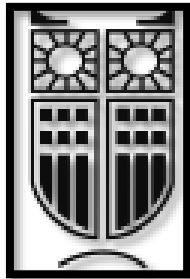


ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

**Η ευρωπαϊκή διαχείριση των μεικτών μεταναστευτικών ροών: συγκριτική
θεώρηση με το πρότυπο μεταναστευτικής πολιτικής της Αυστραλίας**

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Νικόλαος Ι. Σύρμος

Αθήνα, 2024

Τριμελής Επιτροπή

Συρίγος Ευάγγελος, Αναπληρωτής Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Ταγαράς Χαρίσιος, Ομότιμος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Μαρούδα Μαρία-Ντανιέλλα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Νικόλαος Ι. Σύρμος, 2024

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

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

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

Στη μνήμη του παππού μου Νίκου
για όλα όσα με δίδαξε και μου προσέφερε

Συντομογραφίες

ΔΕΕ – Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΔΔΑ – Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ε.Ε – Ευρωπαϊκή Ένωση
Επιτροπή – Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΕΣΔΑ - Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΚΕΣΑ – Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
ΜΚΟ – Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΟΗΕ – Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΣΕΕ-Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ – Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ – Συμβούλιο της Ευρώπης
Συμβούλιο – Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

EASO – European Asylum Support Office
EUAA – European Union Agency for Asylum
CAT- Commission Against Torture
GAMM – Global Approach to Migration and Mobility
MoA – Memorandum of Agreement
MoU – Memorandum of Understanding
NATO – North Atlantic Treaty Organization
RSD – Refugee Status Determination
UNHCR – The UN Refugee Agency

Ευχαριστίες

Αισθάνομαι μεγάλη ανάγκη να ευχαριστήσω όσους συνέβαλαν καθοριστικά στην ολοκλήρωση αυτής της μελέτης.

Δεν θα μπορούσα να μην αρχίσω από τον καθηγητή μου κ. Συρίγο, με τον οποίο μας συνδέει μια μακρά σχέση και στο πρόσωπο του οποίου βρίσκω τον μέντορα που πάντοτε αναζητούσα. Η καθοδήγηση και στήριξη του, η εμπιστοσύνη που έδειξε στην ερευνητική μου επάρκεια αλλά κυρίως η προθυμία του όλα αυτά τα χρόνια μέσα από δύσκολες συνθήκες με αποφόρτιζαν και μου έδιναν ώθηση να συνεχίσω την προσπάθεια. Τον ευχαριστώ θερμά για αυτό και τον εκτιμώ απεριόριστα.

Ένα μεγάλο ευχαριστώ οφείλω και στην οικογένεια μου η οποία με στήριξε με τον δικό της τρόπο και η οποία πολλές φορές αναγκάστηκε να προσαρμοστεί και η ίδια στις ανάγκες ολοκλήρωσης αυτού του έργου. Ευχαριστώ κάθε έναν ξεχωριστά για την υπομονή και τη συμπαράσταση.

Περιεχόμενα

Συντομογραφίες	4
Ευχαριστίες.....	5
Νομολογία Δικαστηρίων	19
Περίληψη.....	21
Γενική Εισαγωγή.....	25
ΜΕΡΟΣ Α΄	30
ΤΟ ΚΟΙΝΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΣΥΛΟΥ	30
Εισαγωγή	30
Κεφάλαιο Α΄	32
Η γέννηση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ)	32
Εισαγωγή	32
Α. 1. Ο λόγος για τον οποίο αναφερόμαστε σε ΚΕΣΑ	33
Α. 2. Η λογική και οι επιδιωκόμενοι στόχοι της Ε.Ε πίσω από τη σύσταση του ΚΕΣΑ	34
Α. 3. Οι κοινές ευρωπαϊκές αξίες και αρχές που διέπουν το ΚΕΣΑ.....	36
Α. 3. (α) Οι αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών στο πεδίο του ασύλου και η πρακτική εφαρμογή τους.	36
Α. 3. (β) Ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως πυρήνας του ΚΕΣΑ.....	38
Α. 4. Η ιστορική διαδρομή διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ	39
Α. 4. (α) Το 1 ^ο στάδιο διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ (1999-2007): Από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στο Πρόγραμμα της Χάγης.	41
▣ Η πρώτη γενιά εργαλείων ασύλου και τα ελάχιστα πρότυπα που θεσπίστηκαν κατά τη διάρκεια του 1 ^{ου} σταδίου διαμόρφωσης.....	44
i) Η Οδηγία Προσωρινής Προστασίας.	45
ii) Ο Κανονισμός Δουβλίνο.	45
iii) Ο Κανονισμός Eurodac.	46
iv) Η Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής.....	46
v) Η Οδηγία αναφορικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών.	47
vi) Η Οδηγία για τις Διαδικασίες Ασύλου.....	47
Α. 4. (β) Το 2 ^ο στάδιο διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ (2007-2017): Συνθήκη της Λισαβώνας και Πρόγραμμα της Στοκχόλμης.....	48
▣ Η δεύτερη γενιά εργαλείων ασύλου: η μετάβαση από τα ελάχιστα πρότυπα στα κοινά πρότυπα.	51
Α. 4. (γ) Το 3 ^ο στάδιο διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ (2016-σήμερα): Η αναμόρφωση του ΚΕΣΑ.....	52

Κεφάλαιο Β'	54
Το θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) ...	54
Εισαγωγή	54
Β. 1. Οι δρώντες εντός του πλαισίου της Ε.Ε	55
Β. 1. (α) Τα εμπλεκόμενα όργανα και θεσμοί της Ε.Ε.	55
i) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.	55
ii) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.	56
iii) Το Συμβούλιο της Ε.Ε.	57
iv) Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.	57
v) Το Δικαστήριο της Ε.Ε (ΔΕΕ).	58
Β. 1. (β) Οι εμπλεκόμενοι οργανισμοί της Ε.Ε.	58
i) Το Ευρωπαϊκό Γραφείο Υποστήριξης για το Άσυλο – (EASO).	58
ii) Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα – FRONTEX.	60
iii) Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε – FRA.	61
Β. 1. (γ) Τα κράτη μέλη της Ε.Ε.	62
Β. 1. (δ) Λοιποί δρώντες.	63
i) Συμβούλιο της Ευρώπης (Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – ΕΔΔΑ).	63
ii) Ο.Η.Ε (Υπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες).	63
iii) Οργανωμένη Κοινωνία των Πολιτών.	64
Κεφάλαιο Γ'	65
Το δίκαιο που διαμορφώνει το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ)	65
Εισαγωγή	65
Γ. 1. Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο	65
Γ. 1. Α. Οι πηγές του Ευρωπαϊκού Δικαίου στις οποίες στηρίζεται το οικοδόμημα του ΚΕΣΑ	65
Γ. 1. Α. 1. Το πρωτογενές Ευρωπαϊκό Δίκαιο.	66
Γ. 1. Α. 1. α. Η Συνθήκη της Λισαβώνας ως πυρήνας του Ευρωπαϊκού Δικαίου και η συμβολή της στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ.	66
i) Οι θεσπισμένες αρμοδιότητες της Ε.Ε που επηρεάζουν τη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ.	67
ii) Η νομοθετική διαδικασία που ακολουθείται για την υιοθέτηση των εργαλείων του ΚΕΣΑ.	68
iii) Οι σκοποί του ΚΕΣΑ που προσδιορίζονται στη Συνθήκη της Λισαβώνας.	68
iv) Η συνδρομή των Πρωτοκόλλων της Συνθήκης της Λισαβώνας στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ.	69

Γ. 1. Α. 1. β. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε και η επίδραση του στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ.....	70
Γ. 1. Α. 2. Το παράγωγο Ευρωπαϊκό Δίκαιο.	71
Γ. 1. Β Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν την εφαρμογή Ευρωπαϊκού Δικαίου και η εφαρμογή τους στο ΚΕΣΑ.....	72
Γ. 1. Β. 1. Η Αρχή της υπεροχής του Ευρωπαϊκού Δικαίου.	73
Γ. 1. Β. 2. Η Αρχή της άμεσης και έμμεσης εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Δικαίου.	73
Γ. 1. Β. 3. Λοιποί μηχανισμοί διασφάλισης εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Δικαίου.....	74
Γ. 2. Το Διεθνές Δίκαιο	75
Γ. 2. Α. Το ΚΕΣΑ και τα διεθνή νομικά εργαλεία του Ο.Η.Ε.	75
Γ. 2. Α. 1. Το περιεχόμενο της Σύμβασης της Γενεύης για το καθεστώς του Πρόσφυγα και του Πρωτοκόλλου του 1961 και η επίδραση τους στο ευρωπαϊκό δίκαιο.	76
<i>i) Σύμβαση της Γενεύης και ευρωπαϊκές πράξεις.</i>	78
<i>ii) Σύμβαση της Γενεύης και νομολογία ΔΕΕ.</i>	79
Γ. 2. Α. 2. Λοιπά νομικά εργαλεία του Ο.Η.Ε που επηρεάζουν τη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ.	80
Γ. 2. Β. Το ΚΕΣΑ και τα περιφερειακά νομικά εργαλεία του Συμβουλίου της Ευρώπης	81
Γ. 2. Β. 1. Ο ρόλος του Συμβουλίου της Ευρώπης στην εξέλιξη του ΚΕΣΑ.	81
α. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και το περιεχόμενο της.	81
<i>i) Το περιεχόμενο της ΕΣΔΑ σε συνάρτηση με το ΚΕΣΑ.</i>	82
<i>ii) Η εδραίωση των δικαιωμάτων της ΕΣΔΑ στο ευρωπαϊκό νομικό σύστημα και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.</i>	83
<i>iii) Το ζήτημα της προσχώρησης της Ε.Ε στην ΕΣΔΑ.</i>	84
β. Η Σύμβαση για τη δράση ενάντια στην εμπορία ανθρώπων.	85
Κεφάλαιο Δ΄.....	86
Το ισχύον πλαίσιο του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ).....	86
Εισαγωγή.....	86
Δ. 1. Η εσωτερική διάταξη του ΚΕΣΑ.....	87
Δ. 1. Α. Τα βασικά νομικά εργαλεία του ΚΕΣΑ	87
Δ. 1. Α. 1. Η αναθεωρημένη Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής.	87
Δ. 1. Α. 2. Ο Κανονισμός Δουβλίνο ΙΙΙ.....	88
Δ. 1. Α. 3. Ο αναθεωρημένος Κανονισμός για τον μηχανισμό Eurodac.	90
Δ. 1. Α. 4. Η αναθεωρημένη Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου.	91
Δ. 1. Α. 5. Η αναθεωρημένη Οδηγία για τις απαιτήσεις αναγνώρισης.	92
Δ. 1. Α. 6. Η Οδηγία Προσωρινής Προστασίας.....	93
Δ. 1. Β. Τα επικουρικά νομικά εργαλεία του ΚΕΣΑ.....	94

Δ. 1. Β. 1. Η Οδηγία για την οικογενειακή επανένωση.	94
Δ. 1. Β. 2. Η Οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες.	94
Δ. 1. Β. 3. Η Οδηγία για τις διαδικασίες επιστροφών.	95
Δ. 1. Β. 4. Η Οδηγία για την εμπορία ανθρώπων.	95
Δ. 2. Το ΚΕΣΑ και ο παγκοσμιοποιημένος χαρακτήρας του	96
Δ. 2. Α. Η σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη προσέγγιση για τη μετανάστευση και την κινητικότητα (GAMM) από την Ε.Ε	97
Δ. 2. Α. 1. Τα πρώτα μεμονωμένα βήματα προς την κατεύθυνση της ολιστικής προσέγγισης.	97
Δ. 2. Α. 2. Η υιοθέτηση της παγκοσμιοποιημένης προσέγγισης από την Ε.Ε.	99
Δ. 2. Β. Η ανάπτυξη περιφερειακών Προγραμμάτων Προστασίας από την Ε.Ε	104
Δ. 2. Γ. Η σύσταση των Προγραμμάτων Επανεγκατάστασης προσφύγων	107
Δ. 2. Δ. Η ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων μεταξύ Ε.Ε και τρίτων χωρών.....	110
Κεφάλαιο Ε'	113
Η προσφυγική κρίση του 2015 και η διαχείριση της από την Ε.Ε	113
Εισαγωγή	113
Ε. 1. Το ιστορικό διαμόρφωσης της προσφυγικής κρίσης.....	114
Ε. 2. Η ανταπόκριση της Ε.Ε στη πρόκληση της προσφυγικής κρίσης.....	121
Ε. 2. Α. Η υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση	121
Ε. 2. Β. Η διαχείριση της μετακίνησης των ατόμων εντός της Ε.Ε	123
Ε. 2. Β. (1) Η προσωρινή επαναφορά των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Ε.Ε.....	123
Ε. 2. Β. (2) Η απόφαση για έκτακτη επανεγκατάσταση αιτούντων διεθνή προστασία στα κράτη μέλη της Ε.Ε.	127
<i>i) Η σύσταση του έκτακτου μηχανισμού μετεγκατάστασης.....</i>	127
<i>ii) Η πρόταση για τη σύσταση ενός μόνιμου και υποχρεωτικού μηχανισμού μετεγκατάστασης για τις περιπτώσεις κρίσεων.</i>	131
Ε. 2. Γ. Η αλλαγή πολιτικής με ενδυνάμωση της φύλαξης των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε	133
Ε. 2. Γ. (1) Η Κοινή Δήλωση Ε.Ε-Τουρκίας και η εταιρική σχέση για την ανάσχεση των ροών.	133
<i>i) Η εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης.</i>	135
<i>ii) Η Κοινή Δήλωση ως πεδίο αντιπαράθεσεων.</i>	135
<i>iii) Νομικά ζητήματα και σχέση με το ευρωπαϊκό δίκαιο.</i>	137
<i>iv) Οι μηχανισμοί επανεγκατάστασης Σύρων από την Τουρκία στην Ε.Ε.</i>	138
Ε. 2. Γ. (2) Η δημιουργία κέντρων (hotspots) στα κράτη πρώτης υποδοχής.	139
Ε. 2. Γ. (3) Η διεύρυνση της εντολής της FRONTEX.	141

E. 2. Γ. (4) Η ανάπτυξη συνεργασίας με τις τρίτες χώρες.....	143
<i>i) Η περαιτέρω ανάπτυξη των επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής και στις χώρες διέλευσης.</i>	143
<i>ii) Η αποτροπή της παράτυπης μετανάστευσης στη Μεσόγειο μέσω της συνεργασίας με Αφρικανικές χώρες.</i>	145
☐ Η Σύνοδος Κορυφής της Valetta και ο ρόλος της στη διαχείριση της μετανάστευσης.....	146
☐ Η οικονομική ενίσχυση των προγραμμάτων.	147
☐ Οι εξατομικευμένες συμφωνίες με χώρες εταίρους.	148
☐ Ο κομβικός ρόλος της Συνόδου Κορυφής της Μάλτας και η σχετική Διακήρυξη.	149
E. 2. Δ. Η αύξηση της παρουσίας στη θάλασσα.....	150
E. 2. Δ. (1) Οι επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στη Μεσόγειο.	151
E. 2. Δ. (2) Η μάχη κατά των δικτύων εμπορίας ανθρώπων.	153
<i>i) Ο αυξημένος ρόλος της Λιβύης ως χώρας εταίρου στη μάχη κατά της εμπορίας ανθρώπων.</i>	155
<i>ii) Παράλληλες διεθνείς συνεργασίες στη μάχη κατά της εμπορίας ανθρώπων (trafficking) - Η συνδρομή του NATO.</i>	158
E. 2. Ε. Τα μέτρα ανάπτυξης των νόμιμων οδών για όσους αναζητούν προστασία στην Ε.Ε	159
E. 2. Ε. (1) Η επανεγκατάσταση.....	159
<i>i) Η επανεγκατάσταση ως μόνιμος μηχανισμός από την Ε.Ε.</i>	161
<i>ii) Η μετάβαση προς το σταθερό πλαίσιο επανεγκατάστασης.</i>	162
Κεφάλαιο ΣΤ'	163
Ο απολογισμός απόκρισης του ΚΕΣΑ κατά την προσφυγική και μεταναστευτική κρίση και τα μελλοντικά βήματα εξέλιξης του	163
Εισαγωγή	163
ΣΤ. 1. Οι δομικές αδυναμίες του ΚΕΣΑ που ήρθαν στην επιφάνεια κατά την προσφυγική κρίση.....	163
ΣΤ. 2. Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες και η έναρξη της διαδικασίας τρίτης αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ	167
ΣΤ. 2. Α. Οι επτά νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής	169
i) Πρόταση για έναν Κανονισμό που θα θεσπίζει τα κριτήρια που θα προσδιορίζουν το αρμόδιο κράτος υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης διεθνούς προστασίας που κατατίθεται σε ένα κράτος μέλος της Ε.Ε από ένα υπήκοο τρίτης χώρας ή απάτριδα.....	169
ii) Πρόταση για έναν Κανονισμό για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ασύλου.	170
iii) Πρόταση για έναν αναθεωρημένο Κανονισμό Eurodac.	171
iv) Πρόταση για έναν Κανονισμό αναφορικά με τις προϋποθέσεις αναγνώρισης σε έναν υπήκοο τρίτης χώρας ή απάτριδα ως δικαιούχο διεθνούς προστασίας	

προκειμένου να επιτευχθεί ένα ενιαίο καθεστώς και περιεχόμενο για τους πρόσφυγες και τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας καθώς και τους επί μακρόν διαμένοντες.	172
v) Πρόταση για έναν Κανονισμό κοινής διαδικασίας χορήγησης διεθνούς προστασίας στην Ε.Ε.	173
vi) Πρόταση για μια Οδηγία αναφορικά με τα επίπεδα συνθηκών υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία.	174
vii) Πρόταση για έναν Κανονισμό που θα προσδιορίζει το ακριβές πλαίσιο της Ε.Ε αναφορικά με την Επανεγκατάσταση υπηκόων τρίτων χωρών.	174
ΣΤ. 3. Οι εναλλακτικές λύσεις απέναντι στη δέσμη προτάσεων της Επιτροπής	176
ΜΕΡΟΣ Β΄	180
Η ΑΥΣΤΡΑΛΙΑΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΜΕΙΚΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΩΝ ΡΟΩΝ	180
Εισαγωγή	180
Κεφάλαιο Α΄	182
Η ιστορική πορεία διαμόρφωσης της Αυστραλιανής πολιτικής.....	182
Εισαγωγή	182
Α. 1. Η εισαγωγή πολιτικών μετανάστευσης μετά το τέλος του β΄ Παγκοσμίου Πολέμου	182
Α. 2. Η προσχώρηση στη Σύμβαση της Γενεύης και η περίοδος 1970 – 2000.....	183
Α. 3. Η περίοδος από το 2000 και εξής	185
Α. 3. (α) Το κομβικό περιστατικό με το πλοίο Tampa	185
Α. 3. (β) Η μεταστροφή της πολιτικής της χώρας την περίοδο 2007-2013.....	186
Α. 3. (γ) Οι τελευταίες εξελίξεις από το 2013 έως και σήμερα.	189
Κεφάλαιο Β΄	191
Το αυστραλιανό σύστημα διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών	191
Εισαγωγή	191
Β. 1. Η πολιτική της Αυστραλίας απέναντι σε όσους επιλέγουν τις νόμιμες οδούς	192
Β. 1. (α) Το Προσφυγικό και Ανθρωπιστικό Πρόγραμμα της Αυστραλίας.....	193
i) Οι πολιτικές της χώρας για την προστασία των προσφύγων εκτός του εδάφους της.	193
ii) Οι πολιτικές της Αυστραλίας για την προστασία των προσφύγων εντός του εδάφους της.	194
Β. 2. Η RSD διαδικασία της Αυστραλίας.....	195
Β. 2. (α) Το δικαίωμα πρόσβασης στην RSD διαδικασία της Αυστραλίας.	195
Β. 2. (β) Τα κριτήρια αναγνώρισης δικαιούχου διεθνούς προστασίας.	196
Β. 2. (γ) Τα στάδια της RSD διαδικασίας της Αυστραλίας.....	197
i) Απόφαση από το Υπουργείο.	197
ii) Επανεξέταση από το MRD-AAT.	197

iii)	Δικαστική Αναθεώρηση στο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο.....	198
iv)	Υπουργική Παρέμβαση.....	199
B. 2. (δ)	Η fast-track διαδικασία εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας.	199
i)	Η βάση δημιουργίας της fast-track διαδικασίας.	199
ii)	Οι υπαγόμενοι στη διαδικασία fast-track και οι υπόλοιποι αιτούντες.	200
iii)	Η αναθεώρηση των fast-track αποφάσεων από την ΙΑΑ.....	201
B. 2. (ε)	Τα είδη προσωρινής προστασίας στην Αυστραλία.	201
i)	Visa Προσωρινής Προστασίας (TPVs).....	202
ii)	Safe Haven Enterprise Visas (SHEVs).	202
B. 2. (στ)	Η παροχή επικουρικής/συμπληρωματικής προστασίας στο σύστημα προστασίας της Αυστραλίας.	203
B. 3.	Το περιεχόμενο της εξωεδαφικής λύσης και οι λόγοι ανάδειξης της	205
B. 3. (α)	Το περιεχόμενο της πολιτικής.	205
B. 3. (β)	Το πολιτικό πλαίσιο της εξωεδαφικής πολιτικής.	206
i)	Η Λύση του Ειρηνικού (Pacific Solution) την περίοδο 2001-2008.....	206
ii)	Η ενεργοποίηση εκ νέου της πολιτικής από το 2012 και η σύσταση εξωεδαφικών κέντρων στο έδαφος τρίτων κρατών.....	207
iii)	Η επιχείρηση «Εθνικά Σύνορα», πρόσθετα μέτρα και η εξέλιξη της πολιτικής.....	209
B. 3. (γ)	Οι λόγοι ανάδειξης της εξωεδαφικής λύσης ως της πλέον αποτελεσματικής πολιτικής.	212
B. 4.	Οι επιμέρους διμερείς συμφωνίες	213
B. 4. (α)	Η διμερής συμφωνία της Αυστραλίας με το Ναόουρου.....	214
B. 4. (α) (i)	Η νομοθετική και θεσμική επάρκεια του Ναόουρου.	215
B. 4. (α) (i) (α)	Το νομοθετικό πλαίσιο.	215
i)	Διεθνείς δεσμεύσεις.....	215
ii)	Εθνικό πλαίσιο.	216
B. 4. (α) (i) (β)	Η επάρκεια της χώρας να διεξάγει RSD.	218
☐	Τα βήματα της διαδικασίας RSD και τα οφέλη για τους δικαιούχους.	218
B. 4. (α) (ii)	Τα πραγματικά δικαιώματα των αναγνωρισμένων προσφύγων στο Ναόουρου.....	219
B. 4. (α) (iii)	Η προσφορά της Νέας Ζηλανδίας για την υποδοχή προσφύγων από του Ναόουρου.....	220
B. 4. (α) (iv)	Η πορεία του κλειστού κέντρου κράτησης στο Ναόουρου.	221
B. 4. (β)	Η διμερής συμφωνία της Αυστραλίας με την Παπούα-Νέα Γουϊνέα (Μανούς).	222
B. 4. (β) (i)	Η νομοθετική και θεσμική επάρκεια του Μανούς.	224
B. 4. (β) (i) (α)	Το νομοθετικό πλαίσιο.	224

i) Διεθνείς δεσμεύσεις.....	224
ii) Εθνικό πλαίσιο.	225
B. 4. (β) (i) (β) Η επάρκεια της χώρας να διεξάγει RSD.	226
☐ Τα βήματα της διαδικασίας RSD και τα οφέλη για τους δικαιούχους.	227
B. 4. (β) (ii) Τα πραγματικά δικαιώματα των αναγνωρισμένων προσφύγων στο Μανούς.	229
B. 4. (β) (iii) Η πορεία του κλειστού κέντρου κράτησης στο Μανούς.	229
B. 4. (γ) Η διμερής συμφωνία της Αυστραλίας με τις ΗΠΑ.	231
B. 4. (γ) (i) Η φύση και το περιεχόμενο της Συμφωνίας.	232
B. 4. (γ) (ii) Οι συνέπειες της Συμφωνίας για το μέλλον του κέντρου στο Μανούς.	233
Κεφάλαιο Γ'	234
Οι διεθνείς νομικές δεσμεύσεις και η ευθύνη της Αυστραλίας	234
Εισαγωγή	234
Γ. Οι διεθνείς νομικές δεσμεύσεις της Αυστραλίας και οι υποχρεώσεις της πριν και μετά την αποστολή των αιτούντων στα συνεργαζόμενα κράτη.	235
Γ. 1. Οι διεθνείς συμβάσεις.....	235
Γ. 2. Οι υποχρεώσεις της Αυστραλίας πριν την αποστολή των αιτούντων στα συνεργαζόμενα κράτη.....	237
Γ. 2. (α) Μη-επαναπροώθηση.	237
Γ. 2. (β) Μη – τιμωρία.....	238
Γ. 3. Οι υποχρεώσεις και η ευθύνη της Αυστραλίας απέναντι σε όσους κρατούνται σε Ναούρου και Παπούα – Νέα Γουϊνέα.....	239
Γ. 3. (α) Η ισχύς των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εξωεδαφικά.	241
Γ. 3. (β) Η άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου από την Αυστραλία.	242
Γ. 3. (γ) Η διάπραξη διεθνώς παράνομης πράξης από την Αυστραλία.....	243
Κεφάλαιο Δ'	245
Η κριτική και η καταδίκη της εξωεδαφικής πολιτικής της Αυστραλίας.....	245
Εισαγωγή	245
Δ. 1. Οι συνθήκες για τα ανθρώπινα δικαιώματα στα συνεργαζόμενα κράτη	246
Δ. 1. (α) Παπούα - Νέα Γουϊνέα.	246
Δ. 1. (β) Ναούρου.	247
Δ. 2. Η αποτύπωση της ανησυχίας από τη διεθνή κοινότητα	248
Δ. 2. (α) Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων του ΟΗΕ.	248
Δ. 2. (β) Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.	248
Δ. 2. (γ) Ειδικός Εισηγητής του ΟΗΕ για να βασανιστήρια και Ειδικός Εισηγητής του ΟΗΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών.....	249

Δ. 2. (δ) Επιτροπή Οικονομικών, Κοινωνικών και Πολιτιστικών Δικαιωμάτων του ΟΗΕ.	249
Δ. 3. Επιμέρους ζητήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή της πολιτικής εξωεδαφικής διαδικασίας και οι μύθοι που καταρρίπτονται	250
Δ. 4. Οι προτεινόμενες διορθωτικές κινήσεις στις οποίες οφείλει να προβεί η Αυστραλία προκειμένου να είναι σύγνομη η εξωεδαφική πολιτική	252
ΜΕΡΟΣ Γ'	255
ΤΟ ΕΝΔΕΧΟΜΕΝΟ ΕΞΩΔΑΦΙΚΗΣ ΕΞΕΤΑΣΗΣ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΟΥ ΚΕΣΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ	255
Εισαγωγή	255
(ΥΠΟΜΕΡΟΣ Α')	259
Η δυνατότητα προσαρμογής της πολιτικής εξωεδαφικής εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο	259
Κεφάλαιο Α'	259
Η ιστορική πορεία γέννησης και διαμόρφωσης της ιδέας στο ευρωπαϊκό πεδίο	259
Εισαγωγή	259
Α. Ιστορική αναδρομή	260
Α. 1. Οι πρωϊμες αναφορές	260
Α. 2. Η εμφάνιση στοχευμένων προτάσεων	261
Α. 2. (α) Η πρόταση της βρετανικής κυβέρνησης το 2003.	261
Α. 2. (β) Η γερμανική πρόταση για ασφαλείς ζώνες το 2004.	263
Α. 2. (γ) Η αναφορά στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης το 2009.....	263
Α. 2. (δ) Το νέο στοιχείο της πρότασης της γαλλικής αντιπροσωπείας το 2009.	264
Α. 3. Οι προτάσεις με το βλέμμα στην κρίση στα πλαίσια της GAMM.....	265
Α. 3. (α) Το πιλοτικό σχέδιο για διαδικασίες στην Τυνησία, το Μαρόκο και την Ιορδανία.	265
Α. 3. (β) Οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής και των κρατών μελών το 2014.	265
Α. 3. (γ) Η Ατζέντα για τη Μετανάστευση και η πρόταση για πιλοτικό κέντρο πολλαπλών ρόλων στο Νίγηρα το 2015.....	266
Α. 3. (δ) Το εθελοντικό ανθρωπιστικό σχέδιο εισόδου με την Τουρκία το 2015 προπομπός της Κοινής Δήλωσης.	267
Α. 3. (ε) Η «Συμφωνία για τη Μετανάστευση» από την Ιταλία το 2016.....	267
Α. 3. (στ) Η επιρροή του αυστραλιανού μοντέλου στην πρόταση της Αυστρίας το 2017.	268
Α. 3. (ζ) Η δήλωση του Παρισιού το 2017.	268
Α. 3. (η) Η εστίαση στην ελάφρυνση των πιέσεων στη Μεσόγειο από την Επιτροπή το 2017.....	269
Α. 3. (θ) Το επίκεντρο πλέον στη βόρεια Αφρική από το 2017 και έπειτα.	270

Κεφάλαιο Β'	271
Η σύναψη συμφωνιών με Τουρκία και Λιβύη στα πρότυπα των πολιτικών της Αυστραλίας και οι νεότερες επιμέρους εθνικές απόπειρες	271
Εισαγωγή	271
Α. Η Κοινή Δήλωση Ε.Ε-Τουρκίας και τα κοινά στοιχεία με την πολιτική της Αυστραλίας	272
Α. 1. Τα νομικά εμπόδια και ο χαρακτηρισμός της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας	272
Α. 2. Η πολιτική της «επιβράβευσης» της συνεργάσιμης συμπεριφοράς	273
Α. 3. Η αποτελεσματικότητα της Κοινής Δήλωσης	274
Β. Το Μνημόνιο Κατανόησης μεταξύ Ιταλίας-Λιβύης ως δεύτερη απόπειρα	275
Β. 1. Το περιεχόμενο της συμφωνίας.....	275
Β. 2. Τα κοινά στοιχεία με την πολιτική της Αυστραλίας και οι ανησυχίες που εγείρονται	276
Γ. Οι νεότερες επιμέρους εθνικές απόπειρες στο ευρωπαϊκό περιβάλλον	278
Γ. 1. Η διμερής συμφωνία Ηνωμένου Βασιλείου – Ρουάντα.....	278
Γ. 2. Η διμερής συμφωνία Ιταλίας – Αλβανίας.....	279
Κεφάλαιο Γ'	281
Τα νομικά και πρακτικά ζητήματα που θα ανέκυπταν στο ευρωπαϊκό περιβάλλον στο ενδεχόμενο υιοθέτησης της πολιτικής της Αυστραλίας	281
Εισαγωγή	281
Α. Τα οφέλη από την υιοθέτηση της πολιτικής.....	283
Β. Τα νομικά και πρακτικά εμπόδια που θα ανέκυπταν.....	284
Β. 1. Οι νομικές προϋποθέσεις και το πλαίσιο που θα περιβάλλει τη διαδικασία	284
Β. 1. (α) Το ζήτημα της αρμοδιότητας της Ε.Ε υπό τη ΣΛΕΕ (TFEU).	284
Β. 1. (β) Ο σεβασμός της αρχής της μη επαναπροώθησης.....	285
Β. 1. (γ) Το ζήτημα των κανόνων που θα περιβάλλουν τη διαδικασία.....	286
i) Ο προσδιορισμός των διαδικασιών ασύλου και η νομική προστασία.	286
ii) Τα ακολουθούμενα πρότυπα για την αναγνώριση του καθεστώτος.	287
iii) Η διασφάλιση πρόσβασης σε αποτελεσματική θεραπεία.....	288
iv) Η διασφάλιση του δικαιώματος των αιτούντων σε παραμονή.	289
Β. 1. (δ) Το ζήτημα της παραμονής σε κέντρα κράτησης.....	290
Β. 2. Πρακτικά ζητήματα που θα πρέπει να επιλυθούν	293
Β. 2. (α) Η επιλογή των τρίτων χωρών υποδοχής και σύστασης των εξωεδαφικών κέντρων.	293
i) Το κριτήριο του σεβασμού της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.	293
ii) Το κριτήριο του τόπου.....	295

B. 2. (β) Ποια άτομα θα αφορά η πρόσβαση στις εξωεδαφικές διαδικασίες.	296
B. 2. (γ) Η διασφάλιση των δικαιωμάτων στην υποδοχή και στις συνθήκες διαβίωσης.	297
B. 2. (δ) Ζητήματα διανομής αρμοδιοτήτων στους εμπλεκόμενους φορείς.	299
B. 2. (ε) Η δυνατότητα εξυπηρέτησης μεγάλου όγκου αιτούντων και η δίκαιη διανομή τους.	300
B. 2. (στ) Η τύχη όσων το αίτημα απορρίφθηκε.	301
B. 2. (ζ) Το κόστος της διαδικασίας.	301
B. 3. Ηθικά ζητήματα.	302
Κεφάλαιο Δ'.....	303
Το ζήτημα της δικαιοδοσίας και της ευθύνης στο ενδεχόμενο σύστασης εξωεδαφικών κέντρων στο πλαίσιο της Ε.Ε.	303
Εισαγωγή.....	303
A. Η δικαιοδοσία της Ε.Ε.	305
A. 1. Η έννοια της δικαιοδοσίας υπό το διεθνές δίκαιο και το δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων.	305
A. 2. Η συμβολή του ΕΔΔΑ στην πορεία διαμόρφωσης του περιεχομένου της έννοιας της δικαιοδοσίας.	306
A. 3. Η δικαιοδοσία της Ε.Ε σε συνάρτηση με τη φύση της ως οργανισμού.	311
A. 3. (α) Εμπλεκόμενες υπηρεσίες και γραφεία σε εξωεδαφικές δράσεις.	312
i) Εξωεδαφική δράση του EUAA (πρώην EASO).	313
ii) Εξωεδαφική δράση της FRONTEX.	314
iii) Οι απαιτήσεις για την εξωεδαφική δράση των ανωτέρω οργανισμών.	315
A. 3. (β) Η εξωεδαφική ισχύς των διεθνών νομικών κειμένων που δεσμεύουν την Ε.Ε.	317
B. Το ζήτημα της ευθύνης.	319
B. 1. Οι φορείς ευθύνης.	321
B. 1. (α) Η ευθύνη του τρίτου κράτους-συνεργάτη.	321
B. 1. (β) Η ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε.	322
i) Ευθύνη κράτους από συμπεριφορά ατόμων ή φορέων.	324
ii) Ευθύνη κράτους από συμπεριφορά οργάνων που έχουν διατεθεί από ένα κράτος σε άλλο.	324
iii) Ευθύνη κράτους από σύμπραξη με άλλα κράτη.	325
iv) Ευθύνη κράτους από παθητική στάση.	325
B. 1. (γ) Η ευθύνη της Ε.Ε ως οργανισμού.	327
i) Ευθύνη για την Ε.Ε μέσω χρηματοδοτήσεων.	329
ii) Η ευθύνη της Ε.Ε ενώπιον του ΔΕΕ.	331

(ΥΠΟΜΕΡΟΣ Β΄)	333
Τα μέτρα βελτίωσης της αποτελεσματικότητας του ΚΕΣΑ προκειμένου να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις	333
Κεφάλαιο Α΄	333
Η νέα παγκόσμια προσέγγιση του προσφυγικού ζητήματος και η επίδραση στο ΚΕΣΑ	333
Α. Οι σύγχρονες ευθύνες της Ε.Ε στο διεθνές περιβάλλον	333
Α. 1. Η Διακήρυξη της Νέας Υόρκης και ο παγκόσμιος διαμοιρασμός της ευθύνης	333
Α. 2. Το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες και το νέο ΚΕΣΑ	335
Β. Η ανάγκη προσαρμογής του εξωτερικού χαρακτήρα του ΚΕΣΑ	336
Β. 1. Οι εσωτερικές πολιτικές στις οποίες πρέπει να εστιάσει η Ε.Ε τη νέα εποχή	336
Β. 1. (α) Διεύρυνση των νόμιμων οδών προς την Ε.Ε.	336
<i>i) Η πολιτική της visa.</i>	337
<i>ii) Ανθρωπιστική visa.</i>	338
<i>iii) Εργασιακή visa.</i>	339
<i>iv) Χορήγηση visa για λοιπούς λόγους.</i>	341
Β. 1. (β) Διαφύλαξη της ζώνης Schengen και ενίσχυση της ασφάλειας των συνόρων.	341
Β. 1. (γ) Μέριμνα για την ενσωμάτωση των τρίτων υπηκόων.	342
Β. 1. (δ) Νέα προσέγγιση στο ζήτημα των μεταναστευτικών οδών.	343
Β. 2. Οι πολιτικές της Ε.Ε ως προς τις τρίτες χώρες	343
Β. 2. (α) Διεύρυνση της πολιτικής της επανεγκατάστασης.	344
Β. 2. (β) Ενίσχυση των επιστροφών.	345
Β. 2. (γ) Οικονομική στήριξη των κρατών που φιλοξενούν μεγάλους προσφυγικούς πληθυσμούς.	346
Β. 2. (δ) Συμμόρφωση των πολιτικών των υποψηφίων χωρών με το ενωσιακό κεκτημένο.	347
Κεφάλαιο Β΄	348
Οι επιμέρους αλλαγές στα ισχύοντα νομικά εργαλεία του ΚΕΣΑ για την ενίσχυση της απόδοσης του	348
Α. Τα κενά συμμόρφωσης και οι βελτιώσεις στα βασικά εργαλεία του ΚΕΣΑ	348
Α. 1. Οι βελτιώσεις στα στάδια της διαδικασίας	348
Α. 1. (α) Συνθήκες υποδοχής.	348
Α. 1. (β) Καταγραφή αιτημάτων.	350
Α. 1. (γ) Καθορισμός υπεύθυνου κράτους (Κανονισμός Δουβλίνο).	351
Α. 1. (δ) Διαδικασία, κρίση επί του αιτήματος και αμοιβαία αναγνώριση καθεστώτος.	353
Α. 1. (ε) Ασουνόδευτοι ανήλικοι.	355
Α. 2. Τα κενά συμμόρφωσης των κρατών μελών και πως θα καλυφθούν	356

B. Οι αλλαγές στη λειτουργία των βασικών οργανισμών του ΚΕΣΑ	358
B. 1. EUAA (πρώην EASO)	358
B. 2. FRONTEX	360
Γ. Σύντομη κριτική στο προτεινόμενο «Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο» της Επιτροπής	360
Γ. 1. Ευκαιρίες πρόσβασης στη διεθνή προστασία	361
Γ. 2. Κατανομή ευθύνης και αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών	362
Γ. 3. Ενίσχυση του χαρακτήρα της GAMM	364
Γ. 4. Διασφάλιση των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία και κράτος δικαίου	365
Γ. 5. Καταληκτικές παρατηρήσεις	366
Δ. Αποτίμηση των πρόσφατων μεταβολών στον ευρωπαϊκό χώρο ως προς τη διαχείριση των μεικτών μεταναστευτικών ροών σε συνάρτηση με το σύστημα της Αυστραλίας.....	367
Συμπεράσματα	372
Πηγές - Βιβλιογραφία.....	374

Νομολογία Δικαστηρίων

Νομολογία ΔΕΕ

Aydin Salahadin Abdulla v Bundesrepublik Deutschland, C-175/08, 2 March 2010.

Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, C-69/10, 28 July 2011.

Flaminio Costa v E.N.E.L, C-6/64, European Union: Court of Justice of the European Union 15 July 1964.

Front populaire pour la libération de la sagaia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) v Council of the European Union, Case T-512/12, 10 December 2015.

H.I.D., B.A. v Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General, C 175/11, 31 January 2013.

K. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Case C-18/16, 14 September 2017.

M v Ministerstvo vnitra and X v Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, Advocate General's Opinion in Joined Cases C-391/16, C-77/17 and C-78/17, 21 June 2018.

Meki Elgafaji, Noor Elgafaji v Staatssecretaris van Justitie C-465/07, 17 February 2009.

NF, NG and NM v European Council (T-192/16, T-193/16, T-257/16), Orders of 28 February 2017.

N. S. v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform, joined cases of C-411/10 and C-493/10, 21 December 2011.

NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration.
Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie - Netherlands.
Case 26-62, , European Union: Court of Justice of the European Union 5 February 1963.

Roland Rutili v Ministre de l'intérieur, C-36/75, 28 October 1975.

Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union, C-643/15 and C-647/15, European Union: Court of Justice of the European Union, 6 September 2017.

X and X v Etat Belge, C-638/16 PPU, 7 March 2017.

Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, 3 September 2008.

Zaoui and Others v Commission Case C-288/03 P, 14 October 2004.

Νομολογία ΕΔΔΑ

ECtHR - Bankovic and Others v Belgium and 16 other Contracting States [GC], Application No. 52207/99, 19 December 2001.

ECtHR - Chiragov and Others v. Armenia, Application no. 13216/05, 16 June 2015.

ECtHR - Hirsi Jamaa and Others v Italy, Application No. 27765/09, 23 February 2012.

ECtHR - Ilias and Ahmed v. Hungary, Application No. 47287/15, 21 November 2019.

ECtHR - Issa and Others v. Turkey, Application No. 31821/96, 16 November 2004.

ECtHR - Loizidou v Turkey, Application no. 15318/89, 18 December 1996.

ECtHR – Mathloom v. Greece, Application no. 48883/07, 24 April 2012.

ECtHR - Medvedyev and Others v. France, Application no. 3394/03, 29 March 2010.

ECtHR - M.S.S. v Belgium and Greece [GC], Application No. 30696/09, 21 January 2011.

ECtHR - Ocalan v. Turkey, Application No. 46221/99, 12 March 2003.

ECtHR - Saadi v. United Kingdom, Application no. 13229/03, 29 January 2008.

ECtHR - T.I. v. The United Kingdom, Application No. 43844/98, 7 March 2000.

Περίληψη

«Η Ευρωπαϊκή διαχείριση των μεικτών μεταναστευτικών ροών: συγκριτική θεώρηση με το πρότυπο μεταναστευτικής πολιτικής της Αυστραλίας».

Νικόλαος Ι. Σύρμος

Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου αποτελεί ένα πολύ σημαντικό επίτευγμα της Ε.Ε το οποίο έχει μια μακρά πορεία σταδιακής δημιουργίας μέχρι να λάβει τη μορφή που έχει σήμερα.

Ωστόσο, η κορύφωση της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης στην Ευρώπη στα μέσα της περασμένης δεκαετίας ανέδειξε με τον πλέον emphaticό τρόπο τις δομικές αδυναμίες του και έφερε στο προσκήνιο συζητήσεις, οι οποίες καλούσαν σε λήψη αυστηρότερων πολιτικών διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών.

Την ίδια στιγμή, η Αυστραλία, μια χώρα η οποία έχει μακρά παράδοση στην φιλοξενία προσφύγων και μεταναστών στο έδαφος της, έχει αναπτύξει μια ιδιαίτερα αμφιλεγόμενη πολιτική για την αποτελεσματική αντιμετώπιση αντίστοιχων ροών προς το έδαφος της. Στο επίκεντρο αυτής βρίσκεται η μεταφορά των αιτούντων διεθνή προστασία σε τρίτα συνεργαζόμενα κράτη και η εξωεδαφική εξέταση των αιτημάτων τους με προοπτική είτε παραμονής τους εκεί μετά την αναγνώριση τους είτε μεταφοράς τους σε άλλα κράτη. Η εν λόγω πολιτική δέχεται δριμεία κριτική από εθνικούς και διεθνείς δρώντες, κράτη, οργανισμούς και την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών αναφορικά με την συμβατότητα της με τις διεθνείς νομικές δεσμεύσεις της χώρας.

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η διερεύνηση της δυνατότητας εφαρμογής μιας πολιτικής αντίστοιχης με της Αυστραλίας από την Ε.Ε στα πλαίσια μιας αποτελεσματικής αντιμετώπισης των αυξημένων μεικτών ροών προς το έδαφος της. Ως εκ τούτου και προκειμένου να δοθεί η απάντηση στο ερώτημα αυτό παρουσιάζεται το νομικό και θεσμικό πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και οι παθογένειες που αυτό έχει. Ακολούθως, εξετάζεται και παρουσιάζεται το αντίστοιχο σύστημα της Αυστραλίας, οι βάσεις ανάπτυξης της πολιτικής διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών και η αποτελεσματικότητα αυτής.

Τέλος, διερευνάται αν η πολιτική αυτή θα μπορούσε να προσαρμοστεί στο ευρωπαϊκό περιβάλλον και να είναι συμβατή με την ευρωπαϊκή έννομη τάξη καθώς και ποιες εναλλακτικές επιλογές υπάρχουν για την Ε.Ε προκειμένου να καταστεί ικανή να αντιμετωπίσει μια παρόμοια κρίση στο μέλλον.

Η σχετική μεθοδολογία που χρησιμοποιείται στην παρούσα εργασία αφορά την διερεύνηση και μελέτη ελληνικής και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, καθώς και την αξιοποίηση πρωτογενών κειμένων και πηγών.

Η έρευνα καταλήγει στο συμπέρασμα πως μια αποτελεσματική αλλά ωστόσο αμφιλεγόμενη ως προς τη νομιμότητα της πολιτική διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών στα πρότυπα της Αυστραλίας δεν θα είχε ρεαλιστική βάση εφαρμογής από την Ε.Ε. Οι ιδρυτικές συνθήκες και το ενωσιακό δίκαιο συνολικά είναι μη συμβατά με πολιτικές οι οποίες δεν αντανakλούν τις θεμελιώδεις αρχές της Ε.Ε. Ως εκ τούτου, η Ε.Ε οφείλει να στραφεί σε άλλες λύσεις εκσυγχρονισμού του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, καθιστώντας το ικανό να ανταποκριθεί στις σύγχρονες προκλήσεις.

Λέξεις κλειδιά: Ευρωπαϊκή Ένωση, Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, Προσφυγική Κρίση, Εξωεδαφική Διαδικασία Ασύλου, Παγκόσμια Προσέγγιση για τη Μετανάστευση και την Κινητικότητα.

Thesis title: “EU management of mixed immigration flows: a comparative evaluation with the Australian migration policy paradigm”

Nikolaos I. Syrmos

Abstract

The Common European Asylum System (CEAS) is an integral achievement of the EU, with an established evolving track from its inception to its current guise.

Regardless, the culmination of the refugee and migration crises in Europe over the past decade accentuated in an emphatic way the structural weaknesses of this system, whilst demanding the reappearance of crucial discussions regarding the imposition of stricter policies for the management of migration flows.

Australia, as a country with an established tradition of hosting refugees and migrants, has developed a particularly controversial practice to effectively cope with corresponding flows in its territory. At the epicentre of this approach is the transportation of those seeking international protection to collaborating countries, and the extraterritorial examination of their applications with two potential options: either remaining there (after the confirmation of their status) or moving to other countries. This policy has been receiving fierce criticism by domestic and international actors, states, institutions and organised civil society regarding its compatibility with Australia’s international legal commitments.

The purpose of this research is to examine the potential implementation of a similar approach to that of Australia by the EU, to efficiently address growing mixed flows of incoming migrants. To accomplish this, an overview of the legal and institutional parameters of the CEAS will be introduced alongside its shortcomings. The examination and presentation of the corresponding Australian system will follow as well as the political premises for the management of mixed migration flows and their effectiveness. What is finally examined is the adaptability of this system to the European context whilst maintaining compatibility with the existing legal order. Furthermore, alternatives will be explored for the EU to effectively counter similar crises in the future.

The analytical approach followed within this project stems from an in-depth study of Greek and international bibliography as well as primary resources.

This research concludes that an effective control mechanism of mixed migration flows resembling the Australian system is possible, nevertheless questionable from a legal standpoint. It would, therefore, be unrealistic to suggest such an approach within an EU context, as the political practices would be incompatible with the principles introduced by the founding Treaties of the EU as well as the subsequent legal order. The EU ultimately ought to consider alternative pathways in the modernisation of Communal asylum system to better equip it for upcoming challenges.

Keywords: European Union, Common European Asylum System, Refugee Crisis, Offshore Asylum Processing, Global Approach to Migration and Mobility.

Γενική Εισαγωγή

Η κρίση της τελευταίας δεκαετίας στον ευρωπαϊκό χώρο με την αθρόα αύξηση των μεικτών μεταναστευτικών ροών¹ κατά την περίοδο 2015-2017 ανέδειξε με τον πλέον εμφατικό τρόπο τις αδυναμίες του ισχύοντος συστήματος διαχείρισης τους. Ο βασικός μηχανισμός, αυτός του Κανονισμού Δουβλίνου, αποδείχθηκε παρωχημένος και ανήμπορος να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις.

Όπως ορθά ο Wagner και άλλοι ειδικοί επισήμαναν, η Ε.Ε παρότι είχε προβλέψει ειδικό εργαλείο για τις περιπτώσεις μαζικών αφίξεων, την Οδηγία Προσωρινής Προστασίας, δεν προχώρησε σε ενεργοποίηση της². Αναγκάστηκε να το πράξει όταν πλέον βρέθηκε εκ νέου αντιμέτωπη με το ενδεχόμενο νέων αφίξεων μεγάλης κλίμακας το 2022, συνέπεια της εισβολής της Ρωσίας στην Ουκρανία. Με το εν λόγω εργαλείο το οποίο αναπτύσσεται στο Πρώτο Μέρος της μελέτης, θα μπορούσαν να έχουν αποφευχθεί οι μεγάλες αναμονές από τις εξατομικευμένες αποφάσεις και να έχουν χορηγηθεί *prima facie* καθεστώτα προσωρινής προστασίας. Ωφελούμενοι θα ήταν συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες, όπως οι εκτοπισθέντες από τον πόλεμο στη Συρία, γεγονός που θα διευκόλυνε και την αναδιανομή τους στα κράτη μέλη της Ε.Ε σε δεύτερο βαθμό.

Τα θεσμοθετημένα εργαλεία, όπως τα συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης που έχουν εισαχθεί με τον Κανονισμό Δουβλίνο III, δεν λειτούργησαν αποτελεσματικά. Παράλληλα, οι λάθος εκτιμήσεις αναφορικά με τις μεταναστευτικές οδούς, καθώς και το απρόβλεπτο της αντίδρασης των δικτύων εμπορίας ανθρώπων (trafficking) που χρησιμοποίησαν την οδό των δυτικών Βαλκανίων και της ανατολικής Μεσογείου αντί της κεντρικής, όξυναν περαιτέρω το πρόβλημα.

¹ Με τον όρο μεικτές μεταναστευτικές ροές ορίζοντες εκείνες οι πληθυσμιακές ροές οι οποίες αποτελούνται τόσο από αιτούντες διεθνή προστασία όσο και από οικονομικούς μετανάστες οι οποίοι εισέρχονται στο έδαφος ενός κράτους πέραν των νόμιμων οδών.

² Βλ. Wagner, M., et al., "The Implementation of the Common European Asylum System", *Directorate General for Internal Policies, Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Study*, May 2016.

Η κατάρτιση ενός επαρκούς πλάνου αντίδρασης καθυστέρησε χαρακτηριστικά ενώ αναποτελεσματικότητα παρατηρήθηκε στην αξιοποίηση των ευρωπαϊκών πόρων από τα κράτη μέλη, καθώς και στην απόλυτη εφαρμογή της αλληλεγγύης, όπως αυτή αποτυπώνεται στις ιδρυτικές Συνθήκες της Ε.Ε.

Η προσφυγική κρίση επιβεβαίωσε πως το ΚΕΣΑ (Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου) δεν έχει δημιουργηθεί για τη διαχείριση αφίξεων μεγάλης κλίμακας. Η αντίδραση της Ε.Ε αρχικά ήταν αμήχανη στη συνέχεια αποτυπώθηκε σε ad hoc δράσεις, όπως το Πρόγραμμα Μετεγκατάστασης, για να καταλήξει σε μια υβριδική πολιτική Συμφωνία με τη Τουρκία η οποία έχει αρκετά προβληματικά νομικά σημεία.

Ταυτόχρονα με την Ε.Ε αντιμέτωπη με το ζήτημα της διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών βρίσκεται τις τελευταίες δεκαετίες και η Αυστραλία. Η εν λόγω χώρα διαθέτει διαφορετικό επίπεδο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από την Ε.Ε αλλά οι διεθνείς της δεσμεύσεις αναφορικά με την προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία, προσφύγων και μεταναστών δεν διαφέρουν, καθότι είναι μέρος σε όλες σχετικές τις διεθνείς Συμβάσεις³.

Η χώρα παρεκκλίνοντας από τις εν λόγω δεσμεύσεις προχώρησε στην υιοθέτηση μιας αμφιλεγόμενης πολιτικής. Στον πυρήνα της εν λόγω πολιτικής βρίσκεται ο αποκλεισμός από τα προνόμια των αιτούντων διεθνή προστασία και των προσφύγων όσων ατόμων αποφασίζουν να επιχειρήσουν να προσεγγίσουν τις ακτές της χώρας παράτυπα και όχι σύμφωνα με τις νόμιμες οδούς, τις οποίες η ίδια έχει υποδείξει.

Πιο συγκεκριμένα, η Αυστραλία έχει προχωρήσει στη σύναψη διμερών συμφωνιών με τρίτα κράτη της περιοχής της, προκειμένου αυτά να υποδέχονται στο έδαφος τους όσα άτομα συλλαμβάνει το πολεμικό ναυτικό και η ακτοφυλακή της κατά τη διενέργεια επιχειρήσεων ελέγχου των θαλάσσιων συνόρων της. Τα συλληφθέντα άτομα με ελάχιστες μικρές εξαιρέσεις μεταφέρονται στα εξωεδαφικά αυτά κέντρα των συνεργαζόμενων κρατών προκειμένου να λάβει χώρα η εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας που υποβάλλουν, αντί να εξεταστούν από τις αρχές της ίδιας της χώρας.

³ Για λεπτομέρειες βλέπε Μέρος Β', Κεφάλαιο Γ'.

Με τον τρόπο αυτό η χώρα έχει καταφέρει να αυξήσει κατακόρυφα την αποτροπή της με τα αποτελέσματα να φαίνονται στη μείωση των ρυθμών αφίξεων των ροών, ενώ έμμεσα αποποιείται τις ευθύνες που προκύπτουν από τις διεθνείς της δεσμεύσεις.

Η αποτελεσματική πολιτική της Αυστραλίας δεν πέρασε αδιάφορη σε διάφορους πολιτικούς κύκλους εντός της Ε.Ε οι οποίοι προωθούσαν την πιο σκληρή γραμμή στο ζήτημα της αντιμετώπισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών. Συγκεκριμένα, άρχιζαν να καλλιεργούν εντός της την ιδέα της υιοθέτησης της εν λόγω πολιτικής και της ενσωμάτωσης της ουσιαστικά στο ΚΕΣΑ.

Καθότι οι πολιτικές που εφαρμόζει η Ευρωπαϊκή Ένωση μέχρι στιγμής δεν δείχνουν να μπορούν να ανακόψουν αποτελεσματικά τις μεικτές μεταναστευτικές ροές, ενώ την ίδια στιγμή για ορισμένους πολιτικούς, κόμματα κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και think tanks η πολιτική της Αυστραλίας θα μπορούσε να αποτελέσει παράδειγμα και να υιοθετηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η έρευνα εστίασε στη διερεύνηση της δυνατότητας εφαρμογής μιας τέτοιας πολιτικής, καθώς και στην ανάδειξη των θετικών σημείων και αρνητικών επιπτώσεων για την Ένωση.

Στο πλαίσιο αυτό και προκειμένου να εξεταστεί η προοπτική εφαρμογής μιας τέτοιας πολιτικής στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, η εργασία ξεκινά στο Πρώτο Μέρος με την καταγραφή της πορείας και του περιεχομένου του ισχύοντος κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και συγκεκριμένα της ιστορικής του διαμόρφωσης, του νομικού του πλαισίου, των στόχων που έχει θέσει, των αποτελεσμάτων που έχουν καταγραφεί ως τώρα και των σοβαρών αδυναμιών και παθογενειών οι οποίες ήρθαν στην επιφάνεια από τη πρόσφατη προσφυγική κρίση.

Στο Δεύτερο Μέρος η έρευνα εστιάζει στην εξέταση της εξωεδαφικής πολιτικής διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών από την Αυστραλία. Πιο συγκεκριμένα διερευνάται η ιστορική διαμόρφωση, οι κύριες πτυχές αυτής και τα αποτελέσματα που έχει επιφέρει στο σύστημα της χώρας, αλλά και τα σοβαρά νομικά ζητήματα που έχουν ανακύψει σε συνάρτηση με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας και τα οποία έχουν δεχθεί έντονη κριτική από τη διεθνή κοινότητα.

Το Τρίτο Μέρος της έρευνας ουσιαστικά αναφέρεται στους τρόπους με τους οποίους το ΚΕΣΑ θα μπορέσει να γίνει περισσότερο αποτελεσματικό, προκειμένου να

διαχειριστεί επαρκέστερα μια μελλοντική κρίση από αθρόα προσέλευση μεικτών μεταναστευτικών ροών προς το έδαφος της Ε.Ε.

Ως εκ τούτου διαιρείται σε δύο υπομέρη, όπου στο πρώτο διερευνάται η δυνατότητα προσαρμογής μιας πολιτικής στα πρότυπα του συστήματος της Αυστραλίας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Συγκεκριμένα, τι νομικά ή διαχειριστικά κωλύματα θα μπορούσαν προκύψουν, αν θα ήταν εφικτό να ξεπεραστούν και τι συνέπειες θα επέφερε τόσο στο ευρωπαϊκό κεκτημένο, όσο και στις εγγυήσεις διασφάλισης των δικαιωμάτων των προσφύγων και μεταναστών.

Ακολούθως, στο δεύτερο υπομέρος και αφού η μελέτη έχει αποφανθεί για τη δυνατότητα ή μη προσαρμογής του συστήματος εξωεδαφικής εξέτασης στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, η έρευνα προχωρά σε επιμέρους στοχευμένες προτάσεις βελτίωσης της αποδοτικότητας του ΚΕΣΑ. Το εν λόγω υπομέρος ολοκληρώνεται με μια σύντομη παρουσίαση και κριτική θεώρηση της νέας δέσμης προτάσεων της Επιτροπής που συνιστά τη βάση συζήτησης για το νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου της Ε.Ε.

Άλλωστε, ενώ η επιλογή υιοθέτησης της πολιτικής της Αυστραλίας από κάποιους εξακολουθεί να παραμένει στο συρτάρι της Ε.Ε, η ίδια μέσα από ιδιαίτερα αργές διεργασίες έχει δρομολογήσει τη μετεξέλιξη του ΚΕΣΑ προκειμένου αυτό να αποτελέσει πράγματι ένα κοινό σύστημα ασύλου με ενιαία δεσμευτικούς κανόνες. Μέχρι στιγμής ωστόσο⁴, αυτό που χαρακτηρίζει όλη τη διαδικασία είναι η απουσία και απροθυμία συνεννόησης ανάμεσα στα κράτη μέλη για τη νέα μορφή του ΚΕΣΑ, η οποία σε πρώτη φάση έχει οδηγήσει την Ε.Ε στο να υιοθετήσει μια ασυνήθιστα συντηρητική αντίδραση με έμφαση στη διατήρηση της ασφάλειας.

Και παρότι σήμερα οι μεικτές μεταναστευτικές ροές προς την Ε.Ε έχουν μειωθεί πολύ από την υιοθέτηση της Ατζέντας για τη Μετανάστευση και έπειτα, στην πραγματικότητα δεν έχει ακόμη δημιουργηθεί ένα σαφές και σταθερό πλαίσιο για το νέο ΚΕΣΑ. Μεγάλο ερωτηματικό αποτελεί και η μορφή που αυτό θα πρέπει να έχει καθώς τα επιμέρους συμφέροντα των κρατών μελών βρίσκονται σε αντιπαράθεση.

Με το βλέμμα στο μέλλον, η Ε.Ε οφείλει να οδεύσει προς τη νέα εποχή λαμβάνοντας υπόψη της δύο παραμέτρους. Η πρώτη έχει να κάνει με τις σύγχρονες

⁴ Το κυρίως κείμενο της μελέτης έχει ολοκληρωθεί το 2022.

απαιτήσεις και την ανάγκη αποτελεσματικής ανταπόκρισης σε αυτές έχοντας ως οδηγό το προηγούμενο της αποτυχίας του 2015, ενώ η δεύτερη με τη διαφύλαξη και τον απόλυτο σεβασμό του κοινοτικού κεκτημένου, το οποίο τη διακρίνει σε σχέση με άλλα διεθνή περιβάλλοντα.

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΤΟ ΚΟΙΝΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΣΥΛΟΥ

Εισαγωγή

Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου αποτελεί δίχως καμία αμφιβολία το πληρέστερο και το πλέον προχωρημένο από πλευράς ενσωμάτωσης των διεθνών δεσμεύσεων και εφαρμογής επιπρόσθετων περιφερειακών νομικών εγγυήσεων, σύστημα ασύλου παγκοσμίως.

Το εν λόγω σύστημα βρίσκεται ακόμη σε δυναμική πορεία διαμόρφωσης. Έχει τις ρίζες του πίσω στη Συνθήκη του Άμστερνταμ και έχει απαιτήσει δεκαετίες προσπάθειών, διαβουλεύσεων, διαπραγματεύσεων και αμοιβαίων συμβιβασμών μέχρι να θεμελιωθεί σταδιακά και να λάβει τη μορφή που έχει σήμερα.

Η δέσμη των νομικών εγγυήσεων αλλά και των θεσμικών δρώντων που περιλαμβάνονται σε αυτό, διασφαλίζουν σε αρκετά μεγάλο βαθμό την ενιαία και ισότιμη διαχείριση ενός αιτήματος διεθνούς προστασίας από όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. Η διαχείριση αυτή αφορά τόσο τη διαδικασία που ακολουθείται κατά την εξέταση του αιτήματος αυτού, όσο και το περιεχόμενο των εννοιών, των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που απορρέουν για τα κράτη και τους αιτούντες.

Ωστόσο, παρά την αξιοθαύμαστη πρόοδο που έχει συντελεστεί όλα αυτά τα χρόνια στην πορεία διαμόρφωσης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, η οποία το έχει καταστήσει όχι μόνο το πλέον αποτελεσματικό αλλά και το πλέον θελκτικό προς τους αιτούντες διεθνή προστασία, λόγω των δικαιωμάτων και των διαδικαστικών εγγυήσεων που τους διασφαλίζει, το εν λόγω σύστημα βρέθηκε υπό σοβαρή κρίση και αμφισβήτηση κατά την προσφυγική-μεταναστευτική κρίση του 2015.

Οι δομικές αδυναμίες του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου έθεσαν υπό αμφισβήτηση τη δυνατότητα ανταπόκρισης του στις σύγχρονες διεθνείς προκλήσεις. Στο επίκεντρο της κριτικής βρέθηκε η έλλειψη ενός υποχρεωτικού συστήματος επιμερισμού των βαρών μεταξύ των κρατών μελών από τις πιέσεις που

ασκούσαν οι υπέρμετρα αυξημένες ροές, καθώς και οι αποκλίσεις στην εφαρμογή των κοινοτικών Οδηγιών από τα εθνικά συστήματα των κρατών μελών.

Η Ε.Ε βρέθηκε να πρέπει με τα μέσα που είχε στη διάθεση της να ανταποκριθεί σε μια κρίση συστημική αλλά και πολιτική. Προκειμένου να ανταπεξέλθει προχώρησε στη λήψη ad hoc μέτρων και ανέβαλε για το εγγύς μέλλον τη συζήτηση αναμόρφωσης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και του προσδιορισμού των μέτρων τα οποία θα έπρεπε να υιοθετήσει. Ο στόχος πλέον είναι το πλαίσιο που με τόσο κόπο έχει διαμορφωθεί όλα αυτά τα χρόνια να μετεξελιχθεί ουσιαστικά, αντί να καταρρεύσει από τους ισχυρούς κλυδωνισμούς που δέχτηκε όλο αυτό το διάστημα.

Κεφάλαιο Α'

Η γέννηση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ)

Εισαγωγή

Η ανάγκη σύστασης από όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε, ενός ενιαίου⁵ τρόπου καθώς και ενός επιπέδου διαχείρισης των αιτούντων διεθνή προστασία που καταφθάνουν στο έδαφος της, οδήγησε στη βαθμιαία δημιουργία του ΚΕΣΑ. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ και συγκεκριμένα το άρθρο 73(i) είναι εκείνο που έθεσε τις απαραίτητες βάσεις για τη σταδιακή καθιέρωση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ο οποίος μεταξύ άλλων θα περιλαμβάνει και τον τομέα του ασύλου.

Η επίτευξη, αρχικά, ενός ελάχιστου επιπέδου προτύπων αποτέλεσε τη λεγόμενη «πρώτη γενιά» εργαλείων του ΚΕΣΑ. Τα ελάχιστα κοινά πρότυπα μετατράπηκαν σε κοινούς δεσμευτικούς κανόνες, έπειτα από την υιοθέτηση της Συνθήκης της Λισαβώνας.

Ο μακροπρόθεσμα προσδιορισμένος στόχος είναι η σύσταση μιας κοινής διαδικασίας χορήγησης ασύλου και ενός ομοιόμορφου καθεστώτος για τους δικαιούχους διεθνή προστασία. Το καθεστώς αυτό θα αφορά είτε τους δικαιούχους προσφυγικού καθεστώτος για όσα άτομα υφίστανται δίωξη στη χώρα καταγωγής τους, είτε τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας για όσα άτομα υφίστανται κινδύνους οι οποίοι δεν εμπίπτουν στο πεδίο της Σύμβασης της Γενεύης, σύμφωνα με όσα αποτυπώνονται στο άρθρο 78(2) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε (TFEU), υπό το πνεύμα της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών⁶.

⁵ Στο σημείο αυτό θα πρέπει να διευκρινιστεί πως οι όροι κοινό, ενιαίο και ομοιόμορφο χρησιμοποιούνται ισοδύναμα στο κείμενο κατά την αναφορά στο ΚΕΣΑ.

⁶ Βλ. Wagner, M., and Baumgartner, P., "Expert Voice: In search for a vision of the Common European Asylum System (CEAS), *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, [website], 2019, https://www.icmpd.org/news-centre/news-detail/expert-voice-in-search-for-a-vision-of-the-common-european-asylum-system-ceas/?utm_source=CleverReach+GmbH+&utm_medium=email&utm_campaign=25-06-2019+Newsletter+June%2FJuly+2019+&utm_content=Mailing_11438718 (πρόσβαση 29 Σεπτεμβρίου 2023).

A. 1. Ο λόγος για τον οποίο αναφερόμαστε σε ΚΕΣΑ

Η απόφαση σε ευρωπαϊκό επίπεδο να εγκαταλειφθούν σταδιακά οι επιμέρους εθνικές πολιτικές αναφορικά με τον τρόπο διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και να υιοθετηθεί μια ενιαία ευρωπαϊκή πολιτική, η οποία θα προάγει την εναρμόνιση, την ενότητα και την ιεράρχηση των αρμοδιοτήτων, έδωσε περιεχόμενο στην έννοια του ΚΕΣΑ⁷.

Το ΚΕΣΑ περιλαμβάνει ένα πολύ φιλόδοξο σχέδιο που όμοιο του δεν εντοπίζεται σε άλλες παγκόσμιες περιφέρειες, έχοντας ως στόχο του την καθιέρωση ενός πραγματικά κοινού συστήματος⁸.

Τα επιμέρους κράτη-μέλη της Ε.Ε μέσα από τα προγράμματα που έχουν τεθεί σε εφαρμογή, έπειτα από τα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων και τις εκάστοτε Συνθήκες, έχουν αναλάβει αντίστοιχες δεσμεύσεις σε ότι έχει να κάνει με τους βασικούς στόχους, τη διαμόρφωση των προτεραιοτήτων και το σύνολο των αξιών που περιβάλλουν το ΚΕΣΑ.

Αναφερόμαστε σε ένα ΚΕΣΑ καθότι στη διαμόρφωση του λαμβάνουν μέρος όχι μόνο τα κράτη-μέλη της Ε.Ε αλλά τα ίδια τα όργανα και το Δικαστήριο της (ΔΕΕ). Χαρακτηριστικά θα πρέπει να αναφερθεί πως οι στόχοι που θέτουν τα επιμέρους προγράμματα για τη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ εποπτεύονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία έχει μεταξύ άλλων και το ρόλο του θεματοφύλακα των ευρωπαϊκών Συνθηκών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη σειρά του μέσω της διαδικασίας συναπόφασης συμμετέχει στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι που τίθενται κατά καιρούς, ενώ το ΔΕΕ με την ερμηνεία και τις αποφάσεις του εξασφαλίζει τη συμμόρφωση των κρατών-μελών με τους κοινούς στόχους του καθώς και την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Τέλος, συμμετοχή στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ έχουν και άλλοι δρώντες όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, το ΕΔΔΑ αλλά και η ίδια η κοινωνία των πολιτών.

⁷ Βλ. Schotel, B., Legal Protection as Competition for Jurisdiction: The Case of Refugee Protection through Law in the Past and at Present, *Leiden Journal of International Law*, 31(1), 2018, p. 9-32.

⁸ Βλ. Chetail, V., "The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?". In *The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?*. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 2016.

A. 2. Η λογική και οι επιδιωκόμενοι στόχοι της Ε.Ε πίσω από τη σύσταση του ΚΕΣΑ

Ήδη από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ η διαμόρφωση ενός ΚΕΣΑ αποτέλεσε το μέσο εκείνο για την επίτευξη ενός κοινού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ε.Ε, μέσω του οποίου θα διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων.

Τον Οκτώβριο του 1999 στα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε περιλήφθηκε η ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης στη λογική ότι η ελευθερία μετακίνησης πέρα από προνόμιο των υπηκόων της Ε.Ε, πρέπει να αποτελεί και δικαίωμα εκείνων που βρίσκονται αιτιολογημένα στο έδαφος της Ε.Ε ή αναζητούν πρόσβαση σε αυτό.

Η μεταφορά της αρμοδιότητας υιοθέτησης νομικά δεσμευτικών εργαλείων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα θεσπίστηκε μέσα από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Ακολούθως, στα ποικίλα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου έχουν αποτυπωθεί τόσο οι βραχυπρόθεσμοι, όσο και οι μακροπρόθεσμοι στόχοι του ΚΕΣΑ.

Τα Συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε αποτέλεσαν την έναρξη αυτής της πρακτικής από την Ε.Ε. Σύμφωνα με τα Συμπεράσματα αυτά στο ΚΕΣΑ θα έπρεπε με σαφήνεια να προσδιοριστεί το υπεύθυνο κράτος μέλος για την εξέταση μιας αίτησης διεθνούς προστασίας, να οριστούν τα ελάχιστα κοινά ευρωπαϊκά πρότυπα για μια δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου, το ελάχιστο κοινό επίπεδο συνθηκών υποδοχής καθώς και οι κανόνες για την αναγνώριση και το περιεχόμενο του προσφυγικού καθεστώτος και των λοιπών μορφών προστασίας.

Ιδιαίτερως η σύσταση μιας ενιαίας διαδικασίας ασύλου καθώς και ενός ομοιόμορφου καθεστώτος σε όλα τα κράτη μέλη για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας τέθηκαν ως κεντρικοί στόχοι στα Συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε το 1999.

Η λογική πίσω από την προτεραιοποίηση της θέσπισης μιας ενιαίας διαδικασίας ασύλου και ενός ενιαίου καθεστώτος βρίσκονταν στην πεποίθηση πως μια δίκαιη αντιμετώπιση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας θα μπορούσε να οδηγήσει στην εξάλειψη των δευτερευουσών μετακινήσεων εντός της Ε.Ε, οι οποίες αποτελούν παράγοντα έλξης για τους αιτούντες διεθνή προστασία. Για το λόγο αυτό,

απαραίτητη προϋπόθεση είναι η εναρμόνιση των επιμέρους πολιτικών καθώς και των συστημάτων ασύλου των κρατών-μελών της Ε.Ε.

Η κρισιμότητα της ανάπτυξης ενός ΚΕΣΑ επαναβεβαιώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2004 στην εισαγωγή του Προγράμματος της Χάγης.

Το 2009 στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης επισημάνθηκε εκ νέου η επιτακτική ανάγκη σύστασης ενός ΚΕΣΑ με στόχο ένα ενιαίο πλαίσιο προστασίας και αλληλεγγύης, απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη του οποίου αποτελεί η εναρμόνιση της διαδικασίας χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας καθώς και το περιεχόμενο αυτού⁹.

Το ίδιο Πρόγραμμα ήρθε για να προσθέσει έναν ακόμη παράγοντα στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ και αυτός είναι η εξωτερική διάσταση που πρέπει να περιλαμβάνει. Σύμφωνα με αυτή τη νέα θεώρηση του ζητήματος για την επίτευξη ενός ΚΕΣΑ δεν αρκεί η προαγωγή της αλληλεγγύης εντός της Ε.Ε αλλά και προς τις τρίτες χώρες. Ο σκοπός αυτής της αλληλεγγύης δεν είναι άλλος από τη διαμόρφωση μιας επαρκούς βοήθειας προς τη διαχείριση των μεικτών μεταναστευτικών ροών που προέρχονται από τις χώρες αυτές.

Η συνεργασία με τις τρίτες χώρες που φιλοξενούν μεγάλους προσφυγικούς και μεταναστευτικούς πληθυσμούς είναι ένας στόχος που έχει επισημάνει πολλές φορές το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα Συμπεράσματα του, καθώς θεωρείται πως είναι θεμελιώδης για την αποτελεσματική διαχείριση των μεικτών μεταναστευτικών ροών.

Η προαναφερθείσα εξωτερική διάσταση του ΚΕΣΑ βρίσκει τη νομική της βάση στη ΣΛΕΕ και συγκεκριμένα στο άρθρο 78(2)(ζ), όπου δίνονται οι απαραίτητες αρμοδιότητες στην Ε.Ε για τη λήψη μέτρων συνεργασίας με τρίτες χώρες προέλευσης αλλά και διέλευσης αιτούντων διεθνή προστασία.

⁹ Η διάκριση των καθεστώτων που μπορούν να χορηγηθούν από την Ε.Ε ορίστηκε ρητά μερικά χρόνια αργότερα με τη Συνθήκη της Λισαβώνας, η οποία μίλησε για προσφυγικό καθεστώς καθώς και για καθεστώς επικουρικής προστασίας. Αξίζει να σημειωθεί πως τόσο το κείμενο των Συμπερασμάτων του Τάμπερε, όσο και το Πρόγραμμα της Χάγης δεν είχαν μιλήσει για διακριτά καθεστώτα παρά για ένα ενιαίο καθεστώς. Η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ε.Ε (TFEU) και συγκεκριμένα το άρθρο 78(2) ήταν αυτό που ασχολήθηκε με το ζήτημα των χορηγηθέντων καθεστώτων από την Ε.Ε καθώς και τα μέτρα που θα πρέπει να λάβει η Ε.Ε προκειμένου να προσδιορίσει τις ακριβείς προδιαγραφές για τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία.

A. 3. Οι κοινές ευρωπαϊκές αξίες και αρχές που διέπουν το ΚΕΣΑ

Οι κοινές αξίες και αρχές που μοιράζονται τα κράτη-μέλη της Ε.Ε και οι οποίες πηγάζουν από τις ευρωπαϊκές Συνθήκες διακρίνονται και επαναλαμβάνονται σε όλα τα στάδια διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ. Η Ε.Ε στηριζόμενη στις αξίες αυτές αποσκοπεί στη διασφάλιση των κοινών προτύπων για όλα τα κράτη-μέλη.

Οι ίδιες οι Συνθήκες της Ε.Ε αντικατοπτρίζουν τις θεμελιώδεις αρχές της αλληλεγγύης και του διαμοιρασμού ευθύνης μεταξύ των κρατών-μελών, αρχές οι οποίες διέπουν όλη την προσπάθεια σύστασης της πολιτικής ασύλου της Ε.Ε.

Η μέριμνα από τα κράτη-μέλη να ενσωματώσουν τις αρχές αυτές στα κείμενα που διαμορφώνουν το ΚΕΣΑ έχει αποδειχθεί κρίσιμης σημασίας καθώς όπως έχει αποδειχθεί οι μαζικές εισροές αιτούντων διεθνή προστασία δεν επιβαρύνουν εξίσου τα συστήματα όλων των κρατών-μελών. Η μέριμνα για τη δίκαιη πολιτική ασύλου που θα οδηγήσει σε πιο αποτελεσματική διαχείριση και περισσότερο ανθρώπινες συνθήκες για τους αιτούντες είναι ένα ζήτημα που επισημάνθηκε ιδιαίτερα από την Επιτροπή το 2015 στην Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση, όπως θα αναπτυχθεί στη συνέχεια.

A. 3. (α) Οι αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών στο πεδίο του ασύλου και η πρακτική εφαρμογή τους.

Η αλληλεγγύη και η δίκαιη κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών της Ε.Ε αποτελούν θεμελιώδεις αρχές του οικοδομήματος του ΚΕΣΑ.

Όπως προαναφέρθηκε, η μνημόνευση των αρχών αυτών συναντάται στο σύνολο της πορείας διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ ήδη από τα Συμπεράσματα του Τάμπερε, το Πρόγραμμα της Χάγης και το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, μέχρι την αποτύπωση τους στο άρθρο 80 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε (TFEU)¹⁰.

Η πρακτική αποτύπωση της εφαρμογής της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης εφαρμογής στο ΚΕΣΑ εντοπίζεται στη συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών μέσω της ανταλλαγής τεχνογνωσίας και πληροφοριών, της κατάρτισης πλάνων και

¹⁰ Βλ. Van Selm J. and Tsolakis E., "The enlargement of an Area of Freedom, Security and Justice: Managing Migration in a European Union of 25 Members", *Migration Policy Institute (MPI) Policy Brief*, No. 4, May 2004.

πρακτικών εργαλείων και της υποστήριξης της λειτουργίας του EASO (European Asylum Support Office, νυν EUAA)¹¹.

Το 2001 υιοθετήθηκε η Οδηγία Προσωρινής Προστασίας 2001/55/EC. Σκοπό της είχε την εξεύρεση λύσης για την αποτελεσματική διαχείριση των εκτοπισμένων από την πρώην Γιουγκοσλαβία και το Κόσοβο καθώς και την παροχή προσωρινής προστασίας από τα κράτη-μέλη της Ε.Ε.¹². Η εν λόγω πράξη αποτελεί την πρώτη καταγεγραμμένη προσπάθεια από την Ε.Ε για πρακτική εφαρμογή της αλληλεγγύης και του δίκαιου καταμερισμού ευθυνών. Στο ίδιο πλαίσιο, η πλέον πρόσφατη και εξαιρετικής σημασίας προσπάθεια εντοπίζεται το 2015 στην κορύφωση της προσφυγικής κρίσης στην Ε.Ε., όταν το Συμβούλιο της Ε.Ε δρώντας υπό τα άρθρα 78(3) και 80 της ΣΛΕΕ, έλαβε δύο αποφάσεις με σκοπό να στηρίζει την Ελλάδα και την Ιταλία στη διαχείριση των αυξημένων ροών που δέχονταν στο έδαφος τους¹³.

Το σύστημα του Κανονισμού Δουβλίνο με στη σειρά του παρότι αποτελεί θεμέλιο λίθο του ΚΕΣΑ, σύμφωνα με το πώς μνημονεύεται στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, στην πράξη αποδεικνύεται πως στις περιπτώσεις μαζικών αφίξεων, όπως αυτή του 2015, αδυνατεί να εξασφαλίσει τη δίκαιη και βιώσιμη λύση, όπως αυτή αποτυπώνεται στα κείμενα των Συνθηκών. Η αδυναμία του Συστήματος Δουβλίνου έχει οδηγήσει στη διαμορφωθείσα κατάσταση στην οποία ορισμένα μόνο κράτη και ιδίως τα κράτη στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε έχουν επιφορτιστεί με το έργο της διαχείρισης της συντριπτικής πλειοψηφίας των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, όπως θα αναπτυχθεί περαιτέρω στη συνέχεια.

¹¹ Ενδεικτικό παράδειγμα έμπρακτης αποτύπωσης της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών αποτελεί ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης, προετοιμασίας και διαχείρισης κρίσεων (ο οποίος βασίζει τη σύστασή του στο άρθρο 80 της ΣΛΕΕ σύμφωνα με τα οριζόμενα στο προοίμιο του Κανονισμού Δουβλίνο 3) που αποτυπώνεται στο άρθρο 33 του Κανονισμού Δουβλίνο 3. Μέσω του μηχανισμού αυτού ένα κράτος μέλος που μπορεί να έχει το σύστημα ασύλου του κάτω από ιδιαίτερη πίεση, δέχεται συστάσεις από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προκειμένου να προετοιμάσει ένα σχέδιο προληπτικής δράσης, στην κατάρτιση του οποίου δύναται να ζητήσει τη βοήθεια τόσο της ίδιας της Επιτροπής, όσο και άλλων κρατών μελών καθώς και οργάνων της Ε.Ε.

¹² Η χρήση του όρου Ε.Ε γίνεται και για την περίοδο πριν το 2009 και την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβώνας με την οποία μεταξύ άλλων αντικαταστάθηκε ο όρος «κοινότητα» από τον όρο «ένωση» σε ολόκληρο το κείμενο της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΤFEU).

¹³ Η πρώτη ήταν η 2015/1523 και η δεύτερη η 2015/1601 μέσω των οποίων συνέστησε έναν έκτακτο μηχανισμό μετεγκατάστασης για 160.000 αιτούντες διεθνή προστασία, οι οποίοι είχαν προσφύγει και επιβαρύνει δυσανάλογα τα συστήματα ασύλου της Ελλάδας και της Ιταλίας οι οποίες δεσμευόμενες από τις διατάξεις του Κανονισμού Δουβλίνου ήταν αποκλειστικώς αρμόδιες για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου των αιτούντων αυτών. Για λεπτομέρειες βλ. Κεφάλαιο Ε', Ε.2.Β.(2).

Η διασφάλιση του σεβασμού των αρχών της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών ενισχύεται και με τη νομολογία του ΔΕΕ. Οι αποφάσεις του δικαστηρίου διασφαλίζουν το σεβασμό του διαμορφωθέντος νομικού πλαισίου του ΚΕΣΑ από το σύνολο των κρατών-μελών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η απόφαση του για τις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15 (Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου)¹⁴ στο πλαίσιο θέσπισης προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας (ΕΕ 2015, L 248, σ. 80), στην οποία επιβεβαίωσε πως ο σεβασμός των αρχών της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών αποτελεί υποχρέωση τους ιδιαίτερα όταν ένα εξ αυτών βρίσκεται σε επείγουσα κατάσταση¹⁵.

A. 3. (β) Ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως πυρήνας του ΚΕΣΑ.

Η ΣΕΕ και συγκεκριμένα το άρθρο 2 αναφέρει πως ο σεβασμός στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια, την ελευθερία, τη δημοκρατία, την ισότητα, το κράτος δικαίου και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, μεταξύ των οποίων και εκείνων των ατόμων που ανήκουν σε μειονότητες αποτελούν τις βασικές αξίες της Ε.Ε.

Επιπρόσθετα, στο άρθρο 6(1) και (3) αναφέρεται πως η Ε.Ε αναγνωρίζει τα δικαιώματα που πηγάζουν από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, καθώς και τα θεμελιώδη δικαιώματα που πηγάζουν από την ΕΣΔΑ¹⁶.

Η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ε.Ε (ΤFEU) με τη σειρά της και πιο συγκεκριμένα τα άρθρα 67(1) και (2) αναφέρουν ότι η Ε.Ε συγκροτεί χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης με σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα και στη δίκαιη αντιμετώπιση των υπηκόων τρίτων χωρών, ενώ στο άρθρο 78(1) της ίδιας

¹⁴ Στην εν λόγω απόφαση το ΔΕΕ προχώρησε σε απόρριψη των προσφυγών των δύο αυτών κρατών μελών, κάνοντας στο σκεπτικό του μνεία στο άρθρο 78(3) της ΣΛΕΕ (αναφορά στην αλληλεγγύη ως αρχή της Ε.Ε γίνεται και στη ΣΕΕ).

¹⁵ Βλ. Moreno-Lax, V., *Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24(5), 2017, 740–762. <https://doi.org/10.1177/1023263X17742338> (πρόσβαση 30 Ιουλίου 2023)

¹⁶ Βλ. Costello, C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, 2016.

Συνθήκης αναφέρεται ότι η ανάπτυξη του ΚΕΣΑ εξασφαλίζει το σεβασμό της αρχής της μη-επαναπροώθησης και όσων ορίζονται στη Σύμβαση της Γενεύης¹⁷.

A. 4. Η ιστορική διαδρομή διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ

Η θέσπιση ενός πραγματικά κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου αποτελεί μια διαδικασία, η οποία βρίσκεται σε μια συνεχή αναμόρφωση και εξέλιξη, προσπαθώντας να επιτύχει το μέγιστο επίπεδο σύγκλισης αναπροσαρμόζοντας το περιεχόμενο της στις συνεχείς προκλήσεις. Όπως προαναφέρθηκε, οι ευρωπαϊκές Συνθήκες είναι αυτές που προσδιορίζουν το περιεχόμενο του ΚΕΣΑ, ενώ αντίστοιχα τα συμπεράσματα των Συμβουλίων χαράσσουν τους στόχους των πολιτικών.

Η προσπάθεια σύστασης ενός ΚΕΣΑ χαρακτηρίζεται ως μια σχετικά πρόσφατη προσπάθεια συγκρινόμενη με άλλες περιφερειακές προσπάθειες που υιοθετήθηκαν προκειμένου να προστατευθούν οι πρόσφυγες και να διαχειριστούν τα αιτήματα διεθνούς προστασίας. Χαρακτηριστικά θα πρέπει να αναφερθεί πως η Αφρική καθώς και η Λατινική Αμερική είχαν προχωρήσει στην υιοθέτηση εργαλείων μερικές δεκαετίες πριν, με τη Σύμβαση που διέπει τις συγκεκριμένες πτυχές των προβλημάτων των προσφύγων στην Αφρική¹⁸ το 1969, καθώς και τη Διακήρυξη της Καρθαγένης για τους Πρόσφυγες το 1984¹⁹ συνεπικουρούμενες από μερικά ακόμη συμπληρωματικά εργαλεία να αποτελούν τις πρώτες επίσημα καταγεγραμμένες περιφερειακές προσπάθειες. Το γεγονός ότι παρατηρήθηκε η ανάπτυξη τέτοιων νομικών εργαλείων σε περιφέρειες εκτός Ε.Ε, οφείλεται στο γεγονός ότι την περίοδο εκείνη παρατηρούνταν μια ανισομερής κατανομή προσφύγων και αιτούντων διεθνή προστασία μεταξύ των ανεπτυγμένων και αναπτυσσόμενων κρατών²⁰.

¹⁷ Ενδεικτικά χαρακτηριστικά παραδείγματα πρακτικής εφαρμογής αποτελούν η διασφάλιση ότι η διαδικασία ασύλου είναι αυτή που κρίνει εάν κάποιος είναι δικαιούχος προσφυγικού καθεστώτος ή επικουρικής προστασίας (...), ότι ο κάθε άνθρωπος που βρίσκεται σε ανάγκη διεθνούς προστασίας δικαιούται αποτελεσματική πρόσβαση σε διαδικασία ασύλου (...), ότι οι αιτούντες έχουν το δικαίωμα ενημέρωσης για την πορεία της υπόθεσης τους και της έκβασης αυτού (...), ότι όλοι οι αιτούντες έχουν το δικαίωμα άσκησης πραγματικής προσφυγής και παραμονής στο κράτος μέχρι την έκδοση της τελεσίδικης απόφασης (...) κ.α.

¹⁸ Βλ. Organization of African Unity (OAU), Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ("OAU Convention"), 10 September 1969, 1001 U.N.T.S. 45.

¹⁹ Βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*, June 2013, PPLA/2013/03.

²⁰ Βλ. Chetail, V., "The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?", p.3

Παρά το γεγονός πως η ιδρυτική Συνθήκη της Ρώμης δεν έκανε καθόλου αναφορά στα ζητήματα του ασύλου και της μετανάστευσης, η μνεία αναφορικά με την ανάγκη σύστασης εσωτερικής νομοθεσίας παράλληλα με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας έγινε για πρώτη φορά το 1974 στη Σύνοδο Κορυφής των ευρωπαίων ηγετών στο Παρίσι. Τότε δόθηκε το έναυσμα για μια σταδιακή εναρμόνιση της νομοθεσίας που περιβάλλει τους αλλοδαπούς και τη κατάργηση του ελέγχου διαβατηρίων εντός της Κοινότητας²¹.

Η υπογραφή της Συνθήκης του Σένγκεν το 1990 καθιέρωσε τον λεγόμενο χώρο Σένγκεν ο οποίος προσδιορίζει την ελεύθερη μετακίνηση προσώπων στα κράτη-μέλη του. Ο χώρος είχε «εγκαινιαστεί» το 1985 μέσα από τη συμφωνία των χωρών Benelux, Γερμανίας και Γαλλίας, για να δημιουργηθεί έναν χρόνο αργότερα, το 1986 μέσα από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Μέχρι αυτή τη θεσμική καθιέρωση, όλα τα ζητήματα που ανέκυπταν έως τότε επιλύονταν μέσα από διακρατικές συμφωνίες, σε ένα πλαίσιο διμερές παρά ευρωπαϊκό.

Μόλις το 1992 συναντάμε για πρώτη φορά επίσημη αναφορά για την ανάγκη σύστασης μιας ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου και αυτή είναι στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, στην οποία γινόταν αναφορά στις διακυβερνητικές μεθόδους οι οποίες θα έδιναν ώθηση στη διαμόρφωση της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής. Η πολιτική ασύλου θεωρήθηκε ως ένα ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος εντός του τρίτου πυλώνα, το οποίο υπάγεται στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων²².

Η Ευρώπη στα μέσα της δεκαετίας το '90 βρέθηκε αντιμέτωπη με μεγάλες γεωπολιτικές μεταβολές λόγω της κατάρρευσης των κομμουνιστικών καθεστώτων, οι οποίες προκάλεσαν κατακόρυφη αύξηση των αιτούντων διεθνή προστασία²³. Ως εκ τούτου ήταν πλέον αναπόφευκτη η εκκίνηση μιας συζήτησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με την αναγκαιότητα σύστασης ενός ΚΕΣΑ.

²¹ Βλ. Communiqué, Paris Summit of the Heads of State or Government, 9–10 December 1974, para 10.

²² Βλ. Guild, E., The Europeanisation of Europe's Asylum Policy, *International Journal of Refugee Law*, Volume 18, Issue 3-4, September/December 2006, p. 630–651.

²³ Βλ. Kraler, A. & Rogoz, M., “Irregular migration in the European Union since the turn of the millennium –development, economic background and discussion”, *Database on Irregular Migration*, Working paper 11/2011, p. 4, available at: http://irregular-migration.net/fileadmin/irregularmigration/dateien/4.Background_Information/4.7.Working_Papers/WP10_2011_Kraler_Rogoz_Europe_IrregularMigration_Dec11_fin.pdf. (πρόσβαση 30 Ιουλίου 2023).

Το 1997 ήταν η Συνθήκη του Άμστερνταμ εκείνη που αποτύπωσε το πρώτο μεγάλο βήμα για την καθιέρωση του ΚΕΣΑ, καθώς μεταφέρθηκε πλέον στην ευρωπαϊκή κοινότητα η αρμοδιότητα αναφορικά με την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου. Η μεταφορά αυτή δημιούργησε την απαραίτητη νομική προϋπόθεση προκειμένου να είναι εφικτή η υιοθέτηση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας αναφορικά με ζητήματα ασύλου. Έκτοτε άνοιξε ο δρόμος για τη θέσπιση των εργαλείων που αποτέλεσαν την πρώτη γενιά και εξασφάλισαν ένα ελάχιστο επίπεδο εγγυήσεων και κοινών προτύπων. Η δεύτερη γενιά η οποία συνιστά το παρόν καθεστώς, έχει τη βάση της στο άρθρο 78(2) της ΣΛΕΕ.

Έχουν επιχειρηθεί πολλές προσπάθειες ομαδοποίησης και αποτύπωσης των διαφόρων σταδίων εξέλιξης του ΚΕΣΑ, οι οποίες δεν συμπίπτουν καθότι δεν είναι απολύτως διακριτό το ακριβές σημείο μετάβασης από το ένα στάδιο στο επόμενο. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, διαχωριστική γραμμή αποτελεί η δεσμευτικότητα των κειμένων που έχουν υιοθετηθεί. Με βασικό κριτήριο αυτό, θα μπορούσε να καταγραφεί ένας διαχωρισμός σε τρία βασικά στάδια με το 1999 να αποτελεί πάντοτε το σημείο έναρξης.

A. 4. (α) Το 1^ο στάδιο διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ (1999-2007): Από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στο Πρόγραμμα της Χάγης.

Όπως προαναφέρθηκε, η Συνθήκη εκείνη που αποτέλεσε τη βάση για την έναρξη δημιουργίας του ΚΕΣΑ, ήταν η Συνθήκη του Άμστερνταμ η οποία υπεγράφη το 1997 και τέθηκε σε ισχύ τον Μάιο του 1999. Στα πλαίσια της Συνθήκης αυτής τα ζητήματα ασύλου μετατοπίστηκαν από τον τρίτο πυλώνα, της διακυβερνητικής συνεργασίας στον πρώτο πυλώνα, ήτοι στην αρμοδιότητα της κοινότητας²⁴. Με τον τρόπο αυτό δόθηκε η δυνατότητα στα όργανα της Ε.Ε να προχωρήσουν στην υιοθέτηση νομικά δεσμευτικών εργαλείων στον τομέα της παροχής ασύλου για πρώτη φορά έως τότε, υπό την προϋπόθεση ότι για την υιοθέτηση τους θα έχει προηγηθεί ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου, δίνοντας με τον τρόπο αυτό το έναυσμα για την δραματική ανάπτυξη της διαδικασίας εναρμόνισης. Τα κράτη ξεκίνησαν να εργάζονται από κοινού προς την κατεύθυνση της δημιουργίας μιας εναρμονισμένης

²⁴ Βλ. Chetail, V., p.9.

πανευρωπαϊκής προσέγγισης για τη διαχείριση των αιτούντων διεθνή προστασία καθώς και των προσφύγων μέσω δίκαιων, σταθερών και αποτελεσματικών διαδικασιών βασιζόμενων στην εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 αναφορικά με το καθεστώς των Προσφύγων και το Πρωτόκολλο αυτής του 1967²⁵.

Εντός 5 ετών από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης, τα κράτη μέλη της Ε.Ε θα έπρεπε να υιοθετήσουν τα κατάλληλα εκείνα νομοθετικά μέτρα στον τομέα του ασύλου που να αφορούν α) τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους για την εξέταση μιας αίτησης διεθνούς προστασίας, β) τις συνθήκες υποδοχής, γ) τα προαπαιτούμενα αναγνώρισης ενός ατόμου ως πρόσφυγα, δ) τις διαδικασίες ασύλου, ε) την προσωρινή προστασία, καθώς και στ) την κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών.

Από τη στιγμή που η δυνατότητα θέσπισης τέτοιων πολιτικών μεταβιβάστηκε στην Ε.Ε, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε το πρώτο Πρόγραμμα πενταετούς διάρκειας. Το Πρόγραμμα του Τάμπερε, ήταν εκείνο το οποίο στην πραγματικότητα προσδιόρισε τον «χάρτη» των πολιτικών προτεραιοτήτων στο ευρύτερο πλαίσιο θέσπισης ενός ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μέσω ενός πλαισίου πολιτικών προτεραιοτήτων και προτάσεων, παρά μέσω αυστηρά δεσμευτικών κειμένων²⁶.

Το εν λόγω πενταετές πρόγραμμα αποτέλεσε ιδιαίτερο σημείο αναφοράς καθότι για πρώτη φορά βλέπουμε στην πράξη την προσπάθεια ενσωμάτωσης ενός νέου πεδίου πολιτικής δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων σε ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο. Επιπλέον, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής προσπάθησαν, παρά τις διαφορετικές τους εμπειρίες και επιδιώξεις, να βρουν έναν κοινό τόπο για τη χάραξη

²⁵ Βλ. Gleeson, M., "Factsheet: European Asylum Law. The Common European asylum system", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2016, http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/factsheet_european_asylum_law.pdf, (πρόσβαση 28 Μαΐου 2023).

²⁶ Βλ. Collet, E., "The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans", *Migration Policy Institute*, 2010, available at: <http://www.migrationpolicy.org/article/europeanunions-stockholm-program-less-ambition-immigration-and-asylum-more-detailed-plans>. (πρόσβαση 30 Ιουλίου 2023)

μιας ενιαίας πολιτικής η οποία θα «άγγιζε» ξεκάθαρα ευαίσθητα πεδία της εθνικής κυριαρχίας²⁷.

Στα Συμπεράσματα του Προγράμματος του Τάμπερε επιβεβαιώθηκε πλήρως το δικαίωμα στο αίτημα για άσυλο αλλά και η απόλυτη ανάγκη για τη θέσπιση ενός ΚΕΣΑ βασιζόμενου στις αρχές της Σύμβασης της Γενεύης με κεντρική αυτή της μη-επαναπροώθησης. Στο σημείο αυτό έγινε για πρώτη φορά ξεκάθαρη αναφορά στην ίδια την ιδέα του ΚΕΣΑ, κάτι το οποίο δεν είχε συμβεί ούτε στο κείμενο της Συνθήκης του Άμστερνταμ, αποτελώντας έτσι το «ιδρυτικό κείμενο» του όρου. Στο κείμενο των Συμπερασμάτων έγινε ιδιαίτερη μνεία στην αναγκαιότητα προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση ενός αιτήματος ασύλου, των ελάχιστων κοινών προτύπων για τις διαδικασίες ασύλου, τις συνθήκες υποδοχής, τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα καθώς και το περιεχόμενο αυτού. Η διαδικασία θα λάμβανε χώρα σε δύο κύρια στάδια και πιο συγκεκριμένα αρχικά την άμεση υιοθέτηση των απαραίτητων κειμένων για τον προσδιορισμό των προαναφερθέντων ζητημάτων και ακολούθως περισσότερο μακροπρόθεσμα οι κοινοτικοί αυτοί κανόνες θα οδηγούσαν σε μια κοινή κοινοτική διαδικασία ασύλου που θα κατέληγε σε ένα ομοιόμορφο καθεστώς για όσους δικαιούνται άσυλο με ισχύ σε όλη την έκταση της Ε.Ε²⁸. Παράλληλα με τη δημιουργία μιας ενιαίας διαδικασίας ασύλου, το κείμενο των Συμπερασμάτων του Τάμπερε όρισε τις μετέπειτα πολιτικές για την ανάπτυξη συνεργασιών με τρίτες χώρες, για την ανάπτυξη πολιτικών νόμιμης μετακίνησης και διαφύλαξης των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε²⁹.

Ακολούθως, το 2001 υπεγράφη η Συνθήκη της Νίκαιας η οποία τέθηκε σε ισχύ τη 1^η Φεβρουαρίου 2003 και μέσω της οποίας άρχισε να εφαρμόζεται η διαδικασία συναπόφασης και στο πεδίο του ασύλου και της μετανάστευσης μετά το τέλος του 2005, όπου υιοθετήθηκε και η Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου.

Την περίοδο 2004-2009 ένα άλλο πενταετούς διάρκειας Πρόγραμμα έλαβε χώρα, αυτό της Χάγης. Με το Πρόγραμμα αυτό προσδιορίστηκαν περαιτέρω οι

²⁷ Βλ. Collett, E., "Future EU policy development on immigration and asylum: Understanding the challenge", *MPI (Migration Policy Institute) Europe, Policy Brief Series*, Issue No.4, May 2014. (πρόσβαση 11 Νοεμβρίου 2023).

²⁸ Βλ. Chetail, V., p.11.

²⁹ Βλ. De Bruycker, P., "Towards a New European Consensus on Migration and Asylum", *EU Immigration and Asylum Law and Law*, [web blog], 2 December 2019, <http://eumigrationlawblog.eu/towards-a-new-european-consensus-on-migration-and-asylum/> (πρόσβαση 13 Δεκεμβρίου 2023).

προτεραιότητες της Ε.Ε που αποσκοπούσαν στην ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (πρώτον με την ενοποίηση του διασπασμένου αυτού χώρου στον λεγόμενο πυλώνα και δεύτερον με την εδραίωση της ελευθερίας μέσω του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των δημοκρατικών θεσμών και του κράτους δικαίου), ενώ τα κράτη μέλη κλήθηκαν να θέσουν σε εφαρμογή την πρώτη φάση των νομικά δεσμευτικών εργαλείων με τον ρόλο του ελεγκτή της ορθής εφαρμογής τους να ανήκει στην Επιτροπή³⁰.

- **Η πρώτη γενιά εργαλείων ασύλου και τα ελάχιστα πρότυπα που θεσπίστηκαν κατά τη διάρκεια του 1^{ου} σταδίου διαμόρφωσης.**

Η λεγόμενη πρώτη γενιά εργαλείων του ΚΕΣΑ είναι αυτή που όρισε τις ελάχιστες εγγυήσεις που σκόπευαν στη διασφάλιση ενός ελάχιστου πρότυπου δικαιωμάτων, χωρίς αποκλίσεις, το οποίο θα είναι κοινό σε όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 63 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε (ΤFEU), όλα τα μέτρα που θα υιοθετούνταν θα θέσπιζαν ελάχιστα πρότυπα, με μόνη εξαίρεση τους κανόνες που θα προσδιόριζαν το υπεύθυνο κράτος για την εξέταση ενός αιτήματος ασύλου. Η υιοθέτηση των ελάχιστων αυτών προτύπων δεν απαγορεύει στα κράτη-μέλη να υιοθετήσουν, εάν το επιθυμούν, ακόμη ευνοϊκότερες διατάξεις από όσες προβλέπονται στις κοινοτικές Οδηγίες, όπως ορίζεται ρητά στην Οδηγία του Συμβουλίου του 2004 αναφορικά με τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων ως προσφύγων ή προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

Το σύνολο των λεγόμενων εργαλείων της πρώτης γενιάς αποτελούν τα θεμέλια του ΚΕΣΑ και αποτελούν κοινή συνισταμένη για όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Τα εργαλεία πρώτης γενιάς αντικατοπτρίζουν την πρώτη επιτυχημένη έμπρακτη προσπάθεια για την επίτευξη εναρμόνισης των επιμέρους συστημάτων ασύλου και σχετικής νομοθεσίας των κρατών-μελών της Ε.Ε.

³⁰ Guild, E., and Carrera S., “The Hague Programme & the EU’s agenda on Freedom, Security and Justice: Delivering results for Europe’s citizens?”, *CEPS (Centre for European Policy Studies)*, 7 July 2006 (πρόσβαση 11 Νοεμβρίου 2023).

Η επίτευξη υιοθέτησης των ελάχιστων απαιτήσεων ωστόσο, παρά την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου θεσμικών και νομικών εγγυήσεων για τους εξυπηρετούμενους, δεν κατάφερε από μόνης της να εξαλείψει αποκλίσεις στη διαδικασία εφαρμογής των εργαλείων αυτών από τα κράτη-μέλη. Οι αποκλίσεις αυτές με τη σειρά τους, αποτελούν τον κύριο λόγο διατήρησης των δευτερευουσών μετακινήσεων εντός της Ε.Ε., καθότι δεν έχει επιτευχθεί η διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης από τα συστήματα του κάθε κράτους-μέλους.

Η Ε.Ε κατάφερε να υιοθετήσει έναν ουσιώδη αριθμό εργαλείων σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα και πιο συγκεκριμένα δύο Κανονισμούς και τέσσερις Οδηγίες, μέσα σε μια περίοδο πέντε ετών, ως βασικών συστατικών στοιχείων του ΚΕΣΑ.

i) Η Οδηγία Προσωρινής Προστασίας.

Στη πρώτη γενιά εργαλείων υπάγεται και η Οδηγία προσωρινής Προστασίας του 2001 (2001/55/EC), η οποία αποτελεί πραγματικό σημείο αναφοράς. Ο λόγος είναι ότι προβλέπει και θεσπίζει για πρώτη φορά μια σειρά από ελάχιστες προδιαγραφές για την παροχή προσωρινής προστασίας σε περιπτώσεις μαζικής εισροής εκτοπισθέντων, καθώς και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των υποχρεώσεων και των συνεπειών που θα προκύψουν για τα κράτη μέλη της Ε.Ε. από την εισροή αυτή. Με την Οδηγία αυτή, συστήνεται ειδικός μηχανισμός που έχει το χαρακτήρα έκτακτης ανάγκης, βασιζόμενος στην εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών. Η εν λόγω Οδηγία τέθηκε σε εφαρμογή για πρώτη φορά μόλις το 2022 με αφορμή τη στρατιωτική εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία, με σκοπό την ενιαία διαχείριση των ουκρανών εκτοπισθέντων από τα κράτη μέλη της Ε.Ε, όπως θα παρουσιαστεί στη συνέχεια.

ii) Ο Κανονισμός Δουβλίνο.

Τον Φεβρουάριο του 2003 υιοθετήθηκε ο Κανονισμός Δουβλίνου II [(EC) No 343/2003] μέσω του οποίου καθιερώθηκαν τα κριτήρια καθώς και οι μηχανισμοί εκείνοι οι οποίοι προσδιορίζουν το υπεύθυνο κράτος μέλος για την εξέταση ενός

αιτήματος ασύλου που έχει υποβληθεί από υπήκοο τρίτης χώρας σε αντικατάσταση της Σύμβασης του Δουβλίνου του 1990. Ο σκοπός υιοθέτησης ενός τέτοιου Κανονισμού είναι η εξασφάλιση ότι ένα κατατεθέν αίτημα θα εξετάζεται από ένα μόνο κράτος μέλος και τα άτομα θα εμποδίζονται από το να καταθέτουν επάλληλα αιτήματα σε διάφορες χώρες.

Ήδη το πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση αυτή είχε γίνει με την υπογραφή της Σύμβασης του Δουβλίνου το 1990 ("Dublin Convention") μέσω διακυβερνητικής συνεργασίας, ενώ το 2003 η προσπάθεια αυτή μετουσιώθηκε στην υιοθέτηση του Κανονισμού Δουβλίνο II, ο οποίος στη συνέχεια αντικαταστάθηκε με τον Κανονισμό Δουβλίνο III, που ισχύει μέχρι στιγμής, όπως θα παρουσιαστεί παρακάτω.

iii) Ο Κανονισμός Eurodac.

Μόλις το 2000 υιοθετήθηκε ο Κανονισμός Eurodac [(EC) No 2725/2000], σκοπός του οποίου ήταν και είναι η αντιπαραβολή δαχτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία ανάμεσα στα κράτη μέλη της Ε.Ε, προκειμένου να μπορεί ένα κράτος μέλος να ενημερωθεί για το αν ένα αίτημα έχει κατατεθεί προηγουμένως σε ένα άλλο κράτος, γεγονός που εξυπηρετεί τους σκοπούς και την πρακτική εφαρμογή του συστήματος Δουβλίνο.

iv) Η Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής.

Το Συμβούλιο το 2003 υιοθέτησε την Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής (2003/9/EC) των αιτούντων διεθνή προστασία στοχεύοντας στη διασφάλιση ενός ελάχιστα αξιοπρεπούς επιπέδου συνθηκών διαβίωσης που θα περιλαμβάνει τόσο τα εγγυημένα δικαιώματα τους, όσο και τις παρεχόμενες υλικοτεχνικές συνθήκες, για τους αιτούντες διεθνή προστασία σε όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε.

ν) Η Οδηγία αναφορικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε σχετική Οδηγία το 2004 (2004/83/EC), 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. Οι ελάχιστες αυτές απαιτήσεις αλλά και το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας εμπεριέχονται στην Οδηγία αποτελώντας ένα επιπλέον βήμα προς την κατεύθυνση της εναρμόνισης των επιπλέον συστημάτων των κρατών-μελών.

vi) Η Οδηγία για τις Διαδικασίες Ασύλου.

Οι ελάχιστες προδιαγραφές που πρέπει να διέπουν τις διαδικασίες σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. θα χορηγούν ή θα ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, θεσπίστηκαν το 2005 με την υιοθέτηση της σχετικής Οδηγίας του Συμβουλίου (2005/85/EC). Η συγκεκριμένη Οδηγία, εισήγαγε εκείνο το νομικό πλαίσιο που θα εξασφαλίζει την ποιότητα της διαδικασίας χορήγησης ασύλου και θα μειώνει τις ανισότητες που δημιουργούν τα επιμέρους συστήματα των κρατών-μελών. Στην ίδια Οδηγία ωστόσο έγινε εισαγωγή και των αμφιλεγόμενων όρων της «ασφαλούς τρίτης χώρας» καθώς και της «ασφαλούς χώρας καταγωγής».

Παρά το γεγονός πως άμεσα υιοθετήθηκε μια σειρά από εργαλεία από την Ε.Ε, το πρώτο στάδιο διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ δέχθηκε αρκετή κριτική από πολλούς παράγοντες μεταξύ των οποίων η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, επιστήμονες, καθώς και πολλές ΜΚΟ. Στο επίκεντρο της κριτικής βρέθηκαν ορισμένα ιδιαιτέρως προβληματικά σημεία του νέου διαμορφωθέντος πλαισίου και συγκεκριμένα το μεγάλο χρονικό περιθώριο που δόθηκε στα κράτη προκειμένου να υιοθετήσουν αυτά τα ελάχιστα κοινά πρότυπα, τα ζητήματα ασυμβατότητας της κοινοτικής νομοθεσίας με το διεθνές δίκαιο και συγκεκριμένα με τη Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων και τέλος το μεγάλο περιθώριο που δόθηκε στα κράτη μέλη για παρεκκλίσεις, εξαιρέσεις και προαιρετικές ρήτρες στην εφαρμογή των Οδηγιών και των Κανονισμών. Τα περιθώρια αυτά για παρεκκλίσεις έδωσαν

αντιπαραγωγικό χαρακτήρα στα νέα αυτά νομικά εργαλεία λόγω της a la carte εναρμόνισης στην οποία οδηγούσαν εξαιτίας της ύπαρξης διπλών προτύπων από κράτος σε κράτος καθώς και πολλών ανισοτήτων στην αναλογία αναγνώρισης, γεγονός που με τη σειρά του δίνει ακόμη μεγαλύτερη ώθηση στις δευτερογενείς μετακινήσεις³¹.

A. 4. (β) Το 2^ο στάδιο διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ (2007-2017): Συνθήκη της Λισαβώνας και Πρόγραμμα της Στοκχόλμης.

Η αδυναμία ανταπόκρισης των εργαλείων πρώτης γενιάς έδωσε νέα ώθηση στην ανάπτυξη της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ. Το νεότερο αυτό βήμα είχε σχεδιαστεί ήδη από το 1999 και τα Συμπεράσματα του Τάμπερε όπου το πρώτο «πακέτο» νομοθεσίας αναφορικά με το άσυλο είχε θεωρηθεί ως μια αρχική φάση που θα έδινε ώθηση μακροπρόθεσμα σε μια κοινή διαδικασία και ένα κοινό καθεστώς.

Στο Πρόγραμμα της Χάγης το 2004 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κλήθηκε να αποτιμήσει τα εργαλεία της α' φάσης καθώς και να καταθέσει τις προτάσεις της σχετικά με τις νομοθετικές πρωτοβουλίες που πρέπει να ληφθούν στη β' φάση, προκειμένου να επιτευχθεί η νομοθετική εναρμόνιση. Οι στόχοι της β' φάσης του ΚΕΣΑ θα ήταν η καθιέρωση μιας κοινής διαδικασίας και ενός κοινού καθεστώτος για τους δικαιούχους προσφυγικού καθεστώτος και επικουρικής προστασίας βασιζόμενης στη Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων και σε λοιπές σχετικές Συμφωνίες, καθώς και στην εξέλιξη των νομικώς εργαλείων της α' φάσης³².

Στο πλαίσιο αυτό ακολούθησε η υιοθέτηση μιας σειράς από πολιτικά κείμενα, όπως το Πλάνο δράσης για την εφαρμογή του Προγράμματος της Χάγης το 2005³³, η Πράσινη Βίβλος για το μέλλον του ΚΕΣΑ το 2007³⁴ κ.α.

³¹ Βλ. Vested-Hansen, J., 'Common eu Standards on Asylum – Optional Harmonisation and Exclusive Procedures ?' in E. Guild and P. Minderhoud (eds), *The First Decade of eu Migration and Asylum Law*, Martinus Nijhoff, 2012, p. 255–271.

³² Βλ. European Union, *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, 13 December 2004, 2005/C 53/01.

³³ Βλ. European Union, *Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union*, 12 August 2005, 2005/C 198/01.

³⁴ Βλ. European Union: European Commission, *Commission Green Paper on the Future Common European Asylum System (COM(2007) 301 final)*, 6 June 2007, COM(2007) 301 final.

Το 2007 στη ΣΛΕΕ και συγκεκριμένα στο άρθρο 68 αναφέρθηκε ρητά πως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι εκείνο το όργανο που θα καθορίσει τις οδηγίες στρατηγικού χαρακτήρα με σκοπό τόσο τη νομοθετική σε πρώτο βαθμό, όσο και την επιχειρησιακή οργάνωση στο χώρο της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Το 2009 ακολούθησε το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης που επανεδραίωσε τη δέσμευση αυτή και προσδιόρισε πως στόχος είναι η καθιέρωση μιας διαδικασίας ασύλου ενιαίας για όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε, με κοινό περιεχόμενο της έννοιας του δικαιούχους διεθνούς προστασίας, καθώς τέλος και ενός επιπέδου συνθηκών υποδοχής, όμοιου σε όλη την Ε.Ε³⁵. Το πρόγραμμα στόχευσε στον προσδιορισμό των πολιτικών στόχων της Ε.Ε και των κύριων προτεραιοτήτων στο πεδίο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης για το διάστημα 2009 έως 2014³⁶.

Ακολουθώντας, οι αρμοδιότητες της Ε.Ε διευρύνθηκαν με τη Συνθήκη της Λισαβώνας και το άρθρο 78 της ΣΛΕΕ να κάνει λόγο για ανάπτυξη του ΚΕΣΑ μέσα από μια κοινή νομοθετική διαδικασία και την υιοθέτηση μέτρων με στόχο:

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, C 326/76 EL Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης 26.10.2012,

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,

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,

³⁵ Βλ. European Union: Council of the European Union, *The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens*, 2 December 2009, 17024/09.

³⁶ Βλ. Carrera S. and Guild, E., “Does the Stockholm Programme matter?, The Struggles over Ownership of AFSJ Multiannual Programming”, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper*, No. 51, December 2012.

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

Πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα πως η υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβώνας έπαιξε πολύ σημαντικό ρόλο και είχε εξαιρετική επίδραση στην ανάπτυξη της πολιτικής κοινού ασύλου εντός της Ε.Ε. Αρχικά, για πρώτη φορά στην ιστορία της Ε.Ε η έννοια του ΚΕΣΑ εδραιώθηκε με μια δεσμευτική συμφωνία για τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Από εκείνη τη στιγμή, η ανάπτυξη ενός ΚΕΣΑ έπαψε να είναι ένα αντικείμενο ευρύτερης πολιτικής και μετεξελίχθηκε σε μια νομικά δεσμευτική υποχρέωση για τα κράτη μέλη και τους ίδιους τους ευρωπαϊκούς θεσμούς³⁷. Επίσης, η νομική αυτή αποτύπωση αποτέλεσε στόχο πρωτογενούς δικαίου της Ε.Ε παύοντας πλέον να αποτελεί αποτύπωση σε πολιτικά κείμενα και δευτερογενές δίκαιο. Το γεγονός αυτό με τη σειρά του έθεσε πλέον την απαίτηση για κοινά και ομοιόμορφα πρότυπα αφήνοντας πίσω τη μικρότερη απαίτηση των ελάχιστων προτύπων. Τέλος, ο δεσμευτικός χαρακτήρας του Ευρωπαϊκού Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που πραγματοποιήθηκε μέσω της Συνθήκης της Λισαβώνας, η οποία του έδωσε νομική αξία όμοια με αυτή των Συνθηκών, εδραίωσε τα δικαιώματα των προσφύγων τα οποία εντάχθηκαν στο ευρύτερο πεδίο του δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ε.Ε.

Η Συνθήκη της Λισαβώνας εδραίωσε σε βάθος τη νομιμοποίηση της Ε.Ε με την παροχή δημοκρατικής ευθύνης και δικαστικού ελέγχου σε ένα πλαίσιο σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στα πρότυπα της διάκρισης των εξουσιών των επιμέρους εθνικών συστημάτων. Εδραιώθηκε ο ρόλος του Κοινοβουλίου ως συν-νομοθέτη στην υιοθέτηση σχετικής νομοθεσίας, ενώ το ΔΕΕ απέκτησε πλήρη αρμοδιότητα ερμηνείας και ελέγχου της σχετικής νομοθεσίας. Πλέον, τα ζητήματα που υπάγονται στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, παύουν να αποτελούν αποκλειστικά αντικείμενο συνεργασίας Ε.Ε και κρατών μελών, καθότι πλέον αρκετοί τομείς συναφείς με τη μετανάστευση αποτελούν αποκλειστική αρμοδιότητα της Ε.Ε³⁸.

³⁷ Βλ. Chetail, V., p.20

³⁸ Βλ. Carrera, S., 'The impact of the Treaty of Lisbon over EU Policies on migration, asylum and borders: the struggles over the ownership of the Stockholm programme' in E. Guild, P. Minderhoud and R.

Λαμβάνοντας υπόψη την αποτίμηση της α' φάσης και της λειτουργικότητας των εργαλείων που υιοθετήθηκαν στη διάρκεια αυτής, η Ε.Ε εξοπλισμένη πλέον με την αρμοδιότητα ανάπτυξης σχετικών νομοθετικών πρωτοβουλιών, μέσω της κοινής νομοθετικής διαδικασίας υιοθέτησε τα αναθεωρημένα πλέον εργαλεία του ΚΕΣΑ.

- **Η δεύτερη γενιά εργαλείων ασύλου: η μετάβαση από τα ελάχιστα πρότυπα στα κοινά πρότυπα.**

Τα εργαλεία της λεγόμενης δεύτερης γενιάς, όπως περιεγράφηκαν παραπάνω, θεσπίστηκαν με σκοπό την επίτευξη μιας σειράς από στόχους που έθεσε η Ε.Ε. Οι στόχοι αυτοί αφορούσαν την επίτευξη μεγαλύτερης σαφήνειας των επιδιώξεων που ορίστηκαν κατά τη θέσπιση των ελάχιστων προτύπων *(μάλιστα η αναφορά στο στόχο της επίτευξης ακόμη μεγαλύτερης σαφήνειας απαντάται στο προσίμιο καθενός από τα νέα αυτά εργαλεία)*, την εδραίωση ακόμη υψηλότερων προτύπων προστασίας με την καθιέρωση μιας διαδικασίας με περισσότερο δίκαια και αποτελεσματικά χαρακτηριστικά σύμφωνα με τα οριζόμενα και στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, την ακόμη μεγαλύτερη εναρμόνιση των επιμέρους συστημάτων των κρατών-μελών, την ενσωμάτωση στα νέα αυτά εργαλεία της νομολογίας των ευρωπαϊκών δικαστηρίων στην ευρωπαϊκή νομοθεσία, καθώς και τη διαφύλαξη των εθνικών διαδικασιών ασύλου³⁹.

Παρά το γεγονός ότι υπήρξαν επιμέρους απόψεις που επεσήμαναν ότι τα νομικά επιτεύγματα του Προγράμματος της Στοκχόλμης περισσότερο εστίασαν στην ανανέωση και αναθεώρηση της υφιστάμενης νομοθεσίας, αντί στην ανάπτυξη ενός νέου πλαισίου πολιτικής, η υιοθέτηση των εργαλείων αυτών στην πραγματικότητα αποτέλεσε και την ουσιαστική μετάβαση της Ε.Ε από τα ελάχιστα πρότυπα στα κοινά πρότυπα. Το γεγονός αυτό έδωσε ακόμη μεγαλύτερη ώθηση στη διασφάλιση της εσωτερικής συνοχής στη λειτουργία του ΚΕΣΑ, καθώς τα εργαλεία των κρατών-μελών είναι πλέον κοινά.

Cholewinski (eds), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p.229–54.

³⁹ *Ibid.*

Το 2010, ιδρύθηκε και το Ευρωπαϊκό Γραφείο Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO)(*Regulation No 439/2010*) με τριπλή εντολή την υποστήριξη της πρακτικής συνεργασίας στα ζητήματα ασύλου, την παροχή βοήθειας στα κράτη μέλη που βρίσκονται υπό πίεση και τη συνεισφορά στην εφαρμογή του ΚΕΣΑ⁴⁰.

Περίπου μέχρι τα μέσα του 2013 το ουσιαστικότερο μέρος της λεγόμενης δεύτερης φάσης διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ είχε ολοκληρωθεί με την υιοθέτηση των νέων αναθεωρημένων νομικών εργαλείων που θα αναπτυχθούν σε επόμενο κεφάλαιο, ορισμένα εκ των οποίων είχαν ως τελική προθεσμία αλλαγής τον Ιούλιο του 2015.

A. 4. (γ) Το 3^ο στάδιο διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ (2016-σήμερα): Η αναμόρφωση του ΚΕΣΑ.

Ήδη εκκινώντας από το 2010, τα χερσαία σύνορα της Ελλάδας άρχισαν να δέχονται εξαιρετικά μεγάλη και συνεχή πίεση από μια αθρόα αύξηση διελεύσεων ατόμων εκτός Ε.Ε χωρίς εξουσιοδότηση. Υπολογίζεται ότι εκείνη τη χρονιά περίπου το 90% των παράτυπων διελεύσεων προς την Ε.Ε γίνονταν μέσω της Ελλάδας⁴¹.

Η πίεση που δέχθηκε η Ελλάδα προκειμένου να διαχειριστεί μόνη της αυτό το εξαιρετικά σύνθετο ζήτημα και τον τεράστιο όγκο αιτημάτων ασύλου, επιβάρυνε δυσανάλογα το εθνικό της σύστημα και ανέδειξε το δομικό πρόβλημα με τον πλέον πειστικό και αδιαμφισβήτητο τρόπο, παρά την αντίδραση της Ε.Ε με την ανάπτυξη της FRONTEX στα ελληνοτουρκικά σύνορα⁴².

Το 2011 η αδυναμία της Ελλάδας να εξασφαλίσει ανθρώπινες συνθήκες υποδοχής οδήγησε σε καταδίκη της από το ΕΔΔΑ ενώ τα υπόλοιπα κράτη μέλη σταμάτησαν να επιστρέφουν αιτούντες διεθνή προστασία στην Ελλάδα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη Συνθήκη του Δουβλίνου⁴³.

⁴⁰ Το 2022 το Ευρωπαϊκό Γραφείο Υποστήριξης για το Άσυλο αντικαταστάθηκε από τον Οργανισμό της Ε.Ε για το Άσυλο. Για λεπτομέρειες βλέπε στη συνέχεια Β. 1. (β)(i).

⁴¹ Βλ. European Union: Frontex, “Frontex deploys Rapid Border Intervention Teams to Greece” (press release 25 October 2010).

⁴² Βλ. European Union: European Commission, “Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border, (MEMO/11/130, European Commission, Brussels March 2011).

⁴³ Βλ. ECtHR - M.S.S. v Belgium and Greece [GC], Application No. 30696/09, 21 January 2011.

Η αδυναμία του ελληνικού συστήματος εξελίχθηκε σε πανευρωπαϊκό ζήτημα. Οι συνεχείς διαμάχες στη Βόρεια Αφρική με την Αραβική Άνοιξη και στη Μέση Ανατολή παγίωσαν το πρόβλημα και η συζήτηση αναφορικά με το πώς η Ε.Ε θα πρέπει να ανταποκριθεί στα νέα δεδομένα βρέθηκε στην πρώτη γραμμή.

Το 2016, η Επιτροπή σε σχετική της ανακοίνωση αναφορικά με τη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ και την προώθηση των νόμιμων οδών προς την Ευρώπη και ενώ η εξαιρετικά μεγάλη πίεση που δέχονταν η Ε.Ε. από τις ανεξέλεγκτες μεικτές μεταναστευτικές ροές βρίσκονταν σε κορύφωση, ανέφερε, ότι η Ε.Ε έχει ένα από τα πλέον προστατευτικά και γενναιόδωρα συστήματα ασύλου παγκοσμίως. Το σύστημα αυτό ωστόσο όπως φαίνεται είναι ιδιαιτέρως ευάλωτο σε μη ελεγχόμενες και μεγάλης κλίμακας αφίξεις αιτούντων διεθνής προστασία.

Στην ίδια ανακοίνωση η Επιτροπή εστίασε στα δύο σημαντικότερα δομικά προβλήματα που εμποδίζουν την αποτελεσματική και δίκαιη διαχείριση του προβλήματος.

Το πρώτο έχει να κάνει με το υφιστάμενο σύστημα του Κανονισμού Δουβλίνο να ανταποκριθεί δίκαια και αποτελεσματικά στην κατανομή της ευθύνης ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ε.Ε.

Το δεύτερο αφορά την ανομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού κεκτημένου ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Το γεγονός αυτό και μόνο αποτελεί σημαντικό pull factor για τις δευτερογενείς εσωτερικές μετακινήσεις των αιτούντων διεθνής προστασία από το ένα κράτος-μέλος στο άλλο. Η ύπαρξη στην πραγματικότητα πολλών διαφορετικών συστημάτων ασύλου εντός της Ε.Ε συνεπάγεται διαφορετική αντιμετώπιση για τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας που με τη σειρά της οδηγεί στην αναζήτηση του συστήματος με την ευνοϊκότερη μεταχείριση⁴⁴.

Ο εντοπισμός και περιγραφή του προβλήματος αναδεικνύει με τη σειρά της την επιτακτική ανάγκη αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ με τρόπο τέτοιο που να ενισχύει την εξωτερική του διάσταση μέσω της ζωτικής σημασίας ανάγκη για επέκταση των συνεργασιών με τρίτες χώρες, είτε αυτές αποτελούν χώρες προέλευσης αιτούντων διεθνής προστασία, είτε χώρες διέλευσης. Η επανεγκατάσταση προσφύγων βασιζόμενη σε μια δίκαιη διανομή δεσμευτική προς τα κράτη μέλη, παρά σε μια

⁴⁴ Βλ. European Union: European Commission, *Towards A Reform Of The Common European Asylum System And Enhancing Legal Avenues To Europe*, 6 April 2016.

εθελοντική βάση όπως ισχύει μέχρι σήμερα, αναμένεται να αναδειχθεί ως ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα που θα κληθεί να αντιμετωπίσει η Ε.Ε τα προσεχή χρόνια⁴⁵.

Από το 2016 και εξής, πρώτη προτεραιότητα για την Ε.Ε αναμένεται να αποτελέσει η όσο το δυνατόν ελεγχόμενη άφιξη των αιτούντων διεθνή προστασία στο έδαφος της. Αυτός ο στόχος δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς την απαραίτητη ανάπτυξη συνεργασιών με τις τρίτες χώρες που με τη σειρά τους θα εξασφαλίσουν μεγαλύτερη ασφάλεια στις μετακινήσεις των ατόμων αυτών, αξιοπρέπεια στις συνθήκες μετακίνησης και καταπολέμηση των δικτύων εκμετάλλευσης και εμπορίας ανθρώπων⁴⁶.

Κεφάλαιο Β'

Το θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ)

Εισαγωγή

Το ισχύον ΚΕΣΑ διαμορφώνεται από τη θεσμοθετημένη δράση και τις πράξεις που εκδίδουν τα εμπλεκόμενα όργανα και οργανισμοί που εντάσσονται στον στενό πυρήνα της Ε.Ε, καθώς και από τη δράση φορέων και διεθνών δρώντων που βρίσκονται εκτός αυτής, αλλά το αντικείμενο και οι συνέπειες των αποφάσεων που αφορούν τη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ υπάγονται στο πεδίο δράσης τους.

Αναφορικά με τους εμπλεκόμενους θεσμούς, τα όργανα και οι οργανισμοί της Ε.Ε διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ. Επιπλέον, το ΔΕΕ έχει επιφορτιστεί με την ευθύνη της μέριμνας για τη συμμόρφωση των κρατών

⁴⁵ Βλ. Collett, E., "Future EU policy development on immigration and asylum: Understanding the challenge", p. 6.

⁴⁶ Βλ. Carrera S., Gros D., and Guild E., "What priorities for the new European agenda on migration?", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 22 April 2015.

μελών με το κεκτημένο της Ε.Ε, καθώς και με την ερμηνεία αυτού, η οποία έχει πρέπει να έχει όμοια ισχύ για όλα τα κράτη μέλη.

Ιδιαίτερα σημαντική στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ είναι και η συμμετοχή λοιπών δρώντων όπως είναι τα ίδια τα κράτη μέλη της Ε.Ε, περιφερειακοί και διεθνείς οργανισμοί και πιο συγκεκριμένα ο ΟΗΕ με την Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες, το Συμβούλιο της Ευρώπης κυρίως μέσω της νομολογίας του ΕΔΔΑ αλλά και η οργανωμένη κοινωνία των πολιτών.

B. 1. Οι δρώντες εντός του πλαισίου της Ε.Ε

Στο πολυπαραγοντικό ευρωπαϊκό σύστημα οι εμπλεκόμενοι δρώντες είναι αρκετοί, λειτουργούν συμπληρωματικά ο ένας προς τον άλλο, ενώ θα μπορούσαμε να τους διακρίνουμε σε δύο επιμέρους κατηγορίες και πιο συγκεκριμένα στα θεσμικά όργανα ή θεσμούς καθώς και στους οργανισμούς.

Πιο συγκεκριμένα, κάθε ένα από αυτά τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε αναφέρεται στο άρθρο 13(1) της ενοποιημένης απόδοσης της Συνθήκης για την Ε.Ε και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε (ΤFEU). Εκεί αποτυπώνεται το θεσμικό πλαίσιο της Ε.Ε το οποίο αποσκοπεί στην προώθηση των συμφερόντων της Ένωσης, των αξιών και των επιμέρους στόχων της. Δρώντας εντός των ορίων που προβλέπονται ρητά από το άρθρο 13(2) της ίδιας Συνθήκης, κάθε θεσμικό όργανο διαδραματίζει τον δικό του ρόλο στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ μέσα είτε μέσω της χάραξης πολιτικής, είτε μέσω της συμμετοχής στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία.

B. 1. (α) Τα εμπλεκόμενα όργανα και θεσμοί της Ε.Ε.

i) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Αποτελούμενο από τους αρχηγούς των κρατών μελών της Ε.Ε, τον Πρόεδρο του καθώς και τον Πρόεδρο της Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι εκείνο το όργανο που ορίζει τους βασικούς στόχους και θέτει τις κατευθυντήριες γραμμές προκειμένου να ακολουθήσει ο επιχειρησιακός και νομοθετικός σχεδιασμός για το σύνολο των πολιτικών της Ε.Ε, μεταξύ των οποίων και των πολιτικών στον τομέα της

ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, στον οποίο υπάγεται η πολιτική του ΚΕΣΑ. Οι στόχοι του τίθενται κατά καιρούς στην πορεία διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ, αποτυπώνονται στα εκάστοτε συμπεράσματα του Συμβουλίου, όπως έχει συμβεί σε μέχρι στιγμής στα συμπεράσματα του Προγράμματος του Τάμπερε, της Χάγης και της Στοκχόλμης.

ii) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Όπως προβλέπεται στο άρθρο 17 της ενοποιημένης απόδοσης της Συνθήκης για την Ε.Ε, η Επιτροπή είναι εκείνο το αρμόδιο όργανο επιφορτισμένο με την ευθύνη προαγωγής του κοινού συμφέροντος της Ε.Ε. Προκειμένου να ανταποκριθεί στον θεσμοθετημένο ρόλο της, η Επιτροπή αναλαμβάνει πρωτοβουλίες και προτείνει την ανάπτυξη σχετικής νομοθεσίας που αφορά το ΚΕΣΑ προς τον Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ε.Ε προκειμένου να ακολουθήσει διαβούλευση που θα καταλήξει στην τελική υιοθέτηση της πρότασης ή όχι.

Η συμμετοχή της Επιτροπής στην ανάπτυξη του ΚΕΣΑ δεν περιορίζεται μόνο στην διαμόρφωση συγκεκριμένων προτάσεων για την υιοθέτηση σχετικής νομοθεσίας αλλά και στην ανάπτυξη πρωτοβουλιών, χωρίς νομικά δεσμευτικό περιεχόμενο, όπως είναι η έκδοση ανακοινώσεων. Τέτοιου τύπου ανακοινώσεις παρότι δεν δεσμεύουν νομικά τα κράτη μέλη, ωστόσο χαράσσουν πολιτικές στρατηγικές και αποτελούν σημεία αναφοράς για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που υπάγονται στην αρμοδιότητα της Ε.Ε. Πολύ χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η έκδοση εκθέσεων αναφορικά με την πρόοδο που καταγράφεται στην εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση που εκδόθηκε το 2015⁴⁷ και η οποία περιλάμβανε περιεκτικά τις άμεσες προκλήσεις που καλούνταν να αντιμετωπίσει η Ε.Ε στη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης, της φύλαξης των συνόρων, της διαμόρφωσης της διαδικασίας ασύλου αλλά και της νόμιμης μετανάστευσης⁴⁸.

⁴⁷ Βλ. European Union: European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration*, 13 May 2015, COM(2015) 240.

⁴⁸ Βλ. European Union: European Commission, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 6 September 2017.

Στις αρμοδιότητες της Επιτροπής, οι οποίες επηρεάζουν τη διαμόρφωση και εφαρμογή του ΚΕΣΑ, είναι και η διαφύλαξη της ορθής εφαρμογής των Συνθηκών από τα κράτη μέλη μέσω της εποπτείας τους και εν ανάγκη της παραπομπής ενός ζητήματος στο ΔΕΕ.

iii) Το Συμβούλιο της Ε.Ε.

Το Συμβούλιο της Ε.Ε αποτελεί ένα όργανο, η σύνθεση του οποίου μεταβάλλεται ανάλογα με το ζήτημα το οποίο κάθε φορά συζητείται και απαρτίζεται από τους εκάστοτε Υπουργούς κάθε κράτους μέλους, αρμόδιους για το ζήτημα που πρόκειται κάθε φορά να συζητηθεί.

Αναφορικά με τα ζητήματα που περιβάλλουν τις πολιτικές ασύλου της Ε.Ε, αρμόδιο για να συνεδριάζει και να αποφασίζει είναι το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων αποτελούμενο από τους αρμόδιους Υπουργούς.

Σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται για την υιοθέτηση των ευρωπαϊκών νόμων, το Συμβούλιο της Ε.Ε έχοντας από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την αρμοδιότητα, όπως αυτή απορρέει από το άρθρο 16 της ενοποιημένης απόδοσης της Συνθήκης για την Ε.Ε και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε (ΤFEU), προχωρά στην υιοθέτηση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας μεταξύ άλλων και για τα ζητήματα που αφορούν την ανάπτυξη του ΚΕΣΑ.

iv) Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί το όργανο εκείνο που ουσιαστικά εκπροσωπεί απευθείας τα συμφέροντα των ευρωπαίων πολιτών. Όπως προαναφέρθηκε, από κοινού με το Συμβούλιο της Ε.Ε προχωρά στην υιοθέτηση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Το Κοινοβούλιο προκειμένου να διευκολυνθεί στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, συνεδριάζει σε επιμέρους Επιτροπές ανάλογα με το ζήτημα για το οποίο γίνεται η συνεδρίαση. Για τα ζητήματα που αφορούν την ανάπτυξη του ΚΕΣΑ, αρμόδια είναι η Επιτροπή Ατομικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών

Υποθέσεων (LIBE), η οποία και από κοινού με το Συμβούλιο της Ε.Ε μοιράζεται τη νομοθετική διαδικασία στο πεδίο αυτό.

ν) Το Δικαστήριο της Ε.Ε (ΔΕΕ).

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 19 της ενοποιημένης απόδοσης της Συνθήκης για την Ε.Ε, το ΔΕΕ είναι εκείνο το όργανο που έχει επιφορτιστεί με την ευθύνη διασφάλισης τόσο της καθολικής εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Δικαίου από τα κράτη μέλη, όσο και της κοινής ερμηνείας αυτού.

Προκειμένου να ανταποκριθεί στη δράση του αυτή για οποιοδήποτε ζήτημα απαιτεί ερμηνεία, μεταξύ των οποίων και για τα ζητήματα εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου που αφορούν το ΚΕΣΑ, το ΔΕΕ απαντά σε προδικαστικά ερωτήματα, ξεκινά διαδικασίες για τυχόν διαπιστωμένες παραβάσεις του ευρωπαϊκού δικαίου από κάποιο κράτος μέλος που φέρει ενώπιον του η Επιτροπή ή άλλο κράτος μέλος (infringement proceedings), ενώ μπορεί να εξετάζει και αγωγές ακύρωσης. Το ευρωπαϊκό δίκαιο προβλέπει τη δυνατότητα να προσφεύγουν σε αυτό ακόμη και ιδιώτες εφόσον θίγονται άμεσα⁴⁹.

Β. 1. (β) Οι εμπλεκόμενοι οργανισμοί της Ε.Ε.

ι) Το Ευρωπαϊκό Γραφείο Υποστήριξης για το Άσυλο – (EASO).

Το Ευρωπαϊκό Γραφείο Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) συστάθηκε με τον Κανονισμό 439/2010 τις 19 Μάϊου 2010. Σκοπός του Γραφείου είναι η ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών σε ζητήματα εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για το άσυλο, στηρίζοντας έτσι πρακτικά την εφαρμογή του ΚΕΣΑ. Στα καθήκοντα του είναι επίσης η παροχή επιχειρησιακής υποστήριξης προς τα κράτη μέλη, τα συστήματα ασύλου και υποδοχής των οποίων βρίσκονται υπό πίεση.

⁴⁹ Βλ. Ippolito, F., “The contribution of the European Courts to the Common European Asylum System and its ongoing recast process”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 20(2), June 2013, p. 261-281.

Η παροχή εκπαίδευσης προς τους υπαλλήλους των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών, προκειμένου να επιτευχθεί η εναρμόνιση των διαδικασιών ασύλου και των συναφών ευρωπαϊκών αποφάσεων, είναι το κύριο εργαλείο του. Παράλληλα, εκδίδει ειδικές περιοδικές εκθέσεις αναφορικά με τις συνθήκες ασφάλειας και το επίπεδο ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις χώρες προέλευσης των αιτούντων διεθνή προστασία, στις οποίες βασίζονται οι υπάλληλοι των υπηρεσιών κατά τη διαδικασία εξέτασης μιας αίτησης ασύλου.

Μεγάλης σημασίας είναι η συμμετοχή του Γραφείου στα συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης και προετοιμασίας των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν έντονες πιέσεις προερχόμενες από μαζικές αφίξεις υπηκόων τρίτων χωρών, υπό το άρθρο 8 της εντολής του. Στο πλαίσιο αυτό, τα τελευταία χρόνια έχει αναπτύξει επιχειρησιακές δράσεις στην Ελλάδα, την Ιταλία, την Κύπρο, τη Μάλτα και τη Βουλγαρία⁵⁰.

Ως νομικά ανεξάρτητη οντότητα υπό το Ευρωπαϊκό Δημόσιο Δίκαιο είναι διακριτή από τα ευρωπαϊκά όργανα και τους θεσμούς. Η σύνθεση της διοίκησης του αποτελείται από ανώτερους αξιωματούχους στον τομέα του ασύλου από κάθε κράτος μέλος, έναν εκπρόσωπο της Επιτροπής αλλά και της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, πιστοποιώντας με τον τρόπο αυτό την έμπρακτη ενσωμάτωση του διεθνούς δικαίου στην ανάπτυξη της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου.

Στο πλαίσιο περαιτέρω αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ, το EASO αναμένεται να διαδραματίσει μεγαλύτερο ρόλο μελλοντικά καθώς η εντολή του έχει ήδη διευρυνθεί από το 2021 με την υιοθέτηση του νέου Κανονισμού [(EU) 2021/2303]. Πιο συγκεκριμένα, το EASO αντικαταστάθηκε από τον ΕΥΑΑ, ο οποίος αποτελεί πλέον Οργανισμό της Ε.Ε με διευρυμένες και ενισχυμένες αρμοδιότητες. Μεταξύ αυτών είναι η παροχή άμεσης επιχειρησιακής βοήθειας προς τα κράτη-μέλη, η δημιουργία εφεδρικής ομάδας υποστήριξης του ασύλου, η διενέργεια εκπαιδεύσεων σε κρατικούς αξιωματούχους, η δημιουργία εργαλείων, οδηγιών, επιχειρησιακών αναλύσεων, η έκδοση συστάσεων βελτίωσης των πρακτικών που χρησιμοποιούν τα κράτη, καθώς και ο έλεγχος εφαρμογής των προτύπων ασύλου της Ε.Ε, όπως και των

⁵⁰ Βλ. EASO, Types of Operations, <https://easo.europa.eu/operational-support/types-operations>

επιχειρησιακών δραστηριοτήτων αυτής, σύμφωνα με όσα είχε προτείνει η Επιτροπή⁵¹.

ii) Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα – FRONTEX.

Το 2004 ιδρύθηκε η FRONTEX [(EC) No 2007/2004] η οποία έγινε επιχειρησιακή τον Οκτώβριο του 2005. Σκοπός σύστασης της είναι η προαγωγή και ο συντονισμός της διαχείρισης των συνόρων των κρατών μελών της Ε.Ε χωρίς να έχει αρθεί η ευθύνη αυτή από τα ίδια τα κράτη μέλη.

Λειτουργώντας σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε, η FRONTEX συντονίζει θαλάσσιες και χερσαίες επιχειρήσεις, ενώ όπως και ο EUAA (πρώην EASO) παρέχει τεχνική βοήθεια στα κράτη μέλη που βρίσκονται υπό πίεση και σε συγκεκριμένα σε όσα αντιμετωπίζουν πίεση στα εξωτερικά τους σύνορα. Η δράση της εντοπίζεται στην εκπαίδευση συνοριοφυλάκων των κρατών μελών, ενώ διεξάγει αναλύσεις κινδύνου μέσω της Risk Analysis Unit (RAY) και της Frontex Risk Analysis Network (FRAN), τη διεξαγωγή έρευνας σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, την παροχή τεχνικής βοήθειας προς τα κράτη μέλη στην προσπάθεια τους αυτή, καθώς και την υποστήριξη των επιχειρήσεων επιστροφών.

Στα πρότυπα του EUAA (πρώην EASO) αποτελεί ομοίως ανεξάρτητη νομική οντότητα και η διοίκηση της αποτελείται από ένα Διοικητικό Συμβούλιο που απαρτίζεται από εκπροσώπους των κρατών μελών και δύο εκπροσώπους της Επιτροπής.

Από τις πρώτες επιχειρησιακές δράσεις που ανέλαβε η FRONTEX κατά την έξαρση των προσφυγικών ροών, ήταν η υποστήριξη της Ιταλίας στη φύλαξη των θαλάσσιων συνόρων της στην επιχείρηση Triton, η οποία βασίστηκε στην Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση, με αφορμή την αύξηση των θανάτων στη Μεσόγειο

⁵¹ Για λεπτομέρειες βλ. European Union: European Parliament and the Council, *Regulation (EU) 2021/2303 on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010*, OJ L 468, 30.12.2021.

κατά την έξαρση της προσφυγικής κρίσης το 2015⁵². Παράλληλα με την ανάπτυξη της δράσης του EUAA (πρώην EASO) στην Ελλάδα και την Ιταλία για την παροχή βοήθειας στη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης και η FRONTEX αναπτύχθηκε σε αυτά τα κράτη μέλη, προκειμένου τα συνδράμει στη διαχείριση των νεοσυσταθέντων hotspots.

Ήδη από το 2010 είχε ξεκινήσει η συζήτηση αναφορικά με την ενδυνάμωση του ρόλου της FRONTEX με την Επιτροπή να προτείνει τροποποιήσεις που θα αποσαφηνίζουν την εντολή της και θα διορθώνουν καταγεγραμμένες αδυναμίες της. Οι προτάσεις αυτές σκόπευαν να αναθεωρήσουν τις διατάξεις για τη χρήση τεχνικού εξοπλισμού στις επιχειρήσεις της, να δημιουργήσουν ή να αναθεωρήσουν μηχανισμούς για τη βελτίωση της διαθεσιμότητας συνοριοφυλάκων σε κοινές επιχειρήσεις, να αναθεωρήσουν το ρόλο της FRONTEX στην προετοιμασία, συντονισμό και εφαρμογή των επιχειρήσεων, να διευρύνουν την εντολή της δίνοντας της τη δυνατότητα να συνεργάζεται με τρίτες χώρες για τη φύλαξη των συνόρων, να συλλέγει προσωπικά δεδομένα, να συμμετέχει σε επιχειρήσεις επιστροφών κ.α⁵³.

Το 2016, η FRONTEX αντικαταστάθηκε από τον Οργανισμό Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής [(EU) 2019/1896] με διευρυμένες αρμοδιότητες στη διαχείριση των συνόρων παράλληλα με τις εθνικές αρχές, με το όνομα FRONTEX ωστόσο να παραμένει.

iii) Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε – FRA.

Το 2007 υπό τον Κανονισμό 168/2007 συστάθηκε ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε (FRA) με σκοπό του την παροχή ανεξάρτητης και τεκμηριωμένης άποψης αναφορικά με ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων προς τα όργανα της Ε.Ε καθώς και τα κράτη μέλη.

Μεταξύ άλλων, ο FRA εστιάζει σε ζητήματα ασύλου, μετανάστευσης και διαχείρισης των συνόρων προτείνοντας τρόπους διασφάλισης και διεύρυνσης των

⁵² Βλ. FRONTEX, Joint Operation Triton (Italy), <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/joint-operation-triton-italy--ekKaes>

⁵³ Βλ. Ifantis, K., “Addressing Irregular Migration in the Mediterranean”, *European View*, 11(1), 2012, p.123–124.

δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών είτε αφορά νόμιμους μετανάστες, είτε αιτούντες διεθνή προστασία.

Ο FRA αποτελεί και εκείνος ανεξάρτητη νομική οντότητα, η διοίκηση της οποίας γίνεται μέσω ενός Διοικητικού Συμβουλίου αποτελούμενου από εκπροσώπους των κρατών μελών, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, ειδικών σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων.

B. 1. (γ) Τα κράτη μέλη της Ε.Ε.

Τα 27 πλέον κράτη μέλη της Ε.Ε (καθότι στις 31 Ιανουαρίου 2020 αποχώρησε από την Ε.Ε το Ηνωμένο Βασίλειο), σύμφωνα με τα οριζόμενα στις Συνθήκες έχουν την υποχρέωση συμμόρφωσης με τη νομοθεσία που υιοθετείται στην Ε.Ε.

Οι κρατικοί φορείς που εμπλέκονται στην εφαρμογή στην πράξη της ευρωπαϊκής νομοθεσίας που αφορά την εμπέδωση του ΚΕΣΑ οφείλουν να υπακούουν στις δεσμεύσεις που προκύπτουν από τη νομοθεσία αυτή και μπορεί να αφορούν την εξασφάλιση όμοιων συνθηκών υποδοχής για τους αιτούντες διεθνή προστασία και όμοιες διαδικασίες εξέτασης των αιτημάτων μέχρι την έκδοση τελεσίδικης απόφασης.

Πέραν από τους κρατικούς φορείς που δεσμεύονται για τη τήρηση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και τα επιμέρους εθνικά δικαστήρια του κάθε κράτους μέλους διαδραματίζουν τον δικό τους ξεχωριστό ρόλο στην εξασφάλιση της πλήρους ενσωμάτωσης του ευρωπαϊκού νομικού πλαισίου που αφορά το ΚΕΣΑ στα εθνικά νομικά πλαίσια, μέσω των σχετικών αποφάσεων που εκδίδουν, αλλά και των προδικαστικών ερωτημάτων που θέτουν⁵⁴.

⁵⁴ Βλ. Wagner, M., et al., “The Implementation of the Common European Asylum System”.

B. 1. (δ) Λοιποί δρώντες.

i) Συμβούλιο της Ευρώπης (Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – ΕΔΔΑ).

Το Συμβούλιο της Ευρώπης, μέλη του οποίου είναι το σύνολο των κρατών μελών της Ε.Ε, έχει επηρεάσει και επηρεάζει τα μέγιστα στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ.

Με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), η οποία δεσμεύει τα κράτη μέλη του ΣτΕ, αλλά και μέσα από την πλούσια νομολογία του ΕΔΔΑ, που αφορά ιδίως την εφαρμογή μιας σειράς από άρθρα που βρίσκονται στον πυρήνα του ΚΕΣΑ, όπως το Άρθρο 3 (απαγόρευση των βασανιστηρίων), το Άρθρο 13 (δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή) και το Άρθρο 5 (δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και ασφάλεια), το ΣτΕ μέσω του ΕΔΔΑ διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην διαμόρφωση του νομικού πλαισίου του ΚΕΣΑ, καθώς αυτό πρέπει να εναρμονίζεται με όσα απορρέουν από τη νομολογία του ΕΔΔΑ⁵⁵.

ii) Ο.Η.Ε (Υπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες).

Ο Ο.Η.Ε μέσα από την Υπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες, διαδραματίζει με τη σειρά του έναν πολύ σημαντικό ρόλο στο περιεχόμενο του ΚΕΣΑ.

Η συνεργασία του ευρωπαϊκού γραφείου της στις Βρυξέλλες της δίνει τη δυνατότητα να συμμετέχει μέσω αξιωματούχων της στους αρμόδιους θεσμούς, καθώς και στον ΕΥΑΑ (πρώην ΕΑΣΟ) και στη FRONTEX.

Η συμβολή της αρχίζει να εντοπίζεται αν ανατρέξουμε αρκετά πίσω και πιο συγκεκριμένα στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, όπου γίνεται ειδική μνεία στη συμμετοχή του Υπατού Αρμοστή για τους Πρόσφυγες στις διαβουλεύσεις που έλαβαν χώρα αναφορικά με την πολιτική ασύλου που θα έπρεπε να εξελίξει η Ε.Ε⁵⁶.

Ακόμη, αναφορά στο ρόλο της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες γίνεται και το 2011 στην έκδοση της σχετικής Οδηγίας για τις απαιτήσεις

⁵⁵ Βλ. Mole, N. and Meredith, C., *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2010.

⁵⁶ Βλ. Goldenziel, J., 'Khlaifia and Others v. Italy', *American Journal of International Law (AJIL)*, 112(2), 2018.

αναγνώρισης των υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων ως δικαιούχων διεθνή προστασία (2011/95/EU).

Από το 2017, η Ε.Ε έχει καλέσει την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες να συμμετέχει στις συναντήσεις που λαμβάνουν χώρα από την Ειδική Επιτροπή για το άσυλο και τα προσφυγικά ζητήματα, αναφορικά με τα ζητήματα που βρίσκονται στο δικό της πεδίο αρμοδιοτήτων. Οι αποφάσεις αυτές της εν λόγω Επιτροπής με τη σειρά τους, καθότι προχωρούν σε ενσωμάτωση των σύγχρονων διεθνών προτύπων αναφορικά με την προστασία των αιτούντων διεθνή προστασία και των προσφύγων, συμβάλλουν καθοριστικά στη διαμόρφωση και εξέλιξη του περιεχομένου των νέων νομικών εργαλείων που παράγει η Ε.Ε.

iii) Οργανωμένη Κοινωνία των Πολιτών.

Τέλος, τη δική της συνδρομή στο μετασχηματισμό και τη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ έχει και η ίδια η κοινωνία των πολιτών. Παράγοντες όπως η ακαδημαϊκή κοινότητα, οι ερευνητές, οι δεξαμενές σκέψης, οι μη-κυβερνητικές οργανώσεις που εμπλέκονται στο εν λόγω πεδίο, διαδραματίζουν με τη σειρά τους τον δικό τους ρόλο στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ μέσα από το έργο τους, αλλά και μέσα από την κατάθεση συμβουλευτικών γνώμων έπειτα από πρόσκληση που μπορεί να τους απευθύνει η Επιτροπή⁵⁷.

⁵⁷ Βλ. Wagner, M., et al., “The Implementation of the Common European Asylum System”, *Directorate General for Internal Policies, Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs*.

Κεφάλαιο Γ'

Το δίκαιο που διαμορφώνει το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ)

Εισαγωγή

Το νομικό πλαίσιο που περιβάλλει το ΚΕΣΑ, ήτοι το δίκαιο στο οποίο στηρίζεται και το δίκαιο που καθορίζει την πορεία διαμόρφωσης του όλα αυτά τα χρόνια, είναι το δίκαιο της Ε.Ε, καθώς και το διεθνές δίκαιο.

Το δίκαιο της Ε.Ε και συγκεκριμένα το πρωτογενές και το παράγωγο δίκαιο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη Συνθήκη της Λισαβώνας, οφείλει να βρίσκεται σε συμφωνία τόσο με τα οριζόμενα στη διεθνή Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς του πρόσφυγα, όσο και με άλλα διεθνή και περιφερειακά νομικά κείμενα σχετικά με το καθεστώς και τα δικαιώματα των προσφύγων και των αιτούντων διεθνή προστασία.

Το υπό εξέλιξη ΚΕΣΑ, στηρίζει το περιεχόμενο του σε τρία επιμέρους νομικά συστήματα, το ευρωπαϊκό, το διεθνές και τα επιμέρους εθνικά, τα οποία οφείλουν να συνυπάρχουν και να δρουν συμπληρωματικά το ένα ως προς το άλλο⁵⁸.

Γ. 1. Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο

Γ. 1. Α. Οι πηγές του Ευρωπαϊκού Δικαίου στις οποίες στηρίζεται το οικοδόμημα του ΚΕΣΑ

Οι Συνθήκες της Ε.Ε αποτελούν τη βάση για την παραγωγή νομοθεσίας από την Ε.Ε και καθορίζουν τη δράση της.

Μετά και την υιοθέτηση της Συνθήκης της Λισαβώνας, η Ε.Ε έχει αποκτήσει δική της νομική προσωπικότητα και η έννομη τάξη της διακρίνεται από το διεθνές δίκαιο, αποτελούμενη από το πρωτογενές δίκαιο καθώς και από το παράγωγο⁵⁹.

⁵⁸ Βλ. Chetail V., De Bruycker P. and Maiani F. (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Brill/Nijhoff, 2016.

⁵⁹ Βλ. Sheridan, C., & Rafi, S., *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*, *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, October 2014.

Γ. 1. Α. 1. Το πρωτογενές Ευρωπαϊκό Δίκαιο.

Πρωτογενές Ευρωπαϊκό Δίκαιο, αποτελούν ουσιαστικά οι Συνθήκες που συνιστούν την Ε.Ε και πιο συγκεκριμένα η Συνθήκη για την Ε.Ε (ΤΕΥ), η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ε.Ε (ΤFEU) αλλά και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.

Γ. 1. Α. 1. α. Η Συνθήκη της Λισαβώνας ως πυρήνας του Ευρωπαϊκού Δικαίου και η συμβολή της στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ.

Η Συνθήκη της Λισαβώνας η οποία υπεγράφη το 2007 και άρχισε να ισχύει από το 2009, αποτελεί τον πυρήνα του Ευρωπαϊκού Δικαίου.

Στην πραγματικότητα είναι το νομικό αυτό κείμενο που περικλείει μέσα του τις δύο επί μέρους θεμελιώδεις Συνθήκες της Ε.Ε. Πιο συγκεκριμένα, περικλείει τη Συνθήκη για την Ε.Ε (ΤΕΥ) με την οποία ουσιαστικά ιδρύθηκε η Ε.Ε και προσδιορίστηκαν οι σκοποί και οι αξίες στις οποίες στηρίζεται και τις οποίες μοιράζονται μεταξύ τους τα κράτη μέλη, καθώς και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ε.Ε (ΤFEU), μέσω της οποίας οργανώθηκε η λειτουργία του οικοδομήματος της Ε.Ε και καθορίστηκαν οι περιοχές αρμοδιότητας της⁶⁰.

Σε ότι αφορά το ΚΕΣΑ, όπως προκύπτει από τα προαναφερθέντα, τόσο οι θεσμοί οι οποίοι εμπλέκονται στην υιοθέτηση της νομοθεσίας, όσο και τα κράτη μέλη που χαράσσουν τη σχετική πολιτική, μέσα από την υιοθέτηση της Συνθήκης της Λισαβώνας, δεσμεύονται στον σεβασμό των αξιών και των σκοπών που περιγράφονται σε αυτή. Ειδικότερα, στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ε.Ε (ΤFEU), προσδιορίζονται οι ειδικότεροι στόχοι της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου, το πεδίο σχετικής δράσης της Ε.Ε, αλλά και ο ρόλος των ευρωπαϊκών θεσμών στη σύσταση του ΚΕΣΑ⁶¹.

⁶⁰ Βλ. Peers S., Hervey T., Kenner J., and Ward A., *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing, 2014.

⁶¹ Βλ. Sheridan, C., & Rafi, S., *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*.

i) Οι θεσπισμένες αρμοδιότητες της Ε.Ε που επηρεάζουν τη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ.

Η Ε.Ε δρα εντός των προκαθορισμένων αυτών πλαισίων αρμοδιοτήτων που έχουν αποτυπωθεί στις Συνθήκες, υιοθετώντας νομικώς δεσμευτικά κείμενα. Αντίστοιχα, για ζητήματα στα οποία η Ε.Ε δεν έχει ασκήσει αρμοδιότητα ή δεν της έχει χορηγηθεί αυτή, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να νομοθετούν ξεχωριστά.

Κατά την άσκηση της πολιτικής του ΚΕΣΑ από την Ε.Ε, ισχύουν οι αρχές που ισχύουν σε κάθε πτυχή εφαρμογής των αρμοδιοτήτων της και αυτές δεν είναι άλλες από την αρχή της επικουρικότητας⁶² και την αρχή της αναλογικότητας⁶³ που περιγράφονται στα άρθρα 5(3) και 5(4) αντίστοιχα της Συνθήκης για την Ε.Ε⁶⁴.

Οι θεσμοθετημένες συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ε.Ε που αφορούν τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και καθορίζουν την πορεία διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ, εντοπίζονται σε άρθρο 4 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε (TFEU).

Συγκεκριμένα, για τα ζητήματα ασύλου τα άρθρα 78(2) και 78(3) είναι εκείνα που προβλέπουν τη σχετική αρμοδιότητα της Ε.Ε. Ζητήματα τα οποία δεν αναφέρονται ρητά στο εν λόγω άρθρο και μπορεί να υπάγονται στο πεδίο του ΚΕΣΑ, όπως για παράδειγμα η ενσωμάτωση των δικαιούχων διεθνή προστασία, εξακολουθούν να αποτελούν αρμοδιότητα των επιμέρους κρατών μελών, τα οποία ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε οφείλουν να υιοθετούν τη νομοθεσία του

⁶² Βλ. Αναφορικά με την αρχή της επικουρικότητας, βλ. European Union, *Consolidated version of the Treaty on European Union*, άρθρο 5(3) όπου αναφέρεται ότι: «στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο εν λόγω Πρωτόκολλο».

⁶³ Βλ. Αναφορικά με την αρχή της αναλογικότητας, European Union, *Consolidated version of the Treaty on European Union* άρθρο 5(4), όπου αναφέρεται ότι: «το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της αναλογικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας».

⁶⁴ Βλ. Chetail V., De Bruycker P. and Maiani F. (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*.

λαμβάνοντας υπόψη τους τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο.

ii) Η νομοθετική διαδικασία που ακολουθείται για την υιοθέτηση των εργαλείων του ΚΕΣΑ.

Αναφορικά με τη διαδικασία υιοθέτησης της νομοθεσίας που περιβάλλει το ΚΕΣΑ, αυτή δεν είναι άλλη από την προσδιοριζόμενη στο άρθρο 289 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε (TFEU) διαδικασία της συναπόφασης. Το Συμβούλιο της Ε.Ε και το κοινοβούλιο υιοθετούν τη νομοθετική πρόταση που έχει κατατεθεί από την Επιτροπή, έπειτα από μεταξύ τους συμφωνία αναφορικά με το περιεχόμενο αυτής καθώς και σχετικές διαπραγματεύσεις (τριλογίες) με την Επιτροπή⁶⁵.

Στις περιπτώσεις ωστόσο που τα συστήματα ασύλου των κρατών μελών δέχονται υπερβολική πίεση από την αύξηση των ροών αιτούντων διεθνή προστασία και πρέπει να ληφθούν μέτρα έκτακτου χαρακτήρα και σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, η συνήθης αυτή διαδικασία μπορεί να παρακαμφθεί. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 78(3) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε (TFEU), το Συμβούλιο της Ε.Ε μπορεί να υιοθετήσει άμεσα μέτρα, έπειτα από σχετική πρόταση της Επιτροπής, ζητώντας μόνο τη γνώμη του Κοινοβουλίου, χωρίς να απαιτείται συναπόφαση⁶⁶.

iii) Οι σκοποί του ΚΕΣΑ που προσδιορίζονται στη Συνθήκη της Λισαβώνας.

Οι βασικοί σκοποί του ΚΕΣΑ εντοπίζονται σε δύο επιμέρους άρθρα της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε (TFEU) και συγκεκριμένα στα άρθρα 67 (1) και (2) και 78(1).

Μέσα από το άρθρο 67(1)⁶⁷ και (2)⁶⁸ προκύπτει ότι ο υπό διαμόρφωση χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης θα πρέπει να σέβεται τα θεμελιώδη

⁶⁵ Σε περιπτώσεις που δεν μπορεί να βρεθεί συμβιβαστική λύση που να ικανοποιεί τόσο το Συμβούλιο της Ε.Ε, όσο και το Κοινοβούλιο, συστήνεται ειδική επιτροπή συμβιβασμού (conciliation), προκειμένου να επιτευχθεί συμφωνία εφόσον αυτό είναι εφικτό.

⁶⁶ Βλ. Peers S., Hervey T., Kenner J., and Ward A., *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*.

⁶⁷ Βλ. Συγκεκριμένα, European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union* άρθρο 67(1): “1. Η Ένωση συγκροτεί χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών”.

⁶⁸ Βλ. Συγκεκριμένα, European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union* άρθρο 67(2): “2. Εξασφαλίζει την απουσία ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά

δικαιώματα και τα επιμέρους νομικά συστήματα των κρατών μελών, με απουσία ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών μελών και με την ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής ασύλου βασιζόμενης στην αλληλεγγύη και τη δικαιοσύνη.

Επιπρόσθετα, στο άρθρο 78(1)⁶⁹ της ίδιας Συνθήκης, προβλέπεται η ανάπτυξη κοινής πολιτικής για τους τομείς του ασύλου, της επικουρικής και της προσωρινής προστασίας, η οποία θα πρέπει να βρίσκεται σε πλήρη συμφωνία με τα οριζόμενα στη Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων του 1951 και το σχετικό πρωτόκολλο του 1967, πάντοτε με πλήρη σεβασμό στην αρχή της μη επαναπροώθησης.

iv) Η συνδρομή των Πρωτοκόλλων της Συνθήκης της Λισαβώνας στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ.

Μνεία αναφορικά με τη διαχείριση των αιτημάτων ασύλου που μπορεί να υποβληθούν από υπηκόους κράτους μέλους σε άλλο κράτος μέλος της Ε.Ε γίνεται στο Πρωτόκολλο 24 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε (TFEU).

Στο εν λόγω πρωτόκολλο προσδιορίζονται συγκεκριμένα οι περιπτώσεις για τις οποίες μια αίτηση μπορεί να εξεταστεί και να γίνει παραδεκτή, καθώς και πότε μπορεί να απορριφθεί ως αβάσιμη, δεδομένου ότι το επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών εντός της Ε.Ε είναι ενιαίο⁷⁰.

σύνορα και αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών. Για τους σκοπούς του παρόντος τίτλου, οι ανιθαγενείς εξομοιώνονται με τους υπηκόους των τρίτων χωρών”.

⁶⁹ Βλ. Συγκεκριμένα, European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union* άρθρο 78(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».

⁷⁰ Βλ. European Union, *Protocols to the Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, 13 December 2007, 2008/C 115/01, (Protocol 24): «δεδομένου του επιπέδου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη μέλη θεωρούνται ότι συνιστούν έναντι αλλήλων ασφαλείς χώρες καταγωγής, για όλα τα νομικά και πρακτικά ζητήματα σχετικά με τις υποθέσεις ασύλου. Συνεπώς, οποιαδήποτε αίτηση ασύλου υποβαλλόμενη από υπήκοο κράτους μέλους μπορεί να ληφθεί υπόψη ή να κηρυχθεί παραδεκτή σε διαδικασία άλλου κράτους μέλους μόνον στις ακόλουθες περιπτώσεις:

α) εάν το κράτος μέλος του οποίου ο αιτών είναι υπήκοος, βασιζόμενο στις διατάξεις του άρθρου 15 της Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών,

Γ. 1. Α. 1. β. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε και η επίδραση του στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ.

Η Συνθήκη της Λισαβώνας το 2009, ήταν εκείνη η πράξη η οποία έδωσε στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα⁷¹.

Ο νομικά δεσμευτικός χαρακτήρας του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων υποχρεώνει τόσο τα κράτη μέλη της Ε.Ε να συμμορφώνονται με τις διατάξεις του κατά τη διαδικασία της εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, όσο και τους θεσμούς της Ε.Ε κατά την υιοθέτηση της, καθώς όσα ορίζονται πλέον στο περιεχόμενο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων είναι εξίσου νομικά δεσμευτικά με όσα ορίζονται στο περιεχόμενο των Συνθηκών⁷².

Το άρθρο 18 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων είναι εκείνο το άρθρο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που κάνει αναφορά στο ευρύτερο δικαίωμα στο άσυλο, περιλαμβανομένου και του δικαιώματος απόλαυσης πέραν του δικαιώματος αίτησης⁷³.

Το εν λόγω άρθρο βασίζεται στο άρθρο 78⁷⁴ της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε (TFEU), στο οποίο ορίζεται πως η πολιτική που θα αναπτύξει η Ε.Ε αναφορικά

προβαίνει, μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, σε λήψη μέτρων στο έδαφός του τα οποία αποκλίνουν από τις υποχρεώσεις του βάσει της Σύμβασης αυτής,

β) εάν κινηθήκε η διαδικασία που αναφέρεται στο άρθρο 7, παράγραφος 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και μέχρις ότου το Συμβούλιο ή, ενδεχομένως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, λάβει σχετική απόφαση, όσον αφορά το κράτος μέλος του οποίου ο αιτών είναι υπήκοος,

γ) εάν το Συμβούλιο εξέδωσε απόφαση σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση όσον αφορά το κράτος μέλος του οποίου ο αιτών είναι υπήκοος, ή εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσε απόφαση σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 2 της εν λόγω Συνθήκης όσον αφορά το κράτος μέλος του οποίου ο αιτών είναι υπήκοος,

δ) εάν ένα κράτος μέλος θα πρέπει να αποφασίσει κατ' αυτόν τον τρόπο μονομερώς σε σχέση με την αίτηση υπηκόου άλλου κράτους μέλους. Στην περίπτωση αυτή, το Συμβούλιο ενημερώνεται αμέσως. Η αίτηση εξετάζεται βάσει του τεκμηρίου ότι είναι προφανώς αβάσιμη χωρίς να θίγεται καθ' οιονδήποτε τρόπο, ανεξάρτητα από τη φύση της υποθέσεως, η εξουσία λήψεως αποφάσεως του κράτους μέλους».

⁷¹ Βλ. Gil-Bazo, M-T., "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law", *Refugee Survey Quarterly*, Volume 27, Issue 3, 2008, p.33–52.

⁷² Βλ. European Union, *Consolidated version of the Treaty on European Union*, 13 December 2007, art 6(1).

⁷³ Η Ειδική Επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στο συμπέρασμα 82 (b) του 1997, επιβεβαιώνει ότι ο θεσμός του ασύλου ο οποίος παράγεται ευθέως από το δικαίωμα κανείς να αιτηθεί και να απολαύσει άσυλο, είναι μεταξύ των πιο βασικών μηχανισμών διεθνούς προστασίας για τους πρόσφυγες. Για λεπτομέρειες βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Safeguarding Asylum No. 82 (XLVIII), Executive Committee 48th session. Contained in United Nations General Assembly Document No. 12A (A/52/12/Add.1)*, 17 October 1997.

⁷⁴ Βλ. Schotel, B., *Legal Protection as Competition for Jurisdiction: The Case of Refugee Protection through Law in the Past and at Present*.

με το άσυλο θα πρέπει να βρίσκεται σε συνάρτηση με τα οριζόμενα στη Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς του πρόσφυγα και το Πρωτόκολλο αυτής.

Πέραν από το άρθρο 18 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που κάνει αναφορά στο ευρύτερο δικαίωμα στο άσυλο, υπάρχουν μια σειρά από άρθρα στα οποία προβλέπονται δικαιώματα τα οποία αφορούν σε πεδίο ανάπτυξης του ΚΕΣΑ⁷⁵, τα οποία δικαιώματα σε περίπτωση που είναι αντίστοιχα με δικαιώματα που προβλέπονται και στην ΕΣΔΑ, οφείλουν να έχουν όμοιο περιεχόμενο και έκταση, (εκτός και εάν η Ε.Ε επιθυμεί να διευρύνει το περιεχόμενο της προστασίας τους), σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο άρθρο 52(3) του Χάρτη.

Γ. 1. Α. 2. Το παράγωγο Ευρωπαϊκό Δίκαιο.

Όπως προαναφέρθηκε, το ευρωπαϊκό δίκαιο διαιρείται σε δύο επιμέρους κατηγορίες, το πρωτογενές το οποίο παρουσιάστηκε παραπάνω και το παράγωγο⁷⁶.

Αναφερόμενοι στο παράγωγο δίκαιο της Ε.Ε, μιλάμε για τη νομοθεσία που παράγεται από τα θεσμοθετημένα όργανα της Ε.Ε και πιο συγκεκριμένα για τους κανονισμούς, τις οδηγίες, τις αποφάσεις, τις συστάσεις και τις γνώμες, με κάθε μια από αυτές τις πράξεις να έχει διαφορετικό επίπεδο δεσμευτικότητας και αμεσότητας στην εφαρμογή της⁷⁷.

⁷⁵ Βλ. Συγκεκριμένα: «άρθρο: 1-για την ανθρωπίνη αξιοπρέπεια, 3-για την ακεραιότητα του προσώπου, 4-για την απαγόρευση των βασανιστηρίων και των απάνθρωπων ή εξευτελιστικών ποινών ή μεταχείρισης, 5-για την απαγόρευση της δουλείας και της αναγκαστικής εργασίας, 6-για το δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια, 7-για το σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, 19-για τη προστασία σε περίπτωση απομάκρυνσης, απέλασης και έκδοσης, 21-για την απαγόρευση των διακρίσεων, 24-για τα δικαιώματα του παιδιού, 41-για το δικαίωμα χρηστής διοίκησης, 47-για το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου».

Για λεπτομέρειες βλ. Peers S., Hervey T., Kenner J., and Ward A., *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*.

⁷⁶ Βλ. Sheridan, C., & Rafi, S., *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*, καθώς και Βλ. Βλ. Chetail V., De Bruycker P. and Maiani F. (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*.

⁷⁷ Συγκεκριμένα, οι Κανονισμοί είναι νομικώς δεσμευτικά κείμενα προς όλα τα κράτη μέλη, έχουν άμεση γενική ισχύ και δεν χρειάζεται να ενσωματωθούν στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών. Οι Οδηγίες δεσμεύουν τα κράτη μέλη αναφορικά με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα αλλά αφήνουν σε εκείνα την επιλογή των τύπων και των μέσων επίτευξης του, υιοθετώντας μέτρα ενσωμάτωσης τους στο εθνικό τους δίκαιο, τα οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να επικοινωνήσουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή εντός συγκεκριμένων χρονικών ορίων. Οι Αποφάσεις είναι δεσμευτικές στο σύνολο τους και εφαρμόζονται απευθείας σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, εταιρίες ή πρόσωπα, χωρίς να απαιτείται η ενσωμάτωση τους στο εθνικό δίκαιο, ενώ, οι Συστάσεις και οι Γνώμες δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.

Οι όποιες νομοθετικές πράξεις υιοθετούνται από τα όργανα της Ε.Ε οφείλουν να έχουν τη βάση τους στα οριζόμενα από τις Συνθήκες, σύμφωνα με όσα προβλέπει το άρθρο 296 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε (TFEU).

Στο πλαίσιο αυτό και οι πράξεις που υιοθετούνται και αφορούν την ανάπτυξη του ΚΕΣΑ, έχουν στο προσίμιο τους την βάση υιοθέτησης τους αλλά και τον στόχο (ο οποίος μπορεί να αποτυπώνεται στα πρωτογενή κείμενα ή σε συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου κ.α) που εξυπηρετεί η υιοθέτηση τους, πάντοτε στο πλαίσιο σεβασμού των δικαιωμάτων και των αρχών του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων⁷⁸.

Γ. 1. Β Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν την εφαρμογή Ευρωπαϊκού Δικαίου και η εφαρμογή τους στο ΚΕΣΑ

Δύο είναι οι θεμελιώδεις αρχές εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου που ισχύουν κατά την άσκηση της σχετικής νομοθεσίας και οι οποίες ισχύουν απαρέγκλιτα και στην άσκηση της σχετικής νομοθεσίας που αφορά το ΚΕΣΑ. Οι αρχές αυτές είναι της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και της άμεσης (ή έμμεσης) εφαρμογής.

Πέραν από τις αρχές αυτές και προκειμένου να επιτευχθεί ο σεβασμός κ η εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου από τα κράτη μέλη, έχει υπάρξει μέριμνα για τη θέσπιση διαφόρων μηχανισμών που θα συμβάλλουν στην εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου, όπως είναι η δυνατότητα της Επιτροπής να παραπέμπει ένα κράτος μέλος που παραβιάζει το ενωσιακό δίκαιο, ή η δυνατότητα αποστολής προδικαστικών ερωτημάτων από τα εθνικά δικαστήρια προς το ΔΕΕ προκειμένου να εξασφαλιστεί η ορθή ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου⁷⁹.

Για λεπτομέρειες βλ. Beetham, D., and Lord, C., *Legitimacy and the EU*, Routledge, 2013.

⁷⁸ Βλ. Ενδεικτικά, το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου που αναγνωρίζεται στο άρθρο 47 του Χάρτη, συναντάται τόσο στην Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής, όσο και στην Οδηγία για τη διαδικασία ασύλου και τον Κανονισμό Δουβλίνο.

Για λεπτομέρειες βλ. Gil-Bazo, M-T., "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law".

⁷⁹ Βλ. Sheridan, C., & Rafi, S., The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law.

Γ. 1. Β. 1. Η Αρχή της υπεροχής του Ευρωπαϊκού Δικαίου.

Η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι των επιμέρους εθνικών δικαίων των κρατών μελών, αποτελεί θεμελιώδη αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου, εφαρμόζεται στις περιπτώσεις όπου εντοπίζεται αντίθετο περιεχόμενο για ένα ζήτημα ανάμεσα στα δύο επίπεδα δικαίου και ορίζει ότι το ενωσιακό δίκαιο υπερισχύει έναντι του δικαίου των κρατών μελών.

Η αρχή αυτή εφαρμογής του δικαίου της Ε.Ε αποτελεί θεμελιώδη αρχή για τη συγκρότηση και διατήρηση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Εξασφαλίζει ότι οι κοινοί στόχοι που αποτυπώνονται στις Συνθήκες της Ε.Ε θα μπορούν να επιτευχθούν. Σε αντίθετη περίπτωση, θα είχαμε ως αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να αποκλίνουν μονομερώς από το ενωσιακό δίκαιο και όσα αυτό ορίζει. Κάτι τέτοιο ωστόσο έχει προβλεφθεί στις Συνθήκες δεδομένου ότι τα κράτη μέλη έχουν συναινέσει στον περιορισμό της εθνικής τους κυριαρχίας, όντας μέλη της Ε.Ε⁸⁰.

Γ. 1. Β. 2. Η Αρχή της άμεσης και έμμεσης εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Δικαίου.

Η αρχή της άμεσης εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου αποτελεί ακόμη έναν τρόπο να διασφαλίζει η Ε.Ε ότι η νομοθεσία που παράγεται θα έχει άμεση ισχύ και θα φέρει άμεσα αποτελέσματα.

Μέσω της αρχής αυτής, παρέχεται η δυνατότητα στους ιδιώτες ακόμη και στις περιπτώσεις που δεν έχει ενσωματωθεί μια κοινοτική διάταξη στην επιμέρους εθνική έννομη τάξη του κράτους μέλους, να την επικαλούνται προκειμένου να εξασφαλίσουν τα δικαιώματά τους⁸¹.

⁸⁰ Η νομολογία του ΔΕΕ έχει επιβεβαιώσει αυτή την αρχή στην υπόθεση *Flaminio Costa v. Enel* το 1964, όπου το Δικαστήριο αποφάνθηκε για την ύπαρξη ασυμβατότητας μεταξύ της ιταλικής νομοθεσίας και του ενωσιακού δικαίου. Στη περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο είπε ότι το να είναι ένα κράτος μέλος της Ε.Ε, συνεπάγεται περιορισμό της εθνικής του κυριαρχίας και δεν είναι δυνατό για τα κράτη μέλη να αποκλίνουν μονομερώς από το ενωσιακό δίκαιο, καθώς τότε οι στόχοι των Συνθηκών της Ε.Ε θα βρισκόνταν σε κίνδυνο. Για λεπτομέρειες βλ. *Flaminio Costa v E.N.E.L*, C-6/64, European Union: Court of Justice of the European Union, 15 July 1964.

⁸¹ Το ΔΕΕ ήδη από το 1963 αναγνωρίζει την αρχή της άμεσης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, καθώς μέσω της εκδίκασης της υπόθεσης *Van Gend en Loos* διατύπωσε ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν δημιουργεί μόνο υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη αλλά και δικαιώματα για τα πρόσωπα. Οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου άμεσα όταν αυτές είναι σαφείς, άνευ όρων και δεν απαιτούν περαιτέρω μέτρα εφαρμογής. Για λεπτομέρειες βλ. *NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*.

Σε πολλές περιπτώσεις τα κράτη μέλη είτε αδυνατούν να ενσωματώσουν εντός των χρονικών ορίων που προβλέπονται την κοινοτική νομοθεσία, είτε το πράττουν αλλά με κενά στην εφαρμογή της. Η ύπαρξη της αρχής της άμεσης εφαρμογής είναι το μέσο εκείνο με το οποίο παρακάμπτονται οι δυσκολίες αυτές και επέρχονται άμεσα τα αποτελέσματα.

Αντίθετα τέλος, η αρχή της έμμεσης εφαρμογής είναι η αρχή εκείνη με την οποία απαιτείται όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε να συμμορφωθούν με την κοινοτική νομοθεσία, ενσωματώνοντας αυτή στην εθνική τους νομοθεσία εντός των χρονικών περιθωρίων που προσδιορίζονται σε κάθε περίπτωση.

Γ. 1. Β. 3. Λοιποί μηχανισμοί διασφάλισης εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Δικαίου.

Όπως προαναφέρθηκε, πέραν από τις δύο θεμελιώδεις αρχές που διέπουν την εφαρμογή του ΚΕΣΑ, στην Ε.Ε έχουν αναπτυχθεί παράλληλα και λοιποί μηχανισμοί, οι οποίοι συμβάλλουν στην εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου.

Ο πρώτος αφορά τη δυνατότητα που έχει δοθεί στην Επιτροπή, ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, να παραπέμψει ένα κράτος μέλος στο ΔΕΕ, σε περίπτωση που εκείνο προβαίνει σε ενέργεια που παραβιάζει τα οριζόμενα στις Συνθήκες, προκειμένου να τερματιστεί αυτή η παραβίαση⁸².

Η Επιτροπή αφού έχει παρατηρήσει την παραβίαση, ενημερώνει το κράτος μέλος προκειμένου να συμμορφωθεί, δίνοντας του ένα χρονικό περιθώριο ή τη δυνατότητα να αιτιολογήσει επαρκώς την ενέργειά του. Σε περίπτωση που το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί, παραπέμπεται στο ΔΕΕ, το οποίο και θα κρίνει τελικώς σχετικά. Σε περίπτωση που το ΔΕΕ εκδώσει σχετική απόφαση και το κράτος εξακολουθεί να μη συμμορφώνεται, η Επιτροπή δύναται να του επιβάλλει χρηματικό πρόστιμο.

Σε ότι αφορά το ΚΕΣΑ, χαρακτηριστικότερο παράδειγμα είναι η παραπομπή της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας στο ΔΕΕ, λόγω μη συμμόρφωσης τους με τις

Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie - Netherlands.
Case 26-62, European Union: Court of Justice of the European Union, 5 February 1963.

⁸² Βλ. European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, art. 258.

Αποφάσεις 2015/1523⁸³ και 2015/1601⁸⁴ του Συμβουλίου αναφορικά με τη μετεγκατάσταση αιτούντων διεθνή προστασία από την Ελλάδα και την Ιταλία⁸⁵.

Ο δεύτερος μηχανισμός που ενισχύει με τη σειρά του την εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου είναι η διαδικασία άσκησης προδικαστικού ερωτήματος. Κατά τη διαδικασία αυτή, παρέχεται η δυνατότητα στα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών να ασκούν προδικαστικά ερωτήματα αναφορικά με την ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου, προς το ΔΕΕ, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 267 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε (TFEU) .

Το ερώτημα που κατατίθεται από το δικαστήριο του κράτους μέλους, ακολουθεί μια απάντηση από το ΔΕΕ, το περιεχόμενο της οποίας δεσμεύει όχι μόνο το δικαστήριο του κράτους μέλους που την έθεσε, αλλά και τα εθνικά δικαστήρια των υπολοίπων κρατών μελών. Με τον τρόπο αυτό, η Ε.Ε επιτυγχάνει την κοινή εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου *erga omnes*.

Γ. 2. Το Διεθνές Δίκαιο

Γ. 2. Α. Το ΚΕΣΑ και τα διεθνή νομικά εργαλεία του Ο.Η.Ε.

Η σύσταση ενός ενιαίου πλαισίου για όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε, στο οποίο θα διασφαλίζεται η αποτελεσματική πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου, η αξιόπιστη επεξεργασία του αιτήματος και συνολικά ο σεβασμός των διαδικαστικών εγγυήσεων μέχρι τη λήψη τελεσίδικης απόφασης, αποτελεί τον βασικό στόχο του ΚΕΣΑ⁸⁶.

Στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ε.Ε (TFEU) και πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 78(1)⁸⁷ εντοπίζουμε τη δέσμευση της Ε.Ε για ανάπτυξη του ΚΕΣΑ σε συνάρτηση με τον

⁸³ Βλ. European Union: Council of the European Union, *Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece*, 14 September 2015.

⁸⁴ Βλ. European Union: Council of the European Union, *Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, 24 September 2015, L 248/80.

⁸⁵ Βλ. *Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union*, C-643/15 and C-647/15, European Union: Court of Justice of the European Union, 6 September 2017.

⁸⁶ Βλ. Chetail V., De Bruycker P. and Maiani F. (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*.

⁸⁷ Βλ. European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, art. 78(1) όπου αναφέρεται πως η ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής ασύλου πρέπει να «*συνάδει με τη*

σεβασμό της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων και το επακόλουθο Πρωτόκολλο του 1967, καθώς και την εν γένει δέσμευση της για συμμόρφωση με τα οριζόμενα στο διεθνές προσφυγικό δίκαιο και το δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η μνημόνευση στο ζήτημα της πλήρους εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης έχει εντοπιστεί επιπλέον τόσο στις διατάξεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ, όσο και στα Συμπεράσματα του Τάμπερε, ενώ επίσης το 2011 στη Διακήρυξη με αφορμή τη συμπλήρωση 60 ετών από την υπογραφή της Σύμβασης της Γενεύης, η Ε.Ε επιβεβαίωσε τη δέσμευση της στη νομική αυτή πράξη⁸⁸. Ως εκ τούτου, θα λέγαμε πως η Σύμβαση της Γενεύης, αποτελεί τον πυρήνα του παραγόμενου ενωσιακού δικαίου που διέπει το ΚΕΣΑ και συναντάται στο σύνολο της πορείας σύστασης του.

Πέραν από την αναφορά της δέσμευσης της Ε.Ε από τα οριζόμενα στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 στις διατάξεις των Συνθηκών και των Προγραμμάτων της Ε.Ε, η δέσμευση προς το περιεχόμενο της Συνθήκης προκύπτει και από το γεγονός πως όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε, είναι και μέρη της Σύμβασης της Γενεύης, γεγονός που από μόνο του τα δεσμεύει για σεβασμό στις διατάξεις της⁸⁹.

Γ. 2. Α. 1. Το περιεχόμενο της Σύμβασης της Γενεύης για το καθεστώς του Πρόσφυγα και του Πρωτοκόλλου του 1961 και η επίδραση τους στο ευρωπαϊκό δίκαιο.

Το θεμελιώδες διεθνές νομικό κείμενο για το καθεστώς και την προστασία των προσφύγων βρίσκεται στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 καθώς και στο επακόλουθο Πρωτόκολλο αυτής του 1967.

Στο ευρωπαϊκό πεδίο, όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε αποτελούν συνάμα και μέλη της εν λόγω Σύμβασης, ενώ παγκοσμίως το ποσοστό των κρατών που είναι μέλη σε τουλάχιστον ένα από τα δύο αυτά νομικά κείμενα, ανέρχεται στα 2/3 του συνόλου των κρατών.

Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις».

⁸⁸ Βλ. European Union, Council of the European Union, *European Union Declaration on the 60th Anniversary of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 3121st JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting Luxembourg, 27 and 28 October 2011.

⁸⁹ Βλ. Chetail V., De Bruycker P. and Maiani F. (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*.

Αναφορικά με το περιεχόμενο της Σύμβασης, θα λέγαμε ότι σε αυτή ορίζεται νομικά η έννοια του πρόσφυγα. Παράλληλα καταγράφεται το πως τα κράτη οφείλουν να υποδέχονται και να μεταχειρίζονται τους πρόσφυγες, ποιες διευκολύνσεις οφείλουν να τους παρέχουν σε ένα ευρύ πεδίο ζητημάτων όπως η πρόσβαση στην εκπαίδευση, στην υγεία ή την εργασία, χωρίς ωστόσο να προβλέπονται μέσα στη Σύμβαση μηχανισμοί επιβολής των παραπάνω προτύπων ή έστω μηχανισμοί για καταγγελία σε περιπτώσεις διαπιστωμένης έλλειψης εφαρμογής⁹⁰.

Τα κράτη, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη Συνθήκη, οφείλουν να παρέχουν στους πρόσφυγες ένα ελάχιστο επίπεδο δικαιωμάτων, ελευθεριών και εν γένει μεταχείρισης, το οποίο κατ' ελάχιστο να ισοδυναμεί με τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και την εν γένει μεταχείριση που απολαμβάνουν οι υπόλοιποι αλλοδαποί υπήκοοι που διαμένουν σε αυτά. Η παροχή περισσότερων δικαιωμάτων από ένα κράτος προς τους πρόσφυγες, σε βαθμό που αυτά μπορεί να ισοδυναμούν με τα δικαιώματα των ίδιων των υπηκόων αυτού, βρίσκεται στη διακριτική ευχέρεια του ίδιου του κράτους⁹¹.

Τέλος, στον πυρήνα της Σύμβασης της Γενεύης, ως θεμελιώδη αρχή της βρίσκεται η αρχή της μη επαναπροώθησης, όπως προκύπτει από το άρθρο 33⁹², σύμφωνα με την οποία δεν επιτρέπεται σε καμία συμβαλλόμενη χώρα η απέλαση ή επαναπροώθηση προσφύγων σε έδαφος χώρας στην οποία κινδυνεύει για έναν από τους λόγους που προβλέπονται στη Σύμβαση⁹³.

⁹⁰ Βλ. Hathaway J.C & Foster, M., *The Law of Refugee Status*, 2nd ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

⁹¹ Βλ. Harvey, C., Time for Reform? Refugees, Asylum-seekers, and Protection Under International Human Rights Law, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 34, Issue 1, March 2015, p. 43–60.

⁹² Βλ. UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, art. 33 «ουδεμία Συμβαλλομένη Χώρα θα απελαύνει ή θα επαναπροωθή, καθ' οιονδήποτε τρόπον, Πρόσφυγας, εις τα σύνορα εδαφών ένθα η ζωή ή ελευθερία αυτών απειλούνται δια λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων».

⁹³ Η αρχή αυτή προβλέπεται επίσης και σε άλλα εργαλεία του ΟΗΕ, όπως η Διεθνής Διακήρυξη για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (UDHR) και η Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης και ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (CAT).

Για λεπτομέρειες βλ. Hathaway J.C & Foster, M., *The Law of Refugee Status*.

i) Σύμβαση της Γενεύης και ευρωπαϊκές πράξεις.

Όπως προαναφέρθηκε, η Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς του Πρόσφυγα βρίσκεται στον πυρήνα του ευρωπαϊκού δικαίου και ακολούθως σε αυτόν του ΚΕΣΑ, καθώς απαντάται τόσο στα πρωτογενή, όσο και στα παράγωγα κείμενα της Ε.Ε.

Αναφορικά με τα πρωτογενή κείμενα, στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε και συγκεκριμένα στο άρθρο 18 συναντάμε το δικαίωμα στο άσυλο, σε πρωτογενές νομικό κείμενο της Ε.Ε. Στο εν λόγω άρθρο, συναντάμε ρητή αναφορά στο ίδιο το δικαίωμα, όσο και στο κείμενο της Σύμβασης της Γενεύης, καθώς και του Πρωτοκόλλου του 1967⁹⁴, ως τηρουμένων κανόνων.

Ακολούθως, οι παράγωγες νομικές πράξεις οφείλουν να συμμορφώνονται κατά την εφαρμογή τους με τα οριζόμενα στη Σύμβαση της Γενεύης⁹⁵. Στο παράγωγο δίκαιο της Ε.Ε παρατηρείται πως όλες οι παράγωγες πράξεις στα προοίμια τους αναφέρουν τη Σύμβαση της Γενεύης και την πλήρη συμμόρφωση τους προς αυτή. Σε κάθε νομική πράξη που εκδίδεται και αφορά τα ζητήματα στο πλαίσιο του ΚΕΣΑ, γίνεται αναφορά στη Σύμβαση της Γενεύης⁹⁶ και στην υποχρέωση των οργάνων (κατά τη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ) και των κρατών μελών της Ε.Ε (κατά την εφαρμογή των πράξεων αυτών), να συμπλέουν με τις διατάξεις της.

⁹⁴ Βλ. UN General Assembly, *Protocol Relating to the Status of Refugees*, 31 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267.

⁹⁵ Βλ. Ενδεικτικά στη European Union: Council of the European Union, *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, 20 December 2011, όπου στο άρθρο 2(δ) ενσωματώνεται πλήρως ο ορισμός του πρόσφυγα, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 1^A (2) της Σύμβασης της Γενεύης, ενώ στην ίδια Οδηγία και συγκεκριμένα στο σημείο 3 του προοιμίου της, επαναλαμβάνεται ότι πρέπει να βρίσκεται σε πλήρη συνάρτηση με τη Σύμβαση της Γενεύης το διαμορφούμενο ΚΕΣΑ.

⁹⁶ Βλ. Χαρακτηριστικά για τους λόγους αποκλεισμού από το Καθεστώς του Πρόσφυγα, European Union: Council of the European Union, *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, 20 December 2011, art. 12, όπου περικλείονται οι λόγοι που αποτυπώνονται στο άρθρο 1 στ' της Σύμβασης της Γενεύης με μικρές παραλλαγές.

ii) Σύμβαση της Γενεύης και νομολογία ΔΕΕ.

Η Σύμβαση της Γενεύης και ο σημαντικός ρόλος που διαδραματίζει στο ευρωπαϊκό πεδίο και πιο συγκεκριμένα στην εξέλιξη του ΚΕΣΑ, επιβεβαιώνεται πέραν από τη μνημόνευση της στις σχετικές ευρωπαϊκές πράξεις και στην ίδια τη νομολογία του ΔΕΕ⁹⁷.

Παράλληλα με τη σχετική νομολογία στην οποία επιβεβαιώνει την προσήλωση της Ε.Ε στα οριζόμενα στη Σύμβαση της Γενεύης, το ΔΕΕ επαναλαμβάνει τη θέση αυτή και στη διαδικασία των προδικαστικών ερωτημάτων, όπως ενδεικτικά έχει πράξει στις υποθέσεις *M v Ministerstvo vnitra* και *X v Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*⁹⁸.

Αναφορικά με τη νομολογία, ενδεικτικά, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε μια σειρά από υποθέσεις του ΔΕΕ, όπως το 2010 στην υπόθεση *Aydin Salhadin Abdulla and Others v. Bundesrepublik Deutschland*⁹⁹, στην οποία το ΔΕΕ επεσήμανε ότι η Σύμβαση της Γενεύης αποτελεί τη νομική βάση για την υιοθέτηση της σχετικής Οδηγίας για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών και τον πυρήνα του διεθνούς δικαίου για το καθεστώς των προσφύγων, με την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφώνονται κατά την άσκηση της εφαρμογής της¹⁰⁰.

Το 2011, το ΔΕΕ στην υπόθεση *Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*¹⁰¹, επανέλαβε πως οι διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης οφείλουν να διασφαλίζονται μέσα από τα οριζόμενα στην Οδηγία για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών και την ευρωπαϊκή διαδικασία σύστασης του ΚΕΣΑ, ενώ η σπουδαιότητα της περιεκτικής εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης επιβεβαιώθηκε και στην υπόθεση *NS v Secretary of State for the Home Department*

⁹⁷ Βλ. Chetail V., De Bruycker P. and Maiani F. (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*.

⁹⁸ Βλ. *M v Ministerstvo vnitra* and *X v Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, Advocate General's Opinion in Joined Cases C-391/16, C-77/17 and C-78/17, 21 June 2018.

⁹⁹ Βλ. *Aydin Salahadin Abdulla v Bundesrepublik Deutschland*, C-175/08, 2 March 2010.

¹⁰⁰ Βλ. Bauloz, C. & Ruiz, G., 'Refugee Status and Subsidiary Protection: Towards a Uniform Content of International Protection?', in V. Chetail, P. De Bruycker and F. Maiani (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Brill/Nijhoff, 2016, pp. 240-268.

¹⁰¹ Βλ. *Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, C-69/10, 28 July 2011.

και την *ME and Others v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*¹⁰².

Γ. 2. Α. 2. Λοιπά νομικά εργαλεία του Ο.Η.Ε που επηρεάζουν τη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ.

Εκτός από τη Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς του Πρόσφυγα, η οποία βρίσκεται στον πυρήνα του ΚΕΣΑ, στο ευρωπαϊκό νομικό σύστημα συνυπάρχουν και μια σειρά από διεθνή νομικά κείμενα, δεσμευτικά προς τα κράτη μέλη, προερχόμενα από τον Ο.Η.Ε¹⁰³.

Τα διεθνή αυτά νομικά κείμενα, δεν αφορούν αποκλειστικά τη διεθνή προστασία των προσφύγων, όπως πράττει η Σύμβαση της Γενεύης, αλλά δρουν συμπληρωματικά προς αυτή και αφορούν τη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο σύνολο τους. Η δέσμευση ωστόσο που συνιστούν προς τα κράτη μέλη, συνυπολογίζεται στη διαδικασία διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ.

Ενδεικτικά, ως σημαντικότερες διεθνείς νομικές πράξεις που δεσμεύουν τα κράτη μέλη της Ε.Ε. και συμβάλλουν και εκείνες με τη σειρά τους στη διαμόρφωση του περιεχομένου του ΚΕΣΑ, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε την Οικουμενική Διακήρυξη για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (*UDHR*), το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (*ICCPR*), το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα (*ICESCR*), τη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης και ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (*CAT*), και τη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (*CRC*)¹⁰⁴.

¹⁰² Βλ. *N. S. v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, joined cases of C-411/10 and C-493/10, 21 December 2011.

¹⁰³ Βλ. Harvey, C., *Time for Reform? Refugees, Asylum-seekers, and Protection Under International Human Rights Law*.

¹⁰⁴ Πέραν από αυτά τα διεθνή νομικά κείμενα, σημαντικό ρόλο παράλληλα με την εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου παίζουν και η Διεθνής Σύμβαση για τη Κατάργηση κάθε μορφής φυλετικών διακρίσεων (*ICERD*), η Σύμβαση για την εξάλειψη όλων των μορφών διακρίσεων κατά των γυναικών (*CEDAW*) και η Σύμβαση για τα Δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία (*CRPD*).

Για λεπτομέρειες βλ. Joseph, S. & Kyriakakis, J., "The United Nations and Human Rights", in S. Joseph & A. McBeth (eds.), *Research Handbook on International Human Rights Law*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 2010.

Γ. 2. Β. Το ΚΕΣΑ και τα περιφερειακά νομικά εργαλεία του Συμβουλίου της Ευρώπης

Γ. 2. Β. 1. Ο ρόλος του Συμβουλίου της Ευρώπης στην εξέλιξη του ΚΕΣΑ.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης αποτελεί έναν διεθνή οργανισμό, ο οποίος ιδρύθηκε το 1949, αριθμεί συνολικά 47 κράτη μέλη και έχει ως στόχο του την προαγωγή της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων συνολικά στην Ευρώπη. Το σύνολο των κρατών μελών της Ε.Ε αποτελούν και μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, έχοντας έτσι ως κοινό παρονομαστή τα νομικώς δεσμευτικά κείμενα που παράγονται σε αυτό.

α. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και το περιεχόμενό της.

Η ΕΣΔΑ θα λέγαμε πως αποτελεί το βασικό νομικό δημιούργημα και εργαλείο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ο ρόλος της είναι η εδραίωση και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρώπη και έχει συμβάλει και εξακολουθεί να συμβάλει στην προάσπιση των δικαιωμάτων αυτών και στην Ε.Ε, αποτελώντας έμπνευση και σημείο αναφοράς για πολλές ευρωπαϊκές πράξεις, μεταξύ των οποίων και για τις πράξεις που προσδιορίζουν το ΚΕΣΑ.

Αποτέλεσε το πρώτο νομικά δεσμευτικό εργαλείο για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων για έναν πολύ μεγάλο αριθμό ευρωπαϊκών κρατών, καθώς υιοθετήθηκε μόλις το 1951 και τέθηκε σε ισχύ 2 χρόνια αργότερα, με το κυρίως κείμενο της Σύμβασης να συνοδεύεται από 16 Πρωτόκολλα που έχουν ακολουθήσει έκτοτε.

Εκτός του ρόλου της ως οργάνου αναγνώρισης και προστασίας των ανθρωπίνων θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών, η ΕΣΔΑ έχει συστήσει και σχετικό μηχανισμό εποπτείας για τη διασφάλιση ότι τα κράτη θα σέβονται τα οριζόμενα σε αυτή. Ο μηχανισμός αυτός δεν είναι άλλος από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), στο οποίο έχουν το δικαίωμα προσφυγής τόσο οι ιδιώτες, όσο και τα ίδια τα κράτη, καταγγέλλοντας άλλα κράτη

για τυχόν παραβάσεις, ενώ παρέχεται σε αυτό και η δυνατότητα να απαντά σε προδικαστικά ερωτήματα αναφορικά με την ερμηνεία του περιεχομένου της ΕΣΔΑ¹⁰⁵.

i) Το περιεχόμενο της ΕΣΔΑ σε συνάρτηση με το ΚΕΣΑ.

Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών αποτελεί, όπως προαναφέρθηκε, τον πυρήνα των στόχων της ΕΣΔΑ, με ορισμένα εξ αυτών μάλιστα να έχουν απόλυτο χαρακτήρα, όπως το δικαίωμα στη ζωή (άρθρο 2), η απαγόρευση βασανιστηρίων (άρθρο 3), η απαγόρευση της δουλείας και των καταναγκαστικών έργων (άρθρο 4) και η μη επιβολή ποινής άνευ νόμου (άρθρο 7).

Παράλληλα με αυτά, μια σειρά από δικαιώματα, όπως το δικαίωμα στη προσωπική ελευθερία και την ασφάλεια (άρθρο 5), το δικαίωμα στη χρηστή απονομή δικαιοσύνης (άρθρο 6), την ελευθερία του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι (άρθρο 11), το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής (άρθρο 13) και την απαγόρευση των διακρίσεων (άρθρο 14) έχουν ως θεμέλιο λίθο τους την ΕΣΔΑ.

Η ΕΣΔΑ δεν περιλαμβάνει στο περιεχόμενο της συγκεκριμένο άρθρο που να αναγνωρίζει το δικαίωμα στο άσυλο ή να απαγορεύει τη μη επαναπροώθηση. Παρόλα αυτά, τα Πρωτόκολλα που ακολούθησαν το κυρίως κείμενο της ΕΣΔΑ, αναγνώρισαν δικαιώματα τα οποία εντάσσονται στο πεδίο των δικαιωμάτων που αφορούν τη διεθνή προστασία¹⁰⁶.

Πιο συγκεκριμένα, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε το Πρωτόκολλο 4, το οποίο αναγνωρίζει το δικαίωμα σε κάθε πρόσωπο να εγκαταλείψει οποιαδήποτε χώρα, συμπεριλαμβανομένης της δικής του (άρθρο 2(2)) ενώ επίσης απαγορεύει την ομαδική απέλαση αλλοδαπών (άρθρο 4), το Πρωτόκολλο 6, το οποίο καταργεί τη θανατική ποινή, το Πρωτόκολλο 13, το οποίο καταργεί τη θανατική ποινή σε όλες τις περιστάσεις, ακόμη και σε καιρό πολέμου, καθώς και το Πρωτόκολλο 15 το οποίο τροποποιεί την προθεσμία άσκησης ατομικής προσφυγής ενώπιον του δικαστηρίου.

Τέλος, παράλληλα με τα σχετικά Πρωτόκολλα, εξαιρετικής σημασίας είναι η πλούσια νομολογία του ΕΔΔΑ, η οποία έχει συμβάλλει τα μέγιστα στην αύξηση του

¹⁰⁵ Βλ. Council of Europe, Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 02/10/2013.

¹⁰⁶ Βλ. Sheridan, C., & Rafi, S., The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law.

επιπέδου προστασίας των αιτούντων διεθνή προστασία. Αναφορικά με αποφάσεις που αφορούν το πεδίο του ΚΕΣΑ, θα μπορούσαμε ενδεικτικά να αναφέρουμε μεταξύ άλλων τις υποθέσεις η *T.I v the United Kingdom* του 2000¹⁰⁷ και η *M.S.S v Belgium and Greece* του 2011¹⁰⁸, από τις οποίες προκύπτει πως το ΕΔΔΑ επιβεβαιώνει τον δεσμευτικό χαρακτήρα της ΕΣΔΑ προς τα μέρη της, ακόμη και για ζητήματα αρμοδιότητας της Ε.Ε.

ii) Η εδραίωση των δικαιωμάτων της ΕΣΔΑ στο ευρωπαϊκό νομικό σύστημα και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Παρότι η ΕΣΔΑ αποτελεί νομικό κείμενο εκτός του πλαισίου της Ε.Ε, έχει συμβάλει και συνεχίζει να συμβάλει στη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών, καλύπτοντας μάλιστα τα κενά της Ε.Ε στον τομέα αυτόν, μέχρι την υιοθέτηση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμη και μετά την υιοθέτηση του.

Ιδιαίτερα για όλο το διάστημα μέχρι και το αναθεωρημένο κείμενο της Συνθήκης για την Ε.Ε, όπου στο άρθρο 6(3) αναφέρεται ρητά ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα που εγγυάται η ΕΣΔΑ αποτελούν γενικές αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου, δεν υπήρχε παρά μόνο μια αναφορά σε διάταξη αναφορικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και αυτή ήταν μόλις το 1992 στη Συνθήκη του Μάαστριχτ¹⁰⁹.

Εν συνεχεία, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε, ο οποίος υιοθετήθηκε το 2000, με διαφορά δηλαδή 50 χρόνων από την ΕΣΔΑ, στη πραγματικότητα δεν εισήγαγε νέα δικαιώματα στον ευρωπαϊκό χώρο, παρά επανέλαβε δικαιώματα που ήδη είχαν εδραιωθεί από την ΕΣΔΑ, τα οποία ωστόσο δεν είχαν συγκεντρωθεί σε ένα νομικά δεσμευτικό κείμενο της Ε.Ε.

¹⁰⁷ Βλ. ECtHR - T.I. v. The United Kingdom, Application No. 43844/98, 7 March 2000.

¹⁰⁸ Βλ. ECtHR - M.S.S. v Belgium and Greece [GC], Application No. 30696/09, 21 January 2011.

¹⁰⁹ Εν τη απουσία διατάξεων αναφορικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα στην Ε.Ε, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο το 1975 στην απόφαση Roland Rutili v Ministre de l'intérieur, C-36/75, 28 October 1975, κατέφυγε στην ΕΣΔΑ ως πηγή έμπνευσης.

Εκτός από τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα που υπάρχουν και στην ΕΣΔΑ, στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων περιλαμβάνονται κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα καθώς και ελευθερίες¹¹⁰.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 52(3) του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, σε περίπτωση που ένα δικαίωμα που αναφέρεται σε αυτόν, προϋπάρχει στην ΕΣΔΑ, αυτό θα έχει το ίδιο νόημα και η αναφορά του θα εξυπηρετεί τον ίδιο σκοπό με αυτόν που εξυπηρετεί στην ΕΣΔΑ. Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός αυτό από μόνο του δεν εμποδίζει το ευρωπαϊκό πλαίσιο να αναπτύξει ευνοϊκότερες ρυθμίσεις που εξελίσσουν ή εξασφαλίζουν το δικαίωμα περαιτέρω.

Αναφορικά με τα δικαιώματα των αιτούντων διεθνή προστασία καθώς και των προσφύγων, παρότι δεν υπάρχει ρητή αναφορά στην ΕΣΔΑ σε αυτά, στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων υπάρχουν σχετικές διατάξεις, όπως το άρθρο 19, στο οποίο αναφέρεται ρητά η αρχή της μη επαναπροώθησης¹¹¹.

Έκτοτε, το ΔΕΕ έχει κάνει μνεία σε μια σειρά από αποφάσεις του στην ΕΣΔΑ, με χαρακτηριστικότερη ίσως την υπόθεση *Elgafaji* το 2009, στην οποία ανέφερε ότι η εφαρμογή των άρθρων 15(γ) κ 2(ε) της Οδηγίας της Ε.Ε σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών είναι πλήρως συμβατή με το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ, καθώς και τη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ¹¹².

iii) Το ζήτημα της προσχώρησης της Ε.Ε στην ΕΣΔΑ.

Το ενδεχόμενο προσχώρησης της Ε.Ε ως οργανισμού στην ΕΣΔΑ, θα αποτελούσε ένα γεγονός ιδιαίτερης σημασίας, καθότι θα εδραίωνε ακόμη περισσότερο την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό χώρο.

Αυτό θα συνέβαινε καθώς με τον τρόπο αυτό θα μπορούσαν οι ιδιώτες να προσφύγουν όχι μόνο ενάντια στα κράτη που παραβιάζουν τις διατάξεις της, αλλά

¹¹⁰ Στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων περιλαμβάνονται κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, καθώς και ελευθερίες, όπως αυτά έχουν αποτυπωθεί στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη του 1961 (πχ. Δικαίωμα στην εργασία-άρθρο 15, δικαίωμα στην υγεία-άρθρο 35 κ.α).

Για λεπτομέρειες βλ. Council of Europe, *European Social Charter (Revised)*, 3 May 1996, ETS 163.

¹¹¹ Βλ. European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 26 October 2012, art. 52(3). Αντίστοιχο άρθρο στην ΕΣΔΑ δεν συναντάμε, ωστόσο θα μπορούσαμε να πούμε πως το άρθρο 3 αυτής (*απαγόρευση έκθεσης σε βασανιστήρια, ποινές ή μεταχείριση απάνθρωπη και εξευτελιστική*) απαντά στους σκοπούς της αρχής της μη επαναπροώθησης.

¹¹² Βλ. *Meki Elgafaji, Noor Elgafaji v Staatssecretaris van Justitie* C-465/07, 17 February 2009.

και ενάντια στην ίδια την Ε.Ε, η οποία πλέον θα ήταν υπόλογη για πράξεις που παραβιάζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες όπως αυτές ορίζονται στην ΕΣΔΑ.

Το ζήτημα αυτό εισήχθη ως υποχρέωση της Ε.Ε στο ίδιο το κείμενο της Συνθήκης της Λισαβώνας¹¹³ και το 2011 κατατέθηκε ειδικό σχέδιο προσχώρησης της Ε.Ε στην ΕΣΔΑ και συγκεκριμένα στην Επιτροπή Υπουργών.

Δύο χρόνια αργότερα, το 2013, το ΔΕΕ ερωτήθηκε περί της συμβατότητας του ενδεχόμενου προσχώρησης της Ε.Ε στην ΕΣΔΑ με τα οριζόμενα στο ευρωπαϊκό δίκαιο, με το δικαστήριο να γνωμοδοτεί αρνητικά. Μέχρι στιγμής, δεν έχει υπάρξει επανέναρξη της συζήτησης για το πώς θα μπορούσε να ξεπεραστεί το νομικό κώλυμα¹¹⁴.

β. Η Σύμβαση για τη δράση ενάντια στην εμπορία ανθρώπων.

Στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, πέραν από την ΕΣΔΑ, ένα επιπλέον νομικό κείμενο του Συμβουλίου της Ευρώπης, το περιεχόμενο του οποίου λαμβάνεται υπόψη για την εξέλιξη του ΚΕΣΑ, είναι η Σύμβαση για τη δράση ενάντια στην εμπορία ανθρώπων, η οποία υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης το 2005 με σκοπό της την προστασία των θυμάτων εμπορίας, αλλά και την ανάπτυξη μέτρων πρόληψης του φαινομένου από τα κράτη.

Στο περιεχόμενο της επεξηγηματικής έκθεσης της Σύμβασης¹¹⁵, διασφαλίζεται το δικαίωμα των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων για πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, καθώς και για αναγνώριση στο πρόσωπο τους του καθεστώτος του πρόσφυγα. Το γεγονός ότι ένα πρόσωπο μπορεί να είναι θύμα εμπορίας ανθρώπων, δεν αποτελεί λόγο αποκλεισμού του από τη διαδικασία ασύλου και τη δίκαιη εξέταση του αιτήματος του¹¹⁶.

¹¹³ Βλ. European Union, *Consolidated version of the Treaty on European Union*, 13 December 2007, art. 6(2).

¹¹⁴ Βλ. European Union: Court of Justice, *Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU*, ECLI:EU:C:2014:2454, European Union: Court of Justice of the European Union, 18 December 2014.

¹¹⁵ Βλ. Council of Europe, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*, 16 May 2005, CETS 197.

¹¹⁶ Βλ. Raffaelli, R., *The European Approach to the Protection of Trafficking Victims: The Council of Europe Convention, the EU Directive and the Italian experience*, *German Law Journal*, 10(3), 2009.

Ακολουθώντας και αναφορικά με την ανάπτυξη σχετικής μέριμνας στο ΚΕΣΑ, μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι στη σχετική Οδηγία για τις Συνθήκες υποδοχής (RCD) του 2013 (2013/33/EU) γίνεται στο άρθρο 21 ιδιαίτερη μνεία στην ευαλωτότητα που παρουσιάζουν τα θύματα εμπορίας ανθρώπων και στην ανάγκη ιδιαίτερης φροντίδας που πρέπει να επιδείξουν τα κράτη μέλη κατά τη μεταφορά την εν λόγω Οδηγίας, στο εθνικό τους δίκαιο.

Κεφάλαιο Δ΄

Το ισχύον πλαίσιο του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ)

Εισαγωγή

Έχοντας αναπτύξει στα προηγούμενα κεφάλαια την ιστορική πορεία διαμόρφωσης και εξέλιξης του ΚΕΣΑ, το θεσμικό πλαίσιο που καθορίζει τους στόχους στην πορεία διαμόρφωσης του, όπως και το νομικό πλαίσιο που θέτει τους περιορισμούς και προσδιορίζει το περιεχόμενο του, στο παρόν κεφάλαιο θα παρουσιαστεί το ισχύον πλαίσιο του ΚΕΣΑ.

Ως ισχύον πλαίσιο ορίζεται η εσωτερική διάταξη αλλά και η εξωτερική διάσταση που περιέχεται σε αυτό. Αναφορικά με την εσωτερική διάταξη, θα μπορούσε να πει κανείς πως εντοπίζονται δύο κατηγορίες νομικών εργαλείων και πιο συγκεκριμένα τα βασικά νομικά εργαλεία που συνιστούν και τους θεμελιώδεις νομικούς πυλώνες του οικοδομήματος, αλλά και τα επικουρικά νομικά εργαλεία που συμβάλουν και αυτά με τη σειρά τους στη λειτουργικότητα του ΚΕΣΑ και εφαρμόζονται στα άτομα που χρήζουν διεθνή προστασία.

Τέλος, το ισχύον πλαίσιο του ΚΕΣΑ περιλαμβάνει και τη λεγόμενη εξωτερική διάσταση, η οποία συνίσταται στις σχέσεις που αναπτύσσει η Ε.Ε με το διεθνές

περιβάλλον της, προκειμένου να ανταποκριθεί καλύτερα στις σύγχρονες μορφές και απαιτήσεις του φαινομένου των μαζικών μεικτών μεταναστευτικών ροών¹¹⁷.

Δ. 1. Η εσωτερική διάταξη του ΚΕΣΑ

Δ. 1. Α. Τα βασικά νομικά εργαλεία του ΚΕΣΑ

Τα βασικά νομικά εργαλεία του συνιστούν τους θεμέλιους λίθους του οικοδομήματος του ΚΕΣΑ είναι εκείνα τα έξι εργαλεία, μέσω των οποίων η Ε.Ε προσπαθεί, έπειτα και από την αναθεωρημένη τους έκδοση, να εδραιώσει ένα σύστημα κοινών προτύπων για όλα τα κράτη μέλη της.

Δ. 1. Α. 1. Η αναθεωρημένη Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής.

Ακολουθώντας την πορεία της διαδικασίας ασύλου, πρώτο νομικό εργαλείο είναι η αναθεωρημένη Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής, η οποία υιοθετήθηκε το 2013 (2013/33/EU).

Η αναθεωρημένη αυτή Οδηγία είναι εκείνη η νομική πράξη, η οποία προσδιορίζει με σαφήνεια ποια μέτρα οφείλει να λαμβάνει ένα κράτος μέλος με σκοπό τη μεταχείριση ενός αιτούντα διεθνή προστασία. Τα μέτρα αυτά που αναφέρονται ως μέτρα για τις συνθήκες υποδοχής, αφορούν το σύνολο της διαδικασίας συμπεριλαμβανομένης και της διαδικασίας Δουβλίνου και συνεπάγονται τη δημιουργία κοινών προτύπων για όλα τα κράτη μέλη¹¹⁸.

Η πρώτη σχετική Οδηγία για την θέσπιση ελάχιστων προτύπων αναφορικά με τις Συνθήκες Υποδοχής είχε υιοθετηθεί το 2003, όπως αναφέρθηκε στο πρώτο κεφάλαιο. Η αναθεωρημένη έκδοση της το 2013 έρχεται να επιφέρει σημαντικές βελτιώσεις και να ενισχύσει περαιτέρω τα κοινά πρότυπα της διαδικασίας. Πιο συγκεκριμένα, στις διατάξεις της υπάρχει ιδιαίτερη μέριμνα για τις ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες¹¹⁹, προσδιορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις για την

¹¹⁷ Βλ. Peers, S., Moreno-Lax, V., Garlick, M., & Guild, E. (Eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 2015.

¹¹⁸ Βλ. Peers, S., Moreno-Lax, V., Garlick, M., & Guild, E. (Eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*.

¹¹⁹ Βλ. European Union: Council of the European Union, *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, art. (21-22).

κράτηση των αιτούντων διεθνή προστασία¹²⁰, ενώ έχει υπάρξει μέριμνα και για την παροχή νομική συνδρομής προς τους αιτούντες διεθνή προστασία κατά τη διαδικασία εξέτασης του αιτήματος τους υπό προϋποθέσεις¹²¹.

Πέραν από τα παραπάνω ζητήματα, τα οποία αποτελούν σημαντική πρόοδο στην προσπάθεια διασφάλισης κοινών προτύπων, στην αναθεωρημένη Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής καλύπτονται και μια σειρά από λοιπά ζητήματα. Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε το δικαίωμα στην ενημέρωση αναφορικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των αιτούντων το αργότερο 15 ημέρες μετά την υποβολή του αιτήματος τους¹²², την παροχή εγγράφων νόμιμης διαμονής¹²³, την ελεύθερη κυκλοφορία σε όλο ή μέρος του εδάφους του κράτους μέλους¹²⁴, την πρόσβαση στο σύστημα εκπαίδευσης για ανηλίκους, το αργότερο 3 μήνες μετά την υποβολή της αίτησης¹²⁵, την πρόσβαση στην αγορά εργασίας το αργότερο 9 μήνες από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης¹²⁶, τις υλικοτεχνικές υποδομές των συνθηκών υποδοχής περιλαμβανομένης της στέγασης, της προστασίας της οικογενειακής ζωής κ.α¹²⁷, το δικαίωμα προσφυγής σε περιπτώσεις άρνησης, μείωσης ή ανάκλησης των υλικών συνθηκών υποδοχής¹²⁸ κ.α.

Δ. 1. Α. 2. Ο Κανονισμός Δουβλίνο III.

Το 2013 η Ε.Ε προχώρησε στην αναθεώρηση ενός ακόμη νομικού εργαλείου, το οποίο βρίσκεται στον πυρήνα της πολιτικής ασύλου της Ε.Ε καθότι θεσπίζει τα κριτήρια προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση μιας αίτησης διεθνούς προστασίας και δεν είναι άλλο από τον Κανονισμό Δουβλίνο II [(EC) No 343/2003]. Ο εν λόγω Κανονισμός αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό Δουβλίνο III

¹²⁰ *Ibid*, art. 8-11.

Για λεπτομέρειες βλ. Zalar, B., Clement, M., Clough, M., Gil-Bazo, M.T., Mananashvili, S., McCormick, P., Sabanovic A., and Sever, S., "Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants and the Rule of Law", *European Law Institute*, [website], 2017, <https://www.europeanlawinstitute.eu/projects-publications/publications/> (πρόσβαση 5 Απριλίου 2023).

¹²¹ *Ibid*, art. 9 & 26.

¹²² *Ibid*, art. 5.

¹²³ *Ibid*, art. 6.

¹²⁴ *Ibid*, art. 7.

¹²⁵ *Ibid*, art. 14.

¹²⁶ *Ibid*, art. 15.

¹²⁷ *Ibid*, art. 17-19..

¹²⁸ *Ibid*, art. 26.

[(ΕΥ) Νο 604/2013], ο οποίος με τη σειρά του έφερε βελτιώσεις σε μια σειρά από επιμέρους ζητήματα, έχοντας ως απώτερο στόχο του την καταπολέμηση του φαινομένου της εμπορευματοποίησης του ασύλου (*“asylum shopping”*) με τη διαδοχική υποβολή αιτήσεων διεθνούς προστασίας σε διαφορετικό κράτος μέλος, έπειτα από απόρριψη σε άλλο κράτος μέλος.

Πιο συγκεκριμένα με τον αναθεωρημένο Κανονισμό Δουβλίνο III διασφαλίστηκαν περαιτέρω οι εγγυήσεις της διαδικασίας Δουβλίνου, καθότι θεσπίστηκε το δικαίωμα σε συνέντευξη Δουβλίνο¹²⁹, διασφαλίστηκε το δικαίωμα σε αποτελεσματική προσφυγή κατά της πρωτοβάθμιας απόφασης περιλαμβανομένου του δικαιώματος άσκησης αίτησης αναστολής¹³⁰, το οποίο συνοδεύεται από τη δυνατότητα αίτησης για παροχή δωρεάν νομικής συνδρομής¹³¹ κ.α.

Στον αναθεωρημένο Κανονισμό Δουβλίνο III, πέραν από τα προαναφερθέντα ζητήματα, προβλέπονται στις διατάξεις του μεταξύ άλλων ρυθμίσεις για την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου μόνο ενός κράτους μέλους¹³², η ιεράρχηση των κριτηρίων προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους¹³³, οι ρήτρες διακριτικής ευχέρειας για ένα κράτος μέλος να αναλάβει την ευθύνη εξέτασης μιας αίτησης¹³⁴, η εισαγωγή ενός μηχανισμού έγκαιρης ειδοποίησης, προετοιμασίας και διαχείρισης κρίσεως με σκοπό τη διευθέτηση της πίεσης και των προβλημάτων λειτουργίας στο σύστημα ασύλου ενός κράτους μέλους¹³⁵ κ.α.

Παρά τις πολύ σημαντικές βελτιώσεις που επέφερε η αναθεώρηση του Κανονισμού Δουβλίνου, η προσφυγική κρίση του 2015, ανέδειξε με τον πλέον πειστικό τρόπο την αδυναμία ανταπόκρισης αυτού του μηχανισμού στις περιπτώσεις μαζικών αφίξεων. Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή πρότεινε δύο προσεγγίσεις, με πρώτη αυτή του εξορθολογισμού και της βελτίωσης του υπάρχοντος συστήματος με έναν δίκαιο διορθωτικό μηχανισμό και δεύτερη αυτή της δημιουργίας ενός εντελώς νέου συστήματος με κλειδί τη διανομή. Η πρώτη επιλογή είναι αυτή που προκρίθηκε έπειτα από απόφαση και για την προσθήκη ενός διορθωτικού μηχανισμού

¹²⁹ *Ibid*, art. 5 & 27.

¹³⁰ *Ibid*, art. 27.

¹³¹ *Ibid*, art. 5 & 27.

¹³² *Ibid*, art. 3 (1).

¹³³ *Ibid*, Chapter 3.

¹³⁴ *Ibid*, art. 17.

¹³⁵ *Ibid*, art. 33.

αλληλεγγύης, με την αναθεώρηση του Κανονισμού Δουβλίνου να βρίσκεται σε διαβούλευση¹³⁶.

Δ. 1. Α. 3. Ο αναθεωρημένος Κανονισμός για τον μηχανισμό Eurodac.

Ο Κανονισμός για τον μηχανισμό Eurodac, ο οποίος θέσπισε τη διαδικασία αντιπαραβολής των δαχτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία, ήταν ακόμη μια πράξη η οποία αναθεωρήθηκε το 2013.

Ο εν λόγω μηχανισμός ο οποίος επιβεβαιώνει ή όχι αν κάποιος αιτών διεθνή προστασία έχει υποβάλει κατά το παρελθόν αίτημα στο ίδιο ή σε άλλο κράτος μέλος της Ε.Ε, αποτελεί απαραίτητο συστατικό στοιχείο για την εφαρμογή των διατάξεων που περιέχονται στον Κανονισμό Δουβλίνο III¹³⁷.

Ο αναθεωρημένος Κανονισμός για τον μηχανισμό Eurodac [(EU No 603/2013)] κατά βάση ήρθε προκειμένου να αντικαταστήσει τον Κανονισμό που είχε υιοθετηθεί μόλις το 2011 και με τον οποίο είχε αποφασιστεί η ίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης [(EU) No 1077/2011]. Στις διατάξεις του προβλέπεται μεταξύ άλλων η δημιουργία βάσης δεδομένων για δαχτυλικά αποτυπώματα/βιομετρικά δεδομένα που θα διευκολύνει την εφαρμογή του συστήματος Δουβλίνο και θα δίνει τη δυνατότητα αντιπαραβολής δαχτυλικών αποτυπωμάτων για τους σκοπούς επιβολής του νόμου, η συλλογή, μεταφορά και σύγκριση δαχτυλικών αποτυπωμάτων με σεβασμό πάντοτε στην προστασία των προσωπικών δεδομένων κ.α.

Στα πλαίσια της περαιτέρω επεξεργασίας του Κανονισμού Δουβλίνου III και ο Κανονισμός για τον μηχανισμό Eurodac αναμένεται να αναθεωρηθεί, καθώς λειτουργεί υποστηρικτικά προς τον πρώτο. Ο σκοπός του Κανονισμού θα διευρυνθεί με σκοπό να βοηθήσει περισσότερο στον έλεγχο της παράτυπης μετανάστευσης, την εξάλειψη των δευτερευουσών μετακινήσεων εντός της Ε.Ε, καθώς και τις επιστροφές των παράνομα διαμενόντων υπηκόων τρίτων κρατών¹³⁸.

¹³⁶ Βλ. Wagner, M., et al., "The Implementation of the Common European Asylum System".

¹³⁷ Βλ. Peers, S., Moreno-Lax, V., Garlick, M., & Guild, E. (Eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*.

¹³⁸ Βλ. Wagner, M., et al., "The Implementation of the Common European Asylum System".

Δ. 1. Α. 4. Η αναθεωρημένη Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου.

Μια από τις πλέον βασικές νομικές πράξεις, που βρίσκονται στην καρδιά του ΚΕΣΑ, είναι η Οδηγία για τις διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης διεθνούς προστασίας, καθότι μέσα από την Οδηγία αυτή θεσπίζονται τα κοινά πρότυπα που πρέπει να ακολουθούνται για τη διαχείριση ενός αιτήματος διεθνούς προστασίας, στο σύνολο της διαδικασίας¹³⁹.

Η αναθεωρημένη Οδηγία του 2013 (2013/32/EU) ήρθε για να αντικαταστήσει την πρώτη σχετική Οδηγία του 2005, που περιγράφηκε στο πρώτο κεφάλαιο (2005/85/EC).

Η αναθεωρημένη έκδοση της Οδηγίας για τη διαδικασία ασύλου του 2013 προσέθεσε ειδικότερους κανόνες προκειμένου να διασφαλίζεται για όλους η απρόσκοπτη πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου¹⁴⁰, η πρόσβαση στην ενημέρωση αναφορικά με την πορεία του αιτήματος τους¹⁴¹, το δικαίωμα άσκησης αποτελεσματικής προσφυγής¹⁴², η ερμηνεία διαφόρων όρων μεταξύ των οποίων και αυτού της ασφαλούς τρίτης χώρας¹⁴³, η παραμονή στο έδαφος του κράτους μέλους κατά το στάδιο εξέτασης του αιτήματος¹⁴⁴, η ενημέρωση για την υπαγωγή κάποιου στις διαδικασίες συνόρων¹⁴⁵, τα χρονικά περιθώρια για την ολοκλήρωση της εξέτασης του αιτήματος διεθνούς προστασίας¹⁴⁶ κ.α. Εξαιρετικής σημασίας τέλος είναι και η πρόβλεψη για τις υποχρεώσεις των κρατών μελών προκειμένου οι υπάλληλοι των αρμόδιων υπηρεσιών που έρχονται σε επαφή με άτομα που έχουν υποβάλει αιτήσεις διεθνούς προστασίας να λαμβάνουν επαρκή σχετική εκπαίδευση¹⁴⁷.

¹³⁹ Βλ. Peers, S., Moreno-Lax, V., Garlick, M., & Guild, E. (Eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*.

¹⁴⁰ Βλ. European Union: Council of the European Union, *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, art. 6.

Για λεπτομέρειες βλ. . FRA, "Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration".

¹⁴¹ *Ibid*, art. 12.

¹⁴² *Ibid*, art. 46.

¹⁴³ *Ibid*, art. 38.

¹⁴⁴ *Ibid*, art. 46.

¹⁴⁵ *Ibid*, art. 43.

¹⁴⁶ *Ibid*, art. 31.

¹⁴⁷ *Ibid*, art. 4.

Δ. 1. Α. 5. Η αναθεωρημένη Οδηγία για τις απαιτήσεις αναγνώρισης.

Εξίσου θεμελιώδης είναι η αναθεωρημένη Οδηγία του 2011 αναφορικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση και ανάκληση καθεστώτος διεθνούς προστασίας, καθότι με την Οδηγία αυτή τίθενται με σαφήνεια οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί ένας αιτών διεθνή προστασία για να αναγνωριστεί ως πρόσφυγας ή δικαιούχος επικουρικής προστασίας (2011/95/EU).

Στην εν λόγω Οδηγία τίθενται τα κοινά πρότυπα που αφορούν τα κράτη μέλη και τα οποία βελτιώνουν και αποσαφηνίζουν μια σειρά από επιμέρους ζητήματα που περιέχονταν και στην πρώτη σχετική Οδηγία του 2004 (2004/83/EC). Πιο συγκεκριμένα, στην εν λόγω Οδηγία προβλέπονται μια σειρά από βελτιώσεις και πιο συγκεκριμένα για τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες για τις οποίες υπήρξε αποσαφήνιση του σχετικού όρου¹⁴⁸, ενώ αποσαφήνιση υπήρξε και για τον όρο του «βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού»¹⁴⁹, καθώς και τον όρο του «υπεύθυνου προστασίας»¹⁵⁰.

Πέραν από τις παραπάνω βελτιώσεις που επήλθαν από την αναθεώρηση της Οδηγίας, στην εν λόγω Οδηγία προβλέπεται μεταξύ άλλων η ενσωμάτωση στο δίκαιο της Ε.Ε του ορισμού του πρόσφυγα, όπως αυτός προσδιορίζεται στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951¹⁵¹, ο ορισμός του όρου της «επικουρικής προστασίας» κοινού για όλα τα κράτη μέλη¹⁵², ο προσδιορισμός της έννοιας της δίωξης¹⁵³, ο προσδιορισμός της έννοιας του φορέα της δίωξης¹⁵⁴, ο προσδιορισμός των δικαιωμάτων των αναγνωρισμένων προσφύγων αλλά και των δικαιούχων επικουρικής προστασίας¹⁵⁵, καθώς τέλος και ο τρόπος ανάκλησης, τερματισμού και άρνησης ανανέωσης του

¹⁴⁸ Βλ. European Union: Council of the European Union, *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, art. 10 1(d).

¹⁴⁹ *Ibid*, art. 20 & 31.

¹⁵⁰ *Ibid*, art. 7.

¹⁵¹ *Ibid*, art. 2(d).

¹⁵² *Ibid*, art. 2(f), (g).

¹⁵³ *Ibid*, art. 10(1)e) & 10(2).

¹⁵⁴ *Ibid*, art. 6.

¹⁵⁵ *Ibid*, Chapter. 7

αναγνωρισθέντος προσφυγικού καθεστώτος ή καθεστώτος επικουρικής προστασίας¹⁵⁶.

Δ. 1. Α. 6. Η Οδηγία Προσωρινής Προστασίας.

Ανάμεσα στις πράξεις που υιοθέτησε η Ε.Ε προκειμένου να συστήσει το ΚΕΣΑ, είναι και η Οδηγία για την προσωρινή προστασία (2001/55/EC).

Όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί ένα έκτακτο μέτρο εξαιρετικού χαρακτήρα, το οποίο στοχεύει στη διαχείριση των μαζικών ροών με την παροχή άμεσης βοήθειας από τα κράτη μέλη. Το μέτρο αυτό είναι προσωρινού χαρακτήρα και για συγκεκριμένη χρονική διάρκεια, η οποία δύναται να παραταθεί με απόφαση του Συμβουλίου εφόσον αυτό κριθεί αναγκαίο, προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της άμεσης και απρόσκοπτης διαχείρισης του προβλήματος. Μάλιστα, στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας δίνεται η δυνατότητα να αιτηθούν διεθνή προστασία από το κράτος μέλος που τους φιλοξενεί με το καθεστώς προσωρινής προστασίας¹⁵⁷.

Η Ε.Ε το 2001 με αφορμή την κρίση στο Κόσσοβο, προχώρησε στην υιοθέτηση της εν λόγω Οδηγίας καλώντας τα κράτη μέλη να προχωρήσουν σε σχετική μεταφορά των οριζόμενων στις διατάξεις της άρθρων, έως τον Δεκέμβριο του 2002¹⁵⁸. Σκοπός μέσω της Οδηγίας αυτής ήταν να επιτευχθεί μια ομοιόμορφη διαχείριση των προσφυγικών ροών από όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε, βασισμένη στην αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών, ούτως ώστε να παρασχεθεί προσωρινή προστασία εκτοπισμένων ατόμων από τρίτες χώρες σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων στο έδαφος της Ε.Ε¹⁵⁹.

Είναι αξιοσημείωτο πως η εν λόγω Οδηγία έμεινε ανενεργή για περισσότερο από 20 χρόνια και δεν αξιοποιήθηκε ούτε κατά τη περίοδο 2015-2016, όπου σημειώθηκε το αποκορύφωμα της προσφυγικής κρίσης στην Ε.Ε¹⁶⁰. Η μοναδική φορά που ενεργοποιήθηκε μέχρι τώρα ήταν το 2022 με αφορμή τη διαχείριση των

¹⁵⁶ *Ibid*, art 14 & 19.

¹⁵⁷ *Ibid*. art. 17.

¹⁵⁸ *Ibid*, art. 32.

¹⁵⁹ Βλ. Peers, S., Moreno-Lax, V., Garlick, M., & Guild, E. (Eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*.

¹⁶⁰ Βλ. FRA, "Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration".

εκτοπισθέντων ουκρανών υπηκόων συνέπεια της εισβολής της Ρωσίας στην Ουκρανία την ίδια χρονιά.

Δ. 1. Β. Τα επικουρικά νομικά εργαλεία του ΚΕΣΑ

Οι προαναφερθείσες νομικές πράξεις που αποτελούν τον πυρήνα του ΚΕΣΑ συνεπικουρούνται και από μια σειρά νομικών εργαλείων, τα οποία συνδράμουν και εκείνα με τη σειρά τους στη συνολική διαχείριση του ζητήματος. Αποτελούν νομικές πράξεις που δεν θα τοποθετούνταν στον «σκληρό πυρήνα» νομικών πράξεων του ΚΕΣΑ, θέτουν ωστόσο ελάχιστα πρότυπα προς τα κράτη μέλη και μια σειρά από ζητήματα που αφορούν και αιτούντες και τους δικαιούχους διεθνή προστασία.

Δ. 1. Β. 1. Η Οδηγία για την οικογενειακή επανένωση.

Με σκοπό την επίτευξη της οικογενειακής ενότητας των αναγνωρισμένων προσφύγων, η οποία με τη σειρά της συμβάλει και στη διευκόλυνση της ενσωμάτωσης τους στις κοινωνίες των κρατών μελών, η Ε.Ε το 2003 προχώρησε στην υιοθέτηση της Οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση (2003/86/EC).

Στο περιεχόμενο της Οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση, προσδιορίζονται οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται, υπό τις οποίες οι νόμιμα διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να αιτηθούν και να απολαύσουν την επανένωση με τα μέλη της οικογένειας τους που βρίσκονται στο έδαφος τρίτης χώρας.

Δ. 1. Β. 2. Η Οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες.

Τον ίδιο χρόνο, το 2003, υιοθετήθηκε και η Οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, η οποία και εκείνη με τη σειρά της συμβάλλει στην ενσωμάτωση των αναγνωρισμένων δικαιούχων διεθνούς προστασίας, στις κοινωνίες των κρατών μελών (2003/109/EC).

Στο περιεχόμενο της Οδηγίας αυτής προσδιορίζονται οι προϋποθέσεις παροχής καθεστώτος διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν σταθερά

και νόμιμα για 5 έτη στο έδαφος ενός κράτους μέλους της Ε.Ε. Το δικαίωμα αυτό διευρύνθηκε το 2011 με την υιοθέτηση νέας τροποποιημένης Οδηγίας και στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας (2011/51/EU).

Με την υιοθέτηση της τροποποιημένης Οδηγίας έγινε πρόβλεψη για το δικαίωμα ελεύθερης μετακίνησης και διαμονής εντός της Ε.Ε (χωρίς παράλληλα μεταφορά και της ευθύνης της παροχής διεθνούς προστασίας) αλλά και της παροχής κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων όμοιων με αυτά των υπηκόων των κρατών μελών¹⁶¹.

Δ. 1. Β. 3. Η Οδηγία για τις διαδικασίες επιστροφών.

Προκειμένου να διευθετηθεί με τρόπο ενιαίο και ομοιόμορφο η επιστροφή στις πατρίδες τους, των παρανόμως διαμενόντων (στο έδαφος κάποιου κράτους μέλους) υπηκόων τρίτων κρατών, η Ε.Ε το 2008 προχώρησε στην υιοθέτηση σχετικής Οδηγίας¹⁶².

Η Οδηγία αυτή εισήγαγε τους κοινούς κανόνες και τις διαδικασίες τις οποίες οφείλουν τα κράτη μέλη να ακολουθούν, προκειμένου να διεκπεραιώνουν τις επιστροφές των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων. Με άλλα λόγια, μέσω της Οδηγίας αυτής ορίζεται το πλαίσιο για όλη την πορεία της διαδικασίας, τις περιπτώσεις και τις προϋποθέσεις χρήσης καταναγκαστικών μέσων (π.χ κράτηση) κ.α, με σεβασμό πάντοτε στις αρχές που πρεσβεύουν οι ιδρυτικές Συνθήκες της Ε.Ε (2008/115/EC).

Δ. 1. Β. 4. Η Οδηγία για την εμπορία ανθρώπων.

Ένα πολύ ευαίσθητο ζήτημα το οποίο υπάγεται με την ευρύτερη έννοια στα ζητήματα που αφορούν το ΚΕΣΑ, είναι το ζήτημα της εμπορίας ανθρώπων.

¹⁶¹ Η μοναδική περίπτωση στην οποία έχουμε μεταφορά ευθύνης από ένα κράτος σε άλλο, είναι με την Ευρωπαϊκή Συμφωνία για τη Μεταφορά Ευθύνης για τους Πρόσφυγες του ΣτΕ του 1980, χωρίς ωστόσο να είναι όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε συμβαλλόμενα σε αυτή. Για λεπτομέρειες βλ. Council of Europe, *European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees*, 16 October 1980, ETS 107.

¹⁶² Βλ. Peers, S., Moreno-Lax, V., Garlick, M., & Guild, E. (Eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*.

Η Ε.Ε δεν θα μπορούσε να μείνει αμέτοχη μπροστά στο φαινόμενο αυτό, το οποίο σχετίζεται άμεσα με το ζήτημα των μαζικών μεικτών μεταναστευτικών ροών προς το έδαφος της Ε.Ε. Έχοντας ως βάση για την ανάπτυξη της σχετικής νομοθεσίας τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης για την Ε.Ε¹⁶³, το 2011 υιοθετήθηκε η σχετική Οδηγία αναφορικά με τη πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων αλλά και την προστασία των θυμάτων της (2011/36/EU).

Μέσα από την Οδηγία αυτή, η Ε.Ε προβλέπει τη σύσταση εθνικών μηχανισμών από τα κράτη μέλη, προκειμένου να καταπολεμηθεί η εμπορία ανθρώπων ως φαινόμενο καθώς και για να πιστοποιηθούν και να στηριχθούν τα θύματα της, δείχνοντας ιδιαίτερη μέριμνα για τα ανήλικα θύματα στα οποία πρέπει τα κράτη μέλη να παρέχουν ιδιαίτερη φροντίδα τόσο για την ανάρρωσή τους, όσο και για την εκκίνηση των ποινικών διαδικασιών προς τους δράστες.

Τέλος, στις περιπτώσεις που τα θύματα εμπορίας ανθρώπων είναι παράλληλα και αιτούντες διεθνή προστασία, τα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόζουν την αρχή της μη επαναπροώθησης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη Σύμβαση της Γενεύης¹⁶⁴.

Δ. 2. Το ΚΕΣΑ και ο παγκοσμιοποιημένος χαρακτήρας του

Τα δεδομένα που παρουσιάζει η UNHCR σε τακτικά διαστήματα αναφορικά με τους προσφυγικούς πληθυσμούς και τους πληθυσμούς βίαια εκτοπισμένων ατόμων (οι οποίοι ανέρχονται σε εκατοντάδες εκατομμύρια), επιβεβαιώνουν ότι η συντριπτική τους πλειοψηφία προέρχεται ή φιλοξενείται από τις αναπτυσσόμενες χώρες.

Η Ε.Ε αποτελεί έναν από τους τελικούς προορισμούς για τους πληθυσμούς αυτούς, με μόνο ένα μικρό ποσοστό ωστόσο να καταφέρνει να φτάσει εδώ¹⁶⁵. Παρόλα αυτά το ποσοστό αυτό καταφέρνει να δημιουργεί ζητήματα στη συνολική διαχείριση του. Τα ζητήματα αυτά οφείλονται στην πολυπλοκότητα και τη

¹⁶³ Βλ. European Union, *Consolidated version of the Treaty on European Union*, 13 December 2007, art. 79(1).

¹⁶⁴ Βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on International Protection No. 7*, 7 April 2006.

¹⁶⁵ Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat, η πλειοψηφία των αιτούντων διεθνή προστασία στο έδαφος της Ε.Ε, προέρχεται κυρίως από τη Συρία, το Ιράκ και το Αφγανιστάν ενώ οι συντριπτική πλειοψηφία των αιτήσεων κατατίθενται στη Γερμανία, την Ιταλία, την Ελλάδα και την Ισπανία <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

μοναδικότητα του συστήματος της Ε.Ε λόγω των πολλών κρατών μελών της, που το καθένα από αυτά έχει διαφορετικά συμφέροντα και ως εκ τούτου διαφορετική προσέγγιση, των εμπλεκόμενων οργάνων και οργανισμών της με διαφορετικές και συντρέχουσες αρμοδιότητες, αλλά και λόγω των πολλών τρίτων κρατών που εμπλέκονται, κυρίως ως χώρες διέλευσης.

Καθότι τα ζητήματα στην εύρεση μιας αποτελεσματικής διαχείρισης, που οφείλονται στα δομικά χαρακτηριστικά της Ε.Ε δεν μπορούν να επιλυθούν άμεσα, η Ε.Ε άρχισε να επανεξετάζει τη στάση της απέναντι στον τρίτο παράγοντα, αυτόν της εμπλοκής των τρίτων χωρών, με σκοπό να προσπαθήσει να διαχειριστεί το φαινόμενο πολύ πριν αυτό φτάσει στο έδαφος της¹⁶⁶.

Η αφετηρία της προσέγγισης αυτής εντοπίζεται στο 2004, όπου η Ε.Ε μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Χάγης έδωσε πιο ενεργό ρόλο στον εαυτό της ως διεθνή δρώντα, ενισχύοντας την εξωστρέφεια του ΚΕΣΑ απέναντι στο φαινόμενο, με την πεποίθηση να επιτύχει μια ολιστική προσέγγιση που θα μπορούσε να αυξήσει τις πιθανότητες εύρεσης σταθερών και βιώσιμων λύσεων.

Δ. 2. Α. Η σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη προσέγγιση για τη μετανάστευση και την κινητικότητα (GAMM) από την Ε.Ε

Δ. 2. Α. 1. Τα πρώτα μεμονωμένα βήματα προς την κατεύθυνση της ολιστικής προσέγγισης.

Τα επιμέρους κράτη μέλη της Ε.Ε, πριν την απόφαση για την ανάπτυξη μιας παγκοσμιοποιημένης προσέγγισης από κοινού απέναντι στη μετανάστευση και την κινητικότητα, είχαν αρχίσει μεμονωμένα ήδη από τη δεκαετία το 1990 να αναπτύσσουν συνεργασίες με διάφορες χώρες προέλευσης ή διέλευσης κυρίως της Ανατολικής Ευρώπης¹⁶⁷.

Αρχικά οι συμφωνίες με τις χώρες προέλευσης όριζαν ότι τα κράτη που έχουν στο έδαφος τους πολίτες τρίτων κρατών που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις νόμιμης

¹⁶⁶ Η βάση για την ανάπτυξη των συνεργασιών με τις τρίτες χώρες με σκοπό τη διαχείριση των αιτούντων διεθνή προστασία βρίσκεται στο άρθρο 78(2) της European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*.

¹⁶⁷ Βλ. Lavenex, S, *Safe third countries: extending the EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe*, Central European University Press, 1999, p. 76-82, 89.

διαμονής στο έδαφος τους, θα μπορούν να επιστρέφουν τους πολίτες αυτούς στο κράτος προέλευσης τους, με το οποίο έχουν κάνει την εν λόγω συμφωνία και το οποίο δεσμεύεται από τη συμφωνία αυτή να τους κάνει δεκτούς. Απαραίτητη προϋπόθεση στις περιπτώσεις αυτές ήταν το κράτος επιστροφής να έχει πραγματοποιήσει όλη τη διαδικασία σεβόμενο τα οριζόμενα τόσο στο διεθνές δίκαιο, όσο και στο ευρωπαϊκό, ενώ οι συμφωνίες αυτές προκειμένου να έχουν επιτυχές αποτέλεσμα συνοδεύονταν από κίνητρα συνεργασίας προς τις χώρες προέλευσης, όπως είναι η χορήγηση visa για σπουδές ή επαγγελματική δραστηριότητα, καθώς και εμπορικές συνεργασίες¹⁶⁸.

Έπειτα από την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1999, η Ε.Ε άρχισε να αναπτύσσει τέτοιου είδους συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτες χώρες κεντρικά, όπως η Συμφωνία του Κοτονού το 2000, στην οποία μεταξύ άλλων προβλέπονταν η υποχρέωση των χωρών προέλευσης να δέχονται την επιστροφή υπηκόων τους από την Ε.Ε, οι οποίοι δεν είχαν νόμιμη διαμονή¹⁶⁹. Από τη Συνθήκη της Λισαβώνας και έπειτα η Ε.Ε ενσωματώνει πιο συστηματικά στην εξωτερική της πολιτική ζητήματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων υπό την εφαρμογή της πολιτικής “*more for more*” στην οποία η Ε.Ε δίνει πολλά κίνητρα προς τις χώρες προέλευσης, όπως οικονομικές διευκολύνσεις ή απελευθέρωση visa με αντάλλαγμα τη λήψη σειράς μέτρων από αυτές, όπως την αύξηση της φύλαξης των συνόρων τους, την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και τη βελτίωση της αγοράς εργασίας τους κ.α¹⁷⁰.

Σε αυτού του είδους τις συμφωνίες επανεισδοχής όλα τα προηγούμενα χρόνια εντοπίζονταν έντονο πρόβλημα στην ανάπτυξη συνεργασιών με τις χώρες διέλευσης. Η Ε.Ε επιδιώκει την ανάπτυξη μιας «νεκρής ζώνης» γύρω από το έδαφος της ζητώντας από τις γειτονικές της χώρες να δέχονται στο έδαφος τους πολίτες τρίτων χωρών που πραγματοποίησαν διέλευση από αυτές στην πορεία τους προς την Ε.Ε.

¹⁶⁸ Βλ. Roig, A and Huddleston, T, “EC readmission agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, 9(3) *European Journal of Migration and Law*, 2007, p.363-387.

¹⁶⁹ Βλ. European Union, *Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 - Protocols - Final Act – Declarations*, 2000/483/EC.

¹⁷⁰ Βλ. European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, art. 78(2)(g), 79(3).

Σε αντίθεση με τις χώρες προέλευσης, οι χώρες διέλευσης δεν έχουν υποχρέωση επανεισδοχής στο έδαφος τους των πολιτών αυτών μόνο επειδή διέσχισαν το έδαφος τους με άδεια ή χωρίς. Για τον λόγο αυτό είναι πολύ δύσκολες στην εφαρμογή τους. Παράλληλα με τη δυσκολία επίτευξης συνεργασίας με τις χώρες διέλευσης προκειμένου να δεχθούν στο έδαφος τους πολίτες τρίτης χώρας, η πρακτική αυτή εμπεριέχει και μια σειρά από προβληματικά σημεία αναφορικά με τη διασφάλιση σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁷¹.

Πιο συγκεκριμένα, οι συμφωνίες επανεισδοχής από μόνες τους δεν διασφαλίζουν ότι οι χώρες διέλευσης που θα δεχθούν τους πολίτες αυτούς διασφαλίζουν αποτελεσματική προστασία για τους αιτούντες διεθνή προστασία. Επίσης στα πλαίσια αποτροπής, οι χώρες διέλευσης θα φροντίσουν να εμποδίσουν εξ αρχής τη διέλευση από το έδαφος τους των πολιτών αυτών με κίνδυνο να παραμείνουν εγκλωβισμένοι σε άλλη χώρα διέλευσης, με την οποία η Ε.Ε δεν θα έχει έρθει σε συμφωνία και δεν θα μπορεί να διασφαλίσει ότι θα σέβεται τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα. Τέλος, ένα ακόμη προβληματικό σημείο εντοπίζεται στην έλλειψη διασφάλισης λοιπών δικαιωμάτων των πολιτών που επιστρέφονται από τα κράτη επανεισδοχής, καθώς κάτι τέτοιο δεν περιλαμβάνεται στις συμφωνίες επανεισδοχής, οι οποίες μάλιστα υπογράφονται με την πρόθεση να εφαρμοστούν άμεσα¹⁷².

Δ. 2. Α. 2. Η υιοθέτηση της παγκοσμιοποιημένης προσέγγισης από την Ε.Ε.

Η αποτελεσματικότητα των συμφωνιών επανεισδοχής εκ του αποτελέσματος φαίνεται πως δεν ήταν η αναμενόμενη, παρότι δεν υπάρχουν καταγεγραμμένες επίσημες στατιστικές προκειμένου να αποτυπώνονται οι ολοκληρωμένες ενέργειες. Οι δυσκολίες που υφίστανται κατά την εφαρμογή των συμφωνιών αυτών, εντοπίζονται κυρίως στη σπανιότητα τους, γεγονός που δεν βοηθά την εξέλιξη τους, αλλά και στην πρακτική δυσχέρεια τους σε συνδυασμό με τον χρονοβόρο χαρακτήρα

¹⁷¹ Βλ. Coleman, N., *European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

¹⁷² *Ibid.*

τους. Τα κράτη ωστόσο φαίνεται να τις υιοθετούσαν ως προσέγγιση στη διαχείριση του προβλήματος λόγω του προληπτικού τους χαρακτήρα¹⁷³.

Στα πλαίσια που είχαν διαμορφωθεί υπό τις συνθήκες αυτές, το 2005 έκανε την εμφάνιση του στον ευρωπαϊκό χώρο η παγκόσμια προσέγγιση στη μετανάστευση (GAM), με σκοπό τη διαχείριση των αιτιών της μετανάστευσης και την προτεραιοποίηση των δικαιωμάτων των μεταναστών παρά τις ανησυχίες για ζητήματα ασφάλειας από τα κράτη μέλη. Το 2011 στον προαναφερθέντα όρο προστέθηκε ο όρος της κινητικότητας (GAMM), καθώς η παροχή διεθνούς προστασίας αποτέλεσε αναπόσπαστο τμήμα στο διάλογο της Ε.Ε με τις τρίτες χώρες, για να καταλήξει το 2016 η Επιτροπή στη θέσπιση ενός νέου πλαισίου εταιρικής σχέσης με τις τρίτες χώρες σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση¹⁷⁴.

Η νέα παγκόσμια προσέγγιση στη μετανάστευση και την κινητικότητα (GAMM) λειτουργεί ως πλαίσιο διαλόγου και συνεργασίας με τις τρίτες χώρες στο πεδίο της μετανάστευσης και της ανάπτυξης με σκοπό τον συντονισμό των δράσεων για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεικτών μεταναστευτικών ροών. Το νέο αυτό πλαίσιο συνεργασίας αναμένεται πρακτικά να διευκολύνει τη διαχείριση κρίσεων και να σταθεροποιήσει τη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης δίνοντας περισσότερο διευρυμένο χαρακτήρα στην έννοια της μετανάστευσης.

Η GAMM σύμφωνα με τη θεώρηση της Επιτροπής στηρίζεται σε 4 εξίσου σημαντικούς πυλώνες: α) την καλύτερη οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης και τη διευκόλυνση της κινητικότητας, β) την πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και εμπορίας ανθρώπων, γ) τη μεγιστοποίηση της επίδρασης στην ανάπτυξη από τη νόμιμη μετανάστευση και δ) την προαγωγή της διεθνούς προστασίας και τη διεύρυνση της εξωτερικής διάστασης του ασύλου. Οι 4 αυτοί κεντρικοί πυλώνες της GAMM τέμνονται από δύο βασικές αρχές:

¹⁷³ Βλ. Strik, T., "The Global Approach to Migration and Mobility", *Groningen Journal of International Law*, vol 5(2): *Open Submissions*, 2017, p. 316.

¹⁷⁴ Βλ. European Union: European Commission, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 7 June 2016, COM(2016) 385 final.

α) αυτή της αντίληψης της αμοιβαία επωφελούς εταιρικής σχέσης με τις τρίτες χώρες βασιζόμενης στην ισότητα και

β) αυτή της τοποθέτησης του μετανάστη στον πυρήνα όλων των δράσεων με γνώμονα την ασφαλή κινητικότητα, οι οποίες καταλήγουν σε ένα *win-win-win* αποτέλεσμα με οφέλη για τα κράτη μέλη της Ε.Ε, τις χώρες εταίρους και τους πρόσφυγες/μετανάστες¹⁷⁵.

Αναφορικά με τον πρώτο πυλώνα, της οργάνωσης και διευκόλυνσης της νόμιμης μετανάστευσης και κινητικότητας, ο στόχος της Ε.Ε εντοπίζεται στην κάλυψη όλων των μορφών κινητικότητας και στη διασφάλιση της προστασίας των συνόρων και της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης από τη χώρα εταίρο με αντάλλαγμα την διευκόλυνση ή απαλλαγή από την έκδοση *visa*, καθώς και τη διευκόλυνση της κινητικότητας για εργασία από την πλευρά της Ε.Ε¹⁷⁶.

Πρακτικά ωστόσο, η επιτυχία του πρώτου πυλώνα αντιμετωπίζει δυσκολίες στην επίτευξη χειροπιαστών αποτελεσμάτων καθώς τα κράτη μέλη δεν δείχνουν προθυμία διεύρυνσης της πολιτικής τους στην έκδοση *visa* διατηρώντας την εθνική τους κυριαρχία αναφορικά με το ζήτημα αυτό, ενώ επίσης οι ευκαιρίες κινητικότητας περιορίζονται στους εργασιακούς μετανάστες υψηλών προσόντων¹⁷⁷.

Ο δεύτερος πυλώνας, της πρόληψης και μείωσης της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, αποτελεί χωρίς αμφιβολία τον πλέον ανεπτυγμένο από τους 4 πυλώνες της GAMM. Η αντίληψη των τελευταίων ετών η οποία βρίσκει όλο και μεγαλύτερη αποδοχή, συνδέει την παράνομη μετανάστευση με την εμφάνιση ζητημάτων ασφάλειας στην Ε.Ε. Για τον λόγο αυτό παρατηρείται όλο και περισσότερο η πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων που σχετίζονται με τη μετανάστευση, με σκοπό τον έλεγχο του εγκλήματος και την εγγύηση της ασφάλειας, καθώς και η εισαγωγή της τεχνολογίας στον εξωτερικό έλεγχο των συνόρων. Η τελευταία τάση μάλιστα εντοπίζεται έντονα και μέσα από την υποστήριξη που παρέχει η Ε.Ε στις γειτονικές χώρες στην προσπάθεια τους για έλεγχο των συνόρων

¹⁷⁵ Βλ. Strik, T., "The Global Approach to Migration and Mobility" p. 317.

¹⁷⁶ Βλ. Hampshire, J., "Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 42,4, 2013, p.571-586.

¹⁷⁷ Βλ. Cholewinski, R., "Labour Migration, Temporariness and Rights", in Carrera, S, Guild, E and Eisele, K, eds, *Rethinking the Attractiveness of EU Labour Immigration Policies. Comparative Perspectives on the EU, the US, Canada and beyond*, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2014, P. 22-28.

τους και στη μάχη τους κατά του λαθρεμπορίου, με τον κίνδυνο ωστόσο να συνεχίζει να υφίσταται καθώς τα δίκτυα διακινητών αναζητούν νέους, ίσως ακόμη περισσότερο επικίνδυνους τρόπους διοχέτευσης των ατόμων αυτών στην Ε.Ε, ενώ σε κάθε περίπτωση καθώς η εστίαση έχει μετατοπιστεί στα ζητήματα ασφάλειας, οι επιμέρους ανάγκες και τα δικαιώματα των ατόμων αυτών έχουν πάψει να αποτελούν προτεραιότητα¹⁷⁸.

Ο τρίτος πυλώνας, της προαγωγής της διεθνούς προστασίας και της ενίσχυσης της εξωτερικής διάστασης της πολιτικής ασύλου, βασίζεται στην υπόθεση ότι η ενίσχυση της προστασίας στην περιοχή ενδιαφέροντος, θα μειώσει την ανάγκη για βίαιη μετανάστευση προς την Ε.Ε.

Οι σύγχρονες μελέτες και επακόλουθες προσεγγίσεις τους απαιτούν οι επενδύσεις στη φύλαξη των συνόρων, να συνοδεύονται με βιώσιμες λύσεις στο ζήτημα της προστασίας, προκειμένου να επιτευχθεί το τελικό αποτέλεσμα. Ωστόσο, οι βελτιώσεις στη φύλαξη των συνόρων μπορούν να φέρουν άμεσα αποτελέσματα, σε αντίθεση με τις βελτιώσεις στα επίπεδα προστασίας, τα αποτελέσματα από τα οποία έρχονται μακροπρόθεσμα (πχ διαδικαστικές εγγυήσεις, υιοθέτηση νομοθεσίας για το άσυλο κ.α).

Το γεγονός αυτό εξηγεί την καταγεγραμμένη απροθυμία της Ε.Ε και των κρατών μελών της να χρηματοδοτήσουν τέτοιες προσπάθειες οι οποίες λαμβάνουν χώρα στον τόπο καταγωγής των τρίτων υπηκόων ή στις χώρες διέλευσης τους, με κίνδυνο να παραμένουν εγκλωβισμένοι σε αυτές τις τρίτες χώρες υπό τον φόβο κράτησης, επαναπροώθησης ή κακομεταχείρισης¹⁷⁹.

Η εστίαση στον έλεγχο των συνόρων ενδέχεται να οδηγήσει στην εμπόδιση της εισροής προσφύγων ή ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο λόγω της έξαρσης γενικευμένης βίας. Το γεγονός αυτό θα προκαλέσει αντίθετο αποτέλεσμα από το επιδιωκόμενο που περιβάλλει το πνεύμα της GAMM, σε περίπτωση που η αύξηση των ελέγχων των συνόρων δεν συνοδεύεται από παράλληλη διεύρυνση της

¹⁷⁸ Βλ. Den Heijer, M, "Europe beyond its borders: refugee and human rights protection", in Ryan, B and Mitsilegas, V, eds, *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Martinus Nijhof Publishers, 2010, p.163-194.

¹⁷⁹ Βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNDP, *Lack of funding putting help for Syrian refugees and hosts at risk, as Brussels Syria Conference set to open*, 4 April 2017.

περιφερειακής προστασίας¹⁸⁰. Ως εκ τούτου, η πρόκληση στην επίτευξη των στόχων αυτού του πυλώνα, εστιάζει στη «συμφιλίωση» του ζητήματος της ασφάλειας, με αυτού του σεβασμού των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ζήτημα το οποίο έχει επισημανθεί προς την Ε.Ε και από τον Ειδικό Εισηγητή του ΟΗΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών¹⁸¹.

Τέλος, ο τέταρτος πυλώνας της GAMM, αυτός της μεγιστοποίησης του οφέλους στην ανάπτυξη από τη μετανάστευση και την κινητικότητα, είναι εκείνος ο πυλώνας που εστιάζει στις ανάγκες των τρίτων χωρών, εταίρων της Ε.Ε, επιδιώκοντας να μεγιστοποιήσει τα οφέλη από την κινητικότητα και για τις χώρες προέλευσης.

Το προβληματικό σημείο στη διάσταση αυτή του τέταρτου πυλώνα, παρότι θα μπορούσε να αποτελέσει σημείο εξισορρόπησης που θα αποτυπώνει μια απόλυτα επωφελή εταιρική σχέση, είναι το γεγονός ότι τα μέτρα που προβλέπονται στον πυλώνα αυτόν είναι τα λιγότερο δεσμευτικά από όλα τα μέτρα που λαμβάνονται στο σύνολο των τεσσάρων πυλώνων, η εφαρμογή των οποίων βρίσκεται στην ευχέρεια των κρατών μελών ή σχετικών ταμείων της Ε.Ε.

Επιπρόσθετα, παρά το γεγονός ότι τα οφέλη από τη μετανάστευση για τις χώρες προέλευσης είναι σημαντικά ιδίως στην οικονομία τους λόγω των εμβασμάτων αλλά και στην ανάπτυξη τους με την επιστροφή των μεταναστών, στον αντίποδα βρίσκεται η άποψη ότι το “brain drain” που συμβαίνει στις χώρες προέλευσης λόγω της φυγής ατόμων υψηλών προσόντων, καθίσταται εξαιρετικά επιζήμιο για τις οικονομίες τους.

Προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι του τέταρτου πυλώνα απαιτείται δέσμευση για συνεργασία των κρατών μελών και άμεση σύνδεση του με τον πρώτο πυλώνα της νόμιμης μετανάστευσης και κινητικότητας¹⁸².

Συμπερασματικά θα μπορούσε κανείς να πει πως από τη μέχρι τώρα αποτύπωση της GAMM στις πολιτικές της Ε.Ε από τις πρώτες διμερείς συνεργασίες

¹⁸⁰ Βλ. Cherti, M. and Grant, P., “The myth of transit: Sub-Saharan migration in Morocco”, *Institute for Public Policy Research*, 14 June 2013.

¹⁸¹ Βλ. UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants: Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, 8 May 2015, A/HRC/29/36.

¹⁸² Βλ. Adepoju, A, Van Naerssen, T, and Zoomers, A, eds, *International Migration and National Development in Sub-Saharan Africa. Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin*, Brill, 2008.

της με χώρες από την ανατολική Ευρώπη, όπως η Ουκρανία, η Μολδαβία, η Γεωργία, το Αζερμπαϊτζάν κ.α, παρά το νομικό πλαίσιο που δεσμεύει την Ε.Ε, η ίδια έχει δώσει προτεραιότητα στον έλεγχο των συνόρων και τις επαναπροωθήσεις, ενώ τα κράτη μέλη είναι ακόμη διστακτικά στην παροχή κινήτρων στο δικό τους πεδίο αρμοδιοτήτων, όπως είναι η παροχή visas¹⁸³.

Δ. 2. Β. Η ανάπτυξη περιφερειακών Προγραμμάτων Προστασίας από την Ε.Ε

Το ίδιο έτος που έκανε την εμφάνιση της η GAMM, προτάθηκε από την Επιτροπή και η έναρξη σύστασης περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας (RPPs) από την Ε.Ε. Τα προγράμματα αυτά θα προορίζονταν για τα κράτη που δεν αποτελούν κράτη μέλη της Ε.Ε, αλλά κράτη καταγωγής ή διέλευσης των ατόμων που συνιστούν τις μεταναστευτικές ροές και θα αποσκοπούν στην επεξεργασία και ανάπτυξη της δυνατότητας παροχής προστασίας προς τα άτομα αυτά¹⁸⁴. Η ανάπτυξη των περιφερειακών αυτών προγραμμάτων προστασίας έμεινε εκτός του πλαισίου της GAMM μέχρι το 2012, όταν το Συμβούλιο αποφάσισε να την ενσωματώσει σε αυτή διευρύνοντας έτσι το πεδίο της και κάνοντας την προστασία των προσφύγων στις τρίτες χώρες έναν από τους τέσσερις πυλώνες της.

Η ανάπτυξη της ιδέας αυτής το 2005, έπειτα από συζητήσεις δύο ετών¹⁸⁵ και σχεδόν μια δεκαετία πριν από την κορύφωση της προσφυγικής κρίσης στην Ε.Ε, δείχνει ότι ήδη είχε εντοπιστεί η ανάγκη εύρεσης διαρκών και αποτελεσματικών λύσεων, έπειτα από στενή συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης, προκειμένου να αντιμετωπιστεί το ζήτημα στη βάση του, οι οποίες θα περιλαμβάνουν τις λύσεις της επιστροφής, της τοπικής ενσωμάτωσης και της επανεγκατάστασης.

Η Επιτροπή σε σχετική της ανακοίνωση το 2003, αναφορικά με τη δημιουργία πιο προσβάσιμων, δίκαιων και διαχειρίσιμων συστημάτων ασύλου, έθεσε τις βασικές

¹⁸³ Βλ. Lavenex, S, and Uçara, EM., "The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies" 39(4) *Cooperation and Conflict*, 2004, p. 417- 443.

¹⁸⁴ Βλ. European Union: European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on regional protection programmes*, Brussels, 1.9.2005, COM(2005) 388 final.

¹⁸⁵ Βλ. European Union: Council of the European Union, *Presidency Conclusions, Seville European Council*, 21 and 22 June 2002, DOC/02/12.

προϋποθέσεις που θα πρέπει να πληροί η νέα προσέγγιση στο καθεστώς διεθνούς προστασίας και οι οποίες εντοπίζονται: α) στη τακτική και διαχειρίσιμη άφιξη των ατόμων που βρίσκονται σε ανάγκη διεθνούς προστασίας στην Ε.Ε από την περιοχή της καταγωγής τους, β) στον διαμοιρασμό της ευθύνης τόσο εντός της Ε.Ε, όσο και μεταξύ Ε.Ε και των κρατών καταγωγής και γ) στην ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης αναφορικά με τη διαδικασία ασύλου και τις διαδικασίες επιστροφών¹⁸⁶.

Την εποπτεία των Περιφερειακών Προγραμμάτων Προστασίας έχει αναλάβει η Επιτροπή, η οποία έχει αναπτύξει στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη της Ε.Ε, την UNHCR και τις τρίτες χώρες εκτός Ε.Ε με τις οποίες έχει συνάψει και τις συμφωνίες. Στο περιεχόμενο των συμφωνιών περιλαμβάνονται δράσεις με σκοπό τη γενικότερη βελτίωση της προστασίας στη χώρα ασύλου, τη βελτίωση των διαδικασιών εξέτασης και χορήγησης προσφυγικού καθεστώτος, την παροχή εκπαίδευσης προς το εμπλεκόμενο προσωπικό κ.α.

Ακολούθως, δύο περιφερειακά προγράμματα προστασίας αναπτύχθηκαν με το πρώτο να αφορά τη Λευκορωσία, Μολδαβία και Ουκρανία, ως χώρες διέλευσης και το δεύτερο τις αφρικανικές χώρες Μπουρούντι, Λ.Δ. Κονγκό, Κένυα, Μαλάουι, Ρουάντα, Τανζανία, και Ουγκάντα ως χώρες καταγωγής. Τα προγράμματα αυτά συνεχίστηκαν στην Κένυα, την Υεμένη και το Τσιμπουτί αρχικά και την Αίγυπτο, τη Λιβύη και τη Τυνησία στη συνέχεια, με σκοπό τη βελτίωση των συνθηκών των προσφύγων και των εκτοπισμένων στις τοπικές κοινωνίες.

Η κρίση στη Συρία τέλος, οδήγησε την Ε.Ε το 2013 (η έναρξη εφαρμογής του έγινε το 2014) στην υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Περιφερειακής Ανάπτυξης και Προστασίας (RDPP), τετραετούς διάρκειας, με σκοπό την παροχή υποστήριξης στον Λίβανο, την Ιορδανία και το Ιράκ και απώτερο στόχο την ορθότερη διαχείριση των βίαια εκτοπισμένων από τη Συρία, το οποίο ολοκληρώθηκε τον Σεπτέμβριο του 2018¹⁸⁷.

Το νεότερο αυτό πρόγραμμα, αποτελεί μια νέα αυτή μορφή περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας καθώς διευρύνει το περιεχόμενο των προγραμμάτων

¹⁸⁶ Βλ. European Union: European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Towards more accessible, equitable and managed asylum systems*, 4 June 2003, COM (2003) 315.

¹⁸⁷ Βλ. European Regional Development and Protection Programme (RDPP), <http://rdpp-me.org/index>

αυτών δίνοντας ακόμη μεγαλύτερη έμφαση στις θετικές επιδράσεις των προσφύγων στις χώρες φιλοξενίας, όπως η συμβολή τους στην οικονομική ανάπτυξη, παράλληλα με την προσπάθεια μείωσης των δυσμενών επιπτώσεων στις τοπικές κοινωνίες¹⁸⁸.

Αναμφίβολα τα περιφερειακά προγράμματα προστασίας αποτελούν ένα πολύ σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση θέσπισης ενός μηχανισμού για την ενδυνάμωση της προστασίας στις χώρες διέλευσης και υποστήριξης των τριών σταθερών και μόνιμων λύσεων, του επαναπατρισμού, της τοπικής ενσωμάτωσης και της επανεγκατάστασης.

Κάνοντας μια γενικότερη αποτίμηση της αποτελεσματικότητας των περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας έχει παρατηρηθεί γενικότερα βελτίωση στις συνθήκες διαβίωσης των προσφύγων και στις ικανότητες των αρχών σε εθνικό επίπεδο λόγω της οικονομικής βοήθειας, ενώ και η συνδρομή της UNHCR έχει αποδειχθεί μεγάλης σημασίας.

Παρόλα αυτά, από τη μέχρι τώρα εφαρμογή τους προκύπτει ένα σημαντικό πρόβλημα συντονισμού καθώς και έλλειψης κατανόησης και δέσμευσης από την πλευρά των κρατών εταίρων. Το πρόβλημα του συντονισμού είχε αποτυπωθεί το 2012 και σε σχετική Έκθεση προόδου της Επιτροπής, αναφορικά με το περιφερειακό πρόγραμμα προστασίας στο Κέρασ της Αφρικής¹⁸⁹. Ο αριθμός επίσης των προσφύγων που επανεγκαταστάθηκαν προς κράτη μέλη της Ε.Ε είναι ιδιαίτερα μικρός.

Αν καταγράφαμε τα σημαντικότερα προβλήματα που έχουν στην εφαρμογή τους τα περιφερειακά προγράμματα προστασίας, θα εστιάζαμε κατά πρώτον στη μεγάλη έκταση και το μεγάλο εύρος του περιεχομένου τους που αφορά από τη βελτίωση της ποιότητας προστασίας των εκτοπισμένων ατόμων μέχρι την πρόσβαση τους στο σύστημα ασύλου. Το συγκεκριμένο ύψος χρηματοδότησης δε μπορεί να καλύψει ικανοποιητικά όλο αυτό το εύρος στόχων, οι οποίοι οφείλουν να γίνουν πιο συγκεκριμένοι και ξεκάθαροι, προκειμένου να έχουν και περισσότερες πιθανότητες επίτευξης.

¹⁸⁸ Βλ. Papadopoulou, A., "Regional Protection Programmes: an effective policy tool?", *DOMAID (Dialogue on Migration and Asylum in Development) Discussion Paper*, January 2015.

¹⁸⁹ Βλ. Action Fiche for the Regional Development and Protection Programme for refugees and host communities in the Middle East (Jordan, Lebanon and Iraq) DCI-MIGR 2013/319-137 http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2013/af_aap_2013_dci-migr_p2.pdf

Ακολουθώντας, όπως προαναφέρθηκε, εντοπίζεται έλλειψη συντονισμού των προγραμμάτων αυτών με λοιπές πολιτικές ανάπτυξης και ανθρωπιστικού περιεχομένου στις ίδιες χώρες. Τα περιφερειακά προγράμματα προστασίας οφείλουν επίσης να εστιάζουν σε συγκεκριμένα προβλήματα των γεωγραφικών περιοχών που αναπτύσσονται και να παρακινούν την ανάπτυξη διαφορετικών πολιτικών για την εύρεση λύσεων και όχι να εφαρμόζονται σε ομάδες κρατών, καθώς με τον τρόπο αυτό δεν εστιάζουν εξίσου αποτελεσματικά στις επιμέρους ανάγκες των κρατών εταίρων.

Στη προσπάθεια επιτυχίας των προγραμμάτων αυτών πρέπει επίσης να ενταχθεί πιο ουσιαστικά και η τοπική κοινωνία καθώς και οι τοπικές αρχές, οι οποίες θα πρέπει να έχουν συμμετοχή στον ίδιο τον σχεδιασμό των προγραμμάτων αυτών, κομίζοντας την εμπειρία τους στη διαχείριση των πληθυσμών με ιδιαίτερα πολιτισμικά χαρακτηριστικά.

Τέλος, ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στην ανάπτυξη του διαλόγου και της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των τρίτων κρατών, οι οποίες θα πρέπει να πεισθούν σε συνεργασία. Μια ειλικρινής εταιρική σχέση στηριζόμενη στην αλληλεγγύη, η οποία θα δεσμεύει τα εμπλεκόμενα μέρη, θα φέρει ταχύτερα και πιο βιώσιμα αποτελέσματα ανοίγοντας στη συνέχεια το δρόμο για την περαιτέρω ανάπτυξη των προγραμμάτων επανεισδοχής, πάντοτε με σεβασμό από την Ε.Ε στις διεθνείς της δεσμεύσεις για προστασία των ατόμων που βρίσκονται σε ανάγκη διεθνούς προστασίας.

Δ. 2. Γ. Η σύσταση των Προγραμμάτων Επανεγκατάστασης προσφύγων

Αναμφίβολα, η επιστροφή στη χώρα καταγωγής ή η ενσωμάτωση στη τοπική κοινωνία που έχει υποδεχθεί τους πρόσφυγες, αποτελούν σταθερές και μακροχρόνιες βιώσιμες λύσεις και αποτελούν προτεραιότητα στην επιλογή του τρόπου διαχείρισης αυτών των πληθυσμών. Για διάφορους λόγους ωστόσο, οι επιλογές αυτές δεν είναι πάντοτε εφικτές και τότε η λύση της επανεγκατάστασης, αποτελεί μια εξίσου βιώσιμη επιλογή.

Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, η επιλογή της επανεγκατάστασης, άρχισε να προκρίνεται προς τα κράτη μέλη, ήδη από τις αρχές του 2000¹⁹⁰, ενώ η Επιτροπή από το 2004 άρχισε να χρηματοδοτεί διάφορα προγράμματα επανεγκατάστασης.

Το 2012 και ενώ η κρίση στη Συρία βρίσκονταν ακόμη στην αρχή της, η Ε.Ε προχώρησε στην υιοθέτηση ενός ευρωπαϊκού προγράμματος επανεγκατάστασης με σκοπό τη δημιουργία ασφαλών και νόμιμων διόδων για τους εκτοπισμένους πληθυσμούς που αναζητούσαν διέξοδο προς την Ε.Ε, επιδιώκοντας στην προσπάθεια αυτή την προσέγγιση όσο το δυνατόν περισσότερων κρατών μελών¹⁹¹. Σκοπός του προγράμματος ήταν τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν τακτική και ασφαλή πρόσβαση στην παροχή προστασίας για όσα άτομα επανεγκαθίστανται, ενώ η Ε.Ε από τη μεριά της θα στήριζε αυτά τα κράτη μέλη. Ο χαρακτήρας ωστόσο του προγράμματος ήταν εθελοντικός, με αποτέλεσμα να υπάρξει μικρή συμμετοχή κρατών για ορισμένο μόνο διάστημα κάποιων ετών, ενώ άλλα είχαν μόνο ad hoc συμμετοχή.

Ακολούθως, το 2015 στα συμπεράσματα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων αποφασίστηκε η επανεγκατάσταση περίπου 22.000 ατόμων που βρίσκονταν σε ανάγκη διεθνούς προστασίας. Ο στόχος αυτός θα πραγματοποιούνταν μέσα από την κατάρτιση εθνικών σχεδίων δράσης, σε ανοιχτή συνεργασία με τα συσχετιζόμενα κράτη¹⁹².

Τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους, η Επιτροπή υιοθέτησε σύσταση για ένα Εθελοντικό Ανθρωπιστικό Πρόγραμμα Εισδοχής Σύρων Προσφύγων από κοινού με τη Τουρκία, με σκοπό την προστασία των εκτοπισμένων από τον εμφύλιο πόλεμο της Συρίας¹⁹³.

Τον Μάρτιο του 2016, έχουμε την επίτευξη συμφωνίας η οποία αποτυπώθηκε σε μια Κοινή Δήλωση Ε.Ε-Τουρκίας, κατά την οποία για κάθε Σύρο που επιστρέφει στη Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύρος θα επανεγκαθίσταται από τη

¹⁹⁰ Βλ. European Union: European Commission, Directorate General for Migration and Home Affairs, *“Resettlement: Ensuring Safe and Legal Access to Protection for Refugees”*, Fact sheet, November 2017.

¹⁹¹ Βλ. European Union: European Commission, Directorate General for Migration and Home Affairs, *“Joint EU Resettlement Programme: Increasing Resettlement of Refugees in Europe”*, updated 29 March 2012.

¹⁹² Βλ. European Union: Council of the European Union (Justice and Home Affairs Council), *Outcome of the Council Meeting, 11097/15*, 20 July 2015.

¹⁹³ Βλ. European Union: European Commission, *“Commission Recommendation for a Voluntary Humanitarian Admission Scheme with Turkey for refugees from Syria”*, C(2015) 9490, Strasbourg 15 December 2015.

Τουρκία στην Ε.Ε¹⁹⁴. Στο περιεχόμενο της εν λόγω δήλωσης, εντοπίζονται πολλά κοινά στοιχεία με το Εθελοντικό Πρόγραμμα Εισδοχής Σύρων Προσφύγων του 2015.

Τον ίδιο χρόνο, η Επιτροπή προχώρησε στην υιοθέτηση πρότασης για Κανονισμό, ο οποίος θα θεσπίζει ένα Πλαίσιο Επανεγκατάστασης στην Ε.Ε¹⁹⁵ με σκοπό την ευθυγράμμιση των διαδικασιών και τον προσδιορισμό του πεδίου συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, ενισχύοντας τη βιωσιμότητα της διαδικασίας. Η Επιτροπή με αυτή της την ενέργεια επιβεβαίωσε την πρόθεση της Ε.Ε να αναζητήσει και θα καθιερώσει ασφαλείς και νόμιμες διόδους για όσους βρίσκονται σε αναζήτηση διεθνούς προστασίας.

Η ανταπόκριση των κρατών μελών ωστόσο φαίνεται χαμηλή ενώ παρατηρείται και η έλλειψη εμπειρίας στη διαχείριση τέτοιων προγραμμάτων. Η πρόσκληση της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη για τη δημιουργία 55.000 θέσεων επανεγκατάστασης, σε συνδυασμό με το EU Resettlement Scheme και την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, οδήγησαν σε εντατικοποίηση του διαλόγου αναφορικά με την ανταλλαγή τεχνογνωσίας και εμπειρίας αναφορικά με την ορθή λειτουργία, την κοστολόγηση και εν γένει την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων επανεγκατάστασης¹⁹⁶.

Η ενεργή συμμετοχή όλων των κρατών, ακόμη και όσων δεν είχαν καμία απολύτως συμμετοχή στα προγράμματα αυτά μέχρι στιγμής (πχ. Κροατία, Ουγγαρία, Σλοβακία, Σλοβενία κ.α), κρίνεται επιβεβλημένη για την επιτυχία του εγχειρήματος. Η εμπειρία μέχρι στιγμής, έχει δείξει ότι προκειμένου να επιτύχουν τα προγράμματα αυτά πρέπει να πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, όπως είναι η συνεργασία και η ανταλλαγή γνώσης και εμπειρίας μεταξύ ομότιμων θεσμών και εμπλεκόμενων φορέων των κρατών μελών, καθώς και ο ξεκάθαρος προσδιορισμός των στόχων των προγραμμάτων αυτών με έμφαση στον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση τους.

¹⁹⁴ Βλ. European Union: European Council, “EU-Turkey Statement”, 18 March 2016.

¹⁹⁵ Βλ. European Union: European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Union Resettlement Framework and Amending Regulation (EU) No. 516/2014 of the European Parliament and the Council”, COM (2016) 468 final, 13 July 2016.

¹⁹⁶ Βλ. Perrin, D., and McNamara, F., “Refugee resettlement in the EU: between shared standards and diversity in legal and policy frames”, *Migration Policy Centre (MPC), KNOW RESET*, First Asylum Country Report, 2013/03.

Η συνεργασία και η ανταλλαγή τεχνογνωσίας μεταξύ των ομότιμων θεσμών κρίνεται επιβεβλημένη καθότι η επιχειρησιακή εμπειρία είναι καθοριστικής σημασίας αναφορικά τόσο με τον σχεδιασμό ενός τέτοιου προγράμματος, όσο και με τη διαχείριση των πληθυσμών τους οποίους αφορά¹⁹⁷.

Δ. 2. Δ. Η ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων μεταξύ Ε.Ε και τρίτων χωρών

Η κατακόρυφη αύξηση των μεικτών μεταναστευτικών ροών που σημειώθηκε το 2015 και οδήγησε σε κρίση του ευρωπαϊκού συστήματος διαχείρισης, έφερε στην επιφάνεια την ανεπάρκεια της GAMM. Το γεγονός αυτό στάθηκε αφορμή για την επανέναρξη της συζήτησης αναφορικά με την αποτελεσματικότητα της μάχης ενάντια στην παράτυπη μετανάστευση αλλά και το ρόλο των τρίτων κρατών ως απαραίτητου «κρίκου της αλυσίδας».

Η επανέναρξη του σχετικού διαλόγου στην Ε.Ε οδήγησε στο λεγόμενο νέο Πλαίσιο Εταιρικών Σχέσεων με τις Τρίτες Χώρες¹⁹⁸, το οποίο θα λειτουργεί παράλληλα με τη GAMM, η οποία συνεχίζει τη δράση της και το οποίο θα έχει ως βάση του την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση¹⁹⁹. Στόχος του νέου αυτού πλαισίου εταιρικών σχέσεων θα είναι η περαιτέρω εξωτερική της μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε, με την ανάπτυξη εξατομικευμένων συμφωνιών με τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευσης, για την ανάπτυξη δράσεων προκειμένου να βελτιωθεί το θεσμικό πλαίσιο για τη μετανάστευση, να ελεγχθούν αποτελεσματικότερα τα σύνορα και να καταπολεμηθούν τα αίτια της παράτυπης μετανάστευσης²⁰⁰.

Η Επιτροπή είχε ήδη διαπιστώσει το έντονο πρόβλημα στην έλλειψη συνεργασίας με τις τρίτες χώρες, αναζητώντας τρόπους προκειμένου να αυξήσει τη

¹⁹⁷ Βλ. Beirens, H. and Ahad, A., "Scaling up refugee resettlement in Europe", *Migration Policy Institute*, Report, March 2018, <https://www.migrationpolicy.org/research/scaling-refugee-resettlement-europe-role-institutional-peer-support>, (πρόσβαση 9 Ιουνίου 2023).

¹⁹⁸ Βλ. European Union: European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 7 June 2016, COM (2016) 385.

¹⁹⁹ Βλ. European Union: European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration*.

²⁰⁰ Βλ. Hooper, K., "European leaders pursue migration deals with North African countries, Sparking concerns about human costs", *Migration Policy Institute*, Top 10 of 2017, Issue#3, December 2017.

διάθεση τους προς την κατεύθυνση αυτή. Οι νέες συμφωνίες με τις τρίτες χώρες θα πρέπει να είναι εξατομικευμένες, προσαρμοσμένες στις ανάγκες και ιδιαιτερότητες κάθε τρίτης χώρας με πλήρη σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα. Βασικό τους συστατικό θα είναι η «υπό όρους» συνεργασία και πιο συγκεκριμένα η οικονομική τους ενίσχυση υπό την προϋπόθεση της συνεργασίας τους στις διαδικασίες επανεισδοχής και της φύλαξης των συνόρων τους²⁰¹. Στο σημείο αυτό ωστόσο θα πρέπει να επισημανθεί πως η ανάπτυξη διμερών συμφωνιών επανεισδοχής θα πρέπει να καταρτίζονται σεβόμενες το ενωσιακό δίκαιο καθώς το ΕΔΔΑ στη νομολογία του έχει αναφέρει πως η σύναψη διμερών συμφωνιών δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να δικαιολογήσει πρακτικές μη συμβατές με τα ανθρώπινα δικαιώματα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπόθεση *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, στην οποία το ΕΔΔΑ καταδίκασε την Ιταλία για παραβίαση των άρθρων 3, 4 και 14 της ΕΣΔΑ, λόγω του ότι η τελευταία επέστρεψε Σομαλούς και Ερυθραίους μετανάστες στη Λιβύη, στην οποία το κράτος δικαίου είναι ανίσχυρο και σύστημα ασύλου της φτώχης²⁰².

Η Επιτροπή λόγω της κρίσης από την κατακόρυφη αύξηση των μεικτών μεταναστευτικών ροών, προχώρησε ένα βήμα παρακάτω την πολιτική της περνώντας από την πολιτική “*more for more*” κατά την οποία παρέχει κίνητρα για συνεργασία, στην πολιτική “*less for less*” κατά την οποία παρέχονται όλο και λιγότερες διευκολύνσεις από την Ε.Ε προς τις τρίτες χώρες σε ένα ευρύ πεδίο πολιτικών, για τη μη συνεργασία τους.

Η πρόταση για την υιοθέτηση του νέου πλαισίου εταιρικών σχέσεων με τις τρίτες χώρες, όπως παρουσιάστηκε από την Επιτροπή, αποκαλύπτει πως πλέον για την Ε.Ε προτεραιότητα αποτελεί ο έλεγχος της παράτυπης και ανεξέλεγκτης κινητικότητας προς την Ε.Ε. Ακόμη και στα πλαίσια της GAMM, η οποία εξακολουθεί να ισχύει, φαίνεται πως ο δεύτερος πυλώνας, της πρόληψης και αναχαίτισης της

²⁰¹ Βλ. ECRE, “Bilateral Agreements: Implementing or Bypassing the Dublin Regulation?”, *European Council on Refugees and Exiles (ECRE) Policy Paper 5*, December 2018.

²⁰² Βλ. Crepeau F. and Purkey, A., “Facilitating Mobility and Fostering Diversity Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants”, *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, No. 92, May 2016.

παράτυπης μετανάστευσης, έχει αρχίσει πλέον να επικαλύπτει τους υπόλοιπους τρεις, οι οποίοι δεν αποτελούν εξίσου προτεραιότητα για την Ε.Ε²⁰³.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ενέκρινε το 2016 την πρόταση της Επιτροπής για το νέο πλαίσιο συνεργασίας με τις τρίτες χώρες²⁰⁴, με τις πρώτες συμφωνίες να υπογράφονται στα τέλη του 2016 με την Ιορδανία και τον Λίβανο, ενώ ακολούθησαν ο Νίγηρας, η Νιγηρία, η Σενεγάλη, το Μάλι, η Αιθιοπία, η Λιβύη, αλλά και χώρες εκτός Αφρικής όπως το Αφγανιστάν (*Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU*)²⁰⁵, με την Επιτροπή να παρακολουθεί στενά την εφαρμογή των συμφωνιών αυτών, προχωρώντας σε έκδοση περιοδικών Εκθέσεων Προόδου²⁰⁶.

Ακολούθως, μεμονωμένα κράτη μέλη άρχισαν να επεξεργάζονται διμερείς συμφωνίες με αφρικανικά κράτη, με πρώτη την Ιταλία η οποία υπέγραψε τέτοια συμφωνία με τη Λιβύη τον Φεβρουάριο του 2017 σύμφωνα με την οποία η Ιταλία θα παρέχει οικονομική και τεχνική βοήθεια προς τη Λιβύη με σκοπό τη διεξαγωγή θαλάσσιων περιπολιών, την ανάπτυξη προγραμμάτων στις μεταναστευτικές οδούς και τη διαχείριση κέντρων κράτησης από την πλευρά της. Στα πρότυπα της Ιταλίας και η Γερμανία τον ίδιο χρόνο υπέγραψε διμερείς συμφωνίες αρχικά με τη Τυνησία για την επιστροφή αιτούντων διεθνή προστασία τα αιτήματα των οποίων είχαν απορριφθεί, με αντάλλαγμα την παροχή βοήθειας προς τη Τυνησία για τη δημιουργία θέσεων εργασίας και εκπαίδευσης, και ακολούθως με την Αίγυπτο στα ίδια πρότυπα²⁰⁷.

Η υιοθέτηση της νέας μορφής πολιτικής από την Ε.Ε, δηλαδή των προσωποποιημένων και εξατομικευμένων συμφωνιών με κράτη εταίρους, υπόκειται σε έντονη κριτική αμφισβητώντας τόσο τον τρόπο επιδίωξης της ανάπτυξης συνεργασιών με αυτά τα τρίτα κράτη, όσο και τα πραγματικά αποτελέσματα από τις συνεργασίες αυτές.

²⁰³ Βλ. Strik, T., "The Global Approach to Migration and Mobility" p. 323.

²⁰⁴ Βλ. European Union, European Council, "European Council meeting 28 June 2016 – Conclusions" EUCO 26/16, Brussels, 28 June 2016 (OR.en).

²⁰⁵ Βλ. Al Jazeera, "World donors pledge \$15 billion for Afghanistan. EU summit raises billions in aid for Afghanistan in wake of a controversial refugee deportation deal", Al Jazeera, 5 October 2016, <https://www.aljazeera.com/news/2016/10/afghanistan-aid-donors-pledge-billions-brussels-161005130723718.html> (πρόσβαση 15 Απριλίου 2023).

²⁰⁶ Βλ. European Union, European Commission, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*.

²⁰⁷ Βλ. Hooper, K., "European leaders pursue migration deals with North African countries, Sparking concerns about human costs".

Αναμφίβολα, οι πολιτικές της Ε.Ε που προέκυψαν από την υιοθέτηση της Ατζέντας για τη Μετανάστευση επιβεβαιώνουν τη στροφή της Ε.Ε σε πολιτικές όπως η επανεισδοχή, ο έλεγχος και η επιτήρηση των συνόρων και η όσο το δυνατόν πιο συντεταγμένη υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία.

Από τη μέχρι στιγμής ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων προκύπτουν μια σειρά από χρήσιμα συμπεράσματα, όπως ότι τα κράτη εταίροι μπορεί να απομακρυνθούν από την πολιτική *“more for more”* προς μια πολιτική *“less for less”* σε περίπτωση που υφίστανται συνεχόμενη πίεση για την επίτευξη στόχων. Ακόμη, η πολιτική μέσω των χρηματοδοτικών πακέτων δεν φαίνεται να είναι μια πολιτική που επιφέρει μόνιμα αποτελέσματα σε σωστή βάση, ενώ παράλληλα η πολιτική του περιορισμού των εισόδων μπορεί να επιφέρει αποτελέσματα αλλά δεν μπορεί να επιβεβαιωθεί πως γίνεται σε συνάρτηση με των οριζόμενα στις διεθνείς συνθήκες και χωρίς ανθρώπινο κόστος. Τέλος, σημαντικές αμφιβολίες προκύπτουν αναφορικά με την επάρκεια των τρίτων κρατών να παρέχουν κατάλληλες συνθήκες υποδοχής και προστασίας στα άτομα που επιστρέφουν σε εκείνα ή που «αναχαιτίζονται» στην προσπάθεια φυγής τους από αυτά²⁰⁸.

Κεφάλαιο Ε'

Η προσφυγική κρίση του 2015 και η διαχείριση της από την Ε.Ε

Εισαγωγή

Η Ε.Ε έχοντας διανύσει πολύ μεγάλο δρόμο στην πορεία θέσπισης ενός ΚΕΣΑ όλες αυτές τις δεκαετίες, κατάφερε να δημιουργήσει μια κανονιστική δέσμη μέτρων, η οποία να ισοδυναμεί με κοινά πρότυπα για τα κράτη μέλη της, ως φυσική συνέχεια των ελάχιστων προτύπων που αποτέλεσαν και το πρώτο επίσημο βήμα στη πορεία της προσπάθειας αυτής.

²⁰⁸ Βλ. Carrera, S., Cassarino, J.P., El Qadim, N., Lahlou, M., and Den Hertog, L., “EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow?”.

Η μακρά αυτή διαδικασία η οποία χαρακτηρίζεται από πολιτικές διαμάχες, συγκρούσεις συμφερόντων και διαφορετική ιεράρχηση προτεραιοτήτων, παρά το γεγονός πως επέφερε αξιοσημείωτα αποτελέσματα, έγινε κατά γενική ομολογία χωρίς ιδιαίτερες εξωτερικές πιέσεις. Τα κράτη μέλη διεξήγαγαν μακρά περίοδο διαβουλεύσεων προκειμένου να επιτύχουν τις συμφωνίες για τη μορφή του ΚΕΣΑ που να ικανοποιούν όλα τα μέρη, βρισκόμενα σε ένα περιβάλλον το οποίο δεν απαιτούσε άμεσα τη λήψη μέτρων ούτε προσδιόριζε με ακρίβεια τις τομές στις οποίες αυτά θα έπρεπε να προχωρήσουν.

Το γεγονός αυτό, ενδεχομένως, να έδωσε εσφαλμένα την εντύπωση πως η μετάβαση στο επόμενο βήμα περαιτέρω εμβάθυνσης του ΚΕΣΑ να μην είναι τόσο επείγουσα όσο ορισμένοι ισχυρίζονταν. Η πραγματικότητα ωστόσο έδειξε πως το ευρύτερο γεωπολιτικό περιβάλλον, στο οποίο εντάσσεται η Ε.Ε, γεννά εξελίξεις και ανάγκες επιτακτικού χαρακτήρα οι οποίες απαιτούν κατάλληλη προετοιμασία.

Η Ε.Ε ήδη από το 2010 είχε αρχίσει να διαπιστώνει τις εξελίξεις αυτές και τις μεταβολές στο ευρύτερο περιβάλλον της Μεσογείου, οι οποίες άρχισαν να πιέζουν τα συστήματα ασύλου των κρατών μελών της. Όντας απροετοίμαστη θεσμικά και νομικά να ανταποκριθεί στις πιέσεις που δέχονταν, παρατηρούσε την επερχόμενη προσφυγική και μεταναστευτική κρίση εκτιμώντας λανθασμένα, όπως αποδείχτηκε, πως το ισχύον πλαίσιο θα ανταποκριθεί στις προκλήσεις.

Το 2015 έχει καταγραφεί ως η χρονιά εκείνη στην οποία η κρίση άρχισε να κορυφώνεται καθώς και ως η χρονιά εκείνη στην οποία η Ε.Ε αφυπνίστηκε και προχώρησε στη λήψη άμεσων αλλά και μακροπρόθεσμων μέτρων προκειμένου να μπορέσει να διαχειριστεί τις νέες συνθήκες, υπό τις αρχές της αλληλεγγύης και της κατανομής των βαρών ανάμεσα στα κράτη μέλη. Τα μέτρα αυτά έδωσαν έναν νέο χαρακτήρα στο ΚΕΣΑ, το οποίο έχει εισαχθεί πλέον στη τρίτη φάση του.

Ε. 1. Το ιστορικό διαμόρφωσης της προσφυγικής κρίσης

Είναι γεγονός πως τη τελευταία εικοσαετία έχει σημειωθεί ιδιαίτερη αύξηση του πληθυσμού των ατόμων που μετακινούνται στον κόσμο. Οι γεωπολιτικές αστάθειες στις φτωχές περιοχές αλλά και οι θρησκευτικές και εθνικές διαμάχες έχουν αυξηθεί τόσο σε αριθμό, όσο και σε ένταση.

Η Ε.Ε αποτελεί αναμφίβολα έναν από τους προορισμούς των πληθυσμών αυτών με αποτέλεσμα οι εθνικές αρχές των κρατών μελών να βρίσκονται ενώπιον μεγάλων προκλήσεων μεταξύ άλλων λόγω της ανάγκης διαχείρισης των αυξημένων μεικτών μεταναστευτικών ροών, καθώς και λόγω των υψηλών απαιτήσεων ασφάλειας που έχουν προκύψει ιδιαίτερα μετά την 11 Σεπτεμβρίου 2001.

Είναι χαρακτηριστικό πως το 2007 περίπου 18,5 εκατομμύρια υπήκοοι τρίτων κρατών είχαν εγκατασταθεί νόμιμα στα κράτη μέλη της Ε.Ε, ενώ για το ίδιο έτος οι εκτιμήσεις της Επιτροπής αναφορικά με τους παράτυπα διαμένοντες υπηκόους τρίτων κρατών μιλούσαν για περίπου 4,5 εκατομμύρια άτομα²⁰⁹. Περίπου 500.000 άτομα συλλαμβάνονται κάθε χρόνο στο έδαφος της Ε.Ε για μη νόμιμη διαμονή, με το 40% περίπου εξ αυτών είτε να επιστρέφει στη χώρα καταγωγής του, είτε στη χώρα διέλευσης, ενώ το 2010 υπολογίστηκε ότι σημειώθηκαν περίπου 104.000 παράτυπες διελεύσεις συνόρων²¹⁰.

Από το 2010 είχε αρχίσει να σημειώνεται η αλλαγή στη τάση της μετανάστευσης στη Μεσόγειο, με το επίκεντρο να μεταφέρεται από τα δυτικά και τη μετανάστευση μέσω της Δυτικής Αφρικής, στα ανατολικά και τη μετανάστευση μέσω κυρίως των ελληνο-τουρκικών συνόρων. Εκείνο το έτος, η Ελλάδα μετατράπηκε στη χώρα που δέχονταν τον κύριο όγκο παράτυπων μεταναστών και αιτούντων διεθνή προστασία, ενώ η Τουρκία σε κύρια χώρα διέλευσης. Οι αυξανόμενες μεικτές μεταναστευτικές ροές στα χερσαία και θαλάσσια σύνορα μεταξύ Ελλάδας-Τουρκίας άρχισαν να αποτελούν από εκείνο το έτος τη βασική πρόκληση μετανάστευσης που καλείται να αντιμετωπίσει η Ε.Ε, ενώ η πίεση από τις ροές αυτές άρχισε να επεκτείνεται και στην Ιταλία, τη Μάλτα και τη Κύπρο²¹¹.

Η Ε.Ε προκειμένου να διαχειριστεί τη κατάσταση στη Μεσόγειο, είχε ξεκινήσει ήδη από το 2006, όπου άρχισε να σημειώνεται η αυξητική τάση στις μεικτές μεταναστευτικές ροές προς το ευρωπαϊκό έδαφος μέσω της Μεσογείου, να αναπτύσσει δράσεις της FRONTEX για την από κοινού διαχείριση των ευρωπαϊκών

²⁰⁹ Βλ. Moreno-Lax, V., *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford University Press, 2007.

²¹⁰ Βλ. Ifantis, K., "Addressing Irregular Migration in the Mediterranean", *European View*, 11(1), 2012, p.123–124.

²¹¹ *Ibid.*

συνόρων²¹². Η επιχείρηση *Hera* το διάστημα 2006-2007 έπειτα από πρόσκληση των ισπανικών αρχών προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι μεταναστευτικές ροές προς τα Κανάρια νησιά²¹³, η επιχείρηση *Minerva* το 2007 και πάλι έπειτα από πρόσκληση των ισπανικών αρχών προκειμένου να ελεγχθούν οι ροές προς τις νότιες ακτές της χώρας (κυρίως με προορισμό την Αλμερία) από τις αφρικανικές ακτές²¹⁴, η επιχείρηση *Nautilus* το 2007 η οποία δέχθηκε ιδιαίτερη κριτική λόγω των πρακτικών που ανέπτυξε η FRONTEX ως προς τη συμβατότητα τους με τις δεσμεύσεις του διεθνούς δικαίου και η οποία αναπτύχθηκε με σκοπό την αναχαίτηση των ροών από τις ακτές της Τυνησίας και τη Λιβύης προς τα ιταλικά νησιά Λαμπεντούζα, Παντελέρια και Σικελία²¹⁵, καθώς και οι επιχειρήσεις *Poseidon Sea*²¹⁶ και *Hermes*²¹⁷ το 2011 με σκοπό και πάλι την αναχαίτηση των ροών από τις αφρικανικές ακτές προς το νησί Λαμπεντούζα της Ιταλίας, έπειτα από πρόσκληση της τελευταίας, ήταν η έμπρακτη αποτύπωση της αλλαγής στάσης από τη πλευρά της Ε.Ε απέναντι στο φαινόμενο των αυξημένων μεικτών μεταναστευτικών ροών προς το έδαφος της. Η ανάπτυξη αυτών των επιχειρήσεων της FRONTEX σε συνδυασμό με τη τροποποίηση του Κανονισμού 2007/2004 και τη δημιουργία του μηχανισμού RABIT για την άμεση επέμβαση και τη παροχή τεχνικής υποστήριξης στα κράτη μέλη που δέχονται επείγουσα και εξαιρετική πίεση στα σύνορα τους²¹⁸, αποτυπώνει την αλλαγή στάσης από την Ε.Ε και την ανάδειξη της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων της στο επίκεντρο της πολιτικής της.

²¹² Βλ. Ansems de Vries, L., Carrera. S., and Guild. E., “Documenting the Migration Crisis in the Mediterranean. Spaces of Transit, Management and Migrant Agency”, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper*, No. 94, September 2016.

²¹³ Βλ. FRONTEX, *Joint Operation Hera*, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc> (πρόσβαση 8 Μαΐου 2023).

²¹⁴ Βλ. FRONTEX, *Joint Operation Minerva*, <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operations-minerva-indalo-spain-/> (πρόσβαση 8 Μαΐου 2023).

²¹⁵ Βλ. FRONTEX, *Joint Operation Nautilus*, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/joint-operation-nautilus-2007-the-end-of-the-first-phase-AECBNJ> (πρόσβαση 8 Μαΐου 2023).

²¹⁶ Βλ. FRONTEX, *Joint Operation Poseidon Sea*, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/update-to-joint-operation-poseidon-2011-jzZfWV> (πρόσβαση 8 Μαΐου 2023).

²¹⁷ Βλ. FRONTEX, *Joint Operation Hermes*, <https://frontex.europa.eu/media-centre/photos/joint-operation-hermes-2011-7RPzRz> (πρόσβαση 8 Μαΐου 2023).

²¹⁸ Βλ. European Union: Council of the European Union, *Council Regulation (EC) No. 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers*, 11 July 2007, No. 863/2007.

Η συνεχιζόμενη και εντεινόμενη ωστόσο εμφύλια διαμάχη η οποία είχε αρχίσει από το 2011 στη Συρία, καθώς και οι βίαιες διαμάχες στο Ιράκ και το Αφγανιστάν, οδηγούσαν μεγάλους πληθυσμούς σε αναζήτηση ασφαλούς καταφυγίου αρχικά σε γειτονικά κράτη με την ελπίδα να μπορέσουν να επιστρέψουν όταν αυτή λήξει. Ωστόσο, είτε καθότι δεν φαίνονταν ότι οι διαμάχες θα τέλειωναν σύντομα, είτε καθότι και τα ίδια τα κράτη όντας «παραφορτωμένα» αδυνατούσαν να παρέχουν ασφαλές καταφύγιο, για διαφόρους λόγους, μεγάλοι πληθυσμοί άρχισαν να κατευθύνονται προς τη Τουρκία, με τελικό προορισμό την Ε.Ε, έχοντας ως απώτερο στόχο την εύρεση μιας βιώσιμης και μακροπρόθεσμης λύσης²¹⁹.

Το 2015 οι διαμάχες, η φτώχεια και οι διωγμοί οδήγησαν τα ποσοστά των εκτοπισμένων στον κόσμο σε πολύ υψηλά νούμερα με την UNHCR να κάνει αναφορά για 65.3 εκ. βίαια εκτοπισμένους παγκοσμίως²²⁰. Περίπου ένα εκατομμύριο από αυτούς τους εκτοπισμένους κατευθύνθηκαν παράτυπα προς την Ε.Ε είτε μέσω των χερσαίων, είτε μέσω των θαλάσσιων συνόρων της²²¹. Η κατακόρυφη αύξηση των μεικτών μεταναστευτικών ροών προς την Ε.Ε, δημιούργησε ένα πρωτοφανές σκηνικό άτυπης «πολιορκίας», με εκατοντάδες χιλιάδες προσφύγων κυρίως από τη Συρία, το Ιράκ και το Αφγανιστάν²²², καθώς και οικονομικών μεταναστών οι οποίοι επεδίωκαν να προσχωρήσουν στις ροές αυτές προκειμένου να επιτύχουν να φτάσουν στον τελικό τους προορισμό, να συνιστούν έναν πολύ μεγάλο πληθυσμό αιτούντων διεθνή προστασία, που επεδίωκε να εισέλθει σε ευρωπαϊκό έδαφος από τα ανατολικά σύνορα της Ε.Ε.

Οι κύριοι λόγοι κατεύθυνσης προς την Ε.Ε εντοπίζονταν στην προοπτική μιας σταθερής και βιώσιμης λύσης που προσέφερε η επιλογή αυτή, στο επίπεδο ελευθερίας που παρέχει το νομικό περιβάλλον της Ε.Ε και το οποίο είναι πολύ σημαντικό για τους ανθρώπους που προέρχονται από αυταρχικά καθεστώτα, αλλά και στη σχετική ασφάλεια που χαρακτήριζε η επιλογή αυτού του ταξιδιού. Η

²¹⁹ Βλ. Blockmans, S., "Syria: An end to the hands-off policy", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 31 August 2015.

²²⁰ Βλ. UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, 20 June 2016, 2.

²²¹ Βλ. UNHCR, 'Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase', 18 June 2015, καθώς και

UNHCR, 'A million refugees and migrants flee to Europe in 2015', 22 December 2015.

²²² Οι υπηκοότητες αυτές το 2015 ξεπερνούσαν το 50% του συνόλου των αιτήσεων διεθνούς προστασίας στην Ε.Ε, ενώ τη πρώτη πεντάδα συμπλήρωναν το Κόσοβο και η Αλβανία.

επικινδυνότητα που περιέχει ένα τέτοιο ταξίδι είναι πάντοτε υψηλή, ωστόσο η επιλογή της οδού της ανατολικής Μεσογείου αποδεικνύονταν ασφαλέστερη από εκείνη της κεντρικής Μεσογείου²²³. Οι χώρες των δυτικών Βαλκανίων παρατηρούνταν πως παρείχαν βοήθεια στους αιτούντες διεθνή προστασία διευκολύνοντας την μετακίνηση, την διαμονή, ακόμη και την προστασία τους από την αστυνομία κατά τη διάρκεια του ταξιδιού τους, δημιουργώντας έναν ασφαλή διάδρομο στα δυτικά Βαλκάνια με κατεύθυνση την κεντρική Ευρώπη και κυρίως την Γερμανία²²⁴.

Αυτή η ιδιαίτερα μεγάλης κλίμακας κατακόρυφη και απότομη αύξηση των ροών άσκησε δυσανάλογη πίεση στα ευρωπαϊκά κράτη της λεγόμενης «πρώτης γραμμής» και κυρίως την Ελλάδα και την Ιταλία. Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε πως η Ελλάδα δέχθηκε ένα τεράστιο πληθυσμό ως πρώτη χώρα εισόδου, όντας ανήμπορη να παρέχει τις κατάλληλες συνθήκες υποδοχής, η Γερμανία μετατράπηκε άμεσα σε κύρια χώρα προορισμού δεχόμενη περίπου το 40% του συνόλου των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, ενώ παράλληλα οι ανισότητες που καταγράφονταν αναφορικά με τον αριθμό των αιτήσεων που δέχονταν κάθε κράτος μέλος, ήταν ενδεικτική της κατάστασης που είχε διαμορφωθεί²²⁵. Το γεγονός αυτό προκάλεσε πολύ μεγάλες εντάσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη καθότι το πρόβλημα που είχε δημιουργηθεί δεν αφορούσε όλους εξίσου.

Θα παρατηρούσε κανείς πως, θεωρητικά πάντοτε, δεν θα έπρεπε να υφίσταται το πρόβλημα καθότι σε ευρωπαϊκό επίπεδο υπάρχει το σύστημα του Κανονισμού Δουβλίνου που προσδιορίζει ως αρμόδιο κράτος για την εξέταση του αιτήματος ασύλου και την αποφυγή άσκησης επαναληπτικών καταχρηστικών αιτημάτων, το πρώτο κράτος εισόδου. Και καθότι με μέσο όρο περίπου 300.000 αιτήσεις διεθνούς προστασίας σε ετήσια βάση το ζήτημα αποδεικνύονταν

²²³ Βλ. Katsiaficas, C., "Asylum Seeker and Migrant Flows in the Mediterranean Adapt Rapidly to Changing Conditions", *Migration Policy Institute (MPI)*, 22 June 2016.

²²⁴ Βλ. REACH, "Situation Overview: European Migration Crisis, Western Balkans", *REACH Resource Centre*, [website], December 2015, <http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resourcedocuments/> (πρόσβαση 30 Ιουλίου 2023).

²²⁵ Ενδεικτικά η Σουηδία δέχθηκε 15 φορές περισσότερες αιτήσεις διεθνούς προστασίας από ότι το Ηνωμένο Βασίλειο.

διαχειρίσιμο, το 2015 ωστόσο όπου σημειώθηκε τριπλασιασμός του αριθμού αυτού, τα δεδομένα είχαν αλλάξει δραματικά²²⁶.

Η Ελλάδα αποδεικνύονταν πως δεν μπορούσε να σηκώσει το βάρος καταγραφής και επεξεργασίας τόσων χιλιάδων αιτήσεων. Σύμφωνα με την UNHCR μόνο τον Οκτώβριο του 2015 σημειώθηκαν περισσότερες από 220.000 αφίξεις μέσω θαλάσσης στην Ελλάδα και την Ιταλία, περίπου όσες είχαν καταγραφεί στις δύο αυτές χώρες όλο το 2014. Η Ιταλία, η οποία και εκείνη ως πρώτη χώρα εισόδου δέχονταν μεγάλες πιέσεις από τις ροές κυρίως από υπηκόους αφρικανικών κρατών όπως η Ερυθραία, η Νιγηρία και η Σομαλία, ακολουθούσε διαφορετική πρακτική γνωρίζοντας πως η πλειοψηφία των αιτούντων κατευθύνονταν βορειότερα της²²⁷. Η Γερμανία που δέχονταν συγκριτικά μεγάλο όγκο αιτήσεων καθότι δεν αποτελεί χώρα πρώτης υποδοχής, είτε λόγω της αποδοχής ότι ήταν αδύνατο να αποδειχθεί ότι ένας αιτών είχε διασχίσει όλο το ευρωπαϊκό έδαφος μέχρι να βρεθεί εκεί, είτε διότι δεσμεύονταν από την απόφαση *MSS v Belgium and Greece* του 2011 όπου η επιστροφή ενός αιτούντα στην Ελλάδα θα συνιστούσε κίνδυνο έκθεσης του σε απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση, δέχονταν και επεξεργάζονταν όλα τα νέα αιτήματα.

Οι ευρωπαϊκοί κανόνες δεν μπορούσαν να εφαρμοστούν πλήρως ή εφαρμόζονταν με ανεπιτυχές αποτέλεσμα. Τα ίδια τα κράτη μέλη το αναγνώριζαν και πολλές φορές συνέβαλαν με τη πολιτική τους συνειδητά σε αυτό, καθώς η ανθρωπιστική κρίση που εξελίσσονταν δεν είχε πρόσφατο προηγούμενο. Τα κράτη μέλη που δεσμεύονταν από το ευρωπαϊκό δίκαιο αδυνατούσαν να ανταποκριθούν στις δεσμεύσεις αυτές, ενώ οι αρχές της αλληλεγγύης και της ίσης κατανομής των βαρών που περιβάλλουν το ευρωπαϊκό δίκαιο δεν έβρισκαν εφαρμογή. Η περιγραφείσα κατάσταση αποδείκνυε ότι το ΚΕΣΑ που είχε δομηθεί όλα τα προηγούμενα χρόνια είχε διαρραγεί, φέρνοντας στην επιφάνεια με τον πλέον αδιαμφισβήτητο τρόπο τις χρόνιες αδυναμίες και παθογένειες του²²⁸.

²²⁶ Βλ. Guild, E., and Carrera, S., "Rethinking asylum distribution in the EU. Shall we start with the facts?", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 17 June 2016.

²²⁷ Βλ. Wagner, M., et al., "The Implementation of the Common European Asylum System", *Directorate General for Internal Policies, Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Study, May 2016.

²²⁸ Βλ. Gros, D., "Europe's Double Refugee Crisis", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 8 September 2015.

Για ακόμη μια φορά η Ε.Ε βρίσκονταν στη γνώριμη κατάσταση κατά την οποία όλοι αναγνωρίζουν πως υφίσταται ένα πρόβλημα, η λύση για το οποίο όμως απαιτούσε ομοφωνία, η οποία δεν ήταν καθόλου εύκολο να επιτευχθεί καθότι κάθε κράτος μέλος υπερασπιζονταν τα δικά του συμφέροντα. Οι δύο βαθιές αιτίες, αυτή της έλλειψης ασφαλούς και νόμιμης οδού για τη πρόσβαση στην Ε.Ε αλλά και εκείνη της ελλιπούς υποδοχής και άνισης κατανομής των αιτούντων διεθνή προστασία ανάμεσα στα κράτη μέλη, είχαν πλέον γίνει κατανοητές ακόμη και στους μεγαλύτερους αρνητές τους²²⁹. Η μόνη λύση που θα μπορούσε να ανταποκριθεί εκείνη τη στιγμή στη πρόκληση και να φέρει άμεσα αποτελέσματα, ήταν ο συνδυασμός μιας κατακόρυφης επιτάχυνσης των διαδικασιών εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας παράλληλα με τη διάθεση μιας ομάδας κρατών μελών να μοιραστούν το βάρος, η οποία ωστόσο δεν φαινόταν πιθανό να υιοθετηθεί²³⁰.

Η Ε.Ε έχοντας ενώπιον της σε κορύφωση μια πρωτίστως ανθρωπιστική και ακολούθως πολιτική κρίση, η οποία από διαφόρους χαρακτηρίζονταν και ως κρίση ταυτότητας, ανέπτυξε μια σειρά από πρωτοβουλίες προκειμένου να ανταποκριθεί στο πρόβλημα τόσο άμεσα, όσο και πιο ριζικά, στοχεύοντας στις αιτίες έκρηξης του. Πρωτίστως με την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση στην οποία αντικατοπτρίζονται όλες οι μελλοντικές ενέργειες της, η Ε.Ε εφάρμοσε μια σειρά από μέτρα που θα μπορούσαν να ενταχθούν σε τέσσερις επιμέρους τομείς και πιο συγκεκριμένα, στην ελεύθερη μετακίνηση των προσώπων εντός της Ε.Ε, στη διαφύλαξη των εξωτερικών συνόρων της, στην ανάσχεση της παράτυπης μετανάστευσης στη Μεσόγειο αλλά και στην περαιτέρω ενδυνάμωση των νόμιμων οδών προς την Ε.Ε για όσους έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας, στα πλαίσια που είχε χαράξει ήδη μέσω της GAMM.

²²⁹ Βλ. Guild. E., Costello. C., Garlick. M., and Moreno-Lax. V., "The 2015 Refugee Crisis in the European Union", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Policy Brief*, No. 332, September 2015.

²³⁰ Βλ. Gros, D., "Europe's Double Refugee Crisis".

Ε. 2. Η ανταπόκριση της Ε.Ε στη πρόκληση της προσφυγικής κρίσης

Ε. 2. Α. Η υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση

Τον Απρίλιο του 2015, σε διάστημα μίας εβδομάδας σημειώθηκαν δύο πολύ μεγάλα ναυάγια κοντά στις ακτές της Λιβύης, στα οποία βρήκαν θάνατο περισσότεροι από 1200 αιτούντες διεθνή προστασία²³¹. Το γεγονός αυτό κινητοποίησε την Ε.Ε, η οποία κάτω από σφοδρή κριτική δεν μπορούσε να παραμένει άλλο παρατηρητής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνεδρίασε προκειμένου να επεξεργαστεί την αντίδραση της Ε.Ε στη διαχείριση του κλιμακούμενου φαινομένου²³². Οι ηγέτες της Ε.Ε αποφάσισαν την ανάληψη δράσης προκειμένου να αποφευχθούν άλλοι θάνατοι και να καταπολεμηθούν οι αιτίες της μετανάστευσης, εστιάζοντας σε τέσσερις τομείς προτεραιότητας: την ενδυνάμωση της παρουσίας στη θάλασσα, τη μάχη κατά των δικτύων εμπορίας ανθρώπων, την αποτροπή της παράτυπης μετανάστευσης και την ενίσχυση της αλληλεγγύης και της υπευθυνότητας εντός της Ε.Ε.

Σε συνέχεια της ειδικής συνόδου κορυφής, τον Μάιο του ίδιου χρόνου η Επιτροπή προχώρησε στην υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση προκειμένου να διευθετηθούν οι ελλείψεις στις κοινές πολιτικές αναφορικά με τη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης και να θεμελιωθούν οι αρχές της νέας περιεκτικής προσέγγισης στην διαχείριση της μετανάστευσης, με έμφαση στον διαμοιρασμό της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών²³³. Μέσα από την υιοθέτηση της Ατζέντας για τη Μετανάστευση η Ε.Ε προσδιόρισε τις πολιτικές προτεραιότητες και τα αντίστοιχα βήματα που πρέπει να γίνουν κατά τη διάρκεια των επόμενων ετών προκειμένου να σχηματιστεί μια περιεκτική προσέγγιση, η οποία με

²³¹ Βλ. Scherer, S., and Jones, G., '400 migrants die in shipwreck off Libya, survivors say', *Reuters* (online), 15 April 2015, <https://www.reuters.com/article/us-italy-migrant-shipwreck/400-migrants-die-in-shipwreck-off-libya-survivors-say-idUSKBN0N51Y120150414> (πρόσβαση 9 Φεβρουαρίου 2023), καθώς και

Bonomolo, A., and Kirchaessner, S., 'UN says 800 migrants dead in boat disaster as Italy launches rescue of two more vessels', *The Guardian* (online), 21 April 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/20/italy-pm-matteo-renzi-migrant-shipwreck-crisis-srebrenica-massacre> (πρόσβαση 9 Φεβρουαρίου 2023).

²³² Βλ. European Union: European Council, *Special Meeting of the European Council – Statement*, 23 April 2015.

²³³ Βλ. European Union: European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration*, 13 May 2015, COM(2015) 240.

συνοχή θα ανταποκρίνεται στις προκλήσεις της μετανάστευσης. Οι στόχοι της προσέγγισης αυτής θα ήταν τόσο βραχυπρόθεσμοι, όσο και μακροπρόθεσμοι. Οι βραχυπρόθεσμοι στόχοι θα αφορούσαν την άμεση λήψη μέτρων προκειμένου να πάψουν να χάνονται ζωές στη θάλασσα, να καταπολεμηθούν τα δίκτυα λαθρεμπόρων και να ανακουφιστούν τα κράτη «πρώτης γραμμής» από τις πέσεις των συστημάτων τους λόγω των μεγάλων ροών. Αντίστοιχα, οι μακροπρόθεσμοι στόχοι θα αφορούσαν στην ενίσχυση των κοινών πολιτικών ασύλου στην Ε.Ε καθώς και τη μείωση των κινήτρων για μετακίνηση²³⁴.

Η Επιτροπή προσπάθησε να κάνει αποτελεσματική την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση μέσω δύο «πακέτων» εφαρμογής, τον Μάιο και τον Σεπτέμβριο του 2015, δύο «πακέτων» προτάσεων αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ, τον Μάιο και τον Ιούνιο του 2016, καθώς και μιας σειράς άλλων προτάσεων για ζητήματα όπως η ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων με τρίτες χώρες.

Ειδικότερα, αναφορικά με τα δύο «πακέτα» εφαρμογής της Ατζέντας αυτά περιλάμβαναν τη λήψη μέτρων στο πεδίο της επανεγκατάστασης και της μετεγκατάστασης κατά το πρώτο και την ανάπτυξη δράσεων, πλάνων και νομοθετικών προτάσεων κατά το δεύτερο, ενώ τα «πακέτα» προτάσεων αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ στόχευαν να προχωρήσουν σε αντικατάσταση της υφιστάμενης ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Οι προτάσεις αυτές αφορούσαν την αναθεώρηση του Κανονισμού Δουβλίνου, την βελτίωση των σχετικών Οδηγιών για την αναγνώριση, την διαδικασία ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής αλλά και τη διαμόρφωση και εξασφάλιση νόμιμων οδών για πρόσβαση στην Ε.Ε όσων έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας²³⁵.

Ορισμένες από αυτές τις προτάσεις εφαρμόστηκαν, άλλες υιοθετήθηκαν μερικώς και άλλες δεν κατάφεραν να γίνουν αποδεκτές από τα κράτη μέλη²³⁶, ενώ

²³⁴ Βλ. Carrera, S., Gros, D., and Guild E., "What priorities for the new European agenda on migration?", καθώς και

Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., and Guild, E., 'The EU's Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities', *CEPS (Centre for European Policy Studies) Essay*, No. 20, 16 December 2015.

²³⁵ Βλ. Wagner, M., et al., "The Implementation of the Common European Asylum System".

²³⁶ Βλ. European Parliament, 'Legislative train schedule: towards a new policy on migration: European Agenda on Migration', regularly updated.

λόγω των θανάτων που είχαν καταγραφεί στη θάλασσα, η Ατζέντα εστίασε στον μεταναστευτικό διάδρομο της κεντρικής Μεσογείου.

Τον Δεκέμβριο του 2017 οι ευρωπαίοι ηγέτες δήλωσαν ότι παρότι τα κράτη μέλη φαίνεται να έχουν ξαναπάρει τον έλεγχο της κατάστασης έπειτα από τις μεταναστευτικές πιέσεις του 2015, προκειμένου να αποφευχθεί η επανάληψη μιας παρόμοιας κατάστασης θα πρέπει να ενδυναμώσουν τη μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε.²³⁷. Έχοντας συμφωνήσει στην εμπέδωση της ανάγκης για μια περιεκτική προσέγγιση, η κατεύθυνση που αποφάσισαν να ακολουθήσουν έδινε μεγάλη έμφαση και καθιστούσε προτεραιότητα την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων και την πρόληψη των μαζικών αφίξεων. Οι δύο αυτοί στόχοι αποτελούν έκτοτε τα θεμέλια της νέας μεταναστευτικής πολιτικής²³⁸.

Παρότι το χρονικό περιθώριο που είχε δοθεί αρχικά για την επίτευξη συμφωνίας σχετικά με την αναμόρφωση του ΚΕΣΑ ήταν η σύνοδος κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Ιούνιο του 2018, ελάχιστες συμφωνίες έχουν επιτευχθεί μέχρι στιγμής, με την αναμόρφωση να αποτελεί μια δύσκολη διαδικασία σκληρών αντιπαραθέσεων, η οποία ωστόσο όσο δεν επιτυγχάνεται καθιστά αρκετά πιθανή την επανάληψη μιας κρίσης όμοιας με εκείνη του 2015 σε ένα ιδιαίτερος ρευστό διεθνές περιβάλλον.

Ε. 2. Β. Η διαχείριση της μετακίνησης των ατόμων εντός της Ε.Ε

Ε. 2. Β. (1) Η προσωρινή επαναφορά των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Ε.Ε.

Όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, το ζήτημα της ελεύθερης μετακίνησης προσώπων και αγαθών εντός της «ζώνης Σένγκεν» έχει ενσωματωθεί στο ευρωπαϊκό δίκαιο ήδη από το 1999 με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Ωστόσο, η κατάργηση των ελέγχων στα 22 κράτη μέλη καθώς και στα 4 ακόμη συμμετέχοντα υπόκειται σε εξαιρέσεις.

²³⁷ Βλ. European Council, *Leaders' Agenda: Migration: way forward on the external and internal dimension*, December 2017.

²³⁸ *Ibid.*

Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον Κώδικα Συνόρων Schengen [(EU) 2016/399], τα συμμετέχοντα κράτη έχουν την δυνατότητα να επανεισάγουν συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα σε εξαιρετική και περιορισμένη χρονικά βάση, σε περιστάσεις όπου υφίσταται σοβαρή απειλή για το δημόσιο συμφέρον ή την εσωτερική ασφάλεια. Οι έλεγχοι αυτοί μπορούν να επανεισαχθούν ως τελευταία επιλογή έπειτα από σχετική ενημέρωση της Επιτροπής και των λοιπών κρατών μελών σε ένα εύλογο διάστημα, εκτός και αν οι περιστάσεις απαιτούν την λήψη άμεσων μέτρων²³⁹, ενώ τόσο ο σκοπός όσο και η διάρκεια τους δεν θα πρέπει να υπερβαίνουν ότι είναι απολύτως αναγκαίο για την αντιμετώπιση αυτής της απειλής²⁴⁰.

Επιπρόσθετα, το 2013 το Συμβούλιο της Ε.Ε θέσπισε έναν μηχανισμό εκτίμησης και ελέγχου εφαρμογής της Συμφωνίας Schengen, προκειμένου να επιτηρεί και να διασφαλίζει τα υψηλά επίπεδα εφαρμογής της Συμφωνίας [(EU) No 1053/2013]. Σε περίπτωση καταγραφής ελλείψεων στην εφαρμογή των συνοριακών ελέγχων από ένα κράτος μέλος, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον Κώδικα Συνόρων Schengen, η Επιτροπή προχωρά σε σύσταση προς το κράτος προκειμένου εκείνο να λάβει τα κατάλληλα μέτρα. Εφόσον πρόκειται για σοβαρές ελλείψεις από το κράτος στην εφαρμογή των υποχρεώσεων του, η Επιτροπή εκκινεί την διαδικασία κατά την οποία το Συμβούλιο μπορεί να συστήσει την επανεισαγωγή εσωτερικών συνόρων προκειμένου να προστατευθούν τα συμφέροντα της «ζώνης Schengen».

Η κατάσταση που καταγράφονταν στα ανατολικά σύνορα της Ε.Ε και συγκεκριμένα στα ελληνο-τουρκικά σύνορα το 2015 οδήγησε την Επιτροπή στην αποστολή ειδικής ομάδας προκειμένου να εκτιμήσει στην εφαρμογή της Συμφωνίας Schengen²⁴¹. Τα όσα κατέγραψε η αποστολή εκείνη οδήγησαν το Συμβούλιο της Ε.Ε στο συμπέρασμα ότι η συνολική λειτουργία της «ζώνης Schengen» βρίσκεται σε

²³⁹ *Ibid*, arts. 27-28.

²⁴⁰ *Ibid*, art. 25(1).

²⁴¹ Βλ. European Union: European Commission, 'Commission discusses draft Schengen Evaluation Report on Greece', 27 January 2016.

κίνδυνο και ότι η Ελλάδα οφείλει να προχωρήσει στην λήψη μέτρων για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε²⁴².

Η Ε.Ε βρίσκονταν ενώπιον μιας άνευ προηγουμένου μεταναστευτικής και προσφυγικής κρίσης και η Ελλάδα λόγω της γεωγραφικής της θέσης επηρεάζονταν άμεσα. Οι ρυθμοί άφιξης των αιτούντων διεθνή προστασία ήταν τέτοια που θα τοποθετούσε τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων κάθε κράτους μέλους κάτω από ασφυκτική πίεση, σύμφωνα με την Επιτροπή και η Ελλάδα όφειλε να λάβει συγκεκριμένα μέτρα²⁴³.

Ήδη όσο η Ελλάδα προσπαθούσε να επανακτήσει τον έλεγχο των συνόρων της, μια σειρά από κράτη της «ζώνης Schengen»²⁴⁴ επανεισήγαγαν συνοριακούς ελέγχους στα τέλη του 2015 και στις αρχές του 2016, σύμφωνα με τον Κώδικα Συνόρων Schengen, για διαστήματα που ξεκινούσαν από 10 ημέρες.

Η Επιτροπή προσπάθησε να επαναφέρει το σύστημα Schengen στην κανονικότητα του τον Μάρτιο του 2016 μέσω τριών βημάτων και συγκεκριμένα της θεραπείας των ελλείψεων στους συνοριακούς ελέγχους που διεξήγαγε η Ελλάδα στα εξωτερικά της σύνορα, της διασφάλισης ότι όλα τα κράτη μέλη θα δρουν σύμφωνα με το ευρωπαϊκό δίκαιο επιτρέποντας την είσοδο στα άτομα που αιτούνται διεθνή προστασία και της αντικατάστασης των μονομερών ενεργειών από τα κράτη μέλη με μια περισσότερο συντονισμένη προσέγγιση που θα επιτρέψει την άρση των εσωτερικών ελέγχων το συντομότερο δυνατό²⁴⁵.

Τον Μάιο του 2016 το Συμβούλιο της Ε.Ε ανέφερε πως η Ελλάδα σημείωσε μεγάλη πρόοδο στην επιδιόρθωση των ελλείψεων στην διαχείριση των εξωτερικών της συνόρων, η οποία σε συνδυασμό με τη Κοινή Δήλωση Ε.Ε-Τουρκίας οδήγησε σε μια σημαντική μείωση στον αριθμό των ατόμων που διέσχιζαν παράτυπα τα ελληνο-τουρκικά σύνορα. Οι ελλείψεις ωστόσο δεν είχαν εκλείψει και ο κίνδυνος για τη

²⁴² Βλ. European Union: European Council, *“Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the serious deficiencies identified in the 2015 evaluation of the application of the Schengen acquis in the field of management of the external borders by Greece”*, 12 February 2016.

²⁴³ Βλ. European Union: European Commission, *“Commission Implementing Decision of 24.2.2016 setting out a recommendation on specific measures to be taken by the Hellenic Republic following the evaluation report of 2 February 2016”*, 24 February 2016.

²⁴⁴ Συγκεκριμένα η Αυστρία, το Βέλγιο, η Δανία, η Γερμανία, η Ουγγαρία, η Σλοβενία, η Σουηδία και η Νορβηγία.

²⁴⁵ Βλ. European Union: European Commission, *“Back to Schengen – A Roadmap”*, COM(2016) 120 final, 4 March 2016.

«ζώνη Schengen» εξακολουθούσε να παραμένει. Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο συνέστησε στην Αυστρία, στη Γερμανία, στη Δανία και στη Σουηδία να διατηρήσουν τους εσωτερικούς συνοριακούς ελέγχους για επιπλέον 6 μήνες, με την Ελλάδα να εναντιώνεται σε αυτή την εξέλιξη.

Τον Νοέμβριο του 2016 και τον Φεβρουάριο και Μάιο του 2017 το Συμβούλιο πρότεινε περαιτέρω παράταση των συνοριακών ελέγχων²⁴⁶ με στόχο τη σταδιακή κατάργηση τους μέχρι τον Νοέμβριο του 2017. Παρόλα αυτά, οι προαναφερθείσες χώρες γνωστοποίησαν στην Επιτροπή την επιθυμία τους για διατήρηση των συνοριακών ελέγχων τουλάχιστον μέχρι τον Νοέμβριο του 2018²⁴⁷.

Η Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του 2017 επεσήμανε την ανάγκη αναθεωρηθούν οι κανόνες αναφορικά με την προσωρινή επανεισαγωγή των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα καθώς οι επανεισαγωγές και επεκτάσεις τους μόλις την διετία 2015-2017 είχαν ξεπεράσει εκείνες της περιόδου 2006-2015²⁴⁸.

Ως εκ τούτου η Επιτροπή προχώρησε σε πρόταση για τη τροποποίηση του Κώδικα Συνόρων Schengen αναφορικά με την ανώτατη διάρκεια που ένα κράτος μέλος θα μπορεί να επανεισάγει τους συνοριακούς ελέγχους καθώς και διαδικαστικές εγγυήσεις που θα πρέπει να πληρούνται και που θα καθιστούν την επανεισαγωγή συνοριακών ελέγχων ως έσχατη λύση²⁴⁹. Οι διαπραγματεύσεις με το Κοινοβούλιο έχουν ξεκινήσει από τον Ιούνιο του 2018 και η συζήτηση για τη τροποποίηση του Κώδικα Συνόρων Schengen βρίσκεται σε εξέλιξη.

²⁴⁶ Βλ. European Union: European Council, *“Council Implementing Decision (EU) 2016/1989 of 11 November 2016 setting out a recommendation for prolonging temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk”*, [2016] OJ L 306/13.

European Union: European Council, *“Council Implementing Decision (EU) 2017/246 of 7 February 2017 setting out a Recommendation for prolonging temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk”*, [2017] OJ L 36/59.

European Union: European Council, *“Council Implementing Decision (EU) 2017/818 of 11 May 2017 setting out a Recommendation for prolonging temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk”*, [2017] OJ L 122/73.

²⁴⁷ Βλ. Jasiewicz, J., ‘A not-so-temporary reinstatement of internal border controls?’, *Leiden Law Blog*, [web blog], 16 May 2018, <http://leidenlawblog.nl/articles/a-not-so-temporary-reinstatement-of-internal-border-controls> (πρόσβαση 2 Δεκεμβρίου 2023).

²⁴⁸ Βλ. Provera, M., *“The Criminalisation of Irregular Migration”*, *CEPS (Centre for European Policy Studies) in Liberty and Security in Europe*, No. 80/ February 2015.

²⁴⁹ Βλ. European Union: European Commission, *“Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 as regards the rules applicable to the temporary reintroduction of border control at internal borders”*, COM(2017) 571 final, 27 September 2017, 2-3.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί πως παράλληλα με την επανεισαγωγή συνοριακών ελέγχων εντός της «ζώνης Schengen» προκειμένου να ανασχεθεί η μετακίνηση των προσώπων, για πρώτη φορά σημειώθηκε και η ανάπτυξη φυσικών εμποδίων. Συγκεκριμένα τη περίοδο 2015-2018 φράκτες αναπτύχθηκαν τόσο εντός της «ζώνης Schengen» και συγκεκριμένα στα σύνορα της Αυστρίας με τη Σλοβενία και την Ιταλία, όσο και στα εξωτερικά σύνορα της ζώνης όπως στα σύνορα της Ουγγαρίας και της Σλοβενίας με τη Κροατία ή της Βουλγαρίας με την Ελλάδα και της Γαλλίας με το Ηνωμένο Βασίλειο²⁵⁰, αλλά και στα εξωτερικά σύνορα της ίδιας της Ε.Ε. όπως στη περίπτωση της Ελλάδας στα σύνορα με τη Τουρκία με την UNHCR να εκφράζει τις έντονες ανησυχίες της για την αδυναμία πρόσβασης σε προστασία ατόμων που υφίστανται παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους²⁵¹.

Ε. 2. Β. (2) Η απόφαση για έκτακτη επανεγκατάσταση αιτούντων διεθνή προστασία στα κράτη μέλη της Ε.Ε.

ι) Η σύσταση του έκτακτου μηχανισμού μετεγκατάστασης.

Οι συνθήκες που είχαν διαμορφωθεί στα ανατολικά σύνορα της Ε.Ε και στις πρώτες χώρες εισόδου Ελλάδα και Ιταλία, οδήγησαν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Απρίλιο του 2015 στην δέσμευση για τη σύσταση ενός επείγοντος μηχανισμού μετεγκατάστασης, εθελοντικής βάσης, προκειμένου να προωθηθεί η εσωτερική αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών στην Ε.Ε²⁵².

²⁵⁰ Βλ. Lyman, R., 'Hungary Seals Border With Croatia in Migrant Crackdown', *New York Times* (online), 16 October 2015, <https://www.nytimes.com/2015/10/17/world/europe/hungary-croatia-refugees-migrants.html> (πρόσβαση 3 Ιανουαρίου 2023) καθώς και

Broomfield, M., 'Calais Jungle wall is completed two months after all the refugees were driven out', *Independent* (online), 13 December 2016, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/calais-jungle-refugee-camp-wall-completed-emptied-two-months-cleared-a7472101.html> (πρόσβαση 3 Ιανουαρίου 2023).

²⁵¹ Βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 'Border fences and internal border controls in Europe', March 2017.

²⁵² Βλ. European Union: European Council, "Special Meeting of the European Council – Statement", 23 April 2015.

Ακολουθως, το Κοινοβούλιο σε σχετικό ψήφισμα του κάλεσε την Επιτροπή να θεσπίσει ένα δεσμευτικό ποσοστό για τη διανομή των αιτούντων διεθνή προστασία μεταξύ των κρατών μελών²⁵³.

Τον Μάιο του ίδιου έτους η Επιτροπή ανταποκρινόμενη πρότεινε δύο μέτρα στην Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση και συγκεκριμένα ένα σχέδιο για επείγουσα μετεγκατάσταση, μεταξύ των κρατών μελών, ατόμων σε ανάγκη διεθνούς προστασίας που βρίσκονται ήδη σε ευρωπαϊκό έδαφος και ακολουθως ένα μόνιμο και υποχρεωτικό σύστημα μετεγκατάστασης το οποίο θα ενεργοποιείται σε περιπτώσεις παρόμοιων μαζικών αφίξεων στο μέλλον²⁵⁴.

Το σχέδιο για τον έκτακτο μηχανισμό μετεγκατάστασης παρουσιάστηκε τον Μάιο του 2015 από την Επιτροπή. Η βάση του βρίσκονταν στο άρθρο 78(3) της Συνθήκης για την λειτουργία της Ε.Ε (TFEU) σύμφωνα με το οποίο το Συμβούλιο μπορεί να λάβει έπειτα από πρόταση της Επιτροπής μέτρα υποστήριξης ενός κράτους μέλους που βρίσκεται σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων κρατών²⁵⁵.

Το σχέδιο της Επιτροπής προέβλεπε τη μετεγκατάσταση 40.000 αιτούντων διεθνή προστασία από την Ιταλία και την Ελλάδα, τα συστήματα των οποίων βρίσκονταν υπό ασφυκτική πίεση, με τον αριθμό αυτό να ισοδυναμεί σχεδόν με το 40% των αιτούντων διεθνή προστασία που είχαν εισέλθει παράτυπα στις δύο αυτές χώρες το 2014²⁵⁶.

Η συμφωνία του Συμβουλίου για τη σύσταση αυτού του προσωρινού μηχανισμού ήρθε τον Σεπτέμβριο του 2015²⁵⁷ με τον αριθμό ωστόσο των αιτούντων

²⁵³ Βλ. European Union: European Parliament, *“European Parliament resolution of 29 April 2015 on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies”*, (2015/2660(RSP)), [2016] OJ C 346/47, para H(9).

²⁵⁴ Βλ. European Union: European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration*, 4.

²⁵⁵ Βλ. Peers, S., ‘Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy’, *EU Law Analysis*, [website], 24 September 2015, available at: <http://eulawanalysis.blogspot.co.at/2015/09/relocation-of-asylum-seekers-in-eu-law.html> (πρόσβαση 28 Σεπτεμβρίου 2023).

²⁵⁶ Βλ. European Union, European Commission, *“Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece”*, COM(2015) 286 final, 27 May 2015, 5.

²⁵⁷ Βλ. European Union: Council of the European Union, *Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece*.

διεθνή προστασία που είχε εισέλθει στο μεσοδιάστημα, να έχει διπλασιαστεί. Το γεγονός αυτό οδήγησε το Συμβούλιο στη λήψη μιας ακόμη απόφασης τον Σεπτέμβριο του ίδιου έτους, έπειτα από σχετική πρόταση της Επιτροπής, σύμφωνα με την οποία αύξησε τον αριθμό των ατόμων προς μετεγκατάσταση στις 160.000²⁵⁸. Στα επωφελούμενα κράτη είχε προβλεφθεί και η Ουγγαρία η οποία και εκείνη είχε δεχθεί στους κόλπους της μεγάλο αριθμό αιτούντων διεθνή προστασία, η οποία ωστόσο αρνήθηκε να συμμετέχει στο σχέδιο²⁵⁹ με αποτέλεσμα οι θέσεις που προβλέπονταν για εκείνη να μοιραστούν στην Ιταλία και την Ελλάδα.

Η Επιτροπή προκειμένου να διευκολύνει περισσότερο τα κράτη μέλη και να τα παρακινήσει να συμμετέχουν εθελοντικά στη προσπάθεια διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης, έδωσε την εναλλακτική σε εκείνα αντί να προχωρήσουν στη μετεγκατάσταση αιτούντων διεθνή προστασία από την Ιταλία και την Ελλάδα, να δεχθούν Σύρους υπηκόους απευθείας από τη Τουρκία²⁶⁰.

Ακολούθως προσδιορίστηκαν λοιπά ζητήματα, όπως τα πρόσωπα τα οποία θα αφορούσε το μέτρο με βάση το χρόνο άφιξης τους στις δύο αυτές χώρες, την υπηκοότητα τους και το αν έχουν πρώτα υποβάλλει αίτηση διεθνούς προστασίας σε μια εξ αυτών των δύο κρατών μελών. Ακόμη, ο χαρακτήρας του μέτρου ο οποίος ήταν προσωρινός κατά παρέκκλιση του Κανονισμού Δουβλίνου, η οικονομική ενίσχυση που θα λάμβανε κάθε κράτος μέλος για τους αιτούντες που θα δέχονταν στο έδαφος του από το Ευρωπαϊκό Ταμείο για το Άσυλο, τη Μετανάστευση και την Ενσωμάτωση, ο αριθμός αιτούντων διεθνή προστασία που θα μπορούσε να υποδεχτεί κάθε κράτος μέλος με βάση μια σειρά από δείκτες²⁶¹, καθώς και μια σειρά από πρακτικά μέτρα

²⁵⁸ Βλ. European Union: Council of the European Union, *Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*.

²⁵⁹ Βλ. Zalan E., 'Hungary rejects EU offer to take refugees', *EU Observer*, 11 September 2015, <https://euobserver.com/migration/130217> (πρόσβαση 20 Ιουλίου 2023).

²⁶⁰ Βλ. European Union: European Commission, *"Proposal for a Council Decision amending Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece"*, COM(2016) 171 final, 21 March 2016.

²⁶¹ Οι δείκτες που έλαβε υπόψη της η Επιτροπή αφορούσαν το ΑΕΠ, τον πληθυσμό, την ανεργία καθώς και τον αριθμό αιτούντων διεθνή προστασία και προσφύγων που ήδη υποστήριζε το κάθε κράτος μέλος.

υποστήριξης προς τα δύο αυτά κράτη μέλη προκειμένου να φέρουν σε πέρας τη καινούργια αυτή διαδικασία²⁶².

Η ολοκλήρωση του προγράμματος μετεγκατάστασης τον Ιούλιο του 2018 έφερε ως αποτέλεσμα περίπου 22.000 μετεγκαταστάσεις ατόμων από την Ελλάδα και 12.700 από την Ιταλία²⁶³. Παρά τα πολύ χαμηλότερα νούμερα από εκείνα που η Επιτροπή αρχικά προσδοκούσε, σε σχετική ανακοίνωση της χαρακτήρισε το πρόγραμμα επιτυχές, καθότι όπως ανέφερε το 96% σχεδόν από όσα άτομα πληρούσαν τις προϋποθέσεις ένταξης στο πρόγραμμα και στις δύο επωφελούμενες χώρες, είχε μετεγκατασταθεί σε άλλες χώρες μέλη της Ε.Ε²⁶⁴.

Παρότι, σύμφωνα με τις αρχές που περιβάλλουν τις ιδρυτικές συνθήκες της Ε.Ε, η υιοθέτηση ενός τέτοιου προγράμματος θα αποτελούσε νομική και ηθική υποχρέωση από τα κράτη μέλη έναντι άλλων κρατών μελών που βρίσκονται σε ανάγκη, στη πράξη παρατηρήθηκε πως υπήρξαν αντιδράσεις και η υιοθέτηση του προκάλεσε διαιρέσεις. Η Τσεχία, η Ουγγαρία, η Ρουμανία και η Σλοβακία ψήφισαν κατά, ενώ η Φινλανδία επείχε κατά τη ψηφοφορία για την υιοθέτηση τη δεύτερης απόφασης του Συμβουλίου για τη μετεγκατάσταση, η οποία σε σύγκριση με τη πρώτη υιοθετήθηκε με ειδική πλειοψηφία, ενώ η πρώτη με ομοφωνία²⁶⁵. Το γεγονός αυτό, ήταν ακόμη ένα σημείο τριβής λόγω του ότι η απόφαση αυτή του Συμβουλίου περιλάμβανε εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας και ως εκ τούτου κατά κανόνα παρόμοιες αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία²⁶⁶.

Αντιδράσεις αναφορικά με τη συμμετοχή τους στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης εξέφρασε και η Αυστρία η οποία ζήτησε και έλαβε αναστολή συμμετοχής της στο πρόγραμμα λόγω της επείγουσας κατάστασης που προκάλεσε

²⁶² Βλ. Baubock, R., 'Refugee Protection and Burden-Sharing in the European Union', *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Vol.56, No.1, pp. 141-156, 2018.

²⁶³ Βλ. European Union: European Commission, "Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (as of 9 July 2018)", 18 September 2018.

²⁶⁴ Βλ. European Union: European Commission, "Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration", COM(2018) 250 final, 14 March 2018, 19.

²⁶⁵ Βλ. Bauer, D., Hajzer, G., and Zeletdinova, D., 'Emergency relocation and the future of solidarity in the European Union – a fresh approach?', *Regional Academy on the United Nations*, [website], December 2015, 15, http://www.ra-un.org/uploads/4/7/5/4/47544571/emergency_relocation.pdf (πρόσβαση 14 Ιανουαρίου 2023).

²⁶⁶ Βλ. BBC News, 'Migrant crisis: EU ministers approve disputed quota plan,' *BBC (online)*, 22 September 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34329825> (πρόσβαση 3 Ιανουαρίου 2023).

στο σύστημα της η απότομη εισροή υπηκόων τρίτων χωρών²⁶⁷, καθώς και η Σουηδία για ένα διάστημα για τον ίδιο λόγο. Ένα βήμα παρακάτω προσχώρησαν η Ουγγαρία και η Σλοβακία οι οποίες υποστηριζόμενες από τη Πολωνία, προσέφυγαν στο ΔΕΕ ζητώντας ακύρωση της δεύτερης απόφασης του Συμβουλίου που θέσπιζε ποσοστώσεις στη μετεγκατάσταση, υποστηρίζοντας πως η υιοθέτηση της απόφασης αυτής έχει διαδικαστικά ελαττώματα και η νομική της βάση είναι ακατάλληλη, ενώ παράλληλα δεν αποτελεί ούτε αποτελεσματική αλλά ούτε απαραίτητη απάντηση στην προσφυγική κρίση.

Το ΔΕΕ τον Σεπτέμβριο του 2017 απέρριψε τη προσφυγή στο σύνολο της²⁶⁸ με την Ουγγαρία ωστόσο να εξακολουθεί να αρνείται τη συμμετοχή στο πρόγραμμα, παρά τη δικαστική απόφαση και τη Γερμανία να απειλεί με νομική δράση κατά των κρατών που αρνούνται να αναλάβουν το βάρος που τους αναλογεί. Η στάση της Τσεχίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας κατά την οποία δεν συμμορφώθηκαν με τις υποχρεώσεις τους που απέρρεαν από το πρόγραμμα μετεγκατάστασης, οδήγησαν την Επιτροπή στη παραπομπή τους στο ΔΕΕ²⁶⁹, με την Ουγγαρία και τη Πολωνία να αποτελούν τις μοναδικές χώρες που δεν προχώρησαν στη μετεγκατάσταση κανενός αιτούντα διεθνή προστασία.

ii) Η πρόταση για τη σύσταση ενός μόνιμου και υποχρεωτικού μηχανισμού μετεγκατάστασης για τις περιπτώσεις κρίσεων.

Τον Σεπτέμβριο του 2015, παράλληλα με τη σύσταση του προσωρινού μηχανισμού μετεγκατάστασης, η Επιτροπή προχώρησε σε σχετική πρόταση για τη σύσταση ενός μόνιμου μηχανισμού μετεγκατάστασης για περιπτώσεις κρίσεων κατά το στάδιο του δεύτερου «πακέτου εφαρμογής» της Ατζέντας για τη Μετανάστευση²⁷⁰.

Ο μηχανισμός αυτός θα αναπτύσσεται άμεσα σε περιπτώσεις κρίσεων προκειμένου να βοηθηθεί εκείνο το κράτος που βρίσκεται σε πίεση, υπό το πνεύμα

²⁶⁷ Βλ. EU Observer, 'Refugee quotas are wrong, says Austria's foreign minister', *EU Observer*, 3 October 2016, <https://euobserver.com/tickers/135327> (πρόσβαση 3 Ιανουαρίου 2023).

²⁶⁸ Βλ. *Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union*, C-643/15 and C-647/15, European Union: Court of Justice of the European Union, 6 September 2017.

²⁶⁹ Βλ. European Union: European Commission, 'Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice', 7 December 2017.

²⁷⁰ Βλ. Wagner, M., et al., "The Implementation of the Common European Asylum System".

της δίκαιης διανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών και της συνδρομής προς τα άτομα που χρίζουν διεθνή προστασία²⁷¹, ενώ ο χαρακτήρας του δεν θα είναι προσωρινός αλλά μόνιμος και θα επιφέρει αλλαγές στο σύνολο λειτουργίας του Κανονισμού Δουβλίνου, την εφαρμογή του οποίου επιδιώκει να διαφυλάξει²⁷².

Η πρόταση της Επιτροπής εντάχθηκε στη γενικότερη διαδικασία αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ και πιο συγκεκριμένα της ανάγκης αναθεώρησης του Κανονισμού Δουβλίνου, ο οποίος όπως η κρίση του 2015 ανέδειξε, δεν σχεδιάστηκε προκειμένου να διασφαλίσει έναν βιώσιμο διαμοιρασμό ευθύνης²⁷³. Προκειμένου αυτό να μπορέσει να επιτευχθεί, η Επιτροπή πρότεινε είτε την τροποποίηση του υφιστάμενου Κανονισμού με την εισαγωγή ενός μηχανισμού δίκαιης διανομής σε συγκεκριμένες περιστάσεις, είτε την αντικατάσταση στο σύνολο του υφιστάμενου Κανονισμού Δουβλίνου με τη θέσπιση μιας εξολοκλήρου καινούργιας διαδικασίας με κριτήριο για την ανάληψη της ευθύνης εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας παράγοντες όπως το μέγεθος, το ΑΕΠ και τις δυνατότητες διαχείρισης κάθε κράτους μέλους, αφήνοντας πίσω το κριτήριο της πρώτης χώρας εισόδου²⁷⁴.

Σε κάθε περίπτωση η θέσπιση ενός μηχανισμού εσωτερικής μετεγκατάστασης με μόνιμο και σταθερό χαρακτήρα βρίσκεται στα σχέδια της Ε.Ε και υπάγεται στο γενικότερο πλαίσιο αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ, προκειμένου αυτό να μπορεί να ανταποκριθεί στις σύγχρονες ανάγκες. Ωστόσο, μέχρι στιγμής (Δεκέμβριος 2023) δεν έχει ληφθεί κάποια οριστική απόφαση.

²⁷¹ Βλ. European Union: European Commission, *“Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person”*, COM(2015) 450 final, 2015/0208 (COD), 9 September 2015, 2.

²⁷² Βλ. Baumgartner, P., and Wagner, M., ‘Sharing responsibilities in the Common European Asylum System’, *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) Working Paper*, WP 4, June 2018.

²⁷³ Βλ. Carrera, S. and Guild, E., ‘Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU’, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper*, No. 332, October 2015.

²⁷⁴ Βλ. European Union: European Commission, *“Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe”*.

Ε. 2. Γ. Η αλλαγή πολιτικής με ενδυνάμωση της φύλαξης των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε

Ε. 2. Γ. (1) Η Κοινή Δήλωση Ε.Ε-Τουρκίας και η εταιρική σχέση για την ανάσχεση των ροών.

Στην έκτακτη σύνοδο κορυφής τον Απρίλιο του 2015, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Ευρώπη να προωθήσει περαιτέρω την συνεργασία με την Τουρκία με το βλέμμα στη κατάσταση που διαμορφώνεται τόσο στην Συρία, όσο και στο Ιράκ²⁷⁵.

Έπειτα από μήνες συναντήσεων και διαβουλεύσεων των δύο πλευρών, τον Οκτώβριο του 2015 αποφασίστηκε ένα κοινό πλάνο δράσης²⁷⁶ το οποίο περιλάμβανε δύο επιμέρους προτεραιότητες και συγκεκριμένα την στήριξη των Σύρων προκειμένου να λάβουν προσωρινή προστασία στη Τουρκία και την ενδυνάμωση της συνεργασίας μεταξύ Ε.Ε-Τουρκίας προκειμένου να ανασχεθούν οι μεταναστευτικές ροές από τη Τουρκία προς την Ε.Ε²⁷⁷.

Οι προσπάθειες ωστόσο που καταβάλλονταν δεν απέδιδαν και αυτό προέκυπτε από τα επίσημα καταγεγραμμένα νούμερα τα οποία μιλούσαν για περίπου 7000 αφίξεις σε καθημερινή βάση από τη Τουρκία προς τα ελληνικά νησιά για τη περίοδο που αφορά τα τέλη του 2015 και τις αρχές του 2016²⁷⁸.

Ενώπιον της κατάστασης αυτής με τις ροές προς την Ε.Ε να συνεχίζουν αμείωτα ακόμη και τους χειμερινούς μήνες, η Ε.Ε αποφάσισε να προχωρήσει στη σύναψη μιας μορφής συμφωνίας με την Τουρκία, υπό τη μορφή δελτίου τύπου, η οποία είναι έκτοτε γνωστή ως «Κοινή Δήλωση Ε.Ε-Τουρκίας»²⁷⁹.

Σύμφωνα με το γενικότερο περιεχόμενο της νέας αυτής συμφωνίας όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες που εισέρχονται στην Ε.Ε. από την Τουρκία μέσω των ελληνικών νησιών από τις 20 Μαρτίου 2016 και έπειτα, θα επιστρέφονται στην Τουρκία. Ωστόσο, το γεγονός αυτό δεν σημαίνει πως οι αιτούντες θα επιστρέφονται αδιακρίτως. Στη συμφωνία προβλέφθηκε πως θα γίνονται σεβαστά τα διεθνή

²⁷⁵ Βλ. European Union: European Council, *“Special Meeting of the European Council – Statement”*.

²⁷⁶ Βλ. European Union: European Commission, *“EU-Turkey joint action plan”*, 15 October 2015.

²⁷⁷ Βλ. Collett, E., *“The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal”*, *Migration Policy Centre (MPC) Commentary*, March 2016.

²⁷⁸ Βλ. BBC News, *“Migrant arrivals in Greece 'surge' to 7,000 daily – IOM”*, *BBC News* (online), 9 October 2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-34483681> (πρόσβαση 16 Φεβρουαρίου 2023).

²⁷⁹ Βλ. European Union: European Council, *“EU-Turkey Statement”*.

πρότυπα προστασίας τους με σεβασμό στην αρχή της μη-επαναπροώθησης. Ως εκ τούτου, οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται στην Ελλάδα και κατ' επέκταση σε ευρωπαϊκό έδαφος θα εξετάζονται κανονικά από τις ελληνικές αρχές σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ευρωπαϊκό δίκαιο. Στην Τουρκία θα επιστρέφονται δύο κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών και συγκεκριμένα εκείνοι οι οποίοι δεν υπέβαλαν αίτηση διεθνούς προστασίας και εκείνοι των οποίων το αίτημα απορρίφθηκε ως αβάσιμο ή απαράδεκτο σύμφωνα με το πώς αυτοί οι όροι προσδιορίζονται στη σχετική Οδηγία για τις Διαδικασίες Ασύλου.

Παράλληλα, στη συμφωνία προβλέφθηκε ότι για κάθε Σύρο που επέστρεφε στη Τουρκία από την Ελλάδα, ένας άλλος Σύρος από την Τουρκία θα επανεγκαθίσταται στην Ε.Ε, με προτεραιότητα σε όσους δεν είχαν προηγουμένως προσπαθήσει να διαφύγουν προς την Ε.Ε παράτυπα. Επίσης προβλέφθηκε πως η Τουρκία, οφείλει να λάβει όλα εκείνα τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να εμποδίσει τη δημιουργία νέων δρόμων παράτυπης μετανάστευσης προς την Ε.Ε. και μόλις αυτό επιτευχθεί (ή μειωθεί σταθερά) ένα εθελοντικό ανθρωπιστικό σχέδιο εισδοχής θα ετίθετο σε εφαρμογή για Σύρους πρόσφυγες στη Τουρκία στη θέση του αρχικού μηχανισμού ένας-προς-έναν²⁸⁰.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειωθεί πως αυτή δεν ήταν η πρώτη φορά που είχε συναφθεί συμφωνία επανεισδοχής μεταξύ Ε.Ε και Τουρκίας καθώς τόσο το 2001 είχε υπογραφεί παρόμοια συμφωνία μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας, όσο και το 2013 μεταξύ Ε.Ε και Τουρκίας, οι οποίες αφορούσαν κατά βάση Τούρκους υπηκόους αλλά και υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι είχαν εισέλθει και διέμεναν παράτυπα στην Ελλάδα και την Ε.Ε αντίστοιχα²⁸¹.

Ταυτόχρονα με τη δέσμευση της για ελάφρυνση της Τουρκίας από Σύρους πρόσφυγες, η Ε.Ε προκειμένου να πετύχει τη συνεργασία της, συμφώνησε στο να

²⁸⁰ Βλ. European Union: European Commission, *'Commission presents Recommendation for a Voluntary Humanitarian Admission Scheme with Turkey for refugees from Syria'*, 15 December 2015.

²⁸¹ Βλ. European Union: *"Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorization [2014]"*, OJ L 134/3, art 4, καθώς και Ott, A., "EU-Turkey Cooperation in Migration Matters: A Game Changer in a Multi-layered Relationship?", *Centre for the Law of EU External Relations*, Paper 2017/4, [website], 2017, http://www.asser.nl/media/4085/cleer17-4_web.pdf, p. 13-17 (πρόσβαση 20 Μαρτίου 2023).

προσπαθήσει να άρει το προαπαιτούμενο της visa για τους Τούρκους πολίτες καθώς και να τη στηρίξει οικονομικά αρχικά με ένα ποσό 3 δις ευρώ στα τέλη του 2015²⁸².

i) Η εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης.

Οι πρώτες επιστροφές από την Ελλάδα στη Τουρκία έλαβαν χώρα τον Απρίλιο του 2016 και στους 11 πρώτους μήνες είχαν επιστραφεί περίπου 1500 άτομα²⁸³. Η Επιτροπή κατά τη 5^η σχετική έκθεση προόδου εφαρμογής της κοινής δήλωσης, σημείωσε πως η αποτελεσματικότητα αποτυπώνεται έμπρακτα καθώς οι καθημερινές αφίξεις έχουν μειωθεί κατά 97% κατά μέσο όρο, σε σχέση με το τελευταίο έτος πριν τη κοινή δήλωση, ενώ παράλληλα είχαν μειωθεί και οι θάνατοι στο Αιγαίο από 1.145 σε 80 μέσα σε ένα μόνο χρόνο. Το σημείο στο οποίο έπασχε και πάσχει η εφαρμογή της κοινής δήλωσης, είναι οι επιστροφές στην Τουρκία, οι οποίες είναι πολύ λιγότερες από τις αφίξεις. Τη δυσλειτουργία αυτή η Επιτροπή την αποδίδει, κατά βάση, στις καθυστερήσεις που σημειώνει η ολοκλήρωσης της διαδικασίας ασύλου στην Ελλάδα, γεγονός που δημιουργεί επίσης μεγάλες πιέσεις στα ελληνικά hotspots²⁸⁴. Την πρώτη διετία οι επιστροφές προς τη Τουρκία λόγω της κοινής δήλωσης, ανέρχονταν σε περίπου 1.600 άτομα.

ii) Η Κοινή Δήλωση ως πεδίο αντιπαραθέσεων.

Το περιεχόμενο της κοινής δήλωσης ήδη από τη πρώτη μέρα αποτέλεσε πεδίο αντιπαραθέσεων. Η UNHCR αλλά και η οργανωμένη κοινωνία των πολιτών αντέδρασε στην εφαρμογή της δηλώνοντας ότι το περιεχόμενο της κοινής δήλωσης δεν λαμβάνει υπόψη τις ανθρωπιστικές ανάγκες και τις ανάγκες διεθνούς προστασίας των αιτούντων²⁸⁵, καθώς και ότι το περιεχόμενο της κοινής δήλωσης

²⁸² Βλ. European Union: European Commission, “*Commission Decision of 10 February 2016 on the Facility for Refugees in Turkey amending Commission Decision C(2015) 9500 of 24 November 2015 [2016]*”, OJ C 60/3.

²⁸³ Βλ. European Union: European Commission, “*Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*”, COM(2017) 204 final, 2 March 2017, 5.

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ Βλ. Jill Alpes, M., Tunaboylu, S., and Van Liempt, I., ‘Human Rights Violations by Design: EU-Turkey Statement Prioritises Returns from Greece Over Access to Asylum’, *Migration Policy Centre (MPC) Policy Brief*, Issue 2017/29, November 2017, καθώς και

είναι αντιφατικό ανάμεσα στην επιστροφή όλων των «παράνομων μεταναστών» και των διαβεβαιώσεων για εγγυήσεις και εξατομικευμένες εξετάσεις αιτημάτων²⁸⁶.

Παρά το γεγονός πως οι αριθμοί αποτυπώνουν μια αποτελεσματική εφαρμογή της κοινής δήλωσης, η ίδια η νομική φύση του κειμένου αυτού προκάλεσε σωρεία συζητήσεων και αντιπαραθέσεων λόγω και της έλλειψης κατάλληλων διαδικαστικών εγγυήσεων²⁸⁷.

Ήδη μόλις έλαβαν χώρα οι πρώτες επιστροφές από την Ελλάδα στην Τουρκία, τον Απρίλιο του 2016, τρεις αιτούντες διεθνή προστασία προσέφυγαν στο Γενικό Δικαστήριο της Ε.Ε κατά της κοινής δήλωσης ισχυριζόμενοι πως πρόκειται για διεθνή συμφωνία, η οποία ολοκληρώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκ μέρους της Ε.Ε, γεγονός που έρχεται σε ρήξη με όσα προβλέπονται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ε.Ε (TFEU). Το Γενικό Δικαστήριο δήλωσε αναρμόδιο και απέπεμψε την προσφυγή καθότι όπως υποστήριξε ήταν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων εκείνοι που σύναψαν την συμφωνία με τη Τουρκία και όχι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο²⁸⁸.

Το ζήτημα των επιστροφών στην Κοινή Δήλωση Ε.Ε-Τουρκίας επηρέασε και τις κρίσεις των δευτεροβάθμιων ανεξάρτητων επιτροπών στην Ελλάδα. Τον Μάιο του 2016 σε απόφαση μιας εξ' αυτών αναβλήθηκε η απόφαση απέλασης ενός Σύρου πρόσφυγα στη Τουρκία, στη βάση ότι η προσωρινή προστασία που παρέχεται από τη Τουρκία στους Σύρους πολίτες δεν τους προσφέρει δικαιώματα όμοια με εκείνα που απαιτούνται από τη Σύμβαση της Γενεύης²⁸⁹. Ομοίως τον Ιούνιο του 2016 μια παρόμοια απόφαση μιας εκ των επιτροπών προσφυγών επέτρεψε τη παραμονή στην Ελλάδα εννέα Σύρων προσφύγων στη βάση ότι η Τουρκία δεν αποτελεί ασφαλή χώρα

Kingsley, P., 'Refugee crisis: key agencies refuse any role in 'mass expulsion', *The Guardian* (online), 23 March 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/23/refugee-crisis-aid-agencies-unhcr-refuse-role-mass-expulsion-greece-turkey> (πρόσβαση 29 Σεπτεμβρίου 2023).

²⁸⁶ Βλ. OHCHR, 'UN rights chief expresses serious concerns over EU-Turkey agreement', 24 March 2016.

²⁸⁷ Βλ. Batalla Adam, L., 'The EU-Turkey Deal One Year On: A Delicate Balancing Act,' *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 52(4), 2017, p. 44, 51.

²⁸⁸ Βλ. NF, NG and NM v European Council (T-192/16, T-193/16, T-257/16), Orders of 28 February 2017.

²⁸⁹ Βλ. Jill Alpes, M., Tunaboylu, S., Ulusoy, O., and Hassan S., 'Post-deportation risks under the EU-Turkey Statement: What happens after readmission to Turkey?', *Migration Policy Centre (MPC) Policy Brief*, Issue 2017/30, November 2017, καθώς και

Fotiadis, A., Smith, H., and Kingsley, P., 'Syrian refugee wins appeal against forced return to Turkey', *The Guardian* (online), 21 May 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey> (πρόσβαση 3 Απριλίου 2023).

για εκείνους²⁹⁰, ενώ τον Σεπτέμβριο του ίδιου έτους δύο Σύροι αιτούντες διεθνή προστασία που αντιμετώπιζαν τον κίνδυνο απέλασης, προσέφυγαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας ζητώντας ακύρωση των σχετικών αποφάσεων και των αποφάσεων απέλασης τους. Το δικαστήριο έναν χρόνο αργότερα αποφάσισε ότι οι δύο αιτούντες μπορούσαν να επιστρέψουν στη Τουρκία και απέρριψε τους ισχυρισμούς τους πως η Τουρκία δεν αποτελεί ασφαλή προορισμό για εκείνους²⁹¹, ενώ παράλληλα αποφάσισε τη μη παραπομπή των υποθέσεων στο ΔΕΕ προκειμένου να προσδιορίσει αν η Τουρκία αποτελεί ασφαλή τρίτη χώρα γενικότερα²⁹².

Επιπλέον, ειδική αντιπροσωπεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (MEPs) εξέφρασε τις ανησυχίες της σχετικά με τη συμβατότητα της Κοινής Δήλωσης με το ενωσιακό και το διεθνές δίκαιο, καθώς και την έλλειψη δημοκρατικού ελέγχου. Σε επίσκεψη της στην Τουρκία λίγους μήνες μετά την υιοθέτηση της Κοινής Δήλωσης, η αντιπροσωπεία διαπίστωσε πως πολλά άτομα συμπεριλαμβανομένων παιδιών κρατούνται σε συνθήκες που ομοιάζουν με φυλακές χωρίς πρόσβαση σε τηλέφωνα ή νομική βοήθεια. Ακόμη, η αντιπροσωπεία έκανε αναφορά για επαναπροωθήσεις από τη μεριά των βουλγαρικών και των ελληνικών αστυνομικών δυνάμεων.

iii) Νομικά ζητήματα και σχέση με το ευρωπαϊκό δίκαιο.

Δεν θα μπορούσε κανείς να μην επισημάνει πως η Κοινή Δήλωση Ε.Ε-Τουρκίας εισήγαγε μια νέα μέθοδο συμφωνιών εκτός τυπικού πλαισίου Ε.Ε, οι οποίες όντας μη τυπικές συμφωνίες και ως εκ τούτου μη υπαγόμενες στον κοινοβουλευτικό έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τη δικαιοδοσία του ΔΕΕ εγείρουν ζητήματα αναφορικά με τη συμβατότητα τους με το ενωσιακό κεκτημένο²⁹³.

²⁹⁰ Βλ. Nielsen, N., 'Greek court halts Syrian deportations to 'unsafe' Turkey,' *EU Observer*, 3 June 2016, <https://euobserver.com/migration/133691> (πρόσβαση 20 Φεβρουαρίου 2023).

²⁹¹ Βλ. Human Rights Watch, 'Turkey: Mass deportations of Syrians. EU should raise issue, pledge aid at conference', *Human Rights Watch*, [website], 22 March 2018, https://www.hrw.org/news/2018/03/22/turkey-mass-deportations-syrians?utm_source=ECRE+Newsletters&utm_campaign=caab8541c2-EMAIL_CAMPAIGN_2018_03_30&utm_medium=email&utm_term=0_3ec9497afd-caab8541c2-420551437 (πρόσβαση 15 Μαΐου 2023).

²⁹² Βλ. Karabatsakis, F., 'Greek Court Says Syrian Refugees Can be Returned to Turkey,' *US News* (online), 22 September 2017, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2017-09-22/greek-court-says-syrian-refugees-can-be-returned-to-turkey> (πρόσβαση 2 Μαρτίου 2023).

²⁹³ Βλ. Woollard, C., (ed.), "Asylum in Europe: Where do we go now?", *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, 8 May 2018, καθώς και

Η χρήση soft law εργαλείων στις εξωτερικές σχέσεις της Ε.Ε θα έλεγε κανείς πως δεν αποτελεί κάτι απολύτως καινούργιο. Η χρήση δηλώσεων, συμφωνιών, κοινών ανακοινώσεων ή διακηρύξεων κλπ αποτελούν μεθόδους που έχουν χρησιμοποιηθεί και κατά το παρελθόν. Στο πλαίσιο αυτό υπάρχει η ευρύτερη αντίληψη πως μέσω αυτού του τύπου τις συμφωνίες είναι περισσότερο πιθανό να επιτευχθούν συμφωνίες με τρίτες χώρες που να επιφέρουν άμεσα και χειροπιαστά αποτελέσματα, σε αντίθεση με το πλαίσιο που προσφέρουν οι διεθνείς συμφωνίες²⁹⁴.

Σε κάθε περίπτωση και πέραν από κάθε αμφιβολία, αυτού του τύπου συμφωνίες βρίσκονται εκτός των ευρωπαϊκών συνθηκών και αποτελούν εργαλεία πολιτικής που «ξεφεύγουν» από τους κοινούς κανόνες δικαίου του ευρωπαϊκού συστήματος. Ως εκ τούτου, η εφαρμογή ανεπίσημων συμφωνιών στο ευρύτερο πεδίο της μετανάστευσης θα μπορούσε να επιφέρει σοβαρές επιπτώσεις για τους αιτούντες διεθνή προστασία και τους παράτυπους μετανάστες αναφορικά με την δυνατότητα άσκησης των δικαιωμάτων τους που απορρέουν από το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο²⁹⁵.

iv) Οι μηχανισμοί επανεγκατάστασης Σύρων από την Τουρκία στην Ε.Ε.

Όπως προαναφέρθηκε, στο περιεχόμενο της κοινής δήλωσης προβλέπονταν δύο μηχανισμοί επανεγκατάστασης από τη Τουρκία. Ο πρώτος αφορά τη μέθοδο της μιας επιστροφής στη Τουρκία η οποία συνεπάγεται μια επανεγκατάσταση από τη Τουρκία, ενώ ο δεύτερος αφορά ένα εθελοντικό ανθρωπιστικό σχέδιο εισδοχής το οποίο θα τεθεί σε εφαρμογή μόλις πάψουν οι παράτυπες διελεύσεις από τη Τουρκία προς την Ε.Ε ή αυτές μειωθούν ουσιαστικά και σταθερά.

Οι επανεγκαταστάσεις Σύρων από τη Τουρκία προς τα κράτη μέλη της Ε.Ε στη πράξη φαίνεται πως δεν είναι απόλυτα συνδεδεμένες με τους αριθμούς των επιστροφών από την Ελλάδα, καθότι είναι αρκετά περισσότερες από αυτές σύμφωνα

Carrera, S., Den Hertog, L., and Stefan, M., 'It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal', *CEPS (Centre for European Policy Studies) Policy Insights*, No. 2017-15, April 2017.

²⁹⁴ Βλ. Carrera, S., Santos Vara, J., and Strik T., "The external dimensions of EU migration and asylum policies in times of crisis".

²⁹⁵ *Ibid.*

με τα στατιστικά στοιχεία που παρέχει η Επιτροπή²⁹⁶. Στη βάση της κοινής δήλωσης Ε.Ε-Τουρκίας σε διάστημα δύο ετών από την σύναψη της, περίπου 15.000 πρόσφυγες επανεγκαταστάθηκαν από την Τουρκία στα κράτη μέλη της Ε.Ε, ενώ αναφορικά με το εθελοντικό ανθρωπιστικό σχέδιο εισδοχής δεν έχει σημειωθεί ακόμη κάποια επανεγκατάσταση²⁹⁷.

Ε. 2. Γ. (2) Η δημιουργία κέντρων (hotspots) στα κράτη πρώτης υποδοχής.

Στην προσπάθεια ενδυνάμωσης των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε θα πρέπει να ενταχθεί και η δημιουργία κέντρων (hotspots) σε διάφορα σημεία των κρατών μελών «πρώτης γραμμής»²⁹⁸.

Η πρόβλεψη για τη δημιουργία τους υπήρχε στο κείμενο της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση το 2015 και η σύσταση τους στοχεύει στη παροχή άμεσης βοήθειας και έκτακτης βοήθειας προς τα κράτη μέλη που δέχονται δυσανάλογη πίεση λόγω των αυξημένων ροών²⁹⁹. Στα κέντρα αυτά τα οποία ουσιαστικά ισοδυναμούν με εγκαταστάσεις πρώτης υποδοχής προβλέπονταν να λαμβάνει χώρα ο συντονισμός των εμπλεκόμενων φορέων, η ταυτοποίηση, η δακτυλοσκόπηση και η καταγραφή των αιτούντων διεθνή προστασία.

Οι τοποθεσίες τους προσδιορίστηκαν στη Νότια Ιταλία και στα ανατολικά νησιά της Ελλάδας, ενώ παράλληλα προβλέφθηκε η επιχειρησιακή τους ενίσχυση με την συνδρομή ειδικών επαγγελματιών από άλλα κράτη μέλη της Ε.Ε καθώς και από οργανισμούς της όπως το EASO (νυν EUAA), η EUROPOL και η FRONTEX προκειμένου να συνδράμουν στις διοικητικές ενέργειες που λάμβαναν χώρα εκεί³⁰⁰.

Σε συνέχεια της κοινής δήλωσης Ε.Ε-Τουρκίας τον Μάρτιο του 2016, τα hotspots λειτούργησαν ως κλειστά κέντρα για τα άτομα εκείνα που είτε δεν είχαν

²⁹⁶ Βλ. European Union: European Commission, 'EU-Turkey Statement: two years on', April 2018.

²⁹⁷ Βλ. European Union: European Commission, "Progress report on the European Agenda on Migration", COM(2017) 669 final, 15 November 2017.

²⁹⁸ Βλ. Maiani, F., "Hotspots and Relocation Schemes: The right therapy for the Common European Asylum System?", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 3 February 2016.

²⁹⁹ Βλ. Mentzelopoulou, M.-M., and Luyten, K., 'Hotspots at EU external borders: State of play', *European Parliamentary Research Service*, [website] June 2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI\(2018\)623563_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf) (πρόσβαση 2 Οκτωβρίου 2023).

³⁰⁰ Βλ. European Court of Auditors, 'EU response to the refugee crisis: the 'hotspot' approach', [website], 2017.

υποβάλλει αίτηση διεθνούς προστασίας, είτε η αίτηση τους είχε απορριφθεί, προκειμένου να διευκολυνθεί η επιστροφή τους στη Τουρκία. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τις ροές που δεν διεκόπησαν και τις χρονοβόρες διαδικασίες ολοκλήρωσης της εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, δημιούργησαν στα κέντρα των ελληνικών νησιών πολύ δύσκολες συνθήκες διαβίωσης για τους φιλοξενούμενους, οι οποίες στηλιτεύθηκαν από τη UNHCR³⁰¹, καθώς και από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο το οποίο σε σχετική του έκθεση το 2017 επεσήμανε τον υπερπληθυσμό, τις ανεπαρκείς υποδομές και τις δυσκολίες πρόσβασης στις διαδικασίες ασύλου εντός των κέντρων αυτών³⁰².

Η δημιουργία των hotspots στα ελληνικά νησιά, αποτέλεσε επιπλέον σημείο κριτικής τόσο στη βάση ότι μετατοπίζει την ευθύνη στα κράτη μέλη της λεγόμενης πρώτης γραμμής έπειτα και από την κατάρρευση του συστήματος Δουβλίνου, όσο και διότι σύμφωνα με τα οριζόμενα στην ΕΣΔΑ, και συγκεκριμένα στο άρθρο 5 αυτής, η στέρηση της ελευθερίας για μεταναστευτικούς λόγους πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο ως μέτρο έσχατης λύσης³⁰³.

Το ίδιο το ΕΔΔΑ στη νομολογία του και πιο συγκεκριμένα στην υπόθεση *Mathloom v. Greece* το 2012³⁰⁴ ανέφερε πως ορισμένα παραδείγματα κράτησης από κράτη μέλη βρίσκονται σε αντίθεση με το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο καθώς το εθνικό δίκαιο δεν απαιτεί η κράτηση να είναι αιτιολογημένη, απαραίτητη, αναλογική και έσχατη λύση ή διότι αυτή δεν έχει αποφασιστεί σε μια κατά περίπτωση βάση. Παράλληλα με τα αναφερθέντα και η ίδια η φύση της κράτησης από μόνη της επιφέρει συνέπειες στους μετανάστες οι οποίοι της αποδίδουν μια τιμωρητική διάσταση για μια πράξη όπως η παράτυπη μετανάστευση, η οποία δεν αποτελεί ποινική πράξη, ενώ σε περιπτώσεις που πρόκειται για παρατεταμένη κράτηση έχουν καταγραφεί επιπτώσεις στη ψυχική υγεία των κρατούμενων.

Στην ίδια έκθεση ωστόσο Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου του 2017, η προσέγγιση μέσω της ανάπτυξης των hotspots αναγνωρίστηκε πως συνέβαλε τα

³⁰¹ Βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect*, 22 March 2016.

³⁰² Βλ. Billing, F., 'The ECtHR in Disembarkation of Rescued Refugees and Migrants at Greek Hotspots', *European Journal of International Law (EJIL)*, 25 October 2019.

³⁰³ Επιπλέον, η πρόβλεψη αυτή περιλαμβάνεται τόσο στη σχετική Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής, όσο και στην Οδηγία για τις Επιστροφές.

³⁰⁴ Βλ. ECtHR – *Mathloom v. Greece*, Application no. 48883/07, 24 April 2012.

μέγιστα στην κατάλληλη ταυτοποίηση και καταγραφή των ατόμων που φθάνουν από τη Τουρκία³⁰⁵.

Αναφορικά με την περαιτέρω εξέλιξη και τη μελλοντική διαχείριση του ζητήματος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε το Συμβούλιο και την Επιτροπή το 2018 να επεξεργαστούν δύο συμπληρωματικά μέτρα. Το πρώτο εξ αυτών θα αφορά τη δημιουργία πλατφορμών (ή σημείων) επιβίβασης στην Ευρώπη και αλλού για άτομα που διασώζονται στη Μεσόγειο και το δεύτερο τη δημιουργία κλειστών ελεγχόμενων κέντρων σε κράτη μέλη της Ε.Ε με σκοπό την άμεση και ασφαλή διαδικασία διαχωρισμού μεταξύ παράτυπων μεταναστών και ατόμων που βρίσκονται σε ανάγκη διεθνούς προστασίας³⁰⁶.

Περαιτέρω, η Επιτροπή οραματίστηκε στα κέντρα αυτά να γίνεται ταυτοποίηση, έλεγχοι ασφάλειας και ενδεχομένως κατηγοριοποίηση ανάλογα με τη πιθανότητα αναγνώρισης στο πρόσωπο των αιτούντων κάποιου καθεστώτος προστασίας, ενώ η διοίκηση τους θα γίνεται εθελοντικά από κράτος μέλος της Ε.Ε με υποστήριξη από την Ε.Ε³⁰⁷.

Μέχρι στιγμής δεν έχει υπάρξει κάποια περαιτέρω εξέλιξη αναφορικά με το ζήτημα των πλατφορμών επιβίβασης, οι οποίες δεν έχουν προσδιοριστεί με περισσότερες λεπτομέρειες, ούτε έχει υπάρξει κάποιο κράτος μέλος που να έχει διάθεση να τις φιλοξενήσει στο έδαφος του.

Ε. 2. Γ. (3) Η διεύρυνση της εντολής της FRONTEX.

Οι συζητήσεις αναφορικά με διεύρυνση της εντολής της FRONTEX είχαν εκκινήσει ήδη από το 2010, όπως αναφέρθηκε, με σκοπό την ενδυνάμωση του ρόλου της, την αποσαφήνιση της εντολής της και την επιδιόρθωση των καταγεγραμμένων αδυναμιών της.

Η τροποποίηση της εντολής της φαίνονταν επιτακτική ανάγκη προκειμένου να μπορέσει να ανταπεξέλθει στις σύγχρονες προκλήσεις που αντιμετώπιζε η Ε.Ε εκείνη

³⁰⁵ Βλ. European Court of Auditors, *'EU response to the refugee crisis: the 'hotspot' approach'*.

³⁰⁶ Βλ. European Union: European Council, *Conclusions*, 28 June 2018, paras 5-6.

³⁰⁷ Βλ. European Union: European Commission, *'Non-paper on "controlled centres" in the EU – interim framework'*, 2018.

την περίοδο και οι οποίες φαίνονταν πως θα αυξάνονταν τα επόμενα χρόνια³⁰⁸, στοχεύοντας στην αύξηση του διαμοιρασμού της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών για την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης στη διαχείριση των συνόρων³⁰⁹.

Τον δεύτερο χρόνο έξαρσης της κρίσης στην Ε.Ε και συγκεκριμένα τον Οκτώβριο του 2016, η FRONTEX αντικαταστάθηκε από τον Οργανισμό Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, με μια περισσότερο διευρυμένη εντολή [(ΕΥ) 2019/1896]. Η νέα FRONTEX με δικό της πλέον προσωπικό, προκειμένου να μπορεί να φέρει σε πέρας δρώντας άμεσα τις αποστολές της, έχει δικό της προσαυξημένο προϋπολογισμό, μπορεί να ελέγχει τις ροές τόσο προς, όσο και εντός της Ε.Ε και να προσδιορίζει τυχόν άλλες προκλήσεις στα εξωτερικά της σύνορα, μπορεί να εντοπίζει ευάλωτα σημεία στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν σημεία νέων ροών προς κάποιο κράτος μέλος της, μπορεί να επιχειρεί από κοινού με κάποιο κράτος μέλος ή να δρα άμεσα σε περιπτώσεις που ένα κράτος μέλος δεν έχει λάβει τα απαραίτητα μέτρα και θέτει σε κίνδυνο τη λειτουργία του «χώρου Schengen», έχει διευρυμένο ρόλο εντός των hotspots με ευθύνη για διαλογή, ταυτοποίηση και δακτυλοσκόπηση αιτούντων διεθνή προστασία, έχει ακόμη μεγαλύτερη ανάμειξη στη διαδικασία επιστροφών, ενώ μπορεί να συνεργάζεται με τρίτες χώρες για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των κοινών συνόρων τους με την Ε.Ε³¹⁰.

Ο ενδυναμωμένος χαρακτήρας της FRONTEX αναμένεται τα προσεχή χρόνια να διευρυνθεί περαιτέρω καθώς το προσωπικό της θα αυξηθεί με επιπλέον συνοριοφύλακες προκειμένου να επιτηρούνται τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε³¹¹.

Στο σημείο αυτό οφείλουμε να παρατηρήσουμε πως η μεταστροφή του χαρακτήρα της FRONTEX αποτυπώνει μια νέα οπτική που αναπτύσσεται ραγδαία από την έξαρση της προσφυγικής κρίσης και μιλάει για επιτακτική ανάγκη προστασίας της

³⁰⁸ Βλ. Crépeau, F., and Idil, A., "Managing migrations at the external borders of the European Union: Meeting the human rights challenges", *European Journal of Human Rights*, 2014/15, pp. 591-622, 2014.

³⁰⁹ Βλ. Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J-P., Gros, D., Guild, E., "The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Report of a Task Force*, 2017, καθώς και Carrera, S., and Den Hertog, L., 'A European Border and Coast Guard: What's in a name?', *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper*, No.88, March 2016.

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ Βλ. Deutsche Welle, 'EU's Frontex warns of new migrant route to Spain', *Deutsche Welle* (online), 7 June 2018, <https://www.dw.com/en/eus-frontex-warns-of-new-migrant-route-to-spain/a-44563058> (πρόσβαση 1 Νοεμβρίου 2023).

Ε.Ε από εξωτερικές απειλές, μεταξύ των οποίων εντάσσεται και η παράτυπη μετανάστευση. Οι επιχειρήσεις που ακολούθησαν την ενίσχυση του ρόλου της FRONTEX διατέμνουν ξεκάθαρα τις εσωτερικές και εξωτερικές προσεγγίσεις για την ασφάλεια της Ε.Ε. Η προσέγγιση μετά την υιοθέτηση της Ατζέντας για τη Μετανάστευση βασίζεται πλέον στην ασφάλεια με την δημιουργία μηχανισμών διαχείρισης της μετανάστευσης πριν αυτή φτάσει στο έδαφος της Ε.Ε να αποτελεί ένα από τα πρώτα μέτρα προς τον σκοπό αυτό³¹².

Ε. 2. Γ. (4) Η ανάπτυξη συνεργασίας με τις τρίτες χώρες.

i) Η περαιτέρω ανάπτυξη των επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής και στις χώρες διέλευσης.

Όπως ήδη αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, η Οδηγία για τις Επιστροφές θέτει τα κοινά πρότυπα και τις διαδικασίες επιστροφών στις χώρες καταγωγής ή διέλευσης, ορίζει το πώς τα καταναγκαστικά μέτρα κράτησης μπορούν να εφαρμόζονται για τον σκοπό της μετακίνησης αυτής, ποιες διαδικαστικές εγγυήσεις πρέπει να πληρούνται³¹³ κ.α.

Η προσφυγική κρίση του 2015 οδήγησε την Επιτροπή στο να αναφέρει στην Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση πως η αναποτελεσματική εφαρμογή των επιστροφών εκείνων των αιτούντων διεθνή προστασία, των οποίων το αίτημα απορρίφθηκε, αποτελεί έναν σημαντικό παράγοντα αύξησης της παράτυπης μετανάστευσης και των δικτύων που τη συνιστούν, καθώς ενδεικτικά το 2013 μόλις το 39,2% των αποφάσεων επιστροφής επιβλήθηκαν αποτελεσματικά³¹⁴. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή προχώρησε στη πρόταση τριών βημάτων προκειμένου να αυξηθεί το ποσοστό επιβολής των αποφάσεων επιστροφής, μέσω της εξασφάλισης πως οι τρίτες χώρες θα εφαρμόσουν τις δεσμεύσεις τους να δέχονται πίσω τους

³¹² Βλ. Carrera, S., Santos Vara, J., and Strik T., “The external dimensions of EU migration and asylum policies in times of crisis”.

³¹³ Βλ. Eisele, K., *The External Dimension of the EU’s Migration Policy, Different Legal Positions of Third Country Nationals in the EU: A Comparative Perspective*, Leiden: Brill Nijhoff, 2014.

³¹⁴ Βλ. European Union: European Commission, ‘*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration*’.

υπηκόους τους οι οποίοι παράτυπα κατέφυγαν προς την Ε.Ε, της εξασφάλισης πως τα κράτη μέλη θα εφαρμόζουν πλήρως τη σχετική Οδηγία για τις Επιστροφές και τέλος της αύξησης της ικανότητας της FRONTEX να παρέχει επιχειρησιακή βοήθεια στο πεδίο των επιστροφών.

Προκειμένου να ενισχυθεί το πλάνο για την εφαρμογή των επιστροφών, η Επιτροπή έπειτα από σχετική πρόσκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, θέσπισε τον Σεπτέμβριο του 2015 το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Επιστροφών³¹⁵ με την ανακοίνωση αρχικά ενός Πλάνου Δράσης για τις Επιστροφές το οποίο θα αναπτύσσει 36 συγκεκριμένες δράσεις για τη βελτίωση του συστήματος επιστροφών της Ε.Ε³¹⁶.

Οι δράσεις αυτές που περιλαμβάνονταν στο Πλάνο Δράσης, θα μπορούσε να πει κανείς πως εστίαζαν σε δύο ευρύτερους στόχους και πιο συγκεκριμένα στην ενίσχυση του ίδιου του ευρωπαϊκού συστήματος εντός της Ε.Ε μέσω της επιβολής της Οδηγίας Επιστροφών, της ενίσχυσης του ρόλου της FRONTEX, της καλύτερης διάχυσης της πληροφορίας μεταξύ των κρατών μελών κ.α, καθώς και στην ενδυνάμωση της συνεργασίας για την εφαρμογή της επανεισδοχής με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, στο ευρύτερο πλαίσιο εφαρμογής της GAMM. Οι συνεργασίες αυτές με τις τρίτες χώρες αυτές θα έπρεπε να ενισχυθούν περαιτέρω καθώς και να υπάρξουν νέες ιδίως με τις χώρες της βόρειας Αφρικής.

Δυστυχώς, τα αποτελέσματα από την προσπάθεια αυτή ήταν ισχνά. Μέχρι τον Μάρτιο του 2017, έπειτα από ουσιαστικά δύο χρόνια εφαρμογής του Πλάνου Δράσης για τις Επιστροφές και παρά το γεγονός πως τα κράτη μέλη αύξησαν ακόμη περισσότερο τον αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών που υποχρεώθηκαν σε επιστροφή, η ανάγκη για περισσότερα μέτρα παρέμενε³¹⁷.

Η Επιτροπή προχώρησε στην υιοθέτηση ενός Αναθεωρημένου Πλάνου Δράσης το 2017 το οποίο θα έδινε ακόμη περισσότερη έμφαση στην ανάπτυξη των συνεργασιών με τις τρίτες χώρες για την ενίσχυση της επανεισδοχής, καθώς επίσης θα διευκόλυνε τα κράτη μέλη της στην εφαρμογή της Οδηγίας για τις Επιστροφές.

³¹⁵ Βλ. European Union: European Council, *‘European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions’*, 26 June 2015, para 5(g).

³¹⁶ Βλ. European Union: European Commission, *‘EU Action Plan on Return’*, COM(2015) 453 final, 9 September 2015.

³¹⁷ Βλ. European Union: European Commission, *‘Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a More Effective Return Policy in the European Union – A Renewed Action Plan’*, COM(2017) 200 final, 2 March 2017, 2.

Στην έκδοση σχετικής Σύστασης προς τα κράτη μέλη³¹⁸ ζήτησε αυστηρότερη εφαρμογή της Οδηγίας για τις Επιστροφές ενώ εστίασε στη κρισιμότητα για τα συστήματα ασύλου των κρατών μελών της Ε.Ε της σύνδεσης των επιστροφών με την έκδοση άμεσα και αποτελεσματικά των αποφάσεων ασύλου.

Η Επιτροπή θεώρησε πως η συνεργασία με τις τρίτες χώρες είναι κρίσιμης σημασίας κάτι που είχε ήδη διαφανεί ήδη μερικά χρόνια πριν με την αλλαγή και την εξωτερική της πολιτικής της μέσω της υιοθέτησης της GAMM. Η στενή συνεργασία για την ορθή εφαρμογή των συμφωνιών επανεισδοχής και την σύναψη νέων, καθώς και η καλλιέργεια εταιρικών σχέσεων με αυτές, όπως εξετάστηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, προκειμένου να συναφθούν ειδικότερες συμφωνίες προσαρμοσμένες στα χαρακτηριστικά κάθε μιας τρίτης χώρας, βρέθηκαν στο επίκεντρο της πολιτικής της Ε.Ε έπειτα από τη προσφυγική κρίση.

ii) Η αποτροπή της παράτυπης μετανάστευσης στη Μεσόγειο μέσω της συνεργασίας με Αφρικανικές χώρες.

Οι διαδρομές των ροών κατά την περίοδο της προσφυγικής κρίσης, πέραν από τα ανατολικά σύνορα της Ε.Ε με τη Τουρκία, περιλάμβαναν και τον θαλάσσιο «διάδρομο» της κεντρικής Μεσογείου.

Μεγάλος αριθμός αιτούντων διεθνή προστασία και μεταναστών αποφάσιζαν να εγκαταλείψουν την Αφρική κυρίως μέσω Λιβύης με κατεύθυνση τη Μάλτα και την Ιταλία, σε ένα ταξίδι το οποίο περιλαμβάνει τη διέλευση της Μεσογείου. Η επιλογή αυτή έχει καταγράψει πλήθος ναυαγίων και ναυτικών ατυχημάτων με μεγάλο αριθμό θυμάτων με αποτέλεσμα να χαρακτηρίζεται από πολλούς ως η πλέον θανατηφόρα μεταναστευτική διαδρομή παγκοσμίως³¹⁹.

Οι ροές αυτής της μεταναστευτικής οδού που προέρχονται από πλήθος αφρικανικών κρατών και βρίσκονται υπό τον έλεγχο δικτύων εμπορίας ανθρώπων επιλέγουν τη Λιβύη λόγω της εγγύτητας της με την Ευρώπη και της έλλειψης

³¹⁸ Βλ. European Union: European Commission, 'Commission Recommendation (EU) 2017/432 of 7 March 2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council', [2017] OJ L 66/15.

³¹⁹ Βλ. Deutsche Welle, Mediterranean "world's deadliest border" for migrants, says UN', *Deutsche Welle* (online), 25 November 2017, <https://www.dw.com/en/mediterranean-worlds-deadliest-border-for-migrants-says-un/a-41525468> (πρόσβαση 20 Ιουνίου 2023).

ουσιαστικής κυβέρνησης από το 2011. Το γεγονός αυτό από μόνο του κάνει εξαιρετικά δύσκολη την επιστροφή τους από την Ε.Ε. εκεί, ενώ και οι χώρες καταγωγής των υπηκόων αυτών συχνά αρνούνται να τους δεχτούν πίσω³²⁰.

Ήδη όπως προαναφέρθηκε, η ανάπτυξη συνεργασιών με τρίτες χώρες στα πλαίσια της GAMM περιλάμβανε και την ανάπτυξη στενών συνεργασιών με τις αφρικανικές χώρες ως χώρων καταγωγής και διέλευσης. Η συνεργασία αυτή συστάθηκε καλύτερα τη περίοδο από το 2015 και έπειτα από τη προσφυγική κρίση ως μία από τις αντιδράσεις της Ε.Ε.³²¹.

- ***Η Σύνοδος Κορυφής της Valetta και ο ρόλος της στη διαχείριση της μετανάστευσης.***

Η έξαρση των μεταναστευτικών ροών από την Αφρική προς την Ε.Ε το 2015 μέσω της Μεσογείου ανάγκασε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να ζητήσει τη διεξαγωγή συνόδου με την Αφρικανική Ένωση και τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των ευρωπαϊκών και των αφρικανικών χωρών. Ο σκοπός της συνόδου αυτής ήταν η εύρεση τρόπων ενδυνάμωσης της μεταξύ τους συνεργασίας, της καταπολέμησης της παράτυπης μετανάστευσης καθώς και των δικτύων εμπορίας ανθρώπων³²².

Η συνάντηση των δύο μερών έφερε ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση μιας κοινής διακήρυξης μέσω της οποίας εξέφραζαν την κοινή τους ανησυχία αναφορικά με την έξαρση των ροών προσφύγων, αιτούντων διεθνή προστασία και παράτυπων μεταναστών από την Αφρική προς την Ε.Ε, καταλήγοντας στη σύσταση ενός κοινού πλάνου δράσης³²³. Το πλάνο αυτό περιλάμβανε μια σειρά από προτεραιότητες και συγκεκριμένα την εύρεση των αιτιών της παράτυπης μετανάστευσης και βίαιων εκτοπισμών, την ενδυνάμωση του πεδίου της νόμιμης μετανάστευσης και κινητικότητας προς την Ε.Ε, τη προστασία των προσφύγων και των εκτοπισμένων με

³²⁰ Βλ. The Economist, 'Travelling in hope', *The Economist*, 22 October 2016, <https://www.economist.com/news/international/21709019-flow-africans-libya-italy-now-europes-worst-migration-crisis-travelling> (πρόσβαση 14 Σεπτεμβρίου 2023).

³²¹ Βλ. Guild, E., and Carrera, S., 'EU Borders and their Controls Preventing unwanted movement of people in Europe?', *CEPS (Centre for European Policy Studies) Essay*, No. 6/14, 14 November 2013.

³²² Βλ. European Union: European Council, "Special Meeting of the European Council – Statement", 23 April 2015.

³²³ Βλ. Prestianni, S., 'Steps in the process of externalization of border controls to Africa, from the Valletta Summit to today', *ARCI*, 6 June 2016.

τη παροχή βοήθειας προς τις χώρες φιλοξενίας τους ή τις χώρες διέλευσης τους, την πρόληψη και καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων καθώς και την περαιτέρω ανάπτυξη των επιστροφών, επανεισδοχών και επανενσωμάτωσης των παράτυπων μεταναστών ή αιτούντων διεθνή προστασία των οποίων το αίτημα απορρίφθηκε³²⁴.

Οι παραπάνω δράσεις θα εντάσσονταν στο γενικότερο πλαίσιο διαδικασιών της GAMM και της πρακτικής των «διαλόγων» (πχ. Africa- EU Migration, Mobility and Employment Partnership, Euro-African Dialogue on Migration and Development κ.α).

- **Η οικονομική ενίσχυση των προγραμμάτων.**

Προκειμένου να ενισχυθούν οι δράσεις της συνόδου της Valletta, η Ε.Ε προχώρησε στη σύσταση σχετικού ταμείου, το EU Trust for Africa, με σκοπό την ενίσχυση των επιμέρους προγραμμάτων. Τα χρήματα για το ταμείο προέρχονταν από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε καθώς και από συνεισφορές μεμονωμένων κρατών και προορίζονταν για τέσσερις συγκεκριμένους σκοπούς: την δημιουργία θέσεων εργασίας και γενικότερα την οικονομική ανάπτυξη, την ενίσχυση των βασικών υπηρεσιών των τοπικών κοινωνιών, την ανάπτυξη δράσεων για τη διαχείριση των μεταναστών καθώς και την πρόληψη διενέξεων³²⁵.

Μέχρι σχεδόν τα τέλη του 2018 είχαν εγκριθεί περισσότερα από 164 προγράμματα για το σύνολο της Αφρικής αξίας μεγαλύτερης από 3 δις ευρώ. Ωστόσο υφίστανται κριτική ως προς την κατεύθυνση και τους σκοπούς που εξυπηρετούν οι οποίοι φαίνεται πως αφορούν περισσότερο την επίλυση των έκτακτων αναγκών της Ε.Ε παρά την δημιουργία σταθερών στρατηγικών λύσεων αναφορικά με τις μεταναστευτικές ροές προς την Ε.Ε³²⁶.

³²⁴ Βλ. European Union: 'Valletta Summit Action Plan', 11-12 November 2015.

³²⁵ Βλ. European Union: European Commission, 'A European Union Emergency Trust Fund for Africa', 12 November 2015.

³²⁶ Βλ. Gleeson, M., and Chadwick, R., "Research Brief: European Responses to Forced Migration: 2015-June 2018", Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney), [website], 2018, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/research-briefs> (πρόσβαση 30 Σεπτεμβρίου 2023).

- **Οι εξατομικευμένες συμφωνίες με χώρες εταίρους.**

Η ήδη ανεπτυγμένη, στα πλαίσια εφαρμογής της GAMM, πολιτική της ανάπτυξης εταιρικών σχέσεων με τρίτες χώρες, αποτέλεσε μια ακόμη πολιτική συνεργασιών της Ε.Ε με τις Αφρικανικές χώρες.

Οι εξατομικευμένες συμφωνίες τόσο από την ίδια την Ε.Ε, όσο και από τα κράτη μέλη αυτής, με τις χώρες καταγωγής ή διέλευσης θεωρήθηκαν ως ένα μέσο που μπορεί να εστιάσει στον πυρήνα του προβλήματος και να φέρει πιο άμεσα αποτελέσματα³²⁷. Η ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων με τις χώρες αυτές με σκοπό την εξεύρεση σταθερών και βιώσιμων λύσεων που θα έχουν να κάνουν με την επιστροφή, την επανεισδοχή και επανενσωμάτωση στις κοινωνίες των χωρών εκείνων των υπηκόων τους, θεωρήθηκε από την Επιτροπή ως εκείνη η πολιτική στην οποία η Ε.Ε θα έπρεπε να δώσει τη μεγαλύτερη βαρύτητα.

Όπως επισημάνθηκε, η Επιτροπή πρότεινε οι συμφωνίες αυτές να περιβάλλονται από μιας μορφής ανταπόδοση για τις περιπτώσεις συμμόρφωσης των κρατών εταίρων με αυτές όπως είναι οι εμπορικές συμφωνίες, καθώς και με μιας μορφής επιπτώσεις για περιπτώσεις μη συμμόρφωσης και πλημμελούς συνεργασίας³²⁸.

Η Ε.Ε ενέταξε την πολιτική της αυτή για τη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης στο ευρύτερο πλαίσιο των εξωτερικών της σχέσεων με τις χώρες αυτές καθιστώντας σαφές πως η συνολική τους σχέση θα καθορίζεται από τη διάθεση και την ικανότητα που θα επιδείξουν για συνεργασία στην διαχείριση της μετανάστευσης³²⁹.

Οι χώρες στις οποίες η Επιτροπή έκρινε πως έπρεπε να δοθεί έμφαση ήταν η Νιγηρία, ο Νίγηρας, η Σενεγάλη, το Μάλι και η Αιθιοπία, οι οποίες θα έπρεπε να δώσουν έμφαση στους συνοριακούς τους ελέγχους, στη δίωξη των ατόμων που εμπλέκονταν σε δίκτυα εμπορίας ανθρώπων, στην επιστροφή στο έδαφος τους των

³²⁷ Βλ. European Union: European Commission, *'Commission announces New Migration Partnership Framework: reinforced cooperation with third countries to better manage migration'*, 7 June 2016.

³²⁸ Βλ. European Union: European Commission, *'Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration'*, COM(2016) 385 final, 7 June 2016, 5.

³²⁹ *Ibid.*

υπηκόων τους από την Ε.Ε καθώς και στην προσπάθεια επίτευξης πολιτικής σταθερότητας³³⁰.

Σύμφωνα με την έκδοση της πέμπτης έκθεσης προόδου, η Επιτροπή σημείωσε πως είχε επιτευχθεί πρόοδος με μείωση των ροών από τη κεντρική Μεσόγειο, η οποία ωστόσο αντισταθμίστηκε από αύξηση των ροών από τη δυτική Μεσόγειο, ενώ σημαντικές δυσλειτουργίες εντοπίζονται και στην εφαρμογή των επιστροφών και επανεισδοχών σε αρκετές από τις χώρες αυτές³³¹.

Η ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων προωθήθηκε και σε ακόμη πέντε χώρες προτεραιότητας της Ασίας μεταξύ των οποίων το Μπαγκλαντές, το Πακιστάν και το Αφγανιστάν, της Δυτικής Αφρικής όπως η Ακτή Ελεφαντοστού και η Γκάμπια, αλλά και της Μέσης Ανατολής μεταξύ των οποίων η Αίγυπτος, η Τυνησία και η Αλγερία.

- **Ο κομβικός ρόλος της Συνόδου Κορυφής της Μάλτας και η σχετική Διακήρυξη.**

Παράλληλα με τις δράσεις που είχε αναπτύξει η Ε.Ε για τη διαχείριση των μεικτών ροών από την Αφρική, είχε τεθεί σε εφαρμογή και η Κοινή Δήλωση Ε.Ε-Τουρκίας.

Τα πρώτα απτά αποτελέσματα της Κοινής Δήλωσης που ισοδυναμούσαν με μείωση των ροών από τα σύνορα Ελλάδας-Τουρκίας, καθώς και λοιποί παράγοντες όπως η αστάθεια στην Λιβύη, οι διαμάχες και η πολύ κακή οικονομική κατάσταση των υποσαχάριων χωρών προκάλεσαν εκ νέου αύξηση των ροών στον «διάδρομο» της κεντρικής Μεσογείου το 2017³³².

Τα νέα δεδομένα δεν φαίνονταν πως μπορούσαν να βρουν απαντήσεις άμεσα, την ίδια στιγμή που η πίεση λόγω της αύξησης των ροών προς τη Μάλτα και την Ιταλία εντεινόταν, γεγονός που έφερνε εκ νέου στο προσκήνιο την ανεπάρκεια του ΚΕΣΑ να διαχειριστεί περιπτώσεις μαζικών αφίξεων³³³.

³³⁰ Βλ. European Union: European Commission, *“Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration”*.

³³¹ *Ibid.*

³³² Βλ. IOM, *‘Fatal Journeys (Volume 3 Part 1): Improving Data on Missing Migrants’*, 2017, https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_journeys_volume_3_part_1.pdf, 64 (πρόσβαση 8 Φεβρουαρίου 2023).

³³³ Βλ. European Union: European Commission, *‘Migration on the Central Mediterranean route: Managing flows, saving lives’*, JOIN(2017) 4 final, 25 January 2017, 2.

Ενόψει των νέων δεδομένων, οι ηγέτες της Ε.Ε σε μια άτυπη Σύνοδο Κορυφής στη Μάλτα, υιοθέτησαν τη σχετική Διακήρυξη, συμφωνώντας στην ενίσχυση της επάρκειας του λιμενικού της Λιβύης, την ένταση των προσπαθειών για τη καταπολέμηση των δικτύων εμπορίας ανθρώπων, τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης για τους μετανάστες που φιλοξενούνται στην Λιβύη και τη περαιτέρω ανάπτυξη συνεργασίας με τον ΙΟΜ για τη διενέργεια επιστροφών³³⁴.

Λίγους μήνες αργότερα σε μια μικρή σύνοδο κορυφής στο Παρίσι, υιοθετήθηκε η Διακήρυξη του Παρισιού μεταξύ των ηγετών του Τσάντ, του Νίγηρα και της Λιβύης από τη μία καθώς και της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Ε.Ε από την άλλη, στην οποία περιλαμβάνονταν λίστα με ενέργειες οι οποίες έπρεπε να εκκινήσουν άμεσα και οι οποίες ουσιαστικά περιλάμβαναν όσα είχαν ειπωθεί και στη Διακήρυξη της Μάλτας³³⁵.

Στο τέλος του ίδιου χρόνου, τον Νοέμβριο του 2017 στην πέμπτη Σύνοδο της Αφρικανικής Ένωσης με την Ε.Ε, το ζήτημα της διαχείρισης των μεικτών ροών από την Αφρική προς την Ε.Ε βρέθηκε στο επίκεντρο της συνόδου. Τα δύο μέρη σε συνεργασία με τη UNHCR αποφάσισαν τη σύσταση ομάδας εργασίας με σκοπό της τη προστασία των μεταναστών και προσφύγων στη Λιβύη, την βοήθεια για τις επιστροφές στις χώρες καταγωγής και την επιτάχυνση των διαδικασιών επανεγκατάστασης των ατόμων που βρίσκονται σε ανάγκη διεθνούς προστασίας³³⁶. Οι εργασίες της τριμερούς ομάδας συνεχίζονται και σήμερα.

Ε. 2. Δ. Η αύξηση της παρουσίας στη θάλασσα

Δίχως αμφιβολία, η διέλευση της Μεσογείου αποτέλεσε και συνεχίζει να αποτελεί βασικό μεταναστευτικό διάδρομο προς την Ε.Ε. Το 2015, χρονιά στην οποία υιοθετήθηκε η Ατζέντα για τη Μετανάστευση, είχε αποτελέσει τη πλέον θανατηφόρα

³³⁴ Βλ. European Union: *‘Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route’*, 3 February 2017.

³³⁵ Βλ. European Union: *‘Joint Statement addressing the Challenge of Migration and Asylum’*, Paris, 28 August 2017.

³³⁶ Βλ. African Union, *‘AU-EU-UN Tripartite Taskforce holds meeting on the status of African Migrants in Libya’*, 3 May 2018, <https://au.int/en/pressreleases/20180503/au-eu-un-tripartite-taskforce-holds-meeting-status-african-migrants-libya> (πρόσβαση 19 Απριλίου 2023).

χρονιά καθώς σύμφωνα με τα στοιχεία του IOM, είχαν καταγραφεί επίσημα 3.771 θάνατοι³³⁷.

Η Ε.Ε μέσω των διαφόρων επιχειρήσεων της FRONTEX, είχε αρχίσει ήδη από το 2006 να αναπτύσσεται στη Μεσόγειο προκειμένου να συνδράμει στον έλεγχο των ροών προς το έδαφος της. Οι δράσεις αυτές ωστόσο, είχαν περισσότερο αποτρεπτικό χαρακτήρα, παρά χαρακτήρα έρευνας και διάσωσης³³⁸.

Η πλέον χαρακτηριστική τέτοια επιχείρηση, πριν την έξαρση της προσφυγικής κρίσης, είχε αναπτυχθεί από την Ιταλία και ήταν η *Mare Nostrum*, η οποία ξεκίνησε το 2013 με αφορμή δύο ναυάγια στο νησί Λαμπεντούζα της Ιταλίας στα οποία έχασαν τη ζωή τους 387 άτομα³³⁹. Στον ένα χρόνο δράσης της, η επιχείρηση συνέβαλε στη διάσωση περίπου 150.000 ατόμων.

Οι επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης που διεξήχθησαν υπό τη *Mare Nostrum* δεν είχαν συνέχεια από κάποια άλλη εθνική ή ευρωπαϊκή επιχείρηση. Το κενό αυτό σε συνδυασμό με την αύξηση των ροών από το 2014 και έπειτα, ώθησαν την Ε.Ε στην ανάληψη δράσης στη Μεσόγειο, μέσω μιας σειράς επιχειρήσεων.

Ε. 2. Δ. (1) Οι επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στη Μεσόγειο.

Η πρώτη συλλογική προσπάθεια αποτυπώθηκε με την επιχείρηση *Triton*, η οποία άρχισε τη δράση της υπό τη καθοδήγηση της FRONTEX τον Νοέμβριο του 2014, έπειτα από το τερματισμό της επιχειρησιακής δράσης της *Mare Nostrum*. Παρότι αρχικά είχε σχεδιαστεί ως επιχείρηση υποστήριξης της, στη συνέχεια κάλυψε το κενό που εκείνη άφησε εν μέρει καθώς οι δυνατότητες της δεν αφορούσαν τόσο την έρευνα και διάσωση, όσο τον έλεγχο των συνόρων και την επιτήρηση. Τον Μάιο του 2015 η

³³⁷ Βλ. IOM, 'IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015', 5 January 2016, <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015> (πρόσβαση 23 Μαΐου 2023).

³³⁸ Βλ. Carrera, S., and Cortinovis, R., 'Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing away from Responsibility?', *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper*, No. 2019-10, June 2019, καθώς και Recchi, E., and Lanati, M., 'Search and Rescue Operations in the Mediterranean: Are they a 'pull factor' for sea crossings of migrants?', Migration Policy Centre (MPC) Blog, [web blog], 31 January 2020, <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/search-rescue-mediterranean-crossing-migrants/> (Πρόσβαση 4 Φεβρουαρίου 2023).

³³⁹ Βλ. IOM, 'Fatal Journeys (Volume 2): Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants', 2016, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/fataljourneys_vol2.pdf , 43, (πρόσβαση 23 Μαΐου 2023).

δράση της ενισχύθηκε τόσο σε εξοπλισμό και προσωπικό από 25 κράτη μέλη, όσο και αναφορικά με το εύρος της εντολής της, η οποία της διέυρυνε την ακτίνα δράσης στα 138 ναυτικά μίλια από τις ακτές της Ιταλίας³⁴⁰.

Στην ανατολική Μεσόγειο και πιο συγκεκριμένα στα θαλάσσια σύνορα Ελλάδας-Τουρκίας είχε αναπτυχθεί υπό τη FRONTEX η επιχείρηση *Poseidon Sea* ήδη πριν τη προσφυγική κρίση του 2015, προκειμένου να ελέγχει τα θαλάσσια σύνορα. Στα τέλη του ίδιου έτους και έπειτα από αίτημα των ελληνικών αρχών, η FRONTEX ανέπτυξε την ομάδα RABIT (Rapid Border Intervention Teams) και η επιχείρηση μετονομάστηκε σε *Poseidon Rapid Intervention* περιλαμβάνοντας ακόμη περισσότερο προσωπικό και υλικοτεχνικές υποδομές³⁴¹.

Τον Ιανουάριο του 2018 αποφασίστηκε η αντικατάσταση της επιχείρησης *Triton*, στη κεντρική Μεσόγειο, από την επιχείρηση *Themis*. Η νέα επιχείρηση εξακολούθησε να συμμετέχει στη διεξαγωγή έρευνας και διάσωσης με διευρυμένες ωστόσο αρμοδιότητες που αφορούσαν περαιτέρω της διαφύλαξη του ευρωπαϊκού δικαίου σε ένα πολύ ευρύτερο θαλάσσιο χώρο που εκτείνεται από την Αλβανία μέχρι την Αλγερία, τη Τυνησία, την Αίγυπτο και τη Τουρκία³⁴².

Η νέα αυτή επιχείρηση έφερε μια μεγάλη διαφορά σε σχέση με την επιχείρηση που αντικατέστησε και αυτή αφορούσε τη τύχη των διασωθέντων. Σύμφωνα με την επιχείρηση *Triton*, όσα άτομα διασώζονταν, μεταφέρονταν σε ασφαλές ιταλικό λιμάνι. Στη νέα επιχείρηση *Themis*, καθώς το γεωγραφικό εύρος άλλαξε ριζικά, άλλαξε κατά συνέπεια και η πρακτική αυτή, με το Κέντρο Συντονισμού Ναυτικής Διάσωσης (MRCC), το οποίο συμμετέχει σε κάθε διάσωση, να είναι πλέον εκείνο που αποφασίζει σε ποιο λιμάνι θα φιλοξενοούνται οι διασωθέντες³⁴³.

³⁴⁰ Βλ. European Union: European Commission, 'How does Frontex Joint Operation Triton support search and rescue operations?', undated, καθώς και

European Union: European Commission, 'EU Operations in the Mediterranean Sea', 4 October 2016.

³⁴¹ Βλ. Willermain, F., 'The European Agenda on Migration, One Year On: The EU Response to the Crisis Has Produced Some Results, but Will Hardly Pass Another Solidarity Test', *IEMed Mediterranean Yearbook 2016*, 2016, p.134.

³⁴² Βλ. European Union: Frontex, 'Frontex launching new operation in Central Med', 1 February 2018.

³⁴³ Βλ. Scherer, S., 'In new EU sea mission, ships not obliged to bring migrants to Italy', *Reuters* (online), 2 February 2018, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy/in-new-eu-sea-mission-ships-not-obliged-to-bring-migrants-to-italy-idUSKBN1FL62M> (πρόσβαση 13 Απριλίου 2023).

Η άρνηση της Ιταλίας και της Μάλτας να δέχονται άλλους διασωθέντες στα λιμάνια τους, ανέδειξε ένα νέο ζήτημα στους κόλπους της Ε.Ε. Η τελευταία έπρεπε να βρει μια σταθερή και σαφή λύση αναφορικά με την αποβίβαση στη Μεσόγειο.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του 2018 ανέδειξε την ανάγκη να καταπολεμηθεί η πρακτική των διακινητών καθώς και να υιοθετηθεί μια νέα προσέγγιση αναφορικά με την αποβίβαση όσων ατόμων διασώζονται σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στη Μεσόγειο, με γνώμονα το διαμοιρασμό των δράσεων μεταξύ των κρατών μελών.

Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κάλεσε το Συμβούλιο της Ε.Ε και την Επιτροπή να εξετάσουν το ενδεχόμενο δημιουργίας τοπικών πλατφορμών (ή σημείων) αποβίβασης σε συνεργασία με τρίτες χώρες, επικουρούμενες από την UNHCR και τον IOM. Οι πλατφόρμες αυτές έχουν τη βάση τους σε μια κοινή πρόταση που είχαν κάνει η UNHCR και ο IOM, η οποία προέβλεπε στη συνέχεια τη διαδικασία εξέτασης και διαχωρισμού των ατόμων που είχαν διασωθεί, όντας πλέον σε ένα ασφαλές και ελεγχόμενο περιβάλλον.

Η Επιτροπή ετοίμασε ορισμένες προτάσεις για το πώς αυτές οι πλατφόρμες θα μπορούσαν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά, σεβόμενες το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο καθώς και την αρχή της μη-επαναπροώθησης. Εντός των πλατφορμών αυτών, ένας ασφαλής διαχωρισμός θα οδηγούσε, όσους δεν βρίσκονταν σε ανάγκη διεθνούς προστασίας, να επιστρέψουν με ασφάλεια στις χώρες καταγωγής τους, ενώ όσους βρίσκονταν σε ανάγκη διεθνούς προστασίας, να έχουν τη δυνατότητα επαγερκατάστασης στην Ε.Ε³⁴⁴. Μέχρι στιγμής, η πρόταση της Επιτροπής δεν έχει προχωρήσει περαιτέρω.

Ε. 2. Δ. (2) Η μάχη κατά των δικτύων εμπορίας ανθρώπων.

Η καταπολέμηση των δικτύων εμπορίας ανθρώπων αποτελεί για την Ε.Ε απόλυτη προτεραιότητα. Η στρατιωτικοποίηση με περαιτέρω έμφαση στη συλλογή πληροφοριών αναδείχθηκε ως μια από τις πολιτικές της Ε.Ε στη μάχη κατά του

³⁴⁴ Βλ. European Union: European Commission, *'Migration: Regional Disembarkation Arrangements'*, 2018, καθώς και European Union: European Commission, *'Non-paper on regional disembarkation arrangements'*, 2018.

οργανωμένου εγκλήματος σε όλο το εύρος της κεντρικής και ανατολικής Μεσογείου³⁴⁵.

Η πρώτη προσπάθεια καταγράφεται το 2015 με την *EUNAVFOR Med* ή αλλιώς Επιχείρηση *Sophia*. με την επιχείρηση αυτή να αποτελεί τη κύρια επιχείρηση της Ε.Ε υπό στρατιωτική καθοδήγηση στη Μεσόγειο. Κύρια αποστολή της αποστολή της ήταν ο εντοπισμός, η σύλληψη και καταστροφή σκαφών που χρησιμοποιούνταν ή υποψιάζονταν ότι χρησιμοποιούνταν από εμπόρους ή διακινητές³⁴⁶.

Κατά τη διεξαγωγή της επιχείρησης, συνελήφθησαν 143 διακινητές και λαθρέμποροι, εξουδετερώθηκαν 545 σκάφη ενώ διασώθηκαν 44.251 άτομα³⁴⁷.

Παρά τα σημαντικά αποτελέσματα που κατέγραψε η επιχείρηση, δέχθηκε παράλληλα και κριτική λόγω του στρατιωτικού της χαρακτήρα που θεωρήθηκε ότι έθετε σε κίνδυνο τη ζωή και τη σωματική ακεραιότητα των προσφύγων και μεταναστών³⁴⁸, ενώ επίσης θεωρήθηκε ο λόγος για τον οποίο οι διακινητές άρχισαν να χρησιμοποιούν ακατάλληλα πλωτά μέσα, προσαρμοζόμενοι στα νέα δεδομένα, με αποτέλεσμα να σημειώνονται περισσότεροι θάνατοι στη Μεσόγειο³⁴⁹.

Η εντολή της Επιχείρησης *Sophia* έχει παραταθεί αρκετές φορές παρά την αντίδραση της Ιταλίας, η οποία δεν επιθυμούσε να αποτελούν πλέον τα λιμάνια της μέρος όπου θα καταφθάνουν τα πλοία που συλλέγονται. Η πλέον πρόσφατη παράταση επέκτεινε την εντολή της Επιχείρησης *Sophia* μέχρι τις 31 Μαρτίου 2020³⁵⁰.

³⁴⁵ Βλ. Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., and Guild, E., 'The EU's Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities'.

³⁴⁶ European Union: 'European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia', 30 September 2016.

³⁴⁷ Βλ. European Union: Council of the European Union, 'EUNAVFOR MED Operation Sophia: operation to contribute to better information sharing on crime in the Mediterranean', 14 May 2018.

³⁴⁸ Βλ. Human Rights Watch, 'EU: Don't Endanger Lives at Sea or Deny Protection', *Human Rights Watch*, [website] 21 May 2015, <https://www.hrw.org/news/2015/05/21/eu-dont-endanger-lives-sea-or-deny-protection> (πρόσβαση 13 Ιουνίου 2023).

³⁴⁹ Βλ. ECRE, 'EU starts the 'active phase' of a critical operation against human smugglers', *ECRE*, [website], 1 October 2015, <https://www.ecre.org/eu-starts-the-active-phase-of-a-critical-operation-against-human-smugglers/> (πρόσβαση 17 Ιουνίου 2023).

³⁵⁰ Βλ. European Union: Council of the European Union, 'EUNAVFOR MED Operation Sophia: mandate extended until 31 March 2020', Press Release, 26 September 2019.

i) Ο αυξημένος ρόλος της Λιβύης ως χώρας εταίρου στη μάχη κατά της εμπορίας ανθρώπων.

Η ανάπτυξη της συνεργασίας της Ε.Ε με τις αφρικανικές χώρες προκειμένου να αναχαιτιστούν οι μεγάλες ροές κυρίως από το κεντρικού διαδρόμου της Μεσογείου, αποτέλεσε και αποτελεί μια από τις βασικές πολιτικές της Ε.Ε από το 2015 και εξής, η οποία εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο ανάπτυξης συνεργασιών με τρίτες χώρες.

Η Λιβύη, ως εκείνη η αφρικανική χώρα από την οποία αναχωρεί ο μεγαλύτερος όγκος μεταναστών και προσφύγων, αποτέλεσε βασικό εταίρο της Ε.Ε καθώς και κρατών μελών της. Πιο συγκεκριμένα μπορεί να αναφερθεί η ανάπτυξη συνεργασίας στον τομέα της εκπαίδευσης του προσωπικού του λιβυκού λιμενικού και ναυτικού, από το 2016 και μετά, στα πλαίσια της Επιχείρησης *Sophia*³⁵¹, η υπογραφή μνημονίου συνεργασίας το 2017 μεταξύ της Ιταλίας και της λιβυκής κυβέρνησης εθνικής συμφωνίας (GNA) με σκοπό την από κοινού προσπάθεια κατά της παράτυπης μετανάστευσης, της εμπορίας ανθρώπων αλλά και την ενδυνάμωση της ασφάλειας των συνόρων, με την Ιταλία να παρέχει τεχνική βοήθεια και εκπαίδευση στις λιβυκές αρχές³⁵², καθώς και η εκπαίδευση, εξοπλισμός και υποστήριξη του λιβυκού ναυτικού στα πλαίσια της Διακήρυξης της Μάλτας.

Οι προαναφερθείσες προσπάθειες, οι οποίες ξεκινούν από περίπου τα μέσα 2016 και έπειτα, δεν αφορούν μόνο στον έλεγχο των μετακινήσεων των υπηκόων τρίτων χωρών από τη Λιβύη προς την Ε.Ε. Ο χαρακτήρας τους είναι διττός και περιλαμβάνει την λήψη μέτρων για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και της μεταχείρισης των αιτούντων διεθνή προστασία και των μεταναστών στη χώρα, με το ειδικό ταμείο EU Trust Fund for Africa, να προβλέπει τη σύσταση προγράμματος

³⁵¹ Βλ. European Union: Council of the European Union, 'Council Decision (CFSP) 2016/993 of 20 June 2016 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA)', [2016], OJ L 162/18.

³⁵² Βλ. Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic, 2 February 2017, available at https://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf (πρόσβαση 18 Οκτωβρίου 2023). .

ύψους 90 εκατομμυρίων ευρώ με σκοπό την ενίσχυση της διαχείρισης των μεταναστών και των προσφύγων στη Λιβύη³⁵³.

Παρά την ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ Ε.Ε και Λιβύης, σημειώνονται παράλληλα και ανησυχίες αναφορικά με μια σειρά από ζητήματα. Ενδεικτικά, ανησυχίες εκδηλώνονται σχετικά με το που καταλήγουν τελικά τα χρήματα που δίνονται από την Ε.Ε στη Λιβύη, σε ότι αφορά τη μεταχείριση που επιφυλάσσει το λιβυκό λιμενικό στα άτομα που συλλέγονται στις επιχειρήσεις διάσωσης στα λιβυκά παράλια, αλλά και σε όσα άτομα ανακόπτονται στη προσπάθεια τους να διασχίσουν τη Μεσόγειο προκειμένου να φτάσουν στην Ε.Ε, καθώς και σχετικά με το αν οι συμφωνίες της Ε.Ε και της Ιταλίας με τη Λιβύη, έχουν πραγματικό αντίκρυσμα στις συνθήκες διαβίωσης των αιτούντων διεθνή προστασία και των μεταναστών που φιλοξενούνται στο λιβυκό έδαφος³⁵⁴.

Τόσο η UNHCR όσο και το Συμβούλιο της Ευρώπης έχουν εκφράσει τις επιφυλάξεις τους όλο αυτό το διάστημα της συνεργασίας Ε.Ε – Λιβύης. Αρχικά, η UNHCR, το 2015 εξέφρασε δημόσια τη θέση της ότι η Λιβύη δεν πληροί τα κριτήρια προκειμένου να μπορέσει να αποτελέσει ένα ασφαλές μέρος αποβίβασης των ατόμων που έχουν διασωθεί στη θάλασσα, ενώ ένα χρόνο αργότερα ζήτησε από τα κράτη να αναστείλουν τις επιστροφές υπηκόων τρίτων κρατών στη Λιβύη, έως ότου βελτιωθεί η κατάσταση και το επίπεδο διασφάλισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων³⁵⁵, καθώς όπως επιβεβαίωσε σε σχετική της άποψη ένα χρόνο αργότερα, η Λιβύη προβαίνει σε επιστροφές υπηκόων σε κέντρα κράτησης, χρησιμοποιεί αυθαίρετες μεθόδους για συλλήψεις και βασανισμούς που έρχονται σε ρήξη με τις διεθνείς της υποχρεώσεις ενώ υπάρχουν και βάσιμες υποψίες για

³⁵³ Βλ. European Union: European Commission, *'EU Trust Fund for Africa adopts €90 million programme on protection of migrants and improved migration management in Libya'*, 12 April 2017.

³⁵⁴ Βλ. Barslund, M., "Migrants in the Med: Easy and Difficult Solutions to a Complex Problem", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 5 December 2017, καθώς και Nakache, D., and Losier, J., 'The European Union Immigration Agreement with Libya: Out of Sight, Out of Mind?', *E-International Relations*, [website], 25 July 2017, <http://www.e-ir.info/2017/07/25/the-european-union-immigration-agreement-with-libya-out-of-sight-out-of-mind/> (πρόσβαση 13 Ιανουαρίου 2023).

³⁵⁵ Βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *'UNHCR Position on Returns to Libya – Update I'*, October 2015, καθώς και UN Support Mission in Libya and OHCHR, *'Detained and Dehumanised': Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya*, 13 December 2016.

θανάτους μεταναστών που έχουν συλληφθεί κατά τη προσπάθεια τους να φύγουν παράτυπα προς την Ε.Ε³⁵⁶.

Ακολούθως, το 2017 το Συμβούλιο της Ευρώπης, μέσω του Επιτρόπου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, απευθύνθηκε στην Ιταλία ζητώντας της να αναφέρει ποιες διαδικαστικές εγγυήσεις έχει λάβει από τις λιβυκές αρχές, αναφορικά με τη τύχη όσων συλλαμβάνονται ή διασώζονται στα λιβυκά χωρικά ύδατα από τα ιταλικά πλοία και κατόπιν αποβιβάζονται στις λιβυκές ακτές, προκειμένου να διασφαλίσει ότι δεν βρίσκονται σε κίνδυνο να υποστούν μεταχείριση ή τιμωρία που να αντιβαίνει στο άρθρο 3 της ΕΣΔΑ³⁵⁷.

Εκτός από τους διεθνείς οργανισμούς που εμπλέκονται ευρύτερα στα ζητήματα διαχείρισης και προστασίας των αιτούντων διεθνή προστασία, των προσφύγων και των μεταναστών, τις επιφυλάξεις τους για τη μεταχείριση που βίωναν και βιώνουν τα άτομα αυτά στη Λιβύη, έχουν εκφράσει και πολλές εμπλεκόμενες διεθνείς οργανώσεις, ειδικότερα μετά την επιβεβαίωση πως ένοπλες παρακρατικές ομάδες συνεργάζονται με τη προσωρινή κυβέρνηση της Λιβύης προκειμένου να συνδράμουν στην αποτροπή των μεταναστών και προσφύγων να αναχωρήσουν παράτυπα από λιμάνια της Λιβύης, με αντάλλαγμα τη παροχή κρατικών έργων³⁵⁸.

³⁵⁶ Βλ. Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *'Returned migrants are being robbed, raped and murdered in Libya: Opinion by Zeid Ra'ad Al Hussein, UN High Commissioner for Human Rights'*, 8 September 2017.

³⁵⁷ Βλ. John, T., *'Italy Has a Controversial New Plan to Stop Migrants Crossing the Mediterranean Sea'*, *Time* (online), 3 August 2017, <http://time.com/4885415/italy-naval-mission-migrant-smuggling/> (πρόσβαση 12 Μαΐου 2023).

³⁵⁸ Βλ. Human Rights Watch, *'Italy: Navy Support for Libya May Endanger Migrants'*, *Human Rights Watch*, [website], 2 August 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/08/02/italy-navy-support-libya-may-endanger-migrants> (πρόσβαση 12 Μαΐου 2023), καθώς και Scherer, S., and Lewis, A., *'Armed group seeks legitimacy with Tripoli migrant deal, source says'*, *Reuters* (online), 21 September 2017, https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-libya/armed-group-seeks-legitimacy-with-tripoli-migrant-deal-source-says-idUSKCN1BW0HA?il=0&mc_cid=5ebc1ac536&mc_eid=748c110c1d (πρόσβαση 19 Μαΐου 2023).

ii) Παράλληλες διεθνείς συνεργασίες στη μάχη κατά της εμπορίας ανθρώπων (trafficking) - Η συνδρομή του NATO.

Μεταξύ των μέτρων που ελήφθησαν για τη καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και των εγκληματικών δικτύων, ήταν και η πρόσκληση για την εμπλοκή του NATO στις επιχειρήσεις στα θαλάσσια σύνορα Ελλάδας-Τουρκίας.

Παρότι αρχικά τόσο η Ελλάδα, όσο και η Τουρκία είχαν απορρίψει την πιθανότητα εμπλοκής θαλάσσιων επιχειρήσεων τρίτων μερών στα χωρικά τους ύδατα, λίγους μήνες έπειτα με κοινό τους αίτημα προς το NATO, συμμετέχουσας της Γερμανίας, αιτήθηκαν τη συνδρομή του³⁵⁹. Οι υπουργοί άμυνας της Συμμαχίας αποφάσισαν την ανάπτυξη μιας ναυτικής ομάδας στο Αιγαίο με αποστολή της την αναγνώριση, παρακολούθηση και επιτήρηση των παράτυπων διελεύσεων, οι οποίες θα αποσκοπούν στην παροχή πληροφοριών προς τα εμπλεκόμενα μέρη, προκειμένου να συνδράμουν στη μάχη τους κατά των δικτύων εμπορίας ανθρώπων³⁶⁰. Μάλιστα, τον Φεβρουάριο του 2017 αποφασίστηκε η παράταση της αποστολής του NATO στο Αιγαίο, προοπτική που επεδίωκε η Ελλάδα αλλά δεν έβρισκε εξίσου σύμφωνη την Τουρκία.

Παράλληλα με την παρουσία του NATO στα θαλάσσια σύνορα του Αιγαίου, η Συμμαχία προχώρησε σε συμφωνία για τη συνδρομή της στην υπό εξέλιξη επιχείρηση *Sophia* στην κεντρική Μεσόγειο³⁶¹.

Τόσο στην πρώτη επιχείρηση, όσο και στη δεύτερη, το γενικότερο συμπέρασμα από τον χαρακτήρα της δράσης που έχει αναπτύξει το NATO είναι πως η έμφαση έχει δοθεί στην ανάπτυξη της θαλάσσιας ασφάλειας μέσω ενημέρωσης των αρμόδιων λιμενικών αρχών σε σχέση με τον αρχικό χαρακτήρα τέτοιων επιχειρήσεων, που εστίαζε στην έρευνα και διάσωση³⁶², αν και αναμφίβολα η

³⁵⁹ Βλ. MacAskill, E., 'Nato sends patrol to eastern Med to combat people smuggling', *The Guardian* (online), 11 February 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/11/nato-tasks-naval-patrol-with-combatting-people-smuggling-in-the-mediterranean> (πρόσβαση 22 Μαΐου 2023).

³⁶⁰ Βλ. NATO, 'NATO Defence Ministers Agree on NATO support to assist with the Refugee and Migrant Crisis', 11 February 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127981.htm (πρόσβαση 22 Μαΐου 2023).

³⁶¹ Βλ. Warsaw Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016, 9 July 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en (πρόσβαση 23 Μαΐου 2023).

³⁶² Βλ. Blockmans, S., "New thrust for the CSDP from the refugee and migration crisis", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Special Report*, No. 142/July 2016.

παρουσία του NATO στην περιοχή είχε διττό χαρακτήρα λόγω και της διέλευσης ρωσικών πλοίων προς την Συρία.

Ε. 2. Ε. Τα μέτρα ανάπτυξης των νόμιμων οδών για όσους αναζητούν προστασία στην Ε.Ε

Ε. 2. Ε. (1) Η επανεγκατάσταση.

Η ιδέα θέσπισης ενός ευρωπαϊκού εθελοντικού σχεδίου επανεγκατάστασης τέθηκε για πρώτη φορά τον Απρίλιο του 2015 σε ειδική Σύνοδο Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου³⁶³. Η σημαντική θέση που θα είχε στη μετέπειτα ευρωπαϊκή πολιτική ο θεσμός της επανεγκατάστασης αποδείχθηκε και από την αναφορά σε αυτόν στην ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση.

Η Επιτροπή ανέφερε σε αυτή πως πέρα από την επανεγκατάσταση όσων ήδη βρίσκονται σε ευρωπαϊκό έδαφος, η Ε.Ε έχει την υποχρέωση να συμβάλει στη παροχή βοήθειας προς τους εκτοπισμένους που βρίσκονται σε πραγματική ανάγκη διεθνούς προστασίας, γεγονός που αποτελεί ευθύνη συνολικά της διεθνούς κοινότητας. Η μη ανταπόκριση της Ε.Ε προς την ανάγκη που ζητούν όσοι βρίσκονται σε δεινή θέση, θα ισοδυναμούσε με παράδοση τους σε εκείνους που διαχειρίζονται τα εγκληματικά δίκτυα. Σύμφωνα με την Επιτροπή, ο μοναδικός τρόπος βοήθειας τους είναι η δημιουργία ασφαλών και νόμιμων οδών προκειμένου να φτάσουν στο ασφαλές περιβάλλον της Ε.Ε³⁶⁴.

Όπως ήδη αναλύθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, τον Ιούνιο του 2015, η Επιτροπή συνέστησε τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού σχεδίου επανεγκατάστασης για 20.000 άτομα που βρίσκονται σε ανάγκη διεθνούς προστασίας, για μια περίοδο δύο ετών.³⁶⁵

³⁶³ Βλ. European Union: European Council, *“Special Meeting of the European Council – Statement”*, 23 April 2015.

³⁶⁴ Βλ. European Union: European Commission, *‘Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration’*, 13 May 2015.

³⁶⁵ Βλ. European Union, European Commission, *‘Commission Recommendation of 8.6.2015 on a European resettlement scheme’*, C(2015) 3560 final, 8 June 2015.

Τον επόμενο μήνα, όλα τα κράτη μέλη με εξαίρεση την Ουγγαρία, καθώς και τα συνδεδεμένα κράτη Ισλανδία, Λιχτενστάιν, Νορβηγία και Ουγγαρία, δεσμεύτηκαν για τη επανεγκατάσταση 22.504 ατόμων μέσω εθνικών και πολυεθνικών σχεδίων, επικουρούμενα από τη UNHCR.

Πέρα από κάθε αμφιβολία, οι θέσεις αυτές για επανεγκατάσταση ατόμων διεθνούς προστασίας, αποτέλεσε την πρώτη κοινή ευρωπαϊκή προσπάθεια, παρά το γεγονός πως σημειώθηκαν αρκετά ζητήματα κατά την εφαρμογή του. Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε πως ορισμένα κράτη παρουσίασαν καθυστερήσεις στην εφαρμογή των επανεγκαταστάσεων λόγω της ταυτόχρονης άφιξης στα εδάφη τους υπηκόων τρίτων κρατών με παράτυπους τρόπους, καθώς και λόγω της έλλειψης κατάλληλων υποδομών υποδοχής³⁶⁶.

Η ισχνη αποδοτικότητα του οφείλεται επίσης και στο γεγονός πως το πρώτο αυτό σχέδιο περιλάμβανε μια χαλαρά συντονισμένη συλλογή επιμέρους εθνικών προγραμμάτων και όχι ένα μοναδικό σταθερό πλαίσιο επανεγκατάστασης που να περιβάλλεται από κοινούς κανόνες και διαδικασίες, κάτω υπό αυστηρά επιτηρούμενα χρονοδιαγράμματα. Ως εκ τούτου, η επιτήρηση τους από την ίδια την Επιτροπή αποδείχθηκε μια διαδικασία άνευ αποτελέσματος³⁶⁷.

Σχεδόν δύο χρόνια αργότερα από την υιοθέτηση του σχεδίου επανεγκατάστασης και συγκεκριμένα μέχρι τον Μάρτιο του 2018, περίπου 19.000 άτομα που βρίσκονταν σε ανάγκη διεθνούς προστασίας είχαν επανεγκατασταθεί στην Ε.Ε, νούμερο το οποίο ισοδυναμούσε με περίπου τα ¾ του συνόλου των θέσεων που είχαν διατεθεί για τον σκοπό αυτό. Παράλληλα, θα πρέπει να σημειωθεί πως η συμμετοχή των κρατών μελών δεν ήταν καθολική στην πρώτη αυτή προσπάθεια, καθώς 6 κράτη δεν είχαν ακόμη προχωρήσει στην επανεγκατάσταση των ατόμων που τους αντιστοιχούσαν, ενώ άλλα δέκα δεν είχαν ολοκληρώσει των σύνολο των επανεγκαταστάσεων³⁶⁸.

³⁶⁶ Βλ. European Union: European Commission, *'First report on relocation and resettlement'*, COM(2016) 165 final, 16 March 2016, 16.

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ Βλ. European Union: European Commission, *'Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration (Annex 5: Resettlement – State of Play as of 7 March 2018)'*, COM(2018) 250 final, 14 March 2018.

Επίσης, οι Βουλγαρία, Ελλάδα, Κύπρος, Πολωνία, Σλοβακία, Σλοβενία δεν είχαν ακόμη προχωρήσει στην επανεγκατάσταση κανενός ατόμου, ενώ οι Κροατία, Τσεχία, Δανία, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία,

Το εν λόγω σχέδιο επανεγκατάστασης που εκκίνησε η Επιτροπή και περιλήφθηκε στην ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση, αποτέλεσε οδηγό και για το πρόγραμμα που περιλήφθηκε στο κείμενο της Κοινής Δήλωσης Ε.Ε-Τουρκίας, όπως προαναφέρθηκε.

i) Η επανεγκατάσταση ως μόνιμος μηχανισμός από την Ε.Ε.

Η εμφανής ανάγκη σύστασης ενός τρόπου επανεγκατάστασης ο οποίος θα περιβάλλεται από ένα σταθερό, δομημένο και εναρμονισμένο πλαίσιο κανόνων, οδήγησε την Επιτροπή μόλις έναν χρόνο μετά την έναρξη εφαρμογής του σχεδίου επανεγκατάστασης, στην υποβολή σχετικής πρότασης.

Η επιδίωξη της Επιτροπής ήταν να δημιουργηθούν ενοποιημένες διαδικασίες οι οποίες θα ενίσχυαν τις ήδη θεσπισμένες διαδικασίες των επιμέρους κρατών μελών, καθώς και τις διάφορες σχετικές μεμονωμένες πρωτοβουλίες³⁶⁹.

Το νέο δομημένο πλαίσιο που πρότεινε η Επιτροπή ανέφερε πως το Συμβούλιο της Ε.Ε θα ήταν εκείνο το οποίο σε ετήσια βάση θα καθόριζε το ύψος των επανεγκαταστάσεων, το ποσοστό για κάθε κράτος μέλος καθώς και τις γεωγραφικές προτεραιότητες, η Επιτροπή με βάση τις προηγούμενες κατευθύνσεις θα κατάρτιζε τα αναλυτικά σχέδια και τη πρακτική εφαρμογή τους, ενώ τέλος τα κράτη μέλη για την επανεγκατάσταση κάθε ατόμου θα λάμβαναν ένα ποσό από το σχετικό ευρωπαϊκό ταμείο³⁷⁰.

Στην ίδια πρόταση η Επιτροπή περιλάμβανε διατάξεις αναφορικά με τα κριτήρια επιλεξιμότητας ή αποκλεισμού που θα αφορούσαν τα άτομα που προορίζονταν για επανεγκατάσταση στην Ε.Ε, όπως και διατάξεις σχετικά με τις διαδικασίες. Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθεί πως η επανεγκατάσταση θα είναι ένα μέτρο το οποίο θα βρίσκει ευρύτερη εφαρμογή η οποία θα περιλαμβάνει τόσο τα άτομα σε ανάγκη διεθνούς προστασίας που βρίσκονται εντός της χώρας τους αλλά και εκείνα που βρίσκονται εντός αυτής και έχουν μετατοπιστεί υπό τον φόβο δίωξης.

Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Ρουμανία και Ισπανία δεν είχαν ολοκληρώσει τις επανεγκαταστάσεις που τους αναλογούσαν.

³⁶⁹ Βλ. European Union: European Commission, *“Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Union Resettlement Framework and Amending Regulation (EU) No. 516/2014 of the European Parliament and the Council”*.

³⁷⁰ *Ibid.*

Μέριμνα επίσης θα προβλέπεται και για τα μέλη των οικογενειών των ατόμων αυτών, ενώ θα αποκλείονται από την υπαγωγή στις διατάξεις του μέτρου αυτού άτομα τα οποία έχουν κατά το πρόσφατο παρελθόν εισέλθει παράτυπα στο έδαφος κράτους μέλους της Ε.Ε, έχουν αρνηθεί την επανεγκατάσταση τους σε άλλο κράτος μέλος ή είχαν ήδη επανεγκατασταθεί στο παρελθόν και εγκατέλειψαν τη χώρα φιλοξενίας τους. Αναφορικά με τις διαδικασίες, η πρόταση της Επιτροπής περιλάμβανε τη πρόβλεψη δύο διαδικασιών, μιας κανονικής και μιας ταχείας, οι οποίες θα εφαρμόζονται κατά περίπτωση.

Μέχρι και τον Ιούνιο του 2020 η σχετική πρόταση της Επιτροπής βρίσκεται σε διαβούλευση, χωρίς να έχει ακόμη οριστικοποιηθεί η μελλοντική διαδικασία.

ii) Η μετάβαση προς το σταθερό πλαίσιο επανεγκατάστασης.

Η Επιτροπή τον Ιούλιο του 2017 ζήτησε από τα κράτη μέλη να προχωρήσουν περαιτέρω στην επανεγκατάσταση 50.000 ατόμων μέχρι τα τέλη Οκτώβρη του 2019, ως ενδιάμεσου προγράμματος «γέφυρα» μέχρι τη σύσταση ενός νέου σταθερού πλαισίου επανεγκατάστασης³⁷¹.

Η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη να δώσουν έμφαση στους Σύρους καθώς και όσους ακόμη έχουν εκτοπιστεί εξαιτίας της διαμάχης στη Συρία και οι οποίοι φιλοξενούνται στην Τουρκία, το Λίβανο και την Ιορδανία. Ακολούθως, θα πρέπει να δοθεί έμφαση και στις επανεγκαταστάσεις από την Αφρική προκειμένου να μειωθούν οι ροές από τον μεταναστευτικό διάδρομο της κεντρικής Μεσογείου.

Μέχρι τις αρχές του 2019 περισσότερα από 40.000 άτομα είχαν επανεγκατασταθεί από τις περιοχές αυτές εκ των οποίων τα 8.000 αφορούσαν επανεγκαταστάσεις από αφρικανικές χώρες.

³⁷¹ Βλ. European Union: European Commission, 'Commission Recommendation of 3.10.2017 on enhancing legal pathways for persons in need of international protection', C(2017) 6504 final, 3 October 2017. The original proposal was presented on 27 September 2017.

Κεφάλαιο ΣΤ'

Ο απολογισμός απόκρισης του ΚΕΣΑ κατά την προσφυγική και μεταναστευτική κρίση και τα μελλοντικά βήματα εξέλιξης του

Εισαγωγή

Αναμφίβολα, η μακρά και συνεχής προσπάθεια διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ έχει επιφέρει πολύ σημαντικά αποτελέσματα στον επιδιωκόμενο στόχο της εναρμόνισης των επιμέρους συστημάτων ασύλου των κρατών μελών της Ε.Ε.

Ωστόσο, έπειτα από την υιοθέτηση των εργαλείων πρώτης γενιάς, ο πήχης των προσδοκιών εύλογα είχε ανέβει ψηλά, χωρίς ωστόσο να ξεπεραστεί από μια περισσότερο ή έστω εξίσου επιτυχημένη δεύτερη γενιά νομικών εργαλείων, η οποία να ικανοποιεί τις φιλοδοξίες και τις προσδοκίες που είχαν δημιουργηθεί από την επιτυχημένη πρώτη προσπάθεια. Η ίδια η κρίση την περίοδο 2015-2016 αποτελεί την αδιαμφισβήτητη απόδειξη πως παρά την πρόοδο που είχε συντελεστεί, το ΚΕΣΑ παρουσιάζει δομικές αδυναμίες, οι οποίες δεν του επιτρέπουν να ανταποκριθεί επαρκώς στις σύγχρονες προκλήσεις του διεθνούς περιβάλλοντος.

ΣΤ. 1. Οι δομικές αδυναμίες του ΚΕΣΑ που ήρθαν στην επιφάνεια κατά την προσφυγική κρίση

Περισσότερο από 7 χρόνια μετά την ολοκλήρωση της υιοθέτησης των νομικών εργαλείων της λεγόμενης δεύτερης γενιάς, ο στόχος της ενιαίας εφαρμογής των κοινών προτύπων εξίσου από όλα τα κράτη μέλη, η οποία θα συνεπάγεται με τη σειρά της ένα ενιαίο περιβάλλον τόσο για τους αιτούντες όσο και για τους δικαιούχους διεθνή προστασία, παραμένει επίκαιρος.

Η ίδια η Επιτροπή έχει επισημάνει τις ανομοιοότητες μεταξύ των συστημάτων των κρατών μελών, οι οποίες εντοπίζονται στα στάδια τόσο πριν την έναρξη της διαδικασίας ασύλου και συγκεκριμένα στις συνθήκες υποδοχής που παρέχουν στους αιτούντες διεθνή προστασία, στις επιμέρους διαδικασίες που αυτά ακολουθούν, στο είδος της προστασίας που παρέχουν στους δικαιούχους, στους διαφορετικούς

βαθμούς αναγνώρισης, καθώς και στις διαδικασίες μετά την αναγνώριση, όπως στις παροχές που προβλέπουν για τους δικαιούχους διεθνή προστασία³⁷².

Ήδη από τις αρχές της άνοιξης του 2015 είχε αρχίσει να διαφαίνεται πως οι υπάρχουσες πολιτικές της Ε.Ε δεν θα ήταν επαρκείς προκειμένου να ανταποκριθούν στην κατακόρυφη αύξηση της παράτυπης μετανάστευσης και στην αναπτυσσόμενη κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

Η πειστικότερη απόδειξη της αδυναμίας του ΚΕΣΑ να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις της εποχής ήταν ή ίδια η προσφυγική κρίση του 2015, από την οποία επιβεβαιώθηκε πως το σύστημα δεν είσαι σε θέση να διαχειριστεί αποτελεσματικά μεγάλης κλίμακας αφίξεις στο έδαφος της Ε.Ε.

Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία της EUROSTAT, οι 1.255.600 αιτήσεις διεθνούς προστασίας που κατατέθηκαν σε όλη την Ε.Ε το 2015 και οι αντίστοιχες 1.204.300 που κατατέθηκαν το 2016, συγκρινόμενες με τις 562.700 του 2014, οδηγούν στο συμπέρασμα πως την περίοδο της κρίσης σημειώθηκε σχεδόν τριπλασιασμός στην κατάθεση των αιτημάτων. Οι μαζικές αφίξεις οι οποίες οδήγησαν και σε αύξηση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, δυστυχώς συνοδεύτηκαν και από αύξηση των θανάτων πολλών αιτούντων κατά την προσπάθεια τους να φτάσουν στον τελικό τους προορισμό, όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενο κεφάλαιο³⁷³.

Την περίοδο εκείνη αποτυπώθηκε η αναντιστοιχία που είχε δημιουργηθεί μεταξύ των επιτακτικών αναγκών που είχε και έχει ένας μεγάλος παγκόσμιος πληθυσμός οι οποίες τον ωθούν στο να επιχειρήσει ένα τόσο ριψοκίνδυνο ταξίδι και μιας αλληλοσυνδεόμενης σειράς επιμέρους ευρωπαϊκών συστημάτων και πολιτικών που δεν βρίσκονται σε θέση να ανταποκριθούν στο φαινόμενο αυτό. Τα επιμέρους συστήματα που δεν είχαν καταφέρει μέχρι εκείνη τη στιγμή να συστήσουν ένα ενιαίο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα χαρακτηρίζονταν από τις επιμέρους ανάγκες του κάθε κράτους μέλους, την επάρκεια του καθενός να ανταποκριθεί στις ανάγκες αυτές καθώς και στις πολιτικές του πραγματικότητες³⁷⁴.

³⁷² Βλ. Carrera, S., and Lannoo, K., "Treat the root causes of the asylum crisis, not the symptoms", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 11 September 2015.

³⁷³ Βλ. Di Bartolomeo, A., 'EU Migration Crisis Actions with a focus on the EU-Turkey Agreement', *Migration Policy Institute (MPI) Policy Brief*, Issue 2016/04, April 2016.

³⁷⁴ Βλ. Collett, E., "The Asylum Crisis in Europe: Designed Dysfunction".

Από την αντίθετη πλευρά, το σύνολο των αιτούντων διεθνή προστασία, καθώς και οι οικονομικοί μετανάστες, όπως προκύπτει, πραγματοποιούν τους δικούς τους προσωπικούς «υπολογισμούς». Η επιθυμία τους να φύγουν μακριά από περιβάλλοντα αστάθειας και διαμαχών, σε συνδυασμό με την έλλειψη διασφάλισης μακροπρόθεσμων λύσεων από τα γειτονικά τους κράτη, τους οδηγεί στην επιλογή της λύσης της Ε.Ε. Καθότι η επιλογή της Ε.Ε έχει οριστικοποιηθεί, μένει να αποφασιστεί το ακριβές μέρος αυτής, με τα κριτήρια του οικείου οικογενειακού ή φιλικού περιβάλλοντος, του σταθερού νομικού καθεστώτος, της πρόσβασης σε εργασία και εκπαίδευση να είναι εκείνα που ουσιαστικά καθορίζουν τη τελική τους επιλογή. Ακολούθως, τα κράτη μέλη που πληρούν τα παραπάνω κριτήρια είναι πολύ συγκεκριμένα και όπως είναι αναμενόμενο η επιβάρυνση για εκείνα είναι δυσανάλογη, όπως δυσανάλογη είναι και η επιβάρυνση για τα κράτη μέλη πρώτης εισόδου λόγω του Κανονισμού Δουβλίνου³⁷⁵.

Τα τελευταία, δεχόμενα δυσανάλογη πίεση στα συστήματά τους και δεσμευόμενα από τον Κανονισμό Δουβλίνο³⁷⁶ όχι μόνο αποδείχθηκαν ανήμπορα να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους, αλλά δεν είχαν και πολιτικά κίνητρα να το πράξουν καθώς τόσο διότι οι ίδιοι οι αιτούντες είχαν άλλους στόχους, όσο και διότι δεν λάμβαναν την απαιτούμενη στήριξη και αλληλεγγύη από τους εταίρους τους.

Ακόμη, μεμονωμένες αποφάσεις κρατών μελών της Ε.Ε, όπως για παράδειγμα η απόφαση της Γερμανίας να σταματήσει τις επιστροφές Σύρων αιτούντων διεθνή προστασία πίσω στο κράτος μέλος από το οποίο πρώτα εισήλθαν³⁷⁷, παρότι πραγματοποιήθηκε με γνώμονα την ελάφρυνση των εν λόγω κρατών, ωστόσο στην πράξη μετέδιδε ένα αδιαμφισβήτητο μήνυμα, πως το ευρωπαϊκό καθεστώς έχει αρχίσει να χάνει στην αξιοπιστία του πράγμα που μοιραία οδηγούσε στην έλλειψη σεβασμού προς αυτό.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η θέση στην οποία βρέθηκε η Ε.Ε ήταν πρωτόγνωρη καθώς κλήθηκε να διαχειριστεί μια έκτακτη και ευρείας κλίμακας κατάσταση ανθρωπιστικού χαρακτήρα στο δικό της έδαφος, όντας ξεκάθαρα απροετοίμαστη και

³⁷⁵ *Ibid.*

³⁷⁶ Βλ. Fratzke, S., “Not Adding Up. The fading promise of Europe’s Dublin System”, *Migration Policy Institute (MPI)*, March 2015.

³⁷⁷ Με αφορμή την απόφαση ECtHR - M.S.S. v Belgium and Greece [GC], Application No. 30696/09, 21 January 2011, η Γερμανία δεν εφαρμόζει στη πράξη τη σχετική διάταξη του Κανονισμού Δουβλίνο III.

υπό ένα στρεβλό νομικό πλαίσιο το οποίο στην πραγματικότητα έφερνε σε «αντιπαράθεση» δύο συστήματα, αυτό του Schengen και εκείνο του Δουβλίνου, τα οποία η Ε.Ε δεν ήθελε να χάσει. Και παρότι για το σύστημα που διαμορφώνει ο Κανονισμός Δουβλίνου μπορούν να βρεθούν εναλλακτικές που να εξισορροπούν την ανάγκη έμπρακτης αλληλεγγύης, για εκείνο που διαμορφώνει η συμφωνία Schengen δεν μπορεί να βρεθεί αντίστοιχα εναλλακτική που να επιτρέπει εξίσου την εσωτερική κινητικότητα εντός του χώρου της³⁷⁸. Ως εκ τούτου, οι περισσότερες επιστημονικές απόψεις συγκλίνουν στο ότι τα αναγκαστικά μέτρα που ελήφθησαν με σκοπό τον περιορισμό των εσωτερικών μετακινήσεων εντός του χώρου Schengen, προκάλεσαν θα λέγαμε μια κάποια «διάβρωση» του για πρώτη φορά από τη σύσταση του, ενώ παρά την ανάπτυξη των αντανεκλαστικών στη βάση της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, η έμφαση που δόθηκε από την Ε.Ε στην ανάπτυξη των πολιτικών προστασίας των εξωτερικών συνόρων της αλλά και του προσωρινού περιορισμού των ελεύθερων μετακινήσεων εντός της ζώνης Schengen, δέχθηκε κριτική πως επιφέρει καταστροφικές επιδράσεις στην απόλαυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσφύγων και μεταναστών³⁷⁹.

Η υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση το 2015 έθεσε βραχυπρόθεσμους, μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους και προτεραιότητες για τη διαχείριση της μετανάστευσης και μια σειρά από δράσεις οι οποίες περιέβαλαν όλες τις πτυχές της μετανάστευσης. Η εν λόγω προσπάθεια διαχείρισης περιλαμβάνοντας τους τέσσερις επιμέρους πυλώνες της, της προσπάθειας μείωσης των κινήτρων παράτυπης μετανάστευσης, της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε με στόχο τη διασφάλιση τους και την προστασία της ζωής, της δημιουργίας μιας ισχυρής πραγματικής κοινής πολιτικής ασύλου και της δημιουργίας νέων νόμιμων οδών μετανάστευσης, αποτέλεσε τη βασική απόκριση της Ε.Ε για τη διαχείριση του προβλήματος το οποίο ενώ διαφαίνονταν, δεν είχε λάβει την απαιτούμενη προσοχή και κατάλληλη προετοιμασία.

³⁷⁸ Βλ. Baubock, R., 'Refugee Protection and Burden-Sharing in the European Union'.

³⁷⁹ Βλ. Crepeau F. and Purkey, A., "Facilitating Mobility and Fostering Diversity Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants", καθώς και Beirens, H., 'Cracked Foundation, Uncertain Future. Structural weaknesses in the Common European Asylum System', *Migration Policy Institute (MPI) Europe*, March 2018.

Ωστόσο, παρότι τα μέτρα που ελήφθησαν, παρά τη μεγάλη καθυστέρηση στον προσδιορισμό και την εφαρμογή τους, επέφεραν αποτελέσματα στη διαχείριση της επείγουσας κατάστασης, θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν περισσότερο ως μέτρα έκτακτου χαρακτήρα, αντί για μέτρα που συνιστούν σταθερή και διαρκή λύση με προοπτικές.

Τον αμέσως επόμενο χρόνο από την έξαρση του προβλήματος, η Επιτροπή στην ανακοίνωση της *“Towards a Reform of CEAS AND Enhancing Legal Avenues to Europe”* καταγράφει και αναδεικνύει τις δομικές αδυναμίες του ΚΕΣΑ, οι οποίες εντοπίζονται τόσο στον σχεδιασμό και το περιεχόμενο του, όσο και στην πρακτική του εφαρμογή από τα ίδια τα κράτη μέλη, η οποία παρά την υιοθέτηση των κοινών προτύπων εξακολουθεί να φέρει σημαντικές διαφοροποιήσεις που με τη σειρά τους επιφέρουν διαφορετικά αποτελέσματα και οι οποίες είναι αναμενόμενο να αποτελούν καθοριστικό παράγοντα στη διαιώνιση του σημαντικού ζητήματος των δευτερογενών μετακινήσεων³⁸⁰.

Η Επιτροπή αντιμέτωπη με την πρόκληση της επίλυσης των ζητημάτων αυτών παρουσίασε το 2016 ένα «πακέτο» προτάσεων νομοθετικών μεταρρυθμίσεων που θα οδηγούν σε ένα δικαιότερο σύστημα για τα κράτη μέλη, παράλληλα με τη σύσταση νέων νόμιμων οδών για ασφαλέστερη και ευκολότερη πρόσβαση σε όσους χρίζουν διεθνούς προστασίας.

ΣΤ. 2. Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες και η έναρξη της διαδικασίας τρίτης αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ

Η ανακοίνωση της Επιτροπής με τον προσδιορισμό των προβληματικών σημείων που εμποδίζουν τη σύσταση ενός πραγματικού ΚΕΣΑ και την περιγραφή των μελλοντικών προκλήσεων, ουσιαστικά αποτελεί το σημείο έναρξης της τρίτης φάσης αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ, όπως προαναφέρθηκε και στο πρώτο κεφάλαιο³⁸¹.

³⁸⁰ Βλ. European Union: European Commission, *“Towards A Reform Of The Common European Asylum System And Enhancing Legal Avenues To Europe”*, 6 April 2016.

Για περισσότερα βλ. Carrera, S., Stefan, M., Cortinovis, R., and Chun Luk, N., “When mobility is not a choice. Problematising asylum seekers’ secondary movements and their criminalization in the EU”, *CEPS (Centre for European Policy Studies) in Liberty and Security in Europe*, No. 2019/11, December 2019.

³⁸¹ Βλ. Katsiaficas, C., “Asylum Seeker and Migrant Flows in the Mediterranean Adapt Rapidly to Changing Conditions”, *Migration Policy Institute (MPI)*, 22 June 2016.

Η έμφαση που δίνει από κοινού η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι στην ανάπτυξη των δυνατοτήτων της Ε.Ε να ανταποκριθεί σε καταστάσεις έκτακτου και επείγοντος χαρακτήρα, όπως η εμπειρία της κρίσης του 2015.

Τα ζητήματα στα οποία πρέπει να υπάρξει πρόοδος τα αμέσως επόμενα χρόνια προκειμένου η Ε.Ε να είναι πλέον σε θέση να ανταποκριθεί στις μελλοντικές προκλήσεις που προβλέπονται λόγω των περιφερειακών γεωπολιτικών εξελίξεων, εντοπίζονται αρχικά στη δημιουργία ή την αναμόρφωση ενός δικαιότερου συστήματος προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση μιας αίτησης διεθνούς προστασίας. Το αναθεωρημένο σύστημα βασιζόμενο στις θεμελιώδεις αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών οφείλει να επιβαρύνει εξίσου όλα τα κράτη μέλη καθώς και να μπορεί ο χαρακτήρας του να ανταποκριθεί σε αφίξεις μεγάλης κλίμακας και επείγοντος χαρακτήρα. Η αναθεώρηση του Κανονισμού Δουβλίνου θα απαιτήσει ακολούθως και αναθεώρηση του Κανονισμού Eurodac, ο οποίος είναι εκείνο το απαραίτητο εργαλείο για την αποτελεσματική εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνου³⁸².

Στις μεταρρυθμίσεις που σύμφωνα με την Επιτροπή θα πρέπει να περιληφθούν στη τρίτη φάση αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ είναι η περαιτέρω εναρμόνιση των επιμέρους συστημάτων των κρατών μελών προκειμένου τα ευνοϊκότερα από αυτά να πάψουν να αποτελούν παράγοντα έλξης, ο οποίος με τη σειρά του προκαλεί τις δευτερογενείς μετακινήσεις ενδοκοινοτικά. Ο ΕΥΑΑ (πρώην ΕΑΣΟ) όπως ήδη ειπώθηκε θα έχει έναν περισσότερο διευρυμένο ρόλο μελλοντικά με ουσιαστικότερες αρμοδιότητες, που θα συντονίζουν και θα επιβλέπουν τη λειτουργία των συστημάτων ασύλου των κρατών μελών, ενώ ιδιαίτερη έμφαση θα πρέπει να δοθεί στην ανάπτυξη των νόμιμων οδών προς την Ε.Ε για όσους βρίσκονται σε ανάγκη διεθνούς προστασίας με περαιτέρω εμβάθυνση της GAMM και του παγκοσμιοποιημένου χαρακτήρα της Ε.Ε, όπως αυτός περιγράφηκε³⁸³.

³⁸² Βλ. Collett, E., 'The development of EU policy on immigration and asylum. Rethinking coordination and leadership', *Migration Policy Institute (MPI) Europe*, Issue No. 8, March 2015.

³⁸³ Βλ. Wagner, M., "Reforming Europe's common asylum system - will member states back it?" *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, [website], 2016, <http://www.icmpd.org/news-centre/news-detail/reforming-europes-common-asylum-system-will-member-states-back-it/> (πρόσβαση 2 Ιουνίου 2023).

ΣΤ. 2. Α. Οι επτά νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής

Οι προαναφερθέντες στόχοι της Επιτροπής ενσωματώθηκαν σε επτά επιμέρους προτάσεις τις οποίες υπέβαλε τον Ιούλιο του 2016, μέσω δύο πακέτων νομοθετικών προτάσεων με απώτερο στόχο την ακόμη μεγαλύτερη εναρμόνιση των ευρωπαϊκών κανόνων και οι οποίες περιλάμβαναν τα ακόλουθα³⁸⁴:

- i) Πρόταση για έναν Κανονισμό που θα θεσπίζει τα κριτήρια που θα προσδιορίζουν το αρμόδιο κράτος υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης διεθνούς προστασίας που κατατίθεται σε ένα κράτος μέλος της Ε.Ε από ένα υπήκοο τρίτης χώρας ή απάτριδα.**

Η δημιουργία ενός νέου ή αναθεωρημένου συστήματος Δουβλίνου αποτελεί μια από τις πρώτες διορθωτικές κινήσεις στις οποίες θα εστιάσει η Ε.Ε και θεμέλιο λίθο στον οποίο θα χτιστεί το σύγχρονο οικοδόμημα του ΚΕΣΑ.

Η προσφυγική κρίση του 2015 ανέδειξε σε όλο του το εύρος τα προβληματικά σημεία του Κανονισμού Δουβλίνου III. Ο προβληματικός σχεδιασμός του αποτελεί ίσως τη μεγαλύτερη δομική αδυναμία του ισχύοντος ΚΕΣΑ, καθώς τα βάρη δεν κατανέμονται ισομερώς με αποτέλεσμα ένας μικρός αριθμός κρατών να πρέπει να διαχειριστεί έναν δυσανάλογα μεγάλο αριθμό αιτημάτων διεθνούς προστασίας, με αποτέλεσμα τα εθνικά τους συστήματα να κινδυνεύουν με κατάρρευση.

Η λήψη έκτακτων διορθωτικών κινήσεων «ανακούφισης» όπως το Πρόγραμμα Μετεγκατάστασης, παρότι αποτέλεσε δείγμα αλληλεγγύης, δεν είναι αρκετό προκειμένου να μπορεί κανείς να πει ότι εφαρμόζονται στην πράξη οι αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθύνης όπως αυτές αποτυπώνονται στο πνεύμα των κοινοτικών Συνθηκών.

Οι επιμέρους εθνικές πολιτικές των κρατών μελών, τα οποία δεν δεσμεύονται σε συμμετοχή στη διανομή των βαρών αποτυπώνονται στην απροθυμία τους να φέρουν σε πέρας τις δεσμεύσεις τους που απορρέουν από τον Κανονισμό, ενώ μεταξύ άλλων σημειώνονται καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των διαδικασιών που με τη σειρά τους οδηγούν σε χαμηλά νούμερα μεταφορών. Τα προηγούμενα σε

³⁸⁴ Βλ. ECRE, 'Asylum at the European Council 2018: Outsourcing or Reform?', *European Council on Refugees and Exiles (ECRE) Policy Paper 4*, August 2018.

συνδυασμό με την πολυπλοκότητα του Κανονισμού λόγω των πολλών επιμέρους κανόνων οδηγεί το σύστημα σε αδιέξοδο.

Στην πρόταση της Επιτροπής διακρίνεται η κεντρική πρόθεση της να απλοποιηθεί ο νέος Κανονισμός και να καταστεί πιο εύχρηστος και αποτελεσματικός για τα κράτη μέλη. Παράλληλα, προτείνεται η απλοποίηση των κανόνων μεταφοράς με σύντμηση των διαδικασιών, η προστασία του συστήματος με αποτροπή των δευτερογενών μετακινήσεων που αποτελούν χαρακτηριστικό πρόβλημα του ισχύοντος ΚΕΣΑ, καθώς και η θέσπιση σταθερής και μόνιμης ευθύνης με παράλληλο μηχανισμό που θα ενεργοποιείται όταν η πίεση φτάνει ή ξεπερνάει ένα προσυμφωνημένο ανώτατο όριο³⁸⁵.

ii) Πρόταση για έναν Κανονισμό για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ασύλου.

Με γνώμονα τον έλεγχο και την εποπτεία των επιμέρους υπηρεσιών ασύλου του κάθε κράτους μέλους, η Επιτροπή κατέθεσε πρόταση και για τον μετασχηματισμό του ΕΑΣΟ σε Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για το Άσυλο με ιδιαίτερα διευρυμένες αρμοδιότητες³⁸⁶.

Η υιοθέτηση το 2021 του εν λόγω Κανονισμού [(ΕΥ) 2021/2303] οδήγησε στη μετατροπή του γραφείου υποστήριξης σε σχετική Υπηρεσία/Οργανισμό διευρυμένων αρμοδιοτήτων η οποία θα μπορεί να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες των κρατών μελών και η οποία αναμένεται να συμβάλει τόσο στην ορθή και ενιαία εφαρμογή του ΚΕΣΑ, όσο και στην προσπάθεια ολοκλήρωσης του εν συνόλω.

Αυτό αναμένεται να επιτευχθεί καθότι, όπως αναφέρθηκε, η διεύρυνση των καθηκόντων και των επιμέρους δράσεων της ΕΥΑΑ πλέον, θα περιλαμβάνει τον έλεγχο και τον εντοπισμό κενών και δυσλειτουργιών στα συστήματα των κρατών μελών, τα οποία θα συνοδεύονται από παρεμβάσεις και σχετική παροχή βοήθειας.

³⁸⁵ Βλ. European Union: European Commission, 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)', COM(2016) 270 final, Brussels, 4.5.2016.

³⁸⁶ Βλ. European Union: European Commission, 'Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010'.

Τόσο τα συστήματα ασύλου, όσο και εκείνα της πρώτης υποδοχής οφείλουν να διαθέτουν τα απαραίτητα εργαλεία προκειμένου να μπορούν να αντιμετωπίζουν μελλοντικές καταστάσεις κρίσεων ή πιέσεων από αυξημένες προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές και αφίξεις μεγάλης κλίμακας. Η νέα Υπηρεσία στο πλαίσιο αυτό θα θεσπίζει σχετικές οδηγίες, πρότυπα και καλές πρακτικές αναφορικά με την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου ασύλου την πρακτική εφαρμογή και τήρηση των οποίων θα παρακολουθεί, με αρμοδιότητα να παρεμβαίνει όπου κρίνεται αναγκαίο και να ζητά τη λήψη διορθωτικών μέτρων, ενώ θα ενισχύει περαιτέρω τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών σε όλα τα επίπεδα, όπως είναι η ανταλλαγή πληροφοριών.

iii) Πρόταση για έναν αναθεωρημένο Κανονισμό Eurodac.

Όπως έχει επισημανθεί, το σημαντικότερο επικουρικό εργαλείο για την ορθή εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνου είναι ο Κανονισμός Eurodac. Κατά συνέπεια, η αναθεώρηση του Κανονισμού Δουβλίνου III θα απαιτήσει την αναθεώρηση και τον εκσυγχρονισμό του Κανονισμού Eurodac προκειμένου εκείνος με τη σειρά του να μπορέσει να στηρίξει την αποτελεσματική εφαρμογή του αναθεωρημένου Κανονισμού.

Στις βασικότερες προτάσεις της Επιτροπής σχετικά, προβλέπεται διεύρυνση στη λήψη βιομετρικών δεδομένων καθώς και της κατηγορίας των αιτούντων από τους οποίους αυτά λαμβάνονται, με μείωση του ηλικιακού ορίου στα 6 έτη με σκοπό τη διευκόλυνση της προσπάθειας των Αρχών να καταπολεμήσουν αποτελεσματικά το εμπόριο ανηλίκων. Η συλλογή και αποθήκευση τους σε μια κοινή βάση δεδομένων όπως ήδη συμβαίνει θα συμβάλει μεταξύ άλλων περαιτέρω στη ταυτοποίηση των ατόμων αυτών καθώς και στην ολοκλήρωση των διαδικασιών επιστροφών όσων έχουν εισέλθει παράτυπα στο ευρωπαϊκό έδαφος³⁸⁷.

³⁸⁷ Βλ. European Union: : European Commission, 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person] , for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast)', COM(2016) 272 final, Brussels, 4.5.2016.

- iv) **Πρόταση για έναν Κανονισμό αναφορικά με τις προϋποθέσεις αναγνώρισης σε έναν υπήκοο τρίτης χώρας ή απάτριδα ως δικαιούχο διεθνούς προστασίας προκειμένου να επιτευχθεί ένα ενιαίο καθεστώς και περιεχόμενο για τους πρόσφυγες και τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας καθώς και τους επί μακρόν διαμένοντες.**

Ακολούθως, η Επιτροπή στη σχετική της πρόταση εισηγήθηκε την υιοθέτηση ενός ευρωπαϊκού Κανονισμού αναφορικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις αναγνώρισης σε δικαιούχους, του καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας, σε αντικατάσταση της σχετικής υφιστάμενης Οδηγίας.

Ως ένα από τα βασικότερα προβλήματα που εμποδίζουν τη δημιουργία ενός πραγματικού ΚΕΣΑ είναι οι διαφορετικοί βαθμοί αναγνώρισης ανάμεσα στα κράτη μέλη της Ε.Ε, η οποία με τη σειρά της συνεπάγεται και την απόλαυση ή μη των σχετικών δικαιωμάτων. Η έλλειψη ομοιομορφίας με τη σειρά της έχει χαρακτηριστεί ως pull factor για εκείνα τα κράτη μέλη που έχουν υψηλότερα ποσοστά αναγνώρισης ή δυνατότητες παροχής περισσότερων δικαιωμάτων, με αποτέλεσμα να δέχονται υψηλότερα νούμερα αιτήσεων.

Το προαναφερθέν περιβάλλον αναδεικνύει την ανάγκη επανεξέτασης και τελικής υιοθέτησης ομοιόμορφων συνεκτικών κανόνων για τα κράτη μέλη, η εφαρμογή των οποίων θα πρέπει να είναι άμεση.

Στην πρόταση της Επιτροπής επιδιώκεται η μεγαλύτερη δεσμευτικότητα των σχετικών κανόνων για τα κράτη μέλη, η οποία θα επιφέρει ακόμη μεγαλύτερη εναρμόνιση και σύγκλιση μεταξύ άλλων στις αποφάσεις ασύλου, αλλά και στις κοινές αναλύσεις για τις χώρες καταγωγής κ.α. Επιπλέον, η πρόταση της Επιτροπής περιλαμβάνει αυστηροποίηση στη διάρκεια της παρεχόμενης προστασίας, με πρόβλεψη για επανεξέταση του χορηγηθέντος καθεστώτος με τη λήξη του χρονικού διαστήματος προστασίας, προκειμένου να διαπιστώνεται εάν υφίστανται ακόμη οι αρχικοί λόγοι παροχής του, αυστηροποίηση στη διαχείριση των δευτερογενών μετακινήσεων των δικαιούχων προκειμένου εκείνοι να σέβονται την υποχρέωση τους να παραμένουν στο κράτος παροχής προστασίας, καθώς επίσης και εναρμόνιση των

δικαιωμάτων των δικαιούχων προκειμένου να εκλείψουν οι λόγοι μετακίνησης τους σε άλλο κράτος μέλος³⁸⁸.

ν) Πρόταση για έναν Κανονισμό κοινής διαδικασίας χορήγησης διεθνούς προστασίας στην Ε.Ε.

Η αντικατάσταση της σχετικής Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου από Κανονισμό άμεσης εφαρμογής, ο οποίος θα θεσπίζει μια ενιαία διαδικασία ασύλου για όλα τα κράτη μέλη συνοδευόμενη από σχετικό κατάλογο ασφαλών τρίτων χωρών είναι ακόμη μια πρόταση που κατέθεσε η Επιτροπή.

Με επιδιωκόμενο στόχο μια ενιαία, δίκαιη και ισορροπημένη διαδικασία χορήγησης διεθνούς καθεστώτος, η Επιτροπή εισηγήθηκε την αντικατάσταση της Οδηγίας από Κανονισμό προκειμένου να εξαλειφθεί το περιθώριο διακριτικής εφαρμογής των σχετικών νομικών κανόνων από τα κράτη μέλη και να επιτευχθεί η πλήρης εναρμόνιση των διαδικασιών.

Μεταξύ άλλων στη σχετική πρόταση περιλήφθηκαν απλούστερες και συντομότερες διαδικασίες για την ολοκλήρωση του συνόλου της διαδικασίας, διαδικαστικές εγγυήσεις τόσο για τα δικαιώματα όσο και τις υποχρεώσεις των αιτούντων και τι συνεπάγεται για εκείνους η μη συμμόρφωση τους, αυστηροποίηση των κανόνων αναφορικά με την υποβολή καταχρηστικών αιτημάτων και γενικότερα ενεργειών που αποσκοπούν στο να εκμεταλλευτούν το σύστημα ασύλου, θέσπιση εναρμονισμένων κανόνων με παράλληλη κατάργηση των επιμέρους εθνικών λιστών αναφορικά με τις ασφαλείς τρίτες χώρες κ.α³⁸⁹.

³⁸⁸ Βλ. European Union: European Commission, 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents', COM(2016) 466 final, Brussels, 13.7.2016.

³⁸⁹ Βλ. European Union: European Commission, 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU', COM(2016) 467 final, Brussels, 13.7.2016.

vi) Πρόταση για μια Οδηγία αναφορικά με τα επίπεδα συνθηκών υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία.

Μέριμνα της Επιτροπής αποτέλεσε και η Οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής, για την οποία πρότεινε στοχευμένες τροποποιήσεις.

Οι μεγάλης κλίμακας αφίξεις που χαρακτήρισαν την προσφυγική κρίση του 2015 επιβάρυναν πολύ τα εθνικά συστήματα των κρατών πρώτης εισόδου τα οποία αδυνατούσαν να διασφαλίσουν επαρκείς συνθήκες υποδοχής, όντας πρακτικά απροετοίμαστα.

Η έλλειψη επαρκούς προετοιμασίας ήταν μοιραίο να μην μπορεί να εγγυηθεί αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης για των αιτούντες διεθνή προστασία, ενώ ένα ακόμη ζήτημα που αναδείχθηκε ήταν οι σοβαρές διαφορές στις παρεχόμενες συνθήκες μεταξύ των κρατών μελών, οι οποίες ήταν ακόμη ένας σοβαρός λόγος για τον οποίο οι αιτούντες μετακινούνταν εσωτερικά της Ε.Ε.

Στις επιδιώξεις την πρότασης της Επιτροπής περιλαμβάνεται η απαίτηση από τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τους τα επιχειρησιακά ελάχιστα επίπεδα συνθηκών υποδοχής του έχουν αναπτυχθεί στην Ε.Ε, καθώς και έχουν καταρτίσει ήδη σχέδια δράσης για τη μελλοντική διαχείριση αφίξεων μεγάλης κλίμακας. Επίσης, προβλέπεται μέριμνα για την επίτευξη του περιορισμού των μετακινήσεων στο υπεύθυνο κράτος μέλος με σκοπό να εξαλειφθεί το φαινόμενο των δευτερογενών μετακινήσεων αλλά και καλλιέργεια συναισθημάτων αποδοχής και πιθανής μελλοντικής ενσωμάτωσης στις τοπικές κοινωνίες των αιτούντων διεθνή προστασία κ.α³⁹⁰.

vii) Πρόταση για έναν Κανονισμό που θα προσδιορίζει το ακριβές πλαίσιο της Ε.Ε αναφορικά με την Επανεγκατάσταση υπηκόων τρίτων χωρών.

Η περαιτέρω ανάπτυξη των νόμιμων οδών προς την Ε.Ε ήδη από τη σύσταση της GAMM και την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση στη συνέχεια, αποτελεί προτεραιότητα για την Ε.Ε. Στη βάση αυτή και προκειμένου το ΚΕΣΑ να μπορέσει να

³⁹⁰ Βλ. European Union: European Commission, 'Directive for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)', COM(2016) 465 final, Brussels, 13.7.2016.

ανταποκριθεί στις σύγχρονες προκλήσεις του μέλλοντος, η Επιτροπή συμπεριέλαβε στις προτάσεις της και σχετική πρόταση για έναν νέο Κανονισμό για την Επανεγκατάσταση.

Στη συγκεκριμένη πρόταση, η Επιτροπή εισηγήθηκε μια κοινή προσέγγιση στις έννοιες τις ασφαλούς και νόμιμης άφιξης των αιτούντων διεθνή προστασία στην Ε.Ε, στη ανάπτυξη περαιτέρω των προσπαθειών για προστασία των υπηκόων τρίτων χωρών από τα δίκτυα εμπορίας και εκμετάλλευσης ανθρώπων, στην προσπάθεια μείωσης της πίεσης που προκαλούν στα επιμέρους συστήματα των κρατών μελών οι αφίξεις μεγάλης κλίμακας, στο διαμοιρασμό της ευθύνης με τις χώρες εκείνες που φιλοξενούν στο έδαφος τους πρόσφυγες με σκοπό την ελάφρυνση τους και τη σηματοδότηση της ευρωπαϊκής συνεισφοράς στο πρόβλημα κ.α.

Προκειμένου να επιτύχει τους προαναφερθέντες στόχους, η Επιτροπή προκρίνει τη δημιουργία ενός δομημένου πλαισίου με σταθερά χαρακτηριστικά και καθορισμένες διαδικασίες, σε αντικατάσταση του υπάρχουσας κυρίαρχης πολιτικής των *ad hoc* διαδικασιών από μεμονωμένα κράτη μέλη.

Σύμφωνα με την ανάγνωση της σχετικής πρότασης, στόχος της Επιτροπής είναι το ευρωπαϊκό πλαίσιο επανεγκατάστασης να συμβάλει στην παροχή νόμιμης διεξόδου σε όσους βρίσκονται σε ανάγκη διεθνούς προστασίας, χωρίς ο στόχος αυτός να περιορίζεται από την ύπαρξη του κοινού πλαισίου, καθώς δεν θα αποκλείεται η δυνατότητα τα κράτη μέλη να αναπτύσσουν παράλληλα, αλλά όχι αποκλειστικά, και δικά τους προγράμματα επανεγκατάστασης.

Ως εκ τούτου, στο νέο δομημένο πλαίσιο επανεγκατάστασης θα πρέπει πλέον να ορίζονται με σαφήνεια τα κριτήρια και οι προϋποθέσεις που θα πρέπει να πληροί κάποιος προκειμένου να μπορέσει να επωφεληθεί του προγράμματος, οι διαδικασίες που θα πρέπει να ακολουθούνται και τα επιμέρους στάδια, το νομικό καθεστώς το οποίο θα περιβάλλει τους επωφελούμενους, τυχόν διευκολύνσεις και δικαιώματα καθώς και τα ποσοστά των ατόμων που θα επωφελούνται του προγράμματος αυτού σε ετήσια βάση κ.α.³⁹¹.

³⁹¹ Βλ. European Union: European Commission, *‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council’*.

Τέλος, στη σχετική της ανακοίνωση, η Επιτροπή, πρότεινε και μηχανισμούς για τη διαχείριση μελλοντικών περιπτώσεων μαζικών αφίξεων. Οι μηχανισμοί αυτοί οι οποίοι στην πραγματικότητα θα ανακαλούν την Οδηγία Προσωρινής Προστασίας και θα εξασφαλίζουν τη διαχείριση των έκτακτων αυτών καταστάσεων με έναν δίκαιο τρόπο που θα επιβαρύνει αναλογικά όλα τα κράτη μέλη.

ΣΤ. 3. Οι εναλλακτικές λύσεις απέναντι στη δέσμη προτάσεων της Επιτροπής

Αξίζει να σημειωθεί πως μέχρι τη στιγμή που συντάσσεται το παρόν κεφάλαιο και πιο συγκεκριμένα ακριβώς τέσσερα χρόνια μετά την παρουσίαση της συγκεκριμένης δέσμης προτάσεων από την Επιτροπή, οι προτεινόμενες τροποποιήσεις βρίσκονται ακόμη σε διαδικασία διαβούλευσης, χωρίς να έχει ληφθεί κάποια οριστική απόφαση, με εξαίρεση τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ασύλου (ΕΥΑΑ).

Το Συμβούλιο επιδιώκει μια ολική συμφωνία-πακέτο, γεγονός που στην πράξη εμποδίζει την έστω σταδιακή πρόοδο στην περαιτέρω αναμόρφωση του ΚΕΣΑ. Το σημαντικότερο πρόβλημα εντοπίζεται στην αναθεώρηση του Κανονισμού Δουβλίνου, η οποία καθυστερεί τη συνολική αναθεώρηση του ΚΕΣΑ. Σύμφωνα μάλιστα με πολλούς, το ίδιο το σύστημα του Δουβλίνου είναι εκείνο το οποίο φέρει την ευθύνη για το γεγονός πως μια διαχειρίσιμη αύξηση των μεικτών ροών κατέληξε σε πρωτοφανή κρίση.

Το ζήτημα του διαμοιρασμού της ευθύνης μέσα από μια συνολική αναθεώρηση του Κανονισμού Δουβλίνου αποτελεί τον πυρήνα της στασιμότητας και παρά τις συνεχείς διαβουλεύσεις, δείχνει δυσεπίλυτο. Ο λόγος για τον οποίο είναι εξαιρετικά δύσκολο να βρεθεί ένα κοινό σημείο συμφωνίας, είναι οι ασυμβίβαστες θέσεις που έχουν μεταξύ τους τα κράτη μέλη, τα οποία κατά βάση διαιρούνται σε δύο υποκατηγορίες και πιο συγκεκριμένα σε εκείνα που επιθυμούν μια πιο «χαλαρή» δέσμευση για ελάφρυνση των βαρών των κρατών πρώτης υποδοχής και σε εκείνα τα οποία επιδιώκουν τη δέσμευση και την αυτόματη ενεργοποίηση μηχανισμών ισοκατανομής των βαρών, σε περιπτώσεις κρίσεων εξαιτίας μαζικών αφίξεων.

Παράλληλα, σε κατεύθυνση αντίθετη από την επιδιωκόμενη των ευρωπαϊκών θεσμών, ορισμένα κράτη μέλη αποσπασματικά εισάγουν νέες ιδέες και προτάσεις, οι οποίες κινούνται γύρω από τη δημιουργία ελεγχόμενων κέντρων και πλατφορμών (ή

σημείων) αποβίβασης, ως εναλλακτικών της ολικής αναθεώρησης του ΚΕΣΑ. Μάλιστα κατά τη διάρκεια του καλοκαιριού του 2018, και η ίδια η Επιτροπή σε non-paper σχετικά με τις προτάσεις στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αναφορικά με τη δημιουργία ελεγχόμενων κέντρων και πλατφορμών (ή σημείων) αποβίβασης μίλησε για ανάγκη διευκόλυνσης των διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών μελών³⁹².

Η ιδέα δημιουργίας κέντρων εκτός ευρωπαϊκού εδάφους είχε πρωτοεμφανιστεί ήδη από τη δεκαετία του 1980 χωρίς ωστόσο οι συνθήκες αλλά και τα σοβαρά νομικά ζητήματα που προκύπτουν να έχουν επιτρέψει τη σύσταση τους. Η προοπτική αυτή επανέρχεται στο προσκήνιο στα τέλη του 2016 και στις αρχές του 2017 ως αποτέλεσμα αυστριακών προτάσεων επικουρούμενων από μια ομάδα κρατών³⁹³.

Τα κράτη μέλη που προωθούν τις προαναφερθείσες εναλλακτικές διατείνονται πως το πράττουν ωθούμενα από την έλλειψη προόδου στο ζήτημα της αναθεώρησης του ΚΕΣΑ, καθώς και στο πλαίσιο της απαγόρευσης από την Ιταλία να αποβιβάζονται στα λιμάνια της όσοι πρόσφυγες και μετανάστες διασώζονται στη Μεσόγειο. Μάλιστα ήταν η ίδια η Ιταλία τον Ιούνιο του 2018 που επανέφερε το ζήτημα δημιουργίας κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης στη Λιβύη ή οπουδήποτε αλλού είναι εφικτό στη Βόρεια Αφρική³⁹⁴. Ακόμη η Δανία και η Ολλανδία φαίνεται να πρωτοστατούν στην προσπάθεια αυτή, ενώ και η ίδια η Γερμανία αναπτύσσει δραστηριότητες στη Βόρεια Αφρική³⁹⁵.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δήλωσε πως η ιδέα δημιουργίας πλατφορμών αποβίβασης θα μπορούσε να αποτελέσει ένα τρόπο αντιμετώπισης του δικτύου διακινητών και για τον λόγο αυτό η πρόταση αυτή θα έπρεπε να δεχθεί περαιτέρω επεξεργασία από την Ε.Ε. Η κεντρική ιδέα θα προέβλεπε έπειτα από τη διάσωση, μια διαδικασία διαχωρισμού των παράτυπων μεταναστών από εκείνα τα άτομα που βρίσκονται σε ανάγκη διεθνούς προστασίας, ενώ στη συνέχεια θα προβλέπονταν η

³⁹² Βλ. Woollard, C., (ed.), "Bridges over troubled water? An agreement on disembarkation", *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, 31 August 2018.

³⁹³ Βλ. Gleeson, M., and Chadwick, R., "Research Brief: European Responses to Forced Migration: 2015-June 2018", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*.

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ Βλ. Woollard, C., (ed.), "Asylum in Europe: Where do we go now?", *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, 8 May 2018.

δημιουργία νόμιμων οδών για επανεγκατάσταση στην Ε.Ε και οικογενειακή επανένωση σε όσους είχαν το προβλεπόμενο προφίλ³⁹⁶.

Η έμφαση που δόθηκε στην ασφάλεια των ευρωπαϊκών συνόρων έπειτα από την έξαρση της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης και την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση, ακολουθείται από αναποφασιστικότητα αναφορικά με τη μορφή που πρέπει να έχει το νέο ΚΕΣΑ, καθώς και από εναλλακτικές προτάσεις από τις οποίες γεννιούνται εύλογα ερωτήματα στα οποία πρέπει να δοθούν συγκεκριμένες απαντήσεις. Ενδεικτικά, πρέπει να απαντηθούν ερωτήματα σχετικά με το ποια θα είναι η χρησιμότητα αυτών των εναλλακτικών, πως θα διοικούνται, αν θα πρόκειται να είναι ανοιχτού ή κλειστού τύπου δομές, ποιες διαδικασίες θα λαμβάνουν χώρα εκεί και από ποιους και που ακριβώς θα δημιουργηθούν, σε ευρωπαϊκό έδαφος ή στη Βόρεια Αφρική όπως προτείνεται από διάφορα κράτη μέλη ή από ποιους θα γίνεται ο έλεγχος και ο διαχωρισμός των προσώπων;

Ιδιαίτερα το ζήτημα της έδρας των πλατφορμών (ή σημείων) αυτών είναι αρκετά ασαφές, με τα κράτη μέλη να μη δείχνουν διατεθειμένα να φιλοξενήσουν στο έδαφος τους τέτοιες πλατφόρμες, ενώ και η Αφρικανική Ένωση χαρακτήρισε την ιδέα δημιουργίας κέντρων «διαλογής» ως μια προσπάθεια δημιουργίας de facto κέντρων κράτησης μεταναστών στο έδαφος της. Την ίδια στιγμή και η αρμόδια Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (LIBE) δήλωσε απρόθυμη να συναινέσει στην ιδέα δημιουργίας τέτοιων κέντρων, την οποία χαρακτήρισε ακραία³⁹⁷.

Οι όποιες απαντήσεις δοθούν στα παραπάνω ερωτήματα, σε συνάρτηση με το ευρωπαϊκό κεκτημένο όπως αυτό παρουσιάστηκε στην παρούσα ενότητα, θα πιστοποιήσουν αν αυτές οι εναλλακτικές προτάσεις κινούνται προς τη νομιμότητα ή την ανομία και τη συμμόρφωση ή την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων³⁹⁸.

Σε κάθε περίπτωση, η υιοθέτηση ή μη της δέσμης αναθεωρητικών προτάσεων της Επιτροπής αναφορικά με τη μορφή που θα έχει τα προσεχή χρόνια το ΚΕΣΑ, θα

³⁹⁶ Βλ. ECRE, 'European Council: regional disembarkation platforms a key objective', *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, 29 June 2018.

³⁹⁷ Βλ. Woollard, C., (ed.), "European Council: regional disembarkation platforms a key objective", *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, 29 June 2018.

³⁹⁸ Βλ. Woollard, C., (ed.), "CEAS reform: Stranded at the European shores?", *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, 12 October 2018.

προσδιορίζει τη μορφή της αντίδρασης και διαχείρισης από την Ε.Ε του ζητήματος των μεικτών μεταναστευτικών ροών τα προσεχή χρόνια.

Μια ενδεχόμενη νέα κρίση θα βρει εκ νέου απροετοίμαστη την Ε.Ε, η οποία αδυνατεί να αποφασίσει για τη μορφή που θα έχει το νέο ΚΕΣΑ, με αποτέλεσμα προτάσεις όπως η δημιουργία πλατφορμών αποβίβασης, η δημιουργία ελεγχόμενων κέντρων ή ακόμη και η διενέργεια εξωεδαφικών διαδικασιών εκτός Ε.Ε στα πρότυπα του συστήματος που έχει υιοθετήσει η Αυστραλία, θα επανέρχονται στο προσκήνιο και θα προωθούνται ως αξιόπιστες εναλλακτικές προτάσεις. Η Ε.Ε οφείλει να τις έχει ήδη επεξεργαστεί προκειμένου να γνωρίζει αν μπορεί να τις έχει στη φαρέτρα των μέτρων διαχείρισης ή αν αποτελούν *a priori* φανταστικές λύσεις για ένα νομικό σύστημα όπως το ευρωπαϊκό και στην περίπτωση αυτή ποιες ρεαλιστικές προτάσεις αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ θα μπορούσαν να αποδώσουν.

ΜΕΡΟΣ Β΄

Η ΑΥΣΤΡΑΛΙΑΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΜΕΙΚΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΩΝ ΡΟΩΝ

Εισαγωγή

Η Αυστραλία αποτελεί μια χώρα η οποία έχει μακρόχρονη ιστορία στη μετανάστευση καθώς και σε ζητήματα υποδοχής προσφύγων. Στο πλαίσιο αυτό έχει αναπτύξει σειρά από μηχανισμούς και εργαλεία με σκοπό να συνδυάσει τόσο την προστασία των ατόμων που βρίσκονται σε ανάγκη, όσο και τα οφέλη για την ίδια από τα άτομα αυτά αναφορικά με την διασφάλιση της σταθερότητας και της ευημερίας της³⁹⁹.

Με το πέρασμα των χρόνων ωστόσο καταγράφεται μια μεταστροφή της προσέγγισης της χώρας στο κομμάτι που αφορά τη διαχείριση των ατόμων που καταφθάνουν μέσα σε βάρκες –*boat people*– σε αναζήτηση διεθνούς προστασίας. Η μεταστροφή αυτή στην ουσία μεταφράζεται σε σκλήρυνση της πολιτικής της χώρας προς τα άτομα αυτά, κατά παρέκκλιση από τα οριζόμενα στις διεθνείς συνθήκες που δεσμεύουν τη χώρα, με αποτέλεσμα να δέχεται έντονη διεθνή κριτική⁴⁰⁰.

Συγκεκριμένα, θα μπορούσαμε να πούμε πως εδώ και περισσότερο από 50 χρόνια όλες οι κυβερνήσεις της Αυστραλίας άρχισαν να εισάγουν σταδιακά σειρά μέτρων με σκοπό τον περιορισμό των αφίξεων αιτούντων διεθνή προστασία.

Το αξιοσημείωτο στην πολιτική διαχείρισης των μεικτών ροών της χώρας είναι ότι ενώ η ίδια παρουσιάζεται αρκετά γενναιόδωρη στην ανάπτυξη πολιτικών νόμιμης επανεγκατάστασης αναλογικά με τον πληθυσμό της, την ίδια στιγμή έχει έναν αρκετά σκληρό περιοριστικό και τιμωρητικό χαρακτήρα στην αντιμετώπιση όσων ατόμων έρχονται στη χώρα χωρίς νομιμοποιητικά μέσα⁴⁰¹.

Η Αυστραλία αποτελεί την πρωτοπόρο χώρα στη συστηματική χρήση εξωεδαφικών διαδικασιών σε τρίτες χώρες και πιο συγκεκριμένα στο Ναόουρου και

³⁹⁹ Βλ. Wnukowski, D., “Australia’s Asylum and Migration Policy: Lessons to apply to the European Refugee Crisis”, *The Polish Institute of International Affairs*, No. I (142), 2016.

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ Βλ. McKay, ‘Detention, alternatives to detention, and deportation. A return to the ‘Pacific Solution’’, *Forced Migration Review (FMR)* 44, September 2013.

στην Παπούα Νέα Γουινέα που συνεπάγεται παραβίαση των διατάξεων του διεθνούς δικαίου.

Αιτούντες διεθνή προστασία οι οποίοι έχουν προσπαθήσει να βρεθούν στο έδαφος της χώρας χωρίς τους τρόπους που έχει επιδείξει η Αυστραλία, έχουν καταλήξει να αναμένουν σε προσφυγικά κέντρα για χρόνια χωρίς δυνατότητα πρόσβασης στην επίσημη διαδικασία, καθώς επίσης χωρίς τη δυνατότητα νόμιμης επανεγκατάστασης σε αυτή.

Η επίσημη αντιμετώπιση των ατόμων αυτών, η οποία αποτυπώνεται και στα μέσα ενημέρωσης της χώρας, τους συνδέει με ενέργειες εκτός νόμου όπως η παράνομη διακίνηση και το εμπόριο ανθρώπων και τους χαρακτηρίζει ως παράνομους και άτομα τα οποία παρακάμπτουν τις διαδικασίες που έχει ορίσει το κράτος⁴⁰².

Η χώρα αντί να είναι σε θέση να δώσει απαντήσεις σχετικά με τον διεθνή προβληματισμό για την πολιτική που ακολουθεί, η οποία εμπεριέχει ανησυχίες για επαναπροωθήσεις, βίαιους επαναπατρισμούς ή επανεγκαταστάσεις, έχει ενδυναμώσει την ήδη στενή συνεργασία της με τις τρίτες αυτές χώρες⁴⁰³.

Η εν λόγω προσέγγιση της Αυστραλίας ομοιάζει μερικώς με εκείνη των ΗΠΑ η οποία ανέπτυξε την πολιτική μεταφοράς των αιτούντων διεθνή προστασία από την Αϊτή και την Κούβα στον κόλπο του Γκουαντανάμο στην Κούβα. Εκεί ο Γενικός Γραμματέας Εθνικής Ασφάλειας έχει την εξουσία να συλλάβει, να κρατήσει και να εξετάσει κάθε τρίτο υπήκοο ο οποίος έχει αναχαιτιστεί εν πλω στην περιοχή της Καραϊβικής και εφόσον αναγνωριστεί ως πρόσφυγας θα ακολουθήσει μεταφορά του σε τρίτο κράτος, έπειτα από άγνωστου διαστήματος κράτηση.

⁴⁰² Βλ. *Ibid*.

⁴⁰³ Βλ. McAdam, J., 'Extraterritorial processing in Europe: Is regional protection the answer, and if not, what is?', *Kaldor Centre for International Refugee Law*, [website], Policy Brief 1, 1-6, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/policy-brief-1-extraterritorial-processing-europe-regional-protection-answer-and-if-not> (πρόσβαση 17 Σεπτεμβρίου 2023).

Κεφάλαιο Α'

Η ιστορική πορεία διαμόρφωσης της Αυστραλιανής πολιτικής

Εισαγωγή

Η Αυστραλία καταγράφει μακρά παράδοση στο ζήτημα της παροχής προστασίας και φιλοξενίας σε εκτοπισθέντες πληθυσμούς και αιτούντες διεθνή προστασία ήδη από τα τέλη του β' Παγκοσμίου Πολέμου.

Η χώρα θεωρείται πρωτοπόρος στον τομέα προστασίας των προσφύγων καθώς ήταν από τις πρώτες χώρες παγκοσμίως που επικύρωσαν τη Σύμβαση της Γενεύης και το Πρωτόκολλο για το καθεστώς των Προσφύγων. Το υποστηρικτικό πρόσωπο της χώρας άρχισε σταδιακά να ξεθωριάζει στην πορεία του χρόνου και όσο οι αριθμοί των αιτούντων άρχιζαν να αυξάνονται.

Η σκλήρυνση της πολιτικής της Αυστραλίας άρχισε σταδιακά ήδη από τη δεκαετία του 1990 καθώς οι αυξημένοι πληθυσμοί άρχισαν να αποτελούν «απειλή» για τη συντηρητική κοινωνία της χώρας⁴⁰⁴. Οι πολιτικές ηγεσίες που εναλλάσσονταν άλλοτε σκλήρηναν περαιτέρω και άλλοτε ελάφρηναν τη στάση τους απέναντι σε όσους παράτυπα επεδίωκαν να φτάσουν στη χώρα σε αναζήτηση διεθνούς προστασίας, ανάλογα με την απήχρησή που είχε το ζήτημα της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών προς το ακροατήριο της χώρας.

Α. 1. Η εισαγωγή πολιτικών μετανάστευσης μετά το τέλος του β' Παγκοσμίου Πολέμου

Η ανάπτυξη σχετικών πολιτικών από την Αυστραλία αναφορικά με την υποδοχή μεταναστών μεγάλης κλίμακας ξεκινά αρκετά πίσω, μετά το τέλος του β' Παγκοσμίου Πολέμου. Η χώρα υποδέχονταν στο έδαφος της εκατοντάδες εκτοπισμένα άτομα από

⁴⁰⁴ Είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον να λάβει κανείς υπόψη του πως πέρα από τον ντόπιο πληθυσμό, τους Αβορίγινες, η Αυστραλία άρχισε να χρησιμοποιείται από το 1788 από την Μεγάλη Βρετανία ως «ποινική αποικία». Αυτό είχε ως συνέπεια οι νεότεροι άποικοι της να αποτελούνται από κατάδικους, κακοποιούς και γενικότερα άτομα με βεβαρυσμένο ποινικό μητρώο από τη Βρετανία.

την Ευρώπη, δίνοντας με τον τρόπο αυτό απάντηση τόσο στη μεγάλη ανθρωπιστική κρίση, όσο και στις ανάγκες της οικονομίας της σε εργατικό δυναμικό⁴⁰⁵.

Προκειμένου να διαχειριστεί τη νέα αυτή συνθήκη, η Αυστραλία θέσπισε το Υπουργείο Μετανάστευσης το 1945, ενώ την περίοδο 1947-1954 η δράση της σε ότι αφορά την υποδοχή πλοίων με εκτοπισμένα άτομα από την Ευρώπη κρίνεται ιδιαίτερα ενεργή καθώς περισσότερα από 170.000 άτομα φιλοξενήθηκαν στο έδαφος της⁴⁰⁶.

A. 2. Η προσχώρηση στη Σύμβαση της Γενεύης και η περίοδος 1970 – 2000

Η προσέγγιση της χώρας στο προσφυγικό ζήτημα επιβεβαιώθηκε με την προσχώρηση της Αυστραλίας στη Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων ως η έκτη χώρα που επικύρωσε τη συμφωνία, στη συνέχεια αποτέλεσε ιδρυτικό μέλος της Εκτελεστικής Επιτροπής της UNHCR, ενώ το 1973 προσχώρησε στο Πρωτόκολλο του 1967 σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων⁴⁰⁷.

Τα ανωτέρω είχαν ως αποτέλεσμα ο έως το 1970 ομογενής πληθυσμός της χώρας, ο οποίος κατά βάση αποτελούνταν από αγγλοσάξονες και ευρωπαίους να αναμειχθεί με μιας μεγάλης κλίμακας προσφυγικό πληθυσμό προερχόμενο από τον εμφύλιο πόλεμο στον Λίβανο το 1970 και τον πόλεμο στο Βιετνάμ την επόμενη πενταετία, οι οποίοι προκάλεσαν μεγάλης κλίμακας προσφυγικές αφίξεις στη χώρα για τα μέχρι τότε δεδομένα⁴⁰⁸.

Οι αφίξεις αυτές σημειώθηκαν σε τρία κύματα, με το πρώτο να καταγράφεται το 1976 όταν μία βάρκα κατέφθασε στο Darwin τον Απρίλιο εκείνου του έτους μεταφέροντας πέντε άτομα, ενώ την επόμενη πενταετία σημειώθηκαν περισσότερες από 2.000 αφίξεις⁴⁰⁹.

⁴⁰⁵ Βλ. McAdam J., 'Australia and Asylum Seekers', *International Journal of Refugee Law*, Vol.25, No.3, 2013, pp.435-448.

⁴⁰⁶ Βλ. Wnukowski, D., "Australia's Asylum and Migration Policy: Lessons to apply to the European Refugee Crisis".

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ Βλ. Meotti, G., "Australia" A Model for Curbing Immigration", *Gatestone Institute. International Policy Council*, [website].

⁴⁰⁹ Βλ. Phillips, J., and Spinks, H., 'Boat arrivals in Australia since 1976', *Department of Parliamentary Services, Parliamentary Library Research Paper*, 2013.

Μάλιστα, εκείνος ο αριθμός που κατέφθασε το 1976 στην Αυστραλία με βάρκα και αιτήθηκε διεθνή προστασία αποτέλεσε την αφορμή για την έναρξη χρήσης του όρου ‘boat people’ και σηματοδότησε τον τρόπο με τον οποίο η χώρα θα αντιμετώπιζε τα άτομα αυτά που καταφθάνουν εκεί χωρίς προηγούμενη εξουσιοδότηση⁴¹⁰.

Παρότι αρχικά οι χαμηλές αυτές αφίξεις δεν ανησύχησαν την κοινή γνώμη της χώρας, δεν συνέβη ωστόσο το ίδιο και στη συνέχεια όταν ο αριθμός των αφίξεων αυξήθηκε αρκετά. Ως απάντηση στο αναδυόμενο αυτό ζήτημα η Αυστραλία εισήγαγε την πολιτική της επανεγκατάστασης ατόμων απευθείας από προσφυγικά κέντρα της Νότιας Ασίας, γεγονός που έφερε ως αποτέλεσμα τη μείωση των αφίξεων μέσω βαρκών⁴¹¹.

Οι επονομαζόμενοι ‘boat people’ συνέχισαν τις αφίξεις τους στην Αυστραλία και στις αρχές του 1980 όταν χιλιάδες ινδοκινέζοι έφτασαν μέσω θαλάσσης προερχόμενοι κυρίως από το Βιετνάμ και την Καμπότζη⁴¹².

Στη δεκαετία του 1990 ινδοκινέζοι διακινητές δραστηριοποιούνταν με σκοπό τη διευκόλυνση των αφίξεων των ‘boat people’ από την κεντρική Ασία στη Μέση Ανατολή. Τα στατιστικά στοιχεία που υπάρχουν για την εποχή κάνουν αναφορά για σχεδόν 260 αφίξεις βαρκών στην Αυστραλία μέσω των οποίων κατέφθασαν περίπου 13.000 άτομα⁴¹³.

Η χώρα μπροστά στο αναδυόμενο φαινόμενο σκλήρυνε εκ νέου τη στάση της εισάγοντας την υποχρεωτική κράτηση σε απομονωμένα μέρη της χώρας για όσους έφταναν παράτυπα στη χώρα, με εξαιρετικά περιορισμένη πρόσβαση σε νομική βοήθεια. Ως αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας οι περισσότεροι αιτούντες διεθνή προστασία δεν εγκαταστάθηκαν ποτέ στη χώρα παρά επαναπατρίστηκαν μετά από μια μακρά περίοδο κράτησης.

⁴¹⁰ Βλ. Huynh, N., and Nguyen, C., ‘Memory in the Aftermath of war: Australian responses to the Vietnamese refugee crisis of 1975’, *Canadian Journal of Law and Society*, 2015, Vol. 30, No. 2, pp. 183-201.

⁴¹¹ Βλ. Betts, K., ‘Boat people and public opinion in Australia’, *People and place*, Vol. 9, No. 4, 2001.

⁴¹² Βλ. Department of Immigration and Multicultural Affairs (DIMA), *Immigration: federation to century’s end 1901–2000*, DIMA, Canberra, 2001.

⁴¹³ Βλ. Afeef, K. F. ‘The Politics of Extraterritorial Processing: Offshore Asylum Policies in Europe and the Pacific’.

Οι συνεχείς κρίσεις ωστόσο στη Μέση Ανατολή αύξησαν περαιτέρω τον αριθμό των αφίξεων στην Αυστραλία και μαζί με αυτόν την ανασφάλεια της κοινής γνώμης με την κυβέρνηση να επιλέγει και πάλι την πολιτική των κρατήσεων ως απάντηση. Από τις κυβερνητικές δηλώσεις προέκυπτε πως οι αιτούντες διεθνή προστασία είναι παράνομοι μετανάστες οι οποίοι συνιστούν απειλή για την εθνική κυριαρχία της χώρας και οι οποίοι κλέβουν τις θέσεις άλλων ευάλωτων ατόμων, οι οποίοι ακολουθούν τις νόμιμες και υποδεικνυόμενες οδούς από την Αυστραλία, παρά το γεγονός ότι από την εξέταση των αιτημάτων προέκυπτε πως σχεδόν το 90% αυτών αναγνωρίζονταν ως πρόσφυγες⁴¹⁴.

A. 3. Η περίοδος από το 2000 και εξής

A. 3. (α) Το κομβικό περιστατικό με το πλοίο Tampa.

Το 2001 το φορτηγό πλοίο Tampa διέσωσε σχεδόν 450 αιτούντες διεθνή προστασία από ένα ψαράδικο πλοίο της Ινδονησίας το οποίο βυθίζονταν.

Το περιστατικό αυτό συνέπεσε χρονικά με την τρομοκρατική ενέργεια στις ΗΠΑ, γεγονός το οποίο ενίσχυσε ακόμη περισσότερο το αίσθημα καχυποψίας και φόβου της κοινής γνώμης σχετικά με τις αφίξεις ατόμων στο έδαφος της εκτός νόμιμης διαδικασίας.

Η ίδια η κυβέρνηση είχε σαφή θέση στο ζήτημα θεωρώντας πως ένα άτομο το οποίο δικαιούται να θεωρηθεί αιτών διεθνή προστασία, είναι εκείνο το άτομο το οποίο περιμένει στο camp τη σειρά του προκειμένου να ακολουθήσει τη διαδικασία που έχει υποδειχθεί. Η πίστη της κυβέρνησης στην πολιτική αυτή επιβεβαιώθηκε και από τα σχετικά μέτρα που έλαβε προκειμένου κατά πρώτον να περιορίσει τις αφίξεις όσων επιχειρούσαν να φτάσουν με βάρκες και κατά δεύτερον για να περιορίσει όσο το δυνατόν περισσότερο τα δικαιώματα όσων κατάφεραν τελικώς να φτάσουν⁴¹⁵.

Τα μέτρα αυτά επεδίωκαν να αποτρέψουν τα άτομα από το να επιχειρήσουν να ταξιδέψουν παράτυπα και περιλάμβαναν ένα σύστημα χορήγησης visa

⁴¹⁴ Βλ. McKay, 'Detention, alternatives to detention, and deportation. A return to the 'Pacific Solution''.

⁴¹⁵ Βλ. Phillips, J and Millbank, A., "Protecting Australia's Borders", *Department of the Parliamentary Library, Information, Analysis and advice for the Parliament, Research Note*, No.22, 24 November 2003.

προσωρινής προστασίας, τη σύσταση της εξωεδαφικής διαδικασίας καθώς και αλλαγές στη ζώνη μετανάστευσης.

Αναφορικά με το σύστημα χορήγησης προσωρινής visa θα λέγαμε πως συνεπάγονταν αδυναμία ενός αιτούντα να εργαστεί, να έχει πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας και εκπαίδευσης ή σε οικογενειακή επανένωση.

Οι αλλαγές στη μεταναστευτική ζώνη εξαιρούσαν τα νησιά του βόρειου τμήματος της χώρας στα οποία κατέφθαναν οι περισσότερες βάρκες, ενώ σχετικά με τη σύσταση της εξωεδαφικής διαδικασίας, η χώρα αποφάσισε πως όσοι αιτούντες διεθνή προστασία κατέφθαναν εκεί χωρίς εξουσιοδότηση, θα μεταφέρονταν και θα κρατούνταν σε ειδικά κέντρα συνεργαζόμενων χωρών και συγκεκριμένα στο Ναούρου και στην Παπούα Νέα Γουινέα⁴¹⁶.

Η διαδικασία αυτή εκτός αυστραλιανού εδάφους έγινε ευρύτερο γνωστή παγκοσμίως ως 'Pacific Solution' και ως σκοπό της είχε να διασφαλίσει πως όσα άτομα δεν ακολουθούσαν την οργανωμένη μέθοδο που υποδείκνυε η χώρα προκειμένου να φτάσουν σε αυτή, δεν θα απολάμβαναν ίσα δικαιώματα με όσους το έπρατταν, δημιουργώντας έτσι αιτούντες διεθνή προστασία δύο κατηγοριών.

Η εν λόγω πολιτική εκ του αποτελέσματος αποδείχθηκε αποτελεσματική, καθώς στα επόμενα χρόνια μόλις 18 βάρκες με σχεδόν 180 αιτούντες έφτασαν στην Αυστραλία, σε σχέση με τις 180 βάρκες και τους 12.000 αιτούντες που είχαν φτάσει το διάστημα 1999-2001⁴¹⁷.

A. 3. (β) Η μεταστροφή της πολιτικής της χώρας την περίοδο 2007-2013.

Το 2007 η νεοεκλεγείσα κυβέρνηση των Εργατικών προχώρησε σε ριζική αλλαγή της πολιτικής της με κατάργηση του συστήματος προσωρινής προστασίας με κλείσιμο των κέντρων κράτησης στα δύο συνεργαζόμενα κράτη μη υποστηρίζοντας πλέον την προηγούμενη πολιτική η οποία είχε δεχθεί αρκετή εγχώρια και διεθνή κριτική, τερματίζοντας ουσιαστικά τη 'Pacific Solution'.

⁴¹⁶ Βλ. Human Rights and Equal Opportunity Commission (HREOC), *Those who've come across the seas: Detention of unauthorised arrivals*, Commonwealth of Australia, May 1998.

⁴¹⁷ Βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global trends 2011*, 18 June 2012.

Παρόλα αυτά, η εξωεδαφική διαδικασία δεν καταργήθηκε εξολοκλήρου παρά διατηρήθηκε στο κέντρο κράτησης στο νησί των Χριστουγέννων. Η αλλαγή της πολιτικής αυτής ωστόσο όπως πολλοί ανέμεναν, αύξησε τον αριθμό των ατόμων που έφταναν με βάρκες σε τέτοιο βαθμό που οι εγκαταστάσεις στο νησί των Χριστουγέννων δεν επαρκούσαν. Την ίδια στιγμή οι μαζικές αυτές ροές αύξησαν τις διαμαρτυρίες στο εσωτερικό της χώρας για ανοχή της κυβέρνησης και αύξηση των κινδύνων για την ασφάλεια της χώρας.

Ενώπιον αυτού του κλίματος, η κυβέρνηση ωθήθηκε το 2010 να συζητά και πάλι για νέους τρόπους περιορισμού των αφίξεων. Η λύση η οποία προωθήθηκε τότε ως η πλέον κατάλληλη ήταν εκείνη της δημιουργίας ενός περιφερειακού κέντρου επεξεργασίας των αιτημάτων στοχεύοντας με τον τρόπο αυτό στην καταστροφή της πολιτικής των διακινητών. Οι αιτούντες θα κρατούνταν σε ένα κέντρο τρίτης χώρας όπου το αίτημα τους θα επεξεργάζονταν, κάτι που ουσιαστικά ισοδυναμούσε με επιστροφή στην προηγούμενη πολιτική της ‘Pacific Solution’.

Στα μέσα περίπου του 2012 μια Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων οριζόμενη από την κυβέρνηση της χώρας προχώρησε σε συστάσεις προς την κυβέρνηση της χώρας προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κατάσταση. Στις προτάσεις της περιλαμβάνονταν αύξηση του αριθμού των ατόμων που η χώρα θα υποδέχονταν μέσω της διαδικασίας επανεγκατάστασης, αναθεώρηση της διαδικασίας εξέτασης των αιτημάτων ασύλου, νομιμοποίηση της μεταφοράς ατόμων σε άλλο κράτος, στέρηση προνομίων σε όσους επέλεγαν άλλες οδούς από τις υποδεικνυόμενες καθώς και επαναλειτουργία των κέντρων σε Ναούρου και Παπούα Νέα Γουινέα (Μανούς)⁴¹⁸.

Οι εν λόγω συστάσεις έγιναν δεκτές και τέθηκαν σε εφαρμογή. Ακολούθως, οι ομοσπονδιακές εκλογές του 2013 επιβεβαίωσαν πως και τα δύο βασικά πολιτικά κόμματα επιθυμούσαν τη σκλήρυνση της πολιτικής με τιμωρία όσων έφταναν με βάρκες.

Η νέα συντηρητική κυβέρνηση επανεισήγαγε τη ‘Pacific Solution’ της κυβέρνησης Howard, επεδίωξε την εμπλοκή του πολεμικού ναυτικού της χώρας στις επιστροφές των βαρκών οι οποίες μετέφεραν αιτούντες διεθνή προστασία πίσω στην

⁴¹⁸ Βλ. Robertson, J., “Children taken off Manus Island”, *Sidney Morning Herald*, 20 June 2013, <https://www.smh.com.au/politics/federal/children-taken-off-manus-island-20130620-2olze.html>, (πρόσβαση 8 Ιουνίου 2023).

Ινδονησία, ενώ μάλιστα για όσους έφταναν μετά τον Ιούλιο του 2013 δεν υφίσταντο πλέον η δυνατότητα μόνιμης επανεγκατάστασης στην Αυστραλία. Οποιοσδήποτε αιτών κατέφθανε πλέον, μεταφέρονταν σε κέντρα κράτησης στην Παπούα Νέα Γουινέα και στο Ναούρου, ενώ εκεί πλέον γίνονταν εκτίμηση της κατάστασης της υγείας του καθώς επίσης ελέγχονταν ζητήματα ασφάλειας. Στις περιπτώσεις όπου κάποιος αιτών αναγνωριζόταν ως πρόσφυγας υπήρχαν οι επιλογές της μόνιμης παραμονής εκεί ή της επανεγκατάστασης σε τρίτη χώρα, εκτός της Αυστραλίας⁴¹⁹.

Η σκλήρυνση της πολιτικής από την κυβέρνηση Abbott μεταξύ άλλων αποτυπώθηκε ακόμη και στη μετονομασία του αρμόδιου Υπουργείου από Υπουργείο Μετανάστευσης και Ιθαγένειας σε Υπουργείο Ιθαγένειας και Προστασίας Συνόρων. Η στρατιωτικοποίηση της διαδικασίας από την Αυστραλία πραγματοποιήθηκε στη βάση ότι η χώρα βρίσκονταν σε μια πρωτοφανή κρίση προστασίας των συνόρων η οποία ισοδυναμούσε με μια εθνική έκτακτη ανάγκη.

Παράλληλα με την περαιτέρω επέκταση της εξωεδαφικής διαδικασίας και την αναζήτηση και άλλων κρατών για επανεγκατάσταση όσων αναγνωριζόταν ως πρόσφυγες, η Αυστραλία επανεισήγαγε τον αποτρεπτικό παράγοντα της visa προσωρινής προστασίας, γεγονός το οποίο συνεπάγονταν ότι όσοι πρόσφυγες έφταναν με βάρκες στη χώρα δεν θα είχαν ποτέ τη δυνατότητα να εγκατασταθούν μόνιμα εκεί ή να φέρουν την οικογένειά τους στα πλαίσια οικογενειακής επανένωσης. Αντίθετα, το καθεστώς τους θα υποβάλλονταν σε επανεξέταση ανά τακτά διαστήματα δίνοντας στο χαρακτήρα της έννοιας της προσωρινής προστασίας μια διαφορετική διάσταση από αυτή που έχει διεθνώς⁴²⁰.

Δεν τίθεται αμφιβολία αναφορικά με τις δραματικές επιπτώσεις που είχε στους πρόσφυγες το καθεστώς αυτό με το οποίο καλούνταν πλέον να ζήσουν. Ο προσωρινός χαρακτήρας τους καταδίκαζε σε μια limbo κατάσταση μιας και δεν είχαν τη δυνατότητα να εγκατασταθούν μόνιμα και να αποκτήσουν μια νέα ζωή, ενώ σε καμία περίπτωση δεν μπορούσαν ούτε να επιστρέψουν στη χώρα όπου βίωναν τη δίωξη⁴²¹.

⁴¹⁹ Βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global trends 2011*.

⁴²⁰ Βλ. McAdam J., 'Australia and Asylum Seekers', *International Journal of Refugee Law*, Vol.25, No.3, 2013, pp.435-448.

⁴²¹ *Ibid.*

Επιπρόσθετα, στις πρακτικές της νέας πολιτικής της Αυστραλίας περιλαμβάνονταν η επιστροφή βαρκών στις περιπτώσεις όπου αυτό μπορούσε να επιτευχθεί με ασφάλεια, με ορισμένα τρίτα κράτη να διαμαρτύρονται στην Αυστραλία για την απόφαση της αυτή, όπως η Ινδονησία⁴²², ενώ σε κάθε περίπτωση η ενέργεια αυτή παρότι λαμβάνει χώρα σε θαλάσσιο χώρο στον οποίο έχει δικαιοδοσία, έρχεται σε ρήξη με τη διεθνή της υποχρέωση να αποφεύγει πράξεις επαναπροώθησης.

Επιπλέον, η κυβέρνηση προχώρησε σε απειλή αφαίρεσης του δικαιώματος άσκησης προσφυγής Refugee Review Tribunal (RRT), καθότι καταγράφονταν υψηλοί αριθμοί αναθεωρημένων αποφάσεων σε σχέση με τις αρχικά απορριπτικές αποφάσεις των κρατικών αξιωματούχων. Μια τέτοια απόφαση θα ήταν καταδικαστική για τα δικαιώματα των αιτούντων διεθνή προστασία και αναμφίβολα εκτός του πνεύματος της Σύμβασης της Γενεύης⁴²³.

Τα μέτρα της πολιτικής έφεραν αποτελέσματα και οι αφίξεις μειώθηκαν μέσα στην επόμενη διετία κάνοντας την πρωθυπουργό Abbott να μιλήσει για μεγάλη επιτυχία και αποτροπή ανθρώπων από το να κινδυνεύσουν τη θάλασσα.

A. 3. (γ) Οι τελευταίες εξελίξεις από το 2013 έως και σήμερα.

Οι πολιτική του Abbott συνεχίστηκε από τον Turnbull⁴²⁴ καθώς και τον μετέπειτα πρωθυπουργό Morrison.

Το 2016 επί πρωθυπουργίας Turnbull ανακοινώθηκε μια συμφωνία επανεγκατάστασης με τις ΗΠΑ του Barack Obama προκειμένου οι τελευταίες να υποδεχτούν 1.250 πρόσφυγες από τα δύο συνεργαζόμενα νησιά Manus και Nauru

⁴²² Βλ. ABC News, 'Indonesian MP Tantowi Yahya says Coalition's asylum seeker policy threatens to damage relations', *ABC News* (online), 19 September 2013, <https://www.abc.net.au/news/2013-09-19/indonesian-mp-says-turn-back-the-boats-policy-is-offensive-and-/4966934?nw=0> (πρόσβαση 1 Μαΐου 2023).

⁴²³ Βλ. Archbold, L.J., "Offshore processing of Asylum Seekers-Is Australia complying with its international obligations?", *QUT Law Review*, vol. 15 Issue 1, 2015, pp 137-158 καθώς και UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), '*UNHCR criticises Australia for turning boat people away*' 11 November 2003.

⁴²⁴ Βλ. Conifer, D., "Manus Island, Nauru refugees to be banned from entering Australia, Malcolm Turnbull says", *The ABC News*, 30 October 2016, <http://www.abc.net.au/news/2016-10-30/manus-nauru-refugees-asylum-seekers-to-be-banned-turnbull-says/7978228>, (πρόσβαση 8 Ιουνίου 2023).

και την πρώτη σε αντάλλαγμα να υποδέχεται πρόσφυγες προερχόμενους από την κεντρική Αμερική.

Η άνοδος ωστόσο στην εξουσία του Donald Trump παραλίγο να ακυρώσει τη συμφωνία την οποία ο τελευταίος είχε χαρακτηρίσει ως ανόητη. Ωστόσο, τηρώντας τα συμφωνηθέντα περισσότεροι από 500 πρόσφυγες έχουν ήδη επωφεληθεί από αυτή.

Το 2017 το κέντρο στο Manus έκλεισε αλλά περίπου 600 πρόσφυγες ακόμη διαμένουν στη μεγαλύτερη πόλη της χώρας, ενώ έναν χρόνο αργότερα έκλεισαν και οι εγκαταστάσεις στο νησί των Χριστουγέννων. Συνολικά την περίοδο των κυβερνήσεων Abbott, Turnbull και Morrison οι αφίξεις μέσω βαρκών περιορίστηκαν στις περίπου 1.200⁴²⁵.

Με την υιοθέτηση του Νόμου Medevac ο οποίος δίνει τη δυνατότητα σε άρρωστους πρόσφυγες οι οποίοι φιλοξενούνται στα εξωεδαφικά κέντρα κράτησης να μεταφερθούν στην Αυστραλία για τη θεραπεία τους, υπό προϋποθέσεις, ο πρωθυπουργός Morrison ανακοίνωσε την επαναλειτουργία των εγκαταστάσεων κράτησης στο νησί των Χριστουγέννων με σκοπό την προφύλαξη από μια ενδεχόμενη μαζική εισροή βαρκών με αιτούντες διεθνή προστασία⁴²⁶.

Το νέο κυβερνητικό αφήγημα είχε να κάνει με τις ενδεδειγμένες πολιτικές που οφείλει να ακολουθήσει η κυβέρνηση προκειμένου να αποθαρρύνει τους διακινητές από το να επιχειρούν παράτολμα ταξίδια με σκοπό το οικονομικό όφελος εκμεταλλευόμενοι την ανθρώπινη δυστυχία.

⁴²⁵ Βλ. Baker, N., 'A history of Australia's offshore detention policy. Asylum seekers, immigration and border protection look set to define Australia's next election', *SBS News*, 20 February 2019, <https://www.sbs.com.au/news/a-history-of-australia-s-offshore-detention-policy> (πρόσβαση 4 Μαΐου 2023).

⁴²⁶ Βλ. Australia: Act No. 62 of 1958, *Migration Act 1958 - Volume 1 [Australia]*, 8 October 1958, available at: <https://www.refworld.org/docid/4e23f3962.html> (πρόσβαση 16 Απριλίου 2023).

Κεφάλαιο Β'

Το αυστραλιανό σύστημα διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών

Εισαγωγή

Το αυστραλιανό σύστημα διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών έχει το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό γνώρισμα της διακριτικής μεταχείρισης εκείνου του πληθυσμού ο οποίος επιλέγει να φτάσει στη χώρα μέσα από νόμιμες οδούς, που η ίδια έχει προσδιορίσει, και εκείνου του πληθυσμού ο οποίος επιλέγει ή αναγκάζεται να επιλέξει παράτυπες μεθόδους.

Για όσους ανήκουν στην πρώτη περίπτωση υφίσταται ένα νομοθετικό πλαίσιο για περισσότερα από 60 χρόνια το οποίο ανανεώνεται και το οποίο περιλαμβάνει συγκεκριμένες διαδικασίες βασιζόμενο στους διεθνώς δεσμευτικούς κανόνες, ενώ για εκείνους που ανήκουν στη δεύτερη έχει δημιουργηθεί ένα ιδιότυπο, ασαφές και πλήρως αμφισβητήσιμο σχήμα διμερών συμφωνιών, που όμοιο του δεν υφίσταται παγκοσμίως και το οποίο προβλέπει μεταφορά της ευθύνης εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας και φιλοξενίας του πληθυσμού αυτού σε τρίτα συνεργαζόμενα κράτη.

Η χώρα πέρα από κάθε αμφιβολία εκμεταλλεύεται τη θέση ισχύος της έναντι των υπολοίπων συνεργαζόμενων κρατών και επιδιώκει την μετάθεση των διεθνών νομικών ευθυνών της σε εκείνα.

Η επικριτική στάση ωστόσο της διεθνούς κοινότητας, η οποία ακολούθησε την αρχική υιοθέτηση της πολιτικής αυτής από την Αυστραλία οδήγησε σε εγκατάλειψη της, η οποία όμως αποδείχθηκε παροδική. Οι πολιτικές συνθήκες στη χώρα έδωσαν έδαφος στην επανενεργοποίηση της πολιτικής αυτής μετά από ένα διάλειμμα λίγων ετών και αφού πρώτα μεταξύ άλλων ξεπεράστηκαν με νομοθετικές παρεμβάσεις τα ζητήματα συνταγματικότητας της πολιτικής τα οποία είχε θέσει το Ανώτατο Δικαστήριο της χώρας.

B. 1. Η πολιτική της Αυστραλίας απέναντι σε όσους επιλέγουν τις νόμιμες οδούς

Το ισχύον σύστημα μετανάστευσης της Αυστραλίας, το οποίο βρίσκεται υπό την εποπτεία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Προστασίας Συνόρων, χαρακτηρίζεται ως ιδιαίτερα περίπλοκο και διευρυμένο περιλαμβάνοντας ποικίλα προγράμματα, εμπλεκόμενους φορείς, περιφερειακές αρχές και μη κρατικούς δρώντες.

Εξετάζοντας κανείς το σύστημα θα παρατηρούσε πως αυτό διαχωρίζεται σε δύο επιμέρους πυλώνες, το Πρόγραμμα Μετανάστευσης και το Προσφυγικό και Ανθρωπιστικό Πρόγραμμα.

Αναφορικά με το Πρόγραμμα Μετανάστευσης θα λέγαμε πως σε απόλυτους αριθμούς καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος των νέων αφίξεων στη χώρα. Σκοπός του είναι η προσέλκυση εξειδικευμένου προσωπικού με σκοπό την ενδυνάμωση της οικονομίας της χώρας. Ενδεικτικά θα μπορούσε να αναφερθεί πως μόλις τη διετία 2013-2014 από τη χώρα χορηγήθηκαν 190.000 visa στα πλαίσια του προγράμματος αυτού, εκ των οποίων τα 2/3 αφορούσαν την προσέλκυση νέων επαγγελματιών και το υπόλοιπο προοριζόνταν για οικογενειακές επανενώσεις.

Ο δεύτερος πυλώνας αφορά το Προσφυγικό και Ανθρωπιστικό Πρόγραμμα και συγκεκριμένα αναφέρεται στη διαχείριση των μεικτών ροών και την υποδοχή των προσφύγων. Η Αυστραλία με βάση τα αριθμητικά στοιχεία φαίνεται πως συνδράμει αποφασιστικά στις διεθνείς προσπάθειες διαχείρισης των προσφύγων και των ανθρωπιστικών κρίσεων με τρόπο συντεταγμένο⁴²⁷.

Το εν λόγω πρόγραμμα συνίσταται σε δύο επιμέρους στοιχεία, τις εξωεδαφικές δράσεις και τις δράσεις εντός του εδάφους της Αυστραλίας.

⁴²⁷ Βλ. UNSW, 'Australia's refugee policy: An overview', *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], April 2019, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/australias-refugee-policy-overview> (πρόσβαση 1 Μαΐου 2023).

B. 1. (α) Το Προσφυγικό και Ανθρωπιστικό Πρόγραμμα της Αυστραλίας.

i) Οι πολιτικές της χώρας για την προστασία των προσφύγων εκτός του εδάφους της.

Το πρώτο συστατικό το οποίο αφορά τις εξωεδαφικές δράσεις έχει ως σκοπό του την επανεγκατάσταση στην Αυστραλία προσφύγων και γενικότερα ανθρώπων που βρίσκονται αντιμέτωποι με σοβαρή ανθρωπιστική κρίση. Ως πρόσφυγες νοούνται όσοι βιώνουν διώξεις και πληρούν τις προϋποθέσεις που ορίζει η Σύμβαση της Γενεύης και η χώρα σε στενή συνεργασία με τη UNHCR και με παρουσία αξιωματούχων της σε διάφορα camps ανά τον κόσμο, προσφέρεται προκειμένου να επανεγκαταστήσει άτομα από τα κέντρα αυτά στο έδαφος της. Η συμμετοχή της είναι τόσο μεγάλη ώστε μαζί με τις ΗΠΑ και τον Καναδά βρίσκεται στις πρώτες θέσεις παγκοσμίως σε ότι αφορά τις προσφερόμενες θέσεις⁴²⁸.

Ωστόσο, δικαιούχοι δεν θεωρούνται μόνο όσοι πληρούν τις προϋποθέσεις που ορίζει η Σύμβαση αλλά και άτομα τα οποία βιώνουν σοβαρές διακρίσεις ή παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους, διαμένοντας εκτός του εδάφους τους. Τα άτομα αυτά είναι δικαιούχοι ένταξης σε Ειδικό Ανθρωπιστικό Πρόγραμμα (SHP), στο οποίο ωστόσο δεν μπορούν να ενταχθούν οικονομικοί μετανάστες ή άλλα άτομα που εγκατέλειψαν τη χώρα τους για λόγους επαγγελματικούς και τα οποία εντάσσονται στο Πρόγραμμα Μετανάστευσης. Με την ολοκλήρωση εξέτασης του αιτήματος τους μάλιστα, οι πρόσφυγες δύνανται να ζήσουν ελεύθερα εντός της τοπικής κοινότητας σύμφωνα με τα πλαίσια των bridging visas, ενώ οι visa προσωρινής προστασίας τους δίνει το δικαίωμα να μείνουν και να εργαστούν στην Αυστραλία για διάστημα από τρία έως πέντε χρόνια⁴²⁹.

⁴²⁸ Βλ. Wnukowski, D., "Australia's Asylum and Migration Policy: Lessons to apply to the European Refugee Crisis", *The Polish Institute of International Affairs*, No. I (142), 2016.

⁴²⁹ *Ibid.*

ii) Οι πολιτικές της Αυστραλίας για την προστασία των προσφύγων εντός του εδάφους της.

Σε ότι αφορά το δεύτερο συστατικό, δηλαδή τις δράσεις εντός του εδάφους της χώρας, αυτές αφορούν τα άτομα τα οποία ήδη βρίσκονται εντός του εδάφους της χώρας και τα οποία πληρούν τις προϋποθέσεις αναγνώρισης στο πρόσωπο τους του καθεστώτος του πρόσφυγα ή εμπίπτουν στις διατάξεις άλλων διεθνών δεσμευτικών συμβάσεων της Αυστραλίας. Για τα εν λόγω άτομα εφόσον πληρούν μια σειρά από κριτήρια όπως υγείας, χαρακτήρα και ασφάλειας υπάρχει πρόβλεψη για τη χορήγηση visa προστασίας.

Το ποσοστό των visa που θα χορηγηθεί στα πλαίσια του Προσφυγικού και Ανθρωπιστικού Προγράμματος αποφασίζεται σε ετήσια βάση από την κυβέρνηση και κρίνεται πάντα σε συνάρτηση με τις δυνατότητες της χώρας όπως η οικονομία της, οι υλικοτεχνικές υποδομές και οι δυνατότητες των τοπικών επαρχιών οι οποίες σηκώνουν μέρος από τις υποχρεώσεις του προγράμματος.

Το πρόγραμμα συνολικά και στα δύο σκέλη του έχει ετήσιο στόχο και τη διετία 2015-2017 διατέθηκαν περίπου 14.000 θέσεις, εκ των οποίων οι 11.000 προορίζονταν για τους πρόσφυγες που επανεγκαθίστονταν εξωεδαφικά από άλλες χώρες και οι υπόλοιπες για εκείνους που μετέβαιναν στη χώρα μέσω της χρήσης visa, με τη τάση να καταγράφεται αυξητική τα επόμενα χρόνια. Παράλληλα με τα νούμερα αυτά, επιπλέον θέσεις δόθηκαν από τη χώρα και για απευθείας μετάβαση προσφύγων από τη Συρία και το Ιράκ.

Όσα από τα άτομα αυτά τα οποία έχουν υποδειχθεί από τη UNHCR, φτάνουν στη χώρα μέσω της χρήσης visa και πληρούν τα κριτήρια του πρόσφυγα, όπως αυτός ορίζεται στον Μεταναστευτικό Νόμο (Migration Act) του 1958 ή της συμπληρωματικής προστασίας όπως αυτή προβλέπεται στο ίδιο κείμενο, δικαιούνται visa προστασίας, η οποία τους επιτρέπει να ζήσουν στην Αυστραλία ως μόνιμοι κάτοικοι.

Παράλληλα με τον τρόπο αυτό, υφίσταται η δυνατότητα ένας πολίτης της Αυστραλίας, ένας νόμιμα διαμένων ή μια οργάνωση, να υποδείξουν κάποιο άτομο το οποίο υφίσταται στη χώρα του διάκριση σε βαθμό που να συνιστά κατάφωρη

παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων του προκειμένου να του χορηγηθεί ειδική visa ανθρωπιστικού προγράμματος⁴³⁰.

B. 2. Η RSD⁴³¹ διαδικασία της Αυστραλίας

B. 2. (α) Το δικαίωμα πρόσβασης στην RSD διαδικασία της Αυστραλίας.

Σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις οι διαδικασίες εξέτασης ενός αιτήματος διεθνούς προστασίας στην Αυστραλία διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, με την πρώτη να αφορά όσους φτάνουν στη χώρα έχοντας στην κατοχή τους νόμιμη visa και εκείνους που επιλέγουν να φτάσουν χωρίς αυτή.

➔ Αναφορικά με την πρώτη κατηγορία θα λέγαμε πως στην πραγματικότητα περιλαμβάνει εκείνα τα άτομα που φτάνουν στη χώρα αεροπορικώς όπως ταξιδιώτες ή σπουδαστές και οι οποίοι είτε βρίσκονταν ήδη σε ανάγκη είτε περιήλθαν μετά την άφιξη τους σε μια κατάσταση στην οποία έχουν ανάγκη να αιτηθούν διεθνή προστασία, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Μεταναστευτικό Νόμο του 1958 (Migration Act). Με ελάχιστες εξαιρέσεις, όλοι οι μη-υπήκοοι της Αυστραλίας οφείλουν να είναι κάτοχοι visa σε ισχύ προκειμένου να θεωρούνται ως νόμιμοι και ως εκ τούτου να μπορούν να καταθέσουν αίτημα διεθνούς προστασίας. Στις περιπτώσεις αυτές τα άτομα αυτά υποβάλλουν το αίτημα τους στο Department of Home Affairs⁴³².

⁴³⁰ Βλ. Zamfir I., "Refugee and asylum policy in Australia. Between resettlement and deterrence", *European Parliamentary Research Service (EPRS)*, [website], 2016, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282016%29593_517 (πρόσβαση 21 Απριλίου 2023).

⁴³¹ RSD: Refugee Status Determination (πρόκειται για τη διαδικασία που ακολουθείται από τους αρμόδιους κρατικούς φορείς – ή τη UNHCR - προκειμένου να καθοριστεί αν ένα άτομο το οποίο ζητά διεθνή προστασία, πληροί τις προϋποθέσεις που ορίζει το διεθνές δίκαιο προκειμένου να αναγνωριστεί στο πρόσωπο του το καθεστώς του πρόσφυγα).

⁴³² Βλ. UNSW, 'Refugee Status Determination in Australia', *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], November 2020, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/refugee-status-determination-australia> (πρόσβαση 26 Ιανουαρίου 2023).

➔ Η δεύτερη κατηγορία αφορά όσους έχουν φτάσει στη χώρα με βάρκες και εκτός υποδεικνυόμενου πλαισίου και ως εκ τούτου αποκλείονται από την κλασική διαδικασία υποβολής αιτήματος διεθνούς προστασίας.

Ως εκ τούτου τα άτομα αυτά αποκλείονται από την αίτηση για απόκτηση visa προστασίας με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ο Υπουργός Μετανάστευσης επιλέγει να παρέμβει. Η διαδικασία αυτή μπορεί να απαιτεί από τους ίδιους μακρόχρονη αναμονή η οποία φτάνει αρκετά έτη, ενώ επιπλέον εφόσον αυτό συμβεί οι αιτούντες υπάγονται στη fast-track διαδικασία με περιορισμένα δικαιώματα άσκησης προσφυγής⁴³³.

B. 2. (β) Τα κριτήρια αναγνώρισης δικαιούχου διεθνούς προστασίας.

Τα κριτήρια προκειμένου να αναγνωριστεί ένας αιτών ως πρόσφυγας και να του χορηγηθεί η αντίστοιχη visa προστασίας περιλαμβάνονται στο Τμήμα 36 του Μεταναστευτικού Νόμου.

Αρχικά ο Νόμος είχε υιοθετήσει τον ορισμό του πρόσφυγα ο οποίος περιλαμβάνονταν στη Σύμβαση της Γενεύης, ωστόσο το 2014 η χώρα προχώρησε σε τροποποίηση του περιεχομένου του όρου και υιοθέτησε έναν ορισμό ο οποίος δύναται να τροποποιηθεί από το Κοινοβούλιο της χώρας.

Ο ισχύων ορισμός αναφέρει ότι ως πρόσφυγας νοείται εκείνο το άτομο το οποίο βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής ή συνήθους διαμονής του και το οποίο δεν είναι σε θέση ή είναι απρόθυμο να επιστρέψει λόγω βάσιμου φόβου δίωξης⁴³⁴.

Πέρα από τη δυνατότητα απόκτησης visa προστασίας λόγω του φόβου δίωξης, ένα άτομο δύναται να επωφεληθεί των διατάξεων αυτών και στις περιπτώσεις όπου υπάρχουν βάσιμοι φόβοι να πιστεύεται πως ένα άτομο θα βιώσει βάσιμο κίνδυνο να υποστεί βλάβη σε περίπτωση επιστροφής σε μια χώρα υποδοχής, δυνατότητα η οποία συνιστά τη συμπληρωματική/επικουρική προστασία.

Η χορήγηση αυτής της μορφής προστασίας προκύπτει από τη δέσμευση της Αυστραλίας για σεβασμό των διατάξεων του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων

⁴³³ *Ibid.*

⁴³⁴ Βλ. Migration Act (Section 5J).

δικαιωμάτων και έχει ενσωματωθεί στο Μεταναστευτικό Νόμο του 2011, στον οποίο προβλέπεται η μη επιστροφή ατόμων σε μέρη όπου κινδυνεύουν να υποστούν βλάβη. Όμοια με το ευρωπαϊκό πλαίσιο, η εξέταση υπαγωγής στις διατάξεις της συμπληρωματικής/επικουρικής προστασίας συμβαίνει εφόσον κάποιος αιτών δεν πληροί τις προϋποθέσεις υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα.

Όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις αυτές, παράλληλα με τις προϋποθέσεις υπαγωγής κάποιου στις διατάξεις της visa προστασίας, υφίστανται και περιορισμοί καθώς και ρήτρες αποκλεισμού από τις διατάξεις αυτές, όπως είναι η ασφαλής τρίτη χώρα, η ασφαλής μετεγκατάσταση εντός της χώρας του, το ενδεχόμενο ο ίδιος να αποτελεί κίνδυνο για την ασφάλεια της χώρας κ.α, οι οποίες αναπτύσσονται στο τμήμα 36 του Μεταναστευτικού Νόμου.

Μάλιστα το 1994 οι Μεταναστευτικοί Κανόνες εξειδίκευσαν επιπρόσθετα κριτήρια τα οποία πρέπει να πληρούνται προκειμένου να μπορεί να χορηγηθεί σε κάποιον visa, όπως προϋποθέσεις σχετικά με την υγεία, τον χαρακτήρα και την ασφάλεια⁴³⁵.

B. 2. (γ) Τα στάδια της RSD διαδικασίας της Αυστραλίας.

i) Απόφαση από το Υπουργείο.

Κατά την εξέταση του αιτήματος στον πρώτο βαθμό, ειδικά εκπαιδευμένοι αξιωματούχοι του αρμόδιου Υπουργείου διεξάγουν συνέντευξη με τη συνδρομή διερμηνέα προκειμένου να εξετάσουν το βάσιμο του αιτήματος και ακολούθως προκύπτει η απόφαση κατά μέσο όρο 90 ημέρες μετά τη διεξαγωγή της συνέντευξης.

ii) Επανεξέταση από το MRD-AAT.

Στο μεταναστευτικό δίκαιο της χώρας η πρόβλεψη που υπάρχει για τις περιπτώσεις όπου ένα αίτημα απορριφθεί ή όπου γίνει ανάκληση χορηγηθέντος καθεστώτος

⁴³⁵ Βλ. Chia, J., and Drury, A., "Factsheet: Refugee status determination in Australia", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2016, http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Factsheet_RSD_in_Australia.pdf, (πρόσβαση 22 Μαΐου 2023).

περιλαμβάνει την επανεξέταση από το Τμήμα Μετανάστευσης και Προσφύγων του Δικαστηρίου Διοικητικών Προσφυγών (MRD-AAT).

Το ανωτέρω αποτελεί ένα ανεξάρτητο διοικητικό δικαστήριο και η διαδικασία περιλαμβάνει την επανεκτίμηση από ένα μέλος του Δικαστηρίου του συνόλου του διοικητικού φακέλου του προσφεύγοντα συνυπολογίζοντας το δίκαιο, τα πραγματικά περιστατικά και την κυβερνητική πολιτική προκειμένου να αποφανθεί.

Στην απόφαση του το εν λόγω τμήμα συνήθως έπειτα από προφορική ακρόαση του προσφεύγοντα, μπορεί είτε να επιβεβαιώσει την απόφαση του πρώτου βαθμού, να τη μεταβάλει, να εκδώσει μια νέα απόφαση ή να παραπέμψει την υπόθεση στον α' βαθμό για αναθεώρηση με συγκεκριμένες συστάσεις⁴³⁶.

Από το δικαίωμα προσφυγής εξαιρούνται μια σειρά από αιτούντες όπως όσοι υπάγονται στη fast-track διαδικασία ή εκείνοι για τους οποίους υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να πιστεύεται πως αποτελούν κίνδυνο για την ασφάλεια της χώρας, έχουν διαπράξει έγκλημα κατά της ανθρωπότητας κ.α.

Η σύσταση του Τμήματος Μετανάστευσης και Προσφύγων του Δικαστηρίου Διοικητικών Προσφυγών (MRD-AAT) έγινε τον Ιούλιο του 2015 όταν ενώθηκαν το Refugee Review Tribunal και το Administrative Appeals Tribunal.

iii) Δικαστική Αναθεώρηση στο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο.

Εφόσον η απόφαση από το Τμήμα Μετανάστευσης και Προσφύγων του Δικαστηρίου Διοικητικών Προσφυγών (MRD-AAT) είναι και πάλι απορριπτική, ο αιτών δύναται να προσφύγει στο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο προκειμένου να διεκδικήσει δικαστική επανόρθωση.

Όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις αυτές, το Δικαστήριο δεν εισέρχεται στην ουσία της υπόθεσης, παρά αποφαινεται μόνο αναφορικά με το αν το Τμήμα Μετανάστευσης και Προσφύγων του Δικαστηρίου Διοικητικών Προσφυγών (MRD-AAT) έχει υποπέσει σε νομικό σφάλμα όπως η στέρηση δίκαιης ακρόασης του αιτούντα, η μη επαρκώς αιτιολογημένη απόφαση κ.α.

⁴³⁶ Βλ. Migration Act (s. 415)

iv) Υπουργική Παρέμβαση.

Τέλος, ακόμη και στις περιπτώσεις όπου και το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο απορρίψει την προσφυγή του αιτούντος, υπάρχει μια τελευταία ελπίδα για εκείνον.

Αυτή βρίσκεται στη δυνατότητα που έχει ένας αιτών να αιτηθεί την προσωπική παρέμβαση του Υπουργού Μετανάστευσης, στη διακριτική ευχέρεια του οποίου βρίσκεται η απόφαση παρέμβασης ή όχι. Σε κάθε περίπτωση η παρέμβαση του Υπουργού ή μη δεν έχει αναγκαστικό χαρακτήρα, βρίσκεται αποκλειστικά στη διακριτική του ευχέρεια, ενώ ένας αιτών δεν μπορεί να αιτηθεί αναθεώρηση της⁴³⁷.

Εφόσον ο Υπουργός κρίνει πως η χορήγηση κάποιας μορφής visa στον αιτούντα είναι προς το δημόσιο συμφέρον της χώρας, αναπτύσσει σύντομα τους λόγους ενώπιον του Κοινοβουλίου πριν τη χορήγηση του καθεστώτος.

B. 2. (δ) Η fast-track διαδικασία εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας.

i) Η βάση δημιουργίας της fast-track διαδικασίας.

Η βάση της fast-track διαδικασίας εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας στην Αυστραλία, βρίσκεται πίσω στο 2013, όταν ο κυβερνητικός συνασπισμός ανακοίνωσε πως στόχος του ήταν η δημιουργία ενός συστήματος στα πρότυπα του συστήματος κράτησης του Ηνωμένου Βασιλείου το οποίο θα έχει ως σκοπό του τόσο η εξέταση και εκτίμηση του αιτήματος, όσο και η απομάκρυνση να γίνονται ταχύτατα.

Η εν λόγω διαδικασία σχεδιάστηκε βασιζόμενη σε 4 βήματα, με το πρώτο να αφορά τον «εντοπισμό» των υποθέσεων οι οποίες δύναται να υπαχθούν στη διαδικασία αυτή βάσει των χαρακτηριστικών τους, το δεύτερο την άμεση έκδοση αποφάσεων εντός 14 ημερών, το τρίτο την άμεση επανεξέταση σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης και πάλι εντός 14 ημερών από την άσκηση της προσφυγής και τέλος το τέταρτο την άμεση απομάκρυνση εντός 21 ημερών ή σε περίπτωση που το άτομο δεν δύναται να απομακρυνθεί για κάποιο λόγο, τότε αυτό προβλέπεται να μεταφέρεται στο νησί των Χριστουγέννων όπου και θα παραμένει μέχρι την ολοκλήρωση της⁴³⁸.

⁴³⁷ Βλ. Migration Act (s 417).

⁴³⁸ Βλ. Murray, K., "Fast tracking refugee status determination", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law* (UNSW Sydney), [website], 2015,

ii) Οι υπαγόμενοι στη διαδικασία fast-track και οι υπόλοιποι αιτούντες.

Η διαδικασία νομοθετήθηκε το 2014⁴³⁹ και στην πράξη διέκρινε τους αιτούντες σε τρεις επιμέρους κατηγορίες, με διαφορετική διαδικασία για τη κάθε μία εξ' αυτών.

Η πρώτη κατηγορία αφορούσε εκείνους οι οποίοι υπάγονταν στη διαδικασία και ήταν εκείνοι οι οποίοι είχαν επιλέξει να φτάσουν στην Αυστραλία μέσω βαρκών, χωρίς να έχουν στη κατοχή τους έγκυρη visa και πραγματοποιήσαν την άφιξη τους το διάστημα 13 Αυγούστου 2012 και 1 Ιανουαρίου 2014, χωρίς να έχουν μεταφερθεί σε ένα από τα δύο συνεργαζόμενα εξωεδαφικά κέντρα για την εξέταση του αιτήματος τους.

Η ομάδα αυτών των ατόμων αποκλείστηκε από το δικαίωμα προσφυγής στο AAT και αντ' αυτού της δόθηκε η δυνατότητα προσφυγής στο νεοσυσταθέν σώμα, το IAA (Immigration Assessment Authority), το οποίο στην πραγματικότητα σήμαινε μια περισσότερο περιορισμένη μορφή αναθεώρησης, χωρίς τη δυνατότητα ακρόασης ή προσκόμισης νεότερων στοιχείων, με δικαίωμα ωστόσο δικαστικής προσφυγής.

Η δεύτερη κατηγορία αφορούσε τα άτομα τα οποία αποκλείονται από τη fast track διαδικασία και αυτά αφορούν μεταξύ άλλων όσους προέρχονται από ασφαλή τρίτη χώρα ή απολαμβάνουν την αποτελεσματική προστασία μιας άλλης χώρας, όσους έχουν ήδη λάβει μια απορριπτική απόφαση ή ο Υπουργός έχει απορρίψει το αίτημα τους για κατ' εξαίρεση χορήγηση διεθνούς προστασίας κ.α. Επιπλέον, οι αιτούντες που εμπίπτουν στη κατηγορία αυτή δεν έχουν πρόσβαση σε αναθεώρηση της απόφασης σε δεύτερο βαθμό, παρά μόνο σε δικαστική προσφυγή της πιο περιορισμένης μορφής εκτός και αν ο Υπουργός αποφασίσει να εκδώσει.

Η τρίτη κατηγορία είναι εκείνη η κατηγορία η οποία περιλαμβάνει όλους τους υπόλοιπους αιτούντες οι οποίοι έχουν φτάσει στην Αυστραλία έχοντας στη κατοχή τους νόμιμη visa και οι οποίοι υπάγονται στη κανονική διαδικασία εξέτασης του αιτήματος διεθνούς προστασίας τους⁴⁴⁰.

http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Factsheet_Fast_tracking.pdf , (πρόσβαση 22 Μαΐου 2023).

⁴³⁹ Βλ. Australian Government, 'Migration and Maritime Powers Amendment (Resolving the Asylum Legacy Caseload) Act 2014', Federal Register of Migration, No. 135, 2014, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2014A00135> (πρόσβαση 22 Μαρτίου 2023).

⁴⁴⁰ Ibid.

iii) Η αναθεώρηση των fast-track αποφάσεων από την ΙΑΑ.

Η επανεξέταση/αναθεώρηση της υπόθεσης από την ΙΑΑ είναι διαφορετική από εκείνη του Migration and Refugee Division of the AAT (MRD-AAT) η οποία πραγματοποιείται στην κανονική διαδικασία.

Αρχικά σε αντίθεση με την MRD-AAT, στην ΙΑΑ η αναθεώρηση γίνεται μόνο εκ του φακέλου και οι πληροφορίες από νέα συνέντευξη μπορούν να ζητηθούν μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπως σε περίπτωση αδυναμίας υποβολής τους κατά το πρώτο στάδιο ή λόγω της κρισιμότητας τους για το αποτέλεσμα της απόφασης.

Επιπρόσθετα, όλες οι απορριπτικές αποφάσεις της διαδικασίας fast-track υπάγονται στη διαδικασία επανεξέτασης από την ΙΑΑ με περιορισμένες προθεσμίες για την άσκηση προσφυγής.

Οι τροποποιήσεις που εισήχθησαν το 2015 μέσω της Migration Amendment, απαιτούν από τους αιτούντες να παρέχουν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες στην αρχή της RSD διαδικασίας, ενώ σε περίπτωση που αυτό δεν συμβαίνει, οι διαδικασίες έχουν «τιμωρητικό» χαρακτήρα.

Στην περίπτωση που ακόμη και εκεί δεν έχει κάποια τύχη το αίτημα, τότε οι αιτούντες δύνανται να προσφύγουν στο Ομοσπονδιακό Περιφερειακό Δικαστήριο (Federal Circuit Court of Australia) για έλεγχο της διαδικασίας που ακολουθήθηκε και για το αν τηρήθηκαν τα προβλεπόμενα στον νόμο, ενώ σε περίπτωση απόρριψης και σε αυτό το στάδιο, ακολουθεί το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο της Αυστραλίας και έπειτα ως έσχατη λύση το Ανώτατο Δικαστήριο.

Το ενδεχόμενο αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα στο πρόσωπο ενός αιτούντα είτε κατά το πρώτο βαθμό, είτε κατά την προσφυγή του στο ΙΑΑ συνεπάγεται τη χορήγηση visa προσωρινής προστασίας (TPV) ή (SHEV)⁴⁴¹.

B. 2. (ε) Τα είδη προσωρινής προστασίας στην Αυστραλία.

Η Temporary Protection Visa και η Safe Haven Enterprise Visa αποτελούν είδη προσωρινής visa διαθέσιμες στους αιτούντες άσυλο στην Αυστραλία.

⁴⁴¹ Βλ. UNSW, 'Refugee Status Determination in Australia', Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney), [website].

Οι κάτοχοι τους δεν έχουν την ίδια πρόσβαση στις υπηρεσίες, στα δικαιώματα και στη διαμονή όπως οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες που περιγράφησαν ανωτέρω οι οποίοι κατέχουν μια μόνιμη Visa προστασίας (PV). Ο λόγος που υπάρχουν αυτές οι δύο διαφορετικές μορφές προστασίας είναι ο τρόπος με τον οποίο φτάνουν στη χώρα οι δικαιούχοι τους⁴⁴².

i) Visa Προσωρινής Προστασίας (TPVs).

Η visa προσωρινής προστασίας είναι ένα είδος visa η οποία εισήχθη από την Αυστραλία το 1999 από τη κυβέρνηση Howard, για να καταργηθεί από τη κυβέρνηση Rudd το 2008 και αφού πρώτα είχαν χορηγηθεί περισσότερες από 11.000, με σχεδόν το σύνολο αυτών να καταλήγουν σε μόνιμη visa⁴⁴³.

Το 2014 υπό τη κυβέρνηση Abbott ο θεσμός επανεισήχθη έπειτα από σχετική τροποποίηση τον νόμου, προβλέποντας πως οι εν λόγω visa θα έχουν διάρκεια 3 ετών και θα παρέχουν δικαίωμα εργασίας στους κατόχους τους.

Ωστόσο, πέρα από τις παροχές υπάρχουν και περιορισμοί, όπως η έλλειψη δικαιώματος στην οικογενειακή επανένωση, ενώ προκειμένου να διαμείνει κανείς στη χώρα μετά το πέρας των 3 ετών θα πρέπει να προχωρήσει σε αίτηση για επακόλουθη visa προσωρινής προστασίας ή για τη χορήγηση του νέου τύπου Visa, την SHEV⁴⁴⁴.

ii) Safe Haven Enterprise Visas (SHEVs).

Το 2014 η κυβέρνηση Abbot εισήγαγε έναν νέο τύπο visa, τη SHEV, σύμφωνα με την οποία οι κάτοχοι των visa προσωρινής προστασίας έχουν τη δυνατότητα να μεταβάσης στη νέου τύπου SHEV πενταετούς διάρκειας εφόσον συμφωνούν στη

⁴⁴² Βλ. Higgins, C., 'Temporary Protection Visas (TPVs) and Safe Haven Enterprise Visas (SHEVs)', *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], April 2019, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/temporary-protection-visas> (πρόσβαση 18 Νοεμβρίου 2023).

⁴⁴³ Βλ. Phillips, J., and Spinks, H., 'Boat arrivals in Australia since 1976', *Department of Parliamentary Services, Parliamentary Library Research Paper*, 2013.

⁴⁴⁴ Βλ. Higgins, C., 'Temporary Protection Visas (TPVs) and Safe Haven Enterprise Visas (SHEVs)'.

μετακίνηση τους στην περιφέρεια, στις σπουδές σε έναν οργανισμό ή στην έναρξη εργασίας η οποία συνεπάγεται τη λήξη της οικονομικής βοήθειας προς αυτούς.

Μετά το πέρας της πενταετίας, οι κάτοχοι των SHEV δύνανται να επαναιτηθούν νέα SHEV ή visa προσωρινής προστασίας και για τη χορήγηση τους θα λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη προστασίας του αιτούντος.

Οι κάτοχοι τους που έχουν δεσμευτεί για τοπική εργασία τουλάχιστον 42 μηνών από το σύνολο της πενταετούς παραμονής, χωρίς να εξαρτώνται από κοινωνικά επιδόματα ή για σπουδές πλήρους προγράμματος στην Αυστραλία, έχουν τη δυνατότητα να αιτηθούν κανονική visa μετανάστευσης η οποία μπορεί να οδηγήσει στη συνέχεια σε μόνιμη διαμονή.

Ωστόσο, ζητήματα προκύπτουν αναφορικά με το αν η SHEV μπορεί να αποτελέσει μια πραγματική προοπτική για άτομα τα οποία πάσχουν από νοητική αναπηρία ή για άτομα τα οποία αδυνατούν να εργαστούν, όπως είναι οι ασυνόδευτοι ανήλικοι.

Η τρέχουσα κυβέρνηση Morrison (2019) διατηρεί την ίδια πολιτική αναφορικά με τις δύο αυτές μορφές visa μέχρι τον Ιούνιο του 2018 να έχουν εξεταστεί σχεδόν 18.000 αιτήσεις χορηγώντας visa σε περισσότερες από τις μισές περιπτώσεις, ενώ άλλες 13.000 βρίσκονταν υπό επεξεργασία⁴⁴⁵.

Β. 2. (στ) Η παροχή επικουρικής/συμπληρωματικής προστασίας στο σύστημα προστασίας της Αυστραλίας.

Η συμπληρωματική/επικουρική προστασία, η οποία ισχύει στην Αυστραλία από το 2012, δίνει τη δυνατότητα σε αιτούντες διεθνή προστασία οι οποίοι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις προκειμένου να αναγνωριστούν ως πρόσφυγες, οι οποίοι ωστόσο αντιμετωπίζουν πραγματικούς και σοβαρούς κινδύνους, να αιτηθούν προστασία στη βάση των διατάξεων που ορίζει το δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η παραπάνω πρόβλεψη αποτυπώνεται στο τμήμα 36(2A) του Μεταναστευτικού Νόμου του 1958 (Migration Act), όπου προβλέπεται πως η Αυστραλία δεν επιτρέπεται να μεταφέρει άτομα σε μέρη όπου μπορεί να αντιμετωπίσουν βάσιμο κίνδυνο απειλής κατά της ζωής τους, θανατικής ποινής,

⁴⁴⁵ *Ibid.*

βασανιστηρίων, σκληρής, απάνθρωπης ή τιμωρητικής μεταχείρισης καθώς και εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας, ενώ στο επόμενο τμήμα 36(2B) περιλαμβάνονται οι τρεις περιπτώσεις εξαιρέσεων (ασφαλής μετεγκατάσταση σε άλλο μέρος της χώρας, αν μπορεί να παρασχεθεί προστασία από άλλο φορέα εντός του κράτους και αν ο κίνδυνος υφίσταται γενικά για όλο τον πληθυσμό)⁴⁴⁶.

Ακολουθως, πρόβλεψη υπάρχει και για την ύπαρξη ρητρών αποκλεισμού, όπου αποκλείονται από τη δυνατότητα παροχής προστασίας όσοι έχουν διαπράξει εγκλήματα κατά της ειρήνης και της ανθρωπότητας, πολιτικά εγκλήματα ή ενέργειες αντίθετες από τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών. Και παρότι οι ανωτέρω ρήτρες αποκλεισμού προβλέπονται και στη διεθνή Σύμβαση, στο δίκαιο της χώρας προβλέφθηκε και ρήτρα αποκλεισμού ακόμη και για εκείνους που ο Υπουργός ο ίδιος θεωρεί κίνδυνο για την ασφάλεια της Αυστραλίας ή εκείνους για τους οποίους έχει ληφθεί καταδικαστική απόφαση για σοβαρό έγκλημα.

Η συμπληρωματική/επικουρική προστασία η οποία εισήχθη με τη τροποποίηση του Μεταναστευτικού Νόμου το 2011, ενεργοποιεί τις διεθνείς δεσμεύσεις της Αυστραλίας οι οποίες απορρέουν από μια σειρά διεθνών κειμένων στα οποία η Αυστραλία είναι μέρος, όπως η Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων ή άλλης σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης, το Διεθνές Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων και η Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού.

Η εισαγωγή της συμπληρωματικής/επικουρικής προστασίας στο σύστημα της Αυστραλίας εκσυγχρόνισε το νομικό της πλαίσιο αναφορικά με την προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία καθότι προσέθεσε αποτελεσματικότητα και περισσότερη διαφάνεια, στα πρότυπα της Ε.Ε, του Καναδά, των ΗΠΑ, της Νέας Ζηλανδίας κα.

Το προηγούμενο καθεστώς στερούνταν εγγυήσεων για όσα άτομα δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις της Σύμβασης της Γενεύης αλλά ωστόσο βρίσκονταν αντιμέτωπα με μια σειρά από σοβαρές παραβιάσεις των δικαιωμάτων τους στη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής τους, μιας και ο μοναδικός τρόπος για να

⁴⁴⁶ Βλ. UNSW, 'Complementary protection', *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law* (UNSW Sydney), [website], August 2019, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/complementary-protection> (πρόσβαση 26 Οκτωβρίου 2023).

προστατευτούν ήταν μέσα από τη διακριτική ευχέρεια του Υπουργού Μετανάστευσης υπό τα οριζόμενα στο Τμήμα 417 του Μεταναστευτικού Νόμου⁴⁴⁷.

B. 3. Το περιεχόμενο της εξωεδαφικής λύσης και οι λόγοι ανάδειξης της

B. 3. (α) Το περιεχόμενο της πολιτικής.

Η Αυστραλία έχει θεσπίσει μια προσφυγική πολιτική η οποία έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα αποτελεσματική αναφορικά με τον περιορισμό των παράτυπων μεταναστών, το περιεχόμενο της οποίας ωστόσο έχει βρεθεί στο επίκεντρο έντονης κριτικής.

Τα βασικά της χαρακτηριστικά είναι η εξωεδαφική διαδικασία και η υποχρεωτική κράτηση όσων παράτυπων μεταναστών επιχειρούσαν με βάρκες να προσεγγίσουν τη χώρα παρακάμπτοντας τις ενδεδειγμένες διαδικασίες.

Ως εξωεδαφική διαδικασία χαρακτηρίζεται η πολιτική η οποία περιλαμβάνει τις συμφωνίες τις οποίες υπέγραψε η Αυστραλία με τρίτες χώρες με σκοπό να μεταφέρονται εκεί όσοι αιτούντες διεθνή προστασία φτάνουν με βάρκα στο έδαφος της, προκειμένου να γίνει η επεξεργασία των αιτημάτων τους⁴⁴⁸.

Η Αυστραλία αποτελεί τη μοναδική περίπτωση παγκοσμίως όπου χώρα χρησιμοποιεί άλλες χώρες προκειμένου να επεξεργαστούν τα αιτήματα διεθνούς προστασίας, στη βάση ότι με τον τρόπο αυτό καταπολεμά τα κυκλώματα διακινητών και δεν ενθαρρύνει την πολιτική παράκαμψης των επίσημων διαδικασιών.

Η δραστική μείωση των αφίξεων στο έδαφος της καθώς και των πνιγμών σκιάζεται από τα σοβαρά προβλήματα συμβατότητας της πολιτικής της με τα οριζόμενα στο διεθνές δίκαιο. Πιο συγκεκριμένα οι συνθήκες φιλοξενίας στα κέντρα κράτησης των συνεργαζόμενων κρατών, η απροσδιόριστη διάρκεια κράτησης η οποία συνιστά αυθαίρετη κράτηση, αλλά και οι κακές προοπτικές για το μέλλον μιας και όσοι αναγνωρίζονται μπορούν να ενσωματωθούν στις κοινωνίες αυτών των κρατών και όχι να επανεγκατασταθούν στην Αυστραλία που ήταν και ο τελικός τους

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ Βλ. RCoA, *Refugee Council of Australia*, [website], 2016, <https://www.refugeecouncil.org.au/getfacts/seekingsafety/asylum/offshore-processing/briefing/>, (πρόσβαση 11 Απριλίου 2023).

προορισμός, αποτελούν ορισμένα από τα σοβαρότερα προβλήματα της πολιτικής αυτής.

Στον αντίποδα βρίσκονται όσοι επιλέξουν να μεταβούν στη χώρα μέσα από υποδεικνυόμενα επίσημα κανάλια για τους οποίους προβλέπεται εκ διαμέτρου αντίθετη αντιμετώπιση, γεγονός που προσδίδει στην παραπάνω πολιτική μεταξύ άλλων τιμωρητικό χαρακτήρα⁴⁴⁹.

B. 3. (β) Το πολιτικό πλαίσιο της εξωεδαφικής πολιτικής.

Η Αυστραλία είχε αναπτύξει την υιοθέτηση πολιτικών αποτροπής της παράτυπης μετανάστευσης προς το έδαφος της για περισσότερο από 20 χρόνια.

i) Η Λύση του Ειρηνικού (Pacific Solution) την περίοδο 2001-2008.

Το 2001 αποτέλεσε κομβική χρονιά καθώς προκειμένου να διαχειριστεί τα αυξανόμενα κύματα μεικτών μεταναστευτικών ροών προς το έδαφος της μέσω βαρκών, η Αυστραλία και συγκεκριμένα η κυβέρνηση Howard εισήγαγε την πολιτική που έγινε γνωστή ως «Λύση του Ειρηνικού» ή αλλιώς Pacific Solution.

Σύμφωνα με το περιεχόμενο της πολιτικής αυτής, όσοι αιτούντες διεθνή προστασία κατέφθαναν στην Αυστραλία μέσω βαρκών και χωρίς να έχουν στη κατοχή τους visa σε ισχύ, αναχαιτίζονταν και ακολούθως μεταφέρονταν σε εξωεδαφικά κέντρα τα οποία βρίσκονταν στο έδαφος δύο συνεργαζόμενων κρατών, της Παπούα-Νέας Γουϊνέας και του Ναούρου.

Η Αυστραλία είχε εκκινήσει μια προπαρασκευαστική διαδικασία προσέγγισης με μια σειρά χωρών προκειμένου να υπογράψει μαζί τους διμερείς συμφωνίες όπως το Ανατολικό Τιμόρ, το Κιριμπάτι, η Τόνγκα κ.α, για να καταλήξει τελικά να υπογράψει με το Ναούρου και την Παπούα-Νέα Γουϊνέα τον Σεπτέμβριο και Οκτώβρη του 2001 αντίστοιχα⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ Βλ. Zamfir I., "Refugee and asylum policy in Australia. Between resettlement and deterrence".

⁴⁵⁰ Βλ. Phillips, J., 'The Pacific Solution revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island', *Department of Parliamentary Services, Parliamentary Library*, 4 September 2012.

Το διάστημα 2001-2008 περισσότερα από 1500 άτομα κρατήθηκαν στα δύο συνεργαζόμενα κράτη, κυρίως υπήκοοι Αφγανιστάν και Ιράκ, με περίπου 700 εξ' αυτών να μετεγκαθίστανται τελικά στην Αυστραλία, 400 στη Νέα Ζηλανδία, ένας μικρός αριθμός σε διάφορες τρίτες χώρες και περίπου 400 άτομα εγκατέλειψαν τα συνεργαζόμενα κράτη εθελοντικά⁴⁵¹.

Στο Ναούρου η διενέργεια των συνεντεύξεων πραγματοποιήθηκε από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και την αυστραλιανή κυβέρνηση, ενώ στο Μανούς αποκλειστικά από την αυστραλιανή κυβέρνηση.

Την περίοδο 2007-2008 η κυβέρνηση εργατικών της χώρας προχώρησε σε κατάργηση αυτού του συστήματος μετεγκαθιστώντας όλους τους πρόσφυγες στην Αυστραλία, γεγονός το οποίο οδήγησε εκ νέου σε αύξηση των ροών το διάστημα 2008-2012. Το ζήτημα είχε λάβει τέτοια διάσταση που μάλιστα αποτέλεσε το βασικό ζήτημα της προεκλογικής καμπάνιας των εκλογών του 2013⁴⁵².

ii) Η ενεργοποίηση εκ νέου της πολιτικής από το 2012 και η σύσταση εξωεδαφικών κέντρων στο έδαφος τρίτων κρατών.

Η νέα αύξηση των μεικτών μεταναστευτικών ροών προς το έδαφος της Αυστραλίας, οδήγησαν την πρωθυπουργό της Αυστραλίας Julia Gillard στο να ανακοινώσει πως η κυβέρνηση της προτίθεται να θέσει εκ νέου σε λειτουργία την πολιτική της εξωεδαφικής διαδικασίας.

Από τις 13 Αυγούστου 2012 έπειτα από απόφαση της κυβέρνησης της Αυστραλίας, όσοι αιτούντες διεθνή προστασία κατέφθαναν στην Αυστραλία μέσω βαρκών χωρίς να διαθέτουν στην κατοχή τους νόμιμη visa, υπάγονταν στην εξωεδαφική διαδικασία στα δύο συνεργαζόμενα κράτη, το Ναούρου και το νησί Μανούς στην Παπούα-Νέα Γουϊνέα⁴⁵³.

Η συμφωνία συνεργασίας με τα δύο αυτά κράτη αποτυπώνονταν σε δύο επιμέρους Μνημόνια Συνεργασίας τα οποία υπεγράφησαν τον Αύγουστο και τον

⁴⁵¹ Βλ. RCoA, *Refugee Council of Australia*, [website].

⁴⁵² Βλ. Zamfir I., "Refugee and asylum policy in Australia. Between resettlement and deterrence".

⁴⁵³ Βλ. Refugee Council of Australia, 'Seven years on: An overview of Australia's offshore processing policies', *Refugee Council of Australia Report*, July 2020.

Σεπτέμβριο του 2012 αντίστοιχα, για να αντικατασταθούν τον επόμενο χρόνο με μεγαλύτερες συμφωνίες.

Με την Παπούα-Νέα Γουϊνέα ιδίως, υπεγράφη επιπλέον και μια διμερής περιφερειακή συμφωνία μετεγκατάστασης το 2013.

Στις συμφωνίες προβλέπονταν πως η Αυστραλία πριν τη μεταφορά των ατόμων αυτών στο έδαφος των συνεργαζόμενων κρατών, θα διενεργούσε ελέγχους προκειμένου να εξακριβωθεί η ταυτότητα τους και το επίπεδο υγείας τους, τα αποτελέσματα των οποίων θα καθόριζαν αν ήταν κατάλληλοι για τη μεταφορά τους στα συνεργαζόμενα κράτη.

Στην πράξη ωστόσο, όσοι κατέφθαναν από τον Αύγουστο του 2012 στην Αυστραλία χωρίς να πληρούν τις προϋποθέσεις του αυστραλιανού νόμου, μεταφέρονταν αδιακρίτως στα δύο συνεργαζόμενα κράτη, ακόμη και στην περίπτωση που είχαν προχωρήσει άμεσα στην κατάθεση αιτήματος διεθνούς προστασίας στην Αυστραλία ή είχαν χαρακτηριστικά τα οποία θα απαιτούσαν βάσει των διεθνών Συνθηκών ιδιαίτερη μέριμνα, όπως είναι οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, τα θύματα βασανιστηρίων ή τα θύματα εμπορίας ανθρώπων. Μοναδική περίπτωση εξαίρεσης από το μέτρο ήταν η έλλειψη επαρκών υποδομών στις ανωτέρω χώρες⁴⁵⁴.

Πιο συγκεκριμένα, όσοι αιτούντες κατέφθαναν στην Αυστραλία από τον Αύγουστο του 2012 και έπειτα, διαιρούνταν σε δύο επιμέρους κατηγορίες με βάση το πότε έφθασαν στη χώρα και το ποιες συμφωνίες ήταν τότε σε ισχύ.

Το πρώτο «σώμα» αιτούντων αποτέλεσαν όσοι εισήλθαν στη χώρα κατά το διάστημα 13 Αυγούστου 2013 και 18 Ιουλίου 2013 όπου ορισμένοι εξ' αυτών στάλθηκαν στο Ναόυρου (περίπου 600 άνδρες κατά βάση) και στην Παπούα-Νέα Γουϊνέα (περίπου 350 άτομα όλων των φύλλων και ηλικιών), ενώ υπήρξαν και ορισμένοι οι οποίοι παρέμειναν στην Αυστραλία.

Από τα άτομα τα οποία είχαν σταλεί στο Μανούς, ορισμένα επέστρεψαν στην Αυστραλία έπειτα από αναγνώριση της Αυστραλίας ότι οι παρεχόμενες συνθήκες ήταν ανεπαρκείς. Από τις 19 όσα άτομα βρίσκονταν ακόμη στα δύο αυτά κράτη,

⁴⁵⁴ Βλ. Gleeson, M., "Factsheet: Offshore processing: an overview", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2017, <http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/offshore-processing-overview> , (πρόσβαση 20 Μαΐου 2023).

άρχισαν να επιστρέφουν σταδιακά πίσω στην Αυστραλία, όπου παρέμεναν σε μια διαδικασία αναμονής για άγνωστο χρονικό διάστημα είτε ελεύθεροι στη κοινότητα, είτε υπό κράτηση.

Μέχρι το 2015 κανένα από τα άτομα τα οποία είχαν επιστραφεί στην Αυστραλία από τα δύο συνεργαζόμενα κράτη δεν είχε δει την εξέταση του αιτήματος του να προχωράει, παρότι λίγους μήνες πριν η κυβέρνηση της χώρας είχε υιοθετήσει μια ‘fast-track’ διαδικασία προκειμένου να προχωρήσει η εξέταση των αιτημάτων αυτών, η οποία προκειμένου να ολοκληρωθεί θα απαιτήσει αρκετά χρόνια⁴⁵⁵.

Το δεύτερο σώμα αιτούντων αποτέλεσαν όσοι έφτασαν στην Αυστραλία μέσω βάρκας από τις 19 Ιουλίου 2013 και έπειτα, για τους οποίους η κυβέρνηση Rudd προέβλεψε τη μεταφορά τους σε εξωεδαφικά κέντρα χωρίς τη δυνατότητα να μετεγκατασταθούν κατόπιν στην Αυστραλία.

Εξαίρεση στον ανωτέρω κανόνα αποτελούν τυχόν έκτακτες περιπτώσεις, όπως ζητήματα υγείας, ωστόσο σε κάθε περίπτωση θα ακολουθούσε επιστροφή στο εξωεδαφικό κέντρο εφόσον δεν υφίσταντο πλέον ο λόγος παραμονής τους στην Αυστραλία.

Η εν λόγω πολιτική είχε ως αποτέλεσμα τη μεταφορά στην Αυστραλία περισσότερων από 1300 ανδρών έως τα τέλη του 2014 και στα δύο κέντρα.

Από το 2014 και έπειτα, τα στατιστικά δεδομένα δείχνουν πως ελάχιστα άτομα εγκαταστάθηκαν στα συνεργαζόμενα κράτη και αυτό ιδίως λόγω της αυστηροποίησης της πολιτικής της Αυστραλίας στο ζήτημα των επαναπροωθήσεων.

iii) Η επιχείρηση «Εθνικά Σύνορα», πρόσθετα μέτρα και η εξέλιξη της πολιτικής.

Στα πλαίσια της αυστηροποίησης της αυστραλιανής πολιτικής, πέρα από την ανάπτυξη διμερών συμφωνιών με τρίτα κράτη για τη σύσταση εξωεδαφικών κέντρων στο έδαφος τους, το 2013 η κυβέρνηση συνασπισμού έθεσε σε εφαρμογή την επιχείρηση «Εθνικά Σύνορα» επιδιώκοντας να σταματήσει τις παράτυπες αφίξεις⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ *Ibid.*

⁴⁵⁶ Βλ. RCoA, *Refugee Council of Australia*, [website].

Η εν λόγω επιχείρηση είχε και στρατιωτικά χαρακτηριστικά εμπλέκοντας τις στρατιωτικές δυνάμεις της χώρας οι οποίες ρυμουλκούσαν όσες βάρκες είχαν εισέλθει στα εθνικά ύδατα, πίσω στα διεθνή⁴⁵⁷. Η χώρα αντιμετώπισε έντονες διεθνείς αντιδράσεις για την εν λόγω πολιτική που αποφάσισε να ακολουθήσει με πρώτη τη UNHCR και ακολούθως πολλές ΜΚΟ να τη κατηγορούν για παραβίαση της Σύμβασης της Γενεύης η οποία ρητά απαγορεύει την επιστροφή ατόμων σε έδαφος όπου κινδυνεύουν με δίωξη καθώς και διατάξεων του διεθνούς ναυτικού δικαίου (maritime law) καθώς και της εθνικής κυριαρχίας της Ινδονησίας⁴⁵⁸.

Παράλληλα με την ανάπτυξη της επιχείρησης «Εθνικά Σύνορα», η χώρα ενίσχυσε περαιτέρω την υποχρεωτική κράτηση ως μέτρο αποτροπής έναντι των παράτυπων αφίξεων.

Η πολιτική της υποχρεωτικής κράτησης η οποία είχε υιοθετηθεί από το σύστημα της Αυστραλίας ήδη από το 1992, δύο χρόνια αργότερα επεκτάθηκε σε κάθε ξένο υπήκοο ο οποίος εισέρχονταν χωρίς να διαθέτει έγκυρη visa.

Το σχετικό μέρος 2 του τμήματος 7 του Μεταναστευτικού Νόμου του 1958 (Migration Act) ορίζει πως κάθε αιτών άσυλο ο οποίος φθάνει στην Αυστραλία χωρίς να έχει στη κατοχή του visa σε ισχύ θα κρατείται μέχρι είτε να του χορηγηθεί visa, είτε να απομακρυνθεί από τη χώρα, χωρίς να υπάρχει πρόβλεψη στη σχετική διάταξη για χρονικό όριο στην κράτηση.

Η αυστραλιανή Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων μάλιστα κάνει αναφορά για μακροχρόνιες κρατήσεις ατόμων τα οποία αναμένουν την απόφαση για το αίτημα που έχουν υποβάλει, αποτελέσματα ελέγχων ασφάλειας, υγείας ή διασταύρωση στοιχείων ταυτότητας⁴⁵⁹.

Οι παραπάνω πολιτικές συνολικά και ιδίως η σύσταση των εξωεδαφικών κέντρων χρηματοδοτούμενων από την ίδια την Αυστραλία, παρότι αυτά βρίσκονταν υπό τη δικαιοδοσία των συνεργαζόμενων κρατών, η διαχείριση τους γίνονταν από

⁴⁵⁷ Βλ. UNSW, 'Turning back boats', *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], April 2019, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/turning-back-boats-0> (πρόσβαση 26 Ιουλίου 2023).

⁴⁵⁸ Βλ. Zamfir I., "Refugee and asylum policy in Australia. Between resettlement and deterrence".

⁴⁵⁹ Βλ. Australian Human Rights Commission, 'Asylum Seekers and refugee guide', *AHRC* [website], 14 August 2015, <https://humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/asylum-seekers-and-refugees-guide> (πρόσβαση 6 Οκτωβρίου 2023).

ιδιωτικούς συνεργάτες τους οποίους είχε ορίσει και χρηματοδοτούσε η αυστραλιανή κυβέρνηση.

Η εν λόγω πολιτική δέχθηκε από την αρχή της σοβαρή κριτική και αμφισβητήθηκε ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Αυστραλίας, το οποίο ωστόσο αποφάνθηκε υπέρ της νομιμότητας της⁴⁶⁰, στη βάση ότι θεωρούνταν ασφαλείς τρίτες χώρες.

Η επιλογή αυτή έγινε αποδέκτης αυστηρής κριτικής αναφορικά με τις συνθήκες που επικρατούσαν στα κέντρα αυτά και τη μεταχείριση που βίωναν οι διαμένοντες. Οι αναφορές για κακομεταχείριση, βασανισμούς, αυτοτραυματισμούς, ψυχιατρικά προβλήματα και ανεπαρκή πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική φροντίδα βρίσκονται σε πλήθος εκθέσεων οργανισμών και ΜΚΟ.

Επιπλέον, η ίδια η UNHCR το 2013, έπειτα από επιτόπια επίσκεψη στα δύο εν λόγω κέντρα δήλωσε πως η κράτηση των αιτούντων υπό τις συνθήκες αυτές κρίνεται ως αυθαίρετη και αναγκαστική, στερούμενη ασφαλών και ανθρωπίνων συνθηκών και σε κάθε περίπτωση ασύμβατη με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας.

Τον ίδιο χρόνο έπειτα από την υπογραφή συμφωνίας επανεγκατάστασης με τη Καμπότζη ξέσπασαν βίαιες συγκρούσεις στο Ναούρου. Η Γερουσία της Αυστραλίας προχώρησε σε σχετική έρευνα για τις συνθήκες στο κέντρο φιλοξενίας της χώρας το 2015, η οποία ανέδειξε την ακαταλληλότητα του χώρου, γεγονός το οποίο συνέβαλε στην απομάκρυνση των ανηλίκων από αυτό, ενώ ως επιπλέον επακόλουθο, το Ναούρου ανακοίνωσε πως όλοι οι αιτούντες θα μπορούν να μετακινούνται ελεύθερα στο νησί.

Δριμεία κριτική δέχθηκε η Αυστραλία και για τις επικρατούσες συνθήκες στο Μανούς ιδιαίτερα μετά και από τις βίαιες διαμαρτυρίες που έλαβαν χώρα το 2014 και το 2015. Στον απόηχο των επεισοδίων το 2016 το Συνταγματικό Δικαστήριο της Παπούα Νέας Γουινέας αποφάνθηκε πως η κράτηση αιτούντων διεθνή προστασία αντιβαίνει το Σύνταγμα της χώρας, με τη κυβέρνηση να προβαίνει σε δήλωση πως οι αιτούντες δεν θα κρατούνται και πλέον θα τους επιτρέπεται να εγκαταλείπουν τις εν

⁴⁶⁰ Βλ. Gillan, T., 'Australia high court rules offshore detention policy legal', *Jurist. Legal News & Commentary* [website], 3 February 2016, <https://www.jurist.org/news/2016/02/australia-high-court-rules-offshore-detention-policy-legal/> (πρόσβαση 14 Νοεμβρίου 2023).

λόγω δομές, ζήτημα το οποίο ωστόσο προκαλεί μια σειρά από άλλα ζητήματα όπως είναι η αντίδραση του τοπικού πληθυσμού.

Κατά την εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας υπολογίζεται πως περισσότερο από το 75% αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες ενώ στο Μανούς το ποσοστό αυτό ξεπερνά το 95%. Οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες στο Ναούρου διαμένουν στην τοπική κοινότητα του νησιού όπου αντιμετωπίζουν σειρά από προκλήσεις ενώ το αντίστοιχο ποσοστό στην Παπούα Νέα Γουινέα είναι ακόμη μικρότερο.

Β. 3. (γ) Οι λόγοι ανάδειξης της εξωεδαφικής λύσης ως της πλέον αποτελεσματικής πολιτικής.

Η επιλογή της εν λόγω πολιτικής έχει τις ρίζες της βαθιά στις αρχές σύστασης του κράτους, καθώς η Αυστραλία ως ένα έθνος-κράτος έχει σχεδιαστεί για να προστατεύει συγκεκριμένες εθνο-θρησκευτικές πολιτικές απέναντι σε προκλήσεις που μπορούν να αναδυθούν από ανταγωνιστικές ομάδες. Κατά συνέπεια, όσα άτομα επιχειρούν να εισέλθουν στη χώρα χωρίς την προηγούμενη έγκριση της ίδιας μπορούν να υποστούν την αντίσταση της τελευταίας με τη χρήση μέσων βίας⁴⁶¹.

Η παρεμπόδιση των παράτυπων αφίξεων για όσους επιδιώκουν να αιτηθούν διεθνή προστασία θεωρείται ως μια επιτρεπτή πρακτική στην προσπάθεια υπεράσπισης της αξιοπιστίας του κράτους. Η αιτιολόγηση της πολιτικής βασίζεται στον ισχυρισμό πως πρόκειται όχι μόνο για μια εθνική επιταγή παρά πολύ περισσότερο για ένα ηθικό καλό, καθότι με το τρόπο αυτό αποτρέπονταν οι θάνατοι στη θάλασσα και καταπολεμούνταν το smuggling, ενώ παράλληλα επιβραβεύονταν όσοι επέλεγαν τις νόμιμες οδούς μιας και το κράτος θα έχει τη δυνατότητα να παρέχει ακόμη μεγαλύτερη μέριμνα προς αυτούς⁴⁶².

Επιπρόσθετα, ένας επιπλέον λόγος ανάδειξης της εν λόγω πολιτικής θα λέγαμε πως είναι η αποτυχία της πολιτικής αποτροπής που είχε υιοθετήσει τη δεκαετία του 1990 όπως η υποχρεωτική κράτηση για όλους τους αιτούντες διεθνή προστασία, η χρήση μέσων επικοινωνίας για την αποθάρρυνση των αιτούντων από

⁴⁶¹ Βλ. Jakubowicz, A., "European leaders taking cues from Australia on asylum policies", *The Conversation*, [website], 2016, <https://theconversation.com/european-leaders-taking-cues-from-australia-on-asylum-seeker-policies-66336>, (πρόσβαση 10 Απριλίου 2023).

⁴⁶² *Ibid.*

το να επιχειρήσουν να προσέλθουν στην Αυστραλία ή η εισαγωγή της visa προσωρινής προστασίας (TPV)⁴⁶³.

Τα ανωτέρω μέτρα ωστόσο δεν απέδωσαν μιας και ο αριθμός των ατόμων που κατέφθαναν στην Αυστραλία όχι μόνο δεν μειώνονταν αλλά αυξάνονταν με ταχείς ρυθμούς με αποτέλεσμα να δημιουργούνται σοβαρά επεισόδια και αναταραχές στα κέντρα κράτησης τους.

Πέραν αυτών, οι εκλογικές τακτικές με αφορμή το ατύχημα του Tamra τον Σεπτέμβριο του 2001, διευκόλυναν την ανάπτυξη των εξωεδαφικών πολιτικών ασύλου μιας και κατάληξε σε ζήτημα έντονης πολιτικής αντιπαράθεσης. Η έλλειψη εμπιστοσύνης στο πρόσωπο του πρωθυπουργού Howard αναφορικά με τη δυνατότητα του να διαχειριστεί αποτελεσματικά τους υψηλούς αριθμούς αιτούντων από τις απροσδιόριστες αφίξεις μπορούσε να αντιμετωπιστεί μόνο μέσα από τη λήψη δραστικών μέτρων.

Σκοπός της Αυστραλίας με την υιοθέτηση της εξωεδαφικής πολιτικής ήταν η «εξασθένιση» των υποχρεώσεων της έναντι των ανθρώπων αυτών αλλά και η παρεμπόδιση της κοινής γνώμης από το να έχει πρόσβαση στις συνθήκες φιλοξενίας των ατόμων αυτών.

Τέλος και σε συνάρτηση με τα προηγούμενα θα σημειώναμε πως η επίδραση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο σύστημα μετανάστευσης της Αυστραλίας δεν θα πρέπει να μεγαλοποιείται μιας και η χώρα δεν έχει ενσωματώσει κανένα από τα διεθνή εργαλεία για τα ανθρώπινα δικαιώματα στο εθνικό της σύστημα, παρά το γεγονός πως έχει υπογράψει τις διεθνείς συμβάσεις. Το γεγονός αυτό από μόνο του, θα μπορούσε να πει κανείς πως θα αρκούσε προκειμένου να καταστεί η ανάγκη ενεργοποίησης της εξωεδαφικής λύσης ακόμη και περιττή⁴⁶⁴.

B. 4. Οι επιμέρους διμερείς συμφωνίες

Οι διμερείς συμφωνίες της Αυστραλίας αντιπροσωπεύουν μια ιδιαίτερα ασύμμετρη και ιεραρχική σχέση όπου ένα εύπορο βιομηχανοποιημένο κράτος επιδιώκει να

⁴⁶³ Βλ. Afeef, K. F. 'The Politics of Extraterritorial Processing: Offshore Asylum Policies in Europe and the Pacific'.

⁴⁶⁴ *Ibid.*

αναθέσει τις υποχρεώσεις του για προστασία σε αναπτυσσόμενα κράτη και μια σχέση όπου η βοήθεια είναι στην πραγματικότητα ένας τρόπος άσκησης πολιτικής και νομικής επιρροής στα συνεργαζόμενα κράτη.

Οι εξαιρετικά κακές συνθήκες στα εξωεδαφικά κέντρα κατά τη διάρκεια της πρώτης εφαρμογής των διμερών συμφωνιών, οι οποίες οδήγησαν σε σειρά καταδικαστικών εκθέσεων, σε συνδυασμό με τη μείωση των αφίξεων στην Αυστραλία, οδήγησαν στο κλείσιμο της δομής στην Παπούα-Νέα Γουϊνέα το 2004 και της δομής στο Ναόουρου το 2007 με τη νέα κυβέρνηση τότε να χαρακτηρίζει την εξωεδαφική διαδικασία ως κυνική, πολυέξοδη και απόλυτα ανεπιτυχή. Η παραπάνω απόφαση ωστόσο δεν έγινε δεκτή χωρίς αντιδράσεις από την αντιπολίτευση της χώρας.

Η εφαρμογή εκ νέου της πολιτικής της εξωεδαφικής διαδικασίας ξεκίνησε έπειτα από σχετική σύσταση της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων η οποία όμως δεν είχε τη στήριξη της κοινωνίας των πολιτών.

Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί πως η Αυστραλία πριν την υπογραφή των διμερών συμφωνιών με τα συνεργαζόμενα κράτη έπρεπε να βρει τρόπο να ξεπεράσει το εμπόδιο που της είχε θέσει η απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου στην υπόθεση «*Λύση της Μαλαισίας*», στην οποία είχε δηλώσει πως το καθεστώς εξωεδαφικής διαδικασίας και κράτησης δεν είναι συμβατό με το άρθρο 198 Α του Μεταναστευτικού Νόμου.

Στη βάση αυτή η χώρα ανακάλεσε το εν λόγω άρθρο και εισήγαγε το 198 AB με το οποίο δίνονταν η δυνατότητα στον Υπουργό Μετανάστευσης να ορίσει μια χώρα ως χώρα περιφερειακής διαδικασίας, η συνταγματικότητα του οποίου επιβεβαιώθηκε από το Ανώτατο Δικαστήριο στην υπόθεση *Plaintiff S156/2016*.

Β. 4. (α) Η διμερής συμφωνία της Αυστραλίας με το Ναόουρου.

Το Ναόουρου είναι το μικρότερο νησιωτικό κράτος του κόσμου με πληθυσμό περίπου 10.000 άτομα προερχόμενα από δώδεκα διαφορετικές φυλές.

Η έντονη μεταλλευτική εκμετάλλευση του εδάφους το καθιστά ακατάλληλο για αγροτική ή άλλου είδους εκμετάλλευση ή τη δημιουργία κατοικιών, ενώ γενικότερα οι υδάτινοι πόροι καθώς και οι δυνατότητες διατροφής του αυξανόμενου

πληθυσμού του είναι πεπερασμένες δημιουργώντας ανασφάλεια και πλήρη εξάρτηση από εισαγωγές, γεγονός το οποίο πιέζει και εξαρτά την οικονομία του.

Την περίοδο 2001-2007 οι πρώτες συμφωνίες οι οποίες έγιναν γνωστές ως 'Λύση του Ειρηνικού' (Pacific Solution) υπό την πρωθυπουργία Howard προέβλεπαν πως όσοι αιτούντες κατέφθαναν στην Αυστραλία παράτυπα θα κρατούνταν και θα στέλνονταν για την ολοκλήρωση της διαδικασίας ασύλου είτε στο Ναούρου, είτε στο Μανούς (Παπούα-Νέα Γουϊνέα).

Το 2007 η εν λόγω πολιτική τέθηκε σε αναστολή και τα εξωεδαφικά κέντρα κράτησης έκλεισαν για να ανοίξουν και πάλι σχεδόν πέντε χρόνια αργότερα και συγκεκριμένα τον Αύγουστο του 2012 από τη κυβέρνηση Gillard για να συνεχίσουν να λειτουργούν και υπό τις μετέπειτα κυβερνήσεις.

Από τον Αύγουστο του 2012 όποιο άτομο έφτανε στην Αυστραλία δια θαλάσσης χωρίς να έχει στη κατοχή του visa σε ισχύ υπάγονταν σε μετακίνηση είτε στο Ναούρου (με τους αιτούντες υπό το πλαίσιο των νέων διμερών συμφωνιών να διαχωρίζονται σε δύο επιμέρους «σώματα» με κριτήριο το διάστημα της άφιξης τους στην Αυστραλία), είτε στην Παπούα-Νέα Γουϊνέα για την εξέταση του αιτήματος διεθνούς προστασίας, ακόμη και αν το είχε υποβάλλει στην Αυστραλία, σύμφωνα με όσα ορίστηκαν σε δύο επιμέρους Μνημόνια Κατανόησης (Memoranda of Understanding) τα οποία ακολούθως αντικαταστάθηκαν από επιμέρους συμφωνίες το επόμενο έτος⁴⁶⁵.

B. 4. (α) (i) Η νομοθετική και θεσμική επάρκεια του Ναούρου.

B. 4. (α) (i) (α) Το νομοθετικό πλαίσιο.

i) Διεθνείς δεσμεύσεις.

Ανάμεσα στο 2001 και το 2007 στο νησί υπήρχαν δύο κέντρα για τις διαδικασίες ασύλου στα πλαίσια της 'Λύσης του Ειρηνικού' με τα αιτήματα να αξιολογούνται είτε

⁴⁶⁵ Βλ. Gleeson, M., "Factsheet: Refugee status determination in Nauru", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2017, http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Factsheet_Offshore_processing_RSD_Nauru.pdf, (πρόσβαση 11 Απριλίου 2023).

από τη UNHCR, είτε από αξιωματούχους της Αυστραλίας οι οποίοι χρησιμοποιούσαν τα διεθνή πρότυπα.

Το σημείο που είναι αξιοσημείωτο είναι ότι το Ναόουρου δεν είχε νομικό πλαίσιο για το προσφυγικό δίκαιο μέχρι και το 2011 όταν και προσχώρησε στη Σύμβαση της Γενεύης και το Πρωτόκολλο του 1967.

Επιπρόσθετα, είναι μέρος της Σύμβασης για την εξάλειψη των φυλετικών διακρίσεων, της Σύμβασης για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα, της Σύμβασης κατά των διακρίσεων σε βάρος των γυναικών, της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων και άλλων μορφών απάνθρωπης και ταπεινωτικής μεταχείρισης, της Σύμβασης για τα δικαιώματα του παιδιού και της Σύμβασης για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία.

Αντίθετα, η χώρα δεν είναι μέρος ούτε στη Σύμβαση για το καθεστώς των Ανιθαγενών, ούτε στη Σύμβαση για την εξάλειψη της Ανιθαγένειας.

ii) Εθνικό πλαίσιο.

Το Σύνταγμα του Ναόουρου υιοθετήθηκε το 1968 και δίνει δικαίωμα απόλαυσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών σε κάθε άτομο στο Ναόουρου ανεξάρτητα από τη φυλή, τον τόπο καταγωγής, τις πολιτικές απόψεις, το χρώμα, τις θρησκευτικές πεποιθήσεις και το φύλο.

Τα άρθρα 3 έως 13 κατοχυρώνουν τα δικαιώματα στη ζωή, την ελευθερία και την ασφάλεια, την απαγόρευση των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης τιμωρίας, την απόλαυση της ιδιοκτησίας, την προστασία του νόμου, την ελευθερία της έκφρασης και της συνείδησης, την ελευθερία του συνέρχεσθαι, καθώς και τον σεβασμό στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή.

Σε ότι αφορά τις περιοριστικές συνθήκες κράτησης στο Ναόουρου, το άρθρο 5(1) του Συντάγματος προβλέπει ότι κανένα πρόσωπο δεν θα πρέπει να στερείται τη προσωπική του ελευθερία εκτός και αν σχετικός νόμος προβλέπει διαφορετικά και εξυπηρετούνται συγκεκριμένοι σκοποί όπως είναι η αποτροπή της παράτυπης εισόδου στο Ναόουρου ή για τη διευκόλυνση του σκοπού της απέλασης ή έκδοσης. Σε περίπτωση που ένας αιτών εκτιμά πως έχει κρατηθεί παράτυπα, τότε μπορεί να προσφύγει στο Ανώτατο Δικαστήριο του Ναόουρου το οποίο είναι αρμόδιο να τον

απελευθερώσει από τη κράτηση στη περίπτωση που κρίνει πως αυτή είναι παράνομη⁴⁶⁶.

Πριν την υιοθέτηση των συμφωνιών για τη σύσταση ανοιχτών κέντρων κράτησης το 2015, όσοι αιτούντες κρατούνταν στο κέντρο του Ναούρου προσέφυγαν στο Ανώτατο Δικαστήριο του Ναούρου κατά της κράτησης τους.

Το 2012 το Ναούρου υιοθέτησε σχετικό νόμο ο οποίος διέπει τη διαδικασία αναγνώρισης του πρόσφυγα και ο οποίος ενσωμάτωνε τις διατάξεις της Σύμβασης στο εθνικό δίκαιο όπως την αρχή της μη-επαναπροώθησης, ενώ ταυτόχρονα καθόριζε μια συγκεκριμένη διαδικασία αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Στον ίδιο νόμο επίσης προβλέφθηκε η δημιουργία ενός αναθεωρητικού οργάνου (Tribunal) με σκοπό την εξέταση των προσφυγών κατά των απορριπτικών πρωτοβάθμιων αποφάσεων, ενώ ως τελικό στάδιο προβλέφθηκε η προσφυγή στο Ανώτατο Δικαστήριο, ενώ έπειτα από δύο χρόνια, το 2014, ο εν λόγω νόμος τροποποιήθηκε και περιέλαβε πρόβλεψη για επικουρική μορφή προστασίας σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, δεσμεύοντας τη χώρα από το να επιστρέψει άτομα σε μέρος όπου κινδυνεύουν να έρθουν αντιμέτωπα με πραγματικό κίνδυνο να υποστούν σοβαρή βλάβη.

Το 2013 στην υπόθεση *AG v. Secretary of Justice* το δικαστήριο δήλωσε πως η κράτηση των αιτούντων δεν παραβιάζει το συνταγματικό τους δικαίωμα στην ελευθερία μιας και αυτή έγινε στα πλαίσια είτε της μετακίνησης τους σε άλλο κράτος, είτε στα πλαίσια επιστροφής τους στη χώρα καταγωγής τους. Το εν λόγω ζήτημα ωστόσο έπαψε να υφίσταται μετά τον Οκτώβριο του 2015, όταν η κυβέρνηση του Ναούρου ανακοίνωσε τον νέο ανοιχτό χαρακτήρα πλέον της πρώην κλειστής δομής κράτησης⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ Βλ. Nauru: Constitution of Nauru [Nauru], 31 January 1968, art.5, available at: <https://www.refworld.org/docid/605b57f24.html> (πρόσβαση 25 Ιανουαρίου 2023).

⁴⁶⁷ βλ. Gleeson, M., "Factsheet: Refugee status determination in Nauru", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2017, http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Factsheet_Offshore_processing_RSD_Nauru.pdf, (πρόσβαση 11 Απριλίου 2023).

B. 4. (α) (i) (β) Η επάρκεια της χώρας να διεξάγει RSD.

Το 2012 ο διεθνής παράγοντας είχε καταγράψει την αδυναμία του Ναούρου να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των διεθνών προτύπων μιας και δεν είχε ακόμη υιοθετήσει τη σχετική νομοθεσία, ενώ επιπλέον η διαδικασία περιβάλλονταν από έλλειψη διαφάνειας ως προς το νομικό και επιχειρησιακό σκέλος και τη διάκριση των ευθυνών.

Η UNHCR είχε καταγράψει την έλλειψη διαδικασίας εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας, ειδικών εμπειρογνομόνων για τον πρώτο βαθμό καθώς και καταρτισμένων ειδικών για τη στελέχωση των αναθεωρητικών οργάνων. Οι μεγάλες καθυστερήσεις στην έναρξη της διαδικασίας σε συνδυασμό με την απουσία διαφάνειας, δημιουργούν συνθήκες απόγνωσης στους αιτούντες.

Ωστόσο, ένα χρόνο μετά την υιοθέτηση της νομοθεσίας η UNHCR σε νεότερη Έκθεση της κατέγραψε τα θετικά βήματα της υιοθέτησης του νομικού πλαισίου εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, χωρίς αυτό ωστόσο να επαρκεί προκειμένου η ίδια η διαδικασία της μεταφοράς των αιτούντων από την Αυστραλία στο Ναούρου να πληροί τις διεθνείς προϋποθέσεις καθώς έπρεπε ακόμη να γίνουν πολλά βήματα. Το σύστημα της χώρας ακόμη δεν διασφάλιζε μια δίκαιη, αποτελεσματική και ταχεία διαδικασία με τις μεγάλες καθυστερήσεις, την έλλειψη τεχνογνωσίας και τις διαρκείς αναβολές να κυριαρχούν. Η UNHCR είχε επισημάνει πως η απουσία καθυστερήσεων θα έπρεπε να αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη μεταφορά των αιτούντων από την Αυστραλία στο Ναούρου.

Οι πρώτες αποφάσεις εκδόθηκαν μόλις το 2014 με τους πρώτους αναγνωρισμένους πρόσφυγες να μεταφέρονται τον Μάιο του ίδιου έτους στη κοινότητα της χώρας, ενώ την ίδια περίοδο ξεκίνησε η εκδίκαση των υποθέσεων στον δεύτερο βαθμό παράλληλα με την εξέταση των δικαστικών προσφυγών.

- ***Τα βήματα της διαδικασίας RSD και τα οφέλη για τους δικαιούχους.***

Σύμφωνα με τον νόμο που υιοθετήθηκε από το Ναούρου η διαδικασία προσδιορισμού του καθεστώτος διεθνούς προστασίας στη χώρα περιλάμβανε μια προκαταρκτική συνέντευξη αμέσως μετά τη πραγματοποίηση της μεταφοράς από την

Αυστραλία, ακολουθούσε η υποβολή της αίτησης με τη συνδρομή ειδικού προσωπικού ή νομικών συμβούλων το κόστος για τους οποίους θα έπρεπε να αναλάβουν οι ίδιοι.

Στη συνέχεια ακολουθούσε η πραγματοποίηση της συνέντευξης ασύλου από ειδικό προσωπικό το οποίο επικουρούνταν στο έργο του από εμπειρογνώμονες του αυστραλιανού Υπουργείου Μετανάστευσης και Προστασίας των Συνόρων. Οι αξιωματούχοι ακολουθώντας προχωρούσαν σε αποτίμηση του αιτήματος εφαρμόζοντας τις διαδικασίες και λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές και τα διεθνή πρότυπα για να ακολουθήσει στο τέλος η κοινοποίηση της απόφασης στον αιτούντα.

Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον σχετικό νόμο της χώρας, όσοι αναγνωρίζονταν ως πρόσφυγες είχαν δικαίωμα διαμονής είτε εντός της κοινότητας του Ναούρου, είτε εντός του κέντρου το οποίο από το 2015 και έπειτα δεν είχε χαρακτήρα κέντρου κράτησης. Στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες χορηγούνταν visa προσωρινού χαρακτήρα για την παραμονή τους στο Ναούρου η οποία θα έπρεπε να είναι συμβατή με τις αρχές της χώρας, ενώ επίσης αίρονταν διάφοροι περιορισμοί οι οποίοι ίσχυαν όσο ακόμη ήταν αιτούντες διεθνή προστασία, όπως η απαγόρευση εργασίας και μετακίνησης.

Αντίθετα, στις περιπτώσεις όπου ένα αίτημα απορρίπτονταν στον α' βαθμό τότε ο αιτών μπορούσε να προσφύγει στον δεύτερο βαθμό ο οποίος είχε τη δυνατότητα είτε να αποφασίσει είτε να αναπέμψει, ενώ σε περίπτωση εκ νέου απόρριψης ο αιτών είχε τη δυνατότητα προσφυγής στο Ανώτατο Δικαστήριο του Ναούρου το οποίο είχε αντίστοιχες επιλογές, ενώ στη περίπτωση απόρριψης ο αιτών βρίσκονταν αντιμέτωπος με την απέλαση στη χώρα καταγωγής του.

B. 4. (α) (ii) Τα πραγματικά δικαιώματα των αναγνωρισμένων προσφύγων στο Ναούρου.

Η σύσταση μιας διαδικασίας αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα αναμφίβολα αποτελεί ένα πολύ θετικό βήμα στη πορεία κατοχύρωσης των δικαιωμάτων των αιτούντων και των προσφύγων στο Ναούρου, η οποία ωστόσο δεν επαρκεί προκειμένου να θεωρηθεί πως έχει βρεθεί μια διαρκής λύση.

Σύμφωνα με τη νομοθεσία της χώρας, οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες δύνανται να παραμείνουν μέχρι δέκα χρόνια ανανεώνοντας την ισχύ της άδειας διαμονής τους κάθε τρεις μήνες, με τη χώρα να μη δείχνει πρόθεση χορήγησης στους πρόσφυγες μόνιμης διαμονής ή υπηκοότητας.

Η Αυστραλία, η οποία επί της ουσίας φέρει την ευθύνη για τα άτομα αυτά έχει καταστήσει σαφές ήδη από το 2013 ότι δεν πρόκειται να μεταφερθεί κανένας αναγνωρισμένος πρόσφυγας από το Ναόουρου στο έδαφος της, ενώ η εμπλοκή της προκύπτει και από την άρνηση της στη προσφορά της Νέας Ζηλανδίας να φιλοξενήσει ένα μικρό αριθμό προσφύγων από το Ναόουρου. Εξαιρετικά μικρούς αριθμούς προσφύγων δέχθηκαν να φιλοξενήσουν η Καμπότζη και ο Καναδάς με την Αυστραλία να συναινεί προς αυτό.

Το 2016 ανακοινώθηκε μια συμφωνία επανεγκατάστασης μεταξύ της Αυστραλίας και των ΗΠΑ, όπου η τελευταία θα υποδέχονταν έναν μικρό αριθμό αναγνωρισμένων προσφύγων από το Ναόουρου.

Εν κατακλείδι, όσοι αιτούντες αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες στο Ναόουρου στην πραγματικότητα βρίσκονται σε μια limbo κατάσταση στο έδαφος του Ναόουρου, τουλάχιστον μέχρι να προκύψει κάποια χώρα να τους φιλοξενήσει στα πλαίσια διμερούς συμφωνίας ή να αλλάξει πολιτική η ίδια η Αυστραλία.

B. 4. (α) (iii) Η προσφορά της Νέας Ζηλανδίας για την υποδοχή προσφύγων από του Ναόουρου.

Η Νέα Ζηλανδία ήδη από το 2014 είχε κάνει μια προσφορά στην Αυστραλία, η οποία περιλάμβανε την επανεγκατάσταση 150 προσφύγων από τα εξωεδαφικά της κέντρα και η οποία για περισσότερο από δύο χρόνια έμενε αναπάντητη από τη τελευταία.

Η δημόσια τοποθέτηση του πρωθυπουργού της Νέας Ζηλανδίας ότι προτίθεται να πάρει πρόσφυγες από το Ναόουρου προκάλεσε την εκδήλωση της επιθυμίας των προσφύγων να μεταβούν εκεί οι οποίοι απελπισμένοι έστειλαν επιστολή στον πρωθυπουργό της Νέας Ζηλανδίας.

Ως απάντηση στην εν λόγω επιστολή, ο υπουργός Μετανάστευσης της Νέας Ζηλανδίας δήλωσε πως βρίσκεται στη διακριτική ευχέρεια της Αυστραλίας να

επανεγκαταστήσει άτομα από τα εξωεδαφικά της κέντρα, ενώ σε περίπτωση που αποφασίσει κάτι τέτοιο η χώρα του ήταν έτοιμη να συνδράμει.

Η προηγούμενη συμφωνία της κυβέρνησης Gillard με τη Νέα Ζηλανδία για την υποδοχή 150 προσφύγων σε ετήσια βάση, δεν τέθηκε ποτέ σε εφαρμογή από τη κυβέρνηση Abbott, η οποία είχε δηλώσει πως θα τεθεί σε εφαρμογή μόνο όταν κριθεί απαραίτητη. Άλλωστε, όπως δήλωσε στη συνέχεια ο Abbott, η χώρα του οφείλει να κάνει σαφές ότι οι παράτυπες αφίξεις θα συνεπάγονται σύλληψη και μετάβαση στο Ναούρου και το Μανούς και όχι ευκαιρία μετάβασης στη Νέα Ζηλανδία⁴⁶⁸.

B. 4. (α) (iv) Η πορεία του κλειστού κέντρου κράτησης στο Ναούρου.

Τον Αύγουστο του 2012 η ιδέα επανεφαρμογής της πολιτικής της εξωεδαφικής διαδικασίας αποτέλεσε πρόταση της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων για τους Αιτούντες Διεθνή Προστασία προς την κυβέρνηση της Αυστραλίας, με την τελευταία να υιοθετεί σχετική νομοθεσία και να υπογράφει στη συνέχεια το πρώτο Μνημόνιο Κατανόησης με το Ναούρου.

Ακολουθώντας τον ίδιο χρόνο, ξεκίνησε η μεταφορά ατόμων προς το Ναούρου από την Αυστραλία την ίδια στιγμή που η UNHCR σε σχετική της Έκθεση εξέθεσε τους ενδοιασμούς της ως προς την επάρκεια του νομικού πλαισίου του Ναούρου να ανταποκριθεί.

Η κυβέρνηση Rudd τον Ιούλιο του 2013 ανακοίνωσε πως όσοι φτάνουν στην Αυστραλία μετά τις 19 Ιουλίου 2013 θα μεταφέρονται στα εξωεδαφικά κέντρα και δεν θα υπάρχει η δυνατότητα επανεγκατάστασης τους στην Αυστραλία. Η παραπάνω απόφαση προκάλεσε σοβαρά επεισόδια στο κέντρο και αποφασίστηκε η μεταφορά των κρατούμενων στην Αυστραλία, οι οποίοι αποτέλεσαν το πρώτο «σώμα».

Λίγο αργότερα τον ίδιο χρόνο υπογράφηκε το δεύτερο Μνημόνιο Κατανόησης ανάμεσα στην Αυστραλία και το Ναούρου με το οποίο προβλέπονταν η συνέχιση της

⁴⁶⁸ Βλ. Davidson, H. and Doherty, B., "New Zealand's offer to resettle 150 offshore refugees a year never taken up", *The Guardian*, 11 January 2016, <https://www.theguardian.com/australia-news/2016/jan/11/new-zealands-offer-to-take-150-offshore-refugees-a-year-never-taken-up>, (πρόσβαση 8 Ιουνίου 2023).

μεταφοράς αιτούντων από την Αυστραλία, με τη δυνατότητα εγκατάστασης τους στην κοινότητα.

Τους επόμενους μήνες σημειώθηκαν βήματα προόδου στις συνθήκες κράτησης και στο νομικό πλαίσιο της χώρας με την UNHCR να το καταγράφει σε Έκθεση της.

Τον Μάιο του 2014 εκδόθηκαν οι πρώτες αποφάσεις αναγνώρισης προσφυγικού καθεστώτος με δικαίωμα προσωρινής διαμονής στην κοινότητα. Ημερομηνία σταθμός ήταν ο Φεβρουάριος 2015 όταν η κυβέρνηση του Ναούρου ανακοίνωσε την υιοθέτηση του μοντέλου των ανοιχτών κέντρων εγκαταλείποντας τα κλειστά κέντρα κράτησης, ενώ ένας αριθμός αναγνωρισμένων μετεγκαταστάθηκε στην Καμπότζη.

Τον Φεβρουάριο του 2016 στην υπόθεση *Plaintiff M68* το Ανώτατο Δικαστήριο της Αυστραλίας εξέτασε τη νομιμότητα της πολιτικής μεταφοράς αιτούντων από την Αυστραλία στο Ναούρου κρίνοντας τη σύμφωνη με τον νόμο⁴⁶⁹.

B. 4. (β) Η διμερής συμφωνία της Αυστραλίας με την Παπούα-Νέα Γουϊνέα (Μανούς).

Η Παπούα-Νέα Γουϊνέα αποτελεί ένα ανεξάρτητο κράτος του Ειρηνικού στα βόρεια της Αυστραλίας, με πληθυσμό περίπου 7,5 εκατομμύρια κατοίκων οι οποίοι είναι κυρίως χριστιανοί και απασχολούνται κατά βάση σε αγροτικές εργασίες.

Η επαρχία Μανούς αποτελεί τη μικρότερη και ολιγοπληθή επαρχία της χώρας καλυπτόμενη στο μεγαλύτερο μέρος της από ζούγκλα και δάση.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το διάστημα 2001-2007 η κυβέρνηση συνασπισμού του Howard έπειτα από τη σύναψη διμερούς συμφωνίας με δύο συνεργαζόμενα κράτη, την Παπούα-Νέα Γουϊνέα και το Ναούρου μετέφερε όσους αιτούντες διεθνή προστασία έφταναν στο έδαφος της σε ένα από τα κράτη αυτά προκειμένου να κρατηθούν και να εξεταστεί το αίτημα τους, με το τελευταίο άτομο που διέμεινε εκεί να το εγκαταλείπει ήδη από το 2004.

⁴⁶⁹ Βλ. Gleeson, M., "Case note: Plaintiff M68/2015 v Minister for Immigration and Border Protection & Ors", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2016, http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/casenote_m68.pdf, (πρόσβαση 6 Μαΐου 2023).

Η αμφιλεγόμενη συμφωνία ανεστάλη το 2007 από την κυβέρνηση Rudd με τα κέντρα κράτησης στα δύο νησιά να κλείνουν.

Όπως αναφέρθηκε ήδη, από την επανέναρξη της πολιτικής το 2012 οποιοσδήποτε έφτανε στην Αυστραλία δια θαλάσσης χωρίς να έχει στη κατοχή του visa σε ισχύ, οδηγούνταν στην Παπούα-Νέα Γουϊνέα και το Ναόουρου για τη διαδικασία εξέτασης του αιτήματος του το οποίο μπορεί να είχε κατατεθεί και με την άφιξη του στην Αυστραλία.

Αναφορικά με την Παπούα-Νέα Γουϊνέα, στα πρότυπα της συμφωνίας με το Ναόουρου, όσοι αιτούντες κατέφθαναν διαμοιράστηκαν σε δύο επιμέρους «σώματα», με το πρώτο να αποτελείται όσα άτομα έφτασαν στην χώρα κατά το διάστημα 13 Αυγούστου 2012 και 18 Ιουλίου 2013 με ορισμένους εξ' αυτών να στέλνονται στα συνεργαζόμενα κράτη και άλλους να παραμένουν στην Αυστραλία.

Περίπου 350 άτομα όλων των ηλικιών και φύλων στάλθηκαν στο Μανούς, ενώ οι πλέον ευάλωτοι αυτών αποφασίστηκε να επιστραφούν στην Αυστραλία μετά από περίπου 1 χρόνου παραμονής καθότι οι συνθήκες κράτησης κρίθηκαν ανεπαρκείς⁴⁷⁰.

Από τις 19 Ιουλίου 2013 και τα υπόλοιπα άτομα που αποτελούσαν αυτό το σώμα άρχισαν να στέλνονται πίσω στην Αυστραλία όπου ανέμεναν για μεγάλα διαστήματα μέχρι να εκκινήσει η διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων τους. Όσα άτομα ξεκίνησαν τη διαδικασία στο Μανούς δεν την ολοκλήρωσαν ποτέ εκεί με την κατάσταση να είναι ελαφρώς καλύτερη στο Ναόουρου.

Οι επεξεργασίες των αιτημάτων των ατόμων που μεταφέρθηκαν στην Αυστραλία άρχισε μόλις το 2015 έπειτα από την εφαρμογή σχετικής τροποποίησης του μεταναστευτικού νόμου μέσω μιας fast track διαδικασίας.

Ακολουθώντας, όσοι αιτούντες κατέφθαναν στην Αυστραλία μέσω βάρκας μετά τις 19 Ιουλίου 2013 αποτέλεσαν το δεύτερο σώμα και υπήχθησαν στη νέα πολιτική της κυβέρνησης Rudd. Σύμφωνα με την εν λόγω πολιτική, όσοι κατέφθαναν πλέον στέλνονταν εξωεδαφικά για τη διαδικασία χωρίς να έχουν τη δυνατότητα να εγκατασταθούν στην Αυστραλία παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως είναι οι λόγοι υγείας και για ένα προσωρινό διάστημα, καθώς και για ορισμένες οικογένειες παιδιών που γεννήθηκαν στην Αυστραλία.

⁴⁷⁰ Βλ. Robertson, J., "Children taken off Manus Island".

Αναφορικά με το Μανούς η νέα πολιτική προέβλεπε αποκλειστικά την αποστολή ενηλίκων ανδρών αν και υπάρχουν και αναφορές για την αποστολή και ανηλίκων. Κατά το διάστημα του Ιουλίου 2013 έως τα τέλη του 2014 περισσότερα από 1300 άτομα μεταφέρθηκαν στο Μανούς από την Αυστραλία ως αποτέλεσμα της νέας πολιτικής με όσους εξ'αυτών αναγνωρίζονταν ως πρόσφυγες να αποκτούν δικαίωμα παραμονής στην Παπούα-Νέα Γουϊνέα⁴⁷¹.

Το πλαίσιο συνεργασίας της Αυστραλίας με τα τρίτα κράτη ορίστηκε μέσα από δύο επιμέρους συμφωνίες με την πρώτη να υπογράφεται τον Αύγουστο του 2012 με το Ναόουρου και τη δεύτερη τον Σεπτέμβριο με την Παπούα-Νέα Γουϊνέα και οι οποίες αντικαταστάθηκαν από παρόμοιες συμφωνίες τον Αύγουστο του 2013 οι οποίες συνοδεύονταν από περιφερειακές συμφωνίες επανεγκατάστασης.

Οι συμφωνίες παρότι παραμένουν σε ισχύ τυπικά, κανένας νέος αιτών δεν έχει μεταφερθεί στα δύο αυτά κέντρα από το 2014 και έπειτα, σύμφωνα με στοιχεία που παρέχονται από το Υπουργείο Μετανάστευσης της Αυστραλίας. Αντίθετα, όσοι επιχειρούν να φτάσουν μέσω βάρκας επιστρέφονται στην ανοιχτή θάλασσα ή στις χώρες καταγωγής τους.

B. 4. (β) (i) Η νομοθετική και θεσμική επάρκεια του Μανούς.

B. 4. (β) (i) (α) Το νομοθετικό πλαίσιο.

i) Διεθνείς δεσμεύσεις.

Η Παπούα-Νέα Γουϊνέα παρότι είναι μέρος της Σύμβασης της Γενεύης και του σχετικού Πρωτοκόλλου έχει θέσει ορισμένες επιφυλάξεις οι οποίες περιορίζουν τις νομικές της υποχρεώσεις. Ωστόσο, το 2013 η χώρα ήρε τις επιφυλάξεις της αναφορικά με τους αιτούντες που θα έρχονταν από την Αυστραλία στο πλαίσιο της διμερούς συμφωνίας με απώτερο σκοπό να επεκταθεί στο σύνολο των αιτούντων.

⁴⁷¹ Βλ. Gleeson, M., "Factsheet: Refugee status determination on Manus Island, Papua New Guinea", Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney), [website], 2016, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/offshore-processing-refugee-status-determination-asylum-seekers-manus-island>, (πρόσβαση 29 Σεπτεμβρίου 2023).

Η Παπούα-Νέα Γουϊνέα είναι μέρος του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, της Σύμβασης για την εξάλειψη των διακρίσεων κ.α., χωρίς ωστόσο να είναι μέρος της Σύμβασης για τη μείωση της Ανιθαγένειας ούτε και της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων.

Οι διεθνείς δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η Αυστραλία την υποχρεώνουν να διασφαλίζει ότι κάθε άτομο που διώχεται, εκδίδεται, απελαύνεται ή μετακινείται από το έδαφος της δεν θα βρεθεί αντιμέτωπο με δίωξη ή πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη.

ii) Εθνικό πλαίσιο.

Το Σύνταγμα του 1975 της Παπούα-Νέας Γουϊνέας διασφαλίζει ορισμένα δικαιώματα και ελευθερίες στους πολίτες της χώρας, χωρίς διακρίσεις, όπως το δικαίωμα στη ζωή, στην ελευθερία, την ασφάλεια, την πολιτική δράση, την αποφυγή βασανιστηρίων ή απάνθρωπης μεταχείρισης, την ελευθερία της έκφρασης, της μετακίνησης, της ιδιωτικότητας, της ιδιοκτησίας κ.α., με τα δικαστήρια της χώρας είναι αρμόδια για την εξέταση των καταγγελιών που έρχονται ενώπιόν τους⁴⁷².

Παρά την προσχώρηση της το 1986 τόσο στη Σύμβαση της Γενεύης όσο και στο σχετικό Πρωτόκολλο, το εσωτερικό δίκαιο της χώρας αναφορικά με τα δικαιώματα των προσφύγων παρέμεινε ιδιαίτερα υποανεπτυγμένο.

Από το 2013 και έπειτα σημειώθηκαν ορισμένες τροποποιήσεις στη σχετική νομοθεσία οι οποίες μεταξύ άλλων επεξεργάστηκαν την εξουσία του Υπουργού να προσδιορίζει ποιος είναι πρόσφυγας και ποιος όχι μέσω της άρσης της δυνατότητας άσκησης προσφυγής σε περίπτωση αρνητικής απόφασης, ενώ εισήχθη και μια παραλλαγή του ορισμού του πρόσφυγα όπως αυτός ορίζεται στη Σύμβαση, ο οποίος θέτει επιπλέον λόγους αποκλεισμού από το καθεστώς πέραν όσων προβλέπει η Σύμβαση.

⁴⁷² Βλ. *Papua New Guinea: Constitution of the Independent State of Papua New Guinea* [], 16 September 1975, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b5880.html> (πρόσβαση 28 Μαρτίου 2023).

Η UNHCR αντέδρασε στις νομοθετικές αυτές πρωτοβουλίες μέσα από σχετική της Έκθεση τονίζοντας πως ορισμένες εξ' αυτών είναι ασύμβατες με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας καθώς μεταξύ άλλων προκύπτει διακριτική μεταχείριση αναλόγως με το πώς έχει φτάσει κανείς στη χώρα, γίνεται μια διευρυμένη ερμηνεία του αποκλεισμού από το καθεστώς ενώ επίσης απουσιάζουν και οι απαραίτητες διαδικαστικές εγγυήσεις.

Επιπρόσθετα, η UNHCR παρότρυνε τη χώρα να υιοθετήσει σχετική νομοθεσία και για την παροχή επικουρικής προστασίας καθώς και τους απάτριδες. Τον ίδιο χρόνο μάλιστα η UNHCR επανήλθε με νεότερη Έκθεση στην οποία επεσήμανε πως οι όποιες τροποποιήσεις είχαν λάβει χώρα δεν είχαν δεσμευτικό χαρακτήρα προς τους αξιωματούχους της Παπούα-Νέας Γουϊνέας αλλά προτρεπτικό και ως εκ τούτου δεν κάλυπταν τις διεθνείς απαιτήσεις, ενώ επιπρόσθετα δεν είχαν περιληφθεί στις εθνικές διατάξεις προβλέψεις για την απαγόρευση των επαναπροωθήσεων.

Τον Μάιο του 2015 η βουλή της χώρας τροποποίησε τον μεταναστευτικό νόμο εισάγοντας τον ορισμό της διοικητικής κράτησης των αλλοδαπών υπηκόων, δίνοντας στον Υπουργό την εξουσία να ορίζει ένα μέρος κατάλληλο για τη δημιουργία μεταναστευτικού κέντρου, δίνοντας νέες εξουσίες και αρμοδιότητες στους κυβερνήτες των κέντρων αυτών κ.α.

B. 4. (b) (i) (b) Η επάρκεια της χώρας να διεξάγει RSD.

Ο μεταναστευτικός νόμος της χώρας του 1978 ορίζει το πλαίσιο για τους ανθρώπους που εισέρχονται στη χώρα, δίνοντας στον ίδιο τον Υπουργό Μετανάστευσης την ευχέρεια να αναγνωρίζει ως πρόσφυγα έναν αλλοδαπό πολίτη εφόσον πληροί τις προϋποθέσεις του νόμου.

Κατά την πρώτη περίοδο συνεργασίας 2001-2007 με τη «Λύση του Ειρηνικού» λόγω της απουσίας θεσμικού πλαισίου και σχετικών υποδομών τη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας στα κέντρα κράτησης είχε αναλάβει η Αυστραλία μέσω της διάθεσης σχετικών αξιωματούχων, οι οποίοι εφάρμοζαν τα πρότυπα διεθνών διαδικασιών.

Κατά τη δεύτερη περίοδο από το 2012 και έπειτα, η συμφωνία προέβλεπε πως η χώρα μόνη της πλέον θα εφάρμοζε τη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος

χωρίς ωστόσο στις αρχές να υφίσταται το απαραίτητο νομικό και διαδικαστικό πλαίσιο, ενώ επίσης καταγράφονταν και σοβαρά κενά όπως η μη μεταφορά του ορισμού του πρόσφυγα από τη Σύμβαση στο εθνικό δίκαιο.

Πιο συγκεκριμένα, κατά την εφαρμογή της εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας στο πρώτο σώμα, η UNHCR κατέγραψε σημαντικές ανεπάρκειες στο σύστημα της χώρας τόσο σε νομικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο αναφορικά με τη μεταχείριση και τη μεταφορά των ατόμων από την Αυστραλία.

Η κατάσταση στην οποία βρίσκονταν η Παπούα-Νέα Γουϊνέα ήταν ακόμη χειρότερη από εκείνη του Ναούρου, με τη UNHCR να καταγράφει ανεπάρκεια νομικού πλαισίου, απουσία μέριμνας για τον ευάλωτο πληθυσμό και φυσικά απουσία τεχνογνωσίας. Στο πλαίσιο αυτό η UNHCR προχώρησε σε σχετικές συστάσεις με τη χώρα ωστόσο να αδυνατεί να ανταποκριθεί.

Στη συνέχεια, κατά την εφαρμογή του δεύτερου σώματος από το 2013 και έπειτα η εξέταση των αιτημάτων άρχισε να εφαρμόζεται στην Παπούα-Νέα Γουϊνέα έπειτα από μακρόχρονες καθυστερήσεις. Η UNHCR σε νεότερη έκθεση της σημείωσε και πάλι σχετικές ανεπάρκειες και ελλείψεις στο νομικό πλαίσιο και την εκπαίδευση του εμπλεκόμενου προσωπικού παρά κάποια σημάδια προόδου.

Οι καθυστερήσεις στην εξέταση των αιτημάτων προκάλεσαν σοβαρές αναταραχές στο Μανούς το 2014, γεγονός που έδωσε νέα ώθηση στη διαδικασία η οποία ουσιαστικά άρχισε να εφαρμόζεται από τον Απρίλιο του 2014.

- ***Τα βήματα της διαδικασίας RSD και τα οφέλη για τους δικαιούχους.***

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η έλλειψη πληροφόρησης αναφορικά με τις συνθήκες που επικρατούν στα κέντρα κράτησης, δεν επιτρέπει να έχουμε καθαρή εικόνα για το πώς λειτουργεί η διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων στο Μανούς.

Οι αρμόδιοι διεθνείς φορείς καθώς και η κοινή γνώμη δεν έχει εικόνα για τη διαδικασία που ακολουθείται στα κέντρα παρά μόνο μέσα από τις σχετικές εκθέσεις της UNHCR καθώς και μια σχετική έρευνα από αρμόδια Επιτροπή της Γερουσίας της Αυστραλίας σε συνέχεια των αναταραχών που είχαν ξεσπάσει τον Φεβρουάριο του 2014.

Οι πηγές που έχουμε στη διάθεση μας αναφέρουν πως μετά την άφιξη τους στο Μανούς οι αιτούντες περνούν από μια πρώτη συνοπτική καταγραφή, ακολουθεί αίτηση από μέρους τους, σχετική συνέντευξη από αξιωματούχους οι οποίοι κατά το πρώτο στάδιο ήταν αυστραλιανοί με διάθεση στην Παπούα-Νέα Γουϊνέα και στο τέλος εκδίδεται η σχετική σύσταση/πρόταση σύμφωνα με τις οδηγίες που έχει διαμοιράσει η UNHCR.

Ένα από τα εξαιρετικά προβληματικά σημεία της διαδικασίας είναι πως έπειτα από τη θετική σύσταση η τελική απόφαση ανήκει στον Υπουργό Μετανάστευσης ο οποίος και θα αποφασίσει για το αν ο αιτών θα αναγνωριστεί τελικά ως πρόσφυγας χωρίς μάλιστα να υπάρχει σχετικό πλαίσιο για αυτό.

Επιπρόσθετα, σε περίπτωση που η αρχική εισήγηση προς τον Υπουργό είναι αρνητική και παρότι υφίσταται πρόβλεψη για άσκηση προσφυγής από μέρους του αιτούντα, απουσιάζει το σχετικό πλαίσιο καθιστώντας τη μη εφαρμόσιμη. Η χώρα είχε δεσμευτεί σχετικά προς τη UNHCR ότι θα συστήσει Επιτροπή Ειδικών οι οποίοι θα επανεξετάζουν τις αρνητικές αποφάσεις χωρίς να προχωρήσει σε εφαρμογή της δέσμευσης της, με την τελική απόφαση ωστόσο να παραμένει στον Υπουργό.

Στις περιπτώσεις αρνητικής απόφασης επί της αίτησης τους οι αιτούντες οφείλουν να αποχωρήσουν από τη χώρα, ενώ άγνωστο είναι το μέλλον όσων για κάποιο λόγο αρνούνται να συμμετέχουν στη διαδικασία εξέτασης του αιτήματος τους.

Σύμφωνα με το περιεχόμενο της διμερούς συμφωνίας επανεγκατάστασης και του μνημονίου κατανόησης ανάμεσα στις δύο χώρες η Παπούα-Νέα Γουϊνέα ανέλαβε τη μεταφορά των αναγνωρισμένων προσφύγων στο Μανούς προκειμένου να εγκατασταθούν εκεί, σε αντίθεση με τη συμφωνία με το Ναόουρου όπου ήταν ασαφές εάν η κυβέρνηση της χώρας θα επέτρεπε τη μόνιμη διαμονή τους.

Οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες παρότι είναι απελευθερωμένοι από το να διαμένουν σε κέντρο κράτησης δεν μπορούν να φύγουν από το Μανούς και να βρουν εργασία ή να φέρουν προχωρήσουν σε οικογενειακή επανένωση.

B. 4. (β) (ii) Τα πραγματικά δικαιώματα των αναγνωρισμένων προσφύγων στο Μανούς.

Η Παπούα-Νέα Γουϊνέα το 2013 υιοθέτησε την Εθνική Πολιτική για τους Πρόσφυγες για το σύνολο των προσφύγων και όχι μόνο όσων μεταφέρονται από την Αυστραλία και στους οποίους αναγνωρίζει σχεδόν όμοια δικαιώματα με τους πολίτες της χώρας. Στην πράξη ωστόσο αυτό δεν συμβαίνει μιας και οι περισσότεροι πρόσφυγες αισθάνονται φόβο για την ασφάλεια τους.

Καθοριστικό ρόλο στις εξελίξεις αναφορικά με τις συνθήκες κράτησης στο Μανούς διαδραμάτισε η απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου της Παπούα-Νέας Γουϊνέας το οποίο το 2016 ομόφωνα αποφάσισε πως η κράτηση των ατόμων στο κέντρο που κατασκευάστηκε από την Αυστραλία ήταν αντισυνταγματική και παράνομη υπό το δίκαιο της χώρας. Ως εκ τούτου διέταξε οι δύο κυβερνήσεις να θέσουν τέλος στην παράνομη κράτηση, με τον πρωθυπουργό της χώρας να δηλώνει την επόμενη ημέρα πως η δομή θα έκλεινε.

Η Παπούα-Νέα Γουϊνέα μέσω του πρωθυπουργού της έχει δηλώσει πως η χώρα είναι ανοιχτή στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες προκειμένου οι τελευταίοι να ζήσουν στη κοινωνία της, χωρίς ωστόσο να έχει υπάρξει μέριμνα για όσους δεν αναγνωρίζονται.

Εφόσον η κυβέρνηση της Αυστραλίας ήδη από το 2013 είχε κάνει σαφές πως κανένας αναγνωρισμένος πρόσφυγας από το Μανούς δεν θα είχε την ελπίδα να επανεγκατασταθεί στην Αυστραλία, η Νέα Ζηλανδία έκανε μια σχετική προσφορά προκειμένου να πάρει ένα μικρό αριθμό με την Αυστραλία να αρνείται, η Καμπότζη στη συνέχεια ενώ είχε συμφωνήσει να λάβει ορισμένους πρόσφυγες από το Ναούρου δεν έκανε αντίστοιχη προσφορά και για το Μανούς, ενώ και οι ΗΠΑ είχαν εκφράσει τη πρόθεση τους να υποδεχθούν ορισμένους πρόσφυγες από το Μανούς, με όσα άτομα παραμένουν ακόμη εκεί χωρίς να έχουν ενσωματωθεί στην κοινωνία της Παπούα-Νέας Γουϊνέας να βρίσκονται σε μια limbo κατάσταση.

B. 4. (β) (iii) Η πορεία του κλειστού κέντρου κράτησης στο Μανούς.

Όπως προαναφέρθηκε, τον Ιούλιο του 2013 η κυβέρνηση Rudd ανακοίνωσε πως όλοι οι αιτούντες που φτάνουν στην Αυστραλία με βάρκα θα μεταφέρονται στο Μανούς

ή το Ναούρου χωρίς προοπτική μετακίνησης στην Αυστραλία υπογράφοντας συμφωνία επανεγκατάστασης με την Παπούα-Νέα Γουϊνέα. Οι αιτούντες που μέχρι τότε είχαν μεταφερθεί στο Μανούς άρχισαν να επιστρέφουν στην Αυστραλία προκειμένου να δημιουργηθεί χώρος για τα νέα άτομα στα πλαίσια του δεύτερου Μνημονίου Κατανόησης.

Έκτοτε, μόλις τον Ιανουάριο του 2015 αναγνωρίστηκαν οι πρώτοι πρόσφυγες και μετακινήθηκαν εκτός του κέντρου κράτησης σε μια δομή κοντά στη μεγαλύτερη πόλη της Παπούα-Νέας Γουϊνέας, χωρίς ωστόσο δικαίωμα εργασίας ή διαμονής σε άλλο σημείο της χώρας. Το εμπόδιο αυτό άρθηκε τον Οκτώβριο του ίδιου έτους μέσα από την υιοθέτηση της νέας πολιτικής της χώρας μέσω της οποίας επιτρέπονταν πλέον η εγκατάσταση τους οπουδήποτε στη χώρα καθώς και η ελεύθερη αναζήτηση εργασίας.

Τον Απρίλιο του 2016 η κυβέρνηση της Παπούα-Νέας Γουϊνέας ανακοίνωσε ότι ολοκλήρωσε την εξέταση των αιτημάτων όσων κρατούνταν στο κέντρο του Μανούς με τους μισούς εξ'αυτών να αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες. Τον ίδιο μήνα το Ανώτατο Δικαστήριο της χώρας έκρινε ομόφωνα παράνομη και αντισυνταγματική την κράτηση των ατόμων στο Μανούς⁴⁷³ με τον Πρωθυπουργό Ο'Neil να ανακοινώνει πως η δομή θα κλείσει και πως όσοι έχουν αναγνωριστεί ως πρόσφυγες θα μπορούν να παραμείνουν στην κοινωνία μόνο εφόσον συμβάλλουν σε αυτή⁴⁷⁴.

Απεναντίας, η Αυστραλία αρνήθηκε να συμμορφωθεί με την απόφαση του δικαστηρίου προσπαθώντας να πείσει την Παπούα-Νέα Γουϊνέα να παρακάμψει με κάποιο τρόπο την απόφαση με το δικαστήριο να επανέρχεται κάνοντας σαφές πως η διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων στο Μανούς θα πρέπει να έχει τερματιστεί έως τα τέλη Οκτώβρη του 2016 και πως η ευθύνη για αυτό βαρύνει εξίσου τις δύο χώρες.

⁴⁷³ Στην εν λόγω υπόθεση το δικαστήριο βρήκε πως η κράτηση των αιτούντων και των αναγνωρισμένων προσφύγων ήταν αντισυνταγματική για μια σειρά από λόγους. Καταρχάς η κράτηση δεν αφορούσε παράνομα εισερχόμενους στο έδαφος της χώρας αλλά άτομα τα οποία παρά τη θέληση τους μεταφέρθηκαν εκεί, επίσης η κράτηση τους δεν ήταν εύλογη και επαρκώς αιτιολογημένη σύμφωνα με τις επιταγές του Συντάγματος, ενώ επιπλέον δεν γίνονταν σεβαστά τα δικαιώματα των κρατουμένων με βάση τις συνθήκες διαβίωσης τους.

Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. Supreme Court of Justice, *“Case: Beiden Norman Namah v. Hon. Rimbink Pato, Minister for Foreign Affairs & Immigrations”* (2016) SC1497, 1-34, 26 April 2016.

⁴⁷⁴ Βλ. Dastyari, A., and O'Sullivan, M., 'Not for export: The failure of Australia's extraterritorial processing regime in Papua New Guinea and the decision of the PNG Supreme Court in Namah', *Monash University Law Review*, Vol. 42, No. 2, 2016, pp. 309-338.

Οι δύο χώρες προχώρησαν σε μια συμβιβαστική λύση στην οποία οι πρόσφυγες δεν επιτρέπονταν να αφήσουν το Μανούς, αλλά επιτρέπονταν να αφήσουν τη δομή υπό ορισμένες προϋποθέσεις.

Αναμφίβολα, η κράτηση των αιτούντων στο Μανούς ήταν προβληματική για τις δύο χώρες με τον διεθνή παράγοντα, όπως ο Ειδικός Εισηγητής κατά των Βασανιστηρίων του ΟΗΕ, να έχει καταγράψει τις παραβιάσεις των όρων της Σύμβασης τις οποίες έχει διαπράξει η Αυστραλία κατά την ανάπτυξη της πολιτικής της στην Παπούα-Νέα Γουϊνέα μιας και τα περιστατικά βίας και σεξουαλικών επιθέσεων αποτελούσαν καθημερινή πλέον συνθήκη, ενώ το ίδιο έτος και ο Υπατος Αρμοστής για τους Πρόσφυγες αποδοκίμασε έντονα τις συνθήκες στις εξωεδαφικές εγκαταστάσεις της Αυστραλίας.

Η ίδια η δικαστική απόφαση στην οποία αναγνωρίστηκε ο παράνομος χαρακτήρας του κέντρου κράτησης, στην πραγματικότητα πιστοποίησε τη νομική αποτυχία της εξωεδαφικής κράτησης και του καθεστώτος εξωεδαφικής διαδικασίας στην Παπούα-Νέα Γουϊνέα. Εξετάζοντας το ευρύτερα θα έλεγε κανείς πως στην πράξη πρόκειται για την αποτυχία της Αυστραλίας να διαχειριστεί αποτελεσματικά και στο πλαίσιο που ορίζει το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και το δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων τις μεικτές μεταναστευτικές ροές προς το έδαφος της.

Η προσέγγιση της Αυστραλίας δεν αποτελεί μια ελκυστική εναλλακτική επιλογή για οποιοδήποτε κράτος στον κόσμο καλείται να αντιμετωπίσει μεγάλης κλίμακας αφίξεις από άτομα που αιτούνται προστασία.

B. 4. (γ) Η διμερής συμφωνία της Αυστραλίας με τις ΗΠΑ.

Η Αυστραλία ήρθε σε συμφωνία με τις ΗΠΑ μέσω των προέδρων τους Turnbull-Obama, το 2016, για την επανεγκατάσταση προσφύγων από τα εξωεδαφικά κέντρα της χώρας καθώς και ορισμένων από όσους είχαν μεταφερθεί από αυτά στην Αυστραλία για ιατρικούς λόγους, παρότι οι ίδιες οι ΗΠΑ δεν έχουν επικυρώσει τη Σύμβαση αλλά το Πρωτόκολλο αυτής.

Τον Σεπτέμβριο του 2016 η κυβέρνηση Obama είχε ανακοινώσει ότι θα επανεγκαταστάσει 110.000 πρόσφυγες με τη νέα κυβέρνηση Trump να τις μειώνει τον επόμενο χρόνο στις 45.000 έπειτα από νεότερη απόφαση.

B. 4. (γ) (i) Η φύση και το περιεχόμενο της Συμφωνίας.

Η εν λόγω συμφωνία αφορούσε μια συμφωνία διμερούς χαρακτήρα μεταξύ των ΗΠΑ και της Αυστραλίας, η οποία δεν θα απαιτούσε κοινοβουλευτική επικύρωση, ενώ η UNHCR δεν είναι μέρος της συμφωνίας αυτής.

Η κυβέρνηση Trump ξεκαθάρισε ωστόσο στη συνέχεια πως η χώρα του δεν υποχρεούται να επανεγκαταστήσει κανέναν από τους πρόσφυγες και πως σε περίπτωση που αποφασίσει να προχωρήσει σε κάτι τέτοιο θα καθόριζε η ίδια τον ακριβή αριθμό των προσφύγων που θα έπαιρνε.

Οι πρώτοι 54 πρόσφυγες επανεγκαταστάθηκαν στις ΗΠΑ τον Σεπτέμβριο του 2017 ενώ τον Ιανουάριο του 2018 58 επιπλέον πρόσφυγες αναχώρησαν για τις ΗΠΑ από το Μανούς.

Η ίδια η UNHCR θα ενέκρινε τις παραπομπές που θα έκανε η Αυστραλία προς τις ΗΠΑ σε μια ανθρωπιστική βάση και λόγω της οξείας ανθρωπιστικής κρίσης που βρίσκονταν σε εξέλιξη στα συνεργαζόμενα κράτη, τονίζοντας ωστόσο πως αυτό δεν συνεπάγεται πως η Αυστραλία αποποιείται τις ευθύνες της υπό το διεθνές δίκαιο αναφορικά με τη τύχη των ατόμων αυτών. Τέλος, οι ΗΠΑ θα αναλάμβαναν το κόστος της επανεγκατάστασης μεταξύ των οποίων αυτό των πτήσεων και της διαμονής.

Παρά το γεγονός πως η UNHCR καλωσόρισε τη συμφωνία θεωρώντας την καλή λύση για τους πρόσφυγες που διαμένουν στα συνεργαζόμενα κράτη, εξέφρασε ωστόσο την ανησυχία της για τη τύχη όσων δεν είχαν αναγνωριστεί ως πρόσφυγες και οι οποίοι παρέμεναν ευάλωτοι.

Η Διεθνής Αμνηστία πιο σκληρή στη στάση της ανακοίνωσε πως η συμφωνία αυτή αποτελεί ένα ακραίο βήμα προς την αποφυγή της ευθύνης της κυβέρνησης της Αυστραλίας παρά την ευκαιρία που δίνεται από τις ΗΠΑ στους πρόσφυγες της Αυστραλίας να έχουν μια καλύτερη ζωή. Στο ίδιο μήκος κύματος και άλλες ΜΚΟ, όπως η Human Rights Law και η Save the Children ανακοίνωσαν πως η ίδια η συμφωνία συνιστά παραδοχή της ανεπάρκειας των συνεργαζόμενων κρατών να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των διεθνών προτύπων φιλοξενίας προσφύγων⁴⁷⁵.

⁴⁷⁵ Βλ. UNSW, "Australia-United States Resettlement Arrangement", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law* (UNSW Sydney), [website], 2019, https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Factsheet_Australia-US%20resettlement%20deal_10April2019.pdf, (πρόσβαση 1 Μαΐου 2023).

B. 4. (γ) (ii) Οι συνέπειες της Συμφωνίας για το μέλλον του κέντρου στο Μανούς.

Ο Αυστραλός Υπουργός Μετανάστευσης είχε δηλώσει πως το κέντρο στο Ναούρου θα συνεχίσει να υφίσταται για πάντα στην παρούσα μορφή του, ενώ το κέντρο το Μανούς έκλεισε επίσημα στα τέλη Οκτώβρη 2017 παρά το γεγονός ότι περισσότεροι από 600 αιτούντες και πρόσφυγες συνέχιζαν να διαμένουν στη δομή λόγω της ανασφάλειας που ένιωθαν για διαμονή στην τοπική κοινότητα.

Οι πρώτοι πρόσφυγες αναχώρησαν από το Μανούς και το Ναούρου τον Σεπτέμβριο του 2017 ενώ η επόμενη ομάδα τον Ιανουάριο του 2018. Για όσους θα αρνούνταν να μεταφερθούν στις ΗΠΑ, η Αυστραλία με το Ναούρου αποφάσισαν να εκκινήσουν διαπραγματεύσεις προκειμένου να τους χορηγηθεί μια εικοσαετής visa διαμονής. Αντίθετα, για τους μη πρόσφυγες το μέλλον ήταν ασαφές.

Παρά το ότι σε κανένα σημείο της συμφωνίας δεν αναφέρονταν το ενδεχόμενο «ανταλλαγής προσφύγων» ανάμεσα στις δύο χώρες, το γεγονός ότι τον Σεπτέμβριο του 2016 η κυβέρνηση της Αυστραλίας είχε δεσμευτεί να βοηθήσει στην επανεγκατάσταση προσφύγων από την Κεντρική Αμερική σε συνδυασμό με την επανεγκατάσταση περίπου 30 προσφύγων από την Κεντρική Αμερική στην Αυστραλία τον Ιανουάριο του 2018, εύλογα οδήγησε σε σκέψεις πως οι δυο χώρες στην πραγματικότητα είχαν έρθει σε μια άτυπη συμφωνία.

Η Αυστραλία προσπάθησε να καταστήσει σαφές πως η εν λόγω συμφωνία αποτελεί μια συμφωνία κατ' εξαίρεση και πως ο κανόνας είναι όσα άτομα θα συλλαμβάνονται θα εξακολουθούν να στέλνονται στο Ναούρου για τη διεξαγωγή της διαδικασίας.

Από την έναρξη της διμερούς συμφωνίας στα μέσα του 2017 έως και τον Σεπτέμβριο του 2017 λίγοι περισσότεροι από 500 πρόσφυγες είχαν επανεγκατασταθεί στις ΗΠΑ από το Ναούρου και την Παπούα-Νέα Γουϊνέα, ενώ ο σχετικός νόμος για τη Μετανάστευση και την Ιθαγένεια θέτει ως αρμόδιο για τον καθορισμό του αριθμού των προσφύγων για επανεγκατάσταση στις ΗΠΑ τον ίδιο τον πρόεδρο της χώρας με σχετική ενημέρωση του Κογκρέσου.

Τον Μάρτιο του 2019 λίγοι περισσότεροι από 350 πρόσφυγες και αιτούντες βρίσκονταν στο Ναούρου και λίγοι περισσότεροι από 500 αντίστοιχα στην Παπούα-

Νέα Γουϊνέα, ενώ σχεδόν 1000 άτομα από τα δύο αυτά νησιά βρίσκονταν στην Αυστραλία για ιατρικούς λόγους⁴⁷⁶.

Κεφάλαιο Γ'

Οι διεθνείς νομικές δεσμεύσεις και η ευθύνη της Αυστραλίας

Εισαγωγή

Η υιοθέτηση της πολιτικής της αναχαίτισης των βαρκών και ακολούθως της εξωεδαφικής διαδικασίας από την Αυστραλία στην πράξη αγνοεί τις αρχές του διεθνούς δικαίου για χάρη της εσωτερικής πολιτικής. Η χώρα προσπαθεί να αποποιηθεί τις ευθύνες της μεταθέτοντας την ευθύνη της διαδικασίας και μετεγκατάστασης σε άλλο κράτος, με το περιεχόμενο ωστόσο των συμφωνιών αυτών να έρχεται σε αντίθεση με τις ευθύνες που έχει αναλάβει η Αυστραλία ως μέρος σε μια σειρά από διεθνείς νομικές πράξεις.

Σύμφωνα με το περιεχόμενο των διμερών συμφωνιών, πριν οι αιτούντες σταλούν είτε στο Ναόυρου είτε στην Παπούα-Νέα Γουϊνέα προηγείται η αποστολή στο νησί των Χριστουγέννων προκειμένου εκεί να λάβει χώρα η ταυτοποίηση τους καθώς και οι εξετάσεις υγείας. Εφόσον ολοκληρωθούν αυτές, οι αιτούντες στέλνονται σε ένα από τα δύο συνεργαζόμενα κράτη για τη συνέχιση της διαδικασίας με την εξέταση του αιτήματος διεθνούς προστασίας.

Τόσο στη διαδικασία αποστολής των αιτούντων στο νησί των Χριστουγέννων για τους ανωτέρω ελέγχους, όσο και κατόπιν στην αποστολή τους στα δύο συνεργαζόμενα κράτη, η Αυστραλία φέρει διεθνείς ευθύνες.

Το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και το δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων συνδέονται, με τη Σύμβαση της Γενεύης να αποτελεί τη κορωνίδα των διεθνών νομικών κειμένων. Ωστόσο, εκεί που η Σύμβαση αποτυγχάνει να διασφαλίσει τα

⁴⁷⁶ *Ibid.*

δικαιώματα των αιτούντων και των προσφύγων, έρχεται το δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων για να καλύψει το κενό⁴⁷⁷.

Γ. Οι διεθνείς νομικές δεσμεύσεις της Αυστραλίας και οι υποχρεώσεις της πριν και μετά την αποστολή των αιτούντων στα συνεργαζόμενα κράτη.

Γ. 1. Οι διεθνείς συμβάσεις

Η Αυστραλία είναι μέρος της Σύμβασης της Γενεύης για το Καθεστώς του Πρόσφυγα, η οποία έχει τη βάση της στο Άρθρο 14 της Οικουμενικής Διακήρυξης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, στο οποίο προβλέπεται το δικαίωμα ενός ατόμου να αναζητήσει άσυλο από τη δίωξη που βιώνει στη χώρα καταγωγής του.

Η Σύμβαση της Γενεύης ως γνωστόν περιέχει μια σειρά από διαδικαστικές εγγυήσεις όπως είναι το δικαίωμα των αιτούντων σε πρόσβαση στα δικαστήρια και η παροχή οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων στους πρόσφυγες όπως είναι η εργασία και η κοινωνική πρόνοια.

Σημαντικό στοιχείο της Σύμβασης είναι η προσπάθεια διασφάλισης ότι όσοι αναζητούν άσυλο σε άλλες χώρες δεν θα τιμωρούνται για την επιδίωξη τους αυτή, καθώς μέσα από το Άρθρο 31 προβλέπει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη δεν θα επιβάλλουν κυρώσεις σε πρόσφυγες ή αιτούντες που εισέρχονται σε ένα κράτος χωρίς να έχουν πρώτα εξουσιοδότηση, κάτι το οποίο επιβεβαιώνει πως η αναζήτηση ασύλου μπορεί να ξεφεύγει από τους κανόνες που θέτει το δίκαιο μετανάστευσης.

Κατά συνέπεια, η ανάπτυξη της πολιτικής της Αυστραλίας η οποία εφαρμόζεται αδιάκριτα σε όλους τους αιτούντες περιλαμβανομένων όλων των ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων, η οποία δεν έχει χαρακτήρα σύντομο ούτε αναγκαίο και περιλαμβάνει φυλάκιση και στέρηση της ενημέρωσης και πρόσβασης στην πληροφόρηση αναφορικά με την πορεία εξέτασης του αιτήματος διεθνούς προστασίας και των σχετικών δικαιωμάτων, γίνεται εύκολα αντιληπτό πως έρχεται σε πλήρη αντίθεση με το πνεύμα της Σύμβασης της Γενεύης.

⁴⁷⁷ Βλ. Carter, R., 'For those who've come across the seas', Bachelor Dissertation, University of Otago, 2016.

Παράλληλα με τη Σύμβαση της Γενεύης, η Αυστραλία είναι μέρος και σε μια σειρά από άλλες Συμβάσεις οι οποίες αφορούν την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ως εκ τούτου και των αιτούντων και προσφύγων. Μεταξύ αυτών είναι το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ICCPR) στο οποίο προβλέπεται η απαγόρευση της αυθαίρετης σύλληψης ή κράτησης (ενώ σε περίπτωση που αυτή τελεστεί να είναι σύμφωνη με τις αρχές της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας), η Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (CRC) στην οποία προβλέπεται πως η διασφάλιση του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού όπως είναι ο μη διαχωρισμός από την οικογένεια του πρέπει να προασπίζεται από τα μέρη της Σύμβασης, ενώ επιπλέον διατυπώνει πως κανένα παιδί δεν μπορεί να υποβάλλεται σε απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση, αυθαίρετη στέρηση της ελευθερίας του κ.α.⁴⁷⁸.

Επιπρόσθετα, η Αυστραλία είναι μέρος της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων (CAT) στην οποία επίσης επισημαίνεται η αρχή της μη επαναπροώθησης ενώ η βασική της πρόβλεψη αφορά την υποχρέωση αποχής από οποιαδήποτε πράξη βασανισμού, καθώς και της Διεθνούς Συνθήκης για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα (ICESCR).

Ωστόσο, παρά το γεγονός πως η Αυστραλία είναι μέρος σε μια σειρά από διεθνείς συμβάσεις, στην πράξη δεν έχει ενσωματώσει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις συνθήκες αυτές στο εσωτερικό της δίκαιο, παρότι η Σύμβαση της Βιέννης για το δίκαιο των Συνθηκών αναφέρει πως κάθε σύμβαση σε ισχύ είναι δεσμευτική για τα μέρη της και οφείλει να εφαρμόζεται με καλή πίστη.

Ως εκ τούτου, όπως τόσο το ίδιο το Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στην υπόθεση *Bankovic and others v. Belgium and others* όσο και ο ΟΗΕ σε σχετική σύσταση το 2006 είχαν αναφέρει πως η μετακίνηση ενός ατόμου στο έδαφος άλλου

⁴⁷⁸ Βλ. Dechent, S., Tania, S., and Mapulanga-Hulston J., 'Asylum seeker children in Nauru: Australia's international human rights obligations and operational realities', *International Journal of Refugee Law*, 2019, Vol. 31, No. 1, pp. 83-131, καθώς και UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, Art. 3.

κράτους μπορεί να επιφέρει εξωεδαφική ευθύνη για το πρώτο, σε περίπτωση που διαπραχθούν παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁴⁷⁹.

Γ. 2. Οι υποχρεώσεις της Αυστραλίας πριν την αποστολή των αιτούντων στα συνεργαζόμενα κράτη

Η Αυστραλία έχει διεθνείς υποχρεώσεις έναντι των αιτούντων διεθνή προστασία ήδη από τη μεταφορά τους στο νησί των Χριστουγέννων παρότι στη Σύμβαση δεν υπάρχει ρητή υποχρέωση των κρατών για παροχή μόνιμης διαμονής ή υπηκοότητας.

Η αρχή της μη επαναπροώθησης καθώς και το δικαίωμα της μη τιμωρίας για τον τρόπο άφιξης αποτελούν τις βάσεις της Σύμβασης της Γενεύης και ως εκ τούτου η αποστολή αιτούντων στο έδαφος των συνεργαζόμενων κρατών, αποτελεί παραβίαση των διεθνών της υποχρεώσεων.

Γ. 2. (α) Μη-επαναπροώθηση.

Η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης από την Αυστραλία ως μέρους της Σύμβασης αποτελεί βασική της υποχρέωση, η οποία αποτελεί πλέον και εθνικό δίκαιο αλλά και διάταξη άλλων διεθνών Συμβάσεων όπως της CAT ή της ICCPR. Η χώρα οφείλει να διασφαλίσει πως οι αιτούντες δεν θα στέλνονται πουθενά αλλού όπου θα κινδυνεύουν να υποστούν δίωξη ή σοβαρή βλάβη.

Η Αυστραλία δεν δύναται να στέλνει αιτούντες όχι μόνο σε μια χώρα όπου θα τους έθετε σε κίνδυνο αλλά και σε μία χώρα όπου έμμεσα θα κινδύνευαν με σοβαρή βλάβη (*chain refoulement*). Η άποψη της UNHCR είναι πως το κράτος το οποίο προχωρά στη μεταφορά, παραμένει υπεύθυνο και ως εκ τούτου η όποια μεταφορά ατόμων ισοδυναμεί με παραβίαση της αρχής της μη-επαναπροώθησης⁴⁸⁰.

Κατά συνέπεια, μια εξατομικευμένη κρίση για το ποια άτομα δύναται να αποστέλλονται στα εξωεδαφικά κέντρα θα μπορούσε να είναι μια ενέργεια η οποία

⁴⁷⁹ Βλ. ECtHR - Bankovic and Others v Belgium and 16 other Contracting States [GC] καθώς και UN Human Rights Committee, Communication no. 1539/2006, 96th session, 13 to 31 July 2009 : views, (CCPR/C/96/D/1539/2006).

⁴⁸⁰ Βλ. Henderson, C., 'Australia's Treatment of Asylum Seekers: From Human Rights Violations to Crimes Against Humanity', *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 12, Issue 5, December 2014, pp 1161–1181.

θα βοηθούσε την Αυστραλία να συμβαδίσει με τις υποχρεώσεις της, μιας και δεν θα είχε την ίδια στάση έναντι όλων αδιακρίτως.

Επιπρόσθετα, όπως καθιερώνεται στο ευρωπαϊκό επίπεδο με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, η αποστολή αιτούντων διεθνή προστασία σε κέντρα κράτησης στα οποία δεν πληρείται ένα ελάχιστο επίπεδο συνθηκών, συνεπάγεται σοβαρή βλάβη και ισοδυναμεί με παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης⁴⁸¹.

Η εν λόγω απόφαση δεν δεσμεύει την Αυστραλία και τις συνεργαζόμενες χώρες, ωστόσο σε κάθε περίπτωση προσφέρεται ως οδηγός για το πώς αντιμετωπίζονται διεθνώς ανάλογες περιπτώσεις. Κατά συνέπεια, η ύπαρξη συνθηκών στα κέντρα κράτησης, οι οποίες είναι συστηματικά φτωχές και δεν πληρούν το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρέπειας (πχ υπερπληθυσμός, ανεπάρκεια ιατρικής περίθαλψης κ.α) θα μπορούσαν να εγείρουν ευθύνη της Αυστραλίας για παραβίαση της αρχής της μη-επαναπροώθησης.

Οι καταγεγραμμένες συνθήκες διαβίωσης στα κέντρα κράτησης των συνεργαζόμενων νησιών μιλούν για σοβαρές επιπτώσεις στην ψυχική και σωματική υγεία των διαμενόντων⁴⁸², οι οποίες λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω ισοδυναμούν με παραβίαση πολλαπλών διεθνών δεσμεύσεων της χώρας.

Γ. 2. (β) Μη – τιμωρία.

Το άρθρο 31 της Σύμβασης της Γενεύης επιβεβαιώνει πως ένας αιτών διεθνή προστασία δεν πρέπει να τιμωρείται και μόνο για τον λόγο ότι δεν είχε διασφαλίσει τη κατάλληλη άδεια, στη βάση ότι ο τρόπος με τον οποίο διέφυγε από τη χώρα του δεν του επέτρεψε να τη διασφαλίσει.

Η μεταφορά και κράτηση ωστόσο σε ειδικά κέντρα των συνεργαζόμενων κρατών, για άγνωστο διάστημα και σε συνθήκες ακατάλληλες μέχρι την ολοκλήρωση της εξέτασης των αιτημάτων, στην πραγματικότητα ισοδυναμούν με τιμωρητική

⁴⁸¹ Βλ. ECtHR – M.S.S v. Belgium and Greece.

⁴⁸² Ενδεικτικά αξίζει να σημειωθεί πως στη Παπούα-Νέα Γουϊνέα η ομοφυλοφιλία αποτελεί έγκλημα και τιμωρείται με μέχρι 14 χρόνια φυλάκιση. Doherty B. and Bazzi S., 'Manus island detainee fears jail for homosexuality if rape reported to police', *The Guardian (online)*, 27 November 2014, <https://www.theguardian.com/australia-news/2014/nov/28/manus-island-detainee-fears-jail-homosexuality-rape> (πρόσβαση 9 Απριλίου 2023).

στάση, από τη στιγμή μάλιστα που προβλέπονται αποκλειστικά για όσους καταφθάνουν μέσω βαρκών⁴⁸³.

Ως εκ τούτου, η μεταφορά και κράτηση των αιτούντων διεθνή προστασία με αυτό το προφίλ, στην πράξη συνεπάγεται παραβίαση του Άρθρου 31 της Σύμβασης της Γενεύης.

Γ. 3. Οι υποχρεώσεις και η ευθύνη της Αυστραλίας απέναντι σε όσους κρατούνται σε Ναούρου και Παπούα – Νέα Γουϊνέα

Η Αυστραλία έχει καταστήσει σαφές πως δεν πρόκειται να λάβει υπόψη της τις διεθνείς της υποχρεώσεις ή δεσμεύσεις αναφορικά με τις ενέργειες που λαμβάνουν χώρα στα συνεργαζόμενα κράτη.

Ο Υπουργός Μετανάστευσης και Ιθαγένειας Chris Bowen το 2012 είχε δηλώσει πως δεν αποτελεί ασυμβατότητα με τις διεθνείς υποχρεώσεις της Αυστραλίας ο ορισμός του Ναούρου ως περιφερειακή χώρα διενέργειας της διαδικασίας εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, ενώ ακόμη και αν κάτι τέτοιο ήταν ασύμβατο με τις διεθνείς υποχρεώσεις της Αυστραλίας σε κάθε περίπτωση εξυπηρετεί το εθνικό συμφέρον της χώρας.

Η χώρα μέσα από την τροποποίηση του νόμου το 2012 κατέστησε σαφές πως δεν μπορεί να αμφισβητηθεί δικαστικά ο ορισμός ενός κράτους ως περιφερειακού κέντρου ανεξάρτητα από τις διεθνείς υποχρεώσεις αυτού του κράτους ή τις πρακτικές του αναφορικά με τους πρόσφυγες και τους αιτούντες διεθνή προστασία⁴⁸⁴.

Ως εκ τούτου, το μείζον ζήτημα που προκύπτει κατά την εφαρμογή της πολιτικής της Αυστραλίας είναι κατά πόσο η χώρα μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνη για τη μεταχείριση που λαμβάνουν όσα άτομα μεταφέρονται στα συνεργαζόμενα κράτη και γενικότερα με τη μεταφορά της νομικής ευθύνης στα συνεργαζόμενα κράτη καθώς η επεξεργασία των αιτημάτων στα συνεργαζόμενα κράτη προκαλεί ένα θολό

⁴⁸³ Βλ. Nakache, D., and Losier, J., 'The European Union Immigration Agreement with Libya: Out of Sight, Out of Mind?'.
⁴⁸⁴ Βλ. Archbold, L.J., "Offshore processing of Asylum Seekers-Is Australia complying with its international obligations?".

τοπίο αναφορικά με την τήρηση των διεθνών δεσμεύσεων που βαραίνουν την Αυστραλία⁴⁸⁵.

Η τελευταία συμφωνία, για όσους καταφθάνουν μετά τον Ιούλιο του 2013, μιλάει για ολιγοήμερη παραμονή στο νησί των Χριστουγέννων πριν τη μεταφορά στα κέντρα κράτησης των συνεργαζόμενων κρατών. Κατόπιν, οι επιλογές που έχουν είναι η παραμονή τους στις κοινότητες εκεί, η επιστροφή τους στις χώρες καταγωγής τους ή η μετεγκατάσταση τους σε τρίτο κράτος.

Οι κυβερνήσεις Turnbull, Abbott, Rudd και Gillard αρνούνται την ευθύνη της Αυστραλίας έπειτα από τη μεταφορά των αιτούντων στα συνεργαζόμενα κέντρα και υποστηρίζουν την άποψη πως η Παπούα-Νέα Γουϊνέα και το Ναόρου είναι ανεξάρτητα κράτη, στο έδαφος των οποίων δεν ισχύουν οι νόμοι της Αυστραλίας, ενώ επίσης δεν είναι τέτοιος ο έλεγχος που ασκεί στο έδαφος τους ώστε να φέρει εξωεδαφική ευθύνη.

Οι συμφωνίες που έχει υπογράψει η χώρα έχουν σχεδιαστεί προκειμένου να αποποιηθεί η Αυστραλία τις ευθύνες της για τις συνθήκες που αντιμετωπίζουν οι κρατούμενοι. Ωστόσο, προκειμένου η Αυστραλία να φέρει την ευθύνη για τις πράξεις που λαμβάνουν χώρα εκτός του εδάφους της θα πρέπει οι δεσμεύσεις της αναφορικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα να έχουν εφαρμογή εξωεδαφικά.

Το ανωτέρω αποτελεί μια πρόσφατη τάση στη διεθνή νομολογία όπου πλέον αρχίζει να μη συμπίπτει η έννοια της δικαιοδοσίας και εκείνη του εδάφους, με τα δικαστήρια να υιοθετούν μια περισσότερο λειτουργική προσέγγιση σύμφωνα με την οποία εφόσον προκύπτει αποτελεσματικός έλεγχος στο έδαφος ενός κράτους από άλλο κράτος, τότε το τελευταίο φέρει ευθύνη και υποχρεώσεις όμοιες με εκείνες που θα είχε στο δικό του έδαφος. Επιπρόσθετα, το νέο δόγμα στο διεθνές δίκαιο αναφορικά με την ευθύνη του κράτους θα μπορούσε να καταστήσει την Αυστραλία υπεύθυνη είτε για πράξεις των συνεργαζόμενων κρατών στα κέντρα κράτησης, είτε για τη βοήθεια που η ίδια προσφέρει κατά τη διάπραξη μιας διεθνώς παράνομης πράξης.

⁴⁸⁵ Βλ. Warbrooke, A., 'Australia's 'Pacific Solution': Issues for the Pacific Islands', *Asia & the Pacific Policy Studies*, Australian National University, 2014, Vol. 1, No. 2, pp. 337-348.

Γ. 3. (α) Η ισχύς των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εξωεδαφικά.

Η εξωεδαφική εφαρμογή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί μια νέα νόρμα του διεθνούς δικαίου καθώς η παγκόσμια φύση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατακτά όλο και περισσότερο έδαφος έναντι της μέχρι πρότινος αντιμετώπισης τους η οποία ταυτιζόταν με την εθνική κυριαρχία.

Πιο συγκεκριμένα, το ανθρώπινο δικαίωμα θεωρούνταν πως βρίσκονταν σε «κάθετη» σχέση ανάμεσα σε πολίτη και κράτος μιας και εντός του κράτους υφίσταται αποτελεσματικός έλεγχος.

Η ισορροπία ωστόσο ανάμεσα στην έννοια της εθνικής κυριαρχίας και της ανάγκης για παγκόσμιο χαρακτήρα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων διαμορφώνεται από τις αποφάσεις των διεθνών και περιφερειακών δικαστηρίων.

Η έννοια της δικαιοδοσίας αποκτά δύο διαφορετικούς χαρακτήρες, με τον πρώτο να αφορά την παραδοσιακή ερμηνεία η οποία ταυτίζεται ουσιαστικά με την εδαφικότητα και την εθνική κυριαρχία και τον δεύτερο να αφορά μια περισσότερο λειτουργική προσέγγιση η οποία αφορά τον αποτελεσματικό έλεγχο⁴⁸⁶.

Τα όργανα εποπτείας των διεθνών συμβάσεων (monitoring bodies) έχουν επιβεβαιώσει πως ένα κράτος μπορεί να έχει δικαιοδοσία για μια σειρά από διεθνή κείμενα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και πέρα από τα εθνικά του σύνορα. Επιπρόσθετα, η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ ερμηνεύοντας το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα εφάρμοσε μια περισσότερο διευρυμένη προσέγγιση η οποία περιλαμβάνει εξωεδαφικές ευθύνες (πχ ευθύνη ατόμου ή αποτελεσματικός έλεγχος μιας περιοχής).

Στο ίδιο μήκος κύματος βρίσκεται και η δια-αμερικανική Επιτροπή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, η οποία έχει πει πως αναφορικά με την Αμερικανική Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα η δικαιοδοσία υπό την έννοια του Άρθρου 1(1) δεν ταυτίζεται αποκλειστικά με την έννοια του εθνικού εδάφους.

Κατά συνέπεια των ανωτέρω, εφόσον η έννοια της δικαιοδοσίας μπορεί να επεκταθεί και να περιλάβει πράξεις οι οποίες λαμβάνουν χώρα πέρα από τα εθνικά

⁴⁸⁶ Βλ. Gleeson, M., "Research Brief: Australia's responsibility for offshore processing on Nauru and Manus island", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2018, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/research-briefs> (πρόσβαση 14 Ιουλίου 2023).

σύνορα ενός κράτους, τότε τα κράτη μπορούν να διαπράξουν παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εξωεδαφικά. Η UNHCR έχει αποφανθεί πως ένα κράτος έχει δικαιοδοσία και δεσμεύεται από τις διατάξεις τόσο του προσφυγικού δικαίου όσο και του δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων εάν έχει *de jure* ή *de facto* έλεγχο επί εδάφους ή προσώπων.

Το ζήτημα που προκύπτει έχει να κάνει με το κατά πόσο η Αυστραλία ασκεί αποτελεσματική εξουσία και έλεγχο επί των αιτούντων διεθνή προστασία, οι οποίοι φιλοξενούνται στο Ναούρου και την Παπούα-Νέα Γουϊνέα⁴⁸⁷.

Γ. 3. (β) Η άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου από την Αυστραλία.

Ένα από τα βασικά ζητήματα που αναφέρονται από τα ΜΜΕ και τις ΜΚΟ είναι η έλλειψη ενημέρωσης και πληροφορίας αναφορικά με τις ακριβείς συνθήκες εντός των κέντρων κράτησης.

Οι πρακτικές δυσκολίες σε συνδυασμό με τον ειδικό νόμο κατά των πληροφοριών που υιοθετήθηκε το 2014 καθιστά πολύ δύσκολη την απόδειξη άσκησης αποτελεσματικού ελέγχου και κατ' επέκταση στοιχειοθέτηση ευθύνης για παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εξωεδαφικά από την Αυστραλία.

Το ζήτημα του αποτελεσματικού ελέγχου από την Αυστραλία στο Ναούρου εξετάστηκε ως ένα βαθμό από το Ανώτατο Δικαστήριο της Αυστραλίας στην υπόθεση *Plaintiff* το 2016, με το δικαστήριο να αποφαινεται πως οι εξωεδαφικές δράσεις της Αυστραλίας δεν ήταν αντισυνταγματικές και ως εκ τούτου θα μπορούσε να συνεχίσει να στέλνει αιτούντες στο Ναούρου. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται και συμμετοχή της Αυστραλίας στην κράτηση των αιτούντων στο Ναούρου με έναν εκ των δικαστών (Bell) να υποστηρίζει πως η χώρα ασκούσε αποτελεσματικό έλεγχο αναφορικά με την κράτηση των αιτούντων στο Ναούρου και έναν άλλο (Gageler) να υποστηρίζει πως η Αυστραλία έχει διαχειριστεί στην πραγματικότητα την κράτηση των αιτούντων στο Ναούρου μέσω των εξωτερικών της συνεργατών, οι οποίοι ασκούν φυσικό έλεγχο επάνω τους⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ Βλ. Carter, R., 'For those who've come across the seas'.

⁴⁸⁸ Βλ. Gleeson, M., "Case note: Plaintiff M68/2015 v Minister for Immigration and Border Protection & Ors", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website],

Στο ευρωπαϊκό νομικό περιβάλλον ο αποτελεσματικός έλεγχος από την Αυστραλία ενδεχομένως να ήταν ευκολότερο να αποδειχθεί από τη στιγμή που η δικαιοδοσία θα εξετάζονταν με μια λειτουργική προσέγγιση. Σε κάθε περίπτωση οι δικαστικές αποφάσεις δικαστηρίων εκτός Αυστραλίας δεν δεσμεύουν τη χώρα, είναι ωστόσο ενδεικτικό της αντιμετώπισης που θα επιφύλασσε ένα διεθνές δικαστήριο στη σχέση Αυστραλίας και συνεργαζόμενων κρατών.

Αντίθετα, το Δικαστήριο της Αυστραλίας στην εν λόγω απόφαση έκρινε πως οι ιδιωτικές εταιρείες ασφάλειας φέρουν την ευθύνη ασφάλειας παρά η ίδια η Αυστραλία. Στην πραγματικότητα ωστόσο η χώρα ασκεί αποτελεσματικό έλεγχο στο προσωπικό, τη χρηματοδότηση και την επιχειρησιακή δράση των εταιριών αυτών στα κέντρα κράτησης των συνεργαζόμενων κρατών. Επιπρόσθετα, η Αυστραλία επιλέγει όσους είναι να μεταφερθούν στα νησιά αυτά, οι οποίοι πριν τη μεταφορά τους βρίσκονται υπό τη δικαιοδοσία της⁴⁸⁹.

Γ. 3. (γ) Η διάπραξη διεθνώς παράνομης πράξης από την Αυστραλία.

Στο γενικό διεθνές δίκαιο υφίσταται μια δέσμη κανόνων οι οποίοι περιγράφουν πως ένα κράτος μπορεί να φέρει ευθύνη για διεθνώς παράνομες πράξεις. Η ευθύνη του κράτους αποτελεί μια διακριτή έννοια στο διεθνές δίκαιο και διαφέρει από την εθνική κυριαρχία.

Η Αυστραλία βασίζει την πολιτική της στο γεγονός ότι το δίκαιο της χώρας και οι διεθνείς της υποχρεώσεις δεν επεκτείνονται τους αιτούντες διεθνή προστασία που βρίσκονται υπό την εθνική κυριαρχία τρίτων κρατών καθώς τα συνεργαζόμενα κράτη έχουν τις δικές τους διεθνείς νομικές δεσμεύσεις.

Ωστόσο, το γεγονός ότι τα δύο συνεργαζόμενα κράτη είναι εθνικά κυρίαρχα, δεν αποκλείει την Αυστραλία από την ευθύνη της έναντι των αιτούντων διεθνή προστασία στα εξωεδαφικά κέντρα.

Οι κανόνες για την ευθύνη του κράτους περιλαμβάνονται στα Draft Articles της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου αναφορικά με την ευθύνη των κρατών για διεθνώς

2016, http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/casenote_m68.pdf, (πρόσβαση 6 Μαΐου 2023).

⁴⁸⁹ Βλ. Carter, R., 'For those who've come across the seas'.

παράνομες πράξεις. Στο Άρθρο 2 της εν λόγω προκύπτουν τα δύο στοιχεία μιας διεθνούς παράνομης πράξης με το πρώτο να αφορά την απόδοση της πράξης στο κράτος και τη δεύτερη το γεγονός ότι η πράξη πρέπει να συνιστά μια παραβίαση διεθνούς υποχρέωσης τη στιγμή της παράβασης.

Επιπρόσθετα, το Διεθνές Δικαστήριο έχει καταστήσει σαφές πως η διάπραξη μιας πράξης από όργανο του κράτους βαρύνει το ίδιο το κράτος υπό το διεθνές δίκαιο τόσο στην περίπτωση που εκείνο δρα εκτός νομικών εξουσιών όσο και στην περίπτωση που δρα έχοντας την εξουσιοδότηση.

Συνεπώς, εφόσον στην περίπτωση της Αυστραλίας οι πράξεις στο έδαφος των συνεργαζόμενων κρατών δεν διαπράττονται από ιδιώτες παρά εγκρίνονται και ενθαρρύνονται από την αυστραλιανή κυβέρνηση μιας και η ίδια εφαρμόζει την πολιτική της μεταφοράς και τοποθέτησης των αιτούντων στα κέντρα των συνεργαζόμενων κρατών και οι κυβερνητικοί δρώντες δραστηριοποιούνται στα κέντρα αυτά, οι όποιες πράξεις διαπράττονται αποδίδονται στην Αυστραλία παρά το γεγονός ότι δεν έχουν διαπραχθεί στο έδαφος της.

Η ευθύνη της Αυστραλίας, ακόμη και στην περίπτωση όπου δεν μπορούσε να της αποδοθεί η πράξη, θα προέκυπτε και με βάση το Άρθρο 16 στα πλαίσια της βοήθειας και συνδρομής στα συνεργαζόμενα κράτη για τη διάπραξη της διεθνώς παράνομης πράξης. Το πλαίσιο συνεργασίας ανάμεσα στην Αυστραλία και τα συνεργαζόμενα κράτη αποτυπώνεται στα επιμέρους MOU, από τα οποία προκύπτει με σαφήνεια ότι η πρώτη παρέχει κάθε είδους βοήθεια στα εξωεδαφικά κέντρα.

Προβληματικό σημείο αποτελεί στην προκειμένη περίπτωση η γνώση και η πρόθεση διάπραξης της παράνομης πράξης από την Αυστραλία, σύμφωνα με την ερμηνεία της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου. Κατά συνέπεια θα πρέπει να προκύπτει με σαφήνεια πως η χώρα γνωρίζει και έχει την πρόθεση η ίδια να διαπραχθούν οι παράνομες πράξεις στο έδαφος των συνεργαζόμενων κρατών, κάτι το οποίο ωστόσο προκύπτει από το γεγονός ότι η ίδια έχει συστήσει την εν λόγω εξωεδαφική πολιτική.

Επιπλέον, ένα θολό σημείο αποτελεί το γεγονός ότι η διεθνής νομολογία είναι ακόμη μικρή στο πεδίο αυτό μιας και αποτελεί ένα αναπτυσσόμενο ζήτημα. Δεν έχει με σαφήνεια καθοριστεί τι πράγματι αποτελεί μια διεθνώς παράνομη πράξη κάτι που στην ουσία καθιστά δύσκολη την απόδοση της στην Αυστραλία.

Κατά συνέπεια το ανωτέρω, σε συνδυασμό με την αδυναμία πρόσβασης στα κέντρα αυτά και την έλλειψη διαφάνειας και πληροφορίας κάνει ακόμη πιο δύσκολη τη στοιχειοθέτηση της παραβίασης.

Κεφάλαιο Δ΄

Η κριτική και η καταδίκη της εξωεδαφικής πολιτικής της Αυστραλίας

Εισαγωγή

Η Αυστραλία παρά τη διεθνή κατακραυγή και καταδίκη της πολιτικής της εξακολουθεί να παραμένει μια μοναδική περίπτωση χώρας, συνεπούς στην εφαρμογή της εξωεδαφικής διαδικασίας και των επαναπροωθήσεων στη θάλασσα ως χαρακτηριστικών πολιτικών της προσφυγικής και μεταναστευτικής της πολιτικής.

Η πολιτική αυτή η οποία διακρίνεται για την έλλειψη διαφάνειας προβλήθηκε ιδιαίτερα για τα αποτελέσματα που έφερε, τα οποία ωστόσο αμφισβητούνται από διάφορους ανεξάρτητους φορείς. Το γεγονός αυτό οφείλεται στο ότι απουσιάζει πλήρως η επίσημη δημόσια ενημέρωση και εξακολουθούν να παραμένουν αναπάντητα ερωτήματα, όπως για παράδειγμα ποια είναι η τύχη όσων έλαβαν απορριπτική απόφαση στο αίτημα τους⁴⁹⁰.

Οι ειδικοί σε ζητήματα προσφυγικού και μεταναστευτικού δικαίου υποστηρίζουν πως οι μεταβολές που καταγράφονται στις ροές στην πραγματικότητα δεν είναι αποτέλεσμα της πολιτικής, παρά συνάρτηση των διεθνών τάσεων.

Επιπρόσθετα, όπως ήδη μνημονεύτηκε θα πρέπει να διερευνηθούν οι διεθνείς ευθύνες της χώρας για τις εξωεδαφικές της δράσεις και αν νομιμοποιούνται οι δράσεις αυτές και οι αναθέσεις στον ιδιωτικό παράγοντα.

Παρά το γεγονός πως οι διμερείς συνεργασίες περιβάλλονται από ένα Μνημόνιο Κατανόησης και πως η UNHCR συμμετέχει σε αυτές, αυτό δεν στάθηκε

⁴⁹⁰ Βλ. Boochani, B., 'Refugees held by Australia languish in a world beyond suffering and suicide', *CNN (online)*, 20 June 2018, <https://edition.cnn.com/2018/06/19/opinions/australia-manus-refugee-opinion-intl/index.html> (πρόσβαση 19 Απριλίου 2023).

αρκετό για να αποτραπούν παραβιάσεις θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τα εμπλεκόμενα κράτη και φορείς, τόσο στα κέντρα κράτησης, όσο και συνολικά στην εφαρμογή της πολιτικής. Οι άμεσες και έμμεσες επαναπροωθήσεις, οι αυθαίρετες συλλήψεις και κρατήσεις χωρίς καμία διάκριση σε ακατάλληλες συνθήκες ισοδυναμούν με απειλή κατά της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, γεγονός το οποίο επιβεβαιώθηκε και από το ίδιο το Ανώτατο Δικαστήριο της Παπούα Νέας Γουϊνέας στην υπόθεση *Namah v State of PNG*⁴⁹¹.

Στα προβληματικά σημεία θα πρέπει να προστεθούν και η έλλειψη αξιοπιστίας στη διαδικασία, η απουσία αποτελεσματικής προσφυγής, οι ελλείψεις σε εξειδικευμένο προσωπικό όπως είναι οι χειριστές και οι διερμηνείς, καθώς και οι προβληματικές συνθήκες στέγασης σε αυτά τα κλειστού τύπου κέντρα.

Δ. 1. Οι συνθήκες για τα ανθρώπινα δικαιώματα στα συνεργαζόμενα κράτη

Οι ανησυχίες αναφορικά με τη συμβατότητα της πολιτικής με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας υπήρχαν από την αρχή της υιοθέτησης της, ωστόσο αυξήθηκαν ιδιαίτερα το 2014 όπου σε επεισόδια που έλαβαν χώρα στο Μανούς ένας νέος αιτών 23 χρόνων βρήκε τον θάνατο και πολλοί ακόμη αιτούντες τραυματίστηκαν.

Η Αυστραλία και οι διεθνείς της δεσμεύσεις απέναντι στα δικαιώματα προσφύγων και μεταναστών έχουν συνέπειες και στις όποιες παραβιάσεις λαμβάνουν χώρα τόσο στο Μανούς όσο και στο Ναούρου, μιας και η πολιτική της μεταφοράς αιτούντων διεθνή προστασία και προσφύγων εκτός αυστραλιανού εδάφους είναι έξω από το πλαίσιο που ορίζουν οι διεθνείς Συμβάσεις⁴⁹².

Δ. 1. (α) Παπούα - Νέα Γουϊνέα.

Όπως η ίδια η διεθνής κοινότητα μέσω Εκθέσεων της UNHCR έχει επισημάνει, οι ανησυχίες της εστίαζαν στο γεγονός πως παρά την υπογραφή του MoA μεταξύ της

⁴⁹¹ Βλ. Supreme Court of Justice, “Case: *Beiden Norman Namah v. Hon. Rimbink Pato, Minister for Foreign Affairs & Immigrations*” (2016) SC1497, 1-34, 26 April 2016.

⁴⁹² Βλ. Mc Adam, J., “Eight reasons offshore processing is a failure”, *The Sydney Morning Herald*, 20 June 2013, <https://www.smh.com.au/opinion/politics/eight-reasons-offshore-processing-is-a-failure-20130620-2old6.html>, (πρόσβαση 15 Ιουλίου 2023).

Αυστραλίας και της Παπούα-Νέας Γουϊνέας η τελευταία δεν είχε σαφές πλάνο αναφορικά με το πώς θα διεξάγει τις συνεντεύξεις διεθνούς προστασίας, ενώ ιδιαίτερη ανησυχία υπήρξε για την ποινικοποίηση στο δίκαιο της χώρας μιας σειράς από ανθρώπινες εκδηλώσεις όπως είναι η ομοφυλοφιλία, την οποία ωστόσο πολλοί αιτούντες επικαλούνται ως λόγο δίωξης.

Επιπρόσθετα, ανησυχίες καταγράφηκαν και αναφορικά με το ζήτημα των δικαιωμάτων των ανηλίκων και τη δυνατότητα εφαρμογής της οικογενειακής επανένωσης στην Παπούα-Νέα Γουϊνέα.

Η UNHCR επίσης έχει καταγράψει την άσκηση ψυχολογικής πίεσης προς τους αιτούντες προκειμένου οι τελευταίοι να αιτηθούν εθελοντικό επαναπατρισμό μέσω της διατήρησης των πολύ κακών συνθηκών διαβίωσης στα κέντρα κράτησης. Στο παραπάνω πλαίσιο εντάσσονται οι αυθαίρετες και απροσδιόριστης διάρκειας κρατήσεις, η έλλειψη ενημέρωσης προς τους διαμένοντες αναφορικά με την πορεία της υπόθεσης τους⁴⁹³ κ.α.

Δ. 1. (β) Ναούρου.

Το Ναούρου, παρότι έχει υπογράψει τη Σύμβαση της Γενεύης και το Πρωτόκολλο αυτής, δεν έχει εκείνο το εθνικό πλαίσιο ούτε και την απαραίτητη και επιστημονική τεχνική κατάρτιση προκειμένου να φέρει σε πέρας το περιεχόμενο του ΜοΑ.

Η ανεπάρκεια της χώρας μεταφράστηκε σε βίαιες αναταραχές λόγω των καθυστερήσεων στην έκδοση αποφάσεων, των κακών συνθηκών διαβίωσης, της ανεπαρκούς διοικητικής οργάνωσης, της ελλιπούς ασφάλειας και ενημέρωσης κ.α.

Η χώρα παρότι έχει προχωρήσει σε μια σειρά διορθωτικών κινήσεων όπως η ενημέρωση των ατόμων που μεταφέρονται εκεί, στην πραγματικότητα υπάρχουν πολλά ζητήματα τα οποία πρέπει να βελτιωθούν προκειμένου να θεωρηθεί ότι πληρούνται οι στοιχειώδεις συνθήκες διαβίωσης⁴⁹⁴.

⁴⁹³ Βλ. Archbold, L.J., "Offshore processing of Asylum Seekers-Is Australia complying with its international obligations?".

⁴⁹⁴ *Ibid.*

Δ. 2. Η αποτύπωση της ανησυχίας από τη διεθνή κοινότητα

Δ. 2. (α) Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομώνων του ΟΗΕ.

Η ειδική Έκθεση των Εμπειρογνομώνων (*Experts Report*) του 2012 προς την κυβέρνηση της Αυστραλίας είχε ως σκοπό της την υιοθέτηση προληπτικών μέτρων για τη διάσωση ζωών στη θάλασσα, μιας και το διάστημα 2001-2013 είχαν καταγραφεί περισσότερες από 964 απώλειες στη θάλασσα.

Η Έκθεση ανέφερε πως σκοπός της δεν ήταν η αποθάρρυνση των ταξιδιών μέσω θαλάσσης και η τιμωρία όσων έκαναν την επιλογή αυτή, αλλά η διασφάλιση ότι όσοι επέλεγαν να ταξιδέψουν με τους μη ενδεδειγμένους τρόπους δεν θα είχαν πλεονέκτημα έναντι όλων των υπολοίπων.

Αποτέλεσμα της εν λόγω Έκθεσης ήταν η τροποποίηση του Μεταναστευτικού Νόμου, ο οποίος στόχευε στην καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και εξαίρουσε από τη λήψη «τιμωρητικών» μέτρων όσους αιτούντες είχαν επιχειρήσει να εισέλθουν στη χώρα χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα έχοντας λόγο για αυτό⁴⁹⁵.

Δ. 2. (β) Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Τον Αύγουστο του 2013 η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ δημοσίευσε μια έκθεση στην οποία ενοχοποιεί την Αυστραλία για περισσότερες από 150 παραβιάσεις του διεθνούς δικαίου κατά την άσκηση της πολιτικής διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών με αφορμή την κράτηση 46 προσφύγων από την Αυστραλία για άγνωστο διάστημα⁴⁹⁶.

Η Επιτροπή έκρινε πως η απροσδιόριστη κράτηση από την Αυστραλία ήταν παράνομη και συνιστούσε απάνθρωπη και σκληρή μεταχείριση από μέρους της.

Η Επιτροπή παρότι δεν μπορεί να επιβάλλει στην Αυστραλία να αλλάξει τους νόμους και την πολιτική της, κατέστησε ωστόσο σαφές πως η χώρα έχει ξεκάθαρες

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ Βλ. UN Human Rights Committee (HRC), *Communication No. 2094/2011 : Views adopted by the Committee at its 108th session (8 – 26 July 2013)*, 20 August 2013, CCPR/C/108/D/2094/2011, available at: <https://www.refworld.org/docid/52270fe44.html> (πρόσβαση 22 Μαΐου 2023).

δεσμεύσεις σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο έναντι των προσφύγων και των αιτούντων διεθνή προστασία.

Στο σημείο αυτό ωστόσο θα πρέπει να επισημανθεί η αντίδραση της κυβέρνησης της χώρας, η οποία μέσω του πρωθυπουργού Abbott αντί να αποδεχθεί της παρατηρήσεις και προτροπές της Επιτροπής, επεσήμανε πως οι εν λόγω πρόσφυγες δεν μπορούν να απελευθερωθούν ούτε ακόμη και με τη χρήση εναλλακτικών μορφών όπως είναι τα ειδικά βραχιολάκια⁴⁹⁷.

Δ. 2. (γ) Ειδικός Εισηγητής του ΟΗΕ για να βασανιστήρια και Ειδικός Εισηγητής του ΟΗΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών.

Με αφορμή την κράτηση περισσότερων από 900 αιτούντων και προσφύγων στο Μανούς και περίπου 600 στο Ναούρου σε συνθήκες κράτησης στις οποίες ενήλικες αλλά και παιδιά βίωναν σωματική και σεξουαλική βία, ο Ειδικός Εισηγητής των Ηνωμένων Εθνών για τα βασανιστήρια Juan Mendez τον Μάρτιο του 2016 δήλωσε πως η χώρα είχε αποτύχει να παρέχει επαρκείς συνθήκες κράτησης, να τερματίσει τις συνθήκες κράτησης των παιδιών καθώς και τη βία στα κέντρα κράτησης και ως εκ τούτου ήταν υπόλογη για παραβίαση της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων.

Τον ίδιο χρόνο μάλιστα ο Ειδικός Εισηγητής των Ηνωμένων Εθνών για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών ματαίωσε την επίσκεψη του στην Αυστραλία λόγω έλλειψης συνεργασίας της κυβέρνησης για την πρόσβαση στα κέντρα κράτησης⁴⁹⁸.

Δ. 2. (δ) Επιτροπή Οικονομικών, Κοινωνικών και Πολιτιστικών Δικαιωμάτων του ΟΗΕ.

Το 2017 η Επιτροπή Οικονομικών, Κοινωνικών και Πολιτιστικών Δικαιωμάτων (ECOSOC) του ΟΗΕ εξέτασε την πολιτική ασύλου της Αυστραλίας με τους εκπροσώπους της χώρας να εμφανίζονται πάλι ενώπιον της Επιτροπής ως μη

⁴⁹⁷ Βλ. McAdam J., 'Australia and Asylum Seekers'.

⁴⁹⁸ Βλ. Roth, K., 'Australia – Events of 2015', *Human Rights Watch (HRW)*, [website], <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/australia> (πρόσβαση 7 Οκτωβρίου 2023).

πειστικοί κατά τον έλεγχο της συμμόρφωσης της χώρας με τις διατάξεις του Διεθνούς Συμφώνου Οικονομικών, Κοινωνικών και Πολιτιστικών Δικαιωμάτων.

Τα ευρήματα της Επιτροπής στη 5^η Περιοδική της Έκθεση για την κατάσταση των δικαιωμάτων στην Αυστραλία επιβεβαίωσαν όσα πολλοί διεθνείς παρατηρητές ισχυρίζονται, ότι οι αιτούντες και οι πρόσφυγες κατά την εξωεδαφική διαδικασία διαμένουν σε άθλιες συνθήκες για μεγάλα διαστήματα χωρίς να γνωρίζουν το πότε θα μπορούν να φύγουν, βιώνοντας αποστέρηση βασικών τους δικαιωμάτων⁴⁹⁹.

Η Αυστραλία εξακολουθούσε να απαρνείται ενώπιον της Επιτροπής την ευθύνη της για τους κρατούμενους στα εξωεδαφικά κέντρα στη βάση ότι δεν ασκεί επάνω τους αποτελεσματικό έλεγχο, με την Επιτροπή ωστόσο να επιβεβαιώνει το αντίθετο.

Η Επιτροπή δίνοντας έμφαση στον τιμωρητικό χαρακτήρα της πολιτικής προέτρεψε την Αυστραλία να διακόψει την εν λόγω πολιτική και να κλείσει τα εξωεδαφικά κέντρα δεχόμενη τα εν λόγω άτομα στο έδαφος της, όπου και θα πρέπει να ολοκληρωθεί η διαδικασία εξέτασης του αιτήματος διεθνούς προστασίας⁵⁰⁰.

Δ. 3. Επιμέρους ζητήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή της πολιτικής εξωεδαφικής διαδικασίας και οι μύθοι που καταρρίπτονται

Αναμφίβολα, η επιλογή της πολιτικής της εξωεδαφικής διαδικασίας πέρα από νομικά ζητήματα προκάλεσε και μια σειρά άλλων ζητημάτων.

Αρχικά, προκάλεσε διαδικαστικά ζητήματα από τη στιγμή που στα συνεργαζόμενα κράτη δεν δόθηκε στη πραγματικότητα καθόλου χρόνος προκειμένου να μελετήσουν τις επιπτώσεις για τα ίδια και τις κοινωνίες τους από την εφαρμογή μιας τέτοιας συνεργασίας, ούτε επίσης για να διαβουλευτούν και να τις προετοιμάσουν σχετικά. Επιπρόσθετα, η ανάπτυξη της πολιτικής αυτής επηρέασε

⁴⁹⁹ Βλ. Economic and Social Council, Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, *Concluding observations on the fifth periodic report of Australia* [E/C.12/AUS/CO/5], 11 July 2017.

⁵⁰⁰ Βλ. Griffiths, H., 'Australia's Abusive Asylum Policy Rebuked Again UN Expert Body Calls for Regional Processing Centers to Close', *Amnesty International* [website], 29 June 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/06/30/australias-abusive-asylum-policy-rebuked-again> (πρόσβαση 30 Σεπτεμβρίου 2023).

ευρύτερα την περιοχή του Ειρηνικού, τα κράτη του οποίου δεν είχαν ενημερωθεί από την Αυστραλία⁵⁰¹.

Ακολούθως, από την εν λόγω πολιτική ήρθαν στην επιφάνεια κοινωνικο-οικονομικά ζητήματα καθώς η μεταφορά μεγάλων πληθυσμών αιτούντων και προσφύγων στο έδαφος των συνεργαζόμενων κρατών αναμφίβολα έθετε σε κίνδυνο τον κοινωνικό ιστό των χωρών αυτών μιας και μιλάμε για χώρες με μικρό πληθυσμό αναλογικά με τον φιλοξενούμενο και με εντελώς διαφορετικό πολιτισμικό και θρησκευτικό περιεχόμενο γεγονός που δημιουργεί ένα ιδιαίτερα ανομοιογενές μείγμα.

Επιπρόσθετα, η πολιτική της Αυστραλίας επίσης έθεσε σοβαρά ζητήματα ασφάλειας στα συνεργαζόμενα κράτη και τις κοινότητες τους συγκεκριμένα τόσο από το προσωπικό που απασχολούνταν στα κέντρα κράτησης προς τους κρατούμενους, όσο και μεταξύ των κρατουμένων.

Σε συνάρτηση με τα ανωτέρω ο υψηλός αριθμός κρατουμένων σε σχέση με τον ντόπιο πληθυσμό αναμφίβολα θέτει ζητήματα ασφάλειας στην εύρυθμη λειτουργία του κράτους, τη δυνατότητα εξυπηρέτησης των κρατουμένων καθώς και τη διαχείριση του πλήθους κατά την εκδήλωση βίαιων εξεγέρσεων⁵⁰².

Τα ανωτέρω ζητήματα που ανέκυψαν κατά την εφαρμογή της εξωεδαφικής πολιτικής κατέρριψαν με τον πλέον αδιαμφισβήτητο τρόπο όσα επιχειρήματα προβάλλονταν υπέρ της από τους υποστηρικτές της.

Αναφορικά με το επιχείρημα πως η εν λόγω πολιτική θα απέτρεπε τους αιτούντες από το να φτάνουν μέσω βαρκών στην Αυστραλία θα λέγαμε πως η εξήγηση πως η «Λύση του Ειρηνικού» ήταν η αιτία παύσης των αφίξεων μέσω βαρκών είναι εξαιρετικά απλουστευτική από τη στιγμή που δεν λαμβάνει υπόψη της και άλλες παραμέτρους όπως για παράδειγμα τη κάμψη των Ταλιμπάν στο Αφγανιστάν η οποία προκάλεσε μείωση στις προσφυγικές ροές προς το εξωτερικό.

Το επιχείρημα πως η διαδικασία που θα εφαρμόζεται στα συνεργαζόμενα κράτη θα αποτελούσε έναν αποδεκτό και ανθρώπινο τρόπο αντιμετώπισης των αιτούντων διεθνή προστασία καταρρίφθηκε στην πράξη από τη στιγμή που οι

⁵⁰¹ Βλ. Warbrooke, A., 'Australia's 'Pacific Solution': Issues for the Pacific Islands', *Asia & the Pacific Policy Studies, Australian National University*, 2014, Vol. 1, No. 2, pp. 337-348.

⁵⁰² *Ibid.*

καταγεγραμμένες συνθήκες διαβίωσης των κρατουμένων στα εξωεδαφικά κέντρα απέχουν πολύ από το να μπορούν να χαρακτηριστούν ως αξιοπρεπείς.

Στο Ναούρου καταγράφονταν σοβαρά προβλήματα υγείας και κακοποίησης στους διαμένοντες, ενώ στο Μανούς επίσης οι συνθήκες ήταν ακατάλληλες με τη συνύπαρξη θυμάτων και θυτών στους ίδιους χώρους και την απουσία βασικών αγαθών, όπως ο ηλεκτρισμός, να αποτελούν καθημερινότητα.

Επιπρόσθετα, ο ισχυρισμός της Αυστραλίας αναφορικά με την εν λόγω πολιτική, ότι είναι πιο συμφέρουσα οικονομικά από το να δημιουργηθούν δομές στην ενδοχώρα για τη φιλοξενία των αιτούντων δεν φαίνεται να ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα.

Η «Λύση του Ειρηνικού» κόστισε στην Αυστραλία περισσότερο από 1 δις δολάρια από την έναρξη εφαρμογής της το 2001, ενώ λαμβάνοντας υπόψη και το κόστος των υποδομών υπολογίζεται πως ο κάθε αιτών στοίχισε στη χώρα σχεδόν 1 εκατομμύριο δολάρια.

Τέλος, ο ισχυρισμός ότι η εν λόγω πολιτική δρα αποτρεπτικά έναντι της εμπορίας ανθρώπων δεν φαίνεται να επιβεβαιώνεται στην πράξη μας και ο περιορισμός των νόμιμων οδών από την αυστραλιανή κυβέρνηση έχει ουσιαστικά συμβάλει στην αύξηση της εμπορίας ανθρώπων καθώς στη πραγματικότητα οι άνθρωποι επιδιώκουν να φτάσουν στον τελικό τους προορισμό με κάθε δυνατό τρόπο.

Την παραπάνω άποψη ενστερνίζεται και ο Hathaway ο οποίος εκτιμά πως οι αιτίες εγκατάλειψης των χωρών προέλευσης όπως οι γενοκτονίες ή οι εθνικές εκκαθαρίσεις δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν από τις πολιτικές αναχαίτισης⁵⁰³.

Δ. 4. Οι προτεινόμενες διορθωτικές κινήσεις στις οποίες οφείλει να προβεί η Αυστραλία προκειμένου να είναι σύννομη η εξωεδαφική πολιτική

Η διεξαγωγή της εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας εξωεδαφικά και η ίδια η επανεγκατάσταση τους σε έδαφος εκτός Αυστραλίας, δεν συνιστούν από μόνες

⁵⁰³ Βλ. ASRC., *Asylum Seeker Resource Centre*, [website], 2013, http://www.asrc.org.au/wp-content/uploads/2013/07/Offshore-Processing-Resettlement-Mythbuster_September-2013.pdf, (πρόσβαση 11 Απριλίου 2023).

τους παραβίαση των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας, παρά καθιστούν ακόμη πιο δύσκολη για την τελευταία τη συμμόρφωση της με αυτές.

Προκειμένου η εν λόγω πολιτική της Αυστραλίας να είναι συμβατή με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας το πρώτο μέτρο που πρέπει να ληφθεί είναι η υιοθέτηση από τα συνεργαζόμενα κράτη των διεθνών δεσμεύσεων της Αυστραλίας. Τα τρίτα κράτη οφείλουν να δεσμεύονται από τις ίδιες νομικές υποχρεώσεις με την Αυστραλία, ενώ παράλληλα θα πρέπει να διαθέτουν την πρακτική δυνατότητα να τις εφαρμόσουν.

Επιπρόσθετα, η Αυστραλία οφείλει να καταρτίσει μια αναλυτική πολιτική επανεγκατάστασης στην οποία να περιλαμβάνεται ιδιαίτερη μέριμνα για τον τρόπο με τον οποίο τα δικαιώματα των φιλοξενούμενων θα γίνονται σεβαστά μέσω ταχύτατων νομοθετικών μεταρρυθμίσεων.

Η Αυστραλία οφείλει να έρθει σε συμφωνία με τα συνεργαζόμενα κράτη αναφορικά με την κοινή ευθύνη και τον τρόπο με τον οποίο οι διεθνείς τους υποχρεώσεις θα εφαρμοστούν, ενώ στη συμφωνία τους θα πρέπει να περιλαμβάνεται και η συμφωνία για τη δικαιοδοσία του Διεθνούς Δικαστηρίου και η δέσμευση συμμόρφωσης με τις συστάσεις του.

Επιμέρους ζητήματα όπως το ενδεχόμενο δικαιοδοσίας των αυστραλιανών δικαστηρίων για την εκδίκαση των προσφυγών όσων τα αιτήματα απορρίπτονται αποτελούν ζητήματα που θα προκύψουν και για τα οποία θα πρέπει να δοθούν λύσεις οι οποίες θα διασφαλίζουν τα δικαιώματα των αιτούντων.

Ιδιαίτερη μέριμνα θα πρέπει να προβλεφθεί και για τον έλεγχο που πρέπει να γίνεται σε όσα άτομα πρόκειται να μεταφερθούν στα εξωεδαφικά κέντρα, με ιδιαίτερη μέριμνα να προβλέπεται για τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες και τη δυνατότητα αυτών να αιτηθούν προστασία στο έδαφος της Αυστραλίας. Ενδεικτικά θα μπορούσε να αναφερθεί η μέριμνα για τους ομοφυλόφιλους για τους οποίους η μεταφορά στην Παπούα-Νέα Γουϊνέα συνεπάγεται άμεση έκθεση σε κίνδυνο λόγω της ποινικοποίησης της στη χώρα.

Συνεπώς, η δέσμευση των συνεργαζόμενων κρατών για εναρμόνιση των συστημάτων τους με τα διεθνή πρότυπα θα αποτελούσε μια εξαιρετική προοπτική, η

οποία ωστόσο μέχρι να υλοποιηθεί θα έπρεπε να συνεπάγεται διακοπή των μεταφορών προς τα τρίτα κράτη⁵⁰⁴.

Επιπρόσθετα και ανεξάρτητα από το πλαίσιο της εξωεδαφικής πολιτικής η Αυστραλία οφείλει να προχωρήσει στην υιοθέτηση ενός δίκαιου, αποτελεσματικού και διαφανούς συστήματος ασύλου το οποίο να παρέχει ανθρώπινες και κατάλληλες συνθήκες υποδοχής, να μεριμνά για το βέλτιστο συμφέρον των ανηλίκων και τη διασφάλιση της οικογενειακής ενότητας, ακόμη να δημιουργήσει εναλλακτικές νόμιμες οδούς για τη πρόσβαση στη διεθνή προστασία καθώς και να συστήσει σταθερές και βιώσιμες λύσεις για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες που θα φιλοξενήσει στο έδαφος της⁵⁰⁵.

Άλλωστε, καθώς η ευρύτερη περιοχή του Ειρηνικού θα εξακολουθεί να είναι μάρτυρας μετακινήσεων πληθυσμών για μια σειρά από λόγους όπως είναι οι εθνικές εντάσεις, οι διώξεις, οι κλιματικές αλλαγές κ.α. η διαχείριση των μεικτών αυτών ροών απαιτεί περιφερειακές και ευρύτερες απαντήσεις, οι οποίες θα επέφεραν πιο σταθερά αποτελέσματα, ενώ η σύγχρονη προσέγγιση μας καλεί να προχωρήσουμε ένα βήμα πέρα από τη μεμονωμένη παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας και να εστιάσουμε στους παράγοντες που δίνουν ώθηση στο φαινόμενο⁵⁰⁶.

⁵⁰⁴ Βλ. Archbold, L.J., "Offshore processing of Asylum Seekers-Is Australia complying with its international obligations?".

⁵⁰⁵ Βλ. McAdam J., 'Kaldor Centre Principles for Australian Refugee Policy – Key Priorities', *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, Policy Paper, June 2019.

⁵⁰⁶ Βλ. Goodwin-Gill, S., G., 'The Global Compacts and the Future of Refugee and Migrant Protection in the Asia Pacific Region', *International Journal of Refugee Law*, 2018 Vol. 30, No.4, 674-683.

ΜΕΡΟΣ Γ'

ΤΟ ΕΝΔΕΧΟΜΕΝΟ ΕΞΩΔΑΦΙΚΗΣ ΕΞΕΤΑΣΗΣ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΟΥ ΚΕΣΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ

Εισαγωγή

Το σύστημα προσφυγικής προστασίας της Ε.Ε, όπως αναλύθηκε, την περίοδο 2015-2016 βρέθηκε κάτω από φοβερή καταπόνηση. Παρά την πολυετή επένδυση, την υιοθέτηση πλήθους νομικών κειμένων και τη σύσταση σχετικών θεσμών η πραγματικότητα βρίσκει αξιοσημείωτους αριθμούς ατόμων σε ανάγκη διεθνούς προστασίας, να μην έχουν τη δυνατότητα νόμιμης πρόσβασης στο σύστημα της Ε.Ε.

Παράλληλα, οι πολυάριθμες αφίξεις στο έδαφος της Ε.Ε απαιτούν πολλά κεφάλαια ενώ αναμφίβολα εμπεριέχουν πολιτικούς κινδύνους και σοβαρά ζητήματα ασφάλειας. Οι φωνές που μιλούν για την ανάγκη λήψης αυστηρότερων μέτρων και αποτελεσματικότερου ελέγχου των συνόρων αυξάνονται συνεχώς⁵⁰⁷.

Στο περιβάλλον αυτό, προκύπτει ένας δυσεπίλυτος γρίφος όπου η Ε.Ε στην προσπάθεια διαφύλαξης των συνόρων της, θα πρέπει να μην κάνει εκπτώσεις στη διασφάλιση της προστασίας των προσφύγων και αντ' αυτού να διευρύνει τις νόμιμες οδούς προς όσους έχουν ανάγκη⁵⁰⁸.

Το προηγούμενο της πολιτικής της Αυστραλίας και τα καταγεγραμμένα αποτελέσματα που επέφερε, έδωσε ώθηση σε ορισμένα κράτη μέλη της Ε.Ε. να ανοίξουν τη συζήτηση για σύσταση εξωεδαφικών κέντρων με σκοπό την εξέταση αιτημάτων διεθνούς προστασίας. Η συζήτηση ξεκίνησε παρά τις σημαντικές διαφορές ανάμεσα στις δύο περιπτώσεις όπως είναι η ιστορία, η γεωγραφία και το πολιτικό περιβάλλον τους και παρά την αυστηρή κριτική λόγω του τιμωρητικού και

⁵⁰⁷ Βλ. Clark, A., 'Europe's border lockdown on illegal migration echoes Australia', *Financial Review*, 6 July 2018, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/europes-alarm-on-migration-echoes-australia-20180706-h12bpw> (πρόσβαση 15 Ιουλίου 2023).

⁵⁰⁸ Βλ. Garlick, M., 'The potential and pitfalls of extraterritorial processing of asylum claims', *Migration Policy Institute (MPI) Commentary*, March 2015.

επιβλαβούς χαρακτήρα που κρύβει υπό τον μανδύα της πρόληψης ατυχημάτων στη θάλασσα, της διασφάλισης της διαδικασίας και της καταπολέμησης του trafficking⁵⁰⁹.

Όπως πάντοτε συμβαίνει στις περιπτώσεις αυτές όπου συζητούνται ζητήματα υψηλής πολιτικής τα οποία αγγίζουν άμεσα την εθνική κυριαρχία των κρατών μελών της Ε.Ε, ο διάλογος περιλαμβάνει αντικρουόμενες απόψεις. Οι υποστηρικτές της ανάπτυξης μιας τέτοιας πολιτικής θεωρούν πως με τον τρόπο αυτό θα μπορούσαν μεταξύ άλλων να μειωθούν τα θαλάσσια ατυχήματα και οι θάνατοι στη Μεσόγειο από τις λαθραίες προσπάθειες που επιχειρούν οι αιτούντες διεθνή προστασία προκειμένου να φτάσουν σε ευρωπαϊκό έδαφος. Παράλληλα, θα δίνονταν η πολύτιμη ευκαιρία σε όσους αδυνατούν να επιχειρήσουν ένα τέτοιο παράτολμο ταξίδι, να υποβάλλουν αίτημα διεθνούς προστασίας στην ευρύτερη περιοχή τους χωρίς να πέφτουν θύματα εκμετάλλευσης από τους λαθρεμπόρους.

Από την άλλη πλευρά, όπως αναμένονταν και σύμφωνα με το προηγούμενο της Αυστραλίας όπως αναπτύχθηκε αλλά και της πρακτικής των ΗΠΑ στη Καραϊβική, το ενδεχόμενο μιας τέτοιας πολιτικής θα προκαλούσε πλήθος ερωτημάτων και σχετικών διαδικαστικών και νομικών ζητημάτων, στα οποία θα έπρεπε να δοθούν τεκμηριωμένες απαντήσεις. Το ισχύον νομικό πλαίσιο της Ε.Ε και η βαθιά ριζωμένη κουλτούρα γύρω από τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κάνουν τα κράτη μέλη ιδιαίτερα επιφυλακτικά σχετικά με την υιοθέτηση μιας τέτοιας πολιτικής⁵¹⁰.

Το κεντρικό ζήτημα περιστρέφεται γύρω από την άποψη πως τέτοιου τύπου κέντρα συνιστούν ενδιάμεσες, «θολές» ζώνες δικαιωμάτων, στις οποίες δεν είναι ξεκάθαρο το εφαρμοστέο δίκαιο. Το γεγονός αυτό, τουλάχιστον στο παράδειγμα της Αυστραλίας, έδειξε πως ήταν μια επιδιωκόμενη πολιτική προκειμένου να αποφύγει η χώρα τις διεθνείς της δεσμεύσεις. Οι αιτούντες βρίσκονται σε στέρηση δικαιωμάτων με κίνδυνο να βρεθούν αντιμέτωποι με επαναπροωθήσεις, ελλιπή εξέταση των αιτημάτων τους και χωρίς πρόσβαση σε αποτελεσματική θεραπεία⁵¹¹.

⁵⁰⁹ Βλ. Pascouau, Y., 'An Australian 'model' for the EU's migration crisis?', *European Policy Centre (EPC) Commentary*, 2 June 2017.

⁵¹⁰ Βλ. Garlick, M., 'The potential and pitfalls of extraterritorial processing of asylum claims'.

⁵¹¹ Βλ. Liguori, A., 'Some Observations on the Legal Responsibility of States and International Organizations in the Extraterritorial Processing of Asylum Claims', in *"The Italian Yearbook of International Law"*, Volume 25, 2017, pp. 135-158.

Στο περιγραφέν πλαίσιο το σημαντικότερο σημείο που πρέπει να διερευνηθεί είναι το ζήτημα της ευθύνης και το ποιο μέρος αυτή βαρύνει. Στο πλαίσιο αυτό ανακύπτουν επιμέρους ζητήματα όπως το ποιος θα διαχειρίζεται τα κέντρα αυτά, ποιος θα λαμβάνει τις αποφάσεις ασύλου, εφόσον γίνεται μια αναγνώριση πως θα λαμβάνει χώρα η επανεγκατάσταση σε κράτος μέλος της Ε.Ε, καθώς και ποια θα είναι η τύχη όσων το αίτημα απορρίπτεται αλλά δεν δύνανται να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους υπό τον φόβο βασανιστηρίων ή απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης⁵¹².

Κατά συνέπεια το ζήτημα της ευθύνης των εμπλεκόμενων φορέων αποτελεί ένα κεντρικό ζήτημα προς επίλυση καθότι ελλοχεύει ο κίνδυνος αποφυγής των ευθυνών ανάμεσα στους εμπλεκόμενους αυτούς φορείς, ενώ η εξωεδαφική εφαρμογή των κοινοτικών κειμένων και της ΕΣΔΑ, καθώς και η πρόσβαση των αιτούντων σε επανόρθωση αποτελούν ζητήματα για τα οποία η Ε.Ε οφείλει να έχει απαντήσεις.

Την ίδια στιγμή το προαναφερθέν περιβάλλον στο ευρωπαϊκό πεδίο που οδηγεί ουσιαστικά σε αδιέξοδο τις διαπραγματεύσεις για το νέο ΚΕΣΑ, καθώς και η ανάπτυξη διμερών συμφωνιών με τρίτα κράτη εκτός Ε.Ε στα πλαίσια της GAMM με απώτερο στόχο την αύξηση της ασφάλειας στην Ε.Ε, επιβεβαιώνουν τη σοβαρή υποχώρηση του επιπέδου προστασίας στο ευρωπαϊκό πεδίο και την προσπάθεια αποφυγής των ευθυνών και του ίδιου του προβλήματος συνολικά, πολύ πριν αυτό φτάσει στο ευρωπαϊκό έδαφος.

Ωστόσο, η κατεύθυνση που έχει πάρει η ευρωπαϊκή πολιτική από το 2015 και έπειτα οδηγεί στη διαμόρφωση ενός ΚΕΣΑ το οποίο δεν βρίσκεται τόσο κοντά στο πνεύμα των ιδρυτικών Συνθηκών, ούτε σε αυτό που είχαν στο νου τους οι οραματιστές του, καθώς ούτε και στις πρόσφατες διακηρύξεις του ΟΗΕ για την παγκόσμια διαχείριση.

Προκειμένου να μην υπάρξει παρέκκλιση από τις θεμελιώδεις ευρωπαϊκές αξίες και παράλληλα με την ανάγκη αύξησης των μέτρων ασφάλειας στην Ε.Ε, θα πρέπει η ανάπτυξη οποιασδήποτε πολιτικής στο μέλλον να αντανakλά τις αξίες αυτές

⁵¹² *Ibid.*

καθώς και να συμπλέει με το πνεύμα των υιοθετημένων κειμένων του ΟΗΕ λαμβάνοντας υπόψη το παγκόσμιο περιβάλλον.

(ΥΠΟΜΕΡΟΣ Α')

Η δυνατότητα προσαρμογής της πολιτικής εξωεδαφικής εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο

Κεφάλαιο Α'

Η ιστορική πορεία γέννησης και διαμόρφωσης της ιδέας στο ευρωπαϊκό πεδίο

Εισαγωγή

Οι τρομοκρατικές επιθέσεις που έλαβαν χώρα στη Μαδρίτη και το Λονδίνο αλλά και εκτός Ε.Ε, στη Νέα Υόρκη και την Ουάσινγκτον όπως καταγράφηκε στο Α' Μέρος, έδωσαν ώθηση στον ανασχηματισμό των πολιτικών ασφάλειας με κατακόρυφη αύξηση των ελέγχων όσων νόμιμα ταξιδεύουν, αλλά και με περιορισμό των ευκαιριών πρόσβασης σε εκείνους που εισέρχονται παράτυπα.

Η αύξηση των συνοριακών ελέγχων και η επιθυμία περιορισμού των μεικτών ροών από μη νόμιμα κανάλια, η οικονομική κρίση του 2008 που έδωσε περαιτέρω βήμα στα ακροδεξιά κόμματα με αντι-μεταναστευτική ατζέντα, σε συνδυασμό με το προηγούμενο της Αυστραλίας που φαίνεται πως σε απόλυτους αριθμούς απέδωσε, ανέδειξαν τη συζήτηση για την εξωεδαφική εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας από την Ε.Ε.

Όσο μη αναμενόμενο και αν φαίνεται ενδεχομένως, η σκέψη για τη σύσταση εξωεδαφικών κέντρων δεν είναι μια πρόσφατη συζήτηση, λόγω της πίεσης που επέφερε το κύμα μεικτών μεταναστευτικών ροών της περιόδου 2015-2016, αλλά ως αρχική ιδέα πηγαίνει αρκετά πίσω.

Η πραγματικότητα θέλει την ιδέα να αιωρείται στην Ε.Ε για περισσότερο από μια δεκαετία με σκοπό την ελάττωση της πίεσης από τις μαζικές ροές στα εξωτερικά της σύνορα, αλλά και τη μείωση των θανάτων λόγω της επικινδυνότητας των ταξιδιών

αυτών⁵¹³. Η συζήτηση σχετικά με το ενδεχόμενο δημιουργίας εξωεδαφικών κέντρων έχει αποδειχθεί πως βρίσκεται πάντοτε στην ημερήσια διάταξη σε περιόδους προσφυγικής ή μεταναστευτικής έξαρσης, ωστόσο μόλις οι ροές αυτές επανέρχονται σε κανονικά επίπεδα, παύει και η συζήτηση γύρω από τη δημιουργία τους⁵¹⁴.

Μια περισσότερο προσεκτική παρατήρηση των προτάσεων που κατά καιρούς ανέκυπταν οδηγεί στο συμπέρασμα πως στην πραγματικότητα προωθήθηκαν δύο μορφές εξωεδαφικής προστασίας και συγκεκριμένα η δημιουργία εξωεδαφικών κέντρων σε τρίτες χώρες στα οποία θα μεταφέρονταν και θα κρατούνταν οι αιτούντες μέχρι την ολοκλήρωση της εξέτασης του αιτήματος τους και κατόπιν σε περίπτωση θετικής απόφασης θα μεταφέρονταν σε κράτος μέλος της Ε.Ε ή σε άλλη ασφαλή χώρα, καθώς και η δημιουργία περιοχών περιφερειακής προστασίας στις οποίες θα παρέχεται προσωρινή προστασία στους πρόσφυγες εντός της χώρας τους.

A. Ιστορική αναδρομή

A. 1. Οι πρωϊμες αναφορές

Η ιδέα για τη σύσταση κέντρων για τη διαδικασία ασύλου εκτός ευρωπαϊκού εδάφους δεν αποτελεί μια πρόσφατη πρόταση. Δειλές συζητήσεις είχαν εκκινήσει ήδη από τη δεκαετία του 1980 με πολλά κράτη μέλη της Ε.Ε να έχουν κατά καιρούς κάνει προτάσεις με σκοπό να αναδείξουν νέες εξωεδαφικές προσεγγίσεις στο πεδίο της προσφυγικής προστασίας, με τα νομικά και πρακτικά εμπόδια ωστόσο να αποδεικνύονται ανυπέρβλητα⁵¹⁵.

⁵¹³ Βλ. Rabinovitch, Z., 'Pushing out the Boundaries of Humanitarian Screening with In-Country and Offshore Processing', *Migration Policy Institute (MPI)*, [website], 16 October 2014, <https://www.migrationpolicy.org/article/pushing-out-boundaries-humanitarian-screening-country-and-offshore-processing> (πρόσβαση 20 Ιανουαρίου 2023).

⁵¹⁴ Βλ. McNamara, F., 'The external processing of asylum seekers - Member states' migration talking shop', *European Policy Centre*, [website], 25 January 2018, http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=8227&cat_id=4 (πρόσβαση 6 Σεπτεμβρίου 2023).

⁵¹⁵ Βλ. Garlick, M., 'The Potential and Pitfalls of Extraterritorial Processing of Asylum Claims', *Migration Policy Institute*, [website], March 2015, <https://www.migrationpolicy.org/news/potential-and-pitfalls-extraterritorial-processing-asylum-claims> (πρόσβαση 2 Νοεμβρίου 2023), καθώς και McAdam, J., 'Extraterritorial processing in Europe: Is regional protection the answer, and if not, what is?'.

Το 1986 η Δανία στα πλαίσια της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ πρότεινε τη σύσταση τέτοιων κέντρων υπό την εποπτεία και διοίκηση του ΟΗΕ, χωρίς ωστόσο να βρει υποστηρικτές⁵¹⁶.

Το ζήτημα επανέφερε το 1993 η Ολλανδία η οποία πρότεινε τη δημιουργία ευρωπαϊκών περιφερειακών κέντρων. Η πρόταση ωστόσο θεωρήθηκε ως μη λειτουργική, με πλήθος ηθικών, πολιτικών και ανθρωπιστικών εμποδίων, ερχόμενη σε αντίθεση με τις διατάξεις των σχετικών κειμένων του διεθνούς δικαίου⁵¹⁷.

Το 2000 η Επιτροπή σε επικοινωνία της προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο ανέφερε πως η διεκπεραίωση του αιτήματος διεθνούς προστασίας σε περιοχή καταγωγής θα διευκόλυνε την πρόσβαση των προσφύγων στο έδαφος των κρατών μελών μέσα από ένα σύστημα επανεγκατάστασης, παρέχοντας άμεση βοήθεια σε όσους την έχουν ανάγκη (...) ενώ παράλληλα θα καταπολεμούσε τα δίκτυα εμπορίας ανθρώπων⁵¹⁸.

Το 2002 η Δανία ήταν και πάλι εκείνη η χώρα η οποία επανέφερε το ζήτημα κατά τη διάρκεια της προεδρίας της στο Συμβούλιο, καθιστώντας τη δημιουργία τόπων περιφερειακής υποδοχής ως μια από τις προτεραιότητες της στο πεδίο των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου⁵¹⁹.

A. 2. Η εμφάνιση στοχευμένων προτάσεων

A. 2. (α) Η πρόταση της βρετανικής κυβέρνησης το 2003.

Η πιο αναλυτική πρόταση μέχρι στιγμής θεωρείται εκείνη η οποία ήρθε από την πλευρά της Βρετανικής κυβέρνησης το 2003 και η οποία αποτέλεσε μέρος της «Νέας Οπτικής για τους Πρόσφυγες».

⁵¹⁶ Βλ. UN General Assembly, *International Procedures for the Protection of Refugees (draft resolution)*, UN Doc A/C.3/41/L.51, 12 November 1986.

⁵¹⁷ Βλ. Amnesty International, 'UK/EU/UNHCR Unlawful and Unworkable - Amnesty International's views on proposals for extraterritorial processing of asylum claims', *Amnesty International*, 2003.

⁵¹⁸ Βλ. European Union, European Commission, *'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union for persons granted asylum'*, COM(2000), 22 November 2000, 755 final.

⁵¹⁹ Βλ. Noll, G., 'Visions of the exceptional: legal and theoretical issues raised by transit processing centres and protection zones', *European Journal of Migration and Law*, 5(3), 2003.

Υπό την υποστήριξη της Ολλανδίας, της Δανίας, της Ισπανία και της Ιταλία η πρόταση προέβλεπε τη σύσταση τέτοιων κέντρων υπό τη μορφή περιφερειακών ζωνών προστασίας και «διαμετακομιστικών διαδικαστικών κέντρων», κάτω από τη διαχείριση του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης, χρηματοδοτούμενων από τα κράτη μέλη, με σαφή στόχο την αποτροπή όσων επεδίωκαν να εισέλθουν στο ευρωπαϊκό έδαφος από μη νόμιμες οδούς⁵²⁰.

Ανάμεσα σε άλλα η πρόταση περιλάμβανε τη σύσταση κέντρων διέλευσης για αιτούντες διεθνή προστασία σε περιοχές που αποτελούν διαδρόμους διέλευσης προς την Ε.Ε, όπως η Αλβανία, η Τουρκία, η Ρωσία, η Ουκρανία, το Ιράν, το Μαρόκο, καθώς και τη δημιουργία περιφερειακών περιοχών προστασίας κοντά στις χώρες προέλευσης των αιτούντων διεθνή προστασία⁵²¹.

Η εξέταση των αιτημάτων και κατόπιν η χορήγηση καθεστώτος πρόσφυγα θα ακολουθούσαν από επανεγκατάσταση στην Ε.Ε με την πολιτική των ποσοστώσεων, ενώ για όσους το αίτημα απορρίπτονταν θα ακολουθούσε επιστροφή στη χώρα καταγωγής τους.

Η πρόταση βρέθηκε να συζητείται σε πολλές συνεδριάσεις της Ε.Ε και είχε ανταπόκριση σε αρκετές χώρες, ενώ άλλες με πρώτες τη Γερμανία και τη Σουηδία παρουσιάζονταν πολύ επιφυλακτικές. Υπό την κριτική που ασκήθηκε από πολλές ΜΚΟ και δημοσιογράφους στην πρόταση, η οποία ανέδειξε πολλά νομικά, οικονομικά αλλά και ηθικά ζητήματα, η βρετανική κυβέρνηση απέσυρε την πρόταση⁵²².

Στο πλαίσιο της πρότασης αυτής, η UNHCR αντιπρότεινε τη σύσταση κλειστών κέντρων επεξεργασίας αιτημάτων διεθνούς προστασίας στο έδαφος κρατών μελών της Ε.Ε. Το πλάνο της πρότασης προέβλεπε την άμεση μεταφορά σε αυτά τα κέντρα όσων ατόμων εισέρχονταν παράτυπα σε ευρωπαϊκό έδαφος, με εξαίρεση τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες. Η πρόταση αυτή τροποποιήθηκε το ίδιο έτος

⁵²⁰ Βλ. Liguori, A., 'Some Observations on the Legal Responsibility of States and International Organizations in the Extraterritorial Processing of Asylum Claims', in *"The Italian Yearbook of International Law"*, Volume 25, 2017, pp. 135-158.

⁵²¹ Βλ. Levy, C., 'Refugees, Europe, Camps/State of Exception: Into the Zone, the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees and Asylum seekers (Theories and Practice)', *Refugee Survey Quarterly*, 29(1), pp.92-119.

⁵²² Βλ. Leonard, S. and C. Kaunert, "The extra-territorial processing of asylum claims", *Forced Migration Review*, FMR 51, January 2016.

περιλαμβάνοντας ένα περιεκτικό σχέδιο ευρωπαϊκού συστήματος με κέντρα υποδοχής, ευρωπαϊκή υπηρεσία ασύλου καθώς και επιτροπών προσφυγών.

Εν τέλει η Επιτροπή δεν προχώρησε σε υιοθέτηση καμίας εκ των δύο προτάσεων, ούτε του Ηνωμένου Βασιλείου, ούτε και της UNHCR, παρά εκκίνησε δύο επιμέρους έρευνες με τη μια να αφορά τη δυνατότητα δημιουργίας εξωεδαφικών κέντρων εκτός Ε.Ε, τα οποία θα λειτουργούν συμπληρωματικά προς το ΚΕΣΑ εξετάζοντας την αναγκαιότητα και δυνατότητα υλοποίησης σε συνδυασμό με τα διεθνή πρότυπα και την άλλη να αφορά την καταλληλότητα και τις πρακτικές και νομικές δυσκολίες που θα συναντούσε μια κοινή διαδικασία επεξεργασίας αιτημάτων ασύλου εντός της Ε.Ε⁵²³.

A. 2. (β) Η γερμανική πρόταση για ασφαλείς ζώνες το 2004.

Μόλις έναν χρόνο αργότερα η Γερμανία η οποία είχε απορρίψει την πρόταση της Βρετανίας έφερε μια σχετική πρόταση υπό τον υπουργό Εσωτερικών Otto Schily, ο οποίος πρότεινε τη δημιουργία «ασφαλών ζωνών» στην περιοχή της Βόρειας Αφρικής.

Στην εν λόγω πρόταση προωθούνταν η πολιτική της αναχαίτισης των ροών προς τη Μεσόγειο και η επιστροφή των ατόμων αυτών σε εξωεδαφικά κέντρα όπου θα ταυτοποιούνταν και κατόπιν θα αποφασίζονταν ποιοι εξ' αυτών θα μεταφέρονταν στην Ε.Ε ή σε ασφαλείς τρίτες χώρες προκειμένου να εξεταστεί το αίτημα διεθνούς προστασίας τους⁵²⁴.

A. 2. (γ) Η αναφορά στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης το 2009.

Λίγα χρόνια αργότερα, το 2009, ήταν το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης εκείνο που προέτρεψε την Επιτροπή να διερευνήσει νέους τρόπους προσέγγισης αναφορικά με την πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου επικεντρώνοντας στις κύριες χώρες transit

⁵²³ Η δεύτερη μελέτη ολοκληρώθηκε τον Φεβρουάριο του 2013, ενώ η πρώτη είναι ακόμη υπό επεξεργασία.

⁵²⁴ Βλ. Leonard, S. and C. Kaunert, "The extra-territorial processing of asylum claims".

και στην παροχή βοήθειας από τα κράτη μέλη προς τις χώρες αυτές σε μια σειρά από ζητήματα, όπως οι διαδικασίες ασύλου, σε μια βάση ωστόσο εθελοντική.

A. 2. (δ) Το νέο στοιχείο της πρότασης της γαλλικής αντιπροσωπείας το 2009.

Το 2009 η γαλλική αντιπροσωπεία κατέθεσε πρόταση στην προεδρεία της Ε.Ε αναφορικά με το ζήτημα της διαχείρισης του αυξανόμενου προβλήματος στη Μεσόγειο, προτείνοντας την περαιτέρω ανάπτυξη της συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης των αιτούντων, καθώς και τη χρηματοδότηση καινοτόμων τρόπων πρόσβασης στο άσυλο. Στο πλαίσιο αυτό προωθήθηκαν δύο λύσεις οι οποίες θα ακολουθούσαν την αναχαίτηση τους στη θάλασσα και την επιστροφή τους στη χώρα επιβίβασης⁵²⁵. Η πρώτη έδινε το περιθώριο στους αιτούντες να αιτηθούν τη χορήγηση visa προστασίας από ένα κράτος μέλος της και κατόπιν να μεταβούν νόμιμα εκεί για να θέσουν το αίτημα τους, ενώ η δεύτερη επιλογή ήταν να καταθέσουν αίτημα στη χώρα επιβίβασης και κατόπιν να επιδιώξουν κάποια ευκαιρία επανεγκατάστασης, με τη Λιβύη και την Τουρκία να αποτελούν τις πρώτες δύο χώρες με τις οποίες κρίθηκε πως θα έπρεπε να αρχίσει ένας πολιτικός διάλογος⁵²⁶.

Αξίζει να σταθούμε στην περίπτωση της Λιβύης, καθώς στην πρόταση της γαλλικής πλευράς περιλαμβάνονταν η δημιουργία κέντρων στη Λιβύη για την επεξεργασία αιτημάτων διεθνούς προστασίας υπό τη χρηματοδότηση της Ε.Ε και τη συνεργασία της UNHCR καθώς και του IOM, βρίσκοντας ιδιαίτερη ανταπόκριση από πολλά κράτη μέλη και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ωστόσο δεν προχώρησε περαιτέρω λόγω του εμφυλίου πολέμου στη Λιβύη⁵²⁷.

⁵²⁵ Βλ. European Union, *'French Delegation to the Council of the European Union, Migration situation in the Mediterranean: establishing a partnership with migrants countries of origin and of transit, enhancing Member States joint maritime operations and finding innovative solutions for access to asylum procedures'*, Council doc 13205/09, 11 September 2009.

⁵²⁶ Βλ. Moreno-Lax, V., *'Europe in Crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward'*, Red Cross EU Office, December 2015.

⁵²⁷ Βλ. European Union, Council of the European Union, *Presidency Conclusions*, European Council 29-30 October 2009, Doc. 15265/09, καθώς και European Union, Council of the European Union, *29 Measures for Reinforcing the Protection of the External Borders and Combating Illegal Immigration*, Conclusions, JHA Council, Brussels 25-26 February 2010.

Παρότι η πρόταση δεν τέθηκε ποτέ σε ισχύ, καθώς καμία από τις προτάσεις δεν βρήκε την απαιτούμενη υποστήριξη προκειμένου να συσταθεί μια εξωεδαφική διαδικασία, ορισμένες από τις πτυχές της ωστόσο ενέπνευσαν στη συνέχεια σχετικές δράσεις της Ε.Ε και συγκεκριμένα τη συνεργασία με τρίτες χώρες για την επανεισοχή παράτυπων μεταναστών ή την ενδυνάμωση φύλαξης των συνόρων.

A. 3. Οι προτάσεις με το βλέμμα στην κρίση στα πλαίσια της GAMM

A. 3. (α) Το πιλοτικό σχέδιο για διαδικασίες στην Τυνησία, το Μαρόκο και την Ιορδανία.

Το 2013 ένα νέο σχέδιο (ENPI) ήρθε στο προσκήνιο και το οποίο περιλάμβανε την ανάπτυξη δράσεων από το EASO (νυν EUAA) στη Τυνησία, το Μαρόκο και την Ιορδανία στα πλαίσια της GAMM για την υποστήριξη μέτρων για τους πρόσφυγες, όπως εκπαιδεύσεις αξιωματούχων.

Μέχρι το τέλος του 2014 είχαν ολοκληρωθεί οκτώ τέτοια προγράμματα ενώ άλλα τρία είχαν προγραμματιστεί για το επόμενο έτος. Οι συγκεκριμένες δράσεις είναι κομβικής σημασίας υπό την έννοια ότι για πρώτη φορά υπήρξε διάθεση εξειδικευμένου προσωπικού από το EASO (νυν EUAA) και τα κράτη μέλη προς τρίτες χώρες που στην ουσία συνιστά βοήθεια σε εξωεδαφικές διαδικασίες.

A. 3. (β) Οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής και των κρατών μελών το 2014.

Τον ίδιο χρόνο επανήλθαν σχετικές προτάσεις, τόσο από την Επιτροπή μέσα από την ανακοίνωση “An Open and Secure Europe: Making it Happen”, καθώς και κράτη μέλη της Ε.Ε με προεξέχον την Ιταλία τα οποία επανάφεραν τη λύση της Λιβύης, ενώ τον ίδιο χρόνο στο Khartoum οι υπουργοί των 28 κρατών μελών της Ε.Ε καθώς και εκπρόσωποι της Ε.Ε και μιας σειράς αφρικανικών κρατών συμφώνησαν στην παροχή βοήθειας από την Ε.Ε προς τα κράτη αυτά, έπειτα από σχετικό τους αίτημα και σε εθελοντική βάση, με σκοπό τη δημιουργία υποδομών για τη διαχείριση και

επεξεργασία αιτημάτων διεθνούς προστασίας σε συνάρτηση με τα διεθνή πρότυπα⁵²⁸.

A. 3. (γ) Η Ατζέντα για τη Μετανάστευση και η πρόταση για πιλοτικό κέντρο πολλαπλών ρόλων στο Νίγηρα το 2015.

Ένα χρόνο αργότερα, το 2015, επανήλθε η συζήτηση για την επιτακτική ανάγκη διεύρυνσης της συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης και transit των μεικτών μεταναστευτικών ροών, με την Επιτροπή να προτείνει τη λήψη μέτρων τέτοιων ώστε να προλαβαίνουν την άφιξη των αιτούντων στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε

Με την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση, ήρθε η πρόταση για τη σύσταση ενός πιλοτικού κέντρου πολλαπλών ρόλων στο Νίγηρα, μιας από τις μεγαλύτερες χώρες διέλευσης προσφύγων και μεταναστών.

Στους σκοπούς λειτουργίας του κέντρου προβλέπονταν η παροχή πληροφοριών, τοπικής προστασίας και δυνατότητας επανεγκατάστασης για όσους βρίσκονταν σε ανάγκη, με σκοπό οι δράσεις αυτές να ελαφρύνουν και την πίεση που δέχονταν η Λιβύη στο έδαφος της.

Η εν λόγω πρόταση αποτελεί ότι πιο σχετικό αναφορικά με τη δημιουργία εξωεδαφικών κέντρων υπό την Ε.Ε, παρά τις πολλές δυσδιάκριτες πτυχές στη λειτουργία της. Επίσης, η Επιτροπή δεν έδωσε καμία πληροφορία αναφορικά με το εφαρμοστέο δίκαιο, τις συμφωνίες ευθύνης καθώς και τα δικαιώματα και τις εγγυήσεις των ατόμων που θα εξυπηρετούνταν⁵²⁹.

Μια προσεκτικότερη ανάγνωση ωστόσο της πρότασης θα οδηγούσε στο συμπέρασμα πως η πρόθεση πίσω από την πρόταση ήταν η ενίσχυση της επάρκειας του Νίγηρα στη μάχη του με τα δίκτυα της παράτυπης μετανάστευσης και τον περιορισμό των αφίξεων, παρά η σύσταση νέων οργανωμένων τρόπων πρόσβασης στη διεθνή προστασία στο ευρωπαϊκό έδαφος⁵³⁰.

⁵²⁸ Βλ. Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process, p. 4, available at http://www.esteri.it/mae/approfondimenti/2014/20141128_political_declaration.pdf.

⁵²⁹ Βλ. Davitti, D. and Fries, M., "Offshore processing and complicity in current EU Migration Policies (Part 1)", *EJIL: Talk!*, *Blog of the European Journal of International Law*, [web blog], 10 October 2017, <https://www.ejiltalk.org/offshore-processing-and-complicity-in-current-eu-migration-policies-part-1/>, (πρόσβαση 1 Μαΐου 2023).

⁵³⁰ Βλ. Moreno-Lax, V., 'Europe in Crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward'.

A. 3. (δ) Το εθελοντικό ανθρωπιστικό σχέδιο εισόδου με την Τουρκία το 2015 προπομπός της Κοινής Δήλωσης.

Τον ίδιο χρόνο η Επιτροπή εισηγήθηκε την υιοθέτηση ενός εθελοντικού ανθρωπιστικού σχεδίου εισόδου με την Τουρκία.

Χωρίς η Επιτροπή να προχωρήσει σε πολλές λεπτομέρειες και αφήνοντας πολλά θολά σημεία, προχώρησε στην πρόταση ενός σχεδίου ανθρωπιστικού χαρακτήρα, υβριδικής μορφής ανάμεσα σε ένα πρόγραμμα εξωεδαφικής διαδικασίας και ένα σχέδιο επανεγκατάστασης υπό την UNHCR για δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

Το προαναφερθέν σχέδιο αποτέλεσε μέρος της Συμφωνίας της Ε.Ε με την Τουρκία του Νοεμβρίου 2015 με σκοπό την αναχαίτιση των ροών προς την Ε.Ε, οι οποίες ήταν ιδιαίτερα αυξημένες μέσω της χώρας αυτής. Μάλιστα, ήδη από την πρώτη στιγμή της σύναψης της συμφωνίας μεγάλοι αριθμοί εγκλωβισμένων αιτούντων συγκεντρώθηκαν στα ελληνο-τουρκικά σύνορα, παράλληλα απαγορεύτηκε η είσοδος σε άλλους από τη Συρία προς την Τουρκία ενώ καταγράφονταν και επαναπροωθήσεις στα ίδια σύνορα.

Όπως ήταν αναμενόμενο, οι εξελίξεις αυτές δημιούργησαν ένα ιδιαίτερα επισφαλές περιβάλλον για τους Σύρους πρόσφυγες, μεταξύ των οποίων και σε εκείνους που είχαν εγκλωβιστεί στην Τουρκία, μια χώρα η οποία έχει επικυρώσει τη Σύμβαση της Γενεύης με γεωγραφικό περιορισμό⁵³¹.

A. 3. (ε) Η «Συμφωνία για τη Μετανάστευση» από την Ιταλία το 2016.

Το 2016, η Ιταλία η οποία δέχονταν ήδη πολύ μεγάλη πίεση στα εξωτερικά της σύνορα, εξέδωσε τη «Συμφωνία για τη Μετανάστευση», στην οποία προτείνονταν μεταξύ άλλων ότι οι τρίτες χώρες θα πρέπει να υποστηρίζονται στη δημιουργία συστημάτων υποδοχής και διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών, τα οποία θα πρέπει να περιλαμβάνουν την ταυτοποίηση αυτών των ατόμων αλλά και την υποστήριξη μέτρων επανεγκατάστασης αλλά και επιστροφών παράτυπων

⁵³¹ *Ibid.*

μεταναστών⁵³². Επιπλέον, η Ιταλία υποστήριξε ότι η Ε.Ε οφείλει να συνδράμει τις τρίτες χώρες στη δημιουργία εθνικών συστημάτων σύμφωνων με τα διεθνή πρότυπα για την παροχή προστασίας επιτόπου.

A. 3. (στ) Η επιρροή του αυστραλιανού μοντέλου στην πρόταση της Αυστρίας το 2017.

Η δεξιά ρητορική σε συνδυασμό με την αδυναμία απόφασης για τη νέα γενιά του ΚΕΣΑ, έδωσε περισσότερη ώθηση σε ακραίες προτάσεις. Το 2017 η Αυστρία μέσω του υπουργού Άμυνας Hans Peter Doskozil με αφορμή τη λειτουργία του Προγράμματος Μετεγκατάστασης καθώς και την Επανεγκατάσταση από άλλες τρίτες χώρες, έφερε στο προσκήνιο την υιοθέτηση του «αυστραλιανού μοντέλου» στην Ε.Ε, μέσω της δημιουργίας τέτοιων κέντρων εξωεδαφικής διαδικασίας σε χώρες όπως ο Νίγηρας και η Ιορδανία⁵³³.

Στα εν λόγω κέντρα προτάθηκε να λαμβάνει χώρα η εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας και κατόπιν θετικής απόφασης να ακολουθεί η μεταφορά σε κράτος μέλος της Ε.Ε με ποσοστώσεις⁵³⁴.

A. 3. (ζ) Η δήλωση του Παρισιού το 2017.

Τον Αύγουστο του 2017 στο Παρίσι εκπρόσωποι της Ε.Ε, της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Ιταλίας, της Ισπανίας, του Τσαντ, του Νίγηρα και της Λιβύης σε κοινή τους δήλωση επιβεβαίωσαν την υποστήριξη τους στη λήψη μέτρων υπό το έκτακτο ταμείο για την

⁵³² Βλ. Italian Government, 'Italian non-paper – Migration Compact: Contribution to an EU strategy for external action on migration', available at <www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf> (πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2023).

⁵³³ Βλ. Eder, F., 'Austrian proposal for an Australian migration solution', *Politico* (online), 14 December 2016, <https://www.politico.eu/article/austrian-proposal-for-an-australian-migration-solution/> (πρόσβαση 5 Ιανουαρίου 2023), καθώς και Nielsen, N., 'Austria proposes to offshore EU asylum', *EU Observer* (online), 6 January 2017, <https://euobserver.com/migration/136462> (πρόσβαση 8 Ιανουαρίου 2023).

⁵³⁴ Βλ. Carrera, S., and Guild, E., 'Offshore processing of asylum applications. Out of sight, out of mind?', *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 27 January 2017, καθώς και Peel, M., and Politi, J., 'Austria to push hardline migration policy in EU presidency', *Financial Times* (Luxembourg and Rome), 25 June 2018, www.ft.com/content/6a856100-7860-11e8-bc55-50daf11b720d (πρόσβαση 14 Ιουλίου 2023).

Αφρική, ανάμεσα στο οποία περιλαμβάνονταν και η δημιουργία κέντρων προστασίας⁵³⁵.

Η Γαλλία, η Γερμανία, η Ιταλία και η Ισπανία σε συνεργασία με τη UNHCR αποφάσισαν τη διενέργεια αποστολών στο Νίγηρα και το Τσαντ προκειμένου να εξετάσουν τις συνθήκες για την εφαρμογή των δράσεων που αποφασίστηκαν στη δήλωση του Παρισιού.

Το συνοδευτικό έγγραφο της Δήλωσης του Παρισιού επεξηγούσε τη φύση αυτών των μηχανισμών προστασίας, οι οποίοι περιλάμβαναν ταυτοποίηση των ατόμων από τη UNHCR και κατόπιν καταγραφή τους προκειμένου να διαπιστωθεί ποιοι εξ αυτών πληρούν τα κριτήρια για επανεγκατάσταση, διεξαγωγή συνεντεύξεων και αξιολόγηση ζητημάτων ασφάλειας και τέλος επανεγκατάσταση των επιλεγέντων σε ένα κράτος μέλος της Ε.Ε υπό τη συνδρομή του IOM και της UNHCR⁵³⁶.

Η συζήτηση μάλιστα είχε προχωρήσει σε τέτοιο βαθμό που στο γερμανικό κοινοβούλιο ήρθε στην επιφάνεια πως η UNHCR είχε προχωρήσει σε συμφωνία με το Νίγηρα για τη σύσταση ενός έκτακτου μηχανισμού εκκένωσης, όπου οι πλέον ευάλωτοι αιτούντες από τη Λιβύη θα μεταφέρονταν στο Νίγηρα με σκοπό σε δεύτερο βαθμό τη διερεύνηση της δυνατότητας μεταφοράς τους σε κράτη μέλη της Ε.Ε.

A. 3. (η) Η εστίαση στην ελάφρυνση των πιέσεων στη Μεσόγειο από την Επιτροπή το 2017.

Η Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του 2017 προχώρησε σε μια νέα πρόταση η οποία έδινε περισσότερες λεπτομέρειες στον τρόπο λειτουργίας των μηχανισμών που είχαν προταθεί σε προηγούμενα στάδια⁵³⁷.

Στο επίκεντρο βρίσκονταν η ελάφρυνση της πίεσης που δέχονταν η Ιταλία στη Μεσόγειο η οποία θα μπορούσε να προωθηθεί μέσα από την ενίσχυση της επανεγκατάστασης. Η Ιταλία άλλωστε είχε ήδη από τον Μάιο του 2017 υπογράψει

⁵³⁵ Βλ. Paris Joint Statement, *'Addressing the Challenge of Migration and Asylum'*, 28 August 2017.

⁵³⁶ *Ibid*, Protection Missions for the Resettling of Refugees in Europe.

⁵³⁷ Βλ. European Union, European Commission, *'Commission Recommendation of 27.9.2017 on enhancing legal pathways for persons in need of international protection'*, C (2017) 6504, Brussels, 27.9.2017.

συμφωνίες με τη Λιβύη, τον Νίγηρα και το Τσαντ για τη σύσταση κέντρων υποδοχής παράτυπων μεταναστών.

Από τις τελευταίες προσπάθειες προέκυψε ότι η συζήτηση άρχισε να εστιάζει στη δημιουργία εξωεδαφικών κέντρων στο Νίγηρα και το Τσαντ, καθώς και στη βελτίωση των υποδομών στη Λιβύη προκειμένου αυτές να πληρούν τα βασικά διεθνή πρότυπα.

Έχοντας ωστόσο κατά νου το μερικώς επιτυχημένο πρόγραμμα μετεγκατάστασης από την Ιταλία και την Ελλάδα, όπως παρουσιάστηκε στο Α' Μέρος, αλλά και το σίγουρα αποτυχημένο πρόγραμμα επανεγκατάστασης από την Κοινή Δήλωση Ε.Ε-Τουρκίας, εύλογα ανέκυψαν ανησυχίες για την τύχη των ανθρώπων αυτών και το ενδεχόμενο να παραμένουν για άγνωστο διάστημα στην περιοχή του Sahel.

A. 3. (θ) Το επίκεντρο πλέον στη βόρεια Αφρική από το 2017 και έπειτα.

Ακολούθως, τον Ιούλιο του 2017 ο Γάλλος πρόεδρος Εμμανουέλ Μακρόν σε δηλώσεις του υποστήριξε τη δημιουργία τέτοιων hotspots στη Λιβύη με σκοπό τον προέλεγχο των αιτημάτων ασύλου με σκοπό την έγκαιρη αποφυγή επικίνδυνων και παράτυπων διαδρομών προς την Ε.Ε από άτομα που δεν χρίζουν διεθνούς προστασίας⁵³⁸.

Η πρόταση του συνάντησε έντονες αντιδράσεις κυρίως από την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών με αποτέλεσμα η γαλλική κυβέρνηση να διευκρινίζει πως η πρόταση της δεν αφορούσε τη δημιουργία hotspots παρά δράση της γαλλικής OFPRA⁵³⁹.

Η προοπτική της δημιουργίας τέτοιων κέντρων εκτός ευρωπαϊκού εδάφους επανήλθε στο προσκήνιο και πάλι τον Ιούνιο του 2018 από την Ιταλία, η οποία πρότεινε τη δημιουργία κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης στη Λιβύη και σε άλλα

⁵³⁸ Βλ. Wemaëre, A., "Hotspots" in Libya: French President Macron's troubling announcement', *France 24* (online), 28 July 2017, <http://www.france24.com/en/20170728-hotspots-libya-french-president-macron-announcement-migrant-crisis-refugees> (πρόσβαση 12 Μαρτίου 2023).

⁵³⁹ Βλ. ANSA, 'No improvisation on hotspots - Alfano', *ANSA* (online), 27 July 2017, http://www.ansa.it/english/news/politics/2017/07/27/no-improvisation-on-hotspots-alfano-2_a53f42c9-a2ff-4a40-a0eb-2d3edf9ee3fb.html (πρόσβαση 1 Ιουνίου 2023).

μέρη της Βόρειας Αφρικής αν αυτό είναι εφικτό⁵⁴⁰. Η πρόταση αυτή της Ιταλίας συνάντησε αντιδράσεις τόσο από τη Λιβύη, όσο και από την Αίγυπτο, οι οποίες απέρριψαν αμελλητί το ενδεχόμενο αυτό⁵⁴¹.

Κεφάλαιο Β'

Η σύναψη συμφωνιών με Τουρκία και Λιβύη στα πρότυπα των πολιτικών της Αυστραλίας και οι νεότερες επιμέρους εθνικές απόπειρες

Εισαγωγή

Η Κοινή Δήλωση ανάμεσα στην Ε.Ε και την Τουρκία, όπως αναπτύχθηκε και στο Α' Μέρος, αλλά και το μεταγενέστερο Μνημόνιο Κατανόησης μεταξύ Ιταλίας και Λιβύης, διαπιστώνεται πως μοιράζονται πολλά κοινά στοιχεία με το σύστημα της Αυστραλίας από το οποίο και έχουν εν μέρει εμπνευστεί.

Χαρακτηριστικότερα από αυτά είναι η μεταφορά της ευθύνης σε ένα τρίτο κράτος αφήνοντας το πρόβλημα εκτός συνόρων. Η ανάπτυξη του πλαισίου της επανεγκατάστασης αποτελεί μια μορφή επιβράβευσης τόσο για την ίδια τη χώρα, όσο και για τους αιτούντες που επιλέγουν αυτή την οδό, «τιμωρώντας» παράλληλα τις αυθόρμητες αφίξεις. Οι παραπάνω πολιτικές αντικατοπτρίζουν την προσέγγιση που έχει υιοθετήσει η Αυστραλία, όπου οι περιοριστικές πολιτικές καλύπτονται από την αιτιολογία της ανάπτυξης πολιτικών με σκοπό τη διάσωση ζωών.

Ήδη έχει καταγραφεί πως οι ευρωπαίοι ηγέτες άρχισαν να χρησιμοποιούν την ίδια ρητορική με αυτή που χρησιμοποιεί η Αυστραλία προκειμένου να δικαιολογήσουν ένα εξωεδαφικό καθεστώς. Τόσο ο πρώην υπουργός εσωτερικών

⁵⁴⁰ Βλ. Elumami, A., 'Italy proposes African migrant centers to halt immigrant tide', *Reuters* (online), 25 June 2018, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-libya-italy/italy-proposes-african-migrant-centers-to-halt-immigrant-tide-idUSKBN1JL1JA> (πρόσβαση 4 Φεβρουαρίου 2023).

⁵⁴¹ Βλ. Wintour, P., 'Libya rejects EU plan for refugee and migrant centres', *The Guardian* (online), 21 July 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/20/libya-rejects-eu-plan-for-migrant-centres> (πρόσβαση 5 Φεβρουαρίου 2023), καθώς και Sayed Ahmed, A., 'Egypt rejects EU plan to force refugees into camps', *Al-Monitor* (online), 10 July 2018, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/07/egypt-syrian-refugees-eu-plan-migrant-centers.html> (πρόσβαση 5 Φεβρουαρίου 2023).

Thomas Maiziere όσο και ο Γάλλος Πρόεδρος Emmanuel Macron με διαφορά λίγων μηνών δήλωσαν πως το να αναχαιτίζονται όσα άτομα πλησιάζουν με βάρκες, βαθμιαία θα απέτρεπε τα άτομα αυτά από το να επιχειρούν επικίνδυνα ταξίδια⁵⁴². Στο ίδιο πλαίσιο, δύο νεότερες απόπειρες συνεργασίας με τρίτες χώρες λαμβάνουν χώρα το τελευταίο διάστημα και συγκεκριμένα από το Ηνωμένο Βασίλειο το 2022 και την Ιταλία και πάλι το 2023, οι οποίες επιχειρούν να συνάψουν διμερείς συμφωνίες με τη Ρουάντα και την Αλβανία αντίστοιχα.

Στην πραγματικότητα ωστόσο οι αιτούντες διεθνή προστασία βρίσκονται ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε χώρες στις οποίες δεν θα επέλεγαν να πάνε χωρίς να απολαμβάνουν βασικά τους δικαιώματα.

A. Η Κοινή Δήλωση Ε.Ε-Τουρκίας και τα κοινά στοιχεία με την πολιτική της Αυστραλίας

A. 1. Τα νομικά εμπόδια και ο χαρακτηρισμός της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας

Τα «σημάδια» που μνημονεύτηκαν τα προηγούμενα χρόνια έδειχναν πως η Ε.Ε άρχισε να βλέπει με σοβαρό πλέον τρόπο το παράδειγμα της Αυστραλίας.

Η αλλαγή της πολιτικής της Ε.Ε με την έμφαση να δίνεται στην εξωστρέφεια του χαρακτήρα της πολιτικής μετανάστευσης της και στην αποτροπή των ροών με γνώμονα τη διατήρηση της ασφάλειας εντός της Ε.Ε, καλύφθηκε από το μανδύα της διάσωσης των ανθρώπινων ζωών.

Προκειμένου να μπορέσει νομικά η Ε.Ε να επιστρέψει στην Τουρκία τους αιτούντες που έφταναν στην Ελλάδα και άρα στο έδαφος της και οι οποίοι είχαν το δικαίωμα να αιτηθούν διεθνή προστασία ακολουθήθηκε η πολιτική χαρακτηρισμού της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας προκειμένου να απορριφθούν τα αιτήματα τους ως απαράδεκτα.

Ως απαράδεκτα δύνανται να χαρακτηριστούν τα αιτήματα στην περίπτωση στην οποία ένας αιτών θα μπορούσε να είχε υποβάλλει αίτημα σε μια ασφαλή τρίτη

⁵⁴² Βλ. Ioli, C., 'Australia's offshore processing system: An exemplar for the EU?', *Asylum Insight*, Facts and Analysis, [website], <https://www.asyluminsight.com/c-camilla-ioli/#.X9pVQ9hLjIV> (πρόσβαση 9 Μαρτίου 2023).

χώρα την οποία διέσχισε ή στην περίπτωση στην οποία έχει ήδη την προστασία σε μια πρώτη χώρα ασύλου, όπου και στις δύο περιπτώσεις οι αιτούντες μπορούν να διωχθούν χωρίς να εξεταστούν τα αιτήματά τους⁵⁴³.

Ωστόσο, στην περίπτωση επιστροφής των αιτούντων σε ασφαλή τρίτη χώρα, θα πρέπει σύμφωνα με τα οριζόμενα στη σχετική Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου να πληρούνται μια σειρά από προαπαιτούμενα και συγκεκριμένα να μην υπάρχει ο κίνδυνος επαναπροώθησης, καθώς και να έχει ο αιτών τη δυνατότητα να αιτηθεί προσφυγικό καθεστώς σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης⁵⁴⁴.

Η Τουρκία ωστόσο, όπως ήδη αναφέρθηκε, έχει θέσει γεωγραφικό περιορισμό στην εφαρμογή της Σύμβασης γεγονός το οποίο στερεί από τους αιτούντες εκτός Ε.Ε την πρόσβαση σε μια σειρά από δικαιώματα και αντ'αυτού τους εξοπλίζει με ένα προσωρινό καθεστώς το οποίο δεν οδηγεί σε μακροπρόθεσμη ενσωμάτωση τους. Το γεγονός αυτό ωστόσο δεν κρίθηκε επαρκές από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Ελλάδας προκειμένου να μπλοκάρει την επιστροφή αιτούντων στην Τουρκία⁵⁴⁵.

A. 2. Η πολιτική της «επιβράβευσης» της συνεργάσιμης συμπεριφοράς

Ένα από τα χαρακτηριστικά σημεία της πολιτικής συμφωνίας με την Τουρκία, το οποίο ομοιάζει με την αντίστοιχη πολιτική της Αυστραλίας είναι εκείνο της επιβράβευσης των «συνεργάσιμων» αιτούντων.

Η σύναψη της Κοινής Δήλωσης Ε.Ε-Τουρκίας περιλάμβανε στο κείμενο της διατάξεις από τις οποίες προέκυπτε πως η Ε.Ε θα ακολουθούσε την πολιτική της επιβράβευσης των αιτούντων οι οποίοι συμμορφώνονται με τις υποδείξεις και δείχνουν διάθεση «συνεργασίας», καθώς για εκείνους που δεν έχουν επιχειρήσει

⁵⁴³ Βλ. Christophersen, E., 'What is a safe third country?', *Norwegian Refugee Council*, 9 March 2016, [website], <https://www.nrc.no/news/2016/march/what-is-a-safe-third-country/> (πρόσβαση 2 Δεκεμβρίου 2023).

⁵⁴⁴ *Ibid.*

⁵⁴⁵ Βλ. Amnesty International, 'Greece: Court decisions pave way for first forcible returns of asylum seekers under EU-Turkey deal', *Amnesty International* [website], 22 September 2017, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/09/greece-court-decisions-pave-way-for-first-forcible-returns-of-asylum-seekers-under-eu-turkey-deal/> (πρόσβαση 30 Οκτωβρίου 2023).

παράτυπα να εισέλθουν στην Ε.Ε θα δίνεται προτεραιότητα στην επανεγκατάσταση τους από την Τουρκία στην Ε.Ε.

Συγκεκριμένα, καθότι στο περιεχόμενο της συμφωνίας περιλαμβάνονταν πρόβλεψη για επανεγκατάσταση ενός Σύρου από την Τουρκία στην Ε.Ε για κάθε Σύρο που επιστρέφονταν από τα ελληνικά νησιά στην Τουρκία, αποφασίστηκε να δοθεί προτεραιότητα σε εκείνους τους Σύρους οι οποίοι δεν είχαν προηγουμένως επιχειρήσει να εισέλθουν στην Ε.Ε παράτυπα. Το μέτρο αυτό είχε αναμφίβολα τον σκοπό να πείσει τους αιτούντες να ακολουθήσουν τον ενδεδειγμένο τρόπο για την μετάβαση τους στο ευρωπαϊκό έδαφος⁵⁴⁶.

Το μέτρο αυτό φέρνει στο νου το αντίστοιχο μέτρο που έχει υιοθετήσει η Αυστραλία για τους αιτούντες που επιλέγουν να μεταβούν στην Αυστραλία με νόμιμο τρόπο σε αντίθεση με εκείνους που καταφεύγουν παράτυπα και ως εκ τούτου μεταφέρονται στα εξωεδαφικά κέντρα⁵⁴⁷.

Η Αυστραλία ως πρώτη χώρα που ανέπτυξε αυτή την πολιτική, τη χρησιμοποίησε ως άλλοθι προκειμένου να αιτιολογήσει των αποκλεισμό από το σύστημα προστασίας της όσων δεν επέλεξαν το δρόμο της επανεγκατάστασης. Η Ε.Ε βρίσκεται ένα στάδιο πίσω από την υιοθέτησης μιας τέτοιας πολιτικής τιμωρητικού χαρακτήρα καθώς δεν «τιμωρεί» όσους δεν επιλέγουν αυτόν τον τρόπο, το πράττει ωστόσο έμμεσα επιβραβεύοντας όσους συνεργάζονται.

Παράλληλα στο παραπάνω πλαίσιο, η σύσταση “hotspots” στα κράτη πρώτης γραμμής όπως η Ελλάδα και η Ιταλία, παρά το γεγονός ότι δεν βρίσκονται σε τρίτες χώρες, θα μπορούσε να πει κανείς πως θα λειτουργήσουν ως προσχέδιο για τη σύναψη συμφωνιών με χώρες εκτός Ε.Ε προκειμένου να δημιουργηθούν και εκεί αντίστοιχες δομές.

A. 3. Η αποτελεσματικότητα της Κοινής Δήλωσης

Όπως και στην περίπτωση της Αυστραλίας, έτσι και εδώ, τα αποτελέσματα άρχισαν άμεσα να φαίνονται, καθότι ήδη από την έναρξη ισχύος της Κοινής Δήλωσης οι

⁵⁴⁶ Βλ. Harvey, G., ‘Deflection and deterrence: Europe’s shrinking asylum space and its parallels with Australian policies’, *Griffith Journal of Law & Human Dignity*, Vol.5, Issue 2, December 2017.

⁵⁴⁷ Βλ. Ioli, C., ‘Australia’s offshore processing system: An exemplar for the EU?’.

αριθμοί των ατόμων που επιχειρούσαν να φτάσουν στα ελληνικά νησιά μέσω Τουρκίας, είχαν μειωθεί κατακόρυφα. Στο αποτέλεσμα αυτό συνετέλεσε και το γεγονός ότι από τον Φεβρουάριο του ίδιου χρόνου είχε κλείσει ο βαλκανικός διάδρομος.

Η Κοινή Δήλωση μείωσε τον pull factor προς την Ε.Ε επιστρέφοντας τους αιτούντες στην Τουρκία και περιορίζοντας μέσω των περιπολιών τη δυνατότητα των αιτούντων να φτάσουν στην Ε.Ε.

Η μείωση αυτή ωστόσο αποτελεί μόνο μίση νίκη καθώς παρότι οι αριθμοί που φτάνουν σε ευρωπαϊκό έδαφος έχουν μειωθεί, σε καμία περίπτωση δεν έχουν εξαλειφθεί. Επίσης η Τουρκία εστιάζει στη χρήση μεθόδων αποτροπής πρόσβασης των αιτούντων στην Ε.Ε οι οποίες έχουν προκαλέσει την ανησυχία της διεθνούς κοινότητας⁵⁴⁸, αφήνοντας στο περιθώριο τη δημιουργία ενός πραγματικά ασφαλούς πλαισίου διαχείρισης και φιλοξενίας των ατόμων αυτών, εν γνώσει της Ε.Ε. Με άλλα λόγια, διακρίνεται η ανάδειξη της πολιτικής της αναχαίτισης και της αποποίησης των ευθυνών με άλλοθι την παροχή σχετικής ασφάλειας στα πρότυπα των αυστραλιανού συστήματος.

Η μετατόπιση της ευθύνης σε ένα τρίτο κράτος το οποίο βρίσκεται πλησιέστερα στο κράτος καταγωγής δεν επιτρέπει, εφόσον δεν έχει προβλεφθεί στη διμερή συμφωνία, την πρόσβαση σε πλήρη εικόνα των αναγκών που έχουν τα άτομα αυτά καθώς και στην κάλυψη των αναγκών αυτών⁵⁴⁹.

B. Το Μνημόνιο Κατανόησης μεταξύ Ιταλίας-Λιβύης ως δεύτερη απόπειρα

B. 1. Το περιεχόμενο της συμφωνίας

Η σύναψη της συμφωνίας με τη Λιβύη αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα εξωστρέφειας της Ε.Ε και της νέας οπτικής της σχετικά με την αντιμετώπιση της μετανάστευσης. Αυτό διότι τοποθετεί σε περίοπτη θέση την πολιτική διαφύλαξης των

⁵⁴⁸ Βλ. Crépeau, F., 'Domino effect: Turkey's new visa rules violate the principle of non-refoulement', *Chaire Oppenheimer en droit international public*, [web blog], 9 January 2016, <https://francoiscrepeau.com/fr/domino-effect-turkeys-new-visa-rules-violate-the-principle-of-non-refoulement/> (πρόσβαση 29 Απριλίου 2023).

⁵⁴⁹ Βλ. Durieux, J-F., 'Protection-Where-or When-First Asylum, Deflection Policies and the Significance of Time Opinion', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 21, Issue 1, March 2009.

συνόρων και αναγνωρίζει ως νέο απώτερο στόχο της Ε.Ε τη μείωση των αφίξεων στο ευρωπαϊκό έδαφος, ενώ παρακάμπτει ζητήματα όπως ότι η χώρα με την οποία υπογράφεται η συμφωνία έχει μια μακρά ιστορία στη καταπάτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η υπογραφή του Μνημονίου Κατανόησης μεταξύ της ιταλικής κυβέρνησης και της νέας λιβυκής κυβέρνησης υποστηριζόμενης από τον ΟΗΕ, το οποίο ακολούθησε τη Σύνοδο Κορυφής της Μάλτας τον Φεβρουάριο του 2017, όπου αποφασίστηκε το κλείσιμο της οδού της Μεσογείου, στόχευε στην ενίσχυση της ασφάλειας των συνόρων ανάμεσα στα δύο κράτη και την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης.

Η έγκριση της συμφωνίας ανάμεσα στην Ιταλία και τη Λιβύη από την Ε.Ε στη Διακήρυξη της Μάλτας έγινε παρά το πολιτικό περιβάλλον αστάθειας που επικρατεί στη χώρα και στην ουσία αποτελεί επανάληψη του περιεχομένου της Συμφωνίας Φιλίας, Σύμπραξης και Συνεργασίας του 2008. Στο εν λόγω κείμενο το οποίο διακόπηκε το 2011, περιλαμβάνονταν ένα τμήμα σχετικά με οικονομική βοήθεια της Ιταλίας προς τη Λιβύη η οποία οδήγησε στη δημιουργία κέντρων κράτησης στη Λιβύη⁵⁵⁰.

Η νέα συμφωνία ωστόσο πηγαίνει ένα βήμα παρακάτω καθώς η Ιταλία αναμένεται να στηρίξει οικονομικά και τεχνολογικά τις αρχές της Λιβύης προκειμένου να μειωθούν οι αναχωρήσεις προς την Ε.Ε αναχαιτίζοντας τους αιτούντες στα χωρικά ύδατα της χώρας και κατόπιν μεταφέροντας τους σε προσωρινά κέντρα υποδοχής (ή κράτησης) στη Λιβύη, υπό τον αποκλειστικό έλεγχο του λιβυκού υπουργείου εσωτερικών υποθέσεων.

Β. 2. Τα κοινά στοιχεία με την πολιτική της Αυστραλίας και οι ανησυχίες που εγείρονται

Έχοντας μελετήσει προηγουμένως το σύστημα της Αυστραλίας εύκολα μπορεί κανείς να διαπιστώσει ομοιότητες στην περίπτωση της ανάπτυξης συνεργασίας της Ιταλίας με τη Λιβύη, ενώ οι ανησυχίες αναφορικά με τη διαφύλαξη των ανθρωπίνων

⁵⁵⁰ Βλ. Nakache, D., and Losier, J., 'The European Union Immigration Agreement with Libya: Out of Sight, Out of Mind?.'

δικαιωμάτων είναι πάρα πολλές, καθώς οι διεθνείς εκθέσεις καταγράφουν καταπάτηση τους.

Πιο συγκεκριμένα, οι συνθήκες που υφίστανται στα κέντρα κράτησης της χώρας ομοιάζουν με εκείνες που έχουν καταγραφεί στα εξωεδαφικά κέντρα στην περίπτωση της Αυστραλίας, η χώρα δεν είναι μέρος της Σύμβασης της Γενεύης, δεν διαθέτει εθνική σχετική νομοθεσία ενώ προβλέπονται ισχυρές ποινές για τους παράνομους μετανάστες. Στο ίδιο πλαίσιο φαινόμενα όπως η διαφθορά αξιωματούχων, η απάνθρωπη και τιμωρητική μεταχείριση έναντι των αιτούντων, η άσκηση βίας και σεξουαλικής κακοποίησης σε βάρος τους καθώς και οι φτωχές υποδομές διαμορφώνουν το ισχύον πλαίσιο στη χώρα το οποίο ισοδυναμεί με ανθρωπιστική κρίση. Παράλληλα, στο κείμενο δεν υφίσταται αναφορά σχετικά με τις νομικές υποχρεώσεις της χώρας ενώ απουσιάζει η πρόβλεψη για ανεξάρτητη αρχή εποπτείας της διαδικασίας⁵⁵¹.

Τα παραπάνω επιβεβαιώνουν όσα καταγράφουν οι διάφορες μελέτες οι οποίες αναφέρουν πως οι πολύ άσχημες συνθήκες στη Λιβύη στην πραγματικότητα οδηγούν περισσότερα άτομα στο να επιδιώκουν να πραγματοποιήσουν επικίνδυνα ταξίδια προς την Ε.Ε προκειμένου να βρεθούν σε ένα καλύτερο περιβάλλον. Τα αυστηρά μέτρα δεν αποτρέπουν το ταξίδι προς την Ε.Ε μέσω Λιβύης, πόσο μάλλον από τη στιγμή που λόγω της Κοινής Δήλωσης Ε.Ε-Τουρκίας ο ανατολικός διάδρομος έχει προσωρινά κλείσει.

Το μείζον ζήτημα όλης αυτής της πολιτικής που απορρέει από το Μνημόνιο Κατανόησης είναι ότι η Ιταλία και κατ' επέκταση η Ε.Ε, επεδίωξαν έπειτα από τη καταδίκη από το ΕΔΔΑ της πολιτικής του 2008 που οδηγούσε σε πρακτικές push back, να μεταφέρουν την ευθύνη αυτή στη Λιβύη. Με το νέο σύμφωνο δεν φέρει η Ιταλία ευθέως την ευθύνη αλλά έμμεσα, επιδιώκοντας με τον τρόπο αυτό να διαφύγει από αυτή⁵⁵².

Το ΕΔΔΑ αναμένεται στο μέλλον να αποδείξει εάν πράγματι η Ιταλία και η Ε.Ε. μπορούν με τον τρόπο αυτό να αποποιηθούν τις ευθύνες τους. Σε κάθε περίπτωση ωστόσο, πρόκειται για γεγονός πως εφόσον η Ε.Ε ενέκρινε το εν λόγω μνημόνιο, στην

⁵⁵¹ *Ibid.*

⁵⁵² Βλ. Giuffrè, M., "State Responsibility Beyond Borders: What Legal Basis for Italy's Push-backs to Libya?", *International Journal of Refugee*, Oxford University Press, Vol. 24, No. 4, 2013.

πράξη στηρίζει πολιτικές παράκαμψης του διεθνούς αλλά και του ενωσιακού δικαίου⁵⁵³.

Το ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο θα έπρεπε φροντίσει για τη διαπίστωση διασφάλισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσφύγων και μεταναστών στη Λιβύη πριν από την ανάπτυξη συνεργασίας μαζί της, ενώ σε περίπτωση εντοπισμού παραβιάσεων θα έπρεπε να διακοπεί. Χωρίς η παραπάνω υποχρέωση της Ε.Ε να την αποτρέψει από την άσκηση του δικαιώματος της να διαφυλάσσει τα σύνορα της θα πρέπει ωστόσο οι όποιες πολιτικές αναπτύσσει να είναι σε συνάρτηση με τα οριζόμενα στις ιδρυτικές συνθήκες.

Γ. Οι νεότερες επιμέρους εθνικές απόπειρες στο ευρωπαϊκό περιβάλλον

Γ. 1. Η διμερής συμφωνία Ηνωμένου Βασιλείου – Ρουάντα

Το Ηνωμένο Βασίλειο, έχοντας πλέον αποχωρήσει από την Ε.Ε., και δεχόμενο σημαντικές ροές αιτούντων διεθνή προστασία στο έδαφος του από τον νότο, τον Απρίλιο του 2022 με οδηγό την πολιτική της Αυστραλίας συμφώνησε με τη Ρουάντα στην ανάπτυξη μιας εταιρικής σχέσης αναφορικά με την μετανάστευση και την οικονομία.

Στα πλαίσια της εταιρικής αυτής σχέσης υπογράφηκε σχετικό Μνημόνιο Συνεννόησης (MoU) ανάμεσα στον Υπουργό Εσωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου και τον Υπουργό Εξωτερικών της Ρουάντα, στο οποίο περιλαμβάνεται μια πενταετής συμφωνία για το άσυλο. Στη συμφωνία αυτή, επιτρέπεται στο Ηνωμένο Βασίλειο να στείλει στη Ρουάντα αιτούντες διεθνή προστασία που καταφθάνουν στο έδαφος του⁵⁵⁴ προκειμένου να εξεταστεί εκεί το αίτημα τους, με προοπτική είτε αναγνώρισης τους από τη Ρουάντα και κατ' επέκταση χορήγησης σχετικής άδειας διαμονής εκεί, είτε απόρριψης του αιτήματος τους και επιστροφή τους στη χώρα καταγωγής τους.

Από την πλευρά του το Ηνωμένο Βασίλειο δεσμεύτηκε να παρέχει 120 εκατομμύρια λίρες στη Ρουάντα για αναπτυξιακούς σκοπούς και παράλληλα να

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ Συγκεκριμένα, στη συμφωνία μετεγκατάστασης θα περιλαμβάνονταν άτομα τα οποία είτε έχουν διέλθει, είτε έχουν κάποια σχέση με μια ασφαλή χώρα και αφού πρώτα έχει προηγηθεί μια αρχική διαδικασία ελέγχου και ταυτοποίησης κατά την άφιξη τους.

συνδράμει με ένα κατά κεφαλήν ποσό για κάθε αιτούντα, το οποίο θα προορίζονταν για την κάλυψη των εξόδων επεξεργασίας του αιτήματος του, καθώς και της ένταξης του εφόσον εγκρίνονταν το αίτημα του.

Όπως ήταν αναμενόμενο, η σύμπραξη Ηνωμένου Βασιλείου και Ρουάντα αποτέλεσε αντικείμενο δριμείας κριτικής για μια σειρά από λόγους που αφορούσαν τη νομιμότητα της, τις επιχειρησιακές της δυσκολίες, το κόστος, την ηθική και γενικότερα την αποτελεσματικότητα της. Το ζήτημα κατέληξε στο Ανώτατο Δικαστήριο έπειτα από προσφυγή που κατέθεσαν αιτούντες οι οποίοι επρόκειτο να μεταφερθούν στη Ρουάντα, καθώς και σχετικές οργανώσεις. Το Δικαστήριο σε πρώτη φάση έκρινε νόμιμη τη συμφωνία με τη Ρουάντα και διαπίστωσε πως η κυβέρνηση σε συνεργασία με τη Ρουάντα προχώρησε σε ρυθμίσεις προκειμένου να διασφαλίζεται η ορθή εξέταση των αιτημάτων των αιτούντων⁵⁵⁵.

Ωστόσο, στην έφεση που ασκήθηκε το Δικαστήριο έκρινε πως το Μνημόνιο Συνεννόησης δεν είναι δεσμευτικό σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, δεν δημιουργεί, ούτε εκχωρεί δικαιώματα, ενώ η συμμόρφωση ή όχι με αυτό δεν εξετάζεται από κανένα δικαστήριο.

Τελικά, το Ανώτατο Δικαστήριο επικύρωσε ομόφωνα την απόφαση του Εφετείου με την οποία ουσιαστικά κρίθηκε πως η σύμπραξη Ηνωμένου Βασιλείου – Ρουάντα είναι αντίθετη με την αρχή της μη-επαναπροώθησης λαμβάνοντας υπόψη μεταξύ άλλων τα νομικά θεμέλια της αρχής της μη-επαναπροώθησης καθώς και την αξιολόγηση της Ρουάντα ως μη ασφαλούς τρίτης χώρας⁵⁵⁶.

Γ. 2. Η διμερής συμφωνία Ιταλίας – Αλβανίας

Στα βήματα του Ηνωμένου Βασιλείου επιχειρεί να προχωρήσει και η Ιταλία, η οποία αποτελεί τον τελευταίο χρόνο (2023) εκείνη τη χώρα της Μεσογείου, η οποία δέχεται

⁵⁵⁵ Βλ. Mitsilegas, V., 'The Supreme Court rules the UK-Rwanda policy unlawful', *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, [web blog], 21 November 2023, <https://eumigrationlawblog.eu/the-supreme-court-rules-the-uk-rwanda-policy-unlawful/> (πρόσβαση 22 Νοεμβρίου 2023).

⁵⁵⁶ Βλ. ECRE, 'United Kingdom: Supreme Court rule that government's policy to send asylum seekers to Rwanda is unlawful', *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, ELENA Weekly Legal Updates, 17 November 2023, καθώς και Supreme Court of the United Kingdom, Judgment, 'Rwanda Appeals', UKSC 2023/0093, UKSC 2023/0094, UKSC 2023/0095, UKSC 2023/0096, UKSC 2023/0097, UKSC 2023/0105, <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2023-0093-press-summary.pdf>, 15 November 2023 (πρόσβαση 22 Νοεμβρίου 2023).

τη μεγαλύτερη πίεση στα σύνορα της από τις μεικτές μεταναστευτικές ροές που προέρχονται από τη βόρεια Αφρική.

Συγκεκριμένα, η Ιταλία και η Αλβανία σύναψαν ένα Μνημόνιο Συνεννόησης στις 6 Νοεμβρίου 2023, το οποίο με τη σειρά του χαρακτηρίστηκε από τους εθνικούς και διεθνείς δρώντες, όπως και από τον διεθνή τύπο ως αρκετά αμφιλεγόμενο.

Στο περιεχόμενο του προβλέπεται πως άτομα τα οποία διασώζονται από τις ιταλικές αρχές στη Μεσόγειο θα μπορούν να μεταφέρονται σε συγκεκριμένες εγκαταστάσεις στην Αλβανία. Στο κείμενο δεν υπάρχουν λεπτομέρειες ούτε για το ποιες κατηγορίες ατόμων θα αφορά, ούτε για το ποιες διαδικασίες θα ακολουθούνται, ούτε ακόμη για τον σκοπό που θα εξυπηρετούν τα κέντρα αυτά, ωστόσο φαίνεται πως η πρόθεση των δύο κρατών είναι τα κέντρα αυτά να βρίσκονται στη δικαιοδοσία της Ιταλίας, στα πρότυπα της πολιτικής της Αυστραλίας και όχι στα πρότυπα της συμφωνίας Ηνωμένου Βασιλείου-Ρουάντα⁵⁵⁷.

Όπως αναμένονταν η νεότερη αυτή εξέλιξη η οποία αφορά την ανάπτυξη μιας πολιτικής στα πρότυπα της Αυστραλίας από κράτος-μέλος της Ε.Ε., έχει αναζωπυρώσει το ενδιαφέρον και την συζήτηση γύρω από το ζήτημα και οι εξελίξεις στο προσεχές διάστημα αναμένονται με ιδιαίτερο ενδιαφέρον⁵⁵⁸.

⁵⁵⁷ Βλ. Carrera, S., Campesi, G. and Colombi, D., “The 2023 Italy-Albania protocol on extraterritorial migration management”, *CEPS (Centre for European Policy Studies)* [website], 7 December 2023, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-2023-italy-albania-protocol-on-extraterritorial-migration-management/>, (πρόσβαση 18 Δεκεμβρίου 2023).

⁵⁵⁸ Βλ. ECRE, ‘Mediterranean: Italy-Albania MoU Leaves Trail of Questions, Legal Implications and Critique – Germany to Target NGO Rescuers as The Civil Fleet Continues to Save Lives Amid Italian Crack-down – Ongoing Returns to Torture and Abuse in Libya’, *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, News, 17 November 2023.

Κεφάλαιο Γ'

Τα νομικά και πρακτικά ζητήματα που θα ανέκυπταν στο ευρωπαϊκό περιβάλλον στο ενδεχόμενο υιοθέτησης της πολιτικής της Αυστραλίας

Εισαγωγή

Η πολιτική της Αυστραλίας να επιστρέφει τις βάρκες που παράτυπα εισήλθαν στα εθνικά της ύδατα πίσω στα διεθνή ύδατα αλλά και η πολιτική της μεταφοράς των αιτούντων διεθνή προστασία σε τρίτες συνεργαζόμενες χώρες, όπως το Ναόυρου και η Παπούα Νέα Γουϊνέα, προκειμένου εκεί να εξεταστεί το αίτημα τους, αποτελεί μια πολιτική που παρά το ότι από την Αυστραλία (συγκεκριμένα από το Ανώτατο Δικαστήριο) έχει κριθεί ως νόμιμη, βρίσκεται σε αντίθεση με τις νόρμες τους διεθνούς δικαίου.

Ως εκ τούτου, το γεγονός πως μια τέτοια πολιτική έχει κερδίσει έδαφος στον διάλογο στην Ε.Ε προκειμένου να αποτελέσει πρότυπο για την αντιμετώπιση της κρίσης του 2015-16, εύλογα εγείρει ζητήματα συμβατότητας με το ευρωπαϊκό νομικό περιβάλλον όπως αυτό παρουσιάστηκε στο Α' Μέρος, καθότι σε συνδυασμό με το σύστημα διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών που έχει υιοθετήσει η Αυστραλία, διαπιστώνεται πως οι αιτούντες διεθνή προστασία τοποθετούνται σε μια γκρίζα περιοχή από πλευράς προστασίας των δικαιωμάτων τους.

Η Ε.Ε και η Αυστραλία αποτελούν δύο εκ διαμέτρου αντίθετες περιπτώσεις αναφορικά με τα επίπεδα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το αυστηρό ενωσιακό πλαίσιο στο οποίο τα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόζουν τα ενωσιακά και διεθνή πρότυπα ανθρωπίνων δικαιωμάτων βρισκόμενα υπόλογα ενώπιον των ευρωπαϊκών δικαστηρίων σε περίπτωση παραβιάσεων, έρχεται σε αντίθεση με εκείνο της Αυστραλίας, όπου δεν υπάρχει δέσμευση από κανένα συνταγματικό πλαίσιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή κάποια σχετική περιφερειακή σύμβαση και με τρόπο ελεύθερο εφαρμόζει τους διεθνείς κανόνες. Επιπρόσθετα ο τρόπος διακυβέρνησης της χώρας που αποτελεί μια οιονεί καθαρή κοινοβουλευτική

κυριαρχία στερεί από τα εθνικά δικαστήρια τα εργαλεία να ακυρώνουν όσα αποφασίζονται από τις κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες⁵⁵⁹.

Η σύσταση εξωεδαφικών κέντρων εκτός ευρωπαϊκού εδάφους αναμένεται να συμπεριλάβει την εμπλοκή πολλών και διαφόρων δρώντων, γεγονός που κάνει πολύ δύσκολο των προσδιορισμό των νομικών προτύπων που θα πρέπει να ακολουθούνται. Εύλογα αναμένεται να προκύψουν νομικές ανησυχίες όπως το νομικό πλαίσιο στο οποίο θα αξιολογούνται οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και αν θα μπορούσε η Ε.Ε και τα κράτη μέλη αυτής να βρεθούν υπόλογοι για αυτές.

Όπως ορθά επισημαίνει η Moreno-Lax, απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να προσδιορίσει κανείς τις δυσκολίες που θα αντιμετώπιζε ένα εγχείρημα σύστασης εξωεδαφικών κέντρων για την εξέταση αιτημάτων διεθνούς προστασίας, είναι ο σκοπός που θα εξυπηρετούσε η δημιουργία τους.

Η Ε.Ε οφείλει να έχει αποφασίσει αν με την υιοθέτηση μιας τέτοιας πολιτικής επιδιώκει την ορθότερη οργάνωση της διαδικασίας πρόσβασης στην Ε.Ε από υπηκόους τρίτων χωρών περιορίζοντας και το φαινόμενο των δευτερογενών μετακινήσεων ή αν το μέτρο αυτό θα υιοθετηθεί με σκοπό να δρα αποτρεπτικά και περιοριστικά προς όσους επιδιώκουν να βρεθούν σε ευρωπαϊκό έδαφος.

Σκεπτόμενοι πως σε κάθε περίπτωση ο πρωταρχικός στόχος ενός τέτοιου εγχειρήματος θα ήταν ο εξορθολογισμός της διαδικασίας, είναι παραπάνω από βέβαιο πως μια σειρά από πρακτικά και νομικά ζητήματα θα έρχονταν στην επιφάνεια, παράλληλα με τα αποτελέσματα που θα επέφερε⁵⁶⁰.

Πολλοί ειδικοί σε ζητήματα μετανάστευσης υποστηρίζουν πως η δημιουργία εξωεδαφικών κέντρων από την Ε.Ε θα μπορούσε ως μέτρο να χρησιμοποιηθεί μόνο συμπληρωματικά προκειμένου να βοηθήσουν στη ρύθμιση των ροών και όχι ως εναλλακτική λύση στις υφιστάμενες διαδικασίες.

Το ουσιαστικότερο ζήτημα πηγάζει από το γεγονός πως το ΚΕΣΑ βρίσκεται ακόμη υπό διαμόρφωση και παρά τα πολύ σημαντικά βήματα που έχουν γίνει με την υιοθέτηση των εργαλείων δεύτερης γενιάς, στην πραγματικότητα οι εθνικές

⁵⁵⁹ Βλ. Pascouau, Y., 'An Australian 'model' for the EU's migration crisis?'.
⁵⁶⁰ Βλ. Moreno-Lax, V., 'Europe in Crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward'.

κυβερνήσεις ακόμη διαφυλάσσουν τις εξουσίες τους σε ζητήματα εισόδου και διαδικασίες ασύλου⁵⁶¹.

A. Τα οφέλη από την υιοθέτηση της πολιτικής

Το πρώτο όφελος από την εφαρμογή μιας τέτοιας πολιτικής θα αφορούσε τους αιτούντες διεθνή προστασία, οι οποίοι θα απέφευγαν να εκτεθούν σε ένα μακρύ και γεμάτο επικινδυνότητα για τους ίδιους και την οικογένειά τους ταξίδι.

Η αποφυγή της παράτυπης οδού προκειμένου να φτάσουν στο πολυπόθητο ευρωπαϊκό έδαφος θα μείωνε κατακόρυφα τα δυστυχήματα που καταγράφονται και μεταφράζονται σε μεγάλους αριθμούς θανάτων, ενώ ταυτόχρονα θα έδινε ένα ισχυρό πλήγμα στα δίκτυα trafficking.

Ακόμη, οι σκέψεις για τη σύσταση τέτοιων κέντρων σε τρίτες χώρες οι οποίες ωστόσο βρίσκονται κοντά στις χώρες καταγωγής προσφύγων θα έδινε την ευκαιρία στους ίδιους να επιστρέψουν πολύ πιο εύκολα στις πατρίδες τους όταν οι συνθήκες θα είχαν ωριμάσει και ο κίνδυνος θα είχε παρέλθει για τους ίδιους.

Σε ότι αφορά την Ε.Ε πέρα από τα οφέλη της οργανωμένης εισόδου στο έδαφος της των υπηκόων τρίτων χωρών και τη μείωση των πολιτικών εντάσεων που προκαλεί η αθρόα προσέλευση τους, η υιοθέτηση της πολιτικής εξωεδαφικής εξέτασης θα μείωνε κατακόρυφα τους κινδύνους στην ασφάλεια της Ε.Ε που αποτελεί πλέον πρώτη προτεραιότητα. Επίσης θα έδινε περαιτέρω ώθηση στην προσπάθεια πλήρους εναρμόνισης των επιμέρους συστημάτων ασύλου των κρατών μελών.

⁵⁶¹ Βλ. Traynor, I., 'Brussels plans migration centres outside EU to process asylum applications', *The Guardian*, 5 March 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/05/european-commission-third-country-immigrant-processing-centres> (πρόσβαση 8 Ιουλίου 2023).

B. Τα νομικά και πρακτικά εμπόδια που θα ανέκυπταν

B. 1. Οι νομικές προϋποθέσεις και το πλαίσιο που θα περιβάλλει τη διαδικασία

B. 1. (α) Το ζήτημα της αρμοδιότητας της Ε.Ε υπό τη ΣΛΕΕ (ΤFEU).

Το πρώτο νομικό ζήτημα που ανακύπτει είναι εάν η Ε.Ε έχει την αρμοδιότητα να αναπτύξει εξωεδαφικές διαδικασίες.

Όπως είναι γνωστό, η διανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην Ε.Ε και τα κράτη μέλη βασίζεται στην αρχή ότι η Ε.Ε είναι η μόνη αρμόδια να νομοθετεί εφόσον τα κράτη μέλη έχουν παραχωρήσει αυτή την αρμοδιότητα στην Ε.Ε⁵⁶². Αυτή μπορεί να είναι αποκλειστικά στην Ε.Ε ή να μοιράζεται ανάμεσα στην Ε.Ε και τα κράτη μέλη⁵⁶³ στις περιπτώσεις όπου η Ε.Ε δεν κάνει χρήση αυτής της αρμοδιότητας της.

Για τη διανομή των αρμοδιοτήτων το πρώτο ζήτημα που πρέπει να απαντηθεί, είναι εάν το ενωσιακό δίκαιο παρέχει στην Ε.Ε την αρμοδιότητα να αναπτύξει ένα εξωεδαφικό σύστημα.

Η νομική βάση για την υιοθέτηση μέτρων εξωεδαφικής διαδικασίας θα μπορούσε να είναι το Άρθρο 78 της ΣΛΕΕ, το οποίο παρότι δεν αναφέρεται στο συγκεκριμένο ζήτημα ρητά, δεν περιέχει ωστόσο εδαφικό περιορισμό για τα μέτρα που δύναται να λάβει η Ε.Ε, αλλά και ούτε περιλαμβάνει μια εξαντλητική λίστα.

Το ζήτημα ωστόσο περιπλέκεται από την αναφορά της υποπαραγράφου (ε) όπου γίνεται μνεία για τα κριτήρια και τους μηχανισμούς καθορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου, που θα πρέπει να ορίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Στην περίπτωση που η διάταξη αυτή έχει μεταξύ άλλων και το χαρακτήρα εγγυητή του δικαιώματος του αιτούντα να υποβάλλει αίτηση σε τουλάχιστον ένα κράτος μέλος, θα πρέπει πριν την επεξεργασία της αίτησης να έχει ήδη προσδιοριστεί ποιο κράτος είναι υπεύθυνο. Ως εκ τούτου οποιοσδήποτε κανονισμός για εξωεδαφική διαδικασία θα πρέπει να υποδεικνύει ένα υπεύθυνο κράτος μέλος για κάθε αιτούντα⁵⁶⁴.

⁵⁶² Βλ. European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 13 December 2007, art. 5(1)

⁵⁶³ *Ibid*, art. 4, para. 2(j).

⁵⁶⁴ Βλ. Advisory Committee on Migration Affairs, 'External Processing. Conditions applying to the processing of asylum applications outside the European Union'.

Κατά συνέπεια, στο ερώτημα εάν η Ε.Ε έχει αρμοδιότητα να υιοθετεί κανόνες για εξωεδαφική διαδικασία, δεν υπάρχει σαφής απάντηση. Σε περίπτωση αρνητικής το Συμβούλιο δεν δύναται να υιοθετήσει οιονδήποτε κανόνα σχετικά, καθώς επίσης η Οδηγία για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών και η Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου δεν θα μπορούσαν να εφαρμοστούν σε πράξεις οι οποίες λαμβάνουν χώρα σε εξωεδαφικά κέντρα. Αντίθετα, σε περίπτωση θετικής απάντησης και σύμφωνα με το Άρθρο 78 παρ. 1(ε), θα πρέπει ένα κράτος μέλος να θεωρείται ως υπεύθυνο για τη διεκπεραίωση της αίτησης⁵⁶⁵.

Β. 1. (β) Ο σεβασμός της αρχής της μη επαναπροώθησης.

Όπως αναπτύχθηκε κατά τα πρώτα δύο μέρη, η Σύμβαση της Γενεύης παραθέτει τα κριτήρια για την αναγνώριση στο πρόσωπο ενός ατόμου του καθεστώτος του πρόσφυγα καθώς και τα δικαιώματα εκείνων που βρίσκονται σε ανάγκη, χωρίς όμως να γίνεται ειδικότερη μνεία ούτε στις διαδικασίες που θα πρέπει να ακολουθούνται, ούτε και στο ποιο κράτος είναι υπεύθυνο για τη διεξαγωγή της διαδικασίας εξέτασης των αιτημάτων.

Κατά συνέπεια, δεν υφίσταται πρόβλεψη για απαγόρευση μεταφοράς αιτούντων διεθνή προστασία σε άλλο κράτος, γεγονός το οποίο δεν καθιστά από μόνη της την εξωεδαφική διαδικασία ως πράξη η οποία παραβιάζει το διεθνές δίκαιο. Η μη απαγόρευση αυτή ωστόσο, δεν δίνει πλήρη ελευθερία στα κράτη να προσφεύγουν σε αυτή τη λύση εντελώς ελεύθερα χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τους τη γενική αρχή δικαίου που απαγορεύει την επαναπροώθηση.

Η σχετική απαγόρευση η οποία βρίσκεται στον πυρήνα τους διεθνούς προσφυγικού δικαίου οφείλει να τηρείται και στην εξωεδαφική διαδικασία.

Χωρίς καμία αμφιβολία, σε περίπτωση που η παραπάνω αρχή δεν μπορεί να εγγυηθεί κατά τη μεταφορά στα κέντρα αυτά από την Ε.Ε ή έπειτα από αναχαίτηση στην ανοιχτή θάλασσα ή όντας κανείς στα κέντρα αυτά, τότε η ίδια η πράξη της μεταφοράς των αιτούντων από την Ε.Ε προς τα κέντρα θα συνιστούσε παραβίαση του διεθνούς δικαίου.

⁵⁶⁵ Βλ. Ryan, B. & Mitsilegas, V., (eds.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Leiden and Boston, Martinus Nijhoff, 2010.

Η αρχή αυτή οφείλει να γίνεται σεβαστή από τις αρχές του τρίτου κράτους ενώ σε αντίθετη περίπτωση δεν θα πρέπει οι αιτούντες να βρεθούν υπό τις αρχές του τρίτου κράτους⁵⁶⁶. Άλλωστε ο απόλυτος σεβασμός της αρχής τη μη επαναπροώθησης έχει επιβεβαιωθεί και από την περίληψη της στα άρθρα του Σχέδιου Σύμβασης για την πρόληψη και τιμωρία εγκλημάτων κατά της ανθρωπότητας της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου⁵⁶⁷.

B. 1. (γ) Το ζήτημα των κανόνων που θα περιβάλλουν τη διαδικασία.

i) Ο προσδιορισμός των διαδικασιών ασύλου και η νομική προστασία.

Στο πλαίσιο της Ε.Ε και στο υποτιθέμενο σενάριο δημιουργίας εξωεδαφικών κέντρων εκτός ευρωπαϊκού εδάφους, λαμβάνοντας υπόψη όπως αναπτύχθηκε στο Α' Μέρος πως παράλληλα με το διεθνές δίκαιο, δεσμευτική είναι η ΕΣΔΑ καθώς επίσης οι Συνθήκες, ο Χάρτης και όλο το παράγωγο δίκαιο που αναφέρεται στα ζητήματα της μετανάστευσης και του ασύλου, εύκολα γίνεται αντιληπτό πως η μεταφορά της διαδικασίας ασύλου σε άλλο έδαφος, διασπά τον εδαφικό σύνδεσμο με το ενωσιακό νομικό σύστημα, ενώ το ενδεχόμενο ανάληψης της διαδικασίας από τρίτο μέρος πέρα από την Ε.Ε και τα κράτη μέλη συνιστά δύσκολη και την προσωπική σύνδεση.

Ως αναμένεται, ερωτήματα γεννιούνται σχετικά με τον σεβασμό των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία, τα επίπεδα προστασίας τους και διαδικαστικών εγγυήσεων που σε άλλη περίπτωση θα διασφαλίζονταν μέσω του ΚΕΣΑ καθώς και τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει η ίδια η Ε.Ε και τα κράτη μέλη της.

Το εν λόγω ζήτημα αναμένεται να ανακύψει σύμφωνα και με το προηγούμενο που μας έχει δώσει το παράδειγμα της Αυστραλίας, τη στιγμή που στο ευρωπαϊκό πεδίο αποτελεί πλέον ένα ζήτημα που έχει διευθετηθεί ήδη από την υιοθέτηση των

⁵⁶⁶ Βλ. Advisory Committee on Migration Affairs, 'External Processing. Conditions applying to the processing of asylum applications outside the European Union', *Advisory Report for the Minister for Immigration and Asylum*, The Hague, 2010.

⁵⁶⁷ Βλ. Jobstl, H., 'An unforeseen pandora's box? Absolute non-refoulement obligations under Article 5 of the ILC Draft Articles on crimes against humanity', *EJIL: Talk!*, *Blog of the European Journal of International Law*, [web blog], 20 May 2019, <https://www.ejiltalk.org/an-unforeseen-pandoras-box-absolute-non-refoulement-obligations-under-article-5-of-the-ilc-draft-articles-on-crimes-against-humanity/> (πρόσβαση 16 Σεπτεμβρίου 2023).

νομικών εργαλείων δεύτερης γενιάς και συγκεκριμένα της Οδηγίας για τις Συνθήκες Υποδοχής.

Το ζήτημα της διαδικασίας που θα πρέπει να ακολουθηθεί σε ένα ενδεχόμενο εξωεδαφικής εξέτασης και αν η σχετική ενωσιακή Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου θα μπορούσε να εφαρμοστεί, δεν είναι ένα ζήτημα ξεκάθαρο.

Πρωτίστως πρέπει να απαντηθεί το ερώτημα εάν η Ε.Ε έχει την αρμοδιότητα να προσδιορίζει πρότυπα διαδικασιών σε περιπτώσεις εξωεδαφικής διαδικασίας. Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης η σχετική Οδηγία είναι άνευ ουσίας. Αντίθετα, σε περίπτωση θετικής απάντησης τότε θα πρέπει να απαντηθούν ζητήματα όπως ότι αυτή αφορά τις διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα στα κράτη μέλη, άρα γεννάται το ερώτημα εάν το περιεχόμενο της Οδηγίας μπορεί να εφαρμοστεί εκτός των κρατών μελών.

Ακόμη, η πρόβλεψη πως οι διατάξεις της Οδηγίας εφαρμόζονται στις αιτήσεις που κατατέθηκαν στο έδαφος των κρατών μελών περιπλέκει το ζήτημα στις περιπτώσεις όπου το αίτημα πράγματι κατατέθηκε στο έδαφος κράτους μέλος αλλά στη συνέχεια ο αιτών μεταφέρθηκε εκτός, ενώ μένει αναπάντητο το ερώτημα του τι θα πρέπει να συμβεί με όσους δεν κατέθεσαν το αίτημα σε ευρωπαϊκό έδαφος, πάντοτε στο πλαίσιο της ισότητας ενώπιον του νόμου.

ii) Τα ακολουθούμενα πρότυπα για την αναγνώριση του καθεστώτος.

Ένα ακόμη σημαντικό ζήτημα που θα προέκυπτε σε περίπτωση εξωεδαφικής εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας, είναι το νομικό κείμενο σύμφωνα με τις διατάξεις του οποίου θα πραγματοποιούνταν η αναγνώριση του καθεστώτος.

Στα σχετικά νομικά κείμενα της Ε.Ε, το αρμόδιο νομικό εργαλείο είναι η Οδηγία για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα, το οποίο μάλιστα δεν περιλαμβάνει καμία διάταξη που να προσδιορίζει το γεωγραφικό της πεδίο. Το γεγονός αυτό σημαίνει πως η εν λόγω Οδηγία μπορεί να είναι εφαρμόσιμη σε πράξεις στις οποίες προβαίνει ένα κράτος μέλος σε τρίτα κράτη, ενώ στις διατάξεις της προβλέπεται και η υποχρέωση χορήγησης άδειας διαμονής για τους δικαιούχους.

Ωστόσο, στην εν λόγω Οδηγία απουσιάζει η υποχρέωση των κρατών να προχωρούν σε εξακρίβωση του εάν ένας αιτών πληροί τις προϋποθέσεις για να

αναγνωριστεί στο πρόσωπο του το καθεστώς. Η παραπάνω πρόβλεψη υπάρχει στην Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου και ως εκ τούτου η εν λόγω υποχρέωση συνδέεται με το γεωγραφικό πεδίο της συγκεκριμένης Οδηγίας.

Στο παραπάνω πλαίσιο, ένα από τα ουσιαστικότερα ζητήματα που πρέπει να απαντηθεί είναι ποιος θα λάβει την απόφαση ασύλου σε μια τέτοια διαδικασία, ήτοι εάν πρόκειται να είναι η Ε.Ε ή ένα κοινό σώμα. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να έχει αποφασιστεί το εφαρμοστέο δίκαιο και να έχει γίνει αποδεκτή η αρχή που θα λαμβάνει τις αποφάσεις.

iii) Η διασφάλιση πρόσβασης σε αποτελεσματική θεραπεία.

Στην υπόθεση *Hirsi v. Italy* το δικαστήριο έχει επιβεβαιώσει την εξωεδαφική εφαρμογή της δίκαιης διαδικασίας και της αποτελεσματικής θεραπείας.

Το ΔΕΕ στη νομολογία του έχει επιβεβαιώσει πως όλες οι αποφάσεις ασύλου υπάγονται στα προαπαιτούμενα της αμεροληψίας, της χρηστής διοίκησης και της αποτελεσματικής θεραπείας⁵⁶⁸.

Παράλληλα, η πλούσια νομολογία του ΕΔΔΑ μεταξύ άλλων έχει καταστήσει σαφές πως η πρόσβαση στις διαδικασίες πρέπει να είναι ανεμπόδιστη και να διεξάγονται από προσωπικό επαρκώς καταρτισμένο με τρόπο ανεξάρτητο και ενδεδειγμένο, υπό κατάλληλες παροχές όπως η διερμηνεία σε γλώσσα που οι αιτούντες κατανοούν αλλά και η παροχή νομικής βοήθειας⁵⁶⁹. Ακόμη, όπως προαναφέρθηκε, οι όποιοι περιορισμοί χρειαστεί να επιβληθούν στους αιτούντες οφείλουν να έχουν το στοιχείο της αναλογικότητας και να μην είναι περιοριστικοί προς το δικαίωμα των αιτούντων σε αποτελεσματική πρόσβαση στη διαδικασία⁵⁷⁰.

Η εφαρμογή των νομικών προτύπων, οι αποτελεσματικές θεραπείες και συνολικά η δικαστική προστασία πρέπει να είναι προσβάσιμες στα άτομα εκείνα των οποίων η αίτηση ανθρωπιστική προστασία έχει απορριφθεί.

Ως εκ τούτου η πρόσβαση και η άσκηση προσφυγών πρέπει να είναι πρακτική και να διευκολύνεται μέσα από την παροχή νομικής βοήθειας, ενώ σε κάθε

⁵⁶⁸ Βλ. H.I.D., B.A. v Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General, C-175/11, 31 January 2013.

⁵⁶⁹ Βλ. ECtHR - M.S.S. v Belgium and Greece.

⁵⁷⁰ Βλ. ECtHR - Amuur v. France, Application no 19776/92, 25 June 1996.

περίπτωση προκειμένου να αποφευχθεί οποιαδήποτε μη αναστρέψιμη βλάβη, οι προσφυγές θα πρέπει να συνοδεύονται από αναστολή εκτέλεσης των αποφάσεων⁵⁷¹.

iv) Η διασφάλιση του δικαιώματος των αιτούντων σε παραμονή.

Σύμφωνα με το Άρθρο 9 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου, ένας αιτών έχει το δικαίωμα να περιμένει την απάντηση επί του αιτήματος του στο κράτος μέλος όπου το έχει υποβάλλει. Απόκλιση σε αυτή την υποχρέωση των κρατών έχουμε στις περιπτώσεις των αβάσιμων και απαράδεκτων αιτήσεων καθώς και σε περίπτωση μεταφοράς των αιτούντων σε ασφαλή τρίτη χώρα.

Προσαρμοζόμενοι ωστόσο στο πλαίσιο της εξωεδαφικής διαδικασίας, ο μοναδικός τρόπος μεταφοράς ενός αιτούντα σε άλλο κράτος από το κράτος υποβολής της αίτησης του, θα ήταν στα πλαίσια της μεταφοράς του σε ασφαλή τρίτη χώρα. Τα οριζόμενα ωστόσο στην Αναθεωρημένη Οδηγία απαιτούν την ουσιαστική σύνδεση του αιτούντα με αυτή τη τρίτη χώρα προκειμένου να δύναται να μεταφερθεί σε εκείνη.

Το νόημα μάλιστα του εν λόγω νομικού περιορισμού βρίσκεται στην προσπάθεια αποτροπής των κρατών μελών από το να μεταφέρουν αιτούντες διεθνή προστασία σε οποιαδήποτε ασφαλή τρίτη χώρα. Σε αντίθετη περίπτωση, η μεταφορά των αιτούντων με βάση το ισχύον νομικό πλαίσιο θα ήταν εκτός νομικής βάσης⁵⁷².

Ως εκ τούτου, γίνεται εύλογα αντιληπτό πως προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή μια τέτοια πολιτική, απαραίτητη προϋπόθεση είναι να έχει επιλυθεί το ζήτημα των διαδικαστικών εγγυήσεων που θα παρέχονται και γενικότερα να έχει προκύψει συμφωνία με σαφήνεια για το νομικό πλαίσιο της διαδικασίας, εάν θα χρησιμοποιηθούν τα εργαλεία που ήδη συνιστούν το ΚΕΣΑ ή αν ενδεχομένως υπάρξει πρόβλεψη για τη θέσπιση νέων εργαλείων.

⁵⁷¹ Βλ. Moreno-Lax, V., 'Europe in Crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward'.

⁵⁷² Βλ. Ryan, B. & Mitsilegas, V., (eds.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*.

B. 1. (δ) Το ζήτημα της παραμονής σε κέντρα κράτησης.

Ήδη από το προηγούμενο των κρατήσεων κατά την προσφυγική-μεταναστευτική κρίση του 2015-16, καταγράφηκαν πολλές ελλείψεις και διαδικαστικές «εκπτώσεις» στα κέντρα κράτησης στα ελληνικά νησιά.

Σύμφωνα με στοιχεία διεθνών ΜΚΟ όπως το Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και η Διεθνής Αμνηστία, τον Απρίλιο του 2016 περισσότερα από 4.200 άτομα κρατούνταν σε κέντρα στη Λέσβο και τη Χίο, με εκείνα μάλιστα τα οποία δεν είχαν προσφυγικό προφίλ και προέρχονταν από άλλες υπηκοότητες να λαμβάνουν διαφορετική μεταχείριση⁵⁷³.

Η έναρξη ισχύος της Κοινής Δήλωσης Ε.Ε-Τουρκίας ήταν ένα βήμα περαιτέρω αυστηροποίησης του μέτρου της κράτησης, με τα κέντρα υποδοχής στα ελληνικά νησιά να μετατρέπονται στην πραγματικότητα σε ιδιότυπα κέντρα κράτησης⁵⁷⁴.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, εύλογα γεννάται το ερώτημα αναφορικά με το πλαίσιο που περιβάλλει το μέτρο της κράτησης στο ευρωπαϊκό πεδίο και το πώς αυτό δεσμεύει τόσο την Ε.Ε. όσο και τα κράτη μέλη της.

Η Σύμβαση της Γενεύης απαγορεύει στα κράτη να επιβάλλουν ποινές σε αιτούντες διεθνή προστασία με μόνο λόγο τη παράτυπη παρουσία τους, γεγονός που σημαίνει πως ο περιορισμός της ελευθερίας μετακίνησης αποκλειστικά εξαιτίας της παράτυπης εισόδου, ισοδυναμεί με παραβίαση αυτής της διάταξης⁵⁷⁵.

Η παραπάνω αρχή επαναλαμβάνεται και στην αναθεωρημένη Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής, όπου επισημαίνεται ο εξαιρετικός χαρακτήρας της κράτησης, η οποία θα πρέπει να είναι σύμφωνη με την αρχή της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας αναφορικά με τον σκοπό και τον τρόπο εκτέλεσης της, καθώς και να συνοδεύεται από τις απαραίτητες διαδικαστικές εγγυήσεις όπως η δικαστική

⁵⁷³ Βλ. Human Rights Watch, *'Greece: A Year of Suffering for Asylum Seekers'*, Human Rights Watch, 15 March 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/03/15/greece-year-suffering-asylum-seekers> (πρόσβαση 16 Σεπτεμβρίου 2023), καθώς και Amnesty International, *'Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey Deal'*, Amnesty International [website], 7 April 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/> (πρόσβαση 16 Σεπτεμβρίου 2023).

⁵⁷⁴ Βλ. Mills, C., Rizos, J., and Roberts-Warren, K., *'The use of Detention for Asylum Seekers and Migrants in Europe and Greece'*, *Advocates Abroad and University of Baltimore School of Law (Center for International and Comparative Law)*, Policy Paper, 11 May 2017.

⁵⁷⁵ Βλ. UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, art. 31.

θεραπεία. Στο ίδιο κείμενο υπάρχει πρόβλεψη σχετικά με τις περιστάσεις υπό τις οποίες η κράτηση επιτρέπεται, όπως η έγγραφη και αιτιολογημένη απόφαση και η αναλογικότητα σε σχέση με τον σκοπό του μέτρου. Παρόμοια αναφορά εντοπίζεται και στην Οδηγία για τις Επιστροφές όπου αναφέρεται ότι η κράτηση των υπηκόων τρίτων κρατών πρέπει να γίνεται με τρόπο ανθρωπινό και αξιοπρεπή, πάντα με σεβασμό στα θεμελιώδη δικαιώματα και σε συνάρτηση με τα οριζόμενα στο διεθνές δίκαιο (..), με μέριμνα για τις ανάγκες των ανηλίκων και διαχωρισμό τους από κοινούς εγκληματίες, καθώς και σε άλλα νομικά εργαλεία του ΚΕΣΑ.

Πέρα από τη σχετική κοινοτική Οδηγία και η ίδια η UNHCR έχει δηλώσει πως η κράτηση είναι δυνατή σε εξαιρετική περίπτωση εφόσον είναι αιτιολογημένη και βασίζεται σε νόμο με σκοπό την εξέταση του αιτήματος ασύλου ή σε περιπτώσεις όπου οι αιτούντες έχουν καταστρέψει τα έγγραφα ταυτοποίησης τους ή τέλος προκειμένου να προστατευθεί η εθνική ασφάλεια και η δημόσια τάξη. Ωστόσο, επισημαίνεται πως οι πρόσφυγες και οι αιτούντες διεθνή προστασία δεν πρέπει να κρατούνται με κοινούς εγκληματίες, ενώ έχουν δικαίωμα σε δικαστική ή διοικητική επανεξέταση⁵⁷⁶.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει μεταξύ άλλων προχωρήσει στην υιοθέτηση σχετικών αποφάσεων, μεταξύ των οποίων την 1707 στην οποία περιλαμβάνονται οδηγίες δέκα βημάτων προκειμένου το μέτρο της κράτησης να έχει νόμιμα χαρακτηριστικά, όπως πρόβλεψη για διαχωρισμό των αιτούντων διεθνή προστασία από τους παράτυπους μετανάστες⁵⁷⁷, ενώ το 2015 η εν λόγω Απόφαση επικαιροποιήθηκε αναθέτοντας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των βασανιστηρίων την ευθύνη ελέγχου εφαρμογής των ανωτέρω οδηγιών.

Αναφορικά με τη σχετική νομολογία, τόσο το ΔΕΕ, όσο και το ΕΔΔΑ σε σειρά αποφάσεων τους έχουν αναφερθεί σχετικά. Το πρώτο μεταξύ άλλων έχει διευκρινίσει πως τυχόν μέτρα κράτησης υπό την εφαρμογή της Οδηγίας σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής, δεν μπορούν να αιτιολογηθούν χωρίς πρώτα να έχει προηγηθεί σε εξατομικευμένη βάση η καταλληλότητα του μέτρου για τους επιδιωκόμενους

⁵⁷⁶ Βλ. Vassalo Amorim, S., “Is Offshoring the Solution? The EU and the Extraterritorial Processing of Asylum Claims”, Master Thesis, Global Campus Europe, University of Graz, 2018.

⁵⁷⁷ Βλ. Council of Europe: Parliamentary Assembly, *Resolution 1707 (2010): The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*, 28 January 2010, RES 1707 (2010).

σκοπούς⁵⁷⁸. Αντίστοιχα στην περίπτωση της ΕΣΔΑ, το πεδίο εφαρμογής της οποίας επεκτείνεται σε κάθε μη υπήκοο στο έδαφος ή τη δικαιοδοσία του κράτους μέλους⁵⁷⁹, το ΕΔΔΑ, στην υπόθεση *MSS v. Belgium and Greece* ξεκαθάρισε πως ο περιορισμός των ξένων πολιτών είναι θεμιτός μόνο στα πλαίσια αποτροπής της παράτυπης μετανάστευσης και οφείλει να γίνεται σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις και δεσμεύσεις, ενώ σε σειρά άλλων υποθέσεων πως η κράτηση πρέπει να γίνεται σύμφωνα με αιτιολογημένη απόφαση, η οποία να υπάγεται σε δικαστική επανεξέταση⁵⁸⁰, με καλή πίστη (...) χωρίς να υπερβαίνει σε διάρκεια το εύλογο διάστημα που απαιτεί ο σκοπός που εξυπηρετεί⁵⁸¹.

Συμπερασματικά και σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, το ενδεχόμενο δημιουργίας κλειστών εξωεδαφικών κέντρων εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας, στο οποία σύμφωνα και με την ανάλυση που προηγήθηκε στο Β' Μέρος και το σύστημα της Αυστραλίας, η κράτηση αποτελεί ως μέτρο τον κανόνα, φαίνεται πως είναι ένα μέτρο του οποίου η νομιμότητα θα ήταν τουλάχιστον προβληματική.

Αυτονόητο είναι πως η όποια εφαρμογή του ως μέτρου θα πρέπει να γίνει σύμφωνα με το πλαίσιο που περιγράφηκε παραπάνω με πλήρη σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα και τις ανάγκες των κρατούμενων σε συνθήκες που δεν θα συνιστούν απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία, ενώ από τη στιγμή που τα κέντρα αυτά λειτουργούν υπό την ευθύνη της Ε.Ε ή των κρατών μελών της, τότε θα πρέπει να υπάγονται στον έλεγχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη πρόληψη των βασανιστηρίων.

Το ζήτημα της διασφάλισης των απαραίτητων συνθηκών για τους κρατούμενους στα κέντρα κράτησης, είναι ένα ζήτημα το οποίο είναι πολύ δύσκολο να διασφαλιστεί, ιδιαίτερα από τη στιγμή που τα κέντρα αυτά βρίσκονται στο έδαφος ενός τρίτου κράτους. Ο έλεγχος θα πρέπει να είναι πολύ αυστηρός προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι συνθήκες συμβαδίζουν με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ενώ σε

⁵⁷⁸ Βλ. *K. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, Case C-18/16, 14 September 2017.

⁵⁷⁹ Βλ. Ktistakis, Y., *'Protecting Migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter: A Handbook for Legal Practitioners*, Council of Europe, 2013, accessible at http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/documentation/hb_ProtectingMigrantsWeb_%20A5.pdf (πρόσβαση 7 Ιουλίου 2023).

⁵⁸⁰ Ενδεικτικά, *ECtHR - Ilias and Ahmed v. Hungary*, Application No. 47287/15, 21 November 2019.

⁵⁸¹ Βλ. *ECtHR, Saadi v. United Kingdom*, Application no. 13229/03, 29 January 2008.

περίπτωση διαπίστωσης παραβάσεων θα πρέπει να εξεταστεί το πλαίσιο της ευθύνης.

B. 2. Πρακτικά ζητήματα που θα πρέπει να επιλυθούν

B. 2. (α) Η επιλογή των τρίτων χωρών υποδοχής και σύστασης των εξωεδαφικών κέντρων.

i) Το κριτήριο του σεβασμού της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις της Συνθήκης για την Ε.Ε, ο οργανισμός δεσμεύεται στην προστασία και προαγωγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά τις σχέσεις του με τρίτες χώρες⁵⁸² και γενικότερα κατά τη δράση του θα πρέπει να καθοδηγείται από τις αρχές που ενέπνευσαν τη δημιουργία της (...) ⁵⁸³.

Όπως ειπώθηκε και στο Α' Μέρος, στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ε.Ε επαναλαμβάνονται οι παραπάνω δεσμεύσεις για εφαρμογή των αρχών αυτών σε όλο το φάσμα των δράσεων και της συνεργασίας της Ε.Ε με τις τρίτες χώρες⁵⁸⁴.

Ως εκ τούτου, γίνεται κατανοητό πως προκειμένου η Ε.Ε να είναι σε συμφωνία με τις προαναφερθείσες δεσμεύσεις της, θα πρέπει να προηγείται μια αποτίμηση/αξιολόγηση των συνθηκών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις τρίτες χώρες πριν τη σύναψη οποιασδήποτε συμφωνίας με αυτές, προκειμένου να διασφαλίζεται πως η όποια συνεισφορά της Ε.Ε δεν θα αξιοποιείται από τις τρίτες χώρες για τη διενέργεια παράνομων δράσεων καθώς τυχόν ανάπτυξη συνεργασιών με κράτη τα οποία αποδεδειγμένα αντιμετωπίζουν ζητήματα έλλειψης δημοκρατίας και απουσίας του κράτους δικαίου θα καθιστούσε το εγχείρημα αυτό εξαρχής καταδικασμένο⁵⁸⁵.

⁵⁸² Βλ. European Union, Consolidated version of the Treaty on European Union, 13 December 2007, art. 3(5).

⁵⁸³ Βλ. European Union, Consolidated version of the Treaty on European Union, 13 December 2007, art. 21.

⁵⁸⁴ Βλ. European Union, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, art. 205 and Title III.

⁵⁸⁵ Βλ. Rabinovitch, Z., 'Pushing out the Boundaries of Humanitarian Screening with In-Country and Offshore Processing'.

Στο υποθετικό σενάριο σύστασης εξωεδαφικών κέντρων, οι αιτούντες διεθνή προστασία ενδέχεται να βρεθούν σε κίνδυνο επαναπροώθησης, αυθαίρετης και απάνθρωπης κράτησης αλλά και στέρησης του δικαιώματός τους σε επανόρθωση. Οι προαναφερθείσες συνθήκες όπως γίνεται αντιληπτό βρίσκονται σε αντίθεση με τις δεσμεύσεις που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο⁵⁸⁶.

Στο σημείο αυτό εισέρχεται η έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας, σύμφωνα με την οποία ένας αιτών διεθνή προστασία μπορεί να επιστραφεί σε μια χώρα στην οποία θα μπορούσε το αίτημα του να εξεταστεί. Η ιδέα της ασφαλούς τρίτης χώρας μπορεί να δώσει το δικαίωμα σε μια χώρα να αρνηθεί την εξέταση ενός αιτήματος διεθνούς προστασίας καθώς για να θεωρείται ασφαλής μια τρίτη χώρα θα πρέπει να έχει επικυρώσει τις διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης με σεβασμό στην αρχή της μη επαναπροώθησης. Ως εκ τούτου, η τρίτη χώρα με την οποία θα υπογραφεί η συμφωνία συνεργασίας, θα πρέπει να έχει επικυρώσει τη Σύμβαση της Γενεύης αλλά και το πρωτόκολλο αυτής καθώς και να σέβεται τις σχετικές διεθνείς δεσμεύσεις προκειμένου όσοι αιτούντες διεθνή προστασία μεταφέρονται εκεί, να μη κινδυνεύουν με κίνδυνο επιστροφής τους στη χώρα προέλευσής τους ή σε άλλο έδαφος στο οποίο θα κινδύνευαν με δίωξη ή βασανιστήρια⁵⁸⁷.

Τα προαναφερθέντα προαπαιτούμενα αποδεικνύουν πως οι γεινιάζουσες χώρες της Βόρειας Αφρικής, στο έδαφος των οποίων υπάρχουν σκέψεις για τη σύσταση κέντρων εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας, δεν πληρούν τα υψηλά επίπεδα που θα πρέπει να πληροί μια χώρα για να μπορεί να θεωρηθεί ασφαλής.

Το παράδειγμα της Λιβύης, η οποία έχει αναπτύξει όπως είδαμε εταιρικές σχέσεις με την Ε.Ε και κράτη μέλη αυτής, είναι χαρακτηριστικό. Η χώρα δεν είναι μέρος της Σύμβασης της Γενεύης, αποτελεί χώρα transit για αιτούντες με προορισμό την Ε.Ε, ενώ οι πρόσφυγες που ήδη φιλοξενούνται στο έδαφος της βιώνουν πολύ κακές συνθήκες με στέρηση των ελευθεριών και των δικαιωμάτων τους ειδικότερα στα κέντρα κράτησης.

⁵⁸⁶ Βλ. Liguori, A., 'Some Observations on the Legal Responsibility of States and International Organizations in the Extraterritorial Processing of Asylum Claims'.

⁵⁸⁷ Βλ. Lavenex, S., 'Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control', *West European Politics*, 29(2), 2006.

Με βάση τα προαναφερθέντα και εφόσον το τρίτο κράτος αδυνατεί να παρέχει την απαιτούμενη προστασία, οι επιχειρήσεις αναχαίτησης στη θάλασσα μοιραία θα καταλήξουν σε παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης και σε κίνδυνο υποβολής σε μεταχείριση αντίθετη με τα οριζόμενα στο Άρθρο της ΕΣΔΑ.

ii) Το κριτήριο του τόπου.

Η εύρεση του κατάλληλου μέρους θα εξαρτιόνταν από τους σκοπούς που θα ικανοποιούσε και την πολιτική που θα ήθελα να φέρει σε πέρας η Ε.Ε. Σε περίπτωση που προτεραιότητα θα δίνονταν στη διευκόλυνση της πρόσβασης του αιτούντων σε εκείνα, τότε θα έπρεπε να γίνουν σε σημεία εύκολα προσβάσιμα, ενώ σε περίπτωση που στόχος ήταν η άμεση επανεγκατάσταση τους στην Ε.Ε, θα έπρεπε να γίνουν σε γειτονικές χώρες της Ε.Ε.

Αναμφίβολα, είτε στη μία περίπτωση, είτε στην άλλη, θα έπρεπε να έχουν προηγηθεί δύο προαπαιτούμενα.

Α) Το πρώτο προαπαιτούμενο είναι η διερεύνηση της ικανότητας του τρίτου κράτους να φιλοξενήσει στο έδαφος του ένα τέτοιο κέντρο. Προκειμένου να κριθεί κατάλληλο, θα πρέπει υλικοτεχνικά να έχει την επάρκεια να στηρίξει ένα τέτοιο κέντρο υψηλών απαιτήσεων που θα πρέπει να διασφαλίζει την ευημερία όσων διαμένουν σε αυτό, ενώ επίσης δεν θα πρέπει τα επίπεδα διαβίωσης εκεί να μην διαφέρουν πολύ σε σχέση με το μέσο επίπεδο διαβίωσης της χώρας. Σε αντίθετη περίπτωση θα δημιουργούνταν εντάσεις και ενδεχομένως ο τοπικός πληθυσμός να επεδίωκε την πρόσβαση στα κέντρα αυτά.

Β) Το δεύτερο προαπαιτούμενο αφορά την ύπαρξη συμφωνίας ανάμεσα στην Ε.Ε και το τρίτο κράτος φιλοξενίας, στην οποία με σαφήνεια θα ρυθμίζονται όλα τα πρακτικά ζητήματα μεταξύ των οποίων η στέγαση των αιτούντων, οι παροχές προς αυτούς, ζητήματα ασφάλειας⁵⁸⁸, κ.α.

⁵⁸⁸ Βλ. Advisory Committee on Migration Affairs, 'External Processing. Conditions applying to the processing of asylum applications outside the European Union'.

B. 2. (β) Ποια άτομα θα αφορά η πρόσβαση στις εξωεδαφικές διαδικασίες.

Ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα που θα πρέπει να επιλυθεί, είναι ποιους αιτούντες θα αφορά η εξωεδαφική διαδικασία. Η Ε.Ε θα πρέπει να έχει αποφασίσει εάν θα αφορά ακόμη και τα άτομα που έχουν βρεθεί στο έδαφος της, άρα θα συνεπάγεται μεταφορά αυτών από το ευρωπαϊκό έδαφος στα κέντρα αυτά, ή αν θα αφορά εκείνα τα άτομα που δεν έχουν φτάσει το ευρωπαϊκό έδαφος και κατά συνέπεια η χορήγηση καθεστώτος θα ακολουθείται από την επανεγκατάσταση τους σε κάποιο κράτος μέλος. Στο πλαίσιο αυτό, απόφαση θα πρέπει να έχει ληφθεί και σχετικά με τη τύχη όσων ατόμων αναχαιτίζονται στην ανοιχτή θάλασσα, ενώ για κάθε μια από τις επιλογές εγείρονται ζητήματα προς διευθέτηση.

Α) Στην περίπτωση των εξωεδαφικών κέντρων και από τη στιγμή που αποφασιστεί πως όλοι οι αιτούντες θα μεταφέρονται εκεί, λαμβάνοντας υπόψη πως τα κέντρα αυτά θα βρίσκονται κοντά στις χώρες καταγωγής τους καθώς και ότι θα πρέπει να διασφαλίζονται οι ικανοποιητικές συνθήκες διαβίωσης, η Ε.Ε οφείλει να έχει μεριμνήσει έτσι ώστε να υπάρχει επάρκεια για αρκετά μεγάλης κλίμακας αφίξεις. Ενδεικτικά, η Επιτροπή εκτιμά πως μόνο στη Λιβύη πρέπει να υπάρχουν περίπου 750.000-1.200.000 παράτυποι μετανάστες⁵⁸⁹.

Β) Ιδιαίτερη μέριμνα πρέπει να υπάρξει για όσα άτομα ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, για τα οποία τόσο η διαμονή, όσο και η ενδεχόμενη μεταφορά τους από την Ε.Ε στα εξωεδαφικά κέντρα, θα πρέπει να γίνεται σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διεθνείς Συνθήκες. Ενδεχομένως να πρέπει να υπάρξει μια διαφορετική μεταχείριση για τα άτομα εκείνα με εξέταση των αιτημάτων τους στο ευρωπαϊκό έδαφος, κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις.

Γ) Ζητήματα αναμένεται να προκύψουν στις περιπτώσεις όπου αποφασιστεί η μεταφορά ατόμων που ήδη βρίσκονται σε ευρωπαϊκό έδαφος, αναφορικά με την υποδοχή τους. Τα άτομα αυτά για τα οποία λογικά θα πρέπει να έχει υπάρξει σχετική απόφαση για τη μεταφορά τους, έχουν δικαίωμα διαμονής και παροχής των διευκολύνσεων και των δικαιωμάτων που προβλέπονται από τις κοινοτικές Οδηγίες.

⁵⁸⁹ Βλ. European Union, European Commission, *‘Technical Mission to Libya on Illegal Immigration 27 Nov – 6 Dec 2004: Report’*, 2004.

Το γεγονός αυτό ωστόσο συνεπάγεται πως τα κράτη μέλη οφείλουν να διατηρήσουν ένα «παράλληλο» εσωτερικό σύστημα.

Δ) Τέλος, ορατός είναι ο κίνδυνος πολλοί αιτούντες, οι οποίοι έχουν βρεθεί παράτυπα σε ευρωπαϊκό έδαφος, υπό το φόβο μεταφοράς τους σε εξωεδαφικά κέντρα να επιλέξουν να παραμείνουν εκτός διαδικασίας ασύλου, σε μια limbo κατάσταση, γεγονός που θα ναρκοθετούσε την προσπάθεια στο σύνολο της⁵⁹⁰.

Β. 2. (γ) Η διασφάλιση των δικαιωμάτων στην υποδοχή και στις συνθήκες διαβίωσης.

Οι εγγυήσεις για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των αιτούντων σε όλα τα στάδια της διαδικασίας είναι επίσης ένα πολύ σημαντικό ζήτημα προς διευθέτηση καθώς οφείλουν να περιβάλλονται από μια διαδικασία στην οποία θα λαμβάνουν ενημέρωση για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους.

Είναι αυτονόητο πως για να έχει πιθανότητες επιτυχίας ένα τέτοιο εγχείρημα, θα πρέπει να είναι θελκτικό προς τους αιτούντες. Για το σκοπό αυτό, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η υποδοχή τους να πληροί τα πρότυπα που ισχύουν στην Ε.Ε σύμφωνα με τα νομικά εργαλεία δεύτερης γενιάς.

Το σοβαρό ενδεχόμενο οι αιτούντες να έρθουν αντιμέτωποι με συνθήκες δύσκολες όπως κακές συνθήκες διαβίωσης, μακρές διαδικασίες ασύλου, χαμηλά ποσοστά αναγνώρισης και φτωχές πιθανότητες ενσωμάτωσης, αναμένεται να λειτουργήσει με ένα τρόπο ο οποίος ενδεχομένως να φέρει αντίθετα αποτελέσματα από τα επιδιωκόμενα. Οι αιτούντες διεθνή προστασία μπροστά στον υπαρκτό κίνδυνο να έρθουν αντιμέτωποι με τέτοιες καταστάσεις ενδεχομένως να επιδιώξουν να βρουν άλλες παράτυπες διόδους προκειμένου να φτάσουν σε ευρωπαϊκό έδαφος, όπου θα τους περιμένουν διασφαλισμένες ανθρώπινες συνθήκες και εγγυήσεις σεβασμού των δικαιωμάτων τους ή ακόμη και να μην εισέλθουν καθόλου στη διαδικασία ασύλου, επιλέγοντας να παραμείνουν σε μια limbo κατάσταση.

Δεν είναι παράλογο να σκεφτεί κανείς πως άτομα τα οποία βρίσκονται υπό το φόβο δίωξης θα ήταν τουλάχιστον απρόθυμα να σταθούν σε μια ουρά σε ένα τέτοιο

⁵⁹⁰ Βλ. Gammeltoft-Hansen, T., 'Access to Asylum. International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control, Thesis, Aarhus University, 2009.

κέντρο υπό τον κίνδυνο έκθεσης τους. Μάλιστα η Διεθνής Αμνηστία έχει δηλώσει πως ένα τέτοιο εγχείρημα σε χώρες της Βόρειας Αφρικής θα αποτύγχανε λόγω του μικρού αριθμού ατόμων, πρόθυμων να υποβάλλουν αίτηση εκεί, ενώ μάλιστα τα κέντρα αυτά δεν αναμένεται να είναι τόσα ώστε να μπορεί κανείς να έχει εναλλακτικές επιλογές⁵⁹¹.

Ακόμη, μεγάλο βάρος θα πρέπει να δοθεί στην επάρκεια των υποδομών και τις συνθήκες υποδοχής και φιλοξενίας που θα δημιουργηθούν στα τρίτα κράτη στα οποία θα φιλοξενηθούν οι δομές αυτές, καθώς εύλογα αναμένεται να αυξηθούν οι ροές προς το έδαφος τους και να αποτελέσουν νέο πόλο έλξης. Οι δομές αυτές πρέπει να πληρούν τα επίπεδα αξιοπρεπούς διαβίωσης, ενώ σχετικά με την κράτηση θα πρέπει να εφαρμόζεται ως επιλογή μόνο εφόσον κριθεί αναγκαίο και με τρόπο αναλογικό.

Η Ε.Ε και τα κράτη μέλη οφείλουν να εγγυηθούν το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων και την προστασία τους από τυχόν απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση στα κέντρα αυτά. Ιδιαίτερη μέριμνα πρέπει να υπάρξει για τις ανάγκες των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων αλλά και για την εφαρμογή του δικαιώματος στην οικογενειακή ενότητα, ενώ σε καμία περίπτωση τυχόν φαινόμενα αυξημένης προσέλευσης και δυσκολίας διαχείρισης της αυξημένης ζήτησης δεν θα πρέπει να αποτελέσουν δικαιολογία για «υποχώρηση» των επιπέδων προστασίας⁵⁹².

Ένα ακόμη ζήτημα αποτελεί η ασφάλεια των ατόμων που θα βρίσκονται στα κέντρα αυτά, καθώς και η τήρηση των απαραίτητων επιπέδων σωστής μεταχείρισης τους. Το ενδεχόμενο δημιουργίας κέντρων σε χώρες της βόρειας Αφρικής, εύλογα εγείρει ανησυχίες όπως στην ίδια τη UNHCR η οποία έχει χαρακτηρίσει τη λύση αυτή ως «μη πρόσφορη» για λόγους ασφάλειας, ενώ και η Διεθνής Αμνηστία έχει καταγράψει τη δράση ένοπλων ομάδων και εγκληματικών συμμοριών στη Λιβύη και την Αφρική οι οποίες προβαίνουν σε πράξεις εκμετάλλευσης, βασανιστήρια και αυθαίρετες απελάσεις⁵⁹³.

⁵⁹¹ Βλ. Rabinovitch, Z., 'Pushing out the Boundaries of Humanitarian Screening with In-Country and Offshore Processing'.

⁵⁹² Βλ. Moreno-Lax, V., 'Europe in Crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward'.

⁵⁹³ Βλ. Rabinovitch, Z., 'Pushing out the Boundaries of Humanitarian Screening with In-Country and Offshore Processing'.

Επιπρόσθετα, μέριμνα πρέπει να υπάρχει και για ειδικά εκπαιδευμένο προσωπικό τόσο για τη διεξαγωγή των συνεντεύξεων όσο και για τα λοιπά ζητήματα παροχής ενημέρωσης και διεκπεραίωσης των διοικητικών ενεργειών, την παροχή διερμηνείας κ.α.

Ακόμη, τα δικαστήρια της τρίτης χώρας οφείλουν να είναι προετοιμασμένα έτσι ώστε να μπορούν να ανταπεξέλθουν στο μεγάλο όγκο των υποθέσεων οι οποίες θα καταλήγουν σε αυτά έπειτα από απορριπτικές αποφάσεις. Αυτό προϋποθέτει επάρκεια προσωπικού, εγκαταστάσεων και κατάλληλων διαδικασιών οι οποίες θα μπορούν να εγγυηθούν τη διεκπεραίωση των υποθέσεων σε εύλογο χρονικό διάστημα.

Στο ίδιο πλαίσιο, μέριμνα πρέπει να ληφθεί και για την παροχή επαρκούς νομικής βοήθειας προς τους αιτούντες προκειμένου να διεκπεραιώσουν το αίτημα τους⁵⁹⁴.

B. 2. (δ) Ζητήματα διανομής αρμοδιοτήτων στους εμπλεκόμενους φορείς.

Με σαφή τρόπο πρέπει επίσης να προσδιοριστούν οι δράσεις και τα καθήκοντα καθενός από τους εμπλεκόμενους φορείς και συγκεκριμένα για ποια εξ αυτών θα είναι αρμόδιο το τρίτο κράτος φιλοξενίας, οι οργανισμοί της Ε.Ε, η UNHCR κ.α.

Η συνδρομή ακόμη των αναγνωρισμένων ΜΚΟ είναι ένα ζήτημα το οποίο θα πρέπει να ληφθεί υπόψη, καθώς η συμμετοχή τους στον έλεγχο της διαδικασίας και της καλής λειτουργίας της συμφωνίας που έχει συναφθεί, μπορεί να λειτουργήσει ως εγγύηση διαφάνειας για την ίδια της διαδικασία και τους συμμετέχοντες δρώντες. Ωστόσο, το βάρος της ευθύνης ελέγχου της διαδικασίας θα βρίσκεται στις αρμόδιες υπηρεσίες και οργανισμούς της Ε.Ε, τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA), τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή αλλά και άλλων οργάνων όπως του Επιτρόπου για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του ΣτΕ και της Επιτροπής για τη πρόληψη των βασανιστηρίων (CPT)⁵⁹⁵.

⁵⁹⁴ Βλ. Afeef, K. F. 'The Politics of Extraterritorial Processing: Offshore Asylum Policies in Europe and the Pacific', *Refugee Studies Centre*, University of Oxford, 2006.

⁵⁹⁵ Βλ. Moreno-Lax, V., 'Europe in Crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward'.

Β. 2. (ε) Η δυνατότητα εξυπηρέτησης μεγάλου όγκου αιτούντων και η δίκαιη διανομή τους.

Μεταξύ των ζητημάτων που θα ανέκυπταν ακόμη είναι ο μεγάλος αριθμός ατόμων που θα προσέλκυε η ανάπτυξη μιας τέτοιας δομής.

Αναμφίβολα, το να γνωρίζει κανείς πως θα μπορεί να προσέλθει σε ένα κέντρο, το οποίο κατά πάσα πιθανότητα θα είναι κοντά στον τόπο καταγωγής του, κάνει πιο εύκολη την απόφαση να επιδιώξει μέσω αυτού τη μετάβαση του στην Ε.Ε.

Αντιπαραβάλλοντας ωστόσο την περίπτωση της Ε.Ε με της Αυστραλίας, από τα πρώτα ζητήματα που θα επεσήμανε κανείς είναι ότι οι αριθμοί που καλούνται να εξυπηρετήσουν οι δύο περιπτώσεις είναι εκ διαμέτρου αντίθετοι. Η Ε.Ε αντιμετωπίζει πολύ μεγαλύτερους αριθμούς αιτούντων από ότι η Αυστραλία γεγονός που καθιστά τη διαδικασία πολύ πιο δύσκολη και απαιτητική στην εφαρμογή της⁵⁹⁶.

Αυτό αναμένεται να δημιουργήσει μεγάλους αριθμούς αιτούντων στα κέντρα αυτά, οι οποίοι θα απαιτούν αντίστοιχα τις κατάλληλες υποδομές, ενώ ερωτήματα γεννιούνται αναφορικά με το τι θα συμβεί σε περίπτωση που λόγω αδυναμίας εξυπηρέτησης, πολλοί εξ αυτών αποφασίσουν να μην μεταβούν μέσα από τη διαδικασία των κέντρων αυτών και εξακολουθήσουν να εισέρχονται με τον τρόπο που το κάνουν ήδη.

Ακολούθως, ένα σημαντικό διαδικαστικό ζήτημα που αναμένεται να ανακύψει στις περιπτώσεις αναγνώρισης καθεστώτος διεθνούς προστασίας στα πρόσωπα των αιτούντων, είναι το ζήτημα ενός λειτουργικού και δίκαιου συστήματος διανομής τους. Με άλλα λόγια, ποιο κράτος θα είναι εκείνο στο οποίο ο δικαιούχος θα απολαύσει τα δικαιώματα από τη χορήγηση του καθεστώτος και συγκεκριμένα το τρίτο κράτος φιλοξενίας ή κάποιο κράτος μέλος της Ε.Ε.

Στην περίπτωση που αποφασιστεί πως τα αναγνωρισμένα άτομα θα επανεγκαθίστανται στην Ε.Ε, τότε τα άτομα αυτά θα πρέπει σε δεύτερο βαθμό να διανεμηθούν σε κράτη μέλη της Ε.Ε, με ένα τρόπο αντικειμενικό βασιζόμενο σε κριτήρια όμοια με εκείνα που χρησιμοποιήθηκαν για τα ποσοστά ανά χώρα που αποφασίστηκαν κατά το πρόγραμμα μετεγκατάστασης, όπως οι δυνατότητες της κάθε χώρας για υποδοχή και ενσωμάτωση, ο πληθυσμός, το ΑΕΠ, τα μεγέθη της

⁵⁹⁶ Βλ. Ioli, C., 'Australia's offshore processing system: An exemplar for the EU?'.

ανεργίας κ.α. Το πλαίσιο για τη διανομή τους πρέπει να είναι σαφές και απόλυτα δεσμευτικό για τα κράτη μέλη προκειμένου να έχει πιθανότητες επιτυχίας, ωστόσο έχοντας υπόψη τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει η αναθεώρηση του Δουβλίνου III, αναμένεται να συναντήσει πολλές δυσκολίες στην προσπάθεια να βρεθεί κοινός τόπος ανάμεσα στα 27 πλέον κράτη μέλη⁵⁹⁷.

B. 2. (στ) Η τύχη όσων το αίτημα απορρίφθηκε.

Ένα ακόμη εξαιρετικής σημασίας ζήτημα το οποίο αναμένεται να ανακύψει και απαιτεί επίλυση, αφορά το μέλλον όσων ατόμων η αίτηση απορριφθεί.

Σε μια τέτοια περίπτωση η διαμονή των ατόμων αυτών στα κέντρα δεν θα μπορούσε να συνεχιστεί και η πρακτική της επιστροφής τους στη χώρα καταγωγής θα έπρεπε να ακολουθήσει ως διαδικασία, ωστόσο στην πράξη κάτι τέτοιο δεν είναι εύκολο ούτε για ένα οργανωμένο περιβάλλον όπως της Ε.Ε.

Το τρίτο κράτος υπό τη δικαιοδοσία του οποίου εύλογα θα βρίσκονται τα άτομα αυτά, δύναται να αποφασίσει εάν θα προχωρήσει σε κάποιου άλλου είδους νόμιμη διαμονή προς τα άτομα αυτά ή αν θα προχωρήσει σε απέλαση τους. Στη δεύτερη περίπτωση θα πρέπει να εγγυηθεί πως αυτή θα πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς σε περίπτωση παραβιάσεων θα υπονομευθεί η ίδια η αποτελεσματικότητα της εξωεδαφικής διαδικασίας⁵⁹⁸.

B. 2. (ζ) Το κόστος της διαδικασίας.

Το ακριβές περιεχόμενο των διαδικασιών που θα συμφωνηθούν ανάμεσα στην Ε.Ε και το τρίτο κράτος είναι εκείνο που θα καθορίσει και το ύψος του κόστους όλης της διαδικασίας.

Ενδεικτικά θα αναφέραμε πως μια εκτίμηση της Επιτροπής αναφορικά με το κόστος ενός τέτοιου κέντρου στην Τουρκία επάρκειας μόνο 10.000 ατόμων,

⁵⁹⁷ Βλ. Traynor, I., 'Brussels plans migration centres outside EU to process asylum applications'.

⁵⁹⁸ Βλ. Garlick, M., 'The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?', *International Journal of Refugee Law*, 2006, pp. 601-629.

υπολόγιζε το κόστος περίπου στα 20 εκατομμύρια ευρώ ανά έτος περιλαμβανομένης της χρηματοδότησης και των εμπλεκόμενων διεθνών οργανισμών, ανάμεσα στο κόστος των μισθών των υπαλλήλων, των λειτουργικών εξόδων, των σχετικών επιχειρήσεων συνοριακών ελέγχων και διαδικασιών επανεισδοχής κ.α. Εύλογα μπορεί κανείς να αντιληφθεί πως ένα κέντρο της παραπάνω δυναμικότητας δεν επαρκεί ούτε κατ' ελάχιστο για την αντιμετώπιση του προβλήματος, γεγονός θα που αύξανε το κόστος κατακόρυφα⁵⁹⁹.

B. 3. Ηθικά ζητήματα

Τέλος, πέρα από τα σημαντικά νομικά και πρακτικά ζητήματα που θα έπρεπε να επιλυθούν, εγείρονται και πολλά ηθικά ζητήματα.

Παρά τη περιβολή της προσπάθειας εξορθολογισμού της διαδικασίας και της προστασίας των αιτούντων από τα επικίνδυνα ταξίδια και τα δίκτυα των traffickers, το γεγονός πως η ιδέα έχει επανέλθει δυναμικά στο προσκήνιο έπειτα από την προσφυγική και μεταναστευτική κρίση, καθώς και ότι υφίσταται το επιτυχημένο προηγούμενο της Αυστραλίας, μας οδηγεί στο συμπέρασμα πως στην πραγματικότητα η Ε.Ε και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών επιδιώκουν τον περιορισμό των αφίξεων στο ευρωπαϊκό έδαφος.

Τυχόν επιλογές όπως της διαμονής σε τρίτο κράτος ή της επιστροφής σε ασφαλή τρίτη χώρα όπου θα υποβάλλονταν το αίτημα για διεθνή προστασία, στην πραγματικότητα υποκρύπτουν την πρόθεση της Ε.Ε και των κρατών μελών της να μετατοπίσουν την ευθύνη, ιδιαίτερα για άτομα των οποίων το προφίλ δεν είναι προσφυγικό.

Από ηθική σκοπιά μια τέτοια πολιτική έχει προβληματικά στοιχεία καθώς τα άτομα που οδηγούνται στις λύσεις αυτές εκ των πραγμάτων έχουν πολύ λιγότερες ευκαιρίες λόγω των οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν στις χώρες αυτές⁶⁰⁰.

⁵⁹⁹ Βλ. Moreno-Lax, V., 'Europe in Crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward'.

⁶⁰⁰ Βλ. Leonard, S. and C. Kaunert, "The extra-territorial processing of asylum claims".

Κεφάλαιο Δ'

Το ζήτημα της δικαιοδοσίας και της ευθύνης στο ενδεχόμενο σύστασης εξωεδαφικών κέντρων στο πλαίσιο της Ε.Ε

Εισαγωγή

Η εμπειρία της πολιτικής που ανέπτυξε η Αυστραλία για τη διαχείριση των μεικτών μεταναστευτικών ροών προς το έδαφος της, στην πράξη αποδεικνύεται μια προσπάθεια καθαρά αποτροπής και αποποίησης της ευθύνης, πέρα από τον νόμο.

Οι προαναφερθείσες προτάσεις ή σκέψεις για εξωεδαφικά κέντρα στο ευρωπαϊκό πλαίσιο άφησαν πολλά αναπάντητα ερωτήματα σχετικά με διαδικαστικά και διαχειριστικά ζητήματα, ωστόσο εκείνο που φαίνεται πως είναι το μεγαλύτερο και θεμελιώδες ζήτημα που πρέπει να επιλυθεί, είναι το ζήτημα της ευθύνης σε περιπτώσεις παραβίασης των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία.

Αναμφίβολα, προκειμένου να μπορούμε να συμπεράνουμε εάν σε μια περίπτωση υφίσταται παραβίαση των διεθνών δεσμεύσεων αναφορικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα από την Ε.Ε ή από ένα κράτος μέλος, θα πρέπει πρώτα να έχει προσδιοριστεί το εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο που θα ρυθμίζει τις υποχρεώσεις για τους εμπλεκόμενους δρώντες σε ένα ενδεχόμενο σύστασης εξωεδαφικής διαδικασίας και ανάπτυξης εξωεδαφικής δράσης γενικότερα.

Στο ευρωπαϊκό πεδίο, το νομικό πλαίσιο που περιβάλλει το ΚΕΣΑ είναι πολυεπίπεδο και υφίσταται μια ισχυρή αλληλεξάρτηση μεταξύ του ενωσιακού, του περιφερειακού (βλ. ΕΣΔΑ,) καθώς και του διεθνούς κεκτημένου, με τις σχετικές νόρμες και πρότυπα που απορρέουν από τις νομικά δεσμευτικές διεθνείς Συνθήκες.

Αυτό που χαρακτηρίζει το ενωσιακό δίκαιο σε σύγκριση με το περιφερειακό και το διεθνές, είναι η ύπαρξη μιας λειτουργικής προσέγγισης αναφορικά με την εφαρμογή του και τη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε περιπτώσεις εφαρμογής πολιτικών και πρακτικών εκτός ευρωπαϊκού εδάφους⁶⁰¹.

⁶⁰¹ Βλ. Carrera, S., et al., "Offshoring asylum and migration in Australia, Spain, Tunisia and the US. Lessons learned and feasibility for the EU", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Report*, 18 September 2018.

Πιο συγκεκριμένα, οι δράσεις των οργάνων και των οργανισμών της Ε.Ε καθώς και των κρατών μελών της περιβάλλονται από τις νόρμες και τα πρότυπα που ορίζει το ενωσιακό κεκτημένο και συγκεκριμένα το πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο, όπως αυτό παρουσιάστηκε στο πρώτο μέρος. Ακόμη και στις περιπτώσεις που οι δράσεις αυτές λαμβάνουν χώρα σε έδαφος εκτός Ε.Ε, εφόσον τα ζητήματα στα οποία αναφέρονται εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, τότε το τελευταίο έχει πλήρη ισχύ και εφαρμογή⁶⁰².

Κατά συνέπεια, ενώ το δικαίωμα ελέγχου των συνόρων προκειμένου να μπορεί ένα κράτος να εποπτεύει τις μεταναστευτικές ροές προς το έδαφος του δεν αμφισβητείται, ωστόσο δεν είναι απόλυτο αλλά υπόκειται σε περιορισμούς που έχουν να κάνουν με τις διεθνείς δεσμεύσεις του κράτους, οι οποίες με τη σειρά τους περιορίζουν ως ένα βαθμό την εθνική του κυριαρχία. Στο πλαίσιο αυτό και σύμφωνα με τον καθηγητή Goodwin-Gill η εξωεδαφική διαδικασία, όπως και άλλα μέτρα που μπορεί να λάβει ένα κράτος σε γκρίζες και απροσδιόριστες «περιοχές» του διεθνούς δικαίου, στην πραγματικότητα υπάγεται στο δίκαιο και στο κράτος δικαίου.

Έχοντας ως βάση συζήτησης το παράδειγμα της Αυστραλίας, η ενδεχόμενη εφαρμογή ενός σχεδίου δημιουργίας εξωεδαφικών κέντρων αναμένεται να συμπεριλάβει πλήθος από εμπλεκόμενους φορείς όπως την Ε.Ε και υπηρεσίες αυτής, τα κράτη μέλη της, το τρίτο κράτος υποδοχής, διεθνείς οργανισμούς, την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών καθώς και τον ιδιωτικό τομέα.

Το ερώτημα λοιπόν που η Ε.Ε καλείται να απαντήσει είναι εάν οι διεθνείς αυτές υποχρεώσεις που εκείνη έχει αναλάβει, εξακολουθούν να έχουν τον ίδιο δεσμευτικό χαρακτήρα και κατά τη δράση αυτή, ή σε περίπτωση που αυτό δεν ισχύει, εάν η μη εφαρμογή τους θα μπορούσε να συνεπάγεται μια μορφή νομιμοποίησης της καταστρατήγησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στην εξέταση αυτού του ενδεχόμενου θα πρέπει να αναπτυχθούν οι έννοιες της δικαιοδοσίας και της ευθύνης αν η πρώτη θα μπορούσε να επεκταθεί και πέρα από το έδαφος του κράτους που την ασκεί.

⁶⁰² *Ibid.*

A. Η δικαιοδοσία της Ε.Ε

A. 1. Η έννοια της δικαιοδοσίας υπό το διεθνές δίκαιο και το δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων

Όπως είναι γνωστό, η έννοια της δικαιοδοσίας στο δημόσιο διεθνές δίκαιο αποτελεί βασικό στοιχείο της εθνικής κυριαρχίας ενός κράτους και ως εκ τούτου σχετίζεται στενά με το εθνικό έδαφος⁶⁰³.

Κατά τον Malcolm Shaw ως δικαιοδοσία περιγράφεται η ισχύς του κράτους υπό το διεθνές δίκαιο να παράγει κανόνες, ή με άλλα λόγια να επιδρά σε άτομα, ιδιοκτησία και γεγονότα, η οποία ισχύς αντανάκλα τις βασικές αρχές της εθνικής κυριαρχίας, της ισότητας των κρατών και της μη επέμβασης στις εσωτερικές υποθέσεις.

Ακόμη, σύμφωνα με τον ίδιο, δύο επιμέρους συστατικά αναγνωρίζονται στην έννοια της δικαιοδοσίας. Το πρώτο αφορά την ικανότητα παραγωγής δικαίου και το δεύτερο την ικανότητα εξασφάλισης συμμόρφωσης με αυτό το δίκαιο⁶⁰⁴. Η έννοια της δικαιοδοσίας μάλιστα έχει γίνει συχνά πεδίο αντιπαράθεσης αναφορικά με το αν ως έννοια αφορά και συνδέεται με το έδαφος ακόμη και όταν πρόκειται για ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως συνδέεται με το έδαφος ως έννοια του δημόσιου διεθνούς δικαίου.

Πιο συγκεκριμένα, ενώ σκοπός της παραδοσιακής έννοιας της κρατικής δικαιοδοσίας είναι να χαράξει τις σφαίρες των διαφόρων εθνικών κρατών με έναν τρόπο που να σέβεται την εθνική κυριαρχία του καθενός, αντίθετα στο πλαίσιο του πεδίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων η έννοια της δικαιοδοσίας καθορίζει τη δυνατότητα εφαρμογής των σχετικών δεσμεύσεων από τα κράτη, η τήρηση ή όχι των οποίων επιφέρει και τυχόν ευθύνη για τα ίδια⁶⁰⁵. Με άλλα λόγια, στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η έννοια της δικαιοδοσίας δεν «ασχολείται» με τα

⁶⁰³ Βλ. Lawson, R., 'Life after Bankovic: On the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights', in F. Coomans and M.T. Kamminga (eds.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 2004, pp. 83-123.

⁶⁰⁴⁶⁰⁴ Βλ. Shaw, M.N., *'International Law'*, 5th ed., University of Leicester, 2003.

⁶⁰⁵ Βλ. Klug, A., and Howe, T., 'The Concept of State Jurisdiction and the Applicability of the Non-refoulement Principle to Extraterritorial Interception Measures', in Ryan, B., and Mitsilegas, V., (eds.), *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, 2010, pp.69.

δικαιώματα ενός κράτους παρά με τις ευθύνες και τις υποχρεώσεις τις οποίες έχει αναλάβει μέσα από την ένταξη του σε μια διεθνή Συνθήκη.

Και ενώ κατά συνέπεια στο διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων, σε αντίθεση με το γενικό διεθνές δίκαιο, οι έννοιες του εδάφους και της δικαιοδοσίας δεν συμπίπτουν⁶⁰⁶, εύλογα ανακύπτει ζήτημα από τη στιγμή που τα κράτη πράγματι αναπτύσσουν δραστηριότητα εκτός του εδάφους τους.

A. 2. Η συμβολή του ΕΔΔΑ στην πορεία διαμόρφωσης του περιεχομένου της έννοιας της δικαιοδοσίας

Η ΕΣΔΑ υπό την έννοια του Άρθρου 1 θέτει στα κράτη την υποχρέωση να διασφαλίζουν τα δικαιώματα και τις ελευθερίες σε κάθε πρόσωπο που βρίσκεται υπό τη δικαιοδοσία τους.

Σε συνέχεια της παραπάνω διαπίστωσης, το ΕΔΔΑ έχει συνδράμει μέσα από τη νομολογία του στη διαμόρφωση του περιεχομένου της έννοιας της δικαιοδοσίας αποσυνδέοντας τη σε πολλές περιπτώσεις από την εδαφικότητα.

Το δικαστήριο παρότι έχει επαναλάβει πως η δικαιοδοσία των κρατών είναι πρωτίστως εδαφική, έχει αναπτύξει μια εξελικτική προσέγγιση σχετικά με την έννοια της εξωεδαφικής δικαιοδοσίας και του κριτηρίου του αποτελεσματικού ελέγχου, η οποία άρχισε να σχηματοποιείται σταδιακά και να αποτυπώνεται στη πλούσια νομολογία του.

Στην υπόθεση Λοϊζίδου το ΕΔΔΑ σχετικά με τη στρατιωτική κατοχή τη Βόρειας Κύπρου από τη Τουρκία, ανέφερε πως η άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου σε μια περιοχή εκτός του εδάφους του κράτους μπορεί να επιφέρει τις υποχρεώσεις που απορρέουν για το ίδιο υπό την έννοια του Άρθρου 1 της ΕΣΔΑ⁶⁰⁷.

Στην υπόθεση *Bankovic and Others v. Belgium and Others*, το ΕΔΔΑ κλήθηκε να αποφανθεί για το αν οι αεροπορικές επιθέσεις του NATO και οι θάνατοι που προκάλεσαν κατά τη διάρκεια της κρίσης στο Κόσοβο, ισοδυναμούσαν μεταξύ άλλων με παραβίαση του δικαιώματος στη ζωή και έθεταν σε εφαρμογή την ΕΣΔΑ για τις

⁶⁰⁶ Βλ. Den Heijer, M., “Europe and extraterritorial Asylum”, Studies in International Law, Hart Publishing, 2011.

⁶⁰⁷ Βλ. ECtHR - Loizidou v Turkey, Application no. 15318/89, 18 December 1996.

χώρες του NATO. Το ΕΔΔΑ δήλωσε πως σύμφωνα με την εδαφική έννοια/αντίληψη της δικαιοδοσίας μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις οι πράξεις των συμβαλλομένων μερών που φέρουν αποτελέσματα εκτός των εδαφών τους μπορούν να αποτελούν άσκηση δικαιοδοσίας από εκείνα υπό το πρίσμα του Άρθρου 1 της ΕΣΔΑ.

Το δικαστήριο απέρριψε την εκδίκαση της υπόθεσης λόγω αναρμοδιότητας, η οποία οφείλονταν την έλλειψη θέσπισης δικαιοδοσίας. Ωστόσο, ήταν σημαντικό βήμα το γεγονός πως το ΕΔΔΑ αναγνώρισε τέσσερις εξαιρετικές περιπτώσεις στον κανόνα της εδαφικής δικαιοδοσίας, μεταξύ των οποίων ο αποτελεσματικός έλεγχος ενός εδάφους ως αποτέλεσμα στρατιωτικής δράσης⁶⁰⁸. Παρόλα αυτά, η εν λόγω απόφαση ανέδειξε την οπτική του ΕΔΔΑ αναφορικά με την πρωτίστως εδαφική έννοια της δικαιοδοσίας και την απαίτηση ισχυρού δεσμού με το έδαφος του κράτους προκειμένου να θεσπιστεί δικαιοδοσία της ΕΣΔΑ.

Το 2004, στην υπόθεση *Issa and Others v. Turkey* το ΕΔΔΑ προχώρησε σε μια απόφαση η οποία θα λέγαμε πως έρχεται σε αντίθεση (αν δεν είναι διαμετρικά αντίθετη) με την προηγούμενη απόφαση, δηλώνοντας πως η δικαιοδοσία δεν είναι πρωτίστως εδαφική και πως ένα κράτος δεσμεύεται από την ΕΣΔΑ οπουδήποτε και αν αναπτύσσει δράση με τις δεσμεύσεις του στο εξωτερικό να μη διαφέρουν από τις δεσμεύσεις που εκείνο έχει στο έδαφος του⁶⁰⁹.

Το 2005, στην υπόθεση *Ocalan v. Turkey* το δικαστήριο ανέφερε πως η Τουρκία ασκούσε εξουσία εκτός του εδάφους της, από τη στιγμή που οι αρχές της Κένυας παρέδωσαν σε τούρκους αξιωματούχους τον αιτούντα με τον ίδιο να βρίσκεται πλέον στη δικαιοδοσία της⁶¹⁰.

Το 2010 στην υπόθεση *Medvedyev v. France*, το ΕΔΔΑ ανέφερε πως οι γαλλικές αρχές ασκούσαν de facto έλεγχο στο πλήρωμα του πλοίου που είχαν συλλάβει στην ανοιχτή θάλασσα, έπειτα από συμφωνία που είχαν υπογράψει με τις αρχές της Καμπότζης, στα πλαίσια της συνεργασίας τους για την ανάπτυξη δράσης κατά των ναρκωτικών. Κατά το δικαστήριο η Γαλλία ασκούσε πλήρη και αποκλειστικό de facto έλεγχο στο πλήρωμα και ως εκ τούτου εκείνο βρισκόταν στη δικαιοδοσία

⁶⁰⁸ Βλ. ECtHR - *Bankovic and Others v Belgium and 16 other Contracting States* [GC], Application No. 52207/99, 19 December 2001.

⁶⁰⁹ Βλ. ECtHR - *Issa and Others v. Turkey*, Application No. 31821/96, 16 November 2004.

⁶¹⁰ Βλ. ECtHR - *Ocalan v. Turkey*, Application No. 46221/99, 12 March 2003.

της υπό το πρίσμα του Άρθρου 1 της ΕΣΔΑ. Εν ολίγοις, το ΕΔΔΑ ανέφερε πως ένας *de facto* αποτελεσματικός έλεγχος επί των ατόμων ή του πλοίου αρκούσε προκειμένου να εδραιωθεί ένας σύνδεσμος δικαιοδοσίας ακόμη και χωρίς την ύπαρξη *de jure* δικαιοδοσίας, ήτοι δικαιοδοσίας του κράτους της σημαίας⁶¹¹.

Έναν χρόνο αργότερα, το 2011, στην υπόθεση *Al-Skeini and Others v. The United Kingdom*, το ΕΔΔΑ προσπαθώντας να αποσαφηνίσει την έννοια της δικαιοδοσίας η οποία με τις προηγούμενες αποφάσεις του δεν ήταν ξεκάθαρη, ανέφερε πως παρότι η δικαιοδοσία υπό την έννοια του Άρθρου 1 της ΕΣΔΑ είναι πρωτίστως εδαφική, υφίστανται μια σειρά από εξαιρέσεις εκτός εδαφικών ορίων από τις οποίες θα μπορούσε να προκύψει δικαιοδοσία, με την ύπαρξη κρατικού μέσου/παράγοντα και ελέγχου καθώς και αποτελεσματικού ελέγχου σε μια περιοχή να αποτελούν δύο από αυτές⁶¹².

Στο πλαίσιο αυτό, το ΕΔΔΑ ξεκαθάρισε δύο επιμέρους ζητήματα για τις περιπτώσεις απαγόρευσης εισόδου και γενικότερα της αναχαίτισης προσφύγων στη θάλασσα. Στο πρώτο το ΕΔΔΑ ξεκαθαρίζει πως η δικαιοδοσία δεν συνδέεται απαραίτητα με το έδαφος στις περιπτώσεις συνοδείας ατόμων σε βάρκα από ένα συμβαλλόμενο κράτος και στο δεύτερο πως δύνανται να προστεθούν επιπλέον εξαιρέσεις στη φύση της εδαφικής δικαιοδοσίας, οι οποίες να προκύπτουν περισσότερο από τα πραγματικά γεγονότα, παρά μόνο από τις σταθερές αρχές (πχ το έδαφος που λαμβάνει χώρα το γεγονός). Το γεγονός αυτό θα έδινε τη δυνατότητα απόδοσης δικαιοδοσίας στις περιπτώσεις εμπλοκής συμβαλλόμενων κρατών σε επιχειρήσεις αναχαίτισης προσφύγων εντός των χωρικών υδάτων τρίτου κράτους⁶¹³.

Κομβικής σημασίας κρίνεται η υπόθεση *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, η οποία συνδυάζει την υπό διαμόρφωση έννοια της δικαιοδοσίας στα πλαίσια της ΕΣΔΑ και την εξωεδαφική έκταση της αρχής της μη επαναπροώθησης διευρύνοντας την έκταση της υποχρέωσης σεβασμού της⁶¹⁴.

Η αναχαίτιση αιτούντων διεθνή προστασία με κατεύθυνση τις ιταλικές αρχές στην ανοιχτή θάλασσα και η μεταφορά τους από τις ιταλικές αρχές σε πλοία της

⁶¹¹ Βλ. ECtHR - *Medvedyev and Others v. France*, Application no. 3394/03, 29 March 2010.

⁶¹² Βλ. ECtHR - *Al-Skeini and Others v. The United Kingdom*, Application No. 55721/07, 7 July 2011.

⁶¹³ Βλ. Kim, S., "Non-refoulement and extraterritorial Jurisdiction: State Sovereignty and Migration Controls at Sea in the European Context", *Leiden Journal of international Law*, 2017, 30(1), pp. 49-70.

⁶¹⁴ Βλ. ECtHR - *Hirsi Jamaa and Others v Italy*, Application No. 27765/09, 23 February 2012.

ιταλικής ακτοφυλακής, της αστυνομίας και του πολεμικού ναυτικού με σκοπό τη μεταφορά τους ξανά πίσω στη Τρίπολη της Λιβύης χωρίς να τους δοθεί η δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος αίτησης ασύλου, σύμφωνα με την απόφαση του ΕΔΔΑ ισοδυναμούσε με αποτυχία διασφάλισης των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία από την Ιταλία, στη δικαιοδοσία της οποίας και βρίσκονταν.

Τα πραγματικά περιστατικά σύμφωνα με το δικαστήριο αποδεικνύουν πως οι αιτούντες διεθνή προστασία βρίσκονταν υπό συνεχή και αποκλειστικό έλεγχο των ιταλικών αρχών, *de jure* λόγω της εμπλοκής πλοίων που φέρουν την ιταλική σημαία και *de facto* λόγω της πραγματικής απόδειξης ότι το ιταλικό προσωπικό ασκούσε εξουσία επί των αιτούντων. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνει στην πράξη τη δικαιοδοσία της Ιταλίας.

Το σημαντικότερο σημείο στην απόφαση του ΕΔΔΑ είναι ότι το δικαστήριο δεν απαίτησε να υφίσταται σύνδεση με έδαφος για να πιστοποιήσει τη δικαιοδοσία του κράτους, καθώς τα ίδια τα πραγματικά περιστατικά που προαναφέρθηκαν την αποδείκνυαν. Πέραν αυτού, το ΕΔΔΑ προχώρησε ένα βήμα παρακάτω αναφέροντας πως στην πραγματικότητα το κράτος επιχείρησε να προχωρήσει σε απώθηση των αιτούντων διεθνή προστασία στην ανοιχτή θάλασσα καθότι με τον τρόπο αυτό επιδίωξε να αποφύγει την ευθύνη που αναμφίβολα θα προέκυπτε για το ίδιο σε περίπτωση που το έπραττε εντός των χωρικών του υδάτων στο οποίο έχει πλήρη δικαιοδοσία, καταστρατηγώντας έτσι τις διεθνείς του δεσμεύσεις⁶¹⁵.

Ως εκ τούτου, η Ιταλία καταδικάστηκε από το ΕΔΔΑ για παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης, η οποία με την εν λόγω απόφαση καθιερώθηκε στο ευρωπαϊκό πλαίσιο ως μια αρχή όχι μόνο του διεθνούς προσφυγικού δικαίου, παρά ως μια αρχή του δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων το εύρος εφαρμογής της οποίας δεν περιορίζεται από τα εδαφικά όρια των κρατών.

Με τον τρόπο αυτό τα δικαιώματα της ΕΣΔΑ συνδυασμένα με την υπό διαμόρφωση έννοια της δικαιοδοσίας καθιστούν δυνατή την εξωεδαφική εφαρμογή της αρχής της μη επαναπροώθησης με ένα τέτοιο τρόπο που νόμιμα περιορίζει τις πρακτικές αναχαίτισης των αιτούντων διεθνή προστασία από κράτη μέλη της Ε.Ε στην ανοιχτή θάλασσα.

⁶¹⁵ Βλ. Kim, S., “Non-refoulement and extraterritorial Jurisdiction: State Sovereignty and Migration Controls at Sea in the European Context”.

Το 2015 το ΕΔΔΑ εξέλιξε περαιτέρω τη νομολογία του μέσα από την υπόθεση *Chiragov and Others v. Armenia*⁶¹⁶ όπου έλαβε υπόψη του και μέσα όπως η στρατιωτική, πολιτική και οικονομική υποστήριξη σε ξένες ομάδες ή κυβερνήσεις, εκτός από τη φυσική παρουσία κρατικών παραγόντων ενός κράτους, προκειμένου να επιβληθεί ο αποτελεσματικός έλεγχος σε μια περιοχή και κατ' επέκταση η δικαιοδοσία.

Στο ευρωπαϊκό πεδίο σε αντίθεση με τη περίπτωση της Αυστραλίας και όπως αναπτύχθηκε στο Α' Μέρος, υπάρχει το ΕΔΔΑ το οποίο σε πλήθος υποθέσεων που αφορούν αιτούντες διεθνή προστασία έχει αποφανθεί πως η νομική ευθύνη της Ε.Ε δεν παύει εκεί που σταματούν τα φυσικά όρια της Ε.Ε. Αυτό συνεπάγεται πως τα κράτη μέλη της Ε.Ε δεν μπορούν να αποφύγουν τις ευθύνες που έχουν προς τους αιτούντες διεθνή προστασία υπό την ΕΣΔΑ, μέσα από την υιοθέτηση μιας εξωεδαφικής διαδικασίας⁶¹⁷.

Οι προαναφερθείσες περιπτώσεις αποτελούν ενδείξεις πως το ΕΔΔΑ κινείται προς την υιοθέτηση του «μοντέλου» δικαιοδοσίας επί των προσώπων παράλληλα με την εδαφική ερμηνεία της έννοιας, γεγονός που του δίνει έναν πιο ανοιχτό χαρακτήρα κατά την εφαρμογή της ΕΣΔΑ η οποία δύναται να εφαρμοστεί εξωεδαφικά.

Η στοιχειοθέτηση δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ μπορεί να ανοίξει την πόρτα για την εφαρμογή της ΕΣΔΑ κατά την ανάπτυξη εξωεδαφικών δραστηριοτήτων και σχετικών κέντρων εξωεδαφικής εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας, καθώς ειδικά με την υπόθεση *Hirsi*, τα κράτη μέλη δεσμεύονται να σέβονται τα οριζόμενα στην ΕΣΔΑ κατά τη διεξαγωγή επιχειρήσεων αναχαίτησης μεταναστευτικών ροών όταν και τα πρόσωπα που αναχαιτίζονται βρίσκονται υπό τη δικαιοδοσία τους λόγω της φυσικής ισχύος και του ελέγχου που ασκούνται σε εκείνα.

Παρόλα αυτά η μέχρι τώρα εξέλιξη της νομολογίας του ΕΔΔΑ από την οποία απουσιάζει ένας κατάλογος προαπαιτούμενων προκειμένου να μπορεί να στοιχειοθετηθεί αναμφίβολα η έννοια του αποτελεσματικού ελέγχου, δεν μας επιτρέπει να συμπεράνουμε πως τα κράτη μέλη έχουν δικαιοδοσία σε περιπτώσεις

⁶¹⁶ Βλ. ECtHR - *Chiragov and Others v. Armenia*, Application no. 13216/05, 16 June 2015.

⁶¹⁷ Βλ. Nakache, D., and Losier, J., 'The European Union Immigration Agreement with Libya: Out of Sight, Out of Mind?'.

όπως αυτές χωρίς αμφιβολίες. Οι προναφερθείσες υποθέσεις δεν συνιστούν μια ανεπτυγμένη και εφαρμόσιμη αρχή παρά εξατομικευμένες περιπτώσεις με διακριτά χαρακτηριστικά οι οποίες ωστόσο δηλώνουν μια τάση του δικαστηρίου.

A. 3. Η δικαιοδοσία της Ε.Ε σε συνάρτηση με τη φύση της ως οργανισμού

Επιπλέον, ακόμη και το ΕΔΔΑ να αναγνώριζε την εξωεδαφική δικαιοδοσία, η μη πραγματοποίηση της εισδοχής της Ε.Ε στην ΕΣΔΑ θα καθιστούσε τα συμπεράσματα από τη νομολογία του ΕΔΔΑ μη εφαρμόσιμα στη περίπτωση της Ε.Ε ως οργανισμού, παρά μόνο στα κράτη μέλη της μεμονωμένα.

Όπως προειπώθηκε ωστόσο στο Α΄ Μέρος της εργασίας, παρότι η Ε.Ε δεν έχει προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ και ως εκ τούτου δεν υπάγεται στη δικαιοδοσία της, η ίδια ως οργανισμός δεσμεύεται από το περιεχόμενο της με τρόπο έμμεσο και πιο συγκεκριμένα μέσα από τα οριζόμενα στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Στο εν λόγω κείμενο, όπως είδαμε, υπάρχει η πρόβλεψη πως το πεδίο εφαρμογής και η έννοια των δικαιωμάτων του Χάρτη, τα οποία συμβαδίζουν με τα δικαιώματα που διασφαλίζονται στην ΕΣΔΑ, πρέπει να είναι τα ίδια με εκείνα που θεσπίζονται στην ΕΣΔΑ.

Επιπλέον, η απουσία ρήτρας δικαιοδοσίας από το κείμενο του Χάρτη «καλύπτεται» κατά μια έννοια από τα οριζόμενα στο Άρθρο 51(1), όπου προβλέπεται πως οι διατάξεις του Χάρτη απευθύνονται στα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Ε.Ε τα οποία εν τη απουσία εδαφικού περιορισμού οφείλουν να σέβονται το περιεχόμενο του ακόμη και όταν δρουν εκτός ευρωπαϊκού εδάφους, κάνοντας με τον τρόπο αυτό τη συζήτηση για την εξωεδαφική εφαρμογή του Χάρτη μια συζήτηση άνευ αντικειμένου⁶¹⁸.

Το ζήτημα του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη της Ε.Ε σύμφωνα με το πλαίσιο που έχει διαμορφωθεί για τα θεμελιώδη δικαιώματα στην Ε.Ε, προσδιορίζεται με βάση το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Στο πλαίσιο των θεμελιωδών δικαιωμάτων το ζήτημα του εδάφους υπολείπεται σε σχέση με την ίδια την πράξη

⁶¹⁸ Βλ. Moreno-Lax, V., and Costello, C., “Extraterritorial Application of the EU Charter of Fundamental Rights: From Territoriality to Facticity, the Effectiveness model”, in Steve Peers and Others (eds), *Commentary on the EU Charter of Fundamental Rights*, Hart Publishing, 2014.

που λαμβάνει χώρα, ενώ η Ε.Ε βρίσκεται υπό την υποχρέωση σεβασμού και προαγωγής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων οπουδήποτε και αν δρα⁶¹⁹.

Ακόμη και στην περίπτωση που υποστηριχθεί πως το Άρθρο 52 της Συνθήκης για την Ε.Ε περιορίζει την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στο έδαφος της Ε.Ε, οι προαναφερθείσες υποχρεώσεις δεν μπορούν να εξαιρεθούν, με το ΔΕΕ να έχει πάρει θέση σχετικά (αν και όχι συγκεκριμένα για περίπτωση εξωεδαφικής εφαρμογής των δεσμεύσεων σχετικά με το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων) πως η διάταξη του Άρθρου 52 δεν αποκλείει τους κανόνες της Ε.Ε από το να φέρουν αποτελέσματα εκτός του εδάφους της Ε.Ε. Κατά συνέπεια η εμπλοκή της Ε.Ε σε εξωεδαφικές διαδικασίες διαχείρισης αιτούντων διεθνή και προστασία και επεξεργασίας σχετικών αιτημάτων οφείλει να είναι σε συνάρτηση με τις υποχρεώσεις που απορρέουν για την ίδια από τις διατάξεις του Χάρτη⁶²⁰.

Κατά την ανάπτυξη εξωεδαφικής δράσης από την Ε.Ε είναι εύλογα αναμενόμενο να εμπλακούν ευρωπαϊκές υπηρεσίες και γραφεία όπως προαναφέρθηκε. Οι δράσεις που θα αναπτύξουν οι υπηρεσίες αυτές θα υπάγονται στο σύνολο των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου περιλαμβανομένου του Χάρτη.

A. 3. (α) Εμπλεκόμενες υπηρεσίες και γραφεία σε εξωεδαφικές δράσεις.

Σε ότι αφορά την εμπλοκή ευρωπαϊκών γραφείων ή υπηρεσιών που καλύπτουν το πεδίο της μετανάστευσης και του ασύλου σε ένα ενδεχόμενο εξωεδαφικών δραστηριοτήτων, θα λέγαμε πως δύο είναι οι κύριες υπηρεσίες με άμεση συνάφεια, ο EUAA (πρώην EASO) και η FRONTEX.

Παρότι, όπως αναλύθηκε, οι δύο αυτές υπηρεσίες έχουν εντολές οι οποίες κατά βάση αφορούν την ανάπτυξη δράσης στα εδάφη των κρατών μελών της Ε.Ε, η πορεία διαμόρφωσης της τρίτης γενιάς εργαλείων διευρύνει τις εντολές των εν λόγω υπηρεσιών. Ο ρόλος τους δυναμώνει και διευρύνεται καθώς εμπλέκονται και σε δραστηριότητες εκτός ευρωπαϊκού εδάφους σε τρίτες χώρες εταίρους της Ε.Ε. Και αν η μέχρι τώρα δράση τους στο ευρωπαϊκό έδαφος αποκλειστικά τις είχε φέρει ενώπιον

⁶¹⁹ Βλ. Vassalo Amorim, S., “Is Offshoring the Solution? The EU and the Extraterritorial Processing of Asylum Claims”.

⁶²⁰ *Ibid.*

του ΔΕΕ υπόλογες για παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ορισμένες περιπτώσεις⁶²¹, η εμπλοκή τους σε μια διαδικασία εκτός ευρωπαϊκού εδάφους θα γεννούσε ερωτήματα αναφορικά με τις διεθνείς τους δεσμεύσεις και ευθύνες.

i) Εξωεδαφική δράση του ΕΥΑΑ (πρώην ΕΑΣΟ).

Ο ΕΥΑΑ ο οποίος από τη σύσταση του το 2010 (ως ΕΑΣΟ) έχει επιφορτιστεί με την ενίσχυση εφαρμογής της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ στα κράτη μέλη της Ε.Ε, έχει ήδη προχωρήσει τη διαδικασία διεύρυνσης της εντολής του με αυξημένες αρμοδιότητες, έπειτα και από τη κρίση των μεικτών μεταναστευτικών ροών το 2015 οι οποίες ανέδειξαν το πρόβλημα ταυτόχρονης εφαρμογής του ενωσιακού κεκτημένου από όλα τα κράτη μέλη εξίσου.

Όπως αναφέρθηκε στις διατάξεις αναμόρφωσης του περιλαμβάνεται και η εξωτερίκευση του χαρακτήρα του οργανισμού η οποία προκύπτει μέσα από την υποστήριξη και το συντονισμό των σχέσεων των κρατών μελών με τις τρίτες χώρες εταίρους της Ε.Ε αναφορικά με ζητήματα ασύλου. Στα ζητήματα αυτά κυρίαρχη θέση κατέχει η επανεγκατάσταση, η ανταλλαγή πληροφοριών σε σχέση με τα ζητήματα μετανάστευσης και ελέγχου των ροών καθώς και οποιοδήποτε σχετικό ζήτημα.

Πιο συγκεκριμένα, στα μέτρα αναμόρφωσης του ΕΥΑΑ που αφορούν την εξωτερική σχέση της νέας Υπηρεσίας και κατ' επέκταση της ίδιας της Ε.Ε με τις τρίτες χώρες, προβλέπονται μέτρα ενίσχυσης της συνεργασίας στο τομέα του ασύλου. Ο ΕΥΑΑ θα υιοθετήσει ενεργό συντονιστικό ρόλο στην επιχειρησιακή συνεργασία των κρατών μελών με τις τρίτες χώρες κατά την οποία οφείλει να δρα σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο ενωσιακό κεκτημένο, με γνώμονα τη προστασία και διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ακόμη και στις περιπτώσεις που αναπτύσσει δράσεις σε έδαφος εκτός Ε.Ε⁶²².

Στο πακέτο αναμόρφωσης του ΕΥΑΑ αναφορικά με τη διεύρυνση του εξωτερικού του ρόλου, παρατηρείται πως οι διατάξεις που αφορούν την καλλιέργεια

⁶²¹ Βλ. Carrera, S., den Hertog L., and Parkin, J., "The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy?", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 15, No. 4 (2013).

⁶²² Βλ. European Union, European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010*; COM(2016) 271 final, Brussels 4.5.2016.

συνεργασιών με τις τρίτες χώρες περιέχουν ένα ευρύ περιθώριο ερμηνείας και παρουσιάζουν έλλειψη νομικής σαφήνειας αλλά και αβεβαιότητα⁶²³.

Ωστόσο, παρά τα ασαφή σημεία στον νέο Κανονισμό περιλαμβάνονται μια σειρά από προϋποθέσεις προκειμένου να μπορεί ο ΕΥΑΑ να αναπτύξει επιχειρησιακή συνεργασία με τρίτες χώρες. Πιο συγκεκριμένα, θα πρέπει να έχει λάβει την έγκριση της Επιτροπής, οι σκοποί της συνεργασίας να μην παρεκκλίνουν από τις εξωτερικές πολιτικές της Ε.Ε, καθώς και να λαμβάνει χώρα σύμφωνα με τα κοινά ευρωπαϊκά πρότυπα και το ενωσιακό κεκτημένο εν συνόλω, ακόμη και όταν αυτή η συνεργασία αναπτύσσεται στο έδαφος των τρίτων κρατών⁶²⁴. Η τελευταία αυτή διάταξη δίνει, πέρα από κάθε αμφιβολία, ιδιαίτερη έμφαση στην προστασία και τον σεβασμό του πλαισίου που έχουν διαμορφώσει τα κατοχυρωμένα ανθρώπινα δικαιώματα και γενικότερα οι θεμελιώδεις αρχές της Ε.Ε που απορρέουν από τις ιδρυτικές Συνθήκες ακόμη και στην ανάπτυξη δράσεων εκτός ευρωπαϊκού εδάφους.

ii) Εξωεδαφική δράση της FRONTEX.

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε, η ανάπτυξη αυτών των συνεργασιών με τις τρίτες χώρες περιλαμβάνει δράσεις οι οποίες αποτυπώνονται με τέσσερις διαφορετικούς τρόπους και πιο συγκεκριμένα με τη λήψη μέτρων στις χώρες αυτές όπως είναι η παροχή εκπαίδευσης στο προσωπικό των χωρών, με τη συνεργασία στην κοινή ανάπτυξη δράσεων και επιχειρήσεων με τις χώρες αυτές, στη λήψη μέτρων στα εξωτερικά σύνορα και στις δράσεις εντός του ευρωπαϊκού εδάφους οι οποίες ωστόσο εμπλέκουν και τα τρίτα κράτη, όπως είναι η διενέργεια επιστροφών⁶²⁵.

⁶²³ Ενδεικτικά θα σημειώνω κανείς πως ενώ στα νέα καθήκοντα του ΕΥΑΑ (πρώην ΕΑΣΟ) θα περιλαμβάνεται και η ανταλλαγή πληροφοριών με τις τρίτες χώρες, στο άρθρο 30 του νέου Κανονισμού [(ΕΥ) 2021/2303] απαγορεύεται ρητά η μεταφορά προσωπικών δεδομένων από την Ε.Ε και τα κράτη μέλη προς τις αρχές των τρίτων κρατών. Ως εκ τούτου γεννάται το ερώτημα πως θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί αυτή η ανταλλαγή πληροφοριών χωρίς παράλληλα να παραβιάζεται το εν λόγω άρθρο και να μη προκύπτει ευθύνη της νέας υπηρεσίας για παραβίαση της ιδιωτικότητας ακόμη και αν η πράξη λαμβάνει χώρα εκτός ευρωπαϊκού εδάφους.

⁶²⁴ Βλ. European Union: European Parliament and the Council, *Regulation (EU) 2021/2303*, recital 38.

⁶²⁵ Βλ. FRA, *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: Evolving areas of law*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Luxembourg, Publication Office of the EU, 2016.

Η διεύρυνση της εντολής της FRONTEX με αφορμή την προσφυγική κρίση του 2015, ήρθε ως πρόταση το 2016 και περιλάμβανε διεύρυνση του ρόλου της με προστασία των εξωτερικών συνόρων και επιτάχυνση των επιστροφών, γεγονός που όπως είδαμε οδήγησε στη σύσταση της ευρωπαϊκής συνοριοφυλακής και ακτοφυλακής.

Στον εν λόγω Κανονισμό αποτυπώνεται η νέα αντίληψη της Ε.Ε σχετικά με το πώς πρέπει να προσεγγιστεί το ζήτημα της διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών τα επόμενα χρόνια και η οποία απαιτεί τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες, είτε αυτές συνορεύουν με την Ε.Ε, είτε όχι.

Η παροχή τεχνικής και επιχειρησιακής βοήθειας προς τις τρίτες χώρες αποτελεί μια από τις αποστολές του νέου Κανονισμού περιλαμβάνοντας τη συμμετοχή σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης. Οι εν λόγω επιχειρήσεις και εν γένει οι όποιοι είδους συνεργασίες του νέου οργανισμού με τις τρίτες χώρες, σύμφωνα με τις διατάξεις του νέου Κανονισμού, θα πρέπει να γίνονται σε συνάρτηση με τα οριζόμενα στο διεθνές δίκαιο και με σεβασμό στη τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης και των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε. ακόμη και όταν αυτές λαμβάνουν χώρα στο έδαφος των χωρών εκείνων.

iii) Οι απαιτήσεις για την εξωεδαφική δράση των ανωτέρω οργανισμών.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί πως όπως και στις δράσεις του ΕΥΑΑ (πρώην EASO), έτσι και στις δράσεις της FRONTEX, θα πρέπει να έχει προηγηθεί ενημέρωση και έγκριση των αρμόδιων οργάνων της Ε.Ε.

Για τη διεξαγωγή οποιασδήποτε δράσης θα πρέπει να έχει καταρτιστεί επιχειρησιακό πλάνο δράσης ενώ σύμφωνα με το νέο Κανονισμό αυτή δύναται να διεξαχθεί στο έδαφος τρίτης χώρας. Η Επιτροπή οφείλει να έχει ενημερωθεί πριν την ανάπτυξη οποιασδήποτε δράσης σε αντίθεση με το Κοινοβούλιο, ο ρόλος του οποίου δεν επισημαίνεται ρητά. Εφόσον η FRONTEX έχει αποσπάσει την έγκριση της Επιτροπής, δύναται να αναπτύξει επιχειρησιακή δράση ακόμη και στο έδαφος τρίτης χώρας, υπό την προϋπόθεση να έχει προηγηθεί διεθνής συμφωνία μεταξύ της Ε.Ε και

τις τρίτης χώρας, στην αποδοχή της οποίας έχει ρόλο το Κοινοβούλιο, γεγονός που διασφαλίζει το δημοκρατικό χαρακτήρα της διαδικασίας⁶²⁶.

Σύμφωνα με τον νέο Κανονισμό, η FRONTEX δύναται να συμμετέχει ακόμη και σε διμερείς συμφωνίες μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε και των τρίτων κρατών υπό τις προϋποθέσεις της σύμφωνης γνώμης της ίδιας, του σκοπού που εξυπηρετεί η συμμετοχή αυτή και της προηγούμενης ενημέρωσης της Επιτροπής. Θα πρέπει να επισημανθεί ωστόσο πως για αυτές τις περιπτώσεις δεν προβλέπεται ρητά η έγκαιρη ενημέρωση του Κοινοβουλίου, γεγονός που εγείρει ζητήματα⁶²⁷.

Στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης των σκοπών της συνεργασίας με τις τρίτες χώρες, η FRONTEX δύναται να εξασφαλίσει ή να διαθέσει κεφάλαια σε τρίτες χώρες καθώς και να παραχωρήσει εμπειρογνώμονες και παρατηρητές με τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής και την ενημέρωση του Κοινοβουλίου. Προαπαιτούμενο ωστόσο για τη διάθεση των εν λόγω αξιωματούχων αποτελεί οι πρακτικές που θα ακολουθούνται στη διαχείριση των συνόρων να είναι συμβατές με τα θεμελιώδη δικαιώματα, χωρίς ωστόσο να προκύπτει από που θα βεβαιώνεται ότι η εν λόγω προϋπόθεση πληρείται⁶²⁸.

Αναφορικά με την ανάπτυξη συνεργασιών για τις επιχειρήσεις επιστροφών σε τρίτες χώρες, θα λέγαμε πως και σε αυτές τις περιπτώσεις πρέπει να ικανοποιούνται συγκεκριμένες τυπικές προϋποθέσεις και πιο συγκεκριμένα η FRONTEX να δρα σε συμφωνία με την αρχή της μη επαναπροώθησης του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και του διεθνούς δικαίου ακόμη και σε δραστηριότητες εκτός ευρωπαϊκού εδάφους, κάτι που θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη συνδρομή παρατηρητών, συνοδών και εμπειρογνώμων⁶²⁹.

Τέλος, στις υποχρεώσεις της FRONTEX και στα πρότυπα του EUAA (πρώην EASO), είναι να διασφαλίζει το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τις επιχειρήσεις της. Με σκοπό την επίτευξη αυτής της υποχρέωσης θα πρέπει να

⁶²⁶ Βλ. Carrera, S., et al., "Offshoring asylum and migration in Australia, Spain, Tunisia and the US. Lessons learned and feasibility for the EU".

⁶²⁷ *Ibid.*

⁶²⁸ *Ibid.*

⁶²⁹ Ενδεικτικά στο άρθρο 45 προβλέπεται πως τα προσωπικά δεδομένα των ατόμων που θα διασώζονται κατά τη διεξαγωγή θαλάσσιων επιχειρήσεων απαγορεύεται να ανταλλάσσονται ή να διαρρέουν εάν υφίσταται κίνδυνος τα άτομα αυτά να κινδυνεύσουν να στερηθούν δικαιώματα τους.

συσταθεί ένας μηχανισμός επεξεργασίας παραπόνων και καταγγελιών ή να οριστεί ένας αξιωματούχος με αυτόν το ρόλο καθώς και ένα συμβουλευτικό όργανο.

A. 3. (β) Η εξωεδαφική ισχύς των διεθνών νομικών κειμένων που δεσμεύουν την Ε.Ε.

Όπως αναπτύχθηκε στο Α' Μέρος της εργασίας η Ε.Ε ως οργανισμός καθώς και τα κράτη μέλη της, πέρα από τα ευρωπαϊκά νομικά εργαλεία, δεσμεύονται και από τα διεθνή και συγκεκριμένα τις διεθνείς Συνθήκες με πρώτη αναμφίβολα τη Σύμβαση της Γενεύης.

Το διεθνές δίκαιο τείνει να συνδέει τη δικαιοδοσία για την εφαρμογή των συνθηκών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως η ΕΣΔΑ, όχι μόνο με το έδαφος αλλά και με τον βαθμό ισχύς, εξουσίας και αποτελεσματικού ελέγχου επί των προσώπων. Διεθνή όργανα, όπως η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ, έχουν προσυπογράψει το διαχωρισμό της δικαιοδοσίας από το έδαφος, με την ίδια να έχει δεχθεί πως τα κράτη μέλη του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα δεσμεύονται να σέβονται και να διασφαλίζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα που καταγράφονται στο Σύμφωνο σε οποιοδήποτε πρόσωπο βρίσκεται υπό την εξουσία ή τον αποτελεσματικό τους έλεγχο ακόμη και αν δεν βρίσκεται στο έδαφος του⁶³⁰. Κατά την Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ο καθοριστικός παράγοντας είναι η απόδοση των πράξεων στο κράτος και η άσκηση εξουσίας επί του ατόμου και όχι ο τόπος στον οποίο αυτές συντελέστηκαν.

Αντίστοιχα, η Σύμβαση της Γενεύης δεν αποκλείει τη δυνατότητα εφαρμογής της αρχής της μη επαναπροώθησης σε εξωεδαφικές δράσεις καθότι δεν περιλαμβάνεται εδαφική ρήτρα, ενώ μάλιστα κάτι τέτοιο θα έρχονταν και σε πλήρη αντίθεση με το πνεύμα του νόμου. Καθότι το κρίσιμο στην αρχή αυτή είναι ο έλεγχος που ασκείται από το κράτος, συμπεραίνεται πως η αρχή αυτή δεσμεύει τα κράτη οπουδήποτε και αν ασκούν τη δικαιοδοσία τους, ενώ καθότι αντανakλάται στο

⁶³⁰ Βλ. UN Human Rights Committee, 'General comment no 31[80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant', (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2 May 2004), para 10.

πρωτογενές και δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο, δεσμεύει και τα ευρωπαϊκά όργανα και οργανισμούς⁶³¹.

Ακόμη, η αρχή της απαγόρευσης των βασανιστηρίων συνδέεται άρρηκτα με την αρχή της μη επαναπροώθησης, γεγονός το οποίο αποδεικνύεται και από τη νομολογία του ΕΔΔΑ. Μάλιστα ορισμένες από τις ανησυχίες που προκαλεί το ίδιο το ενδεχόμενο της εξωεδαφικής διαδικασίας εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας είναι ο κίνδυνος έκθεσης των αιτούντων διεθνή προστασία σε συνθήκες βασανιστηρίων και κακομεταχείρισης.

Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή κατά των βασανιστηρίων (CAT) έχει τοποθετηθεί αναφορικά με το ζήτημα της εξωεδαφικής εφαρμογής της Σύμβασης κατά των βασανιστηρίων το 2008, όταν έκανε σαφές πως η αναφορά «σε κάθε έδαφος υπό τη δικαιοδοσία του» που περιλαμβάνεται στο Άρθρο 2(1) του κειμένου, δεσμεύει όλα τα κράτη μέρη σε όλες τις περιοχές όπου ασκούν άμεσα ή έμμεσα, καθολικά ή μερικώς, *de jure* ή *de facto* αποτελεσματικό έλεγχο, με το τελευταίο να αποτελεί καθοριστικό κριτήριο⁶³². Ακόμη, η CAT φαίνεται πως στηρίζει μια πιο διευρυμένη και λειτουργική κατανόηση του ορίου της έννοιας του αποτελεσματικού ελέγχου σε σχέση με το ΕΔΔΑ, καθότι δέχεται την ύπαρξη αποτελεσματικού ελέγχου όχι μόνο όταν ασκείται άμεσα από τις αρχές ενός κράτους αλλά και όταν ένα κράτος παρεμβαίνει οικονομικά σε ένα άλλο⁶³³.

Κατά συνέπεια, η άποψη αυτή της CAT σημαίνει πως η μεταφορά αιτούντων διεθνή προστασία σε εξωεδαφικά κέντρα δεν απαλλάσσει το κράτος από τις υποχρεώσεις που προκύπτουν για το ίδιο σύμφωνα με τα οριζόμενα στη Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων. Ως εκ τούτου, σε ένα υποθετικό σενάριο σύστασης εξωεδαφικών κέντρων από την Ε.Ε και τα κράτη μέλη της, η δικαιοδοσία για τους σκοπούς της εφαρμογής της Σύμβασης πρέπει να γίνεται αποδεκτή ακόμη και αν η Ε.Ε ή τα κράτη μέλη δεν ασκούν έλεγχο στα κέντρα αυτά⁶³⁴.

⁶³¹ Βλ. Vassalo Amorim, S., "Is Offshoring the Solution? The EU and the Extraterritorial Processing of Asylum Claims".

⁶³² Βλ. CAT, 'General Comment No. 2: Implementation of Article 2 by States Parties', (24 January 2008), CAT/C/GC/2, para 16.

⁶³³ Βλ. CAT, 'Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Australia' (23 December 2014), CAT/C/AUS/CO/4-5, para 17.

⁶³⁴ Βλ. Vassalo Amorim, S., "Is Offshoring the Solution? The EU and the Extraterritorial Processing of Asylum Claims".

Επιπλέον, θα πρέπει να σημειωθεί πως σε περίπτωση δράσης των κρατών μελών ή της Ε.Ε εκτός ευρωπαϊκού εδάφους, οι αντίστοιχες Επιτροπές και συγκεκριμένα τόσο η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, όσο και η CAT θα επιθεωρούσαν τη δράση ή τις παραλείψεις τους. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, όπου το 2016 σε υπόθεση που αφορούσε την Αυστραλία κατέληξε, πως η μακροχρόνια ή η αόριστη κράτηση αιτούντων διεθνή προστασία θα μπορούσε να οδηγήσει σε παραβίαση του άρθρου 9(1) του Συμφώνου ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, σε περίπτωση που το κράτος δεν μπορεί να αποδείξει πως κάποιο άλλο λιγότερο παρεμβατικό μέτρο δεν θα μπορούσε να επιφέρει το ίδιο αποτέλεσμα⁶³⁵.

Συμπερασματικά, θα λέγαμε πως τόσο στο ευρωπαϊκό όσο και στο διεθνές δίκαιο υπάρχει η τάση αποσύνδεσης της εδαφικότητας με τη δικαιοδοσία, γεγονός που ανοίγει το δρόμο για την εφαρμογή των κοινοτικών και διεθνών δεσμεύσεων τόσο στην Ε.Ε, όσο και στα κράτη μέλη αυτής, κατά την εξωεδαφική τους δράση σχετικά με τη διαχείριση των μεικτών μεταναστευτικών ροών⁶³⁶. Ακόμη, οι διατάξεις των εν λόγω διεθνών κειμένων καθώς και οι εκθέσεις και οι απόψεις της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και της Επιτροπής κατά των βασανιστηρίων μπορούν να αξιοποιηθούν από το ΔΕΕ κατά την εκδίκαση υποθέσεων, ως πηγές απόδειξης ή πηγές ερμηνείας, όταν προσδιορίζουν τη νομιμότητα και την ευθύνη για πράξεις στις οποίες προβαίνουν τα κράτη μέλη ή η ίδια η Ε.Ε⁶³⁷.

B. Το ζήτημα της ευθύνης

Προκειμένου να καλυφθεί το κενό στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε περιπτώσεις όπως η προαναφερθείσα, το δημόσιο διεθνές δίκαιο με την έννοια της ευθύνης του κράτους έρχεται να συμβάλλει στην προσπάθεια αυτή⁶³⁸.

⁶³⁵ Βλ. UN Human Rights Committee, *F.J. et al. v Australia*, Views adopted by the Committee under article 5(4) of the Optional Protocol, UN Doc. CCPR/C/116/D/2233/2013, 22 March 2016, paras 10.2-10.4.

⁶³⁶ Βλ. Vassalo Amorim, S., “Is Offshoring the Solution? The EU and the Extraterritorial Processing of Asylum Claims”.

⁶³⁷ Βλ. Carrera, S., et al., “Offshoring asylum and migration in Australia, Spain, Tunisia and the US. Lessons learned and feasibility for the EU”.

⁶³⁸ Βλ. Kim, S., “Non-refoulement and extraterritorial Jurisdiction: State Sovereignty and Migration Controls at Sea in the European Context”.

Τα σχέδια άρθρων της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου για την ευθύνη των κρατών και των διεθνών οργανισμών είναι εκείνα τα νομικά κείμενα που παρέχουν τη «θεραπεία» για τις περιπτώσεις όπου δεν στοιχειοθετείται σύνδεση δικαιοδοσίας μεταξύ του κράτους και των ατόμων τα δικαιώματα των οποίων βλάπτονται⁶³⁹.

Όπως αναπτύχθηκε υπάρχει η τάση η δικαιοδοσία να επεκταθεί και πέρα από τη στενή έννοια του εδάφους γεγονός που δεσμεύει τόσο την Ε.Ε όσο και τα κράτη μέλη αυτής στις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο.

Παρόλο που η άσκηση δικαιοδοσίας αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου ένας διεθνής δρών να μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνος για πράξεις ή παραλείψεις που αποδίδονται σε εκείνον, η ευθύνη εξαρτάται από την αξιολόγηση της συμπεριφοράς του κράτους σε σχέση με τις διεθνείς του υποχρεώσεις και δεν αποδίδεται αφηρημένα αλλά σε συνάρτηση με τα γεγονότα της υπόθεσης, όχι μόνο αναφορικά με το τόπο όπου η πράξη λαμβάνει χώρα, αλλά και αναφορικά με το άτομο στο οποίο αποδίδεται⁶⁴⁰.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο διεθνές δίκαιο η ευθύνη προκύπτει για κάθε διεθνώς παράνομη πράξη ή παράληψη που αποδίδεται σε ένα κράτος κατά παράβαση των διεθνών του υποχρεώσεων. Το ζήτημα μάλιστα της απόδοσης της πράξης ή της παράληψης είναι ιδιαίτερα σημαντικό κατά την εξέταση του ενδεχόμενου σύστασης εξωεδαφικών κέντρων εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας από την Ε.Ε, καθώς σε μια τέτοια διαδικασία αναμένεται να εμπλακούν πολλοί και διαφορετικοί δρώντες πέρα από την ίδια την Ε.Ε και τα κράτη μέλη της, όπως ιδιώτες, ΜΚΟ, λοιποί διεθνείς οργανισμοί κ.α, χωρίς πάντοτε ευδιάκριτες αρμοδιότητες και διαφανείς διαδικασίες προκειμένου να μπορεί να μεταφερθεί η ευθύνη, όπως συμβαίνει και στη περίπτωση της Αυστραλίας.

Ακόμη και στη περίπτωση αυτή ωστόσο, η νομολογία του ΕΔΔΑ έχει ξεκαθαρίσει πως η παραβίαση του διεθνούς δικαίου μπορεί να αποδοθεί σε περισσότερους από έναν δρώντες⁶⁴¹, γεγονός το οποίο θα μπορούσε να διευκολύνει την απόδοση ευθύνης στο πλαίσιο της εξωεδαφικής διαδικασίας από την Ε.Ε.

⁶³⁹ *Ibid.*

⁶⁴⁰ Βλ. Heschl, L., *Protecting the Rights of Refugees Beyond European Borders – Establishing Extraterritorial Legal Responsibilities*, Intersentia, 2018.

⁶⁴¹ Βλ. ECtHR - Al-Jedda v. United Kingdom, Application no. 27021/08, 7 July 2011.

B. 1. Οι φορείς ευθύνης

B. 1. (α) Η ευθύνη του τρίτου κράτους-συνεργάτη.

Κατά τη διενέργεια της εξωεδαφικής διαδικασίας ασύλου, τα τρίτα κράτη παρουσιάζονται ως κράτη συνεργάτες στους οποίους μεταφέρεται η εκπλήρωση μιας θεμελιώδους υποχρέωσης σχετικής με τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Με τον τρόπο αυτό, πρωτίστως, παύει να ισχύει η εδαφική σχέση, το πρώτο από τα στοιχεία της δικαιοδοσίας, καθώς ο προορισμός των αιτούντων διεθνή προστασία πλέον μεταφέρεται στο τρίτο κράτος φιλοξενίας, στο έδαφος του οποίου, έπειτα από συμφωνία, αναμένεται να λάβουν χώρα οι διαδικασίες ασύλου. Παράλληλα, πρόβλεψη θα πρέπει να υπάρξει προκειμένου να δημιουργηθούν κατάλληλες υποδομές για να φιλοξενήσουν τις διαδικασίες αυτές, καθώς και για να περιορίζουν διοικητικά τη μετακίνηση των ατόμων αυτών με τη μορφή κέντρων φιλοξενίας ή κράτησης.

Η σύσταση των κέντρων αυτών στο έδαφος του τρίτου κράτους με την ενδεχόμενη (αν όχι βέβαιη) εμπλοκή προσωπικού από το τρίτο κράτος θα ισοδυναμούσε με αποτελεσματικό έλεγχο του τρίτου κράτους επί του εδάφους και των ατόμων, φέρνοντας τα άτομα αυτά υπό τη δικαιοδοσία του και κατά συνέπεια την ευθύνη του. Η νομική ευθύνη ωστόσο δεν θα βάραινε αποκλειστικά το τρίτο κράτος για τις όποιες παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τυχόν λάμβαναν χώρα στο έδαφος του, αλλά καθόσον πρόκειται για από κοινού διαδικασία στο έδαφος του, ορισμένες δράσεις ή παραλείψεις αντίστοιχα, θα αποδίδονταν και στους άλλους εμπλεκόμενους, είτε εκείνοι δρούσαν άμεσα είτε έμμεσα, μέσω πχ του ιδιωτικού τομέα⁶⁴².

Με άλλα λόγια, όπως επισημαίνει η Vassalo Amorim, παρότι κάθε κράτος είναι υπεύθυνο για τη δική του διεθνώς παράνομη συμπεριφορά, η οποία απορρέει από τις διεθνείς ευθύνες του, δύναται να αποδοθεί η συμπεριφορά του αυτή σε ένα άλλο κράτος. Για παράδειγμα όταν ένα όργανο ενός κράτους έχει παραχωρηθεί στη διάθεση ενός άλλου κράτους ή διεθνούς οργανισμού και δρα υπό την εξουσία του ή

⁶⁴² Βλ. Vassalo Amorim, S., "Is Offshoring the Solution? The EU and the Extraterritorial Processing of Asylum Claims".

τον αποτελεσματικό του έλεγχο αντίστοιχα, τότε η συμπεριφορά του οργάνου αυτού θεωρείται ως συμπεριφορά του κράτους στη διάθεση του οποίου έχει βρεθεί⁶⁴³.

Σε ένα ενδεχόμενο σύστασης εξωεδαφικών κέντρων στο έδαφος τρίτων χωρών, παρότι η συμπεριφορά των οργάνων του κράτους υποδοχής θα αποδίδονταν πρωτίστως στο τρίτο κράτος, η εφαρμογή ωστόσο των κανόνων διεθνούς ευθύνης μπορούν να συνεπάγονται την ευθύνη και άλλων κρατών, της ίδιας της Ε.Ε και των μελών αυτής στη προκειμένη περίπτωση.

Όπως προ-ειπώθηκε και στο Β' Μέρος, οι υποχρεώσεις του τρίτου κράτους-συνεργάτη επίσης δεσμεύουν το κράτος αυτό. Η τυχόν παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από το τρίτο κράτος (ήτοι το κράτος φιλοξενίας) και τα όργανα του, επιφέρει ευθύνη και στο τρίτο κράτος παράλληλα με την ευθύνη που έχει το αρχικό κράτος (ήτοι το ευρωπαϊκό κράτος ή η Ε.Ε), στη διάθεση του οποίου έχουν παραχωρηθεί τα όργανα αυτά. Εν ολίγοις, η εδαφικότητα και ο προσωπικός σύνδεσμος με τα άτομα-δρώντες του τρίτου κράτους δεν δρουν ως παράγοντες που αποκλείουν την παράλληλη ευθύνη του αρχικού κράτους, εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες περιστάσεις και κριτήρια⁶⁴⁴.

B. 1. (β) Η ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο σχέδιο άρθρων για την ευθύνη των κρατών από διεθνώς παράνομες πράξεις της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου, οι δράσεις που αναπτύσσουν τα κράτη υπάγονται στους κανόνες δικαίου και εφόσον λαμβάνουν χώρα κατά την άσκηση των κυριαρχικών εξουσιών τους και αποδίδονται στα ίδια και τα όργανα τους, αυτό επιφέρει την ευθύνη τους χωρίς την ύπαρξη εδαφικού περιορισμού αλλά οπουδήποτε και αν λαμβάνει χώρα η παράνομη αυτή συμπεριφορά⁶⁴⁵.

Ενδεικτικά, η απαγόρευση της μη επαναπρόωθησης και η έκθεση ατόμων σε κίνδυνο δίωξης ή κακομεταχείρισης συνεπάγεται την ευθύνη του κράτους για

⁶⁴³ Βλ. Heschl, L., *Protecting the Rights of Refugees Beyond European Borders – Establishing Extraterritorial Legal Responsibilities*.

⁶⁴⁴ *Ibid.*

⁶⁴⁵ Βλ. Vassalo Amorim, S., "Is Offshoring the Solution? The EU and the Extraterritorial Processing of Asylum Claims".

παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης, όπως αυτή αποτυπώνεται στα διεθνή και ευρωπαϊκά κείμενα. Η μεταφορά τους σε εξωεδαφικά κέντρα ή σε ενδιάμεσες χώρες δεν απαλλάσσει το κράτος από την ευθύνη λόγω της ανάπτυξης της δράσης τους εκτός του δικού τους εδάφους, καθώς τα κράτη είναι υπεύθυνα για τη συμπεριφορά των οργάνων τους είτε δρουν στο έδαφος τους, είτε εξωεδαφικά, σε δράσεις αναχαίτισης των μεταναστευτικών ροών⁶⁴⁶.

Στις περιπτώσεις σύστασης εξωεδαφικών κέντρων όπως αυτών που έχει δημιουργήσει η Αυστραλία και παρουσιάστηκαν στον Β' Μέρος, προκύπτουν ζητήματα από δράσεις οι οποίες προκαλούν παραβιάσεις και δεν μπορούν να αποδοθούν σε όργανα του κράτους και ως εκ τούτου δεν μπορούν να υπαχθούν στα οριζόμενα στο Άρθρο 4 των Άρθρων για την ευθύνη των κρατών από διεθνώς παράνομες πράξεις της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου. Η ευθύνη ωστόσο που προκύπτει από τη δικαιοδοσία ξεκαθαρίζει πως τα κράτη δεν μπορούν να αποποιηθούν τις νομικές τους υποχρεώσεις μέσα από την ανάπτυξη πρακτικών μεταφοράς των υποχρεώσεων αυτών σε άλλα κράτη, οργανισμούς ή άλλους δρώντες⁶⁴⁷.

Στο ευρωπαϊκό πλαίσιο η προσφυγή σε μια τέτοια πολιτική εξωεδαφικών κέντρων στο έδαφος τρίτων κρατών έπεται από την υπογραφή διμερών συμφωνιών, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, δεν θα ισοδυναμούσε με εξαίρεση της Ε.Ε ή των μελών της από τις ευθύνες τους που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο, το ενωσιακό δίκαιο και την ΕΣΔΑ, πόσο μάλλον όταν το ίδιο το ΕΔΔΑ έχει κάνει σαφές πως μια ενδεχόμενη απαλλαγή κρατών από την ευθύνη του που απορρέει από τα οριζόμενα στην ΕΣΔΑ με μόνο κριτήριο το έδαφος στο οποίο έλαβε χώρα, θα ήταν ασύμβατη με τους σκοπούς και το αντικείμενο της ίδιας της Σύμβασης⁶⁴⁸.

Τα άρθρα για την ευθύνη των κρατών από διεθνώς παράνομες πράξεις της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου αναφορικά με την ευθύνη των κρατών μελών ενός διεθνούς οργανισμού είναι σαφή όταν αναφέρουν πως τα κράτη μέλη φέρουν

⁶⁴⁶ Βλ. Liguory, A., 'Some Observations on the Legal Responsibility of States and International Organizations in the Extraterritorial Processing of Asylum Claims'.

⁶⁴⁷ Βλ. Frelick, B., and others, 'The impact of externalization of migration controls on the rights of asylum seekers and other migrants', *Journal on Migration and Human Security*, 4(1), 2016.

⁶⁴⁸ Βλ. Vassalo Amorim, S., "Is Offshoring the Solution? The EU and the Extraterritorial Processing of Asylum Claims".

ευθύνη όταν αναγκάζουν τον οργανισμό να προβαίνει σε ενέργειες στις οποίες αν προέβαιναν τα ίδια, θα συνιστούσαν παραβίαση των διεθνών τους υποχρεώσεων. Συνεπώς η αποποίηση των ευθυνών από τα κράτη μέλη μέσω της δέσμευσης ή συνεργασίας με άλλους οργανισμούς για τη σύσταση εξωεδαφικών κέντρων είναι μια πράξη χωρίς αντίκρισμα⁶⁴⁹.

Επίσης, ευθύνη για το κράτος μπορεί να προκύψει σύμφωνα με τα οριζόμενα στα σχέδια άρθρων για την ευθύνη του κράτους και για μια σειρά ακόμη από λόγους.

i) Ευθύνη κράτους από συμπεριφορά ατόμων ή φορέων.

Σύμφωνα με το Άρθρο 5 για την ευθύνη των κρατών από διεθνώς παράνομες πράξεις της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου, μια συμπεριφορά ενός ατόμου το οποίο δεν είναι όργανο του κράτους, μπορεί να θεωρηθεί ως πράξη του κράτους υπό το διεθνές δίκαιο, εφόσον στο άτομο αυτό έχει δοθεί η άδεια από τους νόμους του κράτους αυτού να ασκεί στοιχεία της κυβερνητικής εξουσίας⁶⁵⁰.

ii) Ευθύνη κράτους από συμπεριφορά οργάνων που έχουν διατεθεί από ένα κράτος σε άλλο.

Η περίπτωση της συμπεριφοράς οργάνων ενός κράτους τα οποία έχουν τεθεί στη διάθεση ενός άλλου κράτους είναι ακόμη μια περίπτωση η οποία μπορεί να επέλθει ευθύνη για το τελευταίο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Άρθρο 6 για την ευθύνη των κρατών από διεθνώς παράνομες πράξεις της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου.

Μεταφέροντας τα παραπάνω στο πλαίσιο της σύστασης εξωεδαφικών κέντρων εκτός ευρωπαϊκού εδάφους, η εν λόγω διάταξη θα χρησιμοποιούνταν προκειμένου να αποδειχθεί η ευθύνη των κρατών μελών της Ε.Ε για πράξεις που θα αναλάμβαναν εκπρόσωποι του κράτους υποδοχής, υπό την εξουσία των κρατών μελών⁶⁵¹.

⁶⁴⁹ *Ibid.*

⁶⁵⁰ Βλ. United Nations, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries, 2011 (ASR), art. 5.

⁶⁵¹ *Ibid*, art. 6.

iii) Ευθύνη κράτους από σύμπραξη με άλλα κράτη.

Στην περιπτωσιολογία εμπλοκής κρατών σε διεθνώς παράνομες πράξεις περιλαμβάνεται και η σύμπραξη ομάδας κρατών τα οποία δημιουργούν ένα κοινό όργανο κρατών επιφορτισμένο με αρμοδιότητα τη διενέργεια συγκεκριμένων πράξεων. Σε περίπτωση διάπραξης διεθνώς παράνομων πράξεων, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Άρθρο 47⁵² για την ευθύνη των κρατών από διεθνώς παράνομες πράξεις της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου, η συμπεριφορά αυτή αποδίδεται σε κάθε ένα από τα εμπλεκόμενα κράτη⁶⁵².

iv) Ευθύνη κράτους από παθητική στάση.

Ένα ακόμη υποθετικό σενάριο εμπλοκής ενός κράτους μέλους σε μια διεθνώς παράνομη πράξη είναι όχι μέσα από τη διάπραξη μιας ενέργειας αλλά μέσα από μια παθητική στάση που θα κρατήσει και η οποία θα επιφέρει τα ίδια αποτελέσματα. Πέραν από τον έλεγχο σε άτομα ή άλλους δρώντες τα κράτη δύνανται να συμμετέχουν μέσα από τη παροχή οικονομικής βοήθειας ή τεχνικής υποστήριξης δημιουργώντας έτσι έναν σύνδεσμο απόδοσης με την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η συμμετοχή των κρατών υπό αυτή τη μορφή και σύμφωνα με τα οριζόμενα στα Άρθρα 16 και 17 για την ευθύνη των κρατών από διεθνώς παράνομες πράξεις της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου, μπορεί να προκαλέσει παράγωγη ευθύνη καθώς ισοδυναμεί με παροχή βοήθειας, διεύθυνσης και ελέγχου ενός άλλου κράτους με σκοπό τη διάπραξη μιας διεθνώς παράνομης πράξης. Ωστόσο, το κράτος οφείλει να γνωρίζει τις περιστάσεις της παράνομης πράξης, ενώ η πράξη θα πρέπει να θεωρούνταν διεθνώς παράνομη εφόσον διαπράττονταν από εκείνο το ίδιο, προϋποθέσεις που περιορίζουν τα όρια εφαρμογής του Άρθρου 17 σχετικά με τη διεύθυνση και τον έλεγχο⁶⁵³.

⁶⁵² *Ibid*, art. 47.

⁶⁵³ Βλ. United Nations, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries, 2011 (ASR), art. 17.

Οι προϋποθέσεις αυτές ενδέχεται να δημιουργήσουν εμπόδιο στη περίπτωση δημιουργίας κέντρων εξωεδαφικής εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας, καθώς το βάρος της απόδειξης ενδεχομένως να αποκλείσει τη δυνατότητα καθορισμού ευθύνης για τα κράτη μέλη της Ε.Ε στις περιπτώσεις όπου η παραβίαση δεν διαπράττεται με βάση τα πραγματικά περιστατικά από παράγοντες τους. Οι υποχρεώσεις των κρατών συνδέονται άμεσα με την ικανότητα τους να επηρεάζουν θετικά τις δράσεις από ένα άλλο κράτος οι οποίες είναι πιθανό να οδηγήσουν σε παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς ακόμη και αν υποθέσουμε πως τα κράτη υποχρεούνται να δρουν προκειμένου να διασφαλίζουν τη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και όχι μόνο να σέβονται την υποχρέωση να μη προκαλούν βλάβη, αυτό έχει ως προϋπόθεση του τη δικαιοδοσία του κράτους⁶⁵⁴. Υπό την προϋπόθεση αυτή, η υποχρέωση ανάληψης θετικής δράσης προκειμένου να προληφθούν παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων παύει να υφίσταται από τη στιγμή που απουσιάζει ο έλεγχος.

Στην περίπτωση ωστόσο της έμμεσης συμμετοχής των κρατών μελών δύναται να εφαρμοστεί το Άρθρο 16 για την ευθύνη των κρατών από διεθνώς παράνομες πράξεις της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου, όπου εφόσον το κράτος μέλος έχει αποδειχθεί πως βοήθησε ή συνέδραμε στην εκτέλεση μιας διεθνώς παράνομης πράξης, τότε το κράτος μέλος είναι επίσης υπεύθυνο όπως είναι το κράτος που προέβη στη πράξη αν και στην πραγματικότητα η απόδειξη της έμμεσης συμμετοχής είναι δύσκολο να στοιχειοθετηθεί, ιδιαίτερα όταν το κράτος έχει συνδράμει για παράδειγμα μόνο οικονομικά στη δημιουργία εξωεδαφικών κέντρων. Ακόμη, το προαπαιτούμενο της «αιτιότητας» και της γνώσης κάνουν ακόμη πιο δύσκολη αυτή τη στοιχειοθέτηση⁶⁵⁵.

Εν κατακλείδι, η εμπλοκή των κρατών μελών της Ε.Ε στα εξωεδαφικά κέντρα εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας θα μπορούσε να επιφέρει ευθύνες για τα ίδια στην περίπτωση που διαπράττονταν παραβιάσεις του ενωσιακού και διεθνούς δικαίου σε αυτά.

⁶⁵⁴ Βλ. Heschl, L., *Protecting the Rights of Refugees Beyond European Borders – Establishing Extraterritorial Legal Responsibilities*.

⁶⁵⁵ Βλ. United Nations, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*, 2011 (ASR), art. 16.

Οι ευθύνες αυτές θα μπορούσαν να προκύψουν κυρίως από τις πράξεις παραγόντων των κρατών μελών, των τρίτων κρατών, των διεθνών οργανισμών και του ιδιωτικού παράγοντα παρά μέσα από τη παράγωγη δράση καθώς στις περιπτώσεις αυτές προαπαιτείται η άσκηση ελέγχου από το κράτος μέλος καθώς και η ύπαρξη σκοπού.

B. 1. (γ) Η ευθύνη της Ε.Ε ως οργανισμού.

Στα συμπεράσματα της προηγούμενης ενότητας κατέστη σαφές πως η ευθύνη των διεθνών οργανισμών και των κρατών είναι ανεξάρτητες και πως η δράση των κρατών υπό τη σκέπη των διεθνών οργανισμών δεν απαλλάσσει τα πρώτα από την ευθύνη.

Οι διεθνείς οργανισμοί έχουν και οι ίδιοι υποχρεώσεις σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και μπορούν και εκείνοι να θεωρούνται υπεύθυνοι για τις παραβιάσεις τους.

Στην περίπτωση της Ε.Ε, όπως αναπτύχθηκε στο Α' Μέρος οι υποχρεώσεις αναφορικά με το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων βρίσκονται σε όλο το φάσμα του ενωσιακού δικαίου, όπως στα Άρθρα 3(5) και 21(1) της Συνθήκης για την Ε.Ε όπου τίθενται περιορισμοί σχετικά με τη συμμόρφωση και την προαγωγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Παράλληλα, στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αποτυπώνεται πως οι δεσμεύσεις της Ε.Ε δεν έχουν περιορισμένο εδαφικό εύρος στην εφαρμογή τους.

Πέρα από τις αναφορές στην υποχρέωση σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα πρωτογενή κείμενα της Ε.Ε, αναφορές εντοπίζονται και στις συμφωνίες που υπογράφει η Ε.Ε με τρίτα κράτη και οι οποίες περιλαμβάνουν σειρά από αντικείμενα όπως είναι οι εμπορικές συμφωνίες. Στις διατάξεις των κειμένων αυτών πάντοτε υπάρχει η αναφορά σεβασμού των δημοκρατικών αρχών και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς και ρήτρες για τη λήψη κατάλληλων μέτρων σε περίπτωση μη τήρησης των συμφωνηθέντων. Την ίδια στιγμή και το ΔΕΕ έχει επαναβεβαιώσει την αρχή πως όλες οι ευρωπαϊκές πράξεις οφείλουν να σέβονται τα

θεμελιώδη δικαιώματα και πως αυτός ο σεβασμός συνιστά προϋπόθεση για τη νομιμότητα τους⁶⁵⁶.

Κατά συνέπεια, καθότι η Ε.Ε δεσμεύεται στο σεβασμό των αρχών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δεν θα μπορούσε να προχωρήσει στη σύναψη συμφωνιών οι οποίες να μην αποτυπώνουν την παραπάνω δέσμευση και να μην περιλαμβάνουν σχετικές διατάξεις, επιδιώκοντας έτσι την αποφυγή την ευθύνης της. Ως εκ τούτου, καθίσταται σαφής η δέσμευση σεβασμού των υποχρεώσεων αναφορικά με τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από την Ε.Ε, είτε αυτές απορρέουν από τα πρωτογενή, είτε από τα παράγωγα κείμενα της.

Η Ε.Ε ως διεθνής οργανισμός και σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα για την ευθύνη των διεθνών οργανισμών από διεθνώς παράνομες πράξεις της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου, είναι άμεσα υπεύθυνη για τη συμπεριφορά των οργάνων, των εκπροσώπων αλλά και των οργάνων των κρατών που έχουν τεθεί στη διάθεση της. Η ευθύνη αυτή της Ε.Ε η οποία δύναται να προκύψει από πράξεις ή παραλείψεις, εκτός από αποκλειστική, μπορεί σε περιπτώσεις να είναι από κοινού με τα κράτη μέλη, μερική ή δευτερεύουσα ενώ η ευθύνη προκύπτει εφόσον ο διεθνής οργανισμός γνωρίζει τις συνέπειες της πράξης και εφόσον η τελευταία θα ήταν διεθνώς παράνομη πράξη αν διαπράττονταν από τον διεθνή οργανισμό⁶⁵⁷.

Σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, η ευθύνη του διεθνούς οργανισμού και στην προκειμένη περίπτωση της Ε.Ε δεν μπορεί να αποφευχθεί μέσα από μια διαδικασία ανάθεσης αρμοδιοτήτων σε τρίτους φορείς.

Στο υποθετικό σενάριο δημιουργίας εξωεδαφικών κέντρων στο έδαφος τρίτων κρατών εύλογα αναμένεται να προκύψει ζήτημα ευθύνης μεταξύ του κράτους υποδοχής, της ίδιας της Ε.Ε αλλά και των κρατών μελών της σε περίπτωση παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εντός αυτών, χωρίς ο οργανισμός να μπορεί να αποφύγει μέσα από τη σύναψη συμφωνιών με τρίτα κράτη την ευθύνη του. Το ισχύον νομικό πλαίσιο της Ε.Ε όπως αναπτύχθηκε στο Α' Μέρος δημιουργεί μια δέσμη αυστηρών κανόνων για τον οργανισμό, οι οποίοι δεσμεύουν τον ίδιο και

⁶⁵⁶ Βλ. Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, 3 September 2008.

⁶⁵⁷ Βλ. United Nations, Draft Articles on Responsibility of International Organizations for Internationally Wrongful Acts with Commentaries, 2011 (ARIO), arts. 6, 7, 48, 4, 14.

συνεπάγονται ευθύνη σε περίπτωση παραβίασης τους ακόμη και αν αυτή δεν είναι ευθεία αλλά έμμεση.

Ο τρόπος εμπλοκής της Ε.Ε στη δημιουργία των κέντρων αυτών είναι εκείνος που θα καθορίσει το πόσο εύκολο είναι να προκύψει η ευθύνη για εκείνη. Στην περίπτωση δημιουργίας και ελέγχου τους από την ίδια ή από εκπροσώπους της και εκπροσώπους των κρατών μελών της ή ιδιωτικών φορέων υπό τις οδηγίες της, προκύπτει έλεγχος τους από την Ε.Ε ενώ μένει να εκπληρωθεί η απαίτηση της γνώσης των συνεπειών από τη διάπραξη μιας διεθνώς παράνομης πράξης για να διαπιστωθεί η ευθύνη τους. Ακόμη και αν η εμπλοκή της Ε.Ε εντοπίζεται στην παροχή οικονομικής βοήθειας χωρίς να εμπλέκεται στη διοίκηση τους θα μπορούσε να προκύψει ευθύνη για την Ε.Ε εφόσον και πάλι μπορεί να αποδειχθεί η γνώση των συνεπειών από παράνομες πράξεις που ενδεχομένως λαμβάνουν χώρα εντός των κέντρων αυτών.

i) Ευθύνη για την Ε.Ε μέσω χρηματοδοτήσεων.

Στο ιδιαίτερο πλαίσιο της Ε.Ε δράσεις οι οποίες εκ πρώτης όψεως μπορεί να φαίνεται πως δεν εμπεριέχουν κινδύνους παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων, μπορούν να εμπεριέχουν τέτοιους κινδύνους.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι χρηματοδοτήσεις στις οποίες συχνά προχωρά η Ε.Ε προς τρίτα κράτη και οι οποίες αντί να διοχετευτούν στους εξυπηρετούμενους σκοπούς, μπορούν να καταλήξουν σε δράσεις ασύμβατες με τις αρχές της Ε.Ε.

Με σκοπό την αποφυγή τέτοιων «ατυχημάτων» έχει προβλεφθεί η Επιτροπή να εξετάζει τις πιθανές επιπτώσεις από τις χρηματοδοτήσεις στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και στην αρχή της χρηστής διοίκησης. Προκειμένου να το επιτύχει, έχουν συσταθεί δύο ανεξάρτητοι θεσμοί, αυτός του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή καθώς και το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής δρα αυτεπάγγελα ή έπειτα από καταγγελία έχοντας την ευθύνη διασφάλισης σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, όπως έπραξε το 2015 όταν σε έρευνα του επεσήμανε πως το γεγονός πως η Επιτροπή δεν είναι άμεσα υπεύθυνη για τη διαχείριση των κεφαλαίων

δεν αποτελεί λόγο για να μην επεμβαίνει σε περιπτώσεις όπου τα θεμελιώδη δικαιώματα παραβιάζονται ή τίθενται σε κίνδυνο⁶⁵⁸.

Θέση επίσης έλαβε σχετικά με την Κοινή Δήλωση Ε.Ε-Τουρκίας επισημαίνοντας πως η Επιτροπή πριν από τη σύναψη οποιασδήποτε πολιτικής συμφωνίας οφείλει να εξετάζει ενδεχόμενες επιπτώσεις στο επίπεδο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των τυχόν συνεπειών που μπορεί να επιφέρει στη χρηστή διοίκηση η καταστρατήγηση τους⁶⁵⁹ και πως ο τίτλος που φέρει μια τέτοια συμφωνία δεν αρκεί για να αρθεί η ευθύνη της Επιτροπής να διασφαλίζει ότι οι δράσεις της βρίσκονται σε πλήρη συνάρτηση με τις διατάξεις του ενωσιακού κεκτημένου.

Ένα ακόμη όργανο της Ε.Ε επιφορτισμένο με την ευθύνη διενέργειας ελέγχων είναι και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο επιβλέπει εάν οι χρηματοδοτήσεις της Ε.Ε και η διαχείριση τους γίνονται σύμφωνα με την εφαρμογή των εννοιών της ορθής οικονομικής διοίκησης, της διαφάνειας, της αναλογικότητας, της μη-διάκρισης και της ίσης αντιμετώπισης, οι οποίες προβλέπονται από την κοινοτική νομοθεσία⁶⁶⁰.

Οικονομικά εργαλεία, όπως οι χρηματοδοτήσεις που προορίζονται για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και την ενίσχυση των συστημάτων ασύλου των τρίτων χωρών, οφείλουν να χρησιμοποιούνται σε συμμόρφωση με τις αρχές του ενωσιακού προϋπολογισμού και γενικότερα των οικονομικών κανόνων της Ε.Ε και υπόκεινται σε ελέγχους μέσω της κατάθεσης περιοδικών εκθέσεων, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των Ταμείων Έκτακτης Ανάγκης που στοχεύουν στην εξωεδαφική διαχείριση της μετανάστευσης.

Συνεπώς, σε ένα ενδεχόμενο σύστασης εξωεδαφικών κέντρων εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας, η συνεισφορά τόσο του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, όσο και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου σε αυτή τη διαδικασία θα ήταν εξαιρετικά σημαντική, καθώς θα αποτελούσε θεσμική εγγύηση

⁶⁵⁸ Βλ. European Union, European Ombudsman, *“Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/8/2014/AN concerning the European Commission”*, Strasbourg (11 May 2015).

⁶⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁶⁰ Βλ. Carrera, S., den Hertog, L., Núñez, J., Ferrer, Musmeci, R., Pilati, M., and Vosyliūtė, L., *“Oversight and Management of the EU Trust Funds Democratic Accountability Challenges and Promising Practices”*, Study for the European Parliament, CEPS (Centre for European Policy Studies), Brussels, 21 March 2018.

αναφορικά με τον τελικό προορισμό και αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων αλλά και την αποτροπή χρήσης τους σε δράσεις οι οποίες δεν συνάδουν με το πνεύμα των ιδρυτικών Συνθηκών της Ε.Ε⁶⁶¹.

ii) Η ευθύνη της Ε.Ε ενώπιον του ΔΕΕ.

Παράλληλα και πέρα από τις ευθύνες υπό το διεθνές δίκαιο, για την Ε.Ε ευθύνες προκύπτουν και σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ενωσιακό δίκαιο, το οποίο δεσμεύει την Ε.Ε κατά την εξωτερική της δράση, με το ΔΕΕ να έχει επιβεβαιώσει σε αρκετές περιπτώσεις τη δικαιοδοσία του.

Ενδεικτικά, στην υπόθεση *Zaoui and others v. Commission of the European Communities*, το ΔΕΕ κλήθηκε να εξετάσει την ευθύνη της Ε.Ε για την πρόκληση θανάτων από τρομοκρατική επίθεση λόγω της ανάμειξης της μέσω της χρηματοδότησης του εκπαιδευτικού συστήματος της Παλαιστίνης, το οποίο υπήρχε η φήμη πως προωθούσε το μίσος και τη τρομοκρατία. Το δικαστήριο παρότι δεν βρήκε την απαραίτητη σχέση ευθύνης της Ε.Ε, ωστόσο έκανε σαφές πως η Ε.Ε θα μπορούσε δυνητικά να φέρει ευθύνη σε ένα τέτοιο σενάριο, ενώ η μη απόδειξη αποκλειστικής χρηματοδότησης του εκπαιδευτικού συστήματος της Παλαιστίνης από την Ε.Ε, δίνει το περιθώριο να σκεφτεί κανείς πως σε αντίθετη περίπτωση θα μπορούσε να προκύψει ευθύνη της Ε.Ε, ακόμη και αν είναι αρκετά δύσκολο να αποδειχθεί στην πράξη⁶⁶².

Επιπλέον, στην υπόθεση *Front Polisario* το ΔΕΕ ανέφερε πως καθότι η Ε.Ε δύναται μέσα από την υπογραφή διμερών συμφωνιών να «ενθαρρύνει» έμμεσα τη διάπραξη ενεργειών οι οποίες παραβιάζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα, οφείλει να εξετάζει προσεκτικά και αμερόληπτα όλα τα στοιχεία που θα μπορούσαν να έχουν επιπτώσεις στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων πριν την υπογραφή των συμφωνιών αυτών⁶⁶³.

Κατά συνέπεια, σύμφωνα με την εν λόγω νομολογία η ίδια η Ε.Ε έχει χρέος να προβλέπει και να εκτιμά αμερόληπτα τυχόν τρόπους παραβίασης των θεμελιωδών

⁶⁶¹ *Ibid.*

⁶⁶² Βλ. *Zaoui and Others v Commission* Case C-288/03 P, 14 October 2004.

⁶⁶³ Βλ. *Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) v Council of the European Union*, Case T-512/12, 10 December 2015.

δικαιωμάτων που θα μπορούσαν να προκύψουν σε εξωεδαφικά κέντρα, πριν από τη σύναψη οποιασδήποτε συμφωνίας, καθότι σε διαφορετική περίπτωση θα μπορούσε να προκύψει ευθύνη για την ίδια⁶⁶⁴.

⁶⁶⁴ Βλ. Vassalo Amorim, S., “Is Offshoring the Solution? The EU and the Extraterritorial Processing of Asylum Claims”.

(ΥΠΟΜΕΡΟΣ Β')

Τα μέτρα βελτίωσης της αποτελεσματικότητας του ΚΕΣΑ προκειμένου να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις

Κεφάλαιο Α'

Η νέα παγκόσμια προσέγγιση του προσφυγικού ζητήματος και η επίδραση στο ΚΕΣΑ

Α. Οι σύγχρονες ευθύνες της Ε.Ε στο διεθνές περιβάλλον

Α. 1. Η Διακήρυξη της Νέας Υόρκης και ο παγκόσμιος διαμοιρασμός της ευθύνης

Ήδη από την έναρξη εφαρμογής της GAMM καθώς και από την Κοινή Δήλωση με την Τουρκία, προκύπτει πως η Ε.Ε έχει αρχίσει να αντιλαμβάνεται τη κρισιμότητα της διεθνούς συνεργασίας στον τομέα της μετανάστευσης για την επίτευξη πιο σταθερών λύσεων.

Την ίδια περίοδο και συγκεκριμένα τον Δεκέμβριο του 2016 όπου οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων 193 κρατών μελών των Ηνωμένων Εθνών υιοθέτησαν τη Διακήρυξη της Νέας Υόρκης στα πλαίσια της Συνόδου Κορυφής των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και τους Μετανάστες αποτυπώθηκε με τον πλέον επίσημο τρόπο σε παγκόσμιο επίπεδο η νέα διάσταση που έχει λάβει το εν λόγω ζήτημα⁶⁶⁵.

Οι ολοένα αυξανόμενες τάσεις για μεγάλες μετακινήσεις πληθυσμών παγκοσμίως ανέδειξαν όλο και πιο έντονα το γεγονός πως πέρα από τις χώρες οι οποίες υποδέχονται πρόσφυγες και ως εκ τούτου έχουν συγκεκριμένες νομικές δεσμεύσεις, οι υπόλοιπες χώρες έχουν ασαφή καθήκοντα τόσο ως προς την

⁶⁶⁵ Βλ. UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly*, 3 October 2016, A/RES/71/1.

υποχρέωση επέμβασης όσο και ως προς τους τρόπους παροχής οποιαδήποτε μορφής συνδρομής.

Μάλιστα ήδη από την περασμένη δεκαετία σε διάφορα fora είχαν αποτυπωθεί ποικίλες προτάσεις σχετικά με το ενδεχόμενο σύστασης ενός μηχανισμού ο οποίος με συγκεκριμένη μεθοδολογία και έναν τρόπο συστηματικό και δίκαιο θα διαμοίραζε τις ευθύνες ανάμεσα στα κράτη σε παγκόσμιο επίπεδο. Αυτό θα μπορούσε ενδεχομένως να επιτευχθεί μέσα από δύο τρόπους και συγκεκριμένα από την παροχή οικονομικής ή άλλης βοήθειας στις χώρες που φιλοξενούν τους πληθυσμούς αυτούς καθώς και από την ίδια την υποδοχή και φιλοξενία αυτών των πληθυσμών στο έδαφος τους⁶⁶⁶, στα πλαίσια της δήλωσης του Ειδικού Αντιπροσώπου του Γενικού Γραμματέα του ΟΗΕ αρμόδιου για τη διεθνή μετανάστευση, Peter Sutherland, πως «οι πρόσφυγες είναι ευθύνη του κόσμου.. η απόσταση δεν καθορίζει την ευθύνη αυτή»⁶⁶⁷.

Ωστόσο πρόκειται για την πρώτη φορά όπου η Γενική Συνέλευση συγκάλεσε Σύνοδο Κορυφής για τη διαχείριση του ζητήματος της μετανάστευσης την οποία μάλιστα χαρακτήρισε ως μια μοναδική ευκαιρία για την ενδυνάμωση της διακυβέρνησης της διεθνούς μετανάστευσης ικανής να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις.

Η Διακήρυξη δεν αποτελεί νομικά δεσμευτικό κείμενο και δεν περιέχει συγκεκριμένες υποχρεώσεις παρά θέτει τα επείγοντα ζητήματα τα οποία ζητούν άμεσες και ουσιαστικές λύσεις από τη διεθνή κοινότητα. Παρά τον μη δεσμευτικό της χαρακτήρα αποτελεί ωστόσο ένα μεγάλο βήμα ανάδειξης του ζητήματος της έξαρσης των μεικτών ροών παγκοσμίως στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο, προκειμένου να δημιουργηθεί ένα διεθνές πλαίσιο διαχείρισης τους με έναν τρόπο που να είναι επωφελής και για τους εμπλεκόμενους πληθυσμούς⁶⁶⁸.

⁶⁶⁶ Βλ. Dowd, R., and McAdam, J., 'International Cooperation and Responsibility Sharing to Protect Refugees: What, Why, and How?', *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)*, Vol.66, October 2017, pp.863-892.

⁶⁶⁷ Βλ. UN News Centre, 'Interview with Peter Sutherland: Refugees are the responsibility of the world... Proximity doesn't define responsibility', [website], 2 October 2015, <https://news.un.org/en/story/2015/10/511282-interview-refugees-are-responsibility-world-proximity-doesnt-define> (πρόσβαση 8 Ιουλίου 2023).

⁶⁶⁸ Βλ. Hofmann, M., 'The emergence of a new foreign migration policy in Europe – Vienna Migration Conference', *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, Working Paper 11, November 2016.

Αναμφίβολα για πολλούς το περιεχόμενο της Διακήρυξης της Νέας Υόρκης επιβεβαίωσε πως η διεθνής κοινότητα έχει ακόμη πολύ δρόμο να διανύσει μέχρι ο πολυπόθητος στόχος του διαμοιρασμού των βαρών να γίνει πραγματικότητα λόγω της απροθυμίας πολλών κρατών να συμμετέχουν σε αυτόν⁶⁶⁹.

Σε κάθε περίπτωση ωστόσο, η οπτική του ζητήματος φαίνεται πως αλλάζει και παύει πλέον να θεωρείται αποκλειστικό πρόβλημα των κρατών που βρίσκονται κοντά στα σημεία διαμαχών παρά πρόβλημα με διεθνείς διαστάσεις που αγγίζει το σύνολο της διεθνούς κοινότητας με διαφορετικούς τρόπους. Επιπλέον, στο επίκεντρο παύει να βρίσκεται το άτομο και τη θέση του παίρνει το κράτος, η κοινωνία και η οικονομία του⁶⁷⁰.

A. 2. Το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες και το νέο ΚΕΣΑ

Σε συνέχεια της Διακήρυξης της Νέας Υόρκης, τον Ιανουάριο του 2017 εκκίνησαν οι διαπραγματεύσεις για την υιοθέτηση του Παγκόσμιου Συμφώνου για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες⁶⁷¹.

Τον Δεκέμβριο του 2018 από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ υιοθετήθηκε τόσο το Παγκόσμιο Σύμφωνο για την ασφαλή, ομαλή και τακτική Μετανάστευση, όσο το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες (GCR), το οποίο στην πράξη αποτυπώνει την πρόθεση των κρατών να διαμοιράσουν την ευθύνη για τους πρόσφυγες αλλά και για τις χώρες φιλοξενίας.

Η διεύρυνση των οδών πρόσβασης σε προστασία και γενικότερα η διευκόλυνση της κινητικότητας των ατόμων αυτών, αποτελεί έναν από τους βασικούς στόχους του Συμφώνου.

Σε ότι αφορά την Ε.Ε, το περιεχόμενο του Συμφώνου θα λέγαμε πως παρέχει ένα πλαίσιο βάσει του οποίου μπορούν να προσδιοριστούν τα κενά που υφίστανται στην εφαρμογή πολιτικών όπως η επανεγκατάσταση, καθώς και οι τρόποι με τους

⁶⁶⁹ Βλ. Dowd, R., and McAdam, J., 'International Cooperation and Responsibility Sharing to Protect Refugees: What, Why, and How?'.

⁶⁷⁰ Βλ. Hofmann, M., 'The emergence of a new foreign migration policy in Europe – Vienna Migration Conference', *International Centre for Migration Policy Development*.

⁶⁷¹ Βλ. Guild, E., and Grant, S., 'What the role for the EU in the UN negotiations on a Global Compact on Migration?' *Centre for European Policy Studies (CEPS) Research Report*, No. 2017/05, March 2017.

οποίους η Ε.Ε θα αναλάβει το μερίδιο της ευθύνης που απορρέει από αυτό, πάντοτε σε συνάρτηση με τα οριζόμενα στις ιδρυτικές Συνθήκες⁶⁷².

Εξετάζοντας κανείς τις πολιτικές που έχει υιοθετήσει μέχρι στιγμής η Ε.Ε θα συμπεράινε πως η προσέγγιση που έχει υιοθετήσει περιλαμβάνει μια περιορισμένη κινητικότητα η οποία εστιάζει κυρίως σε διμερείς συμφωνίες με τρίτες χώρες, όπως ήδη αναπτύχθηκε και οι οποίες έχουν έναν χαρακτήρα ανταποδοτικότητας προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική συνεργασία. Η προσέγγιση αυτή ωστόσο απομακρύνεται από το “human rights-based” πλαίσιο που επιθυμεί να προωθήσει ο ΟΗΕ⁶⁷³.

Οι διαμορφούμενες παγκόσμιες και περιφερειακές συνθήκες οι οποίες σχηματοποιούν τις σύγχρονες ανάγκες, καθώς και η αλλαγή της διεθνούς οπτικής η οποία αποτυπώνεται στην υιοθέτηση διακηρύξεων και συμφώνων, σε συνάρτηση με την ανεπάρκεια ανταπόκρισης του ισχύοντος ΚΕΣΑ, απαιτούν από την Ε.Ε την περαιτέρω εξέλιξη της πολιτικής της⁶⁷⁴.

Β. Η ανάγκη προσαρμογής του εξωτερικού χαρακτήρα του ΚΕΣΑ

Β. 1. Οι εσωτερικές πολιτικές στις οποίες πρέπει να εστιάσει η Ε.Ε τη νέα εποχή

Β. 1. (α) Διεύρυνση των νόμιμων οδών προς την Ε.Ε.

Όπως ήδη αναπτύχθηκε οι προσπάθειες των υπηκόων τρίτων χωρών να φτάσουν στην Ε.Ε με παράτυπους τρόπους έχουν οδηγήσει σε κατακόρυφη αύξηση των θανάτων κατά τη διάρκεια της προσπάθειας αυτής.

Ορισμένες μελέτες μάλιστα δείχνουν πως η αυστηροποίηση των μέτρων συνοριακού ελέγχου πολλές φορές έχουν αντίστροφα αποτελέσματα, με τους υπηκόους τρίτων κρατών να προχωρούν σε παράτολμα ταξίδια και να επιλέγουν την εμπλοκή τους σε δίκτυα διακίνησης.

⁶⁷² Βλ. Carrera, S., and Cortinovis, R., ‘The EU’s Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees. Contained Mobility vs. International Protection’, *Centre for European Policy Studies (CEPS) Paper*, No. 2018-04, April 2019.

⁶⁷³ Βλ. Crepeau F., and Purkey, A., “Facilitating Mobility and Fostering Diversity. Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants”.

⁶⁷⁴ Βλ. Carrera, S., and Cortinovis, R., ‘The EU’s Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees. Contained Mobility vs. International Protection’.

Η ανάπτυξη από την Ε.Ε μιας ατζέντας η οποία θα διευκολύνει τη νόμιμη μετανάστευση στα πλαίσια των οριζόμενων στο Παγκόσμιο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση, αναμένεται να δώσει ακόμη μεγαλύτερη ώθηση στην επίτευξη των στόχων του ΚΕΣΑ, καθώς η ενίσχυση των νόμιμων οδών προς την Ε.Ε θα έδινε περισσότερες επιλογές στους υπηκόους τρίτων χωρών που θέλουν να βρεθούν σε ασφαλές περιβάλλον για τους ίδιους, μειώνοντας τους κινδύνους για αυτούς αλλά και ορισμένα ευρωπαϊκά κράτη μέλη τα οποία είτε επιχειρούν για έρευνα και διάσωση, είτε επιβαρύνονται με την ευθύνη υποδοχής τους⁶⁷⁵.

Μια πρώτη αναφορά είχε ήδη γίνει το 2010 μέσα από σχετική ανακοίνωση της Επιτροπής στην οποία αναφέρονταν η ιδέα υιοθέτησης ενός ευρωπαϊκού Κώδικα Μετανάστευσης⁶⁷⁶. Η υλοποίηση ενός τέτοιου νομικού εργαλείου στο οποίο θα περιέχονταν όλες οι επιμέρους ευρωπαϊκές οδηγίες θα διασφάλιζε ένα ομοιόμορφο επίπεδο δικαιωμάτων για τους επαγγελματίες υπηκόους τρίτων χωρών στη κατεύθυνση των στόχων που όριζε το Πρόγραμμα του Τάμπερε και η Συνθήκη της Λισαβώνας⁶⁷⁷.

i) Η πολιτική της visa.

Η ενίσχυση της πολιτικής χορήγησης visa για μια σειρά από ζητήματα θα περιόριζε την επιλογή της παράτυπης άφιξης στην Ε.Ε, καθώς έχει διαπιστωθεί πως η παντελής απουσία ή η εξαιρετικά μικρή χρήση visa αναμφίβολα πυροδοτεί την παράτυπη μετανάστευση πιέζοντας τα επιμέρους συστήματα των κρατών.

Αντίστοιχα, ένα ενδεχόμενο απρόσκοπτης πρόσβασης μόνο στους κατόχους visa στα πρότυπα του αυστραλιανού συστήματος, θα έρχονταν σε αντίθεση με το

⁶⁷⁵ Βλ. FRA, 'Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox', *European Union Agency for Human Rights Report*, [website], <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (πρόσβαση 9 Ιουλίου 2023).

⁶⁷⁶ Βλ. European Union, European Commission, Commission Communication, 'Delivering an Area of Freedom, Security and Justice for Europe's Citizens: Action Plan implementing the Stockholm Programme' COM(2010) 171 final, Brussels, 20 April 2010.

⁶⁷⁷ Βλ. TFEU, arts. 67 & 79.

ενωσιακό κεκτημένο και τη διαφύλαξη της ελεύθερης πρόσβασης των προσφύγων σε προστασία⁶⁷⁸.

Για τους λόγους αυτούς η επιλογή της πολιτικής της χρήσης visa για την πρόσβαση στην Ε.Ε για μια σειρά από λόγους θα έπρεπε να αναπτυχθεί περαιτέρω και σίγουρα όχι σε βάρος όσων βρίσκονται σε ανάγκη.

Πιο συγκεκριμένα, η διευκόλυνση χορήγησης visa για τις οικογενειακές επανενώσεις σύμφωνα με τη σχετική Οδηγία θα αποτελούσε ένα καλό λόγο επιλογής αυτής της νόμιμης οδού για όσα μέλη δικαιούχων διεθνούς προστασίας επιθυμούσαν να επανενωθούν με συγγενικά τους πρόσωπα διευρύνοντας ενδεχομένως ακόμη περισσότερο τον όρο «μέλη της οικογένειας».

ii) Ανθρωπιστική visa.

Πολύ σημαντική εξέλιξη θα ήταν η πολιτική της visa να επεκταθεί και για τη χρήση από πρόσφυγες ή άτομα σε αναζήτηση διεθνούς προστασίας, σε αναστολή ή κατάργηση των απαιτήσεων για την έκδοση της αναφορικά με τις χώρες από τις οποίες προέρχονται μεγάλοι προσφυγικοί πληθυσμοί, πρόβλεψη η οποία περιέχεται και στο Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες. Στο πλαίσιο αυτό θα έπρεπε να προχωρήσει η απεμπλοκή της από τη συνεργασία των τρίτων κρατών στο ζήτημα της επανεισδοχής και να αποκτήσει έναν κοινό ευρωπαϊκό χαρακτήρα.

Το ζήτημα της χορήγησης visa για ανθρωπιστικούς λόγους ωστόσο είναι ένα ζήτημα το οποίο είχε απασχολήσει και στο παρελθόν το ΔΕΕ το οποίο στην υπόθεση *X and X v. Belgium* σε προδικαστικό ερώτημα των βελγικών αρχών δήλωσε πως ο Κώδικας Θεωρήσεων (*Visa Code*)[(EC) No. 810/2009] δεν εφαρμόζεται σε περιπτώσεις αιτήσεων για ανθρωπιστική visa σε πρεσβείες ή προξενεία των κρατών μελών σε τρίτες χώρες με σκοπό τη κατάθεση αιτήματος ασύλου σε εκείνο το κράτος μέλος⁶⁷⁹.

Το ΔΕΕ στην κρίση του έκανε σαφές πως επιθυμούσε μια πολύ στενή ερμηνεία του Κανονισμού για τον Κώδικα Θεωρήσεων αφήνοντας σε δεύτερη μοίρα την

⁶⁷⁸ Βλ. Barslund, M., Lucke, M., and Ruhs, M., 'Rethinking EU Migration and asylum policies: Managing immigration jointly with countries of origin and transit', *Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM) Report*, 2019.

⁶⁷⁹ Βλ. *X and X v Etat Belge*, C-638/16 PPU, 7 March 2017.

εξωεδαφική εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε και εστιάζοντας στον κίνδυνο οι υπήκοοι τρίτων χωρών να εκμεταλλευτούν το ενδεχόμενο κατάθεσης αιτήματος για χορήγηση ανθρωπιστικής visa σε κράτη μέλη της επιλογής τους, υπονομεύοντας με τον τρόπο αυτό όλο το οικοδόμημα του Κανονισμού Δουβλίνου.

Η εν λόγω απόφαση του ΔΕΕ ωστόσο, παρότι αντανάκλα τα οριζόμενα στον Κανονισμό, δεν θα μπορούσε να πει κανείς πως δεν έχει πολιτικά χαρακτηριστικά και μια τελεολογική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, μακριά από την προσέγγιση βασιζόμενη στις δεσμεύσεις της Ένωσης σχετικά με τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁶⁸⁰.

Πηγαίνοντας μελλοντικά ένα βήμα παραπέρα από τη θέση του ΔΕΕ, θα διαπίστωνε κανείς πως τα οφέλη από τη χορήγηση visa, ιδιαίτερα για υπηκόους προερχόμενους από χώρες με υψηλούς προσφυγικούς αριθμούς, θα βοηθούσε πολύ στην προσπάθεια μιας συντεταγμένης πρόσβασης στην Ε.Ε αίροντας σημαντικό βάρος από τις πρώτες χώρες εισόδου, ενώ θα λέγαμε πως τέτοιου είδους πολιτικές δρουν ως ομπρέλα προστασίας για την κάλυψη επείγουσών αναγκών ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο και διαφέρουν από τις πολιτικές της επανεγκατάστασης, καθώς σε αντίθεση με τις τελευταίες δεν αφορούν άτομα αναγνωρισμένα από την UNHCR αλλά άτομα που βρίσκονται σε αναζήτηση διεθνούς προστασίας⁶⁸¹.

iii) Εργασιακή visa.

Η πραγματικότητα είναι πως οι ελάχιστες δυνατότητες που δίνει η Ε.Ε για νόμιμες ευκαιρίες εργασιακής μετανάστευσης, μειώνουν δραματικά τις πιθανότητες κάποιος να εισέλθει νόμιμα στην Ε.Ε.

Τα πρώτα σχετικά στατιστικά στοιχεία που υπάρχουν από το 2008 δείχνουν πως από το 2010 και έπειτα καταγράφεται μια σταθερή μείωση των αδειών για εργασιακούς λόγους σε αφρικανούς υπηκόους η οποία φτάνει το 65%.

Από την έξαρση της προσφυγικής/μεταναστευτικής κρίσης και έπειτα ωστόσο, όπως ήδη αναπτύχθηκε οι πολιτικές που αναπτύχθηκαν εστίασαν κυρίως

⁶⁸⁰ Βλ. Brouwer, E., 'The European Court of Justice on Humanitarian Visas: Legal integrity vs. political opportunism?', *Centre for European Policy Studies (CEPS) Commentary*, 16 March 2017.

⁶⁸¹ Βλ. Carrera, S., and Cortinovis, R., 'The EU's Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees. Contained Mobility vs. International Protection'.

στην ενίσχυση της προστασίας των συνόρων και την αυστηροποίηση των πολιτικών ασύλου και των προαπαιτούμενων εισόδου, αφήνοντας εκτός πλαισίου την πτυχή της εργασιακής μετανάστευσης.

Ως εκ τούτου όλο και περισσότερες φωνές ακούγονται για την ανάγκη ενίσχυσης των ευκαιριών νόμιμης μετανάστευσης για εργασιακούς λόγους, τόσο εντός της Ε.Ε, όσο και εκτός με χαρακτηριστικότερη την προτροπή του Γ.Γ του ΟΗΕ Antonio Guterres⁶⁸².

Η μέχρι τώρα εμπειρία έχει δείξει πως εφόσον υφίσταται η δυνατότητα, ένα ποσοστό των παράτυπων μεταναστών θα επέλεγε να μεταναστεύσει νόμιμα (χωρίς ωστόσο αυτή η δυνατότητα να παρέχεται σε όλους), ενώ ακόμη το χαμηλότερο κόστος από μια τέτοια επιλογή σε συνδυασμό με την έλλειψη κινδύνου θα προσέλκυε περισσότερα άτομα προς την επιλογή αυτή⁶⁸³.

Προς επίρρωση των ανωτέρω οι μελέτες που έχουν πραγματοποιηθεί για το αντίστοιχο παράδειγμα της περίπτωσης ΗΠΑ-Μεξικού, έχουν δείξει πως η μονόπλευρη προσέγγιση στρατιωτικοποίησης των συνόρων έχει επιφέρει ισχνά αποτελέσματα στον περιορισμό της παράτυπης μετανάστευσης ενώ την ίδια στιγμή έχει εκτοξεύσει τα κόστη τόσο σε οικονομικό όσο και σε ανθρώπινο επίπεδο⁶⁸⁴.

Από τη στιγμή μάλιστα που πολλά κράτη μέλη έχουν ανάγκες σε εργατικό δυναμικό και αναζητούν προσωπικό εκτός Ε.Ε, η προσπάθεια αυτή θα μπορούσε να γίνει με έναν περισσότερο οργανωμένο τρόπο με τη συμμετοχή της Επιτροπής ως συντονιστή, η οποία θα μπορούσε να θέσει σε εφαρμογή στοχευμένα πιλοτικά προγράμματα με τη συμμετοχή ευρωπαϊκών κρατών και τρίτων κρατών ετέρων.

Ενδεικτικά, στο πλαίσιο αυτό ο «διάλογος» που βρίσκεται σε εξέλιξη ανάμεσα στην Ε.Ε και στην Αφρική θα μπορούσε να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην κινητικότητα των δεξιοτήτων, περιλαμβάνοντας ένα πρόγραμμα τριών σημείων και συγκεκριμένα τη σύσταση εκτενών επαγγελματικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων σε αφρικανικά κράτη με σκοπό την εκπαίδευση επαγγελματιών για την Αφρική ή την

⁶⁸² Βλ. United Nations, Secretary General Report, *'Making migration work for all'*, A/72/643, 12 December 2017.

⁶⁸³ Βλ. Djajic, S., and Vinogradova, A., 'Immigration policies and the choice between documented and undocumented migration', *Economica*, 86(341), 2019.

⁶⁸⁴ Βλ. Barslund, M., Di Salvo, M., and Ludolph, L., 'Can regular replace irregular migration across the Mediterranean?', *Centre for European Policy Studies (CEPS) Mercator Dialogue on Asylum and Migration*, 27 June 2019.

Ε.Ε, χρηματοδοτούμενα από ενωσιακούς πόρους, τη χορήγηση αδειών εργασίας από τα επιμέρους κράτη μέλη προς νέους επαγγελματίες υπηκόους τρίτων κρατών καθώς και τη συνδρομή του ιδιωτικού τομέα στην οργάνωση και εφαρμογή των εκπαιδευτικών αυτών προγραμμάτων⁶⁸⁵.

iv) Χορήγηση visa για λοιπούς λόγους.

Τέλος, η διεύρυνση της χορήγησης visa ακόμη και για λόγους εκπαιδευτικούς ή ερευνητικούς σε άτομα τα οποία αδυνατούν να τις ολοκληρώσουν στη χώρα καταγωγής τους λόγω διώξεων, εμπόλεμων καταστάσεων ή άλλων σοβαρών λόγων θα αποτελούσε ακόμη μια ευέλικτη χρήση των υπαρχόντων εργαλείων. Ίδια διαχείριση θα μπορούσε να γίνει και με την Οδηγία για τη Μπλέ Κάρτα αναφορικά με τους υπαλλήλους αυξημένων προσόντων οι οποίοι ομοίως αντιμετωπίζουν τους ανωτέρω κινδύνους στις χώρες τους.

B. 1. (β) Διαφύλαξη της ζώνης Schengen και ενίσχυση της ασφάλειας των συνόρων.

Τα ζητήματα ασφάλειας που ανέκυψαν την περίοδο 2015-2016 εξαιτίας των μαζικών αφίξεων, όπως είδαμε έθεσαν σε κίνδυνο ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα του ευρωπαϊκού συστήματος, αυτό του χώρου Schengen.

Ορισμένα κράτη εισήγαγαν εσωτερικούς ελέγχους στα σύνορα τους με σκοπό την ανακοπή των δευτερογενών μετακινήσεων. Ωστόσο το γεγονός αυτό συνεπάγεται πέρα από κόστος και επιβλαβή επίδραση σε όλο το ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Το ζήτημα των εσωτερικών μετακινήσεων θα μπορέσει να επιλυθεί ουσιαστικά με την εύρεση λύσεων σχετικά με την τελική πορεία όσων ατόμων βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Η λύση αυτή ωστόσο οφείλει να έχει διπλό στόχο και συγκεκριμένα πρέπει να διασφαλίζει την ασφάλεια και ακεραιότητα των κρατών και παράλληλα να ενισχύει τη νόμιμη διέλευση των συνόρων.

⁶⁸⁵ Βλ. Barslund, M., Di Salvo, Laurentsyeve, N., Lixi, L., and Ludolph, L., 'An EU-Africa partnership scheme for human capital formation and skill mobility', *Centre for European Policy Studies (CEPS) Mercator Dialogue on Asylum and Migration*, 20 June 2019.

Προκειμένου να επιτευχθούν τα ανωτέρω θα πρέπει να διευκολυνθεί η μετάδοση της πληροφορίας σε πραγματικό χρόνο καθώς και τα συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης κατά μήκος όλων των μεταναστευτικών οδών. Όλα τα προηγούμενα θα πρέπει να γίνουν με ενίσχυση της FRONTEX και με στήριξη από την ίδια της προσπάθειας εναρμόνισης των επιμέρους πρακτικών των κρατών μελών και της σύστασης ειδικών κέντρων στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε⁶⁸⁶.

B. 1. (γ) Μέριμνα για την ενσωμάτωση των τρίτων υπηκόων.

Έπειτα από την αρχική αναστάτωση που δημιουργήθηκε στα συστήματα των κρατών μελών της Ε.Ε από τη δραματική αύξηση των ροών και αφορούσαν πίεση στις συνθήκες υποδοχής και επεξεργασίας των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, το επόμενο μεγάλο ζήτημα αφορά το μέλλον των αναγνωρισμένων αυτών ατόμων.

Τα άτομα τα οποία αναγνωρίστηκαν ως δικαιούχοι διεθνούς προστασίας θα πρέπει στη συνέχεια να ενσωματωθούν στις τοπικές κοινωνίες και ανάλογα με τις ηλικίες τους να εισαχθούν στο εκπαιδευτικό σύστημα ή την αγορά εργασίας. Το στάδιο αυτό μάλιστα είναι ένα στάδιο το οποίο έχει πολύ μεγαλύτερη διάρκεια καθώς ουσιαστικά θα αφορά την επόμενη δεκαετία μετά το τέλος της κρίσης.

Στο εκπαιδευτικό κομμάτι τα κυριότερα προβλήματα εντοπίζονται στην εκπαιδευτική και γλωσσική ικανότητα των δικαιούχων ενώ στο επαγγελματικό στην αναγνώριση της επάρκειας και προϋπηρεσίας τους.

Το ζήτημα της ενσωμάτωσης των αναγνωρισμένων προσφύγων στο ευρωπαϊκό πεδίο πρέπει να αποτελέσει απόλυτη προτεραιότητα στο μέλλον προκειμένου να προκύψει αμοιβαίο όφελος τόσο για τους ίδιους όσο και για τα κράτη φιλοξενίας τους. Προς την κατεύθυνση αυτή, θα πρέπει να δημιουργηθούν και στον τομέα αυτό και παρά τις αντικειμενικές δυσκολίες που περιέχει το εγχείρημα αυτό, ελάχιστα κοινά πρότυπα για τα κράτη μέλη καθώς και κατευθυντήριες οδηγίες για τον τρόπο επίτευξης τους⁶⁸⁷.

⁶⁸⁶ Βλ. ICMPD, 'Breaking gridlocks and moving forward. Recommendations for the next five years of EU migration policy', *ICMPD (International Centre for Migration Policy Development)*, November 2019.

⁶⁸⁷ Βλ. Wagner, M., et al., "The Implementation of the Common European Asylum System".

B. 1. (δ) Νέα προσέγγιση στο ζήτημα των μεταναστευτικών οδών.

Ο παράγοντας της γεωγραφίας διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση των μεταναστευτικών ροών καθώς διαμορφώνει τις τελικές επιλογές των ατόμων που αποφασίζουν να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους.

Η ύπαρξη συγγενικών δεσμών ή εθνικών δικτύων στις χώρες προορισμού σχηματοποιούν τις μεταναστευτικές ροές οι οποίες με τη σειρά τους αποτελούν τον σύνδεσμό ανάμεσα στις τελευταίες και τις χώρες καταγωγής.

Οι κύριες δίοδοι παράτυπων μεταναστών όπως ήδη ειπώθηκε είναι η κεντρική και ανατολική Μεσόγειος καθώς και τα δυτικά Βαλκάνια καθώς στα σημεία αυτά καταγράφονται τα σημαντικότερα ποσοστά ροών προς της Ε.Ε.

Η Ε.Ε οφείλει να επαναπροσδιορίσει την προσέγγιση της σχετικά με τις μεταναστευτικές οδούς με έναν πιο περιεκτικό τρόπο, ενισχύοντας τη συνεργασία της με όλες τις εμπλεκόμενες χώρες και εστιάζοντας στην αντιμετώπιση των αιτιών των μετακινήσεων αυτών.

Στο πλαίσιο αυτό οφείλει μεταξύ άλλων να αναπτύξει πολυπαραγοντικές συνεργασίες με τη συμμετοχή όλων των φορέων. Οι πολιτικές αυτές θα αφορούν την αντιμετώπιση των δικτύων εμπορίας ανθρώπων καθώς και θα επανασχεδιάζουν τους μηχανισμούς έγκαιρου εντοπισμού και ταυτοποίησης των θυμάτων, θα συστήνουν συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης και εκτίμησης κινδύνων αλλά και θα ενισχύουν τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες για να καταπολεμηθούν οι βαθύτερες αιτίες του προβλήματος μέσα από στήριξη της εκπαίδευσης, της απασχόλησης και λοιπών τομέων⁶⁸⁸.

B. 2. Οι πολιτικές της Ε.Ε ως προς τις τρίτες χώρες

Όπως ήδη αναπτύχθηκε, η συνεργασία με τις τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευσης των προσφύγων και μεταναστών βρίσκεται ψηλά στην ατζέντα της ευρωπαϊκής πολιτικής και αναπόσπαστο μέρος της GAMM, με την ανάδειξη του διαλόγου ανάμεσα στην Ε.Ε και τις χώρες αυτές ως κρίσιμης μεταβλητής στην προσπάθεια

⁶⁸⁸ Βλ. . ICMPD, 'Breaking gridlocks and moving forward. Recommendations for the next five years of EU migration policy'.

κατανόησης των συνθηκών, των ιδιαίτερων αναγκών που έχουν οι τελευταίες, καθώς και της καλύτερης διάχυσης της πληροφορίας.

Οι διμερείς συμφωνίες και οι πλατφόρμες διαλόγου έχουν οδηγήσει στην υιοθέτηση χρήσιμων εργαλείων, όπως το Πλαίσιο Συνεργασίας (Εταιρικής Σχέσης) για τη Μετανάστευση και το Ταμείο Έκτακτης Ανάγκης της Ε.Ε για την Αφρική και πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω με άλλες χώρες οι οποίες βρίσκονται υπό πίεση όπως η Ιορδανία και ο Λίβανος⁶⁸⁹.

Όπως γίνεται εύλογα αντιληπτό, η περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας με τις χώρες αυτές είναι καθοριστικής σημασίας για την επίτευξη του ευρύτερου στόχου διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών από την Ε.Ε και για το λόγο αυτό η προσέγγιση οφείλει να είναι μακροπρόθεσμη και με ευρύ περιεχόμενο καθώς και να στοχεύει στην ενδυνάμωση των υποδομών στις ίδιες τις χώρες καταγωγής.

Στην κατεύθυνση αυτή τα ισχύοντα νομικά εργαλεία οφείλουν να ενδυναμώσουν περαιτέρω, οι υποδομές στις τρίτες χώρες πρέπει να ενισχυθούν προκειμένου να αξιοποιούνται άμεσα και ορθολογικά τα οικονομικά κεφάλαια που προορίζονται για εκείνες, καθώς επίσης το περιεχόμενο της συνεργασίας να διευρυνθεί ακόμη περισσότερο.

B. 2. (α) Διεύρυνση της πολιτικής της επανεγκατάστασης.

Η ανάπτυξη των οργανωμένων προγραμμάτων επανεγκατάστασης έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα ωφέλιμη για τα τρίτα κράτη που φιλοξενούν μεγάλους προσφυγικούς πληθυσμούς στα εδάφη τους όπως ο Λίβανος ο οποίος έχει μεγάλο πληθυσμό Σύριων προσφύγων. Ως εκ τούτου, η ενίσχυση της πολιτικής της επανεγκατάστασης αποτελεί μια επιλογή καθοριστικής σημασίας η οποία μπορεί να ελαφρύνει σημαντικά τις πιέσεις που δέχονται οι χώρες πρώτης γραμμής.

Αξίζει να σημειωθεί πως η Αυστραλία μόνο την περίοδο 2016-17 διέθεσε 13.750 θέσεις επανεγκατάστασης, ενώ για το ίδιο διάστημα αποφάσισε την επανεγκατάσταση 12.000 Σύρων και Ιρακινών. Τα νούμερα αυτά παρότι ενδεχομένως δεν φαντάζουν ιδιαίτερα υψηλά σε σχέση με τις παγκόσμιες ανάγκες,

⁶⁸⁹ Βλ. Collett, E., "The Asylum Crisis in Europe: Designed Dysfunction".

προσαρμοζόμενα στα πληθυσμιακά δεδομένα της Ε.Ε, θα ισοδυναμούσαν με 260.000 πρόσφυγες και 240.000 σύρους και ιρακινούς αντίστοιχα. Ωστόσο, η πραγματικότητα έδειξε πως το νούμερο των 22.504 που διέθεσε η Ε.Ε για τα αντίστοιχα δύο χρόνια είναι εξαιρετικά χαμηλό σε σχέση με τον πληθυσμό της⁶⁹⁰.

Η πολιτική της Αυστραλίας αναφορικά με την πρακτική της επανεγκατάστασης θα πρέπει να εμπνεύσει την Ε.Ε. και η ίδια να ωθήσει τα κράτη μέλη στην περαιτέρω συμμετοχή στα προγράμματα επανεγκατάστασης αποφορτίζοντας τα τρίτα κράτη διέλευσης των αιτούντων, αλλά και τα κράτη μέλη της Ε.Ε όπως η Ελλάδα που δέχονται αφόρητες πιέσεις στα εξωτερικά τους σύνορα⁶⁹¹.

Στο σημείο αυτό ωστόσο θα πρέπει να υπάρξει ιδιαίτερη προσοχή προκειμένου να μην χρησιμοποιηθεί η επανεγκατάσταση με τον τρόπο που τη χρησιμοποιεί η Αυστραλία, ήτοι ως άλλοθι για την ανάπτυξη παράλληλα σκληρών πολιτικών αποτροπής και τιμωρίας όσων δεν ακολουθούν το μέτρο αυτό.

Η επιλογή αυτή ωστόσο πρέπει να μην είναι μια επιλογή σε εθελοντική βάση παρά μια δεσμευτική πολιτική για τα κράτη μέλη, όπως προβλέπονταν στο περιεχόμενο της Ατζέντας για τη Μετανάστευση. Η βάση της εν λόγω πολιτικής οφείλει να είναι θεσμοθετημένη και στηριζόμενη στις κοινές ευρωπαϊκές αξίες και σε συμφωνία με τα επίπεδα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και το προσφυγικό δίκαιο, ενώ σε ότι έχει να κάνει με τους επιδιωκόμενους στόχους, θα πρέπει να βασίζονται σε ρεαλιστικά δεδομένα σε συνάρτηση με τις διεθνείς ανάγκες κάτι το οποίο θα ικανοποιούσε και τους στόχους των Ηνωμένων Εθνών⁶⁹².

B. 2. (β) Ενίσχυση των επιστροφών.

Το ζήτημα της ενίσχυσης των πολιτικών επιστροφών πρέπει να αποτελέσει ακόμη μια προτεραιότητα για την Ε.Ε. και να υπάρξει περισσότερη μέριμνα για την τύχη των ατόμων εκείνων των οποίων το αίτημα απορρίφθηκε. Σε αντίθετη περίπτωση, μια παρατεταμένη διαμονή εκτός νόμιμου πλαισίου θα οδηγούσε σε αποτελέσματα αντίθετα από εκείνα που επιδιώκει η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική.

⁶⁹⁰ Βλ. Pascouau, Y., 'An Australian 'model' for the EU's migration crisis?'.

⁶⁹¹ *Ibid.*

⁶⁹² Βλ. Moreno-Lax, V., 'Europe in Crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward'.

Η πολιτική επιστροφών αποτελεί πρόκληση για τη διαχείριση της μετανάστευσης από την Ε.Ε καθώς η εμπλοκή πολλών παραγόντων επηρεάζει την αποτελεσματικότητα της, όπως είναι η ταυτοποίηση, οι τεχνικές δυσκολίες, η έλλειψη συνεργασίας με τις εμπλεκόμενες χώρες, αλλά και οι νομικοί περιορισμοί⁶⁹³. Επιπρόσθετα, πρόβλημα θεωρείται και το γεγονός ότι στις χώρες καταγωγής τρίτων υπηκόων δεν υφίσταται η κουλτούρα των μη εθελοντικών επιστροφών καθώς τα εμβάσματα αποτελούν βασική πηγή εισοδημάτων τόσο για τις οικογένειες όσο και για πολλά αναπτυσσόμενα κράτη, ανεξάρτητα αν αυτά προέρχονται από άτομα με νόμιμη διαμονή. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τα υψηλά ποσοστά ανεργίας κάνουν τις χώρες αυτές απρόθυμες να συνεργαστούν για την επιστροφή των υπηκόων τους⁶⁹⁴.

Η Ε.Ε οφείλει αρχικά να προσδιορίσει το τι συνιστά επιτυχή επιστροφή και κατόπιν να προχωρήσει σε μια σειρά πρωτοβουλιών όπως η εισαγωγή συστημάτων διαχείρισης επιστροφών τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο με σκοπό την καλύτερη ροή των πληροφοριών, ενδυνάμωση των σχέσεων με τις χώρες καταγωγής, ένταξη του συστήματος των επιστροφών σε ένα ευρύτερο πλαίσιο αμοιβαία επωφελών σχέσεων με κίνητρα για ανάπτυξη συνεργασιών (πχ. ευκολότερη έκδοση visas), μέριμνα για το μέλλον όσων επιστρέφουν στις χώρες καταγωγής τους, καθώς και καλλιέργεια σχέσεων και με τις χώρες διέλευσης με σκοπό την ενδυνάμωση των δικών τους μεταναστευτικών συστημάτων, ενώ λύση θα πρέπει να βρεθεί και στο ζήτημα της τύχης όσων υπηκόων βρίσκονται για μεγάλο διάστημα στην Ε.Ε και δεν υφίστανται ρεαλιστικές πιθανότητες επιστροφής τους⁶⁹⁵.

Β. 2. (γ) Οικονομική στήριξη των κρατών που φιλοξενούν μεγάλους προσφυγικούς πληθυσμούς.

Η παρεμπόδιση πρόσβασης των αιτούντων στο ευρωπαϊκό έδαφος μέσα από την ενδυνάμωση φύλαξης των συνόρων συνεπάγεται ότι η Ε.Ε ως προορισμός θα

⁶⁹³ Βλ. ICMPD, 'Breaking gridlocks and moving forward. Recommendations for the next five years of EU migration policy'.

⁶⁹⁴ Βλ. Barslund, M., Lucke, M., and Ruhs, M., 'Rethinking EU Migration and asylum policies: Managing immigration jointly with countries of origin and transit'.

⁶⁹⁵ *Ibid.*

καταστεί λιγότερο εφικτός και ελκυστικός και στη θέση της θα μπουν άλλοι προορισμοί οι οποίοι ωστόσο δεν θα πληρούν τα υψηλά επίπεδα προστασίας της Ε.Ε ούτε θα διασφαλίζουν τις ίδιες προοπτικές για τους αιτούντες.

Κατά συνέπεια, οι προκλήσεις που θα δημιουργηθούν για τις νέες αυτές χώρες υποδοχής θα είναι εξαιρετικά υψηλές αν υποθέσει κανείς πως θα έχουν χαμηλότερες δυνατότητες από την Ε.Ε σε κάθε τομέα. Οι χώρες αυτές θα χρειαστούν βοήθεια τόσο σε οικονομικό επίπεδο, όσο και σε συμβουλευτικό και τεχνικό προκειμένου να δημιουργήσουν εκείνες τις κατάλληλες υποδομές που απαιτούνται για να ανταποκριθούν στις νέες απαιτήσεις⁶⁹⁶.

Β. 2. (δ) Συμμόρφωση των πολιτικών των υποψηφίων χωρών με το ενωσιακό κεκτημένο.

Ο ρόλος των υποψηφίων προς ένταξη χωρών στη διαχείριση της μετανάστευσης, φαίνεται πως είναι ιδιαίτερα σημαντικός καθώς παρατηρείται πως διαδραματίζουν ενεργό ρόλο στη διατήρηση των παράνομων δικτύων προς την Ε.Ε μέσω του εδάφους τους.

Η Ε.Ε μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο προσπάθειας διαχείρισης των μεικτών ροών οφείλει να μεριμνήσει προκειμένου οι χώρες αυτές να ενσωματωθούν στο περιφερειακό μεταναστευτικό σύστημα της Ε.Ε και να προβούν όσο το δυνατόν ταχύτερα στις απαραίτητες εκείνες μεταρρυθμίσεις ενσωματώνοντας το ενωσιακό κεκτημένο.

Παράλληλα, λαμβάνοντας υπόψη παράγοντες όπως η γεωπολιτική τους θέση, αλλά και οι περιορισμένες οικονομικές δυνατότητες τους, η Ε.Ε οφείλει να τις συνδράμει οικονομικά προκειμένου να ενισχύσουν τις δυνατότητες υποδοχής τους τόσο σε υποδομές όσο και σε ανθρώπινο δυναμικό, καθώς και τους μηχανισμούς εποπτείας, ταυτοποίησης και επιστροφών που διαθέτουν, στα πρότυπα της εν εξελίξει διμερούς συνεργασίας με την Τουρκία. Μάλιστα, το προηγούμενο που έχει διαμορφωθεί από τη συνεργασία με την Τουρκία δείχνει πως στα μέτρα που πρέπει

⁶⁹⁶ *Ibid.*

να ληφθούν είναι μεταξύ άλλων και μέτρα βιοπορισμού καθώς εκπαίδευσης και ενσωμάτωσης στην αγορά εργασίας⁶⁹⁷.

Κεφάλαιο Β'

Οι επιμέρους αλλαγές στα ισχύοντα νομικά εργαλεία του ΚΕΣΑ για την ενίσχυση της απόδοσης του

Α. Τα κενά συμμόρφωσης και οι βελτιώσεις στα βασικά εργαλεία του ΚΕΣΑ

Α. 1. Οι βελτιώσεις στα στάδια της διαδικασίας

Όπως αναπτύχθηκε ήδη στο Α' Μέρος, οι αδυναμίες ανταπόκρισης του ΚΕΣΑ στην αντιμετώπιση των μεικτών μεταναστευτικών ροών μεγάλης κλίμακας εντοπίζονται σε όλα στα στάδια της διαδικασίας. Αν προσπαθούσαμε να ομαδοποιήσουμε τις εσωτερικές δομικές αδυναμίες του ΚΕΣΑ θα εστιάζαμε στην καταγραφή, υποδοχή, εξέταση και αξιολόγηση του αιτήματος αλλά και στην ορθή εφαρμογή των σχετικών οδηγιών.

Τα προβληματικά σημεία στη λειτουργία αυτών των σταδίων της διαδικασίας δημιουργούν με τη σειρά τους κενά στην εφαρμογή του ΚΕΣΑ και ασυμφωνία μεταξύ των προβλεπόμενων στα νομικά κείμενα και όσων εφαρμόζονται στην πράξη, με αποτέλεσμα να χάνεται η δυνατότητα του ΚΕΣΑ να λειτουργεί επαρκώς και κατά συνέπεια να πλήττονται οι αιτούντες διεθνή προστασία που είναι και οι αποδέκτες των διαδικασιών αυτών⁶⁹⁸.

Α. 1. (α) Συνθήκες υποδοχής.

Οι αδυναμίες στα συστήματα καταγραφής ορισμένων κρατών μελών της Ε.Ε είχαν εντοπιστεί αρκετά πριν το ξέσπασμα της κρίσης.

⁶⁹⁷ Βλ. ICMPD, 'Breaking gridlocks and moving forward. Recommendations for the next five years of EU migration policy'.

⁶⁹⁸ Βλ. Beirens, H., 'Cracked Foundation, Uncertain Future. Structural weaknesses in the Common European Asylum System', *MPI (Migration Policy Institute) Europe*, March 2018.

Η υποχρηματοδότηση από τα κράτη μέλη των εθνικών συστημάτων υποδοχής τους καθώς και οι δομικές αδυναμίες που αυτά παρουσιάζουν, οι οποίες σε ορισμένες περιπτώσεις μεταφράζονται σε απροθυμία τους να δημιουργήσουν ένα ασφαλές και θελκτικό περιβάλλον⁶⁹⁹, τα καθιστούν ανίκανα να καλύψουν τις βασικές τους υποχρεώσεις που απορρέουν από τα νομικά κείμενα του ΚΕΣΑ, αλλά και να προσαρμοστούν στις ανάγκες που μεταβάλλονται καθώς και σε ενδεχόμενες νέες ειδικές συνθήκες όπως η κρίση του 2015-16. Ως εκ τούτου, αποτελούν σημαντικές παθογένειες των συστημάτων υποδοχής οι οποίες ευθύνονται και εκείνες για την επιλογή των αιτούντων να μετακινηθούν από χώρα σε χώρα, με εξαίρεση τις βόρειες και δυτικές χώρες της Ε.Ε, και οι οποίες συνεπάγονται κενά στην εναρμόνιση των επιμέρους συστημάτων τα οποία είναι δύσκολο να καλυφθούν⁷⁰⁰.

Συνεπώς, τα κράτη μέλη οφείλουν να προχωρήσουν σε ορθή αξιοποίηση των κοινοτικών ταμείων και κατόπιν να υιοθετήσουν τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις στα εθνικά τους συστήματα. Επιπρόσθετα, πέρα από την ανάγκη αξιοποίησης των χρηματοδοτικών πηγών, τα κράτη θα πρέπει να προετοιμάσουν κατάλληλα τις δομές τους προκειμένου αυτές να μπορούν να προσαρμόζονται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες του διεθνούς περιβάλλοντος⁷⁰¹.

Μια ενδεχόμενη νέα απότομη αύξηση των μεικτών μεταναστευτικών ροών προς την Ε.Ε δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί λόγω του ρευστού πολιτικού περιβάλλοντος της περιοχής. Σε καμία περίπτωση ωστόσο δεν θα έπρεπε να βρει την Ε.Ε εκ νέου απροετοίμαστη. Για το λόγο αυτό, τα συστήματα υποδοχής των κρατών θα πρέπει να είναι ευπροσάρμοστα για την αντιμετώπιση ενός τέτοιου ενδεχομένου και η ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ των κρατών θα συνέβαλε στη κατεύθυνση αυτή⁷⁰² όπως και η ενίσχυση των συνεργασιών ανάμεσα στα κράτη μέλη προκειμένου να

⁶⁹⁹ Βλ. Collett, E., 'The asylum Crisis in Europe: Designed Dysfunction', *Migration Policy Institute (MPI) Europe*, [website], 2015, <https://www.migrationpolicy.org/news/asylum-crisis-europe-designed-dysfunction> (πρόσβαση 7 Ιουλίου 2023).

⁷⁰⁰ Βλ. Guild, E., Costello, C., Garlick, M., and Moreno-Lax, V., "The 2015 Refugee Crisis in the European Union".

⁷⁰¹ Βλ. Kegels, M., 'Getting the Balance Right: Strengthening Asylum Reception Capacity at the National and EU Levels', *Migration Policy Institute (MPI)*, [website], Brussels, 2016, <https://www.migrationpolicy.org/research/getting-balance-right-strengthening-asylum-reception-capacity-national-and-eu-levels> (πρόσβαση 5 Ιουλίου 2023).

⁷⁰² Βλ. Wagner, M., et al., "The Implementation of the Common European Asylum System".

στηρίζει το ένα το άλλο, όπως έγινε στην περίπτωση συμφωνίας ανάμεσα στη Σλοβακία και την Αυστρία το 2015⁷⁰³.

A. 1. (β) Καταγραφή αιτημάτων.

Η αδυναμία ή απροθυμία ορισμένων κρατών μελών ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια της κρίσης να προχωρήσουν σε καταγραφή όλων των υπηκόων τρίτων χωρών που είχαν περάσει τα σύνορα τους, παρά την υποχρέωση που προκύπτει για εκείνα από τις διατάξεις του ΚΕΣΑ, είχε σημαντικές συνέπειες. Μεταξύ αυτών είναι η ελλιπής γνώση του πραγματικού αριθμού των τρίτων υπηκόων που είχαν βρεθεί σε ευρωπαϊκό έδαφος, η ώθηση στο φαινόμενο των δευτερογενών μετακινήσεων αλλά και η αδυναμία των αιτούντων να απολαύσουν τα δικαιώματα που απορρέουν για τους ίδιους από την καταγραφή τους όπως είναι η στέγαση.

Η ταυτοποίηση μέσω της λήψης δαχτυλικών αποτυπωμάτων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να ολοκληρωθεί ορθά η καταγραφή, καθώς δίνουν χρήσιμες πληροφορίες για τις αρχές εξέτασης και προσδιορίζουν τις αρμοδιότητες.

Προκειμένου αυτό να επιτευχθεί οι αιτούντες οφείλουν να δείξουν εμπιστοσύνη στη διαδικασία η οποία θα πρέπει να είναι αξιόπιστη και οριζόντια εφαρμόσιμη ενώ σε περίπτωση που οι ίδιοι εξακολουθούν να μη συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές, θα πρέπει να προβλέπονται κυρώσεις και συγκεκριμένα απόρριψη του αιτήματος διεθνούς προστασίας.

Παράλληλα με την αδυναμία λήψης βιομετρικών δεδομένων, ένα επιπλέον πρόβλημα που διαπιστώνεται στο στάδιο της καταγραφής είναι η έλλειψη επαρκών υποδομών προκειμένου να φέρουν τα κράτη μέλη αυτή τους την υποχρέωση σε πέρας και συγκεκριμένα ελλιπές ανθρώπινο δυναμικό και τεχνολογικό εξοπλισμό. Ως εκ τούτου, η οικονομική ενίσχυση για την πρόσληψη και εκπαίδευση κατάλληλου προσωπικού και τεχνολογικών μέσων, κρίνεται άκρως απαραίτητη⁷⁰⁴.

⁷⁰³ Βλ. BBC News, 'Inside the Slovakian Town Hosting Austria's Migrants', *BBC News*, 1 October 2015, <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-34400918> (πρόσβαση 5 Ιουλίου 2023).

⁷⁰⁴ Βλ. Beirens, H., 'Cracked Foundation, Uncertain Future. Structural weaknesses in the Common European Asylum System'.

A. 1. (γ) Καθορισμός υπεύθυνου κράτους (Κανονισμός Δουβλίνο).

Το ζήτημα της ευθύνης εξέτασης αποτελεί ενδεχομένως το μείζον ζήτημα στο ΚΕΣΑ γύρω από το οποίο τόσο οι ειδικοί διχάζονται αναφορικά με το εάν από τη Σύμβαση της Γενεύης προκύπτει δικαίωμα για έναν αιτούντα να επιλέξει τη χώρα από την οποία θα αιτηθεί προστασία ή αντίστοιχα υποχρέωση για τον ίδιο να αιτηθεί σε ένα κράτος το οποίο του υποδεικνύεται, όσο και τα ίδια τα κράτη μέλη τα οποία προσπαθούν να αποποιηθούν τις ευθύνες τους⁷⁰⁵.

Το ισχύον σύστημα υπό τον Κανονισμό Δουβλίνου παρότι εντάσσεται σε ένα σύστημα που διαρκώς βελτιώνεται και εναρμονίζεται έχει το οξύμωρο ότι διατηρεί μια στρεβλή διανομή βασιζόμενη σε μια προβληματική οπτική του ζητήματος η οποία οδηγεί σε άδικα αποτελέσματα τόσο για ορισμένα κράτη, όσο και για τους ίδιους τους αιτούντες. Η αποτυχία του συστήματος αντικατοπτρίζεται στην κατακόρυφη αύξηση των δευτερογενών μετακινήσεων και την πλήρη αποτυχία ανταπόκρισης στις μεγάλης κλίμακας αφίξεις το 2015-16, αλλά και στις καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ για τις επιστροφές στις πρώτες χώρες υποδοχής οι οποίες ήταν ακατάλληλες να διασφαλίσουν τις διαδικαστικές εγγυήσεις⁷⁰⁶.

Την ίδια στιγμή, η πίστη στη τήρηση του Κανονισμού αναφορικά με το ζήτημα της διανομής στην πραγματικότητα οδηγεί σε παραβίαση άλλων μεταβλητών του ΚΕΣΑ όπως για παράδειγμα οι ακατάλληλες συνθήκες υποδοχής και διαμονής, ο έμμεσος κίνδυνος επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους ή η απόκλιση στα ποσοστά αναγνώρισης ανά υπηκοότητα⁷⁰⁷.

Η διαπιστωμένη αυτή ανεπάρκεια ανταπόκρισης του ισχύοντος συστήματος Δουβλίνου στις σύγχρονες απαιτήσεις καθίσταται δύσκολο να ξεπεραστεί, καθώς διαπιστώνεται αδυναμία σύγκλισης των κρατών μελών για τη νέα μορφή που θα πρέπει να έχει ο Κανονισμός Δουβλίνο IV.

Οι εναλλακτικές που έχουν ακουστεί κατά καιρούς είναι πάρα πολλές μεταξύ των οποίων η δημιουργία μιας ευρωπαϊκής υπηρεσίας μετανάστευσης, ασύλου και προστασίας με σκοπό μια κεντρική επεξεργασία αιτήσεων, η σύσταση ενός

⁷⁰⁵ Βλ. Wagner, M., et al., “The Implementation of the Common European Asylum System”.

⁷⁰⁶ *Ibid.*

⁷⁰⁷ Βλ. ECRE, ‘To Dublin or Not to Dublin?’, *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, Policy Note #16, 2018.

μηχανισμού διανομής βασιζόμενου σε αντικειμενικές μεταβλητές⁷⁰⁸, η οικονομική στήριξη όσων κρατών δέχονται δυσανάλογες πιέσεις ως αντίβαρο, η υιοθέτηση της πολιτικής της ελεύθερης επιλογής από τους αιτούντες, η επανεγκατάσταση τους σε άλλες χώρες μετά την αναγνώριση τους κ.α⁷⁰⁹.

Σε κάθε περίπτωση η αναμόρφωση του συστήματος προκειμένου να μην είναι εκ προοιμίου καταδικασμένη σε αποτυχία, θα πρέπει να αντανakλά τα κοινοτικά πρότυπα, να συνυπολογίζει τους ανθρώπινους και διοικητικούς πόρους των επιμέρους κρατών⁷¹⁰ αλλά και να στηρίζεται σε έμπρακτη αλληλεγγύη και κατανομή ευθύνης, σεβόμενη τα θεμελιώδη δικαιώματα της Ε.Ε χωρίς να έχει τόσο εμφανή καταναγκαστικά χαρακτηριστικά.

Επίσης, το ενδεχόμενο να δοθεί στους αιτούντες έστω σε περιορισμένο βαθμό η δυνατότητα επιλογής, θα έδινε κίνητρα στους ίδιους να παραμείνουν σε μια χώρα και αν ενσωματωθούν ταχύτερα εκεί, αυξάνοντας τις πιθανότητες περιορισμού των δευτερογενών μετακινήσεων⁷¹¹.

Ωστόσο μέχρι να προχωρήσουν οι απαραίτητες μεταβολές θα πρέπει να διευκολυνθούν τα κράτη που υποδέχονται μεγάλους αριθμούς μεταναστευτικών ροών στο έδαφος τους προκειμένου να βελτιώσουν την επάρκεια διαχείρισης τους, μέσα από ενίσχυση των χρηματοδοτήσεων από τα σχετικά ευρωπαϊκά ταμεία οι οποίες πρέπει να επεκταθούν και στις εθελοντικές μεταφορές⁷¹².

⁷⁰⁸ Βλ. Kraler, A. and Wagner, M., 'An Effective Asylum Responsibility Sharing Mechanism' *ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) Study*, October 2015 καθώς και Angenendt S., Engler, M., and Schneider, J., 'European Refugee Policy: Pathways to Fairer Burden-Sharing', *German Institute for International and Security Affairs Comments*, 2013.

⁷⁰⁹ Βλ. Guild, E., Costello, C., Garlick, M., and Moreno-Lax, V., 'Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin', *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper*, No. 83, September 2015.

⁷¹⁰ *Ibid.*

⁷¹¹ Mouzourakis, M., 'We Need to Talk About Dublin: Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union', *Refugee Studies Centre (RSC) Working Paper*, 2014.

⁷¹² Βλ. Guild, E., Costello, C., Garlick, M., and Moreno-Lax, V., 'Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin'.

A. 1. (δ) Διαδικασία, κρίση επί του αιτήματος και αμοιβαία αναγνώριση καθεστώτος.

Ένα ακόμη προβληματικό σημείο είναι ο διαφορετικός τρόπος εφαρμογής της σχετικής αναθεωρημένης Οδηγίας για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα από τα κράτη μέλη.

Το ευρύ πεδίο ερμηνείας της νομικής βάσης για την απόφαση επί των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, αποδεικνύεται από την απόκλιση στους βαθμούς αναγνώρισης και απόδοσης προσφυγικού καθεστώτος ή επικουρικής προστασίας μεταξύ των κρατών μελών ειδικότερα υπηκόων ίδιων χωρών.

Όπως ήδη έχει αναπτυχθεί προηγούμενα, η απουσία ομοιόμορφης πρακτικής προκαλεί αδυναμία σύγκλισης των επιμέρους συστημάτων των κρατών μελών, ενώ όπως αναμένεται, πυροδοτεί το φαινόμενο των δευτερογενών μετακινήσεων.

Σημαντικό ρόλο σε αυτό διαδραματίζει πολλές φορές το ιδιαίτερο προφίλ των αιτούντων με ίδια υπηκοότητα που αιτούνται διεθνή προστασία σε ένα κράτος μέλος, δηλαδή εάν σε μια χώρα μπορεί να καταφθάνουν περισσότεροι αιτούντες μιας συγκεκριμένης πληθυσμιακής υποομάδας⁷¹³. Ωστόσο μερίδιο ευθύνης έχει και ο προσωπικός παράγοντας, όπως η κρίση του χειριστή, ή οι πηγές που αξιοποιούνται προκειμένου τα κράτη να οδηγηθούν στην απόφαση επί του αιτήματος, ή τεχνικά ζητήματα όπως οι ελλείψεις υποδομές και ο εξοπλισμός⁷¹⁴.

Στην πραγματικότητα ωστόσο οι σημαντικότερες αιτίες είναι το περιθώριο ερμηνείας που ακόμη αφήνεται στα κράτη μέλη, ο τρόπος ενσωμάτωσης της Οδηγίας στο εθνικό τους δίκαιο, αλλά και οι επιμέρους συνειδητές πολιτικές επιλογές των κρατών μελών, όταν για παράδειγμα τα ίδια επιδιώκουν να γίνουν λιγότερο θελκτικά για τους υπηκόους τρίτων χωρών μέσα από την αυστηροποίηση των αποφάσεων ή τον περιορισμό του χρόνου των αδειών διαμονής κ.α⁷¹⁵.

Τα ανωτέρω προκύπτουν από την απουσία αμοιβαίας αναγνώρισης σε όλα τα κράτη μέλη ενός δικαιούχου διεθνούς προστασίας και ως εκ τούτου μεταφορά της

⁷¹³ Βλ. ECRE, 'Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation', *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, [website], 2016, <https://www.ecre.org/ecre-comments-on-the-proposal-for-a-qualification-regulation/> (πρόσβαση 5 Νοεμβρίου 2023).

⁷¹⁴ Βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, March 2010.

⁷¹⁵ Βλ. Wagner, M., et al., "The Implementation of the Common European Asylum System".

ευθύνης προστασίας σε άλλο κράτος μέλος της Ένωσης επιτυγχάνοντας έτσι πράγματι ενιαίο καθεστώς.

Η ευθυγράμμιση των κανόνων αμοιβαίας αναγνώρισης στις αποφάσεις διεθνούς προστασίας και η δημιουργία ενός ενιαίου καθεστώτος για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες σε όλη την Ε.Ε, παρότι είχε προβλεφθεί ήδη από το 1999 στο Πρόγραμμα του Τάμπερε, μέχρι και σήμερα παραμένει ανολοκλήρωτη.

Η πρόβλεψη για αμοιβαία αναγνώριση και των θετικών αποφάσεων υπάρχει τόσο στις ιδρυτικές Συνθήκες και συγκεκριμένα στο Άρθρο 78 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε όπου γίνεται αναφορά για ενιαίο καθεστώς το οποίο θα ισχύει παντού στην Ε.Ε, όσο και στην Ατζέντα για τη Μετανάστευση και σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να προχωρήσει στο νέο αναθεωρημένο περιεχόμενο του ΚΕΣΑ.

Αναμφίβολα, η αμοιβαία αναγνώριση θα έδινε άλλη ώθηση στην πραγματική εφαρμογή του ΚΕΣΑ καθώς επίσης θα εξυπηρετούσε τους μακροπρόθεσμους στόχους του. Μεταξύ αυτών είναι η αλληλεγγύη και ο διαμοιρασμός των βαρών, με απώτερο στόχο την απόλαυση θεμελιωδών δικαιωμάτων όπως η ελεύθερη μετακίνηση και εγκατάσταση των προσώπων. Επιπλέον, θα συνέδραμε στη διατήρηση των οικογενειακών δεσμών και την αξιοποίηση των επαγγελματικών ευκαιριών σε άλλα κράτη που συνολικά συντελούν στην επιτυχή ενσωμάτωση των τρίτων υπηκόων.

Ιδέες σχετικά με το πώς αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί, έχουν υπάρξει πολλές όπως η αναγνώριση στο πρόσωπο ενός ατόμου καθεστώτος διεθνούς προστασίας να συνεπάγεται αυτόματα αναγνώριση και από τα υπόλοιπα κράτη μέλη ή εναλλακτικά αυτό να συμβαίνει μετά από την πάροδο ενός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος παραμονής στο αρχικό κράτος που χορήγησε το καθεστώς στα πρότυπα της Οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες⁷¹⁶.

Ωστόσο, μέχρι να επιτευχθούν τα παραπάνω η ενδυνάμωση της ποιότητας των αποφάσεων καθώς και ο έλεγχος της ορθής εφαρμογής του ενωσιακού κεκτημένου από τα κράτη μέλη πρέπει να καταστούν άμεση προτεραιότητα. Στην κατεύθυνση αυτή η Ε.Ε θα πρέπει να προχωρήσει σε μια σειρά από πρωτοβουλίες,

⁷¹⁶ Βλ. Guild, E., Costello, C., Garlick, M., and Moreno-Lax, V., 'Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin', *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper*, No. 83, September 2015.

με πρώτη εξ' αυτών την περαιτέρω ενίσχυση του ρόλου του ΕΥΑΑ (πρώην ΕΑΣΟ) το οποίο εκτός από τη διενέργεια εποπτείας, ελέγχων και εκπαιδύσεων του προσωπικού των εθνικών αρχών των κρατών και της τεχνικής υποστήριξης τους, θα πρέπει να έχει ως απώτερο στόχο του τη μετατροπή του σε Υπηρεσία με αρμοδιότητα και την ίδια εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας (βλ. παρακάτω)⁷¹⁷.

Παράλληλα, οι σχετικές Οδηγίες για τις διαδικασίες και την αναγνώριση θα πρέπει να αποκτήσουν περισσότερο δεσμευτικό χαρακτήρα μέσα από τη μετατροπή τους σε Κανονισμούς, ενώ θα πρέπει να επανεξεταστεί το ζήτημα του διαχωρισμού των δικαιωμάτων που απολαμβάνουν οι δικαιούχοι προσφυγικού καθεστώτος σε σχέση με τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας, καθώς ένα ενιαίο καθεστώς θα μείωνε τις διαδικασίες λόγω της εξάλειψης των προσφυγών, ενώ επιπλέον δεν θα έδινε κίνητρα για εσωτερικές μετακινήσεις με σκοπό την απόλαυση ευνοϊκότερου καθεστώτος.

A. 1. (ε) Ασυνόδευτοι ανήλικοι.

Είναι πράγματι ιδιαίτερα σημαντικά τα βήματα προόδου που έχουν συντελεστεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο στο ζήτημα της διασφάλισης των διαδικαστικών εγγυήσεων για τους ανηλίκους και του βέλτιστου συμφέροντος τους, με τα κράτη μέλη ωστόσο να πρέπει να καταβάλουν ακόμη μεγαλύτερη προσπάθεια προκειμένου να μπορούν να ανταποκριθούν και εξατομικευμένα στις ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε περίπτωσης.

Η περαιτέρω ενδυνάμωση της μέριμνας για την προστασία των ανηλίκων και τη διασφάλιση καλύτερων συνθηκών που να εγγυόνται το βέλτιστο συμφέρον για τους ίδιους πρέπει να αποτελέσει ακόμη ένα προτεραιοποιημένο μέτρο για την Ε.Ε.

Ενδεικτικά, η υποστήριξη και συνοδεία τους από εξειδικευμένο προσωπικό θα πρέπει να είναι στη διάθεση τους σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, από την υποδοχή και καταγραφή τους μέχρι την ενδεχόμενη μεταφορά τους σε άλλη χώρα ή επιστροφή τους στη χώρα καταγωγής.

⁷¹⁷ Βλ. Ενδεικτικά, ΕΑΣΟ, 'Joint Processing Pilots Technical Report', *EU Publications Office*, [website], Luxembourg, 2015, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/84651f96-4e3d-11e6-89bd-01aa75ed71a1/language-en> (πρόσβαση 2 Μαρτίου 2023).

Η επάρκεια των κρατών μελών πρέπει να ενδυναμώνει περαιτέρω μέσα από τη δημιουργία επαρκών εγκαταστάσεων που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των ανηλίκων, στεγαστικές, εκπαιδευτικές, υγείας ενώ έμφαση πρέπει να δοθεί και στην ανάπτυξη των συνεργασιών με τις τρίτες χώρες προέλευσης των ανηλίκων προκειμένου να επιλύονται άμεσα ζητήματα κρίσιμα για το μέλλον τους όπως είναι οι οικογενειακές επανενώσεις ή οι εξαφανίσεις⁷¹⁸.

Τέλος, η Ε.Ε οφείλει να θέσει ιδιαίτερα αυστηρά μέτρα επιτήρησης της εφαρμογής των διεθνών και ευρωπαϊκών νομικών κειμένων που αναφέρονται στα δικαιώματα του παιδιού και την καταπολέμηση των δικτύων εκμετάλλευσης τους, ενισχύοντας προς την κατεύθυνση αυτή τη συνεργασία και τη σύσταση ειδικών μηχανισμών για την ανταλλαγή πληροφοριών και τεχνογνωσίας τόσο ανάμεσα στα κράτη μέλη, όσο και μεταξύ των κρατών μελών και των εμπλεκόμενων τρίτων χωρών⁷¹⁹.

A. 2. Τα κενά συμμόρφωσης των κρατών μελών και πως θα καλυφθούν

Κατά την εφαρμογή του ΚΕΣΑ έχουν καταγραφεί σημαντικά κενά, στη διόρθωση των οποίων θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα, προκειμένου να διασφαλιστεί η ομοιόμορφη εφαρμογή από όλα τα κράτη μέλη.

Αρκετά κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν επαρκώς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τα εργαλεία του ΚΕΣΑ για ένα ευρύ πεδίο λόγων, οι οποίοι ξεκινάνε από την κακή διαχείριση των επιμέρους συστημάτων ασύλου μέχρι τη σκόπιμη πρόθεση δημιουργίας μη ευνοϊκού περιβάλλοντος για τους αιτούντες διεθνή προστασία⁷²⁰.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ανεπάρκειες καταγράφονται στις συνθήκες υποδοχής, στην ποιότητα όσο και στην ποσότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, όπως είναι οι συνθήκες υπερπληθυσμού και οι πρόχειρες εγκαταστάσεις, σε μια εξακολουθητική βάση και όχι μόνο σε συνθήκες αυξημένων αφίξεων. Δυσκολίες

⁷¹⁸ Βλ. Wagner, M., et al., “The Implementation of the Common European Asylum System”.

⁷¹⁹ *Ibid.*

⁷²⁰ Βλ. ECRE, ‘Making the CEAS work, starting today’, *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, Policy Note # 22, [website], 2019 <https://www.ecre.org/ecre-policy-note-making-the-ceas-work-starting-today/> (πρόσβαση 2 Ιανουαρίου 2023).

εντοπίζονται ακόμη στη δυνατότητα κατάθεσης ενός αιτήματος ασύλου σε ορισμένα κράτη μέλη, όπως είναι η αυθαίρετη παρεμπόδιση των αιτούντων, τα μεγάλα διαστήματα αναμονής για την καταγραφή του αιτήματος ή η αδυναμία επαφής με τις αρμόδιες αρχές.

Επίσης, κενά διαπιστώνονται και στην ορθή εφαρμογή της αναθεωρημένης Οδηγίας για της Διαδικασίες Ασύλου και ιδιαίτερα στο κομμάτι της μέριμνας για τις ευάλωτες περιπτώσεις. Ορισμένες πληθυσμιακές ομάδες, όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, δικαιούνται ειδικές εγγυήσεις από ορισμένες διαδικασίες όπως οι διαδικασίες συνόρων. Ωστόσο, η συμμόρφωση με τα οριζόμενα στη διάταξη αυτή φαίνεται πως δεν έχει επιτευχθεί από όλα τα κράτη μέλη εξίσου⁷²¹.

Πλημμελής εφαρμογή καταγράφεται και στην εφαρμογή των διατάξεων της αναθεωρημένης Οδηγίας σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, καθώς και στην εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο III, πέρα από την ανεπάρκεια ανταπόκρισης στις σύγχρονες ανάγκες του ίδιου του Κανονισμού, όπως ήδη αναπτύχθηκαν.

Προκειμένου να επιτευχθεί η συμμόρφωση των κρατών μελών με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τα νομικά εργαλεία του ΚΕΣΑ και με σκοπό να επιταχυνθεί η πολυπόθητη εναρμόνιση των επιμέρους συστημάτων, η Ε.Ε θα πρέπει να προχωρήσει στην ανάπτυξη συγκεκριμένων δράσεων.

Ως πρώτη δράση θα τοποθετούσαμε τον έλεγχο και γενικότερα την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών μελών με το ενωσιακό δίκαιο. Τα ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία που μπορούν να δώσουν αξιόπιστα συμπεράσματα θα πρέπει να ενημερώνονται με έναν τρόπο αντικειμενικό μέσα από στατιστικές μετρήσεις, με την Eurostat να μπορεί να συνδράμει σε αυτό, καθώς και ο ΕΥΑΑ (πρώην ΕΑΣΟ) μέσα από μια περισσότερο διευρυμένη εντολή.

Ακολούθως, θα πρέπει τακτικά η Επιτροπή σύμφωνα και με τη θεσμική της ευθύνη, να αξιολογεί τη νομοθεσία που υιοθετούν τα κράτη μέλη και να επισημαίνει τυχόν καθυστερήσεις στις Εκθέσεις αποτίμησης που εκδίδει προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο.

⁷²¹ *Ibid.*

Τρίτον, η Επιτροπή και πάλι θα πρέπει να επιτείνει την καθοδήγηση των κρατών μελών προκειμένου εκείνα να εφαρμόζουν ορθά τις νομικές τους υποχρεώσεις που απορρέουν από το ενωσιακό κεκτημένο, μέσα από την έκδοση ανακοινώσεων και συστάσεων. Τα εν λόγω κείμενα ξεκαθαρίζουν στα κράτη μέλη πως πρέπει να εφαρμόζουν τη νομοθεσία σε συνάρτηση με το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως έχει γίνει και κατά το παρελθόν στις περιπτώσεις της νομοθεσίας σχετικά με την οικογενειακή επανένωση και τις επιστροφές⁷²².

Τέλος, στα μέτρα που μπορούν να ληφθούν προκειμένου να καλυφθούν τα κενά στην εφαρμογή των διατάξεων του ΚΕΣΑ είναι και η πρόβλεψη για επιπτώσεις από την παρατεταμένη μη ορθή εφαρμογή τους και εφόσον ένα κράτος εξακολουθεί να μη συμμορφώνεται και να παραβιάζει συστηματικά τις νομικές του υποχρεώσεις.

Στην περίπτωση αυτή η Επιτροπή οφείλει άμεσα να εκκινεί τις προβλεπόμενες διαδικασίες ενώπιον του ΔΕΕ προκειμένου να διασφαλίσει τη συμμόρφωση του, όπως άμεσα οφείλει να προειδοποιεί και το κράτος, καθώς οι διαδικασίες παραπομπής του ενώπιον του ΔΕΕ είναι ιδιαίτερα χρονοβόρες και στο μεσοδιάστημα θα πρέπει να εξασφαλιστεί πως το τελευταίο δεν θα εξακολουθεί να προβαίνει σε αυτές τις παραβιάσεις⁷²³.

B. Οι αλλαγές στη λειτουργία των βασικών οργανισμών του ΚΕΣΑ

B. 1. EUAA (πρώην EASO)

Η μετατροπή του EUAA σε μια πλήρως επιχειρησιακή υπηρεσία με αρμοδιότητα μεταξύ άλλων τον συντονισμό και την εφαρμογή ενός νέου μοντέλου διανομής της ευθύνης επεξεργασίας των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, θα πρέπει να αποτελεί απόλυτη προτεραιότητα⁷²⁴.

Στις διευρυμένες αρμοδιότητες της νέας Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ασύλου θα μπορούσε να προστεθεί και η διεκπεραίωση μιας κοινής διαδικασίας εξέτασης αιτημάτων και λήψης αποφάσεων, προσβλέποντας στην ίση μεταχείριση των αιτούντων μέσα από τη μεταφορά της εθνικής διαδικασίας από το εθνικό επίπεδο

⁷²² *Ibid.*

⁷²³ *Ibid.*

⁷²⁴ Βλ. Carrera, S., Gros, D., and Guild E., “What priorities for the new European agenda on migration?.

στο ευρωπαϊκό⁷²⁵, πρόταση η οποία είχε αποτυπωθεί και από την Επιτροπή το 2016 σε σχετική της ανακοίνωση⁷²⁶.

Μια διαδικασία με κεντρική διαχείριση θα απέφευγε τα νομικά ζητήματα που θα προέκυπταν από τη λύση της σύστασης εξωεδαφικών κέντρων και θα επιτύγχανε πολύ ευκολότερα τους απώτερους στόχους του ΚΕΣΑ και συγκεκριμένα της διασφάλισης όμοιων διαδικασιών και ίσης αντιμετώπισης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας σε όλο το εύρος της Ε.Ε, κάτι που με την παράλληλη ύπαρξη των επιμέρους εθνικών συστημάτων δεν μπορεί να επιτευχθεί⁷²⁷.

Την ίδια στιγμή, θα έπρεπε να διασφαλιστεί και η δημιουργία ενός σταθερού νομικού και δικαστικού πλαισίου πρόσβασης σε αποτελεσματική θεραπεία για όσους λάμβαναν απορριπτική απόφαση από τη νέα πλέον υπηρεσία.

Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη τις αντικειμενικές δυσκολίες που θα είχε ένα τέτοιο εγχείρημα καθώς θα προϋπέθετε μια δύσκολη πολιτική συμφωνία για τη μεταφορά εξουσιών από τα κράτη μέλη στην Ε.Ε σε ζητήματα που αγγίζουν την εθνική κυριαρχία όπως η κράτηση, ο έλεγχος των συνόρων, οι επιστροφές κ.α, συμπεραίνουμε πως μια τόσο διευρυμένη εντολή σε ένα ευρωπαϊκό οργανισμό είναι προς το παρόν αρκετά (αν όχι εξαιρετικά) δύσκολο να πραγματοποιηθεί⁷²⁸.

Η Επιτροπή, ωστόσο, θεωρούμε πως προχωρά ένα βήμα παρακάτω την πρόοδο του ΚΕΣΑ στην νέα εντολή του ΕΥΑΑ με την εισαγωγή του μηχανισμού εποπτείας και αξιολόγησης στο πεδίο του ασύλου⁷²⁹, υπό το Άρθρο 70 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε, ο οποίος εκτός από την εποπτεία της ορθής εφαρμογής του ενωσιακού κεκτημένου θα συνδράμει και στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή του Παγκόσμιου Συμφώνου του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες⁷³⁰.

⁷²⁵ Βλ. Den Heijer, M., Rijpma, J., and Spijkerboer, T., 'Coercion, prohibition and great expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System', *Common Market Law Review*, 53 (3), 2016, pp.607, 638.

⁷²⁶ Βλ. European Union, European Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council', 6 April 2016, COM(2016) 197 final.

⁷²⁷ Βλ. Vassalo Amorim, S., "Is Offshoring the Solution? The EU and the Extraterritorial Processing of Asylum Claims".

⁷²⁸ *Ibid.*

⁷²⁹ Από τις 31 Δεκεμβρίου 2023 αναμένεται ο Οργανισμός να αρχίσει να παρακολουθεί τον τρόπο εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας στο πεδίο του ασύλου και της υποδοχής αιτούντων διεθνή προστασία από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. Με την αντικατάσταση ή επικαιροποίηση του Κανονισμού Δουβλίνο III αναμένεται να εκκινήσει και η κατάρτιση σχετικών συστάσεων για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που παρατηρούνται.

⁷³⁰ Βλ. United Nations, 'Global Compact on Refugees', Final Draft, 24 June 2018.

B. 2. FRONTEX

Αναφορικά με τη FRONTEX θα λέγαμε πως θα πρέπει να διαδραματίσει έναν περισσότερο ενεργό ρόλο στην προαγωγή και εφαρμογή όσων αποτυπώνονται στον Κώδικα Συνόρων Schengen (SBC).

Η νέα FRONTEX θα μπορούσε να έχει έναν ακόμη περισσότερο διευρυμένο ρόλο αναλαμβάνοντας τις επιχειρησιακές δράσεις έρευνας και διάσωσης σε όλη τη Μεσόγειο με όσα άτομα διασώζονται να περιέχονται ακολούθως στην ευθύνη του ΕΥΑΑ (πρώην ΕΑΣΟ) και ακολούθως να διαμοιράζονται εξίσου σε όλη την Ε.Ε⁷³¹. Ακόμη, οι νέες της δράσεις θα μπορούσαν να υπάγονται σε έλεγχο υπό έναν νέο ανεξάρτητο μηχανισμό επεξεργασίας καταγγελιών⁷³².

Ο ενισχυμένος ρόλος του θα μπορούσε να περιλαμβάνει και τη διαχείριση των μηχανισμών έγκαιρης προειδοποίησης, όχι μόνο για τη στιγμή που το πρόβλημα βρίσκεται στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε, αλλά ήδη όταν αυτό αρχίζει να αναδύεται παγκόσμια. Άλλωστε, το πρόσφατο παράδειγμα της κρίσης στη Συρία όπου όλοι ανέμεναν τις αφίξεις και είχαν εκτιμήσει το ρόλο του διαδρόμου των δυτικών Βαλκανίων για την πρόσβαση στην κεντρική Ευρώπη, χωρίς ωστόσο να έχουν προετοιμαστεί επαρκώς για αυτό, πιστοποιεί την ανάγκη της αποτελεσματικής προετοιμασίας και επαρκούς συντονισμού⁷³³.

Γ. Σύνομη κριτική στο προτεινόμενο «Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο» της Επιτροπής

Η ιδέα του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο⁷³⁴ προωθήθηκε ήδη από τον Ιούλιο του 2019 στην πρώτη δήλωση της νέας Προέδρου της Επιτροπής von der Leyen και έχει τις ρίζες της πίσω στο 2008 ως πρόταση της γαλλικής προεδρίας. Η

⁷³¹ Βλ. Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J-P., Gros, D., Guild, E., “The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?”.

⁷³² Βλ. Carrera, S., ‘An Appraisal of the European Commission of Crisis. Has the Juncker Commission delivered a new start for EU Justice and Home Affairs?’, *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, Brussels, 2018.

⁷³³ Βλ. Collett, E., “The Asylum Crisis in Europe: Designed Dysfunction”.

⁷³⁴ Βλ. European Union, European Commission, ‘*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum*’, COM/2020/609 final, 23 September 2020.

εν λόγω πρόταση είχε χαρακτηριστεί ως μια αποτυχημένη προσπάθεια της Γαλλίας να καθιερώσει εθνικές της προτεραιότητες ως ευρωπαϊκές, ενώ το ίδιο αποτυχημένη είχε κριθεί και η μετέπειτα προσπάθεια των προτάσεων αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ, το 2016, της Επιτροπής επί προεδρίας Juncker⁷³⁵.

Με το νέο Σύμφωνο επιδιώκεται η σύσταση του νέου κοινού ευρωπαϊκού πλαισίου για τη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου, χωρίς ωστόσο αυτό να είναι προϊόν διαβούλευσης των κρατών μελών ή άλλων θεσμικών δρώντων της Ε.Ε. Ενδεχομένως ο λόγος που επιλέχθηκε αυτός ο τρόπος να είναι το γεγονός ότι οι προηγούμενες απόπειρες αναμόρφωσης του Κανονισμού Δουβλίνου οι οποίες προϋπέθεταν ομοφωνία δεν είχαν επιτυχές αποτέλεσμα κυρίως λόγω των πολύ διαφορετικών οπτικών προς το ζήτημα⁷³⁶.

Ωστόσο, μια τέτοια διαδικασία από την Ε.Ε για τη χάραξη μιας πολιτικής δεν συμβαδίζει με τα οριζόμενα στις Συνθήκες και ελλοχεύει ο κίνδυνος επιμέρους πολιτικές ορισμένων κρατών μελών να προωθούνται ως ευρωπαϊκές. Ακόμη, στο πλαίσιο αυτό υφίσταται κίνδυνος οι πολιτικές αυτές να καλυφθούν από ένα μανδύα «υπερεθνικής νομιμότητας».

Εξετάζοντας το περιεχόμενο του θα μπορούσαν να γίνουν ορισμένες πρώτες παρατηρήσεις σχετικά σε ορισμένες βασικές θεματικές.

Γ. 1. Ευκαιρίες πρόσβασης στη διεθνή προστασία

Η ανάγνωση του νέου Συμφώνου φέρνει στην επιφάνεια πολλές ανησυχίες αναφορικά με την οπτική των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία και των προσφύγων σχετικά με την πρόσβαση στη διεθνή προστασία⁷³⁷. Με τη νέα Συμφωνία προωθείται το μοντέλο όπου η πρόσβαση στην Ε.Ε θα υπάγεται σε περιοριστικούς όρους για όσους διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα χωρίς άδεια καθώς και για όσους

⁷³⁵ Βλ. Carrera, S., 'Whose pact? The cognitive dimensions of the new EU pact on migration and asylum', *CEPS (Centre for European Policy Studies) Policy Insights*, No. 2020-22, September 2020.

⁷³⁶ *Ibid.*

⁷³⁷ Βλ. Turner, L., 'Internal Solidarity, External Migration Management: The EU Pact and Migration Policy Towards Jordan', *ASILE (Global Asylum Governance and the European Union's Role)*, 28 September 2020, https://www.asileproject.eu/internal-solidarity-external-migration-management-the-eu-pact-and-migration-policy-towards-jordan/?mc_cid=0ca2a1f97b&mc_eid=374969baf8 (πρόσβαση 10 Ιανουαρίου 2023).

αποβιβάζονται έπειτα από επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης⁷³⁸. Τα άτομα αυτά θα παραμένουν στα εξωτερικά σύνορα μέχρι την ολοκλήρωση των νέων προβλεπόμενων ελέγχων και ακολούθως θα προχωρούν στη διαδικασία ασύλου ή στη διαδικασία επιστροφής με τον ΕΥΑΑ (πρώην ΕΑΣΟ) και τη FRONTEX να συμμετέχουν σε αυτό επιχειρησιακά⁷³⁹.

Η άμεση αυτή εμπλοκή τους ωστόσο εγείρει ανησυχίες αναφορικά με το ποια αρχή θα έχει πλέον εποπτικό ρόλο στη διαδικασία αυτή, καθώς και το αν τα κράτη μέλη θα έχουν πλήρεις νομικές υποχρεώσεις εφόσον αυτή η διαδικασία δεν θα γίνεται στο έδαφος τους παρά σε ζώνες διέλευσης (transit zones). Επιπλέον, ο στόχος οι διαδικασίες αυτές να γίνονται ταχύτατα προκαλεί ανησυχίες για το αν θα τηρούνται οι απαραίτητες διαδικαστικές εγγυήσεις όπως είναι η εξατομικευμένη εξέταση των αιτημάτων και ιδίως εκείνων που βρίσκονται σε ευάλωτη κατάσταση, καθώς και η χρήση της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας⁷⁴⁰.

Γ. 2. Κατανομή ευθύνης και αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών

Ένα επίσης εξαιρετικά σημαντικό ζήτημα γύρω από το οποίο έγινε η μεγαλύτερη συζήτηση κατά τη διάρκεια της ευρωπαϊκής προσφυγικής κρίσης και το οποίο πραγματεύεται η πρόταση για το νέο Σύμφωνο, είναι το ζήτημα της αλληλεγγύης και πιο συγκεκριμένα του ίδιου του πλαισίου του ισχύοντος Κανονισμού Δουβλίνου.

Καθότι σύμφωνα με τα οριζόμενα στις Συνθήκες αλλά και στο ίδιο το νέο κείμενο της Επιτροπής, πως το ζήτημα της αλληλεγγύης δεν είναι ένα ζήτημα προαιρετικό, το περιεχόμενο των επιμέρους προτάσεων αντικατοπτρίζει μια μορφή «ευέλικτης αλληλεγγύης» ανάμεσα στα κράτη μέλη τόσο στο ζήτημα του ασύλου, όσο και σε εκείνο των επιστροφών.

⁷³⁸ Βλ. European Union, European Commission, 'Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU', COM(2020) 611 final.

⁷³⁹ Βλ. European Union, European Commission, 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817', COM(2020) 612 final, 23 September 2020.

⁷⁴⁰ Βλ. Carrera, S., 'Whose pact? The cognitive dimensions of the new EU pact on migration and asylum'.

Στο πλαίσιο αυτό και σε συνέχεια της σχετικής δήλωσης της νέας προέδρου της Επιτροπής πως το σύστημα Δουβλίνου θα καταργηθεί, προτείνεται η απόσυρση της πρότασης του 2016 για την τροποποίηση του Κανονισμού Δουβλίνου και την αντικατάστασή του με μια νέα, ευρύτερη νομοθετική πράξη για τη θέσπιση ενός κοινού πλαισίου για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης μέσα από έναν μηχανισμό αλληλεγγύης⁷⁴¹.

Το ζήτημα βρίσκεται στο γεγονός πως σύμφωνα με τη νέα αυτή πρόταση, δεν καταργείται το πολυσυζητημένο και αμφισβητούμενο κριτήριο προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους, ήτοι εκείνο του πρώτου κράτους εισόδου αλλά αντίθετα παραμένει και μάλλον ενισχύεται περαιτέρω καθώς θα περιλαμβάνει τα άτομα που διασώζονται έπειτα από επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, με μόνη εξαίρεση τα άτομα τα οποία θα επανεγκαθίστανται.

Ο μηχανισμός της αλληλεγγύης θα ενεργοποιείται σε δύο περιπτώσεις και συγκεκριμένα σε περιπτώσεις μεταναστευτικών πιέσεων και σε περιπτώσεις κρίσεων, με την Επιτροπή να έχει τον πρώτο λόγο στη σχετική αξιολόγηση των εκάστοτε συνθηκών. Στην πρώτη περίπτωση τα κράτη μέλη θα συνδράμουν, με βάση πληθυσμιακά και οικονομικά κριτήρια, με τρόπους που εκείνα θα επιλέγουν ενώ στη δεύτερη περίπτωση και σύμφωνα με όσα περιγράφονται στη σχετική πρόταση Κανονισμού⁷⁴², τα κράτη μέλη θα συνδράμουν με υποχρεωτική μετεγκατάσταση ή μέσα από χορηγία επιστροφής.

Στην περίπτωση της διαχείρισης των κρίσεων παρότι σημειώνεται μέριμνα για όσους βρίσκονται σε κίνδυνο από λόγω αδιάκριτης βίας στη χώρα καταγωγής τους προκειμένου να λάβουν άμεσα καθεστώς προστασίας, γενικότερα διαπιστώνεται ωστόσο ένα περιθώριο υποχώρησης από τα επίπεδα προστασίας όπως για παράδειγμα οι αυξημένοι έλεγχοι πριν τη διέλευση των συνόρων, η επέκταση του μέτρου της κράτησης και η άμεση απέλαση σε τρίτη χώρα από την οποία διήλθε ή με την οποία διατηρεί έναν δεσμό κάποιος αιτών.

⁷⁴¹ Βλ. European Union, European Commission, 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]' COM(2020) 610 final, 23 September 2020.

⁷⁴² Βλ. European Union, European Commission, 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum', COM(2020) 613 final, 23 September 2020.

Σε κάθε περίπτωση, εξετάζοντας τις προτάσεις συνολικά διαπιστώνεται πως τα λεγόμενα κράτη πρώτης γραμμής εξακολουθούν να σηκώνουν το βάρος της διαχείρισης των μεικτών ροών προς την Ε.Ε, την ίδια στιγμή που στα υπόλοιπα δίνεται το περιθώριο opt-out και επιλογής άλλων τρόπων συνδρομής, οι οποίοι απομακρύνονται από το πνεύμα της Συνθήκης της Γενεύης και ενδεχομένως εξυπηρετούν επιμέρους εθνικές πολιτικές. Η αδυναμία εύρεσης της νέας αποτελεσματικής πολιτικής που θα αντικαταστήσει την πολιτική του Δουβλίνου, έχει ως αποτέλεσμα μια πρόταση η οποία εξακολουθεί να μη μοιράζει με πραγματικά δίκαιο τρόπο τις ευθύνες ανάμεσα στα κράτη μέλη, κάτι που δε συνάδει με τον πυρήνα των Συνθηκών⁷⁴³.

Γ. 3. Ενίσχυση του χαρακτήρα της GAMM

Στο νέο Σύμφωνο υπάρχει πρόβλεψη για τις σχέσεις συνεργασίας με τις τρίτες χώρες εταίρους, υπό το πρίσμα της διεύρυνσης του εξωτερικού χαρακτήρα της Ε.Ε, με το βάρος να δίνεται στην καλλιέργεια των εξατομικευμένων εταιρικών σχέσεων.

Οι εν λόγω σχέσεις οι οποίες βοηθούν στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών μέσα από μια σειρά πολιτικών όπως οι επανεισδοχές, οι επιστροφές, οι απελάσεις κ.α στηρίζονται κατά βάση σε διμερείς νομικά μη-δεσμευτικές «συμφωνίες» όπως η Κοινή Δήλωση Ε.Ε-Τουρκίας.

Η επανεισδοχή σύμφωνα με το περιεχόμενο του Συμφώνου βρίσκεται ψηλά στις προτεραιότητες της Επιτροπής και αποτελεί σημείο κλειδί στις εταιρικές σχέσεις, καθώς η Ε.Ε κρίνει πως μέσα από την παροχή διευκολύνσεων προς τα τρίτα κράτη (βλ. παροχή visas) μπορεί να πετύχει άμεσα αποτελέσματα στο πεδίο αυτό με τα παραδείγματα της Αυστραλίας και του Καναδά να αποτελούν οδηγούς⁷⁴⁴.

Η προσέγγιση αυτή ωστόσο της «εξαναγκαστικής» συνεργασίας ή αλλιώς ανταλλακτικής σχέσης με γνώμονα την αποτελεσματικότερη διαχείριση των ροών προς την Ε.Ε, θα κρίνονταν ως μια προσέγγιση περισσότερο με επίκεντρο την Ε.Ε

⁷⁴³ Βλ. Carrera, S., 'Whose pact? The cognitive dimensions of the new EU pact on migration and asylum'.

⁷⁴⁴ Βλ. Garnier, A., 'The Pact and Refugee Resettlement: Lessons from Australia and Canada', *ASILE (Global Asylum Governance and the European Union's Role)*, 28 September 2020, https://www.asileproject.eu/the-pact-and-refugee-resettlement-lessons-from-australia-and-canada/?mc_cid=0ca2a1f97b&mc_eid=374969baf8 (πρόσβαση 9 Ιανουαρίου 2023).

παρά το άτομο, όπως προωθεί το Παγκόσμιο Σύμφωνο του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, η πλήρης δέσμευση στο οποίο μνημονεύεται στο ίδιο το νέο Σύμφωνο της Επιτροπής. Επιπρόσθετα, η προσέγγιση αυτή ξεφεύγει από εκείνη της UNHCR κατά την οποία η επανεγκατάσταση είναι ένα εργαλείο για την παροχή προστασίας και διαρκών λύσεων σε πρόσφυγες, παρά ένα εργαλείο διαχείρισης της μετανάστευσης⁷⁴⁵ και κατά συνέπεια ελέγχου της κινητικότητας.

Παράλληλα, πρόβλεψη υπάρχει και για άλλες μορφές διευκόλυνσης της κινητικότητας και της νόμιμης πρόσβασης στην Ε.Ε. όπως η χρήση μοντέλων ανθρωπιστικής εισδοχής ή η χρήση ιδιωτικών χορηγιών, οι οποίες ωστόσο δεν προβλέπεται να λειτουργούν συνδυαστικά με τους άλλους τρόπους πρόσβασης αλλά μάλλον περιοριστικά προς αυτούς. Οι συμπληρωματικοί νόμιμοι τρόποι πρόσβασης στην Ε.Ε αποτελούν μια επιπρόσθετη λύση και έχουν ήδη επισημανθεί και στο Παγκόσμιο Σύμφωνο του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, ωστόσο μένει να αποδειχθεί εάν αυτοί θα είναι πάντα διαθέσιμοι και ανθεκτικοί στον χρόνο όπως ο παραδοσιακός τρόπος αναζήτησης βοήθειας⁷⁴⁶.

Γ. 4. Διασφάλιση των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία και κράτος δικαίου

Η εστίαση του νέου Συμφώνου στους περιορισμούς, στη ταχύτητα και στη διαφύλαξη των συνόρων εγείρει ανησυχίες για τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τις νομικές ευθύνες και την ανάληψη αυτών από τις υπηρεσίες των κρατών μελών αλλά και τους εμπλεκόμενους ευρωπαϊκούς φορείς.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στις Συνθήκες η διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών και προσφύγων πρέπει να γίνεται σεβαστή από τα κράτη μέλη, ανεξάρτητα από το καθεστώς που έχουν και τον τρόπο με τον οποίο έχουν έλθει. Ανάλογες δεσμεύσεις υφίστανται και για τα μη ευρωπαϊκά κράτη στα

⁷⁴⁵ Βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council* UNHCR's Observations and Recommendations, November 2016.

⁷⁴⁶ Βλ. Gilbert, G., 'The New EU Pact on Migration and Asylum and the Global Compact on Refugees and Solutions', *ASILE (Global Asylum Governance and the European Union's Role)*, September 2020, https://www.asileproject.eu/df_new-eu-pact-and-solutions-gilbert/?mc_cid=0ca2a1f97b&mc_eid=374969baf8 (πρόσβαση 9 Ιανουαρίου 2023).

περιφερειακά συστήματα. Κατά συνέπεια η οποιασδήποτε μορφής επιδιωκόμενη ευελιξία δεν μπορεί να συνεπάγεται έκπτωση στην εφαρμογή των δεσμεύσεων αυτών, καθώς σε αντίθετη περίπτωση θα μιλάμε για απομάκρυνση από τις αρχές του κράτους δικαίου⁷⁴⁷.

Στο σημείο αυτό και με αφορμή την επιδίωξη οι διαδικασίες ταυτοποίησης να λαμβάνουν χώρα σε μη ευρωπαϊκό έδαφος και πριν τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, θα πρέπει να επισημανθεί και πάλι πως το γεγονός αυτό από μόνο του δεν αίρει την ευθύνη και τις υποχρεώσεις για δράσεις ή παραλείψεις κρατών μελών ή οργανισμών της Ε.Ε σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο.

Γ. 5. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Αναφορικά με τις πολιτικές που προωθούνται, θα λέγαμε πως μια πρώτη ανάγνωση επιβεβαιώνει πως το νέο Σύμφωνο σε αντίθεση με τις αυξημένες προσδοκίες, προτεραιοποιεί τις ατζέντες συγκεκριμένων κρατών μελών και προωθεί τις διακυβερνητικές συνεργασίες, παρά χαράσσει μια νέα ή έστω εμβαθύνει την ισχύουσα ενιαία κοινή ευρωπαϊκή πολιτική σχετικά με τη μετανάστευση και το άσυλο.

Ως προς τους στόχους του, όπως ορθά παρατηρεί ο Spijkerboer, αναμφίβολα εστιάζει στην πρόληψη της παράτυπης μετανάστευσης με την κατάθεση αίτησης διεθνούς προστασίας να θεωρείται ως υποσύνολο αυτής. Η έμφαση δίνεται στην αναμόρφωση του ΚΕΣΑ με σκοπό αυτό να καταστεί περισσότερο ανθεκτικό στις εξωτερικές πιέσεις, τις οποίες επιδιώκει να μειώσει μέσα από τις συνεργασίες με τις τρίτες χώρες από τις οποίες ζητά ουσιαστικά να εμποδίζουν τους πρόσφυγες από το να φτάσουν στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε⁷⁴⁸.

Στο ίδιο μήκος κύματος και ο Gilbert όπου κατά τον ίδιο από μόνο του το γεγονός πως το νέο Σύμφωνο εστιάζει σε ένα κοινό πλαίσιο για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης αποτελεί προβληματικό σημείο μιας και οι δύο έννοιες είναι εκ διαμέτρου αντίθετες με την πρώτη να αφορά την προστασία των

⁷⁴⁷ Βλ. Carrera, S., 'Whose pact? The cognitive dimensions of the new EU pact on migration and asylum'.

⁷⁴⁸ Βλ. Spijkerboer, T., 'I wish there was a treaty we could sign', *ASILE (Global Asylum Governance and the European Union's Role)*, 28 September 2020, https://www.asileproject.eu/i-wish-there-was-a-treaty-we-could-sign/?mc_cid=0ca2a1f97b&mc_eid=374969baf8 (πρόσβαση 10 Ιανουαρίου 2023).

ατόμων σε ανάγκη και τη δεύτερη τον έλεγχο των συνόρων⁷⁴⁹. Η προσπάθεια να κρατηθεί το πρόβλημα εκτός ευρωπαϊκού εδάφους είναι σαφής, συνιστώντας άλλη μια χαμένη ευκαιρία για την Ε.Ε να ηγηθεί της παγκόσμιας προσπάθειας επίλυσης της διεθνούς κρίσης εκτοπισμένων ατόμων⁷⁵⁰.

Σε κάθε περίπτωση, το εν λόγω κείμενο θα δεχθεί πολλές επεξεργασίες μέχρι να λάβει την τελική του μορφή⁷⁵¹. Το ζητούμενο ωστόσο παραμένει, να ακολουθηθούν οι προβλεπόμενες διαδικασίες για την αναμόρφωση του ΚΕΣΑ, να επιλυθούν οι χρόνιες παθολογίες του και να επιτευχθεί η πολυπόθητη εμβάθυνση πάντοτε με γνώμονα τις κοινές ευρωπαϊκές αξίες.

Δ. Αποτίμηση των πρόσφατων μεταβολών στον ευρωπαϊκό χώρο ως προς τη διαχείριση των μεικτών μεταναστευτικών ροών σε συνάρτηση με το σύστημα της Αυστραλίας

Στο σημείο αυτό και έχοντας προηγουμένως περιγράψει το ΚΕΣΑ αλλά και το σύστημα διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών από την Αυστραλία, κρίνεται χρήσιμο να γίνει μια σύντομη αποτίμηση των εξελίξεων που έχουν λάβει χώρα την τελευταία διετία στο ευρωπαϊκό περιβάλλον σε συνάρτηση με την αυστραλιανή πολιτική.

Πέρα από κάθε αμφιβολία το ζήτημα της εθνικής ασφάλειας καθώς και του ελέγχου των ροών, όπως προειπώθηκε, έχει αναδειχθεί σε μεγάλο βαθμό και κατέχει πλέον ιδιαίτερη θέση στον πολιτικό διάλογο, όχι μόνο στους κόλπους της Ε.Ε, αλλά και των επιμέρους κρατών μελών.

⁷⁴⁹ Βλ. Gilbert, G., 'The New EU Pact on Migration and Asylum and the Global Compact on Refugees and Solutions'.

⁷⁵⁰ *Ibid.*

⁷⁵¹ Περί τα τέλη Δεκεμβρίου 2023 και ενώ είχε ήδη γραφτεί το εν λόγω κεφάλαιο, οι συζητήσεις στον ευρωπαϊκό χώρο οδήγησαν σε μια αρχική πολιτική συμφωνία ανάμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αναφορικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Η συμφωνία πρόκειται να καλύπτει πέντε σημεία και συγκεκριμένα τη δημιουργία Κανονισμού Screening, Κανονισμού Eurodac, Κανονισμού για τις Διαδικασίες Ασύλου, Κανονισμού για τη Διαχείριση της Μετανάστευσης, καθώς και Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων. Τους προσεχείς μήνες προβλέπεται να γίνει περαιτέρω επεξεργασία τους μέχρι οριστικοποιηθεί το περιεχόμενο τους, να λάβουν την τελική τους μορφή και να υιοθετηθούν.

Το γεγονός αυτό δεν θα μπορούσε να μην αφήσει το έντονο αποτύπωμα του στη διαμόρφωση του περιεχομένου του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο⁷⁵².

Από μια πρώτη ανάγνωση που γίνεται στο περιεχόμενο του Συμφώνου διαπιστώνεται πως αυτό βασίζεται σε τέσσερις βασικούς πυλώνες και πιο συγκεκριμένα (α) στην ουσιαστική ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε, (β) στην επιτάχυνση των αποτελεσματικών διαδικασιών με περισσότερο σαφείς κανόνες για το άσυλο, (γ) στην ενσωμάτωση της μετανάστευσης στις διεθνείς εταιρικές σχέσεις που αναπτύσσει η Ε.Ε δίνοντας ακόμη περισσότερη έμφαση στην GAMM (ιδίως στο κομμάτι της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων και την προώθησης των νόμιμων οδών), καθώς και (δ) στην ενίσχυση του συστήματος αλληλεγγύης και ευθύνης.

Όπως εύλογα προκύπτει, τα κράτη μέλη της Ε.Ε, έθεσαν σε περίοπτη θέση το ζήτημα της πρόληψης της παράτυπης μετανάστευσης παρά την διαχείριση του προβλήματος, όταν αυτό θα έχει περάσει τα ευρωπαϊκά σύνορα.

Ο ίδιος ο οργανισμός καθώς και τα κράτη μέλη του επιδιώκουν την αναμόρφωση του ΚΕΣΑ με τέτοιο τρόπο ώστε αυτό να καταστεί πιο ανθεκτικό στις εξωτερικές πιέσεις. Σκοπός των κρατών φαίνεται πως είναι να προνοήσουν έτσι ώστε αυτές οι εξωτερικές πιέσεις να είναι όσο το δυνατόν μειωμένες, κρίνοντας πως ο ασφαλέστερος τρόπος για να το πετύχουν είναι με το να δοθεί περισσότερο βάρος στην ανάπτυξη των συνεργασιών με τις τρίτες χώρες, όχι μόνο προέλευσης αλλά και διέλευσης, με σκοπό να αποτρέπονται οι αυξημένες ροές προς το έδαφος της Ε.Ε.

Το γεγονός της αποτελεσματικής πρόληψης της μετανάστευσης, της ενδυνάμωσης των συνεργασιών με τα τρίτα κράτη μέσα από την οικονομική και θεσμική τους στήριξη με σκοπό να συνδράμουν ανταποδοτικά στην ανάσχεση των ροών, καθώς και της ενίσχυσης των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε, είναι μέτρα που συναντάμε και στην αυστραλιανή πολιτική διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών όπως αναπτύχθηκε στο Μέρος β' της έρευνας.

⁷⁵² Βλ. European Union: European Commission, *'New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers'*, 10 July 2024.

Στα πρότυπα της Αυστραλίας λοιπόν, η Ε.Ε εστιάζει στην πρόληψη του προβλήματος και μεριμνά προκειμένου να μην κληθεί εκ νέου να αντιμετωπίσει μια κρίση όμοια με εκείνη του 2015.

Στην προσπάθεια αυτή η ανάπτυξη συνεργασιών με τρίτα κράτη χαρακτηρίζεται κομβικής σημασίας, όπως και η διασφάλιση πως το πρόβλημα θα μείνει εκτός των συνόρων της Ε.Ε και μαζί με αυτό και η ευθύνη.

Η περαιτέρω ανάπτυξη της εξωστρέφειας του ΚΕΣΑ και η επιβεβαίωση της ανάγκης ανάπτυξης συνεργασιών με τρίτες χώρες, διαπιστώνεται και μέσα από άλλες πρωτοβουλίες που αναπτύσσει η Ε.Ε και οι οργανισμοί της τα τελευταία χρόνια.

Πιο συγκεκριμένα, ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας πρωτοβουλίας είναι η ανάπτυξη δράσης της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ασύλου (ΕΥΑΑ) το 2022 στην Μολδαβία. Η Ε.Ε βλέποντας πως η χώρα δέχεται πίεση από την εισροή ουκρανών υπηκόων λόγω της εισβολής της Ρωσίας στην Ουκρανία, ήρθε σε συμφωνία με την Μολδαβία προκειμένου να την στηρίξει επιχειρησιακά στην διαχείριση των ατόμων αυτών μέσα από την ανάπτυξη μικρού τμήματος προσωπικού της.

Η επιχείρηση αυτή είναι ιδιαιτέρως σημαντική καθότι αποτελεί την πρώτη αποστολή προσωπικού της ΕΥΑΑ σε χώρα εκτός Ε.Ε και πιστοποιεί την ανάπτυξη μιας περισσότερο εξωστρεφούς προσέγγισης στο ζήτημα της διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών από την Ε.Ε.

Παράλληλα με τις εξελίξεις εντός της Ε.Ε στο πλαίσιο αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ, οι μεμονωμένες πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη διμερών συμφωνιών με τρίτα κράτη εκτός ευρωπαϊκού εδάφους που ανέλαβαν πρόσφατα τόσο το Ηνωμένο Βασίλειο όσο και η Ιταλία, επιβεβαιώνουν με τη σειρά τους την σημαντική επίδραση που έχει το προηγούμενο της Αυστραλίας στο ευρωπαϊκό περιβάλλον.

Συγκεκριμένα η διμερής συμφωνία μεταξύ Ηνωμένου Βασιλείου και Ρουάντα το 2022, καθώς και η ακόλουθη συμφωνία ανάμεσα στην Ιταλία και την Αλβανία έναν χρόνο αργότερα είχαν ως οδηγό τους την πολιτική της Αυστραλίας. Πρόκειται για συνεργασίες με χώρες οι οποίες έχουν ίδιο προφίλ με το Ναόουρου και την Παπούα-Νέα Γουϊνέα, ήτοι πρόκειται για χώρες πολύ αδύναμες οικονομικά, με σχεδόν ανύπαρκτο σύστημα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων πόσω μάλλον των αιτούντων διεθνή προστασία και των προσφύγων, με ελλειμματικό κράτος δικαίου και οι οποίες έχουν απόλυτη ανάγκη για την επιβίωση τους την συνδρομή του

εξωτερικού παράγοντα, γεγονός το οποίο δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη ανταλλακτικών σχέσεων ανάμεσα στις ίδιες και σε άλλα ισχυρότερα κράτη⁷⁵³.

Την ίδια στιγμή ωστόσο, παρά τις μεταβολές που προκύπτουν από την αναθεώρηση του ΚΕΣΑ και οι οποίες μας οδηγούν στο συμπέρασμα πως διαφαίνεται μια σημαντική τάση αυστηροποίησης του, δεν μπορεί κανείς να μην παρατηρήσει πως σε αντίθεση με το αυστραλιανό σύστημα, η Ε.Ε εξελίσσει το ΚΕΣΑ σεβόμενη το πνεύμα των ιδρυτικών Συνθηκών.

Η επίτευξη ταχύτερων και αποτελεσματικότερων διαδικασιών με περισσότερο σαφείς κανόνες ασύλου σχετικά με τις απαιτήσεις αναγνώρισης και ενσωμάτωσης των προσφύγων, η οποία αποτελεί έναν από τους βασικούς στόχους στο νέο Σύμφωνο, επιβεβαιώνει πως η διασφάλιση των δικαιωμάτων των αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας εξακολουθεί να βρίσκεται σταθερά ψηλά στις προτεραιότητες της Ε.Ε, παρά τις όποιες τάσεις αναδύονται κατά καιρούς.

Επιπρόσθετα, η στήριξη του συστήματος αλληλεγγύης και ευθύνης μέσα από την υιοθέτηση σαφέστερων κριτηρίων προσδιορισμού της υπεύθυνης χώρας, αλλά και μέσα από τη λήψη μέτρων για τον περιορισμό των δευτερογενών μετακινήσεων, παρότι δεν λύνουν το πρόβλημα για τα κράτη πρώτης υποδοχής, ωστόσο αντανakλούν το πνεύμα αλληλεγγύης όπως αυτό αποτυπώνεται στα ενωσιακά πρωτογενή κείμενα.

Η περίοδος που διανύεται είναι ιδιαίτερα κρίσιμη για την πορεία διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ και μέσα από αυτό για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συνολικά. Με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο θα ολοκληρωθεί

⁷⁵³ Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειωθεί πως ο νεοεκλεγείς πρωθυπουργός της Μεγάλης Βρετανίας Keir Starmer (4 Ιουλίου 2024) προερχόμενος από το Εργατικό Κόμμα, ανάμεσα στις πρώτες του δηλώσεις ανέφερε πως η κυβέρνηση του προτίθεται να καταργήσει το αμφιλεγόμενο σχέδιο μεταφοράς αιτούντων διεθνή προστασία στη Ρουάντα. Σύμφωνα με τον ίδιο αποτελεί ένα «νεκρό και θαμμένο» σχέδιο το οποίο όχι μόνο περιείχε πολλές νομικές προκλήσεις, αλλά στην πράξη φαίνεται να απέτυχε να λειτουργήσει έστω αποτρεπτικά για τις ροές προς την Μεγάλη Βρετανία.

Για λεπτομέρειες βλ. Macaskill A. and Ravikumar S., 'New UK leader Starmer declares Rwanda deportation plan 'dead and buried'', *Reuters (online)*, 6 July 2024, <https://www.reuters.com/world/uk/new-uk-pm-starmer-confirms-end-rwanda-asylum-deportation-scheme-2024-07-06/> (πρόσβαση 10 Ιουλίου 2024).

στην πράξη το τρίτο στάδιο διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ, το οποίο έχει εκκινήσει από το 2015 με αφορμή την προσφυγική και μεταναστευτική κρίση και με την υιοθέτηση του θα αποκρυσταλλωθεί το πλαίσιο κανόνων που θα περιβάλλουν την πολιτική διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών από την Ε.Ε για τα επόμενα χρόνια.

Συμπεράσματα

Η προσφυγική και μεταναστευτική κρίση του 2015-2017 η οποία ανέδειξε τις αδυναμίες του ΚΕΣΑ, βοήθησε παράλληλα στην εξαγωγή πολύ ουσιαστικών συμπερασμάτων αναφορικά με το πώς θα πρέπει να κινηθεί η Ε.Ε στο μέλλον σε ότι αφορά το ζήτημα της διαμόρφωσης του.

Η πρόοδος που έχει σημειωθεί στην εξωτερική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε είναι πράγματι αξιοσημείωτη, σε αντίθεση ωστόσο με την εσωτερική διάσταση η οποία χαρακτηρίζεται εκ του αποτελέσματος λιγότερο επιτυχημένη. Η αναμόρφωση του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου δεν έχει προχωρήσει όσο αναμένονταν προκειμένου να αντανακλά στην πραγματικότητα την αλληλεγγύη και τον διαμοιρασμό της ευθύνης στο πνεύμα των ιδρυτικών Συνθηκών.

Τα γεγονότα έδειξαν πως προκειμένου να μεταβληθούν τα ισχύοντα δεδομένα θα πρέπει να γίνει μια περισσότερο περιεκτική προσέγγιση με σκοπό να οδηγήσει σε μια ουσιαστική αλλαγή, η οποία θα διαχειριστεί την έλλειψη σύνδεσης μεταξύ των εσωτερικών και εξωτερικών διαστάσεων της πολιτικής μετανάστευσης της Ε.Ε.

Άλλωστε, δεν θα πρέπει να αγνοείται το γεγονός πως παρότι οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας έχουν μειωθεί πολύ από το 2018 και έπειτα, το περιβάλλον της περιοχής δύναται να πυροδοτήσει σημαντικές προσφυγικές μετακινήσεις οι οποίες θα επηρέαζαν την Ε.Ε. Πιο συγκεκριμένα, η Τουρκία φιλοξενεί στο έδαφος της τον μεγαλύτερο προσφυγικό πληθυσμό παγκοσμίως, οι χώρες των δυτικών Βαλκανίων οι οποίες αποτελούν δίαυλο προς την Ε.Ε συνεχίζουν να δέχονται μεικτές ροές και να φιλοξενούν μετανάστες σε ένα μετέωρο και επισφαλές καθεστώς, ενώ τρίτες χώρες οι οποίες παραδοσιακά αποτελούν χώρες αναχώρησης προσφύγων και μεταναστών, όπως η Λιβύη, παραμένουν σε ρευστή πολιτική κατάσταση, η οποία δεν ευνοεί την επίτευξη σταθερών και βιώσιμων λύσεων.

Επιπρόσθετα, η αστάθεια στις χώρες καταγωγής και πρώτου προορισμού, σε συνδυασμό με την έλλειψη νόμιμων οδών αποτελεί ένα εύφλεκτο μείγμα που μπορεί να αναζωπυρωθεί ανά πάσα στιγμή γεννώντας νέες ροές προς την Ε.Ε. Στους βασικούς αυτούς παράγοντες θα πρέπει να προσθέσουμε και νέα δεδομένα όπως τη δημογραφική αύξηση στις αφρικανικές κυρίως χώρες, την αδυναμία απορρόφησης

του νέου εργατικού δυναμικού τους, την κακή διοίκηση τους αλλά και την ταχεία κλιματική αλλαγή.

Οι δραστικές αλλά αμφισβητούμενες λύσεις όπως αυτή στην οποία έχει επιλέξει να προχωρήσει η Αυστραλία προκειμένου να διαχειριστεί αποτελεσματικά τις αυξημένες προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές προς το έδαφος της και οι οποίες προωθούνται από ορισμένες ομάδες κρατών ή αξιωματούχων εντός της Ε.Ε., δεν μπορούν να βρουν ρεαλιστικό πεδίο εφαρμογής στο ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο.

Εύλογα λοιπόν προκειμένου να μπορέσει η Ε.Ε να ανταποκριθεί στις προκλήσεις που αναμένεται να προκύψουν στο άμεσο μέλλον οφείλει να απεμπλακεί από το αδιέξοδο στο οποίο έχει περιέλθει λόγω της αδυναμίας πλήρους εφαρμογής των διατάξεων του ΚΕΣΑ, αλλά και λόγω της αδυναμίας σύγκλισης των κρατών μελών αναφορικά με τη νέα μορφή που αυτό θα πρέπει αυτό να έχει, λαμβάνοντας μια σειρά από πρωτοβουλίες.

Ανάμεσα σε αυτές τις πρωτοβουλίες και σε προεξέχουσα θέση θα πρέπει να βρίσκεται η ανάπτυξη επιχειρησιακών συνεργασιών ως προαπαιτούμενο για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων στο ζήτημα της διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών ροών από την Ε.Ε. Στην πραγματικότητα η Ε.Ε οφείλει να πατήσει το «κουμπί της επανεκκίνησης» αφήνοντας κατά μέρος τις εσωτερικές αντιπαραθέσεις και οικοδομώντας νέες συνθήκες και νέες προτεραιότητες. Απώτερος στόχος πρέπει να είναι η αποκατάσταση της επικοινωνίας και της εμπιστοσύνης ανάμεσα στον οργανισμό και τα ίδια τα κράτη μέλη του, προκειμένου να δοθεί έμφαση στις αιτίες για τις οποίες έχουν γίνει αυτές οι πολιτικές επιλογές, την πολυπλοκότητα του χαρακτήρα τους και τις συνέπειες που έχουν για τον πληθυσμό της Ε.Ε.

Με το βλέμμα στραμμένο στην εύρεση ρεαλιστικών λύσεων, η προσέγγιση της μετανάστευσης δεν μπορεί παρά να είναι ενοποιημένη και συνεκτική περιλαμβάνοντας όλες τις διαστάσεις του ζητήματος, εσωτερικές και εξωτερικές, καθώς και τις αδιάκοπες παγκόσμιες και περιφερειακές εξελίξεις.

Πηγές - Βιβλιογραφία

Άρθρα

Advisory Committee on Migration Affairs, 'External Processing. Conditions applying to the processing of asylum applications outside the European Union', *Advisory Report for the Minister for Immigration and Asylum*, The Hague, 2010.

Afeef, K. F. 'The Politics of Extraterritorial Processing: Offshore Asylum Policies in Europe and the Pacific', *Refugee Studies Centre*, University of Oxford, 2006.

Amnesty International, 'UK/EU/UNHCR Unlawful and Unworkable – Amnesty International's views on proposals for extraterritorial processing of asylum claims', *Amnesty International*, 2003.

Angenendt S., Engler, M., and Schneider, J., 'European Refugee Policy: Pathways to Fairer Burden-Sharing', *German Institute for International and Security Affairs Comments*, 2013.

Ansems de Vries, L., Carrera. S., and Guild. E., "Documenting the Migration Crisis in the Mediterranean. Spaces of Transit, Management and Migrant Agency", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper, No. 94*, September 2016.

Archbold, L.J., "Offshore processing of Asylum Seekers-Is Australia complying with its international obligations?", *QUT Law Review*, vol. 15 Issue 1, 2015, pp 137-158.

Barslund, M., Di Salvo, Laurentsyeve, N., Lixi, L., and Ludolph, L., 'An EU-Africa partnership scheme for human capital formation and skill mobility', *Centre for European Policy Studies (CEPS) Mercator Dialogue on Asylum and Migration*, 20 June 2019.

Barslund, M., Di Salvo, M., and Ludolph, L., 'Can regular replace irregular migration across the Mediterranean?', *Centre for European Policy Studies (CEPS) Mercator Dialogue on Asylum and Migration*, 27 June 2019.

Barslund, M., Lucke, M., and Ruhs, M., 'Rethinking EU Migration and asylum policies: Managing immigration jointly with countries of origin and transit', *Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM) Report*, 2019.

- Batalla Adam, L., 'The EU-Turkey Deal One Year On: A Delicate Balancing Act,' *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 52(4), 2017, p. 44, 51.
- Baubock, R., 'Refugee Protection and Burden-Sharing in the European Union', *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Vol.56, No.1, pp. 141-156, 2018.
- Bauloz, C. & Ruiz, G., 'Refugee Status and Subsidiary Protection: Towards a Uniform Content of International Protection?', in V. Chetail, P. De Bruycker and F. Maiani (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Brill/Nijhoff, 2016, pp. 240-268.
- Baumgartner, P., and Wagner, M., 'Sharing responsibilities in the Common European Asylum System', *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) Working Paper*, WP 4, June 2018.
- Barslund, M., "Migrants in the Med: Easy and Difficult Solutions to a Complex Problem", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 5 December 2017.
- Beirens, H., 'Cracked Foundation, Uncertain Future. Structural weaknesses in the Common European Asylum System', *Migration Policy Institute (MPI) Europe*, March 2018.
- Betts, K., 'Boat people and public opinion in Australia', *People and place*, Vol. 9, No. 4, 2001.
- Billing, F., 'The ECtHR in Disembarkation of Rescued Refugees and Migrants at Greek Hotspots', *European Journal of International Law (EJIL)*, 25 October 2019.
- Blockmans, S., "New thrust for the CSDP from the refugee and migration crisis", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Special Report*, No. 142/July 2016.
- Blockmans, S., "Syria: An end to the hands-off policy", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 31 August 2015.
- Brouwer, E., 'The European Court of Justice on Humanitarian Visas: Legal integrity vs. political opportunism?', *Centre for European Policy Studies (CEPS) Commentary*, 16 March 2017.
- Carrera, S., 'An Appraisal of the European Commission of Crisis. Has the Junker Commission delivered a new start for EU Justice and Home Affairs?', *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, Brussels, 2018.

- Carrera, S., 'The impact of the Treaty of Lisbon over EU Policies on migration, asylum and borders: the struggles over the ownership of the Stockholm programme' in E. Guild, P. Minderhoud and R. Cholewinski (eds), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p.229–54.
- Carrera, S., 'Whose pact? The cognitive dimensions of the new EU pact on migration and asylum', *CEPS (Centre for European Policy Studies) Policy Insights*, No. 2020-22, September 2020.
- Carrera, S., and Cortinovis, R., 'The EU's Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees. Contained Mobility vs. International Protection', *Centre for European Policy Studies (CEPS) Paper*, No. 2018-04, April 2019.
- Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J-P., Gros, D., Guild, E., "The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Report of a Task Force*, 2017.
- Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., and Guild, E., 'The EU's Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities', *CEPS (Centre for European Policy Studies) Essay*, No. 20, 16 December 2015.
- Carrera, S., Cassarino, J.P., El Qadim, N., Lahlou, M., and Den Hertog, L., "EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow?", *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper*, No. 87/January 2016.
- Carrera, S., den Hertog L., and Parkin, J., "The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy?", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 15, No. 4 (2013).
- Carrera, S., Den Hertog, L., and Stefan, M., 'It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal', *CEPS (Centre for European Policy Studies) Policy Insights*, No. 2017-15, April 2017.
- Carrera, S., den Hertog, L., Núñez, J., Ferrer, Musmeci, R., Pilati, M., and Vosyliūtė, L., "Oversight and Management of the EU Trust Funds Democratic Accountability Challenges and Promising Practices", Study for the European Parliament, *CEPS (Centre for European Policy Studies)*, Brussels, 21 March 2018.

- Carrera, S., Gros, D., and Guild E., “What priorities for the new European agenda on migration?”, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 22 April 2015.
- Carrera, S., and Cortinovis, R., ‘Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing away from Responsibility?’, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper*, No. 2019-10, June 2019.
- Carrera, S., and Den Hertog, L., ‘A European Border and Coast Guard: What’s in a name?’, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper*, No.88, March 2016.
- Carrera, S. and Guild, E., ‘Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU’, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper*, No. 332, October 2015.
- Carrera, S. and Guild, E., “Does the Stockholm Programme matter?, The Struggles over Ownership of AFSJ Multiannual Programming”, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper*, No. 51, December 2012.
- Carrera, S., and Guild, E., ‘Offshore processing of asylum applications. Out of sight, out of mind?’, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 27 January 2017.
- Carrera, S., and Lannoo, K., “Treat the root causes of the asylum crisis, not the symptoms”, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 11 September 2015.
- Carrera, S., et al., “Offshoring asylum and migration in Australia, Spain, Tunisia and the US. Lessons learned and feasibility for the EU”, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Report*, 18 September 2018.
- Carrera, S., Santos Vara, J., and Strik T., “The external dimensions of EU migration and asylum policies in times of crisis” in *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, *CEPS (Centre for European Policy Studies)*, January 2019, p. 1-19.
- Carrera, S., Stefan, M., Cortinovis, R., and Chun Luk, N., “When mobility is not a choice. Problematising asylum seekers’ secondary movements and their criminalization in the EU”, *CEPS (Centre for European Policy Studies) in Liberty and Security in Europe*, No. 2019/11, December 2019.

- Cherti, M. and Grant, P., "The myth of transit: Sub-Saharan migration in Morocco", *Institute for Public Policy Research*, 14 June 2013.
- Chetail, V., "The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?", *The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?*. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 2016.
- Cholewinski, R, "Labour Migration, Temporariness and Rights", in Carrera, S, Guild, E and Eisele, K, eds, *Rethinking the Attractiveness of EU Labour Immigration Policies. Comparative Perspectives on the EU, the US, Canada and beyond*, *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, 2014, P. 22-28.
- Crépeau, F., and Idil, A., "Managing migrations at the external borders of the European Union: Meeting the human rights challenges", *European Journal of Human Rights*, 2014/15, pp. 591-622, 2014.
- Crepeau F., and Purkey, A., "Facilitating Mobility and Fostering Diversity. Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants", *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 92*, Centre for European Policy Studies (CEPS), May 2016.
- Collett, E., "Future EU policy development on immigration and asylum: Understanding the challenge", *MPC (Migration Policy Centre) Europe*, Policy Brief Series, Issue No.4, May 2014. (πρόσβαση 11 Νοεμβρίου 2019).
- Collett, E., "The Asylum Crisis in Europe: Designed Dysfunction", *MPC (Migration Policy Centre) Europe*, Commentary, September 2015. (πρόσβαση 11 Νοεμβρίου 2019).
- Collett, E., 'The development of EU policy on immigration and asylum. Rethinking coordination and leadership', *Migration Policy Institute (MPI) Europe*, Issue No. 8, March 2015.
- Collett, E., 'The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal', *Migration Policy Institute (MPI) Commentary*, March 2016.
- Dastyari, A., and O'Sullivan, M., 'Not for export: The failure of Australia's extraterritorial processing regime in Papua New Guinea and the decision of the PNG Supreme Court in Namah', *Monash University Law Review*, Vol. 42, No. 2, 2016, pp. 309-338.

- Dechent, S., Tania, S., and Mapulanga-Hulston J., 'Asylum seeker children in Nauru: Australia's international human rights obligations and operational realities', *International Journal of Refugee Law*, 2019, Vol. 31, No. 1, pp. 83-131.
- Den Heijer, M., "Europe beyond its borders: refugee and human rights protection", in Ryan, B and Mitsilegas, V, eds, *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Martinus Nijhof Publishers, 2010, p.163-194.
- Den Heijer, M., Rijpma, J., and Spijkerboer, T., 'Coercion, prohibition and great expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System', *Common Market Law Review*, 53 (3), 2016, pp.607, 638.
- Department of Immigration and Multicultural Affairs (DIMA), *Immigration: federation to century's end 1901–2000*, DIMA, Canberra, 2001.
- Di Bartolomeo, A., 'EU Migration Crisis Actions with a focus on the EU-Turkey Agreement', *Migration Policy Centre (MPC) Policy Brief*, Issue 2016/04, April 2016.
- Djajic, S., and Vinogradova, A., 'Immigration policies and the choice between documented and undocumented migration', *Economica*, 86(341), 2019.
- Dowd, R., and McAdam, J., 'International Cooperation and Responsibility Sharing to Protect Refugees: What, Why, and How?', *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)*, Vol.66, October 2017, pp.863-892.
- Durieux, J-F., 'Protection-Where-or When-First Asylum, Deflection Policies and the Significance of Time Opinion', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 21, Issue 1, March 2009.
- ECRE, 'Asylum at the European Council 2018: Outsourcing or Reform?', *European Council on Refugees and Exiles (ECRE) Policy Paper 4*, August 2018.
- ECRE, "Bilateral Agreements: Implementing or Bypassing the Dublin Regulation?", *European Council on Refugees and Exiles (ECRE) Policy Paper 5*, December 2018.
- ECRE, 'European Council: regional disembarkation platforms a key objective', *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, 29 June 2018.
- ECRE, 'Mediterranean: Italy-Albania MoU Leaves Trail of Questions, Legal Implications and Critique – Germany to Target NGO Rescuers as The Civil Fleet Continues to Save Lives Amid Italian Crack-down – Ongoing Returns to Torture and Abuse in

- Libya', *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, News, 17 November 2023.
- ECRE, 'To Dublin or Not to Dublin?', *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, Policy Note #16, 2018.
- ECRE, 'United Kingdom: Supreme Court rule that government's policy to send asylum seekers to Rwanda is unlawful', *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, *ELENA Weekly Legal Updates*, 17 November 2023.
- Fratzke, S., "Not Adding Up. The fading promise of Europe's Dublin System", *Migration Policy Institute (MPI)*, March 2015.
- Frelick, B., and others, 'The impact of externalization of migration controls on the rights of asylum seekers and other migrants', *Journal on Migration and Human Security*, 4(1), 2016.
- Gammeltoft-Hansen, T., "Creative Legal Thinking and the Evolution of International Refugee Law", *Lakimies*, 112, No. 1, 2013, pp. 99-103.
- Garlick, M., 'The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?', *International Journal of Refugee Law*, 2006, pp. 601-629.
- Garlick, M., 'The potential and pitfalls of extraterritorial processing of asylum claims', *Migration Policy Institute (MPI) Commentary*, March 2015.
- Gil-Bazo, M-T., "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law", *Refugee Survey Quarterly*, Volume 27, Issue 3, 2008, p.33–52.
- Giuffre, M., "State Responsibility Beyond Borders: What Legal Basis for Italy's Push-backs to Libya?", *International Journal of Refugee*, Oxford University Press, Vol. 24, No. 4, 2013.
- Goldenziel, J., 'Khlaifia and Others v. Italy', *American Journal of International Law (AJIL)*, 112(2), 2018.
- Goodwin-Gil, G., "The extraterritorial processing of claims to asylum or protection: The legal responsibilities of states and international organizations", *9 UTS L. Rev.* 26, 2007.
- Goodwin-Gil, G., 'The Global Compacts and the Future of Refugee and Migrant Protection in the Asia Pacific Region', *International Journal of Refugee Law*, 2018, Vol. 30, No. 4, 674-683.

- Gros, D., “Europe’s Double Refugee Crisis”, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 8 September 2015.
- Guild, E., The Europeanisation of Europe's Asylum Policy, *International Journal of Refugee Law*, Volume 18, Issue 3-4, September/December 2006, p. 630–651.
- Guild, E., and Carrera, S., ‘EU Borders and their Controls Preventing unwanted movement of people in Europe?’, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Essay*, No. 6/14, 14 November 2013.
- Guild, E., and Carrera, S., “Rethinking asylum distribution in the EU. Shall we start with the facts?”, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Commentary*, 17 June 2016.
- Guild, E., and Carrera S., “The Hague Programme & the EU’s agenda on Freedom, Security and Justice: Delivering results for Europe’s citizens?”, *CEPS (Centre for European Policy Studies)*, 7 July 2006 (πρόσβαση 11 Νοεμβρίου 2019).
- Guild, E., and Grant, S., ‘What the role for the EU in the UN negotiations on a Global Compact on Migration?’ *Centre for European Policy Studies (CEPS) Research Report*, No. 2017/05, March 2017.
- Guild, E., Costello, C., Garlick, M., and Moreno-Lax, V., ‘Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin’, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper*, No. 83, September 2015.
- Guild, E., Costello, C., Garlick, M., and Moreno-Lax, V., “The 2015 Refugee Crisis in the European Union”, *CEPS (Centre for European Policy Studies) Policy Brief*, No. 332, September 2015.
- Hampshire, J., “Speaking with one voice? The European Union’s global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 42,4, 2013, p.571-586.
- Harvey, C., Time for Reform? Refugees, Asylum-seekers, and Protection Under International Human Rights Law, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 34, Issue 1, March 2015, p. 43–60.
- Harvey, G., ‘Deflection and deterrence: Europe’s shrinking asylum space and its parallels with Australian policies’, *Griffith Journal of Law & Human Dignity*, Vol.5, Issue 2, December 2017.

- Henderson, C., 'Australia's Treatment of Asylum Seekers: From Human Rights Violations to Crimes Against Humanity', *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 12, Issue 5, December 2014, pp 1161–1181.
- Hofmann, M., 'The emergence of a new foreign migration policy in Europe – Vienna Migration Conference', *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, Working Paper 11, November 2016.
- Hooper, K., "European leaders pursue migration deals with North African countries, Sparking concerns about human costs", *Migration Policy Institute*, Top 10 of 2017, Issue#3, December 2017.
- Huynh, N., and Nguyen, C., 'Memory in the Aftermath of war: Australian responses to the Vietnamese refugee crisis of 1975', *Canadian Journal of Law and Society*, 2015, Vol. 30, No. 2, pp. 183-201.
- ICMPD, 'Breaking gridlocks and moving forward. Recommendations for the next five years of EU migration policy', *ICMPD (International Centre for Migration Policy Development)*, November 2019.
- Ifantis, K., "Addressing Irregular Migration in the Mediterranean", *European View*, 11(1), 2012, p.123–124.
- Ippolito, F., "The contribution of the European Courts to the Common European Asylum System and its ongoing recast process", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 20(2), June 2013, p. 261-281.
- Jill Alpes, M., Tunaboylu, S., and Van Liempt, I., 'Human Rights Violations by Design: EU-Turkey Statement Prioritises Returns from Greece Over Access to Asylum', *Migration Policy Centre (MPC) Policy Brief*, Issue 2017/29, November 2017.
- Jill Alpes, M., Tunaboylu, S., Ulusoy, O., and Hassan S., 'Post-deportation risks under the EU-Turkey Statement: What happens after readmission to Turkey?', *Migration Policy Centre (MPC) Policy Brief*, Issue 2017/30, November 2017.
- Joseph, S. & Kyriakakis, J., "The United Nations and Human Rights", in S. Joseph & A. McBeth (eds.), *Research Handbook on International Human Rights Law*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 2010.
- Katsiaficas, C., "Asylum Seeker and Migrant Flows in the Mediterranean Adapt Rapidly to Changing Conditions", *Migration Policy Institute (MPI)*, 22 June 2016.

- Kim, S., "Non-refoulement and extraterritorial Jurisdiction: State Sovereignty and Migration Controls at Sea in the European Context", *Leiden Journal of international Law*, 2017, 30(1), pp. 49-70.
- Klug, A., and Howe, T., 'The Concept of State Jurisdiction and the Applicability of the Non-refoulement Principle to Extraterritorial Interception Measures', in Ryan, B., and Mitsilegas, V., (eds.), *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, 2010, pp.69.
- Kraler, A. and Wagner, M., 'An Effective Asylum Responsibility Sharing Mechanism' *ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) Study*, October 2015.
- Lavenex, S., 'Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control', *West European Politics*, 29(2), 2006.
- Lavenex, S, and Uçara, EM., "The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies" 39(4) *Cooperation and Conflict*, 2004, p. 417- 443.
- Leonard, S. and C. Kaunert, "The extra-territorial processing of asylum claims", *Forced Migration Review*, FMR 51, January 2016.
- Levy, C., 'Refugees, Europe, Camps/State of Exception: Into the Zone, the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees and Asylum seekers (Theories and Practice)', *Refugee Survey Quarterly*, 29(1), pp.92-119.
- Liguori, A., 'Some Observations on the Legal Responsibility of States and International Organizations in the Extraterritorial Processing of Asylum Claims', in *"The Italian Yearbook of International Law"*, Volume 25, 2017, pp. 135-158.
- Maiani, F., "Hotspots and Relocation Schemes: The right therapy for the Common European Asylum System?", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 3 February 2016.
- McAdam J., 'Australia and Asylum Seekers', *International Journal of Refugee Law*, Vol.25, No.3, 2013, pp.435-448.
- McAdam J., 'Kaldor Centre Principles for Australian Refugee Policy – Key Priorities', *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, Policy Paper, June 2019.
- McKay, 'Detention, alternatives to detention, and deportation. A return to the 'Pacific Solution'', *Forced Migration Review (FMR)* 44, September 2013.

- Mills, C., Rizos, J., and Roberts-Warren, K., 'The use of Detention for Asylum Seekers and Migrants in Europe and Greece', *Advocates Abroad and University of Baltimore School of Law (Center for International and Comparative Law)*, Policy Paper, 11 May 2017.
- Moreno-Lax, V., and Costello, C., "Extraterritorial Application of the EU Charter of Fundamental Rights: From Territoriality to Facticity, the Effectiveness model", in Steve Peers and Others (eds), *Commentary on the EU Charter of Fundamental Rights*, Hart Publishing, 2014.
- Moreno-Lax, V., 'Europe in Crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward', *Red Cross EU Office*, December 2015.
- Mouzourakis, M., 'We Need to Talk About Dublin: Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union', *Refugee Studies Centre (RSC) Working Paper*, 2014.
- Noll, G., 'Visions of the exceptional: legal and theoretical issues raised by transit processing centres and protection zones', *European Journal of Migration and Law*, 5(3), 2003.
- Papadopoulou, A., "Regional Protection Programmes: an effective policy tool?", *DOMAID (Dialogue on Migration and Asylum in Development) Discussion Paper*, January 2015.
- Pascouau, Y., 'An Australian 'model' for the EU's migration crisis?', *European Policy Centre (EPC) Commentary*, 2 June 2017.
- Perrin, D., and McNamara, F., "Refugee resettlement in the EU : between shared standards and diversity in legal and policy frames", *Migration Policy Centre (MPC), KNOW RESET*, First Asylum Country Report, 2013/03.
- Phillips, J and Millbank, A., "Protecting Australia's Borders", *Department of the Parliamentary Library, Information, Analysis and advice for the Parliament*, Research Note, No.22, 24 November 2003.
- Phillips, J., and Spinks, H., 'Boat arrivals in Australia since 1976', *Department of Parliamentary Services, Parliamentary Library Research Paper*, 2013.

- Phillips, J., 'The Pacific Solution revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island', *Department of Parliamentary Services, Parliamentary Library*, 4 September 2012.
- Prestianni, S., 'Steps in the process of externalization of border controls to Africa, from the Valletta Summit to today', *ARCI*, 6 June 2016.
- Provera, M., "The Criminalisation of Irregular Migration", *CEPS (Centre for European Policy Studies) in Liberty and Security in Europe*, No. 80/ February 2015.
- Raffaelli, R., The European Approach to the Protection of Trafficking Victims: The Council of Europe Convention, the EU Directive and the Italian experience, *German Law Journal*, 10(3), 2009.
- Refugee Council of Australia, 'Seven years on: An overview of Australia's offshore processing policies', *Refugee Council of Australia Report*, July 2020.
- Roig, A and Huddleston, T, "EC readmission agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse", 9(3) *European Journal of Migration and Law*, 2007, p.363-387.
- Sheridan, C., & Rafi, S., The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law, *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, October 2014.
- Schotel, B., Legal Protection as Competition for Jurisdiction: The Case of Refugee Protection through Law in the Past and at Present, *Leiden Journal of International Law*, 31(1), 2018, p. 9-32.
- Strik, T., "The Global Approach to Migration and Mobility", *Groningen Journal of International Law*, vol 5(2): Open Submissions, 2017.
- Van Selm J. and Tsolakis E., "The enlargement of an Area of Freedom, Security and Justice: Managing Migration in a European Union of 25 Members", *Migration Policy Institute (MPI) Policy Brief*, No. 4, May 2004.
- Vested-Hansen, J., 'Common eu Standards on Asylum – Optional Harmonisation and Exclusive Procedures ?' in E. Guild and P. Minderhoud (eds), *The First Decade of eu Migration and Asylum Law*, Martinus Nijhoff, 2012, p. 255–271.
- Wagner, M., Baumgartner, P., and Mouzourakis, M., 'Harmonising asylum systems in Europe – a means or an end per se?', *CEASEVAL Research on the Common European Asylum System*, No.25, April 2019.

- Wagner, M., et al., “The Implementation of the Common European Asylum System”, *Directorate General for Internal Policies, Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Study*, May 2016.
- Warbrooke, A., ‘Australia’s ‘Pacific Solution’: Issues for the Pacific Islands’, *Asia & the Pacific Policy Studies, Australian National University*, 2014, Vol. 1, No. 2, pp. 337-348.
- Willermain, F., ‘The European Agenda on Migration, One Year On: The EU Response to the Crisis Has Produced Some Results, but Will Hardly Pass Another Solidarity Test’, *IEMed Mediterranean Yearbook 2016*, 2016, p.134.
- Wnukowski, D., “Australia’s Asylum and Migration Policy: Lessons to apply to the European Refugee Crisis”, *The Polish Institute of International Affairs*, No. 1 (142), 2016.
- Woollard, C., (ed.), “Asylum in Europe: Where do we go now?”, *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, 8 May 2018.
- Woollard, C., (ed.), “CEAS reform: Stranded at the European shores?”, *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, 12 October 2018.
- Woollard, C., (ed.), “European Council: regional disembarkation platforms a key objective”, *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, 29 June 2018.

Βιβλία

- Adepoju, A, Van Naerssen, T, and Zoomers, A, eds, *International Migration and National Development in Sub-Saharan Africa. Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin*, Brill, 2008.
- Beetham, D., and Lord, C., *Legitimacy and the EU*, Routledge, 2013.
- Carter, R., *For those who’ve come across the seas, Bachelor Dissertation*, University of Otago, 2016.
- Chetail V., De Bruycker P. and Maiani F. (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Brill/Nijhoff, 2016.

- Coleman, N., *European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- Costello, C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, 2016.
- Den Heijer, M., *Europe and extraterritorial Asylum*, Studies in International Law, Hart Publishing, 2011.
- Eisele, K., *The External Dimension of the EU's Migration Policy, Different Legal Positions of Third Country Nationals in the EU: A Comparative Perspective*, Leiden: Brill Nijhoff, 2014.
- FRA, *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: Evolving areas of law*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Luxembourg, Publication Office of the EU, 2016.
- Gammeltoft-Hansen, T., *Access to Asylum. International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control*, Thesis, Aarhus University, 2009.
- Hathaway J.C & Foster, M., *The Law of Refugee Status*, 2nd ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- Heschl, L., *Protecting the Rights of Refugees Beyond European Borders – Establishing Extraterritorial Legal Responsibilities*, Intersentia, 2018.
- Ktistakis, Y., '*Protecting Migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter: A Handbook for Legal Practitioners*, Council of Europe, 2013, accessible at http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/documentation/hb_ProtectingMigrantsWeb_%20A5.pdf (πρόσβαση 7 Ιουλίου 2023).
- Lavenex, S., *Safe third countries: extending the EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe*, Central European University Press, 1999, p. 76-82, 89.
- Lawson, R., '*Life after Bankovic: On the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights*', in F. Coomans and M.T. Kamminga (eds.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 2004, pp. 83-123.
- Mole, N. and Meredith, C., *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2010.

- Moreno-Lax, V., *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford University Press, 2007.
- Peers, S., Hervey T., Kenner J., and Ward A., *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing, 2014.
- Peers, S., Moreno-Lax, V., Garlick, M., & Guild, E. (Eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 2015.
- Ryan, B. & Mitsilegas, V., (eds.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges, Leiden and Boston*, Martinus Nijhoff, 2010.
- Shaw, M.N., *'International Law'*, 5th ed., University of Leicester, 2003.
- Vassalo Amorim, S., *Is Offshoring the Solution? The EU and the Extraterritorial Processing of Asylum Claims*, Master Thesis, Global Campus Europe, University of Graz, 2018.

Ηλεκτρονικές Εφημερίδες

- Al Jazeera, "World donors pledge \$15 billion for Afghanistan. EU summit raises billions in aid for Afghanistan in wake of a controversial refugee deportation deal", *Al Jazeera*, 5 October 2016, <https://www.aljazeera.com/news/2016/10/afghanistan-aid-donors-pledge-billions-brussels-161005130723718.html> (πρόσβαση 15 Απριλίου 2023).
- ANSA, 'No improvisation on hotspots - Alfano', *ANSA (online)*, 27 July 2017, http://www.ansa.it/english/news/politics/2017/07/27/no-improvisation-on-hotspots-alfano-2_a53f42c9-a2ff-4a40-a0eb-2d3edf9ee3fb.html (πρόσβαση 1 Ιουνίου 2023).
- Baker, N., 'A history of Australia's offshore detention policy. Asylum seekers, immigration and border protection look set to define Australia's next election', *SBS News*, 20 February 2019, <https://www.sbs.com.au/news/a-history-of-australia-s-offshore-detention-policy> (πρόσβαση 4 Μαΐου 2023).

- BBC News, 'Inside the Slovakian Town Hosting Austria's Migrants', *BBC News*, 1 October 2015, <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-34400918> (πρόσβαση 5 Ιουλίου 2023).
- BBC News, 'Migrant arrivals in Greece 'surge' to 7,000 daily – IOM', *BBC News (online)*, 9 October 2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-34483681> (πρόσβαση 16 Φεβρουαρίου 2023).
- BBC News, 'Migrant crisis: EU ministers approve disputed quota plan,' *BBC (online)*, 22 September 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34329825> (πρόσβαση 3 Ιανουαρίου 2023).
- Bonomolo, A., and Kirchgaessner, S., 'UN says 800 migrants dead in boat disaster as Italy launches rescue of two more vessels', *The Guardian (online)*, 21 April 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/20/italy-pm-matteo-renzi-migrant-shipwreck-crisis-srebrenica-massacre> (πρόσβαση 9 Φεβρουαρίου 2023).
- Boochani, B., 'Refugees held by Australia languish in a world beyond suffering and suicide', *CNN (online)*, 20 June 2018, <https://edition.cnn.com/2018/06/19/opinions/australia-manus-refugee-opinion-intl/index.html> (πρόσβαση 19 Απριλίου 2023).
- Broomfield, M., 'Calais Jungle wall is completed two months after all the refugees were driven out', *Independent (online)*, 13 December 2016, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/calais-jungle-refugee-camp-wall-completed-emptied-two-months-cleared-a7472101.html> (πρόσβαση 3 Ιανουαρίου 2023).
- Clark, A., 'Europe's border lockdown on illegal migration echoes Australia', *Financial Review*, 6 July 2018, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/europes-alarm-on-migration-echoes-australia-20180706-h12bpw> (πρόσβαση 15 Ιουλίου 2023).
- Conifer, D., "Manus Island, Nauru refugees to be banned from entering Australia, Malcolm Turnbull says", *The ABC News*, 30 October 2016, <http://www.abc.net.au/news/2016-10-30/manus-nauru-refugees-asylum-seekers-to-be-banned-turnbull-says/7978228> , (πρόσβαση 8 Ιουνίου 2023).

Davidson, H. and Doherty, B., “New Zealand’s offer to resettle 150 offshore refugees a year never taken up”, *The Guardian*, 11 January 2016, <https://www.theguardian.com/australia-news/2016/jan/11/new-zealands-offer-to-take-150-offshore-refugees-a-year-never-taken-up>, (πρόσβαση 8 Ιουνίου 2023).

Deutsche Welle, ‘EU's Frontex warns of new migrant route to Spain’, *Deutsche Welle (online)*, 7 June 2018, <https://www.dw.com/en/eus-frontex-warns-of-new-migrant-route-to-spain/a-44563058> (πρόσβαση 1 Νοεμβρίου 2023).

Deutsche Welle, ‘Mediterranean “world's deadliest border” for migrants, says UN’, *Deutsche Welle (online)*, 25 November 2017, <https://www.dw.com/en/mediterranean-worlds-deadliest-border-for-migrants-says-un/a-41525468> (πρόσβαση 20 Ιουνίου 2023).

Doherty B. and Bazzi S., ‘Manus island detainee fears jail for homosexuality if rape reported to police’, *The Guardian (online)*, 27 November 2014, <https://www.theguardian.com/australia-news/2014/nov/28/manus-island-detainee-fears-jail-homosexuality-rape> (πρόσβαση 9 Απριλίου 2023).

Doherty, B., ‘Australia’s asylum boat turnbacks are illegal and risk lives’, *The Guardian (online)*, 29 October 2017, <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/oct/30/australias-asylum-boat-turnbacks-are-illegal-and-risk-lives-un-told> (πρόσβαση 29 Αυγούστου 2023).

Doherty, B., ‘Let them stay: Backlash in Australia against Plans to Send Asylum Seekers to Detention Camps’, *The Guardian (online)*, 10 February 2016, <https://www.theguardian.com/australia-news/2016/feb/10/let-them-stay-australia-backlash-267-asylum-seekers-island-detention-camps> (πρόσβαση 23 Αυγούστου 2023).

Eder, F., ‘Austrian proposal for an Australian migration solution’, *Politico (online)*, 14 December 2016, <https://www.politico.eu/article/austrian-proposal-for-an-australian-migration-solution/> (πρόσβαση 5 Ιανουαρίου 2023).

Elumami, A., ‘Italy proposes African migrant centers to halt immigrant tide’, *Reuters (online)*, 25 June 2018, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-libya-italy/italy-proposes-african-migrant-centers-to-halt-immigrant-tide-idUSKBN1JL1JA> (πρόσβαση 4 Φεβρουαρίου 2023).

EU Observer, 'Refugee quotas are wrong, says Austria's foreign minister', *EU Observer*, 3 October 2016, <https://euobserver.com/tickers/135327> (πρόσβαση 3 Ιανουαρίου 2023).

Fotiadis, A., Smith, H., and Kingsley, P., 'Syrian refugee wins appeal against forced return to Turkey', *The Guardian* (online), 21 May 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey> (πρόσβαση 3 Απριλίου 2023).

John, T., 'Italy Has a Controversial New Plan to Stop Migrants Crossing the Mediterranean Sea', *Time* (online), 3 August 2017, <http://time.com/4885415/italy-naval-mission-migrant-smuggling/> (πρόσβαση 12 Μαΐου 2023).

Karabatsakis, F., 'Greek Court Says Syrian Refugees Can be Returned to Turkey,' *US News* (online), 22 September 2017, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2017-09-22/greek-court-says-syrian-refugees-can-be-returned-to-turkey> (πρόσβαση 2 Μαρτίου 2023).

Kingsley, P., 'Refugee crisis: key agencies refuse any role in 'mass expulsion'', *The Guardian* (online), 23 March 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/23/refugee-crisis-aid-agencies-unhcr-refuse-role-mass-expulsion-greece-turkey> (πρόσβαση 29 Σεπτεμβρίου 2023).

Lyman, R., 'Hungary Seals Border With Croatia in Migrant Crackdown', *New York Times* (online), 16 October 2015, <https://www.nytimes.com/2015/10/17/world/europe/hungary-croatia-refugees-migrants.html> (πρόσβαση 3 Ιανουαρίου 2023).

Macaskill A. and Ravikumar S., 'New UK leader Starmer declares Rwanda deportation plan 'dead and buried'', *Reuters* (online), 6 July 2024, <https://www.reuters.com/world/uk/new-uk-pm-starmer-confirms-end-rwanda-asylum-deportation-scheme-2024-07-06/> (πρόσβαση 10 Ιουλίου 2024).

MacAskill, E., 'Nato sends patrol to eastern Med to combat people smuggling', *The Guardian* (online), 11 February 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/11/nato-tasks-naval-patrol->

with-combatting-people-smuggling-in-the-mediterranean (πρόσβαση 22 Μαΐου 2023).

March, S., and Anderson, S., 'UN refugee summit: Malcolm Turnbull and Peter Dutton tout Australia's immigration policy', *ABC News (online)*, 20 September 2016, <https://www.abc.net.au/news/2016-09-20/australia-urges-un-nations-to-adopt-its-border-control-policy/7860160> (πρόσβαση 8 Οκτωβρίου 2023).

Mc Adam, J., "Eight reasons offshore processing is a failure", *The Sidney Morning Herald*, 20 June 2013, <https://www.smh.com.au/opinion/politics/eight-reasons-offshore-processing-is-a-failure-20130620-2old6.html> , (πρόσβαση 15 Ιουλίου 2023).

Nielsen, N., 'Austria proposes to offshore EU asylum', *EU Observer (online)*, 6 January 2017, <https://euobserver.com/migration/136462> (πρόσβαση 8 Ιανουαρίου 2023).

Nielsen, N., 'Greek court halts Syrian deportations to 'unsafe' Turkey,' *EU Observer*, 3 June 2016, <https://euobserver.com/migration/133691> (πρόσβαση 20 Φεβρουαρίου 2023).

Peel, M., and Politi, J., 'Austria to push hardline migration policy in EU presidency', *Financial Times (Luxembourg and Rome)*, 25 June 2018, www.ft.com/content/6a856100-7860-11e8-bc55-50daf11b720d (πρόσβαση 14 Ιουλίου 2023).

Pryor, L., 'Australia's Refugee Policy of Cruelty', *The New York Times (online)*, 16 November 2017, <https://www.nytimes.com/2017/11/16/opinion/australia-refugees-manus-island.html> (πρόσβαση 6 Ιουλίου 2023).

Robertson, J., "Children taken off Manus Island", *Sidney Morning Herald*, 20 June 2013, <https://www.smh.com.au/politics/federal/children-taken-off-manus-island-20130620-2olze.html> , (πρόσβαση 8 Ιουνίου 2023).

Sayed Ahmed, A., 'Egypt rejects EU plan to force refugees into camps', *Al-Monitor (online)*, 10 July 2018, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/07/egypt-syrian-refugees-eu-plan-migrant-centers.html> (πρόσβαση 5 Φεβρουαρίου 2023).

Scherer, S., 'In new EU sea mission, ships not obliged to bring migrants to Italy', *Reuters (online)*, 2 February 2018, <https://www.reuters.com/article/us->

europa-migrants-italy/in-new-eu-sea-mission-ships-not-obliged-to-bring-migrants-to-italy-idUSKBN1FL62M (πρόσβαση 13 Απριλίου 2023).

Scherer, S., and Jones, G., '400 migrants die in shipwreck off Libya, survivors say', *Reuters (online)*, 15 April 2015, <https://www.reuters.com/article/us-italy-migrant-shipwreck/400-migrants-die-in-shipwreck-off-libya-survivors-say-idUSKBN0N51Y120150414> (πρόσβαση 9 Φεβρουαρίου 2023).

Scherer, S., and Lewis, A., 'Armed group seeks legitimacy with Tripoli migrant deal, source says', *Reuters (online)*, 21 September 2017, https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-libya/armed-group-seeks-legitimacy-with-tripoli-migrant-deal-source-says-idUSKCN1BW0HA?il=0&mc_cid=5ebc1ac536&mc_eid=748c110c1d (πρόσβαση 19 Μαΐου 2023).

Traynor, I., 'Brussels plans migration centres outside EU to process asylum applications', *The Guardian*, 5 March 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/05/european-commission-third-country-immigrant-processing-centres> (πρόσβαση 8 Ιουλίου 2023).

Wemaëre, A., "'Hotspots' in Libya: French President Macron's troubling announcement", *France 24 (online)*, 28 July 2017, <http://www.france24.com/en/20170728-hotspots-libya-french-president-macron-announcement-migrant-crisis-refugees> (πρόσβαση 12 Μαρτίου 2023).

Wintour, P., 'Libya rejects EU plan for refugee and migrant centres', *The Guardian (online)*, 21 July 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/20/libya-rejects-eu-plan-for-migrant-centres> (πρόσβαση 5 Φεβρουαρίου 2023).

Zalan E., 'Hungary rejects EU offer to take refugees', *EU Observer*, 11 September 2015, <https://euobserver.com/migration/130217> (πρόσβαση 20 Ιουλίου 2023).

Ιστολόγια (Blogs)

- Crépeau, F., 'Domino effect: Turkey's new visa rules violate the principle of non-refoulement', *Chaire Oppenheimer en droit international public*, [web blog], 9 January 2016, <https://francoiscrepeau.com/fr/domino-effect-turkeys-new-visa-rules-violate-the-principle-of-non-refoulement/> (πρόσβαση 29 Απριλίου 2023).
- Davitti, D. and Fries, M., "Offshore processing and complicity in current EU Migration Policies (Part 1)", *EJIL: Talk!*, *Blog of the European Journal of International Law*, [web blog], 10 October 2017, <https://www.ejiltalk.org/offshore-processing-and-complicity-in-current-eu-migration-policies-part-1/>, (πρόσβαση 1 Μαΐου 2023).
- Davitti, D. and Fries, M., "Offshore processing and complicity in current EU Migration Policies (Part 2)", *EJIL: Talk!*, *Blog of the European Journal of International Law*, [web blog], 11 October 2017, <https://www.ejiltalk.org/offshore-processing-and-complicity-in-current-eu-migration-policies-part-2/>, (πρόσβαση 1 Μαΐου 2023).
- De Bruycker, P., "Towards a New European Consensus on Migration and Asylum", *EU Immigration and Asylum Law and Law*, [web blog], 2 December 2019, <http://eumigrationlawblog.eu/towards-a-new-european-consensus-on-migration-and-asylum/> (πρόσβαση 13 Δεκεμβρίου 2023).
- Jasiewicz, J., 'A not-so-temporary reinstatement of internal border controls?', *Leiden Law Blog*, [web blog], 16 May 2018, <http://leidenlawblog.nl/articles/a-not-so-temporary-reinstatement-of-internal-border-controls> (πρόσβαση 2 Δεκεμβρίου 2023).
- Jobstl, H., 'An unforeseen pandoras's box? Absolute non-refoulement obligations under Article 5 of the ILC Draft Articles on crimes against humanity', *EJIL: Talk!*, *Blog of the European Journal of International Law*, [web blog], 20 May 2019, <https://www.ejiltalk.org/an-unforeseen-pandoras-box-absolute-non-refoulement-obligations-under-article-5-of-the-ilc-draft-articles-on-crimes-against-humanity/> (πρόσβαση 16 Σεπτεμβρίου 2023).

Klein, N., 'Assessing Australia's push back the boats policy under international law: Legality and accountability for maritime interceptions of irregular migrants', *Melbourne Journal of International Law*, [web blog], 15(2), 2014, <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MelbJIL/2014/14.html> (πρόσβαση 26 Ιουλίου 2023).

Mitsilegas, V., 'The Supreme Court rules the UK-Rwanda policy unlawful', *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, [web blog], 21 November 2023, <https://eumigrationlawblog.eu/the-supreme-court-rules-the-uk-rwanda-policy-unlawful/> (πρόσβαση 22 Νοεμβρίου 2023).

Ιστοσελίδες - Ιστότοποι (Websites)

Amnesty International, 'Australia: This is breaking people: Human rights violations at Australia's asylum seeker processing centre on Manus Island, Papua New Guinea', *Amnesty International* [website], 11 December 2013, <https://www.amnesty.org/en/documents/asa12/002/2013/en/> (πρόσβαση 15 Μαΐου 2023).

Amnesty International, 'Greece: Court decisions pave way for first forcible returns of asylum seekers under EU-Turkey deal', *Amnesty International* [website], 22 September 2017, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/09/greece-court-decisions-pave-way-for-first-forcible-returns-of-asylum-seekers-under-eu-turkey-deal/> (πρόσβαση 30 Οκτωβρίου 2023).

Amnesty International, 'Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey Deal', *Amnesty International* [website], 7 April 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/> (πρόσβαση 16 Σεπτεμβρίου 2023).

ASRC., *Asylum Seeker Resource Centre*, [website], 2013, http://www.asrc.org.au/wp-content/uploads/2013/07/Offshore-Processing-Resettlement-Mythbuster_September-2013.pdf, (πρόσβαση 11 Απριλίου 2023).

- Australian Human Rights Commission, 'A last resort? *National Inquiry into Children in Immigration Detention*', AHRC, [website], Report, Canberra, 2004, <https://humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/publications/last-resort-national-inquiry-children-immigration> (πρόσβαση 18 Σεπτεμβρίου 2023).
- Australian Human Rights Commission, 'Asylum Seekers and refugee guide', AHRC [website], 14 August 2015, <https://humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/asylum-seekers-and-refugees-guide> (πρόσβαση 6 Οκτωβρίου 2023).
- Bauer, D., Hajzer, G., and Zeletdinova, D., 'Emergency relocation and the future of solidarity in the European Union – a fresh approach?', *Regional Academy on the United Nations*, [website], December 2015, 15, http://www.ra-un.org/uploads/4/7/5/4/47544571/emergency_relocation.pdf (πρόσβαση 14 Ιανουαρίου 2023).
- Beirens, H. and Ahad, A., "Scaling up refugee resettlement in Europe", *Migration Policy Institute*, [website], Report, March 2018, <https://www.migrationpolicy.org/research/scaling-refugee-resettlement-europe-role-institutional-peer-support> , (πρόσβαση 9 Ιουνίου 2023).
- Carrera, S., Campesi, G. and Colombi, D., "The 2023 Italy-Albania protocol on extraterritorial migration management", *CEPS (Centre for European Policy Studies)* [website], 7 December 2023, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-2023-italy-albania-protocol-on-extraterritorial-migration-management/> , (πρόσβαση 18 Δεκεμβρίου 2023).
- Chia, J., and Drury, A., "Factsheet: Refugee status determination in Australia", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2016, http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Factsheet_RSD_in_Australia.pdf , (πρόσβαση 22 Μαΐου 2023).
- Christophersen, E., 'What is a safe third country?', *Norwegian Refugee Council*, 9 March 2016, [website], <https://www.nrc.no/news/2016/march/what-is-a-safe-third-country/> (πρόσβαση 2 Δεκεμβρίου 2023).

- Collett, E., 'The asylum Crisis in Europe: Designed Dysfunction', *Migration Policy Institute (MPI) Europe*, [website], 2015, <https://www.migrationpolicy.org/news/asylum-crisis-europe-designed-dysfunction> (πρόσβαση 7 Ιουλίου 2023).
- Collet, E., "The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans", *Migration Policy Institute*, 2010, available at: <http://www.migrationpolicy.org/article/europeanunions-stockholm-program-less-ambition-immigration-and-asylum-more-detailed-plans>. (πρόσβαση 30 Ιουλίου 2023).
- EASO, "Article 15(c) Qualification Directive 2011/95/EU. A judicial analysis", *European Asylum Support Office*, [website], December 2014, <https://easo.europa.eu/news-events/latest-publications> (πρόσβαση 10 Ιουνίου 2023).
- EASO, 'Joint Processing Pilots Technical Report', *EU Publications Office*, [website], Luxembourg, 2015, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/84651f96-4e3d-11e6-89bd-01aa75ed71a1/language-en> (πρόσβαση 2 Μαρτίου 2023).
- ECRE, 'EU starts the 'active phase' of a critical operation against human smugglers', *ECRE*, [website], 1 October 2015, <https://www.ecre.org/eu-starts-the-active-phase-of-a-critical-operation-against-human-smugglers/> (πρόσβαση 17 Ιουνίου 2023).
- ECRE, 'Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation', *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, [website], 2016, <https://www.ecre.org/ecre-comments-on-the-proposal-for-a-qualification-regulation/> (πρόσβαση 5 Νοεμβρίου 2023).
- ECRE, 'Making the CEAS work, starting today', *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, [website], Policy Note # 22, 2019 <https://www.ecre.org/ecre-policy-note-making-the-ceas-work-starting-today/> (πρόσβαση 2 Ιανουαρίου 2023).
- European Court of Auditors, 'EU response to the refugee crisis: the 'hotspot' approach', [website], 2017, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_H_OTSPOTS_EN.pdf (πρόσβαση 2 Οκτωβρίου 2023).

- FRA, “Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration”, *European Union Agency for Human Rights*, [website], 27 June 2014, <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (πρόσβαση 10 Ιουνίου 2023).
- FRA, ‘Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox’, *European Union Agency for Human Rights Report*, [website], <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (πρόσβαση 9 Ιουλίου 2023).
- Garlick, M., ‘The Potential and Pitfalls of Extraterritorial Processing of Asylum Claims’, *Migration Policy Institute*, [website], March 2015, <https://www.migrationpolicy.org/news/potential-and-pitfalls-extraterritorial-processing-asylum-claims> (πρόσβαση 2 Νοεμβρίου 2023).
- Garnier, A., ‘The Pact and Refugee Resettlement: Lessons from Australia and Canada’, *ASILE (Global Asylum Governance and the European Union’s Role)*, 28 September 2020, https://www.asileproject.eu/the-pact-and-refugee-resettlement-lessons-from-australia-and-canada/?mc_cid=0ca2a1f97b&mc_eid=374969baf8 (πρόσβαση 9 Ιανουαρίου 2023).
- Gilbert, G., ‘The New EU Pact on Migration and Asylum and the Global Compact on Refugees and Solutions’, *ASILE (Global Asylum Governance and the European Union’s Role)*, September 2020, https://www.asileproject.eu/df_new-eu-pact-and-solutions-gilbert/?mc_cid=0ca2a1f97b&mc_eid=374969baf8 (πρόσβαση 9 Ιανουαρίου 2023).
- Gillan, T., ‘Australia high court rules offshore detention policy legal’, *Jurist. Legal News & Commentary* [website], 3 February 2016, <https://www.jurist.org/news/2016/02/australia-high-court-rules-offshore-detention-policy-legal/> (πρόσβαση 14 Νοεμβρίου 2023).
- Gleeson, M., “Case note: Plaintiff M68/2015 v Minister for Immigration and Border Protection & Ors”, *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2016, http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/casenote_m68.pdf, (πρόσβαση 6 Μαΐου 2023).

- Gleeson, M., "Factsheet: European Asylum Law. The Common European asylum system", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2016, http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/factsheet_european_asylum_law.pdf, (πρόσβαση 28 Μαΐου 2023).
- Gleeson, M., "Factsheet: Refugee status determination on Manus Island, Papua New Guinea", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2016, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/offshore-processing-refugee-status-determination-asylum-seekers-manus-island>, (πρόσβαση 29 Σεπτεμβρίου 2023).
- Gleeson, M., "Factsheet: Agreement between Australia and Cambodia for the relocation of refugees from Nauru to Cambodia", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2017, http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Factsheet_Cambodia-agreement_0117.pdf, (πρόσβαση 8 Ιουνίου 2023).
- Gleeson, M., "Factsheet: Offshore processing: an overview", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2017, <http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/offshore-processing-overview>, (πρόσβαση 20 Μαΐου 2023).
- Gleeson, M., "Factsheet: Refugee status determination in Nauru", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2017, http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Factsheet_Offshore_processing_RSD_Nauru.pdf, (πρόσβαση 11 Απριλίου 2023).
- Gleeson, M., "Research Brief: Australia's responsibility for offshore processing on Nauru and Manus island", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2018, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/research-briefs> (πρόσβαση 14 Ιουλίου 2023).
- Gleeson, M., and Chadwick, R., "Research Brief: European Responses to Forced Migration: 2015-June 2018", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2018,

<https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/research-briefs>

(πρόσβαση 30 Σεπτεμβρίου 2023).

Griffiths, H., 'Australia's Abusive Asylum Policy Rebuked Again UN Expert Body Calls for Regional Processing Centers to Close', *Amnesty International* [website], 29 June 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/06/30/australias-abusive-asylum-policy-rebuked-again> (πρόσβαση 30 Σεπτεμβρίου 2023).

Higgins, C., 'Temporary Protection Visas (TPVs) and Safe Haven Enterprise Visas (SHEVs)', *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], April 2019, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/temporary-protection-visas> (πρόσβαση 18 Νοεμβρίου 2023).

Human Rights Watch, 'EU: Don't Endanger Lives at Sea or Deny Protection', *Human Rights Watch*, [website] 21 May 2015, <https://www.hrw.org/news/2015/05/21/eu-dont-endanger-lives-sea-or-deny-protection> (πρόσβαση 13 Ιουνίου 2023).

Human Rights Watch, 'Greece: A Year of Suffering for Asylum Seekers', *Human Rights Watch* [website], 15 March 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/03/15/greece-year-suffering-asylum-seekers> (πρόσβαση 16 Σεπτεμβρίου 2023).

Human Rights Watch, 'Italy: Navy Support for Libya May Endanger Migrants', *Human Rights Watch*, [website], 2 August 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/08/02/italy-navy-support-libya-may-endanger-migrants> (πρόσβαση 12 Μαΐου 2023).

Human Rights Watch, 'Turkey: Mass deportations of Syrians. EU should raise issue, pledge aid at conference', *Human Rights Watch*, [website], 22 March 2018, https://www.hrw.org/news/2018/03/22/turkey-mass-deportations-syrians?utm_source=ECRE+Newsletters&utm_campaign=caab8541c2-EMAIL_CAMPAIGN_2018_03_30&utm_medium=email&utm_term=0_3ec9497afd-caab8541c2-420551437 (πρόσβαση 15 Μαΐου 2023).

Ioli, C., 'Australia's offshore processing system: An exemplar for the EU?', *Asylum Insight, Facts and Analysis*, [website], <https://www.asyluminsight.com/c-camilla-ioli/#.X9pVQ9hLjIV> (πρόσβαση 9 Μαρτίου 2023).

- Jakubowicz, A., “European leaders taking cues from Australia on asylum policies”, *The Conversation*, [website], 2016, <https://theconversation.com/european-leaders-taking-cues-from-australia-on-asylum-seeker-policies-66336>, (πρόσβαση 10 Απριλίου 2023).
- Kegels, M., ‘Getting the Balance Right: Strengthening Asylum Reception Capacity at the National and EU Levels’, *Migration Policy Institute (MPI)*, [website], Brussels, 2016, <https://www.migrationpolicy.org/research/getting-balance-right-strengthening-asylum-reception-capacity-national-and-eu-levels> (πρόσβαση 5 Ιουλίου 2023).
- Kraler, A. & Rogoz, M., “Irregular migration in the European Union since the turn of the millennium –development, economic background and discussion”, *Database on Irregular Migration*, Working paper 11/2011, p. 4, available at: [http://irregular-migration.net/fileadmin/irregularmigration/dateien/4.Background Information/4.7.Working Papers/WP10 2011 Kraler Rogoz Europe IrregularMigration Dec11 fin.pdf](http://irregular-migration.net/fileadmin/irregularmigration/dateien/4.Background%20Information/4.7.Working%20Papers/WP10%202011%20Kraler%20Rogoz%20Europe%20Irregular%20Migration%20Dec11%20fin.pdf). (πρόσβαση 30 Ιουλίου 2023).
- McAdam, J., ‘Extraterritorial processing in Europe: Is regional protection the answer, and if not, what is?’, *Kaldor Centre for International Refugee Law*, [website], Policy Brief 1, 1-6, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/policy-brief-1-extraterritorial-processing-europe-regional-protection-answer-and-if-not> (πρόσβαση 17 Σεπτεμβρίου 2023).
- McNamara, F., ‘The external processing of asylum seekers - Member states’ migration talking shop’, *European Policy Centre*, [website], 25 January 2018, http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=8227&cat_id=4 (πρόσβαση 6 Σεπτεμβρίου 2023).
- Mentzelopoulou, M-M., and Luyten, K., ‘Hotspots at EU external borders: State of play’, *European Parliamentary Research Service*, [website] June 2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI\(2018\)623563_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf) (πρόσβαση 2 Οκτωβρίου 2023).
- Meotti, G., “Australia” A Model for Curbing Immigration”, *Gatestone Institute. International Policy Council*, [website], 2018, <https://el.gatestoneinstitute.org/12818/%CE%B1%CF%85%CF%83%CF%84%C>

F%81%CE%B1%CE%BB%CE%AF%CE%B1-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BD%CE%AC%CF%83%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%B7 , (πρόσβαση 20 Μαΐου 2023).

Moreno-Lax, V., Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24(5), 2017, 740–762. <https://doi.org/10.1177/1023263X17742338> (πρόσβαση 30 Ιουλίου 2023).

Murray, K., "Fast tracking refugee status determination", *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2015, http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Factsheet_Fast_tracking.pdf , (πρόσβαση 22 Μαΐου 2023).

Nakache, D., and Losier, J., 'The European Union Immigration Agreement with Libya: Out of Sight, Out of Mind?', *E-International Relations*, [website], 25 July 2017, <http://www.e-ir.info/2017/07/25/the-european-union-immigration-agreement-with-libya-out-of-sight-out-of-mind/> (πρόσβαση 13 Ιανουαρίου 2023).

Ott, A., "EU-Turkey Cooperation in Migration Matters: A Game Changer in a Multi-layered Relationship?", *Centre for the Law of EU External Relations*, Paper 2017/4, [website], 2017, http://www.asser.nl/media/4085/cleer17-4_web.pdf , p. 13-17 (πρόσβαση 20 Μαρτίου 2023).

Peers, S., 'Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy', *EU Law Analysis*, [website], 24 September 2015, available at: <http://eulawanalysis.blogspot.co.at/2015/09/relocation-of-asylum-seekers-in-eu-law.html> (πρόσβαση 28 Σεπτεμβρίου 2023).

Rabinovitch, Z., 'Pushing out the Boundaries of Humanitarian Screening with In-Country and Offshore Processing', *Migration Policy Institute (MPI)*, [website], 16 October 2014, <https://www.migrationpolicy.org/article/pushing-out-boundaries-humanitarian-screening-country-and-offshore-processing> (πρόσβαση 20 Ιανουαρίου 2023).

RCoA, *Refugee Council of Australia*, [website], 2016, <https://www.refugeecouncil.org.au/getfacts/seekingsafety/asylum/offshore-processing/briefing/> (πρόσβαση 11 Απριλίου 2023).

REACH, “Situation Overview: European Migration Crisis, Western Balkans”, *REACH Resource Centre*, [website], December 2015, <http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resourcedocuments/> (πρόσβαση 30 Ιουλίου 2023).

Recchi, E., and Lanati, M., ‘Search and Rescue Operations in the Mediterranean: Are they a ‘pull factor’ for sea crossings of migrants?’, *Migration Policy Centre (MPC) Blog*, [web blog], 31 January 2020, <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/search-rescue-mediterranean-crossing-migrants/> (Πρόσβαση 4 Φεβρουαρίου 2023).

Roth, K., ‘Australia – Events of 2015’, *Human Rights Watch (HRW)*, [website], <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/australia> (πρόσβαση 7 Οκτωβρίου 2023).

Spijkerboer, T., ‘I wish there was a treaty we could sign’, *ASILE (Global Asylum Governance and the European Union’s Role)*, 28 September 2020, https://www.asileproject.eu/i-wish-there-was-a-treaty-we-could-sign/?mc_cid=0ca2a1f97b&mc_eid=374969baf8 (πρόσβαση 10 Ιανουαρίου 2023).

Spinks, H., ‘Breaking the deadlock? The Report of the Expert Panel on Asylum Seekers’, *Parliamentary Library, FlagPost*, 13 August 2012, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2012/August/Breaking_the_deadlock_The_Report_of_the_Expert_Panel_on_Asylum_Seekers (πρόσβαση 6 Αυγούστου 2023).

Taylor, S., ‘Wicked problems and good intentions’, *Inside Story*, 20 August 2012, <https://insidestory.org.au/wicked-problems-and-good-intentions/> (πρόσβαση 9 Ιουλίου 2023).

The Economist, ‘Travelling in hope’, *The Economist*, 22 October 2016, <https://www.economist.com/news/international/21709019-flow-africans-libya-italy-now-europes-worst-migration-crisis-travelling> (πρόσβαση 14 Σεπτεμβρίου 2023).

Turner, L., ‘Internal Solidarity, External Migration Management: The EU Pact and Migration Policy Towards Jordan’, *ASILE (Global Asylum Governance and the*

European Union's Role), 28 September 2020, https://www.asileproject.eu/internal-solidarity-external-migration-management-the-eu-pact-and-migration-policy-towards-jordan/?mc_cid=0ca2a1f97b&mc_eid=374969baf8 (πρόσβαση 10 Ιανουαρίου 2023).

UN News Centre, *'Interview with Peter Sutherland: Refugees are the responsibility of the world... Proximity doesn't define responsibility'*, [website], 2 October 2015, <https://news.un.org/en/story/2015/10/511282-interview-refugees-are-responsibility-world-proximity-doesnt-define> (πρόσβαση 8 Ιουλίου 2023).

UNSW, *'Australia's refugee policy: An overview'*, *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], April 2019, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/australias-refugee-policy-overview> (πρόσβαση 1 Μαΐου 2023).

UNSW, *"Australia-United States Resettlement Arrangement"*, *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], 2019, https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Factsheet_Australia-US%20resettlement%20deal_10April2019.pdf, (πρόσβαση 1 Μαΐου 2023).

UNSW, *'Complementary protection'*, *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], August 2019, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/complementary-protection> (πρόσβαση 26 Οκτωβρίου 2023).

UNSW, *'Refugee Status Determination in Australia'*, *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], November 2020, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/refugee-status-determination-australia> (πρόσβαση 26 Ιανουαρίου 2023).

UNSW, *'Turning back boats'*, *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law (UNSW Sydney)*, [website], April 2019, <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/turning-back-boats-0> (πρόσβαση 26 Ιουλίου 2023).

Wagner, M., and Baumgartner, P., *"Expert Voice: In search for a vision of the Common European Asylum System (CEAS)"*, *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, [website], 2019, <https://www.icmpd.org/news->

[centre/news-detail/expert-voice-in-search-for-a-vision-of-the-common-european-asylum-system-ceas/?utm_source=CleverReach+GmbH+&utm_medium=email&utm_campaign=25-06-2019+Newsletter+June%2FJuly+2019+&utm_content=Mailing_11438718](https://www.icmpd.org/news-centre/news-detail/reforming-europes-common-asylum-system-will-member-states-back-it/?utm_source=CleverReach+GmbH+&utm_medium=email&utm_campaign=25-06-2019+Newsletter+June%2FJuly+2019+&utm_content=Mailing_11438718) (πρόσβαση 29 Σεπτεμβρίου 2023).

Wagner, M., “Reforming Europe’s common asylum system - will member states back it?” *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, [website], 2016, <http://www.icmpd.org/news-centre/news-detail/reforming-europes-common-asylum-system-will-member-states-back-it/> (πρόσβαση 2 Ιουνίου 2023).

Zalar, B., Clement, M., Clough, M., Gil-Bazo, M.T., Mananashvili, S., McCormick, P., Sabanovic A., and Sever, S., “Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants and the Rule of Law”, *European Law Institute*, [website], 2017, <https://www.europeanlawinstitute.eu/projects-publications/publications/> (πρόσβαση 5 Απριλίου 2023).

Zamfir I., “Refugee and asylum policy in Australia. Between resettlement and deterrence”, *European Parliamentary Research Service (EPRS)*, [website], 2016, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282016%29593517 (πρόσβαση 21 Απριλίου 2023).

Πρωτογενείς πηγές/κείμενα

Ευρωπαϊκή Ένωση

Ευρωπαϊκή Ένωση: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Factsheet # 3.1, *Τάμπερε, Το εναρκτήριο λάκτισμα για την πολιτική της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων*, Αύγουστος 2002.

Communique, Paris Summit of the Heads of State or Government, 9–10 December 1974, para 10.

European Union: *“Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorization [2014]”*, OJ L 134/3, art 4.

European Union, *“Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, Schengen Agreement”*, 14 June 1985, Official Journal L 239 , 22/09/2000.

European Union: European Commission, *“Commission Decision of 10 February 2016 on the Facility for Refugees in Turkey amending Commission Decision C(2015) 9500 of 24 November 2015 [2016]”*, OJ C 60/3.

European Union: European Commission, *“Commission Green Paper on the Future Common European Asylum System (COM(2007) 301 final)”*, 6 June 2007, COM(2007) 301 final.

European Union: European Commission, *‘Commission presents Recommendation for a Voluntary Humanitarian Admission Scheme with Turkey for refugees from Syria’*, 15 December 2015.

European Union: European Commission, *“Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration”*, 7 June 2016, COM (2016) 385.

European Union: European Commission, *“Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration”*, 7 June 2016, COM(2016) 385 final.

European Union: European Commission, *‘EU-Turkey Statement: two years on’*, April 2018.

European Union: European Commission, *“Member States’ Support to Emergency Relocation Mechanism (as of 9 July 2018)”*, 18 September 2018.

European Union: European Commission, *‘Migration: Regional Disembarkation Arrangements’*, 2018.

European Union: European Commission, *‘New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers’*, 10 July 2024.

European Union: European Commission, *‘Non-paper on “controlled centres” in the EU – interim framework’*, 2018.

European Union: European Commission, *‘Non-paper on regional disembarkation arrangements’*, 2018.

European Union: European Commission, *“Progress report on the European Agenda on Migration”*, COM(2017) 669 final, 15 November 2017.

European Union: European Commission, *“Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration”*, COM(2018) 250 final, 14 March 2018, 19.

European Union: European Commission, *“Proposal for a Council Decision amending Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece”*, COM(2016) 171 final, 21 March 2016.

European Union: European Commission, *“Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 as regards the rules applicable to the temporary reintroduction of border control at internal borders”*, COM(2017) 571 final, 27 September 2017, 2-3.

European Union: European Commission, *“Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person”*, COM(2015) 450 final, 2015/0208 (COD), 9 September 2015, 2.

European Union: European Commission, *“Towards A Reform Of The Common European Asylum System And Enhancing Legal Avenues To Europe”*, 6 April 2016.

European Union: European Council, *‘Conclusions’*, 28 June 2018.

European Union: European Council, *“Special Meeting of the European Council – Statement”*, 23 April 2015.

European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 26 October 2012, 2012/C 326/02.

European Union, *Consolidated version of the Treaty on European Union*, 13 December 2007, 2008/C 115/01.

European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 13 December 2007, 2008/C 115/01.

European Union, *Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum lodged in one of the Member States of the European Communities ("Dublin Convention")*, 15 June 1990, Official Journal C 254 , 19/08/1997 p. 0001 – 0012.

European Union, *Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union*, 12 August 2005, 2005/C 198/01.

European Union: Council of the European Union, ‘*Council Decision (CFSP) 2016/993 of 20 June 2016 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA)*’, [2016], OJ L 162/18.

European Union: Council of the European Union, *Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece*, 14 September 2015.

European Union: Council of the European Union, *Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, 24 September 2015, L 248/80.

European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof*, 7 August 2001, OJ L 212/12-212/23; 7.8.2001, 2001/55/EC.

European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum*

Seekers in Member States, 6 February 2003, OJ L. 31/18-31/25; 6.2.2003, 2003/9/EC.

European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the Right to Family Reunification*, 3 October 2003, OJ L. 251/12-251/18; 3.10.2003, 2003/86/EC.

European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 Concerning the Status of Third-Country Nationals Who are Long-Term Residents*, 23 January 2004, OJ L. 16-44; 23. 1. 2004, 2003/109/EC.

European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted*, 30 September 2004, OJ L. 304/12-304/23; 30.9.2004, 2004/83/EC.

European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status*, 2 January 2006, OJ L 326; 13 December 2005, pp. 13-34.

European Union: Council of the European Union, *Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*, 16 December 2008, OJ L. 348/98-348/107; 16.12.2008, 2008/115/EC.

European Union: Council of the European Union, *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA*, 15 April 2011, OJ L. 101/1-101/11; 15.4.2011, 2011/36/EU.

European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2011/51/EU of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011 amending Council Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection Text with EEA relevance*, 11 May 2011, OJ L 132, 19.5.2011, p. 1–4.

European Union: Council of the European Union, *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, 20 December 2011, OJ L. 337/9-337/26; 20.12.2011, 2011/95/EU.

European Union: Council of the European Union, *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, 29 June 2013, OJ L. 180/60 -180/95; 29.6.2013, 2013/32/EU.

European Union: Council of the European Union, *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, 29 June 2013, OJ L. 180/96 -105/32; 29.6.2013, 2013/33/EU.

European Union: Council of the European Union, *Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 Concerning the Establishment of 'Eurodac' for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of the Dublin Convention*, 11 December 2000, OJ L 316; 15 December 2000, pp.1-10.

European Union: Council of the European Union, *Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national*, 18 February 2003, OJ L. 50/1-50/10; 25.2.2003, (EC)No 343/2003.

European Union: Council of the European Union, *Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 : Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, 26 October 2004, No 2007/2004.

European Union: Council of the European Union, *Council Regulation (EC) No. 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights*, 15 February 2007, No 168/2007.

European Union: Council of the European Union, *Council Regulation (EC) No. 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007*

establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers, 11 July 2007, No. 863/2007.

European Union: Council of the European Union, *'EUNAVFOR MED Operation Sophia: mandate extended until 31 March 2020'*, Press Release, 26 September 2019.

European Union: Council of the European Union, *'EUNAVFOR MED Operation Sophia: operation to contribute to better information sharing on crime in the Mediterranean'*, 14 May 2018.

European Union, Council of the European Union, *Presidency Conclusions*, European Council 29-30 October 2009, Doc. 15265/09.

European Union: Council of the European Union, *Presidency Conclusions*, Seville European Council, 21 and 22 June 2002, DOC/02/12.

European Union: Council of the European Union, *Regulation (EU) No 1077/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice*, 25 October 2011, OJ L 286, 1.11.2011, p. 1–17.

European Union: Council of the European Union, *Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice*, 26 June 2013, OJ L 180, 29.6.2013, p. 1–30.

European Union: Council of the European Union, *Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the*

criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), 29 June 2013, OJ L 180/31-180/59; 29.6.2013, (EU)No 604/2013.

European Union: Council of the European Union, *Regulation (EU) No 1053/2013 of 7 October 2013 establishing an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing the Decision of the Executive Committee of 16 September 1998 setting up a Standing Committee on the evaluation and implementation of Schengen*, OJ L 295, 7 October 2013.

European Union, Council of the European Union, *European Union Declaration on the 60th Anniversary of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, 3121st JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting Luxembourg, 27 and 28 October 2011.*

European Union: Council of the European Union (Justice and Home Affairs Council), *Outcome of the Council Meeting*, 11097/15, 20 July 2015.

European Union: Council of the European Union, *Presidency Conclusions*, Tampere European Council, 15-16 October 1999, 16 October 1999.

European Union: Council of the European Union, *The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens*, 2 December 2009, 17024/09.

European Union: Council of the European Union, *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Related Acts*, 10 November 1997.

European Union, Council of the European Union, *29 Measures for Reinforcing the Protection of the External Borders and Combating Illegal Immigration, Conclusions*, JHA Council, Brussels 25-26 February 2010.

European Union: Court of Justice, *Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU*, ECLI:EU:C:2014:2454, European Union: Court of Justice of the European Union, 18 December 2014.

European Union: Frontex, *“Frontex deploys Rapid Border Intervention Teams to Greece”* (press release 25 October 2010).

European Union: European Commission, *'A European Union Emergency Trust Fund for Africa'*, 12 November 2015.

European Union, European Commission, *'Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU'*, COM(2020) 611 final, 23 September 2020.

European Union: European Commission, *"Back to Schengen – A Roadmap"*, COM(2016) 120 final, 4 March 2016.

European Union, European Commission, Commission Communication, *'Delivering an Area of Freedom, Security and Justice for Europe's Citizens: Action Plan implementing the Stockholm Programme'* COM(2010) 171 final, Brussels, 20 April 2010.

European Union: European Commission, *'Commission discusses draft Schengen Evaluation Report on Greece'*, 27 January 2016.

European Union: European Commission, *"Commission Implementing Decision of 24.2.2016 setting out a recommendation on specific measures to be taken by the Hellenic Republic following the evaluation report of 2 February 2016"*, 24 February 2016.

European Union: European Commission, *'Commission Recommendation (EU) 2017/432 of 7 March 2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council'*, [2017] OJ L 66/15.

European Union, European Commission, *'Commission Recommendation of 27.9.2017 on enhancing legal pathways for persons in need of international protection'*, C (2017) 6504, Brussels, 27.9.2017.

European Union, European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on regional protection programmes, Brussels, 1.9.2005*, COM(2005) 388 final.

European Union, European Commission, *'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union for persons granted asylum'*, COM(2000), 22 November 2000, 755 final.

European Union: European Commission, *'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Towards more accessible, equitable and managed asylum systems'*, 4 June 2003, COM (2003) 315.

European Union, European Commission, *'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council'*, 6 April 2016, COM(2016) 197 final.

European Union: European Commission, *'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a More Effective Return Policy in the European Union – A Renewed Action Plan'*, COM(2017) 200 final, 2 March 2017, 2.

European Union: European Commission, *'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration'*, 13 May 2015, COM(2015) 240.

European Union: European Commission, *'Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration'*, COM(2016) 385 final, 7 June 2016, 5.

European Union, European Commission, *'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum'*, COM/2020/609 final, 23 September 2020.

European Union: European Commission, *'Commission announces New Migration Partnership Framework: reinforced cooperation with third countries to better manage migration'*, 7 June 2016.

European Union: European Commission, *"Commission Recommendation for a Voluntary Humanitarian Admission Scheme with Turkey for refugees from Syria"*, C(2015) 9490, Strasbourg 15 December 2015.

European Union, European Commission, *'Commission Recommendation of 8.6.2015 on a European resettlement scheme'*, C(2015) 3560 final, 8 June 2015.

European Union: European Commission, *'Commission Recommendation of 3.10.2017 on enhancing legal pathways for persons in need of international protection'*,

C(2017) 6504 final, 3 October 2017. The original proposal was presented on 27 September 2017.

European Union: European Commission, *'Directive for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)'*, COM(2016) 465 final, Brussels, 13.7.2016.

European Union: European Commission, Directorate General for Migration and Home Affairs, *"Joint EU Resettlement Programme: Increasing Resettlement of Refugees in Europe"*, updated 29 March 2012.

European Union: European Commission, Directorate General for Migration and Home Affairs, *"Resettlement: Ensuring Safe and Legal Access to Protection for Refugees"*, Fact sheet, November 2017.

European Union: European Commission, *'EU Action Plan on Return'*, COM(2015) 453 final, 9 September 2015.

European Union: European Commission, *'EU Operations in the Mediterranean Sea'*, 4 October 2016.

European Union: European Commission, *'EU Trust Fund for Africa adopts €90 million programme on protection of migrants and improved migration management in Libya'*, 12 April 2017.

European Union: European Commission, *'EU-Turkey joint action plan'*, 15 October 2015.

European Union: European Commission, *"Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration"*, 6 September 2017.

European Union: European Commission, *"Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement"*, COM(2017) 204 final, 2 March 2017, 5.

European Union: European Commission, *'First report on relocation and resettlement'*, COM(2016) 165 final, 16 March 2016, 16.

European Union: European Commission, *"Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border"*, (MEMO/11/130, European Commission, Brussels March 2011.

European Union: European Commission, *'How does Frontex Joint Operation Triton support search and rescue operations?'*, undated.

European Union: European Commission, *'Migration on the Central Mediterranean route: Managing flows, saving lives'*, JOIN(2017) 4 final, 25 January 2017, 2.

European Union: European Commission, *'Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration (Annex 5: Resettlement – State of Play as of 7 March 2018)'*, COM(2018) 250 final, 14 March 2018.

European Union, European Commission, *"Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece"*, COM(2015) 286 final, 27 May 2015, 5.

European Union, European Commission, *'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum'*, COM(2020) 613 final, 23 September 2020.

European Union: European Commission, *'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU'*, COM(2016) 467 final, Brussels, 13.7.2016.

European Union: European Commission, *"Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and Amending Regulation (EU) No. 516/2014 of the European Parliament and the Council"*, COM (2016) 468 final, 13 July 2016.

European Union: European Commission, *'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)'*, COM(2016) 270 final, Brussels, 4.5.2016.

European Union, European Commission, *'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817'*, COM(2020) 612 final, 23 September 2020.

European Union, European Commission, *'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]'* COM(2020) 610 final, 23 September 2020.

European Union: European Commission, *'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents'*, COM(2016) 466 final, Brussels, 13.7.2016.

European Union: : European Commission, *'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person] , for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast)'*, COM(2016) 272 final, Brussels, 4.5.2016.

European Union, European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010*; COM(2016) 271 final, Brussels 4.5.2016.

European Union: European Commission, *'Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice'*, 7 December 2017.

European Union, European Commission, *'Technical Mission to Libya on Illegal Immigration 27 Nov – 6 Dec 2004: Report'*, 2004.

European Union: European Council, *“Council Implementing Decision (EU) 2016/1989 of 11 November 2016 setting out a recommendation for prolonging temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk”*, [2016] OJ L 306/13.

European Union: European Council, *“Council Implementing Decision (EU) 2017/246 of 7 February 2017 setting out a Recommendation for prolonging temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk”*, [2017] OJ L 36/59.

European Union: European Council, *“Council Implementing Decision (EU) 2017/818 of 11 May 2017 setting out a Recommendation for prolonging temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk”*, [2017] OJ L 122/73.

European Union: European Council, *“Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the serious deficiencies identified in the 2015 evaluation of the application of the Schengen acquis in the field of management of the external borders by Greece”*, 12 February 2016.

European Union: European Council, *‘European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions’*, 26 June 2015.

European Union: European Council, *“European Council meeting 28 June 2016 – Conclusions”* EUCO 26/16, Brussels, 28 June 2016 (OR.en).

European Union: European Council, *“EU-Turkey Statement”*, 18 March 2016.

European Union: European Council, *“Special Meeting of the European Council – Statement’*, 23 April 2015.

European Union, European Ombudsman, *“Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/8/2014/AN concerning the European Commission”*, Strasbourg (11 May 2015).

European Union: European Parliament and the Council, *Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)*, 9 March 2016.

European Union: European Parliament and the Council, *Regulation (EU) 2021/2303 on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010*, OJ L 468, 30.12.2021.

European Union: European Parliament, *“European Parliament resolution of 29 April 2015 on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies”*, (2015/2660(RSP)), [2016] OJ C 346/47, para H(9).

European Union: European Parliament, *Regulation (EC) No. 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code)*, 13 July 2009.

European Union: *‘European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia’*, 30 September 2016.

European Union, *‘French Delegation to the Council of the European Union, Migration situation in the Mediterranean: establishing a partnership with migrants countries of origin and of transit, enhancing Member States joint maritime operations and finding innovative solutions for access to asylum procedures’*, Council doc 13205/09, 11 September 2009.

European Union: Frontex, *‘Frontex launching new operation in Central Med’*, 1 February 2018.

European Union: *‘Joint Statement addressing the Challenge of Migration and Asylum’*, Paris, 28 August 2017.

European Union: *‘Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route’*, 3 February 2017.

European Union: *Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 - Protocols - Final Act – Declarations*, 2000/483/EC.

European Union: *Protocols to the Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, 13 December 2007, 2008/C 115/01.

European Union, *Regulation No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office*, 19 May 2010, OJ L.132/11-132/28; 29.5.2010, (EU)No 439/2010.

European Union, *Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624*.

European Union, *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, 13 December 2004, 2005/C 53/01.

European Union, *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, 13 December 2007, 2007/C 306/01.

European Union, *Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version)*, Rome Treaty, 25 March 1957.

European Union, *Treaty on European Union (Consolidated Version)*, *Treaty of Maastricht*, 7 February 1992, Official Journal of the European Communities C 325/5; 24 December 2002.

European Union, *Treaty of Nice, Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, 11 December 2000, Official Journal C 80 of 10 March 2001; 2001/C 80/01.

European Union: *'Valetta Summit Action Plan'*, 11-12 November 2015.

Paris Joint Statement, *'Addressing the Challenge of Migration and Asylum'*, 28 August 2017.

Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

CAT, *'General Comment No. 2: Implementation of Article 2 by States Parties'*, (24 January 2008), CAT/C/GC/2, para 16.

CAT – UN Committee Against Torture: *Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Australia* [CAT/C/AUS/CO/4-5], 23 December 2014.

Economic and Social Council, Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, *Concluding observations on the fifth periodic report of Australia* [E/C.12/AUS/CO/5], 11 July 2017.

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *'Returned migrants are being robbed, raped and murdered in Libya: Opinion by Zeid Ra'ad Al Hussein, UN High Commissioner for Human Rights'*, 8 September 2017.

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *UN rights chief expresses serious concerns over EU-Turkey agreement*, 24 March 2016.

UN General Assembly, *Convention on the Rights of the Child*, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, Art. 3.

UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137.

UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, art. 7.

UN General Assembly, *International Procedures for the Protection of Refugees (draft resolution)*, UN Doc A/C.3/41/L.51, 12 November 1986.

UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly*, 3 October 2016, A/RES/71/1.

UN General Assembly, *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : resolution / adopted by the General Assembly*, 5 March 2009, A/RES/63/117.

UN General Assembly, *Protocol Relating to the Status of Refugees*, 31 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *'A million refugees and migrants flee to Europe in 2015'*, 22 December 2015.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *'Border fences and internal border controls in Europe'*, March 2017.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global trends 2011*, 18 June 2012.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on International Protection No. 7*, 7 April 2006.

- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, March 2010.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council UNHCR's Observations and Recommendations*, November 2016.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*, June 2013, PPLA/2013/03.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Safeguarding Asylum No. 82 (XLVIII), Executive Committee 48th session. Contained in United Nations General Assembly Document No. 12A (A/52/12/Add.1)*, 17 October 1997.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNDP, *Lack of funding putting help for Syrian refugees and hosts at risk, as Brussels Syria Conference set to open*, 4 April 2017.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *'UNHCR criticises Australia for turning boat people away'* 11 November 2003.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR monitoring visit to Manus Island, Papua New Guinea*, 26 November 2013.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *'UNHCR Position on Returns to Libya – Update I'*, October 2015.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect*, 22 March 2016.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *'UNHCR reviewing Australian changes on offshore processing'*, 17 August 2012.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *'Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase'*, 18 June 2015.
- UN Human Rights Committee, *Communication no. 1539/2006*, 96th session, 13 to 31 July 2009 : views, (CCPR/C/96/D/1539/2006).

UN Human Rights Committee (HRC), *Communication No. 2094/2011 : Views adopted by the Committee at its 108th session (8 – 26 July 2013)*, 20 August 2013, CCPR/C/108/D/2094/2011.

UN Human Rights Committee, *F.J. et al. v Australia*, Views adopted by the Committee under article 5(4) of the Optional Protocol, UN Doc. CCPR/C/116/D/2233/2013, 22 March 2016, paras 10.2-10.4.

UN Human Rights Committee, *'General comment no 31[80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant'*, (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2 May 2004), para 10.

UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants: Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, 8 May 2015, A/HRC/29/36.

United Nations, Draft Articles on Responsibility of International Organizations for Internationally Wrongful Acts with Commentaries, 2011 (ARIO).

United Nations, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries, 2011 (ASR).

United Nations, *'Global Compact on Refugees'*, Final Draft, 24 June 2018.

United Nations, Secretary General Report, *'Making migration work for all'*, A/72/643, 12 December 2017.

United Nations, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331.

UN Support Mission in Libya and OHCHR, *'Detained and Dehumanised'*: Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya, 13 December 2016.

Αυστραλία

Australia: Act No. 62 of 1958, *Migration Act 1958 - Volume 1 [Australia]*, 8 October 1958, available at: <https://www.refworld.org/docid/4e23f3962.html> (πρόσβαση 16 Απριλίου 2023).

Australian Government, *'Migration and Maritime Powers Amendment (Resolving the Asylum Legacy Caseload) Act 2014'*, Federal Register of Migration, No. 135,

2014, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2014A00135> (πρόσβαση 22 Μαρτίου 2023).

Human Rights and Equal Opportunity Commission (HREOC), *'Those who've come across the seas: Detention of unauthorized arrivals'*, Commonwealth of Australia, May 1998.

Nauru: Constitution of Nauru [Nauru], 31 January 1968, art.5, available at: <https://www.refworld.org/docid/605b57f24.html> (πρόσβαση 25 Ιανουαρίου 2023).

Papua New Guinea: *Constitution of the Independent State of Papua New Guinea* [], 16 September 1975, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b5880.html> (πρόσβαση 28 Μαρτίου 2023).

Supreme Court of Justice, *"Case: Beiden Norman Namah v. Hon. Rimbink Pato, Minister for Foreign Affairs & Immigrations"* (2016) SC1497, 1-34, 26 April 2016.

Συμβούλιο της Ευρώπης

Council of Europe, *Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*, 16 May 2005, CETS 197.

Council of Europe, *European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees*, 16 October 1980, ETS 107.

Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5.

Council of Europe, *European Social Charter (Revised)*, 3 May 1996, ETS 163.

Council of Europe, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*, 16 May 2005, CETS 197.

Council of Europe: Parliamentary Assembly, *Resolution 1707 (2010): The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*, 28 January 2010, RES 1707 (2010).

Council of Europe, *Protocol 4 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain Rights and Freedoms other than those already included in the Convention and in the First Protocol thereto*, 16 September 1963, ETS 46.

Council of Europe, *Protocol 6 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms concerning the Abolition of Death Penalty*, 28 April 1983, ETS 114.

Council of Europe, *Protocol 13 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms on the Abolition of the Death Penalty in All Circumstances*, 3 May 2002, ETS 187.

Council of Europe, *Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 24/04/2013.

Council of Europe, *Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 02/10/2013.

Αφρικανική Ένωση

African Union, 'AU-EU-UN Tripartite Taskforce holds meeting on the status of African Migrants in Libya', 3 May 2018, <https://au.int/en/pressreleases/20180503/au-eu-un-tripartite-taskforce-holds-meeting-status-african-migrants-libya> (πρόσβαση 19 Απριλίου 2023).

Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process, p. 4, available at http://www.esteri.it/mae/approfondimenti/2014/20141128_political_declaration.pdf.

Organization of African Unity (OAU), *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* ("OAU Convention"), 10 September 1969, 1001 U.N.T.S. 45.

Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης

IOM, *'Fatal Journeys (Volume 2): Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants'*, 2016,

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/fataljourneys_vol2.pdf, 43, (πρόσβαση 23 Μαΐου 2023).

IOM, *'Fatal Journeys (Volume 3 Part 1): Improving Data on Missing Migrants'*, 2017,

https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_journeys_volume_3_part_1.pdf, 64 (πρόσβαση 8 Φεβρουαρίου 2023).

IOM, *'IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015'*, 5 January 2016,

<https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015> (πρόσβαση 23 Μαΐου 2023).

Οργανισμός Βορειοατλαντικού Συμφώνου (NATO)

NATO, *'NATO Defence Ministers Agree on NATO support to assist with the Refugee and Migrant Crisis'*, 11 February 2016,

https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127981.htm (πρόσβαση 22 Μαΐου 2023).

Warsaw Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016, 9 July 2016,

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en (πρόσβαση 23 Μαΐου 2023).

Ηνωμένο Βασίλειο

Supreme Court of the United Kingdom, Judgment, *'Rwanda Appeals'*, UKSC 2023/0093, UKSC 2023/0094, UKSC 2023/0095, UKSC 2023/0096, UKSC 2023/0097, UKSC 2023/0105,

<https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2023-0093-press-summary.pdf> , 15 November 2023 (πρόσβαση 22 Νοεμβρίου 2023).

Ιταλία

Italian Government, 'Italian non-paper – Migration Compact: Contribution to an EU strategy for external action on migration', available at www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf (πρόσβαση 12 Σεπτεμβρίου 2023).

Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic, 2 February 2017, available at https://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf (πρόσβαση 18 Οκτωβρίου 2023).