

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ



PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES

**ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΤΜΗΜΑ
ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ**

«ΔΙΕΘΝΕΣ & ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΠΟΙΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

*“ Μεταναστευτική Πολιτική και Πολιτική Ασύλου στην ΕΕ. Το Νέο Σύμφωνο για
την Μετανάστευση και το Άσυλο : Προάσπιση των Ανθρωπίνων Θεμελιωδών
Δικαιωμάτων, ιδίως των ασυνόδευτων Ανηλίκων.”*

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ Δ. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ (ΑΜ:1220Μ074)

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΧΑΤΖΟΠΟΥΛΟΣ

ΕΠΙΤΡΟΠΗ:

- 1. ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΧΑΤΖΟΠΟΥΛΟΣ**
- 2. ΜΑΡΙΑ – ΝΤΑΝΙΕΛΛΑ ΜΑΡΟΥΔΑ**
- 3. ΤΖΕΝΗ ΔΗΜΗΤΡΑΚΟΠΟΥΛΟΥ**

ΑΘΗΝΑ, ΜΑΙΟΣ 2022

Copyright © Γεώργιος Δημητρόπουλος, 2022 All rights reserved.

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα. Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

I. Η Σύμβαση της Γενεύης και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης.

II. Τα πρώτα βήματα για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών και των αιτούντων ασύλου στον ευρωπαϊκό χώρο.

III. Η εξελικτική πορεία στον τομέα του ασύλου: Από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ έως το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.

1. Από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ έως τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

1.1. Από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ έως τη Σύνοδο Κορυφής του Τάμπερε.

1.2. Οι διατάξεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1.3. Οι νομοθετικές πράξεις κατά τα πρώτα έτη λειτουργίας του ΚΕΣΑ.

2. Από τη Συνθήκη της Λισαβόνας έως το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.

IV. Ανακύπτοντα ζητήματα κατά την πρακτική εφαρμογή.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

I. Η προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων εντός της διεθνούς έννομης τάξης.

1. Από τη Διακήρυξη της Γενεύης στη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού.

2. ΕΣΔΑ και συναφή νομολογία του ΕΔΔΑ.

II. Η προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων εντός της ευρωπαϊκής- ενωσιακής έννομης τάξης.

1. Παροχή προστασίας δυνάμει των διατάξεων του Χάρτη και συναφής νομολογία του ΔΕΕ.

2. Δίκαιο της Ένωσης και προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων.

III. Κριτική επί του υφιστάμενου πλαισίου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

I. Οι διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας ασύλου για τα παιδιά και τους ασυνόδευτους ανήλικους. Σύντομη ιστορική αναδρομή.

II. Οι προβλέψεις για τα ασυνόδευτα ανήλικα στις διατάξεις του Ν. 4375/ 2016 και του Ν. 4554/ 2018.

III. Οι διατάξεις του Ν. 4636/ 2019.

IV. Αξιολόγηση της χώρας μας και σύστημα παρακολούθησης της Σύμβασης του Παιδιού.

V. Εφαρμογή των διατάξεων του νόμου και ελληνική πραγματικότητα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

I. Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο: Η πορεία ως προς μια κοινή πολιτική ασύλου.

II. Οι κατ' ιδίαν διατάξεις των Προτάσεων του Νέου Συμφώνου για τα παιδιά και τους ασυνόδευτους ανηλίκους.

1. Οι διατάξεις του Κανονισμού RAMM.

2. Οι διατάξεις του Κανονισμού για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ (Screening Regulation).

3. Οι διατάξεις του Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση.

4. Οι διατάξεις του Κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

5. Οι διατάξεις του Κανονισμού για θέσπιση “Eurodac”.

III. Κριτική επί του Νέου Συμφώνου.

1. Κριτική επί του Κανονισμού RAMM.

2. Κριτική επί του Κανονισμού για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ (Screening Regulation).

3. Κριτική επί του Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση.

4. Κριτική επί του Κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

5. Κριτική επί του Κανονισμού “Eurodac”.

IV. Τα περαιτέρω βήματα των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

V. Συμπερασματικές αξιολογήσεις.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η προσφυγική κρίση που ξέσπασε την τελευταία δεκαετία και κορυφώθηκε κατά τη διετία 2015- 2017 ανέδειξε τα προβλήματα και τις ατέλειες που υφίστανται στον τομέα της πολιτικής ασύλου, καθώς και στις σχέσεις και συνεργασία των κρατών-μελών. Στις προσφυγικές ροές εντάσσεται ένας συνεχώς αυξανόμενος αριθμός ασυνόδευτων ανηλίκων που χρήζουν άμεσης νομικής προστασίας και βοήθειας. Με το Νέο Σύμφωνο, και παρά τις επικρίσεις που έχει δεχθεί, καταβάλλεται προσπάθεια να διασφαλιστούν τα θεμελιώδη δικαιώματά τους και να αποτραπούν φαινόμενα εκμετάλλευσης και κακοποίησης.

The refugee crisis that erupted in the last decade and peaked in 2015-2017 highlighted the problems and shortcomings that exist in the field of asylum policy, as well as in the relations and cooperation of the Member States. Refugee flows include an ever-increasing number of unaccompanied minors in need of immediate legal protection and assistance. The New Pact, despite the criticism it has received, seeks to safeguard their fundamental rights and prevent exploitation and abuse.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μετανάστευση είναι ένα φαινόμενο παγκόσμιο, το οποίο υπάρχει από τη πρώτη στιγμή της ανθρώπινης ιστορίας, με τον ευρωπαϊκό χώρο να αποτελεί στις περισσότερες περιόδους αυτής τόπο επιλογής των μεταναστών¹. Ως αιτίες των μεταναστευτικών ροών αναφέρονται συνήθως οικονομικοί λόγοι, καθώς και η προσπάθεια για την καλυτέρευση των συνθηκών διαβίωσης². Είθισται δε η μετανάστευση να διακρίνεται σε νόμιμη και παράτυπη, σε εκούσια και ακούσια.

Περαιτέρω, οι Παγκόσμιοι Πόλεμοι, οι περιφερειακές και οι ενδοκρατικές ή εμφύλιες συγκρούσεις, πογκρόμ και κάθε είδους διώξεις, όπως για πολιτικές ιδέες ή πεποιθήσεις, λόγω φυλής ή καταγωγής, σε συνδυασμό με την καταπάτηση ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ανάγκασαν ολόκληρα τμήματα πληθυσμού να διαφύγουν από τον τόπο καταγωγής τους και να αναζητήσουν προστασία από πάσης φύσεως κίνδυνο κατά της ζωής και της σωματικής τους ακεραιότητας. Το καθεστώς του πρόσφυγα, όπως αυτό έχει οριοθετηθεί από σειρά διεθνών συμβάσεων, αποτελεί την θωράκιση των ανωτέρω ατόμων από παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στους τόπους όπου εισέρχονται και καταφεύγουν προκειμένου να διασφαλίσουν, πρωτίστως, τη σωματική τους ακεραιότητα και υγεία, και δευτερευόντως καλύτερες συνθήκες διαβίωσης.

Οι νομοθετικές πράξεις και παρεμβάσεις που έχουν συντελεστεί τόσο σε διεθνές όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την προστασία των προσφύγων και δη ευάλωτων ομάδων, όπως τα παιδιά και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, καθώς και τα μέτρα που έχουν ληφθεί για την αντιμετώπιση των προσφυγικών ροών και των ζητημάτων που ανακύπτουν στις χώρες υποδοχής και εισόδου, αποτελούν τα κυρίως αντικείμενα ενασχόλησης της παρούσας εργασίας. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στο ζήτημα των παιδιών και ασυνόδευτων ανηλίκων. Επιπροσθέτως θα καταβληθεί προσπάθεια να αναδειχθούν κάποιες πτυχές του Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, το οποίο αναμένεται να εγκριθεί και να τεθεί

¹. Βλ. σχετικώς, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, σχετικά με ένα νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 609 final.

². Βλ., όλως ενδεικτικώς, Hein de Haas, European Migrations, Dynamics drivers and the role of policies, EU POLICY LAB, Publications Office of the European Union, 2018, σελ. 1- 62, Hein de Haas, Migration transitions: a theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration. Oxford: IMI / DEMIG Working Paper No 24, International Migration Institute, University of Oxford, 2010.

σε εφαρμογή στον χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και η κριτική που έχει ασκηθεί επ' αυτού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

I. Η Σύμβαση της Γενεύης και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης.

Σε παγκόσμιο επίπεδο τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου, και συνακολούθως των προσφύγων, προστατεύονται από σειρά νομοθετικών κειμένων. Η Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε., στις 10 Δεκεμβρίου 1948, υιοθέτησε την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, όπου τα δικαιώματα των προσφύγων και των αιτούντων ασύλου κατοχυρώνονται στη διάταξη του άρθρου 14 παρ.1³. Ακολούθησε το κείμενο του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα καθώς και το κείμενο του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα⁴.

Τα πρώτα βήματα για την καθιέρωση κανόνων που θα καθιστούσαν εφικτή την προστασία των αιτούντων άσυλο, πραγματοποιήθηκαν, από την Κοινωνία των Εθνών⁵, με την υπογραφή της Συμβάσεως για το διεθνές καθεστώς των προσφύγων⁶. Ο Β' Παγκόσμιος Πόλεμος και οι τραγικές συνέπειές του, υπό την έποψη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κατέστησε επιτακτικότερη την ανάγκη προάσπισης των δικαιωμάτων των προσφύγων, οδήγησε δε στην ίδρυση, από τον ΟΗΕ, της Διεθνούς Οργάνωσης Προσφύγων⁷. Η Σύμβαση

³. Βλ. Penelope Mathew, The Rights of Refugees Under International Law by James C. Hathaway, The American Journal of International Law, Jan. 2008, Vol. 102, no 1, Cambridge University Press, σελ. 206- 211, Asylum and the Rights of Refugees, International Justice Resource Center

⁴. Υποβλήθηκαν προς συζήτηση στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ το 1954 και υπεγράφησαν στη Νέα Υόρκη, στις 19-12-1966. Τέθηκαν δε σε ισχύ το 1976. Στην Ελλάδα κυρώθηκε με τον Ν. 2462/ 1997. Βλ. Κ. Μαυριάς-Α. Παντελής, Συνταγματικά Κείμενα Ελληνικά και Ξένα, Σάκκουλας 1981.

⁵. Η Κοινωνία των Εθνών ήταν Διεθνής Οργανισμός που ιδρύθηκε το 1919, αμέσως μετά τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο. Ιδρύθηκε, κατόπιν αμερικανικής πρωτοβουλίας, στο πλαίσιο της Συνθήκης των Βερσαλλιών και αποτέλεσε σταθμό στην εξέλιξη των διεθνών σχέσεων, βλ. https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9A%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%AF%CE%B1_%CF%84%CF%89%CE%BD_%CE%95%CE%B8%CE_%BD%CF%8E%CE%BD, ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης 18.3.2022.

⁶. Βλ., όλως ενδεικτικώς, P. Weis, The International Protection of Refugees, American Journal of International Law, Vol. 48, No 2, Cambridge University Press, σελ. 193- 221.

⁷. Ιδρύθηκε το 1948. Βλ. L. W. Holborn, L' Organisation Internationale pour les Réfugiés, Agence Spécialisée des Nations Unies, 1946-1952, PUF, Paris, 1955.

της Γενεύης του Ο.Η.Ε.⁸ αποτέλεσε, επί της ουσίας την πρώτη συμφωνία στην ιστορία, που περιέγραψε το καθεστώς των προσφύγων και τις συνθήκες διαβίωσής τους⁹.

Στο κείμενο της Συμβάσεως της Γενεύης κατοχυρώνεται η έννοια του πρόσφυγα¹⁰, και αναδεικνύονται κάποιες πτυχές των ανθρωπίνων θεμελιωδών δικαιωμάτων και των ελευθεριών που κάθε πρόσφυγας δικαιούται να απολαμβάνει στο κράτος υποδοχής του¹¹. Στα ανωτέρω δε δικαιώματα αντιστοιχεί παράλληλη υποχρέωση του κράτους υποδοχής προς εξασφάλιση της άσκησής τους και παρεμπόδισης κάθε δυνατής παραβίασης.

Περαιτέρω, επισημαίνεται ότι ο αιτών άσυλο δεν δύναται να εξαναγκαστεί να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του, ανεξαρτήτως αν εισήλθε νόμιμα ή παράνομα στην χώρα υποδοχής, έως ότου εξεταστεί το αίτημά του περί χορηγήσεως ασύλου, και καταστεί η σχετική απόφαση αμετάκλητη¹². Το δικαίωμα σε “μη επαναπροώθησή” περιλαμβάνει όχι μόνο την επιστροφή στη χώρα καταγωγής του, αλλά και οποιαδήποτε άλλη χώρα, όπου δύναται να διατρέξει κίνδυνο ζωής ή προσβολής της σωματικής του ακεραιότητας, να υποστεί βασανιστήρια ή να υποβληθεί σε απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση, καθώς

⁸. Υπεγράφη στις 28.7.1951. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Penelope Mathew, *The Rights of Refugees Under International Law* by James C. Hathaway, *The American Journal of International Law*, Jan. 2008, Vol. 102, no 1, Cambridge University Press, σελ. 206- 211, R. Haverkamp, *Who is a Refugee in the European Union? International and Supranational Aspects of Legal Reform and Integration*, Springer 2018, σελ. 671 επ., G. Jaeger, *On the history of the international protection of refugees*, *RICR* September, *IRRC* September 2001, Vol. 83, No 843, σελ. 727 επ.

⁹. Σημειωτέον ότι η Ελλάδα προσυπέγραψε την ανωτέρω Σύμβαση για το καθεστώς των προσφύγων, την οποία επικύρωσε με το Ν.Δ. 3989/1959. Έκτοτε το ανωτέρω νομοθέτημα, δυνάμει και της διατάξεως του άρθρου 28 παρ. 1 του Συντάγματος, αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύει από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου. Δυνάμει δε και της ρητής συνταγματικής κατοχύρωσης, πέραν της δεσμεύσεως που απορρέει από τις διεθνείς της υποχρεώσεις, η Ελλάδα υποχρεούται να παρέχει προστασία σε άτομα που εισέρχονται στο έδαφός της, αιτούμενα ασύλου, διασφαλίζει και να εγγυάται συνθήκες αξιοπρεπούς και ασφαλούς διαβίωσης, καθώς και τον σεβασμό των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αιτούντων ασύλου.

¹⁰. Στο άρθρο 1 της Σύμβασης καθορίζεται επ’ ακριβώς η έννοια του πρόσφυγα, ούτως ώστε να καταστεί απολύτως σαφές ποιοι δύναται να είναι οι φορείς των δικαιωμάτων, εγγυήσεων και ελευθεριών που απορρέουν από τη Σύμβαση. Σύμφωνα δε με τον ορισμό που δίδεται ως πρόσφυγας θεωρείται το άτομο που εγκαταλείπει ακουσίως την χώρα καταγωγής του ή τον τόπο διαμονής του και εισέρχεται σε άλλη χώρα. Η δε διαφυγή του καθίσταται αναγκαία για τη διάσωση της ζωής και της σωματικής του ακεραιότητας, καθώς, εντός αυτής διατρέχει δικαιολογημένο κίνδυνο δίωξης για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ορισμένη κοινωνική ομάδα ή λόγω πολιτικών πεποιθήσεων. Ένεκα δε των ανωτέρω αδυνατεί να απολαύει της προστασίας που υποχρεούται κάθε ευνομούμενη κοινωνία να παρέχει στους πολίτες της, ενώ, επιπροσθέτως καθίσταται αδύνατη η επιστροφή του σε αυτή, καθώς δεν του παρέχεται κανενός είδους εγγύηση για τη διαφύλαξη των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων του. Για την πλήρωση των ανωτέρω προϋποθέσεων, και ιδίως για τον δικαιολογημένο κίνδυνο δίωξης. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Ν. Μ. Μαρούδα- Β. Σαράντης, *Προσφυγικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη* 2016 σελ. 37 επ., ‘Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, *Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 Για το Καθεστώς των Προσφύγων*. Αθήνα: Εκδόσεις Αλεξάνδρεια, 2000, σελ. 16.

¹¹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, J. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press 2005, σελ. 63 επ.

¹². Βλ. όλως ενδεικτικώς, Π. Νάσκου-Περράκη *Το Νομικό καθεστώς των προσφύγων στη διεθνή και ελληνική έννομη τάξη*. Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1991, σελ.155.

και να καταστεί θύμα ρατσιστικών επιθέσεων, ένεκα θρησκευτικών και πολιτικών πεποιθήσεων, και των κοινωνικοπολιτικών και οικονομικών συνθηκών που επικρατούν¹³. Εν τούτοις, το ανωτέρω δικαίωμα δεν είναι απόλυτο, υπό την έννοια ότι δεν τυγχάνει εφαρμογής οσάκις ο αιτούμενος άσυλο- πρόσφυγας θεωρείται επικίνδυνος για την δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας, καθώς και όταν έχει καταδικαστεί αμετάκλητα για διάπραξη ιδιαίτερας “σοβαρού εγκλήματος”, αποτελώντας τουτοιτρόπως κίνδυνο για την έννομη τάξη της χώρας υποδοχής¹⁴.

Εν συνεχεία, στο ίδιο το κείμενο της Σύμβασης ορίζεται ρητώς ότι από τις προστατευτικές διατάξεις αυτής εξαιρούνται και δεν τυγχάνουν προστασίας άτομα τα οποία έχουν καταστεί ύποπτα ή έχουν καταδικαστεί για τέλεση εγκλημάτων κατά της ειρήνης, καθώς και για εγκλήματα πολέμου¹⁵. Στην ανωτέρω λίστα συγκαταλέγονται και εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας, καθώς και κάθε αξιόποινη μη-πολιτική πράξη η οποία επισύρει ποινή φυλάκισης και εμπίπτει στην έννοια του “σοβαρού εγκλήματος”. Οι εν λόγω αξιόποινες πράξεις, δύναται να έχουν συντελεστεί οποτεδήποτε και σε οποιαδήποτε περιοχή της υφελίου και δεν απαιτείται, για την συνδρομή των λόγων αποκλεισμού και εξαίρεσης, να έχουν τελεστεί εντός της χώρας, όπου κατατίθεται η αίτηση ασύλου.

Σύντομα, ωστόσο, διαφάνηκε ότι η ανωτέρω Σύμβαση δεν προσέφερε ικανοποιητικό επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Δυνάμει των ανωτέρω, και καθώς οι διάφορες οικονομικές κρίσεις και οι διώξεις ένεκα πολιτικών και θρησκευτικών πεποιθήσεων είχαν συντελέσει στην αύξηση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών, το 1967 υπεγράφη στη Νέα Υόρκη, και τέθηκε σε ισχύ Πρωτόκολλο¹⁶, προς συμπλήρωση των διατάξεων της Συμβάσεως της Γενεύης¹⁷.

¹³. Βλ., όλως ενδεικτικώς, R. Haverkamp, Who is a Refugee in the European Union? International and Supranational Aspects of Legal Reform and Integration, Springer 2018, σελ. 674 επ,

¹⁴. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Ν. Μ. Μαρούδα- Β. Σαράντης, Προσφυγικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη 2016 σελ. 16 επ.

¹⁵. Το Καταστατικό της Ρώμης για το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο συμβάλλει στην οριοθέτηση αυτών των εγκλημάτων και αποτελεί αξιόπιστη πηγή ερμηνείας των ρητρών αποκλεισμού.

¹⁶. Πρωτόκολλο Νέας Υόρκης, 31.1.1967, www.unhcr.org

¹⁷. Εν κατακλείδι, χρήζει να επισημανθεί ότι το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 υπεγράφη από την Ελλάδα και επικυρώθηκε με τον Α.Ν. 389/1968. Δυνάμει των όσων έχουν αναπτυχθεί ανωτέρω για τη διάταξη του άρθρου 28 του Συντάγματος, με την επικύρωσή του, επήλθε έτι περαιτέρω διεύρυνση της προστασίας των αιτούντων ασύλου, ενώ επιβοηθητικός υπήρξε και ο ρόλος του προς την επίλυση ζητημάτων που είχαν προκύψει κατά την εφαρμογή της Συμβάσεως της Γενεύης. Επιπροσθέτως, συνέβαλε στην έτι περαιτέρω ενίσχυση της εντολής της Ύπατης Αρμοστείας για τα δικαιώματα των πληθυσμών που έχουν εκτοπισθεί από τις χώρες τους, για όσους λόγους έχουν αναφερθεί και ανωτέρω και συνεπώς δεν δύνανται να επιστρέψουν σε αυτές δίχως να διατρέξουν κίνδυνο ζωής.

II. Τα πρώτα βήματα για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών και των αιτούντων ασύλου στον ευρωπαϊκό χώρο.

Στον ευρωπαϊκό χώρο, το Συμβούλιο της Ευρώπης, θέτοντας, ως στόχο την αναγνώριση και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, το 1950, προέβη στη θέσπιση της ΕΣΔΑ, ενός θεσμικού πλαισίου εμπνευσμένο από την κοινή πολιτιστική κληρονομιά και την ιστορική παράδοση των κρατών¹⁸¹⁹. Τόσο η ΕΣΔΑ όσο και τα Πρόσθετα Πρωτόκολλα²⁰ που την συνοδεύουν, αποσκοπούν να καταστήσουν σαφές ότι οι ατομικές ελευθερίες αποτελούν το θεμέλιο της δικαιοσύνης και της ειρήνης στον κόσμο. Στην επίτευξη του ανωτέρω στόχου συμβάλλει η νομολογία του ΕΔΔΑ, η οποία αποτυπώνει τη διαρκή προσαρμογή της ΕΣΔΑ στις νέες συνθήκες²¹. Η προάσπιση των δικαιωμάτων των προσφύγων, απορρέει από τις διατάξεις των άρθρων 3, 8, 13 και 14 ΕΣΔΑ, όπως συνάγεται και από την υφιστάμενη νομολογία του ΕΔΔΑ²².

Στη Συνθήκη Ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας²³, καθώς και στις λοιπές ιδρυτικές συνθήκες, δεν συμπεριλαμβάνονταν διατάξεις αναφορικά με τους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου. Στη Συνθήκη της Ρώμης κατοχυρωνόταν το δικαίωμα των κοινοτικών υπηκόων να μετεγκατασταθούν και να εργαστούν σε κάποιο άλλο κράτος μέλος²⁴, ωστόσο ουδεμία νύξη γινόταν για τους υπηκόους τρίτων χωρών²⁵, ενώ ουδεμία αλλαγή επήλθε με τον Κανονισμό 1612/ 68/ ΕΟΚ²⁶.

Δεδομένου ότι το ζήτημα της φύλαξης των συνόρων και της ασφαλούς διέλευσης, αποτελεί μείζον ζήτημα της κρατικής κυριαρχίας, ουδεμία νύξη γινόταν, επ' αυτών, στις ιδρυτικές συνθήκες, καθώς και ως προς τα ειδικότερα ζητήματα που αφορούσαν τις

¹⁸. Υπεγράφη στη Ρώμη, στις 4-11-1950. Στην Ελλάδα κυρώθηκε με το ΝΔ 53/ 1974, ΦΕΚ Α' 256/ 20-9-1974.

¹⁹. Στο Προοίμιο της ΕΣΔΑ επισημαίνεται ότι "...ο στόχος του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι η επίτευξη μεγαλύτερης ενότητας μεταξύ των μελών του και ένα από τα μέσα για την επίτευξη του σκοπού αυτού είναι η προάσπιση και η περαιτέρω ανάπτυξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών.", Βλ. Ν. Φραγκάκης, Ανθρώπινα Δικαιώματα και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΝοΒ 2002, Τόμος 50, Τεύχος 8, σελ. 91 επ.

²⁰. Συνολικώς έχουν υιοθετηθεί Δεκατέσσερα Πρωτόκολλα, από τα οποία το 3°, το 5°, το 8°, το 11°, καθώς και το 14° τροποποιούν το ίδιο το κείμενο της Σύμβασης.

²¹. Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Η συνάρθρωση της εθνικής, της διεθνούς και της ενωσιακής προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ευρώπη, ΝοΒ 2004, Τόμος 52, Τεύχος 7, σελ. 73 επ.

²². Βλ. ΕΔΔΑ Μ.Α and others κατά Βουλγαρίας (Αρ. Προσ. 5115/ 2018) Απόφαση της 20.2.2020, www.hudoc.echr.coe.int.

²³. Βλ. Συνθήκη Ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, www.europa.eu.

²⁴. Το περιεχόμενο του ανωτέρω δικαιώματος προσδιοριζόταν στο άρθρο 48.

²⁵. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Μ. Παπακωνσταντή, Οι πολιτικές της ΕΕ, Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, Σάκκουλας, 2016, σελ. 234 επ.

²⁶. Βλ., Κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/ 68 του Συμβουλίου, 15.10.1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, ΕΕ L 257/ 19.10.1968, www.europa.eu.

θεωρήσεις εισόδου από τις αρμόδιες αρχές και τη νόμιμη διαμονή και διαβίωση²⁷. Η μετανάστευση και το άσυλο, εξακολουθούσαν να αποτελούν έναν τομέα διακρατικής συνεργασίας, όπου μεταξύ των κρατών μελών είχαν υπογραφεί διάφορες διμερείς και πολυμερείς συμβάσεις. Ωστόσο, καθώς οι ανωτέρω συμβάσεις είχαν υπογραφεί εκτός του νομικού πλαισίου της ΕΟΚ, δεν αποτελούσαν νομικές πράξεις αυτής, ούτε νομοθετήματα προερχόμενα από τα όργανά της, και ως εκ τούτου δεν εντάσσονταν στην κοινή ευρωπαϊκή νομοθεσία, αποτελώντας, επί της ουσίας, συμφωνίες συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

Οι ανωτέρω διακρατικές συνεργασίες μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ ξεκίνησαν να υλοποιούνται και να αναπτύσσονται έτι περαιτέρω από το 1975 και έπειτα²⁸. Παραλλήλως, την ίδια εποχή οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών άρχισαν δειλά-δειλά να συνεργάζονται μεταξύ τους, εκτός των πλαισίων των ανωτέρω διακρατικών συμφωνιών και συνεργασιών, οσάκις ανέκυπτε μία τέτοια ανάγκη, σε υποθέσεις δικαστικής και αστυνομικής φύσεως, ανταλλάσσοντας αρχικά πληροφορίες και εμπειρίες βέλτιστων πρακτικών ως προς την πρόληψη και καταστολή του εγκληματικού φαινομένου. Επιπροσθέτως, εκείνη την εποχή ξεκίνησε η σύσταση ομάδων εργασίας, όπως η TREVI που είχε ως αντικείμενο ενασχόλησης τη διαφύλαξη της ασφάλειας στο εσωτερικό της Ένωσης μέσω της καταπολέμησης κάθε μορφής τρομοκρατίας, οργανωμένου εγκλήματος και λαθρομετανάστευσης²⁹. Σημειωτέον δε ότι από το 1994 και έπειτα, ξεκίνησε και η πραγματοποίηση τακτικών συναντήσεων των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων όπου λάμβαναν χώρα οι αρμόδιοι Υπουργοί όλων των κρατών μελών.

Η Συμφωνία Σένγκεν που υπεγράφη το 1985, στόχευε να καταστήσει εφικτή και να διευκολύνει την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών, ενώ παραλλήλως αποσκοπούσε στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των ζητημάτων που ανέκυπταν. Έχει δε υποστηριχθεί ότι αποτελούσε το πρώτο βήμα χάραξης κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση εντός του ευρωπαϊκού χώρου. Η ανωτέρω Συμφωνία στόχευε στην προσέγγιση των νομοθεσιών των

²⁷. Βλ., όλως ενδεικτικώς, St. Peers, EU Immigration and Asylum Law, A Companion to European Union Law and International Law, John Wiley and Sons, 2016, σελ. 519 επ., Hein de Haas, European Migrations, Dynamics drivers and the role of policies, EU POLICY LAB, Publications Office of the European Union, 2018, σελ. 1- 62.

²⁸. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Μ. Παπακωνσταντή, Οι πολιτικές της ΕΕ, Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, Σάκκουλας, 2016, σελ. 234 επ.

²⁹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, An. Teasdale- T. Bainbridge, Trevi Group, The Penguin Companion to European Union, September 2012, Μ. Παπακωνσταντή, Οι πολιτικές της ΕΕ, Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, Σάκκουλας, 2016, σελ. 234 επ, G. Papagianni, Recent Institutional and Policy Developments in EU Migration Law, 2006, σελ. 105 επ.

κρατών- μελών, σε πάσης φύσεως ζητήματα που ενέπιπταν στους τομείς της θεωρήσεως εισόδου, της χορήγησης ασύλου, καθώς και της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας.

Ορόσημο για τους τομείς της μετανάστευσης και της χορήγησης ασύλου, θεωρείται η έκδοση και θέση σε ισχύ, της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, το 1986. Ειδικότερα, στις διατάξεις της περιλαμβάνονταν σειρά ρυθμίσεων, για την ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών και των κεφαλαίων, καθώς και την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών. Προκειμένω να καταστεί εφικτό το ανωτέρω εγχείρημα, και να εφαρμοστεί στην πράξη, απαραίτητη προϋπόθεση αποτελούσε η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων. Το ανωτέρω γεγονός ισοδυναμούσε, επί της ουσίας, με παραχώρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων και αρμοδιοτήτων των κρατών μελών ως προς την εισόδο και διαμονή εντός αυτών. Έχοντας ως στόχο να αντιμετωπιστούν ενδεχόμενες αντιδράσεις και αντιστάσεις, εκ μέρους των κρατών μελών, κρίθηκε απαραίτητη η λήψη αντισταθμιστικών μέτρων, όπου συμπεριλαμβάνονταν η ενίσχυση των εξωτερικών τους συνόρων και η χάραξη κοινής πολιτικής στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου³⁰.

Έχοντας πλήρη επίγνωση της σπουδαιότητας και της αναγκαιότητας για τη λήψη μέτρων, στον τομέα του ασύλου, το 1990 συνήφθη η Σύμβαση του Δουβλίνου³¹, και ακολούθησαν τα ψηφίσματα του Λονδίνου, που παρότι αποτελούν διακρατικές συμβάσεις, συνιστούν τα πρώτα βήματα για τη λήψη κοινών μέτρων στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, μετέπειτα Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον ανωτέρω τομέα³².

³⁰. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Ε. Γιαννακοπούλου σε Αικ. Βούλγαρη- Μ. Μαργαρόνη , Πτυχές του Μεταναστευτικού Ζητήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση , Αθήνα : ΙΕΚΕΘ, 2014, σελ. 14 επ.

³¹. Βλ. Σύμβαση Δουβλίνου EE C 254/1, 1997, St. Peers, EU Justice and Home Affairs Law, Volume I: EU Immigration and Asylum Law, Oxford EU Law Library, 2016, σελ. 318.

³². Βλ., σχετικώς με το όλο ζήτημα, Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, Σάκκουλας, 2016, σελ. 263 επ.

III. Η εξελικτική πορεία στον τομέα του ασύλου: Από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ έως το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.

1. Από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ έως τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

1.1. Από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ έως τη Σύνοδο Κορυφής του Τάμπερε.

Με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ και συνακολούθως την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εγκαθιδρύεται ένας ενιαίος ευρωπαϊκός χώρος, ο οποίος δομείται σε τρεις πυλώνες³³. Περαιτέρω, εισάγεται η αρχή της επικουρικότητας, διακηρύσσεται ο σεβασμός της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων³⁴, ενώ δυνάμει της διατάξεως του άρθρου Κ1 παρ. 1 τα κράτη- μέλη θεωρούν την πολιτική ασύλου ως θέμα κοινού ενδιαφέροντος.

Έως και το 1996 ο τομέας ασύλου εντασσόταν στον Τρίτο Πυλώνα και εξακολουθούσε να υφίσταται η διακρατική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών³⁵. Οι δε αποφάσεις λαμβάνονται έχοντας ως νομικά μέσα την κοινή θέση, την κοινή δράση και την σύμβαση. Ως ιδιαίτερος σημαντικό βήμα την περίοδο εκείνη, θεωρείται η Κοινή Θέση 96/196/ ΔΕΥ για την εναρμονισμένη εφαρμογή του ορισμού του πρόσφυγα σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 1 της Σύμβασης της Γενεύης³⁶.

Παρότι η Σύμβαση του Μάαστριχτ έθεσε τα θεμέλια για την ένταξη των ζητημάτων της χορήγησης ασύλου στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν προσέφερε ικανοποιητικές λύσεις. Ειδικότερα, ζητήματα ανέκυψαν αναφορικά με τον τρόπο λήψης των αποφάσεων, καθώς τα ως άνω αναφερόμενα νομικά εργαλεία και νομικά μέσα, επί της ουσίας, δεν δέσμευαν νομικώς τα κράτη μέλη, και ως εκ τούτου ενδεχόμενη παραβίασή τους δεν εδύνατο να επιφέρει δυσμενείς έννομες συνέπειες. Πολλώ δε μάλλον από τη στιγμή που το ΔΕΚ δεν εδύνατο να ασκήσει τη δικαιοδοτική του κρίση και να ελέγξει τις νομοθετικές πράξεις και ενέργειες που λαμβάνονταν και υλοποιούνταν στα πλαίσια του Τρίτου Πυλώνα.

³³. Ήτοι στον πρώτο πυλώνα- Ευρωπαϊκές Κοινότητες, στον δεύτερο πυλώνα- Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, και στον τρίτο πυλώνα- Συνεργασία στους Τομείς της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων.

³⁴. Βλ. Neil Nugent, Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές, Γ' Πλήρως αναθεωρημένη έκδοση, Σαββάλας 2012, σελ. 102 επ., Αστ. Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ. 10 επ.

³⁵. Βλ., όλως ενδεικτικώς, S. Da Lomba, The Right to Seek Refugee Status in the European Union, Intersentia, Antwerp- Oxford : New York, 2004, σελ. 23 επ.

³⁶. Βλ., Κοινή θέση, της 4ης Μαρτίου 1996, που καθόρισε το Συμβούλιο βάσει του άρθρου Κ.3 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με την εναρμονισμένη εφαρμογή του ορισμού του "πρόσφυγα" κατά την έννοια του άρθρου 1 της σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων, ΕΕ L 63, 13.3.1996, www.europa.eu.

Τα ανωτέρω ελήφθησαν δεόντως υπόψιν κατά την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, με την οποία εκχωρήθηκαν αρμοδιότητες, στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, και σε άλλους τομείς. Παραλλήλως η υιοθέτησή της επέφερε αλλαγές στον τρόπο συνεργασίας των κρατών στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Ειδικότερα, η Συνθήκη του Άμστερνταμ³⁷, έχοντας ως στόχο την επίτευξη του “Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης” με την προοδευτική κατάργηση των συνοριακών ελέγχων, η οποία θα καθιστούσε εφικτή την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών, στο άρθρο 29 ΣΕΕ, όριζε τις μορφές συνεργασίας, που ήταν απαραίτητες για την επίτευξή του³⁸, και επέτρεψε την κατάρτιση νομοθετικών κειμένων με δεσμευτική ισχύ στον τομέα του ασύλου, και της μετανάστευσης³⁹. Η κοινοτικοποίηση πολιτικών, στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης, επέκτεινε τη δικαιοδοσία του ΔΕΚ στους ανωτέρω τομείς, καθώς και στον χώρο Σένγκεν. Με τον ανωτέρω τρόπο κατέστη εφικτό να προσφέρει έννομη προστασία σε ένα σημαντικό αριθμό μη κοινοτικών υπηκόων, ευαίσθητων στις παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Εκ των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι οι δράσεις που αφορούν τη μετανάστευση και τη χορήγηση ασύλου είναι πλέον συντονισμένες σε επίπεδο Ένωσης, και υπεκφεύγουν από τα στενά πλαίσια της εθνικής δικαιοδοσίας και της ανεξάρτητης βούλησης των κρατών μελών.

Ιδιαίτερως σημαντική, ως προς τα ζητήματα του ασύλου, ήταν η διάταξη του άρθρου 63 ΣΕΚ, δυνάμει της οποίας το Συμβούλιο, εντός αποκλειστικής προθεσμίας πέντε ετών, όφειλε να προβεί στη λήψη μέτρων αναφορικά με το άσυλο, τους πρόσφυγες και τους εκτοπισθέντες⁴⁰. Περαιτέρω, προέβλεπε την έτι περαιτέρω ενίσχυση και διασφάλιση των

³⁷. Βλ. Neil Nugent, Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές, Γ' Πλήρως αναθεωρημένη έκδοση, Σαββάλας 2012, σελ. 109 επ., Αστ. Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ. 12 επ.

³⁸. Αναφορικά με τα μέτρα που υιοθετήθηκαν, προβλέφθηκε δέσμη μέτρων σχετικά με τους ελέγχους που διενεργούνται στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, ούτως ώστε να καταστούν πιο αποτελεσματικοί και να περιορίσουν, κατά το δυνατόν, φαινόμενα παράτυπης μετανάστευσης. Πέραν των ανωτέρω, σειρά μέτρων και πρωτοβουλιών ελήφθησαν και για τα ζητήματα που ανέκυπταν με τις αιτήσεις για χορήγηση ασύλου. Εν κατακλείδι μέτρα προβλέφθηκαν και στο πεδίο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, στα πλαίσια του Τρίτου- Πυλώνα.

³⁹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, O. Ferguson, The Common European Asylum System. Background, Current State of Affairs, Future Direction. T.M.C. Asser Press : Hague, 2007, σελ. 61 επ.

⁴⁰. Ειδικότερα, η αρμοδιότητα της Κοινότητας αφορούσε τη λήψη μέτρων για **α)** τον καθορισμό ελάχιστων προδιαγραφών ως προς τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων ασύλου, τις διαδικασίες αναγνώρισης καθεστώτος πρόσφυγα και τις προϋποθέσεις αναγνώρισης καθεστώτος πρόσφυγα, **β)** τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους- μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε κράτος- μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας, **γ)** τη θέσπιση διατάξεων για ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προστασίας σε εκτοπισθέντες από τρίτες χώρες, οι οποίοι δεν μπορούν να επιστρέψουν στην χώρα καταγωγής τους, και σε άλλα πρόσωπα που χρειάζονται, για άλλους λόγους, διεθνή προστασία, **και δ)** την επιδίωξη δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών- μελών όσον αφορά την υποδοχή και στην αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής προσφύγων και εκτοπισθέντων. Βλ., σχετικώς, Λ. Κοτρώνη σε Β. Σκουρή, Συνθήκη της Λισσαβώνας, Ερμηνεία κατ' άρθρον, Σάκκουλας 2020, σελ 797 επ.

θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, που προβλέπονται και καταγράφονται στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951⁴¹.

Η έκτακτη Σύνοδος Κορυφής που έλαβε χώρα στο Τάμπερε, το 1999, αποτελεί κομβικό σημείο και για τα ζητήματα της μετανάστευσης και του ασύλου⁴². Ειδικότερα, επισημάνθηκε ότι το άσυλο και η μετανάστευση αποτελούν δύο διαφορετικά και διακριτά θέματα, τα οποία χρήζουν ξεχωριστής αντιμετώπισης ούτως ώστε να διευθετηθούν αποτελεσματικά, και απαιτούν τη χάραξη συγκεκριμένου πλαισίου και σχεδιασμού. Ως εκ τούτου κρίθηκε αναγκαία η υιοθέτηση μιας κοινής πολιτικής, στον τομέα του ασύλου, η οποία θα ενέχει στοιχεία εταιρικής σχέσης και συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής, επιδιώκοντας τη μέγιστη δυνατή προστασία των δικαιωμάτων των ευάλωτων ομάδων. Ως πιο πρόσφορη και αποτελεσματική, κρίθηκε η διαμόρφωση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, εντός του οποίου τόσο οι πρόσφυγες, και αιτούντες διεθνούς προστασίας, όσο και οι μετανάστες θα αντιμετωπίζονται με απόλυτο σεβασμό, και θα διασφαλίζονται τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματά τους, η σωματική τους ακεραιότητα και αξιοπρέπεια.

1.2. Οι διατάξεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στη Σύνοδο Κορυφής στην Κολωνία, κρίθηκε απαραίτητο να θεσπισθεί ένας Χάρτης, έτσι ώστε να αποτυπωθεί σε ενιαίο νομοθετικό κείμενο ότι είχε ήδη διαμορφώσει η νομολογία του ΔΕΚ⁴³. Ως εκ τούτου τέθηκε σε κίνηση η διαδικασία σύνταξης ενός Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴⁴. Βασικό στόχο του⁴⁵ αποτελεί η προστασία του ανθρώπου σε όλες τις βασικές εκφάνσεις της ζωής του⁴⁶.

⁴¹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Ευγ. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκή Ένωση, Βασικά Κείμενα, Δ' Έκδοση, Σάκκουλας 2002, σελ. 72.

⁴². Βλ., όλως ενδεικτικώς, Γ. Ε. Καλαβρός - Θ. Γεωργόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Τόμος II - Ουσιαστικό Δίκαιο, 2η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σελ. 83 επ., Στ. Περράκης "Ο Χώρος της Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην Ε.Ε." σε Κ. Στέφανου, Μ. Τσινιζέλη, Α. Φατούρου, Θ. Χριστοδουλίδη, Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2006, τόμ. Α'.

⁴³. Βλ. Ν. Φραγκάκης, Ανθρώπινα Δικαιώματα και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΝοΒ 2002, Τόμος 50, Τεύχος 8, σελ. 91 επ.

⁴⁴. Κολωνία, 3- 4 Ιουνίου 1999. Στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, μεταξύ άλλων τονίστηκε ότι: "...η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί ιδρυτική αρχή της Ένωσης και απαραίτητη προϋπόθεση της νομιμότητάς της...Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πιστεύει ότι στο εξελικτικό στάδιο που βρίσκεται πλέον η Ένωση, τα θεμελιώδη δικαιώματα που ισχύουν στο επίπεδο της Ένωσης θα πρέπει να συγκεντρωθούν σ' ένα Χάρτη, καθιστάμενα έτσι πιο ορατά. Για τον σκοπό αυτό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση που επισυνάπτεται ως Παράρτημα IV...". Η Απόφαση διευκρινίζει περαιτέρω ότι "...Κατά το παρόν στάδιο ανάπτυξης της Ένωσης πρέπει να καταρτισθεί ένας Χάρτης των δικαιωμάτων αυτών προκειμένου να καταστεί σαφής η προεξέχουσα σημασία και το εύρος τους στους πολίτες της Ένωσης...Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Επιτροπή να διακηρύξουν πανηγυρικά, από κοινού με το Συμβούλιο, ένα Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης...Στη συνέχεια πρέπει να

Στη διάταξη του άρθρου 18 του Χάρτη κατοχυρώνεται το δικαίωμα ασύλου, ωστόσο σύμφωνα με την κρατούσα γνώμη, η ανωτέρω διάταξη δεν δίδει έναν ορισμό, παρά επιτάσσει τη συμμόρφωση προς τις διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης και του Πρωτοκόλλου της Νέας Υόρκης⁴⁷. Δυνάμει δε της νομολογίας του ΔΕΕ, κατά την ερμηνεία της διατάξεως του άρθρου 18 του Χάρτη σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 78 ΣΛΕΕ, το προσφυγικό δίκαιο, όπως αυτό νοηματοδοτείται με τη Σύμβαση της Γενεύης, έχει αναχθεί σε νομικό δεσμευτικό πλαίσιο για τις πολιτικές ασύλου της Ένωσης⁴⁸. Ιδιαίτερη μνεία, γίνεται στην αρχή της “μη επαναπροώθησης”, ενώ η αφαίρεση του καθεστώτος πρόσφυγα δεν συνεπάγεται αυτόματη επαναπροώθηση, καθώς από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 4, 18 και 19 του Χάρτη και του άρθρου 78 ΣΛΕΕ ο αιτών διεθνούς προστασίας εξακολουθεί να δικαιούται διεθνούς προστασίας, προς συμμόρφωση και με τις επιταγές της Σύμβασης της Γενεύης.

Εν συνεχεία, στη διάταξη του άρθρου 19 του Χάρτη κατοχυρώνεται ρητώς η αρχή της “μη επαναπροώθησης”. Όπως δε συνάγεται, η διάταξη του άρθρου 19 παρ. 2 του Χάρτη διαφοροποιείται από την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 33 της Σύμβασης της Γενεύης, καθώς, δεν τυγχάνει εφαρμογής μόνο στην περίπτωση των προσφύγων, αλλά σε κάθε πρόσωπο που χρήζει διεθνούς προστασίας, ενώ δεν εφαρμόζεται μόνο κατά την απομάκρυνση προσώπων από τον τόπο καταγωγής τους για συγκεκριμένους λόγους. Περαιτέρω, διαφοροποίηση υφίσταται και ως προς την εμβέλεια της διατάξεως του άρθρου 19 παρ. 2 Χάρτη, όπου εμπίπτουν μόνο οι απαγορεύσεις του άρθρου 4 ΧΘΔΕΕ, ενώ δυνάμει της διατάξεως του άρθρου 33 της Σύμβασης της Γενεύης παρέχεται προστασία έναντι κάθε απειλής του δικαιώματος της ζωής και της ελευθερίας. Επισημαίνεται δε ότι η εξαίρεση του

εξεταστεί εάν και ενδεχομένως κατά ποιό τρόπο θα έδει να ενσωματωθεί ο Χάρτης στη Συνθήκη...”. Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Δεσμευτική ισχύς του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ΕΕΕυρΔ 2/ 2002, σελ. 213 επ.

⁴⁵. Βλ. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης με το κείμενο του Χάρτη, ΕΕ C 364, 2000, της 18.12.2000,.

⁴⁶. Σημειωτέον ότι προνομιακή πηγή έμπνευσης του Χάρτη αποτέλεσε η ΕΣΔΑ, ιδίως όσον αφορά την προστασία των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων. Ωστόσο ο Χάρτης κατοχυρώνει και μια σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων, ενώ υπό την ενότητα με τον τίτλο “αλληλεγγύη”, θεσπίζει ένα ευρύ φάσμα πολιτικών δικαιωμάτων για τους πολίτες των Κρατών- Μελών. Έχοντας ως στόχο να μην θέσει σε δοκιμασία τις σχέσεις με τα εθνικά Συντάγματα, ο Χάρτης αναγνωρίζει και τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των Κρατών-Μελών. Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Παπαζήση, 2001, σελ. 22, Ηλ. Καστανάς, Η μεγάλη Ευρώπη των 44 και η Ενωμένη Ευρώπη των 15: θεσμικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις μιας δύσκολης εναρμόνισης, Το Σύνταγμα, Τεύχος 6/ 2001, Χ. Ροζάκης, Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλέγμα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ευρώπη, ΕΕΕυρΔ Ειδικό τεύχος 2001, Αφιέρωμα στον Κρατερό Ιωάννου, σελ. 430 επ., Ξεν. Κοντιάδης/ Γ. Αμίτσης, Η εφαρμογή του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων στο ελληνικό κοινωνικό δίκαιο, ΔτΑ 1/ 1999, σελ. 49 επ.

⁴⁷. Βλ. Μ.- Ντ. Μαρούδα σε Ευγ. Σαχπεκίδου- Χ. Ταγαρά, Κατ’ άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 220 επ.

⁴⁸. Βλ. Μ.- Ντ. Μαρούδα σε Ευγ. Σαχπεκίδου- Χ. Ταγαρά, Κατ’ άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 220 επ.

άρθρου 33 παρ. 2 της Σύμβασης της Γενεύης δεν τυγχάνει εφαρμογής στην περίπτωση του άρθρου 19 παρ. 2 Χάρτη ένεκα του απόλυτου χαρακτήρα της απαγόρευσης στο πεδίο των δικαιωμάτων του ανθρώπου⁴⁹.

1.3. Οι νομοθετικές πράξεις κατά τα πρώτα έτη λειτουργίας του ΚΕΣΑ.

Οι πρώτες σκέψεις και τα θεμέλια για την εγκαθίδρυση του ΚΕΣΑ, δύναται να ανιχνευτούν, ήδη, στη Συμφωνία Σένγκεν το 1985⁵⁰. Το ΚΕΣΑ⁵¹, έχοντας ως νομική βάση το άρθρο 63 ΣΕΚ, υιοθετήθηκε προς αντικατάσταση της Σύμβασης του Δουβλίνου και εναρμόνιση minimum standards στους κόλπους της Ένωσης στον τομέα του ασύλου⁵². Κατά την επονομαζόμενη “πρώτη φάση”, ελήφθησαν νομοθετικά μέτρα ως προς τις ελάχιστες κοινές απαιτήσεις για την υποδοχή αιτούντων άσυλο, την αναγνώριση δικαιούχων διεθνούς προστασίας, τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος πρόσφυγα. Παραλλήλως δε μέτρα ελήφθησαν και ως προς τις προϋποθέσεις χορήγησης προσωρινής προστασίας, καθώς και τον καθορισμό των κριτηρίων δυνάμει των οποίων καθίσταται αρμόδιο το κράτος- μέλος για την εξέταση της αίτησης χορηγήσεως ασύλου⁵³.

Τον Δεκέμβριο του 2000, εξεδόθη ο Κανονισμός 2725/2000 του Συμβουλίου⁵⁴, γνωστός ως κανονισμός Δουβλίνο Ι, όπου προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις για τους αιτούντες άσυλο σε οποιοδήποτε κράτος-μέλος της ΕΕ. Το σύστημα “Eurodac”, αποσκοπεί στη συστηματική καταγραφή και ταυτοποίηση των ατόμων που υποβάλλουν αίτηση χορήγησης

⁴⁹. Βλ. Μ.- Ντ. Μαρούδα σε Ευγ. Σαχπεκίδου- Χ. Ταγαρά, Κατ’ άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 220 επ.

⁵⁰. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Anna Moller, The Right to an Effective Remedy in EU Asylum Law, Faculty of Law, University of Law, 2020, σελ. 12 επ., St. Peers, EU Immigration and Asylum Law, A Companion to European Union Law and International Law, John Wiley and Sons, 2016, σελ. 525 επ.

⁵¹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, Tampere, SN 200/99, Βρυξέλλες, σημείο 13 https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/tam_el.pdf, European Asylum Support Office. and International Association of Refugee Law Judges European Chapter (IARLJ Europe), Εισαγωγή στο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ) για τα Δικαστήρια, σελ. 16 επ., Jan Wojcik, Sovereignty of Member States in New European Pact for migration and Asylum, European Issues Institute, Warsaw Poland, Review of Nationalities, nr 10/ 2020.

⁵². Βλ., όλως ενδεικτικώς, Jan Wojcik, Sovereignty of Member States in New European Pact for migration and Asylum, European Issues Institute, Warsaw Poland, Review of Nationalities, nr 10/ 2020, Διεθνής Ένωση Δικαστών Προσφυγικού Δικαίου & Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, Εισαγωγή στο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ) για τα Δικαστήρια: Δικαστική ανάλυση, Αύγουστος 2016, σελ. 15 επ., European Parliament - Policy Department, The Implementation of the Common European Asylum System, May 2016, σελ. 17 επ.

⁵³. Βλ., όλως ενδεικτικώς, European Asylum Support Office. and International Association of Refugee Law Judges European Chapter (IARLJ Europe), Εισαγωγή στο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ) για τα Δικαστήρια, σελ. 16 επ.

⁵⁴. Εξεδόθη στις 11.12.2000. Βλ., όλως ενδεικτικώς, F. Boehm, Information sharing and Data protection in the Area of freedom, security and justice, Springer Publications, 2011, σελ 310 επ., B. Kuster- V. Tsianos, Erase them! Eurodac and digital deportability, European Institute for Progressive and Cultural Policy 2013.

ασύλου, σε ένα κράτος-μέλος της ΕΕ, καθώς διαθέτει πρόσβαση στην “ψηφιακή αποθήκη” των βιομετρικών δεδομένων των υπηκόων που προέρχονται από τρίτες χώρες. Συνεπώς, μέσω της σύγκρισης των δακτυλικών του αποτυπωμάτων και της ταυτοποίησης αυτών, δύναται να ελέγχει εάν ο αιτών τη χορήγηση ασύλου, έχει υποβάλλει και στο παρελθόν ανάλογο αίτημα σε διαφορετικό κράτος-μέλος της ΕΕ, το οποίο είχε απορριφθεί, καθώς και τους λόγους απόρριψης. Επίσης, δύναται να ελεγχθεί αν η είσοδος τους στον χώρο της Ένωσης είναι νόμιμη ή όχι. Επισημαίνεται δε ότι τα στοιχεία που έχουν καταχωρηθεί διαγράφονται αυτομάτως από το σύστημα για όσους εξ αυτών αποκτήσουν άδεια παραμονής ή υπηκοότητα ενός κράτους μέλους, καθώς και για όσους έχουν εγκαταλείψει το έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μονίμως, και δεν έχουν επιχειρήσει να εισέλθουν εκ νέου σε αυτό.

Εν συνεχεία, εξεδόθη, ο Κανονισμός 343/2003 του Συμβουλίου γνωστός ως Δουβλίνο II, συνοδευόμενος από τον Κανονισμό 1560/ 2003 για τα μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού Δουβλίνου II⁵⁵. Αντικείμενο του ανωτέρω κανονισμού αποτέλεσε, πρωτίστως, η ρύθμιση των μηχανισμών εξέτασης από τα κράτη-μέλη των αιτήσεων που υποβάλλονταν από υπηκόους τρίτων χωρών για τη χορήγηση ασύλου, παραλλήλως δε καθόριζε τα κριτήρια αρμοδιότητας και τα κριτήρια υπό τα οποία θα γίνονταν αποδεκτές. Σημειωτέον ότι η αρμοδιότητα εξακολουθεί να υφίσταται ανεξαρτήτως αν τη δεδομένη χρονική στιγμή ο εν λόγω αιτών έχει εγκαταλείψει το έδαφος του αρμόδιου κράτους μέλους και διαμένει πλέον στο έδαφος κάποιου άλλου κράτους, εντός του χώρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πέραν των ανωτέρω, εξεδόθη η Οδηγία 2001/ 55/ ΕΚ⁵⁶ που ρυθμίζει ζητήματα αναφορικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για την παροχή προσωρινής προστασίας, η Οδηγία 2003/ 9 ΕΚ⁵⁷ για τις συνθήκες υποδοχής, η Οδηγία 2004/ 83 ΕΚ⁵⁸ για τις ελάχιστες απαιτήσεις ασύλου, και η Οδηγία 2005/ 85 ΕΚ⁵⁹ για τις διαδικασίες ασύλου⁶⁰.

⁵⁵. Βλ., S. Velluti, *Reforming the common European asylum system: legislative developments and judicial activism of the European Courts*, Springer 2014 σελ. 39 επ.

⁵⁶. Βλ., Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων, ΕΕ L 212, 7.8.2001, <https://eur-lex.europa.eu>

⁵⁷. Βλ., Οδηγία 2003/9 ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, ΕΕ L 31, 6.2.2003, <https://eur-lex.europa.eu>

⁵⁸. Βλ., Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, ΕΕ L 304, 30.9.2004, <https://eur-lex.europa.eu>

⁵⁹. Βλ., Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, ΕΕ L 326, 13.12.2005, <https://eur-lex.europa.eu>

⁶⁰. Βλ., όλως ενδεικτικώς, St. Peers, *EU Immigration and Asylum Law, A Companion to European Union Law and International Law*, John Wiley and Sons, 2016, σελ. 525 επ.

Με το Πρόγραμμα της Χάγης⁶¹ διακηρύσσεται η εκκίνηση της “δεύτερης φάσης” του ΚΕΣΑ, ενώ ως καταληκτική ημερομηνία για τη θέσπιση νέων νομοθετικών πράξεων στον τομέα του ασύλου τίθεται ο Δεκέμβριος του 2010. Η ουσιαστική εκκίνηση της “δεύτερης φάσης” συμπίπτει με την πρόβλεψη ενός Ευρωπαϊκού Συμφώνου για την μετανάστευση και το άσυλο⁶².

2. Από τη Συνθήκη της Λισαβόνας έως το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.

Με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, το άσυλο και η μετανάστευση εντάσσονται στις πολιτικές συντρέχουσας αρμοδιότητας της Ένωσης⁶³. Δημιουργείται ένα κοινό σύστημα για το άσυλο, ενώ οι πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση, νοηματοδοτούνται από τις διατάξεις των άρθρων 77 επ. ΣΛΕΕ, οι οποίες απηχούν, εν πολλοίς, τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε⁶⁴. Ειδικότερα, το άρθρο 78 ΣΛΕΕ, το οποίο αντικαθιστά το άρθρο 63 ΣΕΚ, αποτελεί τη νομική βάση για την έκδοση νομοθετικών πράξεων στα πλαίσια του ΚΕΣΑ, καθώς επιτάσσει την ανάπτυξη κοινής πολιτικής στον τομέα του ασύλου⁶⁵.

⁶¹. Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Πρόγραμμα της Χάγης: ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, της 13ης Δεκεμβρίου 2004, ΕΕ C 53/1, 2005, <https://eur-lex.europa.eu>.

⁶². Βλ., Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, 24 Σεπτεμβρίου 2008, αριθ.εγγράφου 13440/08, <https://www.refworld.org>. Δυνάμει του ανωτέρω Συμφώνου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεσμεύτηκε ως προς τα κάτωθι: **1.** την οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και τις δυνατότητες υποδοχής κάθε κράτους μέλους, και ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης, **2.** την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, **3.** την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων, **4.** τη συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου, **και 5.** τη δημιουργία σφαιρικής εταιρικής σχέσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης ευνοώντας τη συνέργεια μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης

⁶³. Άρθρο 4 παρ. 2 στοιχ. ι ΣΛΕΕ. Βλ., Χ. Συνοδινός, Η επίδραση του Ευρωπαϊκού Δικαίου στο καθεστώς ασύλου των προσφύγων, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 33 επ

⁶⁴. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Γ. Παπαγεωργίου, Η πολιτική ασύλου και ο Κανονισμός Δουβλίνο II και III, εισήγηση στο Διεθνές Συνέδριο με θέμα “Εξελίξεις και Προκλήσεις στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ”, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Έδρα Jean Monnet, Θεσσαλονίκη 14-16.02.2013, Β. Χριστιανός, Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ, κατ’ άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 444 επ., V. Mitsilegas, Solidarity and Trust in the Common European Asylum System, Amsterdam University Press, CMS 2014, Vol. 2, No. 2, σελ.181-202, Λ. Κοτρώνη σε Β. Σκουρή, Συνθήκη της Λισαβόνας, Ερμηνεία κατ’ άρθρον, Σάκκουλας 2020, σελ 797 επ., Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη 2016, σελ. 302 επ., Ag. Mohay, Migration and Asylum Law of the V4 in the European Union context: between harmonization and reluctance, Politics in Central Europe, Vol. 17, 2021.

⁶⁵. Βλ., όλως ενδεικτικώς, St. Peers, EU Immigration and Asylum Law, A Companion to European Union Law and International Law, John Wiley and Sons, 2016, σελ. 525 επ., R. Haverkamp, Who is a Refugee in the European Union? International and Supranational Aspects of Legal Reform and Integration, Springer 2018, σελ. 688 επ.

Με τη θέση σε ισχύ του Προγράμματος της Στοκχόλμης⁶⁶, κατέστη σαφές ότι η “δεύτερη φάση” του ΚΕΣΑ δεν εδύνατο να έχει ολοκληρωθεί έως το 2010, και συνεπώς κρίθηκε αναγκαίο να δοθεί παράταση έως το 2012 για την ολοκλήρωσή του. Προς επίτευξη του ανωτέρω στόχου και έχοντας ως νομική βάση το άρθρο 78 ΣΛΕΕ εξεδόθησαν σειρά νομοθετικών πράξεων.

Το 2008, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έχοντας ως σημείο εκκίνησης τα συμπεράσματα από τη Σύνοδο του Τάμπερε, εξέδωσε Πράσινη Βίβλο για τη δημιουργία ενός βοηθητικού οργάνου που θα αναλάμβανε να ενισχύσει το έργο των κρατών-μελών αναφορικά με τις αιτήσεις υπηκόων τρίτων χωρών για τη χορήγηση ασύλου, καθώς και τη μεταξύ τους συνεργασία, όποτε ανέκυπτε ανάγκη⁶⁷. Δυνάμει της ανωτέρω Πράσινης Βίβλου, συστάθηκε η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, με την έκδοση του Κανονισμού ΕΕ 439/2010⁶⁸. Σκοπό της αποτελεί η συνεισφορά ουσιαστικής βοήθειας στα κράτη-μέλη, κατά την εφαρμογή του ευρωπαϊκού συστήματος για τη χορήγηση ασύλου, και η εκ μέρους της επέμβαση προκειμένου να βοηθήσει ένα κράτος-μέλος, το οποίο, ως χώρα υποδοχής, αντιμετωπίζει τεράστιες εισροές υπηκόων τρίτων χωρών που αιτούνται τη χορήγηση ασύλου. Ως εκ τούτου ασκείται υπέρ το δέον πίεση στο σύστημα ασύλου του, και δεν δύναται να ανταπεξέλθει. Τον Απρίλιο του 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε τη μετατροπή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο σε αυτόνομο Οργανισμό⁶⁹, ενώ με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, μετατρέπεται σε Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο⁷⁰.

Εν συνεχεία, εξεδόθη ο Κανονισμός ΕΕ 603/ 2013⁷¹, ήτοι ο νέος κανονισμός “Eurodac”, και ο Κανονισμός ΕΕ 604/ 2013 (Κανονισμός Δουβλίνο ΙΙΙ) ⁷². Στις διατάξεις του

⁶⁶. Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης: μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, της 2ας Δεκεμβρίου 2009, ΕΕ C 115/1, 2010, <https://eur-lex.europa.eu>.

⁶⁷. Βλ. Πράσινη Βίβλος “Σχετικά Με Το Μέλλον Του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου” COM/2007/0301 τελικό, <https://eur-lex.europa.eu>

⁶⁸. Βλ. Κανονισμός 439/2010 ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 2010, “Για Την Ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης Για Το Άσυλο”, <https://eur-lex.europa.eu>.

⁶⁹. Βλ. Πρόταση Επιτροπής COM (2016) 197 final, 6.4.2016, <https://eur-lex.europa.eu>.

⁷⁰. Βλ. Πρόταση Επιτροπής COM (2016) 271 final, 4.5.2016, και Πρόταση Επιτροπής COM (2018) 633 final, 12.9.2018, <https://eur-lex.europa.eu>

⁷¹. Βλ. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα και σχετικά με αιτήσεις της αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης

Κανονισμού ΕΕ 604/ 2013 προβλέφθηκαν οι μηχανισμοί εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται από υπηκόους τρίτων χωρών σε κράτος-μέλος της Ένωσης, καθώς και τα κριτήρια λήψης από τις αρμόδιες αρχές του εκάστοτε υπεύθυνου κράτους της σχετικής απόφασης, επί της ενώπιόν του κατατιθέμενης αίτησης περί χορηγήσεως ασύλου. Δυνάμει δε των διατάξεων των άρθρων 2 και 3 παρ. 1 του Κανονισμού, προβλέπεται ότι το κράτος μέλος υποδοχής του υπηκόου τρίτης χώρας, ενώπιον του οποίου κατατίθεται αίτηση για χορήγηση ασύλου, θα είναι συνήθως και το κατά τόπον αρμόδιο και υπεύθυνο για την εξέταση και την έκδοση αποφάσεως επ’ αυτής. Εξαίρεση αποτελεί η περίπτωση όπου, βάσει των κριτηρίων που καταγράφονται πλήρως στις διατάξεις του άρθρου 7, προκύπτει ότι υπεύθυνο και κατά τόπον αρμόδιο καθίσταται κάποιο άλλο κράτος μέλος. Τουτοιούτως κατεβλήθη προσπάθεια να αποτραπεί το φαινόμενο του “forum shopping”, εκ μέρους των αιτούντων άσυλο⁷³. Σημειωτέον ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβη σε κατάθεση δύο προτάσεων για την τροποποίηση του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ. Ειδικότερα, στις 9.9.2015 πρότεινε την εισαγωγή μετεγκατάστασης μηχανισμού λόγω κρίσης⁷⁴, η οποία υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο με τις αποφάσεις 2015/ 1523 και 2015/ 160⁷⁵. Εν συνεχεία στις 4.5.2016 προέβη σε κατάθεση τριών προτάσεων για την τροποποίηση του ΚΕΣΑ, όπου συμπεριλαμβανόταν και τροποποίηση του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ⁷⁶.

Πέραν των ανωτέρω, στα πλαίσια της “δεύτερης φάσης” του ΚΕΣΑ εξεδόθη η Οδηγία 2011/ 95 ΕΕ, προς αντικατάσταση της Οδηγίας 2004/ 83 ΕΚ, η οποία, ρυθμίζει ζητήματα αναφορικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για τη χορήγηση διεθνούς προστασίας⁷⁷, η Οδηγία 2013/ 32 ΕΕ, προς αντικατάσταση της Οδηγίας 2005/ 85 ΕΚ, η οποία ρυθμίζει

Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ΕΕ L 180, 29.6.2013, σελ. 1 επ., <https://eur-lex.europa.eu>

⁷². Βλ. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιאτύπωση), ΕΕ L 180, 29.6.2013, σελ.31 επ., <https://eur-lex.europa.eu>.

⁷³. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Ζ. Παπασιώπη-Πασιά, Δίκαιο Αλλοδαπών, Σάκκουλας, 2015, σελ. 298.

⁷⁴. Βλ., Πρόταση Επιτροπής COM (2015) 450 final, 9.9.2015, <https://eur-lex.europa.eu>.

⁷⁵. Βλ., Εύα Κυριακίδου και Αντ. Κουμποτή, “Σύμφωνο Μετανάστευσης Και Ασύλου Της ΕΕ: Ένας Σύντομος Σχολιασμός,” Κέντρο Έρευνας Δημοκρατίας & Δικαίου (ΚΕΔΗΔ), 2020, <https://kedid.org/eu-asylum-migration-agreement/>.

⁷⁶. Βλ., Πρόταση Επιτροπής COM (2016) 271 final, 4.5.2016, <https://eur-lex.europa.eu>., Sarah Progin-Theuerkauf, “The «Dublin IV» Proposal: Towards More Solidarity and Protection of Individual Rights?,” Sui-Generis, 2017, σελ. 63 επ.

⁷⁷. Βλ. Οδηγία 2011/95 ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, ΕΕ L 337, 20.12.2011, <https://eur-lex.europa.eu>.

ζητήματα αναφορικά με τις διαδικασίες ασύλου⁷⁸. Εν κατακλείδι, επισημαίνεται ότι σε ισχύ παρέμεινε η Οδηγία 2001/ 55/ ΕΚ, ενώ εξεδόθη η Οδηγία 2013/ 33 ΕΕ, προς αντικατάσταση της Οδηγίας 2003/ 9 ΕΚ, η οποία ρυθμίζει ζητήματα αναφορικά με τις συνθήκες υποδοχής αιτούντων ασύλου⁷⁹. Ειδικότερα με την Οδηγία 2013/ 33 ΕΕ κατοχυρώνεται το δικαίωμα σε ένα επαρκές επίπεδο διαβίωσης, ενώ η νομολογία του ΕΔΔΑ έχει συμβάλλει στην αποσαφήνιση της έννοιας “ανεκτών συνθηκών διαβίωσης”⁸⁰.

IV. Ανακύπτοντα ζητήματα κατά την πρακτική εφαρμογή.

Ο Κανονισμός 343/ 2003, δεν επέλυσε τα ζητήματα που ανέκυπταν κατά τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους και την μεταφορά του αιτούντα ασύλου σε αυτό. Ειδικότερα, επικρίθηκε η πρακτική να διατάσσεται η μεταφορά του αιτούντος ασύλου, ακόμη και όταν εντός του προσδιοριζόμενου κράτους μέλους υφίστανται συστηματικές πλημμέλειες που συνιστούν πηγή κινδύνου για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Όπως έχει αποφανθεί και το ΔΕΕ, η ανωτέρω πρακτική δύναται να εκληφθεί ως απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση, συνιστώντας επί της ουσίας παραβίαση του άρθρου 4 του Χάρτη⁸¹. Σε τιοιούτες περιπτώσεις, το κράτος μέλος που προβαίνει στον καθορισμό του υπεύθυνου για την εξέταση του ασύλου κράτους οφείλει να απόσχει από τη μεταφορά και να εξετάσει το ίδιο την αίτηση, λαμβάνοντας υπόψιν και τα κριτήρια του Κεφαλαίου ΙΙΙ του Κανονισμού. Ελλείπει δε αυτών, χρήζει να τύγχανει εφαρμογής το άρθρο 13 του Κανονισμού και να προσδιοριστεί ως αρμόδιο κάποιο άλλο κράτος μέλος, το οποίο πληροί τις προϋποθέσεις σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁸².

Εν συνεχεία, με τη θέσπιση του Κανονισμού 604/ 2013 επιδιώχθηκε ένας σαφής και λειτουργικός καθορισμός του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεων ασύλου, ο οποίος θεμελιώνεται σε αντικειμενικά και δίκαια κριτήρια. Ο ανωτέρω στόχος δεν

⁷⁸. Βλ., Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, ΕΕ L 180, 29.6.2013, <https://eur-lex.europa.eu>.

⁷⁹. Βλ. Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, ΕΕ L 180, 29.6.2013, <https://eur-lex.europa.eu>.

⁸⁰. Βλ., ΕΔΔΑ, ΜSΣ κατά Βελγίου και Ελλάδας, αρ. 30696/09, 21ης Ιανουαρίου 2011, ΕΔΔΑ, J. R. Κατά Ελλάδας, 30 Ιανουαρίου 2018.

⁸¹. Βλ. ΔΕΕ, 21.12.2011, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C- 411/ 2010 και C- 493/ 2010, ΔΕΕ, 14.11.2013, υπόθεση C- 4/ 2011, ΔΕΕ, 10.12.2013, υπόθεση C- 394/ 2012.

⁸². Βλ., όλως ενδεικτικώς, Ο. Τσόλκα σε Ευγ. Σαχπεκίδου- Χ. Ταγαρά, Κατ’ άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 49 επ.

ευοδώθηκε, καθώς η προκαθορισμένη ευθύνη για την εξέταση της αίτησης ασύλου, παρέμεινε αρμοδιότητα του κράτους μέλους άφιξης και εισόδου. Περαιτέρω, ανέκυψαν ζητήματα και ως προς το σύστημα μεταφοράς. Το ΔΕΕ έχει αποφανθεί ότι δεν απαγορεύεται η μεταφορά αιτούντος σε άλλο κράτος μέλος ένεκα του ότι οι συνθήκες διαβίωσης είναι λιγότερο ευνοϊκές από αυτές του κράτους όπου ήδη διαμένει, παρά μόνο όταν δυνάμει των συνθηκών θα περιαχθεί σε κατάσταση “έσχατης υλικής στερήσεως” και “σε κατάσταση εξευτελισμού ασυμβίβαστη με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια”⁸³. Στην περίπτωση ατόμων που τυγχάνουν επικουρικής προστασίας, το ΔΕΕ απεφάνθη ότι δεν προσκρούει σε κάποια απαγορευτική διάταξη η απόρριψη της αίτησης χορήγησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας ως απαράδεκτης, με την αιτιολογία ότι χορηγήθηκε ήδη στον αιτούντα επικουρική προστασία από άλλο κράτος μέλος, πλην αν ο αιτών αποδεικνύει ότι σε αυτό το άλλο κράτος μέλος θα περιέλθει σε κατάσταση έσχατης υλικής στέρησης, ακουσιώς και ανεξαρτήτως της βουλήσεώς του⁸⁴.

Ζητήματα ανέκυψαν αναφορικά με τις συνθήκες υπό τις οποίες λαμβάνεται η απόφαση και υλοποίηση της μεταφοράς και επιστροφής, καθώς και ως προς τις συνθήκες υποδοχής δυνάμει της Οδηγίας 2013/ 33/ ΕΕ. Όπως επισήμανε το ΔΕΕ η απόφαση μεταφοράς χρήζει να υλοποιείται υπό συνθήκες που αποκλείουν να διατρέξει ο αιτών πραγματικό και αποδεδειγμένο κίνδυνο, καθώς και απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση⁸⁵. Επικρίθηκε ιδιαιτέρως η πρακτική της μεταφοράς για την εξέταση της αίτησης χορήγησης ασύλου, ως υπεύθυνου, στο κράτος μέλος πρώτης άφιξης και εισόδου. Είθισται στα εν λόγω κράτη μέλη να συνωστίζεται εξαιρετικά μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών, και συνεπώς ελλοχεύει κίνδυνος για την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του αιτούντος, ένεκα της πίεσης που δέχεται το σύστημα ασύλου του υπεύθυνου κράτους μέλους.

Πέραν των ανωτέρω, δριμεία κριτική ασκήθηκε και ως προς το ανασταλτικό αποτέλεσμα της ασκήσεως ενδίκου μέσου, κατά της απορριπτικής αποφάσεως για τη χορήγηση ασύλου, καθώς στην πλειονότητα των περιπτώσεων διατάσσεται, απευθείας και πριν την εκδίκασή του, η απέλαση του αιτούντος⁸⁶. Το ΔΕΕ αποπειράθηκε να διευκρινίσει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες δύναται να εκδίδουν τα κράτη μέλη απόφαση επιστροφής, βάσει της Οδηγίας 2008/ 115 ΕΕ, αμέσως μετά την απόρριψη αιτήσεως διεθνούς προστασίας. Απεφάνθη ότι η εκτέλεση της εν λόγω απόφασης αναστέλλεται ενόσω εκκρεμεί

⁸³. Βλ. ΔΕΕ, 19.3.2019, υπόθεση C- 163/ 2017

⁸⁴. Βλ. ΔΕΕ, 19.3.2019, υπόθεση C- 297/ 2017.

⁸⁵. Βλ. ΔΕΕ, 16.2.2017, υπόθεση C- 578/ 2016, ΔΕΕ 26.7.2017, υπόθεση C- 646/ 2016.

⁸⁶. Βλ. ΕΔΔΑ, D. and others vs Romania, App. No 75953/ 2016, Απόφαση 14.1.2020.

η αίτηση προσφυγής κατά αυτής, προς συμμόρφωση και με την αρχή της “μη επαναπροώθησης”, και ο αιτών δύναται να επωφεληθεί των δικαιωμάτων που του απονέμονται με την Οδηγία 2003/ 9 ΕΕ⁸⁷. Σημειωτέον δε ότι υπό του ισχύοντος καθεστώτος, τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να εξασφαλίζουν, μέσω του εθνικού τους δικαίου, την άσκηση ενδίκου μέσου κατά της απορριπτικής αποφάσεως, καθώς δεν υφίσταται ανάλογη υποχρέωση βάσει του ενωσιακού δικαίου στον τομέα του ασύλου. Η μη ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος ασκήσεως κατάλληλου και πρόσφορου ενδίκου μέσου, η άσκηση του οποίου θα αναστέλλει την εκτελεστικότητα της αποφάσεως, αποτελεί μια ακόμη ρωγμή στο σύστημα προστασίας που παρέχεται στους πρόσφυγες και αιτούντες ασύλου.

Εν κατακλείδι, ζητήματα ανέκυψαν και στην περίπτωση σύγκρουσης της διακριτικής ευχέρειας που κατοχυρώνεται στην διάταξη του άρθρου 17 παρ. 1 Κανονισμού Δουβλίνου με την αρχή της “μη επαναπροώθησης” αφενός και με το βέλτιστο συμφέρον του τέκνου αφετέρου. Το ΔΕΕ έκρινε ότι το υπάρχον σύστημα δεν λαμβάνει δεόντως υπόψιν και δεν διασφαλίζει το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού. Επισήμανε ότι η αρχή του βέλτιστου συμφέροντος επιτάσσει να κατατίθεται η αίτηση χορήγησης ασύλου στον τόπο όπου διαμένει το παιδί, σε κάθε δε περίπτωση δε θα πρέπει να εξετάζεται χωριστά και να υφίσταται διαφορετική μεταχείριση η κατάσταση του παιδιού από αυτή των γονέων του, ούτως ώστε να μην ελλοχεύει κίνδυνος αποχωρισμού του τέκνου από τους γονείς τους, καθώς και απόρριψη των αιτήσεών τους⁸⁸.

⁸⁷. Βλ. ΔΕΕ 19.6.2018, υπόθεση C- 181/ 2016, ΔΕΕ 26.9.2018, υπόθεση C- 180/ 2017.

⁸⁸. Βλ. ΔΕΕ 23.1.2019, υπόθεση C- 661/ 2017.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

I. Η προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων εντός της διεθνούς έννομης τάξης.

1. Από τη Διακήρυξη της Γενεύης στη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού.

Σε διεθνές επίπεδο, διαφάνηκε, από πολύ νωρίς, η ανάγκη κατοχύρωσης και προάσπισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του παιδιού και του ανηλίκου. Η όλη ενασχόληση με την ειδική προστασία που χρήζει να απολαμβάνει το παιδί, έχει τις απαρχές της στη Διακήρυξη της Γενεύης του 1924 για τα Δικαιώματα του Παιδιού⁸⁹. Η ανωτέρω διακήρυξη, παρότι αναγνώριζε το παιδί ως φορέα των απარიθμούμενων στις διατάξεις της δικαιωμάτων, δεν καθιστούσε δυνατή την άσκηση και την επιδίωξη της ικανοποίησής τους από τα ίδια τα παιδιά, αλλά από τους γονείς αυτών, ως ασκούντων τη γονική μέριμνα, στο όνομα και για λογαριασμό τους⁹⁰.

Αναθεωρημένη έκδοση της ανωτέρω Διακήρυξης, ούτως ώστε να βρίσκεται σε απόλυτη σύμπτωση με τις παγκόσμιες κοινωνικές εξελίξεις, επικυρώθηκε από τον Ο.Η.Ε. το 1946⁹¹, ενώ η Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. στις 20.11.1956 υιοθέτησε τη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Παιδιού, όπου επισημάνθηκε ρητώς ότι τα δικαιώματα που απορρέουν από την εν λόγω Διακήρυξη τυγχάνουν εφαρμογής και απονέμονται και στην περίπτωση των τέκνων γεννημένων δίχως γάμο των γονέων τους⁹². Περαιτέρω, στην εν λόγω Διακήρυξη οριζόταν ρητώς, για πρώτη φορά σε διεθνές επίπεδο, ότι η οιαδήποτε απόφαση, ως προς την προσωπική και περιουσιακή κατάσταση του παιδιού, θα λαμβάνεται κατόπιν αξιολογήσεως, και έχοντας ως άξονα το υπέρτερο συμφέρον του παιδιού. Τα ανωτέρω κατοχυρωμένα δικαιώματα αναγνωρίστηκαν και αποτέλεσαν τμήμα της Παγκόσμιας Διακήρυξης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, καθώς και του Διεθνούς Συμφώνου για τα Αστικά και Πολιτικά

⁸⁹. Στις 23.2.1923 δημοσιεύτηκε η διακήρυξη για τα δικαιώματα του παιδιού από τον Διεθνή Οργανισμό Σώστε τα Παιδιά. Η ως άνω διακήρυξη υιοθετήθηκε και επικυρώθηκε από την Κοινωνία των Εθνών στις 26.11.1924. Υποστηρίζεται δε ότι έκτοτε αποτελεί τον Παγκόσμιο Χάρτη για την προστασία των παιδιών. Το ανωτέρω κείμενο επικυρώθηκε εκ νέου από την Κοινωνία των Εθνών το 1934. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Ant. Invernizzi- J. Williams, *The Human Rights of Children, From Visions to Implementation*, Ashgate Publishing, σελ. 2 επ.

⁹⁰. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Ant. Invernizzi- J. Williams, *The Human Rights of Children, From Visions to Implementation*, Ashgate Publishing, σελ. 2 επ.

⁹¹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, J. Bhabha, *The children on the move in the twenty- first century: Developing a rights-based plan of action, Humanitarianism and Mass Migration: Confronting the world crisis*, University of California Press, σελ. 83 επ.

⁹². Βλ., όλως ενδεικτικώς, Ant. Invernizzi- J. Williams, *The Human Rights of Children, From Visions to Implementation*, Ashgate Publishing, σελ. 2 επ.

Δικαιώματα⁹³, όπου ειδικής μνείας, όσον αφορά τα δικαιώματα του παιδιού, τυγχάνει το άρθρο 10. Το ανωτέρω άρθρο αποτελεί τμήμα του Καταστατικού των αρμοδίων οργάνων των ειδικευμένων οργανισμών και διεθνών οργανώσεων που μεριμνούν για την ευημερία του παιδιού.

Στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, δεν γινόταν ουδεμία αναφορά για την περίπτωση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανήλικων αιτούντων χορήγηση ασύλου. Παρότι είχε παρατηρηθεί ότι το status των προσφύγων εφαρμοζόταν, εξ αρχής, ως άγραφος κανόνας, και στην περίπτωση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων, δεν αναφέρεται στη Σύμβαση ο όρος “ανήλικος πρόσφυγας”⁹⁴.

Το 1978, η Πολωνία υπέβαλε στην Επιτροπή των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Ο.Η.Ε. σχέδιο για τη σύναψη συμβάσεως αναφορικά με τα δικαιώματα του παιδιού⁹⁵. Η Επιτροπή υιοθέτησε το ανωτέρω σχέδιο, το οποίο, κατόπιν αλληπάλληλων προσθηκών και διορθώσεων, προώθησε, ως πρόταση σύναψη συμβάσεως, στη Γενική Γραμματεία του Ο.Η.Ε.⁹⁶. Η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού υιοθετήθηκε στις 20 Νοεμβρίου 1989 με την 44/25 Απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών⁹⁷.

Στη διάταξη του άρθρου 1 της Σύμβασης Δικαιωμάτων του Παιδιού δίδεται ο ορισμός της έννοιας “παιδί”, ενώ ολόκληρη η Σύμβαση διαπνέεται από 4 θεμελιώδεις κατευθυντήριες αρχές, οι οποίες χρήζει να λαμβάνονται υπόψιν κατά τη λήψη αποφάσεων σε όλες τις εκφάνσεις του βίου του. Σημειωτέον ότι οι εν λόγω αρχές, είχαν αναδειχθεί και στην Διακήρυξη του Ο.Η.Ε. για τα Δικαιώματα του Παιδιού το 1959, όπου, όπως επισημάνθηκε και ανωτέρω, κατοχυρωνόταν ρητώς η αρχή του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού. Οι εν λόγω θεμελιώδεις αρχές είναι οι κάτωθι:

1. Η αρχή της μη διάκρισης, όπως αυτή κατοχυρώνεται στη διάταξη του άρθρου 2. Δυνάμει της ανωτέρω αρχής, και παρότι στο ίδιο το κείμενο της Συμβάσεως δεν δίδεται σαφής ορισμός, παρόμοιες καταστάσεις χρήζει να τυγχάνουν ίδιας αντιμετώπισης από τα συμβαλλόμενα κράτη, χωρίς καμία διάκριση λόγω φυλής, φύλου, γλώσσας, πολιτικών,

⁹³. Υποβλήθηκαν προς συζήτηση στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ το 1954 και υπεγράφησαν στη Νέα Υόρκη, στις 19-12-1966. Τέθηκαν δε σε ισχύ το 1976. Στην Ελλάδα κυρώθηκε με τον Ν. 2462/ 1997. Βλ. Κ. Μαυριάς-Α. Παντελής, Συνταγματικά Κείμενα Ελληνικά και Ξένα, Σάκκουλας 1981.

⁹⁴. Βλ., όλως ενδεικτικώς, D. Duic- M. Cepo, Impact of the New Pact on Migration and Asylum on Child Refugees and Unaccompanied Minors, Balkan Social Science Review, Vol. 17, June 2021, σελ. 117 επ., Th. Kaime, The normative framework for children’s rights in refugee situations, ResearchGate, January 2013.

⁹⁵. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Sh. Detrick, A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, The Hague 1999, σελ. 15 επ.

⁹⁶. Βλ., όλως ενδεικτικώς, D. McGoldrick, “The United Nations Conventions on the Rights of the Child,” International Journal of Law and Family Vol. 5, 1991, σελ. 132επ.

⁹⁷. Βλ. Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, www.refworld.org. Τέθηκε σε ισχύ στις 20.9.1990. Στην Ελλάδα κυρώθηκε με το Ν. 2101/ 1992, ΦΕΚ Α’ 192/ 2.12.1992.

θηρσκευτικών και λοιπών πεποιθήσεων⁹⁸. Στο πεδίο εφαρμογής της ανωτέρω αρχής, εμπίπτουν όλα τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που απονέμονται στα παιδιά δυνάμει της εν λόγω Συμβάσεως. Η ανωτέρω δε αρχή λαμβάνεται δεόντως υπόψιν στην περίπτωση παιδιών προσφύγων ή αιτούντων ασύλου, όπως συνάγεται και από τον συνδυασμό της διατάξεως του άρθρου 2 με τη διάταξη του άρθρου 22. Σημειωτέον δε ότι η εν λόγω αρχή δεν κατοχυρωνόταν ρητώς στο κείμενο της Συμβάσεως της Γενεύης του 1951, απλώς γινόταν μνεία περί μη διακρίσεως στο Προοίμιο αυτής, και συνακολούθως η ορθή τήρηση και εφαρμογή της επαφιόταν στη διακριτική ευχέρεια των συμβαλλομένων κρατών⁹⁹.

2. Η αρχή της προάσπισης του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού, όπως αυτή κατοχυρώνεται στη διάταξη του άρθρου 3. Η εν λόγω θεμελιώδης αρχή διατρέχει όλο το κείμενο της Συμβάσεως. Παραλλήλως έχει κριθεί ότι αποτελεί τον πυρήνα και το έναυσμα για την ενάσκηση των λοιπών δικαιωμάτων και ελευθεριών που κατοχυρώνονται στη Σύμβαση, καθώς και κάθε ενέργειας που λαμβάνει χώρα σε οιαδήποτε έκφανση του βίου του παιδιού¹⁰⁰. Εν τούτοις επικρατεί ασάφεια ως προς τον ορισμό και το ακριβές περιεχόμενο της ανωτέρω αρχής, γεγονός που πολλάκις οδήγησε σε συγκρούσεις και αντιδικίες, ιδίως στο πεδίο του οικογενειακού δικαίου¹⁰¹. Το υπέρτερο συμφέρον του παιδιού λαμβάνεται υπόψιν σε υποθέσεις διαζυγίου και επιμέλειας τέκνων, όπως προκύπτει και από σωρεία δικαστικών αποφάσεων, ωστόσο η εφαρμογή του ποικίλει στις νομοθεσίες των διαφόρων κρατών.

Όσον αφορά τα παιδιά πρόσφυγες ή αιτούντες ασύλου, η αρχή του υπέρτερου συμφέροντος επιτάσσει την εξεύρεση μόνιμων και βιώσιμων λύσεων, όσο το δυνατόν ταχύτερα, οι οποίες θα συνεισφέρουν θετικώς στην επιβίωση, προστασία και ανάπτυξη του παιδιού¹⁰². Περαιτέρω, η εν λόγω αρχή τυγχάνει εφαρμογής τόσο κατά τον σχεδιασμό των πολιτικών όσο και κατά τη λήψη αποφάσεων για έκαστο παιδί, σε ατομική βάση. Το κράτος οφείλει να λαμβάνει μέτρα, τα οποία συμβάλλουν στην εξομάλυνση και τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης του παιδιού πρόσφυγα- αιτούντα ασύλου, έχοντας πάντα ως γνώμονα τη διασφάλιση της αρχής του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού.

⁹⁸. Βλ., W. Vandenhoe, Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies, Antwerpen: Intersentia, 2005, σελ. 79 επ.

⁹⁹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Th. Kaime, The normative framework for children's rights in refugee situations, ResearchGate, January 2013.

¹⁰⁰. Βλ., όλως ενδεικτικώς, D. Duic- M. Cepo, Impact of the New Pact on Migration and Asylum on Child Refugees and Unaccompanied Minors, Balkan Social Science Review, Vol. 17, June 2021, σελ. 117 επ., Thomas Hammarberg, "The UN Convention on the Rights of the Child—and How to Make It Work," Human Rights Quarterly 12, 1990, σημ. 97 επ.

¹⁰¹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, M. K. Pruett- K. Hogan-Bruen- T. Jackson, "The Best Interest of the Child: Parents' Versus Attorneys Perspectives," Journal of Divorce & Remarriage, Vol. 33, 2000 σελ. 47 επ.

¹⁰². Βλ., όλως ενδεικτικώς, G Van Buren, International Law on the Rights of the Child, The Hague, 1995, σελ. 451 επ.

3. Η αρχή της επιβίωσης και της ανάπτυξης, όπως αυτή κατοχυρώνεται στη διάταξη του άρθρου 6. Η εν λόγω αρχή διασφαλίζει το εγγενές δικαίωμα στη ζωή, την επιβίωση και την ανάπτυξη που χρήζει να απολαμβάνει κάθε παιδί. Το δικαίωμα στην επιβίωση περιλαμβάνει το δικαίωμα στη ζωή και δη όλες τις εκφάνσεις αυτού, τόσο τις ατομικές και πολιτικές, όσο και τις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτιστικές. Το δικαίωμα στην ανάπτυξη περιλαμβάνει το δικαίωμα στον αυτοπροσδιορισμό, καθώς και το δικαίωμα να συμμετάσχει και να συμβάλλει στην οικονομική, πολιτική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη του τόπου όπου διαβιεί. Όσον αφορά τα παιδιά πρόσφυγες- αιτούντες ασύλου, η εν λόγω αρχή αναδεικνύει την ενότητα των προβλέψεων των διατάξεων της Συμβάσεως ως προς την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού και επιτάσσει την εφαρμογή της κατά την εξεύρεση μόνιμων και βιώσιμων λύσεων που αποσκοπούν στην προάσπιση του υπέρτερου συμφέροντος του τέκνου¹⁰³.

4. Η αρχή της συμμετοχής, όπως αυτή κατοχυρώνεται στη διάταξη του άρθρου 12. Δυνάμει της ανωτέρω αρχής, απονέμεται στο παιδί το δικαίωμα να εκφέρει την γνώμη του και να συμμετέχει στη διαμόρφωση αποφάσεων που το αφορούν, αναλόγως με την ηλικία του και την ωριμότητά του. Το ανωτέρω δικαίωμα, ωστόσο δεν αποτελεί ένα αυτοτελές δικαίωμα, καθώς συνιστά εν τοις πράγμασι έναν ερμηνευτικό κανόνα, ο οποίος χρήζει να λαμβάνεται υπόψιν για την ερμηνεία και εφαρμογή των λοιπών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στη Σύμβαση¹⁰⁴.

Οι ανωτέρω αρχές έχουν συμπεριληφθεί σε σωρεία διεθνών συμβάσεων. Ωστόσο, οι διατάξεις της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού δεν συμβάλλουν ουσιωδώς και δεν “καθοδηγούν” τα συμβαλλόμενα κράτη ως προς τον ορισμό του status του πρόσφυγα στην περίπτωση των παιδιών. Παρότι κατεβλήθησαν προσπάθειες ούτως ώστε να συμπεριληφθεί ο όρος “ανήλικος πρόσφυγας” και να τροποποιηθούν η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, οι ανωτέρω προσπάθειες δεν ευωδόθηκαν, καθώς τα συμβαλλόμενα μέρη αντιστάθηκαν σθεναρά, και δεν συναίνεσαν στην συμπερίληψη του όρου¹⁰⁵. Σημειωτέον ότι ούτε η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 ούτε η Σύμβαση Δικαιωμάτων του Παιδιού προσφέρει ένα ικανοποιητικό επίπεδο προστασίας σε παιδιά πρόσφυγες και αιτούντες ασύλου. Ωστόσο, συγκριτικά με άλλες συμβάσεις διεθνούς δικαίου, η Σύμβαση Δικαιωμάτων του Παιδιού προσφέρει καλύτερες διαδικαστικές εγγυήσεις, δύναται δε να

¹⁰³. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Th. Kaime, “The Protection of Refugee Children Under the African Human Rights System,” in *Children’s Rights in Africa: A Legal Perspective*, 2008, σελ. 187 επ.

¹⁰⁴. Βλ. UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 5, The National Implementation Mechanisms Right of the Child to be Heard, www.ohchr.gr

¹⁰⁵. Βλ., όλως ενδεικτικώς, D. Duic- M. Cepo, Impact of the New Pact on Migration and Asylum on Child Refugees and Unaccompanied Minors, *Balkan Social Science Review*, Vol. 17, June 2021, σελ. 117 επ.

συμβάλλει στην ερμηνεία και εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 αναφορικά με το status των παιδιών προσφύγων.

Οι κατευθυντήριες γραμμές της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ το 2009¹⁰⁶, επεκτείνουν τα δικαιώματα των ανήλικων προσφύγων και πέραν των όσων αναγνωρίζονται στη Σύμβαση Δικαιωμάτων του Παιδιού, συμπεριλαμβάνοντας όλα τα ανθρώπινα δικαιώματα. Επισημαίνεται δε ότι οι κατευθυντήριες γραμμές της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ το 2009 χρήζει να εφαρμόζονται και να ερμηνεύονται σε συνδυασμό με τις διατάξεις της Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Παιδιού, ούτως ώστε να διασφαλίζεται απολύτως η προστασία των παιδιών αιτούντων ασύλου, ιδίως στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων¹⁰⁷.

Πέραν των ανωτέρω, ο Διεθνής Οργανισμός για τη Μετανάστευση, αποσκοπώντας στη διασφάλιση των δικαιωμάτων των παιδιών προσφύγων- αιτούντων ασύλου, και ιδίως των ασυνόδευτων ανηλίκων, προέβη, τον Ιούνιο του 2016, σε συστάσεις για την υιοθέτηση δέσμης μέτρων¹⁰⁸. Οι ανωτέρω συστάσεις ελήφθησαν δεόντως υπόψιν κατά τη Σύνοδο Κορυφής της Γενικής Γραμματείας του Ο.Η.Ε., στις 19.9.2016, όπου εξεδόθη η Διακήρυξη της Νέας Υόρκης για τους πρόσφυγες και τους μετανάστες. Στο κείμενό της επισημάνθηκε ότι κατά την υιοθέτηση πολιτικών για τη διαχείριση του φαινομένου της μετανάστευσης και του ασύλου χρήζει να λαμβάνεται ειδική μέριμνα για τα δικαιώματα των παιδιών, και ιδίως των ασυνόδευτων ανηλίκων. Επιπροσθέτως τονίστηκε, για μια ακόμη φορά, ότι θα πρέπει να αποφεύγεται η ποινικοποίηση και η επιβολή ποινικών μέτρων στην περίπτωση των παιδιών αιτούντων ασύλου και ιδίως των ασυνόδευτων ανηλίκων. Εν κατακλείδι, επισημάνθηκε ότι θα πρέπει να υφίσταται ειδική μέριμνα για την διασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης και παροχής φροντίδας, ιδίως στην περίπτωση των ευάλωτων ομάδων, όπου συγκαταλέγονται τα παιδιά, και κυρίως, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι¹⁰⁹.

¹⁰⁶. Βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on International Protection No.8: Child Asylum Claims under Articles 1 (A) 2 and 1 (F) of the 1951 Convention and/ or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, www.unhcr.org.

¹⁰⁷. Βλ., όλως ενδεικτικώς, D. Duic- M. Cepo, Impact of the New Pact on Migration and Asylum on Child Refugees and Unaccompanied Minors, *Balkan Social Science Review*, Vol. 17, June 2021, σελ. 117 επ.

¹⁰⁸. Βλ., όλως ενδεικτικώς, J. Bhabha, The children on the move in the twenty- first century: Developing a rights- based plan of action, *Humanitarianism and Mass Migration: Confronting the world crisis*, University of California Press, σελ. 83 επ.

¹⁰⁹. Βλ. IOM (International Organization for Migration), “Summit on Refugees and Migrants Begins as IOM Joins the United Nations.” 19 September 2016. www.iom.int.

2. ΕΣΔΑ και συναφή νομολογία του ΕΔΔΑ.

Οι αρχές, καθώς και τα δικαιώματα, που κατοχυρώνονται ρητώς στη Σύμβαση Δικαιωμάτων του Παιδιού συμπεριλήφθηκαν και αποτελούν τμήμα της ΕΣΔΑ. Παρότι στις διατάξεις της δεν προβλέπεται αυτοτελώς η προστασία των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων, η προστασία τους απορρέει από τον συνδυασμό των διατάξεων της ΕΣΔΑ, της Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Παιδιού και των κατευθυντηρίων γραμμών του Ο.Η.Ε. το 2009. Επιπροσθέτως, διάφορες εκφάνσεις προστασίας ανιχνεύονται σε διάσπαρτες διατάξεις της. Ειδικότερα, στο πλέγμα των προστατευτικών διατάξεων συγκαταλέγεται η διάταξη του άρθρου 3 ΕΣΔΑ. Ο απόλυτος χαρακτήρας του δικαιώματος υπαγορεύει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία και προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού¹¹⁰. Περαιτέρω, συγκαταλέγεται και η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 1 ΕΣΔΑ.

Στην υπόθεση H.A κατά Ελλάδα¹¹¹ το ΕΔΔΑ απεφάνθη ότι οι συνθήκες κράτησης των αιτούντων- ασυνόδευτων ανηλίκων, συνιστούσαν, επί της ουσίας, εξευτελιστική και απάνθρωπη μεταχείριση, κατά τις διατάξεις του άρθρου 3 ΕΣΔΑ, και ως εκ τούτου υφίστατο παραβίαση της ανωτέρω διατάξεως. Πέραν των ανωτέρω έκρινε ότι υφίστατο και παραβίαση της διατάξεως του άρθρου 5 παρ. 1 ΕΣΔΑ, καθώς κατά την επιβολή της κράτησης δεν ελήφθη υπόψιν το υπέρτερο συμφέρον του παιδιού και η ευάλωτη θέση στην οποία ευρίσκονταν οι αιτούντες ως ασυνόδευτοι ανήλικοι. Παρόμοια υπήρξε και η κρίση του ΕΔΔΑ στην υπόθεση Sh. D. κατά Ελλάδα¹¹².

Στην υπόθεση Rahimi κατά Ελλάδα¹¹³, το ΕΔΔΑ απεφάνθη ότι υφίστατο παραβίαση της διατάξεως του άρθρου 5 παρ. 1 ΕΣΔΑ. Τούτο διότι εις βάρος του ανήλικου αιτούντος ασύλου από το Αφγανιστάν επιβλήθηκε κράτηση, η οποία ναι μεν κρίθηκε ότι δεν υπερέβη τη θεμιτή χρονική διάρκεια, πλην όμως, κατά την επιβολή της, οι ελληνικές αρχές δεν έλαβαν υπόψιν το υπέρτερο συμφέρον του ασυνόδευτου ανήλικου, όπως αυτό κατοχυρώνεται σε διεθνές επίπεδο και στη νομολογία του ΕΔΔΑ. Επισημάνθηκε ότι δεν διερεύνησαν τη δυνατότητα επιβολής διοικητικού μέτρου λιγότερου δραστικού και επαχθούς, παραβιάζοντας συνάμα και την αρχή της αναλογικότητας. Ανάλογη υπήρξε η

¹¹⁰. Βλ., όλως ενδεικτικώς, PICUM Recommendations on safeguarding children's rights in the Migration and Asylum Pact proposals, Μάιος 2021.

¹¹¹. Βλ. ΕΔΔΑ, H. A. and others κατά Ελλάδα (App. No 19951/ 2016) Απόφαση της 28.5.2019, www.hudoc.echr.coe.int.

¹¹². Βλ. ΕΔΔΑ, Sh. D. and others κατά Ελλάδα (App. No 14165/ 2016) Απόφαση της 13.6.2019, www.hudoc.echr.coe.int.

¹¹³. Βλ. ΕΔΔΑ, Rahimi κατά Ελλάδα (App. No 8687/ 2008) Απόφαση της 5.7.2011, www.hudoc.echr.coe.int.

απόφαση του ΕΔΔΑ και στην υπόθεση Bilalova and others κατά Πολωνίας¹¹⁴, όπου απεφάνθη ότι υφίστατο παράβαση της διατάξεως του άρθρου 5 παρ. 1 ΕΣΔΑ, καθώς η κράτηση ανηλίκων αιτούντων ασύλου χρήζει να αποτελεί την έσχατη λύση, ενώ η στέρηση της ελευθερίας χρήζει ειδικής και εμπεριστατωμένης αιτιολογίας, ούτως ώστε να κρίνεται ως νόμιμη. Επιπροσθέτως, χρήζει να υφίστανται κατάλληλες συνθήκες κράτησης. Εν προκειμένω κρίθηκε ότι η κράτηση των ανηλίκων δεν αποτελούσε λύση έσχατης ανάγκης.

Πέραν των ανωτέρω, τα δικαιώματα του παιδιού και του ασυνόδευτου ανήλικου κατοχυρώνονται στη διάταξη του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ. Ειδικότερα, υπό τη σκέπη της επιταγής για σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, λαμβάνεται ειδική μέριμνα για τον σεβασμό των δικαιωμάτων του παιδιού, ως ανήκον οργανικώς στο πλαίσιο της οικογένειάς του. Το παιδί δεν δύναται να απομακρύνεται και να αποκόπτονται οι οικογενειακοί δεσμοί, εφόσον δεν συντρέχει σοβαρός λόγος ο οποίος εκθέτει σε κίνδυνο τα συμφέροντα και την προσωπικότητα του ανήλικου τέκνου. Επισημαίνεται δε, ότι η ευάλωτη κατάσταση στην οποία ευρίσκεται το παιδί και ο ασυνόδευτος ανήλικος, ένεκα της ηλικίας του και της αδυναμίας του να προστατεύσει και να προασπίσει επαρκώς τον εαυτό του και τα συμφέροντά του, τυγχάνει ιδιαίτερου σεβασμού και παροχής αυξημένης προστασίας.

II. Η προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων εντός της ευρωπαϊκής- ενωσιακής έννομης τάξης.

1. Παροχή προστασίας δυνάμει των διατάξεων του Χάρτη και συναφής νομολογία του ΔΕΕ.

Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του παιδιού, απορρέει από σωρεία διατάξεων του Χάρτη, όπως από τη διάταξη του άρθρου 1 καθώς και του άρθρου 14. Όπως δε έχει επισημανθεί και ανωτέρω, τα δικαιώματα των προσφύγων και των αιτούντων ασύλου κατοχυρώνονται, πρωτίστως, στις διατάξεις των άρθρων 18 και 19. Λαμβάνοντας υπόψιν την ιδιαιτερότητα των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων ως ευάλωτων ατόμων, ο ενωσιακός νομοθέτης προέβη σε σαφή διαχωρισμό των δικαιωμάτων του παιδιού, μέσω της ρητής κατοχύρωσής τους, στη διάταξη του άρθρου 24 του Χάρτη. Οι διατάξεις του ανωτέρω άρθρου αποτελούν, επί της ουσίας, πιστή αντιγραφή των διατάξεων της Διεθνούς Σύμβασης

¹¹⁴. Βλ. ΕΔΔΑ, Bilalova and others κατά Πολωνίας (App. No 23685/ 2014) Απόφαση της 26.5.2020, www.hudoc.echr.coe.int.

για τα Δικαιώματα του Παιδιού¹¹⁵. Ελήφθησαν δε δεόντως υπόψιν οι διατάξεις που ισχύουν για τη δικαστική συνεργασία, τόσο επί αστικών όσο και επί ποινικών υποθέσεων, στον ΧΕΑΔ, όπως αυτός οριοθετείται μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας, και ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 67 επ. ΣΛΕΕ. Σημειωτέον ότι, παρότι το άρθρο 24 του Χάρτη δεν αναφέρει ως όριο ανηλικότητας το 18^ο έτος ηλικίας, τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει το ανωτέρω όριο, το οποίο βρίσκεται σε σύμπτωση με την πρόβλεψη της Σύμβασης Δικαιωμάτων του Παιδιού και του διεθνούς δικαίου¹¹⁶.

Στις διατάξεις του άρθρου 24 του Χάρτη καθορίζονται τα επιμέρους δικαιώματα που απονέμονται στα παιδιά. Ειδικότερα, στη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 κατοχυρώνεται το δικαίωμα το παιδιού να εκφράζει τη γνώμη του σε όσα ζητήματα το αφορούν, αναλόγως της ωριμότητάς του. Συνεπώς, δυνάμει της ανωτέρω διατάξεως εξασφαλίζεται το δικαίωμα συμμετοχής του παιδιού κατά τη λήψη αποφάσεων που αφορούν την προσωπική και περιουσιακή του κατάσταση. Εν συνεχεία, στη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 κατοχυρώνεται η αρχή του υπέρτερου συμφέροντος του τέκνου, η οποία χρήζει να γίνεται απολύτως σεβαστή τόσο από δημόσιες αρχές και δημόσιους φορείς όσο και από ιδιωτικούς φορείς κατά τη λήψη αποφάσεων σε ζητήματα που αφορούν το παιδί. Εν κατακλείδι, στη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 3 κατοχυρώνεται το δικαίωμα στην προσωπική επαφή και επικοινωνία του τέκνου και με τους δύο γονείς του, ενώ ρυθμίζονται και επιμέρους ζητήματα της σχέσης του με αυτούς.

Στο πεδίο της πολιτικής ασύλου, όσον αφορά την προστασία των παιδιών και ιδίως των ασυνόδευτων ανηλίκων, ιδιαίτερος σημαντική θεωρείται η διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2. Το ΔΕΕ έχει αποφανθεί, λαμβάνοντας υπόψιν το υπέρτερο συμφέρον του παιδιού, ότι από τον συνδυασμό της ανωτέρω διατάξεως με τη διάταξη του άρθρου 6 δεύτερο εδάφιο του Κανονισμού ΕΕ 343/ 2003, κατά τόπον αρμόδιο καθίσταται το κράτος μέλος όπου έχει υποβάλει αίτηση προς χορήγηση ασύλου ο ασυνόδευτος ανήλικος και στο οποίο ευρίσκεται τη δεδομένη χρονική στιγμή¹¹⁷. Περαιτέρω, έχει νομολογηθεί ότι για την επιβολή κυρώσεων εις βάρος ασυνόδευτου ανηλίκου, δυνάμει της διατάξεως του άρθρου 20 παρ. 4 της Οδηγίας

¹¹⁵. Βλ. όλως ενδεικτικώς, Β. Καραγιάννης σε Ευγ. Σαχπεκίδου- Χ. Ταγαράς, Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 281 επ., Β. Τζώρτζη σε Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβόνας Ερμηνεία κατ' άρθρον, Σάκκουλας 2020, σελ. 2202 επ.

¹¹⁶. Βλ., όλως ενδεικτικώς, D. Duic- M. Cepo, Impact of the New Pact on Migration and Asylum on Child Refugees and Unaccompanied Minors, Balkan Social Science Review, Vol. 17, June 2021, σελ. 117 επ., Β. Καραγιάννης σε Ευγ. Σαχπεκίδου- Χ. Ταγαράς, Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 281 επ., Β. Τζώρτζη σε Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβόνας Ερμηνεία κατ' άρθρον, Σάκκουλας 2020, σελ. 2202 επ.

¹¹⁷. Βλ. ΔΕΕ 6.6.2013, Υπόθεση C- 648/ 2011, DRC's Recommendations on the Regulation on Asylum and Migration Management, Αύγουστος 2021.

2013/ 33 ΕΕ, πρέπει, προς συμμόρφωση και με τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 του Χάρτη, να λαμβάνεται σοβαρά υπόψιν, το υπέρτερο συμφέρον του παιδιού¹¹⁸.

Εν κατακλείδι η αρχή του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού λαμβάνεται υπόψιν και στην περίπτωση παιδιών υπόπτων ή κατηγορουμένων στα πλαίσια ποινικής υποθέσεως, κατά τις διατάξεις της Οδηγίας 2016/ 800 ΕΕ. Το ΔΕΕ έχει αποφανθεί ότι σε κάθε περίπτωση το κράτος μέλος εκτέλεσης οφείλει να εξακριβώνει την ηλικία του ανηλίκου και να αποφαινεται αν θεωρείται ποινικώς υπεύθυνος κατά τη νομοθεσία του¹¹⁹.

2. Δίκαιο της Ένωσης και προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων.

Το 2006 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβη σε ανακοίνωση για τα δικαιώματα του παιδιού, όπου επισημαίνει ότι στόχο αποτελεί η κατοχύρωση των δικαιωμάτων του στο πλαίσιο των εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών της Ένωσης, καθώς και των πολιτικών των κρατών μελών¹²⁰. Εν συνεχεία, στις 5.2.2008, εξέδωσε ανακοίνωση αναφορικά με την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού στα πλαίσια της εξωτερικής δράσης της ΕΕ, όπου επισημαίνεται ότι τα παιδιά μετανάστες και πρόσφυγες, καθώς και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, βρίσκονται σε διαρκή κίνδυνο και η προστασία που προσφέρει η Ένωση υπολείπεται της αντίστοιχης διεθνούς προστασίας¹²¹.

Λαμβάνοντας υπόψιν τα ανωτέρω, στη Συνθήκη της Λισαβόνας, η προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού έχει ανακηρυχθεί σε πρωτεύοντα στόχο της Ένωσης, όπως συνάγεται από τις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 3 και 3 παρ. 5 ΣΕΕ. Η ανωτέρω προστασία κρίνεται ως επιτακτική ανάγκη ένεκα της ευάλωτης θέσης στην οποία ευρίσκονται τα παιδιά λόγω της ανηλικότητάς τους, εξάιρεται η σημασία τους για το μέλλον της κοινωνίας, και ως εκ τούτου συνδέεται με τον στόχο της αλληλεγγύης μεταξύ των γενεών¹²². Πέραν των ανωτέρω, η προστασία των παιδιών ως αιτούντων ασύλου απορρέει από τις διατάξεις των άρθρων 67 επ. ΣΛΕΕ, και ιδίως 78 επ. ΣΛΕΕ, όπως έχει επισημανθεί και ανωτέρω.

¹¹⁸. Βλ. ΔΕΕ 12.11.2019, Υπόθεση C- 233/ 2018

¹¹⁹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Β. Καραγιάννης σε Ευγ. Σαχπεκίδου- Χ. Ταγαράς, Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 281 επ.

¹²⁰. Βλ. Ανακοίνωση Επιτροπής 4.7.2006, Σχετικά με μια στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα δικαιώματα του παιδιού, COM (2006) 367 τελικό, www.eur-lex.europa.eu.

¹²¹. Βλ. Ανακοίνωση Επιτροπής 5.2.2008, Μια ξεχωριστή θέση για τα παιδιά στην εξωτερική δράση της ΕΕ, COM (2008) 55 τελικό, www.eur-lex.europa.eu.

¹²². Βλ., Ευγ. Πρεβεδούρου σε Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισαβόνας Ερμηνεία κατ' άρθρον, Σάκκουλας 2020, σελ. 33 επ.

Σε επίπεδο δευτερογενούς δικαίου, κατά την έκδοση Οδηγιών αναφορικά με το άσυλο και τη μετανάστευση κατεβλήθη προσπάθεια να ληφθεί υπόψη η θεμελιώδης αρχή του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού. Ειδικότερα, στην Οδηγία 2001/ 55 ΕΚ¹²³ για το καθεστώς προσωρινής προστασίας, δίδεται ο ορισμός του “ασυνόδευτου ανηλίκου”, ενώ στη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 4 ρητώς επισημαίνεται ότι κατά την επανένωση μελών οικογενείας, τα οποία τυγχάνουν προσωρινής προστασίας, λαμβάνεται δεόντως υπόψη το υπέρτερο συμφέρον του τέκνου. Εν συνεχεία, στην Οδηγία 2003/ 86 ΕΚ¹²⁴ κατοχυρώνεται το δικαίωμα σε οικογενειακή επανένωση, όπου επισημαίνεται ότι δυνάμει της αρχής του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν περαιτέρω προστατευτικά μέτρα και ειδική μέριμνα στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων. Πέραν των ανωτέρω, στην Οδηγία 2004/ 83 ΕΚ¹²⁵ για τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα, επισημαίνεται ότι κατά την εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι γίνεται σεβαστή η αρχή του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού, ενώ η ανωτέρω αρχή διατρέχει και τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/ 115 ΕΚ¹²⁶ για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.

Στις 15.2.2011, η Επιτροπή εξέδωσε μια Ατζέντα για τα Δικαιώματα του παιδιού¹²⁷, όπου μεταξύ άλλων επισημαίνει ότι η λήψη περαιτέρω μέτρων και η αναδιαμόρφωση της πολιτικής ασύλου κρίνεται απαραίτητη, ούτως ώστε να διασφαλίζονται πλήρως τα δικαιώματα του παιδιού και ιδίως των ασυνόδευτων ανηλίκων, προς συμμόρφωση και με τις διεθνείς επιταγές, τις διατάξεις του Χάρτη και της νομολογίας του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ. Δυνάμει των επισημάνσεων της Επιτροπής, εξεδόθη η Οδηγία 2011/ 95/ ΕΕ¹²⁸, προς αντικατάσταση της Οδηγίας 2004/ 84/ ΕΚ. Λαμβάνοντας υπόψη το υπέρτερο συμφέρον του παιδιού, στη διάταξη του άρθρου 31 σκιαγραφείται η ειδική μέριμνα που απαιτείται να καταβάλλουν τα κράτη μέλη στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων, και υπαγορεύεται η λήψη κατάλληλων μέτρων, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η εκπροσώπηση και η προάσπιση των συμφερόντων τους.

Περαιτέρω βήματα, ως προς την προάσπιση των δικαιωμάτων των παιδιών αιτούντων ασύλου, και ιδίως των ασυνόδευτων ανηλίκων, υλοποιήθηκαν με την έκδοση της Οδηγίας 2013/ 32 ΕΕ¹²⁹. Ειδικότερα, στη διάταξη του άρθρου 7 κατοχυρώνεται το δικαίωμα του

¹²³. Βλ. Οδηγία 2001/ 55/ ΕΚ της 20^{ης} 7.2001, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 212, 7.8.2001

¹²⁴. Βλ. Οδηγία 2003/ 86/ ΕΚ της 22.9.2003, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 251, 3.10.2003

¹²⁵. Βλ. Οδηγία 2004/ 83/ ΕΚ της 29.4.2004, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 304, 30.9.2004

¹²⁶. Βλ. Οδηγία 2008/ 115/ ΕΚ της 16.12.2008, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 348, 24.12.2008

¹²⁷. Βλ. European Commission, An EU Agenda for the Rights of the Child, 15.2.2011, COM (2011) 60 final.

¹²⁸. Βλ. Οδηγία 2011/ 95/ ΕΕ της 13.12.2011, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 337, 20.12.2011

¹²⁹. Βλ. Οδηγία 2013/ 32/ ΕΕ της 26.6.2013, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 180, 29.6.2013

ανηλίκου να αιτηθεί την υπαγωγή του σε καθεστώς διεθνούς προστασίας, είτε αυτοπροσώπως, στην περίπτωση όπου πληροί τις προϋποθέσεις ηλικίας δυνάμει της νομοθεσίας του κράτους μέλους ενώπιον του οποίου υποβάλλεται η αίτηση, είτε μέσω των νόμιμων εκπροσώπων του, ήτοι των γονέων ως ασκούντων τη γονική μέριμνα ή του νόμιμου εκπροσώπου στον οποίο έχει ανατεθεί η φροντίδα και επίβλεψη του ασυνόδευτου ανηλίκου. Εν συνεχεία, στη διάταξη του άρθρου 25, δυνάμει της αρχής του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού, προβλέπονται εγγυήσεις για τους ασυνόδευτους ανηλίκους. Ειδικότερα, λαμβάνεται μέριμνα ώστε να διασφαλίζεται πλήρως και επαρκώς η εκπροσώπηση του ασυνόδευτου ανηλίκου, και να ενημερώνεται για τις συνθήκες και τις συνέπειες της συνέντευξης στην οποία θα υποβληθεί. Επιπροσθέτως, του παρέχεται πλήρη ενημέρωση ως προς τις διαδικασίες και τις ενέργειες, στις οποίες απαιτείται να προβεί για τη χορήγηση ασύλου. Επισημαίνεται δε ότι η συνέντευξη διενεργείται από πρόσωπα που κατέχουν ειδικές γνώσεις ως προς τις ειδικές ανάγκες των ασυνόδευτων ανηλίκων. Πέραν των ανωτέρω, καθορίζονται οι διαδικασίες και οι εξετάσεις στις οποίες υποβάλλεται το παιδί και ο ασυνόδευτος ανήλικος, ούτως ώστε να διαπιστωθεί η ηλικία του, και επισημαίνεται ρητώς ότι σε περίπτωση αδυναμίας πιστοποίησης της ηλικίας, θεωρείται ότι ο αιτών πληροί τα κριτήρια της ανηλικότητας. Στην ανωτέρω δε διάταξη προβλέπεται ότι καθ' όλη τη διάρκεια της διενέργειας των εξετάσεων τα κράτη μέλη διασφαλίζουν συνθήκες που σέβονται την αξιοπρέπεια και τη σωματική ακεραιότητα των παιδιών και ασυνόδευτων ανηλίκων. Σε περίπτωση δε αρνήσεως να υποβληθεί στις ενδεδειγμένες εξετάσεις, η ανωτέρω άρνηση δεν δύναται να αποτελέσει τεκμήριο εις βάρος του.

Εν συνεχεία, ειδική μέριμνα για τους ασυνόδευτους ανηλίκους κατοχυρώνεται και στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/ 33 ΕΕ¹³⁰. Στις διατάξεις του άρθρου 11 προβλέπονται οι διαδικασίες κράτησης που ακολουθούνται στην περίπτωση των ευάλωτων ομάδων, και δη των ασυνόδευτων ανηλίκων. Ειδικότερα, στη διάταξη του άρθρου 11 παρ. 2 επισημαίνεται ότι η επιβολή κράτησης αποτελεί την έσχατη λύση στην περίπτωση των παιδιών και ασυνόδευτων ανηλίκων, ενώ στη διάταξη του άρθρου 11 παρ. 3 ορίζεται ότι η κράτηση επιβάλλεται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, και εκτίεται σε άλλους χώρους πλην των σωφρονιστικών καταστημάτων. Σε κάθε δε περίπτωση οι ασυνόδευτοι ανήλικοι κρατούνται χωριστά από τους λοιπούς ενήλικους. Στη διάταξη του άρθρου 23 κατοχυρώνεται ρητώς ότι στην περίπτωση των παιδιών και ασυνόδευτων ανηλίκων λαμβάνεται υπόψιν η αρχή του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού, ενώ στη διάταξη του άρθρου 24 επισημαίνεται ότι τα

¹³⁰. Βλ. Οδηγία 2013/ 33/ ΕΕ της 26.6.2013, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 180, 29.6.2013

κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την εκπροσώπηση των ασυνόδευτων ανηλίκων και την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Περαιτέρω προβλέπεται ότι λαμβάνεται ειδική μέριμνα για την φιλοξενία των ασυνόδευτων ανηλίκων, καθώς και για την αναζήτηση των μελών της οικογένειάς τους.

III. Κριτική επί του υφιστάμενου πλαισίου.

Η αρχή του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού ενσωματώθηκε πλήρως στο σύστημα του Δουβλίνου και αποτέλεσε το έναυσμα για μια σειρά αλλαγών στις διατάξεις αναφορικά με τα παιδιά και τους ασυνόδευτους ανήλικους στο Δουβλίνο III¹³¹. Ειδικότερα, εγκαταλείπεται η άκρως συσταλτική ερμηνεία του ορισμού της έννοιας οικογένεια. Εν συνεχεία, στη διάταξη του άρθρου 8 ορίζεται ρητώς, ότι δυνάμει της αρχής του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού, στην περίπτωση ασυνόδευτου ανηλίκου που έχει συγγενείς νομίμως διαμένοντες σε άλλο κράτος μέλος από αυτό όπου έχει υποβάλλει αίτηση για χορήγηση ασύλου, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για την επανένωση του ανηλίκου με αυτούς. Πέραν των ανωτέρω, το υπέρτερο συμφέρον του παιδιού θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψιν και κατά την εφαρμογή των κριτηρίων για την διαμονή των ασυνόδευτων ανηλίκων σε συγκεκριμένο κράτος μέλος. Μνεία για τους ασυνόδευτους ανήλικους προβλέπεται στη Σκέψη 13 του Προοιμίου¹³². Περαιτέρω, ειδική αναφορά γίνεται για τη διαχείριση της καταστάσεως του ανηλίκου¹³³, τα εξαρτημένα άτομα¹³⁴ και για τους αιτούντες που χρήζουν ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης¹³⁵.

Παρά τις προσπάθειες που κατεβλήθησαν, οι διατάξεις του Δουβλίνου III, δεν βρίσκονται σε σύμπτωση με τις διατάξεις της Συμβάσεως για τα Δικαιώματα του Παιδιού, του Χάρτη, καθώς και με τη νομολογία του ΕΔΔΑ και του ΔΕΕ. Ειδικότερα, ως προς το ζήτημα αιτήσεως και χορηγήσεως ασύλου στις περιπτώσεις των ασυνόδευτων ανηλίκων, οι διατάξεις αναφορικά με το αρμόδιο κράτος για την εξέταση της αιτήσεως, έρχονται σε αντίθεση με τη νομολογία του ΔΕΕ, το οποίο έκρινε ότι αρμόδιο για τη εξέταση της αιτήσεως και την

¹³¹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, D. Duic- M. Cepo, Impact of the New Pact on Migration and Asylum on Child Refugees and Unaccompanied Minors, Balkan Social Science Review, Vol. 17, June 2021, σελ. 117 επ.

¹³². Βλ. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιאτύπωση), ΕΕ L 180, 29.6.2013, σελ.31 επ., <https://eur-lex.europa.eu>.

¹³³. Βλ. άρθρο 16 του Κανονισμού ΕΕ 604/ 2013.

¹³⁴. Βλ. άρθρο 17 του Κανονισμού ΕΕ 604/ 2013.

¹³⁵. Βλ. άρθρο 19 παρ. 1 του Κανονισμού ΕΕ 604/ 2013.

έκδοση αποφάσεως είναι το κράτος μέλος όπου διαμένει ο ανήλικος. Επισημάνει δε ότι ως προς το κριτήριο της ανηλικότητας λαμβάνεται υπόψιν ο χρόνος καταθέσεως της αιτήσεως, κατά τον οποίο ο ανήλικος πρέπει να είναι έως 18 ετών¹³⁶. Το ανωτέρω δε όριο ανηλικότητας, ήτοι των 18 ετών, τόσο κατά τη νομολογία του ΔΕΕ όσο και κατά την αντίστοιχη του ΕΔΔΑ, πρέπει λαμβάνεται υπόψιν για όλες τις διαδικασίες χορηγήσεως ασύλου σε ανήλικους πρόσφυγες, ανεξαρτήτως της νομοθεσίας των κρατών μελών. Επιπροσθέτως, επικρίθηκε η επιβολή κράτησης στην περίπτωση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων, καθώς και οι όροι υπό τους οποίους λαμβάνεται και υλοποιείται απόφαση περί επιστροφής και μεταφοράς.

Εν συνεχεία, στην Οδηγία 2013/ 33 ΕΕ¹³⁷ περιλαμβάνεται μια λίστα αιτούντων ασύλου που χαρακτηρίζονται ως “ευάλωτα άτομα”, ενώ στην Οδηγία 2013/ 32 ΕΕ¹³⁸ δεν αναφέρεται ο όρος “ευάλωτα άτομα”, αλλά γίνεται μια γενική αναφορά για αιτούντες που “χρησιμοποιούν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων”. Εν τούτοις, παρά τις ανωτέρω προβλέψεις, στο ισχύον νομικό πλαίσιο του ΚΕΣΑ δεν υφίσταται εναρμόνιση των κρατών μελών, κατά την εφαρμογή τους, πολλώ δε μάλλον στην περίπτωση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων¹³⁹.

Δυνάμει των ανωτέρω, η Επιτροπή, στις 26.6.2014 υπέβαλε πρόταση για την τροποποίηση του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ αναφορικά με το διακανονισμό της αρμοδιότητας μεταξύ των κρατών μελών στην περίπτωση ασυνόδευτου ανηλίκου που δεν έχει μέλος της οικογένειάς του, διεμένοντα σε κάποιο κράτος μέλος της ΕΕ. Ως αρμόδιο για την εξέταση χορήγησης ασύλου, καθοριζόταν το κράτος μέλος στο οποίο υπέβαλε αίτηση ο ασυνόδευτος ανήλικος και όπου εξακολουθεί να διαμένει, και όχι το κράτος της πρώτης εισόδου, όπως ίσχυε έως τότε. Η εν λόγω πρόταση απερρίφθη, ενώ σε αυτή που υπέβαλε εκ νέου η Επιτροπή στις 4.5.2016¹⁴⁰ δεν ελήφθη υπόψιν η νομολογία του ΔΕΕ για τους ασυνόδευτους ανηλικούς αναφορικά με τον καθορισμό των κριτηρίων της αρμοδιότητας.

¹³⁶. Βλ. ΔΕΕ 12.4.2018, Υπόθεση C- 550/ 2016.

¹³⁷. Βλ. Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, ΕΕ L 180, 29.6.2013, <https://eur-lex.europa.eu>.

¹³⁸. Βλ., Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, ΕΕ L 180, 29.6.2013, <https://eur-lex.europa.eu>.

¹³⁹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Th. Gazi, The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups? European Papers Vol 6, 2021σελ. 167- 175.

¹⁴⁰. Βλ. Πρόταση της Επιτροπής στις 4.5.2016, COM (2016) 270 final.

Επισημαίνεται ότι η νομολογία του ΔΕΕ δεν ελήφθη υπόψιν κατά την υποβολή προτάσεως στις 23.9.2020 για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση¹⁴¹.

Εν κατακλείδι, χρήζει να επισημανθεί ότι με Ανακοίνωσή της η Επιτροπή τον Απρίλιο του 2017 έθεσε ως προτεραιότητα την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, ως ιδιαιτέρως “ευάλωτα άτομα”¹⁴², ενώ το Μάρτιο του 2021 η Επιτροπή υιοθέτησε μια Στρατηγική για τα Δικαιώματα του Παιδιού και μια πρόταση για σύσταση ευρωπαϊκής εγγύησης για τα παιδιά που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες¹⁴³.

¹⁴¹. Βλ. Πρόταση της Επιτροπής στις 23.9.2020, COM (2020) 611 final.

¹⁴². Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την προστασία των παιδιών-μεταναστών με την οποία συνιστάται μια ολοκληρωμένη δέσμη μέτρων για την ενίσχυση της προστασίας τους σε κάθε στάδιο της μεταναστευτικής διαδικασίας, COM (2017) 211 της 12ης Απριλίου 2017.

¹⁴³. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Μια Στρατηγική για τα Δικαιώματα του Παιδιού 24.3.2021, COM (2021) 142 final.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

I. Οι διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας ασύλου για τα παιδιά και τους ασυνόδευτους ανήλικους. Σύντομη ιστορική αναδρομή.

Τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται έξαρση των μεταναστευτικών ροών και των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας στα σύνορα της ελληνικής επικράτειας. Στις ανωτέρω δε ομάδες εντάσσεται ένας συνεχώς αυξανόμενος αριθμός ασυνόδευτων ανηλίκων που χρήζουν άμεσης νομικής προστασίας και βοήθειας¹⁴⁴. Πέραν των διεθνών και ευρωπαϊκών κειμένων, τα θεμελιώδη δικαιώματα των ασυνόδευτων ανηλίκων, στην ελληνική έννομη τάξη, κατοχυρώνονται από πλείστες συνταγματικές διατάξεις. Ειδικότερα, στη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 Συντάγματος κατοχυρώνεται ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου, στη δε διάταξη του άρθρου 5 Συντάγματος διακηρύσσεται και προστατεύεται η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, η απόλυτη προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας, καθώς και της υγείας και της γενετικής ταυτότητας. Περαιτέρω, στη διάταξη του άρθρου 7 παρ. 2 Συντάγματος απαγορεύονται ρητώς τα βασανιστήρια και η προσβολή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, η δε διάταξη του άρθρου 21 παρ. 1 Συντάγματος επιτάσσει την κρατική προστασία της παιδικής ηλικίας, ενώ από το ανωτέρω άρθρο, απορρέει το δικαίωμα σε κοινωνική πρόνοια.

Προκειμένω να είναι συνεπής με τις διεθνείς της δεσμεύσεις, η Ελλάδα, με τον Ν.Δ. 3989/ 1959¹⁴⁵, προέβη σε κύρωση της Σύμβασης της Γενεύης 1951, ενώ με τον Α.Ν. 389/1968¹⁴⁶ κυρώθηκε το Πρωτόκολλο Νέας Υόρκης 1967. Βασικό νομοθέτημα για την προστασία και την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα, θεωρείτο, έως πρόσφατα, ο Ν. 1975/ 1991¹⁴⁷, ο οποίος τροποποιήθηκε αρχικώς με τον Ν. 2452/ 1996¹⁴⁸, εν συνεχεία με το Ν. 2713/ 1999¹⁴⁹, και καταργήθηκε μερικώς με τον Ν. 2910/ 2001¹⁵⁰. Σημειωτέον ότι η καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας για την υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα δεν προβλέπεται πλέον από το Ν. 1975/ 1991, καθώς αντικαταστάθηκε, εν τοις πράγμασι, από το

¹⁴⁴. Βλ. Ασυνόδευτοι ανήλικοι πρόσφυγες: νομικό πλαίσιο και πραγματικότητα. 7.6.2021 Διεθνή Νομικά Νέα, www.ethemis.gr.

¹⁴⁵. ΦΕΚ Α' 201/ 26.9.1959, www.e-nomothesia.gr

¹⁴⁶. ΦΕΚΑ' 125/ 4.6.1968, www.e-nomothesia.gr

¹⁴⁷. ΦΕΚ Α' 184/ 4.12.1991, www.e-nomothesia.gr

¹⁴⁸. ΦΕΚ Α' 283/ 31.12.1996, www.e-nomothesia.gr

¹⁴⁹. ΦΕΚ Α' Α' 89/ 30.4.1999, www.e-nomothesia.gr

¹⁵⁰. ΦΕΚ Α' 91/ 2.5.2001, www.e-nomothesia.gr

Π.Δ. 113/ 2013¹⁵¹. Το ανωτέρω Π.Δ. καταργήθηκε εν μέρει από τον Ν. 4540/2018¹⁵², που ψηφίστηκε προς εναρμόνιση με την Οδηγία 2013/ 32/ ΕΕ¹⁵³.

Περαιτέρω, άλλα νομοθετήματα αναφορικά με το καθεστώς του πρόσφυγα και τις διαδικασίες απόκτησής του, αποτελούν το Π.Δ. 80/ 2006¹⁵⁴, το Π.Δ. 131/ 2006¹⁵⁵, όπως τροποποιήθηκε από το Π.Δ. 167/ 2008¹⁵⁶, ο Ν. 3907/ 2011¹⁵⁷, με τον οποίο συστάθηκε η “Υπηρεσία Ασύλου και Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής”, όπως τροποποιήθηκε από τον Ν. 4375/ 2016¹⁵⁸, και το Π.Δ. 141/ 2013¹⁵⁹, το οποίο καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον Ν. 4636/ 2019¹⁶⁰.

Πέραν των ανωτέρω, με τον Ν. 2101/ 1992¹⁶¹ κυρώθηκε η Διεθνής Σύμβαση Δικαιωμάτων του Παιδιού του ΟΗΕ. Ωστόσο, και κατόπιν ψηφίσεως του ανωτέρω νόμου, η προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων αιτούντων ασύλου παρέμενε ελλιπής και υποτυπώδης, καθώς έως και το Π.Δ. 220/ 2007¹⁶², με το οποίο ενσωματώθηκε η Οδηγία 2003/ 9/ ΕΚ¹⁶³, η μόνη αναφορά, στην εσωτερική έννομη τάξη, για ασυνόδευτα ανήλικα γινόταν στο άρθρο 1 παρ. 4 του Π.Δ. 61/ 1999^{164 165}. Ειδικότερα, στην ανωτέρω διάταξη θεσμοθετήθηκε η υποχρέωση ενημέρωσης του καθ ύλιν και κατά τόπον αρμόδιου Εισαγγελέα, ο οποίοςς μεριμνά για τις περαιτέρω ενέργειες που χρήζει να υλοποιηθούν για την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων και εποπτεύει την όλη διαδικασία.

Με τη θέση σε ισχύ του Π.Δ. 220/ 2007, και ειδικότερα με τις διατάξεις των άρθρων 18 και 19, ελήφθη δεόντως υπόψιν στην ελληνική έννομη τάξη η αρχή του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού, καθώς όπως επισημαίνεται *“πρωταρχικό μέλημα των αρμοδίων αρχών, κατά την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν ανήλικους αιτούντες, αποτελεί το*

¹⁵¹. ΦΕΚ Α' 146/ 14.6.2013. www.e-nomothesia.gr. Τροποποίησε το Π.Δ. 114/ 2010, με το οποίο ενσωματώθηκε η Οδηγία 2005/ 85 ΕΚ ΦΕΚ. Α' 195/ 22.11.2010. www.e-nomothesia.gr

¹⁵². ΦΕΚ Α' 91/ 22.5.2018, www.e-nomothesia.gr

¹⁵³. Οδηγία 2013/ 33/ ΕΕ, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 180/ 29.6.2013 σελ. 96- 110.

¹⁵⁴. Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2001/ 55/ ΕΚ για την προσωρινή προστασία, ΦΕΚ Α' 83/ 14.4.2006, www.e-nomothesia.gr

¹⁵⁵. Ενσωμάτωση Οδηγίας 2003/ 86 ΕΚ, ΦΕΚ Α' 143/ 13.7.2006, www.e-nomothesia.gr

¹⁵⁶. ΦΕΚ Α' 223/ 4.11.2008, www.e-nomothesia.gr

¹⁵⁷. Ενσωμάτωση Οδηγίας 2008/ 15 ΕΚ, ΦΕΚ Α' 7/ 26.1.2011, www.e-nomothesia.gr

¹⁵⁸. Ενσωμάτωση Οδηγίας 2013/ 32 ΕΕ, ΦΕΚ Α' 51/ 3.4.2016, www.e-nomothesia.gr

¹⁵⁹. Ενσωμάτωση Οδηγίας 2011/ 95 ΕΕ, ΦΕΚ Α' 226/ 21.10.2013, www.e-nomothesia.gr

¹⁶⁰. ΦΕΚ Α' 169/ 1.11.2019, www.e-nomothesia.gr

¹⁶¹. ΦΕΚ Α' 192/ 2.12.1992, www.e-nomothesia.gr

¹⁶². ΦΕΚ Α' 251/ 13.11.2007, www.e-nomothesia.gr

¹⁶³. Οδηγία 2003/ 9 ΕΚ, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 31/ 6.2.2003.

¹⁶⁴. ΦΕΚ Α' 63/ 6.4.1999, www.e-nomothesia.gr

¹⁶⁵. Βλ. Γ. Δημητροπούλου- Ιωαν. Παπαγεωργίου, Ασυνόδευτοι ανήλικοι αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα, Μελέτη σχετικά με την αντιμετώπιση από την Πολιτεία των αλλοδαπών ασυνόδευτων ανηλίκων που ζητούν άσυλο στην Ελλάδα, Απρίλιος 2008.

απώτερο συμφέρον του παιδιού”¹⁶⁶. Σημειωτέον ότι η διάταξη του άρθρου 19 του Π.Δ. 220/ 2007, καταργήθηκε με το άρθρο 31 του Ν. 4554/ 2018¹⁶⁷, ενώ το Π.Δ. 220/ 2007 καταργήθηκε εν συνόλω με τη διάταξη του άρθρου 30 παρ. 6 του Ν. 4540/ 2018. Περαιτέρω διατάξεις ως προς τα ασυνόδευτα ανήλικα προβλέπει ο Ν. 4375/ 2016, καθώς και οι τροποποιήσεις αυτού, όπως επισημάνθηκε και ανωτέρω.

Επιπροσθέτως το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων ρυθμίζεται και από τις διατάξεις του Ν. 2447/ 1996¹⁶⁸, με το οποίο κυρώθηκε ο Κώδικας περί υιοθεσίας και επιτροπείας και αντικαταστάθηκε το Κεφάλαιο Δέκατο Τέταρτο του ΑΚ ως προς την επιτροπεία ανηλίκου, καθώς και το Κεφάλαιο Δέκατο Πέμπτο του ΑΚ ως προς την αναδοχή ανηλίκου. Οι ανωτέρω δε διατάξεις συμπληρώνουν το όλο νομοθετικό πλέγμα προστασίας των ασυνόδευτων ανηλίκων και συντείνουν στην προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Παράλληλα, πλέγμα προστατευτικών διατάξεων συμπεριλαμβάνονται και στον ΠΚ, όπως φερειπείν η διάταξη του άρθρου 323^A ΠΚ περί εμπορίας ανθρώπων¹⁶⁹, και το άρθρο 324 ΠΚ¹⁷⁰ για την αρπαγή ανηλίκων. Πέραν των ανωτέρω προστατευτικές διατάξεις συμπεριλαμβάνονται και στον ΚΠΔ, όπως φερειπείν η διάταξη του άρθρου 59 ΚΠΔ¹⁷¹.

Εν κατακλείδι, εκδόθηκε η ΥΑ Φ.3440 / ΑΣ 64611/ 2019¹⁷² προς συμμόρφωση με την Απόφαση 2491 (2019) του Συμβουλίου Ασφαλείας ΟΗΕ¹⁷³, ο Ν. 4636/ 2019¹⁷⁴ περί διεθνούς προστασίας, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4686/ 2020¹⁷⁵ και τον Ν. 4825/ 2021¹⁷⁶, περί βελτίωσης της μεταναστευτικής νομοθεσίας, που αποτελούν τα πλέον σύγχρονα νομοθετήματα για την προάσπιση των δικαιωμάτων των προσφύγων, και των ασυνόδευτων ανηλίκων ειδικότερα.

¹⁶⁶. Άρθρο 18 Π.Δ. 220/ 2007.

¹⁶⁷. ΦΕΚ Α' 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr

¹⁶⁸. ΦΕΚ Α' 278/ 30.12.1996, www.e-nomothesia.gr

¹⁶⁹. Με το ανωτέρω άρθρο η χώρα εναρμονίζεται προς τις διεθνείς της υποχρεώσεις, που απορρέουν από τη Σύμβαση του ΟΗΕ περί καταστολής της εμπορίας προσώπων (21.3.1950), τη σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης (Βουδαπέστη 23.11.2001), τις Συντάσεις R (1996) 1099 και R (2001) 16 της Υπουργικής Επιτροπής για τη σεξουαλική εκμετάλλευση, τη Σύσταση R (2000) 11 για την εμπορία ανθρώπων με σκοπό τη σεξουαλική εκμετάλλευση, τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού συμβουλίου του Τάμπερε (15- 16.10.1999) και της Κοινής Δράσης 97/ 154/ JHA (24.2.1997), καθώς και την Οδηγία 2011/ 36/ ΕΕ για την πρόληψη και καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και προστασίας των θυμάτων της. Βλ. όλως ενδεικτικώς Μ. Μαργαρίτης- Αν. Μαργαρίτη, Ποινικός Κώδικας Ερμηνεία- Εφαρμογή, Π.Ν. Σάκκουλας 2020, σελ. 926 επ.

¹⁷⁰. Βλ. όλως ενδεικτικώς Μ. Μαργαρίτης- Αν. Μαργαρίτη, Ποινικός Κώδικας Ερμηνεία- Εφαρμογή, Π.Ν. Σάκκουλας 2020, σελ. 936 επ.

¹⁷¹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Λ. Μαργαρίτης, Ο νέος Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, Ερμηνεία κατ' άρθρο του Ν. 4620/ 2019, Τόμος Πρώτος, Νομική Βιβλιοθήκη 2020, σελ. 355 επ.

¹⁷². ΦΕΚ Α' 178/ 14.11.2019, www.e-nomothesia.gr

¹⁷³. Υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ κατά την 8631 συνεδρίασή του, στις 3.10.2019. Το κείμενο της ανωτέρω Απόφασης διαθέσιμο σε www.ministryofjustice.gr

¹⁷⁴. Προς συμμόρφωση με την Οδηγία 2011/ 95/ ΕΕ, και της Οδηγίας 2013/ 33 ΕΕ, ΦΕΚ Α' 169/ 1.11.2019, www.e-nomothesia.gr

¹⁷⁵. ΦΕΚ Α' 96/ 12.5.2020, www.e-nomothesia.gr

¹⁷⁶. ΦΕΚ Α' 157/ 4.9.2021, www.e-nomothesia.gr

II. Οι προβλέψεις για τα ασυνόδευτα ανήλικα στις διατάξεις του Ν. 4375/ 2016 και του Ν. 4554/ 2018.

Όπως επισημάνθηκε και ανωτέρω, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι αποτελούν ένα σημαντικό ποσοστό των προσφυγικών ροών που εισέρχονται στην χώρα, οι οποίοι υπάγονται στην κατηγορία των ευάλωτων ατόμων, δυνάμει του άρθρου 18 περ. θ' του Ν. 3907/ 2011, ένεκα της ηλικίας τους, του πρώιμου και αιφνίδιου αποχωρισμού τους από τους γονείς ή τους έχοντες την επιμέλειά τους, καθώς και των βιωμάτων τους τόσο στη χώρα προέλευσής τους όσο και κατά τη διάρκεια του ταξιδιού τους¹⁷⁷. Οι ανωτέρω δε συνθήκες επιβαρύνουν τη συναισθηματική και ψυχολογική ιδιοσυγκρασία τους και δύναται να διαταράξουν τη φυσιολογική ανάπτυξή τους, ενώ ελλοχεύει κίνδυνος να καταστούν θύματα εμπορίας, καθώς και εργασιακής και γενετήσιας εκμετάλλευσης¹⁷⁸.

Με τον Ν. 4375/ 2016, ιδρύεται η υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, ενώ το σύστημα ασύλου στην Ελλάδα διαρθρώνεται στην Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, την Υπηρεσία Ασύλου και την Αρχή Προσφυγών. Η υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης αναλαμβάνει την καταγραφή, ταυτοποίηση και εξακρίβωση των ατόμων που εισέρχονται στην χώρα δίχως νόμιμες διατυπώσεις, ενώ μεριμνά και για τις συνθήκες υποδοχής¹⁷⁹. Εν συνεχεία, η Υπηρεσία Ασύλου, εποπτεύει την εφαρμογή του νόμου, και συμβάλλει στην χάραξη πολιτικής για την προστασία των αιτούντων ασύλου. Εν κατακλείδι η Αρχή Προσφυγών είναι αρμόδια για την εξέταση των προσφυγών κατά των απορριπτικών αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου.

Ως προς το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων, οι οποίοι δυνάμει του άρθρου 18 περ. θ' του Ν. 3907/ 2011 υπάγονται στην κατηγορία των ευάλωτων ατόμων, στο άρθρο 34 του Ν. 4375/ 2016 δίδεται ο ορισμός του ασυνόδευτου ανηλίκου, καθώς και του προσωρινού και οριστικού επιτρόπου. Προσωρινώς επίτροπος καθίσταται ο καθ' ύλην και κατά τόπον αρμόδιος Εισαγγελέας Ανηλίκων ή Εισαγγελέας Πρωτοδικών, ο οποίος και εκκινεί τις όλες διαδικασίες. Στο άρθρο 45 αναλύεται η διαδικασία που ακολουθείται για την υποβολή αιτήσεων από τα ασυνόδευτα ανήλικα για παροχή διεθνούς προστασίας, ενώ στο άρθρο 46

¹⁷⁷. Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4554/ 2018, www.hellenicparliament.gr

¹⁷⁸. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Theoni Stathopoulou, Surveying the hard- to- survey: Refugees and Unaccompanied Minors in Greece, Humanitarianism and Mass Migration, Marcelo M. Suarez- Orozco, University of California Press, σελ. 165 επ., Ν. Kourachanis, Housing and social policies for unaccompanied refugee minors in Greece, Journal of immigrant and refugee studies, Vol. 19, 2021, σελ. 590 επ., Κ. Tsitselikis, Refugees in Greece: Facing a Multifaced Labyrinth, International Migration, Vol. 57, 2019, σελ. 158 επ.

¹⁷⁹. Βλ. Άρθρο 9 του Ν. 4375/ 2016 www.e-nomothesia.gr

ορίζεται ρητώς ότι πρέπει να αποφεύγεται η επιβολή κράτησης στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων.

Εν τούτοις, και παρά τις προβλέψεις των διατάξεων του Ν. 4375/ 2016, οι κίνδυνοι που διατρέχουν οι ασυνόδευτοι ανήλικοι δεν είχαν εξαλειφθεί πλήρως, καθώς, οι διαδικασίες εντοπισμού και ταυτοποίησης τόσο εντός όσο και εκτός των κέντρων υποδοχής, προσδιορισμού της ηλικίας, αίτησης για παροχή διεθνούς προστασίας, απομάκρυνσης των ασυνόδευτων ανηλίκων και κράτησης αυτών, επικρίθηκαν ως ανεπαρκείς και εξαιρετικά χρονοβόρες¹⁸⁰. Επικρίθηκε ιδίως η παρατεταμένη παραμονή των ασυνόδευτων ανηλίκων στα αστυνομικά τμήματα έως την παραπομπή τους σε αρμόδιους ξενώνες φιλοξενίας, η έλλειψη επαρκών χώρων φιλοξενίας¹⁸¹, καθώς και ο ορισμός μονίμου επιτρόπου για κάθε ασυνόδευτο ανήλικο, γεγονός που εν τοις πράγμασι καθίσταται ανέφικτο¹⁸².

Δυνάμει των ανωτέρω, και αποσκοπώντας στην λήψη των αναγκαίων μέτρων για την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων εντός της ελληνικής επικράτειας, εξεδόθη ο Ν. 4554/ 2018¹⁸³. Όπως δε ρητώς επισημαίνεται και στην Αιτιολογική Έκθεση ελήφθησαν δεόντως υπόψιν θεμελιώδεις αρχές οι οποίες στοχεύουν στην προάσπιση του υπέρτερου συμφέροντος του ανήλικου¹⁸⁴.

Περαιτέρω, ρυθμίσεις προβλέφθηκαν ως προς την αντιμετώπιση των προβλημάτων της επιτροπείας. Στη διάταξη του άρθρου 13 του Ν. 4554/ 2018 παρατίθενται διάφοροι ορισμοί¹⁸⁵, ενώ καθορίζεται και το πεδίο εφαρμογής του νόμου. Πέραν των ανωτέρω,

¹⁸⁰. Βλ. Υπόθεση Mahmudi και λοιποί κατά Ελλάδα, (Προσφυγή υπ' αριθμ. 14902/ 2010) Απόφαση Πρώτου Τμήματος, Στρασβούργο 31.7.2012 <http://hudoc.echr.coe.int>, Υπόθεση Rahimi κατά Ελλάδας (Προσφυγή υπ' αριθμ. 8687/08) Απόφαση Πρώτου Τμήματος, Στρασβούργο 5.4.2011, <http://hudoc.echr.coe.int>

¹⁸¹. Βλ. Theoni Stathopoulou, Surveying the hard- to- survey: Refugees and Unaccompanied Minors in Greece, Humanitarianism and Mass Migration, Marcelo M. Suarez- Orozco, University of California Press, σελ. 165 επ.

¹⁸². Βλ. Αικατερίνη Μάτση, Νομική Προστασία Ασυνόδευτων Ανηλίκων στην Χώρα, Εθνική Σχολή Δικαστών, Ιανουάριος 2017, Ν. Kourachanis, Housing and social policies for unaccompanied refugee minors in Greece, Journal of immigrant and refugee studies, Vol. 19, 2021, σελ. 590 επ.

¹⁸³. ΦΕΚ Α' 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr

¹⁸⁴. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4554/ 2018, www.hellenicparliament.gr. Οι ανωτέρω αρχές, είναι, όλως ενδεικτικώς, οι κάτωθι: **1.** Απαγόρευση των διακρίσεων, που επιβάλλει την παροχή ίσης προστασίας για όλα τα παιδιά εντός της ελληνικής επικράτειας, ανεξαρτήτως του τόπου διαμονής τους. **2.** Ανεξαρτησία και αμεροληψία, που επιτυγχάνονται δια του αποκλεισμού οργανισμών και ιδρυμάτων από την άσκηση καθηκόντων επιτροπείας. **3.** Διασφάλιση της ποιότητας, με την πρόβλεψη της υποχρεωτικής ύπαρξης στο πρόσωπο του επιτρόπου κατάλληλων επαγγελματικών προσόντων, γνώσεων και δεξιοτήτων, με την πρόβλεψη κατάλληλης αρχικής και συνεχούς κατάρτισης από τις αρμόδιες αρχές. **4.** Βιωσιμότητα, δια των επαρκών ανθρώπινων και χρηματοδοτικών πόρων, που το κράτος οφείλει να διαθέτει για τη λειτουργία του συστήματος επιτροπείας. **5.** Συμμετοχή του παιδιού, ώστε να διασφαλίζεται ότι τα παιδιά λαμβάνουν με τρόπο κατανοητό για εκείνα κατάλληλη πληροφόρηση, σχετικά με το πεδίο εφαρμογής του καθεστώτος επιτροπείας και σχετικά με όλες τις διαθέσιμες υπηρεσίες που μπορούν να τους παράσχουν συνδρομή.

¹⁸⁵. ΦΕΚ Α' 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr Ειδικότερα, κατά την διάταξη του άρθρου 13 παρ. 2β *“ασυνόδευτος ανήλικος είναι ο ανήλικος, ο οποίος φτάνει στην Ελλάδα χωρίς να συνοδεύεται από πρόσωπο που ασκεί, σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία τη γονική του μέριμνα ή την επιμέλειά του ή χωρίς να συνοδεύεται*

θεσμοθετούνται τα όργανα της Επιτροπείας¹⁸⁶, προσδιορίζονται επακριβώς οι αρμοδιότητες του καθ ύλην και κατά τόπον αρμοδίου Εισαγγελέα¹⁸⁷, ως οργάνου της Επιτροπείας, και δίδονται κατευθυντήριες γραμμές ως προς την επίλυση ζητημάτων που δύναται να ανακύψουν κατά τον διορισμό του επιτρόπου, επιπλέον δε καταγράφονται οι αρμοδιότητές και οι ενέργειες στις οποίες χρήζει να προβαίνει¹⁸⁸. Περαιτέρω, σκιαγραφείται η σύσταση και ο τρόπος λειτουργίας του Εποπτικού Συμβουλίου Επιτροπείας¹⁸⁹, ενώ προβλέπεται η δυνατότητα διαβίωσης του ανηλίκου σε τρίτους, όπως σε κατάλληλο κέντρο φιλοξενίας, σε κατάλληλη μονάδα ημιαυτόνομης διαβίωσης, και σε ανάδοχους γονείς¹⁹⁰. Σημειωτέον ότι, θεσμοθετούνται, το πρώτον, ο τρόπος και τα κριτήρια αξιολόγησης του βέλτιστου συμφέροντος του ανηλίκου¹⁹¹, ενώ εξειδικεύεται και η έκταση ευθύνης του επαγγελματία επιτρόπου¹⁹².

Εν συνεχεία, προβλέπεται η σύσταση Διεύθυνσης Προστασίας του συστήματος επαγγελματικής επιτροπείας¹⁹³, καθώς και η τήρηση Μητρώου Ασυνόδευτων Ανηλίκων¹⁹⁴, Μητρώου Επαγγελματιών Επιτρόπων¹⁹⁵, και Μητρώου Κέντρων Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων¹⁹⁶. Εν κατακλείδι, ρυθμίζονται διάφορα ζητήματα ως προς τη διαδικασία επιλογής

από ενήλικο συγγενή του που ασκεί στην πράξη τη φροντίδα του και για όσο χρόνο η άσκηση των καθηκόντων αυτών δεν έχει ανατεθεί σε κάποιο άλλο πρόσωπο, σύμφωνα με τον νόμο. Στον ορισμό αυτό περιλαμβάνεται και ο ανήλικος που παύει να συνοδεύεται μετά την είσοδό του στην Ελλάδα.”. Εν συνεχεία, κατά τη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 2γ’ “χωρισμένος από την οικογένειά του ανήλικος ή χωρισμένος ανήλικος είναι ο ανήλικος, ο οποίος φτάνει στην Ελλάδα χωρίς να συνοδεύεται από πρόσωπο που ασκεί, σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία τη γονική του μέριμνα ή την επιμέλειά του ή χωρίς να συνοδεύεται από άλλο πρόσωπο στο οποίο αυτή έχει ανατεθεί σύμφωνα με το νόμο, αλλά συνοδεύεται από ενήλικο συγγενή που ασκεί στην πράξη τη φροντίδα του”, ενώ σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 3 Ν. 4554/ 2018, “στον ορισμό του ασυνόδευτου ανηλίκου κατά την έννοια των διατάξεων του παρόντος νοείται ο ανήλικος που εγκαταλείπεται ασυνόδευτος μετά την είσοδό του στην Ελλάδα, και ο χωρισμένος από την οικογένειά του ανήλικος, ή ο χωρισμένος ανήλικος της περίπτωσης γ’ της παραγράφου 2”. Δυνάμει δε του άρθρου 13 παρ. 2δ του Ν. 4554/ 2018 φορέας παραπομπής είναι κάθε δημόσια αρχή και υπηρεσία, ιδιωτικός φορέας ή διεθνής οργανισμός που εντοπίζει ανήλικο των περιπτώσεων β’ και γ’, όπως ιδίως η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, η Υπηρεσία Ασύλου και η Ελληνική Αστυνομία.

¹⁸⁶. Άρθρο 14 Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α’ 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr

¹⁸⁷. Άρθρο 15 Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α’ 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr

¹⁸⁸. Άρθρο 16. Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α’ 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr

¹⁸⁹. Άρθρο 19 Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α’ 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr

¹⁹⁰. Άρθρο 20 Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α’ 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr

¹⁹¹. Άρθρο 21 Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α’ 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr

¹⁹². Άρθρα 17, 18 & 23 Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α’ 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr

¹⁹³. Άρθρο 27 Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α’ 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr Σημειωτέον ότι η ανωτέρω διάταξη καταργήθηκε με το άρθρο 10 του Π.Δ. 41/ 202, ΦΕΚ Α’ 103/ 23.6.2021, www.e-nomothesia.gr

¹⁹⁴. Άρθρο 24 Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α’ 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr καθώς και Υπουργική Απόφαση Δ11/οικ.26943/1073/2019 - ΦΕΚ Β’ 2474/ 24.6.2019 www.e-nomothesia.gr

¹⁹⁵. Άρθρο 25 Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α’ 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr

¹⁹⁶. Άρθρο 26 Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α’ 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr, καθώς και Υπουργική Απόφαση Δ11/οικ.60207/2717/2019, ΦΕΚ Β’ 4924/ 31.12.2019 www.e-nomothesia.gr

των επαγγελματιών επιτρόπων¹⁹⁷, ενώ προβλέπεται η διάρκεια και η λήξη της επιτροπείας¹⁹⁸, και η διαγραφή από τα αντίστοιχα μητρώα¹⁹⁹.

III. Οι διατάξεις του Ν. 4636/ 2019.

Με τον Ν. 4636/ 2019 υλοποιήθηκε η ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/ 95 ΕΕ, καθώς και η εκ νέου ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/ 33 ΕΕ και της Οδηγίας 2013/ 32 ΕΕ στην ελληνική έννομη τάξη. Στις διατάξεις του ανωτέρω Νόμου προβλέπεται η υποχρέωση ενημέρωσης των αιτούντων διεθνούς προστασίας εντός 15 ημερών από την υποβολή του αιτήματός τους, το δικαίωμα να παραλαμβάνουν και να κατέχουν δελτίο αιτούντος διεθνούς προστασίας, καθώς και το δικαίωμα λήψης και κατοχής ταξιδιωτικών εγγράφων για ανθρωπιστικούς λόγους. Περαιτέρω, κατοχυρώνεται το δικαίωμα υποβολής σε ιατρικές εξετάσεις κατά την ταυτοποίησή τους, ενώ στο πλαίσιο της εξασφάλισης ανεκτών και αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης, τους παρέχεται το δικαίωμα σε στέγαση, τροφή, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, εκπαίδευση, εργασία και επαγγελματική κατάρτιση.

Μνεία για τους ασυνόδευτους ανηλίκους γίνεται στη διάταξη του άρθρου 32, όπου ενσωματώνεται, επί λέξει, η διάταξη του άρθρου 31 της Οδηγίας 2011/ 95 ΕΕ. Όπως δε επισημαίνεται και στην Αιτιολογική Έκθεση²⁰⁰, στο εν λόγω άρθρο σκιαγραφείται η διαδικασία που ακολουθείται από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων για τον διορισμό επιτρόπου, καθώς και η αλληλουχία των ενδεδειγμένων ενεργειών για την αξιοπρεπή διαβίωση του ανηλίκου και τον εντοπισμό των μελών της οικογένειάς του. Εν συνεχεία, στη διάταξη του άρθρου 39 περιγράφονται τα στάδια που ακολουθούνται κατά τη διαδικασία υποδοχής, καταγραφής και ταυτοποίησης²⁰¹,

¹⁹⁷. Άρθρο 28 Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α' 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr, καθώς και Κοινή Υπουργική Απόφαση Δ11/οικ.28303/1153/2019, ΦΕΚ Β' 2558/ 27.6.2019 www.e-nomothesia.gr

¹⁹⁸. Άρθρο 29 Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α' 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr

¹⁹⁹. Άρθρο 30 Ν. 4554/ 2018, ΦΕΚ Α' 130/ 18.7.2018, www.e-nomothesia.gr

²⁰⁰. Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4636/ 2019, www.hellenicparliament.gr

²⁰¹. Τα στάδια αυτά είναι τα εξής: **1.** Στάδιο Ενημέρωσης, όπου οι πολίτες τρίτων χωρών ενημερώνονται από την υπηρεσία με απλό και προσιτό τρόπο και σε γλώσσα που κατανοούν, α) για τα δικαιώματά τους και τις υποχρεώσεις τους κατά το στάδιο της υποδοχής και τις συνέπειες μη τήρησης των υποχρεώσεων αυτών, β) για την πιθανότητα μεταφοράς τους σε άλλες δομές, τους λόγους και τις συνέπειες της μεταφοράς τους, γ) για τη δυνατότητά τους να αιτηθούν διεθνούς προστασίας, δ) για τα δικαιώματά τους και τις υποχρεώσεις τους κατά την διαδικασία εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας και τις συνέπειες μη τήρησης των υποχρεώσεων αυτών, ε) για τη δυνατότητα υπαγωγής σε πρόγραμμα εθελούσιας επιστροφής, στ) για τους όρους και τις προϋποθέσεις του εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας του Κέντρου, ζ) για τα δικαιώματά τους σε περίπτωση περιορισμού της ελευθερίας τους και η) για τη διαδικασία χορήγησης δελτίου αιτήσαντος ασύλου κατά την ειδικότερη περίπτωση του δεύτερου εδαφίου της περίπτωσης γ' της παραγράφου 4. **2.** Στάδιο Υπαγωγής, κατά το οποίο εισέρχονται στο Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης για να υπαχθούν σε διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης τελούν υπό καθεστώς περιορισμού της ελευθερίας τους εντός του Κέντρου, **3.** Στάδιο Καταγραφής και Ιατρικού Ελέγχου και περιλαμβάνει την καταγραφή των προσωπικών στοιχείων και τη λήψη

ενώ στη διάταξη του άρθρου 48 προβλέπονται οι διαδικασίες και οι προϋποθέσεις κράτησης στην περίπτωση των ευάλωτων ομάδων και δη των ασυνόδευτων ανηλίκων. Στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων επισημαίνεται ότι κράτηση επιβάλλεται σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις, ιδίως όταν πρόκειται για λόγους δημοσίας τάξης και εθνικής ασφάλειας.

Όπως επισημάνθηκε και ανωτέρω, ο εν λόγω Νόμος τροποποιήθηκε με τον Ν. 4686/2020²⁰² και τον Ν. 4825/2021²⁰³, περί βελτίωσης της μεταναστευτικής νομοθεσίας. Εκ των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι κατεβλήθη κάθε δυνατή προσπάθεια, μέσω της συνεχούς εναλλαγής και τροποποίησης των υφιστάμενων νομοθετημάτων, για την εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με τα ισχύοντα διεθνή πρότυπα και τις διεθνείς επιταγές για την προστασία των αιτούντων ασύλου και δη των ευάλωτων ομάδων, όπου συγκαταλέγονται και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι.

IV. Αξιολόγηση της χώρας μας και σύστημα παρακολούθησης της Σύμβασης του Παιδιού.

Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, έως και τα τέλη του 2014 δεν είχαν επέλθει ουσιώδεις αλλαγές στα ζητήματα υποδοχής και προστασίας των ασυνόδευτων ανηλίκων, και ως αποτέλεσμα υφίσταντο σοβαρές παραβιάσεις των δικαιωμάτων του παιδιού. Κυρίως επικρίθηκε η έλλειψη επαρκών δομών και μηχανισμών πρώτης υποδοχής στα σημεία εισόδου, καθώς και δομών προστασίας και φιλοξενίας

και καταχώριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων, όσων έχουν συμπληρώσει το 14^ο έτος της ηλικίας τους, την εξακρίβωση της ταυτότητας και της ιθαγένειάς, τον ιατρικό έλεγχο και την παροχή τυχόν αναγκαίας περίθαλψης και ψυχοκοινωνικής υποστήριξης, τη μέριμνα για όσους ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, ώστε να τους παρασχεθεί εξειδικευμένη φροντίδα και προστασία, την ιδιαίτερη μέριμνα για την κάλυψη των ιδιαίτερων αναγκών οικογενειών με παιδιά κάτω των 14 ετών και ιδίως νηπιακής και βρεφικής ηλικίας, καθώς και την παραπομπή σε περίπτωση που ανακύπτει αμφιβολία σχετικά με την ανηλικότητα πολίτη τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς, σε διαδικασία διαπίστωσης ανηλικότητας. Περαιτέρω, διευκρινίζεται ότι η διαπίστωση ότι ένα άτομο ανήκει σε ευάλωτη ομάδα έχει ως συνέπεια την άμεση κάλυψη των ιδιαίτερων αναγκών υποδοχής του ατόμου αυτού. 4. Στάδιο Παραπομπής σε διαδικασία υπαγωγής σε καθεστώς διεθνούς προστασίας, κατά το οποίο όσοι επιθυμούν να υποβάλλουν αίτηση για υπαγωγή σε καθεστώς διεθνούς προστασίας παραπέμπονται στο κατά τόπο αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου, και 5. Στάδιο Περαιτέρω Παραπομπής και Μετακίνησης, και περιλαμβάνει είτε την παραπομπή σε Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης στην ενδοχώρα ή σε άλλες κατάλληλες δομές, για τη συνέχιση της διαδικασίας υποδοχής και ταυτοποίησης (λόγω επειγουσών αναγκών εξαιτίας αύξησης αφίξεων και ιδίως σε περίπτωση ευάλωτων προσώπων), είτε την παραπομπή στις αρμόδιες υπηρεσίες για την υπαγωγή σε διαδικασίες επανεισδοχής ή επιστροφής ή απέλασης, είτε την παραπομπή των υπηκόων τρίτης χώρας ή ανιθαγενών, σε βάρος των οποίων έχει εκδοθεί απόφαση κράτησης στα Κλειστά Κέντρα Υποδοχής, είτε περαιτέρω παραπομπή των αιτούντων διεθνή προστασία σε κατάλληλες δομές για την προσωρινή υποδοχή τους. Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4636/2019, www.hellenicparliament.gr

²⁰². ΦΕΚ Α' 96/12.5.2020, www.e-nomothesia.gr

²⁰³. ΦΕΚ Α' 157/4.9.2021, www.e-nomothesia.gr

ανηλίκων²⁰⁴. Το Σεπτέμβριο του 2014 είχαν καταγραφεί, προς εύρεση κατάλληλων δομών φιλοξενίας, 1.664 ασυνόδευτοι ανήλικοι. Στην πλειοψηφία τους τα περισσότερα από τα ανωτέρω παιδιά δεν διέμεναν σε δομές φιλοξενίας, ενώ για αρκετά από αυτά κατέστη αδύνατο να εντοπιστούν.

Έως και το 2019, σύμφωνα με επίσημες πηγές, είχαν καταγραφεί πάνω από 1000 ασυνόδευτους ανηλίκους αιτούντες ασύλου, που είτε ήταν άστεγοι, είτε διέμεναν μόνοι τους, υπό επισφαλείς συνθήκες, σε καταυλισμούς²⁰⁵. Το 2019, εισήλθαν στην ελληνική επικράτεια 21.951 συνοδευόμενα παιδιά και 3.852 ασυνόδευτοι ανήλικοι²⁰⁶. Περαιτέρω, σύμφωνα με επίσημα στοιχεία της UNICEF²⁰⁷, στην Ελλάδα, έως τα τέλη Απριλίου 2020, εκτιμάται ότι διέμεναν 45.300 παιδιά, εκ των οποίων 4.756 ασυνόδευτοι ανήλικοι.

Παρά τις συνεχείς εναλλαγές και τροποποιήσεις που υπέστησαν τα νομοθετήματα ως προς τις διατάξεις για τους ασυνόδευτους ανήλικους, εντός της ελληνικής επικράτειας εξακολουθούσαν να ανακύπτουν δυσχέρειες κατά την εφαρμογή τους. Επί σειρά ετών οι ασυνόδευτοι ανήλικοι τύγχαναν της ίδιας μεταχείρισης με τους λοιπούς πρόσφυγες, καθώς δεν υφίσταντο ειδικώς διαμορφωμένοι χώροι για τη διαμονή τους στις πύλες εισόδου²⁰⁸. Η κράτησή τους στα σημεία εισόδου αποτελούσε τον κανόνα, καθώς οι διαδικασίες ταυτοποίησης και εξακρίβωσης της ηλικίας τους είναι αρκετά χρονοβόρες. Παρά τις προσπάθειες που καταβάλλονται, ιδίως κατά την τελευταία εξαετία, και τη μεταφορά τους σε ειδικά σχεδιασμένες δομές στην ενδοχώρα, οι συνθήκες διαβίωσής τους δεν έχουν

²⁰⁴. Βλ., Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Επίκαιρα Ζητήματα Προσφυγικής Προστασίας, 19 Ιουνίου 2014: «[...] Ο τομέας της υποδοχής των αιτούντων άσυλο και των ασυνόδευτων παιδιών (ανοιχτές δομές) χαρακτηρίζεται ακόμη από συστημικές ανεπάρκειες, με κυριότερο το έλλειμμα στρατηγικού σχεδιασμού και αποτελεσματικού συντονισμού των εμπλεκόμενων Αρχών [...] ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΡΩΤΗ ΥΠΟΔΟΧΗ [...] Άμεση λήψη μέτρων για δημιουργία ανοιχτών δομών φιλοξενίας και κοινωνικής στήριξης αιτούντων άσυλο, ασυνόδευτων ανηλίκων και ευάλωτων ομάδων, ώστε να είναι δυνατές και αποτελεσματικές οι παραπομπές από τα ΚΕ.Π.Υ. και γενικότερα από τα σημεία εισόδου όσων emπίπτουν στις σχετικές κατηγορίες, μόλις ολοκληρώνονται οι διαδικασίες της πρώτης υποδοχής.». http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/Extras/WRD_2014/2014_PROTECTION_POSITIONS_GR.pdf COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on the Assessment of the implementation of the Greek Action Plan on Asylum and Migration management, http://www.statewatch.org/news/2014/oct/eu_com-greek-asylum-plan-com-316-14.pdf ΕΚΘΕΣΗ ΑΥΤΟΨΙΑΣ ΣΤΟΥΣ ΧΩΡΟΥΣ ΚΡΑΤΗΣΗΣ ΣΤΟ Κ.Φ.Α. ΑΜΥΓΔΑΛΕΖΑΣ, http://www.synigoros.gr/resources/ekthesi_aftopsias_amigdaleza_2-18-2014.pdf, Τελευταία επίσκεψη Μάρτιος 2022.

²⁰⁵. Βλ. “Ασυνόδευτα παιδιά πρόσφυγες: από την αστεγία από μια νέα ζωή στην Ευρώπη, Louise Donovan, Αθήνα, 14.12.2021, www.unhcr.org, Τελευταία επίσκεψη Μάρτιος 2022.

²⁰⁶. Στοιχεία Ιανουαρίου 2020. UNHCR, UNICEF and IOM, Refugee and Migrant Children in Europe Accompanied, Unaccompanied and Separated, January-December 2019, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/77274>. Τελευταία επίσκεψη Μάρτιος 2022.

²⁰⁷. Βλ., UNICEF, Refugee and migrant children in Greece, as of 30 April 2020, Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και το Μεταναστευτικό Ζήτημα, Ελληνική Δημοκρατία, Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Σεπτέμβριος 2020. Τελευταία επίσκεψη Μάρτιος 2022.

²⁰⁸. Βλ. N. Kourachanis, Housing and social policies for unaccompanied refugee minors in Greece, Journal of immigrant and refugee studies, Vol. 19, 2021, σελ. 590 επ.

μεταβληθεί άρδην, καθώς, όπως έχει επισημανθεί, οι ανωτέρω δομές, ως επί τω πλείστω, στερούνται βασικών υποδομών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και επαρκούς χώρου για τη διαμονή τους²⁰⁹.

Η ενημέρωση ως προς τα δικαιώματά τους, η νομική βοήθεια που τους παρέχεται καθώς και οι συνθήκες διαβίωσής τους κρίθηκε ότι πολλάκις δεν συνάδουν με την ιδιαιτερότητα της καταστάσεώς τους και το status ως ατόμων που χρήζουν ειδικής φροντίδας και μέριμνας. Επιπροσθέτως, έχει κριθεί ότι έρχονται σε αντίθεση και με τις διατάξεις της Συμβάσεως για τα Δικαιώματα του παιδιού, καθώς και με τη νομολογία του ΕΔΔΑ²¹⁰.

Περαιτέρω, η έλλειψη κοινωνικής ενσωμάτωσης και ένταξης στην ελληνική κοινωνία, η οποία επισημάνθηκε από έρευνες κοινωνικών φορέων, ΜΚΟ και διεθνών οργανισμών που δραστηριοποιούνται στον τομέα προστασίας των ασυνόδευτων ανηλίκων, είχε ως αποτέλεσμα την περιθωριοποίησή τους²¹¹. Επισημάνθηκε έλλειψη εμπιστοσύνης, εκ μέρους των ασυνόδευτων ανηλίκων, στις κοινωνικές δομές και στους φορείς στους οποίους ανατίθεται η επίβλεψή τους, από τους οποίους πολλάκις προσπαθούν να διαφύγουν και “εξαφανίζονται” από τα συστήματα καταγραφής, ενώ αρκετές φορές καταγγέλλθηκαν φαινόμενα εκμετάλλευσής τους από άτομα στα οποία είχε ανατεθεί η φροντίδα και επίμελείά τους.

V. Εφαρμογή των διατάξεων του νόμου και ελληνική πραγματικότητα.

Η προσφυγική κρίση και οι συνακόλουθες ροές προσφύγων που κατέκλεισαν τον ευρωπαϊκό χώρο από το 2015 και έπειτα, σε συνδυασμό με τις τρομοκρατικές επιθέσεις που έλαβαν χώρα σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, όπως φερειπείν στο Παρίσι και αποδόθηκαν σε άτομα που εισήλθαν επικαλούμενα την ιδιότητα του πρόσφυγα, μετέβαλλαν τη στάση των ευρωπαϊκών λαών ως προς το ζήτημα των προσφύγων και των ασυνόδευτων ανηλίκων²¹². Ιδίως χώρες, όπως η Σουηδία και η Γερμανία, οι οποίες αντιμετώπιζαν με “συμπάθεια” τους πρόσφυγες και κυρίως τους ασυνόδευτους ανηλίκους, έγιναν πιο επιφυλακτικές, παραλλήλως

²⁰⁹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, The European Commission’s New Pact on Migration and Asylum, Horizontal substitute impact assessment, European Parliamentary Research Service, August 2021.

²¹⁰. Βλ., όλως ενδεικτικώς, H. Doshi- R. Goyal, The plight of unaccompanied migrant minors in Greek detention system: A national and international perspective, European Law Blog, News and Comments on EU Law, 8 July 2020, www.europeanlawblog.eu. ΕΔΔΑ, Υπόθεση H.A and Others vs Greece (App. No 19951/ 2016), ΕΔΔΑ, Υπόθεση Sh. D. and Others vs Greece (App. No 14165/ 2016)

²¹¹. Βλ. N. Kourachanis, Housing and social policies for unaccompanied refugee minors in Greece, Journal of immigrant and refugee studies, Vol. 19, 2021, σελ. 590 επ.

²¹². Βλ., όλως ενδεικτικώς, Am. Horning, Doubled- edged risk: unaccompanied minor refugees (UMR’s) in Sweden and their search for safety, Journal of Refugee Studies, Vol. 33, 2020, σελ. 391 επ.

δε εντάθηκαν φαινόμενα ρατσισμού και βίας κατά των μεταναστών και των αιτούντων ασύλου. Τα ανωτέρω φαινόμενα εντοπίστηκαν και στις χώρες πρώτης εισόδου και υποδοχής, όπως η Ελλάδα και η Ιταλία, γεγονός το οποίο καθιστούσε δυσχερέστερο το έργο τους, ως προς την αντιμετώπιση και την ορθή διαχείριση του προσφυγικού φαινομένου.

Με τις διατάξεις των πρόσφατων νομοθετικών κειμένων επιχειρείται η πάταξη τέτοιων φαινομένων και η παροχή προστασίας ανάλογης με αυτής που επιτάσσουν τα διεθνή κείμενα και επιβάλλει η ευάλωτη κατάσταση στην οποία ευρίσκονται. Σημειωτέον ότι από τον Απρίλιο του 2021 έχει συσταθεί ομάδα εργασίας που θα καθορίζει τις προϋποθέσεις και τις ενέργειες για την ένταξη των ασυνόδευτων ανηλίκων στο Εθνικό σύστημα Αναδοχής και Υιοθεσίας, η οποία θα καθιστά εφικτή την ολοκλήρωση της κοινωνικής ένταξής τους.

Ωστόσο, όπως επισημάνθηκε και στη Σύνοδο Υπουργών Εσωτερικών Υποθέσεων, που έλαβε χώρα στις 9 Δεκεμβρίου 2021, εξακολουθούν να εγείρονται ζητήματα αξιολόγησης της χώρας μας στον τομέα των εξωτερικών συνόρων και των επιστροφών, της προόδου υλοποίησης του Entry Exit System, της ενσωμάτωσης των Αποφάσεων PRUM καθώς και της ανάγκης διερεύνησης των καταγγελιών περί υποτιθέμενων παράνομων επαναπροωθήσεων και κακομεταχείρισης μεταναστών, όπως αναφέρονται στην έκθεση της Ύπατης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες.

Αποτελεί ευχής έργο, μέσω και των διατάξεων των νέων νομοθετημάτων, να υλοποιηθούν σχετικά σχέδια δράσης για τη θεραπεία των ελλείψεων που διαπιστώθηκαν στην πρόσφατη αξιολόγηση Σένγκεν, να διερευνηθούν πλήρως όλες οι καταγγελίες, και να εκλείψουν στο μέλλον αντίστοιχα φαινόμενα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

I. Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Ασύλο: Η πορεία ως προς μια κοινή πολιτική ασύλου.

Η προσφυγική κρίση που ξέσπασε την τελευταία δεκαετία και κορυφώθηκε κατά τη διετία 2015- 2017 ανέδειξε τα προβλήματα και τις ατέλειες που υφίστανται στον τομέα της πολιτικής ασύλου, καθώς και στις σχέσεις και συνεργασία των κρατών-μελών²¹³. Περαιτέρω διαφάνηκε η αδυναμία των θεσμικών οργάνων και των οργανισμών της Ένωσης, ως προς την ταχεία και αποτελεσματική λήψη αποφάσεων και συνακολούθως ως προς τη σωστή διαχείριση και την αντιμετώπιση των κρίσεων που δύναται να ανακύψουν.

Δυνάμει των ανωτέρω, και αποσκοπώντας αφενός στην ανεύρεση ικανοποιητικών και επιτεύξιμων λύσεων αφετέρου στην αποφυγή παρόμοιων καταστάσεων στο μέλλον, η Επιτροπή έκρινε ότι καθίστατο επιτακτική η ανάγκη τροποποίησης και επικαροποίησης του ενωσιακού ισχύοντος κεκτημένου στον τομέα του ασύλου. Στις 15 Μαΐου 2015 η Επιτροπή παρουσίασε μια “Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση”²¹⁴, ως απάντηση στη ραγδαία αύξηση των μεταναστευτικών ροών. Περαιτέρω, στις 4 Μαΐου 2016²¹⁵ παρουσίασε ένα πρώτο πακέτο Προτάσεων για την αναμόρφωση του ΚΕΣΑ, ενώ στις 13 Ιουλίου 2016 ακολούθησε ένα δεύτερο²¹⁶. Το Συμβούλιο με τις αποφάσεις 2015/ 1523 και 2015/ 160 προέβη στην υιοθέτηση ενός διετούς “Εκτακτου Συστήματος Μετεγκατάστασης”

²¹³. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Ph. De Bruycker, The New Pact on Migration and Asylum: What is not and what it could have been, <http://eumigrationlawblog.eu>, L. Schleyer, The European Commission’s framing of solidarity in migration politics, University of Gothenburg, Department of Political Science Centre of European Studies, 2020, Centre for Strategic and International Studies, Deciphering the European Union’s New Pact on Migration and Asylum, 2020.

²¹⁴. Βλ., Communication of the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on A European Agenda on Migration, COM(2015) 240.

²¹⁵. Βλ., 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, COM(2016) 272 final; COM(2016) 271 final.

²¹⁶. Βλ., 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, COM (2016) 467, COM (2016) 468, Legislative train schedule towards a new policy on migration, Reform of the Common European Asylum System (CEAS), European Parliament COM (2016) 465.

αποσκοπώντας στην αποφόρτιση των κρατών μελών πρώτης εισόδου, κυρίως της Ελλάδας και της Ιταλίας²¹⁷.

Οι ανωτέρω Προτάσεις της Επιτροπής, καθώς και η τροποποιημένη Πρόταση που υπέβαλε τον Σεπτέμβριο 2018 για την ίδρυση του Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο²¹⁸, δεν έγιναν αποδεκτές, καθώς δεν επιτεύχθη συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών, ιδίως επί των προτάσεων για τροποποίηση του Κανονισμού Δουβλίνο III και της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου²¹⁹. Σημειωτέον δε ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου παρέμειναν, επί της ουσίας ανεφάρμοστες σε αρκετά κράτη μέλη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα κράτη μέλη της ομάδας του Visegrad, τα οποία αρνήθηκαν να συμμορφωθούν, γεγονός το οποίο επέφερε την καταδίκη τους από το ΔΕΕ για παραβίαση του δικαίου της Ένωσης²²⁰. Επιδιώκοντας να υπερκεράσει τα ανωτέρω εμπόδια και τις αντιδράσεις των κρατών μελών, η Επιτροπή επανήλθε με μια νέα δέσμη προτάσεων, στις 23 Σεπτεμβρίου 2020. Αποσκοπώντας δε να είναι συνεπής με τις διεθνείς της δεσμεύσεις²²¹, πρότεινε την υιοθέτηση ενός κοινού ευρωπαϊκού πλαισίου για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης και του ασύλου, μέσω του “Νέου Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο”^{222 223}. Σημειωτέον ότι μια πρώτη απόπειρα για την υιοθέτηση ενός “Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο” επιχειρήθηκε από τη γαλλική Προεδρία το 2008, ενώ μια δεύτερη το 2014, δίχως ωστόσο επιτυχή έκβαση²²⁴.

²¹⁷. Βλ., UNHCR’s annual Dialogue on Protection Challenges, Understanding and addressing root causes of displacement, Geneva 16- 17.12.2015, www.unhcr.org, Εύ. Κυριακίδου- Αντ. Κουμποτή, “Σύμφωνο Μετανάστευσης Και Ασύλου Της ΕΕ: Ένας Σύντομος Σχολιασμός,” Κέντρο Έρευνας Δημοκρατίας & Δικαίου (ΚΕΔΗΔ), 2020, <https://kedid.org/eu-asylum-migration-agreement/>.

²¹⁸. Βλ. Τροποποιημένη Πρόταση Επιτροπής για έκδοση Κανονισμού σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο και την κατάργηση του Κανονισμού ΕΕ 439/ 2010, Βρυξέλλες, 12.9.2018 COM(2018) 633 final

²¹⁹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Ph. De Bruycker, The New Pact on Migration and Asylum: What is not and what it could have been, <http://eumigrationlawblog.eu>, The European Commission’s New Pact on Migration and Asylum, Horizontal substitute impact assessment, European Parliamentary Research Service, August 2021.

²²⁰. Βλ. Απόφαση ΔΕΕ της 2.4.2020, συνεκδικασθείσες Υποθέσεις C- 715/ 2017, C- 718/ 2017, C- 719/ 2017, και Απόφαση ΔΕΕ 17.12.2020, Υπόθεση C- 808/ 2018.

²²¹. Βλ. UN Global Refugee Forum, December 2019, <https://www.unhcr.org/en-us/global-refugee-forum.html>.

²²². Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 609 final.

²²³. Βλ., όλως ενδεικτικώς, L. Tsoudri- C. Costello, “The Evolution of EU Law on Refugees and Asylum” σε P. Craig- G. De Burca, The Evolution of EU Law, Oxford University Press 2021, M. Mouzourakis, More laws less law: The European Union’s New Pact on Migration and Asylum and the fragmentation of “asylum seekers” status, John Wiley & Sons 7.1.2021.

²²⁴. Βλ. European Pact on Immigration and Asylum, 4.7.2008, www.statewatch.org, S. Carrera, Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum, CEPS Policy Insights No 2022- 22/ September 2020, Foundation Robert Schuman, Can the new European Pact on Immigration and Asylum respond to future migration challenges? 4.10.2021.

Το Νέο Σύμφωνο αποτελείται από πέντε νομοθετικές προτάσεις για την έκδοση Κανονισμών, 3 Συστάσεις και μια Ανακοίνωση²²⁵. Ειδικότερα η Επιτροπή προτείνει την υιοθέτηση των εξής Κανονισμών:

1. Κανονισμός για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης (Κανονισμός RAMM)²²⁶.
2. Κανονισμός για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ (Screening Regulation)²²⁷.
3. Κανονισμός για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση²²⁸.
4. Κανονισμός για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου²²⁹.
5. Κανονισμός για τη θέσπιση “Eurodac”²³⁰.

Όσον αφορά τις Συστάσεις και την Ανακοίνωση της Επιτροπής, που εξέδωσε ήταν οι κάτωθι:

1. Σύσταση σχετικά με έναν ενωσιακό μηχανισμό για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων²³¹.
2. Σύσταση σχετικά με τις νόμιμες οδούς προς την προστασία στην ΕΕ: προώθηση της επανεγκατάστασης, της εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους και άλλων συμπληρωματικών οδών²³².
3. Σύσταση σχετικά με τη συνεργασία των κρατών μελών όσον αφορά τις επιχειρήσεις που διεξάγονται από σκάφη που ανήκουν σε ιδιωτικούς φορείς ή τελούν υπό τη διαχείρισή τους με σκοπό δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης²³³.

²²⁵. Βλ., όλως ενδεικτικώς, P. C. Papuc, Analysis of the EU’s New Pact on Migration and Asylum, Challenges of the knowledge Society. Public Law, 2020.

²²⁶. Βλ. Πρόταση για έκδοση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της Οδηγίας 2003/ 109 ΕΚ του Συμβουλίου και του προτεινόμενου Κανονισμού ΕΕ.....(Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης), Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 610 final.

²²⁷. Βλ. Πρόταση για έκδοση Κανονισμού για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα και τροποποίηση των Κανονισμών ΕΚ 767/ 2008, ΕΕ 2017/ 2226, ΕΕ 2018/ 1240 και ΕΕ 2019/ 817, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 612 final.

²²⁸. Βλ. Πρόταση για έκδοση Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της Οδηγίας 2013/ 32 ΕΕ, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 611 final.

²²⁹. Βλ. Πρόταση για την έκδοση Κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 613 final.

²³⁰. Βλ. Πρόταση για την έκδοση Κανονισμού για τη θέσπιση “Eurodac”, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 614 final.

²³¹. Βλ. Σύσταση Επιτροπής ΕΕ 2020/ 1036 της 23.9.2020 σχετικά με έναν ενωσιακό μηχανισμό για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων, Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης L 317/ 26, 1.10.2020.

²³². Βλ. Σύσταση Επιτροπής ΕΕ 2020/ 1034 της 23.9.2020 σχετικά με τις νόμιμες οδούς προς την προστασία στην ΕΕ: προώθηση της επανεγκατάστασης, της εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους και άλλων συμπληρωματικών οδών, Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης L 317/ 13, 1.10.2020.

4. Ανακοίνωση της Επιτροπής: Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για τον ορισμό και την πρόληψη της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, της διέλευσης και της διαμονής²³⁴.

Από μια επισκόπηση των διατάξεων του Νέου Συμφώνου, συνάγεται ότι οι συντάκτες του προσπάθησαν να αναδείξουν και να προωθήσουν βασικές αλλαγές στο υφιστάμενο πλαίσιο. Κατ' αρχήν, παρότι και στις νέες διατάξεις, υπεύθυνα για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου και για τις λοιπές διαδικασίες παραμένουν τα κράτη μέλη πρώτης εισόδου, όπως προβλεπόταν και στο σύστημα του Δουβλίνου, ο ανωτέρω κανόνας επιδέχεται εξαιρέσεις και υποχωρεί έναντι της αλληλεγγύης που οφείλουν να επιδεικνύουν τα κράτη μέλη ως προς τη διαχείριση των προσφυγικών ροών²³⁵. Με τον ανωτέρω τρόπο δύναται να αντιμετωπιστούν επιτυχώς καταστάσεις κρίσεως και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, ανάλογες με αυτές που βίωσε η Ένωση το 2015.

Εν συνεχεία, η Πρόταση για έκδοση Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου συμβάλλει στην εναρμόνιση και την ομοιόμορφη εφαρμογή τους σε όλη την επικράτεια της Ένωσης, εν αντιθέσει με την υφιστάμενη Οδηγία η οποία δεν επέφερε τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Τουτοιοτρόπως θα αποφευχθούν φαινόμενα “asylum shopping”, ενώ προβλέπεται ότι σε όσους αιτούντες απορρίπτεται η αίτηση ασύλου, θα εκδίδεται απόφαση επιστροφής κατά της οποίας θα διασφαλίζεται η άσκηση ενδίκων μέσων. Περαιτέρω, η έκδοση κανονισμού για τα πρότυπα προστασίας και τα δικαιώματα των αιτούντων ασύλου, σε συνδυασμό με την αναθεώρηση της Οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής και διαβίωσης τους, θα συμβάλλουν στην έτι περαιτέρω προάσπιση των δικαιωμάτων, και στην ισότιμη μεταχείριση και προστασία σε όλα τα κράτη μέλη. Πέραν των ανωτέρω, η τροποποίηση του Κανονισμού Eurodac και η υιοθέτηση υποχρεωτικής διαδικασίας ελέγχου και διαλογής πριν την είσοδο, θα ενισχύσουν το σύστημα συλλογής δεδομένων και θα συνεισφέρουν στην επιτάχυνση των διαδικασιών και την ταχύτερη ταυτοποίηση των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Εν κατακλείδι η δημιουργία ενός μονίμου πλαισίου για την επανεγκατάσταση και η αναβάθμιση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξη για το Άσυλο σε αυτόνομο Οργανισμό της Ένωσης, αναμένεται να συμβάλλει θετικώς στην εναρμόνιση ως

²³³. Βλ. Σύσταση Επιτροπής ΕΕ 2020/ 1036 της 23.9.2020 σχετικά με τη συνεργασία των κρατών μελών όσον αφορά τις επιχειρήσεις που διεξάγονται από σκάφη που ανήκουν σε ιδιωτικούς φορείς ή τελούν υπό τη διαχείρισή τους με σκοπό δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης, Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης L 317/ 23, 1.10.2020.

²³⁴. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής: Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για τον ορισμό και την πρόληψη της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, της διέλευσης και της διαμονής, Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης C 323/ 1, 1.10.2020.

²³⁵. Βλ., όλως ενδεικτικώς, P. C. Papuc, Analysis of the EU's New Pact on Migration and Asylum, Challenges of the knowledge Society. Public Law, 2020.

προς τη διαδικασία αξιολόγησης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας και στην παροχή τεχνικής υποστήριξης σε περιόδους κρίσης²³⁶.

II. Οι κατ' ιδίαν διατάξεις των Προτάσεων του Νέου Συμφώνου για τα παιδιά και τους ασυνόδευτους ανηλίκους.

Στην Ανακοίνωση της Επιτροπής για το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο²³⁷ επισημαίνεται ότι ελήφθη ειδική μέριμνα, κατά τη θεσμοθέτηση των διατάξεων, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι οι διαδικασίες ασύλου λαμβάνουν υπόψιν το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού. Περαιτέρω, τονίζεται ότι θα πρέπει να ενισχυθούν οι εγγυήσεις και τα πρότυπα προστασίας στην περίπτωση των παιδιών, σε κάθε δε περίπτωση χρήζει να τους παρέχεται το δικαίωμα ακρόασης. Ιδίως στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων και των παιδιών ηλικίας κάτω των δώδεκα ετών η διασφάλιση των δικαιωμάτων τους επιτάσσει την εξαίρεσή τους από τις διαδικασίες στα σύνορα, εκτός αν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης και εθνικής ασφάλειας, την παροχή εναλλακτικών λύσεων πλην της κράτησης, και την ταχεία οικογενειακή επανένωση. Εν κατακλείδι, ορίζεται ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν επαρκή στέγαση, παροχή νομικής βοήθειας, άμεση πρόσβαση στην εκπαίδευση και σε δομές υγείας, καθώς και έγκαιρη πρόσβαση σε υπηρεσίες ένταξης. Μια σύντομη επισκόπηση των οικείων διατάξεων της κάθε Προτάσεως επιχειρείται κατωτέρω.

²³⁶. Βλ., Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 609 final, Βλ., όλος ενδεικτικώς, P. C. Papuc, Analysis of the EU's New Pact on Migration and Asylum, Challenges of the knowledge Society. Public Law, 2020, G. Romeo, The New Pact on Migration and Asylum, The Global Impact, EuroMed Rights Migration& Asylum Programme, 11May 2021, σελ. 4 επ.

²³⁷. Βλ., Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 609 final.

1. Οι διατάξεις του Κανονισμού RAMM.

Με τις προτεινόμενες διατάξεις του Κανονισμού RAMM, επιχειρείται να θεσμοθετηθεί ένας νέος μηχανισμός αλληλεγγύης²³⁸. Στην Αιτιολογική Έκθεση της Προτάσεως επισημαίνεται ότι επέρχεται μια διεύρυνση του ορισμού της “οικογένειας”, ώστε να συμπεριλαμβάνει και τα αδέρφια, καθώς και τις οικογένειες που δημιουργήθηκαν στις χώρες διέλευσης, αποσκοπώντας στην παροχή ευρύτερης προστασίας στα παιδιά. Όσον αφορά τους ασυνόδευτους ανηλίκους, υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεως χορηγήσεως διεθνούς προστασίας καθίσταται το πρώτο κράτος μέλος στο οποίο υπεβλήθη η αίτηση, εκτός και αν προκρίνεται διαφορετικώς, ένεκα του μείζονος συμφέροντος του ασυνόδευτου ανηλίκου. Σε όσες περιπτώσεις κρίνεται απαραίτητη η μεταφορά του, δίδεται προτεραιότητα στη μετεγκατάστασή του. Σε κάθε δε περίπτωση και για όλες τις αποφάσεις λαμβάνεται υπόψιν το βέλτιστο συμφέρον του.

Από τον συνδυασμό της Σκέψης 47 του Προοιμίου και των διατάξεων του άρθρου 2 στοιχ. ζ και στοιχ. η της Πρότασης του Κανονισμού, συνάγεται ότι δίδεται ένας διευρυμένος ορισμός της οικογένειας, εν συγκρίσει με τις αντίστοιχες διατάξεις του Δουβλίνου III²³⁹. Περαιτέρω, όπως προκύπτει από τον συνδυασμό της Σκέψης 49 του Προοιμίου και των διατάξεων των άρθρων 16, 17, 18, 24 επιχειρείται ένας εξορθολογισμός και μια πιο ελαστική προσέγγιση αναφορικά με τα κριτήρια της οικογενειακής επανένωσης, γεγονός το οποίο διασφαλίζει την προτεραιότητα εφαρμογής του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού, συμβάλλοντας ταυτοχρόνως και στην προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του.

Στις διατάξεις της Προτάσεως του Κανονισμού ειδική μέριμνα λαμβάνεται στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων. Ειδικότερα, στις διατάξεις του άρθρου 2 στοιχ. θ και στοιχ. ι δίδεται ο ορισμός του ανηλίκου και του ασυνόδευτου ανηλίκου, αντιστοίχως. Εν συνεχεία, από τον συνδυασμό της Σκέψεως 48 του Προοιμίου με τις διατάξεις των άρθρων 8 παρ. 2 και 15 συνάγεται ότι, κατ’ εξαίρεση από τον κανόνα της διατάξεως του άρθρου 8, στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων το κράτος μέλος όπου υπεβλήθη το πρώτον αίτηση για χορήγηση διεθνούς προστασίας καθίσταται αρμόδιο για την εξέτασή της μόνο όταν δεν δύναται να εντοπιστεί κάποιο συγγενικό πρόσωπο, μέλος της οικογένειας κατά τη διάταξη του άρθρου 2 στοιχ. ζ. Η ανωτέρω πρόβλεψη εισήχθη προς συμμόρφωση με την

²³⁸. Βλ., όλως ενδεικτικώς, S. Carrera, Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum, CEPS Policy Insights No 2022- 22/ September 2020.

²³⁹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Danish Refugee Council, Recommendations on the Regulation on Asylum and Migration Management, 8/ 2021, Th. Gazi, The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups? European Papers Vol 6, 2021σελ. 167- 175.

αρχή του βέλτιστου/ υπέρτερου συμφέροντος του ασυνόδευτου ανηλίκου, όπως αυτό απορρέει και κατοχυρώνεται στη Σκέψη 48 του Προοιμίου και της διατάξεως του άρθρου 13. Επισημαίνεται δε ρητώς στη διάταξη του άρθρου 57 παρ. 3 ότι από τις διαδικασίες που ακολουθούνται, ως προς τη μετεγκατάσταση, και ιδίως ως προς το ποσοτικό κριτήριο των ατόμων προς μετεγκατάσταση, εξαιρούνται οι ασυνόδευτοι ανήλικοι. Εν κατακλείδι, από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 12 παρ. 4 και 13, συνάγεται ότι θα πρέπει να γίνονται σεβαστά τα δικαιώματα των ασυνόδευτων ανηλίκων. Προς επίτευξη δε του ανωτέρω στόχου κρίνεται απαραίτητη η ανάθεση του ασυνόδευτου ανηλίκου σε κάποιον εκπρόσωπο, όπως αυτός ορίζεται στη διάταξη του άρθρου 2 στοιχ. ια. Η παρουσία του εκπροσώπου, καθώς και ενός νομικού συμβούλου, οσάκις υφίσταται ανάγκη, κρίνεται απαραίτητη κατά τη διενέργεια της προσωπικής συνέντευξης του ασυνόδευτου ανηλίκου.

2. Οι διατάξεις του Κανονισμού για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ (Screening Regulation).

Με την εν λόγω πρόταση Κανονισμού, επιχειρείται να υιοθετηθεί ένα ενιαίο ενωσιακό πλαίσιο ελέγχου διαλογής σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα, πριν την είσοδο, καθώς και σε όσους αποβιβάζονται ύστερα από επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης²⁴⁰. Περαιτέρω υιοθετείται ένα πλαίσιο κανόνων για τον έλεγχο διαλογής παράνομων μεταναστών που συλλαμβάνονται εντός της επικράτειας της Ένωσης. Ο ανωτέρω έλεγχος που διενεργείται στα εξωτερικά σύνορα αποσκοπεί στην εξακρίβωση, καταχώρηση και υποβολή σε ιατρικό έλεγχο των υπηκόων τρίτων χωρών, πριν τους επιτραπεί η είσοδος στην χώρα, καθώς και σε έλεγχο για λόγους δημόσιας τάξης και εθνικής ασφάλειας²⁴¹.

Στην Αιτιολογική Έκθεση, επισημαίνεται ότι οι διαδικασίες επιστροφής εκκινούν κατόπιν πέρατος του ελέγχου διαλογής, έκτοτε δε δύναται να ακολουθήσει η διαδικασία μετεγκατάστασης στο πλαίσιο του μηχανισμού αλληλεγγύης. Πέραν των ανωτέρω τονίζεται ότι ο υπό έκδοση Κανονισμός λαμβάνει υπόψιν τα δικαιώματα του παιδιού, αφενός διασφαλίζοντας έγκυρη και επαρκή υποστήριξη για τη σωματική και ψυχική του υγεία

²⁴⁰. Βλ. Αιτιολογική Έκθεση, Πρόταση για έκδοση Κανονισμού για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα και τροποποίηση των Κανονισμών ΕΚ 767/ 2008, ΕΕ 2017/ 2226, ΕΕ 2018/ 1240 και ΕΕ 2019/ 817, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 612 final.

²⁴¹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Μ. Mouzourakis, More laws less law: The European Union's New Pact on Migration and Asylum and the fragmentation of "asylum seekers" status, John Wiley & Sons 7.1.2021.

αφετέρου παρέχοντας υποστήριξη από εκπαιδευμένο προσωπικό στα ζητήματα των ανηλίκων, ενώ παραλλήλως ενημερώνονται και οι αρχές προστασίας των παιδιών.

Όπως επισημαίνεται στη Σκέψη 5 του Προοιμίου η διαδικασία ελέγχου που διενεργείται στα εξωτερικά σύνορα χρήζει να είναι συμβατή με τα δικαιώματα των προσφύγων και των προσώπων που αιτούνται διεθνούς προστασίας, ενώ δεόντως υπόψιν χρήζει να λαμβάνεται η αρχή της “μη επαναπροώθησης”. Από τον συνδυασμό δε της ανωτέρω Σκέψης με τη διάταξη του άρθρου 14 συνάγεται ότι σε όσες περιπτώσεις, κατόπιν περάτωσης του ελέγχου διαλογής, αποφασίζεται η μετεγκατάσταση ή η επιστροφή, οι διαδικασίες που θα ακολουθηθούν πρέπει να είναι συμβατές με τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντος, ενώ ειδική μέριμνα χρήζει να λαμβάνεται στην περίπτωση των παιδιών και ασυνόδευτων ανηλίκων. Εν συνεχεία, στη Σκέψη 9 του Προοιμίου τονίζεται ότι για όσα άτομα υποβάλλουν αίτηση διεθνούς προστασίας, η εξέταση του αιτήματός τους έπεται του ελέγχου διαλογής που διενεργείται στα εξωτερικά σύνορα²⁴². Επισημαίνεται δε ότι ο ανωτέρω έλεγχος αποσκοπεί στον έγκαιρο εντοπισμό ατόμων με ειδικές ανάγκες και “ευάλωτων ατόμων”, όπου συμπεριλαμβάνονται τα παιδιά και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, ούτως ώστε να λαμβάνονται υπόψιν οι ειδικές ανάγκες και να δίδεται προτεραιότητα κατά την υποδοχή, τον καθορισμό και την εκτέλεση της εφαρμοστέας διαδικασίας.

Περαιτέρω, από τον συνδυασμό της Σκέψης 12 με τη διάταξη του άρθρου 4, καθίσταται σαφές ότι κατά τη διάρκεια και έως την ολοκλήρωση του ελέγχου διαλογής στα εξωτερικά σύνορα, δεν επιτρέπεται στα πρόσωπα που υπόκεινται στις διατάξεις του εν λόγω Κανονισμού να εισέλθουν εντός της επικράτειας του κράτους μέλους. Προς επίτευξη του ανωτέρω στόχου επιτρέπεται από τις αρμόδιες αρχές η λήψη μέτρων, στα οποία συμπεριλαμβάνεται και η επιβολή κράτησης. Στη δε διάταξη του άρθρου 6 αποσαφηνίζονται ο τόπος, η χρονική διάρκεια και οι διαδικασίες που διεξάγονται κατά τον έλεγχο διαλογής. Όπως δε συνάγεται από τον συνδυασμό του ανωτέρω άρθρου με το άρθρο 7 και με τη Σκέψη 22 του Προοιμίου, καθ' όλη τη διάρκεια του ελέγχου οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να συμμορφώνονται προς τις επιταγές του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, καθώς και με τις λοιπές διεθνείς συμβάσεις, όπου κατοχυρώνονται, εν γένει, θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου και ειδικότερα των αιτούντων ασύλου και διεθνούς προστασίας.

Εν συνεχεία στη διάταξη του άρθρου 8 κατοχυρώνεται το δικαίωμα ενημέρωσης των υπηκόων των τρίτων χωρών, ως προς τη διαδικασία του ελέγχου διαλογής, τα δικαιώματα

²⁴². Βλ., όλως ενδεικτικώς, M. Mouzourakis, More laws less law: The European Union's New Pact on Migration and Asylum and the fragmentation of “asylum seekers” status, John Wiley & Sons 7.1.2021.

και τις υποχρεώσεις τους, ενώ στη διάταξη του άρθρου 13 οριοθετείται το περιεχόμενο του εντύπου της συνέντευξης. Εν κατακλείδι, από τον συνδυασμό της διάταξης του άρθρου 9 με τις Σκέψεις 26 και 27 του Προοιμίου, επισημαίνεται ότι κατά τη διάρκεια της υγειονομικής εξέτασης και της ταυτοποίησης λαμβάνονται δεόντως υπόψιν οι ειδικές ανάγκες των ευάλωτων ατόμων, ιδίως των παιδιών και ασυνόδευτων ανηλίκων, ενώ τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ευπρεπή διαβίωση, που να συνάδει με τις απαιτήσεις του Χάρτη, κατά τη διάρκεια του ελέγχου διαλογής. Τονίζεται δε ότι στην περίπτωση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων, οι πληροφορίες παρέχονται με τρόπο φιλικό προς αυτούς και κατάλληλο για την ηλικία τους, σε κάθε δε περίπτωση πρέπει να προστατεύονται τα προσωπικά τους δεδομένα και εν γένει τα θεμελιώδη δικαιώματά τους.

3. Οι διατάξεις του Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση.

Με την εν λόγω Πρόταση για έκδοση Κανονισμού αποσκοπείται η υιοθέτηση ενός ευρωπαϊκού συστήματος επιστροφής και η κάλυψη των υφιστάμενων κενών κατά την έκδοση της αποφάσεως επιστροφής, την άσκηση των ενδίκων μέσων και τη διενέργεια των λοιπών διαδικασιών²⁴³. Η όλη προσπάθεια για την τροποποίηση της διαδικασίας ασύλου ξεκίνησε με την κατάθεση Προτάσεως της Επιτροπής στις 13.7.2016. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τη θέση του επί της Πρότασης στις 22.5.2018, το Συμβούλιο ωστόσο δεν κατέληξε σε θέση ως προς τον ευρωπαϊκό κατάλογο ασφαλών τρίτων χωρών. Όσον αφορά τους ασυνόδευτους ανηλίκους, στην Πρόταση της Επιτροπής για την ταχεία και υποχρεωτική διαδικασία στα σύνορα προβλέπονταν ειδικές διατάξεις για αυτούς. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντέτεινε ότι η ταχεία διαδικασία δεν θα πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων, ενώ το Συμβούλιο έκλεινε υπέρ της εφαρμογής της. Στην αναθεωρημένη Πρόταση της Επιτροπής το 2018, τονιζόταν ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να εκδίδουν απόφαση επιστροφής αμέσως μετά την απόρριψη της αιτήσεως διεθνούς προστασίας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει εγκρίνει ακόμη θέση επί της όλης Προτάσεως. Εν αντιθέσει, το Συμβούλιο κατέληξε σε μερική γενική προσέγγιση τον Μάιο του 2019, ωστόσο δεν κατέστη εφικτή η επίτευξη συμφωνίας.

²⁴³. Βλ. Αιτιολογική Έκθεση της Προτάσεως για έκδοση Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της Οδηγίας 2013/ 32 ΕΕ, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 611 final.

Όπως επισημαίνεται στην Αιτιολογική Έκθεση, η έκδοση του εν λόγω Κανονισμού, από κοινού με τον Κανονισμό για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης, τον κανονισμό για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής, και την πρόταση για την τροποποίηση της πρότασης για το Eurodac καθώς και τον Κανονισμό για τη θέσπιση διαδικασιών και μηχανισμών αντιμετώπισης καταστάσεων κρίσης, στοχεύουν στη συγκρότηση ενός νομοθετικού πλαισίου που θα ρυθμίζει τη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου.

Στην υπό εξέταση Πρόταση της Επιτροπής, στη Σκέψη 31, ορίζεται ότι όποια απόφαση λαμβάνεται αναφορικά με την αίτηση υπηκόου τρίτης χώρας εκδίδεται γραπτώς ούτως ώστε να διασφαλίζονται πλήρως τα δικαιώματα του αιτούντος. Περαιτέρω, στην Σκέψη 40 στοιχ. στ παρέχεται δυνητική ευχέρεια στα κράτη μέλη να επιβάλλουν κράτηση κατά τη διάρκεια της διαδικασίας στα σύνορα. Σημειωτέον ότι στην ανωτέρω σκέψη δεν αναφέρεται ότι εξαιρούνται τα παιδιά και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι της όλης διαδικασίας, καθώς και της δυνατότητας επιβολής κράτησης. Επιπροσθέτως η εξαίρεσή τους δεν συνάγεται ούτε από τον συνδυασμό της διατάξεως του άρθρου 35^α με την Σκέψη 31^α, όπου επισημαίνεται ότι η απόφαση επιστροφής θα πρέπει να εκδίδεται παραλλήλως με την απορριπτική απόφαση.

Εν συνεχεία, στη διάταξη του άρθρου 41 περιγράφεται η διαδικασία που ακολουθείται στα σύνορα για την εξέταση των αιτήσεων για παροχή διεθνούς προστασίας. Όπως δε προκύπτει από τον συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 41 παρ. 3 και 41 παρ. 5, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι και οι οικογένειες με παιδιά ηλικίας έως 12 ετών υπόκεινται στην όλη διαδικασία που λαμβάνει χώρα στα εξωτερικά σύνορα μόνο εφόσον κριθεί ότι αποτελούν κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή για τη δημόσια τάξη. Εν κατακλείδι στη διάταξη του άρθρου 41^α προβλέπεται η διαδικασία που ακολουθείται στα σύνορα κατά τη διεκπεραίωση των επιστροφών, όπου δεν γίνεται ειδική μνεία στα παιδιά και τους ασυνόδευτους ανηλίκους.

4. Οι διατάξεις του Κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

Η εν λόγω Πρόταση για την έκδοση Κανονισμού επιχειρεί να ρυθμίσει ζητήματα επιστροφών σε περιόδους κρίσης ή ανωτέρας βίας. Έχοντας ως βάση τα δεδομένα που προέκυψαν από τη μεταναστευτική κρίση 2015- 2016, στοχεύει στην υιοθέτηση ενός πλαισίου για την αντιμετώπιση κρίσεων ή καταστάσεων ανωτέρας βίας, όταν η ευελιξία που

προσφέρουν οι υφιστάμενες νομοθετικές πράξεις κρίνεται ανεπαρκής²⁴⁴. Ως εκ τούτων προτείνεται η θέσπιση ενός μηχανισμού αλληλεγγύης για τη μετεγκατάσταση ή τη χορηγία επιστροφής ώστε να διασφαλίζεται η ταχεία αντιμετώπιση των ακραίων πιέσεων που υφίστανται τα επηρεαζόμενα κράτη μέλη.

Στις διατάξεις της Προτάσεως προβλέπεται είτε η σύντμηση είτε η επιμήκυνση των προθεσμιών για τις διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα στα εξωτερικά σύνορα. Αποσαφηνίζεται ότι κατά την διαχείριση καταστάσεων κρίσης, δύναται να υφίσταται παρέκκλιση από τα χρονοδιαγράμματα και τις προθεσμίες της διατάξεως του άρθρου 41 του Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση. Ειδικότερα, επισημαίνεται ότι σε παρόμοιες περιπτώσεις η όλη διαδικασία στα εξωτερικά σύνορα, καθώς και η επιβληθείσα κράτηση, δύναται να παραταθεί κατά 8 εβδομάδες. Εν κατακλείδι, από τον συνδυασμό των διατάξεων της Σκέψης 10 και της διατάξεως του άρθρου 2 παρ. 7 προκύπτει ότι η προθεσμία, για τη μεταφορά των ατόμων που δεν διαθέτουν ταξιδιωτικά έγγραφα, κατά τη διαδικασία της χορηγίας επιστροφής, μειώνεται από τους 8 στους 4 μήνες. Σημειωτέον ότι στις διατάξεις της Προτάσεως δεν γίνεται ουδεμία αναφορά για τα παιδιά και τους ασυνόδευτους ανηλίκους, καθώς και για την ιδιαίτερη φροντίδα και μέριμνα που χρήζει να τους παρέχεται.

5. Οι διατάξεις του Κανονισμού για θέσπιση “Eurodac”.

Με την εν λόγω Πρόταση Κανονισμού ολοκληρώνεται το πακέτο του Νέου Συμφώνου. Στην Αιτιολογική Έκθεση²⁴⁵ αναφέρεται ότι ο νέος μηχανισμός αλληλεγγύης θα καταστήσει πιο εφικτή τη λειτουργία του Eurodac, εντός του πλαισίου διαλειτουργικότητας μεταξύ των συστημάτων πληροφοριών της Ένωσης. Τονίζεται ότι στο πεδίο εφαρμογής του Eurodac εμπίπτουν νέες κατηγορίες προσώπων, τα δεδομένα των οποίων αποθηκεύονται. Εν συνεχεία, επισημαίνεται ότι επιτρέπεται η χρήση του εν λόγω συστήματος για την ταυτοποίηση παράτυπων μεταναστών, μειώνεται το όριο ηλικίας για τη λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων, επιτρέπεται η συλλογή στοιχείων ταυτότητας μαζί με τα βιομετρικά δεδομένα, και παρατείνεται η περίοδος αποθήκευσης δεδομένων.

²⁴⁴. Βλ. Αιτιολογική Έκθεση της Προτάσεως για την έκδοση Κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 613 final.

²⁴⁵. Βλ. Αιτιολογική Έκθεση της Προτάσεως για την έκδοση Κανονισμού για τη θέσπιση “Eurodac”, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 614 final.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 1 στοιχ. δ επιτρέπεται η συλλογή δύο κατηγοριών δεδομένων: **α)** βιομετρικά δεδομένα, όπου συγκαταλέγονται τα δακτυλικά αποτυπώματα και οι απεικονίσεις προσώπου, και **β)** αλφαριθμητικά δεδομένα, ήτοι δεδομένα που απεικονίζονται με αριθμούς, γράμματα, ψηφιακές απεικονίσεις, ειδικούς χαρακτήρες. Εν συνεχεία, κατά τη διάταξη του άρθρου 10 επιτρέπεται η συλλογή και διαβίβαση βιομετρικών δεδομένων όλων των αιτούντων διεθνούς προστασίας, ηλικίας 6 ετών και άνω, κατά τη διενέργεια του ελέγχου διαλογής που λαμβάνει χώρα στα εξωτερικά σύνορα. Τα ανωτέρω δεδομένα χρησιμοποιούνται κατά τον έλεγχο και διαβιβάζονται εντός 72 ωρών στο κεντρικό σύστημα. Πέραν των ανωτέρω, σε έλεγχο, επεξεργασία, καταχώρηση και διαβίβαση των προσωπικών τους δεδομένων υπόκεινται όλοι οι υπήκοοι τρίτων χωρών και οι απάτριδες, ηλικίας 6 ετών και άνω, όπως προκύπτει και από τις διατάξεις των άρθρων 11, 12, 14^α και 14β.

Εκ των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι από την υποχρεωτική συλλογή και διαβίβαση των προσωπικών τους δεδομένων δεν εξαιρούνται τα παιδιά και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι ηλικίας 6 ετών και άνω. Η χρονική διάρκεια της καταχώρησης προβλέπεται στα 5 έτη για τα παιδιά και τους ενήλικους που δεν διαθέτουν ταξιδιωτικά έγγραφα και δεν είχαν υποβάλλει στο παρελθόν αίτηση διεθνούς προστασίας, και στα 10 έτη για όσους έχουν αιτηθεί χορήγηση ασύλου, καθώς και για όσους έχουν υποβληθεί στη διαδικασία μετεγκατάστασης.

Η Πρόταση παραθέτει κάποιες εγγυήσεις και ασφαλιστικές δικλείδες για τα παιδιά και τους ασυνόδευτους ανήλικους. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι η λήψη και η συλλογή των δεδομένων τους θα διενεργείται από εξειδικευμένο προσωπικό, και ότι τα παιδιά και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι θα ενημερώνονται για την όλη διαδικασία κατά τρόπο πλήρως αντιληπτό από αυτούς. Περαιτέρω, τους παρέχεται το δικαίωμα πρόσβασης, τροποποίησης και διαγραφής στα συλλεγέντα και καταχωρισθέντα προσωπικά τους δεδομένα. Εν συνεχεία, τονίζεται ρητώς ότι καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας συλλογής των προσωπικών δεδομένων, το παιδί και ο ασυνόδευτος ανήλικος, θα συνοδεύονται από κάποιο μέλος της οικογένειας ή τον διορισμένο επίτροπο, στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων, ή κάποια άλλη αρμόδια αρχή για την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, στην περίπτωση που δεν έχει διοριστεί ακόμη επίτροπος. Οι ανωτέρω δε προβλέψεις εξασφαλίζουν ένα *minimum* προστασίας στην περίπτωση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων, ηλικίας άνω των 6 ετών, οι οποίοι δεν εξαιρούνται από τις διατάξεις του υπό έκδοση Κανονισμού.

Εν κατακλείδι, από το σύνολο των διατάξεων της Προτάσεως, συνάγεται ότι κατά τη διενέργεια της συλλογής των βιομετρικών δεδομένων, είναι δυνατή η επιβολή κράτησης ή

άλλων περιοριστικών μέτρων, έως την ολοκλήρωση της διαδικασίας, την επεξεργασία και την καταχώρησή τους. Σημειωτέον ότι από τη λήψη των ανωτέρων μέτρων, ακόμη και από την επιβολή κράτησης, δεν εξαιρούνται τα παιδιά και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι άνω των 6 ετών.

III. Κριτική επί του Νέου Συμφώνου.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, το Νέο Σύμφωνο αποτελεί “μια νέα αρχή”²⁴⁶, μέσω της υιοθέτησης μιας κοινής πολιτικής, στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης. Μια κοινή πολιτική οικοδομείται σε κοινή νομοθεσία, κοινούς στόχους, κοινή εφαρμογή, κοινή χρηματοδότηση και στην υιοθέτηση κοινής στάσης και προσέγγισης απέναντι στις τρίτες χώρες²⁴⁷. Εν τούτοις, περισσότερη νομοθέτηση δεν συνιστά απαραίτητως σωστή νομοθέτηση, η οποία ανταποκρίνεται στις υφιστάμενες ανάγκες²⁴⁸.

Επί των διατάξεων του Νέου Συμφώνου, εκφράστηκαν επιφυλάξεις εκ μέρους των κρατών μελών, ωστόσο, κανένα από αυτά δεν το έχει απορρίψει²⁴⁹. Σημείο τριβής αποτέλεσαν, κυρίως, οι προβλέψεις για το σύστημα υποχρεωτικής αλληλεγγύης, ιδίως σε περιόδους κρίσεως και έκτακτης ανάγκης, καθώς τα κράτη μέλη της Μεσογείου θεώρησαν ότι δεν δεσμεύει τα λοιπά κράτη μέλη ως προς την υποχρεωτική μετεγκατάσταση των μεταναστών και προσφύγων εντός της επικράτειάς τους. Περαιτέρω, επισημάνθηκε ότι θα ανακύψουν ζητήματα κατά τη διενέργεια της χορηγίας επιστροφής, ιδίως στην περίπτωση που δεν υφίστανται αρμονικές σχέσεις με την χώρα προέλευσης²⁵⁰.

Δριμεία κριτική επί του Νέου Συμφώνου, ασκήθηκε από πολιτικούς παράγοντες, ακαδημαϊκούς, μη κυβερνητικούς οργανισμούς και οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στην προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Παρότι κρίθηκε απαραίτητη η αναμόρφωση του υφιστάμενου Συστήματος Δουβλίνου, επισημάνθηκε ότι τα κριτήρια που θέτει ο υπό έκδοση Κανονισμός RAMM δεν ικανοποιούν την ανωτέρω απαίτηση. Ιδιαίτερως επικρίθηκε

²⁴⁶. Βλ. Ομιλία της Προέδρου της Επιτροπής Ursula von der Leyen, Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2019. Βλ., όλως ενδεικτικώς, L. Schleyer, *The European Commission’s Framing of Solidarity in Migration Politics*, University of Gothenburg, Department of Political Science Center of European Studies, Autumn 2020.

²⁴⁷. Βλ. *The New Pact on Migration and Asylum: What is not and what it could have been*, <http://eumigrationlawblog.eu>.

²⁴⁸. Βλ., όλως ενδεικτικώς, M. Mouzourakis, *More laws less law: The European Union’s New Pact on Migration and Asylum and the fragmentation of “asylum seekers” status*, John Wiley & Sons 7.1.2021.

²⁴⁹. Βλ. όλως ενδεικτικώς, P. C. Papuc, *Analysis of the EU’s New Pact on Migration and Asylum, Challenges of the knowledge Society*. Public Law, 2020.

²⁵⁰. Βλ., όλως ενδεικτικώς, J. Wojcik, *Sovereignty of Member States in New European Pact for Migration and Asylum*, *Przeglad Narodowosciowy*, Review of Nationalities, nr 10/ 2020.

η πολυπλοκότητα των διατάξεων του Νέου Συμφώνου, και εκφράστηκαν αμφιβολίες και επιφυλάξεις ως προς την πρακτική εφαρμογή του²⁵¹. Περαιτέρω κριτική ασκήθηκε και ως προς τη διαδικασία ελέγχου που διενεργείται στα εξωτερικά σύνορα, καθώς η επιβολή διοικητικών μέτρων, και ιδίως η επιβολή κράτησης, κρίθηκε ότι παραβιάζει το κράτος δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα²⁵². Επισημάνθηκε δε ότι ο ανωτέρω κίνδυνος ελλοχεύει ιδίως σε περιόδους κρίσης, όταν τα κράτη μέλη δύναται να απέχουν από τα αυστηρά μέτρα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων²⁵³. Ιδιαίτερη δε έμφαση δόθηκε στο ζήτημα της εθνικότητας των αιτούντων διεθνούς προστασίας, καθώς παρατηρήθηκε ότι η διαδικασία ελέγχου στα σύνορα εφαρμόζεται απαρεγκλίτως και με αυστηρότητα σε όσους προέρχονται από συγκεκριμένες τρίτες χώρες²⁵⁴. Ως κατακριτέα κρίθηκε η έμφαση που δίδεται στις αναγκαστικές επιστροφές και τις μετεγκαταστάσεις²⁵⁵, ενώ επιφυλάξεις και αντιδράσεις εκφράστηκαν και ως προς τις διατάξεις αναφορικά με την χορηγία επιστροφής, καθώς καθ' όλη τη διάρκεια διακυβεύονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και η ανθρώπινη αξιοπρέπεια²⁵⁶. Πέραν των ανωτέρω, επισημάνθηκε ότι θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα και έμφαση στην έρευνα και διάσωση, καθώς και σε δράσεις αλληλεγγύης.

²⁵¹. Βλ. όπως ενδεικτικώς, Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded” (statement), European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 6 October 2020, <https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/>, Human Rights Watch, The Pact on Migration and Asylum, 8.10.2020, www.hrw.org.

²⁵². Βλ. Fundamental Rights Agency, ‘Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy’, 2016, Fundamental Rights Agency, ‘Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy’, 2019, S. Carrera, Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum, CEPS Policy Insights No 2022- 22/ September 2020.

²⁵³. Βλ. Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded” (statement), European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 6 October 2020, <https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/>.

²⁵⁴. Βλ. The European Commission’s New Pact on Migration and Asylum, Horizontal substitute impact assessment, European Parliamentary Research Service, August 2021.

²⁵⁵. Βλ. Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded” (statement), European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 6 October 2020, <https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/>.

²⁵⁶. Βλ. όπως ενδεικτικώς, Caritas Europa’s analysis and recommendations on the EU Pact on Migration and Asylum” (position paper), Caritas Europa, December 2020, https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/210212_position_Paper_EU_Pact_migration_Caritas_Europa_Final.pdf., R. Bloj- St. Buzmaniuk, “Understanding the new pact on migration and asylum.” Robert Schuman Foundation, 16 November 2020. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0577-understanding-the-new-pact-on-migration-and-asylum>;

Όσον αφορά τα παιδιά και τους ασυνόδευτους ανηλίκους, ισχυρές αντιδράσεις προκάλεσαν οι επιμέρους διατάξεις του κάθε υπό έκδοση Κανονισμού, η πλειονότητα των οποίων επικεντρώθηκαν στο ότι δεν λαμβάνονται υπόψιν οι ιδιαίτερες συνθήκες και η ευάλωτη θέση υπό την οποία ευρίσκονται τα παιδιά και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι²⁵⁷. Παρότι επισημάνθηκε ότι το Νέο Σύμφωνο αποτελεί μια προσπάθεια συμμόρφωσης με την προστασία που απαιτείται να απολαμβάνουν, ενστάσεις προκάλεσαν οι διατάξεις για την ταυτοποίηση που λαμβάνει χώρα στα εξωτερικά σύνορα, η επιβολή κράτησης, καθώς και η καταχώρηση των βιομετρικών τους δεδομένων. Περαιτέρω, τονίστηκε ότι θα πρέπει να λαμβάνονται εγκαίρως μέτρα για την παροχή άμεσης και κατάλληλης φροντίδας, τον διορισμό επιτρόπου που θα είναι επιφορτισμένος με την επίβλεψή τους, καθώς και για τη νομική τους εκπροσώπηση. Επιπροσθέτως, κρίνεται απαραίτητη η υιοθέτηση μιας κοινής μεθόδου, σε όλα τα κράτη μέλη, για τον σαφή προσδιορισμό της ηλικίας, καθώς και κοινών κανόνων και μεθόδων για τον εντοπισμό των μελών της οικογένειας και την υποβοήθηση της οικογενειακής επανένωσης²⁵⁸. Η κριτική που ασκήθηκε σε κάθε επιμέρους Πρόταση του Νέου Συμφώνου παρατίθεται κατωτέρω.

1. Κριτική επί του Κανονισμού RAMM.

Η διεύρυνση του ορισμού της “οικογένειας” κρίνεται ως σημαντικό και καλοδεχούμενο βήμα, καθώς καθιστά εφικτή την οικογενειακή επανένωση και την εύρεση συγγενών, ιδίως στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων. Εν τούτοις, επικρίθηκε το γεγονός ότι δεν λαμβάνονται υπόψιν δεσμοί και παγιωμένες καταστάσεις που υφίσταντο πριν την άφιξη στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Προτείνεται να συμπεριλαμβάνονται στον ανωτέρω ορισμό και τα ενήλικα τέκνα που διαβιούσαν με τους γονείς τους, παραλλήλως δε ως “οικογένεια” να θεωρούνται και τα ζευγάρια που ζουν σε ελεύθερη συμβίωση²⁵⁹.

Περαιτέρω, αντιδράσεις προκάλεσε η πρόβλεψη ότι στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων, όταν δεν δύναται να ανευρεθεί κάποιο μέλος της οικογένειάς του, αρμόδιο προς εξέταση της αιτήσεως διεθνούς προστασίας καθίσταται το κράτος μέλος πρώτης εισόδου. Επισημάνθηκε ότι η ανωτέρω πρόβλεψη, η οποία ίσχυε και κατά την

²⁵⁷. Βλ., όλως ενδεικτικώς, D. Duic- M. Cepo, Impact of the New Pact on Migration and Asylum on child refugees and unaccompanied minors, Balkan Social Science Review, Vol. 17, June 2021, σελ. 117- 143.

²⁵⁸. Βλ. UNHCR Recommendations for the European Commission’s proposed Pact on Migration and Asylum, www.unhcr.org.

²⁵⁹. Βλ. όλως ενδεικτικώς, Danish Refugee Council, Recommendations on the Regulation on Asylum and Migration Management, 8/ 2021, PICUM Recommendations on Safeguarding Children’s Rights in the Migration and Asylum Pact Proposals, May 2021.

εφαρμογή του Δουβλίνου ΙΙΙ, έρχεται σε αντίθεση με την υφιστάμενη νομολογία του ΔΕΕ, όπου αρμόδιο καθίσταται το κράτος μέλος στο οποίο ευρίσκεται ο ανήλικος, εφόσον η ανωτέρω επιλογή συνάδει με το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού²⁶⁰. Προτείνεται αποσαφήνιση του όρου “βέλτιστο συμφέρον του παιδιού”, ούτως ώστε να επιχειρείται μια συνολική εκτίμηση και να λαμβάνονται υπόψιν οι βραχυπρόθεσμες, μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επιπτώσεις που θα έχει κάθε απόφαση στην ανάπτυξη και ψυχική υγεία του παιδιού. Επισημαίνεται δε ότι η ανωτέρω αξιολόγηση χρήζει ιδίως στην περίπτωση της μετεγκατάστασης και της χορηγίας επιστροφής, όπου η απομάκρυνση από ένα τόπο δύναται να αποκόψει τα παιδιά από τους δεσμούς που έχει αναπτύξει, επιφέροντας πλήγμα στον ψυχισμό του. Ιδίως στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων, σύμφωνα με σύσταση που εξέδωσε το Συμβούλιο της Ευρώπης, προτείνεται η σύσταση ενός μηχανισμού, επιφορτισμένου με την ταχεία αξιολόγηση και εύρεση του κατάλληλου τόπου εγκατάστασής τους, προτεραιότητα δε θα δίδεται στις χώρες με το πιο ανεπτυγμένο σύστημα προστασίας και προάσπισης των συμφερόντων του παιδιού²⁶¹. Σε κάθε δε περίπτωση θα πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα στο παιδί και τον ασυνόδευτο ανήλικο να εκφράσει την γνώμη του, επί των θεμάτων που το αφορούν, αναλόγως της ωριμότητας, της ηλικίας του και των λοιπών συνθηκών ψυχικής και σωματικής κατάστασης στην οποία ευρίσκεται. Πέραν των ανωτέρω, προτείνεται η εξαίρεση των οικογενειών με παιδιά, καθώς και των ασυνόδευτων ανηλίκων από το σύστημα της χορηγίας επιστροφής, ενώ στις περιπτώσεις μετεγκατάστασης χρήζει να δίδεται προτεραιότητα στους ασυνόδευτους ανηλίκους, ιδίως όταν με τη μετεγκατάσταση αποσκοπείται η οικογενειακή επανένωση²⁶².

Εν κατακλείδι, κρίνεται απαραίτητη η επέκταση των ευνοϊκών διατάξεων και των ασφαλιστικών δικλείδων που προβλέπονται για τους ασυνόδευτους ανηλίκους, σε όλα τα παιδιά και ανηλίκους, ανεξαρτήτως αν συνοδεύονται από μέλος της οικογένειάς τους, ούτως ώστε να προστατεύονται πλήρως τα δικαιώματά τους, προς συμμόρφωση και με τη Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Παιδιού.

²⁶⁰. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Th. Gazi, The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups? European Papers Vol 6, 2021σελ. 167- 175, PICUM Recommendations on Safeguarding Children’s Rights in the Migration and Asylum Pact Proposals, May 2021.

²⁶¹. Βλ. Committee on Migration Refugees and Displaced Persons.(2020). Effective guardianship for unaccompanied and separated migrant children.<https://pace.coe.int/pdf/291b7458c3d08aa8a8493b0a7fe6dfa27d20a1973326667a8259ffe25682ae848428feba12/doc.15133.pdf>

²⁶². Βλ., όλως ενδεικτικώς, D. Duic- M. Cepo, Impact of the New Pact on Migration and Asylum on child refugees and unaccompanied minors, Balkan Social Science Review, Vol. 17, June 2021, σελ. 117- 143

2. Κριτική επί του Κανονισμού για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ (Screening Regulation).

Ως προς τον εν λόγω Κανονισμό, η πλειονότητα των αντιδράσεων, στην περίπτωση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων, εστίασε στην πρόβλεψη για λήψη διοικητικών μέτρων και επιβολή κράτησης, κατά τον έλεγχο διαλογής στα εξωτερικά σύνορα. Σύμφωνα με τις προβλέψεις του Κανονισμού, σε διοικητικά μέτρα και κράτηση υπόκεινται όλα τα άτομα. Στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων και των παιδιών η κράτηση δύναται να υπερβαίνει τις 10 ημέρες σε καταστάσεις κρίσεως²⁶³. Η ανωτέρω δε επιλογή δεν συνάδει με τα διεθνή, ευρωπαϊκά, καθώς και τα εθνικά πρότυπα προστασίας, και τις διεθνείς δεσμεύσεις για την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού.

Δυνάμει των ανωτέρω προβλέψεων, η επιβολή κράτησης δε θα αποτελεί πλέον εξαίρεση, *ultima ratio*, αλλά τον κανόνα κατά τη διενέργεια του ελέγχου διαλογής στα εξωτερικά σύνορα²⁶⁴. Η ανωτέρω δε επιλογή, πέραν του ότι εγκυμονεί κινδύνους ως προς την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων²⁶⁵, επιβαρύνει και τους χώρους υποδοχής και προσωρινής εγκατάστασης των ατόμων που προσέρχονται στα εξωτερικά σύνορα (*hotspots*), γεγονός το οποίο καθιστά δυσχερέστερο το έργο των κρατών μελών πρώτης υποδοχής, ως προς το προσφερόμενο επίπεδο προστασίας²⁶⁶. Σύμφωνα με πολλούς αναλυτές, κρίνεται απαραίτητη η τροποποίηση των υφιστάμενων προβλέψεων και η υιοθέτηση μέτρων που θα διασφαλίζουν ότι, κατά τη διενέργεια του ελέγχου διαλογής, οι υπήκοοι τρίτων χωρών θα παραμένουν σε χώρους κατάλληλους, όπου θα τους παρέχονται κατάλληλες συνθήκες διαβίωσης και πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες.

Πέραν των ανωτέρω, επικρίνεται και ο τρόπος διενέργειας του ελέγχου διαλογής και αξιολόγησης των ιδιαίτερων αναγκών όσων προσέρχονται στα εξωτερικά σύνορα, καθώς πολλές φορές οι αρμόδιες αρχές δεν διαθέτουν τις γνώσεις και τα κατάλληλα μέσα να

²⁶³. Βλ. Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded” (statement), European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 6 October 2020, <https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/>.

²⁶⁴. Βλ., όλως ενδεικτικώς, G. Romeo, The New Pact on Migration and Asylum, The Global Impact, EuroMed Right’s Migration & Asylum Programme, 11 May 2021, The European Commission’s New Pact on Migration and Asylum, Horizontal substitute impact assessment, European Parliamentary Research Service, August 2021.

²⁶⁵. Βλ. Απόφαση ΔΕΕ VI vs Ministerio Fiscal, Υπόθεση C- 36/ 2020, 25.6.2020.

²⁶⁶. Βλ., New Pact on Migration and Asylum: Comments by Greece, Italy, Malta and Spain, 12 April 2021, <http://www.astrid-online.it/static/upload/2511/251120-non-paper-pacto-migratorio.pdf>, ActionAid Hellas, New Pact on Migration and Asylum, Interpretation of relevant provisions in the case law of the Greek administrative courts, 22 April 2021.

“ανιχνεύσουν” και να αξιολογήσουν επαρκώς την ευάλωτη θέση στην οποία βρίσκονται τα εν λόγω άτομα. Στην περίπτωση δε των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων, επισημαίνεται ότι εξ αρχής πρέπει να θεωρούνται “ευάλωτα άτομα” τα οποία χρήζουν άμεσης ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και ψυχολογικής υποστήριξης, ούτως ώστε να μην κρίνεται υποχρεωτική η υποβολή τους στη διενέργεια του ελέγχου διαλογής και αξιολόγησης της καταστάσεώς τους²⁶⁷. Η ανωτέρω δε επιλογή συνάδει και με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, όπου έχει κριθεί ότι η ευάλωτη θέση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων υπερισχύει κάθε αντίθετης διάταξης για την αντιμετώπιση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης και της παροχής ασύλου²⁶⁸.

Εν συνεχεία, στην περίπτωση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων, καθίσταται απαραίτητη η ενημέρωση και η συναίνεσή τους για την καταχώρηση και επεξεργασία των προσωπικών τους δεδομένων. Για τον ανωτέρω λόγο πρέπει να τους παρέχεται αμέσως δωρεάν νομική βοήθεια, καθώς και παροχή βοήθειας από εξειδικευμένα άτομα, τα οποία δύναται να χειριστούν τέτοιες καταστάσεις και να τους καθοδηγήσουν σωστά. Στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων, κρίνεται επεκτατική η ρητή κατοχύρωση ότι καθ όλη τη διενέργεια του ελέγχου διαλογής θα συμπαρίστανται με διορισμένο επίτροπο ή άλλη αρμόδια αρχή. Ιδίως κατά τη διεξαγωγή της προσωπικής συνέντευξης, τα παιδιά και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι θα πρέπει να συμπαρίστανται με μέλος της οικογένειάς τους ή με επίτροπο, καθώς και με τον κατάλληλο νομικό σύμβουλο. Σημειωτέον ότι πριν ολοκληρωθεί η διαδικασία καταχώρησης, χρήζει να τους παρέχεται η δυνατότητα πρόσβασης στον ατομικό τους φάκελο, καθώς και η δυνατότητα να προβούν σε διορθώσεις των καταχωρημένων πληροφοριών. Σε κάθε δε περίπτωση η καταχώρηση και επεξεργασία των προσωπικών τους δεδομένων θα πρέπει να συνάδει με το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο προστασίας τους.

Περαιτέρω, με επιφυλακτικότητα αντιμετωπίστηκε η υιοθέτηση κοινών κανόνων και ενιαίου μηχανισμού, δυνάμει των οποίων θα εξετάζεται και θα αξιολογείται η ηλικία των ανηλίκων και ο χαρακτηρισμός τους ως “ευάλωτων ατόμων”. Τούτο διότι δυνάμει των διατάξεων του Κανονισμού επιφορτισμένοι με το βάρος απόδειξης της ανηλικότητάς τους

²⁶⁷. Βλ., όλως ενδεικτικώς, PICUM Recommendations on Safeguarding Children’s Rights in the Migration and Asylum Pact Proposals, May 2021, D. Duic- M. Cepo, Impact of the New Pact on Migration and Asylum on child refugees and unaccompanied minors, Balkan Social Science Review, Vol. 17, June 2021, σελ. 117- 143, Th. Gazi, The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups? European Papers Vol 6, 2021σελ. 167- 175.

²⁶⁸. Βλ. ΕΔΔΑ Υπόθεση Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v Belgium (App No. 13178/03), Απόφαση 12.1.2007, ΕΔΔΑ Υπόθεση Rahimi v. Greece, (App No. 8687/08), Απόφαση 5.7.2011.

καθίστανται οι ίδιοι οι ανήλικοι, οι οποίοι πολλάκις δεν διαθέτουν τα κατάλληλα έγγραφα ή άλλα αποδεικτικά στοιχεία. Η ανωτέρω δε πρακτική δεν συνάδει με τη Σύμβαση των Δικαιωμάτων του παιδιού, καθώς και με το επίπεδο προστασίας που χρήζει να τους παρέχεται. Συνεπώς κρίνεται απαραίτητη η προσθήκη ότι σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς τον ακριβή προσδιορισμό της ηλικίας, η εν λόγω αμφιβολία και η αδυναμία απόδειξης θα λειτουργεί υπέρ του ενδιαφερόμενου προσώπου και θα θεωρείται ανήλικος, σύμφωνα με τη δήλωσή του.

Αναφορικά με τη διάταξη του άρθρου 8, όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα των υπηκόων των τρίτων χωρών στην παροχή πληροφοριών ως προς τη διαδικασία του ελέγχου διαλογής, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, επισημαίνεται ότι, ιδίως, στην περίπτωση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων χρήζει να τους παρέχονται πληροφορίες ως προς τους εφαρμοστέους κανόνες και τις συνθήκες διαβίωσης της χώρας όπου υποβάλλουν αίτηση διεθνούς προστασίας και διαμονής. Επιπροσθέτως, κρίνεται απαραίτητη η τροποποίηση του άρθρου 14, ώστε να κατοχυρώνεται ρητώς ότι στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων και των παιδιών που συνοδεύονται από μέλος της οικογένειάς τους, πριν την υλοποίηση εκάστης απόφασης για τη μετεγκατάσταση ή την επιστροφή τους χρήζει να αξιολογείται και αιτιολογείται πλήρως, σαφώς και εγγράφως ότι η εν λόγω απόφαση συνάδει με το βέλτιστο συμφέρον των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων.

Εν κατακλείδι, η αρχή της “μη επαναπροώθησης” και ο σεβασμός των λοιπών θεμελιωδών δικαιωμάτων κρίνεται ότι θα πρέπει να κατοχυρώνεται ρητώς στις διατάξεις του Κανονισμού. Ιδίως στην περίπτωση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων, επισημαίνεται ότι χρήζει να τους παρέχεται η δυνατότητα και να δίδεται προτεραιότητα στην οικειοθελή αποχώρηση, υπό συνθήκες που θα διασφαλίζουν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους και θα συνάδουν με τις επιταγές της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Ρητώς δε χρήζει να κατοχυρώνεται η δυνατότητα ασκήσεως ενδίκου μέσου κατά της απόφασης, ενώ έως την εξέτασή του από τις αρμόδιες αρχές, θα πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα διαμονής και κατάλληλες συνθήκες διαβίωσης.

3. Κριτική επί του Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του εν λόγω Κανονισμού, δύναται να επιβληθεί κράτηση, έως την εξέταση της αιτήσεως διεθνούς προστασίας, στους ασυνόδευτους ανηλίκους, για

λόγους εθνικής ασφάλειας και δημόσιας τάξης, ενώ για τους ανωτέρω λόγους επιβάλλεται και στα παιδιά που συνοδεύονται από μέλος της οικογένειάς τους, ηλικίας κάτω των 12 ετών. Σε οικογένειες με παιδιά άνω των 12 ετών κράτηση επιβάλλεται ακόμη και όταν δεν συντρέχουν οι ανωτέρω λόγοι²⁶⁹. Όπως δε επισημάνθηκε και ανωτέρω, η εν λόγω πρόβλεψη δεν συνάδει με τα διεθνή, ευρωπαϊκά, καθώς και τα εθνικά πρότυπα προστασίας, και τις διεθνείς δεσμεύσεις για την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού²⁷⁰. Η επιβολή κράτησης έχει δυσμενείς συνέπειες, τόσο βραχυπρόθεσμες, όσο και μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες, στη ψυχοσύνθεση και την ομαλή ανάπτυξη των παιδιών και των ανηλίκων, καθώς υποβάλλονται σε στρεσογόνες καταστάσεις, είτε συνοδεύονται από μέλος της οικογένειάς τους είτε είναι ασυνόδευτοι.

Δριμεία κριτική ασκήθηκε ως προς την διαφορετική και άνιση μεταχείριση που τυγχάνουν οι ανήλικοι που συνοδεύονται από μέλος της οικογένειας, ηλικίας 12 έως 18 ετών. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού, η επιβολή κράτησης αποτελεί τον κανόνα στην περίπτωση των ανηλίκων που εμπίπτουν στην ανωτέρω ηλικιακή ομάδα. Η εν λόγω επιλογή δεν συνάδει με τη Σύμβαση Δικαιωμάτων του Παιδιού, δυνάμει της οποίας ως παιδί και ανήλικος που χρήζει ιδιαίτερης φροντίδας και προστασίας λογίζεται κάθε άτομο κάτω των 18 ετών, καθώς και με άλλες διεθνείς και ευρωπαϊκές στρατηγικές και συμβάσεις στον τομέα της προστασίας των δικαιωμάτων των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων²⁷¹. Επιπροσθέτως, δεν συνάδει, με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, ως προς το όριο ηλικίας, τις ιδιαίτερες ανάγκες και την ευάλωτη θέση των ανηλίκων²⁷². Όπως δε έχει νομολογηθεί, το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού υπερισχύει κάθε αντίθετης διατάξεως για τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης και της πολιτικής ασύλου και τυγχάνει προτεραιότητα εφαρμογής.

²⁶⁹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, PICUM Recommendations on Safeguarding Children's Rights in the Migration and Asylum Pact Proposals, May 2021, D. Duic- M. Cepo, Impact of the New Pact on Migration and Asylum on child refugees and unaccompanied minors, Balkan Social Science Review, Vol. 17, June 2021, σελ. 117- 143, Th. Gazi, The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups? European Papers Vol 6, 2021 σελ. 167- 175.

²⁷⁰. Βλ., όλως ενδεικτικώς, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum- Seekers and Alternatives to Detention, replaces 1999 Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum- Seekers, 2012, www.unhcr.org, , Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the protection of migrant children COM (2017) 211 final.

²⁷¹. Βλ., όλως ενδεικτικώς, Council of Europe, Strategy for the Rights of the Child, Monaco Strategy (2012- 2015), www.coe.int, COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, REPORT OF THE 2012 DAY OF GENERAL DISCUSSION ON THE RIGHTS OF ALL CHILDREN IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL MIGRATION.

²⁷². Βλ. ΕΔΔΑ, Απόφαση 19.1.2012, *Popov v. France* (App. No. 39472/07) και ΕΔΔΑ, Απόφαση 12.10.2006, *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium*, (App. No. 13178/03).

Εν συνεχεία, όπως επισημάνθηκε και ανωτέρω, με επιφυλακτικότητα αντιμετωπίστηκε η υιοθέτηση ενιαίου μηχανισμού, δυνάμει του οποίου θα εξετάζεται και θα αξιολογείται η ηλικία των ανηλίκων. Τούτο διότι δυνάμει των διατάξεων του Κανονισμού επιφορτισμένοι με το βάρος απόδειξης της ανηλικότητας και τον ακριβή προσδιορισμό της ηλικίας τους καθίστανται οι ίδιοι οι ανήλικοι, οι οποίοι πολλάκις δεν διαθέτουν τα κατάλληλα έγγραφα ή άλλα αποδεικτικά στοιχεία. Η ανωτέρω δε πρακτική δεν συνάδει με τη Σύμβαση των Δικαιωμάτων του παιδιού, και με το επίπεδο προστασίας που χρήζει να τους παρέχεται, καθώς αντιστρέφει το βάρος απόδειξης, και καθιστά αδύνατη την εφαρμογή των ευνοϊκών μέτρων που παρέχονται στην ηλικιακή ομάδα στην οποία ανήκουν.

Πέραν των ανωτέρω, αντιδράσεις εκφράστηκαν και για τη διαδικασία που ακολουθείται κατόπιν απορρίψεως της αιτήσεως για χορήγηση ασύλου, και της άμεσης, στην πλειονότητα των περιπτώσεων μετεγκατάστασης σε άλλο κράτος και επιστροφής στην χώρα καταγωγής. Τούτο διότι δεν καθιστά εφικτή την εφαρμογή ενδεχόμενων ευνοϊκών διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας, ως προς την παραμονή των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων εντός της επικράτειας του κράτους μέλους, και την οικογενειακή επανένωση, στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων. Σύμφωνα δε και με τη νομολογία του ΔΕΕ, πριν την έκδοση αποφάσεως περί μετεγκατάστασης ή επιστροφής, χρήζει να αξιολογείται και να εξακριβώνεται ότι η χώρα όπου θα μεταβεί ο ασυνόδευτος ανήλικος διαθέτει κατάλληλες υποδομές που διασφαλίζουν αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης²⁷³. Περαιτέρω, η ανωτέρω πρόβλεψη καθιστά, επί της ουσίας, ανέφικτη τη δυνατότητα χρήσης της διακριτικής ευχέρειας, που παρέχεται στα κράτη μέλη, δυνάμει της διατάξεως του άρθρου 6 παρ. 4 της Οδηγίας Επιστροφής²⁷⁴, σύμφωνα με την οποία δύναται να απέχουν από την έκδοση απόφασης επιστροφής ή να ανακαλούν την ήδη εκδοθείσα για ανθρωπιστικούς λόγους, για λόγους φιλευσπλαχνίας και λοιπούς λόγους. Σε κάθε δε περίπτωση, επισημαίνεται ότι χρήζει να τους παρέχεται η δυνατότητα οικειοθελούς αποχώρισης, πριν εκτελεστεί αναγκαστικώς η απόφαση επιστροφής.

Στην περίπτωση των παιδιών που συνοδεύονται από μέλους της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως αν είναι άνω ή κάτω των 12 ετών, καθώς και των ασυνόδευτων ανηλίκων, υποστηρίζεται ότι δεν πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής η διάταξη του άρθρου 41^α, και θα πρέπει να εξαιρούνται από την προβλεπόμενη διαδικασία διεκπεραίωσης των επιστροφών. Σε

²⁷³ Βλ. ΔΕΕ, Υπόθεση TQ v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-441/19, Απόφαση 14.1.2021

²⁷⁴ Βλ. Οδηγία 2008/115 ΕΚ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 16ης Δεκεμβρίου 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρانونώς διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 348/ 98, 24.12.2008

κάθε δε περίπτωση, πριν την έκδοση αποφάσεως επιστροφής χρήζει να αξιολογείται και να αιτιολογείται σαφώς, πλήρως και εγγράφως ότι η εν λόγω απόφαση συνάδει και δεν έρχεται σε αντίθεση με το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού. Επισημαίνεται δε ότι, ιδίως στην περίπτωση των παιδιών, ηλικίας έως 18 ετών και μελών της οικογένειάς τους, καθώς και των ασυνόδευτων ανηλίκων έως 18 ετών, θα πρέπει να προκρίνεται και να τους παρέχεται η δυνατότητα οικειοθελούς αποχώρησης, αντί της αναγκαστικής επιστροφής. Καθ' όλη δε τη διενέργεια και τις προετοιμασίες για την οικειοθελή αποχώρηση, ιδιαίτερη μέριμνα χρήζει να λαμβάνεται για τη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του παιδιού.

Εν κατακλείδι, επισημαίνεται ότι απαιτείται να κατοχυρώνεται ρητώς η άσκηση κατάλληλων ενδίκων μέσων κατά των αποφάσεων επιστροφής και μετεγκατάστασης, καθώς και ότι έως την εξέταση και την εκφορά κρίσεως επί του ενδίκου μέσου θα επιτρέπεται η διαμονή του αιτούντος στην επικράτεια του κράτους μέλους, όπου υπέβαλε την αίτησή του, ενώ οι αρμόδιες αρχές θα διασφαλίζουν την παροχή αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης²⁷⁵.

4. Κριτική επί του του Κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

Με τον εν λόγω Κανονισμό αποσκοπείται η ορθή και ταχεία αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας. Δριμεία κριτική ασκήθηκε ως προς τη δυνατότητα παράτασης της επιβληθείσας κράτησης κατά τη διάρκεια των ανωτέρω καταστάσεων και έως τη μετεγκατάσταση ή την επιστροφή των ατόμων από τα σύνορα του κράτους μέλους που αντιμετωπίζει καταστάσεις κρίσεως ή ανωτέρας βίας, και την αποσυμφόρησή του μέσω του μηχανισμού αλληλεγγύης.

Οι διατάξεις του Κανονισμού τυγχάνουν εφαρμογής στα παιδιά, ηλικίας άνω των 12 ετών που συνοδεύονται από μέλος της οικογένειάς τους. Σε ασυνόδευτους ανηλίκους και παιδιά κάτω των 12 ετών, συνοδευόμενα από μέλος της οικογένειας, εφαρμόζονται όταν τούτο επιτάσσουν λόγοι εθνικής ασφάλειας και δημόσιας τάξης. Η εφαρμογή των διατάξεων του Κανονισμού καθίσταται αυτόματη, καθώς δεν προβλέπεται ρητώς εξαίρεση για τις ανωτέρω κατηγορίες ευάλωτων ομάδων. Δυνάμει δε των όσων αναπτυχθεί και ανωτέρω, και την κριτική που έχει ασκηθεί ως προς την επιβολή κράτησης στα παιδιά, ανεξαρτήτως ηλικίας και τους ασυνόδευτους ανηλίκους, κρίνεται απαραίτητη η ρητή εξαίρεσή τους από τις προθεσμίες που προβλέπονται στον εν λόγω Κανονισμό. Επιπροσθέτως, χρήζει να

²⁷⁵. Βλ., όλως ενδεικτικώς, The European Commission's New Pact on Migration and Asylum, Horizontal substitute impact assessment, European Parliamentary Research Service, August 2021.

κατοχυρώνεται ρητώς ότι ακόμη και στις εν λόγω καταστάσεις, θα λαμβάνεται δεόντως υπόψιν το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, ενώ η λήψη οιασδήποτε αποφάσεως θα βασίζεται σε πλήρη και σαφή αιτιολόγηση ότι η εν λόγω επιλογή συνάδει με το βέλτιστο συμφέρον και τις ιδιαίτερες ανάγκες του παιδιού και του ασυνόδευτου ανηλίκου.

5. Κριτική επί του του Κανονισμού “Eurodac”.

Δυνάμει των διατάξεων του εν λόγω Κανονισμού, θα επιτρέπεται η λήψη, καταχώρηση και επεξεργασία των βιομετρικών δεδομένων, όπου συμπεριλαμβάνεται η λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων και φωτογραφικών απεικονίσεων, σε όλα τα άτομα άνω των 6 ετών. Η ανωτέρω δε πρόβλεψη δεν συνάδει με το υφιστάμενο διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο προστασίας των δικαιωμάτων του παιδιού, όπου κατοχυρώνεται ρητώς ότι το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού υπερτερεί κάθε αντίθετης διατάξεως για τη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου²⁷⁶. Σύμφωνα δε με τους επικριτές της εν λόγω πρόβλεψης, δεν δύναται να επιτρέπεται η λήψη και καταχώρηση των δακτυλικών αποτυπωμάτων των παιδιών, απλώς και μόνο προς διευκόλυνση των σκοπών της διαδικασίας επιστροφής²⁷⁷.

Περαιτέρω, δεδομένου ότι η λήψη, καταχώρηση και επεξεργασία των βιομετρικών και προσωπικών δεδομένων καθίσταται υποχρεωτική, σύμφωνα με τις προβλέψεις του Κανονισμού, στην περίπτωση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων χρήζει πριν τη διενέργεια της όλης διαδικασίας να αξιολογούνται οι επιπτώσεις που δύναται να επιφέρει στην προσωπικότητά τους, καθώς και στη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Εν συνεχεία, χρήζει να διασφαλίζεται ότι η συναίνεση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων στη λήψη των βιομετρικών τους δεδομένων δεν αποτελεί προϊόν βίας και εξαναγκασμού, καθώς και ότι τους παρέχεται η κατάλληλη ενημέρωση και νομική βοήθεια καθ όλη τη διάρκεια της διαδικασίας. Κατά τη διενέργεια της διαδικασίας το παιδί θα πρέπει να συνοδεύεται από ενήλικο μέλος της οικογένειάς του, στη δε περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων από τον επίτροπο που έχει οριστεί για αυτούς. Η διαδικασία χρήζει να διενεργείται

²⁷⁶. Βλ., όλως ενδεικτικώς, FRA Opinion -6/ 2016 (Eurodac), Vienna 22 December 2016, www.fra.europa.eu., UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No 6 (2005), 17 May- 3 June 2005, www.ohchr.org

²⁷⁷. Βλ., όλως ενδεικτικώς, European Data Protection Supervisor, Opinion 7/ 2016, EDPS Opinion on the First reform package on the Common European Asylum System (Eurodac, EASO and Dublin regulations), 21 September 2016, www.edps.europa.eu. Fingerprint Recognition for Children, technical report by the Joint Research Centre, 2013, www.publications.jrc.ec.europa.eu.

από εξειδικευμένο προσωπικό, εκπαιδευμένο καταλλήλως στη διαχείριση της ιδιαίτερης κατάστασης υπό την οποία ευρίσκονται τα παιδιά και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, που θα μεριμνά για την διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους και θα τους παρέχει μια αίσθηση σιγουριάς και ασφάλειας.

Πέραν των ανωτέρω, σφοδρές αντιδράσεις προκάλεσε και η πρόβλεψη ότι δύναται να επιβληθεί κράτηση, σε ασυνόδευτους ανηλίκους και παιδιά συνοδευόμενα από μέλος της οικογένειάς τους, έως ότου ταυτοποιηθούν τα στοιχεία τους, και εξακριβωθεί η ηλικία τους. Όπως δε έχει επισημανθεί και ανωτέρω, τα παιδιά και οι ανήλικοι δεν πρέπει να φέρουν το βάρος απόδειξης της ηλικίας τους, ενώ η οποιαδήποτε αμφιβολία ως προς το αν εμπίπτουν στο όριο ανηλικότητας θα πρέπει να λειτουργεί υπέρ τους. Σε κάθε δε περίπτωση θα πρέπει να προκρίνεται η λήψη άλλων διοικητικών μέτρων, αντί της κράτησης, έως την ολοκλήρωση της διαδικασίας, στην περίπτωση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων, ανεξαρτήτως ηλικίας.

Εν κατακλείδι, σύμφωνα με τους επικριτές της Προτάσεως, θα πρέπει να μειωθεί ο χρόνος διατήρησης των προσωπικών δεδομένων των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων στο σύστημα καταχώρησης. Επισημαίνεται ότι θα πρέπει και να διασφαλίζεται από την έναρξη της όλης διαδικασίας ότι τους παρέχεται η δυνατότητα να προβούν σε διόρθωση των πληροφοριών που τους αφορούν, καθώς και να ενημερώνονται ρητώς για το χρονικό διάστημα πέραν του οποίου δύναται να ζητήσουν τη διαγραφή των προσωπικών τους δεδομένων από το σύστημα καταχώρησης.

IV. Τα περαιτέρω βήματα των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

Στους μήνες που ακολούθησαν μετά την κατάθεση της Προτάσεως για το Νέο Σύμφωνο, οι εξελίξεις ήταν ραγδαίες. Στις 31 Μαΐου 2021 η Επιτροπή LIMITE του Συμβουλίου προέβη στην έκδοση Έκθεσης Προόδου αναφορικά με το Νέο Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο²⁷⁸. Επισημάνθηκε ότι η εξωτερική διάσταση του Συμφώνου αποτελεί μέσο για την ολοκληρωμένη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου, ενώ για την εσωτερική διάσταση τονίστηκε ότι πρωτεύον μέλημα αποτελεί η επίτευξη ισορροπίας μεταξύ αλληλεγγύης και ευθύνης.

Όσον αφορά την Πρόταση Κανονισμού RAMM, αρκετά κράτη μέλη εξέφρασαν αντίθετες απόψεις, ως προς ορισμένα σημεία. Ειδικότερα, η διάσταση απόψεων

²⁷⁸. Βλ. Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο- Έκθεση Προόδου, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιτροπή LIMITE 9178/ 21, Βρυξέλλες 31 Μαΐου 2021.

επικεντρώθηκε κυρίως στο πεδίο εφαρμογής και τους ορισμούς, ιδίως ως προς τη συμπερίληψη των αδερφών στον ορισμό της οικογένειας. Στο κοινό πλαίσιο για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης οι διαφορές εντοπίστηκαν κυρίως ως προς τη θέσπιση ειδικού μηχανισμού για τις αποβιβάσεις κατόπιν επιχειρήσεων έρευνας και διάσωσης, ενώ η νέα πρόταση για χορηγία επιστροφής, εγείρει διάφορα ζητήματα πολιτικής, νομικής και πρακτικής φύσεως. Αναφορικά με τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους, εκφράστηκε η άποψη ότι το υπεύθυνο κράτος μέλος χρήζει να προσδιορίζεται πριν τη μετεγκατάσταση, ενώ αντιδράσεις εκφράστηκαν και ως προς την αντιμετώπιση των δευτερογενών μετακινήσεων, την αποφυγή του φαινομένου της εύκολης μετατόπισης ευθυνών, και την παροχή των υλικών συνθηκών υποδοχής μόνο στο υπεύθυνο κράτος μέλος. Περαιτέρω, συζητήθηκε ο ειδικός μηχανισμός για αποβιβάσεις κατόπιν επιχειρήσεων έρευνας και διάσωσης, καθώς και η νέα έννοια της χορηγίας επιστροφής.

Όσον αφορά την Πρόταση Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου, οι συζητήσεις δεν κατέληξαν σε κάποια κοινή θέση επί των ζητημάτων της υποχρεωτικής/ οικειοθελούς φύσης της διαδικασίας ασύλου στα σύνορα, της σκοπιμότητας της σύνδεσης των διαδικασιών ασύλου με τις διαδικασίες επιστροφής στα σύνορα, της εφαρμογής της νομικής έννοιας της μη εισόδου στο έδαφος και της συστηματικής χρήσης της κράτησης καθώς και πιθανών εναλλακτικών λύσεων, και της διασύνδεσης με λοιπές νομοθετικές προτάσεις.

Στις 3 Ιουνίου 2021 η Επιτροπή εξέδωσε Ανακοίνωση αναφορικά με την ανάγκη για μια ολοκληρωμένη στρατηγική για τη διατήρηση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης²⁷⁹. Επισημάνθηκε ότι η αποδοτική και συντονισμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων είναι καίριας σημασίας για τη διασφάλιση της εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και ότι η ενισχυμένη εντολή του Frontex το 2019 και η ίδρυση του μόνιμου σώματος της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής αποτελούν πραγματικό παράδειγμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

Στις 11 Οκτωβρίου 2021 εξεδόθη σχέδιο Έκθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την Πρόταση Κανονισμού της Επιτροπής για τη διαχείριση μετανάστευσης και ασύλου²⁸⁰.

²⁷⁹. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Στρατηγική προς ένα πλήρως λειτουργικό και ανθεκτικό χώρο Σένγκεν, Βρυξέλλες 2.6.2021, COM (2021) 277 final.

²⁸⁰. Βλ. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Draft Report on the 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)0610 – C9-0309/2020 – 2020/0279(COD)), European Parliament 11.10.2021.

Στην Έκθεση περιλαμβάνεται σειρά ουσιαστικών τροποποιήσεων επί της προτάσεως της Επιτροπής, κυρίως όσον αφορά το μηχανισμό αλληλεγγύης και τα κριτήρια ευθύνης του κράτους μέλους. Ο μηχανισμός αλληλεγγύης προβλέπεται κοινός για τις καταστάσεις μεταναστευτικής πίεσης και SAR σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Κοινό Πλαίσιο για τη Διαχείριση Ασύλου και Μετανάστευσης. Εν κατακλείδι, επισημαίνεται ότι σε συνθήκες κρίσης επιταχύνονται και απλοποιούνται οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Εν συνεχεία, στις 19 Οκτωβρίου 2021 πραγματοποιήθηκε τηλεδιάσκεψη της Ομάδας Εργασίας “Άσυλο” σχετικά με την Πρόταση Κανονισμού RAMM. Τα κράτη μέλη που συμμετείχαν εξέφρασαν επιφυλάξεις ως προς τα σχέδια αλληλέγγυας αντίδρασης σε καταστάσεις μεταναστευτικής πίεσης, τις εκτελεστικές πράξεις της Επιτροπής σε καταστάσεις μεταναστευτικής πίεσης, την κλείδα κατανομής και τη χορηγία επιστροφής, καθώς τη διαδικασία πριν και μετά από τη μετεγκατάσταση.

Εν κατακλείδι, στις 9- 10 Δεκεμβρίου 2021 το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων εξέδωσε ανακοίνωση ως προς τα πεπραγμένα στον τομέα του ασύλου, κατά τη διάρκεια της Σλοβενικής Προεδρίας. Στο εν λόγω έγγραφο η Προεδρία καλούσε τους αρμόδιους Υπουργούς των κρατών μελών να επισημάνουν την πρόοδο που έχει συντελεστεί ως προς την καλύτερη κατανόηση των διατάξεων περί ευθύνης και αλληλεγγύης του Νέου Συμφώνου, καθώς και να εκφράσουν την άποψή τους ως προς τα επόμενα βήματα που πρέπει να συντελεστούν, ούτως ώστε τα κράτη μέλη να καταλήξουν σε συμφωνία για το Νέο Σύμφωνο το συντομότερο δυνατό.

V. Συμπερασματικές αξιολογήσεις.

Δυνάμει των όσων αναπτύχθηκαν ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι το Νέο Σύμφωνο δύναται να επιφέρει κάποιες ικανοποιητικές λύσεις στον τομέα του ασύλου, ιδίως μέσω του μηχανισμού αλληλεγγύης. Εν τούτοις, “γκρίζα ζώνη” αποτελεί το γεγονός ότι υπεύθυνο εξακολουθεί να παραμένει το κράτος μέλος πρώτης υποδοχής και η διαδικασία του ελέγχου διαλογής. Ως εκ τούτων επικρίνεται η δυνατότητα του Νέου Συμφώνου να επιφέρει καινοτόμες αλλαγές και να συνδράμει ουσιαστικώς στην αποσυμφόρηση των κρατών μελών που αποτελούν τις πύλες εισόδου.

Όσον αφορά τα παιδιά και τους ασυνόδευτους ανηλίκους, καθίσταται επιτακτική η ανάγκη ενδυνάμωσης της προστασίας που τους προσφέρεται, μέσω μέτρων που θα καθιστούν εφικτή την οικογενειακή επανένωση. Σε περίπτωση που δεν ευρίσκεται κάποιο μέλος της οικογένειάς τους, χρήζει να υιοθετηθεί μηχανισμός ο οποίος θα επιτρέπει τη

μεταφορά και την εγκατάσταση των ασυνόδευτων ανηλίκων σε κράτος όπου δύναται να τους παρασχεθεί ένα υψηλό και επαρκές επίπεδο διαβίωσης, ανεξαρτήτως αν αποτελεί το κράτος πρώτης εισόδου και εντοπισμού τους. Η ανωτέρω δε πρόβλεψη είναι συμβατή με την αρχή του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού, ενώ προς επίτευξη του ανωτέρω στόχου κρίνεται απαραίτητη η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού καταλόγου επιτρόπων, αρμόδιων και επιφορτισμένων με τη μέριμνα και φροντίδα των ασυνόδευτων ανηλίκων²⁸¹. Περαιτέρω, κρίνεται απαραίτητη και η δημιουργία μιας ευρωπαϊκής βάσης δεδομένων, όπου θα καταχωρίζονται οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, ούτως ώστε να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος των συνθηκών διαβίωσής τους, ο διορισμός κατάλληλου επιτρόπου και η παροχή κατάλληλης φροντίδας.

Πέραν των ανωτέρω, χρήζει να ληφθεί υπόψιν η κριτική που ασκήθηκε ως προς τις διατάξεις του Νέου Συμφώνου που αφορούν τα παιδιά και τους ασυνόδευτους ανηλίκους. Ειδικότερα, χρήζει να προβλεφθεί ρητώς είτε η εξαίρεσή τους είτε η επιτάχυνση της διαδικασίας ελέγχου στα σύνορα, ιδίως στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων, ενώ δε θα πρέπει να υφίσταται διαφοροποίηση ως προς τη μεταχείριση των ανηλίκων, ανεξαρτήτως αν συνοδεύονται από μέλος της οικογένειάς τους, καθώς και της ηλικίας τους. Αναφορικά δε με την επιβολή κράτησης, θα πρέπει να καταχωρηθεί ρητώς στο κείμενο του Νέου Συμφώνου, ότι στην περίπτωση των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων επιβάλλεται μόνο εφόσον δεν εξευρεθεί κάποιο λιγότερο επαχθές διοικητικό μέτρο. Σε κάθε περίπτωση η κράτησή τους, οσάκις διατάσσεται, θα πρέπει να εκτελείται σε ξεχωριστούς χώρους, όπου θα παρέχεται στα παιδιά η πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, εκπαίδευση και ψυχαγωγία, και θα εξασφαλίζονται αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης.

Όσον αφορά την καταχώρηση των προσωπικών τους δεδομένων, κρίνεται απαραίτητη η συνδρομή κατάλληλης νομικής βοήθειας, ενημέρωσης και ψυχολογικής υποστήριξης, τόσο κατά τη διενέργεια της συνέντευξης όσο και καθ' όλη τη διαδικασία, και η διασφάλιση ότι ο ανήλικος δεν υποβάλλεται σε στρεσογόνες καταστάσεις που δύναται να επηρεάσουν δυσμενώς τον ψυχισμό του και την ανάπτυξη της προσωπικότητάς του.

Εν κατακλείδι, προς συμμόρφωση με τη νομολογία του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ, χρήζει να επέλθει αλλαγή ως προς τα κριτήρια αρμοδιότητας και καθορισμού του υπεύθυνου για την εξέταση της αιτήσεως κράτους μέλους, και να προβλέπεται ότι αρμόδιο καθίσταται το κράτος όπου υποβάλει αίτηση ο ανήλικος και όπου εξακολουθεί να διαμένει. Ο ανωτέρω δε

²⁸¹. Βλ. Committee on Migration Refugees and Displaced Persons. (2020). Effective guardianship for unaccompanied and separated migrant children. <https://pace.coe.int>

καθορισμός χρήζει να είναι συμβατός με το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, το οποίο σε κάθε περίπτωση χρήζει να λαμβάνεται υπόψιν και η κάθε απόφαση να αιτιολογείται πλήρως και εμπεριστατωμένως.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Οι εξελίξεις σε παγκόσμιο επίπεδο και οι συνακόλουθες προσφυγικές κρίσεις κατέστησαν σαφές ότι το υφιστάμενο πλαίσιο στον τομέα του ασύλου δεν κατόρθωσε να επιλύσει τα ανακύπτοντα ζητήματα και να προφέρει ουσιαστικές λύσεις. Περαιτέρω ανέδειξε την έλλειψη εναρμόνισης που υφίσταται κατά την πρακτική εφαρμογή του, καθώς και την απροθυμία των κρατών μελών να συμμορφωθούν και να παράσχουν αλληλεγγύη σε περιόδους κρίσης και ανωτέρας βίας. Με τις διατάξεις του Νέου Συμφώνου επιχειρείται μια εξισορρόπηση καθώς και η επίτευξη συνοχής και αλληλεγγύης.

Ένα από τα ακανθώδη ζητήματα υπήρξε η μεταχείριση και η διασφάλιση των δικαιωμάτων των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων, καθώς αποτελούν ένα συνεχώς αυξανόμενο τμήμα των προσφύγων και αιτούντων ασύλου. Ως άτομα που ανήκουν σε “ευάλωτες ομάδες”, ιδίως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, πολλάκις, εκτίθενται σε κίνδυνο και καθίστανται θύματα κάθε είδους εκμετάλλευσης. Με το Νέο Σύμφωνο, και παρά τις επικρίσεις που έχει δεχθεί, καταβάλλεται προσπάθεια να διασφαλιστούν τα θεμελιώδη δικαιώματά τους και να αποτραπούν φαινόμενα εκμετάλλευσης και κακοποίησης. Προς την κατεύθυνση αυτή κινούνται ιδίως οι διατάξεις που αναφέρονται στον διορισμό επιτρόπου και στην παροχή κάθε δυνατής φροντίδας και μέριμνας.

Εν τούτοις κρίνεται απαραίτητο να υιοθετηθούν, με παράλληλη τροποποίηση του υφιστάμενου κειμένου, οι προτάσεις που υπεδείχθησαν από διάφορους κυβερνητικούς, μη κυβερνητικούς, ακαδημαϊκούς και κοινωνικούς φορείς. Τουτοιοτρόπως θα επιτευχθεί η προώθηση των δικαιωμάτων των παιδιών και ασυνόδευτων ανηλίκων, προς συμμόρφωση και με τις διεθνείς επιταγές και δεσμεύσεις. Απομένει να αποδεχθεί στην πράξη εάν θα επιτευχθεί ο ανωτέρω στόχος ή αν οι προβλεπόμενες αλλαγές θα παραμείνουν κενό γράμμα νόμου, δίχως να συμβάλλουν ουσιαστικά στην παροχή ευρύτερης προστασίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ- ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

1. Ε. Γιαννακοπούλου σε Αικ. Βούλγαρη- Μ. Μαργαρόνη , Πτυχές του Μεταναστευτικού Ζητήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση , Αθήνα : ΙΕΚΕΘ, 2014
2. Γ. Δημητροπούλου- Ιωαν. Παπαγεωργίου, Ασυνόδευτοι ανήλικοι αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα, Μελέτη σχετικά με την αντιμετώπιση από την Πολιτεία των αλλοδαπών ασυνόδευτων ανηλίκων που ζητούν άσυλο στην Ελλάδα, Απρίλιος 2008.
3. Γ. Ε. Καλαβρός - Θ. Γεωργόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Τόμος II - Ουσιαστικό Δίκαιο, 2η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013
4. Β. Καραγιάννης σε Ευγ. Σαχπεκίδου- Χ. Ταγαράς, Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020
5. Ηλ. Καστανάς, Η μεγάλη Ευρώπη των 44 και η Ενωμένη Ευρώπη των 15: θεσμικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις μιας δύσκολης εναρμόνισης, Το Σύνταγμα, Τεύχος 6/ 2001
6. Ξεν. Κοντιάδης/ Γ. Αμίτσης, Η εφαρμογή του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων στο ελληνικό κοινωνικό δίκαιο, ΔτΑ 1/ 1999, σελ. 49 επ.
7. Α. Κοτρώνης σε Β. Σκουρή, Συνθήκη της Λισσαβώνας, Ερμηνεία κατ' άρθρον, Σάκκουλας 2020
8. Εύα Κυριακίδου -Αντ. Κουμποτή, “Σύμφωνο Μετανάστευσης Και Ασύλου Της ΕΕ: Ένας Σύντομος Σχολιασμός,” Κέντρο Έρευνας Δημοκρατίας & Δικαίου (ΚΕΔΗΔ), 2020, <https://kedid.org/eu- asylum-migration-agreement/>.
9. Α. Μαργαρίτης, Ο νέος Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, Ερμηνεία κατ' άρθρο του Ν. 4620/ 2019, Τόμος Πρώτος, Νομική Βιβλιοθήκη 2020
10. Μ. Μαργαρίτης- Αν. Μαργαρίτη, Ποινικός Κώδικας Ερμηνεία- Εφαρμογή, Π.Ν. Σάκκουλας 2020
11. Μ.- Ντ. Μαρούδα σε Ευγ. Σαχπεκίδου- Χ. Ταγαρά, Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020
12. Μ. -Ντ. Μαρούδα- Β. Σαράντης, Προσφυγικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη 2016
13. Αικατερίνη Μάτση, Νομική Προστασία Ασυνόδευτων Ανηλίκων στην Χώρα, Εθνική Σχολή Δικαστών, Ιανουάριος 2017
14. Κ. Μαυριάς- Α. Παντελής, Συνταγματικά Κείμενα Ελληνικά και Ξένα, Σάκκουλας 1981

15. Π. Νάσκου-Περράκη Το Νομικό καθεστώς των προσφύγων στη διεθνή και ελληνική ένομη τάξη. Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1991
16. Γ. Παπαγεωργίου, Η πολιτική ασύλου και ο Κανονισμός Δουβλίνο II και III, εισήγηση στο Διεθνές Συνέδριο με θέμα “Εξελίξεις και Προκλήσεις στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ”, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Έδρα Jean Monnet, Θεσσαλονίκη 14-16.02.2013
17. Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη 2016
18. Γ. Παπαδημητρίου, Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Παπαζήση, 2001
19. Γ. Παπαδημητρίου, Δεσμευτική ισχύς του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ΕΕΕυρΔ 2/2002
20. Γ. Παπαδημητρίου, Η συνάρθρωση της εθνικής, της διεθνούς και της ενωσιακής προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ευρώπη, ΝοΒ 2004, Τόμος 52, Τεύχος 7, σελ. 73 επ.
21. Μ. Παπακωνσταντή, Οι πολιτικές της ΕΕ, Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, Σάκκουλας, 2016
22. Ζ. Παπασιώπη-Πασιά, Δίκαιο Αλλοδαπών, Σάκκουλας, 2015
23. Στ. Περράκης “Ο Χώρος της Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην Ε.Ε.” σε Κ. Στέφανου, Μ. Τσινισιζέλη, Α. Φατούρου, Θ. Χριστοδουλίδη, Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2006, τόμ. Α’
24. Αστ. Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη 2012
25. Ευγ. Πρεβεδούρου σε Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβόνας Ερμηνεία κατ’ άρθρον, Σάκκουλας 2020
26. Χ. Ροζάκης, Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλέγμα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ευρώπη, ΕΕΕυρΔ Ειδικό τεύχος 37, 2001, Αφιέρωμα στον Κρατερό Ιωάννου
27. Ευγ. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκή Ένωση, Βασικά Κείμενα, Δ’ Έκδοση, Σάκκουλας 2002
28. Χ. Συνοδινός , Η επίδραση του Ευρωπαϊκού Δικαίου στο καθεστώς ασύλου των προσφύγων, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012
29. Β. Τζώρτζη σε Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβόνας Ερμηνεία κατ’ άρθρον, Σάκκουλας 2020

- 30.** Ο. Τσόλκα σε Ευγ. Σαχπεκίδου- Χ. Ταγαρά, Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020
- 31.** Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 Για το Καθεστώς των Προσφύγων. Αθήνα: Εκδόσεις Αλεξάνδρεια, 2000
- 32.** Ν. Φραγκάκης, Ανθρώπινα Δικαιώματα και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΝοΒ 2002, Τόμος 50, Τεύχος 8, σελ. 91 επ.
- 33.** Β. Χριστιανός, Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ, κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ- ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

1. J. Bhabha, The children on the move in the twenty- first century: Developing a rights-based plan of action, Humanitarianism and Mass Migration: Confronting the world crisis, University of California Press
2. R. Bloj- St. Buzmaniuk, “Understanding the new pact on migration and asylum.” Robert Schuman Foundation, 16 November 2020. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0577-understanding-the-new-pact-on-migration-and-asylum>;
3. F. Boehm, Information sharing and Data protection in the Area of freedom, security and justice, Springer Publications, 2011
4. S. Carrera, Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum, CEPS Policy Insights No 2022- 22/ September 2020
5. S. Da Lomba, The Right to Seek Refugee Status in the European Union, Intersentia, Antwerp- Oxford : New York, 2004
6. Ph. De Bruycker, The New Pact on Migration and Asylum: What is not and what it could have been, <http://eumigrationlawblog.eu>
7. Sh. Detrick, A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, The Hague 1999
8. H. Doshi- R. Goyal, The plight of unaccompanied migrant minors in Greek detention system: A national and international perspective, European Law Blog, News and Comments on EU Law, 8 July 2020, www.europeanlawblog.eu,
9. D. Duic- M. Cepo, Impact of the New Pact on Migration and Asylum on Child Refugees and Unaccompanied Minors, Balkan Social Science Review, Vol. 17, June 2021
10. O. Ferguson, The Common European Asylum System. Background, Current State of Affairs, Future Direction. T.M.C. Asser Press : Hague, 2007
11. Th. Gazi, The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups? European Papers Vol 6, 2021
12. Hein de Haas, Migration transitions: a theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration. Oxford: IMI / DEMIG Working Paper No 24, International Migration Institute, University of Oxford, 2010
13. Hein de Haas, European Migrations, Dynamics drivers and the role of policies, EU POLICY LAB, Publications Office of the European Union, 2018

14. Thomas Hammarberg, “The UN Convention on the Rights of the Child—and How to Make It Work,” *Human Rights Quarterly* 12, 1990
15. J. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press 2005
16. R. Haverkamp, *Who is a Refugee in the European Union? International and Supranational Aspects of Legal Reform and Integration*, Springer 2018
17. L. W. Holborn, *L’ Organisation Internationale pour les Réfugiés*, Agence Spécialisée des Nations Unies, 1946-1952, PUF, Paris, 1955
18. Am. Horning, Doubled- edged risk: unaccompanied minor refugees (UMR’s) in Sweden and their search for safety, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 33, 2020
19. Ant. Invernizzi- J. Williams, *The Human Rights of Children, From Visions to Implementation*, Ashgate Publishing
20. G. Jaeger, On the history of the international protection of refugees, *RICR* September, *IRRC* September 2001, Vol. 83, No 843
21. Th. Kaime, The normative framework for children’s rights in refugee situations, *ResearchGate*, January 2013
22. N. Kourachanis, Housing and social policies for unaccompanied refugee minors in Greece, *Journal of immigrant and refugee studies*, Vol. 19, 2021
23. B. Kuster- V. Tsianos, *Erase them! Eurodac and digital deportability*, European Institute for Progressive and Cultural Policy 2013
24. D. McGoldrick, “The United Nations Conventions on the Rights of the Child,” *International Journal of Law and Family* Vol. 5, 1991
25. P. Mathew, *The Rights of Refugees Under International Law* by James C. Hathaway, *The American Journal of International Law*, Jan. 2008, Vol. 102, no 1, Cambridge University Press
26. V. Mitsilegas, *Solidarity and Trust in the Common European Asylum System*, Amsterdam University Press, CMS 2014, Vol. 2, No. 2, σελ.181-202
27. Ag. Mohay, *Migration and Asylum Law of the V4 in the European Union context: between harmonization and reluctance*, *Politics in Central Europe*, Vol. 17, 2021
28. Anna Moller, *The Right to an Effective Remedy in EU Asylum Law*, Faculty of Law, University of Law, 2020
29. M. Mouzourakis, *More laws less law: The European Union’s New Pact on Migration and Asylum and the fragmentation of “asylum seekers” status*, John Wiley & Sons 7.1.2021

30. Neil Nugent, Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές, Γ' Πλήρως αναθεωρημένη έκδοση, Σαββάλας 2012 (μεταφ. στην ελληνική)
31. G. Papagianni, Recent Institutional and Policy Developments in EU Migration Law, 2006
32. P. C. Papuc, Analysis of the EU's New Pact on Migration and Asylum, Challenges of the knowledge Society. Public Law, 2020
33. St. Peers, EU Immigration and Asylum Law, A Companion to European Union Law and International Law, John Wiley and Sons, 2016
34. St. Peers, EU Justice and Home Affairs Law, Volume I: EU Immigration and Asylum Law, Oxford EU Law Library, 2016
35. S. Progin-Theuerkauf, "The «Dublin IV» Proposal: Towards More Solidarity and Protection of Individual Rights?", Sui-Generis, 2017
36. M. K. Pruett- K. Hogan-Bruen- T. Jackson, "The Best Interest of the Child: Parents' Versus Attorneys Perspectives," Journal of Divorce & Remarriage, Vol. 33, 2000
37. G. Romeo, The New Pact on Migration and Asylum, The Global Impact, EuroMed Rights Migration& Asylum Programme, 11May 2021
38. L. Schleyer, The European Commision's Framing of Solidarity in Migration Politics, University of Gothenburg, Department of Political Science Center of European Studies, Autumn 2020.
39. Th. Stathopoulou, Surveying the hard- to- survey: Refugees and Unaccompanied Minors in Greece, Humanitarianism and Mass Migration, Marcelo M. Suarez- Orozco, University of California Press
40. An. Teasdale- T. Bainbridge, Trevi Group, The Penguin Companion to European Union, September 2012
41. K. Tsitselikis, Refugees in Greece: Facing a Multifaced Labyrinth, International Migration, Vol. 57, 2019
42. L. Tsoudri- C. Costello, "The Evolution of EU Law on Refugees and Asylum" σε P. Craig- G. De Burca, The Evolution of EU Law, Oxford University Press 2021
43. G Van Buren, International Law on the Rights of the Child, The Hague, 1995
44. W. Vandenhoe, Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies, Antwerpen: Intersentia, 2005,
45. S. Velluti, Reforming the common European asylum system: legislative developments and judicial activism of the European Courts, Springer 2014
46. P. Weis, The International Protection of Refugees, American Journal of International Law, Vol. 48, No 2, Cambridge University Press

47. Jan Wojcik, Sovereignty of Member States in New European Pact for migration and Asylum, European Issues Institute, Warsaw Poland, Review of Nationalities, nr 10/ 2020

ΠΗΓΕΣ

ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ

1. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4554/ 2018, www.hellenicparliament.gr
2. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4636/ 2019 www.hellenicparliament.gr
3. Αιτιολογική Έκθεση, Πρόταση για έκδοση Κανονισμού για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα και τροποποίηση των Κανονισμών ΕΚ 767/ 2008, ΕΕ 2017/ 2226, ΕΕ 2018/ 1240 και ΕΕ 2019/ 817, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 612 final
4. Αιτιολογική Έκθεση της Προτάσεως για έκδοση Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της Οδηγίας 2013/ 32 ΕΕ, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 611 final
5. Αιτιολογική Έκθεση της Προτάσεως για την έκδοση Κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 613 final.
6. Αιτιολογική Έκθεση της Προτάσεως για την έκδοση Κανονισμού για τη θέσπιση “Eurodac”, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 614 final.
7. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, σχετικά με ένα νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 609 final.
8. Ανακοίνωση Επιτροπής 4.7.2006, Σχετικά με μια στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα δικαιώματα του παιδιού, COM (2006) 367 τελικό
9. Ανακοίνωση Επιτροπής 5.2.2008, Μια ξεχωριστή θέση για τα παιδιά στην εξωτερική δράση της ΕΕ, COM (2008) 55 τελικό
10. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Μια Στρατηγική για τα Δικαιώματα του Παιδιού 24.3.2021, COM (2021) 142 final
11. Ανακοίνωση της Επιτροπής: Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για τον ορισμό και την πρόληψη της υποβοήθησης της

παράνομης εισόδου, της διέλευσης και της διαμονής, Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης C 323/ 1, 1.10.2020

12. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την προστασία των παιδιών-μεταναστών με την οποία συνιστάται μια ολοκληρωμένη δέσμη μέτρων για την ενίσχυση της προστασίας τους σε κάθε στάδιο της μεταναστευτικής διαδικασίας, COM (2017) 211 της 12ης Απριλίου 2017.
13. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Στρατηγική προς ένα πλήρως λειτουργικό και ανθεκτικό χώρο Σένγκεν, Βρυξέλλες 2.6.2021, COM (2021) 277 final
14. Ασυνόδετοι ανήλικοι πρόσφυγες: νομικό πλαίσιο και πραγματικότητα. 7.6.2021 Διεθνή Νομικά Νέα, www.ethemis.gr.
15. “Ασυνόδετα παιδιά πρόσφυγες: από την αστεγία από μια νέα ζωή στην Ευρώπη, Louise Donovan, Αθήνα, 14.12.2021, www.unhcr.org, Τελευταία επίσκεψη Μάρτιος 2022.
16. Διεθνής Ένωση Δικαστών Προσφυγικού Δικαίου & Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, Εισαγωγή στο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ) για τα Δικαστήρια: Δικαστική ανάλυση, Αύγουστος 2016
17. Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, www.refworld.org.
18. Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και το Μεταναστευτικό Ζήτημα, Ελληνική Δημοκρατία, Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Σεπτέμβριος 2020. Τελευταία επίσκεψη Μάρτιος 2022.
19. Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2001/ 55/ ΕΚ για την προσωρινή προστασία, ΦΕΚ Α’ 83/ 14.4.2006
20. Ενσωμάτωση Οδηγίας 2003/ 86 ΕΚ, ΦΕΚ Α’ 143/ 13.7.2006
21. Ενσωμάτωση Οδηγίας 2008/ 15 ΕΚ, ΦΕΚ Α’ 7/ 26.1.2011
22. Ενσωμάτωση Οδηγίας 2011/ 95 ΕΕ, ΦΕΚ Α’ 226/ 21.10.2013
23. Ενσωμάτωση Οδηγίας 2013/ 32 ΕΕ, ΦΕΚ Α’ 51/ 3.4.2016
24. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, Tampere, SN 200/99, Βρυξέλλες,
25. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης: μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, της 2ας Δεκεμβρίου 2009, ΕΕ C 115/1, 2010
26. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Πρόγραμμα της Χάγης: ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, της 13ης Δεκεμβρίου 2004, ΕΕ C 53/1, 2005

27. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, 24 Σεπτεμβρίου 2008, αριθ. εγγράφου 13440/08
28. Κανονισμός 439/2010 ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 2010, “Για Την Ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης Για Το Άσυλο”
29. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013 , σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα και σχετικά με αιτήσεις της αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ΕΕ L 180, 29.6.2013
30. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιатύπωση), ΕΕ L 180, 29.6.2013
31. Κοινή Υπουργική Απόφαση Δ11/οικ.28303/1153/2019, ΦΕΚ Β’ 2558/ 27.6.2019
32. Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων, ΕΕ L 212, 7.8.2001
33. Οδηγία 2003/9 ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, ΕΕ L 31, 6.2.2003
34. Οδηγία 2003/ 86/ ΕΚ της 22.9.2003, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 251, 3.10.2003
35. Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, ΕΕ L 304, 30.9.2004

- 36.** Οδηγία 2005/85/EK του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005 , σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, EE L 326, 13.12.2005
- 37.** Οδηγία 2008/ 115/ EK της 16.12.2008, Επίσημη Εφημερίδα EE L 348, 24.12.2008
- 38.** Οδηγία 2011/95 EE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, EE L 337, 20.12.2011
- 39.** Οδηγία 2013/32/EE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, EE L 180, 29.6.2013
- 40.** Οδηγία 2013/33/EE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, EE L 180, 29.6.2013
- 41.** Ομιλία της Προέδρου της Επιτροπής Ursula von der Leyen, Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2019
- 42.** Πράσινη Βίβλος “Σχετικά Με Το Μέλλον Του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου” COM/2007/0301 τελικό
- 43.** Πρόταση Επιτροπής COM (2015) 450 final, 9.9.2015
- 44.** Πρόταση Επιτροπής COM (2016) 197 final, 6.4.2016
- 45.** Πρόταση της Επιτροπής στις 4.5.2016, COM (2016) 270 final
- 46.** Πρόταση Επιτροπής COM (2016) 271 final, 4.5.2016
- 47.** Πρόταση Επιτροπής COM (2018) 633 final, 12.9.2018
- 48.** Πρόταση για έκδοση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της Οδηγίας 2003/ 109 EK του Συμβουλίου και του προτεινόμενου Κανονισμού ΕΕ.....(Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης), Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 610 final.
- 49.** Πρόταση για έκδοση Κανονισμού για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα και τροποποίηση των Κανονισμών EK 767/ 2008, EE 2017/ 2226, EE 2018/ 1240 και EE 2019/ 817, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 612 final.
- 50.** Πρόταση για έκδοση Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της Οδηγίας 2013/ 32 EE, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 611 final

51. Πρόταση για την έκδοση Κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 613 final
52. Πρόταση για την έκδοση Κανονισμού για τη θέσπιση “Eurodac”, Βρυξέλλες, 23.9.2020, COM (2020) 614 final
53. Συμμόρφωση με την Οδηγία 2011/ 95/ ΕΕ, και της Οδηγίας 2013/ 33 ΕΕ, ΦΕΚ Α’ 169/ 1.11.2019
54. Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο- Έκθεση Προόδου, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιτροπή LIMITE 9178/ 21, Βρυξέλλες 31 Μαΐου 2021
55. Σύσταση Επιτροπής ΕΕ 2020/ 1036 της 23.9.2020 σχετικά με έναν ενωσιακό μηχανισμό για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων, Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης L 317/ 26, 1.10.2020.
56. Σύσταση Επιτροπής ΕΕ 2020/ 1034 της 23.9.2020 σχετικά με τις νόμιμες οδούς προς την προστασία στην ΕΕ: προώθηση της επανεγκατάστασης, της εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους και άλλων συμπληρωματικών οδών, Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης L 317/ 13, 1.10.2020.
57. Σύσταση Επιτροπής ΕΕ 2020/ 1036 της 23.9.2020 σχετικά με τη συνεργασία των κρατών μελών όσον αφορά τις επιχειρήσεις που διεξάγονται από σκάφη που ανήκουν σε ιδιωτικούς φορείς ή τελούν υπό τη διαχείρισή τους με σκοπό δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης, Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης L 317/ 23, 1.10.2020
58. Τροποποιημένη Πρόταση Επιτροπής για έκδοση Κανονισμού σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο και την κατάργηση του Κανονισμού ΕΕ 439/ 2010, Βρυξέλλες, 12.9.2018 COM(2018) 633 final
59. Υπουργική Απόφαση Δ11/οικ.26943/1073/2019, ΦΕΚ Β’ 2474/ 24.6.2019
60. Υπουργική Απόφαση Δ11/οικ.60207/2717/2019, ΦΕΚ Β’ 4924/ 31.12.2019
61. ΦΕΚ Α’ 201/ 26.9.1959
62. ΦΕΚΑ’ 125/ 4.6.1968
63. ΦΕΚ Α’ 184/ 4.12.1991
64. ΦΕΚ Α’ 192/ 2.12.1992
65. ΦΕΚ Α’ 278/ 30.12.1996
66. ΦΕΚ Α’ 283/ 31.12.1996
67. ΦΕΚ Α’ 63/ 6.4.1999
68. ΦΕΚ Α’ Α’ 89/ 30.4.1999
69. ΦΕΚ Α’ 91/ 2.5.2001

- 70. ΦΕΚ Α' 251/ 13.11.2007
- 71. ΦΕΚ Α' 223/ 4.11.2008
- 72. ΦΕΚ Α' 146/ 14.6.2013
- 73. ΦΕΚ Α' 91/ 22.5.2018
- 74. ΦΕΚ Α' 130/ 18.7.2018
- 75. ΦΕΚ Α' 178/ 14.11.2019
- 76. ΦΕΚ Α' 96/ 12.5.2020
- 77. ΦΕΚ Α' 157/ 4.9.2021

ΕΠΕΞΕΡΧ

- 1. ActionAid Hellas, New Pact on Migration and Asylum, Interpretation of relevant provisions in the case law of the Greek administrative courts, 22 April 2021
- 2. Asylum and the Rights of Refugees, International Justice Resource Center
- 3. Caritas Europa's analysis and recommendations on the EU Pact on Migration and Asylum" (position paper), Caritas Europa, December 2020
- 4. Centre for Strategic and International Studies, Deciphering the European Union's New Pact on Migration and Asylum, 2020
- 5. Committee on Migration Refugees and Displaced Persons, 2020. Effective guardianship for unaccompanied and separated migrant children
- 6. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, REPORT OF THE 2012 DAY OF GENERAL DISCUSSION ON THE RIGHTS OF ALL CHILDREN IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL MIGRATION.
- 7. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Draft Report on the 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)0610 – C9-0309/2020 – 2020/0279(COD)), European Parliament 11.10.2021

- 8.** Communication of the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on A European Agenda on Migration, COM (2015) 240
- 9.** Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the protection of migrant children COM (2017) 211 final
- 10.** Council of Europe, Strategy for the Rights of the Child, Monaco Strategy (2012- 2015)
- 11.** Danish Refugee Council, Recommendations on the Regulation on Asylum and Migration Management, 8/ 2021
- 12.** European Asylum Support Office. and International Association of Refugee Law Judges European Chapter (IARLJ Europe), Εισαγωγή στο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ) για τα Δικαστήρια (μεταφ. ελληνική)
- 13.** European Commission, An EU Agenda for the Rights of the Child, 15.2.2011, COM (2011) 60 final
- 14.** European Data Protection Supervisor, Opinion 7/ 2016, EDPS Opinion on the First reform package on the Common European Asylum System (Eurodac, EASO and Dublin regulations), 21 September 2016
- 15.** European Pact on Immigration and Asylum, 4.7.2008, www.statewatch.org
- 16.** European Parliament - Policy Department, The Implementation of the Common European Asylum System, May 2016
- 17.** Fingerprint Recognition for Children, technical report by the Joint Research Centre, 2013, www.publications.jrc.ec.europa.eu.
- 18.** Foundation Robert Schuman, Can the new European Pact on Immigration and Asylum respond to future migration challenges? 4.10.2021
- 19.** FRA Opinion -6/ 2016 (Eurodac), Vienna 22 December 2016, www.fra.europa.eu.
- 20.** Fundamental Rights Agency, ‘Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy’, 2016
- 21.** Fundamental Rights Agency, ‘Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy’, 2019
- 22.** Human Rights Watch, The Pact on Migration and Asylum, 8.10.2020, www.hrw.org.
- 23.** IOM (International Organization for Migration), “Summit on Refugees and Migrants Begins as IOM Joins the United Nations.” 19 September 2016. www.iom.int.

- 24.** Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded” (statement), European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 6 October 2020
- 25.** New Pact on Migration and Asylum: Comments by Greece, Italy, Malta and Spain, 12 April 2021, <http://www.astrid-online.it/static/upload/2511/251120-non-paper-pacto-migratorio.pdf>
- 26.** PICUM Recommendations on safeguarding children’s rights in the Migration and Asylum Pact proposals, Μάιος 2021
- 27.** 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, COM (2016) 272 final; COM(2016) 271 final.
- 28.** 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, COM (2016) 467, COM (2016) 468, Legislative train schedule towards a new policy on migration, Reform of the Common European Asylum System (CEAS), European Parliament COM (2016) 465.
- 29.** The European Commission’s New Pact on Migration and Asylum, Horizontal substitute impact assessment, European Parliamentary Research Service, August 2021.
- 30.** The New Pact on Migration and Asylum: What is not and what it could have been, <http://eumigrationlawblog.eu>.
- 31.** UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No 6 (2005), 17 May- 3 June 2005
- 32.** UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 5, The National Implementation Mechanisms Right of the Child to be Heard, www.ohchr.gr
- 33.** UN Global Refugee Forum, December 2019, <https://www.unhcr.org/en-us/global-refugee-forum.html>.
- 34.** UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on International Protection No.8: Child Asylum Claims under Articles 1 (A) 2 and 1 (F) of the 1951 Convention and/ or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, www.unhcr.org.

35. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum- Seekers and Alternatives to Detention, replaces 1999 Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum- Seekers, 2012
36. UNHCR's annual Dialogue on Protection Challenges, Understanding and addressing root causes of displacement, Geneva 16- 17.12.2015, www.unhcr.org
37. UNHCR Recommendations for the European Commission's proposed Pact on Migration and Asylum, www.unhcr.org.
38. UNHCR, UNICEF and IOM, Refugee and Migrant Children in Europe Accompanied, Unaccompanied and Separated, January-December 2019, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/77274> .
39. UNICEF, Refugee and migrant children in Greece, as of 30 April 2020

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

1. www.coe.int.
2. <https://el.wikipedia.org>
3. www.e-nomothesia.gr
4. <https://eur-lex.europa.eu>
5. <https://www.refworld.org>.
6. www.ohchr.org
7. www.unhcr.org.