



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

«Η πολιτική ασύλου υπό το Διεθνές και το Ευρωπαϊκό Δίκαιο»



Επιβλέπων Καθηγητής: Παπακωνσταντής Μάρκος

Επιμέλεια: Ελευθερία Χατζηκυριάκου (Α.Μ:7112Μ025)

ΑΘΗΝΑ 2014

Πίνακας περιεχομένων

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	5
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ- ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ.....	6
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	7
ABSTRACT.....	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ ΥΠΟ ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ	11
1.1 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΕΙΣ.....	11
1.2 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΜΕΣΩ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ.	15
1.2.1 Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΕΡΙ ΑΣΥΛΟΥ.	15
1.2.2. Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ 1951	17
1.2.3 ΤΟ ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΥΟΡΚΗΣ.....	19
1.2.4. ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΑ.	19
1.2.4.1 ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΠΡΟΕΛΕΥΣΗΣ ΤΟΥ ΑΙΤΟΥΝΤΟΣ ΑΣΥΛΟ	23
1.2.4.2 ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΑΥΤΟΠΟΙΗΣΗΣ	24
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΤΟ ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΑΣΥΛΟΥ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ.....	25
2.1 ΓΕΝΝΗΣΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ.....	25
2.2 ΑΝΑΓΚΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΕΝΟΣ ΚΟΙΝΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΣΥΛΟΥ (ΚΕΣΑ)	26
2.3 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ.....	27
2.4 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ.....	29
2.5 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ	31
2.6 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ.....	32
2.7 ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΓΕΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΜΕΣΩ 5ΕΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	33
2.7.1 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΥ ΤΑΜΠΕΡΕ (1999):	33
2.7.2 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΧΑΓΗΣ (2004).....	36
2.7.3 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΣΤΟΚΧΟΛΜΗΣ (2009).....	37
2.8 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ.....	40
2.8.1 ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ	44
2.8.2 Η ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΕ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΑΣΥΛΟΥ	45

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΤΟ ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΣΥΛΟ46

3.1 Η ΣΥΛΛΗΨΗ ΤΩΝ ΠΑΡΑΝΟΜΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ.	46
3.1.1. ΕΠΙΤΗΡΗΣΗ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΜΕΣΩ ΤΟΥ FRONTEX (ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) 2007/2004)	47
3.2 Η ΤΑΥΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΠΑΡΑΝΟΜΑ ΕΙΣΕΡΧΟΜΕΝΩΝ	50
3.2.1 ΘΕΣΠΙΣΗ «EURODAC» ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΠΑΡΑΒΟΛΗ ΔΑΚΤΥΛΙΚΩΝ ΑΠΟΤΥΠΩΜΑΤΩΝ (ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) 2725/2000).....	50
3.2.2 ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΤΩΝ ΠΑΡΑΝΟΜΩΣ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΩΝ ΥΠΗΚΩΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ (ΟΔΗΓΙΑ 2008/115/ΕΚ)	52
3.2.3. ΘΕΣΠΙΣΗ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΣΥΛΟ (ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) 439/2010).	53
3.3 Η ΕΞΕΤΑΣΗ ΑΙΤΗΜΑΤΟΣ ΑΣΥΛΟΥ.	56
3.3.1 ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΠΡΟΣΩΡΙΝΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΕ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΜΑΖΙΚΗΣ ΕΙΣΡΟΗΣ ΚΑΙ ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΚΑΙΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΒΑΡΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ (ΟΔΗΓΙΑ 2001/55/ΕΚ)	56
3.3.2. ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΟΔΟΧΗ ΤΩΝ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ (ΟΔΗΓΙΑ 2013/33/ΕΕ).....	58
3.3.3. ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΕΛΑΧΙΣΤΩΝ ΑΠΑΙΤΗΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΟΔΟΧΗ ΤΩΝ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ (ΟΔΗΓΙΑ 2003/9/ΕΚ)	59
3.3.4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΚΑΛΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΑ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ (ΟΔΗΓΙΑ 2013/32/ΕΚ).....	60
3.3.5. ΘΕΣΠΙΣΗ ΕΛΑΧΙΣΤΩΝ ΑΠΑΙΤΗΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΥΠΗΚΩΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ Η ΤΩΝ ΑΠΑΤΡΙΔΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ Η ΩΣ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΠΟΥ ΧΡΗΣΟΥΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΓΙΑ ΑΛΛΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ (ΟΔΗΓΙΑ 2011/95/ΕΕ)	63
3.4 ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΚΡΑΤΟΥΣ ΜΕΛΟΣ ΑΡΜΟΔΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΕΤΑΣΗ ΑΣΥΛΟΥ.	68
3.4.1 Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΔΟΥΒΛΙΝΟΥ (1990).....	68
3.4. 2 Ο ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) 343/2003 – ΔΟΥΒΛΙΝΟ II	73
3.4.3 Ο ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) 604/2013 – ΔΟΥΒΛΙΝΟ III.....	76
3.5 Η ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ.	79
3.5.1 ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ (ΑΠΟΦΑΣΗ 573/2007/ΕΚ).	79
3.5.3 ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ (ΑΠΟΦΑΣΗ 575/2007/ΕΚ)	81

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΑΝΘΡΩΠΩΝ.....83

4.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΜΗ ΕΠΑΝΑΠΡΟΩΘΗΣΗΣ	84
4.2 Ο ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΟΥΣ ΧΩΡΑΣ. ΣΥΜΒΑΤΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΜΗ ΕΠΑΝΑΠΡΟΩΘΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ "ΑΣΦΑΛΟΥΣ" ΧΩΡΑΣ, ΜΕ ΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ.	87

4.3 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΞΩΕΔΑΦΙΚΟΤΗΤΑΣ	91
4.3.1 Η ΑΠΟΦΑΣΗ AL SKEINI /ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΞΩΕΔΑΦΙΚΟΤΗΤΑ (αριθ. προσφυγής: 33721/07)	97
4.3.2 Η ΑΠΟΦΑΣΗ AL JEDDAH /ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΞΩΕΔΑΦΙΚΟΤΗΤΑ (αριθ. προσφυγής 27021/08).....	98
4.4 ΤΟ ΒΑΡΟΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΕΙΞΗΣ.....	99
4.4.1 ΥΠΟΘΕΣΗ ELGAFAJI ΓΙΑ ΤΟ ΒΑΡΟΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΕΙΞΗΣ (C-465/07).....	102
4.5 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΑΠΟΦΑΣΗ ELGAFAJI.	106
4.6 ΑΡΜΟΔΙΟ ΚΡΑΤΟΣ ΠΡΟΣ ΕΞΕΤΑΣΗ ΑΙΤΗΜΑΤΟΣ ΑΣΥΛΟΥ: ΥΠΟΘΕΣΗ «M.S.S. ΚΑΤΑ ΒΕΛΓΙΟΥ ΚΑΙ ΕΛΛΑΔΑΣ (αριθ. προσφυγής 30696/09)	108
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	113
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	115
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	117
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι :ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ.....	123
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ : ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΕΕ- ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ΣΥΝΘΛΕΕ	127

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η διπλωματική αυτή εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Εθνική και Κοινοτική Διοίκηση» του Παντείου Πανεπιστημίου.

Με τη πολύτιμη καθοδήγηση του επιβλέποντα Καθηγητή κ. Παπακωσταντή Μάρκου, τον οποίο ευχαριστώ θερμά για τις πολύτιμες κατευθυντήριες γραμμές και παρατηρήσεις του, προσπάθεια της παρούσας εργασίας είναι δεν είναι απλά η περιγραφή του θεσμού της πολιτικής ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στο Διεθνές Δίκαιο, αλλά μια σύνθεση που αποτελείται κυρίως από συμπεράσματα της νομολογίας τόσο του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Με τις πρόσφατες ένοπλες συρράξεις στη Συρία, τον αριθμό των προσφύγων όλο και να αυξάνεται και την Ελλάδα να αποτελεί το Νοτιοανατολικό άκρο των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το θέμα της παρούσας εργασίας είναι πιο επίκαιρο από ποτέ.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ- ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ

ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΥ	Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις
ΕΑΑ	Ευρωπαϊκή Αστυνομική Ακαδημία
ΕΑΥ	Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΜ	Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΥΥΑ	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο
ΚΕΣΑ	Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΣυνθΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣυνθΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής
SIS	Schengen Information System
VIS	Visa Information System

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην εργασία μας, θα διερευνηθεί η πολιτική η οποία ασκείται στο χώρο του Ασύλου υπό το Διεθνές και το Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Έτσι, το πρώτο κεφάλαιο της εργασίας θα ξεκινήσει με την διερεύνηση του θεσμού της πολιτικής Ασύλου υπό το Διεθνές Δίκαιο. Είναι πλέον συχνό το φαινόμενο η προσφυγική ιδιότητα να επικαλείται από άτομα τα οποία δεν δικαιούνται τα ευεργετήματα που προκύπτουν από την αναγνώριση της. Γι αυτόν τον λόγο είναι απαραίτητο στο ξεκίνημα της εργασίας να αναφερθούμε στις στρεβλώσεις οι οποίες προκύπτουν από την αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας. Στην συνέχεια, στο δεύτερο κεφάλαιο της εργασίας θα αναφερθούμε στις πολιτικές ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, θα διερευνήσουμε την γέννηση και την κοινοτικοποίηση της πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης καθώς και τις πρόσφατες μεταναστευτικές ροές.

Οι συνθήκες, ως δεσμευτικές συμφωνίες μεταξύ των κρατών της ΕΕ, είναι σε θέση να ορίζουν τους στόχους και τους κανόνες οι οποίοι διέπουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και γι αυτό το λόγο είναι ιδιαίτερα σημαντικές για την πολιτική ασύλου στην ΕΕ. Με την εξέταση των συνθηκών θα ολοκληρωθεί το δεύτερο κεφάλαιο της εργασίας.

Το δευτερογενές δίκαιο και οι κανόνες δικαίου οι οποίοι εκδίδονται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ που καθορίζουν ουσιαστικά την πολιτική ασύλου της Ε.Ε., θα εξεταστεί στο τρίτο κεφάλαιο της εργασίας και στην συνέχεια θα ακολουθήσουν σημαντικά στοιχεία της νομοθεσίας της ΕΕ στην πολιτική ασύλου.

Το Διεθνές Δίκαιο έχει επηρεάσει σημαντικά το Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Γι αυτό το λόγο είναι σημαντική η εξέταση της εξέλιξης του διεθνούς Δικαίου μέσα από το Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Έτσι, η εργασία θα ολοκληρωθεί με παρουσίαση της νομολογίας του Δικαστηρίου της ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

ABSTRACT

SUMMARY

This essay deals with the common policy set up on Asylum issue according to International and European Law.

More specifically the first chapter commences with a thorough examination of the Asylum policy under International Law.

It is a common place that people not entitled to the benefits of refugee status are applied for asylum.

For this purpose, at the beginning of this essay it is important to report all the distortions resulting by refugee status recognition.

In the second chapter we indicate the EU Asylum policies and we examine asylum policy and immigration establishment and communitarisation as well as the recent migration flows.

Treaties, as binding agreements between EU states are provided with to determine the goals and regulations ruling the EU Institutions and due to that, are considerably important for EU Asylum policy. The second chapter of our essay will be completed by the examination of these Treaties.

Both Secondary Law and rules of Law issued by EU Institutions significantly determine EU Asylum policy establishing different legal effects.

Secondary Law is the subject of the third chapter followed by important EU Asylum policy details.

European Law has significantly affected international Law. For that reason it is important to examine the evolution of International Law through European Law.

Finally, our essay is concluded with the presentation of the case of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ανθρώπινη κινητικότητα και η φυγή από την πατρίδα για την αναζήτηση ενός ασφαλούς καταφυγίου, αποτελούν καταστάσεις που συνδέθηκαν με το ανθρώπινο είδος από τα πρώτα χρόνια της ιστορίας του. Από τότε μέχρι σήμερα, άνθρωποι από κάθε γωνιά του κόσμου αναγκάστηκαν να διαφύγουν από τις χώρες προέλευσης ή διαμονής τους, αναζητώντας ασφάλεια από τις διώξεις, την πολιτική βία ή και τις ένοπλες συρράξεις. Γενικότερα, μπορούμε να πούμε ότι η διεθνής μετανάστευση σε παγκόσμιο επίπεδο συνιστά μια ιστορική πραγματικότητα αναγκασμένη να διαιωνίζεται όσο εξακολουθούν να υφίστανται ανισότητες τόσο σε επίπεδο πλούτου όσο και εκμετάλλευσης μεταξύ διαφορετικών περιοχών παγκοσμίως.

Στο χρόνο συγγραφής, σύμφωνα με έκθεση που έδωσε στη δημοσιότητα η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες τον Ιούνιο του 2014, για πρώτη φορά από το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο ο αριθμός των ανθρώπων που έχουν εγκαταλείψει τις εστίες τους σε ολόκληρο τον κόσμο εξαιτίας συγκρούσεων και κρίσεων έφτασε τα 51,6 εκατομμύρια. Από αυτούς τα 25 εκατομμύρια είναι παιδιά¹. Οι αριθμοί αυτοί και η αυξητική τάση που εμφανίζουν, εντείνουν τη σημασία της παρούσας μελέτης και καθιστούν τη συζήτηση για την απρόσκοπτη πρόσβαση σε διεθνή προστασία πιο επίκαιρη από ποτέ.

Από τα μέσα προστασίας, ο θεσμός του ασύλου αποτελεί μια έννοια κατοχυρωμένη από την αρχαιότητα με σχεδόν ταυτόσημο περιεχόμενο μέχρι σήμερα. Το άσυλο εμφανίζεται για πρώτη φορά στην αρχαία ελληνική γραμματεία και συνιστά την προστασία που προσφέρεται σε κάποιον διωκόμενο που καταφεύγει σε έναν ιερό χώρο, συνήθως ναό, γιατί απειλείται ευθέως η ζωή του, και στον οποίο δεν είχε δικαίωμα πρόσβασης ο ιδιώτης. Στη βυζαντινή περίοδο η έννοια του ασύλου εξειδικεύεται καθώς εισάγεται το «εκκλησιαστικό» άσυλο, όπου τα «προσφυγεία» (ναοί, μονές και περιβάλλον χώρος) παρείχαν προστασία στους χριστιανούς. Ο περιορισμός σε κάποιο

¹ <http://www.unhcr.org/5423f9699.html>

θηρησκευτικό-λατρευτικό χώρο κατά την αρχαιότητα και τη βυζαντινή περίοδο, διευρύνεται με τη γέννηση του έθνους-κράτους. Ως προστατευτικός χώρος νοείται πλέον η επικράτεια του κράτους που χορηγεί το άσυλο.

Το άσυλο εξασφαλίζει την προστασία, το απυρόβλητο, το άτρωτο και το καταφύγιο, ενώ τις τελευταίες δεκαετίες αναφέρεται και στην προστασία της ελεύθερης σκέψης. Σε αντίθεση, το «πολιτικό άσυλο» είναι ένας θεσμός προστασίας για όσους αντιμετωπίζουν διώξεις, με το βαθμό κατοχύρωσής του να συνιστά ένα ισχυρό κριτήριο δημοκρατικότητας μιας έννομης τάξης.

Αν και οι λόγοι για τα οποίους τα άτομα, κατά τακτές χρονικές περιόδους, εγκαταλείπουν οικειοθελώς ή μη τη χώρα καταγωγής τους προς αναζήτηση ασύλου σε άλλο γεωγραφικό χώρο, ποικίλουν, η προστασία των ατόμων αυτών απαιτεί σαφέστατα διευθετήσεις μέσω της κατάλληλης μεταναστευτικής πολιτικής και ασύλου. Σε αυτό το πλαίσιο, ο τρόπος που αντιμετωπίζει η Ευρώπη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, της δημοκρατίας και των θεμελιωδών ελευθεριών, το ζήτημα της παροχής προστασίας σε εκείνους που την έχουν ανάγκη αποτελεί ένα εξαιρετικά επίκαιρο και σημαίνον ζήτημα.

Συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Ένωση επιχειρεί εντατικά από τη δεκαετία του '90 να διαχειριστεί τις μεταναστευτικές ροές, να εναρμονίσει τις πολιτικές ασύλου και να διασφαλίσει το Ευρωπαϊκό κεκτημένο που αφορά το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας, και δικαιοσύνης του Ευρωπαϊκού χώρου. Η συνθήκη της Γενεύης το 1951 αλλά και οι διεθνείς ευρωπαϊκές συμφωνίες και οι εθνικοί νόμοι έχουν θέσει τους θεμελιώδεις ανθρωπιστικούς πυλώνες πάνω στους οποίους βασίστηκε η διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος. Επιπλέον, οι πρόσφυγες έχουν το δικαίωμα του ασύλου μέσα από την οικουμενική διακήρυξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η χορήγηση του ασύλου σε πρόσφυγες δεν αποτελεί φιλανθρωπική πράξη αλλά συνιστά πράξη που καταδεικνύει τόσο την καλή θέληση όσο και τις υποχρεώσεις τις οποίες έχει μια χώρα με βάση τις διεθνείς συνθήκες καθώς και τους εθνικούς νόμους. Ωστόσο, όπως έχει φανεί από τα γεγονότα, η υπάρχουσα Ευρωπαϊκή πολιτική εμφανίζει κενά προκειμένου να αποτελέσει ένα αξιόπιστο ρυθμιστικό πλαίσιο χορήγησης διεθνούς προστασίας.

Ακόμα παραπάνω, οι ελλείψεις του ρυθμιστικού πλαισίου χορήγησης προστασίας και η απουσία ενός ενιαίου, κοινού και σαφούς ορισμού για το άσυλο σε ολόκληρο το χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχουν οδηγήσει σε μια ανισοκατανομή των υποχρεώσεων αναφορικά με το προσφυγικό ζήτημα, οι οποίες ποικίλουν αναλόγως με τις ειδικές συνθήκες του κάθε κράτους-μέλους. Ενδεικτικό είναι το παράδειγμα της Ελλάδας, η οποία αποτελώντας το Νοτιοανατολικό άκρο των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με το μεγαλύτερο μέρος της συνοριογραμμής της να είναι θαλάσσια, δέχεται δυσανάλογα μεγάλο αριθμό προσφύγων σε επαναλαμβανόμενη βάση. Οι μεταναστευτικές ροές προς την Ελλάδα αποτελούνται τόσο από πρόσφυγες όσο και από οικονομικούς μετανάστες, οι οποίοι χρησιμοποιούν τους ίδιους δρόμους διέλευσης προς τη χώρα, που αποτελεί για αυτούς τη γεωγραφικά συντομότερη πύλη πρόσβασης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Συνοψίζοντας, η μελέτη των προσφυγικών θεμάτων αποτέλεσε διαχρονικά μείζον ανθρωπιστικό και πολιτικό ζήτημα, το οποίο κέντριζε ανέκαθεν το ενδιαφέρον της διεθνούς κοινότητας και βρέθηκε στον πυρήνα του συλλογικού ανθρωπιστικού αιτήματος. Ωστόσο, στην πορεία της ιστορίας δεν εκφράστηκε ποτέ μέσα από σαφείς κανονιστικές δομές διαχείρισης των προσφυγικών ροών και ανακούφισης του προβλήματος. Ειδικότερα, στο επίπεδο του ιστορικά νεότερου Ευρωπαϊκού εγχειρήματος η επιτυχία του Ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου είναι καθοριστικής σημασίας για το θεσμό συνολικά, για τη εναρμονισμένη και ισοβαρή λειτουργία των κρατών-μελών, αλλά και για την τύχη εκατομμυρίων ανθρώπων που αναζητούν προστασία σε εποχή που το διεθνές περιβάλλον εμφανίζει ξανά ολοένα και περισσότερες εστίες δημιουργίας προσφυγικών κυμάτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ ΥΠΟ ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

1.1 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΕΙΣ

Οι λόγοι για τους οποίους άτομα, κατά τακτές χρονικές περιόδους, εγκαταλείπουν οικειοθελώς ή μη τη χώρα καταγωγής τους προς αναζήτηση

ασύλου σε κάποια άλλη, ποικίλουν. Κατά τον ίδιο τρόπο, διαφέρουν και διαφοροποιούνται αντίστοιχα και τα στάδια της μετακίνησης των προσώπων αυτών, που βρίσκονται σε αναζήτηση ασύλου. Οι πολυδιάστατες αιτίες δημιουργίας του προσφυγικού φαινομένου και οι ποικίλες μορφές του δυσχεραίνουν την οριοθέτηση της έννοιας του πρόσφυγα και ως εκ τούτου, ανάλογα με τις ειδικές συνθήκες της κάθε περίπτωσης, έχει διαμορφωθεί και αντίστοιχο σχετικό πλαίσιο κατηγοριών στο οποίο υπάγονται τα άτομα που αιτούνται άσυλο.

Για τις ανάγκες της εργασίας, θα διευκρινίσουμε αρχικά ότι ως άσυλο ορίζεται η «προστασία που χορηγείται από ένα κράτος σε αλλοδαπό, κατά της άσκησης αρμοδιότητας από το κράτος προέλευσης, με βάση την αρχή της μη επαναπροώθησης, το οποίο οδηγεί στην απόλαυση ορισμένων διεθνώς αναγνωρισμένων δικαιωμάτων». Επιπλέον, η αρχή της μη επαναπροώθησης σημαίνει την απαγόρευση «επαναπροώθησης (refouler) ατόμου σε χώρα όπου ενδέχεται να υποστεί δίωξη για λόγους φυλής, εθνικότητας, θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεων ή σύνδεσης με συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα ή σε χώρα όπου απειλείται η ζωή ή ελευθερία του».

Κατ' επέκταση, ως αιτών άσυλο *ορίζεται* «το άτομο που επιδιώκει να αναγνωριστεί ως πρόσφυγας από μια χώρα και αναμένει την απόφαση σχετικά με την αίτησή του για το καθεστώς του πρόσφυγα δυνάμει των σχετικών διεθνών και εθνικών μέσων».² Ως **πρόσφυγας**, γενικότερα, νοείται κάθε πρόσωπο που *«εξαιτίας δικαιολογημένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων βρίσκεται εκτός της χώρας υπηκοότητας και δεν δύναται ή, λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να απολαύει προστασίας της χώρας τούτης»*³. Η προέλευση της προσφυγικής ιδιότητας, όπως αυτή αναφέρεται παραπάνω, βρίσκει την αφετηρία της στη Σύμβαση του 1951, όπως αυτή τροποποιήθηκε το 1967 με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης, ανάλυση των οποίων ακολουθεί.

Ένας διεθνώς αποδεκτός ορισμός της έννοιας του αιτούντος άσυλο μπορεί να εντοπιστεί και σε έγγραφα της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για

² International Migration Law Glossary On Migration, IOM, Geneva, 2004

³ Σύμβαση σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων, Ηνωμένα Έθνη, 1951, Άρθρ 1

τους Πρόσφυγες. Πιο συγκεκριμένα, «αιτούντες άσυλο» είναι τα άτομα που ζήτησαν διεθνή προστασία και των οποίων οι αιτήσεις για χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα δεν έχουν ακόμα κριθεί. Έτσι, ένας πρόσφυγας, αρχικά, περνά από το στάδιο του αιτούντος άσυλο, αλλά ένας αιτών άσυλο δεν είναι πρόσφυγας στην αρχή.

Ύστερα από την υποβολή της αίτησης ασύλου, το άτομο μπορεί να γίνει πρόσφυγας ή οικονομικός μετανάστης στη χώρα υποδοχής. Ως «οικονομικός μετανάστης», νοείται το άτομο που αφήνει τη χώρα καταγωγής του για οικονομικούς λόγους, έτσι ώστε να εξασφαλίσει ένα καλύτερο επίπεδο ζωής. Αν δεν αναγνωριστεί στον αιτούντα η προσφυγική ιδιότητα τότε μπορεί να πληροί τις προϋποθέσεις χορήγησης για την χορήγηση επικουρικής προστασίας ή για την προσωρινή άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς όμως λόγους.

Ο διαχωρισμός της έννοιας του μετανάστη από την έννοια του πρόσφυγα έχει ιδιαίτερη σημασία. Ως μετανάστης θεωρείται εκείνο το πρόσωπο το οποίο μετακινείται από μία τοποθεσία σε μια άλλη είτε προσωρινά είτε επιδιώκοντας την εύρεση εργασίας. Ο μετανάστης πρόκειται για ένα άτομο το οποίο μετακινείται από μία τοποθεσία σε μια άλλη με κύριο σκοπό την εργασία. Σε αυτήν την παράμετρο του μετανάστη θα πρέπει να προσθέσουμε και την έννοια του παράνομου-παράτυπου μετανάστη. Ένας παράνομος μετανάστης δεν διαθέτει νόμιμη άδεια εισόδου αλλά και διαμονής σε κάποια χώρα. Μάλιστα πολλές φορές είναι πιθανόν να είναι θύμα σωματεμπορίας.

Ο πρόσφυγας είναι αναγκασμένος τις περισσότερες φορές να εγκαταλείψει την χώρα του λόγω κάποιας δίωξης η οποία μπορεί να είναι πολιτική, εθνική, φυλετική ή θρησκευτική. Ο πρόσφυγας δηλαδή κινδυνεύει στην χώρα του είτε λόγω εμπόλεμης κατάστασης είτε της κατάστασης γενικευμένης βίας που επικρατεί εκεί. Για τους παραπάνω λόγους ο πρόσφυγας δεν είναι δυνατόν να επιστρέψει στην χώρα προορισμού εξαιτίας του γεγονότος της απειλής της σωματικής του ακεραιότητας. Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η διεθνής αμνηστία δεν αποδέχεται τον όρο «λαθρομετανάστης» καθώς δε θεωρεί τον όρο δόκιμο για έναν άνθρωπο. Μάλιστα, ο πρόσφυγας υποδηλώνει και εκφράζει την έννοια της εγκληματικότητας. Ο πρόσφυγας πρόκειται για ένα

πρόσωπο το οποίο δεν έχει άλλη επιλογή από τη φυγή από την πατρίδα του. Δηλαδή άτομο το οποίο βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του και μάλιστα διώκεται λόγω της φυλής, της θρησκείας και της εθνικότητας αλλά και της συμμετοχής του σε μια κοινωνική ομάδα ή ακόμα και των πολιτικών του πεποιθήσεων. Έτσι ο πρόσφυγας είτε δεν μπορεί είτε δεν επιθυμεί να επιστρέψει στην χώρα του ⁴.

Καθώς η προσφυγική ιδιότητα επιφέρει πολλά ευεργετήματα στον αιτούντα, παρατηρείται συχνά το φαινόμενο της **καταχρηστικής επίκλησης της προσφυγικής ιδιότητας**. Η πλειονότητα των αιτούντων πολιτικό άσυλο στερούνται νομιμοποιητικών εγγράφων, όπως είναι η άδεια θεώρησης εισόδου ή ακόμα και έγγραφα ταυτοποίησης όπως είναι η ταυτότητα, το διαβατήριο κλπ. Αυτή η έλλειψη νομιμοποιητικών εγγράφων, καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη την εξακρίβωση της χώρας προέλευσης. Το καθεστώς αυτό εκμεταλλεύονται πολλοί μετανάστες προκειμένου να έχουν τα ευεργετήματα του καθεστώτος των πολιτικών προσφύγων. Έτσι, ένα μεγάλο ποσοστό των μεταναστών οι οποίοι συλλαμβάνονται για παράνομη είσοδο τόσο στην Ελλάδα όσο και σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες υποβάλουν αίτηση πολιτικού ασύλου. Με την υποβολή της αίτησης αυτής οι μετανάστες κερδίζουν χρόνο. Μάλιστα, η διαδικασία της εξέτασης του αιτήματος αυτού διαρκεί αρκετό χρόνο και δεν μπορεί να υπάρχει απέλαση των αιτούντων αν δεν εξεταστεί το αίτημα τους. Έτσι, οι αιτούντες εξασφαλίζουν ένα καθεστώς προσωρινής παραμονής. Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι από τις αιτήσεις πολιτικού ασύλου, αυτές οι οποίες γίνονται δεκτές είναι ελάχιστες λόγω ότι κρίνονται καταχρηστικές ή ακόμα δεν υποστηρίζονται από τους ενδιαφερόμενους. Μάλιστα, παρατηρείται και το φαινόμενο πολλοί από τους αιτούντες να μην εμφανίζονται καν στις συνεντεύξεις.

Η αναγνώριση ενός ατόμου ως πολιτικού πρόσφυγα και κατά συνέπεια η χορήγηση σε αυτόν πολιτικό άσυλο σημαίνει ότι ένα κράτος αναγνωρίζει την ύπαρξη πολέμου και θύματα πολέμου σε περιοχές του πλανήτη. Αυτό το γεγονός αναγάγει την χορήγηση ασύλου σε ένα ευαίσθητό πολιτικό και

⁴ Ορισμός της Σύμβασης του 1951 για το καθεστώς των Προσφύγων: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ba8779b2>.

γεωστρατηγικό θέμα πέρα από το ανθρωπιστικό ζήτημα που η χορήγηση ασύλου περιέχει. Αν δεν αναγνωριστεί στον αιτούντα η προσφυγική ιδιότητα τότε μπορεί να πληροί τις προϋποθέσεις χορήγησης για την χορήγηση επικουρικής προστασίας ή για την προσωρινή άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς όμως λόγους.

Το δικαίωμα της αναζήτησης ασύλου είναι κατοχυρωμένο από το διεθνές δίκαιο και στην περίπτωση στην οποία έχουμε αναγνώριση προς τον αιτούντα την προσφυγική ιδιότητα, τότε του παραχωρείται τόσο το δελτίο ταυτότητας πρόσφυγα όσο και την άδεια παραμονής η οποία έχει διάρκεια 5 έτη.

Η καταχρηστική επίκληση της προσφυγικής ιδιότητας με σκοπό την αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας του ατόμου επιφέρει πολλά προβλήματα στην χώρα υποδοχής. Αυξάνεται ο αριθμός των μεταναστών τους οποίους μπορεί να απορροφήσει και να φιλοξενήσει η χώρα μιας και εντάσσονται στους παραμένοντες σε μακροχρόνιο διάστημα άτομα τα οποία δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για την παροχή ασύλου και επιπλέον τα άτομα τα οποία διαμένουν στην χώρα με έναν παράνομο τρόπο επιδρούν στην αύξηση των ποσοστών της ξενοφοβίας, της μαύρης εργασίας και της αύξησης της εγκληματικότητας.

1.2 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΜΕΣΩ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ.

1.2.1 Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΕΡΙ ΑΣΥΛΟΥ.

Η μειονοτική προστασία και η προστασία των μεταναστών διαφάνηκε ως προϊόν ανάγκης και συγκυρίας από πολύ παλιά και μάλιστα διαφάνηκε μαζί με την έννοια της δημιουργίας του εθνικού κράτους. Όταν το εθνικό κράτος άρχισε να αποκτά κάποια χαρακτηριστικά κράτους πρόνοιας άνοιξε και ο δρόμος για την προστασία των μειονοτικών ομάδων. Οι πρώτες εγγυήσεις προστασία αφορούσαν τις θρησκευτικές μειονότητες που ενίοτε ταυτιζόταν με τις εθνικές ιδίως στα Βαλκάνια. Η πρώτη εγγύηση η οποία δόθηκε σε εθνική μειονότητα περιλαμβανόταν στην τελική πράξη του Συνεδρίου της Βιέννης

όπου η Ρωσία, η Πρωσία και η Αυστρία εγγυήθηκαν την προστασία της πολωνικής καταγωγής υπηκόων τους.

Η εξέλιξη της Ανατολικής Ευρώπης ακολούθησε μια πολύ διαφορετική διαδικασία από την εξέλιξη της Δυτικής. Στη Δυτική Ευρώπη υπήρξε μια σχετική σταθερότητα των πληθυσμών. Μόλις διαλύθηκαν οι φεουδαρχικές μεσαιωνικές δομές και υπερίσχυσαν οι ενοποιητικές έκανε την εμφάνιση του το εθνικό αίσθημα κυρίως ως αντίδραση στην παπική κυριαρχία. Την εποχή της Γαλλικής επανάστασης και των εθνικισμών τα εθνικά κινήματα της περιοχής είχαν χαρακτήρα πολιτικό και εδαφικό και δεν έδιναν σημασία στη φυλή ή την γλώσσα.

Στην Ανατολική Ευρώπη αντίθετα υπήρξαν μεγάλες και συνεχείς μετακινήσεις πληθυσμών με συνακόλουθες αναμίξεις φυλών, θρησκειών και γλωσσών,. Σε πολλές περιπτώσεις οι διάφορες ομάδες δεν αφομοιώθηκαν ποτέ είτε λόγω προσωρινότητας είτε λόγω πολιτικής των κρατούντων. Κατά αυτόν τον τρόπο εκεί επικράτησε η έννοια της εθνικότητας ως προσδιορισμού φυλετικής, γλωσσικής και θρησκευτικής συγγένειας χωρίς όμως αναγκαστική σύνδεση με τον τόπο.

Ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο για το νομικό πλαίσιο που διέπει την παροχή βοήθειας προς τους πρόσφυγες είναι η ίδρυση της *Κοινωνίας των Εθνών*. Η δημιουργία της Κοινωνίας των Εθνών ήταν κατά κάποιο τρόπο η απάντηση της αμερικανικής και βρετανικής πολιτικής εξαιτίας της πρώτης παγκόσμιας σύρραξης.

Στις δεκαετίες του 1920 και του 1930 η Κοινωνία των Εθνών, ο πρώτος διεθνής οργανισμός διακρατικής συνεργασίας και πρόδρομος του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) ανέλαβε σειρά πρωτοβουλιών με στόχο την παροχή βοήθειας στους πρόσφυγες. Η διάλυση της Κοινωνίας των Εθνών, μετά την αποτυχία της να προλάβει το ξέσπασμα του δεύτερου Παγκοσμίου Πολέμου εξανάγκασε στην ίδρυση το 1944 του *Οργανισμού Αρωγής και Αποκατάστασης των Ηνωμένων Εθνών (UNRRA)*⁵ για να παράσχει ανθρωπιστική βοήθεια και να διευθετήσει τον επαναπατρισμό εκατομμυρίων προσφύγων στις πατρογονικές τους εστίες. Δυο χρόνια αργότερα, τα

⁵ United Nations Relief and Rehabilitation Administration

Ηνωμένα Έθνη ίδρυσαν τον *Διεθνή Οργανισμό Προσφύγων* (IRO) ⁶, ο οποίος υπέπεσε σε δυσμένεια περί τα τέλη της δεκαετίας του 1940. Για να αντιμετωπιστεί η οργάνωση προστασίας και αρωγής των προσφύγων, ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών ίδρυσε την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (UNHCR).

Ξεκινά έτσι η διεθνής προστασία των προσφύγων με την εξασφάλιση της εισόδου τους στη χώρα ασύλου, τη χορήγηση ασύλου και το σεβασμό των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματός τους να μην εξαναγκάζονται σε χώρα όπου απειλείται η ασφάλεια τους ή η επιβίωσή τους (αρχή της μη επαναπροώθησης). Η διεθνής προστασία των προσφύγων παύει μόνο όταν βρεθεί διαρκής και βιώσιμη λύση.

Η προέλευση της προσφυγικής ιδιότητας, όπως αναφέραμε και στους ορισμούς, βρίσκει την αφετηρία της, στα πλαίσια του Διεθνούς Δικαίου. Πιο συγκεκριμένα, διέπεται από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και από το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, τα οποία αναλύουμε αμέσως παρακάτω.

1.2.2. Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ 1951

Εκτός από την ίδρυση της UNHCR οι κυβερνήσεις υιοθέτησαν επίσης τη *Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των Προσφύγων* ⁷.

Η σύμβαση του 1951 πρόκειται για το κύριο διεθνές κείμενο του δικαίου περί προσφύγων. Ωστόσο, δεν αναφέρεται συγκεκριμένα σε εμφυλίους πολέμους ή την εθνικιστική καθώς και την φυλετική ή και θρησκευτική βία παρόλο που πολλά προσφυγικά ρεύματα οφείλονται κυρίως σε τέτοιου είδους γεγονότα.

⁶ International Refuges Organization

⁷ Η έμπνευση της Σύμβασης του 1951 μπορεί να αναζητηθεί στην Οικουμενική Διακήρυξη για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου της 10^{ης} Δεκεμβρίου 1948 και ειδικότερα στο Άρθρο 14 αυτής, σύμφωνα με το οποίο, κάθε άτομο που καταδιώκεται, δικαιούται να ζητά άσυλο και να του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες. Πρβλ. Οικουμενική Διακήρυξη για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου της 10^{ης} Δεκεμβρίου 1948, διαθέσιμο σε: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=grk>

Η Σύμβαση υπογράφηκε στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951 και τέθηκε σε ισχύ στις 22 Απριλίου 1954, σύμφωνα με το άρθρο 43. Έως σήμερα η Σύμβαση αυτή παραμένει το θεμέλιο του διεθνούς προσφυγικού δικαίου. Η Σύμβαση του 1951 ή Σύμβαση της Γενεύης, περιλαμβάνει τις εξής τρεις κατηγορίες προβλέψεων:

- προβλέψεις σχετικά με τον καθορισμό του ποιος είναι και ποιος δεν είναι πρόσφυγας και ποιος, ενώ ήταν πρόσφυγας, έπαυσε να είναι (Κεφάλαιο I),
- προβλέψεις που καθορίζουν το νομικό καθεστώς των προσφύγων, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους στη χώρα στην οποία έχουν καταφύγει (Κεφάλαια II-V),
- προβλέψεις που ρυθμίζουν την εφαρμογή της Σύμβασης (Κεφάλαια VI-VII).

Η Σύμβαση αποτελεί τον ακρογωνιαίιο λίθο της παγκόσμιας βούλησης για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των αναγκαστικών μετακινήσεων των ανθρώπων.

Το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης αυτής περιορίστηκε σε όσους κατέστησαν πρόσφυγες λόγω των γεγονότων που είχαν λάβει χώρα πριν το 1951. Επίσης με τη Σύμβαση αυτή δόθηκε στα κράτη η δυνατότητα να επιλέξουν τον περιορισμό της Σύμβασης στους ευρωπαίους πρόσφυγες.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημάνουμε πως, όπως προκύπτει από τα παραπάνω, η Σύμβαση του 1951 δεν είναι Σύμβαση που παρέχει άσυλο, ούτε υπάρχει διάταξή της που να αναφέρεται σε αυτό. Στο σημείο αυτό η Σύμβαση παρουσιάζει κενό. Το κενό αυτό αντιμετωπίστηκε με το Σχέδιο Σύμβασης για το εδαφικό άσυλο που άρχισε να συζητείται στο Bellagio της Ιταλίας το 1971 από ομάδα ειδικών, για να συνεχιστεί το 1974 με απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών η εξέταση του θέματος, από κυβερνητικούς εμπειρογνώμονες. Λόγω της μεγάλης διαφοροποίησης των κρατών στο υπό συζήτηση θέμα, η Σύνοδος απέτυχε να καταλήξει σε ένα κείμενο στο οποίο θα βασιζόταν η νέα Σύμβαση.

1.2.3 ΤΟ ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΥΟΡΚΗΣ

Το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης υπογράφηκε στις 31 Ιανουαρίου 1967 στη Νέα Υόρκη και έχει σχέση με τη νομική κατάσταση των προσφύγων. Στο εν λόγω Πρωτόκολλο αναφέρεται πως, εφόσον εμφανίστηκαν και νέες κατηγορίες προσφύγων μετά την υιοθέτηση της Σύμβασης του 1951, για το λόγο αυτό, η Σύμβαση του 1951 εφαρμόζεται και για όσους κατέστησαν πρόσφυγες και για γεγονότα που συνέβησαν μετά την 1^η Ιανουαρίου 1951.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζουν το Άρθρο Ι του Πρωτοκόλλου, όπου αναφέρονται διάφορες γενικές διατάξεις, μεταξύ των οποίων εκείνη που καθορίζει ποια άτομα θεωρούνται « πρόσφυγες» και, το Άρθρο ΙΙ, όπου γίνεται λόγος για τη συνεργασία των εθνικών αρχών με τα Ηνωμένα Έθνη ⁸.

Το εν λόγω Πρωτόκολλο, δεν επέφερε τροποποιήσεις στο περιεχόμενο της Σύμβασης της Γενεύης. Η μόνη τροποποίηση την οποία επέφερε, αφορούσε όπως προαναφέραμε, στη «διεύρυνση» του όρου «πρόσφυγας», δεδομένου ότι με το πέρασμα των χρόνων εμφανίστηκε η ανάγκη να ενταχθούν στο καθεστώς πρόσφυγα και άλλα άτομα, πέραν εκείνων που όριζε τη Σύμβαση του 1951.

1.2.4. ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΑ.

Οι πρόσφυγες πριν από την έναρξη του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου οριζόταν ανάλογα με την εθνική καταγωγή τους. Μετά από τον πόλεμο η Γενική συνέλευση του οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών αποφάσισε να υιοθετήσει έναν γενικό ορισμό της έννοιας του πρόσφυγα. Η έννοια του πρόσφυγα καταρχήν αποτυπώθηκε στο καταστατικό του 1950 της ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ σχετικά με τους πρόσφυγες.⁹ Ο ορισμός του πρόσφυγα τον οποίο περιλαμβάνει το καταστατικό διευρύνθηκε σε μετέπειτα αποφάσεις

⁸ Πρωτόκολλο της 31.1.1967 για τη Νομική Κατάσταση των Προσφύγων, σελ.23, διαθέσιμο σε: www.unhcr.gr/no_cache/prostasia.html?cid=734&sechash=9ea890c6

⁹ <http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/General/UNHCRstatute.pdf>

της Γενικής συνέλευσης του ΟΗΕ καθώς και του οικονομικού και κοινωνικού συμβουλίου του ΟΗΕ. Η ένταξη του ατόμου στο καθεστώς του πρόσφυγα έχει ως σκοπό την προστασία των παρακάτω δικαιωμάτων του :

- Το δικαίωμα στην ζωή.
- Το δικαίωμα στην προστασία από βασανιστήρια ή την σκληρή και απάνθρωπη μεταχείριση και τιμωρία.
- Το δικαίωμα στην ελευθερία από την δουλεία.
- Το δικαίωμα της αναγνώρισης απέναντι στο νόμο.
- Το δικαίωμα στην ελευθερία της σκέψης, της συνείδησης καθώς και της θρησκείας.

Ο καθορισμός του καθεστώτος του πρόσφυγα έχει μια νομική διάσταση και μάλιστα παρουσιάζει σοβαρές συνέπειες για τους έχοντες ανάγκη της διεθνούς προστασίας. Ο καθορισμός του καθεστώτος του πρόσφυγα είναι ιδιαίτερα σημαντικός γιατί το άτομο αυτό εντάσσεται σε ένα ιδιαίτερο νομικό καθεστώς και παράλληλα αναγνωρίζεται ως λήπτης δικαιωμάτων και οφελών και προστασίας που πηγάζουν από αυτήν την ιδιότητα. Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι οι πρόσφυγες παράλληλα αναλαμβάνουν και κάποιες υποχρεώσεις απέναντι στην χώρα υποδοχής τους όπως είναι η συμμόρφωση τους με την νομοθεσία αυτής της χώρας.

Ο καθορισμός του καθεστώτος του πρόσφυγα συνεπάγεται την διαδικασία εκείνη με την οποία είτε η κυβερνητική αρχή είτε η UNHCR προχωράει στην διερεύνηση του γεγονότος αν πρόκειται για πρόσφυγα ο αιτών άσυλο ή η υπόθεση του πληροί τα κριτήρια με τα οποία καθορίζεται το καθεστώς του πρόσφυγα. Σύμφωνα με την σύμβαση του 1951 κάποιος μπορεί να αναγνωρισθεί ο πρόσφυγας εφόσον φοβάται την δίωξη για τους παρακάτω λόγους οι οποίοι αναλύονται στην συνέχεια.

Στην σύμβαση του 1951 δεν συμπεριλαμβάνεται ο ορισμός της έννοιας της δίωξης. Από το άρθρο όμως 33 της σύμβασης του 1951 συνεπάγεται ότι δίωξη αποτελεί η απειλή κατά της ζωής ή της προσωπικής ελευθερίας καθώς και άλλες σοβαρές παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Μπορεί βέβαια να συνυπάρχουν πάνω από έναν λόγοι δίωξης για τον πρόσφυγα. Οι λόγοι αυτοί είναι:

- Φυλετικοί. Η φυλή μπορεί να περιλαμβάνει διαφορετικού είδους διακριτικά και εθνικά χαρακτηριστικά είτε αυτά είναι πραγματικά είτε αποδίδονται σε αυτήν. Από διώξεις κατά της φυλής κινδυνεύουν περισσότερο οι μειονοτικές ομάδες. Αλλά είναι δυνατόν να καταπιέζονται από την μειονοτική ομάδα όπως έως πρόσφατα συνέβαινε με το καθεστώς του Απαρτχάιντ στη Νότια Αφρική. Μία ακόμα μορφή δίωξης η οποία έχει ως αιτία την φυλή είναι η άρνηση της ιθαγένειας και κατά συνέπεια των δικαιωμάτων που έχει ο φορέας της.
- Θρησκευτικοί. Η δίωξη λόγω της θρησκείας μπορεί να αναφέρεται στους παρακάτω λόγους:
 - ο Σε σοβαρούς περιορισμούς της θρησκευτικής ελευθερίας όπως είναι η απαγόρευση της συμμετοχής σε μια συγκεκριμένη θρησκευτική κοινότητα.
 - ο Σε σοβαρές διακρίσεις οι οποίες οφείλονται στη συμμετοχή του ατόμου σε μια συγκεκριμένη θρησκευτική κοινότητα.
 - ο Σε εξαναγκαστική αλλαγή θρησκείας ή ακόμα και σε εξαναγκαστικό σεβασμό των θρησκευτικών πρακτικών, φτάνουν αυτές οι πρακτικές να έχουν σοβαρές συνέπειες που να επηρεάζουν καθοριστικά τον αιτούντα την ιδιότητα του πρόσφυγα.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η ελευθερία της θρησκείας πρόκειται για ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου το οποίο περιλαμβάνει μάλιστα και την ελευθερία να μην έχει κανείς θρησκεία ή να αλλάζει θρησκεία. Η θρησκεία ως δίωξη στην σύμβαση του 1951 δεν αναφέρεται μόνο στις αναγνωρισμένες θρησκείες αλλά και σε συστήματα πεποιθήσεων¹⁰.

- Εθνικοί. Η εθνικότητα ως λόγο φόβου δίωξης αφορά τόσο την ιθαγενείας όσο και τις ομάδες ανθρώπων οι οποίοι καθορίζονται βάση της πραγματικής ή αποδιδόμενης εθνικής, θρησκευτικής, πολιτισμικής ή γλωσσολογικής τους ταυτότητας ανεξάρτητα της νομικής αναγνώρισης της διαφορετικότητας αυτής.

¹⁰ <http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/General/UNHCRstatute.pdf>

- Η συμμετοχή σε μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα. Ο λόγος αυτός της δίωξης αναφέρεται όταν ο αιτών το άσυλο ανήκει σε μια ομάδα ατόμων οι οποίοι συνδέονται με κάποιο κοινό χαρακτηριστικό τους. Πέρα από τον κοινό κίνδυνο δίωξης, εκλαμβάνονται ως ομάδα από την κοινωνία άτομα με χαρακτηριστικά που μπορεί να είναι:
 - ο Εγγενή (όπως είναι το φύλο, η φυλή, η κάστα, οι δεσμοί αίματος, το γλωσσολογικό υπόβαθρό ή ο σεξουαλικός προσανατολισμός.
 - ο Ανεπίδεκτα αλλαγής. Πρόκειται για στοιχεία τα οποία αφορούν το παρελθόν του ενδιαφερόμενου ως πρώην στρατιωτικού, συνδικαλιστή, κτηματία κλπ
 - ο Με οποιονδήποτε άλλο τρόπο τόσο θεμελιώδη για την ταυτότητα, την συνείδηση ή την άσκηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου, έτσι ώστε να μην είναι εφικτό να αναμένεται από τον αιτούντα την ιδιότητα του πρόσφυγα να το αλλάξει ή να το απορρίψει.
- Πολιτικές πεποιθήσεις. Η έννοια των πολιτικών πεποιθήσεων χρησιμοποιείται ως βάση για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα και ερμηνεύεται με τέτοιο τρόπο ώστε να περιλαμβάνει την οποιαδήποτε άποψη αφορά ζητήματα στα οποία δραστηριοποιείται η κρατική και η κυβερνητική μηχανή. Οι πολιτικές πεποιθήσεις δεν περιλαμβάνουν μόνο την συμμετοχή σε ένα συγκεκριμένο πολιτικό κόμμα ή την έκφραση μιας αναγνωρισμένης ιδεολογίας. Μπορεί επίσης να περιλαμβάνουν και την άποψη του αιτούντος άσυλο για την ισότητα των δύο φύλων, η μπορεί να έχει και την μορφή της ποινικής δίωξης μέσα από την άρνηση του αιτούντος πρόσφυγα για την εκπλήρωση π.χ. της στρατιωτικής του θητείας υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες οι οποίες επικρατούν στην χώρα αυτή. Η ύπαρξη κυβέρνησης αντίθετης με την αναγνωρισμένη ιδεολογία του αιτούντος ασύλου δεν αποτελεί επαρκή λόγο για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα¹¹.

11

<http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/protect/files/INTERPRETATION%20OF%20ARTICLE%201%20-%20REFUGEE%20DEFINITION/GROUNDS%20OF%20PERSECUTION/RELIGION%20-%202004.pdf>

1.2.4.1 ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΠΡΟΕΛΕΥΣΗΣ ΤΟΥ ΑΙΤΟΥΝΤΟΣ ΑΣΥΛΟ

Καταρχήν είναι πολύ σημαντικό να διακρίνουμε για τις ανάγκες της παρούσας ανάλυσης τον πρόσφυγα από τον μετανάστη. Η διάκριση αυτή έχει νόημα διότι οι πρόσφυγες ελλείπει εθνικής προστασίας προστατεύονται από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951. Άρα το δικαίωμα ενός πρόσφυγα να ζητήσει άσυλο δεν αποτελεί ούτε πράξη φιλανθρωπίας της χώρας υποδοχής αλλά ούτε και υπόκειται στην διακριτική της ευχέρεια. Αποτελεί υποχρέωση της με βάση το διεθνές δίκαιο. Το μεγαλύτερο ποσοστό αυτών των μικτών μεταναστών όταν του γίνεται ο σχετικός έλεγχος ταυτοποίησης, δεν έχει τα απαιτούμενα νομιμοποιητικά έγγραφα (διαβατήριο/ βίζα κλπ.) με αποτέλεσμα να γίνεται εξαιρετικά δύσκολη η εξακρίβωση της ταυτότητας τους, της χώρας καταγωγής τους ή της ανάγκης τους για χορήγηση ασύλου. Θα πρέπει οι πρόσφυγες με δική τους πρωτοβουλία να ζητήσουν άσυλο για να ενταχθούν στη σχετική διαδικασία και με την προϋπόθεση ότι το σύστημα είναι δίκαιο και αποτελεσματικό θα τους χορηγηθεί άσυλο μετά από κάποιο διάστημα (Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ-Γραφείο Ελλάδας, 2012).

Αυτό οδηγεί στο σύνηθες φαινόμενο ανάμεσα σε λαθρομετανάστες να υπάρχουν και αιτούντες άσυλο οι οποίοι δεν έχουν καταφέρει να υποβάλλουν το σχετικό αίτημα, πρόσφυγες που δεν ζήτησαν καθόλου άσυλο (λόγω έλλειψης εμπιστοσύνης στο υπάρχον σύστημα), θύματα βασανιστηρίων, θύματα εμπορίας ανθρώπων, ανήλικα παιδιά ή άτομα που απώλεσαν την μεταναστευτική τους ιδιότητα λόγω γραφειοκρατικών αγκυλώσεων. Η ανομοιογένεια αυτού του πληθυσμού οδηγεί στην ανάγκη καταγραφής και ταυτοποίησης του, κάτι που απαιτεί μια συντονισμένη και συστηματική προσπάθεια. Αυτό είναι απαραίτητο ώστε να επιτρέψει στις Αρχές να ακολουθήσουν ξεχωριστές και κατάλληλες πλέον πολιτικές για κάθε κατηγορία με βάση τις ιδιαίτερες ανάγκες της καθεμιάς και ταυτόχρονα να θέσει τις προϋποθέσεις για την λειτουργία ενός μηχανισμού προσωρινής τακτοποίησης και διαμονής, χωρίς περιθωριοποίηση και αδιάκριτο αποκλεισμό. Φυσικά, πρόκειται για κάτι που απαιτεί συνεργασία και με όμορες χώρες προκειμένου

να περιοριστεί η ροή παράνομων μεταναστών χωρίς ωστόσο να διακυβεύεται το δικαίωμα για άσυλο όσων πραγματικά πληρούν τις προϋποθέσεις (Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ-Γραφείο Ελλάδας, 2012).

1.2.4.2 ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΑΥΤΟΠΟΙΗΣΗΣ

Το πρόβλημα της ταυτοποίησης των μεταναστών/προσφύγων απορρέει κατά κύριο λόγο από την μη κατοχή των απαραίτητων νομιμοποιητικών εγγράφων (διαβατήριο/βίζα κλπ/) από πλευράς τους κατά την άφιξη τους στη χώρα εισόδου. Η αδυναμία ταυτοποίησης της ηλικίας, της εθνικότητας ή της ιδιότητας ενός πρόσφυγα (ή μετανάστη) έχει σημαντικές προεκτάσεις καθώς δημιουργεί πλήθος προβλημάτων όπως:

- Αδυναμία αναγνώρισης ενός ανηλίκου πρόσφυγα και καταγραφή του ως ενήλικα. Αυτό οδηγεί στη μη αναγνώριση των δικαιωμάτων και της προστασίας που χαίρει ως ανήλικος.
- Αδυναμία αναγνώρισης προσφύγων (ανηλίκων και ενηλίκων) που έχουν ανάγκη ασύλου (π.χ. λόγω εμπόλεμης κατάστασης στη χώρα τους)

Χωρίς αποτελεσματική ταυτοποίηση του πρόσφυγα/μετανάστη η μετέπειτα διαχείριση του καθίσταται προβληματική και οι υπάρχουσες πολιτικές/διαδικασίες δεν μπορούν να δώσουν ουσιαστική λύση στο πρόβλημα του. Ως εκ τούτου, είναι κρίσιμης σημασίας να δοθεί βαρύτητα στην δημιουργία μιας αξιόπιστης και συστηματικής διαδικασίας ταυτοποίησης των προσφύγων, η οποία θα περιλαμβάνει διασταυρώσεις από ευρωπαϊκές ή διεθνείς βάσεις δεδομένων και θα αξιοποιεί εξειδικευμένα μέσα και ανθρώπινο δυναμικό, έτσι ώστε να τεθούν γερές βάσεις για την υλοποίηση μιας αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο- Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, 2012; Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ-Γραφείο Ελλάδας, 2012)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΤΟ ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΑΣΥΛΟΥ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ

2.1 ΓΕΝΝΗΣΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ

Οι υψηλοί ρυθμοί των μεταναστευτικών ρευμάτων, δεν μπορούσαν να αφήσουν αδιάφορη την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία αναγκάστηκε σε λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ρευμάτων προς το εσωτερικό της. Στη συνέχεια θα αναλυθεί η εξέλιξη της Ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο. Κρίνεται δε σκόπιμο να γίνει πρώτα αναφορά στις πρόσφατες προσφυγικές ροές, οι οποίες επηρέασαν την Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική.

Οι πρώτες εκφάνσεις της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών μπορούν να εντοπιστούν στην **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη** (1987), η οποία είχε ως στόχο την εγκαθίδρυση «ενός ενιαίου χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα όπου διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία ατόμων, αγαθών και κεφαλαίου». Το πρώτο αυτό βήμα προς τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χώρου χωρίς σύνορα σκόπιμα δε συμπεριέλαβε κάποια μνεία σχετικά με τους πρόσφυγες. Έχει υποστηριχθεί ότι η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ήταν μια κρίσιμη στιγμή για την προστασία των προσφύγων στην Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά η μη ένταξη μέτρων προσφυγικής προστασίας σ' αυτήν οδήγησε σταδιακά σε μια τρέχουσα εχθρότητα της ΕΕ προς την προστασία των προσφύγων.

Η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, όπως θα δούμε και στην συνέχεια στηρίζεται στο πλαίσιο πολιτικής που δίνεται από τις Συνθήκες, το οποίο εξειδικεύεται με τα 5ετή προγράμματα τα οποία υλοποιούνται μέσα από το παράγωγο δίκαιο όπως είναι οι κανονισμοί και οι αποφάσεις ¹².

¹²Mayblin , L. "Asylum, welfare and work: reflections on research in asylum and refugee studies" International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 34 Iss: 5/6, pp.375 - 391

2.2 ΑΝΑΓΚΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΕΝΟΣ ΚΟΙΝΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΣΥΛΟΥ (ΚΕΣΑ)

Ο χώρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήδη από το τέλος της δεκαετίας του 80 ξεκίνησε να δέχεται υψηλή προσφυγική και μεταναστευτική πίεση η οποία ήταν απόρροια των πολιτικοοικονομικών μεταβολών στις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, καθώς και στις διεθνείς και περιφερειακές συρράξεις.

Κατά τη δεκαετία του '90 οι εστίες δημιουργίας προσφύγων στην Ευρώπη περιορίζονται στην πρώην Γιουγκοσλαβία και στον Καύκασο, ιδιαίτερα στην Τσετσενία. Οι Κούρδοι και οι Αφγανοί συνιστούν τις κύριες προσφυγικές εθνότητες στην Ασία με δευτερεύουσες άτομα από τη Σρι Λάνκα και τη Μιανμάρ. Μια ιδιαίτερη περίπτωση γέννησης προσφυγικών κυμάτων είναι το Αφγανιστάν, κυρίως λόγω εθνικών, θρησκευτικών, πολιτικών και φυλετικών λόγων, με περισσότερο από δυο δεκαετίες εσωτερικών συρράξεων και εξωτερικών επεμβάσεων. Χωρίς αμφιβολία, όμως, το μεγαλύτερο κύμα προσφύγων αποτελούν οι Παλαιστίνιοι από το 1948 μέχρι σήμερα με πάνω από 4 εκ πρόσφυγες. Επίσης η αφρικάνικη ήπειρος διαθέτει πολλαπλές εστίες δημιουργίας προσφυγικών πληθυσμών, όπως τμήμα της Δυτικής Αφρικής (Γουινέα, Σιέρα Λεόνε) αλλά και πόλεις όπως το Σουδάν, η Σομαλία, η Ερυθραία, η Ρουάντα, το Μπουρούντι και η Αγκόλα. Περίπου 20.000 άτομα προερχόμενα κυρίως από τη Τυνησία επέτυχαν να περάσουν παράνομα τα σύνορα της Ιταλίας και της Μάλτας. Κατά τη διάρκεια του 2010 αυξήθηκε και ο αριθμός των παράνομα εισερχόμενων από τα χερσαία σύνορα της Ένωσης με τη συνοριακή γραμμή Ελλάδας-Τουρκίας να «σηκώνει» το μεγαλύτερο βάρος καθώς καταγράφηκε αύξηση της τάσης του 45% μεταξύ 2009-2010¹³.

Οι τάσεις που αφορούν τη διεθνή μετανάστευση προβλέπεται ότι θα παραμείνουν αυξητικές. Εάν ο παγκόσμιος πληθυσμός των μεταναστών συνεχίσει να αυξάνεται με το ρυθμό που παρουσίασε τα τελευταία 20 χρόνια,

¹³ Frontex annual risk analysis 2011

τότε ο αριθμός των ατόμων που ζουν έξω από τη χώρα καταγωγής τους το 2050 θα φτάνει τα 405 εκ, ενώ των εσωτερικών μεταναστών τα 740.

Η διεθνής προστασία των προσφύγων όμως και κατά συνέπεια τα εθνικά συστήματα ασύλου, εμφανίζονται ανεπαρκή και αναποτελεσματικά παρέχοντας μη ισότιμη βοήθεια και πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου. Για να λυθεί αυτό το πρόβλημα, η ΕΕ προσπάθησε να δημιουργήσει ένα **Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου** (ΚΕΣΑ), που θα εναρμόνιζε τις διαδικασίες και τα συστήματα ασύλου των κρατών-μελών της και θα διευκόλυνε την εξέταση των αιτήσεων ασύλου. Για να γίνει ο στόχος αυτός εφικτός, η Ένωση στηρίχθηκε στο προϋπάρχον διεθνές νομικό πλαίσιο, που το αποτελούσε η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και η αρχή της μη επαναπροώθησης. Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ασύλου, βρισκόταν σε στενή σχέση με το Διεθνές Δίκαιο που αφορούσε στους πρόσφυγες.

Για να καταστεί η πραγματοποίηση του ΚΕΣΑ εφικτή, ακολουθεί μια εξίσου σύντομη αναφορά στις Συνθήκες της Ε.Ε., οι οποίες υλοποιούνται μέσα από τα 5 ετή προγράμματα της Ένωσης. Με την σειρά τους, τα 5 ετή αυτά προγράμματα υλοποιούνται μέσω του παράγωγου ή δευτερογενούς δικαίου της Ε. Ε. το οποίο θα αναλυθεί στο κεφάλαιο 3 της παρούσας εργασίας.

2.3 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ

Η **Συνθήκη του Μάαστριχτ**¹⁴, υπογράφηκε στις 7 Φεβρουαρίου 1992 και τέθηκε σε εφαρμογή την 1^η Ιανουαρίου 1993. Με την εν λόγω Συνθήκη, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, μετονομάστηκε σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Επίσης εγκαινιάστηκε η «δομή των πυλώνων». Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα και Euratom) αποτελεί τον πρώτο πυλώνα. Ο δεύτερος πυλώνας αποτελείται από

¹⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_Maastricht_el.htm

την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας. Ο τρίτος πυλώνας αποτελείται από τις πολιτικές δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων¹⁵.

Με την εισαγωγή των τριών πυλώνων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα για πρώτη φορά η μετανάστευση και η πολιτική ασύλου αντιμετωπίζονται ως ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος και συγκαταλέγονται στον τρίτο κοινοτικό πυλώνα, αυτόν της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Λόγω της υπαγωγής του ζητήματος ασύλου στον τρίτο πυλώνα, ο οποίος λειτουργεί με διακυβερνητική διαδικασία λήψης αποφάσεων, που απαιτεί ομοφωνία, παρατηρήθηκε μικρή πρόοδος τα επόμενα χρόνια σε κοινοτικό επίπεδο στο πεδίο του ασύλου, καθιστώντας χρονοβόρα τη διαδικασία.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση θέτει κάποιους βασικούς στόχους όσον αφορά στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Τα κράτη-μέλη, θα πρέπει να δώσουν ιδιαίτερη σημασία σε τομείς όπως η πολιτική ασύλου, η διέλευση προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα και η άσκηση σχετικών ελέγχων, η μεταναστευτική πολιτική και η πολιτική έναντι των υπηκόων τρίτων κρατών (Άρθρο Κ.1). Επιπροσθέτως, στο Άρθρο Κ.2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αναφέρεται ότι οι παραπάνω τομείς, θα πρέπει να βρίσκονται σε συμφωνία με την ΕΣΔΑ και τη Σύμβαση της Γενεύης¹⁶.

Πριν από την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, τέθηκαν σε ισχύ οι πρώτες πράξεις οι οποίες αφορούν αμιγώς ζητήματα ασύλου, γνωστά ως **ψηφίσματα του Λονδίνου**, που θα καθορίσουν σημαντικά, όπως θα δούμε την ατζέντα για το άσυλο τα χρόνια που θα ακολουθήσουν. Το **πρώτο** ψήφισμα, σχετικά με τις προδήλως αβάσιμες αιτήσεις ασύλου, παρέχει μια πληθώρα περιπτώσεων για να κριθεί μια αίτηση ασύλου ως προδήλως αβάσιμη, με κυριότερη τη διέλευση του ατόμου από ασφαλή τρίτη χώρα πριν από την είσοδο σε κράτος μέλος. Το **δεύτερο** ψήφισμα που παρέχει ένα κοινό ορισμό της «ασφαλούς τρίτης χώρας», ενώ το **τρίτο** προσδιορίζει «ασφαλείς χώρες καταγωγής». Τα ψηφίσματα των συμφωνιών του Λονδίνου

¹⁵ Olga Ferguson Sidorenko, «The Common European Asylum System», «Background d, Current State of Affairs, Future Direction», T.M.C. Asser Press, The Hague, 2007, σελ.19.

¹⁶ Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ΟJ L 191, 29.7.1992, διαθέσιμο σε:

<http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

αποσκοπούν από κοινού, στον αποκλεισμό των αιτούντων άσυλο από τα διοικητικά συστήματα αξιολόγησης αιτήσεων ασύλου των κρατών μελών, αποδесμεύοντας τα κράτη μέλη από την επί της ουσίας εξέταση των αιτήσεων.

Παρατηρούμε πως η Συνθήκη του Μάαστριχτ συνδέει την πολιτική ασύλου με τη συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, παρά το γεγονός ότι δεν παρέχει μια λεπτομερή ερμηνεία σχετικά με το δικαίωμα ασύλου στο εσωτερικό της Ένωσης. Περιέχει όμως μια Διακήρυξη σχετικά με το άσυλο που αναφέρει πως η Διάσκεψη συμφωνεί ότι το Συμβούλιο θα εξετάσει ως θέμα βαρύτατης σημασίας ερωτήσεις που αφορούν τις πολιτικές ασύλου των κρατών-μελών, με σκοπό την υιοθέτηση από τις αρχές του 1993 κοινής δράσης για την εναρμόνισή τους.

2.4 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ

Καθοριστικό βήμα στη πορεία ολοκλήρωσης ,διαδραματίζει η **συμφωνία του Σένγκεν**¹⁷ που αφορά τη «σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά - εσωτερικά- σύνορα», μεταξύ των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αποσκοπώντας στην προοδευτική κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα μέσω της θέσπισης ενός καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας όλων των υπηκόων των κρατών τα οποία την έχουν υπογράψει, των άλλων κρατών της Κοινότητας ή τρίτων χωρών. Υπεγράφη το 1985 από τη Γαλλία, τη Γερμανία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και την Ολλανδία. Το 1990, η Συνθήκη Εφαρμογής υπεγράφη από τα ίδια μέλη, και στη συνέχεια από την Ιταλία, την Ισπανία, την Αυστρία και την Ελλάδα και η οποία:

1. Προβλέπει την καθιέρωση, για διαμονές / παραμονές περιορισμένης διάρκειας (λιγότερο από 3 μήνες), μίας μοναδικής /κοινής και υποχρεωτικής Βίζας για τους ξένους που επιθυμούν να εισέλθουν μέσα στο «κοινό έδαφος» των χωρών της Ε.Ε. που υπέγραψαν αυτήν τη Συνθήκη.

¹⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/schengen_agreement_el.htm

2. Ο έλεγχος της εισόδου των αλλοδαπών μεταφέρεται στα «εξωτερικά σύνορα» αυτού του εδάφους, και καταγράφεται σε βάση δεδομένων έτσι ώστε τα κράτη μέλη να μπορούν να είναι συνεχώς ενήμερα για τις εισόδους στο κοινό έδαφος.

3. Σύμφωνα με το άρθρο 23, προβλέπεται η απομάκρυνση / απέλαση των αλλοδαπών που βρίσκονται παράνομα στον «χώρο Σένγκεν», και καθορίζεται ότι ο αλλοδαπός που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για προσωρινή παραμονή πρέπει να εγκαταλείπει άμεσα το χώρο του Σένγκεν. Η υιοθέτηση ιδιωτικών μέτρων απομάκρυνσης και κύρωσης παραπέμπεται στο εθνικό Δίκαιο των κρατών που συμμετέχουν στον χώρο του Σένγκεν.

4. Καθιερώνει τη δικαστική και αστυνομική συνεργασία μεταξύ των Κρατών-Μελών σε ότι αφορά τον έλεγχο της μεταναστευτικής ροής εντός του εδάφους της Ένωσης.

5. Δεν καταργεί τα ίδια τα σύνορα, ούτε τον έλεγχο των αλλοδαπών στον οποίο μπορεί να προβεί το κάθε Κράτος μέσα στο εθνικό του έδαφος.

Η **σύμβαση Σένγκεν** συμπληρώνει τη συμφωνία και καθορίζει τις προϋποθέσεις εφαρμογής και τις εγγυήσεις για την εφαρμογή αυτής της ελεύθερης κυκλοφορίας. Μολονότι υπογράφηκε στις 19 Ιουνίου 1990 από τα εν λόγω πέντε κράτη μέλη, άρχισε να ισχύει από τις 26 Μαρτίου 1995.

Η συμφωνία και η σύμβαση Σένγκεν, καθώς και οι συναφείς συμφωνίες και κανόνες αποτελούν το επανομαζόμενο «**κεκτημένο Σένγκεν**». Από το 1999 και μετά το κεκτημένο Σένγκεν ενσωματώθηκε στο θεσμικό και νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δυνάμει του πρωτοκόλλου που επισυνάφθηκε στις Συνθήκες.

Οι συμφωνίες Σένγκεν επεκτάθηκαν με την πάροδο του χρόνου: η Ιταλία υπέγραψε τις συμφωνίες το 1990, η Ισπανία και η Πορτογαλία το 1991, η Ελλάδα το 1992, η Αυστρία το 1995, η Φιλανδία, και η Σουηδία το 1996, η Δανία επίσης το 1996, αλλά με ειδικό καθεστώς, και η Τσεχική Δημοκρατία, η Εσθονία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Ουγγαρία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Σλοβενία και η Σλοβακία το 2007. Η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο

συμμετέχουν μόνον εν μέρει στο κεκτημένο Σένγκεν εφόσον έχουν διατηρήσει ακόμη τους ελέγχους στα σύνορά τους.

Επίσης η Βουλγαρία, η Κύπρος και η Ρουμανία εφαρμόζουν μόνο τμήματα του κεκτημένου Σένγκεν, καθώς απαιτείται πρώτα απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να μπορούν να αρθούν οι έλεγχοι στα σύνορα των χωρών αυτών.

Τέσσερις τρίτες χώρες αποτελούν επίσης μέρος του χώρου Σένγκεν, μολονότι η συμμετοχή τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι μόνο περιορισμένη: η Ισλανδία και η Νορβηγία από το 1996 και η Ελβετία και το Λιχτενστάιν από το 2008.

2.5 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ

Η **Συνθήκη του Άμστερνταμ**¹⁸ που υπογράφηκε στις 2 Οκτωβρίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1999 είχε στόχο, μεταξύ άλλων, να επιτρέπεται «η ελεύθερη μετακίνηση και η ζωή με ασφάλεια» μέσα στον ευρωπαϊκό χώρο. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αποβλέπει, σταδιακά, στην εναρμόνιση:

- των πολιτικών που αφορούν τη μετανάστευση, την χορήγηση Βίζας και Ασύλου μεταξύ των χωρών που την υπέγραψαν
- και των κανόνων της δικαστικής συνεργασίας στο ποινικό και αστικό δίκαιο.

Με τη συνθήκη αυτή εισήχθη η έννοια ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Στον τομέα του ασύλου, η Συνθήκη του Άμστερνταμ¹⁹, τροποποιεί τη Συνθήκη περί ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, με αποτέλεσμα οι θεωρήσεις, το άσυλο, η μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, να περιέχονται πλέον στον Τίτλο IV της Συνθήκης περί ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (έχουμε δηλαδή μεταφορά από τον τρίτο πυλώνα στον πρώτο).

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11997M/htm/11997M.html#0145010077>

¹⁹ Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις, OJ C340, 10.11.1997, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

Η Ευρωπαϊκή Ένωση με αυτή τη συνθήκη μπορεί να τροποποιεί νομοθεσίες που αφορούν στο άσυλο, τη μετανάστευση και άλλες πολιτικές που έχουν να κάνουν με την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, όπως δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, τελωνειακή συνεργασία, αστυνομική συνεργασία, ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα και διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Η συνθήκη επίσης βοηθάει στην περαιτέρω συνεργασία των κρατών μελών σε θέματα δικαστικά και αστυνομικά.

Τέλος, με την υπογραφή της συνθήκης κατοχυρώνεται και η Συμφωνία Σένγκεν (αναλύεται παραπάνω) και εντάσσεται στο νομικό σύστημα της Ένωσης.

2.6 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ

Η **Συνθήκη της Νίκαιας**²⁰ που υπογράφηκε στις 26 Φεβρουαρίου 2001 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2003, στόχευε σε θεσμικές αλλαγές γύρω από δύο βασικούς άξονες: αφενός τη λειτουργία και τη σύνθεση των θεσμικών οργάνων (σύνθεση, μέγεθος, τρόπος διορισμού και λειτουργία των θεσμικών οργάνων) και αφετέρου τις ενισχυμένες συνεργασίες, προετοιμάζοντας με τον τρόπο αυτό τους ευρωπαϊκούς θεσμούς να λειτουργήσουν στα πλαίσια μιας διευρυμένης Ένωσης. Στο περιθώριο των συζητήσεων για τη μεταρρύθμιση των θεσμικών οργάνων εξετάστηκαν και ορισμένα - ελάχιστα - θέματα μη θεσμικού χαρακτήρα. Συνεπώς η Συνθήκη αυτή δεν εισήγαγε κάποια ουσιώδη αλλαγή στον τομέα του ασύλου. Τροποποίησε τις διατάξεις σχετικά με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Άρθρο 67 της Συνθήκης περί ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (την οποία είχε τροποποιήσει η Συνθήκη του Άμστερνταμ), με την προσθήκη της νέας παραγράφου 5, εισάγοντας την έννοια της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο και της συναπόφασης. Έτσι, το Συμβούλιο μπορεί να υιοθετήσει μέτρα περί ασύλου, προσφύγων και εκτοπισμένων, μέτρα σχετικά με τη μεταναστευτική πολιτική και τα δικαιώματα

²⁰ Η Συνθήκη της Νίκαιας τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένων πράξεων OJ C.80.10.3.2004 <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/el.nice.pdf>

των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος-μέλος, υπό την προϋπόθεση ότι έχει προηγουμένως, με ομόφωνη απόφαση, εγκρίνει την κοινοτική νομοθεσία που καθορίζει τους κοινούς κανόνες και τις βασικές αρχές που διέπουν αυτά τα ζητήματα.

2.7 ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΓΕΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΜΕΣΩ 5ΕΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

2.7.1 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΥ ΤΑΜΠΕΡΕ (1999):

Κατά τη διάρκεια της Φιλανδικής Προεδρίας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πραγματοποίησε σύνοδο στο Τάμπερε, στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, στη διάρκεια της οποίας, τα κράτη-μέλη όρισαν τέσσερις πυλώνες της κοινής πολιτικής στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου:

1. Τη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης
2. Ένα κοινό πλαίσιο για Ευρωπαϊκό Άσυλο
3. Την ίση μεταχείριση στους υπηκόους τρίτων χωρών
4. Καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών

δίνοντας έτσι την απαραίτητη ώθηση για την ανάπτυξη της Ένωσης και των γενικών πολιτικών κατευθυντήριων γραμμών της, στον τομέα του ασύλου.

Το Συμβούλιο του Τάμπερε, βοήθησε στο να αναπτυχθεί η Ένωση, ως ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, κάνοντας χρήση όσων περιελάμβανε η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Το εν λόγω Συμβούλιο διακήρυξε ότι θα τοποθετήσει και θα διατηρήσει το στόχο αυτό στην κορυφή της πολιτικής ατζέντας της Ένωσης. Συμφώνησε να εργαστεί για τη δημιουργία και εγκαθίδρυση ενός ΚΕΣΑ, το οποίο θα στηριζόταν στην πλήρη και χωρίς αποκλεισμούς εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης, όπως αυτή συμπληρώθηκε από το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, εξασφαλίζοντας ότι θα τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης.

Πιο συγκεκριμένα, στα Συμπεράσματα της Προεδρίας του Τάμπερε, στην παράγραφο 2, γίνεται λόγος για το δικαίωμα των Ευρωπαίων πολιτών στην ελεύθερη κυκλοφορία, εντός της επικράτειας της Ένωσης, υπό συνθήκες ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η παράγραφος 3 με τη σειρά της, έρχεται να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 2, αναγνωρίζοντας το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας στο έδαφος της ΕΕ και για εκείνους τους οποίους οι περιστάσεις αναγκάζουν δικαιολογημένα να ζητήσουν είσοδο στο έδαφός της. Το γεγονός αυτό επιτάσσει την ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής ασύλου. Η παράγραφος 13, επιβεβαιώνει τη σημασία που αποδίδεται στα πλαίσια της Ένωσης στο σεβασμό του δικαιώματος αίτησης ασύλου, με βάση τα οριζόμενα στη Σύμβαση του 1951 και την αρχή της μη επαναπροώθησης. Επιπλέον, η παράγραφος 15 αναφέρει ότι μακροπρόθεσμα οι κοινοτικοί κανόνες θα πρέπει να οδηγήσουν σε μια κοινή διαδικασία ασύλου και μια ενιαία νομική κατάσταση για εκείνους στους οποίους χορηγείται άσυλο, οι οποίες θα ισχύουν σε όλη την Ένωση, ενώ στην παράγραφο 16, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνωρίζει την ανάγκη για ένα μέσο που θα παρέχει προσωρινή προστασία, σε περίπτωση μαζικής εισροής προσφύγων και εκτοπισμένων προσώπων²¹.

Το Τάμπερε, απαριθμεί τα μέτρα που ενδείκνυνται, με σκοπό την εγκαθίδρυση του ΚΕΣΑ. Το τελευταίο, θα πρέπει να περιλαμβάνει ένα σαφή και λειτουργικό καθορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου, κοινά πρότυπα για μια δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου, ελάχιστες κοινές συνθήκες υποδοχής στους αιτούντες άσυλο και προσέγγιση των κανόνων σχετικά με την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα²².

Σχετικά με τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε τη σημασία του αποτελεσματικού ελέγχου των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Λαμβάνοντας υπόψη την ισχυρή δέσμευση για το άσυλο, θα μπορούσε να υποτεθεί ότι η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών

²¹ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, Συμπεράσματα της Προεδρίας, σελ.2, διαθέσιμο σε: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ef2d2264.html>

²² Olga Ferguson Sidorenko, «The Common European Asylum System», «Background, Current State of Affairs, Future Direction», T.M.C. Asser Press, The Hague, 2007, σελ.29.

θα πρέπει να περιλαμβάνει μέσα που θα επιτρέψουν πρόσβαση στη διεθνή προστασία και μέτρα που θα λαμβάνονται στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, τα οποία θα μπορούσαν να παραβιάσουν το δικαίωμα να ζητηθεί άσυλο²³.

Αν και τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε, επέτρεψαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να σχεδιάσει μια σειρά από Οδηγίες, με στόχο την εναρμόνιση της ευρωπαϊκής πολιτικής τόσο στον τομέα της μετανάστευσης όσο και σε αυτόν των προσφύγων και αιτούντων άσυλο, δεν ξεκαθάρισαν τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να εξισορροπηθούν οι εγγυήσεις που θα προσφέρουν προστασία σε όσους τη χρειάζονται, με τα μέτρα για τον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης. Υποβόσκει ο κίνδυνος πως η πρόσβαση στο έδαφος και στη διαδικασία ασύλου θα υπονομευθεί, αν οι αυστηροί έλεγχοι ξεκινήσουν χωρίς σαφείς εγγυήσεις.

Αν και οι αποφάσεις του Τάμπερε συνάδουν με το πνεύμα μιας καθολικής εφαρμογής της διεθνούς προστασίας των προσφύγων, το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν** (14-15/12-2001) επισημαίνει τον αργό ρυθμό υλοποίησης των αποφάσεων του Τάμπερε και οι αποφάσεις του **Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης** (21-22/06/2002) συνιστούν οπισθοδρόμηση και σχετική στροφή της μεταναστευτικής πολιτικής προσαρμοζόμενες στο κλίμα των γεγονότων της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 στους δίδυμους πύργους της Αμερικής. Η νέα κατεύθυνση, που αποτελεί καμπή στη σχετική πορεία, επικεντρώνεται στη καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, στην εισαγωγή βιομετρικών στοιχείων καταγραφής των αιτούντων ασύλου, στη συγκρότηση συστημάτων πληροφόρησης και στην αυστηρή αστυνομική φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Έχουμε δηλαδή αλλαγή του πνεύματος που κυριαρχεί στη πολιτική μετανάστευσης και εξηγεί σε μεγάλο βαθμό τον περιοριστικό της χαρακτήρα.

Τα θέματα μετανάστευσης και ασύλου, σε αντίθεση με το παρελθόν μετά το Τάμπερε, συμπεριλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη σε πολλά Ευρωπαϊκά

²³ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, Συμπεράσματα της Προεδρίας, σελ.5, διαθέσιμο σε: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ef2d2264.html>

Συμβούλια και το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης** (19-20/06/2003) ανακηρύσσει τη μετανάστευση σε πολιτική πρώτης προτεραιότητας για την Κοινότητα. Εισάγεται δε η καινοτομία της ανοικτής μεθόδου συντονισμού, εξαιτίας της πολύπλευρης δράσης που απαιτείται για την πλήρη ολοκλήρωση της πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου και υιοθετείται η σφαιρική προσέγγιση χειρισμού της διεθνούς μετανάστευσης.

2.7.2 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΧΑΓΗΣ (2004)

Το **Πρόγραμμα της Χάγης**²⁴ που ακολούθησε, το οποίο εγκρίθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 4ης και 5ης Νοεμβρίου 2004, περιλαμβάνει 10 προτεραιότητες της Ένωσης για την ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης κατά την επόμενη πενταετία. Ανάμεσα στις 10 αυτές προτεραιότητες είναι και η θέσπιση κοινής διαδικασίας σε θέματα ασύλου. Στόχος είναι να θεσπιστεί εναρμονισμένη και αποτελεσματική διαδικασία για θέματα ασύλου. Με την **Πράσινη Βίβλο** της 6^{ης} Ιουνίου 2007 διευκρινίστηκε η διαδικασία τόσο σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο, μέσω οδηγίας²⁵ για το καθεστώς του μακροχρόνιου κατοίκου για τους πρόσφυγες και βάσει της αξιολόγησης της εφαρμογής της ισχύουσας νομοθεσίας, όσο και σε μεσοπρόθεσμο, μέσω της δημιουργίας καθορισμού μιας κοινής διαδικασίας και ενιαίου καθεστώτος για τους πρόσφυγες. Η επιχειρησιακή συνεργασία σε θέματα ασύλου θα συνεχισθεί και θα στηριχθεί, ιδίως μέσω του *Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων*²⁶. Ουσιαστικά με αυτή τη **Πράσινη Βίβλο**

²⁴http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_el.htm

²⁵ **Πράσινη Βίβλος**, της 6ης Ιουνίου 2007, σχετικά με το μέλλον του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου [COM(2007) 301 τελικό

²⁶ Με την Απόφαση αριθ. 573/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Μαΐου 2007, συστάθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες, για την περίοδο 2008-2013. Το εν λόγω Ταμείο χρηματοδοτεί δράσεις εθνικής ή διεθνούς κλίμακας, καθώς και δράσεις που αφορούν την Ένωση στο σύνολό της. Οι εθνικές δράσεις εφαρμόζονται από τις χώρες της Ένωσης στο πλαίσιο πολυετούς προγραμματισμού, σύμφωνα με τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Ένωσης όσον αφορά στους κανόνες παρέμβασης του Ταμείου. Επίσης, το Ταμείο, προβλέπει χρηματοοικονομικό απόθεμα που προορίζεται για την εφαρμογή επειγόντων μέτρων με στόχο την παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής. Το απόθεμα αυτό μπορεί να χρησιμοποιηθεί επίσης, για τη στήριξη των προσπαθειών που καταβάλλουν οι χώρες της Ένωσης για να αντιμετωπίσουν τις ιδιαίτερες πιέσεις από την απότομη άφιξη μεγάλου αριθμού ατόμων που μπορεί να έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας. Πιο συγκεκριμένα, το Ταμείο στηρίζει τις εθνικές δράσεις που έχουν ως στόχο: -τις συνθήκες υποδοχής και τις διαδικασίες ασύλου,

πρόκειται για τη διαμόρφωση του δεύτερου σταδίου οικοδόμησης του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου που έχει ως στόχο να προβεί σε ευρεία διαβούλευση τα αποτελέσματα της οποίας θα πρέπει να οδηγήσουν στη δημοσίευση ενός προγράμματος δράσης, το οποίο θα πρέπει να εκδοθεί το πρώτο τρίμηνο του 2008 και θα συγκεντρώνει όλα τα απαιτούμενα μέτρα για τη θέσπιση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ουσιαστικά πρόκειται για απόφαση σταδιακής διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ έως το 2010).Επιπρόσθετα η ίδρυση του οργανισμού **FRONTEX**²⁷ του **EUROSUR**²⁸, δημιουργήθηκε στα πλαίσια αυτά.

2.7.3 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΣΤΟΚΧΟΛΜΗΣ (2009)

Την ολοκλήρωση του προγράμματος της Χάγης, διαδέχεται το **Πρόγραμμα της Στοκχόλμης**²⁹, που θεσπίστηκε από τους επικεφαλής κρατών και κυβερνήσεων τον Δεκέμβριο του 2009 και το οποίο προβλέπει ένα πλαίσιο και μια σειρά αρχών για την ανάπτυξη ευρωπαϊκών πολιτικών σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων για την περίοδο 2010 έως 2014 προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι που τέθηκαν τα προηγούμενα χρόνια, καθορίζοντας τις προτεραιότητες της ΕΕ³⁰.

Ενδεικτικό των σύγχρονων ευρωπαϊκών τάσεων, το Πρόγραμμα της

-την ενίσχυση που παρέχεται στις χώρες της Ένωσης για την εκπόνηση, εφαρμογή και παρακολούθηση της πολιτικής τους περί ασύλου,
-την Επανεγκατάσταση, ειδικότερα την εκπόνηση προγραμμάτων στον τομέα αυτό, τη χορήγηση υλικού και πληροφοριών πριν την αναχώρηση,
-τη μεταφορά από τη μια χώρα της Ένωσης στην άλλη των υποψηφίων(Άρθρο 3), Πρβλ. Απόφαση αριθ.573/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23^{ης} Μαΐου 2007 σχετικά με τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων, για την περίοδο 2008 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» και με την κατάργηση της Απόφασης 2004/904/ΕΚ του Συμβουλίου, OJ L 144, 6.6.2007, 9, διαθέσιμο σε: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion/fight_against_poverty/l33078_el.htm

²⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αρ. 2007/2004 του Συμβουλίου της 26/10/2004 σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ.

²⁸ Το Ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης συνόρων (Eurosir) έχει ως στόχο την αποτροπή της παράνομης διέλευσης των συνόρων, τη μείωση των λαθρομεταναστών που χάνουν τη ζωή τους στη θάλασσα, την αύξηση της εσωτερικής ασφάλειας της Ένωσης μέσω της πρόληψης του διασυνοριακού εγκλήματος.

²⁹ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504(01):EN:NOT)

³⁰ 2010/C 115/01, «Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης: Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες», 4-05-2010

Στοκχόλμης, προβλέπει την εντατικοποίηση των προσπάθειών για τη σύσταση του ΚΕΣΑ έως το 2012, προκειμένου να θεσπιστεί μια κοινή διαδικασία χορήγησης ασύλου στις χώρες της ΕΕ και ενός ομοιόμορφου καθεστώτος για τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται διεθνής προστασία. Σκοπός του ΚΕΣΑ είναι η δημιουργία ενός χώρου προστασίας και αλληλεγγύης στην ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, είναι απαραίτητη η ανάπτυξη της **Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το άσυλο (EASO)** ³¹.

Προκειμένου να υλοποιηθούν οι αλλαγές που έχουν συμφωνηθεί το 2010 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε ένα σχέδιο δράσης³² για την εφαρμογή του προγράμματος της Στοκχόλμης. Στη βάση αυτού του προβληματισμού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε ένα Σχέδιο Πολιτικής. Σύμφωνα με το Σχέδιο αυτό, η ανάπτυξη του ΚΕΣΑ θα έπρεπε να στηρίζεται σε τρεις πυλώνες:³³

-Εναρμόνιση των προτύπων και πρακτικών προστασίας, μέσω της ευρύτερης εναρμόνισης των νομοθεσιών των κρατών-μελών. Το εν λόγω εγχείρημα απαιτεί το συνδυασμό των συνθηκών υποδοχής των αιτούντων άσυλο, των διαδικασιών ασύλου, των ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απατρίδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

-Αποτελεσματική και καλά υποστηρίξιμη πρακτική συνεργασία. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (ΕΥΥΑ) αναμένεται να φέρει σταδιακά όλες τις δραστηριότητες που σχετίζονται με την πρακτική συνεργασία σε θέματα ασύλου υπό τη σκέπη της.

-Αυξημένη αλληλεγγύη και αίσθηση υπευθυνότητας αφενός μεταξύ των κρατών της Ένωσης και αφετέρου μεταξύ των κρατών της Ένωσης και των μη

³¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 2010, για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (ΕΕ L 132 της 29.2010).

³² Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 20ης Απριλίου 2010 - Για ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών της Ευρώπης - Σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του προγράμματος της Στοκχόλμης [COM(2010) 171 τελικό – Δεν έχει δημοσιευτεί στην Επίσημη Εφημερίδα].

³³ Χάρης Συνοδινός, «Η Επίδραση του Ευρωπαϊκού Δικαίου στο Καθεστώς Ασύλου των Προσφύγων», Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ.71.

κρατών της Ένωσης. Καθίσταται επιτακτική η ανάγκη βελτίωσης του «Δουβλίνου», ώστε να δημιουργηθούν μηχανισμοί αλληλεγγύης, που θα παρέχουν βοήθεια στα κράτη των οποίων τα συστήματα ασύλου βρίσκονται υπό πίεση. Σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ Ένωσης και μη κρατών- μελών της Ένωσης, προωθούνται τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας και η Επανεγκατάσταση³⁴.

Με τον όρο «**Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας**» νοούνται προγράμματα που προορίζονται για την ενίσχυση της ικανότητας των τρίτων χωρών στις περιοχές από τις οποίες προέρχονται αρκετοί πρόσφυγες, ή μέσω των οποίων διέρχονται κατά τη μεταφορά τους. Περιλαμβάνουν πρακτικές δράσεις, οι οποίες σχετίζονται με τη βελτίωση της γενικής προστασίας στη χώρα υποδοχής, τη θέσπιση μιας αποτελεσματικής διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, την οικοδόμηση ικανοτήτων και την κατάρτιση σε θέματα προστασίας για όσους εργάζονται με τους πρόσφυγες, μέτρα στήριξης που ωφελούν την τοπική κοινωνία που θα υποδεχτεί τους πρόσφυγες κ.α. Τα Προγράμματα αυτά δημιουργήθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη-μέλη, την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και με τις χώρες διέλευσης, προσέλευσης και πρώτου ασύλου, που λαμβάνουν πολύ μεγαλύτερο ποσοστό προσφύγων σε παγκόσμια κλίμακα, συγκριτικά με την Ένωση.

Ως προς την Επανεγκατάσταση, αξίζει να αναφέρουμε πως ο αριθμός των προσφύγων που επανεγκαθίστανται στην επικράτεια της Ένωσης είναι ιδιαίτερα χαμηλός. Η πλειοψηφία των κρατών της ΕΕ, δεν έχει πρόγραμμα Επανεγκατάστασης. Για την εισαγωγή περισσότερων χωρών της Ένωσης στις δραστηριότητες Επανεγκατάστασης και για να επιδείξει μεγαλύτερη αλληλεγγύη με τις τρίτες χώρες όσον αφορά στην υποδοχή των προσφύγων, η ΕΕ υιοθέτησε το Μάρτιο του 2012, ένα κοινό *Πρόγραμμα Επανεγκατάστασης*.

³⁴ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of Regions, Policy Plan on Asylum an integrated approach to protection across the EU, Brussels, 17.6.2008, COM(2008) 360,σελ.4, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>

Το βασικό στοιχείο του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Επανεγκατάστασης, είναι πως αποτελεί έναν μηχανισμό, που επιτρέπει τη ρύθμιση των κοινών ετήσιων προτεραιοτήτων σχετικά με την Επανεγκατάσταση και την πιο αποτελεσματική χρήση της οικονομικής συνδρομής που παρέχεται μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων και έχει σχεδιαστεί για τις δραστηριότητες Επανεγκατάστασης. Προβλέπει την ενίσχυση της πρακτικής συνεργασίας και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των εξωτερικών πολιτικών ασύλου.

Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης υιοθετήθηκε ως προς τη μεταναστευτική πολιτική, μετά την έναρξη της Συνθήκης της Λισαβόνας, την οποία αναλύουμε παρακάτω.

Επιπρόσθετα, αξίζει να σημειώσουμε, πως το πρόγραμμα της Στοκχόλμης αναθεωρήθηκε, επί της ελληνικής Προεδρίας Ελληνικής Προεδρίας με στόχο το καθορισμό των Στρατηγικών Κατευθυντήριων Γραμμών για τον νέο νομοθετικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό στον τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (**Post-Stockholm**)³⁵.

2.8 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ

Σταθμό στην εξέλιξη του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου θα αποτελέσουν οι μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε στην ευρωπαϊκή δικαιοταξία η **Συνθήκη της Λισαβόνας**³⁶. Η Συνθήκη που υπογράφηκε στη Λισσαβόνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009 πρώτα απ' όλα κατήργησε τη δομή των πυλώνων και έφερε σε έναν ενιαίο τίτλο της Συνθήκης το σύνολο των θεμάτων που συνδέθηκαν με το χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης³⁷. Πρόκειται για τον τίτλο IV της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος μετονομάζεται από «Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την

³⁵ Ομιλία του Πρωθυπουργού κ. Αντώνη Σαμαρά για τον «Απολογισμό της Ελληνικής Προεδρίας στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 51η Διάσκεψη Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων Κοινοβουλίων κρατών-μελών Ε.Ε διαθέσιμο σε <http://www.primeminister.gov.gr/2014/06/16/12851>

³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EL:HTML>

³⁷ Π.Κ.Ιωακειμίδης «Η συνθήκη της Λισσαβόνας», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2008, σελ. 120

ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» σε «Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» και οργανώνεται σε πέντε κεφάλαια. Το κεφάλαιο 2 αναφέρεται στις Πολιτικές σχετικές με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση.

Βλέπουμε λοιπόν ότι η συγκεκριμένη συνθήκη διευρύνει σημαντικά τις αρμοδιότητες της ΕΕ στο πεδίο του ασύλου και σε θέματα μετανάστευσης, ορίζοντας συγκεκριμένους στόχους για την ανάπτυξη κοινών πολιτικών για το άσυλο και τη μετανάστευση. Η Ένωση μπορεί πλέον να νομοθετεί, υιοθετώντας ενιαία πρότυπα πολιτικών ασύλου, σε αντίθεση με τις προβλεπόμενες απ' τη Συνθήκη του Άμστερνταμ «ελάχιστες προδιαγραφές». Επιπλέον, η Συνθήκη της Λισαβόνας καταργεί τους περιορισμούς της Συνθήκης του Άμστερνταμ σχετικά με την αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου επί του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, η οποία εμπόδιζε την υποβολή ενώπιον του Δικαστηρίου προδικαστικών ερωτημάτων, εάν αυτά δεν είχαν τεθεί απ' το ανώτατο δικαστήριο του ενδιαφερόμενου κράτους. Τέλος, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, αναγνωρίζεται η νομική δεσμευτικότητα (άρθρο 6) του *Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων* της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁸.

Οι αλλαγές αυτές αποτελούν ελπιδοφόρα μηνύματα για την εξέλιξη του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, σ' ένα θεσμικό πλαίσιο που σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και ενσωματώνει τις αρχές του διεθνούς προσφυγικού δικαίου.

Με τη Λισαβόνα τα κράτη-μέλη οραματίστηκαν τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, του οποίου το άσυλο είναι συστατικό μέρος. Στο Άρθρο 3 του Τίτλου Ι της Ενοποιημένης Απόδοσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνΘΕΕ), στην παράγραφο 2, αναφέρεται πως η Ένωση παρέχει στους πολίτες της ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, όπου διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων και προβλέπονται μέτρα αναφορικά προς τους

³⁸ Π.Κ.Ιωακειμίδης «Η συνθήκη της Λισαβόνας», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2008, σελ. 98

ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας³⁹.

Στο Τρίτο Μέρος με Τίτλο V, η Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ), στο Κεφάλαιο 2 με τίτλο «Πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση», περιλαμβάνει μια σειρά Άρθρων, που καθορίζουν την πολιτική της Ένωσης στους συγκεκριμένους τομείς.

Πιο συγκεκριμένα, στο Άρθρο 77 η Ένωση στοχεύει στην κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, στην εξασφάλιση ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Μάλιστα, μέσω της διαδικασίας της συναπόφασης, προβλέπεται να ληφθούν μέτρα σχετικά με τις θεωρήσεις εισόδου, την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηκόων τρίτων χωρών εντός της Ένωσης και τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα⁴⁰.

Στο σημείο βέβαια αυτό παρατηρούμε πως το περιεχόμενο του Άρθρου 77 δεν επέφερε κάποια σημαντική αλλαγή στον τομέα του ασύλου, αφού ουσιαστικά επαναλάμβανε το περιεχόμενο των προϋπαρχουσών Συνθηκών της Ένωσης, αναφορικά προς το θέμα του ασύλου, μη συγκεκριμενοποιώντας μάλιστα, τα επιμέρους μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι στόχοι της Ένωσης αναφορικά προς το άσυλο.

Ιδιαίτερη σημασία στο σημείο αυτό παρουσιάζει το Άρθρο 78, που αποτέλεσε τη νομική βάση για το δικαίωμα στο άσυλο σε επίπεδο ΕΕ . Το εν λόγω Άρθρο αναφέρει πως η Ένωση οφείλει να αναπτύξει μια κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας, με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή θα πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης περί

³⁹ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, OJ C 83, 30.3.2010, 17, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:el:PDF>

⁴⁰ Το Άρθρο 77 ουσιαστικά υλοποιεί τους στόχους της Συμφωνίας του Σένγκεν, περί κατάργησης των εσωτερικών συνόρων και αντικατάστασής τους με εξωτερικά σύνορα.

του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις. Αναλυτικά προβλέπεται:

- ενιαίο καθεστώς ασύλου υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών,
- ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν διεθνούς προστασίας,
- κοινό σύστημα για την προσωρινή προστασία των εκτοπισμένων προσώπων σε περιπτώσεις μαζικής εισροής,
- κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας,
- κριτήρια και μηχανισμοί καθορισμού του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου ή επικουρικής προστασίας,
- προδιαγραφές σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής αιτούντων άσυλο ή επικουρικής προστασίας,
- εταιρικές σχέσεις και συνεργασία με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των ροών προσώπων που ζητούν άσυλο ή επικουρική ή προσωρινή προστασία ⁴¹.

Επιπρόσθετα, ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η αναγνώριση στο Άρθρο 6 της ΣυνθΕΕ, των αρχών και των ελευθεριών που περιέχονται στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔΕΕ) της 7ης Δεκεμβρίου 2000, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Ο εν λόγω Χάρτης, στο Άρθρο 18 ορίζει το δικαίωμα ασύλου απόλυτα συνυφασμένα με τη Σύμβαση της Γενεύης, ενώ στο Άρθρο 19 μνημονεύεται η θεμελιώδης για τους πρόσφυγες αρχή της μη επαναπροωθησης⁴². Επιπρόσθετα σύμφωνα με τη Πράσινη Βίβλο⁴³, άνοιξε η συζήτηση για μια κοινοτική πολιτική διαχείρισης της εισόδου οικονομικών μεταναστών και ειδικότερα εργατικού δυναμικού «υψηλής ειδίκευσης».

⁴¹ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, OJ C 83, 30.3.2010, 77, διαθέσιμο σε:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:el:PDF>

⁴² Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, OJ C 83, 30.3.2010, 19, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:el:PDF>

⁴³ COM (2004)811

2.8.1 ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ

Η κοινοτική πολιτική ασύλου, ακολουθώντας μιας βήμα προς βήμα εξέλιξης, περιέχει μια γενική και μια ειδική στοχοθέτηση, όπως διατυπώνεται στις σχετικές κοινοτικές αποφάσεις, ιδίως μετά τη ΣυνθΕΕ.

Η γενική στοχοθέτηση αφορά στην ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας προκειμένου να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και με το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις⁴⁴.

Η κοινή πολιτική ασύλου είναι αναπόσπαστο μέρος του στόχου της ΕΕ για την προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ανοικτού σε εκείνους οι οποίοι αναζητούν, αναγκασμένοι από τις περιστάσεις προστασία στο χώρο της Ένωσης.

Η ειδική στοχοθέτηση όσο αφορά το ΚΕΣΑ, αποτελείται από αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του του Συμβουλίου, τα οποία αποφασίζουν σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, τα οποία περιλαμβάνουν

- α) ενιαίο καθεστώς ασύλου υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο ισχύει σε όλη την Ένωση,
- β) ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν διεθνούς προστασίας, χωρίς να τους χορηγείται ευρωπαϊκό άσυλο,
- γ) κοινό σύστημα για την προσωρινή προστασία των εκτοπισμένων προσώπων σε περιπτώσεις μαζικής εισροής,
- δ) κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας,

⁴⁴ Άρθρο 78(πρώην άρθρα 63, σημεία 1 και 2, και 64, παράγραφος 2, της ΣΕΚ)

- ε) κριτήρια και μηχανισμοί καθορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου ή επικουρικής προστασίας,
- στ) προδιαγραφές σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής αιτούντων άσυλο ή επικουρικής προστασίας,
- ζ) εταιρικές σχέσεις και συνεργασία με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των ροών προσώπων που ζητούν άσυλο ή επικουρική ή προσωρινή προστασία.

2.8.2 Η ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΕ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΑΣΥΛΟΥ

Τόσο στο ναυαγησθέν “Σύνταγμα της Ευρώπης” ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, στον οποίο υπάγονταν τα ζητήματα θεωρήσεων, ασύλου και μετανάστευσης υπάγονταν στο πεδίο της «συντρέχουσας ή κοινής αρμοδιότητας»⁴⁵. Η διάταξη αυτή παρέμεινε ως έχει και με όσο και με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (παρ.2 αρθ. 4 ΣυνθΛΕΕ). Ως συντρέχουσες αρμοδιότητες νοούνται οι αρμοδιότητες εκείνες οι οποίες επιτρέπουν να επιληφθούν της ρύθμισης ενός θέματος με νομικά δεσμευτικές πράξεις τόσο τα κράτη μέλη όσο και η Ένωση. Στις περιπτώσεις αυτές τα κράτη μέλη παραμένουν αρμόδια, εφόσον και καθόσον η Ένωση δεν κάνει χρήση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας (παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ)⁴⁶. Σ’ αυτό δηλαδή το πεδίο, η Ένωση και τα κράτη μέλη νομοθετούν παράλληλα, αλλά τα κράτη μέλη ασκούν αυτή την αρμοδιότητα μόνο αν η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν την έχει ασκήσει ή έχει αποφασίσει να μην την ασκήσει.

Φυσικά με την συνεισφορά της αρχής της επικουρικότητας, καθόσον η αρμοδιότητα του ελέγχου και της εποπτείας των εξωτερικών συνόρων παραμένει στα κράτη μέλη, η προσφερόμενη προστιθέμενη αξία της ΕΕ εντοπίζεται κυρίως στους τομείς καταπολέμησης της παράνομης εισόδου μεταναστών, της θεσμικής κατάστασης (ανθρώπινα και εργασιακά δικαιώματα) των μεταναστών στη χώρα υποδοχής, της διαμόρφωσης και

⁴⁵ Επίσημη Εφημερίδα αριθμ. 2004/C 310/01 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2004

⁴⁶ Δ. Παπαγιάννης: Ευρωπαϊκό Δίκαιο, τέταρτη έκδοση, εκδόσεις Σάκουλα Αθήνα Κομοτηνή 2011, σελ 91

χρηματοδότησης της πολιτικής ένταξης και της σύναψης συμφωνιών με χώρες προέλευσης για ζητήματα επανεισδοχής, επαναπατρισμού και αναπτυξιακής βοήθειας⁴⁷.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΤΟ ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΣΥΛΟ

Το πρωτογενές κοινοτικό Δίκαιο, στο οποίο αναφερθήκαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο της εργασίας και το οποίο περιελάμβανε όλες τις ιδρυτικές συνθήκες και τις τροποποιήσεις του, εξειδικεύεται μέσα από τα 5 ετή προγράμματα, τα οποία υλοποιούνται από το δευτερογενές ή παράγωγο δίκαιο, το οποίο θα εξετάσουμε στο παρόν κεφάλαιο. Το παράγωγο ή δευτερογενές κοινοτικό αποτελείται από μονομερές κατά κανόνα πράξεις οι οποίες εκδίδονται από τα όργανα της κοινότητας σχετικά με το άσυλο. Οι πηγές του παράγωγου δικαίου αποτελούνται από στοιχεία του δικαίου τα οποία θεμελιώνονται στις συνθήκες.. Το δευτερογενές δίκαιο της Ε.Ε. αποτελείται από όλες εκείνες τις πράξεις οι οποίες επιτρέπουν την άσκηση των αρμοδιοτήτων της κοινότητας.⁴⁸

Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, κρίνεται σκόπιμο να παρουσιαστεί το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ σχετικά με το άσυλο, κατηγοριοποιημένο με βάση τη σύλληψη, τη ταυτοποίηση, την εξέταση αιτήματος και τέλος με τη χρηματοδότηση της πολιτικής ασύλου.

3.1 Η ΣΥΛΛΗΨΗ ΤΩΝ ΠΑΡΑΝΟΜΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ.

⁴⁷ Άρθρο III-267 Ευρωπαϊκοί Συντάγματος

⁴⁸

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

Η παρουσίαση του παράγωγου δικαίου, στη παρούσα εργασία, ξεκινάει με τη σύλληψη υπηκόου τρίτης χώρας που εισέρχεται σε Ευρωπαϊκό έδαφος, η οποία αποτελεί το πρώτο στάδιο της διαδικασίας χορήγησης ασύλου.

3.1.1. ΕΠΙΤΗΡΗΣΗ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΜΕΣΩ ΤΟΥ FRONTEX (ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) 2007/2004)

Με τον Κανονισμό 2007/2004 του Συμβουλίου της 26/10/2004 συστήνεται ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ (**Frontex**) προκειμένου να υπάρχει ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ.

Αν και τα κράτη μέλη έχουν την αρμοδιότητα του ελέγχου και της εποπτείας των εξωτερικών συνόρων, ο οργανισμός διευκολύνει την εφαρμογή των ισχυόντων και μελλοντικών μέτρων σε επίπεδο ΕΕ, σχετικών με τη διαχείριση αυτών των συνόρων.

Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι ως εξωτερικά σύνορα νοούνται τα χερσαία αλλά και θαλάσσια σύνορα των κρατών μελών, τα αεροδρόμια αλλά και οι λιμένες τους, στα οποία και εφαρμόζονται οι διατάξεις του δικαίου της ΕΕ σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων από πρόσωπα.

Τα κύρια καθήκοντα του οργανισμού είναι τα εξής:

- Ο συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων·
- Η εκπόνηση ενός προτύπου κοινής και ολοκληρωμένης αξιολόγησης των κινδύνων και η προετοιμασία των αναλύσεων των γενικών και ειδικών κινδύνων·
- Η παροχή συνδρομής στα κράτη μέλη για την επαγγελματική κατάρτιση των εθνικών συνοριακών φρουρών τους μέσω ανάπτυξης κοινών κανόνων επαγγελματικής κατάρτισης, παρέχοντας επίσης επαγγελματική κατάρτιση σε ευρωπαϊκό επίπεδο στους εκπαιδευτές των εθνικών συνοριακών φρουρών,

οργανώνοντας σεμινάρια και προσφέροντας συμπληρωματική επαγγελματική κατάρτιση στους υπαλλήλους των αρμόδιων διοικήσεων·

- Η παρακολούθηση της εξέλιξης της έρευνας στον τομέα του ελέγχου και της εποπτείας των εξωτερικών συνόρων·
- Η συνδρομή στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν μια κατάσταση που απαιτεί ενισχυμένη τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια στα εξωτερικά τους σύνορα·
- Η παροχή στα κράτη μέλη της αναγκαίας στήριξης για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού. Ο οργανισμός μπορεί να χρησιμοποιήσει τους οικονομικούς πόρους της Ένωσης που είναι διαθέσιμοι γι' αυτόν το σκοπό και οφείλει να καταρτίσει κατάσταση των ορθών πρακτικών απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονται παράνομα στα κράτη μέλη·
- Η αποστολή ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABIT) στα κράτη μέλη σε κατάσταση επείγουσας και εξαιρετικής πίεσης, η οποία οφείλεται, για παράδειγμα, σε μαζική εισροή παράνομων μεταναστών.

Υπό την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του οργανισμού, τα κράτη μέλη δύνανται να συνεχίσουν την καθορισμένη συνεργασία σε επιχειρησιακό επίπεδο με τα άλλα κράτη μέλη ή/και τρίτες χώρες, όταν αυτή η συνεργασία είναι συμπληρωματική της δράσης του οργανισμού. Τα κράτη μέλη ενημερώνουν τον οργανισμό σχετικά με τις δραστηριότητές τους στα πλαίσια αυτής της συνεργασίας που δεν εμπίπτουν στο πλαίσιο του οργανισμού.

Ο οργανισμός αποτελεί όργανο της ΕΕ και διαθέτει νομική προσωπικότητα. Ο οργανισμός είναι ανεξάρτητος σε ότι αφορά τα τεχνικά θέματα και διοικείται και εκπροσωπείται από τον εκτελεστικό του διευθυντή. Ο εκτελεστικός διευθυντής, ο οποίος είναι ανεξάρτητος κατά την άσκηση των καθηκόντων του, διορίζεται από το διοικητικό συμβούλιο για πέντε χρόνια με βάση τα προσόντα και την τεκμηριωμένη του ικανότητα σε θέματα διοίκησης και διαχείρισης, καθώς και την εμπειρία του στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Επικουρείται από έναν αναπληρωτή εκτελεστικό διευθυντή.

Το διοικητικό συμβούλιο επίσης εκδίδει κάθε έτος τη γενική έκθεση, το πρόγραμμα εργασίας και την πολιτική σε θέματα προσωπικού τού

οργανισμού, και ορίζει την οργανωτική δομή του. Αποτελείται από ένα εκπρόσωπο από κάθε κράτος μέλος και από δύο εκπροσώπους της Επιτροπής. Κάθε κράτος μέλος διορίζει επίσης ένα αναπληρωματικό ενώ η Επιτροπή διορίζει δύο αναπληρωματικούς. Η διάρκεια της θητείας των μελών του διοικητικού συμβουλίου είναι τετραετής με δυνατότητα εφάπαξ ανανέωσης.

Στον οργανισμό μπορούν να συμμετάσχουν χώρες που συνδράμουν στην υλοποίηση, εφαρμογή και ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν. Κάθε μια από αυτές διορίζει έναν εκπρόσωπο και ένα αναπληρωματικό μέλος στο διοικητικό συμβούλιο.

Το συμβούλιο της ευρωπαϊκής ένωσης, λαμβάνοντας υπόψη του το άρθρο 15 πέμπτο εδάφιο του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2004, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής αποφάσισε ότι ο οργανισμός θα έχει την έδρα του στην Βαρσοβία⁴⁹. Ο οργανισμός ξεκίνησε τα καθήκοντά του από την 1η Μαΐου 2005.

Με την **απόφαση 2010/490/ΕΕ** του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουλίου 2010⁵⁰ δίνεται το δικαίωμα συμμετοχής στον παραπάνω Οργανισμό για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής της Ελβετικής Συνομοσπονδίας και του Πριγκιπάτου του Λιχτενστάιν, αφετέρου, σχετικά με τις λεπτομέρειες της συμμετοχής αυτών των κρατών στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό⁵¹.

⁴⁹ ΑΠΟΦΑΣΗ 2005/358/ΕΚ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ 26ΗΣ ΑΠΡΙΛΙΟΥ 2005 ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΟΡΙΣΜΟ ΤΗΣ ΕΔΡΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ [ΕΠΙΣΗΜΗ ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ L 114, 4.5.2005].

⁵⁰ ΑΠΟΦΑΣΗ 2010/490/ΕΕ: ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ, ΤΗΣ 26ΗΣ ΙΟΥΛΙΟΥ 2010, ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΝΑΨΗ, ΕΞ ΟΝΟΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ, ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ, ΑΦΕΡΟΥΣ, ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΛΒΕΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΡΙΓΚΙΠΑΤΟΥ ΤΟΥ ΛΙΧΤΕΝΣΤΑΙΝ, ΑΦΕΤΕΡΟΥ, ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΙΣ ΛΕΠΤΟΜΕΡΕΙΕΣ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΑΥΤΩΝ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΣΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

⁵¹ <http://old.eur-lex.europa.eu/el/consleg/20131201/chap191020.htm>

3.2 Η ΤΑΥΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΠΑΡΑΝΟΜΑ ΕΙΣΕΡΧΟΜΕΝΩΝ

Η σύλληψη παράνομα εισερχόμενων ατόμων στο έδαφος της ΕΕ, ακολουθείται από τη διαδικασία ταυτοποίησης των στοιχείων τους. Στην ενότητα αυτή παρουσιάζεται το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ σχετικά με αυτή τη διαδικασία.

3.2.1 ΘΕΣΠΙΣΗ «EURODAC» ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΠΑΡΑΒΟΛΗ ΔΑΚΤΥΛΙΚΩΝ ΑΠΟΤΥΠΩΜΑΤΩΝ (ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) 2725/2000).

Με τον Κανονισμό **2725/2000** του Συμβουλίου Της 11ης Δεκέμβριου 2000 θεσπίστηκε το σύστημα **Eurodac** για την αποτελεσματική εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου. Το σύστημα Eurodac παρέχει στις χώρες της ΕΕ τη δυνατότητα να προχωρούν στην ταυτοποίηση των στοιχείων ατόμων που έχουν αιτηθεί άσυλο, αλλά και γενικότερα ατόμων που έχουν συλληφθεί για παράνομη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Μέσω της σύγκρισης των δακτυλικών αποτυπωμάτων, οι χώρες της ΕΕ μπορούν να προσδιορίσουν κατά πόσον ο αιτών άσυλο ή ο αλλοδαπός υπήκοος που βρίσκεται παράνομα σε μία χώρα της ΕΕ έχει ήδη υποβάλει αίτηση σε άλλη χώρα της ΕΕ, ή εάν ο αιτών άσυλο έχει εισέλθει παράνομα στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵². Βασικότερο σημείο αυτού του συστήματος είναι ο προσδιορισμός της πρώτης χώρας εισόδου. Το σύστημα συνίσταται σε μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων που περιέχει δακτυλικά αποτυπώματα και στα ηλεκτρονικά μέσα διαβίβασης δεδομένων μεταξύ των χωρών της ΕΕ και της κεντρικής βάσης δεδομένων.

Πέραν των δακτυλικών αποτυπωμάτων, τα δεδομένα που διαβιβάζουν οι χώρες της ΕΕ περιλαμβάνουν :

- τη χώρα καταγωγής·
- το φύλο του ατόμου·

⁵² <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=82038&doclang=EL>

- τον τόπο και την ημερομηνία υποβολής αίτησης ασύλου ή σύλληψης του ατόμου·
- τον αριθμό αναφοράς·
- την ημερομηνία κατά την οποία έγινε η λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων·
- την ημερομηνία διαβίβασης των στοιχείων στην κεντρική μονάδα.

Τα στοιχεία αυτά καταγράφονται για κάθε άτομο ηλικίας τουλάχιστον 14 ετών και αποστέλλονται στην κεντρική μονάδα μέσω εθνικών σημείων πρόσβασης.

Για τους αιτούντες άσυλο, τα στοιχεία διατηρούνται για 10 χρόνια, εκτός αν το άτομο λάβει την ιθαγένεια χώρας της ΕΕ, οπότε τα στοιχεία του πρέπει να διαγράφονται αμέσως μετά την απόκτηση της ιθαγένειας. Για τους αλλοδαπούς υπηκόους οι οποίοι συλλαμβάνονται για παράνομη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, τα στοιχεία διατηρούνται δύο έτη από την ημερομηνία λήψης των δακτυλικών αποτυπωμάτων. Τα στοιχεία σβήνονται αμέσως, πριν από τη λήξη των δύο ετών, εάν ο αλλοδαπός:

- έχει αποκτήσει άδεια διαμονής·
- έχει εγκαταλείψει το έδαφος της Ένωσης·
- έχει αποκτήσει την υπηκοότητα χώρας της ΕΕ.

Όσον αφορά την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, οι χώρες της ΕΕ που αποστέλλουν δεδομένα στο Eurodac πρέπει να διασφαλίζουν τη νόμιμη καταγραφή των δακτυλικών αποτυπωμάτων καθώς και τη νομιμότητα κάθε πράξης που αφορά την επεξεργασία, τη διαβίβαση, τη διατήρηση ή την απαλοιφή των δεδομένων. Η Επιτροπή φροντίζει για την ορθή εφαρμογή του παρόντος κανονισμού από την κεντρική μονάδα και λαμβάνει κάθε αναγκαίο μέτρο για να εγγυηθεί την ασφάλειά της. Επιπλέον, η Επιτροπή οφείλει να ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για τα μέτρα που έλαβε⁵³.

⁵³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EL:NOT>

3.2.2 ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΤΩΝ ΠΑΡΑΝΟΜΩΣ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΩΝ ΥΠΗΚΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ (ΟΔΗΓΙΑ 2008/115/ΕΚ)

Η οδηγία **2008/115/ΕΚ** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκέμβριου 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, αφορά στον καθορισμό κοινών κανόνων και διαδικασιών στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.⁵⁴

Η οδηγία θεσπίζει τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ως γενικές αρχές του κοινοτικού και του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων προστασίας των προσφύγων και των υποχρεώσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Σύμφωνα με την οδηγία τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν την αρχή της μη επαναπροώθησης λαμβάνοντας υπόψη:

- Τα βέλτιστα συμφέροντα του παιδιού,
- Την οικογενειακή ζωή,
- Την κατάσταση της υγείας του συγκεκριμένου υπηκόου τρίτης χώρας.

Επίσης, οι υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους και διαθέτουν έγκυρο τίτλο διαμονής ή άλλη άδεια που παρέχει δικαίωμα παραμονής και έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος, υποχρεούνται να μεταβούν αμέσως στο έδαφος αυτού του άλλου κράτους μέλους. Επίσης τα κράτη μέλη μπορούν να μην εκδίδουν απόφαση επιστροφής για υπήκοο τρίτης χώρας που διαμένει παρανόμως στο έδαφός τους, εφόσον άλλο κράτος μέλος αναλαμβάνει τον εν λόγω υπήκοο τρίτης χώρας δυνάμει διμερών συμφωνιών ή διευθετήσεων που ισχύουν κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας οδηγίας. Σχετικά με την οικειοθελή

⁵⁴ <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52a04ad84>

αναχώρηση η οδηγία προβλέπει κατάλληλο χρονικό διάστημα που κυμαίνεται μεταξύ επτά και τριάντα ημερών

Σχετικά με την απομάκρυνση εφόσον τα κράτη μέλη εφαρμόζουν - ως έσχατη λύση αναγκαστικά μέτρα για την εκτέλεση της απόφασης απομάκρυνσης υπηκόου τρίτης χώρας, ο οποίος ανθίσταται σε αυτήν, τα εν λόγω μέτρα πρέπει να είναι αναλογικά και οιοσδήποτε χρησιμοποιούμενος καταναγκασμός να μην υπερβαίνει εύλογη ισχύ.

Επίσης, τα κράτη μέλη μπορούν να θέτουν απλώς υπό κράτηση υπήκοο τρίτης χώρας υποκείμενο σε διαδικασίες επιστροφής, για την προετοιμασία της επιστροφής και της διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης, ιδίως όταν:

- Υπάρχει κίνδυνος διαφυγής.
- Ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας αποφεύγει ή παρεμποδίζει την προετοιμασία επιστροφής του.

Όσον αφορά τους ασυνόδευτους ανήλικους και τις οικογένειες τους κρατούνται μόνο ως έσχατη λύση και για το ελάχιστο απαιτούμενο χρονικό διάστημα.

3.2.3. ΘΕΣΠΙΣΗ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΣΥΛΟ (ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) 439/2010).

Ο κανονισμός **439/2010** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 2010, θέσπισε την **Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το άσυλο**⁵⁵ για να ενισχυθεί η πρακτική συνεργασία των κρατών μελών σε θέματα ασύλου, να προωθηθεί η εφαρμογή του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και να προσφερθεί στήριξη στα κράτη μέλη των οποίων τα συστήματα ασύλου και υποδοχής υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις.

⁵⁵ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 2010, για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, ΕΕ L 132/11 της 29.5.2010.

Για να εκπληρώσει την αποστολή της, η Υπηρεσία Υποστήριξης θα πρέπει να επιτρέπει τη συμμετοχή των χωρών που έχουν συνάψει με την Ένωση συμφωνίες βάσει των οποίων έχουν υιοθετήσει και εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο στον τομέα τον οποίο διέπει ο παρών κανονισμός, ιδίως η Ελβετία, η Ισλανδία, το Λιχτενστάιν και η Νορβηγία». Οι χώρες αυτές αναφέρονται ως «συνδεδεμένες χώρες».

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών, καθώς επίσης και τον καθορισμό και τη σύγκλιση των βέλτιστων πρακτικών που αφορούν γενικά το άσυλο. Πιο συγκεκριμένα, η Υπηρεσία ευθύνεται για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τις χώρες καταγωγής των ατόμων που ζητούν άσυλο, τη δημιουργία μιας διαδικτυακής πύλης, καθώς επίσης και την ανάλυση και κατάρτιση εκθέσεων για τις χώρες καταγωγής.

Επιπλέον, η Υπηρεσία στηρίζει τις μεταφορές («μετεγκατάσταση») εντός της Ένωσης, των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, την κατάρτιση των εμπλεκομένων και τις εξωτερικές πτυχές του ΕΕΣΑ.

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο παρέχει βοήθεια στις χώρες της ΕΕ των οποίων τα συστήματα ασύλου υφίστανται ιδιαίτερες και δυσανάλογες πιέσεις, ιδίως λόγω της γεωγραφικής θέσης τους ή της αιφνίδιας άφιξης μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι χρειάζονται διεθνή προστασία. Προκειμένου να μπορέσει να αξιολογήσει τις ανάγκες των κρατών αυτών, η Υπηρεσία:

- συγκεντρώνει πληροφορίες σχετικά με τα επείγοντα μέτρα που έχουν ως στόχο την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων αυτών πιέσεων·
- εντοπίζει και αναλύει πληροφορίες για τις δομές, το προσωπικό, τη βοήθεια στη διαχείριση των φακέλων και τις ικανότητες υποδοχής των κρατών της ΕΕ σχετικά με το άσυλο·
- αναλύει τα δεδομένα για κάθε άφιξη μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών που μπορεί να επιφέρει σημαντικές πιέσεις σε μια χώρα.

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο συντονίζει την αποστολή για περιορισμένο χρονικό διάστημα μιας ή περισσότερων ομάδων υποστήριξης για το άσυλο στην επικράτεια ενός ή περισσότερων κρατών της ΕΕ που απευθύνουν σχετικό αίτημα, επειδή υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις. Οι ομάδες αυτές παρέχουν τεχνική συνδρομή, ιδίως όσον αφορά τις υπηρεσίες διερμηνείας, πληροφορίες όσον αφορά τις χώρες καταγωγής και την τεχνογνωσία τους όσον αφορά την εξέταση και τη διαχείριση των φακέλων ασύλου.

Η Υπηρεσία συγκροτεί δύναμη επέμβασης για το άσυλο που απαρτίζεται από εμπειρογνώμονες και με βάση την οποία δημιουργούνται οι ομάδες, ενώ καταρτίζει και κατάλογο διερμηνέων. Τα κράτη της ΕΕ διαθέτουν εμπειρογνώμονες των εθνικών τους δυνάμεων επέμβασης και συμμετέχουν στον εντοπισμό των διερμηνέων. Επιπλέον, πρέπει να καταρτιστεί επιχειρησιακό σχέδιο.

Κάθε κράτος της ΕΕ ορίζει ένα εθνικό σημείο επαφής που αναλαμβάνει την επικοινωνία σχετικά με τα θέματα που αφορούν τις ομάδες υποστήριξης για το άσυλο. Ένας ή περισσότεροι ειδικοί της Υπηρεσίας διορίζονται για να ενεργούν ως σημεία επαφής της Ένωσης, υπεύθυνα για τον συντονισμό.

Ο κανονισμός 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου προβλέπει ότι η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο είναι ανοικτή στη συμμετοχή της Ισλανδίας, του Λιχτενστάιν, της Νορβηγίας και της Ελβετίας υπό την ιδιότητα παρατηρητή. Εξάλλου, ο εν λόγω κανονισμός προβλέπει ότι εκπονούνται διευθετήσεις για να καθοριστούν ιδίως η φύση, η έκταση και οι λεπτομέρειες συμμετοχής των χωρών αυτών στις εργασίες της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο.

Οι πόροι της Υπηρεσίας προέρχονται από τον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από (προαιρετικές) συνεισφορές από τα κράτη μέλη και τις συνδεδεμένες χώρες⁵⁶.

⁵⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=EL>

3.3 Η ΕΞΕΤΑΣΗ ΑΙΤΗΜΑΤΟΣ ΑΣΥΛΟΥ.

3.3.1 ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΠΡΟΣΩΡΙΝΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΕ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΜΑΖΙΚΗΣ ΕΙΣΡΟΗΣ ΚΑΙ ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΚΑΙΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΒΑΡΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ (ΟΔΗΓΙΑ 2001/55/ΕΚ)

Όπως προέβλεπαν τα συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε του Οκτωβρίου 1999 έπρεπε να θεσπιστούν ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και να ληφθούν μέτρα που να επιδιώκουν τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων. Για το λόγο αυτό εκδόθηκε η οδηγία **2001/55/ΕΚ** του Συμβουλίου της 20^{ης} Ιουλίου 2001, η οποία περιλαμβάνει σαφή και λειτουργική μέθοδο καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης χορήγησης ασύλου, κοινές προδιαγραφές για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες χορήγησης ασύλου, κοινές ελάχιστες συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, και την προσέγγιση των κανόνων που αφορούν την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα.⁵⁷

Η οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου της 20^{ης} Ιουλίου 2001 θεσπίζει έκτακτο μηχανισμό σε περίπτωση που αφιχθούν μαζικά στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) υπήκοοι ξένων χωρών οι οποίοι δεν μπορούν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους, κυρίως λόγω πολέμου, βιαιοπραγιών ή παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η νομοθεσία θεσπίζει άμεση και προσωρινή προστασία για τα εν λόγω εκτοπισθέντα πρόσωπα και εξασφαλίζει ισορροπία μεταξύ των προσπάθειών υποδοχής που καταβάλλουν τα κράτη μέλη και των συνεπειών της εν λόγω υποδοχής. Στην οδηγία συμμετέχουν όλες οι χώρες εκτός από την Δανία.

Η προσωρινή προστασία εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη μέλη όταν το Συμβούλιο εγκρίνει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, απόφαση η οποία

⁵⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EL>

διαπιστώνει την μαζική εισροή εκτοπισθέντων στην ΕΕ και καθορίζει τις ομάδες των προσώπων στα οποία θα εφαρμοστεί η προστασία.

Τα κράτη μέλη οφείλουν να παράσχουν στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας έγκυρη άδεια διαμονής καθ' όλη τη διάρκεια της προστασίας. Οι εκτοπισθέντες ενδέχεται να πρέπει να διαθέτουν διευκολύνσεις για την απόκτηση των απαραίτητων θεωρήσεων, βάσει διατυπώσεων και κόστους, μειωμένων στο ελάχιστο.

Στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας παρέχονται:

- δικαίωμα να ασκούν μισθωτή ή ανεξάρτητη δραστηριότητα, να συμμετέχουν σε εκπαιδευτικά προγράμματα για ενήλικες, σε επαγγελματική κατάρτιση και σε πρακτική άσκηση εντός επιχειρήσεων·
- δικαίωμα πρόσβασης σε κατάλληλο κατάλυμα·
- δικαίωμα να λαμβάνουν την απαραίτητη υποστήριξη σε θέματα κοινωνικής βοήθειας και διαβίωσης, όταν δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, καθώς και σε θέματα ιατρικής περίθαλψης·
- δικαίωμα για τα παιδιά κάτω των 18 ετών να έχουν πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα, με τους όρους που ισχύουν για τους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής.

Μάλιστα, όταν τα μέλη της ίδιας οικογένειας έχουν χωριστεί και απολαμβάνουν προσωρινής προστασίας σε διαφορετικά κράτη μέλη ή όταν ορισμένα μέλη της οικογένειας δεν βρίσκονται ακόμα στην επικράτεια της ΕΕ, τους δίνεται η δυνατότητα οικογενειακής επανένωσης σε ένα και το αυτό κράτος μέλος

Μόλις εκπνεύσει η περίοδος προσωρινής προστασίας ή κατά τη διάρκειά της, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για να καταστήσουν εφικτό τον εκούσιο επαναπατρισμό των ατόμων που απολαμβάνουν προσωρινής προστασίας.

Σε περιπτώσεις αναγκαστικού επαναπατρισμού, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι ο επαναπατρισμός πραγματοποιείται στα πλαίσια σεβασμού της

ανθρώπινης αξιοπρέπειας και βεβαιώνονται ότι δεν συντρέχουν επιτακτικοί ανθρωπιστικοί λόγοι που καθιστούν αδύνατο τον επαναπατρισμό⁵⁸.

3.3.2. ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΟΔΟΧΗ ΤΩΝ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ (ΟΔΗΓΙΑ 2013/33/ΕΕ)

Η οδηγία **2013/33/ΕΕ** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 αφορά στις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία. Σύμφωνα με την οδηγία αυτή οι αιτούντες μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής ή στην περιοχή την οποία τους ορίζει αυτό το κράτος μέλος. Η οριζόμενη περιοχή δεν θίγει την αναπαλλοτρίωτη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής και αφήνει αρκετά περιθώρια για την εξασφάλιση της πρόσβασης σε όλα τα πλεονεκτήματα στο πλαίσιο της οδηγίας.

Επίσης, τα κράτη μέλη δεν υποβάλλουν σε κράτηση ένα πρόσωπο απλώς και μόνο διότι είναι αιτών σύμφωνα με την 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. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε το εθνικό δίκαιο να προβλέπει

κανόνες που αφορούν εναλλακτικές της κράτησης λύσεις, όπως η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, η κατάθεση χρηματικής εγγύησης ή η υποχρέωση διαμονής σε υποδεικνυόμενο μέρος.

Και σε αυτήν την οδηγία λαμβάνεται μέριμνα για την ενότητα της οικογενείας του αιτούντα πολιτικού ασύλου. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν, στο μέτρο του δυνατού, τα κατάλληλα μέτρα για τη διατήρηση της ενότητας της οικογενείας που ευρίσκεται στο έδαφός τους, εάν παρέχεται στους αιτούντες στέγαση από το συγκεκριμένο κράτος μέλος. Τα μέτρα αυτά εφαρμόζονται με τη συμφωνία του αιτούντος.

Οδηγίες δίδονται και για τις συνθήκες κράτησης του αιτούντος πολιτικού ασύλου. Τα κράτη μέλη, τηρουμένης δεόντως της συνταγματικής τους

⁵⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EL>

διάρθρωσης, θεσπίζουν τους αναγκαίους μηχανισμούς για να εξασφαλίζουν την καθιέρωση κατάλληλου μηχανισμού, παρακολούθησης και ελέγχου του επιπέδου των συνθηκών υποδοχής.⁵⁹

3.3.3. ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΕΛΑΧΙΣΤΩΝ ΑΠΑΙΤΗΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΟΔΟΧΗ ΤΩΝ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ (ΟΔΗΓΙΑ 2003/9/ΕΚ)

Η οδηγία **2003/9/ΕΚ** του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003 υπαγορεύτηκε από την ανάγκη καθορισμού των ελαχίστων απαιτήσεων για τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο. Οι απαιτήσεις αυτές θα έπρεπε να εξασφαλίζουν στους αιτούντες άσυλο ένα αξιοπρεπές επίπεδο και παρόμοιες συνθήκες διαβίωσης σε όλα τα κράτη μέλη.

Η οδηγία αυτή καθορίζει ορισμένους βασικούς όρους, οι οποίοι αφορούν την Σύμβαση της Γενεύης, αιτούντα άσυλο, τα μέλη της οικογένειας, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, οι συνθήκες υποδοχής και κράτησης. Η οδηγία, κατ' αρχήν, ισχύει μόνο για τους αιτούντες άσυλο.⁶⁰

Η οδηγία αυτή εφαρμόζεται προς όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών και τους ανιθαγενείς που υποβάλλουν αίτηση για χορήγηση ασύλου στα σύνορα ή στο έδαφος κράτους μέλους, εφόσον τους επιτρέπεται να παραμείνουν στο έδαφος ως αιτούντες άσυλο, καθώς και τα μέλη της οικογενείας τους, εφόσον καλύπτονται από αυτήν την αίτηση ασύλου σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο.

Ένα σημαντικό στοιχείο της οδηγίας είναι ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν, προ του εφικτού, τα κατάλληλα μέτρα για τη διατήρηση της ενότητας της οικογενείας που ευρίσκεται στο έδαφός τους, στην περίπτωση που παρέχεται στους αιτούντες άσυλο στέγαση από το συγκεκριμένο κράτος μέλος. Τα μέτρα αυτά εφαρμόζονται με τη συμφωνία του αιτούντος άσυλο.

Σύμφωνα με την οδηγία τα κράτη μέλη ενημερώνουν τους αιτούντες άσυλο, μέσα σε εύλογη προθεσμία η οποία δεν υπερβαίνει τις δεκαπέντε ημέρες από την υποβολή της αίτησης ασύλου στην αρμόδια αρχή. Επίσης, τα κράτη μέλη

⁵⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:EL:PDF>

⁶⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009&from=EN>

μπορούν να αποφασίζουν σχετικά με τη διαμονή του αιτούντος άσυλο, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, δημόσιας τάξης ή, όταν είναι αναγκαίο, για την ταχεία επεξεργασία και την αποτελεσματική παρακολούθηση της αίτησής του.

Όσον αφορά την πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα έχει τεθεί χρονικό όριο το οποίο να διευκολύνει τους αιτούντες άσυλο. Η πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα δεν πρέπει να καθυστερεί πέραν των τριών μηνών από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης ασύλου του ανηλίκου ή των γονέων του. Το διάστημα αυτό μπορεί να φθάνει το έτος όταν παρέχεται ειδική εκπαίδευση προκειμένου να διευκολύνεται η πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα.

Όσον αφορά την απασχόληση τα κράτη μέλη της Ε.Ε. καθορίζουν μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο η οποία ξεκινάει από την ημερομηνία κατάθεσης της αίτησης του ασύλου κατά την διάρκεια της οποίας ο αιτών άσυλο δεν έχει πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Σχετικά με την επαγγελματική αποκατάσταση, τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέπουν στους αιτούντες άσυλο πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση, ασχέτως του αν έχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας.⁶¹

Ένα ακόμα σημαντικό στοιχείο της οδηγίας το οποίο σχετίζεται με την αξιοπρέπεια του ατόμου αφορά τους γενικούς κανόνες για τις υλικές συνθήκες υποδοχής και την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Έτσι, τα κράτη μέλη μεριμνούν για την παροχή υλικών συνθηκών υποδοχής στους αιτούντες άσυλο όταν υποβάλλουν αίτηση ασύλου. Επίσης οι υλικές συνθήκες υποδοχής οφείλουν να εξασφαλίζουν στους αιτούντες άσυλο βιοτικό επίπεδο κατάλληλο από απόψεως υγείας και ικανό να διασφαλίζει τη συντήρησή τους.

3.3.4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΚΑΛΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΑ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ (ΟΔΗΓΙΑ 2013/32/ΕΚ)

⁶¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009&from=EN>

Η οδηγία **2005/85/EK** του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις στοιχειώδεις προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες χορηγείται και ανακαλείται το καθεστώς του πρόσφυγα στα κράτη μέλη προέκυψε από την ανάγκη κάλυψης του κενού των ελάχιστων προδιαγραφών με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα. Η οδηγία αυτή είχε ως σκοπό την θέσπιση ελάχιστων διαδικαστικών εγγυήσεων, τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο.

Η οδηγία αυτή εφαρμόζεται σε όλες τις αιτήσεις ασύλου που υποβάλλονται στο έδαφος των χωρών της ΕΕ, περιλαμβανομένων των συνόρων, ή των ζωνών διέλευσης. Εντούτοις, δεν εφαρμόζεται στη Δανία, η οποία δε συμμετείχε στη θέσπιση της συγκεκριμένης οδηγίας και συνεπώς δε δεσμεύεται από αυτήν ώστε να υπόκειται στην εφαρμογή της. Οι χώρες της ΕΕ είναι υποχρεωμένες να εφαρμόζουν την εν λόγω οδηγία στις διαδικασίες επεξεργασίας των αιτήσεων ασύλου βάσει της σύμβασης της Γενεύης.

Η αίτηση ασύλου δεν δύναται να απορριφθεί μόνο από το γεγονός ότι δεν υποβλήθηκε το ταχύτερο δυνατόν. Επιπλέον, οι χώρες της ΕΕ εγγυώνται ότι οι αιτήσεις εξετάζονται σε ατομική βάση, αντικειμενικά και αμερόληπτα. Οι αιτούντες έχουν το δικαίωμα να παραμείνουν στο έδαφος του κράτους, εφόσον δεν έχει ληφθεί καμία απόφαση για την αίτησή τους.

Σύμφωνα με την οδηγία στους αιτούντες θα πρέπει να:

- Ενημερώνονται για τη διαδικασία που ακολουθείται, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και το αποτέλεσμα της απόφασης που λαμβάνεται από την αποφαινόμενη αρχή.
- Να απολαύουν των υπηρεσιών διερμηνέα, όταν αυτό είναι απαραίτητο για να εκθέσουν την περίπτωση τους στις αρμόδιες αρχές.
- Να απολαύουν της δυνατότητας να επικοινωνούν με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR).
- Να έχουν τη δυνατότητα να συμβουλευονται νομικό σύμβουλο. Σε πρώτο βαθμό, οι αιτούντες ενδέχεται να πρέπει να επωμιστούν οι ίδιοι τη δαπάνη. Σε περίπτωση αρνητικής απόφασης της αποφαινόμενης αρχής, η εν λόγω χώρα

της ΕΕ μεριμνά ώστε να παρέχεται, κατόπιν αιτήματος, δωρεάν νομική συνδρομή. Το δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να συνοδεύεται από περιορισμούς (ισχύει μόνο για τις διαδικασίες πρώτου επιπέδου και όχι για μετέπειτα προσφυγές, η νομική συνδρομή χορηγείται μόνο από νομικούς συμβούλους που καθορίζονται ειδικά από την εθνική νομοθεσία, μόνο εάν είναι πιθανόν να εκδοθεί θετική απόφαση ή μόνο στους αιτούντες που δεν έχουν επαρκείς πόρους).

Οι αιτούντες άσυλο όμως έχουν και τις παρακάτω υποχρεώσεις:

- Να αναφέρονται στις αρμόδιες αρχές ή να παρουσιάζονται αυτοπροσώπως ενώπιόν τους.
- Να υποβάλουν την αίτησή τους αυτοπροσώπως και/ή σε συγκεκριμένο τόπο.
- Να παραδίδουν τα έγγραφα που έχουν στη κατοχή τους και σχετίζονται με την εξέταση της αίτησης, όπως τα διαβατήριά τους.⁶²

Η 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 αναδιατυπώνει την οδηγία 2005/85/ΕΚ, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

Η οδηγία αυτή εφαρμόζεται σε όλες τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται στο έδαφος, περιλαμβανομένων των συνόρων, στα χωρικά ύδατα ή στις ζώνες διέλευσης των κρατών μελών, καθώς και στην ανάκληση διεθνούς προστασίας.

Στους αιτούντες επιτρέπεται να παραμείνουν στο κράτος μέλος, αποκλειστικά για το σκοπό της διαδικασίας, μέχρις ότου η αποφαινόμενη αρχή λάβει την απόφασή της σύμφωνα με τις πρωτοβάθμιες διαδικασίες. Το εν λόγω δικαίωμα παραμονής δεν θεμελιώνει δικαίωμα για χορήγηση άδειας διαμονής.

⁶² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=EL>

Σύμφωνα με την οδηγία αυτή τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι:

- Οι αιτούντες πρέπει να αναφέρονται στις αρμόδιες αρχές ή να παρουσιάζονται ενώπιον τους αυτοπροσώπως, χωρίς καθυστέρηση ή σε καθορισμένο χρόνο·
- Οι αιτούντες πρέπει να παραδίδουν τα έγγραφα που έχουν στην κατοχή τους και σχετίζονται με την εξέταση της αίτησης, όπως τα διαβατήριά τους·
- Οι αιτούντες πρέπει να ενημερώνουν τις αρμόδιες αρχές για τον παρόντα τόπο διαμονής ή τη διεύθυνσή τους και να τις ενημερώνουν για την αλλαγή του το συντομότερο δυνατόν.
- Οι αρμόδιες αρχές μπορούν να κάνουν σωματική έρευνα στον αιτούντα και να ερευνήσουν τα αντικείμενα που φέρει.
- Οι αρμόδιες αρχές μπορούν να φωτογραφίζουν τον αιτούντα·
- Οι αρμόδιες αρχές μπορούν να καταγράφουν τις προφορικές δηλώσεις του αιτούντος, εφόσον έχει ενημερωθεί σχετικά εκ των προτέρων ⁶³.

3.3.5. ΘΕΣΠΙΣΗ ΕΛΑΧΙΣΤΩΝ ΑΠΑΙΤΗΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΥΠΗΚΩΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ Η ΤΩΝ ΑΠΑΤΡΙΔΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ Η ΩΣ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΠΟΥ ΧΡΗΣΟΥΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΓΙΑ ΑΛΛΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ (ΟΔΗΓΙΑ 2011/95/ΕΕ) .

Σκοπός της οδηγίας **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, είναι η θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους και ο καθορισμός του περιεχομένου της παρεχόμενης προστασίας. Η οδηγία εφαρμόζεται για κάθε αίτηση που υποβάλλεται στα σύνορα καθώς και στην επικράτεια μίας χώρας της ΕΕ.

⁶³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0060:0095:EL:PDF>

Επιπλέον, οι χώρες της ΕΕ είναι ελεύθερες να υιοθετήσουν ή να διατηρήσουν ευνοϊκότερες διατάξεις.

Η οδηγία αυτή εξετάζοντας τους όρους παροχής διεθνούς προστασίας αναφέρει ότι ο κάθε υπήκοος χώρας εκτός της ΕΕ ή άπατρις, ο οποίος βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του και ο οποίος αρνείται ή δεν δύναται να επιστρέψει σε αυτήν επειδή φοβάται ότι θα υποστεί δίωξη μπορεί να υποβάλει αίτηση για καθεστώς πρόσφυγα. Οι αιτούντες που δεν πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις για να τους αναγνωρισθεί το καθεστώς του πρόσφυγα μπορούν να ζητήσουν επικουρική προστασία.

Προκειμένου να αξιολογήσουν ορθώς τις αιτήσεις, οι χώρες της ΕΕ θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη:

- Το σύνολο των συναφών στοιχείων που σχετίζονται με τη χώρα καταγωγής, κατά τη στιγμή που λαμβάνεται η σχετική με την αίτηση απόφαση, συμπεριλαμβανομένων και των νόμων και κανονιστικών ρυθμίσεων της χώρας καταγωγής, καθώς και του τρόπου με τον οποίο εφαρμόζονται·
- Τα συναφή έγγραφα ή τις συναφείς δηλώσεις του αιτούντος σχετικά με το εάν ο αιτών έχει ήδη ή ενδέχεται να υποστεί δίωξη ή σοβαρή βλάβη·
- Το κατά πόσον υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις βάσιμου φόβου διώξεως ή πραγματικού κινδύνου να υποστεί σοβαρή βλάβη σε περιπτώσεις όπου ο αιτών έχει ήδη υποστεί διώξεις ή άλλη σοβαρή και αδικαιολόγητη βλάβη·
- Την ατομική του κατάσταση (το προσωπικό ιστορικό του, την ηλικία του, το φύλο του, πράξεις στις οποίες έχει ήδη ή θα μπορούσε να εκτεθεί και οι οποίες ισοδυναμούν με δίωξη ή σοβαρή βλάβη, κ.τ.λ.)·
- Την κάθε δραστηριότητα του αιτούντος από τη στιγμή της αναχώρησής του από τη χώρα καταγωγής.

Επίσης, οι χώρες της Ε. Ε θα πρέπει να λαμβάνουν υπ' όψιν τους την προέλευση της απειλής. Η απειλή θα πρέπει να προέρχεται:

- Από το κράτος·

- Από κόμματα ή οργανώσεις που ελέγχουν το κράτος·
- Από μη κρατικούς παράγοντες, εφόσον το κράτος αδυνατεί ή είναι απρόθυμο να παράσχει ουσιαστική προστασία.

Η οδηγία αναφέρει επίσης ότι ο όρος «δίωξη» περιλαμβάνει τις ακόλουθες πράξεις:

- Τη σωματική ή ψυχική βία, συμπεριλαμβανομένης και της σεξουαλικής·
- Τα νομικά, διοικητικά, αστυνομικά ή δικαστικά μέτρα που εισάγουν διακρίσεις ή των οποίων η εφαρμογή συνιστά διακριτική μεταχείριση·
- Τις διώξεις ή κυρώσεις που είναι δυσανάλογες ή συνιστούν διακριτική μεταχείριση ή για την άρνηση εκπλήρωσης στρατιωτικής θητείας η οποία θα περιλάμβανε ιδιαίτερα σοβαρά εγκλήματα ,όπως εγκλήματα πολέμου ή εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας·
- Την άρνηση ένδικων μέσων με αποτέλεσμα την επιβολή δυσανάλογης ή μεροληπτικής ποινής·
- Τις πράξεις που στοχεύουν το φύλο ή τα παιδιά.

Η οδηγία αναφέρει επίσης ειδικούς όρους οι οποίοι αφορούν το καθεστώς επικουρικής προστασίας. Οι όροι αυτοί είναι:

- Βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή ποινή·
- Θανατική ποινή ή εκτέλεση·
- Σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή του ατόμου ενός πολίτη, ως αποτέλεσμα βίας που ασκείται αδιακρίτως υπό συνθήκες εσωτερικής ή διεθνούς ένοπλης σύγκρουσης.
- Η επικουρική προστασία θα μπορέσει να παύσει εάν οι συνθήκες στη χώρα καταγωγής του παύσουν να επικρατούν ή εξελιχθούν ούτως ώστε να μη χρειάζεται πλέον προστασία.

Με την παρούσα οδηγία, οι χώρες της ΕΕ θα πρέπει να εγγυηθούν σε όσους εμπίπτουν στο καθεστώς του πρόσφυγα ή στο καθεστώς επικουρικής προστασίας μια σειρά δικαιωμάτων, κυρίως:

- Το δικαίωμα της μη επαναπροώθησης·
- Το δικαίωμα ενημέρωσης σε μια γλώσσα την οποία κατανοούν.
- Το δικαίωμα τίτλου διαμονής τουλάχιστον τριετούς .
- Το δικαίωμα κυκλοφορίας εντός της χώρας που αναγνώρισε το καθεστώς πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.
- Το δικαίωμα άσκησης μισθωτής ή ανεξάρτητης δραστηριότητας, καθώς και τη δυνατότητα παρακολούθησης μαθημάτων επαγγελματικής κατάρτισης·
- Την πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα για τα παιδιά και σε μαθήματα επανακατάρτισης για τους ενήλικους·
- Την πρόσβαση στην ιατρική περίθαλψη και στην παροχή κατάλληλης στέγασης.
- Την πρόσβαση σε προγράμματα που διευκολύνουν την ενσωμάτωση στην κοινωνία υποδοχής.⁶⁴

Η 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, αναδιατύπωσε, για λόγους σαφήνειας, την οδηγία 2004/83/ΕΚ προκειμένου να καλυφθούν οι απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απατριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, και ταυτόχρονα να δημιουργηθεί ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία, που θα προσδιορίζει ακριβέστερα και το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας.

Σύμφωνα με την οδηγία τα κράτη μέλη μπορούν να κρίνουν ότι εναπόκειται στο αιτούντα να υποβάλει το συντομότερο δυνατόν όλα τα στοιχεία που απαιτούνται για την τεκμηρίωση της αίτησης διεθνούς προστασίας. Αποτελεί

⁶⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:32004L0083>

καθήκον των κρατών μελών να αξιολογούν, σε συνεργασία με τον αιτούντα, τα συναφή στοιχεία της αίτησής του.

Επίσης καθορίζεται ο βάσιμος φόβος δίωξης ή ο πραγματικός κίνδυνος σοβαρής βλάβης ο οποίος μπορεί να στηρίζεται σε γεγονότα τα οποία επήλθαν μετά την αναχώρηση του αιτούντος από τη χώρα καταγωγής του. Ο βάσιμος φόβος δίωξης ή ο πραγματικός κίνδυνος σοβαρής βλάβης μπορεί να στηρίζεται σε δραστηριότητες στις οποίες ο αιτών επιδόθηκε μετά την αναχώρησή του από τη χώρα καταγωγής, ιδίως εάν αποδεικνύεται ότι οι δραστηριότητες τις οποίες επικαλείται αποτελούν εκδήλωση και προέκταση πεποιθήσεων ή προσανατολισμών τις οποίες ο αιτών είχε ήδη στη χώρα καταγωγής.

Όσον αφορά τους υπευθύνους της δίωξης σε αυτούς μπορούν να συμπεριλαμβάνονται:

1. Το κράτος·
2. Ομάδες ή οργανώσεις που ελέγχουν το κράτος ή σημαντικό μέρος του εδάφους του κράτους·
3. Μη κρατικοί υπεύθυνοι.

Κατά την αξιολόγηση των λόγων της δίωξης, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τα ακόλουθα στοιχεία:

- Την έννοια της φυλής.
- Την έννοια της θρησκείας.
- Την έννοια της ιθαγένειας.
- Την έννοια της ομάδας.
- Την έννοια των πολιτικών πεποιθήσεων.

Ο υπήκοος τρίτης χώρας παύει να είναι πρόσφυγας, εάν:

- Εξασφαλίσει εκ νέου οικειοθελώς την προστασία της χώρας της ιθαγένειας·
- Ανακτήσει οικειοθελώς την ιθαγένεια που απώλεσε κατά το παρελθόν·
- Αποκτήσει νέα ιθαγένεια και απολαύει της προστασίας της χώρας που του χορήγησε τη νέα ιθαγένεια

- Έχει εγκατασταθεί εκ νέου οικειοθελώς στη χώρα που είχε εγκαταλείψει ή εκτός της οποίας είχε παραμείνει εξαιτίας του φόβου ότι θα υποστεί δίωξη·
- Έχει αποκτήσει τη δυνατότητα να επιστρέψει στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του διότι έχουν παύσει να υφίστανται οι συνθήκες που οδήγησαν στην αναγνώρισή του ως πρόσφυγα.⁶⁵

3.4 ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΚΡΑΤΟΥΣ ΜΕΛΟΣ ΑΡΜΟΔΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΕΤΑΣΗ ΑΣΥΛΟΥ.

3.4.1 Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΔΟΥΒΛΙΝΟΥ (1990)

Η **Σύμβαση του Δουβλίνου** του 1990, αποσκοπούσε σε κάποια στοιχειώδη πολιτική διαχείρισης των προσφυγικών ροών εντός της Κοινότητας, με τον προσδιορισμό του κράτους μέλους υπεύθυνου για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου. Στόχος της Σύμβασης είναι η καταπολέμηση του φαινομένου «asylum shopping» που είχε ως αποτέλεσμα να κατατίθενται πανομοιότυπες αιτήσεις ασύλου σε διάφορα κράτη μέλη. Η Σύμβαση προέβλεπε την επιστροφή των αιτούντων άσυλο στην πρώτη ευρωπαϊκή χώρα πρόσβασης, υπό την έννοια ότι η εξέταση της αίτησης ασύλου βαρύνει το πρώτο κράτος μέλος με το οποίο ο αιτών άσυλο εγκαθιδρύει επαφή, είτε με την έκδοση visa διέλευσης, με τη νομική παρουσία ενός κοντινού μέλους οικογένειας, ή ελλείψει αυτών, την πρώτη φυσική επαφή με το έδαφος. Έτσι τα κράτη δεσμεύονται με την επανεισδοχή αιτούντων άσυλο σύμφωνα με το καθεστώς του Δουβλίνου, στη βάση της αρχής της αμοιβαιότητας στην αναγνώριση και εφαρμογή των κανόνων.

Η Σύμβαση του Δουβλίνου καθορίζει το κράτος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεως ασύλου που υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Υπογράφηκε στις 15 Ιουνίου 1990. Τέθηκε σε

⁶⁵ <http://www.refworld.org/pdfid/4f197df02.pdf>

ισχύ την 1η Σεπτεμβρίου 1997, για τα δώδεκα κράτη που την υπέγραψαν πρώτα (Βέλγιο, Δανία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Πορτογαλία, Ισπανία, Ηνωμένο Βασίλειο), την 1η Οκτωβρίου 1997 για την Αυστρία και τη Σουηδία και την 1η Ιανουαρίου 1998 για τη Φινλανδία. Ισχύει για όλα τα κράτη της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων της Νορβηγίας, της Ισλανδίας, της Ελβετίας και του Λιχτενστάιν.

Το Δουβλίνο είχε δύο συνιστώσες με διαφορετικούς σκοπούς:

ΠΡΩΤΟΝ, Θέτει τα κριτήρια που ορίζουν ποιο κράτος-μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου. Τα κριτήρια αυτά είναι:

-η αρχή της οικογενειακής ενότητας -υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση παροχής ασύλου είναι το κράτος-μέλος που έχει αναγνωρίσει σε μέλος της οικογένειας του αιτούντος την ιδιότητα του πρόσφυγα και του έχει επιτρέψει τη διαμονή-, (Άρθρο 4),

-η έκδοση των αδειών διαμονής ή θεωρήσεων εισόδου- υπεύθυνο προς εξέταση της αίτησης παροχής ασύλου είναι το κράτος που εξέδωσε την άδεια διαμονής που κατέχει ο αιτών, (Άρθρο 5),

-η παράνομη είσοδος ή διαμονή -όταν ο αιτών άσυλο που προέρχεται από τρίτη χώρα έχει περάσει παράνομα μέσω ξηράς, θάλασσας, ή αεροπορικά τα σύνορα κράτους-μέλους, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου είναι το κράτος-μέλος από το οποίο μπορεί να αποδειχθεί ότι εισήλθε-, (Άρθρο 6),

-η νόμιμη είσοδος σε ένα κράτος της Ένωσης -υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου είναι το κράτος-μέλος που είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο της εισόδου του αλλοδαπού στην επικράτεια των κρατών-μελών, εκτός αν, αφού εισήλθε νόμιμα σε κράτος-μέλος που δεν απαιτεί θεώρηση, ο αλλοδαπός ζητά άσυλο σε άλλο κράτος-μέλος που επίσης δεν απαιτεί θεώρηση εισόδου. Στην εν λόγω περίπτωση η αίτηση ασύλου εξετάζεται από το τελευταίο κράτος-, (Άρθρο 7),

-η αίτηση σε χώρο διεθνούς διέλευσης αερολιμένα -αν η αίτηση υποβληθεί σε ζώνη διερχομένων του αεροδρομίου του κράτους-μέλους, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου είναι το κράτος-μέλος αυτό-, (Άρθρο 7),

-σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, υπεύθυνο είναι το κράτος της πρώτης αίτησης ασύλου, συμπεριλαμβανομένων των προηγούμενων αιτήσεων ασύλου, (Άρθρο 8).

ΔΕΥΤΕΡΟΝ, Θέτει τους κανόνες επανεισδοχής που εφαρμόζονται όταν ένα πρόσωπο, το οποίο έχει προηγουμένως καταθέσει αίτηση ασύλου σε ένα κράτος-μέλος, στη συνέχεια είναι παρόν σε άλλο κράτος-μέλος όπου και έχει υποβάλλει ξανά αίτηση παροχής ασύλου, αφότου απέσυρε την αίτησή του διαρκούσης της διαδικασίας καθορισμού του αρχικού κράτους-μέλους, το οποίο και φέρει την υποχρέωση εξέτασής της (Άρθρο 3(7)). Παρόμοιου περιεχομένου είναι και το Άρθρο 10, βάσει του οποίου, το κράτος-μέλος που είναι αρμόδιο προς εξέταση της αίτησης ασύλου υποχρεούται να αναλάβει τον αλλοδαπό που έχει ζητήσει άσυλο σε άλλο κράτος-μέλος. Το Άρθρο 3, έχει ιδιαίτερη σημασία, αφού περιλαμβάνει προβλέψεις σχετικά με την υποχρέωση των κρατών-μελών να εξετάζουν αιτήσεις ασύλου και τη σειρά με την οποία τα κριτήρια ευθύνης θα πρέπει να εφαρμόζονται, καθώς και την πρόβλεψη ότι οι αιτήσεις πρέπει να εξεταστούν σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες των κρατών-μελών και τις διεθνείς υποχρεώσεις τους. Επιπλέον, παρέχει στα κράτη-μέλη τη δυνατότητα να εξετάσουν μια αίτηση ασύλου, ακόμη και αν τα κριτήρια το απαγορεύουν και αναγνωρίζει στα κράτη-μέλη το δικαίωμα να στείλουν τον αιτούντα άσυλο σε μια τρίτη χώρα, σε συμμόρφωση με τα εθνικά δίκαια και τις προβλέψεις της Σύμβασης του 1951 ⁶⁶.

Η διαδικασία καθορισμού του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου, υπό τη Σύμβαση του Δουβλίνου, θα πρέπει να αρχίσει μόλις η αίτηση ασύλου υποβληθεί για πρώτη φορά σε κράτος-μέλος. Η εν λόγω αίτηση θα πρέπει να εξεταστεί από το κράτος σε συνδυασμό και συμφωνία με τα εθνικά δίκαια και τις διεθνείς υποχρεώσεις. Προκειμένου να διαπιστωθεί η ταυτότητα των αιτούντων άσυλο και των προσώπων που συλλαμβάνονται για παράνομη διάβαση των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας, δημιουργήθηκε το σύστημα ηλεκτρονικών δεδομένων για τα δακτυλικά αποτυπώματα των αιτούντων άσυλο και άλλων κατηγοριών αλλοδαπών (**Eurodac**), σύμφωνα πάντα με τη Σύμβαση του Δουβλίνου. Πιο συγκεκριμένα, το σύστημα Eurodac , μέσω του Κανονισμού που διέπει τη

⁶⁶ Ομοίως, OJ L 316, 15.12.2000, 4.

λειτουργία του, παρέχει στις χώρες της Ένωσης τη δυνατότητα να προχωρούν στην ταυτοποίηση των αιτούντων άσυλο, καθώς και των ατόμων που έχουν συλληφθεί για παράνομη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Μέσω της σύγκρισης των δακτυλικών αποτυπωμάτων, οι χώρες της Ένωσης μπορούν να προσδιορίσουν κατά πόσον ο αιτών άσυλο ή ο αλλοδαπός υπήκοος που βρίσκεται παράνομα σε μια χώρα της Ένωσης έχει ήδη υποβάλει αίτηση σε άλλη χώρα της Ένωσης ή αν ο αιτών άσυλο έχει εισέλθει παράνομα στην Ένωση, και συνεπώς πότε και πού συνέβη αυτό.

Το εν λόγω σύστημα αποτελείται από μια κεντρική μονάδα την οποία διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων με δακτυλικά αποτυπώματα και ηλεκτρονικά μέσα διαβίβασης μεταξύ των χωρών της Ένωσης και της κεντρικής βάσης δεδομένων(Άρθρο 1) ⁶⁷.

Πέραν των δακτυλικών αποτυπωμάτων, τα δεδομένα που διαβιβάζουν οι χώρες της Ένωσης στο σύστημα περιλαμβάνουν:

- τη χώρα καταγωγής,
- το φύλο του ατόμου,
- τον τόπο και την ημερομηνία υποβολής αίτησης ασύλου ή σύλληψης του ατόμου, -τον αριθμό αναφοράς,
- την ημερομηνία κατά την οποία έγινε η λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων,
- την ημερομηνία διαβίβασης των στοιχείων στην κεντρική μονάδα (Άρθρο 5).

Τα στοιχεία αυτά καταγράφονται για κάθε άτομο ηλικίας άνω των 14 ετών και αποστέλλονται στην κεντρική βάση δεδομένων μέσω εθνικών σημείων πρόσβασης.

Για τους αιτούντες άσυλο, τα στοιχεία διατηρούνται για 10 χρόνια, εκτός αν το άτομο λάβει την ιθαγένεια χώρας της Ένωσης, οπότε τα στοιχεία του πρέπει να διαγράφονται αμέσως μετά την απόκτηση της ιθαγένειας (Άρθρο 6). Για

⁶⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ.2725/2000 του Συμβουλίου της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2000 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου, OJ L 316, 15.12.2000, 2, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:316:0001:0010:EL:PDF>

τους αλλοδαπούς υπηκόους που συλλαμβάνονται για παράνομη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, τα στοιχεία διατηρούνται δύο έτη μετά την ημερομηνία λήψης των δακτυλικών αποτυπωμάτων (Άρθρο 10).³⁵ Τα στοιχεία σβήνονται αμέσως, πριν τη λήξη των δύο ετών, όταν ο αλλοδαπός:

- έχει αποκτήσει άδεια διαμονής,
- έχει εγκαταλείψει το έδαφος της Ένωσης,
- έχει αποκτήσει υπηκοότητα μιας χώρας της Ένωσης.

Όσον αφορά στους αλλοδαπούς υπηκόους που βρίσκονται παράνομα σε κράτος-μέλος, υπάρχει η δυνατότητα σύγκρισης των δακτυλικών τους αποτυπωμάτων με εκείνα που βρίσκονται στην κεντρική βάση δεδομένων, ώστε να διαπιστωθεί αν το άτομο έχει υποβάλει αίτηση παροχής ασύλου σε άλλη χώρα της Ένωσης. Τα δακτυλικά αυτά αποτυπώματα, όταν διαβιβασθούν για σύγκριση, δε διατηρούνται πλέον στο Eurodac (Άρθρο 11).

Όσον αφορά στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, οι χώρες της Ένωσης που αποστέλλουν δεδομένα στο Eurodac, πρέπει να διασφαλίζουν τη νόμιμη καταγραφή των δακτυλικών αποτυπωμάτων καθώς και τη νομιμότητα κάθε πράξης που αφορά στην επεξεργασία, τη διαβίβαση, τη διατήρηση ή την απαλοιφή των δεδομένων. Η Επιτροπή φροντίζει για την ορθή εφαρμογή του Κανονισμού του Eurodac από την κεντρική μονάδα και λαμβάνει κάθε αναγκαίο μέτρο για να εγγυηθεί την ασφάλειά της (Άρθρο 14)

⁶⁸. Πέραν των χωρών της Ένωσης, ο Κανονισμός Eurodac εφαρμόζεται από χώρες που εφαρμόζουν τον Κανονισμό «Δουβλίνο II», τον οποίο θα αναλύσουμε παρακάτω, όπως η Ισλανδία, η Ελβετία και η Νορβηγία.

Παρά το γεγονός ότι η Σύμβαση του Δουβλίνου αποτέλεσε μια ρηξικέλευθη προσπάθεια στα πλαίσια της Ένωσης για τη διευθέτηση των δυσκολιών που αντιμετώπιζαν τα κράτη-μέλη στην επεξεργασία των αιτήσεων ασύλου και στη γενικότερη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου, οι στόχοι της Σύμβασης δεν εκπληρώθηκαν στο έπακρο. Εξακολουθούσαν να υπάρχουν

⁶⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2000 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου, OJ L 316, 15.12.2000, 6, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:316:0001:0010:EL:PDF>

«προβλήματα», ιδιαίτερα αναφορικά προς τη δίκαιη «διανομή-κατανομή» των αιτήσεων ασύλου μεταξύ των κρατών-μελών. Παρατηρήθηκε πως το σύστημα του Δουβλίνου δεν λειτουργούσε με βάση την άποψη πως το κάθε κράτος-μέλος θα εξετάζει ένα συγκεκριμένο ποσοστό αιτήσεων ασύλου, ανάλογα με τις δυνατότητές του. Με τον τρόπο αυτό επιβαρύνθηκαν τα κράτη-μέλη που βρίσκονταν στην Ευρωπαϊκή παραμεθόριο. Ακόμη, αναφορικά προς το Άρθρο 8, η διανομή της εξέτασης αιτήσεων ασύλου εξαρτάται κατά πολύ από τα αποδεικτικά στοιχεία που συλλέγονταν (ταξιδιωτικά εισιτήρια, διαβατήρια, κάρτες ταυτότητας κ.α.), τα οποία καθόριζαν το κράτος που ήταν υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης και τα οποία συχνά καταστρέφονταν εσκεμμένα, προκειμένου να μην μπορεί να αποδειχθεί ποιο κράτος είναι αρμόδιο. Ένα άλλο θέμα το οποίο ανέκυψε με τη Σύμβαση του Δουβλίνου ήταν πως δεν υπήρχε πρόβλεψη για δικαστική προστασία. Με τον τρόπο αυτό, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είχε αρμοδιότητα ερμηνείας της Σύμβασης ή διευθέτησης των διαφωνιών μεταξύ των κρατών-μελών, σχετικά με την εφαρμογή της. Τέλος, η Σύμβαση, εφαρμοζόταν μόνο για τους αιτούντες άσυλο που θεωρούνταν πρόσωπα που ζητούν προστασία με βάση τα οριζόμενα στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και στο Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 που τη συμπληρώνει, ισχυριζόμενα πως υπάγονται στο καθεστώς του πρόσφυγα. Αυτό σήμαινε πως τα άτομα στα οποία χορηγούνταν άλλη μορφή προστασίας, δεν προστατεύονταν από τη Σύμβαση του Δουβλίνου.

Οι παραπάνω λόγοι, κατέστησαν επιτακτική την ανάγκη αλλαγής, αναθεώρησης και βελτίωσης του περιεχομένου της Σύμβασης του Δουβλίνου. Η απάντηση της ΕΕ στην ανάγκη αυτή, ήρθε αρκετά χρόνια αργότερα, με τον Κανονισμό του Δουβλίνου II, τον οποίον αναλύουμε παρακάτω.

3.4. 2 Ο ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) 343/2003 – ΔΟΥΒΛΙΝΟ II

Ο Κανονισμός 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος-μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας (Δουβλίνο II), αντικατέστησε τη

Σύμβαση του Δουβλίνου του 1990 η οποία όριζε τα κριτήρια για τον προσδιορισμό του αρμόδιου κράτους όσον αφορά την εξέταση αίτησης ασύλου. Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ εφαρμόζουν τον κανονισμό καθώς και η Νορβηγία, η Ισλανδία, η Ελβετία και το Λιχτενστάιν.

Ο Κανονισμός Δουβλίνο II προέκυψε προς αντιμετώπιση των «ελαττωμάτων» της Σύμβασης του Δουβλίνου. Στόχος του είναι η αποφυγή της αποστολής των αιτούντων άσυλο από τη μια χώρα στην άλλη («πρόσφυγες σε τροχιά») και η αποτροπή της κατάχρησης του συστήματος με την υποβολή περισσότερων αιτήσεων ασύλου από ένα μόνο άτομο. Ορίζονται λοιπόν κριτήρια, προκειμένου να προσφέρουν τη δυνατότητα προσδιορισμού για κάθε αιτούντα, του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου του ⁶⁹. Πιο συγκεκριμένα τα κριτήρια αυτά αφορούν:

-στην αρχή της οικογενειακής ενότητας (υπεύθυνο είναι το κράτος της Ένωσης στο οποίο ο αιτών έχει ένα μέλος της οικογένειάς του που βρίσκεται νόμιμα), (Άρθρα 6,7,8),

-στην έκδοση των αδειών διαμονής ή θεωρήσεων εισόδου (υπεύθυνο είναι το κράτος της Ένωσης που έχει εκδώσει άδεια διαμονής ή θεώρηση εισόδου με την πιο πρόσφατη ημερομηνία λήξης),(Άρθρο 9),

-στην παράνομη είσοδο ή διαμονή (υπεύθυνο είναι το κράτος της Ένωσης στο οποίο ο αιτών έμεινε για μια περίοδο τουλάχιστον πέντε μηνών), (Άρθρο 10),

- στη νόμιμη είσοδο σε ένα κράτος της Ένωσης(εάν η αίτηση υποβάλλεται σε ένα κράτος της Ένωσης, όπου ο αιτών δεν υπόκειται σε υποχρέωση θεώρησης εισόδου, το κράτος αυτό είναι υπεύθυνο), (Άρθρο 11),

-στην αίτηση σε χώρο διεθνούς διέλευσης αερολιμένα (υπεύθυνο είναι το κράτος της Ένωσης όπου βρίσκεται ο αερολιμένας), (Άρθρο 12).

⁶⁹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ.343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος-μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας, OJ L 50, 25.2.2003, 4, διαθέσιμο σε: <http://eurollex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EL:PDF>

Εάν κανένα κράτος-μέλος δε μπορεί να οριστεί με βάση τα κριτήρια που προαναφέραμε, το πρώτο κράτος-μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση ασύλου, είναι υπεύθυνο για την εξέτασή της (Άρθρο 13)⁷⁰.

Στο σημείο αυτό παρατηρούμε πως ο Κανονισμός του Δουβλίνου περιέχει κάποια πρόσθετα κριτήρια που αφορούν στην ευθύνη των κρατών-μελών για εξέταση των αιτήσεων ασύλου, σε σχέση με τη Σύμβαση του Δουβλίνου.

Παράλληλα, στη βάση των συμπερασμάτων του Τάμπερε, το Συμβούλιο επιχειρεί τη θέση σε ισχύ ενός συστήματος καθορισμού του υπευθύνου για την εξέταση ασύλου κράτους με «στόχο την αποφυγή της αποστολής των αιτούντων άσυλο από τη μια χώρα στην άλλη, αλλά και την αποτροπή της κατάχρησης του συστήματος με την υποβολή περισσοτέρων αιτήσεων ασύλου από ένα μόνο άτομο». Έτσι, ο Κανονισμός Δουβλίνο II προσδιορίζει αντικειμενικά και ιεραρχημένα κριτήρια, προκειμένου να προσδιοριστεί το αρμόδιο για την αξιολόγηση του αιτήματος κράτους εισάγοντας την αρχή του ενός μόνου κράτους υπεύθυνου για την εξέταση της αίτησης. Έτσι, ως υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου ορίζεται το κράτος όπου ο αιτών άσυλο κατέθεσε το αίτημα του, ή σε περίπτωση που εισήλθε παράνομα, υπεύθυνο είναι το κράτος πρώτης εισόδου. Στην περίπτωση ύπαρξης μέλους της οικογένειας σε κράτος μέλος, τότε το τελευταίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης, στη βάση της αρχής της οικογενειακής ενότητας. Ο στόχος του μηχανισμού ήταν η αντιμετώπιση των ψευδών αιτήσεων και της κατάχρησης των διαδικασιών ασύλου που βάραινε τα κράτη μέλη, καταδεικνύοντας την ατμόσφαιρα καχυποψίας που χαρακτηρίζει τις ευρωπαϊκές πολιτικές ασύλου.

Επικουρικά με το εν λόγω σύστημα καθορισμού του κράτους υπεύθυνου για την εξέταση ασύλου, το σύστημα Eurodac επιτρέπει τη διαπίστωση της ταυτότητας των αιτούντων άσυλο και των προσώπων που συλλαμβάνονται για παράνομη διάβαση των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας, με την αντιπαραβολή των δακτυλικών αποτυπωμάτων τους. Έτσι κατέστη εφικτή η διαπίστωση της ταυτότητας των αιτούντων άσυλο που είχαν απολέσει ή σκοπίμως είχαν καταστρέψει τα προσωπικά τους έγγραφα. Γεγονός είναι

⁷⁰ Ομοίως OJ L 50,25.2.2003.5

πάντως ότι τόσο το σύστημα του Δουβλίνου για τη διαπίστωση του κράτους υπεύθυνου για την αξιολόγηση αιτήσεων ασύλου, όσο και το Eurodac ως μέσο υλοποίησης του, ακολουθούν τη συντηρητική λογική που εντοπίζεται εν σπέρματι στις ακολουθούμενες ευρωπαϊκές πολιτικές, που έχουν ως στόχο την ανάσχεση κυρίως προσφυγικών ροών παρά την ανακούφιση τους. Στο πεδίο αυτό, το σύστημα του Δουβλίνου έχει κατακριθεί έντονα για το ότι εγκλωβίζει άτομα αιτούντα διεθνούς προστασίας σε πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες, με μεγάλο χρονικό κόστος γι' αυτά. Άλλωστε ενώ ο στόχος των λαμβανόμενων μέτρων ήταν, σύμφωνα με τις εξαγγελίες του Τάμπερε η ισότιμη κατανομή των προσφυγικών βαρών ανάμεσα στα κράτη μέλη, οι εν λόγω πρακτικές περισσότερο προσθέτουν δυσανάλογο φορτίο σε συγκεκριμένα κράτη, δημιουργώντας ερωτήματα σχετικά με την επαρκή ενσωμάτωση των αρχών του Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου, που θα αναλυθούν παρακάτω.

Αναφορικά προς τη Σύμβαση του Δουβλίνου, ο Κανονισμός δεν διόρθωσε πλήρως τα μειονεκτήματά της, που αφορούσαν στις πολλαπλές αιτήσεις ασύλου ή στην πολλαπλή εξέταση των αιτήσεων αυτών από πολλά κράτη-μέλη. Μάλιστα, ενώ ο εν λόγω Κανονισμός στοχεύει στον περιορισμό του φαινομένου των «προσφύγων σε τροχιά»⁷¹, δεν κατάφερε να εμποδίσει τη συνέχισή του εκτός της ΕΕ, αφού δεν υπάρχει ξεκάθαρη ερμηνεία του όρου «ασφαλής τρίτη χώρα»⁷². Ακόμη, σε σχέση με τη «κατανομή» των αιτήσεων ασύλου μεταξύ των κρατών-μελών, η κατανομή αυτή δεν εξαρτάται από τη δυνατότητα του κάθε κράτους- μέλους να λαμβάνει συγκεκριμένο αριθμό αιτήσεων, αλλά (εξαρτάται) από το αν πληρούνται τα οριζόμενα κριτήρια. Έτσι, δεν δόθηκε λύση στο θέμα της επιβάρυνσης ορισμένων κρατών, τα οποία δέχονται αριθμό αιτήσεων ασύλου δυσανάλογο των δυνατοτήτων τους.

3.4.3 Ο ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) 604/2013 – ΔΟΥΒΛΙΝΟ ΙΙΙ

⁷¹ Πρόκειται για περιπτώσεις στις οποίες αιτούντες άσυλο που είχαν υποβάλει αίτηση για το καθεστώς του πρόσφυγα σε κάποιο κράτος μέλος και απορρίφθηκε και στη συνέχεια υπέβαλαν αίτηση σε άλλο κράτος μέλος.

⁷² Olga Ferguson Sidorenko, «The Common European Asylum System», «Background, Current State of Affairs, Future Direction», T.M.C. Asser Press, The Hague, 2007, σελ.53.

Η σταδιακή διαμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ), ξεκίνησε μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Κατά την πρώτη φάση λειτουργίας του (1999-2005) το ΚΕΣΑ αποσκοπούσε στην εναρμόνιση του θεσμικού πλαισίου των κρατών μελών ως προς την θέσπιση κοινών ελαχίστων προδιαγραφών σε τομείς (συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, διαδικασίες εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, προϋποθέσεις για θεμελίωση ανάγκης πολιτικής προστασίας και καθορισμός του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης). Παράλληλα, προβλέπεται ότι οι νομικές πράξεις πρέπει να συμπληρώνονται από μηχανισμούς έμπρακτης συνεργασίας όπως ανταλλαγή πληροφοριών⁷³.

Εξάλλου, σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων της ΕΣΔΑ σε ζητήματα που αφορούν έκδοση ή απέλαση⁷⁴ ή και βίαιη απομάκρυνση ενός ατόμου από το έδαφος ενός κράτους μέλους γίνεται δεκτή ευρύτερα⁷⁵.

Ο **Κανονισμός 604/2013**⁷⁶ 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 ένα από τα κράτη μέλη από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα είναι γνωστός ως κανονισμός Δουβλίνο III. Ειδικότερα, ο τελευταίος προσδιορίζει ποιο κράτος μέλος της ΕΕ είναι υπεύθυνο για την εξέταση μίας αίτησης ασύλου. Το πιο συνηθισμένο κριτήριο για την αξιολόγηση της ευθύνης είναι η «πρώτη χώρα εισόδου στην ΕΕ» που σημαίνει ότι στις περισσότερες περιπτώσεις υπεύθυνο είναι το κράτος-μέλος από το οποίο εισήλθε στην ΕΕ ο αιτών άσυλο.

Σημειώνεται δε, ότι ο κανονισμός Δουβλίνο II δεν περιείχε διατάξεις σχετικά με την κράτηση, ακόμη και όταν σχεδόν όλα τα κράτη-μέλη κρατούσαν τους αιτούντες άσυλο ενώ περίμεναν μεταφορά σε άλλη χώρα-μέλος. Ωστόσο, ο νέος κανονισμός περιλαμβάνει ένα νέο άρθρο σχετικά με την κράτηση (άρθρο 28). Ακολούθως, λοιπόν, προς αυτό, απαγορεύει στα κράτη-μέλη να κρατούν

⁷³ <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/10-dublin-regulation.html>

⁷⁴ Soering v. The United Kingdom, ECtHR 1989, App. No. 14038/88.

⁷⁵ Berry E. (2006), The Extra Territorial Reach of the ECHR, European Public Law, p. 629-645.

⁷⁶ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26 Ιούνη του 2013

κάποιον μόνο και μόνο επειδή αυτός υπόκειται στη ρύθμιση. Βέβαια, η κράτηση είναι δυνατή μόνο εάν το πρόσωπο ενέχει σημαντικό κίνδυνο διαφυγής ώσπου να πραγματοποιηθεί η μεταφορά. Αυτό μπορεί να γίνει στη βάση της ατομικής αξιολόγησης. Επιπλέον, η κράτηση είναι επιτρεπτή όταν εξαντληθούν λιγότερο καταναγκαστικές εναλλακτικές λύσεις⁷⁷.

Επιπρόσθετα, ο κανονισμός Δουβλίνο III δεν προβλέπει συγκεκριμένο χρόνο για την κράτηση, η οποία πρέπει να είναι «όσο το δυνατόν συντομότερη» και όχι περισσότερο από τον εύλογο χρόνο που απαιτείται για την διεξαγωγή των διοικητικών διαδικασιών για την μεταφορά του αιτούντος άσυλο⁷⁸. Ωστόσο για τα άτομα υπό κράτηση, ο κανονισμός καθορίζει προθεσμία στην οποία πρέπει να γίνει η διαδικασία μεταφοράς τους. Αν περάσει αυτός ο χρόνος, τότε τα άτομα πρέπει να ελευθερωθούν. Πιο συγκεκριμένα, όταν ένα πρόσωπο κρατείται:

- Η προθεσμία για την υποβολή αναδοχής ή αίτηση εκ νέου ανάληψης δεν πρέπει να υπερβαίνει τον ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης.
- Το κράτος-μέλος που διενεργεί τη διαδικασία, σύμφωνα με τον κανονισμό, πρέπει να ζητήσει επειγόντως απάντηση σε αυτές τις περιπτώσεις. Η απάντηση πρέπει να δοθεί εντός δύο εβδομάδων από την παραλαβή της αίτησης.
- Η μεταφορά ενός ατόμου από το αιτούν κράτος-μέλος στο υπεύθυνο κράτος-μέλος πρέπει να πραγματοποιείται το συντομότερο πρακτικά δυνατόν και το αργότερο εντός έξι εβδομάδων από τη σιωπηρή ή ρητή αποδοχή του αιτήματος από το άλλο κράτος-μέλος.
- Όταν το αιτούν κράτος-μέλος δεν συμμορφωθεί με τις προθεσμίες για την υποβολή αναδοχής ή αίτηση εκ νέου ανάληψης, ή όταν η μεταφορά δεν πραγματοποιηθεί εντός της προθεσμίας των έξι εβδομάδων όπως αναφέρεται στο τρίτο εδάφιο, το άτομο παύει να κρατείται.

⁷⁷ Άρθρα 8.1, 8.2 του Κανονισμού Δουβλίνο III

⁷⁸ Άρθρο 8.3 του Κανονισμού Δουβλίνο III

Λαμβάνοντας αυτά τα χρονικά όρια από κοινού, ένα άτομο που υπόκειται στον κανονισμό του Δουβλίνου και τέθηκε υπό κράτηση, δεν θα πρέπει να κρατείται περισσότερο από τρεις μήνες περίπου .

3.5 Η ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ.

Τελευταίο κομμάτι στην παρουσίαση του παράγωγου δικαίου, αποτελεί η χρηματοδότηση της πολιτικής ασύλου. Οι αιτούντες άσυλο που καταφεύγουν σε χώρες της ΕΕ, έχουν ανάγκη τόσο από την ικανοποίηση των υλικών όρων της διαβίωσής τους, όσο και από τα κοινωνικά δίκτυα που θα αναλάβουν τις διαδικασίες που απαιτούνται για τη εξέταση του αιτήματός τους. Προς το σκοπό αυτό, υπήρξε αναγκαία η συγκρότηση ταμείων τα οποία χρηματοδοτούν τις ανάγκες υλοποίησης της πολιτικής ασύλου στην ΕΕ.

3.5.1 ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ (ΑΠΟΦΑΣΗ 573/2007/ΕΚ).

Σύμφωνα με την απόφαση **2000/596/ΕΚ** του Συμβουλίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2000 συστήνεται το **Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους προσφυγές**. Πιο συγκεκριμένα με την απόφαση αυτή :

- Το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες μπορεί να χρηματοδοτήσει, κατόπιν πρωτοβουλίας της Επιτροπής, εκτός από τις ενέργειες που εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη και εντός των ορίων του 5 % των διαθέσιμων πόρων του, καινοτόμες ενέργειες ή ενέργειες κοινοτικού ενδιαφέροντος, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται μελέτες, ανταλλαγές εμπειριών και μέτρα προώθησης της συνεργασίας σε κοινοτικό επίπεδο, καθώς και αξιολόγηση της εφαρμογής των ενεργειών και τεχνική ενίσχυση.
- Η Επιτροπή εξετάζει τις αιτήσεις που υποβάλλονται από δύο ή περισσότερα κράτη μέλη με στόχο την από κοινού εφαρμογή διακρατικών ενεργειών.

- Η χρηματοδότηση των ενεργειών αυτών από το Ταμείο μπορεί να ανέλθει στο 100 %

Επίσης το Ευρωπαϊκό ταμείο για τους πρόσφυγες μπορεί να λαμβάνει έκτακτα μέτρα τα οποία καλύπτουν:

- Την υποδοχή και τη στέγαση·
- Την προμήθεια ειδών διαβίωσης, συμπεριλαμβανόμενης της σίτισης και της ένδυσης·
- Την ιατρική, ψυχολογική ή άλλη περίθαλψη·
- Τα έξοδα του προσωπικού και της διοίκησης που συνεπάγεται η υποδοχή των ατόμων και η εφαρμογή των μέτρων·
- Τα έξοδα υλικοτεχνικής υποστήριξης και μεταφοράς.⁷⁹

Με την απόφαση αρ. **573/2007/ΕΚ** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Μαΐου 2007 συστήνεται το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες, για την περίοδο 2008 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.

Η απόφαση καθορίζει τους στόχους στους οποίους συμβάλλει το ταμείο προσφύγων, τις προϋποθέσεις λειτουργίας του, τους διαθέσιμους δημοσιονομικούς πόρους καθώς και τα κριτήρια για την κατανομή των διαθέσιμων δημοσιονομικών πόρων. Επίσης, θεσπίζει τους κανόνες διαχείρισης του Ταμείου, συμπεριλαμβανομένων των δημοσιονομικών, καθώς και τους μηχανισμούς παρακολούθησης και ελέγχου που βασίζονται στη κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών.

Ο γενικός στόχος του Ταμείου είναι η υποστήριξη και η ενθάρρυνση των προσπάθειών που καταβάλλουν τα κράτη μέλη για την υποδοχή προσφύγων και εκτοπισθέντων και για την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτής, λαμβανομένης υπόψη της ισχύουσας στον συγκεκριμένο τομέα

⁷⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0596&from=EL>

κοινοτικής νομοθεσίας, με τη συγχρηματοδότηση των δράσεων που προβλέπονται από την παρούσα απόφαση.

Επίσης, με πρωτοβουλία της Επιτροπής, το Ταμείο μπορεί να χρηματοδοτήσει, εντός του ορίου του 10 % των διαθέσιμων πόρων του, διεθνικές δράσεις ή δράσεις που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την Κοινότητα ως σύνολο.

Σε περίπτωση εφαρμογής μηχανισμών προσωρινής προστασίας κατά την έννοια της οδηγίας 2001/55/EK, το Ταμείο χρηματοδοτεί επίσης, και συμπληρωματικά προς αυτές, μέτρα προς όφελος των κρατών μελών.

Με την ίδια απόφαση καθορίζονται και οι ομάδες – στόχοι του ταμείου.

Οι ομάδες-στόχοι αποτελούνται από τις ακόλουθες κατηγορίες:

- Υπήκοοι τρίτων χωρών ή απάτριδες που έχουν το καθεστώς που ορίζει η Σύμβαση της Γενεύης, και οι οποίοι γίνονται δεκτοί να διαμένουν υπό αυτήν την ιδιότητα σε ένα από τα κράτη μέλη.
- Υπήκοοι τρίτων χωρών ή απάτριδες που απολαύουν μιας μορφής επικουρική προστασία κατά την έννοια της οδηγίας 2004/83/EK.
- Υπήκοοι τρίτων χωρών ή απάτριδες που έχουν υποβάλει αίτηση για μια από τις μορφές προστασίας.
- Υπήκοοι τρίτων χωρών ή απάτριδες που απολαύουν προσωρινής προστασίας κατά την έννοια της οδηγίας 2001/ 55/EK.
- Υπήκοοι τρίτων χωρών ή απάτριδες στους οποίους παρέχεται ή είχε παρασχεθεί επανεγκατάσταση σε κράτος μέλος.

Το Ταμείο παρέχει ενίσχυση που συμπληρώνει εθνικές, περιφερειακές και τοπικές δράσεις, ενσωματώνοντας σε αυτές τις δράσεις τις προτεραιότητες της Κοινότητας.⁸⁰

3.5.3 ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ (ΑΠΟΦΑΣΗ 575/2007/EK)

Με την απόφαση **575/2007/EK** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Μαΐου 2007 συστήνεται το **Ευρωπαϊκό Ταμείο**

⁸⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:144:0001:0021:EL:PDF>

Επιστροφής για την περίοδο από 1ης Ιανουαρίου 2008 μέχρι 31ης Δεκεμβρίου 2013, ως μέρος του γενικού Προγράμματος "Αλληλεγγύη και Διαχείριση Μεταναστευτικών Ροών. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής, ως μέρος ενός συνεκτικού πλαισίου που περιλαμβάνει επίσης την απόφαση αριθ. 573/2007/EK, την απόφαση αριθ. 574/2007/EK, και την απόφαση 2007/.../EK, για να συμβάλει στην ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και στην εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών.

Ο γενικός στόχος του Ταμείου είναι η στήριξη των προσπάθειών που καταβάλλουν τα κράτη μέλη προκειμένου να βελτιωθεί η διαχείριση της επιστροφής σε όλες τις διαστάσεις της με τη χρήση της έννοιας της ολοκληρωμένης διαχείρισης και προβλέποντας κοινές δράσεις που θα εφαρμόζουν τα κράτη μέλη ή εθνικές δράσεις που επιδιώκουν την επίτευξη των στόχων της Κοινότητας βάσει της αρχής της αλληλεγγύης, λαμβάνοντας υπόψη την κοινοτική νομοθεσία στον τομέα αυτό και τηρώντας πλήρως τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Το Ταμείο συμβάλλει στην επιδίωξη των ακόλουθων ειδικών στόχων:

- Την καθιέρωση και τη βελτίωση της οργάνωσης και της εφαρμογής της ολοκληρωμένης διαχείρισης της επιστροφής από τα κράτη μέλη,
- Την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης διαχείρισης της επιστροφής και της εφαρμογής της.
- Την προώθηση μιας αποτελεσματικής και ενιαίας εφαρμογής κοινών προδιαγραφών για την επιστροφή σύμφωνα με την ανάπτυξη πολιτικής στον τομέα αυτόν.

Επίσης, με πρωτοβουλία της Επιτροπής, το ταμείο μπορεί να χρηματοδοτήσει, εντός του ορίου του 7 % των διαθέσιμων πόρων του, διεθνικές δράσεις ή δράσεις που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την Κοινότητα.

Η απόφαση αφορά:

- Όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών για τους οποίους δεν έχει ακόμη ληφθεί τελική αρνητική απόφαση σχετικά με το αίτημά τους για διεθνή προστασία σε κράτος μέλος και οι οποίοι δύνανται να επιλέξουν να χρησιμοποιήσουν την εκούσια επιστροφή, υπό τον

όρο ότι δεν έχουν αποκτήσει νέα υπηκοότητα και δεν έχουν φύγει από το έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους.

- Όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών που απολαύουν κάποιας μορφής διεθνούς προστασίας κατά την έννοια της οδηγίας 2004/83/EK ή προσωρινής προστασίας κατά την έννοια της οδηγίας 2001/55/ ΕΚ σε ένα κράτος μέλος και οι οποίοι επιλέγουν να χρησιμοποιήσουν την εκούσια επιστροφή, υπό τον όρο ότι δεν έχουν αποκτήσει νέα υπηκοότητα και δεν έχουν φύγει από το έδαφος του οικείου κράτους μέλους.
- Όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου ή/και παραμονής και σε κράτος μέλος και οι οποίοι, σύμφωνα με την υποχρέωση να εγκαταλείψουν το έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους, χρησιμοποιούν την εκούσια επιστροφή.
- Όλους τους άλλους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου ή/και παραμονής σε ένα κράτος μέλος.

Για την λειτουργία του ταμείου τα κράτη μέλη ευθύνονται για την διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των πολυετών και ετήσιων προγραμμάτων και για τη νομιμότητα και την κανονικότητα των σχετικών συναλλαγών, Επίσης προλαμβάνουν, εντοπίζουν και διορθώνουν τις παρατυπίες. Κοινοποιούν τις παρατυπίες αυτές στην Επιτροπή και την τηρούν ενήμερη για την εξέλιξη των διοικητικών και δικαστικών διώξεων.⁸¹

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΑΝΘΡΩΠΩΝ.

⁸¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02007D0575-20130323&rid=1>

4.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΜΗ ΕΠΑΝΑΠΡΟΩΘΗΣΗΣ

Καίριο στοιχείο της πολιτικής της ΕΕ σε μετανάστες και αιτούντες διεθνούς προστασίας είναι η υποχρέωση των κρατών να εφαρμόζουν την αρχή της μη επαναπροώθησης στους πρόσφυγες και στους αιτούντες άσυλο δυνάμει του διεθνούς προσφυγικού δικαίου και του διεθνούς δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η αρχή της μη επαναπροώθησης αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της διεθνούς προστασίας των προσφύγων⁸² και όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 33 (1) της Σύμβασης του 1951, δεν εμπεριέχει ατομικό δικαίωμα χορήγησης ασύλου από συγκεκριμένο κράτος⁸³. Όμως, σημαίνει, την υποχρέωση των κρατών, που δεν προτίθενται να χορηγήσουν άσυλο σε πρόσωπα που ζητούν τη διεθνή προστασία στην επικράτειά τους, να υιοθετήσουν μέτρα που αποτρέπουν την άμεση ή έμμεση απομάκρυνσή τους στα σύνορα εδαφών όπου η ζωή τους ή η ελευθερία τους κινδυνεύει λόγω της φυλής, της θρησκείας, της εθνικότητας, της συμμετοχής τους σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή των πολιτικών πεποιθήσεων.

Κατά κανόνα, προκειμένου για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει δυνάμει της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967, τα κράτη οφείλουν να επιτρέπουν την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στην επικράτειά τους και σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 ορίζουν ποιοι δικαιούνται να απολαμβάνουν διεθνή προστασία καθώς και τις θεμελιώδεις αρχές όπως είναι η απαγόρευση ποινικοποίησης της εισόδου (άρθρο 31) και η μη επαναπροώθηση (άρθρο 33). Όμως, δεν προβλέπουν διαδικασίες για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα. Βέβαια, αναγνωρίζεται εν γένει ότι εκτός των καταστάσεων της μαζικής εισροής οι δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες αποτελούν ουσιαστικό

⁸² Παπασιώπη- Πασιά Ζ., Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2007, σελ. 164.

⁸³ Weis P, The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis, Cambridge University Press, Cambridge (1995), p. 342.

στοιχείο της ολοκληρωμένης και ολιστικής εφαρμογής της Σύμβασης του 1951⁸⁴.

Σύμφωνα με τα άρθρα 4 έως 8 των Άρθρων για την Ευθύνη των Κρατών η συμπεριφορά ενός προσώπου ή μιας ομάδας προσώπων θεωρείται κρατική ενέργεια που διέπεται από το διεθνές δίκαιο όταν το εν λόγω πρόσωπο ή η εν λόγω ομάδα προσώπων που ενεργεί εκτελώντας εντολές ή υπό τη διεύθυνση ή τον έλεγχο του ενδιαφερόμενου κράτους συμπεριφέρεται με συγκεκριμένο τρόπο⁸⁵. Η Σύμβαση του 1951 επιτρέπει την απόκλιση από την εφαρμογή της αρχής της μη επαναπροώθησης μόνον εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που ορίζονται ρητά στη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 33.

Η διάταξη του άρθρου 33 (2) της Σύμβασης του 1951 δεν επιδρά στην υποχρέωση μη επαναπροώθησης που δεσμεύει το κράτος ασύλου κατά το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, που δεν προβλέπει εξαιρέσεις. Έτσι, το κράτος ασύλου μπορεί να κωλύεται να απελάσει κάποιον πρόσφυγα εάν τον εκθέτει για παράδειγμα σε βάσιμο κίνδυνο βασανιστηρίων. Το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου θεσπίζει την υποχρέωση της μη επαναπροώθησης που συμπληρώνει τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει τα κράτη δυνάμει της Σύμβασης του 1951, της οποίας η υιοθέτηση προηγήθηκε των σημαντικών συμβάσεων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ειδικότερα, τα κράτη δεσμεύονται να μην απομακρύνουν κανέναν στα σύνορα εδαφών όπου κινδυνεύει να εκτεθεί σε σοβαρές παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ιδίως στην αυθαίρετη στέρηση της ζωής ή στα βασανιστήρια ή άλλες μορφές σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας⁸⁶.

Η απαγόρευση επαναπροώθησης σε κίνδυνο σοβαρών παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ιδίως σε βασανιστήρια και άλλες μορφές κακομεταχείρισης προβλέπεται ρητά και σε περιφερειακές συμβάσεις

⁸⁴ Edwards A., 'Human Rights, Refugees, and the Right "To Enjoy Asylum"', *International Journal of Refugee Law* (17) 2005-2, p. 301.

⁸⁵ Άρθρα για την Ευθύνη των Κρατών, Άρθρα 4 έως 8

⁸⁶ Το δικαίωμα στη ζωή εγγυώνται για παράδειγμα οι διατάξεις των άρθρων 6 του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων, 2 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, 4 του Αμερικανικού Χάρτη των Δικαιωμάτων.

προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου⁸⁷. Παράδειγμα αποτελεί προς αυτή την κατεύθυνση και η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σύμφωνα με την οποία η μη επαναπροώθηση αποτελεί εγγενή υποχρέωση που τα συμβαλλόμενα στη Σύμβαση κράτη αναλαμβάνουν δυνάμει του άρθρου 3 της Σύμβασης στις περιπτώσεις όπου είναι πραγματικός ο κίνδυνος έκθεσης προσώπου σε βασανιστήρια, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία.

Η απαγόρευση των βασανιστηρίων αποτελεί επίσης κανόνα του διεθνούς εθιμικού δικαίου που μάλιστα είναι κανόνας αναγκαστικού δικαίου ή *jus cogens*. Περιλαμβάνει ως θεμελιώδες και εγγενές συστατικό την απαγόρευση επαναπροώθησης σε κίνδυνο βασανιστηρίων και άρα επιβάλλει την απόλυτη απαγόρευση οποιασδήποτε μορφής αναγκαστικής επιστροφής σε κίνδυνο βασανιστηρίων, που δεσμεύει όλα τα κράτη, συμπεριλαμβανομένων των κρατών που δεν είναι συμβαλλόμενα μέρη στα σχετικά διεθνή κείμενα⁸⁸.

Σύμφωνα με τις προαναφερόμενες υποχρεώσεις τα κράτη οφείλουν να διασφαλίζουν, πριν την εκτέλεση του μέτρου της απομάκρυνσης, ότι ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός που απομακρύνεται από την επικράτειά τους ή από τη δικαιοδοσία τους δεν θα εκτεθεί σε κίνδυνο σοβαρών παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως είναι οι προαναφερόμενες. Όταν υπάρχει παρόμοιος κίνδυνος, το κράτος οφείλει να μην τον εξαναγκάσει να απομακρυνθεί από την επικράτειά του⁸⁹.

Καθώς όλο και περισσότεροι άνθρωποι προσπαθούν να εισέλθουν στην ΕΕ για να ξεφύγουν από πολέμους, διώξεις και φυσικές καταστροφές, ή για να χτίσουν ένα καλύτερο μέλλον, η θέσπιση κοινών ελάχιστων προτύπων και διαδικασιών για τους αιτούντες άσυλο σκοπό έχουν να εξασφαλίσουν ένα υψηλό επίπεδο προστασίας γι' αυτούς που το χρειάζονται, αλλά και να αποτρέψουν την κατάχρηση των εθνικών συστημάτων παροχής ασύλου.

⁸⁷ Αποφάσεις *Soering* κατά Ηνωμένου Βασιλείου, *Cruz Varas* κατά Σουηδίας

⁸⁸ Παπασιώπη- Πασιά Ζ., *Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2007.

⁸⁹ Κανελλόπουλος Π., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβόνας*, 5η έκδ., Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2010

Η ΕΕ επιδιώκει να συνεργαστεί με τις χώρες από τις οποίες προέρχονται και διέρχονται οι μετανάστες, έτσι ώστε να γίνεται καλύτερη διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης και να αναχαιτισθεί η λαθρομετανάστευση, να βελτιωθεί η σχέση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης, καθώς και να ενισχυθεί το κράτος δικαίου και να προαχθεί ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις χώρες αυτές.

Εξάλλου μια ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική βασισμένη σε κοινές διαδικασίες εισδοχής που αντιμετωπίζονται ορθά οι υπήκοοι τρίτων για μη υπηκόους της ΕΕ χωρών, συμβάλει στη μελλοντική ευημερία της ΕΕ. Προσπάθεια της Ένωσης είναι επίσης η εξασφάλιση θέσπισης ασφαλών και αποτελεσματικών διαδικασιών χορήγησης ασύλου για άτομα που χρειάζονται προστασία⁹⁰ καθότι η σταθερή και αποτελεσματική αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης αποτελεί προϋπόθεση για μια αξιόπιστη πολιτική μετανάστευσης και κινητικότητας.

4.2 Ο ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΟΥΣ ΧΩΡΑΣ. ΣΥΜΒΑΤΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΜΗ ΕΠΑΝΑΠΡΟΩΘΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ "ΑΣΦΑΛΟΥΣ" ΧΩΡΑΣ, ΜΕ ΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ.

Όπως είδαμε παραπάνω, καίριο στοιχείο της πολιτικής ασύλου της ΕΕ είναι η υποχρέωση των κρατών να εφαρμόζουν την αρχή της μη επαναπροώθησης στους πρόσφυγες και στους αιτούντες άσυλο δυνάμει του διεθνούς προσφυγικού δικαίου και του διεθνούς δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ειδικότερα, γίνεται λόγος για την εξωεδαφική εφαρμογή της προαναφερόμενης υποχρέωσης δυνάμει της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967.

⁹⁰ Guild E., Carrera S. & Eggenschwiler A.(Eds), The Area Of Freedom, Security And Justice Ten Years On Successes And Future Challenges Under The Stockholm Programme, Centre For European Policy Studies Brussels, 2010

Η αρχή της μη επαναπροώθησης, όπως προελέχθη, αποτυπώνεται στο άρθρο 33 της Σύμβασης του 1951 που δεσμεύει επίσης τα κράτη που είναι συμβαλλόμενα μέρη στο Πρωτόκολλο του 1967. Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 33 της Σύμβασης του 1951 ορίζει ότι: «*Ουδεμία συμβαλλόμενη χώρα θα απελαύνει ή θα επαναπροωθή (refouler), καθ' οιονδήποτε τρόπον, πρόσφυγας, εις τα σύνορα εδαφών ένθα η ζωή ή η ελευθερία αυτών απειλούνται δια λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων*»⁹¹.

Η προστασία από την επαναπροώθηση δυνάμει του άρθρου 33 (1) εφαρμόζεται σε καθέναν που είναι πρόσφυγας κατά την έννοια της Σύμβασης του 1951 και δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων αποκλεισμού. Άλλωστε, ο αποκλεισμός από τη διεθνή προστασία του καθεστώτος του πρόσφυγα σημαίνει άρνηση αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα σε πρόσωπα που πληρούν τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951 αλλά δεν δικαιούνται να υπαχθούν στο σχετικό προστατευτικό καθεστώς επειδή απολαμβάνουν την προστασία ή τη συνδρομή άλλης υπηρεσίας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, πλην της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες⁹² ή επειδή δεν έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία όταν οι αρχές της χώρας όπου έχουν εγκατασταθεί αναγνωρίζουν ότι έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την υπηκοότητα⁹³ ή επειδή δεν είναι άξια να απολαμβάνουν τη διεθνή προστασία όταν υπάρχουν σοβαροί λόγοι να πιστεύεται ότι έχουν διαπράξει σοβαρά ή αποτρόπαια εγκλήματα. Δεδομένου ότι κάθε πρόσωπο είναι πρόσφυγας κατά την έννοια της Σύμβασης του 1951 εφόσον πληροί τα κριτήρια του σχετικού ορισμού, ο καθορισμός του αντίστοιχου προστατευτικού καθεστώτος έχει δηλωτικό χαρακτήρα.

⁹¹ Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή που έχει ενσωματωθεί στο άρθρο Ι του Πρωτοκόλλου του 1967 ο όρος πρόσφυγας εφαρμόζεται επί παντός προσώπου το οποίο συνεπεία δικαιολογημένου φόβου διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων ευρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να απολαύει της προστασίας της χώρας ταύτης ή εάν μη έχον υπηκοότητα τινά και ευρισκόμενων συνεπεία τοιούτων γεγονότων εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους αυτού διαμονής δεν δύναται ή λόγω του φόβου τούτου δεν επιθυμεί να επιστρέψει εις ταύτην

⁹² Άρθρο 1 Δ παρ. 1 της Σύμβασης

⁹³ Άρθρο 1 Ε της Σύμβασης

Σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες, όπως αποτυπώνονται στη Σύμβαση της Βιέννης του 1969 για το Δίκαιο των Συνθηκών, η έννοια μιας διάταξης διεθνούς συνθήκης πρέπει να καθορίζεται εξετάζοντας τη συνήθη έννοια των όρων που περιλαμβάνει, υπό το φως του περιεχομένου, του σκοπού και του αντικειμένου της συνθήκης. Κατά την ερμηνεία της συνθήκης πρέπει να λαμβάνονται υπόψη η μεταγενέστερη πρακτική των κρατών κατά την εφαρμογή της συνθήκης καθώς και οι σχετικοί κανόνες του διεθνούς δικαίου.

Από την ανάλυση του κειμένου του άρθρου 33 της Σύμβασης του 1951 προκύπτει ότι το πεδίο εφαρμογής της διάταξης της *μη επαναπροώθησης* του άρθρου 33 (1) δεν περιορίζεται στο έδαφος του ενδιαφερόμενου κράτους. Περαιτέρω, είναι θεμελιωδώς αντίθετη με τον ανθρωπιστικό σκοπό και αντικείμενο της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967 κάθε ερμηνεία που υποστηρίζει ότι το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 33 (1) της Σύμβασης του 1951 δεν αφορά μέτρα με τα οποία ένα κράτος, ενεργώντας εκτός της επικράτειάς του, απελαύνει έναν πρόσφυγα.

Κατά τον καθορισμό του εδαφικού πεδίου εφαρμογής του άρθρου 33 παρ. 1 της Σύμβασης του 1951 η συμπεριφορά ενός κράτους στα όρια της εθνικής του επικράτειας εξαρτάται από τη μεταγενέστερη κρατική πρακτική και τους σχετικούς κανόνες του διεθνούς δικαίου που εφαρμόζονται στις σχέσεις των συμβαλλομένων στη Σύμβαση του 1951 κρατών. Περαιτέρω, τα διεθνή κείμενα προστασίας των προσφύγων και των δικαιωμάτων του ανθρώπου που υιοθετήθηκαν μετά το 1951 αναδεικνύουν τη μεταγενέστερη κρατική πρακτική που αποτελεί κριτήριο για την ερμηνεία της υποχρέωσης *μη επαναπροώθησης*: κανένα από αυτά δεν θέτει εδαφικούς περιορισμούς στην υποχρέωση των κρατών να εφαρμόζουν την αρχή της *μη επαναπροώθησης*.

Όπως προαναφέρθηκε τα κράτη δεσμεύονται και υποχρεούνται να μην εκθέτουν κανένα πρόσωπο που υπάγεται στη δικαιοδοσία τους σε κίνδυνο να υποστεί ανεπανόρθωτη βλάβη. Το αποφασιστικό κριτήριο κατά τον καθορισμό των υποχρεώσεων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν είναι η παρουσία του ενδιαφερόμενου στην επικράτεια της χώρας ή στο

έδαφος όπου de jure ασκεί εθνική κυριαρχία το κράτος, αλλά η πραγματική εξουσία και ο αποτελεσματικός έλεγχος που ασκεί το κράτος στο έδαφος όπου βρίσκεται⁹⁴.

Ακολουθώντας προς το Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών και δυνάμει του άρθρου 2 (1) του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων τα κράτη υποχρεούνται να σέβονται και να εξασφαλίζουν για όλα τα άτομα εντός του εδάφους τους, και τα οποία υπόκεινται στη δικαιοδοσία τους, τα δικαιώματα που αναγνωρίζει το Σύμφωνο. Τούτο σημαίνει ότι τα συμβαλλόμενα κράτη οφείλουν να σέβονται και να διασφαλίζουν τα δικαιώματα του Συμφώνου σε καθέναν που υπάγεται στην εξουσία τους ή στον αποτελεσματικό έλεγχό τους ακόμα και όταν δεν βρίσκεται στην επικράτειά τους.

Η εξωεδαφική εφαρμογή των συμβάσεων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου έχει αναγνωριστεί επίσης σε περιφερειακό επίπεδο. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει κρίνει την έννοια της δικαιοδοσίας σε αρκετές αποφάσεις. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του το αποφασιστικό κριτήριο δεν είναι η παρουσία του προσφεύγοντα στην επικράτεια του ενδιαφερόμενου κράτους αλλά, σε σχέση με τη συμπεριφορά του κράτους που επικαλείται, η υπαγωγή του στον πραγματικό έλεγχο ή εξουσία όσων ενεργούν για λογαριασμό του.

Έτσι, με μια απόφαση όπου εξέτασε τα κριτήρια της εξωεδαφικής εφαρμογής των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν τα συμβαλλόμενα στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου κράτη το Δικαστήριο έκρινε ότι ενώ δυνάμει του διεθνούς δικαίου η δικαιοδοσία του κράτους είναι κατ' αρχήν εδαφική μπορεί ωστόσο να επεκταθεί εξωεδαφικά όταν το κράτος ελέγχοντας πραγματικά το έδαφος και όσους διαμένουν σ' αυτό στο εξωτερικό ασκεί όλες ή κάποιες από τις δημόσιες εξουσίες που κανονικά ασκεί η κυβέρνηση. Οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Σύμβαση έχουν εξωεδαφική εφαρμογή

⁹⁴ Boswell, C., *The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy*, *International Affairs*, 79 (3), 2003, p. 619–638.

σε καθέναν που υπάγεται στον πραγματικό έλεγχο των αρχών ενός κράτους που ασκούν εξουσία εκτός των ορίων της επικράτειας του⁹⁵.

Οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Σύμβαση έχουν εξωεδαφική εφαρμογή σε καθέναν που υπάγεται στον «πραγματικό έλεγχο» των αρχών ενός κράτους που ασκούν εξουσία εκτός των ορίων της επικράτειας του⁹⁶. Σχετική είναι στο παρόν πλαίσιο η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην υπόθεση *Issa and Others κατά Τουρκίας*, κατά την οποία: «ένα κράτος μπορεί να ευθύνεται για τις πράξεις των οργάνων του που ενεργώντας νόμιμα ή παράνομα στο έδαφος άλλου κράτους ασκώντας εξουσία και έλεγχο παραβιάζουν τα δικαιώματα και τις ελευθερίες της Σύμβασης όσων βρίσκονται στο εν λόγω έδαφος. Η ευθύνη στις περιπτώσεις αυτές στηρίζεται στο γεγονός ότι το άρθρο 1 της Σύμβασης δεν μπορεί να ερμηνευθεί με την έννοια ότι επιτρέπει στα συμβαλλόμενα κράτη να διαπράττουν στο έδαφος άλλου κράτους παραβιάσεις της Σύμβασης, που δεν μπορούν να διαπράξουν στο έδαφός τους⁹⁷».

4.3 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΞΩΕΔΑΦΙΚΟΤΗΤΑΣ

Με τον όρο δικαιοδοσία προσδιορίζεται η εξουσία των κρατών να νομοθετούν και να εκδικάζουν αστικής ή ποινικής φύσεως διαφορές, καθώς επίσης να εφαρμόζουν τις αποφάσεις των αντίστοιχων δικαστηρίων. Με άλλα λόγια, ως δικαιοδοσία ορίζεται η καθ' ύλην και κατά τόπο αρμοδιότητα των δικαστηρίων αναφορικά στην εκδίκαση υποθέσεων και λήψη αποφάσεων σχετικά με αυτές.

⁹⁵ Bankovic et al. v. Belgium and 16 other contracting States, Προσφυγή No. 52207/99, 12.12.2001, παρ. 59, Λοϊζίδου κατά Τουρκίας, Προσφυγή No. 15318/89, απόφαση της 23.2.1995, Series A, No. 310, παρ. 62, Öcalan κατά Τουρκίας, Προσφυγή No. 46221/99, απόφαση της 12.3.2003, παρ. 93.

⁹⁶ Λοϊζίδου κατά Τουρκίας (προκαταρκτικές ενστάσεις), Προσφυγή No. 15318/89, απόφαση της 23.2.1995, Series A, No. 310, παρ. 62. («Σε αυτό το πλαίσιο το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι παρότι το άρθρο 1 της Σύμβασης θέτει όρια στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης, η έννοια της «δικαιοδοσίας» στην παρούσα διάταξη δεν συνδέεται με την επικράτεια των συμβαλλομένων μερών. Τα συμβαλλόμενα κράτη ευθύνονται για πράξεις των οργάνων τους που παράγουν αποτελέσματα και εκτός της επικράτειάς τους»).

⁹⁷ Issa and Ors κατά Τουρκίας, Προσφυγή No. 3821/96, απόφαση της 16.11.2004, παρ. 71

Παραπέρα, η αρχή της εξωεδαφικότητας μαζί με την αρχή της εδαφικότητας αποτελούν τις δύο κατηγορίες ποινικής αρμοδιότητας⁹⁸.

Η εξωεδαφικότητα αναφέρεται στο γεγονός ότι η διάπραξη του εγκλήματος διεπράχθη εξ' ολοκλήρου εκτός του κράτους δικαιοδοσίας. Αντίθετα, η εδαφική δικαιοδοσία αποτελεί την πιο παραδοσιακή μορφή δικαιοδοσίας και καλύπτει τα εγκλήματα που τελέστηκαν στο έδαφος ενός κράτους. Η τελευταία αρχή και δη αυτή της εδαφικής δικαιοδοσίας αποτελεί ένα από τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της αρχής της κρατικής κυριαρχίας.

Η αρχή της εξωεδαφικότητας σχετίζεται με τον καθορισμό του εδαφικού πεδίου εφαρμογής του άρθρου 33 παρ. 1 της Σύμβασης του 1951, η συμπεριφορά ενός κράτους στα όρια της εθνικής του επικράτειας εξαρτάται από τη μεταγενέστερη κρατική πρακτική και τους σχετικούς κανόνες του διεθνούς δικαίου που εφαρμόζονται στις σχέσεις των συμβαλλομένων στη Σύμβαση του 1951 κρατών, που σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 31 της Σύμβασης της Βιέννης πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την ερμηνεία μιας διάταξης διεθνούς σύμβασης. Η εξωεδαφική εφαρμογή των συμβάσεων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου έχει αναγνωρισθεί επίσης σε περιφερειακό επίπεδο.

Η εξωεδαφικότητα της πολιτικής του ασύλου της ΕΕ αναφέρεται σε εξωεδαφικές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Άπτεται, επομένως, ιδιαίτερου ενδιαφέροντος η εξωεδαφική εφαρμογή των κανόνων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στα πλαίσια της ερμηνείας της έννοιας της δικαιοδοσίας του εκάστοτε κράτους- μέλους της ΕΕ⁹⁹. Αναλυτικότερα, η αρχή της εδαφικότητας δεν συνιστά ανασταλτικό παράγοντα για τη θεμελίωση διεθνούς ευθύνης των κρατών.

Κατά την έννοια του άρθρου 31 παρ. 3 εδ. γ' της **Σύμβασης της Βιέννης** δύναται να αναγνωρισθεί ευθύνη των κρατών από παράνομες εξωεδαφικές ενέργειες κατά παραβίαση των συμβάσεων προστασίας των ανθρωπίνων

⁹⁸ Council of Europe, European Committee on Crime Problems, Extraterritorial Criminal Jurisdiction, 1990.

⁹⁹ McGoldrich D. (2004), Extraterritorial Application of the International Covenant on Civil and Political Rights στο Coomans F. & Kamminga M. (Eds), Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerp: Intersentia, p. 42.

δικαιωμάτων. Ανεξάρτητα, λοιπόν, της επικράτειας εντός της οποίας τελείται μια διεθνώς παράνομη πράξη, η τελευταία επισύρει την ευθύνη του κράτους¹⁰⁰. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ) σε μια απόπειρα εξέτασης του ζητήματος της εξωεδαφικής δικαιοδοσίας των κρατών προέβη σε έναν διαχωρισμό της τελευταίας από την ευθύνη των κρατών¹⁰¹. Ταυτόχρονα, εφαρμογή βρίσκει και το εθιμικό δίκαιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα, το οποίο τυγχάνει γενικής εφαρμογής και συναρτάται με υποχρεώσεις αποχής, ήτοι με υποχρεώσεις που περικλείουν αρνητικό περιεχόμενο¹⁰².

Προκειμένου να κατανοηθεί το πεδίο εφαρμογής της εξωεδαφικότητας της παροχής ασύλου της ΕΕ, κρίνεται απαραίτητη η μελέτη της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου(ΕΣΔΑ). Σύμφωνα με το άρθρο 1 της τελευταίας, από το σύνολο των προστατευόμενων δικαιωμάτων της συνθήκης, απορρέουν αντίστοιχες υποχρεώσεις των κρατών. Το χαρακτηριστικότερο νομολογιακό παράδειγμα είναι η απόφαση *Banković* που σχετίζεται άμεσα με την εφαρμογή της εξωεδαφικότητας στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Έτσι, η εξωεδαφικότητα γίνεται δεκτή εάν το κράτος ασκεί αποτελεσματικό έλεγχο επί του εδάφους και των κατοίκων μιας περιοχής συνεπεία στρατιωτικής κατοχής, καθώς επίσης εάν το κράτος μέλος ασκεί με τη συναίνεση, πρόσκληση ή συγκατάθεση της κυρίαρχης κυβέρνησης όλες ή μέρος από τις δημόσιες εξουσίες¹⁰³.

Ομοίως, σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων της ΕΣΔΑ σε ζητήματα που αφορούν έκδοση ή απέλαση¹⁰⁴ ή και βίαιη απομάκρυνση ενός ατόμου από το έδαφος ενός κράτους μέλους γίνεται δεκτή ευρύτερα¹⁰⁵. Το εξωεδαφικό στοιχείο, εν προκειμένω, έγκειται στο γεγονός ότι αποφάσεις που λαμβάνονται στο

¹⁰⁰ Ross J. (2004), *Jurisdictional Aspects of International Human Rights and Humanitarian Law in the War on Terror* στο Coomans F. & Kamminga M. (Eds), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp: Intersentia, p. 23.

¹⁰¹ *Loizidou v. Turkey*, Preliminary Objections, 23 Μαρτίου 1995 και *Cyprus v. Turkey*, 2001.

¹⁰² Skogly S. & Gibney M. (2002), *Transnational Human Rights Obligations*, *Human Rights Quarterly*, p. 787.

¹⁰³ UNHCR, *'Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol'*, January 2007.

¹⁰⁴ *Soering v. The United Kingdom*, ECtHR 1989, App. No. 14038/88.

¹⁰⁵ Berry E. (2006), *The Extra Territorial Reach of the ECHR*, *European Public Law*, p. 629-645.

εσωτερικό των κρατών μελών δύνανται να επιφέρουν αρνητικές συνέπειες στους αιτούντες στο έδαφος τρίτων κρατών, οι οποίοι εκτίθενται σε κίνδυνο κακομεταχείρισης στις τρίτες χώρες

Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η ΕΣΔΑ αντιμετωπίζεται ως ένα ζωντανό κείμενο και άρα, η ερμηνεία του οφείλει να συμβαδίζει με το εγχώριο δίκαιο των κρατών μελών της Ένωσης. Άλλωστε, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο επιδιώκει το *effet utile* της Συνθήκης, στο βαθμό που οι εγγυήσεις της ΕΣΔΑ πρέπει να είναι πρακτικές και αποτελεσματικές¹⁰⁶. Τελικά, η ερμηνεία της έννοιας της εξωεδαφικότητας θα πρέπει να υπακούει στους κανόνες ερμηνείας των συμβάσεων όπως αυτοί αποτυπώνονται στα άρθρα 31 και 32 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των Συμβάσεων.

Η εξωεδαφικότητα η οποία αφορά την διαδικασία παροχής ασύλου της ΕΕ τελεί σε καθεστώς άμεσης συνάρτησης με το ευρωπαϊκό κεκτημένο¹⁰⁷ και την αρχή του κράτους δικαίου εν γένει. Εν προκειμένω, γίνεται λόγος για μια σχέση επικράτησης και υποταγής (*dominance and subordination*) ανάμεσα στην Ευρώπη και τις τρίτες χώρες, που οδηγεί στην ασυμμετρία, με απώτερο σκοπό την επίτευξη του λεγόμενου “*rule of law*”¹⁰⁸. Πιο συγκεκριμένα, η εξωεδαφικότητα που αφορά την παροχή ασύλου στην ΕΕ έχει ως γνώμονά της το σεβασμό και την τήρηση των διεθνών συμβάσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα, καθώς επίσης την αποφυγή των γραφειοκρατικών εμποδίων κατά την απονομή της δικαιοσύνης σε κρατικό επίπεδο. Κατά συνέπεια, κατευθυντήρια αρχή για την άσκηση της εξωεδαφικής πολιτικής της Ένωσης είναι η διαφύλαξη του «*rule of law*», ήτοι της αρχής του κράτους δικαίου, κατ’ απόλυτη σύμπλευση με τις διεθνείς επιταγές για τη διαφύλαξη, προώθηση και εν τέλει προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁰⁹. Οι τρίτες χώρες, κατ’ αυτό τον τρόπο, υιοθετούν εν μέρει το κοινοτικό κεκτημένο (σε ζητήματα

¹⁰⁶ *Artico v. Italy*, No. 37, 13.05.1985.

¹⁰⁷ Rijpma, J. & Cremona, M. (2007). *The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law*, *EUI Working Papers*, 01, European University Institute, p. 10

¹⁰⁸ Lavenex, S. & Schimmelfennig, F. (2009), *EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics*. *Journal of European Public Policy*, 16 (6), 791-812.

¹⁰⁹ Lavenex, S. & Wichmann, N. (2009). *The External Governance of EU Internal Security*. *Journal of European Integration*, 31(1), 83 - 102.

μεταναστευτικής φύσεως), δίχως όμως να καθίστανται υποψήφια κράτη – μέλη της Ένωσης¹¹⁰.

Ειδικότερα, το κράτος δικαίου είναι ένας πολυσύνθετος δικαϊκός θεσμός, του οποίου ο πυρήνας συγκροτείται από τη θεμελιακή αρχή ότι κανένα πρόσωπο δεν επιτρέπεται να βλάπτεται δίχως τις εγγυήσεις του δικαίου και της δίκης. Γύρω από αυτόν τον πυρήνα κινείται σωρεία από κοινώς αναγνωρισμένες δικαιοτικές αρχές, όπως είναι εκείνες της δικαιοσύνης, της επιείκειας, της καλής πίστης, της ισότητας, του σεβασμού ορισμένων θεμελιακών δικαιωμάτων, κλπ.

Η βλαπτική μεταχείριση προσώπων δίχως αυτές τις εγγυήσεις είναι φαινόμενο οικείο στο αστυνομικό κράτος. Για το λόγο τούτο συχνά αντιδιαστέλλεται το κράτος δικαίου προς το αστυνομικό κράτος. Όμως η βλαπτική μεταχείριση προσώπων δίχως τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου δεν απαντά μόνο στο χώρο του αστυνομικού κράτους, αλλά κάθε φορά που επιβάλλονται κυρώσεις στο πλαίσιο κάποιου αυτοματισμού, όπως είναι ο θρησκευτικός και ο κοινωνικός αυτοματισμός.

Η κατοχύρωση της αρχής του κράτους δικαίου στα συνταγματικά κείμενα των δημοκρατικών πολιτισμένων κρατών συνιστά βασική συνιστώσα στον διαρκή αγώνα για την εγγύηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ελευθερίας του ατόμου. Η εγγύηση, όμως, παροχής εννόμου προστασίας, ανήκει στα σημαντικότερα εργαλεία κατισχύσεως της ιδέας του κράτους δικαίου στην πραγματικότητα. Ο πολίτης για να απολαμβάνει το αγαθό της ασφάλειας δικαίου, ήτοι το προβλέψιμο της δράσης του κράτους και των συμπολιτών του, καθώς τη διαφύλαξη των μορφών που θεσπίζονται για τη δράση αυτή, πρέπει να έχει την ιδιωτική εξουσία πραγματικής αποκατάστασης των δικαιωμάτων και ελευθεριών του που παραβιάσθηκαν. Η εγγύηση παροχής έννομης προστασίας συνιστά για το κράτος δικαίου θεμελιώδη υποχρέωσή του, η οποία ανταποκρίνεται στην απαγόρευση της αυτοδικίας και στο κρατικό μονοπώλιο της εξουσίας.

¹¹⁰ Rijpma, J. & Cremona, M. (2007). The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, *EUI Working Papers*, 01, European University Institute, p. 12

Την θεσμική, συνταγματική εγγύηση, η οποία αποσκοπεί στην εξασφάλιση της εφαρμογής του συνταγματικού δικαίου και των απλών νόμων από το κράτος και τους πολίτες του, καθώς στην επιβολή στην πράξη των εννόμων συνεπειών τους, αποτελεί, μεταξύ των άλλων, η καθιέρωση και οργάνωση του δικαιώματος ένδικης προστασίας. Η έννομη προστασία εκτείνεται τόσο στις νομικές διαφορές των ιδιωτών μεταξύ τους, όσο και στις διαφορές με κρατικά όργανα, καθώς και σε αυτές με την κρατική εκτελεστική εξουσία¹¹¹.

Η εγγύηση της ένδικης προστασίας περιλαμβάνει κάθε δυνατή πηγή αδικιών και συγκρούσεων, τόσο αυτών που αφορούν στις διανθρώπινες σχέσεις, όσο αυτών μεταξύ του κράτους με τους πολίτες του, καθώς αυτού με ιδιωτικά ή δημόσια νομικά πρόσωπα. Οι συγκρούσεις αυτές δύνανται να άγονται ενώπιον ενός ανεξάρτητου και αμερόληπτου δικαιοδοτικού οργάνου προς «δίκαιη»¹¹² επίλυσή τους, δηλαδή την επιβολή στην πράξη των έννομων συνεπειών του νόμου.

Με Ψήφισμά της, στις 6 Απριλίου 2011, η Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, υπερψήφισε την επαναδιατύπωση της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς της παροχής ασύλου, με σκοπό την εξασφάλιση υψηλότερων προτύπων προστασίας για τους αιτούντες άσυλο. Αρχικό στόχο της εν λόγω Οδηγίας, αποτέλεσε η εναρμόνιση των διαδικαστικών εγγυήσεων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου και η αναβάθμιση της ποιότητας λήψης αποφάσεων χορήγησης ασύλου στα κράτη μέλη της Ε.Ε.. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι η Οδηγία κατάφερε να εξασφαλίσει όντως μερικές εγγυήσεις, όπως το δικαίωμα σε δικηγόρο και την επικοινωνία με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, παράλληλα ορισμένες διατάξεις της δυνατό να οδηγήσουν σε παραβίαση του διεθνούς προσφυγικού δικαίου, συμπεριλαμβανόμενης της αρχής της μη επαναπροώθησης ανθρώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

¹¹¹ Ράικος Δ.(2005), Το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας του πολίτη απέναντι στη δημόσια διοίκηση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

¹¹² Δημητρόπουλος Α. (2004), Γενική συνταγματική θεωρία, τ. Α', σελ. 37 επ., Αθήνα-Κομοτηνή.

Άξια μνείας είναι και η τροπολογία σχετικά με τη στήριξη κρατών που δέχονται δυσανάλογα μεγάλο αριθμό αιτήσεων ασύλου σε σχέση με τον πληθυσμό τους. Σε αυτή την περίπτωση, υπογραμμίζεται ότι πρέπει να αξιοποιείται άμεσα η παροχή οικονομικής υποστήριξης από το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο αντίστοιχα.

4.3.1 Η ΑΠΟΦΑΣΗ AL SKEINI /ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΞΩΕΔΑΦΙΚΟΤΗΤΑ (αριθ. προσφυγής: 33721/07)

Στις 7 Ιουλίου 2011, το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης του ΕυρΔΔΑ εξέδωσε τη πολυαναμενόμενη απόφαση του επί των προσφυγών Al Skeini και λοιπών/Ην. Βασιλείου (αριθ. προσφυγής: 33721/07). Η απόφαση αφορούσε τον θάνατο έξι στενών συγγενών του προσφεύγοντος στην πόλη της Βασόρας, του Ν.Α. Ιράκ, κατά το χρόνο που αυτό τελούσε υπό την κατοχή των βρετανικών στρατιωτικών δυνάμεων, από ενέργειες αποδιδόμενες σε μέλη τους.

Στο πλαίσιο της εξέτασης των σχετικών προσφυγών από τα βρετανικά δικαστήρια αυτές, με την εξαίρεση της υπόθεσης που αφορούσε το θάνατο προσώπου που τελούσε υπό κράτηση σε φυλακή υπό βρετανική διεύθυνση - κρίθηκαν απαράδεκτες ελλείπει σχετικής δικαιοδοσίας, αφού οι αποδιδόμενες παραβιάσεις έλαβαν χώρα εκτός του εδάφους του Ην. Βασιλείου. Σύμφωνα με το άρθρο 1 ΕυρΣΔΑ. Συνεπώς το Ην. Βασίλειο είχε υποπέσει σε παραβίαση της διαδικαστικής πτυχής του άρθρου 2 ΕυρΣΔΑ (δικαίωμα στη ζωή), με την παράλειψη των αρμοδίων αρχών να προβούν σε πλήρη και ανεξάρτητη έρευνα για τη διακρίβωση των συνθηκών θανάτου τους.

Η υφισταμένη νομολογία του Δικαστηρίου αναφορικά με την έκταση εφαρμογής του άρθρου 1 ΕυρΣΔΑ καθιστούσε σαφές ότι το περιεχόμενο της διάταξης αυτής θεσπίζει έναν εδαφικό περιορισμό, με συνέπεια η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να ενεργοποιείται μόνο για πράξεις ή παραλείψεις οργάνων

των κρατών - μερών της ΕυρΣΔΑ που λαμβάνουν χώρα εντός των ορίων τους ή, έστω, εντός των γεωγραφικών ορίων των κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Οι μέχρι τώρα περιπτώσεις εφαρμογής, θα μπορούσαν να ομαδοποιηθούν σε τρεις ιδιαίτερες κατηγορίες:

α) καταστάσεις όπου κάποιο πρόσωπο τίθεται υπό τον έλεγχο οργάνου του κράτους, όταν το τελευταίο δρα στην αλλοδαπή,

β) καταστάσεις όπου κάποιο πρόσωπο έχει φυσική παρουσία σε έδαφος που δεν ανήκει αλλά τελεί υπό τον αποτελεσματικό έλεγχο (effective control) του κράτους και γ) καταστάσεις όπου κράτη-μέρη της ΕυρΣΔΑ ενδέχεται να υπέχουν κάποιας μορφής ευθύνη για παραβιάσεις που υφίστανται πρόσωπα σε τρίτα κράτη, η παρουσία των οποίων σε αυτά αποτελεί προϊόν ενέργειας του κράτους-μέρους (περίπτωση έκδοσης εκζητουμένων προσώπων ή απέλασης αλλοδαπών).

Η ανάλυση *ratione loci* της υποχρέωσης *μη επαναπροώθησης* που έχουν αναλάβει τα κράτη δυνάμει του διεθνούς δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου είναι ιδιαίτερα σημαντική για το ζήτημα της εξωεδαφικής εφαρμογής της απαγόρευσης επιστροφής των προσφύγων σε κίνδυνο δίωξης που προβλέπουν τα διεθνή κείμενα προστασίας των προσφύγων. Όπως προαναφέρθηκε, τα κράτη δεσμεύονται και υποχρεούνται να μην εκθέτουν κανένα πρόσωπο που υπάγεται στη δικαιοδοσία τους σε κίνδυνο να υποστεί ανεπανόρθωτη βλάβη. Το αποφασιστικό κριτήριο κατά τον καθορισμό των υποχρεώσεων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν είναι η παρουσία του ενδιαφερόμενου στην επικράτεια της χώρας ή στο έδαφος όπου *de jure* ασκεί εθνική κυριαρχία το κράτος, αλλά η πραγματική εξουσία και ο αποτελεσματικός έλεγχος που ασκεί το κράτος στο έδαφος όπου βρίσκεται.

4.3.2 Η ΑΠΟΦΑΣΗ AL JEDDAH /ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΞΩΕΔΑΦΙΚΟΤΗΤΑ (αριθ. προσφυγής 27021/08)

Επίσης στις 7 Ιουλίου 2011, το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης του ΕυρΔΔΑ εξέδωσε τη πολυαναμενόμενη απόφαση του επί της προσφυγής Al Jedda / Ην. Βασιλείου, η οποία αφορούσε την παράνομη κράτηση Ιρακινού πολίτη σε φυλακή της Βρετανίας διοικούμενη από τις βρετανικές στρατιωτικές δυνάμεις για 3 περίπου χρόνια.

Ομοίως με τη παραπάνω περίπτωση, σύμφωνα με τους προαναφερόμενους κανόνες της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών για την ερμηνεία του εδαφικού πεδίου εφαρμογής του άρθρου 33 (1) της Σύμβασης του 1951 είναι αναγκαίο να ληφθούν υπόψη οι εξελίξεις των σχετικών κλάδων του διεθνούς δικαίου. Το διεθνές δίκαιο προστασίας των προσφύγων και των δικαιωμάτων του ανθρώπου αλληλοσυμπληρώνονται και ιδρύουν νομικά καθεστώτα που αλληλοενισχύονται. Συνάγεται ότι πρέπει να συνάδει στις εξελίξεις του διεθνούς δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου η ερμηνεία της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 33 που είναι η ανθρωπιστική απόρροια της Σύμβασης του 1951 και εγγυάται τα θεμελιώδη δικαιώματα των προσφύγων.

4.4 ΤΟ ΒΑΡΟΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΕΙΞΗΣ.

Το κοινοτικό δίκαιο όταν παρέχει ένα ουσιαστικό δικαίωμα, παρέχει ταυτοχρόνως και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του. Το κοινοτικό δίκαιο παρέχει το δικαίωμα αυτό σε όσους θίγονται από παράβαση οιασδήποτε κοινοτικής διάταξης, είτε αυτή έχει άμεσο αποτέλεσμα είτε όχι, ή από παράβαση εθνικών κανόνων συμμόρφωσης προς το κοινοτικό δίκαιο¹¹³. Μάλιστα το ΔΕΚ στην απόφαση Simmenthal έκρινε ότι «κάθε εθνικός δικαστής έχει καθήκον να προστατεύει τα δικαιώματα που απονέμει στους ιδιώτες το κοινοτικό δίκαιο έχει υποχρέωση να εξασφαλίζει την πλήρη

¹¹³Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου Σ., Δικαστική προστασία και κυρώσεις για τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, Ελλ.Δνη, 1997, σελ. 367 επ.

αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων και να αφήνει, εν ανάγκη, ανεφάρμοστη, ασκώντας δική του εξουσία κάθε αντίθετη εθνική διάταξη».

Αναντίρρητα, η ιδιαιτερότητα της αποδεικτικής διαδικασίας στο άσυλο αφορά κατ' αρχάς στο αντικείμενο της απόδειξης. Πιο συγκεκριμένα, στο δίκαιο του ασύλου, η αρμόδια αρχή καλείται να κρίνει εάν συντρέχει στο πρόσωπο του ενδιαφερομένου αντικειμενικώς δικαιολογημένος φόβος δίωξης για έναν από τους πέντε λόγους που προβλέπει η Σύμβαση της Γενεύης (φυλή, θρησκεία, εθνικότητα, πολιτικές πεποιθήσεις, συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα). Κατά συνέπεια, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που αντί για την εκτίμηση αποδείξεων, η εξέταση ενός αιτήματος ασύλου συνίσταται κυρίως στον έλεγχο της αξιοπιστίας του αιτούντος άσυλο, ο οποίος δεν προσκομίζει κανένα στοιχείο προς επίρρωση των ισχυρισμών του. Τελικά, υφίσταται το ενδεχόμενο, αλλοδαπός, ο οποίος πράγματι διατρέχει κίνδυνο δίωξης στην πατρίδα του, να μην καταφέρει να πείσει τις αρχές. Αντίθετα, δύναται να τύχει προστασίας αλλοδαπός, ο οποίος δεν την δικαιούται, με ενδεχόμενη συνέπεια να πλήττεται το κύρος του θεσμού του ασύλου.

Η Σύμβαση της Γενεύης δεν αντιμετωπίζει ειδικώς το ζήτημα της αποδεικτικής διαδικασίας ούτε ρυθμίζει τα διαδικαστικά ζητήματα, τα οποία καταλείπονται στον εθνικό νομοθέτη. Παρ' όλα αυτά, μια σειρά υποδείξεων περιλαμβάνονται στο «Εγχειρίδιο» της Υπάτης Αρμοστείας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες· εκεί γίνονται χρήσιμες επισημάνσεις για τις δυσχέρειες μεταφοράς των εννοιών και κανόνων του δικονομικού δικαίου στην αποδεικτική διαδικασία του ασύλου, για την ιδιόρρυθμη κατανομή του βάρους αποδείξεως μεταξύ του ενδιαφερομένου και της αρχής ή ακόμη για τις συνέπειες της δυσχέρειας απόδειξης των ισχυρισμών με τυπικά αποδεικτικά στοιχεία¹¹⁴.

¹¹⁴ Βλ. σχετικά και «Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Αξιολόγηση των Αναγκών Διεθνούς Προστασίας των αιτούντων άσυλο από το Ιράκ», Γενεύη 2009, διαθέσιμο στο: <http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/Protection/XwresKatagogis/Irak/April%202009.pdf>

Στην περίπτωση που οι ισχυρισμοί του ενδιαφερομένου ότι διατρέχει κίνδυνο δίωξης δεν τεκμηριώνονται με έγγραφα ή άλλα αποδεικτικά στοιχεία, προβλέπεται ότι οι εν λόγω ισχυρισμοί του αλλοδαπού δεν χρειάζονται επιβεβαίωση όταν:

Α) έχει καταβάλει πραγματική προσπάθεια να τεκμηριώσει την αίτησή του,

Β) έχει υποβάλει όλα τα συναφή στοιχεία τα οποία διαθέτει και

Γ) έχει δώσει ικανοποιητική εξήγηση για την τυχόν έλλειψη άλλων λυσιτελών αποδεικτικών στοιχείων,

Δ) οι δηλώσεις του θεωρούνται συνεπείς και ευλογοφανείς και δεν έρχονται σε αντίθεση με ειδικά και γενικά στοιχεία που αφορούν την περίπτωση του,

Ε) αιτήθηκε την παροχή διεθνούς προστασίας το ταχύτερο δυνατόν (εκτός αν αποδείξει ότι υπήρχε σοβαρός λόγος που τον εμπόδισε να το πράξει), και τέλος,

ΣΤ) η γενική αξιοπιστία του είναι αποδεδειγμένη¹¹⁵.

Όπως παρατηρήθηκε, το άρθρο 4 της οδηγίας 2004/83/EK είναι ενδιαφέρον όχι μόνο για τις ρυθμίσεις που περιέχει αλλά και για τα θέματα που δεν αντιμετωπίζει. Η παρατήρηση αυτή ισχύει και για τις συναφείς διατάξεις του εθνικού δικαίου. Δεν ρυθμίζεται λ.χ. ευθέως το ζήτημα του βαθμού βεβαιότητας που πρέπει να έχει το αρμόδιο όργανο για τον κίνδυνο που διατρέχει ο αλλοδαπός να υποστεί δίωξη σε περίπτωση επιστροφή στη χώρα καταγωγής του. Με άλλα λόγια, διερευνητέο είναι αν απαιτείται πλήρης απόδειξη ή αρκεί απλή πιθανολόγηση. Ένα άλλο συναφές ζήτημα, είναι το κατά πόσον η αρχή που εξετάζει τα αιτήματα ασύλου, έχει την υποχρέωση, επί ποινή ακυρότητας της διαδικασίας, να επισημαίνει στον αιτούντα άσυλο τις

¹¹⁵ Εξάλλου, προβλέπεται προσωπική συνέντευξη του ενδιαφερομένου και ορίζεται ότι στο σχετικό πρακτικό αναφέρονται οι ισχυρισμοί του αιτούντος, οι ερωτήσεις που του υπεβλήθησαν και οι απαντήσεις του.

αντιφάσεις, στις οποίες υπέπεσε, και να του δίνει τη δυνατότητα να παράσχει εξηγήσεις και να άρει τις αντιφάσεις.

Συναφώς, πρέπει να διευκρινισθεί ότι όσο περισσότερο ο αιτών είναι σε θέση να αποδείξει ότι θίγεται ειδικώς λόγω των χαρακτηριστικών της καταστάσεώς του, τόσο μικρότερος θα είναι ο βαθμός της αδιακρίτως ασκούμενης βίας που απαιτείται προκειμένου ο αιτών να τύχει της επικουρικής προστασίας.

4.4.1 ΥΠΟΘΕΣΗ ELGAFAJI ΓΙΑ ΤΟ ΒΑΡΟΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΕΙΞΗΣ (C-465/07)

Στην υπόθεση Elgafaji C-465/07¹¹⁶, αντικείμενο έρευνας αποτέλεσε η κρίση του ΔΕΚ ότι ο αιτών επικουρική προστασία δεν υποχρεούται να αποδείξει ότι αντιμετωπίζει ατομικώς απειλή στην χώρα καταγωγής του, εξαιτίας των στοιχείων που χαρακτηρίζουν την κατάστασή του. Ακολούθως προς τα ανωτέρω, τον Φεβρουάριο του 2009, το ΔΕΚ εξέδωσε την απόφασή του για την υπόθεση Elgafaji σχετικά με την ερμηνεία του Άρθρου 15, στοιχείο γ' της Οδηγίας 2004/83/ΕΚ¹¹⁷ περί του Καθεστώτος του Πρόσφυγα, σε συνδυασμό με το Άρθρο 2, στοιχείο ε' για το δικαίωμα στην επικουρική προστασία σε περιπτώσεις άσκησης αδιάκριτης βίας. Στην προκειμένη υπόθεση, το ΔΕΚ για πρώτη φορά πραγματεύεται το ζήτημα της διεθνούς προστασίας, στο πλαίσιο της δικαιοδοσίας του που αφορά σε μέτρα της ΕΕ για το άσυλο. Σημειώνεται δε, ότι η απόφαση προέκυψε κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Ολλανδίας στο ΔΕΚ προκειμένου για την παροχή διευκρινίσεων σχετικά με το Άρθρο 15, στοιχείο γ'. Ωστε, τέθηκαν επί

¹¹⁶ C- 465/07 Elgafaji, απόφαση της 19.2.2009, (Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ, C 90/3 της 18.4.2009, διαθέσιμο στο:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:090:0004:0005>

¹¹⁷ 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 απατρίδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους (ΕΕ L 304, σ. 12, και διορθωτικό 2005, L 204, σ. 24). Οδηγία 2011/95/ΕΚ σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απατρίδων 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- Προθεσμία ενσωμάτωσης 21/12/13

τάπητος τα κρίσιμα ζητήματα ερμηνείας της «προσωπικής απειλής» και της «αδιάκριτης βίας».

Στις 13 Δεκεμβρίου 2006, το ζεύγος Elgafaji υπέβαλε αίτηση χορήγησης άδειας διαμονής ορισμένου χρόνου στις Κάτω Χώρες, συνυποβάλλοντας στοιχεία προς απόδειξη του πραγματικού κινδύνου που θα διέτρεχαν σε περίπτωση απελάσεως στη χώρα καταγωγής τους, και δη στο Ιράκ. Προς επίρρωση των επιχειρημάτων τους, επικαλέστηκαν ότι ο M. Elgafaji είχε εργαστεί, από τον Αύγουστο του 2004 μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2006, σε μια βρετανική επιχείρηση η οποία παρέχει προσωπικό ασφαλείας για τη μεταφορά του προσωπικού του αεροδρομίου προς τη λεγόμενη «πράσινη» ζώνη.

Περαιτέρω, ο θείος του M. Elgafaji, ο οποίος εργαζόταν στην ίδια επιχείρηση, υπήρξε θύμα παραστρατιωτικών οργανώσεων, ενώ σύμφωνα με το πιστοποιητικό θανάτου του, αυτός επήλθε κατόπιν τρομοκρατικής επιθέσεως. Λίγο αργότερα, μια απειλητική επιστολή στην οποία αναφερόταν «*θάνατος στους συνεργαζομένους*» αναρτήθηκε στην είσοδο της κατοικίας στην οποία ο M. Elgafaji διέμενε με τη σύζυγό του N. Elgafaji.

Με αποφάσεις της 20ης Δεκεμβρίου 2006, ο Υπουργός, ο οποίος ήταν αρμόδιος για τις υποθέσεις μεταναστεύσεως, αρνήθηκε να χορηγήσει άδειες διαμονής ορισμένου χρόνου στο ζεύγος Elgafaji. Ο Υπουργός έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι οι M. και N. Elgafaji δεν είχαν αποδείξει επαρκώς τις περιστάσεις που επικαλούνταν και, κατ' ακολουθίαν, τον πραγματικό κίνδυνο σοβαρής και προσωπικής βλάβης που ισχυρίζονταν ότι διέτρεχαν στη χώρα καταγωγής τους.

Σύμφωνα με την άποψη του Υπουργού, το βάρος αποδείξεως παραμένει ως έχει, ανεξαρτήτως αν πρόκειται για την προστασία που χορηγείται βάσει του άρθρου 15, στοιχείο β', της Οδηγίας ή εκείνη του άρθρου 15, στοιχείο γ'. Οι δύο αυτές διατάξεις επιβάλλουν στους αιτούντες την υποχρέωση να αποδείξουν επαρκώς την πραγματική κατάστασή τους υπό το πρίσμα του κινδύνου της σοβαρής και προσωπικής βλάβης που θα διέτρεχαν αν επέστρεφαν στην χώρα καταγωγής τους.

Κατόπιν απορρίψεως των αιτήσεών τους για τη χορήγηση άδειας προσωρινή διαμονής, οι M. και N. Elgafaji άσκησαν προσφυγές ενώπιον του Rechtbank te's-Gravenhage, τις οποίες το δικαστήριο δέχθηκε. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι το άρθρο 15, στοιχείο γ', της Οδηγίας, που λαμβάνει υπόψη την ύπαρξη ένοπλης σύρραξης στη χώρα καταγωγής του αιτούντος προστασία, δεν απαιτεί τον υψηλό βαθμό εξατομικεύσεως του κινδύνου που απαιτεί το άρθρο 15, στοιχείο β'.

Υπό αυτή την έννοια, η απόδειξη σχετικά με την ύπαρξη προσωπικής και σοβαρής απειλής κατά του αιτούντος προστασία μπορεί να αποδοθεί ευχερέστερα στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 15, στοιχείο γ' της Οδηγίας, σε σύγκριση προς το άρθρο 15, στοιχείο β'. Εντούτοις, το επιληφθέν σε δεύτερο βαθμό Raad van State έκρινε ότι οι συναφείς διατάξεις της Οδηγίας παρουσίαζαν δυσχέρειες ερμηνείας. Επιπροσθέτως, ανέφερε ότι το άρθρο 15, στοιχείο γ', της οδηγίας δεν είχε ενσωματωθεί στην ολλανδική νομοθεσία στις 20 Δεκεμβρίου 2006, ημερομηνία κατά την οποία εκδόθηκαν οι προσβαλλόμενες αποφάσεις του Υπουργού. Για όλους τους προαναφερθέντες λόγους, κρίθηκε αναγκαία η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος ενώπιον του ΔΕΚ.

Έτσι, το αιτούν δικαστήριο ζήτησε ουσιαστικώς να διευκρινιστεί αν οι οικείες διατάξεις της Οδηγίας πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι η ύπαρξη σοβαρής και προσωπικής απειλής κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας του αιτούντος επικουρική προστασία εξαρτάται από την προϋπόθεση της αποδείξεως εκ μέρους του αιτούντος ότι η απειλή τον αφορά ειδικώς λόγω των χαρακτηριστικών της καταστάσεώς του.

Η Οδηγία 2004/83/EK έχει ως κύριο στόχο τη διασφάλιση ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν κοινά κριτήρια για τον προσδιορισμό των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας καθώς επίσης, ότι τα εν λόγω πρόσωπα έχουν πρόσβαση σε ελάχιστο επίπεδο παροχών σε όλα τα κράτη μέλη. Το άρθρο 15 της οδηγίας, που τιτλοφορείται «*Σοβαρή βλάβη*» και περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο V αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «*Αναγνώριση προσώπου ως δικαιούχου επικουρικής προστασίας*», ορίζει τα ακόλουθα, ήτοι: «*Η σοβαρή βλάβη συνίσταται σε:*

α) θανατική ποινή ή εκτέλεση ή

β) βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία του αιτούντος στη χώρα καταγωγής του ή

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

Κατά το ΔΕΚ, η βλάβη η οποία συνίσταται σε «σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας» του αιτούντος αναφέρεται σε ένα γενικότερο κίνδυνο σε σύγκριση προς τις δύο άλλες μορφές βλάβης οι οποίες, σύμφωνα με την Οδηγία, χαρακτηρίζουν περιπτώσεις στις οποίες ο αιτών διατρέχει ειδικώς τον κίνδυνο βλάβης συγκεκριμένης μορφής. Συγκεκριμένα, η βλάβη αυτή αφορά, ευρύτερα, απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου και όχι συγκεκριμένες πράξεις βίας. Επιπρόσθετα, η απειλή αυτή τελεί σε καθεστώς άμεσης συνάρτησης με μια γενική κατάσταση «διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης». Τέλος, η βία από την οποία προέρχεται η εν λόγω απειλή λογίζεται ως «αδιακρίτως» ασκούμενη, άρα, δύναται να επεκταθεί σε άτομα ανεξαρτήτως των προσωπικών περιστάσεών τους.

Συνάμα, δέον όπως επισημανθεί ότι όσο περισσότερο ο αιτών είναι σε θέση να αποδείξει ότι θίγεται ειδικώς λόγω των χαρακτηριστικών της καταστάσεώς του, τόσο μικρότερος θα είναι ο βαθμός της αδιακρίτως ασκούμενης βίας που απαιτείται προκειμένου ο αιτών να τύχει της επικουρικής προστασίας. Μάλιστα, το ΔΕΚ υπογραμμίζει ότι, κατά την εξατομικευμένη αξιολόγηση αιτήσεως επικουρικής προστασίας, μπορεί να λαμβάνεται υπόψη:

– η έκταση (από γεωγραφικής απόψεως) της καταστάσεως αδιακρίτως ασκούμενης βίας, καθώς επίσης ο πραγματικός προορισμός του αιτούντος (εάν αυτός επιστρέψει στην οικεία χώρα), και

– η ύπαρξη σοβαρής ενδείξεως περί πραγματικού κινδύνου¹¹⁸.

¹¹⁸ Για παράδειγμα το γεγονός ότι ο αιτών έχει ήδη υποστεί σοβαρή βλάβη ή άμεσες απειλές τέτοιας βλάβης, εκτός εάν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να εκτιμάται ότι η εν λόγω σοβαρή βλάβη δεν θα επαναληφθεί, ενδείξεως υπό το πρίσμα της οποίας η απαίτηση περί αδιακρίτως

Εν τέλει, οι οικείες διατάξεις της Οδηγίας έχουν την έννοια ότι:

- η ύπαρξη σοβαρής και προσωπικής απειλής κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας του αιτούντος επικουρική προστασία δεν εξαρτάται από την προϋπόθεση της αποδείξεως εκ μέρους του ότι η απειλή τον αφορά ειδικώς λόγω των χαρακτηριστικών της καταστάσεώς του,
- η ύπαρξη τέτοιας απειλής μπορεί, κατ' εξαίρεση, να θεωρηθεί αποδεδειγμένη όταν ο βαθμός της αδιακρίτως ασκούμενης βίας που χαρακτηρίζει την υπό εξέλιξη ένοπλη σύρραξη και λαμβάνεται υπόψη από τις αρμόδιες εθνικές αρχές ή από τα δικαστήρια κράτους μέλους ενώπιον των οποίων προσβάλλεται απόφαση περί απορρίψεως τέτοιας αιτήσεως, είναι τόσο υψηλός, ώστε υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να εκτιμάται ότι ο άμαχος ο οποίος θα επιστρέψει στην οικεία χώρα θα αντιμετωπίσει, λόγω της παρουσίας του και μόνον στο έδαφος αυτής της χώρας ή της περιοχής, πραγματικό κίνδυνο να εκτεθεί στην εν λόγω απειλή.

4.5 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΑΠΟΦΑΣΗ ELGAFAJI.

Η έννοια της διεθνούς επικουρικής προστασίας που εισάγει το κοινοτικό δίκαιο ως μορφή συμπληρωματικής διεθνούς προστασίας, αναφέρεται στους αλλοδαπούς που προέρχονται από τρίτες χώρες και δεν δικαιούνται άσυλο¹¹⁹. Σύμφωνα με το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ, ο αλλοδαπός, ο οποίος δεν ενέπιπτε στις διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης, διέτρεχε τον κίνδυνο, σε περίπτωση επαναπροώθησής του στην χώρα καταγωγής του, να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Στις περιπτώσεις που παρέχεται επικουρική προστασία, εκτός εκείνες όπου συντρέχουν οι προϋποθέσεις των άρθρων 2 και 3 της ΕΣΔΑ, προστίθεται η

ασκούμενης βίας, από την οποία εξαρτάται το δικαίωμα του αιτούντος να τύχει της επικουρικής προστασίας, ενδέχεται να είναι λιγότερο αυστηρή.

¹¹⁹ Μάζος Η., *Πτυχές της νομολογίας του ΣΤΕ σχετικά με τους πρόσφυγες, διαθέσιμο στο:*

http://www.edil-ste.gr/show_article.asp?ids=60

περίπτωση της «σοβαρής προσωπικής απειλής κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω βίας ασκούμενης αδιακρίτως σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης», η οποία απασχόλησε ήδη το ΔΕΚ στην απόφαση Elgafaji.

Άλλα ερωτήματα που ανακύπτουν σχετίζονται με την έννοια της διεθνούς ή εσωτερικής «ένοπλης σύρραξης» και στο βαθμό αξιοποίησης για τον προσδιορισμό της έννοιας αυτής των πορισμάτων του διεθνούς δικαίου του πολέμου («διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο»); Επίσης, καίριο είναι το ζήτημα προσδιορισμού της εννοιολογικής υπόστασης της «προσωπικής απειλής» λόγω «βίας ασκούμενης αδιακρίτως».

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η διατύπωση του ορισμού του πρόσφυγα που περιλαμβάνεται στην Σύμβαση της Γενεύης, δημιουργεί πληθώρα προβληματισμών που ερείδονται στην οριοθέτηση της έννοιας της δίωξης, της σχέσης της με τις δυσμενείς διακρίσεις, της έννοιας του νόμου γενικής εφαρμογής κλπ. Τα παραπάνω, ρυθμίζονται και από κανόνες δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι με την σειρά τους δημιούργησαν, όπως ήταν φυσικό, νέα ζητήματα προσδιορισμού του περιεχομένου τους, της δυνατότητας να γίνει επίκλησή τους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ή ενδεχομένως και της άρσεως των τυχόν αντιθέσεών τους με την Σύμβαση της Γενεύης¹²⁰.

Επομένως, μείζον είναι το ζήτημα που ανακύπτει με την θέσπιση της «επικουρικής προστασίας» ως θεσμού διεθνούς προστασίας. Προς αυτή την κατεύθυνση, η απόφαση Elgafaji του ΔΕΚ που ασχολείται με την ερμηνεία της οδηγίας 2004/83/EK, αφορά την επικουρική προστασία κατά το κοινοτικό δίκαιο και την σχέση της με την ρήτρα μη επαναπροώθησης του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ. Άλλωστε, κομβικής σημασίας είναι τα ερμηνευτικά προβλήματα που

¹²⁰ Βλ. σχετικά C-179/08 Der Jamal, C-178/08 Ahmed Adem & Hamirn Mosa Rashi, C-177/08 Khoshnaw Abdullah, C-176/08 Kamil Hasan, C-175/08 Aydin Salahadin Abdulla (Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ C 197/3 της 2.8.2008), διαθέσιμες στο:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:197:0003:0003>

γεννά το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ τόσο όσον αφορά τη σχέση του με το κοινοτικό δίκαιο¹²¹ όσο και την έκταση της εφαρμογής του.

Η απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση Elgafaji είναι πολύ σημαντική, καθώς εξετάζεται για πρώτη φορά η ουσιαστική νομιμότητα της παροχής διεθνούς προστασίας σύμφωνα με την νομοθεσία της ΕΕ. Κατ' αυτό τον τρόπο, η απόφαση αυτή θα βοηθήσει τα Κράτη να ερμηνεύσουν σωστά τα αιτήματα ασύλου ανθρώπων που διώκονται εξαιτίας καταστάσεων αδιάκριτης βίας. Επιπλέον, η απόφαση μπορεί να επηρεάσει θετικά την ερμηνεία της διεθνούς νομοθεσίας ασύλου σε επίπεδο ΕΕ, καθώς διευκολύνει την αποσαφήνιση μιας περίπλοκης ρήτηρας της Οδηγίας για το καθεστώς του Πρόσφυγα.

Συμπερασματικά, οι Οδηγίες 2004/83/ΕΚ και 2011/95/ΕΚ διαδραματίζουν καταλυτικό ρόλο στο καθεστώς που διέπει την αναγνώριση προσφύγων. Παράλληλα, δεν πρέπει να παροράτε το γεγονός ότι η Σύμβαση της Γενεύης αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς νομικού καθεστώτος για την προστασία των προσφύγων. Εν τέλει, η απόφαση Elgafaji άπτεται της επικουρικής προστασίας που παρέχεται στους πρόσφυγες σε διεθνές και κοινοτικό επίπεδο.

4.6 ΑΡΜΟΔΙΟ ΚΡΑΤΟΣ ΠΡΟΣ ΕΞΕΤΑΣΗ ΑΙΤΗΜΑΤΟΣ ΑΣΥΛΟΥ: ΥΠΟΘΕΣΗ «M.S.S. ΚΑΤΑ ΒΕΛΓΙΟΥ ΚΑΙ ΕΛΛΑΔΑΣ (αριθ. προσφυγής 30696/09)

Πρόκειται για τη υπ'αρ. 30696/09 προσφυγή του κ. M.S.S. πολίτη Αφγανιστάν ο οποίος εγκατέλειψε την Καμπούλ στις αρχές του 2008 και, αφού διέσχισε το Ιράν και την Τουρκία, εισήλθε στην Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω της Ελλάδας. Στην συνέχεια, στις 10.2.2009 έφθασε στο Βέλγιο, όπου κατέθεσε αίτημα ασύλου. Δυνάμει του Κανονισμού «Δουβλίνο II», το Γραφείο Αλλοδαπών του Βελγίου υπέβαλε στην Ελλάδα αίτημα να αναλάβει την εξέταση του αιτήματός του για άσυλο¹²².

¹²¹ Ιδίως τον Κανονισμό Δουβλίνο II

¹²² <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fb219ab2>

Ενώ η υπόθεση εκκρεμούσε, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες απέστειλε επιστολή στον Υπουργό Μετανάστευσης και Πολιτικής Ασύλου του Βελγίου κατακρίνοντας τα διαρθρωτικά προβλήματα της διαδικασίας ασύλου και των συνθηκών υποδοχής των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα και συστήνοντας την αναστολή των μεταφορών των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα. Παρόλα αυτά, τέλη Μαΐου 2009, το Γραφείο Αλλοδαπών διέταξε τον αιτούντα να αναχωρήσει για την Ελλάδα, όπου θα μπορούσε να καταθέσει το αίτημά του για άσυλο. Επειδή οι ελληνικές αρχές δεν απάντησαν στο αίτημα των Βέλγων ομολόγων τους εντός της δίμηνης προθεσμίας που προβλέπει ο Κανονισμός, το Γραφείο Αλλοδαπών του Βελγίου θεώρησε ότι οι αποδέχθηκαν σιωπηρά το αίτημά του για ανάληψη αρμοδιότητας για την εξέταση του αιτήματος ασύλου του κ. Μ.Σ.Σ. Σχετικά, υποστήριξε ότι, δυνάμει του Κανονισμού, το Βέλγιο δεν είχε την ευθύνη εξέτασης του αιτήματος ασύλου του και ότι δεν υπήρχε βάσιμος λόγος να θεωρήσει ότι οι ελληνικές αρχές δεν θα εκπλήρωναν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει στο πλαίσιο της Ε.Ε. σε θέματα ασύλου.

Ενώπιον της Επιτροπής Προσφυγών ο κ. Μ.Σ.Σ. επικαλέστηκε τον κίνδυνο που διέτρεχε στην Ελλάδα να κρατηθεί σε άθλιες συνθήκες, τα διαρθρωτικά προβλήματα του Ελληνικού συστήματος ασύλου και, εν τέλει, το φόβο του να απομακρυνθεί στο Αφγανιστάν χωρίς να εξεταστούν οι λόγοι για τους οποίους διέφυγε από τη χώρα του. Σχετικά ισχυρίστηκε ότι, λόγω της εργασίας του ως διερμηνέα με τις δυνάμεις της πολεμικής αεροπορίας που στάθμευαν στην Καμπούλ διέφυγε απόπειρα δολοφονίας που διέπραξαν σε αντίποινα σε βάρος του οι Ταλιμπάν. Η αίτησή του για αναστολή εκτέλεσης της απόφασης μεταφοράς απορρίφθηκε και στις 15.6.2009 ο προσφεύγων μεταφέρθηκε στην Ελλάδα.

Ο προσφεύγων ισχυρίστηκε ότι οι συνθήκες κράτησης και διαβίωσης στην Ελλάδα συνιστούν απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση και παραβιάζουν το άρθρο 3 της Σύμβασης και ότι, κατά παραβίαση του άρθρου 13 της Σύμβασης, η ελληνική νομοθεσία δεν προβλέπει πραγματική προσφυγή προκειμένου να εξεταστούν οι ισχυρισμοί του για παραβίαση των άρθρων 2 (δικαίωμα στη ζωή).

Επίσης, ισχυρίστηκε ότι το Βέλγιο τον εξέθεσε στον κίνδυνο να υποστεί τις συνέπειες των διαρθρωτικών προβλημάτων της διαδικασίας ασύλου στην Ελλάδα, κατά παραβίαση των άρθρων 2 και 3 της Σύμβασης και τις άθλιες συνθήκες στις οποίες κρατούνται και διαβιώνουν οι αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα, κατά παραβίαση του άρθρου 3. Περαιτέρω, υποστήριξε ότι, κατά παραβίαση του άρθρου 13 της Σύμβασης, η νομοθεσία του Βελγίου δεν προβλέπει πραγματική προσφυγή για την εξέταση των ανωτέρω ισχυρισμών του¹²³.

Κατέθεσε την προσφυγή του στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στις 11.6.2009. Στις 12.6.2009 το Δικαστήριο απέρριψε, δυνάμει του άρθρου 39 του Κανονισμού του, το αίτημα του προσφεύγοντα για την αναστολή της μεταφοράς του στην Ελλάδα. Στις 2.7.2009, το Δικαστήριο διέταξε την Ελλάδα να αναστείλει την εκτέλεση κάθε μέτρου απομάκρυνσης του προσφεύγοντα στο Αφγανιστάν, εκκρεμούσης της ολοκλήρωσης της διαδικασίας ενώπιον του. Στις 16.3.2010, το Τμήμα του Δικαστηρίου στο οποίο εισήχθη η προσφυγή προς εκδίκαση αποφάσισε να την παραπέμψει στο Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως, όπου η υπόθεση συζητήθηκε την 1.9.2010.

Το δικαστήριο αποφάσισε ότι παραβιάστηκε το άρθρο 3 το οποίο αφορά τις συνθήκες κράτησης στην Ελλάδα. Όταν ο προσφεύγων έφθασε στην Αθήνα από το Βέλγιο, οι ελληνικές αρχές γνώριζαν την ταυτότητά του και το καθεστώς του ως αιτούντα άσυλο. Παρόλα αυτά, διέταξαν άμεσα την κράτησή του, χωρίς καμιά επεξήγηση. Το Δικαστήριο σημείωσε ότι διάφορες εκθέσεις διεθνών οργανισμών και μη κυβερνητικών οργανώσεων που εκδόθηκαν τα τελευταία χρόνια επιβεβαιώνουν ότι οι ελληνικές αρχές εφαρμόζουν ευρέως και συστηματικά την πρακτική της κράτησης των αιτούντων άσυλο χωρίς να τους ενημερώνουν σχετικά. Οι ισχυρισμοί του προσφεύγοντα για τις βιαιότητες που υπέστη κατά τη δεύτερη περίοδο της κράτησής του επιβεβαιώνονται από πολυάριθμες αναφορές που έχουν συλλέξει μάρτυρες διεθνών οργανισμών και ειδικότερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων.

¹²³ <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fb219ab2>

Επίσης το δικαστήριο έκρινε ότι παραβιάστηκε το άρθρο 3 όσον αφορά τις συνθήκες διαβίωσης στην Ελλάδα. Κατά το Δικαστήριο, η κατάσταση που βίωσε ο προσφεύγων ήταν ιδιαίτερα σοβαρή. Παρόλες τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει οι ελληνικές αρχές δυνάμει της εθνικής τους νομοθεσίας και της Οδηγίας της ΕΕ για τις Συνθήκες Υποδοχής, ο προσφεύγων έζησε για μήνες σε συνθήκες απόλυτης φτώχειας και αδυνατούσε να ικανοποιήσει τις βασικές ανάγκες διαβίωσης – τροφή, συνθήκες υγιεινής και στέγη – ενώ φοβόταν τις επιθέσεις και τον κίνδυνο ληστείας. Επίσης, οι αρχές δεν ενημέρωσαν προσηκόντως τον προσφεύγοντα για τις δυνατότητες στέγασης. Οι συνθήκες διαβίωσης για τις οποίες παραπονείται ο προσφεύγων διήρκεσαν από τη μεταφορά του στην Ελλάδα, τον Ιούνιο

του 2009, και αφορούσαν στο καθεστώς του ως αιτούντα άσυλο. Εάν οι αρχές είχαν εξετάσει άμεσα το αίτημά του για άσυλο θα είχαν μετριάσει ουσιωδώς την ταλαιπωρία του.

Το δικαστήριο έκρινε ότι παραβιάστηκαν το άρθρο 13 σε συνδυασμό με τα άρθρα 2 και 3 (όσον αφορά στην Ελλάδα). Το Δικαστήριο δεν πείστηκε από το επιχείρημα της Ελληνικής κυβέρνησης, σύμφωνα με το οποίο ο προσφεύγων έφερε την ευθύνη για την αδράνεια των αρχών επειδή δεν εμφανίστηκε στα κεντρικά γραφεία των αστυνομικών αρχών στην τριήμερη προθεσμία που του έταξαν με το έγγραφο που του επέδωσαν. Όσον αφορά στη δυνατότητα του κ. M.S.S. να προσφύγει ενώπιον του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου για τη δικαστική επανεξέταση της ενδεχόμενης απόρριψης του αιτήματός του για άσυλο, το Δικαστήριο εκτίμησε ότι η παράλειψη των αρχών να διασφαλίσουν την επικοινωνία μαζί του και οι δυσκολίες επικοινωνίας με κάποιον που δεν έχει διεύθυνση διαμονής καθιστούν αβέβαιο το ενδεχόμενο να λάβει εγκαίρως γνώση της απόφασης επί του αιτήματος ασύλου, ώστε να αντιδράσει εντός της νόμιμης προθεσμίας επιπλέον, παρότι είναι σαφές ότι ο προσφεύγων αδυνατεί να ανταποκριθεί στο κόστος των υπηρεσιών ενός δικηγόρου, δεν ενημερώθηκε για τη δυνατότητα πρόσβασης σε οργανώσεις που παρέχουν νομικές υπηρεσίες.

Το δικαστήριο έκρινε ότι παραβιάστηκαν τα άρθρα 2 και 3 (όσον αφορά τις Βέλγικες αρχές) να εκθέσουν τον προσφεύγοντα στη διαδικασία ασύλου της

Ελλάδας. Το Δικαστήριο κρίνει ότι τα ελλείμματα της διαδικασίας ασύλου στην Ελλάδα ήταν γνωστά στις βελγικές αρχές όταν εξέδωσαν την απόφαση απέλασης του προσφεύγοντα και, επομένως, δεν μπορούσε ευλόγως να αναμένεται ότι αυτός φέρει κατ' αποκλειστικότητα το βάρος της απόδειξης των κινδύνων που ενείχε γι' αυτόν η ελληνική διαδικασία ασύλου. οι βελγικές αρχές ευθύνονταν όχι μόνον για την αξιολόγηση της σύμφωνης με τη Σύμβαση μεταχείρισης του προσφεύγοντα στην Ελλάδα, αλλά και για την επαλήθευση της εφαρμογής της ελληνικής προσφυγικής νομοθεσίας από τις αρμόδιες αρχές. Όμως, οι βελγικές αρχές παρέλειψαν να εκτιμήσουν αυτά τα πραγματικά περιστατικά. Επομένως, η μεταφορά του προσφεύγοντα από το Βέλγιο στην Ελλάδα συνιστά παραβίαση του άρθρου 3.

Το δικαστήριο αποφάσισε ότι παραβιάστηκε το άρθρο 3 της σύμβασης μέσα από την απόφαση των βελγικών αρχών να εκθέσουν σε κίνδυνο τον προσφεύγοντα στον κίνδυνο της κράτησης και των συνθηκών διαβίωσης των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα).

Επιπλέον, το δικαστήριο έκρινε ότι παραβιάστηκε το άρθρο 13 σε συνδυασμό με το άρθρο 3 της Σύμβασης. Σύμφωνα ισχυρισμό του προσφεύγοντα σύμφωνα με τον οποίο η βελγική νομοθεσία δεν προβλέπει πραγματική προσφυγή κατά της απόφασης απέλασης, Το Δικαστήριο έκρινε ότι πρέπει να εξετάζεται ενδελεχώς και εμπεριστατωμένα κάθε ισχυρισμός σύμφωνα με τον οποίο η απέλαση σε άλλη χώρα μπορεί να εκθέσει τον ενδιαφερόμενο στη μεταχείριση που απαγορεύει το άρθρο 3 και ότι το αρμόδιο όργανο πρέπει να έχει την εξουσία να εξετάζει την ουσία της σχετικής προσφυγής και να διατάσσει το κατάλληλο για την περίπτωση μέτρο θεραπείας της επαπειλούμενης βλάβης¹²⁴.

Τέλος, το δικαστήριο έκρινε ότι ήταν απαραίτητο να διατάξει κάποια μέτρα ατομικής φύσης για την εκτέλεση της απόφασης όσον αφορά στον προσφεύγοντα, χωρίς να θίγονται τα μέτρα γενικής φύσης που απαιτείται να ληφθούν ώστε να προληφθούν παρόμοιες παραβιάσεις στο μέλλον. Έτσι, χωρίς καθυστέρηση, η Ελλάδα έπρεπε να εξετάσει τους ουσιαστικούς ισχυρισμούς του αιτήματος ασύλου του προσφεύγοντα που πληρούν τις

¹²⁴ <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49476fd72.html> .

προϋποθέσεις της Σύμβασης και, εκκρεμούσης της έκβασης της σχετικής διαδικασίας, να απέχει από κάθε μέτρο απομάκρυνσής του από το έδαφός της¹²⁵.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η πολιτική ασύλου, όπως παρακολουθήσαμε στην παρούσα εργασία, προσδιορίζεται όσον αφορά τη διακήρυξη της από κανόνες του διεθνούς δικαίου αλλά και διεθνών υποχρεώσεων, τους οποίους διέπουν ηθικά προτάγματα και ιδεολογικές αρχές, παράλληλα όμως και πολιτικές σκοπιμότητες αναφορικά με τη χώρα υποδοχής. Ήδη από την οικονομική κρίση του 1973 και μετά, οι χώρες υποδοχής μεταναστών υιοθετούν νόμους και λαμβάνουν μέτρα για τον περιορισμό του αριθμού των νέων μεταναστών στο ελάχιστο, καθώς και προγράμματα επιστροφής των ήδη εγκατεστημένων στο έδαφός τους. Ωστόσο, τα μέτρα που έλαβαν οι χώρες υποδοχής δεν απέδωσαν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, καθώς η μετανάστευση συνεχίστηκε, αρκετές φορές μάλιστα με αυξητικό ρυθμό.

Στο επίπεδο της ΕΕ, η πολιτική ασύλου απασχόλησε το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από την Ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας, και συνδέθηκε με τη σύλληψη και εφαρμογή μιας αποτελεσματικής πολιτικής για το άσυλο, στη βάση κοινών προτύπων και εναρμονισμένων κανόνων, μέσω της διαμόρφωσης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ).

Η πορεία εξέλιξης του ΚΕΣΑ, συνεχίζεται με σταθερό αλλά αργό ρυθμό, ενώ διαρκώς νέες διαστάσεις της εντάσσονται στο κοινοτικό κекτημένο με πενταετή κυλιόμενα προγράμματα, αρχής γενομένης από το «Πρόγραμμα του Τάμπερε».

Ωστόσο, η εξελικτική πορεία της διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ δεν είναι η αναμενόμενη. Η συγκρότηση ειδικών ομάδων φύλαξης των συνόρων μέσω

¹²⁵ [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD\(2013\)32&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD(2013)32&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

της σύστασης του Frontex, το σύστημα πληροφοριών Schengen, η βάση δεδομένων europol αποτελούν σημαντικά βήματα της πορείας διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ.

Τα «κενά» όμως που υπάρχουν ακόμα στο ΚΕΣΑ, οδηγούν σε σοβαρούς κινδύνους για την προάσπιση των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και έρχονται έτσι σε σύγκρουση με τις ανθρωπιστικές αρχές που διέπουν τον πυρήνα του, αλλοιώνοντας ενδεχομένως το γενικότερο χαρακτήρα της πολιτικής ασύλου στην ΕΕ.

Γενικότερα, προσπάθεια του παράγωγου δικαίου της ΕΕ μέσω κανονισμών, οδηγιών και οι αποφάσεων είναι μεταξύ άλλων η παρεμπόδιση της πρόσβασης των παράνομων μεταναστών σε ευρωπαϊκό έδαφος, η διερεύνηση σε σύντομο χρονικό διάστημα εκείνων που δικαιούνται να υποβάλλουν αίτημα ασύλου και η μείωση του χρόνου παραμονής στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Επιπρόσθετα, λαμβάνοντας υπόψη τις σύγχρονες μεταναστευτικές συνθήκες και τις ανάγκες που το κοινωνικοπολιτικό γίνεσθαι έχει φέρει στο φως, αναθεωρούνται Κανονισμοί -όπως το Δουβλίνο III - και αναδιατυπώνονται οδηγίες, προς την υιοθέτηση μιας αποτελεσματικής πολιτικής ασύλου, με γνώμονα τις αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών. Η εφαρμογή του ΚΕΣΑ, όμως, από τα κράτη μέλη έχει προβλήματα, κυρίως από τη διαφορετική πολιτική, νομική και πρακτική προσέγγιση των κρατών-μελών.

Δεν είναι τυχαίο ότι ακόμα και η Διεθνής Αμνηστία έχει εκφράσει την ανησυχία της. Στο ίδιο πνεύμα το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, έχει καταδικάσει πολλά από τα κράτη μέλη για μη εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Δικαίου και καταπάτηση των δικαιωμάτων των αιτούντων ασύλου.

Ειδικότερα στην Ελλάδα, ως χώρα ενδιάμεσου προορισμού, όπου επικρατεί το «νοτιοευρωπαϊκό πρότυπο κοινωνικής πρόνοιας» και το σύστημα κοινωνικής φροντίδας δεν είναι ιδιαίτερα αναπτυγμένο, είναι αναμενόμενο να παρουσιάζονται ιδιαίτερες δυσκολίες ως προς την υποδοχή, κοινωνική προστασία και αρωγή των αιτούντων άσυλο, καθώς δεν είχε αναπτύξει

οργανωμένη πολιτική και ισχυρό πλαίσιο προστασίας για τους πρόσφυγες, κάτι που είχε ήδη συμβεί σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες οι οποίες είχαν παράδοση στην υποδοχή και την εγκατάσταση ασύλου.

Απομένει λοιπόν από όλα τα κράτη μέλη και όχι μόνο από την Ελλάδα, η αποτελεσματική εφαρμογή τόσο της ευρωπαϊκής όσο και της διεθνούς νομοθεσίας προκειμένου οι αιτούντες άσυλο, χαίρουν των προνομίων της πολιτικής ασύλου.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το ζήτημα της πολιτικής ασύλου έχει αναδειχθεί το τελευταίο χρονικό διάστημα ως ένα κύριο πολιτικό θέμα το οποίο έχει έντονες οικονομικές αλλά και κοινωνικές προεκτάσεις τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο. Ήδη στα συμπεράσματα της ελληνικής προεδρίας τα θέματα ασύλου και της μετανάστευσης βρέθηκαν σε ιδιαίτερα υψηλή θέση, με την έμφαση να δίνεται στη προστασία των ευρωπαϊκών συνόρων, τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και της κινητικότητας. Συγκεκριμένα, η ελληνική προεδρία προσπάθησε να καταστήσει σαφές ότι η μετανάστευση δεν αποτελεί πρόβλημα μόνο των χωρών που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά έχει γενικότερο χαρακτήρα και επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη και κοινωνική συνοχή της Ένωσης συνολικά.

Θετικό βήμα αναφορικά με το θέμα θεωρήθηκε ο καθορισμός των στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών για τον νομοθετικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό στον τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων με το «πακέτο των μέτρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ένα νέο κείμενο που επανατοποθετεί στο επίκεντρο την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών μελών. Ο κυρίαρχος στόχος είναι τεθεί η αρχή αυτή πρακτικά στο επίκεντρο των πολιτικών για το άσυλο και τη διαχείριση των συνόρων και των μεταναστευτικών ροών συνδέοντας τη μετανάστευση με την εξωτερική πολιτική της Ένωσης, με την αναπτυξιακή συνεργασία και τη συνεργασία με τρίτες χώρες. Με αυτό το κείμενο εισάγεται η αρχή της λεγόμενης θετικής αιρεσιμότητας σε συνεργασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τρίτες χώρες και περιλαμβάνει την ανάπτυξη αποτελεσματικών πολιτικών επιστροφής σε συνδυασμό με την πολιτική θεωρήσεων και επανεισδοχής.

Πρόκειται ενδεχομένως για σημαντικό αναβαθμό σε μια χρονική συγκυρία που θέτει το ζήτημα ολοένα και πιο επιτακτικά. Όπως, άλλωστε, τόνισε και ο γενικός γραμματέας του ΟΗΕ Μπαν Γκι Μουν, κατά την εναρκτήρια ομιλία του στη γενική συνέλευση του οργανισμού την 1^η του Οκτώβρη, ο αριθμός των προσφύγων και των εκτοπισμένων βρίσκεται στο υψηλότερο σημείο από το τέλος του Β' παγκοσμίου πολέμου. Ο ΟΗΕ καλείται να αντιμετωπίσει ένα αριθμό ρεκόρ ανθρωπιστικών κρίσεων με συγκρούσεις να μαίνονται στη Γάζα, τη Συρία, το Ιράκ, την Ουκρανία και την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία.

Η πολιτική ασύλου συνιστά έτσι ένα εξαιρετικά σημαντικό ζήτημα ιδιαίτερα με την αύξηση των μεταναστευτικών ροών και τον πολλαπλασιασμό των ατόμων τα οποία αιτούνται πολιτικό άσυλο, για το λόγο αυτό πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη μέριμνα για την παγκόσμια συνεργασία όσον αφορά την πολιτική ασύλου με κοινές διαδικασίες ώστε να εναρμονίζονται οι πολιτικές των κρατών στο τομέα του ασύλου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Αποφάσεις Soering κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Cruz Varas κατά Σουηδίας Bankovic et al. v. Belgium and 16 other contracting States, Προσφυγή No. 52207/99, 12.12.2001, παρ. 59, Λοϊζίδου κατά Τουρκίας, Προσφυγή No. 15318/89, απόφαση της 23.2.1995, Series A, No. 310, παρ. 62, Öcalan κατά Τουρκίας, Προσφυγή No. 46221/99, απόφαση της 12.3.2003, παρ. 93.

Issa and Ors κατά Τουρκίας, Προσφυγή No. 3821/96, απόφαση της 16.11.2004, παρ. 71

Artico v. Italy, No. 37, 13.05.1985.

Soering v. The United Kingdom, ECtHR 1989, App. No. 14038/88.

Vafiadis c. Grèce, no 24981/07, §§30-39, 2.7.2009

Shuvaev c. Grèce, no 8249/07, §§ 28-41, 29.10.2009

C-179/08 Der Jamal, C-178/08 Ahmed Adem & Hamirn Mosa Rashi, C-177/08 Khoshnaw Abdullah, C-176/08 Kamil Hasan, C-175/08 Aydin Salahadin Abdulla (Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ C 197/3 της 2.8.2008), διαθέσιμες στο:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:197:0003:0003>

C- 465/07 Elgafaji, απόφαση της 19.2.2009, (Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ, C 90/3 της 18.4.2009, διαθέσιμο στο:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:090:0004:0005>

Νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σε υποθέσεις αλλοδαπών και προσφύγων, διαθέσιμο στο:

<http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/protect/files/COEJURISPRUDENCE/ECHR.pdf>

Συμβούλιο της Ευρώπης: Άσυλο και Πρόσφυγες, Ευρωπαϊκή Συμφωνία για την κατάργηση των θεωρήσεων εισόδου (visas) στους πρόσφυγες

Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την κοινωνική ασφάλιση (αποσπάσματα), Ευρωπαϊκή Συμφωνία για τη μεταβίβαση της αρμοδιότητας όσον αφορά τους πρόσφυγες, Διακήρυξη για το εδαφικό άσυλο, Σύσταση 293 (1961) για το δικαίωμα σε άσυλο, Απόφαση 14 (1967) για τη χορήγηση ασύλου σε όσους απειλούνται με διώξεις, διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.gr/.../diethneis-kai-perifereiakes-symbaseis.html>

ΣΥΓΓΡΑΜΜΑΤΑ

- Berry E. (2006), The Extra Territorial Reach of the ECHR, European Public Law, p. 629-645.
- Boswell, C., The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy, International Affairs, 79 (3), 2003, p. 619–638.
- Cassete, A. (2012) Διεθνές Δίκαιο. Αθήνα. Εκδόσεις: Gutenberg.
- Guild E., Carrera S. & Eggenschwiler A.(Eds), The Area Of Freedom, Security And Justice Ten Years On Successes And Future Challenges Under The Stockholm Programme, Centre For European Policy Studies Brussels, 2010
- Δημητρόπουλος Α., Γενική συνταγματική θεωρία, τ. Α', σελ. 37 επ., Αθήνα-Κομοτηνή, 2004.
- Edwards A., 'Human Rights, Refugees, and the Right "To Enjoy Asylum"', International Journal of Refugee Law (17) 2005-2, p. 301.
- Harvey C., The right to seek asylum in the European Union, European Human Rights Law Review 2004 (1), σελ. 23-24.
- Κανελλόπουλος Π., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβόνας, 5η έκδ., Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2010
- Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου Σ. (1997), Δικαστική προστασία και κυρώσεις για τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, Ελλ.Δνη, σελ. 367 επ.Μάζος Η., Πτυχές της νομολογίας του ΣτΕ σχετικά με τους

πρόσφυγες, διαθέσιμο στο:http://www.edil-ste.gr/show_article.asp?ids=60

- Κοντής, Α : Ευρωπαϊκή και Ελληνική Πολιτική Ασύλου, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005
- Lavenex, S. & Schimmelfennig, F. (2009), EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics. *Journal of European Public Policy*, 16 (6), 791-812.
- Mayblin , L. (2014) "Asylum, welfare and work: reflections on research in asylum and refugee studies", *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 34 Iss: 5/6, pp.375 – 391
- McGoldrich D. (2004), Extraterritorial Application of the International Covenant on Civil and Political Rights στο Coomans F. & Kamminga M. (Eds), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp: Intersentia, p. 42.
- Olga Ferguson Sidorenko, «The Common European Asylum System», «Background, Current State of Affairs, Future Direction», T.M.C. Asser Press, The Hague, 2007
- Π.Κ.Ιωακειμίδης «Η συνθήκη της Λισσαβώνας», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2008
- Παπασιώπη- Πασιά Ζ., Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2007
- Παπαγιάννης, Δ.: Ευρωπαϊκό Δίκαιο, τέταρτη έκδοση, εκδόσεις Σάκουλα Αθήνα Κομοτηνή 2011
- Περράκης, Σ. : Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η πολιτική της σε θέματα ασύλου και προσφύγων: Προβλήματα και Προοπτικές
- Ράικος Δ., Το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας του πολίτη απέναντι στη δημόσια διοίκηση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005.
- Rijpma, J. & Cremona, M. (2007). The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, *EUI Working Papers*, 01, European University Institute, p. 10
- Ross J. (2004), Jurisdictional Aspects of International Human Rights and Humanitarian Law in the War on Terror στο Coomans F. &

- Kamminga M. (Eds), Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerp: Intersentia, p. 23.
- Sirriyeh, A (2008) "Young Asylum Seekers' Conceptions of 'Home' at a Time of Transition to Adulthood", International Journal of Migration, Health and Social Care, Vol. 4 Iss: 1, pp.12 - 27
 - Σαχπεκίδου Ε., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011
 - Σταυροπούλου Μ., Πρόσφυγες και Ανθρώπινα Δικαιώματα στο 50 χρόνια της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου 1948-1998, (επιμ. Κ. Κούφα), Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1999.
 - Skogly S. & Gibney M. (2002), Transnational Human Rights Obligations, Human Rights Quarterly, p. 787.
 - Weis P, The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis, Cambridge University Press, Cambridge (1995), p. 342.
 - Συνοδινός, Χ. «Η Επίδραση του Ευρωπαϊκού Δικαίου στο Καθεστώς Ασύλου των Προσφύγων», Νομική Βιβλιοθήκη, 2012

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΙΣ

- Όλγα Γιώτη Παπαδάκη :Η Σταδιακή διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Μεταναστευτικής Πολιτικής, Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης, Επιστημονικό Περιοδικό της Ελληνικής εταιρείας Περιφερειολόγων Επιστημών, τεύχος Δεκεμβρίου 2012, τόμος III
- Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ – Γραφείο Ελλάδας, Συμβολή στο Διάλογο για το μεταναστευτικό και το άσυλο, Μάιος 2012
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο- Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, (2012), Έκθεση από την επίσκεψη της αντιπροσωπείας της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων στην Ελλάδα που πραγματοποιήθηκε από τις 28 έως τις 31 Οκτωβρίου 2012 Επικεφαλής Αντιπροσωπείας: Jan MULDER, Πηγή:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/943/943276/943276el.pdf

Κοινοτικό- Διεθνές Δίκαιο/ Επίσημα έγγραφα

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26 Ιούνη του 2013

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 απατρίδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους (ΕΕ L 304, σ. 12, και διορθωτικό 2005, L 204, σ. 24).

Οδηγία 2011/95/ΕΚ σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απατρίδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση)- Προθεσμία ενσωμάτωσης 21/12/13

«Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Αξιολόγηση των Αναγκών Διεθνούς Προστασίας των αιτούντων άσυλο από το Ιράκ», Γενεύη 2009, διαθέσιμο στο: <http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/Protection/XwresKatagogis/Irak/April%202009.pdf>

Council of Europe, European Committee on Crime Problems, Extraterritorial Criminal Jurisdiction, 1990.

UNHCR, *‘Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol’*, January 2007.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ

www.unhcr.gr

<http://www.ohchr.org>

http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ELL.pdf

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

<http://europa.eu>

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

<http://old.eur-lex.europa.eu/el/consleg/20131201/chap191020.htm>

<http://old.eur-lex.europa.eu/el/consleg/latest/chap1910.htm>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=82038&doclang=EL>

[http://www.refworld.org/cgi-](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52a04ad84)

[bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52a04ad84](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52a04ad84)

[http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=EN)

[content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=EN)

<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1342&context=djci>

!

[http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EL)

[content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EL)

http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/1/3/?lang=gr&all=1&s=1&e=10

http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ELL.pdf

[http://www.refworld.org/cgi-](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ba87c412)

[bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ba87c412](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ba87c412)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι :ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ

— Απόφαση προσφυγής κυρίου Α.Α. κατά της Ελλάδας. 22.7.2010 δελτίου Προσφυγή Νο. 12186/08, περί μη ενημέρωσης για το δικαίωμά του να ασκήσει προσφυγή κατά της απόφασης απέλασης και της μη πρόσβασης του σε υπηρεσίες δικηγόρου και διερμηνέα, περί παραβίασης του άρθρου 3 σχετικά με τις συνθήκες διαβίωσης στο κέντρο κράτησης που συνιστούν εξευτελιστική μεταχείριση και στην έλλειψη επιμέλειας των αρχών να παράσχουν στον προσφεύγοντα την κατάλληλη ιατρική περίθαλψη. Επίσης σχετικά με την εξέταση της απόφασης παράνομης κράτησης και παραβίασης παραγράφου 4 άρθρου 5 της σύμβασης και παραβίασης της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 5 περί παράτασης της κράτησης του προσφεύγοντα και παραβίασης του άρθρου 5 παραγράφου 2 του προσφεύγοντα σχετικά με την μη ενημέρωση του για τους λόγους σύλληψης και κράτησης του σε γλώσσα που κατανοεί και για την παράλειψη κοινοποίησης σε αυτόν αποφάσεων που εκδόθηκαν σε βάρος του.

— Απόφαση προσφυγής Νο 6222/10 του Ahmet κατά Ολλανδίας περί παραβίασης του άρθρου 8 της συνθήκης σχετικά με την άδεια παραμονής ανηλίκου παιδιού μετανάστη ο οποίος απέκτησε την ιθαγένεια του κράτους υποδοχής. Στα θέματα μετανάστευσης το άρθρο 8 δεν επιβάλλει στα κράτη γενική υποχρέωση να σέβονται την επιλογή των μεταναστών και να επιτρέψουν την οικογενειακή συνένωση στο έδαφός τους .

— Προσφυγή Artisimuno Mendizabal κατά της Γαλλίας περί επέμβασης στο δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του άρθρου 8 της σύμβασης. Αναγνώριση καθεστώτος του πρόσφυγα σε Ισπανίδα Βασκικής καταγωγής Παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα μετά την αλλαγή του πολιτικού καθεστώτος στην Ισπανία Δημιουργία οικογένειας στη Γαλλία και απόκτηση παιδιού με γαλλική ιθαγένεια –συνιστά επέμβαση στο δικαίωμα

σεβασμού της ιδιωτικής και της οικογενειακής ζωής που προστατεύει το άρθρο 8 της Σύμβασης.

— Απόφαση προσφυγής Bader and others κατά Σουηδίας, περί παραβίασης του άρθρου 2 της Σύμβασης σχετικά με την έκδοση ή την απέλαση του σε χώρα όπου κινδυνεύει από την από την εκτέλεση της θανατικής ποινής που επιβλήθηκε στο πλαίσιο διαδικασίας στην οποία παραβιάστηκε το δικαίωμά του σε δίκαιη δίκη.

— Απόφαση προσφυγής Conka κατά Βελγίου, περί παραβίασης του άρθρου 5 παραγράφου 1 της σύμβασης σχετικά με απέλασης τους κατά την εκκρεμούσα διαδικασία εξέτασης του αιτήματός τους για άσυλο –

— Απόφαση προσφυγής Gebremedhin (Gaberamedhien) κατά της Γαλλίας σχετικά με την παραβίασης του άρθρου 5 παράγραφο 1 της συνθήκης περί με το οποίο το Δικαστήριο υποδεικνύει ένα συμβαλλόμενο κράτος να μην απομακρύνει τον προσφεύγοντα σε συγκεκριμένη χώρα δεν επιδρά αυτή καθαυτή επί της νομιμότητας της κράτησης Το άρθρο 13 απαιτεί να έχει ο ενδιαφερόμενος πρόσβαση σε προσφυγή με ανασταλτικό αποτέλεσμα που προβλέπει ο νόμος.

— Απόφαση προσφυγής John κατά Ελλάδας περί Έκδοση απόφασης απέλασης σε βάρος απορριφθέντα αιτούντα άσυλο από τη Νιγηρία – Κράτηση με σκοπό την απέλαση, που όμως δεν εκτελέστηκε εντός της τρίμηνης προθεσμίας που προβλέπει το άρθρο 44 του Ν. 2910/2001 και παραβίαση του άρθρου 5 της Σύμβασης σχετικά με την προστασία του ατόμου από οποιαδήποτε αυθαιρεσία.

— Απόφαση προσφυγής N. κατά Φιλανδίας. Αιτών άσυλο από τη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό, στέλεχος της προεδρικής φρουράς του Mobutu Φόβος δίωξης λόγω εθνοτικής καταγωγής, φυλής και πολιτικών πεποιθήσεων και παραβίασης του άρθρου 3 της Σύμβασης για το Καθεστώς των Προσφύγων.

— Απόφαση προσφυγής πολίτη Τουρκίας S.D. κατά της Ελλάδας. Σχετικά με παραβίασης του άρθρου 5 της Σύμβασης: Διαπιστώνοντας ότι απορρίφθηκαν οι κατηγορίες σε βάρος του προσφεύγοντα για παράνομη

είσοδο στη χώρα και χρήση πλαστών εγγράφων και ότι οι αρχές καταχώρησαν το αίτημά του για άσυλο, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι δεν στηριζόταν στην ελληνική νομοθεσία η κράτηση του προσφεύγοντα με σκοπό την απέλαση. Επίσης περί παραβίασης του άρθρου 3 της σύμβασης περί άσχημων συνθηκών κράτησης.

— Οδηγία συμβουλίου της Ευρώπης 29/04/2014 2004/83/Εκ για για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των πατρίδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.

— Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 294 παράγραφος 6 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τη θέση του Συμβουλίου ενόψει της έκδοσης οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη.

— Συμβούλιο της Ευρώπης: Ευρωπαϊκή Συμφωνία για την κατάργηση των θεωρήσεων εισόδου (visas) στους πρόσφυγες σύμφωνα με την οποία Ευρωπαϊκή Συμφωνία για την κατάργηση των θεωρήσεων εισόδου (visas) στους πρόσφυγες για την διευκόλυνση των ταξιδιών των προσφύγων που διαμένουν στα εδάφη τους.(Υπογράφηκε στο Στρασβούργο στις 20 Απριλίου 1959 Έναρξη ισχύος : 3.9.1960 σύμφωνα με το άρθρο 9Κείμενο : Συμβούλιο της Ευρώπης, Σειρά Ευρωπαϊκών Κειμένων, No. 31)

— Συμβούλιο της Ευρώπης: Ευρωπαϊκή Συμφωνία για τη μεταβίβαση της αρμοδιότητας όσον αφορά τους πρόσφυγες (θετήθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης στο Στρασβούργο στις 16 Οκτωβρίου 1980 Έναρξη ισχύος : 1.12.1980 σύμφωνα με το άρθρο 10 Σειρά Ευρωπαϊκών Συμβάσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης No. 107)

— Συμβούλιο της Ευρώπης: Άσυλο και Πρόσφυγες Διακήρυξη για το εδαφικό άσυλο Υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Υπουργών στις 18 Νοεμβρίου 1977 κατά την 278η συνάντηση των Αναπληρωτών τους.

— Συμβούλιο της Ευρώπης: Απόφαση 14 (1967) για τη χορήγηση ασύλου σε όσους απειλούνται με διώξεις Υιοθετήθηκε από τους Αναπληρωτές της Επιτροπής Υπουργών στις 29 Ιουνίου 1967 Κείμενο: Απόφαση του Συμβουλίου της Ευρώπης 14 (1967).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II : ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΕΕ- ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ΣΥΝΘΛΕΕ

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΥΣ ΕΛΕΓΧΟΥΣ ΣΤΑ ΣΥΝΟΡΑ, ΤΟ ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ
ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ

Άρθρο 77

(πρώην άρθρο 62 της ΣΕΚ)

1. Η Ένωση αναπτύσσει πολιτική με στόχο:

α) να εξασφαλίζεται η απουσία οποιουδήποτε ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων, β) να εξασφαλίζεται ο έλεγχος των προσώπων και η αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων, γ) να δημιουργηθεί προοδευτικά ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα που αφορούν: α) την κοινή πολιτική θεωρήσεων και άλλων τίτλων διαμονής βραχείας διάρκειας, β) τους ελέγχους στους οποίους υποβάλλονται τα πρόσωπα που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα, γ) τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα για σύντομο χρονικό διάστημα στην Ένωση, δ) οποιοδήποτε μέτρο που είναι αναγκαίο για την προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, ε) την απουσία ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων.

3. Εάν, για τη διευκόλυνση της άσκησης του προβλεπόμενου στο άρθρο 20, παράγραφος 2, στοιχείο α) δικαιώματος, φαίνεται αναγκαία δράση της Ένωσης, και εφόσον οι Συνθήκες δεν έχουν προβλέψει εξουσίες δράσης προς τούτο, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, μπορεί να θεσπίζει διατάξεις σχετικά με τα διαβατήρια, τα δελτία ταυτότητας, τους τίτλους διαμονής ή κάθε άλλο εξομοιούμενο έγγραφο. Το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. 4. Το παρόν άρθρο δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά τον γεωγραφικό καθορισμό των συνόρων τους σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο.

Άρθρο 78

(πρώην άρθρα 63, σημεία 1 και 2, και 64, παράγραφος 2, της ΣΕΚ)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟ (Αριθ. 24)

ΓΙΑ ΤΟ ΑΣΥΛΟ ΤΩΝ ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΤΑ ΥΨΗΛΑ ΣΥΜΒΑΛΛΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ,

ΕΚΤΙΜΩΝΤΑΣ ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφος 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που ορίζονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων,

ΕΚΤΙΜΩΝΤΑΣ ότι, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, αποτελούν μέρος του δικαίου της Ένωσης ως γενικές αρχές,

ΕΚΤΙΜΩΝΤΑΣ ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αρμοδιότητα να διασφαλίζει ότι, κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφοι 1 και 3, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το δίκαιο τηρείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ΕΚΤΙΜΩΝΤΑΣ ότι, σύμφωνα με το άρθρο 49 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, κάθε ευρωπαϊκό κράτος

όταν υποβάλει αίτηση για να καταστεί μέλος της Ένωσης, πρέπει να σέβεται τις αξίες που διακηρύσσονται στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση,

ΕΧΟΝΤΑΣ ΚΑΤΑ ΝΟΥ ότι το άρθρο 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση καθιερώνει ένα μηχανισμό αναστολής ορισμένων δικαιωμάτων σε περίπτωση σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αξιών αυτών από κράτος μέλος, ΥΠΕΝΘΥΜΙΖΟΝΤΑΣ ότι κάθε υπήκοος ενός κράτους μέλους, ως πολίτης της Ένωσης, απολαύει ειδικού καθεστώτος και προστασίας την οποία εγγυώνται τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις διατάξεις του δευτέρου μέρους της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

ΕΧΟΝΤΑΣ ΚΑΤΑ ΝΟΥ ότι οι Συνθήκες καθορίζουν ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα και παρέχουν σε κάθε πολίτη της Ένωσης το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών,

ΕΠΙΘΥΜΩΝΤΑΣ να αποτρέψουν τη χρήση του θεσμού του ασύλου για σκοπούς ξένους προς αυτούς για τους οποίους προορίζεται,

ΕΚΤΙΜΩΝΤΑΣ ότι το παρόν Πρωτόκολλο σέβεται το σκοπό και τους στόχους της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων, ΣΥΜΦΩΝΗΣΑΝ επί των ακόλουθων διατάξεων που προσαρτώνται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

Άρθρο μόνο

Δεδομένου του επιπέδου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη μέλη θεωρούνται ότι συνιστούν έναντι αλλήλων ασφαλείς χώρες καταγωγής, για όλα τα νομικά και πρακτικά ζητήματα σχετικά με τις υποθέσεις ασύλου. Συνεπώς, οποιαδήποτε αίτηση ασύλου υποβαλλόμενη από υπήκοο κράτους μέλους μπορεί να ληφθεί υπόψη ή να κηρυχθεί παραδεκτή σε διαδικασία άλλου κράτους μέλους μόνον στις ακόλουθες περιπτώσεις:

α) εάν το κράτος μέλος του οποίου ο αιτών είναι υπήκοος, βασιζόμενο στις διατάξεις του άρθρου 15 της Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, προβαίνει, μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, σε λήψη μέτρων στο έδαφός του τα οποία αποκλίνουν από τις υποχρεώσεις του βάσει της Σύμβασης αυτής,

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

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

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

