

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

***«Συγκριτική Μελέτη της Εφαρμογής της Ενωσιακής Πολιτικής Ασύλου
στην Ελλάδα και στη Γαλλία»***

Διπλωματική Εργασία

Αθηνά Παπαχρήστου

ΑΜ: 7118Μ010

Αθήνα, Μάιος 2020

Τριμελής Εισηγητική Επιτροπή

Δονάτος Παπαγιάννης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (επιβλέπων)

Ηλίας Νικολόπουλος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Μάρκος Παπακωνσταντής, Διδάκτωρ Ευρωπαϊκού Δικαίου

Copyright (c) 2020 Αθηνά Παπαχρήστου. Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων της συγγραφέως.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε το διάστημα μεταξύ Σεπτεμβρίου 2019 και Μαΐου 2020 στο πλαίσιο μεταπτυχιακού προγράμματος «Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση» του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου. Με την παρούσα παράγραφο οφείλω να ευχαριστήσω τους καθηγητές του μεταπτυχιακού προγράμματος, τον κ. Δονάτο Παπαγιάννη, τον κ. Μάρκο Παπακωνσταντή και τον κ. Ηλία Νικολόπουλο.

Αθηνά Παπαχρήστου,
Μάιος 2020

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα διπλωματική εργασία αναλύει τη διαμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, εστιάζοντας στη συνεργασία των κρατών – μελών μέσα από τις συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Λισαβόνας, αλλά και μέσα από το δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο και τα πενταετή προγράμματα. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στην ευρωπαϊκή συνεργασία σε θέματα ασύλου στο πλαίσιο της προσφυγικής κρίσης του 2015, καθώς και εάν αυτή η συνεργασία τείνει στην ενίσχυση του ενιαίου συστήματος ασύλου ή σε επιστροφή στις εθνικές πολιτικές. Σε αυτό το πλαίσιο, επιχειρείται η συγκριτική ανάλυση του δικαίου ασύλου δύο συγκεκριμένων κρατών – μελών, της Ελλάδας και της Γαλλίας.

Μέσω της μελέτης της εφαρμογής της ενωσιακής πολιτικής ασύλου στην Ελλάδα και στη Γαλλία, επιχειρείται να απαντηθεί εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση κατευθύνεται πραγματικά στην ενίσχυση του ενιαίου συστήματος ασύλου ή επιστρέφει σε εθνικές πολιτικές ασύλου ύστερα από τα συνεχιζόμενα προσφυγικά – μεταναστευτικά ρεύματα στην Ένωση, και δη ύστερα από την προσφυγική κρίση του 2015. Η συγκριτική μέθοδος χρησιμεύει ως εργαλείο ανάλυσης, προβληματισμού και αξιολόγησης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ), το οποίο ξεκίνησε να κατανέμει την ευθύνη εξέτασης αιτήσεων ασύλου μεταξύ των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου πριν από την εναρμόνιση των διαδικασιών εξέτασης των αιτήσεων ασύλου και των συνθηκών υποδοχής στα κράτη μέλη, μέσω της υιοθέτησης και εφαρμογής των σχετικών Οδηγιών.

Μέσα από τη συγκριτική μελέτη, αναδεικνύονται έτσι οι σημερινές προκλήσεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι παθογένειες που παρουσιάζονται στο πλαίσιο του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου.

Λέξεις – Κλειδιά: αιτούντες άσυλο, πρόσφυγες, Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, ενωσιακή πολιτική ασύλου, δίκαιο ασύλου, Κανονισμός του Δουβλίνου, συγκριτικό δίκαιο μεταξύ Γαλλίας και Ελλάδας.

Title and Abstract:

“Comparative study of the implementation of EU asylum policy in Greece and France”

In the first part of this thesis, an analysis of the development of the Common European Asylum System is carried out, focused on the cooperation of the member states considering the Maastricht, Amsterdam and Lisbon Treaties, the secondary law and the five - years Programs. Subsequently, the European Asylum Cooperation will be examined in the light of the refugee crisis of 2015, while special attention will be placed on whether this cooperation is promoting the common asylum system or it results in returning to the national asylum policies. In this context, a comparative study of asylum law of two specific member states (France and Greece) is attempted.

Through the study of the implementation of European asylum policy in Greece and France, this research attempts to answer the question whether the European Union is really moving towards the development of the common asylum system or it is returning to national asylum policies after the refugee crisis in 2015 and in the context of the ongoing refugee flows. The comparative method works as a tool for analysis, reflection and evaluation of the Common European Asylum System (CEAS). This System has already distributed the responsibility of examining asylum applications among the Member States in the European Union according to the implementation of Dublin Regulation, without previously harmonizing the procedures for examining asylum applications and for the reception conditions of asylum seekers through the application of relevant Directives. This comparative study highlights the current challenges for the European Union in order to tackle the problems that arise during the development of the Common European Asylum System.

Keywords: asylum seekers, refugees, Common European Asylum System, European Asylum Policy, Asylum Law, Asylum System, Dublin Regulation, Comparative Law between France and Greece.

ΛΙΣΤΑ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΕΟΚ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ΕΚ: Ευρωπαϊκή Κοινότητα

ΣΕΚ: Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΚΕΣΑ: Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

ΕΥΥΑ: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΚ: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

ΠΔ: Προεδρικό Διάταγμα

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees

EASO: European Asylum Support Office

EUROPOL: European Police Office

LIBE: Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament

COREPER: Comité des représentants permanents

UNRRA: United Nations Relief and Rehabilitation Administration

OFPPA: Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides

CNDA: Cour nationale du droit d'asile

OFII: Office Français de l'Immigration et de l'Intégration

SPADA: Structure de premier accueil pour demandeurs d'asile

CAES: Centre d'accueil et d'examen de la situation

CAO: Centre d'accueil et d'orientation

PRAHDA: Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile

GUDA: Guichets uniques pour demandeurs d'asile

ANAEM: Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrants

CESEDA: Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Ευχαριστίες.....	σελ 3
Περίληψη.....	σελ 4
Title and Abstract.....	σελ 5
Λίστα Συντομογραφιών	σελ 6
Περιεχόμενα.....	σελ 7
1. Εισαγωγή.....	σελ 11
2. Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου	
2.1. Η απαρχή της διακυβερνητικής συνεργασίας	σελ 16
2.2. Η συμβολή του πρωτογενούς δικαίου στην πολιτική ασύλου.....	σελ 18
2.2.1. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ.....	σελ 19
2.2.2. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ	σελ 19
2.2.3. Η Συνθήκη της Λισαβόνας.....	σελ 21
2.3. Η δρομολόγηση και η εφαρμογή της πολιτικής ασύλου	σελ 24
2.3.1. Το πρόγραμμα του Τάμπερε.....	σελ 25
2.3.2. Το πρόγραμμα της Χάγης.....	σελ 27
2.3.3. Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.....	σελ 28
2.3.4. Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης.....	σελ 29
2.3.5. Οι Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές στο Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.....	σελ 29
2.3.6. Το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη μετανάστευση και το άσυλο.....	σελ 30
3. Το δευτερογενές δίκαιο για το άσυλο.....	σελ 31

3.1. Κανονισμός Δουβλίνου (ΕΕ) 604/2013 για τη θέσπιση κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους – μέλους εξέτασης της αίτησης ασύλου.....	σελ 31
3.2. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα.....	σελ 32
3.3. Κανονισμός Eurodac (ΕΕ) αρ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων.....	σελ 33
3.4. 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.....	σελ 34
3.5. Οδηγία περί των Διαδικασιών Ασύλου 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.....	σελ 35
3.6. Οδηγία περί Συνθηκών Υποδοχής 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία.....	σελ 37
4. Η επίπτωση της προσφυγικής κρίσης του 2015 στην πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	σελ 39
4.1. Η ευρωπαϊκή αντίδραση.....	σελ 40
4.2. Κατεύθυνση προς ένα ενιαίο σύστημα ασύλου ή επιστροφή στις εθνικές πολιτικές;.....	σελ 42

4.2.1. Η μεταρρύθμιση του Κανονισμού του Δουβλίνου ΙΙΙ.....	σελ 45
4.2.2. Η τροποποίηση του Κανονισμού Eurodac.....	σελ 48
4.2.3 Η δημιουργία ενός αυτοτελούς ενωσιακού οργανισμού για το άσυλο	σελ 48
4.2.4. Η αντικατάσταση της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου με κανονισμό.....	σελ 50
4.2.5. Η αντικατάσταση της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις με κανονισμό που εναρμονίζει τα πρότυπα προστασίας και τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο.....	σελ 50
4.2.6. Η αναθεώρηση της οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής.....	σελ 51
4.2.7 Η δημιουργία μόνιμου πλαισίου της ΕΕ για την επανεγκατάσταση.....	σελ 52
5. Το Δίκαιο Ασύλου στην Ελλάδα.....	σελ 53
5.1. Ιστορική αναδρομή στο δίκαιο ασύλου της Ελλάδας.....	σελ 53
5.2. Η επίδραση του Ενωσιακού Δικαίου στο ελληνικό δίκαιο ασύλου	σελ 61
5.3. Η συνεισφορά της Ελλάδας στην ενωσιακή πολιτική ασύλου.....	σελ 63
5.4. Το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο.....	σελ 65
5.5 Τα διοικητικά όργανα.....	σελ 70
5.6. Η διαδικασία υποβολής και εξέτασης αιτήματος διεθνούς προστασίας.....	σελ 72
5.7. Τα προβλήματα του ελληνικού συστήματος ασύλου.....	σελ 77
6. Το Δίκαιο Ασύλου στη Γαλλία.....	σελ 80
6.1. Ιστορική αναδρομή στο δίκαιο ασύλου της Γαλλίας.....	σελ 80
6.2. Η επίδραση του Ενωσιακού Δικαίου στο γαλλικό δίκαιο ασύλου	σελ 85

6.3. Η συνεισφορά της Γαλλίας στην ενωσιακή πολιτική ασύλου.....σελ	86
6.4. Το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο..... ..σελ	87
6.5. Τα διοικητικά όργανα..... σελ	92
6.6. Η διαδικασία υποβολής και εξέτασης αιτήματος διεθνούς προστασίας..... σελ	98
6.7. Τα προβλήματα του γαλλικού συστήματος ασύλου	σελ 106
7. Επίλογος- Συμπεράσματα..... σελ	110
8. Βιβλιογραφία- Πηγές..... σελ	114
9. Κατάλογος Νομοθεσίας	σελ 123
10. Παράρτημα Πινάκων..... σελ	126

1.ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το άσυλο μπορεί να οριστεί ως η προστασία που παρέχεται σε άτομο ή ομάδα ατόμων σε συγκεκριμένο τόπο. Η έννοια του ασύλου είναι σταθερή στην ιστορία της Ευρώπης. Κατά την αρχαιότητα, το άσυλο ήταν ουσιαστικά θρησκευτικό και περιοριζόταν σε ορισμένους σαφώς καθορισμένους τόπους. Στη συνέχεια, το χριστιανικό άσυλο επισημοποιήθηκε και κωδικοποιήθηκε στο Συμβούλιο της Ορλεάνης το 511 μ.Χ. Το θρησκευτικό άσυλο ήταν μορφή ασυλίας και αφορούσε μόνο χώρους αφιερωμένους στο θείο. Ωστόσο, το άσυλο δε θεωρείτο πραγματικά δικαίωμα θεϊκής φύσης, καθώς υπόκειτο συχνά σε περιορισμούς από τις θρησκευτικές αρχές, όπως συνέβη τον δέκατο όγδοο αιώνα, όταν τα διατάγματα του Innocent III και του Γρηγορίου ΙΧ απέκλεισαν από το άσυλο τους Εβραίους και τους αιρετικούς.¹

Αργότερα, εμφανίστηκε το «άσυλο των κρατών», ως απόρροια της δημιουργίας κρατών, της εκκοσμίκευσης και της ανάπτυξης δημοκρατικών ιδεών. Από τον πρώιμο Μεσαίωνα, το άσυλο ενέπιπτε στη διακριτική ευχέρεια του πρίγκιπα και αποτέλεσε μέσο άσκησης εξωτερικής πολιτικής με στόχο την προστασία των συμμάχων. Στους λόγους χορήγησης του ασύλου προστέθηκαν οι πολιτικοί πέραν των θρησκευτικών λόγων, ενώ για τα πολιτικά αδικήματα η Εκκλησία έπαψε να προσφέρει άσυλο.

Το άσυλο ως ζήτημα διεθνούς συνεργασίας εμφανίζεται να απασχολεί τη διεθνή κοινότητα από τις αρχές του περασμένου αιώνα.² Τον Νοέμβριο του 1943, ιδρύθηκε ο Οργανισμός Περιθάλψεως και Αποκαταστάσεως των Ηνωμένων Εθνών (UNRRA) για την αρωγή των οκτώ εκατομμυρίων εσωτερικά εκτοπισμένων ατόμων κατά τον Πρώτο Παγκόσμιο πόλεμο. Το 1945, επιχειρήθηκε ο επαναπατρισμός τους στις χώρες προέλευσης.

1 Office français de protection des réfugiés et apatride, *Histoire l' asile*, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/histoire-archives/histoire-de-l-asile> (πρόσβαση 10.4.2020)

2 France Archives, *Organisation Internationale pour les réfugiés*. <https://francearchives.fr/findingaid/b7b92087f9cb6f4a7b1f3e8495fc2317abe3bab3> (πρόσβαση 10.04.2020)

Το 1946, δημιουργήθηκε ο Διεθνής Οργανισμός για τους Πρόσφυγες. Ο τελευταίος αντικαταστάθηκε το 1950 από το Γραφείο του Υπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR). Το σημαντικότερο όμως βήμα για την κατοχύρωση της προστασίας των προσφύγων σε διεθνές επίπεδο έγινε όταν οι χώρες – μέλη του ΟΗΕ σύνηψαν τη Σύμβαση της Γενεύης της 28 Ιουλίου 1951 για το καθεστώς των προσφύγων. Η Σύμβαση της Γενεύης μαζί με το Πρωτόκολλο της Ν. Υόρκης το 1967 αποτελούν το νομικό πλαίσιο της διεθνούς προστασίας των προσφύγων.

Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων ορίζει τις προϋποθέσεις χορήγησης ασύλου. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. Α2 *«Παντός προσώπου όπερ συνεπεία γεγονότων επελθόντων πρό της 1ης Ιανουαρίου 1951 και δεδικοιολογημένου φόβου διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων ευρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή , λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να απολαύη της προστασίας της χώρας ταύτης, ή εάν μη έχουν υπηκοότητα τινά και ευρισκόμενον συνεπεία τοιούτων γεγονότων εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους αυτού διαμονής, δεν δύναται ή, λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να επιστρέψη εις ταύτην. Εν ή περιπτώσει πρόσωπόν τι είναι υπήκοος πλειόνων χωρών, ο όρος "ής έχει την υπηκοότητα" αναφέρεται εις μίαν εκάστην των χωρών ών το πρόσωπον τούτο είναι υπήκοος. Δεν θεωρείται στερούμενον της υπό της χώρας ής έχει την υπηκοότητα παρεχομένης προστασίας, πρόσωπον όπερ άνευ αιτίας βασιζομένης επί δεδικοιολογημένου φόβου δεν έκαμε χρήσιν της υφ' ετέρας των χωρών ών κέκτηται την υπηκοότητα παρεχομένης προστασίας.»*

Πρόσφυγας είναι όποιος λόγω δικαιολογημένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων δεν μπορεί ή δεν επιθυμεί λόγω αυτού του φόβου, να επιστρέψει στη χώρα του. Η απάλειψη του χρονικού περιορισμού της προστασίας της Σύμβασης της Γενεύης, ήτοι *«συνεπεία γεγονότων επελθόντων πρό της 1ης Ιανουαρίου 1951»* και του γεωγραφικού περιορισμού, ήτοι για *«γεγονότα»* στον ευρωπαϊκό χώρο έγινε μετά τη θέση σε ισχύ του Πρωτοκόλλου της Ν. Υόρκης του 1967. Απαραίτητη προϋπόθεση για να αναγνωριστεί κάποιος ως πρέπει να συντρέχει στο πρόσωπό του δικαιολογημένος φόβος δίωξης, δηλαδή η ενδιάθετη

κατάσταση φόβου πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά γεγονότα.³ Επίσης, απαιτείται να έχει υποστεί δίωξη για την οποία δεν υπάρχει ορισμός στα διεθνή κείμενα, προκειμένου να μπορούν να περιληφθούν όλοι οι μελλοντικοί τύποι δίωξης. Δυνάμει του Εγχειριδίου της Ύπατης Αρμοστείας, στη δίωξη περιλαμβάνονται οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή άλλες σοβαρές διακρίσεις, που χαρακτηρίζονται συνήθως από το στοιχείο της συστηματικότητας ή της επανάληψης.⁴ Η δίωξη όμως πρέπει να βασίζεται μόνο σε φυλή, θρησκεία, εθνικότητα, κοινωνική τάξη ή πολιτικές πεποιθήσεις. Προκειμένου να αναγνωριστεί ως πρόσφυγας κάποιος, θα πρέπει να πληροί τις παραπάνω προϋποθέσεις και να συντρέχει στο πρόσωπό του τουλάχιστον ένας λόγος δίωξης. Τέλος, δεν απαιτείται πλήρης απόδειξη, αλλά αρκεί να πιθανολογείται ευλόγως η πλήρωση των ως άνω προϋποθέσεων.⁵ Απαιτείται ακόμη η ύπαρξη «δικαιολογημένου» φόβου, ήτοι η ενδιάθετη αυτή κατάσταση, η οποία όμως πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα.

Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων αποτελεί την πρώτη διεθνή συμφωνία η οποία κατοχυρώνει θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα στους πρόσφυγες, τα οποία θα πρέπει να είναι τουλάχιστον ισότιμα με αυτά που απολαμβάνουν οι αλλοδαποί υπήκοοι μιας χώρας ή, σε μερικές περιπτώσεις, και οι ίδιοι οι πολίτες της χώρας, και με την οποία αναγνωρίζεται η ανάγκη διεθνούς συνεργασίας και δράσης σε περιπτώσεις προσφυγικών κρίσεων και ζητημάτων. Για πρώτη φορά, αποτυπώνεται σε διεθνές κείμενο ο ορισμός του πρόσφυγα και καθορίζεται το είδος της νομικής προστασίας ή άλλης παροχής, ενώ αναγνωρίζονται στους πρόσφυγες κοινωνικά δικαιώματα, αλλά και υποχρεώσεις⁶. Δεν προβλέπεται η σχετικά με την αναγνώριση του

3UNHCR, *Ερμηνεύοντας το άρθρο 1 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων*, Απρίλιος 2001, σελ 6, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ba896842> (πρόσβαση 15.4.2020)

4UNHCR, *Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος Πρόσφυγα*, Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας στην Αθήνα, Γ' έκδοση, Αθήνα 2000, παράγραφος 51- 53, σελ 17- 18

5Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, *Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων*, ΣΤ' έκδοση, Αθήνα 2009, παρ. 41, σελ 17

6UNHCR, *Σύμβαση της Γενεύης του 1951: Ερωτήσεις και Απαντήσεις*, 2017, <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2017/05/Geneva1951faq.pdf> (πρόσβαση 07.10.2019)

προσφυγικού καθεστώτος διαδικασία, η οποία αποτελεί αρμοδιότητα των συμβαλλόμενων κρατών.

Τα ιδρυτικά μέλη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) υπέγραψαν και κύρωσαν ήδη από το 1951 τη Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες. Με τη σειρά της, η Ευρωπαϊκή Ένωση και σε πλήρη συμμόρφωση με τη Σύμβαση της Γενεύης και το Πρωτόκολλο της Ν. Υόρκης ανέπτυξε την πολιτική ασύλου της προκειμένου να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιονδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας έχει ανάγκη διεθνούς προστασίας, καθώς και να διασφαλίζεται ότι θα τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης.⁷ Ούτε η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) ούτε ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων παρέχουν ορισμό των όρων «άσυλο» και «πρόσφυγας», αλλά παραπέμπουν ρητά και τα δύο στη σύμβαση της Γενεύης και στο Πρωτόκολλό της.

Η παρούσα διπλωματική εργασία έχει ως στόχο τη μελέτη της εφαρμογής της ενωσιακής πολιτικής ασύλου, όπως διαμορφώθηκε ιστορικά και εξελίσσεται μέχρι σήμερα. Το βασικότερο ερώτημα προς απάντηση είναι εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση οδεύει εν τοις πράγμασι προς την κατεύθυνση ενός ενιαίου συστήματος ασύλου ή στην επιστροφή στις εθνικές πολιτικές ασύλου. Γι' αυτόν τον σκοπό πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η εφαρμογή της ενωσιακής πολιτικής ασύλου, σε όλα τα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην παρούσα εργασία, επιλέχθηκε η συγκριτική εξέταση των δύο συγκεκριμένων παραδειγμάτων, της Ελλάδας και της Γαλλίας.

Η επιλογή μεταξύ της Ελλάδας και της Γαλλίας ως κρατών - μελών αναφοράς ως προς την εφαρμογή της ενωσιακής πολιτικής ασύλου έγινε καταρχήν με προσωπικά κριτήρια, ήτοι το προσωπικό ενδιαφέρον εμβάθυνσης στο δίκαιο ασύλου των δύο συγκεκριμένων χωρών. Ωστόσο, οι ομοιότητες και οι διαφορές των συστημάτων ασύλου των δύο χωρών, όπως εκτίθενται αναλυτικά στην παρούσα εργασία, οδηγούν σε σημαντικά συμπεράσματα για το παρόν και το μέλλον του ΚΕΣΑ.

7 C. Roos, *Norms Matter! The role of international Norms in EU Policies on Asylum and Immigration*, *European Journal of Migration and Law* 16 (2014) 45- 68, σελ. 67

Στο πλαίσιο της παρούσας, κρίθηκε απαραίτητο να εξεταστούν πρώτα όλα τα βήματα της Ένωσης στα θέματα ασύλου μέχρι τη δημιουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) και την εξέλιξή του έως σήμερα. Ειδικότερα, γίνεται ανάλυση τόσο του πρωτογενούς όσο και του δευτερογενούς δικαίου της Ένωσης στον τομέα του ασύλου. Παράλληλα, κρίθηκε αναγκαίο να μελετηθούν οι αντίστοιχες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας των δύο κρατών – μελών με τις οποίες ενσωματώθηκε η ευρωπαϊκή νομοθεσία. Τέλος, αναλύονται τα σχετικά διοικητικά όργανα, η διαδικασία υποβολής και εξέτασης του αιτήματος διεθνούς προστασίας, αλλά και τα προβλήματα που παρουσιάζονται στην Ελλάδα και στη Γαλλία στον τομέα του ασύλου.

2.ΤΟ ΚΟΙΝΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΣΥΛΟΥ

Στο πλαίσιο του παρόντος κεφαλαίου, εξετάζονται όλα τα βήματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του ασύλου μέχρι τη θέσπιση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και τη διαμόρφωσή του έως σήμερα. Αναλύεται η συμβολή των Συνθηκών, των πενταετών προγραμμάτων, καθώς και του δευτερογενούς δικαίου. Τέλος, εξετάζεται η επίπτωση της προσφυγικής κρίσης του 2015 στην ενωσιακή πολιτική ασύλου.

2.1. Η απαρχή της διακυβερνητικής συνεργασίας

Αρχικά, οι πολιτικές για το άσυλο δεν αποτέλεσαν αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), αλλά αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών – μελών. Η συνθήκη της Ρώμης (1957) δεν έκανε αναφορά στα θέματα του ασύλου. Τόσο η μετανάστευση (ενδο- ευρωπαϊκή ή υπερπόντια) όσο και η χορήγηση ασύλου αποτελούσαν σε αυτή την περίοδο αποκλειστικές εθνικές αρμοδιότητες. Μέχρι και τη δεκαετία του 1990, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στην ΕΟΚ δεν επεκτεινόταν στην μετακίνηση των αιτούντων άσυλο από την πρώτη χώρα προστασίας σε άλλο κράτος – μέλος, καθώς δεν υπήρχε δικαίωμα δευτερογενούς μετακίνησης των προσφύγων. Προκειμένου να μετακινηθούν σε άλλο κράτος- μέλος, οι πρόσφυγες έπρεπε να έχουν θεώρηση στο ειδικό ταξιδιωτικό έγγραφο που εξέδιδαν οι χώρες προστασίας δυνάμει της Σύμβασης της Γενεύης.⁸

Από τη Συνθήκη της Ρώμης, απουσίαζε οιαδήποτε διάταξη για το άσυλο, διότι βασικός στόχος των συντακτών της ήταν η οικονομική συνεργασία των κρατών – μελών.⁹ Προτεραιότητα εκείνη την εποχή ήταν η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων πολιτών των κρατών – μελών εντός της ΕΟΚ. Ωστόσο, οι πρόσφυγες δεν

8Π. Νάσκου – Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, *Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο*, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σελ 146-147

9Μ. Παπακωνσταντής, *Το παρόν και το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ)*, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου 2018, τ. 38, τ.χ. 2, σελ 177

μπορούσαν να επικαλεστούν την ελεύθερη κυκλοφορία, προκειμένου να μετακινηθούν σε ένα κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό της μόνιμης διαμονής τους για να ασκήσουν οικονομική δραστηριότητα.¹⁰

Η εγκαθίδρυση της ελευθερίας της κυκλοφορίας και η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων εντός της ΕΟΚ κατά τη δεκαετία του 1980 προκάλεσε αντανakλαστικά την ανάγκη λήψης αντισταθμιστικών μέσων, προκειμένου να μην διαταραχθεί η εσωτερική ασφάλεια της Ευρώπης, όπου οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα έτειναν να εξαλειφθούν¹¹. Σταδιακά, γινόταν προσπάθεια εκ μέρους των κρατών – μελών να συντονίσουν τη δράση τους στον τομέα της ασφάλειας, στους ελέγχους στα σύνορα και στην αντιμετώπιση της νόμιμης ή παράτυπης άφιξης πολιτών.¹²

Η συνεργασία των κρατών- μελών σε οικονομικό επίπεδο φαίνεται ότι δεν αρκούσε και κατέστη επιτακτική η ανάγκη συνεργασίας εντός του θεσμικού πλαισίου της ΕΟΚ. Μάλιστα, εφαλτήριο στην εμβάθυνση της συνεργασίας αποτέλεσε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) με την οποία θεσπίστηκε για πρώτη φορά η πολιτική συνεργασία μεταξύ των κρατών – μελών. Αρχικά, οι συναντήσεις ήταν άτυπες, όμως σταδιακά απέκτησαν το περίβλημα διακυβερνητικής συνεργασίας. Χαρακτηριστικά παραδείγματα ήταν η ομάδα Trevi,¹³ η ad hoc ομάδα Μετανάστευσης και η ομάδα ασύλου. Αν και οι ομάδες αυτές δεν εντάσσονταν στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα της ΕΟΚ/ΕΚ, συνέβαλαν καθοριστικά στη σύναψη των πρώτων δεσμευτικών διεθνών κειμένων, στη Συμφωνία Σένγκεν του 1985 και στην εφαρμοστική σύμβαση της Συμφωνίας Σένγκεν του 1990, καθώς και στη Σύμβαση του Δουβλίνου του 1991. Καταλυτικό ρόλο στην υπαγωγή των θεμάτων

10Μ. Παπακωνσταντής, *Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2016, σελ 235

11S. Lavenex “*The Europeanisation of Refugee Policies. Normative challenges and institutional legacies*”. *Journal of Common Market Studies* (2001). Vol 39 (5) σελ. 851-874. σελ 857.

12 V. Guiraudon, *L’ Europe et les réfugiés: Une politique peu solidaire*, Pouvoirs 2013/1 (n. 144), σελ 79-89

13Η ομάδα Trevi δημιουργήθηκε τον Δεκέμβριο του 1975 στη σύνοδο Κορυφής της Ρώμης και αποσκοπούσε στο συντονισμό των δράσεων των εθνικών αστυνομικών υπηρεσιών, στην αντιμετώπιση τρομοκρατικών επιθέσεων και εν γένει του διασυνοριακού εγκλήματος

ασύλου στην αρμοδιότητα της ΕΟΚ είχε ο συσχετισμός τους με την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων.¹⁴

Επειδή οι μέχρι τότε Συνθήκες δεν αναγνώριζαν αρμοδιότητα της Ένωσης σε θέματα ασύλου και με τις Συμφωνίες Σένγκεν είχε καταργηθεί ο έλεγχος στα εσωτερικά σύνορα, υπεγράφη αποκλειστικά μεταξύ των κρατών – μελών την 15.06.1990 η Σύμβαση του Δουβλίνου και τέθηκε σε ισχύ την 01.09.1997. Η Σύμβαση αποτέλεσε ένα σημαντικό δεσμευτικό κείμενο στον τομέα του ασύλου μεταξύ των κρατών - μελών¹⁵. Σκοπός της Σύμβασης ήταν να αποτραπούν οι καταχρήσεις στις διαδικασίες ασύλου και να ρυθμιστεί ο τρόπος με τον οποίο τα συμβαλλόμενα κράτη αποφασίζουν ως προς το ποιο κράτος είναι υπεύθυνο για να εξετάσει μια αίτηση ασύλου, προκειμένου να αποφεύγονται διαδοχικές αιτήσεις ασύλου σε διαφορετικά κράτη. Θεσπίστηκαν κριτήρια καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης, τα οποία αποτελούν μέχρι και σήμερα τα βασικά θεμέλια του συστήματος Δουβλίνου. Κατ' ουσίαν έγινε προσπάθεια να ρυθμιστούν τα θέματα του ασύλου με τη Σύμβαση του Δουβλίνου, οι προβλέψεις της οποίας υιοθετούνται από τις Συμφωνίες Schengen.¹⁶

2.2. Η συμβολή του πρωτογενούς δικαίου στην πολιτική ασύλου

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η πολιτική ασύλου γίνεται συντρέχουσα αρμοδιότητα της ΕΕ και την νομική της βάση αποτελούν αφενός τα άρθρα 67 παρ. 2, 78 και 80 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), αφετέρου το άρθρο 18 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, μέχρι τη συμβολή της Συνθήκης της Λισαβόνας στον τομέα του ασύλου, είχε προηγηθεί η

14 Π. Νάσκου – Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, ο.π. σελ 148-149

15. Α. ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΙΔΟΥ, Α. ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗ, *Η διαχείριση του ασύλου στην Ευρώπη: η αναθεώρηση του Δουβλίνου Ι και η περίπτωση της Ελλάδας*, ΕφαρμογέςΔΔ Ι/2011, σελ. 22 επ.

16 Δ. Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σελ 558

σταδιακή εξέλιξη της ενωσιακής πολιτικής ασύλου μέσα από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

2.2.1. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Εξαιτίας της δημιουργίας εσωτερικής αγοράς και της κατάργησης συνοριακών ελέγχων (άρθρο 8Α της ΣυνθΕΟΚ), καθώς και λόγω της κατάρρευσης του ανατολικού μπλοκ και της μεγάλης προσέλευσης αιτούντων άσυλο από την πρώην Γιουγκοσλαβία, κρίθηκε ανεπαρκής η άτυπη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της ΕΚ και κατέστη επιτακτική η ανάγκη λήψης πρωτοβουλιών στα θέματα ασύλου σε επίπεδο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.¹⁷

Έτσι, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η προηγούμενη διακυβερνητική συνεργασία στον τομέα του ασύλου εντάχθηκε στο θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης. Η πολιτική ασύλου εντάχθηκε συγκεκριμένα στον τρίτο πυλώνα *«Διατάξεις σχετικά με τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων»* και θεωρήθηκε *«θέμα κοινού ενδιαφέροντος»* και τα κράτη δεσμεύθηκαν να *«αλληλοενημερώνονται και συνεννοούνται στα πλαίσια του Συμβουλίου, προκειμένου να συντονίσουν τη δράση τους. Προς το σκοπό αυτό, καθιερώνουν συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων διοικητικών υπηρεσιών τους»*.¹⁸

2.2.2. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, που τροποποίησε τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις ιδρυτικές Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις,

17Μ. Παπακωνσταντής, *Το παρόν ο.π.*, σελ 178

18 Άρθρα Κ.1 και Κ.3 της Συνθήκης του Μάαστριχτ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

υπογράφηκε στο Άμστερνταμ στις 2 Οκτωβρίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1999.

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, τέθηκε ως στόχος η δημιουργία και η ανάπτυξη του χώρου «ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά στους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας» (άρθρο 1 της Συνθήκης του Άμστερνταμ)¹⁹, ο οποίος κάλυπτε δράσεις τόσο του πρώτου όσο και του τρίτου πυλώνα.²⁰ Μάλιστα, στο προοίμιο της Συνθήκης, αποτυπώθηκε η βούληση των κρατών – μελών να εγκαθιδρύσουν το Χώρο, ώστε να διευκολύνουν την «ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, διαφυλάσσοντας ταυτόχρονα και την προστασία των λαών τους». Για την προοδευτική εγκαθίδρυση του Χώρου, το Συμβούλιο θέσπισε εντός πενταετίας από την έναρξη της Συνθήκης μέτρα για το άσυλο (άρθρο 73 Θ της Συνθήκης του Άμστερνταμ).

Κατά αυτό τον τρόπο, επιτεύχθηκε η «κοινοτικοποίηση» του ασύλου, ενώ η Επιτροπή απέκτησε δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας παράλληλα με τα κράτη. Το Συμβούλιο συνέχισε να λαμβάνει αποφάσεις με ομοφωνία. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεπε, επίσης, ότι μετά την πάροδο πενταετίας, το Συμβούλιο θα μπορεί να αποφασίσει εάν θα εφαρμόζεται η συνήθης διαδικασία της συναπόφασης και συνεπώς εάν θα λαμβάνει τις αποφάσεις του με ειδική πλειοψηφία. Ύστερα από σχετική απόφαση του Συμβουλίου, το 2005 τέθηκε σε ισχύ η διαδικασία συναπόφασης, γνωστή σήμερα ως συνήθης νομοθετική διαδικασία.²¹

19Ευρωπαϊκή Ένωση, *Συνθήκη του Άμστερνταμ*, 1997 https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_el.pdf (πρόσβαση 14.10.2019)

20 Δ. Παπαγιάννης, *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2001, σελ 175

21Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2019 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/home> (πρόσβαση 14.10.2019)

2.2.3. Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Μετά την αποτυχία της Συνταγματικής Συνθήκης το 2004, η κοινοτικοποίηση του ασύλου συνεχίστηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας²² το 2007, με προσανατολισμό στη δημιουργία ενός κοινού συστήματος που περιλαμβάνει ενιαίο καθεστώς και ενιαίες διαδικασίες (άρθρα 78 παρ. 2 και 67 παρ. 2 ΣΛΕΕ).

Σύμφωνα προοίμιο της Συνθήκης, τα κράτη μέλη είναι «αποφασισμένα να διευκολύνουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, διαφυλάσσοντας ταυτόχρονα την ασφάλεια και την προστασία των λαών τους, με την εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ενώ παράλληλα (άρθρο 3 παρ.2) «η Ένωση παρέχει στους πολίτες της χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας».²³ Διαφαίνεται λοιπόν ότι η εγκαθίδρυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης αποτελεί ένα από τους κορυφαίους στόχους της ΕΕ, μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

²²Υπογράφεται την 13^η Δεκεμβρίου 2007 και τίθεται σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου 2009

²³Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 07.06.2016, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_c_2016_202_full_el_txt.pdf

Επίσης, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η Ένωση «εξασφαλίζει την απουσία ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα και αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών – μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών. Για τους σκοπούς του παρόντος τίτλου, οι ανιθαγενείς εξομοιώνονται με τους υπηκόους των τρίτων χωρών», όπως προβλέπεται στο άρθρο 67 παρ. 2 της ΣΛΕΕ.

Ενοποιήθηκαν οι πολιτικές του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, οι οποίες υπάγονται στο τρίτο μέρος, τίτλο V της Συνθήκης της Λειτουργίας της ΕΕ (άρθρα 67-89), ενώ τέθηκε οριστικό τέλος στη διάσπαση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ο οποίος μέχρι πρότινος βρισκόταν ανάμεσα στον πρώτο και στον τρίτο πυλώνα. Η πολιτική ασύλου έγινε συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Άρθρα 4 ΣΛΕΕ). Τα κράτη μέλη πλέον αναλαμβάνουν δράση μόνον εφόσον η Ένωση δεν έχει ασκήσει την αρμοδιότητά της ή έχει δηλώσει ρητά ότι έπαψε να την ασκεί.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας διεύρυνε τις σχετικές αρμοδιότητες, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 78 της ΣΛΕΕ «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 Ευρωπαϊκή Ένωση δηλαδή δεν αρκέστηκε στις ελάχιστες προδιαγραφές στον τομέα του ασύλου και ανέπτυξε κοινή πολιτική, προκειμένου να δημιουργήσει ένα ενιαίο και ολοκληρωμένο σύστημα προστασίας, ήτοι το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου.²⁴ Επίσης, η δυνατότητα σύναψης της Ένωσης συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτες χώρες προστέθηκε στη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης (άρθρο 79 παρ. 3 ΣΛΕΕ).

Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου περιλαμβάνει ενιαίο καθεστώς ασύλου, ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας, κοινό σύστημα προσωρινής προστασίας,

24Δ. Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο* ο.π., σελ 558

κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας, κριτήρια και μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης, προδιαγραφές σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής και σύμπραξη και συνεργασία με τρίτες χώρες.²⁵

Μία καινοτομία της νέας Συνθήκης είναι η εισαγωγή της αρχής της αλληλεγγύης στις πολιτικές ασύλου, όπως διατυπώνεται στο άρθρο 80 ΣΛΕΕ *«Οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής.»*, καθώς και στο άρθρο 67 παρ. 2 *«Εξασφαλίζει την απουσία ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα και αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών. Για τους σκοπούς του παρόντος τίτλου, οι ανιθαγενείς εξομοιώνονται με τους υπηκόους των τρίτων χωρών»*. Κατά συνέπεια, διευρύνθηκε το πεδίο εφαρμογής της αρχής της αλληλεγγύης σε όλους τους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, ενώ κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά η αρχή της δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων των τρίτων χωρών.

Πλέον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο λαμβάνουν μέτρα με συναπόφαση για θέματα ασύλου κατά τη *«συνήθη νομοθετική διαδικασία»* και κατ'εξαίρεση αποφασίζει το Συμβούλιο έπειτα από απλή διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Επίσης, υιοθετήθηκε ο κανόνας της ειδικής πλειοψηφίας αντί της ομοφωνίας στο Συμβούλιο.

Με τη νέα Συνθήκη, το Δικαστήριο της Ένωσης απέκτησε γενική αρμοδιότητα για κάθε νομική πράξη που εκδίδει η Ένωση, δηλαδή απέκτησε το δικαίωμα ελέγχου όλων των νομικών πράξεων που εκδίδονται βάσει των διατάξεων που αφορούν το Χώρο

25 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Θεματολογικά δελτία*, ο.π.

Ασφάλειας, Ελευθερίας και Δικαιοσύνης, χωρίς τους περιορισμούς της Συνθήκης του Άμστερνταμ²⁶.

Τέλος, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίστηκε η νομική δεσμευτικότητα του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των δικαιωμάτων, ελευθεριών και αρχών που περιέχονται σε αυτόν, ενώ απέκτησε ίση τυπική ισχύ με τις Συνθήκες (άρθρο 6 της ΣΕΕ). Στο άρθρο 18 του Χάρτη «το δικαίωμα ασύλου διασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και του Πρωτοκόλλου της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων και σύμφωνα με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής οριζόμενες ως "οι Συνθήκες").» και στο άρθρο 19 «1. Απαγορεύονται οι ομαδικές απελάσεις. 2. Κανείς δεν μπορεί να απομακρυνθεί, να απελαθεί ή να εκδοθεί προς κράτος όπου διατρέχει σοβαρό κίνδυνο να του επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση.»

2.3 Η δρομολόγηση και η εφαρμογή της πολιτικής ασύλου

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ έθεσε τη νομική βάση για το Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, όμως τα πενταετή προγράμματα²⁷ υλοποιούν τις πολιτικές του Χώρου με βάση προτεραιότητες και μετρήσιμους στόχους. Τα πενταετή προγράμματα επιδιώκουν να προάγουν τη συνεργασία των κρατών – μελών επί των σχετικών πολιτικών και να την παγιώσουν ως κεκτημένο. Παράλληλα, στοχεύουν στην ενσωμάτωση νέων πολιτικών οι οποίες εξελίσσουν τις προγενέστερες. Οι πολιτικές αυτές εξυπηρετούν ορισμένες προτεραιότητες που έχουν τεθεί από την Ένωση,

²⁶ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία, ο.π.

²⁷ Το πρόγραμμα Τάμπερε για την περίοδο 2000-2004, το πρόγραμμα της Χάγης για το διάστημα 2005-2009, πρόγραμμα Στοκχόλμης για την περίοδο 2010-2014 και οι Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές για την περίοδο 2015-2020

προγραμματίζονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καλύπτουν συγκεκριμένες ανάγκες και στο τέλος αξιολογούνται ως προς τα αποτελέσματα που επιφέρουν. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θέτει προτεραιότητες μέσω των πενταετών προγραμμάτων, ενώ μέσω του δευτερογενούς δικαίου υλοποιούνται οι προτεραιότητες. Ακόμη και σήμερα, οι προτεραιότητες παραμένουν οι ίδιες, ήτοι η δημιουργία ενός γνήσιου Ευρωπαϊκού Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και η καταπολέμηση κάθε είδους εγκληματικότητας που απειλεί το Χώρο. Με τη λήξη του ενός προγράμματος, τίθεται σε εφαρμογή το επόμενο.²⁸

Στο παρόν μέρος, γίνεται αναφορά και στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, το οποίο είναι πολιτική δήλωση και δεν αντικατέστησε προγράμματα. Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης βοήθησε στην υλοποίηση του Συμφώνου.

2.3.1. Το Πρόγραμμα Τάμπερε

Το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης δεν καθορίζει τον τρόπο και τα μέσα επίτευξης των πολιτικών ασύλου, οι οποίες υλοποιούνται μέσω πενταετών προγραμμάτων.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, καίτοι καθόρισε ένα σαφές νομικό πλαίσιο για την ανάπτυξη του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, δεν αναφέρθηκε στον τρόπο και στα μέσα επίτευξης του εγχειρήματος, τα οποία ανέλαβε να καθορίσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Στο Τάμπερε της Φιλανδίας τον Οκτώβριο του 1999,²⁹ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε την εφαρμογή του πρώτου πενταετούς προγράμματος, με στόχο τη δημιουργία ενός γνήσιου Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, τον οποίο «θα θέσει και θα διατηρήσει ως στόχο στην πρώτη θέση του πολιτικού θεματολογίου του».

Κατά τη διάρκεια της συνόδου κορυφής, συμφωνήθηκε η έναρξη των εργασιών με σκοπό την καθιέρωση ενός ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, που βασίζεται στην

²⁸ Μ. Παπακωνσταντής, *Το παρόν* ο.π. σελ 179

²⁹ Συμπεράσματα της Προεδρίας (1999), Ευρωπαϊκό Συμβούλιο- Τάμπερε, 15-16.10.1999

απεριόριστη και καθολική εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης, ώστε να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Το πενταετές πρόγραμμα του Τάμπερε συνέδεσε το άσυλο με την ελεύθερη κυκλοφορία εντός της ΕΕ, η οποία δεν είναι πλέον αποκλειστικό προνόμιο των Ευρωπαίων πολιτών. Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε ότι η εφαρμογή ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) πρέπει να υλοποιηθεί σε δύο στάδια: η θέσπιση κοινών ελάχιστων προτύπων σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο πρέπει να οδηγήσει σε μια κοινή διαδικασία και ενιαίο καθεστώς για εκείνους στους οποίους χορηγείται άσυλο, ισχύουσα σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση σε μακροπρόθεσμη βάση.³⁰

Κατά τη διάρκεια του προγράμματος Τάμπερε, δημιουργήθηκε η πρώτη «γενιά» νομοθετικών κειμένων της Ένωσης στα θέματα ασύλου, στην οποία εντάσσονται ο Κανονισμός 343/2003 (Δουβλίνο ΙΙ)³¹ για τη θέσπιση κριτηρίων και μηχανισμών προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου, η Οδηγία 2001/55/ΕΚ³² σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας, η Οδηγία 2003/9/ΕΚ³³ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, η Οδηγία 2004/83/ΕΚ³⁴ για τη 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.³⁵

30 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία, ο.π.

31Κανονισμός (ΕΚ), αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18^{ης} Φεβρουαρίου 2003 για τη θέσπιση κριτηρίων και μηχανισμών προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου OJL 50, 25.2.2003, σ. 1-10

32Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου της 20^{ης} Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων, ΕΕ 2001 L 31/18

33Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27^{ης} Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, ΕΕ 2003 L 31/18

34Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 29^{ης} Απριλίου 2004 για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, ΕΕ 2004 L 304/12

35Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Χώρος Ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης: απολογισμός του

Εν κατακλείδι, στα πλαίσια του προγράμματος του Τάμπερε, παρατηρήθηκαν αρκετές καθυστερήσεις όσον αφορά την επίτευξη των στόχων, εξαιτίας της αναγκαίας ομοφωνίας που απαιτούνταν ως προς τη λήψη αποφάσεων, σε συνδυασμό με τον ευαίσθητο χαρακτήρα των θεμάτων ασύλου. Επίσης, κατά την πρώτη αυτή φάση δημιουργίας του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, θεσπίσθηκαν αρκετές σχετικές πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, παρά τις διαφορές των πολιτικών ασύλου στα κράτη – μέλη και παρά το γεγονός ότι η αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα παρέμεινε στην εθνική αρμοδιότητα.³⁶

2.3.2. Το Πρόγραμμα της Χάγης

Για την περίοδο 2005 – 2009, το πρόγραμμα της Χάγης προσπάθησε να καλύψει τα κενά του προγράμματος του Τάμπερε και να συμβάλει στην ανάπτυξη της εφαρμογής της κοινής πολιτικής ασύλου.³⁷ Ειδικότερα, κατά τη δεύτερη φάση δημιουργίας του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, η οποία άρχισε την 01.05.2004 σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στη Συνθήκη του Άμστερνταμ και περιέλαβε το πρόγραμμα της Χάγης, η Επιτροπή στόχευσε στη θέσπιση εναρμονισμένης και αποτελεσματικής διαδικασίας σε θέματα ασύλου, ήτοι κοινή διαδικασία ασύλου, ενιαίο καθεστώς για τα άτομα στα οποία χορηγείται άσυλο ή επικουρική προστασία και συνεργασία μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών ασύλου και των εξωτερικών σχετικών φορέων.³⁸

προγράμματος Τάμπερε και μελλοντικές κατευθύνσεις, 2004<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52004DC0401> (πρόσβαση 09.10.2019)

36Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Σχέδιο πολιτικής για το άσυλο – Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας σε όλη την ΕΕ, 2008<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52008DC0360> (πρόσβαση την 09.10.2019)

37Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 10^{ης} Μαΐου 2005- «Το πρόγραμμα της Χάγης: δέκα προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία. Μία εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης», <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISUM%3A16002> (πρόσβαση την 9.10.2019)

38 Μ. Παπακωνσταντής, *Το παρόν ο.π.*, σελ 181

Ωστόσο, τα αποτελέσματα του Προγράμματος της Χάγης ήταν πενιχρά, καθώς μόνο η Οδηγία 2005/85/EK σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, εκδόθηκε.³⁹ Ειδικότερα, τον Νοέμβριο του 2004, στα πλαίσια του προγράμματος ζητήθηκε η έγκριση των πράξεων και των μέτρων του δεύτερου σταδίου από τα κράτη – μέλη μέχρι το τέλος του 2010. Το 2008, με το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο η προθεσμία αυτή μεταφέρθηκε στο 2012, καθότι ο απολογισμός του Προγράμματος της Χάγης ήταν απογοητευτικός.

2.3.3. Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

Προκειμένου να προωθηθούν τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης, ειδικά ύστερα από τον απογοητευτικό απολογισμό του Προγράμματος της Χάγης, υπεγράφη το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.⁴⁰ Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο δεν αντικατέστησε τα πενταετή προγράμματα στο Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, αντιθέτως ήταν *«το πρόγραμμα που θα διαδεχτεί το πρόγραμμα της Χάγης, το 2010, θα επιτρέψει να συνεχιστεί η υλοποίηση του Συμφώνου με συγκεκριμένες δράσεις»*.⁴¹

Στο Σύμφωνο τέθηκε ως στόχος η *«συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου»*, ενώ τονίστηκε η αναγκαιότητα αποφασιστικής δράσης ώστε να αποτρέπεται η παράνομη μετανάστευση και να μην χάνονται ανθρώπινες ζωές στις ακτές της Ευρώπης. Για την

39Οδηγία 2005/85/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Δεκεμβρίου σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, ΕΕ 2008 L 348/98

40 Μ. Παπακωνσταντής, *Το παρόν ο.π.*, σελ 182

41Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο*, σελ 15, Βρυξέλλες 24.09.2008, <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT> (πρόσβαση 11.10.2019)

περίοδο 2014-2020, οι δράσεις αυτές χρηματοδοτήθηκαν από δύο νέα ταμεία, το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας.

Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε την ίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Γραφείου Στήριξης για το Άσυλο, προκειμένου να διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών, γνώσεων και εμπειριών μεταξύ των κρατών – μελών, καθώς και τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών διοικήσεων κατά τη διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων ασύλου. Τέλος, συμφωνήθηκε η καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας ασύλου μέχρι το 2012 και κοινοί κανόνες για το προσφυγικό καθεστώς και για την επικουρική προστασία, καθώς και η δημιουργία ειδικής διαδικασίας παροχής βοήθειας σε κράτος – μέλος που πλήττεται από μαζική εισροή αιτούντων άσυλο, σε εθελοντική όμως βάση.

2.3.4 Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης

Η πορεία της κοινοτικοποίησης του ασύλου συνεχίστηκε με το πρόγραμμα της Στοκχόλμης για την περίοδο 2010 – 2014, και η δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) παρέμεινε βασικός πολιτικός στόχος για την Ένωση.⁴²

Με το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, τέθηκαν ως προτεραιότητες η δημιουργία ενός κοινού χώρου προστασίας, ο καταμερισμός ευθυνών και η πραγματική αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών – μελών και η ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης του ασύλου. Κρίθηκαν αναγκαίοι οι κοινοί κανόνες για την πρόληψη των δευτερογενών μετακινήσεων εντός της Ένωσης και για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των κρατών –

⁴²Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «*Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες*», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2010 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2010:115:FULL&from=el> (πρόσβαση 12.10.2019)

μελών, ενώ κρίθηκε κρίσιμος ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (ΕΥΥΑ) ως προς την προαγωγή της συνεργασίας.⁴³

Δυσκολίες και καθυστερήσεις στις διαπραγματεύσεις παρατηρήθηκαν κατά το «δεύτερο στάδιο» του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ). Αν και οι προτάσεις της Επιτροπής υποβλήθηκαν το 2008-2009 για το δεύτερο στάδιο του (ΚΕΣΑ), αυτό τελικά εγκρίθηκε μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, με αλλαγή προσανατολισμού από τις ελάχιστες προδιαγραφές σε κοινή διαδικασία ασύλου, βάσει ενός ενιαίου καθεστώτος προστασίας.⁴⁴

2.3.5 Οι στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης

Είναι το τέταρτο πρόγραμμα ενίσχυσης του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και αφορά την περίοδο 2015-2019. Επαναλήφθηκε η δέσμευση της Ένωσης ως προς τη διεθνή προστασία των προσφύγων, η οποία είχε ανάγκη από μία ισχυρή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου βασιζόμενη στην αλληλεγγύη και την ευθύνη. Δόθηκε απόλυτη προτεραιότητα στην αποτελεσματική εφαρμογή του ΚΕΣΑ. Ο προγραμματισμός για το 2015-2019 ήταν αρκετά λιτός, διότι ο Χώρος πλέον έχει κατακερματιστεί σε θεματολόγια, τα οποία αποτελούν εξειδίκευση των προτεραιοτήτων ανά θεματική.⁴⁵ Η πολιτική ασύλου της Ένωσης πλέον χαράσσεται από το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση.

2.3.6. Το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη μετανάστευση και το άσυλο

43 Μ. Παπακωνσταντής, *Το παρόν* ο.π. σελ 183

44 Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, *Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης* ο.π.

45 Μ. Παπακωνσταντής, *Το παρόν* ο.π., σελ 184

Λόγω της προσφυγικής κρίσης η οποία άρχισε από το 2014, η Επιτροπή εξέδωσε το Μάιο του 2015 το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση⁴⁶ προτείνοντας διάφορα μέτρα για την αντιμετώπιση των προσφυγικών και μεταναστευτικών πιέσεων. Ειδικότερα, τα εν λόγω μέτρα αφορούσαν τη διάσωση ανθρώπινων ζώων στη θάλασσα, τη στόχευση στα εγκληματικά δίκτυα λαθραίας διακίνησης ανθρώπων, την ανταπόκριση στο μεγάλο όγκο αφίξεων εντός της ΕΕ μέσω της μετεγκατάστασης, την κοινή προσέγγιση στη χορήγηση προστασίας σε εκτοπισμένα άτομα που χρήζουν προστασίας μέσω της επανεγκατάστασης, τη συνεργασία με τρίτες χώρες για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών στο αρχικό τους σημείο, καθώς και τη χρησιμοποίηση των μέσων που διαθέτει η ΕΕ για τη βοήθεια στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή. Για την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης, τέθηκαν τέσσερεις στόχοι στο Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση, ήτοι η μείωση των κινήτρων των παράνομων μεταναστών, η διαχείριση των συνόρων – διάσωση ζώων και διασφάλιση των εξωτερικών συνόρων, η εφαρμογή μιας ισχυρής κοινής πολιτικής χορήγησης ασύλου, καθώς και η εφαρμογή μιας νέας πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση.

3. Το δευτερογενές δίκαιο για το άσυλο

Το δευτερογενές δίκαιο ασύλου απαρτίζεται κατά βάση από τρεις Κανονισμούς τον Κανονισμό του Δουβλίνου (ΕΕ) 604/2013, τον Κανονισμό (ΕΚ) 2007/2004 και τον Κανονισμό Eurodac (ΕΕ) 603/2013. Επίσης, οι βασικές Οδηγίες του δευτερογενούς δικαίου για το άσυλο είναι η Οδηγία 2011/95/ΕΕ, η Οδηγία 2013/32/ΕΕ και η Οδηγία 2013/33/ΕΕ.

⁴⁶Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση*, Βρυξέλλες, 13.5.2015 COM (2015) 240 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN> (πρόσβαση 31.10.2019)

3.1. Κανονισμός Δουβλίνου (ΕΕ) 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση αίτησης ασύλου

Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 (κανονισμός Δουβλίνο ΙΙΙ) ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2014 και αντικαθιστά τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου (κανονισμός Δουβλίνο ΙΙ), ο οποίος καταργείται, και θεσπίζει κριτήρια και μηχανισμούς για τον προσδιορισμό της χώρας της ΕΕ που είναι υπεύθυνη για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου.

Ο κανονισμός Δουβλίνο ΙΙΙ καθορίζει ποια χώρα της ΕΕ είναι υπεύθυνη για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου λαμβάνοντας υπόψη κατά σειρά σπουδαιότητας τα εξής κριτήρια - αρχές: οικογενειακά κριτήρια, την πρόσφατη κατοχή θεώρησης ή άδειας διαμονής σε χώρα της ΕΕ και την παράνομη ή νόμιμη είσοδο του αιτούντος άσυλο. Ο κανονισμός παρέχει μεγαλύτερα εχέγγυα στους αιτούντες άσυλο σε σχέση με τον προγενέστερο, ήτοι το δικαίωμα ενημέρωσης, προσωπική συνέντευξη, αυξημένη προστασία για τους ανήλικους, τα μέλη της οικογένειας, τα εξαρτώμενα άτομα και τους συγγενείς των αιτούντων, δυνατότητα δωρεάν δικαστικής συνδρομής κατόπιν αιτήματος αλλά και δικαίωμα προσφυγής κατά απόφασης μεταφοράς σε άλλη χώρα της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας αναστολής. Όσον αφορά την κράτηση των αιτούντων άσυλο, καταρχήν απαγορεύεται, ενώ κατ' εξαίρεση επιτρέπεται, εάν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής. Τέλος, ο Κανονισμός θεσπίζει μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης, ετοιμότητας και διαχείρισης κρίσεων, ο οποίος αποσκοπεί στην αντιμετώπιση προβλημάτων στα εθνικά συστήματα ασύλου και στην ενίσχυση της βοήθειας σε χώρες οι οποίες πλήττονται από μεγάλες ροές αιτούντων άσυλο.

Σκοπός των ρυθμίσεων του Κανονισμού είναι η αποθάρρυνση των οικονομικών κυρίως μεταναστών, οι οποίοι υποβάλλουν προσχηματικά αίτηση διεθνούς προστασίας, προκειμένου να εξασφαλίσουν χρόνο στη χώρα υποβολής της αίτησης ασύλου. Για αυτό

το λόγο, ορίζεται υποχρεωτικά αρμόδιο ένα κράτος – μέλος και δεν εξαρτάται πλέον από τη βούληση του υπηκόου τρίτης χώρας.⁴⁷

3.2. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα

Ο Frontex είναι ένας εκτελεστικός οργανισμός της ΕΕ και ιδρύθηκε με τον Κανονισμό 2007/2004, ο οποίος εν συνεχεία τροποποιήθηκε τόσο από τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ 1168/2011 όσο και από τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 656/2014. Ο Frontex λειτουργεί από το 2005 με έδρα τη Βαρσοβία της Πολωνίας. Ο Frontex χαράσσει και συντονίζει κοινές επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, καθώς και επεμβάσεις στα θαλάσσια, χερσαία και εναέρια εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Επίσης, είναι αρμόδιος για τον επαναπατρισμό των παράνομων αλλοδαπών οι οποίοι αρνούνται να αποχωρήσουν εθελοντικά, και για την εκπαίδευση των συνοριοφυλάκων. Σε έκτακτες περιπτώσεις και καταστάσεις κρίσης, παρέχει αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στις χώρες Σένγκεν και ανταποκρίνεται άμεσα με τη συμμετοχή ομάδων συνοριοφυλάκων της ΕΕ, καθώς και με την παροχή διαθέσιμου εξοπλισμού και πόρων. Από την άλλη πλευρά, το κράτος – μέλος στο οποίο πραγματοποιείται κάποια από τις επιχειρήσεις του οργανισμού, υποχρεούται να δέχεται τα διασωζόμενα άτομα και έχει αποκλειστική ανακριτική και διωκτική αρμοδιότητα στον εντοπισμό διακινητών μεταναστών και προσφύγων.⁴⁸ Ο Frontex μπορεί να συνεργάζεται με την Ευρωπόλ, την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, τις αρχές χωρών εκτός της ΕΕ καθώς και με διεθνείς οργανισμούς όπως η Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες. Το

47Δ. Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, ο.π.

48Ν. Μαραβέγιας, *Ευρωπαϊκή Ένωση, Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές*, Συλλογικό Έργο, Εκδ. Κριτική, 2016, σελ 471- 472.

2013 αρχίζει να λειτουργεί, σύμφωνα με ξεχωριστό κανονισμό, το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης Συνόρων (Eurosir).

Μάλιστα στην Έκθεση της Επιτροπής την 16.10.2019, τέθηκε ως στόχος η πλήρης λειτουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής στο πλαίσιο της διευρυμένης εντολής του να στηρίζει τα κράτη μέλη σε όλα τα στάδια της διαδικασίας επιστροφής μέσα από την ουσιαστική ενίσχυση του Οργανισμού.

3.3 Κανονισμός Eurodac (ΕΕ) αρ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων.

Το Eurodac είναι μια πανευρωπαϊκή βιομετρική βάση δεδομένων που περιλαμβάνει δεδομένα, όπως για παράδειγμα τα δακτυλικά αποτυπώματα, το κράτος προέλευσης, το φύλο, τον τόπο και την ημερομηνία υποβολής αίτησης διεθνούς προστασίας κλπ. Σκοπός του Eurodac είναι ο προσδιορισμός του κράτους – μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας (άρθρο 1 παρ. 1 Κανονισμού 603/2013), καθώς γίνεται αντιπαραβολή των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο και των υπηκόων τρίτων χωρών σε μια κεντρική βάση δεδομένων. Επίσης, διευκολύνει τη διερεύνηση, εξακρίβωση και πρόληψη σοβαρών αξιόποινων πράξεων. Το Eurodac θεσπίστηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2725/2000⁴⁹ του Συμβουλίου και λειτουργεί από το 2003.

Αναλυτικότερα, κάθε κράτος μέλος λαμβάνει πάραυτα τα δακτυλικά αποτυπώματα κάθε υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς, ηλικίας τουλάχιστον 14 ετών, που συλλαμβάνεται από τις αρμόδιες αρχές ελέγχου κατά την παράνομη είσοδό του (άρθρο 14 παρ. 1 Κανονισμού 603/2013) και τα διαβιβάζει στο κεντρικό σύστημα, το

⁴⁹Ευρωπαϊκή Ένωση, *Eurodac: ευρωπαϊκό σύστημα για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο*, 2013, https://eur-lex.europa.eu/summary/EL/230105_1 (πρόσβαση 16.10.2019)

συντομότερο δυνατό και σε κάθε περίπτωση εντός 72 ωρών μετά την ημερομηνία σύλληψης (άρθρο 14 παρ. 1 Κανονισμού 603/2013).

3.4. Οδηγία 2011/95/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας

Η ως άνω οδηγία η οποία αντικατέστησε την οδηγία 2004/83/ΕΚ, έχει ως στόχο αφενός τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν κοινά κριτήρια για τον προσδιορισμό των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, αφετέρου τα εν λόγω πρόσωπα να έχουν πρόσβαση σε ένα ελάχιστο επίπεδο παροχών και δικαιωμάτων σε όλα τα κράτη – μέλη.

Ορίζονται κοινές απαιτήσεις ως προς τις προϋποθέσεις αναγνώρισης πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας, καθώς και ως προς το περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας με δυνατότητα θέσπισης ευνοϊκότερων κανόνων από τα κράτη – μέλη.

Στην Οδηγία διευκρινίζεται ότι ο αιτών δεν χρήζει διεθνούς προστασίας, εάν μπορεί να απολαύει εγχώριας μόνιμης και αποτελεσματικής προστασίας του κράτους, ομάδων ή οργανώσεων, συμπεριλαμβανομένων διεθνών οργανισμών, από δίωξη ή σοβαρή βλάβη σε οποιοδήποτε τμήμα της επικράτειας της χώρας καταγωγής τους, όπου μπορεί νόμιμα και με ασφάλεια να έχει πρόσβαση και όπου λογικά αναμένεται ότι μπορεί να εγκατασταθεί.

Ως προς την αναγνώριση προσώπου ως δικαιούχου καθεστώτος πρόσφυγα, απαιτείται «πράξη δίωξης», «λόγος δίωξης» καθώς και αιτιώδης συνάφεια μεταξύ των λόγων της δίωξης (η φυλή, η θρησκεία, η ιθαγένεια, οι πολιτικές πεποιθήσεις ή η ιδιότητα μέλους ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας) και των πράξεων δίωξης ή της έλλειψης προστασίας κατά παρόμοιων πράξεων.

Ως προς την αναγνώριση προσώπου ως δικαιούχου επικουρικής προστασίας, απαιτείται η «σοβαρή βλάβη» την οποία κινδυνεύει να υποστεί πολίτης τρίτης χώρας, εάν επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του ή στην περίπτωση ανιθαγενούς, στη χώρα της

προηγούμενης συνήθους διαμονής του. Η «σοβαρή βλάβη» συνίσταται είτε σε θανατική ποινή ή εκτέλεση, είτε σε βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία, είτε σε σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω αδιάκριτης άσκησης βίας σε καταστάσεις ένοπλης σύρραξης.

Παρέχεται τόσο στους πρόσφυγες, όσο και στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας, προστασία από την επαναπροώθηση, προστασία οικογενειακής ενότητας, δικαίωμα ενημέρωσης σε κατανοητή ή ευλόγως κατανοητή γλώσσα σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, άδεια διαμονής με διάρκεια τριών ετών και δυνατότητα ανανέωσης, πρόσβαση στην απασχόληση, στην εκπαίδευση, στη διαδικασία αναγνώρισης τίτλων, στην κοινωνική αρωγή, στην ιατρική περίθαλψη αλλά και πρόσβαση σε κατάλυμα υπό όρους ισοδύναμους με τους ισχύοντες για άλλους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών. Επίσης, τους παρέχεται πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης, το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της εθνικής επικράτειας υπό τους ίδιους όρους και περιορισμούς που ισχύουν για άλλους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών και συνδρομή στον επαναπατρισμό τους (άρθρα 21- 35).

Τέλος, η οδηγία ρυθμίζει και τις περιπτώσεις παύσης και αποκλεισμού από το καθεστώς πρόσφυγα ή από την επικουρική προστασία.

3.5. Οδηγία περί των Διαδικασιών Ασύλου 2013/32/ΕΕ σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

Με την ως άνω οδηγία, θεσπίζονται κοινές διαδικασίες ως προς τη χορήγηση και ανάκληση της διεθνούς προστασίας δυνάμει της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ (άρθρο 1), πλην των αιτήσεων διπλωματικού ή εδαφικού ασύλου (άρθρο 3). Ακόμα, προβλέπεται ο ορισμός από τα κράτη μίας αρχής υπεύθυνης για τη δέουσα και σύμφωνη με την οδηγία εξέταση των αιτήσεων (άρθρο 4).

Ειδικότερα, τα κράτη πρέπει να μεριμνούν για την ταχύτερη καταχώριση των αιτήσεων ασύλου (άρθρο 6), για την νομική ικανότητα υποβολής της αίτησης εξ ονόματος εξαρτώμενων προσώπων ή ανηλίκων (άρθρο 7), καθώς και για την ενημέρωση

και παροχή συμβουλών σε κέντρα κράτησης και σε σημεία διέλευσης των συνόρων και για την παροχή διερμηνέων (άρθρο 8). Κατοχυρώνεται και το δικαίωμα παραμονής στο κράτος μέλος στον αιτούντα άσυλο έως ότου εξετασθεί η αίτηση του, χωρίς όμως να θεμελιώνεται δικαίωμα χορήγησης άδειας διαμονής (άρθρο 9).

Με την ανωτέρω οδηγία, θεσπίζονται εγγυήσεις για τους αιτούντες, οι οποίοι πρέπει να ενημερώνονται εγκαίρως και σε γλώσσα κατανοητή για τη διαδικασία, τα δικαιώματα, τα μέσα, τις προθεσμίες, τις υποχρεώσεις, τις συνέπειες μη συμμόρφωσης ως προς τις υποχρεώσεις και μη συνεργασίας με τις αρχές, την παροχή διερμηνέα, τη δυνατότητα επικοινωνίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ (UNHCR) ή κάθε άλλη οργάνωση που παρέχει νομικές ή άλλες συμβουλές σε αιτούντες άσυλο, την κοινοποίηση αποφάσεων και για το αποτέλεσμα της απόφασης (άρθρο 12).

Αναλυτικά, θεσπίζονται οι υποχρεώσεις των κρατών μελών απέναντι στους αιτούντες άσυλο. Πιο συγκεκριμένα, στους αιτούντες παρέχεται η δυνατότητα προσωπικής συνέντευξης (άρθρο 14-16), δωρεάν νομικές και διαδικαστικές πληροφορίες στο πλαίσιο των πρωτοβάθμιων διαδικασιών (άρθρο 19), νομική συνδρομή και εκπροσώπηση στις διαδικασίες άσκησης ένδικου μέσου (άρθρο 20), αλλά και το δικαίωμα νομικής συνδρομής και εκπροσώπησης σε όλα τα στάδια της διαδικασίας (άρθρο 22). Ειδικές εγγυήσεις παρέχονται για τους ασυνόδευτους ανήλικους (άρθρο 25).

Δυνάμει της οδηγίας αυτής, απαγορεύεται η κράτηση ενός προσώπου για το λόγο και μόνο ότι είναι αιτών διεθνή προστασία. Οι λόγοι και οι συνθήκες κράτησης, καθώς και οι εγγυήσεις οι οποίοι απολαμβάνουν οι αιτούντες που τελούν υπό κράτηση, συνάδουν με την Οδηγία 2013/33/ΕΕ (άρθρο 26). Μάλιστα, υπάρχει ειδική ρύθμιση για τις περιπτώσεις των αβάσιμων (άρθρο 32) και των απαράδεκτων αιτήσεων (άρθρο 33), ενώ τίθενται ειδικοί κανόνες σχετικά με τη συνέντευξη για το παραδεκτό της αίτησης (άρθρο 34). Παρέχεται επίσης το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής στους αιτούντες άσυλο (άρθρο 46).

3.6 Οδηγία περί Συνθηκών Υποδοχής 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία.

Δυνάμει της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ με την οποία καταργήθηκε η οδηγία 2003/9/ΕΚ, θεσπίζονται πρότυπα για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία στα κράτη μέλη μέχρι την εξέταση της αίτησης ασύλου τους. Η οδηγία ισχύει για όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών και τους ανιθαγενείς που υποβάλλουν αίτηση για παροχή διεθνούς προστασίας στο ευρωπαϊκό έδαφος, καθώς και για τα μέλη της οικογενείας τους. Ωστόσο, δεν εφαρμόζεται στις περιπτώσεις διπλωματικού ή εδαφικού ασύλου (άρθρο 3).

Σύμφωνα με την οδηγία, τα κράτη μέλη βαρύνονται με την υποχρέωση ενημέρωσης των αιτούντων για τις προβλεπόμενες παροχές και για τις υποχρεώσεις προς τις οποίες πρέπει τα ίδια να συμμορφώνονται σε σχέση με τις συνθήκες υποδοχής, καθώς και για τις οργανώσεις ή τις ομάδες προσώπων που παρέχουν ειδική νομική βοήθεια και για τις οργανώσεις οι οποίες δύνανται να συνδράμουν ή να ενημερώνουν τους αιτούντες για τις υπάρχουσες συνθήκες υποδοχής, συμπεριλαμβανομένης της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης (άρθρο 5). Η ενημέρωση παρέχεται κατά κανόνα γραπτώς και σε γλώσσα που κατανοεί ή ευλόγως εικάζεται ότι κατανοεί ο αιτών.

Επίσης, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να χορηγούν στον αιτούντα επίσημα έγγραφα παραμονής στο έδαφος κράτους – μέλους για όσο διάστημα εκκρεμεί η αίτηση τους (άρθρο 6). Οι αιτούντες έχουν δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής (άρθρο 7). Επίσης, απαγορεύεται η κράτηση ενός προσώπου απλώς και μόνο επειδή είναι αιτών άσυλο. Η κράτηση επιβάλλεται υπό αυστηρές προϋποθέσεις (άρθρο 8) και παρέχονται εγγυήσεις στους κρατούμενους αιτούντες. Μάλιστα, η κράτηση των αιτούντων άσυλο γίνεται, κατά κανόνα, σε ειδικές εγκαταστάσεις κράτησης και χωριστά από τους κρατούμενους του κοινού δικαίου.

Λαμβάνεται ιδιαίτερη πρόνοια για τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας και παρέχεται στους αιτούντες στέγαση (άρθρο 12). Οι ανήλικοι έχουν δικαίωμα πρόσβασης

στο εκπαιδευτικό σύστημα (άρθρο 14). Επίσης, τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν στους αιτούντες πρόσβαση στην αγορά εργασίας (άρθρο 15) και στην επαγγελματική κατάρτιση (άρθρο 16).

Τα κράτη μέλη ακόμα υποχρεούνται να παρέχουν σε όσους υποβάλλουν αίτηση διεθνούς προστασίας κατάλληλες υλικές συνθήκες υποδοχής προκειμένου να τους διασφαλίζουν επαρκές βιοτικό επίπεδο (άρθρο 17). Συγκριμένα, πρέπει να τους παρέχεται η απαραίτητη ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, ήτοι τουλάχιστον οι πρώτες βοήθειες και οι αναγκαίες θεραπείες ασθενειών και σοβαρών πνευματικών διαταραχών (άρθρο 19). Μόνο υπό αυστηρές προϋποθέσεις, ανακαλούνται οι υλικές συνθήκες υποδοχής (άρθρο 20). Ιδιαίτερη μέριμνα λαμβάνεται για τα ευάλωτα πρόσωπα (άρθρα 21-25).

Τέλος, τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν στους αιτούντες τη δυνατότητα προσβολής αποφάσεων που αφορούν την παροχή, την απόσυρση ή τον περιορισμό πλεονεκτημάτων κατ' εφαρμογή της ως άνω οδηγίας, καθώς και των σχετικών με την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή αποφάσεων. Στον τελευταίο βαθμό τουλάχιστον, χορηγείται η δυνατότητα προσφυγής ή επανεξέτασης για νομικούς ή πραγματικούς λόγους, ενώπιον δικαστικής αρχής, ενώ κατόπιν αιτήματος και υπό προϋποθέσεις, παρέχεται δωρεάν νομική συνδρομή και εκπροσώπηση.

4. Η επίπτωση της προσφυγικής κρίσης του 2015 στην πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Κατά τη διάρκεια του 2015, οι αφίξεις προσφύγων στην Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν άνευ προηγουμένου, εξαιτίας της ένοπλης σύγκρουσης στη Συρία, η οποία είχε ήδη ξεκινήσει από το 2011. Πρόκειται για το μεγαλύτερο εκτοπισμό πληθυσμού μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Στην αρχή του πολέμου, οι Σύριοι πρόσφυγες κατέφευγαν στις γειτονικές χώρες, ωστόσο με την πάροδο του χρόνου και με τον μη τερματισμό της ένοπλης σύρραξης, άρχισαν να κατευθύνονται προς την Ευρώπη με αποκορύφωμα το καλοκαίρι του 2015. Ειδικότερα, το 2015 εισήλθαν 1.032.408 άτομα στην Ευρώπη, μέσω θαλάσσης στην Ιταλία, την Κύπρο και τη Μάλτα και μέσω ξηράς και θαλάσσης στην Ελλάδα και την Ισπανία, οδηγώντας σε αύξηση των αιτούντων άσυλο σε όλη την ήπειρο.⁵⁰

Η μαζική προσέλευση Σύριων προσφύγων στην Ένωση κατά τη διάρκεια του 2015 ήταν αποτέλεσμα της μη παύσης του εμφυλίου πολέμου, της κόπωσης των Σύριων μετά από αρκετή αναμονή τους στις γειτονικές χώρες από το 2011, του φόβου πιθανού κλεισίματος του ελληνικού δρόμου προς την Ευρώπη, καθώς και της ανοχής των τουρκικών αρχών για την παράτυπη αναχώρησή τους προς ευρωπαϊκά κράτη.⁵¹

Η προσφυγική κρίση του 2015 προκάλεσε την αντίδραση της Ένωσης και των κρατών – μελών της και έθεσε υπό αμφισβήτηση το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, για το οποίο υπεβλήθησαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ορισμένες προτάσεις μεταρρύθμισης.

4.1. Η ευρωπαϊκή αντίδραση

50Operation Portal Refugee Situations, *Mediterranean Situation*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (πρόσβαση 25.10.2019)

51 Π. Νάσκου – Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης ο.π. σελ 169

Στο πλαίσιο διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης και εφόσον η Τουρκία αποτελεί την τελευταία χώρα διέλευσης των προσφύγων πριν την είσοδό τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, υπεγράφη αρχικά το Κοινό Σχέδιο Δράσης για τη Μετανάστευση μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας και εν συνεχεία στις 18 Μαρτίου 2016 υπεγράφη και δημοσιεύτηκε η Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας⁵² για την επανεισδοχή των παράτυπων μεταναστών. Δυνάμει της Κοινής Δήλωσης, όλοι οι νεοαφιχθέντες παρανόμως στα ελληνικά νησιά αλλοδαποί επιστρέφονται στην Τουρκία εφόσον δεν υποβάλλουν αίτηση ασύλου, είτε υποβάλλουν αβάσιμη ή προδήλως αβάσιμη, είτε υποβάλλουν απαράδεκτη αίτηση. Για κάθε επιστροφή Σύρου στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύρος επανεγκαθίσταται στην ΕΕ, ενώ η Τουρκία δεσμεύτηκε να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να αποτραπεί το άνοιγμα νέων θαλάσσιων ή χερσαίων οδών παράνομης μετανάστευσης στα εδάφη προς την Ένωση. Επίσης, συμφωνήθηκε να ενεργοποιηθεί εθελοντικό πρόγραμμα εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους, να ελευθερωθεί το καθεστώς θεωρήσεων για τους Τούρκους πολίτες από όλα τα συμμετέχοντα ευρωπαϊκά κράτη έως το τέλος Ιουνίου 2016, να εκταμιευθεί το ποσό των τριών δισεκατομμυρίων ευρώ στην Τουρκία, να ενεργοποιηθεί η ενταξιακή διαδικασία της Τουρκίας στην ΕΕ και τέλος να γίνει κοινή προσπάθεια όλων των κρατών – μελών και της Τουρκίας προκειμένου να βελτιωθούν οι ανθρωπιστικές συνθήκες στο εσωτερικό της Συρίας⁵³.

Η Κοινή Δήλωση δεν έχει νομική και δεσμευτική ισχύ διεθνούς συνθήκης, καθώς δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 218 ΣΛΕΕ. Πρόκειται για ένα κείμενο πολιτικών δεσμεύσεων μεταξύ των αρχηγών των κρατών – μελών και της Τουρκίας, όπως κρίνεται από το Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ.⁵⁴ Ωστόσο, η υλοποίηση της Κοινής

52Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα, Εφαρμογή της Συμφωνίας ΕΕ- Τουρκίας*, https://ec.europa.eu/greece/node/1150_el (πρόσβαση 15.11.2019)

53European Parliament, *Legislative Time Schedule Towards a New Policy on Migration, EU- Turkey Statement & Action Plan*, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan> (πρόσβαση 15.11.2019)

54Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ, Ανακοινωθέν Τύπου αρ. 19/17, «*Το Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ κρίνει εαυτό αναρμόδιο να αποφανθεί επί των προσφύγων τριών αιτούντων άσυλο κατά της δηλώσεως ΕΕ- Τουρκίας για*

Δήλωσης φαίνεται ότι παρουσιάζει αρκετά προβλήματα, καθώς οι πρόσφυγες μένουν εγκλωβισμένοι στα «hotspots» στα ελληνικά νησιά κάτω από ιδιαίτερα δυσμενείς συνθήκες, ενώ δεν σημειώνεται ουσιώδης μείωση των προσφυγικών ροών σε συνδυασμό με τους μη ικανοποιητικούς ρυθμούς μετεγκατάστασης σε λοιπές χώρες της ΕΕ από την Ελλάδα και την Ιταλία και με την μη τήρηση του κανόνα 1:1, ήτοι για κάθε ένα Σύριο που επιστρέφεται στην Τουρκία, ένας άλλος Σύριος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στην ΕΕ.

Η προσφυγική κρίση του 2015 σε συνδυασμό με την απροθυμία ορισμένων κρατών – μελών να δεχτούν πρόσφυγες, προκάλεσε τον κλυδωνισμό των βασικών αρχών της Ένωσης και ανέδειξε δύο βασικές αδυναμίες του ΚΕΣΑ, αφενός τις διαφορετικές εθνικές πολιτικές που προκαλούν την αναζήτηση του πλέον ευνοϊκού καθεστώτος για τους αιτούντες αφετέρου την απουσία ενός δίκαιου συστήματος ασύλου για τους πρόσφυγες, τα κράτη - μέλη, αλλά και για τις τρίτες χώρες προέλευσης και διέλευσης προσφύγων.⁵⁵

Λόγω της πίεσης των ροών, η Επιτροπή πρότεινε το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση (European Agenda on Migration)⁵⁶ με στόχο του την ταχεία και αποφασιστική δράση απέναντι στην εξελισσόμενη στη Μεσόγειο ανθρώπινη τραγωδία⁵⁷. Το Πρόγραμμα αυτό είχε ως στόχο τη μετατροπή των κρατών – μελών πρώτης εισόδου σε σημεία ελέγχου των εξωτερικών συνόρων.⁵⁸ Στο πλαίσιο της έκτακτης συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 23^{ης} Απριλίου 2015 και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λίγο αργότερα, τα κράτη -μέλη συμφώνησαν ότι είναι αναγκαίο

την επίλυση της μεταναστευτικής κρίσεως», <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170052el.pdf> (πρόσβαση 15.11.2019)

55 Μ. Παπακωνσταντής, *Το παρόν ο.π.*, σελ 185

56 Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Πρόγραμμα δράσης για τη Μετανάστευση», <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52015AE4319> (πρόσβαση 28.10.2019)

57 European Agenda on Migration 2015- four pillars to better manage migration, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/summary_european_agenda_on_migration/_summary_european_agenda_on_migration_en.pdf (πρόσβαση 28.10.2019)

58 G. Campesi, *Seeking Asylum in Times of Crisis: Reception, Confinement, and Detention at Europe's Southern Border*, Refugee Survey Quarterly, Oxford 2018, 37, 44–70

να ληφθούν ταχέως μέτρα, προκειμένου να διασωθούν οι ανθρώπινες ζωές που χάνονται στη Μεσόγειο, καθώς και ότι πρέπει να ενισχυθεί η δράση της Ένωσης.⁵⁹ Προτάθηκε, συγκεκριμένα, ο τριπλασιασμός του προϋπολογισμού για τις κοινές επιχειρήσεις «Τρίτων» και « Ποσειδών» του Frontex για τη διάσωση ανθρώπων και η ενισχυμένη αντιμετώπιση των εγκληματικών δικτύων λαθραίας διακίνησης ανθρώπων. Μάλιστα, για την ευαίσθητη κατάσταση της Μεσογείου, προτάθηκε η ενεργοποίηση του συστήματος αντιμετώπισης επείγουσας κατάστασης, σύμφωνα με το άρθρο 78 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, με προσωρινό σύστημα δίκαιης και ισόρροπης κατανομής των δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε όλα τα κράτη-μέλη, βάσει συγκεκριμένης κλείδας κατανομής.

Τον Απρίλιο του 2016, εκδόθηκε ανακοίνωση της Επιτροπής για μεταρρύθμιση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, λόγω των ανακυπτόντων με εφελτήριο την προσφυγική κρίση προβλημάτων. Τέλος, η Επιτροπή κατέθεσε επτά νομοθετικές προτάσεις, όπως αναλύονται κάτωθι.

4.2. Κατεύθυνση προς ένα ενιαίο σύστημα ασύλου ή επιστροφή στις εθνικές πολιτικές;

Τον Απρίλιο του 2016, εκδόθηκε ανακοίνωση της Επιτροπής για μεταρρύθμιση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου,⁶⁰ η οποία έθεσε ως προτεραιότητες την καθιέρωση ενός βιώσιμου και δίκαιου συστήματος προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου, τροποποιώντας τον

⁵⁹Εκτακτη Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 23 Απριλίου 2015- δήλωση: <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/> (πρόσβαση 28.10.2019). Αυτό το μέρος του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση ενσωματώνει και αναπτύσσει περαιτέρω τις πρωτοβουλίες που περιλαμβάνονται στον οδικό χάρτη που παρουσίασε η Επιτροπή ως συνέχεια της δήλωσης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 23^{ης} Απριλίου

⁶⁰Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, «Μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ και την προώθηση των νομίμων οδών προς την Ευρώπη.» Βρυξέλλες, 6.4.2016 COM (2016), 197 τελικό, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EL/1-2016-381-EL-F1-1.PDF> (πρόσβαση 28.10.2019)

Κανονισμό του Δουβλίνου και ενσωματώνοντας τη λογική της μετεγκατάστασης σε μόνιμη βάση, αλλά και την ενίσχυση του Eurodac.⁶¹ Προτεραιότητα ήταν και η επίτευξη μεγαλύτερης σύγκλισης στο σύστημα ασύλου της ΕΕ μέσα από ένα νέο κανονισμό για την καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας ασύλου και ελάχιστων απαιτήσεων ασύλου αντικαθιστώντας την οικεία οδηγία, καθώς και μέσα από στοχευμένες τροποποιήσεις της οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής. Επίσης, η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της έθεσε ως προτεραιότητες την αποφυγή δευτερογενών μετακινήσεων με την ταυτόχρονη λήψη αποθαρρυντικών μέτρων, στο πλαίσιο του νέου Κανονισμού, και με την ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ασύλου με νέες αρμοδιότητες.

Το ευρωπαϊκό θεματολόγιο για τη μετανάστευση περιέλαβε περαιτέρω μέτρα για τη μεταρρύθμιση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, που παρουσιάστηκαν σε δύο δέσμες νομοθετικών προτάσεων τον Μάιο και τον Ιούλιο του 2016 και βρίσκονται ακόμα σε εξέλιξη. Στόχος της Επιτροπής παραμένει η διαμόρφωση μιας ανθρώπινης, δίκαιης και αποτελεσματικής πολιτικής ασύλου.

Στην πρώτη δέσμη των προτάσεων τον Μάιο του 2016, υποβλήθηκε πρόταση για μεταρρύθμιση του Κανονισμού 604/2013 (το «Δουβλίνο IV»)⁶², μεταρρύθμιση του Eurodac⁶³, καθώς και πρόταση για δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασύλου⁶⁴.

61 S. Morano – Foadi, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, European Journal of Migration and Law 19 (2017) 223-254, σελ 234

62 Ευρωπαϊκή Επιτροπή: *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα* (αναδιατύπωση). 4 Μαΐου του 2016. COM (2016) 270 τελικό, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0270> (πρόσβαση 28.10.2019)

63 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του (Κανονισμού (ΕΕ) αρ. 604/2013), για την ταυτοποίηση παρآنόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων και σχετικά με αιτήσεις αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου* (αναδιατύπωση) Βρυξέλλες, 4.5.2016 COM (2016) 272 final 2016/0132 (COD), <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EL/1-2016-272-EL-F1-1.PDF> (πρόσβαση 29.10.2019)

64 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον Οργανισμό της ΕΕ για το άσυλο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 439/2010 Βρυξέλλες, 4.5.2016 COM (2016) 271 final 2016/0131 (COD), <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EL/1-2016-271-EL-F1-1.PDF> (πρόσβαση 29.10.2019)*

Στη δεύτερη δέσμη προτάσεων τον Ιούλιο του 2016, υποβλήθηκε πρόταση για την αντικατάσταση των οδηγιών⁶⁵ από κανονισμούς, εκτός από την οδηγία που αφορά τις συνθήκες υποδοχής.

Οι νομοθετικές αυτές πρωτοβουλίες στοχεύουν στην απλούστευση, συντόμευση και αποσαφήνιση των διαδικασιών χορήγησης ασύλου και στη διασφάλιση κοινών εγγυήσεων για τους αιτούντες άσυλο, στην εξάλειψη των καταχρήσεων, στην εναρμόνιση των κανόνων των ασφαλών χωρών μέσα από την εγκατάλειψη των οδηγιών ως νομικού εργαλείου, και την αντικατάστασή τους από κανονισμούς, καθώς και στην καταπολέμηση των δευτερογενών μετακινήσεων.⁶⁶

Κατ' ουσίαν, από την Επιτροπή παρουσιάστηκαν επτά νομοθετικές προτάσεις επτά νομοθετικές προτάσεις: 1) η μεταρρύθμιση του συστήματος του Δουβλίνου 2) η ενίσχυση του κανονισμού Eurodac 3) η δημιουργία ενός αυτοτελούς ενωσιακού οργανισμού για το άσυλο 4) η αντικατάσταση της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου με κανονισμό 5) η αντικατάσταση της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις με κανονισμό που θα εναρμονίσει τα πρότυπα προστασίας και τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο 6) η αναθεώρηση της οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής 7) η δημιουργία μόνιμου πλαισίου της ΕΕ για την επανεγκατάσταση.⁶⁷

65 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή 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 και για την τροποποίηση της οδηγίας του Συμβουλίου 2003/109/ΕΚ της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες*, Βρυξέλλες 13.7.2016 COM (2016) 466 final 2016/0233 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0466> (πρόσβαση 29.10.2019)

66 European Parliament, *Legislative Train Schedule towards to a New Policy on Migration- JD Reform of the Asylum Procedures Directive*, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-asylum-procedures-directive> (πρόσβαση 29.10.2019)

67 Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *“Αναμόρφωση των κανόνων της ΕΕ για το άσυλο”*, <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/ceas-reform/> (πρόσβαση 29.10.2019)

4.2.1. Η μεταρρύθμιση του Κανονισμού του Δουβλίνου III

Ο κανονισμός Δουβλίνου III τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2014 και αντικατέστησε τον Κανονισμό του Δουβλίνου II του 2003.

Την 4.5.2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε νομοθετική πρόταση για τη μεταρρύθμιση του συστήματος του Δουβλίνου, η οποία προέβλεπε τη μετεγκατάσταση αιτούντων από χώρες που λαμβάνουν δυσανάλογους αριθμούς σε άλλα κράτη μέλη και συντομότερες προθεσμίες για την αποστολή αιτήσεων μεταφοράς, την παραλαβή απαντήσεων και την πραγματοποίηση μεταφορών αιτούντων άσυλο μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και την άρση της μετάθεσης αρμοδιοτήτων.

Τον Οκτώβριο του 2016 εγκρίθηκε από το Συμβούλιο η τρισδιάστατη προσέγγιση της Σλοβακικής Προεδρίας για την εξέταση της μεταρρύθμισης του ΚΕΣΑ. Κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2016, η προεδρία της Μάλτας ανακοίνωσε ότι το ΚΕΣΑ και η μεταρρύθμιση του κανονισμού του Δουβλίνου αποτελούν μείζονα προτεραιότητα, σε συνέχεια της εφαρμογής των μέτρων που είχαν ήδη συμφωνηθεί.

Τον Ιούνιο του 2017, η συνεδρίαση του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ συνέχισε τις εργασίες της για συμβιβασμό σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών της ευθύνης και της αλληλεγγύης και εξέτασε τα άρθρα του Κανονισμού του Δουβλίνου σχετικά με την κηδεμονία και τον περιορισμό της κατάχρησης ασύλου, καθώς και των δευτερογενών μετακινήσεων.

Στις 19 Οκτωβρίου 2017, η επιτροπή LIBE του Κοινοβουλίου ενέκρινε τη σχετική έκθεση μεταρρύθμισης, προκειμένου να εκκινήσουν οι διοργανικές διαπραγματεύσεις. Η κύρια τροπολογία της έκθεσης αφορούσε την κλείδα αναφοράς που βασίζεται στο μέγεθος και την οικονομία του πληθυσμού των κρατών μελών και χρησιμεύει ως σημείο αναφοράς για τη λειτουργία του διορθωτικού μηχανισμού κατανομής αιτούντων στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ένα κράτος – μέλος βρίσκεται αντιμέτωπο με δυσανάλογο

αριθμό αιτήσεων διεθνούς προστασίας για τις οποίες είναι υπεύθυνο σύμφωνα με τα κριτήρια του Κανονισμού του Δουβλίνου.⁶⁸

Η εσθονική Προεδρία προσπάθησε να εδραιώσει τη συμφωνία για συναινετικά θέματα στις διμερείς επαφές με τις αντιπροσωπείες και να βρει κοινά σημεία όταν ο συμβιβασμός δεν ήταν εφικτός. Επιπλέον, επιδιώχθηκε η περαιτέρω συναίνεση κατά το πρώτο εξάμηνο του 2018. Εν τω μεταξύ, τον Δεκέμβριο του 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε παραπέμψει την Τσεχική Δημοκρατία, την Ουγγαρία και την Πολωνία στο Δικαστήριο της ΕΕ για μη συμμόρφωση στις νομικές υποχρεώσεις τους όσον αφορά τη μετεγκατάσταση.

Παράλληλα, η Γενική Εισαγγελέας της Ένωσης στην υπόθεση ΔΕΕ 27.07.2017, Zafari, C-646/16, αποφάνθηκε ότι «ο κανονισμός αυτός (εν. Δουβλίνο III) δεν έχει ως σκοπό τη μακροπρόθεσμη κατανομή ευθυνών σε σχέση με τους αιτούντες διεθνή προστασία στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε περιπτώσεις ασυνήθιστα μαζικής εισροής ανθρώπων...».⁶⁹

Η βουλγαρική προεδρία (Ιανουάριος- Ιούνιος 2018) επικεντρώθηκε περισσότερο στη συζήτηση μεμονωμένων άρθρων της πρότασης, προκειμένου να επιτευχθεί συναίνεση, παρά στο ζήτημα των ποσοστρώσεων των προσφύγων. Πρότεινε να κατανέμονται υποχρεωτικά οι αιτούντες μόνο όταν το αίτημά τους είναι βάσιμο, και να ενεργοποιείται υποχρεωτικά ο μηχανισμός, όταν η κλείδα αναφοράς υπερβεί το 140 % των δυνατοτήτων του κράτους, και σε διμερή βάση όταν υπερβεί το 120%.

Στις 4 και 5 Ιουνίου 2018, το Συμβούλιο των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών υποθέσεων κατέληξε σε αδιέξοδο ως προς τις διαπραγματεύσεις του νέου Κανονισμού. Η Ιταλία εισηγήθηκε τη δημιουργία ενός αυτόματου συστήματος

68European Parliament, *Legislative Train Schedule towards a new policy on migration*, JD Revision of Dublin Regulation, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-revision-of-the-dublin-regulation> (πρόσβαση 30.10.2019)

69Δικαστήριο της ΕΕ, Ανακοινωθέν Τύπου αριθ. 57/17 Λουξεμβούργο, 8 Ιουνίου 2017, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως στις υποθέσεις C-490/16 και C-646/16 A.S. κατά Δημοκρατίας της Σλοβενίας και Jafari κατά Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-06/cp170057el.pdf> (πρόσβαση 30.10.2019_

μετεγκατάστασης, ενώ η Γερμανία, οι χώρες του Βίζεγκραντ, η Εσθονία και η Λιθουανία απέρριψαν οποιαδήποτε πρόταση υποχρεωτικής κατανομής αιτούντων βάσει ποσόστωσης. Η Γαλλία και η Γερμανία απέδωσαν την ευθύνη για την εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας στις χώρες πρώτης εισόδου, με εξαίρεση τις περιπτώσεις μαζικών προσφυγικών ροών. Επομένως, η βουλγαρική προεδρία εισηγήθηκε καταρχήν την οκταετή ευθύνη του κράτους μέλους από τη στιγμή που κρίνεται υπεύθυνο.⁷⁰

Η αυστριακή Προεδρία αναζήτησε λύσεις για την ισορροπία μεταξύ αλληλεγγύης και ευθύνης μέσω διμερών συναντήσεων με όλα τα κράτη μέλη. Η ρουμανική Προεδρία επικεντρώθηκε στην προώθηση των υπόλοιπων θεμάτων μεταρρύθμισης του ασύλου πέραν του κανονισμού του Δουβλίνου, εξαιτίας της ολιγόχρονης θητείας της και ενόψει των εκλογών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο του 2019.

Η φινλανδική προεδρία στόχευσε στην πρόοδο ως προς την υιοθέτηση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και στη δημιουργία ενός πανευρωπαϊκού συστήματος επανεγκατάστασης με επαρκή οικονομικά κίνητρα. Τέλος, η σημερινή κροατική προεδρία δεσμεύεται ότι θα επικεντρωθεί σε ένα βιώσιμο και αποτελεσματικό νομικό πλαίσιο για το ΚΕΣΑ και ότι θα ενδυναμώσει το σύστημα επιτήρησης των συνόρων της ΕΕ.⁷¹

Εν κατακλείδι, οι διαπραγματεύσεις της νέας πρότασης του Δουβλίνου IV καθυστερούν, καθώς παρατηρούνται αρκετές διαφωνίες μεταξύ των κρατών μελών. Επιχειρώντας έναν πρώτο απολογισμό, τα κριτήρια ευθύνης διατηρούνται, τα κράτη πρώτης εισόδου συνεχίζουν να επιβαρύνονται και η θέσπιση του διορθωτικού μηχανισμού κατανομής αιτούντων στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ένα κράτος – μέλος επιλαμβάνεται δυσανάλογου αριθμού αιτήσεων, δεν φαίνεται επαρκής και ευέλικτη, ενώ ταυτόχρονα τα ποσά των εισφορών αλληλεγγύης είναι δυσθεώρητα.⁷²

70 Μ. Παπακωνσταντής, *Το παρόν* ο.π. σελ 189

71 Croatian Presidency of the Council of the European Union, *Programme of the Croatian Presidency of the Council of the European Union 1 January- 30 June 2020*, https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2019/12%20prosinac/31%20prosinca/web_FINAL_PROGRAMME_EN_FINAL.pdf (πρόσβαση 15.02.2020)

72 Π. Νάσκου-Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, ο.π. σελ 177

4.2.2. Η τροποποίηση του Κανονισμού Eurodac

Υποβλήθηκε από την Επιτροπή τον Μάιο του 2016 πρόταση αναθεώρησης της βάσης Eurodac, προκειμένου να περιέχει και τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν παράνομα στην Ένωση, καίτοι δεν έχουν αιτηθεί διεθνή προστασία. Παράλληλα, προτάθηκε η δυνατότητα πρόσβασης των αρχών σε δεδομένα που προέρχονται από τη λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων παιδιών από έξι ετών και άνω, για λόγους οικογενειακής επανένωσης. Την 8.6.2017, εγκρίθηκε η έκθεση⁷³ της Επιτροπής LIBE για την αναθεώρηση της βάσης Eurodac, προκειμένου να αρχίσουν οι διοργανικές διαπραγματεύσεις με το Συμβούλιο, οι οποίες ξεκίνησαν στα τέλη Σεπτεμβρίου 2017, ενώ επιτεύχθηκε προσωρινή συμφωνία μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου τον Ιούνιο του 2018.

4.2.3 Η δημιουργία ενός αυτοτελούς ενωσιακού οργανισμού για το άσυλο

Υπεβλήθη από την Επιτροπή τον Μάιο του 2016 η πρόταση για μετατροπή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο από υποστηρικτικό οργανισμό της

⁷³ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του [κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα], για την ταυτοποίηση παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων και σχετικά με αιτήσεις αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου (αναδιατύπωση) (COM(2016)0272 – C8-0179/2016 – 2016/0132(COD)) http://europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0212_EL.html (πρόσβαση 29.10.2019)

ΕΕ, σε έναν πλήρως ολοκληρωμένο και αυτόνομο οργανισμό της ΕΕ για το άσυλο. Ο ρόλος του θα ήταν η διευκόλυνση της λειτουργίας του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, μέσω της σύγκλισης της αξιολόγησης των αιτήσεων ασύλου σε όλα τα κράτη – μέλη και μέσω της παρακολούθησης της επιχειρησιακής και τεχνικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, περιλαμβανομένης της παροχής βοήθειας στα κράτη μέλη, για την εκπαίδευση εθνικών εμπειρογνομώνων. Επίσης, βασικό καθήκον του θα ήταν να καταστήσει λειτουργική την κλείδα αναφοράς για την ενεργοποίηση του μηχανισμού ισότιμης αντιμετώπισης σύμφωνα με το νέο Κανονισμό Δουβλίνο IV. Το Δεκέμβριο του 2016, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τη σχετική έκθεση για να αρχίσουν διοργανικές διαπραγματεύσεις και τον Ιούνιο του 2017 επιτεύχθηκε μια ευρεία προσωρινή συμφωνία μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Τον Σεπτέμβριο του 2018, η Επιτροπή υπέβαλε τροποποιημένη πρόταση προκειμένου να ενισχυθεί η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο με περισσότερο προσωπικό, εργαλεία και οικονομικά μέσα με σκοπό την πλήρη επιχειρησιακή στήριξη της ΕΕ⁷⁴.

Η πρώτη εξέταση της τροποποιημένης πρότασης της ομάδας εργασίας για το άσυλο πραγματοποιήθηκε υπό την αυστριακή προεδρία στις 25 Σεπτεμβρίου 2018 και συνεχίστηκε στο επίπεδο του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (8 Οκτωβρίου - 19 Νοεμβρίου 2018). Η πρόταση εξετάστηκε περαιτέρω από τον Νοέμβριο του 2018 μέχρι τον Ιανουάριο του 2019, όταν η Προεδρία υπέβαλε στην COREPER την πρόταση τροποποιημένη, ζητώντας εντολή για διαπραγματεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων της COREPER, δεν εξασφαλίστηκε επαρκής υποστήριξη για τις συμβιβαστικές προτάσεις της Προεδρίας. Η Προεδρία συνέχισε τις εργασίες της σε τεχνικό επίπεδο και συγκάλεσε το Φεβρουάριο του 2019 συνεδρίαση του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, στο πλαίσιο της οποίας συζητήθηκε ένα αναθεωρημένο συμβιβαστικό κείμενο. Δεδομένου ότι οι θέσεις

⁷⁴European Commission, *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010*, Brussels 12.9.2018 COM (2018) 633 final 206/0131 (COD), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-eu-agency-asylum-regulation-633_en.pdf (πρόσβαση 30.10.2019)

των κρατών μελών παρέμειναν οι ίδιες, η Προεδρία έκρινε ότι όλες οι δυνατότητες είχαν εξαντληθούν σε τεχνικό επίπεδο.⁷⁵

Ως εκ τούτου, ο νέος Οργανισμός Ασύλου φαίνεται ότι δεν αποτέλεσε προτεραιότητα της Ένωσης.

4.2.4 Η αντικατάσταση της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου με κανονισμό

Σκοπός της νομοθετικής πρότασης είναι η αντικατάσταση της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου με έναν κανονισμό προκειμένου να θεσμοθετηθεί κοινή διαδικασία για τη διεθνή προστασία και να καταπολεμηθεί η «άγρα ασύλου» ή «asylum shopping». Επίσης, η νομοθετική αυτή πρόταση αποσκοπεί στην αντικατάσταση των διαφορετικών διαδικασιών ασύλου των κρατών – μελών με μία απλούστερη διαδικασία, στην καλύτερη προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και δη των ευάλωτων ομάδων και στην ταχύτερη εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας.⁷⁶ Προς το παρόν, το Συμβούλιο εξετάζει την πρόταση της Επιτροπής.

4.2.5. Η αντικατάσταση της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις με κανονισμό που εναρμονίζει τα πρότυπα προστασίας και τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο

Προτάθηκε από την Επιτροπή η αντικατάσταση της Οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις ασύλου προκειμένου να εξασφαλισθεί η όμοια μεταχείριση των αιτούντων άσυλο σε όλα τα κράτη μέλη. Μάλιστα, προτάθηκε η θέσπιση κοινών κριτηρίων για τον προσδιορισμό των προσώπων που χρειάζονται πραγματικά διεθνή προστασία και κοινά δικαιώματα για τα πρόσωπα αυτά σε όλα τα κράτη μέλη.

⁷⁵European Parliament, *Legislative Train Schedule towards a new policy on Migration- JD- Strengthening the European Asylum Support Office (EASO)*, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-strengthening-the-european-asylum-support-office-easo> (πρόσβαση 30.10.2019)

⁷⁶Ευρωπαϊκό Συμβούλιο- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, “ *Αναμόρφωση των κανόνων της ΕΕ για το άσυλο*”, <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/ceas-reform/> (πρόσβαση 30.10.2019)

Την 19 Ιουλίου 2017, η Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων ενέκρινε εξ ονόματος του Συμβουλίου, διαπραγματευτική εντολή για κανονισμό σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση, την κατάσταση και την προστασία που παρέχεται στους πρόσφυγες και στα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία, και αναμένεται η εκκίνηση διαπραγματεύσεων της Προεδρίας του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.⁷⁷

4.2.6. Η αναθεώρηση της οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής

Προτάθηκε και η μεταρρύθμιση των συνθηκών υποδοχής, τα πιο αμφιλεγόμενα σημεία των οποίων είναι η περίοδος αναμονής για τους αιτούντες διεθνή προστασία ώστε να έχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας και η αυστηρή στάση της Επιτροπής απέναντι στις δευτερογενείς μετακινήσεις. Ειδικότερα, προτάθηκαν ίδιες συνθήκες υποδοχής για όλους τους αιτούντες άσυλο, δικαίωμα εργασίας το αργότερο 9 μήνες από την υποβολή της αίτησης ασύλου, καθώς και εκπαιδευτικά δικαιώματα για τους ανηλίκους και διορισμός επιτρόπου για τους ασυνόδευτους ανηλίκους.

Την 10.5.2017, εγκρίθηκε η έκθεση σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία.⁷⁸ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτιμά ότι πρέπει να παρέχεται ίδια προστασία στους αιτούντες άσυλο ανεξαρτήτως κράτους – μέλους μέσω ενός νέου Κανονισμού ο οποίος θα έχει στόχο τη μεγαλύτερη σύγκλιση των ποσοστών αναγνώρισης και των μορφών προστασίας, με υποχρεωτικό καθεστώς επανεξέτασης της χορήγησης διεθνούς προστασίας και με ενίσχυση των κινήτρων

⁷⁷Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, “Μεταρρύθμιση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου: Το Συμβούλιο είναι έτοιμο να αρχίσει διαπραγματεύσεις σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση και την προστασία”, <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2017/07/19/qualification-protection-standards/> (πρόσβαση 30.10.2019)

⁷⁸Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση) COM (2016) 0425- C8-0323/2016-2016/0222 (COD) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0186_EL.html (πρόσβαση 29.10.2019)

ένταξης των δικαιούχων.⁷⁹ Την 17.5.2018, η Ολομέλεια ενέκρινε την έκθεση προκειμένου να χρησιμεύσει ως εντολή για την έναρξη διοργανικών διαπραγματεύσεων. Επιτεύχθηκε προσωρινή συμφωνία το 2018 μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, αν και οι διαπραγματεύσεις βρίσκονται εν εξελίξει.⁸⁰

4.2.7 Η δημιουργία μόνιμου πλαισίου της ΕΕ για την επανεγκατάσταση

Για πρώτη φορά, υποβλήθηκε πρόταση το Μάιο 2016 για τη θέσπιση πλαισίου επανεγκατάστασης στην Ένωση με κοινούς κανόνες της ΕΕ σχετικά με την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών και με ταυτόχρονη οικονομική στήριξη των κρατών μελών. Στόχος της Επιτροπής είναι η καθιέρωση κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για την επανεγκατάσταση μέσα από ένα ενιαίο πλαίσιο και διαδικασία εντός της ΕΕ. Ειδικότερα, προτάθηκε να καθορίζεται από το Συμβούλιο ο μέγιστος συνολικός αριθμός ατόμων που δύνανται να επανεγκαθίστανται στην Ένωση ετησίως, ενώ εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών – μελών να καθορίζουν τον αριθμό τους.⁸¹ Εγκρίθηκε η έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE) από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προκειμένου να εκκινήσουν οι διαπραγματεύσεις με το Συμβούλιο.⁸²

Εν συνεχεία, στις 15 Νοεμβρίου 2017 η Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων (EMA) ενέκρινε εξ' ονόματος του Συμβουλίου εντολή για διαπραγματεύσεις σχετικά με κανονισμό για τη θέσπιση πλαισίου της ΕΕ για την επανεγκατάσταση, με σκοπό την εισδοχή προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Οι κύριοι στόχοι αυτού του σχεδίου κανονισμού είναι η πρόβλεψη νόμιμων και ασφαλών οδών προς την ΕΕ, κοινών

79 Μ. Παπακωνσταντής, *Το παρόν* ο.π. σελ 187

80 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Θεματολογικά δελτία* ο.π.

81 Μ. Παπακωνσταντής, *Το παρόν* σελ 188

82 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου της Ένωσης για την επανεγκατάσταση και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου*, Βρυξέλλες, 13.7.2016 COM (2016) 468 final 2016/0225 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0468> (πρόσβαση 29.10.2019)

κανόνων για την επανεγκατάσταση και την εισδοχή για ανθρωπιστικούς λόγους, η συμμετοχή σε παγκόσμιες πρωτοβουλίες επανεγκατάστασης και εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους, καθώς και η παροχή βοήθειας σε τρίτες χώρες στις οποίες έχει εκτοπισθεί μεγάλος αριθμός προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας.⁸³

5. Το δίκαιο ασύλου στην Ελλάδα

Κατά την ανάλυση του ελληνικού δικαίου, κρίθηκε καταρχάς απαραίτητο να γίνει μία ιστορική αναδρομή, καθώς και να εξετασθεί αφενός η επίδραση του ενωσιακού δικαίου στο ελληνικό δίκαιο και αφετέρου η συνεισφορά του ελληνικού δικαίου στην ενωσιακή πολιτική ασύλου. Σε δεύτερο στάδιο, αναλύεται το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο, τα καθ' ύλην αρμόδια διοικητικά όργανα, η διαδικασία υποβολής και εξέτασης του αιτήματος διεθνούς Τέλος, παρουσιάζονται τα προβλήματα του ελληνικού συστήματος ασύλου.

5.1. Ιστορική αναδρομή στο δίκαιο ασύλου της Ελλάδας

Στην νεότερη ιστορία της, η μεγαλύτερη εισδοχή προσφύγων στην Ελλάδα πραγματοποιήθηκε το 1922 μετά την καταστροφή της Σμύρνης και με την ανταλλαγή πληθυσμών. Οι μικρασιάτες πρόσφυγες αντιμετώπισαν δυσκολίες στην ενσωμάτωσή τους, καίτοι είχαν ελληνική καταγωγή, κοινά ήθη και έθιμα και ήταν χριστιανοί ορθόδοξοι. Ύστερα από πολλά χρόνια και με μεγάλη προσπάθεια, κατάφεραν να έχουν

⁸³Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, “Πλαίσιο της ΕΕ για την επανεγκατάσταση: το Συμβούλιο είναι έτοιμο να αρχίσει τις διαπραγματεύσεις” <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/> (πρόσβαση 29.10.2019)

ισότιμη πρόσβαση στην αγορά εργασίας και να αφομοιωθούν, συνεισφέροντας στην πολιτισμική, κοινωνική και πολιτική ζωή της Ελλάδας.

Το 1959, η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων ενσωματώθηκε με το Νομοθετικό Διάταγμα 3989/1959⁸⁴ στην ελληνική έννομη τάξη, και το 1968 ενσωματώθηκε με τον αναγκαστικό νόμο 389/1968⁸⁵ το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, το οποίο συμπληρώνει τη Σύμβαση της Γενεύης. Η Σύμβαση της Γενεύης μαζί με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο τόσο του διεθνούς, όσο και του ελληνικού νομικού καθεστώτος για τους πρόσφυγες.

Μετά το Β' παγκόσμιο πόλεμο και μέχρι και τη δεκαετία του 1980, η Ελλάδα αποτέλεσε χώρα εξόδου μεγάλων μεταναστευτικών ροών, οι οποίες κατευθύνονταν προς τις ΗΠΑ, τον Καναδά, την Αυστραλία, τη Γερμανία και το Βέλγιο, με σκοπό την αναζήτηση εργασίας και καλύτερων συνθηκών διαβίωσης, εξαιτίας της φτώχειας που έπληττε μεγάλο μέρος του πληθυσμού της χώρας.

Ωστόσο, από τη δεκαετία του 1980 και μετά, με τη σταδιακή βελτίωση της οικονομίας και τη δημιουργία αρκετών θέσεων εργασίας, ροές αλλοδαπών άρχισαν να καταφθάνουν στην Ελλάδα.⁸⁶ Την δεκαετία του 1990, η Ελλάδα αποτελούσε μια χώρα με ανεπτυγμένη οικονομία, καλούς μισθούς, μικρά ποσοστά ανεργίας και κοινωνικοπολιτική σταθερότητα. Την προσέλευση αλλοδαπών διευκόλυνε η γεωγραφική θέση της χώρας, η οποία είναι εύκολα προσβάσιμη από ξηρά και θάλασσα.⁸⁷

Με την κατάρρευση του ανατολικού μπλοκ και τη διάλυση της ΕΣΣΔ το 1991, καθώς και το άνοιγμα των ελληνικών συνόρων στους Βορειοηπειρώτες της Αλβανίας τον Απρίλιο του 1992, σημαντικός αριθμός μεταναστών κατέφθασε στη χώρα.

84ΦΕΚ Α' 201/26.9.1959

85ΦΕΚ Α' 125/Α/4.6.1968

86N. Sotiropoulos, *Modern Greek Asylum Policy and Practice in the Context of the Relevant European Developments*, Journal of Refugees Studies, 2006, vol 13, no 1. Pp 107-116. 34G.A.

87Ο. Σουλτανή, «Ιστορικό Πλαίσιο Μεταναστευτικών και Προσφυγικών Ροών στην Ευρώπη και την Ελλάδα», Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 2018 σελ 11, <https://jmce.gr/portal/wp-content/uploads/2018/06/Soyltani-Ourania-istoriko-plaisio-Metanasteytikon-rovn-1.pdf> (πρόσβαση 1.11.2019)

Η εισροή μεταναστών στα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του '90 υπήρξε μαζική. Οι μετανάστες ήταν κυρίως ελληνικής εθνοτικής καταγωγής (Ρωσοπόντιοι και Βορειοηπειρώτες), από τα πρώην κομμουνιστικά καθεστώτα των Βαλκανίων και της Ανατολικής Ευρώπης, καθώς και από την Ασία και την Αφρική⁸⁸.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του *Système d'observation permanente des migrations* (SOPEMI), το 1997 οι αλλοδαποί στην Ελλάδα ήταν 74.500 από τους οποίους 6% ήταν Αλβανοί, 8% Βούλγαροι και 17% από την Ρωσική Ομοσπονδία (έπειτα οι Ρουμάνοι, Αιγύπτιοι, Ουκρανοί και πολίτες της πρώην Γιουγκοσλαβίας ανέρχονταν σε ποσοστό 4% για κάθε εθνικότητα), ενώ εκτιμάται ότι τουλάχιστον 400.000 παράτυποι μετανάστες διέμεναν και εργάζονταν στην Ελλάδα εκείνη την περίοδο.⁸⁹ Το ελληνικό κράτος έκρινε αναγκαία τη νομιμοποίηση των παράτυπων αλλοδαπών και γι' αυτό εξέδωσε τα υπ' αριθμ. 358/1997 και 359/1997 προεδρικά διατάγματα εγκαινιάζοντας το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης την άνοιξη του 1998.⁹⁰ Το 2001 ακολούθησε το δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποίησης με τον ν.2910/2001.

Παράλληλα, οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας εξετάζονταν από την Ελληνική Αστυνομία και δη από τη Διεύθυνση Αλλοδαπών. Ο συνολικός αριθμός υποβληθέντων αιτήσεων ασύλου στην Ελλάδα το 1997 είναι 4.376, το 1998 2.953 αιτήσεις, το 1999 1.528, το 2000 3.083 2.001 5.499, το 2002 5.664, το 2003 8.178, το 2004 4.469 και το 2005 9.050 αιτήσεις ασύλου, ενώ ο βαθμός αναγνωρισιμότητας του καθεστώτος πρόσφυγα ανερχόταν σε μόλις 1%.⁹¹ Με αυτό τον τρόπο, οι αιτούντες άσυλο που απορρίπτονταν, συνέχιζαν να παραμένουν στην Ελλάδα και απασχολούνταν στην άτυπη οικονομία. Το 2005 υπεβλήθησαν 9.050 αιτήσεις χορήγησης διεθνούς προστασίας, το 2006 12.267 αιτήσεις, το 2007 25.113, το 2008 19.884, το 2009 15.928, το 2010

88Α. Τριανταφυλλίδου, «Ελληνική Μεταναστευτική πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις. ΕΛΙΑΜΕΠ, 2005, σελ 21-23 <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2008/07/triand.pdf> (πρόσβαση 1.11.2019)

89 Α. Τριανταφυλλίδου, *Ελληνική Μεταναστευτική ο.π.*, σελ. 22

90 Α. Τριανταφυλλίδου, *Ελληνική Μεταναστευτική ο.π.*, σελ. 23

91 M. Baldwin, K. Apostolatos, "10 Greece" στο H. Fassmann, U. Reeger. W. Seivers, "Statistics and Reality: Concepts and Measurements of Migration in Europe", Amsterdam University Press, 2009, σελ 244

10.273, το 2011 9.3111 και το 2012 υπεβλήθησαν 9.577 αιτήσεις ασύλου, όπως προκύπτει από τα επίσημα στοιχεία της Ελληνικής Αστυνομίας (βλ. πίνακα 1 στο παράρτημα πινάκων στο τέλος). Παρατηρείται μάλιστα ένα πολύ υψηλό ποσοστό απορρίψεων των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, όπως προκύπτει από τα επίσημα στατιστικά στοιχεία (βλ. πίνακα 2 στο παράρτημα πινάκων στο τέλος).

Το 2009 και το 2010 αυξήθηκαν οι μεταναστευτικές – προσφυγικές ροές στην Ελλάδα, πιθανόν λόγω της σταδιακής «σφράγισης» των οδών της δυτικής και της κεντρικής Μεσογείου.

Το 2010, η Ελλάδα προσπάθησε να επιλύσει τις δυσλειτουργίες του συστήματος ασύλου της, επιδιώκοντας μια σύνθετη μεταρρύθμιση και για αυτό κατέθεσε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για το Άσυλο και τη Διαχείριση Μεταναστευτικών Ροών το οποίο αναπτύχθηκε από τις ελληνικές αρχές με την αρωγή από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Γραφείο Υποστήριξης Ασύλου (EASO) και την Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες.⁹² Το ως άνω Σχέδιο κατατέθηκε προκειμένου να δημιουργηθούν διαδικασίες, δομές πρώτης υποδοχής, ανεξάρτητη Υπηρεσία Ασύλου, ειδικές υποδομές για ευπαθείς ομάδες, νέα Κέντρα Κράτησης των υπό απέλαση αλλοδαπών και γενικά να γίνει ριζική αναμόρφωση της διαδικασίας Ασύλου.

Στο πλαίσιο του Εθνικού Σχεδίου Δράσης, θεσπίστηκε το υπ' αριθμ. 114/2010 Προεδρικό Διάταγμα, το οποίο αντικατέστησε το π.δ. 90/2008⁹³ και κατήργησε το π.δ. 81/2009⁹⁴ και με το οποίο καθιερώθηκε ενιαία διαδικασία αναγνώρισης σε αλλοδαπούς

92EASO, *Ετήσια Έκθεση για την κατάσταση ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και έκθεση πεπραγμένων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο για το έτος 2011*, σελ 18-20,

http://publications.europa.eu/resource/ellar/b52aa659-b1de-4aeb-a566-f637350644b7.0004.02/DOC_1

93ΦΕΚ 138/Α'/11.7.2008 Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (L 326/13.12.2005)

94ΦΕΚ Α 99/30.6.2009, που τροποποίησε νο π.δ. 90/2008 και δέχτηκε σφοδρή κριτική από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ύπατη Αρμοστεία και άλλους ευρωπαϊκούς φορείς για τη μη τήρηση και εφαρμογή των διεθνών και ευρωπαϊκών προτύπων

και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε εναρμόνιση με την Οδηγία 2005/85/EK.⁹⁵

Τον Ιανουάριο του 2011, ψηφίστηκε ο ν. 3907/2011⁹⁶ και ιδρύθηκε για πρώτη φορά η Υπηρεσία Ασύλου και η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής. Ωστόσο, η νέα διαδικασία διεπόταν από το π.δ. 113/2013⁹⁷ και το Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου τέθηκε σε λειτουργία από 7.6.2013. Επίσης με το π.δ. 141/2013⁹⁸, η ελληνική νομοθεσία προσαρμόστηκε στις διατάξεις της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς αλλοδαπών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, με το ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και με το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας.

Παράλληλα, στις 21 Ιανουαρίου 2011 το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) καταδίκασε την Ελλάδα για τις συνθήκες κράτησης και διαβίωσης του αιτούντα άσυλο η απόφαση M.S.S. κατά Ελλάδας και Βελγίου το οποίο καταδίκασε την Ελλάδα. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) επιβεβαίωσε αυτή την κατάσταση με την απόφασή του στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-411/10 NS κατά Secretary of State for the Home Department και C-493/10 M.E. κ.ά. κατά Refugee Applications Commissioner Ministry for Justice, Equality and Law Reform στις 21 Δεκεμβρίου 2011.

Σύμφωνα με την Ετήσια έκθεση για την κατάσταση του ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και έκθεση πεπραγμένων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο για το έτος 2011, το σύστημα ασύλου της Ελλάδας παρουσίαζε αρκετές αδυναμίες όπως ανεπαρκείς διοικητικοί πόροι, ανυπαρξία αποτελεσματικού συστήματος διαχωρισμού (screening) όσων συλλαμβάνονται στα σύνορα, ανυπαρξία κατάλληλων εγκαταστάσεων

95ΦΕΚ Α 195/22.11.2010

96ΦΕΚ Α 7/26.01.2011

97ΦΕΚ Α 146/14.06.2013 Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/EK του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (L 326/13.12.2005) και άλλες διατάξεις.

98ΦΕΚ Α 226/21.10.2013

υποδοχής (ιδίως ευάλωτων προσώπων), δυσμενείς συνθήκες κράτησης, δυσκολίες στην πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου και ανεπαρκής στέγαση και κοινωνική μέριμνα.⁹⁹

Το 2014, οι προσφυγικές ροές αυξήθηκαν κατά 300% σε σχέση με το 2013 και ανήλθαν στις 43.000, εκ των οποίων το 60% ήταν από τη Συρία και έπειτα από Αφγανιστάν, Σομαλία και Ερυθραία.¹⁰⁰ Σε αυτό το σημείο παρατηρείται αλλαγή από το 2012 ως προς τις εισερχόμενες εθνικότητες, καθώς το χρονικό διάστημα 2010- 2011 οι αφίξεις ήταν κυρίως από το Πακιστάν, Μπαγκλαντές, Μαρόκο και την Αλγερία.

Επίσης, από το 2010 και λόγω της μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος ασύλου, υπάρχει αυστηρότερος έλεγχος των συνόρων και ως εκ τούτου, παρατηρείται μείωση στις αφίξεις μέσω των ελληνοτουρκικών χερσαίων συνόρων, ενώ έχει μετατοπιστεί η παράνομη είσοδος στην Ελλάδα στη θαλάσσια οδό.

Από το 2010 και ύστερα, σημειώθηκε σημαντική πρόοδος στο σύστημα ασύλου της χώρας, καθώς μειώθηκε ο χρόνος εξέτασης αιτήσεων στον πρώτο βαθμό και στο στάδιο της προσφυγής, βελτιώθηκε η ποιότητα των συνεντεύξεων και των αποφάσεων, ενώ τέθηκε σε εφαρμογή η ταχύρρυθμη (fast-track) διαδικασία για τους Σύριους με νομιμοποιητικά έγγραφα από τον Αύγουστο του 2014.

Το 2015, κορυφώθηκε η προσφυγική κρίση και μέσα σε δύο χρόνια, 2015 – 2016, κατεγράφησαν 1.200.000 αφίξεις σε νησιά, 7.000 αφίξεις μέσω χερσαίων συνόρων, 50.000 διασώσεις στη θάλασσα και 765 συλλήψεις διακινητών παράτυπων αλλοδαπών. Οι εισερχόμενοι στην Ελλάδα προέρχονταν το 46% από Συρία, 24% από Αφγανιστάν, 15% από Ιράκ, 5% από Πακιστάν, 3% από Ιράν και το 7% από άλλες χώρες.¹⁰¹ Μέχρι 31.12.2016, 62.681 πρόσφυγες και μετανάστες παρέμεναν προσωρινά στην Ελλάδα¹⁰².

99 EASO, *Ετήσια Έκθεση* ο.π. σελ 18-20

100 UNHCR, *Η Ελλάδα ως χώρα ασύλου, Παρατηρήσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σχετικά με την παρούσα κατάσταση στην Ελλάδα*, 2014 σελ 3, <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2017/10/UNHCR-CoA-Greece-2014-EL.pdf> (πρόσβαση 6.11.2019)

101 Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, *Προσφυγική Κρίση 2015- 2016*, σελ 2, https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2017/04/gr_fact_sheet_refugee_feb2017.pdf (πρόσβαση 5.11.2019)

102 Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, *Προσφυγική Κρίση* ο.π. σελ 2

Για τα έτη 2015 – 2016, πραγματοποιήθηκαν μόλις 7274 μετεγκαστάσεις σε άλλα κράτη - μέλη σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου.¹⁰³

Το 2016 ψηφίστηκε ο ν.4375/2016¹⁰⁴ που αντικατέστησε το ν. 3907/2011 και ρύθμισε την οργάνωση και τη λειτουργία της Υπηρεσίας Ασύλου, της Αρχής Προσφυγών, της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης και της σύστασης της Γενικής Γραμματείας Υποδοχής κατά προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις» (Α'51).

Στο πλαίσιο του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για το Άσυλο και τη Διαχείριση Μεταναστευτικών Ροών, θεσπίστηκε ο Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης δυνάμει του ν. 4251/2014, που τροποποιήθηκε από τον Ν.4540/2018¹⁰⁵, ο οποίος ρύθμισε τις συνθήκες υποδοχής και τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο της ενδοεταίρικής μετάθεσης και τροποποίησε τις διαδικασίες ασύλου.

Το 2019, παρατηρήθηκαν αυξημένες προσφυγικές ροές στην Ελλάδα και ιδίως στα ελληνικά νησιά. Ειδικότερα, μέχρι 6.10.2019 περισσότερες από 47.500 αφίξεις στην Ελλάδα (δια θαλάσσης και δια ξηράς) είναι καταγεγραμμένες, κάτι που συνιστά αύξηση κατά 29 % σε σχέση με το 2018.¹⁰⁶ Ως εκ τούτου, οι συνθήκες υποδοχής στα νησιά του Αιγαίου κατέστησαν ακόμα πιο δυσχερείς, με αποκορύφωμα την 6.10.2019, ημερομηνία κατά την οποία είναι καταγεγραμμένα να διαμένουν πάνω από 31.000 άτομα σε κέντρα

103 Υπηρεσία Ασύλου, *Στατιστικά Στοιχεία Υπηρεσίας Ασύλου- Διαδικασίες Μετεγκατάστασης*, https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2017/04/gr_fact_sheet_refugee_feb2017.pdf (πρόσβαση 8.4.2020)

104ΦΕΚ Α 51/3.4.2016

105ΦΕΚ Α 91/22.5.2018

106Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Έκθεση προόδου σχετικά την υλοποίηση του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση*, Βρυξέλλες, 16.10.2019 COM(2019) 481 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0481&from=EN> (πρόσβαση 3.1.2020), σελ 3

υποδοχής και ταυτοποίησης («hotspots») με μέγιστη προβλεπόμενη χωρητικότητα τα 8000 άτομα, και αφού μάλιστα είχαν ήδη υλοποιηθεί κατά τη διάρκεια του 2019 μεταφορές στην ηπειρωτική χώρα, οι οποίες ξεπέρασαν τις 20.000. Επίσης, χαμηλότεροι από το 2016 ήταν την ίδια χρονιά οι ρυθμοί επιστροφής στην Τουρκία δυνάμει της δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας. Όσον αφορά τις εθνικότητες των αφίξεων το 2019, το 41% ήταν Αφγανοί στα νησιά, ενώ στα χερσαία σύνορα, το 75% ήταν Τούρκοι υπήκοοι.¹⁰⁷

Παρά την αύξηση των υλοποιημένων μεταφορών κατά τη διάρκεια του 2019, οι συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο στα νησιά εξακολουθούν να είναι άσχημες μέχρι και σήμερα, καθώς παρατηρείται σοβαρή υπερπληρότητα, ανθυγιεινές συνθήκες και έλλειψη βασικών αγαθών όπως το νερό και τα τρόφιμα. Η ιατρική περίθαλψη και η ψυχοκοινωνική υποστήριξη παραμένουν ανεπαρκείς παρά το γεγονός ότι έχει επιδεινωθεί η ψυχική υγεία των αιτούντων εξαιτίας των συνθηκών κράτησης και της αβεβαιότητας σχετικά με την πορεία και την εξέταση των υποθέσεων τους.¹⁰⁸

Μάλιστα, η έλλειψη επαρκών και ασφαλών εγκαταστάσεων καθιστά τη σωματική βία και τη βία βασισμένη στο φύλο συχνό φαινόμενο στα hotspots. Με την έκθεσή της τον Αύγουστο του 2019, η Επιτροπή του ΟΗΕ για τα βασανιστήρια κάλεσε την Ελλάδα να λάβει αποτελεσματικά μέτρα για να διασφαλίσει ότι η βία κατά του πρόσφυγα, του αιτούντος άσυλο και των μεταναστριών διερευνάται, ότι οι δράστες διώκονται και ότι τα θύματα αποζημιώνονται.¹⁰⁹

Τον Ιούνιο του 2019, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην απόφαση Sh. D (αρ. Προσφ. 14165/16) καταδίκασε την Ελλάδα για τις συνθήκες διαβίωσης των πέντε ασυνόδευτων ανηλίκων από το Αφγανιστάν, γιατί παραβίασε το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ περί βασανιστηρίων και απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης

107Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Έκθεση προόδου σχετικά την υλοποίηση του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση*, Βρυξέλλες, 16.10.2019 COM(2019) 481 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0481&from=EN> (πρόσβαση 3.1.2020), σελ 3

108 Human Rights Watch, *Word Report 2020- Greece*, <https://www.ecoi.net/en/document/2022770.html> (πρόσβαση 19.02.2020)

109 Human Rights Watch, *Word Report* ο.π.

και το άρθρο 5 της ΕΣΔΑ σχετικά με το δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και ασφάλεια.¹¹⁰ Δυνάμει της ως άνω απόφασης του ΕΔΔΑ, κρίθηκε ότι ήταν απάνθρωπες οι συνθήκες κράτησης ασυνόδευτων ανηλίκων στα αστυνομικά τμήματα και στα κέντρα κράτησης υπό το πρόσχημα της προστατευτικής κράτησης, η οποία εξακολουθεί να ισχύει μέχρι σήμερα.¹¹¹

Και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε τις διαδικασίες ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, με χαρακτηριστική απόφαση επί των συνεκδικαζόμενων υποθέσεων C-411/10 και C-493/10, N.S. κατά Secretary of State for the Home Department και M.E. κ.λπ. κατά Refugee Applications Commissioner & Minister for Justice, Equality and Law Reform. Ειδικότερα, στις 21 Δεκεμβρίου 2011, το ΔΕΕ εξέτασε το εάν το Άρθρο 4 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ για την απαγόρευση βασανιστηρίων και των απάνθρωπων ή εξευτελιστικών ποινών ή μεταχείρισης, θα παραβιαζόταν σε περίπτωση μεταφοράς των προσφευγόντων στην Ελλάδα δυνάμει του Κανονισμού του Δουβλίνου.¹¹² Το ΔΕΕ έκρινε ότι τα κράτη – μέλη δεν μπορούν να «αγνοούν» τις συστημικές ανεπάρκειες ως προς τη διαδικασία ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής στην Ελλάδα, οι οποίες δημιουργούν ουσιαστικό κίνδυνο να υποστούν οι αιτούντες άσυλο απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση.¹¹³

110 Cour Européenne des Droits de l' Homme, *SH.D. ET AUTRES c. GRÈCE, AUTRICHE, CROATIE, HONGRIE, MACÉDOINE DU NORD, SERBIE ET SLOVÉNIE*(Requête no [14165/16](#)), [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-193610%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-193610%22]}) (πρόσβαση 10.4.2020)

111 Human Rights Watch, *Word Report* ο.π.

112 Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμβούλιο της Ευρώπης, *Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης*, 2014 σελ 126-127, https://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_el.pdf (πρόσβαση 10.04.2020)

113 S. Morgades- Gil, *The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU?*, *International Journal of Refugee Law*, 2015, Vol. 27, No. 3, 433-456, July 31, 2015, σελ 455

Τέλος, την 1η Νοεμβρίου 2019 δημοσιεύτηκε ο τελευταίος ν. 4636/2019¹¹⁴, με έναρξη ισχύος την 1.1.2020, ο οποίος στην αποσυμφόρηση του ελληνικού συστήματος ασύλου και υποδοχής δια της αυξήσεως των επιστροφών.

5.2. Η επίδραση του Ενωσιακού Δικαίου στο ελληνικό δίκαιο ασύλου

Στην Ελλάδα, η Οδηγία 2011/95/ΕΕ για το ενιαίο καθεστώς αναγνώρισης δικαιούχων διεθνούς προστασίας ενσωματώθηκε με το Προεδρικό Διάταγμα 141/2013, η Οδηγία 2005/85/ΕΚ για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τη χορήγηση και την ανάκληση καθεστώτος πρόσφυγα ενσωματώθηκε με το Π.Δ. 113/2013, η Οδηγία 2003/9/ΕΚ για τις ελάχιστες απαιτήσεις ως προς την υποδοχή των αιτούντων άσυλο με το Π.Δ. 220/2007, το οποίο εν συνεχεία καταργήθηκε με το Ν.4540/2018, η Οδηγία 2005/85/ΕΚ με το Π.Δ. 114/2010, η Οδηγία 2013/32/ΕΕ με τον Ν. 4375/2016, ενώ με το νέο ν. 4636/2019 ενσωματώθηκαν η Οδηγία 2001/95/ΕΕ, η Οδηγία 2013/33/ΕΕ και η Οδηγία 2013/32/ΕΕ. Ουσιαστικά, το ελληνικό σύστημα ασύλου έχει διαμορφωθεί με βάση τα ευρωπαϊκά πρότυπα.

Η Ελλάδα, από την έναρξη της περιόδου της προσφυγικής – μεταναστευτικής κρίσης έως και σήμερα, λαμβάνει χρηματοδότηση από την Ένωση, προκειμένου να διαχειριστεί την κρίση, και συγκεκριμένα 613,5 εκατομμύρια για την υλοποίηση των εθνικών προγραμμάτων για το 2014-2020 και 643,3 εκατομμύρια για έκτακτη χρηματοδοτική στήριξη.¹¹⁵

Μεγάλη επιρροή στη διαμόρφωση του ελληνικού συστήματος ασύλου έχει ασκήσει και η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ). Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-411/10 και C-493/10, N.S. κατά Secretary of State for the

114ΦΕΚ Α 126/1.11.2019

115European Commission, *Managing Migration, EU Financial Support to Greece*, December 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_managing-migration-eu-financial-support-to-greece_en.pdf (πρόσβαση 19.11.2019)

Home Department και M.E. κ.λπ. κατά Refugee Applications Commissioner & Minister for Justice, Equality and Law Reform, στις 21 Δεκεμβρίου 2011, το ΔΕΕ εξέτασε το εάν το Άρθρο 4 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ για την απαγόρευση βασανιστηρίων και των απάνθρωπων ή εξευτελιστικών ποινών ή μεταχείρισης, θα παραβιαζόταν σε περίπτωση μεταφοράς των προσφευγόντων στην Ελλάδα δυνάμει του Κανονισμού του Δουβλίνου.¹¹⁶ Το ΔΕΕ έκρινε ότι τα κράτη – μέλη δεν μπορούν να «αγνοούν» τις συστημικές ανεπάρκειες ως προς τη διαδικασία ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής στην Ελλάδα, οι οποίες δημιουργούν ουσιαστικό κίνδυνο να υποστούν οι αιτούντες άσυλο απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Επίσης, επισημάνθηκε ότι η εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου πρέπει να γίνεται με σεβασμό στα δικαιώματα του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Ως εκ τούτου, κρίθηκε σε περίπτωση απουσίας άλλων υπεύθυνων κρατών μελών - το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία υποχρεούνταν να εξετάσουν τις αιτήσεις ασύλου, παρά το γεγονός ότι οι αιτούντες τις είχαν υποβάλει στην Ελλάδα.¹¹⁷

Επίσης, καταλυτικός ήταν ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στο ελληνικό σύστημα ασύλου. Η Ελλάδα καταδικάστηκε τον Ιανουάριο του 2010 από το ΕΔΔΑ στην υπόθεση MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας, καθώς κρίθηκε ότι η Ελλάδα δεν διέθετε αποτελεσματικό σύστημα ασύλου σε λειτουργία, ότι οι συνθήκες κράτησης και διαβίωσης για τον αιτούντα άσυλο ήταν εξευτελιστικές και ως εκ τούτου παραβιάστηκε το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ που απαγορεύει τα βασανιστήρια ή την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Επιπλέον, κρίθηκε από το Δικαστήριο ότι ως αποτέλεσμα των μεγάλων δομικών ελλείψεων στην ελληνική διαδικασία ασύλου, ο αιτών άσυλο στερήθηκε της δυνατότητας για αποτελεσματική εξέταση της αίτησης του. Τέλος, το ΕΔΔΑ αποφάνθηκε ότι υπήρξε παραβίαση του δικαιώματος σε ένα αποτελεσματικό μέσο προσφυγής, σύμφωνα με το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ σε συνδυασμό με το άρθρο 3. Δυνάμει

116 Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμβούλιο της Ευρώπης, *Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης*, 2014 σελ 126-127, https://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_el.pdf (πρόσβαση 10.04.2020)

117 Βλ. Επίσης ΔΕΕ, υπόθεση C-4/11, Bundesrepublik Deutschland κατά Kaveh Puid, 14 Νοεμβρίου 2013

της απόφασης αυτής, πολλά κράτη μέλη έχουν προχωρήσει σε αναστολή της εφαρμογής του Κανονισμού του Δουβλίνου για την Ελλάδα, επικαλούμενα τη ρήτρα κυριαρχίας, και παρακρατούν προς εξέταση την αίτηση ασύλου, παρακάμπτοντας, με αυτό τον τρόπο, τα ιεραρχικά κριτήρια του κανονισμού.

Υπό την επίδραση του ενωσιακού δικαίου και χάρη στην ευρωπαϊκή χρηματοδότηση, επιλύθηκαν χρόνιες παθογένειες του ελληνικού συστήματος ασύλου και λαμβάνουν χώρα σημαντικές εξελίξεις αναφορικά με την ποιότητα των αποφάσεων, τη μείωση του χρόνου εξέτασης αιτήσεων, τη βελτίωση της ποιότητας των συνεντεύξεων και την τήρηση των διαδικαστικών εγγυήσεων.¹¹⁸

5.3. Η συνεισφορά της Ελλάδας στην ενωσιακή πολιτική ασύλου

Κατά τη διάρκεια της προσφυγικής- μεταναστευτικής κρίσης, η Ελλάδα ανέλαβε το ρόλο ευρωπαϊκής εμπροσθοφυλακής και μάλιστα υπό αντίξοες συνθήκες. Καταρχάς, αυτό προκύπτει με βάση τα ιεραρχικά κριτήρια του Κανονισμού Δουβλίνο III, τα οποία ορίζουν ότι αρμόδιο κράτος για την εξέταση του αιτήματος ασύλου είναι το κράτος της πρώτης εισόδου (άρθρο 13 παρ. 1 του Κανονισμού 604/2013).

Επίσης, η Κοινή Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας¹¹⁹ της 18 Μαρτίου 2016 κατά την εφαρμογή της βαρύνει την Ελλάδα, καθώς η Δήλωση κατ' ουσίαν αποτελεί τη διπλωματική και νομική επισφράγιση του *de facto* κλεισίματος του λεγόμενου «βαλκανικού δρόμου», όπως μάλιστα διατυπώθηκε επακριβώς στο κείμενο “Irregular flows of migrants along Western Balkan route have now come to an end”.¹²⁰ Προβληματική είναι η Δήλωση, καθώς η Τουρκία δε φαίνεται να αποτελεί ούτε «πρώτη

118UNHCR, *Η Ελλάδα ως χώρα ασύλου*, Δεκέμβριος 2014, <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2017/10/UNHCR-CoA-Greece-2014-EL.pdf> (πρόσβαση 15.11.2019)

119European Parliament, *Legislative Time Schedule Towards a New Policy on Migration, EU- Turkey Statement & Action Plan* <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan> (πρόσβαση 15.11.2019)

120Σ.Η. Ακτύπης, «Οι πρόσφυγες στο «κατώφλι» της ΕΕ- Τα Ανθρώπινα Δικαιώματα «υπό διαπραγμάτευση», Δικαιώματα του Ανθρώπου, No 70/2016, σελ 935

χώρα ασύλου», βάσει του άρθρου 35, ούτε «ασφαλή τρίτη χώρα» βάσει του άρθρου 38 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ.¹²¹ Επίσης, κατά την υλοποίηση της Δήλωσης, παρουσιάζονται αρκετά προβλήματα με αποτέλεσμα οι πρόσφυγες να μένουν εγκλωβισμένοι στα «hotspots» στα ελληνικά νησιά κάτω από ιδιαίτερα δυσμενείς συνθήκες, καθώς δεν τηρείται ο κανόνας 1:1, ήτοι κάθε ένας παράτυπος αλλοδαπός που φθάνει στα ελληνικά νησιά μέσω Τουρκίας επιστρέφεται στην Τουρκία από τις 20 Μαρτίου 2016, ενώ παράλληλα κάθε ένας Σύριος στην Τουρκία επανεγκαθίσταται στην ΕΕ.

Επίσης, οι ρυθμοί μετεγκατάστασης των προσφύγων από τις χώρες του νότου και κυρίως την Ελλάδα και την Ιταλία σε άλλα κράτη – μέλη της ΕΕ είναι αρκετά χαμηλοί. Σε αντίθεση με την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής κοινών ευθυνών μεταξύ των κρατών - μελών της ΕΕ (άρθρο 80 ΣΛΕΕ), παρατηρείται ελλειμματικός αριθμός προσφερόμενων θέσεων για μετεγκατάσταση, μη βάσιμα αιτιολογημένες απορρίψεις αιτημάτων ασύλου και χαμηλός ρυθμός αποδοχής αιτημάτων ασυνόδευτων ανηλίκων.¹²² Καίτοι υπήρξε πρόβλεψη για μετεγκατάσταση 66.000 ατόμων από την Ελλάδα σε άλλα κράτη – μέλη δυνάμει των αποφάσεων της ΕΕ για τη διετία 2016-2017, από το 12.10.2015 έως 30.3.2018 έχουν πραγματοποιηθεί μόλις 24.911 μετεγκαταστάσεις, ενώ παρατηρείται ότι οι χώρες του Βίζεγκραντ έχουν πραγματοποιήσει μηδενικές μετεγκαταστάσεις στο έδαφός τους.¹²³

Επίσης, η Ελλάδα έχει επιτελεί σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο της περιφερειακής συνεργασίας, όπως είναι η Τριμερής Ελληνική Πρωτοβουλία Συνεργασίας μεταξύ Ιταλίας, Αλβανίας και Ελλάδας – Αθήνα (14 Απριλίου 2016), η Διάσκεψη της Ρόδου για την Ασφάλεια και τη Σταθερότητα της Ανατολικής Μεσογείου (8-9 Σεπτεμβρίου 2016)

121Ε. Κουτσοιράκη, *Η εφαρμογή των εννοιών «ασφαλής τρίτη χώρα» και «πρώτη χώρα ασύλου» στην περίπτωση της Τουρκίας* στο Μ. Ντ. Μαρούδα, *Αλληλεγγύη στην ΕΕ: Εξελίξεις στο πεδίο της προσφυγικής προστασίας και προκλήσεις στην ΕΕ και στην Ελλάδα*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019

122 Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης *Προσφυγική Κρίση 2015- 2016*, Φεβρουάριος 2017, σελ 6, https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2017/04/gr_fact_sheet_refugee_feb2017.pdf (πρόσβαση 5.11.2019)

123Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, *Στατιστικά Στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου- Διαδικασίες Μετεγκατάστασης*, http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2018/04/Relocation-procedures-up-to-30-3-2018_gr.pdf (πρόσβαση 19.11.2019)

και η πρώτη Σύνοδος Μεσογειακών Χωρών της ΕΕ - Διακήρυξη των Αθηνών (9 Σεπτεμβρίου 2016).¹²⁴

Τέλος, η Ελλάδα επιμένει στην αναθεώρηση του Κανονισμού του Δουβλίνου προκειμένου να συμμετέχουν υποχρεωτικά στον αυτόματο Μηχανισμό Κατανομής όλα τα κράτη – μέλη και να διαμοιράζονται οι αιτούντες άσυλο, σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών.

5.4. Το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο

Διεθνής προστασία είναι το καθεστώς πρόσφυγα (δηλαδή η χορήγηση ασύλου) και το καθεστώς επικουρικής προστασίας (άρθρο 2 του Ν. 4636/2019).

Το περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας είτε πρόκειται για πρόσφυγες είτε για δικαιούχους επικουρικής προστασίας περιλαμβάνει την προστασία από την απομάκρυνση (αρχή μη επαναπροώθησης), το δικαίωμα ενημέρωσης, τη διατήρηση οικογενειακής ενότητας, άδεια διαμονής (τριετούς διάρκειας για τους πρόσφυγες ενώ ετήσια άδεια για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας), ταξιδιωτικά έγγραφα, πρόσβαση στην απασχόληση, στην εκπαίδευση, σε κατάλυμα, σε κοινωνικές υπηρεσίες και στη διαδικασία για αναγνώριση τίτλων, την αναγκαία συνδρομή σε θέματα κοινωνικής αρωγής, την ιατρική περίθαλψη, την ελεύθερη κυκλοφορία και τον επαναπατρισμό (άρθρα 21-36 του Ν.4636/2019). Οι κύριες διαφορές μεταξύ προσφύγων και δικαιούχων επικουρικής προστασίας ως προς τα δικαιώματα που τους αναγνωρίζονται είναι ότι για τους πρώτους προβλέπεται άδεια διαμονής τριετούς διάρκειας (άρθρο 24 του Ν. 4636/2019) και του χορηγείται ταξιδιωτικό έγγραφο, ενώ για τους δεύτερους προβλέπεται ετήσια άδεια διαμονής με δυνατότητα ανανέωσης για δύο έτη και κατ' εξαίρεση χορήγηση ταξιδιωτικού εγγράφου.

124 Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, *Προσφυγική κρίση* ο.π., σελ 7-8

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat (βλ. Πίνακα 4 στο παράρτημα πινάκων στο τέλος), κατά το χρονικό διάστημα από 1η Ιουλίου 2019 έως 30 Σεπτεμβρίου 2019, στην Ελλάδα στις 8.275 εκδοθείσες αποφάσεις επί αιτήσεων ασύλου σε πρώτο βαθμό, στο 42% απονέμεται το καθεστώς πρόσφυγα, στο 13% επικουρική προστασία, ενώ το 45% των αποφάσεων είναι απορριπτικές.

Την 1η Νοεμβρίου 2019 δημοσιεύτηκε ο ν. 4636/2019 με έναρξη ισχύος την 1.1.2020, ο οποίος στοχεύει στην αποσυμφόρηση του ελληνικού συστήματος ασύλου. Με το νέο νόμο, κατ' ουσίαν ενοποιήθηκαν και συστηματοποιήθηκαν οι διατάξεις για το καθεστώς διεθνούς προστασίας (αναγνώριση και ανάκληση, καθώς και η παροχή δικαστικής προστασίας) και για τις συνθήκες υποδοχής. Ειδικότερα, ενοποιήθηκαν οι τρεις ευρωπαϊκές Οδηγίες 2013/32/ΕΕ, 2013/33/ΕΕ και 2011/95/ΕΕ. Δυνάμει του άρθρου 119 του Ν. 4636/2019, καταργήθηκαν τα άρθρα 33 έως 66 του Ν.4375/2016 σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για την χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, τα άρθρα 1-24 του Ν.4540/2018 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, καθώς και ολόκληρο το ΠΔ 141/2013 σχετικά με τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Παράλληλα, με το νέο νόμο τροποποιήθηκε ο Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/2014).

Ο νέος νόμος αφορά όλους τους πολίτες τρίτων χωρών ή τους ανιθαγενείς που υποβάλλουν αίτηση ασύλου, καθώς και τους ανήλικους ακόμα και αν δεν έχουν υποβάλλει αντίστοιχη αίτηση. Επίσης, ο νέος νόμος δεν αποτελεί κωδικοποίηση, καθώς ισχύουν ακόμα οι μη καταργηθείσες διατάξεις του Ν.4375/2016 που αφορούν την οργάνωση υπηρεσιών, ενώ οι νέες τροποποιήσεις αφορούν διατάξεις προγενέστερης εναρμόνισης με τις Οδηγίες 2011/95/ΕΕ, 2013/32/ΕΕ και 2013/33/ΕΕ.

Αναλυτικότερα, οι βασικές νομοθετικές αλλαγές είναι οι εξής:

Σύμφωνα με το άρθρο 45 του Ν.4636/2019 για τη διαμονή και την ελεύθερη κυκλοφορία, ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη μπορεί πλέον να επιβάλλει περιορισμούς της κυκλοφορίας σε ορισμένη γεωγραφικά περιοχή. Οι ως άνω περιορισμοί διαφέρουν από την εξατομικευμένη κρίση ταχείας επεξεργασίας και αποτελεσματικής

παρακολούθησης της αίτησης ασύλου. Επίσης, προβλέπεται η δυνατότητα κατάρτισης καταλόγων με ασφαλείς τρίτες χώρες και ασφαλείς χώρες καταγωγής με απόφαση κανονιστικού χαρακτήρα από τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη, σύμφωνα με το άρθρο 87 του Ν.4636/2019. Ειδικότερα, με την ΚΥΑ¹²⁵ των υπουργών Εξωτερικών και Προστασίας του Πολίτη χαρακτηρίζονται ως ασφαλείς δώδεκα χώρες προέλευσης: η Γκάνα, η Σενεγάλη, το Τόγκο, η Γκάμπια, το Μαρόκο, η Αλγερία, η Τυνησία, η Αλβανία, η Γεωργία, η Ουκρανία, η Ινδία και η Αρμενία.

Δυνάμει του άρθρου 39 παρ. 7 περ.β «ο Διοικητής του Κέντρου Υποδοχής και Ταυτοποίησης με απόφασή του παραπέμπει τους υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς, οι οποίοι δεν εμπίπτουν στις διατάξεις περί χορήγησης διεθνούς προστασίας ή άλλης μορφής προστασίας και οι οποίοι δεν έχουν τίτλο νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα ή τους υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς των οποίων η αίτηση διεθνούς προστασίας απορρίφθηκε στον πρώτο βαθμό ενόσω παραμένουν στο Κέντρο και δεν έχουν δικαίωμα παραμονής στη χώρα σύμφωνα με το άρθρο 104, στις αρμόδιες υπηρεσίες για την υπαγωγή σε διαδικασίες επανεισδοχής ή επιστροφής ή απέλασης», ήτοι η παραπομπή στην ΕΛΑΣ για την υπαγωγή σε διαδικασίες επανεισδοχής, επιστροφής ή απέλασης αφορά πλέον τους αιτούντες άσυλο των οποίων η αίτηση απορρίφθηκε σε πρώτο βαθμό και όχι σε δεύτερο ενόσω βρίσκονται στο ΚΥΤ. Ως εκ τούτου, επιβάλλεται το διοικητικό μέτρο της κράτησης σε πρώτο βαθμό από την ελληνική αστυνομία στους αιτούντες άσυλο των οποίων εκκρεμεί η προσφυγή κατά της απορριπτικής απόφασης. Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το άρθρο 46 παρ. 5 περ. Β αυξάνονται τα ισχύοντα χρονικά όρια κράτησης από 45 σε 50 ημέρες, με δυνατότητα ανανέωσης για άλλες 50 ημέρες και με ανώτατο χρονικό διάστημα κράτησης 18 μήνες (αρ. 30 ν.3907/2011), στους οποίους δεν συνυπολογίζονται τα χρονικά διαστήματα κράτησης βάσει αποφάσεων κράτησης προς απέλαση ή επιστροφή. Πλέον, η Υπηρεσία Ασύλου πρέπει να ενημερώνει απλώς και όχι να εισηγείται αιτιολογημένα για την κράτηση στον οικείο αστυνομικό Διευθυντή σύμφωνα με το αρ. 46 παρ. 4.

125 ΦΕΚ Β' 4907/31.12.2019

Παράλληλα προβλέπονται «Κλειστά Κέντρα Υποδοχής» για την κράτηση των αιτούντων άσυλο στο άρθρο 39 παρ. 7 περ.γ, τα οποία όμως έως και σήμερα δεν έχουν υλοποιηθεί.

Όσον αφορά την εκπαίδευση ανηλίκων, στο άρθρο 51 σε συνδυασμό με τις καταργούμενες διατάξεις των άρθρων 1-24 του ν. 4540/2018 ελλοχεύει ο κίνδυνος αποκλεισμού από την εκπαιδευτική διαδικασία παιδιών όταν αυτά ή η οικογένειά τους δεν έχουν υποβάλει αίτημα ασύλου, κάτι το οποίο έρχεται σε αντίθεση με το κατοχυρωμένο από διεθνή σύμβαση δικαίωμα του παιδιού στην εκπαίδευση¹²⁶.

Με το νέο νόμο και δη με το άρθρο 53, οι αιτούντες άσυλο έχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας μετά από έξι μήνες από την καταγραφή τους, με δυσμενείς συνέπειες στην κοινωνική και οικονομική τους ένταξη στην κοινότητα.

Σημαντική νομοθετική μεταρρύθμιση είναι η καθιέρωση του κανόνα των ταχύρρυθμων διαδικασιών. Ειδικότερα, προβλέπεται η διαδικασία εξέτασης ασύλου κατά «απόλυτη προτεραιότητα» που περιλαμβάνει δύο κατηγορίες υποθέσεων (άρθρο 39 παρ. 6 περ. γ1) και η διαδικασία εξέτασης κατά «προτεραιότητα», που αφορά 13 κατηγορίες υποθέσεων, πέραν της κανονικής διαδικασίας εξέτασης ασύλου (άρθρο 39 παρ. 6 περ. γ2).

Συγκεκριμένα, όσον αφορά τις αιτήσεις ασυνόδευτων ανηλίκων, δεν εξετάζονται πλέον πάντα με την κανονική διαδικασία, εκτός αν πρόκειται για ασυνόδευτους ανήλικους κάτω των 15 ετών ή για ανήλικους που είναι θύματα εμπορίας ανθρώπων, βασανισμού, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας (άρθρο 75). Η νέα διάταξη δεν λαμβάνει υπόψη της τον «Πρακτικό οδηγό για το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού στις διαδικασίες ασύλου» της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, σύμφωνα με τον οποίο το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού δεν διαφυλάσσεται στο πλαίσιο των συνοριακών και ταχύρρυθμων διαδικασιών.¹²⁷

126 Συνήγορος του Πολίτη, «Παρατηρήσεις στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη περί διεθνούς προστασίας», 2019 σελ 7-8, <https://www.synigoros.gr/resources/30102019-paratiriseis.pdf> (πρόσβαση 18.11.2019)

127 Συνήγορος του Πολίτη, ο.π. σελ 10

Επίσης, η νέα νομοθεσία στοχεύει στην αυστηροποίηση ρητών κυρώσεων/συνεπειών για τη μη τήρηση της υποχρέωσης συνεργασίας των αιτούντων με τις εθνικές αρχές. Σε κάθε περίπτωση, οι κυρώσεις πρέπει να ελέγχονται από πλευράς αναλογικότητας, καθώς υπάρχει ο κίνδυνος εξαίρεσης από τη διαδικασία εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας.¹²⁸

Παραμένει ισχυρή και προβληματική η νομική υποστήριξη των αιτούντων άσυλο, καθώς υπάρχει τεράστια έλλειψη δικηγόρων. Μάλιστα, έγινε σύντμηση της προθεσμίας για την άσκηση προσφυγής κατά της απορριπτικής πρωτοβάθμιας απόφασης (άρθρο 92), όσο και για την άσκηση αίτησης ακύρωσης στο Διοικητικό Πρωτοδικείο (άρθρο 108 και 109) στις 30 ημέρες. Ο συνδυασμός των ανωτέρω θέτει σε κίνδυνο το δικαίωμα «πρόσβασης στις διαδικασίες» (άρθρο 6 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ), καθώς και το δικαίωμα «πραγματικής και αποτελεσματικής προσφυγής» (άρθρο 46 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ).¹²⁹

Εν κατακλείδι, οι βασικές ρυθμίσεις του νέου νόμου συνίστανται στην πρόβλεψη των κατώτερων επιτρεπτών ορίων των Ευρωπαϊκών Οδηγιών 2013/32/ΕΕ και 2013/33/ΕΕ για την υποδοχή και τις διαδικασίες ασύλου, στον περιορισμό δικαιωμάτων και διαδικαστικών εγγυήσεων των αιτούντων άσυλο, στην αυστηροποίηση των διαδικαστικών κανόνων και των υποχρεώσεων των αιτούντων άσυλο, στην καθιέρωση του κανόνα των ταχύρρυθμων διαδικασιών, στην αύξηση της επιτρεπόμενης περιόδου κράτησης, στην επέκταση εφαρμογής των ρητρών των ασφαλών τρίτων χωρών και ασφαλών χωρών καταγωγής, στην κατάργηση αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος της προσφυγής κατά της απόφασης α' βαθμού για τις προδήλως αβάσιμες αιτήσεις και στις υποθέσεις της ειδικής ταχύρρυθμης διαδικασίας στα νησιά.¹³⁰ Με το νέο νόμο, επιδιώκεται η αποσυμφόρηση του συστήματος ασύλου με σημαντικό περιορισμό των

128 Συνήγορος του Πολίτη, ο.π. σελ 10-11

129 Συνήγορος του Πολίτη, ο.π., σελ 12-13

130 Πουλαράκης Σ. «Το νέο νομοσχέδιο για τη διεθνή προστασία: Μίνιμουμ δικαιώματα. Μάξιμουμ αποτελέσματα;» SyntagmaWatch, 23 Οκτωβρίου 2019, <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-neo-nomoschedio-gia-ti-diethni-prostasia-minimoum-dikaiomata-maximoum-apotelesmata/> (πρόσβαση 8.11.2019)

εγγυήσεων του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου, αλλά και με τη μη επίλυση συστημικών προβλημάτων, όπως είναι η στελέχωση των οικείων υπηρεσιών.

5.5. Τα διοικητικά όργανα

Υπάρχουν τρία βασικά διοικητικά όργανα στο ελληνικό σύστημα ασύλου.

Πρώτον, η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης είναι αρμόδια για τη διενέργεια των διαδικασιών υποδοχής και ταυτοποίησης πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών που εισέρχονται παράνομα στη χώρα. Ειδικότερα, υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, Υποδοχής και Ασύλου της Ειδικής Γραμματείας Υποδοχής του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Έχει ως σκοπό της την αποτελεσματική διαχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται παρανόμως στην χώρα, σε συνθήκες σεβασμού της αξιοπρέπειάς τους, με την υπαγωγή τους σε διαδικασίες πρώτης υποδοχής. Η Υπηρεσία συστάθηκε με το Ν. 4375/2016, ενώ η οργάνωση και η λειτουργία της έγινε με το άρθρο 25 του Π.Δ. 122/2017. Αποτελείται από την Κεντρική Υπηρεσία και τις Περιφερειακές Υπηρεσίες Υποδοχής και Ταυτοποίησης, οι οποίες αποτελούνται από τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.), από τις Κινητές Μονάδες Υποδοχής και Ταυτοποίησης, από τις Ανοικτές Δομές Προσωρινής Υποδοχής, καθώς και από τις Ανοικτές Δομές Προσωρινής Φιλοξενίας.

Μάλιστα με το άρθρο 116 του Ν. 4636/2019, όπως τροποποίησε το Ν.4375/2016, θεσμοθετείται η ίδρυση των κλειστών Δομών Προσωρινής Υποδοχής υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών, οι οποίοι έχουν αιτηθεί διεθνή προστασία και σε βάρος των οποίων έχει εκδοθεί απόφαση κράτησης.

Δεύτερον, κρίσιμο ρόλο στο σύστημα ασύλου έχει η Υπηρεσία Ασύλου η οποία ασχολείται με την παραλαβή και εξέταση των υποβαλλόμενων αιτήσεων διεθνούς προστασίας, καθώς και με τη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής για τη διεθνή προστασία και τη συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η

Υπηρεσία Ασύλου είναι αρμόδια για την εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας σχετικά με την παροχή ασύλου και άλλων μορφών διεθνούς προστασίας σε δικαιούχους αλλοδαπούς σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβασης της Γενεύης. Επίσης, είναι υπεύθυνη για τη διερεύνηση της πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής κατάστασης που επικρατεί στις χώρες προέλευσης των αιτούντων, ενώ λαμβάνει σχετική ενημέρωση από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, την Έπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και από άλλες αρμόδιες Αρχές ή όργανα ή οργανώσεις. Επιπλέον, είναι αρμόδια για την εκπαίδευση και την επιμόρφωση του προσωπικού της σχετικά με την εθνική και διεθνή νομοθεσία και νομολογία. Μέσω της Υπηρεσίας Ασύλου, κοινοποιούνται οι οδηγίες και τα ενημερωτικά δελτία για τη διεθνή προστασία της Έπατης Αρμοστείας (άρθρο 116 παρ. 1). Η Υπηρεσία υπάγεται πλέον απευθείας στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη δυνάμει του π.δ. 84/2019 και συγκροτείται από την Κεντρική Υπηρεσία Ασύλου και από τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου (ΠΓΑ). Στις αρχές του 2020, συστάθηκε εκ νέου το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου με το 4/2020 ΠΔ, ενώ μεταφέρθηκαν σε αυτό υπηρεσίες και αρμοδιότητες από το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη δυνάμει του υπ' αριθμ. 9/2020 ΠΔ.

Τέλος, υπάρχει και η Αρχή Προσφυγών που είναι αυτοτελής υπηρεσία και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και συγκροτείται από την Κεντρική Διοικητική Υπηρεσία και από τις Επιτροπές Προσφυγών. Οι Επιτροπές Προσφυγών είναι αρμόδιες για την εξέταση, τη λήψη και την έκδοση αποφάσεων επί των ενδικοφανών προσφυγών κατά των αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου που απορρίπτουν αίτημα για χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Οι Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών συγκροτούνται με κοινή απόφαση των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη Δικαιοσύνης και Οικονομικών και αποτελούνται από τρεις (3) Δικαστικούς Λειτουργούς των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων που υποδεικνύονται, κατόπιν σχετικής αίτησής τους, από το Γενικό Επίτροπο της Επικράτειας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων σύμφωνα με το άρθρο 116 παρ. 2 Ν.4636/2019. Κάθε Ανεξάρτητη Επιτροπή Προσφυγών λειτουργεί υπό μονομελή και

τριμελή σύνθεση και αποτελείται μόνο από δικαστικούς λειτουργούς, ύστερα από την τελευταία νομοθετική μεταρρύθμιση.

5.6. Η διαδικασία υποβολής και εξέτασης του αιτήματος διεθνούς προστασίας

Καταρχάς, η υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας γίνεται στα αρμόδια Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου ή τα Αυτοτελή Κλιμάκια Ασύλου. Ο ενδιαφερόμενος δύναται να υποβάλει αίτηση και για τα μέλη της οικογένειάς του εφόσον το επιθυμούν και βρίσκονται μαζί του στην Ελλάδα. Είναι υποχρεωτική η παρουσία όλων των μελών της οικογένειας στην Υπηρεσία Ασύλου. Ωστόσο, για την υποβολή της αίτησης διεθνούς προστασίας απαιτείται η προγενέστερη απόδοση ημερομηνίας καταγραφής (ραντεβού) μέσω της διαδικτυακής εφαρμογής Skype. Κατά το στάδιο αυτό, λαμβάνεται η φωτογραφία, καθώς και τα βασικά στοιχεία του ενδιαφερόμενου προσώπου ώστε να γίνει η ταυτοποίηση την ημέρα προσέλευσης στην Υπηρεσία Ασύλου.

Την ημέρα υποβολής του αιτήματος ασύλου, ο αιτών πρέπει να απαντάει με πλήρη ειλικρίνεια στις ερωτήσεις του υπαλλήλου με τη βοήθεια διερμηνέα. Όσον αφορά τους ασυνόδευτους ανηλίκους, απαιτείται η άμεση ενημέρωση από τις Αρχές του αρμόδιου Εισαγγελέα, ο οποίος ορίζει για τον ασυνόδευτο ανήλικο εκπρόσωπο, τον Επίτροπο (άρθρο 32). Εάν ο ανήλικος είναι κάτω των 15 ετών, ο Επίτροπος υποβάλλει την αίτηση ασύλου για λογαριασμό του ανηλίκου (άρθρο 65 παρ. 14), άλλως ο ίδιος ανήλικος μόνος του δύναται να υποβάλει την αίτηση. Σε κάθε περίπτωση, οι Αρχές επιλαμβάνονται της προστασίας και της φιλοξενίας όλων των ανηλίκων σε κατάλληλο περιβάλλον.¹³¹

¹³¹ Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Μετανάστευσης & Ασύλου, “Ποιά η διαδικασία”, http://asylo.gov.gr/?page_id=107 (πρόσβαση 15.02.2020)

Κατά την υποβολή του αιτήματος διεθνούς προστασίας, λαμβάνονται φωτογραφίες και δακτυλικά αποτυπώματα των αιτούντων, καθώς και των μελών της οικογένειάς τους που είναι άνω των 14 ετών (άρθρο 39 παρ. 5 περ. α). Υποχρεούται ο αιτών να καταθέσει τα ταξιδιωτικά έγγραφα και οιοδήποτε σχετικό έγγραφο προκειμένου να εξακριβωθεί η ταυτότητα, η χώρα προέλευσης, ο τόπος καταγωγής, καθώς και η οικογενειακή κατάσταση του αιτούντος. Προβλέπεται, επίσης, δυνατότητα σωματικής έρευνας ή έρευνας των αντικειμένων (άρθρο 78 παρ. 7), καθώς και η δυνατότητα υποβολής του αιτούντος σε ιατρικές εξετάσεις (άρθρο 50). Εν συνεχεία, η Υπηρεσία ορίζει ημερομηνία συνέντευξης του αιτούντος. Κατά την υποβολή, ο αιτών λαμβάνει πλήρη ενημέρωση ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του σε γλώσσα κατανοητή στον ίδιο (άρθρο 43).

Αφού περατωθεί η καταγραφή της αίτησης, οι αιτούντες αποκτούν δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία, το οποίο τους διασφαλίζει την απόλαυση των αντίστοιχων δικαιωμάτων, και υπό προϋποθέσεις ταξιδιωτικό έγγραφο (άρθρο 44). Το δελτίο έχει πλέον διάρκεια ισχύος 6 μηνών και ανανεώνεται έως την ολοκλήρωση της διαδικασίας εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας. Οι αιτούντες άσυλο έχουν δικαίωμα διαμονής και ελεύθερης κυκλοφορίας με εξαίρεση την απόφαση γεωγραφικού περιορισμού (άρθρο 45), δικαίωμα εκπαίδευσης για τους ανήλικους (άρθρο 51), απασχόλησης εντός 6 μηνών από την υποβολή της αίτησης ασύλου (άρθρο 53), επαγγελματικής κατάρτισης (άρθρο 54), καθώς και δικαίωμα για παροχή στους αιτούντες υλικών συνθηκών υποδοχής και για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη (άρθρο 55 και 56).

Εν συνεχεία, διεξάγεται προσωπική συνέντευξη (άρθρο 77) από την Υπηρεσία Ασύλου προκειμένου να αποφανθεί για τη χορήγηση ή μη καθεστώτος πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας. Η προσωπική συνέντευξη ηχογραφείται και διενεργείται υπό συνθήκες εμπιστευτικότητας, με τη συνδρομή διερμηνέα και με δυνατότητα παράστασης με νομικό ή άλλο σύμβουλο κατά τη διάρκεια της συνέντευξης (άρθρο 77). Καταρχήν, διεξάγεται χωρίς την παρουσία των μελών της οικογένειας του αιτούντος, ενώ ειδική πρόβλεψη υπάρχει για τις γυναίκες αιτούσες άσυλο οι οποίες δικαιούνται γυναίκα χειρίστρια και διερμηνέα.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας σε δεύτερο βαθμό, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ενώπιον της Αρχής Προσφυγών από τον αιτούντα του οποίου η αίτηση ασύλου απορρίφθηκε, ή στον οποίο χορηγήθηκε καθεστώς επικουρικής προστασίας αντί προσφυγικού καθεστώτος (άρθρο 92). Η προσφυγή κατατίθεται στο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου ή στο Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου μέσα σε 30 ημέρες από την επίδοση της απόφασης της Υπηρεσίας Ασύλου στον αιτούντα (άρθρο 94). Αν δεν επιδοθεί η απόφαση, υπάρχει δικαίωμα άσκησης προσφυγής εντός 60 ημερών από την ημερομηνία λήξης του δελτίου αιτούντος άσυλο ή από την έκδοση της απόφασης κατά περίπτωση. Η Ανεξάρτητη Επιτροπή Προσφυγών εξετάζει την προσφυγή με βάση τα στοιχεία του φακέλου, ενώ δεν καλεί καταρχήν τον αιτούντα σε συνέντευξη (άρθρο 97).

Στο πλαίσιο της διαδικασίας σε πρώτο βαθμό, οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας εξετάζονται με την κανονική ή με την ταχύρρυθμη διαδικασία. Η υπαγωγή μίας αίτησης στην ταχύρρυθμη διαδικασία, δεν ασκεί επιρροή στην κρίση επί της ουσίας της αίτησης διεθνούς προστασίας και έχει ως μόνο αποτέλεσμα τη σύντμηση των προθεσμιών (άρθρο 83 παρ. 2). Κατά την κανονική διαδικασία, η εξέταση των αιτήσεων ολοκληρώνεται το ταχύτερο δυνατόν και υποχρεωτικά εντός 6 μηνών και με αψώτατο χρονικό όριο 21 μήνες από την κατάθεση της αίτησης (άρθρο 83 παρ. 3)

Η ταχύρρυθμη διαδικασία ακολουθείται σε 8 περιπτώσεις σύμφωνα με το άρθρο 83 παρ. 9 του Ν.4636/2019 όταν: α. ο αιτών, κατά την υποβολή της αίτησης και την παρουσίαση των περιστατικών, απλώς έθεσε θέματα τα οποία είναι άνευ σημασίας για την εξέταση του εάν πληροί τις προϋποθέσεις για να χαρακτηριστεί δικαιούχος διεθνούς προστασίας β. ο αιτών προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής γ. ο αιτών παραπλάνησε τις Αρχές με την παρουσίαση ψευδών πληροφοριών ή εγγράφων ή με την απόκρυψη σχετικών πληροφοριών ή εγγράφων όσον αφορά την ταυτότητα ή/και την εθνικότητά του, που μπορούσαν να επηρεάσουν αρνητικά την απόφαση, δ. είναι πιθανόν ο αιτών να έχει καταστρέψει ή πετάξει κακόπιστα, έγγραφο ταυτότητας ή ταξιδιωτικό έγγραφο, που θα βοηθούσε στον προσδιορισμό της ταυτότητας ή της ιθαγένειάς του, ε. ο αιτών έχει παρουσιάσει προδήλως ασυνεπείς και αντιφατικές πληροφορίες, ή σαφώς ψευδείς ή προφανώς απίθανες πληροφορίες, οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με επαρκώς

τεκμηριωμένες πληροφορίες της χώρας καταγωγής, καθιστώντας έτσι σαφώς μη πειστική τη δήλωσή του ως προς το εάν πληροί τις προϋποθέσεις του δικαιούχου διεθνούς προστασίας, στ. ο αιτών έχει υποβάλει μεταγενέστερη αίτηση διεθνούς προστασίας, ζ. ο αιτών έχει υποβάλει την αίτηση μόνο για να καθυστερήσει ή να εμποδίσει την εκτέλεση προγενέστερης ή επικείμενης απόφασης απέλασης ή με άλλον τρόπο απομάκρυνσής του, η. ο αιτών εισήλθε παράνομα στη χώρα ή παρέτεινε παράνομα τη διαμονή του και χωρίς σοβαρό λόγο, δεν παρουσιάσθηκε στις αρχές ή δεν υπέβαλε αίτηση για διεθνή προστασία το συντομότερο δυνατό, δεδομένων των συνθηκών της εισόδου του, θ. ο αιτών αρνείται να συμμορφωθεί στην υποχρέωση λήψης των δακτυλικών αποτυπωμάτων του, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) αρ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, ι. ο αιτών ενδέχεται, για σοβαρούς λόγους, να θεωρείται ότι συνιστά κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη της χώρας μέλους ή έχει υποβληθεί σε αναγκαστική απέλαση διά της βίας, για σοβαρούς λόγους δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας τάξης δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας, ια. ο αιτών αρνείται να συμμορφωθεί με την υποχρέωση να υποβληθεί σε λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, ιβ. είναι άτομο ευάλωτο ή άτομο που χρήζει ιδιαίτερων συνθηκών υποδοχής κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου, εφόσον του παρέχεται κατάλληλη υποστήριξη». Η ταχύρρυθμη διαδικασία ολοκληρώνεται εντός 30 ημερών.

Παράλληλα, προβλέπεται ειδική διαδικασία για αιτήσεις που υποβάλλονται στα σύνορα ή ζώνες διέλευσης αεροδρομίων και λιμένων, ενώ διατηρείται και η ειδική ταχύρρυθμη διαδικασία που εφαρμόζεται εντός των Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης στα νησιά.

Οι αρμόδιες Αρχές Παραλαβής καταγράφουν και εξετάζουν υποχρεωτικά κατά προτεραιότητα αιτήσεις διεθνούς προστασίας, όπως προβλέπονται στο άρθρο 83 παρ. 7 του Ν.4636/2019. Επίσης, στο άρθρο 39 παρ. 6 του Ν. 4636/2019, προβλέπονται 2 κατηγορίες υποθέσεων που εξετάζονται κατά «απόλυτη προτεραιότητα» και 8 κατηγορίες υποθέσεων που εξετάζονται «κατά προτεραιότητα».

Κατά «απόλυτη προτεραιότητα» εξετάζονται οι αιτήσεις ασύλου αφενός σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με απόφαση μεταφοράς, προκειμένου να ολοκληρωθεί η διαδικασία υποδοχής και ταυτοποίησης, και αφετέρου σε περίπτωση κράτησης αιτούντος διεθνή προστασία.

Σύμφωνα με το 39 παρ. 6. περ. γ., «2) Κατά προτεραιότητα εξετάζονται αιτήσεις διεθνούς προστασίας όταν: (αα) ο αιτών ανήκει στην κατηγορία των ευάλωτων προσώπων σύμφωνα με την παράγραφο 5, εφόσον τελεί σε καθεστώς περιορισμού της ελευθερίας σύμφωνα με την παράγραφο 4, (ββ) ο αιτών υποβάλλει αίτηση βάσει του άρθρου 90 (διαδικασία στα σύνορα) του παρόντος άρθρου ευρισκόμενος σε ζώνες διέλευσης λιμένων ή αερολιμένων της χώρας, (γγ) ο αιτών ενδέχεται να υπαχθεί στις διαδικασίες του Κανονισμού (ΕΕ) 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ή εφόσον άλλο κράτος-μέλος της Ε.Ε. έχει χορηγήσει στον αιτούντα καθεστώς διεθνούς προστασίας ή άλλο κράτος που δεσμεύεται από τον Κανονισμό (ΕΕ) 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου έχει αναλάβει την ευθύνη εξέτασης της σχετικής αίτησης, κατ' εφαρμογή του Κανονισμού αυτού, (δδ) ο αιτών, κατά την υποβολή της αίτησης, κάνει επίκληση λόγων που προδήλως δεν συνάδουν με την ιδιότητα του πρόσφυγα ή του δικαιούχου επικουρικής προστασίας, (εε) ο αιτών προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής σύμφωνα με το άρθρο 87 του παρόντος ή ασφαλή τρίτη χώρα σύμφωνα με το άρθρο 86 του παρόντος, (στστ) ο αιτών έχει παρουσιάσει σαφώς ψευδείς ή προφανώς απίθανες πληροφορίες, οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με επαρκώς τεκμηριωμένες πληροφορίες για τη χώρα καταγωγής, καθιστώντας έτσι σαφώς μη πειστική τη δήλωσή του ως προς το εάν πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για τον χαρακτηρισμό του ως δικαιούχο διεθνούς προστασίας δυνάμει του παρόντος νόμου, (ζζ) ο αιτών παραπλάνησε τις Αρχές με την παρουσίαση ψευδών πληροφοριών ή εγγράφων ή με την απόκρυψη σχετικών πληροφοριών ή εγγράφων όσον αφορά την ταυτότητα ή/και την εθνικότητά του, που μπορούσαν να επηρεάσουν αρνητικά την απόφαση, (ηη) είναι πιθανόν ότι ο αιτών έχει καταστρέψει ή πετάξει κακόπιστα έγγραφο ταυτότητας ή ταξιδιωτικό έγγραφο που θα βοηθούσε στον προσδιορισμό της ταυτότητας ή της ιθαγένειάς του, (θθ) ο αιτών έχει υποβάλει την

αίτηση μόνο για να καθυστερήσει ή να εμποδίσει την εκτέλεση προγενέστερης ή επικείμενης απόφασης απέλασης ή με άλλον τρόπο απομάκρυνσής του, (u) ο αιτών αρνείται να συμμορφωθεί με την υποχρέωση λήψης των δακτυλικών αποτυπωμάτων του, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθμ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, (ιαια) ο αιτών εισήλθε παράνομα στη χώρα ή παρέτεινε παράνομα τη διαμονή του και, χωρίς σοβαρό λόγο, δεν παρουσιάστηκε στις αρχές ή δεν υπέβαλε αίτηση για διεθνή προστασία το συντομότερο δυνατό, δεδομένων των συνθηκών της εισόδου του, (ιβιβ) ο αιτών ενδέχεται για σοβαρούς λόγους, να θεωρείται ότι συνιστά κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη ή είχε κατά το παρελθόν απελαθεί για λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης, (ιγιγ) ο αιτών έχει υποβάλει μεταγενέστερη αίτηση διεθνούς προστασίας...»

5.7. Τα προβλήματα του ελληνικού συστήματος ασύλου

Η Ελλάδα καταδικάστηκε τον Ιανουάριο του 2010 από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην υπόθεση MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας. Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η Ελλάδα δεν διέθετε αποτελεσματικό σύστημα ασύλου σε λειτουργία, ότι οι συνθήκες κράτησης και διαβίωσης για τον αιτούντα άσυλο ήταν εξευτελιστικές και ως εκ τούτου παραβιάστηκε το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ που απαγορεύει τα βασανιστήρια ή την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Επιπλέον, κρίθηκε από το Δικαστήριο ότι ως αποτέλεσμα των μεγάλων δομικών ελλείψεων στην ελληνική διαδικασία ασύλου, ο αιτών άσυλο στερήθηκε της δυνατότητας για αποτελεσματική εξέταση της αίτησης του. Τέλος, το ΕΔΔΑ αποφάνθηκε ότι υπήρξε παραβίαση του δικαιώματος σε ένα αποτελεσματικό μέσο προσφυγής, σύμφωνα με το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ σε συνδυασμό με το άρθρο 3.

Όσον αφορά τη διοικητική κράτηση και δη ανηλίκου, στην υπόθεση Rahimi κατά Ελλάδας (ΕΔΔΑ, Rahimi κατά Ελλάδας, Αριθ.8687/08, 5Απριλίου 2011), το ΕΔΔΑ έκρινε ότι ο συνδυασμός των συνθηκών κράτησης του ασυνόδευτου ανηλίκου από το

Αφγανιστάν σε κέντρο κράτησης ενηλίκων μαζί με την έλλειψη οποιασδήποτε μέριμνας εκ μέρους των αρχών συνιστά εξευτελιστική μεταχείριση σύμφωνα με το Άρθρο 3 της ΕΣΔΑ.¹³²

Οι συνθήκες υποδοχής στα νησιά του Αιγαίου εξακολουθούν να είναι δυσχερείς, με αποκορύφωμα την 6.10.2019, ημερομηνία κατά την οποία είναι καταγεγραμμένα να διαμένουν πάνω από 31.000 άτομα σε κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης («hotspots») με μέγιστη προβλεπόμενη χωρητικότητα τα 8000 άτομα, και αφού μάλιστα είχαν ήδη υλοποιηθεί κατά τη διάρκεια του 2019 μεταφορές στην ηπειρωτική χώρα, οι οποίες ξεπέρασαν τις 20.000.¹³³ Στα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης («hotspots») παρατηρείται σοβαρή υπερπληρότητα, ανθυγιεινές συνθήκες και έλλειψη βασικών αγαθών όπως το νερό και τα τρόφιμα. Η ιατρική περίθαλψη και η ψυχοκοινωνική υποστήριξη παραμένουν ανεπαρκείς παρά το γεγονός ότι έχει επιδεινωθεί η ψυχική υγεία των αιτούντων εξαιτίας των συνθηκών κράτησης και της αβεβαιότητας σχετικά με την πορεία και την εξέταση των υποθέσεων τους.¹³⁴

Μάλιστα, η έλλειψη επαρκών και ασφαλών εγκαταστάσεων καθιστά τη σωματική βία και την έμφυλη βία συχνό φαινόμενο στα hotspots. Με την έκθεσή της τον Αύγουστο του 2019, η Επιτροπή του ΟΗΕ για τα βασανιστήρια κάλεσε την Ελλάδα να λάβει αποτελεσματικά μέτρα για να διασφαλίσει ότι η βία κατά του πρόσφυγα, του αιτούντος άσυλο και του μετανάστη διερευνάται, ότι οι δράστες διώκονται και ότι τα θύματα αποζημιώνονται.¹³⁵

Το Φεβρουάριο και τον Ιούνιο του 2019, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων απεφάνθη ότι η Ελλάδα παραβιάζει τις υποχρεώσεις της σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων εξαιτίας της κράτησης ασυνόδευτων ανηλίκων στα

132Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμβούλιο της Ευρώπης, ο.π. σελ 261

133Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Έκθεση προόδου σχετικά την υλοποίηση του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση*, Βρυξέλλες, 16.10.2019 COM(2019) 481 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0481&from=EN> (πρόσβαση 3.1.2020), σελ 3

134 Human Rights Watch, *Word Report* ο.π.

135 Human Rights Watch, *Word Report* ο.π.

αστυνομικά τμήματα και στα κέντρα κράτησης, με την μορφή της προστατευτικής κράτησης, η οποία εξακολουθεί να ισχύει μέχρι σήμερα.¹³⁶

Όσον αφορά την απέλαση ή την επιστροφή προσφύγων σε χώρες όπου η ζωή ή η ελευθερία τους απειλούνται λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, ιδιότητας μέλους συγκεκριμένης κοινωνικής ομάδας ή πολιτικής άποψης, το Φεβρουάριο του 2019, το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (GCR) δημοσίευσε μια συλλογή μαρτυριών μεταναστών και προσφύγων που ισχυρίστηκαν ότι είχαν επιστραφεί βίαια στην Τουρκία παρά την επιθυμία τους να διεκδικήσουν άσυλο. Στις 3 Μαΐου 2018, το GCR κατηγορήσε την κυβέρνηση για «μια συστηματική τακτική παράνομης αναγκαστικής επιστροφής στην περιοχή του Έβρου, κατά παράβαση του διεθνούς δικαίου».¹³⁷

Επίσης, υπάρχει μεγάλη καθυστέρηση στην έκδοση αποφάσεων επί προσφυγών λόγω χρονοβόρων διαδικασιών, κενών στην πληρωμή πιστοποιημένων διερμηνέων, καθυστερήσεων στη διαδικασία προσφυγής και περιορισμένου αριθμού Επιτροπών στην Αρχή Προσφυγών. Παρά τις νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, τα διαρθρωτικά προβλήματα στη διαδικασία ασύλου εξακολουθούν να υπάρχουν.

Οι αιτούντες άσυλο διαμαρτύρονται για την καθυστέρηση καταγραφής των αιτημάτων ασύλου τους, της διεξαγωγής προσωπικής συνέντευξης, καθώς και της έκδοσης απόφασης τόσο σε πρώτο όσο και σε δεύτερο βαθμό, ενώ δίνεται προτεραιότητα στην εξέταση των συριακών αιτήσεων ασύλου, οι οποίες ακολουθούν τη διαδικασία “fast-track”.¹³⁸ Υπάρχουν διαμαρτυρίες για τη δυσκολία προγραμματισμού ραντεβού και σύνδεσης με το σύστημα παροχής υπηρεσιών ασύλου μέσω του Skype. ΜΚΟ, διεθνείς οργανισμοί και ακτιβιστές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων επαναλαμβάνουν συνεχώς ανησυχίες σχετικά με το σύστημα ασύλου, συμπεριλαμβανομένης της έλλειψης επαρκούς προσωπικού και διευκολύνσεων, δυσκολίες στην καταχώριση αιτήσεων ασύλου, αμφιβολίες σχετικά με την ταχεία και εμπεριστατωμένη εξέταση των αιτήσεων ασύλου

136 Human Rights Watch, *Word Report* ο.π.

137 USDOS- US Department of State, *Country Report on Human Rights Practices 2018- Greece*, <https://www.ecoi.net/en/document/2004299.html> (πρόσβαση 15.02.2020)

138 USDOS- US Department of State, *Country Report* ο.π.

και των προσφυγών, ενώ στηλιτεύουν την ανεπάρκεια του ελληνικού συστήματος ασύλου ως προς την παροχή συμβουλών, νομικών υπηρεσιών και υπηρεσιών διερμηνείας, τις διακρίσεις καθώς και τις άσχημες συνθήκες κράτησης.¹³⁹

6. Το δίκαιο ασύλου στη Γαλλία

Στο παρόν μέρος της διπλωματικής εργασίας γίνεται ιστορική αναδρομή στο γαλλικό δίκαιο ασύλου, ενώ αναλύεται η επίδραση του ενωσιακού δικαίου στο γαλλικό δίκαιο, καθώς και η συνεισφορά του γαλλικού δικαίου στην ενωσιακή πολιτική ασύλου. Τέλος, αναλύεται το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο, τα διοικητικά όργανα, η διαδικασία υποβολής και εξέτασης αιτήματος διεθνούς προστασίας, καθώς και τα προβλήματα που ανακύπτουν στα πλαίσια του γαλλικού συστήματος ασύλου.

6.1. Ιστορική Αναδρομή στο δίκαιο ασύλου της Γαλλίας

Στη Γαλλία, η πρώτη διακήρυξη του συνταγματικού δικαιώματος του ασύλου περιλήφθηκε στο άρθρο 120 του Συντάγματος του 1793. Ο γαλλικός λαός « δίνει άσυλο σε αλλοδαπούς που έχουν εκδιωχθεί από την πατρίδα τους για χάρη της ελευθερίας» και το «αρνείται σε τυράννους». Το Σύνταγμα του 1793 δεν εφαρμόστηκε ποτέ, αλλά το δικαίωμα του ασύλου περιλήφθηκε στο προοίμιο του Συντάγματος της 27ης Οκτωβρίου 1946, στο οποίο παραπέμπει το προοίμιο του Συντάγματος του 1958. Ο πρώτος σχετικός νόμος για το άσυλο είναι ο νόμος της 21ης Απριλίου 1832.

Αναλυτικότερα, καίτοι υπήρχε συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος του ασύλου, δεν παρεχόταν στους δικαιούχους μια αποτελεσματική προστασία. Παρά την αναφορά στο προοίμιο του Συντάγματος του 1946, το δικαίωμα του ασύλου αποτελούσε ένα “υποκειμενικό δικαίωμα” και μόλις το 1993 συνοδεύτηκε από μία πρακτική δίνοντας

139 USDOS- US Department of State, *Country Report* ο.π.

πραγματικά συνταγματική ισχύ στο δικαίωμα του ασύλου. Το προοίμιο του 1946 ήταν μια αντίδραση στις μαύρες σελίδες της γαλλικής ιστορίας υπό το καθεστώς του Vichy και κατά τη διάρκεια του Δεύτερου Παγκόσμιου Πόλεμου και ο συντακτικός νομοθέτης επέλεξε να προστατεύσει τους “μαχητές της ελευθερίας”. Το δικαίωμα ασύλου αναγνωρίστηκε σε εκείνους που μάχονται για την ελευθερία και υφίστανται αποδεδειγμένα πολιτική δίωξη. Το πεδίο εφαρμογής των δικαιούχων άσυλο ήταν περιορισμένο. Κατά τη διάρκεια της IV Δημοκρατίας μέχρι και την αρχή της V Δημοκρατίας, το προοίμιο του Συντάγματος θεωρείτο απλή διακήρυξη, χωρίς δεσμευτική ισχύ. Με την ιστορική υπ’ αριθμ. 71 – 44 απόφαση του Συνταγματικού Συμβουλίου της 16ης Ιουλίου του 1971 αναγνώρισε στο προοίμιο του Συντάγματος του 1958 συνταγματική αξία, ενώ το τέταρτο εδάφιο.

Η Σύμβαση της Γενεύης υπεγράφη την 11η Σεπτεμβρίου 1952 και ενσωματώθηκε στη γαλλική έννομη τάξη με το υπ’ αριθμ. 54-1055 Διάταγμα της 14ης Οκτωβρίου 1954 και το Πρωτόκολλο της Ν. Υόρκης ενσωματώθηκε με το υπ’ αριθμ. 70-1076 της 25ης Νοεμβρίου 1970.

Δυνάμει του υπ’ αριθ. 52-893 νόμου της 25ης Ιουλίου 1952, ιδρύθηκε το Γαλλικό Γραφείο Προστασίας των Προσφύγων και των Απάτριδων (OFPRA), το οποίο είναι ακόμα και σήμερα ανεξάρτητο δημόσιο ίδρυμα, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εξωτερικών. Το OFPRA έχει ως βασική αποστολή την αναγνώριση καθεστώτος πρόσφυγα ή ανιθαγενούς σε εκείνους που πληρούν τις προϋποθέσεις. Κατά τα πρώτα είκοσι χρόνια λειτουργίας, το Γραφείο λάμβανε πολλά αιτήματα από Ισπανούς (1939), από Ούγγρους (1948 και 1956) και από Πολωνούς (1968) το 1968.¹⁴⁰ Ειδικότερα, την 31.1.1952, οι εγγεγραμμένοι πρόσφυγες στο OFPRA προέρχονταν κατά 34% από την Ισπανία, 21% από την Πολωνία, 12% από την Αρμενία, 11% από τη Ρωσία, 6% από την Ουκρανία, 4% από την Ουγγαρία και 12% από άλλα κράτη.¹⁴¹ Οι αναγνωρισμένοι

¹⁴⁰Office français de protection des réfugiés et apatrides, *Histoire de l’ asile* ό.π.

¹⁴¹OFPRA *De la Grande guerre aux guerres sans noms- Une histoire de l’ OFPRA*,σελ14, https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/brochure_historique_ofpra_bd_1.pdf(πρόσβαση 25.11.2019)

πρόσφυγες μέχρι εκείνο το χρονικό σημείο ήταν σχεδόν όλοι Ευρωπαίοι, αφού η Γαλλία επικύρωσε τη Σύμβαση της Γενεύης το 1954 υιοθετώντας το γεωγραφικό περιορισμό, ήτοι αναγνώριζε μόνο τους πρόσφυγες εξαιτίας γεγονότων που συνέβαιναν αποκλειστικά στην Ευρώπη. Αν και η Σύμβαση της Νέας Υόρκης για την ανιθαγένεια υιοθετήθηκε το 1954 και επικυρώθηκε το 1960, το OFPRA στο μεταξύ είχε αναγνωρίσει το καθεστώς πολλών ανιθαγενών.

Στην αρχή της δεκαετίας του 1960, περιορίστηκε σε μεγάλο βαθμό η έκδοση νέων καρτών για τους πρόσφυγες, καθώς σημειώθηκε μείωση των μεγάλων μεταναστευτικών – προσφυγικών ροών στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Ειδικότερα, μετά το 1965, παρά τη μικρή αύξηση εισόδου Αλβανών, Βουλγάρων και Σοβιετικών, και ορισμένες περιστασιακές εισόδους των Βάσκων, των Εβραίων Πολωνών μετά το 1967 και των Τσεχοσλοβάκων μετά τον Αύγουστο του 1968, παρατηρείται μείωση των αιτήσεων ασύλου που υποβλήθηκαν στο OFPRA. Μάλιστα, λόγω των χαμηλών μεταναστευτικών – προσφυγικών ροών, για το χρονικό διάστημα 1954 έως 1970, το Εθνικό Γραφείο Μετανάστευσης (ONI) εγκατέστησε στη Γαλλία περισσότερα από δύο εκατομμύρια εργάτες και ένα εκατομμύριο μέλη οικογενειών.¹⁴²

Ενδεικτικά, την 31.12.1969, οι καταγεγραμμένοι πρόσφυγες και ιθαγενείς ήταν κατά 38% από την Ισπανία, 14% Πολωνία, 9% Γιουγκοσλαβία, 9% Ρωσία, 8% Αρμενία, 5% Ουγγαρία, 3% Ουκρανία, 3% Ρουμανία, 2% Τσεχοσλοβακία, 4% από άλλες χώρες, ενώ το 3% δεν είχε ιθαγένεια.¹⁴³

Κατά τη δεκαετία του '70, παρατηρήθηκε μία κρίση λόγω της κατάρρευσης της αποικιοκρατίας. Ήδη, το 1967, είχε υπογραφεί το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης, το οποίο ανέστειλε τα γεωγραφικά και χρονικά όρια του άρθρου 1α2 της Σύμβασης της Γενεύης. Η Γαλλία επικύρωσε το πρωτόκολλο το 1971. Μόνο οι πολίτες όλων των μη ευρωπαϊκών χωρών μπορούσαν πλέον να αναγνωριστούν ως πρόσφυγες για γεγονότα μετά το 1951.

142 OFPRA *De la Grande guerre* ο.π., σελ 19

143 OFPRA *De la Grande guerre*, σελ 20

Οι πρώτες αφίξεις εκτός Ευρώπης ήταν εκείνες των Λατινοαμερικανών, ιδιαίτερα από τη Χιλή, μετά το πραξικόπημα κατά του Προέδρου Αλιέντε το 1973. Σύντομα, η πτώση της Σαϊγκόν και Πνομ Πενχ το 1975 προκάλεσε την έξοδο των Βιετναμέζων, Λαοτιανών και Καμποτζιανών, ενώ ακολούθησαν αιτήματα ασύλου από όλες τις ηπείρους, εκτός της Ευρώπης.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τις εγγραφές του OFPRA, την 31.12.1987 η προέλευση των καταγεγραμμένων προσφύγων ήταν κατά 20% από την Καμπότζη, 19% Βιετνάμ, 14% Λάος, 7% Πολωνία, 5% Ρωσία, 4% Τουρκία, 3% Χιλή, 3% Ιράν, 3% Ρουμανία, 3% Γιουγκοσλαβία, 3% Αρμενία, 2% Ζαΐρ, 2% Ουγγαρία, 2% Αϊτή, 1% Σρι Λάνκα, 1% Τσεχοσλοβακία, 1% Αφγανιστάν, 1% Κίνα, 6% από άλλες χώρες, ενώ οι ανιθαγενείς ανέρχονταν μόλις στο 1%.¹⁴⁴

Εν συνεχεία, η πτώση του τείχους του Βερολίνου το 1989 μαζί με την ταυτόχρονη κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων δημιούργησαν μεγάλες ροές αλλοδαπών προς τη Γαλλία. Επίσης, οι πόλεμοι στην πρώην Γιουγκοσλαβία και στο Καραμπάχ, καθώς και η γενοκτονία στη Ρουάντα και ο πόλεμος στην Αλγερία στις αρχές τις δεκαετίας του 1990 προκάλεσαν την έξοδο των υπηκόων τους προς την Ευρώπη.

Επίσης, ο νόμος της 11ης Μαΐου 1998 συγκέντρωσε σε ένα ενιαίο κείμενο τον νόμο της 25ης Ιουλίου 1952, καθώς και όλες τις διατάξεις σχετικά με το άσυλο μεταφέροντας τα οικεία άρθρα του διατάγματος της 2ας Νοεμβρίου 1945. Ο νέος νόμος διέκρινε το άσυλο σε συνταγματικό και εδαφικό. Το συνταγματικό άσυλο χορηγούνταν από το OFPRA βάσει του τέταρτου εδαφίου του προοιμίου του Συντάγματος του 1946, σε άτομα που διώκονταν για τη δράση τους για ελευθερία, ενώ το εδαφικό άσυλο χορηγούνταν από τον Υπουργό Εσωτερικών μετά από διαβούλευση με τον Υπουργό Εξωτερικών σε αλλοδαπό εάν διαπιστωνόταν ότι η ζωή ή η ελευθερία του απειλείται στη χώρα του ή εκτίθεται σε μεταχείριση αντίθετη προς το άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών.¹⁴⁵

144 OFPRA *De la Grande guerre*, σελ 25

145 OFPRA *De la Grande guerre* ο.π.

Ο υπ' αριθμ. 2003-1176 νόμος της 10ης Δεκεμβρίου 2003 αντικατέστησε το εδαφικό άσυλο με την επικουρική προστασία και το OFPRA σήμερα είναι το πλέον αρμόδιο για την υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας η οποία περιλαμβάνει τόσο το προσφυγικό καθεστώς όσο και την επικουρική προστασία.

Παράλληλα, από τη δεκαετία του 1990 άρχισαν να δημιουργούνται νέοι λόγοι προσφυγικής προστασίας, όπως είναι οι δυσμενείς διακρίσεις εις βάρος γυναικών, η εμπορία ανθρώπων ή ο γενετήσιος προσανατολισμός. Οι μεταγενέστερες νομοθετικές εξελίξεις στο νόμο, ιδίως η θέσπιση του νόμου του Δεκεμβρίου το 2003 και Οδηγία 2004/83/EK του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, επέτρεψαν την παροχή προστασίας σε περίπτωση συνδρομής των νέων αυτών λόγων, που τροποποιούσαν το μέχρι τότε συμβατικό πλαίσιο.

Στο πλαίσιο του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ), υιοθετήθηκαν τον Ιούνιο του 2013 η Οδηγία 2013/32/ΕΕ και η Οδηγία 2013/33/ΕΕ οι οποίες μεταφέρθηκαν στη γαλλική έννομη τάξη από το Κοινοβούλιο το Δεκέμβριο του 2014 και μεταρρύθμισαν το γαλλικό σύστημα ασύλου.

Το 2015 εκδόθηκε ο υπ' αριθμ. 2015- 95 νόμος, ο οποίος μεταρρύθμισε το δίκαιο ασύλου της Γαλλίας με στόχο την επιτάχυνση της διαδικασίας ασύλου. Παρά την αύξηση 16% των εκδοθέντων αποφάσεων από το OFPRA για το χρονικό διάστημα 2014 - 2015, η μέση διάρκεια εξέτασης αιτημάτων σε πρώτο βαθμό παρέμεινε 262 ημερών, λίγο περισσότερο από 8 μήνες, για το 2015. Προκειμένου να επιταχυνθεί η διαδικασία, αυξήθηκε το διοικητικό προσωπικό του OFPRA κατά 60% το 2016, ενώ προγραμματίστηκαν περαιτέρω προσλήψεις για το 2017.¹⁴⁶

Δεύτερος στόχος της νομοθετικής μεταρρύθμισης του 2015 ήταν να ενισχυθεί η εγγύηση των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο. Για αυτό το λόγο, ο νόμος εισήγαγε την καταγραφή της συνέντευξης και τη δυνατότητα για τον αιτούντα άσυλο να συνοδεύεται από τρίτο μέρος κατά τη συνέντευξη. Επίσης με το νόμο του 2015,

146 C. Kyenge & T. Vitale, Συνέδριο *“Accueil et intégration des réfugiées et des migrants : une priorité pour l'Europe?”*, “Les enjeux pour la France.28.2.2017”, σελ 5-6 file:///C:/Users/athin/Downloads/Accueil_et_integration_des_refugiees_et.pdf (πρόσβαση την 15.04.2020)

εισήχθησαν προθεσμίες διεκπεραίωσης προσφυγών στο Εθνικό Δικαστήριο Ασύλου (CNDA).¹⁴⁷

Η τελευταία τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου του ασύλου έγινε με νόμο της 10ης Σεπτεμβρίου 2018.

Το 2018, στη Γαλλία υπεβλήθησαν 119.190 αιτήσεις ασύλου στον πρώτο βαθμό, ενώ εκκρεμούν προς εξέταση 52.925 αιτήσεις, από τις οποίες αναγνωρίστηκε στο 18,1 % το καθεστώς πρόσφυγα, στο 10,6% επικουρική προστασία, ενώ απορρίφθηκε το 71,3%.¹⁴⁸ Οι εθνικότητες των αιτούντων ήταν από Αφγανιστάν, Αλβανία, Γεωργία, Γουινέα, Ακτή Ελεφαντοστού, Μπαγκλαντές, Σουδάν, τη Δημοκρατία του Κονγκό και το Μάλι.

Το 2019, υπεβλήθησαν στο Ofpra περίπου 132.700 αιτήσεις ασύλου, δηλαδή 7% περισσότερες σε σύγκριση με το 2018, ενώ οι κύριες χώρες καταγωγής αιτούντων άσυλο παρέμειναν το Αφγανιστάν (10.014 πρώτες αιτήσεις, συμπεριλαμβανομένων των συνοδευόμενων ανηλίκων) η Αλβανία (8.023), η Γεωργία (7.754) και η Γουινέα (6.651) και το Μπαγκλαντές, η ζήτηση του οποίου αυξήθηκε σημαντικά από το δεύτερο εξάμηνο του έτους (5.810 ή + 48% σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος).¹⁴⁹ Το 2019, το Ofpra εξέδωσε περίπου 120.800 αποφάσεις (95.500 εξαιρουμένων των συνοδευόντων ανηλίκων).

6.2. Η επίδραση του Ενωσιακού Δικαίου στο γαλλικό δίκαιο ασύλου

Η Γαλλία έχει ενσωματώσει στην έννομη τάξη της την Οδηγία 2011/95/ΕΕ για το ενιαίο καθεστώς αναγνώρισης δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Όσον αφορά τις διαδικασίες ασύλου, έχουν ενσωματωθεί στη γαλλική έννομη τάξη η Οδηγία 2005/85/ΕΚ για τις

147 C. Kyenge & T. Vitale ο.π.

148 Asylum Information Database, Statistics, France, <https://www.asylumineurope.org/reports/country/france/statistics> (πρόσβαση 12.12.2019)

149 OFPRA, *Les premières données de l'asile 2019 à OFPRA*, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/actualites/les-premieres-donnees-de-l-asile> (πρόσβαση 15.02.2020)

ελάχιστες προδιαγραφές για τη χορήγηση και την ανάκληση του προσφυγικού καθεστώτος, αλλά και η Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις κοινές διαδικασίες ασύλου για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Όσον αφορά την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, στο γαλλικό δίκαιο έχει ενσωματωθεί η Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005 , σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, καθώς και η Οδηγία 2013/32/ΕΕ περί διαδικασιών ασύλου. Ως προς την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, έχει ενσωματωθεί Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, καθώς και η Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία.

6.3. Η συνεισφορά της Γαλλίας στην ενωσιακή πολιτική ασύλου

Όσον αφορά τη συνεισφορά της Γαλλίας, η χώρα αυτή δέχεται έως και σήμερα μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο, με αυξητική τάση για το 2018, ενώ ανήκει στις 9 χώρες που λαμβάνουν το μεγαλύτερο μέρος των αιτούντων άσυλο αναλογικά με τον πληθυσμό της.¹⁵⁰ Συγκεκριμένα, όπως διαφαίνεται και από τον πίνακα 3 (Βλ. Πίνακα 3 στο παράρτημα πινάκων στο τέλος), κατά τα έτη 2017- 2018 η Γαλλία ήταν η δεύτερη χώρα μετά τη Γερμανία που δέχτηκε τους περισσότερους αιτούντες άσυλο. Επίσης, η Γαλλία είναι από τις κύριες χώρες προορισμού των δευτερογενών μετακινήσεων, ενώ δέχεται

150 Forum refugees- Cosi, *L' asile en France et en Europe, etat des lieux 2019*, σελ119, https://www.forumrefugies.org/images/s-informer/publications/rapports/rapport-annuel-asile/Forum_refugiees-Cosi_Etat_des_lieux_de_l_asile_en_France_et_en_Europe-Edition_2019.pdf (πρόβαση 26.11.2019)

αρκετές επανεγκαταστάσεις, όπως για παράδειγμα από τη Λιβύη και με βάση το μηχανισμό έκτακτης διέλευσης.¹⁵¹

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι παρά το γεγονός ότι η Γαλλία είναι μια από τις παλαιότερες χώρες υποδοχής προσφύγων και μεταναστών στην ευρωπαϊκή ήπειρο, ο αριθμός των προσφύγων που δέχτηκε το 2015 σε σχέση με τον πληθυσμό της είναι πολύ χαμηλότερος από τη Γερμανία, την Αυστρία και τη Σουηδία. Για το χρονικό διάστημα 2015 έως 2017, 400.000 αιτήσεις ασύλου υπεβλήθησαν στη Γαλλία με χαμηλό ποσοστό αποδοχής (25%) σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (47%), ενώ οι γαλλικές αρχές έχουν εξετάσει πέντε φορές λιγότερα αιτήματα ασύλου από τις γερμανικές και αναγνώρισαν δέκα φορές λιγότερο διεθνής προστασία.¹⁵²

6.4. Το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο

Στο γαλλικό σύστημα υπάρχουν τέσσερις μορφές προστασίας:

i) Συμβατικό Άσυλο (από τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951)

Το καθεστώς πρόσφυγα αναγνωρίζεται από το OFPRA σύμφωνα με το άρθρο 1 A2 της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951. Η ερμηνεία του ανωτέρω άρθρου γίνεται υπό το πρίσμα της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Εθνικού Δικαστηρίου για το Άσυλο. Οι πράξεις δίωξης και οι λόγοι δίωξης, του άρθρου 1 A2, όπως αναλύθηκαν στην εισαγωγή της παρούσας διπλωματικής, αξιολογούνται υπό το φως των ευρωπαϊκών οδηγιών. Τα πρόσωπα που αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες

¹⁵¹Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Έκθεση προόδου σχετικά την υλοποίηση του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση*, Βρυξέλλες, 16.10.2019 COM (2019) 481 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0481&from=EN>, σελ 11

¹⁵² F. HERAN, « Migrations en France et Europe », Études, avril 2019, n°4259, p.45-55.

υπάγονται στη νομική και διοικητική προστασία του OFPRA. Μάλιστα, δικαιούνται κάρτα δεκαετούς διαμονής σύμφωνα με το άρθρο L.314-11-8 ° του Κώδικα Εισόδου και Διαμονής των Αλλοδαπών και του Δικαίου του Ασύλου (CESEDA).¹⁵³

ii) Συνταγματικό άσυλο

Το OFPRA είναι αρμόδιο να αναγνωρίζει το καθεστώς του πρόσφυγα σε κάθε άτομο που διώκεται για τη δράση του υπέρ της ελευθερίας, δυνάμει του άρθρου L.711- του Κώδικα Εισόδου και Διαμονής των Αλλοδαπών και του Δικαίου του Ασύλου CESEDA, του οποίου η διατύπωση εμπνέεται από την παράγραφο 4 του προοιμίου του Συντάγματος του 1946, στο οποίο παραπέμπει το προοίμιο του Συντάγματος του 1958.

Τα βασικά κριτήρια για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα σε αυτή τη βάση είναι τα εξής: α) η ύπαρξη της δίωξης στη χώρα προέλευσης και όχι μόνο ο φόβος της δίωξης, β) να στερείται προστασίας από το κράτος του οποίου έχει την υπηκοότητα ο αιτών ή ελλείψει υπηκοότητας, από τη χώρα της συνήθους διαμονής του, γ) ενεργός δέσμευση για τη δημιουργία ενός δημοκρατικού καθεστώτος ή για την προάσπιση των αξιών που συνδέονται με αυτό, όπως η ελευθερία της έκφρασης και γνώμης, η ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και η συνδικαλιστική ελευθερία, δ) δέσμευση που υπαγορεύεται από λόγους δημοσίου συμφέροντος και όχι προσωπικού.¹⁵⁴

Ανεξάρτητα από τη νομική βάση για τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα (συνταγματικό ή συμβατικό άσυλο κατά την έννοια της Σύμβασης της Γενεύης), η παρεχόμενη προστασία είναι η ίδια και ο δικαιούχος του συνταγματικού ασύλου απολαύει όλων των δικαιωμάτων που συνδέονται με το καθεστώς του πρόσφυγα, στο γαλλικό δίκαιο.

153OFPRA, *Le statut de refugee*, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/les-differents-types-de-protection/le-statut-de-refugie> (πρόσβαση 30.11.2019)

154OFPRA, *L' asile constitutionnel*, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/les-differents-types-de-protection/l-asile-constitutionnel> (πρόσβαση 30.11.2019)

iii) Επικουρική προστασία

Επικουρική προστασία παρέχεται σε κάθε πρόσωπο, το οποίο δεν πληροί τις προϋποθέσεις του πρόσφυγα, αλλά για το οποίο υπάρχουν βάσιμοι λόγοι ότι διατρέχει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί στη χώρα του: α) θανατική ποινή ή εκτέλεση ή βασανιστήρια ή β) απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία ή γ) σοβαρή και ατομική απειλή για τη ζωή ή το πρόσωπό του λόγω αδιάκριτης βίας που προκύπτει από κατάσταση εσωτερικής ή διεθνούς ένοπλης σύγκρουσης για τους πολίτες (άρθρο L.712-1 της CESEDA).¹⁵⁵

Οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας υπάγονται στη νομική και διοικητική προστασία του OFPRA και δικαιούνται να λάβουν άδεια προσωρινής διαμονής με δυνατότητα ανανέωσης.

iv) Ανιθαγένεια

Το καθεστώς προστασίας των ανιθαγενών αναγνωρίζεται από το OFPRA σε οποιονδήποτε πληροί τον ορισμό του άρθρου 1 της Σύμβασης της Νέας Υόρκης της 28ης Σεπτεμβρίου 1954, σύμφωνα με το οποίο ανιθαγενής είναι αυτός ο οποίος δε θεωρείται υπήκοος κανενός κράτους κατ' εφαρμογήν της νομοθεσίας του.¹⁵⁶

Το OFPRA είναι αρμόδιο για τη νομική και διοικητική προστασία των ανιθαγενών. Προβλέπεται για αυτούς η έκδοση προσωρινής κάρτας διαμονής.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat (βλ. Πίνακα 4 στο παράρτημα πινάκων στο τέλος), στη Γαλλία κατά το χρονικό διάστημα από 1η Ιουλίου 2019 έως 30 Σεπτεμβρίου

¹⁵⁵OFPRA, *La protection subsidiaire*, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/les-differents-types-de-protection/la-protection-subsidiaire> (πρόσβαση 30.11.2019)

¹⁵⁶OFPRA, *L'apatridie*, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/les-differents-types-de-protection/l-apatridie> (πρόσβαση 30.11.2019)

2019, κατά την εξέταση 28.320 αιτήσεων ασύλου σε πρώτο βαθμό, το 75% των αιτήσεων απορρίφθηκε, ενώ στο 15% δόθηκε καθεστώς πρόσφυγα και στο 10% επικουρική προστασία.

Η τελευταία σημαντική νομοθετική τροποποίηση επήλθε με το νόμο υπ' αριθμ. 2018 – 778 της 10ης Σεπτεμβρίου 2018 για την «ελεγχόμενη μετανάστευση, ένα αποτελεσματικό δίκαιο ασύλου και την επιτυχή ένταξη».¹⁵⁷ Ο νέος νόμος προβλέπει σύντομες προθεσμίες για την υποβολή και εξέταση αιτήσεων ασύλου, καθώς τίθεται ως στόχος η μείωση του μέσου χρόνου επεξεργασίας των αιτήσεων ασύλου από έντεκα σε έξι μήνες μέσω της μείωσης των καθυστερήσεων επί της διοικητικής διαδικασίας. Ο αλλοδαπός έχει προθεσμία μόνο 90 ημερών (60 ημέρες στη Γαλλική Γουιάνα), αντί 120 ημερών που ορίζει ο νόμος της 29ης Ιουλίου 2015, προκειμένου να υποβάλει την αίτηση ασύλου.¹⁵⁸

Μετά την άπρακτη παρέλευση των 90 ημερών, η αίτηση ασύλου που υποβάλλεται, ακολουθεί την ταχεία διαδικασία, κατά την οποία οι προθεσμίες είναι αυστηρότερες, ένας μόνο δικαστής εκδικάζει την αίτηση, ενώ δε δίδεται αυτόματα δικαίωμα διαμονής και αποζημίωσης.¹⁵⁹ Η προθεσμία για την άσκηση προσφυγής ενώπιον του Εθνικού Δικαστηρίου Δικαίου του Ασύλου (CNDA) κατά των αποφάσεων του OFPRA είναι 30 ημέρες.

Όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, καθορίζεται το ποσοστό των αιτούντων άσυλο που φιλοξενούνται σε κάθε περιοχή και η διανομή των θέσεων στέγασης που είναι διαθέσιμες για τους δικαιούχους, ενώ υιοθετούνται περιφερειακά πρότυπα υποδοχής. Από την 1η Ιανουαρίου 2019, οι αιτούντες άσυλο δεν μπορούν να εγκατασταθούν οπουδήποτε ή να μετακινηθούν χωρίς άδεια από το Γραφείο Μετανάστευσης και Ενσωμάτωσης (OFII), ενώ μάλιστα σε περίπτωση μη συμμόρφωσης,

¹⁵⁷Υπ' αριθμ. 2018-778 νόμος της 10^{ης} Σεπτεμβρίου 2018 για μία ελεγχόμενη μετανάστευση, ένα αποτελεσματικό δίκαιο ασύλου και επιτυχή ενσωμάτωση. NOR: INTX1808788L

¹⁵⁸Gisti, Les cahiers juridiques, *Droit des étrangers en France, Ce que change la loi du 10 Septembre 2018*, co-edition Acat, ADDE, Anafe, Ardhis, Elena, Fasti, Gisti, Mom, ODSE, Saf, SM, 2018

¹⁵⁹Asile et immigration: les changements apportés par la loi du 10 Septembre 2018, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19455-asile-et-immigration-la-loi-du-10-septembre-2018> (πρόσβαση 26.11.2019)

οι υλικές συνθήκες υποδοχής διακόπτονται αυτόματα και η εξέταση της αίτησης ασύλου δύναται να τερματιστεί.¹⁶⁰

Με το νέο νόμο, αυστηροποιούνται τα μέτρα απομάκρυνσης και επιδιώκεται η εξασφάλιση της υποχρέωσης εγκατάλειψης της γαλλικής επικράτειας (*Obligation de quitter la France - OQTF*) μετά την απόρριψη της αίτησης ασύλου. Επιβάλλονται αυστηρότερες κυρώσεις σε περίπτωση άρνησης λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων και φωτογραφίας.

Η διάρκεια της κράτησης διπλασιάζεται και ορίζεται από 45 μέχρι το πολύ 90 ημέρες. Επιπλέον, προωθείται περισσότερο ο κατ'οίκον περιορισμός αντί της κράτησης. Η προθεσμία εθελοντικής αναχώρησης είναι πλέον 7 ημέρες και όχι 30. Επίσης, καταρχήν η κράτηση παιδιών δεν απαγορεύεται και επιτρέπεται σε περίπτωση που το παιδί συνοδεύει έναν αλλοδαπό ενήλικο που βρίσκεται υπό κράτηση.¹⁶¹ Ακόμα, η διοικητική αρχή πλέον μπορεί να αρνηθεί ή να λήξει το καθεστώς πρόσφυγα σε περίπτωση καταδίκης για σοβαρά εγκλήματα σε άλλη χώρα της ΕΕ.

Το αδίκημα της αλληλεγγύης τροποποιήθηκε, καθώς ελήφθη υπόψη η απόφαση του Συνταγματικού Συμβουλίου της 6ης Ιουλίου 2018, που αποδίδει στην αλληλεγγύη συνταγματική αξία. Επίσης, μη ποινικά κολάσιμη είναι η περίπτωση κατά την οποία η πράξη αλληλεγγύης (παροχή νομικών συμβουλών, τροφοδοσία, στέγαση ή ιατρική περίθαλψη) δεν «οδηγεί σε άμεση ή έμμεση αποζημίωση», όπως συμβαίνει πλέον και στις περιπτώσεις μεταφοράς παράνομων αλλοδαπών από εθελοντές και ενώσεις.

Επιπλέον, θεσπίζονται διατάξεις για τη βελτίωση της κατάστασης των θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας και των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων. Επίσης, οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας και οι ανιθαγενείς έχουν δικαίωμα να λάβουν άδεια διαμονής τετραετούς διάρκειας, χωρίς όμως δυνατότητα ανανέωσης για δύο χρόνια.

Τα ασυνόδευτα ανήλικα τέκνα στα οποία χορηγήθηκε διεθνής προστασία, μπορούν πλέον να υποβάλουν αίτηση για οικογενειακή επανένωση όχι μόνο με τους γονείς τους,

¹⁶⁰Asile et immigration: *les changements apportés* ο.π.

¹⁶¹Asile et immigration: *les changements apportés* ο.π.

αλλά και με τα αδέρφια τους. Επίσης, έχουν δικαίωμα άδειας εργασίας, εφόσον έχουν σύμβαση μαθητείας ή σύμβαση επαγγελματικής κατάρτισης.

Τέλος, οι αιτούντες άσυλο μπορούν να εργαστούν μέσα σε έξι και όχι εννέα μήνες από την είσοδό τους στη χώρα, όπως ίσχυε στο παρελθόν Πρακτικά υπάρχουν αρκετοί περιορισμοί στη χορήγηση άδειας εργασίας.¹⁶²

6.5. Τα διοικητικά όργανα

Οι βασικές διοικητικές δομές του γαλλικού συστήματος ασύλου είναι οι εξής:

i) Οι δομές πρώτης υποδοχής των αιτούντων άσυλο (SPADA ή PADA)

Το Spada είναι η δομή πρώτης υποδοχής όσων επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας, και είναι επιφορτισμένο με πολλά καθήκοντα μεταξύ των οποίων είναι η ενημέρωση των αιτούντων άσυλο, η παροχή των απαραίτητων εγγράφων για την υποβολή αίτησης ασύλου, αλλά και γενικότερα η αρωγή των αιτούντων κατά τη διαδικασία της αίτησης ασύλου.¹⁶³ Στις δομές Spada είναι που πρέπει πρώτα να απευθυνθεί κάποιος που επιθυμεί να υποβάλει αίτημα ασύλου και όχι στο γαλλικό γραφείο για την προστασία των προσφύγων και των ανιθαγενών (OFPRA).

Ειδικότερα, οι δομές πρώτης υποδοχής SPADA ή PADA βοηθούν τους ενδιαφερόμενους να συμπληρώσουν τη φόρμα εγγραφής της αίτησης ασύλου και

¹⁶² Asile et immigration: *les changements apportés* ο.π.

¹⁶³ Groupes d'information et de soutien des immigrées, *Demander l'asile en France, Nouvelle édition a jour de la réforme de 2018*, pg 3-5

ελέγχουν αν ο φάκελός τους έχει όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά έγγραφα. Για τη συμπλήρωση της φόρμας εγγραφής, ο υπάλληλος υποβάλλει στους ενδιαφερόμενους ερωτήσεις σχετικά με την ταυτότητα (όνομα και επώνυμο, εθνικότητα κλπ), την οικογενειακή κατάσταση, το δρομολόγιο ταξιδιού από τη χώρα προέλευσής τους μέχρι τη Γαλλία, τον τρόπο εισόδου στη χώρα, εάν έχει υποβληθεί ήδη αίτηση για άσυλο στη Γαλλία ή σε άλλο κράτος μέλος. Στις δομές αυτές γίνεται λήψη φωτογραφιών των αιτούντων. Η συμπληρωμένη φόρμα εγγραφής αίτησης ασύλου μαζί με τα δικαιολογητικά έγγραφα και τις φωτογραφίες αποστέλλονται στην Περιφέρεια.¹⁶⁴ Αρμοδιότητα επίσης των δομών πρώτης υποδοχής Spada είναι να διευθετούν για λογαριασμό των ενδιαφερόμενων την απόδοση ημερομηνίας καταγραφής (ραντεβού) στο αρμόδιο περιφερειακό γραφείο Guda εντός 3 ημερών (ή 10 ημερών εάν ο αριθμός των αιτούντων είναι πολύ υψηλός).¹⁶⁵

Επιπλέον, αφού έχει μεταβεί ο ενδιαφερόμενος στο αρμόδιο περιφερειακό γραφείο ασύλου Guda και εφόσον δεν του έχει παρασχεθεί στέγαση από το Γαλλικό Γραφείο Μετανάστευσης και Ενσωμάτωσης (Ofii), οι δομές πρώτης υποδοχής Spada μπορούν να τον βοηθούν επιπλέον με τη στέγαση, τη συμπλήρωση του έντυπου της αίτησης ασύλου για την OFPRA, τη σύνταξη και τη μετάφραση του ιστορικού της αίτησης ασύλου, με την λήψη ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, την παροχή υλικών αγαθών και κουπονιών για τρόφιμα, καθώς και με την παραπομπή του στις δημοτικές υπηρεσίες υποδοχής.

ii) Αρμόδιο Γραφείο Αίτησης Ασύλου (GUDA)

Μετά τη δομή πρώτης υποδοχής – Spada, ο ενδιαφερόμενος οφείλει να μεταβεί κατόπιν ραντεβού στο αρμόδιο περιφερειακό γραφείο αίτησης ασύλου (Guda), το οποίο

164 Gisti, *L' accueil des demandeurs d' asile*, <https://www.gisti.org/spip.php?article5117> (πρόσβαση 28.2.2020)

165 Gisti, *L' accueil des demandeurs d' asile*, ο.π.

συγκεντρώνει τις υπηρεσίες της Περιφέρειας και του Γαλλικού Γραφείου Μετανάστευσης και Ενσωμάτωσης (Ofii).

Η Περιφέρεια είναι αρμόδια για τη διαμονή, λαμβάνει τα δακτυλικά αποτυπώματα των αιτούντων, αναζητεί όλα τα στοιχεία ή τις αποδείξεις για το ταξίδι των ενδιαφερόμενων, καθώς και για τις χώρες της ΕΕ από τις οποίες έχουν διέλθει. Εάν τα αποτυπώματα των αιτούντων βρίσκονται στο αρχείο Eurodac ή υπάρχει ένδειξη μετάβασης σε άλλη ευρωπαϊκή χώρα, ακολουθείται η διαδικασία τοποθέτησης στην άλλη χώρα με βάση τον Κανονισμό του Δουβλίνου. Μόνο εάν δεν ανιχνευθούν αποτυπώματα ή ενδείξεις μετάβασης, ο ενδιαφερόμενος έχει τη δυνατότητα υποβολής αίτησης ασύλου στη Γαλλία. Η Περιφέρεια τοποθετεί τους αιτούντες άσυλο σε μία από τις τρεις διαδικασίες, την «κανονική», την «ταχεία» ή τη διαδικασία του «Δουβλίνου», ενώ τους παρέχει «πιστοποιητικό αίτησης ασύλου» για μια περίοδο ενός μηνός που καθορίζει την ακολουθούμενη διαδικασία.¹⁶⁶

iii) Τα κέντρα υποδοχής και εξέτασης καταστάσεων (CAES)

Τα κέντρα αυτά αποτελούν ένα δεύτερο σύστημα πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου που πραγματοποιείται σε ολόκληρη τη Γαλλία. Σε ορισμένες περιφέρειες, κυρίως στο Hauts-de-France και Île-de-France, τα κέντρα αυτά παρέχουν το συντομότερο δυνατόν καταφύγιο και διοικητική εξέταση στους αιτούντες πριν από την παραπομπή τους σε κατάλυμα ανάλογα με τη διοικητική τους κατάσταση.

Κάθε CAES έχει συγκεκριμένη χωρητικότητα και η διαμονή των αιτούντων εκεί δεν πρέπει να υπερβαίνει τις δέκα ημέρες. Στην πράξη, οι καθυστερήσεις είναι μεγαλύτερες εξαιτίας των ελλείψεων. Ανάλογα με τη διοικητική τους κατάσταση, οι αιτούντες άσυλο τοποθετούνται σε κέντρα ή σε δομές κατ' οίκον κράτησης. Σύμφωνα με τη διαδικασία του Δουβλίνου, όσοι τοποθετούνται από CAES στην περιοχή του

166 Groupes d' information et de soutien des immigrées, *Demander l' asile*, σελ 7-10

Παρισιού, στεγάζονται, ως επί το πλείστον, σε δομές κατ'οίκον κράτησης όπου διενεργούνται έλεγχοι. Σε περίπτωση πληρότητας των ως άνω κέντρων, απομακρύνονται οι αιτούντες από την περιοχή του Παρισιού και τοποθετούνται σε Κέντρα Υποδοχής και Καθοδήγησης (CAO) ή απευθείας σε Praha, κέντρα απελάσεων σύμφωνα με τις διαδικασίες του Δουβλίνου.¹⁶⁷

iv) Το γαλλικό γραφείο για την προστασία των προσφύγων και των ανιθαγενών (OFPRA)

Ιδρύθηκε με το νόμο της 25ης Ιουλίου 1952, ενώ έχει ως η αποστολή του να αναγνωρίζει το καθεστώς του πρόσφυγα, να χορηγεί επικουρική προστασία ή να αναγνωρίζει το καθεστώς του ανιθαγενούς σε εκείνους που πληρούν τις προϋποθέσεις.

Αρχικά, βρισκόταν υπό τη διοικητική εποπτεία του Υπουργείου Εξωτερικών μέχρι το 2007. Στον ίδιο δημόσιο οργανισμό, συγκαταλέχθηκαν στη συνέχεια δύο οντότητες: μια διοικητική, το OFPRA, και μια δικαιοδοτική οντότητα, η Επιτροπή Προσφυγών για τους Πρόσφυγες (CRR). Το 2009, η Επιτροπή Προσφυγών για τους Πρόσφυγες, μετονομάζεται μετονομάστηκε σε Εθνικό Δικαστήριο για το Άσυλο (CNDA) και υπήχθη στο Συμβούλιο της Επικρατείας.¹⁶⁸ Από το 2010, το OFPRA βρίσκεται υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών. Πρόκειται για οικονομική και διοικητική εποπτεία, η οποία δεν επηρεάζει τη λειτουργική ανεξαρτησία του, σύμφωνα με το άρθρο 7 του νόμου για το άσυλο του 2015.

Αρμοδιότητές του αποτελούν η εξέταση αιτήσεων διεθνούς προστασίας βάσει των συμβάσεων της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 195, της Νέας Υόρκης της 28ης Σεπτεμβρίου 1954 και του Κώδικα Εισόδου και Διαμονής των Αλλοδαπών και του Δικαίου του

167 Gisti, *L' accueil des demandeurs d' asile*, ο.π.

168 Office français de protection des réfugiés et apatrides; <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/presentation-generale> (πρόσβαση 15.3.2020)

Ασύλου (CESEDA), καθώς και η νομική και διοικητική προστασία των αναγνωρισμένων προσφύγων, ανιθαγενών και δικαιούχων επικουρικής προστασίας Επιπλέον, το OFPRA έχει συμβουλευτικό ρόλο στη διαδικασία ασύλου στα σύνορα. Εκφράζει γνώμη στον Υπουργό Εσωτερικών σχετικά με τον προφανώς βάσιμο χαρακτήρα ή όχι της αίτησης για άδεια εισόδου στο γαλλικό έδαφος με βάση το άσυλο.¹⁶⁹

ν) Το Εθνικό Δικαστήριο Ασύλου (CNDA)

Η Επιτροπή Προσφυγών για τους Πρόσφυγες, που είναι πρόδρομος του Εθνικού Δικαστηρίου Ασύλου, δημιουργήθηκε με το νόμο αριθ. 52-893 της 25ης Ιουλίου 1952. Μέχρι το 1979, η δραστηριότητά της παρέμενε σταθερή, ενώ ο μέσος αριθμός των αποφάσεων που εξέδιδε ήταν περίπου 300 ετησίως. Από τη δεκαετία του 1980, με τον πολλαπλασιασμό των συγκρούσεων στον κόσμο, ο αριθμός των υποθέσεων που καταγράφηκαν ενώπιον της επιτροπής, αυξήθηκε σημαντικά προσεγγίζοντας τις 16.515 υποθέσεις το 1989, ενώ από τότε, η δραστηριότητα της παρέμεινε παραμένει σταθερή.¹⁷⁰ Από την 1η Ιανουαρίου 2009, λειτουργεί το Εθνικό Δικαστήριο Ασύλου, το πρώτο διοικητικό δικαστήριο που ειδικεύεται στον τομέα του ασύλου.

Ειδικότερα, το CNDA είναι ένα εξειδικευμένο διοικητικό δικαστήριο, το οποίο είναι αρμόδιο να αποφαινεται σε πρώτο και τελευταίο βαθμό για προσφυγές κατά αποφάσεων του γαλλικού γραφείου για την προστασία των προσφύγων και των ανιθαγενών

169 Ministère de l' Intérieur, *Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France- Les acteurs de la politique d' asile*, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Le-droit-d-asile/Les-acteurs-de-la-politique-d-asile>

170 CNDA, *Histoire de la Cour nationale du droit d' asile*, <http://www.cnda.fr/La-CNDA/Histoire-de-la-Cour-nationale-du-droit-d-asile> (πρόσβαση 15.2.2020)

(OFPRA). Αξίζει να σημειωθεί ότι στο Εθνικό Δικαστήριο Ασύλου (CNDA), κατατέθηκαν 59.091 προσφυγές το 2019.¹⁷¹

Οι αποφάσεις του Εθνικού Δικαστηρίου - CNDA υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου Επικρατείας και το CNDA είναι πλήρους δικαιοδοσίας, όπως αναγνωρίστηκε με την απόφαση της Aldana Barrena της 8ης Ιανουαρίου 1982 από το Συμβούλιο της Επικρατείας.¹⁷²

Το CNDA έχει αφενός δικαιοδοτική και αφετέρου συμβουλευτική αρμοδιότητα. Όσον αφορά τη δικαιοδοτική αρμοδιότητα, είναι αρμόδιο να κρίνει προσφυγές κατά αποφάσεων OFPRA, οι οποίες, είτε απορρίπτουν αίτημα χορήγησης ασύλου ή αίτημα επανεξέτασης, είτε χορηγούν επικουρική προστασία και δεν αναγνωρίζουν προσφυγικό καθεστώς είτε ανακαλούν ή παύουν τη διεθνή προστασία, είτε αρνούνται την εγγραφή αίτησης ασύλου. Επίσης, έχει αρμοδιότητα να κρίνει προσφυγή για διόρθωση υλικού σφάλματος σε περίπτωση που μια απόφαση του εθνικού δικαστηρίου περιέχει ένα ουσιαστικό λάθος που μπορεί να είχε επηρεάσει την κρίση της υπόθεσης, καθώς και προσφυγή αναθεώρησης για τις περιπτώσεις των άρθρων L. 711-5 και L. 712-4 του CESEDA.¹⁷³

Όσον αφορά τη συμβουλευτική αρμοδιότητα του CNDA, το δικαστήριο γνωμοδοτεί επί αιτήσεων για τη διατήρηση ή την ακύρωση ενός μέτρου απέλασης ή επαναπροώθησης εναντίον προσώπου που έχει ήδη αποκτήσει προσφυγικό καθεστώς, αλλά υπόκειται σε ένα από τα ως άνω μέτρα, ενώ η γνώμη του Εθνικού Δικαστηρίου Ασύλου δεν δεσμεύει τη διοίκηση.¹⁷⁴

Τέλος, πριν από την έκδοση απόφασης σχετικά με προσφυγή που θέτει ένα ερώτημα επί νέου νόμου το οποίο παρουσιάζει σοβαρή δυσκολία και προκύπτει από

171 Cour nationale du droit d' asile, *Rapport d' activité*, σελ 8
<http://www.cnda.fr/content/download/168271/1684126/version/3/file/RA2019-CNDA.pdf> (πρόσβαση 20.4.2020)

172 CNDA, *Compétences de la CNDA*, <http://www.cnda.fr/La-CNDA/Competences-de-la-CNDA> (πρόσβαση 15.2.2020)

173 CNDA, *Compétences de la CNDA* ο.π.

174 CNDA, *Compétences de la CNDA* ο.π.

πολυάριθμες διαφορές, το εθνικό δικαστήριο του ασύλου μπορεί, με απόφαση που δεν υπόκειται σε έφεση, να διαβιβάσει την υπόθεση στο Συμβούλιο της Επικρατείας ζητώντας προκειμένου το τελευταίο να γνωμοδοτήσει σχετικά. Το Συμβούλιο της Επικρατείας εκδίδει γνωμοδότηση εντός τριών μηνών. Παράλληλα, η εξέταση των υποθέσεων που αφορά το ερώτημα αυτό αναστέλλεται μέχρι τη γνωμοδότηση του Συμβουλίου της Επικρατείας ή μέχρι τη λήξη της τρίμηνης προθεσμίας.¹⁷⁵

vi) Το Γαλλικό Γραφείο Μετανάστευσης και Ενσωμάτωσης (OFII)

Το Γαλλικό Γραφείο Μετανάστευσης και Ενσωμάτωσης συντονίζει την Εθνική Υπηρεσία Υποδοχής αιτούντων άσυλο και προσφύγων. Είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση του εθνικού συστήματος στέγασης στα κέντρα υποδοχής των αιτούντων άσυλο (CADA) και στα Προσωρινά Κέντρα Διαμονής για τους Πρόσφυγες (CPH). Το OFII συμμετέχει επίσης στο σύστημα πρώτης υποδοχής των αιτούντων άσυλο. Διοικείται από ένα διοικητικό συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από έναν πρόεδρο, ο οποίος διορίζεται με διάταγμα, και 15 μέλη, στα οποία συμπεριλαμβάνονται οκτώ εκπρόσωποι του κράτους, δύο εκπρόσωποι των εργαζομένων και πέντε εξέχουσες προσωπικότητες.¹⁷⁶

vii) Μη κρατικοί φορείς:

Το γαλλικό σύστημα ασύλου βασίζεται επίσης σε επιχειρησιακούς εταίρους, οι σημαντικότεροι από τους οποίους είναι ο εξωτερικός σύνδεσμος του France Terre d'asile, ο εξωτερικός σύνδεσμος του Forum Réfugiés και Coallia και ο οργανισμός ADOMA. Οι Ενώσεις είναι υπεύθυνες για τη διαχείριση των Κέντρων Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο

175 Groupes d' information et de soutien des immigrées, *Demander l' asile*

176 Office Français de l' Immigration et de l' Intégration; <http://www.ofii.fr/qui-sommes-nous/nos-missions> (πρόσβαση 17.02.2020)

(CADA) και των πλατφορμών υποδοχής και υποστήριξης. Ορισμένες από αυτές τις ενώσεις, αλλά και άλλες μη κυβερνητικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα του ασύλου, έχουν ενεργό ρόλο και αμφισβητούν τακτικά το Υπουργείο σε θέματα εφαρμογής του δικαιώματος ασύλου, ενώ συμμετέχουν συχνά στο πλαίσιο διαβουλεύσεων νομοσχεδίων.¹⁷⁷

6.6. Η διαδικασία υποβολής και εξέτασης του αιτήματος διεθνούς προστασίας

i) Η προ-υποδοχή

Όσοι επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση ασύλου στη Γαλλία, πρέπει να απευθυνθούν πρώτα από όλα στη δομή πρώτης υποδοχής SPADA. Μάλιστα, από τις αρχές Μαΐου 2018 στην Περιοχή Île-de-France, έχει καθιερωθεί ένας νέος τρόπος πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου, καθώς για να λάβει κανείς ραντεβού στο Spada, πρέπει πρώτα να καλέσει έναν αριθμό που διαχειρίζεται το Γαλλικό Γραφείο Μετανάστευσης και Ενσωμάτωσης (Ofii). Το Ofii διανέμει φυλλάδια που εξηγούν αναλυτικά τα βήματα. Ο αιτών πρέπει να προσέλθει εγκαίρως στο ραντεβού με το SPADA, καίτοι η υποβολή της αίτησης ασύλου είναι απρόθεσμη, διότι μετά την παρέλευση 90 ημερών από την άφιξη στη Γαλλία, ακολουθείται η ταχεία διαδικασία.¹⁷⁸

Αναλυτικότερα, το Spada ενημερώνει τους αιτούντες σχετικά με το άσυλο. Παράλληλα, τους βοηθάει στη διαδικασία εγγραφής, καθώς τους προμηθεύει με έντυπο αίτησης ασύλου και ελέγχει εάν ο φάκελος τους έχει όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά έγγραφα. Το Spada κλείνει ραντεβού για λογαριασμό των αιτούντων άσυλο στο αρμόδιο περιφερειακό γραφείο για τις αιτήσεις ασύλου εντός 3 ημερών (ή 10 ημερών εάν ο

177 Asile et immigration: les changements ο.π.

178 Office français de protection des réfugiés et apatrides. La procédure de demande d'asile, Demander l'asile en France, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/la-procedure-de-demande-d-asile/demander-l-asile-en-france> (πρόσβαση 30.11.2019)

αριθμός των ατόμων που ζητούν άσυλο είναι πολύ υψηλός) και ενημερώνει τους αιτούντες για αυτή τη συνάντηση.¹⁷⁹

ii) Καταχώριση της αίτησης ασύλου στο αρμόδιο γραφείο (GUDA)

Στη συνέχεια, ακολουθεί η καταχώριση της αίτησης ασύλου στο κατά τόπον αρμόδιο περιφερειακό γραφείο, το οποίο καθορίζεται σύμφωνα με τη διεύθυνση κατοικίας του αιτούντος και αποτελείται από αντιπροσώπους της Περιφέρειας και αντιπροσώπους του Γαλλικού Γραφείου Μετανάστευσης και Ενσωμάτωσης (OFII).

Η καταχώριση της αίτησης ασύλου πραγματοποιείται σε δύο στάδια. Πρώτον στην Περιφέρεια, ο αρμόδιος υπάλληλος επικυρώνει πρώτα όλες τις πληροφορίες που του διαβιβάζονται από την οργάνωση πριν από την υποδοχή. Λαμβάνει τα δακτυλικά αποτυπώματα και διεξάγει ατομική συνέντευξη με τον ενδιαφερόμενο προκειμένου να εντοπίσει από τη χώρα προέλευσης τη χώρα που είναι υπεύθυνη για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Εάν κριθεί ότι είναι υπεύθυνη άλλη χώρα πλην της Γαλλίας, εφαρμόζεται η διαδικασία του Δουβλίνου III. Αντίθετα, εάν η αίτηση ασύλου εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Γαλλίας, το OFPRA είναι αρμόδιο να την εξετάσει με την κανονική διαδικασία ή με την ταχεία διαδικασία.

Στο τέλος του πρώτου σταδίου, ο αιτών ενημερώνεται για τη διαδικασία εξέτασης της αίτησης ασύλου. Η Περιφέρεια τοποθετεί τους αιτούντες άσυλο είτε στην κανονική διαδικασία είτε στην ταχεία είτε στη διαδικασία “Δουβλίνου”.

Σύμφωνα με άρθρο L 732-2 του CESEDA, ακολουθείται η ταχεία διαδικασία όταν:

- 1) Ο αιτών προέρχεται από χώρα που θεωρείται ως ασφαλής χώρα καταγωγής κατά την εφαρμογή του άρθρου L.722-1
- 2) Ο αιτών υποβάλλει αίτηση αναθεωρήσεως επί απορριπτικής απόφασης

179 Office francais de protection des refugees et apatrides. La procedure de demande o.π.

Η Γαλλία θεωρεί 16 χώρες “ασφαλείς χώρες προέλευσης”, την Αλβανία, την Αρμενία, το Μπενίν, τη Βοσνία - Ερζεγοβίνη, το Cabo Verde, τη Γεωργία, τη Γκάνα, την Ινδία, τη Βόρεια Μακεδονία, το Μαυρίκιο, τη Μολδαβία, τη Μογγολία, το Μαυροβούνιο, τη Σενεγάλη και το Κόσοβο.¹⁸⁰ Για όσους προέρχονται από ασφαλείς χώρες, οι πιθανότητες για αναγνώριση διεθνούς προστασίας στο πρόσωπό τους είναι μειωμένες, αν και δεν παρεμποδίζονται να υποβάλουν αίτημα ασύλου. Ωστόσο, δύνανται να λάβουν μόνο ειδική μορφή προσωρινής διαμονής που τους επιτρέπει να παραμείνουν στη χώρα και ακολουθείται η διαδικασία έκτακτης ανάγκης, η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 15 ημέρες.

Το γραφείο μπορεί, με δική του πρωτοβουλία, να υπαγάγει τον αιτούντα στην ταχεία διαδικασία όταν:

- 1) Ο αιτών προσκόμισε ψευδή ταυτότητα ή ταξιδιωτικά έγγραφα, εφόσον έχει υποδείξει ψευδείς ενδείξεις ή έχει αποκρύψει πληροφορίες ή έγγραφα που αφορούν την ταυτότητα, την εθνικότητα ή τις διαδικασίες εισόδου του στη Γαλλία, προκειμένου να παραπλανήσει ή όταν έχει υποβάλει περισσότερες αιτήσεις ασύλου με διαφορετικές ταυτότητες.
- 2) Ο αιτών προέβαλε προς στήριξη της αίτησης ασύλου του μόνον ερωτήματα που δεν ασκούν επιρροή στην αίτηση του.
- 3) Ο αιτών προσκόμισε στο γραφείο προδήλως αντιφατικούς, ψευδείς ή αβάσιμους ισχυρισμούς, οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με τις επαληθευμένες πληροφορίες σχετικά με τη χώρα καταγωγής.

Επίσης, το γραφείο της Περιφέρειας εφαρμόζει την ταχεία διαδικασία όταν η διοικητική αρχή που είναι υπεύθυνη για την καταχώριση της αίτησης ασύλου διαπιστώνει ότι:

- 1) ο αιτών αρνείται να συμμορφωθεί προς την υποχρέωση τηρήσεως των δακτυλικών του αποτυπωμάτων, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού

180 USDOS- US Department of State, *Country Report on Human Rights Practices 2018- France*, <https://www.ecoi.net/en/document/2004293.html> (πρόσβαση 15.02.2020)

Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, που αφορά τη δημιουργία του Eurodac

2) Κατά την καταχώριση της αίτησής του, ο αιτών υποβάλλει ψευδή έγγραφα ταυτότητας ή ταξιδεύει, παρέχει ψευδείς πληροφορίες ή αποκρύπτει πληροφορίες ή έγγραφα που σχετίζονται με την ταυτότητα, την εθνικότητα ή τις διαδικασίες εισόδου στη Γαλλία προκειμένου να παραπλανηθεί η διοικητική αρχή ή για να υποβληθούν περισσότερες αιτήσεις ασύλου υπό διαφορετικές ταυτότητες

3) χωρίς νόμιμο λόγο, ο αιτών, ο οποίος εισήλθε παρανόμως στη Γαλλία ή παρέμεινε παράνομα σε αυτό, δεν υπέβαλε αίτηση ασύλου εντός προθεσμίας ενενήντα ημερών από την είσοδό του στη Γαλλία

4) Ο αιτών υποβάλλει αίτηση ασύλου προκειμένου να καταργηθεί μονό η εντολή απομάκρυνσής του

5) Η παρουσία του αιτούντος στη Γαλλία συνιστά σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια

Η ταχεία διαδικασία μπορεί να εφαρμοστεί μόνο κατ' εξαίρεση στους ασυνόδευτους ανηλίκους.

Η Περιφέρεια δίνει στους αιτούντες πιστοποιητικό αίτησης ασύλου (ATDA) διάρκειας ενός μηνός το οποίο καθορίζει σε ποια διαδικασία τοποθετείται ο καθένας ("κανονική", "ταχεία" ή "Δουβλίνο"). Κατά την ημέρα της λήξης του πιστοποιητικού, αυτό ανανεώνεται. Ειδικότερα, κατά τη συνήθη διαδικασία, το δεύτερο πιστοποιητικό ισχύει για 9 μήνες, και στη συνέχεια ανανεώνεται κάθε 6 μήνες. Στην ταχεία διαδικασία, το δεύτερο πιστοποιητικό ισχύει για 6 μήνες, και στη συνέχεια ανανεώνεται κάθε 3 μήνες. Τέλος, στη διαδικασία Δουβλίνο, το δεύτερο πιστοποιητικό ισχύει για 4 μήνες και μετά ανανεώνεται για άλλους 4 μήνες.¹⁸¹

Ύστερα, η Περιφέρεια εκδίδει έντυπο αίτησης ασύλου το οποίο ο ενδιαφερόμενος συμπληρώνει, υπογράφει και το αποστέλλει στο OFPRA εντός 21 ημερών από την

181 Gisti, *Les démarches au gichet unique de demande d' asile*, <https://www.gisti.org/spip.php?article5118> (πρόσβαση 15.2.2020)

έκδοση του πιστοποιητικού αίτησης ασύλου.¹⁸² Εάν υπάρχει συνοδεία από ανήλικα τέκνα, η αίτηση ασύλου γίνεται στο όνομα του αιτούντος και των παιδιών του.

Κατά το δεύτερο στάδιο στο Γαλλικό Γραφείο Μετανάστευσης και Ενσωμάτωσης-OFPI, ο αρμόδιος υπάλληλος αξιολογεί την προσωπική κατάσταση του αιτούντος, ενώ μπορεί να βοηθήσει στην ανεύρεση μέρους διαμονής του αιτούντος. Τέλος, κατά αυτό το στάδιο ενεργοποιείται το δικαίωμα στο επίδομα ασύλου (ADA).

Τέλος, υπάρχει και η ειδική διαδικασία στα σύνορα σχετικά με την υποβολή αίτησης ασύλου για τα πρόσωπα που φθάνουν στη γαλλική επικράτεια μέσω αεροδρομίων ή λιμανιών. Η Μονάδα Συνόρων του OFPRA διενεργεί συνέντευξη στους αιτούντες άσυλο και διατυπώνει μια δεσμευτική γνώμη που κοινοποιείται στο Υπουργείο Εσωτερικών. Εάν είναι θετική η γνώμη, το Υπουργείο υποχρεούται να επιτρέψει την είσοδο στο γαλλικό έδαφος, εκτός αν πρόκειται για λόγους απειλής για την εθνική ασφάλεια. Σκοπός της ως άνω συνέντευξης είναι να εξετάσει για το προδήλως αβάσιμο ή μη της αξίωσης του αιτούντος. Εάν δεν πρόκειται για προδήλως αβάσιμη αίτηση, ο αιτών έχει δικαίωμα εισόδου και δικαίωμα προσωρινής θεώρησης διάρκειας 8 ημερών. Εντός αυτού του χρονικού πλαισίου, ο αιτών άσυλο πρέπει να απευθυνθεί σε μία διοικητική δομή (PADA) προκειμένου να λάβει ένα ραντεβού στο γραφείο (GUDA). Εν συνεχεία, η Περιφέρεια εξετάζει εάν θα χορηγήσει το πιστοποιητικό της αίτησης ασύλου και, αν θα το αποστείλει στην κατάλληλη διαδικασία. Στη συνέχεια, το OFPRA επεξεργάζεται την αίτηση ασύλου με βάση την τακτική διαδικασία. Σε περίπτωση που η αίτηση ασύλου θεωρείται προδήλως αβάσιμη ή απαράδεκτη ή ότι ανήκει στην αρμοδιότητα άλλου κράτους μέλους, το Υπουργείο Εσωτερικών αρνείται να χορηγήσει είσοδο στον αλλοδαπό με αιτιολογημένη απόφαση. Το πρόσωπο μπορεί να ασκήσει έφεση κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου εντός προθεσμίας 48 ωρών. Εάν

182 OFPRA, *la procedure de demande d'asile, Demander l'asile en France*, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/la-procedure-de-demande-d-asile/demander-l-asile-en-france>

η προσφυγή απορριφθεί, ο αλλοδαπός υπόκειται στη διαδικασία της απέλασης από τη χώρα.¹⁸³

iii) Η επεξεργασία του φακέλου στο Γαλλικό Γραφείο Προστασίας Προσφύγων και Ανιθαγενών -OFPRA

Κατά το πρώτο στάδιο της εισαγωγής της αίτησης ασύλου στο OFPRA, το έντυπο αίτησης ασύλου πρέπει να αποστέλλεται, συμπληρωμένο και υπογεγραμμένο, εντός 21 ημερών από την ημερομηνία έκδοσης του πιστοποιητικού αίτησης ασύλου. Ο φάκελος πρέπει να περιλαμβάνει 2 φωτογραφίες, την υπογραφή, το αντίγραφο του πιστοποιητικού ασύλου ή την έγκυρη άδεια παραμονής, την ιστορία του αιτούντος στα γαλλικά, καθώς και τα ταξιδιωτικά έγγραφα. Εάν ακολουθείται η ταχεία διαδικασία, απαιτείται και αντίγραφο της ενημερωτικής ειδοποίησης του αιτούντος.¹⁸⁴

Κατά το δεύτερο στάδιο, πραγματοποιείται συνέντευξη του αιτούντος κατά βάση στις εγκαταστάσεις του OFPRA κατόπιν προγενέστερης κλήσης (τουλάχιστον δύο εβδομάδες πριν).

Μετά την εφαρμογή του νόμου περί ασύλου του 2015, όλοι οι αιτούντες άσυλο έχουν τη δυνατότητα να συνοδεύονται από έναν δικηγόρο ή έναν εκπρόσωπο των ενώσεων κατά τη διάρκεια της συνέντευξης με το OFPRA.

Σύμφωνα με τη συνήθη διαδικασία, το OFPRA λαμβάνει απόφαση επί της αίτησης ασύλου εντός έξι μηνών από την υποβολή της στο Γραφείο. Ο μέσος χρόνος επεξεργασίας της αίτησης ασύλου είναι τρεις μήνες. Η περίοδος των έξι μηνών μπορεί, σε ορισμένες συγκεκριμένες περιπτώσεις, να επεκταθεί κατ' ανώτατο όριο δεκαπέντε μήνες (δηλαδή 21 μήνες συνολικά).¹⁸⁵

183 AIDA, *Country Report: France*, 2018, https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_fr_2018update.pdf (πρόσβαση 15.02.2020)

184 Office français de protection des réfugiés et apatrides. *La procédure de demande* ο.π.

185 Office français de protection des réfugiés et apatrides. *La procédure de demande* ο.π.

Η απόφαση του OFPRA αποστέλλεται στον αιτούντα με συστημένη επιστολή με απόδειξη παραλαβής. Εάν ο αιτών συνοδεύεται από τα ανήλικα τέκνα, η απόφαση που εκδίδεται, αφορά και αυτά. Ωστόσο, για τα παιδιά ενδέχεται να εκδοθεί ξεχωριστή απόφαση.

Εφόσον η απόφαση είναι θετική αλλά και όσο εκκρεμεί η αίτηση ασύλου, το OFPRA υποχρεούται να αναγνωρίσει στο δικαιούχο διεθνούς προστασίας και στον αιτούντα τα σχετικά με τις υλικές συνθήκες υποδοχής δικαιώματα. Συγκεκριμένα, πρέπει να παρέχεται στον αιτούντα άσυλο για όσο εκκρεμεί η αίτησή του συμπληρωματική ασφάλιση υγείας, εφόσον δεν διαθέτει τους αναγκαίους πόρους, δικαίωμα παροχής καταλύματος, περιορισμένο δικαίωμα εργασίας (μετά από έξι μήνες από την υποβολή της αίτησης ασύλου), καθώς και επίδομα ασύλου.

Εάν η απόφαση είναι απορριπτική και ακολουθείται η ταχεία διαδικασία, μόνο ένας δικαστής θα εξετάσει την προσφυγή στο Εθνικό Δικαστήριο Ασύλου CNDA (αντί για 3 κατά τη συνήθη διαδικασία). Εκδίδει απόφαση επί της προσφυγής εντός 5 εβδομάδων αντί 5 μηνών κατά τη συνήθη διαδικασία, αν και η ως άνω προθεσμία δεν τηρείται προς το παρόν.¹⁸⁶

iv) Η προσφυγή κατά της απορριπτικής απόφασης του OFPRA ενώπιον του Εθνικού Δικαστηρίου Ασύλου (CNDA) και η διαδικασία κατόπιν έκδοσης απόφασης από το CNDA:

Η προθεσμία για την προσφυγή κατά της απορριπτικής απόφασης του OFPRA είναι ένας μήνας από την επίδοση της απόφασης. Σε αυτό το στάδιο, δεν είναι υποχρεωτική η νομική παράσταση με δικηγόρο, ωστόσο παρέχεται δωρεάν νομική αρωγή σε όσους επιθυμούν να ασκήσουν προσφυγή ενώπιον του Εθνικού Δικαστηρίου Ασύλου.

¹⁸⁶ Gisti, *Les demarches au gichet unique de demande d' asile*, <https://www.gisti.org/spip.php?article5118> (πρόσβαση 17.2.2020)

Η προσφυγή πρέπει να είναι γραμμένη στα γαλλικά και κατατίθεται ή αποστέλλεται στο CNDA. Σε αυτή πρέπει υποχρεωτικά να αναφέρεται το ονοματεπώνυμο του προσφεύγοντος, η ημερομηνία και ο τόπος γέννησης, η εθνικότητα και η διεύθυνση του. Στο σώμα της προσφυγής, πρέπει να παρατίθενται και να αναλύονται οι λόγοι για τους οποίους αμφισβητείται η απόφαση του OFPRA. Μπορούν να συνυποβληθούν μαζί με την προσφυγή και έγγραφα που επιβεβαιώνουν τους ισχυρισμούς.

Καταρχήν, η προσφυγή στο CNDA έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, δηλαδή δεν μπορεί ο προσφεύγων να επιστραφεί στη χώρα καταγωγής του με ορισμένες εξαιρέσεις.

Ειδικότερα, προβλέπεται αυτόματη απώλεια του δικαιώματος διαμονής στη Γαλλία στις περιπτώσεις που: α) εάν το Ofpra λάβει απόφαση απαραδέκτου δυνάμει του άρθρου L. 723-11 CESEDA β) εάν ο αιτών ανακαλέσει την αίτησή του ασύλου σύμφωνα με το άρθρο L. 723-12 CESEDA γ) εάν το Ofpra λάβει απόφαση κλεισίματος της υπόθεσης σύμφωνα με το άρθρο L. 723-13 CESEDA και δ) εάν εκδοθεί τελική απόφαση έκδοσης του προσώπου.

Μάλιστα, με το νόμο της 10ης Σεπτεμβρίου 2018 θεσπίστηκαν νέες περιπτώσεις αυτόματης απώλειας του δικαιώματος παραμονής στη χώρα: α) όταν το Ofpra κρίνει μια αίτηση επανεξέτασης अपараδέκτη (Ceseda, άρθρο L. 743-2, 4 °) ή την απόρριψη μετά από συνέντευξη (Ceseda, άρθρο L. 723-2 -I) β) εάν το Ofpra λάβει απόφαση απόρριψης καθώς ο αιτών προέρχεται από χώρα που θεωρείται ασφαλής ή εάν κριθεί η παρουσία του αιτούντος στη Γαλλία ως σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή κρατική ασφάλεια (Ceseda, άρθρο L. 743-2, 7 ° και άρθρα L. 723-2, I και 5 ° του III) και γ) εάν το Ofpra λάβει απόφαση απόρριψης ή απαραδέκτου λόγω του ότι το πρόσωπο υπόκειται σε διαταγή απέλασης (εκτός από τις υποχρεώσεις εγκατάλειψης της γαλλικής επικράτειας -OQTF), ή σε ποινή απαγόρευσης εντός της επικράτειας ή σε διοικητική απαγόρευση στην επικράτεια (Ceseda, άρθρο L.743-2, 8 °).

Κατά την κανονική διαδικασία, το CNDA έχει προθεσμία 5 μηνών για να κρίνει την προσφυγή, ενώ κατά την ταχεία διαδικασία η ανωτέρω προθεσμία είναι 5 εβδομάδες. Ωστόσο, οι προθεσμίες αυτές είναι ενδεικτικές.

Σε περίπτωση χορήγησης καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας από το CNDA, η Περιφέρεια πρέπει να εκδώσει μια βεβαίωση παραμονής στο γαλλικό έδαφος για 6 μήνες. Σε περίπτωση χορήγησης επικουρικής προστασίας, υπάρχει δυνατότητα προσβολής της απόφασης ενώπιον του CNDA, προκειμένου να αναγνωρισθεί στον προσφεύγοντα προσφυγικό καθεστώς.

Σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης του CNDA, ο προσφεύγων δεν έχει δικαίωμα παραμονής στη γαλλική επικράτεια είτε από την έκδοση είτε από την επίδοση της απόφασης. Ως εκ τούτου, υπάρχει δυνατότητα προσφυγής χωρίς ανασταλτικό αποτέλεσμα εντός προθεσμίας 2 μηνών ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο ελέγχει μόνο εάν τηρήθηκαν οι διαδικαστικοί κανόνες και δεν εξετάζει την ουσία του αιτήματος ασύλου.

Επίσης, υπάρχει δυνατότητα επανεξέτασης της αίτησης ασύλου, εφόσον ο αιτών επικαλεστεί νέα στοιχεία που ενισχύουν τους προσωπικούς φόβους του για δίωξη. Στην περίπτωση της επανεξέτασης, ο αιτών απευθύνεται κατευθείαν στην Περιφέρεια και όχι στο SPADA. Εάν το OFPRA απορρίψει εκ νέου την αίτηση, προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης προσφυγής στο CNDA εντός ενός μηνός.

Αν το CNDA έχει απορρίψει την προσφυγή, η Περιφέρεια υποχρεούται να κοινοποιήσει την απόφαση του CNDA και ο προσφεύγων με τη σειρά του υποχρεούται να εγκαταλείψει την περιοχή (υποχρέωση εγκατάλειψης της γαλλικής επικράτειας-OQTF). Υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη υποβολής ένστασης κατά του OQTF εντός 15 ημερών.

6.7. Τα προβλήματα του γαλλικού συστήματος ασύλου

Στη Γαλλία παρατηρείται αύξηση των επιστροφών σε χώρες πρώτης εισόδου στην ΕΕ, όπως η Ελλάδα. Στις 8 Ιανουαρίου 2018, ο υπουργός Εσωτερικών Ζεράρντ Κολομπώμ ανακοίνωσε ότι η κυβέρνηση απέλασε 26.000 άτομα το 2017, δηλαδή αύξηση 17% σε

σχέση με το 2016.¹⁸⁷ Η οργάνωση για τα ανθρώπινα δικαιώματα “La Cimade” επέκρινε την αυστηρή εφαρμογή από την κυβέρνηση των νόμων για την απέλαση.¹⁸⁸

Μάλιστα, στην υπόθεση European Roma and Travellers Forum κατά Γαλλίας¹⁸⁹, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων έκρινε ότι παραβιάστηκε το Άρθρο Ε περί μη διάκρισης σε συνδυασμό με το Άρθρο 19 παράγραφος 8 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, καθώς στις διοικητικές αποφάσεις αποχώρησης των Ρομά βουλγαρικής και ρουμανικής καταγωγής από το γαλλικό έδαφος, δεν εξετάστηκε η προσωπική κατάσταση των Ρομά, ούτε τηρήθηκε η αρχή της αναλογικότητας, με αποτέλεσμα να στοιχειοθετηθεί διάκριση σε βάρος αυτής της κοινωνικής ομάδας.¹⁹⁰

Επίσης, στη Γαλλία υπάρχουν 26 διοικητικά κέντρα κράτησης στην ηπειρωτική χώρα και 3 στα υπερπόντια εδάφη συνολικής χωρητικότητας 1.970 ατόμων και αφορούν αλλοδαπούς χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα, οι οποίοι δεν μπορούν να απελαθούν αμέσως, αλλά βρίσκονται υπό κράτηση για μέγιστη διάρκεια 90 ημερών. Ωστόσο, δύναμει έκθεσης ενώσεων για πρόσφυγες στη Γαλλία, υπολογίζονται 47.000 αλλοδαποί να βρίσκονται στα διοικητικά κέντρα κράτησης το 2017, ενώ 45.937 το 2016, κάτι που προκαλεί συμφόρηση των κέντρων κράτησης.¹⁹¹

Μάλιστα, όσον αφορά την κράτηση ανηλίκων, αυξήθηκε κατά 70% το 2017 σε σύγκριση με το 2016, αν και η διάρκεια των συγκεκριμένων κρατήσεων είναι συχνά μικρή.¹⁹² Αξίζει να σημειωθεί ότι ο νόμος απαγορεύει το διαχωρισμό των παιδιών από τους γονείς τους, με αποτέλεσμα οι ανήλικοι να κρατούνται μαζί με τους γονείς τους.

187USDOS- US Departement of State, *Country Report on Human Rights Practices 2018 France*, <https://www.ecoi.net/en/document/2004293.html>

188 USDOS- US Department of State ο.π.

189ΕΕΚΔ, European Roma and Travellers Forum κατά Γαλλίας, προσφυγή Αριθ. 64/2011, απόφαση επί της ουσίας, 22 Ιανουαρίου 2012

190 Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης & Συμβούλιο της Ευρώπης, *Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης*, 2014, σελ 102, https://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_el.pdf

191 Gisti, Les demarches au gichet ο.π.

192 Gisti, Les demarches au gichet ο.π.

Μάλιστα, στην υπόθεση Ρορον κατά Γαλλίας¹⁹³, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι, παρά το γεγονός ότι τα παιδιά είχαν τοποθετηθεί μαζί με τους γονείς τους σε πτέρυγα ειδικά για οικογένειες, οι γαλλικές αρχές δεν εξέτασαν την ιδιαίτερη κατάσταση των παιδιών και δεν διερεύνησαν εάν υπάρχει άλλη λύση πέρα από τη διοικητική κράτηση. Για αυτό το λόγο, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι δεν προστατεύτηκε με τον κατάλληλο τρόπο το δικαίωμα των παιδιών στην προσωπική ελευθερία δυνάμει του Άρθρου 5 της ΕΣΔΑ.¹⁹⁴

Επίσης, παρουσιάζονται προβλήματα στη δυνατότητα πρόσβασης των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων σε αξιοπρεπή στέγαση, καθώς σε λιγότερο από το 50% των αιτούντων άσυλο παρέχεται διαμονή, ενώ οι πρόσφυγες βρίσκονται για μεγάλο χρονικό διάστημα σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, σε κέντρα για αιτούντες άσυλο ή ακόμη και σε ανθυγιεινούς οικισμούς.¹⁹⁵ Όμως, τον Ιούλιο του 2015, το γαλλικό κράτος έθεσε σε εφαρμογή ένα σχέδιο δράσης προκειμένου να δημιουργηθούν μέχρι το 2017 15.000 νέες θέσεις στέγασης.¹⁹⁶ Το σχέδιο δράσης για την έκτακτη στέγαση λειτουργούσε σε εθνικό, αλλά και σε περιφερειακό επίπεδο.¹⁹⁷ Ο αριθμός των θέσεων στο Κέντρο Υποδοχής των Αιτούντων Άσυλο (Cada) αυξήθηκε από 24.418 το 2014 σε 38.590 στο τέλος του 2016, με τον αριθμό αυτό να περιλαμβάνει σημαντικό μέρος των θέσεων έκτακτης ανάγκης που μετατράπηκαν σε Cada.¹⁹⁸

Ο νόμος της 29ης Ιουλίου 2015 εισήγαγε νέα οικονομική βοήθεια για τους αιτούντες άσυλο, ήτοι το επίδομα για τους αιτούντες άσυλο (ADA). Σε όσους αιτούντες δεν προσφέρεται διαμονή, χορηγείται το επίδομα ADA προκειμένου να καλύψουν τις

193ΕΔΔΑ, Ρορον κατά Γαλλίας, Αριθ. 39472/07 και 39474/07, 19 Ιανουαρίου 2012.

194 Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ο.π., σελ 183

195Aguilera T., Vitale T., 2015. *Bidonvilles en Europe, la politique de l'absurde*, in *Revue Projet*, n. 348 (2015/5), σελ 68- 76.

196 France Terre d' asile , *Lettre de l' asile et l' intégration* n. 77, «*Réforme de l'asile : le bilan un an après*», σελ. 2-3, <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/pdf/Lettre-asile-integration-politiques-asile-accueil-2016.pdf> (πρόσβαση 18.04.2020)

197T. Ribemont, *Asylum Seekers in France: Examining the Impact of the Law of 29 July 2015 on the Right to Housing*, *Refugee Survey Quarterly*, 2018, 37, σελ 458–476, Oxford

198 C. Kyenge & T. Vitale ο.π.

στεγαστικές τους ανάγκες. Ωστόσο, πρακτικά το επίδομα ADA δεν επαρκεί για τη διασφάλιση ενός στοιχειώδους καταλύματος στην ελεύθερη αγορά.

Παρατηρούνται ακόμη προβλήματα στην άσκηση του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής λόγω των ταχύρρυθμων διαδικασιών. Στην υπόθεση I.M. κατά Γαλλίας, ο προσφεύγων, ο οποίος ισχυρίστηκε ότι διέτρεχε κίνδυνο κακομεταχείρισης εάν απελάσσονταν στο Σουδάν, προσπάθησε να υποβάλει αίτηση ασύλου στη Γαλλία, η οποία απορρίφθηκε, ενώ του είχε ταχθεί προθεσμία μόλις 48 ωρών για να προσβάλει τη διαταγή απέλασης. Ως εκ τούτου, ο προσφεύγων δεν μπόρεσε να ασκήσει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής; δυνάμει του Άρθρου 3 της ΕΣΔΑ και το ΕΔΔΑ έκρινε ότι παραβιάστηκε το Άρθρο 13 σε συνδυασμό με το Άρθρο 3 της ΕΣΔΑ.¹⁹⁹

199 ΕΔΔΑ, I.M. κατά Γαλλίας, Αριθ. 9152/09, 2 Φεβρουαρίου 2012, σκέψεις 136-160

7. ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Όπως προκύπτει και από την ανωτέρω μελέτη, οι αιτούντες άσυλο δεν έχουν τα ίδια δικαιώματα σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, όσον αφορά, τόσο την πρόσβαση στη διαδικασία και την εξέταση της αίτησής τους, όσο και τις συνθήκες υποδοχής. Η ύπαρξη εθνικών αποκλίσεων σχετικά με την καταγραφή των αιτήσεων ασύλου και τις αρμόδιες αρχές εξέτασης αποτελεί μόνο ένα παράδειγμα αυτής της ευρωπαϊκής πραγματικότητας, όπως αναλύθηκε στη σύγκριση των συστημάτων ασύλου της Ελλάδας και της Γαλλίας.

Ως προς την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο, υπάρχει σήμερα η τάση του καθορισμού «ελάχιστων» προτύπων υποδοχής, όπως φαίνεται τόσο από το γαλλικό όσο και από το ελληνικό δίκαιο ασύλου. Επίσης, η υιοθέτηση, ή απλώς η διατήρηση πιο προστατευτικών εθνικών προτύπων εκ μέρους ενός κράτους μέλους σε σχέση με τα άλλα το καθιστά αμέσως πιο «ελκυστικό προορισμό», κάτι που είναι απευκταίο στο πλαίσιο προώθησης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Επιπλέον, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, αντιμετωπίζει υλικοτεχνικά εμπόδια, όπως αποδεικνύεται από το ελληνικό παράδειγμα, όπου παρατηρούνται σοβαρές ελλείψεις προσωπικού.

Όσον αφορά την κράτηση των αιτούντων άσυλο, στην Ελλάδα η μέγιστη διάρκεια της κράτησης μπορεί να ανέλθει στους δεκαοκτώ μήνες σε αντίθεση με τη Γαλλία, όπου το ανώτατο χρονικό όριο διοικητικής κράτησης είναι οι ενενήντα ημέρες. Φαίνεται ότι σε ορισμένα κράτη – μέλη το μέτρο της διοικητικής κράτησης επιβάλλεται συστηματικά και όχι κατ' εξαίρεση στους αιτούντες άσυλο, όπως προβλέπει τόσο το παράγωγο ενωσιακό

όσο και το διεθνές δίκαιο. Μάλιστα, λαμβάνοντας υπόψη και τις αποκλίνουσες μεταξύ των κρατών – μελών συνθήκες κράτησης, η παραβίαση αυτή του δικαιώματος στην ελευθερία από ορισμένα κράτη μέλη θεωρείται το πιο προφανές παράδειγμα της έλλειψης εναρμόνισης του δικαίου του ασύλου στην ΕΕ.

Βασικός παράγοντας της έλλειψης εναρμόνισης μεταξύ των εθνικών συστημάτων ασύλου των κρατών – μελών είναι η επιλογή του νομικού εργαλείου των Οδηγιών αντί των Κανονισμών, όπως είναι η Οδηγία 2013/32/ΕΕ για τη διαδικασία ασύλου και η Οδηγία 2013/33/ΕΕ για την υποδοχή, καθότι με αυτό τον τρόπο εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών – μελών η επιλογή των μέσων εναρμόνισης των διαδικασιών, ενώ τα κράτη – μέλη δεσμεύονται μόνο να εγγυηθούν τη διαμόρφωση δίκαιων διαδικασιών ασύλου και αξιοπρεπών συνθηκών υποδοχής. Έτσι, τα κράτη επιλέγουν εάν θα παρέχουν τη μέγιστη ή την ελάχιστη προστασία, που προβλέπουν οι επιμέρους διατάξεις κάθε Οδηγίας. Αυτό συνεπάγεται πολλές φορές αρνητικές συνέπειες για τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο. Η απαίτηση για υψηλές εγγυήσεις των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο μπορεί να ικανοποιηθεί μόνο στο πλαίσιο της καθιέρωσης μιας ενιαίας διαδικασίας εντός της ΕΕ. Η νομική φύση της Οδηγίας την καθιστά εκ των προτέρων ανεπαρκή για το σκοπό αυτό. Προς την ορθή κατεύθυνση, βρίσκεται η νομοθετική πρόταση της Επιτροπής για αντικατάσταση της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου με Κανονισμό.

Επίσης, βασικό παράγοντα για τις δυσλειτουργίες του ΚΕΣΑ και την έλλειψη εναρμόνισης της εφαρμογής της ενωσιακής πολιτικής ασύλου στα κράτη – μέλη, αποτελεί ο Κανονισμός του Δουβλίνου, δυνάμει του οποίου υπεύθυνο κράτος εξέτασης ασύλου είναι συχνά το κράτος πρώτης εισόδου, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Ελλάδας. Με αυτό τον τρόπο, επιβαρύνονται υπέρμετρα και δυσανάλογα τα κράτη πρώτης εισόδου σε σχέση με τα υπόλοιπα κράτη που βρίσκονται στην Κεντρική και Βόρεια Ευρώπη.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιλήφθηκε τόσο τα προβλήματα του ΚΕΣΑ και δη τις δυσλειτουργίες του Κανονισμού του Δουβλίνου, όσο και την ανάγκη αναθεώρησης του. Έτσι, την 4.5.2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε νομοθετική πρόταση για τη

μεταρρύθμιση του συστήματος του Δουβλίνου. Προτάθηκε από τη βουλγαρική προεδρία (Ιανουάριος – Ιούνιος 2018) να κατανέμονται υποχρεωτικά οι αιτούντες μόνο όταν το αίτημά τους είναι βάσιμο και να ενεργοποιείται υποχρεωτικά ο μηχανισμός όταν η κλείδα αναφοράς υπερβεί το 140 % των δυνατοτήτων του κράτους και σε διμερή βάση όταν υπερβεί το 120%. Ωστόσο, προβλήθηκαν ενστάσεις και από πολλά κράτη – μέλη. Μέχρι και σήμερα, καθυστερούν οι διαπραγματεύσεις επί της νέας πρότασης του Κανονισμού του Δουβλίνου IV, καθώς παραμένουν έντονες οι διαφωνίες μεταξύ των κρατών μελών. Στο πλαίσιο ενός απολογισμού των προτάσεων, τα κριτήρια ευθύνης διατηρούνται, τα κράτη πρώτης εισόδου επιβαρύνονται περαιτέρω και η θέσπιση του διορθωτικού μηχανισμού κατανομής αιτούντων στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ένα κράτος – μέλος επιβαρύνεται με δυσανάλογο αριθμό αιτήσεων, δεν φαίνεται επαρκής και ευέλικτη.²⁰⁰

Συμπερασματικά, η Ένωση φαίνεται να παραλύει μπροστά στο προσφυγικό – μεταναστευτικό φαινόμενο, καθώς τα κράτη – μέλη της διαφωνούν ως προς τις υπό διαμόρφωση κοινής πολιτικής ασύλου και παρατηρείται αδυναμία υιοθέτησης των απαραίτητων νομικών εργαλείων προς την κατεύθυνση αυτή. Ελλείψει της πολιτικής βούλησης ορισμένων κρατών – μελών, η ΕΕ δεν είναι ικανή να προωθήσει την ενιαία πολιτική ασύλου και επικρατούν αναγκαστικά οι εθνικές πολιτικές. Ενίοτε βέβαια τα κράτη – μέλη συνεργάζονται σε διμερές ή πολυμερές επίπεδο για τη διαχείριση του προσφυγικού φαινομένου, όπως η «Διοικητική Διευθέτηση Ελλάδας – Γερμανίας» δυνάμει του άρθρου 36 του Κανονισμού Δουβλίνο III και η διμερής Συμφωνία επαναπροώθησης προσφύγων μεταξύ Γερμανίας και Ισπανίας. Παράλληλα, παρατηρούνται απόπειρες μετάθεσης ευθύνης σε τρίτα κράτη, όπως προκύπτει τόσο από την Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας

Προκειμένου να προχωρήσει η μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ, θα πρέπει να εμπεδωθεί από όλα τα κράτη – μέλη και να εφαρμοστεί στην πράξη η έννοια της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθύνης, όπως προβλέπεται από το άρθρο 80 της ΣΛΕΕ. Η

200 Π. Νάσκου- Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης ο.π. σελ 177

κατανομή της ευθύνης με βάση την αλληλεγγύη εντός της ΕΕ είναι απαραίτητη, επειδή η λειτουργία της σταδιακά εξασθενεί, ενώ η αλληλεγγύη δεν είναι απλώς μια πραγματική αναγκαιότητα, αλλά είναι μια νομική υποχρέωση στο δίκαιο της ΕΕ. Οι έννοιες της «αλληλεγγύης» και της «ευθύνης» πρέπει να βρίσκονται στον πυρήνα των πολιτικών ασύλου της ΕΕ, όχι για την εξυπηρέτηση βραχυπρόθεσμων στόχων, αλλά στο όνομα ενός κοινού ευρωπαϊκού σχεδίου, το οποίο θα προσφέρει βιώσιμη λύση. Η αλλαγή της εστίασης σε αυτές τις δύο έννοιες θα δώσει τη δυνατότητα να ξεπεραστούν οι εντάσεις μεταξύ της ΕΕ και των κρατών – μελών, αλλά και των κρατών μελών μεταξύ τους για την αντιμετώπιση καταστάσεων που απαιτούν άμεση ετοιμότητα.²⁰¹

201S. Morano – Foadi, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, European Journal of Migration and Law 19 (2017) 223-254, σελ 252 - 253

8. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1.ΒΙΒΛΙΟ:

Π. Νάσκου – Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, *Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο*, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017

Δ. Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016

Δ. Παπαγιάννης, *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2001

Μ. Παπακωνσταντής, *Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2016

Ν. Μαραβέγιας, *Ευρωπαϊκή Ένωση, Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές*, (Συλλογικό Έργο) Εκδ. Κριτική, 2016

Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, *Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων*, στ' έκδ., Αθήνα, 2009

Ε. Ρούκουνας, *Διεθνής Προστασία Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*, Εκδ. Εστία, 1995

Groupes d' information et de soutien des immigrées, les notes pratiques, *Demander l' asile en France*, Nouvelle edition a jour de la reforme de 2018

Groupes d' information et de soutien des immigrées, Les cahiers juridiques, Droit des étrangers en France, *Ce que change la loi du 10 Septembre 2018*, co-edition Acat, ADDE, Anafe, Ardhis, Elena, Fasti, Gisti, Mom, ODSE, Saf, SM, 2018

Anicet le Pors, *Juge de l' asile*, Εκδ. Michel Houdiard Editeur, 15.2.2010

S. Lamort, *Europe, terre d' asile?, Défis de la protection des réfugiés au sein de l' Union européenne*, Εκδ. Puf, 2016

2. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΕ ΒΙΒΛΙΟ:

Ε. Κουτσουνράκη, *Η εφαρμογή των εννοιών «ασφαλής τρίτη χώρα» και «πρώτη χώρα ασύλου» στην περίπτωση της Τουρκίας* στο Μ. Ντ. Μαρούδα, *Αλληλεγγύη στην ΕΕ: Εξελίξεις στο πεδίο της προσφυγικής προστασίας και προκλήσεις στην ΕΕ και στην Ελλάδα*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019

3. ΑΡΘΡΟ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟΥ/ ΕΝΤΥΠΟΥ ΤΥΠΟΥ:

Σ. Πουλαράκης, «*Το νέο νομοσχέδιο για τη διεθνή προστασία: Μίνιμουμ δικαιώματα. Μάξιμουμ αποτελέσματα.*» SyntagmaWatch, 23 Οκτωβρίου 2019

Μ. Γαβουνέλη, «*Μεταναστευτικές Ροές: Η επόμενη μέρα*», ΤΑ ΝΕΑ 27.03.2020

Vie- publique.fr, *Asile et immigration: les changements apportés par la loi du 10 Septembre 2018*, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19455-asile-et-immigration-la-loi-du-10-septembre-2018>

4. ΑΡΘΡΟ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΥ ΠΕΡΙΟΔΙΚΟΥ:

Μ. Παπακωνσταντής *Το παρόν και το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ)*, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου 2018, τ. 38, τευχ. 2, σελ 177-190

Α. ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΙΔΟΥ, Α. ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗ, *Η διαχείριση του ασύλου στην Ευρώπη: η αναθεώρηση του Δουβλίνου Ι και η περίπτωση της Ελλάδας*, Εφαρμογές ΔΔ Ι/2011, σελ. 22 επ.

Σ.Η. Ακτύπης, «*Οι πρόσφυγες στο «κατόφλι» της ΕΕ- Τα Ανθρώπινα Δικαιώματα «υπό διαπραγμάτευση»*», Δικαιώματα του Ανθρώπου, Νο 70/2016

S. Lavenex, “*The Europeanisation of Refugee Policies. Normative challenges and institutional legacies*”. Journal of Common Market Studies, 2001, Vol 39 (5) pp. 851-74. Pg 857.

N. Sotiropoulos , *Modern Greek Asylum Policy and Practice in the Context of the Relevant European Developments*, Journal of Refugees Studies, 2006, vol 13, no 1. Pp 107-116. 34G.A.

Stevens, Dallal, *Greece as “transit country”: the role of law and policy*. Journal of Ethnic and Migration Studies , 2018

G. Campesi, *Seeking Asylum in Times of Crisis: Reception, Confinement, and Detention at Europe’s Southern Border*, Refugee Survey Quarterly, Oxford 2018, 37, 44–70

S. Morano – Foadi, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, European Journal of Migration and Law 19 (2017) 223-254

S. Morgades- Gil, *The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU?*, International Journal of Refugee Law, 2015, Vol. 27, No. 3, 433–456, July 31, 2015

T. Ribemont, *Asylum Seekers in France: Examining the Impact of the Law of 29 July 2015 on the Right to Housing*, Refugee Survey Quarterly, 2018, 37, σελ 458–476, Oxford

C. Roos, *Norms Matter! The role of international Norms in EU Policies on Asylum and Immigration*, European Journal of Migration and Law 16 (2014) 45- 68

Aguilera T., Vitale T., *Bidonvilles en Europe, la politique de l’absurde*, in *Revue Projet*, n. 348 (2015/5), σελ 68- 76.

F. HERAN, « *Migrations en France et Europe* », Études, avril 2019, n°4259, σελ.45-55.

V. Guiraudon, *L’ Europe et les réfugiés : Une politique peu solidaire*, Pouvoirs 2013/1 (n. 144), σελ 79-89

5. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ ΣΕ ΣΥΜΠΟΣΙΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΔΡΙΑ:

C. Kyenge & T. Vitale, Συνέδριο “*Accueil et intégration des réfugiées et des migrants : une priorité pour l’Europe?*”, “*Les enjeux pour la France*.” 28.2.2017”, σελ 5-6 file:///C:/Users/athin/Downloads/Accueil_et_integration_des_refugiees_et.pdf

6.ΕΡΓΑΣΙΕΣ:

Ο. Σουλτανή, «*Ιστορικό Πλαίσιο Μεταναστευτικών και Προσφυγικών Ροών στην Ευρώπη και την Ελλάδα*», Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 2018

<https://jmce.gr/portal/wp-content/uploads/2018/06/Soyltani-Ourania-istoriko-plaisio-Metanastytikou-rovn-1.pdf>

Α.Τριανταφυλλίδου, «Ελληνική Μεταναστευτική πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις», ΕΛΙΑΜΕΠ, 2005, <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2008/07/triand.pdf>

6. ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ:

UNHCR, Σύμβαση της Γενεύης του 1951: Ερωτήσεις και Απαντήσεις, 2017 <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2017/05/Geneva1951faq.pdf>

Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμβούλιο της Ευρώπης, Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης, 2014 https://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_el.pdf

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 2019 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/home>

Ευρωπαϊκή Ένωση, Eurodac: ευρωπαϊκό σύστημα για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο, 2013, https://eur-lex.europa.eu/summary/EL/230105_1

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα, Εφαρμογή της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας, https://ec.europa.eu/greece/node/1150_el

Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ, Ανακοινωθέν Τύπου αρ. 19/17, «Το Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ κρίνει εαυτό αναρμόδιο να αποφανθεί επί των προσφυγών τριών αιτούντων άσυλο κατά της δηλώσεως ΕΕ- Τουρκίας για την επίλυση της μεταναστευτικής κρίσεως», <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170052el.pdf>

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Πρόγραμμα δράσης για τη Μετανάστευση», <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52015AE4319>

Δικαστήριο της ΕΕ, Ανακοινωθέν Τύπου αριθ. 57/17 Λουξεμβούργο, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως στις υποθέσεις C-490/16 και C-646/16 A.S. κατά Δημοκρατίας της Σλοβενίας και Jafari κατά Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, 8.6.2017 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-06/cp170057el.pdf>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Έκθεση προόδου σχετικά την υλοποίηση του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση, Βρυξέλλες, 16.10.2019 COM(2019) 481 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0481&from=EN>

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Έκτακτη Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 23 Απριλίου 2015- δήλωση: <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>

Δικαστήριο της ΕΕ, Ανακοινωθέν Τύπου αρ. 91/17, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091el.pdf>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, «Μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ και την προώθηση των νομίμων οδών προς την Ευρώπη» Βρυξέλλες, 6.4.2016 COM (2016), 197 τελικό, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EL/1-2016-381-EL-F1-1.PDF>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση). 4 Μαΐου του 2016. COM (2016) 270 τελικό, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0270>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του (Κανονισμού (ΕΕ) αρ. 604/2013), για την ταυτοποίηση παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων και σχετικά με αιτήσεις αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπαϊκή για σκοπούς επιβολής του νόμου (αναδιατύπωση) Βρυξέλλες, 4.5.2016 COM (2016) 272 final 2016/0132 (COD), <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EL/1-2016-272-EL-F1-1.PDF>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον Οργανισμό της ΕΕ για το άσυλο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 439/2010 Βρυξέλλες, 4.5.2016 COM (2016) 271 final 2016/0131 (COD), <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EL/1-2016-271-EL-F1-1.PDF>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή 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 και για την τροποποίηση της οδηγίας του Συμβουλίου 2003/109/EK της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες, Βρυξέλλες 13.7.2016 COM (2016) 466 final 2016/0233 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0466>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου της Ένωσης για την επανεγκατάσταση και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, Βρυξέλλες, 13.7.2016 COM (2016) 468 final 2016/0225 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0468>

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Πλαίσιο της ΕΕ για την επανεγκατάσταση: το Συμβούλιο είναι έτοιμο να αρχίσει τις διαπραγματεύσεις <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/>

UNCHR, Η Ελλάδα ως χώρα ασύλου, Παρατηρήσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σχετικά με την παρούσα κατάσταση στην Ελλάδα, 2014, <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2017/10/UNHCR-CoA-Greece-2014-EL.pdf>

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης Προσφυγική Κρίση 2015- 2016, Φεβρουάριος 2017 https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2017/04/gr_fact_sheet_refugee_feb2017.pdf

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 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 και για την τροποποίηση της οδηγίας του Συμβουλίου 2003/109/EK της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες COM (2016) 0466- C-80324/2016 – 2016/0223 (COD) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0245_EL.html

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, “Αναμόρφωση των κανόνων της ΕΕ για το άσυλο”, <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/ceas-reform/>

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την

αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του [κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα], για την ταυτοποίηση παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων και σχετικά με αιτήσεις αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου (αναδιατύπωση) (COM(2016)0272 – C8-0179/2016 – 2016/0132(COD))http://europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0212_EL.html

Υπηρεσία Ασύλου, Στατιστικά Στοιχεία Υπηρεσίας Ασύλου- Διαδικασίες Μετεγκατάστασης,https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2017/04/gr_fact_sheet_refugee_feb2017.pdf

Human Rights Watch, Word Report 2020 - Greece, <https://www.ecoi.net/en/document/2022770.html> (πρόσβαση 19.02.2020)

European Agenda on Migration 2015- four pillars to better manage migration, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/summary_european_agenda_on_migration_summary_european_agenda_on_migration_en.pdf

European Parliament, Legislative Train Schedule towards a new policy on migration, JD Revision of Dublin Regulation, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-revision-of-the-dublin-regulation>

European Parliament, Legislative Train Schedule towards a New Policy on Migration-European list of safe countries of origin, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-european-list-of-safe-countries-of-origin>

European Parliament, Legislative Time Schedule Towards a New Policy on Migration, EU- Turkey Statement & Action Plan, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>

Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting, 3661st Council meeting. Justice and Home Affairs Brussels, 6 and 7 December 2018, 1552/18 (OR en) PROVISIONAL VERSION PRESSE 70 PR CO 70 <https://www.consilium.europa.eu/media/37476/st15252-en18-v2.pdf>

European Parliament, Legislative Train Schedule towards to a New Policy on Migration-JD Reform of the Asylum Procedures Directive,

<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-asylum-procedures-directive>

European Commission, *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010*, Brussels 12.9.2018 COM (2018) 633 final 206/0131 (COD), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-eu-agency-asylum-regulation-633_en.pdf

European Parliament, *Legislative Train Schedule towards a new policy on Migration-JD- Strengthening the European Asylum Support Office (EASO)*, [http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-strengthening-the-european-asylum-support-office-\(easo\)](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-strengthening-the-european-asylum-support-office-(easo))

Croatian Presidency of the Council of the European Union, *Programme of the Croatian Presidency of the Council of the European Union 1 January- 30 June 2020*, https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2019/12%20prosinac/31%20prosinca/web_FINAL_PROGRAMME_EN_FINAL.pdf

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Μετανάστευσης & Ασύλου, “Ποιά η διαδικασία”, http://asylo.gov.gr/?page_id=107

AIDA, *Country Report: France*, 2018, https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_fr_2018update.pdf

UNCHR, *Operation Portal Refugee Situations, Mediterranean Situation*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

OFPPA, *De la Grande guerre aux guerres sans noms- Une histoire de l' OFPPA*, https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/brochure_historique_ofpra_bd_1.pdf

OFPPA, *Graphique de premieres demandes de protection international en France depuis 1973*, https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/graphique_demandes_depui_s_1973.pdf

European Commission, *Managing Migration, EU Financial Support to Greece*, December 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_managing-migration-eu-financial-support-to-greece_en.pdf

USDOS- US Department of State, *Country Report on Human Rights Practices 2018- Greece*, <https://www.ecoi.net/en/document/2004299.html>

USDOS- US Department of State, *Country Report on Human Rights Practices 2018 France*, <https://www.ecoi.net/en/document/2004293.html>

France Archives, *Organisation Internationale pour les réfugiés*.
<https://francearchives.fr/findingaid/b7b92087f9cb6f4a7b1f3e8495fc2317abe3bab3>

Ministere de l' Interieur, "*Les grands principes du droit d' asile*",
<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Le-droit-d-asile/Les-grands-principes-du-droit-d-asile>

Forum refugees- Cossi, *L' asile en France et en Europe, etat des lieux 2019*,
https://www.forumrefugies.org/images/s-informer/publications/rapports/rapport-annuel-asile/Forum_refugees-Cossi_Etat_des_lieux_de_l_asile_en_France_et_en_Europe-Edition_2019.pdf

Ministere de l' Interieur, *Immigration, asile, accueil et accompagnement des etrangers en France- Les acteurs de la politique d' asile*,
<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Le-droit-d-asile/Les-acteurs-de-la-politique-d-asile>

Office français de protection des réfugiés et apatrides, *La procedure de demande d' asile, Demander l' asile en France*, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/la-procedure-de-demande-d-asile/demander-l-asile-en-france>

Office français de protection des réfugiés et apatrides, *Histoire de l' asile, L'asile avant le Xxe siècle*, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/histoire-archives/histoire-de-l-asile>

Asylum Information Database, *Statistics, France*,
<https://www.asylumineurope.org/reports/country/france/statistics>

CNDA, *Histoire de la Cour nationale du droit d' asile*, <http://www.cnda.fr/La-CNDA/Histoire-de-la-Cour-nationale-du-droit-d-asile>

France Terre d' asile , *Lettre de l' asile et l' intégration n. 77, «Réforme de l'asile : le bilan un an après», σελ. 2-3*, <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/pdf/Lettre-asile-integration-politiques-asile-accueil-2016.pdf>

Office Français de l' Immigration et de l' Intégration <http://www.ofii.fr/qui-sommes-nous/nos-missions>

Cour nationale du droit d' asile, *Rapport d' activité*,
<http://www.cnda.fr/content/download/168271/1684126/version/3/file/RA2019-CNDA.pdf>

9. Κατάλογος Νομοθεσίας

I) Ενωσιακή Νομοθεσία:

Ευρωπαϊκή Ένωση (1997), Συνθήκη του Άμστερνταμ

Κανονισμός (ΕΚ), αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18^{ης} Φεβρουαρίου 2003 για τη θέσπιση κριτηρίων και μηχανισμών προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου OJL 50, 25.2.2003

Κανονισμός Δουβλίνου (ΕΕ) 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013

Κανονισμός Eurodac αρ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα

Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου της 20^{ης} Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων, ΕΕ 2001 L 31/18

Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27^{ης} Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, ΕΕ 2003 L 31/18

Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 29^{ης} Απριλίου 2004 για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή

απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, ΕΕ 2004 L 304/12

Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Δεκεμβρίου σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, ΕΕ 2008 L 348/98

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωση (2016)

Οδηγία 2013/33/ΕΕ περί Συνθηκών Υποδοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013

Οδηγία 2013/32/ΕΕ περί Διαδικασιών Ασύλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013

Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2011

Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2003 σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης

Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου της 14^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας

Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας

II) Ελληνική Νομοθεσία:

ΦΕΚ Α 184/4.11.1991

ΦΕΚ Α 138/11.07.2018

ΦΕΚ Α 99/30.06.2009

ΦΕΚ Α 195/22.11.2010

ΦΕΚ Α 7/26.01.2011

ΦΕΚ Α 146/14.06.2013

ΦΕΚ Α 226/21.10.2013

ΦΕΚ Α 51/3.4.2016

ΦΕΚ Α 31/22.5.2018

ΦΕΚ Α 126/1.11.2019

ΦΕΚ Α' 201/26.9.1959

ΦΕΚ Α' 125/Α/4.6.1968

III) Γαλλική Νομοθεσία:

Νόμος 52-893 της 25ης Ιουλίου 195

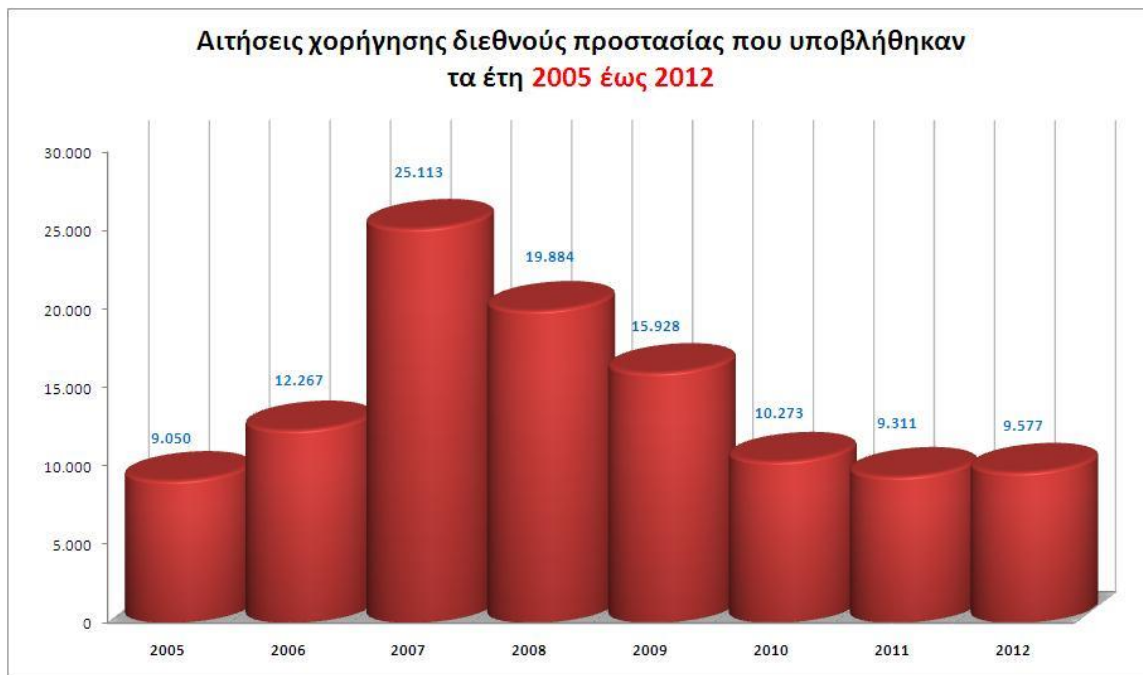
Νόμος της 29ης Ιουλίου 2015

Υπ' αριθμ. 2018-778 νόμος της 10^{ης} Σεπτεμβρίου 2018 για μία ελεγχόμενη μετανάστευση, ένα αποτελεσματικό δίκαιο ασύλου και επιτυχή ενσωμάτωση. NOR: INTX1808788L

Κώδικας Εισόδου και Διαμονής των Αλλοδαπών και του Δικαίου του Ασύλου (CESEDA), <https://www.gisti.org/IMG/pdf/ceseda.pdf>

10. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1, πηγή: Ελληνική Αστυνομία,
http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=12630&Itemid=73&lang=

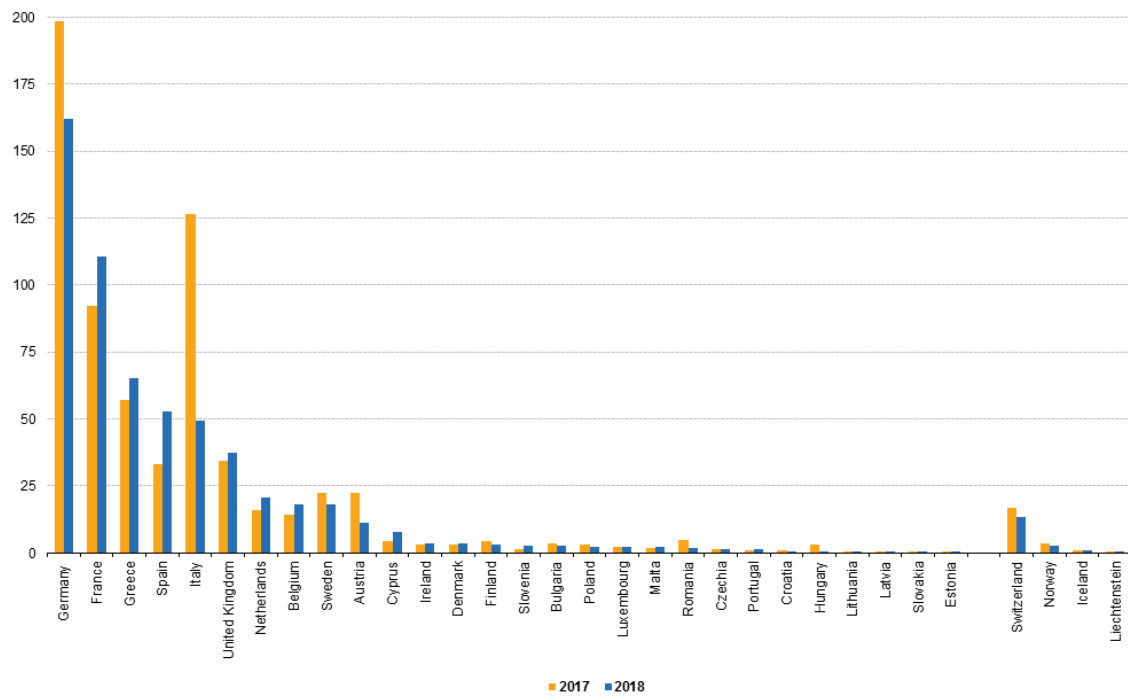


Πίνακας 2, πηγή: Ελληνική Αστυνομία,
http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=12630&Itemid=73&lang=



Πίνακας 3, πηγή: Eurostat

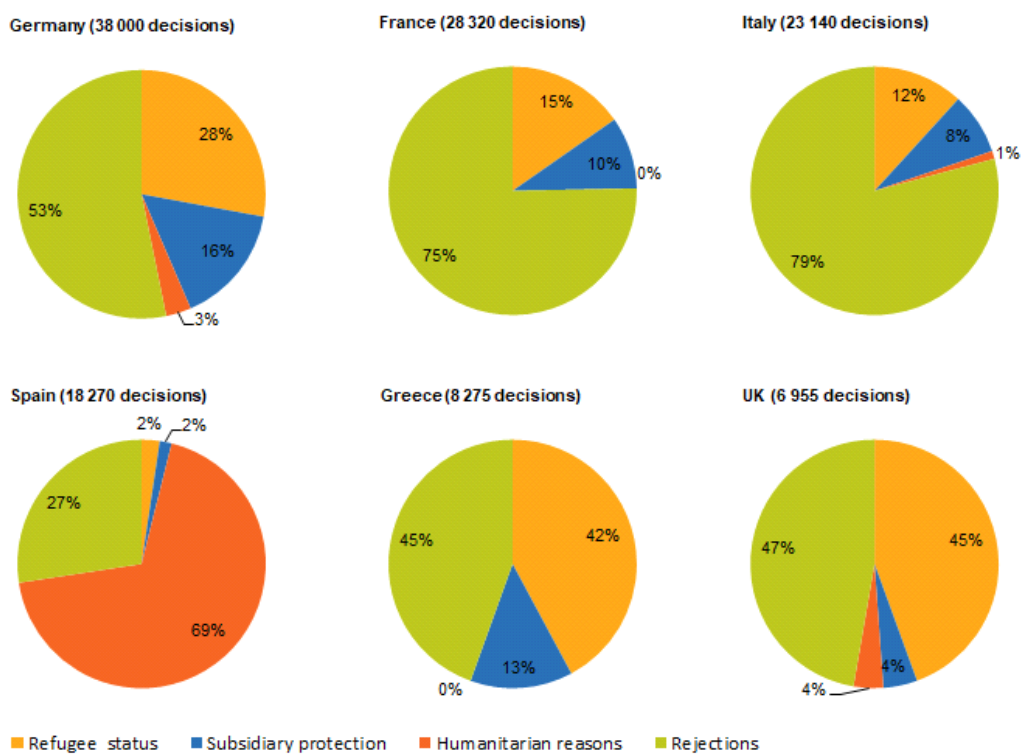
Number of (non-EU) asylum seekers in the EU and EFTA Member States, 2017 and 2018
(thousands of first time applicants)



Source: Eurostat (online data code: migr_asyappctza)

Πίνακας 4, πηγή: Eurostat

First instance decisions by outcome, selected Member States, 3rd quarter 2019



Member States selected here are those reporting the highest number of first instance decisions issued during Q3 2019

Humanitarian reasons not applicable for France

Source: Eurostat (online data code: migr_asydcfstq)