



ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ
Π.Μ.Σ.: ΔΙΕΘΝΕΙΣ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2019 - 2020

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
της Κωνσταντίνας Εμ. Θραψανιωτάκη
Α.Μ.: 7340012019005

ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΗΣ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ
ΕΥΘΥΝΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΧΕΛΔ ΚΑΤ'ΑΡΘΡΟ 80 ΣΛΕΕ

Επιβλέπουσα Επιτροπή:

- 1) Μεταξία Ι. Κουσκουνά**
- 2) Ρεβέκκα - Εμμανουέλα Παπαδοπούλου**
- 3) Εμμανουήλ Περάκης**

Αθήνα, Νοέμβριος 2020

Copyright © [Κωνσταντίνα Εμ. Θραψανιωτάκη, 2021]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

«Θα ακολουθήσουμε μια ανθρώπινη και ανθρωπιστική προσέγγιση... Και οι χώρες που εκπληρώνουν τα νομικά και ηθικά καθήκοντά τους ή που είναι περισσότερο εκτεθειμένες από άλλες πρέπει να μπορούν να βασίζονται στην αλληλεγγύη ολόκληρης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ... Όλοι πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους και να αναλάβουν τις ευθύνες τους.»

Ομιλία της Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, κ. Ursula von der Leyen, για την κατάσταση της Ένωσης το 2020

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
Α΄ ΚΕΦΑΛΑΙΟ	8
Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ, ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 80 ΣΛΕΕ	8
A. Η έννοια της αλληλεγγύης	8
I. Η αρχή της αλληλεγγύης στα ενωσιακά κείμενα	8
II. Συνθήκη της Λισαβώνας: Η δημιουργία του ΧΕΑΔ και η έννοια της αλληλεγγύης σύμφωνα με το άρθρο 80 ΣΛΕΕ	10
III. Η εσωτερική και εξωτερική διάσταση της αλληλεγγύης – οι δικαιούχοι της αλληλεγγύης.....	13
B. Μορφές έκφρασης και υλοποίησης της αρχής της αλληλεγγύης στο πλαίσιο του ΧΕΑΔ	14
I. Η οικονομική αλληλεγγύη.....	16
II. Η πρακτική υποστήριξη προς τα κράτη μέλη μέσω της ίδρυσης Οργανισμών	25
III. Η ενίσχυση της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.....	32
Β΄ ΚΕΦΑΛΑΙΟ	42
Η ΔΙΚΑΙΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΕΥΘΥΝΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ, ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 80 ΣΛΕΕ	42
A. Η δίκαιη κατανομή των ευθυνών ως πρακτική έκφραση της αρχής της αλληλεγγύης και η υλοποίησή της στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης	42
I. Η επανεγκατάσταση και η μετεγκατάσταση ως μέσα προώθησης της δίκαιης κατανομής των ευθυνών στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης.....	45
B. Η προσπάθεια μεταρρύθμισης του μηχανισμού κατανομής των ευθυνών στον τομέα του ασύλου.....	59
II. Το Νέο Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο: Η αλληλεγγύη και η δίκαιη κατανομή των ευθυνών στον πυρήνα της Πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη θέσπιση νέου Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης.....	66
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	71
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ- ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....	74
ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΑ ΔΙΑΘΕΣΙΜΕΣ ΠΗΓΕΣ.....	76

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το φαινόμενο της διεθνούς μετανάστευσης είναι ένα από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ιστορίας της νεότερης Ευρώπης. Περιλαμβάνει τη μετακίνηση πληθυσμών από και προς τις πρώην ευρωπαϊκές αποικίες αλλά και τη μετανάστευση ανάμεσα στα ευρωπαϊκά κράτη, η οποία διευκολύνθηκε σε μεγάλο βαθμό από τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και την υλοποίηση του κεκτημένου Σένγκεν που επιτρέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των υπηρεσιών και των αγαθών.

Πολύ πρόσφατα η Ευρώπη αντιμετώπισε ένα τεράστιο κύμα μαζικών μεταναστευτικών εισροών ανθρώπων που αναγκάστηκαν να εκτοπιστούν λόγω της εμπόλεμης κατάστασης και της αστάθειας που επικρατεί στην Μέση Ανατολή και στην Αφρική¹. Παρά τη σαφή ανθρωπιστική της δράση, η Ευρωπαϊκή Ένωση επέλεξε να ακολουθήσει αμυντική στάση προς τις μεταναστευτικές ροές, δίνοντας μεγάλη έμφαση στους μηχανισμούς ελέγχου των συνόρων, στοιχείο που ωστόσο θέτει σε κίνδυνο την σταθερότητα αλλά και την ουσία ολόκληρου του ευρωπαϊκού συστήματος, καθώς αμφισβητεί τις βάσεις στις οποίες στηρίζεται, τις θεμελιώδεις αρχές της αλληλεγγύης, της αξιοπρέπειας και της ισότητας².

Παρά τον τεράστιο όγκο αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας εντός πολύ σύντομου χρονικού διαστήματος, η Ένωση επέλεξε να διατηρήσει τον κανόνα του Δουβλίνου και το ισχύον σήμερα σύστημα που αυτό θεμελιώνει, το οποίο απαιτεί από τα πρόσωπα που εισέρχονται στο ενωσιακό έδαφος να υποβάλουν αίτημα παροχής διεθνούς προστασίας στο πρώτο κράτος μέλος της παράνομης εισόδου τους, το οποίο είναι και το μόνο αρμόδιο (πλην ορισμένων εξαιρέσεων) να εξετάσει το αίτημα τους. Ο τρόπος αυτός διαμοιρασμού των προσώπων προκαλεί τεράστια ανισορροπία στον καταμερισμό των ευθυνών και εναποθέτει μεγάλο βάρος στα κράτη μέλη που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μπροστά στον κίνδυνο κατάρρευσης των συστημάτων ασύλου τους, η Ένωση έλαβε πληθώρα μέτρων για την υποστήριξη των κρατών αυτών, καλώντας τα υπόλοιπα μέλη της να τα συνδράμουν στην εξεύρεση λύσεων, βιώσιμων για την οικονομία και

¹ United Nations High Commissioner for Refugees, Global Trend (2013), διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.unhcr.org/5399a14f9.html>

² «... solidarity, dignity and equality...», Morano-Foadi S., Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures, European Journal of Migration and Law 19 (2017) σελ. 224

την πολιτική τους³ και ταυτόχρονα συμβατών με την υποχρέωσή τους για σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Όμως, την κρίσιμη αυτή στιγμή πολλά κράτη μέλη έδειξαν αυξανόμενες τάσεις απομονωτισμού και απροθυμία για παροχή βοήθειας στα κράτη-μέλη που έρχονται αντιμέτωπα με μεγάλες προσφυγικές ροές.

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών εντός του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, και συγκεκριμένα στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων (άρθρα 77-80 ΣΛΕΕ), όπως αυτές πηγάζουν από τη διάταξη του άρθρου 80 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής ΣΛΕΕ)⁴. Σημαντικό ζήτημα το οποίο θα αναδειχθεί μέσα από την εργασία είναι η έννοια της ευθύνης, η οποία υποχρεώνει τα κράτη μέλη σε συνδρομή προς αντιμετώπιση των κρίσεων που ανακύπτουν στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και της διαχείρισης των συνόρων. Διότι η αλληλεγγύη είναι σε πολύ μεγάλο βαθμό συνδεδεμένη με την ευθύνη: η αλληλεγγύη ενισχύει και αυξάνει τις ευθύνες αλλά ταυτόχρονα συνιστά και η ίδια μία ευθύνη των κρατών. Ταυτόχρονα, η αλληλεγγύη συνδέεται άρρηκτα με το ζήτημα της δίκαιης κατανομής των ευθυνών, την ισότητα, δηλαδή, στο διαμερισμό των βαρών που πηγάζουν από την εισροή προσφύγων και μεταναστών ανάμεσα στα κράτη μέλη με βάση τις δυνατότητες του καθενός.

Στόχος της εργασίας είναι να παρουσιάσει τους τρόπους με τους οποίους εκδηλώνεται η αλληλεγγύη αλλά και η δίκαιη κατανομή των ευθυνών ιδίως μεταξύ των κρατών μελών αλλά και μεταξύ της Ένωσης και ορισμένων τρίτων κρατών, εντός του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας θα εξεταστεί η θεωρητική βάση επί της οποίας ερείδεται η απαίτηση αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών. Θα αναλυθούν ορισμένες από τις μορφές υπό τις οποίες εκφράζεται και υλοποιείται, ήτοι η οικονομική και υλική- πρακτική υποστήριξη των κρατών μελών για την αντιμετώπιση των αναγκών που αντιμετωπίζουν στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων, μέσω της ίδρυσης ταμείων χρηματοδότησης και της σύστασης των κατάλληλων οργάνων και οργανισμών. Τέλος, θα γίνει λόγος για τις συμφωνίες

³ Gibney MJ., Liberal democratic states and responsibilities to refugees, American political science review (1999), σελ. 176

⁴ «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», άρθρο 80 ΣΛΕΕ

επανεισδοχής που συνάπτει η Ένωση με τρίτα κράτη και την ιδιόμορφη Κοινή Δήλωσή της με την Τουρκία, ως παραδείγματα της έμπρακτης αλληλεγγύης της Ένωσης αφενός προς τα κράτη μέλη της, τα οποία ωφελούνται από τις συμφωνίες, αλλά και προς τα συμβαλλόμενα τρίτα κράτη που λαμβάνουν ουσιαστική υποστήριξη.

Στο δεύτερο μέρος επιχειρείται προσέγγιση της αρχής της δίκαιης κατανομής των ευθυνών ανάμεσα στα κράτη μέλη εντός του ΧΕΑΔ. Θα γίνει λόγος για τα έκτακτα μέτρα μετεγκατάστασης που έλαβε η Ένωση για την επίτευξη της αρχής στο πλαίσιο της προσφυγικής κρίσης, καθώς και για την πρόσφατη απόφαση του ΔΕΕ με τη διαπίστωση της παράβασης εκ μέρους της Πολωνίας, της Ουγγαρίας και της Τσεχίας των υποχρεώσεων που είχαν αναλάβει δυνάμει των ως άνω μέτρων και την πανηγυρική υπενθύμιση της υποχρέωσης των κρατών μελών για αλληλεγγύη προς την επίτευξη των συλλογικών στόχων. Τέλος, θα γίνει αναφορά στις ανισότητες στην κατανομή των ευθυνών ανάμεσα στα κράτη μέλη στον τομέα της διαχείρισης των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών που δημιουργεί ο ισχύων Κανονισμός του Δουβλίνου, στις προτάσεις για την αναθεώρησή του και στην πολύ πρόσφατη Πρόταση της Επιτροπής για το Νέο Σύμφωνο στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, που παρόλο που εισάγει μέτρα ενίσχυσης της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών, εντούτοις δεν προβλέπει κάποιον «δικαιότερο» μηχανισμό κατανομής των αιτούντων διεθνούς προστασίας από αυτόν του Δουβλίνου III και εν γένει των ευθυνών ανάμεσα στα κράτη μέλη. Η εργασία ολοκληρώνεται με μια συνολική αποτίμηση της εφαρμογής της αρχής της αλληλεγγύης στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική και την πολιτική του ασύλου.

Α΄ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ, ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 80 ΣΛΕΕ

Α. Η έννοια της αλληλεγγύης

Ι. Η αρχή της αλληλεγγύης στα ενωσιακά κείμενα

Η αλληλεγγύη είναι μία περίπλοκη έννοια με ποικίλες πτυχές και ερμηνείες. Έχει χρησιμοποιηθεί σε πολλά κείμενα διαφορετικών επιστημονικών τομέων όπως είναι η κοινωνιολογία⁵, φιλοσοφία, οι πολιτικές επιστήμες και η νομική. Οι κοινωνιολόγοι έχουν συμφωνήσει ότι η κοινωνία δεν είναι δυνατόν να υπάρξει χωρίς την αλληλεγγύη. Μάλιστα ο Γάλλος κοινωνιολόγος και πατέρας της κοινωνιολογίας, E. Durkheim, έκανε τη διάκριση ανάμεσα στη μηχανική και οργανική αλληλεγγύη. Η μηχανική αλληλεγγύη, σύμφωνα με εκείνον, εμφανίζεται ως συναισθηματική επιταγή που πηγάζει από τους συγγενικούς δεσμούς αλλά και την κοινή πολιτισμική ταυτότητα. Η οργανική αλληλεγγύη αντίθετα, η οποία είναι και αυτή που τίθεται υπό ανάλυση στην παρούσα εργασία, είναι περισσότερο λειτουργική και ερείδεται στην υποχρέωση των μελών των σύγχρονων κοινωνιών για αμοιβαία συνδρομή, έρχεται δε ως απότοκο της αντίληψης ότι η τύχη του κάθε προσώπου εξαρτάται από την τύχη των υπολοίπων μελών της κοινωνίας.

Οι νομικοί δίνουν ένα διαφορετικό νόημα στην έννοια της αλληλεγγύης, με συχνά πρακτικές και νομικά δεσμευτικές προεκτάσεις, που ποικίλει ανά τομέα δικαίου. Έτσι η αλληλεγγύη, ως έννοια, εμφανίζεται τόσο ως νομική υποχρέωση, στο ποινικό και το αστικό δίκαιο λόγω, για παράδειγμα, συγκεκριμένης ιδιότητας του φορέα της, αλλά και ως απόλυτο οικονομικό όσο και κοινωνικό δικαίωμα που πηγάζει από την καθολική αρχή της ισότητας⁶.

Αναμφίβολα, η αλληλεγγύη έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο και στο ευρωπαϊκό νομικό σύστημα ήδη από την ίδρυσή του. Εντοπίζεται στον πυρήνα του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης, καθώς περιλαμβάνεται στις ιδρυτικές συνθήκες

⁵ Durkheim, E., *The Division of Labour in Society* [1893], Free Press, Νέα Υόρκη (2013)

⁶ Morano-Foadi S, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, *European Journal of Migration and Law* 19 (2017) σελ. 224

αποτελώντας θεμελιώδη αρχή του ενωσιακού δικαίου⁷. Παρόλο που δεν έχει δοθεί ένας συγκεκριμένος ορισμός γι' αυτή, έχει, μεταξύ άλλων, ειπωθεί ότι «Αλληλεγγύη σημαίνει να αναπτύσσεις μία συνεκτική Ένωση που να αναγνωρίζει κοινές ευθύνες και να ενδυναμώνει την ευημερία» και απαιτεί τη συνεργασία των μελών της για την ανταπόκριση στις μακροπρόθεσμες προκλήσεις⁸.

Η αλληλεγγύη αναγνωρίστηκε ως αρχή καθοριστικής σημασίας για την υλοποίηση του ευρωπαϊκού ενωσιακού προτύπου ήδη με την διακήρυξη του Γάλλου Υπουργού Εξωτερικών, Robert Schuman, της 9^{ης} Μαΐου του 1950. Ο Schuman στο λόγο του τοποθέτησε την έννοια αυτή στον πυρήνα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τονίζοντας ότι «Η Ευρώπη δεν θα δημιουργηθεί δια μιας, ούτε σε ένα συνολικό σχέδιο: θα οικοδομηθεί μέσα από συγκεκριμένα επιτεύγματα που καταρχάς θα δημιουργήσουν μία πραγματική αλληλεγγύη». Η φράση αυτή του Schuman περιλήφθηκε στο Προοίμιο της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) του 1951⁹ αλλά και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ)¹⁰, και έκτοτε το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής ΔΕΕ) τονίζει τη θεμελιώδη σημασία της επίδειξης αλληλεγγύης ανάμεσα στα κράτη μέλη, υπενθυμίζοντας ότι η μη εκπλήρωση του καθήκοντος αλληλεγγύης θίγει τη βάση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος¹¹, συνδέοντας συχνά την έννοια της αλληλεγγύης με τις έτερες

⁷ Thielemann E., Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union, Τόμος 16(3) Journal of Refugee Studies (2003) σελ. 263

⁸ «Solidarity means developing a cohesive Union which recognises common responsibilities and reinforces prosperity. It also requires us to work together to address long-term challenges like demographic shifts and climate change». Communication from The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- Unlocking Europe's full potential Commission Legislative and Work Programme 2006, σελ.2. Στην ίδια ανακοίνωση ακόμα ότι «Solidarity and social justice are critical to the way the EU works. This is about building the society we want for ourselves and for future generations. It is about fostering quality of life and recognising shared responsibilities...», σελ. 5

⁹ «...l' Europe ne se construira (pie par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait, et par l'établissement de bases communes de développement économique», («Αναγνωρίζοντας ότι η Ευρώπη δεν μπορεί να οικοδομηθεί παρά μόνο με συγκεκριμένα επιτεύγματα που θα δημιουργήσουν πρώτα μια de facto αλληλεγγύη και την καθιέρωση κοινών βάσεων για την οικονομική ανάπτυξη»), Συνθήκη των Παρισίων για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, (ΕΚΑΧ), διαθέσιμη στον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=EL>

¹⁰ «Entendant confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outremer, et désirant assurer le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies», Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, διαθέσιμη στον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EL>

¹¹ C- 39/72 Επιτροπή κατά Ιταλίας, «Η Συνθήκη, επιτρέποντας στα κράτη μέλη να καρπούνται τα πλεονεκτήματα της Κοινότητας, τους επιβάλλει επίσης να τηρούν τους κανόνες της. Το γεγονός ότι ένα κράτος ανατρέπει μονομερώς, σύμφωνα με την αντίληψη που έχει για το εθνικό του συμφέρον, την ισορροπία μεταξύ των πλεονεκτημάτων και των επιβαρύνσεων που απορρέουν από τη συμμετοχή του

θεμελιώδεις ενωσιακές αρχές της καλόπιστης συνεργασίας και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης¹². Η αλληλεγγύη άρχισε να αποκτά ακριβέστερο νομικό περιεχόμενο με την ένταξή της στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ του 1992), όπου εκτός από την αναφορά στο Προοίμιο¹³, η αλληλεγγύη εντάχθηκε στο νομικά δεσμευτικό σώμα της Συνθήκης, και έκτοτε διαχέεται σε ολόκληρη την ενωσιακή έννομη τάξη.

II. Συνθήκη της Λισαβώνας: Η δημιουργία του ΧΕΑΔ και η έννοια της αλληλεγγύης σύμφωνα με το άρθρο 80 ΣΛΕΕ

Η Συνθήκη της Λισαβώνας (13 Δεκεμβρίου 2007) εμπλούτισε το κοινοτικό κεκτημένο (*acquis communautaire*) μέσα από πολλές αναφορές στην αλληλεγγύη¹⁴. Χαρακτηριστικά, στην τροποποιηθείσα Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (στο εξής ΣΕΕ), το άρθρο 2 αναφέρει την αλληλεγγύη ως ένα από τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν την κοινωνία των κρατών μελών σε συνδυασμό με τις κοινές αξίες που θεμελιώνουν την ύπαρξή τους, όπως είναι ο σεβασμός για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, η ελευθερία, η δημοκρατία, η ισότητα, το κράτος δικαίου και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επιπλέον, το άρθρο 21 παρ. 1 ΣΕΕ προβλέπει ότι η αλληλεγγύη είναι μία από τις θεμελιώδεις και αρχές - οδηγούς που ενέπνευσαν το ευρωπαϊκό δημιούργημα και πρέπει να αποτελεί τη βάση για την εξωτερική δράση της Ένωσης, ενώ το άρθρο 24 παρ. 2 ΣΕΕ τονίζει ότι η εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της Ένωσης βασίζεται στην ανάπτυξη της αμοιβαίας πολιτικής αλληλεγγύης ανάμεσα στα κράτη μέλη.

στην Κοινότητα, θίγει την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον του κοινοτικού δικαίου και δημιουργεί διακρίσεις σε βάρος των πολιτών τους, κυρίως δε των πολιτών του ίδιου του κράτους που τίθεται μόνο του έξω από τους κοινοτικούς κανόνες. **Αυτή η παράβαση εκπληρώσεως του καθήκοντος αλληλεγγύης που τα κράτη μέλη έχουν αποδεχτεί με την προσχώρησή τους στην Κοινότητα θίγει ακόμα και τις ουσιώδεις βάσεις της κοινοτικής έννομης τάξης.**» (παρ. 24-25)

¹² Morano-Foadi S., *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, *European Journal of Migration and Law* 19 (2017) σελ. 228

¹³ «Επιθυμώντας βαθύτερες σχέσεις αλληλεγγύης μεταξύ των λαών τους και ταυτόχρονα σεβόμενοι την ιστορία, τον πολιτισμό και τις παραδόσεις τους». Προοίμιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ Σκ. 4

¹⁴ Για παράδειγμα, αναφορά στην αλληλεγγύη γίνεται στο άρθρο 3 παρ. 3 ΣΕΕ, το οποίο προωθεί την αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών και η οικονομική κοινωνική και εδαφική συνοχή μεταξύ των κρατών μελών, στο άρθρο 3 παρ. 5 ΣΕΕ το οποίο αναφέρεται στην αλληλεγγύη και τον αμοιβαίο σεβασμό μεταξύ των λαών στις σχέσεις της ΕΕ με τον υπόλοιπο κόσμο. Και στο πλαίσιο της αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, η αλληλεγγύη συνεπάγεται την απαίτηση ότι η Ένωση και τα κράτη μέλη αλληλοβοηθούνται με πλήρη και αμοιβαίο σεβασμό στην εκτέλεση των καθηκόντων που απορρέουν από τις Συνθήκες (άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ).

Πολλώ δε μάλλον, η Συνθήκη της Λισαβώνας προώθησε τη δημιουργία του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (στο εξής ΧΕΑΔ), ως ενός χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, όπου διαφυλάσσεται η ασφάλεια και η προστασία των δικαιωμάτων τους¹⁵. Η υλοποίηση του ΧΕΑΔ, που είχε ξεκινήσει ήδη με την υπογραφή της Συνθήκης του Σένγκεν¹⁶ και της Εφαρμογής της, το 1985 και το 1990 αντίστοιχα, αποτέλεσε βασικό στόχο της Ένωσης, η οποία επιδίωκε την «απουσία ελέγχων των προσώπων» και την ανάπτυξη κοινής πολιτικής «στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων».

Στο κεφάλαιο της νέας Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που τότε αντικατέστησε τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αναφορικά με την διαμόρφωση και τη λειτουργία του ΧΕΑΔ (άρθρα 67-89 ΣΛΕΕ), οι διατάξεις τοποθετούν την έννοια της αλληλεγγύης στο επίκεντρο, ως μία αρχή έμπνευσης της κοινής πολιτικής της Ένωσης σχετικά με τους συνοριακούς ελέγχους, το άσυλο και την μετανάστευση.

Το άρθρο 67 ΣΛΕΕ προτρέπει, όπως καταφαίνεται από τη συχνή χρήση των όρων «διασφαλίζει» και «αναπτύσσει», την Ένωση να πλαισιώσει «μία κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία να βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και να είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών» (άρθρο 67 παρ. 2 ΣΛΕΕ)¹⁷.

Ακολούθως, το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, το οποίο αποτελεί και το αντικείμενο διερεύνησης και ανάλυσης της παρούσας εργασίας, προβλέπει ρητά ότι «οι πολιτικές της ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο [για τη διαχείριση των συνόρων,

¹⁵ «ΑΠΟΦΑΣΙΣΜΕΝΟΙ 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...» Προοίμιο της ΣΕΕ

¹⁶ Η Συνθήκη του Σένγκεν, θέλοντας να ενισχύσει «την αλληλεγγύη μεταξύ των λαών τους με την άρση των εμποδίων που παρακωλύουν την ελεύθερη κυκλοφορία στα κοινά σύνορα» προέβλεπε «την κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα κατά την κυκλοφορία των υπηκόων των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και» τη διευκόλυνση της κυκλοφορίας «των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών» μεταξύ των συμβεβλημένων κρατών, Προοίμιο της «Συμφωνίας μεταξύ των κυβερνήσεων του Βασιλείου του Βελγίου, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας, της Γερμανίας, της Γαλλικής Δημοκρατίας, του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου και του Βασιλείου των Κάτω Χωρών σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, που υπεγράφη στο Σένγκεν στις 14 Ιουνίου 1985», διαθέσιμη στον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2801%29>

¹⁷ Η διατύπωση της συγκεκριμένης διάταξης είναι αξιόπροσεκτη, καθώς η αρχή αυτή της αλληλεγγύης που προβλέπει αναφέρεται στην αμοιβαία σχέση μεταξύ των κρατών μελών και όχι την αλληλεγγύη προς τους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι θεωρούνται δικαιούχοι μιας «δίκαιης» πολιτικής.

τη μετανάστευση και το άσυλο] και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ κρατών μελών μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο». Η γραμματική διατύπωση της διάταξης αυτής προβλέπει μια διαφορετική μορφή αλληλεγγύης, καθώς περιλαμβάνει και την εξειδικευμένη πρόβλεψη της οικονομικής υποστήριξης στα κράτη μέλη και παρέχει τη νομοθετική εξουσιοδότηση προς τα θεσμικά όργανα της Ένωσης για λήψη μέτρων υλοποίησης της αρχής αλληλεγγύης και τον επιμερισμό των βαρών μεταξύ των κρατών μελών¹⁸.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι για πρώτη φορά αναφέρονται μαζί, στο ίδιο άρθρο, οι δυο όροι, «αλληλεγγύη» και «ευθύνη», γεγονός που καταδεικνύει ότι αυτά τα δύο αντικείμενα ζητήματα είναι αλληλένδετα. Η δίκαιη κατανομή των ευθυνών ανάμεσα στα κράτη μέλη είναι άμεση συνέπεια της αλληλεγγύης, ενώ ταυτόχρονα η αλληλεγγύη αποτελεί το κίνητρο για το διαμερισμό των ευθυνών. Υπό παρόμοιο πρίσμα, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το άρθρο 80 ΣΛΕΕ συνιστά εξειδίκευση της θεμελιώδους αρχής της καλόπιστης συνεργασίας που προβλέπει το άρθρο 4 παρ.3 ΣΛΕΕ, ήτοι της ευθύνης των κρατών μελών για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους, και η αρχή της δίκαιης κατανομής των ευθυνών εξειδίκευση της αρχής της αλληλεγγύης που τη συμπληρώνει εννοιολογικά και της δίνει πρακτική διάσταση¹⁹.

Σημαντικό ζήτημα στη διερεύνηση αυτής της προβληματικής είναι η διαπίστωση αν το άρθρο 80 ΣΛΕΕ έχει άμεσο αποτέλεσμα. Το ΔΕΚ, παρόλο που έχει τονίσει, με βάση την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, την υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν κάθε μέτρο, γενικό ή ειδικό, προς εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τη ΣΛΕΕ και το παράγωγο δίκαιο, εντούτοις δεν έχει ακόμα αναγνωρίσει τη δυνατότητα στους ιδιώτες να επικαλούνται άμεσα το άρθρο 80 ΣΛΕΕ ενώπιον των δικαστηρίων. Παρόλα αυτά, το άρθρο 80 ΣΛΕΕ εφαρμόζεται και απευθύνεται τόσο στα όργανα της Ένωσης όσο και στα κράτη μέλη σε όλα τα ζητήματα που σχετίζονται με την πολιτική ελέγχου των συνόρων, του ασύλου και της μετανάστευσης, με την αλληλεγγύη να είναι η κινητήριος δύναμη για την υλοποίηση των πολιτικών αυτών και τη δίκαιη κατανομή των ευθυνών μέσω έκφρασής της και

¹⁸ Peers S., Legislative Update: EU Immigration and Asylum competence and decision making in the treaty of Lisbon, European journal of migration and Law (2008) σελ. 236.

¹⁹ Χριστιανός Β, Συνθήκη ΕΕ& ΣΛΕΕ- Κατ'άρθρο ερμηνεία, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2012) σελ. 472 και Π. Νάσκου- Περράκη/ Γ. Παπαγεωργίου/ Χ. Μπαξεβάνης- Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο, Εκδ. Σάκουλα (2017) σελ. 236

ταυτόχρονα σημαντικό «επιχείρημα σε περίπτωση που κρίνεται κάποιο κράτος για παραβίαση μιας συγκεκριμένης υποχρέωσης²⁰».

III. Η εσωτερική και εξωτερική διάσταση της αλληλεγγύης – οι δικαιούχοι της αλληλεγγύης

Η προϋσχύσασα του άρθρου 78 ΣΛΕΕ διάταξη, το άρθρο 63 παρ.2 εδάφιο β' της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (στο εξής ΣΕΚ), το οποίο αποτελούσε και την «εμβρυακή μορφή» του σημερινού άρθρου 80 ΣΛΕΕ²¹, προέβλεπε ότι το Συμβούλιο λαμβάνει μέτρα για την επιδίωξη της δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα του προσφυγικού ζητήματος και ιδίως στην υποδοχή και τη διαχείριση των προσφύγων και των εκτοπισθέντων. Η διάταξη αυτή, υπό το πρίσμα του συνόλου των διατάξεων του κεφαλαίου για το ΧΕΑΔ, επιτρέπει την ανάγνωση και την αντίληψη της αρχής της αλληλεγγύης και του άρθρου 80 ΣΛΕΕ ευρύτερα, ως μιας υποχρέωσης για «δίκαιη» αντιμετώπιση που υφίσταται τόσο ανάμεσα στα κράτη μέλη όσο προς τρίτα κράτη και τους υπηκόους τους²².

Σε μια πρώτη, δηλαδή, ανάγνωση, το άρθρο 80 ΣΛΕΕ φαίνεται ότι περιορίζει την αλληλεγγύη σε συμφωνίες «μεταξύ των κρατών μελών». Ωστόσο, η συστηματική προσέγγιση του άρθρου καθιστά αναμφισβήτητη την εξω-ευρωπαϊκή προέκταση της αλληλεγγύης και την υποχρέωση των μελών της Ένωσης προς συνεισφορά στη διεθνή αλληλεγγύη και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ενδεικτικά, αυτή προκύπτει από το άρθρο 78 ΣΛΕΕ, από το οποίο συνάγεται ότι υπάρχει καθήκον εμπλοκής μέσω σύμπραξης με τρίτες χώρες για τη διαχείριση του αναγκαστικού εκτοπισμού και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των προσφύγων, αλλά και από τη διάταξη του άρθρου 21 ΣΕΕ, που θεμελιώνει την υποχρέωση της Ένωσης να δρα και σε διεθνές επίπεδο σύμφωνα με τις ιδρυτικές της αρχές, στις οποίες περιλαμβάνεται και η αλληλεγγύη. Ταυτόχρονα όμως, πηγάζει και από τις διεθνείς δεσμεύσεις των κρατών μελών, τη Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων, που αναγνωρίζει τη διεθνή και παγκόσμια διάσταση του προσφυγικού ζητήματος και καλεί

²⁰ Χριστιανός Β, Συνθήκη ΕΕ& ΣΛΕΕ- Κατ' άρθρο ερμηνεία, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2012) σελ. 472

²¹ ό.π., σελ. 471

²² Π. Νάσκου-Περράκη/ Γ. Παπαγεωργίου/ Χ. Μπαξεβάνης- Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο, Εκδ. Σάκουλα (2017) σελ. 161

τα κράτη να βρουν «μια ικανοποιητική λύση» μέσω της «διεθνούς συνεργασίας». Απαιτεί από αυτά να κάνουν «όλα όσα έχουν την εξουσία» για την αποτελεσματική προστασία τους, «για να αποτρέψουν αυτό το πρόβλημα να γίνει αιτία έντασης μεταξύ κρατών» διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ευρύτερη δυνατή άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των προσφύγων²³.

Φαίνεται, λοιπόν, ότι όταν τα γενικά συμφέροντα του συστήματος διεθνούς προστασίας λαμβάνονται ως σημείο αναφοράς, αναδεικνύεται η υποχρέωση της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο «να προβλέπει πραγματικούς μηχανισμούς αλληλεγγύης, τόσο εντός της ΕΕ όσο και με τρίτες χώρες» και να εξασφαλίζει «ένα υψηλότερο βαθμό αλληλεγγύης και ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών» με στόχο την «προώθηση της προστασίας των προσφύγων»²⁴.

Υπό το ίδιο πρίσμα, ανακύπτει η διάκριση της εσωτερικής και της εξωτερικής διάσταση της αλληλεγγύης. Η εσωτερική αλληλεγγύη συνεπάγεται ότι η δράση των κρατών μελών σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο θα πρέπει να στοχεύσει στη διαμόρφωση μιας κοινής πολιτικής στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων, πάντα υπό το πρίσμα της ανάγκης διασφάλισης του συμφέροντος της Ένωσης και του κάθε κράτους μέλους ξεχωριστά. Η εξωτερική αλληλεγγύη, από την άλλη, λειτουργεί ως μια αρχή που ωθεί σε δράση και ταυτόχρονα διέπει και οργανώνει τις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης, καθώς σηματοδοτεί την ανάγκη διαμόρφωσης και προώθησης της δίκαιης σύμπραξης των κρατών μελών με τρίτες χώρες, και ιδίως με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης των προσφυγικών και μεταναστευτικών ρευμάτων.

B. Μορφές έκφρασης και υλοποίησης της αρχής της αλληλεγγύης στο πλαίσιο του ΧΕΑΔ

²³ Moreno-Lax V., *Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy*, σελ. 21

²⁴ Policy Plan on Asylum, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions p olicy plan on asylum an integrated approach to protection across the EU, COM (2008) 360, σελ. 3-4 και 9

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, ήδη με την Σύμβαση της Γενεύης, τα ευρωπαϊκά κράτη απέκτησαν κοινό προσανατολισμό τον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, προκειμένου να ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις τους προς τους αιτούντες και δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Ειδικότερα στον τομέα του ασύλου, καθοριστική στη διαδικασία χάραξης κοινής πολιτικής υπήρξε και η Συμφωνία του Σένγκεν που προέβλεπε την κατάργηση των συνοριακών ελέγχων, και φυσικά η Συνθήκη του Άμστερνταμ²⁵, η οποία ενσωμάτωσε το κεκτημένο Σένγκεν στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης, θεμελιώνοντας το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα για το Άσυλο (στο εξής ΚΕΣΑ) και την εναρμόνιση των συστημάτων ασύλου των κρατών μελών της Ένωσης, η οποία εν τέλει προωθήθηκε σημαντικά με τη Συνθήκη της Λισαβώνας.

Σταθμός για την υλοποίηση, αλλά και την εξυπηρέτηση της εύρυθμης λειτουργίας του ΚΕΣΑ, υπήρξε ο Κανονισμός 343/2003 του Συμβουλίου της Ένωσης (Κανονισμός Δουβλίνο II). Ο Κανονισμός αυτός θέσπισε τα κριτήρια- μηχανισμούς με βάση τους οποίους προσδιορίζεται το κράτος μέλος που είναι αρμόδιο για την εξέταση των υποβληθέντων αιτημάτων ασύλου. Όπως θα αναλυθεί και στο δεύτερο μέρος της παρούσας εργασίας, το Δουβλίνο, πέρα από ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, όπως είναι η οικογενειακή επανένωση, προβλέπει ως αρμόδιο το κράτος μέλος της πρώτης παράνομης εισόδου των προσώπων. Ο ίδιος ο Κανονισμός προβλέπει την εξισορρόπηση των ευθυνών κατ' επίκληση της αρχής της αλληλεγγύης, που επιτάσσει την συμμετοχή, με κάθε μέσο, όλων των κρατών στην υλοποίηση της κοινής πολιτικής για το άσυλο και τη διαχείριση των συνόρων ²⁶. Παρόλα αυτά, γίνεται αντιληπτό ότι τα κράτη μέλη που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης επωμίζονται το μεγαλύτερο βάρος της υποδοχής των αιτούντων άσυλο και της επεξεργασίας των αιτημάτων τους για παροχή διεθνούς προστασίας.

Με τα δεδομένα αυτά, σε ένδειξη αλληλεγγύης η Ένωση λαμβάνει μέτρα στήριξης, χρηματικής, υλικής και έμπρακτης, με τη συμμετοχή των κρατών μελών, για

²⁵ Υπεγράφη την 2^η Οκτωβρίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαΐου 1999, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_el.pdf

²⁶ «Η προοδευτική υλοποίηση ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα στο εσωτερικό του οποίου κατοχυρώνεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σύμφωνα με τις διατάξεις της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και η θέσπιση κοινοτικών πολιτικών όσον αφορά τους όρους εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων των κοινών προσπαθειών για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, καθιστά αναγκαία την ισορροπία των κριτηρίων αρμοδιότητας με πνεύμα αλληλεγγύης», αιτιολογική σκέψη αρ. 8 του Κανονισμού 343/2003

την υποστήριξη εκείνων με λιγότερο πλούτο ή ικανότητα, ή εκείνων που αντιμετωπίζουν εξωγενείς κρίσεις, όπως προβλέπονταν εξ αρχής στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής συνεργασίας. Αυτή η στήριξη, βέβαια, δεν είναι αμιγώς αλτρουιστική, αφού προσφέρεται με την προοπτική ενός ευρύτερου ευεργετικού αποτελέσματος για την περιφερειακή ευημερία και ασφάλεια για όλα τα κράτη μέλη²⁷.

I. Η οικονομική αλληλεγγύη

Καθώς η αλληλεγγύη αποτελεί αρχή –πλαίσιο που διέπει την δράση στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και των εξωτερικών ελέγχων στα σύνορα, δεν τυποποιείται με δεσμεύσεις ειδικού και συγκεκριμένου χαρακτήρα, αλλά προσφέρεται με διάφορα μέσα. Βασικότατο μέσο υλοποίησης της αλληλεγγύης στον ΧΕΑΔ είναι η παροχή οικονομικής στήριξης προς τα κράτη μέλη που κατά τα ανωτέρω βαρύνονται με περισσότερες αρμοδιότητες, ώστε να καθίσταται πιο ομαλή η κατανομή του κόστους διαχείρισης των συνόρων, του ασύλου και της υλοποίησης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Σε χρηματοδοτικό, λοιπόν, επίπεδο, η αρχή της αλληλεγγύης υλοποιείται μέσα από τη δημιουργία και την λειτουργία ορισμένων Ταμείων καθώς και την έκτακτη χρηματική υποστήριξη των χωρών (μελών της Ένωσης αλλά και τρίτων κρατών) που δέχονται τις μεγαλύτερες πιέσεις από τις μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές, όπως είναι για παράδειγμα η Ελλάδα, η Ιταλία, η Τουρκία, ο Λίβανος και η Ιορδανία.

Αναλυτικότερα, η οικονομική αλληλεγγύη εφαρμόστηκε και πρακτικά στο ΚΕΣΑ με το πρόγραμμα- πλαίσιο «Αλληλεγγύη και Διαχείριση Μεταναστευτικών Ροών»²⁸ (Framework Programme For Solidarity and the Management of Migration Flows). Καθώς είχε γίνει από την Ένωση αντιληπτή η θεμελιώδης ανάγκη για «διάθεση κατάλληλων, ευέλικτων και συνεκτικών χρηματοδοτικών πόρων... για την ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και για την ανάπτυξη της κοινής

²⁷ Μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων, Directorate-General for Internal Policies, The implementation of art 80 TFEU (2011) διαθέσιμη στον ιστότοπο [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET\(2011\)453167_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET(2011)453167_EN.pdf)

²⁸ Απόφαση αριθ. 573/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Μαΐου 2007 για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων, για την περίοδο 2008 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» και την κατάργηση της απόφασης 2004/904/EK του Συμβουλίου

πολιτικής της Ένωσης για το άσυλο και τη μετανάστευση, βασισμένης στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και προς χώρες εκτός της ΕΕ»²⁹, τα ενωσιακά όργανα πρότειναν, προς υλοποίηση των στόχων αυτών, εντός των δημοσιονομικών προοπτικών (εν προκειμένω του έτους 2007), την καθιέρωση του ανωτέρω προγράμματος- πλαισίου με χρονικό πεδίο ισχύος έξι χρόνων (2008 - 2013). Το πρόγραμμα αυτό είχε ως στόχο τη διευκόλυνση της κατανομής των εξόδων υποδοχής, ένταξης και εθελοντικού επαναπατρισμού ατόμων που χρειάζονται άσυλο ή ανθρωπιστική προστασία και εν γένει την προώθηση της αλληλεγγύης σε θέματα ασύλου εντός της Ένωσης. Απώτερος σκοπός του ήταν ο καταμερισμός του δημοσιονομικού βάρους που απορρέει από τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, η διασφάλιση της ισορροπίας των προσπάθειών που καταβάλλουν τα κράτη μέλη σε ζητήματα υποδοχής και ένταξης των προσφύγων και των μεταναστών και εν γένει η υλοποίηση των κοινών πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης³⁰.

Στα πλαίσια του ως άνω προγράμματος συστάθηκαν τέσσερις βασικοί μηχανισμοί χρηματοοικονομικής αλληλεγγύης (Ταμεία): το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης. Καθένα από αυτά αντιστοιχούσε σε έναν από τους τέσσερις τομείς του προγράμματος, ήτοι την παροχή ασύλου, την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων συμπληρωματικά προς τον Οργανισμό Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX), την επιστροφή των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα στην Ένωση και την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα ³¹.

i. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες (European Refugee Fund-ERF) δημιουργήθηκε το 2000 (με αρχικό χρονικό πλαίσιο δράσης τεσσάρων ετών) με την απόφαση 2000/596/ΕΚ του Συμβουλίου³² και αποτέλεσε την πρώτη έκφραση της αλληλεγγύης που έθεσε τα θεμέλια συλλογικής δράσης της Κοινότητας για την

²⁹ Έκθεση της Επιτροπής εκ των υστέρων αξιολόγησης, για την περίοδο 2011 έως 2013, δράσεων που συγχρηματοδοτούνται από τα τέσσερα Ταμεία στο πλαίσιο του προγράμματος-πλαισίου «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», COM(2018) 456 , σελ. 2, διαθέσιμη στον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0456&from=EN>

³⁰ Προοίμιο της Ανακοίνωσης της Επιτροπής για τη θέσπιση προγράμματος -πλαισίου για την αλληλεγγύη και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών κατά την περίοδο 2007-2013 COM(2005) 123 τελικό

³¹ Παρ. 2 της Ανακοίνωσης της Επιτροπής για τη θέσπιση προγράμματος -πλαισίου για την αλληλεγγύη και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών κατά την περίοδο 2007-2013 COM(2005) 123 τελικό

³² Απόφαση 2000/596/ΕΚ του Συμβουλίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2000 για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων για την περίοδο 2000-2004, ΕΕ L 252 της 6.10.2000, σ.12.

υποδοχή αιτούντων άσυλο και ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο μιας συνεκτικής προσέγγισης³³. Το Ταμείο αυτό, το οποίο ήταν και η βάση για την θέσπιση του προγράμματος «Αλληλεγγύη και Διαχείριση Μεταναστευτικών Ροών», συνέχισε τη δράση του και μετά το 2004, εξασφαλίζοντας τη διατήρηση της αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών, υπό το πρίσμα της νέας τότε θεσπισθείσας κοινοτικής νομοθεσίας στον τομέα του ασύλου. Η συμμετοχή στο εν λόγω ταμείο ήταν εθελοντική. Εν γένει, το ταμείο προσφύγων χρηματοδοτούσε δράσεις της Ένωσης στο με ποικίλο και ευρύ περιεχόμενο, με ιδιαίτερη μέριμνα για τον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης και υποστήριζε τις δράσεις των εθνικών κρατών μελών στον τομέα της υποδοχής και της ένταξης των προσφύγων.

ii. Στον τομέα του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων και της παράτυπης μετανάστευσης προς υλοποίηση του στόχου της οικονομικής στήριξης των κρατών μελών συστάθηκε το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων**³⁴. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (External Borders Fund- EBF) ήταν το βασικότερο μέσο χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την υποστήριξη της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Η δράση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων (EBF) εκτυλίχθηκε προς εκπλήρωση πέντε προτεραιοτήτων που καθόρισε η Επιτροπή με την Απόφαση 2007/574/EK της 27ης Αυγούστου του 2007³⁵. Ο γενικός στόχος του ήταν η παροχή βοήθειας προς τα κράτη που ανήκουν ήδη στο Σένγκεν ή πρόκειται να ενταχθούν σε αυτό, προκειμένου να εξασφαλισθεί ενιαίος και αποτελεσματικός έλεγχος στα σύνορά τους, τα οποία συνιστούν ταυτόχρονα και σύνορα της Ένωσης. Μέλη του Ταμείου ήταν 28 κράτη μέλη της Ένωσης, τα οποία και εθελοντικά συνεισφέρουν στο ταμείο αυτό³⁶.

Τα κεφάλαια που προσέφερε σκοπούσαν, συγκεκριμένα, στην ενίσχυση της αποτελεσματικής οργάνωσης των συνοριακών ελέγχων, την αποδοτική διαχείριση των

³³ Μεταξύ άλλων η δράση του συντέλεσε στη θέσπιση της Οδηγίας για την για την παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής ακουσίως μετακινηθέντων

³⁴ Απόφαση 574/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Μαΐου 2007, σχετικά με τη σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών»

³⁵ Απόφαση 2007/599/EK της 27ης Αυγούστου 2007 για την εφαρμογή της απόφασης 574/2007/EK σχετικά με τη θέσπιση στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών για την περίοδο 2007-2013 (ΕΕ L 233 της 5.9.2007, σελ.3). Οι γενικοί στόχοι του Ταμείου καθορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 της απόφασης 574/2007/EK

³⁶ Συμμετέχουν όλα τα κράτη-μέλη της Ένωσης εκτός από την Ιρλανδία και την Κροατία (το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετείχε ως μέλος της Ένωσης) καθώς και τρίτα κράτη, όπως η Ισλανδία, η Νορβηγία και η Ελβετία. Το Λιχτενστάιν καταβάλλει εισφορές από το 2012, ωστόσο παραιτήθηκε από το δικαίωμα συμμετοχής του λόγω έλλειψης εξωτερικών συνόρων και προξενείων.

προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών υπό το πρίσμα της συνθήκης Σένγκεν, με σεβασμό στις αρχές της αρμόζουσας μεταχείρισης και αξιοπρέπειας των προσώπων. Στόχευαν ακόμα, στην ενιαία εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας ως προς το ζήτημα των συνόρων, του ασύλου και της μετανάστευσης και την προώθηση των διπλωματικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των τρίτων χωρών προέλευσης και διέλευσης των αιτούντων διεθνούς προστασίας και των μεταναστών διευκολύνοντας τη συνεργασία μεταξύ των προξενικών τους αρχών. Περαιτέρω, το ταμείο αυτό υποστήριζε και προωθούσε το συντονισμό μεταξύ των επί μέρους εθνικών αρχών του κάθε κράτους μέλους που έχουν καθήκοντα ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, με στόχο τη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων. Ακόμα, ενίσχυε τις επενδύσεις των κρατών μελών στον τομέα προστασίας και διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων³⁷, και προσέφερε υλικοτεχνική βοήθεια υποστηρίζοντας την αγορά εξοπλισμού για την ανίχνευση, την ταυτοποίηση των προσώπων που δέχονται τα σύνορα³⁸ αλλά και την ενδεχόμενη παρέμβαση σε περίπτωση ανάγκης.

Αδιαμφισβήτητα το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων συνέβαλε στη διαχείριση των συνόρων και υλοποίησε τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη. Σύμφωνα, ωστόσο, με έλεγχο που διενεργήθηκε αναφορικά με την λειτουργία του, διαπιστώθηκε ότι τα συνολικά αποτελέσματα των πόρων που διατέθηκαν δεν ήταν δυνατόν να μετρηθούν λόγω των αδυναμιών στην παρακολούθηση από τις αρμόδιες αρχές των κρατών και των σοβαρών ελλείψεων στις εκθέσεις αξιολόγησης που διενέργησε η Επιτροπή και τα κράτη μέλη³⁹.

iii. Ακολούθως, στο πλαίσιο του προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών για την περίοδο 2008-2013» συστάθηκε και το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών**. Στόχος του ταμείου αυτού ήταν η στήριξη των προσπαθειών των κρατών μελών στη διαχείριση της επιστροφής υπηκόων

³⁷ Οι επενδύσεις τις οποίες χρηματοδότησε το ευρωπαϊκό ταμείο εξόδων συνόρων περιλαμβάνουν την ενίσχυση των υποδομών στα σημεία διέλευσης των συνόρων, την αγορά εξοπλισμού, όπως σκάφη οχήματα και αεροσκάφη που προορίζονται για παρέμβαση στα σύνορα, την ενίσχυση των πρωτοβουλιών συνεργασίας μεταξύ των προξενικών αρχών, την εκπαίδευση του προσωπικού σε εθνικό επίπεδο (όπως για παράδειγμα των συνοριοφυλάκων) καθώς και την υλοποίηση πιλοτικών έργων και μελετών.

³⁸ Σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS)

³⁹ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική έκθεση: Το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων προώθησε τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη, αλλά απαιτείται καλύτερη μέτρηση των αποτελεσμάτων και ενίσχυση της προστιθέμενης αξίας της ΕΕ, παρατήρηση αρ. 25 (2014) , διαθέσιμη στον ιστότοπο https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_15/QJAB14015ELC.pdf

τρίτων χωρών που βρίσκονταν στην Ευρωπαϊκή Ένωση και δεν πληρούσαν τα κριτήρια και τις προϋποθέσεις της νόμιμης διαμονής, κατ'εφαρμογή του άρθρου 79 παρ. 2γ'ΣΛΕΕ. Το συγκεκριμένο ταμείο βοηθούσε τα κράτη στην ανάπτυξη μιας στρατηγικής προσέγγισης στη διαχείριση των επιστροφών⁴⁰, ενώ, μεταξύ άλλων, θα τα υποστήριζε στη συνεργασία τους με τις εθνικές αρχές των υπολοίπων κρατών μελών αλλά και των τρίτων χωρών για την επιτάχυνση της διαδικασίας ταυτοποίησης των ατόμων που επιστρέφονταν.

iv. Τέλος, το Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών⁴¹ στήριζε τις εθνικές και κοινοτικές δράσεις που στόχευαν την ένταξη και την ταχεία ενσωμάτωση στα κράτη μέλη υποδοχής των υπηκόων τρίτων χωρών που είχαν αφιχθεί σε κάποια χώρα της Ένωσης. Ακόμα μεριμνούσε για την τήρηση των όρων διαμονής τους στα κράτη αυτά ανεξάρτητα από το υπόβαθρο τους και επιδίωκε την «ανταλλαγή πληροφοριών, βέλτιστων πρακτικών και συνεργασίας, εντός και μεταξύ των κρατών μελών, όσον αφορά το σχεδιασμό, την εφαρμογή, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των πολιτικών και των μέτρων ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών»⁴².

Μετά την πάροδο του προβλεπόμενου χρόνου υλοποίησης του ανωτέρω προγράμματος ««Αλληλεγγύη και Διαχείριση Μεταναστευτικών Ροών» για την περίοδο 2008-2013, εισήχθη νέα δέσμη μέτρων με νέο Πρόγραμμα για την περίοδο 2014-2020 που προέβλεπε τη λειτουργία δύο Ταμείων. Οι βασικοί φορείς χρηματοδότησης της Ένωσης για την στήριξη της προσπάθειας των κρατών μελών στον τομέα της νόμιμης και της παράνομης μετανάστευσης, της επιστροφής, του ασύλου και της διαχείρισης των συνόρων είναι πλέον το «Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης» και το «Ταμείο Εσωτερικής Ασφαλείας- Εξωτερικών Συνόρων», ενώ προβλέπεται και η βοήθεια έκτακτης ανάγκης⁴³. Από αυτή τη

⁴⁰ Η δράση του προσανατολίζονταν στην υλοποίηση του ευρωπαϊκού κεκτημένου για την επανεισδοχή κατά τις επιταγές της Οδηγίας 2008/115/EK 16ης Δεκεμβρίου 2008 «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών»

⁴¹ Απόφαση 2007/435/EK του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 2007, για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» διαθέσιμη στον ιστότοπο <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0435&from=EL>

⁴² Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών Στην Ελλάδα- Οδηγός εφαρμογής για το ετήσιο πρόγραμμα (2013), σελ.7

⁴³ Την προηγούμενη περίοδο, 2007 έως 2013 διατέθηκαν 3,7 δισεκατομμύρια ευρώ στα οποία συμπεριλαμβάνεται και η βοήθεια έκτακτης ανάγκης, σύμφωνα με το προηγούμενο δημοσιονομικό πλαίσιο και των τεσσάρων ταμείων ήτοι του ευρωπαϊκού ταμείου ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών του ευρωπαϊκού ταμείου προσφύγων του ευρωπαϊκού ταμείου επιστροφής και του ταμείου εξωτερικών συνόρων.

συρρίκνωση καταφαίνεται ότι η Ένωση προσανατόλισε τη μέριμνα της στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, στις θεωρήσεις εισόδου αλλά και την αστυνομική συνεργασία, ήτοι στην προσπάθεια για έλεγχο των διελεύσεων προς την Ένωση και τον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης και στη χρηματοδότηση συνεργασιών που εξυπηρετούν αυτό το σκοπό.

ν. Το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME) αποτελεί συνένωση των προηγούμενων Ταμείων για τους Πρόσφυγες, για την Ένταξη και για την Επιστροφή και είναι ο κύριος χρηματοδοτικός φορέας για την περίοδο 2014 -2020. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο προοίμιο του Κανονισμού (ΕΕ) 516/2014 για τη δημιουργία του ⁴⁴, το εν λόγω ταμείο ιδρύθηκε, καθώς αναγνωρίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η ανάγκη για μεγαλύτερη ευελιξία στην χρηματοδότηση και τη στήριξη των εθνικών πολιτικών στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης.

Το συγκεκριμένο ταμείο, οι πόροι του οποίου δεν θα πρέπει να καλύπτουν τομείς που χρηματοδοτούνται από άλλα ταμεία, στοχεύει να προωθήσει την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την ενίσχυση και την ανάπτυξη μιας κοινής ευρωπαϊκής προσέγγισης το άσυλο και την μετανάστευση. Οι πόροι του, δηλαδή, προορίζονται στο να συμβάλλουν στην υλοποίηση της πολιτικής ασύλου των επιμέρους κρατών μελών⁴⁵ και την αποτελεσματική λειτουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ)⁴⁶. Στην κατεύθυνση αυτή, το TAME ενισχύει τη δράση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για θέματα ασύλου (EASO), για την οποία θα γίνει λόγος στη συνέχεια και προσπαθεί να εξασφαλίσει το σεβασμό των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνούς προστασίας όπως κατοχυρώνονται στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στις διεθνείς συμβάσεις⁴⁷.

Σύμφωνα με μελέτη αξιολόγησης των ταμείων χρηματοδότησης της Ένωσης για τον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης⁴⁸, το εν λόγω ταμείο είχε αρχικό

⁴⁴ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014 για τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, την τροποποίηση της απόφασης 2008/381/ΕΚ του Συμβουλίου και την κατάργηση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αριθ. 573/2007/ΕΚ και αριθ. 575/2007/ΕΚ και της απόφασης 2007/435/ΕΚ του Συμβουλίου.

⁴⁵ Προοίμιο παρ. 11 και 13 και άρθρο 3, και εξειδίκευση στα άρθρα 5 επ. του Κανονισμού (ΕΕ) 516/2014

⁴⁶ Προοίμιο παρ. 12 και Άρθρο 3 του Κανονισμού (ΕΕ) 516/2014

⁴⁷ Προοίμιο παρ. 33 και Άρθρο 3 του Κανονισμού (ΕΕ) 516/2014

⁴⁸ Study requested by the BUDG Committee - EU funds for migration, asylum and integration policies –Budgetary Affairs, διαθέσιμο στον ιστότοπο: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/147324/20180516-migration-funding-study-updated.pdf>

προϋπολογισμό για τα έτη 2014 - 2020 3,31 δισεκατομμύρια ευρώ, ο οποίος αυξήθηκε στα 6,6 δισεκατομμύρια πρόσφατα, στοιχείο που καταδεικνύει αφενός τις μεγάλες ανάγκες που υπάρχουν στον τομέα της παροχής ασύλου αλλά και την πρόθεση της Ένωσης να παρέχει στο διηνεκές σημαντική στήριξη. Πράγματι, παρά την αδιαφάνεια που διέπει την αξιοποίηση των χρηματοδοτικών πόρων⁴⁹, φαίνεται ότι το Ταμείο αυτό παρέχει σημαντικούς πόρους για την ενίσχυση των εθνικών συστημάτων ασύλου, το ύψος των οποίων προσδιορίζεται και ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες του κάθε κράτους μέλους.

Ειδικά στην περίπτωση της Ελλάδας, που το σύστημα ασύλου της ταλανίζεται από αθρόες μεταναστευτικές ροές σε μια χρονική περίοδο που ταυτόχρονα προσπαθεί να εξέλθει από την οικονομική ύφεση, το ταμείο αυτό λειτούργησε και λειτουργεί ως σημαντικό μέσο έμπρακτης αλληλεγγύης. Όπως, δε, χαρακτηριστικά αναφέρεται στο εθνικό πρόγραμμα που εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 25 Νοεμβρίου 2016⁵⁰, η τελευταία γνωρίζει και λαμβάνει υπόψη της την τρέχουσα δεινή οικονομική κατάσταση της Ελλάδας και τους περιορισμένους εθνικούς πόρους και βάζει σε προτεραιότητα τη χρηματοδότηση της από το συγκεκριμένο ταμείο για την κάλυψη των πιεστικών της αναγκών και την αντιμετώπιση των συστημικών ελλείψεων στους τομείς του ασύλου και της επιστροφής. Αναφέρει, δε, επιπλέον ότι οι πόροι τους οποίους θα χρειαστεί εν προκειμένω για τη λήψη μέτρων ένταξης και νόμιμης μετανάστευσης θα καλυφθούν από άλλα ταμεία όπως είναι το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

vi. Το Ταμείο Εσωτερικής Ασφαλείας - Εξωτερικών Συνόρων ⁵¹ είναι ένα ακόμα μέσο έμπρακτης αλληλεγγύης και χρηματοδοτικής στήριξης στον τομέα των εξωτερικών συνόρων και των θεωρήσεων για την περίοδο 2014-2020. Το ταμείο αυτό υποστηρίζει την κοινή πολιτική θεωρήσεων με στόχο την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων μέσω της χρήσης κοινών προτύπων αλλά και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των χωρών-μελών της συνθήκης Σένγκεν, σε συνεργασία με την FRONTEX, προκειμένου να

⁴⁹ Τα κράτη μέλη αν και έχουν υποχρέωση να δημοσιοποιούν τα εθνικά προγράμματα με τα οποία αξιοποιούν τους πόρους του συγκεκριμένου ταμείου, δεν είναι πολλά εκείνα που αναρτούν συστηματικά εκθέσεις της δράσης τους ώστε αυτή να είναι ευχερώς ελέγξιμη

⁵⁰ National Programme AMIF, διαθέσιμο στον ιστότοπο <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-5313-EN-F1-1-ANNEX-1.PDF>

⁵¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 515/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για τη θέσπιση, στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, του μέσου χρηματοδοτικής στήριξης στον τομέα των εξωτερικών συνόρων και των θεωρήσεων και την κατάργηση της απόφασης αριθ. 574/2007/ΕΚ

διασφαλιστεί η προστασία των εξωτερικών συνόρων, η ομαλή διέλευση τους και η εξασφάλιση πρόσβασης και παροχής ασύλου στα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

Μεταξύ άλλων, η δράση του εν λόγω ταμείου υποστηρίζει την ανάπτυξη λειτουργικών υποδομών, συστημάτων ταυτοποίησης προσώπων και την αγορά εξοπλισμού, όπως μεταφορικά μέσα για τον έλεγχο των συνόρων και την επεξεργασία των αιτήσεων θεωρήσεων εισόδου. Χρηματοδοτεί ακόμα την εκπόνηση μελετών, την εκπαίδευσή του προσωπικού με στόχο την βελτιστοποίηση της δράσης του και την ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των χωρών της Ένωσης και των τρίτων χωρών. Η αξιοποίηση των χρημάτων, τα οποία αποδίδονται στα κράτη με βάση ορισμένα κριτήρια, εναπόκειται στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών, οι οποίες θέτουν τις προτεραιότητες για την κάλυψη των στόχων του ταμείου, ενώ η Επιτροπή διαχειρίζεται απευθείας το μέρος των πόρων του ταμείου που αφορά τη συνδρομή για την αντιμετώπιση έκτακτων και ειδικών αναγκών σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης (επείγουσα συνδρομή)⁵².

vii. Πέρα από την ίδρυση των ευρωπαϊκών Ταμείων, η Ένωση παρέχει οικονομική στήριξη και σε τρίτες χώρες, προκειμένου να ενισχύσουν τη δράση τους στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Ένα πρόσφατο παράδειγμα της εξωτερικής χρηματοδοτικής αλληλεγγύης της Ένωσης είναι η δημιουργία του **Περιφερειακού Καταπιστευματικού Ταμείου για την αντιμετώπιση της συριακής κρίσης (EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian crisis - MADAD)**. Το Ταμείο αυτό επιχειρεί κατά κύριο λόγο να καλύψει τις εκπαιδευτικές, οικονομικές, κοινωνικές και υγειονομικές ανάγκες των Σύριων προσφύγων, παρέχοντας στήριξη στις δομές των γειτονικών τους κρατών που τους φιλοξενούν⁵³. Ακόμα, και στο πλαίσιο της **συνεργασίας της Ένωσης με την Τουρκία**, δυνάμει της Κοινής Δήλωσης, για την οποία θα γίνει λόγος στη συνέχεια, η Τουρκία έλαβε σημαντικά κονδύλια από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό ως βοήθεια για την σύσταση δομών φιλοξενίας, τη διατροφή, την εκπαίδευση και την περίθαλψη των προσφύγων⁵⁴.

⁵² Σύνοψη του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 515/2014, EUR- Lex, διαθέσιμη στον ιστότοπο https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A23010701_1

⁵³ European Commission, EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian crisis, διαθέσιμο στον ιστότοπο https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/content/our-mission_en

⁵⁴ EU-Turkey Statement- Four years on, Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Μάρτιος 2020

viii. Αξιολόγηση της οικονομικής αλληλεγγύης

Δίχως αμφιβολία, η οικονομική υποστήριξη είναι ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία έκφρασης αλληλεγγύης⁵⁵. Τα κράτη μέλη, ωστόσο, υποστηρίζουν ότι τα ποσά τα οποία παρέχονται μέσω των διαφόρων ταμείων στον τομέα αυτόν είναι μικρά, ενώ το γεγονός ότι η συνεισφορά των κρατών μελών σε αυτά δεν είναι υποχρεωτική συχνά τα καθιστά ανεπαρκή με στην κάλυψη των πραγματικών αναγκών. Το ζήτημα μάλιστα της γραφειοκρατίας τόσο σε επίπεδο Ένωσης όσο και στα επιμέρους εθνικά δίκαια στον τομέα αυτό κάνει ακόμα πιο δυσπρόσιτη την πρόσβαση στη χρηματοδότηση⁵⁶.

Υπό το πρίσμα αυτό ανακύπτει, τελικά, το ερώτημα κατά πόσον η οικονομική αλληλεγγύη είναι σημαντικότερη από την λήψη πρακτικών μέτρων, όπως για παράδειγμα μέτρων μετεγκατάστασης στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης. Σίγουρα, η αλληλεγγύη μπορεί να εκφραστεί και πρέπει να εκφράζεται μέσα από τις δύο μορφές αλληλεγγύης. Δεδομένων, μάλιστα, των πρακτικών δυσκολιών της εκταμίευσης των ποσών αλλά και της κακής διαχείρισης εκ μέρους των εθνικών αρχών των χρηματοδοτήσεων, καθίσταται σαφές ότι ιδίως για τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν σημαντικές εισροές προσφυγικές και μεταναστευτικές ενδέχεται να είναι προτιμότερη είναι η παροχή υλικής- πρακτικής βοήθειας.

Ιδιαίτερα η χρηματοδοτική αλληλεγγύη προς τις τρίτες χώρες εγείρει έντονη ανησυχία. Αυτό συμβαίνει διότι τίθεται υπό αμφισβήτηση εάν η οικονομική στήριξη – ιδίως προς τα αναπτυσσόμενα κράτη- συμβάλει στη διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσης ανακουφίζοντας και υποστηρίζοντας τις ανάγκες των τρίτων αυτών κρατών, ή απλά λειτουργεί ως ανάχωμα για τη διέλευση των προσφύγων, «προστατεύοντας» την Ένωση και εναποθέτοντάς την ευθύνη σε άλλη κατεύθυνση, με το λεγόμενο «burden shifting» (μετάθεση των βαρών), για το οποίο θα γίνει λόγος στο δεύτερο μέρος της παρούσας εργασίας⁵⁷.

⁵⁵ Σύμφωνα με τον Μαλτέζο Ευρωβουλευτή Simon Busuttil, η αλληλεγγύη δεν θα μπορούσε να υφίσταται χωρίς την οικονομική υποστήριξη, η οποία είναι ζωτικής σημασίας για τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν τα δυσανάλογα βάρη στην προσπάθειά τους να ανταπεξέλθουν στις ενωσιακές υποχρεώσεις στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων τους, τη μετανάστευση και το άσυλο.

⁵⁶ Μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων, Directorate-General for Internal Policies, The implementation of art 80 TFEU, (2011) σελ. 87-88, διαθέσιμη στον ιστότοπο [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET\(2011\)453167_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET(2011)453167_EN.pdf)

⁵⁷ Fitzpatrick, J, Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime, American Society of International Law, The American Journal of International Law (2000) Τόμος 94. 2, σελ. 291, διαθέσιμο στον ιστότοπο https://www.jstor.org/stable/2555293?seq=13#metadata_info_tab_contents

II. Η πρακτική υποστήριξη προς τα κράτη μέλη μέσω της ίδρυσης Οργανισμών

Η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και της διαχείρισης των συνόρων υλοποιείται περαιτέρω με τη διαμόρφωση θεσμικών πλαισίων και τη διασφάλιση της αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Στο δίκτυο αυτό σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η σύσταση Οργανισμών και Οργάνων για την υλοποίηση των κοινών στόχων και τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του ΧΕΑΔ.

i. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο – EASO

Στον τομέα του ασύλου, σημαντικός παράγοντας υποστήριξης των κρατών μελών στην υλοποίηση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος σε πρακτικό επίπεδο με βάση την αλληλεγγύη είναι η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (European Asylum Support Office – EASO), που ιδρύθηκε με τον Κανονισμό 439/2010 και ξεκίνησε να λειτουργεί το 2011⁵⁸. Πέρα από την υλοποίηση του ΚΕΣΑ, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, παρόλο που δεν έχει αποφασιστική αρμοδιότητα, προωθεί την πρακτική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και «στηρίζει την ανάπτυξη ενωσιακής αλληλεγγύης» ιδίως προς τα κράτη μέλη «των οποίων τα συστήματα ασύλου και υποδοχής υφίστανται ειδικές και δυσανάλογες πιέσεις, ιδίως λόγω της γεωγραφικής τους θέσης ή της δημογραφικής τους κατάστασης⁵⁹». Η κύρια δράση της εντοπίζεται στην παροχή επιστημονικής και τεχνικής βοήθειας, στην πρακτική, δηλαδή, συνδρομή προς στα κράτη μέλη, η οποία συνίσταται στην ανταλλαγή πληροφοριών, στην εκπαίδευση των αρμοδίων αξιωματούχων στον τομέα του ασύλου, τη στήριξη των κρατών της πρώτης γραμμής, την ενίσχυση των υποδομών και την υλοποίηση ενός συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης.

Από το έτος 2016 και την Κοινή Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο έχει ως κύριο αντικείμενο την υλοποίηση του Ευρωπαϊκού

⁵⁸ Mitsilegas, V., *Solidarity and Trust in the Common European Asylum System*, (2014), διαθέσιμο στο <http://www.law.qmul.ac.uk/media/law/docs/staff/departement/Solidarity-and-Trust-in-the-Common-European-Asylum-System.pdf>

⁵⁹ Σκ. 7 του Προοιμίου του Κανονισμού 439/2010 για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο

Πλαισίου Επανεγκατάστασης⁶⁰. Ο αρχικά και κατά βάση επικουρικός και πληροφοριακός ρόλος της σταδιακά ενισχύθηκε και η υπηρεσία αυτή άρχισε να εμπλέκεται κατευθείαν στη διαδικασία ασύλου. Συγκεκριμένα, το Μάιο του 2016, στο πλαίσιο μιας διαδικασίας μεταρρυθμίσεων του ΚΕΣΑ και λόγω της αναγνώρισης των αυξανόμενων αναγκών των κρατών μελών για υποστήριξη τομέα του ασύλου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε πρόταση τροποποίησης και επέκτασης του ρόλου της ΕΑΣΟ⁶¹. Η πρόταση μεταρρύθμισης προέβλεπε την μετατροπή της σε Οργανισμό της Ένωσης (European Union Asylum Agency) και την ανάληψη εκ μέρους της της αρμοδιότητας για την παρακολούθηση και τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και ομοιόμορφης εφαρμογής του ΚΕΣΑ, με στόχο την επίτευξη της μεγαλύτερης εναρμόνισης μεταξύ των συστημάτων ασύλου των επιμέρους κρατών μελών. Ακόμα, προέβλεπε την εμπλοκή της στη διαδικασία δακτυλοσκόπησης, στη συλλογή και στην επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων των αιτούντων άσυλο, την ανάλυση πληροφοριών σχετικά με την κατάσταση ασύλου στην Ένωση και τη δημιουργία ενός δικτύου πληροφοριών για την κάθε μία χώρα προέλευσης που θα παρέχει στοιχεία σχετικά με την ικανοποίηση του κριτηρίου της ασφαλούς τρίτης χώρας. Τέλος προέβλεπε και τη δυνατότητά της να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις σχετικά με το άσυλο, εγκυκλίους και οι κατευθυντήριες γραμμές καθώς και να ελέγχει την τήρησή τους από τα κράτη μέλη.

Μολαταύτα, παρά την ήδη σημαντική συμβολή της και τις αναμφισβήτητα σημαντικές πρωτοβουλίες που έχει λάβει για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης⁶², η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για το Άσυλο επικρίνεται ότι συχνά εστιάζει σε δευτερεύοντα ζητήματα καθώς δεν συντελεί ουσιαστικά στην καταπολέμηση των αποκλίσεων στα συστήματα ασύλου μεταξύ των κρατών μελών που θα μπορούσαν να

⁶⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, COM(2016) 468 τελικό

⁶¹ 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, COM(2016) 271 τελικό

⁶² Η σημαντική πρακτική συμβολή της συνίστατο, μεταξύ άλλων, στην εκπαίδευση αξιωματούχων στον τομέα του ασύλου, την αποστολή εμπειρογνομόνων, πολιτισμικών διαμεσολαβητών και διερμηνέων στα hot spots σε Ελλάδα και Ιταλία για την υποστήριξη των διαδικασιών για το άσυλο και την ενημέρωση των αιτούντων άσυλο. Συγκεκριμένα, για το έτος 2019 «η επιχειρησιακή βοήθεια της ΕΑΣΟ ανήλθε σε επίπεδα άνευ προηγουμένου συντονίζοντας την τοποθέτηση περισσότερων από 900 ατόμων (συμπεριλαμβανομένου του προσωπικού της ΕΑΣΟ, εμπειρογνομόνων από χώρες της ΕΕ, προσωρινά απασχολούμενους, διερμηνείς, πολιτιστικούς διαμεσολαβητές και προσωπικό ασφαλείας) σε τέσσερα κράτη μέλη (Κύπρος, Ελλάδα, Ιταλία και Μάλτα)», Έκθεση της ΕΑΣΟ για το άσυλο 2020- Ετήσια έκθεση για την κατάσταση του ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση

πετύχουν τον δικαιότερο καταμερισμό της ευθύνης ανάμεσα τους. Η ευθύνη, ωστόσο, της περιορισμένης αποτελεσματικότητάς της δεν βαρύνει αποκλειστικά την ίδια. Σύμφωνα με την πρόσφατη Έκθεσή της για το πρόγραμμα δράσης της για τα έτη 2020-2022⁶³, μέχρι σήμερα δεν έχουν ολοκληρωθεί οι διαπραγματεύσεις για την μετατροπή της σε ευρωπαϊκό Οργανισμό, και ακριβώς η εκκρεμούσα έγκριση της τροποποίησης του Κανονισμού για τη μετατροπή της - η οποία δεν προβλέπεται να λάβει χώρα μέχρι και το 2021- αποτελεί σημαντικό εμπόδιο στην οργάνωση του πλάνου δράσης της για το επερχόμενο διάστημα. Παρόλα αυτά, και παρά τη δυσχερή συγκυρία της πανδημίας του COVID-19, η Υπηρεσία τονίζει ότι οι επιχειρησιακές της δραστηριότητες θα παραμείνουν τουλάχιστον στα ίδια υψηλά επίπεδα που είχαν επιτευχθεί τα προηγούμενα έτη όσον αφορά τη συνοριακή διαδικασία, ενώ θα ενισχυθεί η συμβολή της στην επανεγκατάσταση και την υποστήριξη τρίτων χωρών.

ii. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής -FRONTEX

Τα κράτη μέλη τα σύνορα των οποίων αποτελούν και τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αποκλειστικά υπεύθυνα για τον έλεγχο τους. Προς υποστήριξή τους και σε ένδειξη πρακτικής αλληλεγγύης στην στον έλεγχό τους ιδρύθηκε ο **Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής – FRONTEX**, με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/1624, που αντικατέστησε τον «Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ένωσης»⁶⁴. Σύμφωνα με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς η FRONTEX είχε αποστολή απλά την διαχείριση της συνεργασίας ανάμεσα στους συνοριοφύλακες των κρατών μελών, καθώς δεν διέθετε η ίδια προσωπικό και στελεχώνονταν με το ανθρώπινο δυναμικό που εθελοντικά προσέφεραν τα κράτη μέλη. Αντίθετα, η FRONTEX υπό το νέο νομοθετικό καθεστώς έχει δική της «δύναμη κρούσης», που αναλαμβάνει δράσεις σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης ή αδυναμίας διαχείρισης της κατάστασης εκ μέρους των κρατών μελών. Το γεγονός της μόνιμης στελέχωσης με προσωπικό καταδεικνύει την επιθυμία των μελών της Ένωσης για

⁶³European Asylum Support Office, EASO Single Programming Document Multiannual Programming 2020-2022- Work Programme 2020, Revision 4, 14 August 2020

⁶⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

έμπρακτη στήριξη και αλληλεγγύη στον τομέα του ΧΕΑΔ, που απορρέει από τη σημαντική συνειδητοποίηση ότι πλέον η ασφάλεια των κοινών εξωτερικών ευρωπαϊκών συνόρων συνιστά κοινή ευθύνη όλων των κρατών μελών και όχι μονάχα εθνική.

Οργανισμός αυτός στόχο έχει την τεχνική υποστήριξη στα κράτη μέλη που έρχονται αντιμέτωπα με μεταναστευτικές ροές παρέχοντας σε αυτά τεχνικό εξοπλισμό, όπως αεροσκάφη και πλεούμενα και εξειδικευμένο προσωπικό⁶⁵. Τα καθήκοντά του ακόμα περιλαμβάνουν την ενίσχυση των κρατών μελών στον τομέα της θαλάσσιας ασφάλειας, στην έρευνα και τη διάσωση. Ο ρόλος του, δηλαδή, είναι υποστηρικτικός προς τη δράση των εθνικών αρχών και των υπόλοιπων οργανισμών της Ένωσης, όπως της Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας, καθώς και η συλλογή πληροφοριών σχετικά με εγκληματικές δραστηριότητες, όπως είναι η παράνομη διακίνηση μεταναστών, η εμπορία ανθρώπων και η τρομοκρατία. Ακόμα, διαδραματίζει σημαντικό ρόλο και στις επιστροφές των ατόμων που δεν μπορούν να παραμείνουν νομότυπα εντός της Ένωσης⁶⁶ και υποστηρίζει τα κράτη της Ένωσης στη συνεργασία τους με τρίτες χώρες, εκτός της Ένωσης και του Σένγκεν.

Στην τελευταία δε τροποποίηση του Κανονισμού για τη λειτουργία της FRONTEX⁶⁷ που έχει προταθεί, οι προβλεπόμενες αλλαγές οι οποίες έχουν ήδη συμφωνηθεί με τους υπουργούς των κρατών μελών, προσανατολίζονται στην επίλυση των υφιστάμενων αδυναμιών και την βέλτιστη ανταπόκριση στις παρούσες ανάγκες στους τομείς της ασφάλειας και της μετανάστευσης. Προβλέπεται η σύσταση νέου μόνιμου σώματος, που έως το 2027 θα στελεχώνεται από 10.000 άτομα, το οποίο θα παρέχει επιχειρησιακή βοήθεια στις χώρες της Ένωσης, στους συνοριακούς ελέγχους, και στην καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος. Θα περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, μια δύναμη ταχείας ανταπόκρισης για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και θα

⁶⁵ FRONTEX- Ο Οργανισμός με μια ματιά, έκθεση για το έτος 2018-2019 αναρτημένη στον ιστότοπο https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Agency_at_Glance/Agency_at_Glance_2018_EL_WEB_v3.pdf

⁶⁶ Η συμμετοχή του εντοπίζεται ιδίως στο διαδικαστικό κομμάτι, όπου είναι αρμόδιος για τις κρατήσεις εισιτηρίων, τη ναύλωση πτήσεων και την έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων

⁶⁷ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Border and Coast Guard and repealing Council Joint Action n°98/700/JHA, Regulation (EU) n° 1052/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) n° 2016/1624 of the European Parliament and of the Council: A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018

υποστηρίζει τις διαδικασίες επιστροφής από τα κράτη μέλη, για παράδειγμα μέσω της ταυτοποίησης των πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα στη χώρα και βοηθώντας τις τοπικές αρχές να εκδώσουν ταξιδιωτικά έγγραφα, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο. Όπως δήλωσε η εισηγήτρια του Κανονισμού Roberta Metsola: «Η νέα νομοθεσία θα αλλάξει τον τρόπο με τον οποίο η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο διαχειρίζεται τη μετανάστευση. Αυτές οι αλλαγές περιλαμβάνουν ενίσχυση του αγώνα κατά του διασυνοριακού εγκλήματος, προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και βοήθεια για την αποτελεσματική εφαρμογή των επιστροφών ατόμων που δε δικαιούνται άσυλο. Η κατευθυντήρια αρχή μας είναι να είμαστε δίκαιοι με όσους χρειάζονται προστασία, αυστηροί με όσους δεν τη δικαιούνται και σκληροί με αυτούς που επιδιώκουν να εκμεταλλευτούν τους πιο ευάλωτους ανθρώπους στον πλανήτη. Οι πολίτες το ζήτησαν και εμείς το κάναμε πράξη, και μάλιστα σε χρόνο ρεκόρ»⁶⁸.

Και το Νέο Σύμφωνο για το άσυλο και την μετανάστευση⁶⁹ που προτάθηκε το Σεπτέμβριο του 2020 και για το οποίο θα γίνει λόγος στη συνέχεια, αναφέρεται στην ενίσχυση της FRONTEX, τονίζοντας τον ηγετικό ρόλο που θα έχει ιδίως στον τομέα των επιστροφών. Προβλέπει ότι ο Οργανισμός αυτός θα είναι αρμόδιος για την εύρυθμη λειτουργία των επιστροφών καθώς επίσης και για το διορισμό και την εκπαίδευση του κατάλληλου προσωπικού που θα τις πραγματοποιεί. Το μόνιμο προσωπικό που θα διαθέτει θα μεριμνά για όλη τη διαδικασία επιστροφής, τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό επίπεδο, από τον εντοπισμό των παρανόμως διαμενόντων προσώπων έως την επανεισδοχή και την επανένταξή τους σε τρίτες χώρες και θα κληθεί να αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητές του ώστε να πετύχει την εύρυθμη σύμπραξη των κρατών μελών και την αποτελεσματική συνεργασία με τρίτες χώρες.

⁶⁸ Δελτίο Τύπου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή: μόνιμο σώμα 10.000 φυλάκων μέχρι το 2027, διαθέσιμο στον ιστότοπο <https://www.europarl.europa.eu/news/el/press-room/20190410IPR37530/europaiki-sunoriofulaki-kai-aktofulaki-monimo-soma-10-000-fulakon-mechri-to-2027>

⁶⁹ Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/EK του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX [Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης], COM(2020) 610 τελικό

iii. Ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Συνεργασία στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου- EUROPOL

Ένας άλλος οργανισμός ο οποίος δρα αλληλέγγυα στηρίζοντας τα τρίτα κράτη στον τομέα του ΧΕΑΔ και μεριμνά για την ασφάλεια και το δίκαιο, είναι ο Οργανισμός της Ένωσης για τη Συνεργασία στον τομέα της επιβολής του νόμου, EUROPOL⁷⁰. Δημιουργήθηκε το 1995 και από το έτος 2007 υποστηρίζει τα κράτη μέλη παρέχοντας επιχειρησιακή και εκπαιδευτική συνδρομή για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης⁷¹ στο πλαίσιο της γενικότερης αποστολής της για την πάταξη του διασυνοριακού εγκλήματος. Από το 2010 αποτελεί Οργανισμό της Ένωσης⁷², με σκοπό τη στήριξη των εθνικών αρχών και την αμοιβαία συνεργασία των κρατών μελών στην πάταξη του οργανωμένου εγκλήματος, της τρομοκρατίας μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών και την οργάνωση κοινών δράσεων. Η δράση της είναι πολύ σημαντική στην προσπάθεια καταπολέμησης της διακίνησης μεταναστών και επιτυγχάνεται σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κέντρο Διακίνησης Μεταναστών, την EUROJUST καθώς και με άλλους διεθνείς οργανισμούς, παρά το γεγονός ότι συχνά το έργο της παρακωλύεται από την άρνηση των κρατών μελών να αποκαλύψουν στοιχεία για την εγκληματική δράση στο έδαφός τους⁷³.

iv. Το σύστημα EURODAC

Η απρόσκοπτη διαδικασία μετανάστευσης και ασύλου απαιτεί κατάλληλη διαχείριση των αναγκαίων πληροφοριών. Για τον σκοπό αυτό, προβλέφθηκε η σύσταση του συστήματος EURODAC⁷⁴ «το οποίο αποτελείται από ένα κεντρικό

⁷⁰ Κανονισμός (ΕΕ) 2016/794 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2016, για τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Συνεργασία στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου (Ευρωπόλ) και την αντικατάσταση και κατάργηση των αποφάσεων του Συμβουλίου 2009/371/ΔΕΥ, 2009/934/ΔΕΥ, 2009/935/ΔΕΥ, 2009/936/ΔΕΥ και 2009/968/ΔΕΥ

⁷¹ Communication From The Commission to the Council and the European Parliament, The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy, COM (2006) 735 τελικό

⁷² Απόφαση του Συμβουλίου της 6ης Απριλίου 2009 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Ευρωπόλ), 2009/371/ΔΕΥ

⁷³ Διάλεξη του Επιτρόπου Δημήτρη Αβραμόπουλου στο ΙΔΙΣ με θέμα «Μετανάστευση, Ασφάλεια και πως επηρεάζουν το μέλλον της Ευρώπης», 16.4.2017

⁷⁴ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων, για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης

σύστημα που ... περιλαμβάνει μηχανοργανωμένη κεντρική βάση δεδομένων δακτυλικών αποτυπωμάτων, καθώς και ηλεκτρονικά μέσα διαβίβασης μεταξύ των κρατών μελών και του κεντρικού συστήματος». Σύμφωνα με τον ισχύοντα Κανονισμό 2013/603 για τη λειτουργία του, κάθε χώρα της Ένωσης υποχρεούται να λαμβάνει τα δακτυλικά αποτυπώματα όλων των αιτούντων άσυλο και των ατόμων που συνελήφθησαν ενώ προσπαθούσαν να διασχίσουν τα σύνορα παρανόμως (υπήκοοι τρίτων χωρών/χωρών εκτός του ΕΟΧ ή απάτριδες που εισέρχονται χωρίς νόμιμα έγγραφα) και να διαβιβάζει άμεσα τα δεδομένα στο EURODAC. Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται μια βάση δεδομένων που επιτρέπει την αντιπαραβολή των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο και υπηκόων τρίτων χωρών εκτός του ΕΟΧ με μια κεντρική βάση δεδομένων, την οποία διατηρεί και επεξεργάζεται το EURODAC, που διευκολύνει τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου, ενώ συγχρόνως παρέχει τη δυνατότητα στις αρχές επιβολής του νόμου, υπό αυστηρές προϋποθέσεις, να διερευνήσουν, να εξακριβώσουν και να προλάβουν την τέλεση τρομοκρατικών ή εν γένει άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων.

Το Νέο Σύμφωνο για το Άσυλο και την μετανάστευση προβλέπει τη διεύρυνση του πεδίου δράσης του EURODAC, ώστε να συμβάλει στην παρακολούθηση των μη επιτρεπόμενων μετακινήσεων, στην αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης και στη βελτίωση των επιστροφών, καθώς και «στη δημιουργία της αναγκαίας σύνδεσης μεταξύ των διαδικασιών ασύλου και επιστροφής και θα παράσχει πρόσθετη στήριξη στις εθνικές αρχές». Με σεβασμό στην προστασία των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων των προσώπων, επιθυμεί δε να το καταστήσει «πλήρως διαλειτουργικό ... στο πλαίσιο ενός συνολικού και ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης της μετανάστευσης και των συνόρων» που θα αξιοποιεί στο μέγιστο τα υπάρχοντα τεχνολογικά μέσα ώστε να ανταποκρίνεται με τον βέλτιστο τρόπο στις αυξανόμενες απαιτήσεις της εποχής.

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

III. Η ενίσχυση της εξωτερικής δράσης της Ένωσης

i. Η σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής

Σε πρακτικό επίπεδο και συγκεκριμένα στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου, η Ένωση συνδράμει τα κράτη μέλη στις επαφές τους με τρίτες χώρες προκειμένου να τα βοηθήσει στην αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών-προσφυγικών ρευμάτων συνάπτοντας, μεταξύ άλλων, συμφωνίες επανεισδοχής, αλλά και δρομολογώντας τις διαπραγματεύσεις για τη σύναψη διμερών συμφωνιών ανάμεσά τους. Οι συμφωνίες επανεισδοχής συνιστούν ένα σημαντικό εργαλείο που διευκολύνει την άμεση απομάκρυνση των μεταναστών που διαμένουν παράτυπα σε ένα κράτος μέλος και την επιστροφή τους στη χώρα προέλευσης ή διέλευσης, κατά την πρόβλεψη του άρθρου 79 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Με τις συμφωνίες αυτές τα κράτη μέλη συμφωνούν και δέχονται την "αποβολή" των παράτυπα διαμενόντων προσώπων⁷⁵ από το έδαφός τους και την επανεισδοδο τους στο κράτος διέλευσης ή καταγωγής, ενώ καθορίζονται οι αμοιβαίες υποχρεώσεις ανάμεσα στα συμβαλλόμενα μέρη αναφορικά με τον τρόπο και τις προϋποθέσεις επιστροφής των ατόμων αυτών.

Από την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ το Μάιο του 1999, όπως αναφέρεται και στα συμπεράσματα του Τάμπερε, η Ένωση έχει αποκτήσει αρμοδιότητα στον τομέα της επανεισδοχής καθώς και το νομικό έρεισμα για να συνάπτει συμφωνίες με τρίτα κράτη σε ενωσιακό επίπεδο⁷⁶. Η συνθήκη της Λισαβόνας το 2009 έθεσε μία ορισμένη νομική βάση απονέμοντας την αρμοδιότητα στην Ένωση να συνάπτει συμφωνίες επανεισδοχής μέσα από το άρθρο 79 παρ. 3 ΣΛΕΕ, όπου συγκεκριμένα αναφέρεται ότι «η Ένωση μπορεί να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων

⁷⁵ Ο όρος «παράνομοι διαμένοντες» του άρθρου 79 παρ. 2 επεξηγείται στην παράγραφο 3 και αναφέρεται α) σε άτομα που «εισέρχονται παράνομα στο έδαφος της ΕΕ είτε χρησιμοποιώντας πλαστά έγγραφα είτε δίχως αυτά με τη βοήθεια λαθρεμπόρων και διακινητών που ανήκουν στα κυκλώματα οργανωμένου εγκλήματος, β) σε υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι εισέρχονται με νόμιμο τρόπο στο έδαφος της σε αλλά παραμένουν πέραν των νόμιμων χρονικών περιθωρίων ή αλλάζουν το λόγο παραμονής τους χωρίς ειδική άδεια και γ) σε αλλοδαπούς αιτούντες άσυλο σε μία ευρωπαϊκή χώρα οι οποίοι παραμένουν αδικαιολόγητα σε αυτήν και μετά τη διοικητική απόρριψη του αιτήματός τους». Χριστιανός Β, Συνθήκη ΕΕ& ΣΛΕΕ- Κατ'άρθρο ερμηνεία, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2012) σελ. 464

⁷⁶ «Η συνθήκη του Άμστερνταμ απονέμει στην Κοινότητα εξουσίες στον τομέα της επανεισδοχής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί το Συμβούλιο να συνάψει συμφωνίες επανεισδοχής ή να περιλάβει ομοιόμορφες ρήτρες σε άλλες συμφωνίες μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ενδιαφερομένων τρίτων χωρών ή ομάδων τρίτων χωρών. Θα πρέπει επίσης να εξετασθούν οι κανόνες επανεισδοχής μεταξύ κρατών μελών.», παρ. 27, Συμπεράσματα της Προεδρίας - Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε διαθέσιμα στον ιστότοπο <https://www.consilium.europa.eu/media/21052/91400.pdf>

χωρών που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους». Υπάρχει διχογνωμία αν η αρμοδιότητα της Ένωσης προς τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής συνιστά αποκλειστική ή συντρέχουσα αρμοδιότητά της⁷⁷. Βέβαια το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του 2008⁷⁸ αναφέρεται στη δυνατότητα σύναψης τέτοιων συμφωνιών από την Ένωση χωρίς να θίγεται η παράλληλη εθνική αρμοδιότητα σύναψης διμερών συμφωνιών.

Σε κάθε, ωστόσο, περίπτωση η διαπραγμάτευση από την Ένωση για τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τα τρίτα κράτη προέλευσης ή διέλευσης των μεταναστών συνιστά μία σημαντική έκφραση αλληλεγγύης προς τα κράτη μέλη στα οποία μεταβαίνουν οι μετανάστες, δεδομένης της σημαντικής διαπραγματευτικής δύναμης που διαθέτει η Ένωση, η οποία είναι σίγουρα ισχυρότερη από εκείνη ενός μεμονωμένου κράτους μέλους. Συγχρόνως, η σύναψη των συμφωνιών επανεισδοχής εκ μέρους της Ένωσης αποτελεί αλληλέγγυα πράξη, καθώς μέσω αυτών επιτυγχάνεται η αποφόρτιση των κρατών μελών από την ευθύνη διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών. Στην πράξη, ωστόσο, οι ως άνω συμφωνίες επιστροφών μπορεί να εγκυμονούν κινδύνους καθώς ενδέχεται να υλοποιούνται με τρόπο που προσβάλλει τα δικαιώματα των μεταναστών και να αντιτίθενται στην υποχρέωση της Ένωσης για εξωτερική αλληλεγγύη, καθώς, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί, οδηγούν στον εξακοντισμό της ευθύνης των μελών της Ένωσης για την υποδοχή των μεταναστών προς τρίτα κράτη.

ii. Η Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας

Η τεράστια ένταση που γνώρισε η προσφυγική και μεταναστευτική κρίση το 2015, οπότε και χιλιάδες μετανάστες επιχειρούσαν καθημερινά να διασχίσουν τη Μεσόγειο ανάγκασε την Ένωση να λάβει αρκετά έκτακτα μέτρα προκειμένου να τη διαχειριστεί. Η ευρωπαϊκή ατζέντα για την αντιμετώπισή της περιλάμβανε προσωρινά μέτρα όπως τις αποφάσεις μετεγκατάστασης, για τις οποίες θα γίνει λόγος κατωτέρω, την ενίσχυση του ρόλου και την οικονομική στήριξη της FRONTEX. Τα μέτρα αυτά,

⁷⁷ Panizzon M., Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Duallism?, Refugee Survey Quarterly, τόμος 31(4) (2012), σελ. 12-14

⁷⁸ Σημείωμα προς το Συμβούλιο σχετικά με το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του 2008, σελ.7-8 διαθέσιμο στον ιστότοπο <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/06/%CE%9314.GR-Europ-SymfonoMetan.pdf>

ωστόσο, δεν απεδείχθησαν ιδιαιτέρως αποτελεσματικά⁷⁹, αφενός λόγω της πλημμελούς εφαρμογής τους και αφετέρου λόγω της απροθυμίας πολλών κρατών μελών να συμβάλλουν αλληλέγγυα και να συνδράμουν τα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής⁸⁰.

Ταυτόχρονα, πέρα από τα ανωτέρω μέτρα, τα κράτη μέλη δεν είχαν καταλήξει σε μια κοινή στρατηγική για την αντιμετώπιση της κρίσης. Εντούτοις, οι ηγεσίες τους συμφώνησαν ότι απαραίτητη, τη δεδομένη στιγμή, ήταν η ενίσχυση του συστήματος και των υποδομών ασύλου της Ελλάδας μέσα από την εξασφάλιση της αποτελεσματικής συνεργασίας με την Τουρκία, τη βασικότερη, δηλαδή, χώρα διέλευσης των μεταναστευτικών ροών⁸¹, με στόχο τη μείωση των εισροών των μεταναστών και των προσφύγων που προέρχονται ή διέρχονται από τη χώρα αυτή προς την Ελλάδα και τον ευρωπαϊκό χώρο.

Οι διαπραγματεύσεις της Ένωσης με την Τουρκία είχαν ξεκινήσει ήδη από το παρελθόν, και είχε ήδη συναφθεί το διμερές Ελληνο-Τουρκικό Πρωτόκολλο Επανεισδοχής⁸² και η Συμφωνία Επανεισδοχής Ευρωπαϊκής Ένωσης – Τουρκίας⁸³, που προέβλεπε την επανεισδοχή στην Τουρκία των υπηκόων της, υπηκόων τρίτων χωρών και απάτριδων που βρίσκονταν παράτυπα στον ευρωπαϊκό χώρο, οι οποίοι είτε προέρχονταν ή είχαν απλώς διέλθει από την Τουρκία με σκοπό να φτάσουν στο ενωσιακό έδαφος, με αντάλλαγμα την απελευθέρωση των θεωρήσεων για τους Τούρκους υπηκόους που εισέρχονται για σύντομο χρονικό διάστημα στην Ένωση, η οποία και αντικατέστησε το ανωτέρω διμερές Πρωτόκολλο. Η ένταση, ωστόσο, στη Συρία που ανάγκασε σε εκτοπισμό ένα μεγάλο μέρος των πολιτών της προς την δυτική, ιδίως, Ευρώπη, ανάγκασε τους Ευρωπαίους ηγέτες να απευθυνθούν εντός ενός νέου πλαισίου προς την Τουρκία και να συντονίσουν τη δράση τους για τη διαχείριση της πρωτόγνωρης αυτής κρίσης.

Προς επίτευξη του στόχου αυτού, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, από το Νοέμβριο του 2015 ξεκίνησε μια σειρά διαπραγματεύσεων με την Τουρκία, προκειμένου να δοθεί ένα τέλος στην παράνομη μετανάστευση, η οποία συχνά διευκολύνονταν από τη χώρα

⁷⁹ Εκθέσεις της Επιτροπής COM (2016) 165 και COM (2016) 222

⁸⁰ Ενδεικτικά, οι προσφυγές της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας κατά της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1601

⁸¹ Χ. Μπαξεβάνης, Η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών (άρθρο 80 ΣΛΕΕ) στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων (2017) σελ. 53-54

⁸² Της 8^{ης} Νοεμβρίου 2001 που κυρώθηκε με το Ν.3030/2002 και ίσχυε μέχρι την 1 Ιουνίου 2016, οπότε και αντικαταστάθηκε από τη Συμφωνία Επανεισδοχής Ευρωπαϊκής Ένωσης – Τουρκίας του 2014

⁸³ Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 1ης Οκτωβρίου 2014, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-285_en.htm

αυτή, και να ανοίξει ο δρόμος για τη νόμιμη επανεγκατάσταση των αιτούντων διεθνούς προστασία στην Ένωση. Οι διαπραγματεύσεις πραγματοποιήθηκαν σε τρεις Συνόδους Κορυφής⁸⁴, οι οποίες κατέληξαν στην « Συμφωνία ΕΕ – Τουρκίας» της 18^{ης} Μαρτίου 2016.

Ειδικότερα, την 18^η Μαρτίου 2016 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανακοίνωσε τα Συμπεράσματά του, που περιλαμβάνονταν στην από 16.3.2016 Ανακοίνωση της Επιτροπής⁸⁵, όπως αυτά είχαν προκύψει στις προηγούμενες Συνόδους, τα οποία αφορούσαν τα μέτρα που είναι απαραίτητο να ληφθούν στο πλαίσιο της συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Τουρκίας στον τομέα του προσφυγικού. Στο επίκεντρο των μέτρων αυτών τοποθετούνταν η συμφωνία των ευρωπαίων ηγετών για την έμπρακτη στήριξη της Ελλάδας⁸⁶ και των ήδη υφιστάμενων συμφωνιών με την Τουρκία, προκειμένου να μπορέσει να αντιμετωπίσει την ανθρωπιστική κατάσταση που μαίνονταν στο έδαφός της⁸⁷, αλλά και «να εξαρθρωθεί το επιχειρηματικό μοντέλο των διακινητών και να προσφερθεί στους μετανάστες μια εναλλακτική λύση ώστε να μη βάζουν σε κίνδυνο τη ζωή τους».

Το εκδοθέν δελτίο τύπου του Συμβουλίου διακήρυττε την επιτακτικότητα της πλήρους συνδρομής της Ένωσης στην ενίσχυση των δομών της πρώτης υποδοχής και τόνιζε την ανάγκη στήριξης «των ικανοτήτων της Ελλάδας για την επιστροφή των παράτυπων μεταναστών στην Τουρκία», στα πλαίσια του «Πρωτοκόλλου επανεισδοχής Ελλάδας-Τουρκίας και της Συμφωνίας επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας από την 1η Ιουνίου 2016», αλλά και την άμεση παροχή σε αυτή των αναγκαίων μέσων⁸⁸ προς επίτευξη του στόχου αυτού.

Η Κοινή αυτή Δήλωση, των μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Τούρκου Ομολόγου τους της 18^{ης} Μαρτίου 2016, που συχνά χαρακτηρίζεται ως «συμφωνία ΕΕ – Τουρκίας», προέβλεπε την επιστροφή στην Τουρκία των «παράτυπων

⁸⁴ Την 29^η Νοεμβρίου 2015, την 7^η Μαρτίου 2016 και την 18^η Μαρτίου 2016

⁸⁵ COM (2016) 166 τελικό

⁸⁶ Μεταξύ άλλων το «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να συντονίσει όλη την αναγκαία στήριξη προς την Ελλάδα, για την πλήρη εφαρμογή της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, και να εκπονήσει επιχειρησιακό σχέδιο», το οποίο προέβλεπε τη δημιουργία των κέντρων υπηρεσιών πρώτης υποδοχής (hot – spots), την οικονομική και τεχνική υποστήριξη στην Ελλάδα και την μεταφορά των προσφύγων από την Ελλάδα σε άλλα κράτη μέλη

⁸⁷ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 17-18 Μαρτίου 2016, Δελτίου τύπου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, διαθέσιμα στον ιστότοπο <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/european-council-conclusions/>

⁸⁸ « μεταξύ άλλων και συννοσηλεύσεις, εμπειρογνώμονες στον τομέα του ασύλου και διερμηνείς», Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 17-18 Μαρτίου 2016

μεταναστών» που φτάνουν από την Τουρκία στην Ελλάδα μετά τις 20 Μαρτίου 2016, εφόσον δεν έχουν υποβάλει αίτημα ασύλου ή όσων η αίτηση απορρίπτεται ως αβάσιμη ή απaráδεκτη με βάση την Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διαδικασία χορήγησης Ασύλου⁸⁹. Προέβλεπε, ακόμα, την παροχή βοήθειας από τα θεσμικά όργανα και Οργανισμούς της Ένωσης προς τις δύο χώρες, προς υποβοήθηση της σύναψης διμερών διακανονισμών και την εξασφάλιση της υλοποίησής τους καθώς και τη σταθερή παρουσία Ελλήνων αξιωματούχων στην Τουρκία και Τούρκων στα ελληνικά νησιά προς διασφάλιση της αμοιβαιότητας.

Η υλοποίηση της συμφωνίας προβλέφθηκε ότι θα υλοποιούνταν μέσα από τις υπάρχουσες συμφωνίες επανεισδοχής⁹⁰ και έδινε προτεραιότητα στην επανεγκατάσταση (resettlement) των Σύριων που προέρχονται από την Τουρκία, με βάση την αρχή «ένas προς έναν», σύμφωνα με την οποία, για κάθε Σύριο που θα επιστρέφει στην Τουρκία από την Ελλάδα, ένας Σύριος θα εγκαθίσταται εντός της Ένωσης⁹¹.

Καθώς η Τουρκία δεν συμμερίζονταν το ενδιαφέρον της Ένωσης να θεσπίσει την υποχρεωτική επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών, η συμμετοχή και η συμφωνία της εξασφαλίσθηκε με άλλου είδους αντιπαροχές. Η Ένωση, πέραν της υποχρέωσης απευθείας επανεγκατάστασης Σύριων προσφύγων σε κάποιο κράτος μέλος, δεσμεύτηκε να επιταχύνει την ελευθέρωση των θεωρήσεων (visas) για τους Τούρκους πολίτες και την εκταμίευση 3 δισεκατομμυρίων ευρώ που διατέθηκαν στο πλαίσιο του Οργανισμού στήριξης για τους πρόσφυγες στην Τουρκία, ένα ταμείο που, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, ιδρύθηκε από την Ένωση και παρέχει ανθρωπιστική βοήθεια στους πρόσφυγες στην Τουρκία.

⁸⁹ Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας

⁹⁰ Το Πρωτόκολλο επανεισδοχής Ελλάδας-Τουρκίας (το οποίο προέβλεπε την υποχρέωση της Τουρκίας για επανεισδοχή των παράτυπων υπηκόων της, και θα ίσχυε μέχρι την 1^η Ιουνίου 2016) και τη Συμφωνία επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας (που θα αντικαθιστούσε το Πρωτόκολλο επανεισδοχής Ελλάδας-Τουρκίας από την 1η Ιουνίου 2016)

⁹¹ Η επανεγκατάσταση αυτή εντός της Ένωσης γίνονταν με βάση την εθελούσια κατανομή 18.000 θέσεων μεταξύ των κρατών μελών που αποφασίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο την 20.7.2015.

iii. Η αξιολόγηση της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας

a. Η νομική της δεσμευτικότητα

Υπό πολιτική σκοπιά, η Κοινή Δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης και Τουρκίας επικροτήθηκε από τα ενωσιακά όργανα και τους πολιτικούς, οι οποίοι θεώρησαν ότι είναι ένα σημαντικό μετρώ για να οριοθετηθούν οι αθρόες ροές προσφύγων και μεταναστών. Η Επιτροπή ανέφερε, συγκεκριμένα, στην πρώτη Έκθεσή της για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της Δήλωσης COM (2016) 231, ότι οι κοινές προσπάθειές με την Τουρκία «για την αντιμετώπιση της κοινής πρόκλησης αποτελούν καλό παράδειγμα της συνολικής συνεργασίας μας με μία υποψήφια χώρα και στρατηγικό εταίρο».

Παρά την έγκριση από τον πολιτικό κόσμο, σε νομικό επίπεδο η Κοινή Δήλωση της Ένωσης με την Τουρκία έθεσε ποικίλα ζητήματα και προβληματισμούς ως προς τη νομική φύση του κειμένου και, κατά συνέπεια, τη δεσμευτικότητα του⁹². Συγκεκριμένα, ο νομικός κόσμος έκρινε ότι δεν είχαν τηρηθεί οι διαδικασίες του άρθρου 218 ΣΛΕΕ σχετικά με την διαδικασία σύναψης διεθνών συμφωνιών με την Ένωση⁹³. Περαιτέρω και το ίδιο το κείμενο είχε ύφος περισσότερο πολιτικό καθώς περιλάμβανε όρους που συναντώνται συνηθέστερα σε πολιτικές διακηρύξεις, δεοντολογικού περιεχομένου, ενώ δεν διατυπώνονταν ρητά η νομική δέσμευση των μερών για την εκατέρωθεν ανάληψη υποχρεώσεων.

Το ζήτημα της νομικής δεσμευτικότητας και της νομικής φύσης της Δήλωσης επιλύθηκε από το Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής ΓΔΕΕ). Αφορμή ήταν τρεις προσφυγές που εισήχθησαν σε αυτό με βάση το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, την 31 Μαΐου και 2 Ιουνίου 2016⁹⁴. Πρόκειται για τρεις ταυτόσημες υποθέσεις τριών

⁹² Περάκης Εμ., Η συμφωνία της 18ης Μαρτίου 2016 μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και Τουρκίας: Μία πρώτη νομική και πρακτική αποτίμηση, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, β' τεύχος (2016) σελ. 145-150

⁹³ Το άρθρο 218 ΣΛΕΕ αναφέρεται σε συμφωνίες μεταξύ της Ένωσης και τρίτων χωρών ή διεθνών οργανισμών, οι οποίες μπορεί να είναι συμβάσεις με δεσμευτική ισχύ κάθε μορφής, ακόμα και προφορικές, όπως είναι μια συμφωνία ή ένα μνημόνιο συνεργασίας. Κριτήριο για τη διαπίστωση αν συνιστά συμφωνία είναι η πρόθεση των συμβαλλομένων μερών για ανάληψη αμοιβαίων υποχρεώσεων.

⁹⁴ Υποθέσεις T-192/16, T-193/16 και T-257/16, διαθέσιμες στους ιστοτόπους <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188483&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=110756>, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188481&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=110858>

υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι εισήλθαν μέσω Τουρκίας στην Ελλάδα. Οι αλλοδαποί, δύο Πακιστανοί υπήκοοι και ένας Αφγανός υπήκοος, ενώ εκκρεμούσαν τα αιτήματα ασύλου που είχαν υποβάλει στην Ελλάδα, και υπό τον φόβο απόρριψής των αιτήσεών τους που, δυνάμει της Κοινής Δήλωσης, θα συνεπάγονταν την αναγκαστική τους επιστροφή στην Τουρκία, άσκησαν προσφυγές ενώπιον του ΓΔΕΕ αμφισβητώντας τη νομιμότητά της και υποστηρίζοντας ότι αυτή συνιστά διεθνή συμφωνία που πρέπει να ακυρωθεί, καθώς βρίσκεται σε αντίθεση με το δίκαιο της Ένωσης.

Επί των ισχυρισμών που προέβαλαν οι ανωτέρω ενώπιον του ΓΔΕΕ, το τελευταίο έκρινε τον εαυτό του αναρμόδιο να ελέγξει τη νομιμότητα της συγκεκριμένης πράξης, καθώς απεφάνθη πως η Δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας, δεν μπορεί να θεωρηθεί νομικά δεσμευτική πράξη, εκδοθείσα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή από άλλο θεσμικό όργανο της Ένωσης, καθώς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν αποφάσισε τη σύναψη συμφωνίας με την Τουρκική Κυβέρνηση στο όνομα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ούτε δέσμευσε αυτή, κατά την έννοια του άρθρου 218 ΣΛΕΕ. Παρά το γεγονός ότι υφίσταται ενωσιακή συμμετοχή στη συνάντηση, τόνισε ότι πρόκειται για πράξη πολιτικού χαρακτήρα ανάμεσα σε κράτη μέλη, τα μέλη, δηλαδή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ως ξεχωριστά υποκείμενα διεθνούς δικαίου, τα οποία ενήργησαν εκτός ενωσιακού πλαισίου. Η εν λόγω Δήλωση συνιστά ένα απλό ανακοινωθέν, όπως τονίζεται στη σκέψη 27 της απόφασης, όπου ρητά αναφέρεται ότι, «Η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, όπως αυτή δημοσιοποιήθηκε μέσω του δελτίου Τύπου 144/16, δεν ήταν παρά «καρπός διεθνούς διαλόγου μεταξύ των κρατών μελών και της [Δημοκρατίας της] Τουρκίας και, λαμβανομένου υπόψη του περιεχομένου της και της προθέσεως των συντακτών της, δεν [προοριζόταν] να παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα ούτε να αποτελέσει συμφωνία ή συνθήκη»⁹⁵.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188482&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=110906> αντίστοιχα

⁹⁵ «The EU-Turkey statement, as published by means of Press Release No 144/16, was, it submitted, merely ‘the fruit of an international dialogue between the Member States and [the Republic of] Turkey and — in the light of its content and of the intention of its authors — [was] not intended to produce legally binding effects nor constitute an agreement or a treaty’», Σκέψη 27 της υπόθεσης T-192/16

β. Κοινή Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας: μέσο υποστήριξης της Ελλάδας, δράση εξωτερικής αλληλεγγύης ή μηχανισμός μετατόπισης του βάρους διαχείρισης των μεταναστευτικών- προσφυγικών ροών

Η Δήλωση της Ένωσης και της Τουρκίας θεωρείται από την Ένωση ως ένα ιδιαίτερα αποτελεσματικό μέτρο αλληλεγγύης που συνδέεται στενά με την εύρυθμη λειτουργία του εσωτερικού μηχανισμού μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης που είχε ενεργοποιηθεί και θα αναλυθεί στη συνέχεια⁹⁶. Για το λόγο αυτό, μάλιστα, οι κρίσεις και οι αξιολογήσεις της Επιτροπής για την λειτουργία της Κοινής Δήλωσης είναι ενθαρρυντικές, καθώς τονίζεται ότι οι αφίξεις και οι θάνατοι στη θάλασσα στην προσπάθεια διέλευσης των θαλασσίων συνόρων έχουν μειωθεί από την αρχή εφαρμογής της δήλωσης. Σε πρόσφατη έκθεση της Επιτροπής το Μάρτιο του 2020 αναφέρεται ότι η συμφωνία Ευρώπης - Τουρκίας υπήρξε σημαντική και αποτελεσματική και για τη βελτίωση των συνθηκών ζωής των Σύριων προσφύγων στην Τουρκία και δημιούργησε νόμιμους δρόμους εισόδου στην Ευρώπη για αυτούς. Οι παράνομες διελεύσεις των ελληνικών συνόρων μειώθηκαν και παραμένουν μειωμένες κατά 94% σε σχέση με το 2016, ενώ μάλιστα από τη σύναψη της συμφωνίας έχουν λάβει χώρα σχεδόν 27.000 μετεγκαταστάσεις Σύριων προσφύγων από την Τουρκία σε μέλη της Ένωσης⁹⁷.

Σαφής, επομένως, εμφανίζεται η εξωτερική διάσταση της αλληλεγγύης που υλοποιείται με την παρούσα "σύμβαση". Παρά τα οφέλη που αποκομίζει η Ένωση, η εν λόγω συμφωνία λειτουργεί και προς όφελός της Τουρκίας, η σύμπραξη της οποίας, βέβαια, όπως αναφέρθηκε, εξασφαλίσθηκε με ποικίλες αντιπαροχές και πολιτικές υποσχέσεις⁹⁸. Η Ευρώπη δεν επέλεξε το δριμύ σφράγισμα των συνόρων της, αλλά

⁹⁶ Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πορεία εφαρμογής της δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας, 2 Μαρτίου 2017

⁹⁷ EU-Turkey Statement- Four years on, Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Μάρτιος 2020, διαθέσιμο στον ιστότοπο https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200318_managing-migration-eu-turkey-statement-4-years-on_en.pdf

⁹⁸ Διαφορετικό είναι το ζήτημα κατά πόσον η συμφωνία αυτή εξασφαλίζει δίκαιη κατανομή για την Τουρκία των αρμοδιοτήτων ασύλου σε σχέση με την Ευρώπη, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι η Τουρκία φιλοξενεί ήδη τρία εκατομμύρια Σύριων προσφύγων. Η απάντηση σε αυτό το ερώτημα εξαρτάται από τον τρόπο με τον οποίο γίνεται αντιληπτή η «δικαιοσύνη». Αν ακολουθηθεί μία διαδικαστική προσέγγισή της έννοιας της, η ύπαρξη της δικαιοσύνης φαίνεται να εξαρτάται από τη διαδικασία μέσω της οποίας επετεύχθη η συμφωνία. Καθώς το σχέδιο λήψης της απόφασης επιτρέπει σε όλα τα μέρη να έχουν τον ίδιο λόγο στη συζήτηση και την ίδια δυνατότητα να επηρεάζουν το αποτέλεσμα, η τελική απόφαση πρέπει να θεωρείται δίκαιη, καθώς τόσο η Τουρκία όσο και τα κράτη μέλη της Ένωσης είχαν τις ίδιες δυνατότητες άσκησης βέτο καθώς και συγκρίσιμες διαπραγματευτικές δυνάμεις σε σχέση με την θέση τους, ως χώρες διέλευσης και προορισμού. Βέβαια μία τέτοια σύλληψη της διαδικαστικής δικαιοσύνης φαίνεται να ερμηνεύει εσφαλμένα την έννοια της αλληλεγγύης, καθώς γίνεται κατανοητή

προτίμησε τη συνεργασία με την Τουρκία παρέχοντάς της σημαντική οικονομική υποστήριξη και υλική συνδρομή, προκειμένου να μπορέσει να διαχειριστεί τις μεταναστευτικές ροές και να εκπληρώσει με τον τρόπο αυτό τα συμφωνηθέντα. Μέσα σε τέσσερα έτη, δυνάμει της Κοινής Δήλωσης, χρηματοδοτήθηκαν από την Ένωση δράσεις παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας, προώθησης της εκπαίδευσης, της υγείας και κοινωνικοοικονομικής στήριξης των προσφύγων, ενώ μάλιστα έχει προγραμματιστεί η εκταμίευση 6 δισεκατομμυρίων ευρώ επιπλέον, η οποία πρόκειται να αποδοθεί σε δύο δόσεις έως το 2025⁹⁹.

Ωστόσο, παρόλο που φαίνεται ότι παρασχέθηκε άμεση ανακούφιση για την Τουρκία αλλά ιδίως και για την Ελλάδα που αντιλαμβάνεται τα ως άνω μέτρα ως σημαντική παροχή βοήθειας, υποστήριξης και αλληλεγγύης εκ μέρους της Ένωσης για την αποσυμφόρηση του εθνικού συστήματος ασύλου και την πάταξη της παράνομης μετανάστευσης, ανακύπτουν αρκετές ανησυχίες σε σχέση με τη σύλληψη και την εφαρμογή της.

Η ενεργοποίηση της συγκεκριμένης συμφωνίας δημιουργεί την υπόνοια ότι υποκαθιστά τις δεσμεύσεις για την κατανομή και την επανεγκατάσταση των εισροών των πληθυσμών που έχουν αναλάβει τα κράτη, αφού μπορεί να αξιοποιηθεί από τις Ευρωπαϊκές ηγεσίες ώστε να μεταθέσουν περαιτέρω το μερίδιο ευθύνης τους, αυτή τη φορά από τις χώρες πρώτης γραμμής του μεσογειακού νότου, σε τρίτες χώρες, όπως είναι η Τουρκία, τη στιγμή μάλιστα που οι επιδόσεις σχεδόν του συνόλου των κρατών μελών της Ένωσης τόσο την επανεγκατάσταση όσο και στη μετεγκατάσταση, για τις οποίες θα γίνει λόγος στη συνέχεια, είναι απογοητευτικές. Η Κοινή Δήλωση, δηλαδή, ενδεχομένως αποτέλεσε μια δίοδο που παρείχε τη δυνατότητα και στην Ελλάδα, ως κράτος μέλος της πρώτης γραμμής, να απόσχει προσωρινά από τις υποχρεώσεις απέναντι στους πρόσφυγες που φτάνουν στο έδαφός της, τις οποίες έχει αναλάβει βάσει των συνθηκών για τα ανθρώπινα δικαιώματα και της Σύμβασης της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων και της έχουν ανατεθεί δυνάμει του κανόνα του Δουβλίνου.

Ταυτόχρονα, παρά το γεγονός ότι η Κοινή Δήλωση σκόπευε να λειτουργήσει ως μέτρο αλληλεγγύης και προς τους εκτοπισμένους, λόγω της πρόβλεψης της δυνατότητας μετεγκατάστασης των Σύριων προσφύγων απευθείας σε κράτος της

ως μία αρχή που προωθεί αποκλειστικά το αμοιβαίο συμφέρον των μερών και αντιμετωπίζει τους αιτούντες άσυλο ως αριθμούς- ως «βάρη», Moreno-Lax, 'Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy' (forthcoming) Maastricht Journal of European and Comparative Law (2017)

⁹⁹ EU-Turkey Statement- Four years on, Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Μάρτιος 2020

Ένωσης και της αποτροπής των παράνομων και επικίνδυνων επιχειρήσεων θαλάσσιας μεταφοράς τους, εντούτοις στερεί από αυτούς σε μεγάλο ποσοστό τους το, κατά τα άλλα, αναφαίρετο δικαίωμα υποβολής αιτήσεως ασύλου¹⁰⁰. Δυνάμει της «συμφωνίας», τα πρόσωπα αυτά επιστρέφονται στην Τουρκία, σε ένα κράτος το οποίο αν και χαρακτηρίζεται ως «ασφαλής τρίτη χώρα»¹⁰¹ που τους εξασφαλίζει αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, ακολουθεί ένα ιδιότυπο σύστημα παροχής διεθνούς προστασίας¹⁰², εφαρμόζει τακτικές επαναπροώθησης των ατόμων που δεν διαθέτουν τα απαραίτητα έγγραφα θεώρησης και συστηματικά καταδικάζεται για παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁰³.

Σαφές καθίσταται, επομένως, ότι η συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας, αντί να δημιουργεί πρόσθετο- ή, τουλάχιστον, να διανέμει τον υπάρχοντα- χώρο προστασίας για τους πρόσφυγες, μειώνει τις πιθανότητες των ατόμων αυτών να μουν σε καθεστώς διεθνούς προστασίας, οδηγώντας τα, στις χειρότερες περιπτώσεις, σε δίωξη, κακομεταχείριση και μια αλυσίδα επαναπροώθησης, η οποία με δυσκολία μπορεί να χαρακτηριστεί ως έκφραση (εξωτερικής) αλληλεγγύης¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Karageorgiou E., The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity, *Nordic journal of international law* (2019) σελ. 353

¹⁰¹ Δυνάμει της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ περί χορήγησης και ανάκλησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Στην Ελλάδα η ως άνω Οδηγία ενσωματώθηκε με τον ν. 4375/2016. Σύμφωνα με το νόμο αυτό, η Τουρκία θεωρείται ασφαλής τρίτη χώρα και δυνάμει της Κοινής Δήλωσης οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας Σύριων υπηκόων που υποβάλλονται στις ελληνικές αρχές απορρίπτονται κατά κανόνα ως απαράδεκτες. Χαρακτηριστικά, στις αποφάσεις 2347 και 2348/ 2017 της Ολομέλειας του ΣτΕ, το δικαστήριο απέρριψε αιτήσεις ακύρωσης Σύριων κατά απορριπτικών αποφάσεων επί αιτημάτων ασύλου, κρίνοντας ότι η Τουρκία θεωρείται ασφαλής τρίτη χώρα για αυτούς. Αξιοσημείωτο είναι, παρόλο που τέθηκε ως ζήτημα καθώς συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις του αρ. 267 ΣΛΕΕ, η πλειοψηφία αποφάσισε να μην υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ αναφορικά με την ερμηνεία των κριτηρίων που μία τρίτη χώρα πρέπει να πληροί προκειμένου να θεωρείται ασφαλής για συγκεκριμένο άτομο, Μπαξεβάνης Χ, Το Ελληνικό Σύστημα Ασύλου μετά το Νόμο 4375/2016 και την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας, Συλλογικό Έργο: Το αλλοδαπό στοιχείο στις εθνικές έννομες τάξεις (2020), Εκδ. Σάκκουλας, σελ.303

¹⁰² Παρόλο που η Τουρκία έχει επικυρώσει τη Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες και το Πρωτόκολλο του 1967 διατηρεί έναν γεωγραφικό περιορισμό για τους μη Ευρωπαίους αιτούντες άσυλο», καθώς «η σχετική νομοθεσία στην Τουρκία προβλέπει διαφορετικά πρότυπα προστασίας και διαδικαστικούς κανόνες για τους Σύριους και τους υπηκόους άλλων τρίτων χωρών» και «εισάγει με τον τρόπο αυτό ανισότητες όσον αφορά τόσο την πρόσβαση όσο και το περιεχόμενο της προστασίας», Μπαξεβάνης Χ, Το Ελληνικό Σύστημα Ασύλου μετά το Νόμο 4375/2016 και την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας, Συλλογικό Έργο : Το αλλοδαπό στοιχείο στις εθνικές έννομες τάξεις (2020), Εκδ. Σάκκουλας, σελ. 299 επ.

¹⁰³ Έκθεση της Διεθνούς Αμνηστίας, Μη ασφαλές καταφύγιο: οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες στερούνται αποτελεσματικής προστασίας στην Τουρκία, 3 Ιουνίου 2016

¹⁰⁴ Moreno-Lax V, Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2017)

Β' ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η ΔΙΚΑΙΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΕΥΘΥΝΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ, ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 80 ΣΛΕΕ

Α. Η δίκαιη κατανομή των ευθυνών ως πρακτική έκφραση της αρχής της αλληλεγγύης και η υλοποίησή της στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης

Πέρα από την υποχρέωση αλληλεγγύης, στο πλαίσιο της κοινής προσπάθειας διασφάλισης του ΧΕΑΔ, τα κράτη μέλη της Ένωσης οφείλουν να δρουν με τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η δίκαιη κατανομή των ευθυνών ανάμεσά τους. Η αναγκαιότητα αυτή έχει αναδειχθεί και καταστεί επιτακτική ιδιαίτερα στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, στους οποίους και εστιάζει το παρόν κεφάλαιο, με αφορμή τη συριακή κρίση και τον εκτοπισμό εκατομμυρίων ανθρώπων προς τον ευρωπαϊκό χώρο.

Ειδικότερα στον τομέα του ασύλου, ήδη στο προοίμιο της Συνθήκης της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων του 1951 τονίζεται ότι η παροχή ασύλου μπορεί να θέσει υπέρογκα βάρη σε ορισμένα κράτη και υποδεικνύει την ανάγκη μιας διεθνούς συνεργασίας. Η (Δυτική) Γερμανία είχε ήδη αντιληφθεί και υιοθετήσει την πολιτική της κατανομής των ευθυνών πριν το 1951, όταν «μοίραζε» τους πρόσφυγες που ερχόντουσαν σε εκείνη στα διαφορετικά κρατίδιά της κατ' αναλογία με τον πληθυσμό τους. Σε ενωσιακό επίπεδο οι πρώτες συζητήσεις για την αμοιβαία κατανομή των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών ξεκίνησαν στις αρχές του 1990, με αφορμή την προσφυγική κρίση που έχει ξεσπάσει στα Βαλκάνια, επιθυμώντας τη διασφάλιση μιας δίκαιης κατανομής της ευθύνης στον τομέα της υποδοχής των αιτούντων ασύλου και των αιτούντων παροχής προσωρινής προστασίας¹⁰⁵. Η έννοια της αμοιβαίας και δίκαιης κατανομής των βαρών εισήλθε, τελικά, στα ενωσιακά κείμενα το 1997 με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, στις διατάξεις σχετικά με την πολιτική για το άσυλο και συγκεκριμένα στο άρθρο 63 παρ. 2β της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΣΕΚ).

¹⁰⁵ Μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων, Directorate-General for Internal Policies -The implementation of art 80 TFEU (2011), σελ. 62 επ. διαθέσιμη στον ιστότοπο [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET\(2011\)453167_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET(2011)453167_EN.pdf)

Η αρχή αυτή, ως εξειδίκευση της ευρύτερης αρχής της αλληλεγγύης, συναντάται στη διεθνή βιβλιογραφία και με τους όρους *burden sharing* (καταμερισμός προβλήματος)¹⁰⁶ και *(fair) responsibility sharing* (δίκαιος καταμερισμός ευθύνης) και μπορεί να έχει ως αντικείμενο τόσο τον διαμοιρασμό των οικονομικών βαρών της διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης όσο και το ζήτημα της κατανομής των φυσικών προσώπων, των αιτούντων άσυλο, μεταξύ των κρατών μελών, στο οποίο και θα επικεντρωθεί το επόμενο κεφάλαιο. Έχει δε ιδιαίτερη σημασία για το άσυλο, καθώς, στον τομέα αυτό, η βοήθεια και ο καταμερισμός των βαρών είναι θεμελιώδεις κανόνες που διαμορφώνουν το προσφυγικό καθεστώς που απαγορεύει την επαναπροώθηση και ορίζει την προσφυγική μεταχείριση¹⁰⁷.

Η εννοιολογική διαφορά της από την αλληλεγγύη είναι μικρή, και γι' αυτό, στη βιβλιογραφία αλλά και στα ενωσιακά κείμενα, ως όροι συχνά χρησιμοποιούνται με το ίδιο νόημα. Οι δύο έννοιες είναι αλληλένδετες («solidarity goes hand in hand with responsibility»)¹⁰⁸, αφού όπως έχει ήδη ειπωθεί, η δίκαιη κατανομή των ευθυνών αποτελεί την πρακτική έκφραση της αρχής της αλληλεγγύης. Επιφέρει απτά αποτελέσματα στην προσπάθεια εξασφάλισης της αλληλεγγύης, καθώς συνιστά ένα μέσο υλοποίησης και προώθησής της αλληλεγγύης ανάμεσα στα κράτη μέλη – της αλληλεγγύης που χαρακτηρίζεται από το «δίκαιο», την «επιείκεια», τη «δικαιοσύνη».

Η έννοια της δίκαιης κατανομής, βασίζεται στην υποκείμενη υπόθεση ότι η Ένωση είναι ένα συνεκτικό και αλληλεπιδρών σύνολο και ότι τα βάρη που *de facto* επωμίζεται ένα κράτος μέλος πρέπει να μοιράζονται και άλλα κράτη μέλη δυνάμει της υποχρέωσης αλληλεγγύης που έχουν. Η δίκαιη κατανομή, όμως, είναι μια υποκειμενική έννοια: αυτό που μπορεί να θεωρείται δίκαιο από το ένα κράτος μπορεί να μην θεωρείται δίκαιο από κάποιο άλλο. Ιδιαίτερα στον τομέα του ΧΕΑΔ που εξετάζεται στην παρούσα εργασία, αν συσχετιστεί η αλληλεγγύη με τη δικαιοσύνη, μπορεί να υποστηριχθεί ότι τα μεταναστευτικά και οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν ορισμένα κράτη μέλη έχουν, τουλάχιστον εν μέρει, επέλθει συνεπεία της εφαρμογής των κανόνων της Ένωσης και των περιορισμών που θέτουν στις

¹⁰⁶ Ο ορισμός αυτός είναι αμφισβητήσιμος, καθώς αντιμετωπίζει την υποδοχή των προσφύγων ως βάρος και μπορεί να γίνει αποδεκτός σε περίπτωση αυξημένων μαζικών εισροών σε ένα κράτος

¹⁰⁷ Thym D, Migration Law and its Cosmopolitan Outlook: 'Citizens' and 'Foreigners' in EU Law, *European Law Journal* Τόμος 22(3) (2017)

¹⁰⁸ Council conclusions on a Common Framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures on their asylum systems, including through mixed migration flows, παρ. 5, (8.3.2012)

ενέργειες των κρατών μελών. Από αυτή την άποψη, φαίνεται ότι η ευημερία ενός κράτους μέλους της ΕΕ συνδέεται με τις επιβαρύνσεις που υφίσταται ένα άλλο κράτος μέλος. Για το λόγο αυτό τα κράτη μέλη υποχρεούνται και προσπαθούν να μοιράζονται το βάρος που συνεπάγεται μια μεταναστευτική κρίση.

Η υποχρέωσή τους αυτή πηγάζει με σαφήνεια από το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, που αναφέρεται ρητά στην έννοια του «δίκαιου», δηλώνοντας ότι οι πολιτικές της Ένωσης για τους συνοριακούς ελέγχους, το άσυλο και τη μετανάστευση πρέπει να διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών της επιπτώσεων, μεταξύ των κρατών μελών. Ο δίκαιος καταμερισμός ευθύνης και ο επιμερισμός των βαρών συνεπάγεται, πέρα από την προσφορά βοήθειας από τα κράτη μέλη που εκτίθενται σε μικρότερο αριθμό μεταναστών, προσφύγων και αιτούντων άσυλο προς τα κράτη μέλη που εκτίθενται σε υψηλότερες πιέσεις (κυρίως λόγω της θέσης τους στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης), και τη λήψη πρακτικών μέτρων και την ενεργοποίηση μηχανισμών που «αίρουν τα βάρη» από τα κράτη αυτά και τα διαμοιράζουν «δίκαια» σε όλα τα κράτη μέλη.

Το ακόλουθο κεφάλαιο εστιάζει στην «ευθύνη» των κρατών μελών για την διαχείριση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών. Εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο αυτή κατανέμεται με βάση το ενωσιακό δίκαιο, καθώς επίσης και τα μέτρα με τα οποία επιχειρεί να άρει τις ανισότητες που το ίδιο τροφοδοτεί. Υπό το πρίσμα αυτό θα γίνει αναφορά στον ισχύοντα Κανονισμό του Δουβλίνου, τον μηχανισμό «δίκαιης κατανομής της ευθύνης» που διαθέτει η Ένωση για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας, και κατά τον οποίο αρμόδιο είναι, εκτός ορισμένων εξαιρέσεων, το κράτος μέλος της πρώτης παράνομης εισόδου. Όπως θα αναφερθεί και κατωτέρω, ο κανόνας αυτός έχει επικριθεί έντονα ότι συνιστά έναν μηχανισμό «μετάθεσης» και όχι κατανομής των βαρών¹⁰⁹, που αυξάνει την άνιση «κατανομή» των αιτούντων άσυλο προς ορισμένα κράτη μέλη- τα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής- δημιουργώντας πολύ μεγάλη πίεση στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης με εκτεταμένες και επιζήμιες συνέπειες για τα κράτη μέλη και τους αιτούντες άσυλο.

¹⁰⁹ ECRE Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe, Amnesty International, The Dublin II Trap: Transfers of Asylum-Seekers to Greece (2010), διαθέσιμη στον ιστότοπο <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe- March-2006.pdf>

I. Η επανεγκατάσταση και η μετεγκατάσταση ως μέσα προώθησης της δίκαιης κατανομής των ευθυνών στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης

Στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, όπως έχει ήδη εκτεθεί, η Ένωση διαθέτει Οργανισμούς και Υπηρεσίες που, σε συνεργασία με τις εθνικές και τις τοπικές αρχές, βοηθούν τα κράτη μέλη να εκπληρώσουν τις ενωσιακές τους υποχρεώσεις παρέχοντας επιχειρησιακή και οικονομική στήριξη. Ωστόσο, η ταχύτητα και ο μεγάλος όγκος των προσφυγικών και μεταναστευτικών εισροών εντός της Ένωσης τα τελευταία έτη ανέδειξαν τις ανεπάρκειες τους και κατέστησαν επιτακτική τη θέσπιση και ενεργοποίηση και περισσότερων και πιο αποτελεσματικών μηχανισμών. Οι μηχανισμοί αυτοί επικεντρώθηκαν στην ανακούφιση και αποσυμφόρηση των συστημάτων ασύλου των κρατών μελών που, λόγω της γεωγραφικής τους θέσης, δέχονται τις περισσότερες προσφυγικές εισροές, μέσω της μεταφοράς μέρους των προσώπων αυτών σε άλλα κράτη μέλη της Ένωσης, με στόχο τη δικαιότερη κατανομή των ευθυνών και των βαρών μεταξύ τους.

Η μέθοδος αυτή περιγράφει το θεσμό της «μετεγκατάστασης»¹¹⁰ (relocation), η οποία συνίσταται στην μεταφορά υπηκόων τρίτων χωρών από ένα κράτος μέλος σε κάποιο άλλο και προσομοιάζει στο θεσμό της «επανεγκατάστασης» στο πλαίσιο της υποχρέωσης των κρατών για διεθνή αλληλεγγύη, το οποίο αποτελεί ένα «σύστημα μέσω του οποίου οι χώρες της ΕΕ παρέχουν διεθνή προστασία και μακροπρόθεσμη λύση στα εδάφη τους σε πρόσφυγες και σε εκτοπισμένα άτομα»¹¹¹, αποδεχόμενες υπηκόους τρίτων χωρών που τους έχει αναγνωρισθεί το δικαίωμα διεθνούς προστασίας και έχουν εκτοπιστεί από την κατοικία ή τη χώρα τους ή είναι απάτριδες.

Ο θεσμός και η ιδέα της μεταφοράς αιτούντων διεθνή προστασία από ένα κράτος μέλος σε άλλο είχε ήδη εφαρμοστεί στον ευρωπαϊκό χώρο με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Επανεγκατάστασης, μίας «συμφωνίας» μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης και των κρατών που μετέχουν στο σύστημα του

¹¹⁰ « “μετεγκατάσταση”: η μεταφορά του αιτούντος από το έδαφος του κράτους μέλους, το οποίο τα κριτήρια που καθορίζονται στο κεφάλαιο III του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 υποδεικνύουν ως υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησής του για διεθνή προστασία, στο έδαφος του κράτους μέλους μετεγκατάστασης», άρθρο 2 (ε) της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1601

¹¹¹ Σύνοψη της Σύστασης (ΕΕ) 2015/914 σχετικά με ένα ευρωπαϊκό σύστημα επανεγκατάστασης, διαθέσιμη στον ιστότοπο https://eur-lex.europa.eu/summary/EL/23010501_1

Δουβλίνου¹¹². Σύμφωνα με αυτή, 20.000 πολίτες τρίτων χωρών που χρήζουν προστασίας, μεταφέρονται, μετά από αίτηση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ, από ένα κράτος, στην επικράτεια του οποίου έχουν ζητήσει προστασία, σε ένα τρίτο κράτος όπου επιτρέπεται η διαμονή τους με το καθεστώς του πρόσφυγα, με στόχο να χορηγηθεί σε αυτούς προστασία έναντι της επαναπροώθησης, δικαίωμα διαμονής και κάθε άλλο δικαίωμα που συνεπάγεται η παροχή διεθνούς προστασίας, σε εκπλήρωση των επιταγών της Σύμβασης της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων¹¹³.

Το πρόγραμμα αυτό, το οποίο συνομολογήθηκε στις 20 Ιουλίου 2015, σκοπώντας εν πρώτοις στην βοήθεια όσων έχουν ήδη αναγνωριστεί ως πρόσφυγες σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, υλοποιεί την αρχή της δίκαιης κατανομής των ευθυνών, καθώς συμβάλλει σημαντικά στην αποφόρτιση των υποδομών φιλοξενίας των χωρών της «πρώτης γραμμής», που δέχονται τα περισσότερα αιτήματα χορήγησης ασύλου, και μεταφέρει τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, που προέρχονται από χώρες στις οποίες δεν προβλέπεται πιθανότητα επιστροφής, σε κράτη στα οποία έχουν προοπτικές ένταξης. Εξακολουθεί, δε, «να έχει υψηλή θέση στο θεματολόγιο της πολιτικής για το άσυλο τα τελευταία έτη» και «να αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο των συλλογικών προσπαθειών της Ένωσης» τα τελευταία χρόνια¹¹⁴.

i. Οι Αποφάσεις 2015/1523 και 2015/1601 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων υπέρ της Ελλάδας και της Ιταλίας

Η σημαντικότερη προσπάθεια αντιμετώπισης της πρόσφατης προσφυγικής κρίσης και την συνακόλουθη κατάρρευσης των συστημάτων ασύλου των κρατών μελών της πρώτης γραμμής υπήρξαν οι αποφάσεις λήψης προσωρινών μέτρων μετεγκατάστασης του έτους 2015, οι οποίες θεωρούνται από τους πλέον αποτυγ

¹¹²Συμπεράσματα των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στο πλαίσιο του Συμβουλίου, σχετικά με την επανεγκατάσταση, μέσω πολυμερών και εθνικών μηχανισμών, 20.000 ατόμων τα οποία χρήζουν σαφώς διεθνούς προστασίας, Το από 22/7/2015 και με αριθμό 11130/2015 Έγγραφο του Συμβουλίου

¹¹³ Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων, Γραφείο του Υπατού Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, Στ' Έκδοση (2009)

¹¹⁴ Έκθεση της EASO για το άσυλο 2020- Ετήσια έκθεση για την κατάσταση του ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, διαθέσιμη στον ιστότοπο: <https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020-Executive-Summary-EL.pdf>

μηχανισμούς δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης.

Η ανεξέλεγκτη εισροή υπηκόων τρίτων χωρών στην Ιταλία και στην Ελλάδα, ιδίως το δεύτερο μισό του έτους 2015, προκάλεσε ισχυρούς κλυδωνισμούς στα συστήματα ασύλου των δύο χωρών, οι οποίες πλέον δεν είχαν τη δυνατότητα να ανταπεξέλθουν στη διαχείρισή τους με τον τρόπο και τα μέσα που επιβάλλει το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο. Έτσι, τον Απρίλιο 2015, η Επιτροπή αναγκάστηκε να αναγνωρίσει τον επείγοντα χαρακτήρα της κατάστασης εντός των δύο αυτών κρατών μελών και να προτείνει τη λήψη μέτρων προσωρινού χαρακτήρα για την αποφόρτιση των συστημάτων ασύλου τους¹¹⁵, με ένα σχέδιο δέκα σημείων, που παρουσιάστηκε στην κοινή σύνοδο των Υπουργών Εξωτερικών και Εσωτερικών, ένα εκ των οποίων ήταν και η ενεργοποίηση του μηχανισμού επείγουσας μετεγκατάστασης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ακολούθως, στη σύνοδο της 23ης Απριλίου 2015, αποφάσισε να ενισχύσει την εσωτερική αλληλεγγύη και την κοινή ευθύνη των κρατών μελών και δεσμεύτηκε να αυξήσει την παροχή επείγουσας βοήθειας στα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής και να εξετάσει επιλογές για την οργάνωση της έκτακτης μετεγκατάστασης μεταξύ των κρατών μελών σε εθελοντική βάση¹¹⁶. Εξάλλου, και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επισήμανε ότι η δράση της Ένωσης στα πρόσφατα τραγικά συμβάντα στη Μεσόγειο πρέπει να στηρίζεται στην αλληλεγγύη και τη δίκαιη κατανομή ευθυνών, ενώ, παράλληλα, τόνισε την ανάγκη να εντατικοποιηθούν οι προσπάθειες της Ένωσης στο πεδίο αυτό προς τα κράτη μέλη που υποδέχονται τον υψηλότερο αριθμό προσφύγων και αιτούντων διεθνή προστασία¹¹⁷.

Υπό τη νομική βάση της παραγράφου 3 του άρθρου 78 ΣΛΕΕ, η οποία παρέχει στο Συμβούλιο την εξουσιοδότηση για λήψη μέτρων προσωρινού χαρακτήρα υπέρ ενός ή περισσότερων κρατών μελών σε περίπτωση που εκείνα αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, και σε εφαρμογή των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου¹¹⁸ τόσο από τη σύνοδο της 23ης

¹¹⁵ Άρθρο 1 της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας

¹¹⁶ Παρ. 4 του Προοιμίου της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1523

¹¹⁷ Παρ. 5 του Προοιμίου ό.π.

¹¹⁸ Σύμφωνα με το Άρθρο 68 ΣΛΕΕ θεσπίζεται η αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να «καθορίζει τους στρατηγικούς προσανατολισμούς του νομοθετικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»

Απριλίου 2015¹¹⁹ όσο και από τις συνόδους της 25^{ης} και 26^{ης} Ιουνίου 2015 και του Ψηφίσματος των αντιπροσώπων των Κυβερνήσεων των κρατών μελών της 20^{ης} Ιουλίου 2015, εκδόθηκε η Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου της 14^{ης} Σεπτεμβρίου 2015¹²⁰ «για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας».

Η απόφαση αυτή προέβλεπε την προσωρινή και έκτακτη μετεγκατάσταση από την Ιταλία και την Ελλάδα προς άλλα κράτη μέλη, σε διάστημα δύο ετών, 40.000 προσώπων με σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας και στηρίζονταν στην κοινή συναίνεση των κρατών μελών ως προς την κατανομή των προς μετεγκατάσταση ατόμων, η οποία και υλοποιεί την αρχή της δίκαιης κατανομής των ευθυνών: η Ελλάδα και η Ιταλία, με την απόφαση αυτή, δεν θα ήταν οι χώρες που (σχεδόν) αποκλειστικά θα έφεραν την ευθύνη και το βάρος της διαχείρισης των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών¹²¹, καθώς η διαχείρισή τους θα διαμοιράζονταν μεταξύ των κρατών μελών ανάλογα με τη δυνατότητα του καθενός¹²².

Συγκεκριμένα, το πρόγραμμα αυτό, στην ουσία, εθελοντικής μετεγκατάστασης, αφορούσε υπηκόους που προέρχονταν από χώρες εκτός της Ένωσης, για τις οποίες το ποσοστό χορήγησης διεθνούς προστασίας υπερβαίνει το 75% βάσει του ευρωπαϊκού μέσου όρου αναγνώρισης, σύμφωνα με τα στοιχεία της EUROSTAT και, συνεπώς, πιθανολογούνταν σε μεγάλο βαθμό ότι χρήζουν διεθνούς προστασίας. Οι βασικότερες χώρες προέλευσης ήταν η Συρία και το Ιράκ και προκειμένου κάποιος να ενταχθεί στο πρόγραμμα έπρεπε να υποβάλει αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας στην Εθνική Υπηρεσία Ασύλου, χωρίς όμως να έχει δυνατότητα να επιλέξει τη χώρα μετεγκατάστασης¹²³. Εφόσον οι αιτήσεις τους εγκρίνονταν από το κράτος μέλος

¹¹⁹ Στη σύνοδο της 23ης Απριλίου 2015 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είχε αποφασίσει, μεταξύ άλλων, να ενισχύσει την εσωτερική αλληλεγγύη και ευθύνη και ιδίως είχε δεσμευτεί να αυξήσει τη βοήθεια έκτακτης ανάγκης προς τα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής

¹²⁰ Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας, διαθέσιμη στον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EL>

¹²¹ Αιτιολ. σκέψη 21 της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1523

¹²² Τα κράτη μέλη του προγράμματος αποστέλλουν «ανά τακτά χρονικά διαστήματα και οπωσδήποτε ανά τρίμηνο» στις εθνικές υπηρεσίες Ασύλου, και με την υποστήριξη της ΕΥΥΑ, τον αριθμό των ατόμων που προτίθενται να δεχθούν, άρθρο 5 παρ. 2 Απόφασης (ΕΕ) 2015/1523

¹²³ Με εξαίρεση τις περιπτώσεις των οικογενειών όπου γίνεται επιλογή του κράτους μέλους μετεγκατάστασης χάριν επανένωσης και διατήρησης της οικογενειακής ενότητας, ενώ επιφυλάσσεται και το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής κατά της απόφασης μετεγκατάστασης σύμφωνα με τον Κανονισμό του Δουβλίνου, προς τον σκοπό της διασφάλισης του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων του προσφεύγοντος (Αιτιολ. σκέψη 30 της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1523)

υποδοχής, οι αιτούντες υποβάλλονταν σε δακτυλοσκόπηση και ορισμένες ιατρικές εξετάσεις και, εν τέλει, ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ), βασικός παράγοντας στο πρόγραμμα της μετεγκατάστασης, αναλάμβανε την μεταφορά τους στο κράτος μέλος μετεγκατάστασης, το οποίο λάμβανε εφάπαξ ποσό για κάθε μετεγκατάσταση προσώπου, ίσο με το κατ' αποκοπή ποσό που προβλέπεται στο άρθρο 18 του Κανονισμού του Δουβλίνου, ήτοι 6.000 ευρώ.

Η ραγδαία αύξηση, ωστόσο, των εισροών υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική και ιταλική επικράτεια, και ιδίως η μετατόπισή τους στα σύνορα της ανατολικής Μεσογείου και των δυτικών Βαλκανίων¹²⁴ κατά τον μήνα Ιούλιο και τον Αύγουστο δημιούργησε σύντομα νέα επείγουσα κατάσταση, η οποία δεν θα μπορούσε να εξυπηρετηθεί με βάση τα μέτρα που προέβλεπε η Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523.

Για το λόγο αυτό στις 22 Σεπτεμβρίου 2015, οκτώ μόλις ημέρες από την λήψη της, το Συμβούλιο εξέδωσε την Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου¹²⁵ που προέβλεπε νέα προσωρινά μέτρα στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας σε εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών του άρθρου 80 ΣΛΕΕ¹²⁶. Η απόφαση αυτή προέβλεπε την μετεγκατάσταση 120.000 αιτούντων στα κράτη μέλη και η διαφορά της με την προηγούμενη απόφαση ήταν η δεσμευτικότητά της, καθώς η κατανομή των προσώπων γίνονταν με τη μορφή ποσοστώσεων, όπως καθορίζονταν στα Παραρτήματα της Απόφασης, και τα κράτη μέλη δεν καθόριζαν κατά συναίνεση τα ίδια τον αριθμό των προσώπων που θα δεχθούν¹²⁷. Προσέτι, σύμφωνα με την ως άνω απόφαση, 6.000 ευρώ θα δίνονταν στα κράτη μέλη για την υποδοχή του κάθε ατόμου και επιπλέον η

¹²⁴ Αιτιολ. σκέψη 12 της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1601

¹²⁵ 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, διαθέσιμη στον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=DA>

¹²⁶ Στην Απόφαση τονίζονταν ότι «Σύμφωνα με το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, οι πολιτικές της Ένωσης στον τομέα των συνοριακών ελέγχων, του ασύλου και της μετανάστευσης, καθώς και η εφαρμογή τους, διέπονται από τις αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, ενώ οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται στον τομέα αυτόν περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής»

¹²⁷ Άρθρο 5 της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1601 «Τα κράτη μέλη υποδεικνύουν, σε τακτά χρονικά διαστήματα και οπωσδήποτε ανά τρίμηνο, τον αριθμό των αιτούντων που μπορούν να μετεγκατασταθούν ταχέως στο έδαφός τους, και παρέχουν κάθε άλλη σχετική πληροφορία....Βάσει αυτών των πληροφοριών, η Ιταλία και η Ελλάδα, με τη βοήθεια της ΕΥΥΑ και, κατά περίπτωση, των αξιωματικών συνδέσμων των κρατών μελών ... προσδιορίζουν τους συγκεκριμένους αιτούντες που θα μπορούσαν να μετεγκατασταθούν στα άλλα κράτη μέλη»

Ελλάδα και Ιταλία θα λάμβαναν 500 ευρώ για κάθε άτομο προς υποστήριξη των εξόδων της μετεγκατάστασης του¹²⁸.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στις αιτιολογικές σκέψεις των ως άνω αποφάσεων, τα μέτρα για μετεγκατάσταση «συνεπάγονται την προσωρινή παρέκκλιση από τον κανόνα που ορίζεται στο άρθρο 13 παράγραφος 1 του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου» κατά τον οποίο η Ιταλία και η Ελλάδα, ως χώρες της πρώτης παράνομης εισόδου, θα ήταν υπεύθυνες για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας, καθώς «και προσωρινή παρέκκλιση από τις διαδικαστικές ενέργειες, συμπεριλαμβανομένων των χρονικών ορίων, που καθορίζονται στα άρθρα 21, 22 και 29 του εν λόγω κανονισμού», οι οποίες αφορούν τη διαδικασία προσδιορισμού του υπευθύνου κράτους για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας.

Ωστόσο, η ανωτέρω διαδικασία της μετεγκατάστασης προϋποθέτει τη διατήρηση της λειτουργίας των κέντρων καταγραφής μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα και την Ιταλία. Από την ύπαρξη αυτής της προϋπόθεσης και μόνο καθίσταται σαφές ότι ο σκοπός των αποφάσεων αυτών περιορίζεται στην προσωρινή ανακούφιση¹²⁹ των συστημάτων ασύλου των χωρών της πρώτης εισόδου και δεν εξικνείται στο μόνιμο διαμερισμό των υποχρεώσεων διαχείρισης των προσφυγικών εισροών μεταξύ όλων των κρατών μελών σύμφωνα με άλλο κριτήριο πέραν εκείνου του Δουβλίνου. Εξ αυτού του λόγου, άλλωστε, τα κράτη μέλη δεν απαλλάσσονται πλήρως από τις υποχρεώσεις που έχουν επωμιστεί βάσει του Κανονισμού του Δουβλίνου, όπως είναι η υποχρέωση καταγραφής, ταυτοποίησης, λήψης και καταχώρησης των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο¹³⁰.

Στα πλαίσια της ίδιας προσπάθειας ενίσχυσης της Ιταλίας και της Ελλάδας, η Επιτροπή πρότεινε και την ανάπτυξη της προσέγγισης των hotspot, η οποία περιλάμβανε την παρέμβαση των τεσσάρων ευρωπαϊκών οργάνων AESO, FRONTEX, EUROPOL και EUROJUST προκειμένου να βοηθήσουν τα κράτη αυτά να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις υποδοχής των εισερχόμενων προσώπων. Η κυρία αρμοδιότητα των οργάνων αυτών, εν προκειμένω, ήταν η ενίσχυση των εθνικών αρχών

¹²⁸ Άρθρο 10 της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1601

¹²⁹ Αιτιολ. σκέψη 22 της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1601 («...τα μέτρα που προβλέπονται υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας πρέπει να έχουν προσωρινό χαρακτήρα. Το διάστημα των είκοσι τεσσάρων μηνών κρίνεται εύλογο...»)

¹³⁰ Άρθρο 5 παρ. 9 της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1523

στην ταυτοποίηση, καταχώρηση και στην δακτυλοσκόπηση των εισερχομένων προσώπων, η οποία ωστόσο, όπως αναλύεται κατωτέρω, κρίθηκε ως ανεπαρκής καθώς περιορίζονταν στη διαδικαστική μόνο συνδρομή και δεν ανταποκρίνονταν στις πραγματικές ανάγκες των δύο αυτών κρατών που, ιδίως την περίοδο εκείνη, εντοπιζόταν στην έλλειψη των απαραίτητων δομών υποδοχής των εκτοπισθέντων.

Τα παραπάνω, βέβαια, δεν αναιρούν το γεγονός ότι η ως άνω απόφαση του Συμβουλίου σαφώς θεμελιώνεται στις αρχές του άρθρου 80 ΣΛΕΕ¹³¹, καθώς αναγνωρίζει de facto ότι το σκέλος της μετεγκατάστασης εμπράκτως υλοποιεί την αρχή της δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, ενώ συγχρόνως δεν αναιρεί τις υπόλοιπες υποχρεώσεις έκφρασης αλληλεγγύης εκ μέρους των κρατών μελών με άλλα μέσα, όπως η χρηματοδοτική και επιχειρησιακή στήριξη στην Ελλάδα και την Ιταλία.

ii. Κριτική αξιολόγηση των προσωρινών μέτρων μετεγκατάστασης

Η θεσμοθέτηση της μετεγκατάστασης ως ενός μηχανισμού αλληλεγγύης είναι αδιαμφισβήτητα μία σημαντική εξέλιξη προς την δικαιότερη κατανομή των ευθυνών εντός του ευρωπαϊκού συστήματος για το άσυλο. Δε θα ήταν δε υπερβολή να υποστηρίξει κανείς ότι ήταν από τα πλέον δραστικότερα μέτρα που έλαβε η Ένωση για να αποφορτίσει τα βεβαρυμμένα συστήματα ασύλου των κρατών μελών της πρώτης εισόδου.

Παρόλα αυτά, οι ως άνω ρυθμίσεις δεν μπορούν να θεωρηθούν ακριβώς υλοποίηση του δεσμευτικού και επιτακτικού χαρακτήρα του άρθρου 80 ΣΛΕΕ, το οποίο τοποθετεί την αλληλεγγύη στο κέντρο της ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο, κυρίως λόγω του προσωρινού χαρακτήρα των μέτρων αυτών, τα οποία λειτουργούν πρόσκαιρα σαν «αναλγητικά» κατά των εξωτερικών πιέσεων που δέχονται τα συστήματα ασύλου και μετανάστευσης¹³². Και αυτό διότι, ενώ προβλέπουν την

¹³¹ Αιτιολ. Σκέψη 2 της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1601 («Σύμφωνα με το άρθρο 80 [ΣΛΕΕ], οι πολιτικές της Ένωσης στον τομέα των συνοριακών ελέγχων, του ασύλου και της μετανάστευσης, καθώς και η εφαρμογή τους, διέπονται από τις αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, ενώ οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται στον τομέα αυτόν περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής»)

¹³² «Decisions cannot be seen as compatible with the rather strong language of article 80 TFEU, which provides for a solidarity that “governs” EU asylum policies instead of serving as a long-term anti-crisis

υποστήριξη υπέρ της Ελλάδας και της Ιταλίας, αφήνουν ταυτόχρονα την υποχρέωση στα κράτη αυτά να λύσουν μόνα τους τα δομικά τους προβλήματα και να θεσπίσουν ένα συμπαγές και στρατηγικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση των καταστάσεων κρίσης, εντατικοποιώντας τη διαδικασία μεταρρύθμισης των εθνικών μέτρων στους τομείς αυτούς¹³³.

Φαίνεται, δηλαδή, ότι η παροχή βοήθειας σε υλοποίηση της αρχής της αλληλεγγύης συνεπάγεται και τη διατήρηση της ευθύνης των κρατών της πρώτης υποδοχής. Η εκδήλωση, δηλαδή, της αλληλεγγύης εντοπίζεται στην αντιμετώπιση του προσωρινών και εκτάκτων προβλημάτων και όχι στην επίλυση των σοβαρών δομικών προβλημάτων στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης ή στη λήψη μέτρων τα οποία θα μπορούσαν να προλάβουν την εκδήλωση νέων μεταναστευτικών κρίσεων ή που θα πετύχαιναν τη δικαιότερη και αποτελεσματικότερη αντιμετώπισή τους¹³⁴. Με αυτά τα δεδομένα, επομένως, δεν είναι δύσκολο να αντιληφθεί κανείς πως η προσωρινή ανακούφιση και η βοήθεια σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης που προσφέρεται με τις ως άνω αποφάσεις δύσκολα ικανοποιούν τις επιταγές του άρθρου 80 ΣΛΕΕ, το οποίο απαιτεί ενότητα και συντονισμένη δράση που βασίζεται στην κοινότητα αντικειμένου και στόχων¹³⁵.

Και περαιτέρω, υπό ένα πρίσμα μεγαλύτερης αμφισβήτησης, ανακύπτει το ζήτημα αν οι ως άνω αποφάσεις -και οι νέες υποχρεώσεις που αυτές ανέθεταν στα κράτη πρώτης υποδοχής- μπορούν να συμβάλουν την επίλυση των διοικητικών και πρακτικών ελλείψεων που εμφανίζουν τα συστήματα ασύλου και μετανάστευσης αυτών των χώρων ή αποσκοπούσαν, εξασφαλίζοντας την «επιβίωση» του ισχύοντος συστήματος του Δουβλίνου, να διασφαλίσουν ότι αυτές οι χώρες θα συνεχίσουν να φέρουν στο διηνεκές μόνες τους τις ίδιες ευθύνες.

remedy», E. Karageorgiou, The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity, Nordic Journal of international law, 88 (2019) σελ. 348

¹³³ Άρθρο 14 του Προοιμίου της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1523

¹³⁴ Χαρακτηριστικά, στην παρ.14 του Προοιμίου της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1523 αναφέρεται ότι η Ελλάδα και η Ιταλία καλούνται να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα των συστημάτων τους προκειμένου να είναι σε θέση, μετά την πάροδο του χρόνου ισχύος των προσωρινών αποφάσεων, να αντιμετωπίσουν μόνες τους τις (πιθανές) νέες προσφυγικές ροές.

¹³⁵ «...unity or agreement of action that is based on community of interests, objectives and standards», E. Karageorgiou, The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity, Nordic Journal of international law, 88 (2019) σελ. 349

Τα στατιστικά σχετικά με την αποδοτικότητα των μέτρων μετεγκατάστασης δεν είναι πολύ ενθαρρυντικά¹³⁶, καθώς εν τέλει οι προβλεπόμενοι αριθμοί από τις δύο Αποφάσεις κρίθηκαν ανεπαρκείς για το μέγεθος της πίεσης που δέχτηκαν η Ελλάδα και η Ιταλία το 2015¹³⁷.

iii. Οι Προσφυγές ακυρώσεως της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1601 της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας: ένα παράδειγμα της απροθυμίας ορισμένων κρατών μελών για ανάληψη μέρους της ευθύνης που δημιουργήσε η προσφυγική κρίση

Κατά της αποφάσεως (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου, της 22^{ας} Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας στράφηκε η Σλοβακική Δημοκρατία και η Ουγγαρία, οι οποίες με προσφυγές ζήτησαν την ακύρωσή της. Τα δύο αυτά κράτη μέλη εξέφρασαν την εναντίωσή τους προς τη λήψη των συγκεκριμένων μέτρων, που στόχευαν στην στήριξη της Ιταλίας και της Ελλάδας στα πλαίσια της κατεπείγουσας ανάγκης, με την οποία ήρθε αντιμέτωπη η Ένωση, και την πρωτοφανή για τα σύγχρονα ευρωπαϊκά δεδομένα ανθρωπιστική κρίση που έπληξε τα κράτη αυτά λόγω της τεράστιας εισροής εκτοπισθέντων από τρίτες χώρες, όπως το Αφγανιστάν, την Ερυθραία, το Ιράκ και τη Συρία.

Με τις προσφυγές τους, η Σλοβακία και η Ουγγαρία ζήτησαν από το ΔΕΕ τα εξής: Πρώτον, την ακύρωση της ως άνω απόφασης, η οποία προέβλεπε την μετεγκατάσταση από την Ελλάδα και την Ιταλία σε άλλα κράτη μέλη 120,000 δικαιούχων διεθνούς προστασίας για την περίοδο δύο ετών. Δεύτερον, και συνακόλουθα, την ακύρωση των Παραρτημάτων 1 και 2 της απόφασης αυτής, τα οποία προέβλεπαν σε πρώτη φάση τη μετακίνηση 66.000 ατόμων, 15.600 από την Ιταλία και 50.400 από την Ελλάδα, τα οποία είχαν διαμοιραστεί υποχρεωτικά στα κράτη. Η Σλοβακία και η Ουγγαρία, καθώς και η Πολωνία που παρενέβη υπέρ τους, έθεταν υπό αμφισβήτηση τη νομική βάση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της Επιτροπής, ενώ, παράλληλα, αμφισβητούσαν την συνδρομή των

¹³⁶ European commission, Thirteenth report on relocation and resettlement, COM (2017) 330 τελικό

¹³⁷ Σύμφωνα με το τελικό αποτέλεσμα της εφαρμογής του συστήματος, στο τέλος των ορισμένων προθεσμιών, ο συνολικός αριθμός των αιτούντων που μετεγκαταστάθηκαν ανήλθε στις 28.000 άτομα περίπου, Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Η ενωσιακή αλληλεγγύη σε αμφισβήτηση: το σύστημα μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία ενώπιον του δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής ένωσης (2020)

απαραίτητων προβλεπόμενων διαδικαστικών προϋποθέσεων κατά τη στιγμή λήψης της απόφασης.

Μετά την εκτίμηση της αιτίας αλλά και του σκοπού λήψης της απόφασης αυτής, τόσο ο Γενικός Εισαγγελέας, Yves Bot, στις Προτάσεις του της 26^{ης} Ιουλίου 2017, όσο και το ΔΕΕ¹³⁸ ακολούθησαν την ίδια συστημική προσέγγιση, κρίνοντας ότι «...είναι απαραίτητο και δέον» να εξετάσουν «καταρχήν τις ενστάσεις, οι οποίες υποστηρίζουν ότι το άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ ήταν ανεπαρκές ως νομική βάση για την υιοθέτηση της παρούσας απόφασης και κατά δεύτερον εάν αν συνέτρεχαν οι απαραίτητες διαδικαστικές προϋποθέσεις τη στιγμή λήψης της απόφασης¹³⁹».

Η απόφαση του Δικαστηρίου απέρριψε τα επιχειρήματα των κρατών μελών. Συγκεκριμένα το ΔΕΕ απέρριψε το επιχείρημα ότι η απόφαση 2015/1601 αυτή θα έπρεπε να έχει εκδοθεί σύμφωνα με την συνήθη ή την ειδική νομοθετική διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 289 ΣΛΕΕ, με την αιτιολογία ότι το άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ επιτρέπει τη θέσπιση ενός έκτακτου μέτρου με την απλή διαβούλευση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το ΔΕΕ τόνισε, ότι ορθώς εκδόθηκε η υπό κρίσιν απόφαση στα πλαίσια της μη νομοθετικής διαδικασίας του άρθρου 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ (καθώς στη λήψη της δεν συμμετείχαν σε αυτήν τα εθνικά Κοινοβούλια ούτε άλλωστε έγινε δημόσια συζήτηση και ψηφοφορία στο πλαίσιο του Συμβουλίου) γεγονός το οποίο συνεπάγεται ότι η απόφαση αυτή δεν συνιστά νομοθετική πράξη.

Περαιτέρω, το ΔΕΕ επισήμανε ότι το ίδιο άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ δίνει τη δυνατότητα στα όργανα της Ένωσης να λαμβάνουν τα αναγκαία προσωρινά μέτρα για την αποτελεσματική αντιμετώπιση μιας επείγουσας κατάστασης- όπως εν προκειμένω ήταν η αιφνίδια εισροή εκτοπισθέντων, υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά έχουν συγκεκριμένο χρονικό και καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής και δεν αντικαθιστούν μόνιμα άλλες νομοθετικές πράξεις. Το ΔΕΕ ακόμα διαπίστωσε ότι η εν λόγω απόφαση πληροί την αρχή της αναλογικότητας, επιβεβαιώνοντας τελικά το κύρος της Απόφασης 2015/1601.

¹³⁸ Απόφαση της 6.9.2017- Συνεκδικασθείσες Υποθέσεις C-643/15 και C-647/15 Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

¹³⁹ Σκέψεις 39 και 40 των Προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα Yves Bot και παρ. 46 της υπό εξέταση απόφασης

Η Ολομέλεια προσπάθησε και κατάφερε να αποφύγει να εκδώσει μία πολιτικοποιημένη απόφαση και για το λόγο αυτό χρησιμοποίησε επιχειρήματα σχετικά με τη διαδικασία τα οποία πηγάζουν από την νομολογία του, πετυχαίνοντας με πειστικό τρόπο να διαμορφώσει μια λεπτή ισορροπία μεταξύ αποτελεσματικότητας και νομιμότητας¹⁴⁰. Σαφέστατα, η εν λόγω απόφαση χαρακτηρίζεται από την αλληλεπίδραση τόσο νομικών όσο και πολιτικών στοιχείων. Το πλέον αξιοσημείωτό όμως σημείο της είναι ότι ανέδειξε την αρχή της αλληλεγγύης ως μια αρχή, η οποία, βάσει των Ιδρυτικών Συνθηκών πρέπει να διέπει τη δράση των κρατών μελών. Χαρακτηριστικά, αναφέρει ότι οι ιδρυτικές συνθήκες τοποθετούν την αλληλεγγύη μεταξύ των θεμελιωδών καθοδηγητικών αρχών του προγράμματος ευρωπαϊκής ενσωμάτωσης και παρόλο που αυτή απουσιάζει από τη λίστα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αναφέρεται στο προοίμιο του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως μέρος των αδιαχώριστων και παγκόσμιων αρχών επί τις οποίες ιδρύεται η Ένωση.

Αντίστοιχα, ο Γενικός Εισαγγελέας Yves Box στις Προτάσεις του τόνισε ότι η αλληλεγγύη είναι μία από τις βασικές αρχές του ευρωπαϊκού οικοδομήματος διακρίνοντας ότι η παρούσα διαδικασία παρέχει μία σημαντική υπενθύμιση ότι η αλληλεγγύη είναι τόσο ο λόγος ύπαρξης («raison d' être»), όσο και η ουσία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Διασφάλισε, μάλιστα, και το κύρος των αμφισβητούμενων μέτρων και της νομικής τους βάσης, τονίζοντας ότι δεδομένης της de facto ανισότητας ανάμεσα στα κράτη μέλη, λόγω της γεωγραφικής τους θέσης και των ανεξέλεγκτων μαζικών μεταναστευτικών ροών, η υιοθέτηση μέτρων που βασίζεται στο άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ, αλλά και η αποτελεσματική τους υλοποίηση, καθίσταται ακόμα πιο επιτακτική¹⁴¹.

Γίνεται, συνεπώς κατανοητό, ότι με την απόφαση αυτή επιδιώχθηκε- και μάλλον επιτεύχθηκε- η προστασία της αλληλεγγύης μέσω της επιβεβαίωσής της ως αρχής με ισχυρό περιεχόμενο και δεσμευτικό χαρακτήρα. Χάρη στο ΔΕΕ αποκρυσταλλώθηκε ο υποχρεωτικός χαρακτήρας του βασιζόμενου σε ποσοτώσεις μηχανισμού διαμερισμού των αιτούντων διεθνούς προστασίας και η

¹⁴⁰ Χρυσομάλλης Μ.Δ., Η ενωσιακή αλληλεγγύη σε αμφισβήτηση: το σύστημα μετέγκραταστας αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία ενώπιον του δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2020)

¹⁴¹ Σκέψη 22 των Προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα Yves Bot επί της υπόθεσης

αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών του άρθρου 80 ΣΛΕΕ δεν έμεινε κενό γράμμα¹⁴².

iv. Η πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ ως υπενθύμιση της ανάγκης για αλληλεγγύη - Οι προσφυγές της Επιτροπής κατά Πολωνίας, της Ουγγαρίας και της Τσεχικής Δημοκρατίας [C-715/17, C-718/17 και C-719/17]

Όπως καταφάνηκε, δεν υπέδειξαν όλα τα κράτη μέλη προθυμία να επωμιστούν μέρος των ευθυνών που βαρύνουν την Ελλάδα και την Ιταλία σε ένδειξη αλληλεγγύης προς αυτά. Η άρνηση της Πολωνίας, της Ουγγαρίας και της Τσεχίας να συμμορφωθούν με τον προσωρινό μηχανισμό μετεγκατάστασης και να υλοποιήσουν τις υποχρεώσεις που ανέλαβαν από την Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 καθώς επίσης και η παράβαση εκ μέρους της Πολωνίας και της Τσεχίας των υποχρεώσεων από την προγενέστερη απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου της 14^{ης} Σεπτεμβρίου 2015¹⁴³, οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να ασκήσει προσφυγή για παράβαση, σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ σε βάρος των κρατών αυτών.

Το ΔΕΕ αφού επιλήφθηκε των προσφύγων εξέδωσε την απόφαση του στις 2 Απριλίου του 2020. Η απόφαση αυτή, όπως επίσης και η προγενέστερη απόφασή του στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15 επί των προσφυγών ακύρωσης της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας, έχουν μεγάλη και προφανή πολιτική σημασία καθώς αγγίζουν τον πυρήνα του προβλήματος της κρίσης αξιών και ιδίως της αμφισβήτησης της αρχής της αλληλεγγύης και άρνησης της δίκαιης κατανομής των ευθυνών με την οποία έρχεται σήμερα αντιμέτωπη η Ένωση¹⁴⁴.

Η μη συμμόρφωση των κρατών αυτών στις αποφάσεις (ΕΕ) 2015/1601 έγκειτο στο ότι συγκεκριμένα η Πολωνία παρόλο που υπέδειξε ότι θα μπορούσε να υποδεχθεί

¹⁴² Circolo A., Hamulák O., Lysina P., The principle of solidarity between voluntary commitment and legal constraint- Comments on the Judgment of the Court of Justice of the European Union in Joined Cases C-643/15 and C-647/15, Czech Yearbook of Public & Private International Law (2018), διαθέσιμο στον ιστότοπο https://www.academia.edu/38092521/The_principle_of_solidarity_between_voluntary_commitment_and_legal_constraint_Comments_on_the_Judgment_of_the_Court_of_Justice_of_the_European_Union_in_Joined_Cases_C_643_15_and_C_647_15

¹⁴³ Η Ουγγαρία δεν δεσμευόταν από τα εν λόγω μέτρα της (ΕΕ) 2015/1523 απόφασης

¹⁴⁴ Μ. Δ. Χρυσομάλλης, Η Ενωσιακή Αλληλεγγύη σε αμφισβήτηση: Το σύστημα μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2020), σελ.1

100 άτομα προς μετεγκατάσταση, δεν ανταποκρίθηκε στο αίτημα της Ελλάδας και της Ιταλίας και δεν υποδέχθηκε κανένα άτομο. Ακόμα, η Ουγγαρία δεν μετείχε στο πρόγραμμα οικειοθελούς μετεγκατάστασης της απόφασης (ΕΕ) 2015/1523, ενώ μάλιστα αργότερα, στο πλαίσιο της απόφασης υποχρεωτικής μετεγκατάστασης (ΕΕ) 2015/1601, δεν υπέδειξε αριθμό αιτούντων διεθνούς προστασία που θα μπορούσαν να μετεγκατασταθούν στο έδαφός της. Και η Τσεχία, αντίστοιχα, υποδέχθηκε λιγότερα άτομα από αυτά που είχε αρχικά αναλάβει, ενώ μάλιστα αποφάσισε τον επόμενο χρόνο να αναστείλει την εκπλήρωση των ειλημμένων υποχρεώσεων της με επιχείρημα την πλημμελή αποτελεσματικότητα των μέτρων μετεγκατάστασης.

Η Επιτροπή, μετά από προειδοποιητικές επιστολές και παραινήσεις προς συμμόρφωση, κίνησε σύμφωνα με το άρθρο 258 παρ. 1 ΣΛΕΕ, τη διαδικασία παραβάσεως κατά των κρατών μελών και λόγω της μη συμμόρφωσης αυτών αποφάσισε να προσφύγει στο δικαστήριο κατά της Πολωνίας (C-715/17) της Ουγγαρίας (C-718/17) και της Τσεχίας (C-719/17), υποθέσεις οι οποίες συνεκδικάστηκαν από το ΔΕΕ. Τα κράτη μέλη με τις ενστάσεις που προέβαλαν επιχείρησαν να δικαιολογήσουν την μη συμμόρφωση τους στις ως άνω αποφάσεις του Συμβουλίου, προβάλλοντας το επιχείρημα της αρμοδιότητας των ίδιων των κρατών μελών να διατηρούν την δημόσια τάξη τους και την εσωτερική τους ασφάλεια του άρθρου 72 ΣΛΕΕ αλλά και της αναποτελεσματικότητας του μηχανισμού μετεγκατάστασης.

Το ΔΕΕ απέρριψε τα επιχειρήματα των κρατών μελών. Τόνισε ότι δεν θα μπορούσε ένα κράτος να μην εφαρμόσει στο σύνολό της και καθολικά μία απόφαση πιθανολογώντας τη διακινδύνευση της εθνικής δημόσιας ασφαλείας, δεδομένου ότι η ύπαρξη κινδύνου πρέπει να κρίνεται *ad hoc*, να αφορά συγκεκριμένα πρόσωπα και συγκεκριμένες περιστάσεις. Ως προς το ζήτημα, δε, της αμφισβήτησης της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού μετεγκατάστασης, το ΔΕΕ τόνισε ότι «δεν θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι ένα κράτος μέλος είχε τη δυνατότητα να στηριχθεί στη μονομερή εκτίμηση του σχετικά με την προσβαλλόμενη έλλειψη αποτελεσματικότητας ή ακόμα και την υποτιθέμενη δυσλειτουργία του μηχανισμού που θέσπισαν οι αποφάσεις μετεγκατάστασης προκειμένου να απαλλαγεί από κάθε υποχρέωση μετεγκατάστασης που υπήρχε από τις πράξεις αυτές διότι στην αντίθετη περίπτωση θα

ήταν δυνατόν να υπονομευθεί ο εγγενής στις εν λόγω πράξης σκοπός της αλληλεγγύης καθώς και υποχρεωτικός χαρακτήρας των πράξεων αυτών»¹⁴⁵.

Αξιοσημείωτη είναι και η άποψη της Γενικής Εισαγγελέως, Eleanor Sharpston, η οποία απέναντι στα επιχειρήματα των τριών κρατών μελών για την εξαίρεσή τους από την υποχρέωση μετεγκατάστασης κατ'επικλήση της ανάγκης προάσπισης της δημοσίας τάξης, ασφάλειας και της εθνικής ταυτότητας, αντιπαραθέτει τις αρχές του κράτους δικαίου, υπό την έννοια της ανάγκης τήρησης των νομικών υποχρεώσεων των κρατών μελών που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο, της καλόπιστης συνεργασίας και της αλληλεγγύης. Τονίζει δε ιδιαίτερα την αρχή της αλληλεγγύης ως κοινή αρχή που αποτελεί θεμέλιο και «ζωογόνο δύναμη του ευρωπαϊκού εγχειρήματος»¹⁴⁶, και που «κατ' ανάγκη σημαίνει σε ορισμένες περιπτώσεις αποδοχή του καταμερισμού των επιβαρύνσεων»¹⁴⁷. Η Γεν. Εισαγγελέας πολύ εύστοχα υπενθυμίζει ότι η αλληλεγγύη υπαγορεύει στα κράτη μέλη να αναλαμβάνουν «συλλογικές ευθύνες και (ναι) επιβαρύνσεις για την προαγωγή του κοινού συμφέροντος».

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι το ΔΕΕ κλήθηκε να απαντήσει σε ένα «κλασικό» ζήτημα περί του κύρους και της νομιμότητας μιας πράξης ενωσιακού οργάνου, και ότι οι απαντήσεις που έδωσε ήταν κλασικές και εν πολλοίς αναμενόμενες. Ωστόσο, η κρίση του επί των λόγω συνεκδικαζόμενων προσφυγών αποτελεί μια εξαιρετική υπενθύμιση για την ορθή ερμηνεία των θεμελιωδών αρχών και αξιών του ενωσιακού δικαίου, η οποία δεν είναι αυτονόητη καθώς τα τελευταία χρόνια εμφανίζονται ορισμένα κράτη μέλη «που είναι έτοιμα κάθε φορά να αμφισβητήσουν την αξιακή ταυτότητα της Ένωσης και τον υποχρεωτικό χαρακτήρα των νομικών πράξεών της» και διαρκώς προωθούν «μία άλλη ανάγνωση της αρχής της θεσμικής (συνταγματικής) αλληλεγγύης»¹⁴⁸ και μία πρόχειρη μαθηματική ανάλυση κόστους-οφέλους (οικεία, πλέον, λόγω της ρητορικής των υποστηρικτών του Brexit) του είδους «τι ακριβώς μού στοιχίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση κάθε εβδομάδα και τι ακριβώς κερδίζω

¹⁴⁵ Χρυσομάλλης, Η Ενωσιακή Αλληλεγγύη σε αμφισβήτηση: Το σύστημα μετέγκαταστασης αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2020), σελ. 15

¹⁴⁶ Σκέψεις 248 και 253 των Προτάσεων της Γενικής Εισαγγελέας Eleanor Sharpston, της 31ης Οκτωβρίου 2019 -C-715/17, C-718/17, C-719/17

¹⁴⁷ Σκέψη 251 των Προτάσεων της Γεν.Εισαγγελέας Eleanor Sharpston ό.π.

¹⁴⁸ Χρυσομάλλης, Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη (2017) σελ. 26-28

εγώ προσωπικά από αυτήν;» ..[που] συνιστά προδοσία του οράματος των ιδρυτών της Ένωσης για μια ήπειρο ειρήνης και ευημερίας»¹⁴⁹.

B. Η προσπάθεια μεταρρύθμισης του μηχανισμού κατανομής των ευθυνών στον τομέα του ασύλου

I. Οι προτάσεις τροποποίησης του Κανονισμού του Δουβλίνου

Η ύπαρξη διαφορετικών εθνικών συστημάτων ασύλου εντός της Ένωσης, καθιστά επιτακτική την ανάγκη ύπαρξης ενός κοινού κανόνα για τον συντονισμό τους. Το σύστημα του Δουβλίνου, επιτελεί το σκοπό αυτό και συνιστά τον ακρογωνιαίο λίθο του κοινοτικού κεκτημένου στον τομέα του ασύλου, καθώς είναι το μέσο προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για να εξετάσει την αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας. Είναι, δηλαδή, υπό μια ευρύτερη έννοια, ο μηχανισμός κατανομής των ευθυνών στον τομέα του ασύλου, και υπό αυτή την οπτική εξετάζεται στο παρόν κεφάλαιο. Χωρίς το σύστημα του Δουβλίνου τα μέλη της Ένωσης θα έπρεπε να προσδιορίζουν την ευθύνη για την παροχή ασύλου με διμερείς συμφωνίες, όπως έκαναν στο παρελθόν, ζήτημα αρκετά δυσχερές, καθώς η ύπαρξη μεμονωμένων συμφωνιών μπορεί να οδηγούσε σε αδυναμία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου. Στο επίκεντρο των στόχων του συστήματος του Δουβλίνου, που έχει μείνει σταθερό παρά τις τροποποιήσεις του, βρίσκεται η αποθάρρυνση των πολλαπλών υποβολών αιτημάτων ασύλου σε πλείονες χώρες, των δευτερογενών μετακινήσεων και η πάταξη της πρακτικής του *forum shopping*, κατά την οποία οι αιτούντες επιλέγουν να υποβάλουν αίτηση ασύλου στο κράτος μέλος, όπου θεωρούν ότι οι πιθανότητες ευδοκίμησης της αίτησής τους είναι αυξημένες.

Οι ανεπάρκειες του συστήματος ασύλου που προέβλεπε ο Κανονισμός του Δουβλίνου εντοπίστηκαν ήδη από τον προκάτοχο του ισχύοντος σήμερα Κανονισμού 604/2013 (Δουβλίνο III), δηλαδή τον Κανονισμό 343/2003 [COM (2008) 820] (Δουβλίνο II). Λίγα χρόνια μετά την θέσπιση του Κανονισμού 343/2003 (Δουβλίνο II), και κατόπιν της έκδοσης αποφάσεων από το ΔΕΕ που αναδείκνυαν τις αδυναμίες του συστήματος στον τομέα της προστασίας και του σεβασμού των θεμελιωδών

¹⁴⁹ Σκέψεις 253-254 των προτάσεων της Γενικής Εισαγγελέα Eleanor Sharpston, ό.π.

δικαιωμάτων¹⁵⁰, η Επιτροπή πρότεινε την τροποποίηση του, με στόχο την ενίσχυση της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, χωρίς, όμως, να προβλέπεται αλλαγή των κριτηρίων του συστήματος¹⁵¹, ήτοι του μηχανισμού προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου.

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε, ωστόσο, στο άρθρο 31, τη δυνατότητα προσωρινής αναστολής της εφαρμογής της βασικής αρχής καθορισμού του υπεύθυνου κράτους για την εξέταση της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας το οποίο ήταν, όπως και συνεχίζει μέχρι σήμερα, το πρώτο κράτος μέλος υποδοχής, δηλαδή το πρώτο κράτος τα σύνορα του οποίου διέβη ο υπήκοος τρίτης χώρας παράνομα προερχόμενος από τρίτη χώρα. Η δυνατότητα προσωρινής αναστολής, έως και έξι μήνες, της ρήτηρας αυτής θα δίδονταν κατόπιν αιτήματος ενός κράτους μέλους το οποίο «αντιμετωπίζει ιδιαίτερα επείγουσα κατάσταση επιβαρύνουσας στο έπακρο τις ικανότητες υποδοχής».

Η ρύθμιση αυτή, η πρόβλεψη της οποίας θα ανταποκρίνονταν στην απαίτηση αλληλεγγύης του άρθρου 80 ΣΛΕΕ και θα εξυπηρετούσε την δικαιότερη κατανομή των ευθυνών ανάμεσα στα κράτη μέλη, δεν βρήκε σύμφωνη την πλειοψηφία των κρατών μελών¹⁵² της Ένωσης, τα οποία, σε μια καταφανή επίδειξη μη αλληλεγγύας διάθεσης, προέβαλαν σθεναρή αντίσταση κατά της έγκρισης της συγκεκριμένης διάταξης με αποτέλεσμα να μη συμπεριληφθεί εν τέλει στον νέο Κανονισμό 604/2013 (Δουβλίνο III).

Το καθεστώς που προβλέπει το νέο Δουβλίνο, το οποίο βρίσκεται σε ισχύ μέχρι και σήμερα, δεν διαφέρει πολύ από το προηγούμενο. Και σε αυτόν τον κανονισμό τα κριτήρια για τον ορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου διατηρήθηκαν ως είχαν, εντείνοντας μία προβληματική κατάσταση και ενισχύοντας τις ανισότητες ανάμεσα στα κράτη μέλη. Το ECRE, κατά η διάρκεια των συζητήσεων για τον νέο Κανονισμό του Δουβλίνου, τόνισε την ανάγκη για «ένα εναλλακτικό σύστημα που βασίζεται στην ενσωμάτωση σε συνδυασμό με ουσιαστικά

¹⁵⁰ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις 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 και Minister for Justice, Equality and Law Reform. Στον Κανονισμό Δουβλίνο III χρησιμοποιήθηκαν εκφράσεις που είχαν διατυπωθεί στην ως άνω απόφαση, Jason Mitchell, The Dublin Regulation and Systemic Flaws, San Diego INT'L L.J. 295 (2017)

¹⁵¹ Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα» (αναδιατύπωση), COM(2008) 820 τελικό

¹⁵² Με εξαίρεση την Ελλάδα, την Ιταλία και την Κύπρο

μέτρα αλληλεγγύης» το οποίο «είναι ο μόνος τρόπος για να διασφαλιστεί ένα δίκαιο, αποτελεσματικό και ανθρώπινο ΚΕΣΑ»¹⁵³. Παρ'όλα αυτά, ο κανονισμός Δουβλίνο ΙΙΙ, παρά τις βελτιώσεις του που είχαν προταθεί και που έγιναν, όπως και ο προκάτοχός του, εξακολουθεί να προσιδιάζει περισσότερο σε ένα διοικητικό εργαλείο για τον καθορισμό της ευθύνης των κρατών μελών για την εξέταση αιτήσεων ασύλου και όχι σε ένα μέσο επιμερισμού των βαρών που προωθεί τη δικαιοσύνη και την ισότητα.

i. Η κατάρρευση του Δουβλίνου ΙΙΙ και οι προτάσεις αναθεώρησής του

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, η πρωτόγνωρη ένταση της προσφυγικής κρίσης του 2015, που οδήγησε σχεδόν στην κατάρρευση των συστημάτων ασύλου της Ιταλίας και της Ελλάδας¹⁵⁴, ανέδειξε την ανάγκη λήψης δραστικών μέτρων αναδιοργάνωσης και βελτίωσης του Κοινού Συστήματος Ασύλου.

Ένα μήνα μετά την έκδοση των αποφάσεων για τα προσωρινά μέτρα υπέρ των δύο χωρών που ελήφθησαν ελλείψει ενός μόνιμου μηχανισμού μετεγκατάστασης των αιτούντων άσυλο, η Επιτροπή υπέβαλε Πρόταση τροποποίησης του Κανονισμού (ΕΕ) 604/2013¹⁵⁵, η οποία έθετε στο επίκεντρο των στόχων της την δικαιότερη κατανομή των ευθυνών ανάμεσα στα κράτη μέλη. Με αυτή τη νομοθετική πρόταση η Επιτροπή επιθυμούσε τη θέσπιση ενός ισχυρού μηχανισμού μετεγκατάστασης με στόχο την αποτελεσματικότερη αντιμετώπισή της υπάρχουσας κρίσης. Ο εν λόγω μηχανισμός θα διέφερε από τα ανωτέρω προσωρινά μέτρα μετεγκατάστασης, θα εγκρινόταν με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία βάσει του άρθρου 78 παρ. 2 ΣΛΕΕ, και θα συνιστούσε

¹⁵³ European Council on Refugees and Exiles, Comment from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation' (April 2009).

¹⁵⁴ Trauner F., Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure Journal of European Integration (2016) σελίδα 320, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.tandfonline.com/loi/geui20>

¹⁵⁵ Πρόταση Κανονισμού για τη θέσπιση μηχανισμού μετεγκατάστασης λόγω κρίσης και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα, COM(2015) 450 τελικό, διαθέσιμη στον ιστότοπο <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EL/1-2015-450-EL-F1-1.PDF>

παρέκκλιση¹⁵⁶ από τα κριτήρια κατανομής της ευθύνης που προβλέπονται στον Κανονισμό του Δουβλίνου¹⁵⁷.

Ο μηχανισμός αυτός, όπως χαρακτηριστικά τονίζει η Επιτροπή στην αιτιολογική της έκθεση, στόχο είχε να «εξασφαλίζει σε καταστάσεις κρίσης τη δίκαιη κατανομή των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών για μεγάλο αριθμό αιτούντων που έχουν σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας και την ορθή εφαρμογή του συστήματος του Δουβλίνου», με σεβασμό στην πλήρη προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία. Βασικό, δηλαδή, αντικείμενο της προταθείσας τροποποίησης ήταν η διάσωση των συστημάτων ασύλου των κρατών μελών μέσω της αποτελεσματικότερης (και δικαιότερης) κατανομής των ευθυνών που συνεπάγεται η είσοδος προσφύγων και μεταναστών, η οποία θεωρήθηκε ότι θα επιτυγχάνονταν με την εισαγωγή του ως άνω μηχανισμού μετεγκατάστασης, ο οποίος θα ενεργοποιούνταν αποκλειστικά και μόνο σε ειδικές καταστάσεις κρίσης σε ένα ορισμένο κράτος και θα συμπληρώνονταν από πρόσθετα μέτρα που θα παρείχαν συνολική και στοχοθετημένη στήριξη στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν δυσανάλογη μεταναστευτική πίεση¹⁵⁸.

Λίγους μήνες αργότερα, και ενώ δεν είχε εγκριθεί η ανωτέρω Πρόταση, η Επιτροπή, εμμένοντας στο στόχο της για την ανάγκη διαμοιρασμού των ευθυνών των κρατών στον τομέα του ασύλου, εξέδωσε την Ανακοίνωση με τίτλο «Μεταρρύθμιση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και ενίσχυση των νόμιμων οδών για την Ευρώπη»¹⁵⁹, επαναλαμβάνοντας την πρόθεσή της για μεταρρύθμιση του ισχύοντος συστήματος ασύλου και, ιδίως, τη διαμόρφωση ενός βιώσιμου μηχανισμού προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου, τον

¹⁵⁶ «Ο μηχανισμός μετεγκατάστασης λόγω κρίσης που προβλέπεται στην παρούσα πρόταση συνεπάγεται μόνιμες παρεκκλίσεις, οι οποίες θα ενεργοποιούνται σε ειδικές καταστάσεις κρίσης υπέρ συγκεκριμένων κρατών μελών, ιδίως παρεκκλίσεις από την αρχή που προβλέπεται στο άρθρο 3 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013, σύμφωνα με την οποία η αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας εξετάζεται από το κράτος μέλος το οποίο είναι το οριζόμενο ως υπεύθυνο σύμφωνα με τα κριτήρια που αναφέρονται στο κεφάλαιο III», Αιτιολογική Έκθεση της Πρότασης COM(2015) 450 τελικό

¹⁵⁷ Άρθ. 1 παρ. 4 της Πρότασης, που εισάγει το νέο Τμήμα VII με τίτλο «Μηχανισμός μετεγκατάστασης λόγω κρίσης»

¹⁵⁸ «Η επιχειρησιακή υποστήριξη που μπορεί να παρασχεθεί με βάση την προσέγγιση αυτή περιλαμβάνει καταγραφή και έλεγχο των παράτυπων μεταναστών, πραγματοποίηση συνεντεύξεων με τους παράτυπους μετανάστες, παροχή υποστήριξης με την παραπομπή των ατόμων που ζητούν διεθνή προστασία στην κατάλληλη διαδικασία ασύλου και παροχή βοήθειας κατά την καταχώριση των αιτήσεων χορήγησης διεθνούς προστασίας, καθώς και την κατάρτιση των φακέλων υποθέσεων, την εντατικοποίηση της ανταλλαγής πληροφοριών και της συνεργασίας για τους σκοπούς των ερευνών σχετικά με εγκληματικά δίκτυα που διευκολύνουν την παράνομη μετανάστευση στην ΕΕ και τις δευτερογενείς μετακινήσεις εντός της ΕΕ, καθώς και τον συντονισμό των επιχειρήσεων επιστροφής», Αιτιολογική Έκθεση της Πρότασης COM(2015) 450 τελικό

¹⁵⁹ COM (2016) 197 τελικό

περιορισμό των δευτερογενών μετακινήσεων, την ενίσχυση της δράσης της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το άσυλο (EASO) και του συστήματος EURODAC.

Στα πλαίσια της ίδιας προσπάθειας θεραπείας των ελλείψεων που είχαν αναδυθεί με την προσφυγική κρίση, η Επιτροπή υπέβαλε εκ νέου Πρόταση αναθεώρησης του Κανονισμού του Δουβλίνου III¹⁶⁰. Στην αιτιολογική έκθεση της Πρότασης, η Επιτροπή επαναλαμβάνει τη διαπίστωση ότι το παρόν σύστημα του Δουβλίνου δεν διασφαλίζει το βιώσιμο επιμερισμό των ευθυνών για τους αιτούντες μεταξύ των κρατών μελών, με αποτέλεσμα την απόθεση υπέρμετρου βάρους και δυσανάλογα μεγάλης ευθύνης διαχείρισης των προσφυγικών ροών σε μεμονωμένα κράτη μέλη αλλά και την απαξίωση των ενωσιακών κανόνων και αρχών¹⁶¹. Το γεγονός αυτό, όπως η Επιτροπή τονίζει, σε συνδυασμό με την περιπλοκότητα ορισμένων κανόνων προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους συνεπάγεται καθυστερήσεις στην απονομή του ασύλου¹⁶². Υπό το πρίσμα αυτό, η Επιτροπή πρότεινε την αναθεώρηση του ισχύοντος Κανονισμού, με στόχο, μεταξύ άλλων, τη σύντμηση των προθεσμιών και την κατάργηση των ρητρών παύσης ευθύνης, καθώς και την αποτροπή των δευτερογενών μετακινήσεων και του asylum shopping, ενώ προέβλεψε και τη λήψη μέτρων για την πρακτική υποστήριξη των εθνικών συστημάτων ασύλου μέσω της ενίσχυσης του οργανισμού EURODAC και την μετατροπή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο σε Οργανισμό (Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο) με στόχο τη βελτίωση της λειτουργίας του ΚΕΣΑ.

Παρόλα αυτά, διατήρησε τον κανόνα προσδιορισμού του ενός και μόνου υπεύθυνου κράτους (υπεύθυνο το κράτος μέλος της πρώτης παράνομης εισόδου) για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας. Επιχείρησε, όμως, να εξασφαλίσει την δικαιότερη κατανομή των ευθυνών επαναλαμβάνοντας την προηγούμενη πρότασή της

¹⁶⁰ Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 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 (αναδιτύπωση), COM (2016) 270 τελικό

¹⁶¹ Ο υπάρχων Κανονισμός «Δεν στοχεύει στον δίκαιο επιμερισμό των ευθυνών ή στην αντιμετώπιση της δυσανάλογης κατανομής των αιτούντων μεταξύ των κρατών μελών. Οι εν λόγω παράγοντες έχουν καταστεί ιδιαίτερα εμφανείς σε ορισμένα κράτη μέλη τα οποία αντιμετωπίζουν δυσκολίες κατά την εφαρμογή του κανονισμού στο πλαίσιο αυτό, καθώς οι αιτούντες άσυλο δεν καταγράφονται πάντα, οι διαδικασίες καθυστερούν και η ικανότητα στο εσωτερικό δεν επαρκεί για την έγκαιρη εξέταση των υποθέσεων», Παρ. 3.2 της Αιτιολογικής Έκθεσης της Πρότασης COM (2016) 270

¹⁶² «Η ιεράρχηση των κριτηρίων που προβλέπεται στον κανονισμό «Δουβλίνο III» δεν λαμβάνει υπόψη την ικανότητα των κρατών μελών, ούτε έχει ως στόχο τη δίκαιη κατανομή των βαρών. Η μέθοδος κατανομής της ευθύνης καθυστερεί την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου.», Παρ. 3.2 της Αιτιολογικής Έκθεσης της Πρότασης COM (2016) 270

για θέσπιση ενός διορθωτικού μηχανισμού κατανομής, διαφορετικού από εκείνο που είχε προτείνει το Σεπτέμβριο του 2015 στην Πρόταση COM (2015) 450, αλλά με αντίστοιχο σκοπό, που θα ενεργοποιείται αυτόματα όταν τα κράτη αντιμετωπίζουν δυσανάλογο αριθμό αιτούντων άσυλο, ήτοι «στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο αριθμός των αιτήσεων διεθνούς προστασίας για τις οποίες ένα κράτος μέλος είναι υπεύθυνο υπερβαίνει το 150%» του αριθμού που καθορίζεται στην κλείδα αναφοράς¹⁶³ που έχει το κάθε κράτος μέλος. Καθιέρωνε, ωστόσο, και τη δυνατότητα εξαιρέσης κράτους από την εφαρμογή του, με χρονικό όριο 12 μήνες, που όμως δεν θα επέτρεπε από τα κράτη αυτά να εκφύγουν της υποχρέωσης τους για αλληλεγγύη, καθώς προέβλεπε ότι το κράτος, που επιθυμούσε να εξαιρεθεί, «θα πρέπει να καταβάλει εισφορά αλληλεγγύης ύψους 250.000 EUR ανά αιτούντα που δεν γίνεται δεκτός» προς το κράτος μέλος που δέχθηκε τον αιτούντα άσυλο αντί αυτού¹⁶⁴.

ii. Η αξιολόγηση της Πρότασης αναθεώρησης του Κανονισμού του Δουβλίνου COM (2016) 270

Η Πρόταση αυτή της Επιτροπής έχει ιδιαίτερο νομικό ενδιαφέρον και φαίνεται ότι προωθεί σημαντικά την αρχή της δίκαιης κατανομής των ευθυνών του άρθρου 80 ΣΛΕΕ. Αυτό καταφαίνεται από το γεγονός ότι η Επιτροπή σταμάτα να επιλέγει τα προσωρινά μέτρα για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης, όπως ήταν οι Αποφάσεις του 2015, και επιθυμεί μία ριζική αντιμετώπιση του ζητήματος μέσω της θέσπισης Κανονισμών που δημιουργούν νομικές υποχρεώσεις, δεσμεύουν τα κράτη και η παράβασή τους δύναται να επιφέρει κυρώσεις. Η επιθυμία για μεγαλύτερη και έμπρακτη αλληλεγγύη και δίκαιη κατανομή των ευθυνών αναδεικνύεται ακόμα από τη μέριμνα για την «μετατροπή» της EASO σε ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη μετανάστευση και το άσυλο, σε όργανο δηλαδή, με ξεχωριστές αρμοδιότητες που μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στην ρύθμιση του μεταναστευτικού και προσφυγικού ζητήματος.

Περαιτέρω, η πρόθεση προώθησης της δίκαιης κατανομής των ευθυνών αναδεικνύεται και από την πρόβλεψη του Μόνιμου Μηχανισμού Μετεγκατάστασης που θα ενεργοποιείται σε επείγουσες συνθήκες, αυτόματα και με βάση σαφή αριθμητικά κριτήρια. Η Πρόταση αυτή, τέλος, ενώ προβλέπει τη δυνατότητα

¹⁶³ Η κλείδα αναφοράς προσδιορίζεται με βάση το μέγεθος του πληθυσμού και της οικονομίας (Α.Ε.Π) των κρατών μελών και διαθέτει ένα κατώτατο όριο.

¹⁶⁴ Αιτιολ. σκέψη 33-35 της Πρότασης COM (2016) 270

αναστολής και εξαίρεσης ενός κράτους μέλους από την υποχρέωση λήψης αιτούντων προστασίας με βάση τον παραπάνω μηχανισμό, θέτει σαφή χρονικά όρια στην αναστολή (12 μήνες) και προβλέπει μεγάλη οικονομική επιβάρυνση για το κράτος που αδυνατεί να αποδεχθεί ένα πρόσωπο, στοιχείο που, αναμφισβήτητα, λειτουργεί αποτρεπτικά για τη μη εκπλήρωση της υποχρέωσης μετέγκαταστασης, καταδεικνύοντας την έμφαση και τη σημασία που δείχνει η Επιτροπή στην καθολική ανάληψη ευθυνών από τα κράτη μέλη.

Πέρα από την Επιτροπή, λίγους μήνες, αργότερα, και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με Ψήφισμά του, στις 12/4/2016, πρότεινε την αναθεώρηση του συστήματος του Δουβλίνου III, με κύριους άξονες, την κατάργηση του κριτηρίου της χώρας πρώτης εισόδου, την εγκαθίδρυση κεντρικού συστήματος συγκέντρωσης των αιτήσεων ασύλου σε ενωσιακό επίπεδο, με την συμμετοχή όλων των κρατών μελών επί τη βάσει κοινού συστήματος αναδιανομής, και τέλος την συμπερίληψη στο προτεινόμενο σύστημα των ήδη υφιστάμενων κριτηρίων της οικογενειακής επανένωσης και του συμφέροντος του τέκνου¹⁶⁵.

Η διάσταση αυτή μεταξύ της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αίρει σε μεγάλο βαθμό την ευθύνη των κρατών της πρώτης γραμμής και προτάσσει μια πιο προστατευτική προς τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο στάση, και εκείνης του Συμβουλίου, το οποίο κινείται διστακτικά απέναντι σε μια ριζική αναθεώρηση του συστήματος,¹⁶⁶ είναι εμφανής και συνιστά εμπόδιο στην ουσιαστική τροποποίηση του ισχύοντος συστήματος ασύλου. Δεδομένου του κυρίαρχου ρόλου του Συμβουλίου και του περιορισμού του Κοινοβουλίου σε ρόλο διαβούλευσης και, φυσικά, των έντονων πολιτικών προεκτάσεων που συνεπάγεται ο ουσιαστικός διαμοιρασμός της ευθύνης διαχείρισης των προσφυγικών ροών και στα κράτη της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης, παρά τις συνθήκες που την επιβάλλουν, η ουσιαστική αναθεώρηση του συστήματος δεν έχει λάβει χώρα μέχρι σήμερα έχοντας αναχθεί σε ακανθώδες ζήτημα.

¹⁶⁵ Radjenovic A., Briefing EU- Legislation in Progress: Reform of the Dublin system, (1/3/2019) διαθέσιμο στον ιστότοπο [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI\(2016\)586639_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI(2016)586639_EN.pdf)

¹⁶⁶ Trauner F., Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure, Journal of European Integration, σελ. 316

II. Το Νέο Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο: Η αλληλεγγύη και η δίκαιη κατανομή των ευθυνών στον πυρήνα της Πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη θέσπιση νέου Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης

Το Σεπτέμβριο του 2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκανε μία νέα Ανακοίνωση¹⁶⁷ προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών προτείνοντας την έγκριση ενός νέου Κανονισμού για τη μετανάστευση και το άσυλο που θα καταργήσει και θα αντικαταστήσει τον Κανονισμό (ΕΕ) 604/2013 (Δουβλίνο ΙΙΙ). Στην Ανακοίνωσή της αυτή αναγνώρισε τη μεγάλη πρόκληση με την οποία ήρθε αντιμέτωπη και κλήθηκε τα τελευταία χρόνια να ανταπεξέλθει η Ένωση στον τομέα του προσφυγικού και της μετανάστευσης, η οποία έφερε στο φως σημαντικές ελλείψεις του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου¹⁶⁸ και ανέδειξε την «πολυπλοκότητα της διαχείρισης μιας κατάστασης που πλήττει διάφορα κράτη μέλη με διαφορετικούς τρόπους». Για την εκπόνηση των πρωτοβουλιών στο πλαίσιο του Νέου Συμφώνου, όπως χαρακτηριστικά τονίζει, αξιοποιήθηκαν οι παρατηρήσεις που ελήφθησαν κατόπιν «ανοιχτής διαβούλευσης» με τους πολίτες, η οποία επετεύχθη με τη δημοσίευση του χάρτη πορείας για το νέο σύμφωνο που αναρτήθηκε στον ιστότοπο της Επιτροπής και ήταν διαθέσιμος για σχολιασμό το καλοκαίρι του 2020¹⁶⁹.

Το Νέο Σύμφωνο (New Pact, για τη μετανάστευση και το άσυλο, υποβλήθηκε μαζί με την Πρόταση θέσπισης νέου Κανονισμού ο οποίος «επιδιώκει μια ολοκληρωμένη χάραξη πολιτικής, ... στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης, της επιστροφής, της προστασίας των εξωτερικών συνόρων, της καταπολέμησης της παράνομης διακίνησης μεταναστών και των σχέσεων με νευραλγικές τρίτες χώρες, αντικατοπτρίζοντας ... μια συνολική προσέγγιση»¹⁷⁰, την οποία η Επιτροπή κρίνει ως απαραίτητη για την αποτελεσματική υλοποίηση των τιθέμενων στόχων.

¹⁶⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2020) 609 (τελικό) της 23^{ης} Σεπτεμβρίου 2020

¹⁶⁸ Χαρακτηριστικά, η Γενική Εισαγγελέας Eleanor Sharpston, στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-715/17 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά της Δημοκρατίας της Πολωνίας, C-718/17 Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας και C-719/17 Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά της Τσεχικής Δημοκρατίας) αλλά και στις υποθέσεις C-490/16 και C-646/16 A.S. κατά Δημοκρατίας της Σλοβενίας και Jafari κατά Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, που είχαν προηγηθεί αναγνωρίζει την αδυναμία του Κανονισμού 604/2013 να ανταποκριθεί στις έκτακτες ανάγκες που διαμορφώνονται από την αθρόα είσοδο τεράστιου αριθμού δυνητικών αιτούντων ασύλου

¹⁶⁹ Παρατηρήσεις που έχουν ληφθεί σχετικά με το Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, διαθέσιμες στο <https://ec.europa.eu/info/law>

¹⁷⁰ Παρ. 1.1 της Αιτιολογικής Έκθεσης της Πρότασης για τη θέσπιση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου και του

Το Σύμφωνο αυτό, θέτει ξανά στο κέντρο των νέων μέτρων την αλληλεγγύη και τη δίκαιη κατανομή των ευθυνών, αρχές που δε θα ρυθμίζουν μόνο τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματος παροχής διεθνούς προστασίας, αλλά θα διατρέχουν το «σύνολο της διαχείρισης της μετανάστευσης, από τη διασφάλιση της πρόσβασης σε διεθνή προστασία έως την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης και των μη επιτρεπόμενων μετακινήσεων»¹⁷¹, καθώς, όπως τονίζεται στην Ανακοίνωσή της Επιτροπής, «κανένα κράτος μέλος δεν θα πρέπει να επωμίζεται δυσανάλογη ευθύνη και ότι όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να συμβάλλουν στην αλληλεγγύη σε σταθερή βάση».

Η νέα προσέγγιση του Συμφώνου απαιτεί μία ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των υπαρχουσών δυσλειτουργιών, που αναγνωρίζει τις συλλογικές ευθύνες, εξετάζει τις πιο θεμελιώδεις ανησυχίες που έχουν διατυπωθεί στις μέχρι τώρα διαπραγματεύσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών εταίρων, ιδίως ως προς το ζήτημα της αλληλεγγύης, αντιμετωπίζει τα κενά στην εφαρμογή της και διατηρεί την πρόοδο και τους συμβιβασμούς που έχουν επιτευχθεί μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου τον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, ήτοι τις προσπάθειες επιτάχυνσης της διαδικασίας στην απόκτηση ασύλου, την εξασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των αιτούντων διεθνούς προστασίας και της ασφάλειας δικαίου.

Με την ως άνω Ανακοίνωση, η Επιτροπή κηρύττει ότι αποσύρει την Πρόταση της του 2016 σχετικά με την τροποποίηση του Δουβλίνου¹⁷² και την αντικαθιστά με μία ευρύτερη νομοθετική πράξη που προβλέπει την διαμόρφωση ενός κοινού πλαισίου διαχείρισης του ασύλου και μετανάστευσης (ήτοι τον ανωτέρω Κανονισμό), τονίζοντας δε τον επείγοντα χαρακτήρα της μεταρρύθμισης, η οποία πρέπει να επιτευχθεί μέχρι και το τέλος του 2020. Αναγνωρίζει, μάλιστα, την ακαταλληλότητα του Δουβλίνου III στην αντιμετώπιση της προσφυγικής/ μεταναστευτικής κρίσης των τελευταίων ετών

προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX [Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης] COM(2020) 610 τελικό

¹⁷¹ Παρ.1.1 της Αιτιολογικής Έκθεσης ό.π.

¹⁷² Πρόταση της Επιτροπής της 4.5.2016 για έγκριση του Κανονισμού 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 (αναδιτύπωση), COM(2016) 270 τελικό

¹⁷³ Ο κανονισμός «Δουβλίνο III δεν λαμβάνει υπόψη την πραγματικότητα που αντιμετωπίζουν τα συστήματα μετανάστευσης των κρατών μελών, ούτε έχει ως στόχο τη δίκαιη κατανομή των βαρών.», κεφ. 3.2 της Αιτιολογικής Έκθεσης της Πρότασης COM (2020) 610

Με μια ανάγνωσή του, ωστόσο, γίνεται αντιληπτό ότι η νέα πρότασή της αναπαράγει σε πολλά σημεία τον ισχύοντα Κανονισμό του Δουβλίνου και περιλαμβάνει τις τροποποιήσεις που είχε προτείνει στην Πρότασή της 4^{ης} Μαΐου 2016 COM(2016) 270.

ι. Η υλοποίηση της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών στο Νέο Σύμφωνο για το άσυλο, τα σύνορα και τη μετανάστευση

Η Επιτροπή τονίζει ότι το Νέο Σύμφωνο τοποθετεί στο κέντρο του την διαμόρφωση ενός νέου μηχανισμού αλληλεγγύης ο οποίος θα κατοχυρώνει τη δικαιοσύνη στο σύστημα ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα αίρει τις διαφορές που προκύπτουν από τις διαφορετικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει το κάθε κράτος μέλος λόγω της γεωγραφικής θέσης του και θα διασφαλίζει ότι όλα τα κράτη μέλη συμβάλλουν στη συλλογική αντιμετώπιση των πραγματικών αναγκών που δημιουργούν οι παράτυπες αφίξεις μεταναστών και αιτούντων άσυλο¹⁷⁴. Αναγνωρίζει δε ότι κανένα κράτος δεν πρέπει να φέρει δυσανάλογη ευθύνη και υπενθυμίζει ότι η δίκαιη κατανομή των ευθυνών μέσω της διαρκούς συμβολής όλων των κρατών μελών συνιστά βασικότερη και θεμελιώδη ενωσιακή στρατηγική.

Σε πρακτικό επίπεδο, ο νέος μηχανισμός αλληλεγγύης επικεντρώνεται στη μετεγκατάσταση και τη χορηγία επιστροφής. Ειδικότερα, η νέα πρακτική της χορηγίας επιστροφής σκοπεί στην ταχεία επιστροφή των παράτυπων μεταναστών και συνιστάται στην παροχή, από ένα άλλο κράτος μέλος, κάθε αναγκαίας στήριξης (χορηγίας) στο κράτος μέλος που βρίσκεται υπό πίεση και συγκεκριμένα, στην εκτέλεση όλων των αναγκών για την επιστροφή δραστηριοτήτων από το κράτος μέλος που παρέχει στη στήριξη¹⁷⁵, το οποίο καθίσταται στο εξής υπεύθυνο και υπόλογο σε περίπτωση που η επιστροφή δεν πραγματοποιηθεί εντός της καθορισμένης προθεσμίας¹⁷⁶. Κάθε κράτος μέλος οφείλει υποχρεωτικά να συμβάλλει στους ανωτέρω μηχανισμούς αλληλεγγύης με βάση ένα ορισμένο σύστημα κατανομής, έχοντας όμως την ευχέρεια να καθορίζει τα άτομα τα οποία θα μετεγκατασταθούν ή θα λάβουν τη χορηγία επιστροφής.

Ειδικότερα, ο μηχανισμός αυτός αλληλεγγύης ενεργοποιείται σε καταστάσεις πίεσης ή κινδύνου πίεσης στα εθνικά συστήματα διαχείρισης της μετανάστευσης και

¹⁷⁴ Στο σημείο αυτό γίνεται επίκληση της απόφασης του ΔΕΕ στην υπόθεση προσφυγής της Επιτροπής κατά της Πολωνίας, της Ουγγαρίας και της Τσεχίας (C-715/17, C-718/17 και C-719/17)

¹⁷⁵ Απευθείας από το έδαφος του επωφελούμενου κράτους μέλους

¹⁷⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής COM (2020) 609 τελικό, σελ. 6-7

λειτουργεί σε τρία στάδια. Κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζει η Επιτροπή, η οποία είναι αρμόδια να κρίνει αν ένα κράτος μέλος βρίσκεται υπό κατάσταση πίεσης και ακολούθως να προσδιορίσει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν προς στήριξή του καθώς και τον τρόπο και την έκταση που κάθε κράτος μέλος πρέπει να συνεισφέρει¹⁷⁷. Η συνεισφορά αλληλεγγύης, στην οποία υποχρεούνται το κάθε κράτος μέλος, προσδιορίζεται με βάση μία κλείδα κατανομής, η οποία υπολογίζει το κάθε δίκαιο μερίδιο και βασίζεται σε δύο κριτήρια ίσης βαρύτητας, το μέγεθος του πληθυσμού του εν λόγω κράτους μέλους και το συνολικό ΑΕΠ αυτού.

Περαιτέρω, το νέο αυτό σύστημα περιλαμβάνει και νέες μορφές αμοιβαίας στήριξης μεταξύ των κρατών πέρα από το πρόγραμμα χορηγίας επιστροφής και τις μετεγκαταστάσεις. Συγκεκριμένα, η αλληλεγγύη υλοποιείται και με άλλου είδους συνεισφορές, όπως είναι η παροχή βοήθειας στη συνεργασία με τρίτες χώρες, και εν γένει κάθε μέτρο που δύναται να συμβάλλει στην ενίσχυση του συστήματος ασύλου του συγκεκριμένου κράτους μέλους, όπως για παράδειγμα η παροχή χρηματοδοτικής ή υλικής βοήθειας για βελτίωση της ικανότητας υποδοχής των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων (για παράδειγμα μέσω της ενίσχυσης των υποδομών).

ii. Η κατανομή των ευθυνών στο Νέο Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο

Παρά τη σαφή προσπάθεια ενίσχυσης της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, που όπως καταφάνηκε εμφανίζεται ιδίως στις περιπτώσεις όπου ένα κράτος μέλος υφίσταται σημαντική πίεση, το νέο σύστημα που προτείνει η Επιτροπή δεν φαίνεται να διαφοροποιείται από τον προκάτοχό του, το Δουβλίνο III ως προς τον τρόπο και τη μέθοδο προσδιορισμού του της ευθύνης για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας, αφού και με το νέο κανονισμό, με εξαίρεση τις προβλέψεις της οικογενειακής επανένωσης και τις προβλέψεις για το συμφέρον των ασυνόδευτων

¹⁷⁷ Σε πρώτο στάδιο η Επιτροπή ενεργοποιεί το μηχανισμό αλληλεγγύης, σε περίπτωση που η ίδια ή κάποιο άλλο κράτος-μέλος υποδείξει την ύπαρξη μιας τέτοιας κατάστασης πίεσης. Το δεύτερο στάδιο περιλαμβάνει την αξιολόγηση των αναγκών από την Επιτροπή, η οποία συντάσσει έκθεση με τα μέτρα που απαιτούνται για την αντιμετώπιση της κατάστασης. Στο τρίτο στάδιο τα υπόλοιπα κράτη μέλη υποχρεούνται να υποβάλουν σχέδια αλληλέγγυας αντίδρασης, όπου αναφέρουν τον τρόπο με τον οποίο επιθυμούν να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους μέσω της μετεγκατάστασης, της χορηγίας επιστροφής ή και με τους δύο τρόπους, είτε ακόμα και με κάποια άλλα επιπλέον μέτρα, εφόσον συνάδουν με την έκθεση της επιτροπής. Στο τελευταίο στάδιο, η Επιτροπή, αφού παραλάβει τα σχέδια αλληλέγγυας αντίδρασης των κρατών μελών, καθορίζει τη δράση του κάθε κράτους η οποία και καθίσταται νομικά δεσμευτική για αυτά.

ανήλικων, ο αιτών υποχρεούται να υποβάλει αίτηση στο κράτος μέλος πρώτης παράτυπης εισόδου¹⁷⁸.

Πράγματι, το Νέο Σύμφωνο για το άσυλο εντάσσει νέα κριτήρια, περιορισμένης όμως πρακτικής σημασίας, όπως είναι η απόκτηση διπλώματος και η εκπαιδευτική κατάρτιση σε ίδρυμα κράτους μέλους¹⁷⁹, άλλα διατηρεί τη χώρα πρώτης εισόδου ως κριτήριο για τον καθορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους και μάλιστα προσδίδει σε αυτή ακόμα μεγαλύτερη βαρύτητα, καθώς παρατείνει τη χρονική ισχύ της υποχρέωσης παραμονής των ατόμων που έχουν παράνομα εισέλθει σε αυτό από ένα σε τρία έτη¹⁸⁰.

Φαίνεται, λοιπόν, ότι και ο νέος κανονισμός ενδεχομένως επιδεινώνει τις παρούσες ανισορροπίες στην κατανομή και στο διαμερισμό των ευθυνών ως προς την εξέταση των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας, καθώς «κλειδώνει» την ευθύνη των κρατών που λαμβάνουν τα περισσότερα αιτήματα, όπως είναι οι χώρες της πρώτης γραμμής, αφήνοντας τα άλλα κράτη μέλη ανενόχλητα¹⁸¹. Ούτε, άλλωστε, θεραπεύει τα προβλήματα που δημιουργούσε ο τρόπος κατανομής της ευθύνης του προγενέστερου κανονισμού του Δουβλίνου III, ο οποίος έχει αποδειχθεί ότι, ήδη από την έναρξη ισχύος του, οδηγεί σε μία *de facto* προτεραιοποίηση του κριτηρίου της πρώτης χώρας εισόδου και παραγκωνίζει σε ελάχιστη χρήση τις διατάξεις για την οικογενειακή επανένωση¹⁸² εξαιτίας, μεταξύ άλλων, και της συστηματικής απόρριψης των αιτημάτων αναδοχής για οικογενειακούς λόγους ακόμα και ασυνόδευτων παιδιών¹⁸³.

¹⁷⁸ Άρθρο 8 της Πρότασης COM (2020) 610

¹⁷⁹ Άρθρο 20 ό.π.

¹⁸⁰ Άρθρο 21 παρ. 1 ό.π.

¹⁸¹ Maiani, A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact, 20.10.2020, άρθρο δημοσιευμένο στον ιστότοπο <http://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/#more-2927>

¹⁸² Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Dublin Regulation on international protection applications: European Implementation Assessment (Φεβρουάριος 2020) σελ. 42-49

¹⁸³ Παρατηρήσεις της RSA επί της Πρότασης Κανονισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης COM(2020) 610

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Στην προσπάθεια οικοδόμησης ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφαλείας και Δικαιοσύνης εντός της Ένωσης, η θέσπιση μιας κοινής πολιτικής στον τομέα του ασύλου αλλά και η συνέργεια όλων των παραγόντων της Ένωσης στον τομέα της διαχείρισης της μετανάστευσης, της παροχής ασύλου και των συνόρων, αποτελεί μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις της σύγχρονης Ευρώπης, εν αντιθέσει, μάλιστα, με τους υπόλοιπους τομείς που εμπίπτουν στον ΧΕΑΔ, ήτοι τη δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις και την αστυνομική συνεργασία, που φαίνεται ότι εμφανίζουν λιγότερους τριγμούς.

Συνδεδεμένο άρρηκτα με τον πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας, το ζήτημα του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων αποτελεί ένα ακανθώδες αντικείμενο εντός του ενωσιακού οικοδομήματος. Θα μπορούσε να ειπωθεί, ότι τουλάχιστον στον τομέα των συνόρων, η δράση της Ένωσης υλοποιεί σε μεγάλο βαθμό την αρχή της αλληλεγγύης, μέσω της σύστασης και της συνεχούς ενίσχυσης Οργανισμών που εμπράκτως συνεπικουρούν τις εθνικές αρχές στην αποτελεσματική διαχείριση τους.

Στους άλλους δύο τομείς του ΧΕΑΔ, ωστόσο, τη μετανάστευση και το άσυλο, τα συμπεράσματα δεν είναι τόσο ενθαρρυντικά. Παρά τις προσπάθειες που εδώ και δεκαετίες γίνονται για τη δημιουργία και τη λειτουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος για το Άσυλο που πηγάζει και ταυτόχρονα ερείδεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, η πρόσφατη προσφυγική κρίση που οδήγησε στην κατάρρευση των συστημάτων ασύλου της Ελλάδας και της Ιταλίας, ανέδειξε τη δυσλειτουργία, τις ελλείψεις και την ανεπάρκειά του και υπενθύμισε ότι μία κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου είναι δύσκολο να επιτευχθεί όταν επιρρίπτεται η ευθύνη στα κράτη που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της.

Πράγματι, η ανάθεση του βαρύτερου μεριδίου στη διαχείριση των προσφυγικών ροών στα κράτη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, έθεσε σε μεγάλη αμφισβήτηση την εκδήλωση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης. Στις κρίσιμες εκείνες στιγμές, η Ένωση ανέλαβε πρωτοβουλίες για μέτρα μεγαλύτερης αλληλεγγύης προς τα κράτη που αντιμετώπιζαν δυσκολία, μέτρα που όμως δεν προέβλεπαν κάποια οριστική λύση στην άνιση κατανομή των ευθυνών ανάμεσά τους και δεν έφεραν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, λόγω της απροθυμίας σύμπραξης ορισμένων κρατών μελών.

Η αλληλεγγύη σε όλα τα ενωσιακά κείμενα αποτελεί τη λέξη - κλειδί για το κοινό μέλλον των ευρωπαϊκών κρατών, πηγή της συνεργασίας τους, αλλά και μέθοδος διεξόδου της Ένωσης από την κοινωνική και πολιτική αναταραχή που αναδύθηκε λόγω της προσφυγικής κρίσης. Ωστόσο, όπως επιχειρήθηκε να αναδειχθεί στην ανωτέρω εργασία, παρά τα όποια μέτρα αλληλεγγύης και τις προσπάθειες δίκαιης κατανομής των ευθυνών ανάμεσα στα κράτη μέλη, η αλληλεγγύη δεν θεωρείται ότι έχει επιτευχθεί επί της ουσίας. Αναντίρρητα, η αποτελεσματική αλληλεγγύη, προκειμένου να επιτευχθεί, απαιτεί το συντονισμό των κρατών μελών σε όλα τα επίπεδα, ήτοι σε εθνικό, ευρωπαϊκό αλλά και διεθνές επίπεδο, και, προπαντός, την κατανόηση και εμπέδωσή της ως θεμελιώδους έννοιας διέπουσας τη δράση τους και όχι ως μίας απλής πράξης φιλανθρωπίας από την οποία μπορούν να απόσχουν.

Άλλωστε, όπως έχει ήδη καταφανεί, το υπάρχον ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου καταστρατηγεί την ευρωπαϊκή αλληλεγγύη με αρκετούς τρόπους. Εναποθέτει μεγάλο βάρος στα κράτη μέλη που βρίσκονται στα εξωτερικά της σύνορα και προβαίνει σε μία αυστηρή ιεράρχηση των κριτηρίων για τον προσδιορισμό των υπευθύνων για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου κρατών, δημιουργώντας ασύμμετρες υποχρεώσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη. Λύση, στο πρόβλημα αυτό, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, θα ήταν η τροποποίηση του Κανονισμού του Δουβλίνου και εισαγωγή νέων μηχανισμών τόσο για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου για τη χορήγηση ασύλου κράτους, όσο και για τη διευκόλυνση της μετεγκατάστασης και της επανεγκατάστασης των προσώπων εντός της Ένωσης.

Το Νέο, όμως, και πολύ πρόσφατο, Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο που προτάθηκε ως τροποποίηση του υπάρχοντος Κανονισμού, δεν φαίνεται να συνιστά σημαντική πρόοδο για την προώθηση της αλληλεγγύης ανάμεσα στα κράτη μέλη. Παρά το πλήθος των υποσχέσεων που δόθηκαν στο πλαίσιο της Πρότασής του, όπως είναι η υπόσχεση για ταχύτερες και απρόσκοπτες διαδικασίες μετανάστευσης και η αποφόρτιση των hotspots, εύκολα κανείς αντιλαμβάνεται ότι ο νέος Κανονισμός που προτείνεται προς έγκριση δε φέρει ρηξικέλευθες αλλαγές και δεν αποτελεί το καινούργιο ξεκίνημα που αναμενόταν. Στο ζήτημα δε της αλληλεγγύης και της κατανομής των ευθυνών η νέα Πρόταση του Κανονισμού μας επαναφέρει στο 2007 και την πρώτη Τροποποίηση του Κανονισμού του Δουβλίνου, αφού διατηρεί επί της ουσίας το μέχρι τότε ισχύον κανονιστικό πλαίσιο και την ίδια ιεραρχική δομή των κριτηρίων προσδιορισμού του αρμόδιου κράτους για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου, ενώ περιορίζεται στη διόρθωσή του μέσω μηχανισμών αλληλεγγύης.

Ωστόσο θα περίμενε κανείς ότι η παταγώδης αποτυχία του συστήματος του Δουβλίνου ΙΙΙ, η κατάρρευση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης στο Κοινό Σύστημα Ασύλου και τα πενιχρά αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν στον τομέα της αλληλεγγύης θα είχαν οδηγήσει την Ένωση να φέρει κάτι νέο στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων.

Αντιθέτως, αυτό που εν τέλει προτάθηκε ήταν μία ελαφρώς ηπιότερη εκδοχή της Πρότασης του Δουβλίνου ΙV του 2016, καθώς και ένας εξαιρετικά γραφειοκρατικός μηχανισμός μετεγκατάστασης που συνοδεύεται με την προσθήκη των αμφισβητούμενης αποτελεσματικότητας χορηγιών επιστροφής και των διατάξεων *force majeure*. Οι βασικές αρχές της κατανομής εντός της Ένωσης παραμένουν οι ίδιες και οι αιτούντες δεν έχουν δικαίωμα επιλογής, αφού πρέπει να υποβάλουν αίτημα χορήγησης διεθνούς προστασίας στο κράτος μέλος της πρώτης εισόδου. Αν και η αλληλεγγύη, πράγματι, ενισχύεται, η ενίσχυση αυτή δεν εμφανίζεται με τρόπο σαφή, ώστε να δημιουργήσει εμπιστοσύνη για την πιθανότητα αποτελεσματικής υλοποίησης της. Σε αυτό συνηγορούν, κυρίως, η διοικητική η πολυπλοκότητα, αλλά και οι προβλεπόμενες αναγκαστικές μεταφορές.

Αναμφισβήτητο το ζήτημα της υλοποίησης της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών πρέπει να ιδωθεί ρεαλιστικά και αυτή η ρεαλιστική αντιμετώπιση δεν συνιστά σφάλμα¹⁸⁴. Ωστόσο, η υποστήριξη του *status quo*, η αλλαγή του «περιτυλίγματος» του Δουβλίνου ΙΙΙ, με τις περιορισμένες προβλεπόμενες παραχωρήσεις και την ενίσχυση του ρόλου των ευρωπαϊκών οργανισμών – όσο και αν αυτοί, πράγματι, μπορούν να συνεισφέρουν σημαντικό έργο και αλληλεγγύη στον τομέα των συνόρων και της μετανάστευσης – είναι προφανές ότι δεν λύνουν ουσιαστικά το πρόβλημα. Χωρίς ουσιαστικές διορθώσεις, που να βασίζονται στην αρχή της αλληλεγγύης υπό το πρίσμα της δίκαιης κατανομής των ευθυνών και της παροχής συνδρομής όπου χρειάζεται, ανάμεσα στα κράτη μέλη, αλλά και προς τα τρίτα κράτη και τους υπηκόους τους, ούτε το νέο αυτό Σύμφωνο είναι πιθανό να διασώσει το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα για το Άσυλο και να αποτρέψει τις θλιβερές καταστάσεις, όπως αυτές που συναντώνται σήμερα στη Μόρια.

¹⁸⁴ Thym D, European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the ‘New’ Pact on Migration and Asylum, Σεπτέμβριος 2020

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ- ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

1. **Μπαξεβάνης Χ.**, Η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών (άρθρο 80 ΣΛΕΕ) στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων (2017)
2. **Μπαξεβάνης Χ.**, Το Ελληνικό Σύστημα Ασύλου μετά το Νόμο 4375/2016 και την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας, Συλλογικό Έργο: Το αλλοδαπό στοιχείο στις εθνικές έννομες τάξεις (2020), Εκδ. Σάκκουλας
3. **Νάσκου- Περράκη Π. / Παπαγεωργίου Γ. / Μπαξεβάνης Χ.**, Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο, Εκδ. Σάκκουλα (2017)
4. **Περάκης Εμ.**, Η συμφωνία της 18ης Μαρτίου 2016 μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και Τουρκίας: Μία πρώτη νομική και πρακτική αποτίμηση, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, β' τεύχος (2016)
5. **Χριστιανός Β.**, Συνθήκη ΕΕ& ΣΛΕΕ- Κατ'άρθρο ερμηνεία, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη (2012)
6. **Χρυσομάλλης Μ.**, Η Ενωσιακή Αλληλεγγύη σε αμφισβήτηση: Το σύστημα μετέγκαταστασης αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2020), Digesta online
7. **Χρυσομάλλης Μ.**, Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη (2017)

Ξενόγλωσση

8. **Circolo A., Hamul'ák O., Lysina P.**, The principle of solidarity between voluntary commitment and legal constraint- Comments on the Judgment of the Court of Justice of the European Union in Joined Cases C-643/15 and C-647/15, Czech Yearbook of Public & Private International Law (2018)
9. **Fitzpatrick J.**, Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime, American Society of International Law, The American Journal of International Law (2000)

10. **Gelatt, J.**, Schengen and the free movement of people across Europe, Washington DC Migration Policy Institute (2005)
11. **Gibney MJ.**, Liberal democratic states and responsibilities to refugees, American political science review (1999)
12. **Goldner L. I.**, The EU Financial and Migration Crises: Two Crises - Many Facets of EU Solidarity, Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making, Edward Elgar Publishing (2018)
13. **Karageorgiou E.**, The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity, Nordic journal of international law (2019)
14. **Maiani F.**, A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact, EU Immigration Blog (2020)
15. **Mitsilegas V.**, Solidarity and Trust in the Common European Asylum System, (2014)
16. **Morano-Foadi S.**, Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures, European Journal of Migration and Law 19 (2017)
17. **Moreno-Lax**, Solidarity’s Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy, Maastricht Journal of European and Comparative Law (2017)
18. **Panizzon M.**, Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?, Refugee Survey Quarterly Τόμος 31(4) (2012)
19. **Peers S.**, Legislative Update: EU Immigration and Asylum competence and decision making in the treaty of Lisbon, European journal of migration and Law (2008)
20. **Thielemann E.**, Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union, Journal of Refugee Studies Τόμος 16(3) (2003)
21. **Thym D.**, Migration Law and its Cosmopolitan Outlook: ‘Citizens’ and ‘Foreigners’ in EU Law, European Law Journal Τόμος 22(3) (2017)
22. **Trauner F.**, Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure, Journal of European Integration (2016)

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΑ ΔΙΑΘΕΣΙΜΕΣ ΠΗΓΕΣ

1. Έγγραφο 11130/15: Συμπεράσματα των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στο πλαίσιο του Συμβουλίου, σχετικά με την επανεγκατάσταση, μέσω πολυμερών και εθνικών μηχανισμών, 20.000 ατόμων τα οποία χρήζουν σαφώς διεθνούς προστασίας (2015), διαθέσιμο στον ιστότοπο <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/el/pdf>
2. Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 Για το Καθεστώς των Προσφύγων, Γραφείο του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, Στ' Έκδοση (2009) διαθέσιμο στον ιστότοπο <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2017/05/children-Asylum-Seekers-UNHCR-2009.pdf>
3. Ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού συνεδρίου σχετικά με την λειτουργία και την απόδοση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων (2014), διαθέσιμη στον ιστότοπο https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_15/QJAB14015ELC.pdf
4. Έκθεση της Διεθνούς Αμνηστίας, «Μη ασφαλές καταφύγιο: οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες στερούνται αποτελεσματικής προστασίας στην Τουρκία» (2016), διαθέσιμη στον ιστότοπο <https://www.amnesty.gr/news/ektheseis/article/20323/mi-asfales-katafygio-oi-aitoyntes-asylo-kai-oi-prosfygessteroyntai>
5. Έκθεση της EASO για το άσυλο 2020- Ετήσια έκθεση για την κατάσταση του ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, διαθέσιμη στον ιστότοπο: <https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020-Executive-Summary-EL.pdf>
6. Ετήσια έκθεση για την κατάσταση του ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση (2020), διαθέσιμη στον ιστότοπο <https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020-Executive-Summary-EL.pdf>

7. Δελτίο Τύπου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή: μόνιμο σώμα 10.000 φυλάκων μέχρι το 2027 (2020) διαθέσιμο στον ιστότοπο <https://www.europarl.europa.eu/news/el/press-room/20190410IPR37530/europaiki-sunoriofulaki-kai-aktofulaki-monimo-soma-10-000-fulakon-mechri-to-2027>
8. Μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων, Directorate-General for Internal Policies, The implementation of art 80 TFEU (2011) διαθέσιμη στον ιστότοπο [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET\(2011\)453167_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET(2011)453167_EN.pdf)
9. Παρατηρήσεις που έχουν ληφθεί σχετικά με το Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12544-New-Pact-on-Migration-and-Asylum/feedback?p_id=8267580
10. Παρατηρήσεις της RSA επί της Πρότασης Κανονισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης COM(2020) 610, διαθέσιμες στον ιστότοπο https://rsaegean.org/wp-content/uploads/2020/10/RSA_Παρατηρήσεις_AMM-1.pdf
11. Σημείωμα προς το Συμβούλιο σχετικά με το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του 2008, διαθέσιμο στον ιστότοπο <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/06/%CE%9314.GR-Europ-SymfonoMetan.pdf>
12. Σύνοψη της Σύστασης (ΕΕ) 2015/914 σχετικά με ένα ευρωπαϊκό σύστημα επανεγκατάστασης, διαθέσιμη στον ιστότοπο https://eur-lex.europa.eu/summary/EL/23010501_1

- 13.** Συμπεράσματα της Προεδρίας - Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε της 15^{ης} και 16^{ης} Οκτωβρίου 1999, διαθέσιμα στον ιστότοπο <https://www.consilium.europa.eu/media/21052/91400.pdf>
- 14.** FRONTEX- Ο Οργανισμός με μια ματιά, Έκθεση για το έτος 2018-2019, διαθέσιμη στον ιστότοπο https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Agency_at_Glance/Agency_at_Glance_2018_EL_WEB_v3.pdf
- 15.** ECRE Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe, Amnesty International, The Dublin II Trap: Transfers of Asylum-Seekers to Greece (2010), διαθέσιμη στον ιστότοπο <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe- March-2006.pdf>
- 16.** European Asylum Support Office, EASO Single Programming Document Multiannual Programming 2020-2022 - Work Programme 2020, διαθέσιμο στον ιστότοπο https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/1_SPD2020-22-Rev4_%28with-annexes%29-adopted-14082020.pdf
- 17.** European Parliament, Dublin Regulation on international protection applications: European Implementation Assessment (2020), διαθέσιμο στον ιστότοπο <https://bit.ly/30oq7H8>
- 18.** EU-Turkey Statement- Four years on, Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, (Μάρτιος 2020), διαθέσιμη στον ιστότοπο https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200318_managing-migration-eu-turkey-statement-4-years-on_en.pdf
- 19.** National Programme AMIF (2015), διαθέσιμο στον ιστότοπο <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-5313-EN-F1-1-ANNEX-1.PDF>

20. Study requested by the BUDG Committee - EU funds for migration, asylum and integration policies – Budgetary Affairs, διαθέσιμο στον ιστότοπο <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/147324/20180516-migration-funding-study-updated.pdf>

21. United Nations High Commissioner for Refugees, Global Trend (2013), διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.unhcr.org/5399a14f9.html>