

ΧΡΗΣΤΟΣ Α. ΜΠΑΞΕΒΑΝΗΣ

**Η αρχή της αλληλεγγύης & της δίκαιης κατανομής ευθυνών
(άρθρο 80 ΣΛΕΕ)**

στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων

Δρ. ΧΡΗΣΤΟΣ Α. ΜΠΑΞΕΒΑΝΗΣ

Υπότροφος ΙΚΥ («Ενίσχυση μεταδιδακτορικών ερευνητών/ερευνητριών – ΕΣΠΑ 2014-2020»)

**Η αρχή της αλληλεγγύης & της δίκαιης κατανομής ευθυνών
(άρθρο 80 ΣΛΕΕ)**

στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων



**Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού,
Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση**

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



Η Μεταδιδακτορική Έρευνα υλοποιήθηκε με υποτροφία του ΙΚΥ η οποία χρηματοδοτήθηκε από την πράξη «Ενίσχυση Μεταδιδακτορικών Ερευνητών/Ερευνητριών» από τους πόρους ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» με άξονες 6,8,9 και συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο – ΕΚΤ και το ελληνικό δημόσιο». (ΕΣΠΑ 2014-2020)

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Κωνσταντίνος Τσιτσελίκης, Καθηγητής στο Τμήμα Βαλκανικών Σλαβικών & Ανατολικών Σπουδών του Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη.

*Στον Αϊλάν και σε όσους δεν
κατάφεραν να ολοκληρώσουν το
ταξίδι της φυγής...*

«Κανένας άνθρωπος δεν είναι μόνος του ένα Νησί ακέραιο και ξεχωριστό [...] ο θάνατος του κάθε ανθρώπου με λιγοστεύει, γιατί ανήκω στην Ανθρωπότητα. Γι' αυτό, μη στέλνεις ποτέ να ρωτήσεις για ποιον χτυπά η καμπάνα. Για σένα χτυπά». (John Donne)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Η έννοια της Αλληλεγγύης – Μια διεπιστημονική προσέγγιση

Κεφάλαιο Πρώτο

Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον έλεγχο των συνόρων

Κεφάλαιο Δεύτερο

Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την μετανάστευση

Κεφάλαιο Τρίτο

Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το άσυλο

Κεφάλαιο Τέταρτο

Η Κοινή Δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας

- 1. Το περιεχόμενο της Κοινής Δήλωσης**
- 2. Η νομική φύση της Κοινής Δήλωσης**
- 3. Η δικαιοπολιτική αξιολόγηση της Κοινής Δήλωσης**

Κεφάλαιο Πέμπτο

Θεσμικές και Κανονιστικές διαστάσεις της αρχής της αλληλεγγύης (άρθρο 80 ΣΔΕΕ)

- 1. Η κανονιστική αποτύπωση της αρχής της αλληλεγγύης**
- 2. Η υλοποίηση της αρχής της αλληλεγγύης**

Κεφάλαιο Έκτο

Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

Ενδεικτική Βιβλιογραφία

Πρόλογος

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης

Η Ευρώπη έχει βυθιστεί τα τελευταία χρόνια σε μια επίμονη και ίσως παρατεταμένη περίοδο οικονομικής στασιμότητας που προκαλεί πρωτοφανές οικονομικό και κοινωνικό κόστος. Το φιλόδοξο σχέδιο της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, το οποίο συνέλαβαν οραματιστές πολιτικοί μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο με στόχο την εξασφάλιση της ειρήνης που δοκιμάστηκε τόσα σκληρά στη διάρκεια του 20ού αιώνα, και ενός προτύπου ανάπτυξης στην ευρωπαϊκή ήπειρο βασισμένο σε πολιτικές αλληλεγγύης, τείνει να εκφυλιστεί σε ένα άνευρο γραφειοκρατικό οικοδόμημα.

Ο μεγαλύτερος, ωστόσο, κίνδυνος που αντιμετωπίζει η Ε.Ε. σήμερα είναι αυτός της εσωτερικής κατάρρευσης λόγω της αδυναμίας ή της έλλειψης βούλησης των κυβερνήσεων των κρατών-μελών να λάβουν έγκαιρα εκείνες τις αποφάσεις που επιβάλλουν οι νέες συνθήκες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η προσφυγική κρίση που βρήκε την Ένωση απροετοίμαστη, χωρίς ενότητα και αλληλεγγύη. Το 2015 αποτέλεσε έτος – ορόσημο για το μεταναστευτικό στην Ε.Ε. Η μαζική εισροή προσφύγων από τη Συρία κατέληξε στην κατάρρευση του ευρωπαϊκού εξωτερικού συνόρου αναδεικνύοντας ταυτόχρονα τα αδιέξοδα της ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση. Η μαζική έλευση προσφύγων επηρεάζει έντονα τις ευρωπαϊκές κοινωνίες και την εσωτερική πολιτική κατάσταση σε όλες σχεδόν τις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θέτει σε δοκιμασία τη Συνθήκη Σένγκεν και τους κανόνες του Δουβλίνου, όπως επίσης, αναδεικνύει τα όρια και τις ανεπάρκειες της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας της Ευρώπης, αλλά και των αντίστοιχων εθνικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ε.Ε.

Η συντηρητική πολιτική περιχαράκωση της Ε.Ε. απέναντι στην μεγαλύτερη προσφυγική κρίση μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, συνιστά καθοριστική παράμετρο της επιδείνωσης της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, πυροδοτεί τάσεις εθνικής και κοινωνικής αναδίπλωσης μεγάλων τμημάτων του ευρωπαϊκού πληθυσμού, ενισχύει την άνοδο του ευρωσκεπτικισμού, που εκδηλώνεται πλέον (και) σε κυβερνητικό επίπεδο, και εν τέλει θέτει σε δοκιμασία τον ίδιο της το δεσμό με την ανθρωπιστική παράδοση του ευρωπαϊκού διαφωτισμού. Η κρίση με το ευρώ και η ραγδαία αύξηση των προσφυγικών και μεταναστευτικών

ροών έχουν ενισχύσει φυγόκεντρες δυνάμεις στο εσωτερικό της Ένωσης και ταυτόχρονα απειλούν τους βασικούς πυλώνες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Τα κράτη μέλη μέχρι σήμερα δεν έχουν καταλήξει σε μια κοινή στρατηγική για την αντιμετώπιση της κρίσης, ενώ την ίδια στιγμή δείχνουν απροθυμία όσον αφορά στην εφαρμογή των μέτρων, όπως τα σχέδια μετεγκατάστασης. Επαναφέρουν προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα, ενώ άλλοι φτάνουν μέχρι το σφράγισμα των συνόρων και την ύψωση φρακτών, πρωτοβουλίες οι οποίες χωρίς αμφιβολία θέτουν σε αμφισβήτηση το θεσμικό οικοδόμημα της Ε.Ε., την ισχύ της ενωσιακής έννομης τάξης και την πολιτική οντότητα της Ευρώπης. Πλην, όμως, ένα από τα λίγα σημεία στο οποίο συμφώνησαν όλοι οι ευρωπαίοι ηγέτες ήταν η ανάγκη να ενισχυθεί η συνεργασία με την Τουρκία, με στόχο την μείωση της ροής των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο που μετακινούνται από ή μέσω της χώρας προς την ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, εντάσσεται η συμφωνία της Ε.Ε. και Τουρκίας της 18^{ης} Μαρτίου 2016 για τον τερματισμό της παράτυπης μετανάστευσης από την Τουρκία προς την Ε.Ε. και την αντικατάσταση της με νόμιμους διαύλους επανεγκατάστασης προσφύγων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης είναι το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο δράσης της Ένωσης και των κρατών μελών της στους τομείς ασύλου, μετανάστευσης και συνόρων, υπό το πρίσμα των αρχών της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών/βαρών (άρθρο 80 ΣΛΕΕ). Αρχικά προτάσσονται εισαγωγικές παρατηρήσεις που αφενός καλύπτουν συνοπτικά το αντικείμενο της μελέτης και αιτιολογούν το διάγραμμα της ύλης, και αφετέρου παρέχουν εννοιολογικές αποσαφηνίσεις κρίσιμων όρων, όπως είναι η έννοια της αλληλεγγύης. Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης η αλληλεγγύη κατανοείται ως οργανική (λειτουργική) και όχι ως μηχανική (συναισθηματική), σύμφωνα με τη θεμελιώδη διάκριση μεταξύ μηχανικής και οργανικής αλληλεγγύης η οποία παρουσιάστηκε το 1893 από τον Γάλλο Κοινωνιολόγο Emile Durkheim. Με άλλα λόγια, η αλληλεγγύη γίνεται αντιληπτή όχι απλώς ως ηθική υποχρέωση, αλλά ως δεσμευτική νομική και πολιτική βάση. Ακολούθως, η αρχή της αλληλεγγύης αναδεικνύεται σε βασική δικαιολογική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεμελιώδους μάλιστα σημασίας για την συνεκτικότητα, την βιωσιμότητα της Ε.Ε. και την επανασύνδεσή της με την ανθρωπιστική παράδοση του ευρωπαϊκού διαφωτισμού.

Τα τρία πρώτα κεφάλαια αναφέρονται στις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον έλεγχο των συνόρων, την μετανάστευση και το άσυλο, αντίστοιχα. Το τέταρτο κεφάλαιο επικεντρώνεται στην Κοινή Δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας. Συγκεκριμένα, παρουσιάζεται το περιεχόμενο της Κοινής Δήλωσης και αναλύεται η νομική φύση του κειμένου. Το εν λόγω κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την αξιολόγηση της ευρωτουρκικής συμφωνίας για το προσφυγικό υπό το πρίσμα του διεθνούς, ευρωπαϊκού και εθνικού δικαίου.

Το πέμπτο κεφάλαιο επικεντρώνεται στην κανονιστική αποτύπωση της αρχής της αλληλεγγύης και συγκεκριμένο στο ζήτημα της νομικής φύσης και του δικαστικού ελέγχου της εφαρμογής του άρθρου 80 ΣΛΕΕ. Μολονότι δεν είναι αυτονόητη, τουλάχιστον εκ προοιμίου, μια αγωγή υποχρέωση της Ένωσης ή των κρατών μελών, τα ακραία, ωστόσο, όρια του τρόπου άσκησης των αρμοδιοτήτων, θα πρέπει να ελέγχονται δικαστικά. Ως εκ τούτου, η ανάμιξη του ΔΕΕ στα ζητήματα της ρήτηρας αλληλεγγύης, παρότι λιγότερο πιθανή, δεν μπορεί να αποκλεισθεί εκ των προτέρων, ειδικά σε περιπτώσεις που η παρεμβολή της Ένωσης ή των κρατών μελών κρίνεται ως ανεπαρκής, ακατάλληλη ή ακόμα και υπερβολική. Στη συνέχεια αξιολογείται το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο δράσης της Ένωσης και των κρατών μελών της στους τομείς ασύλου, μετανάστευσης και συνόρων, υπό το πρίσμα των αρχών της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών/βαρών. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην ευρωτουρκική συμφωνία για το προσφυγικό, στον Κανονισμό «Δουβλίνο», στη νατοϊκή παρουσία στο Αιγαίο για την καταπολέμηση της διακίνησης ανθρώπων και τη συμβατότητά της με την αρχή της μη επαναπροώθησης (non-refoulement), καθώς και στις διαδικασίες μετεγκατάστασης (relocation) και επανεγκατάστασης (resettlement).

Στο πλαίσιο αυτό, μεταξύ άλλων, αξιολογείται η σημασία της απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις υποθέσεις T-192/16, T-193/16 και T-257/16, αναφορικά με την Κοινή Δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας και τα ποικίλα ζητήματα που θέτει, μεταξύ των οποίων αυτό της νομικής φύσης του κειμένου και της δεσμευτικότητας του. Ακολούθως, ξεχωριστή θέση κατέχει η απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 6 Σεπτεμβρίου 2017 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-47/15, όπου απέρριψε τις προσφυγές της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας κατά του μηχανισμού μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία προς τα άλλα κράτη μέλη της Ένωσης.

Εκτενής αναφορά γίνεται επίσης στον τρόπο με το οποίο εφαρμόστηκε η Κοινής Δήλωσης Ε.Ε. – Τουρκίας στην Ελλάδα, μετά τις 20 Μαρτίου 2016 και ειδικότερα μετά τις 4 Απριλίου 2016 που τέθηκε σε ισχύ ο Ν. 4375/2016, τόσο από τις πρωτοβάθμιες όσο και από τις δευτεροβάθμιες επιτροπές εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας. Ειδική μνεία γίνεται στις αποφάσεις 445, 446 και 447/ 2017 του Δ΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, καθώς και στις υπ΄ αριθμ 2347 και 2348 του 2017 αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ, το οποίο απέρριψε τις αιτήσεις ακύρωσης Σύρων κατά απορριπτικών πράξεων επί των αιτημάτων τους ασύλου, κρίνοντας ότι η Τουρκία μπορεί να θεωρηθεί «ασφαλής τρίτη χώρα» για αυτούς.

Η παρούσα μελέτη ολοκληρώνεται (Κεφάλαιο Έκτο) με την εφαρμογή των πορισμάτων της έρευνας σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Μέσα από τη διεπιστημονική προσέγγιση του θέματος που συνδυάζει το Διεθνές/Ευρωπαϊκό Δίκαιο και τις Διεθνείς Σχέσεις και Πολιτικές Επιστήμες επιχειρείται να αναδειχθούν οι διεθνοπολιτικές προεκτάσεις του ζητήματος, ενώ μέσω της κριτικής ερμηνευτικής προσέγγισης αξιολογούνται και προτάσσονται μια σειρά από ευρωπαϊκά και εθνικά μέτρα βελτίωσης αλλά και αλλαγής του υπάρχοντος θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου. Προς τον σκοπό αυτό η παρούσα μελέτη πλαισιώνεται και ενισχύεται από προτεινόμενα ευρωπαϊκά και εθνικά μέτρα βελτίωσης αλλά και αλλαγής του υπάρχοντος θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου. Μεταξύ άλλων προτείνεται: μηχανισμός υποχρεωτικής ανακατανομής και μετεγκατάστασης των μεταναστών χωρίς χαρτιά, με βάση συγκεκριμένη δίκαιη αναλογία σε όλα τα κράτη μέλη, ισχυρές ενταξιακές πολιτικές, ώστε η τρέχουσα κρίση να μετατραπεί σε ευκαιρία για την δημογραφική ανανέωση του γηράσκοντα πληθυσμού της Ευρώπης και την ενίσχυση του εργατικού δυναμικού της, μηχανισμός υποχρεωτικής ανακατανομής στο εσωτερικό της Ένωσης τόσο προσφύγων όσο και αιτούντων άσυλο, και μάλιστα σε διευρυμένους αριθμούς, θέσπιση Ευρωπαϊκού Ασύλου ώστε οι αλλοδαποί να ζητούν άσυλο από την Ε.Ε. συνολικά και να κατανέμονται αναλογικά στα κράτη μέλη, και φυσικά ριζική αναθεώρηση των προβλέψεων για εξέταση των αιτημάτων ασύλου από τη χώρα πρώτης εισόδου (Κανονισμός Δουβλίνο).

Στο πλαίσιο αυτό, η ανά χείρας μελέτη φιλοδοξεί να συμβάλλει στη βελτίωση της κατανόησης των αρχών της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών/βαρών, να ενισχύσει την ελληνική βιβλιογραφία για το θέμα αυτό, καθώς

και να φανεί χρήσιμη για τον ερμηνευτή και εφαρμοστή του ευρωπαϊκού δικαίου ασύλου και μεταναστευτικής πολιτικής, που βρίσκεται καθημερινά αντιμέτωπος με κρίσιμα ζητήματα στο πεδίο του ασύλου, της διαχείρισης συνόρων και της μετανάστευσης. Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά και από το βήμα αυτό τον Επιβλέποντα Καθηγητή της μεταδιδακτορικής έρευνας μου, κ Κ. Τσιτσελίκη, Καθηγητή στο Πανεπιστήμιο Μακεδονίας-ΠΑΜΑΚ (Τμήμα Βαλκανικών, Σλαβικών και Ανατολικών Σπουδών) για την πολλαπλή στήριξη και επιστημονική καθοδήγηση που μου προσέφερε κατά τη συγγραφή του πονήματος αυτού, τα όποια δε λάθη ή παραλείψεις βαρύνουν αποκλειστικά και μόνο τον συγγραφέα. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στο Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών (ΙΚΥ) για την χορήγηση της υποτροφίας «Ενίσχυση Μεταδιδακτορικών Ερευνητών/Ερευνητριών» (ΕΣΠΑ 2014-2020) με τη στήριξη της οποίας υλοποιήθηκε η παρούσα μελέτη. Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω τις Εκδόσεις ΑΝΙΚΟΥΛΑ για την επιμελημένη και καλαίσθητη έκδοσή της παρούσας μελέτης.

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Η έννοια της Αλληλεγγύης – Μια διεπιστημονική προσέγγιση

Η έκρηξη των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών τα τελευταία χρόνια έφερε, μεταξύ άλλων, στο επίκεντρο του πολιτικού και νομικού διαλόγου την αρχή της αλληλεγγύης στην ενωσιακή έννομη τάξη.¹ Η αλληλεγγύη, καθώς εγείρει ενδιαφέροντα οικονομικά, πολιτικά, φιλοσοφικά και νομικά ζητήματα, απαιτεί μια διεπιστημονική προσέγγιση. Η διαχρονική εξέλιξη της έννοιας, του περιεχομένου και της νομικής φύσης της αλληλεγγύης έτυχε εντατικής θεωρητικής επεξεργασίας στο διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό δίκαιο,² τόσο από την ευρωπαϊκή όσο και από την αμερικάνικη διάνοξη.³

Η θεμελιώδης διάκριση μεταξύ μηχανικής και οργανικής αλληλεγγύης παρουσιάστηκε το 1893 από τον Γάλλο Κοινωνιολόγο Emile Durkheim.⁴ Στην μεν πρώτη περίπτωση η αλληλεγγύη εμφανίζεται στις παραδοσιακές κοινωνίες και παρουσιάζεται ως συναισθηματική επιταγή, βασιζόμενη στους πρωτογενείς δεσμούς αίματος, συγγένειας και οικογένειας, με γνώμονα αρχικά την βιολογική και αργότερα την πολιτισμική ταυτότητα. Αντίθετα, ως οργανική εμφανίζεται περισσότερο λειτουργική και λιγότερη συναισθηματική η έννοια της αλληλεγγύης, καθώς τα μέλη των σύγχρονων κοινωνιών κατανοούν την αναγκαιότητα, αν όχι υποχρέωση, αμοιβαίας συνδρομής, καθώς η τύχη ενός μέλους της κοινωνίας εξαρτάται από την τύχη των άλλων.⁵ Ακολούθησε στη γερμανική επιστήμη ο Ferdinand Tönnies με το έργο του *Gemeinschaft und Gesellschaft* (1887), ενώ με το βιβλίο των William

¹ Από την ήδη πλούσια βιβλιογραφία βλ. Stjernø S., *Solidarity in Europe: The History of an Idea*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

² Για την αλληλεγγύη στο εθνικό δίκαιο, κυρίως δε σε επίπεδο συνταγματικών διατάξεων, μεταξύ άλλων, Molinier J., *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, Toulouse, Mission de recherche Droit et Justice de l'Université de Toulouse, 2004.

³ Αντί άλλων βλ. Χρυσομάλλης Μ - Δ., *Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκκουλα, 2017.

⁴ Durkheim E., *The Division of Labor in Society* [1893], Free Press, New York, 2013.

⁵ Εναλλακτικά της διάκρισης του Durkheim μεταξύ μηχανικής και οργανικής αλληλεγγύης χρησιμοποιείται η διάκριση μεταξύ πραγματικής και κανονιστικής αλληλεγγύης. Βλ. ενδ. Borger V., *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, *European Constitutional Law Review*, 2013, 9 (1): 7-36.

Thomas και Florian Znaniecki, *ο Πολωνός Χωρικός*⁶ η έννοια της αλληλεγγύης συνδέεται για πρώτη φορά με το φαινόμενο της μετανάστευσης και τους όρους κοινωνικής ένταξης και ενσωμάτωσής τους στις χώρες εγκατάστασης.⁷

Η αλληλεγγύη στο διεθνές δίκαιο αναφέρεται στη θεμελιώδη αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των κρατών,⁸ ως εκδήλωση της αρχής *pacta sunt servanda*.⁹ Ταυτόχρονα, συνιστά κεντρικό άξονα και θεμέλιο λίθο σε αρκετούς και σημαντικούς κλάδους του διεθνούς δικαίου (διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο, προστασία ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συλλογική ασφάλεια, διεθνής ευθύνη προστασίας, διεθνές οικονομικό δίκαιο)¹⁰, αποτυπώνεται σε μια σειρά διεθνών κειμένων (ενδεικτικά αναφέρονται η Διακήρυξη για την εγκαθίδρυση μιας Νέας Διεθνούς Οικονομικής Τάξης 1974, Ο Χάρτης για τα Οικονομικά Δικαιώματα και Υποχρεώσεις των Κρατών 1974, η Διακήρυξη της Σεούλ και η Διακήρυξη της Στοκχόλμης 1972), ενώ στη Διακήρυξη της Χιλιετίας (Millennium Declaration), που υιοθέτησε η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ στις 18 Σεπτεμβρίου 2000, η θεμελιώδης αξία της αλληλεγγύης απαιτεί «η διαχείριση των παγκόσμιων προκλήσεων να γίνεται με τρόπο, που κατανέμει το κόστος και τα βάρη δίκαια σύμφωνα με τις βασικές αρχές της ισότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Αυτοί που υποφέρουν ή που ωφελούνται λιγότερο αξίζουν την βοήθεια από εκείνους που ωφελούνται περισσότερο».¹¹

⁶ Thomas W-I & Znaniecki F., *The Polish Peasant in Europe and America*, Chicago University Press, 1918-1920.

⁷ Παπαδοπούλου Δ., *Η κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών στην Ελλάδα. Παρελθόν, Παρόν και Μέλλον.* Διαθέσιμο σε:

<https://eclass.uop.gr/modules/document/file.php/SEP137/1.%CE%9A%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CC%81%20%CE%95%CE%BD%CF%83%CF%89%CE%BC%CE%B1%CC%81%CF%84%CF%89%CF%83%CE%B7%20%CE%B3%CE%B9%CE%B1%20%CE%A4%CE%BF%CC%81%CE%BC%CE%BF.pdf>, σσ. 2-3. Για τη σχέση που συνδέει τη μεταναστευτική πολιτική και τις πολιτικές ενσωμάτωσής βλ. Μπάγκαβος Χρ., Παπαδοπούλου Δ., 2003, *Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική*, σειρά μμελέτες 15, εκδόσεις ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Αθήνα; Παπαδοπούλου Δ, 2007, «Η κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών: Από μία στερεοτυπική σε μία συμμετοχική πραγματικότητα», αφιέρωμά στη Μετανάστευση στο περιοδικό Γεωγραφίες. Schnapper D, 2008, *Η Κοινωνική ενσωμάτωση. Μία σύγχρονη προσέγγιση*, για την ελληνική μετάφραση πρόλογος επιμέλεια Δέσποινα Παπαδοπούλου, Αθήνα, εκδ. Κριτική.

⁸ Casini L., *Solidarity between States in the Global Legal Space*, SSRN 2013, p.3.

⁹ Βλ. Ενδ. Tomuschat Chr., 'Pacta sunt servanda' στο Andreas Fischer-Lescano et al. (eds), *Frieden in Freiheit: Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag* (Baden-Baden: Nomos, 2088), 1047-1065.

¹⁰ Koroma A.G., *Solidarity: Evidence of an Emerging International Legal Principle*, στο H. P. Hestermeyer, D. König, P.-T. Stoll & (eds), *Coexistence, Cooperation and Solidarity, Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum (Vol I)*, BRILL/ Nijhoff, 2012, pp. 103-130.

¹¹ Resolution 55/2, 18/9/2006, παρ.16.

Συνοψίζοντας την έννοια της αλληλεγγύης στο διεθνές δίκαιο, θα μπορούσε κανείς να διακρίνει, μεταξύ άλλων, τα εξής στοιχεία, που συγκροτούν την έννοια της διεθνούς αλληλεγγύης: « α) Κοινός δεσμός: η διεθνής αλληλεγγύη προϋποθέτει ένα κοινό δεσμό μεταξύ των μελών της διεθνούς κοινότητας, που σχηματίζεται στη βάση των κοινών αξιών της, (β) Κοινοί στόχοι: η διεθνής αλληλεγγύη σημαίνει το καθήκον παροχής συνδρομής του ενός μέλους στο άλλο, προκειμένου να προωθηθούν οι κοινές στοχεύσεις. Με αυτή την έννοια, η αλληλεγγύη υπερβαίνει την παραδοσιακή έννοια της αμοιβαιότητας, (γ) Κοινή δράση: η διεθνής αλληλεγγύη προϋποθέτει κοινή δράση όλων των μελών της διεθνούς κοινότητας, συμπεριλαμβανομένων των κρατών, των διεθνών οργανισμών αλλά και μη κρατικών δρώντων, (δ) Κοινή ευθύνη και λογοδοσία στη διασφάλιση των κοινών αγαθών της διεθνούς κοινότητας».¹²

Η αρχή της αλληλεγγύης διαχέεται σε ολόκληρη την ενωσιακή έννομη τάξη, τόσο ως αξία όσο και ως στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αλληλεγγύης είναι πλήρης κανόνας του Ευρωπαϊκού Δικαίου και διατυπώνεται σε 15 άρθρα της Συνθήκης της ΕΕ, της Συνθήκης Λειτουργίας της ΕΕ και του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Στη Συνθήκη της Λισαβόνας η αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών φιλοξενείται σε μια σειρά διατάξεων και συνιστά κεντρικό άξονα κρίσιμων πολιτικών της Ένωσης: από την Οικονομική Πολιτική και την πολιτική Ενέργειας, μέχρι τις Ευρωπαϊκές Εξωτερικές Σχέσεις και τον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.¹³

Η προσπάθεια για τη δημιουργία του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης¹⁴ ανάγεται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ενώ μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί έναν από τους κύριους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης σύμφωνα με τη δωδέκατη σκέψη του προοιμίου της ΣΕΕ/Λ και το άρθρο 3 παρ. 2

¹² Χρυσομάλλης Μ - Δ., *Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση*, Digesta OnLine – Δημοσιεύματα Digesta – www.digestaonline.gr, διαθέσιμο σε: <file:///C:/Users/christos%20baxevanis/Desktop/EKTYΠΩΣΗ/10-27,%2045-49,%2088-89.pdf>, σ.26.

¹³ Γαλάνης Θ., *Η αλληλεγγύη στην ενωσιακή δικαιοταξία - Απόπειρα προσέγγισης μιας θεμελιακής αξιακής αρχής του ενωσιακού δικαίου*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.

¹⁴ Για το Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, μεταξύ άλλων, βλ. Στ. Περράκης (επιμ.), *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της Ε.Ε.*, Πρακτικά Ημερίδας, Εκδ. Π. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2007, Δον. Παπαγιάννης, “Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας”, *ΕΕΕυρΔ* 2010, σ.345επ, Δον. Παπαγιάννης, *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2001.

ΣΕΕ/Λ.¹⁵ Στο άρθρο 67 ΣΛΕΕ προσδιορίζονται οι στόχοι για την επιτυχή δημιουργία του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης που είναι η εξασφάλιση της απουσίας των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, η ανάπτυξη κοινής πολιτικής ασύλου, μετανάστευσης και ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα, η εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας με καταπολέμηση της εγκληματικότητας, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, η αστυνομική και δικαστική συνεργασία με τη διευκόλυνση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, ιδίως με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων. Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει «στρατηγικούς προσανατολισμούς» (άρθρο 68 ΣΛΕΕ), τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας (άρθρο 69 ΣΛΕΕ), ενώ η Ένωση οφείλει, κατά την έκδοση της σχετικής νομοθεσίας, να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, καθώς επίσης τη διαφορετικότητα των νομικών συστημάτων και των παραδόσεων των κρατών μελών (άρθρο 67 Ι ΣΛΕΕ).¹⁶

Το αντικείμενο της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης διέπεται από την ΣΛΕΕ (Τίτλος V, άρθρα 67-89) και διακρίνεται σε πέντε επιμέρους τμήματα: το πρώτο τμήμα αναφέρεται στις γενικές-θεσμικές (άρθρα 67-76), το δεύτερο τμήμα είναι αφιερωμένο στους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση (άρθρα 77-80), το τρίτο καλύπτει τα ζητήματα της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις (άρθρο 81), το τέταρτο αφορά τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (άρθρα 82-86), ενώ το πέμπτο καλύπτει τα ζητήματα της αστυνομικής συνεργασίας (άρθρα 87-89).

Η παρούσα μελέτη επικεντρώνεται αποκλειστικά στο δεύτερο τμήμα του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (άρθρα 77-80). Σε μια πρώτη συνοπτική παρουσίαση του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου της Ε.Ε. στον εν λόγω τομέα, το άρθρο 67 ΣΛΕΕ ορίζει ότι η Ένωση εξασφαλίζει την απουσία ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα και αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η

¹⁵ Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και την κατάργηση των πυλώνων, οι διατάξεις αφενός του παλιού τρίτου πυλώνα (Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία στις Ποινικές Υποθέσεις), αφετέρου του παλιού Τίτλου IV ΣΕΚ (Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων) ενοποιούνται και υπάγονται στους κοινούς ενωσιακούς μηχανισμούς, ήτοι τοποθετούνται υπό κοινό οργανωτικό και θεσμικό πλαίσιο. Σαχπεκίδου Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ. Σακκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σσ. 310-311.

¹⁶ Γ. -Ε. Φ. Καλαβρός, Θ. Γ. Γεωργόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ουσιαστικό Δίκαιο, Τόμος II, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σσ. 72-74.

οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων των ανιθαγενών.

Σχετικά με το ζήτημα των συνόρων, η Ένωση αναπτύσσει πολιτική με στόχο: α) να εξασφαλίζεται η απουσία οποιουδήποτε ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων, β) να εξασφαλίζεται ο έλεγχος των προσώπων και η αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων, γ) να δημιουργηθεί προοδευτικά ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Ακολούθως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα που αφορούν: α) την κοινή πολιτική θεωρήσεων και άλλων τίτλων διαμονής βραχείας διάρκειας, β) τους ελέγχους στους οποίους υποβάλλονται τα πρόσωπα που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα, γ) τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα για σύντομο χρονικό διάστημα στην Ένωση, δ) οποιοδήποτε μέτρο που είναι αναγκαίο για την προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, ε) την απουσία ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων (άρθρο 77 ΣΛΕΕ).

Αναφορικά με τον τομέα του ασύλου, η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Ακολούθως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα όσον αφορά κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, στο οποίο περιλαμβάνονται: α) ενιαίο καθεστώς ασύλου υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο ισχύει σε όλη την Ένωση, β) ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν διεθνούς προστασίας, χωρίς να τους χορηγείται ευρωπαϊκό άσυλο, γ) κοινό σύστημα για την προσωρινή προστασία των εκτοπισμένων προσώπων σε περιπτώσεις μαζικής εισροής, δ) κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας, ε) κριτήρια και μηχανισμοί καθορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου ή επικουρικής προστασίας, στ) προδιαγραφές σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής αιτούντων άσυλο ή επικουρικής προστασίας, ζ)

εταιρικές σχέσεις και συνεργασία με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των ροών προσώπων που ζητούν άσυλο ή επικουρική ή προσωρινή προστασία. Σε περίπτωση μάλιστα που ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών (άρθρο 78 ΣΛΕΕ)

Σχετικά με τον τομέα της μετανάστευσης, η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη καθώς και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την ενισχυμένη καταπολέμησή της. Ακολουθώντας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία λαμβάνουν μέτρα σχετικά με τους ακόλουθους τομείς: α) προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, καθώς και κανόνες για τη χορήγηση από τα κράτη μέλη θεωρήσεων και αδειών διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών, β) καθορισμός των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των όρων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στα άλλα κράτη μέλη, γ) λαθρομετανάστευση και παράνομη διαμονή, καθώς και απομάκρυνση και επαναπατρισμός των παρανόμως διαμενόντων, δ) καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών. Τέλος, οι πολιτικές της Ένωσης διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο (άρθρο 80 ΣΛΕΕ).

Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης η αλληλεγγύη κατανοείται ως οργανική (λειτουργική) και όχι ως μηχανική (συναισθηματική). Με άλλα λόγια, η αρχή της αλληλεγγύης «είναι αυτή που καθορίζει τις σχέσεις των Κρατών-μελών της Ένωσης μεταξύ τους και μεταξύ αυτών και των Θεσμικών Οργάνων, αποτελώντας έτσι βασική οργανωτική αρχή (θεσμική διάσταση) και ταυτόχρονα συν-καθορίζει τις σχέσεις των Κρατών-μελών με τα άτομα, ιδιαίτερα όταν αυτά αντλούν δικαιώματα από το δίκαιο της Ένωσης. Λειτουργεί ως πηγή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των

Κρατών-μελών και ταυτόχρονα ως ερμηνευτική αρχή των διατάξεων των Συνθηκών από το Δικαστήριο».¹⁷

Κεφάλαιο Πρώτο

¹⁷ Χρυσομάλλης Μ - Δ., *Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση*, Digesta OnLine – Δημοσιεύματα Digesta – www.digestaonline.gr, διαθέσιμο σε: <file:///C:/Users/christos%20baxevanis/Desktop/EKTYΠΩΣΗ/10-27,%2045-49,%2088-89.pdf>, σ.89.

Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον έλεγχο των συνόρων

Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 77 ΣΛΕΕ αναφέρει τους στόχους της ευρωπαϊκής πολιτικής σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα: 1) απουσία των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, 2) αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων, και 3) δημιουργία ενός συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Η έννοια της ελεύθερης διέλευσης των εσωτερικών συνόρων, η οποία θεμελιώθηκε με την υπογραφή της Συμφωνίας του Σένγκεν το 1985, συμβαδίζει, κατά την αρχιτεκτονική του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, με τους αυξημένους και συντονισμένους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε.¹⁸ Αξίζει

¹⁸ Ο χώρος και η συνεργασία Σένγκεν βασίζονται στη συνθήκη του Σένγκεν του 1985. Ο χώρος Σένγκεν αποτελεί έδαφος όπου εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Οι χώρες που έχουν υπογράψει τη συμφωνία κατήργησαν τα εσωτερικά σύνορα, αντικαθιστώντας τα με ενιαία εξωτερικά σύνορα. Εντός του χώρου αυτού εφαρμόζονται κοινοί κανόνες και διαδικασίες όσον αφορά τις θεωρήσεις για διαμονές σύντομης διάρκειας, τις αιτήσεις ασύλου και τους ελέγχους στα σύνορα. Ταυτόχρονα, για τη διασφάλιση της ασφάλειας εντός του χώρου Σένγκεν, ενισχύθηκαν η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ των αστυνομικών υπηρεσιών και των δικαστικών αρχών. Η συνεργασία Σένγκεν ενσωματώθηκε στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) με τη συνθήκη του Άμστερνταμ, το 1997. Ωστόσο, δεν είναι όλες οι χώρες που συμμετέχουν στη συνεργασία Σένγκεν μέλη του χώρου Σένγκεν, είτε γιατί δεν επιθυμούν την κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα με τις υπόλοιπες χώρες του χώρου αυτού είτε γιατί δεν πληρούν ακόμα τους απαιτούμενους όρους για την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 άρχισε η συζήτηση σχετικά με τη σημασία της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Για ορισμένα κράτη μέλη, η έννοια αυτή θα έπρεπε να εφαρμόζεται μόνο στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), πράγμα που σήμαινε τη διατήρηση των ελέγχων στα σύνορα και το διαχωρισμό μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών και των υπηκόων τρίτων χωρών. Άλλα κράτη μέλη, αντίθετα, επιθυμούσαν την καθιέρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας για όλους και, κατά συνέπεια, την κατάργηση αυτών των συνοριακών ελέγχων. Επειδή δεν επιτεύχθηκε συμφωνία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Γαλλία, η Γερμανία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και οι Κάτω Χώρες αποφάσισαν, το 1985, να δημιουργήσουν μεταξύ τους ένα χώρο χωρίς σύνορα, το χώρο «Σένγκεν», από το όνομα της πόλης του Λουξεμβούργου στην οποία υπογράφηκαν οι πρώτες συμφωνίες. Μετά την υπογραφή της συνθήκης του Άμστερνταμ, αυτή η διακυβερνητική συνεργασία ενσωματώθηκε στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) την 1η Μαΐου 1999. Στις 14 Ιουνίου 1985 υπογράφηκε η πρώτη συμφωνία μεταξύ των πέντε ιδρυτικών μελών. Εκπονήθηκε σύμβαση που υπογράφηκε στις 19 Ιανουαρίου 1990. Αυτή άρχισε να ισχύει το 1995 και επέτρεψε την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ των χωρών που την είχαν υπογράψει, ενώ δημιούργησε ενιαία εξωτερικά σύνορα, όπου πραγματοποιούνται έλεγχοι εισόδου στον χώρο Σένγκεν σύμφωνα με τις ίδιες διαδικασίες. Καθιερώθηκαν κοινοί κανόνες όσον αφορά την έκδοση θεωρήσεων, το δικαίωμα ασύλου και τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα έτσι ώστε να επιτραπεί η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στο εσωτερικό των χωρών που έχουν υπογράψει τη σύμβαση χωρίς να διαταράσσεται η δημόσια τάξη. Οι κύριοι κανόνες που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο Σένγκεν περιλαμβάνουν: άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, κοινή σειρά κανόνων που εφαρμόζονται σε άτομα που διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ, εναρμόνιση των κανόνων σχετικά με τους όρους εισόδου και θεώρησης διαβατηρίου για σύντομες διαμονές, ενισχυμένη αστυνομική συνεργασία (συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων διασυνοριακής παρακολούθησης και συνεχούς καταδίωξης), ενισχυμένη δικαστική συνεργασία μέσω ενός ταχύτερου συστήματος έκδοσης και καλύτερης μεταβίβασης της εκτέλεσης των κατασταλτικών δικαστικών αποφάσεων,

βέβαια να αναφερθεί ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν αποκλειστική αρμοδιότητα για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, ενώ παράλληλα ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. αποτελεί και ευθύνη των κρατών μελών για το τμήμα των συνόρων που τους ανήκουν. Το ίδιο εξάλλου το άρθρο 77 ΣΛΕΕ στην 4^η παράγραφο προβλέπει ότι «το παρόν άρθρο δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά τον γεωγραφικό καθορισμό των συνόρων τους σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο». Αξίζει στο σημείο αυτό να αναφερθεί η πρόβλεψη του Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο, σύμφωνα με την οποία όσα κράτη μέλη εκτίθενται λόγω της γεωγραφικής τους θέσης σε μεταναστευτικές ροές ή διαθέτουν περιορισμένα μέσα, πρέπει να μπορούν να βασιστούν στην ουσιαστική αλληλεγγύη της Ένωσης.¹⁹

Το 2004 εκδόθηκε ο Κανονισμός 2007/2004²⁰ σχετικά με τον ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRONTEX), ενώ ανάλογες ρυθμίσεις για την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ε.Ε. περιλαμβάνει ο Κανονισμός 1052/13²¹ (EUROSUR), καθώς και ο Κανονισμός 836/2007²² για τη σύσταση των μονάδων ταχείας επέμβασης.

Προκειμένου η Ε.Ε. να εξασφαλίσει με αποτελεσματικό τρόπο την απουσία εσωτερικών ελέγχων και ταυτόχρονα ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, προχώρησε στην έκδοση του Κανονισμού 2252/2004²³ σχετικά με τα πρότυπα για τα χαρακτηριστικά ασφάλειας και τα βιομετρικά στοιχεία στα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα. Σημαντικός επίσης είναι και ο Κανονισμός 562/2006²⁴ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του

θέσπιση και ανάπτυξη του συστήματος πληροφόρησης Σένγκεν (SIS). Ένα πρωτόκολλο προσαρτημένο στη συνθήκη του Άμστερνταμ επέτρεψε την ενσωμάτωση των αποτελεσμάτων που επέφερε το Σένγκεν στην ΕΕ. Ε. Σαγκρεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Σακκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σσ. 319-322.

¹⁹ Δ. Αναγνωστοπούλου «Άρθρο 77 ΣΛΕΕ» στο Β. Χριστιανός, *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ – Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σσ. 444-450.

²⁰ ΕΕ 2004, L 349/1, όπως αυτός τροποποιήθηκε διαδοχικά από τους Κανονισμούς 1168/2011 και 656/14.

²¹ ΕΕ 2013, L. 295/13

²² ΕΕ 2007, L. 199/1.

²³ ΕΕ 2004, L 385/1.

²⁴ ΕΕ 2006, L 105/1, όπως αυτός τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό 1051/13. Για τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, μεταξύ άλλων, βλ. Χ. Μπαξεβάνης, Κώδικας Θεωρήσεων & Κώδικας Συνόρων Σένγκεν – Μια συνολική προσέγγιση, *ΤοΣ*, 1-2/2014, σσ. 279-291.

κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (Κώδικας Συνόρων Σένγκεν). Αναφορικά με τα θέματα θεωρήσεων εισόδου, ο Κανονισμός 810/2009²⁵ προβλέπει τρία είδη θεωρήσεων, ενώ με τον Κανονισμό 539/2001²⁶ καταρτίστηκε κατάλογος τρίτων χωρών, οι υπήκοοι των οποίων οφείλουν να διαθέτουν θεώρηση εισόδου κατά την διάβαση των εξωτερικών συνόρων, και κατάλογος υπηκόων οι οποίοι αποδεσμεύονται από την εν λόγω υποχρέωση. Τα βασικά εργαλεία για την αποτελεσματική εφαρμογή των ανωτέρω ρυθμίσεων είναι τα συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS)²⁷ και την ασφάλεια (SIS).²⁸

Ως ιδιαίτερος κρίσιμη κρίνεται η απόφαση του ΔΕΕ της 04.09.2014 στην υπόθεση C-575/12, Air Baltic Corporation AS κατά Valsts robežsardze για τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν και τον Κώδικα Θεωρήσεων. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε ότι τα κράτη μέλη δεν διαθέτουν περιθώριο διακριτικής ευχέρειας να αρνούνται την είσοδο υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφός τους κατ' εφαρμογή μη προβλεπόμενης από τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν προϋποθέσεως, καθώς η απαρίθμηση στο συγκεκριμένο Κώδικα των λόγων για τους οποίους ένα κράτος μπορεί να αρνηθεί την είσοδο σε πολίτη τρίτης στο χώρο Σένγκεν είναι

²⁵ ΕΕ 2007, L 199/1

²⁶ ΕΕ 2001, L 81/1, όπως αυτός τροποποιήθηκε τελευταίως (ΕΕ 2006, L405/23).

²⁷ Ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 767/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9ης Ιουλίου 2008 για το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) και την ανταλλαγή στοιχείων μεταξύ των κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας (κανονισμός VIS) καθορίζει το αντικείμενο και τις λειτουργικές δυνατότητες καθώς και τις ευθύνες του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS). Προβλέπει τους όρους και τις διαδικασίες ανταλλαγής στοιχείων μεταξύ των χωρών και συνδεδεμένων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) που εφαρμόζουν την κοινή πολιτική για τις θεωρήσεις. Συνεπώς, διευκολύνονται η εξέταση των αιτήσεων για θεωρήσεις μικρής διάρκειας και των αποφάσεων παράτασης, ανάκλησης ή ακύρωσης θεωρήσεων καθώς και οι έλεγχοι των θεωρήσεων και η επαλήθευση και ο προσδιορισμός της ταυτότητας των ατόμων που ζητούν και κατέχουν θεωρήσεις. Αναλυτικά βλ. Γ. -Ε. Φ. Καλαβρός, Θ. Γ. Γεωργόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ουσιαστικό Δίκαιο, Τόμος II, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σσ. 78-79.

²⁸ Το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS) δημιουργήθηκε για να βοηθήσει στη διατήρηση της εσωτερικής ασφάλειας εντός των κρατών του χώρου Σένγκεν λόγω της απουσίας ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Πρόκειται για σύστημα πληροφοριών μεγάλης κλίμακας που επιτρέπει στην αστυνομία, στις αρχές που είναι αρμόδιες για τη μετανάστευση, στις δικαστικές και άλλες αρχές να εισάγουν και να συμβουλευούνται καταχωρίσεις για εξαφανισθέντα πρόσωπα, για πρόσωπα ή αντικείμενα που συνδέονται με ποινικά αδικήματα και για υπηκόους τρίτων χωρών που δεν επιτρέπεται να εισέλθουν ή να παραμείνουν στον χώρο Σένγκεν. Καθώς το SIS βρίσκεται σε επιχειρησιακή φάση από το 1995, βρίσκεται σε εξέλιξη η ανάπτυξη ενός νέου συστήματος με βελτιωμένες λειτουργίες και βασισμένου σε νέες τεχνολογίες. Σήμερα, το νέο αυτό σύστημα (SIS II) υποβάλλεται σε εκτεταμένους ελέγχους, σε συνεργασία με κράτη μέλη. Αναλυτικά βλ. Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Σακκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 320.

αποκλειστική. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα αυτό, ακολουθώντας κατά βάση το σκεπτικό του στην προγενέστερη υπόθεση Koushkaki, όπου είχε αποφανθεί ομοίως ότι η απαρίθμηση των λόγων άρνησης χορήγησης θεώρησης εισόδου (visa) στον οικείο κώδικα θεωρήσεων της ΕΕ είναι και αυτή εξαντλητική. Συγκεκριμένα, έλαβε υπόψη του ότι (1) το τυποποιημένο έντυπο αιτιολογώντας την άρνηση εισόδου περιέχει έναν εξαντλητικό κατάλογο των λόγων άρνησης, (2) η ίδια η φύση του συστήματος Σένγκεν προϋποθέτει έναν κοινό ορισμό των προϋποθέσεων εισόδου και (3) η συγκεκριμένη ερμηνεία η ερμηνεία αυτή επιτυγχάνει τον στόχο της διευκόλυνση των νόμιμων ταξιδιών, ο οποίος περιλαμβάνεται ρητά στο προοίμιο του Κώδικα Θεωρήσεων.

Το Δικαστήριο της Ένωσης ξεπερνώντας μια σειρά γλωσσικών αποκλίσεων και την ανεπάρκεια της γραμματικής ερμηνείας, προχώρησε σε μια συστηματική και τελολογική ανάλυση καταλήγοντας σε μια σειρά σημαντικών γενικών και ειδικών παρατηρήσεων σχετικά με τη φύση των συγκεκριμένων νομοθετικών πράξεων του ενωσιακού δικαίου, ήτοι του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν και του Κώδικα Θεωρήσεων. Το ΔΕΕ αποσαφηνίζει ότι το ζήτημα της απαγόρευσης εισόδου στον ενιαίο χώρο Σένγκεν δεν επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του εκάστοτε κράτους αλλά ρυθμίζεται ομοιόμορφα με ενιαίους ευρωπαϊκούς κανόνες. Με την απόφασή του, λοιπόν, το Δικαστήριο της Ένωσης αναγνωρίζει για πρώτη φορά ότι τα κράτη μέλη δεν διαθέτουν περιθώριο διακριτικής ευχέρειας να αρνούνται την είσοδο υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφός τους κατ' εφαρμογή μη προβλεπόμενης από τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν προϋποθέσεως. Οι δε προεκτάσεις της απόφασης είναι ακόμα πιο σημαντικές, αφού αυτή αφορά όχι μόνο πολίτες τρίτης χώρας που πρέπει να εφοδιαστούν με σχετική θεώρηση εισόδου, όπως στην υπόθεση Koushkaki, αλλά εν γένει όσους αλλοδαπούς επιθυμούν να εισέλθουν στον ενιαίο χώρο Σένγκεν, όπως είναι για παράδειγμα όσοι απαλλάσσονται της σχετικής υποχρέωσης έγκυρης visa, βάσει συμφωνιών με την Ε.Ε. (αμερικανοί κ.ά.).

Αναλυτικά, η διαφορά της κύριας δίκης ανέκυψε μεταξύ της αεροπορικής εταιρίας Air Baltic Corporation AS (στο εξής: Air Baltic) και της Valsts robežsardze (υπηρεσίας συνοριοφυλάκων) με αντικείμενο την απόφαση της δεύτερης να επιβάλει στην Air Baltic διοικητικό πρόστιμο λόγω της μεταφοράς προς τη Λεττονία προσώπου που δεν διέθετε τα απαραίτητα για τη διέλευση των συνόρων ταξιδιωτικά έγγραφα. Συγκεκριμένα, στις 8 Οκτωβρίου 2010 Ινδός υπήκοος ταξίδεψε από τη

Μόσχα της Ρωσία στη Ρίγα της Λεττονίας με την αεροπορική εταιρία Air Baltic. Κατά τον συνοριακό έλεγχο στο αεροδρόμιο της Ρίγα, ο εν λόγω Ινδός υπήκοος επέδειξε ισχύον ινδικό διαβατήριο χωρίς θεώρηση καθώς και ακυρωθέν ινδικό διαβατήριο που έφερε έγκυρη ομοιόμορφη θεώρηση, η οποία είχε χορηγηθεί από την Ιταλική Δημοκρατία. Η είσοδος του Ινδού υπηκόου στη λεττονική επικράτεια απαγορεύθηκε με το αιτιολογικό ότι δεν διέθετε έγκυρη θεώρηση. Η λεττονική διοίκηση επέβαλε στην Air Baltic διοικητικό πρόστιμο ύψους 2 000 λεττονικών λατς (περίπου 2850 ευρώ) με το αιτιολογικό ότι η Air Baltic μετέφερε προς τη Λεττονία πρόσωπο που δεν διέθετε τα απαραίτητα για τη διέλευση των συνόρων ταξιδιωτικά έγγραφα. Η Air Baltic προσέβαλε το πρόστιμο ενώπιον των λεττονικών δικαστηρίων. Επιληφθέν του ζητήματος, το Administratīvā apgabaltiesa (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο, Λετονία) ζήτησε από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν η ακύρωση διαβατηρίου επιφέρει αυτοδικαίως ακυρότητα ομοιόμορφης θεωρήσεως χορηγηθείσας από κράτος μέλος η οποία έχει τεθεί επί του συγκεκριμένου διαβατηρίου. Το Δικαστήριο κλήθηκε ακόμη να διευκρινίσει αν, υπό το πρίσμα η του δικαίου της Ένωσης, ήτοι του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν και του Κώδικα Θεωρήσεων,²⁹ οι υπήκοοι τρίτων χωρών πρέπει να επιδεικνύουν έγκυρη θεώρηση επί έγκυρου ταξιδιωτικού εγγράφου, προκειμένου να μπορούν να εισέλθουν στο έδαφος της Ένωσης, και αν η λεττονική νομοθεσία μπορεί να προβλέπει τέτοιου είδους προϋπόθεση εισόδου.

Αρχικά το ΔΕΕ κλήθηκε να διευκρινίσει αν τα άρθρα 24, παράγραφος 1,³⁰ και 34³¹ του κώδικα θεωρήσεων έχουν την έννοια ότι η ακύρωση από αρχή τρίτης χώρας

²⁹ Κανονισμός (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) (ΕΕ L 105, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 265/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Μαρτίου 2010 (ΕΕ L 85, σ. 1), και του κανονισμού (ΕΚ) 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων) (ΕΕ L 243, σ. 1).

³⁰ Το άρθρο 24, παράγραφος 1, πρώτο και δεύτερο εδάφιο, του εν λόγω κώδικα ορίζει τα εξής: «Η περίοδος ισχύος μιας θεώρησης και η διάρκεια της επιτρεπόμενης παραμονής βασίζονται στην εξέταση που διενεργείται σύμφωνα με το άρθρο 21. Μπορεί να χορηγηθεί θεώρηση για μία, δύο ή πολλαπλές εισόδους. Η περίοδος ισχύος δεν υπερβαίνει την πενταετία.».

³¹ Το άρθρο 34 του εν λόγω κώδικα ορίζει στις παραγράφους του 1 και 2: «1. Μια θεώρηση καταργείται εάν καταστεί προφανές ότι οι όροι χορήγησης της θεώρησης δεν πληρούνταν κατά τον χρόνο κατά τον οποίο χορηγήθηκε, ιδίως εφόσον υπάρχουν σοβαροί λόγοι για να θεωρηθεί ότι η θεώρηση ελήφθη με απάτη. Η θεώρηση καταργείται καταρχήν από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους που τη χορήγησε. Η θεώρηση μπορεί να καταργηθεί από τις αρμόδιες αρχές άλλου κράτους μέλους [...]. 2. Μια θεώρηση ανακαλείται εάν καταστεί προφανές ότι οι όροι χορήγησης της θεώρησης δεν πληρούνται πλέον. Η θεώρηση ανακαλείται καταρχήν από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους

ταξιδιωτικού εγγράφου επιφέρει αυτοδικαίως ακυρότητα της ομοιόμορφης θεωρήσεως που περιέχεται στο έγγραφο αυτό. Όπως προκύπτει από τις παραγράφους 1 και 2 του εν λόγω άρθρου, η ακύρωση ή η ανάκληση ομοιόμορφης θεωρήσεως προϋποθέτει την έκδοση ειδικής αποφάσεως προς τον σκοπό αυτό από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους χορηγήσεως ή άλλου κράτους μέλους. Κατά συνέπεια, αρχή τρίτης χώρας δεν είναι αρμόδια να ακυρώσει ομοιόμορφη θεώρηση. Συνεπώς, η εκδοθείσα από αρχή τρίτης χώρας απόφαση περί ακυρώσεως ταξιδιωτικού εγγράφου το οποίο περιέχει ομοιόμορφη θεώρηση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι επιφέρει αυτοδικαίως ακύρωση ή ανάκληση της συγκεκριμένης θεωρήσεως. Εξάλλου, όπως προκύπτει από το άρθρο 34 του κώδικα θεωρήσεων, ομοιόμορφη θεώρηση μπορεί να ακυρωθεί από την αρμόδια αρχή μόνο αν στηρίζεται σε λόγο ταυτιζόμενο με τους λόγους αρνήσεως που προβλέπουν τα άρθρα 32, παράγραφος 1, και 35, παράγραφος 6, του εν λόγω κώδικα.³² Επομένως, ο μόνος λόγος ακυρώσεως της θεωρήσεως που αφορά ευθέως το ταξιδιωτικό έγγραφο αφορά, κατ' εφαρμογή του άρθρου 32, παράγραφος 1, στοιχείο α', περίπτωση i, του εν λόγω κώδικα, περίπτωση κατά την οποία το υποβληθέν ταξιδιωτικό έγγραφο είναι πλαστό, παραποιημένο ή προϊόν απομιμήσεως. Κατά συνέπεια, η ακύρωση του ταξιδιωτικού εγγράφου στο οποίο έχει τεθεί η θεώρηση μετά τη χορήγησή της δεν συμπεριλαμβάνεται μεταξύ των λόγων που μπορούν να δικαιολογήσουν την ακύρωσή της από την αρμόδια αρχή. Βάσει των ανωτέρω το Δικαστήριο της Ένωσης καταλήγει ότι δυνάμει του κώδικα θεωρήσεων, μόνο οι αρμόδιες αρχές κράτους μέλους μπορούν να ακυρώσουν θεώρηση. Συνεπώς,

που τη χορήγησε. Η θεώρηση μπορεί να ανακληθεί από τις αρμόδιες αρχές άλλου κράτους μέλους [...]».

³² Βλ., επ' αυτού, απόφαση Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, σκέψεις 42 και 43: « [...] Στο μέτρο που το άρθρο 34, παράγραφος 6, του κώδικα θεωρήσεων ορίζει ότι οι αποφάσεις για κατάργηση ή ανάκληση της θεώρησης κοινοποιούνται επίσης στον αιτούντα με το τυποποιημένο υπόδειγμα που προβλέπεται στο παράρτημα VI του κώδικα αυτού, είναι προφανές ότι η αρμόδια αρχή οφείλει να δηλώσει στον αιτούντα, η θεώρηση του οποίου καταργήθηκε ή ανακλήθηκε, ποια είναι η προϋπόθεση για την έκδοση θεώρησης που δεν πληρούται ή δεν πληρούται πλέον, παραπέμποντας σε έναν από τους λόγους απόρριψης που προβλέπονται στα άρθρα 32, παράγραφος 1, και 35, παράγραφος 6, του εν λόγω κώδικα και επαναλαμβάνονται στο παράρτημα VI αυτού [...] Εξάλλου, η απορρέουσα από το άρθρο 34 του κώδικα θεωρήσεων σύμπτωση μεταξύ των λόγων μη χορήγησής της θεώρησης και εκείνων που δικαιολογούν την κατάργηση ή την ανάκλησή της συνεπάγεται ότι η παραδοχή της δυνατότητας ενός κράτους μέλους να προβλέπει ότι οι αρμόδιες αρχές του οφείλουν να μην εκδίδουν θεώρηση για μη προβλεπόμενο στον κώδικα αυτόν λόγο θα έπρεπε να έχει ως αποτέλεσμα την παραδοχή, επίσης, ότι το κράτος αυτό προβλέπει ότι οι ως άνω αρχές οφείλουν να καταργούν ή να ανακαλούν τις θεωρήσεις για ισοδύναμο λόγο, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η συνοχή ενός συστήματος στο πλαίσιο του οποίου η απουσία μιας προϋποθέσεως για την έκδοση θεώρησης επηρεάζει το κύρος της».

εν προκειμένω, η ακύρωση του διαβατηρίου από τις ινδικές αρχές δεν μπορεί να επιφέρει αυτοδικαίως ακύρωση ή ανάκληση της χορηγηθείσας από την Ιταλία θεωρήσεως.³³

Στη συνέχεια το αιτούν δικαστήριο ζητά να διευκρινισθεί αν το άρθρο 5, παράγραφος 1,³⁴ του κώδικα συνόρων Σένγκεν, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με το άρθρο 13, παράγραφος 1, του ίδιου κώδικα,³⁵ έχει την έννοια ότι εξαρτά την είσοδο υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφος των κρατών μελών από τον όρο η επιδεικνυόμενη στο πλαίσιο συννοριακού ελέγχου έγκυρη θεώρηση να έχει τεθεί υποχρεωτικώς επί έγκυρου ταξιδιωτικού εγγράφου. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, του εν λόγω κώδικα, οι δύο πρώτες προϋποθέσεις εισόδου των υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών μελών είναι, αφενός, να διαθέτουν έγκυρο/α ταξιδιωτικό/ά έγγραφο/α που επιτρέπει/ουν τη διέλευση των συνόρων και, αφετέρου, να διαθέτουν έγκυρη θεώρηση, εφόσον αυτή απαιτείται δυνάμει του κανονισμού 539/2001. Επομένως, διαπιστώνεται ότι το γράμμα της εν λόγω διατάξεως διακρίνει μεταξύ της προϋποθέσεως εισόδου που σχετίζεται με την κατοχή ταξιδιωτικού εγγράφου, την οποία προβλέπει το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κώδικα συνόρων Σένγκεν, και της προϋποθέσεως που συναρτάται προς την κατοχή θεωρήσεως, την οποία προβλέπει η ίδια παράγραφος 1, στοιχείο β', χωρίς να προβλέπει επ' ουδενί ότι

³³ Air Baltic Σκ. 33-35.

³⁴ Το άρθρο 5 του ίδιου κώδικα, υπό τον τίτλο «Προϋποθέσεις εισόδου των υπηκόων τρίτων χωρών», προβλέπει στην παράγραφό του 1: «Για παραμονή μικρότερη του τριμήνου ανά εξάμηνο, οι υπήκοοι τρίτων χωρών οφείλουν να πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις εισόδου: α) να διαθέτουν έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο ή έγγραφα που επιτρέπουν τη διέλευση των συνόρων· β) να διαθέτουν έγκυρη θεώρηση, εφόσον απαιτείται δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή (ΕΕ L 81, σ. 1) [...]· γ) να αιτιολογούν τον σκοπό και τις συνθήκες της προβλεπόμενης παραμονής, να διαθέτουν δε επαρκή μέσα διαβίωσης, τόσο για την προβλεπόμενη περίοδο παραμονής όσο και για την επιστροφή στη χώρα προέλευσης ή τη διέλευση προς τρίτη χώρα στην οποία η είσοδός τους είναι εξασφαλισμένη, ή μπορούν να εξασφαλίσουν νομίμως τα μέσα αυτά· δ) δεν είναι καταχωρημένοι στο SIS [σύστημα πληροφοριών Σένγκεν] ως ανεπιθύμητοι· ε) δεν θεωρούνται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις ενός εκ των κρατών μελών, ιδίως δε δεν είναι καταχωρισμένοι ως ανεπιθύμητοι στις εθνικές βάσεις δεδομένων των κρατών μελών για τους ίδιους λόγους.»

³⁵ Το άρθρο 13 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν ορίζει τα εξής: «1. Η είσοδος στην επικράτεια των κρατών μελών απαγορεύεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που δεν πληρούν το σύνολο των προϋποθέσεων εισόδου, όπως καθορίζονται με το άρθρο 5 παράγραφος 1, και δεν υπάγονται στις κατηγορίες προσώπων του άρθρου 5 παράγραφος 4. Τα ανωτέρω ισχύουν με την επιφύλαξη της εφαρμογής των ειδικών διατάξεων σχετικά με το δικαίωμα ασύλου και τη διεθνή προστασία ή την έκδοση θεωρήσεων μακράς διαρκείας.»

προαπαιτούμενο της εισόδου είναι η θεώρηση να έχει τεθεί επί έγκυρου κατά τον χρόνο διελεύσεως των συνόρων ταξιδιωτικού εγγράφου. Αντίθετα, ορισμένες ορισμένες γλωσσικές αποδόσεις του άρθρου 7, παράγραφος 3, στοιχείο α', περίπτωση i, του κώδικα συνόρων Σένγκεν, όπως η εσθονική, η ιταλική, η ισπανική και η λεττονική, αφήνουν να εννοηθεί ότι οι αρμόδιες αρχές πρέπει να διασφαλίζουν, κατά τους συνοριακούς ελέγχους, ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας διαθέτει θεώρηση έχει τεθεί επί έγκυρου ταξιδιωτικού εγγράφου. Ωστόσο, η πλειονότητα των λοιπών γλωσσικών αποδόσεων της συγκεκριμένης διατάξεως του κώδικα συνόρων Σένγκεν, ήτοι η δανική, η γερμανική, η ελληνική, η αγγλική, η γαλλική, η λιθουανική, η ουγγρική, η μαλτέζικη, η ολλανδική, η πολωνική, η πορτογαλική, η σλοβένικη και η σουηδική απόδοση, είναι διατυπωμένες κατά τρόπο ώστε να μην απαιτείται η θεώρηση έχει τεθεί επί έγκυρου κατά τον χρόνο διελεύσεως των συνόρων ταξιδιωτικού εγγράφου, ενώ άλλες γλωσσικές αποδόσεις, όπως η τσεχική και η φινλανδική, εμφανίζουν συναφώς κάποια αμφισημία.

Εξαιτίας των ανωτέρω γλωσσικών αποκλίσεων, ο Γενικός Εισαγγελέας Paolo Mengozzi εισηγήθηκε στις προτάσεις του να συμπληρωθεί η γραμματική ερμηνεία με μία συστηματική και τελολογική ανάλυση του όλου θέματος,³⁶ θέση την οποία ακολούθησε και το ίδιο το Δικαστήριο της Ένωσης. Εξάλλου, η ανάγκη ομοιόμορφης εφαρμογής και ερμηνείας μιας πράξεως της Ένωσης δεν επιτρέπει να λαμβάνεται υπόψη αυτή μεμονωμένα όπως έχει αποδοθεί σε μία γλώσσα, αλλά επιτάσσει να ερμηνεύεται βάσει τόσο της πραγματικής βουλήσεως του συντάκτη της όσο και του σκοπού που αυτός επιδίωκε, υπό το πρίσμα, ιδίως, των αποδόσεων της σε όλες τις γλώσσες.³⁷ Επιπλέον, η διατύπωση που χρησιμοποιείται σε μία από τις γλωσσικές αποδόσεις μιας διατάξεως δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως μόνη βάση για την ερμηνεία της διατάξεως αυτής ούτε μπορεί να της αναγνωριστεί, προς τον σκοπό αυτό, υπεροχή έναντι των άλλων γλωσσικών αποδόσεων, καθώς μια τέτοια αντιμετώπιση θα ήταν ασύμβατη προς την επιταγή ομοιόμορφης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.³⁸

³⁶ Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα, της 21^{ης} Μαΐου 2014 Υπόθεση C-575/12 AS Air Baltic Corporation κατά Valsts robežsardze, σημεία 38-68.

³⁷ Απόφαση Zurita García και Choque Cabrera, C-261/08 και C-348/08, EU:C:2009:648, σκέψη 54 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

³⁸ Απόφαση Zurita García και Choque Cabrera, EU:C:2009:648, σκέψη 55 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

Αναλυτικά, από το άρθρο 29, παράγραφος 2, του κώδικα θεωρήσεων προκύπτει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν θέλησε να αποκλείσει κάθε δυνατότητα εισόδου στο έδαφος των κρατών μελών σε περίπτωση ελλείψεως θεωρήσεως επί έγκυρου ταξιδιωτικού εγγράφου, καθότι ρητώς προέβλεψε τη δυνατότητα να τεθεί η θεώρηση επί χωριστού φύλλου όταν το κράτος μέλος που χορηγεί τη θεώρηση δεν αναγνωρίζει το ταξιδιωτικό έγγραφο που του επιδεικνύεται. Εξάλλου, θεώρηση της οποίας η περίοδος ισχύος δεν έχει λήξει και η οποία έχει τεθεί επί ταξιδιωτικού εγγράφου το οποίο ακυρώθηκε μετά τη χορήγηση της θεωρήσεως θα στερούνταν πρακτικής αποτελεσματικότητας κατόπιν της εν λόγω ακυρώσεως αν δεν ήταν πλέον δυνατό να επιδειχθεί για την είσοδο στο έδαφος των κρατών μελών, ακόμη και αν επιδεικνυόταν από κοινού με έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο. Τέτοιου είδους ερμηνεία του κώδικα συνόρων Σένγκεν θα καθιστούσε *de facto* άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας την εγκυρότητα της θεωρήσεως, η οποία διέπεται από τα άρθρα 24, παράγραφος 1, και 34 του κώδικα θεωρήσεων, όπως αυτά ερμηνεύθηκαν στη σκέψη 36 της παρούσας αποφάσεως.³⁹

Περαιτέρω, όπως προκύπτει από το άρθρο 2 σημείο 10 και την αιτιολογική σκέψη 6 του κώδικα συνόρων Σένγκεν, ο έλεγχος στα σύνορα πρέπει να συμβάλλει στην καταπολέμηση της λαθρομεταναστεύσεως και της εμπορίας ανθρώπων, καθώς και στην πρόληψη κάθε απειλής κατά της εσωτερικής ασφάλειας, της δημόσιας τάξεως, της δημόσιας υγείας και των διεθνών σχέσεων των κρατών μελών, αφετέρου οι συνοριακοί έλεγχοι αποσκοπούν στο να εξακριβώνεται ότι τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα δικαιούνται να εισέλθουν στην επικράτεια των κρατών μελών ή να την εγκαταλείψουν. Ασφαλώς ο έλεγχος αυτός καθίσταται ακόμη δυσχερέστερος σε περίπτωση ταυτόχρονης επιδείξεως ακυρωθέντος ταξιδιωτικού εγγράφου επί του οποίου έχει τεθεί έγκυρη θεώρηση και έγκυρου ταξιδιωτικού εγγράφου, Εντούτοις, όπως επισήμανε και ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 68 των προτάσεών του, η επίδειξη δύο χωριστών ταξιδιωτικών εγγράφων δεν περιάγει τις αρμόδιες αρχές σε κατάσταση αδυναμίας να διενεργήσουν υπό εύλογες συνθήκες τους ελέγχους που προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 3, του κώδικα συνόρων Σένγκεν, λαμβανομένων

³⁹ Air Baltic Σκ. 48-49.

υπόψη των πληροφοριών που αντλούνται από τα δύο ταξιδιωτικά έγγραφα που τους επιδεικνύονται.⁴⁰

Εξάλλου, οι εν λόγω αρχές αντιμετωπίζουν παρεμφερείς δυσχέρειες στην ρητώς προβλεπόμενη από τον νομοθέτη της Ένωσης περίπτωση κατά την οποία η σφραγίδα εισόδου ή εξόδου στο ταξιδιωτικό έγγραφο αντικαθίσταται από βεβαίωση της εισόδου ή εξόδου σε χωριστό φύλλο, την οποία προβλέπει το άρθρο 10, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κώδικα συνόρων Σένγκεν. Επιπλέον, αν θεωρηθεί ότι οι πρακτικές δυσχέρειες που απορρέουν από την επίδειξη δύο διακριτών ταξιδιωτικών εγγράφων, όπως τα επίμαχα, συνιστούν επαρκή λόγο αρνήσεως εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαθέτουν ομοιόμορφη θεώρηση επί ακυρωθέντος ταξιδιωτικού εγγράφου, τούτο θα συνεπαγόταν μη τήρηση της απαιτήσεως να είναι οι συνοριακοί έλεγχοι ανάλογοι προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς, την οποία προβλέπει το άρθρο 6, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κώδικα συνόρων Σένγκεν, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με την έβδομη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κώδικα. Βάσει των ανωτέρω, το ΔΕΕ καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν είναι υποχρεωτικό οι έγκυρες θεωρήσεις να έχουν τεθεί επί εγκύρου ταξιδιωτικού εγγράφου.

Σε απάντηση προς το τελευταίο προδικαστικό ερώτημα, το Δικαστήριο αποφαίνεται ότι η Λεττονία εσφαλμένως εξαρτά την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών από την προϋπόθεση έγκυρη θεώρηση να έχει τεθεί υποχρεωτικώς επί εγκύρου ταξιδιωτικού εγγράφου. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη δεν διαθέτουν περιθώριο διακριτικής ευχέρειας να αρνούνται την είσοδο υπηκόου τρίτης χώρας κατ' εφαρμογή

⁴⁰ «Παρά την αναγνώριση της θεμελιώδους σημασίας, για τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη, πραγματικού και αποτελεσματικού ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης και την αποδοχή ότι η επίδειξη των δύο χωριστών ταξιδιωτικών εγγράφων, ενός εγκύρου, και ενός ακυρωθέντος, περιπλέκει, ίσως, εν μέρει τα καθήκοντα των αρμοδίων για τον έλεγχο στα σύνορα αρχών, δεν έχει ωστόσο αποδειχθεί ότι η συγκεκριμένη περίπτωση που υποβάλλεται στην κρίση μας σήμερα έχει θέσει ή θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τον επιδιωκόμενο από τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν σκοπό της ασφάλειας». Προτάσεις Γ.Ε. σημείο 68. Επιπλέον, σημειώνει ο ίδιος ότι: «Πάντως, το έργο τους δεν καθίσταται δυσκολότερο σε σχέση με την εξαιρετική περίπτωση που προβλέπεται στο άρθρο 10, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, σύμφωνα με το οποίο μπορεί, κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερόμενου υπηκόου τρίτης χώρας, να μην τοποθετηθεί σφραγίδα εισόδου ή εξόδου, οπότε η είσοδος ή η έξοδος βεβαιώνεται σε ξεχωριστό φύλλο με μνεία διάφορων στοιχείων και επιστρέφεται στο εν λόγω υπήκοο. Σε μια τέτοια περίπτωση, για τον έλεγχο της τηρήσεως της ανώτατης επιτρεπόμενης διαμονής, οι αρχές θα πρέπει επίσης να εξετάσουν το περιεχόμενο τουλάχιστον δύο χωριστών εγγράφων, δηλαδή το ξεχωριστό φύλλο, αφενός, και το ταξιδιωτικό έγγραφο που περιέχει, κατά περίπτωση, την έγκυρη θεώρηση, αφετέρου. Η αυτοκόλλητη θεώρηση μπορεί επίσης, υπό ορισμένες προϋποθέσεις να τοποθετείται σε χωριστό φύλλο (βλ. άρθρο 29, παράγραφοι 2, 3 και 5, του κώδικα θεωρήσεων». Προτάσεις Γ.Ε. σημείο 68 υποσημ. 46.

μη προβλεπόμενης από τον κώδικα συνόρων Σένγκεν προϋποθέσεως: συγκεκριμένα, καμία διάταξη του εν λόγω κώδικα δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτούν την τήρηση επιπρόσθετων προϋποθέσεων εισόδου, δεδομένου ότι ο κατάλογος των προϋποθέσεων αυτών είναι εξαντλητικός.

Αναλυτικά, από το ίδιο το γράμμα του άρθρου 5, παράγραφος 1, του εν λόγω κώδικα προκύπτει ότι αυτό προβλέπει κατάλογο των προϋποθέσεων εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών μελών και όχι κατάλογο περιέχοντα ένα ελάχιστο αριθμό λόγων βάσει των οποίων πρέπει να απαγορεύεται η είσοδος των εν λόγω υπηκόων στο έδαφος αυτό. Εξάλλου, το άρθρο 7,⁴¹ παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων Σένγκεν διευκρινίζει ότι οι συνοριακοί έλεγχοι διεξάγονται σύμφωνα με το κεφάλαιο II του τίτλου II του εν λόγω κώδικα. Μολονότι τα άρθρα 7, παράγραφος 3, και 8 του εν λόγω κώδικα, τα οποία ανήκουν στο κεφάλαιο II, προβλέπουν αντιστοίχως την υποχρέωση των αρμόδιων αρχών να εξακριβώνουν τις προϋποθέσεις εισόδου που προβλέπει το άρθρο 5, παράγραφος 1, του ίδιου κώδικα και τη δυνατότητα απλουστεύσεως των ελέγχων στα σύνορα, εντούτοις, καμία διάταξη του εν λόγω κεφαλαίου δεν αναφέρει τη δυνατότητα των αρχών αυτών να επεκτείνουν τους ελέγχους απαιτώντας την τήρηση προϋποθέσεων εισόδου διαφορετικών από τις προβλεπόμενες στη συγκεκριμένη διάταξη. Επιπλέον, το γεγονός ότι το άρθρο 13 του κώδικα συνόρων Σένγκεν προβλέπει, στην παράγραφο του 1, ότι η είσοδος στην επικράτεια των κρατών μελών απαγορεύεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που δεν πληρούν το σύνολο των προϋποθέσεων εισόδου, όπως καθορίζονται με το άρθρο 5, παράγραφος 1, του κώδικα αυτού, και δεν υπάγονται σε κάποια από τις κατηγορίες προσώπων που διαλαμβάνονται στην παράγραφο 4 του προαναφερθέντος άρθρου, ενώ παράλληλα προβλέπει, στην

⁴¹ Το άρθρο 7 του ίδιου κώδικα, υπό τον τίτλο «Συνοριακοί έλεγχοι προσώπων», ορίζει στις παραγράφους του 1 και 3: «1. Η διασυνοριακή κυκλοφορία στα εξωτερικά σύνορα υπόκειται σε ελέγχους εκ μέρους των συνοριοφυλάκων, οι οποίοι διεξάγονται σύμφωνα με το παρόν κεφάλαιο. [...] 3. Κατά την είσοδο και την έξοδο, οι υπήκοοι τρίτων χωρών υποβάλλονται σε διεξοδικό έλεγχο. α) Οι διεξοδικοί έλεγχοι κατά την είσοδο περιλαμβάνουν την εξακρίβωση των προϋποθέσεων εισόδου που ορίζονται στο άρθρο 5 παράγραφος 1, καθώς και, ενδεχομένως, των εγγράφων που επιτρέπουν τη διαμονή και την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας. Η εξακρίβωση αυτή περιλαμβάνει αναλυτική εξέταση των ακόλουθων στοιχείων: i) εξακρίβωση ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας διαθέτει έγγραφο έγκυρο για τη διέλευση των συνόρων το οποίο δεν έχει λήξει και ότι το έγγραφο αυτό συνοδεύεται, κατά περίπτωση, από την αναγκαία θεώρηση ή τίτλο διαμονής, [...] iii) εξέταση των σφραγίδων εισόδου και εξόδου του ταξιδιωτικού εγγράφου του υπηκόου τρίτης χώρας προκειμένου να εξακριβωθεί, με σύγκριση των ημερομηνιών εισόδου και εξόδου, ότι αυτός δεν έχει ήδη υπερβεί την ανώτατη διάρκεια επιτρεπόμενης παραμονής στο έδαφος των κρατών μελών, [...]».

παράγραφο 2, δεύτερο εδάφιο, του ίδιου άρθρου 13, ότι οι ακριβείς λόγοι στους οποίους βασίσθηκε η απόφαση αυτή πρέπει να κοινοποιούνται στον αιτούντα με το τυποποιημένο έντυπο που προβλέπεται στο παράρτημα V, μέρος B, του εν λόγω κώδικα, αποτελεί στοιχείο που συνηγορεί υπέρ της ερμηνείας κατά την οποία ο κατάλογος των προϋποθέσεων εισόδου που απαριθμεί το άρθρο 5, παράγραφος 1, είναι εξαντλητικός.⁴²

Εξάλλου, το ενιαίο έντυπο που προβλέπει το παράρτημα V, μέρος B, περιλαμβάνει εννέα τετραγωνίδια στα οποία οι αρμόδιες αρχές θέτουν ένα σημείο προκειμένου να γνωστοποιήσουν στον υπήκοο τρίτης χώρας την αιτιολογία της αποφάσεως περί αρνήσεως της εισόδου. Το έκτο τετραγωνίδιο αφορά τη διάρκεια διαμονής του και προβλέπεται από το άρθρο 5, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του κώδικα συνόρων Σένγκεν, ενώ τα λοιπά τετραγωνίδια αφορούν τις προϋποθέσεις που προβλέπει η ίδια παράγραφος, στοιχεία α' έως ε'. Ομοίως, το παράρτημα V, μέρος A, του κώδικα συνόρων Σένγκεν διευκρινίζει ότι, σε περίπτωση αρνήσεως εισόδου, ο αρμόδιος συνοριοφύλακας πρέπει, μεταξύ άλλων, να γράφει στο διαβατήριό τα γράμματα που αντιστοιχούν στους λόγους της αρνήσεως εισόδου, των οποίων ο κατάλογος περιλαμβάνεται στο ενιαίο έντυπο αρνήσεως εισόδου. Επιπλέον, όπως προκύπτει από το άρθρο 1⁴³ και τις αιτιολογικές σκέψεις 4, 8 και 19 του εν λόγω κώδικα, αυτός αποσκοπεί στη θέσπιση των όρων, των κριτηρίων καθώς και των λεπτομερών κανόνων που εφαρμόζονται στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, πράγμα που δεν μπορεί να επιτευχθεί επαρκώς από τα κράτη μέλη.⁴⁴

⁴² Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση Koushkaki, EU:C:2013:862, σκέψη 38: «Το γεγονός, όμως, ότι το άρθρο 32 του ίδιου κώδικα εισάγει έναν κατάλογο συγκεκριμένων λόγων βάσει των οποίων λαμβάνεται η απόφαση για μη χορήγηση θεώρησης, προβλέποντας ταυτόχρονα, στην παράγραφο 2, ότι οι λόγοι στους οποίους βασίζεται η απόφαση αυτή πρέπει να κοινοποιούνται στον αιτούντα με το τυποποιημένο υπόδειγμα που προβλέπεται στο παράρτημα VI του κώδικα θεωρήσεων, αποτελεί στοιχείο που συνηγορεί υπέρ της ερμηνείας κατά την οποία ο κατάλογος των λόγων απόρριψης της παραγράφου 1 της διατάξεως αυτής είναι εξαντλητικός».

⁴³ Το άρθρο 1 του εν λόγω κώδικα, που φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο και αρχές», ορίζει τα εξής: «Ο παρών κανονισμός προβλέπει ότι δεν διενεργείται συνοριακός έλεγχος προσώπων κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο παρών κανονισμός θεσπίζει τους κανόνες συνοριακού ελέγχου προσώπων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

⁴⁴ Οι αιτιολογικές σκέψεις 4, 8 και 19 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν έχουν ως εξής: «(4) Όσον αφορά τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, η θέσπιση κοινών νομοθετικών διατάξεων, κυρίως με ενοποίηση και ανάπτυξη του κοινοτικού κεκτημένου, αποτελεί ένα από τα ουσιαστικά συστατικά της κοινής πολιτικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων [...] (8) Ο έλεγχος των συνόρων περιλαμβάνει όχι μόνο τον έλεγχο προσώπων στα συνοριακά σημεία διέλευσης και την επιτήρηση μεταξύ των σημείων αυτών αλλά και ανάλυση των κινδύνων για την εσωτερική ασφάλεια και των ενδεχόμενων

Περαιτέρω, η αιτιολογική σκέψη 6 του εν λόγω κώδικα διευκρινίζει ότι ο έλεγχος των συνόρων δεν γίνεται μόνο προς το συμφέρον των κρατών μελών στα εξωτερικά σύνορα των οποίων ασκείται αλλά προς το συμφέρον όλων των κρατών μελών που έχουν καταργήσει τον έλεγχο στα εσωτερικά τους σύνορα, γεγονός που προϋποθέτει κοινό ορισμό των προϋποθέσεων εισόδου.⁴⁵ Επομένως, η ερμηνεία κατά την οποία ο κώδικας συνόρων Σένγκεν απλώς και μόνον υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αρνούνται την είσοδο στο έδαφος των κρατών μελών σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, χωρίς ωστόσο να ορίζει ενιαίες προϋποθέσεις για την είσοδο στο έδαφος αυτό, δεν συνάδει προς τον ίδιο τον σκοπό του κώδικα αυτού.⁴⁶

Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι ο μηχανισμός τον οποίο προέβλεψε η Συμφωνία Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 αποσκοπεί στη διασφάλιση υψηλού και ενιαίου επιπέδου ελέγχου και παρακολουθήσεως στα εξωτερικά σύνορα με συνέπεια την ελεύθερη διέλευση των συνόρων στο εσωτερικό του χώρου Σένγκεν⁴⁷ χάρις στην τήρηση των εναρμονισμένων κανόνων ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα, οι οποίοι ορίζονται στα άρθρα 6 έως 13 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.⁴⁸ Άλλωστε, έστω και αν, δυνάμει του άρθρου 30 του κώδικα θεωρήσεων, η απλή κατοχή ομοιόμορφης θεωρήσεως δεν παρέχει αυτόματο δικαίωμα εισόδου, ο σκοπός διευκολύνσεως των νόμιμων ταξιδιών που μνημονεύεται στην αιτιολογική σκέψη 3

απειλών κατά της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων. Πρέπει, κατά συνέπεια, να ορισθούν οι προϋποθέσεις, τα κριτήρια καθώς και οι λεπτομερείς κανόνες που διέπουν ταυτόχρονα τις διαδικασίες ελέγχου στα συννοριακά σημεία διέλευσης και την επιτήρηση. [...] (19) Δεδομένου ότι ο στόχος του παρόντος κανονισμού, δηλαδή η θέσπιση κανόνων για τη διέλευση των συνόρων, δεν μπορεί να επιτευχθεί επαρκώς από τα κράτη μέλη και μπορεί συνεπώς να επιτευχθεί καλύτερα σε επίπεδο Κοινότητας, η Κοινότητα δύναται να θεσπίσει μέτρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας του άρθρου [5 ΣΕΕ]. [...]».

⁴⁵ Η αιτιολογική σκέψη 6 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν έχει ως εξής: «(6) Ο έλεγχος των συνόρων δεν γίνεται μόνο προς το συμφέρον των κρατών μελών στα εξωτερικά σύνορα των οποίων ασκείται αλλά προς το συμφέρον όλων των κρατών μελών που έχουν καταργήσει τον έλεγχο στα εσωτερικά τους σύνορα. Ο έλεγχος θα πρέπει να συμβάλλει στην καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, καθώς και στην πρόληψη κάθε απειλής κατά της εσωτερικής ασφάλειας, της δημόσιας τάξης, της δημόσιας υγείας και των διεθνών σχέσεων των κρατών μελών».

⁴⁶ Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση Koushkaki, EU:C:2013:862, σκέψη 50: « Η ερμηνεία κατά την οποία ο κώδικας θεωρήσεων απλώς και μόνον διέπει τις διαδικασίες χορήγησης θεωρήσεων και επιβάλλει στα κράτη μέλη να μη χορηγούν θεωρήσεις σε ορισμένες συγκεκριμένες περιπτώσεις, χωρίς ωστόσο να καθιερώνει ενιαίους όρους για τη χορήγηση των θεωρήσεων, δεν συνάδει, επομένως, προς τον ίδιο τον σκοπό του κώδικα αυτού».

⁴⁷ Απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-503/03, EU:C:2006:74, σκέψη 37.

⁴⁸ Βλ., επ' αυτού, απόφαση ANAFE, C-606/10, EU:C:2012:348, σκέψεις 26 και 29.

του κώδικα αυτού,⁴⁹ θα διακυβευόταν αν τα κράτη μέλη μπορούσαν να αποφασίζουν κατά το δοκούν να μην χορηγήσουν θεώρηση σε αιτούντα που πληροί όλες τις καθοριζόμενες από τον κώδικα θεωρήσεων προϋποθέσεις χορήγησης, προσθέτοντας έναν λόγο απορρίψεως σε εκείνους που απαριθμούνται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, του κώδικα αυτού, μολονότι ο νομοθέτης της Ένωσης έκρινε ότι δεν είναι αναγκαίο να πληρούται η προϋπόθεση αυτή προκειμένου να είναι δυνατή η είσοδος στο έδαφος των κρατών μελών.⁵⁰ Επομένως, καταλήγει το ΔΕΕ, τα κράτη μέλη δεν διαθέτουν περιθώριο διακριτικής ευχέρειας να αρνούνται την είσοδο υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφός τους κατ' εφαρμογή μη προβλεπόμενης από τον κώδικα συνόρων Σένγκεν προϋποθέσεως.⁵¹

Με βάση τα ανωτέρω, η συγκεκριμένη απόφαση του ΔΕΕ κρίνεται άκρως σημαντική για τον ενιαίο χώρο Σένγκεν, και υπό την έννοια αυτή έρχεται να προστεθεί σε προηγούμενες αποφάσεις, όπως αυτή στην υπόθεση Koushkaki C-84/12, αποσαφηνίζοντας κρίσιμα ζητήματα σχετικά με τη φύση των συγκεκριμένων νομοθετικών πράξεων του ενωσιακού δικαίου (ήτοι του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν και του Κώδικα Θεωρήσεων). Τέλος, η απόφαση του ΔΕΕ συμβάλλει στην περαιτέρω ανάπτυξη της κοινής πολιτικής θεωρήσεων ως μέρους ενός πολυεπίπεδου συστήματος με σκοπό τη διευκόλυνση των νόμιμων ταξιδιών και την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης μέσω της περαιτέρω εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών, καθώς και στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της

⁴⁹ Η αιτιολογική σκέψη 3 του κώδικα θεωρήσεων έχει ως εξής: «Όσον αφορά την πολιτική θεωρήσεων, η ύπαρξη “κοινού σώματος” νομοθεσίας, ιδίως μέσω της ενοποίησης και της ανάπτυξης του κεκτημένου [οι σχετικές διατάξεις της σύμβασης για την εφαρμογή της συμφωνίας Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 (μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα (ΕΕ 2000, L 239, σ. 19, που υπεγράφη στο Σένγκεν (Λουξεμβούργο) στις 19 Ιουνίου 1990] και της κοινής προξενικής εγκυκλίου [...], αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις συνιστώσες της “περαιτέρω ανάπτυξης της κοινής πολιτικής θεωρήσεων ως μέρους ενός πολυεπίπεδου συστήματος με στόχο τη διευκόλυνση των νόμιμων ταξιδιών και την αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης μέσω της περαιτέρω εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών και των πρακτικών διεκπεραίωσης των τοπικών προξενικών αποστολών” [...].»

⁵⁰ Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση Koushkaki, EU:C:2013:862, σκέψη 52: «Εξάλλου, η διευκόλυνση των νόμιμων ταξιδιών, στην οποία αναφέρεται η αιτιολογική σκέψη 3 του κώδικα θεωρήσεων, θα διακυβευόταν εάν ένα κράτος μέλος μπορούσε να αποφασίζει κατά το δοκούν να μη χορηγήσει θεώρηση σε αιτούντα που πληροί όλες τις καθοριζόμενες από τον κώδικα θεωρήσεων προϋποθέσεις χορήγησης, προσθέτοντας έναν λόγο απόρριψης σε εκείνους που απαριθμούνται στα άρθρα 32, παράγραφος 1, και 35, παράγραφος 6, του κώδικα αυτού, εφόσον ο νομοθέτης της Ένωσης δεν έκρινε ότι ένας τέτοιος λόγος επιτρέπει να απαγορευτεί στους υπηκόους τρίτων κρατών να λάβουν ομοιόμορφη θεώρηση».

⁵¹ Air Baltic Σκ. 69.

Ένωσης, η ρύθμιση των οποίων δεν επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του εκάστοτε κράτους, αντίθετα, πραγματοποιείται ομοιόμορφα με ενιαίους και λεπτομερείς ευρωπαϊκούς κανόνες, όρους και κριτήρια.

Κεφάλαιο Δεύτερο

Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την μετανάστευση

Οι διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ για τα κοινά εξωτερικά σύνορα και την κοινή πολιτική θεωρήσεων εισόδου και βραχείας διαμονής αποτέλεσαν την αφετηρία της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Ιδιαίτερη ώθηση, ωστόσο, δόθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, που διαμόρφωσε το θεσμικό πλαίσιο του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν. Στη Σύνοδο του Τάμπερε (1999) τονίστηκε η αναγκαιότητα να αναπτυχθεί μια κοινή πολιτική της Ε.Ε. για τη μετανάστευση, που θα περιλαμβάνει μια σχέση εταιρικής με τις χώρες καταγωγής. Το 2004, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το πολυετές πρόγραμμα της Χάγης για την ενίσχυση του χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Στη βάση μιας σφαιρικής προσέγγισης (global approach) του φαινομένου της μικτής μετανάστευσης (mixed migration) κυρώθηκε στη Σύνοδο Κορυφής του Οκτωβρίου 2008, το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (European Pact on Immigration and Asylum).⁵² Ένα

⁵² Για μια κριτική απομίμηση του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, μεταξύ άλλων, βλ. Τάκης Ανδρ., “Μακροχρόνια διαμένοντες χωρίς χαρτιά: Το «καταραμένο απόθεμα» των ευρωπαϊκών πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου”, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης»

<http://www.constitutionalism.gr/%CF%84%CE%AC%CE%BA%CE%B7%CF%82->

χρόνο αργότερα, στις 10 και 11 Δεκεμβρίου 2009, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, προκειμένου να υλοποιηθούν οι δεσμεύσεις από τη ΣΛΕΕ για την ολοκλήρωση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.⁵³

Στόχοι του άρθρου 79 ΣΛΕΕ, όπως διατυπώνονται στην πρώτη παράγραφο του, είναι η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, η δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη καθώς και η πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων. Στην δεύτερη παράγραφο του άρθρου προσδιορίζονται οι τομείς της κοινής πολιτικής για τους οποίους το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, λαμβάνουν αποφάσεις σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.⁵⁴

Την τελευταία δεκαετία έχει εκδοθεί λεπτομερής νομοθεσία για υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν και εργάζονται ή σπουδάζουν στο έδαφος της Ένωσης, όπως είναι, μεταξύ άλλων, η Οδηγία 2003/109⁵⁵ του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, η Οδηγία 2005/71⁵⁶ του Συμβουλίου σχετικά με ειδικές διαδικασίες εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας, καθώς και η Οδηγία 2009/50⁵⁷ του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων

[%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BD%CE%AC%CF%83%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%B7/\)](#)

⁵³ 2010/C 115/01. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης δίδει έμφαση στις αρχές που περιλαμβάνονται στην Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης καθώς και στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Ασυλο ενώ, υπογραμμίζει την ανάγκη η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ να αποτελέσει αναπόσπαστο τμήμα της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Στοχεύοντας στην περαιτέρω διασύνδεση της μετανάστευσης με την ανάπτυξη, προτείνονται, επίσης, μέτρα για την ασφαλή και χαμηλού κόστους μεταφορά εμβασμάτων, για την ενεργότερη συνεργασία με εκπροσώπους της διασποράς καθώς και για τη διερεύνηση του ρόλου της κυκλικής μετανάστευσης. Ως προς τη νόμιμη μετανάστευση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι η μετανάστευση εργατικού δυναμικού προς μια περιοχή καθώς και η επιτυχημένη ένταξη των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών μπορεί να συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη. Εξίσου σημαντική προτεραιότητα παραμένει η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, η παράνομη μεταφορά μεταναστών και η προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων. Για το ζήτημα των ανηλίκων, μεταξύ άλλων, βλ. Χ. Μπαζεβάνης, Ασυνόδευτος ανήλικος & προσδιορισμός του «υπευθύνου» κράτους- Πρόσφατες εξελίξεις σε επίπεδο ευρωπαϊκής νομοθεσίας, *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών 2013*, σσ. 359-371.

⁵⁴ Γ. -Ε. Φ. Καλαβρός, Θ. Γ. Γεωργόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ουσιαστικό Δίκαιο, Τόμος II, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σσ. 89-93.

⁵⁵ ΕΕ 2004, L 16/44.

⁵⁶ ΕΕ 2005, L 289/15.

⁵⁷ ΕΕ 2009, L 155/17.

χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης (η λεγόμενη οδηγία για τη «μπλε κάρτα της ΕΕ»). Ιδιαίτερως αξίζει να αναφερθεί η Οδηγία 2011/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και για την προστασία των θυμάτων της,⁵⁸ η Οδηγία 2009/52⁵⁹ σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, η Οδηγία 2008/115⁶⁰ σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες επιστροφής παράτυπων μεταναστών, καθώς και η Οδηγία 2003/86/ΕΚ⁶¹ σχετικά με την οικογενειακή επανένωση.

Στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο που προαναφέρθηκε, μεταξύ άλλων, γίνεται ειδική αναφορά στις νομιμοποιήσεις οι οποίες δεν πρέπει να είναι γενικές, αλλά κατά περίπτωση και για ανθρωπιστικούς ή οικονομικούς λόγους, προβλέπεται η δυνατότητα σύναψης συμφωνιών επανεισδοχής (readmission agreements) σε διμερές ή/και κοινοτικό επίπεδο, χωρίς να εμποδίζεται η σύναψη διμερών συμφωνιών (bilateral agreements) για τον ίδιο σκοπό, όπως επίσης θεσμοθετείται η επιστροφή (επαναπατρισμός) των μη νόμιμων υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους (countries of origin) ή στις χώρες διέλευσης (countries of transit), είτε σε εθελοντική (voluntary return/repatriation), είτε σε υποχρεωτική βάση (forced return/repatriation-deportation).⁶² Αξίζει πάντως να αναφερθεί ότι τόσο η αρχική οδηγία και οι συμπληρωματικές πράξεις όσο και η νεότερη οδηγία για τον επαναπατρισμό προκάλεσαν έντονες συζητήσεις αναφορικά με τον σεβασμό και την τήρηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου.⁶³

⁵⁸ ΕΕ 2008, L 101/1,

⁵⁹ ΕΕ 2009, L 168/1.

⁶⁰ ΕΕ 2008, L 348/1.

⁶¹ ΕΕ 2003, L 251/1.

⁶² Η. Νικολακοπούλου-Στεφάνου, “Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου σε συνθήκες κρίσης”, ΕΕΕυρΔ 1:2016, σ.5.

⁶³ Αναλυτικά βλ. Ζ. Παπασιώπη-Πασιά, Δίκαιο Αλλοδαπών, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015, σσ. 87-92; Δ. Τσολάκη, “Μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές: Αποτίμηση του σχετικού νομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προτάσεις για την βελτίωσή του”, Μεταναστευτικό Δίκαιο, Νοέμβριος 2016, σσ. 13-21, διαθέσιμο σε: <file:///C:/Users/christos%20baxevanis/Downloads/50-97-1-SM.pdf>

Κεφάλαιο Τρίτο

Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το άσυλο

Πριν από 60 και πλέον χρόνια, ο ΟΗΕ αναγνώρισε την ανάγκη για διεθνή προστασία των προσφύγων. Ο βασικότερος πυλώνας του διεθνούς δικαίου προστασίας των Προσφύγων είναι η Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 περί του Καθεστώτος των Προσφύγων⁶⁴ και το σχετικό Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967.⁶⁵ Η σύμβαση αυτή περιλαμβάνει τους ορισμούς του Πρόσφυγα και τα ελάχιστα κριτήρια μεταχείρισης όσων τους απονέμεται το καθεστώς του Πρόσφυγα. Παράλληλα, η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1948 και οι τέσσερις συμβάσεις της Γενεύης του 1949 για το ανθρωπιστικό δίκαιο (προστασία άμαχου πληθυσμού, προστασία θυμάτων ένοπλης σύρραξης κλπ.) συμπληρώνουν μαζί με διάφορες περιφερειακές και διεθνείς διακηρύξεις και συνθήκες τους κανόνες διεθνούς δικαίου που αντιμετωπίζουν τις ανάγκες προστασίας των προσφύγων στο πλαίσιο των ευρύτερων μηχανισμών του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου.

Η Σύμβαση του 1951 και το σχετικό Πρωτόκολλο του 1967 αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς νομικού καθεστώτος για την προστασία των

64 Η Σύμβαση υιοθετήθηκε από τον ΟΗΕ στη Γενεύη, στις 28 Ιουλίου 1951 και επικυρώθηκε από την Ελλάδα με το Ν.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ Α' 201).

65 Το Πρωτόκολλο υιοθετήθηκε από τον ΟΗΕ στη Νέα Υόρκη στις 31 Ιανουαρίου 1967 και επικυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Α.Ν. 389/1968 (ΦΕΚ Α' 125).

προσφύγων.⁶⁶ Η Σύμβαση μαζί με το Πρωτόκολλο ορίζουν ποιοι θεωρούνται πρόσφυγες και τις ρήτρες παύσης και αποκλεισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα⁶⁷. Επίσης, τα διεθνή αυτά θεσμικά κείμενα, περιέχουν διατάξεις για το νομικό καθεστώς των προσφύγων στις χώρες που τους παρέχουν άσυλο, για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, αλλά και για τις υποχρεώσεις των χωρών που κυρώνουν τη Σύμβαση και τη λειτουργία της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες.⁶⁸

Κρίσιμο χρονικό σημείο στον τομέα του ασύλου αποτελεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, οπότε και αποφασίστηκε η Ένωση να κινηθεί προς την κατεύθυνση ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος για το Άσυλο,⁶⁹ που θα βασίζεται στο διεθνές δίκαιο, κυρίως δε στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων και στο Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης (1967)⁷⁰, το οποίο την συμπληρώνει θεσπίζοντας την αρχή της μη επαναπροώθησης.⁷¹

Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας τα θέματα ασύλου ρυθμίζονται στο άρθρο 78 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Οι εν λόγω υποχρεώσεις πηγάζουν από τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις. Κεντρική θέση στα ζητήματα αυτά κατέχει ο Κανονισμός 604/2013⁷² του Ευρωπαϊκού

66 Βλ. σχετικά Ζ. ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ-ΠΑΣΙΑ, *Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2007, σελ. 164.

67 Σ. ΒΡΕΛΛΗΣ, *Δίκαιο Αλλοδαπών*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2003, σελ. 256,

68 C. HARVEY, The right to seek asylum in the European Union, *European Human Rights Law Review* 2004 (1), 20-21.

69 Για μια αναλυτική παρουσίαση του ζητήματος βλ. Γ. Παπαγεωργίου, “Η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Άσυλο”, στο Π. Νάσκου-Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, *Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο-Παγκόσμια, Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σ. 145επ.

70 Η Ελλάδα κύρωσε αμφότερες τις εν λόγω διεθνείς συμβάσεις, τη μεν Σύμβαση της Γενεύης με το ν.δ. 3989/1959, το δε Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης με το α.ν. 389/1968.

71 Αντί άλλων, βλ. Π. Νάσκου-Περράκη, “Η Σύμβαση της Γενεύης για τη Νομική Κατάσταση των Προσφύγων”, Π. Νάσκου-Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, *Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο-Παγκόσμια, Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σ.4επ.

72 ΕΕ 2013, L 180/31.

Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ο οποίος κατήργησε τον Κανονισμό 343/2003, γνωστό και ως «Κανονισμό Δουβλίνο II», σχετικά με τη θέσπιση κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα. Στο μεταξύ έχει ήδη συσταθεί και λειτουργεί από τα μέσα του 2011 η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), με αποστολή να διαχειρίζεται κρίσεις, να αποτρέπει την κατάρρευση εθνικών συστημάτων ασύλου και να υποστηρίζει κράτη μέλη που υφίστανται σημαντικές πιέσεις. Συναφείς με τα ζητήματα ασύλου είναι επίσης ο Κανονισμός 603/203⁷³ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή των δακτυλικών αποτυπωμάτων και την αποτελεσματική εφαρμογή του Κανονισμού 604/2013, η Οδηγία 2001/40⁷⁴ σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών, η Οδηγία 2013/32⁷⁵ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, η Οδηγία 2013/33⁷⁶ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία και η Οδηγία 2011/95⁷⁷ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή τα άτομα που δικαιούνται επικουρικής προστασίας και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας.⁷⁸

Βελτιωτικές κινήσεις στο θέμα της προστασίας των αιτούντων πολιτικό άσυλο, περιλαμβάνει η αναθεώρηση της σχετικής ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Έπειτα από μια μακρά περίοδο διαβουλεύσεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών κατέληξαν στην αναθεώρηση των

⁷³ ΕΕ 2013, L 180/1.

⁷⁴ ΕΕ 2001, L 149/34.

⁷⁵ ΕΕ 2013, L 180/60.

⁷⁶ ΕΕ 2013, L 180/96

⁷⁷ ΕΕ 2011, L 337/9.

⁷⁸ Μ.-Ν. Μαρούδα – Β. Σαράντη, *Προσφυγικό Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σσ. 15-22.

Κανονισμών Δουβλίνο II και Eurodac και στην αναθεώρηση των οδηγιών για τις συνθήκες υποδοχής και τις διαδικασίες ασύλου.⁷⁹

Ο αναθεωρημένος Κανονισμός εμπεριέχει μια σειρά από σημαντικές αλλαγές.⁸⁰ Έως σήμερα, ο Κανονισμός προέβλεπε δυνατότητα οικογενειακής επανένωσης ανηλίκων μόνο με γονείς. Πλέον οι ασυνόδευτοι ανήλικοι θα έχουν δικαίωμα να επανενωθούν και με θείους/ες, αδέρφια, παππούδες. Το δικαίωμα διατηρείται ακόμη κι όταν οι συγγενείς δεν υπόκεινται στο καθεστώς του πρόσφυγα, αλλά είναι αιτούντες πολιτικό άσυλο. Στην περίπτωση που ο συγγενής είναι μετανάστης, ο οποίος πρόκειται να απελαθεί, ο/η ανήλικος μπορεί να υποβάλει αυτόνομα αίτημα για πολιτικό άσυλο. Σύμφωνα με τους νέους κανόνες όσοι αναζητούν άσυλο δε θα μεταφέρονται σε χώρες της ΕΕ όπου ενέχει ο κίνδυνος να τύχουν απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης. Με απευθείας αναφορά -και μάλιστα με αναπαραγωγή του λεκτικού της- στην απόφαση MSS κατά Ελλάδος προβλέπεται ότι εάν σε ένα κράτος κυριαρχούν ακατάλληλες συνθήκες κράτησης και υποδοχής που συνεπάγονται απάνθρωπες και εξευτελιστικές συνθήκες διαβίωσης ή κίνδυνο για τη ζωή, δεν θα επιστρέφονται αιτούντες άσυλο. Στη πολύκροτη εκείνη υπόθεση, που αφορούσε το ένταλμα επιστροφής ενός ανηλίκου από το Βέλγιο πίσω στην Ελλάδα, το Βέλγιο καταδικάστηκε, διότι επεδίωκε να επιστρέψει ανήλικο σε χώρα, όπου κινδύνευε η ζωή του.⁸¹

Η επόμενη σημαντική αλλαγή αφορά τον Μηχανισμό Έγκαιρης Προειδοποίησης. Μέσω του Μηχανισμού, η Επιτροπή υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να την ενημερώνουν συστηματικά για τον αριθμό των αιτούντων άσυλο, τις συνθήκες κράτησης και τη μορφή των περιστατικών (π.χ. ανήλικοι ή άλλες ευάλωτες ομάδες, θύματα βασανιστηρίων, διώξεων κ.λπ.). Η Επιτροπή θα αναλύει τις πληροφορίες και όταν θα συμπεραίνει ότι το κράτος μπαίνει σε κρίση, θα ζητά από το κράτος-μέλος να ενεργοποιεί σχέδιο διαχείρισης κρίσης διάρκειας τριών μηνών. Ο αναθεωρημένος Κανονισμός θα δίνει επίσης δικαίωμα στον αιτούντα πολιτικό άσυλο να υποβάλλει

79 Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 180, 29.06.2013, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:FULL:EL:PDF>.

80 Αναλυτικά βλ.: *Moving Further Toward a Common European Asylum System*, UNCHR, June 2013, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.unhcr.org/51b7348c9.html>, pp. 2-4, *A Common European Asylum System*, European Commission, Home Affairs, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf, pp. 3-8.

81 Απόφαση ΕΔΔΑ στην υπόθεση M.S.S. v. Belgium and Greece, 2011 - Για την εν λόγω υπόθεση βλ. Ακριβοπούλου, Χρ., Παπανδρέου, Μ., «Τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντα πολιτικό άσυλο και το μαχητό τεκμήριο της 'ασφαλούς χώρας'», *Το Σύνταγμα*, τεύχος 3, 2011, σσ.591-614.

επιχειρηματολογία για υποβολή αιτήματος ασύλου σε άλλο κράτος από αυτό, στο οποίο εισήλθε.

Η πρόσβαση των αστυνομικών αρχών και της Europol στη βάση δεδομένων Eurodac, που κρατά ευαίσθητα στοιχεία για τους υπηκόους τρίτων χωρών που εισέρχονται παράτυπα στην ΕΕ, έχει προκαλέσει κατά καιρούς μεγάλη συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Στον αναθεωρημένο Κανονισμό ορίζεται ότι σε περίπτωση ελέγχου αλλοδαπού, που κατηγορείται για εγκληματική ενέργεια, οι αστυνομικές αρχές θα πρέπει να ελέγχουν πρώτα τα εθνικά αρχεία, στη συνέχεια να προστρέχουν στη βάση δεδομένων της Συνθήκης Prum (γνωστή και ως διασυνοριακή συνεργασία Schengen III για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του δια-συνοριακού εγκλήματος) και μετά στη Eurodac. Τα δακτυλικά αποτυπώματα των αιτούντων πολιτικό άσυλο θα κρατούνται για 10 χρόνια. Τα αποτυπώματα των παρανόμων μεταναστών θα κρατούνται έναν χρόνο -έως σήμερα κρατούνταν για δύο χρόνια- αφού το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο δεν επιτρέπει μαζικές νομιμοποιήσεις μεταναστών. Δακτυλικά αποτυπώματα δεν λαμβάνονται από άτομα ηλικίας κάτω των 14 ετών.

Ένας κατάλογος με τις πιθανές αιτίες κράτησης των αιτούντων άσυλο, αξιοπρεπείς συνθήκες κράτησης και διαβίωσης, έγκαιρη αξιολόγηση των ιατρικών και ψυχολογικών αναγκών όσων αναζητούν άσυλο και ταχύτερη πρόσβαση στην αγορά εργασίας (εννέα μήνες μετά την υποβολή της αίτησης ασύλου) είναι μερικές από τις βασικές βελτιώσεις στην ευρωπαϊκή οδηγία του 2003 για τις συνθήκες υποδοχής. Συγκεκριμένα, η αναθεωρημένη οδηγία περιλαμβάνει ως λόγους για τους οποίους θα κρατούνται οι αιτούντες άσυλο την ταυτοποίηση, επαλήθευση των στοιχείων που εμπεριέχονται στην αίτηση για άσυλο, εξέταση εμπλοκής σε εγκληματικές πράξεις, για λόγους εθνικής ασφάλειας, για προετοιμασία επιστροφής στη χώρα προέλευσης εφόσον έχει στοιχειοθετηθεί ότι δεν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι για άσυλο, για προετοιμασία επιστροφής σε άλλο κράτος μέσω του Κανονισμού Δουβλίνου. Τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να διαθέτουν ειδικά κέντρα για κράτηση των αιτούντων άσυλο. Εάν δεν υπάρχει χώρος σε αυτά, μπορούν να κρατούνται σε φυλακές, αλλά σε χώρους διαφορετικούς από τους κοινούς κρατούμενους. Οι αιτούντες άσυλο πρέπει να έχουν πρόσβαση σε προαυλισμό και οι αρχές του κράτους-μέλους πρέπει να τους παρέχουν πληροφορίες για την διαδικασία της αίτησης ασύλου σε γλώσσα που κατανοούν. Για τους ανηλίκους αναφέρεται ότι πρέπει να κρατούνται για βραχύ χρονικό διάστημα, αλλά αυτό δεν προσδιορίζεται.

Ειδικά οι ασυνόδευτοι ανήλικοι απαγορεύεται να κρατούνται σε φυλακές και σε εξαιρετικές συνθήκες μπορούν να κρατούνται σε ειδικούς χώρους. Αιτούντες πολιτικό άσυλο ή ειδικό ανθρωπιστικό καθεστώς θα έχουν δικαίωμα νόμιμης πρόσβασης στην αγορά εργασίας εννέα μήνες μετά την υποβολή της αίτησης. Έως τώρα είχαν πρόσβαση ένα χρόνο μετά την υποβολή αιτήματος. Το κράτος είναι υποχρεωμένο να παράσχει ιατρική και ψυχολογική στήριξη σε αιτούντες, που έχουν ανάγκη. Έως τώρα δεν ήταν υποχρεωμένο. Κατά γενικό κανόνα, οι αιτούντες άσυλο οι οποίοι τίθενται υπό κράτηση, θα πρέπει να τοποθετούνται σε ειδικές εγκαταστάσεις κράτησης.

Η τρέχουσα ευρωπαϊκή νομοθεσία δεν επιβάλλει συγκεκριμένες προθεσμίες στα κράτη μέλη για τη λήψη απόφασης επί των αιτήσεων ασύλου. Για να εξομαλυνθούν λοιπόν οι διαφορές μεταξύ των εθνικών διαδικασιών ασύλου, οι νέοι κανόνες θέτουν κοινές προθεσμίες για τη διαχείριση των αιτήσεων ασύλου, αυστηρότερους κανόνες για την εκπαίδευση του προσωπικού που διαχειρίζεται όσους αναζητούν άσυλο και νέες διατάξεις για τις ειδικές ανάγκες των ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλων ευάλωτων ομάδων πληθυσμού. Με την αναθεωρημένη νομοθεσία, τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να αποφαινόμενα για τις αιτήσεις ασύλου σε διάστημα έξι μηνών. Ο αιτών άσυλο, που εφεσιβάλλει σε απόφαση απόρριψης του αιτήματος ασύλου και επιστροφής στην πρώτη χώρα εισόδου, θα έχει δικαίωμα να παραμένει στη χώρα έως ότου εκδικασθεί η υπόθεσή του. Δεν θα επιτρέπεται πλέον να κρατούνται όσοι θα επιστρέφονται με τη διαδικασία του Δουβλίνου, εκτός κι αν υπάρχει σοβαρή υποψία απόδρασης. Το τελευταίο αφορά όσους δεν έχουν βάσιμους λόγους διεκδίκησης της προσφυγικής ιδιότητας.

Το πλέον, ωστόσο, σημαντικό στοιχείο των τελευταίων θεσμικών εξελίξεων και με ιδιαίτερη σημασία για την Ελλάδα είναι πως η κεντρική ιδέα του «Δουβλίνου II», που προβλέπει πως οι πρόσφυγες μπορούν να ζητήσουν άσυλο μόνο στην πρώτη «χώρα εισόδου» στην Ε.Ε., διατηρείται ως έχει, επιβαρύνοντας έτσι τις χώρες υποδοχής, που εκ των πραγμάτων αποτελούν τις πύλες εισόδου, οδηγώντας τελικά στον «εγκλωβισμό» εκατοντάδων χιλιάδων ανθρώπων σε χώρες διαφορετικές από τον τελικό προορισμό τους.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η οικογενειακή επανένωση στο πλαίσιο της διαδικασίας Δουβλίνου και ακολούθως ο προσδιορισμός του υπευθύνου κράτους, στο πλαίσιο του Κανονισμού «Δουβλίνου», όταν ο αιτών είναι ασυνόδευτος ανήλικος. Ως είναι γνωστό, ο Κανονισμός 604/2013 (Δουβλίνο III) ακολουθεί την αρχή ότι ένα

μόνο κράτος είναι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης (άρθ. 3παρ.1). Το κράτος αυτό υποδεικνύεται με βάση τα κριτήρια, που θέτει ο Κανονισμός, τα οποία είναι αντικειμενικά και ιεραρχημένα. Στο πλαίσιο της διαδικασίας Δουβλίνο μπορούν να συνενωθούν ασυνόδετοι ανήλικοι με τους γονείς τους, τα αδέρφια τους, θείους και παππούδες/γιαγιάδες, σύζυγοι μεταξύ τους, γονείς με ανήλικα τέκνα, ενώ ενήλικες (π.χ. ενήλικα αδέρφια, γονείς με ανήλικα τέκνα) μπορούν να συνενωθούν μόνο κατ' εξαίρεση, όταν π.χ. υπάρχει σοβαρό πρόβλημα υγείας, π.χ. κάποιος είναι υπερήλικος και χρειάζεται τη φροντίδα του συγγενή του.

Αναλυτικά, εάν ο αιτών διεθνούς προστασίας είναι ασυνόδετος ανήλικος,⁸² υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησής του είναι το κράτος μέλος στο οποίο ευρίσκεται νομίμως ένα μέλος της οικογένειάς του, εφόσον αυτό είναι προς το μείζον συμφέρον του ανηλίκου. Εάν δεν υπάρχει μέλος της οικογένειας, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης είναι το κράτος μέλος στο οποίο ο ανήλικος υπέβαλε την αίτησή του για άσυλο (άρθρο 8). Για τους ενήλικους, εάν ένα μέλος της οικογένειας του αιτούντος⁸³ έλαβε άδεια παραμονής σε κράτος μέλος ως πρόσφυγας ή εάν η αίτηση του εν λόγω ατόμου τελεί υπό εξέταση και εφόσον δεν έχει ληφθεί πρώτη απόφαση επί της ουσίας, αυτό το κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την αίτηση ασύλου, υπό τον όρο ότι το επιθυμεί ο ενδιαφερόμενος. Επιπλέον, οι αιτήσεις ασύλου που υποβάλλονται ταυτόχρονα ή σε παραπλήσιες ημερομηνίες από πλείονα μέλη μιας οικογένειας μπορούν να εξετάζονται από κοινού, από το κράτος που ορίζεται ως υπεύθυνο με βάση τα κριτήρια του Κανονισμού για τον μεγαλύτερο αριθμό των

⁸² Ως «ασυνόδετος ανήλικος» θεωρείται ο ανήλικος ο οποίος εισέρχεται στο έδαφος των κρατών μελών χωρίς να συνοδεύεται από ενήλικα υπεύθυνο για αυτόν, δυνάμει νόμου ή της πρακτικής του συγκεκριμένου κράτους μέλους, και για όσο χρονικό διάστημα δεν τελεί πραγματικά υπό τη μέριμνα υπευθύνου ενήλικα· συμπεριλαμβάνονται οι ανήλικοι οι οποίοι αφέθηκαν ασυνόδετοι, αφού εισήλθαν στο έδαφος κρατών μελών (άρθρο 2 στοιχείο (ι), Κανονισμός 604/2013).

⁸³ «Μέλη της οικογένειας» του αιτούντος διεθνούς προστασίας, υπό την προϋπόθεση ότι η οικογένεια υπήρχε ήδη στη χώρα καταγωγής, θεωρούνται: 1) ο ή η σύζυγος του αιτούντος ή ο σύντροφος ή η σύντροφός του που διατηρεί σταθερή σχέση με το εν λόγω πρόσωπο σε ελεύθερη ένωση, υπό την προϋπόθεση ότι το δικαίω ή η πρακτική του οικείου κράτους μέλους αντιμετωπίζει τα άγαμα ζεύγη κατά τρόπο παρόμοιο με τον ισχύοντα για τα έγγαμα ζεύγη βάσει του δικαίου περί υπηκόων τρίτων χωρών, 2) τα ανήλικα τέκνα των ζευγών της πρώτης περίπτωσης ή του αιτούντος, υπό την προϋπόθεση ότι είναι άγαμα, ανεξαρτήτως αν γεννήθηκαν εντός ή εκτός γάμου ή αν είναι υιοθετημένα, όπως ορίζεται από το εθνικό δίκαιο, 3) όταν ο αιτών είναι ανήλικος και άγαμος, ο πατέρας, η μητέρα ή άλλος ενήλικος υπεύθυνος για τον αιτούντα, είτε βάσει νόμου είτε βάσει της πρακτικής του κράτους μέλους στο οποίο ευρίσκεται ο ενήλικος, 4) όταν ο δικαιούχος διεθνούς προστασίας είναι ανήλικος και άγαμος, ο πατέρας, η μητέρα ή άλλος ενήλικος υπεύθυνος για τον αιτούντα, είτε βάσει νόμου είτε βάσει της πρακτικής του κράτους μέλους στο οποίο ευρίσκεται ο δικαιούχος (άρθρο 2 στοιχείο (ζ), Κανονισμός 604/2013).

μελών της οικογένειας ή διαφορετικά για την εξέταση της αίτησης του πλέον ηλικιωμένου ατόμου, (άρθρα 9-11).

Όταν, λόγω εγκυμοσύνης, πρόσφατου τοκετού, σοβαρής ασθένειας, σοβαρής αναπηρίας ή προχωρημένης ηλικίας, ένας αιτών εξαρτάται από τη βοήθεια του τέκνου, του αδελφού ή του γονέα του που διαμένει νομίμως σε κράτος μέλος ή νομίμως δια μένον σε κράτος μέλος τέκνο, αδελφός ή γονέας αιτούντος εξαρτάται από τη βοήθεια του αιτούντος, τότε τα κράτη μέλη συνήθως τοποθετούν μαζί ή επανενώνουν τον αιτούντα με το τέκνο, αδερφό ή γονέα, υπό την προϋπόθεση ότι οι οικογενειακοί δεσμοί υπήρχαν στη χώρα καταγωγής, ότι το τέκνο, ο αδερφός ή ο γονέας ή ο αιτών μπορεί να φροντίσει το εξαρτώμενο πρόσωπο και ότι τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα εξέφρασαν την επιθυμία τους γραπτώς (άρθρο 16). Τέλος, σύμφωνα με τη ρήτρα διακριτικής ευχέρειας (άρθρο 17), το υπεύθυνο κράτος μέλος μπορεί, οποτεδήποτε πριν από τη λήψη πρώτης απόφασης επί της ουσίας, να υποβάλει σε άλλο κράτος μέλος αίτημα αναδοχής αιτούντος για να επανενώσει οποιαδήποτε πρόσωπα με τα οποία έχει σχέση, για ανθρωπιστικούς λόγους, βάσει ιδίως οικογενειακών ή πολιτισμικών κριτηρίων, ακόμα και όταν το άλλο κράτος μέλος δεν είναι υπεύθυνο κατ' εφαρμογή των κριτηρίων που θεσπίζονται στα άρθρα 8 έως 11 και στο άρθρο 16 του Κανονισμού 604/2013.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ο προσδιορισμός του «υπεύθυνου» για την εξέταση της αιτήσεως ασύλου κράτους, σε περίπτωση που έχουν υποβληθεί διαδοχικές αιτήσεις ασύλου και ο αιτών είναι ασυνόδευτος ανήλικος, πολίτης τρίτης χώρας, κανένα δε από τα μέλη της οικογένειάς του δεν διαμένει νομίμως σε κράτος μέλος.⁸⁴

Ο Κανονισμός Δουβλίνο⁸⁵ καθορίζει κριτήρια και μηχανισμούς προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης

⁸⁴ Για το ζήτημα αυτό, βλ. Χρήστος Μπαξεβάνης, Ασυνόδευτος ανήλικος & προσδιορισμός του «υπευθύνου» κράτους- Πρόσφατες εξελίξεις σε επίπεδο ευρωπαϊκής νομοθεσίας, *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών 2013*, σσ. 359-371.

⁸⁵ Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 26 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, γνωστός ως «Δουβλίνο III», αντικατέστησε τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τα κριτήρια και τους μηχανισμούς προσδιορισμού του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας («Δουβλίνο II») τον Ιούνιο του 2013.

διεθνούς προστασίας, η οποία υποβάλλεται σε κράτος μέλος. Συγκεκριμένα, παραθέτει μια λίστα κριτηρίων βάσει των οποίων καθορίζεται το υπεύθυνο κράτος μέλος για την εξέταση αιτήματος ασύλου που υποβάλλεται στην Ένωση, έτσι ώστε η αίτηση να εξετάζεται μόνο από ένα κράτος μέλος. Όταν κάποιος υπήκοος τρίτης χώρας υποβάλλει αίτημα ασύλου σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος που ο κανονισμός καθορίζει ως υπεύθυνο, ο κανονισμός προβλέπει διαδικασία μεταφοράς του αιτούντος άσυλο στο υπεύθυνο κράτος μέλος.

Στην περίπτωση, ωστόσο, που ο αιτών είναι ασυνόδευτος ανήλικος, ο Κανονισμός προβλέπει ότι αρμόδιο για την εξέταση του αιτήματός του είναι το κράτος στο οποίο ένα μέλος της οικογένειάς του ευρίσκεται νομίμως, εφόσον αυτό είναι προς το μείζον συμφέρον του ανηλίκου. Ελλείψει μέλους της οικογένειάς του, υπεύθυνο κράτος μέλος για την εξέταση του αιτήματός του είναι το κράτος στο οποίο ο ανήλικος υπέβαλε αίτημα ασύλου, χωρίς ωστόσο να διευκρινίζεται αν πρόκειται για το κράτος μέλος στο οποίο ο ανήλικος πρώτα υπέβαλλε το αίτημα ή αν πρόκειται για το τελευταίο.⁸⁶ Την ερμηνεία του ζητήματος αυτού πραγματεύτηκε για πρώτη φορά με την απόφασή του το Δικαστήριο της Ένωσης στην υπόθεση C-648/11, καταλήγοντας ότι υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεως ασύλου κράτος είναι το κράτος μέλος στο οποίο βρίσκεται ο εν λόγω ανήλικος μετά την υποβολή σε αυτό αίτησης ασύλου.⁸⁷

Όταν ο Κανονισμός 604/2013, γνωστός ως «Δουβλίνο III», αντικατέστησε τον Κανονισμό 343/2003 («Δουβλίνο II») τον Ιούνιο του 2013, η Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεσή της να επανεξετάσει τις ασάφειες του κανονιστικού πλαισίου για τους ασυνόδευτους ανηλίκους που δεν έχουν γονείς, αδέρφια ή άλλους συγγενείς στο

⁸⁶ Άρθρο 6 παρ. 2 του Κανονισμού 343/2003, νυν άρθρο 8 παρ. 4 του Κανονισμού 604/2013.

⁸⁷ Δύο ανήλικοι πολίτες Ερυθραίας (η MA και η BT) και ένας ανήλικος πολίτης Ιράκ (ο DA) υπέβαλαν αίτημα ασύλου στο Ηνωμένο Βασίλειο. Κανένα μέλος της οικογένειάς τους δεν ευρισκόταν νομίμως σε κράτος μέλος της Ένωσης. Οι βρετανικές αρχές διαπίστωσαν ότι οι ανήλικοι είχαν υποβάλει αίτημα ασύλου και σε άλλα κράτη μέλη, ήτοι στην Ιταλία (η MA και η BT) και στις Κάτω Χώρες (ο DA). Ως εκ τούτου, αποφασίσθηκε η μεταφορά των ανηλίκων στα προαναφερθέντα κράτη, δεδομένου ότι αυτά θεωρήθηκαν ως υπεύθυνα για την εξέταση των αιτήσεών τους. Επισημαίνεται ότι πριν εκτελεσθεί η μεταφορά των MA και DA, αλλά αφότου είχε μεταφερθεί η BT, οι βρετανικές αρχές αποφάσισαν, κατ' εφαρμογή της «ρήτρας κυριαρχίας» του κανονισμού, να εξετάσουν τα αιτήματα ασύλου. Κατά συνέπεια, η BT, η οποία είχε ήδη μεταφερθεί στην Ιταλία, επέστρεψε στο Ηνωμένο Βασίλειο. Δυνάμει της προαναφερθείσας ρήτρας, κάθε κράτος μέλος μπορεί να εξετάσει αίτημα ασύλου, έστω και αν δεν είναι αρμόδιο βάσει των κριτηρίων του Κανονισμού. Εντούτοις, το ερώτημα που αναφέρεται αφορά στο αν το αποτέλεσμα που προέκυψε τελικώς και στις τρεις υποθέσεις είναι σύμφωνο με τον Κανονισμό· αποτέλεσμα το οποίο ήταν συνέπεια μιας αποφάσεως, η οποία εκδόθηκε ελεύθερα και κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας του Ηνωμένου Βασιλείου.

έδαφος των κρατών μελών. Λαμβάνοντας υπόψη τη σχετική απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ (C- 648/11) κατέθεσε πρόταση αναθεώρησης του άρθρου 8 παρ. 4 του Κανονισμού 604/2013 προκειμένου να εξασφαλιστούν σαφέστεροι κανόνες για την παροχή ασύλου και ταχύτερη πρόσβαση στις διαδικασίες απόδοσης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας για τους ασυνόδευτους ανηλίκους, σε μια προσπάθεια να βελτιωθεί η θέση τους και να αποτραπούν οι άσκοπες μεταφορές από το ένα κράτος μέλος στο άλλο.

Στην απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο έκρινε ότι, όταν ασυνόδευτος ανήλικος, του οποίου κανένα μέλος της οικογένειας δεν βρίσκεται νόμιμα στο έδαφος της ΕΕ, υπέβαλε αιτήσεις ασύλου σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη, υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεως ασύλου κράτος είναι το κράτος μέλος στο οποίο βρίσκεται ο εν λόγω ανήλικος μετά την υποβολή σε αυτό αίτησης ασύλου. Σύμφωνα με το ΔΕΕ, αυτό συνάγεται από το πλαίσιο και τον σκοπό του Κανονισμού,⁸⁸ που αποβλέπει στο να κατοχυρώνεται η πραγματική πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στις διαδικασίες προσδιορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα⁸⁹ και στο να δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στους ασυνόδευτους ανηλίκους. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι αποτελούν μια ιδιαίτερος ευάλωτη κατηγορία προσώπων, επιβάλλεται να μην επιμηκύνεται πέραν του απολύτως αναγκαίου μέτρου η διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους, πράγμα που σημαίνει, καταρχήν, ότι δεν πρέπει να μεταφέρονται σε άλλο κράτος μέλος.⁹⁰

Η εκτίμηση του Δικαστηρίου ενισχύεται και από τα όσα συνάγονται από την αιτιολογική σκέψη 15 του Κανονισμού 343/2003, κατά την οποία ο κανονισμός σέβεται τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από

⁸⁸ Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 29ης Ιανουαρίου 2009, C-19/08, Petrosian, Συλλογή 2009, σ. I-495, σκέψη 34, και της 23ης Δεκεμβρίου 2009, C-403/09 PP, Detiček, Συλλογή 2009, σ. I-12193, σκέψη 33).

⁸⁹ «(3) Τα συμπεράσματα του Τάμπερε προσδιόρισαν [...] ότι το σύστημα θα πρέπει να περιλαμβάνει, σε μία βραχυχρόνια προοπτική, ένα σαφή και λειτουργικό καθορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεων ασύλου. (4) Μια τέτοια μέθοδος θα πρέπει να θεμελιώνεται σε αντικειμενικά και δίκαια κριτήρια τόσο για τα κράτη μέλη όσο και για τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα. Θα πρέπει, ιδίως, να επιτρέπει τον ταχύ προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο προκειμένου να κατοχυρώνεται η πραγματική πρόσβαση στις διαδικασίες προσδιορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και να μην διακυβεύεται ο στόχος της ταχύτητας κατά την εξέταση των αιτήσεων ασύλου.» Αιτιολογικές σκέψεις 3 και 4 του κανονισμού 343/2003.

⁹⁰ Απόφαση του Δικαστηρίου της Ένωσης της 6ης Ιουνίου 2013 (MA, BT, DA κατά Secretary of State for the Home Department, υπόθεση C-648/11), σκ. 55.

τον Χάρτη.⁹¹ Όπως προκύπτει από την παραπάνω σκέψη σε συνδυασμό με το άρθρο 6 παρ. 1 ΣΕΕ, ο Κανονισμός σέβεται τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από τον Χάρτη. Ιδιαίτερα, αποσκοπεί στο να διασφαλίσει βάσει των άρθρων 1 και 18 του Χάρτη τον πλήρη σεβασμό της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας και του δικαιώματος ασύλου των αιτούντων άσυλο. Ειδικότερα, στα εν λόγω θεμελιώδη δικαιώματα συγκαταλέγεται ιδίως το προβλεπόμενο από το άρ. 24 παρ. 2 του Χάρτη, κατά το οποίο σε όλες τις πράξεις που αφορούν τα παιδιά είτε επιχειρούνται από δημόσιες αρχές, είτε από ιδιωτικούς οργανισμούς, πρωταρχική σημασία πρέπει να δίνεται στο μείζον συμφέρον του παιδιού. Επομένως, καταλήγει το Δικαστήριο, το άρ. 6 εδ. β', του Κανονισμού 343/2003 δεν πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο αντίθετο προς το εν λόγω θεμελιώδες δικαίωμα.⁹²

Μολονότι, το συμφέρον του ανήλικου αναφέρεται ρητώς μόνον στο πρώτο εδάφιο του άρ. 6 του Κανονισμού 343/2003, το άρ. 24 παρ. 2 του Χάρτη σε συνδυασμό με το άρ. 51 παρ. 1 αυτού, συνεπάγεται ότι σε όλες τις αποφάσεις που λαμβάνουν τα κράτη μέλη βάσει του άρ. 6 εδ. β' πρέπει να προσδίδεται πρωταρχική σημασία στο μείζον συμφέρον του παιδιού. Η συνεκτίμηση του μείζονος συμφέροντος του παιδιού επιτάσσει καταρχήν σε περιστάσεις όπως αυτές που χαρακτηρίζουν την κατάσταση των εκκαλούντων στην κύρια δίκη, ότι ως υπεύθυνο κράτος προσδιορίζεται το κράτος μέλος στο οποίο ευρίσκεται ο ανήλικος μετά την υποβολή σε αυτό αιτήσεως ασύλου. Ειδικότερα, προς το συμφέρον των ασυνόδευτων ανηλίκων είναι αναγκαίο, σύμφωνα με το ΔΕΕ, να μην επιμηκύνεται αδικαιολόγητα η διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους, αλλά να διασφαλίζεται η ταχεία πρόσβασή τους στις διαδικασίες προσδιορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Η εν λόγω μέθοδος προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση αιτήσεως ασύλου που υποβάλλει ασυνόδευτος ανήλικος του οποίου κανένα μέλος της οικογένειας δεν ευρίσκεται στο έδαφος κράτους μέλους που προκρίνει το ΔΕΕ θεμελιώνεται περαιτέρω σε αντικειμενικό κριτήριο, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 4 του Κανονισμού 343/2003.

⁹¹ «(15) Ο παρών κανονισμός τηρεί τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις αρχές που αναγνωρίζονται από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ιδίως, αποσκοπεί να εξασφαλίσει την πλήρη τήρηση του δικαιώματος ασύλου που διασφαλίζεται από το άρθρο 18 του εν λόγω Χάρτη.»

⁹² Βλ., κατ' αναλογία, προπαρατεθείσα απόφαση *Detiček*, σκέψεις 54 και 55, καθώς και απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2010, C-400/10 PPU, *McB.*, Συλλογή 2010, σ. I-8965, σκέψη 60.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι η ερμηνεία αυτή δεν συνεπάγεται ότι ο ασυνόδευτος ανήλικος του οποίου η αίτηση ασύλου απορρίπτεται στο πρώτο κράτος μέλος μπορεί εν συνεχεία να υποχρεώσει άλλο κράτος μέλος να εξετάσει την αίτησή του ασύλου. Συγκεκριμένα, από το άρ. 25 της Οδηγίας 2005/85 προκύπτει ότι, πέραν των περιπτώσεων κατά τις οποίες μια αίτηση δεν εξετάζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού 343/2003, τα κράτη μέλη δεν οφείλουν να εξετάζουν εάν ο αιτών πληροί τις προϋποθέσεις για τον χαρακτηρισμό του ως πρόσφυγα όταν μια αίτηση θεωρείται ως απαράδεκτη επειδή, μεταξύ άλλων, ο αιτών άσυλο υπέβαλε ταυτόσημη αίτηση έπειτα από τελεσίδικη απόφαση.⁹³ Εξάλλου, σκόπιμο είναι να προστεθεί ότι, δεδομένου ότι η αίτηση ασύλου πρέπει να εξετασθεί από ένα μόνον κράτος μέλος, το κράτος μέλος το οποίο, υπό περιστάσεις όπως αυτές της κύριας δίκης, προσδιορίζεται ως υπεύθυνο δυνάμει του άρ. 6 εδ. β', του Κανονισμού 343/2003, ενημερώνει το κράτος μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η πρώτη αίτηση ασύλου.

Στο ίδιο πνεύμα κινήθηκε και ο Γενικός Εισαγγελέας Cruz Villalón, ο οποίος έχοντας επίγνωση των ερμηνευτικών δυσχερειών του υποβληθέντος ερωτήματος πρότεινε τη συστηματική ερμηνεία του άρθρου 6, παράγραφος 2, του Κανονισμού 343/2003, υπό το πρίσμα της πρωταρχικής σημασίας που πρέπει να δίνεται στο μείζον συμφέρον του παιδιού (άρθρο 24, παρ. 2, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και των σκοπών της σαφήνειας και της ταχύτητας που απαιτεί ο Κανονισμός κατά τον προσδιορισμό του υπεύθυνου για την εξέταση της αιτήσεως ασύλου κράτους.

Συγκεκριμένα, υποστήριξε ότι το συμφέρον του παιδιού, που προστατεύει ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει καθοριστική

⁹³ Κατά το άρθρο 25 της οδηγίας 2005/85/EK του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (EE L 326, σ. 13), που φέρει τον τίτλο «Περιπτώσεις απαράδεκτων αιτήσεων»: «1. Πέραν των περιπτώσεων κατά τις οποίες μια αίτηση δεν εξετάζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του [κανονισμού (ΕΚ) 343/2003], τα κράτη μέλη δεν οφείλουν να εξετάζουν εάν ο αιτών πληροί τις προϋποθέσεις για το χαρακτηρισμό του ως πρόσφυγα σύμφωνα με την οδηγία 2004/83/EK [του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ατόμων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους και τον καθορισμό του περιεχομένου της παρεχόμενης προστασίας (EE L 304, σ. 12)] όταν μια αίτηση θεωρείται ως απαράδεκτη δυνάμει του παρόντος άρθρου. 2. Τα κράτη μέλη μπορούν να θεωρήσουν αίτηση ασύλου ως απαράδεκτη δυνάμει του παρόντος άρθρου εάν: α) το καθεστώς του πρόσφυγα έχει χορηγηθεί από άλλο κράτος μέλος: [...] στ) ο αιτών υπέβαλε ταυτόσημη αίτηση έπειτα από τελεσίδικη απόφαση:[...]».

σημασία κατά τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους μεταξύ των κρατών στα οποία έχει υποβληθεί αίτηση ασύλου.⁹⁴ Θα πρέπει εξάλλου να επιδιώκονται η σαφήνεια και η ταχύτητα, σκοπούς που θέτει ο Κανονισμός, όσον αφορά τη διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση της αιτήσεως ασύλου. Επομένως, η επίμαχη αρμοδιότητα πρέπει να αποδίδεται στο κράτος μέλος που είναι καταλληλότερο, προκειμένου να αξιολογήσει το συμφέρον του παιδιού. Τέτοιο κράτος μέλος είναι, σύμφωνα με τον ΓΕ, αυτό στο οποίο βρίσκεται ο ανήλικος, το οποίο είναι κατά κανόνα το κράτος μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η τελευταία αίτηση ασύλου.

Στην ανάλυσή του ο ΓΕ υπενθυμίζει καταρχάς, ότι ο ίδιος ο Κανονισμός 343/2003 μνημονεύει ρητώς τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των αρχών που καθιερώνει ο Χάρτης, ενώ γίνεται ειδική μνεία στο δικαίωμα στο άσυλο (αιτιολογική σκέψη 15).⁹⁵ Πέραν αυτής της αναφοράς, ο Χάρτης, ο οποίος απολαμβάνει πλήρους νομικής ισχύος βάσει του άρθρου 6 παρ. 1 ΣΕΕ, προβλέπει ότι «[σ]ε όλες τις πράξεις που αφορούν τα παιδιά, είτε επιχειρούνται από δημόσιες αρχές είτε από ιδιωτικούς οργανισμούς, πρωταρχική σημασία πρέπει να δίνεται στο υπέρτατο συμφέρον του παιδιού» (άρθρο 24, παράγραφος 2, του Χάρτη)⁹⁶.

⁹⁴ Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο ίδιος, «το κριτήριο του μείζονος συμφέροντος του παιδιού δεν είναι σημαντικό απλώς, προκειμένου να κριθεί αν, σε περίπτωση που έχει υποβληθεί μια μόνο αίτηση ασύλου, υπεύθυνο κράτος μέλος πρέπει να είναι το κράτος στο οποίο κατοικεί νομίμως συγγενής του ανηλίκου ή το κράτος που πρέπει να ορίσει ποιο κράτος μέλος είναι το υπεύθυνο, επειδή του έχει υποβληθεί η εν λόγω αίτηση... το συμφέρον του παιδιού πρέπει επίσης να έχει καθοριστική σημασία κατά τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους μεταξύ των κρατών στα οποία έχει υποβληθεί αίτηση ασύλου». Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση C-648/11, MA, BT, DA κατά Secretary of State for the Home Department, 21 Φεβρουαρίου 2013, σημ. 64.

⁹⁵ Μολονότι δεν μνημονεύονται ρητώς τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανηλίκου που προβλέπει το άρθρο 24 του Χάρτη, όπως κάνει ο κανονισμός (ΕΚ) 2201/2003 του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2003, για τη διεθνή δικαιοδοσία και την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων σε γαμικές διαφορές και διαφορές γονικής μέριμνας ο οποίος καταργεί τον κανονισμό (ΕΚ) 1347/2000 (ΕΕ L 338, σ. 1), μπορεί να ειπωθεί σε σχέση με τον κανονισμό 343/2003, όπως κρίθηκε στην απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2010, C-400/10 PPU, J. McB (Συλλογή 2010, σ. I-8965), σκέψη 60, ότι οι διατάξεις του «δεν πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο αντίθετο προς το εν λόγω θεμελιώδες δικαίωμα, ο σεβασμός του οποίου ταυτίζεται αναμφισβήτητα με το υπέρτατο συμφέρον του παιδιού». Η γενική δήλωση σχετικά με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναγνωρίζει ο Χάρτης έχει, συναφώς, την ίδια αξία με την ειδική μνεία συγκεκριμένου δικαιώματος.

⁹⁶ Όπως τονίστηκε στις επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη (ΕΕ C 303, της 14ης Δεκεμβρίου 2007, σ. 17), το άρθρο 24 του Χάρτη βασίζεται στη Σύμβαση της Νέας Υόρκης για τα δικαιώματα του παιδιού, η οποία υπεγράφη στις 20 Νοεμβρίου 1989 και έχει επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη, το άρθρο 3 της οποίας ορίζει ότι «[σ]ε όλες τις αποφάσεις που αφορούν τα παιδιά, είτε αυτές λαμβάνονται από δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς κοινωνικής προστασίας, είτε από τα δικαστήρια, τις διοικητικές

Αφετέρου, το άρθρο αυτό, όπως και το άρθρο 51 παρ. 1, του ίδιου Χάρτη, δεσμεύει τα κράτη μέλη, όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Το ότι οι εθνικές αρχές εφαρμόζουν σε περιπτώσεις όπως αυτή της κύριας δίκης το δίκαιο της Ένωσης κατέστη σαφές με την απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Δεκεμβρίου 2011 NS, στην οποία κρίθηκε ότι το άρθρο 3 παρ. 2 του Κανονισμού 343/2003, στον βαθμό που «εντάσσεται στους προβλεπόμενους από τον κανονισμό αυτό μηχανισμούς προσδιορισμού του υπεύθυνου για την εξέταση αιτήσεως ασύλου κράτους μέλους που προβλέπει ο εν λόγω κανονισμός [...] αποτελεί κατ' ανάγκη στοιχείο του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου [, και το] κράτος μέλος που ασκεί την εξουσία εκτιμήσεως [που του παρέχει η διάταξη αυτή] θέτει σε εφαρμογή το δίκαιο της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη» (σκέψη 68). Το ίδιο ισχύει, για τους ίδιους λόγους, και όσον αφορά το άρθρο 6 του Κανονισμού 343/2003.

Κατά συνέπεια, καταλήγει ο ΓΕ, το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης επιτάσσει να προσδίδεται «πρωταρχική σημασία» στο μείζον συμφέρον του παιδιού από τους εφαρμοστές του δικαίου της Ένωσης και, στο υπό κρίση πλαίσιο, ήτοι το σύνολο του Κανονισμού 343/2003, από τις εθνικές αρχές οι οποίες καλούνται να προσδιορίσουν ποιο είναι το υπεύθυνο κράτος μέλος για να εξετάσει την αίτηση ασύλου ασυνόδευτου ανηλίκου ο οποίος δεν έχει νομίμως διαμένοντες συγγενείς στο έδαφος της Ένωσης. Με βάση τα παραπάνω, και ανεξαρτήτως του γράμματος του Κανονισμού 343/2003, ο ΓΕ υποστηρίζει ότι σε περιπτώσεις που η εθνική αρχή πρέπει να επιλέξει μεταξύ διάφορων κρατών μελών που μπορούν να είναι ταυτοχρόνως υπεύθυνα, κατ' εφαρμογή των κριτηρίων του εν λόγω Κανονισμού, προκειμένου να εξετασθεί η υποβληθείσα από ασυνόδευτο ανήλικο αίτηση ασύλου, το δίκαιο της Ένωσης επιτάσσει η επιλογή του υπεύθυνου κράτους μέλους να γίνεται πάντοτε με γνώμονα το μείζον συμφέρον του παιδιού.

Προκειμένου να προσδιοριστεί ποιο είναι, υπό τις περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης περιπτώσεως, το μείζον συμφέρον του παιδιού και να σταθμιστεί ποια απόφαση συνάδει περισσότερο με την ικανοποίηση του συμφέροντος αυτού, ο ΓΕ

αρχές ή από τα νομοθετικά όργανα, πρέπει να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη το συμφέρον του παιδιού».

αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στη συνεργασία του παιδιού⁹⁷. Υπό αυτή την έννοια, πρέπει να προσδίδεται ιδιαίτερη σημασία στον εντοπισμό του ανηλίκου κατά τον χρόνο καθορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση της αιτήσεως ασύλου, καθότι για την επαρκή προάσπιση των δικαιωμάτων του ανηλίκου είναι καταρχήν αναγκαίο οποιαδήποτε απόφαση τον αφορά να λαμβάνεται από την αρχή που είναι σε θέση να εξετάσει άμεσα τις περιστάσεις που συντρέχουν στο πρόσωπό του. Μολονότι, ο αιτών ανήλικος μπορεί πάντοτε να επιστρέψει στο κράτος μέλος στο οποίο υπέβαλε την πρώτη του αίτηση, εντούτοις, ο ΓΕ εκτιμά ότι ούτε *ratione temporis*, ούτε λαμβανομένης υπόψη της καλύτερης δυνατής για τους ανηλίκους μεταχειρίσεως είναι σκόπιμο να υποβάλλονται οι αιτούντες άσυλο σε μη αναπόφευκτες μετακινήσεις. Προς τούτο υπενθυμίζει ότι η αιτιολογική σκέψη 4 του Κανονισμού 343/2003 υπογραμμίζει την ανάγκη η διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους «[ν]α επιτρέπει τον ταχύ προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο προκειμένου να κατοχυρώνεται η πραγματική πρόσβαση στις διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και να μη διακυβεύεται ο στόχος της ταχύτητας κατά την εξέταση των αιτήσεων ασύλου».

Ο Γενικός Εισαγγελέας στις προτάσεις του αναγνωρίζει ότι η προτεινόμενη λύση ενδέχεται να οδηγήσει σε ανεπιθύμητο «forum shopping», υπό την έννοια ότι οι αιτούντες ενδέχεται να ενδώσουν στον πειρασμό να επιλέξουν, όσον αφορά την υποβολή της αιτήσεως ασύλου, το κράτος μέλος στο οποίο θα εφαρμοστεί η ευνοϊκότερη γι' αυτούς νομοθεσία. Εντούτοις, η αποδοχή του ενδεχόμενου αυτού κινδύνου δικαιολογείται επαρκώς από το γεγονός ότι μόνο κατά τον τρόπο αυτό μπορεί να προσδοθεί η δέουσα προσοχή στο μείζον συμφέρον του παιδιού. Σύμφωνα με τον ίδιο, μόνο η αρχή του κράτους μέλους στο οποίο βρίσκεται ο ανήλικος κατά τον χρόνο εξετάσεως της αιτήσεως ασύλου έχει τη δυνατότητα να εξετάσει τον ανήλικο και να συνεκτιμήσει την αντίληψη του πρώτου ως προς τα συμφέροντά του.⁹⁸ Κατά κανόνα το ως άνω κράτος μέλος είναι αυτό στο οποίο υποβλήθηκε η

⁹⁷ Το ίδιο το άρθρο 24 του Χάρτη προβλέπει στην παράγραφο του 1 ότι η εκφρασμένη κατά τρόπο ελεύθερο γνώμη των ανηλίκων «σχετικά με ζητήματα που τα αφορούν λαμβάνεται υπόψη σε συνάρτηση με την ηλικία και την ωριμότητα τους». Παρέπεμπα σε αυτό στις προτάσεις μου στην υπόθεση X (απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, C-507/10, σκέψεις 46 έως 49), η οποία παραπέμπει στην απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, C-491/10 PPU, *Aguirre Zarraga* (Συλλογή 2010, σ. I-14247, σκέψεις 64 έως 67).

⁹⁸ Σύμφωνα με τον ΓΕ κάτι τέτοιο μπορεί να στηριχτεί στο άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1560/2003, στον βαθμό που αυτό προβλέπει ότι πριν από την απόφαση να ανατεθεί η φροντίδα ασυνόδευτου ανηλίκου σε μέλος της οικογένειάς του άλλο από τον πατέρα, τη μητέρα ή τον νόμιμο

τελευταία αίτηση, μολονότι δεν πρέπει να αποκλειστούν και άλλες περιπτώσεις. Για τον λόγο αυτό πρέπει να συνεκτιμώνται οι ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης, τις οποίες είναι σε θέση να γνωρίζει πλήρως μόνον το εκάστοτε αρμόδιο εθνικό δικαστήριο. Σε κάθε περίπτωση, καταλήγει ο Γενικός Εισαγγελέας το κριτήριο σύμφωνα με το οποίο υπεύθυνο κράτος μέλος είναι αυτό στο οποίο υποβλήθηκε η τελευταία αίτηση δικαιολογείται, σύμφωνα με τον ΓΕ, καταρχήν μόνον στον βαθμό που εξυπηρετεί κατά τον καλύτερο τρόπο το συμφέρον του παιδιού. Μολονότι το άρθρο 6 παρ. 1 του Κανονισμού 343/2003 ορίζει ότι είναι δυνατές οι παρεκκλίσεις από την αρμοδιότητα του κράτους μέλους στο οποίο κατοικούν οι συγγενείς του ανηλίκου, εφόσον αυτό επιβάλλει το μείζον συμφέρον του, πρέπει επίσης να γίνονται δεκτές οι παρεκκλίσεις, σε περίπτωση συρροής πολλών αιτήσεων, από την ευθύνη του κράτους μέλους της τελευταίας αιτήσεως, εφόσον τούτο επιβάλλει το ως άνω συμφέρον. Συνεπώς, αν σε μια δεδομένη περίπτωση η αρχή αυτή αποδεικνύεται απρόσφορη, το ίδιο το συμφέρον του ανηλίκου επιβάλλει την παρέκκλιση από αυτήν.

Όταν ο νέος Κανονισμός 604/2013 («Δουβλίνο III») εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 2013, η Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεσή της να επανεξετάσει τις ασάφειες της διάταξης για τους ασυνόδευτους ανηλίκους που δεν έχουν γονείς, αδέρφια ή άλλους συγγενείς στο έδαφος των κρατών μελών, και να λάβει υπόψη τη σχετική απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ (C- 648/11). Βασιζόμενη λοιπόν στην εν λόγω απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ, η Επιτροπή προτείνει την αναθεώρηση του άρθρου 8 παρ. 4 του Κανονισμού 604/2013 σε μια προσπάθεια να αποσαφηνιστεί ποιο κράτος μέλος είναι αρμόδιο να εξετάζει τις αιτήσεις ασύλου που υποβάλλουν ασυνόδευτα ανήλικα άτομα με τα παραπάνω χαρακτηριστικά, προκειμένου να βελτιωθεί η θέση τους, να εξασφαλισθούν σαφέστεροι κανόνες για την παροχή ασύλου και ταχύτερη πρόσβαση στις διαδικασίες απόδοσης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, να αποτραπεί η άσκοπη μεταφορά των ανηλίκων από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, και εν τέλει να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των κανόνων του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου για ορισμένα από τα πλέον ευάλωτα άτομα.

κηδεμόνα του και κάτοικο άλλου κράτους μέλους πρέπει να λαμβάνονται τα αναγκαία μέτρα, ώστε οι αρχές του κράτους μέλους στο οποίο κατοικεί ο συγγενής «να μπορούν να αποφασίσουν, έχοντας πλήρη γνώση όλων των στοιχείων, σχετικά με την ικανότητα του (των) υπόψη ενηλίκου(-ων) να αναλάβουν τον ανήλικο υπό συνθήκες σύμφωνες προς το συμφέρον του».

Με την πρόταση της η Επιτροπή⁹⁹ καλύπτει κατ' ουσία δύο πιθανές περιπτώσεις ανηλίκων που δεν έχουν γονείς, αδέρφια ή άλλους συγγενείς στο έδαφος των κρατών μελών, και η σημερινή ασαφής διατύπωση του άρθρου 8 παρ. 4 του Κανονισμού αφήνει εκτεθειμένους: 1) όταν ο ανήλικος έχει υποβάλει αίτηση για διεθνή προστασία σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένου και του κράτους μέλους όπου βρίσκεται προς το παρόν, τότε αυτό το κράτος μέλος θα είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης, εφόσον αυτό φυσικά εξυπηρετεί το μείζον συμφέρον του ανηλίκου, 2) όταν ο ανήλικος που ζητά διεθνή προστασία βρίσκεται στο έδαφος κράτους μέλους χωρίς, ωστόσο, να έχει υποβάλει εκεί αίτηση, τότε το εν λόγω κράτος μέλος πρέπει να του παρέχει δυνατότητα υποβολής αίτησης εκεί. Αν από την πλευρά του ο ανήλικος αποφασίσει να υποβάλει αίτηση σ' αυτό το κράτος μέλος, τότε θα παραμείνει στο εν λόγω κράτος, το οποίο πλέον θα είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης, εφόσον αυτό εξυπηρετεί το μείζον συμφέρον του ανηλίκου. Αν, ωστόσο, ο ανήλικος αποφασίσει να μην υποβάλει αίτηση στο κράτος μέλος στο οποίο βρίσκεται, τότε υπεύθυνο θα είναι το κράτος μέλος στο οποίο ο ανήλικος κατέθεσε την πλέον πρόσφατη αίτησή του, εκτός αν αυτό δεν είναι προς το μείζον συμφέρον του. Προκειμένου, να καθοριστεί από κοινού το υπεύθυνο κράτος μέλος και να αποφεύγονται οι συγκρούσεις συμφέροντος, τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη συνεργάζονται κατά την αξιολόγηση του μείζονος συμφέροντος του ανηλίκου. Τέλος, για να διευκολύνεται η συνεργασία μεταξύ κρατών μελών και να αποφεύγονται περιπτώσεις «forum shopping», η πρόταση προβλέπει ότι τα κράτη μέλη ενημερώνονται αμοιβαία για κάθε νέα ευθύνη που αναλαμβάνουν.

Το ΔΕΕ στην υπόθεση C-648/11 αποφασήνισε ποιο είναι το υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεως κράτος μέλος (κατά το άρθρο 6, δεύτερη παράγραφος, του κανονισμού 343/2003, νυν άρθρο 8 παρ. 4 του κανονισμού 604/2013), σε περίπτωση που έχουν υποβληθεί διαδοχικές αιτήσεις ασύλου και ο αιτών είναι ασυνόδευτος

⁹⁹ European Commission, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) No 604/2013 as regards determining the Member State responsible for examining the application for international protection of unaccompanied minors with no family member, sibling or relative legally present in a Member State Brussels, 26.6.2014, COM(2014) 382 final 2014/0202 (COD), (διαθέσιμο σε: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/commission_proposal_to_amend_the_dublin_regulation_en.pdf?utm_source=Weekly+Legal+Update&utm_campaign=1608ce0cab-WLU_27_06_2014&utm_medium=email&utm_term=0_7176f0fc3d-1608ce0cab-419536449, προσπέλαση 11.07.2014).

ανήλικος, πολίτης τρίτης χώρας, κανένα δε από τα μέλη της οικογένειάς του δεν διαμένει νομίμως σε κράτος μέλος. Το ΔΕΕ προχωρώντας σε μία συστηματική ερμηνεία της διάταξης στο πλαίσιο της οποίας πρέπει η όλη οικονομία του Κανονισμού να νοηθεί υπό το πρίσμα των αρχών που απορρέουν, συγκεκριμένα, από τον Χάρτη, έτσι ώστε να απεικονισθεί ρητώς το μείζον συμφέρον του τέκνου, κατά τα οριζόμενα στο άρ. του 24 παρ.2, έκρινε ότι προκειμένου για ασυνόδευτο ανήλικο, ο οποίος έχει υποβάλει αίτηση ασύλου σε πλείονα κράτη-μέλη, υπεύθυνο είναι το κράτος στο οποίο βρίσκεται ο ανήλικος μετά την υποβολή αιτήματος σε αυτό. Αξίζει, εδώ να σημειωθεί ότι είναι η πρώτη φορά που το Δικαστήριο ερμηνεύει το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ υπό το πρίσμα του άρ. 24 του Χάρτη, από τότε που αποτέλεσε νομικά δεσμευτικό κείμενο με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, και κατά τούτο η απόφαση αποκτά αυξημένο ενδιαφέρον.

Με την απόφαση του το ΔΕΕ κλήθηκε κατ' ουσία να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της συμβατότητας της εφαρμογής του Κανονισμού Δουβλίνο στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων. Με επίκεντρο τα ζητήματα επαναπροώθησης και με καθοδηγητικό οδηγό την αυξημένη προσοχή που πρέπει να δίνεται στους ασυνόδευτους ανηλικούς, δεδομένου ότι αποτελούν μια ιδιαίτερος ευάλωτη κατηγορία προσώπων, το ΔΕΕ με την απόφασή του αποκλείει ουσιαστικά τη λειτουργία του σχετικού κανονιστικού πλαισίου για τις εν λόγω περιπτώσεις αιτούντων άσυλο. Υπό το πρίσμα αυτό η συγκεκριμένη απόφαση του ΔΕΕ κρίνεται άκρως σημαντική για το σύστημα απονομής ασύλου στο πλαίσιο της ΕΕ, και υπό την έννοια αυτή έρχεται να προστεθεί σε προηγούμενες αποφάσεις «τομή» του Δικαστηρίου, όπως αυτές επί των υποθέσεων C-411/10 και C-493/10 (21 Δεκεμβρίου 2011). Η απόφαση του ΔΕΕ, ωστόσο, δεν αποσαφήνισε μόνο ένα κρίσιμο σημείο του σχετικού κανονιστικού πλαισίου για τις εν λόγω περιπτώσεις αιτούντων άσυλο. Αποτέλεσε ταυτόχρονα και καταλύτη νομοθετικών πρωτοβουλιών, αφού η Επιτροπή βασιζόμενη στην εν λόγω απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ προτείνει την αναθεώρηση του άρθρου 8 παρ. 4 του Κανονισμού 604/2013 προκειμένου να καλυφθούν πιθανές περιπτώσεις ανηλίκων που δεν έχουν γονείς, αδέρφια ή άλλους συγγενείς στο έδαφος των κρατών μελών, και η σημερινή ασαφής διατύπωση του άρθρου 8 παρ. 4 του Κανονισμού αφήνει εκτεθειμένους. Οι πρόσφατες, λοιπόν, αυτές εξελίξεις, τόσο σε επίπεδο νομολογίας όσο και σε επίπεδο νομοθετικής πρωτοβουλίας, δεν μπορεί παρά να αποτιμηθούν θετικά, μιας και κατατείνουν στην

εξασφάλιση σαφέστερων κανόνων για την παροχή ασύλου και στην ταχύτερη πρόσβαση στις διαδικασίες απόδοσης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας για τους ασυνόδευτους ανηλίκους, σε μια προσπάθεια να βελτιωθεί η θέση τους και να αποτραπούν οι άσκοπες μεταφορές από το ένα κράτος μέλος στο άλλο.

Κεφάλαιο Τέταρτο

Η Κοινή Δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας

1. Το περιεχόμενο της Κοινής Δήλωσης

Η Ευρωπαϊκή ατζέντα για την μετανάστευση που παρουσιάστηκε τον Μάιο του 2015 αποτέλεσε την πρώτη άμεση απάντηση της Ε.Ε. στο δράμα των χιλιάδων μεταναστών που με κίνδυνο της ζωής τους επιχειρούν να διασχίσουν τη Μεσόγειο, εισάγοντας για πρώτη φορά έννοιες όπως αυτή της μετεγκατάστασης (relocation) και επανεγκατάστασης (resettlement). Η ατζέντα προβλέπει άμεσα αλλά και μακροπρόθεσμα μέτρα για την αντιμετώπιση των σοβαρών μεταναστευτικών

ρευμάτων που αντιμετωπίζει η ΕΕ, ιδιαίτερα οι χώρες της Μεσογείου, και των προβλημάτων τα οποία δημιουργούνται από τη διαχείριση τέτοιου είδους φαινομένων. Μεταξύ άλλων προβλέπεται τριπλασιασμός των οικονομικών πόρων που προορίζονται για την Frontex, μετεγκατάσταση προσφύγων και μεταναστών σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με συγκεκριμένα κριτήρια και ποσοτώσεις, ενεργοποίηση, για πρώτη φορά, του μηχανισμού επείγουσας κατάστασης για να βοηθηθούν τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν αιφνίδια εισροή μεταναστών σύμφωνα με το άρθρο 78 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ. Τα κράτη μέλη μέχρι σήμερα δεν έχουν καταλήξει σε μια κοινή στρατηγική για την αντιμετώπιση της κρίσης. Πλην, όμως, ένα από τα λίγα σημεία στο οποίο συμφώνησαν όλοι οι ευρωπαίοι ηγέτες ήταν η ανάγκη να ενισχυθεί η συνεργασία με την Τουρκία, με στόχο την μείωση της ροής των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο που μετακινούνται από ή μέσω της χώρας προς την ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, εντάσσεται η πρόσφατη συμφωνία της Ε.Ε. και Τουρκίας της 18^{ης} Μαρτίου 2016 για τον τερματισμό της παράτυπης μετανάστευσης από την Τουρκία προς την Ε.Ε. και την αντικατάσταση της με νόμιμους διαύλους επανεγκατάστασης προσφύγων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Σύμφωνα με τις προβλέψεις της Κοινής Δήλωσης¹⁰⁰, όλοι οι «παράτυποι μετανάστες» που θα φθάνουν από την Τουρκία στην Ελλάδα μετά τις 20 Μαρτίου 2016 θα επιστρέφονται στην Τουρκία στη βάση διμερούς συμφωνίας μεταξύ Ελλάδας-Τουρκίας. Όλοι όσοι δεν καταθέτουν αίτημα ασύλου και όσων η αίτηση κρίνεται αβάσιμη ή απαράδεκτη θα επιστρέφονται στην Τουρκία. Ελλάδα και Τουρκία, επιβοηθούμενες από τα ευρωπαϊκά όργανα, θα υπογράψουν όλες τις απαραίτητες διμερείς συμφωνίες, συμπεριλαμβανομένης αυτής που θα προβλέπει τη σταθερή πλέον παρουσία Τούρκων αξιωματικών στα ελληνικά νησιά και Ελλήνων αξιωματικών στην Τουρκία από τις 20 Μαρτίου και μετά, με σκοπό την υλοποίηση των συμφωνιών αυτών. Για κάθε Σύρο που θα επιστρέφει στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας Σύρος θα εγκαθίσταται στην ΕΕ. Για την υλοποίηση της αρχής «ένας για έναν» θα θεσμοθετηθεί σχετικός μηχανισμός σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ευρωπαϊκές Υπηρεσίες, την Υπ. Αρμοστεία του ΟΗΕ και Κράτη-Μέλη που θα τεθεί σε εφαρμογή από την πρώτη ημέρα των επιστροφών. Προτεραιότητα επανεγκατάστασης (resettlement) στην ΕΕ έχουν πλέον Σύροι από

¹⁰⁰ European Council, Foreign Affairs & International Relations, 18.3.2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

την Τουρκία και όχι από την Ελλάδα, καθώς προτεραιότητα επανεγκατάστασης στην ΕΕ δίδεται σε μετανάστες που δεν έχουν στο παρελθόν εισέλθει ή προσπαθήσει να εισέλθουν στην ΕΕ.

Ιδιαίτερης σημασίας κρίνεται το συμπληρωματικό σημείωμα για τη Συμφωνία της 18^{ης} Μαρτίου ΕΕ-Τουρκίας το οποίο εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁰¹ στο οποίο μεταξύ άλλων εκφράζεται έμμεσα πλην σαφώς το ενδεχόμενο να χαρακτηριστεί η Τουρκία ασφαλής τρίτη χώρα.¹⁰² Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει και η Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Κοινοβούλιο σχετικά με την πορεία υλοποίησης των δράσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση, όπου αναφέρεται ρητά πως η έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας, όπως ορίζεται στην Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου, δεν προϋποθέτει απουσία επιφυλάξεων και γεωγραφικών περιορισμών στην εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης, αλλά επί της αρχής δυνατότητα να λάβει κανείς προστασία κατά τα οριζόμενα στη Σύμβαση.¹⁰³

¹⁰¹ European Commission, Factsheet on the EU-Turkey Agreement, 19.3.2016, http://europa.eu/rapid/pressrelease_MEMO-16-963_en.htm.

¹⁰² «On what legal basis will asylum seekers be returned from the Greek islands of Turkey? People who apply for asylum in Greece will have their applications treated on a case by case basis, in line with EU and international law requirements and the principle of non-refoulement. There will be individual interviews, individual assessments and rights of appeal. There will be no blanket and no automatic returns of asylum seekers. The EU asylum rules allow Member States in certain clearly defined circumstances to declare an application “inadmissible”, that is to say, to reject the application without examining the substance. There are two legal possibilities that could be envisaged for declaring asylum applications inadmissible, in relation to Turkey: 1) first country of asylum (Article 35 of the Asylum Procedures Directive): where the person has been already recognized as a refugee in that country or otherwise enjoys sufficient protection there; 2) safe third country (Article 38 of the Asylum Procedures Directive): where the person has not already received protection in the third country but the third country can guarantee effective access to protection to the readmitted person».

¹⁰³ «In this context, the Commission underlines that the concept of safe third country as defined in the Asylum Procedures Directive³⁹ requires that the possibility exists to receive protection in accordance with the Geneva Convention, but does not require that the safe third country has ratified that Convention without geographical reservation. Moreover, as regards the question whether there is a connection with the third country in question, and whether it is therefore reasonable for the applicant to go to that country, it can also be taken into account whether the applicant has transited through the safe third country in question, or whether the third country is geographically close to the country of origin of the applicant». Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, 10.2.2016, COM (2016) 85 final, σ. 18. Αναλυτικά βλ. Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *ΕΚΘΣΗ για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18^{ης} Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα υπό το πρίσμα του Ν.4375/2016*, 25 Απριλίου 2016, σσ. 4-7, διαθέσιμο σε: http://www.nchr.gr/images/pdf/EKTHESI_PROSFYGIKO.pdf

2. Η νομική φύση της Κοινής Δήλωσης

Η Κοινή Δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας θέτει ποικίλα ζητήματα, μεταξύ των οποίων αυτό της νομικής φύσης του κειμένου και της δεσμευτικότητας του. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ήδη επιληφθεί τριών υποθέσεων αναφορικά με την εν λόγω συμφωνία. Συγκεκριμένα, στις 31 Μαΐου και 2 Ιονίου 2016 το Συμβούλιο ενημερώθηκε για τρεις αιτήσεις ακύρωσης που εισήχθησαν στη βάση του άρθρου 263 ΣΛΕΕ στο Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹⁰⁴ Στις 28 Φεβρουαρίου 2017, το Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης απεφάνθη με τις αποφάσεις του στις υποθέσεις T-192/16, T-193/16 και T-257/16, ότι η συμφωνία

¹⁰⁴ Διατάξεις του Γενικού Δικαστηρίου στις υποθέσεις T-192/16, T-193/16 και T-257/16, NF, NG και NM κατά Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

ΕΕ – Τουρκίας για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης δεν εκδόθηκε από θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά ήταν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών τη Ε.Ε., ήτοι τα κράτη μέλη ως υποκείμενα του διεθνούς δικαίου, που υιοθέτησαν με τον Τούρκο ομόλογό τους την Κοινή Δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας.

Αναλυτικά, δύο Πακιστανοί υπήκοοι και ένας Αφγανός υπήκοος έφθασαν από την Τουρκία στην Ελλάδα, όπου υπέβαλαν αιτήσεις ασύλου. Στις αιτήσεις αυτές ανέφεραν ότι, για διάφορους λόγους, αντιμετώπιζαν κίνδυνο διώξεως σε περίπτωση επιστροφής στις αντίστοιχες χώρες καταγωγής τους. Έχοντας υπόψη το ενδεχόμενο επιστροφής τους στην Τουρκία, κατ' εφαρμογήν της «δηλώσεως ΕΕ-Τουρκίας», σε περίπτωση απορρίψεως των αιτήσεών τους ασύλου, τα πρόσωπα αυτά αποφάσισαν να ασκήσουν προσφυγές ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκειμένου να αμφισβητήσουν τη νομιμότητα της «δηλώσεως ΕΕ-Τουρκίας». Σύμφωνα με τους αιτούντες άσυλο, η δήλωση αυτή αποτελεί διεθνή συμφωνία την οποία συνήψε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ως θεσμικό όργανο το οποίο ενεργεί εξ ονόματος της Ένωσης, με τη Δημοκρατία της Τουρκίας. Εκτιμούν, μεταξύ άλλων, ότι η συμφωνία αυτή είναι αντίθετη προς τους κανόνες της Συνθήκης ΛΕΕ σχετικά με τη σύναψη διεθνών συμβάσεων από την Ένωση. Από πλευράς του, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προέβαλε ένσταση βάσει του άρθρου 130 του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, με την οποία υποστήριξε ότι το Γενικό Δικαστήριο είναι αναρμόδιο να αποφανθεί επί των προσφυγών.

Το Γενικό Δικαστήριο επεσήμανε καταρχάς ότι παρεισέφησαν ανακρίβειες στο ανακοινωθέν Τύπου της 18ης Μαρτίου 2016, όσον αφορά τον προσδιορισμό των συντακτών της «δηλώσεως ΕΕ-Τουρκίας», καθώς το ανακοινωθέν αυτό αναφέρει, αφενός, ότι η Ένωση, και όχι τα κράτη μέλη της, είχε αποφασίσει τα πρόσθετα σημεία δράσης στα οποία αναφέρεται η δήλωση και, αφετέρου, ότι τα «μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου» συναντήθηκαν με τον Τούρκο ομόλογό τους κατά τη συνάντηση της 18ης Μαρτίου 2016 κατόπιν της οποίας εκδόθηκε το εν λόγω ανακοινωθέν Τύπου. Ωστόσο, το Γενικό Δικαστήριο εκτιμά ότι από τα αποδεικτικά στοιχεία τα οποία προσκόμισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, σχετικά με τις συναντήσεις που διεξήχθησαν διαδοχικά, το 2015 και το 2016, μεταξύ των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών και του Τούρκου ομολόγου τους, με αντικείμενο τη μεταναστευτική κρίση, προκύπτει ότι τα κράτη μέλη, και όχι η Ένωση, ως

υποκείμενα του διεθνούς δικαίου, διεξήγαγαν διαπραγματεύσεις με την Τουρκία στον τομέα αυτό και στις 18 Μαρτίου 2016.¹⁰⁵

Το Γενικό Δικαστήριο διαπιστώνει επ' αυτού, μεταξύ άλλων, ότι από πλήθος επισήμων εγγράφων τα οποία προσκόμισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προκύπτει ότι, στις 17 και 18 Μαρτίου 2016, διοργανώθηκαν παράλληλα δύο χωριστές σύνοδοι στην έδρα του εν λόγω θεσμικού οργάνου στις Βρυξέλλες, παρουσία των εκπροσώπων των κρατών μελών της Ένωσης, οι οποίοι συνήλθαν σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων. Αυτές οι δύο σύνοδοι ακολούθησαν διαφορετικές οδούς από νομικής και οργανωτικής απόψεως, καθώς από απόψεως πρωτοκόλλου. Συγκεκριμένα, αφενός, πραγματοποιήθηκε σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ως θεσμικού οργάνου της Ένωσης, στις 17 Μαρτίου με τη συμμετοχή των εκπροσώπων των κρατών μελών, ενεργούντων υπό την ιδιότητά τους ως μελών αυτού του θεσμικού οργάνου. Αφετέρου, διεξήχθη διεθνής σύνοδος κορυφής, την επόμενη ημέρα, παρουσία του Πρωθυπουργού της Δημοκρατίας της Τουρκίας και των ίδιων εκπροσώπων των κρατών μελών, οι οποίοι αυτή τη φορά ενεργούσαν ως αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων.¹⁰⁶

Το Γενικό Δικαστήριο κρίνει ότι οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών συζήτησαν, στις 18 Μαρτίου 2016, υπό τη δεύτερη ιδιότητά τους, με τον Τούρκο ομόλογό τους για τη μεταναστευτική κρίση και υιοθέτησαν τη «δήλωση ΕΕ-Τουρκίας», τα κύρια σημεία της οποίας συνοψίσθηκαν στο ανακοινωθέν Τύπου της ίδιας ημέρας. Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο εκτιμά ότι ούτε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ούτε άλλο θεσμικό όργανο της Ένωσης αποφάσισε τη σύναψη συμφωνίας με την Τουρκική Κυβέρνηση σχετικά με τη μεταναστευτική κρίση.¹⁰⁷ Ελλείψει πράξεως θεσμικού οργάνου της Ένωσης της οποίας τη νομιμότητα θα μπορούσε να ελέγξει βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, το Γενικό Δικαστήριο κρίνει εαυτό αναρμόδιο να αποφανθεί επί των προσφυγών των τριών αιτούντων άσυλο.

Ως εκ περισσού, ως προς την αναφορά, στη «δήλωση ΕΕ-Τουρκίας», στο ότι «η [Ένωση] και η [Δημοκρατία της] Τουρκία[ς] συμφώνησαν ως προς τα εξής

¹⁰⁵ Διατάξεις του Γενικού Δικαστηρίου στις υποθέσεις T-192/16, T-193/16 και T-257/16, NF, NG και NM κατά Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 28 Φεβρουαρίου 2017, σκ. 55-56.

¹⁰⁶ Διατάξεις του Γενικού Δικαστηρίου στις υποθέσεις T-192/16, T-193/16 και T-257/16, NF, NG και NM κατά Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 28 Φεβρουαρίου 2017, σκ. 62-64.

¹⁰⁷ Διατάξεις του Γενικού Δικαστηρίου στις υποθέσεις T-192/16, T-193/16 και T-257/16, NF, NG και NM κατά Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 28 Φεβρουαρίου 2017, σκ. 65.

πρόσθετα σημεία δράσης», το Γενικό Δικαστήριο εκτιμά ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι ήταν δυνατή η άτυπη σύναψη διεθνούς συμφωνίας κατά τη συνάντηση της 18ης Μαρτίου 2016, πράγμα το οποίο, εν προκειμένω, αρνήθηκαν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η συμφωνία αυτή συνήφθη από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης και τον Τούρκο Πρωθυπουργό.¹⁰⁸ Στο πλαίσιο, όμως, προσφυγής ασκηθείσας βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, το Γενικό Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί της νομιμότητας διεθνούς συμφωνίας συναφθείσας από τα κράτη μέλη.

3. Η δικαιοπολιτική αξιολόγηση της Κοινής Δήλωσης

Οι έννοιες της «ασφαλούς χώρας καταγωγής», «ασφαλούς τρίτης χώρας», «πρώτη χώρα ασύλου» προσδιορίζονται στην Οδηγία 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, η οποία θέτει κοινά πρότυπα διαδικασίας και εγγυήσεων για όσους υποβάλουν αιτήσεις διεθνούς προστασίας στα κράτη μέλη της ΕΕ και η οποία ενσωματώθηκε στο δίκαιό μας με τον πρόσφατο ν.4375/2016. Συγκεκριμένα η Οδηγία προβλέπει τέσσερεις κατηγορίες ασφαλών χωρών. Πρόκειται για: την πρώτη

¹⁰⁸ Διατάξεις του Γενικού Δικαστηρίου στις υποθέσεις T-192/16, T-193/16 και T-257/16, NF, NG και NM κατά Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 28 Φεβρουαρίου 2017, σκ. 72.

χώρα ασύλου (άρθρο 35), τις ασφαλείς τρίτες χώρες (άρθρο 38), τις ασφαλείς χώρες καταγωγής (άρθρο 37) και τις ευρωπαϊκές ασφαλείς τρίτες χώρες (άρθρο 39).¹⁰⁹

Από την συνδυαστική ανάγνωση των άρθρων 39 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ περί ευρωπαϊκής ασφαλούς τρίτης χώρας και 35 περί πρώτης χώρας ασύλου, προκύπτει ένα μείζον και ένα έλασσον καθεστώς διεθνούς προστασίας, στο μέσον του οποίου βρίσκεται το καθεστώς του άρθρου 38 περί ασφαλούς τρίτης χώρας. Το άρθρο 39 προβλέπει την υψηλότερη προστασία, καθώς αναφέρεται σε χώρα που έχει κυρώσει την Σύμβαση της Γενεύης χωρίς γεωγραφικούς περιορισμούς, παρέχει το μέγιστο της προστασίας που προβλέπει η Σύμβαση, ισχύει καθ' ολοκληρία το άρθρο 36 της Σύμβασης και η χώρα υπόκειται στους ελεγκτικούς μηχανισμούς της Σύμβασης. Στον αντίποδα βρίσκεται το άρθρο 35 της Οδηγίας όπου αρκείται σε παρασχεθείσα προστασία πρόσφυγα ή άλλη επαρκή προστασία με πυρήνα την εφαρμογή της αρχής της μη επαναπροώθησης.¹¹⁰

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του ισχύοντος π.δ. 113/2013, το άρθρο 38 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ και το άρθρο 56 του ν.4375/2016 μια χώρα θεωρείται ως ασφαλής τρίτη χώρα για έναν συγκεκριμένο αιτούντα, όταν πληρούνται σωρευτικά τα εξής κριτήρια: α. δεν απειλούνται η ζωή και η ελευθερία του λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, ή πολιτικών πεποιθήσεων, β. η χώρα αυτή τηρεί την αρχή της μη επαναπροώθησης, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, γ. δεν υπάρχει κίνδυνος σοβαρής βλάβης για τον αιτούντα κατά το άρθρο 15 του π.δ. 141/2013, δ. η χώρα αυτή απαγορεύει την απομάκρυνση κάποιου σε χώρα

¹⁰⁹ Υποστηρίζεται ότι ο μηχανισμός των ασφαλών χωρών αντικείται στο άρθρο 31 παρ.1 της Σύμβασης της Γενεύης, μιας και το διεθνές δίκαιο δεν προβλέπει υποχρέωση κατάθεσης του αιτήματος στην πρώτη χώρα που θα μπορούσε να χορηγηθεί καθεστώς διεθνούς προστασίας. Βλ. σχετικά M. Symes & P. Jorro, *Asylum Law and Practice*, LexisNexis UK, 2003, p.448; G. Goodwin & J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 2007, p.392. Για την αντίθετη άποψη, μεταξύ άλλων, βλ. K. Hailbronner, *The Concept of "Safe Country" and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective*, *International Journal of Refugee Law*, 1993, 5(1): pp. 31-65.

¹¹⁰ Σχετικά με τη διάταξη που αφορά τον χαρακτηρισμό μιας χώρας ως «πρώτης χώρας ασύλου», το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες σημειώνει ότι αυτή (η διάταξη) «ενσωματώνει τα ελάχιστα επιτρεπόμενα όρια προστασίας της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, μειώνοντας έτσι τις σχετικές απαιτήσεις για τον χαρακτηρισμό μιας χώρας ως «πρώτης χώρας ασύλου. Συγκεκριμένα, για την απόδοση αυτού του χαρακτηρισμού δεν απαιτείται να λαμβάνονται πλέον υπόψη τα σχετικά κριτήρια που απαιτούνται για τον χαρακτηρισμό μιας χώρας ως «ασφαλούς τρίτης χώρας» και μεταξύ άλλων η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα και, στην περίπτωση που ο αιτών αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας να του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης». Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, *Παρατηρήσεις του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες επί του Νόμου 4375/2016*, 8.4.2016, σ.3, διαθέσιμο σε: file:///C:/Users/admin/Downloads/law_4375-2016.pdf. Βλ. επίσης Άρθρο 56, παρ 1 (ε) του ν. 4375/2016.

όπου αυτός κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια ή σκληρή, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία, όπως ορίζεται στο διεθνές δίκαιο, ε. υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα και, στην περίπτωση που ο αιτών αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, να του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης και στ. ο αιτών έχει σύνδεσμο με την εν λόγω τρίτη χώρα, βάσει του οποίου θα ήταν εύλογο για αυτόν να μεταβεί σε αυτή. Στην περίπτωση, λοιπόν, που οι αρμόδιες ελληνικές αρχές κρίνουν ότι μια χώρα, όπως η Τουρκία, χαρακτηρίζεται πρώτη χώρα ασύλου ή ασφαλής τρίτη χώρα για έναν αιτούντα, τότε απορρίπτονται με σχετική απόφαση τους την αίτηση διεθνούς προστασίας ως απαράδεκτη, χωρίς να εξετάσουν αυτήν επί της ουσίας.¹¹¹

Η αρχή της μη επαναπροώθησης αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του καθεστώτος της διεθνούς προστασίας των προσφύγων και κατοχυρώνεται συμβατικά στο άρθρο 33 παρ.1 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951.¹¹² Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες έχει σημειώσει ότι το εν λόγω άρθρο εισάγει μια κεντρική για τη Σύμβαση αρχή η οποία έχει φτάσει να αποτελεί αρχή του εθιμικού διεθνούς

¹¹¹ Σύμφωνα με την Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου από τις πρώτες ημέρες εφαρμογής της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας για το Προσφυγικό «ο εμπειρογνώμονας της EASO γνωμοδότησε ότι η Τουρκία είναι ασφαλής τρίτη χώρα σε σχέση με τις πρώτες αιτήσεις ασύλου που εξετάστηκαν [...] Η γνωμοδότηση αυτή, πρόκειται για τυποποιημένο κείμενο που επαναλαμβάνεται σε όλες τις απορρίψεις αιτημάτων, ουσιαστικά αναιρεί την εξατομικευμένη κρίση που απαιτείται και ακόμη χειρότερα να επιρρίπτει στον αιτούντα άσυλο το βάρος να αποδείξει ότι η Τουρκία δεν είναι ασφαλής τρίτη χώρα κατά πλήρη αντιστροφή του πνεύματος των διατάξεων της οδηγίας. Στις πρώτες αυτές περιπτώσεις οι λακωνικά απορριπτικές αποφάσεις είναι αναιτιολόγητες». Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Σχόλια – κριτικές παρατηρήσεις επί των διατάξεων και της εφαρμογής του Ν. 4375/2016*, 21 Απριλίου 2016, σ.6, διαθέσιμο σε: <http://www.hlhr.gr/?MDL=pages&SiteID=1215>. Στις 10 Μαΐου 2016, ωστόσο, εκδόθηκε η πρώτη ελληνική απόφαση η οποία χαρακτηρίζει την Τουρκία μη ασφαλή τρίτη χώρα. Συγκεκριμένα, ύστερα από προσφυγή Σύρου που βρισκόταν στη Λέσβο και στον οποίο αρχικά δεν δόθηκε άσυλο, οπότε και θα έπρεπε να επιστρέψει στην Τουρκία, η δευτεροβάθμια επιτροπή προσφύγων έκρινε ότι η Τουρκία δεν είναι ασφαλής τρίτη χώρα, οπότε το αίτημα ασύλου πρέπει να εξεταστεί εκ νέου με περισσότερες λεπτομέρειες και στοιχεία. Το «δεδικασμένο» της πρώτης απόφασης που κρίνει την Τουρκία μη ασφαλή τρίτη χώρα για τους Σύρους έχει μέχρι σήμερα ακολουθηθεί από μεγάλο αριθμό δευτεροβάθμιων επιτροπών προσφύγων.

¹¹² Για την αρχή της μη επαναπροώθησης, μεταξύ άλλων, βλ. E. Lauterpacht & D. Bethlehem, “The scope and content of the principle of non refoulement: Opinion”, στο E. Feller, V. Tuerk & F. Nicholson (eds), *Refugee Protection in International Law, UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, pp. 87 – 177. Βλέπε επίσης τη Γνωμοδότηση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την Εξω-εδαφική εφαρμογή της αρχής της μη επαναπροώθησης στο πλαίσιο της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων σε: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>

δικαίου, ήτοι δεσμευτική για όλα τα κράτη της διεθνούς κοινότητας, ανεξάρτητα εάν έχουν επικυρώσει ή όχι τη Σύμβαση της Γενεύης.¹¹³

Μεγάλος αριθμός διεθνών δικαστηρίων και δικαιοδοτικών οργάνων έχει αποφανθεί ότι η αρχή της μη επαναπροώθησης εφαρμόζεται σε περίπτωση κινδύνου παραβίασης της απαγόρευσης των βασανιστηρίων και κάθε σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας· παραβίασης του δικαιώματος στη ζωή· και σε περιπτώσεις κατάφωρης αρνησιδικίας και παραβίασης του δικαιώματος στην ελευθερία.¹¹⁴ Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει κρίνει ότι η μη επαναπροώθηση προστατεύει «τις θεμελιώδεις αξίες των δημοκρατικών κοινωνιών»,¹¹⁵ στις οποίες, σύμφωνα με το Δικαστήριο, συγκαταλέγεται η απαγόρευση των βασανιστηρίων και κάθε σκληρής, απάνθρωπης και ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας, το δικαίωμα στη ζωή,¹¹⁶ καθώς και θεμελιώδη στοιχεία του δικαιώματος στη δίκαιη δίκη¹¹⁷ και την ελευθερία.¹¹⁸

¹¹³ Επισήμανση Διεθνούς Προστασίας της 13^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 (A/AC. 96/951, παρ.16). Βλ. επίσης UNHCR, *The Principle of Non Refoulement as a Norm of Customary International Law*, Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93. Επίσης, UNHCR, Note on the Principle of Non Refoulement (EU Sem inar on the Implementation of the 1995 EU Resolution on the Minimum Guarantees for Asylum Procedures), 1.11.1997. Συμπληρωματικά βλέπε επίσης την παράγραφο 4 του Προοιμίου της Διακήρυξης των Κρατών Μερών στη Σύμβαση του 1951 και / ή στο Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων που υιοθετήθηκε κατά την Υπουργική Διάσκεψη της 12/13 Δεκεμβρίου 2001, HCR/MMSP/2001/09, καθώς και την απόφαση του Εφετείου της Νέας Ζηλανδίας επί της υπόθεσης Zaoui v. Attorney General (No. 2) [2005] 1 NZLR 690, 20.9.2004, παρ. 34 & 136.

¹¹⁴ Περιφερειακά κείμενα προστασίας των προσφύγων περιλαμβάνουν διατάξεις για την απαγόρευση της επαναπροώθησης, όπως είναι το άρθρο II (3) της Σύμβασης του 1969 του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας για τα Ειδικά Θέματα των Προβλημάτων των Προσφύγων στην Αφρική και το Τμήμα III(5) της Διακήρυξης της Καρθαγένης του 1984. Μολονότι δεν είναι νομικά δεσμευτικές, οι διατάξεις της Διακήρυξης της Καρθαγένης έχουν ενσωματωθεί στη νομοθεσία πολλών κρατών της Λατινικής Αμερικής. Περιφερειακά επίσης κείμενα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου ορίζουν για την υποχρέωση μη επαναπροώθησης, όπως για παράδειγμα, στην Αμερική, το άρθρο 22 (8) της Αμερικανικής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του 1969, καθώς και το άρθρο 13 (4) της Διαμερικανικής Σύμβασης του 1985 για την Πρόληψη και την Τιμωρία των Βασανιστηρίων.

¹¹⁵ Saadi κατά Ιταλίας, Τμήμα Ευρείας Σύθεσης, Προσφυγή αρ. 37201/06, Απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 2008, ΕΔΔΑ, παρ. 127· Chahal κατά Ηνωμένου Βασιλείου, ΕΔΔΑ, Τμήμα Ευρείας Σύθεσης, Προσφυγή αρ. 22414/93, Απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 1996, παρ. 79.

¹¹⁶ Bader και Kanbor κατά Σουηδίας, ΕΔΔΑ, Προσφυγή αρ. 13284/04, Απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2005, παρ. 48.

¹¹⁷ Othman (Abu Qatada) κατά Ηνωμένου Βασιλείου, ΕΔΔΑ, Προσφυγή αρ. 8139/09, Απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 2012· Al-Moayad κατά Γερμανίας, ΕΔΔΑ, Προσφυγή αρ.35865/03, Απόφαση επί του παραδεκτού, 20 Φεβρουαρίου 2007, παρ. 100-102.

¹¹⁸ Ζ και Τ κατά Ηνωμένου Βασιλείου, ΕΔΔΑ, Προσφυγή αρ. 27034/05, Απόφαση επί του παραδεκτού, 28 Φεβρουαρίου 2006.

Σύμφωνα μάλιστα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου η υποχρέωση μη επαναπροώθησης είναι εγγενής στην υποχρέωση που έχουν αναλάβει τα κράτη δυνάμει του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης του 1950 για την Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) να προστατεύουν κάθε πρόσωπο που υπάγεται στη δικαιοδοσία τους από τα βασανιστήρια ή την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία.¹¹⁹

Την προστασία, τέλος, του άρθρου 33 (1), δικαιούται να επικαλείται κάθε πρόσωπο που είναι πρόσφυγας σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951, καθώς και όσοι πληρούν τις προϋποθέσεις του ορισμού του πρόσφυγα του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951, ακόμη και στην περίπτωση που δεν έχει επίσημα αναγνωριστεί το σχετικό καθεστώς στο πρόσωπο του ενδιαφερόμενου.¹²⁰ Τούτο έχει ιδιαίτερη σημασία για τους αιτούντες άσυλο, καθώς υπάρχει η πιθανότητα να είναι πρόσφυγες, οπότε και δεν πρέπει να απομακρύνονται ούτε να απελαύνονται από τη χώρα ασύλου έως ότου καθοριστεί με οριστική απόφαση το καθεστώς τους.¹²¹

Η Τουρκία μολονότι έχει επικυρώσει τη Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες και το Πρωτόκολλο του 1967, διατηρεί έναν γεωγραφικό περιορισμό για τους μη Ευρωπαίους αιτούντες άσυλο. Συγκεκριμένα, αναγνωρίζει μόνο τους πρόσφυγες που προέρχονται από την Ευρώπη, ήτοι χώρες που είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Από τον Απρίλιο του 2014 η Τουρκία έχει υιοθετήσει νέα νομοθεσία περί αλλοδαπών και διεθνούς προστασίας. Ο νόμος προβλέπει τέσσερα είδη καθεστώτων προστασίας στην Τουρκία: (α) «καθεστώς πρόσφυγα» για αναγνωρισμένους πρόσφυγες με βάση τη σύμβαση της Γενεύης, πολίτες δηλαδή ενός των 47 κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, (β) «Καθεστώς υπό όρους πρόσφυγα» για αναγνωρισμένους μη ευρωπαίους πρόσφυγες, (γ) «καθεστώς επικουρικής προστασίας», το οποίο γίνεται να αναγνωριστεί τόσο σε ευρωπαίους όσο και μη ευρωπαίους πολίτες, οι οποίοι δεν πληρούν μεν τις προϋποθέσεις της

¹¹⁹ Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Έκδοση και τη Διεθνή Προστασία των Προσφύγων, Απρίλιος 2008, σ.10, διαθέσιμο σε: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c2af7802>.

¹²⁰ Conclusion No. 6 (XXVIII) – 1977 για την Αρχή της Μη Επαναπροώθησης, par. (c), Conclusion No. 79 (XLVIII) – 1996 για τη Διεθνή Προστασία, par. (j), Conclusion No. 81 (XLVIII) – 1997 για τη Διεθνή Προστασία, par. (i).

¹²¹ UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), EC/GC/01/12, 13.5.2001, par. 4, 8, 13 & 50 (c) και E. Leuterpacht & D. Bethlehem, ανωτέρω υποσημείωση 8, παρ. 87 έως 99.

Σύμβασης της Γενεύης για τους πρόσφυγες προκειμένου να αναγνωριστούν ως πρόσφυγες, πλην όμως κινδυνεύουν σε περίπτωση επιστροφής στη χώρα καταγωγής τους να υποστούν θανατική ποινή, βασανιστήρια ή εν γένει απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή να υποστούν βλάβη λόγω ένοπλων συγκρούσεων στη χώρα τους, και (δ) «καθεστώς προσωρινής προστασίας», το οποίο χορηγείται σε περίπτωση μαζικών εισροών.¹²²

Οι Σύριοι που έφτασαν μαζικά έλαβαν αρχικά καθεστώς «επισκέπτη» (*misâfir*) και στη συνέχεια καθεστώς προσωρινής προστασίας, χωρίς, ωστόσο, να έχουν δικαίωμα να υποβάλουν αίτηση για το καθεστώς του πρόσφυγα. Σκοπός της ρύθμισης είναι να παραμείνουν στην Τουρκία μέχρι να τελειώσει ο πόλεμος στη Συρία, και στη συνέχεια να επιστρέψουν στη Συρία όταν η κατάσταση βελτιωθεί. Σε ότι αφορά τους πολίτες άλλων χωρών (μη Σύριοι), αυτοί αιτούνται ατομικά άσυλο και στη συνέχεια καταχωρούνται σε μια παράλληλη διαδικασία σύμφωνα με το νέο Νόμο περί Αλλοδαπών και Διεθνούς Προστασίας που έχει τεθεί σε ισχύ από τον Απρίλιο του 2014. Σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή, οι αιτούντες απευθύνονται τόσο στην Γενική Διεύθυνση Διαχείρισης των Μεταναστευτικών Ροών (DGMM), η οποία διεξάγει τη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος, όσο και στην Ύπατη Αρμοστεία. Η τελευταία, ωστόσο, διεξάγει έναν παράλληλο καθορισμό του καθεστώτος και κάνει προτάσεις για μετεγκατάσταση, οι αποφάσεις, ωστόσο, δεν έχουν νομική ισχύ, αλλά περιλαμβάνονται στην αξιολόγηση της DGMM.¹²³ Είναι, λοιπόν, προφανές ότι καθώς η σχετική νομοθεσία στην Τουρκία προβλέπει διαφορετικά πρότυπα προστασίας και διαδικαστικούς κανόνες για τους Σύριους και τους υπηκόους άλλων τρίτων χωρών, εισάγει με τον τρόπο αυτό ανισότητες όσον αφορά τόσο την πρόσβαση όσο και το περιεχόμενο της προστασίας.

Ελλείμματα, επίσης, παρουσιάζονται και σε ότι αφορά την πρόσβαση στην εργασία, καθώς και σε βασικές υπηρεσίες, όπως είναι η υγειονομική περίθαλψη και η πρόνοια, η εκπαίδευση και γενικότερα οι διαδικασίες ένταξης στην κοινωνία. Μολονότι η Τουρκία έχει αναγνωρίσει το δικαίωμα εργασίας στους Σύρους από τον Ιανουάριο του 2016, στην πράξη πολύ λίγοι έχουν λάβει άδειες εργασίας, με

¹²² Το κείμενο του νόμου στα αγγλικά, διαθέσιμο σε: http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf

¹²³ Γ. Σπυροπούλου & Δ. Χριστόπουλος, *Προσφυγικό: «Θα τα καταφέρουμε»*; - Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2016, σ.80.

αποτέλεσμα οι περισσότεροι να απασχολούνται στην «μαύρη» εργασία.¹²⁴ Στα παραπάνω θα πρέπει να προστεθεί ο ρητός και κατηγορηματικός αποκλεισμός των δικαιούχων διεθνούς προστασίας από την πιθανότητα μακροχρόνιας ενσωμάτωσης στην Τουρκία (άρθρο 25 του Νόμου περί Αλλοδαπών και Διεθνούς Προστασίας), καθώς και οι περιορισμοί στην ελεύθερη μετακίνηση των προσφύγων σύμφωνα με το άρθρο 26 του ανωτέρω νόμου. Είναι, λοιπόν, προφανές ότι η προστασία που χορηγείται στον αιτούντα διεθνή προστασία στην Τουρκία υπολείπεται προδήλως ως προς τις νομικές εγγυήσεις και την απόλαυση δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες από τη Σύμβαση της Γενεύης, όπως είναι το δικαίωμα κυκλοφορίας στην επικράτεια της συμβαλλόμενης χώρας (άρθρο 26 της Σύμβασης του 1951), το δικαίωμα πολιτογράφησης (άρθρο 34 της Σύμβασης του 1951), και το δικαίωμα στην εργασία (άρθρα 17, 18, 19 της Σύμβασης του 1951).

Περαιτέρω, σοβαρά ερωτηματικά προκύπτουν για τον χαρακτηρισμό της Τουρκίας ως «ασφαλούς τρίτης χώρας», σε ότι αφορά το σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης, όπως αυτή κατοχυρώνεται στα άρθρα: 33(1) της Σύμβασης της Γενεύης, 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και 3(2) της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης. Πέραν του ότι η Τουρκία έχει ιστορικό επαναπροώθησης των μη Ευρωπαίων αιτούντων άσυλο, πρόσφατες αναφορές διεθνών οργανώσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων κάνουν λόγο τόσο για συστηματική άρνηση εισόδου με χρήση βίας στα σύνορα, όσο και για συστηματικές μαζικές επαναπροωθήσεις στο συριακό έδαφος.¹²⁵ Είναι χαρακτηριστικό ότι μόλις μία ημέρα μετά την υπογραφή της Συμφωνίας, η Διεθνής Αμνηστία δημοσιοποίησε ακόμα ένα περιστατικό μαζικής επαναπροώθησης Αφγανών προσφύγων πίσω στην Καμπούλ.¹²⁶ Στο ίδιο πλαίσιο, με ψήφισμα που υιοθετήθηκε στις 20 Απριλίου 2016 από την

¹²⁴ Meltem Ineli-Ciger, Implications of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection and Regulation no. 29153 on Temporary Protection for Syrians Seeking Protection in Turkey, *Oxford Monitor of Forced Migration*, 2014, 4(2): pp. 28-36.

¹²⁵ Μεταξύ άλλων, βλ. την ανακοίνωση του Human Rights Watch στις 23 Νοεμβρίου 2015, διαθέσιμο σε: <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>

¹²⁶ Διεθνής Αμνηστία, *Η ψευδαίσθηση της «ασφαλούς χώρας» για την Τουρκία καταρρέει*, 23 Μαρτίου 2016, διαθέσιμο σε: <https://www.amnesty.gr/news/press/article/20243/i-pseydaisthisi-tis-asfaloyshoras-gia-tin-toyrkia-katarreei>. Για περισσότερα, βλ. O. Ulusoy, *Turkey as a Safe Third Country?*, 29 March 2016, διαθέσιμο σε: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/03/turkey-safe-third>. E. Roman, Th. Baird, and T. Radcliffe, *Why Turkey is Not a “Safe Country”*, February 2016, *Statewatch*, <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>

Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης, μεταξύ άλλων αναφέρεται ότι οι επιστροφές στην Τουρκία τόσο Σύρων όσο και πολιτών άλλων χωρών στην Τουρκία είναι αντίθετες προς το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο.¹²⁷ Είναι, λοιπόν, προφανές ότι δεν υπάρχουν οι απαιτούμενες εγγυήσεις ότι η αρχή της μη επαναπροώθησης τηρείται αποτελεσματικά.

Σοβαρές, τέλος, ενστάσεις εγείρονται και σε ότι αφορά το σεβασμό και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Τουρκία. Παρά το γεγονός ότι η τελευταία είναι συμβαλλόμενο μέρος σε μείζονες συμβάσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα, όπως την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, τη Σύμβαση του 1951 για τους Πρόσφυγες και η Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων, η εκπλήρωση των συμβατικών της υποχρεώσεις παραμένει ελλιπής. Άλλωστε, δεν πρέπει να διαλάθει της προσοχής μας ότι η Τουρκία έχει, δυστυχώς, μακρά παράδοση κακομεταχείρισης πολιτικών αντιφρονούντων, θρησκευτικών και εθνικών μειονοτήτων, ασυνόδευτων ανηλίκων, γυναικών και ατόμων με διαφορετικό σεξουαλικό προσανατολισμό. Δεν είναι τυχαίο ότι η Τουρκία έχει τον μεγαλύτερο αριθμό καταδικαστικών αποφάσεων του ΕΕΔΑ. Υπολογίζεται ότι πάνω από 3.000 καταδικαστικές αποφάσεις έχουν εκδοθεί σε βάρος της Τουρκίας από το 1987 μέχρι και σήμερα, αριθμός που αντιστοιχεί περίπου στο 20% του συνόλου των καταδικαστικών αποφάσεων του Δικαστηρίου, ξεπερνώντας όλα τα συμβαλλόμενα κράτη της ΕΣΔΑ.¹²⁸

Σε ό,τι αφορά την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης Ε.Ε. – Τουρκίας στην Ελλάδα, μετά τις 20 Μαρτίου 2016 και ειδικότερα μετά τις 4 Απριλίου 2016 που τέθηκε σε ισχύ ο Ν. 4375/2016 και το άρθρο 60 παρ.4,¹²⁹ σε πρώτο βαθμό οι αιτήσεις

¹²⁷ Resolution 2109 (2016) Provisional version, *The situation of refugees and migrants under the EU–Turkey Agreement of 18 March 2016*, Author(s): Parliamentary Assembly Origin - Assembly debate on 20 April 2016 (15th Sitting) (see Doc. 14028, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Tineke Strik). Text adopted by the Assembly on 20 April 2016 (15th Sitting).

¹²⁸ Γ. Σπυροπούλου & Δ. Χριστόπουλος, Προσφυγικό: «Θα τα καταφέρουμε» ; - Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2016, σ.80; E. Roman, Th. Baird, and T. Radcliffe, Why Turkey is Not a “Safe Country”, February 2016, Statewatch, διαθέσιμο σε: <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>

¹²⁹ «Σε περίπτωση αφίξεων που αφορούν μεγάλο αριθμό πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών, οι οποίοι υποβάλλουν αιτήσεις διεθνούς προστασίας στα σύνορα ή σε ζώνη διέλευσης λιμένων ή αερολιμένων της χώρας ή ενόσω παραμένουν σε Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Εθνικής Άμυνας εφαρμόζονται κατ' εξαίρεση τα παρακάτω: α. Η καταγραφή της αίτησης διεθνούς προστασίας, οι

διεθνούς προστασίας Σύρων υπηκόων κατά κανόνα απορρίπτονται ως απαράδεκτες. Αντίθετα, σε δεύτερο βαθμό, ειδικά οι πρώτες προσφυγές κατά των αποφάσεων απαραδέκτου του πρώτου βαθμού που εξετάστηκαν από τις Επιτροπές Προσφυγών έγιναν παραδεκτές, οι δε αποφάσεις που εκδόθηκαν παρουσιάζουν αξιοσημείωτο ενδιαφέρον ειδικά αναφορικά με την αδυναμία χαρακτηρισμού της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας.¹³⁰ Αρνητική, ωστόσο, ήταν η απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας για την υπόθεση δύο Σύρων, που είχαν προσφύγει κατά της απόρριψης του αιτήματος τους για άσυλο σε δεύτερο βαθμό με το σκεπτικό ότι είναι ασφαλής τρίτη χώρα γι' αυτούς η Τουρκία και το αίτημα τους ήταν απαράδεκτο στην Ελλάδα. Η προσφυγή των δύο Σύρων και της οργάνωσης Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες είχε αρχικά απορριφθεί από την 7μελή σύνθεση του 'Δ' τμήματος του ΣτΕ (με τις αποφάσεις 445, 446 και 447/ 2017), αλλά λόγω της σοβαρότητας του το θέμα παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του ΣτΕ. Με τις υπ' αριθμ 2347 και 2348 του 2017 αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, το ΣτΕ απέρριψε τις αιτήσεις ακύρωσης Σύρων κατά απορριπτικών πράξεων επί των αιτημάτων τους ασύλου, κρίνοντας ότι η Τουρκία μπορεί να θεωρηθεί «ασφαλής τρίτη χώρα» για αυτούς.

Μια διεξοδική, όπως θα απαιτείτο, νομική ανάλυση της εν λόγω απόφασης εκφεύγει του σκοπού της παρούσας μελέτης. Αξίζει, ωστόσο, να αναφερθούμε εν

επιδόσεις των αποφάσεων και λοιπών διαδικαστικών εγγράφων, καθώς και η παραλαβή προσφυγών μπορεί να πραγματοποιείται από προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας ή προσωπικό των Ενόπλων Δυνάμεων. β. Στις διαδικασίες του στοιχείου α', στη συνέντευξη με τους αιτούντες διεθνή προστασία, καθώς και σε κάθε άλλη διαδικασία, η Υπηρεσία Ασύλου μπορεί να επικουρείται από προσωπικό και διερμηνείς που διατίθεται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο. γ. Η προθεσμία του άρθρου 52 παράγραφος 5 είναι μίας (1) ημέρας. Η προθεσμία του άρθρου 62 παράγραφος 2(γ) είναι δύο (2) ημερών. Οι προθεσμίες του άρθ. 62 παράγραφος 3, για την ειδοποίηση του αιτούντος σε περίπτωση προφορικής ακρόασης και για την κατάθεση τυχόν υπομνήματος μετά την εξέταση της προσφυγής είναι μίας (1) ημέρας. δ. Η απόφαση επί της αίτησης διεθνούς προστασίας εκδίδεται το αργότερο την επόμενη ημέρα της πραγματοποίησης της συνέντευξης και επιδίδεται το αργότερο την επόμενη της έκδοσής της. ε. Οι προσφυγές εξετάζονται σε τρεις (3) ημέρες από την κατάθεσή τους. Η απόφαση επί της προσφυγής εκδίδεται το αργότερο εντός δύο (2) ημερών από την εξέτασή της ή την κατάθεση του υπομνήματος και επιδίδεται το αργότερο την επόμενη ημέρα της έκδοσής της. Κατά την περίπτωση της υποβολής σχετικής αίτησης ακρόασης από τον προσφεύγοντα, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 62 παράγραφος 1 στοιχείο ε' του παρόντος, η Επιτροπή Προσφυγών δύναται, κατά την κρίση της, να καλεί τον προσφεύγοντα σε ακρόαση. στ. Από την παραπάνω διαδικασία εξαιρούνται όσοι υπάγονται στις διατάξεις των άρθρων 8 έως και 11 του Κανονισμού (ΕΕ) αριθμ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και τα πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, σύμφωνα με την παράγραφο 8 του άρθρου 14.» (άρθρο 60 παρ.4 του Ν. 4375/2016).

¹³⁰ Ενδεικτικά βλ. Απόφαση ΙΘ Επιτροπής Προσφυγών αρ. 26 και 32 ΠΔ 114/2010, δημοσιευμένη στην Επιθεώρηση Μεταναστευτικού Δικαίου, Τεύχος 2-3/2015, Μάιος – Δεκέμβριος.

συντομία στην επιλογή της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας -με οριακή μάλιστα πλειοψηφία μιας ψήφου- να μην απευθύνει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με την ερμηνεία των κριτηρίων που πρέπει να πληροί μια τρίτη χώρα για να θεωρείται ασφαλής για συγκεκριμένο αιτούντα. Σύμφωνα με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, τα δικαστήρια των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε περαιτέρω ένδικα μέσα οφείλουν να υποβάλουν αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο εάν στην υπόθεση ανακύπτει ζήτημα ερμηνείας του ευρωπαϊκού δικαίου. Η ερμηνεία του άρθρου 38 της Οδηγίας αναφορικά με τα κριτήρια που πρέπει να πληροί μια τρίτη χώρα για να θεωρείται ασφαλής για συγκεκριμένο αιτούντα δεν ήταν απαλλαγμένη εύλογων αμφιβολιών. Κατά συνέπεια το ΣτΕ ως δικαστήριο οι αποφάσεις του οποίου δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα, όφειλε να τηρήσει την υποχρέωσή του προς παραπομπή. Το ζήτημα καθίσταται ακόμα σοβαρότερο αν λάβει κανείς υπόψη του ότι η κατά πλειοψηφία ληφθείσα απόφαση να μη διατυπωθεί τελικώς προδικαστικό ερώτημα ως προς τα ανωτέρω ζητήματα, καθώς συνιστά παραβίαση του ως άνω άρθρου της Συνθήκης, δύναται υπό προϋποθέσεις να γεννήσει αστική ευθύνη του (ελληνικού) Κράτους προς αποζημίωση (C-224/01 Gerhard Köbler κατά Republik Österreich).

Κεφάλαιο Πέμπτο

Θεσμικές και Κανονιστικές διαστάσεις

της αρχής της αλληλεγγύης (άρθρο 80 ΣΛΕΕ)

1. Η κανονιστική αποτύπωση της αρχής της αλληλεγγύης

Ως «αλληλεγγύη» στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποδίδεται η υποχρέωση των κρατών μελών να αντιμετωπίζουν μια σειρά θεμάτων ως ζητήματα «κοινού ενδιαφέροντος», ακόμη και όταν δεν υφίστανται καταγεγραμμένες, ειδικότερες υποχρεώσεις τους.¹³¹ Με άλλα λόγια, τα κράτη μέλη της Ένωσης δεν πρέπει να ενεργούν κατά τρόπο, που θέτει σε κίνδυνο τόσο τα συμφέροντα της Ε.Ε. όσο και των υπολοίπων κρατών μελών. Ο όρος «αλληλεγγύη» δεν υπήρξε άγνωστος στο κοινοτικό και ενωσιακό πλαίσιο. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ προσέθεσε στο άρθρο Α ΣΕΕ/Μ ως αποστολή της Ένωσης να οργανώσει συνεκτικά και αλληλέγγυα τις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των λαών τους. Η διάταξη επαναλήφθηκε τόσο μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (άρθρο 1 ΣΕΕ/Α) όσο και μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας (άρθρο 1 ΣΕΕ/Ν). στον Τίτλο ΙV του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που υιοθετήθηκε το 2000 στη Νίκαια και συνοδεύει σήμερα τη Συνθήκη της Λισαβόνας, υπό την προμετωπίδα «Αλληλεγγύη» εμφανίζεται μια ομάδα σημαντικών κοινωνικών δικαιωμάτων (άρθρα 27-38). Στα κείμενα των Συνθηκών μετά τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη η αλληλεγγύη αποτυπώνεται ως ένα από τα στοιχεία της κοινωνίας των κρατών μελών αλλά και ως κοινωνικός στόχος της Ένωσης. Ακολουθώς, ο όρος επανέρχεται ως μια από τις αξίες της εξωτερικής δράσης της Ένωσης (άρθρο 21 ΣΕΕ/Λ), στο κεφάλαιο περί οικονομικής πολιτικής, στο άρθρο 222 ΣΛΕΕ προβλέπεται η συνδρομή προς κράτος μέλος, που απειλείται από φυσικές καταστροφές ή δέχεται τρομοκρατική επίθεση, ενώ στο πλαίσιο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) προβλέπεται παροχή βοήθειας από τα υπόλοιπα κράτη μέλη στην περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος της Ένωσης δέχεται ένοπλη επίθεση στο έδαφος του (άρθρο 42 VII ΣΕΕ/Λ).

Το άρθρο 80 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθορίζει ως γενικό κανόνα στον τομέα των ελέγχων στα σύνορα, του ασύλου και της μετανάστευσης την αρχή της αλληλεγγύης και τη δίκαιη κατανομή ευθυνών/βαρών (burden-sharing), μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Μέχρι

¹³¹ Σαχπεκίδου Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ. Σακκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 190.

την έναρξη ισχύος της ΣΛΕΕ ίσχυε η περιορισμένης εφαρμογής διάταξη του άρθρου 63 παρ.2 εδάφιο β της Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ), σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο λαμβάνει μέτρα για την επιδίωξη δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής προσφύγων και εκτοπισθέντων.¹³² Ταυτόχρονα, το άρθρο 67 παράγραφος 2 αναφέρει ότι «η κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών». Οι δύο αυτές διατάξεις που επαναλαμβάνουν αναδιατυπωμένη – και διευρυμένη – αντίστοιχη διάταξη της Συνθήκης του Άμστερνταμ¹³³ επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών σε όλους τους τομείς του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, του ασύλου και της μετανάστευσης ενώ εισάγεται και η νέα έννοια της δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών.

Περαιτέρω, διακρίνεται μια εσωτερική και μια εξωτερική πτυχή/διάσταση της εν λόγω αρχής στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των συνόρων.¹³⁴ Ως προς την εσωτερική διάσταση της αλληλεγγύης, υποστηρίζεται ότι οι εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές θα πρέπει να ασκούνται με πνεύμα συνευθύνης και να κατατείνουν στη διαμόρφωση μιας κοινής πολιτικής στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων, λαμβάνοντας υπόψη κάθε φορά το συλλογικό συμφέρον της Ένωσης και τις ιδιαιτερότητες κάθε κράτους μέλους. Ως προς την εξωτερική διάσταση της αλληλεγγύης, προτάσσεται η ανάγκη διαμόρφωσης μιας όλο και περισσότερο στενής σφαιρικής και δίκαιης σύμπραξης των κρατών μελών της

¹³² Συγκεκριμένα το άρθρο 80 προβλέπει: «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».

¹³³ Το άρθρο 63 παρ. 2 εδ. (β) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Συνθήκη του Άμστερνταμ) προέβλεπε ότι μεταξύ των μέτρων για το άσυλο ήταν και η «επιδίωξη δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής προσφύγων και εκτοπισθέντων».

¹³⁴ Μεταξύ άλλων, βλ. Vanheule Dirk, Jianne van Selm and Christina Boswell, *The Implementation of the Article 80 TFEU on the Principle of Solidarity and Fair Sharing of Responsibility, including its financial Implications, between the Member States in the field of Border Checks, Asylum and Immigration*, Study for the European Parliament DG Internal Policies – Policy, Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – Civil Liberties, Justice and Home Affairs. European Parliament, Brussels 2011.

Ένωσης με τις (τρίτες) χώρες καταγωγής και διέλευσης, με ιδιαίτερη έμφαση στη συνέργεια μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.¹³⁵

Στη διεθνή βιβλιογραφία υποστηρίζεται ότι το άρθρο 80 της ΣΛΕΕ αποτελεί μια εξειδίκευση της γενικότερης αρχής της καλόπιστης συνεργασίας του άρθρου 4

¹³⁵ Βλ σχετικά τα άρθρα 78 και 79 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 78: «1. Η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και με το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις. 2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα όσον αφορά κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, στο οποίο περιλαμβάνονται: α) ενιαίο καθεστώς ασύλου υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο ισχύει σε όλη την Ένωση, β) ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν διεθνούς προστασίας, χωρίς να τους χορηγείται ευρωπαϊκό άσυλο, γ) κοινό σύστημα για την προσωρινή προστασία των εκτοπισμένων προσώπων σε περιπτώσεις μαζικής εισροής, δ) κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας, ε) κριτήρια και μηχανισμοί καθορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου ή επικουρικής προστασίας, στ) προδιαγραφές σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής αιτούντων άσυλο ή επικουρικής προστασίας, ζ) εταιρικές σχέσεις και συνεργασία με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των ροών προσώπων που ζητούν άσυλο ή επικουρική ή προσωρινή προστασία. 3. Εφόσον ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. «. Στο ίδιο πλαίσιο το άρθρο 79 ορίζει ότι : «1. Η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη καθώς και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την ενισχυμένη καταπολέμησή της. 2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα σχετικά με τους ακόλουθους τομείς: α) προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, καθώς και κανόνες για τη χορήγηση από τα κράτη μέλη θεωρήσεων και αδειών διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών, β) καθορισμός των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των όρων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στα άλλα κράτη μέλη, γ) λαθρομετανάστευση και παράνομη διαμονή, καθώς και απομάκρυνση και επαναπατρισμός των παρανόμως διαμενόντων, δ) καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών. 3. Η Ένωση μπορεί να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους. 4. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους, αποκλειομένης οποιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών. 5. Το παρόν άρθρο δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν τον όγκο των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών, προερχομένων από τρίτες χώρες, στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση μισθωτής ή μη μισθωτής εργασίας».

παρ. 3 ΣΛΕΕ, ενώ η αρχή της δίκαιης κατανομής ευθυνών αποτελεί συμπληρωματική πτυχή της αρχής της αλληλεγγύης.¹³⁶ Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας συνίσταται στην υποχρέωση τόσο των κρατών μελών όσο και της Ένωσης να εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντά τους βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν όλα τα γενικά και ειδικά μέτρα που είναι κατάλληλα για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Επιπλέον, διευκολύνουν την Ε.Ε. στην εκπλήρωση της αποστολής της και επιδιώκουν την επίτευξη των στόχων και των πολιτικών αυτής, καθώς επίσης απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της Ένωσης.¹³⁷ Ακολούθως, η διατύπωση του άρθρου 4 παρ. 3 εδάφιο πρώτο ΣΛΕΕ, η οποία κάνει λόγο για «αμοιβαίο σεβασμό και αμοιβαία συνεργασία» δεν αφήνει αμφιβολία ότι το καθήκον της καλόπιστης εκπλήρωσης των καθηκόντων βαρύνει όχι μόνο τα κράτη μέλη, αλλά και την ίδια την Ένωση δια μέσου των θεσμικών της οργάνων.

Κρίσιμο ερώτημα είναι κατά πόσο το άρθρο 80 ΣΛΕΕ έχει άμεσο αποτέλεσμα. Το ΔΕΚ, λαμβάνοντας υπόψη τη γενικότερη αρχή της συνεργασίας του άρθρου 4 παρ.3 ΣΛΕΕ, έχει αποφανθεί ότι το εν λόγω άρθρο επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τη Συνθήκη ή από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Βάσει των ανωτέρω, το ΔΕΚ (σημερινό ΔΕΕ), φαίνεται διστακτικό να αναγνωρίσει, μέχρι σήμερα τουλάχιστον, άμεσο αποτέλεσμα στην εν λόγω διάταξη.¹³⁸ Περαιτέρω, το άρθρο 80 ΣΛΕΕ περιλαμβάνει διάταξη, σύμφωνα με την οποία «όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής. Με τον τρόπο αυτό φαίνεται πως η εν λόγω διάταξη

¹³⁶ Vanheule Dirk, Jianne van Selm and Christina Boswell, *The Implementation of the Article 80 TFEU on the Principle of Solidarity and Fair Sharing of Responsibility, including its financial Implications, between the Member States in the field of Border Checks, Asylum and Immigration*, Study for the European Parliament DG Internal Policies – Policy, Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affaires – Civil Liberties, Justice and Home Affairs. European Parliament, Brussels 2011, σ. 36.

¹³⁷ Ε. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ. Σακκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σσ. 185-195.

¹³⁸ ΔΕΚ, 20.9.1988, 190/87, Moorman, Συλλ. 1988, σ. 4689, σκ. 22.

συνδέεται με δύο θεμελιώδεις αρχές του Ενωσιακού δικαίου, των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.¹³⁹

Ας μην διαλάθει, ωστόσο, της προσοχής μας ότι οι πράξεις και αποφάσεις των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. οφείλουν να σέβονται τις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ/Λ επί των οποίων βασίζεται η Ένωση, ενώ ο παραμερισμός τους θα μπορούσε να συνεπάγεται δικαστική αμφισβήτηση της νομιμότητας τους και πιθανώς ακύρωση τους, σύμφωνα με τις διατάξεις της ΣΛΕΕ. Στο ίδιο πάντα πλαίσιο, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) διαπιστώνει ότι «οι αξίες είναι κοινές» και για τα κράτη μέλη, οπότε και τα ίδια οφείλουν να τις σέβονται. Η ίδια η συνθήκη προδιαγράφει με σαφήνεια τη νομική βαρύτητα των εν λόγω αξιών αφενός στο άρθρο 7 ΣΕΕ/Λ, όπου προβλέπεται η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων στα κράτη μέλη, όταν στοιχειοθετείται κίνδυνος σοβαρής παραβίασης εκ μέρους τους των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕΛ, αφετέρου στο άρθρο 49 ΣΕΕ, όταν ο σεβασμός και η δέσμευση για προώθηση των συγκεκριμένων αξιών αποτελούν προϋπόθεση για την ένταξη μιας τρίτης χώρας στην Ε.Ε.¹⁴⁰

2. Η υλοποίηση της αρχής της αλληλεγγύης

¹³⁹ Δ. Αναγνωστοπούλου «Άρθρο 80 ΣΛΕΕ» στο Β. Χριστιανός, *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ – Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 472.

¹⁴⁰ Ε. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ. Σακκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σσ.107-108.

Αναφορικά με την υλοποίηση της αρχής της αλληλεγγύης,¹⁴¹ αυτή λαμβάνει χώρα πρώτα από όλα σε χρηματοδοτικό επίπεδο μέσα από τη δημιουργία και λειτουργία τεσσάρων βασικών ταμείων (Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης και Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών) αλλά και την χρηματοδοτική στήριξη που παρέχει η Επιτροπή σε χώρες που αντιμετωπίζουν σημαντικές πιέσεις από τις προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές, όπως είναι η Ελλάδα, η Ιταλία, η Τουρκία, ο Λίβανος και η Ιορδανία.

Περαιτέρω, η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών εφαρμόζεται μέσα από τα ευρωπαϊκά προγράμματα μετεγκατάστασης και επανεγκατάστασης. Το πρόγραμμα μετεγκατάστασης, βάσει των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 2015/1523¹⁴² και 2015/1601¹⁴³, αφορά υπηκόους χωρών για τις οποίες το ποσοστό χορήγησης διεθνούς προστασίας υπερβαίνει το 75% βάσει του ευρωπαϊκού μέσου όρου αναγνώρισης όπως αυτός προκύπτει από τα στοιχεία τριμήνου της Eurostat και συνεπώς είναι πολύ πιθανό να χρήζουν διεθνούς προστασίας. Βασική προϋπόθεση για να επωφεληθεί κάποιος του προγράμματος μετεγκατάστασης είναι να έχει εισέλθει στην Ελλάδα μετά τις 16/09/2015 και μέχρι τις 20/03/2016, ημερομηνία έναρξης εφαρμογής της συμφωνίας ΕΕ – Τουρκίας. Η πλειονότητα των επωφελουμένων κατάγεται από τη Συρία και το Ιράκ, ενώ ειδική μέριμνα παρέχεται στην περίπτωση ασυνόδευτου ανηλίκου που αναζητά άσυλο, με την επιλογή της χώρας μετεγκατάστασης να γίνεται με γνώμονα την ασφάλεια και το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού. Συγκεκριμένα, χώρες - μέλη του προγράμματος αποστέλλουν στην Ελληνική Υπηρεσία Ασύλου τον αριθμό των αιτούντων άσυλο που είναι διατεθειμένες να υποδεχθούν, ενώ οι ελληνικές αρχές με τη σειρά τους αποστέλλουν τα ονόματα των υποψηφίων επωφελουμένων του προγράμματος. Ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ) στην Ελλάδα που είναι ο βασικός

¹⁴¹ Για το ζήτημα αυτό βλ. Δ. Αναγνωστοπούλου «Άρθρο 80 ΣΛΕΕ» στο Β. Χριστιανός, *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ – Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σσ. 471-474, Η. Νικολακοπούλου-Στεφάνου, “Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου σε συνθήκες κρίσης”, *ΕΕΕυρΔ* 1:2016, σσ. 9-11.

¹⁴² ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2015/1523 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 14ης Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας, διαθέσιμη σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN>.

¹⁴³ ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2015/1601 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 22ας Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας, διαθέσιμη σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>.

εταίρος στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης, διαθέτοντας εξειδικευμένο προσωπικό, αναλαμβάνει την ασφαλή και αξιοπρεπή μεταφορά των δικαιούχων στα κράτη – μέλη της ΕΕ που συμμετέχουν στο πρόγραμμα.

Προκειμένου να ενταχθεί κάποιος στο πρόγραμμα, θα πρέπει να υποβάλει αίτηση ασύλου στην Υπηρεσία Ασύλου και να ακολουθήσει την προβλεπόμενη διαδικασία δακτυλοσκόπησης. Ο αιτών δεν έχει το δικαίωμα να επιλέξει το κράτος στο οποίο θα μετεγκατασταθεί, ενώ σε περιπτώσεις οικογενειών, όλα τα μέλη μετεγκαθίστανται στο ίδιο κράτος για τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας. Κατόπιν ένταξης στο πρόγραμμα, οι επωφελούμενοι ακολουθούν σειρά ιατρικών εξετάσεων από εξειδικευμένο προσωπικό του ΔΟΜ με στόχο ένα ασφαλές ταξίδι. Μετά την ολοκλήρωση των ιατρικών εξετάσεων ακολουθούν συνεδρίες πολιτισμικού προσανατολισμού, στο πλαίσιο των οποίων παρέχονται γενικές πληροφορίες για τη χώρα προορισμού και συγκεκριμένες πληροφορίες για ζητήματα που άπτονται του άμεσου ενδιαφέροντος των επωφελούμενων (π.χ. η διαμονή τους, η διαδικασία αίτησης ασύλου στη χώρα που θα τους υποδεχθεί, οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους, οι παροχές που θα λάβουν στο πλαίσιο της ένταξής τους στην κοινότητα). Λίγα 24ωρα πριν την αναχώρησή τους, οι επωφελούμενοι λαμβάνουν λεπτομερή ενημέρωση και οδηγίες για τα πρακτικά ζητήματα του ταξιδιού τους (άφιξη στο αεροδρόμιο, βάρος αποσκευών, επιβίβαση στο αεροπλάνο κ.α.), ενώ πραγματοποιείται κι ένας σύντομος τελευταίος ιατρικός έλεγχος που θα τους επιτρέψει ή όχι να ταξιδέψουν. Κατά την αναχώρηση των επωφελούμενων εκπαιδευμένα στελέχη του ΔΟΜ δίνουν το «παρών» στο αεροδρόμιο παρέχοντας καθοδήγηση και πολύτιμη βοήθεια μέχρι και τη στιγμή της επιβίβασης. Συχνά, ένας ή και περισσότεροι εκπρόσωποι του ΔΟΜ, επιστρατεύονται για να συνοδεύσουν τους επωφελούμενους είτε στον ενδιάμεσο (transit) είτε στον τελικό προορισμό τους όταν υφίστανται συγκεκριμένες ανάγκες που καθιστούν τη συνοδεία κατά την πτήση απαραίτητη. Καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, πολιτισμικοί διαμεσολαβητές του ΔΟΜ βρίσκονται δίπλα στους δικαιούχους του Προγράμματος ώστε όλες οι παραπάνω διαδικασίες να εξελίσσονται ομαλά και με επιτυχία.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Αναλυτικά για τα τρέχοντα προγράμματα από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ), μεταξύ των οποίων και αυτό του relocation, βλ. <https://greece.iom.int/el/%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B3%CF%81%CE%AC%CE%BC%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CE%B4%CE%BF%CE%BC>.

Ακολουθως, η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών εφαρμόζεται μέσα τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO),¹⁴⁵ του ευρωπαϊκού οργανισμού FRONTEX¹⁴⁶ για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ε.Ε., καθώς και με τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ταχείας επέμβασης στα σύνορα με στόχο την ενίσχυση της αλληλεγγύης και αλληλοβοήθειας μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης. Ιδιαίτερη μάλιστα αναφορά αξίζει να γίνει, ως εκδήλωση και μέσο υλοποίησης της εν λόγω αρχής, στην Οδηγία 2001/55/ΕΚ για την παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και τη λήψη μέτρων για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά στην υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων.

Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσεται και η δημιουργία Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (European Border Coast Guard – EBCG).¹⁴⁷ Σε αντίθεση με την Frontex, η σύσταση μιας κοινής ευρωπαϊκής συνοριοφυλακής/ακτοφυλακής με ουσιαστικές αρμοδιότητες, επαρκής στελέχωση και υλικοτεχνική υποστήριξη, καθώς και καλύτερη συνεργασία μεταξύ υπηρεσιών ασφαλείας και πληροφοριών εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναμένεται να συμβάλει καθοριστικά στην αποτελεσματικότερη και ταχύτερη διαφύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.

¹⁴⁵ Η EASO είναι Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) ο οποίος ιδρύθηκε δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην ουσιαστική εφαρμογή του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ). Η EASO ιδρύθηκε με σκοπό να ενισχύσει την πρακτική συνεργασία για θέματα ασύλου και να συνδράμει τα κράτη μέλη ώστε να εκπληρώνουν την ευρωπαϊκή και διεθνή υποχρέωσή τους να παρέχουν προστασία σε όσους την έχουν ανάγκη. Η EASO λειτουργεί ως κέντρο εμπειρογνομosύνης σε θέματα ασύλου. Παρέχει, επίσης, υποστήριξη στα κράτη μέλη των οποίων τα συστήματα ασύλου και υποδοχής υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. την επίσημη ιστοσελίδα του Οργανισμού: <https://www.easo.europa.eu/>

¹⁴⁶ Οι χώρες που έχουν εξωτερικά σύνορα της ΕΕ είναι αποκλειστικά υπεύθυνες για τον έλεγχό τους. Ωστόσο, ο FRONTEX, ο οποίος ιδρύθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) 2007/2004, μπορεί να παράσχει πρόσθετη τεχνική υποστήριξη σε όσες χώρες της ΕΕ αντιμετωπίζουν έντονες μεταναστευτικές πιέσεις. Αυτό το πράττει συντονίζοντας την αποστολή πρόσθετου τεχνικού εξοπλισμού (π.χ. αεροσκάφη και πλεούμενα) καθώς και ειδικά καταρτισμένου προσωπικού. Ο Frontex συντονίζει τις θαλάσσιες επιχειρήσεις (π.χ. στην Ελλάδα, την Ιταλία και την Ισπανία) αλλά και επιχειρήσεις στα εξωτερικά χερσαία σύνορα, π.χ. στη Βουλγαρία, τη Ρουμανία, την Πολωνία και τη Σλοβακία. Είναι επίσης παρών σε πολλά διεθνή αεροδρόμια σε ολόκληρη την Ευρώπη. Οι τομείς στους οποίους δραστηριοποιείται ο Οργανισμός FRONTEX είναι οι εξής: ανάλυση κινδύνων, κοινές επιχειρήσεις, ταχεία αντίδραση, έρευνα, κατάρτιση, κοινές επιχειρήσεις επιστροφής, καθώς και ανταλλαγή πληροφοριών με στόχο την ταχεία ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των συνοριακών αρχών. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. την επίσημη ιστοσελίδα του Οργανισμού: <http://frontex.europa.eu/>

¹⁴⁷ Communication of the Commission, A European Border and Coast Guard and the effective management of Europe's external borders, COM (2015) 673 final.

Είναι χαρακτηριστικό ότι η νέα «δύναμη κρούσης» θα έχει στη διάθεση της ένα εφεδρικό σώμα 1.500 συνοριοφυλάκων που θα μπορούν να αναλαμβάνουν δράση άμεσα, σε διάστημα μόλις πέντε ημερών, μετά από απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είτε από σχετικό αίτημα ενός κράτους-μέλους. Αντίθετα, λοιπόν, προς την Frontex, όπου αποστολής της ήταν απλώς και μόνο η διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των εθνικών συνοριοφυλάκων στα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών της Ε.Ε., η νέα ευρωπαϊκή δύναμη EBCG αναλαμβάνει δράση όταν προκύπτει κάποια έκτακτη ανάγκη ή κάποια αδυναμία διαχείρισης της κατάστασης, λειτουργώντας έτσι ως «δίχτυ ασφαλείας», ενισχυτικό προς τις εθνικές συνοριοφυλακές. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι ενώ στη Frontex η συμμετοχή ήταν εθελοντική, τώρα τα κράτη-μέλη οφείλουν να συμμετέχουν με ανθρώπινο δυναμικό, που θα διατηρεί αξιωματούχους ως μόνιμους συνδέσμους στα κράτη-μέλη με εξωτερικά χερσαία ή θαλάσσια σύνορα. Δεν υπάρχει, λοιπόν, αμφιβολία ότι η εν λόγω συμφωνία έχει ιδιαίτερη συμβολική και νομική διάσταση, καθώς αφενός αναγνωρίζεται ότι η ασφάλεια των κοινών ευρωπαϊκών εξωτερικών συνόρων αποτελεί κοινή ευθύνη μεταξύ όλων των κρατών-μελών της Ε.Ε., αφετέρου επαναβεβαιώνεται ο ευρωπαϊκός χαρακτήρας διαχείρισης των κρίσεων, μετά την υποβάθμιση των ευρωπαϊκών επιχειρησιακών μέσων και εργαλείων με την ανάθεση της φύλαξης των εξωτερικών θαλασσιών συνόρων στο NATO. Κρίσιμο ζήτημα παραμένει η διασφάλιση της λειτουργίας του νέου οργανισμού σύμφωνα με τους βασικούς κανόνες προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και την αρχή της μη επαναπροώθησης (non-refoulement).

Στο πλαίσιο αυτό, έρχεται να προστεθεί η νατοϊκή παρουσία στο Αιγαίο. Η απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου σε επίπεδο υπουργών Άμυνας του NATO στις Βρυξέλλες για την επιχειρησιακή συνδρομή της Ευρωατλαντικής Συμφωνίας εξακολουθεί να συναντά έντονες αμφισβητήσεις τόσο για την σκοπιμότητα/αποτελεσματικότητα όσο και για την νομιμότητά της. Το δίπολο ασφαλής διέλευση – ασφαλής εγκατάσταση, έτσι όπως απορρέει από το διεθνές και ευρωπαϊκό προσφυγικό δίκαιο βρίσκεται σε υποχώρηση συνεπεία εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών επί της προσφυγικής κρίσης. Η ασφαλής διέλευση απορρέει από την αρχή της μη επαναπροώθησης (non-refoulement) υπαγορεύει την υποχρέωση μη απόθησης των εισερχομένων πληθυσμών και συνακόλουθα το αναγνωρισμένο δικαίωμα κατάθεσης αιτήματος ασύλου, με ασφάλεια, μέσα από μια δίκαιη

διαδικασία, ενώπιον των εθνικών αρχών που έχουν την αρμοδιότητα εξέτασης του αιτήματος για διεθνή προστασία. Η ασφαλής εγκατάσταση υπαγορεύει στα κράτη να μεριμνούν για αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης σε όσους έχει απονεμηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα, αλλά και σε όσους έχουν εκκρεμές αίτημα.¹⁴⁸ Η απόφαση, ωστόσο, του ΝΑΤΟ, για παρουσία στο Αιγαίο με σκοπό την πληροφόρηση των τουρκικών και ελληνικών αρχών για τα πλεούμενα των προσφύγων, με στόχο την επιστροφή τους στην Τουρκία, παραβιάζει την υποχρέωση για μη επαναπροώθηση σε μη ασφαλή χώρα, για να μην πει κανείς ότι δεν εξασφαλίζεται όχι μόνο η ασφαλής διέλευση αλλά ούτε καν η διέλευση.

Στις 18^{ης} Μαρτίου 2016, Ε.Ε. και Τουρκία κατέληξαν σε συμφωνία, γνωστή ως Κοινή Δήλωση ΕΕ. – Τουρκίας, η οποία έχει ως σκοπό τον τερματισμό της παράτυπης μετανάστευσης από την Τουρκία προς την Ε.Ε. και την αντικατάσταση της με νόμιμους διαύλους επανεγκατάστασης προσφύγων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι από την υπογραφή της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας μέχρι σήμερα είναι σημαντική και διαρκής η μείωση του αριθμού των ατόμων που διασχίζουν παράτυπα τα ευρωπαϊκά σύνορα ή χάνουν τη ζωή τους στο Αιγαίο. Εγκυμονεί, ωστόσο, σοβαρός κίνδυνος η ενεργοποίηση της εν λόγω συμφωνίας να υποκαταστήσει τις δεσμεύσεις των προηγούμενων συνόδων κορυφής για κατανομή και επανεγκατάσταση των εισρεόντων πληθυσμών σε όλα τα μέρη με βάση ορισμένη ακριβοδίκαιη αναλογία, και σύμφωνα την αρχή της αλληλεγγύης και τη δίκαιη κατανομή ευθυνών/βαρών. Με άλλα λόγια, ενδέχεται η συγκεκριμένη συμφωνία να αξιοποιηθεί από τις ευρωπαϊκές ηγεσίες ώστε να μεταθέσουν έτι περαιτέρω το μερίδιο ευθύνης τους, αυτή τη φορά από τις χώρες πρώτης γραμμής του Μεσογειακού Νότου σε τρίτες χώρες, όπως είναι η Τουρκία, την στιγμή μάλιστα που οι επιδόσεις σχεδόν του συνόλου των κρατών μελών της Ε.Ε. τόσο στην επανεγκατάσταση όσο και στην μετεγκατάσταση εξακολουθούν να είναι απογοητευτικές. Είναι χαρακτηριστικό ότι από τους 63.302 πρόσφυγες που προβλεπόταν να έχουν μετεγκατασταθεί από την Ελλάδα, μόλις 16.804 έχουν μεταφερθεί σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τρεις χώρες (Αυστρία, Ουγγαρία, Πολωνία) δεν έχουν πάρει κανέναν και μόλις 4 χώρες έχουν πάρει πάνω από 1.000 πρόσφυγες (Γαλλία,

¹⁴⁸ Β. Πιταροκοΐλη, “Το δικαίωμα στο άσυλο: ένα «κενό» δικαίωμα; *Επιθεώρηση Μεταναστευτικό Δικαίου*, Τεύχος 2-3/2014, Μάιος Δεκέμβριος, σ.141 επ.

Γερμανία, Ολλανδία, Πορτογαλία),¹⁴⁹ ενώ καμία διαδικασία επιβολής κυρώσεων δεν έχει ξεκινήσει μέχρι τώρα.

Η Επιτροπή, ωστόσο, κίνησε στις 26 Ιουλίου 2017 το επόμενο στάδιο των διαδικασιών επί παραβάσει κατά της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας στέλνοντας αιτιολογημένες γνώμες στην Τσεχική Δημοκρατία, την Ουγγαρία και την Πολωνία λόγω μη συμμόρφωσης με τις νομικές υποχρεώσεις που υπέχουν στον τομέα της μετεγκατάστασης.¹⁵⁰ Συγκεκριμένα, στις 15 Ιουνίου 2017 η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει και απέστειλε προειδοποιητικές επιστολές στην Τσεχική Δημοκρατία, την Ουγγαρία και την Πολωνία. Οι απαντήσεις που δόθηκαν δεν κρίθηκαν ικανοποιητικές, διότι καμία από αυτές δεν συνοδεύεται από ένδειξη ότι τα εν λόγω κράτη μέλη θα ξεκινήσουν σύντομα τις μετεγκαταστάσεις στο έδαφός τους. Κανένα από τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν —είτε πρόκειται για την εκκρεμούσα δικαστική υπόθεση κατά του Συμβουλίου που δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, για την επίδειξη αλληλεγγύης με άλλον τρόπο, ή για δυσκολίες κατά τη διενέργεια των ελέγχων ασφάλειας— δεν δικαιολογεί τη μη ανάληψη δέσμευσης για διαθέσιμες θέσεις. Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει το επόμενο στάδιο της διαδικασίας επί παραβάσει.¹⁵¹

Θετική εξέλιξη συνιστά η απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 6 Σεπτεμβρίου 2017 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-47/15, όπου απέρριψε τις προσφυγές της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας κατά του

¹⁴⁹ Αναλυτικά βλ. την 14^η Έκθεση της Επιτροπής για τη μετεγκατάσταση αιτούντων άσυλο εντός της ΕΕ και την επανεγκατάσταση προσφύγων εκτός της ΕΕ, 26.07.2017, διαθέσιμη σε: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2104_el.htm.

¹⁵⁰ Η αιτιολογημένη γνώμη αποτελεί το δεύτερο βήμα της διαδικασίας επί παραβάσει και συνίσταται σε επίσημο αίτημα συμμόρφωσης με το δίκαιο της ΕΕ, με το οποίο καλούνται τα κράτη μέλη να ενημερώσουν την Επιτροπή σχετικά με τα μέτρα που έχουν λάβει για να συμμορφωθούν εντός συγκεκριμένης προθεσμίας. Δεδομένου ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου για τη μετεγκατάσταση εκδόθηκαν ως απόκριση σε επείγουσα κατάσταση και λαμβανομένων υπόψη των επανειλημμένων εκκλήσεων προς τα τρία κράτη μέλη, οι αρχές της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας έχουν πλέον προθεσμία ενός μήνα για να απαντήσουν στην αιτιολογημένη γνώμη, αντί της συνήθους δίμηνης προθεσμίας. Αν δεν ληφθεί απάντηση, ή αν τα σχόλια που περιέχει η απάντηση δεν είναι ικανοποιητικά, η Επιτροπή δύναται να αποφασίσει να κινήσει το επόμενο στάδιο της διαδικασίας επί παραβάσει, και να παραπέμψει την υπόθεση στο Δικαστήριο της ΕΕ.

¹⁵¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Δελτίο Τύπου - Μετεγκατάσταση: Η Επιτροπή κινεί το επόμενο στάδιο των διαδικασιών επί παραβάσει κατά της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας, Βρυξέλλες, 26 Ιουλίου 2017. Διαθέσιμο σε: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2103_el.htm

μηχανισμού μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία προς τα άλλα κράτη μέλη της Ένωσης. Με την εν λόγω απόφαση το ΔΕΕ αποδοκιμάζει ευθέως την συμπεριφορά συγκεκριμένων κρατών να δεχτούν πρόσφυγες στο έδαφος τους γεγονός που αντιβαίνει, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει το Δικαστήριο, στην υποχρέωση αλληλεγγύης και δίκαιης κατανομής βαρών την οποία υπέχουν τα κράτη μέλη της Ένωσης στον τομέα της πολιτικής ασύλου.

Ως απάντηση στη μεταναστευτική κρίση που έπληξε την Ευρώπη το καλοκαίρι του 2015, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε απόφαση (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 (ΕΕ 2015, L 248, σ. 80) προκειμένου να βοηθήσει την Ιταλία και την Ελλάδα να αντιμετωπίσουν τη μαζική εισροή μεταναστών. Η απόφαση αυτή προβλέπει τη μετεγκατάσταση, εντός περιόδου δύο ετών, 120.000 ατόμων που χρήζουν σαφώς διεθνούς προστασίας από τα δύο αυτά κράτη μέλη προς τα άλλα κράτη μέλη της Ένωσης. Η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε με βάση το άρθρο 78, παράγραφος, 3, ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει: «[ε]φόσον ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Η Σλοβακία και η Ουγγαρία, οι οποίες, όπως και η Τσεχική Δημοκρατία και η Ρουμανία, καταψήφισαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου την απόφαση αυτή (Η Φινλανδία απείχε από την ψηφοφορία, ενώ τα υπόλοιπα κράτη μέλη υπερψήφισαν την απόφαση) ζητούν από το Δικαστήριο την ακύρωσή της προβάλλοντας, αφενός, λόγους ακύρωσης με τους οποίους επιχειρούν να αποδείξουν ότι η έκδοση της εν λόγω απόφασης πάσχει από πλημμέλειες διαδικαστικής φύσης ή αναγόμενες στην επιλογή μη προσήκουσας νομικής βάσης και ισχυριζόμενες, αφετέρου, ότι η απόφαση αυτή δεν είναι κατάλληλη για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης ούτε αναγκαία προς τούτο. Κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, η Πολωνία παρενέβη υπέρ της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας, ενώ το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Γαλλία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, η Σουηδία και η Επιτροπή παρενέβησαν υπέρ του Συμβουλίου.

Κατ' αρχάς, το Δικαστήριο απορρίπτει το επιχείρημα σύμφωνα με το οποίο θα έπρεπε να είχε ακολουθηθεί η νομοθετική διαδικασία (Συνήθης νομοθετική διαδικασία ή ειδική νομοθετική διαδικασία που προβλέπονται στο άρθρο 289 ΣΛΕΕ), λόγω του ότι το άρθρο 78, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ προβλέπει τη διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όταν θεσπίζεται μέτρο στηριζόμενο στη διάταξη αυτή. Συναφώς, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η νομοθετική διαδικασία μπορεί να ακολουθηθεί μόνον στην περίπτωση που διάταξη των Συνθηκών παραπέμπει ρητώς σε αυτή. Εν προκειμένω, το άρθρο 78, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ δεν περιέχει καμία ρητή παραπομπή στη νομοθετική διαδικασία, ούτως ώστε η προσβαλλόμενη απόφαση ορθώς εκδόθηκε στο πλαίσιο μη νομοθετικής διαδικασίας και συνιστά, συνεπώς, μη νομοθετική πράξη. Στο ίδιο πλαίσιο, το Δικαστήριο κρίνει ότι το άρθρο 78, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ παρέχει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης τη δυνατότητα να λάβουν όλα τα προσωρινά μέτρα που είναι αναγκαία για την αποτελεσματική και ταχεία αντιμετώπιση επείγουσας καταστάσεως λόγω αιφνίδιας εισροής εκτοπισθέντων. Τα μέτρα αυτά μπορούν και να παρεκκλίνουν από νομοθετικές πράξεις, υπό τον όρο, μεταξύ άλλων, να οριοθετούνται τόσο ως προς το καθ' ύλην όσο και ως προς το χρονικό πεδίο εφαρμογής τους και να μην έχουν ως σκοπό ή ως αποτέλεσμα τη μόνιμη αντικατάσταση ή τροποποίηση τέτοιων πράξεων, οι δε όροι αυτοί πληρούνται εν προκειμένω. Το Δικαστήριο διευκρινίζει επίσης ότι, καθώς η προσβαλλόμενη απόφαση αποτελεί μη νομοθετική πράξη, για την έκδοσή της δεν ίσχυαν οι απαιτήσεις σχετικά με τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων και τη δημοσιότητα των συζητήσεων και των ψηφοφοριών στο πλαίσιο του Συμβουλίου (δεδομένου ότι οι απαιτήσεις αυτές έχουν εφαρμογή μόνον επί των νομοθετικών πράξεων).¹⁵²

Ακολούθως, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι το χρονικό πεδίο εφαρμογής της προσβαλλόμενης απόφασης (δηλαδή από τις 25 Σεπτεμβρίου 2015 έως τις 26 Σεπτεμβρίου 2017) είναι σαφώς οριοθετημένο, με συνέπεια να μην μπορεί να αμφισβητηθεί ο προσωρινός χαρακτήρας της απόφασης αυτής. Πέραν αυτού, το Δικαστήριο κρίνει ότι τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25ης και 26ης Ιουνίου 2015, κατά τα οποία τα κράτη μέλη πρέπει να αποφασίσουν με «συναίνεση» σχετικά με την κατανομή των ατόμων τα οποία έχουν σαφώς ανάγκη

¹⁵² Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου, 6 Σεπτεμβρίου 2017, σκ. 57-84.

διεθνούς προστασίας, «λαμβανομένων υπόψη των ειδικών καταστάσεων των κρατών μελών», δεν μπορούσαν να εμποδίσουν την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης. Ειδικότερα, τα συμπεράσματα αυτά αφορούσαν ένα άλλο πρόγραμμα μετεγκατάστασης του οποίου σκοπός ήταν, ως απάντηση στην εισροή μεταναστών που παρατηρήθηκε κατά τους πρώτους έξι μήνες του 2015, η κατανομή 40.000 ατόμων μεταξύ των κρατών μελών. Το πρόγραμμα αυτό αποτέλεσε αντικείμενο της απόφασης 2015/1523 (Απόφαση του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας για την Ιταλία και την Ελλάδα (ΕΕ 2015, L 239, σ. 146) και όχι της απόφασης που προσβάλλεται εν προκειμένω. Το Δικαστήριο προσθέτει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να τροποποιήσει τους προβλεπόμενους στις Συνθήκες κανόνες ψηφοφορίας.¹⁵³

Επιπλέον, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι, μολονότι επήλθαν ουσιώδεις τροποποιήσεις της αρχικής πρότασης απόφασης της Επιτροπής, ειδικότερα τροποποιήσεις οι οποίες είχαν ως σκοπό την υλοποίηση του αιτήματος της Ουγγαρίας να μην περιλαμβάνεται στον κατάλογο των κρατών μελών υπέρ των οποίων εφαρμόζεται ο μηχανισμός μετεγκατάστασης (Η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι αρνήθηκε τον χαρακτηρισμό της ως κράτους μέλους υπέρ του οποίου μπορεί να εφαρμοσθεί ο μηχανισμός μετεγκατάστασης προκειμένου να αποφύγει να θεωρηθεί ως το υπεύθυνο κράτος μέλος για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου που θα έπρεπε να υποβάλλονται στο κράτος μέλος μέσω του οποίου οι μετανάστες εισήλθαν πράγματι στο έδαφος της Ένωσης) και χαρακτήριζαν τη χώρα αυτή ως κράτος μέλος μετεγκατάστασης, το Κοινοβούλιο ενημερώθηκε δεόντως για τις τροποποιήσεις αυτές πριν την έκδοση του ψηφίσματός του της 17ης Σεπτεμβρίου 2015, και συνεπώς είχε τη δυνατότητα να λάβει υπόψη τις τροποποιήσεις αυτές στο πλαίσιο του εν λόγω ψηφίσματος. Το Δικαστήριο υπογραμμίζει, συναφώς, ότι οι λοιπές τροποποιήσεις που επήλθαν μετά την ημερομηνία αυτή δεν έθιξαν την ίδια την ουσία της πρότασης της Επιτροπής. Εξάλλου, το Δικαστήριο κρίνει ότι το Συμβούλιο δεν ήταν υποχρεωμένο να αποφασίσει ομόφωνα την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης, έστω και αν, προκειμένου να εγκρίνει τις προαναφερθείσες τροποποιήσεις, αναγκάστηκε να αποκλίνει από την αρχική πρόταση της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο

¹⁵³ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου, 6 Σεπτεμβρίου 2017, σκ. 89-103.

διαπιστώνει ότι η Επιτροπή ενέκρινε την τροποποιημένη πρόταση μέσω δύο εκ των μελών της που είχαν εξουσιοδοτηθεί συναφώς από το σώμα των Επιτρόπων.¹⁵⁴

Εκτός αυτού, το Δικαστήριο κρίνει ότι ο προβλεπόμενος από την προσβαλλόμενη απόφαση μηχανισμός μετεγκατάστασης δεν συνιστά μέτρο προδήλως ακατάλληλο προκειμένου να συμβάλει στην επίτευξη του σκοπού της, ήτοι στην στήριξη της Ελλάδας και της Ιταλίας για να αντιμετωπίσουν τις συνέπειες της μεταναστευτικής κρίσης του 2015. το Δικαστήριο εκτιμά ότι το κύρος της απόφασης δεν μπορεί να αμφισβητηθεί βάσει αναδρομικών εκτιμήσεων σχετικά με τον βαθμό αποτελεσματικότητάς της. Πράγματι, οσάκις ο νομοθέτης της Ένωσης πρέπει να εκτιμήσει τα μελλοντικά αποτελέσματα νέας ρυθμίσεως, η εκτίμησή του δεν μπορεί να αμφισβητηθεί παρά μόνον εφόσον προκύπτει ότι αυτή είναι προδήλως εσφαλμένη με βάση τα στοιχεία που διέθετε κατά τον χρόνο θεσπίσεως της ρυθμίσεως αυτής. Τούτο όμως δεν συμβαίνει εν προκειμένω, δεδομένου ότι το Συμβούλιο προέβη, βάσει λεπτομερούς εξετάσεως των διαθέσιμων κατά τον χρόνο εκείνο στατιστικών στοιχείων, σε αντικειμενική ανάλυση των αποτελεσμάτων που θα είχε το μέτρο αυτό όσον αφορά την επίμαχη επείγουσα κατάσταση.

Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο παρατηρεί, μεταξύ άλλων, ότι ο μικρός αριθμός των μετεγκαταστάσεων που έχουν μέχρι σήμερα πραγματοποιηθεί σε εφαρμογή της προσβαλλόμενης απόφασης μπορεί να εξηγηθεί βάσει ενός συνόλου στοιχείων τα οποία δεν μπορούσε να προβλέψει το Συμβούλιο κατά τον χρόνο έκδοσης της απόφασης, στα οποία συγκαταλέγεται, μεταξύ άλλων, η έλλειψη συνεργασίας που επέδειξαν ορισμένα κράτη μέλη.¹⁵⁵

Έτσι, το Δικαστήριο καταλήγει ότι το Συμβούλιο, εκτιμώντας ότι ο επιδιωκόμενος με την προσβαλλόμενη απόφαση σκοπός δεν μπορούσε να επιτευχθεί με λιγότερο επαχθή μέτρα, δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.¹⁵⁶ Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο αποφαινεται ότι το Συμβούλιο, εκτιμώντας ότι ο προβλεπόμενος από την απόφαση 2015/1523 μηχανισμός που αποσκοπούσε ήδη στη μετεγκατάσταση, σε εθελοντική βάση, 40. 000 ατόμων δεν θα αρκούσε για την

¹⁵⁴ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου, 6 Σεπτεμβρίου 2017, σκ. 177-189.

¹⁵⁵ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου, 6 Σεπτεμβρίου 2017, σκ. 212-224.

¹⁵⁶ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου, 6 Σεπτεμβρίου 2017, σκ. 235-261.

αντιμετώπιση της άνευ προηγουμένου εισροής μεταναστών που σημειώθηκε κατά τους μήνες Ιούλιο και Αύγουστο του 2015, δεν υπερέβη το ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτει.¹⁵⁷

Στο ίδιο πνεύμα κινήθηκε και ο Γενικός Εισαγγελέας του Δικαστηρίου ο οποίος με τις προτάσεις του στις 26 Ιουλίου 2017 υποστήριξε ότι ο μηχανισμός αυτός συμβάλλει, κατά τρόπο αποτελεσματικό και σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας, στην αντιμετώπιση από την Ελλάδα και την Ιταλία των συνεπειών της μεταναστευτικής κρίσης του 2015. Επιπλέον, ο Γενικός Εισαγγελέας υπογράμμισε ότι η περιορισμένη αποτελεσματικότητα του μηχανισμού εξηγείται από ένα σύνολο στοιχείων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η μη εκτέλεση, εν μέρει ή εν όλω, της προσβαλλόμενης απόφασης από ορισμένα κράτη μέλη¹⁵⁸ (όπως η Σλοβακία και η Ουγγαρία), γεγονός που αντιβαίνει στην υποχρέωση αλληλεγγύης και δίκαιης κατανομής των ευθυνών την οποία υπέχουν τα κράτη μέλη στον τομέα της πολιτικής ασύλου.¹⁵⁹

Κεφάλαιο Έκτο

¹⁵⁷ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου, 6 Σεπτεμβρίου 2017, σκ. 323-345.

¹⁵⁸ Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15 Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου, 26 Ιουλίου 2017, Σλοβακική Δημοκρατία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σκ. 242.

¹⁵⁹ Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1973, Επιτροπή κατά Ιταλίας (39/72, EU:C:1973:13), στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι «[η] Συνθήκη, επιτρέποντας στα κράτη μέλη να καρπώνονται 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 στην Κοινότητα, θίγει την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον του [δικαίου της Ένωσης] και δημιουργεί διακρίσεις σε βάρος των πολιτών τους [...]. Αυτή η παράβαση εκπληρώσεως του καθήκοντος αλληλεγγύης που τα κράτη μέλη έχουν αποδεχτεί με την προσχώρησή τους στη Κοινότητα θίγει ακόμα και τις ουσιώδεις βάσεις της [έννομης τάξης της Ένωσης]» (σκέψεις 24 και 25). Βλ., επίσης, απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (128/78, EU:C:1979:32, σκέψη 12).

Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

Η αλληλεγγύη έχει αναχθεί σε μείζον ζήτημα για την Ένωση, ιδίως κατά τα τελευταία χρόνια και με την πρόσφατη προσφυγική κρίση του καλοκαιριού του 2015, τόσο όσον αφορά την κατανομή βάρους της ευθύνης για την παράνομη είσοδο και διαμονή αλλοδαπών και αιτούντων άσυλο (burden sharing) όσο και το οικονομικό κόστος ιδίως των πολιτικών υποδοχής και ένταξης. Το 2015 αποτέλεσε έτος - ορόσημο για το μεταναστευτικό στην Ε.Ε. Η μαζική εισροή προσφύγων από τη Συρία κατέληξε στην κατάρρευση του ευρωπαϊκού εξωτερικού συνόρου, αναδεικνύοντας ταυτόχρονα τα όρια και τις ανεπάρκειες της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας της Ευρώπης, αλλά και των αντίστοιχων εθνικών πολιτικών των κρατών - μελών της Ε.Ε. Η κρίση απέδειξε πως το υπάρχον σύστημα, το οποίο είχε σημαντικά ζητήματα λειτουργίας ακόμα και τις καλές περιόδους, είναι ανεφάρμοστο σε περιόδους μεγάλων προσφυγικών μετακινήσεων. Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου είναι ευρωπαϊκό μόνο στο όνομα, καθώς οι αρμοδιότητες και οι ευθύνες παραμένουν σε έναν πολύ μεγάλο βαθμό στις εθνικές κυβερνήσεις.

Οι πρόσφατες εξελίξεις σε επίπεδο ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση μολονότι αποτελούν μια «βελτιωτικού» τύπου παρέμβαση στη κείμενη κοινοτική νομοθεσία,¹⁶⁰ κατέδειξαν δυστυχώς για άλλη μια φορά τον βαθύ διχασμό και την επιλεκτική αντιμετώπιση του προβλήματος στο εσωτερικό της ΕΕ, καθώς και την απροθυμία αν όχι άρνηση των ισχυρότερων ευρωπαϊκών κρατών του βορρά να αντιμετωπίσουν τα ήδη συσσωρευόμενα προβλήματα. Η Ε.Ε. από τη μια στέκεται επικριτικά σε ό,τι αφορά τις επιδόσεις των χωρών στην προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και για την καθυστέρηση υλοποίησης των ευρωπαϊκών προβλέψεων, ενώ από την άλλη εκδηλώνει την υποστήριξή της για την πίεση που δέχονται οι χώρες πρώτης γραμμής, από τις μεταναστευτικές ροές λόγω της θέσης τους, κυρίως αν όχι αποκλειστικά με τη μορφή χρηματοδοτικής στήριξης και τεχνογνωσίας παράλληλα με την αυστηρή εφαρμογή του κανονισμού Δουβλίνο. Στην πραγματικότητα όμως με αυτό τον τρόπο το μόνο που “επιτυγχάνεται” είναι να λαμβάνει χώρα μια διαχείριση του όλου προβλήματος «εκτός των τειχών», με τις χώρες που είναι πύλες εισόδου από

¹⁶⁰ Βλ. Σχ. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-723_el.htm. Για μια αναλυτική παρουσίαση του ζητήματος βλ. Γ. Παπαγεωργίου, “Η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Άσυλο”, στο Π. Νάσκου-Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, *Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο-Παγκόσμια, Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σσ. 172-178.

την Ασία και την Αφρική (που προκαλούν τα μεγαλύτερα ρεύματα μεταναστών και προσφύγων) να αναλαμβάνουν το κύριο βάρος αντιμετώπισης του ζητήματος.

Είναι χαρακτηριστικό ότι μπροστά στην ανάγκη για μια ριζική αλλαγή του Κανονισμού Δουβλίνο υπέρ ενός συστήματος κεντρικής διαχείρισης των αιτήσεων ασύλου που κατατίθενται ανά την Ευρώπη, υπό την επιμέλεια μιας ισχυρής Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ασύλου, με στοιχεία από το ΑΕΠ, το ποσοστό ανεργίας, ο αριθμός κατοίκων, το ποσοστό αιτούντων άσυλο που ήδη κατοικούν εκεί και το μέγεθος επικράτειας, η Επιτροπή, δυστυχώς, προτίμησε την απλή τροποποίηση του Κανονισμού Δουβλίνο. Το μοναδικό μάλιστα «μέτρο αλληλεγγύης» που προβλέπει ο μόνιμος μηχανισμός μετεγκατάστασης θα τίθεται σε εφαρμογή μονάχα όταν μία χώρα φτάσει στο 150% των δυνατοτήτων της. Δηλαδή, μία χώρα θα πρέπει να ξεπεράσει κατά 50% τις δυνατότητές της για να υπάρξει η όποια μορφή αλληλεγγύης. Το αναθεωρημένο σύστημα ασύλου δεν μπορεί να είναι ένας μηχανισμός στεγανοποίησης του προβλήματος στις χώρες της περιφέρειας.¹⁶¹

Η ευρωπαϊκή πολιτική φαίνεται να μην θέλει ή να μην μπορεί να διαβάσει τα σημάδια του κινδύνου που αποκαλύπτονται πλέον έκδηλα (υπερσυσσωρεύσεις πληθυσμών στα μεθοριακά ευρωπαϊκά κράτη και ιδίως στη χώρα μας, συνθήκες εξαθλίωσης των πληθυσμών αυτών, ανάδυση ανοικτά ρατσιστικών και ξενοφοβικών τάσεων), και τα οποία αφενός δημιουργούν σοβαρό προβληματισμό για την κοινωνική συνοχή και ασφάλεια σε ευρωπαϊκό επίπεδο αφετέρου αποτελούν σοβαρή δοκιμασία για τις φιλελεύθερες αρχές και τις δημοκρατικές παραδόσεις των ευρωπαϊκών λαών.

Η Ευρώπη αν θέλει να επιβιώσει πρέπει να μετατρέψει με αποφασιστικότητα τη σημερινή κρίση σε ευκαιρία για τη μακροχρόνια ανάπτυξή της, αντιμετωπίζοντας έτσι την επιταχυνόμενη δημογραφική επιδείνωση, δημιουργώντας κοινό παρονομαστή πολιτικής δράσης και κοινωνικής ένταξης, ενώ παράλληλα θα διατηρεί τις ανθρωπιστικές της αξίες και θα παραμένει μια ανοιχτή κοινωνία. Αναγκαία και επιτακτική η προώθηση της πολιτικής ολοκλήρωσης της Ευρώπης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετωπίζει ένα σκληρό δίλημμα, είτε θα επιμείνει στο παρωχημένο

¹⁶¹ Γ. Παπαγεωργίου, “Η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Άσυλο”, στο Π. Νάσκου-Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο-Παγκόσμια, Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σ. 177.

μονοεθνικό μοντέλο κράτους είτε θα αποδεχτεί τη διαφορετικότητα όπου οι εθνικές κουλτούρες όχι μόνο επιβιώνουν αλλά συνυπάρχουν και αναπτύσσονται.

Η Ευρώπη βρίσκεται σήμερα σε ένα σταυροδρόμι: Μεταξύ μιας ηπείρου στην οποία θα μας χωρίζουν πάλι σύνορα και εθνοκεντρικοί εγωισμοί από τη μία, και από την άλλη μιας ηπείρου η οποία κατορθώνει να βρει από κοινού απαντήσεις στα προβλήματά της: με μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου, με τον κοινό αγώνα κατά των βαθύτερων αιτίων της προσφυγικής κρίσης. Έχει γίνει πλέον σαφές ότι για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης απαιτείται η λήψη μιας σειράς βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων μέτρων στη βάση των δύο αλληλένδετων αρχών της ευθύνης και της αλληλεγγύης. Ενδεικτικά αναφέρονται: 1) η αναθεώρηση των προβλέψεων για εξέταση των αιτημάτων ασύλου από τη χώρα πρώτης εισόδου (Κανονισμός Δουβλίνο) υπέρ ενός συστήματος κεντρικής διαχείρισης των αιτήσεων ασύλου που κατατίθενται ανά την Ευρώπη, υπό την επιμέλεια μιας ισχυρής Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ασύλου, με στοιχεία από το ΑΕΠ, το ποσοστό ανεργίας, ο αριθμός κατοίκων, το ποσοστό αιτούντων άσυλο που ήδη κατοικούν εκεί και το μέγεθος επικράτειας, 2) η καθιέρωση μηχανισμού υποχρεωτικής ανακατανομής στο εσωτερικό της Ε.Ε. τόσο αναγνωρισμένων προσφύγων όσο και αιτούντων άσυλο με δίκαιο και αναλογικό τρόπο, 3) η θέσπιση Ευρωπαϊκού Ασύλου ώστε οι αλλοδαποί να ζητούν άσυλο από την Ε.Ε. συνολικά και να κατανέμονται αναλογικά στα κράτη μέλη, 4) η ενίσχυση του εθελοντικού επαναπατρισμού παράτυπων οικονομικών μεταναστών σε συνεργασία με τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης και την Ε.Ε, 5) η ανάπτυξη νόμιμων εναλλακτικών οδών για την αναζήτηση της προστασίας στην Ευρώπη.¹⁶²

Για ορισμένους στην Ευρώπη, η παρουσία προσφύγων και μεταναστών συνιστά απειλή, καθώς εξισώνουν την εισροή ανθρώπων διαφορετικού χρώματος, θρησκείας, και πολιτιστικής κληρονομιάς με μια επικίνδυνη μολυσματική ασθένεια,

¹⁶² Χ. Μπαξεβάνης, Το χρονικό της προσφυγικής κρίσης: από την agenda της ΕΕ για τη μετανάστευση στη Συμφωνία της 18^{ης} Μαρτίου, *Η Ελλάδα, η Ευρώπη και ο Κόσμος*, Τεύχος 6, Έκδοση της Μονάδας Έρευνας για την Ευρωπαϊκή και Διεθνή Πολιτική, Τμήμα Μεσογειακών Σπουδών, Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μάιος 2016, Εκδ. Παπαζήση, σσ.19-35, *Idem*, Η ΕΕ. σε προσφυγική κατάσταση έκτακτης ανάγκης: 10 + 1 Προτάσεις για το Μεταναστευτικό, *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, Εκδ. Παπαζήση, Μάρτιος-Οκτώβριος 2015, Διπλό Τεύχος 34-35, σσ. 95-100, Chr. Baxevanis and Maria Papadaki, Towards a Common European Asylum System: Perspectives and Challenges, *Διεθνείς Σχέσεις*, Εκδόσεις του Επιστημονικού Κέντρου Αναλύσεως και Σχεδιασμού Πολιτικής (Ε.Κ.Α.Σ) του Υπουργείου Εξωτερικών, Τεύχος 101, Οκτώβριος 2013, pp.63-70.

προσφάτως δε και με την τρομοκρατία. Αντιθέτως, για την Ευρώπη, μια προσεκτικά ρυθμισμένη διαδικασία που ενσωματώνει τους πρόσφυγες και τους μετανάστες σε κάθε ευνομούμενη και δημοκρατική κοινωνία καλλιεργεί τον πλουραλισμό και εμπλουτίζει την εγχώρια κουλτούρα. Το στοίχημα της Ευρώπης είναι να αντιμετωπίσει αυτή την απειλή, μαζί με τους μουσουλμάνους, υποδεχόμενη πρόσφυγες και διαφυλάσσοντας την ελευθερία και τα δικαιώματα στο εσωτερικό της. Γιατί αυτό που απειλείται εν τέλει είναι οι ευρωπαϊκές αξίες και αρχές.

Καθίσταται σαφές ότι το ζήτημα έχει διαστάσεις τέτοιες που είναι αδύνατη η αντιμετώπισή του χωρίς τη συμμετοχή του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ και ιδίως των μόνιμων μελών του, χωρίς την πλήρη συνεργασία της Τουρκίας και χωρίς τη συμμετοχή τόσο των αραβικών όσο και των αφρικανικών χωρών. Ο σημαντικότερος και μακροπρόθεσμος στόχος της διεθνούς και ευρωπαϊκής πολιτικής για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών παραμένει η αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης στις πηγές της. Χωρίς την επίλυση των μεγάλων κρίσεων και συγκρούσεων στη Μέση Ανατολή και τη Βόρεια Αφρική δεν μπορεί να αναμένεται αποτελεσματική αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης και των μεταναστευτικών ροών. Καθίσταται πλέον σαφές ότι το ζήτημα έχει διαστάσεις τέτοιες που καθίσταται αδύνατη η αντιμετώπισή του χωρίς τη συμμετοχή του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ και ιδίως των μόνιμων μελών του, χωρίς την πλήρη συνεργασία της Τουρκίας και χωρίς τη συμμετοχή τόσο των αραβικών όσο και των αφρικανικών χωρών.¹⁶³

Ο επαναπροσδιορισμός των σφαιρών επιρροής σε Συρία και Ιράκ, στο πλαίσιο αναζήτησης μιας νέας ισορροπίας δυνάμεων στη Μ. Ανατολή (Ιράν, Τουρκία, Σαουδική Αραβία, Ρωσία, Η.Π.Α.), θα είναι μακρύς και δύσβατος. Στο πλαίσιο, αυτό η διεθνής κοινότητα παράλληλα με τις όποιες αναγκαίες στρατιωτικές δράσεις για την αντιμετώπιση του ISIS, θα πρέπει να δεσμευτεί σε μια σειρά μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων πολιτικών για τον εκδημοκρατισμό των χωρών της Μέσης Ανατολής με κανονιστικό υπόβαθρο τις οικουμενικές αξίες της ελευθερίας, της ισότητας και της προάσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι αρχές αυτές δεν είναι μόνο αρχές της Δύσης αντίθετα, το κύρος τους εκτείνεται πολύ πιο μακριά. Γιατί

¹⁶³ Chr. Baxevanis, "Aligning Europe: The Syrian Refugee Crisis and the Geopolitics of the Region", (with S. Serbos), *International Relations and Diplomacy*, Volume 4, Number 6, June 2016 (Serial Number 33), pp. 390-406.

αυτές οι αρχές είναι η πηγή μιας δίκαιης, ανθρώπινης και ευπρεπούς κοινωνίας, οποιασδήποτε θρησκείας ή πολιτισμικής παράδοσης.¹⁶⁴

Οι νέες μορφές συγκρούσεων και οι σύγχρονες πηγές παγκόσμιας ανασφάλειας καταδεικνύουν ότι μέσα σε ένα περιβάλλον αλληλεξάρτησης καμία κοινωνία δεν είναι απομονωμένη από τις άλλες, αντίθετα όλοι οι πολίτες είναι αντιμέτωποι με κοινούς κινδύνους και παγκόσμια προβλήματα. Οι προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές αποτελούν ένα τέτοιο παράδειγμα.¹⁶⁵ Πριν από δύο και πλέον αιώνες, ο Immanuel Kant διαπίστωνε πως οι κοινωνίες βρίσκονται αναπόφευκτα δίπλα-δίπλα. Μια βίαιη πρόκληση ενάντια στο Νόμο και τη Δικαιοσύνη σε ένα συγκεκριμένο τόπο έχει συνέπειες σε πολλούς άλλους τόπους και μπορεί να βιωθεί παντού, σημείωνε ο Γερμανός φιλόσοφος, για να συμπληρώσει ότι δεν ζούμε, πλέον, αν ζούσαμε ποτέ, σε έναν κόσμο απομονωμένων εθνικών κοινοτήτων. Αντίθετα ζούμε σε έναν κόσμο, όπου οι τροχιές των χωρών συμπλέκονται βαθιά μεταξύ τους. Στο πλαίσιο αυτό, η αλληλεγγύη γίνεται αντιληπτή όχι απλώς ως ηθική υποχρέωση, αλλά ως κατευθυντήρια αρχή της δημόσιας και της συλλογικής δράσης, ως θεμελιώδης κανόνας που πρέπει να διέπει τις κοινωνικές σχέσεις, ως δεσμευτική νομική και πολιτική βάση.¹⁶⁶ Συμπερασματικά, η αρχή της αλληλεγγύης αναδεικνύεται σε βασική δικαιοπολιτική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεμελιώδους μάλιστα σημασίας για την συνεκτικότητα, την βιωσιμότητα της Ε.Ε. και την επανασύνδεσή της με την ανθρωπιστική παράδοση του ευρωπαϊκού διαφωτισμού.

¹⁶⁴ Χ. Μπαξεβάνης “Η Προσφυγική Κρίση στην Ευρώπη: Μετά την “Αραβική Άνοιξη” και στη σκιά του ISIS.”, *Foreign Affairs. The Hellenic Edition*, 39 (2016): 97-115.

¹⁶⁵ M. Kaldor (1998), ‘Reconceptualizing Organized Violence’, στο D. Archibugi, D. Held & M. Köhler (eds.), *Re-imagining Political Community – Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge: Polity Press, 91-110, St. R. David (1997), ‘Internal War: Causes and Cures’, *World Politics* 49 (4): 552-576.

¹⁶⁶ Για την Αλληλεγγύη ως θεμελιώδη αρχή δικαίου, αντί άλλων, βλ. Μήτας Στ., *Η αλληλεγγύη ως θεμελιώδης αρχή δικαίου*, Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, 2016.

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ακριβοπούλου Χρ. – Παπανδρέου Μ., Τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντα πολιτικό άσυλο κατά την ΕΣΔΑ και το «μαχητό» τεκμήριο της «ασφαλούς» χώρας (Κανονισμός Δουβλίνο ΙΙ), στην ιστοσελίδα του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης» (<http://www.constitutionalism.gr/2407-ta-temeliwdi-dikaiwmata-toy-aitoynta-politiko-asyll/>).
- Anagnostopoulou D. (ed.), *Developments and Challenges of the EU Area of Freedom, Security and Justice, PROCEEDINGS OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE IN THE MEMORY OF DIMITRIOS EVRIGENIS, CENTRE OF INTERNATIONAL AND EUROPEAN ECONOMIC LAW (CIEEL) THESSALONIKI BAR ASSOCIATION*, 2015, Thessaloniki, University of Macedonia Press.
- Αναγνωστοπούλου Δ., «Άρθρο 80 ΣΛΕΕ» στο Β. Χριστιανός, *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ – Κατ’ άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σσ. 471-474,
- Αυδή Β., Η απόδειξη στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών*, 2010, σ.417 επ.
- Battjes, H., ‘The Systematic Nature of the Common European Asylum System’, in F. Julien-Laferrrière, H. Labayle and Ö. Edström (eds.), *The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment Five Years after the Amsterdam Treaty*, Brussels, 2005, pp. 263-277.
- Bethlenfalvy von P., Reflection on the contemporary problems of the mass influx of asylum seekers and refugees, στο *International Solidarity and Humanitarian Actions*, International Institute of Humanitarian Law, San Remo, 10-13 Sept. 1980.
- Bettati M., L’ asile politique en question. UN statut pour les réfugiés, *Perspectives Internationales*, P.U.F., Paris, 1985.
- Bettati M., Le statut juridique du réfugié en Droit International, στο *The Refugee problem on universal, regional and national level*, Thesaurus Acroasium, vol. XIII, Thessaloniki 1987, σ. 89 επ.
- Borger V., *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, *European Constitutional Law Review*, 2013, 9 (1): 7-36.

- Γαλάνης Θ., *Η αλληλεγγύη στην ενωσιακή δικαιοταξία - Απόπειρα προσέγγισης μιας θεμελιακής αξιακής αρχής του ενωσιακού δικαίου*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.
- Carillo J., *La Convention Européenne des Droits de l' Homme et les demandeurs d' asile*, στο *Actes du 16em Colloque de droit européen: Le droit de l' asile at les réfugiés: Tendances actuelles et perspectives d' avenir*, Lund 15-17 Sept. 1986, Council of Europe, Strasbourg 1987, σ. 28 επ.
- Carlier J-Y, and others (eds), *Who is a Refugee?*, Kluwer Law International, the Hague, 1997
- Casini L., *Solidarity between States in the Global Legal Space*, SSRN 2013
- Cherubini, F., *Asylum Law in the European Union*, Routledge, 2015.
- Chetail, V., 'Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law', in R. Rubio-Marín (ed.), *Human Rights and Immigration, Collected Courses of the Academy of European Law*, OUP, 2014, pp. 19-72.
- Coles G., Temporary refuge and the large scale influx of refugees, *Australian Yearbook of International Law*, 1983, σ.189 επ.
- Cox Tr. N., Well-founded fear of persecution: The sources and application of a criterion of refugee status, *Brooklyn Journal of International Law*, 1984, σ.325 επ.
- Christopoulos Dimitris, Greece: Refugee Crisis on a Knife's Edge, στο *Analyze Greece! News and Left Politics*, 15.11.2015.
- De Bruycker et al., *Setting up a Common European Asylum System: Report on the Application of Existing Instruments and Proposals for the New System, Study*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Doc PE 425.622, 2010.
- Durkheim E., *The Division of Labor in Society* [1893], Free Press, New York, 2013.
- Δημητροπούλου Γ., Παπαγεωργίου Ι., *Ασυνόδευτοι Ανήλικοι Αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα*, Μελέτη σχετικά με την αντιμετώπιση από την Πολιτεία των αλλοδαπών ασυνόδευτων ανηλίκων που ζητούν άσυλο στην Ελλάδα Κατόπιν

ανάθεσης από το Γραφείο της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, Απρίλιος 2008.

- Διεθνής Αμνηστία, *Η ψευδαίσθηση της «ασφαλούς χώρας» για την Τουρκία καταρρέει*, 23 Μαρτίου 2016.
- Δον. Παπαγιάννης, *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2001.
- Δον. Παπαγιάννης, “Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας”, ΕΕΕυρΔ 2010, σ.345επ
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *ΕΚΘΕΣΗ για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18^{ης} Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα υπό το πρίσμα του Ν.4375/2016*, 25 Απριλίου 2016.
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Παρατηρήσεις επί του Σ/Ν που τροποποιεί τους Ν. 3907/2011 και 4251/2014 και προσαρμόζει την Ελληνική νομοθεσία στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ*, Αθήνα, 7 Μαρτίου 2016.
- Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Σχόλια – κριτικές παρατηρήσεις επί των διατάξεων και της εφαρμογής του Ν. 4375/2016*, Αθήνα/Θεσσαλονίκη, 21 Απριλίου 2016.
- Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, *Παρατηρήσεις του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες επί του Νόμου 4375/2016*, Αθήνα, 8 Απριλίου 2016.
- Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, *Παρατηρήσεις του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες επί του Νόμου 4375/2016*, 8.4.2016.
- Feliciano F., The principle of non-refoulement: A note on international legal protection of refugees and displaced persons, *Philippine Law Journal*, 1982, σ. 598 επ.
- Fonteyne J. P. L., Burden-sharing: An analysis of the nature and function of international solidarity in cases of Mass influx of refugees, *Australian Yearbook of International Law*, 1983, σ. 162 επ.
- Gil-Bazo, M.-T., ‘The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to Be Granted Asylum in the Union’s Law’, *RSQ*, 2008, pp. 33-52.

- Goodwin-Gill G., The limits of the power of expulsion in Public International Law, *British Yearbook of International Law*, 1974-75, σ. 55 επ.
- Goodwin-Gill G., Non refoulement and the new asylum seekers, *Virginia Journal of International Law*, 1986, σ. 897 επ.
- Goodwin-Gill, G.S., and Lambert, H. (eds.), *The Limits of Transnational Law: Refugee Law, Policy Harmonization and Judicial Dialogue in the European Union*, CUP, 2010.
- Goudappel, F.A.N.J., and Raulus, H.S.R. (eds.), *The Future of Asylum in the European Union: Problems, Proposals and Human Rights*, TMC Asser Press, 2011.
- Grahl-Madsen A., *Refugees in Orbit: Some constructive proposals*, AWR Bulletin 1979, σ. 118 επ.
- Grahl-Madsen A., Political rights and freedom of refugees, στο *African Refugees and the Law*, SIAL, Uppsala, 1978, σ. 47 επ.
- Hailbronner K., Non-refoulement and “humanitarian” refugees: Customary International law or wishful legal thinking?, *Virginia Journal of International Law*, 1986, σ. 857 επ.
- Harvey, C., ‘The Right to Seek Asylum in the European Union’, *European Human Rights Law Review*, 2004, pp. 17-36.
- Hathaway J., *The Law of Refugees Status*, Cambridge University Press, 2014.
- Hathaway J., *The rights of refugees under international law*, Cambridge University Press, 2005.
- Heuven-Goehard G. J., *The problem of refugees*, RCADI 1951-1, σ. 265 επ.
- Hyndman P., Refugees under International Law with a reference to the concept of asylum, *Australian Yearbook of International Law*, 1986.
- Julien-La ferrière F., Extradition et droit d’ asile. La cooperation des états, *Etudes Polémologiques*, 1987.
- Ippolito, F., and Velluti, S., ‘The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act between Efficiency and Fairness’, *RSQ*, 2011, pp. 24-62.
- Καλαβρός Γ. -Ε. Φ. και Θ. Γ. Γεωργόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ουσιαστικό Δίκαιο, Τόμος II, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013
- Κερασιώτης Β., Μεταχείριση αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα και Κανονισμός Δουβλίνο II - ΕΔΔΑ, απόφαση της 21.1.2011, Μ.Σ.Σ. κατά Βελγίου και

Ελλάδος, στην ιστοσελίδα του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης», (<http://www.constitutionalism.gr/1886-metaheirisi-aitoyntwn-asylo-stin-ellada-kai-kanoni/>)

- Κουλοχέρης Σπ., Η συνέντευξη με τους αιτούντες άσυλο για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2008, σ.571 επ.
- Koroma A.G., *Solidarity: Evidence of an Emerging International Legal Principle*, στο H. P. Hestermeyer, D. König, P.-T. Stoll & (eds), *Coexistence, Cooperation and Solidarity, Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum (Vol I)*, BRILL/ Nijhoff, 2012, pp. 103-130.
- Leuterpacht P., Le droit d' asile en Europe, στο F. Rigaux (ed), *Droit d' asile*, Story Scientia, Bruxelles, 1988, σ. 69 επ.
- Μαργαρίτης, Κ., *Η Προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ και η Συνθήκη της Λισαβόνας*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.
- Μαρούδα, Μ.-Ν. – Β. Σαράντη, *Προσφυγικό Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.
- Mariño Menéndez, F.M., 'Recent Jurisprudence of the United Nations Committee against Torture and the International Protection of Refugees', *RSQ*, 2015, pp. 61-78.
- Martin S., Non refoulement of refugees, United States compliance with international obligations, *Harvard International Law Journal*, 1983, σ. 357 επ.
- Μάζου Ηλ., Η απαλλαγή των προσφύγων από τον φόρο μεταβίβασης ακινήτων για την αγορά πρώτης κατοικίας, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2007, σ.655 επ.
- McAdam, J., 'Interpretation of the 1951 Convention', in A. Zimmermann (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, OUP, 2011, pp. 75-115.
- Μήτας Στ., *Η αλληλεγγύη ως θεμελιώδης αρχή δικαίου*, Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, 2016.
- Melander G., *Responsibility for examining an asylum request*, *IMR*, 1986, σ. 220 επ.
- Molinier J., *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, Toulouse, Mission de recherche Droit et Justice de l'Université de Toulouse, 2004.

- Μπάγκαβος Χρ., Παπαδοπούλου Δ., 2003, Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική, σειρά μμελέτες 15, εκδόσεις ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Αθήνα
- Μπαντή-Μαρκούτη, Β.: Η συνέντευξη για το καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα στις υποθέσεις φόβου δίωξης λόγω σεξουαλικού προσανατολισμού Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2014, σ. 489 επ.
- Μπαξεβάνης Χ., Η Ε.Ε. σε προσφυγική κατάσταση έκτακτης ανάγκης: 10 + 1 Προτάσεις για το Μεταναστευτικό, *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, Εκδ. Παπαζήση, Μάρτιος-Οκτώβριος 2015, Διπλό Τεύχος 34-35, σσ. 95-100.
- Μπαξεβάνης Χ., Η αξιολόγηση της παραβίασης των κοινωνικοοικονομικών δικαιωμάτων κατά την εξέταση των αιτημάτων ασύλου, *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, 2/2014, Τόμος 34, Απρίλιος-Ιούνιος, σσ. 157-159 .
- Μπαξεβάνης Χ., Η έννοια της «ένοπλης συρράξεως» σε σχέση με τον ορισμό που έχει διατυπωθεί στο διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο και η προβολή της στο πεδίο του προσφυγικού δικαίου. *Διεθνείς Σχέσεις*, Εκδόσεις του Επιστημονικού Κέντρου Αναλύσεως και Σχεδιασμού Πολιτικής (Ε.Κ.Α.Σ) του Υπουργείου Εξωτερικών, Μάρτιος 2014, σσ. 71-82.
- Μπαξεβάνης Χ., Η Προσφυγική Κρίση στην Ευρώπη: Μετά την "Αραβική Άνοιξη" και στη σκιά του ISIS.", *Foreign Affairs.The Hellenic Edition*, 39 (2016): 97-115.
- Μπαξεβάνης Χ., Ο δικαστικός έλεγχος της κράτησης αλλοδαπών, ΔΕΕ C-146/14 PPU, Mahdi, 05.06.2014, *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, 1/2015, σσ. 82-90.
- Μπαξεβάνης Χ., Το χρονικό της προσφυγικής κρίσης: από την agenda της ΕΕ για τη μετανάστευση στη Συμφωνία της 18^{ης} Μαρτίου, *Η Ελλάδα, η Ευρώπη και ο Κόσμος*, Τεύχος 6, Έκδοση της Μονάδας Έρευνας για την Ευρωπαϊκή και Διεθνή Πολιτική, Τμήμα Μεσογειακών Σπουδών, Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μάιος 2016, Εκδ. Παπαζήση, σσ.19-35.
- Μπρεδήμας Α., Η αρχή του non-refoulement. Θεωρητικές όψεις και ελληνική πρακτική, *Νομικό Βήμα*, 38, σ. 561 επ.
- Νάσκου-Περράκη Π., Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο-Παγκόσμια, Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017

- Νάσκου-Περράκη Π, “Η Προστασία του Πρόσφυγα», στο Π. Νάσκου-Περράκη, *Δικαιώματα του Ανθρώπου: Παγκόσμια και περιφερειακή προστασία. Θεωρία-Νομολογία*, Εκδόσεις Σακκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 56επ.
- Νάσκου-Περράκη Π, Η Έννοια και η λειτουργία του θεσμού του ασύλου στο Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, *Αρμενόπουλος*, 2015, σ. 367 επ.
- Νάσκου-Περράκη Π., «Ανάλεκτα περί Ασύλου και Προσφύγων», Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999.
- Νάσκου-Περράκη Π., «Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και πρόσφυγες: Χορήγηση δίκαιης ικανοποίησης κατά το άρθρο 50 ΕυρΣΔΑ», στο *Η ΕυρΣΔΑ και ο ρόλος της στην προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο*, έκδοση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, 1999, σ.26.
- Νάσκου-Περράκη, Π., «Αίτηση χορήγησης ασύλου και διαδικασία αναγνώρισης προσφυγικής ιδιότητας στην Ελλάδα – Μια σφαιρική θεώρηση υπό το φως των νεότερων εξελίξεων», Άρθρα 24 και 25 του Ν. 1975/91, όπως τροποποιήθηκαν από τα άρθρα 1 και 2 του Ν. 2452/96, ΕΕΕυρΔ, 1, σ.39επ.
- Νάσκου-Περράκη Π., «Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και πρόσφυγες: Χορήγηση δίκαιης ικανοποίησης κατά το άρθρο 50 ΕυρΣΔΑ», στο *Η ΕυρΣΔΑ και ο ρόλος της στην προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο*, έκδοση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, 1999.
- Νάσκου-Περράκη, Π., «Η διαδικασία αναγνώρισης προσφυγικής ιδιότητας σύμφωνα με το Π.Δ. 61/1999», ΕΕΕυρΔ, 4, σ.725επ.
- Naskou-Perraki P., «Who is a refugee? (Greece) », στο *Who is refugee? Comparative Case-Law Study*, 1997, The Hague: Kluwer Law International, σ.441επ.
- Νάσκου-Περράκη Π., «Η προσφυγική ιδιότητα: Κριτήρια και διαδικασίες για την αναγνώρισή της, Παρουσίαση περιπτώσεων από την διεθνή και ελληνική πρακτική» στο *Η Προστασία των Προσφύγων*, Έκδοση Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, 1995.

- Νάσκου-Περράκη Π., «Η πορεία για την εναρμόνιση του Ασύλου στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο *Η Προστασία των Προσφύγων*, Έκδοση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, 1995.
- Νάσκου-Περράκη Π., *Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στη διεθνή και ελληνική έννομη τάξη – Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων*, Αντ. Σάκκουλας, 1991.
- Νάσκου-Περράκη Π. και Χρ. Α. Μπαξεβάνης, *Πρόσφυγες: Κώδικας Νομοθεσίας και Νομολογίας*, Θεσσαλονίκη: Εκδ. Ανικούλα, 2016.
- Newland K., Τα ταραγμένα νερά. Διάσωση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στη θάλασσα, *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών*, 2002, σ.149 επ.
- Nicolosi S. F., “Going Unnoticed? Diagnosing the Right to Asylum in the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *European Law Journal*, 2017, 23 (1-2): 94–117.
- Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η. , “Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου σε συνθήκες κρίσης”, *ΕΕΕυρΔ* 1:2016, σσ. 9-11.
- Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η. , “Η Ευρωπαϊκή αλληλεγγύη στα πεδία της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου – Από την διακήρυξη στην υλοποίηση”, *ΔτΑ*, Νο 48/2010, σσ. 1017-1035.
- Ντάλης Σ., *Η "δύσκολη" Ευρώπη - Σε αναζήτηση της νέας ευρωπαϊκής αλληλεγγύης*, Αθήνα, Εκδ. Παπαζήση, 2017.
- Παπαγεωργίου Ι., (2015). *Η διοικητική κράτηση των αλλοδαπών: Διεθνής νομοθεσία και πρακτική*. Αθήνα. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Παπαγεωργίου Ι, Δημητροπούλου Γ., (2008). *Ασυνόδευτοι ανήλικοι αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα. Έκδοση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα*.
- Παπαγεωργίου Ι., (2015). *Η πολιτική ασύλου και ο Κανονισμός Δουβλίνο II και III. Εξελίξεις και Προκλήσεις στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ. Εξελίξεις και Προκλήσεις στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ. Επιμέλεια: ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΑΝΑΓΝΩΣΤΟΠΟΥΛΟΥ. Θεσσαλονίκη - Ελλάδα. Θεσσαλονίκη. σ.457-474.*

- Παπαγεωργίου Ι., (2015). Διοικητική κράτηση αλλοδαπών: το ιστορικό και νομικό πλαίσιο. *Επιθεώρηση Μεταναστευτικού Δικαίου*. vol.2014 no.2-3 σ.148-151.
- Παπαγεωργίου, Ι.: Η πρόληψη και η μείωση της ανιθαγένειας ως απαιτητό δικαίωμα – Σχολιασμός της απόφασης του Διαμερικανικού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην υπόθεση Απελαθέντων Δομινικανών και Αϊτινών κατά Δομινικανής Δημοκρατίας, *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών*, 2014 σ. 286 επ
- Παπαγεωργίου Ι., (2013). Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης: από την ‘κοινοτικοποίηση’ στην συλλογική επιτήρηση;. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*. no.40.
- Parageorgiou I., (2013). The Europeanization of immigration and asylum in Greece (1990-2012). *The International Journal of Sociology*. vol.43 no.3 σ.72-90.
- Παπαγεωργίου Ι., Το άσυλο και η μετανάστευση μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, 2010, 499 επ
- Παπαδοπούλου Δ, 2007, «Η κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών: Από μία στερεοτυπική σε μία συμμετοχική πραγματικότητα», αφιέρωμά στη Μετανάστευση στο περιοδικό Γεωγραφίες.
- Παπασιώπη-Πασιά, Ζ., *Δίκαιο Αλλοδαπών*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015.
- Παπασιώπη-Πασιά Ζ.-Καλαντζή Ε. Το νομικό πλαίσιο τέλεσης γάμου στην Ελλάδα στην περίπτωση των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο. Με αφορμή την απόφαση 390/2013 του Μονομελούς Πρωτοδικείου Κω, *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών*,2013,σ.371 επ.
- Περράκης Στ., Η προστασία των προσφύγων στη διάρκεια των διεθνών ενόπλων συρράξεων, στο Σ. Περράκης (επιμ.), *Το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο των ενόπλων συρράξεων*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 121 επ.
- Περράκης Στ. (επιμ.), *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της Ε.Ε.*, Πρακτικά Ημερίδας, Εκδ. Π. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2007,
- Peers, S., ‘The Second Phase of the Common European Asylum System: A Brave New World — or Lipstick on a Pig?’, *Statewatch*, 2013.

- Peers, S., Guild, E., Acosta, D., Groenendijk, K., and Moreno Lax, V., EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Vol. 2: EU Immigration Law, 2nd edn., Brill, 2012.
- Πιταροκοΐλη Β., “Το δικαίωμα στο άσυλο: ένα «κενό» δικαίωμα; Επιθεώρηση Μεταναστευτικό Δικαίου, Τεύχος 2-3/2014, Μάιος Δεκέμβριος, σ.141 επ.
- Πουλαράκης, Ε., *Η Προσωρινή Δικαστική Προστασία του Αλλοδαπού από την Πράξη της Διοικητικής Απόφασης*, 2014, Νομική Βιβλιοθήκη
- Σαχπεκίδου Ε., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ. Σακκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σσ.107-108.
- Σαχπεκίδου Ε., Πρόσφατη Νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) για το άσυλο και τους πρόσφυγες, *Αρμενόπουλος*, 2015, 390 επ.
- Schnapper D, 2008, Η Κοινωνική ενσωμάτωση. Μία σύγχρονη προσέγγιση, για την ελληνική μετάφραση πρόλογος επιμέλεια Δέσποινα Παπαδοπούλου, Αθήνα, εκδ. Κριτική.
- Serbos S. & Baxevanis Chr., Aligning Europe: The Syrian Refugee Crisis and the Geopolitics of the Region, *International Relations and Diplomacy*, Volume 4, Number 6, June 2016 (Serial Number 33), pp. 390-406.
- Sherif-Bassiouni C., *International extradition and world public order*, Lyeden, 1974.
- Σιταρόπουλος Ν., Το ζήτημα της σύγχρονης ερμηνείας της διεθνούς νομικής έννοιας "πρόσφυγας". Σχετικοί ζωτικοί προβληματισμοί και προτάσεις για μια μεθοδολογία βασισμένη σε γενικές δικαίκες διατάξεις, *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών*, 1999, σ.17 επ..
- Skordas, A. & Sitaropoulos N., Why Greece is not a safe host country for refugees, *International Journal of Refugee Law*, 1/2004, pp. 25-52.
- Σπυροπούλου, Α.Μ., *Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι ως πρόσφυγες και μετανάστες*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.
- Σπυροπούλου, Γ. και Χριστόπουλος Δ., *Προσφυγικό: «Θα τα καταφέρουμε» ; - Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2016.
- Σταυροπούλου Μ., Οι πρόσφυγες στην Ελλάδα πριν τριάντα χρόνια, *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών*, 2006, σ.417 επ.

- Σταυροπούλου Μ., Η προστασία των προσφύγων και το έργο της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2000, 125 επ.
- Stjernø S., *Solidarity in Europe: The History of an Idea*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- Stenberg G., Non expulsion and non-refoulement, *Studies in International Law*, vol. 9, Iustus Forlag, Uppsala, 1989.
- Στεφανάκη Κ., Ποιος είναι πρόσφυγας – Μικτές Μεταναστευτικές ροές και νέες τάσεις – Η διάκριση μεταξύ προσφύγων και μεταναστών για οικονομικούς ή άλλους λόγους, στην έκδοση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, *Η διοικητική κράτηση των αλλοδαπών – Διεθνής Νομοθεσία και Εθνική Πρακτική*, (Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου, 15-16 Σεπτεμβρίου 2014), Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, 11 επ.
- Τάκης Ανδρ., “Μακροχρόνια διαμένοντες χωρίς χαρτιά: Το «καταραμένο απόθεμα» των ευρωπαϊκών πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου”, στην ιστοσελίδα του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης» (<http://www.constitutionalism.gr/%CF%84%CE%AC%CE%BA%CE%B7%CF%82-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BD%CE%AC%CF%83%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%B7/>)
- Τάκης Ανδρ., “Πέρα από το Δουβλίνο II”, στο Δέσποινα Συρρή, *Συμβιώνοντας με τη μετανάστευση*, εκδ. Ιανός, Αθήνα 2011, σ.25επ.
- Τάκης Αθ., Διεθνής Προστασία και σεξουαλικός προσανατολισμός στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Επετηρίδα Δικαίου Πρόσφυγων & Αλλοδαπών*, 2013, σ.423 επ.
- Takkenberg A. and Tahbaz Ch., *The Collected Travaux Preparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the States of Refugees*, Dutch Refugee Council under the auspices of the European Legal Network on Asylum, Amsterdam 1988.
- Thomas W-I & Znaniecki F., *The Polish Peasant in Europe and America*, Chicago University Press, 1918-1920.

- Tomuschat Chr., ‘Pacta sunt servanda’ στο Andreas Fischer-Lescano et al. (eds), *Frieden in Freiheit: Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag* (Baden-Baden: Nomos, 2088), 1047-1065.
- Toscano, F., ‘The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?’, Institute for European Studies Working Papers, No 7, 2013.
- Triantafyllidou Anna, In Europe, a Need for Bold Decisions, The Huffington Post, 21.09.2015
- Triantafyllidou Anna, Irregular migration in the Mediterranean: four key principles for solving crisis, LSE EUROPP, 21 April 2015
- Τσαπούλη Εμ. Γενική επισκόπηση της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2006, σ.397 επ.
- Τσολάκη Δ., “Μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές: Αποτίμηση του σχετικού νομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προτάσεις για την βελτίωσή του”, Μεταναστευτικό Δίκαιο, Νοέμβριος 2016, σσ. 13-21, διαθέσιμο σε: <file:///C:/Users/christos%20baxevanis/Downloads/50-97-1-SM.pdf>
- Τσέκερη, Ν.: Η απόφαση Lubanga και η «ενεργός συμμετοχή σε εχθροπραξίες» στην περίπτωση των κοριτσιών μελών ενόπλων ομάδων, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2014, σ.509
- Τσιτσελίκης Κ., “Σκέψεις για μια δικαιοκρατική προσέγγιση του προσφυγικού”, στο *Θέσεις*, τ. 134, Ιαν.-Μαρ. 2016
- Τσιτσελίκης Κ., “Το μεταναστευτικό ως μεταβλητή γεωμετρία δικαιωμάτων και αποκλεισμών”, στην ιστοσελίδα του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης» (<http://www.constitutionalism.gr/tsitselikis-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C/>)
- Tsitselikis K., “Greece”, Transnational Migration in Transition: State of the Art Report on Temporary Migration, Collected Working Papers from the EURA-NET PROJECT (P. Pitkänen and S. Carrera, eds.), pp. 142-167, διαθέσιμο σε: http://www.uta.fi/edu/en/research/projects/aura-net/publications/State-of-the-art_EURA-NET.pdf

- Tsitselikis, K. and G. Agelopoulos, 2017 [under publication] “Temporary immigrants and refugees in Greece: transformative challenges”, *Temporary Migration, Transformation and Development. Evidence from Europe and Asia*, Routledge, P. Pitkänen, T. Hayakawa, M. Aksakal, K. Schmidt and M. Asis and S. I. Rajan
- *Υπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, Θέσεις της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την Επικουρική Προστασία της Οδηγίας της ΕΕ για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα στις περιπτώσεις σοβαρής και προσωπικής απειλής κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω αδιάκριτης ασκήσεως βίας.*
- *Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες – Γραφείο Ελλάδας, Εγχειριδίου για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων.*
- *Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες – Γραφείο Ελλάδας, Επίκαιρα Ζητήματα Προσφυγικής Προστασίας στην Ελλάδα, Ιούλιος 2013.*
- *Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων, στ’ έκδοση, Αθήνα 2009.*
- *Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Ερμηνευτικό Σημείωμα της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες Το βάρος της απόδειξης και η αποδεικτική ισχύς των ισχυρισμών κατά την εξέταση των αιτημάτων ασύλου.*
- Walker Neil, *Europe’s Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Vanheule Dirk, Jianne van Selm and Christina Boswell, *The Implementation of the Article 80 TFEU on the Principle of Solidarity and Fair Sharing of Responsibility, including its financial Implications, between the Member States in the field of Border Checks, Asylum and Immigration*, Study for the European Parliament DG Internal Policies – Policy, Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affaires – Civil Liberties, Justice and Home Affairs. European Parliament, Brussels 2011.
- Weis P., *The International Protection of Refugees*, *American Journal of International Law*, 1954, σ. 193 επ.

- Weis P., *Legal aspects of the problem of asylum*, International Law Association, 1964.
- Κ. Φίλης, *Πρόσφυγες, Ευρώπη, Ανασφάλεια*, Αθήνα, Εκδ. Παπαδόπουλος, 2017.
- Χοτούρας Δ., *Περιβαλλοντικοί Πρόσφυγες*, Μελέτη δημοσιευμένη από το Institut pour la Sécurité Environnementale et Humaine, Université des Nations Unies (UNU, Bonn), 11 Οκτωβρίου 2005.
- Χριστιανός Βασίλειος, *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ – Κατ' άρθρο ερμηνεία*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012
- Χριστόπουλος Δ., *Στο Ρίσκο της Κρίσης*, εκδ. Αλεξάνδρεια, Αθήνα. 2013.
- de Zayas, *International law and mass population transfers*, *Harvard International Law Journal*, 1975, σ. 207 επ.
- Χρυσομάλλης Μ-Δ., *Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκουλα, 2017.
- Zwamborn M., *The scope for a refugee policy of the European Communities as part of an overall Human Rights Policy*, στο *Refugees in the World: The European Community's Response*, Report of the International Conference, the Hague, 7-8 December 1989, Netherlands IHR, σ. 87 επ.