

**ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΡΑΚΗΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ**

**ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ:**

**«ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΜΕΝΕΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ»**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:**

**«Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο»**

**Αραμπατζή Ευαγγελία**

**A.M. 41597**

**Μάιος 2022**

**Επιβλέπων Καθηγητής: Κωνσταντίνος Αντωνόπουλος**

## **ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

Το θέμα της παρούσας διπλωματικής εργασίας αποτελεί το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Η δυσκολία στην αντιμετώπιση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών τόσο σε εθνικό όσο και ενωσιακό επίπεδο κατέστησε αναγκαία τη λήψη πρόσθετων μέτρων από την Ε.Ε. με σκοπό τη δημιουργία ενός ενιαίου και περισσότερο αποτελεσματικού συστήματος μετανάστευσης και ασύλου. Με το νέο Σύμφωνο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει αναθεώρηση του Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου και του Κανονισμού Eurodac, προτείνει νέο Κανονισμό για έλεγχο διαλογής (έλεγχος προ της εισόδου), για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και για τις καταστάσεις κρίσεως και ανωτέρας βίας, καθώς και συστήνει νέο σχέδιο στρατηγικής για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων, για την επανεγκατάσταση, για τις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στη θάλασσα από ιδιωτικά αεροσκάφη, καθώς και για την ενσωμάτωση και την ένταξη. Σημαντική αποτελεί η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, προκειμένου να μειωθεί το υπέρμετρο βάρος που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη πρώτης γραμμής και να κατανεμηθεί η ευθύνη μεταξύ τους. Επιπροσθέτως, στο νέο Σύμφωνο δίνεται έμφαση στη διαφύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε., στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και στη δημιουργία εταιρικών σχέσεων με τρίτες χώρες. Το νέο Σύμφωνο έχει ως σκοπό τη δημιουργία μιας νέας ευρωπαϊκής προσέγγισης, περισσότερο λειτουργικής στην αντιμετώπιση των μεταναστευτικών και προσφυγικών προκλήσεων. Για να μπορέσει όμως να επιτευχθεί αυτό, θα πρέπει να υπάρξει κοινή δέσμευση μεταξύ των κρατών μελών, με ταυτόχρονη διασφάλιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνούς προστασία.

## **ABSTRACT**

The subject of this thesis is the New Pact on Migration and Asylum. The difficulty of tackling with refugee and migration flows at both national and EU level has made it necessary for the EU to take additional measures, with the aim of creating a coordinated and more efficient migration and asylum system. With this Pact, the European Commission proposes amended Asylum Procedure Regulations, a new Screening Regulation (pre entry screening), an Asylum and Migration Management Regulation and Regulations addressing the situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum, the resettlement, the search and rescue operations by private vessels and the integration. Member States solidarity is an important fact in order to reduce the overburden faced by the front - line Member States and to distribute the responsibility among them. In addition, the new Pact focuses on the protection of the EU's external borders, the fight against illegal migration and the establishment of partnerships with third countries. The new Pact aims to create a new European approach, more functional in addressing migration and refugee challenges. In order to achieve this purpose, there

must be a common commitment among the Member States, while ensuring the protection of the fundamental rights of applicants for international protection.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....</b>  | <b>6</b>  |
| <b><u>Α. ΠΡΟΛΟΓΟΣ</u></b>   | <b>8</b>  |
| <b><u>Β. ΚΟΙΝΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ</u></b>  | <b>11</b> |
| <b><u>ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ</u></b>  |           |
| 1. Εισαγωγή.....  | 11        |
| 2. Νέο σχέδιο στρατηγικής για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων..... | 13        |
| 3. Νέος κανονισμός για τη θέσπιση διαδικασίας ελέγχου διαλογής.....                                       | 15        |
| 4. Τροποποιημένη πρόταση αναθεώρησης του κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου.....                       | 18        |
| 4.1. Διαδικασία ασύλου στα σύνορα.....  | 18        |
| 4.2. Έννοια ασφαλούς τρίτης χώρας.....  | 20        |
| 4.3. Είσοδος στο κράτος μέλος και καθεστώς κράτησης.....  | 20        |
| 4.4. Έκδοση ταυτόχρονης αρνητικής απόφασης χορήγησης ασύλου - επιστροφής και δικαίωμα προσφυγής.....      | 22        |
| 4.5. Εξαιρέσεις από τη διαδικασία στα σύνορα.....   | 26        |
| 5. Νέος κανονισμός για τη διαχείριση ασύλου και μετανάστευσης - μηχανισμός αλληλεγγύης.....               | 28        |
| 5.1. Μεταρρύθμιση κοινού συστήματος ασύλου.....   | 31        |
| 5.2. Νέος μηχανισμός αλληλεγγύης.....   | 36        |
| 6. Νέα στρατηγική για τις οικειοθελείς επιστροφές και την επανένταξη.....                                 | 41        |
| 7. Νέος κανονισμός για τις καταστάσεις κρίσης και ανωτέρας βίας.....                                      | 44        |
| 8. Σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση και την ένταξη.....   | 47        |
| <b><u>Γ. ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ</u></b>                                   | <b>49</b> |
| 1. Προστασία εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. ....   | 49        |

|  |           |
|--|-----------|
| 2. Μια κοινή ευρωπαϊκή προσέγγιση για την έρευνα και την διάσωση.....                                | 50        |
| 3. Καταπολέμηση παράνομης διακίνησης μεταναστών.....   | 52        |
| <b><u>Δ. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΡΙΤΟΥΣ ΕΤΑΙΡΟΥΣ</u></b>  | <b>54</b> |
| 1. Δημιουργία εταιρικών σχέσεων.....   | 54        |
| 2. Επανεγκατάσταση.....  | 56        |
| 3. Προσέλκυση ταλέντων.....  | 57        |
| <b><u>Ε. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΣΥΜΦΩΝΟΥ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΑΣΥΛΟ</u></b>                          | <b>60</b> |
| 1. Οι προκλήσεις των νέων μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών και της πανδημίας του COVID -19.....  | 60        |
| 2. Νέες προτάσεις της Επιτροπής στα πλαίσια του Νέου Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο..... | 61        |
| 2.1. Αναθεώρηση της Οδηγίας για την μπλε κάρτα.....  | 61        |
| 2.2. Στρατηγική για ένα λειτουργικό χώρο Σένγκεν.....  | 62        |
| 2.3. Εφαρμογή της Οδηγίας για την επιβολή κυρώσεων κατά εργοδοτών.....                               | 64        |
| 2.4. Σχέδιο νόμου για βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας στην Ελλάδα.....                       | 66        |
| <b><u>ΣΤ. ΕΠΙΛΟΓΟΣ</u></b>   | <b>67</b> |
| <b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>   | <b>71</b> |

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

- ΔΕΕ = Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- ΔιΕφ = Διοικητικό Εφετείο
- ΔΠρΑθ = Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών
- ΕΔΔΑ = Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
- Ε.Ε. = Ευρωπαϊκή Ένωση
- ΕΚ = Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
- ΕΣΔΑ = Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
  
- ΕΥΕΔ = Ειδική Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης
  
- ΚΕΣΑ = Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
- κλπ. = και λοιπά
- ΚΥΑ = Κοινή Υπουργική Απόφαση
- ΜΚΟ = Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
- Ν. = Νόμος
- ΝΔ = Νομοθετικό Διάταγμα
- ΟΗΕ = Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
- ΟλΣτΕ = Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας
- παρ. = παράγραφος
- ΠΔ = Προεδρικό Διάταγμα
- π.χ. = παραδείγματος χάριν
- ΣΕΕ = Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
- σελ. = σελίδα
- σκ. = σκέψη
- στ. = στοιχείο
- ΣΛΕΕ = Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- ΣτΕ = Συμβούλιο της Επικρατείας
- Σύμφωνο = Νέο Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο
  
- ΕΥΑΑ (πρώην ΕΑΣΟ) = Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο
  
- UNHCR = Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες
  
- Frontex = Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής

- Europol = Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Συνεργασία στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου
- Eu-LISA = Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων Τεχνολογίας Πληροφοριών Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης
- FRA = Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

## **A. ΠΡΟΛΟΓΟΣ**

Η κοινή πολιτική ασύλου και μετανάστευσης της Ε.Ε. εντάσσεται στις διατάξεις για την εγκαθίδρυση ενός ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και στις διατάξεις για μία ενιαία πολιτική για τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση (άρθρα 67 - 89 ΣΛΕΕ). Η αρμοδιότητα της Ε.Ε. για τα ζητήματα αυτά είναι συντρέχουσα (άρθρο 4 παρ. 2 στ. ι ΣΛΕΕ), γεγονός που σημαίνει ότι τα κράτη μέλη, κατά κανόνα, συντονίζουν τις δράσεις τους από μόνα τους, πλην εξαιρέσεων αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ε.Ε. Σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες η Ε.Ε. επικαλεστεί και αποδείξει ότι η μονομερής δράση των κρατών μελών δεν θα ήταν αποτελεσματική, εφαρμόζεται η συντρέχουσα αρμοδιότητά της. Η συντρέχουσα αρμοδιότητά της Ε.Ε. θεωρείται αποκλειστική, με αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να μην μπορούν πλέον να ρυθμίσουν με διαφορετική προσέγγιση το εν λόγω ζήτημα κατά παρέκκλιση των κοινών κανόνων. Στις περιπτώσεις αυτές, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα για να εξασφαλίζει τη διοικητική συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών των κρατών μελών στους τομείς του ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης, ενώ αποφασίζει ύστερα από πρόταση της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ε.Κ. (άρθρο 74 ΣΛΕΕ). Σύμφωνα με το άρθρο 78 ΣΛΕΕ, η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η 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. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο λαμβάνουν μέτρα όσον αφορά κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, στο οποίο περιλαμβάνονται: α) το ενιαίο καθεστώς ασύλου υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο ισχύει σε όλη την Ένωση, β) το ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν διεθνούς προστασίας, χωρίς να τους χορηγείται άσυλο, γ) το κοινό σύστημα για την προσωρινή προστασία των εκτοπισμένων προσώπων σε περιπτώσεις μαζικής εισροής, δ) τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας, ε) τα κριτήρια και τους μηχανισμούς καθορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου ή επικουρικής προστασίας, στ) τις προδιαγραφές σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής αιτούντων άσυλο ή επικουρικής προστασίας, καθώς και ζ) τις εταιρικές σχέσεις και την συνεργασία με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των ροών προσώπων που ζητούν άσυλο ή επικουρική ή προσωρινή προστασία.

Η προσέγγιση που επικρατούσε στην Ευρώπη για τη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου, δεν όριζε μια κοινή προσέγγιση των κρατών μελών και ιδιαίτερα σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Τα κράτη μέλη συχνά χρησιμοποιούσαν διαφορετικές πρακτικές, ενώ τα εθνικά συστήματα



υποδοχής, ασύλου και επιστροφής δεν μπορούσαν να εφαρμοστούν πολλές φορές στην πράξη, με αποτέλεσμα να μην αποτελούν βιώσιμα. Το κενό στην έλλειψη ενός αποτελεσματικού κοινού συστήματος ασύλου γινόταν ακόμη μεγαλύτερο λόγω των συνεχόμενων προκλήσεων στη μετανάστευση. Το 2015 και το πρώτο εξάμηνο του 2016, ένας αυξανόμενος αριθμός ατόμων που αναζητούσαν διεθνή προστασία διέσχισαν την Ανατολική και Κεντρική Μεσόγειο. Περισσότεροι από ένα εκατομμύριο άνθρωποι έφτασαν το 2015 και περισσότεροι από 370.000 άνθρωποι το 2016<sup>1</sup>. Απέναντι σε αυτές τις μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές, τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζαν μια ενιαία πολιτική, αλλά προέβησαν σε μονομερείς ενέργειες. Η Ελλάδα ήταν από τις χώρες που κλήθηκε να αντιμετωπίσει ένα μεγάλο αριθμό νεοαφιχθέντων, για το λόγο αυτό και το Συμβούλιο έλαβε μία σειρά από αποφάσεις προκειμένου να την στηρίξουν. Το Συμβούλιο της Ε.Ε. με απόφασή του<sup>2</sup> θέσπισε προσωρινά μέτρα υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας, τα οποία αφορούσαν την επιχειρησιακή και χρηματοδοτική υποστήριξή τους, καθώς και την μετεγκατάσταση αιτούντων διεθνούς προστασίας. Ειδικότερα, προβλεπόταν ότι 40.000 αιτούντες διεθνούς προστασίας θα μετεγκατασταθούν από την Ιταλία και την Ελλάδα σε άλλα κράτη μέλη. Εν συνεχεία, προβλέφθηκε ότι 120.000 αιτούντες πρέπει να μετεγκατασταθούν σε άλλα κράτη μέλη και ειδικότερα ότι 15.600 αιτούντες διεθνούς προστασίας από την Ιταλία και 50.000 από την Ελλάδα θα μετεγκατασταθούν στο έδαφος άλλων κρατών μελών<sup>3</sup>.

Στις 18 Μαρτίου 2016 η Ε.Ε. και η Τουρκία συμφώνησαν ότι, για κάθε Σύριο που θα γίνεται εκ νέου δεκτός στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύριος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στα κράτη μέλη<sup>4</sup>.

Οι νέες μεταναστευτικές και προσφυγικές προκλήσεις κατέστησαν αναγκαία μια νέα ευρωπαϊκή προσέγγιση αναφορικά με την μετανάστευση, το άσυλο και τη διαχείριση των συνόρων. Ήδη από το 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε προτείνει μεταρρυθμίσεις στον τομέα του ασύλου και της επιστροφής. Ειδικότερα, τον Μάιο του 2016, η Επιτροπή υιοθέτησε μια δέσμη προτάσεων που αφορούσαν τον Κανονισμό για τη μεταρρύθμιση του συστήματος του Δουβλίνου, την τροποποίηση του Κανονισμού Eurodac και τη δημιουργία Κανονισμού για τη σύσταση Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο (EUAA, πρώην EASO). Τον Ιούλιο του 2016, η Επιτροπή

---

<sup>1</sup> UNHCR, Refugee & Migrants Sea Arrivals in Europe, Monthly Data update, June 2016, <https://reliefweb.int/report/greece/refugees-migrants-sea-arrivals-europe-monthly-data-update-june-2016>.

<sup>2</sup> Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας.

<sup>3</sup> 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 και Απόφαση (ΕΕ) 2016/1754 του Συμβουλίου της 29ης Σεπτεμβρίου 2016 για την τροποποίηση της απόφασης (ΕΕ) 2015/1601 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας.

<sup>4</sup> Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016.

παρουσίασε μια δεύτερη δέσμη προτάσεων, η οποία συμπεριλάμβανε τη δημιουργία Κανονισμού που θα αντικαθιστά την Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου (Οδηγία 2013/33/ΕΕ), την αναδιατύπωση των Συνθηκών Υποδοχής και την δημιουργία Κανονισμού για την επανεγκατάσταση.

Οι μεγάλες προσφυγικές ροές, κυρίως λόγω της κρίσης στη Συρία, σε συνδυασμό με την έλλειψη μιας κοινής στρατηγικής της Ε.Ε., η οποία θα μπορούσε να ανταποκριθεί άμεσα στις προκλήσεις αυτές, κατέστησαν επιτακτική την ανάγκη να συνεχιστούν οι διαπραγματεύσεις αναφορικά με τις προτάσεις της Επιτροπής. Επιπλέον, η καταστροφή του hotspot στη Μόρια της Λέσβου στις 08.09.2020 λόγω της μακρόχρονης παραμονής υπηκόων τρίτων χωρών αποτέλεσε ακόμη ένα γεγονός που επιβεβαιώνει την αποτυχία της ευρωπαϊκής προσφυγικής και μεταναστευτικής πολιτικής. Ειδικότερα τονίζει την προβληματική στην καθυστέρηση των διαδικασιών ασύλου, στην μακρόχρονη παραμονή των ανθρώπων σε καθεστώς κράτησης σε κλειστές και ανοιχτές δομές φιλοξενίας, την απουσία ενεργειών για ενσωμάτωση των αιτούντων διεθνούς προστασίας στα κράτη μέλη της Ε.Ε., καθώς και την έλλειψη συνεργασίας και απονομής της ευθύνης μεταξύ τους. Έτσι, τον Σεπτέμβριο 2020 η Επιτροπή ανακοίνωσε τις νέες προτάσεις της μέσω του Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (στο εξής Σύμφωνο). Οι προηγούμενες προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, συνεχίζουν να αποτελούν μέρος του Συμφώνου για τη μετανάστευση και το άσυλο, όπως η Οδηγία για τις ελάχιστες απαιτήσεις, η Οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής, ο Κανονισμός σχετικά με τον Οργανισμό της Ε.Ε. για το Άσυλο, η Οδηγία για την επιστροφή και το σύστημα της επανεγκατάστασης. Το νέο σύμφωνο δεν αντικαθιστά τις μεταρρυθμίσεις του 2016, αλλά βασίζεται σε αυτές και προτείνει νέες, προκειμένου να διασφαλιστεί ένα ισορροπημένο κοινό πλαίσιο που θα περιλαμβάνει όλες τις πτυχές της πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης.

Σκοπός της παρούσας εργασίας αποτελεί η παρουσίαση του Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και ειδικότερα των συστάσεων και των προτάσεων, νομοθετικές και μη, της Επιτροπής, η σύγκρισή του, κατά θεματική ενότητα, σε σχέση με τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις της Επιτροπής το 2016 και το 2018, οι αιτίες που οδήγησαν στην ανάγκη για τη δημιουργία του, οι ενέργειες που έχουν γίνει σε ενωσιακό αλλά και σε εθνικό επίπεδο, οι νέες προκλήσεις και η αποτελεσματικότητά του. Αρχικά, παρουσιάζονται οι θεματικές της Ανακοίνωσης της Επιτροπής της 23<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2020, αναφέροντας στην καθεμία από αυτές τις ελλείψεις που οδήγησαν στην ανάγκη των εν λόγω μεταρρυθμίσεων, τον σκοπό, τα μέτρα που έχουν ληφθεί βάσει του Συμφώνου σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, την αποτελεσματικότητά τους και τους προβληματισμούς που εγείρονται.

Εν συνεχεία, γίνεται αναφορά στις προκλήσεις που προέκυψαν σε μεταγενέστερο της πρώτης ανακοίνωσης χρόνο, όπως αποτελούν οι αλλαγές των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών λόγω των τελευταίων εμπόλεμων καταστάσεων στο Αφγανιστάν και την Ουκρανία, καθώς και της

πανδημίας COVID – 19. Επιπροσθέτως, τονίζονται τα νέα μέτρα που προτείνει η Επιτροπή, προκειμένου να ανταπεξέλθει η Ε.Ε. σε αυτές τις νέες προκλήσεις. Τέλος, εκφράζονται προβληματισμοί αναφορικά με τις νέες προτάσεις και τα μέτρα που έχουν ληφθεί ή πρόκειται να ληφθούν στο μέλλον.

## **B. ΚΟΙΝΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ**

### **1. Εισαγωγή**

Στο άρθρο 78 της ΣΛΕΕ προβλέπεται ότι η Ε.Ε. αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας, ενώ στο άρθρο 80 της ΣΛΕΕ κατοχυρώνεται η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών. Στην ανακοίνωση της Επιτροπής που πραγματοποιήθηκε στις 23.09.2020<sup>5</sup> στις Βρυξέλλες, αρχικά, τονίσθηκε ότι η προσφυγική κρίση της περιόδου 2015 - 2016 αποκάλυψε την πολυπλοκότητα της διαχείρισης της μετανάστευσης και του ασύλου που πλήττει διάφορα κράτη μέλη με διαφορετικούς τρόπους. Σκοπός, επομένως, του Συμφώνου είναι να δημιουργηθεί ένα σύστημα που θα διαχειρίζεται την μετανάστευση μακροπρόθεσμα τηρώντας πιστά τις διατάξεις του διεθνούς δικαίου. Επιπροσθέτως, η Επιτροπή υποστήριξε ότι καθίσταται αναγκαία η μείωση των μη ασφαλών και παράτυπων διαδρομών και η προώθηση ασφαλών νόμιμων οδών. Τα κράτη μέλη πρέπει, επίσης, να επωμισθούν την ευθύνη με αμοιβαία εμπιστοσύνη, καθώς βιώνουν σε διαφορετικό μέγεθος την προσφυγική και μεταναστατευτική κρίση. Είναι, λοιπόν, αναγκαίο να δείξουν μεταξύ τους αλληλεγγύη.

Προκειμένου να υπάρξουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, όλα τα μέρη του Συμφώνου θα πρέπει να επιδείξουν βούληση και να υιοθετήσουν ένα σαφές νομικό πλαίσιο με ισχυρούς και δίκαιους κανόνες που θα μπορούν να διαχειριστούν το μεταναστευτικό και προσφυγικό ζήτημα. Θα πρέπει, επομένως, να επιτευχθεί αμοιβαία αναγνώριση και αποδοχή ενός νέου μηχανισμού αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και η έγκριση από τα κράτη μέλη της πλήρους δέσμης των νομοθετικών μέτρων που προτείνονται. Η Επιτροπή ειδικότερα: προτείνει αναθεώρηση του Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου και του Κανονισμού Eurodac, προτείνει νέο Κανονισμό για

---

<sup>5</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ένα Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Βρυξέλλες 23.09.2020, COM (2020) 609 final.

έλεγχο διαλογής, νέο Κανονισμό για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης<sup>6</sup>, νέο Κανονισμό για τις καταστάσεις κρίσεις και ανωτέρας βίας, καθώς και συστήνει νέο σχέδιο στρατηγικής για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων<sup>7</sup>, για την επανεγκατάσταση<sup>8</sup> και τις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στη θάλασσα από ιδιωτικούς φορείς<sup>9</sup>.

Αναφορικά με τη νομική φύση του νέου Συμφώνου, το Σύμφωνο δεν αποτελεί συνθήκη, αλλά μια από κοινού δέσμευση των μερών για υιοθέτηση κοινών αρχών στη διακυβέρνηση της μετανάστευσης και του ασύλου<sup>10</sup>. Δεν έχει απόλυτα δεσμευτικό αποτέλεσμα, ωστόσο προτείνει νομοθετικά μέτρα και εργαλεία προκειμένου να υιοθετηθούν από τα κράτη μέλη. Απαιτείται, συνεπώς, αμοιβαία βούληση δέσμευσης όλων των μερών, προκειμένου να διασφαλισθεί η ταχεία υλοποίηση μιας πραγματικά κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο.

Το Σύμφωνο καθορίζει τη νέα προσέγγιση της Επιτροπής προτείνοντας στα κράτη μέλη να υιοθετήσουν διάφορα νομοθετικά και μη νομοθετικά μέτρα. Οι προτάσεις της Επιτροπής συνοδεύονται από έγγραφο τεκμηρίωσης<sup>11</sup>, το οποίο παρουσιάζει τα δεδομένα που στηρίζουν τις προτεινόμενες νομοθετικές πρωτοβουλίες και βασίζεται, μεταξύ άλλων, σε δημοσίως διαθέσιμα στοιχεία της Ε.Ε. και στατιστικά στοιχεία της Eurostat για τη μετανάστευση και το άσυλο, όπως για παράδειγμα σε δεδομένα του Frontex και του EUAA. Ειδικότερα, ο αριθμός των παράτυπων αφίξεων στην Ε.Ε. μειώθηκε κατά 92% μεταξύ 2015 και 2019 και ενώ υπήρχαν 1.2 εκατομμύρια αιτούντες άσυλο για πρώτη φορά που έκαναν αίτηση για διεθνή προστασία στην Ε.Ε. και 374.314 καταγεγραμμένες παράτυπες διελεύσεις συνόρων το 2016, υπήρχαν 612.685 αιτούντες άσυλο για πρώτη φορά που υπέβαλαν αίτηση για διεθνή προστασία και 124.023 καταγεγραμμένες παράτυπες διελεύσεις συνόρων το 2019<sup>12</sup>. Μπορεί ο αριθμός των υπηκόων τρίτων χωρών που βρέθηκαν παράτυπα στην Ε.Ε. να μειώθηκε σημαντικά, ωστόσο, ο αριθμός των υπηκόων τρίτων χωρών που πράγματι επέστρεψαν στη χώρα καταγωγής μειώθηκε κατά 18% μεταξύ 2015 και 2019. Αυτό σημαίνει ότι το 2019 μόνο το 32% των παράτυπων υπηκόων τρίτων χωρών πράγματι επέστρεψε, είτε

---

<sup>6</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Βρυξέλλες 23.09.2020, COM (2020) 609 final, σελ. 11 (ενότητα 2.6).

<sup>7</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Βρυξέλλες 23.09.2020, COM (2020) 609 final, σελ. 13 (ενότητα 3).

<sup>8</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Βρυξέλλες 23.09.2020, COM (2020) 609 final, σελ. 26 (ενότητα 6.6).

<sup>9</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Βρυξέλλες 23.09.2020 COM (2020) 609 final, σελ. 17-18 (ενότητα 4.4).

<sup>10</sup> Catherine Wihtol de Wenden, Can the new European Pact on Immigration and Asylum respond to future migration challenges?, European Issue n° 609, October 2021.

<sup>11</sup> Commission Staff Working Document, Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund], 23.09.2020, SWD (2020) 207 final.

<sup>12</sup> Commission Staff Working Document, Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund], 23.09.2020, SWD (2020) 207 final, p. 4.

οικειοθελώς είτε αναγκαστικά<sup>13</sup>. Επίσης, κατά τον σχεδιασμό του Συμφώνου, η Επιτροπή πραγματοποίησε ειδικές διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όλα τα κράτη μέλη και ευρύ φάσμα ενδιαφερόμενων μερών από την κοινωνία των πολιτών, τους κοινωνικούς εταίρους και τις επιχειρήσεις.

## **2. Νέο σχέδιο στρατηγικής για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων**

Αρχικά, η Επιτροπή κάνει σύσταση για τη θέσπιση ενός πλαισίου της Ε.Ε. για την πρόβλεψη και την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης. Τα κράτη μέλη, το Συμβούλιο και η Επιτροπή θα πρέπει να ξεκινήσουν την εφαρμογή ενός σχεδίου στρατηγικής για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και διαχείρισης μεταναστευτικών κρίσεων<sup>14</sup>. Οι βασικές αρχές, οι οποίες θα διέπουν αυτό το σχέδιο είναι η πρόβλεψη, ο συντονισμός, η έγκαιρη αντίδραση, η ευέλικτη κατανομή των πόρων και η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών.

Ως μεταναστευτική κρίση στο σχέδιο αυτό νοείται κάθε κατάσταση ή εξέλιξη, εντός της Ε.Ε. ή σε τρίτη χώρα, που είτε δημιουργεί είτε πρόκειται να δημιουργήσει ιδιαίτερη πίεση στο σύστημα ασύλου, μετανάστευσης ή διαχείρισης των συνόρων οποιουδήποτε κράτους μέλους<sup>15</sup>.

Το ανωτέρω Σχέδιο διαχωρίζεται σε δύο στάδια: κατά το πρώτο στάδιο, τα μέρη οφείλουν να παρέχουν έγκαιρες και κατάλληλες πληροφορίες με σκοπό την επικαιροποιημένη ενημέρωση αναφορικά με την μεταναστευτική και προσφυγική κατάσταση, να παρέχουν έγκαιρη προειδοποίηση και πρόβλεψη, καθώς και να ενισχύουν την ανθεκτικότητά τους για την αποτελεσματική αντιμετώπιση κάθε είδους μεταναστευτικής κρίσης. Σε δεύτερο στάδιο θα πρέπει το Σχέδιο να εφαρμόζεται σε περίπτωση κατάστασης ή εξέλιξης εντός της Ε.Ε. ή σε τρίτη χώρα που προκαλεί συνέπειες και ασκεί ιδιαίτερη πίεση στο σύστημα ασύλου, μετανάστευσης ή διαχείρισης των συνόρων οποιουδήποτε κράτους μέλους ή που μπορεί δυνητικά να έχει τέτοια αποτελέσματα. Συνεπώς, αρχικά κρίνεται αναγκαία η παρακολούθηση της μεταναστευτικής κατάστασης στην Ε.Ε., εντός και εκτός συνόρων, με ταυτόχρονη προσπάθεια βελτίωσης ετοιμότητας αντιμετώπισης

---

<sup>13</sup>Commission Staff Working Document, Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund], 23.09.2020, SWD (2020) 207 final, p.5.

<sup>14</sup>Σύσταση (ΕΕ) 2020/1366 της Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2020 σχετικά με έναν ενωσιακό μηχανισμό για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων (σχέδιο στρατηγικής για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων).

<sup>15</sup>Σύσταση (ΕΕ) 2020/1366 της Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2020 σχετικά με έναν ενωσιακό μηχανισμό για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων, L 317/27 (12).

καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, όταν δε προκύπτουν αυτές οι καταστάσεις το ανωτέρω σχέδιο αμέσως θα ενεργοποιείται.

Το ανωτέρω σχέδιο συμβαδίζει με τους ήδη υπάρχοντες μηχανισμούς της Ε.Ε. για τη διαχείριση κρίσεων, όπως αποτελεί ο ολοκληρωμένος μηχανισμός για την αντιμετώπιση πολιτικών κρίσεων ή ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας. Η Επιτροπή μπορεί να συγκαλέσει υπό την προεδρία της το «Δίκτυο» του σχεδίου στρατηγικής, το οποίο, πλην της Επιτροπής, αποτελείται από τα κράτη μέλη, το Συμβούλιο, την ΕΥΕΔ, τον ΕΥΑΑ, τον Frontex, τη Europol, τον eu-LISA και τον FRA. Προβλέπεται η δημιουργία πλατφορμών για την ανταλλαγή πληροφοριών με συγκεκριμένα κράτη μέλη και τρίτους εταίρους, καθώς και η διεξαγωγή τακτικών εκθέσεων, οι οποίες θα παρατηρούν τους διαδρόμους παράνομης μετανάστευσης και θα οδηγούν στην ανάπτυξη αποτελεσματικότερων εργαλείων μεταξύ των κρατών μελών, όπως η επιχειρησιακή και χρηματοδοτική τους στήριξη. Τα μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης αυτής θα πρέπει να είναι άμεσα και ευέλικτα, προκειμένου να έχουν και καλύτερα αποτελέσματα.

Στην παρούσα πρόταση, παρατηρείται ότι δεν αναφέρονται με σαφήνεια οι καταστάσεις που θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως περιπτώσεις μεταναστευτικών κρίσεων, καθώς και δεν αναφέρονται λεπτομερώς τα συγκεκριμένα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν από τα κράτη μέλη και ο τρόπος άμεσης εφαρμογής αυτών. Η πρόταση αυτή εστιάζει περισσότερο στη συνεργασία μεταξύ του «Δικτύου», προκειμένου να συλλέγονται πληροφορίες και να προβλέπονται καταστάσεις, ενώ κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του Σχεδίου, δεν γίνεται λόγος στις βασικές εγγυήσεις που θα έπρεπε να τηρούνται.

Η Επιτροπή στην Ανακοίνωσή της στις 29 Σεπτεμβρίου 2021<sup>16</sup>, ένα χρόνο μετά τις προτάσεις για το Σύμφωνο, υποστήριξε ότι η έγκαιρη ανταλλαγή πληροφοριών αποδείχθηκε απαραίτητη, καθώς το σχέδιο στρατηγικής της Ε.Ε. για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων ανταποκρίθηκε αποτελεσματικά στην ανταλλαγή απόψεων σχετικά με την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID -19.

---

<sup>16</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έκθεση για τη μετανάστευση και το άσυλο, Βρυξέλλες 29.09.2021, COM (2021) 590 final.

### 3. Νέος κανονισμός για τη θέσπιση διαδικασίας ελέγχου διαλογής

Η Επιτροπή προτείνει τη θέσπιση μιας ιδιαίτερης διαδικασίας στα σύνορα, η οποία θα εφαρμόζεται σε όλους τους πολίτες τρίτων χωρών που διέρχονται χωρίς άδεια και η οποία θα περιλαμβάνει έλεγχο πριν από την είσοδο<sup>17</sup>, διαδικασία ασύλου και εν συνεχεία, κατά περίπτωση, ταχεία διαδικασία επιστροφής, ενσωματώνοντας με τον τρόπο αυτό τις διαδικασίες ασύλου και επιστροφής.

Ο νέος Κανονισμός θα ισχύει, επίσης, για πρόσωπα τα οποία, αν και δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου στην Ε.Ε., ζητούν διεθνή προστασία κατά τη διάρκεια των συνοριακών ελέγχων, για πρόσωπα που μεταφέρονται στην ξηρά στο πλαίσιο επιχειρήσεων έρευνας και διάσωσης στη θάλασσα, καθώς και για πρόσωπα που συλλαμβάνονται εντός της επικράτειας, αν έχουν αποφύγει κατ' αρχάς τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα (άρθρο 3 της πρότασης Κανονισμού). Σκοπός είναι να διασφαλίζεται ότι η ταυτότητα των προσώπων αλλά και ο εντοπισμός τυχόν κινδύνων για την υγεία και την ασφάλεια θα διαπιστώνονται σε άμεσο χρόνο.

Σε περίπτωση που ένα πρόσωπο υποβάλει αίτημα για παροχή διεθνούς προστασίας μετά τον έλεγχο διαλογής, στην υπόθεσή του θα εφαρμόζεται η κανονική διαδικασία ασύλου, εκτός εάν είναι υπήκοος χώρας με χαμηλά ποσοστά αναγνώρισης διεθνούς προστασίας<sup>18</sup>, εάν η αίτησή του είναι δόλια ή καταχρηστική ή εάν συνιστά απειλή για την εθνική ασφάλεια, όπου η αίτησή του θα εξεταστεί με τη διαδικασία που ισχύει στα σύνορα. Στην αιτιολογική έκθεση της πρότασης του Κανονισμού, αναφέρεται ότι είναι σημαντικό να δημιουργηθεί ένα εργαλείο που θα επιτρέπει την ταυτοποίηση, σε όσο το δυνατόν πιο πρώιμο στάδιο, των προσώπων που είναι απίθανο να τύχουν προστασίας στην Ε.Ε. Το ποσοστό των μεταναστών που φθάνουν από χώρες με ποσοστά αναγνώρισης κάτω του 25% αυξήθηκε από 14% το 2015 σε 57% το 2018<sup>19</sup>.

Ο έλεγχος διαλογής θα περιλαμβάνει υγειονομικό έλεγχο και έλεγχο ευπάθειας, ταυτοποίηση, λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων και καταχώριση στη βάση δεδομένων Eurodac, έλεγχο ασφαλείας, συμπλήρωση του εντύπου συνέντευξης και παραπομπή στην κατάλληλη διαδικασία, άσυλο (διαδικασία στα σύνορα ή κανονική διαδικασία) ή επιστροφή (άρθρο 6 της πρότασης Κανονισμού). Ο έλεγχος διαλογής θα διεξάγεται κοντά στα εξωτερικά σύνορα για μέγιστη περίοδο πέντε ημερών από τη σύλληψη στο χώρο εξωτερικών συνόρων, την αποβίβαση στην επικράτεια κράτους μέλους ή την προέλευση στο σημείο διέλευσης των συνόρων. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, λόγω του μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών που θα πρέπει να υποβληθούν ταυτόχρονα σε έλεγχο διαλογής, η

---

<sup>17</sup>Πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 767/2008, (ΕΕ) 2017/2226, (ΕΕ) 2018/1240 και (ΕΕ) 2019/817, COM (2020) 612 της 23<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2020.

<sup>18</sup>Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας στα διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, 23 Σεπτεμβρίου 2020, σελ. 25-26 (40β).

<sup>19</sup>Πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 767/2008, (ΕΕ) 2017/2226, (ΕΕ) 2018/1240 και (ΕΕ) 2019/817, COM (2020) 612 της 23<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2020, σελ. 1.

προθεσμία δύναται να παραταθεί ακόμη πέντε ημέρες (άρθρο 6 της πρότασης Κανονισμού). Μετά το πέρας του ελέγχου, όλα τα ενδιαφερόμενα άτομα θα παραπέμπονται στην κατάλληλη διαδικασία ασύλου κατά περίπτωση. Έτσι, όσοι δεν έχουν υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας και για όσους ο έλεγχος διαλογής δεν έδειξε ότι πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου που καθορίζονται στο άρθρο 6 του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/399<sup>20</sup>, παραπέμπονται στις αρμόδιες αρχές για την εφαρμογή των διαδικασιών που συνάδουν με την Οδηγία 2008/115/ΕΚ<sup>21</sup>. Σε περιπτώσεις που δεν σχετίζονται με επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, μπορεί να απαγορευθεί η είσοδος σύμφωνα με το άρθρο 14 του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 αναφορικά με την άρνηση εισόδου σε υπηκόους τρίτων χωρών που δεν πληρούν το σύνολο των προϋποθέσεων εισόδου (άρθρο 14 της πρότασης Κανονισμού).

Η πρόταση για τον έλεγχο διαλογής προβλέπει ανεξάρτητη παρακολούθηση για τη διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, ιδίως όσον αφορά την πρόληψη της αυθαίρετης κράτησης, την ανάγκη διασφάλισης της πρόσβασης στο άσυλο και την τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης (άρθρο 7 της πρότασης Κανονισμού).

Η πρόταση δίνει στα κράτη μέλη την διακριτική ευχέρεια να καθορίσουν πού και υπό ποιες προϋποθέσεις θα εφαρμόζεται η διαδικασία ελέγχου στα σύνορα, χωρίς να αναφέρονται οι βασικές εγγυήσεις που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος όσον αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ατόμων<sup>22</sup>. Επιπροσθέτως, ένα τέτοιο σύστημα ελέγχου δεν μπορεί να λάβει υπόψη επαρκώς τα δικαιώματα και τις ανάγκες των ευάλωτων ατόμων. Ο Κανονισμός δεν προβλέπει με σαφήνεια τον τρόπο εντοπισμού και τη διαχείριση των ευάλωτων ομάδων στα πλαίσια του ελέγχου διαλογής.

Επιπλέον, πρόκειται για μια διαδικασία που στην ουσία αποσκοπεί στον αρχικό έλεγχο και βάσει αυτού στη μετέπειτα κατά περίπτωση παραπομπή του ατόμου. Συνεπώς, πρόκειται για μία ιδιαίτερα κρίσιμη διαδικασία όσον αφορά την περαιτέρω διαχείριση της υπόθεσής του, καθώς πέρα από την απόφαση επιστροφής και τυχόν κινδύνους που αυτό που μπορεί να εγκυμονεί, η παραπομπή του αιτούντα σε διαδικασία ασύλου στα σύνορα αντί της κανονικής διαδικασίας, θα μπορούσε να επιφέρει μεγάλη βλάβη στον αιτούντα. Η πρόταση, ωστόσο, δεν προβλέπει καμία ένδικη προστασία του ατόμου που υποβάλλεται σε έλεγχο.

Η πρόταση για τη θέσπιση ενός συστήματος διαλογής πριν την είσοδο εγείρει προβληματισμούς όσον αφορά και το καθεστώς στο οποίο θα βρίσκονται οι υπήκοοι τρίτων χωρών προ της εισόδου, καθώς και την καθυστέρηση που θα προκύπτει όσον αφορά την παροχή των δικαιωμάτων τους ως αιτούντες διεθνούς προστασίας.

---

<sup>20</sup>Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν).

<sup>21</sup>Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.

<sup>22</sup>ECRE, Comments on the Commission proposal for a screening regulation COM (2020) 612, November 2020, p. 14.



Η πρόταση της Επιτροπής δεν αναφέρει ξεκάθαρα αν οι υπήκοοι τρίτων χωρών θα διαμένουν σε χώρους διέλευσης και υπό ποιο καθεστώς. Ο έλεγχος της μη εισόδου στο κράτος μέλος προϋποθέτει την στέρηση της ελευθερίας του ατόμου που υποβάλλεται στον έλεγχο διαλογής και συνεπώς την «κράτησή» του. Ωστόσο, δεν γίνεται σαφής αναφορά όσον αφορά το «προ εισόδου» καθεστώς, σε αντίθεση με τις διαδικασίες ασύλου στα σύνορα όπου γίνεται ξεκάθαρη η παραμονή των ανθρώπων κοντά στα εξωτερικά σύνορα, σε ζώνες διέλευσης.

Πέρα από τα ανωτέρω, το καθεστώς μη εισόδου δεν απαλλάσσει τις εθνικές αρχές από την ευθύνη που έχουν στο πλαίσιο της τήρησης των εγγυήσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προβλέπονται από το δίκαιο της Ε.Ε. Σύμφωνα με το άρθρο 31 της Σύμβασης του 1951<sup>23</sup> και το άρθρο 18 της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του Πρόσφυγα, η κράτηση για το λόγο και μόνο ότι κάποιος ζητά άσυλο δεν είναι νόμιμη σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Η παράνομη είσοδος και παραμονή των αιτούντων άσυλο δεν δίνει αυτόματα την εξουσία στη χώρα να κρατήσει ή να περιορίσει με άλλο τρόπο την ελευθερία κυκλοφορίας. Η κράτηση που επιβάλλεται με σκοπό την αποτροπή όσων επιθυμούν να ζητήσουν άσυλο ή με σκοπό να μεταπεισθούν όσοι έχουν ξεκινήσει τη διαδικασία, δεν συνάδει με τους διεθνείς κανόνες<sup>24</sup>. Επιπροσθέτως, το γεγονός ότι όλοι οι αιτούντες άσυλο θα πρέπει να περάσουν από τον έλεγχο, προτού αποκτήσουν πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, μπορεί να οδηγήσει σε καθυστερημένη πρόσβαση στην «προστασία» και τα δικαιώματα που παρέχονται στους αιτούντες άσυλο στο πλαίσιο της Ε.Ε.

Τέλος, η θέσπιση αυτού του συστήματος μπορεί να επιφέρει μεγάλο φορτίο στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης και του ασύλου από τα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής.

Σημαντική αποτελεί η εξασφάλιση της τήρησης των βασικών αρχών της μη επανοπροώθησης και της άμεσης πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου των ανθρώπων.

---

<sup>23</sup>Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των Προσφύγων.

<sup>24</sup>UNHCR, Κατευθυντήριες Οδηγίες σχετικά με τα Εφαρμοστέα Κριτήρια και Πρότυπα που αφορούν την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο και Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, 2012, σελ. 19.

## **4. Τροποποιημένη πρόταση αναθεώρησης του κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου**

Ταυτόχρονα με την πρόταση θέσπισης Κανονισμού ελέγχου διαλογής στα σύνορα, η Επιτροπή προτείνει έναν νέο Κανονισμό για τις διαδικασίες ασύλου<sup>25</sup>, ώστε να συμπεριλάβει μια νέα διαδικασία στα σύνορα, άμεσα συνδεδεμένη με τις επιστροφές όπου αυτό προβλέπεται.

Ταυτόχρονα, προτείνει την κατάργηση της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ. Η Οδηγία αυτή καθορίζει τους κανόνες για τον τρόπο υποβολής αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας. Ειδικότερα, προβλέπει ότι η αρχική διαδικασία υποβολής αίτησης ασύλου δεν πρέπει να διαρκεί περισσότερο από έξι μήνες, σε εξαιρετικές δε περιπτώσεις εφαρμόζονται ειδικές διαδικασίες για τις αιτήσεις ασύλου στα σύνορα και για τις αιτήσεις που εξετάζονται με ταχύρρυθμη διαδικασία, όπως για παράδειγμα όταν ο αιτών προέρχεται από ασφαλή τρίτη χώρα. Στην ανωτέρω Οδηγία προβλέπεται η αρχή της μη επαναπροώθησης ως βασική εγγύηση, ενώ πρόσθετες εγγυήσεις προβλέπονται και για ευάλωτα άτομα. Η Οδηγία 2013/33/ΕΚ για τις συνθήκες υποδοχής επιδιώκει την εναρμόνιση των διαδικασιών ασύλου σε όλα τα κράτη μέλη, ενώ στην ελληνική έννομη τάξη μεταφέρθηκε με τον Ν.4375/2016 και τον Ν. 4636/2019.

### **4.1. Διαδικασία ασύλου στα σύνορα**

Η διαδικασία στα σύνορα προβλέπεται από το δίκαιο της Ε.Ε. στο άρθρο 43 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ. Σύμφωνα με το ανωτέρω, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν διαδικασίες, σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από την Οδηγία βασικές αρχές και εγγυήσεις, προκειμένου να αποφασίζουν, στα σύνορα ή τις ζώνες διέλευσης των κρατών μελών, σχετικά με το παραδεκτό και την ουσία μιας αίτησης. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε η απόφαση στο πλαίσιο των διαδικασιών ασύλου στα σύνορα να λαμβάνεται εντός εύλογης προθεσμίας. Αν δεν έχει ληφθεί απόφαση εντός τεσσάρων εβδομάδων, επιτρέπεται στον αιτούντα η είσοδος στο έδαφος του κράτους μέλους. Στην περίπτωση αφίξεων που αφορούν μεγάλο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών οι οποίοι υποβάλλουν αιτήσεις διεθνούς προστασίας στα σύνορα ή σε ζώνη διέλευσης, οι εν λόγω διαδικασίες μπορούν να εφαρμόζονται επίσης όπου και επί όσο χρονικό διάστημα φιλοξενούνται κανονικά οι συγκεκριμένοι υπήκοοι τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς, σε σημεία πλησίον των συνόρων ή της ζώνης διέλευσης.

Η διαδικασία ασύλου στα σύνορα επιτρέπει την ταχεία διεκπεραίωση μιας αίτησης και συγκεκριμένα οι αρμόδιες για το άσυλο και τη μετανάστευση αρχές επιτρέπεται να εκδίδουν ταχύτερα αποφάσεις,

---

<sup>25</sup>Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM(2020) 611 final.

προκειμένου να συμβάλλουν στην αποτελεσματικότερη λειτουργία των πολιτικών ασύλου και επιστροφής.

Όπως αναγράφεται στην αιτιολογική έκθεση της τροποποιημένης πρότασης για τις διαδικασίες ασύλου, το ποσοστό που λαμβάνει αρνητική απάντηση στην αίτησή του για διεθνή προστασία και πρέπει να παραπεμφθεί στη διαδικασία επιστροφής είναι 80% του συνολικού πληθυσμού που υποβάλει αίτημα για διεθνή προστασία. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι απαιτείται άμεση διασύνδεση μεταξύ των διαδικασιών ασύλου και επιστροφής, ούτως ώστε να αυξηθεί η συνολική αποτελεσματικότητα και συνοχή του συστήματος ασύλου και μετανάστευσης. Οι παράτυποι πολίτες τρίτων χωρών που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας ή δεν προτίθενται να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας θα πρέπει να παραπέμπονται γρήγορα στη διαδικασία επιστροφής. Επιπροσθέτως, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση όλα τα στοιχεία της πρότασης περιορίζονται σε ό,τι είναι αναγκαίο για τη θέσπιση και τη διευκόλυνση μιας τέτοιας κοινής διαδικασίας, διασφαλίζοντας την ίση μεταχείριση ως προς τα δικαιώματα και τις εγγυήσεις για τους αιτούντες και συνεπώς δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων του σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιπροσθέτως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο βαθμός εναρμόνισης των εθνικών διαδικασιών για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας που επιτεύχθηκε με την Οδηγία 2013/32/ΕΕ δεν έχει αποδειχθεί επαρκής για την αντιμετώπιση των διαφορών όσον αφορά τα είδη των διαδικασιών που χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη και τις προθεσμίες για τις διαδικασίες.

Επομένως, μετά τον έλεγχο διαλογής, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόζουν τη διαδικασία στα σύνορα σε περιπτώσεις παράτυπης άφιξης στα εξωτερικά σύνορα ή μετά την αποβίβαση έπειτα από επιχείρηση έρευνας και διάσωσης και εφόσον συντρέχει ένας από τους ακόλουθους λόγους: α) ο αιτών συνιστά κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη, β) ο αιτών παραπλάνησε τις αρχές παρουσιάζοντας ψευδείς πληροφορίες ή πλαστά έγγραφα αποκρύπτοντας σχετικές πληροφορίες ή έγγραφα σε σχέση με την ταυτότητα ή την ιθαγένειά του, που θα μπορούσαν να έχουν αρνητικό αντίκτυπο στην απόφαση, γ) ο αιτών προέρχεται από τρίτη χώρα για την οποία το ποσοστό των θετικών αποφάσεων ασύλου επί του συνολικού αριθμού των αποφάσεων ασύλου είναι κάτω του 20% (νέο άρθρο 41 παρ. 3).

Η επιλογή της εφαρμογής διαδικασίας ασύλου στα σύνορα στους αιτούντες διεθνούς προστασίας από χώρα καταγωγής με χαμηλό ποσοστό θετικών απαντήσεων στην αίτησή τους εγείρει ερωτήματα, καθώς πρόκειται για μια ρύθμιση που βασίζεται καθαρά σε στατιστικά στοιχεία και δεν λαμβάνει υπόψη την βασική αρχή της ατομικής αξιολόγησης των αιτούντων διεθνούς προστασίας.

Αποφάσεις στο πλαίσιο της διαδικασίας στα σύνορα μπορούν να λαμβάνονται μόνο σχετικά με το παραδεκτό της αίτησης ή την ουσία της αίτησης, όταν η αίτηση εξετάζεται με ταχεία διαδικασία.

## 4.2. Έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας

Περιλαμβάνεται η δυνατότητα διεξαγωγής της διαδικασίας στα σύνορα για τις περιπτώσεις στις οποίες ένα κράτος μέλος ενδέχεται να θεωρήσει μια τρίτη χώρα «ασφαλή χώρα καταγωγής» ή «ασφαλή τρίτη χώρα» για τον αιτούντα. Η διαδικασία αυτή, βάσει του νέου Κανονισμού, είναι προαιρετική<sup>26</sup>.

Μια χώρα μπορεί να θεωρείται ασφαλής εφόσον πληροί μια σειρά προϋποθέσεων, οι οποίες καθορίζονται μέσω της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, εφόσον δηλαδή α) έχει επικυρώσει και τηρεί τις διατάξεις της σύμβασης της Γενεύης του 1951 χωρίς γεωγραφικούς περιορισμούς, β) εφαρμόζει διαδικασία ασύλου προβλεπόμενη από τη νομοθεσία, και γ) έχει επικυρώσει την ευρωπαϊκή σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και τηρεί τις διατάξεις της, περιλαμβανομένων των κανόνων περί πραγματικής προσφυγής. Συγκεκριμένα, ο αιτών άσυλο πρέπει να γίνεται δεκτός από τη λεγόμενη ασφαλή τρίτη χώρα, να έχει τη δυνατότητα να ζητήσει προστασία και, εφόσον κριθεί ότι χρίζει αυτής, να τυγχάνει μεταχείρισης σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951.

Στην Ελλάδα, έχουν δημοσιευθεί α) η υπ' αριθμ. 42799 (ΦΕΚ Β' 2425/07-06-2021) ΚΥΑ με την οποία αποφασίζεται ότι η Τουρκία θεωρείται ασφαλής τρίτη χώρα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 86 του Ν. 4636/2019, για τους αιτούντες διεθνούς προστασίας με χώρα καταγωγής από τη Συρία, το Αφγανιστάν, το Πακιστάν, το Μπαγκλαντές και την Σομαλία, και β) η υπ' αριθμ. 458568 (ΦΕΚ Β' 5949/16-12-2021) ΚΥΑ με την οποία αποφασίζεται ότι η Αλβανία θεωρείται ασφαλής τρίτη χώρα για τους αιτούντες διεθνούς προστασίας που έχουν εισέλθει παράτυπα στην Ελληνική Επικράτεια από τα σύνορά της με την Αλβανία και ότι η Βόρεια Μακεδονία θεωρείται ασφαλής τρίτη χώρα για τους αιτούντες διεθνούς προστασίας που έχουν εισέλθει παράτυπα στην Ελληνική Επικράτεια από τα σύνορα της με τη Βόρεια Μακεδονία.

## 4.3. Είσοδος στο κράτος μέλος και καθεστώς κράτησης

Σύμφωνα με το άρθρο 8 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, τα κράτη μέλη δεν υποβάλλουν σε κράτηση ένα πρόσωπο απλώς και μόνο διότι είναι αιτών διεθνούς προστασίας, ενώ συγκεκριμένες είναι οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες ο αιτών, και σε κάθε περίπτωση με ατομική αξιολόγηση, μπορεί να κρατηθεί από τις εθνικές αρχές, όπως α) διαπίστωση ή επαλήθευση ταυτότητας/ υπηκοότητας, β) προσδιορισμός στοιχείων στα οποία βασίζεται η αίτηση, η απόκτηση των οποίων θα ήταν σε άλλη

---

<sup>26</sup>Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM(2020) 611 final, σελ. 16.

περίπτωση αδύνατη, ιδίως όταν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής του αιτούντος, γ) κράτηση στο πλαίσιο της διαδικασίας επιστροφής βάσει της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ, όταν αποτελεί κίνδυνος για την προστασία της εθνικής ασφάλειας ή της δημόσιας τάξης, καθώς και δ) στα πλαίσια προσδιορισμού υπεύθυνου κράτους μέλους. Η κράτηση αιτούντος θα πρέπει να έχει τη μικρότερη δυνατή διάρκεια και εφαρμόζεται μόνο για όσο διάστημα τηρούνται οι προϋποθέσεις που την επιβάλλουν.

Στις προτάσεις για την αναθεώρηση της Οδηγίας, η προθεσμία εξέτασης των αιτήσεων στο πλαίσιο της διαδικασίας ασύλου στα σύνορα δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τις δώδεκα εβδομάδες από την υποβολή της αίτησης (νέο άρθρο 41 παρ. 11). Η στέγαση των αιτούντων που υπόκεινται στη διαδικασία ασύλου στα σύνορα μπορεί να γίνεται σε σημεία στα εξωτερικά σύνορα, σε ζώνες διέλευσης ή κοντά σε τέτοιες τοποθεσίες. Οι πολίτες τρίτων χωρών που υπόκεινται στη διαδικασία συνόρων δεν επιτρέπεται να εισέρχονται στο έδαφος του κράτους μέλους και θα πρέπει να παραμένουν στα εξωτερικά σύνορα, ή πλησίον αυτών, ή σε ζώνες διέλευσης. Ωστόσο, όταν τα κράτη μέλη δεν είναι σε θέση να στεγάζουν τα πρόσωπα αυτά στους προαναφερθέντες τόπους, μπορούν να χρησιμοποιούν άλλες τοποθεσίες εντός του εδάφους τους (νέο άρθρο 41 παρ. 15). Όταν η διαδικασία ασύλου βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη κατά τη λήξη της προθεσμίας για την ολοκλήρωση της διαδικασίας στα σύνορα, ο αιτών επιτρέπεται να εισέλθει στο έδαφος του κράτους μέλους για την ολοκλήρωση της διαδικασίας ασύλου. Σε περίπτωση που έχει ήδη εκδοθεί απόφαση επιστροφής, ο αιτών υπόκειται στη διαδικασία επιστροφής στα σύνορα, η οποία δεν μπορεί να διαρκέσει περισσότερο από δώδεκα εβδομάδες. Όταν ένα πρόσωπο που δεν κρατήθηκε κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου στα σύνορα υπόκειται σε διαδικασία επιστροφής στα σύνορα, μπορεί να τεθεί υπό κράτηση σύμφωνα με τους κανόνες και τις εγγυήσεις που προβλέπονται στην Οδηγία για την επιστροφή (νέο άρθρο 41α).

Η νέα αυτή διαδικασία, η οποία περιλαμβάνει την ταυτοποίηση και την εξέταση της αίτησης για διεθνή προστασία πριν την είσοδο του υπηκόου τρίτης χώρας στο κράτος μέλος δημιουργεί προβληματισμό, καθώς οι εθνικές αρχές του κράτους μέλους καλούνται να ολοκληρώσουν την εξέταση του αιτήματος με αρκετά γρήγορες και συνοπτικές διαδικασίες. Η ταχύτητα της διαδικασίας θα πρέπει να διασφαλιστεί ότι δεν θα μειώνει την ποιότητά της.

Προβληματισμός υπάρχει, όπως και στον έλεγχο διαλογής, αναφορικά και με το καθεστώς μη εισόδου στο κράτος μέλος και της παραμονής σε ζώνη διέλευσης. Η νομολογία του ΕΔΔΑ και του ΔΕΕ έχει αποφανθεί ότι η κράτηση σε χώρους διέλευσης μπορεί να θεωρηθεί στέρηση της ελευθερίας (υπό την έννοια της κράτησης) ανάλογα με τις ειδικές περιπτώσεις που ισχύουν σε κάθε περίπτωση.

Στην υπόθεση *Pias και Ahmed κατά Ουγγαρίας*<sup>27</sup>, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι ο περιορισμός των προσφευγόντων για περισσότερες από τρεις εβδομάδες σε ζώνες διέλευσης, σε ένα φυλασσόμενο χώρο στον οποίο δεν μπορούσε να εισέλθει κάποιος από έξω, ανερχόταν σε de facto στέρηση της ελευθερίας τους. Επιπλέον, η κράτηση των προσφευγόντων αποτελούσε περισσότερο πρακτική ρύθμιση παρά μια τυπική απόφαση νομικού ενδιαφέροντος, με βάσιμη αιτιολογία. Οι προσφεύγοντες είχαν έτσι στερηθεί της ελευθερίας τους χωρίς την ύπαρξη κάποιας απόφασης. Οι ισχυρισμοί της Κυβέρνησης, σύμφωνα με την οποία η διαμονή των προσφευγόντων στη ζώνη διέλευσης δεν ανέρχονταν σε κράτηση, αλλά παρόλα αυτά, είχε νομική βάση στο εθνικό δίκαιο δημιουργεί αμφιβολίες σχετικά με τη σαφήνεια και την προβλεψιμότητα των εν λόγω εγχώριων διατάξεων. Επιπροσθέτως, το ΔΕΕ έχει αποφανθεί ότι η Οδηγία 2008/115/EK και η Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, έχουν την έννοια ότι η επιβαλλόμενη σε υπήκοο τρίτης χώρας υποχρέωση να διαμένει μονίμως σε ζώνη διέλευσης με περιορισμένη και κλειστή περίμετρο, εντός της οποίας οι μετακινήσεις του εν λόγω υπηκόου είναι περιορισμένες και εποπτεύονται και την οποία ο εν λόγω υπήκοος δεν μπορεί νομίμως να εγκαταλείψει με δική του πρωτοβουλία, προς οποιαδήποτε κατεύθυνση, συνιστά στέρηση της ελευθερίας, η οποία αποτελεί χαρακτηριστικό γνώρισμα της «κράτησης», κατά την έννοια των εν λόγω Οδηγιών<sup>28</sup>.

#### **4.4. Έκδοση ταυτόχρονης αρνητικής απόφασης χορήγησης ασύλου - επιστροφής και δικαίωμα προσφυγής**

Οι νέοι κανόνες ορίζουν ότι η απόφαση επιστροφής πρέπει να εκδίδεται ταυτόχρονα με αρνητική απόφαση χορήγησης ασύλου (νέο άρθρο 35α).

Η Οδηγία 2008/115/EK ρυθμίζει τις διαδικασίες για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και ειδικότερα αναφέρει ότι τα κράτη μέλη εκδίδουν απόφαση επιστροφής για υπηκόους τρίτης χώρας που διαμένουν παράνομα στο έδαφός τους, με την επιφύλαξη της τήρησης του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού, την οικογενειακή επανένωση, την κατάσταση της υγείας του υπηκόου τρίτης χώρας και την τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης.

Αναφορικά με το δικαίωμα προσφυγής το οποίο προβλέπεται δυνάμει του δικαίου της Ε.Ε., και ειδικότερα στο άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, καθώς και στο άρθρο 13 της ΕΣΔΑ, το οποίο διασφαλίζει το «δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής», η

---

<sup>27</sup>ΕΔΔΑ, *Pias και Ahmed κατά Ουγγαρίας*, αριθμ. 47287/2015, 21 Νοεμβρίου 2019, σκ. 65-66.

<sup>28</sup>ΔΕΕ, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, FMS, FNZ (C 924/19 PPU), SA και SA junior (C 925/19 PPU) κατά Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, 14 Μαΐου 2020, σκ. 231.

Επιτροπή προβλέπει ότι σε περίπτωση αρνητικής απάντησης αιτήματος ασύλου με ταυτόχρονη έκδοση απόφασης επιστροφής, αυτές θα υπόκεινται μαζί σε προσφυγή (νέο άρθρο 53 παρ. 1)<sup>29</sup>. Θα προβλέπεται ένα χρονοδιάγραμμα για την άσκηση προσφυγής πρώτου βαθμού από τους αιτούντες, αντί για τον καθορισμό ακριβών προθεσμιών, όπως προτάθηκε το 2016. Για τον σκοπό αυτό, πραγματοποιείται διάκριση μεταξύ α) των αποφάσεων που λαμβάνονται στο πλαίσιο του ελέγχου διαλογής ή διαδικασίας στα σύνορα, για τις οποίες οι προθεσμίες για την άσκηση προσφυγής μπορεί να είναι συντομότερες<sup>30</sup>, β) των αποφάσεων που αφορούν τις μεταγενέστερες αιτήσεις και των αποφάσεων της κανονικής διαδικασίας ασύλου. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, με αυτό τον τρόπο, διασφαλίζεται το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής, τόσο για τις αποφάσεις ασύλου όσο και για τις αποφάσεις επιστροφής (ενώπιον του ίδιου δικαστηρίου, στο πλαίσιο των ίδιων δικαστικών διαδικασιών και εντός των ίδιων προθεσμιών).

Στο άρθρο 46 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ προβλέπεται δικαίωμα πραγματικής προσφυγής κατά αποφάσεων επί αιτήσεων χορήγησης διεθνούς προστασίας, αποφάσεων άρνησης της επανέναρξης διαδικασίας για αίτηση, η οποία είχε διακοπεί και αποφάσεων ανάκλησης διεθνούς προστασίας.

Οι προθεσμίες δεν πρέπει να καθιστούν αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερή την άσκηση του δικαιώματος προσφυγής, καθώς μπορεί να οδηγήσουν σε παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων του αιτούντα. Βάσει του προτεινόμενου Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου, παρατηρείται συρρίκνωση των προθεσμιών που μπορεί να επιφέρει δικονομική βλάβη στον αιτούντα.

Στην υπόθεση του ΕΔΔΑ, I.M. κατά Γαλλίας<sup>31</sup>, οι αρχές είχαν εκτιμήσει ότι η αίτηση ασύλου του προσφεύγοντος βασιζόταν σε «εσκεμμένη απάτη» ή συνιστούσε «κατάχρηση της διαδικασίας ασύλου» διότι είχε υποβληθεί μετά την έκδοση της εντολής απομάκρυνσής του. Η πρώτη και μοναδική εξέταση της αίτησης ασύλου του έτυχε, επομένως, αυτόματης επεξεργασίας στο πλαίσιο της ταχείας διαδικασίας, ελλείψει επαρκών εγγυήσεων. Ο προσφεύγων μπορούσε να απευθυνθεί στο διοικητικό δικαστήριο προκειμένου να προσβάλει τη διαταγή απέλασής του, είχε μόνο 48 ώρες για να το πράξει έναντι των δύο μηνών που προβλέπονται κατά την κανονική διαδικασία. Η αίτηση ασύλου του προσφεύγοντος απορρίφθηκε χωρίς να του προσφερθεί, από το εγχώριο σύστημα συνολικά, η δυνατότητα να προετοιμασθεί επαρκώς για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος. Ως εκ τούτου, ο ενδιαφερόμενος δεν μπόρεσε να προβεί σε πραγματική προσφυγή.

Τα κράτη μέλη δεν παρέχουν τη δυνατότητα στους αιτούντες να ασκήσουν, κατά απόφασης που λαμβάνεται στο πλαίσιο της διαδικασίας στα σύνορα, περαιτέρω προσφυγή κατά απόφασης επί της

---

<sup>29</sup>Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM(2020) 611 final, σελ. 20.

<sup>30</sup>Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM(2020) 611 final, σελ. 20.

<sup>31</sup>ΕΔΔΑ, I.M. κατά Γαλλίας, αριθμ. 9152/09, 2 Φεβρουαρίου 2012, σκ. 136-160.

πρώτης προσφυγής (νέο άρθρο 53 παρ. 9). Οι νέοι κανόνες διευκρινίζουν ότι όλα τα έννομα αποτελέσματα απόφασης επιστροφής που εκδίδεται μαζί με απόφαση για απόρριψη αίτησης διεθνούς προστασίας αναστέλλονται για όσο διάστημα ο αιτών έχει δικαίωμα παραμονής ή του επιτρέπεται να παραμείνει σύμφωνα με τον Κανονισμό (νέο άρθρο 54 παρ. 1). Αυτό συνάδει με την απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση Gnandi<sup>32</sup>, με την οποία διευκρινίζεται ότι τα έννομα αποτελέσματα απόφασης επιστροφής πρέπει να αναστέλλονται όταν εκκρεμεί προσφυγή κατά της απόρριψης αίτησης διεθνούς προστασίας και εάν ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει δικαίωμα παραμονής σύμφωνα με τον κανονισμό για τη διαδικασία ασύλου.

Στην υπόθεση Abdolkhani και Karimnia κατά Τουρκίας<sup>33</sup>, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η δικαστική επανεξέταση σε υποθέσεις απέλασης στην Τουρκία δεν μπορούσε να θεωρηθεί ως δυνατότητα πραγματικής προσφυγής καθώς η κατάθεση αίτησης για ακύρωση διαταγής απέλασης δεν είχε ανασταλτικό αποτέλεσμα παρά μόνο εάν το διοικητικό δικαστήριο διέταξε ειδικά αναστολή εκτέλεσης.

Οι νέοι κανόνες επεκτείνουν τις περιπτώσεις στις οποίες ο αιτών δεν έχει αυτόματο δικαίωμα παραμονής με σκοπό την άσκηση προσφυγής, ώστε να συμπεριλάβει επίσης αποφάσεις απόρριψης μεταγενέστερων αιτήσεων, αποφάσεις ανάκλησης διεθνούς προστασίας στις συγκεκριμένες περιπτώσεις στις οποίες ισχύει λόγος αποκλεισμού ή στις οποίες ο δικαιούχος θεωρείται ότι συνιστά κίνδυνο για την ασφάλεια κράτους μέλους ή έχει καταδικαστεί για ιδιαίτερα σοβαρό έγκλημα.

Η πρόταση διατηρεί τη γενική αρχή σύμφωνα με την οποία οι αιτούντες έχουν το δικαίωμα να παραμείνουν στο έδαφος των κρατών μελών έως ότου λήξει η προθεσμία για να αιτηθούν ενώπιον δικαστηρίου να παραμείνουν και, εάν ο αιτών έχει υποβάλει τέτοιο αίτημα, εν αναμονή της απόφασης του δικαστηρίου σχετικά με το κατά πόσον επιτρέπεται ή όχι η παραμονή του αιτούντος. Ωστόσο, κατ' εξαίρεση, το νέο άρθρο 54 παρ. 7 προβλέπει τη δυνατότητα μη χορήγησης του εν λόγω δικαιώματος παραμονής σε περίπτωση προσφυγής κατά απόφασης απόρριψης μεταγενέστερης αίτησης, με την επιφύλαξη της τήρησης της αρχής της μη επαναπροώθησης<sup>34</sup>.

Σε κάθε περίπτωση, το ΔΕΕ έχει αποφανθεί ότι, όταν ένα κράτος μέλος εξετάζει αν ένας προσφεύγων – αιτών άσυλο εκτίθεται σε πραγματικό κίνδυνο κακομεταχείρισης σε περίπτωση απέλασης σε τρίτο κράτος, λαμβάνει υπόψη έναν αριθμό αρχών και κριτηρίων όπως την αρχή της μη επαναπροώθησης, τον κίνδυνο κακομεταχείρισης που προέρχεται από ιδιωτικές ομάδες, την αρχή της αξιολόγησης ex nunc των σχετικών συνθηκών, την αρχή της επικουρικότητας, την ανάγκη της αυστηρής εκτίμησης

---

<sup>32</sup>ΔΕΕ, υπόθεση C181/16, Sadikou Gnandi κατά État belge, 19 Ιουνίου 2018.

<sup>33</sup>ΕΔΔΑ, Abdolkhani και Karimnia κατά Τουρκίας, αριθμ. 30471/08, 22 Σεπτεμβρίου 2009.

<sup>34</sup>Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM(2020) 611 final, σελ. 22.



της ύπαρξης ενός πραγματικού κινδύνου, την κατανομή του βάρους της απόδειξης, το ενδεχόμενο προηγούμενης κακομεταχείρισης ως ένδειξη για την ύπαρξη πραγματικού κινδύνου και την συμμετοχή σε μία στοχευμένη ομάδα<sup>35</sup>.

Οι νομοθετικές και μη νομικά δεσμευτικές πράξεις του Συμφώνου θα πρέπει επίσης να δίνουν μεγαλύτερη προσοχή στη νομολογία του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ, η οποία έχει επανειλημμένα αποφανθεί ότι οι διαδικασίες επιστροφής πρέπει να περιλαμβάνουν ατομική και χωριστή αξιολόγηση<sup>36</sup>.

Οι νέοι κανόνες της τροποποιημένης πρότασης Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας, προκειμένου να αποτρέψουν τις καταχρηστικές και μεταγενέστερες αιτήσεις ασύλου, είναι περισσότερο αυστηροί όσον αφορά την παραμονή του αιτούντος στο κράτος μέλος και την μη επιστροφή<sup>37</sup>. Παρατηρείται δηλαδή μια περισσότερο αυστηρή προσέγγιση της Επιτροπής, προκειμένου να μειωθούν αυτού του είδους οι αιτήσεις. Το γεγονός αυτό, ωστόσο, εγκυμονεί κινδύνους στο κατά πόσο η αξιολόγηση μιας αίτησης μπορεί να θεωρηθεί ως «καταχρηστική», με συνεπακόλουθο κίνδυνο παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων του αιτούντος.

Αναφορικά με το ανασταλτικό αποτέλεσμα μιας μεταγενέστερης αίτησης, το Σύμφωνο αναφέρει ότι η μεταγενέστερη αίτηση κατά γενικό κανόνα έχει αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα στο διοικητικό στάδιο. Κατ' εξαίρεση, μια μεταγενέστερη αίτηση δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα στο διοικητικό στάδιο, εάν υποβάλλεται κατά τα τελευταία στάδια της διαδικασίας επιστροφής με σκοπό την παρεμπόδιση της απομάκρυνσης και καθίσταται αμέσως σαφές ότι δεν έχουν υποβληθεί νέα στοιχεία. Η εξαίρεση αυτή ισχύει μόνο εντός ενός έτους από τη στιγμή που λαμβάνεται απόφαση σχετικά με την πρώτη αίτηση. Ενδεχόμενη προσφυγή κατά μεταγενέστερης αίτησης δεν έχει αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα, αλλά μπορεί αυτό να ζητηθεί από τον αιτούντα, και ενόσω η αίτηση αυτή εκκρεμεί ενώπιον του δικαστηρίου, ο αιτών έχει το δικαίωμα να παραμείνει στο κράτος μέλος. Τα κράτη μέλη μπορούν να παρεκκλίνουν από τον κανόνα αυτό και να προβλέπουν ότι δεν υπάρχει ανασταλτικό αποτέλεσμα στο στάδιο της προσφυγής, και ο αιτών δεν έχει δικαίωμα παραμονής εν αναμονή της αίτησης χορήγησης του εν λόγω δικαιώματος, εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις· εάν η προσφυγή έχει ασκηθεί μόνο με στόχο να καθυστερήσει ή να εμποδίσει την εκτέλεση απόφασης επιστροφής η οποία θα είχε ως αποτέλεσμα την επικείμενη απομάκρυνση του αιτούντος από το κράτος μέλος, σε περιπτώσεις όπου είναι αμέσως σαφές στο δικαστήριο ότι δεν

---

<sup>35</sup>ΕΔΔΑ, J.K. και λοιποί κατά Σουηδίας, αριθμ. 59166/12, 23 Αυγούστου 2016, σκ. 79-105.

<sup>36</sup>ΔΕΕ, υπόθεση C-402/19, L.M. κατά Centre public d'action sociale de Seraing, 30 Σεπτεμβρίου 2020.

<sup>37</sup>Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM(2020) 611 final, σελ. 23.

έχουν υποβληθεί νέα στοιχεία. Μια δεύτερη, ή μεταγενέστερη, προσφυγή σε μεταγενέστερη αίτηση δεν έχει αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα (νέο άρθρο 54)<sup>38</sup>.

Στην Ελλάδα, προβλέπεται πλέον η επιβολή παράβολου ύψους 100 ευρώ για την πρόσβαση στο άσυλο από τη δεύτερη και κάθε επόμενη μεταγενέστερη αίτηση στους αιτούντες διεθνούς προστασίας, συμπεριλαμβανομένων των ανηλίκων<sup>39</sup>.

Παρατηρείται, επομένως, μια πρόθεση για μείωση των επιπέδων δικαστικής προσφυγής των αιτούντων με σκοπό την ταχύτερη ολοκλήρωση των διαδικασιών ασύλου. Ωστόσο, το περιορισμένο επίπεδο δικαστικής προσφυγής σε αρκετές περιπτώσεις δεν συνέβαλε σε ταχύτερες διαδικασίες ασύλου και επιστροφής, αλλά σε μια σειρά από παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων που διαπιστώθηκαν από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων κατά της Ελλάδας<sup>40</sup>.

#### **4.5 Εξαιρέσεις από τη διαδικασία στα σύνορα**

Η διαδικασία στα σύνορα δεν θα εφαρμόζεται σε ασυνόδευτα παιδιά και οικογένειες με παιδιά κάτω των 12 ετών, εκτός αν αποτελούν κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη του κράτους μέλους (νέο άρθρο 43 παρ. 3 και 5).

Σύμφωνα με το άρθρο 21 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ, ως ευάλωτες ομάδες θεωρούνται *«ανήλικοι, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι ηλικιωμένοι, οι εγκυμονούσες, οι μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα παιδιά, τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, τα άτομα με σοβαρές ασθένειες, τα άτομα με πνευματικές διαταραχές και τα άτομα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, φυσικής ή σεξουαλικής βίας, όπως γυναίκες θύματα ακρωτηριασμού των γεννητικών οργάνων»*. Η Οδηγία 2013/33/ΕΕ δίνει στα κράτη μέλη διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τις διαδικαστικές εγγυήσεις που εφαρμόζονται από αυτά στους ευάλωτους αιτούντες, με αποτέλεσμα να υπάρχουν μεγάλες αποκλίσεις στην αντιμετώπιση των ευάλωτων ομάδων από τα κράτη μέλη. Σημαντικές διαφορές παρατηρούνται στο πλαίσιο της εξέτασης των αιτημάτων κατά προτεραιότητα στην κανονική διαδικασία (άρθρο 31 παρ. 7 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ), καθώς και της διαδικασίας στα σύνορα (άρθρο 24 παρ. 3, παρ. 25 και παρ. 6 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ). Τα κράτη μέλη της Ε.Ε. μπορούν να εξετάζουν κατά προτεραιότητα τις αιτήσεις ασύλου των ευάλωτων προσώπων στην κανονική διαδικασία, με στόχο την επίσπευση της πρόσβασής τους στη διεθνή

---

<sup>38</sup>Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM(2020) 611 final, σελ. 36-37.

<sup>39</sup>ΚΥΑ 472687/2021 (ΦΕΚ 6246/27.12.2021).

<sup>40</sup>Mandalina M., The new design of the EU's return system under the Pact on Asylum and Migration, January 2021, p. 3.

προστασία. Έτσι, πολλές ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Ελλάδα, προβλέπουν ευνοϊκές διατάξεις για την εξέταση κατά προτεραιότητα των αιτημάτων ασύλου ευάλωτων ομάδων και κυρίως ασυνόδευτων ανηλίκων.

Όσον αφορά τις διαδικασίες στα σύνορα, στις οποίες προβλέπονται συντομότερες προθεσμίες, η Οδηγία 2013/33/ΕΕ για τις διαδικασίες ασύλου εξαιρεί μόνο τους αιτούντες που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων συνέπεια βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών βίας, και στους οποίους δεν δύναται να παρέχεται επαρκής υποστήριξη. Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι εξαιρούνται παρά μόνον αν δεν εμπίπτουν σε ορισμένες από τις διατάξεις που επιτρέπουν τη χρήση τέτοιων διαδικασιών, όπως αποτελεί η ασφαλής τρίτη χώρα, οι μεταγενέστερες αιτήσεις, η ασφαλής χώρα προέλευσης, η παρουσίαση ψευδών πληροφοριών, η προσκόμιση πλαστών εγγράφων, η κακόπιστη καταστροφή εγγράφων και ο κίνδυνος για τη δημόσια τάξη ή εθνική ασφάλεια<sup>41</sup>.

Η Ελλάδα εξαιρεί τους αιτούντες διεθνούς προστασίας που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες από την διαδικασία στα σύνορα και επιβάλλει ειδικές συνθήκες υποδοχής βάσει του άρθρου 58 του Ν. 4636/2019. Ιδιαίτερα σημαντική αποτελεί η διαπίστωση της ευαλωτότητας ενός ατόμου, προκειμένου να εξαιρεθεί από ταχύρρυθμες διαδικασίες και να προστατευτεί άμεσα με την είσοδο στο κράτος μέλος και την παραπομπή του στην κανονική διαδικασία ασύλου.

Το Διοικητικό Εφετείο Πειραιά σε απόφασή του<sup>42</sup> επισημαίνει ότι η παράλειψη της Επιτροπής Προσφυγών να παραπέμψει αιτούντα διεθνούς προστασίας σε κανονική διαδικασία, παρά την ιατρική γνωμάτευση την οποία προσκόμισε, προκαλεί σοβαρή και ανεπανόρθωτη δικονομική βλάβη, λόγω της έλλειψης παροχής δυνατότητας επαρκούς προετοιμασίας του, της μη παροχής σε αυτόν επαρκούς υποστήριξης κατά τη διάρκεια της συνέντευξής του και της μη λήψης υπόψη για την κρίση της υπόθεσής του της ιδιαίτερης ψυχολογικής του κατάστασης. Η αγνόηση της ευαλωτότητας του αιτούντος έχει ως συνέπεια την καταστρατήγηση των διατάξεων του νόμου και την μη ειδική του μεταχείριση, όπως αυτή προβλέπεται στις περιπτώσεις των ευάλωτων ομάδων.

Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι και οι οικογένειες με παιδιά ηλικίας κάτω των 12 ετών μπορούν να υπόκεινται σε διαδικασία στα σύνορα μόνο για λόγους που συνδέονται με την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη, δηλαδή όταν ο ασυνόδευτος ανήλικος, ή, στην περίπτωση των οικογενειών, οποιοδήποτε μέλος της οικογένειας, θεωρείται ότι συνιστά κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη του κράτους μέλους ή έχει απελαθεί διά της βίας για σοβαρούς λόγους δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας τάξης σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο. Τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν ή παύουν να εφαρμόζουν τη διαδικασία στα σύνορα σε ορισμένες περιπτώσεις, μεταξύ άλλων όταν οι λόγοι για την εφαρμογή

---

<sup>41</sup>Άρθρο 25 παρ. 6 εδ. β της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ.

<sup>42</sup>Απόφαση ΔΕφΠειρ Α54/2021.

της διαδικασίας στα σύνορα δεν πληρούνται ή δεν πληρούνται πλέον, όταν δεν μπορεί να παρασχεθεί η αναγκαία υποστήριξη σε αιτούντες με ειδικές διαδικαστικές ανάγκες, όταν υπάρχουν ιατρικοί λόγοι για τη μη εφαρμογή της διαδικασίας στα σύνορα και όταν δεν μπορούν να πληρούνται οι προϋποθέσεις κράτησης σύμφωνα με την οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής και η διαδικασία στα σύνορα δεν μπορεί να εφαρμοστεί χωρίς κράτηση (νέο άρθρο 41 παρ. 9)<sup>43</sup>. Σε περίπτωση που η διαδικασία στα σύνορα δεν εφαρμόζεται ή δεν εφαρμόζεται πλέον, χορηγείται στον αιτούντα άδεια εισόδου στο έδαφος του κράτους μέλους και η αίτησή του εξετάζεται στο πλαίσιο της εφαρμοστέας διαδικασίας.

Τα κράτη μέλη μπορούν, επίσης, να εξαιρούν από τις διαδικασίες ασύλου στα σύνορα περιπτώσεις για τις οποίες είναι εξαρχής απίθανο η επανεισδοχή των προσώπων να είναι επιτυχής, σε περίπτωση έκδοσης αρνητικής απόφασης στο αίτημα για παροχή διεθνούς προστασίας. Θα πρέπει να πρόκειται για υπηκόους ή απάτριδες που είναι μόνιμοι κάτοικοι τρίτων χωρών για τις οποίες το εν λόγω κράτος μέλος έχει υποβάλει γνωστοποίηση στην επιτροπή σύμφωνα με άρθρο 25<sup>α</sup> παρ. 3 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 810/2009<sup>44</sup> (νέο άρθρο 41 παρ.4).

Ωστόσο, στην ανωτέρω πρόταση αναθεώρησης δεν φαίνεται να δίνεται έμφαση στον τρόπο άμεσου εντοπισμού των ευάλωτων ομάδων, προκειμένου να εξαιρεθούν από τη διαδικασία στα σύνορα και να τους παρασχεθεί άμεση προστασία.

## **5. Νέος κανονισμός για τη διαχείριση ασύλου και μετανάστευσης – μηχανισμός αλληλεγγύης**

Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση του 2016 για το άσυλο περιλάμβανε επτά νομοθετικές προτάσεις: τον αναδιατυπωμένο κανονισμό του Δουβλίνου, τον αναδιατυπωμένο κανονισμό Eurodac, τον Κανονισμό για την ίδρυση Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο, τον Κανονισμό για τη διαδικασία ασύλου, τον Κανονισμό για τις ελάχιστες απαιτήσεις ασύλου, την αναδιατυπωμένη Οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής και τον Κανονισμό για τη θέσπιση πλαισίου της Ένωσης για την επανεγκατάσταση<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup>Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, , 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM(2020) 611 final, σελ. 17.

<sup>44</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 25 του Κανονισμού ΕΚ αριθμ. 810/2009 «Εάν ο αιτών διαθέτει ταξιδιωτικό έγγραφο που δεν αναγνωρίζεται από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, αναγνωρίζεται όμως από κάποια εξ αυτών, του χορηγείται θεώρηση που ισχύει για το έδαφος των κρατών μελών που αναγνωρίζουν το ταξιδιωτικό έγγραφο. Εάν το κράτος μέλος που χορηγεί τη θεώρηση δεν αναγνωρίζει το ταξιδιωτικό έγγραφο του αιτούντος, η θεώρηση που χορηγείται ισχύει μόνο για το εν λόγω κράτος μέλος».

<sup>45</sup>COM (2016) 270 final, COM (2016) 194 final, COM (2016) 271 final, COM (2016) 467 final, COM (2016) 466 final, COM (2016) 465 final, COM (2016) 468 final.

Τον Σεπτέμβριο του 2018 η Επιτροπή υπέβαλε επίσης τροποποιημένη πρόταση κανονισμού για την ίδρυση του Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο<sup>46</sup>. Οι εργασίες για την πρόταση αυτή ξεκίνησαν τόσο στο Συμβούλιο όσο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ωστόσο, στο πλαίσιο των προτάσεων που υπέβαλε τον Σεπτέμβριο του 2020 σχετικά με το Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διατήρησε την πρόταση που είχε υποβάλει το 2016 για κανονισμό σχετικά με τον Οργανισμό της ΕΕ για το Άσυλο και οι σχετικές συζητήσεις άρχισαν εκ νέου. Το Συμβούλιο ενέκρινε διευρυμένη εντολή για διαπραγματεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 16 Ιουνίου 2021<sup>47</sup>.

Η παρούσα πρόταση νέου Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης<sup>48</sup> αποσκοπεί στην κατάργηση και αντικατάσταση του ισχύοντος Κανονισμού του Δουβλίνου ΙΙΙ<sup>49</sup> και δρομολογεί εκ νέου τη μεταρρύθμιση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Ο Κανονισμός Δουβλίνου ΙΙΙ θεσπίζει τα κριτήρια και τους μηχανισμούς 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. Το υπεύθυνο κράτος μέλος προσδιορίζεται κατά περίπτωση με βάση τα κριτήρια του Κανονισμού. Εάν δεν είναι δυνατόν να καθορισθεί το υπεύθυνο κράτος μέλος βάσει των κριτηρίων που αναφέρονται στον Κανονισμό, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης είναι το πρώτο κράτος μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση διεθνούς προστασίας. Ο Κανονισμός Δουβλίνου ΙΙΙ εισάγει για πρώτη φορά ότι θα πρέπει να εξετάζεται κατά πόσο τηρείται ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το κράτος μέλος το οποίο προσδιορίζεται ως υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση ασύλου. Τα κράτη μέλη πρέπει να ελέγχουν αν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν συστημικές ελλείψεις στη διαδικασία ασύλου και στις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων στο κράτος μέλος που έχει προσδιορισθεί πρωτίστως ως υπεύθυνο, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης. Ειδικότερα, το ΕΔΔΑ σε απόφασή του<sup>50</sup> αποφάνθηκε ότι οι βελγικές αρχές είχαν καθήκον να επιβεβαιώσουν τον τρόπο με τον οποίο οι ελληνικές αρχές εφαρμόζαν τη νομοθεσία ασύλου στην πράξη. Επειδή οι βελγικές αρχές δεν το έπραξαν, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η μεταφορά υπηκόου Αφγανιστάν από το Βέλγιο στην Ελλάδα παραβίασε την απαγόρευση απομάκρυνσης

---

<sup>46</sup>Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθμ. 439/2010 *Συμβολή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη σύνοδο των ηγετών στο Σάλτσμπουργκ στις 19-20 Σεπτεμβρίου 2018*, 13 Σεπτεμβρίου 2018.

<sup>47</sup>Συμβούλιο της Ε.Ε. - Δελτίο τύπου, Οργανισμός της ΕΕ για το Άσυλο: Προσωρινή συμφωνία της Προεδρίας του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 29 Ιουνίου 2021.

<sup>48</sup> Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, 23 Σεπτεμβρίου 2020, (COM) 2020 610 final.

<sup>49</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 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.

<sup>50</sup> ΕΔΔΑ, Μ.Σ.Σ. κατά Βελγίου και Ελλάδας, αριθμ. 30696/09, 21 Ιανουαρίου 2010, σκ. 344-360.

οποιοδήποτε σε μια χώρα ή επικράτεια όπου θα εξετίθετο σε πραγματικό κίνδυνο βασανιστηρίων (η αρχή της μη επαναπροώθησης)<sup>51</sup>.

Το ΔΕΕ σε υπόθεση<sup>52</sup>, κατά την οποία ένα ζευγάρι αιτούντων που εισήλθαν στην Ε.Ε. με θεώρηση εισόδου από την Κροατία και στη συνέχεια κατευθύνθηκαν στη Σλοβενία, όπου υπέβαλαν αίτηση διεθνούς προστασίας, ζητήθηκαν εγγυήσεις από την Κροατία ότι σε περίπτωση μεταφοράς της γυναίκας θα τύχει κατάλληλης ιατρικής περίθαλψης, καθώς έπασχε από επιλόχεια κατάθλιψη και αυτοκτονικές τάσεις. Το Συνταγματικό δικαστήριο ακύρωσε την απόφαση μεταφοράς και ανέπεμψε την υπόθεση στο ανώτατο δικαστήριο, επειδή δεν εκτίμησε την κατάσταση υγείας της συγκεκριμένης γυναίκας. Το ΔΕΕ επισημαίνει ότι το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου στηρίζεται στον αμοιβαίο σεβασμό και στο ίδιο επίπεδο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε όλα τα κράτη μέλη. Ωστόσο, υποστήριξε ότι ακόμη και αν δεν συντρέχουν συστημικές ελλείψεις στο υπεύθυνο κράτος μέλος, η μεταφορά αιτούντος διεθνή προστασία μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο υπό συνθήκες που αποκλείουν το ενδεχόμενο η μεταφορά να συνεπάγεται πραγματικό και αποδεδειγμένο κίνδυνο ο ενδιαφερόμενος να υποστεί απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Επαφίεται δε στις αρμόδιες εθνικές αρχές να εξασφαλίσουν ότι δεν θα υπάρξει μη αναστρέψιμη επιδείνωση της κατάστασης της υγείας του αιτούντος από τη μεταφορά. Αν αυτό δεν είναι δυνατόν, το κράτος μέλος όπου υποβλήθηκε η αίτηση διεθνούς προστασίας οφείλει να την εξετάσει το ίδιο.

Παρατηρείται, επομένως, η προσπάθεια από την Επιτροπή ανεύρεσης εναλλακτικών προτάσεων αντί του Κανονισμού Δουβλίνο III, καθώς όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση της Επιτροπής κρίθηκε αναποτελεσματικός λόγω των μεγάλων αποκλίσεων μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά στην εφαρμογή του.

Ταυτόχρονα, η πρόταση αυτή προβλέπει έναν νέο μηχανισμό αλληλεγγύης, ο οποίος θα λειτουργεί με ευελιξία, προκειμένου να προσαρμόζεται στις διαφορετικές καταστάσεις που προκύπτουν από τις διαφορετικές μεταναστευτικές προκλήσεις τις οποίες αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη.

Επιπροσθέτως, θεσπίζει μηχανισμό για τη διευκόλυνση της συνεργασίας με τρίτες χώρες στον τομέα της επιστροφής και της επανεισδοχής, ο οποίος συμπληρώνει τον μηχανισμό που θεσπίζεται με το άρθρο 25α του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 810/2009 για τον κώδικα θεωρήσεων<sup>53</sup>. Ο νέος αυτός μηχανισμός εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να υποβάλει στο Συμβούλιο έκθεση στην οποία προσδιορίζονται αποτελεσματικά μέτρα για την παροχή κινήτρων και τη βελτίωση της συνεργασίας με τρίτες χώρες με σκοπό τη διευκόλυνση της επιστροφής και της επανεισδοχής, καθώς και της

---

<sup>51</sup> Διεθνής Αμνηστία, Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρώπινων Δικαιωμάτων προασπίζει τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο στην ΕΕ, 21 Ιανουαρίου 2011.

<sup>52</sup> ΔΕΕ, υπόθεση C-578/16, C. K., H.F., A.S. κατά Republika Slovenija, 16 Φεβρουαρίου 2017, σκ. 96.

<sup>53</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1155 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2019, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 810/2009 για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων).

συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για τον ίδιο σκοπό, λαμβάνοντας παράλληλα δεόντως υπόψη τα συνολικά συμφέροντα και τις σχέσεις με τις οικείες τρίτες χώρες<sup>54</sup>.

Η Επιτροπή τονίζει πως οι διατάξεις του Κανονισμού δεν υπερβαίνουν τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του στόχου της αποτελεσματικής αντιμετώπισης της κατάστασης (αρχή της αναλογικότητας).

### **5.1. Μεταρρύθμιση κοινού συστήματος ασύλου**

Με τον νέο Κανονισμό, προτείνεται η συλλογική προσέγγιση των κρατών μελών στη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου, και ειδικότερα στη συλλογική τους δράση όσον αφορά σε όλους τους τομείς των διαδικασιών ασύλου. Σύμφωνα με το νέο άρθρο 8 παρ. 1 και 2 τα κράτη μέλη εξετάζουν κάθε αίτηση διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα στο έδαφος οποιουδήποτε από αυτά, συμπεριλαμβανομένων των συνόρων ή των ζωνών διέλευσης. Η αίτηση εξετάζεται από ένα μόνο κράτος μέλος, το οποίο είναι το ορίζεται ως υπεύθυνο. Αν δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί το υπεύθυνο κράτος μέλος, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης είναι το πρώτο κράτος μέλος στο οποίο καταχωρίστηκε η αίτηση διεθνούς προστασίας. Η αίτηση του αιτούντος κατατίθεται στο κράτος μέλος πρώτης εισόδου, εκτός αν αυτός διαθέτει άδεια έγκυρη άδεια διαμονής ή έγκυρη θεώρηση διαβατηρίου, η αίτησή του υποβάλλεται και καταχωρίζεται στο κράτος μέλος που εξέδωσε την άδεια διαμονής ή τη θεώρηση. Αν ένα μέλος της οικογένειας του αιτούντος έχει υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας σε κράτος μέλος για την οποία δεν έχει ακόμη ληφθεί απόφαση για πρώτη φορά επί της ουσίας ή αν ένα μέλος της οικογένειας του αιτούντος έλαβε άδεια διαμονής σε κράτος μέλος ως δικαιούχος διεθνούς προστασίας, το εν λόγω κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας (νέο άρθρο 16 και 17).

Το πρώτο κριτήριο που θα εφαρμόζεται προκειμένου να διαπιστωθεί το κράτος μέλος που θα είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου είναι το υπέρτατο συμφέρον του παιδιού. Υπεύθυνο κράτος μέλος για την εξέταση του αιτήματός του αποτελεί το κράτος μέλος στο οποίο διαμένει νόμιμα μέλος της οικογένειάς του, σε διαφορετική περίπτωση το κράτος μέλος στο οποίο υποβάλει την αίτηση ασύλου. Την ερμηνεία του ζητήματος αυτού πραγματεύτηκε για πρώτη φορά το ΔΕΕ στην υπόθεση C-648/11<sup>55</sup>, καταλήγοντας ότι το υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου κράτος είναι το κράτος μέλος στο οποίο βρίσκεται ο εν λόγω ανήλικος μετά την υποβολή σε αυτό

---

<sup>54</sup>Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/EK του Συμβουλίου, 23 Σεπτεμβρίου 2020, (COM) 2020 610 final, σελ. 2 παρ. 3.

<sup>55</sup>ΔΕΕ, υπόθεση C-648/11, MA and Others v Secretary of State for the Home Department, 6 Ιουνίου 2013, σκ. 55-60.

του αιτήματός του. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκρινε ότι, όταν ασυνόδευτος ανήλικος, του οποίου κανένα μέλος της οικογένειας δεν βρίσκεται νόμιμα στο έδαφος της Ε.Ε., υποβάλει αιτήσεις ασύλου σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη, υπεύθυνο κράτος για την εξέταση της αίτησής του είναι το κράτος μέλος στο οποίο βρίσκεται ο ενδιαφερόμενος μετά την υποβολή σε αυτό της σχετικής αίτησής του. Κατά το Δικαστήριο, αυτό συνάγεται από το πλαίσιο και το σκοπό του Κανονισμού, που αποβλέπει στην κατοχύρωση της πραγματικής πρόσβασης των αιτούντων άσυλο στις διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και στην εξασφάλιση της προσήκουσας προστασίας των ασυνόδευτων ανηλίκων. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι οι ασυνόδευτοι ανήλικοι 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<sup>56</sup>.

Επιπροσθέτως, υπεύθυνο κράτος μέλος είναι το κράτος μέλος στο οποίο χορηγείται διεθνής προστασία σε μέλος της οικογένειας ή στο οποίο εξακολουθεί να είναι αιτών, ελλείψει αυτού, το κράτος μέλος που εξέδωσε τίτλο διαμονής ή θεώρηση, το κράτος μέλος στο οποίο εκπαιδευτικό ίδρυμα χορήγησε δίπλωμα ή τίτλο σπουδών<sup>57</sup>. Μόνο εάν δεν ισχύει κανένα από τα κριτήρια αυτά, το κράτος μέλος παράτυπης εισόδου είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης, υπό τον όρο ότι η αίτηση καταχωρίζεται εντός τριών ετών από την παράτυπη είσοδο. Όταν η ευθύνη καθορίζεται σύμφωνα με τα εν λόγω κριτήρια, ο αιτών παραμένει στο εν λόγω κράτος μέλος έως ότου εφαρμοστούν οι κανόνες περί «μετατόπισης» ή «παύσης» ευθύνης, δηλαδή όταν το ενδιαφερόμενο πρόσωπο εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών σύμφωνα με απόφαση απόρριψης ή επιστροφής, ή άλλο κράτος μέλος εφαρμόσει τη ρήτρα διακριτικής ευχέρειας ή δεν πραγματοποιήσει τη μεταφορά στο υπεύθυνο κράτος μέλος εγκαίρως.

Στο νέο άρθρο 29 της πρότασης του Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/EK του Συμβουλίου, προβλέπεται ότι αν το κράτος μέλος στο οποίο καταχωρήθηκε αίτηση διεθνούς προστασίας θεωρεί ότι άλλο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέτασή της, απευθύνει προς αυτό αίτημα αναδοχής του αιτούντος αμελλητί και, σε κάθε περίπτωση, εντός προθεσμίας δύο μηνών από την καταχώριση της αίτησης, ενώ το κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται το αίτημα προβαίνει στις απαραίτητες επαληθεύσεις και αποφαινεται σχετικά με το αίτημα αναδοχής του αιτούντος εντός προθεσμίας ενός μήνα από την ημερομηνία παραλαβής του αιτήματος.

---

<sup>56</sup>ΔΕΕ, υπόθεση C-648/11, MA and Others v Secretary of State for the Home Department, 6 Ιουνίου 2013, σκ. 55.

<sup>57</sup>Άρθρα 16-20 της πρότασης Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/EK του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX, 2020/0279 (COD), 23 Σεπτεμβρίου 2020.



Στον νέο Κανονισμό παρατηρείται ότι δεν υπάρχει το άρθρο 13 παρ. 2 του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ σύμφωνα με το οποίο όταν ένα κράτος μέλος δεν μπορεί ή δεν μπορεί πλέον να θεωρηθεί υπεύθυνο και εφόσον διαπιστώνεται, βάσει των αποδεικτικών στοιχείων ή των έμμεσων αποδείξεων, ότι ο αιτών ζούσε για μια συνεχή περίοδο τουλάχιστον πέντε μηνών σε ένα κράτος μέλος, πριν από την υποβολή της αίτησης διεθνούς προστασίας, αυτό το κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας, καθώς και του άρθρου 19 παρ. 2 του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ σύμφωνα με το οποίο οι υποχρεώσεις του υπεύθυνου κράτους μέλους εκλείπουν εάν αυτό αποδείξει, όταν υποβάλλεται σε αυτό αίτημα αναδοχής ή εκ νέου ανάληψης αιτούντος, ότι το ενδιαφερόμενο πρόσωπο εγκατέλειψε το έδαφος των κρατών μελών για διάστημα τουλάχιστον τριών μηνών. Παρατηρείται, επομένως, ότι ο νέος Κανονισμός έχει ως σκοπό να αποφύγει τις πολιτικές κρατών μελών τα οποία επιθυμούν να αποφύγουν να αναλάβουν ως υπεύθυνα κράτη μέλη και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτό.

Η συστηματική στάση της Γερμανίας να απορρίπτει αιτήματα οικογενειακής επανένωσης βρίσκει έρεισμα στην νομολογία του ΔΕΕ<sup>58</sup>, ως προς την έναρξη της τρίμηνης προθεσμίας που προβλέπεται για την υποβολή αιτήματος περί μεταβίβασης της ευθύνης για την εξέταση αιτήσεως διεθνούς προστασίας σε άλλο κράτος μέλος<sup>59</sup>. Έτσι, ενώ σύμφωνα με την μέχρι τώρα εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ κρίσιμος χρόνος από τον οποίο υπολογιζόταν η τρίμηνη προθεσμία του άρθρου 21 του Κανονισμού ήταν αυτός της πλήρους καταγραφής, ήτοι της αίτησης για διεθνή προστασία, μετά την ερμηνεία του ΔΕΕ, στο άρθρο 20 παρ. 2 του Κανονισμού η εν λόγω προθεσμία λογίζεται ότι μετρά νωρίτερα, επί του πρακτέου από τη στιγμή που ενημερώνεται η Υπηρεσία Ασύλου από τις δημόσιες αρχές μέσω της ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων, σχετικά με το γεγονός ότι υπήκοος τρίτης χώρας εξέφρασε την επιθυμία να αιτηθεί διεθνή προστασία<sup>60</sup>. Η απότομη αυτή μεταστροφή στην εφαρμογή του προθεσμιών του Κανονισμού έχει ως αποτέλεσμα το εκπρόθεσμο αιτημάτων ανάληψης σύμφωνα με την αποκλειστική προθεσμία του άρθρου 21, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για τη χρήση των δεσμευτικών άρθρων του Κανονισμού και συνακόλουθα την απόρριψή τους ως απαράδεκτων<sup>61</sup>.

Η παρούσα πρόταση αναφέρει, επίσης, τις βασικές εγγυήσεις που θα πρέπει να υπάρχουν όσον αφορά τους ανηλίκους και τα άτομα που ανήκουν σε ευάλωτη ομάδα. Η ανάγκη αξιολόγησης και διαχείρισης της ευαλωτότητας των αιτούντων άσυλο είναι ευρέως αποδεκτή σε ολόκληρη την Ε.Ε. Για το λόγο αυτό, οι ευάλωτες ομάδες πρέπει να απολαμβάνουν ένα φάσμα δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων ειδικών συνθηκών υποδοχής και διαδικαστικών εγγυήσεων. Ο νέος

---

<sup>58</sup>ΔΕΕ, υπόθεση C-670/16, Tsegezab Mengesteab κατά Bundes republic Deutschland, 26 Ιουλίου 2017.

<sup>59</sup>Μπόμπου Η., Πετεινού Φ., Εμβολιάδου Φ., Φαλτάκα Ε., Φωτούλα Δ., Δουβλίνο ΙΙΙ: η “εξαίρεση” που έγινε κανόνας, Μάιος 2018.

<sup>60</sup>ΔΕΕ, υπόθεση C-670/16, Tsegezab Mengesteab κατά Bundes republic Deutschland, 26 Ιουλίου 2017, σκ. 103.

<sup>61</sup>Μπόμπου Η., Πετεινού Φ., Εμβολιάδου Φ., Φαλτάκα Ε., Φωτούλα Δ., Δουβλίνο ΙΙΙ: η “εξαίρεση” που έγινε κανόνας, Μάιος 2018.

Κανονισμός, παρατηρείται ότι δεν αναφέρει αναλυτικά τις προϋποθέσεις προσδιορισμού ενός ατόμου ως ευάλωτο, προκειμένου να υπάρχουν οι διαδικαστικές εγγυήσεις προστασίας του από τις διαδικασίες που μπορεί να τους επιφέρει βλάβη (όπως αποτελούν οι ταχύρρυθμες διαδικασίες ασύλου).

Το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού αποτελεί πρωταρχικό μέλημα των κρατών μελών. Κάθε κράτος μέλος στο οποίο βρίσκεται ασυνόδευτος ανήλικος θα πρέπει να εξασφαλίζει ότι αυτός εκπροσωπείται και υποβοηθείται από εκπρόσωπο στις διαδικασίες ασύλου (Δίκτυο Επιτροπείας Ασυνόδευτων Ανηλίκων).

Αναφορικά με τις δράσεις της Ε.Ε. στον τομέα της προστασίας των παιδιών, προτάθηκε το Σχέδιο Δράσης για τους ασυνόδευτους ανήλικους (2010-2014)<sup>62</sup>, δημοσιεύτηκε η Ανακοίνωση της Επιτροπής για την προστασία των παιδιών μεταναστών<sup>63</sup>, καθώς και η Στρατηγική της Ε.Ε. για τα δικαιώματα του παιδιού<sup>64</sup>.

Τον Ιανουάριο 2022, αναρτήθηκε στην ηλεκτρονική ιστοσελίδα του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου της Ελλάδας η Εθνική Στρατηγική<sup>65</sup> για τη βελτίωση της κατάστασης του συνόλου των ασυνόδευτων ανηλίκων που βρίσκονται στην Ελλάδα, με σκοπό την ανεύρεση λύσεων στην κάλυψη των βασικών αναγκών τους, την πλήρη προστασία των δικαιωμάτων τους και της προσπάθειας να εξασφαλιστεί το βέλτιστο συμφέρον τους. Η Εθνική Στρατηγική αποτελεί ένα συντονισμένο σχέδιο της Ειδικής Γραμματείας Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων για τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου πλαισίου φροντίδας και προστασίας των ασυνόδευτων ανηλίκων στην Ελλάδα.

Επιπλέον, η πρόταση του νέου Κανονισμού δίνει έμφαση στην οικογενειακή επανένωση και, συνεπώς, στην κοινή εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας των μελών μιας οικογένειας από το ίδιο κράτος, προκειμένου να αποφευχθεί ο διαχωρισμός των μελών μιας οικογένειας σε κάθε περίπτωση<sup>66</sup>. Στον νέο Κανονισμό, η Επιτροπή προτείνει την διεύρυνση του ορισμού της οικογένειας, ώστε να περιλαμβάνει και τα αδέρφια και τις νέες οικογένειες που δημιουργούνται κατά τη διέλευση<sup>67</sup>. Η διερεύνηση αυτή σημαίνει ότι περισσότεροι αιτούντες θα μπορούν να επανενωθούν με

---

<sup>62</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Πρόγραμμα δράσης για τους ασυνόδευτους ανήλικους (2010 – 2014), 6 Μαΐου 2010, COM(2010) 213 final.

<sup>63</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Η προστασία των παιδιών-μεταναστών, 12 Απριλίου 2017, COM(2017) 211 final.

<sup>64</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής Στρατηγική της Ε.Ε. για τα δικαιώματα του παιδιού, 24 Μαρτίου 2021, COM(2021) 142 final.

<sup>65</sup>Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων, Εθνική Στρατηγική για την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων, Ιανουάριος 2022.

<sup>66</sup>Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/EK του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX, 2020/0279 (COD), 23 Σεπτεμβρίου 2020, σελ. 39 (παρ. 46)

<sup>67</sup>Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/EK του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX, 2020/0279 (COD), 23 Σεπτεμβρίου 2020, σελ. 39-40 (παρ. 47).

μέλη της οικογένειάς τους. Επομένως, αυτή η αλλαγή θα έχει σημαντικό αντίκτυπο στην ποιότητα ζωής των εξαρτημένων ατόμων.

Το ΕΔΔΑ σε υπόθεση που αφορούσε διάκριση σε βάρος ενός πρόσφυγα και της συζύγου του μετά την πτήση, κατά την άσκηση του δικαιώματός τους στην οικογενειακή ζωή, επειδή δεν της επιτράπη να εισέλθει μαζί του στο Ηνωμένο Βασίλειο, έκρινε ότι τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ (δικαίωμα στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή) και ότι η θέση του πρώτου προσφεύγοντος ως πρόσφυγα που παντρεύτηκε μετά την αποχώρησή του από τη χώρα του συνιστούσε καθεστώς στο οποίο ένα άτομο θα μπορούσε να υφίσταται διακρίσεις κατά την έννοια του άρθρου 14 της ΕΣΔΑ. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι προσφεύγοντες λάμβαναν κατάσταση ανάλογη με εκείνη των προσφύγων που είχαν παντρευτεί πριν εγκαταλείψουν τη χώρα τους και είχαν λάβει περιορισμένο χρονικό διάστημα άδειας παραμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο, με μόνη διαφορά τον χρόνο του γάμου τους<sup>68</sup>.

Σκοπός της διεύρυνσης του ορισμού της οικογένειας, συμπεριλαμβάνοντας και τους οικογενειακούς δεσμούς που προκύπτουν μετά την αποχώρηση των ανθρώπων από την χώρα καταγωγής και πριν την άφιξη τους στο έδαφος κράτους μέλους, αποτελεί, επίσης, η μείωση των κινήτρων για μη επιτρεπόμενες μετακινήσεις των αιτούντων άσυλο εντός της Ε.Ε.

Πέρα των ανωτέρω, οι κανόνες για τα αποδεικτικά στοιχεία θα πρέπει να επιτρέπουν την ταχύτερη οικογενειακή επανένωση. Κατά συνέπεια, πρέπει να διασαφηνιστεί ότι οι τυπικές αποδείξεις, όπως πρωτότυπα αποδεικτικά έγγραφα και έλεγχος DNA, δεν θα πρέπει να είναι αναγκαίες σε περιπτώσεις που οι έμμεσες αποδείξεις είναι συνεκτικές, επαληθεύσιμες και επαρκώς λεπτομερείς για τον προσδιορισμό της ευθύνης για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας<sup>69</sup>. Η νέα αυτή πρόταση του Κανονισμού είναι ιδιαίτερα σημαντική, καθώς παρατηρείται μια σημαντική αύξηση στον αριθμό απορρίψεων αιτημάτων οικογενειακής επανένωσης από μέρους κρατών μελών<sup>70</sup>, οι οποίες σε μεγάλο βαθμό, στηρίζονται στην έλλειψη επίσημα μεταφρασμένων σε διεθνή γλώσσα εγγράφων, προερχομένων κυρίως από τη χώρα καταγωγής.

Εκτός των ανωτέρω, οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες θα έχουν ενισχυμένα δικαιώματα για να διευκολυνθεί η ένταξή τους στην ευρωπαϊκή κοινωνία. Ειδικότερα, θα έχουν το δικαίωμα να αποκτήσουν το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος στην Ε.Ε. έπειτα από 3 έτη, αντί για 5 έτη, μέσω της στοχευμένης τροποποίησης της Οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες και, κατά συνέπεια, θα μπορούν να ζουν και να εργάζονται σε άλλο κράτος μέλος. Θα υπάρχουν ισχυρότερα

---

<sup>68</sup>ΕΔΔΑ, Hode και Abdi κατά Ηνωμένου Βασιλείου, αριθμ. 22341/09, 6 Νοεμβρίου 2012, σκ. 57-59.

<sup>69</sup> Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX 2020/0279 (COD), 23 Σεπτεμβρίου 2020, σελ. 28.

<sup>70</sup> Μπόμπου Η., Πετεινού Φ., Εμβολιάδου Φ., Φαλάκα Ε., Φωτούλα Δ., Δουβλίνο III: η “εξαίρεση” που έγινε κανόνας, Μάιος 2018.

κίνητρα για παραμονή στο υπεύθυνο κράτος μέλος κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου. Η πρόσβαση σε υλικές συνθήκες υποδοχής, όπως αποτελούν η στέγαση, η τροφή, η υγειονομική περίθαλψη και η εκπαίδευση ανηλίκων θα περιορίζεται στο κράτος μέλος στο οποίο βρίσκεται ο αιτών, εκτός εάν το κράτος μέλος δεν εξασφαλίζει βιοτικό επίπεδο σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του Χάρτη της ΕΕ, και τις διεθνείς υποχρεώσεις.

## 5.2. Νέος μηχανισμός αλληλεγγύης

Λόγω της δυσανάλογης κατανομής του βάρους στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου στα κράτη μέλη της Ε.Ε., καθώς τα κράτη μέλη της «πρώτης γραμμής» κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν μεγαλύτερο αριθμό προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών, κρίθηκε αναγκαία η άμεση συνεισφορά όλων των κρατών μελών.

Τα κράτη μέλη που βρίσκονται νότια της Ευρώπης (όπως η Ελλάδα, η Ιταλία, η Ισπανία και η Μάλτα) βρέθηκαν αντιμέτωπα περισσότερο με την προσφυγική κρίση, γι' αυτό και θεώρησαν ότι είναι απαραίτητο ένα «υποχρεωτικό σύστημα που προβλέπει δίκαιη και ταχεία κατανομή των αιτούντων άσυλο», προκειμένου να είναι «δίκαιη και βιώσιμη» οποιαδήποτε μεταρρύθμιση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου<sup>71</sup>.

Το ΔΕΕ σε αρκετές αποφάσεις έχει τονίσει την ανάγκη συνεισφορών όλων των κρατών μελών και επισήμανε τη νομιμότητα των προσωρινών μέτρων του Συμβουλίου για την στήριξη της Ελλάδας και της Ιταλίας στον τομέα της διεθνούς προστασίας, απορρίπτοντας τις προσφυγές ακύρωσης της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας<sup>72</sup>. Ειδικότερα, σε απόφασή του έχει αποφανθεί ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας, η Ουγγαρία και η Τσεχική Δημοκρατία μη υποδεικνύοντας σε τακτά χρονικά διαστήματα, και οπωσδήποτε ανά τρίμηνο, τον προσήκοντα αριθμό αιτούντων διεθνή προστασία που μπορούσαν να μετεγκατασταθούν ταχέως στο έδαφός τους έχουν παραβεί τις διατάξεις της απόφασης (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2015 και της απόφασης (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<sup>73</sup>.

Το νέο Σύμφωνο περιλαμβάνει έναν νέο μηχανισμό αλληλεγγύης για την κατοχύρωση της δικαιοσύνης στο σύστημα ασύλου της Ε.Ε., όπου θα αποτυπώνονται οι διαφορετικές προκλήσεις που δημιουργούνται από τις διαφορετικές γεωγραφικές τοποθεσίες και θα διασφαλίζεται ότι όλοι

---

<sup>71</sup>Bräuninger D., Reform of the Common European Asylum System A difficult undertaking, Deutsche Bank Research, 12 April 2018.

<sup>72</sup>ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, Σλοβακική Δημοκρατία (C-643/15) και Ουγγαρία (C-647/15) κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 6 Σεπτεμβρίου 2017.

<sup>73</sup>Αποφάσεις στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-715/17, C-718/17 και C-719/17 Επιτροπή κατά Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχικής Δημοκρατίας.

συμβάλλουν μέσω της αλληλεγγύης, έτσι ώστε οι πραγματικές ανάγκες που δημιουργούνται από τις παράτυπες αφίξεις μεταναστών και αιτούντων άσυλο να μην αντιμετωπίζονται από μεμονωμένα κράτη μέλη αλλά από την Ε.Ε. στο σύνολό της<sup>74</sup>.

Ο νέος μηχανισμός αλληλεγγύης που θεσπίζεται με τον Κανονισμό για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης θα επικεντρωθεί κυρίως στη μετεγκατάσταση ή τη χορηγία επιστροφής<sup>75</sup>. Στο πλαίσιο της χορηγίας επιστροφής, τα κράτη μέλη θα παρέχουν κάθε αναγκαία στήριξη στο κράτος μέλος που βρίσκεται υπό πίεση για την ταχεία επιστροφή των ατόμων που δεν έχουν δικαίωμα παραμονής. Τα κράτη μέλη μπορούν να επικεντρώνονται σε εθνικότητες σε σχέση με τις οποίες έχουν περισσότερες πιθανότητες να πραγματοποιήσουν επιστροφές<sup>76</sup>. Ειδικότερα, το κράτος μέλος-χορηγός θα παρέχει συμβουλές σχετικά με την επιστροφή και την επανένταξη σε παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, θα βοηθά στην οικειοθελή επιστροφή και επανένταξη των παράτυπων μεταναστών χρησιμοποιώντας το πρόγραμμα και τους πόρους του, θα καθοδηγεί ή θα στηρίζει τον πολιτικό διάλογο με τρίτες χώρες για τη διευκόλυνση της επανεισδοχής των παράτυπων μεταναστών που βρίσκονται στο επωφελούμενο κράτος μέλος και θα διασφαλίζει την παράδοση έγκυρου ταξιδιωτικού εγγράφου<sup>77</sup>. Ωστόσο, αν οι προσπάθειες αυτές αποδειχθούν ανεπιτυχείς ύστερα από 8 μήνες, το κράτος μέλος-χορηγός θα μεταφέρει τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα στο έδαφός του και θα συνεχίζει τις προσπάθειές του για την επιστροφή τους σύμφωνα με την Οδηγία 2008/115/ΕΚ για την επιστροφή<sup>78</sup>.

Μετεγκατάσταση αποτελεί η μεταφορά ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας (ασύλου και επικουρικής προστασίας) από ένα κράτος μέλος της Ε.Ε σε κάποιο άλλο<sup>79</sup>.

Επιπροσθέτως, στον νέο Κανονισμό προβλέπεται η συνεισφορά ενός κράτους μέλους σε άλλο κράτος μέλος και με άλλες μορφές αλληλεγγύης, όπως η ανάπτυξη ικανοτήτων για το άσυλο, η επιχειρησιακή υποστήριξη, η τεχνική και επιχειρησιακή εμπειρογνώση, καθώς και η συνεργασία με σχετικές τρίτες χώρες υποδοχής.

Τέλος, προτείνεται ο μηχανισμός αλληλεγγύης για καταστάσεις πίεσης ή κινδύνου, σύμφωνα με τον οποίο η Επιτροπή αξιολογώντας διαθέσιμες πληροφορίες, κατά πόσο το σύστημα ενός κράτους

---

<sup>74</sup>Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX, 2020/0279 (COD), 23 Σεπτεμβρίου 2020, σελ. 32 παρ. 5.

<sup>75</sup>Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου.(COM) 2020 610 final.

<sup>76</sup> Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX, 2020/0279 (COD), 23 Σεπτεμβρίου 2020, σελ. 94-95 (άρθρο 55).

<sup>77</sup>Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX, 2020/0279 (COD), 23 Σεπτεμβρίου 2020, σελ. 95 (άρθρο 55).

<sup>78</sup> Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX, 2020/0279 (COD), 23 Σεπτεμβρίου 2020, σελ. 21-22.

<sup>79</sup>Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX, 2020/0279 (COD), 23 Σεπτεμβρίου 2020, σελ. 21.

μέλους είναι υπό πίεση ή διατρέχει κίνδυνο, θα ενεργοποιεί τον σχετικό μηχανισμό, θα αξιολογεί τις ανάγκες και θα λαμβάνει μέτρα ανάλογα με αυτές, σε στενή διαβούλευση με το συγκεκριμένο κράτος. Κάποια από τα μέτρα αυτά θα αποτελούν η μετεγκατάσταση και οι χορηγίες επιστροφής.

Στον νέο μηχανισμό δεν καθίσταται σαφές πώς κάθε κράτος μέλος θα επιλέξει να συνεισφέρει ή τι είδους συνεισφορές θα παρέχει. Ομοίως, τα κράτη μέλη έχουν ευελιξία ως προς την επιλογή στις εθνικότητες των οποίων τις επιστροφές επιθυμούν να χορηγήσουν. Ειδικότερα, στο άρθρο 45 της πρότασης Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, γίνεται λόγος για τους τύπους στους οποίους συνίσταται η συνεισφορά αλληλεγγύης των κρατών μελών (μεταγκατάσταση αιτούντων ή δικαιούχων διεθνούς προστασίας, χορηγία επιστροφής και μέτρα ενίσχυσης στον τομέα του ασύλου και επιχειρησιακή υποστήριξη). Στο άρθρο 47 παρ. 3 της ανωτέρω πρότασης Κανονισμού, η Επιτροπή καλεί όλα τα άλλα κράτη μέλη που δεν αναμένεται να αντιμετωπίσουν αφίξεις στο έδαφός τους, να παράσχουν τις ανωτέρω αναφερόμενες συνεισφορές αλληλεγγύης. Στην αίτησή της, η Επιτροπή αναφέρει τον συνολικό αριθμό των αιτούντων που πρόκειται να μετεγκατασταθούν από κάθε κράτος μέλος με τη μορφή των συνεισφορών αλληλεγγύης, υπολογιζόμενο σύμφωνα με την κλείδα κατανομής του άρθρου 54<sup>80</sup>. Στο άρθρο 56 της ανωτέρω αναφερόμενης πρότασης Κανονισμού, τα κράτη μέλη που έχουν συνεισφέρει ή σχεδιάζουν να συνεισφέρουν με συνεισφορές αλληλεγγύης ανταποκρινόμενα σε αίτημα κράτους μέλους για στήριξη αλληλεγγύης ή με δική τους πρωτοβουλία, ενημερώνουν σχετικά την Επιτροπή συμπληρώνοντας το έντυπο του σχεδίου στήριξης αλληλεγγύης. Το εν λόγω σχέδιο περιλαμβάνει, κατά περίπτωση, επαληθεύσιμες πληροφορίες, μεταξύ άλλων σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και τη φύση των μέτρων και με την εφαρμογή τους. Ωστόσο, δεν γίνεται συγκεκριμένα λόγος για τα κριτήρια με τα οποία ένα κράτος μέλος θα επιλέξει να συνεισφέρει με μία συγκεκριμένη μορφή συνεισφοράς αλληλεγγύης.

Τα κράτη μέλη της Ε.Ε. μπορεί να θεωρήσουν λογικό να επιλέξουν εθνικότητες, οι οποίες επιστρέφονται με πιο εύκολο τρόπο. Τα ερωτήματα σχετικά με το πώς θα καθοριστεί η επιλογή για τη χορηγία ορισμένων εθνικοτήτων και ποιος θα παραμείνει υπεύθυνος για όσες εθνικότητες δεν θα επιλεγούν, δεν έχουν ξεκάθαρες απαντήσεις. Επιπροσθέτως, δεν φαίνεται να προβλέπονται κίνητρα, κυρώσεις ή εργαλεία επιβολής σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί με τον μηχανισμό αλληλεγγύης, στο σύνολό του ή εν μέρει.

---

<sup>80</sup>Άρθρο 54 της πρότασης Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX, 2020/0279 (COD), COM (2020) 610 final «Το μερίδιο των συνεισφορών αλληλεγγύης του άρθρου 45 παράγραφος 1 στοιχεία α), β) και γ), οι οποίες πρέπει να παρέχονται από κάθε κράτος μέλος σύμφωνα με τα άρθρα 48 και 53, υπολογίζεται σύμφωνα με τον τύπο που ορίζεται στο παράρτημα ΙΙΙ και βασίζεται στα ακόλουθα κριτήρια για κάθε κράτος μέλος, σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία της Eurostat: α) στο μέγεθος του πληθυσμού (στάθμιση 50 %)· β) στο συνολικό ΑΕΠ (στάθμιση 50 %).»

Στην περίπτωση της Ελλάδας, λόγω των μεγάλων προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών υπήρξε επιχειρησιακή και χρηματοδοτική υποστήριξη. Η Ε.Ε. χρηματοδότησε την Ελλάδα με σκοπό τη δημιουργία νέων κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης<sup>81</sup> και για τη βελτίωση των συνθηκών υποδοχής σύμφωνα με τη νομοθεσία και τα πρότυπα της Ε.Ε.

Η Επιτροπή καλεί συνεχώς τα κράτη μέλη να συνεισφέρουν στην εθελοντική μετεγκατάσταση, έως ότου εκκρεμεί η θέσπιση ενός πιο προβλέψιμου μηχανισμού αλληλεγγύης, και συντονίζει τακτικά τις σχετικές προσπάθειες. Η Επιτροπή, επίσης, διευκολύνει τα κράτη μέλη να πραγματοποιούν εθελοντικές μετεγκαταστάσεις. Μέσω του μηχανισμού που συμφωνήθηκε στο πλαίσιο της δήλωσης της Μάλτας του 2019, η Επιτροπή, με τη στήριξη του EUAA, συντονίζει τις μετεγκαταστάσεις στις περιπτώσεις όπου οι επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης είχαν οδηγήσει σε αποβιβάσεις στην Ιταλία και τη Μάλτα<sup>82</sup>.

Στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης που παρουσιάστηκε τον Μάρτιο του 2020 για τη λήψη άμεσων μέτρων στήριξης της Ελλάδας, ένας μεγάλος αριθμός ασυνόδευτων ανηλίκων μετακινήθηκε σε άλλο κράτος μέλος της Ε.Ε. στα πλαίσια του προγράμματος μετεγκατάστασης. Συμπληρώνονται δύο χρόνια υλοποίησης του προγράμματος Εθελοντικής Μετεγκατάστασης για ασυνόδευτους ανηλίκους που συντονίζεται από την Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Η Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τη συνεργασία δεκατριών κρατών μελών της Ε.Ε. και άλλων χωρών, υλοποιεί από τον Απρίλιο του 2020 το πρόγραμμα Εθελοντικής Μετεγκατάστασης ασυνόδευτων ανηλίκων που διαμένουν στην Ελλάδα, σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες με βάση τις Προτυποποιημένες Διαδικασίες Λειτουργίας (Standard Operating Procedures-SOPs)<sup>83</sup>. Ειδικότερα, οι πρώτες μετεγκαταστάσεις πραγματοποιήθηκαν τον Απρίλιο του 2020, όταν 12 ασυνόδευτα παιδιά και έφηβοι μετεγκαταστάθηκαν από την Ελλάδα στο Λουξεμβούργο και 47 στη Γερμανία. Μετά από προσωρινή αναστολή λόγω των περιορισμών του κορονοϊού και έπειτα από περαιτέρω προπαρασκευαστικές εργασίες, οι μεταφορές στο πλαίσιο του προγράμματος άρχισαν εκ νέου τον Ιούνιο 2020, όταν 8 ασυνόδευτοι ανήλικοι μετεγκαταστάθηκαν στην Ιρλανδία και άλλοι 6 στη

---

<sup>81</sup>Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την έκθεση για τη μετανάστευση και το άσυλο, 29 Σεπτεμβρίου 2021, COM (2021) 590 final, σελ. 9.

<sup>82</sup>Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την έκθεση για τη μετανάστευση και το άσυλο, 29 Σεπτεμβρίου 2021, COM (2021) 590 final, σελ. 10.

<sup>83</sup>Δύο χρόνια λειτουργίας για το Πρόγραμμα Εθελοντικής Μετεγκατάστασης, Δελτίο τύπου, Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Μάιος 2022.

Γερμανία. Στις 7 και 8 Ιουλίου, 49 παιδιά και έφηβοι μετεγκαταστάθηκαν στην Πορτογαλία και στη Φινλανδία<sup>84</sup>.

Ο μηχανισμός αλληλεγγύης που προτείνει η Επιτροπή στοχεύει στη μείωση της πίεσης που δέχονται τα κράτη μέλη πρώτης γραμμής. Ωστόσο, το κράτος μέλος στο οποίο εισέρχονται οι μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές, η πρώτη δηλαδή χώρα εισόδου, είναι αυτή που θα πρέπει να αντιμετωπίσει το μεγαλύτερο βάρος, καθώς θα είναι υπεύθυνη για τον έλεγχο διαλογής, την αξιολόγηση για την, κατά περίπτωση, παραπομπή του αιτούντος στη σχετική διαδικασία, καθώς και τις διαδικασίες ασύλου στα σύνορα. Ακόμη και πριν ξεκινήσει μια διαδικασία μετεγκατάστασης ή χορηγίας επιστροφής, οι χώρες υποδοχής είναι υπεύθυνες έως ότου αυτές ολοκληρωθούν.

Ο καταμερισμός των ευθυνών της χορηγίας επιστροφής μπορεί να αποθαρρύνει τα κράτη υποδοχής από το να επιλύσουν το νομικό καθεστώς ενός ατόμου, κυρίως στις περιπτώσεις όπου η επιστροφή δεν είναι δυνατή. Παράγοντες όπως το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, οι πιθανοί οικογενειακοί δεσμοί και λόγοι ευαλωτότητας, όπως οι ιατρικοί λόγοι, έχουν συχνά οδηγήσει τα κράτη μέλη στην παροχή ανθρωπιστικής άδειας παραμονής. Στον νέο μηχανισμό δεν εξασφαλίζονται οι συγκεκριμένες δικλίδες ασφαλείας των ιδιαίτερων αυτών περιπτώσεων.

Επιπροσθέτως, η εμπλοκή πολλών παραγόντων στις χορηγίες επιστροφής και οι παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων που μπορεί να πραγματοποιηθούν κατά τη διαδικασία της χορηγίας επιστροφής, μπορεί να οδηγήσουν σε επίκληση των κρατών μελών για μειωμένη ευθύνη, μετατόπιση ευθυνών, καθώς και έλλειψη ευθύνης.

Τέλος, όσον αφορά την πρόταση της Επιτροπής πως ένα άτομο για το οποίο εκδίδεται εντολή επιστροφής μεταφέρεται στο κράτος μέλος – χορηγός μετά από οκτώ μήνες, εάν δεν είναι δυνατή η επιστροφή στη χώρα καταγωγής ή διέλευσης<sup>85</sup>, εγείρονται ερωτήματα αναφορικά με τον τρόπο διασφάλισης εγγυήσεων ως προς την προστασία του ατόμου και την πρόσβαση στα δικαιώματά του μετά από την μεταφορά του.

---

<sup>84</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μετεγκατάσταση ασυνόδευτων παιδιών από την Ελλάδα στην Πορτογαλία και τη Φινλανδία — Ερωτήσεις και απαντήσεις Βρυξέλλες, 7 Ιουλίου 2020.

<sup>85</sup> Άρθρο 55 παρ. 2 της πρότασης της πρότασης Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX, 2020/0279 (COD), COM (2020) 610 final.



## 6. Νέα στρατηγική για τις οικειοθελείς επιστροφές και την επανένταξη

Επειδή έχει παρατηρηθεί ότι τα κράτη μέλη της Ε.Ε. αδυνατούν να πραγματοποιήσουν τις διαδικασίες επιστροφών, για τα άτομα τα οποία έχουν λάβει σχετική εντολή, κρίνεται αναγκαία η ύπαρξη ενός νέου συστήματος, κοινού, και περισσότερο αποτελεσματικού, με έμφαση στην εξεύρεση πρακτικών λύσεων για αύξηση του πραγματικού αριθμού επιστροφών.

Η οικειοθελής επιστροφή αποτελεί υποστηριζόμενη ή ανεξάρτητη επιστροφή ενός ατόμου σε τρίτη χώρα, η οποία βασίζεται στην ελεύθερη βούληση του επιστρέφοντος, ενώ η αναγκαστική επιστροφή αναφέρεται στην επιβολή υποχρέωσης επιστροφής, και ιδίως στη φυσική μεταφορά του επιστρέφοντος σε τρίτη χώρα<sup>86</sup>.

Ήδη από τις προτάσεις τροποποίησης των διαδικασιών ασύλου<sup>87</sup>, με το προτεινόμενο άρθρο 35α η Επιτροπή ενισχύει τις διαδικασίες επιστροφών διασυνδέοντας τις διαδικασίες ασύλου και επιστροφής, με την έκδοση κοινής απόφασης, προκειμένου να καταστούν γρηγορότερες οι διαδικασίες επιστροφής.

Στη νέα Στρατηγική για τις οικειοθελείς επιστροφές και την επανένταξη<sup>88</sup> προτείνεται η αναδιατύπωση της Ευρωπαϊκής Οδηγίας για τις επιστροφές<sup>89</sup>, η οποία θα συμπεριλαμβάνει ενίσχυση των εθελούσιων επιστροφών σε συνδυασμό με την δημιουργία προγραμμάτων επανένταξης των ανθρώπων, προκειμένου οι επιστροφές να καταστούν βιώσιμες.

Η πρόταση αναδιατύπωσης της Οδηγίας για την επιστροφή παρέχει μια κοινή βάση για την επίτευξη εθνικών προγραμμάτων που θα αποσκοπούν στην οικειοθελή επιστροφή και στην επανένταξη.

Στο στάδιο της επανένταξης, θα υπάρχει στήριξη στους επιστρέφοντες από διεθνούς οργανισμούς και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και από τις εθνικές αρχές. Τόσο η Ε.Ε. και οι εθνικές αρχές των κρατών μελών στις τρίτες χώρες θα πρέπει να εξασφαλίζουν μια κοινή προσέγγιση στον προγραμματισμό, την υλοποίηση και παρακολούθηση των έργων επανένταξης<sup>90</sup>. Η Ε.Ε. θα παράσχει στήριξη για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη μεταναστών από τρίτες χώρες διέλευσης και προορισμού, μεταξύ άλλων μέσω της δημιουργίας εταιρικών σχέσεων με τρίτα κράτη. Η χορήγηση βοήθειας για την οικειοθελή επιστροφή καλύπτει ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων πριν από την επιστροφή, που περιλαμβάνει παροχή συμβουλών, ιατρική και ψυχολογική υποστήριξη,

---

<sup>86</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Η στρατηγική της ΕΕ για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη, 27 Απριλίου 2021, COM(2021) 120, σελ. 1 (υποσημείωση 1).

<sup>87</sup>Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού για τη κοινούς διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM (2020) 611 final.

<sup>88</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Η στρατηγική της ΕΕ για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη, 27 Απριλίου 2021, COM(2021) 120.

<sup>89</sup>Οδηγία 2008/115/ΕΚ — κοινοί κανόνες και διαδικασίες για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.

<sup>90</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Η στρατηγική της ΕΕ για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη, 27 Απριλίου 2021, COM(2021) 120, σελ. 12.

καθώς και οικονομική, νομική και υλικοτεχνική βοήθεια σε σχέση με το ταξίδι<sup>91</sup>. Όλα αυτά παρέχονται συνήθως σε συνδυασμό με βοήθεια μετά την άφιξη και με σκοπό την επανένταξη, ώστε οι επιστρέφοντες να βοηθηθούν στην εξεύρεση ή τη δημιουργία νέων ευκαιριών στη χώρα επιστροφής, μεταξύ άλλων με τη συμμετοχή των τοπικών κοινοτήτων αμέσως μετά την άφιξη καθώς και κατά την μετέπειτα παραμονή τους<sup>92</sup>.

Στο πλαίσιο του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης για την περίοδο 2021-2027, η Επιτροπή θα στηρίζει τις δράσεις των κρατών μελών προωθώντας την αύξηση των οικειοθελών επιστροφών από την Ε.Ε. και θα παράσχει χρηματοδότηση για συστήματα υποστηριζόμενης οικειοθελούς επιστροφής, καθώς και για την αρχική επανένταξη των επιστρεφόντων στις χώρες τους.

Σημαντική αποτελεί και η επιχειρησιακή υποστήριξη στις προσπάθειες των εθνικών αρχών για τις επιστροφές. Επιπροσθέτως, στα πλαίσια της Στρατηγικής αυτής προτείνεται α) ο Frontex να παρέχει πλήρη στήριξη στα κράτη μέλη σε εθνικό επίπεδο όσον αφορά την επιστροφή και β) η Επιτροπή να διορίσει έναν συντονιστή επιστροφών της Ε.Ε., με αποστολή να συντονίζει τις πολιτικές εθνικών αρχών σχετικά με τις επιστροφές, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα πρέπει α) να διασφαλίσουν την έκδοση του αναθεωρημένου κανονισμού Eurodac<sup>93</sup>, β) να διασφαλίσουν την ταχεία έκδοση της αναθεωρημένης οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής και του κανονισμού για τις ελάχιστες απαιτήσεις ασύλου και γ) να διασφαλίσουν την ταχεία ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων για την αναθεωρημένη Οδηγία για την επιστροφή.

Τον Απρίλιο 2021, η Επιτροπή ενέκρινε τη Στρατηγική της Ε.Ε. για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη<sup>94</sup>, με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και του συντονισμού των ενωσιακών και εθνικών προγραμμάτων στον τομέα αυτό. Η Στρατηγική καθορίζει πρακτικά μέτρα για την ενίσχυση του νομικού και επιχειρησιακού πλαισίου για τις οικειοθελείς επιστροφές από την Ευρώπη και από τις χώρες διέλευσης, τη βελτίωση της ποιότητας των προγραμμάτων επιστροφής και βιώσιμης επανένταξης, τη δημιουργία καλύτερων δεσμών με αναπτυξιακές πρωτοβουλίες και την ενίσχυση της συνεργασίας με τις χώρες εταίρους<sup>95</sup>. Στο πλαίσιο της εφαρμογής της εν λόγω Στρατηγικής, ο Frontex έχει συνεργαστεί με τα κράτη μέλη σε ικανοποιητικό βαθμό, για την έναρξη των πιλοτικών κοινών υπηρεσιών επανένταξης σε αρκετές τρίτες χώρες τον Μάιο του 2021,

---

<sup>91</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Η στρατηγική της ΕΕ για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη, 27 Απριλίου 2021, COM(2021) 120, σελ. 17 (σημείο 3.5).

<sup>92</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Η στρατηγική της ΕΕ για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη, 27 Απριλίου 2021, COM(2021) 120, σελ. 17 (σημείο 3.5).

<sup>93</sup> Παράρτημα της τροποποιημένης πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac»... και σχετικά με την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) 2018/1240 και (ΕΕ) 2019/818, 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM(2020) 614 final.

<sup>94</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Η στρατηγική της ΕΕ για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη, 27 Απριλίου 2021, COM(2021) 120.

<sup>95</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Δελτίο τύπου, Διαχείριση της μετανάστευσης: Νέα στρατηγική της ΕΕ για τις οικειοθελείς επιστροφές και την επανένταξη, 27 Απριλίου 2021, διαθέσιμο σε [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip\\_21\\_1931](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_21_1931).

προετοιμάζοντας το έδαφος για τη μεταφορά των δραστηριοτήτων από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Επιστροφής και Επανεένταξης που θα ολοκληρωθεί τον Ιούνιο του 2022.

Στην Ελλάδα ο ΔΟΜ - Αποστολή Ελλάδας έχει προτείνει ένα ευρύ φάσμα ενεργειών και διαδικασιών, προκειμένου να διευκολύνει την επιστροφή και επανεένταξη των επωφελούμενων της Δράσης αλλά και να διασφαλίσει ότι η εθελοντική επιστροφή τους θα λάβει χώρα με ασφάλεια και αξιοπρέπεια. Η δράση εθελούσιων επιστροφών του ΔΟΜ χρηματοδοτείται κατά 75% από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και κατά 25% από εθνικούς πόρους. Ο ΔΟΜ αναμένεται να στηρίξει την εθελοντική επιστροφή 12.640 υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους, να παράσχει βοήθεια επανεένταξης σε είδος σε 2.400 επιστρέφοντες και να φιλοξενήσει 2.720 αιτούντες εθελούσιας επιστροφής στην Ανοιχτή Δομή Φιλοξενίας Αιτούντων Εθελούσιας Επιστροφής (Ανοιχτή Δομή Φιλοξενίας Αιτούντων Εθελούσιας Επιστροφής στην περιοχή Αττικού Άλσους του Δήμου Αθηναίων Αττικής)<sup>96</sup>.

Το πρόγραμμα παρέχει στέγαση στην ανωτέρω δομή σε αυτούς που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, καθώς και σε όσους υπηκόους δε διαθέτουν χώρο διαμονής μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών επιστροφής τους και την αναχώρησή τους από την Ελλάδα. Οι βασικοί τύποι της βοήθειας επανεένταξης που προτείνονται είναι βοήθεια για την κάλυψη των πρώτων εξόδων μετά την επιστροφή στην χώρα καταγωγής, για την κάλυψη εξόδων προσωρινής στέγασης, για την συμμετοχή στην εκπαίδευση, για εύρεση εργασίας ή δημιουργία κάποιας επαγγελματικής δραστηριότητας, για διευκόλυνση της επανεγκατάστασης του υπηκόου στην χώρα καταγωγής, για την παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών συμβουλευτικής και στήριξης, όπως νομική βοήθεια, ψυχοκοινωνική υποστήριξη, επαγγελματικός προσανατολισμός κ.α., για την κάλυψη ιδιαίτερων αναγκών των υπηκόων που εντάσσονται σε κάποια ευάλωτη ομάδα και για την οργάνωση δραστηριοτήτων που θα βοηθήσουν στην αποδοχή του από την τοπική κοινωνία. Η διάρκεια της ανωτέρω Δράσης θα είναι έως τις 30 Ιουνίου 2022<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup>AVRR Πρόγραμμα Εθελούσιων Επιστροφών, Δ.Ο.Μ., Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, διαθέσιμο σε <https://migration.gov.gr/gas/d-o-m/>.

<sup>97</sup>AVRR Πρόγραμμα Εθελούσιων Επιστροφών, Δ.Ο.Μ., Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, διαθέσιμο σε <https://migration.gov.gr/gas/d-o-m/>.

## 7. Νέος κανονισμός για τις καταστάσεις κρίσης και ανωτέρας βίας

Η Επιτροπή, πέρα από τη σύστασή της αναφορικά με έναν μηχανισμό για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων, προτείνει τη δημιουργία ενός Κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου<sup>98</sup>.

*Σύμφωνα με το άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ «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».*

Στις προτάσεις της Επιτροπής του 2016<sup>99</sup> δεν προβλεπόταν ανάλογος μηχανισμός στήριξης σε καταστάσεις κρίσεως, ωστόσο ένα από τα βασικά στοιχεία της πρότασης του 2016 για μεταρρύθμιση του Κανονισμού του Δουβλίνου ήταν η θέσπιση ενός διορθωτικού μηχανισμού στήριξης στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν «δυσανάλογη πίεση» ή «δυσανάλογο αριθμό αιτούντων διεθνούς προστασίας». Πρόκειται για ένα νέο προτεινόμενο Κανονισμό, ο οποίος θα προβλέπει προσωρινά και έκτακτα μέτρα που απαιτούνται για την αντιμετώπιση κρίσης. Οι στόχοι της πράξης αυτής θα είναι, αρχικά, η παροχή ευελιξίας στα κράτη μέλη προκειμένου να αντιδρούν σε καταστάσεις κρίσης και ανωτέρας βίας και η χορήγηση καθεστώτος άμεσης προστασίας και, δεύτερον, η διασφάλιση ότι το σύστημα αλληλεγγύης που θεσπίζεται στον νέο κανονισμό είναι κατάλληλο για να ανταποκρίνεται σε κρίσεις που χαρακτηρίζονται από μεγάλο αριθμό παράτυπων αφίξεων.

Στον ανωτέρω προτεινόμενο Κανονισμό, οι έννοιες της κρίσεως διακρίνονται α) σε αυτές τις καταστάσεις που προκαλούνται από παράτυπες αφίξεις των οποίων η φύση είναι τέτοια που να καθιστούν μη λειτουργικό ένα σύστημα υποδοχής, ασύλου και επιστροφή, καθώς και β) περιπτώσεις τέτοιων αφίξεων με σοβαρές επιπτώσεις στη συνολική λειτουργία του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου<sup>100</sup>. Οι καταστάσεις ανωτέρας βίας, αποτελούν καταστάσεις απρόβλεπτες, μη κανονικές, που ξεφεύγουν από τον έλεγχο των κρατών μελών, οι συνέπειες των οποίων δεν θα μπορούσαν να αποφευχθούν παρά την επίδειξη της δέουσας επιμέλειας<sup>101</sup>. Τέτοιες καταστάσεις ανωτέρας βίας μπορεί να μην επιτρέπουν στα κράτη μέλη να τηρούν τις προθεσμίες που ορίζονται στην πρόταση

---

<sup>98</sup>Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, 23 Σεπτεμβρίου 2020, ) COM(2020) 613 final, 2020/0277 (COD).

<sup>99</sup>European Commission - Press release, Towards a sustainable and fair Common European Asylum System, 4 May 2016.

<sup>100</sup>Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, 23 Σεπτεμβρίου 2020, 2020/0277 (COD) COM(2020) 613 final, σελ. 29-30 (Άρθρο I).

<sup>101</sup>Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, 23 Σεπτεμβρίου 2020, 2020/0277 (COD) COM(2020) 613 final, σελ. 3.

Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου και στην πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης όσον αφορά την καταχώριση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας ή για τη διεκπεραίωση των διαδικασιών προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο για την εξέταση μιας αίτησης διεθνούς προστασίας. Μια τέτοια κατάσταση αποτελεί η πανδημία του COVID 19, την οποία κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν τα κράτη μέλη της Ε.Ε.

Στις περιπτώσεις αυτές, επομένως, θα προβλέπονται παρεκκλίσεις των κατά περίπτωση κρατών μελών που έρχονται αντιμέτωπα με τέτοιες καταστάσεις, από το ισχύον ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου και επιστροφής. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη θα μπορούν να ζητήσουν να παρατείνονται οι προθεσμίες για την καταχώριση αιτήσεων διεθνούς προστασίας, με παράλληλη διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αρχής της μη επαναπροώθησης. Σε κάθε περίπτωση θα διασφαλίζεται ότι προστατεύονται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως το δικαίωμα στην ελευθερία και την ελεύθερη κυκλοφορία, ενώ σε περίπτωση παρέκκλισης των κανόνων από τη διαδικασία ασύλου και επιστροφής στα σύνορα γίνεται χρήση της κράτησης, οι σχετικοί κανόνες μπορούν να εφαρμόζονται εντός ενός αυστηρά ρυθμιζόμενου πλαισίου και για περιορισμένο χρονικό διάστημα.

Η πρόταση για την αντιμετώπιση κρίσεων προστατεύει τα δικαιώματα του παιδιού<sup>102</sup>, καθώς οι ανήλικοι εξαιρούνται από τη διαδικασία διαχείρισης κρίσεων ασύλου, με εξαίρεση πολύ περιορισμένες περιπτώσεις όπως αυτές στις οποίες τα εν λόγω πρόσωπα αποτελούν κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη του κράτους μέλους.

Τον Μάρτιο 2020, τέθηκε στην Ελλάδα σε ισχύ Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ Α' 45/2020) με θέμα την αναστολή της υποβολής αιτήσεων ασύλου. Η εν λόγω ΠΝΠ εκδόθηκε λόγω της εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης αντιμετώπισης ασύμμετρης απειλής κατά της ασφάλειας της χώρας, που υπερβαίνει τη δικαιολογητική βάση του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου για τη διαδικασία παροχής ασύλου, σε συνδυασμό με την απόλυτη αντικειμενική αδυναμία εξέτασης σε εύλογο χρόνο των αιτήσεων παροχής ασύλου που θα προέκυπταν εξαιτίας της παράνομης μαζικής εισόδου στη χώρα. Ειδικότερα, προβλέφθηκε η αναστολή της υποβολής αιτήσεων χορήγησης ασύλου από άτομα που εισέρχονται στη χώρα παράνομα για ένα μήνα. Η ΠΝΠ αναφέρει ότι τα άτομα αυτά επιστρέφονται, χωρίς καταγραφή, στη χώρα προέλευσης ή καταγωγής. Η ανωτέρω Πράξη είχε ως αποτέλεσμα να υπάρχει αδυναμία υποβολής αιτήματος ασύλου μαζικά, χωρίς να υπάρχει ατομική αξιολόγηση, συμπεριλαμβανομένων και των ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλων ευάλωτων ομάδων. Εν συνεχεία, τα άτομα που είχαν εισέλθει παράτυπα στην Ελλάδα, λόγω της αδυναμίας τους να υποβάλουν αίτημα για παροχή διεθνούς προστασίας, έπρεπε να κρατηθούν σε κέντρα της ενδοχώρας, χωρίς να έχουν λάβει το καθεστώς του αιτούντα διεθνή προστασία. Κατά τον δικαστικό έλεγχο της

---

<sup>102</sup>Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρω βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, 23 Σεπτεμβρίου 2020, 2020/0277 (COD) COM(2020) 613 final, σελ. 14.

κράτησης τους, τα εθνικά δικαστήρια δεν έλαβαν υπόψη την ιδιότητά τους ως αιτούντες, παρά τη βούλησή τους και συνεπώς δεν έλαβαν υπόψη τις διατάξεις της Οδηγίας για την υποδοχή που αφορούν την κράτηση των αιτούντων άσυλο<sup>103</sup>. Επιπροσθέτως, στις με αριθμ. 358/2020 έως 360/2022 Αποφάσεις του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, κρίθηκε ότι η ανάγκη αντιμετώπισης ασύμμετρης απειλής υπερβαίνει τη δικαιολογητική βάση του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου για τη διαδικασία παροχής ασύλου.

Προκύπτει, επομένως, προβληματισμός στο κατά πόσο οι καταστάσεις κρίσεως ή ανωτέρω βίας, με περιεχόμενο όπως η ανωτέρω ΠΝΠ (αναστολή δυνατότητας αίτησης για παροχή διεθνούς προστασίας) θα μπορούσαν σε κάποιες περιπτώσεις να οδηγήσουν σε καθυστερήσεις ως προς την παροχή άμεσης προστασίας των ανθρώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, καθώς και σε παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων.

Τέλος, προτείνεται ένα καθεστώς άμεσης προστασίας<sup>104</sup>, σε ομάδες υπηκόων τρίτων χωρών που διατρέχουν σε μεγάλο βαθμό τον κίνδυνο να υποστούν αδιάκριτη βία, σε εξαιρετικές καταστάσεις ένοπλων συγκρούσεων, και οι οποίοι δεν είναι σε θέση να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους. Εφόσον, τα άτομα αυτά δεν συνιστούν απειλή ή δεν έχουν διαπράξει σοβαρά εγκλήματα θα τους χορηγείται καθεστώς άμεσης προστασίας για μέγιστο χρονικό διάστημα ενός έτους. Η συγκεκριμένη ομάδα ατόμων θα καθορίζεται με εκτελεστική πράξη της Επιτροπής, ενώ θα πρέπει να τους παρέχονται οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, όπως αυτά που παρέχονται στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας. Στα πλαίσια της θέσπισης νέου καθεστώτος άμεσης προστασίας, προτείνεται η κατάργηση της Οδηγίας για την προσωρινή προστασία<sup>105</sup>.

Τον Μάρτιο 2022, η Επιτροπή πρότεινε την ενεργοποίηση της Οδηγίας για την προσωρινή προστασία, προκειμένου να προσφέρει ταχεία και αποτελεσματική βοήθεια στα άτομα που προσπαθούν να ξεφύγουν από τον πόλεμο στην Ουκρανία<sup>106</sup>. Σύμφωνα με την πρόταση αυτή, στα άτομα που προσπαθούν να ξεφύγουν από τον πόλεμο θα χορηγηθεί προσωρινή προστασία στην Ε.Ε., πράγμα που σημαίνει ότι θα λάβουν άδεια διαμονής και ότι θα έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση και στην αγορά εργασίας. Βάσει των ανωτέρω, τα κράτη μέλη της Ε.Ε. μπορούν να παρέχουν Προσωρινή

---

<sup>103</sup>Απόφαση ΔΠρΑθ 358/2020, σκ. 4.

<sup>104</sup>Άρθρο 10 της πρότασης Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρω βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, 23 Σεπτεμβρίου 2020, 2020/0277 (COD) COM(2020) 613 final, σελ. 36.

<sup>105</sup>Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων.

<sup>106</sup>Εκτελεστική Απόφαση ΕΕ) 2022/382 του Συμβουλίου της 4ης Μαρτίου 2022 που διαπιστώνει την ύπαρξη μαζικής εισροής εκτοπισθέντων από την Ουκρανία κατά την έννοια του άρθρου 5 της οδηγίας 2001/55/ΕΚ και έχει ως αποτέλεσμα την εφαρμογή προσωρινής προστασίας.

Προστασία σε πολίτες τρίτων χωρών με νόμιμη διαμονή στην Ουκρανία, οι οποίοι δεν είναι σε θέση να επιστρέψουν στην πατρίδα τους, καθώς και σε ανιθαγενείς.

Το καθεστώς άμεσης προστασίας, επομένως, διευκολύνει στις περιπτώσεις εισόδου μεγάλου αριθμού ατόμων που χρήζουν προστασίας και μπορεί να καταστεί ιδιαίτερα αποτελεσματικό σαν μέτρο, καθώς δεν υπάρχει καθυστέρηση και στην παροχή των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνούς προστασίας.

## **8. Σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση και την ένταξη**

Τον Νοέμβριο του 2020, η Επιτροπή ενέκρινε σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση και την ένταξη για την περίοδο 2021-2027<sup>107</sup>. Το συγκεκριμένο σχέδιο δράσης βασίζεται στις προτεινόμενες προτάσεις του σχεδίου από το 2016, με την έγκριση του οποίου, η Επιτροπή προώθησε πάνω από 50 δράσεις προκειμένου να στηρίξει τα κράτη μέλη και τους συνεργαζόμενους φορείς σε βασικούς τομείς, όπως η στέγαση, η εκπαίδευση, η επαγγελματική αποκατάσταση, πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας και την κοινωνική ένταξη. Το σχέδιο δράσης του 2016 συνέβαλε στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή των μέτρων ένταξης των κρατών μελών, καθώς και στην πληροφόρηση αναφορικά με τη χρηματοδότηση για την ένταξη. Ωστόσο, διαπιστώθηκε ότι λόγω των συνεχιζόμενων προκλήσεων απαιτείται περισσότερο δράση όσον αφορά τους τομείς της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, την πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες και την κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών. Οι βασικές αρχές που θα διέπουν το νέο σχέδιο είναι οι κάτωθι: α) ίση ένταξη για όλους, λαμβανομένων υπόψη των αναγκών των διάφορων ομάδων, όπως για παράδειγμα οι μειονότητες, β) ενσωμάτωση προτεραιοτήτων που αφορούν τη διάσταση του φύλου και την καταπολέμηση των διακρίσεων, καθώς παρατηρείται ότι οι γυναίκες και τα κορίτσια που εισέρχονται παράτυπα σε μία χώρα, αντιμετωπίζουν πρόσθετα εμπόδια κατά την ένταξή τους σε σύγκριση με τους άντρες και τα αγόρια. Στο πλαίσιο αυτό, θα ενισχυθεί και το σχέδιο δράσης της Ε.Ε. για την καταπολέμηση του ρατσισμού 2020-2025<sup>108</sup>, το στρατηγικό πλαίσιο της Ε.Ε. για την ισότητα, την ένταξη και τη συμμετοχή των Ρομά, τη στρατηγική για την ισότητα των ΛΟΑΤΚΙ και την επικείμενη στρατηγική για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία, γ) έγκαιρη υποστήριξη, ακόμη από την άφιξη και συνέχιση της υποστήριξης στα διάφορα στάδια της παραμονής, καθώς και δ) συνεργασία των κρατών μελών μαζί με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών για την ενσωμάτωση των ανθρώπων στις τοπικές κοινωνίες.

---

<sup>107</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής, Σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση και την ένταξη για την περίοδο 2021 -2027, 24 Νοεμβρίου 2020, COM(2020) 758 final.

<sup>108</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής, Μια Ένωση ισότητας : σχέδιο δράσης της ΕΕ για την καταπολέμηση του ρατσισμού 2020-2025, 18 Σεπτεμβρίου 2020, COM(2020) 565 final.

Στα πλαίσια του ανωτέρω σχεδίου, τον Μάρτιο του 2021 η Επιτροπή σύναψε εταιρική σχέση με την Επιτροπή των Περιφερειών για την έναρξη πολιτικού διαλόγου και την προώθηση της μάθησης και των ανταλλαγών όσον αφορά την ένταξη για τοπικές και περιφερειακές αρχές. Η νέα εταιρική σχέση για την ένταξη θα παρέχει στήριξη στους δήμους και τις περιφέρειες της Ε.Ε. μέσω τριών βασικών αξόνων εργασίας: οικοδόμηση ανοικτού και τακτικού διαλόγου μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. και των τοπικών και των περιφερειακών αρχών για την ένταξη, ανάπτυξη ικανοτήτων και προώθηση της ανταλλαγής εμπειριών για τις τοπικές και τις περιφερειακές αρχές και βελτίωση των στοιχείων και των δεδομένων σχετικά με την ένταξη σε τοπικό επίπεδο<sup>109</sup>. Η Επιτροπή δημοσίευσε, επίσης, εργαλειοθήκη για τη χρήση των κονδυλίων της Ε.Ε. για την ένταξη των ατόμων με μεταναστευτικό υπόβαθρο για την περίοδο 2021-2027. Επιπλέον, η Επιτροπή διοργανώνει εκδηλώσεις αμοιβαίας μάθησης σχετικά με την ενσωμάτωση και την ένταξη των μεταναστών, οι οποίες απευθύνονται στις αρχές και τα ενδιαφερόμενα μέρη των κρατών μελών της Ε.Ε.

Στην Ελλάδα, τον Ιανουάριο 2022, ολοκληρώθηκε η διαδικασία διαβούλευσης επί της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη. Η Στρατηγική αυτή βασίζεται στο νέο σχέδιο δράσης της Ε.Ε. και λαμβάνει υπόψη τις συστάσεις της Επιτροπής για την κοινωνική ένταξη, όπως διατυπώθηκαν στο Νέο Σχέδιο Δράσης. Η Στρατηγική αυτή έχει ως σκοπό να δώσει τις κατευθυντήριες οδηγίες για την δράση σε εθνικό επίπεδο. Απευθύνεται στους αιτούντες άσυλο και στους αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας και περιλαμβάνει την προ-ένταξη των αιτούντων άσυλο για την ομαλή μετάβαση των ενηλίκων στην επαγγελματική ζωή και των ανηλίκων στην εκπαίδευση, την κοινωνική ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας με ανάπτυξη εντατικών προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης για την διευκόλυνση της πρόσβασης τους στην αγορά εργασίας, την πρόληψη και την αποτελεσματική προστασία από κάθε μορφή βίας με την εφαρμογή σχετικών μηχανισμών αναφοράς.

---

<sup>109</sup>Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών, Η ΕτΠ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δρομολογούν εταιρική σχέση για να βοηθήσουν τις τοπικές αρχές να εντάξουν τους μετανάστες και να εφαρμόσουν το νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, Δεκέμβριος 2020.



## Γ. ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ

### **1. Προστασία εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.**

Μία από τις βασικές συνιστώσες της μεταναστευτικής πολιτικής αποτελεί η ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων και συγκεκριμένα η προστασία των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. και η διασφάλιση της λειτουργίας ενός χώρου Σένγκεν χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Η Ευρωπαϊκή Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων υλοποιείται από την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, η οποία αποτελείται από τις αρχές συνοριοφυλακής και ακτοφυλακής των κρατών μελών και τον Frontex<sup>110</sup>. Η εφαρμογή του κανονισμού για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή<sup>111</sup> αποτελεί σημαντικό βήμα προόδου και θα πρέπει τα κράτη μέλη και ο Frontex να διασφαλίσουν την γρήγορη και πλήρη εφαρμογή του<sup>112</sup>. Επιπλέον, θα πρέπει να διασφαλιστεί η δημιουργία διαλειτουργικών πληροφοριακών συστημάτων, έως το 2023, με σκοπό τον έλεγχο και την παρακολούθηση του δικαιώματος διαμονής όλων των υπηκόων τρίτων χωρών, είτε πρόκειται για απαλλασσόμενους από την υποχρέωση θεώρησης είτε για κατόχους θεώρησης, οι οποίοι φθάνουν νόμιμα στο έδαφος της Ε.Ε., συμβάλλοντας στο έργο του εντοπισμού περιπτώσεων υπέρβασης της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής<sup>113</sup>.

Τα γεγονότα που έλαβαν χώρα τον Ιούνιο 2021 στα σύνορα με τη Λευκορωσία επιβεβαίωσαν την επιτακτική σημασία της νέας διευρυμένης εντολής του Frontex, τόσο για την ετοιμότητα όσο και για την ικανότητα αντίδρασης που απαιτείται για άμεση επιχειρησιακή ανταπόκριση. Στο πλαίσιο των υπό εξέλιξη επιχειρησιακών δραστηριοτήτων, μεγάλος αριθμός συνοριοφυλάκων, ακτοφυλάκων, εμπειρογνομόνων, αλλά και εξοπλισμός, τοποθετήθηκαν σε χώρες που δέχθηκαν μεγάλο αριθμό μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών, όπως αποτελεί η Ελλάδα. Η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για την ενίσχυση του πλαισίου του Οργανισμού όσον αφορά την παρακολούθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τον διορισμό του υπεύθυνου θεμελιωδών δικαιωμάτων του Frontex, ο οποίος ανέλαβε καθήκοντα την 1η Ιουνίου 2021<sup>114</sup>. Η πρόσφατη σύσταση ειδικού τμήματος για την επιστροφή, και ο επικείμενος διορισμός αναπληρωτή εκτελεστικού διευθυντή

---

<sup>110</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM (2020) 609 final, σελ. 14 (ενότητα 4.1).

<sup>111</sup>Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Νοεμβρίου 2019 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 και (ΕΕ) 2016/1624.

<sup>112</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM (2020) 609 final, σελ. 14 (ενότητα 4.1).

<sup>113</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM (2020) 609 final, σελ. 15 (ενότητα 4.2).

<sup>114</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, 29 Σεπτεμβρίου 2021, COM (2021) 590 final, σελ. 8.

αρμόδιου για την επιστροφή θα ενισχύσουν την ικανότητα του Οργανισμού για παροχή στήριξης στα κράτη μέλη σε όλους τους τομείς που σχετίζονται με την επιστροφή, την επανεισδοχή και την επανένταξη.

Μέχρι στιγμής το 2021, ο Frontex έχει συντονίσει 232 επιχειρήσεις επιστροφής που ανέλαβαν τα κράτη μέλη μέσω ναυλωμένων πτήσεων προς 28 χώρες εκτός Ε.Ε., επιστρέφοντας σχεδόν 8.000 υπηκόους τρίτων χωρών. Η δραστηριότητα αυτή είναι σε γενικές γραμμές διπλάσια από τη δραστηριότητα που έλαβε χώρα το 2020<sup>115</sup>.

Ωστόσο, ένα χρόνο μετά την ανακοίνωση του Συμφώνου ο αριθμός των μελών προσωπικού που έχει τεθεί στη διάθεση του Frontex από τα κράτη μέλη εξακολουθεί να υπολείπεται κατά πολύ των στόχων που είχαν συμφωνηθεί στον Κανονισμό<sup>116</sup>.

## **2. Μια κοινή ευρωπαϊκή προσέγγιση για την έρευνα και την διάσωση**

Λόγω του μεγάλου αριθμού τραγικών συμβάντων στην θάλασσα, στην προσπάθεια των ανθρώπων να διασχίσουν τα σύνορα, καθίσταται αναγκαίο τα κράτη μέλη και οι ιδιωτικοί φορείς να ενισχύσουν σημαντικά την ικανότητα θαλάσσιας έρευνας και διάσωσης, ιδιαίτερα στη Μεσόγειο. Η παροχή βοήθειας σε όσους βρίσκονται σε κίνδυνο στη θάλασσα αποτελεί ηθικό καθήκον και υποχρέωση βάσει του διεθνούς δικαίου. Ενώ οι εθνικές αρχές διατηρούν την τελική ευθύνη για την εφαρμογή των σχετικών κανόνων βάσει του διεθνούς δικαίου, η έρευνα και διάσωση αποτελεί επίσης βασικό στοιχείο της ευρωπαϊκής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, η οποία ασκείται από κοινού από τον Frontex και τις εθνικές αρχές, καθιστώντας απαραίτητη την ενίσχυση της πρόσβασης του Frontex σε ναυτική και εναέρια ικανότητα<sup>117</sup>.

Η Επιτροπή έκανε σύσταση σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις επιχειρήσεις που διεξάγονται από σκάφη που ανήκουν σε ιδιωτικούς φορείς ή τελούν υπό τη διαχείρισή τους για την εκτέλεση τακτικών δραστηριοτήτων διάσωσης, με σκοπό τη διατήρηση της ασφάλειας της ναυσιπλοΐας και την εξασφάλιση της αποτελεσματικής διαχείρισης της μετανάστευσης<sup>118</sup>. Η συνεργασία αυτή θα πρέπει επίσης να κατευθύνεται μέσω μια ομάδας

---

<sup>115</sup>Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την έκθεση για τη μετανάστευση και το άσυλο, 29 Σεπτεμβρίου 2021, COM (2021) 590 final.

<sup>116</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, 29 Σεπτεμβρίου 2021, COM (2021) 590 final, σελ. 7-8.

<sup>117</sup>Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 656/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαΐου 2014 περί κανόνων επιτηρήσεως των εξωτερικών θαλάσσιων συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας που συντονίζεται από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

<sup>118</sup>Σύσταση (ΕΕ) 2020/1365 της Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2020 σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις επιχειρήσεις που διεξάγονται από σκάφη που ανήκουν σε ιδιωτικούς φορείς ή τελούν υπό τη διαχείρισή τους με σκοπό δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης.

εμπειρογνομόνων για την έρευνα και την διάσωση που θα συσταθεί από την Επιτροπή για την ενθάρρυνση της συνεργασίας και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών<sup>119</sup>.

Τέλος, η Επιτροπή παρέχει κατευθυντήριες γραμμές προς τα κράτη μέλη, προκειμένου να γίνει σαφές ότι οι δραστηριότητες διάσωσης στη θάλασσα δεν μπορούν να ποινικοποιούνται<sup>120</sup>.

Σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της Ε.Ε. για τον ορισμό και την πρόληψη της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής (2020/C323/01), η ανθρωπιστική βοήθεια που προβλέπεται από τον νόμο δεν μπορεί και δεν πρέπει να ποινικοποιείται και ειδικότερα, θα πρέπει να αποφεύγεται η ποινικοποίηση ΜΚΟ ή άλλων μη κρατικών φορέων που διεξάγουν επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στη θάλασσα, στα πλαίσια συμμόρφωσης με τη σχετική νομοθεσία, καθώς αυτό συνιστά παραβίαση του διεθνούς δικαίου και, ως εκ τούτου, απαγορεύεται από το δίκαιο της Ε.Ε. Η Επιτροπή με την ανωτέρω αναφερόμενη Ανακοίνωσή της<sup>121</sup> καλεί τα κράτη μέλη, που δεν το έχουν πράξει ακόμη, να κάνουν χρήση της δυνατότητας που προβλέπεται στο άρθρο 1 παρ. 2 της Οδηγίας για την υποβοήθηση, που τους επιτρέπει να κάνουν διάκριση μεταξύ των δραστηριοτήτων που πραγματοποιούνται για σκοπούς ανθρωπιστικής βοήθειας και των δραστηριοτήτων που αποσκοπούν στην παράτυπη είσοδο ή διέλευση και επιτρέπει την εξαίρεση των πρώτων από την ποινικοποίηση.

Στην ελληνική νομοθεσία, το άρθρο 40 του Ν. 4825/2021 θέτει όρους και προϋποθέσεις για την εμπλοκή των ελληνικών και διεθνών εθελοντικών οργανώσεων, των οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών και των ΜΚΟ στις επιχειρήσεις που διεξάγονται στη θάλασσα και τις ακτές, ενώ στην παρ. 2 ποινικοποιείται η διάσωση στη θάλασσα και η παροχή βοήθειας στις ακτές όταν δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος. Η υιοθέτηση της σύστασης της Επιτροπής για αποφυγή της ποινικοποίησης ΜΚΟ ή άλλων μη κρατικών φορέων που διεξάγουν επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στη θάλασσα, στα πλαίσια συμμόρφωσης με τη σχετική νομοθεσία, είναι ιδιαίτερα σημαντική, καθώς λόγω και της γεωγραφικής θέσης της Ελλάδας, αρκετές είναι οι περιπτώσεις των ανθρώπων που κινδυνεύουν στην προσπάθειά τους να διασχίσουν τα θαλάσσια σύνορα. Το Μονομελές Εφετείο κακουργημάτων Μυτιλήνης έκρινε αθώους τους εθελοντές διασώστες ισπανικής και δανικής οργάνωσης, οι οποίοι ήταν κατηγορούμενοι για απόπειρα παράνομης διακίνησης μεταναστών, επειδή πραγματοποιούσαν επιχείρηση διάσωσης στη θάλασσα βορείου Λέσβου<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup>Σύσταση (ΕΕ) 2020/1365 της Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2020 σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις επιχειρήσεις που διεξάγονται από σκάφη που ανήκουν σε ιδιωτικούς φορείς ή τελούν υπό τη διαχείρισή τους με σκοπό δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης, L317/25 (16).

<sup>120</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής: Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για τον ορισμό και την πρόληψη της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής (2020/C 323/01).

<sup>121</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής: Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για τον ορισμό και την πρόληψη της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής (2020/C 323/01).

<sup>122</sup>Ενημερωτικό Δελτίο Παρατηρητηρίου: Για τη δίκη των εθελοντών που κατηγορούνταν για Παράνομη Διακίνηση Μεταναστών ενώ επιχειρούσαν σε διασώσεις στη Λέσβο, Ενημερωτικό Δελτίο Παρατηρητηρίου, 9 Μαΐου 2018.

### 3. Καταπολέμηση παράνομης διακίνησης μεταναστών

Η Επιτροπή στις 29 Σεπτεμβρίου 2021 ενέκρινε ένα νέο σχέδιο δράσης της Ε.Ε. κατά της παράνομης διακίνησης μεταναστών για την περίοδο 2021-2025. Το ανωτέρω σχέδιο δράσης βασίστηκε στο έργο της Europol και του Ευρωπαϊκού Κέντρου κατά της Παράνομης Διακίνησης Μεταναστών, του Frontex, της Eurojust και του Οργανισμού της Ε.Ε. για την κατάρτιση στον τομέα της επιβολής του νόμου. Επιπλέον, θα υπάρξουν συζητήσεις για τον εκσυγχρονισμό των διατάξεων της Οδηγίας για τις κυρώσεις κατά των εργοδοτών<sup>123</sup>, ο οποίος αναλύεται παρακάτω.

Το νέο σχέδιο δράσης της Ε.Ε. για την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών θα τονώσει τη συνεργασία μεταξύ της Ε.Ε. και τρίτων χωρών, μέσω εταιρικών σχέσεων για την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών, στο πλαίσιο ευρύτερων εταιρικών σχέσεων με βασικές τρίτες χώρες. Σημαντική θα αποτελέσει η πλήρης εφαρμογή του κανονισμού για τη δημιουργία ευρωπαϊκού δικτύου αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης<sup>124</sup>. Ο κανονισμός για το ευρωπαϊκό δίκτυο αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ το 2019, ενίσχυσε τη συλλογή και ανταλλαγή πληροφοριών μέσω ενός νέου πλαισίου συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης που τοποθετούνται σε τρίτες χώρες από τα κράτη μέλη, την Επιτροπή και τους οργανισμούς της Ε.Ε.

Η πλειοψηφία των ανθρώπων που ταξιδεύουν παράτυπα σε τρίτες χώρες προσφεύγουν σε διακινητές, θέτοντας σε κίνδυνο τη ζωή τους και την ασφάλειά τους.

Η ψηφιακή παράνομη διακίνηση συνιστά μια νέα πρόκληση για τις εθνικές και ενωσιακές αρχές, καθώς οι διακινητές χρησιμοποιούν όλο και περισσότερο ψηφιακές υπηρεσίες και εργαλεία, όπως τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης και οι εφαρμογές για κινητά με σκοπό την επικοινωνία και τις μεταφορές χρημάτων, την παραλαβή και την παράδοση μεταναστών, την παροχή οδηγιών για τη διαδρομή, την κοινή χρήση εικόνων και βίντεο εγγράφων και εισιτηρίων.

Τον Σεπτέμβριο του 2021, η επιτροπή εξέδωσε ένα ανανεωμένο σχέδιο δράσης της Ε.Ε. κατά της παράνομης διακίνησης μεταναστών (2021-2025)<sup>125</sup>. Αξιοποιώντας την πρόοδο που έχει συντελεστεί από το πρώτο σχέδιο δράσης της Ε.Ε. για την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών (2015-2020)<sup>126</sup>, η Επιτροπή, θα προβεί σε πρόσθετες ενέργειες, με σκοπό το ανανεωμένο αυτό σχέδιο

---

<sup>123</sup>Οδηγία 2002/90/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2002, για τον ορισμό της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής και Οδηγίας 2002/90/ΕΚ του Συμβουλίου της 28ης Νοεμβρίου 2002 για τον ορισμό της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής.

<sup>124</sup>Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1240 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2019, για τη δημιουργία ευρωπαϊκού δικτύου αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης.

<sup>125</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής, Ανανεωμένο σχέδιο δράσης της Ε.Ε. κατά της παράνομης διακίνησης μεταναστών (2021- 2025), 29 Σεπτεμβρίου 2021, COM (2021) 591.

<sup>126</sup>Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών — Σχέδιο δράσης της ΕΕ κατά της λαθραίας διακίνησης μεταναστών (2015-2020)» COM(2015) 285 final.

δράσης να συμβάλει στην πρόληψη της απώλειας ανθρώπινων ζωών, στη μείωση της μη ασφαλούς και παράτυπης μετανάστευσης, και στη διευκόλυνση της ομαλής διαχείρισης της μετανάστευσης και του ασύλου. Ειδικότερα, η Επιτροπή προτείνει:

α) την ανάπτυξη επιχειρησιακών εταιρικών σχέσεων για την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης,

β) την ανάπτυξη επιχειρησιακών, νομικών, διπλωματικών και χρηματοδοτικών μέσων που διαθέτει η Ε.Ε., όπως αποτελούν οι θεωρήσεις, το εμπόριο και η χρηματοδοτική βοήθεια. Τέτοιο μέτρο αποτέλεσε η απόφαση του Συμβουλίου για μερική αναστολή της συμφωνίας με τη Λευκορωσία για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων, την οποία πρότεινε η Επιτροπή. Η αναστολή αφορά τις διατάξεις που αίρουν τις απαιτήσεις για αποδεικτικά έγγραφα, ρυθμίζουν την έκδοση θεωρήσεων πολλαπλών εισόδων και μειώνουν τα τέλη για την υποβολή αίτησης θεώρησης, όπως εφαρμόζονται σε αξιωματούχους του καθεστώτος της Λευκορωσίας<sup>127</sup>. Η απόφαση αυτή δεν θα επηρεάσει τους απλούς πολίτες της Λευκορωσίας, οι οποίοι θα συνεχίσουν να απολαμβάνουν τα ίδια οφέλη βάσει της συμφωνίας σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων<sup>128</sup>. Η απόφαση αυτή αποτελεί αντίδραση στις προσπάθειες του καθεστώτος της Λευκορωσίας να διευκολύνει την αντικανονική μετανάστευση για πολιτικούς σκοπούς<sup>129</sup>.

γ) την εφαρμογή του νομικού πλαισίου για την επιβολή κυρώσεων στους διακινητές, μεταξύ άλλων μέσω του πρωτοκόλλου των Ηνωμένων Εθνών κατά της Λαθραίας Διακίνησης Μεταναστών από τη Γη, τη Θάλασσα και τον Αέρα, το οποίο συμπληρώνει τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του διεθνικού οργανωμένου εγκλήματος και, σε ενωσιακό επίπεδο, τη δέσμη μέτρων κατά της διευκόλυνσης της παράνομης μετανάστευσης<sup>130</sup>,

δ) την ανάπτυξη επιχειρησιακής συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των εθνικών αρχών και των οργανισμών της Ε.Ε., κυρίως αναφορικά με την έρευνα και τη συλλογή δεδομένων με στόχο την καλύτερη κατανόηση των μεταναστευτικών ροών.

Παρατηρείται, επομένως, η έμφαση που δίνεται από την Ε.Ε. στην καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης και στην ανάγκη λήψης από τα κράτη μέλη άμεσα μέτρων αντιμετώπισής της, καθώς αυτή αποτελεί βασικός παράγοντας της μετανάστευσης, ο οποίος μάλιστα μπορεί να επιφέρει και πολλούς κινδύνους στους ανθρώπους που διασχίζουν παράνομα τα σύνορα. Σημαντική αποτελεί και

---

<sup>127</sup> Συμβούλιο της Ε.Ε. – Δελτίο τύπου, Λευκορωσία: Το Συμβούλιο αναστέλλει τις διατάξεις σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων για αξιωματούχους του καθεστώτος της Λευκορωσίας, 9 Νοεμβρίου 2021.

<sup>128</sup> Συμβούλιο της Ε.Ε. – Δελτίο τύπου, Λευκορωσία: Το Συμβούλιο αναστέλλει τις διατάξεις σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων για αξιωματούχους του καθεστώτος της Λευκορωσίας, 9 Νοεμβρίου 2021.

<sup>129</sup> Απόφαση του Συμβουλίου για τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Δημοκρατίας της Λευκορωσίας σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων, 14 Μαΐου 2020 (12362/2/19).

<sup>130</sup> Οδηγία 2002/90/ΕΚ του Συμβουλίου της 28ης Νοεμβρίου 2002 για τον ορισμό της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής.

η παρακολούθηση των «διαδρομών» και των πρακτικών που εφαρμόζουν οι διακινητές, οι οποίοι χρησιμοποιούν διαφορετικά και όλο πιο σύγχρονα μέσα, προκειμένου να πετύχουν τον σκοπό τους.

## **Δ. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΡΙΤΟΥΣ ΕΤΑΙΡΟΥΣ**

### **1. Δημιουργία εταιρικών σχέσεων**

Η δημιουργία των εταιρικών σχέσεων αποτελεί βασικό παράγοντα στην διαχείριση του μεταναστευτικού και προσφυγικού ζητήματος. Η Ε.Ε. και η Τουρκία επιβεβαίωσαν τη δέσμευσή τους για την εφαρμογή του κοινού τους σχεδίου δράσης που ενεργοποιήθηκε στις 29 Νοεμβρίου 2015, βάσει του οποίου όλοι, πλην των αναφερόμενων στην κοινή δήλωση εξαιρέσεων, οι παράτυποι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά μέσω Τουρκίας από τις 20 Μαρτίου 2016 και έπειτα θα επιστρέφονται σε αυτήν. Στην ανωτέρω δήλωση αποτυπώθηκε μια δέσμευση με την Τουρκία, που συνίσταται στην υποστήριξη των προσπαθειών της να φιλοξενήσει ένα αρκετά μεγάλο αριθμό προσφύγων. Στην κοινή ανακοίνωση με τίτλο «Προς μια ολοκληρωμένη στρατηγική με την Αφρική» της 9<sup>ης</sup> Μαρτίου 2020 αποτυπώνεται η συνεργασία σε πολιτικό και οικονομικό επίπεδο μεταξύ της Ε.Ε. και της Αφρικής και η μεταξύ τους παροχή πρακτικής υποστήριξης. Πέρα από τη διασφάλιση της εφαρμογής των υφιστάμενων συμφωνιών, θα πρέπει αυτές να επεκταθούν και με άλλες χώρες, όπως της Ασίας και της Λατινικής Αμερικής. Η στενή συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης αποτελεί προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος επιστροφών, επανεισδοχής και επανένταξης.

Στον τομέα των επιστροφών, η δημιουργία διμερών σχέσεων μεταξύ των μερών είναι ιδιαίτερα σημαντική, προκειμένου οι χώρες προέλευσης να αποδέχονται τους επιστρέφοντες. Ιδιαίτερης σημασίας αποτελεί η γεφύρωση του χάσματος μεταξύ των διαφορετικών συμφερόντων των κρατών μελών της Ε.Ε. με τις τρίτες χώρες. Αυτό θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί με δημιουργία διευκολύνσεων στις χώρες προέλευσης ή καταγωγής.

Στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων προσφέρθηκε ένα ταξίδι χωρίς βίζα στην Ευρώπη με αντάλλαγμα τη στενή συνεργασία για την επανεισδοχή. Από το 2011, η Ε.Ε. έχει επίσης δημιουργήσει έναν μηχανισμό αναστολής της έκδοσης θεωρήσεων, απειλώντας την επανεισαγωγή των απαιτήσεων θεώρησης σε περίπτωση έλλειψης συνεργασίας. Ο μηχανισμός αυτός ήταν αρχικά προσαρμοσμένος στα Δυτικά Βαλκάνια, αλλά αναμορφώθηκε το 2016 για να εφαρμοστεί ευρύτερα. Τα Δυτικά Βαλκάνια είχαν πολύ υψηλά ποσοστά επιστροφής από την Ε.Ε., φτάνοντας ακόμη και

πάνω από 100% σε μερικά χρόνια<sup>131</sup>. Ειδικότερα, η Ε.Ε. έχει δημιουργήσει ένα καθεστώς απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης με 61 χώρες, βάσει του οποίου οι πολίτες τρίτων χωρών που διαθέτουν διαβατήριο μπορούν να εισέλθουν χωρίς θεώρηση στον χώρο Σένγκεν και να παραμείνουν εκεί για 90 ημέρες, εντός περιόδου 180 ημερών<sup>132</sup>. Οι ταξιδιώτες που απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης και επισκέπτονται τον χώρο Σένγκεν θα υπόκεινται στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού από το τέλος του 2022. Η Επιτροπή, τον Αύγουστο 2021, υπέβαλε έκθεση σχετικά με την παρακολούθηση του καθεστώτος απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης της Ε.Ε. όσον αφορά την Αλβανία, τη Βοσνία και Ερζεγοβίνη, το Μαυροβούνιο, τη Βόρεια Μακεδονία και τη Σερβία, καθώς και τη Γεωργία, τη Μολδαβία και την Ουκρανία<sup>133</sup>. Η έκθεση επικεντρώνεται στα μέτρα που ελήφθησαν το 2020 με σκοπό την υλοποίηση των συστάσεων της τρίτης έκθεσης στο πλαίσιο του μηχανισμού αναστολής της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης. Η έκθεση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι όλες οι χώρες που εξετάστηκαν εξακολουθούν να πληρούν τις απαιτήσεις ελευθέρωσης του καθεστώτος των θεωρήσεων και σημείωσαν πρόοδο όσον αφορά την υλοποίηση των συστάσεων του προηγούμενου έτους<sup>134</sup>. Οι χώρες που είναι απαλλαγμένες από την υποχρέωση θεώρησης και οι οποίες χορηγούν υπηκοότητα ως αντάλλαγμα για επενδύσεις θα πρέπει να καταργήσουν αποτελεσματικά τα εν λόγω καθεστάτα, ώστε να αποτρέπεται το ενδεχόμενο υπήκοοι άλλων χωρών που υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης να παρακάμπτουν την ενωσιακή διαδικασία χορήγησης θεωρήσεων βραχείας διαμονής και την εις βάθος αξιολόγηση των κινδύνων ως προς τη μετανάστευση και την ασφάλεια που συνεπάγεται<sup>135</sup>.

Επιπλέον, θα γίνουν προσπάθειες προκειμένου να αντιμετωπισθούν τα βαθύτερα αίτια της παράτυπης μετανάστευσης, όπως οι εργασίες για την οικοδόμηση σταθερών κοινωνιών, για τη μείωση της φτώχειας και της ανισότητας, για την προαγωγή της ανθρώπινης ανάπτυξης, της απασχόλησης και οικονομικών ευκαιριών, για την προώθηση της δημοκρατίας, της χρηστής διακυβέρνησης, της ειρήνης και της ασφάλειας και για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της κλιματικής αλλαγής.

---

<sup>131</sup>Stutz P., The EU's 'return rate' with third countries: Why EU readmission agreements do not make much difference, 2021, p. 8.

<sup>132</sup>Europe Direct, Ελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων: Η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση σχετικά με τη συνεχή εκπλήρωση των απαιτήσεων από τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, 4 Αυγούστου 2021.

<sup>133</sup>Europe Direct, Ελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων: Η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση σχετικά με τη συνεχή εκπλήρωση των απαιτήσεων από τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, 4 Αυγούστου 2021.

<sup>134</sup>Europe Direct, Ελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων: Η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση σχετικά με τη συνεχή εκπλήρωση των απαιτήσεων από τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, 4 Αυγούστου 2021.

<sup>135</sup>Europe Direct, Ελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων: Η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση σχετικά με τη συνεχή εκπλήρωση των απαιτήσεων από τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, 4 Αυγούστου 2021.

## 2. Επανεγκατάσταση

Επιπροσθέτως, η Επιτροπή θα προωθήσει τη σύσταση σχετικά με νόμιμες οδούς προς την προστασία στην Ε.Ε. συμπεριλαμβανομένης της επανεγκατάστασης<sup>136</sup>.

Σύμφωνα με τη Σύσταση, η επανεγκατάσταση αποτελεί σημαντικό εργαλείο για την παροχή προστασίας στα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας<sup>137</sup> και για την επίδειξη παγκόσμιας αλληλεγγύης προς τρίτες χώρες, προκειμένου να τις βοηθήσει να ανταπεξέλθουν στον μεγάλο αριθμό ατόμων που προσπαθούν να ξεφύγουν από τον πόλεμο ή τις διώξεις (νόμιμος και ασφαλής τρόπος εισόδου στην Ε.Ε.). Αποτελεί επίσης βασικό στοιχείο της συνολικής πολιτικής της Ε.Ε. για το άσυλο και τη μετανάστευση, προσφέροντας ασφαλείς και νόμιμες οδούς για όσους χρήζουν προστασίας, βοηθά να σωθούν ζωές, να μειωθεί η παράνομη μετανάστευση και να ανατραπεί το επιχειρηματικό μοντέλο των δικτύων διακινητών. Η επανεγκατάσταση αποτελεί επίσης σημαντικό μέρος της συνολικής προσέγγισης για τη μετανάστευση, καθώς συμμετέχουν χώρες εταίροι σε όλο το φάσμα των τομέων που σχετίζονται με τη μετανάστευση.

Στο πλαίσιο του πρώτου προγράμματος επανεγκατάστασης της Ε.Ε.<sup>138</sup>, τα κράτη μέλη, μαζί με τα συνδεδεμένα με το σύστημα του Δουβλίνου κράτη, συμφώνησαν να επανεγκαταστήσουν 22.504 άτομα που έχρηζαν διεθνούς προστασίας από τη Μέση Ανατολή, το Κέρασ της Αφρικής και τη Βόρεια Αφρική σε μια περίοδο δύο ετών (2015-2017).

Το νέο Σύμφωνο θα επισημοποιήσει το τρέχον πρόγραμμα περίπου 29.500 θέσεων για επανεγκατάσταση που εφαρμόζεται από τα κράτη μέλη και καλύπτει τη διετή περίοδο 2020-2021. Το νέο Σύμφωνο καλεί όλα τα κράτη μέλη να συμμετάσχουν σε αυτή τη συλλογική προσπάθεια και να διασφαλίσουν την εφαρμογή των προγραμμάτων επανεγκατάστασης και τα επόμενα έτη, με την οικονομική και επιχειρησιακή στήριξη της Ε.Ε. Για να αυξηθεί ο αριθμός των θέσεων εισδοχής, το νέο Σύμφωνο επιδιώκει την προώθηση της εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους και άλλων συμπληρωματικών οδών για τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας, πέραν της επανεγκατάστασης.

Για να εξασφαλιστεί ότι οι νεοεισερχόμενοι που έφτασαν μέσω αυτών των οδών αισθάνονται ευπρόσδεκτοι και εντάσσονται ομαλά και γρήγορα στις νέες κοινωνίες υποδοχής τους, τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται επίσης να αναπτύξουν προγράμματα χορηγίας από την κοινότητα υποδοχής για να συμμετέχει η κοινωνία των πολιτών και οι τοπικές κοινότητες στις προσπάθειες αυτές.

---

<sup>136</sup> Σύσταση (ΕΕ) 2020/1364 της Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2020 σχετικά με τις νόμιμες οδούς προς την προστασία στην ΕΕ: προώθηση της επανεγκατάστασης, της εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους και άλλων συμπληρωματικών οδών.

<sup>137</sup> Σύσταση (ΕΕ) 2020/1364 της Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2020 σχετικά με τις νόμιμες οδούς προς την προστασία στην ΕΕ: προώθηση της επανεγκατάστασης, της εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους και άλλων συμπληρωματικών οδών, L317/13 (4).

<sup>138</sup> Σύσταση (ΕΕ) 2015/914 της Επιτροπής, της 8ης Ιουνίου 2015, σχετικά με ένα ευρωπαϊκό σύστημα επανεγκατάστασης (ΕΕ L 148 της 13.6.2015, σελ. 32).



Η Επιτροπή, τον Σεπτέμβριο 2020, άρχισε να προωθεί, εκτός από την επανεγκατάσταση, συμπληρωματικές οδούς που συνδέονται με τις σπουδές και την εργασία<sup>139</sup>. Έξι έργα για συμπληρωματικές οδούς επιλέχθηκαν για χρηματοδότηση με στόχο την προώθηση της εισδοχής προσφύγων και την ανάπτυξη ικανοτήτων στα κράτη μέλη. Η EUAA αναπτύσσει εργασίες για μια ευρωπαϊκή προσέγγιση όσον αφορά τη χορηγία από την κοινότητα, προκειμένου να βοηθήσει τα κράτη μέλη να αναπτύξουν ή να επεκτείνουν προγράμματα χορηγίας από την κοινότητα ώστε να δοθεί πιο διαρθρωμένος ρόλος στην κοινωνία των πολιτών και στις κοινότητες όσον αφορά την υποδοχή και την ένταξη των προσφύγων.

### 3. Προσέλκυση ταλέντων

Εκτός των ανωτέρω, ιδιαίτερα σημαντική είναι η ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων προσέλκυσης ταλέντων της Ε.Ε. με βασικές χώρες εταίρους για τη διευκόλυνση της νόμιμης μετανάστευσης και κινητικότητας.

Ήδη οι Οδηγίες 2003/86/ΕΚ και 2004/38/ΕΚ ορίζουν τους όρους οικογενειακής επανένωσης, ενώ στην Οδηγία (ΕΕ) 2016/801<sup>140</sup> ορίζεται η αποδοχή φοιτητών και ερευνητών. Επομένως, η μετανάστευση για οικογενειακούς και εκπαιδευτικούς σκοπούς αντιμετωπίζεται σε μεγάλο βαθμό από το δίκαιο της Ε.Ε.

Η Ε.Ε. σε συνεργασία με τις χώρες εταίρους, θα πρέπει να ενισχύσουν τις νόμιμες οδούς προς την Ευρώπη με προγράμματα για την αντιστοίχιση του ανθρώπινου δυναμικού, των δεξιοτήτων και των αναγκών της αγοράς εργασίας μέσω της νόμιμης μετανάστευσης. Εκτός αυτού, η ανάπτυξη νόμιμων οδών θα συμβάλει στη μείωση της παράτυπης μετανάστευσης, η οποία συχνά οδηγεί σε αδήλωτη εργασία και εργασιακή εκμετάλλευση στην Ε.Ε. Η Επιτροπή θα διοργανώσει διάσκεψη υψηλού επιπέδου με τα κράτη μέλη και τα βασικά ενδιαφερόμενα μέρη της Ε.Ε. για τη δρομολόγηση των εταιρικών σχέσεων προσέλκυσης ταλέντων. Η νόμιμη μετανάστευση για λόγους απασχόλησης θα προωθηθεί από μια σειρά νομοθετικών αλλαγών: α) η Οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες<sup>141</sup> θα αναθεωρηθεί, ώστε να δημιουργηθεί ένα καθεστώς επί μακρόν διαμονής στην Ε.Ε., μέσω της ενίσχυσης του δικαιώματος των επί μακρόν διαμενόντων να μετακινούνται και να εργάζονται σε

---

<sup>139</sup>Σύμφωνα με τη σύσταση της Επιτροπής σχετικά με τις νόμιμες οδούς προστασίας C(2020) 6467 της 23<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2020.

<sup>140</sup>Οδηγία (ΕΕ) 2016/801 — προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την έρευνα, τις σπουδές, την πρακτική άσκηση, την εθελοντική υπηρεσία, τις ανταλλαγές μαθητών ή τα εκπαιδευτικά προγράμματα και την απασχόληση των εσωτερικών άμισθων βοηθών.

<sup>141</sup>Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες.

άλλα κράτη μέλη, β) η Οδηγία για την ενιαία άδεια<sup>142</sup> θα αναθεωρηθεί προκειμένου να θεσπιστεί ενιαία διαδικασία και ενιαία άδεια για τα άτομα που έρχονται να εργαστούν στην Ε.Ε., ώστε να εξασφαλιστεί η εναρμόνιση των όρων εισδοχής και διαμονής για τους εργαζομένους που δεν εμπίπτουν στην κατηγορία των εργαζομένων «υψηλής» ειδίκευσης, γ) η αναθεώρηση της Οδηγίας για την μπλε κάρτα της Ε.Ε. για την προσέλκυση ταλέντων υψηλής ειδίκευσης από χώρες εκτός της Ε.Ε., η οποία πραγματοποιήθηκε το Μάιο 2021. Το νέο σύστημα αναμένεται να διευκολύνει την κινητικότητα και την εργασία στα διάφορα κράτη μέλη, να εξασφαλίζει ίσους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των εθνικών συστημάτων και των συστημάτων της Ε.Ε. και να περιλαμβάνει αιτούντες υψηλής ειδίκευσης από διαφορετικούς τομείς, συμπεριλαμβανομένων των δικαιούχων διεθνούς προστασίας.

Η Ελλάδα, στα πλαίσια δημιουργίας εταιρικών σχέσεων, πραγματοποίησε συναντήσεις με τις αρχές του Πακιστάν και του Μπαγκλαντές. Συγκεκριμένα, βασικοί στόχοι της επίσκεψης του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου στις χώρες αυτές είναι η προώθηση ενός νέου μοντέλου συνεργασίας με χώρες προέλευσης μεταναστών, η οποία εστιάζει, αφενός, στην παροχή δυνατοτήτων νόμιμης μετανάστευσης και ειδικότερα σε τομείς εποχικής εργασίας και, αφετέρου, στην από κοινού καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και των δικτύων παράνομης μετανάστευσης. Στο πλαίσιο της επίσκεψης του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου στο Μπαγκλαντές, υπογράφηκε μεταξύ των δύο χωρών διμερές Μνημόνιο Κατανόησης για την καλύτερη συνεργασία σε θέματα νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης, προτάσσοντας τη χορήγηση αδειών εποχικής εργασίας, αλλά και την ενίσχυση της συνεργασίας αναφορικά με τις απευθείας επιστροφές όσων εισέρχονται ή διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα<sup>143</sup>. Το ανωτέρω Μνημόνιο Κατανόησης προβλέπει: α) συνεργασία στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και την ενίσχυση των απελάσεων όσων διαμένουν παράνομα. Η συμφωνία εστιάζει στη διμερή συνεργασία ως προς την εφαρμογή των Τυποποιημένων Διαδικασιών Λειτουργίας μεταξύ Μπαγκλαντές και Ε.Ε. για την επανεισδοχή υπηκόων Μπαγκλαντές, με σκοπό οι επιστροφές προς το Μπαγκλαντές να καταστούν άμεσες και αποτελεσματικές, β) μεταβατικά θα δώσει τη δυνατότητα σε 15.000 πολίτες Μπαγκλαντές που σήμερα διαμένουν στην Ελλάδα να ενταχθούν στο καθεστώς των αδειών εποχικής εργασίας. Στην περίπτωση αυτή, αφενός θα πρέπει να παραμένουν έως 9 μήνες ανά έτος στη χώρα και αφετέρου να ακολουθήσουν τις διαδικασίες που προβλέπονται για αυτή την άδεια παραμονής, γ) διάθεση, βάσει άρθρου 13 Ν. 4251/14, 4.000 αδειών ανά έτος μέσα σε χρονικό ορίζοντα πενταετίας, σε πολίτες

---

<sup>142</sup>Οδηγία 2011/98/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους υπηκόους τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους μέλους και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες που διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος.

<sup>143</sup>Γραφείο τύπου – Δελτίο τύπου, Επίσκεψη του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου, κ. Νότη Μηταράκη, στο Μπαγκλαντές 8-9 Φεβρουαρίου, 9 Φεβρουαρίου 2022.

Μπαγκλαντές που έχουν σύμβαση εποχικής εργασίας με εργοδότες στην Ελλάδα<sup>144</sup>. Η εν λόγω άδεια επιτρέπει έως 9 μήνες παραμονή ανά έτος, δεν οδηγεί σε καθεστώς μόνιμης παραμονής ούτε δίνει δικαίωμα μετέπειτα πρόσβασης σε ιθαγένεια. Επίσης, δεν επιτρέπει την οικογενειακή επανένωση, σύμφωνα και με τα όσα προβλέπει η ευρωπαϊκή νομοθεσία περί εποχικής εργασίας.

Επιπροσθέτως, στο πλαίσιο της επίσκεψης στο Πακιστάν, ανταλλάχθηκαν απόψεις για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ Ελλάδας και Πακιστάν στους τομείς της νόμιμης μετανάστευσης, αλλά και της καταπολέμησης των παράτυπων αφίξεων στην Ελλάδα. Οι Υπουργοί Ελλάδας και Πακιστάν υπέγραψαν Κείμενο Διακήρυξης Προθέσεων για την θεσμοθέτηση τεχνικών συνομιλιών μεταξύ των δύο Υπουργείων, καθώς και για τη σύναψη ενός μνημονίου συνεργασίας κατά το προσεχές διάστημα, που θα καλύπτει, αφενός θέματα νόμιμης μετανάστευσης και αφετέρου ζητήματα διευκόλυνσης των επιστροφών των παρανόμων μεταναστών<sup>145</sup>.

Παρατηρείται, επομένως, η προσπάθεια της Ελλάδας στα πλαίσια του Συμφώνου να προβεί στη δημιουργία διμερών σχέσεων με τρίτα κράτη όπως το Μπαγκλαντές και το Πακιστάν, προκειμένου να αντιμετωπισθεί η παράνομη μετανάστευση των υπηκόων Μπαγκλαντές και Πακιστάν, δημιουργώντας στη χώρα συνθήκες νόμιμης διαμονής των ανωτέρω υπηκόων. Επιπλέον, οι ανωτέρω διμερείς σχέσεις θα βοηθήσουν στην πραγματοποίηση επιστροφών των παράνομων μεταναστών υπηκόων Μπαγκλαντές και Πακιστάν στις χώρες καταγωγής τους. Σημαντική, ωστόσο, θα ήταν η σύναψη τέτοιου είδους διμερών συμφωνιών και με άλλες χώρες, από τις οποίες προέρχονται πολλοί μετανάστες που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα.

---

<sup>144</sup>Γραφείο τύπου – Δελτίο τύπου, Επίσκεψη του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου, κ. Νότη Μηταράκη, στο Μπαγκλαντές 8-9 Φεβρουαρίου, 9 Φεβρουαρίου 2022.

<sup>145</sup>Γραφείο τύπου - Δελτίου τύπου, Συνάντηση του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου, κ. Νότη Μηταράκη, με τον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό Πακιστανών Πολιτών στο Εξωτερικό και Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού του Πακιστάν, 8 Φεβρουαρίου 2022.

## **Ε. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΣΥΜΦΩΝΟΥ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΑΣΥΛΟ**

### **1. Οι προκλήσεις των νέων μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών και της πανδημίας του COVID -19**

Στις 29 Σεπτεμβρίου 2021, έναν χρόνο μετά την έγκριση της πρότασης του Συμφώνου για τη μετανάστευση και το άσυλο, η Επιτροπή παρουσίασε έκθεση<sup>146</sup> αναφορικά με την πρόοδο που έχει πραγματοποιηθεί και τις εξελίξεις στην πολιτική μετανάστευσης και ασύλου τον τελευταίο χρόνο, επισημαίνοντας τις προκλήσεις και τις προοπτικές προόδου. Στην έκθεση αυτή περιλαμβάνεται: α) η κατάσταση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών, όπως αυτές εξελίχθηκαν μετέπειτα της αρχικής ανακοίνωσης, καθώς και β) η ανταπόκριση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος υποδοχής, ασύλου και επιστροφής στην έκτακτη κατάσταση της πανδημίας COVID-19.

Συγκεκριμένα, τα γεγονότα που διαδραματίστηκαν στα σύνορα της Λευκορωσίας με την Πολωνία και την Λετονία τον Ιούνιο 2021, που οδήγησαν στην σημαντική αύξηση των παράτυπων διελεύσεων από τα σύνορα της Λευκορωσίας, η κρίση στο Αφγανιστάν με την επικράτηση των Ταλιμπάν στην κυβέρνηση και η ανταπόκριση της Ε.Ε. απέναντι σε αυτές τις προκλήσεις οδηγούν ακόμη περισσότερο στην αναγκαιότητα λήψης μέτρων στα πλαίσια του Συμφώνου, τα οποία θα πρέπει να είναι περισσότερο ευέλικτα και βιώσιμα. Στη διαδρομή της Κεντρικής Μεσογείου σημειώθηκε νέα έξαρση το 2021. Η ανθρωπιστική βοήθεια της Ε.Ε. παρέχεται σύμφωνα με τις αρχές του ανθρωπισμού, της αμεροληψίας, της ουδετερότητας και της ανεξαρτησίας. Δεν επηρεάζεται από κανέναν πολιτικό, στρατηγικό, στρατιωτικό ή οικονομικό στόχο<sup>147</sup>. Τα κράτη μέλη κλήθηκαν άμεσα να αντιμετωπίσουν τις μεταναστευτικές και προσφυγικές προκλήσεις, συντονισμένα, λαμβάνοντας υπόψη τις συστάσεις, τις προτάσεις και τους κανονισμούς του νέου Συμφώνου.

Στην Ανακοίνωσή της, η Επιτροπή καταγράφει τις επιπτώσεις της πανδημίας Covid - 19, λόγω της οποίας α) μειώθηκαν οι αιτήσεις θεώρησης και οι νέες αιτήσεις ασύλου, β) μειώθηκε ο αριθμός των αιτούντων άσυλο που μπόρεσαν να οδηγηθούν στη διαδικασία του κανονισμού του Δουβλίνου για μεταφορά στο υπεύθυνο κράτος μέλος, με τους αριθμούς μάλιστα να μειώνονται κατά το ήμισυ από το 2019 στο 2020, γ) μειώθηκε ο αριθμός των επιστροφών όπου αυτό προβλεπόταν. Τον Μάρτιο του 2020, η Τουρκία ανέστειλε τις επιχειρήσεις επιστροφής από την Ελλάδα λόγω της πανδημίας, ενώ

---

<sup>146</sup>Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την έκθεση για τη μετανάστευση και το άσυλο, 29 Σεπτεμβρίου 2021, COM (2021) 590 final.

<sup>147</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την ανθρωπιστική δράση της ΕΕ: νέες προκλήσεις, ίδιες αρχές, 10 Μαρτίου 2021, COM(2021) 110.

κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, η Επιτροπή επεδίωξε να βοηθήσει τα κράτη μέλη να ελαχιστοποιήσουν τον αντίκτυπο της πανδημίας. Αυτό περιλάμβανε οδηγίες<sup>148</sup>, πρακτική υποστήριξη από οργανισμούς και ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών σε τομείς όπως η εξ αποστάσεως διεξαγωγή συνεντεύξεων και η διεξαγωγή των διαδικασιών μέσω διαδικτύου. Συνολικά, η εμπειρία της πανδημίας ανέδειξε για ακόμη μια φορά τη σημασία της ανάπτυξης μιας πιο σύγχρονης και συντονισμένης προσέγγισης στη διαχείριση της μετανάστευσης.

## **2. Νέες προτάσεις της Επιτροπής στα πλαίσια του Νέου Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο**

Η Επιτροπή, στα πλαίσια εφαρμογής του Συμφώνου, σκοπεύει στην ολοκλήρωση των πολιτικών συζητήσεων σχετικά με τον Κανονισμό για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης, τον Κανονισμό για τη διαδικασία ασύλου, τον Κανονισμό για τον έλεγχο διαλογής και το μέσο αντιμετώπισης κρίσεων.

Ο Κανονισμός για τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο<sup>149</sup> έχει ήδη δημοσιευθεί, αναφέροντας τα καθήκοντά του και τη συνεργασία του με τις εθνικές αρχές των κρατών μελών. Ειδικότερα, ο ανωτέρω Οργανισμός θα πρέπει να συντονίζει για την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών, να παρέχει ενημέρωση και καθοδήγηση στα κράτη μέλη όσον αφορά το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, καθώς και να συνδράμει στην μετεγκατάσταση ή μεταφορά αιτούντων ή δικαιούχων διεθνούς προστασίας εντός της Ένωσης (άρθρο 2 του Κανονισμού (ΕΕ) 2021/2303 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου).

### **2.1. Αναθεώρηση της Οδηγίας για την μπλε κάρτα**

Σημαντικό βήμα όσον αφορά τη νόμιμη μετανάστευση αποτέλεσε η αναθεώρηση της οδηγίας για την μπλε κάρτα τον Μάιο του 2021<sup>150</sup>, η οποία θα διευκολύνει τους επαγγελματίες με υψηλή ειδίκευση από τρίτες χώρες να ενταχθούν στο εργατικό δυναμικό της Ε.Ε. Η εν λόγω Οδηγία είχε αρχικά προταθεί από την Επιτροπή το 2016, και είναι η μόνη νομοθετική αλλαγή των τελευταίων χρόνων στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης εργαζομένων στην Ε.Ε. Η αναθεωρημένη Οδηγία διασφαλίζει τη

---

<sup>148</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής, COVID-19: Οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή των σχετικών ενωσιακών διατάξεων στον τομέα του ασύλου και των διαδικασιών επιστροφής και σχετικά με την επανεγκατάσταση (2020/C 126/02, 17 Απριλίου 2020).

<sup>149</sup>Κανονισμός (ΕΕ) 2021/2303 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 2021 σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 439/2010.

<sup>150</sup>Θέματα Ε.Ε., Μπλε Κάρτα: νέοι κανόνες για την προσέλκυση εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης στην ΕΕ, Σεπτέμβριος 2021.

δημιουργία ενός πιο ευέλικτου νομοθετικού πλαισίου, συμπεριλαμβανομένης της μείωσης του κατώτατου ορίου μισθού που πρέπει να λαμβάνουν οι αιτούντες. Οι νέοι κανόνες ενισχύουν επίσης τα δικαιώματα των κατόχων Μπλε Κάρτας και των μελών των οικογενειών τους διασφαλίζοντας ότι αυτά μπορούν να μετακινηθούν ταυτόχρονα με τον κάτοχο της Μπλε Κάρτας της Ε.Ε. Το νέο καθεστώς θα εισαγάγει αποτελεσματικούς κανόνες για την προσέλκυση εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης στην ΕΕ, όπως πιο ευέλικτους όρους εισδοχής, ενισχυμένα δικαιώματα και δυνατότητα ευκολότερης μετακίνησης μεταξύ των κρατών μελών και εργασίας σε αυτά. Οι κάτοχοι Μπλε Κάρτας της Ε.Ε. και τα μέλη της οικογένειάς τους θα μπορούν να μετακινηθούν σε δεύτερο κράτος μέλος βάσει απλουστευμένων κανόνων κινητικότητας μετά από 12 μήνες απασχόλησης στο πρώτο κράτος μέλος. Ταυτόχρονα, οι αναθεωρημένοι κανόνες θα επιτρέψουν στους πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο που διαμένουν στην Ε.Ε. να κάνουν αίτηση για Μπλε Κάρτα σε άλλα κράτη μέλη κι όχι μόνο σε εκείνο που τους παρέχει προστασία<sup>151</sup>. Η ανωτέρω Οδηγία θα πρέπει να ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών.

## **2.2. Στρατηγική για ένα λειτουργικό χώρο Σένγκεν**

Λόγω της μεγάλης προσφυγικής κρίσης και ιδιαίτερα του κινδύνου της τρομοκρατίας, οι Ευρωπαίοι ηγέτες όλο και περισσότερο έχουν θέσει υπό αμφισβήτηση τον χώρο Σένγκεν. Ο χώρος Σένγκεν δέχεται πιέσεις λόγω των δυσκολιών αντιμετώπισης των μεταβαλλόμενων καταστάσεων στα σύνορα της Ένωσης, των ελλείψεων στις διαδικασίες, καθώς και των διαφορετικών συστημάτων υποδοχής, ασύλου και επιστροφής. Τα τελευταία δύο χρόνια, ήδη πραγματοποιούνται προσωρινοί έλεγχοι λόγω της πανδημίας COVID-19, καθώς αποτελείται έκτακτη περίπτωση που επηρεάζει σοβαρά τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια. Λόγω των ανωτέρω, η Επιτροπή από την πρώτη ανακοίνωση του Συμφώνου ανέφερε ότι σκοπεύει να παρουσιάσει μια στρατηγική για το μέλλον του Σένγκεν, η οποία θα επιφέρει την αναθεώρηση των κανόνων συνόρων Σένγκεν<sup>152</sup>. Στη στρατηγική αυτή ανέφερε ότι θα προτείνονταν ασφαλείς εναλλακτικές λύσεις αντί των συνοριακών ελέγχων. Εκτός των άλλων, θα προτείνονταν βελτιώσεις στον μηχανισμό αξιολόγησης Σένγκεν, οι οποίες θα ενισχύσουν την εμπιστοσύνη στην ορθή εφαρμογή των σχετικών κανόνων. Σε περίπτωση που τα κράτη μέλη δεν τηρούν τους κανόνες, διατηρούν ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα πέραν των απολύτως αναγκαίων ή δεν λαμβάνουν μέτρα για τις διαπιστωθείσες ελλείψεις, η Επιτροπή θα εξετάζει συστηματικότερα το ενδεχόμενο κίνησης διαδικασιών επί παραβάσει. Αντί των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, θα

---

<sup>151</sup> Θέματα Ε.Ε., Μπλε Κάρτα: νέοι κανόνες για την προσέλκυση εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης στην Ε.Ε., 16 Σεπτεμβρίου 2021.

<sup>152</sup> Κώδικας συνόρων Σένγκεν, Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9<sup>ης</sup> Μαρτίου 2016 περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα.

μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν λιγότεροι παρεμβατικοί μέθοδοι με τη βοήθεια της διαλειτουργικότητας των πληροφοριακών συστημάτων.

Η Επιτροπή, επίσης, θα δημιουργήσει ένα ειδικό φόρουμ Σένγκεν, στο οποίο θα συμμετέχουν οι αρμόδιες εθνικές αρχές, όπως τα Υπουργεία Εσωτερικών, και η συνοριακή αστυνομία σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο<sup>153</sup>, προκειμένου να βελτιωθεί η επικοινωνία. Το πρώτο φόρουμ πραγματοποιήθηκε στις 30 Νοεμβρίου 2020.

Τον Ιούνιο 2021 η Επιτροπή ανακοίνωσε τη στρατηγική προς έναν πλήρως λειτουργικό και ανθεκτικό χώρο Σένγκεν<sup>154</sup> για την ενίσχυση του χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας Σένγκεν. Στα πλαίσια της δημιουργίας ενός ελεύθερου και ασφαλούς χώρου Σένγκεν θα πρέπει να υπάρξει συντονισμός πολλών φορέων. Ο Frontex θα πρέπει να τηρήσει τα προβλεπόμενα από τον Κανονισμό για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και να τηρηθούν τα χρονοδιαγράμματα που αφορούν τα αναπτυγμένα και ψηφιοποιημένα συστήματα πληροφοριών. Η Επιτροπή θα υποβάλει νομοθετικές προτάσεις για τη συνέχεια που θα δοθεί στη στρατηγική Σένγκεν που παρουσιάστηκε τον Ιούνιο του 2021, συμπεριλαμβανομένης πρότασης κανονισμού για την τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, καθώς και μιας δέσμης μέτρων για τις δεξιότητες και τα talenta, και μιας πρότασης κανονισμού για την ψηφιοποίηση των διαδικασιών θεώρησης.

Προκειμένου, ωστόσο, ο χώρος Σένγκεν να καταστεί ασφαλέστερος και να δημιουργηθεί εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών, η Επιτροπή συνεργάζεται με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, τα κράτη μέλη καθώς και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη για την πλήρη υλοποίηση των δράσεων που προβλέπονται στις κύριες στρατηγικές πρωτοβουλίες ασφάλειας που παρουσιάστηκαν τον Ιούλιο του 2020, στο πλαίσιο της στρατηγικής της Ε.Ε. για την Ένωση Ασφάλειας (2020-2025)<sup>155</sup>. Η στρατηγική αυτή επικεντρώνεται σε τομείς προτεραιότητας για την περαιτέρω ενίσχυση της ασφάλειας όλων όσων ζουν στην Ευρώπη, ιδίως με την προστασία των Ευρωπαίων από την τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα. Στο πλαίσιο της στρατηγικής αυτής περιλαμβάνονται: α) το Θεματολόγιο της Ε.Ε. για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας<sup>156</sup>, το οποίο επισημαίνει διαφορετικούς κινδύνους για την εσωτερική μας ασφάλεια και προτείνει δράσεις για την αντιμετώπισή τους, ιδίως ενόψει της απειλής που συνιστούν οι αλλοδαποί τρομοκράτες μαχητές που επιστρέφουν, β) η στρατηγική

---

153 Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ένα νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, 23 Σεπτεμβρίου 2020, COM (2020) 609 final, σελ. 13.

154 Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Στρατηγική προς έναν πλήρως λειτουργικό και ανθεκτικό χώρο Σένγκεν, COM (2021) 277 της 2.6.2021.

155 Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη στρατηγική της ΕΕ για την Ένωση Ασφάλειας, COM(2020) 605 final, της 24<sup>ης</sup> Ιουλίου 2020.

156 Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή των Περιφερειών Θεματολόγιο της ΕΕ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας: πρόβλεψη, πρόληψη, προστασία και αντιμετώπιση, 9 Δεκεμβρίου 2020, COM(2020) 795 final.

της Ε.Ε. για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος<sup>157</sup>, η οποία καθορίζει μια σειρά μέτρων για την ενίσχυση της επιβολής του νόμου και της δικαστικής συνεργασίας, καθώς και για την αντιμετώπιση των δομών του οργανωμένου εγκλήματος και των εγκλημάτων υψηλής προτεραιότητας ή της αυξανόμενης εγκληματικότητας, συμπεριλαμβανομένων του λαθρεμπορίου ναρκωτικών και πυροβόλων όπλων, του περιβαλλοντικού εγκλήματος και της παραποίησης/απομίμησης και γ) η στρατηγική της Ε.Ε. για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων<sup>158</sup>, η οποία επικεντρώνεται στην πρόληψη ενός τέτοιου εγκλήματος και στην προσαγωγή των διακινητών στη δικαιοσύνη.

Η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων αποτέλεσε αντικείμενα Οδηγιών της Ε.Ε. και σε προγενέστερο στάδιο. Το άρθρο 6 παρ. 1 της Οδηγία 2004/81/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας σε αντικανονική μετανάστευση προβλέπει μια προθεσμία περίσκεψης κατά τη διάρκεια της οποίας το θύμα δεν μπορεί να απελαθεί, καθώς και υποχρέωση των κρατών μελών της Ε.Ε. να χορηγούν άδειες παραμονής σε θύματα εμπορίας τα οποία συνεργάζονται με τις αρχές. Παρότι δεν αφορά άμεσα τις άδειες διαμονής για θύματα εμπορίας ανθρώπων, η Οδηγία περί Εμπορίας Ανθρώπων<sup>159</sup> ορίζει ότι η συνδρομή και τα υποστηρικτικά μέτρα πρέπει να παρέχονται πριν, κατά τη διάρκεια και μετά την ολοκλήρωση των ποινικών διαδικασιών. Στην υπόθεση Rantsev κατά Κύπρου και Ρωσίας του ΕΔΔΑ, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Κύπρος δεν είχε συμμορφωθεί προς τις θετικές υποχρεώσεις της δυνάμει του άρθρου 4 της ΕΣΔΑ, καθώς δεν είχε θεσπίσει κατάλληλο νομικό και διοικητικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων<sup>160</sup>. Καθίσταται, επομένως, αναγκαία η εφαρμογή μίας νέας στρατηγικής αντιμετώπισης της εμπορίας ανθρώπων, την οποία θα υιοθετήσουν τα κράτη μέλη και θα λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία τους.

### **2.3. Εφαρμογή της Οδηγίας για την επιβολή κυρώσεων κατά εργοδοτών**

Η παράνομη απασχόληση, πέρα από το ότι αποτελεί βασικό κίνητρο της παράτυπης μετανάστευσης, θέτει σε κίνδυνο και βασικά δικαιώματα των ανθρώπων και οδηγεί στην εργασιακή εκμετάλλευση των υπηκόων τρίτων χωρών από τους εργοδότες τους.

---

<sup>157</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με τη στρατηγική της ΕΕ για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος 2021-2025, 14 Απριλίου 2021, COM(2021) 170 final.

<sup>158</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με τη στρατηγική της ΕΕ για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων 2021- 2025, 14 Απριλίου 2021, COM(2021) 171 final.

<sup>159</sup> Οδηγία 2011/36/ΕΕ για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και για την προστασία των θυμάτων της.

<sup>160</sup> ΕΔΔΑ, Rantsev κατά Κύπρου και Ρωσίας, αριθμ. 25965/04, 7 Ιανουαρίου 2010, σκ. 289-292.



Η Οδηγία για τις κυρώσεις κατά των εργοδοτών<sup>161</sup> θεσπίζει ευρωπαϊκό πλαίσιο για την πρόληψη και την αντιμετώπιση της παράνομης απασχόλησης παράτυπων μεταναστών, οι οποίοι βρίσκονται σε πιο ευάλωτη κατάσταση από τους άλλους υπηκόους τρίτων χωρών, καθώς και θεσπίζει μέτρα για την προστασία των δικαιωμάτων τους, καθιερώνοντας μηχανισμούς για τη διεκδίκηση της καταβολής οφειλόμενων αμοιβών, τη διευκόλυνση καταγγελιών που μπορεί να αποκαλύψουν περιπτώσεις παράνομης απασχόλησης και την έκδοση προσωρινών αδειών διαμονής προκειμένου να μπορούν τα θύματα εργοδοτών που υιοθετούν ιδιαίτερα καταχρηστικές πρακτικές να συμμετέχουν στις σχετικές ποινικές διαδικασίες. Η Οδηγία παρέχει στα κράτη μέλη την ευελιξία να σχεδιάζουν διαφορετικές προσεγγίσεις προς επίτευξη των στόχων τους, γεγονός που τους δίνει τη δυνατότητα να λαμβάνουν υπόψη τις εθνικές ιδιαιτερότητες που σχετίζονται με την αγορά εργασίας, τον ρόλο της παράνομης απασχόλησης και της μετανάστευσης και τη βαρύτητα της παράβασης<sup>162</sup>. Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή θα απευθυνθεί επίσης στην «ευρωπαϊκή πλατφόρμα με σκοπό την ενίσχυση της συνεργασίας για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας», την ομάδα εργασίας της νεοσυσταθείσας Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας<sup>163</sup>. Η Επιτροπή, με την ανακοίνωσή της για την εφαρμογή της Οδηγίας σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών<sup>164</sup>, τονίζει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να βελτιώσουν την εφαρμογή της ανωτέρω οδηγίας. Ειδικότερα, η Επιτροπή θα προωθήσει τον διάλογο με τις αρχές των κρατών μελών και διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη, μεταξύ άλλων με την επαναλειτουργία, το 2021, της ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων για την παράτυπη μετανάστευση όσον αφορά την οδηγία για την επιβολή κυρώσεων κατά εργοδοτών, θα στηρίξει την ανταλλαγή ορθών πρακτικών μέσω της συνεργασίας με τα ενδιαφερόμενα μέρη, όπως οι εθνικές αρχές εργασίας και μετανάστευσης, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, οι κοινωνικοί εταίροι, οι διεθνείς οργανισμοί και η ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, θα παρακολουθεί συνεχώς την εφαρμογή της Οδηγίας και θα εστιάζει στην αποτελεσματική επιβολή της, κινώντας διαδικασίες επί παραβάσει, αν το κρίνει σκόπιμο<sup>165</sup>. Έως το τέλος του 2022, η Επιτροπή θα εφαρμόσει τα μέτρα που παρουσιάζονται

---

<sup>161</sup>Οδηγία 2009/52/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 2009, σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.

<sup>162</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή της οδηγίας 2009/52/EK, της 18ης Ιουνίου 2009, σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, 29 Σεπτεμβρίου 2021, COM(2021) 592 final, σελ. 3.

<sup>163</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή της οδηγίας 2009/52/EK, της 18ης Ιουνίου 2009, σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, 29 Σεπτεμβρίου 2021, COM(2021) 592 final, σελ. 3-4.

<sup>164</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή της οδηγίας 2009/52/EK, της 18ης Ιουνίου 2009, σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, 29 Σεπτεμβρίου 2021, COM(2021) 592 final.

<sup>165</sup>Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Δελτίο Τύπου, Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο: καταγραφή των εξελίξεων και εντατικότερη καταπολέμηση της εκμετάλλευσης των μεταναστών, Βρυξέλλες, 29 Σεπτεμβρίου 2021, σελ. 2.

στην ανακοίνωση και θα παρουσιάσει τα αποτελέσματα που θα έχουν επιτευχθεί στην επόμενη έκθεση εφαρμογής, η οποία αναμένεται να υποβληθεί το αργότερο το 2024. Στη συνέχεια, με βάση την πρόοδο που θα έχει συντελεστεί, η Επιτροπή θα εξετάσει κατά πόσον είναι δικαιολογημένες οι τροποποιήσεις του ισχύοντος νομικού πλαισίου<sup>166</sup>.

## **2.4. Σχέδιο νόμου για βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας στην Ελλάδα**

Τον Απρίλιο 2020, ολοκληρώθηκε η διαβούλευση στην Ελλάδα για τη βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας και την τροποποίηση των διατάξεων των Ν. 4636/2019, 4375/2016 και 4251/2014. Με το νέο σχέδιο νόμου επιδιώκεται η επιτάχυνση των διαδικασιών ασύλου.

Στο νέο άρθρο 5 (τροποποίηση του άρθρου 63 του Ν. 4636/2019) προτείνεται η προσθήκη εδαφίου σύμφωνα με το οποίο οι Περιφερειακές Υπηρεσίες Υποδοχής και Ταυτοποίησης μπορούν να αποτελέσουν «Αρμόδιες Αρχές Παραλαβής» για την πλήρη καταγραφή αιτήσεων διεθνούς προστασίας, που υποβάλλονται από υπηκόους τρίτης χώρας ή ανιθαγενείς. Προτείνεται επομένως, η ενοποίηση της διαδικασίας πλήρους καταγραφής των νεοαφιχθέντων, η οποία μπορεί να πραγματοποιείται και από την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης. Επιπροσθέτως, παρατηρείται η σύντμηση προθεσμιών προκειμένου να επιταχυνθούν οι διαδικασίες ασύλου. Αξιοσημείωτη αποτελεί η πρόταση για κατάργηση του μέτρου της παράτασης κατά είκοσι ημέρες της κράτησης ανηλίκων προσώπων, λόγω εξαιρετικών περιστάσεων<sup>167</sup>, έτσι με το άρθρο 61 του Ν. 4686/2020 καταργήθηκε το τέταρτο εδάφιο της παρ. 2 του άρθρου 48 του Ν. 4636/2019 βάσει του οποίου οι ασυνόδευτοι ανήλικοι κρατούνται μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις κατά τους όρους των προηγούμενων εδαφίων και ποτέ δεν κρατούνται σε σωφρονιστικά καταστήματα. Επιπροσθέτως, μειώνεται η προθεσμία απόφασης επί προσφυγής από 20 σε 10 ημέρες, εφόσον ο αιτών διεθνούς προστασίας κρατείται<sup>168</sup>.

Παρέχεται, επιπλέον, η δυνατότητα σύστασης Μητρώου Εισηγητών – βοηθών χειριστών Ασύλου από νομικούς, οι οποίοι θα επιτελούν χρέη βοηθών εισηγητών στο έργο των χειριστών των αιτημάτων ασύλου προς διευκόλυνσή τους και προς επιτάχυνση των διαδικασιών ασύλου (νέο άρθρο 51). Με την ΚΥΑ 18348/2020 (ΦΕΚ Β' 3990/17.09.2020) καθορίζονται η διαδικασία και οι προϋποθέσεις εγγραφής στο Μητρώο Εισηγητών - Βοηθών χειριστών Ασύλου.

---

<sup>166</sup>Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Δελτίο Τύπου, Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο: καταγραφή των εξελίξεων και εντατικότερη καταπολέμηση της εκμετάλλευσης των μεταναστών, Βρυξέλλες, 29 Σεπτεμβρίου 2021, σελ. 2 – 3.

<sup>167</sup>Άρθρο 48 παρ. 2 του Ν. 4636/2019.

<sup>168</sup>Άρθρο 46 παρ. 9 του Ν. 4636/2019, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 3 παρ. 2 του Ν. 4686/2020.

Παρατηρείται, επομένως, ότι με τα ανωτέρω, γίνεται φανερή η πρόθεση της Ελλάδας να ακολουθήσει τη γενικότερη μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. αναφορικά με την επιτάχυνση των διαδικασιών ασύλου με σύντμηση των προθεσμιών.

## **ΣΤ. ΕΠΙΛΟΓΟΣ**

Οι ανισοροπίες μεταξύ των κρατών μελών στο βορρά και το νότο, όσον αφορά τον αριθμό των αιτούντων, σε συνδυασμό με την αναποτελεσματικότητα του συστήματος του Δουβλίνο III, την έλλειψη πρόσβασης σε κατάλληλες διαδικασίες υποδοχής, την έλλειψη συνεργασίας με τρίτες χώρες και την έλλειψη αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. οδήγησαν στην ανάγκη για αναβάθμιση και ενίσχυση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου.

Προκειμένου να ανταποκριθεί η Ευρώπη στις προκλήσεις των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών είναι αναγκαία η εφαρμογή ενός ενιαίου και λειτουργικού συστήματος ασύλου και μετανάστευσης. Ο τομέας της μετανάστευσης και του ασύλου επηρεάζεται από πολλούς παράγοντες και εναλλάσσεται διαρκώς, γεγονός που καθιστά δύσκολη την αντιμετώπισή του. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τα διαφορετικά, σε αρκετές περιπτώσεις, οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά συμφέροντα των κρατών μελών της Ε.Ε., καθώς και το χάσμα συμφερόντων της Ε.Ε. με τρίτες χώρες κάνει ακόμη πιο δύσκολη τη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου.

Μέσω του Νέου Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο υποβάλλονται προτάσεις προς τα κράτη μέλη σε διάφορους τομείς της μεταναστευτικής πολιτικής, όπως η υποδοχή, η διαδικασία ασύλου, η επιστροφή, τα προγράμματα εθελούσιας επιστροφής και ενσωμάτωσης, η μετεγκατάσταση, η δημιουργία μηχανισμού αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών και η ανακατανομή της μεταξύ τους ευθύνης, η δημιουργία μηχανισμών αντιμετώπισης των καταστάσεων κρίσεως και ανωτέρω βίας, η προσπάθεια για δημιουργία νόμιμων οδών διέλευσης στην Ευρώπη, καθώς και η δημιουργία σχέσεων μεταξύ τρίτων κρατών με σκοπό την επιστροφή, την επανεγκατάσταση και την προσέλκυση ταλέντων. Η Επιτροπή προτείνει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο τη δημιουργία νέων Κανονισμών και την τροποποίηση παλαιότερων, ενώ ταυτόχρονα προτείνει στα κράτη μέλη να προβούν στη δημιουργία σχεδίων στρατηγικής για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσεως, της προστασίας των παιδιών, της καταπολέμησης της τρομοκρατίας, της εμπορίας ανθρώπων και της παράνομης διακίνησης.

Το Σύμφωνο δεν αποτελεί Συνθήκη, δεν είναι απόλυτα δεσμευτικό. Αποτελεί μία μορφή άτυπης δέσμευσης προς τα κράτη μέλη, τα οποία εφόσον ακολουθήσουν τις συστάσεις και τις προτάσεις της Επιτροπής θα επιτευχθεί ένα βήμα πιο κοντά στην κοινή μεταναστευτική και προσφυγική πολιτική της Ε.Ε. Δεν είναι ξεκάθαρα τα όρια της διακριτικής ευχέρειας ως προς την εφαρμογή των

προτεινόμενων προτάσεων μέσω του Συμφώνου από τα κράτη μέλη. Αφήνονται, επομένως, περιθώρια ελιγμών κατά την εφαρμογή ορισμένων από τις βασικές διατάξεις που περιλαμβάνονται στις προτάσεις του Συμφώνου. Δεν παρέχει νομική σαφήνεια και ακρίβεια σε ορισμένα κεντρικά ζητήματα που αντιμετωπίζονται στο προτεινόμενο σύστημα ασύλου και μετανάστευσης της Ε.Ε. Συνεπώς, παραμένει το ερώτημα κατά πόσο οι προτάσεις των Κανονισμών της Επιτροπής, εάν τεθούν σε ισχύ, θα δεσμεύουν τα κράτη μέλη, ενώ σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των κρατών μελών με αυτές τις προτάσεις του Κανονισμού ποιες θα αποτελούν οι σχετικές κυρώσεις.

Για πρώτη φορά προτείνεται ένα σύστημα ελέγχου των ανθρώπων, προ της εισόδου τους σε κράτος μέλος, συγκεκριμένα ο έλεγχος διαλογής. Η πρόταση ελέγχου διαλογής εισάγει έναν ανεξάρτητο μηχανισμό παρακολούθησης για τη διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και ειδικότερα την πρόληψη της αυθαίρετης κράτησης, την διασφάλιση της πρόσβασης στις διαδικασίες ασύλου και την τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Ωστόσο, η πρόταση της Επιτροπής δεν αναφέρει με σαφήνεια τον τρόπο που ο έλεγχος αυτός θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί, καθώς πρόκειται για μια διαδικασία κατά την οποία το άτομο δεν έχει εισέλθει στο έδαφος του κράτους μέλους. Αντιθέτως, ο προ εισόδου έλεγχος και λόγω της ταχείας διαδικασίας με την οποία θα πραγματοποιείται εγείρει ερωτήματα στο κατά πόσο δεν θα παραβιάζονται βασικά δικαιώματα των ανθρώπων, και κυρίως πως θα επιτευχθεί η άμεση παροχή των δικαιωμάτων που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο για τον αιτούντα διεθνή προστασία. Η Επιτροπή δεν φαίνεται, επίσης, να τονίζει τον εντοπισμό των ευάλωτων ομάδων και την τήρηση των βασικών εγγυήσεων γι' αυτούς. Οι προτάσεις παρουσιάζουν σημαντικά κενά στην αποτελεσματικότητα των διατάξεων, οι οποίες στοχεύουν στην προστασία των ευάλωτων ομάδων και στην εξασφάλιση κατάλληλων συνθηκών για να τους επιτραπεί η πρόσβαση στο άσυλο<sup>169</sup>. Καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική η ανάγκη για πρόταση μιας κοινής ευρωπαϊκής οδηγίας για τον καθορισμό των ευάλωτων ομάδων και την πρόβλεψη εξαιρέσεώς τους από ταχύρρυθμες διαδικασίες ασύλου, προκειμένου να εξασφαλίζεται πλήρως η προστασία τους.

Το Σύμφωνο προτείνει έναν μηχανισμό αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, με βασικούς άξονες τη μετακατάσταση ή τη χορηγία επιστροφής, με σκοπό την ανακατανομή του βάρους στα κράτη μέλη. Ωστόσο, δεδομένου ότι οι διαδικασίες διαλογής και ασύλου θα εφαρμόζονται αποκλειστικά στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε θα συνεχίζουν αναγκαστικά να επηρεάζονται τα κράτη μέλη της «πρώτης γραμμής». Πέρα από τον διοικητικό φόρτο της εξέτασης των αιτήσεων ασύλου στα σύνορα, τα εν λόγω κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να δημιουργήσουν τις απαραίτητες εγκαταστάσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, ενώ σε περιπτώσεις αρνητικών αποφάσεων ασύλου θα επιβαρυνθούν

---

<sup>169</sup>Μουζουράκης Μίνως, Η έννοια της ευαλωτότητας στις ευρωπαϊκές διαδικασίες ασύλου, Οκτώβριος 2017.

και με ένα μεγάλο αριθμό επιστροφών. Ακόμη και στα πλαίσια χορηγίας επιστροφής ή μέχρι και την ολοκλήρωση της μετεγκατάστασης, τα πρώτα κράτος μέλος εισόδου θα πρέπει να διαχειριστεί τους υπηκόους τρίτων χωρών. Ταυτόχρονα, το πιο πιθανό είναι ότι σε κάθε περίπτωση οι αιτούντες θα βρίσκονται υπό καθεστώς κράτησης, ενώ οι διαδικασίες επιστροφής με τον μηχανισμό χορηγίας μπορεί να εκθέσουν σε κίνδυνο τον επιστρέφοντα. Η δε προτεινόμενη μεταφορά σε χορηγό κράτος μετά από οκτώ μήνες θα έπρεπε να απαιτεί πρόσθετες διασφαλίσεις. Τα προτεινόμενα μοντέλα χορηγίας επιστροφής θα έπρεπε να διασφαλίζεται ότι δεν θα αποτελέσουν στο μέλλον τον γενικό κανόνα, που θα αντικαθιστά τις αξιολογήσεις αιτήσεων διεθνούς προστασίας, το ίδιο και η μετεγκατάσταση δεν θα αποτελέσει τον κύριο λόγο παραλαβής αιτούντων διεθνούς προστασίας, καθώς θα μπορούσε να θεωρηθεί ως «επιλογή» όσον αφορά την πρόσβαση του αιτούντα σε κράτος μέλος. Επιπροσθέτως, δεν λαμβάνεται υπόψη η βούληση του αιτούντα, με αποτέλεσμα να μην αποφεύγονται οι συνεχείς παράνομες μετακινήσεις εντός της Ε.Ε. Χώρες όπως η Γερμανία, έχουν δεχτεί μεγαλύτερο αριθμό αιτήσεων διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο της προσφυγικής κρίσης, σε αντίθεση με την Ελλάδα, την Ισπανία και την Ιταλία, οι οποίες αποτελούν για τους πρόσφυγες πύλη εισόδου στην Ε.Ε. και όχι ο τελικός τους προορισμός.

Η Ελλάδα, λόγω και της γεωγραφικής της θέσης, έρχεται αντιμέτωπη με μεγάλες εισροές μεταναστών και προσφύγων, δεχόμενη μεγάλη πίεση στα σύνορά της. Μία από τις κύριες προκλήσεις της Ελλάδας είναι οι ευθύνες της ως πρώτο σημείο εισόδου. Η ανάγκη για κατανομή του βάρους που δέχεται είναι ιδιαίτερα σημαντική, ενώ η Συμφωνία με την Τουρκία, καθώς και ο Κανονισμός Δουβλίνο III δεν έχει αποδείξει ότι βοηθάει στην ίση κατανομή του βάρους με άλλα κράτη μέλη.

Αναφορικά με τα μέτρα για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών πιέσεων και των καταστάσεων κρίσεως, στο Σύμφωνο ο ορισμός της «κρίσης» αναφέρεται στην ύπαρξη εξαιρετικής κατάστασης μαζικής εισροής υπηκόων τρίτων χωρών που φθάνουν με παράτυπα μέσα (ή κίνδυνο μιας τέτοιας κατάστασης), ο οποίος είναι τέτοιας κλίμακας που θα καθιστούσε μη λειτουργικό το σύστημα ασύλου, υποδοχής ή επιστροφής ενός κράτους μέλους. Ο ευρύς αυτός ορισμός της κρίσης επικαλύπτεται εν μέρει από τον ορισμό της μεταναστευτικής πίεσης, η οποία αναφέρεται σε μια κατάσταση όπου υπάρχει μεγάλος αριθμός αφίξεων υπηκόων τρίτων χωρών ή κίνδυνος τέτοιων αφίξεων που προκαλούν μεταναστευτική κίνηση και επιβαρύνουν ακόμη και τα καλά προετοιμασμένα συστήματα ασύλου και υποδοχής και απαιτούν άμεση δράση. Η απουσία ακριβών και αντικειμενικών ποιοτικών κριτηρίων και δεδομένων για διαφοροποίηση μεταξύ καταστάσεων «μεταναστευτικής πίεσης» και «κρίσης» δημιουργεί αβεβαιότητα ως προς το ποιες περιστάσεις θα εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής καθεμιάς από αυτές τις δύο καταστάσεις.

Τέλος, παρατηρείται ότι το Σύμφωνο εστιάζει κυρίως στις επιστροφές και την ασφάλεια των συνόρων, δίνοντας προτεραιότητα σε ένα σύστημα ταχύρρυθμων διαδικασιών ασύλου (συγχώνευση

διαδικασιών ασύλου και επιστροφής), επιστροφών, ελέγχου μέσω αναβαθμισμένων πληροφοριακών συστημάτων και διαχείρισης εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε., παρά σε διασφάλιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία. Θα ήταν ιδιαίτερα σημαντικό, επομένως, να υπάρξουν πρόσθετες προβλέψεις από την Ε.Ε., προκειμένου να καλυφθούν τα κενά στις προτεινόμενες προτάσεις της Επιτροπής.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, εμφανίζεται επείγουσα η ανάγκη της ολοκλήρωσης της νομοθετικής διαδικασίας για την τροποποίηση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου προς εξομάλυνση των υφιστάμενων προβλημάτων και προς εμβάθυνση του ενοποιητικού εγχειρήματος. Αυτό όμως μπορεί να επιτευχθεί μόνο αν υπάρξει ισχυρή πολιτική βούληση και σύμπνοια των κρατών μελών<sup>170</sup>, και εφόσον διασφαλισθεί η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία.

---

<sup>170</sup> Σκάντζας Θεόδωρος, Δίκαιο Ασύλου και Προσφύγων: Σύγχρονες Ευρωπαϊκές Εξελίξεις, Δεκέμβριος 2019, σελ. 57.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ -ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Bloj R., Buzmaniuk S., Understanding the new pact on migration and asylum, , European Issue n°577, November 2020

Bräuninger D., Reform of the Common European Asylum System A difficult undertaking, Deutsche Bank Research,12 April 2018

Brouwer E., Campesi G., Carrera S., Cortinovis R., Karageorgiou E., Vested-Hansen J., Vosyliute L., The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum, July 2021

Carrera S., Geddes A., The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees, European University Institute, 2021

Γραφείο τύπου – Δελτίο τύπου, Επίσκεψη του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου, κ. Νότη Μηταράκη, στο Μπανγκλαντές 8-9 Φεβρουαρίου, 9 Φεβρουαρίου 2022, διαθέσιμο σε <https://migration.gov.gr/episkepsi-toy-yπουργoy-metanasteysis-kai-asyloy-k-noti-mitaraki-sto-mpangklantes-8-9-fevroyariou/>

Γραφείο τύπου - Δελτίου τύπου, Συνάντηση του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου, κ. Νότη Μηταράκη, με τον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό Πακιστανών Πολιτών στο Εξωτερικό και Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού του Πακιστάν, Φεβρουάριος 2022, διαθέσιμο σε <https://migration.gov.gr/meeting-mitarachi-khan-in-pakistan/>

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 Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, Απρίλιος 2008

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>

Διεθνής Αμνηστία, Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρώπινων Δικαιωμάτων προασπίζει τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο στην Ε.Ε., 21 Ιανουαρίου 2011, διαθέσιμο σε <https://www.amnesty.gr/news/articles/article/6752/eyropaiko-dikastirio-anthropinon-dikaiomaton-proaspizei-ta-dikaiomata-ton>

Digkidi V., Bhabha J., EU Migration Pact Fails to Address Human Rights Concerns in Lesbos, Greece, Health and Human Rights Journal, December 2020

Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων, Εθνική Στρατηγική για την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων, Ιανουάριος 2022, διαθέσιμο σε <https://migration.gov.gr/grammateies/eidiki-grammateia-prostasias-asynodeyton-anilikon/>

Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, με ανάθεση από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών, 2013

Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, ΗΙΑΣ Ελλάδος Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA), Δελτίο Νομολογίας Ασύλου, Δεκέμβριος 2021

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μετεγκατάσταση ασυνόδευτων παιδιών από την Ελλάδα στην Πορτογαλία και τη Φινλανδία — Ερωτήσεις και απαντήσεις Βρυξέλλες, 7 Ιουλίου 2020

Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Δελτίο τύπου, Διαχείριση της μετανάστευσης: Νέα στρατηγική της ΕΕ για τις οικειοθελείς επιστροφές και την επανένταξη, 27 Απριλίου 2021, διαθέσιμο σε [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip\\_21\\_1931](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_21_1931)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Δελτίο Τύπου, Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο: καταγραφή των εξελίξεων και εντατικότερη καταπολέμηση της εκμετάλλευσης των μεταναστών, 29 Σεπτεμβρίου 2021

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, New Pact on Migration and Asylum, Ένα νέο ξεκίνημα για την μετανάστευση στην Ευρώπη, διαθέσιμο σε [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_el](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_el)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Συνολικά στοιχεία για τους μετανάστες στην ευρωπαϊκή κοινωνία, Απρίλιος 2022, διαθέσιμο σε [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_el](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_el)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών, Η ΕτΠ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δρομολογούν εταιρική σχέση για να βοηθήσουν τις τοπικές αρχές να εντάξουν τους μετανάστες και να εφαρμόσουν το νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, Δεκέμβριος 2020, διαθέσιμο σε <https://cor.europa.eu/el/news/Pages/integrate-migrants.aspx>

ECRE, Comments on the Commission proposal for a screening regulation COM (2020) 612, Brussels, November 2020

EPRS Study, Asylum procedures at the border. European Implementation Assessment, November 2020



European Commission, Legal migration and Integration, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/legal-migration-and-integration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/legal-migration-and-integration_en)

European Commission - Press release, Towards a sustainable and fair Common European Asylum System, 4 May 2016

Europe Direct, Δελτίο τύπου - Ελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων: Η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση σχετικά με τη συνεχή εκπλήρωση των απαιτήσεων από τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, Αύγουστος 2021, διαθέσιμο σε <https://www.europedirect-northaegean.gr/2021/08/04/%CE%B4%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF-%CF%84%CF%8D%CF%80%CE%BF%CF%85-%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CF%85%CE%B8%CE%AD%CF%81%CF%89%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%BA%CE%B1%CE%B8%CE%B5%CF%83%CF%84%CF%8E%CF%84/>

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

Θέματα Ε.Ε – Επικαιρότητα Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Μπλε Κάρτα: νέοι κανόνες για την προσέλκυση εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης στην ΕΕ, Επικαιρότητα Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Σεπτέμβριος 2021, διαθέσιμο σε <https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/priorities/metanasteusi/20210902STO11113/mpl-e-karta-proselkusi-ergazomenon-upsilis-eidikeusis-stin-ee>

Gazi Theodora, The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups?, European Papers, Vol. 6, 2021, No 1, European Forum, May 2021

Kopcinska Joanna, Extension of the mandate of the European Center Disease Prevention and Control (ECDC), 2022

Μαρούδα Μ.-Ν. – Β. Σαράντη, Προσφυγικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016

Moraru M., The new design of the EU’s return system under the Pact on Asylum and Migration, January 2021

Μουζουράκης Μίνως, Η έννοια της ευαλωτότητας στις ευρωπαϊκές διαδικασίες ασύλου, Οκτώβριος 2017 διαθέσιμο σε [http://www.immigration.gr/2017/10/blog-post\\_3.html](http://www.immigration.gr/2017/10/blog-post_3.html)

Μπόμπου Η., Πετεινού Φ., Εμβολιάδου Φ., Φαλτάκα Ε., Φωτούλα Δ., Δουβλίνο III: η “εξαίρεση” που έγινε κανόνας, Μάιος 2018, διαθέσιμο σε <http://www.immigration.gr/2018/05/blog-post.html>

Sarolea S., Legal migration in the “New Pact”: modesty or unease in the Berlaymont?, February 2021

Σκάντζας Θ., Δίκαιο Ασύλου και Προσφύγων: Σύγχρονες Ευρωπαϊκές Εξελίξεις, Δεκέμβριος 2019

Stutz P., Trauner F., The EU's 'return rate' with third countries: Why EU readmission agreements do not make much difference, *International Migration* 2021

Συμβούλιο της Ε.Ε. – Δελτίο τύπου, Λευκορωσία: Το Συμβούλιο αναστέλλει τις διατάξεις σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων για αξιωματούχους του καθεστώτος της Λευκορωσίας, 9 Νοεμβρίου 2021, διαθέσιμο σε <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2021/11/09/belarus-council-suspends-visa-facilitation-provisions-for-officials-of-the-belarus-regime/>

Συμβούλιο της Ε.Ε. - Δελτίο τύπου, Οργανισμός της ΕΕ για το Άσυλο: Προσωρινή συμφωνία της Προεδρίας του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 29 Ιουνίου 2021, διαθέσιμο σε <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2021/06/29/eu-asylum-agency-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement/>

Sundberg Diez O., Trauner F. and Marie De S., Return Sponsorships in the EU's New Pact on Migration and Asylum: High Stakes, Low Gains, *European Journal of Migration and Law*, *European Journal of Migration and Law*, 10 November 2021

UNHCR, Κατευθυντήριες Οδηγίες σχετικά με τα Εφαρμοστέα Κριτήρια και Πρότυπα που αφορούν την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο και Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, 2012.

UNHCR, Refugee & Migrants Sea Arrivals in Europe, Monthly Data update, June 2016

Wihtol de Wenden C., Can the new European Pact on Immigration and Asylum respond to future migration challenges?, *European Issue* n°609, October 2021

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