

# **ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΗΣ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑΣ ΤΟΥ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ  
ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΠΕΙΡΑΙΑ

**ΛΟΥΙΖΑΣ ΚΩΣΤΟΥΛΑ**

ΤΙΤΛΟΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:

**“ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΣΥΛΟ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ:  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΑΠΑΡΧΑΪΝΤ”**

**ΙΟΥΛΙΟΣ 2015**

## Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΥ	Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΚΕΣΑ	Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΥΑ	Ύπατη Αρμοστεία
CEAS	Common European Asylum
DG HOME	Directorate-General of Home Affairs
EASO	European Asylum Support Office
EC	European Community
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EU	European Union
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

## Πίνακας Περιεχομένων

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών.....	1
Εισαγωγή.....	4
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1</b>	
Το Διεθνές Δίκαιο για το Καθεστώς και την Προστασία των Προσφύγων.....	6
1.1 Η Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των Προσφύγων.....	7
1.2 Η Οικουμενική Διακήρυξη για τα δικαιώματα του Ανθρώπου.....	10
1.3 Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (Ε.Σ.Δ.Α).....	10
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2</b>	
Η Νομοθεσία για το άσυλο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	11
2.1 Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	12
2.2 Οι πολιτικές για το Άσυλο και τη μετανάστευση: από τις Ιδρυτικές Συνθήκες στη Ζώνη Schengen.....	13
2.3 Η Συμφωνία του Δουβλίνου ως αφετηρία ευρωπαϊκής συνεργασίας για το άσυλο.....	14
2.4 Πολιτική του Ασύλου στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ.....	15
2.5 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε και το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα ασύλου .....	15
2.6 Η πρώτη φάση του κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (1999- 2005)..	16
2.7 Η δεύτερη φάση του ΚΕΣΑ (2006- 2014).....	17
2.8 Η Συνθήκη της Λισαβόνας και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου.....	20
2.9 Το Ευρωπαϊκό Κεκτημένο για το Άσυλο.....	21
2.9.1 Η Πρώτη Οδηγία για τις διαδικασίες Ασύλου και οι αλλαγές που επέφερε τροποποίηση της.....	21
2.9.2 Η νέα Οδηγία για τις διαδικασίες Ασύλου (Οδηγία 2013/32/ΕΕ του ΕΚ και του Συμβουλίου της 26 <sup>ης</sup> Ιουνίου 2013).....	22
2.9.3 Η οδηγία για τις συνθήκες Υποδοχής.....	22
2.9.4 Η νέα Οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής.....	24
2.9.5 Η πρώτη Οδηγία για την αναγνώριση.....	24
2.9.6 Η νέα Οδηγία για την αναγνώριση.....	25

2.9.7 Ο Κανονισμός Δουβλίνο	26
2.9.8 Ο Κανονισμός Δουβλίνο II	27
2.9.9 κριτική για την εφαρμογή του Δουβλίνου II	27
2.10 Ο νέος Κανονισμός Δουβλίνο III	28
2.10.1 Αναθεωρημένος Κανονισμός EURODAC	29
2.10.5.1 Ο πρώτος Κανονισμός Eurodac	29
2.10.2 Κριτική για την εφαρμογή του Κανονισμού Eurodac	29
2.10.3 Ο νέος Κανονισμός Eurodac	30
2.10.4 Κριτική του νέου Κανονισμού Eurodac	30
2.10.5 Χρηματοδοτική Στήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την πολιτική του Ασύλου	31

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η πολιτική χορήγησης Ασύλου σε εθνικό επίπεδο	32
3.1 Ο Εξευρωπαϊσμός της εθνικής νομοθεσίας για το Άσυλο	32
3.2 Το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο και η διοικητική πρακτική στην Ελλάδα για τη χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας	33
3.2.1 Η πρωτοβάθμια διαδικασία χορήγησης καθεστώτος Διεθνούς Προστασίας	
3.2.2 Οι συνθήκες υποδοχής των Αιτούντων Άσυλο	33
3.2.3 Η Αναγνώριση του καθεστώτος Διεθνούς Προστασίας	35
3.2.4 Η διαδικασία των Προσφυγών κατά των πρωτοβάθμιων αποφάσεων και ενδίκων μέσων	40
3.2.5. Η παροχή Διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα τον 21 αιώνα	41
3.2.5 Δομές και Διοικητικές Πρακτικές	42
3.3 Η Ελλάδα στην Ευρώπη του Ασύλου ή των κλειστών συνόρων	45
3.3.1 Το Άσυλο στην Ελλάδα της Οικονομικής Κρίσης. Χρηματοδότηση και αποτελεσματικότητα πολιτικών για το άσυλο και τη μεταναστευση	46
3.4 Οι Ανεπιθύμητοι Πρόσφυγες, θύματα του σύγχρονου κοινωνικού Απαρχαϊντ στην Ευρώπη και την Ελλάδα	57
3.4.1 Η έννοια του εθνικού ρατσισμού ως αποτέλεσμα της απαξίωσης και του φόβου για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες	59
Βιβλιογραφικές αναφορές	66

## Διεθνείς και Ευρωπαϊκές Πολιτικές για το Άσυλο στην Ελλάδα της οικονομικής κρίσης. Κοινωνική Ένταξη ή Κοινωνικό Απαρχαϊντ.

### Εισαγωγή

Η μετανάστευση, είναι μία έννοια της οποίας η περιγραφή δεν εξαντλείται με το στοιχείο της κινητικότητας του ατόμου. Υπάρχουν πρόσθετα στοιχεία που προσδιορίζουν την έννοια του μετανάστη, όπως η κοινωνική ομάδα στην οποία ανήκει το μετακινούμενο άτομο, οι κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες της χώρας προέλευσης και της χώρας υποδοχής, η συνείδηση του ατόμου ότι ανήκει σε συγκεκριμένη ομάδα. Η έννοια της μετανάστευσης επίσης υπάγεται σε διαφορετικές κατηγοριοποιήσεις ανάλογα με το κριτήριο που χρησιμοποιείται. Μια τέτοια διάκριση είναι το δίπολο του πρόσφυγα – μετανάστη. Πρόσφυγας και μετανάστης, έχουν κοινό τους παρανομαστή τη μετακίνηση. Αυτό είναι και το μοναδικό κοινό τους χαρακτηριστικό. Κατα τα άλλα πρόκειται για δύο εντελώς διαφορετικές κατηγορίες μετακινούμενων πληθυσμών που υπάγονται σε ξεχωριστό νομικό πλαίσιο και καθεστώς προστασίας.

Πολλές φορές στην πράξη, η διάκριση μεταξύ ενός πρόσφυγα και ενός μετανάστη είναι δυσχερής. Και οι δύο μπορούν να εισέλθουν σε μία χώρα χωρίς τα νομιμοποιητικά τους έγγραφα. Συχνά μετανάστες χωρίς χαρτιά χρησιμοποιούν το θεσμό του ασύλου για να παραμείνουν στη χώρα που εισέρχονται παράνομα, ενώ άτομα που έχουν όλες τις προϋποθέσεις για να τους αναγνωριστεί η ιδιότητα του πρόσφυγα, αντιμετωπίζονται ως οικονομικοί μετανάστες. Η βασική ειδοποιός διαφορά είναι ότι για τους πρόσφυγες ισχύει η αρχή της μη επανοπροώθησης σε χώρα όπου αντιμετωπίζουν κίνδυνο δίωξης. Αντίθετα τα κίνητρα μετακίνησης των μεταναστών είναι οικονομικής φύσης. (Ηρώ Έμκε Πουλουπόλου, 2007 : 49, 51, 52)

Οι πρόσφυγες λοιπόν είναι άνθρωποι που δεν απολαμβάνουν προστασία στη χώρα προέλευσης, αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα τους και να αναζητήσουν βοήθεια από το διεθνές δίκαιο και τους μηχανισμούς του. Το καθεστώς προστασίας για τους πρόσφυγες είναι βαρύνουσας σημασίας και τους αποδίδεται μόνο εφόσον και όταν τους αναγνωριστεί το καθεστώς του πρόσφυγα. (Ηρώ Έμκε-Πουλοπούλου, 2007:79). Η Σύμβαση του 1951 ρυθμίζει το καθεστώς των πολιτικών προσφύγων και των ανιθαγενών. Επίσης, η Οικουμενική Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στο άρθρο 13&2 ορίζει ότι κάθε άνθρωπος δικαιούται να εξέλθει της χώρας καταγωγής του. Για να μπορέσει όμως να περάσει τα σύνορα ενός άλλου κράτους χρειάζεται άδεια από αυτό.

Το εθνικό κράτος διατηρεί την εδαφική του κυριαρχία και την ανεξαρτησία. Ο τρόπος, λοιπόν, για να προστατευθούν όλοι αυτοί οι μετακινούμενοι πληθυσμοί είναι ένα <<διεθνές καθεστώς ανθρωπίνων δικαιωμάτων που προστατεύει τα ανθρώπινα διακρίσματα ανεξάρτητα από την ιδιότητα του αλλοδαπού ή του πολίτη ενός κράτους>> (Ελένη-Ανδριανή Σαμπατάκου, 2010 :143). Δεν υπάρχει πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα ενός τέτοιου καθεστώτος από αυτό που αφορά το Δίκαιο των Προσφύγων, το οποίο αποτελεί μία παγκόσμια προσπάθεια δημιουργίας ενός δεσμευτικού νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου για αυτούς. Την τελική απόφαση για την απονομή του καθεστώτος του Πρόσφυγα το κράτος την κρατά στην αποκλειστική του ευχέρεια και τη διαχωρίζει από τη διαδικασία και το δικαίωμα του ατόμου να κάνει αίτηση για άσυλο. (Ελένη-Ανδριανή Σαμπατάκου, 2010 :143).

Κάθε κράτος ενδιαφέρεται για το καλό και την ευημερία των πολιτών του και η προστασία που παρέχεται σε διεθνές επίπεδο από αυτό σε ανθρώπους που δεν είναι πολίτες του, αφορά σε ένα ελάχιστο επίπεδο παροχών. Η παγκόσμια οικονομική κρίση και η αυξανόμενη ανέχεια οδηγεί πολλά από τα κράτη στο να μη θέλουν να συνεργαστούν ή να εφαρμόσουν ευρύτερες πολιτικές για τη μετανάστευση και το άσυλο. Το βάρος πέφτει στα κράτη υποδοχής. Εάν τα κράτη υποδοχής δεν απολαμβάνουν τη στήριξη των υπολοίπων κρατών της παγκόσμιας κοινότητας, δε θα εφαρμόσουν το δίκαιο για την προστασία των δικαιωμάτων μεταναστών και προσφύγων. Χωρίς την ύπαρξη αλληλεγγύης και διεθνούς συνεργασίας και υποστήριξης(οικονομικής και υλικοτεχνικής) τα κράτη υποδοχής αισθάνονται αβοήθητα. Εξάλλου το δικαίωμα ενός κράτους να αποδέχεται ή να εμποδίζει τη διέλευση ή διαμονή αλλοδαπών στο έδαφός του, αποτελεί έκφραση της εθνικής του κυριαρχίας (Boed, 1994 : 3).

Στο παγκόσμιο σύστημα, τα κράτη ακολουθούν την προσωπική τους γραμμή. Άλλα ακολουθούν <<την πολιτική των ανοιχτών συνόρων>> και άλλα αυτή των αποκλειστικών προνομίων της <<Κοινότητας>>. Η έννοια του παγκόσμιου πολίτη, η ελεύθερη κίνηση ανθρώπων και κεφαλαίων σε μία παγκόσμια οικονομία οδηγεί τα κράτη να χαράζουν καινούργιες πολιτικές σε σχέση με τη διεθνή μετανάστευση, δεδομένου ότι (τα κράτη) σήμερα καλούνται να συνδιαλλαγούν και να αντιμετωπίσουν το φαινόμενο της παγκόσμιας μετανάστευσης που έχει λάβει χειμαρρώδεις διαστάσεις.

Στόχος της παρούσας εργασίας σε πρώτο επίπεδο, είναι να αναδειχθεί το θεσμικό πλαίσιο που διέπει το άσυλο, στη διεθνή και ευρωπαϊκή του διάσταση. Σε δεύτερο επίπεδο θα εξετάσουμε κατά πόσο αυτό το ισχύον νομικό πλέγμα για το άσυλο, εφαρμόζεται στο εσωτερικό των ευρωπαϊκών κρατών, λαμβάνοντας ως μοντέλο το ελληνικό κράτος. Οι λόγοι που οδήγησαν σε αυτή την επιλογή είναι προφανείς. Όπως στην Ευρώπη του 21<sup>ου</sup> αιώνα υπάρχουν *πολίτες δεύτερης κατηγορίας* (πρόσφυγες και οι μετανάστες), κατά τον ίδιο τρόπο υπάρχουν και *αδύναμα κράτη*, όπως η Ελλάδα με μία κατεστραμμένη οικονομία, φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Τι ακριβώς συμβαίνει όταν μία χώρα σαν την Ελλάδα οφείλει να παράσχει προστασία σε αυτούς τους ανθρώπους; Η αδυναμία να παράσχει ουσιαστική προστασία είναι μόνο αποτέλεσμα της οικονομικής της αδυναμίας ή οφείλεται σε αίτια πολυπαραγοντικά; Πώς παρεμβαίνουν οι μηχανισμοί της Ένωσης όταν παραβιάζονται τα ανθρώπινα δικαιώματα; Αν δεν παρεμβαίνουν ουσιαστικά, ώστε να αποκατασταθούν οι ισοροπίες, και δεν επωμίζονται μέρος της συνολικής ευθύνης, τι συμπεράσματα εξάγει κάποιος για την πρόθεση και την ουσία όλων αυτών των θεσμών για τους πρόσφυγες και τους μετανάστες;

Η πραγματικότητα αποδεικνύει ότι τα κράτη της Ευρώπης απέτυχαν να δημιουργήσουν μία Ένωση οικονομική, πολιτική, πολυπολιτισμική. Αυτό μεταφράζεται σε σχέση με το προσφυγικό ζήτημα ως εξής: κάποια κράτη έγκυρωσαν τη Σύμβαση του 1959 για τους πρόσφυγες, άλλα διατηρούν κάποιες επιφυλάξεις ως προς βασικά στοιχεία της σύμβασης και κάποια άλλα αρνούνται να εφαρμόσουν τη νομοθεσία ακόμα και όταν υποχρεούνται. Πολύ συχνά παρατηρούνται αποκάλυπτες παραβιάσεις της Σύμβασης για τους Πρόσφυγες ακόμα και από κράτη που την έχουν ενσωματώσει στο εθνικό τους δίκαιο. Το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης έχει οδηγήσει στην υιοθέτηση μη ευνοϊκών πρακτικών προς τους μετακινούμενους πληθυσμούς. Τα κράτη υποδοχής, όταν δέχονται πιέσεις από πληθυσμούς που δεν φέρουν νομιμοποιητικά έγγραφα, επιλέγουν να εφαρμόσουν μεθόδους και πρακτικές απώθησης (π.χ. κλείσιμο συνόρων, επαναπροώθηση στη χώρα καταγωγής), ακόμα και για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Η ανυπαρξία ενός ενιαίου συστήματος προστασίας, για αυτούς που τη χρειάζονται, κάνει ακόμα πιο δύσκολο το κομμάτι της συνεργασίας και αλληλεγγύης των κρατών.

Η Ελλάδα λόγω της γεωγραφικής της θέσης, αποτελεί πόλο έλξης για πολλούς μετανάστες και πρόσφυγες. Είναι ο συνδετικός κρίκος μεταξύ της Ευρώπης και των χωρών της Ασίας και της Αφρικής. Πριν την οικονομική κρίση η Ελλάδα αποτελούσε χώρα προορισμού. Τώρα αποτελεί σημείο διέλευσης προς τα πιο πλούσια κράτη της Βορειοκεντρικής Ευρώπης. Γνωρίζουμε ότι η χώρα αυτή έχει επιφορτισθεί με έναν μεγάλο όγκο αιτήσεων ασύλου, οι οποίες πρέπει αφενός να εξετασθούν με ταχείες διαδικασίες και αφετέρου με τρόπο ουσιαστικό που να προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα. Πόσο εφικτός είναι αυτός ο στόχος, για ένα ευρωπαϊκό κράτος του οποίου η οικονομία βασίζεται στον εξωτερικό δανεισμό; Με ποιο καθεστώς έρχονται αντιμέτωποι πρόσφυγες και μετανάστες, όταν περνούν τη διασυνοριακή γραμμή αυτής της χώρας; Ποιο είναι το επίπεδο διεθνούς αλληλεγγύης και επιμερισμού των βαρών των κρατών της Ένωσης, ώστε να μπορούμε να μιλάμε για επιθυμία ουσιαστικής ενσωμάτωσης των μετακινούμενων πληθυσμών που καταφθάνουν στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο ή πολιτική απώθησης, έξω από τα σύνορά της;

Το σχήμα που ακολουθεί αυτή η εργασία είναι η μετάβαση από τη μεγάλη κλίμακα στη μικρή κλίμακα..Θα εξετάσουμε σε πρώτο στάδιο το νομικό πλαίσιο για την Προστασία των Προσφύγων ξεκινώντας από τη διεθνή πραγματικότητα, σε δεύτερο στάδιο θα ασχοληθούμε με τους θεσμούς σε ευρωπαϊκό πλαίσιο και σε τρίτο στάδιο θα δούμε πώς εφαρμόζεται όλο αυτό το κανονιστικό σύστημα σε επίπεδο εθνικής νομοθεσίας. Αυτή η έρευνα , χρησιμοποιώντας σα μοντέλο το ελληνικό κράτος, θέλει να καταδείξει ότι χωρίς τη διεθνή αλληλεγγύη και συνεργασία σε όλα τα επίπεδα, χωρίς την οικονομική ενίσχυση των κρατών που δέχονται τις μεγαλύτερες μεταναστευτικές εισροές σε μία παγκόσμια οικονομία που καταρρέει, δεν είναι δυνατό να υπάρξει ένα αξιόπιστο σύστημα ασύλου που να μπορεί να παρέχει διεθνή προστασία σε αυτούς που την αιτούνται.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

### **Το Διεθνές Δίκαιο για το Καθεστώς και την Προστασία των Προσφύγων**

Το Διεθνές Προσφυγικό Δίκαιο και το Δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι οι δύο βασικοί άξονες πάνω στους οποίους εδράζεται το νομικό οικοδόμημα για την προστασία των προσφύγων. Το Διεθνές Προσφυγικό Δίκαιο στηρίζεται στη Σύμβαση της Γενεύης και το Πρωτόκολλο του 1967 για το καθεστώς των Προσφύγων, ενώ συμπληρώνεται από τις περιφερειακές συνθήκες για τους πρόσφυγες (π.χ. Σύμβαση του Οργανισμού Αφρικανικής ενότητας του 1969, Διακήρυξη της Καρθαγένης για τους Πρόσφυγες) καθώς και από κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Διεθνές Εθιμικό Δίκαιο, Διεθνή Κείμενα ( Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Διεθνές Σύμφωνο των Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων), Περιφερειακές Συνθήκες όπως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (1950). Εξίσου σημαντικό σημείο αναφοράς είναι το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο (τέσσερις Συμβάσεις της Γενεύης (1949) και τα δύο Συμπληρωματικά Πρωτόκολλα τους (1977) (Εισαγωγή στη Διεθνή Προστασία – Προστατεύοντας τους Πρόσφυγες, Εντολή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2005: 29-39). Ακολουθεί μία σύντομη ανάλυση του περιεχόμενου της Σύμβασης της Γενεύης, της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

## **1.1 Η Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των Προσφύγων και το Πρωτόκολλο της 31.1.1967 για τη Νομική Κατάσταση των Προσφύγων**

Ο βασικότερος πυλώνας για το δίκαιο των προσφύγων, που καθορίζει τις προϋποθέσεις για την παροχή διεθνούς προστασίας, τις υποχρεώσεις των κρατών καθώς και τον ορισμό του Πρόσφυγα είναι η Σύμβαση του 1951. Η Σύμβαση για το καθεστώς των Προσφύγων αντικατοπτρίζει την κοινή βούληση των κρατών, που αποδέχονται τους όρους της, να βρουν κοινή λύση στο προσφυγικό ζήτημα. Αρχικά το περιεχόμενο της Σύμβασης, είχε πιο στενό πεδίο εφαρμογής, αφορώντας αποκλειστικά τους Ευρωπαίους πρόσφυγες μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου (Council of Europe, 2010:12). Στη συνέχεια όμως το περιεχόμενο της διευρύνθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967. Αιτία τα νέα κύματα προσφύγων που δημιουργήθηκαν στην Αφρικανική Ήπειρο μετά το τέλος της αποικιοκρατίας. Με το Πρωτόκολλο του 1967 αίρεται ο γεωγραφικός και χρονικός περιορισμός που θέτει η Σύμβαση του 1951, σύμφωνα με τον οποίο αίτηση ασύλου μπορούν να υποβάλλουν άτομα μόνο όταν εμπλέκονται σε γεγονότα πριν την 1 Ιανουαρίου του 1951. ( Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων, 2009 : 8)

Η βία στον 20<sup>ο</sup> και 21<sup>ο</sup> αιώνα αλλάζει πρόσωπο. Από τις συγκρούσεις και τους απελευθερωτικούς αγώνες των κρατών που είναι υποψήφια για ανεξαρτησία, περνάμε σε εθνοτικές συγκρούσεις και εμφύλιους πολέμους. Ο άμαχος πληθυσμός, εκτεθειμένος στη βία των συγκρούσεων, επιλέγει το δρόμο της αναγκαστικής μετανάστευσης. Ο ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για την προστασία των Προσφύγων, που δημιουργήθηκε από τα κράτη του ΟΗΕ το Δεκέμβριο του 1951, τελεί χρέη παρατηρητή και επεμβαίνει κάθε φορά που απειλείται η προστασία των προσφύγων. Το 2001, τα κράτη που υιοθέτησαν τη Σύμβαση του 1951 υιοθετούν και την Υπουργική Διακήρυξη, αναγνωρίζοντας τη διαχρονική σημασία της Σύμβασης του 1951, ως πρωταρχικού κειμένου προστασίας των προσφύγων, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο του 1967.

Η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 συμπληρώνονται και από τη διεθνή νομοθεσία για τα δικαιώματα του ανθρώπου, το διεθνές εθιμικό δίκαιο, τις γενικές αρχές, τις συνθήκες μεταξύ των κρατών. Η Σύμβαση του 1951 καθορίζει με σαφήνεια και ίσως για πρώτη φορά την έννοια του Πρόσφυγα (άρθρο 1<sup>Α</sup> παρ.2). Το δίκαιο των προσφύγων αποτελεί μέρος του διεθνούς δικαίου και είναι διακριτό αλλά και αλληλοσυνδεόμενο με το δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο. Κοινός στόχος και των τριών είναι η προστασία της ανθρωπίνης ζωής, της υγείας και της αξιοπρέπειας. ( United Nations, 2004:1).

Η Σύμβαση ρυθμίζει *lex specialis* το θέμα του ασύλου και υπερέχει όλου του διεθνούς νομικού πλαισίου για θέματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της. Η Σύμβαση εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 28 Ιουλίου του 1951 στη Γενεύη, υπογράφηκε από 144 χώρες και ξεκίνησε να ισχύει στις 22 Απριλίου του 1954 (άρθρο 43). Η Ελλάδα την υπέγραψε στις 10 Απριλίου του 1952, ενώ κυρώθηκε με το ν.δ 3989/19/26 Σεπτεμβρίου 1959 : Περί κυρώσεως της πολυμερούς Συμβάσεως περί της Νομικής Κατάστασης των Προσφύγων (ΦΕΚ Α΄ 201). Εκτός από τον ορισμό του Πρόσφυγα, η Σύμβαση εγκαθιδρύει την αρχή της μη επαναπροώθησης (άρθρο 33, παρ.1), καθορίζει τις υποχρεώσεις του Πρόσφυγα ως προς τη χώρα καταγωγής (άρθρο 2), το πλαίσιο των δικαιωμάτων και των ελευθεριών του, π.χ. την άσκηση επαγγέλματος (άρθρα 17-19), το δικαίωμα προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου (άρθρο 16), την ελεύθερη κυκλοφορία (άρθρο 26), το δικαίωμα ελεύθερης άσκησης λατρείας ( άρθρο 4) κλπ. Από



το περιεχόμενο της Σύμβασης του 1951 εξαιρούνται τρομοκράτες και εγκληματίες πολέμου (ρήτρα εξαίρεσης, άρθρο ΙΣΤ').

Η Σύμβαση της Γενεύης για πρώτη φορά ορίζει με σαφήνεια ένα ακριβές πλαίσιο για τα θεμελιώδη δικαιώματα των αλλοδαπών και των πολιτών της χώρας υποδοχής, με τρόπο ισότιμο. Η Σύμβαση παρέχει προστασία στους Πρόσφυγες, ενώ οι Πρόσφυγες από την πλευρά τους υποχρεούνται να σέβονται τους νόμους της χώρας που τους παρέχει άσυλο. Η αρχή της μη επαναπροώθησης του πρόσφυγα σε χώρα όπου υπάρχει φόβος δίωξης του είναι η πιο σημαντική έκφανση προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του.

### **Η έννοια και το περιεχόμενο του Πρόσφυγα σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951**

Πρόσφυγας, σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβασης, είναι κάθε άτομο που βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής ή διαμονής του, με δικαιολογημένο φόβο δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ορισμένη κοινωνική ομάδα ή λόγω πολιτικών πεποιθήσεων και το οποίο εξαιτίας αυτού του φόβου δεν επιθυμεί να απολαμβάνει την προστασία της χώρας αυτής ή την επιστροφή του σε αυτή. Στο προοίμιο της Σύμβασης γίνεται μνεία στις θεμελιώδεις ελευθερίες και τα δικαιώματα των ανθρώπων, όπως εμπεριέχονται στην Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Από το προοίμιο καταλαβαίνουμε την ύπαρξη έντονης ανάγκης εκ μέρους των Συντακτών της να ενσωματώσουν στο νομικό πλαίσιο προστασίας των προσφύγων, όπως καθορίζεται από τη Σύμβαση του 1951, τους νόμους προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που καθορίζονται από το Διεθνές Δίκαιο.

Σύμφωνα με το εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας, η ιδιότητα του Πρόσφυγα δεν εξαρτάται από την αναγνώριση του ως Πρόσφυγα. Η ιδιότητα του Πρόσφυγα προϋπάρχει και απλά αναγνωρίζεται από τη διαδικασία. Το βάρος απόδειξης της ιδιότητας του Πρόσφυγα ανήκει στον αιτούντα. Το βάρος της αξιολόγησης της αίτησης ανήκει στους υπευθύνους που διεξάγουν τη διαδικασία αξιολόγησης. Για να θεωρηθεί η δίωξη βάσιμη και δικαιολογημένη πρέπει να αποδειχθεί ο *ευλόγως πιθανός χαρακτήρας της* (Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων, 2009 : 13,17)

Αναλύοντας το άρθρο 1<sup>A</sup> της Σύμβασης του 1951, μπορεί κανείς να επισημάνει τα ακόλουθα στοιχεία που αφορούν την έννοια του πρόσφυγα :

A) Δικαιολογημένος φόβος, που εμπεριέχει το υποκειμενικό στοιχείο του συναισθήματος του αιτούντα άσυλο αλλά και το αντικειμενικό στοιχείο, δηλαδή τις πραγματικές περιστάσεις.

B) Η έννοια της Δίωξης, δεν ορίζεται με σαφήνεια μέσα στη Σύμβαση. Στόχος των συντακτών είναι η έννοια της Δίωξης να έχει ένα ευρύ περιεχόμενο, στο οποίο μελλοντικά να μπορούν να ενταχθούν και νέες μορφές Δίωξης. Σημαντικό στοιχείο στην έννοια της δίωξης είναι η έννοια της επαναληπτικότητας. Υπάρχει διχογνωμία εάν η δίωξη πρέπει να προέρχεται αποκλειστικά και μόνο από κρατικά όργανα ή φορείς. Η Ύπατη Αρμοστεία θεωρεί ότι δεν διαφοροποιείται η έννοια της δίωξης ανάλογα με το αν προέρχεται από κρατικό φορέα ή όχι, αν πληρούνται οι προϋποθέσεις της έννοιας της Δίωξης σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951.

Γ) Οι Λόγοι Δίωξης που αναφέρονται ρητά στη Σύμβαση είναι πέντε

- α) Φυλή
- β) Θρησκεία
- γ) Πολιτικές Πεποιθήσεις
- δ) Εθνικότητα
- ε) Συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα

Οι λόγοι μπορούν να επικαλύπτονται ή και όχι. Αυτό δεν αναιρεί την έννοια της Δίωξης. (Εγχειρίδιο άρθρο 66, 67). Η εθνικότητα υποδηλώνει το δεσμό του αιτούντα άσυλο με ένα έθνος, Όμως και ο Ανιθαγενής μπορεί να είναι Πρόσφυγας, όπως ορίζει η Σύμβαση του 1954 για το Καθεστώς των Ανιθαγενών, την οποία έχει κυρώσει και η Ελλάδα (Ν. 139/1975, ΦΕΚ 176 τ.Α) και η Σύμβαση για την Εξάλειψη της Ανιθαγένειας που υπογράφηκε στη Νέα Υόρκη το 1961.

*Δ) «Εκτός της χώρας Καταγωγής ή Διαμονής»*

Η Σύμβαση, εκτός από τις προϋποθέσεις για την απόκτηση του καθεστώτος του Πρόσφυγα, εμπεριέχει και τις ρήτρες αποκλεισμού από αυτό. Σύμφωνα με τα τμήματα Δ, Ε και ΣΤ του άρθρου 1 της Σύμβασης, προστασία δεν παρέχεται αν ο αιτών απολαμβάνει ήδη προστασία πέραν της συνδρομής του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών. Επίσης, δεν παρέχεται προστασία σε πρόσωπα που έχουν τα συναφή με την κτήση υπηκοότητας της χώρας εγκατάστασης δικαιώματα και υποχρεώσεις καθώς και σε όσους έχουν διαπράξει έγκλημα ειρήνης, πολέμου, κατά της ανθρωπότητας, σοβαρά αδικήματα ποινικού δικαίου, πρόσωπα ένοχα ενεργειών αντίθετων με τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών. Οι ρήτρες φυσικά πρέπει να ερμηνεύονται περιοριστικά (Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα, 2009 :45)

Η Σύμβαση καθορίζει και τις ρήτρες παύσης του καθεστώτος του Πρόσφυγα, το οποίο εκ φύσεως είναι προσωρινό. Σύμφωνα με το άρθρο ΙΓ της Σύμβασης, παύει η ιδιότητα του πρόσφυγα, όταν ο ίδιος, με δική του ελεύθερη βούληση, επιθυμεί να υπαχθεί ξανά στο καθεστώς προστασίας της χώρας καταγωγής του. Με άλλα λόγια, όταν οι λόγοι υπαγωγής του άρθρου 1 δεν υφίστανται πλέον, δεν υπάρχει λόγος και για παροχή διεθνούς προστασίας (Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα, 2009:36-44). Η αλλαγή των συνθηκών στη χώρα καταγωγής από μόνη της δεν είναι αρκετή για να ενεργοποιήσει τη ρήτρα παύσης, αν υπάρχουν υποκειμενικοί λόγοι, που για τον συγκεκριμένο άνθρωπο, καθιστούν την υπαγωγή του ιδιαίτερα επαχθή.

Η Σύμβαση του 1951, όπως και κάθε νομικό κείμενο, οφείλει να διευρύνει το περιεχόμενο της και να αναπροσαρμόζεται στα καινούργια δεδομένα που συνεχώς προκύπτουν, για να μην καταστεί ένα «στεγνό» πλαίσιο προστασίας που συρρικνώνεται και αποδυναμώνεται στο πέρασμα του χρόνου. Εκτός από τον κλασσικό ορισμό του Πρόσφυγα της Σύμβασης, διακρίνουμε τον πρόσφυγα που αναγνωρίζεται ως τέτοιος από την Ύπατη Αρμοστεία, τον de facto πρόσφυγα που μπορεί να μην εμπίπτει στις προϋποθέσεις της Σύμβασης, αλλά είναι πρόσφυγας κατ' ουσίαν λόγω γεγονότων που συμβαίνουν στην χώρα του, τον πρόσφυγα σε τροχιά, δηλαδή αυτόν που μετακινείται από χώρα σε χώρα ελπίζοντας να του αναγνωρισθεί η ιδιότητα του Πρόσφυγα και κατά μία έννοια αυτόν που τελεί σε ανθρωπιστικό καθεστώς. ( Σαμπατάκου, 2010 : 81).

## 1.2 Η Οικουμενική Διακήρυξη για τα δικαιώματα του Ανθρώπου

Η Οικουμενική Διακήρυξη για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου υιοθετήθηκε στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ το 1948. Κατοχυρώνει θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες, όπως το δικαίωμα στη ζωή, στην ελευθερία, στη θρησκεία, στην εργασία. Η Διακήρυξη ήταν μια πρώτη αρχή ώστε να μπου οι βάσεις και για μεταγενέστερες διακηρύξεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα (Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα, Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα κλπ). Υπογράφηκε για τη διατήρηση της ειρήνης στον κόσμο, μέσα από ένα παγκόσμιο σύστημα που θα σέβεται την προσωπική ελευθερία, τα ανθρώπινα δικαιώματα, την ισότητα των δύο φύλων και κάθε έκφραση της ανθρώπινης προσωπικότητας. Το δικαίωμα να αναζητά κάποιος άσυλο διασφαλίζεται από το άρθρο 14 της Οικουμενικής Διακήρυξης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα: *«Κάθε άτομο που καταδιώκεται έχει το δικαίωμα να ζητά άσυλο και του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες.»* Η Διακήρυξη αυτή έθεσε τις βάσεις για περισσότερες από 80 συνθήκες και διακηρύξεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα. (UNRIC: 2015). Τα δικαιώματα των ανθρώπων στις οργανωμένες κοινωνίες προστατεύονται μόνο όταν υπάρχει ένα θεσμοθετημένο πλαίσιο από κανόνες και νόμους που τα προσδιορίζει. Το εθνικό και το διεθνές δίκαιο προστατεύουν τα ανθρώπινα δικαιώματα με τρόπο δεσμευτικό. Αντίθετα η Οικουμενική Διακήρυξη δεν έχει δεσμευτική ισχύ, αλλά μπορεί να διαμορφώνει ηθικές δεσμεύσεις, να δημιουργεί και να προτείνει πολιτικές στα κράτη που δεσμεύονται από αυτή.

## 1.3 Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (Ε.Σ.Δ.Α)

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, είναι μία πολυμερής Σύμβαση, υπογεγραμμένη από 47 χώρες, ανάμεσα στις οποίες συγκαταλέγεται και η Ελλάδα (Langford, 2013:227). Υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου του 1950, υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενώ ξεκίνησε να ισχύει στις 3/9/1953. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), είναι ένα δικαστήριο υπερεθνικό που δημιουργήθηκε από τη Σύμβαση και είναι επιφορτισμένο να ελέγχει την εφαρμογή του περιεχομένου της

Στο άρθρο 34 της Σύμβασης, ορίζεται η αρμοδιότητα του ΕΔΔΑ, που είναι η επανεξέταση των διοικητικών αποφάσεων των κρατών που αφορούν το άσυλο. Στο άρθρο αυτό δεν υπάρχει ρητή διάταξη για τους πρόσφυγες. Οι πρόσφυγες συγκαταλέγονται στα υποκείμενα δικαιωμάτων του άρθρου 1 της Σύμβασης. Η μεγάλη συνεισφορά του ΕΔΔΑ είναι η νομολογία για τους πρόσφυγες, π.χ. απαγόρευση απέλασης σε χώρες που μπορεί κάποιος να υποστεί βασανιστήρια, σύμφωνα με το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ περί απαγόρευσης βασανιστηρίων.

Επίσης, βάσει του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ καθιερώνεται το δικαίωμα και η διαδικασία της προσφυγής για παραβιάσεις περιεχόμενου της ΕΣΔΑ ή πρωτοκόλλων της, ενώ με το άρθρο 12 (δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής), προστατεύεται το δικαίωμα στην οικογένεια, για τους προσφύγες που διαμένουν στη χώρα υποδοχής (Lavrgsen, 2012:19,20), ειδικά σε περιπτώσεις που υπάρχει ενδεχόμενο απέλασης.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση προσχώρησε στην ΕΣΔΑ, με την κύρωση της συνθήκης της Λισαβόνας. Αυτό σημαίνει ότι μπορεί κάποιος να προσφύγει και κατά αποφάσεων ευρωπαϊκών οργάνων. Πιο συγκεκριμένα οι αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι εφέσιμες στο ΕΔΔΑ, όπως και οι ενέργειες της Frontex (Langford, 2013:229).

Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες είναι επιφορτισμένη με έναν χαρακτήρα συμβουλευτικό. Δεν μπορεί να επιβάλλει στα κράτη να εφαρμόζουν τη νομοθεσία για το άσυλο. Η Ύπατη Αρμοστεία προτείνει και επιβλέπει, δεν μπορεί να επαναφέρει επανεξέταση εθνικών αποφάσεων που απορρίπτονται ή αποδέχονται τις αιτήσεις για το άσυλο ( Council of Europe, 2010:17).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### Η Νομοθεσία για το άσυλο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση τέθηκε σε ισχύ το 1993. Από την έναρξη της ισχύος της υπήρξε πρόθεση αλλαγών στην πολιτική που αφορά θέματα μετανάστευσης και ασύλου. Η αύξηση του κύματος μεταναστών προς στην Ευρώπη, οι προηγούμενες πολιτικές που δεν παρείχαν ένα πλαίσιο ασφάλειας στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, η κοινοτικοποίηση του κεκτημένου Schengen, ανέδειξαν ακόμα περισσότερο το μέγεθος του προβλήματος της διαχείρισης της μετανάστευσης στην Ευρώπη. Μέχρι και πριν τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), δεν υπάρχει καμία ρητή αναφορά για το θέμα της μετανάστευσης, παρά μόνο πρόβλεψη για την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και την επίτευξη εσωτερικής αγοράς χωρίς σύνορα (Συνθήκη της Ρώμης 1957, Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη 1987) ( Σαμπατάκου 2010: 219-223).

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, το θέμα της μετανάστευσης περνά στον πρώτο πυλώνα. Η Επιτροπή διευρύνει τις αρμοδιότητες και πρωταγωνιστεί στη δημιουργία ενός νομοθετικού πλαισίου από οδηγίες και κανονισμούς για θέματα που άπτονται της μετανάστευσης. Για πρώτη φορά χαράσσονται ξεκάθαρες στρατηγικές. Η Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική είναι πλέον μία αδιαμφισβήτητη πραγματικότητα. Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης επιτάσσει άμεσες δράσεις σε Ενωσιακό Επίπεδο. (Σαμπατάκου, 2010: 225-227). Παρά τις καλές προθέσεις, οι πρώτες αυτές απόπειρες, από το 1999 έως το 2004, δεν επιφέρουν πραγματικές και ουσιαστικές αλλαγές για τη μετανάστευση και το άσυλο. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το 2007 γίνεται ένα παραπάνω βήμα, καθώς εισάγονται πολιτικές για θέματα ελέγχου στα σύνορα, για το άσυλο και τη μετανάστευση.

Στην Agenda της Ένωσης για το άσυλο δεν υπήρχε πρόβλεψη για μία ολοκληρωμένη κοινοτική πολιτική. Το 2008 γίνεται το πρώτο ουσιαστικό βήμα, με τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για το Άσυλο και τη Μετανάστευση. Σημαντική επίσης συνεισφορά στον τομέα του ασύλου προσφέρει το πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014). Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης δημιουργεί πεδίο συνεργασίας της Ένωσης με τρίτες χώρες όπως και με διεθνείς οργανισμούς και θέτει τις βάσεις για διεθνή συνεργασία και αλληλεγγύη σε θέματα Μετανάστευσης και Ασύλου (Σαμπατάκου, 2010: 228-235)).

## 2.1 Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος καταρτίστηκε στο πλαίσιο συνέλευσης στην οποία μετείχαν εκπρόσωποι ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, εκπρόσωποι εθνικών κοινοβουλίων, νομικοί, πανεπιστημιακοί και εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, συστάθηκε ως κείμενο αναφοράς από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας τον Δεκέμβριο του 2000. Πρόκειται για κείμενο συμπληρωματικό της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, την οποία έχει θεσπίσει το Συμβούλιο της Ευρώπης. Δεν έχει συμπεριληφθεί στη Συνθήκη της Λισαβόνας, αλλά προσαρτάται απλώς σε αυτή με τη μορφή δήλωσης. Αποβλέπει στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου έναντι πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και των κρατών μελών της.

Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγκεντρώνει σε ένα ενιαίο κείμενο, για πρώτη φορά στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το σύνολο των αστικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών καθώς και όλων των προσώπων που διαμένουν στην επικράτεια της. Είναι η πρώτη φορά που γίνεται ρητή αναφορά σε Συνθήκη για τα ανθρώπινα δικαιώματα. ( Eur-lex Europa 2010, FRA 2010 :25). Τα δικαιώματα αυτά ήδη αναγνωρίζονταν σε μεγάλο βαθμό από συντάγματα των κρατών, την ΕΣΔΑ, τις Συμβάσεις των ΗΕ. Ο Χάρτης ήταν απόρροια των γενικών αρχών κοινοτικού δικαίου, ένα νομολογιακό δίκαιο που ήταν αποτέλεσμα της δημιουργίας ενός χώρου ελεύθερων συναλλαγών, κίνησης ανθρώπων και αγαθών. (Εγχειρίδιο σχετικά με τη νομοθεσία κατά των Διακρίσεων, Συμβούλιο της Ευρώπης, FRA 2010 :25)

Στο προοίμιο του Χάρτη αναφέρεται ότι *«η Ένωση εδράζεται στις αδιαίρετες οικουμενικές αξίες της αξιοπρέπειας του ανθρώπου, της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης ερείδεται στις αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Η Ένωση τοποθετεί τον άνθρωπο στην καρδιά της δράσης της, καθιερώνοντας την ιθαγένεια της Ένωσης και δημιουργώντας έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»*. Τα δικαιώματα παρατίθενται σε έξι γενικά κεφάλαια (Αξιοπρέπεια, Ελευθερίες, Ισότητα, Αλληλεγγύη, Δικαιώματα των πολιτών, Δικαιοσύνη), ενώ σε ένα έβδομο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι γενικές διατάξεις.

Στο πλαίσιο του σεβασμού της αρχής της καθολικότητας, τα δικαιώματα που περιλαμβάνονται στον Χάρτη ισχύουν για κάθε άτομο, ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς του ή του τόπου διαμονής του. Ο Χάρτης προστατεύει τα θεμελιώδη δικαιώματα των προσώπων έναντι πράξεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ καθώς και των κρατών μελών κατά την εφαρμογή των Συνθηκών της Ένωσης. Όταν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής

Ένωσης πρότειναν την ιδέα της σύνταξης ενός Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, δεν καθόρισαν εκ των προτέρων το καθεστώς του. Αυτό θα εξεταζόταν στο τελικό στάδιο της οριστικής έγκρισης του κειμένου. Ο βαθμός ενσωμάτωσης του Χάρτη στις Συνθήκες θα καθόριζε και το βαθμό της δεσμευτικής νομικής ισχύος του για τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το 2009, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων τελικά αποκτά δεσμευτική νομική ισχύ για τα κράτη μέλη, αποτελώντας εφεξής πρωτογενές δίκαιο μαζί με τις ιδρυτικές συνθήκες. Η προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ επιπλέον σημαίνει ότι οι αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) θα είναι εφέσιμες στο ΕΔΔΑ, ενώ οι ενέργειες της Frontex θα είναι δυνατόν να υπόκεινται σε επανεξέταση από το ΕΔΔΑ (Langford, 2013: 229). Το δικαίωμα στο Άσυλο κατοχυρώνεται στο άρθρο 18 του Χάρτη. Συμπληρωματικά το άρθρο 19 παράγραφος 1 απαγορεύει τις συλλογικές απελάσεις, ενώ στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου επαναδιατυπώνεται η αρχή της μη επαναπροώθησης: *Κανείς δε μπορεί να απομακρυνθεί, να απελαθεί ή να εκδοθεί προς κράτος όπου διατρέχει κίνδυνο να του ειβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση* (Langford, 2013: 320)

## **2.2 Οι πολιτικές για το Άσυλο και τη μετανάστευση: από τις Ιδρυτικές Συνθήκες στη Ζώνη Schengen**

Το 1957 με τη Συνθήκη της Ρώμης δημιουργείται η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, (ΕΟΚ) ως μία πρώτη απόπειρα οικονομικής ενοποίησης των κρατών μελών. Δεν υπάρχει καμία ρητή αναφορά στη Συνθήκη για τη μετανάστευση ή το άσυλο. Τα θέματα αυτά ρυθμίζονται μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών με διμερείς ή πολυμερείς συμβάσεις. Καθώς όμως υπάρχει η προοπτική μίας ελεύθερης αγοράς, δημιουργείται η ανάγκη να οριοθετηθούν εκ νέου θέματα που σχετίζονται με τη μετακίνηση πληθυσμών. Την περίοδο εκείνη πολλά άτομα ζητούν άσυλο στην Ευρώπη από πρώην σοσιαλιστικές χώρες καθώς και πρώην αποικίες (Ελένη –Ανδριανή Σαμπατάκου, 2010: 214-215). Παρά τις προθέσεις, τα ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου παραμένουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Το άσυλο είναι εγχώριο ζήτημα αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών (Mierswa, 2013:14). Με την ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987), υπάρχει πλέον ομοφωνία για ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων που οδηγεί αν όχι σε μία ρητή, σίγουρα σε μία *de facto* μεταναστευτική πολιτική (Σαμπατάκου 2010: 214-215, de Lobsowicz, 1994:102-3)). Για να ικανοποιηθούν οι ανάγκες της εσωτερικής αγοράς, υπογράφεται η Συμφωνία Schengen (1985) και η Σύμβαση της Εφαρμογής Schengen (1995) που από κοινού δημιουργούν τη ζώνη Schengen.

Η ζώνη Schengen είναι ένα πιλοτικό πρόγραμμα συνοδεύεται από αυστηρότερο έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα. Αναπόφευκτα η εφαρμογή αυτού του προγράμματος δημιουργεί ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο για τη θεώρηση, το άσυλο και τα εξωτερικά σύνορα (HOME AFFAIRS 2014). Μέχρι και πριν τη Σύμβαση του Αμστερνταμ η συνεργασία των κρατών που την υπέγραψαν, ήταν καθαρά σε διακρατικό πλαίσιο. Η Ελλάδα υπογράφει τη συμφωνία στις 6 Νοεμβρίου 1992. Με την Υπογραφή της Συνθήκης του

Άμστερνταμ ,το κεκτημένο Schengen, ενσωματώνεται στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο(Euroπα 2009). Για τη διατήρηση της εσωτερικής ασφάλειας εντός των κρατών του χώρου Σένγκεν δημιουργήθηκε το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και (VIS), που επιτρέπει τη συλλογή προσωπικών δεδομένων και τη διαχείριση αυτών από την αστυνομία ή άλλες αρχές

### **2.3 Η Συμφωνία του Δουβλίνου ως αφετηρία ευρωπαϊκής συνεργασίας για το Άσυλο**

Η συμφωνία του Δουβλίνου υπογράφηκε για να διευθετήσει το ζήτημα των προσφύγων μέσα σε ένα χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών και προσώπων. Με την εφαρμογή του κεκτημένου Schengen υπήρξαν φόβοι για δημιουργία πολλαπλών προβλημάτων που θα μπορούσε να επιφέρει η εσωτερική αγορά, όπως αύξηση του αριθμού των προσφύγων που μετακινούνται από κράτος σε κράτος (πρόσφυγες σε τροχιά, κατάθεση πολλαπλών αιτήσεων για άσυλο από το ίδιο πρόσωπο σε διαφορετικά κράτη που με τη σειρά της θα οδηγούσε σε συσσώρευση αιτήσεων ασύλου (backlogs), καθυστερήσεις στη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων για άσυλο. Η Σύμβαση του Δουβλίνου, καθιερώνει την αρχή σύμφωνα με την οποία ένα και μόνο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο να εξετάζει μία αίτηση ασύλου που έχει υποβληθεί από υπήκοο τρίτης χώρας (Marinho and Heinomen, 1998 : 2-4). Με τη βοήθεια του συστήματος Eurodac (data base βασισμένο σε δακτυλικά αποτυπώματα) που τέθηκε σε εφαρμογή το 2003, δίνονται πληροφορίες για το κράτος στο οποίο πρώτη φορά υποβλήθηκε αίτηση ασύλου, το οποίο είναι και το υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησής του. (Christian Kaunert and Sarah Leonard, 2011: 9 GRITIM Working Paper Series n.8 (2011).

Αν και η Συμφωνία του Δουβλίνου θέτει τις πρώτες βάσεις για ένα Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ), η ολοκλήρωση αυτού του εγχειρήματος φαντάζει ακόμα μακρινή. Η Συμφωνία αυτή δε θέτει κάποια κοινά πρότυπα ούτε εισάγει μία κοινή διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων ασύλου. Αποτέλεσμα της απουσίας νομοθετικής ρύθμισης είναι το κάθε κράτος να ακολουθεί διαφορετική διαδικασία και να χρησιμοποιεί το δικό του νομικό πλαίσιο για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου. (Διεθνής Αμνηστία, 2010:17-18, Mierswa, 2013:15).

Θα περίμενε κανείς ότι με τη θέσπιση της ευθύνης του κράτους που είναι αποκλειστικά αρμόδιο να εξετάσει την αίτηση ασύλου, κάποια από τα υπαρκτά προβλήματα του ασύλου στην Ευρώπη θα διευθετούνταν αποτελεσματικά. Τελικά συνέβη το ακριβώς αντίθετο. Η αυξανόμενη κοινοτικοποίηση του ασύλου, οι αυξημένες αρμοδιότητες της Επιτροπής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, δημιούργησαν ένα περιβάλλον πολύ πιο φιλικό από τα Υπουργεία Εσωτερικών των κρατών για τους πρόσφυγες. Το ΔΕ δημιουργεί συνεχή νομολογία για το άσυλο. Έτσι παρατηρείται το εξής παράδοξο: ενώ οι διαδικασίες για το άσυλο διέπονται από υψηλό επιπέδου πολιτική, ο αυστηρός έλεγχος στα σύνορα της Ένωσης κάνει πολύ δύσκολη την πρόσβαση των ατόμων που θέλουν να υποβάλλουν αίτηση στο ευρωπαϊκό σύστημα Ασύλου (Christian Kaunert and Sarah Leonard, 2011:12,14, 16) GRITIM Working Paper Series n.8 (2011).

### **2.4 Πολιτική του Ασύλου στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ**

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, ιδρυτική συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν ανήγαγε τη μετανάστευση και το Άσυλο σε πολιτική πρώτης προτεραιότητας. Η ένταξη ασύλου και μετανάστευσης στον τρίτο πυλώνα της πολιτικής της Ένωσης (Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων-ΔΕΥ) απέδειξε ότι άσυλο και μετανάστευση δεν αποτελεσαν

αντικείμενα ξεχωριστής κοινοτικής πολιτικής. Η διευθέτηση τους ήταν απόρροια της δημιουργίας ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η πολιτική για το άσυλο παραμένει θέμα εθνικής αρμοδιότητας, ενώ η Ένωση προσφέρει εποπτεία και ασφάλεια σε ένα υπερεθνικό πλαίσιο. Σταδιακά όμως μέχρι και τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1999, η πολιτική για το Άσυλο και τη μετανάστευση μεταφέρεται στον πρώτο πυλώνα της Ένωσης και από εθνική υπόθεση γίνεται υπερεθνική. Τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης είναι πλέον στην κοινή αρμοδιότητα και ευθύνη Ένωσης και κρατών. Το άσυλο γίνεται κοινή ευθύνη των κρατών μελών και της Ένωσης (Σαμπατάκου, 2010 :214-215, EUROPA 2010)

## **2.5 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε και το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου**

Η πολιτική για τη δημιουργία ενός ενιαίου και εναρμονισμένου συστήματος Ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση χαράσσεται κατά τη διάρκεια της Συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999 στο Τάμπερε της Φιλανδίας. Έχοντας ως βάση της τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η σύνοδος στο Τάμπερε θέτει στόχο τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι πολιτικές που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή του Συμβουλίου του Τάμπερε θέτουν τις βάσεις για τη μετέπειτα δημιουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ). Στα συμπεράσματα αναφέρεται ότι το ΚΕΣΑ βασίζεται πλήρως στην απεριόριστη και καθολική εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης, κάνοντας ξεχωριστή μνεία στην αρχή της μη επαναπροώθησης. Η αρχή της αλληλεγγύης διαποτίζει όλο το πνεύμα της κοινής πολιτικής για το Άσυλο, παίρνει δε τη μορφή έμπρακτης βοήθειας των υπολοίπων κρατών προς το κράτος που αντιμετωπίζει πρόβλημα στη διαδικασία εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου και των διαδικασιών για το Άσυλο, ειδικά αυτών που αντιμετωπίζουν πιέσεις από την αύξηση των μεικτών μεταναστευτικών ροών. (Κανονισμός 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου).

Τα συμπεράσματα του Τάμπερε για την πρώτη φάση εναρμόνισης των πολιτικών για το άσυλο προβλέπουν την αρμοδιότητα του κράτους για την εξέταση αίτησης ασύλου, τις διαδικασίες και τους κοινούς κανόνες για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα, τις κοινές ελάχιστες συνθήκες υποδοχής. Στη δεύτερη φάση εναρμόνισης επαναπροσδιορίζονται τα συμπεράσματα και μέτρα της πρώτης περιόδου για την ουσιαστική επίτευξη του ΚΕΣΑ.

## **2.6 Η πρώτη φάση του κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (1999- 2005)**

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ δεν κάνει ρητή αναφορά στο κείμενο της για το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου. Για πρώτη φορά το ΚΕΣΑ αναφέρεται, κατά τη διάρκεια του 1999, στο Συμβούλιο του Τάμπερε. Στο Τάμπερε το Συμβούλιο συμφώνησε σε ένα πρόγραμμα εργασίας που θα βασίζεται στη Σύμβαση της Γενεύης και θα έχει στόχο τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Με βάση αυτό το πρόγραμμα, η υλοποίηση του ΚΕΣΑ προτείνεται να γίνει σε δύο φάσεις. Στην πρώτη φάση στόχος θα είναι η εναρμόνιση της εσωτερικής νομοθεσίας των κρατών σχετικά με τις ελάχιστες κοινές προδιαγραφές, ενώ στη δεύτερη φάση, και αφού αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα των μέτρων της πρώτης φάσης, βασική επιδίωξη θα είναι η παροχή μίας ακόμα πιο αποτελεσματικής προστασίας σε θέματα ασύλου. Η πρόσκληση για τη δεύτερη φάση εκδόθηκε τον Νοέμβριο του 2004, με την έγκριση του Προγράμματος της Χάγης, και με ορίζοντα ολοκλήρωσης μέχρι το τέλος του 2010 (Toscano, 2013:10).



Το παράγωγο δίκαιο που δημιουργείται στην πρώτη φάση του κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου είναι το εξής: (Toscano, 2013:10-11).

α) Η οδηγία για την αναγνώριση (QD) 37, που είναι η "καρδιά" του ΚΕΣΑ, θέτει κανόνες για την «αναγνώριση» της ιδιότητας του πρόσφυγα και των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, καθώς και το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας. Ορίζει τέλος ποιοι δικαιούνται επικουρική προστασία, αναγνωρίζοντας τους ένα ελάχιστο όριο δικαιωμάτων.

β) Η οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου (APD) 40, σχετικά με τις διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος των προσφύγων. Αυτή η οδηγία ορίζει την αρχή και το τέλος της ιδιότητας του πρόσφυγα και του δικαιούχου επικουρικής προστασίας όπως και την έννοια της ασφαλούς χώρας προέλευσης και ασφαλούς τρίτης χώρας.

γ) Η οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής (RCD) 44 καθορίζει τις ελάχιστες προδιαγραφές για την προστασία των αιτούντων άσυλο, όπως ένα οργανωμένο σύστημα πληροφοριών για τη διαμονή, την ελεύθερη κυκλοφορία, την απασχόληση και την εκπαίδευση.

δ) Ο κανονισμός του Δουβλίνου ορίζει ποιο κράτος είναι υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση για άσυλο ή διεθνή προστασία, ώστε να αποτρέπεται η κατάχρηση των διαδικασιών ασύλου. Το σύστημα Δουβλίνο στηρίζει τη λειτουργία του στη βάση δεδομένων Eurodac.

ε) Η Δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους πρόσφυγες

Το 2004, πέντε χρόνια μετά το Συμβούλιο του Τάμπερε, ανακοινώνεται το πενταετές Πρόγραμμα της Χάγης, που εξαγγέλει τις καινούργιες πολιτικές για το Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Με το πρόγραμμα της Χάγης ολοκληρώνεται η πρώτη φάση για το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου. Τα πιο βασικά σημεία του Συμβουλίου του Τάμπερε για το άσυλο αυτής της εξαγγελίας είναι τα εξής :

- επίτευξη μίας κοινής γραμμής για τη μετανάστευση και το άσυλο, προώθηση πρακτικών συνεργασίας μεταξύ των δρώντων που ασχολούνται με τις πολιτικές για το άσυλο και τη μετανάστευση και αυτών που δημιουργούν πολιτικές σε τομείς που είναι σε άμεση συνάρτηση με το άσυλο και τη μετανάστευση.
  - εξαγγελία έναρξης της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ, που θα χαρακτηρίζεται από την αρχή της δίκαιης κατανομής των βαρών και την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών (οικονομική βοήθεια, επιμερισμός οικονομικών επιβαρύνσεων, τεχνολογική υποστήριξη).
  - εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών των κρατών και προώθηση συνεργασίας σε πρακτικό επίπεδο (π.χ. συλλογή και ανταλλαγή πληροφοριών, τεχνική υποστήριξη ή συνεργασία των κρατών μελών σε πρακτικά ζητήματα εφαρμογής, χρήση κατάλληλων εργαλείων).
- οριοθέτηση του σκοπού της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ.
- δημιουργία μίας ενιαίας διαδικασίας από όλα τα κράτη για το άσυλο και την επικουρική προστασία, που θα βασίζεται στη Σύμβαση της Γενεύης και τις σχετικές Συνθήκες.
- άμεση εφαρμογή της πρώτης φάσης του ΚΕΣΑ από όλα τα κράτη, χωρίς περαιτέρω καθυστερήσεις.

- ανάθεση του έργου αξιολόγησης των μέσων, των μέτρων και του νομικού πλαισίου στην Επιτροπή μέχρι το 2007.
- προθεσμία υποβολής πρότασης από την Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μέχρι το 2010, με στόχο την αξιολόγηση των μέσων και των μέτρων που θα χρησιμοποιηθούν στη δεύτερη φάση του ΚΕΣΑ. Επίσης η Επιτροπή καλείται να υποβάλει μελέτη σχετικά με τη σκοπιμότητα, τις δυνατότητες και τις δυσκολίες, καθώς και τις νομικές και πρακτικές επιπτώσεις της από κοινού διεκπεραίωσης των αιτήσεων ασύλου εντός της Ένωσης.
- πρόβλεψη δημιουργίας του EASO (European Asylum Support Office). (BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL Presidency Conclusions – Hague Programme Annex, 2004:16-17)

## **2.7 Η δεύτερη φάση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (2006- 2014)**

Το άσυλο είναι ένα θεμελιώδες δικαίωμα. Στην Ευρώπη των ανοικτών συνόρων και της ελεύθερης κυκλοφορίας ανθρώπων και αγαθών, θα πρέπει να υπάρχει μία κοινή γραμμή από τα ευρωπαϊκά κράτη ως προς τη νομοθεσία και τη διαδικασία ασύλου και μάλιστα με τρόπο αποδοτικό και αποτελεσματικό για τους αιτούντες άσυλο. Τα κράτη μέλη, καθώς έχουν δεσμευθεί για μία κοινή πολιτική για το άσυλο, οφείλουν να εναρμονίζουν τις πρακτικές τους. Στην πρώτη περίοδο του ΚΕΣΑ, κύρια μέριμνα είναι η εναρμόνιση των πρακτικών και των νομοθεσιών των κρατών μελών για το άσυλο, με βάση τα ελάχιστα κοινά πρότυπα. Στη δεύτερη φάση ενισχύεται η χάραξη μίας ανώτερης πολιτικής για το άσυλο. Το 2006 η Επιτροπή ξεκινά την αξιολόγηση των μέτρων που υιοθετήθηκαν από τα κράτη –μέλη, κατά την πρώτη περίοδο του ΚΕΣΑ, ενώ το 2007 εκδίδεται επίσης από τη Επιτροπή η Πράσινη Βίβλος, με στόχο τη δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος ασύλου.

Η Πράσινη Βίβλος εστιάζει στην ενίσχυση κοινών προτύπων σχετικά με την αναγνώριση και την ένταξη των αιτούντων διεθνή προστασία, προτρέποντας τα κράτη να επιδείξουν σεβασμό στο στοιχείο της διαφορετικότητας. Θέτει ερωτήματα σχετικά με τους τομείς του ασύλου που δεν καλύπτονται από την μέχρι τότε κοινοτική νομοθεσία και με τους τρόπους με τους οποίους η πρακτική συνεργασία των κρατών θα ενισχυθεί και θα επεκταθεί με την υιοθέτηση κοινών γραμμών ως προς το εθνικό τους δίκαιο και τη νομολογία των δικαστηρίων τους. Τονίζεται η ανάγκη διεύρυνσης των καλών πρακτικών και η καλύτερη τεχνική και επιστημονική κατάρτιση μεταξύ των δρώντων και ενδιαφερομένων μερών. Η Πράσινη Βίβλος, τέλος, επανεξετάζει το Σύστημα Δουβλίνο. Ο λόγος δημιουργίας αυτού το συστήματος ήταν η επίτευξη ενός γρήγορου τρόπου εξέτασης αιτημάτων ασύλου από το κράτος που έχει την αρμοδιότητα, ώστε να αποφευχθούν τα φαινόμενα της αγοράς του Ασύλου και του Πρόσφυγα σε τροχιά. Το Σύστημα Δουβλίνο δε δημιουργήθηκε για να γίνει επιμερισμός των ευθυνών στη διαδικασία απονομής ασύλου. Αναζητείται, λοιπόν, περαιτέρω τρόπος δίκαιου επιμερισμού αυτού του βάρους (Burdaín sharing), καθώς κάποια κράτη, ειδικά αυτά που ανήκουν στην περιφέρεια της ΕΕ, επιβαρύνονται περισσότερο από άλλα.

Η Οικονομική Αλληλεγγύη, μέσω καλύτερης χρήσης των πόρων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων και άλλων πιθανών χρηματοδοτήσεων, όπως και μηχανισμών ανταλλαγής πληροφοριών, είναι μία ακόμη κοινή πολιτική, η οποία προωθείται μέσω της Πράσινης Βίβλου σε παγκόσμιο επίπεδο. Ειδική μνεία γίνεται και στην εξωτερική διάσταση του Ασύλου, με τη μορφή οικονομικής βοήθειας σε τρίτες χώρες.

Με βάση λοιπόν τα συμπεράσματα της Πράσινη βίβλου και μίας εξωτερικής μελέτης της Επιτροπής για την εκτίμηση της τρέχουσας κατάστασης, αξιολογείται η πρώτη φάση του ΚΕΣΑ και μπαίνουν τα θεμέλια για τη δημιουργία ενός Σχεδίου Πολιτικής (Policy Plan) για το Άσυλο από την Επιτροπή για το έτος 2008. Στόχος του Σχεδίου αυτού είναι η δημιουργία ενός πιο ολοκληρωμένου και πιο γρήγορου συστήματος παροχής διεθνούς προστασίας σε όποιον τη δικαιούται. Στο πλαίσιο αυτό πρότεινονται διάφορες πολιτικές με επικρατέστερη αυτή που προωθεί:

α) την ακόμα μεγαλύτερη εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών για το Άσυλο όπως και την περαιτέρω ανάπτυξη της νομοθεσίας της ΕΕ, με χαρακτηριστικές εξαγγελίες παρεμβάσεων στις οδηγίες περί υποδοχής της αναγνώρισης,

β) τη μεγαλύτερη αλληλεγγύη και ευθύνη μεταξύ των κρατών σε θέματα ασύλου που προϋποθέτει την επανεξέταση του Συστήματος EURODAC (στόχος η ενιαία εφαρμογή του από κάθε κράτος και η προσπάθεια εύρεσης τρόπου ελάφρυνσης των βεβαρημένων κρατών), καθώς και την πρόταση για τη δημιουργία EASO που θα διευκολύνει τη συνεργασία σε πρακτικό και επιστημονικό επίπεδο των διοικήσεων των κρατών. (COMMISSION OF THE EC, 2008 :1-9)

Το 2009 υπογράφεται το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για το άσυλο και τη Μετανάστευση (European Pact on Asylum and Immigration). Το Σύμφωνο αυτό είναι η βάση για την κοινή πολιτική ασύλου και μετανάστευσης των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπό το πρίσμα της αμοιβαίας ευθύνης και αλληλεγγύης. Γίνεται μία προσπάθεια να υπάρξουν πολιτικές υψηλότερων ακόμα προδιαγραφών για τη μετανάστευση και το άσυλο, που θα βασίζονται στις πολιτικές δεσμεύσεις και στρατηγικές κατευθύνσεις των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Για την υλοποίηση αυτής της προσπάθειας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφωνεί στα παρακάτω:

- στη δημιουργία το 2009, ενός Ευρωπαϊκού Γραφείου (EASO) που θα διευκολύνει την ανταλλαγή εμπειρίας και πληροφοριών μεταξύ των διοικητικών αρχών των κρατών. Το όργανο αυτό δε θα μπορεί να συναποφασίζει για τα αιτήματα ασύλου, αλλά να διευκολύνει δίνοντας πληροφορίες για τις χώρες πρόελευσης και στοιχεία που θα διευκολύνουν τις εθνικές πρακτικές.
- στο κάλεσμα της Επιτροπής μέχρι και το 2012 να προτείνει μία κοινή διαδικασία ασύλου για όλα τα κράτη μέλη.
- στη δημιουργία ειδικών διαδικασιών βοήθειας από τα κράτη μέλη που ενεργοποιούνται, όταν κάποιο από αυτά βρίσκεται σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης εξαιτίας της μαζικής εισροής αιτούντων άσυλο. Η βοήθεια αυτή, που βασίζεται στην αρχή της αλληλεγγύης, παραμένει μεταξύ των κρατών σε επίπεδο εθελοντικό (on a voluntary basis)
- στην ενίσχυση της συνεργασίας με το Γραφείο του Υπατού Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες.
- Στην εκπαίδευση του προσωπικού φύλαξης των εξωτερικών συνόρων σε σχέση με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που αφορούν την παροχή διεθνούς προστασίας. (Council of the EU, 2008:11-12), COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2008) European Pact on Immigration and Asylum

Το Νοέμβριο του 2009, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ψηφίζει το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, ένα πενταετές πρόγραμμα για την περίοδο 2010-2014, με στόχο την αντιμετώπιση των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ευρώπη στην προσπάθειά της να διασφαλίσει τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που είναι και βασικό

μέλημα των λαών των κρατών που έχουν συνενωθεί στην Ένωση. Αν και έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος σε αυτόν τον τομέα, εκκρεμούν ζητήματα ενσωμάτωσης των μεταναστών, τελειοποίησης του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, ασφάλειας στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, όπως και θέματα εξωτερικής διάστασης της μεταναστευτικής πολιτικής της ένωσης (σχέσεις με τρίτες χώρες). Σε σχέση με το άσυλο δεν διατυπώνονται καινούργιες αρχές.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαιώνει τις αρχές που περιλαμβάνονται στην Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης καθώς και στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Υπογραμμίζει την ανάγκη να εφαρμοσθούν όλα τα μέτρα με συνεκτικό τρόπο καθώς και την ανάγκη περαιτέρω αξιολόγησης αυτών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάνει μία αναδρομή σε προηγούμενες θεμελιώδεις πολιτικές, όπως η εγκαθίδρυση ενός κοινού χώρου προστασίας και αλληλεγγύης, που θα διαπνέεται από την αρχή της κοινής διαδικασίας ασύλου και των συνθηκών υποδοχής και που θα βασίζεται στη δίκαιη κατανομή ευθύνης και βαρών μεταξύ των κρατών. Στόχος για το ΚΕΣΑ, για την επόμενη χρονική περίοδο, είναι η ακόμη μεγαλύτερη εναρμόνιση των εθνικών διαδικασιών για το άσυλο (COUNCIL OF THE EU., 2009: 2, 59, 60, 69. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens).

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης Ασύλου (EASO), με έδρα της τη Βαλέτα της Μάλτας, δημιουργήθηκε το 2010 με τον κανονισμό (ΕΕ) 439/2010. Η υπηρεσία αυτή έχει ως στόχο μία πιο σωστή εφαρμογή του ΚΕΣΑ από τα κράτη μέλη, την παροχή σε επίπεδο εμπειρογνομosύνης πληροφοριών για τις χώρες προέλευσης των αιτούντων άσυλο (Country of Origin Information, COI), την παροχή εκπαίδευσης και κατάρτισης των υπαλλήλων που ασχολούνται με το άσυλο, όπως το European Asylum Curriculum (EAC) και ad hoc σεμινάρια, τη δημιουργία μηχανισμών αντιμετώπισης κρίσεων σε κράτη μέλη των οποίων τα συστήματα ασύλου υφίστανται πιέσεις (έγκαιρη προειδοποίηση, ετοιμότητα, μηχανισμός διαχείρισης κρίσεων). Γενικά, η EASO παρέχει τριών ειδών μέτρα επιχειρησιακής υποστήριξης: συνεχή υποστήριξη, ειδική υποστήριξη και υποστήριξη σε επείγουσες καταστάσεις.

## 2.8 Η Συνθήκη της Λισαβόνας και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

- Η Συνθήκη της Λισαβόνας τέθηκε σε ισχύ το 2009 και έφερε μεγάλες αλλαγές στον τομέα του ασύλου. Το μεγαλύτερο επίτευγμά της υπήρξε η ένταξη των θεμάτων της Ένωσης που άπτονται του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, στη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναβαθμίζεται. Το Κοινοβούλιο συναποφασίζει ισότιμα με το Συμβούλιο για τα θέματα ασύλου (FRA and Council of Europe, 2010:22). Το ΔΕΕ αποκτά και αυτό με τη σειρά του ενεργό και καθοριστικό ρόλο στη διαδικασία, καθώς αποκτά την αρμοδιότητα να εξετάζει τα προδικαστικά ερωτήματα των εθνικών δικαστηρίων, ακόμα και αυτών που κρίνουν σε πρώτο βαθμό, και κατ' αυτόν τον τρόπο να δημιουργεί νομολογία. Τα πιο σημαντικά στοιχεία που εισάγει για το άσυλο η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι (Toscano, 2013:12):
- Η αναγωγή των μέτρων σε σχέση με το άσυλο σε κοινή πολιτική των κρατών.
- Η ρητή αναφορά στην ανάγκη υπάρξης της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ, με σημαντική ενίσχυση της νομικής βάσης για μία κοινή πολιτική για το άσυλο και την επικουρική προστασία.
- Η εισαγωγή κοινών προτύπων για το άσυλο και τις διαδικασίες αυτού.

- Η αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών, ως δομικός λίθος της κοινής πολιτικής για το άσυλο.
- Ο νομικός δεμεντικός χαρακτήρας του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και της Σύμβασης της Γενεύης.
- Η προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ.

## 2.9 Το Ευρωπαϊκό Κεκτημένο για το Άσυλο

### 2.9.1 Η Πρώτη Οδηγία για τις διαδικασίες Ασύλου και οι αλλαγές που επέφερε τροποποίηση της

Η Οδηγία σχετικά με τις διαδικασίες ασύλου 2005/85/ΕΚ, της 1<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2005, προβλέπει τις ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα (άρθρο 1). Η οδηγία ρυθμίζει ζωτικά θέματα για τη διαδικασία ασύλου: δικαίωμα παραμονής του αιτούντα άσυλο στο έδαφος του κράτους που υποβλήθηκε η αίτηση μέχρι να εξεταστεί η αίτηση του (άρθρο 7), εξέταση των αιτήσεων σε ατομική βάση με αντικειμενικό και αμερόληπτο τρόπο, δυνατότητα ενημέρωσης του αιτούντα για τη διαδικασία και το αποτέλεσμα της απόφασης, εγγυήσεις για τον αιτούντα άσυλο (γλώσσα που κατανοεί, υπηρεσίες διερμηνείας, δυνατότητα επικοινωνίας με την Ύπατη Αρμοστεία κλπ), δικαίωμα νομικής συνδρομής και εκπροσώπησης (άρθρο 15), διαδικασίες άσκησης ένδικου (δικαίωμα πραγματικής προσφυγής), τις εγγυήσεις για τους ασυνοδευτους ανηλίκους. .

Δυστυχώς η οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου δεν κατόρθωσε να εδραιώσει μία ενιαία και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου για τα κράτη – μέλη. Καθοριστικός παράγοντας είναι ο προαιρετικός και όχι δεσμευτικός χαρακτήρας των διατάξεων της οδηγίας που οδηγεί σε σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των συστημάτων των ευρωπαϊκών κρατών για το άσυλο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην Πράσινη Βίβλο, το 2007, αναφέρει: Η οδηγία του Συμβουλίου Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (οδηγία για τις διαδικασίες) προβλέπει ορισμένες διαδικαστικές προδιαγραφές και όχι μία *τυπική διαδικασία*. Αποτέλεσμα του μη δεσμευτικού χαρακτήρα των διατάξεων για τις διαδικασίες ασύλου είναι οι δραματικές διαφοροποιήσεις στα συστήματα ασύλου των κρατών – μελών της Ένωσης.

Ποια είναι η ερμηνεία της ασφαλούς χώρας καταγωγής ή ασφαλούς τρίτης χώρας, πώς παρέχεται η νομική βοήθεια, ποια είναι η διαδικασία ταχείας εξέτασης; Ποιος ο κίνδυνος επαναπροώθησης όταν οι περισσότερες από τις διατάξεις της Οδηγίας είναι προαιρετικές και επιτρέπουν στα κράτη μέλη να εξακολουθούν να εφαρμόζουν τις εθνικές διαδικασίες για το άσυλο (έγγραφο εργασίας Υπηρεσιών της Επιτροπής που συνοδεύει την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου για τις ελάχιστες απαιτήσεις για τις διαδικασίες ασύλου). Η μη σωστή εφαρμογή της οδηγίας δημιουργεί ανισότητα κατά την κρίση των αιτήσεων ασύλου, με αποτέλεσμα κάποιες αιτήσεις σε κάποια κράτη να τυγχάνουν ευνοϊκότερης μεταχείρισης από ότι σε κάποια άλλα.

Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ στην ανάλυσή της «Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practices» καταλήγει σε παρόμοια συμπεράσματα, ότι η εφαρμογή της Οδηγίας δεν έχει επιφέρει ακόμα συνεπείς προσεγγίσεις, επιτρέπει εκτεταμένες δυνατότητες εξαιρέσεων, παρεκκλίσεων, και ευρεία διακριτική ευχέρεια στην εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας από τα κράτη μέλη. Σε

πολλές από τις αποφάσεις δεν υπάρχει εμπεριστατωμένη αιτιολογία, τα πραγματικά περιστατικά, ενώ παρουσιάζονται παρόμοιες ελλείψεις σε αποφάσεις διαφορετικών κρατών. (UNHCR, 2010:13).

### **2.9.2 Η νέα Οδηγία για τις διαδικασίες Ασύλου (Οδηγία 2013/32/ΕΕ του ΕΚ και του Συμβουλίου της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013)**

Σκοπός της τροποποίησης της Οδηγίας για τις διαδικασίες Ασύλου είναι η εφαρμογή ενός πιο αξιοκρατικού, γρήγορου και ενιαίου συστήματος για το άσυλο από όλα τα κράτη).

Η νέα οδηγία δίνει πιο ακριβείς οδηγίες: (Home Affairs, Asylum procedures 2015)

- Για τους κανόνες που ισχύουν σε σχέση με την υποβολή αιτήματος για το άσυλο. Παρέχονται παράλληλα εχέγγυα για ένα πιο γρήγορο και αποτελεσματικό σύστημα απονομής ασύλου.
- Για τις διαδικασίες ασύλου. Με τη νέα οδηγία η διαδικασία αιτήσης για άσυλο θα πρέπει να ολοκληρώνεται το αργότερο εντός προθεσμίας έξι μηνών. Θα παρέχεται βοήθεια στους αιτούντες άσυλο, όπως και επιμόρφωση των υπαλλήλων που αποφασίζουν, ώστε η διαδικασία να γίνει πιο αποτελεσματική. Στόχος η εξοικονόμηση χρόνου και χρήματος και η μείωση του ποσοστού των προσφυγών στις οποίες προσφεύγουν οι ενδιαφερόμενοι εξαιτίας λανθασμένων αποφάσεων. Είναι αλήθεια ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση δίνεται έμφαση στην υποστήριξη μιας ταχείας πρωτοβάθμιας διαδικασίας με υψηλή ποιότητα και ακρίβεια (frontloading), έτσι ώστε να μειωθεί η ανάγκη για (UNHCR, 2011:3).
- Αναφορικά με την ειδική μέριμνα και την ανάλογη υποστήριξη για οποιονδήποτε χρήζει ειδικής βοήθειας, π.χ. λόγω ανικανότητας, ηλικίας, σεξουαλικού προσανατολισμού, όπως και για περιπτώσεις ασυνόδευτων ανηλίκων. για τις περιπτώσεις που είναι πολύ δύσκολο να είναι τεκμηριωμένες με επάρκεια.
- Για τις προσφυγές των αιτούντων άσυλο ενώπιον των δικαστηρίων.
- Για την αντιμετώπιση των καταχρηστικών αιτήσεων από τα κράτη μέλη.

### **2.9.3 Η οδηγία για τις συνθήκες Υποδοχής**

Η πρώτη Οδηγία (2003/9/ΕΚ) για τις συνθήκες υποδοχής υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο στις 27 Ιανουαρίου 2003. Σκοπός αυτής της Οδηγίας ήταν η πρόσβαση αυτών που έχουν κάνει αίτημα για άσυλο σε υλικά αγαθά που είναι απολύτως απαραίτητα για την επιβίωσή, ενώ περιμένουν απάντηση στο αίτημά τους. Η συγκεκριμένη Οδηγία αποτελεί σημαντικό δομικό στοιχείο για την πρώτη φάση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (Commission of the EC, 2007:2). Εφαρμόζεται σε υπηκόους τρίτων χωρών και ανιθαγενείς που υποβάλλουν αίτηση στα σύνορα ή στο έδαφος κράτους μέλους της Ένωσης (άρθρο 3 της Οδηγίας).

Η Οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής παρέχει ένα minimum προστασίας για :

- τις συνθήκες υποδοχής σε όλα τα στάδια διαδικασίας ασύλου (ενημέρωση και παροχή εγγράφων, στέγαση, σίτιση, οικογενειακή ενότητα, πρόσβαση στην αγορά εργασίας, επαγγελματική κατάρτιση).
- τις ελάχιστες απαιτήσεις σε υλικές συνθήκες υποδοχής και ιατρικής περίθαλψης που πρέπει να παρέχουν ένα ελάχιστο επίπεδο αξιοπρέπειας στους αιτούντες άσυλο, ειδικά στις περιπτώσεις που η διαδικασία για την παροχή ασύλου διαρκεί μεγάλο χρονικό διάστημα.
- τη διαφάλιση του συστήματος υποδοχής από καταχρήσεις.Υπάρχουν κανόνες που περιορίζουν ή ανακαλούν το δικαίωμα σε άσυλο. Δίνεται η δυνατότητα επανεξέτασης των αποφάσεων αυτών.
- τη βελτίωση των συστημάτων υποδοχής των κρατών, με την αναπροσαρμογή των εθνικών μηχανισμών και την άμεση συνεργασία των αρμόδιων αρχών. Η παρούσα οδηγία δεν επιβάλλει υποχρεώσεις στα κράτη μέλη, θέτει μόνο στόχους και προτρέπει τα κράτη να τους εφαρμόσουν.
- την παροχή ειδικών ρυθμίσεων για τους ανηλίκους, τους ασυνόδευτους ανηλίκους, τα θύματα βασανιστηρίων και βίας.

Στο προοίμιο της Οδηγίας δηλώνεται ότι η εναρμόνιση των συνθηκών υποδοχής έχει ως απώτερο στόχο, τον περιορισμό των μετακινήσεων από κράτος σε κράτος των αιτούντων άσυλο. Εάν υπάρχει σε όλα τα κράτη ένα ενιαίο σύστημα, δε θα ψάχνουν αυτοί οι άνθρωποι να βρουν το ευνοϊκότερο για τα αιτήματά τους καθώς και για τις συνθήκες υποδοχής εθνικό σύστημα Στην έκθεση της Επιτροπής στις 26.11.2007 (Commission of the EC, 2007:10 745 τελικό) προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις κατά την υποδοχή, επισημαίνεται ότι η διακριτική ευχέρεια που έχουν τα κράτη για την εφαρμογή της συγκεκριμένης οδηγίας δημιουργεί ανισότητα στα συστήματα των κρατών για την παροχή ασύλου σε τομείς όπως είναι η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, το δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία, η πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Αυτή η ανισότητα δημιουργεί αθέμιτο ανταγωνισμό μεταξύ των κρατών, υπονομεύοντας της διαδικασία του ΚΕΣΑ.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2009 (Report of the European Parliament on the implementation in the European Union of Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers and refugees: visits by the Committee on Civil Liberties, 2005-2008), μετά από επισκέψεις της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών την περίοδο 2005-2008, αναφέρει ότι παρατηρούνται τα ίδια πολλαπλά προβλήματα εξαιτίας της ελευθερίας που έχουν τα κράτη να διαμορφώνουν τις συνθήκες για την υποδοχή όπως νομίζουν. Το Κοινοβούλιο καλεί τα κράτη μέλη να επιδείξουν μεγαλύτερο βαθμό αλληλεγγύης, όχι μόνο σε οικονομοτεχνικό επίπεδο αλλά και στον επιμερισμό του βάρους του μεγάλου αριθμού των προσφύγων που υφίστανται τα κράτη στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης.

Τέλος, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες αναφέρει ότι στην πρόταση της Επιτροπής για την αναδιατύπωση της Οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής, οι σοβαρές ελλείψεις στις συνθήκες υποδοχής οφείλονται σε λανθασμένες ερμηνείες των προτύπων για τις συνθήκες υποδοχής, καθώς τα προτυπα δεν είναι σαφή και στερούνται ειδικότητας. Τέτοιου είδους πρότυπα αφήνουν περιθώρια για αποκλίνοσες ερμηνείες. Περαιτέρω αποσαφήνιση των προτύπων αυτών θα ωθήσει τα κράτη να συνεργαστούν καλύτερα με αποτέλεσμα να συγκλίνουν τις πρακτικές τους.(UNHCR 2009:2 (Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the

Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (COM (2008) 815 final of 3 December 2008).

#### **2.9.4 Η νέα Οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής**

Η νέα οδηγία 2013/33/ΕΕ της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013 επιτυγχάνει να καλύψει τα κενά που δημιούργησε η προγενέστερη της Οδηγία για τις συνθήκες και τη διαδικασία υποδοχής των αιτούντων άσυλο. Με τη νέα Οδηγία επέρχεται μεγαλύτερη ομοιογένεια μεταξύ των εθνικών διαδικασιών των κρατών. Η νέα οδηγία φέρει τις εξής σημαντικές αλλαγές (DG HOME, 2013 :5).

- θέτει λεπτομερείς κανόνες για το θέμα της κράτησης (εξαντλητικός κατάλογος με τους λόγους επιβολής του μέτρου της κράτησης, χρονικό όριο αυτής, περιορισμός του μέτρου για ομάδες ευάλωτων ατόμων και ανηλίκων).
- παρέχει νομικές εγγυήσεις στους αιτούντες άσυλο, με κυριότερες τη δωρεάν νομική βοήθεια προς αυτούς και την έγγραφη πληροφόρηση.
- καθιερώνει συνθήκες υποδοχής για τους χώρους κράτησης, όπως την πρόσβαση σε καθαρό αέρα και την επικοινωνία με δικηγόρους, ΜΚΟ και τα μέλη της οικογένειας.
- επιτάσσει την ατομική αξιολόγηση της αίτησης για άσυλο και την ειδική αντιμετώπιση των ευάλωτων ομάδων στη διαδικασία υποδοχής.
- θέτει ως μεγαλύτερο χρονικό διάστημα για την ένταξη σε χώρο απασχόλησης τους εννέα μήνες. (DG HOME AFFAIRS (2013) Common European Asylum System – a series of factsheet explaining the revised legislative instruments.)

#### **2.9.5 Η πρώτη Οδηγία για την αναγνώριση**

Στις 29 Απριλίου 2004 εκδόθηκε η οδηγία 2004/83/ΕΕ που αποσκοπεί στη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους. Επίσης με την οδηγία αυτή καθορίζεται και το περιεχόμενο της προστασίας που παρέχεται και πιο συγκεκριμένα:

- τα στοιχεία που συνεκτιμώνται στην αίτηση για παροχή διεθνούς προστασίας (πληροφορίες για χώρα προέλευσης, ατομική κατάσταση αιτούντα κτλ)
- αποσαφήνιση των βασικών εννοιών: φορείς δίωξης/σοβαρής βλάβης, φορείς προστασίας, πράξεις δίωξης, λόγοι δίωξης
- προϋποθέσεις χορήγησης καθεστώτος της επικουρικής προστασίας
- αποσαφήνιση του περιεχόμενου της διεθνούς προστασίας (προστασία από επαναπροώθηση, διατήρηση οικογενειακής ενότητας, άδειες παραμονής, ταξιδιωτικά έγγραφα, πρόσβαση στην απασχόληση, ιατρική περίθαλψη, ελεύθερη κυκλοφορία εντός κράτους μέλους κτλ)



### **2.10.3.2 κριτική για την εφαρμογή της Οδηγίας για την αναγνώριση**

Η Επιτροπή στην αναφορά της προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αναφέρει περιπτώσεις ατελούς ή εσφαλμένης μεταφοράς της Οδηγίας. Πολλά από τα κράτη εφάρμοζαν πρότυπα πια χαμηλά από αυτά που υιοθετούνται στην οδηγία. Επίσης πολλές από τις διατάξεις, κατά την Επιτροπή, είναι ασαφείς.

Επιπλέον, η Επιτροπή εγείρει και θέματα ελλείψεων στις διατάξεις της οδηγίας όπως η αοριστία και η ασάφεια ορισμένων εννοιών (φορείς προστασίας, εγχώρια προστασία, μέλος ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας) αφήνοντας περιθώριο για αποκλίνουσες ερμηνείες από τα κράτη μέλη. Ελάχιστα κράτη κάνουν διάκριση σε σχέση με το περιεχόμενο προστασίας που παρέχεται αφενός στους πρόσφυγες και αφετέρου στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας (European Commission, 2010). Κατά την πρώτη φάση εναρμόνισης, σημαντικές ανισότητες εξακολουθούν να υπάρχουν σε σχέση με τους όρους χορήγησης διεθνούς προστασίας, ενώ δημιουργούνται αποκλίνουσες πρακτικές και διαφορετικά ποσοστά αναγνώρισης μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης. Στις 21 Οκτωβρίου του 2009 η Επιτροπή θέτει πρόταση για αναδιατύπωση της οδηγίας για την αναγνώριση, ώστε να καλυφθούν οι ελλείψεις που καταγράφηκαν κατά την πρώτη αξιολόγηση. (EUROPEAN COMMISSION, 2010:15)

Οι έρευνες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ επεσήμαναν τα ίδια κενά στην εφαρμογή της Οδηγίας. Η Ύπατη Αρμοστεία αναφέρει πως δεν έχει επιτευχθεί ακόμα ένα ικανοποιητικό επίπεδο αναγνώρισης, ότι δεν εφαρμόζεται η νομοθεσία για τα ανθρώπινα δικαιώματα και πως υπάρχουν αποκλίνουσες πρακτικές μεταξύ των κρατών με διαφορετικά ποσοστά αναγνώρισης στα κράτη μέλη. (UNHCR, 2010:2 )

### **2.9.6 Η νέα Οδηγία για την αναγνώριση**

Η νέα οδηγία 2011/95/ΕΕ της 13<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2011 φέρνει θετικές αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζουν τα κράτη τους αιτούντες άσυλο, μέσα από μία αναβάθμιση και ομογενοποίηση ολόκληρου του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου κατά τη δεύτερη φάση της εναρμόνισης. Οι αλλαγές που προωθούνται είναι οι εξής (DG HOME, 2013:6): βελτίωση του συστήματος ασύλου μέσω εμπειριστατωμένων αποφάσεων που προσδιορίζουν με σαφήνεια τους λόγους για τους οποίους χορηγείται διεθνής προστασία.

- εξομίωση της προστασίας των δικαιούχων επικουρικής προστασίας με την προστασία που απολαμβάνουν οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες σε τομείς που αφορούν τη διάρκεια ισχύος αδειών διαμονής, παροχής υγειονομικής περίθαλψης, πρόσβασης στην αγορά εργασίας.
- μεγαλύτερη προστασία των δικαιωμάτων και καλύτερα μέτρα ένταξης για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας.

### **2.9.7 Ο Κανονισμός Δουβλίνο**

Το σύστημα Δουβλίνο (Dublin System) προσδιορίζει ποιο κράτος είναι υπεύθυνο για την εξέταση ενός αιτήματος ασύλου ώστε να αποτρέπεται με αυτό το σαφή προσδιορισμό οποιαδήποτε κατάχρηση των διαδικασιών ασύλου. Το Σύστημα Δουβλίνο επαναπροσδιορίστηκε πολλές φορές. Τέθηκε σε εφαρμογή για πρώτη φορά το 1999 με τη Σύμβαση του Δουβλίνου, η οποία αντικαταστάθηκε σε δεύτερο στάδιο από τον Κανονισμό Δουβλίνο II (αριθμ.343/2003) και τέλος από τον Κανονισμό Δουβλίνο III (αριθ. 604/2013).

### **2.9.8 ΟΚανονισμός Δουβλίνο II**

Στον Κανονισμό του Δουβλίνο II που είναι και ο θεμέλιος λίθος του ΚΕΣΑ (Κανονισμός ΕΕ αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου, της 18<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2003, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας), καθορίζεται με άμεσο και σαφή τρόπο ποιο κράτος είναι αποκλειστικά και μόνο υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση ασύλου. Στη Σύνοψη του Κανονισμού αναφέρονται και οι λόγοι δημιουργίας του, δηλαδή η προσπάθεια αποφυγής του φαινομένου του πρόσφυγα σε τροχιά, όπως και η αποφυγή υποβολής περισσότερων αιτήσεων ασύλου από τον ίδιο αιτούντα. Τα κριτήρια για τον προσδιορισμό της αποκλειστικής ευθύνης του κράτους μέλους εφαρμόζονται με τη σειρά που παρατίθενται:

- αρχή της ενότητας των οικογενειών (ασυνόδευτοι ανήλικοι, άδεια παραμονής μέλους οικογενείας σε κράτος μέλος, άρθρα 7 & 8)
- έκδοση αδειών διαμονής ή θεωρήσεων από κράτος σε προγενέστερο χρόνο της αίτησης ασύλου (άρθρο 9)
- παράνομη είσοδος ή διαμονή σε κράτος μέλος από τρίτη χώρα. (άρθρο 10 παρ.1)
- ανάκληση της αίτησης ασύλου και υποβολή νέας σε άλλο κράτος
- αίτηση σε χώρο διέλευσης διεθνούς αερολιμένα
- απόρριψη αίτησης ασύλου, όταν ο αιτών ήδη βρίσκεται σε άλλο κράτος μέλος χωρίς άδεια.

Τέλος ορίζονται οι κανόνες περί αναδοχής. Αν κάποιο κράτος θεωρήσει ότι δεν είναι αυτό υπεύθυνο, παραπέμπει την αίτηση στο αρμόδιο κράτος. Αν δεν μπορεί να προσδιοριστεί ποιο κράτος είναι υπεύθυνο, ορίζεται αυτό στο οποίο υποβλήθηκε για πρώτη φορά το αίτημα για άσυλο.Στον Κανονισμό Δουβλίνο II τίθενται θέματα μεταφοράς των αιτούντων άσυλο μεταξύ των κρατών μελών και της διοικητικής τους συνεργασίας με την ανταλλαγή πληροφοριών και προσδιορίζεται η ανθρωπιστική ρήτρα.

### **2.9.9 κριτική για την εφαρμογή του Δουβλίνου II**

Η αναφορά της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, το 2007, αναγνωρίζει ότι το Σύστημα Δουβλίνο II εφαρμόστηκε ικανοποιητικά από τα περισσότερα κράτη της Ένωσης. Παρατηρήθηκαν όμως κάποιες περιπτώσεις όπου η εφαρμογή είχε κενά. Κάποια τέτοια παραδείγματα αφορούν την απουσία ή τη δυσκολία εύρεσης στοιχείων που να θεμελιώνουν την ευθύνη του κράτους μέλους για την εξέταση της αίτησης για άσυλο, την αυθαίρετη κράτηση των αιτούντων άσυλο ως μέτρο στερητικό της ελευθερίας τους, τη μη εφαρμογή του Κανονισμού στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας, την απουσία προθεσμιών και την αναδοχή των αιτημάτων για άσυλο από το υπεύθυνο κράτος, την απουσία προθεσμιών για την υποβολή αιτήματος ή την απάντηση στην αίτηση. (Commission of the EC, 2007:6-8).

Η Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες, στην έκθεση της για την αναδιατύπωση του Κανονισμού Δουβλίνο II και του Κανονισμού Eurodac, κατέγραψε αποκλίσεις στην εφαρμογή της διαδικασίας για το άσυλο καθώς και άνιση κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών. Επεσήμανε ότι αυτός ο μηχανισμός δεν προστατεύει αποτελεσματικά ούτε εξετάζει με δίκαιο τρόπο τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο, γιατί οι νομοθεσίες και οι πρακτικές των κρατών μελών σε μεγάλο βαθμό δεν είναι εναρμονισμένες. Η ανομοιογένεια αυτή οφείλεται είτε στη με απόκλιση μεταφορά των κανόνων για το άσυλο είτε στη διαφορετική τους ερμηνεία από τα εθνικά συστήματα. Η Ύπατη Αρμοστεία πρότεινε τη διέρυση εφαρμογής του Κανονισμού Δουβλίνο II στους δικαιούχους νομικής προστασίας, στους απάτριδες και στους αιτούντες άσυλο που βρίσκονται σε ζώνη διέλευσης. Τέλος διαπίστωσε πως τα κράτη στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης έχουν επιβαρυνθεί με το μεγαλύτερο όγκο αιτήσεων ασύλου, κάτι το οποίο δρα ανασταλτικά για τη δίκαιη και ταχεία απονομή διεθνούς προστασίας. Η αλληλεγγύη που διαπνέει τη λειτουργία της Ένωσης δικαιολογεί τη χορήγηση βοήθειας στα κράτη που αντιμετωπίζουν προβλήματα με τη μορφή έκτακτων μέτρων, ενώ το μέτρο της αναστολής των μεταφορών προς κράτος που αδυνατεί να επιληφθεί αιτήσεων ασύλου, δεν το απαλλάσσει από τις υποχρεώσεις του να λάβει μέτρα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων του. (UNHCR, 2009: 1,2,11,12).

Ο κανονισμός Δουβλίνο II υπήρξε προάγγελος της αυξανόμενης ρήξης μεταξύ κρατών Βορρά και Νότου για το Άσυλο. Το κριτήριο της παράνομης εισόδου σε κράτος μέλος της Ένωσης σε συνδυασμό με τους αυστηρούς ελέγχους στα σύνορα της Ένωσης (διευρυμένη υποχρέωση θεωρήσεων Schengen, Frontex) οδήγησε σε αύξηση της παράνομης μετανάστευσης. Καθώς οι πληθυσμοί αυτοί δε μπορούσαν να μετακινηθούν προς το εσωτερικό της Ευρώπης εξαιτίας της αυστηρής φύλαξης, εγκλωβίστηκαν στα εξωτερικά σύνορα επιβαρύνοντας δραματικά τα συστήματα ασύλου των χωρών του Νότου. Τα κράτη του Νότου προσπάθησαν να επιφέρουν αλλαγές στο σύστημα Δουβλίνο, διεκδικώντας κατανομή του βάρους (Burden sharing) με βάση την αρχή της αναλογικότητας.

## 2.10 Ο νέος Κανονισμός Δουβλίνο III

Η αναδιατύπωση του Δουβλίνο II, (Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013), ήταν αποτέλεσμα μακρών διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών μελών για την οικοδόμηση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Ο Κανονισμός Δουβλίνο III προσβλέπει στην ενδυνάμωση του ΚΕΣΑ και στη βελτίωση του βαθμού προστασίας για τους αιτούντες, επιφέρει δε τις αλλαγές που απαιτούνται ώστε το νέο σύστημα να καταστεί άμεσο και αποτελεσματικό. Υπήρξαν μακρόχρονες διαβουλεύσεις μεταξύ των κρατών μέχρι να ψηφισθεί ο νέος Κανονισμός καθώς και έντονη προσπάθεια από την Επιτροπή να ανασταλούν οι μεταφορές αιτούντων σε χώρες που υφίστανται πίεση στο σύστημα ασύλου τους. Τα νέα στοιχεία που εισήγαγε το Δουβλίνο III για το Άσυλο είναι μεταξύ άλλων (DG HOME, 2014:7) :

- μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης ετοιμότητας και διαχείρισης κρίσεων, όταν δημιουργούνται ισχυρές πιέσεις στο σύστημα ασύλου κράτους μέλους της Ένωσης
- επιπλέον προστασία των αιτούντων άσυλο, με κανόνες που αφορούν τις υποχρεωτικές προσωπικές συνεντεύξεις, τη δυνατότητα επανένωσης, την προστασία των ανηλίκων. Ειδικά για τους ασυνόδευτους ανήλικους διευρύνεται η έννοια της οικογένειας συμπεριλαμβάνοντας και συγγενείς εκτός των γονέων. Υπεύθυνο κράτος να εξετάσει την αίτηση του ανηλίκου είναι αυτό στο οποίο βρίσκεται νόμιμα μέλος της οικογένειας του και σε κάθε άλλη περίπτωση το κράτος που υπέβαλε αίτηση ο ανήλικος
- μείωση προθεσμίας ανάληψης ευθύνης από κράτος μέλος για αιτούντα άσυλο από τους τρεις στους δύο μήνες.
- αναστολή της μεταφοράς του αιτούντα άσυλο μέχρι την εκδίκαση της προσφυγής του κατά αποφάσεως μεταφοράς ευθύνης σε άλλο κράτος.
- υποχρεωτική δωρεάν νομική συνδρομή κατόπιν αιτήματος.
- επιστροφή του αιτούντα άσυλο στο αρχικό κράτος αν έγινε μεταφορά του από λάθος ή αν γίνει δεκτή η απόφαση προσφυγής του κατά της απόφασης μεταφοράς.
- υποχρεωτικός χαρακτήρας της εφαρμογής της ανθρωπιστικής ρήτρας και της οικογενειακής επανένωσης.
- σαφείς και αποκλειστικές προθεσμίες για το σύνολο της διαδικασίας Δουβλίνο

Αν κάποιος συνέκρινε τους Κανονισμούς Δουβλίνο II και Δουβλίνο III, θα διαπίστωνε ότι υπάρχουν κάποιες θετικές αλλαγές που αφορούν τους αιτούντες άσυλο, χωρίς όμως να αλλάζει η φιλοσοφία αυτού του Συστήματος. Η αρχή της αλληλεγγύης δεν επιφέρει ανακατανομή βάρους μεταξύ των κρατών μελών, ενώ τα κράτη του Νότου, τα πλέον αδύναμα οικονομικά μέλη της Ένωσης, ασφυκτιούν προσπαθώντας να ικανοποιήσουν τον τεράστιο όγκο αιτήσεων για παροχή διεθνούς προστασίας. (Γιάννης Παπαγεωργίου, Το κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου και ο μηχανισμός του Δουβλίνου) <http://slideplayer.gr/slide/2010736/>)

Την ανατροπή που δεν κατάφεραν να επιφέρουν οι κανονισμοί Δουβλίνο II και III, την επέβαλε η νομολογία του ΕΔΔΑ, με την καταδικαστική απόφαση κατά της Ελλάδας (M.S.S v. Belgium and Greece, 21 January 2011). Το ΕΔΔΑ αποφάσισε ότι οι μεταφορές αιτούντων άσυλο σε χώρες που κινδυνεύουν να υποστούν απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση δεν θα εκτελούνται. Αυτό ήταν ένα πρώτο μεγάλο βήμα για παροχή ουσιαστικής προστασίας στους αιτούντες άσυλο.

## **2.10.1 Αναθεωρημένος Κανονισμός EURODAC**

### ***2.10.5.1 Ο πρώτος Κανονισμός Eurodac***

Το Eurodac στηρίζεται στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ 2725/ 2000 του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2000, (σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου). Δημιουργήθηκε για να βοηθήσει με τρόπο αποτελεσματικό την εφαρμογή της Σύμβασης Δουβλίνου που όριζε τα κριτήρια ευθύνης κράτους μέλους της Ένωσης για την εξέταση αίτησης ασύλου από υπήκοο τρίτης χώρας. Το Eurodac περιλαμβάνει μία βάση δεδομένων με δακτυλικά αποτυπώματα τα οποία αντιπαραβάλλονται με αυτά των αιτούντων άσυλο από μία κεντρική μονάδα που επίσης ονομάζεται Eurodac και που διευθύνεται από την Επιτροπή. Η κεντρική μονάδα Eurodac εκπονεί στατιστικούς ελέγχους και διαβιβάζει τα αποτελέσματα από τη σύγκριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων στα κράτη μέλη. Στη συνέχεια διαβιβάζεται η ταυτοποίηση ή το αρνητικό αποτέλεσμα της αντιπαραβολής στο κράτος που έστειλε τα αποτυπώματα και με τον τρόπο αυτό καθορίζεται το κράτος που είναι αρμόδιο να εξετάσει την αίτηση ασύλου.

### ***2.10.2 Κριτική για την εφαρμογή του Κανονισμού Eurodac***

Η Επιτροπή, στην αναφορά που απευθύνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για το Eurodac, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η εφαρμογή του από τα κράτη μέλη γίνεται σε έναν αρκετά ικανοποιητικό βαθμό. Η Επιτροπή αναφέρεται διεξοδικά και στα προβλήματα που δημιουργήθηκαν κατά την εφαρμογή του Eurodac, όπως είναι η καθυστερημένη αποστολή των δεδομένων από τα κράτη (πολλές φορές μετά από ένα μήνα), η κακή ποιότητα τους, η καθυστέρηση της διαγραφής των στοιχείων από την κεντρική βάση όσων ανθρώπων απέκτησαν ιθαγένεια, η ελλιπής προστασία των προσωπικών δεδομένων. (Commission of the EC, 2007: 9-10). Η Επιτροπή αναφέρει ότι το 2005 το 16% των αιτήσεων για άσυλο αφορούσε πολλαπλές αιτήσεις του ίδιου ατόμου, γεγονός που αποδεικνύει ότι το φαινόμενο του shopping asylum δεν περιορίστηκε, παρά τις ανάλογες προσδοκίες. Προβλήματα στην εφαρμογή του Eurodac δημιούργησε και η πολλαπλή καταχώριση των ίδιων δεδομένων από διαφορετικά κράτη στη βάση δεδομένων, γεγονός που δυσκολεύει τον προσδιορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση ασύλου. (Commission of the EC, 2007:10).

### **2.10.3 Ο νέος Κανονισμός Eurodac**

Ο νέος Κανονισμός Eurodac εισάγει κάποια καινούργια στοιχεία, έχοντας ως στόχο τη βελτίωση της λειτουργίας του Συστήματος Eurodac, εκ των οποίων τα πιο σημαντικά είναι τα εξής (DG HOME, 2013:8):

- δημιουργία νέων προθεσμιών για μείωση του χρόνου που μεσολαβεί για την αποστολή δεδομένων στην κεντρική μονάδα του Eurodac από τα κράτη.
- χρήση της βάσης δεδομένων Eurodac για την πρόληψη, εξακρίβωση ή διερεύνηση τρομοκρατικών εγκλημάτων ή άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων (όπως αναφέρονται στην απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2002, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας ή άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων, όπως αυτές προσδιορίζονται στην απόφαση-πλαίσιο 2002/584/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2002, για το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης και τις διαδικασίες παράδοσης μεταξύ των κρατών μελών). Η βάση δεδομένων Eurodac θα μπορεί να χρησιμοποιείται από τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές καθώς και την Ευρωπόλ (Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία).
- εισαγωγή ειδικών εγγυήσεων για ελέγχους σε βάσεις δεδομένων ποινικού μητρώου, που περιορίζονται μόνο στα σοβαρά εγκλήματα, όπως η δολοφονία και η τρομοκρατία. (DG HOME, 2013:8).

### **2.10.4 Κριτική του νέου Κανονισμού Eurodac**

Οι αλλαγές, που δημιουργεί ο νέος Κανονισμός Eurodac, αφορούν τον ίδιο το σκοπό της δημιουργίας του. Στο εισαγωγικό σημείωμα του Κανονισμού 603/2013 διατυπώνονται κάποια συμπεράσματα με τη μορφή σκέψεων. Η πρόσβαση στο Eurodac, εκτός από τη συνδρομή της στη λειτουργία της Σύμβασης του Δουβλίνου, επεκτείνει την εφαρμογή της και σε περιπτώσεις πρόληψης, εξακρίβωσης ή διερεύνησης τρομοκρατικών εγκλημάτων ή άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων. Οι κρατικές αρχές που είναι υπεύθυνες για την εσωτερική ασφάλεια θα μπορούν να έχουν και αυτές πρόσβαση στη βάση δεδομένων Eurodac, όταν υπάρχουν βάσιμες υπόνοιες για τα παραπάνω εγκλήματα. Επίσης είναι δυνατή η αντιπαραβολή δεδομένων βάσει λανθάνοντος δακτυλικού αποτυπώματος που συγκεντρώνεται από τον τόπο του εγκλήματος. Και, ενώ υπογραμμίζεται στις εισαγωγικές σκέψεις του νέου Κανονισμού, ότι αυτές οι νέες λειτουργίες του Eurodac δεν θα πρέπει να θίγουν τα δικαιώματα των αιτούντων διεθνή προστασία, αντιλαμβανόμαστε πόσο εύκολα μπορούν να καταστρατηγηθούν θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτό του σεβασμού της ιδιωτικής ζωής ή της προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Εάν κάποιες υπόνοιες μπορούν να κινητοποιήσουν έναν ολόκληρο κρατικό και ευρωπαϊκό μηχανισμό, είμαστε σε θέση να αντιληφθούμε τια καταστροφικά αποτελέσματα που μπορεί να επιφέρει η λανθασμένη χρήση του Eurodac.

### **2.10.5 Χρηματοδοτική Στήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την πολιτική του Ασύλου**

Το 2000 η Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργεί το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες. Στόχος η οικονομική στήριξη των εθνικών συστημάτων υποδοχής, σύμφωνα με τις αρχές της Αλληλεγγύης και του Επιμερισμού των βαρών από τα κράτη μέλη. Με την υπ' αριθμ. 573/2007/ΕΚ απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες, για την περίοδο 2008 έως 2013 στα πλαίσια του Προγράμματος <<Αλληλεγγύη και διαχείριση Μεταναστευτικών ροών>>, χρηματοδοτούνται εθνικές και διεθνείς δράσεις με το ποσό των 614

εκατομμυρίων ευρώ. Οι εθνικές δράσεις που καλύπτει το πρόγραμμα αφορούν τις διαδικασίες ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής, την ένταξη στην αγορά εργασίας, την εξεύρεση στέγης, την εκπαίδευση, την ενίσχυση εθνικών δράσεων για την καταγραφή και την εκπόνηση στατιστικών ερευνών για τις πολιτικές ασύλου, την επανεγκατάσταση. Τέλος προβλέπεται έκτακτη οικονομική βοήθεια σε περπτώσεις μαζικής εισροής σε χώρες της Ένωσης. (EUROPA, 2007).

Για την περίοδο 2014-2020 το χρηματοδοτικό σύστημα γίνεται πιο ευέλικτο και απλοποιείται σε σχέση με θέματα γραφειοκρατίας. Το πιο σημαντικό επίτευγμα είναι η ενοποίηση των τριών Ταμείων Αλληλεγγύης (Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες, Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης, Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής), στο εξής ένα με την ονομασία Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης. Ο προϋπολογισμός για το καινούργιο Ταμείο είναι 3,1 δις. ευρώ, τουλάχιστον το 20% θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί για τη λήψη μέτρων που θα στηρίζουν τη νόμιμη μετανάστευση και θα προωθήσουν την αποτελεσματική ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία, ενώ τα κράτη μέλη θα υποχρεούνται να διαθέσουν τουλάχιστον ένα επιπλέον 20% των κονδυλίων για μέτρα για το άσυλο. Τα κράτη που αντιμετωπίζουν «*διαρθρωτικές ελλείψεις στον τομέα της στέγασης, των υποδομών και των υπηρεσιών*» δεν θα μπορούν να διαθέσουν λιγότερους πόρους στον τομέα του ασύλου. Η πρόταση της Επιτροπής ψηφίστηκε στις 13 Μαρτίου 2014. (EuropeanParliament, 2014).

Το νέο Ταμείο για τα συστήματα υποδοχής και ασύλου υποστηρίζει τις παρακάτω δράσεις. (Schieffer: 8, DG HOME Presentation):

- εξειδικευμένη μορφή βοήθειας για συγκεκριμένους κύκλους εργασιών.
  - ενίσχυση των υποδομών και των μεθόδων εκπαίδευσης μόνο για τα νεοεισερχόμενα κράτη μέλη ή για κράτη μέλη που συνεχίζουν να παρουσιάζουν ελλείψεις σε αυτούς τους τομείς.
  - δημιουργία μεικτών δράσεων για την υποδοχή και την ένταξη αιτούντων άσυλο και προσφύγων.
  - εκτέλεση εργασιών στο πεδίο εφαρμογής της εγκατάστασης και μετεγκατάστασης.
- αξιολόγηση των πολιτικών ασύλου.

## Η πολιτική χορήγησης Ασύλου σε εθνικό επίπεδο

### 3.1 Ο Εξευρωπαϊσμός της εθνικής νομοθεσίας για το Άσυλο

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει δημιουργήσει σχετικά με το άσυλο και τη μετανάστευση μία πλούσια νομοθεσία, για να διευθετήσει το πολλαπλά ζητήματα που θέτουν οι μετακινήσεις αυτών των πληθυσμών. Το υπερεθνικό δίκαιο πρέπει εν συνεχεία να μεταφερθεί και να ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία των κρατών, ώστε να δημιουργηθούν διοικητικές πρακτικές που θα βοηθήσουν την άμεση και αποτελεσματική εφαρμογή των διαδικασιών για το άσυλο. Το εθνικό δίκαιο οφείλει να είναι εναρμονισμένο με τις αρχές του ΚΕΣΑ, το διεθνές δίκαιο καθώς και τις επικυρωμένες και διεθνείς Συμβάσεις ( Σύμβαση του 1951, ΕΣΔΑ). Στη διαδικασία εναρμόνισης της ελληνικής νομοθεσίας, οι κανονισμοί έχουν άμεση ισχύ, ενώ οι οδηγίες πρέπει να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο. Κάθε κράτος μέλος της Ένωσης έχει την ελευθερία να επιλέξει τον τρόπο μεταφοράς των οδηγιών (EUROPA 2012). Η Ελλάδα έχει επιλέξει τα προεδρικά διατάγματα.

Το ερώτημα που ανακύπτει μέσα από τη δημιουργία αυτού του πολυσύνθετου και πολλές φορές αλληλοκαλυπτόμενου ή και αποσπασματικού διεθνούς, ευρωπαϊκού και εθνικού δικαίου για τους πρόσφυγες είναι το εξής: υπάρχει τελικά ουσιαστική προστασία για αυτές τις ιδιαίτερες ομάδες πληθυσμών; Το κράτος που τους υποδέχεται, τους αντιμετωπίζει ως οιονεί πολίτες του; Τηρούνται οι διαδικασίες για τα ελάχιστα πρότυπα; Επιθυμούν τα κράτη μέλη υποδοχής την ουσιαστική τους ένταξη; Οι ευρωπαϊκές και διεθνείς πολιτικές ποια συμφέροντα εξυπηρετούν και πόσο αποτελεσματικές είναι όσον αφορά στην επίλυση ενδεχόμενων προβλημάτων;

Αν σε αυτό το πλαίσιο προστεθεί και ο παράγοντας οικονομία του κράτους υποδοχής, η πραγματικότητα γίνεται ακόμα πιο σύνθετη. Η διευθέτηση του θέματος του ασύλου έφερε αναταραχές στην Ευρώπη. Τα κράτη του Νότου, που είναι και τα πιο φτωχά οικονομικά, δυσανασχετούν. Οι ροές μεταναστών και προσφύγων είναι ένα θέμα που δε μπορούν πλέον να διαχειριστούν. Η παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι ένα πολύ συχνό φαινόμενο. Τα κράτη του Βορρά παρακολουθούν το πρόβλημα που πλέον έχει λάβει ανεξέλεγκτες διαστάσεις, συνδράμουν στο βαθμό που επιθυμούν, αλλά δείχνουν να μη δεσμεύονται από την αρχή της αλληλεγγύης.

Η Ένωση, ενώ έχει προσφέρει μεγάλες χρηματοδοτήσεις και άλλες τόσες οδηγίες για το άσυλο και τη μετανάστευση, δείχνει πως φοβάται να αποδεχθεί τη διαφορετικότητα, πως φοβάται να κάνει πράξη την Ευρώπη των λαών, ενώ ήταν η ίδια που μίλησε πρώτη για μια ενιαία αγορά, για την ελεύθερη μετακίνηση ανθρώπων και αγαθών σε ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Ήταν εκείνη που υποστήριξε την πολιτική μίας παγκόσμιας αγοράς, όπου οι μετακινήσεις των πληθυσμών είναι αναγκαία συνέπεια και όχι κοινωνικό πρόβλημα. Σε ένα παγκόσμιο σύστημα, όπου συγκρούεται ο καπιταλισμός με τον εθνικισμό, οι μετακινούμενοι πληθυσμοί είναι μετέωροι, στη μέση του πουθενά. Στη σύγκρουση του νεοφιλελεύθερου μοντέλου οικονομίας και του κοινωνικού εθνικού κράτους που προστατεύει τα συμφέροντα των πολιτών του, μετανάστες και πρόσφυγες είναι οι μεγάλοι ηττημένοι. Υπάρχει ρατσισμός για τον ξένο. Σε κάθε περίπτωση πάντως, μέτρα όπως η φύλαξη και το κλείσιμο των συνόρων δε μπορούν να σταματήσουν τη μετακίνηση των ανθρώπων. Η Ελλάδα λόγω της γεωπολιτικής της θέσης αποτελεί σημαντικό πέρασμα προς την Ευρώπη. Οι μετανάστες και όσοι αιτούνται διεθνή προστασία μετατρέπονται σε κοινωνικά υποκείμενα, υποταγμένα στις αξιώσεις μίας Ευρώπης που ζητά την ελεύθερη διακίνηση αγαθών και ανθρώπων και στις αξιώσεις



ομηρίας των κρατών προσωρινής διαμονής όπως είναι η Ελλάδα. (Παύλου & Χριστόπουλος, 2004 :160,161,163,164<sup>E</sup>).

### **3.2 Το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο και η διοικητική πρακτική στην Ελλάδα για τη χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας**

#### **3.2.1 Η πρωτοβάθμια διαδικασία χορήγησης καθεστώτος Διεθνούς Προστασίας**

Μέχρι και τον Ιούνιο του 2013, οι αιτήσεις ασύλου στο ελληνικό κράτος εξετάζονταν από τις αστυνομικές αρχές. Το Π.Δ 90/2008 απαριθμεί τις αρχές που είναι αρμόδιες για να παραλάβουν και να εξετάσουν τις αιτήσεις για το άσυλο: τα τμήματα Ασύλου Διεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής και Θεσσαλονίκης, τα τμήματα Ασφαλείας Κρατικών Αερολιμένων καθώς και οι Υποδιευθύνσεις και τα τμήματα Ασφαλείας των Αστυνομικών Διευθύνσεων. Τον Αύγουστο του 2010 η Ελλάδα κατέθεσε στην Επιτροπή ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσης για το Άσυλο και τη Διαχείριση των Μεταναστευτικών ροών. Το σχέδιο αυτό προέβλεπε αλλαγές σε νομοθεσία και διοικητικές πρακτικές για το άσυλο. Στο πλαίσιο αυτό εκδίδεται το Π.Δ 114/ 2010, που αντικαθιστά τα παλαιότερα Π.Δ 90/2008 και 81/2009.(Υπάτη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, 2015, [www.unhcr.gr/prostasia/nomiki-prostasia/o-nomos-stin-ellada](http://www.unhcr.gr/prostasia/nomiki-prostasia/o-nomos-stin-ellada))

Με το Π.Δ 114/2010 συστήνεται αυτοτελής Υπηρεσία με τίτλο Υπηρεσία Ασύλου, η οποία και είναι αποκλειστικά υπεύθυνη για την παραλάβη και την εξέταση των αιτήσεων σε πρώτο βαθμό. Η διαδικασία έχει ως εξής : αφού κατατεθεί και μέχρι να εξεταστεί η αίτηση για άσυλο, χορηγείται στον αιτούντα το δελτίο αιτήσαντος ασύλου αλλοδαπού, η επονομαζόμενη ροζ κάρτα, που του επιτρέπει τη διαμονή εντός της χώρας.(άρθρο5). Ο ενδιαφερόμενος καλείται στη συνέχεια σε προσωπική συνέντευξη με τη συνδρομή διερμηνέα (άρθρο 10). Η εξέταση της αίτησης στην ταχύρυθμη διαδικασία πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε τρεις μήνες, ενώ στην κανονική διαδικασία εντός έξι μηνών (άρθρο 17). Εάν η απόφαση είναι απορριπτική, πρέπει να αναφέρονται σ' αυτήν οι πραγματικοί καθώς και οι νομικοί λόγοι της απόρριψης, καθώς και η προθεσμία εντός της οποίας μπορεί να ασκηθεί προσφυγή από τον αιτούντα (άρθρο 7).

Η διεξαγωγή της διαδικασίας ασύλου στην Ελλάδα και η παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ήταν ένα θέμα που απασχόλησε έντονα την Ευρώπη. Υπήρξαν πολλές επισκέψεις από ευρωπαϊκές επιτροπές στην Ελλάδα που διενήργησαν αυτοψίες και για το παλιό και το νέο σύστημα ασύλου.Οι εκθέσεις αυτές επεσήμαναν τις τρομακτικές ανεπάρκειες και άσκησαν αυστηρή κριτική και για τα δύο συστήματα.

Συγκεκριμένα στις 14 και 15 Ιουνίου του 2007 μια εννεαμελής Επιτροπή από το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με την ονομασία «Πολιτικές Ελευθερίες, Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις», επισκέφθηκε την Ελλάδα.Διαπίστωσε μετά την αυτοψία της:

- την ανεπάρκεια και την έλλειψη πόρων
- την ανεπάρκεια ανθρώπινου δυναμικού για την στελέχωση των υπηρεσιών ασύλου (διερμηνείς, κοινωνικοί λειτουργοί, ψυχολόγοι, ιατρικό προσωπικό,νομικοί σύμβουλοι (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,2007:10)

Σύμφωνα με την Έκθεση του Επιτρόπου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα δικαιώματα του ανθρώπου, Thomas Hammeberg, που επισκέφθηκε την Ελλάδα το 2008, έγινε καταγραφή των ελλείψεων και των κενών στη διαδικασία ασύλου στην Ελλάδα πριν το Π.Δ 114/2010. Το προηγούμενο σύστημα κρίθηκε ότι είχε πολλά κενά σχετικά με τη διαδικασία ασύλου. Παραθέτουμε τα πιο σημαντικά σημεία:

- πλημμελής ενημέρωση σχετικά με τις υποχρώσεις και τα δικαιώματα των αιτούντων
- πλημμελής διαδικασία για το άσυλο
- έλλειψη επαρκούς διερμηνείας
- έλλειψη εμπεριστατωμένης αιτιολόγησης των αποφάσεων
- συγκεντρωτισμός των δομών της διαδικασίας ασύλου (Εκθεση Επιτρόπου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2009:3, 9,10,11).

Όμως και στην αυτοψία που ενήργησε ο Συνήγορος του Πολίτη στη Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής το 2010 για το νέο σύστημα διαπιστώθηκαν οι εξής ελλείψεις: ((Συνήγορος του πολίτη, 2011:2).

- τεράστιες καθυστερήσεις στην πρωτοβάθμια διαδικασία που οδηγεί στη συσσώρευση υποθέσεων που βρίσκονται σε εκκρεμότητα (backlog)
- πολύ μεγάλη καθυστέρηση στη διεξαγωγή της συνέντευξης
- επιλεκτική και περιορισμένη παραλαβή αιτημάτων
- πλημμελής λειτουργία των Επιτροπών Ασύλου
- φαινόμενα που καταστρατηγούν την αρχή της διαρκούς και καθολικής πρόσβασης στις διαδικασίες για το άσυλο Τέλος, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ επιβιώνει την αδυναμία των αιτούντων άσυλο στην παροχή νομικής βοήθειας, ειδικά για αυτούς που βρίσκονται μακριά από την Αθήνα (UNHCR, 2011:3), ενώ η Eurostat στις 31/12/2013 αναφέρει ότι η Ελλάδα κατέχει τη δεύτερη θέση στην ΕΕ σε σχέση με τον αριθμό των εκκρεμών υποθέσεων ασύλου (backlogs).

Με το νόμο 3907/2011 δημιουργείται η Υπηρεσία Ασύλου. Συγκροτείται από την Κεντρική Υπηρεσία και τα Περιφερειακά Γραφεία που θα λειτουργήσουν σε δεκατρία σημεία της Ελλάδας. Η νέα Υπηρεσία Ασύλου θα βοηθούσε στην άμεση παραλαβή και εξέταση των αιτήσεων από εξειδικευμένο προσωπικό, παρέχοντας υπηρεσίες διερμηνείας, εκδίδοντας αποφάσεις οι οποίες θα ήταν επαρκώς εμπεριστατωμένες. Η πρόταση για τη δημιουργία της Υπηρεσίας Ασύλου κατατέθηκε στην Επιτροπή το 2010, μετά από επανειλημμένη απαίτηση της Υ.Α. για τους Πρόσφυγες (UNHCR, 2012:4).

Οι πρόσφυγες στην διακρίνονται σε αυτούς που αναζητούν άσυλο (asylum seekers), τους ήδη αναγνωρισμένους από την Ύπατη Αρμοστεία (UNCHER mandate status) ή από την Ελληνική Κυβέρνηση, και σε αυτούς που δεν τους έχει αναγνωριστεί η ιδιότητα, αλλά παραμένουν παράτυπα στην Ελλάδα, προσδοκώντας να μεταβούν σε κάποια αλλη χώρα. Αν και υπάρχει πλέον ένα νομικό πλαίσιο που μπορεί να προστατέψει τα δικαιώματα των προσφύγων, η τάση στις εθνικές πρακτικές είναι να απορρίπτεται η πλειοψηφία των αιτήσεων ασύλου που σε αριθμό είναι πολύ λιγότερες από αυτές των μεταναστών (από 830 μέχρι 9.050 άτομα ανά έτος για την περίοδο 1991-2005). Οι περισσότεροι από αυτούς κατοικούν στην Αθήνα και τα γύρω προάστια, ενώ εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια από την ελληνοτουρκική μεθόριο και τα νησιά του Αιγαίου. Για τους αιτούντες άσυλο, για τους οποίους το ελληνικό σύστημα εξέδωσε αρνητική απόφαση, τα πράγματα είναι πολύ δύσκολα. Συνεχίζουν να διαμένουν εντός Ελλάδας, καθώς δε

μπορούν να μετακινηθούν, ζουν σε ένα καθεστώς ομηρίας και μπλέκονται στα δίκτυα της παραοικονομίας για να επιβιώσουν, θέτοντας τον εαυτό τους σε ακόμα δυσχερέστερη θέση ως προς την προάσπιση των δικαιωμάτων τους. ( Έμκε-Πουλοπούλου, 2007: 229-232).

### 3.2.2 Οι συνθήκες υποδοχής των Αιτούντων Άσυλο

Η διεθνής και ευρωπαϊκή νομοθεσία, όπως ενσωματώθηκε στο ευρωπαϊκό κεκτημένο για το άσυλο, διασφαλίζει στους αιτούντες άσυλο ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης, το οποίο υποχρεούνται τα κράτη να τους παρέχουν καθόλο το χρόνο που απαιτείται για να εξεταστεί η αίτησή τους για άσυλο. Στην ελληνική νομθείσα το ΠΔ 220/2007 ρυθμίζει τις συνθήκες υποδοχής στην Ελλάδα:

- παροχή στέγης σε κέντρο φιλοξενίας, με την προϋπόθεση ότι ο αιτών δεν έχει επαρκείς πόρους για να καλύψει τη στέγη του (άρθρο 6 παρ.2),
- πρόσβαση στην αγορά εργασίας, στο εκπαιδευτικό σύστημα, σε προγράμματα επαγγελματικής αποκατάστασης (άρθρα 10 και 11)
- δυνατότητα επιλογής τόπου διαμονής και ελεύθερης κυκλοφορίας στην περιοχή που ορίζει η Κεντρική Αρχή (άρθρο 6 παρ.1)
- μέριμνα για υλικές συνθήκες υποδοχής (στέγαση, σίτιση, ρουχισμό, καθημερινά έξοδα) με ποικίλους τρόπους ενίσχυσης (χρηματικό βοήθημα, χορήγηση δελτίων, βοήθεια σε είδος και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη) (άρθρο 12).

Υπάρχει μία γενική ρήτρα για όλα τα κράτη, ώστε η βοήθεια που παρέχουν να προσβλέπει στο να μην περιέλθουν οι αιτούντες άσυλο σε κατάσταση φτώχειας. Το περιεχόμενο της ρήτρας για κάθε κράτος βρίσκεται σε συνάρτηση με το σύστημα πρόνοιας, την κατάσταση της οικονομίας του και το κόστος διαβίωσης. Όταν οι αιτούντες άσυλο βρίσκονται σε κράτηση, δεν υπάρχει υποχρέωση καταβολής του βοηθήματος.

Με τη δημιουργία της Υπηρεσίας Ασύλου έχει επέλθει σημαντική πρόοδος στο σύστημα παροχής ασύλου στην Ελλάδα. Υπάρχει πλέον εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με το διεθνές δίκαιο και το ευρωπαϊκό κεκτημένο για το άσυλο, καλύτερη εκπαίδευση των υπαλλήλων, εμπειρισταωμένη αιτιολόγηση των αποφάσεων. Αυτή η πρόοδος αντανακλάται και στην αύξηση των ποσοστών χορήγησης διεθνούς προστασίας. Παρά τις θετικές αλλαγές, τα προβλήματα που συνεχίζουν να υπάρχουν στη διαδικασία ασύλου στην Ελλάδα είναι πολλά.

Η παθογένεια του ελληνικού συστήματος για το άσυλο βασίζεται σε ένα συνδυασμό στοιχείων. Το πρόβλημα εντείνεται ακόμη περισσότερο από κατάρρευση του οικονομικού συστήματος της Ελλάδας καθώς και τη χρόνια έλλειψη σχεδιασμού και τεχνοκρατικής οργάνωσης των διοικητικών δομών των υπηρεσιών. Το ελληνικό κράτος διακατέχεται από το φόβο της ενσωμάτωσης του ξένου προτού καν αυτός εισέλθει στην επικράτεια του, επηρεασμένο από τη βαθειά αντίληψη για το κυρίαρχο ελληνικό έθνος ως συνέχεια του ελληνικού πολιτισμού. Η μαζική εισροή μεταναστών και αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια έχει γιγαντώσει το φόβο των Ελλήνων, ο οποίος οδηγεί σε φαινόμενα ρατσισμού. Ο σύγχρονος ρατσισμός βασίζεται στην ιδέα της εθνικής κοινότητας και μπορεί να αποκλείσει ανθρώπους από την προστασία μίας

πολιτείας και από την απόλαυση των δημόσιων αγαθών. Σε κοινωνίες που με δυσκολία διασφαλίζεται η συμμετοχή των πολιτών στην οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας λόγω αστάθμητων οικονομικών παραγόντων, καταλαβαίνουμε ότι οι κρατικές δομές και οι κρατικοί λειτουργοί προσπαθούν πρωταρχικά να τηρήσουν τις υποσχέσεις προς τους πολίτες του κράτους, σαν φύλακες και εγγυητές του έθνους. Ο ξένος θα έχει πρόσβαση στα αγαθά ενός έθνους, αφού καλυφθούν οι αξιώσεις και οι ανάγκες της κοινότητας.

Εντούτοις οι Έλληνες νομοθέτες, για να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν αυτή την παθογένεια του ελληνικού συστήματος ασύλου, συνεχίζουν να νομοθετούν και να επιφέρουν αλλαγές. Με το Ν.3907/2011, ιδρύεται η Υπηρεσία Ασύλου και οι Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής, με θετικές εξελίξεις στη διαδικασία ελέγχου των αιτήσεων ασύλου. Σύμφωνα με το άρθρο 7 του Ν.3907/2011, μαζί με την υποβολή της αίτησης, εισάγονται και οι διαδικασίες πρώτης υποδοχής, όπως εξακρίβωση ταυτότητας, ιατρικός έλεγχος, ενημέρωση για δικαιώματα και υποχρεώσεις, καταγραφή υπηκόων τρίτων χωρών. Υπάρχει ειδική πρόβλεψη και μεταχείριση για τις ευάλωτες ομάδες, οι οποίες παραπέμπονται στον αρμόδιο κατά περίπτωση φορέα κοινωνικής προστασίας, χωρίς να υποβάλλονται σε μακρά κράτηση (άρθρο 11 του Ν.3907/2011). Οι αιτούντες άσυλο παραπέμπονται στο τοπικό αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου.

Εκθέσεις και αναφορές ακόμα και μετά τις μεταρρυθμίσεις στο ελληνικό σύστημα ασύλου δείχνουν ότι συνεχίζουν να υπάρχουν σοβαρές ελλείψεις:

1. Περιπτώσεις αυθαίρετης κράτησης παρατηρούνται, ενώ η αντιπροσωπεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επισημαίνει ότι η κράτηση πρέπει να είναι το ύστατο μέτρο και όχι ο κανόνας (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2007:11).
2. Η Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ αναφέρει ότι οι ανάγκες στέγασης δεν καλύπτονται λόγω έλλειψης κατάλληλων χώρων, οι υλικές συνθήκες υποδοχής δεν επαρκούν, ώστε να υπάρχει ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης, υπάρχουν προβλήματα στη χρηματοδότηση των ΜΚΟ που διαχειρίζονται τα κέντρα φιλοξενίας. Επίσης, οι συνθήκες κράτησης δεν ανταποκρίνονται σε ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα (σωστή ενημέρωση για νομική κατάσταση, διερμηνεία, νομική βοήθεια, συνθήκες υγιεινής). Επιπλέον, δεν υπάρχουν διαφορετικοί χώροι κράτησης για τους ανήλικους και τις ευπαθείς ομάδες (UNHCR, 2011:5, 6,7).

Το γραφείο της Υπατης Αρμοστείας στην Ελλάδα, στην έκθεσή του για τα επίκαιρα ζητήματα προσφυγικής Προστασίας, τον Ιούνιο του 2014, δίνει μία πολύ εμπειριστατωμένη εικόνα της ελληνικής πραγματικότητας για το άσυλο σε σχέση με την πρόοδο που έχει επιτευχθεί, όπως και για τα υπάρχοντα προβλήματα. Η Υπατη Αρμοστεία επικροτεί τη δημιουργία της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, όμως τονίζει ότι πρέπει να ενισχυθεί από το ελληνικό κράτος και να επανδρωθούν με προσωπικό και τα Περιφερειακά Γραφεία ασύλου. Εγείρει ερωτήματα για την πρακτική της γενικευμένης διοικητικής κράτησης, την απουσία ενταξιακής πολιτικής, το έλλειμμα σχεδιασμού και συντονισμού των αρχών, την απουσία ειδικών διαδικασιών για τους ανήλικους. Επικροτεί την άνοδο του ποσοστού των θετικών αποφάσεων για το άσυλο και την επικουρική προστασία. Παρατηρεί βελτίωση στο ρυθμό εξέτασης των παλαιών υποθέσεων και αναβάθμιση στην ποιότητα των ελληνικών αποφάσεων, που πλέον είναι επαρκώς αιτιολογημένες. Καταδεικνύει την ανάγκη να υιοθετηθούν μέτρα για αυτούς που έρχονται μέσω θάλασσας, καθώς οι αφίξεις αυτές διπλασιάστηκαν μέσα στο 2014. Προτείνει έρευνα για τις καταγγελίες που αφορούν άτυπες αναγκαστικές επιστροφές στην Τουρκία από τη θάλασσα ή μέσω του ποταμού Έβρου, όπως και για αυτές που αναφέρουν χρήση βίας από τις αρχές. Τέλος εκφράζει το φόβο της για την αυξανόμενη ρατσιστική βία και την παράταση της κράτησης και πέραν του διαστήματος των 18 μηνών. Η μεγαλύτερη αντίφαση που έχει δημιουργηθεί στο ελληνικό σύστημα ασύλου

είναι ότι ,ενώ τα ποσοστά χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας αυξήθηκαν (1106 πρόσφυγες και δικαιούχοι επικουρικής προστασίας το 2014), η εντεινόμενη οικονομική κρίση εμποδίζει την πρόσβαση τους σε βασικά είδη πρώτης ανάγκης, αφήνοντάς τους στο περιθώριο της ελληνικής κοινωνίας να αγωνιούν για την καθημερινή επιβίωση τους χωρίς κρατική στήριξη, εργασία, παροχή στέγης (UNCHR, Γραφείο Ελλάδας, 2014: 1-5).

Παρά την πολιτική βούληση των κρατών για ένα ομοιόμορφο σύστημα ασύλου που θα έβρισκε εφαρμογή σε όλα τα κράτη μέλη, παρά τις ευρωπαϊκές διακηρύξεις για την προστασία των μεταναστών και αιτούντων διεθνή προστασία, παρά τις ευρωπαϊκές και εθνικές νομοθεσίες, το όραμα για ένα Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα για το άσυλο αντιμετώπισε μεγάλες δυσκολίες υλοποίησης. Το εθνικό συμφέρον κάθε κράτους παραμένει κυρίαρχο. Η αρχή της αλληλεγγύης και του επιμερισμού των βαρών αποδείχθηκε χαμηλών προσδοκιών. Η Ευρώπη των λαών δεν υπήρξε τίποτε περισσότερο από μία νομισματική ένωση. Με το σύστημα Δουβλίνο η Ευρώπη χωρίστηκε σε δύο ζώνες, στα οικονομικά εύρωστα κράτη του Βορρά και τα φτωχά κράτη του Νότου. Στα κράτη του Νότου ανατέθηκε το δύσκολο έργο της φύλαξης των συνόρων της Ευρώπης, τα οποία εξαιτίας του αυξανόμενου ρυθμού άφιξης μεταναστών και προσφύγων έχουν μετατραπεί σε πάρκινγκ ανθρώπινων ψυχών. Σύμφωνα με την UNHCR τον Ιανουάριο του 2014, οι διαθέσιμες θέσεις σε κέντρα υποδοχής και φιλοξενίας ανέρχονταν σε 1.078, όταν το 2013 κατατέθηκαν στην Ελλάδα 7860 αιτήσεις ασύλου (EUROSTAT, Asylum Applicants and first instance decisions on asylum applications, 2013).

Η Διεθνής Αμνηστεία, στην έκθεσή της το 2010, αναφέρει δύο καταδικαστικές αποφάσεις για την Ελλάδα από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων σε σχέση με την κράτηση των αιτούντων άσυλο (άρθρο 3). Στη μία εκ των δύο περιπτώσεων, αυτή του SD αιτούντα άσυλο στην Ελλάδα, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έκρινε ότι κατά την κράτησή του υπέστη ταπεινωτική μεταχείριση, της οποίας, αν και δεν ήταν σύννομη, ο ίδιος δεν είχε δυνατότητα να εξετάσει τη νομιμότητα από τα ελληνικά δικαστήρια. Υπήρξε λοιπόν μία ομόφωνη απόφαση κατά της Ελλάδας για παραβίαση των άρθρων 3 και 5(1) και (4) της ΕΣΔΑ (δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια).

Η Διεθνής Αμνηστεία , βασιζόμενη στις καταδικαστικές αποφάσεις εναντίον της Ελλάδας, καλεί τα υπόλοιπα κράτη της Ένωσης να σταματήσουν τις επιστροφές αιτούντων άσυλο, ασκώντας τη ρήτρα της κυριαρχίας, σύμφωνα με το Άρθρο 3.2 του Κανονισμού του Δουβλίνου, καθώς παραβιάζεται το δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα. Η ρήτρα κυριαρχίας επιτρέπει ακόμα και σε κράτη, που δεν είναι υπεύθυνα για την εξέταση της αίτησης ασύλου, να επιληφθούν υποθέσεων, αν δεν υπάρχουν εγγυήσεις για δίκαιη διαδικασία ασύλου και επαρκείς συνθήκες υποδοχής. Και ενώ την περίοδο 2007-2008 υπήρξαν ενέργειες για αναστολή ή μείωση των επιστροφών προς την Ελλάδα, το 2009 κάποια κράτη, όπως η Φιλανδία, η Ολλανδία, το Βέλγιο και η Νορβηγία ξανάρχισαν τις επιστροφές. Στην ίδια έκθεση ο Λάζαρος Πετρομελίδης, Διευθυντής του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, αναφέρει ότι «Είναι αδύνατο να υπάρξουν εθνικές στρατηγικές και πολιτικές με

περιστασιακή χρηματοδότηση από την ΕΕ. Όταν διακόπτεται αυτή η χρηματοδότηση, διακόπτεται επίσης η λειτουργία των δομών». (Διεθνής Αμνηστία, 2010: 3,4 10,24).

Η δεύτερη καταδικαστική απόφαση που αφορά την υπόθεση *MSS vs Greece and Belgium* του ΕΔΔΑ για τις συνθήκες που επικρατούν στα ελληνικά κέντρα κράτησης αναφέρει «All the centres visited by the bodies and organisations that produced the reports listed above describe a similar situation to varying degrees of gravity: overcrowding, dirt, lack of space, lack of ventilation, little or no possibility of taking a walk, no place to relax, insufficient mattresses, dirty mattresses, no free access to toilets, inadequate sanitary facilities, no privacy, limited access to care.» (παράγραφος 162,σελ 31-32).

Σε αυτή την υπόθεση ο Αφγανός υπήκοος *M.S.S.*, διερμηνέας των δυνάμεων της Βορειο-Ατλαντικής Συμμαχίας στην Ινσταμπούλ και έχοντας επιβιώσει μίας δολοφονικής απόπειρας από τους Ταλιμπάν, έφτασε στην Ελλάδα μέσω Ιράν και Τουρκίας, τέλεσε υπό κράτηση για μία εβδομάδα και όταν αφέθηκε ελεύθερος, έφυγε από την Ελλάδα και υπέβαλε αίτηση ασύλου στο Βέλγιο. Οι Βέλγοι μέσω Eurodac διαπίστωσαν ότι πέρασε τα σύνορα της Ένωσης μέσω Ελλάδας και βάσει του Κανονισμού του Δουβλίνου τον μετέφεραν πίσω στην Ελλάδα. Το ΕΔΔΑ καταδίκασε την Ελλάδα για παραβίαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ για απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση (παρ.234 της απόφασης *M.S.S.*) και του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ για κίνδυνο επιστροφής του αιτούντα σε χώρα που θα μπορούσε να διατρέξει κίνδυνο, χωρίς να έχει εξετασθεί ποτέ η αίτησή του σοβαρά (παρ. 321 της απόφασης *M.S.S.*).

Επίσης το ΕΔΔΑ, καταδίκασε και το Βέλγιο γιατί δεν έκανε χρήση της ρήτρας κυριαρχίας, δηλαδή να εκδικάσει το ίδιο την αίτηση ασύλου, αν και δεν ήταν υπεύθυνο, καθώς γνώριζε τις συνθήκες που επικρατούν στο ελληνικό σύστημα ασύλου, βάσει αναφορών και εκθέσεων που επανειλημμένα εξέθεταν τα προβλήματα και τους κινδύνους του ελληνικού συστήματος ασύλου για τους αιτούντες διεθνή προστασία (παρ.367-386 της Απόφασης).

Ο κανονισμός Δουβλίνο II υπήρξε ένα πρόσχημα μεταθέσης και όχι επιμερισμού του βάρους και της κατανομής ευθυνών για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου από κάποια κράτη σε κάποια άλλα. Αυτή η πολιτική δημιούργησε πλήγμα στη μεταξύ τους εμπιστοσύνη. Ο κανονισμός 604/2013 (*Dublin-trnasfrees*) επιβάλλει τη μεταφορά αυτών που παράνομα πέρασαν τα σύνορα της Ένωσης και την εξέταση των αιτήσεων ασύλου τους, πίσω στο κράτος του οποίου τα σύνορα πέρασαν παράνομα για πρώτη φορά. Αν δηλαδή κάποιος καταθέσει αίτηση ασύλου στην Ολλανδία, ενώ έχει περάσει τα σύνορα της Ελλάδας παράνομα, μέσω του συστήματος Eurodac θα χαρτογραφηθεί η πορεία του μέχρι την Ολλανδία. Η Ολλανδία θα απευθύνει αίτημα αναδοχής στην Ελλάδα, η οποία αν δεν απαντήσει εντός της αποκλειστικής προθεσμίας των δύο μηνών, τεκμαίρεται ότι αποδέχεται το αίτημα για αναδοχή. Τελικό στάδιο της διαδικασίας είναι να μεταφερθεί ο αιτών άσυλο στην Ελλάδα, η οποία πλέον είναι το υπεύθυνο κράτος να αποφασίσει για την αίτηση του.

Ο Κανονισμός Δουβλίνο II απέδειξε την αποτυχία όλων αυτών των διακηρύξεων περί συλλογικής δράσης. Τα κράτη, μέσω αυτού του μηχανισμού, προσπαθούν να ελέγξουν την είσοδο στην επικράτειά τους. Και ακόμη και αν θεωρησουμε ότι υπάρχει υπαναχώρηση του κράτους από την αρχική του θέση για την είσοδο, την παραμονή και την εργασία των αλλοδαπών, αυτή η μεταστροφή σίγουρα δε συνεπάγεται το τέλος του Εθνικού Κράτους. Η ενσωμάτωση των αλλοδαπών που διαμένουν για μεγάλο χρονικό διάστημα στην επικράτεια ενός κράτους είναι πλέον επιτακτική ανάγκη, ενώ παράλληλα χρειάζονται συλλογικές προσπάθειες πέρα από τα εθνικά κράτη και όχι μεμονωμένες δραστηριοποιήσεις (Σαμπατάκου, 2010: 176).

Με το γενικό όρο λαθρομετανάστες το ελληνικό κράτος αλλά και ολόκληρη η Ευρώπη, αποδεικνύει ότι μετανάστες και πρόσφυγες αντιμετωπίζονται ανεξάρτητα από τη διαφορετικότητά τους ως συγκοινωνούντα δοχεία. Αφενός γιατί παράγονται από συναφή πολιτικά και κοινωνικά αίτια και αφετέρου γιατί πυροδοτούν όλες αυτές τις πολιτικές και τις ιδεολογίες για τάξη και ασφάλεια. Οι πρόσφυγες, ως μία ιδιαίτερη ομάδα ανθρώπων που εγκατέλειψαν τις πατρίδες τους για τους λόγους που εμπεριέχονται στη Σύμβαση της Γενεύης, αντιμετωπίζονται από τις αρχές και τη διοίκηση ως παράνομοι μετανάστες, κρατούνται μαζικά σε χώρους που κρατούνται και οι μετανάστες, αντιμετωπίζουν εμπόδια στην πρόσβαση τους στον κρατικό μηχανισμό για να υποβάλουν την αίτησή τους για άσυλο και επαναπροωθούνται με κίνδυνο της ζωής τους στις χώρες προέλευσης. Η κυρίαρχη πολιτική της Ένωσης για φύλαξη των εξωτερικών της συνόρων τελικά μήπως αναιρεί τις διεθνείς συνθήκες και τις εγγυήσεις της ΕΣΔΑ για την προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων; Μήπως τελικά η επιθυμία είναι να αποκλειστούν οι αλλοδαποί έξω από τα σύνορα της Ευρώπης; ( Παύλου & Χριστόπουλος, 2004 : 246, 247, 248).

Μετά τα τρομοκρατικά χτυπήματα το 2001, ο φόβος της τρομοκρατίας έχει λάβει ανεξέλεγκτες διαστάσεις στην κοινωνία της παγκοσμιοποίησης. Στην Ευρώπη, με τα ανοιχτά σύνορα στην ελεύθερη διακίνηση ανθρώπων και αγαθών, αποδεικνύεται ότι τα σύνορα αυτά δεν είναι και τόσο ανοιχτά για τους υπηκόους των τρίτων χωρών. Ο αναθεωρημένος κανονισμός Eurodac επιτρέπει πια την πρόσβαση στη βάση δεδομένων με τα δακτυλικά αποτυπώματα και για αυτούς για τους οποίους υπάρχει υπόνοια ότι ανήκουν σε τρομοκρατική οργάνωση. Υπάρχει κίνδυνος να θεωρηθεί τρομοκράτης ακόμα και κάποιος που διεξάγει απελευθερωτικό αγώνα για την πατρίδα του. Η παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων μπορεί να αναχθεί σε καθημερινή ρουτίνα, όταν μπορεί να θεμελιωθεί σε μία απλή υπόνοια εγκλήματος.

### 3.2.3 Η Αναγνώριση του καθεστώτος Διεθνούς Προστασίας

Οι αρχές εξέτασης ασύλου στο ελληνικό κράτος, μπορεί να χορηγήσουν τα εξής καθεστώτα σε όσους αιτούνται διεθνή προστασία:

1. Το καθεστώς του *Πρόσφυγα*: Το άρθρο 2 περίπτωση ε' του Π.Δ 141/2013 αναγνωρίζει την ιδιότητα του Πρόσφυγα στον αλλοδαπό ή ανιθαγενή ο οποίος εξαιτίας φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεπειθεισών ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, βρίσκεται εκτός της χώρας της ιθαγένειάς του ή της συνήθους διαμονής του και δεν μπορεί ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας (51). Το Π.Δ 141/2013 επί της ουσίας επαναλαμβάνει τους λόγους που εμπεριέχονται στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 σχετικά με την αναγνώριση του καθεστώτος του Πρόσφυγα.

2. *Επικουρικής Προστασία*: Το άρθρο 2 περίπτωση ζ' του Π.Δ 141/2013 αναγνωρίζει το καθεστώς της επικουρικής προστασίας στον αλλοδαπό ή τον ανιθαγενή που δεν πληρεί τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, αλλά που στο πρόσωπό του συντρέχουν ουσιώδεις λόγοι από τους οποίους συνάγεται ότι, αν επιστρέψει στη χώρα της καταγωγής του ή, στην περίπτωση ανιθαγενούς, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, κινδυνεύει να υποστεί *σοβαρή βλάβη*.

3. *Παραμονή για ανθρωπιστικούς λόγους*: Το άρθρο 28 του Π.Δ 114/2010 εισάγει την παραμονή για ανθρωπιστικούς λόγους και την εγκρίνει σε περιπτώσεις όπου ο αλλοδαπός υπήκοος δεν εμπίπτει στις τυπικές προϋποθέσεις του πρόσφυγα αλλά *λόγοι ανωτέρας βίας* οδηγούν σε *αντικειμενική αδυναμία* απομάκρυνσης ή επιστροφής στη χώρα συνήθους διαμονής, Η προστασία που παρέχεται καλύπτει τους τομείς της

χορήγησης αδειών διαμονής και ταξιδιωτικών εγγράφων, εκπαίδευση, ιατρική περίθαλψη και ειδική μέριμνα για τους ανηλίκους, τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας, την προστασία από το ενδεχόμενο πιθανούς απομάκρυνσης. Το καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους είναι μία καινοτομία της εθνικής νομοθεσίας που, ενώ δεν προβλέπεται από τις οδηγίες του ΚΕΣΑ, δημιουργήθηκε για να προστατέψει τα δικαιώματα όλων αυτών των ανθρώπων που διαμένουν επί μακρό χρονικό διάστημα στην Ελλάδα σε ένα καθεστώς εκκρεμότητας, περιμένοντας να εκδικαστεί η αίτησή τους για το άσυλο. Λόγοι ανωτέρας βίας θεωρούνται λόγοι υγείας, αποκλεισμός από τη χώρα καταγωγής, εμφύλιες συρράξεις, μαζικές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Σε όσους έχει αναγνωριστεί το καθεστώς του πρόσφυγα, τους δίνεται το δικαίωμα άδειας διαμονής στη χώρα, διάρκειας τριών ετών, που ανανεώνεται μετά από αίτηση τους, ενώ σε όσους έχει αναγνωριστεί το καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, χορηγείται άδεια διαμονής διάρκειας δύο ετών.

### **3.2.4 Η διαδικασία των Προσφυγών κατά των πρωτοβάθμιων αποφάσεων και ενδίκων μέσων**

Το Π.Δ90/2008 προσδιορίζει τη δευτεροβάθμια διαδικασία ασύλου. Δίνεται στον αιτούντα δυνατότητα προσφυγής ενώπιον της Επιτροπής Προσφυγών κατά των αποφάσεων που απορρίπτουν τη χορήγηση διεθνούς προστασίας σε πρώτο βαθμό και ως τελευταίο μέτρο ή δυνατότητα η άσκηση αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου. Ο Επίτροπος του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα δικαιώματα του ανθρώπου, στην Έκθεση του το 2009 και μετά από επίσκεψη που πραγματοποίησε στην Ελλάδα, εξέφρασε κάποιους φόβους σε σχέση με το βαθμό ανεξαρτησίας που διέπει την Αρχή Προσφυγών από τον πρώτο βαθμό. Επίσης, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες πρότεινε στις ελληνικές αρχές να επαναξετασθεί ο θεσμός της Επιτροπής Ασύλου, ώστε να επιτευχθεί μεγαλύτερος βαθμός ανεξαρτησίας από τον πρώτο βαθμό.

Αποτέλεσμα όλων αυτών των διεργασιών ήταν η σύσταση των Επιτροπών Προσφυγών με το ΠΔ 114/2010, οι οποίες διέφεραν σημαντικά από τις Επιτροπές Προσφυγών του Π.Δ 90/2010, καθώς είχαν σημαντικό βαθμό ανεξαρτησίας από τον πρώτο βαθμό. Με το διάταγμα, εκτός από την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της δευτεροβάθμιας εξέτασης των προσφυγών, υπήρξε παράλληλα βελτίωση και στην ποιότητα της ίδιας της διαδικασίας στο επίπεδο της αιτιολόγησης των αποφάσεων, της παροχής καλύτερης διερμηνείας, ενημέρωσης για τη διαδικασία αλλά και στην ίδια τη διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων.

Σύμφωνα με το άρθρο 25, παρ.2 του ΠΔ 114/2010, απαγορεύεται η λήψη μέτρων απέλασης καθόσον διαρκεί η προθεσμία άσκησης προσφυγής, και αφού ασκηθεί η προσφυγή μέχρι να εκδοθεί η οριστική απόφαση. Οι Επιτροπές Προσφυγών, που είναι συνολικά είκοσι στον αριθμό, αποφασίζουν για αιτήσεις που έχουν υποβληθεί πριν την 7/6/2013. Για τις αιτήσεις που έχουν υποβληθεί μετά από αυτή την ημερομηνία, ο αιτών μπορεί να ασκήσει προσφυγή ενώπιον της Αρχής Προσφυγών που έχει έδρα στην Κεντρική Υπηρεσία Ασύλου, στην Αθήνα, με βάση το άρθρο 3 του Ν.3907/2011. Στην Κεντρική Υπηρεσία λειτουργούν μία ή περισσότερες Τριμελείς Επιτροπές Προσφυγών που απολαμβάνουν προσωπικής ανεξαρτησίας. Οι τριμελείς αυτές Επιτροπές καλούν τον προσφεύγοντα, πέντε ημέρες πριν την ημερομηνία εξέτασης, και τον ενημερώνουν για τα δικαιώματά του (δικαίωμα αυτοπρόσωπης παράστασης ή με παρουσία δικηγόρου, δικαίωμα χρήσης διερμηνέα, ενημέρωση για τον τόπο και το χρόνο της εξέτασης, καθώς και για την υποβολή συμπληρωματικών στοιχείων). Αν απορριφθεί η προσφυγή, ο αιτών υποχρεούται να αναχωρήσει από τη χώρα εντός ενενήντα ημερών, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ΠΔ 114/2010. Η διαδικασία εξέτασης των προσφυγών διέπεται από το άρθρο 26 του ΠΔ 113/2010.



Τελευταίο μέσο αναγνώρισης στους αιτούντες διεθνούς προστασίας, μετά την απορριπτική απόφαση σε δεύτερο βαθμό από την Επιτροπή Προσφυγών, είναι το δικαίωμα άσκησης αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου εντός προθεσμίας 60 ημερών (άρθρο 28 του ΠΔ 113/2010). Δικαίωμα αίτησης ακύρωσης κατά των αποφάσεων των Επιτροπών Προσφυγών έχει και ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη.

### **3.2.5. Η παροχή Διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα τον 21 αιώνα.**

#### **Δομές και Διοικητικές Πρακτικές**

Το έτος 2013 αποδείχθηκε ορόσημο για την Ελλάδα όσον αφορά την πολιτική αναμόρφωσης του εθνικού της συστήματος για το άσυλο και τη μετανάστευση. Παρά την τεράστια οικονομική κρίση η νέα Υπηρεσία Ασύλου, από τις 7 Ιουνίου του 2013 που άρχισε να λειτουργεί μέχρι και τον Ιανουάριο του 2014, δέχθηκε 5.577 νέες αιτήσεις ασύλου, τις οποίες διεκπεραίωσε ταχύτητα, αυξάνοντας ταυτόχρονα και τα ποσοστά των αποφάσεων αναγνώρισης. Το 2012 το ποσοστό χορήγησης προσφυγικού καθεστώτος ήταν μόλις 0,09% ενώ το 2013 εκτινάχθηκε στο 11,6%. (ΙΔΙΣ, 2013: 6) Και ενώ η Ελλάδα δείχνει να συμμορφώνεται με τις πολιτικές του Κοινού Συστήματος Ασύλου, η Ευρώπη ζητά όλο και πιο δραστικά μέτρα από τα κράτη μέλη της περιφέρειάς της, για τη φύλαξη των εξωτερικών της συνόρων. Μέτρο προς αυτή την κατεύθυνση είναι η απόμάκρυνση των αλλοδαπών που δε φέρουν νομιμοποιητικά έγγραφα από το έδαφός της. Η απόμάκρυνση είναι είτε οικειοθελής είτε αναγκαστική (απέλαση). Η Ελλάδα το 2014 ανέλαβε την Προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μία από τις βασικές πολιτικές που προσπάθησε να επανεφέρει στο προσκήνιο για αναθεώρηση ήταν αυτή για το Άσυλο και τη Μετανάστευση. Έχοντας βιώσει στην πράξη τα προβλήματα των Κανονισμών Δουβλίνο II και Δουβλίνο III, η Ελλάδα ζητά την αναλογική κατανομή των δικαιούχων διεθνούς προστασίας με βάση την Αρχή της Αλληλεγγύης και την αρχή του Επιμερισμού των Βαρών. Μια μεταρρύθμιση του Κανονισμού Δουβλίνο θα αποσυμπύκνιζε τα κράτη του Νότου και ειδικά την Ελλάδα που λόγω της γεωγραφικής της θέσης είναι είσοδος για βορειοκεντρικά κράτη της Ευρώπης, τα οποία είναι και ο τελικός προορισμός για μετανάστες και πρόσφυγες.

Στην Ελλάδα οι κρατικοί φορείς που συνεργάζονται για τα ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου είναι : (ΙΔΙΣ, 2013: 12,13,14)

- Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη (Υπηρεσία Ασύλου, Αρχή Προσφυγών, Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής και Υ.Δ.Ε.Α.Π- Υπηρεσία Διαχείρισης Ευρωπαϊκών και Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, ιδρύθηκε με το Ν.3938/2011). Με το Ν.4172/2013 το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης μπορεί να δημιουργεί Δομές φιλοξενίας για αιτούντες Άσυλο ή ευάλωτες ομάδες.
- Το Υπουργείο Εσωτερικών που παρέχει οδηγίες στους διοικητικούς μηχανισμούς της χώρας για την πολιτική μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών.
- Το Υπουργείο Υγείας για θέματα ιατροφαρμακευτικής βοήθειας και νοσηλευτικής περίθαλψης σε όσους δεν φέρουν νομιμοποιητικά έγγραφα.
- Το Υπουργείο Εξωτερικών για θεωρήσεις μακράς και βραχείας διαμονής και συμφωνίες επαναισδοχής.

- Το Υπουργείο Ναυτιλίας και Αιγαίου για τη φύλαξη των θαλασσίων συνόρων με τη βοήθεια και σύμπραξη της FRONTEX.

Άλλοι φορείς που εμπλέκονται στο θέμα Ασύλου και Μετανάστευσης είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης για τις εθελούσιες επιστροφές, ΜΚΟ, όπως το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, οι Γιατροί χωρίς σύνορα κλπ.

Σίγουρα η μεγαλύτερη καινοτομία για το ελληνικό άσυλο υπήρξε η Νέα Υπηρεσία Ασύλου. Μέσα στο 2013 ξεκίνησαν να λειτουργούν τα Περιφερειακά Γραφεία, στην Κατεχάκη, Λέσβο, Ρόδο, Βόρειο και Νότιο Έβρο, καθώς και αυτοτελή κλιμάκια στην Αμυδαλέζα και στη Θεσσαλονίκη. Η καλύτερη φύλαξη των ελληνικών συνόρων στον Έβρο με τη δημιουργία του φράχτη μείωσε σε πολύ μεγάλο βαθμό την παράνομη είσοδο από χερσαίες οδούς, αλλά ταυτόχρονα ενίσχυσε την παράνομη είσοδο από τη θάλασσα. Το 2013 αυξάνονται και τα περιστατικά ρατσιστικής βίας με πιο χαρακτηριστικό αυτό της Μανωλάδας, όταν εργάτες μπαγκλαντεσιανής καταγωγής, στην προσπάθειά τους να διεκδικήσουν τα δεδουλευμένα τους δέχτηκαν ένοπλη επίθεση.

Το 2013 συνεχίστηκαν με ιδιαίτερη επιτυχία οι έλεγχοι των ελληνικών συνόρων με στόχο την πάταξη της παράνομης μετανάστευσης, όπως έκρινε με έκθεσή της η Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης της ορθής εφαρμογής της Συνθήκης του Κεκτημένου Σένγκεν (Eurora, 2013: COM (2013) 832 final). Βέβαια, όλες αυτές οι επιχειρήσεις που όντως έφεραν αποτέλεσμα ως προς την καλύτερη φύλαξη των συνόρων της Ένωσης, το έπραξαν αδιακρίτως σε όλους όσοι παράνομα πέρασαν τα ελληνικά σύνορα, χωρίς να εξετάζουν αν κάποιος χρήζουν παροχής διεθνούς προστασίας, ώστε να τους διευκολύνουν να βρουν πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου. Εν μέσω μίας μεγάλης ανθρωπιστικής κρίσης στη Συρία, το μέλημα των εθνικών και ευρωπαϊκών αρχών ήταν πώς θα φυλαχθούν τα σύνορα και πώς θα επαναπροωθηθούν άνθρωποι πίσω, ακόμα και σε χώρες όπου θα αντιμετώπιζαν κίνδυνο θανάτου. Κλείνοντας η Ελλάδα τα χερσαία της σύνορα με τη συνδρομή και τη συνεργασία της Frontex, ανάγκασε όλους αυτούς τους ανθρώπους να στραφούν προς τις θαλάσσιες οδούς, με κίνδυνο της ζωής τους.

Οι αλλαγές που απέφεραν οι νέοι θεσμοί και οι καινούργιοι νόμοι για το άσυλο στην Ελλάδα απέδωσαν ως προς την ταχύτητα εξέτασης των αιτήσεων και ως προς τα ποσοστά θετικών αποφάσεων για παροχή έννομης προστασίας. Παραμένει όμως ανοιχτό το ζήτημα του μεγάλου όγκου παλαιότερων αιτήσεων (Backlog), πριν από τις 7/6/2013, για τις οποίες αρμόδια να αποφανθεί είναι η Ελληνική Αστυνομία. Επίσης, δεν έχουν ολοκληρωθεί όλες οι διαδικασίες που προβλέπονται, π.χ δεν έχουν συσταθεί ούτε επανδρωθεί και τα 13 Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου που προβλέπει ο Ν.3907/2011 (αυτή τη στιγμή λειτουργούν 5 Γραφεία). Αυτό σημαίνει πως δεν είναι δυνατή ακόμα η εξέταση των αιτήσεων για άσυλο πανελλαδικά για τους αιτούντες που πρέπει να ταξιδέψουν προς τα αρμόδια Γραφεία, γεγονός που επιβραδύνει την όλη διαδικασία. Η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής διαχωρίζει τους παράνομα εισερχόμενους σε μετανάστες και αιτούντες άσυλο και τους κατευθύνει στις αρμόδιες υπηρεσίες, ενημερώνοντάς τους παράλληλα για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής έχει μέχρι στιγμής δύο κέντρα Υποδοχής, ένα στο Φυλάκιο Ορεστιάδας και ένα στη Λέσβο, και δύο κινητές μονάδες Υποδοχής στη Χίο και τη Σάμο.

Η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, μετά από σύντομη κράτηση, παραπέμπει είτε στο Αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου αυτούς που υποβάλλουν αίτηση για άσυλο, ή, αν πρόκειται για ευάλωτες ομάδες, στις ανοιχτές δομές φιλοξενίας που έχουν χωρητικότητα περίπου 1000 θέσεων πανελληνίως. Μετά τον πρώτο χρόνο λειτουργίας τους αυτές οι δομές φιλοξενίας δε θα χρηματοδοτούνται από κονδύλια της Ένωσης αλλά από το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (2014-2020), το ίδιο ισχύει και για οποιαδήποτε μελλοντική δημιουργία νέων δομών φιλοξενίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 12 του ΠΔ 113/2013, η κράτηση αυτών που αιτούνται άσυλο πρέπει να είναι το ύστατο μέτρο και να επιβάλλεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Στην Ελλάδα συμβαίνει το αντίθετο. Η κράτηση είναι σύνθητες μέτρο, ενώ έχει αυξηθεί και η χρονική της διάρκεια (μέχρι και 18 μήνες). Η Ελλάδα έχει κατηγορηθεί και καταδικασθεί πολλές φορές και για τη μη κατάλληλοτητα των δομών της, για τις απάνθρωπες συνθήκες κράτησης, για τη διαδικασία ασύλου (παράνομη επιστροφή, μη αιτοπλογημένες αποφάσεις, έλλειψη πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου κλπ.).

Παρά τις συνεχείς αναφορές για παραβιάσεις, το ελληνικό σύστημα Ασύλου δείχνει να εναρμονίζεται σταδιακά με τις πολιτικές του ΚΕΣΑ και να συμμορφώνεται με τις κοινές πρακτικές για την παροχή διεθνούς προστασίας. Η μεγαλύτερη επιτυχία των ελληνικών αρχών είναι αυτή που αφορά την φύλαξη των ελληνικών συνόρων. Ο κανόνας είναι να επιστρέφονται όλοι στις χώρες τους εκτός από αυτούς που δικαιούνται παροχή διεθνούς προστασίας. Κάτω από αυτό το πνεύμα ξεκίνησαν από το 2013 μαζικές συλλήψεις (πρόγραμμα Ξένιος Δίας), με στόχο την εθελούσια ή αναγκαστική επαναπροώθησή των παράνομα εισερχομένων στην ελληνική επικράτεια. Η Ε.Λ.Α.Σ καλείται να κρίνει το καθεστώς στο οποίο εμπίπτει κάθε νεοεισερχόμενος στην Ελλάδα και, αφού τον συλλάβει, να εφαρμόζει και τα ανάλογα μέτρα (κράτηση, επιστροφή). Έτσι, εκτός από αυτούς που αφήνονται ελεύθεροι, όλοι οι υπόλοιποι υπόκεινται σε κράτηση. Επειδή τα Κέντρα Φύλαξης Αλλοδαπών είναι λίγα, κρατούνται σε κρατήτρηια αεροδρομιών, σε αστυνομικά τμήματα, σε τμήματα στα σύνορα χωρίς τις στοιχειώδεις παροχές σε ρεύμα, νερό, τουαλέτες, ιατρική βοήθεια. Δεν είναι αμελητέες οι καταγραφές θάνατων, επιδημιών μεταδοτικών ασθενειών, εξεγέρσεων κρατουμένων.

Υπάρχει, επομένως, μία πλούσια νομολογία του ΕΔΔΑ με καταδικαστικές αποφάσεις κατά της Ελλάδας για την περίοδο 2007-2012 (S.D. κατά Ελλάδας προσφυγή 53541/07 (2009), MSS κατά Ελλάδας προσφυγή 30696/09 (2011), AHMADE SEYDMAJED TOY MODARK H MOBARET κατά Ελλάδας (No 50520/09), BYGYLASHVILI κατά Ελλάδας (25-09-2012).

Το 2013 τα τέσσερα κράτη του Νότου (Ελλάδα, Κύπρος, Ιταλία, Μάλτα) ζήτησαν την αναθεώρηση του Κανονισμού Δουβλίνο, θεωρώντας πως δεν εφαρμόζεται η Αρχή της Αλληλεγγύης και του Επιμερισμού των Βαρών. Το αίτημά τους δεν έγινε αποδεκτό, τα υπόλοιπα κράτη έδειξαν προθυμία να παράσχουν τεχνογνωσία και οικονομική βοήθεια στα κράτη αυτά που δέχονται το μεγάλο βάρος του συστήματος αιτήσεων ασύλου. Η Ελλάδα επιπλέον ζήτησε με αφορμή την κρίση στη Συρία να υπάρξει ειδική ενίσχυση για πιο αποτελεσματική εφαρμογή της Οδηγίας 2001/55/ΕΚ για τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων (66).

### **3.3 Η Ελλάδα στην Ευρώπη του Ασύλου ή των κλειστών συνόρων**

Παρά το πλούσιο νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο της Ευρώπης για το Άσυλο και τη Μετανάστευση και την προσπάθεια των κρατών μελών να προσαρμόσουν τις εθνικές τους πολιτικές στο πνεύμα και τις κατευθυντήριες γραμμές της Ενωμένης Ευρώπης, τα προβλήματα στην Ευρώπη γιγαντώνονται, ενώ η ίδια η Ένωση φαίνεται να εθελουφλεί. Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση δημιουργεί αδιέξοδα στους διαμένοντες επί μακρόν στα κράτη του Νότου χωρίς έγγραφα. Και ενώ τα κράτη του Νότου ζητούν την αλλαγή του κανονισμού Δουβλίνο, φαίνεται ότι κανένας από τους εταίρους δε θέλει να μετακινηθεί από τη στρατηγική της συγκέντρωσης των πληθυσμών στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, θεωρώντας πως έτσι διασφαλίζει το εθνικό του συμφέρον.

Η άτυπη επιλογή που έχουν όσοι φθάνουν στην Ευρώπη από τρίτες χώρες είναι ή νόμιμα

έγγραφα ή επιστροφή. Μοναδικό σημείο ανοχής είναι η υποβολή αιτήματος χορήγησης διεθνούς προστασίας, απόρροια της δέμευσης της Ένωσης προς διεθνή κείμενα και Συμβάσεις (ΕΣΔΑ, Σύμβαση της Γενεύης 1951). Ο ισχύων κανόνας στην Ευρώπη για τις μεικτές ροές που περνούν τα σύνορά της είναι να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο. Και, ενώ θα έπρεπε να καταβάλλεται εξειδικευμένη προσπάθεια για τη διαχείριση όλου αυτού του ετερογενούς φάσματος μετακινούμενων ανθρώπων, η Ευρώπη αντίθετα επενδύει απρόσκοπτα σε διασυνοριακούς ελέγχους και μηχανισμούς επιστροφής, σα να την ενδιαφέρει πρωτίστως αυτά τα караβάνια των ανθρώπων να μην περάσουν τα σύνορά τους.

Όλοι λοιπόν αυτοί οι πληθυσμοί που καταφθάνουν μαζικά στην ευρωπαϊκή Ήπειρο, ακόμα και αν δε δικαιούνται παροχή διεθνούς προστασίας, υποβάλλουν σα μοναδική τους ευκαιρία, αίτηση για άσυλο φοβούμενοι την επαναπροώθηση τους στη χώρα προορισμού. Για την Ελλάδα, όπως και για όλες τις χώρες του Νότου, αυτό ισοδυναμεί με έναν τεράστιο όγκο αιτήσεων ασύλου τα τελευταία χρόνια. Η Ελλάδα δέχθηκε περίπου 5.000 αιτήσεις από το 2000, τις οποίες απέρριψε μαζικά μέχρι και την εφαρμογή του Π.Δ 114/2010). Με την εκκαθάριση του backlog (των παλαιών αιτήσεων) στην Ελλάδα, αυξήθηκαν τα ποσοστά παροχής διεθνούς αναγνώρισης, τα οποία όμως αναλογικά και πάλι κυμάνθηκαν σε πολύ μικρά ποσοστά σε σχέση με τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη.

Όσο για τις αποφάσεις επιστροφής (αναγκαστικές και εθελούσιες) από την Ελλάδα στα κράτη προέλευσης, στην πλειοψηφία τους δεν εκτελούνται. Η βασική αιτία είναι ότι για να μπορέσει να ολοκληρωθεί αυτή η διαδικασία θα πρέπει η Ελλάδα να έρθει σε επαφή με πρεσβείες ή μηχανισμούς χωρών που είναι διαλυμένες ή τελούν υπό καθεστώς αναρχίας ή που στη χειρότερη περίπτωση κωλυσιεργούν στο να εκδώσουν τα νομιμοποιητικά έγγραφα. Άρα το δίλημμα άσυλο ή επιστροφή είναι βασισμένο σε μία ατελέσφορη πραγματικότητα που συμπαρασύρει τα κράτη της Ένωσης σε επικίνδυνες για τους μετακινούμενους πληθυσμούς εθνικές πολιτικές.

Ίσως τελικά η λύση στο αδιέξοδο των μετακινούμενων πληθυσμών προς τα κράτη της Ευρώπης να είναι η θεσμική και πολιτισμική ενσωμάτωση τους στις κοινωνίες που τους υποδέχονται. Δυστυχώς και στην περίπτωση αυτή διαπιστώνουμε ότι ακολουθούνται διαφορετικές πολιτικές, γιατί τα κράτη της Ένωσης διαθέτουν διαφορετικά οικονομικά, πολιτικά, πολιτιστικά συστήματα. Όταν κάποιο κράτος υπολείπεται στους τομείς της οικονομίας και της κοινωνικής πρόνοιας, προσπαθεί να αποδείξει ότι λειτουργεί με ευνομία στον τομέα του κοινωνικού ελέγχου μέσω της ποινικοποίησης του μετανάστη εχθρού που είναι ένα βολικό εξιλαστήριο θύμα στην εποχή της παγκοσμιοποίησης και του φόβου της τρομοκρατίας (Παύλου & Χριστόπουλος 2004:231, 232).

Στην Ελλάδα της οικονομικής κατάρρευσης και του γενικότερου πολιτικού και κοινωνικού αποπροσανατολισμού, κάθε αλλοεθνής που εισέρχεται στην ελληνική επικράτεια αποτελεί απειλή για τον πυρήνα του εθνικού κοινωνικού ιστού. Η ιδιότητα του πολίτη, η εθνική καταγωγή, τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα ανήκουν στους γηγενείς, ενώ οι ξένοι είναι μη νόμιμοι ανταγωνιστές στα συλλογικά/δημόσια αγαθά. (Παύλου & Δημήτρης Χριστόπουλος, 2004: 184,185).

Οι ελληνικοί κρατικοί μηχανισμοί, με το πρόσχημα του δημοσίου συμφέροντος και με αποφάσεις που δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένες, κινούνται προς μαζικές κρατήσεις και μαζικές απελάσεις αλλοδαπών, εφαρμόζοντας αδιακρίτως μία πολιτική που σαφώς παραβιάζει τα δικαιώματα όσων από αυτούς θα μπορούσαν να ενταχθούν στο καθεστώς διεθνούς προστασίας.

Είναι αυτονόητο ότι η σχέση μετανάστευσης και παγκοσμιοποίησης είναι αλληλένδετη. Τα κράτη που είναι οικονομικά εύρωστα επικροτούν την κίνηση κεφαλαίου, αγαθών,

εξειδικευμένου προσωπικού, ενώ παρεμποδίζουν ροές που δεν επιθυμούν, όπως αξίες μη ευρωπαϊκές και εργατικό δυναμικό μη εξειδικευμένο. Η παγκοσμιοποίηση, εκτός από την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και αγαθών στην Ευρώπη, δημιούργησε χρέη σε εθνικές οικονομίες, κατάργησε παραδοσιακούς τομείς οικονομίας, προκάλεσε μετακινήσεις ανθρώπων προς τις πλούσιες χώρες του Βορρά, ενώ τα φτωχά κράτη του Νότου άρχισαν να εξαρτώνται όλο και περισσότερο από τα χρήματα που στέλνουν οι μετανάστες του Βορρά στην πατρίδα τους. Σε μελέτες του ΟΗΕ ως παγκοσμιοποίηση χαρακτηρίζεται η αυξανόμενη αλληλεξάρτηση των ανθρώπων σε έναν κόσμο που τα σύνορά του εξαφανίζονται. Κάτω από αυτό το πρίσμα τα σύνορα πάντα θα έχουν διαρροές (Έμκε-Πουλοπούλου, 2010 :169, 171).

### **3.3.1 Το Άσυλο στην Ελλάδα της Οικονομικής Κρίσης. Χρηματοδότηση και αποτελεσματικότητα πολιτικών για το άσυλο και τη μεταναστευση**

Για να μπορέσει η Νέα Υπηρεσία Ασύλου να λειτουργήσει αποτελεσματικά, θα πρέπει να γίνει στελέχωση της με προσωπικό το οποίο να είναι επαρκές σε αριθμό και κατάλληλα καταρτισμένο. Η Ελλάδα, η οποία βιώνει μία πρωτοφανή οικονομική ύφεση, αντιμετωπίζει δυσκολίες, καθώς τα Μνημόνια τα οποία έχει υπογράψει, με στόχο την διοικητική μεταρρύθμιση του ελληνικού συστήματος και την παροχή οικονομικής βοήθειας, ζητούν την απόλυση αρκετών εργαζομένων από το Δημόσιο τομέα και το πάγωμα νέων προσλήψεων. Η έλλειψη χρηματικών πόρων καθυστέρησε την έναρξη της Υπηρεσίας Ασύλου για έξι μήνες, με πλάνο να αρχίσει να λειτουργεί στα τέλη Ιανουαρίου του 2012, καθώς υπήρχε έλλειψη προσωπικού. Εκτός από τον αριθμό υπάλληλων που απαιτούνται για τη στελέχωση των νέων υπηρεσιών χρειάζεται και διαρκής εκπαίδευση και ενημέρωση αυτών των υπαλλήλων για τα δικαιώματα των μεταναστών και των αιτούντων διεθνή προστασία στην Ελλάδα (Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ, Γραφείο Ελλάδας, 2012: 4).

Αποτέλεσμα αυτής της έκρυθμης κατάστασης στην Ελλάδα υπήρξε ο εγκλωβισμός υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονται σε ένα στάδιο αναμονής ή αυτών που προέρχονται από χώρες που αντιμετωπίζουν ανθρωπιστικές κρίσεις και οι οποίοι δε μπορούν να απομακρυνθούν για αυτό το λόγο από την Ελλάδα. Έχοντας περάσει σε ένα καθεστώς παρανομίας, είναι διαρκώς εκτεθειμένοι σε κάθε είδους παραβίαση των δικαιωμάτων τους .

Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας (πρόσφυγες ή δικαιούχοι επικουρικής προστασίας) είναι κοινωνικά αποκλεισμένοι, χωρίς να υπάρχει κάποιος σχεδιασμός για την ένταξή τους. Το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής (2013-2016) πλήττει ακόμα περισσότερο τις ευάλωτες αυτές ομάδες, χωρίς να παρέχει κάποιες εναλλακτικές λύσεις για την προστασία του. Τα Κέντρα Υποδοχής για τους αιτούντες Άσυλο και τα ασυνόδευτα παιδιά παρουσιάζουν σοβαρές ελλείψεις. Η λειτουργία αυτών των κέντρων χρηματοδοτείται από κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι δύσκολο να εκταμιευθούν και είναι περιορισμένης διάρκειας. Οι ΜΚΟ που είναι υπεύθυνες για τη λειτουργία τους δεν είναι αυτοχρηματοδοτούμενες, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει επάρκεια και ποιότητα στο σύστημα υποδοχής. Η αυξανόμενη οικονομική κρίση στο Ελληνικό κράτος δυσκολεύει ακόμα περισσότερο την ένταξη αυτών των ομάδων στην ελληνική κοινωνία. Συνήθως ζουν σε συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού, χωρίς τροφή και στέγη, ενώ η χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων είναι μία πολύ αργή διαδικασία (Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες – Γραφείο Ελλάδας, Επίκαιρα Ζητήματα Προσφυγικής Προστασίας στην Ελλάδα, 2013 :17,10).

Σύμφωνα με το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, έχουν βρεθεί 6 εγκαταστάσεις χωρητικότητας 1000 ατόμων στην Αθήνα, που θα μπορούσαν να υποστηρίξουν Δομές Φιλοξενίας, ενώ 3 από αυτές θα μπορούσαν

να λειτουργήσουν μέχρι το 2014. Το πρόβλημα ήταν και πάλι η χρηματοδότηση. Ενώ τον πρώτο χρόνο τα χρήματα θα εκταμιεύονταν από EEA Grants, στη συνέχεια η χρηματοδότηση θα έπρεπε να καλυφθεί από εθνικούς πόρους από το ΠΔΠ (2014-2020) (ΙΔΙΣ, 2013: 44).

Η ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων. Η οικονομική κρίση επηρέασε και τα προγράμματα ένταξης. Μία οικονομία αποδυναμωμένη δεν μπορεί να προσφέρει στο μέγιστο την πρόσβαση στα κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών της, όπως το δικαίωμα στην αγορά εργασίας, στη στέγαση, στην παροχή ιατρικής βοήθειας, στην εκπαίδευση (ΙΔΙΣ 2013: 46).

Το 2014 η Σουηδή Επίτροπος Σεσίλια Μάλτρομ δήλωσε ότι το τελευταίο διάστημα στην Ελλάδα έχουν δοθεί γύρω στα 500 εκατομμύρια ευρώ μόνο για το μεταναστευτικό. Επίσης, το διάστημα 2007-2013, για τη φύλαξη των συνόρων, τους πρόσφυγες, την ενσωμάτωση των μεταναστών και την απέλασή τους, η Ελλάδα έλαβε συνολικά 375 εκατομμύρια ευρώ. Η χρηματοδότηση για αυτούς τους τομείς έχει αρχίσει να μειώνεται. Η Επίτροπος δήλωσε ότι τα ευρωπαϊκά κονδύλια εκτός του ότι έχουν αναλογική μορφή πρέπει κιόλας να απορροφούνται από το σύστημα της χώρας υποδοχής. Η Επίτροπος δήλωσε ότι στην Ελλάδα δεν υπάρχει έλεγχος για τη διαχείριση αυτών των χρημάτων, πολλά χρήματα έχουν χαθεί μέχρι τώρα από κακή συνεργασία των εμπλεκόμενων εθνικών φορέων, ενώ δε γίνεται σωστή κατανομή τους (shared management). (Protothema, 2014: Συνέντευξη της Επιτρόπου Εσωτερικών Υποθέσεων Σεσίλιας Μάλτρομ ).

Το Πρόγραμμα ΜΙΔΑΣ ( Migration and Detement Assesment), το 2014, αξιολογώντας τη σχέση κόστους- αποτελεσματικότητας των πολιτικών ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα, φτάνει στα εξής συμπεράσματα: Οι κρίσεις στη Συρία, στο Αφγανιστάν, στην Ερυθραία διπλασίασαν τις θαλάσσιες αφίξεις το 2014, με την καταγραφή 25.000 μεταναστών που καταφθάνουν στην Ελλάδα μέσα από θαλάσσιες οδούς. Οι αυξημένες ροές που καταφθάνουν στην Ελλάδα συνέπεσαν και με τη μεγάλη οικονομική κρίση. Και ενώ τα υπόλοιπα κράτη εκτός Νότου δείχνουν ότι δε θέλουν να μοιραστούν το βαρύ φορτίο της διαχείρισης όλων αυτών των ανθρώπων, είναι πρόθυμα να συνδράμουν οικονομικά και υλικοτεχνικά, επιθυμώντας να τηρήσουν την αρχή της αλληλεγγύης. Το ερώτημα που εγείρεται είναι αν οι πολιτικές που χαράσσονται από την Ένωση και ακολουθούνται από τα κράτη μέλη τελικά βοηθούν στην επίλυση του ολοένα αυξανόμενου φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης, προστατεύοντας τα δικαιώματα αυτών των ανθρώπων ή αν τελικά επιθυμία όλων είναι να σφραγιστούν τα σύνορα, αφήνοντας εκτός τις ανεπιθύμητες εισροές (Eliamer, 2014 :12).

Η εντεινόμενη κρίση στη Συρία, η υποχρεωτική επίταξη στην Ερυθραία, η απόσυρση των αμερικανικών στρατευμάτων από το Αφγανιστάν είναι αίτια δημιουργίας μεταναστευτικών ρευμάτων, τα οποία αυτή τη φορά διέρχονται μέσω θαλάσσιων περασμάτων. Οι θαλάσσιες αφίξεις στην Ελλάδα διπλασιάστηκαν τους πρώτους μήνες του 2014, με περισσότερους από 25.000 μετανάστες να έχουν καταγραφεί σύμφωνα με το Ελληνικό Λιμενικό. Οι Σύριοι κατατάσσονται στην πρώτη θέση, ακολουθούμενοι από τους Αφγανούς και τις αφίξεις από την Υποσαχάρειο Αφρική. Οι ροές είναι μικτές και χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής: γυναίκες με παιδιά, ασυνόδευτοι ανήλικοι, οικογένειες και άτομα τρίτης ηλικίας. Η σύνθεση των ροών σημαίνει ότι η ανάγκη για υποδοχή, φροντίδα, σωστή ταυτοποίηση αλλά και εντοπισμό τυχόν ευάλωτων ομάδων είναι περισσότερο επιτακτική από ποτέ. Τα θαλάσσια περάσματα είναι ιδιαίτερα επικίνδυνα,

ειδικά το καλοκαίρι στο Αιγαίο, όταν πνέουν βόρειοι άνεμοι. Δεν είναι λίγες οι φορές που έχουμε θρηνήσει θύματα, γεγονός που έχει προκαλέσει τη παγκόσμια ανησυχία (Eliamer, 2014 :5,6).

Η αύξηση των μικτών αφίξεων συνέπεσε χρονικά με τη γιγάντωση της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα. Η Ελλάδα δέχθηκε στήριξη από την Ένωση με βάση την Αρχή της Αλληλεγγύης, για να μπορέσει να εφαρμόσει τη μεταναστευτική πολιτική της. Ενώ τα κράτη μέλη έχουν μέχρι στιγμής αποδειχθεί απρόθυμα να μοιραστούν το κόστος της διαχείρισης των παράτυπων ροών και των αιτούντων άσυλο, αρνούνται να επανεξετάσουν την αποτελεσματικότητα των κανονισμών Δουβλίνο II και Δουβλίνο III. Έχουν επίσης έχουν επιδείξει προθυμία για παροχή οικονομικής στήριξης και τεχνογνωσίας στις χώρες που επωμίζονται την ευθύνη της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης. Αυτή η βοήθεια μπορεί να είναι ευπρόσδεκτη, όμως εξακολουθεί να υπολείπεται του ουσιαστικού επιμερισμού των βαρών που επιτάσσει η αρχή της Αλληλεγγύης (Eliamer 2014 :12).

Τελικά ποια είναι η σχέση κόστους, σχεδιασμού και αποτελέσματος για την πολιτική ασύλου και μετανάστευσης στην Ευρώπη; Το πρόγραμμα MIDAS επιδιώκει να απαντήσει σε ορισμένα από αυτά τα θέματα, αξιολογώντας την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των υφιστάμενων πολιτικών ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα. Η αξιολόγηση πραγματοποιείται μέσω της αντιπαραβολής του κόστους των πολιτικών ελέγχου με τα έως τώρα αποτελέσματα της εφαρμογής τους. Είναι γνωστό ότι δεν υπάρχουν πολλές πληροφορίες για τις εθνικές δαπάνες και τον εθνικό προϋπολογισμό. Το Υπουργείο Εσωτερικών και το Υπουργείο Δημοσίας Τάξης δεν αναρτούν δημοσίως τους ισολογισμούς τους και έτσι δεν είναι γνωστό πώς διανέμονται όλα αυτά τα ευρωπαϊκά κονδύλια. Αυτό βέβαια που πλέον δε μπορεί να αμφισβητήσει κανείς είναι ότι το Ελληνικό κράτος βρίσκεται σε πολύ δυσχερή θέση οικονομικά, αδυνατώντας να υποστηρίξει το σύστημα Ασύλου με ίδιους πόρους (έλλειψη σε κέντρα Υποδοχής, Ανοιχτές Δομές, διερμηνείς), καταφεύγοντας κάποιες φορές στον εθελοντισμό. Βέβαια για κάποιες συγκεκριμένες δράσεις βρίσκονται χρήματα (φράχτης 12,5 χιλιομέτρων, Κέντρο Κράτησης στην Αμυδαλέζα με ετήσιο κόστος 10,5 εκατομμύρια ευρώ).

Το πρόγραμμα SOLID για την περίοδο 2008-2013 υπήρξε η κύρια πηγή χρηματοδότησης για την Ελλάδα. Βασικός άξονας αυτού του προγράμματος ήταν η παροχή βοήθειας στις χώρες της Ευρώπης που επιβαρύνθηκαν από τον όγκο του ασύλου και τη μετανάστευση. Η Ελλάδα χρηματοδοτήθηκε με ένα ποσό ύψους 384 εκατομμυρίων ευρώ, ενώ η Ευρώπη ανέλαβε να καλύψει τα 2/3 από τα έξοδα της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Η χρηματοδότηση στην Ελλάδα προερχόταν από τέσσερα ταμεία οικονομικής αλληλεγγύης: Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων σε συνδυασμό με χρηματοδότηση από την Frontex, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης (Eliamer, 2014 :20,21).

Η χρηματοδότηση καλύπτει το 75%, ενώ το υπόλοιπο 25% καλύπτεται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Για να εκταμιευθούν αυτά τα χρήματα πρέπει να εκπονηθεί ετήσιο εθνικό πρόγραμμα ή πρόγραμμα με τη μορφή έκτακτης χρηματοδότησης. Για την περίοδο 2008-2013 η Ελλάδα θα λάμβανε περίπου 200 εκατ.ευρώ από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, 130 εκατ.ευρώ από το Ταμείο Επιστροφών και συνολικά 56 εκατ. ευρώ από το Ταμείο Προσφύγων. Η απορρόφηση μέχρι και το 2011 ήταν χαμηλή, 43%, μετά το 2011 εκτινάχθηκε στο 85%. Η υλοποίηση και η αξιοποίηση αυτής της χρηματοδότησης είναι καθαρά ζήτημα εθνικής επιλογής, η Ευρωπαϊκή Ένωση αφήνει ελευθερία ως προς τις επιλογές του κάθε κράτους για την αξιοποίηση αυτών των χρημάτων, όμως αυτές θα πρέπει να είναι σε απόλυτη ταύτιση με τις πολιτικές της

Ένωσης. Την περίοδο 2008-2013, η Ελλάδα φαίνεται να έλαβε συνολικά 26.585.074 ευρώ σε μορφή επιδοτήσεων από τη FRONTEX, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων φαίνεται να επενδύθηκε στη φύλαξη των θαλασσίων συνόρων (Eliamep 2014 :20, 21).

### Χρηματοδότηση SOLID (2008-2013)-Ελλάδα

Έτος	Ταμείο Εξ. Συνόρων	Ταμείο Επιστροφών	Ταμείο Προσφύγων
2008	13.743.088,85	5.379.392,57	1.571.280,36
2009	23.459.507,84	7.497.847,41	3.313.487,88
2010	27.448.280,54	14.389.434,00	4.832.783,63
2011	40.919.759,87	24.975.339,68	5.042.269,27
2012	44.745.804,00	37.357.613,00	4.015.377,00
2013	44.033.646,00	35.544.340,00	3.163.323,00
Σύνολο	€194.350.087,1	€125.143.966,66	€21.938.521,14

### Έκτακτη Χρηματοδότηση/ Πρόγραμμα SOLID, (2008-2013)-Ελλάδα

Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων	Ταμείο Επιστροφών	Ταμείο Προσφύγων
5 εκατ.	5 εκατ.	34 εκατ.

### Στοιχεία για το πρόγραμμα SOLID

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/index_en.html)

### Πίνακας 5. Οικονομική Στήριξη από FRONTEX 2008-2013

	Επιδοτήσεις		Ενδεικτική Έμμεση Οικονομική Στήριξη	
2008-2013	Επιδοτήσεις προς Ελλάδα	26 εκατ.	Πρόγραμμα Ποσειδώνας Επιχείρηση RABIT	83 εκατ. 4.4 εκατ.
ΣΥΝΟΛΟ		26 εκατ.		

(Eliamep 2014 :26)

Μία άλλη πηγή χρηματοδότησης για την Ελλάδα είναι το πρόγραμμα EOX, το οποίο δημιουργήθηκε για να καλύψει οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες ανάμεσα στα κράτη μέλη της Ένωσης. Δωρητές του EOX είναι η Ισλανδία, η Νορβηγία και το Λιχτενστάιν. Οι δωρητές συναποφασίζουν με την Επιτροπή σε ποια κράτη και για ποιο ποσό θα μοιραστεί η χρηματοδότηση. Από το 2009 έως το 2014 η Ελλάδα πήρε 63 εκατομμύρια ευρώ. Από αυτά τα 21 εκατ.ευρώ επενδύθηκαν στην Ελληνική πολιτική ασύλου και εθελουσίων επιστροφών. Αν αθροίσουμε τα ποσά όλων των ευρωπαϊκών επιδοτήσεων, θα δούμε ότι τα χρήματα που έλαβε η Ελλάδα για την περίοδο 2007-2013 είναι γύρω στα 500 εκατομμύρια ευρώ. Το 15% επενδύθηκε στο σύστημα ασύλου, το 30% σε πολιτικές επιστροφής και το 55% στον τομέα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων (Eliamep 2014 :26).



Η εθνική χρηματοδότηση για δράσεις που αφορούν το άσυλο και τη μετανάστευση δεν διακρίνεται από πλήρη διαφάνεια. Κάποιες φορές δίνονται στη δημοσιότητα στοιχεία και ποσά για τις κρατικές δαπάνες από κάποιους φορείς ή Υπουργεία, όμως αυτές οι πληροφορίες είναι σποραδικές και περιστασιακές. Επίσης δεν υπάρχουν στατιστικά που να συνδέουν φορείς, δράσεις και οικονομικά στοιχεία.

Η Επιτροπή, στην Έκθεσή της για το σύστημα μετανάστευσης και ασύλου στην Ελλάδα το 2014, αναφέρει ότι λόγω της μαζικής μεταναστευτικής ροής από το 2008 έως το 2010 (το 2010 αύξηση ρεκόρ 89.003 περιπτώσεις), η Επιτροπή αύξησε τα ποσά από 22 σε 56 εκατομμύρια ευρώ, με πρόσθετη έκτακτη χρηματοδότηση. Οι αποστολές αξιολόγησης το 2010 έδειξαν πολύ σοβαρές ανεπάρκειες στο ελληνικό σύστημα (υπερπλήρη κέντρα κράτησης, κανένας διαχωρισμός των ροών, καμία προστασία για τις ευάλωτες ομάδες και τους ανηλίκους, ελλείψεις σε ρουχισμό, τρόφιμα, υγειονομική περίθαλψη ακόμα και για τους αιτούντες διεθνή προστασία, έλλειψη προσωπικού από τις Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής). Η Επιτροπή αναφέρει ότι καθώς δεν ήταν δυνατός ο δημοσιονομικός έλεγχος, πολλοί από τους πόρους δεν αξιοποιήθηκαν, ειδικά την περίοδο 2007-2010 (Comission 2014:1,2,4,5,6,7,11).

Από τις πιο ακριβές δράσεις του ελληνικού κράτους ήταν ο φράχτης στον Έβρο. Κόστισε 5.500.000 ευρώ, ενώ η χρηματοδότηση ήταν καθαρά από κρατικά κονδύλια, καθώς η Ένωση αρνήθηκε να τη χρηματοδοτήσει. Η επιχείρηση Ασπίδα είχε ως στόχο τη διάθεση 1881 αστυνομικών κατά μήκος 206 χιλιομέτρων στη γραμμή του Έβρου, στους οποίους ανατέθηκε και η διαχείριση Ασύλου, η χρηματοδότηση ήταν κατά 75% από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, ενώ οι μισθοί των αστυνομικών επιβάρυναν το κράτος. Η επιχείρηση Ξένιος Ζεύς είχε αντικείμενο τις μαζικές συλλήψεις παράνομων μεταναστών από δημόσιους χώρους και σπίτια μαζί με αυτούς ανεξαιρέτως και των αιτούντων διεθνή προστασία. Τα μέτρα αυτά ελήφθησαν για την τήρηση της δημόσιας ασφάλειας, την πάταξη της παράνομης μετανάστευσης, την προστασία της δημόσιας υγείας. Η σχέση κόστους αποτελέσματος έδειξε ότι αυτά τα μέτρα δεν ήταν αποτελεσματικά. Η παρουσία ενός φράχτη, με πολύ μεγάλο κόστος σε μία συγκεκριμένη ζώνη, δεν αποκλείει τη διέλευση από άλλα σημεία και δη από θαλάσσιες οδούς, δεδομένης της θέσης και της μορφολογίας της Ελλάδας. Επίσης, το εξελιγμένο σύστημα κράτησης δεν οδήγησε και σε περισσότερες επιστροφές. Δεν είναι επιτυχία η μαζική σύλληψη ανθρώπων αδιακρίτως, αλλά η ακριβής συλλογή στοιχείων, η ταυτοποίηση πλαστών εγγράφων και η εξειδικευμένη εκπαίδευση των αστυνομικών (Eliamer 2014 :29,30,31,32,35).

Δυσμενής αλλαγή ως προς το μέτρο της κράτησης ήταν η εξαγγελία εθνικής πολιτικής για επέκταση του ανώτατου όριου κράτησης από τους τρεις στους δεκαοκτώ μήνες, ώστε οι παράνομοι μετανάστες να κρατούνται μέχρι να επιστραφούν αναγκαστικά στην πατρίδα τους. Παράλληλα επανδρώθηκαν σύγχρονα προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης, πχ. Αμυγδαλέζα, η επάνδρωση και η λειτουργία των οποίων απορρόφησε ένα πολύ μεγάλο κομμάτι από τα ευρωπαϊκά κονδύλια. Αν δημιουργηθούν ακόμα 7.500 θέσεις κράτησης, το κόστος της επιβολής κράτησης θα φτάσει τα 43.200.000 εκατομμύρια ευρώ. Το 2013 για τις επιστροφές είχε προβλεφθεί το ποσό των 46 εκατομμυρίων ευρώ (ευρωπαϊκή και εθνική χρηματοδότηση). Άρα το μέτρο της κράτησης καταλαβαίνουμε πόσο επαχθές είναι σε σχέση με τους οικονομικούς πόρους που διατίθενται στην Ελλάδα. Την περίοδο 2008-2013 καταγράφηκαν σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία συνολικά 104.351 κρατούμενοι μετανάστες. Το κόστος κράτησης κάθε μετανάστη είναι γύρω στα 16 ευρώ, ενώ γύρω στα 6 ευρώ υπολογίζεται το κόστος σίτισης. Το ποσό αυτό είναι πολύ μικρό σε σχέση με τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη, ενδεικτικό της χαμηλής ποιότητας κράτησης και της αναποτελεσματικότητας αυτού του μέτρου. Το ιδιαίτερα σκληρό αυτό μέτρο θεώρησαν οι ελληνικές διοικητικές αρχές ότι θα ήταν ένα μέτρο τρομοκρατίας, που θα οδηγούσε τους παράνομους να επιστρέψουν πίσω στη χώρα τους. Αν υποθέσουμε ότι το 30% αυτών που κρατούνται δεν επιστρέφουν στη συνέχεια στη χώρα τους,

καταλαβαίνουμε πόσοι πόροι χάνονται από τα κονδύλια χωρίς αποτέλεσμα. Επίσης, ανάμεσα σε αυτούς υπήρξαν και αυτοί που αιτήθηκαν άσυλο, δηλαδή δαπανήθηκαν χρήματα και γι' αυτούς που όσο εκκρεμεί η αίτηση ασύλου δε θα μπορούσαν ούτως ή άλλως να επιστρέψουν (Eliamep 2014 :45,51,53).

### **Αιτήματα ασύλου που κατατέθηκαν από κρατούμενους, 2008-2013**

#### **Πηγή Ελληνική Αστυνομία (Απρίλιος 2014)**

Έτος	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Αιτήματα Ασύλου	2.868	4.759	5.136	4.595	5.735	2.623

Από το δεύτερο πίνακα διαπιστώνουμε ότι τα Κέντρα Υποδοχής δεν αποτελούν πρώτη προτεραιότητα της ελληνικής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση, αν και θα μπορούσαν να λειτουργήσουν πολύ πιο αποτελεσματικά από τα κέντρα κράτησης. Τα Κέντρα Υποδοχής λειτουργούν αναγνωριστικά, συλλέγουν τα στοιχεία για τους νεοεισερχόμενους για να τους κατευθύνουν προς τις σωστές διαδικασίες, παρέχουν τροφή, πρώτη βοήθεια, ενώ το όριο κράτησης που προβλέπουν είναι μέχρι 25 ημέρες το ανώτατο. Το συνολικό κόστος είναι 9 εκατομμύρια ευρώ και χρηματοδοτείται από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων.

### **Προγραμματισμένες Κατασκευές στο Αναθεωρημένο Εθνικό Σχέδιο Δράσης 20113**

Αντικείμενο	Ετήσια Λειτουργικά Εξοδα	Πρόοδος
Κέντρα Πρώτης Υποδοχής	x421 εκατ.	1 λειτουργικό κέντρο (240 θέσεις) Αναζήτηση χρηματοδότησης για υλοποίηση λοιπών
Προαναχωρησιακά Κέντρα	x957 εκατ.	6 λειτουργικά κέντρα (4,985 θέσεις) Χρηματοδότηση εξασφαλισμένη για λοιπά κέντρα

(Eliamep 2014 :55)

Τέλος τα ανοιχτά κέντρα φιλοξενίας που χρηματοδοτούνται από τον ΕΟΧ, το Ταμείο Προσφύγων και εθνικούς πόρους, χωρητικότητας 1093 θέσεων, λειτουργούν αποτελεσματικά στο κομμάτι της ενσωμάτωσης και προστασίας ευάλωτων ομάδων και ανηλίκων.

Η διαφορά μεταξύ αναγκαστικής και εθελούσιας επιστροφής είναι ότι στην αναγκαστική επιστροφή το κόστος επιστροφής επιβαρύνει το μετανάστη. Αν όμως ο μετανάστης δεν έχει τα χρήματα, επιβαρύνεται ο κρατικός μηχανισμός. Το κόστος με μία τυπική αερογραμμή είναι 404,7 ευρώ. Οι εθελούσιες επιστροφές συνολικά είναι πιο οικονομικές. Ο ΔΟΜ, που βοηθά την επανένταξη των ανθρώπων που επιστρέφουν οικειοθελώς στις

χώρες καταγωγής τους, προσφέρει μία οικονομική βοήθεια που ξεκινά από 400 ευρώ και φτάνει μέχρι τα 1500 ευρώ (Eliamer 2014 :61).

Στην Ελλάδα, παρατηρήθηκαν πολλά ύποπτα φαινόμενα διαφθοράς, καθώς οι κρατικές διαδικασίες για τη διαχείριση αυτών των ευρωπαϊκών κονδυλίων πολλές φορές χαρακτηρίζονται από άκρα μυστικότητα. Για πολλά από αυτά τα φαινόμενα έχουν εγερθεί ερωτηματικά από τα ελληνικά μέσα μαζικής ενημέρωσης. Όπως για παράδειγμα το θέμα των συμβάσεων σίτισης από ιδιώτες προμηθευτές στα κέντρα κράτησης των αλλοδαπών, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αυτό της Αμυδαλέζας. Η υπόθεση πλέον βρίσκεται στον Εισαγγελέα Διαφθοράς, καθώς οι δύο εταιρίες για σίτιση των ανθρώπων που κρατούνται στην Αμυδαλέζα, επελέγησαν με απευθείας ανάθεση από την ΕΛΑΣ, ενώ το Νομικό Συμβούλιο του κράτους έκρινε ότι η ανάθεση έπρεπε να γίνει με δημόσιο διαγωνισμό, γιατί τα κονδύλια είναι ευρωπαϊκά. Η ΕΛΑΣ διεξήγε εκ νέου διαγωνισμό, και πάλι με απευθείας ανάθεση. Από το Σεπτέμβριο του 2013 και οι τρεις εταιρίες παραμένουν ανεξόφλητες, ενώ υπάρχουν και νεότερα στοιχεία για την άθλια ποιότητα φαγητού που δίνεται στους κρατούμενους. (Καθημερινή, 2015).

Το ημερήσιο κόστος σίτισης για κάθε μετανάστη είναι 5,87 ευρώ και περιλαμβάνει πατάτες, μακαρόνια και ρύζι, ελάχιστες πρωτεΐνες. Σύμφωνα με το ΦΕΚ 118/21-1-2015, το κόστος σίτισης για το κέντρο κράτησης στην Αμυδαλέζα ορίστηκε στο ποσό των 1.850.000 ευρώ. Σε καμία περίπτωση δεν υπάρχει αντιστοιχία ανάμεσα στο κόστος σίτισης ανά άτομο και το συνολικό ετήσιο ποσό που ορίστηκε για τη σίτιση στο ΦΕΚ 118/2015. Ουσιαστικά τα 5,87 ευρώ την ημέρα για τη σίτιση κάθε μετανάστη δεν αντιστοιχούν σε μερίδες και ποιότητα φαγητού του χρηματικού ποσού των 1.850.000 ευρώ. Σύμφωνα με τα ίδια στοιχεία, για την καθαριότητα η δαπάνη ορίζεται στα 635.000 ευρώ, για τον ηλεκτρισμό στο 1.311.500 και για την ύδρευση στα 180.000 ευρώ. (ΦΕΚ 118/Ι/ 2015).

Ανάλογα ερωτηματικά εγείρονται και για τις πτήσεις charter με τις οποίες πραγματοποιούνται οι εθελούσιες επιστροφές. Διαγωνισμοί εξπρές για την επιλογή των αεροπορικών εταιρειών. Κάθε επιστροφή κοστίζει γύρω στα 1800 ευρώ το άτομο, ποσό στο οποίο δεν συμπεριλαμβάνεται το κόστος της συνοδείας των αστυνομικών. Με το Ν.3613/2007, τα ευρωπαϊκά χρήματα και από τα τέσσερα ταμεία έχουν διαμοιραστεί στο Ταμείο Εσωτερικών και τη Δ/ση Οικονομικών του Υπουργείου της ΕΛ.ΑΣ, το οποίο διαχειρίζεται και τη μερίδα του λέοντος (331.182.735 ευρώ), χωρίς να κάνει καμία ανάρτηση στη σελίδα του για τις σχετικές δαπάνες για τα εξωτερικά σύνορα, ενώ για τις επιστροφές δεν υπάρχει ανάρτηση από το 2008.

Το τμήμα Home Affairs ανακοίνωσε ότι θα αυξήσει τη χρηματοδότηση για την περίοδο 2014-2020. Από τα 80 εκατομμύρια που υπήρχαν την περίοδο 2008-2011 για απέλαση, επαναπατρισμό και αναγκαστική επιτροπή, αξιοποιήθηκε μόλις το ένα σύμφωνα, με τον κωδικό 5143 του εθνικού προϋπολογισμού.

Μία άλλη μεγάλη επιχείρηση με τεράστια κέρδη, την οποία στηρίζει ένα σύστημα που συνεργάζεται και με τις χώρες προέλευσης, τις χώρες υποδοχής και τους αντίστοιχους κρατικούς μηχανισμούς, είναι η διακίνηση μεταναστών. Ο Ν.3875/2010 ορίζει ως διακίνηση την «επίτευξη της παράνομης εισόδου ενός προσώπου σε ένα κράτος μέρος, του οποίου το πρόσωπο αυτό δεν είναι υπήκοος ή μόνιμος κάτοικος, με σκοπό την απόκτηση, αμέσως ή εμμέσως, οικονομικού ή άλλου οφέλους. Προϋπόθετη την αρχική σύμφωνη γνώμη του μετακινούμενου που πολλές φορές καθώς αλλάζουν τα δεδομένα μέχρι να φτάσει στον τελικό προορισμό και αφού φτάσει, μετατρέπεται σε καταναγκασμό (περιπτώσεις εμπορίας, trafficking).

Η Ελλάδα τα τελευταία είκοσι χρόνια βιώνει συνεχείς και τρομακτικά ταχείες αλλαγές στο μεταναστευτικό ζήτημα. Από χώρα προέλευσης μετατράπηκε σε χώρα προορισμού, κλήθηκε να αντιμετωπίσει μία πρωτόγνωρη για αυτήν πραγματικότητα. Οι πολιτικές της επιλογές βρίσκονται μεταξύ της προθυμίας της για εναρμόνιση με τη διεθνή και ευρωπαϊκή νομοθεσία για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της προσπάθειάς της να προστατέψει τα σύνορά της από εξωτερικές απειλές που τώρα πια με το σύστημα Δουβλίνο και τη συνθήκη Schengen είναι και τα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μίας Ένωσης η οποία ενισχύει και αυτή με τη σειρά της πολιτικές αποτροπής μεταναστών, η οποία πλέον δηλώνει καθαρά ότι κανείς δε μπορεί να διασχίσει τα σύνορά της χωρίς την άδεια της. Οι ευρωπαϊκές και εθνικές τάσεις και πολιτικές οδήγησαν στην ποινικοποίηση του μετανάστη ως παράνομου, όταν δεν έχει έγγραφα, συμπαρασύροντας μαζί του και το δικαιούχο διεθνούς προστασίας που φέρει το βάρος απόδειξης αυτής του της ιδιότητας.

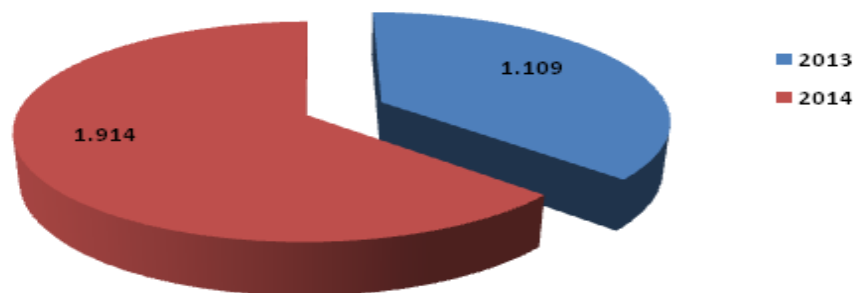
Στην Ελλάδα οι ροές που καταφθάνουν είναι μικτές: οικονομικοί μετανάστες, πρόσφυγες, ευάλωτες ομάδες, ανήλικοι από το 2010 προσπαθούν να βρουν εισοδο στην Ελλάδα μέσα από τα θαλάσσια σύνορά της. Ο διαρκώς αυξανόμενος όγκος ανθρώπων, υπερφορτίζει ακόμα περισσότερο το ήδη ανεπαρκές σε πόρους και ανθρωπινο δυναμικό ελληνικό σύστημα διαχείρισης των ροών αυτών.

Το 2014 συνελήφθησαν συνολικά για παράνομη εισοδο και παραμονή στη χώρα **(77.163)** αλλοδαποί, ενώ το 2013 είχαν συλληφθεί **(43.002)**, ποσοστό αύξησης πάνω από 79,4%.



Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας: Στατιστικά στοιχεία –απολογισμός συνολικής δραστηριότητας της Ελληνικής Αστυνομίας για το έτος 2014.

ΣΥΛΛΗΨΕΙΣ ΠΑΡΑΝΟΜΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΑ ΕΛΛΗΝΟΤΟΥΡΚΙΚΑ  
ΣΥΝΟΡΑ ΓΙΑ ΤΑ ΕΤΗ 2013 & 2014



Το 90% των παράνομων συλλήψεων στα σύνορα της Ένωσης συλλαμβάνεται στα ελληνοτουρκικά σύνορα

**(Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας: Στατιστικά στοιχεία –απολογισμός συνολικής δραστηριότητας της Ελληνικής Αστυνομίας για το έτος 2014.)**

Ενόψει της συνόδου των αρχηγών κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θα πραγματοποιούνταν στις Βρυξέλλες στις 25 και 26 Ιουνίου 2015, η Διεθνής Αμνηστεία διεξήγαγε αποστολή στην Ελλάδα στα νησιά της Χίου και της Λέσβου από 25 Φεβρουαρίου μέχρι 2 Απριλίου 2015. Διαπίστωσε ότι <<κάθε μήνα η ανθρωπιστική κρίση πυροδοτούμενη από την οικονομική κρίση χειροτερεύει>>. Οι νεοαφιχθέντες πληθυσμοί έρχονται αντιμέτωποι με μία πραγματικότητα στην Ελλάδα που συνεχώς επιδεινώνεται. Οι αιτίες είναι πλέον γνωστές: ο κακός σχεδιασμός, η μη αποτελεσματική απορρόφηση των κονδυλίων, η έλλειψη ανθρωπίνων πόρων του ελληνικού κράτους. Αυτά τα πραγματικά δεδομένα βέβαια δεν απαλλάσσουν τα υπόλοιπα κράτη της Ένωσης από την ευθύνη ενός συνολικού ανεπιτυχούς ευρωπαϊκού σχεδιασμού για το άσυλο και τη μετανάστευση. «Η ανθρωπιστική κρίση στο Αιγαίο δεν είναι απλά μια ελληνική τραγωδία, αλλά παράγωγο ενός ευρωπαϊκού μεταναστευτικού συστήματος που αποτυγχάνει». Αυτό το διαρκώς γιγαντούμενο πρόβλημα είναι ένα κράμα αποτυχημένων ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών. Ίσως τώρα είναι επιτακτική ανάγκη να γίνει μία πιο δίκαιη κατανομή βάρους και ευθυνών, αφού τα κράτη του Νότου αποδείχθηκε πως δεν μπορούν να διαχειριστούν μία ολοένα εντεινόμενη κατάσταση, παραβιάζοντας κατ'εξακολούθηση ανθρώπινα δικαιώματα μεταναστών και προσφύγων. Το 2014 καταγράφηκαν 43.500 πρόσφυγες. Μεταξύ 1<sup>ης</sup> Ιανουαρίου και 22ας Ιουνίου 2015 έφτασαν στην Ελλάδα 61.474 πρόσφυγες (Διεθνής Αμνηστεία –Γραφείο Ελλάδας: 2015).

Οι μεγαλύτερες αφίξεις πλέον είναι από τη θάλασσα, ενώ από τα χερσαία σύνορα με την Τουρκία, η Διεθνής Αμνηστεία κατέγραψε μαρτυρίες βίαιων αποθήσεων προσφύγων από την ελληνική αστυνομία. Οι υπηρεσίες πρώτης αποδοχής δεν μπορούν να προσφέρουν ούτε τα βασικά αγαθά (προσωπικό για έλεγχο ταυτοποίησης, υγειονομική περίθαλψη, σίτιση, καθώς έχουν λήξει οι συμβάσεις που έχει συνάψει το κράτος με ιδιωτικές εταιρείες). Όλοι οι άνθρωποι που καταφθάνουν αντιμετωπίζονται σαν ένα ομοιογενές σύνολο, παιδιά και ευπαθείς ομάδες δεν τυγχάνουν ιδιαίτερης μεταχείρισης. Κοιμούνται όλοι σε αποθήκες, λιμάνια, με βρεγμένα ρούχα, τα κέντρα κράτησης ασφυκτιούν. Όσοι έχουν υποβάλλει αίτηση για άσυλο, κρατούνται για μεγάλο διάστημα, καθώς δεν έχουν συσταθεί όλα τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου και υπάρχει έλλειψη σε προσωπικό. Τώρα πια απαιτούνται συντονισμένες κινήσεις από όλους, καθώς η δεινή

οικονομική κατάσταση με την έλλειψη ρευστότητας της Ελλάδας και οι μαζικές αφίξεις μικτών ροών είναι ένας ωρολογιακός μηχανισμός που είναι έτοιμος να εκραγεί.

Τα κράτη που δεσμεύονται από τον κανονισμό Δουβλίνο, δεσμεύονται και από το Διεθνές Δίκαιο για την προστασία των Προσφύγων. Η αρχή της μη επαναπροώθησης σε χώρα που απειλείται η ζωή και η ελευθερία αυτών των ανθρώπων διευρύνεται και περιλαμβάνει και την απαγόρευση μεταφοράς αυτών σε κράτος που είναι μεν υπεύθυνο να εξετάσει την αίτησή για άσυλο, αλλά υπάρχει μεγάλος κίνδυνος να διατάξει την επαναπροώθησή τους. Η άμεση ή έμμεση επαναπροώθηση απαγορεύεται από το άρθρο 3 της Σύμβασης για τους Πρόσφυγες, το άρθρο 33 της ΕΣΔΑ και δε μπορεί να ανατραπεί από διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες.

Τα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην περίπτωση της Ελλάδας, ένα κράτος με παραβιάσεις του συστήματος ασύλου και με πολλές καταδικαστικές αποφάσεις, φαίνεται πως δεν τήρησαν την αρχή της απαγορεύσης της έμμεσης επαναπροώθησης αιτούντων ασύλου. Η Νορβηγία για παράδειγμα ενώ το 2008, ανέστειλε τη μεταφορά αιτούντων ασύλου στην Ελλάδα, το 2009 ξεκίνησε να στέλνει και πάλι στην Ελλάδα. Τα κράτη της Ευρώπης θεώρησαν και μετά την απόφαση του ΕΔΔΑ το 2008, που επιβεβαιώνει ότι δεν υπάρχουν στοιχεία που να στοιχειοθετούν ότι όσοι επιστρέφονται στην Ελλάδα διατρέχουν τον κίνδυνο διαδοχικής μεταφοράς σε χώρα που θα υποστούν κακομεταχείριση, άρχισαν να εφαρμόζουν και πάλι τον Κανονισμό Δουβλίνο. Εξάλλου στην ίδια απόφαση που έξεδωσε το ΕΔΔΑ, το 2008, αναφέρεται ότι όσοι βρίσκονται στο ελληνικό έδαφος, μπορούν να υποβάλλουν απευθείας στο ΕΔΔΑ αίτηση για λήψη προσωρινών μέτρων μέχρι να εκδοθεί οριστική απόφαση, για να αποφευχθεί ο κίνδυνος απέλασής τους. Όπως έχει επισημάνει η Υπάτη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, το ελληνικό σύστημα ασύλου αντιμετωπίζει πολλαπλά προβλήματα. Στους αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα η παροχή νομικής βοήθειας είναι αβέβαιη. Επίσης δεν παρέχονται πληροφορίες για το πως κάποιος μπορεί να έχει πρόσβαση σε δίκτυο νομικής βοήθειας. Συμπεραίνουμε λοιπόν ότι η άσκηση αίτησης λήψης προσωρινών μέτρων στο ΕΔΔΑ από αιτούντα άσυλο στην Ελλάδα είναι δυσχερής καθώς αυτός δεν έχει πρόσβαση σε αυτού του είδους στην πληροφορία και σε παροχή νόμιμης βοήθειας. (NOAS, ΑΙΤΗΜΑ 2009: 3,5,6,7)

### **3.4 Οι Ανεπιθύμητοι Πρόσφυγες, θύματα του σύγχρονου κοινωνικού Απαρχαϊν στην Ευρώπη και την Ελλάδα**

Η Διεθνής Αμνηστεία στην Ελλάδα παραθέτει ενημερωτικό υλικό για τη μεταχείριση των αιτούντων άσυλο από τα κράτη της Ευρώπης και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι λίγο ως πολύ καθένα από αυτά παραβίασε και συνεχίζει να παραβιάζει τις διαδικασίες και τα δικαιώματα των ανθρώπων αυτών για προστασία. Όλα τα ευρωπαϊκά κράτη ανεξαιρέτως, ακόμα και με τα νέα νομοθετήματα τους για τη μεταχείριση μεταναστών και προσφύγων, έχουν σαν κύρια πολιτική τους τον έλεγχο και την αποτροπή και όχι την προστασία (Διεθνής Αμνηστεία-Ελληνικό τμήμα: Η μεταχείριση των Προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη) .

Ο D.Conway υποστηρίζει ότι ο νεοφιλελευθερισμός, η παγκοσμιοποίηση, η νέα αταξία είναι κάτι περισσότερο από την ελεύθερη διακίνηση χρημάτων και αγαθών. Βασικά είναι η ολοένα και μεγαλύτερη αλληλεξάρτηση ανθρώπων σε έναν κόσμο που τα σύνορά του εξαφανίζονται. Δεν είναι δυνατό να διαχωρισθεί το κεφάλαιο από τον άνθρωπο. Η θεωρία των παγκόσμιων συστημάτων (world systems theory) υποστηρίζει ότι η μετανάστευση είναι προϊόν της ανισοροπίας των θεσμών ως αποτέλεσμα της παρέμβασης του κράτους στο παγκόσμιο καπιταλιστικό σύστημα (Εμκε-Πουλοπούλου,

Η ιδιότητα του πολίτη στη νέα τάξη πραγμάτων, λειτουργεί σαν προστατευτική ασπίδα της ανθρώπινης ύπαρξης μέσα στο κράτος. Δεν μπορεί να έχει μία μονοσήμαντη διάσταση. Οι διαφορετικές του εκφάνσεις περιλαμβάνουν τη συμμετοχή σε ένα κράτος (νομική έννοια), το πολιτικό καθεστώς, την κοινωνική και πολιτισμική διάσταση, τη συμμετοχή σε ένα έθνος, την προσωπική ταυτότητα. Το κράτος με την παλιά μορφή του δεν επαρκεί πλέον. Η ιδιότητα του πολίτη κλυδωνίζεται και αυτή από τη σχέση της με την παγκοσμιοποίηση (Σαμπατάκου, 2010 :71, 175).

Οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες σε σχέση με άλλες κατηγορίες μετακινούμενων πληθυσμών τυγχάνουν ιδιαίτερης μεταχείρισης. Έχει θεσμοθετηθεί γι' αυτούς ένα ευρύ πλέγμα νομικών καθεστώτων εκ των οποίων απορρέουν δικαιώματα και υποχρεώσεις. Αυτή η θεσμική προστασία στην πράξη αποδείχθηκε ελλειμματική, γιατί πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο χάνονται εύκολα στα μεγάλα μεταναστευτικά κύματα, ενώ αυτό το πλαίσιο προστασίας ενεργοποιείται μετά την αναγνώρισή τους ως προσφύγων. Γεγονότα όπως τα τρομοκρατικά χτυπήματα στη Νέα Υόρκη (2001), στη Μαδρίτη (2002) και το Λονδίνο (2005), έχουν δημιουργήσει την παγιωμένη αντίληψη ότι η μετανάστευση, ειδικά όταν είναι παράνομη είναι στενά δεμένη με την τρομοκρατία. Έτσι, άνθρωποι που μετακινούνται, ανεξάρτητα από τη γενεσιουργό αιτία της μετακίνησης, αντιμετωπίζονται ως απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια του κράτους. Κάτω από αυτό το πρίσμα δεν μπορούμε να μιλάμε για πολυεθνικές και παγκόσμιες κοινωνίες, ενώ ο πρώτος αρνητικός αντίκτυπος αυτής της νέας πραγματικότητας αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα (Σαμπατάκου, 2010:94, 175).

Το μεγάλο ερώτημα που τίθεται είναι αν μπορούν να δημιουργηθούν διεθνείς πολιτικές για την παραγωγή διεθνών δημόσιων αγαθών, όταν λείπει μία διεθνής κυβέρνηση ανάλογη των εθνικών κυβερνήσεων. Πώς είναι δυνατόν να υπάρξει διακυβέρνηση, όταν δεν υπάρχουν θεσμοί που να επιτάσσουν την εκτέλεση αυτών των διεθνών πολιτικών. Κατά τον Reinicke, για να μπορέσει μία δημόσια πολιτική να φέρει αποτέλεσμα, θα πρέπει να αποσυνδεθούν από το έθνος κράτος πτυχές της διακυβέρνησης, των θεσμών και του νομικού πλαισίου, και πάλι όχι με σκοπό να αποδοθούν σε μία διεθνή κυβέρνηση, γιατί όπως όλοι ξέρουμε στις Διεθνείς Σχέσεις επικρατεί αναρχία. Καθώς δεν υπάρχουν νομικά διεθνείς νομικά δεσμευτικοί μηχανισμοί, το διεθνές δημόσιο αγαθό, όπως μπορεί να είναι η μετανάστευση ή η προστασία των προσφύγων, δεν μπορεί να προστατευτεί ούτε σε εθνικό ούτε σε διεθνές επίπεδο (Σαμπατάκου, 2010:262,264, 265).

Αν μπορούσαμε να φέρουμε ένα εμπρακτο παράδειγμα αποτυχίας διαχείρισης δημόσιου αγαθού από την Ευρωπαϊκή Ένωση σε συγκεκριμένο χωροχρονικό πλαίσιο, θα επιλέγαμε την περίπτωση της Ελλάδας, η οποία μέσα από ένα σύνολο εθνικών πρακτικών, ευρωπαϊκών κανονισμών και διεθνών πρακτικών, παρουσιάζει μία εικόνα που παραπέμπει σε χώρο εγκλωβισμού προσφύγων. Οι πρόσφυγες σήμερα δεν μπορούν να επιλέξουν τη χώρα στην οποία επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση ασύλου. Αναγκάζονται να κάνουν αίτηση για άσυλο στο πρώτο κράτος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του οποίου τα σύνορα θα περάσουν. Η Ισπανία, η Ιταλία και η Μάλτα έχουν υπογράψει συμφωνίες επαναπροώθησης με τις βορειοαφρικανικές χώρες. Καθώς η Ελλάδα δεν έχει υπογράψει ανά λογη συμφωνία, αποτελεί πόλο έλξης για όσους ζητούν προστασία και μοναδική είσοδο τους για τα ευρωπαϊκά κράτη που είναι στο εσωτερικό της Ευρώπης. Η Frontex συνεργάζεται με τις ελληνικές αρχές (αστυνομία, λιμενικό) και συντονίζει τις επιχειρήσεις για την προστασία των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.

Οι πρόσφυγες συλλαμβάνονται, κλείνονται σε κέντρα κράτησης μαζί με τους μετανάστες αδιακρίτως, απελαύνονται, προσπαθούν να υποβάλουν αίτηση για άσυλο, χωρίς να υπάρχει ουσιαστική βοήθεια στην παροχή πληροφοριών, νομικής βοήθειας και

ενημέρωσής τους για τις διαδικασίες. Όταν καταγραφεί το αίτημά τους για άσυλο στην Ελλάδα, δε μπορούν υποβάλουν εκ νέου αίτηση ασύλου στο κράτος που επιθυμούν ουσιαστικά να μεταβούν και εγκλωβίζονται στην ελληνική επικράτεια. Καθώς όμως δεν υπάρχει πλέον άλλη δίοδος για την Ευρώπη εκτός της Ελλάδας, συνεχίζουν να καταφθάνουν μαζικά χωρίς έγγραφα, ελπίζοντας πως κάποια στιγμή θα μπορέσουν να ταξιδέψουν προς την ενδοχώρα. Αν δεν κρατηθούν ή δεν απελαθούν, τους δίνεται εντολή εντός 30 ημερών να εγκαταλείψουν τη χώρα, μόνο που με τα έγγραφα που τους δίνει το ελληνικό κράτος δεν μπορούν να ταξιδέψουν προς το εσωτερικό της Ευρώπης, εκεί που πραγματικά θα ήθελαν να πάνε, αλλά ούτε μπορούν να γυρίσουν και πίσω, καθώς αντιμετωπίζουν κίνδυνο ζωής και φόβο δίωξης.

### **3.4.1 Η έννοια του εθνικού ρατσισμού ως αποτέλεσμα της απαξίωσης και του φόβου για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες**

Ο φόβος αλλοίωσης των κοινωνικών χαρακτηριστικών και των δομών ιεράρχησης του έθνους κρύβεται πίσω από κάθε κινδυνολογική προσέγγιση για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες. Η αντίληψη ότι μία κοινωνία μπορεί να ενσωματώσει ένα συγκεκριμένο αριθμό ανθρώπων και ότι υπάρχει ένα πεπερασμένο όριο ταυτίζεται με τα φυσικά όρια ενός κράτους. Η λέξεις κλειδιά είναι η ετεροφοβία και η απαξίωση του ξένου που ευθύνεται για την αύξηση των ποσοστών ανεργίας, την αύξηση της εγκληματικότητας, την επιβάρυνση του συστήματος υγείας, την απορρύθμιση της αγοράς εργασίας. Ο πόλεμος ενάντια στον ξένο γίνεται από τη χώρα υποδοχής με δύο βασικές στρατηγικές την ανθρωποφαγική αφομοίωση ή τον αποκλεισμό (Παύλου, 2004:55,71, 72).

Στην Ευρώπη των εθνικών κρατών η ιδιότητα του πολίτη, με την έννοια της παραγωγικής συμμετοχής στη σύγχρονη δημοκρατία έχει ένα χαρακτήρα εντοπιότητας. Η Ευρώπη των λαών και των ανοικτών συνόρων οφείλει να επανεξετάσει το σύστημα αξιών αποδίδοντας και στους ξένους τα δικαιώματα που τους αναλογούν, αναγνωρίζοντας και σε αυτούς κοινωνικές ανάγκες. Η Ευρώπη των μεγάλων γίνεται η Ευρώπη των μικρών διαπραγματεύσεων όταν ανακύπτουν θέματα εθνικού συμφέροντος ή εθνικής ισχύος. Σε αυτή την Ευρώπη της Δημοκρατίας και των υψηλών αξιών προσφεύγουν μετανάστες και πρόσφυγες όταν αναχωρούν από τις χώρες προέλευσης. (Παύλου, 2004:85, 86).

Στην Ελλάδα το 2014, όπως αναφέρει η ετήσια έκθεση της Διεθνούς Αμνηστείας για την Ελλάδα υπήρξε αύξηση κρουσμάτων ρατσισμού και βίας από πολίτες και σώματα επιβολής νόμου. Υπήρξε αύξηση του ορίου κράτησης στους 18 μήνες ενώ οι παράνομες απωθήσεις παράνομων αλλοδαπών συνεχίστηκαν. Τον Οκτώβριο του ίδιου χρόνου απαγγέλθηκαν κατηγορίες για σύσταση, διεύθυνση και συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση σε 67 μέλη και στους αρχηγούς του νεοναζιστικού κόμματος Χρυσή Αυγή. Κοντά στο Φαρμακονήσι βυθίστηκε αλιευτικό σκάφος που μετέφερε πρόσφυγες. Αυτοί που επέζησαν κατηγορήσαν μέλη του ελληνικού λιμενικού για το ατύχημα που έγινε κατά τη διάρκεια επιχείρησης απώθησης στους στο Φαρμακονήσι.

Οι ενισχυμένοι έλεγχοι στα σύνορα και η καλύτερη συνεργασία με τους Τούρκους συνοριοφύλακες συνέβαλε στη σημαντική πτώση του αριθμού των παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο που εισέρχονται στην Ελλάδα κατά μήκος των χερσαίων συνόρων. Ως εκ τούτου, ο αριθμός όσων προσπαθούσαν να φτάσουν στην Ελλάδα μέσω θαλάσσης αυξήθηκε αξιοσημείωτα στους πρώτους οχτώ μήνες του έτους. Μέχρι το τέλος του έτους, πάνω από 103 πρόσφυγες και μετανάστες, συμπεριλαμβανομένων και πολλών παιδιών, πνίγηκαν ή κηρύχθηκαν αγνοούμενοι στην προσπάθειά τους να διασχίσουν τα σύνορα. Τον Ιούλιο κηρύχθηκαν ένοχοι δύο επιστάτες για πρόκληση σωματικών βλαβών όταν πυροβόλησαν εργάτες από το Μπαγκλαντές στη



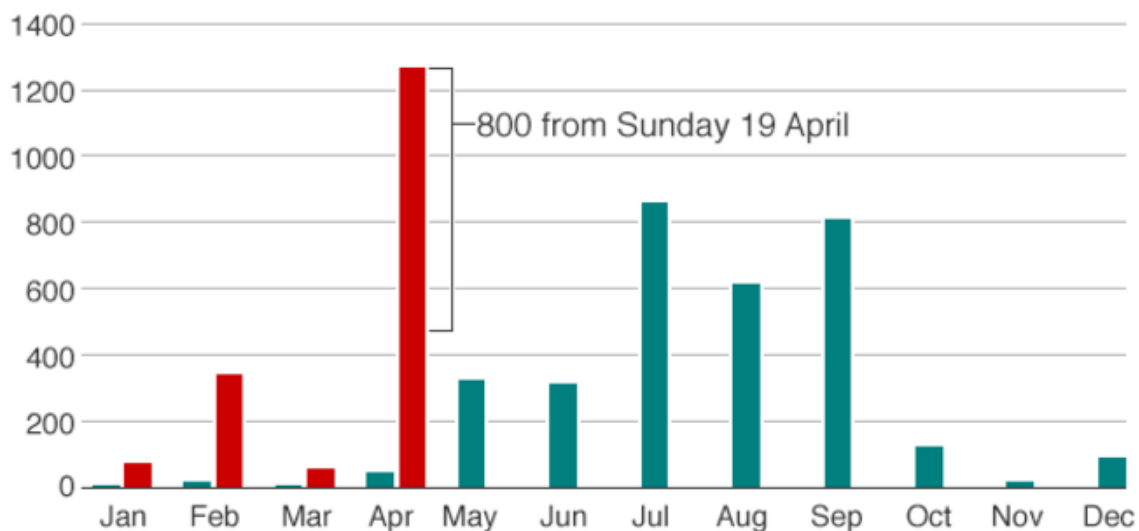
Νέα Μανωλάδα γιατί διεκδίκησαν τα εργατικά τους δικαιώματα. (Διεθνής Αμνηστία - Ελληνικό Τμήμα : Ετήσια Έκθεση 2014 για το άσυλο στην Ελλάδα).

Έκθεση της ECRI (Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας για την Ελλάδα) το 2015 αναφέρει για την Ελλάδα ότι *«Παρά τα βήματα που έχουν γίνει προς την σωστή κατεύθυνση, όπως η ψήφιση του νέου αντιρατσιστικού νόμου, συνεχίζουν να υφίστανται προβλήματα, όπως τα ανησυχητικά υψηλά επίπεδα ξενοφοβίας και βίας κατά προσφύγων, αιτούντων άσυλο και μεταναστών»*. Η ECRI ζητά να ποινικοποιηθεί η δημόσια έκφραση που έχει ρατσιστικούς σκοπούς και των ιδεολογιών που προάγουν τις διακρίσεις μέσα από την καλλιέργεια της ανωτερότητας. Αναφέρεται και στον επιτελικό ρόλο των ΜΜΕ στην καλλιέργεια του ρατσισμού και του μίσους κατά της διαφορετικότητας (ECRI : 2015 ).

Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο κατά του ρατσισμού (ENAR), στην έκθεσή του για τα έτη 2013-2014, αναφέρει πως πολλά ευρωπαϊκά κράτη παρουσίασαν αύξηση ρατσιστικών φαινομένων για το έτος 2013. Η έκθεση απέδειξε ότι η αύξηση του ρατσισμού στην Ελλάδα αποδίδεται στο πρόβλημα της οικονομικής κρίσης. Οι αλλοδαποί στα κράτη που έχουν πρόβλημα στην οικονομία τους, αντιμετωπίζονται ως αποδιοπομπαίοι τράγοι, σαν να είναι αποκλειστικά υπεύθυνοι για τα δεινά της χώρας. Για κάθε κράτος της Ευρώπης υπάρχουν διαφορετικοί λόγοι που οδηγούν σε αντίστοιχα φαινόμενα βίας. Στη Γαλλία, τη Φιλανδία, την Πολωνία και τη Σουηδία, τα ρατσιστικά εγκλήματα πυροδοτούνται από το φόβο της ισλαμικής τρομοκρατίας. Τα ακροδεξιά πολιτικά κόμματα έχουν αναλάβει σημαντικό ρόλο στη διάδοση της ιδεολογίας του μίσους και του ρατσισμού. Στη Γερμανία, τη Ελλάδα, την Ιρλανδία και τη Λετονία, οι αιτούντες άσυλο, οι μετανάστες, οι πρόσφυγες, είναι οι πιο απρόθυμες ομάδες στο να καταγγείλουν ρατσιστικά εγκλήματα λόγω φόβου απέλασης ή αδικής μεταχείρισης. Τα κράτη μέλη όχι μόνο έχουν καθήκον να προστατεύουν τους ανθρώπους από τα ρατσιστικά εγκλήματα που διαπράττονται από άτομα, αλλά θα πρέπει επίσης να γνωρίζουν ότι αυτά τα εγκλήματα αυξάνονται σε μια εποχή που υπάρχει υποστήριξη από κόμματα που προωθούν την ξενοφοβία σε εθνικές πολιτικές και τις πρακτικές. Τα πολιτικά κόμματα και οι κυβερνήσεις πρέπει να αναπτύξουν τρόπους για την αντιμετώπιση του ρατσιστικού εγκλήματος για να διατηρηθεί η εσωτερική ενότητα των κρατών, όπου δε θα υπάρχουν μειονότητες με βάση τη φυλή, την εθνοτική καταγωγή ή τη θρησκεία ( ENAR 2013: Shadow Report 2013: 8,10, 13, 36, 37).

## Migrant deaths in the Mediterranean by month

■ 2014 ■ 2015



Source: IOM

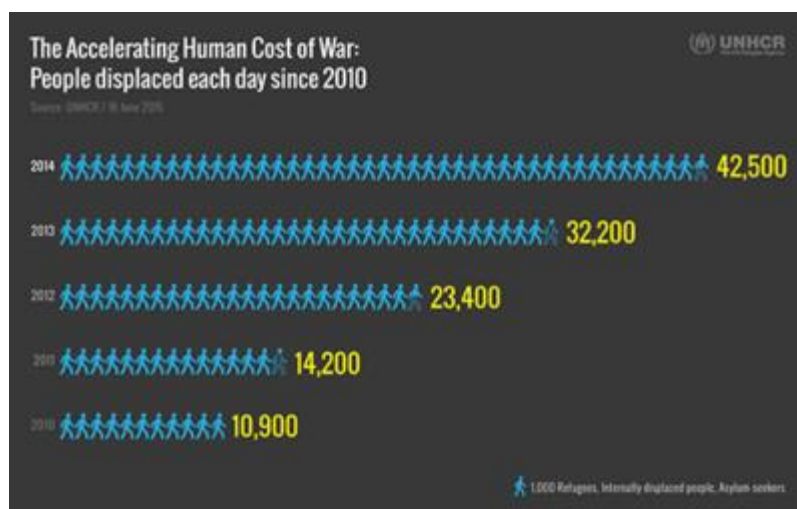
BBC

Η Ύπατη Αρμοστεία προειδοποιεί για επιδεινούμενη ανθρωπιστική κρίση στην Ελλάδα και τα Βαλκάνια από τη μεγάλη άφιξη προσφύγων. Τον Ιούλιο του 2015 έφθασαν στα ελληνικά νησιά κατά μέσο όρο 1000 άτομα, το 60% αυτών από τη Συρία. Η Ελλάδα δεν μπορεί να διαχειρισθεί ούτε να ανταποκριθεί στις ολοένα αυξανόμενες ανθρωπιστικές ανάγκες. Εξαιτίας της οικονομικής της κατάστασης, δε μπορεί να βοηθήσει ούτε υλικοτεχνικά, προσφέροντας δομές, σίτιση, στέγη, αλλά ούτε και με ανθρώπινο δυναμικό. Το κέντρο ταυτοποίησης στη Λέσβο είναι υπερπλήρες, πρόσφυγες ζουν σε άθλιες συνθήκες χωρίς τις βασικές παροχές σε φαγητό και νερό (χαρακτηριστικό φαινόμενο η έλλειψη τροφής από διακοπή απλήρωτων συμβάσεων). Οι Έλληνες κάτοικοι των νησιών όπως και ο στρατός προσφέρουν αφιλοκερδώς τη βοήθειά τους. Οι περισσότεροι πρόσφυγες επιθυμούν να συνεχίσουν το ταξίδι τους προς την Ευρώπη. Ο ρόλος της συνοριακής αστυνομίας σε αυτή τους την πορεία είναι αποτρεπτικός.

Τακτικές επαναπροώθησης, επιτήρηση συνόρων, κατασκευή φραχτών, εντάσσονται στη γενικότερη πολιτική της απόθησης, της αποβολής, της απομάκρυνσης. Υπάρχουν πληροφορίες για άτυπες επαναπροωθήσεις μεταξύ βαλκανικών κρατών. Η Ουγγαρία έχτισε ένα φράχτη κατά μήκος των σερβικών συνόρων. Οι πρόσφυγες στην καλύτερη περίπτωση μένουν εγκλωβισμένοι μεταξύ συνόρων, στη χειρότερη περίπτωση ξαναπέφτουν στα χέρια των διακινητών. Η Ευρώπη πρέπει να αποδείξει τα υψηλά ιδανικά της, τις φιλελεύθερες ιδέες της και τον πολιτισμό της δείχνοντας τον ίδιο βαθμό αλληλεγγύης, προσφέροντας βοήθεια με το ιδεώδες του ανθρωπισμού που τη διακρίνει και σε πολίτες τρίτων χωρών. Η Ευρώπη πρέπει να ανοίξει τα σύνορά της, να ασχοληθεί ενεργά με σχέδια δράσης που αφορούν τη μετεγκατάσταση και την ουσιαστική ένταξη των προσφύγων στις κοινωνίες των κρατών μελών. Ήδη υπάρχει μία πρώτη δέσμευση από τα κράτη μέλη για τη μετεγκατάσταση 20.000 προσφύγων, ένα πρώτο βήμα προς μια κατεύθυνση αλληλεγγύης και βοήθειας σε αυτούς που πραγματικά χρήζουν διεθνούς προστασίας.(UNCHR GREECE: 2015, νέα)

Πόσο σημαντική είναι η προστασία των προσφύγων θα μπορούσε να το καταλάβει κάποιος αν έθετε στον εαυτό του το ερώτημα: **και αν ήμουν εγώ στη θέση του;** Η

Ύπατη Αρμοστεία αναφέρει πως ο αριθμός των προσφύγων σε παγκόσμια κλίμακα φτάνει τα 60 εκατομμύρια. Παγκόσμια ένας στους δύο ανθρώπους είναι πρόσφυγας, εσωτερικά εκτοπισμένος ή αιτών άσυλο.



Τα τελευταία 5 χρόνια τουλάχιστον 15 συρράξεις έχουν ξεκινήσει ή αναζωπυρωθεί. Όλο αυτό το φαινόμενο του παγκόσμιου εκτοπισμού λαμβάνει χώρα σε μια εποχή βαθιάς οικονομικής ύφεσης και κοινωνικών ανακατατάξεων. Η αλληλεγγύη και η βοήθεια προς αυτούς τους ανθρώπους θα πρέπει να υπερβεί διεθνή, ευρωπαϊκά, εθνικά σύνορα. Ο σεβασμός προς τις διακηρύξεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα, οι διεθνείς και εθνικοί δρώντες, οι κοινωνίες των πολιτών πρέπει να κατευθυνθούν από κοινού προς μία πορεία επίλυσης και διαχείρισης των σοβαρών ελλειμάτων παροχής προστασίας για τους πρόσφυγες στο διεθνές περιβάλλον, μέσα από τη διασφάλιση της ειρήνης και της δημοκρατίας. (UNCHR GREECE 2015, :Νέα Έκθεση της Ύπατης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες)

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Μέσα από το τρίπτυχο διεθνές-ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο για τους πρόσφυγες και τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας μπορεί κανείς να συνάγει τα εξής συμπεράσματα:

- Αποτυχία της Ευρώπης για δημιουργία κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής για το άσυλο από τα κράτη μέλη της Ένωσης.
- Ύπαρξη ανθρωπιστικής κρίσης στο Αιγαίο, ως αποτέλεσμα αυτής της αποτυχίας του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου που σπρώχνει το σύστημα υποστήριξης προσφύγων των κρατών του Νότου σε κατάρρευση.
- Οι μαζικές απελάσεις, τα μέτρα κράτησης, οι παράνομες επαναπροωθήσεις, το κλείσιμο των συνόρων, οι πρακτικές απώθησης, αποδεικνύονται ανεπιτυχή μέτρα επίλυσης του προβλήματος μαζικών ροών μεταναστών και προσφύγων προς την Ευρώπη.
- Η οικονομική και η προσφυγική κρίση στα κράτη του Νότου της Ευρωπαϊκής Ένωσης οδήγησαν στην πλήρη αποδόμηση των συστημάτων για το άσυλο και σε συνεχείς παραβιάσεις δικαιωμάτων των μετακινούμενων πληθυσμών.

- Το ελληνικό σύστημα ασύλου, επιβαρυνόμενο και από την οικονομική κρίση του ελληνικού κράτους, παρά τις συνεχείς νομοθετικές μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών χορήγησης διεθνούς προστασίας, αποδείχθηκε ανεπαρκές να διαχειρισθεί τις μαζικές αφίξεις προσφύγων στα σύνορα του.
- Παρά την εμφανή αποτυχία των διεθνών και ευρωπαϊκών πολιτικών, τα κράτη μέλη της Ένωσης, αρνούνται να λάβουν ουσιαστικά μέτρα για την επανεξέταση των ευρωπαϊκών πολιτικών για το άσυλο και τη μετανάστευση.
- Το σύστημα Δουβλίνο είναι το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα έλλειψης συνεργασίας στον επιμερισμό των βαρών των κρατών μελών της Ένωσης με βάση την αρχή της αλληλεγγύης. Αποτέλεσμα αυτού η τεράστια επιβάρυνση των κρατών του Νότου που δημιούργησε ουσιαστικό έλλειμμα εμπιστοσύνης μεταξύ κρατών Βορρά και Νότου.
- Ένα πρώτο βήμα για την από κοινού αντιμετώπιση του προβλήματος του ασύλου για τους πρόσφυγες στην Ευρώπη είναι η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μετεγκατάστασή τους .
- Η Ευρώπη των ανοιχτών συνόρων και της ελεύθερης αγοράς, θα πρέπει να συμπεριλάβει στις διακηρύξεις της για ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και τους υποκόσους τρίτων χωρών δίνοντας ιδιαίτερο βάρος στην προστασία των προσφύγων, κάτι που απορρέει από τη δέσμευσή της προς το διεθνές δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της Σύμβασης του 1951.

## **Βιβλιογραφικές Αναφορές**

### **Διεθνές Δίκαιο**

-COUNCIL OF EUROPE: Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, όπως τροποποιήθηκε από τα Πρωτόκολλα υπ' αριθ. 11 και 14 .

-UNITED NATIONS.: Σύμβαση της 28.4.1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων .

-UNITED NATIONS:Πρωτόκολλο της 31.1.1967 για τη Νομική Κατάσταση των Προσφύγων .

### **Ευρωπαϊκό Δίκαιο**

-Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26<sup>ης</sup> 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 (αναδιεύθυνση) .

-Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 603 /2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 (αναδιατύπωση) .

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

-Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου, της 11<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου

-Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση) .

-Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013, σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση) .

-Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση) .

-Οδηγία 2005/85/ΕΕ του Συμβουλίου, της 1<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα .

-Οδηγία 2004/83/ΕΕ του Συμβουλίου, της 29<sup>ης</sup> Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους .

-Οδηγία 2003/9/ΕΕ του Συμβουλίου, της 27<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη

-Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 .

-Treaty of the Functioning of the European Union (TFEU).

## **Εθνικό Δίκαιο**

-Ν.3907/2011 (ΦΕΚ Α'7) Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας

2008/115/ΕΕ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη – μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις.

-ΠΔ 141/2013 (ΦΕΚ Α/226) Πποσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της οδηγίας 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 (L 337) σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των αλλοδαπών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση) .

-ΠΔ 113/2013 (ΦΕΚ Α'/146) Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΕ του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (L 326/13.12.2005) και άλλες διατάξεις.

-ΠΔ 114/2010 (ΦΕΚ Α'/195) Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΕ του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (L 326/13.12.2005).

-ΠΔ 96/2008 (ΦΕΚ Α'/152) Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2004/83/ΕΕ του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους (L304/30.9.2004).

-ΠΔ 90/2008 (ΦΕΚ Α'/138) Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΕ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (L 326/13.12.2005).

-ΠΔ 220/2007 (ΦΕΚ Α'/251) Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/9/ΕΕ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη (EEL 31/6.2.2003).

### **Έγγραφα των Ηνωμένων Εθνών και της Ύπατης Αρμοστείας ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες**

Γραφείο Ύπατου Αρμοστή για τους Πρόσφυγες 2009:Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια του Καθεστώτος του Πρόσφυγα, Αθήνα, ΣΤ' Έκδοση.

UNHCR. (2012) Contribution to the dialogue on migration and asylum.

UNHCR. (2011) UNHCR comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast).

UNHCR. (2011) Asylum Situation in Greece including for Dublin II transferees UNHCR. (2010) *Improving Asylum Procedures Comparative Analysis*.

UNHCR *Recommendations for Law and Practice*, Brussels.

UNHCR. (2010) UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009).

UNHCR. (2009) UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (COM (2008)815 final of 3 December 2008).

UNHCR. (2009) UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person ("Dublin II") (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008).

UNCHR-Γραφείο Ελλάδας 2014: Επίκαιρα ζητήματα Προσφυγικής Προστασίας.

UNITED NATIONS. (2004) *Frequently Asked Questions on International Humanitarian Human Rights and Refugee Law*. New York: United Nations Publication.

### **Έγγραφο του Συμβουλίου της Ευρώπης**

COUNCIL OF EUROPE. *Asylum and the European Convention on Human Rights, Human Rights Files, No. 9*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.

EUROPEAN AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS and COUNCIL OF EUROPE. (2013) *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ (2009) *Έκθεση του Thomas Hammarberg για την επίσκεψη που πραγματοποίησε στην Ελλάδα 8-10 Δεκεμβρίου 2008 – Τα Δικαιώματα του Ανθρώπου των Αιτούντων Άσυλο*. Στρασβούργο: Συμβούλιο της Ευρώπης

### **Έγγραφο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων**

-COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (2008) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Policy Plan on Asylum An Integrated Approach to Protection Across EU.

-COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (2007) Green Paper on the future Common European Asylum System.

-COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (2007) Report from the COMMISSION to the COUNCIL and to the EUROPEAN PARLIAMENT on the application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers

-COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (2007) Report from the COMMISSION to the EUROPEAN PARLIAMENT and the COUNCIL on the evaluation of the Dublin system

-DIRECTORATE GENERAL HOME AFFAIRS. (2013) Common European Asylum System – a series of factsheet explaining the revised legislative instruments.

-ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (2009) Έγγραφο εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής που συνοδεύει την Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

-EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. (2012) *European Asylum Support Office. About Us*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

-EUROPEAN COMMISSION (2010) Report from the COMMISSION to the EUROPEAN PARLIAMENT and THE COUNCIL on the application of Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection

-SCHIEFFER, M. *Asylum and Migration Fund (2014-2020) DG Home Presentation*.

### **Έγγραφα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου**

-BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL. (2004) Presidency Conclusions – Hague Programme Annex 1 .

-COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2009) The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens.

-COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2008) European Pact on Immigration and Asylum.

-ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΤΑΜΠΕΡΕ (1999) Συμπεράσματα της Προεδρίας.

-ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ. (2000) *Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Επεξηγήσεις σχετικά με το πλήρες κείμενο του Χάρτη*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

### **Έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου**

EUROPEAN PARLIAMENT. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs



(2009) Report on the implementation in the European Union of Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers and refugees: visits by the Committee on Civil Liberties 2005-2008

EUROPEAN PARLIAMENT. (2007) Report from the LIBE Committee Delegation on the Visit to Greece (Samos and Athens)

### **Έγγραφα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης**

-ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΤΥΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ. Έκθεση «Πρακτικά μέσα για τη μείωση της παράνομης μετανάστευσης».

-ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ. (2011) Διαπιστώσεις της από 16.11.2010 διενεργηθείσας αυτοψίας του Συνηγόρου του Πολίτη στη Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής (Πέτρου Ράλλη 24).

-ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

(2010) Ελληνικό Σχέδιο Δράσης για τη Διαχείριση Ασύλου και Μετανάστευσης.

### **Ακαδημαϊκές Πηγές**

-BOED, R. (1994) The State of the Right of Asylum in International Law. *Duke Journal of Comparative & International Law*. 50 (1). pp.1-33.

-LANGFORD, L. (2013) The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity. *Harvard Human Rights Journal*. 26. p. 217 - 264

-LAVRYSEN, L. (2012) European Asylum Law and the ECHR: An Uneasy Coexistence. *Goettingen Journal of International Law*. 4 (1). p.217 – 262

-MIERSWA, K.L. (2013) Is the Cornerstone of the Common European Asylum System crumbling? A study on the Compliance of the Dublin II Regulation with human and fundamental Rights Provisions. *University of Twente. Westfalische Wilhelms-Universitat*

(Christian Kaunert and Sarah Leonard 2011: GRITIM Working Paper Series n.8 (2011).

-TOSCANO, F. (2013). The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers? *Institute for European Studies. Vrije Universiteit Brussel*. 7. pp.1-42

-SCHIEFFER, M. *Asylum and Migration Fund (2014-2020) DG Home Presentation*.

-UK RACE & EUROPE NETWORK. (2010) The EU Stockholm Programme: What implications for immigration, asylum and integration in the UK? July 2010 – Briefing Paper -Ποτλοπούλου, Η.-Ε. (2007). *Η μεταναστευτική πρόκληση*. Αθήνα. Παπαζήσης.

-Εμκε-Πουλοπούλου, Η.-Ε. (2007). *Η μεταναστευτική πρόκληση*. Αθήνα. Παπαζήσης.

-Μαρβάκης, Αθ. (2004). Κοινωνική ένταξη ή κοινωνικό απαρνητχάιντ; Στο Παύλου Μ. & Χριστόπουλος Δ (επιμ.) *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*. Αθήνα, ΚΕΜΟ, σελ. 88-120.

-Παύλου, Μ. (2004). Οι μετανάστες σαν κι εμάς: όψεις της απόκρισης στο μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ελλάδα και στην Ευρώπη. Στο Παύλου Μ. & Χριστόπουλος Δ (επιμ.) *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*. Αθήνα, ΚΕΜΟ, σελ. 39-87.

-Σαμπατάκου, Ε. –Α. (2010). *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα. Παπαζήσης.

-Χριστόπουλος, Δ. (2004). Οι μετανάστες στην ελληνική πολιτική κοινότητα. Στο Παύλου Μ. & Χριστόπουλος Δ (επιμ.) *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*. Αθήνα, ΚΕΜΟ, σελ. 338-366.

## Ηλεκτρονικές Πηγές

EUROPA.EU(2012)*Τιείναιοδηγία;*

[http://ec.europa.eu/eu\\_law/introduction/what\\_directive\\_el.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/introduction/what_directive_el.htm). [Accessed: 24/05/20

EUROPA.EU (2010) *Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση*. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_el.htm).

EUROPA.EU *Προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a11000\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_el.htm). [Accessed: 11/05/2014]

EUROPA.EU (2009) *Ο χώρος και η συνεργασία Σένγκεν*. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133020\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_el.htm).

EUROPA.EU (2007) *Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες* [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_inclusion\\_on\\_fight\\_against\\_poverty/133078\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_on_fight_against_poverty/133078_el.htm).

EUROPEAN PARLIAMENT (2014) *MEPs approve funds for asylum, migration and border surveillance until 2020*: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140307IPR38402/html/MEPs-approve-funds-for-asylum-migration-and-border-surveillance-until-2020>

HOME AFFAIRS. (2014) *Schengen, Borders & Visas*.[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index_en.html).

HOME AFFAIRS.(2014) *Common European Asylum System*. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.html).

HOME AFFAIRS (2014) *Migration, Asylum and Borders – One General Programme, Four Funds* [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index_en.htm).

UNHCR. (2014) *Κέντρα Υποδοχής και Φιλοξενίας, Ιανουάριος 2014*: [http://www.unhcr.gr/no\\_cache/genikes-plirofories/ellada/artikel/kentra-ypodochis-kai.html?L=0](http://www.unhcr.gr/no_cache/genikes-plirofories/ellada/artikel/kentra-ypodochis-kai.html?L=0)

UNHCR. Σύμβαση της Γενεύης του 1951: Ερωτήσεις και Απαντήσεις <http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/General/Geneva1951faq.pdf>

Home Affairs, Asylum procedures 2015) [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/common-procedures/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/common-procedures/index_en.html)

UNRIC (2015) *Ανθρώπινα Δικαιώματα*  
[http://www.unric.org/el/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19&Itemid](http://www.unric.org/el/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid)

Γιάννης Παπαγεωργίου, Το κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου και ο μηχανισμός του Δουβλίνου) <http://slideplayer.gr/slide/2010736/>

Έθνος 2015: Συνέντευξη Μάρτιν Σουλτς

<http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22767&subid=2&pubid=64213207>

Ινστιτούτο Διεθνών Σχέσεων Πνατείου Πανεπιστημίου (Ι.Δ.Ι.Σ) :Ετήσια Έκθεση 2013 Μετανάστευσης και Ασύλου στην Ελλάδα.

### **Καθημερινή 2015**

<http://www.kathimerini.gr/820297/article/epikairothta/ellada/erwthmata-gia-th-sitish-twn-allodapwn-sfhn-amygdaleza>

Σύνηγορος του Πολίτη: Διαπιστώσεις της από 16.11.2010 διενεργηθείσας αυτοψίας του Σνηγόρου του Πολίτη στη Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής (Πέτρου Ράλλη 24)

[http://www.synigoros.gr/resources/8957\\_2\\_eggrafostp.pdf](http://www.synigoros.gr/resources/8957_2_eggrafostp.pdf)

**Protothema 2014: Συνέντευξη της Επιτρόπου Εσωτερικών Υποθέσεων Σεσίλιας Μάλτρομ**<http://www.protothema.gr/world/article/398198/i-sumfonia-tou-douvlinou-den-prokeitai-na-anatheorithei/>).

(Comission2014)<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14027-2014-INIT/en/pdf>

### **Διεθνής Αμνηστεία –Γραφείο Ελλάδας:2015**

<http://www.amnesty.org.gr/greece-humanitarian-crisis-mounts-as-refugee-support-system-pushed-to-breaking-point>)

ΑΙΤΗΜΑ, NOAS 2009: Ανεπίθύμητοι Άνθρωποι-Παράνομες απελάσεις αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα : [www.noas.org/file.php?id=241](http://www.noas.org/file.php?id=241)

(Διεθνής Αμνηστεία -Ελληνικό Τμήμα: Ετήσια Έκθεση για το άσυλο 2014)  
[http://www.amnesty.org.gr/annual\\_report\\_2014\\_greece](http://www.amnesty.org.gr/annual_report_2014_greece)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας για την Ελλάδα  
ECRI:2015

<https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Greece/GRC-CbC-V-2015-001-GRC.pdf>).

ENAR 2013: *Shadow Report (Racist crime in Europe)* [www.enar-eu.org/Shadow-Reports-on-racism](http://www.enar-eu.org/Shadow-Reports-on-racism)

(Η μετανάστευση στην Ευρώπη, Δόξα Σιβροπούλου, :BBC GREEK

[http://www.bbc.co.uk/greek/specials/1841\\_immigration/page2.shtml](http://www.bbc.co.uk/greek/specials/1841_immigration/page2.shtml)

UNCHR GREECE:2015, νέα:Η Ύπατη Αρμοστεία προειδοποιεί για την επιδεινούμενη ανθρωπιστική κρίση στην Ελλάδα και τα δυτικά Βαλκάνια καθώς αυξάνονται οι αφίξεις προσφύγων: <https://www.unhcr.gr/nea/artikel/32f0d2e5a68b266cde1103ac63958311/i-ypati-armosteia-p-8.html>

### **Νομολογία**

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. (2011) *Judgment M.S.S. v. Belgium and Greece*