

ΙΟΝΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΤΜΗΜΑ ΞΕΝΩΝ ΓΛΩΣΣΩΝ ΜΕΤΑΦΡΑΣΗΣ ΚΑΙ
ΔΙΕΡΜΗΝΕΙΑΣ



ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑΣ:

ΧΡΙΣΤΑΚΗ ΧΡΙΣΤΙΝΑ

A.M.: *Ε2016084*

ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΚΑΘΗΓΗΤΕΣ:

ΠΟΛΙΤΗΣ ΜΙΧΑΛΗΣ

ΛΙΒΑΣ ΣΩΤΗΡΗΣ

ΤΙΤΛΟΣ:

*«Το Σύστημα του Δουβλίνου και η Ελλάδα: Κριτική προσέγγιση της
διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης»*

Κέρκυρα, 24 Σεπτεμβρίου 2020

**Το Σύστημα του Δουβλίνου και η Ελλάδα: Κριτική προσέγγιση της
διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης**

Περιεχόμενα

Πρόλογος

Εισαγωγή6

ΜΕΡΟΣ 1^ο8

1.1 Ιστορική αναδρομή κοινού Ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου8

1.2 Η Σύμβαση του Δουβλίνου8

1.2.1 Κανονισμός Δουβλίνου Ι9

1.2.2 Κανονισμός Δουβλίνου ΙΙ9

1.2.3 Κανονισμός Δουβλίνου ΙΙΙ9

1.2.4 Κανονισμός Δουβλίνου ΙV10

ΜΕΡΟΣ 2^ο11

2.1 Εξέλιξη ελληνικής πολιτικής ασύλου11

2.2 Ανεπάρκειες ελληνικού συστήματος ασύλου12

2.2.1 Διοικητικές ανεπάρκειες12

2.2.2 Ανεπαρκείς συνθήκες υποδοχής και διαβίωσης13

2.3 Η ρωγή στο σύστημα του Δουβλίνου με αφορμή την Ελλάδα14

ΜΕΡΟΣ 3^ο16

3.1 Αποτελέσματα της Σύμβασης του Δουβλίνου και παράγοντες που προσδιορίζουν τη στάση της Ευρώπης απέναντι στην προσφυγική κρίση16

Συμπεράσματα18

Πηγές20

Βιβλιογραφία20

Πρόλογος

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να πραγματοποιηθεί κριτική αξιολόγηση της Σύμβασης του Δουβλίνου, έτσι ώστε να φανερωθεί η στάση που διατηρεί η Ευρωπαϊκή Ένωση και ειδικότερα η Ελλάδα, απέναντι στην προσφυγική κρίση, αλλά και οι παράγοντες που τη διαμορφώνουν.

Η επιλογή του παρόντος θέματος προέκυψε λόγω της διαρκούς προβολής της ανάγκης για απάντηση ορισμένων ερωτημάτων, τα οποία σχετίζονται άμεσα με την τρέχουσα κατάσταση στη χώρα μας. Έτσι, τα ερευνητικά ερωτήματα που θα απαντηθούν με τη μέθοδο της βιβλιογραφικής ανασκόπησης μέσα από την παρούσα εργασία, πηγάζουν από την κατάσταση και τις συνθήκες που κυριαρχούν στην Ελλάδα του σήμερα. Τέλος, θα παρουσιαστούν τα προσωπικά μου συμπεράσματα αναφορικά με την αδυναμία επίλυσης της προσφυγικής κρίσης, καθώς και με την ανάγκη ανάδειξης αποτελεσματικών και ριζικών λύσεων του εν λόγω ζητήματος.

Ως Ελληνίδα πολίτης, παρατηρώντας τις εξελίξεις στο μεταναστευτικό ζήτημα και την κρίση που αυτό τροφοδοτεί, αποφάσισα να αναζητήσω τους λόγους για τους οποίους η κατάσταση στο συγκεκριμένο τομέα εξελίσσεται ως εξής, προβαίνοντας έτσι στην εκπόνηση της παρούσας ερευνητικής εργασίας. Σκοπός, άρα, της δημιουργίας αυτής, είναι να γίνει αναφορά στη Σύμβαση του Δουβλίνου, αξιολογώντας κριτικά τη στάση τόσο της Ευρώπης, όσο και της Ελλάδας γενικότερα, στην προσφυγική κρίση και αναφέροντας τους παράγοντες που την καθορίζουν. Η Σύμβαση του Δουβλίνου αποτελεί επίκαιρο θέμα, καθώς βιβλιογραφικά υποστηρίζεται πως επηρεάζει τη γεωπολιτική και τη γεωστρατηγική θέση της Ελλάδας, αλλά και άλλων χωρών. Φανερώνεται σαφώς η αναγκαιότητα για αναθεώρηση του Κανονισμού του Δουβλίνου, καθώς είναι πλέον μη αποδεκτό να περιμένει η ΕΕ τα σύνορα της να φυλάσσονται και να είναι υπόθεση μόνο των περιφερειακών χωρών (όπως η Ελλάδα) και όχι του συνόλου της. Μέσα από αυτό το θέμα, θα αναδειχθεί ότι είναι αναγκαία μια διαφορετική πολιτική ασύλου και μετανάστευσης στην Ευρώπη μέσω της διαμόρφωση ενιαίου συστήματος ασύλου και της αναθεώρησης του Δουβλίνου με σημαντικές συνέπειες για την Ελλάδα.

Για την εκπόνηση της εργασίας αυτής, ήταν απαραίτητη η εκτενής αναζήτηση σε εξειδικευμένες πηγές. Συνεπώς, ήταν σκόπιμο σε πρώτο πλάνο να γίνει αναζήτηση των κατάλληλων πηγών όπου θα εξυπηρετούσαν το σκοπό της δημιουργίας της εν λόγω εργασίας, ενώ στη συνέχεια κρίθηκε επιτακτική η διασταύρωση των πληροφοριών και ο έλεγχος εγκυρότητάς τους. Τελικά, όταν πλέον εντοπίστηκαν οι πηγές που θα χρησίμευαν στη συγγραφή της εργασίας, χρειάστηκε να οργανωθεί το υλικό σύμφωνα με τις θεματικές ενότητες που διαχωρίστηκε η εργασία. Αφού συγκέντρωσα το σχετικό με το θέμα της εργασίας μου πληροφοριακό υλικό, άρχισα να τη συντάσσω, βασισμένη σε όσα είχα διαβάσει και όσα έκρινα πως ήταν σκόπιμο να αναφερθούν. Με άλλα λόγια, ήταν απαραίτητο να υπάρχει εξ αρχής ένα πλάνο με τις ενότητες όπου θα αναλύονταν στην εργασία, ενώ στη συνέχεια, έπρεπε βάσει αυτού να επιλέξω τις πληροφορίες όπου θα παρέθετα, συνδυάζοντάς τις με τη δική μου άποψη και τον προσωπικό σχολιασμό, προκειμένου να οδηγηθώ στα επιθυμητά συμπεράσματα και να απαντήσω στα ερωτήματα, πάνω στα οποία «χτίστηκε» η εργασία μου.

Οι πηγές στην πλειοψηφία τους αποτελούν επιστημονικά άρθρα και είναι αποτελέσματα προσωπικής έρευνας και παράθεσης τεκμηριωμένων γεγονότων και απόψεων διαφόρων συγγραφέων-ερευνητών επί του εκάστοτε θέματος. Πρόκειται άρα για δημοσιευμένα αρχεία που απευθύνονται τόσο στο ευρύ κοινό, όσο και σε ένα πιο εξειδικευμένο πλήθος ενδιαφερομένων. Σε αυτά αναλύονται διάφορες πτυχές του μεταναστευτικού ζητήματος και της γενικότερης παρούσας κρίσης στην επικράτεια της ΕΕ, δοκιμασμένες και/ή λανθασμένες πολιτικές ασύλου στο πλαίσιο της Σύμβασης του Δουβλίνου, καθώς επίσης υπογραμμίζονται τα κενά της Σύμβασης και τα προβλήματα που αυτή δημιουργεί και ίσως αμβλύνει με την αδυναμία εφαρμογής της. Τα άρθρα που χρησιμοποιήθηκαν για τη σύνταξη της εργασίας αυτής, αποδείχθηκαν ιδιαίτερα χρήσιμα και λειτουργικά, εξυπηρετώντας τους σκοπούς της δημιουργίας τους και συντελώντας μάλιστα στη δημιουργία μιας ακόμη νέας εργασίας συναφούς με το θεματικό πεδίο τους, μικρότερης ωστόσο έκτασης και ανάλυσης. Σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να αναφερθεί πως η βιβλιογραφία για το συγκεκριμένο θέμα ήταν ευρεία και ιδιαίτερα σημαντική. Το έργο των συγγραφέων των άρθρων που διάβασα ήταν σημαντικό, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην προσωπική μου διευκόλυνση και βοήθεια κατά τη σύνταξη της πτυχιακής μου εργασίας. Όλες οι πηγές, οι βιβλιογραφικές και οι ιστογραφικές αναφορές αναφέρονται αναλυτικά στο τελευταίο μέρος της εργασίας.

Εισαγωγή

Οι μεγάλες ροές μετανάστευσης προς την Ευρώπη οδηγούν σε σταδιακό μετασχηματισμό των κοινωνιών, με αποτέλεσμα αυτές να χαρακτηρίζονται πλέον σε μεγάλο βαθμό ως πολιτισμικά πλουραλιστικές. Κάτι τέτοιο, σε συνδυασμό με το ότι η διεθνής μετανάστευση που παρατηρείται τις τελευταίες δεκαετίες έχει ποικίλες οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές επιπτώσεις για τα εμπλεκόμενα κράτη, φανερώνει την ανάγκη για αναθεώρηση των υπαρχόντων, αλλά και την ανάπτυξη νέων πολιτικών και κανονισμών (Hadjisoteriou, Faas & Angelides, 2015: 218).

Το 2019 ο αριθμός των μεταναστών παγκοσμίως ανήλθε σε 272 εκατομμύρια, ενώ παρατηρείται συνεχώς ανοδική τάση. Η Ευρώπη φιλοξενεί τον μεγαλύτερο αριθμό ατόμων που ανέρχεται σε 82 εκατομμύρια, ακολουθούμενη από τη Βόρεια Αμερική (59 εκατομμύρια), τη Βόρεια Αφρική και τη Δυτική Ασία (49 εκατομμύρια) (IMS, 2019). Αναφορικά με τις χώρες που απαρτίζουν την Ευρωπαϊκή Ένωση, αυτές δέχονται ιδιαίτερα αυξημένες προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές. Η εν λόγω κατάσταση ξεκίνησε σταδιακά από το 1990, γεγονός που οφείλεται κυρίως στην έντονη ενδοευρωπαϊκή μετανάστευση ως αποτέλεσμα της επέκτασης του χώρου Σένγκεν λόγω της ένταξης χωρών από την Ανατολική Ευρώπη. Στα παραπάνω συνέβαλαν επιπρόσθετα και οι αυξημένες μεταναστευτικές ροές από τη Βόρεια Αφρική (Peri, 2016: 3). Τα τελευταία χρόνια όμως στην Ευρώπη υφίσταται ξεκάθαρα «προσφυγική κρίση», γεγονός που οδήγησε σε σημαντική αύξηση των ανθρώπων οι οποίοι αιτούνται άσυλο. Ενδεικτικά, ο αριθμός των αιτούντων για πρώτη φορά άσυλο στην ΕΕ το 2019 ήταν 612.700 άτομα. Με 142.400 αιτούντες άσυλο το 2019, η Γερμανία αντιπροσωπεύει το 23,3% όλων των υποψηφίων που κάνουν αίτηση για άσυλο για πρώτη φορά. Ακολουθεί η Γαλλία (119.900, ή 19,6%), η Ισπανία (115.200, ή 18,8%), η Ελλάδα (74.900, ή 12,2%) και η Ιταλία (35.000, ή 5,7%) (EUROSTAT, 2020).

Υπογραμμίζεται πως το δικαίωμα για άσυλο αποτελεί αναμφισβήτητα θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα. Σε ένα πλαίσιο αμοιβαίας κατανόησης μεταξύ των διαφόρων χωρών, το συγκεκριμένο δικαίωμα έχει ενσωματωθεί σε πληθώρα διεθνών συμβάσεων, αλλά και κανονισμών. Με τον τρόπο αυτό δίνεται ιδιαίτερα μεγάλη έμφαση στην ενθάρρυνση των χωρών για την πλήρη κατανόηση, αναγνώριση, αλλά και σεβασμό των διαφόρων πολιτισμικών αξιών που ποικίλουν ανάλογα με τη χώρα καταγωγής του καθενός. Ειδικότερα, σύμφωνα με το Άρθρο 14 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, *«κάθε άτομο που καταδιώκεται έχει το δικαίωμα να ζητά άσυλο και να του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες»* (Edwards, 2005: 296). Όσα κράτη έχουν αναλάβει δέσμευση για το ζήτημα αυτό, έχουν την υποχρέωση να παρέχουν το εν λόγω δικαίωμα (Roots, 2016: 8). Ωστόσο, είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι η πραγματική κατάσταση που επικρατεί στις περισσότερες χώρες χαρακτηρίζεται από υψηλή πολυπλοκότητα. Ειδικότερα, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο, φανερώνεται πως δεν υφίσταται συνοχή μεταξύ των διαφόρων κρατών αναφορικά με την κατανόηση και τον σαφή προσδιορισμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επίσης, η πρόθεση, αλλά και οι δυνατότητες των κρατών για την προστασία αυτών των δικαιωμάτων διαφέρουν. Αυτό πηγάζει από τις μεγάλες αποκλίσεις σχετικά με τις θεμελιώδεις αξίες, καθώς

και τις οικονομικές, πολιτικές, κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα. Επιπρόσθετα, παρατηρούνται και διαφωνίες σχετικά με την εννοιολογική προσέγγιση του όρου 'πρόσφυγας'.

Για τη σωστή διαχείριση των παραπάνω, σε ευρωπαϊκό επίπεδο πραγματοποιούνται συνεχώς προσπάθειες καθιέρωσης ενιαίας γραμμής αντιμετώπισης των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών. Σε ό,τι αφορά την πολιτική ασύλου, σημαντικό μέρος του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου αποτελεί η Σύμβαση του Δουβλίνου που απαρτίζεται από ένα σύνολο κανονισμών, σύμφωνα με τους οποίους προσδιορίζεται ποιο κράτος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Προκύπτει όμως το ερώτημα αν η εν λόγω σύμβαση πράγματι συμβάλλει στη διαμόρφωση συνοχής μεταξύ των κρατών όσον αφορά στον προσδιορισμό και την κατανόηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την γενικότερη αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να γίνει κριτική αξιολόγηση της Σύμβασης του Δουβλίνου, έτσι ώστε να φανερωθεί η στάση που διατηρεί η Ευρωπαϊκή Ένωση και ειδικότερα η Ελλάδα, απέναντι στην προσφυγική κρίση, αλλά και οι παράγοντες που την διαμορφώνουν. Τα ερευνητικά ερωτήματα τα οποία θα απαντηθούν με τη μέθοδο της βιβλιογραφικής ανασκόπησης, διαμορφώνονται ως εξής:

1. Σε τι βαθμό η Σύμβαση του Δουβλίνου εξασφαλίζει αποτελεσματική και δίκαιη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών;
2. Ποιες είναι οι επιπτώσεις της Σύμβασης του Δουβλίνου για τις χώρες της περιφέρειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα για την Ελλάδα;

1.1 Ιστορική αναδρομή κοινού Ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου

Η υιοθέτηση της Σύμβασης της Γενεύης αναφορικά με το προσφυγικό καθεστώς που υπογράφηκε στις 28 Ιουλίου το 1951, αποτελεί μια διεθνή υποχρέωση των συμβαλλομένων ευρωπαϊκών χωρών για προστασία των προσφυγικών ομάδων και των όσων αιτούν άσυλο. Κάτι τέτοιο σε συνδυασμό με τις δεσμεύσεις με βάση τη Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, οδήγησε τα ευρωπαϊκά κράτη σε συνεργασία στον τομέα του ασύλου (Brasoveanu, 2016: 48-49).

Ένας από τους σημαντικότερους ιστορικούς σταθμούς στον τομέα αυτό είναι η Συμφωνία Σένγκεν για δημιουργία ενιαίων εξωτερικών συνόρων μεταξύ των κρατών που έχουν ενταχθεί. Ως συνέπεια αυτού, τα κράτη συνεργάζονται σε μεταναστευτικά θέματα και θέματα ασύλου. Παρομοίως, για πρώτη φορά, στη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1993, ενσωματώθηκαν θέματα ασύλου στις πολιτικές αρμοδιότητες. Ωστόσο, οι βάσεις για την ανάπτυξη ενός κοινού Ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, με στόχο την πλήρη εφαρμογή των οδηγιών της Σύμβασης της Γενεύης ξεκίνησαν στο τέλος της δεκαετίας του 1990 με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία υπογράφηκε το 1999 και που μπορεί να θεωρηθεί η πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια εναρμόνισης πολιτικών ασύλου σε επίπεδο Ευρώπης (Brasoveanu, 2016: 49). Ακολούθησαν σημαντικά προγράμματα όπως το πρόγραμμα του Ταμπερέ το 1999 και το πρόγραμμα της Χάγης, αλλά και καθοριστικές συμβάσεις όπως η Σύμβαση Δουβλίνου που εξετάζεται λεπτομερώς παρακάτω, καθώς και οδηγίες (η Οδηγία 2003/9/ΕΚ αναφορικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις υποδοχής των όσων αιτούν άσυλο, η Οδηγία 2004/83/ΕΚ αναφορικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις αναγνώρισης μεταναστών και προσφύγων, καθώς και η Οδηγία 2005/85/ΕΚ για τα στάδια χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα). Τέλος με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το 2007, τα ευρωπαϊκά κράτη άρχισαν να επικεντρώνονται όχι μόνο στις ελάχιστες προδιαγραφές και απαιτήσεις σε θέματα ασύλου, αλλά στην ανάπτυξη ενός κοινού συστήματος για τις διαδικασίες ασύλου.

1.2 Η Σύμβαση του Δουβλίνου

Η Σύμβαση του Δουβλίνου αποτελεί ένα από τα πρώτα δεσμευτικά αναφορικά με το υπεύθυνο για τη διαδικασία αξιολόγησης αιτήματος ασύλου κράτους. Αρχικός στόχος της εν λόγω Σύμβασης ήταν να υιοθετηθεί ένα σύστημα διαδικασίας αιτούντων άσυλο στην ΕΕ. Η πρώτη έκδοση της Σύμβασης του Δουβλίνου (Κανονισμός Δουβλίνου I) υπογράφηκε το 1990 και τέθηκε σε ισχύ το 1997. Το 2003

αντικαταστάθηκε από τη δεύτερη έκδοση του κανονισμού του Δουβλίνου (Κανονισμός Δουβλίνου II) και στη συνέχεια το 2013 από την τρίτη έκδοση (Κανονισμός Δουβλίνου III). Στόχος των τροποποιήσεων της Σύμβασης ήταν η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του ενιαίου συστήματος για τη διαδικασία αίτησης ασύλου και ειδικότερα η πλήρης κάλυψη των αναγκών των προσφύγων.

1.2.1 Κανονισμός Δουβλίνου I

Με βάση την αρχική Σύμβαση, η επιλογή του υπευθύνου για άσυλο κράτους βασίζεται στην αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών. Η κύρια ιδέα ήταν ότι το άτομο που ζητά άσυλο μπορεί να το λάβει από ένα μόνο συμβαλλόμενο και ειδικότερα από εκείνο που διαδραματίζει το σημαντικότερο ρόλο κατά τη διαδικασία εισόδου και διαμονής του (Van Wolleghem, 2018: 2). Με αυτό τον τρόπο εξαλείφεται το λεγόμενο φαινόμενο της «άγρας ασυλίας», που αναφέρεται στην πρακτική ένα άτομο μετά την απόρριψη αιτήματος ασύλου από ένα κράτος, να ζητά άσυλο από άλλα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με στόχο την εύρεση του ευνοϊκότερου κράτους. Επιπρόσθετος στόχος της σύμβασης ήταν και ο περιορισμός του φαινομένου περιπλάνησης προσφύγων εντός του κράτους ή μεταξύ κρατών χωρίς κανένας να αναλαμβάνει την ευθύνη. Πρόκειται για το λεγόμενο φαινόμενο «πρόσφυγα σε τροχιά» (Van Wolleghem, 2018: 2).

1.2.2 Κανονισμός Δουβλίνου II

Καθώς στην πράξη αποδείχθηκε ότι η αρχική σύμβαση επέφερε δυσκολίες στη διαδικασία επιστροφής των αιτούντων άσυλο στην χώρα στην οποία το άτομο είχε ήδη ζητήσει άσυλο ή διέμενε, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε τον Κανονισμό Δουβλίνου II. Ο Κανονισμός αυτός εμφανίζει μικρές διαφορές από την αρχική Σύμβαση που αφορούν κυρίως στη θέσπιση δύο ρητρών διακριτικής ευχέρειας. Η πρώτη είναι η λεγόμενη ανθρωπιστική ρήτρα, ενώ η δεύτερη ρήτρα κυριαρχίας. Με βάση αυτές το κράτος – μέλος, ακόμα και αν σύμφωνα με τον Κανονισμό δεν είναι υπεύθυνο για να ορίσει καθεστώς ασύλου, έχει το δικαίωμα να εξετάσει την αίτηση του αιτούντα. Η όλη διαδικασία διευκολύνθηκε σε πολύ μεγάλο βαθμό μέσω του συστήματος Eurodac, το οποίο παρείχε σε όλα τα κράτη πρόσβαση στα δακτυλικά αποτυπώματα των αιτούντων. Έτσι η διαδικασία φανέρωσης ύπαρξης αίτησης ασύλου σε άλλου κράτους απλοποιήθηκε (Schuster, 2011: 401-416)

1.2.3 Κανονισμός Δουβλίνου III

Ο Κανονισμός Δουβλίνου III, βασίστηκε στις βασικές αρχές των προηγούμενων Κανονισμών και ειδικότερα δίνοντας έμφαση στην εμπιστοσύνη, στη συνεργασία και στην αλληλεγγύη μεταξύ των χωρών, αλλά και εστιάζοντας στην προστασία της ενότητας της οικογένειας, αλλά και των ανηλίκων. Προσδιορίστηκαν επίσης αυστηρά κριτήρια για το υπεύθυνο για τη διαδικασία αξιολόγησης αιτήματος ασύλου κράτους. Ορισμένα από αυτά είναι να έχει δώσει καθεστώς πρόσφυγα σε ένα μέλος της οικογένειας του αιτούντα άσυλο, ύπαρξης άδειας παραμονής ή θεώρησης, βαθμός στον οποίο το κράτος αποτελεί κράτος εισόδου (σε περίπτωση παράνομης πρόσβασης) κλπ. (Van Wolleghem, 2018: 3).

Βασική αλλαγή, ωστόσο, αποτελεί το γεγονός ότι ο Κανονισμός εφαρμόζεται και για αιτούντες επικουρικής προστασίας. Πρόκειται για άτομα που δεν πληρούν τα κριτήρια για ένταξη σε καθεστώς πρόσφυγα, αλλά παρόλα αυτά έρχονται αντιμέτωποι με κινδύνους για σοβαρές βλάβες σε περίπτωση επιστροφής στην χώρα από την οποία κατάγονται. Δόθηκε έμφαση στην ενίσχυση της προστασίας αυτών που αιτούν, αλλά και στη γενικότερη αποσαφήνιση των κανόνων που προσδιορίζουν τις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών (EDAL, 2013, Recital 40). Επιπρόσθετα, αναπτύχθηκε μηχανισμός εντοπισμού προβλημάτων των εθνικών συστημάτων ασύλου. Παρόλα αυτά, τα κριτήρια επιλογής του υπεύθυνου για την αίτηση των αιτούντων ασύλου κράτους παρέμειναν αυστηρώς ιεραρχημένα. Πρόκειται για κριτήρια που ομαδοποιούνται σε τρεις συγκεκριμένες ομάδες. Η πρώτη εστιάζει σε κριτήρια εξασφάλισης ενότητας οικογένειας. Στη δεύτερη συμπεριλαμβάνονται κριτήρια αναφορικά με το αν το κράτος εμπλέκεται στην είσοδο/ διαμονή (παράνομη/ νόμιμη) του αιτούντα. Στην τρίτη ομάδα αναφέρονται κριτήρια με βάση τα οποία αν δεν μπορούν να εξασφαλιστούν τα προηγούμενα, τότε υπεύθυνο κράτος για την εξέταση του αιτήματος ασύλου είναι αυτό στο οποίο η αίτηση υποβλήθηκε για πρώτη φορά (Van Wolleghem, 2018: 3).

1.2.4 Κανονισμός Δουβλίνου IV

Στις 4 Μαΐου 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για αναδιατύπωση του Κανονισμού Δουβλίνου. Πρόκειται για το λεγόμενο Κανονισμό Δουβλίνου IV. Στόχος ήταν η αναδιοργάνωση του τρόπου με το οποίο η κάθε χώρα μέλος συμμετέχει στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και την απόδοση ασύλου με στόχο η όλη διαδικασία να είναι περισσότερο αποτελεσματική και δίκαιη. Η κύρια πρόταση είναι το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν και ο πληθυσμός της κάθε χώρας να αποτελέσουν τα βασικότερα κριτήρια με βάση τα οποία θα προσδιορίζεται ο αριθμός των αιτούντων ασύλου που μπορεί να διαχειριστεί η χώρα.

2.1 Εξέλιξη ελληνικής πολιτικής ασύλου

Σε αντίθεση με της μεγάλες χώρες της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης, όπως για παράδειγμα η Γερμανία ή η Μεγάλη Βρετανία, η Ελλάδα έγινε χώρα υποδοχής μεταναστών μόλις στις αρχές της δεκαετίας του 1990 όταν έφθασε σε αυτή ένας μεγάλος αριθμός πολιτών των πρώην σοσιαλιστικών χωρών της Ανατολικής Ευρώπης, κυρίως της Αλβανίας, της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας. Μέχρι τότε δεν υπήρξε καμία εθνική μεταναστευτική πολιτική και ούτε στην πραγματικότητα ένα οργανωμένο σύστημα ασύλου. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια η αναπάντεχη μετατροπή της Ελλάδας σε χώρα προορισμού μεταναστών την έφερε αντιμέτωπη με το ζήτημα της υποδοχής και ενσωμάτωσής τους. Παρόλα αυτά, ακόμη και μετά την εξέλιξη αυτή δεν χαράχθηκε μια συγκροτημένη στρατηγική ως προς την διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος. Σε αυτό συνετέλεσε και η δομική ανεπάρκεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης να εφαρμόσει ένα ολοκληρωμένο σχέδιο κοινωνικής ενσωμάτωσής τους. Η εθνική πολιτική ασύλου έπρεπε να είναι περισσότερο σαφής και επεξεργασμένη, δεδομένων των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας για παροχή διεθνούς προστασίας (Σύμβαση της Γενεύης, Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου). Σε νομοθετικό επίπεδο, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 η Ελλάδα υιοθέτησε αρκετά φιλελεύθερες προστατευτικές διατάξεις σχετικά με την αναγνώριση των προσφύγων, όπως η προσωπική συνέντευξη του αιτούντα, το ανασταλτικό αποτέλεσμα της προσφυγής, το δικαίωμα στην εργασία, ο σεβασμός της αρχής της μη επαναπροώθησης κατά τη διάρκεια της εξέτασης της αίτησης ασύλου και η κατάργηση των προθεσμιών για την κατάθεση της αίτησης ασύλου. Η θέσπιση αυτών των προστατευτικών κανόνων ακολουθούσε τις εξελίξεις στην ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου και την σταδιακή οικοδόμηση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου.

Ωστόσο, σε μια χώρα χωρίς κουλτούρα υποδοχής και ένταξης αλλοδαπών, ο εξευρωπαϊσμός του εθνικού συστήματος ασύλου έγινε με ένα στρεβλό τρόπο. Πέρα από το πρόβλημα της καθυστέρησης στην ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για το άσυλο, εμφανιζόταν συχνά το φαινόμενο της κακής μεταφοράς της στο εθνικό δίκαιο με την τυφλή μετάφραση των νομοθετικών διατάξεων χωρίς καμία προσαρμογή τους στα εθνικά δεδομένα. Επίσης, ακόμη και διατάξεις που ενσωματώνονται παρέμεναν ανενεργές, με χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτές για τα κέντρα πρώτης υποδοχής και τη διαδικασία ορισμού επιτρόπου των ασυνόδευτων ανηλίκων αιτούντων άσυλο. Ταυτόχρονα, δεν ήταν λίγες οι περιπτώσεις που είχαμε περιστολή – είτε στο εθνικό νομοθετικό κείμενο, είτε σε επίπεδο ερμηνευτικών εγκυκλίων - των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνούς προστασίας που κατοχυρώνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Παπαγεωργίου, 2013: 85-86).

Φανερόνεται λοιπόν η ανάγκη για ουσιαστικές αλλαγές τόσο στη νομοθεσία όσο και στην πρακτική στον τομέα του ασύλου που ωστόσο φαίνεται να διαπιστώθηκε με μεγάλη καθυστέρηση από τις ελληνικές αρχές, όταν πλέον η χώρα κλήθηκε να αντιμετωπίσει ένα μεγάλο κύμα αφίξεων μεταναστών και προσφύγων.

2.2 Ανεπάρκειες ελληνικού συστήματος ασύλου

2.2.1 Διοικητικές ανεπάρκειες

Οι ανεπάρκειες του διοικητικού συστήματος απονομής ασύλου συνδέονται με τις χρόνιες παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως η έλλειψη συντονισμού μεταξύ υπουργείων και ο περιορισμένος αριθμός εξειδικευμένων υπαλλήλων. Η υποστελέχωση και η έλλειψη κατάλληλης εκπαίδευσης των υπαλλήλων που κλήθηκαν να διαχειριστούν το ιδιαίτερα ευαίσθητο σύστημα απονομής ασύλου αποτέλεσαν τις σοβαρότερες αγκυλώσεις στον τομέα του ασύλου. Οι αιτούντες διεθνή προστασία στην Ελλάδα αντιμετώπιζαν μεγάλα εμπόδια ήδη από το αρχικό στάδιο της διοικητικής διαδικασίας, την καταγραφή του αιτήματός τους (Scordas & Sitaropoulos, 2004: 27). Σημαντικότερο από αυτά ήταν η απουσία ενημέρωσης των προσφύγων και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας σχετικά με τις διαδικασίες υποβολής της αίτησής τους. Ιδιαίτερα πριν το 2013, εκατοντάδες αιτούντες άσυλο συνωστιζόταν έξω από τον Αστυνομική Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής προκειμένου να καταγραφεί το αίτημά τους. Όσοι από αυτούς δεν κατάφερναν να υποβάλουν την αίτησή τους αντιμετώπιζαν τον κίνδυνο της κράτησης και της απέλασης, ενώ δεν ήταν λίγοι εκείνοι που έδιναν μεγάλα χρηματικά ποσά σε ανθρώπους που τους «πουλούσαν» μια θέση στην ουρά. Στην δυσκολία πρόσβασης στο σύστημα ασύλου πρέπει να προστεθεί η έλλειψη σημαντικών διαδικαστικών εγγυήσεων κατά το στάδιο της εξέτασής της, όπως η απουσία μεταφραστών και διερμηνέων και η πρόσβαση σε νομική βοήθεια. Αυτές οι συνθήκες της αβεβαιότητας και της προσωρινότητας οδήγησαν στην δημιουργία και συντήρηση ενός ρευστού πληθυσμού στο εσωτερικό της χώρας. Έτσι, πολλοί πρόσφυγες, έχοντας περάσει μια μακρά περίοδο αναμονής στην Ελλάδα, αποφάσιζαν να φύγουν προς τις χώρες της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης.

Προβλήματα στην απόλαυση των δικαιωμάτων των προσφύγων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας έθετε και η προσήλωση του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού ασύλου σε περιοριστικές πολιτικές ασύλου. Η κυρίαρχη αντίληψη στη δημόσια διοίκηση ότι οι περισσότερες αιτήσεις διεθνούς προστασίας ασκούνται καταχρηστικά, οδηγούσε στην απόρριψη των περισσότερων αιτήσεων στον πρώτο βαθμό με το ίδιο, επαναλαμβανόμενο, ελλιπές αιτιολογικό (Mouzourakis, 2014: 22-23). Στο πλαίσιο της παραπάνω αντίληψης, το ελληνικό κράτος επιδίδοταν σε μια παράνομη πρακτική κατά παράβαση του δικαιώματος πρόσβασης σε μια δίκαιη διαδικασία ασύλου η οποία αντιστρατευόταν την ίδια τη λογική του συστήματος τους Δουβλίνου και αποθάρρυνε τους πρόσφυγες από το να υποβάλλουν την αίτησή τους στην Ελλάδα. Επιπρόσθετα, η αόριστη έννοια της «παράνομης αναχώρησης» που περιείχε το νομοθέτημα, οδήγησε σε μια αυθαίρετη

ερμηνεία από πλευράς ελληνικής διοίκησης η οποία δικαιολογούσε την παράνομη πρακτική να μην εξετάζονται τα αιτήματα ασύλου ενός μεγάλου αριθμού αιτούντων, εκείνων που μεταφέρονταν στην Ελλάδα κατά τις προβλέψεις του Κανονισμού (Schuster, 2011: 401). Με λίγα λόγια, η συμπεριφορά των αιτούντων διεθνή προστασία για την οποία θεσπίστηκε το σύστημα του Δουβλίνου -αναχώρηση από το κράτος μέλος που υπέβαλαν την αίτηση και υποβολή νέας αίτησης σε άλλο κράτος μέλος, η καλούμενη άγρα ασύλου- τιμωρείτο από το ελληνικό κράτος με την στέρηση του θεμελιώδους δικαιώματος του αιτούντα για εξέταση της αίτησής του.

Μέχρι και την έναρξη της λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου οι αποφάσεις επί των αιτήσεων διεθνούς προστασίας (σε πρώτο και δεύτερο βαθμό) παρουσίαζαν σημαντικές αποκλίσεις στα ποσοστά αναγνώρισης της ιδιότητας του πρόσφυγα ή του δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε σύγκριση με τα αντίστοιχα ποσοστά στα περισσότερα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η σύσταση της Υπηρεσίας Ασύλου υπήρξε καθοριστικό βήμα για τον εκσυγχρονισμό του ελληνικού συστήματος ασύλου. Σήμερα, παρά τον μειωμένο αριθμό περιφερειακών γραφείων της Υπηρεσίας Ασύλου για την εξέταση των αιτημάτων και τις ελλείψεις σε προσωπικό, παρατηρείται σταδιακή άμβλυνση των ανεπαρειών της διοικητικής διαδικασίας και εναρμόνιση των ποσοστών αναγνώρισης των προσφύγων και δικαιούχων επικουρικής προστασίας προς τα ευρωπαϊκά δεδομένα.

2.2.2 Ανεπαρκείς συνθήκες υποδοχής και διαβίωσης

Οι δομές υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται σε μεγάλο βαθμό ως ελλιπείς. Ακόμη και η στοιχειώδης δυνατότητα στέγασης των αιτούντων εξακολουθεί μέχρι και σήμερα να είναι εξαιρετικά περιορισμένη ενώ η βασική κοινωνική μέριμνα και η πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες συχνά απουσιάζει (Bacic, 2017: 47). Σε ό,τι αφορά στις ευάλωτες ομάδες, όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, το έργο της φιλοξενίας έχει ανατεθεί σχεδόν αποκλειστικά σε Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις οι οποίες διαχειρίζονται τα υφιστάμενα κέντρα υποδοχής. Μέχρι σήμερα οι θέσεις στις ανοικτές δομές υποδοχής είναι πολύ λιγότερες σε σχέση με τις ανάγκες που καλούνται να αντιμετωπίσουν και υπάρχουν ελλείψεις σε αναγκαίο προσωπικό και δυσκολίες για πραγματοποίηση των αναγκαίων παραπομπών σε δομές προστασίας.

Είναι σαφές ότι το ήδη υπερφορτωμένο σύστημα υποδοχής στην Ελλάδα επιδεινώθηκε από την οικονομική κρίση και την υποχώρηση του κοινωνικού κράτους (Bacic, 2012: 45). Βέβαια, παρότι η πλήρης αξιοποίηση των κονδυλίων από τα ευρωπαϊκά ταμεία για την ενίσχυση των δομών είναι αμφίβολη, πρέπει να σημειωθεί ότι σε σύγκριση με την οικονομική αρωγή της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προσπάθεια της Ελλάδας να ασφαλίσει τα εξωτερικά της σύνορα, τα κονδύλια που διατέθηκαν για να την υποδοχή των αιτούντων άσυλου και προσφύγων είναι υποπολλαπλάσια.

Συνακόλουθα, η ένταξη των αναγνωρισμένων προσφύγων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα ήταν και είναι εξαιρετικά δύσκολη. Μέχρι το 1994 δεν είχε κατοχυρωθεί το εγγυημένο από τη Σύμβαση της Γενεύης δικαίωμα του πρόσφυγα στην εργασία, αλλά και η κατοχύρωσή του έγινε υπό αυστηρές προϋποθέσεις και μόνο προσωρινά προκειμένου να καλύψει τις βασικές βιοτικές του ανάγκες. Σημαντικές ελλείψεις υπήρχαν στις ειδικές δομές κοινωνικής στέγασης ή άλλες εναλλακτικές μορφές υποστήριξης, ενώ ποτέ δεν εκπονήθηκε μια στοχευμένη εθνική στρατηγική για την προώθηση της απασχόλησης των προσφύγων με αποτέλεσμα οι περισσότεροι να βρίσκονται σε κατάσταση ένδειας. Η οικονομική κρίση και η περιστολή των κοινωνικών δικαιωμάτων καθιστούσαν ακόμη πιο ισχνές τις πιθανότητες ένταξης των προσφύγων στην ελληνική κοινωνία (Edwards 2005: 320).

Οι ανεπαρκείς συνθήκες υποδοχής, η έλλειψη υποστήριξης σε ευάλωτες ομάδες, ο κίνδυνος αυθαίρετης κράτησης, οι άτυπες αναγκαστικές επιστροφές και απωθήσεις ανθρώπων στα σύνορα, τα σοβαρά ελλείμματα στην ένταξη των προσφύγων, η ξеноφοβία και η ρατσιστική βία, αποτέλεσαν ορισμένους από τους λόγους που οι πρόσφυγες δεν επιθυμούσαν να υποβάλουν το αίτημά τους στην Ελλάδα ή, ακόμη και αν το είχαν υποβάλει να προσπαθούν να φύγουν προς τις χώρες της Βόρειας Ευρώπης. Οι συνθήκες που αντιμετώπιζαν οι πρόσφυγες από τη στιγμή που εισέρχονταν στην Ελλάδα οφείλονται σε χρόνιες παθογένειες του ελληνικού συστήματος ασύλου, το οποίο τα τελευταία χρόνια κλήθηκε να επωμιστεί ένα μεγάλο μέρος της διαχείρισης του προσφυγικού ζητήματος. Συνδέονται, όμως, και με τις κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου και την προνομιακή κατανομή των ευρωπαϊκών πόρων στην καταστολή της παράνομης εισόδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σε βάρος της χρηματοδότησης της υποδοχής και ένταξης των προσφύγων.

2.3 Η ρωγή στο σύστημα του Δουβλίνου με αφορμή την Ελλάδα

Οι ανεπάρκειες στις διαδικασίες ασύλου, οι συνθήκες υποδοχής των παράτυπα εισερχομένων και οι πρακτικές της παράνομης κράτησης και των απωθήσεων στην Ελλάδα σηματοδότησαν την κρίση του ελληνικού συστήματος ασύλου. Η κρίση αυτή πυροδότησε, την πρώτη σοβαρή αμφισβήτηση του μοντέλου προσδιορισμού της ευθύνης για την εξέταση μιας αίτησης διεθνούς προστασίας που είχαν επιλέξει είκοσι χρόνια πριν τα ευρωπαϊκά κράτη. Αφορμή για τους τριγμούς στα θεμέλια του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου στάθηκε μια απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) στην υπόθεση M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας.

Στο Δικαστήριο προσέφυγε ένας Αφγανός πολίτης ο οποίος εισήλθε στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την Ελλάδα και υπέβαλε αίτηση χορήγησης ασύλου στο Βέλγιο. Το βελγικό κράτος, κατ' εφαρμογή των κριτηρίων του Κανονισμού Δουβλίνο έκρινε ότι υπεύθυνο κράτος για την εξέταση της αίτησής του ήταν η Ελλάδα και προχώρησε στη μεταφορά του εκεί. Ο αιτών άσυλο ισχυρίστηκε ότι στην Ελλάδα υποβλήθηκε σε απάνθρωπες συνθήκες κράτησης, αντιμετώπισε συνθήκες δυσχερούς διαβίωσης ενώ το ελληνικό σύστημα ασύλου δεν ανταποκρινόταν στις εγγυήσεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα

του Ανθρώπου. Με τις μαρτυρίες αυτές ζήτησε να ελεγχθεί εκτός της Ελλάδας και η στάση του Βελγίου που εξέθεσε σε κίνδυνο μεταχείρισης αντίθετης προς τις απαιτήσεις του άρθρου 3 της Σύμβασης, το οποίο απαγορεύει την απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση. Ο ΕΔΔΑ έκρινε ότι ο αιτών άσυλο Αφγανός είχε πράγματι υποστεί απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση στην Ελλάδα για πολλούς λόγους που ανάγονται στις διαρθρωτικού χαρακτήρα ανεπάρκειες του ελληνικού συστήματος ασύλου και τις πρακτικές των ελληνικών αρχών, ιδίως όσον αφορά τη διαδικασία, τη δυνατότητα πραγματικής προσφυγής και τις συνθήκες υποδοχής (Teferra, 2014: 19).

Οι παραπάνω αποφάσεις των ανώτατων δικαστηρίων αποτέλεσαν τομή στο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου καθώς έθεσαν υπό αμφισβήτηση τον θεμέλιο λίθο του συστήματος του Δουβλίνου: ότι δηλαδή όλα τα κράτη μέλη αποτελούν «ασφαλή» κράτη στα οποία οι αιτούντες άσυλο απολαμβάνουν αντίστοιχης και επαρκούς προστασίας. Η επίδρασή τους ήταν ιδιαίτερα σημαντική διότι οδήγησαν στην *de facto* αναστολή της λειτουργίας του σχετικού κανονιστικού πλαισίου για την Ελλάδα. Μετά την έκδοση της απόφασης του ΕΔΔΑ, όλα τα κράτη μέλη ανέστειλαν τη μεταφορά υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα και εξέταζαν τα ίδια τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας, εφαρμόζοντας τη ρήτρα κυριαρχίας του άρθρου 3 του Κανονισμού (Teferra, 2014: 10-19). Βέβαια, μερικές χώρες είχαν αρχίσει πολύ πριν την έκδοση των δικαστικών αποφάσεων να εξετάζουν τις αιτήσεις ασύλου που ενέπιπταν δυνάμει του Κανονισμού του Δουβλίνου στην αρμοδιότητα της Ελλάδας. Ήδη από το 2008, η Νορβηγία σταμάτησε τη μεταφορά αιτούντων άσυλο προς την Ελλάδα, αναγνωρίζοντας ότι στη χώρα μας οι αιτούντες διέτρεχαν τον κίνδυνο έκθεσης σε φρικτές συνθήκες κράτησης. Η εξέλιξη αυτή επιτάχυνε την απονομιμοποίηση του συστήματος του Δουβλίνου, το οποίο είχε σχεδιαστεί ως ένα μοντέλο διοικητικής διευκόλυνσης των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη βάση της σαφούς κατανομής βάρους μεταξύ τους. Η ρήτρα κυριαρχίας αποτέλεσε το σημείο διαφυγής από σοβαρές παραβάσεις των δικαιωμάτων των προσφύγων όπως αυτά κατοχυρώνονται στο διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο. Ωστόσο, η ευρεία εφαρμογή της εξαιρετικής αυτής ρύθμισης και η μετατροπή της σε κανόνα ανέδειξε την επιτακτική ανάγκη αναθεώρησης του συστήματος του Δουβλίνου.

Συμπερασματικά, ο αναθεωρημένος Κανονισμός δεν προχώρησε σε αλλαγή της βασικής ιεράρχησης των κριτηρίων προς την κατεύθυνση μιας περισσότερο δίκαιης κατανομής. Η επιλογή της θέσπισης ενός μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης αντί μιας συνολικής αμφισβήτησης των κριτηρίων ήταν αποτέλεσμα συμβιβασμού μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία φάνηκαν απρόθυμα να υιοθετήσουν τις δραστικότερες αλλαγές που είχε προτείνει η Επιτροπή. Στην πράξη, φάνηκε ότι οι αλλαγές που υιοθετήθηκαν δεν αρκούσαν για την επίλυση της δομικής ανεπάρκειας του συστήματος του Δουβλίνου να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες πιέσεις των προσφυγικών ροών.

3.1 Αποτελέσματα της Σύμβασης του Δουβλίνου και παράγοντες που προσδιορίζουν τη στάση της Ευρώπης απέναντι στην προσφυγική κρίση

Παρά τις διάφορες αναθεωρήσεις για τη βελτίωση της Σύμβασης του Δουβλίνου με στόχο την εκπλήρωση των αρχικών στόχων, έτσι όπως αυτοί παρουσιάστηκαν στις προηγούμενες ενότητες, διαπιστώνεται πως οι χώρες μέλη δεν αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τα προβλήματα που σχετίζονται με τη προσφυγική κρίση και τα θέματα ασύλου.

Ειδικότερα, η Σύμβαση του Δουβλίνου όπως ήδη αναφέρθηκε βασίζεται σε αυστηρά ιεραρχημένα κριτήρια και υψηλό βαθμό συγκεντρωτισμού. Ωστόσο, λόγω διαφόρων πολιτικών, οικονομικών, δημογραφικών και κοινωνικών παραγόντων ορισμένες χώρες φαίνεται να επιβαρύνονται περισσότερο από τεράστιες μεταναστευτικές ροές σε σχέση με άλλες. Δεν επιτυγχάνεται λοιπόν ο βασικός στόχος για ανάπτυξη περιβάλλοντος συνεργασίας, αμοιβαίας εμπιστοσύνης και αλληλεγγύης μεταξύ των χωρών στα πλαίσια της προσφυγικής κρίσης. Με άλλα λόγια παρατηρείται ασύμμετρη κατανομή ευθυνών στη διαχείριση των προσφυγικών ροών και των αιτημάτων ασύλου.

Αναλυτικότερα, βασικό πρόβλημα των ευρωπαϊκών χωρών ακόμα και σήμερα συνεχίζει να είναι η προστασία των εξωτερικών τους συνόρων από μεγάλες προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές. Προς την κατεύθυνση αυτή, από τη δεκαετία του 1990 η ΕΕ εστιάζει στον έλεγχο των συνόρων της Ένωσης. Με τον τρόπο αυτό, οι πολιτικές για τη μετανάστευση και το άσυλο εστιάζουν σημαντικά σε μέτρα ελέγχου και ασφάλειας, αποσκοπώντας λιγότερο σε θέματα αλληλεγγύης και συνεργασίας για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Brasoveanu, 2016: 48-51).

Παρόλο λοιπόν που η αλληλεγγύη είναι μία από τις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ και η βασική αρχή των πολιτικών της σε θέματα ασύλου, μετανάστευσης και ελέγχου συνόρων, στην πράξη δεν υφίσταται πλήρης συμμόρφωση των χωρών για την εκπλήρωση της εν λόγω αξίας. Στην πραγματικότητα, η Σύμβαση του Δουβλίνου με το βασικό κριτήριο σύμφωνα με το οποίο η πρώτη χώρα εισόδου είναι αυτή που θα πρέπει να διαχειρίζεται το αίτημα ασύλου, οδηγεί στη μετακύλιση των ευθυνών, αντί αυτές να μοιράζονται μεταξύ των χωρών. Με αυτόν τον τρόπο, οι χώρες της περιφέρειας της ΕΕ ως χώρες πρώτης εισόδου και ιδιαίτερα η Ελλάδα, φέρουν δυσανάλογα μεγάλο βάρος, αφού δέχονται τεράστιες προσφυγικές ροές και με βάση τη Σύμβαση υποχρεούνται να διαχειρίζονται τα αιτήματα ασύλου αυτών.

Στα παραπάνω προστίθενται και οι διαφορές στις πρακτικές μεταξύ των κρατών μελών για την αποδοχή του ίδιου προφίλ αιτούντων άσυλο, καθώς και οι ανεπαρκείς προσεγγίσεις και μέσα για την προάσπιση των δικαιωμάτων αυτών. Κάτι τέτοιο φανερώνει πως η Σύμβαση του Δουβλίνου οδηγεί εν τέλει στην παραβίαση των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο, ενισχύοντας επιπλέον τις ανισότητες μεταξύ των μελών της ΕΕ.

Οι πολιτικές λοιπόν της ΕΕ για τη μετανάστευση και το άσυλο αποδεικνύονται δυσλειτουργικές και εντελώς αντίθετες με τους αρχικούς στόχους, ενισχύοντας περαιτέρω την προσφυγική κρίση και θέτοντας σοβαρά υπό αμφισβήτηση τις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ, ιδίως την ισότητα, την ελευθερία και την αλληλεγγύη. Δεδομένου ότι το σύστημα ασύλου της ΕΕ αποτυγχάνει, γίνονται προσπάθειες επίλυσης των όποιων προβλημάτων εκτός της ΕΕ. Ειδικότερα πραγματοποιούνται πιέσεις στην Τουρκία και στη Λιβύη για τη διατήρηση των προσφύγων με ταυτόχρονη δέσμευση από την πλευρά της ΕΕ για στήριξη και στέγαση προσφύγων. Ωστόσο, τέτοιες προσπάθειες μπορούν μόνο να περιορίσουν το πρόβλημα προσωρινά, μη προσφέροντας λύση μακροπρόθεσμα. Η προσπάθεια επίλυσης του προβλήματος εκτός των ευρωπαϊκών συνόρων, αναδεικνύει την αδυναμία της ΕΕ για διαχείριση της κρίσης.

Ακόμα και εντός της ΕΕ οι διάφορες προσπάθειες και μεταρρυθμίσεις δεν είναι αποτελεσματικές, αφού δεν υφίσταται αποδοχή των κατανεμημένων ποσοστώσεων προσφύγων με στόχο την ανακούφιση της Ιταλίας και της Ελλάδας (Meretab, 2018). Συγκεκριμένα, τρεις χώρες και ειδικότερα η Πολωνία, η Ουγγαρία και η Τσεχία αντιτάχθηκαν στη δεσμευτική απόφαση της διανομής των μεταναστών σύμφωνα με τις ποσοστώσεις, υποστηρίζοντας πως δεν μπορούν να ανταποκριθούν λόγω οικονομικών και πολιτισμικών διαφορών και δίνοντας έμφαση σε θέματα ασφάλειας (Meretab, 2018). Φανερώνεται λοιπόν πως τέτοιες αποφάσεις οδηγούν σε διατάραξη της ενότητας της ΕΕ. Αυτή η κατάσταση αναδεικνύει περαιτέρω όλες τις αδυναμίες των καθυστερημένων, διαιρεμένων και λανθασμένων πολιτικών των κρατών μελών ως αποτέλεσμα της Σύμβασης του Δουβλίνου. Δεν λαμβάνεται υπόψη πως οι ποσοστώσεις, επιδιώκεται να γίνουν σε χώρες στις οποίες η πλειονότητα όσων ζητούν άσυλο δεν επιθυμούν καν να εγκατασταθούν και όχι μόνο επειδή οι χώρες αυτές αρνούνται να τους δεχθούν, αλλά επειδή προσανατολίζονται σε πιο αναπτυγμένες χώρες όπως η Γερμανία, η Σουηδία κλπ.

Όλα τα παραπάνω έχουν σημαντικές αρνητικές συνέπειες όπως αύξηση της εγκληματικότητας και διαταραχή της κοινωνικής συνοχής.

Συμπεράσματα

Συνοψίζοντας, η αδυναμία αντιμετώπισης της προσφυγικής κρίσης φέρνει στην επιφάνεια πολυάριθμα προβλήματα που σχετίζονται με τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, ιδίως σε ό,τι αφορά τις σχέσεις μεταξύ των κεντρικών θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των χωρών μελών, αλλά και στις σχέσεις μεταξύ των μελών. Προς την κατεύθυνση αυτή η Σύμβαση του Δουβλίνου αποδείχθηκε μη αποτελεσματική. Αντί λοιπόν να περιορίζει την προσφυγική κρίση, η Σύμβαση φαίνεται να επιβαρύνει αδικαιολόγητα τις πιο αδύναμες χώρες, ιδίως εκείνες με λιγότερους πόρους, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας. Ως αποτέλεσμα του κανονισμού, ορισμένες χώρες νιώθουν απειλή για τα εθνικά τους συμφέροντα και την κρατική τους κυριαρχία. Οι χώρες μέλη συνεργάζονται λιγότερο, αφού οι χώρες με περισσότερους πόρους για την αντιμετώπιση ροών προσφύγων δεν είναι, στις περισσότερες περιπτώσεις, εκείνες που πράγματι δέχονται ή επεξεργάζονται τις αιτήσεις τους για άσυλο. Αυτό προκαλεί μια αίσθηση αδικίας και ανισότητας που οδηγεί στον περιορισμό της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Στη βιβλιογραφία παρουσιάζονται διάφορες λύσεις για την επίλυση του παραπάνω προβλήματος όπως για παράδειγμα η πλήρης απομόνωση. Πρόκειται για την ακύρωση της συμφωνίας του Σένγκεν και την ανεξαρτησία κάθε κράτους μέλους. Με αυτό τον τρόπο όμως τίθενται σε κίνδυνο οι κατευθυντήριες γραμμές και τα θεσμικά όργανα που εμπλέκονται στην ΕΕ. Αυτό θα μπορούσε να συμβεί καθώς οι περισσότερες χώρες μέλη ενδεχομένως να καταφύγουν στην επαναφορά των συνοριακών ελέγχων. Τέτοιες ενέργειες παραβιάζουν το διεθνές δίκαιο και το πιθανότερο είναι να μην οδηγήσουν στο επιθυμητό αποτέλεσμα σε ό,τι αφορά τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης. Το αντίθετο, η λύση φαίνεται να βρίσκεται στην παρώθηση κανονισμών, συμβάσεων και πρακτικών που εστιάζουν στη συνεργασία και την αλληλοϋποστήριξη μεταξύ όλων των χωρών.

Η σφοδρότητα και η εξέλιξη της προσφυγικής κρίσης σε συνδυασμό με την *de facto* απενεργοποίηση του συστήματος του Δουβλίνου πυροδότησαν έναν έντονο διάλογο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος. Ο μηχανισμός μετεγκατάστασης προσφύγων που θεσπίστηκε στις 14 Σεπτεμβρίου 2015 θα ανακουφίσει προσωρινά τα συστήματα υποδοχής της Ελλάδας και της Ιταλίας αλλά δεν αποτελεί όχημα μιας δικαιότερης κατανομής σε μονιμότερη βάση. Η συνολική αναθεώρηση του μοντέλου κατανομής της ευθύνης για την εξέταση μιας αίτησης διεθνούς προστασίας προϋποθέτει την υπέρβαση της βασικής αντινομίας του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου με την συγκρότηση μιας πραγματικά ενιαίας πολιτικής ασύλου και την καθιέρωση του status του ευρωπαίου πρόσφυγα. Προς το παρόν η Ευρωπαϊκή Ένωση κινείται προς την αντίθετη κατεύθυνση επιδεικνύοντας εμμονή στις περιοριστικές και κατασταλτικές πολιτικές στο προσφυγικό ζήτημα που έχουν οδηγήσει σε θανάτους χιλιάδων μεταναστών και προσφύγων. Αντί για τη χρηματοδότηση της υποδοχής και της ένταξης των προσφύγων, εντείνεται η κατασπατάληση χρηματικών πόρων στο όνομα της ασφάλειας. Μάλιστα, τα τείχη που ορθώνονται στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης στο πλαίσιο της πολιτικής επιτήρησης, εκτείνονται και πέρα από τα όρια της ευρωπαϊκής επικράτειας, στις γειτονικές χώρες. Η ευρωπαϊκή απάντηση στην προσφυγική κρίση είναι η γενναία

χρηματοδότηση χωρών προκειμένου να ανακόψουν τις προσφυγικές ροές προς την Ευρώπη. Από την εμπειρία των προβλημάτων που προέκυψαν κατά τη λειτουργία του συστήματος του Δουβλίνου, μπορούμε να προβλέψουμε ότι οι προσφυγικές ροές είναι αδύνατο να «συγκρατηθούν» σε κράτη που δεν μπορούν να εγγυηθούν τα δικαιώματα και τις στοιχειώδεις συνθήκες διαβίωσης των προσφύγων.

Πηγές

Σύμβαση περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων - Σύμβαση του Δουβλίνου. Διαθέσιμο στο

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A41997A0819%2801%29>

Βιβλιογραφία

- Bacic, N. (2012). *Asylum policy in Europe- The competences of the European Union and the inefficiency of the Dublin System*, CYELP 8/2012, 41-76
- Brasoveanu, F. (2016). Considerations on the Right to Asylum. “*Ovidius*” *University Annals, Economic Sciences Series*, 16(1), 48-53.
- Edwards, A. (2005). Human Rights, Refugees, and The Right ‘To Enjoy’ Asylum. *International Journal of Refugee Law* 17(2), 293-330. doi:10.1093/ijrl/eei011.
- Faas, D., Hadjisoteriou, C., & Angelides, P. (2014). Intercultural education in Europe: Policies, practices and trends. *British Educational Research Journal*, 40(2), 300-318.
- Hadjisoteriou, C., Faas, D., & Angelides, P. (2015). The europeanisation of intercultural education? Responses from EU Policymakers. *Educational Review*, 67(2), 218-235.
- Mouzourakis M. (2014). ‘We Need to Talk about Dublin’ Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union. *Working paper series 105*
- Παπαγεωργίου, Ο. (2013). Εξευρωπαϊσμός των Πολιτικών Μετανάστευσης και Ασύλου: Από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 40, 1-94.
- Peri, G. (2016). Immigrants, productivity, and labour markets. *The Journal of Economic Perspectives*, 30(4), 3-29.
- Roots, L. (2016). Burden Sharing and Dublin Rules – Challenges of Relocation of Asylum Seekers. *Athens Journal of Law*, 3(1), 7-20.
- Schuster, L. (2011). Dublin II and Eurodac: examining the (un)intended(?) consequences. *Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography*, 18(3), 401-416
- Scordas, A., & Sitaropoulos, N. (2004). Why Greece is not a Safe Host Country for Refugees. *International Journal of Refugee Law*, 16(1), 25-52.

Ιστογραφία

- EUROSTAT (2020). Asylum statistics. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants:_increase_in_2019 (ημ. πρόσβασης 28/9/20)
- European Parliament (2018). *Culture and education*. PE 600.418. Διαθέσιμο στο [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600418/IPOL_PERI\(2017\)600418_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600418/IPOL_PERI(2017)600418_EN.pdf) (ημ. πρόσβασης: 28/9/20)
- EDAL (2013). European Database of Asylum Law. Διαθέσιμο στο <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-dublin-iii-regulation-regulation-ec-no-6042013-26-june-2013-recast-dublin-ii-regulation> (ημ. πρόσβασης: 28/9/20)
- Meretab S. (2018). Poland, Hungary and Czech Republic and the Future of the Union. Διαθέσιμο στο: <https://southeusummit.com/europe/poland-hungary-czech-republic-future-union/> (ημ. πρόσβασης: 28/9/20)
- STATISTA (2018). Number of accepted first instance asylum applicants in Europe in 2018, by country. Διαθέσιμο στο <https://www.statista.com/statistics/459815/accepted-asylum-applicants-europe-by-country/>. (ημ. πρόσβασης 28/9/20)
- Teferra, Z. (2014). *The Dublin system of refugee admission: A law and economics analysis*. Διαθέσιμο στο <file:///C:/Users/hp/Downloads/SSRN-id2521180.pdf> (ημ. πρόσβασης: 28/9/20)
- Van Wolleghem, P.G. (2018). If Dublin IV were in place during the refugees crisis...A simulation of the effect of mandatory relocation'. ISMU Διαθέσιμο στο https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/05/VanWolleghem_January2018.pdf (ημ. πρόσβασης: 28/9/20)