



**Παρατηρήσεις της RSA επί της Πρότασης Κανονισμού
της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον έλεγχο στα
εξωτερικά σύνορα**

COM(2020) 612

Οκτώβριος 2020

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Γενικό σχόλιο	3
Ανάλυση επιλεγμένων ρυθμίσεων	5
1. Νομικό καθεστώς των υπαγόμενων στη διαδικασία ελέγχου	5
Στέρηση της ελευθερίας	6
2. Επιπτώσεις του ελέγχου στη διαδικασία ασύλου	7
Πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου	7
Στοιχεία του αιτούντος	8
Εντοπισμός ευαλωτότητας	9
3. Μηχανισμός εποπτείας της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων	9

Γενικό σχόλιο*

Στις 23 Σεπτεμβρίου 2020, στο πλαίσιο της δέσμης νομοθετικών προτάσεων του Νέου Συμφώνου Μετανάστευσης και Ασύλου,¹ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε Πρόταση Κανονισμού για τη θέσπιση ελέγχου (*screening*) των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ),² με στόχο την άμεση και ταχεία ταυτοποίηση των προσώπων που εισέρχονται παράτυπα στα εξωτερικά σύνορα ή στο έδαφος των κρατών μελών.³ Η πρόταση, επί της αρχής και στο σύνολό των διατάξεών της, εγείρει κρίσιμους νομικούς και πολιτικούς προβληματισμούς.

Πρώτον, η **Πρόταση Κανονισμού στερείται σκοπιμότητας και προστιθέμενης αξίας, εφόσον ουδόλως καλύπτει νομοθετικό κενό** στο θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο της υπαγωγής των νεοεισερχομένων στα εξωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν σε διαδικασίες ασύλου ή επιστροφής. Προβλέπεται ήδη από το ισχύον ευρωπαϊκό κεκτημένο για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων⁴ ότι στις εν λόγω περιπτώσεις ισχύουν οι νομοθετικές ρυθμίσεις για τη διεθνή προστασία⁵ και τις επιστροφές αντιστοίχως,⁶ οι οποίες περιλαμβάνουν επαρκείς διατάξεις για την ταυτοποίηση, την καταγραφή των προσωπικών στοιχείων, τον ιατρικό έλεγχο και τον εντοπισμό ευαλωτότητας των προσώπων. Τονίζεται δε, στην αιτιολογική έκθεση της πρότασης ότι δεν επηρεάζονται οι ισχύουσες διαδικασίες στον τομέα του ασύλου και των επιστροφών ούτε η ενάσκηση των ατομικών δικαιωμάτων που απορρέουν από τα σχετικά νομοθετικά πλαίσια, παρά μόνο διευκολύνεται η υλοποίησή τους.⁷ Εντούτοις, η θέσπιση της καλούμενης διαδικασίας «*προ της εισόδου*» φαίνεται να **δημιουργεί ένα ασαφές και επικίνδυνο καθεστώς για τους νεοεισερχομένους**, σύμφωνα με το οποίο επιχειρείται η

* Η RSA ευχαριστεί την Καθηγήτρια Λίλιαν Τσούρδη, Επίκουρη Καθηγήτρια Ευρωπαϊκού Δικαίου στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου του Μάαστριχτ για τη συνεισφορά τους στις σκέψεις που διαμορφώνονται στο παρόν κείμενο.

¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *New Pact on Migration and Asylum*, COM(2020) 609, 23 Σεπτεμβρίου 2020.

² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders*, COM(2020) 612, 23 Σεπτεμβρίου 2020.

³ Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα, Αιτιολογική έκθεση, 1.

⁴ Άρθρα 13, παρ. 1 και 14, παρ. 1 Κανονισμού 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9^{ης} Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (εφεξής «Κώδικας Συνόρων Σένγκεν») [2016] Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L77/1.

⁵ Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιатύπωση) (εφεξής «Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου») [2013] Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L180/60, Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιатύπωση) (εφεξής «Οδηγία για την υποδοχή») [2013] Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L180/96, Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13^{ης} 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 (αναδιатύπωση) (εφεξής «Οδηγία για την αναγνώριση») [2011] Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L337/9.

⁶ Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (εφεξής «Οδηγία επιστροφών») [2008] Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L348/98.

⁷ Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα, Αιτιολογική έκθεση, 7.

αυθαιρέτως η επέκταση της ούτως ή άλλως προβληματικής έννοιας της «πλασματικής εισόδου», σε περίπτωση δε, αίτησης διεθνούς προστασίας, αναγνωρίζεται μεν η ιδιότητά τους ως αιτούντων άσυλο,⁸ ωστόσο καθυστερείται χωρίς εύλογη αιτία η πρόσβασή τους στη διαδικασία ασύλου και σε συνθήκες υποδοχής,⁹ ενώ οι ρυθμίσεις του περιορισμού ή της στέρησης ελευθερίας τους στα εξωτερικά σύνορα ανατίθενται από τον ευρωπαϊκό νομοθέτη στο εθνικό δίκαιο, επιχειρώντας τη δημιουργία νέας νομικής βάσης για στερητικά της ελευθερίας μέτρα, κατά **ευθεία παραβίαση των περιοριστικών λόγων κράτησης αιτούντων που θεσπίζονται από το ενωσιακό δίκαιο**.¹⁰ Επισημαίνεται ότι, με πάγια νομολογία του, ήδη από τη δεκαετία του 1990, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), επί τη βάσει της εδαφικής αρμοδιότητας των κρατών, έχει αποφανθεί περί της πλήρους ενεργοποίησης του νομικού πλαισίου που διέπει τους εισερχόμενους στο έδαφος ενός κράτους, χωρίς διάκριση, μεταξύ σημείου εισόδου ή ζώνης διέλευσης,¹¹ καταρρίπτοντας όλες τις εσφαλμένες προσεγγίσεις που επιχειρούν, κατά το δοκούν, να εισαγάγουν καθεστώτα εξαιρέσεως, επι τη βάσει εντελώς εσφαλμένων κατασκευών περί «εξωεδαφικότητας».

Δεύτερον, από το πνεύμα και το περιεχόμενο των διατάξεων και του Παραρτήματος της Πρότασης Κανονισμού,¹² βάσει των οποίων ορίζονται διαδικασίες συλλογής πληροφοριών από τους αιτούντες άσυλο, οι οποίες έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα στη διαδικασία ασύλου που επακολουθεί του ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα,¹³ συνάγεται η πρόθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να προβεί σε **κεκαλυμμένη ρύθμιση της διαδικασίας ασύλου και δη της εξέτασης του παραδεκτού και της ουσίας των αιτήσεων**, μέσω διακριτής νομοθετικής ρύθμισης και όχι σχετικής τροποποίησης του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τη διαδικασία ασύλου. Κατά συνέπεια, **η Πρόταση Κανονισμού εκδίδεται κατ'εσφαλμένη νομική βάση**, εφόσον η ρύθμιση των διαδικασιών χορήγησης διεθνούς προστασίας από τον ενωσιακό νομοθέτη προβλέπεται στο αρ. 78, παρ. 2, περ. δ' και όχι στο μνημονεύομενο αρ. 77, παρ. 2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Τρίτον, καίτοι η φερόμενη αιτιολογία της ρύθμισης των ανωτέρω με Κανονισμό αναφέρεται στην ανάγκη εναρμόνισης των εθνικών διαδικασιών και διασφάλισης ομοιογενών προδιαγραφών για τη διεξαγωγή του ελέγχου στο σύνολο των συνόρων της ΕΕ,¹⁴ η νομοθετική πρόταση χορηγεί **πλήρη διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη για τη θέσπιση κανόνων** που διέπουν τις συνθήκες, υπό τις οποίες διεξάγεται ο έλεγχος στα

⁸ Αιτιολογική σκέψη 16 Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα.

⁹ Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα, Αιτιολογική έκθεση, 5, στην οποία αναφέρεται ότι η καταγραφή της αίτησης και οι διατάξεις της Οδηγίας για την υποδοχή πρέπει να εφαρμόζονται μετά το πέρας του ελέγχου.

¹⁰ Άρθρα 8-11 Οδηγίας για την υποδοχή, τα οποία ισχύουν από την έκφραση βούλησης του νεοεισερχομένου να ζητήσει διεθνή προστασία: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), C-36/20 VL κατά *Ministerio Fiscal*, 25 Ιουνίου 2020, σκ. 104-113.

¹¹ ΕΔΔΑ, *Amuur κατά Γαλλίας*, Αίτηση 19776/92, 25 Ιουνίου 1996, *N.D. και N.T. κατά Ισπανίας*, Αιτήσεις 8675/15 και 8697/15, 13 Φεβρουαρίου 2020.

¹² Άρθρο 14, παρ. 2 και αιτιολογικές σκέψεις 9, 15, 16 και 24 Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα. Βλ. επίσης Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Annex to the proposal for a [Border Screening Regulation]*, COM(2020) 612, 23 Σεπτεμβρίου 2020, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/33bbcSj>.

¹³ Βλ. ιδίως σημείο 12 Παραρτήματος Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα, όπου αναγράφονται οι τρίτες χώρες στις οποίες ο νεοεισερχόμενος αιτήθηκε ή/και έλαβε καθεστώσως προστασίας, με στόχο την εφαρμογή των εννοιών της «ασφαλούς τρίτης χώρας» και της «πρώτης χώρας ασύλου».

¹⁴ Αιτιολογική έκθεση Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα, 10.

σύνορα,¹⁵ τα απαραίτητα προσόντα και την κατάρτιση που οφείλουν να πληρούν οι αρμόδιες αρχές,¹⁶ καθώς και το μηχανισμό εποπτείας της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο του ελέγχου.¹⁷ Για το λόγο αυτό, **ουδόλως αιτιολογείται η επιλογή του νομοθετικού μέτρου ως συμβατή με τις προϋποθέσεις εναρμόνισης για την υιοθέτηση Κανονισμών άμεσης εφαρμογής.**

Τέλος, η πρόταση όχι απλώς δεν θεραπεύει αλλά θα επιτείνει τις κατάφωρες παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων που έχει επιφέρει η υλοποίηση των hotspots ως ευρωπαϊκής προσέγγισης της διαχείρισης των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών στην Ελλάδα, ιδίως με την καθιέρωση δυσανάλογα στενών προθεσμιών και υπέρμετρων εμποδίων στην άσκηση των ένδικων βοηθημάτων και μέσων. Επιπλέον, η θέσπιση ενός πρόσθετου διαδικαστικού σταδίου στα εξωτερικά σύνορα αποτελεί **απόπειρα θεσμικής εδραίωσης της αποτυχημένης διαχειριστικής προσέγγισης της ΕΕ μέχρι σήμερα**, η οποία έχει οδηγήσει σε σε χρόνιο μαζικό εγκλωβισμό ανθρώπων σε απάνθρωπες συνθήκες στα ελληνικά νησιά, καθώς και σε σταθερή αποδόμηση των δικονομικών εγγυήσεων και της ποιότητας της διαδικασίας ασύλου, με κρίσιμες συνέπειες για τα θεμελιώδη δικαιώματα των προσφύγων και για τη λειτουργικότητα της ελληνικής διοίκησης.¹⁸

Η Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA), με εξαίρεση το αρ. 7 σχετικά με τη δημιουργία μηχανισμού εποπτείας της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων – τον οποίο προτείνει με θεσμική αναβάθμιση – συνιστά την απόρριψη του συνόλου της Πρότασης Κανονισμού, αφ' ενός ως επικύνδυνη, εισάγουσα καθεστώς εξαίρεσης και ανεπίτρεπτο περιορισμού δικαιωμάτων, αλλά και ως στερούμενη σκοπιμότητας, εκδοθείσα κατ'εσφαλμένη νομική βάση και κατά παράβαση των απαιτούμενων προϋποθέσεων για τη χρήση Κανονισμών, αντίθετη με το ευρωπαϊκό κεκτημένο για το άσυλο και επιφέρουσα την παγίωση του μαζικού εγκλωβισμού ανθρώπων στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.

Παρατίθεται παρακάτω η ανάλυση των επί μέρους σημείων της Πρότασης Κανονισμού.

Ανάλυση επιλεγμένων ρυθμίσεων

1. Νομικό καθεστώς των υπαγόμενων στη διαδικασία ελέγχου

Σύμφωνα με το ισχύον ευρωπαϊκό κεκτημένο, ήτοι τις Οδηγίες 2013/32/ΕΕ για τις διαδικασίες ασύλου, 2013/33/ΕΕ για την υποδοχή και 2011/95/ΕΕ για την αναγνώριση,¹⁹ καθώς και τις υπό συζήτηση προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,²⁰ **το καθεστώς του «αιτούντος διεθνή προστασία» ισχύει από τη στιγμή της υποβολής αίτησης ασύλου,**

¹⁵ Άρθρο 7, παρ. 2 και αιτιολογικές σκέψεις 12 και 23 Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα.

¹⁶ Άρθρο 6, παρ. 7 Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα.

¹⁷ Άρθρο 7, παρ. 1 Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα.

¹⁸ Βλ. RSA & Stiftung PRO ASYL, *Submission in the M.S.S. [Group] and Rahimi cases*, Ιούλιος 2020, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3lIZefv>.

¹⁹ Άρθρο 2, περ. γ' Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, άρθρο 2, περ. β' Οδηγίας για την υποδοχή, άρθρο 2, περ. θ' Οδηγίας για την αναγνώριση. Βλ. ΔΕΕ, C-179/11 *Cimade και Gisti*, 27 Σεπτεμβρίου 2012, σκ. 39. Βλ. επίσης Άρθρο 14, παρ. 1 Κώδικα Συνόρων Σένγκεν.

²⁰ Άρθρο 2, περ. β' Πρωτ. Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου.

ήτοι της έκφρασης βούλησης εκ μέρους ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς να ζητήσει διεθνή προστασία, μέχρι την έκδοση τελεσίδικης απόφασης επί της αίτησης. Η δε ελληνική νομοθεσία διευκρινίζει ότι το καθεστώς του «αιτούντος διεθνή προστασία» αποκτάται με την προφορική ή έγγραφη αίτηση άσυλου ή μη απέλασης σε χώρα εκ φόβου δίωξης ή έκθεσης σε σοβαρή βλάβη.²¹ Η ισχύς του εν λόγω καθεστώτος από τη στιγμή της υποβολής της αίτησης υπενθυμίζεται και στην **αιτ. σκ. 16** της Πρότασης Κανονισμού.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι **το σύνολο των δικαιωμάτων και εγγυήσεων που διασφαλίζονται στους αιτούντες άσυλο τυγχάνουν πλήρους ισχύος κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ελέγχου**, αν ο αιτών έχει ήδη υποβάλει αίτημα διεθνούς προστασίας στο στάδιο αυτό. Στα απορρέοντα από το καθεστώς του αιτούντος άσυλο δικαιώματα περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η πρόσβαση σε υλικές συνθήκες υποδοχής που εξασφαλίζουν επαρκές βιοτικό επίπεδο,²² η πρόσβαση ιατροφαρμακευτική περίθαλψη τουλάχιστον υπό τη μορφή πρώτων βοθηθειών και αναγκαίας θεραπείας ασθενειών και σοβαρών πνευματικών διαταραχών,²³ η ελευθερία κυκλοφορίας στο εθνικό έδαφος ή σε καθορισμένη περιοχή,²⁴ και η απαγόρευση της κράτησης παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν κρίνεται αναγκαίο κατόπιν ατομικής αξιολόγησης, για τους λόγους που απαριθμούνται περιοριστικά στο αρ. 8, παρ. 3 της Οδηγίας για την υποδοχή, όπως η διαπίστωση της ταυτότητας και της υπηκοότητας,²⁵ ενώ δεν δύνανται να εφαρμοστούν εναλλακτικά μέτρα.²⁶ **Εσφαλμένα, λοιπόν, επιχειρείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η παρέκκλιση από τα ανωτέρω δικαιώματα κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ελέγχου**, η οποία συνάγεται από την αναφορά στην ισχύ μόνο των ελάχιστων προϋποθέσεων του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΧΘΔ) στην **αιτ. σκ. 27** της πρότασης. Αντίθετη ερμηνεία θα επέφερε τη δημιουργία διακριτής υποκατηγορίας «αιτούντων άσυλο» στους οποίους δεν αναγνωρίζονται τα δικαιώματα που απορρέουν από το καθεστώς, κατά παράβαση του **αδιαίρετου καθεστώτος του «αιτούντος»** που θεσπίζεται στην Οδηγία για την υποδοχή, η οποία «προβλέπει μόνο μία κατηγορία αιτούντων άσυλο».²⁷

Στα δε πρόσωπα που εισέρχονται παράτυπα από τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και δεν αιτούνται διεθνή προστασία, καθίσταται σαφές από τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν ότι τυγχάνει άμεσης ισχύος το καθεστώς επιστροφής βάσει της Οδηγίας επιστροφών.²⁸

Στέρηση της ελευθερίας

Όσον αφορά το καθεστώς ελευθερίας των υπαγόμενων στη διαδικασία ελέγχου, καίτοι χωρίς σαφή ρύθμιση, η Πρόταση Κανονισμού κατ'εσφαλμένη κρίση εναποθέτει στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών τη θέσπιση μέτρων, προς αποτροπή της εισόδου των προσώπων στο έδαφός τους κατά τη διαδικασία ελέγχου, τα οποία δύνανται να περιλαμβάνουν τη στέρηση ελευθερίας.²⁹ Η Πρόταση Κανονισμού συνιστά κακή

²¹ Άρθρο 2, περ. γ' Ν 4636/2019.

²² Άρθρο 17, παρ. 2 Οδηγίας για την υποδοχή.

²³ Άρθρο 19 Οδηγίας για την υποδοχή.

²⁴ Άρθρο 7, παρ. 1 Οδηγίας για την υποδοχή.

²⁵ Άρθρο 8, παρ. 3, περ. α' Οδηγίας για την υποδοχή.

²⁶ Άρθρο 8, παρ. 2 Οδηγίας για την υποδοχή.

²⁷ ΔΕΕ, C-179/11 *Cimade και Gisti*, 27 Σεπτεμβρίου 2012, σκ. 40.

²⁸ Άρθρο 13, παρ. 1 Κώδικα Συνόρων Σένγκεν.

²⁹ Άρθρο 7, παρ. 2 και αιτιολογικές σκέψεις 12 και 23 Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα.

νομοθέτηση ενόσω δημιουργεί νομικό κενό μεταξύ των καθεστώτων της κράτησης αιτούντων άσυλο βάσει της Οδηγίας για την υποδοχή και της προαναχωρησιακής κράτησης βάσει της Οδηγίας επιστροφών, το οποίο δύνανται να εκμεταλλευθούν τα κράτη μέλη με εθνικής ισχύος λόγους στέρξης της ελευθερίας των νεοεισερχομένων. **Ωστόσο, η επιβολή διοικητικής κράτησης σε αιτούντα άσυλο, ήτοι οποιοδήποτε πρόσωπο έχει εκφράσει την βούληση να αιτηθεί διεθνή προστασία, ακόμη και ενώπιον άλλης αρχής από την αρμόδια για την καταγραφή της αίτησης, ρυθμίζεται ευθέως και αποκλειστικά από το ενωσιακό δίκαιο και επιτρέπεται μόνο αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις και τηρούνται οι εγγυήσεις που θέτουν τα αρ. 8-11 της Οδηγίας για την υποδοχή.** Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) στην πρόσφατη υπόθεση VL κατά *Ministerio Fiscal*.³⁰

Δέον σημειωθεί ότι η απαγόρευση της εισόδου των προσώπων στο έδαφος των κρατών μελών πριν το πέρας της διαδικασίας ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα, κατά το **αρ. 4, παρ. 1**,³¹ συνεπάγεται αυτόματη και αδιάκριτη στέρξη ελευθερίας. Καίτοι η **αιτ. σκ. 12** υπαινίσσεται ότι υπάρχει δυνατότητα να εφαρμοστεί η διαδικασία ελέγχου χωρίς το μέτρο της κράτησης, καταδεικνύεται η **γενικευμένη χρήση της κράτησης, είτε de jure (π.χ. Βέλγιο, Γαλλία, Πορτογαλία) είτε de facto (π.χ. Γερμανία, Ουγγαρία) στη διοικητική πρακτική όλων ανεξαιρέτως των χωρών** οι οποίες δεν αναγνωρίζουν την είσοδο του αιτούντος στο έδαφός τους,³² κατά παράβαση του θεμελιώδους δικαιώματος στην ελευθερία.

2. Επιπτώσεις του ελέγχου στη διαδικασία ασύλου

Πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου

Ενάντια στο γενικό στόχο ταχείας πρόσβασης των προσφύγων σε διαδικασίες ασύλου μέσω της άμεσης καταγραφής και καταχώρισης των αιτήσεών τους,³³ η δέσμη νομοθετικών προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επιβάλλει αναστολή της καταγραφής της αίτησης μέχρι το πέρας της διαδικασίας ελέγχου.³⁴ Υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με το **αρ. 6, παρ. 3**, η διαδικασία ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα διαρκεί 5 ημέρες, με τη δυνατότητα παράτασης για 5 επιπλέον ημέρες στην περίπτωση δυσανάλογου αριθμού νεοεισερχομένων, λόγω του οποίου καθίσταται αδύνατο να διεξαχθεί ο έλεγχος εντός της πενθήμερης προθεσμίας, καίτοι, κατά την **αιτ. σκ. 19**, μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου οι ανάγκες υπερβαίνουν τις δυνατότητες του κράτους μέλους για λόγους εκτός του ελέγχου του.

³⁰ ΔΕΕ, C-36/20 VL κατά *Ministerio Fiscal*, 25 Ιουνίου 2020, σκ. 104-113.

³¹ Η Πρωτ. Κανονισμού υποπίπτει σε αντιφάσεις, καθώς το αρ. 6, παρ. 3 αναφέρεται σε περιπτώσεις προσώπων για τα οποία ισχύει το αρ. 14, παρ. 3 του Κανονισμού Eurodac, που αναφέρεται σε πρόσωπα «τα οποία μένουν στο έδαφος των κρατών μελών». Συνάγεται, επίσης, ότι η «μη είσοδος» δεν αφορά τα πρόσωπα που υπάγονται σε έλεγχο στο έδαφος των κρατών μελών κατά το αρ. 5 Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα.

³² Βάση Δεδομένων Ασύλου (AIDA), *Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe*, Μάρτιος 2018, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/361p1EI>, Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), *Border procedures for asylum applicants in EU+ countries*, 11, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3kRLDLR>.

³³ ΔΕΕ, C-36/20 VL κατά *Ministerio Fiscal*, 25 Ιουνίου 2020, σκ. 79.

³⁴ Βλ. άρθρα 26, παρ. 3 και 27, παρ. 5 Πρωτ. Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου.

Κατόπιν των ανωτέρω εκτεθέντων, επισημαίνεται ότι οι νεοεισερχόμενοι αιτούντες άσυλο (πρέπει να) απολαμβάνουν τα δικαιώματα και φέρουν τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στο ενωσιακό κεκτημένο για τη διεθνή προστασία, **χωρίς ωστόσο να τους επιτρέπεται η άμεση πρόσβαση στη διαδικασία εξέτασης της αίτησής τους.**

Στοιχεία του αιτούντος

Σύμφωνα με τα ανωτέρω εκτεθέντα, με την παρούσα Πρόταση Κανονισμού επιχειρείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μία κεκαλυμμένη τροποποίηση του ενωσιακού κεκτημένου για τις διαδικασίες ασύλου, χωρίς να διασφαλίζονται τα εγγύα για την ορθή πληροφόρηση και ακρόαση των αιτούντων άσυλο, καθώς και για τη δίκαιη εξέταση των αιτήσεων τους. Από τη συνδυαστική ερμηνεία του **αρ. 14, παρ. 2, εδ. 2**, των **αιτ. σκ. 9, 15, 16 και 24** και του **Παραρτήματος** της πρότασης καθίσταται σαφές ότι οι πληροφορίες που δίνονται από τους νεοεισερχομένους στις αρμόδιες για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα αρχές, μεταξύ άλλων σε σχέση με διέλευση, διάρκεια διαμονής, αιτήσεις ασύλου ή/και χορήγηση καθεστώτος προστασίας σε χώρες εκτός ΕΕ, πρόκειται να χρησιμοποιηθούν στη διαδικασία ασύλου, τόσο για την υπαγωγή αυτών ή μη σε διαδικασία συνόρων ή ταχύρρυθμη διαδικασία, όσο και για την εξέταση του παραδεκτού και της ουσίας της αίτησης ασύλου.

Οι αρμόδιες αρχές διεξαγωγής του ελέγχου, οι οποίες ορίζονται από τα κράτη μέλη κατά τη διακριτική τους ευχέρεια,³⁵ εμπλέκονται έτσι στην εξέταση των αιτήσεων ασύλου, **χωρίς να τηρούνται τα απαραίτητα εγγύα για την ορθή αποτύπωση των στοιχείων των αιτούντων**, ήτοι (α) υποχρεωτική και εξειδικευμένη κατάρτιση των αρχών στο νομικό πλαίσιο της διεθνούς προστασίας, (β) ενημέρωση του αιτούντος για τα στοιχεία που θα ζητηθούν και την επιρροή αυτών στη διαδικασία ασύλου,³⁶ (γ) πρόσβαση του αιτούντος σε διερμηνεία και νομική συνδρομή, (δ) δυνατότητα να ζητηθούν διορθώσεις στο έντυπο απενημέρωσης του **αρ. 13**, (ε) περιοριστική ρύθμιση των αρχών που έχουν πρόσβαση στα καταχωρισθέντα σε βάσεις δεδομένων προσωπικά στοιχεία του αιτούντος και των λόγων για τους οποίους τους χορηγείται η εν λόγω πρόσβαση. Η ισχύουσα πρακτική στη διαδικασία συνόρων, κατά την οποία δεν διασφαλίζεται η πρόσβαση του αιτούντος σε κρίσιμα για την εξέταση της αίτησης ασύλου στάδια, ήτοι καθορισμός της υπηκοότητας μέσω της υποστήριξης της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) στις ελληνικές αρχές, αλλά και στις διαδικασίες χωρών όπως η Γερμανία, καταδεικνύει τους σοβαρούς κινδύνους της ανωτέρω προσέγγισης για τη δίκαιη διεξαγωγή της διαδικασίας, τη διασφάλιση της ποιότητας των αποφάσεων ασύλου και την τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης.³⁷

³⁵ Άρθρο 6, παρ. 7 Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα. Σημειωτέον ότι η αιτιολογική σκέψη 6 αναφέρεται συγκεκριμένα στους συνοριοφύλακες.

³⁶ Βλ. Άρθρο 12, παρ. 1, περ. α' Οδηγίας για την υποδοχή, ΔΕΕ, C-36/20 VL κατά *Ministerio Fiscal*, 25 Ιουνίου 2020, σκ. 78. Επισημαίνεται ότι η υποχρέωση πληροφόρησης στο πλαίσιο του ελέγχου, σύμφωνα με το αρ. 8, παρ. 2, περ. β' Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα, παρέχει περιορισμένη κάλυψη.

³⁷ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους (ECRE), *Airport procedures in Germany: Gaps in quality and compliance with guarantees*, Μάιος 2019, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/33VmE3y>.

Εντοπισμός ευαλωτότητας

Καίτοι παραπέμπει στις κατηγορίες ευάλωτων ομάδων αιτούντων άσυλο που απαριθμούνται στην Οδηγία για την υποδοχή, το **αρ. 9, παρ. 2** προβλέπει τον εντοπισμό ευαλωτότητας μόνο «εφόσον ενδείκνυται», εισάγοντας χαμηλότερες προδιαγραφές από αυτές του υποχρεωτικού και συστηματικού ελέγχου που προβλέπονται στο κεκτημένο για τη διεθνή προστασία,³⁸ το οποίο έχει άμεση ισχύ στην περίπτωση των νειοεισερχομένων που εκφράζουν τη βούληση να αιτηθούν διεθνή προστασία.

Σύμφωνα δε με την **αιτ. σκ. 27**, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίνεται, μεταξύ άλλων, σε πρόσωπα με «ορατή» έκθεση σε ψυχολογικά ή σωματικά τραύματα. Η περιοριστική αυτή ερμηνεία των κατηγοριών ευαλωτότητας πρόκειται να οδηγήσει σε **σοβαρές παραλείψεις ως προς τον έγκαιρο εντοπισμό ομάδων όπως θύματα βασανιστηρίων, βίας ή εμπορίας**, οι ιδιαίτερες περιστάσεις των οποίων συχνά **δεν εντοπίζονται εξ όψεως**, όπως καταδεικνύεται από την αποτυχία εντοπισμού και προσήκουσας φροντίδας των θυμάτων βασανιστηρίων στην ακολουθούμενη έως σήμερα πρακτική στις διαδικασίες ασύλου και υποδοχής και ταυτοποίησης.³⁹

3. Μηχανισμός εποπτείας της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Στο **αρ. 7** της Πρότασης Κανονισμού, σχετικά με την εποπτεία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, προβλέπεται η ίδρυση ανεξάρτητου μηχανισμού σε εθνικό επίπεδο, με αρμοδιότητα την εποπτεία της τήρησης του ενωσιακού, διεθνούς και εθνικού δικαίου κατά τη διάρκεια του ελέγχου, καθώς και τη διασφάλιση της εξέτασης των καταγγελιών μη τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τη διάρκεια του ελέγχου.⁴⁰ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εναποθέτει την πλήρη ρύθμιση της σύστασης και λειτουργίας του εν λόγω μηχανισμού στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών, με μόνη δυνατότητα του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (*Fundamental Rights, FRA*) να υιοθετήσει γενικές κατευθυντήριες γραμμές για την ίδρυση και λειτουργία του μηχανισμού, που δεν δεσμεύουν τα κράτη μέλη, τα οποία απλώς δύνανται να αιτηθούν υποστήριξη από τον FRA προς τούτο.⁴¹

Καίτοι θετική ένδειξη της πρόθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως προς την αναγνώριση της θεσμικής ευθύνης των κρατών μελών να διερευνούν καταγγελίες παραβιάσεων του ενωσιακού και διεθνούς δικαίου, ιδίως στο πλαίσιο των επαναπροωθήσεων, η προτεινόμενη διάταξη χρήζει σημαντικής ανάπτυξης για να καταστεί αποτελεσματικό μέτρο.

Πρώτον, βάσει των ανωτέρω εκτεθέντων σχετικά με την έλλειψη προστιθέμενης αξίας της προτεινόμενης διαδικασίας ελέγχου, η εποπτεία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ουδόλως θα έπρεπε να περιορίζεται στο στάδιο του ελέγχου, αλλά **να καλύπτει πλήρως το φάσμα των δράσεων επιτήρησης συνόρων δυνάμει του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν**, κατά το οποίο παρατηρείται η πλειοψηφία των παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων και του

³⁸ Άρθρο 22, παρ. 1 Οδηγίας για την υποδοχή, άρθρο 24, παρ. 1-2 Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

³⁹ Βλ. ΕΔΔΑ, Μ.Α. κατά Ελλάδος, Αίτηση 18179/20, 6 Μαΐου 2020, όπου χορηγήθηκαν ασφαλιστικά μέτρα για τη διασφάλιση της υγείας αιτούντος, θύματος βασανιστηρίων, ο οποίος είχε κριθεί ως μη ευάλωτος από την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΥΠΥΤ).

⁴⁰ Άρθρο 7, παρ. 2 Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα.

⁴¹ Άρθρο 7, παρ. 2 Πρωτ. Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα.

ενωσιακού κερτημένου για το άσυλο. **Ο ανεξάρτητος μηχανισμός θα πρέπει να υπάγεται σε σαφείς διατάξεις ως προς τη σύσταση και τις αρμοδιότητές του, ώστε να εποπτεύει τη λειτουργία των εθνικών αρχών αρμόδιων για τον έλεγχο και την επιτήρηση των συνόρων**, ήτοι Λιμενικό Σώμα – Ελληνική Ακτοφυλακή (ΛΣ-ΕΛΑΚΤ) και Ελληνική Αστυνομία, **με πλήρη θεσμική και λειτουργική ανεξαρτησία, δυνατότητα άμεσης διεξαγωγής επιτόπιων ελέγχων και δημοσίευση ευρημάτων.**

Δεύτερον, ο μηχανισμός θα πρέπει να έχει **δικαιοδοτικό χαρακτήρα**. Προς τούτο, κρίνεται απαραίτητη η **θέσπιση ειδικής προσφυγής ενώπιον του μηχανισμού**, οι οποία θα πληροί τα εχέγγυα για πραγματική και αποτελεσματική εξέταση ατομικών προσφυγών, **προστασία του θύματος και αποκατάσταση της βλάβης**, προς τήρηση του δικαιώματος σε πραγματική προσφυγή δυνάμει του αρ. 13 ΕΣΔΑ και του αρ. 47 ΧΘΔ.⁴²

Τρίτον, είναι απαραίτητη η αποσαφήνιση της δεσμευτικής ισχύος των αποφάσεων επί προσφυγών, των ευρημάτων και τοποθετήσεων του ανεξάρτητου μηχανισμού στην εποπτεία της συμμόρφωσης των κρατών μελών με το ενωσιακό δίκαιο, με ρήτη και ειδική παραπομπή αυτών στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως θεματοφύλακα της τήρησης του ΧΘΔ και του δευτερογενούς δικαίου για το άσυλο, ώστε να **καθίσταται δυνατή και αποτελεσματική η συνεισφορά του μηχανισμού στην εκκίνηση διαδικασιών επί παραβάσει.**

⁴² Ελάχιστες προδιαγραφές για τη διασφάλιση του εν λόγω δικαιώματος προβλέπονται σε μηχανισμούς όπως ο Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης των βασανιστηρίων και της κακομεταχείρισης, βάσει του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων. Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, *Ειδική έκθεση OPCAT 2018*, Δεκέμβριος 2019, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/37u4pWe>.



Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA)

Ευστρατίου Αργέντη 7

82100 Χίος, Ελλάδα

+30 22711 03721

info@rsaegean.org

<http://rsaegean.org/>