



**Παρατηρήσεις της RSA επί της Πρότασης Κανονισμού
της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την «εργαλειοποίηση»
στο άσυλο και τη μετανάστευση**

COM(2021) 890

Ιανουάριος 2022

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	2
Ανάλυση επιλεγμένων ρυθμίσεων	4
1. Καταγραφή αιτήσεων ασύλου	4
Σημεία καταγραφής.....	4
Προθεσμία καταγραφής.....	6
2. Επέκταση της διαδικασίας συνόρων	7
3. Παρέκκλιση από τις προδιαγραφές υποδοχής	8
4. Πρόσβαση της κοινωνίας των πολιτών στους αιτούντες	9
5. Παρέκκλιση από τις διαδικασίες επιστροφών	10
Καταστρατήγηση των ορίων της Οδηγίας στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου	11
Προτεινόμενη υποχώρηση του ενωσιακού δικαίου	12

Εισαγωγή

Στις 14 Δεκεμβρίου 2021, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε Πρόταση Κανονισμού για την αντιμετώπιση της λεγόμενης «εργαλειοποίησης» στον τομέα του ασύλου, δύο μήνες μετά το αίτημα 12 κρατών μελών, μεταξύ των οποίων Ελλάδα, Κύπρος, Ουγγαρία, Πολωνία, Λιθουανία και Λετονία, για την «προσαρμογή του ενωσιακού δικαίου στα νέα δεδομένα» και τη συνακόλουθη απεύθυνση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προς την Επιτροπή για τη λήψη νομοθετικών μέτρων.¹

Η Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA) διαφωνεί με την Πρόταση Κανονισμού επί της αρχής και στο σύνολό της. Οι ρυθμίσεις που προτείνονται από την Επιτροπή με την επίκληση της συνδρομής του όρου «εργαλειοποίηση» προσκρούουν στο ενωσιακό κεκτημένο για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του κράτους δικαίου, καθώς εισάγουν ανεπίτρεπτες «αιρέσεις» και «εξαιρέσεις» σε διατάξεις απόλυτου χαρακτήρα, όπως αυτές διατυπώνονται σε διεθνή κείμενα και δη, στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και στη Διεθνή Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων, που θεσπίζουν την απαγόρευση επαναπροώθησης ή/και υποβολής ενός ανθρώπου σε απάνθρωπη ή εξευτελιστική τιμωρία ή μεταχείριση. Υιοθετείται, δε, η πρωτοφανής, σε κείμενο θεσμικού οργάνου, λογική του υποβιβασμού της υπόστασης του ανθρώπου, που καθίσταται «εργαλείο», ήτοι, «αντικείμενο» για την εξυπηρέτηση σκοπιμοτήτων και συνεπώς παύει να είναι και υποκείμενο δικαίου και δικαιωμάτων. Η θέσπιση παρεκκλίσεων από τις διατάξεις του ενωσιακού κεκτημένου για το άσυλο και του διεθνούς δικαίου για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, έχει, δε, ως μόνο έρεισμα την από 1^η Δεκεμβρίου 2021 Πρόταση Απόφασης του Συμβουλίου για έκτακτα μέτρα υποστήριξης της Πολωνίας, της Λιθουανίας και της Λετονίας δυνάμει του αρ. 78, παρ. 3 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ),² η οποία βρίσκεται ακόμη υπό διαπραγμάτευση στο Συμβούλιο.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξακολουθεί να παραλείπει, για διάστημα άνω των τεσσάρων ετών, την εκ του νόμου υποχρέωσή της να υποβάλλει εκθέσεις στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την εφαρμογή των Οδηγιών για τις διαδικασίες ασύλου,³ για την υποδοχή⁴ και για τις επιστροφές,⁵ με αποτέλεσμα να παρίσταται πλήρως αναπαισιόλογη η κρίση της περί της ανεπάρκειας της εν ισχύ νομοθεσίας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που εντοπίζει η πρόταση.

¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Πρόταση Κανονισμού για την εργαλειοποίηση στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου*, COM(2021) 890, 14 Δεκεμβρίου 2021. Βλ. RSA κ.α., *The right to asylum in the context of "instrumentalisation" – Lessons from Greece*, Νοέμβριος 2021, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/321UvJ>.

² Αιτιολογική έκθεση Προτ. Κανονισμού για την εργαλειοποίηση, 2.

³ Άρθρο 50 Οδηγίας 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 (αναδιτύπωση) [2013] Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L180/60.

⁴ Άρθρο 30 Οδηγίας 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 (αναδιτύπωση) [2013] Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L180/96.

⁵ Άρθρο 19 Οδηγίας 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 [2008] Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L348/98.

Προσέτι, η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει υποστηρίξει στην Υπόθεση C-808/18 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας* ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) θέσεις προδήλως αντίθετες με την κρίση στην οποία στηρίζεται η παρούσα πρόταση:

«Εξάλλου, **ο νομοθέτης της Ένωσης προέβλεψε την περίπτωση κατά την οποία μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών ζητούν ταυτόχρονα διεθνή προστασία**, μεταξύ άλλων, με το άρθρο 6, παράγραφος 5, το άρθρο 14, παράγραφος 1, το άρθρο 31, παράγραφος 3, στοιχείο β', και το άρθρο 43, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, με το άρθρο 10, παράγραφος 1, και το άρθρο 18 παράγραφος 9, της οδηγίας 2013/33, καθώς και με το άρθρο 18 της οδηγίας 2008/115. Σκοπός των κανόνων αυτών είναι **να παράσχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επιλέξουν ευέλικτες λύσεις σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης και να αποκλίνουν, σε ορισμένο βαθμό, από τους γενικώς εφαρμοστέους κανόνες**. Κατά συνέπεια, η κατάσταση κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης την οποία επικαλείται η Ουγγαρία μπορεί και πρέπει, κατά την Επιτροπή, να επιλυθεί στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης.»⁶

Αναιρεί, δε, η Επιτροπή την πρόσφατα διατυπωθείσα θέση της ότι οι «πολιτικές κρίσεις» όπως αυτή στα ελληνοτουρκικά σύνορα τον Μάρτιο του 2020 ρυθμίζονται από την από 23 Σεπτεμβρίου 2020 Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων,⁷ αναφέροντας στη νέα πρόταση ότι «τα μέτρα που περιλαμβάνονται στην πρόταση κρίσεων του 2020 δεν σχεδιάστηκαν για την αντιμετώπιση καταστάσεων όπου η ακεραιότητα και η ασφάλεια της Ένωσης δέχεται επίθεση, συνέπεια της εργαλειοποίησης μεταναστών».⁸

Άμεσο αποτέλεσμα της παρούσας Πρότασης Κανονισμού είναι μία, άνευ έγκυρης στοιχειοθέτησης και αξιολόγησης των συνεπειών ρύθμισης,⁹ **ανεπίτρεπτη αποδόμηση του ενωσιακού κεκτημένου για το άσυλο** μέσω της εισαγωγής παρεκκλίσεων από κρίσιμες προστατευτικές διατάξεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Η πρόταση επιχειρεί την «**νομιμοποίηση**» **συστηματικών και σοβαρών παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου από κράτη μέλη**, μεταξύ των οποίων η Ελλάδα, με σκοπό να «ξεπλυθούν» ως θεμιτές οι τρέχουσες παράνομες εθνικές πρακτικές.

Για τους λόγους αυτούς, η RSA κρίνει επιτακτική την εν όλω απόρριψη της πρότασης από τους ενωσιακούς συννομοθέτες.

⁶ ΔΕΕ, C-808/18 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 17 Δεκεμβρίου 2020, σκ. 137.

⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου*, COM(2020) 613, 23 Σεπτεμβρίου 2020, Αιτιολογική έκθεση, 9.

⁸ Αιτιολογική έκθεση Προτ. Κανονισμού για την εργαλειοποίηση, 3.

⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Πρόταση τροποποίησης του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν – Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*, SWD(2021) 463, 14 Δεκεμβρίου 2021, 1.

Ανάλυση επιλεγμένων ρυθμίσεων

1. Καταγραφή αιτήσεων ασύλου

Σημεία καταγραφής

Σύμφωνα με το εν ισχύ ενωσιακό κεκτημένο και δη το **αρ. 6 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου**, η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου περιλαμβάνει τρία διακριτά στάδια:

- Η αίτηση ασύλου **«υποβάλλεται» (making) χωρίς καμία διοικητική διατύπωση**, ενώ, σύμφωνα με το **αρ. 2, περ. γ' της Οδηγίας**, η απόκτηση της ιδιότητας του «αιτούντος διεθνή προστασία» **απορρέει από τη μόνη έκφραση της βούλησης του ενδιαφερομένου** να υπαχθεί στο καθεστώς διεθνούς προστασίας, ανεξαρτήτως της αρχής, αρμόδιας ή μη, στην οποία υποβάλλεται η αίτηση.¹⁰ Η ελληνική νομοθεσία διευκρινίζει ότι το καθεστώς του αιτούντος άσυλο αποκτάται με την έκφραση της επιθυμίας κατάθεσης αίτησης.¹¹
- Η αίτηση ασύλου **«καταχωρίζεται» (registering) από τις αρχές του κράτους μέλους**,¹² εντός συγκεκριμένης προθεσμίας τριών εργάσιμων ημερών, όπως αναλύεται κατωτέρω. Ο εθνικός νομοθέτης μεταφέρει την εν λόγω έννοια ως «απλή καταγραφή» ή «μερική καταγραφή» στην ελληνική έννομη τάξη.¹³
- Η αίτηση ασύλου **«κατατίθεται» (lodging) με την παραλαβή από τις αρμόδιες αρχές εντύπου που υποβάλλεται από τον αιτούντα**, ενώ δύνανται τα κράτη μέλη να απαιτούν την κατάθεση της αίτησης αυτοπροσώπως ή / και σε συγκεκριμένο τόπο. Ο εθνικός νομοθέτης μεταφέρει την εν λόγω έννοια ως «πλήρη καταγραφή» στην ελληνική έννομη τάξη.¹⁴

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) τονίζει ότι, μολονότι «το άρθρο 6, παράγραφος 3, της ως άνω οδηγίας επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτούν οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας να κατατίθενται σε καθορισμένο χώρο, επισημαίνεται ότι καμία διάταξη της ίδιας οδηγίας δεν θεσπίζει παρόμοιο κανόνα όσον αφορά την υποβολή των αιτήσεων διεθνούς προστασίας.»¹⁵

Το **αρ. 6, παρ. 1** της Πρότασης Κανονισμού προβλέπει ότι το κράτος μέλος που αντιμετωπίζει μία κατάσταση «εργαλειοποίησης» ενημερώνει τους υπηκόους τρίτων χωρών και ανιθαγενείς σχετικά με την τοποθεσία των προσβάσιμων σημείων καταγραφής (*registration points*), συμπεριλαμβανομένων των συνοριακών σημείων διέλευσης, στα οποία δύνανται να καταγράφονται αιτήσεις διεθνούς προστασίας. Η **αιτ. σκ. 5** προσθέτει ότι τα κράτη μέλη δύνανται, σε τέτοιες περιπτώσεις, να καταχωρίζουν αιτήσεις ασύλου και να επιτρέπουν την κατάθεσή τους μόνο σε συγκεκριμένα σημεία

¹⁰ ΔΕΕ, C-36/20 VL κατά *Ministerio Fiscal*, 25 Ιουνίου 2020, σκ. 93-94, C-808/18 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 17 Δεκεμβρίου 2020, σκ. 97.

¹¹ Άρθρο 65, παρ. 8 N 4636/2019.

¹² ΔΕΕ, C-36/20 VL κατά *Ministerio Fiscal*, 25 Ιουνίου 2020, σκ. 93.

¹³ Άρθρο 65, παρ. 2 N 4636/2019.

¹⁴ Άρθρο 65, παρ. 1 N 4636/2019.

¹⁵ ΔΕΕ, C-808/18 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 17 Δεκεμβρίου 2020, σκ. 96.

καταγραφής (*specific registration points*). Η Επιτροπή αναφέρει στην αιτιολογική έκθεση της πρότασης ότι το ως άνω μέτρο «διασφαλίζει πραγματική και αποτελεσματική πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου».¹⁶

Όπως επισημαίνεται στην αυθεντική ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου από ΔΕΕ, η «καταχώριση» της αίτησης αποτελεί διοικητική ενέργεια η οποία απόκειται στις εθνικές αρχές και όχι στο πρόσωπο του αιτούντος. **Το έννομο αποτέλεσμα της απόκτησης του καθεστώτος του «αιτούντος διεθνή προστασία» παράγεται από την πράξη της «υποβολής» και όχι από αυτή της «καταχώρισης» της αίτησης.** Οποιαδήποτε ρύθμιση, η οποία θα περιόριζε την ενάσκηση του δικαιώματος υποβολής αίτησης ασύλου σε συγκεκριμένο τόπο και χρόνο θα προσέκρουε στο θεμελιώδες δικαίωμα στο άσυλο που κατοχυρώνει το **αρ. 18 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΧΘΔ)** και στην αποτελεσματική πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου σύμφωνα με το **αρ. 6 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου**. Κατά την κρίση του ΔΕΕ, «**ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να καθυστερήσει αδικαιολόγητα το χρονικό σημείο κατά το οποίο ο ενδιαφερόμενος είναι σε θέση να υποβάλει την αίτηση διεθνούς προστασίας,** διότι τούτο θα έθιγε την πρακτική αποτελεσματικότητα του άρθρου 6 της οδηγίας αυτής.»¹⁷

Άλλωστε, η ίδια η Επιτροπή υποστήριξε στην Υπόθεση C-808/18 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας* ενώπιον του ΔΕΕ ότι «ανεξαρτήτως του ακριβούς αριθμού ατόμων σε αναμονή, σύστημα το οποίο εξαρτά το δικαίωμα στην καταχώριση το οποίο απονέμεται από το άρθρο 6 της οδηγίας 2013/32 από την προϋπόθεση της υποβολής της αίτησης σε συγκεκριμένο χώρο, στον οποίο η πρόσβαση είναι περιορισμένη επί μεγάλο χρονικό διάστημα, δεν συνάδει προς την προβλεπόμενη στο άρθρο αυτό απαίτηση, κατά την οποία η πρόσβαση στη διαδικασία πρέπει να διασφαλίζεται εγκαίρως».¹⁸

Συνάγεται από τα ανωτέρω ότι **ο καθορισμός συγκεκριμένων σημείων καταγραφής από τα κράτη μέλη ασκεί επιρροή μόνο στην οργάνωση της λειτουργίας των αρμόδιων διοικητικών αρχών και ουδόλως επιτρέπεται να θέτει περιορισμούς στη δυνατότητα υποβολής αίτησης ασύλου και στη συνακόλουθη υπαγωγή του ενδιαφερομένου στο προστατευτικό καθεστώς του «αιτούντος διεθνή προστασία»,** από το οποίο απορρέει το δικαίωμα παραμονής στο έδαφος της χώρας¹⁹ και πρόσβασης σε συνθήκες υποδοχής μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας ασύλου.²⁰ Η συμμόρφωση των κρατών μελών με τις ανωτέρω εγγυήσεις εκ των πραγμάτων θα απαιτεί περαιτέρω ενέργειες με μέριμνα των αρμόδιων αρχών, όπως η μεταφορά του αιτούντος – και όχι απομάκρυνση από το έδαφος, στο οποίο νόμιμα παραμένει – σε συγκεκριμένο σημείο καταγραφής για την καταχώριση της αίτησής του.

Ωστόσο, όπως προκύπτει από σειρά σοβαρών παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων που σημειώθηκαν τον Μάρτιο του 2020 κατά τη διάρκεια ισχύος της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) περί αναστολής της διαδικασίας ασύλου, ιδίως συνέπεια της μαζικής έκδοσης αποφάσεων απέλασης κατά παράβαση της αρχής της μη επαναπροώθησης και της άσκησης ποινικής δίωξης για παράνομη είσοδο κατά

¹⁶ Αιτιολογική έκθεση Πρωτ. Κανονισμού για την εργαλειοποίηση, 4.

¹⁷ ΔΕΕ, C-808/18 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 17 Δεκεμβρίου 2020, σκ. 103.

¹⁸ ΔΕΕ, C-808/18 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 17 Δεκεμβρίου 2020, σκ. 77.

¹⁹ Άρθρο 9, παρ. 1 Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

²⁰ Άρθρο 17, παρ. 1 Οδηγίας για την υποδοχή.

παράβαση του αρ. 31, παρ. 1 της Σύμβασης της Γενεύης,²¹ **το καθεστώς του «αιτούντος διεθνή προστασία» και η συνδεόμενη με αυτό προστασία καθίστανται άνευ αντικειμένου όταν οι ενδιαφερόμενοι αδυνατούν να αποδείξουν την υποβολή της αίτησης ασύλου, ελλείψει επίσημων εγγράφων από τις αρμόδιες αρχές.**²²

Η ρύθμιση της Πρότασης Κανονισμού συνεπώς **αντιστρατεύεται τον σκοπό της πραγματικής, ευχερούς και ταχείας πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου,**²³ **εφόσον ενθαρρύνει, αντί να αποτρέπει, παραβιάσεις των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο που κατοχυρώνονται στο ενωσιακό κεκτημένο.**

Προθεσμία καταγραφής

Ομοίως με την εισαγόμενη ρύθμιση στην από 23 Σεπτεμβρίου 2020 Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, το **αρ. 2, παρ. 1, περ. α'** της παρούσας πρότασης επιτρέπει στα κράτη μέλη, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του αρ. 27 του υπό διαπραγμάτευση Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου, να καταχωρίζουν τις αιτήσεις ασύλου εντός προθεσμίας τεσσάρων εβδομάδων.

Η Επιτροπή αιτιολογεί το ως άνω μέτρο με αναφορά στην ανάγκη παροχής ευελιξίας προς τα κράτη μέλη για τη διαχείριση του «αναπάντεχου όγκου υποθέσεων, δεδομένης της φύσης και του αιφνιδίου χαρακτήρα της παρέμβασης της τρίτης χώρας».²⁴ Η εν λόγω κρίση **στηρίζεται σε εσφαλμένη βάση**, εφόσον, όπως εκτίθεται στις αναλυτικές παρατηρήσεις της RSA επί της Πρότασης τροποποίησης του Κώδικα Σένγκεν, **από κανένα στοιχείο του ορισμού της «εργαλειοποίησης μεταναστών» στο προτεινόμενο αρ. 2, περ. 27 του Κώδικα Σένγκεν δεν προκύπτει η προϋπόθεση του αιφνιδίου ή αναπάντεχου χαρακτήρα των αφίξεων, ή ακόμη και μεγάλου αριθμού αφίξεων**, για τη συνδρομή των όρων της κατάστασης αυτής.

Υπενθυμίζεται, δε, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης ήδη καταλείπει ευελιξία στα κράτη μέλη ως προς τη διαχείριση υψηλού αριθμού προσώπων που αιτούνται άσυλο ταυτόχρονα στο **αρ. 6, παρ. 5 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου**, σύμφωνα με το οποίο η προθεσμία των τριών εργάσιμων ημερών για την καταχώριση της αίτησης δύναται να παραταθεί στις δέκα εργάσιμες ημέρες. Επομένως, η παρούσα πρόταση ουδόλως καλύπτει νομοθετικό κενό και δίνει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να καθυστερούν αδικαιολόγητα την καταχώριση των αιτήσεων ασύλου, ακόμη και αν βρίσκονται αντιμέτωπα με χαμηλό αριθμό αφίξεων και αιτήσεων, ανιστρατευόμενη έτσι τον σκοπό και την αποτελεσματικότητα της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.²⁵

Όπως εκτέθηκε ανωτέρω και στις παρατηρήσεις της RSA επί της Πρότασης Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων, η καθυστέρηση της καταχώρισης της αίτησης ασύλου **«έχει**

²¹ RSA κ.α., *The right to asylum in the context of "instrumentalisation" – Lessons from Greece*, Νοέμβριος 2021, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/321IUvJ>.

²² RSA, *Στέρηση δικαιωμάτων κατά την αναστολή της διαδικασίας ασύλου στην Ελλάδα*, Απρίλιος 2020, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3dUMEBy>. Βλ. και ECRE, *Comments on the Commission proposal for a Council Decision on provisional emergency measures for Latvia, Lithuania and Poland*, Δεκέμβριος 2021, 12, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3GOjMar>.

²³ ΔΕΕ, C-36/20 VL κατά *Ministerio Fiscal*, 25 Ιουνίου 2020, σκ. 82.

²⁴ Αιτιολογική έκθεση Πρωτ. Κανονισμού για την εργαλειοποίηση, 5.

²⁵ ΔΕΕ, C-808/18 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 17 Δεκεμβρίου 2020, σκ. 103.

ως μόνα αποτελέσματα (α) την αδυναμία εκ μέρους των αιτούντων να αποδείξουν το καθεστώς τους και να αποκτήσουν πρόσβαση στα κατοχυρωμένα δικαιώματά τους, με δυνητικά κρίσιμες συνέπειες όσον αφορά την προστασία από την επαναπροώθηση, (β) τη δημιουργία σύγχυσης και ασάφειας ως προς τις ενέργειες που καλούνται να λάβουν οι αρμόδιες αρχές ασύλου και υποδοχής, ώστε να συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις τους προς τους αιτούντες.»²⁶

2. Επέκταση της διαδικασίας συνόρων

Το **αρ. 2, παρ. 1, περ. β'** της παρούσας πρότασης επιτρέπει στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν τη διαδικασία συνόρων στο σύνολο των αιτήσεων ασύλου που καταγράφονται κατά τη διάρκεια ισχύος των μέτρων για την αντιμετώπιση μίας κατάστασης «εργαλειοποίησης» και για ανώτατο χρονικό διάστημα δεκαέξι εβδομάδων (**αρ. 2, παρ. 1, περ. γ'**). Στόχος της διάταξης είναι, σύμφωνα με την **αιτ. σκ. 6**, η πρόληψη της «εργαλειοποίησης» πολιτών συγκεκριμένων χωρών, οι οποίοι κανονικά δεν θα υπάγονταν στη διαδικασία συνόρων, καθώς και παροχή της δέουσας ευελιξίας στα κράτη μέλη ώστε να εφαρμόζουν την έννοια της «πλασματικής εισόδου» για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα και να ανταποκρίνονται στην αύξηση του όγκου υποθέσεων.²⁷

Το μέτρο αυτό συντελεί σε γενικευμένη εφαρμογή των μειωμένων δικονομικών εγγυήσεων, των εξαιρετικά σύντομων προθεσμιών και των στερητικών της ελευθερίας μέτρων που συνδέονται με τη διαδικασία συνόρων, στο σύνολο των αιτούντων άσυλο. Η Επιτροπή εν τοις πράγμασι κωδικοποιεί την **συστηματική εφαρμογή της εξαιρετικής διαδικασίας συνόρων των αρ. 60, παρ. 4 N 4375/2016 και 90, παρ. 3 N 4636/2019 σε όλες τις αιτήσεις που κατατίθενται στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου από το 2016 έως σήμερα, κατά ευθεία παράβαση του αρ. 43, παρ. 1 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου**, η οποία προκαλεί τον επί μακρόν εγκλωβισμό προσφύγων σε απάνθρωπες συνθήκες διαβίωσης στα νησιά.²⁸

Η ίδια η Επιτροπή παραδέχεται τον κίνδυνο εγκλωβισμού μεγάλου πληθυσμού στα σύνορα, εφόσον αναγνωρίζει στην **αιτ. σκ. 9** ότι «ο αριθμός αιτούντων στη διαδικασία συνόρων θα είναι υψηλότερος σε σχέση με κανονικές συνθήκες», λόγω του διευρυμένου πεδίου εφαρμογής της οικείας διαδικασίας. Περαιτέρω, η αναφορά στην **αιτ. σκ. 8** σε εναλλακτικά της κράτησης μέτρα στο πλαίσιο της διαδικασίας συνόρων παραβλέπει το γεγονός ότι **η εφαρμογή της έννοιας της «πλασματικής εισόδου» στο έδαφος της χώρας ουδέποτε έχει καταστεί δυνατή χωρίς τη γενικευμένη – άρα αυθαίρετη – στέρηση ελευθερίας.**²⁹

Προσέτι, χωρίς σχετική αιτιολογία, η Επιτροπή εισηγείται τη γενικευμένη υπαγωγή στη διαδικασία συνόρων των αιτούντων οι οποίοι χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων και δεν δύνανται να λάβουν επαρκή υποστήριξη, κατά παράβαση του **αρ. 24, παρ. 3 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου**, χωρίς καν να γίνεται μνεία στην εν λόγω διάταξη,

²⁶ RSA, Παρατηρήσεις επί της Πρότασης Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, Οκτώβριος 2020, 5, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3s8we0P>.

²⁷ Αιτιολογική έκθεση Πρωτ. Κανονισμού για την εργαλειοποίηση, 4-6.

²⁸ RSA & Ίδρυμα PRO ASYL, *EU-Turkey deal: 5 Years of Shame – Rule of law capture by a Statement*, Μάρτιος 2021, 3-4, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/32eczSh>.

²⁹ RSA, Παρατηρήσεις επί της Πρότασης Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα, Οκτώβριος 2020, 7, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/31Xff73>.

παρά μόνο σύσταση προς τα κράτη μέλη στην **αιτ. σκ. 7** όπως εξαιρούν τις «ιατρικές υποθέσεις» από το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας συνόρων. Με τη ρύθμιση αυτή, **η Επιτροπή επιχειρεί την ανατροπή της κρίσης του ΔΕΕ** στην Υπόθεση C-808/18 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας* περί της ασυμβατότητας της υπαγωγής των χρίζοντων ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων στη διαδικασία συνόρων χωρίς εξατομικευμένη εξέταση, **την οποία η ίδια υποστήριξε ενώπιον του Δικαστηρίου**.³⁰

3. Παρέκκλιση από τις προδιαγραφές υποδοχής

Το **αρ. 3** της πρότασης χορηγεί στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις της Οδηγίας για την υποδοχή σχετικά με την παροχή υλικών συνθηκών υποδοχής στους αιτούντες άσυλο, υπό την προϋπόθεση της κάλυψης των βασικών αναγκών τους, ιδίως της πρόσβασής τους σε τροφή, νερό, ρουχισμό, κατάλληλη ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και προσωρινό κατάλυμα προσαρμοσμένο στις εποχικές καιρικές συνθήκες, σε πλήρη συμμόρφωση με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Καίτοι η Επιτροπή αναφέρεται αποκλειστικά σε πρόσφατες διαταγές ασφαλιστικών μέτρων από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ),³¹ είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι το **αρ. 1 ΧΘΔ** καθιστά απαραίτητη σε κάθε περίπτωση τη **διασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης στα εν λόγω πρόσωπα, το οποίο πρέπει να εξασφαλίζεται από τα κράτη μέλη «διαρκώς και αδιαλείπτως»**, ώστε να μην περιέρχεται ο ενδιαφερόμενος «σε κατάσταση έσχατης υλικής στέρησης η οποία θα τον εμπόδιζε να αντιμετωπίσει τις πλέον στοιχειώδεις ανάγκες του, όπως είναι η στέγαση, η τροφή, η ένδυση και η προσωπική καθαριότητα, και η οποία θα έβλαπτε επομένως τη σωματική ή ψυχική υγεία του ή θα τον περιήγε σε κατάσταση εξευτελισμού ασυμβίβαστη με την εν λόγω αξιοπρέπεια».³²

Περαιτέρω, η Επιτροπή αιτιολογεί τη ρύθμιση στην **αιτ. σκ. 11** και στην αιτιολογική έκθεση, τονίζοντας ότι «οι δυνατότητες του κράτους μπορεί να είναι πιεσμένες» λόγω της κατάστασης «εργαλειοποίησης».³³ Ωστόσο, **η κρίση αυτή στηρίζεται και πάλι σε εσφαλμένη βάση, εφόσον η συνδρομή των όρων της «εργαλειοποίησης» στο αρ. 2, παρ. 27 του Κώδικα Σένγκεν ουδόλως προϋποθέτει την ύπαρξη μεγάλου αριθμού αφίξεων σε ένα κράτος μέλος, ο οποίος θα έθετε σε κίνδυνο την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος υποδοχής του**. Αντιθέτως, όπως η ίδια η Επιτροπή έχει επισημάνει στην Υπόθεση C-808/18 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*,³⁴ το ισχύον **αρ. 18, παρ. 9 της Οδηγίας για την υποδοχή** ήδη καταλείπει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να προσφέρουν υλικές συνθήκες υποδοχής διαφορετικές από αυτές που ορίζει η Οδηγία, όταν «έχουν εξαντληθεί προσωρινά οι συνήθως διαθέσιμες δυνατότητες στέγασης».

Προκύπτει από τα ανωτέρω ότι **η εν ισχύ Οδηγία ήδη παρέχει επαρκή ευελιξία στα κράτη μέλη, των οποίων τα συστήματα υποδοχής έχουν «πιεσμένες δυνατότητες**». Συνακολούθως, η παρούσα ρύθμιση υπονομεύει το ενωσιακό δίκαιο εισάγοντας παρεκκλίσεις από διατάξεις του κεκτημένου που ήδη ανταποκρίνονται στον φερόμενο ως σκοπό της παρέμβασης της Επιτροπής.

³⁰ ΔΕΕ, C-808/18 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 17 Δεκεμβρίου 2020, σκ. 199.

³¹ Αιτιολογική έκθεση Πρωτ. Κανονισμού για την εργαλειοποίηση, 6.

³² ΔΕΕ, C-233/18 *Haqbin*, 12 Νοεμβρίου 2019, σκ. 46 και 50.

³³ Αιτιολογική έκθεση Πρωτ. Κανονισμού για την εργαλειοποίηση, 6.

³⁴ ΔΕΕ, C-808/18 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 17 Δεκεμβρίου 2020, σκ. 137.

4. Πρόσβαση της κοινωνίας των πολιτών στους αιτούντες

Η Πρόταση Κανονισμού εισάγει πιο περιοριστικούς κανόνες για την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, σε σχέση με αυτούς που προβλέπει το ισχύον κεκτημένο. Στο **αρ. 8, παρ. 2** της πρότασης, η Επιτροπή επιβάλλει τη στενή συνεργασία των κρατών με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και «σχετικές οργανώσεις-εταίρους», ενώ η **αιτ. σκ. 11** αναφέρεται στην «παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας από ανθρωπιστικές οργανώσεις», η δε **αιτ. σκ. 20** σε «υπηρεσίες του ΟΗΕ και άλλες σχετικές οργανώσεις-εταίρους, ιδίως τον Διεθνή Οργανισμό για τη Μετανάστευση και τη Διεθνή Ομοσπονδία Ερυθρού Σταυρού / Ερυθράς Ημισελήνου».

Οι ως άνω διατάξεις φαίνεται να αγνοούν ότι ιδιαίτερα σε καταστάσεις κρίσεων η κοινωνία των πολιτών καλείται να καλύψει τρέχουσες και σημαντικές ανάγκες όπως έχει γίνει στο πρόσφατο παρελθόν και εξακολουθεί να συμβαίνει μέχρι σήμερα. Περαιτέρω, οι ως άνω διατάξεις αναφέρονται στην πρόσβαση μόνο ορισμένων κατηγοριών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στους αιτούντες, καίτοι σύμφωνα με το ισχύον κεκτημένο η εν λόγω πρόσβαση δεν περιορίζεται σε ανθρωπιστικές οργανώσεις ή εταιρείες των υπηρεσιών του ΟΗΕ. Συγκεκριμένα:

- Το **αρ. 8, παρ. 2 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου** προβλέπει το δικαίωμα «των οργανώσεων και των προσώπων που ενημερώνουν και συμβουλεύουν τους αιτούντες» να έχουν «πραγματική πρόσβαση στους αιτούντες που βρίσκονται στα σημεία διέλευσης των συνόρων».
- Το **αρ. 12, παρ. 1, περ. γ' και η αιτ. σκ. 25 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου** αξιώνουν τη δυνατότητα του αιτούντος να επικοινωνεί με «κάθε άλλη οργάνωση που παρέχει νομικές ή άλλες συμβουλές σε αιτούντες».
- Το **αρ. 10, παρ. 4 της Οδηγίας για την υποδοχή** απαιτεί «νομικοί σύμβουλοι ή συνήγοροι και πρόσωπα που εκπροσωπούν συναφείς μη κυβερνητικές οργανώσεις που αναγνωρίζονται από το οικείο κράτος μέλος να έχουν τη δυνατότητα να επικοινωνούν και να επισκέπτονται τους αιτούντες».
- Το **αρ. 18, παρ. 2, περ. β' της Οδηγίας για την υποδοχή** κατοχυρώνει το δικαίωμα των αιτούντων να έρχονται σε επαφή με «άλλες σχετικές εθνικές, διεθνείς και μη κυβερνητικές οργανώσεις και φορείς».
- Το **αρ. 16, παρ. 4 της Οδηγίας επιστροφών** δίνει στις «σχετικές και αρμόδιες, εθνικές, διεθνείς και μη κυβερνητικές οργανώσεις και όργανα» τη δυνατότητα να επισκέπτονται δομές κράτησης και να έρχονται σε επαφή με κρατούμενους.

Δέον όπως υπομνησθεί ότι, σύμφωνα με επισήμανση της ίδιας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Υπόθεση C-821/19 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, το ισχύον **αρ. 8, παρ. 2 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου** ήδη επιτρέπει στα κράτη μέλη να καθορίζουν «ποιος επιτρέπεται να εισέρχεται στις ζώνες διέλευσης για να παρέχει εκεί νομικές συμβουλές στους αιτούντες άσυλο. Εντούτοις, η επιβολή τέτοιων περιορισμών είναι δυνατή μόνον εφόσον αυτοί είναι αντικειμενικώς απαραίτητοι προς διαφύλαξη της ασφάλειας, της δημόσιας τάξης ή της διοικητικής διαχείρισης των σημείων διέλευσης και

στον βαθμό που η πρόσβαση εκεί δεν περιορίζεται ουσιαστικά ή δεν καθίσταται αδύνατη.»³⁵

Ενόψει των ανωτέρω εκτεθέντων, η θέσπιση περιοριστικότερων όρων για την πρόσβαση της κοινωνίας των πολιτών στα σύνορα στο πλαίσιο της «εργαλειοποίησης» **χωρίς αιτιολογία αλλά και χωρίς ρητή αναφορά στις διατάξεις του ισχύοντος κεκτημένου συνιστά κατάφωρη παραβίαση των αρχών της καλής νομοθέτησης.**

5. Παρέκκλιση από τις διαδικασίες επιστροφών

Σύμφωνα με το **αρ. 2, παρ. 2 της Οδηγίας επιστροφών**, τα «κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να μην εφαρμόσουν την παρούσα οδηγία στους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι: α) υπόκεινται σε απαγόρευση εισόδου, σύμφωνα με το άρθρο 13 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν, ή συλλαμβάνονται ή παρακολουθούνται από τις αρμόδιες αρχές σε σχέση με παράνομη χερσαία, θαλάσσια ή εναέρια διέλευση των εξωτερικών συνόρων κράτους μέλους και στους οποίους δεν έχει, εν συνεχεία, χορηγηθεί άδεια ή δικαίωμα να παραμείνουν στο εν λόγω κράτος μέλος...» Η διάταξη έχει μεταφερθεί στην ελληνική έννομη τάξη με το **αρ. 17, παρ. 2 Ν 3907/2011**, ενώ το **αρ. 34** του ίδιου νόμου και το **αρ. 1 Ν 4825/2021** ορίζουν ότι στους εξαιρούμενους από το καθεστώς της Οδηγίας επιστροφών εφαρμόζονται άμεσα οι διαδικασίες επανεισδοχής και οι σχετικές διατάξεις του **Ν 3386/2005**.³⁶

Με την ανωτέρω διάταξη, ο ενωσιακός νομοθέτης παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν από τις διαδικασίες της Οδηγίας σε αυστηρά και περιοριστικά απαριθμούμενες περιπτώσεις,³⁷ τηρώντας ορισμένες μόνο εγγυήσεις της.³⁸ Για το λόγο αυτό, επιβάλλεται από τη νομολογία του ΔΕΕ η **συσταλτική ερμηνεία του καθεστώτος παρέκκλισης από τις εγγυήσεις της Οδηγίας επιστροφών** που ρυθμίζεται από τα αρ. 2, παρ. 2, περ. α' της Οδηγίας, λαμβάνοντας υπόψη το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η διάταξη και τη συστηματική ερμηνεία του Κώδικα Σένγκεν.³⁹ Οι περιπτώσεις που εμπίπτουν στην ανωτέρω παρέκκλιση περιγράφονται από το Εγχειρίδιο περί Επιστροφής (*Return Handbook*) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως «περιπτώσεις διασυνοριακού χαρακτήρα», στις οποίες δεν έχει χορηγηθεί στον ενδιαφερόμενο άδεια ή δικαίωμα παραμονής στο έδαφος.⁴⁰ Για το λόγο αυτό, **δεν εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας ως «περιπτώσεις διασυνοριακού χαρακτήρα» οι «παράτυπα εισερχόμενοι που συνελήφθησαν στα εξωτερικά σύνορα και τους χορηγήθηκε εν συνεχεία δικαίωμα παραμονής ως αιτούντων άσυλο».**⁴¹

Κατά το γράμμα και το πνεύμα του **αρ. 6, παρ. 4 της Οδηγίας επιστροφών**, δεν επιτρέπεται η έκδοση απόφασης επιστροφής εις βάρος προσώπου άμα τη υποβολή

³⁵ ΔΕΕ, C-821/19 *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 16 Νοεμβρίου 2021, σκ. 56.

³⁶ Βλ. συγκεκριμένα τα άρθρα 76 επ. Ν 3386/2005.

³⁷ ΔΕΕ, Υπόθεση C-61/11 *PPU El Dridi*, 28 Απριλίου 2011, σκ. 32.

³⁸ Άρθρο 4, παρ. 4 Οδηγίας επιστροφών, άρθρο 19, παρ. 2 Ν 3907/2011.

³⁹ ΔΕΕ, C-444/17 *Préfet des Pyrénées-Orientales κατά Arib*, 19 Μαρτίου 2019, σκ. 60.

⁴⁰ Σύσταση (ΕΕ) 2017/2338 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καθιέρωση κοινού «εγχειριδίου περί επιστροφής» [2017] Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L339/83, σημ. 2.1.

⁴¹ Σύσταση (ΕΕ) 2017/2338 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καθιέρωση κοινού «εγχειριδίου περί επιστροφής», σημ. 2.1.

αίτησης ασύλου, εφόσον εκ του νόμου επιτρέπεται η παραμονή του στο έδαφος της χώρας μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας ασύλου.⁴²

Καταστρατήγηση των ορίων της Οδηγίας στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου

Για τους λόγους που εκτέθηκαν ανωτέρω, **είναι προδήλως αντίθετη με την Οδηγία επιστροφών η πάγια πρακτική των Αστυνομικών Διευθύνσεων Λέσβου, Χίου, Σάμου, Α' Δωδεκανήσου και Β' Δωδεκανήσου από το 2016 έως σήμερα**,⁴³ συνισταμένη στη συστηματική και αδιάκριτη έκδοση «απόφασης απέλασης αλλοδαπού βάσει διαδικασίας επανεισδοχής» με κράτηση,⁴⁴ κατ'επίκληση των **αρ. 17, παρ. 2, 27, παρ. 3 και 34 Ν 3907/2011** και του **Ν 3386/2005**, εις βάρος προσώπων, τα οποία ήδη απολαμβάνουν το καθεστώς του «αιτούντος διεθνή προστασία» λόγω της έκφρασης βούλησης να αιτηθούν διεθνή προστασία, έχουν, δε, υπαχθεί προηγουμένως σε διαδικασία υποδοχής και ταυτοποίησης κατά τα οριζόμενα στο **αρ. 39 Ν 4636/2019** και παραπεμφθεί από την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΥπΥΤ) στην Υπηρεσία Ασύλου για την κατάθεση της αίτησης. Στις εν λόγω αποφάσεις, οι οποίες εκδίδονται σε μεταγενέστερο χρόνο από την απόφαση της ΥπΥΤ περί παραπομπής του ενδιαφερομένου στη διαδικασία ασύλου, η αρμόδια Διεύθυνση Αστυνομίας αναφέρεται ρητά στο γεγονός ότι ο απελαυνόμενος «έχει υποβληθεί στις προβλεπόμενες διαδικασίες πρώτης υποδοχής», παραλείποντας ωστόσο την ήδη διεξαχθείσα καταχώριση της αίτησης ασύλου και την αναγραφή του ήδη εκδοθέντος Αριθμού Βούλησης Ασύλου.⁴⁵

Η εσφαλμένη επίκληση του **αρ. 2, παρ. 2, περ. α' της Οδηγίας** και ήδη του **αρ. 17, παρ. 2 Ν 3907/2011** από την ελληνική διοίκηση στις εν λόγω περιπτώσεις συνιστά πλήρη καταστρατήγηση της Οδηγίας επιστροφών, εφόσον οδηγεί στην εφαρμογή των διαδικασιών απέλασης σε βάρος αιτούντων άσυλο, ήτοι προσώπων που δεν διαμένουν παράτυπα, δεδομένου ότι απολαμβάνουν νόμιμο δικαίωμα παραμονής στο έδαφος της χώρας,⁴⁶ με αποτέλεσμα να τους στερούνται κρίσιμα εχέγγυα που κατοχυρώνονται στην Οδηγία.⁴⁷ Κατά ευθεία, δε, παραβίαση της αρχής της νομιμότητας, εφόσον κατά τον χρόνο έκδοσης της πρώτης απόφασης έχει ήδη υποβληθεί η αίτηση ασύλου, η μεταγενέστερη απόφαση «αναβίωσης» της απόφασης επανεισδοχής που εκδίδεται από τις Αστυνομικές Διευθύνσεις κατόπιν της τελεσίδικης απόρριψης της αίτησης ασύλου περιέχει την κάτωθι διατύπωση:

«... σε βάρος του εξεδόθη η υπ'αριθμ. ... απόφαση διοικητικής απέλασης, δυνάμει του άρθρου 76 του Ν.3386/2005, καθώς και απόφαση κράτησης του για την διασφάλιση της μεταφοράς του στην αλλοδαπή. Στη συνέχεια όμως ο ανωτέρω αλλοδαπός υπέβαλλε νομίμως αίτημα παροχής διεθνούς προστασίας

⁴² Άρθρο 9, παρ. 1 Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

⁴³ Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας, Εγκύκλιος 1604/16/1195968, 18 Ιουνίου 2016, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3qa9HOG>.

⁴⁴ RSA & Ίδρυμα PRO ASYL, *Submission in M.S.S. and Rahimi*, Ιούλιος 2020, σκ. 35, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3yJ22ub>, Βασίλειος Παπαδόπουλος, «Αντιρρήσεις κατά κράτησης αλλοδαπού» (2020) 2 Διδικ 337-345, 337.

⁴⁵ Δέον όπως σημειωθεί η ειδική μνεία στην καταχώριση της «βούλησης» από τις αστυνομικές αρχές στην υπ'αριθμ. 1604/16/1195968 από 18 Ιουνίου 2016 Εγκύκλιο του Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας.

⁴⁶ Σύσταση (ΕΕ) 2017/2338 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καθιέρωση κοινού «εγχειριδίου περί επιστροφής», σημ. 1.2.

⁴⁷ Ενδεικτικά, ΔΠρΜυτ 42/2020 αναφορικά με τη μη υποχρέωση μετάφρασης της απόφασης απέλασης.

προς την αρμόδια Υπηρεσία Ασύλου και κατόπιν τούτου με νεότερη απόφασή της... ανεστάλη η εκτέλεση της προηγούμενης απόφασης μας για τη διοικητική απέλαση του εν λόγω αλλοδαπού μέχρι να ολοκληρωθεί η διαδικασία διοικητικής εξέτασης της αίτησής του.»

Παρατηρείται, δε, η επανάληψη της εσφαλμένης αναφοράς στην υποβολή της αίτησης ασύλου σε χρόνο μεταγενέστερο της έκδοσης της απόφασης απέλασης από τα διοικητικά δικαστήρια στο πλαίσιο του ακυρωτικού ελέγχου.⁴⁸

Παράλληλα, μη νομίμως αναστέλλεται η – παρανόμως – εκδοθείσα απόφαση απέλασης με περιοριστικούς όρους κατόπιν της κατάθεσης της αίτησης ασύλου, εφόσον δεν συντρέχουν στο πρόσωπο του αιτούντος άσυλο λόγοι κράτησης με σκοπό την απέλαση, βάσει των οποίων θα ήταν επιτρεπτή η επιβολή εναλλακτικών της προαναχωρησιακής κράτησης μέτρων. Σύμφωνα με την αυθεντική ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου από το ΔΕΕ, η διοικητική κράτηση και τα εναλλακτικά της μέτρα δύνανται να διαταχθούν εις βάρος αιτούντος άσυλο μόνο κατ'επίκληση των περιοριστικά αναφερόμενων λόγων του **αρ. 8, παρ. 3 της Οδηγίας υποδοχής**,⁴⁹ το οποίο μεταφέρεται στην ελληνική έννομη τάξη με το **αρ. 46, παρ. 2-3 Ν 4636/2019**.

Προτεινόμενη υποχώρηση του ενωσιακού δικαίου

Το **αρ. 4** της Πρότασης Κανονισμού επιτρέπει στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν καταστάσεις «εργαλειοποίησης» να παρεκκλίνουν από το καθεστώς της Οδηγίας επιστροφών όταν διατάσσουν την απομάκρυνση των προσώπων, οι αιτήσεις ασύλου των οποίων απορρίπτονται στο πλαίσιο της διαδικασίας των συνόρων, δεσμευόμενα μόνο από τις ελάχιστες εγγυήσεις που αντιστοιχούν στο **αρ. 4, παρ. 4 της Οδηγίας επιστροφών**. Η αιτιολογία της ρύθμισης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιορίζεται σε μία συνοπτική αναφορά στην ανάγκη «ευελιξίας για τη διεκπεραίωση διαδικασιών επιστροφών» στην **αιτ. σκ. 12** και «εξοπλισμού του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους με τα αναγκαία νομικά εργαλεία για να εγγυηθεί την ταχεία επιστροφή όσων δεν δικαιούνται διεθνή προστασία» στην αιτιολογική έκθεση.⁵⁰

Η εν λόγω ρύθμιση **καταστρατηγεί το νομικό πλαίσιο που θεσπίζει η Οδηγία επιστροφών για τις κοινές προδιαγραφές και διαδικασίες απομάκρυνσης από τα κράτη μέλη, επιχειρώντας την κωδικοποίηση μία ανεπίτρεπτης υποχώρησης του ενωσιακού κεκτημένου υπέρ της κρατικής διακριτικής ευχέρειας και πρωτοβουλίας**.⁵¹ Είναι, δε, αναίτιολογητη, εφόσον ουδόλως στοιχειοθετεί η Επιτροπή γιατί ο σκοπός της ταχείας επιστροφής όσων δεν δικαιούνται διεθνή προστασία δεν μπορεί να επιτευχθεί εντός του πλαισίου της Οδηγίας. Δέον όπως υπομνησθεί ότι, κατά ευθεία παράβαση των υποχρεώσεων της δυνάμει του **αρ. 19 της Οδηγίας επιστροφών** και παρά τις εκκλήσεις

⁴⁸ Βλ. ενδεικτικά, ΔΠρΜυτ 21/2020, σκ. 3: «ανεστάλη προσωρινά η εκτέλεση της ως άνω απόφασης απέλασης, έως την έκδοση απορριπτικής (σε β' βαθμό) απόφασης επί του στο μεταξύ υποβληθέντος αιτήματος του αιτούντος για χορήγηση διεθνούς προστασίας».

⁴⁹ ΔΕΕ, C-36/20 VL κατά *Ministerio Fiscal*, 25 Ιουνίου 2020, σκ. 99-100.

⁵⁰ Αιτιολογική έκθεση Πρωτ. Κανονισμού για την εργαλειοποίηση, 6.

⁵¹ ΔΕΕ, C-61/11 PPU *El Dridi*, 28 Απριλίου 2011, σκ. 32.

του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,⁵² η Επιτροπή εξακολουθεί μην υποβάλλει στους συννομοθέτες την έκθεση αξιολόγησης της εφαρμογής της Οδηγίας.⁵³

⁵² Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Επιστολή στον Επίτροπο Μετανάστευσης, Εσωτερικών Υποθέσεων και Ιθαγένειας*, IPOL-COM-LIBE D(2018)42213, 3 Δεκεμβρίου 2018, *Επιτροπή Δημοσίων Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων*, 23 Ιανουαρίου 2019.

⁵³ Isabella Majcher & Tineke Strik, «Legislating without Evidence: The Recast of the EU Return Directive» (2021) 23:2 *European Journal of Migration and Law* 103.



Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA)

Ιάσωνα Καλαμπόκα 30

82131 Χίος, Ελλάδα

+30 22711 03721

info@rsaegean.org

<http://rsaegean.org/>