

Λαβύρινθος διαδικασιών ασύλου με έγκριση του Συμβουλίου της ΕΕ

Οι συνέπειες της διαπραγματευτικής εντολής επί των APR και AMMR για Ελλάδα και ΕΕ

Ιούνιος 2023

Με την έγκριση της διαπραγματευτικής εντολής του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) επί των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον Κανονισμό για τις διαδικασίες ασύλου (*Asylum Procedures Regulation, APR*) και τον Κανονισμό διαχείρισης του ασύλου και της μετανάστευσης (*Asylum and Migration Management Regulation, AMMR*) στις 8 Ιουνίου 2023, ανοίγει ο δρόμος για τις νομοθετικές διαπραγματεύσεις επί των δύο νομοθετημάτων. Οι διαπραγματεύσεις αυτές θα γίνουν με τη μορφή «τριμερών διαλόγων» μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με στόχο την ολοκλήρωση της – εκκρεμούς από το 2016 – μεταρρύθμισης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) πριν το τέλος της βουλευτικής περιόδου του 2024.¹

Στο παρόν παρατίθενται συνοπτικά οι κυριότερες αλλαγές που προτείνει το Συμβούλιο στις διαδικασίες ασύλου σε ενωσιακό επίπεδο. Τα ανωτέρω κείμενα διαπνέει μία σοβαρή οπισθοδρόμηση στις προδιαγραφές του ΚΕΣΑ, καθώς και ασαφείς και υπέρμετρα πολύπλοκοι κανόνες, ευρύτατη διακριτική ευχέρεια στις εθνικές έννομες τάξεις και περαιτέρω κωδικοποίηση παρεκκλίσεων από το κερτημένο.

Οπισθοδρόμηση του ΚΕΣΑ: Επιλεγμένες προτεινόμενες αλλαγές στο κερτημένο

1. Πρόσβαση σε διαδικασίες ασύλου

1.1. «Υποβολή» της αίτησης

- Τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται πλέον να παρέχουν ενημέρωση και υπηρεσίες διερμηνείας για τη διευκόλυνση της πρόσβασης στο άσυλο όταν υπάρχουν «ενδείξεις» ότι άνθρωποι επιθυμούν να αιτηθούν άσυλο στα σύνορα ή σε κέντρα κράτησης: **αρ. 30(3), αιτ. σκ. 27 APR**, μολονότι γίνεται δεκτό από τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές ότι το σύνολο σχεδόν των υπαγόμενων σε διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης επιθυμεί να υπαχθεί στο καθεστώς της διεθνούς προστασίας.²
- Η αίτηση ασύλου «υποβάλλεται» μόνο «αυτοπροσώπως» και ενώπιον καθορισμένων «αρμόδιων αρχών», τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν σε αστυνομικές αρχές, συνοριοφύλακες και αρχές κράτησης: **αρ. 5(3αα), 25(1) APR**. Τίθενται συνακολούθως ανεπίτρεπτοι περιορισμοί και «διοικητικές διατυπώσεις» στην υποβολή της αίτησης, κατά σαφή παράβαση του **αρ. 18 ΧΘΔ** και της νομολογίας του ΔΕΕ στις *C-36/20 PPU Ministerio Fiscal*, *C-808/18 Επιτροπή κατά Ουγγαρίας* και *C-72/22 PPU Valstybės sienos apsaugos tarnyba*. Βάσει της ως άνω ρύθμισης, είναι αδύνατο να εκφραστεί η βούληση αίτησης ασύλου, ενδεικτικά, σε δομές φιλοξενίας ή ενώπιον προσωπικού ενόπλων δυνάμεων. Στην περίπτωση, δε, κρατών όπως η Ελλάδα, όπου οι πρόσφυγες υπόκεινται σε υποχρεωτικό

¹ Σε εξέλιξη βρίσκονται οι «τριμερείς διάλογοι» επί των Κανονισμών για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα (*Screening Regulation*) και την αναδιάρθρωση του Κανονισμού Eurodac, ενώ έχει επιτευχθεί πολιτική συμφωνία επί της αναδιάρθρωσης της Οδηγίας για την υποδοχή, του Κανονισμού για την αναγνώριση και του Κανονισμού για την επανεγκατάσταση.

² Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας, Απάντηση σε κοινοβουλευτική ερώτηση, 7017/4/25899-γ', 16 Μαρτίου 2022, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3LiIM02>.

διαδικτυακό προγραμματισμό ραντεβού καταγραφής, οι άνθρωποι δεν θα θεωρούνται «αιτούντες άσυλο» ενόσω αναμένουν την ημερομηνία της αυτοπρόσωπης καταγραφής τους, κατά παράβαση της σχετικής νομολογίας.³

- Εισάγεται νέος λόγος απαραδέκτου για τις αιτήσεις ασύλου που υποβάλλονται εκτός προθεσμίας 7 εργάσιμων ημερών από την έκδοση απόφασης επιστροφής, χωρίς να συντρέχουν οσιγενή στοιχεία: **ap. 36(1a)(g) APR**. Οι εν λόγω αποφάσεις απαραδέκτου εκδίδονται εντός 10 εργάσιμων ημερών και υπόκεινται σε μη ανασταλτική προσφυγή: **ap. 54(3)(b) APR**. Το μέτρο αυτό ενδέχεται να έχει ιδιαίτερα κρίσιμες συνέπειες για την πρόσβαση στο άσυλο σε χώρες όπως η Ελλάδα, λαμβανομένης υπόψη της συστηματικής έκδοσης αποφάσεων απέλασης ή επιστροφής εις βάρος νεοαφιχθέντων από τις αστυνομικές αρχές, ανεξαρτήτως της υπαγωγής τους σε διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης.⁴

1.2. «Καταχώριση» της αίτησης

- Παρατείνονται σημαντικά οι προθεσμίες για την πρόσβαση στη διαδικασία. Τα κράτη μέλη «καταχωρίζουν» την αίτηση – ήτοι προβαίνουν σε μερική καταγραφή της – 7 ημέρες μετά την υποβολή της ή μετά το πέρας της διαδικασίας υποδοχής και ταυτοποίησης: **ap. 27(1), (5) APR**. Σε περίπτωση υποβληθείσας αίτησης σε αναρμόδια αρχή για την καταχώρισή της, η προθεσμία είναι 7 ημέρες και 3 εργάσιμες ημέρες: **ap. 27(1b) APR**. Η προθεσμία δύναται να παραταθεί σε 21 ημέρες σε περίπτωση δυσανάλογου αριθμού αιτήσεων: **ap. 27(3) APR**.
- Η διαδικασία Δουβλίνου εκκινεί από την «καταχώριση» της αίτησης και όχι την «κατάθεση», σύμφωνα με την *C-670/16 Mengesteab*: **ap. 28(1) AMMR**. Η προθεσμία για την αποστολή αιτήματος αναδοχής είναι δύο μήνες από την «καταχώριση» και στις περιπτώσεις του Eurodac ένας μήνας: **ap. 29(1) AMMR**, γεγονός που αναμένεται να δημιουργήσει σοβαρές δυσκολίες στην εμπρόθεσμη υποβολή αιτημάτων από τις ελληνικές αρχές. Ωστόσο, τα αιτήματα αναδοχής που αφορούν ασυνόδευτα παιδιά δύνανται να αποσταλούν και εκπρόθεσμα.

1.3. «Κατάθεση» της αίτησης

- Η κατάθεση – ήτοι πλήρης καταγραφή – της αίτησης διενεργείται εντός 21 ημερών από την «καταχώριση», με δυνατότητα παράτασης σε 2 μήνες σε περίπτωση δυσανάλογου αριθμού αιτήσεων: **ap. 28(1), (3) APR**. Στη διαδικασία συνόρων, προβλέπεται μη δεσμευτική προθεσμία 5 ημερών: **ap. 41c(1) APR**.
- Τα κράτη μέλη δύνανται να εξαρτούν την κατάθεση της αίτησης από την επαλήθευση της παρουσίας του αιτούντος στο έδαφός τους: **ap. 28(1b) APR**.
- Ο αιτών υποχρεούται να προβάλει όλα τα αναγκαία στοιχεία προς υποστήριξη της αίτησής του το συντομότερο δυνατόν και δη κατά την κατάθεση της αίτησης: **ap. 7(2)(d), 28(4) APR**. Ωστόσο, η δωρεάν παροχή νομικών πληροφοριών κατόπιν αιτήματος λαμβάνει χώρα μόνο μετά την κατάθεση της αίτησης: **ap. 15(2) APR**.

1.4. Μεταγενέστερες αιτήσεις

- Τα κράτη μέλη δύνανται να υποχρεώνουν τους αιτούντες να μεταφράζουν τα έγγραφα που επικαλούνται προς υποστήριξη της μεταγενέστερης αίτησης: **ap. 33(4) APR**.
- Η προκαταρκτική εξέταση παραδεκτού εκτείνεται ρητά στις μεταγενέστερες αιτήσεις που κατατίθενται μετά από προηγούμενη απόφαση απαραδέκτου: **ap. 42(2)(b) APR**, όπως ισχύει στην ελληνική πρακτική σχετικά με την ασφαλή τρίτη χώρα.⁵

³ ΔΠρΑθ AP741/2023, AP721/2023, ΔΠρΚαβ AP421/2023, AP382/2023, AP379/2023, AP292/2023, AP164/2023, ΔΠρΚομ AP209/2023.

⁴ RSA, Παρατηρήσεις επί της Πρότασης Κανονισμού για την «εργαλειοποίηση», Ιανουάριος 2022, 11-13, διαθέσιμο στο: <https://shorturl.at/dKLM6>.

⁵ Εγκύκλιος υπ' αριθμ. 112808/2021 του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, «Υποβολή σε Περιφερειακά Γραφεία και Αυτοτελή Κλιμάκια Ασύλου της ενδοχώρας μεταγενέστερων αιτήσεων από πολίτες τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς, των οποίων προηγούμενη αίτηση για παροχή διεθνούς

2. Ασφαλής τρίτη χώρα

2.1. Κριτήρια ασφαλείας και συνδέσμου

- Η έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας δύναται να εφαρμοστεί βάσει ενωσιακού καταλόγου, εθνικού καταλόγου ή και χωρίς κατάλογο: **απ. 45(2) APR**. Δεν απαιτείται πλέον η θέσπιση κανόνων μεθοδολογίας για τον χαρακτηρισμό χωρών σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο και για τη χρήση της έννοιας: **απ. 46, 50 APR**. Καταργείται έτσι η απαίτηση της μεθοδολογίας, όπως έχει επισημανθεί από το ΔΕΕ στις *C-564/18 LH*, *C-924/19 PPU FMS* και *C-821/19 Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*.⁶ Αντιθέτως, το **απ. 47(3) APR** σχετικά με την ασφαλή χώρα καταγωγής διατηρεί τις διατάξεις περί των στοιχείων που πρέπει να συνεκτιμούν τα κράτη π.χ. νομικό πλαίσιο, συμμόρφωση με διεθνείς συμβάσεις, μηχανισμοί δικαστικής προστασίας.
- Τα κριτήρια ασφαλείας στην τρίτη χώρα αναφέρονται ρητώς σε «μη υπηκόους»: **απ. 45(1) APR**, επιτρέποντας έτσι τον χαρακτηρισμό χωρών που διώκουν τους ίδιους τους πολίτες τους ως ασφαλών τρίτων χωρών.
- Επιτρέπεται ο χαρακτηρισμός ασφαλών τρίτων χωρών με εξαιρέσεις περιοχών της επικράτειάς τους ή για συγκεκριμένες ομάδες ανθρώπων: **απ. 45(1a) APR**.
- Απαιτούμενο μέτρο στις ασφαλείς τρίτες χώρες είναι μόνο η «αποτελεσματική προστασία»: **απ. 43a(2), αιτ. σκ. 37b APR**, η οποία πληρούται ακόμη και χωρίς πρόσβαση σε νομικό καθεστώς, σε πλήρη ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ή σε οικογενειακή επανένωση στην τρίτη χώρα.
- Τεκμαίρεται η συνδρομή των κριτηρίων ασφαλείας εφόσον η τρίτη χώρα έχει συνάψει συμφωνία με την ΕΕ και έχει παράσχει γενική εγγύηση ότι θα μεταχειρίζεται τους μετανάστες σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα: **απ. 45(3) APR**. Η ρύθμιση παραβιάζει το **απ. 4 ΧΘΔ** εφόσον δεν συμμορφώνεται με τα κριτήρια που θέτει το ΕΔΔΑ στην *Othman κατά Ηνωμένου Βασιλείου* για τις διπλωματικές εγγυήσεις, σε καμία, δε, περίπτωση δεν δύναται να καταστρατηγηθεί η υποχρέωση διεξαγωγής «ενδεδειγμένης» αξιολόγησης του συστήματος ασύλου της τρίτης χώρας, σύμφωνα με την *Ilias και Ahmed κατά Ουγγαρίας*.
- Ο σύνδεσμος με την τρίτη χώρα θεμελιώνεται ιδίως εκ της παρουσίας μελών της οικογένειας του αιτούντος στη χώρα ή εκ της εγκατάστασης ή παραμονής του σε αυτή: **απ. 45(2b)(b), αιτ. σκ. 37 APR**. Ισχύει, ωστόσο, η νομολογία του ΔΕΕ στις *C-564/18 LH*, *C-924/19 PPU FMS* και *C-821/19 Επιτροπή κατά Ουγγαρίας* σχετικά με τη μη θεμελίωση συνδέσμου με μόνη τη διέλευση από την τρίτη χώρα.

2.2. Προοπτική επανεισδοχής

- Απαγορεύεται η έκδοση απόφασης απαραδέκτου εφόσον καθίσταται σαφές κατά το στάδιο της διαδικασίας ασύλου ότι ο αιτών δεν θα γίνει δεκτός στην τρίτη χώρα: **απ. 36(1)(b), αιτ. σκ. 37d APR**. Το ζήτημα έχει τεθεί ενώπιον του ΔΕΕ στην *C-134/23 Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες*. Ως προς τα ασυνόδευτα παιδιά, ωστόσο, πρέπει να συντρέχουν σαφείς ενδείξεις ότι η επανεισδοχή είναι εφικτή: **απ. 45(2)(c) APR**.

2.3. Διαδικαστικοί κανόνες

- Τα κράτη μέλη δύνανται να χορηγούν το πρακτικό συνέντευξης στον αιτούντα μόνο κατά την έκδοση της απορριπτικής απόφασης: **απ. 13(6) APR**.
- Η προσφυγή κατά αποφάσεων ασφαλούς τρίτης χώρας φαίνεται να είναι ανασταλτική, ωστόσο στερείται ανασταλτικού αποτελέσματος αν η απόφαση εκδίδεται στη διαδικασία συνόρων: **απ. 54(3)(a)-(b) APR**. Η προθεσμία προσφυγής είναι τουλάχιστον πενθήμερη: **απ. 53(7)(a) APR**.

προστασίας έχει εξεταστεί με τη διαδικασία του άρθρου 90 του ν. 4636/2019 (Α' 169) και έχει απορριφθεί τελεσίδικα ως अपαράδεκτη κατ' άρθρο 84 παρ. 1 περ. (δ)», 7 Ιουλίου 2021.

⁶ Βλ. και ΣτΕ ΟΛ 177/2023, σκ. 34.

- Η Επιτροπή καλείται να επανεξετάσει τον ορισμό της ασφαλούς τρίτης χώρας εντός έτους από την έναρξη ισχύος του Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου: **ap. 60 APR**.

3. Διαδικασία συνόρων

3.1. Πεδίο εφαρμογής

- Η διαδικασία συνόρων εφαρμόζεται σε αιτήσεις που υποβάλλονται στα σύνορα ή «κατόπιν σύλληψης σε σχέση με παράνομη διέλευση», αποβίβασης στο πλαίσιο επιχείρησης διάσωσης, ή μετεγκατάστασης: **ap. 41(1)APR**. Οι όροι «σε σχέση με παράνομη διέλευση» υπόκεινται σε αυστηρούς τοπικούς και χρονικούς περιορισμούς σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ στις [C-47/15 Affum](#) και [C-444/17 Arib](#), οι οποίοι, ωστόσο, καταστρατηγούνται συστηματικά από τις ελληνικές αρχές.⁷
- Η διαδικασία συνόρων δύναται να διεξαχθεί σε «άλλες καθορισμένες τοποθεσίες» εντός της επικράτειας, ακόμη και σε χώρους που χρησιμοποιούνται για την κανονική διαδικασία: **ap. 41g(1), αιτ. σκ. 40c APR**.
- Η διαδικασία συνόρων είναι υποχρεωτική για την εξέταση των αιτήσεων στην ουσία τους στις παρακάτω περιπτώσεις λόγω εφαρμογής της ταχύρρυθμης διαδικασίας, με διαφορετικούς βαθμούς υποχρεωτικότητας: **ap. 41b(1) APR**
 - ap. 40(1)(i) APR** για πολίτες χωρών με ενωσιακό ποσοστό αναγνώρισης κάτω του 20%. Τα κράτη μέλη δύνανται να μην εφαρμόζουν τη διαδικασία συνόρων επ' αυτού του λόγου σε περίπτωση εξάντλησης των «επαρκών δυνατοτήτων» (*adequate capacity*) τους: **ap. 41bc(2) APR**. Οι «επαρκείς δυνατότητες» για τη διαδικασία συνόρων ορίζονται σε 30.000 αιτήσεις για το σύνολο της ΕΕ και θα υπολογίζονται για κάθε κράτος με βάση τις αφίξεις που έχει δεχθεί τα τρία τελευταία έτη, σύμφωνα με το **ap. 41bb APR**.
 - ap. 40(1)(c) APR** σχετικά με τον διευρυμένο λόγο της χρήσης πλαστών εγγράφων ή της καταστροφής ή απώλειας εγγράφων, ο οποίος δεν υπόκειται πλέον σε κριτήριο κακής πίστης και εφαρμόζεται ακόμη και «εάν συνάγεται σαφώς από τις περιστάσεις ότι αυτό ισχύει». Η διαδικασία συνόρων παραμένει υποχρεωτική για αυτόν τον λόγο ακόμη και όταν εξαντλούνται οι επαρκείς δυνατότητες, ωστόσο τα κράτη μέλη μπορούν να μην την εφαρμόσουν όταν πληρούνται ο «ανώτατος αριθμός των αιτήσεων» που καλούνται να εξετάσουν στη διαδικασία συνόρων: **Art 41bc(2), 41be APR**. Ο αριθμός αυτός ορίζεται σταδιακά στο **ap. 41bb APR** ως διπλάσιος, τριπλάσιος και τετραπλάσιος αυτού των «επαρκών δυνατοτήτων» του κράτους μέλους.
 - ap. 40(1)(f) APR** σχετικά με τον κίνδυνο για τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένων και των μελών της οικογένειας του προσώπου. Οι εν λόγω υποθέσεις εξετάζονται πάντοτε στη διαδικασία συνόρων, ακόμη και εάν οι επαρκείς δυνατότητες ή/και ο ανώτατος αριθμός των αιτήσεων που εξετάζονται στη διαδικασία συνόρων έχουν εξαντληθεί: **ap. 41bb(2), 41be APR**.
- Η διαδικασία συνόρων παραμένει προαιρετική για τους υπόλοιπους λόγους εφαρμογής της ταχύρρυθμης διαδικασίας και για όλους τους λόγους απαραδέκτου: **ap. 41a APR**, όπως ισχύει στην περίπτωση της Ελλάδας τα τελευταία επτά έτη. Υπενθυμίζεται ότι οι ελληνικές αρχές υπερβαίνουν συστηματικά τα όρια εφαρμογής της διαδικασίας συνόρων, υπάγοντας σε αυτή την εξέταση του συνόλου των αιτήσεων ασύλου που καταγράφονται στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου.⁸

3.2. Πλασματική είσοδος και διαδικαστικοί κανόνες

- Εφαρμόζεται «πλασματική είσοδος» καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας συνόρων, με αποτέλεσμα να θεωρούνται οι άνθρωποι ως μη εισελθέντες στο έδαφος της ΕΕ και να επιβάλλονται μέτρα – όπως η κράτηση – για την παρεμπόδιση της εισόδου τους: **ap. 41(2)**,

⁷ RSA, Παρατηρήσεις επί της Πρότασης Κανονισμού για την «εργαλειοποίηση», Ιανουάριος 2022, 11-13.

⁸ RSA κ.α., *The state of the border procedure on the Greek islands*, Σεπτέμβριος 2022, 13-14, διαθέσιμο στο: <https://rb.gy/eru7k>.

41h(1), αιτ. σκ. 40e APR. Εσφαλμένως υπονοείται στο προοίμιο ότι η κράτηση αποτελεί έσχατο μέτρο μόνο για τα παιδιά. Η ρύθμιση εν γένει επιφέρει σοβαρότατες συνέπειες για την Ελλάδα, στην οποία μέχρι σήμερα δεν εφαρμόζεται το εν λόγω πλάσμα δικαίου εφόσον γίνεται δεκτό ότι οι αφικνούμενοι βρίσκονται εντός ελληνικής επικράτειας. Αναπόφευκτα θα οδηγήσει σε παρατεταμένη γενικευμένη στέρηση ελευθερίας εντός των ΚΥΤ και ΚΕΔ, ακόμη και στην ενδοχώρα, είτε *de jure* είτε *de facto*, όπως επιβάλλεται υπό τη μορφή «περιορισμού ελευθερίας» εντός των ΚΥΤ και ΚΕΔ στη διαδικασία υποδοχής και ταυτοποίησης.

- Η μεταφορά των αιτούντων στις αρχές ασύλου, σε δικαστήρια ή σε φορείς υγείας δεν συνιστά είσοδο στο έδαφος: **ap. 41g(3) APR.**
- Τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να χορηγούν έγγραφα στους αιτούντες άσυλο που τελούν υπό τη διαδικασία συνόρων: **ap. 29(2a) APR.**
- Η διάρκεια της διαδικασίας συνόρων είναι 12 εβδομάδες και δύναται να παραταθεί σε 16 εβδομάδες «όποτε απαιτείται επιπλέον χρόνος»: **ap. 41c(2) APR.**
- Οι προσφυγές στη διαδικασία συνόρων είναι μη ανασταλτικές: **ap. 54(3)(a) APR.**

4. Δικονομικές συνέπειες μετακίνησης μεταξύ κρατών μελών

4.1. (Απορριφθέντες) αιτούντες άσυλο σε άλλο κράτος μέλος

- Οι αιτούντες άσυλο δεν έχουν δικαίωμα παραμονής εκτός του υπεύθυνου κράτους μέλους για την αίτησή τους: **ap. 9(1) APR.**
- Η ευθύνη των κρατών μελών βάσει του κριτηρίου της πρώτης χώρας εισόδου διαρκεί 2 έτη – μόνο στην περίπτωση των αποβιβάσεων κατόπιν έρευνας και διάσωσης διατηρείται ο κανόνας των 12 μηνών: **ap. 21 AMMR.** Ωστόσο, η ευθύνη παύει να ισχύει μετά το πέρας 15 μηνών σε περίπτωση που το κράτος μέλος έχει εφαρμόσει τη διαδικασία συνόρων: **ap. 27(1aa) AMMR.**
- Οι «ειδοποιήσεις εκ νέου ανάληψης» αποστέλλονται εντός δύο εβδομάδων, χωρίς ωστόσο η πάροδος άπρακτης της προθεσμίας να ασκεί επιρροή στην ευθύνη του κράτους μέλους για εκ νέου ανάληψη: **ap. 31(1) AMMR.**
- Χωρεί προσφυγή κατά των αποφάσεων Δουβλίνου μόνο για λόγους που ανάγονται στα κριτήρια οικογενειακής ενότητας και σε κίνδυνο απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης στο κράτος μέλος υποδοχής: **ap. 33(1) AMMR.** Η ρύθμιση παραβιάζει το **ap. 47 ΧΘΔ** και επιχειρεί ανατροπή της νομολογίας του ΔΕΕ στις *C-63/15 Ghezelbash*, *C-155/15 Karim*, *C-490/16 A.S.*, *C-670/16 Mengesteab*, *C-201/16 Shiri* και *C-163/17 Jawo*.
- Η διαφυγή του αιτούντος οδηγεί σε παράταση της προθεσμίας μεταφοράς σε 3 έτη: **ap. 35(2) AMMR.** Αποκλείει, δε, τη δυνατότητα του αιτούντος να παραμείνει στο κράτος μέλος εφόσον αυτό εφαρμόσει «αντισταθμίσεις ευθύνης» ως μορφή αλληλεγγύης, ήτοι υποδείξει αιτούντες άσυλο οι οποίοι βρίσκονται στο έδαφός τους και θα είχαν άλλως υπαχθεί σε διαδικασία Δουβλίνου με σκοπό τη μεταφορά τους στο υπεύθυνο κράτος μέλος: **ap. 44h(6)(d) AMMR.**
- Στο πλαίσιο των «αντισταθμίσεων ευθύνης», το κράτος μέλος που παρέχει αλληλεγγύη επιλέγει τις υποθέσεις για τις οποίες θα αναλάβει ευθύνη: **ap. 58a(3) AMMR.**
- Τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να εκπληρώσουν τις δεσμεύσεις αλληλεγγύης ή τις «αντισταθμίσεις ευθύνης» τους προς κράτος μέλος που αντιμετωπίζει «συστημικές ελλείψεις» ως προς την εφαρμογή του συστήματος Δουβλίνου, κατόπιν αξιολόγησης της Επιτροπής: **ap. 44e(3), αιτ. σκ. 31 AMMR.**

4.2. Δικαιούχοι διεθνούς προστασίας σε άλλο κράτος μέλος

- Το καθεστώς σε άλλο κράτος αποτελεί υποχρεωτικό λόγο απαραδέκτου της αίτησης ασύλου: **ap. 36(1aa)(b) APR.**
- Τα κράτη μέλη δύνανται να απορρίπτουν την αίτηση ως απαράδεκτη χωρίς προσωπική συνέντευξη του αιτούντος: **ap. 12(5)(c) APR,** με σκοπό την ανατροπή της νομολογίας του ΔΕΕ στις *C-297/17 Ibrahim*, *C-540/17 Hamed & Omar* και *C-517/17 Addis*, παρά τις αποδεδειγμένες συστημικές πλημμέλειες στην προστασία των αναγνωρισμένων προσφύγων

σε χώρες όπως η Ελλάδα.⁹ Σε περίπτωση που διεξάγεται συνέντευξη, δύνανται να χορηγούν το πρακτικό συνέντευξης μόνο κατά την έκδοση απορριπτικής απόφασης: **αρ. 13(6) APR**.

- Οι προσφυγές κατά των αποφάσεων απαραδέκτου είναι ανασταλτικές: **αρ. 54(3)(b) APR**.
- Εφόσον δικαιούχος διεθνούς προστασίας σε ένα κράτος μέλος λάβει καθεστώς προστασίας σε έτερο κράτος, το πρώτο κράτος μέλος δύναται να «ολοκληρώσει» την υπόθεση, ήτοι να ανακαλέσει το χορηγηθέν καθεστώς, χωρίς να εκδώσει σχετική απόφαση: **αρ. 52(5) APR**. Σε περίπτωση που τα κράτη μέλη επιλέξουν να εκδίδονται αποφάσεις στις εν λόγω υποθέσεις, δύνανται να απαγορεύουν την άσκηση προσφυγής: **αρ. 53(1) APR**.

5. Σιωπηρή ανάκληση αιτήσεων ασύλου

- Η εφαρμογή της είναι υποχρεωτική για τα κράτη μέλη: **αρ. 39(1) APR**. Η, δε, διακοπή της διαδικασίας εξέτασης για τη διασφάλιση της δυνατότητας του αιτούντος να παράσχει εξηγήσεις προβλέπεται μόνο προαιρετικά, ενώ δεν προβλέπεται προθεσμία για τη συνέχιση της διαδικασίας: **αρ. 39(2) APR**.
- Οι προσφυγές κατά των αποφάσεων σιωπηρής ανάκλησης στερούνται ανασταλτικού χαρακτήρα και δύνανται να υπόκεινται κατ' ελάχιστον σε πενθήμερη προθεσμία: **αρ. 53(7)(a), 54(3)(c) APR**. Η ρύθμιση δημιουργεί σοβαρούς κινδύνους παραβίασης της αρχής της μη επαναπροώθησης, δεδομένου ότι οι ανάγκες προστασίας του αιτούντος δεν έχουν εξεταστεί σε α' βαθμό στις εν λόγω περιπτώσεις.¹⁰
- Κρίνονται παραδεκτές οι μεταγενέστερες αιτήσεις που κατατίθενται κατόπιν απόρριψης της προηγούμενης αίτησης ως σιωπηρώς ανακληθείσας, ακόμη και αν τα προβαλλόμενα στοιχεία δεν είναι νέα: **αρ. 42(3a) APR**.

6. Ποιότητα διαδικασιών

- Παρέχονται δωρεάν νομικές πληροφορίες κατόπιν αιτήματος μόνο μετά την κατάθεση της αίτησης: **αρ. 15(2) APR**. Ωστόσο, ο αιτών υποχρεούται να υποβάλει όλα τα αναγκαία στοιχεία για την υποστήριξη της αίτησης το συντομότερο δυνατόν και δη κατά την κατάθεση: **αρ. 7(2)(d), 28(4) APR**.
- Τα δικαιώματα πρόσβασης της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες δεν εκτείνονται πλέον στους επιχειρησιακούς εταίρους της: **αρ. 5b APR**.
- Τα κράτη μέλη δύνανται να απαιτούν γραπτές απαντήσεις των αιτούντων σε ερωτήσεις, πριν τη διεξαγωγή της συνέντευξης: **αρ. 12(1) APR**.
- Εισάγονται «κατά παρέκκλιση» οι εξ αποστάσεως συνεντεύξεις, χωρίς καμία αιτιολογία: **αρ. 12(5a) APR**.
- Περιορίζονται οι δυνατότητες του αιτούντος να ζητήσει χειριστή του ίδιου φύλου: **αρ. 12(8a) APR**. Έτι χαμηλότερες εγγυήσεις ισχύουν για τη συνέντευξη Δουβλίνου: **αρ. 12(4) AMMR**.
- Τα κράτη μέλη μπορούν να αρνηθούν την παροχή νομικών πληροφοριών και να παραλείψουν τη συνέντευξη ή να απαγορεύσουν την υποβολή σχολίων από τον αιτούντα επί του πρακτικού εφόσον κρίνουν ότι ο αιτών θα λάβει προσφυγικό καθεστώς ή επικουρική προστασία με ισοδύναμο περιεχόμενο: **αρ. 12(5)(a), 13(4a)(b), 15(3)(e) APR**.
- Η αρχή εξέτασης δύναται να στηρίζεται σε προφορική μετάφραση από διερμηνέα για τον έλεγχο των εγγράφων του αιτούντος που χρήζουν μετάφρασης: **αρ. 33(4) APR**. Η διατύπωση, ωστόσο, φαίνεται να επιτρέπει τη διεξαγωγή τέτοιων μεταφράσεων χωρίς την παρουσία του αιτούντος. Η αρχή δύναται να υποχρεώσει τον αιτούντα να καλύψει το κόστος μετάφρασης μη ουσιωδών εγγράφων.
- Δύνανται να αποκλειστεί στην προσφυγή η λήψη υπόψη εγγράφων που δεν υποβλήθηκαν «εντός προθεσμίας που τάσσει το δικαστήριο»: **αρ. 53(6) APR**.
- Οι προθεσμίες για την κρίση επί του παραδεκτού της αίτησης ασύλου δεν είναι δεσμευτικές: **αρ. 34(1) APR**.

⁹ RSA & Ίδρυμα PRO ASYL, Πρόσβαση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε δικαιολογητικά έγγραφα και κοινωνικά δικαιώματα, Μάρτιος 2023, διαθέσιμο στο: <https://rb.gy/etqxn>.

¹⁰ ΔΠρΑΘ 127/2020.

- Εισάγεται αυστηρότερος έλεγχος βασιμότητας για τη δωρεάν νομική συνδρομή στις προσφυγές, καθώς η προσφυγή πρέπει να έχει «επαρκείς» προοπτικές επιτυχίας. Δεν εξειδικεύεται πλέον η αρμόδια αρχή για τον ως άνω έλεγχο: **αρ. 15a(2)(b) APR**.

7. Ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις

- Η «αναγκαία υποστήριξη» προς τους αιτούντες που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων δεν περιλαμβάνει πλέον αναφορά σε «επαρκή χρόνο»: **αιτ. σκ. 15 APR**.
- Το ευεργέτημα της αμφιβολίας σε ασυνόδευτα παιδιά καταλείπεται μόνο εφόσον ο προσδιορισμός της ηλικίας «δεν είναι επαρκώς καθοριστικός»: **αρ. 24(1) APR**. Απαριθμούνται ενδεικτικά οι σωματικές, οδοντιατρικές και ακτινολογικές εξετάσεις ως λιγότερο επεμβατικές μέθοδοι: **αιτ. σκ. 29a APR**.
- Οι διαδικασίες προσδιορισμού της ηλικίας ή η καταγραφή αιτούντος ως ενηλίκου σε έτερο κράτος μέλος δύνανται να λαμβάνονται υπόψη: **αρ. 24(6) APR**.
- Τίθεται υπό αμφισβήτηση το τεκμήριο της ανηλικότητας κατά τη διάρκεια του προσδιορισμού της ηλικίας, εφόσον η διαδικασία λαμβάνει χώρα εντός του πλαισίου της διαδικασίας συνόρων: **αρ. 41e(1) APR**.

8. Κίνδυνος για τη δημόσια τάξη και εθνική ασφάλεια

- Εφόσον δεν έχει διεξαχθεί στη διαδικασία υποδοχής και ταυτοποίησης, ο έλεγχος ασφαλείας διεξάγεται πριν την κίνηση της διαδικασίας Δουβλίνου: **αρ. 8(4) AMMR**.
- Τα κράτη μέλη δύνανται να αίρουν το δικαίωμα παραμονής του αιτούντος στο έδαφός τους: **αρ. 9(3)(bb) APR**.
- Οι εν λόγω αιτήσεις ασύλου εξετάζονται πάντα στη διαδικασία συνόρων: **αρ. 40(1)(f), 41b(1), 41bc(2), 41be APR**.
- Δεν εφαρμόζεται η διαδικασία Δουβλίνου ή η μετεγκατάσταση: **αρ. 8(4), 57(2) AMMR**.
- Τα κράτη μέλη μπορούν να διεξάγουν δική τους συνέντευξη για έλεγχο ασφαλείας πριν αποδεχθούν τη μετεγκατάσταση: **αρ. 57(6) AMMR**.

Γενικές παρατηρήσεις

Η διαπραγματευτική εντολή του Συμβουλίου επί των APR και AMMR αντιστρατεύεται τους σκοπούς ασφαλείας δικαίου, της απλούστευσης και της εναρμόνισης που θέτουν οι προτάσεις της Επιτροπής, οι οποίες αποσκοπούν επισήμως «στον εξορθολογισμό, την απλούστευση και την εναρμόνιση των διαδικαστικών ρυθμίσεων των κρατών μελών», κατά τα **αρ. 1, αιτ. σκ. 1 APR**.

- ❖ **Οι υπέρμετρα πολύπλοκοι κανόνες καθιστούν ανέφικτη την εφαρμογή των διαδικασιών ασύλου** από τις αρμόδιες αρχές, **αντιστρατεύονται, δε, σοβαρά την ασφάλεια δικαίου και την προβλεψιμότητα** των ρυθμίσεων για τους αιτούντες, οι οποίοι καλούνται να συμμετάσχουν στη διαδικασία. Η σύνταξη των κειμένων είναι ιδιαίτερα ασαφής ως προς τις διατάξεις για: (i) τη φερόμενη διάκριση μεταξύ του «δικαιούται να παραμείνει και επιτρέπεται να παραμείνει» στο έδαφος, ιδίως στη διαδικασία συνόρων όπου οι αιτούντες θεωρείται ότι δεν έχουν εισέλθει στο έδαφος: **αρ. 41c(2), 41g(2), 41h(1), 54(4), 54(5), αιτ. σκ. 40d APR**, (ii) την έννοια της «υψηλής πιθανότητας επιστροφής» ως κριτηρίου προτεραιοποίησης αιτήσεων στη διαδικασία συνόρων: **αρ. 41a APR**, καθώς και τον λόγο ταχύρρυθμης διαδικασίας του **αρ. 40(1)(i) APR**, (iii) τον συσχετισμό μεταξύ του «δυσανάλογου αριθμού» αιτήσεων στα **αρ. 27(2), 28(3) APR**, της «μεταναστευτικής πίεσης» στο **αρ. 2(w) AMMR**, της «σημαντικής μεταναστευτικής κατάστασης» στο **αρ. 2(wa) APR**, της εξάντλησης των «επαρκών δυνατοτήτων» στο **αρ. 41bc APR κ.ο.κ.**, (iv) τους όρους «ιδιαιτερότητες του δομικού φαινομένου των αποβιβάσεων κατόπιν έρευνας και διάσωσης και των παράνομων μετακινήσεων... μεταξύ των κρατών μελών» στο **αρ. 6a(5) AMMR** και «ενδεχόμενες εντοπισμένες ευαλωτότητες στον τομέα της ευθύνης, της ετοιμότητας και της ανθεκτικότητας» στο **Art 44d(2)(d) AMMR**. Αντίστοιχα ζητήματα ανακύπτουν και ως προς το θεσμικό πλαίσιο

και τις διαδικασίες που εισάγουν τα δύο κείμενα σχετικά με την αξιολόγηση των «επαρκών δυνατοτήτων», της «μεταναστευτικής πίεσης» και της «σημαντικής μεταναστευτικής κατάστασης» στα **αρ. 7 επ. AMMR** and **αρ. 41bb επ. APR**.

- ❖ **Δεν επιτυγχάνεται εναρμόνιση:** Τα κράτη μέλη διατηρούν ευρύτατη διακριτική ευχέρεια ως προς τον σχεδιασμό των διαδικασιών ασύλου τους και δη των ταχύρρυθμων διαδικασιών, της διαδικασίας συνόρων, των λόγων απαραδέκτου και των εννοιών των ασφαλών χωρών, καθώς και σε σχέση με ζητήματα όπως: ο ορισμός της «τελεσίδικης απόφασης» στο **αρ. 3(Ι), αιτ. σκ. 66a APR**, οι αρμόδιες αρχές για τη λήψη και καταχώριση των αιτήσεων ασύλου, τη διεκπεραίωση της διαδικασίας Δουβλίνου και άλλων ενεργειών στα **αρ. 5(3) επ. APR**, η αρχή της εμπιστευτικότητας στο **αρ. 6(1) APR**, οι επιδόσεις και τα μέσα επικοινωνίας με τους αιτούντες στο **αρ. 7(4) APR**, οι εξαιρέσεις από το δικαίωμα παραμονής στο **αρ. 9(3) APR**, οι αρχές αξιολόγησης των ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων στο **αρ. 20(3) APR**, η ενημέρωση των δομών φιλοξενίας σε περίπτωση υποβολής αίτησης ασύλου στο **αρ. 25(1a) APR**, η κατάθεση της αίτησης ασύλου κατόπιν επαλήθευσης της παρουσίας του αιτούντος στην επικράτεια ή η κατάθεση μέσω της υποβολής εντύπου στο **αρ. 28(1b) APR**, η διακοπή της εξέτασης της αίτησης προ της απόρριψης αυτής λόγω σιωπηρής ανάκλησης στο **αρ. 39(2) APR**, η κίνηση της διαδικασίας Δουβλίνου στο πλαίσιο της διαδικασίας συνόρων στο **αρ. 41d(1) APR**, η λήψη υπόψη νέων ισχυρισμών στην προσφυγή στο **αρ. 42(1) APR**, η «ολοκλήρωση» υποθέσεων δικαιούχων διεθνούς προστασίας που λαμβάνουν καθεστώς σε δεύτερο κράτος μέλος χωρίς την έκδοση απόφασης, ή με έκδοση ανέκκλητης απόφασης: **αρ. 52(5), 53(1) APR**, η διάρκεια της δευτεροβάθμιας διαδικασίας στο **αρ. 55 APR**, ο προσδιορισμός των αντικειμενικών κριτηρίων για τη στοιχειοθέτηση του κινδύνου διαφυγής στο **αρ. 2(q) AMMR**.
- ❖ **Εδραιώνονται οι παρεκκλίσεις από τους κανόνες:** Το Συμβούλιο κάνει ρητή αναφορά στο **αρ. 6a(c) AMMR** στις παρεκκλίσεις από το κεκτημένο ως μέρος της Εργαλειοθήκης της ΕΕ για την υποστήριξη στον τομέα της μετανάστευσης, ενώ αναφέρει ρητά την «εργαλειοποίηση μεταναστών» στα **αρ. 7b(2)(c), αιτ. σκ. 25 AMMR**. Επιτρέπεται σε συνθήκες δυσανάλογου αριθμού αιτήσεων ασύλου η παρέκκλιση από τους κανόνες σε σχέση με: τις αρμόδιες αρχές στο **αρ. 5a(2) APR**, τις προθεσμίες για τον διορισμό επιτρόπου σε ασυνόδευτα παιδιά στο **αρ. 22(1aa) APR**, την καταχώριση και την κατάθεση των αιτήσεων στα **Art 27(3), 28(3) APR**, τη διάρκεια της διαδικασίας του παραδεκτού στο **Art 34(1b)(a) APR**, τις προθεσμίες απάντησης σε αίτημα μετεγκατάστασης στο **αρ. 57(7) AMMR**. Προβλέπονται, ωστόσο, περαιτέρω παρεκκλίσεις σε ζητήματα όπως: οι εξ αποστάσεως συνεντεύξεις στο **αρ. 12(5a) APR**, χωρίς συγκεκριμένο λόγο, ο διορισμός επιτρόπου σε «άλλες εξαιρετικές συνθήκες» στο **αρ. 22(1aa) APR**, η διάρκεια της διαδικασίας εξέτασης όταν ανακύπτουν «περίπλοκα ζητήματα» στο **αρ. 34(1b), (3) APR** και **αρ. 57(7) AMMR**, καθώς και η διάρκεια της διαδικασίας συνόρων όταν «απαιτείται επιπλέον χρόνος» στο **αρ. 41c(2) APR**.