

**Παρατηρήσεις της RSA επί της Πρότασης Κανονισμού
της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαχείριση κρίσεων
και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και
του ασύλου**

COM(2020) 613

Οκτώβριος 2020

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Γενικό σχόλιο	3
Ανάλυση επιλεγμένων ρυθμίσεων	4
1. Καθυστέρηση της καταγραφής αιτήσεων ασύλου.....	4
2. Επέκταση της διαδικασίας συνόρων	5
3. Χορήγηση «άμεσης προστασίας».....	5

Γενικό σχόλιο

Στις 23 Σεπτεμβρίου 2020, στο πλαίσιο της δέσμης νομοθετικών προτάσεων του Νέου Συμφώνου Μετανάστευσης και Ασύλου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου,¹ βάσει των οποίων επιτρέπεται στα κράτη μέλη η παρέκκλιση από μία σειρά υποχρεώσεων, οι οποίες απορρέουν από το κεκτημένο του ασύλου. Η πρόταση φαίνεται να υιοθετεί το πνεύμα της πρωτοβουλίας που κατέθεσαν τον Ιούνιο του 2020 οι κυβερνήσεις της Ελλάδας, της Κύπρου και της Βουλγαρίας, για τη συμπερίληψη «ρήτρας έκτακτης ανάγκης» στο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου.²

Ερμηνευόμενη στο σύνολο της θέσμης νομοθετικών προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η πρόταση **προβάλλει, χωρίς να επεξηγείται ο μεταξύ τους συσχετισμός, διαφορετικές κατηγορίες** περιστάσεων, κατά τις οποίες δύναται να ενεργοποιούνται καθεστώτα παρέκκλισης από συγκεκριμένες διατάξεις του ενωσιακού κεκτημένου, ήτοι:

- (α) **«Δυσανάλογα μεγάλος αριθμός»** υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών που αιτούνται άσυλο ταυτόχρονα, ο οποίος καθιστά δύσκολη στην πράξη τη συμμόρφωση του κράτους μέλους με μία προθεσμία,³
- (β) **«Μεταναστευτική πίεση»** ως μεγάλος αριθμός αφίξεων υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών, ή κίνδυνος τέτοιων αφίξεων, λόγω της γεωγραφικής θέσης κράτους μέλους και συγκεκριμένες εξελίξεις σε τρίτες χώρες, ο οποίος επιβάλλει βάρος ακόμη και σε καλά οργανωμένα συστήματα ασύλου και υποδοχής, και ο οποίος χρήζει άμεσης δράσης,⁴
- (γ) **«Κρίση»** ως εξαιρετική κατάσταση μαζικής παράτυπης εισροής υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών, τέτοιου βαθμού και φύσεως ώστε να καθιστά μη λειτουργικό το σύστημα ασύλου, υποδοχής ή επιστροφής του κράτους μέλους, ή να επιφέρει σοβαρές συνέπειες για τη λειτουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου,⁵
- (δ) **«Ανωτέρα βία»** ως ασυνήθεις και απρόβλεπτες συνθήκες εκτός του ελέγχου του κράτους μέλους, οι συνέπειες των οποίων δεν θα μπορούσαν να έχουν αποφευχθεί παρά την άσκηση δέουσας επιμέλειας.⁶

Πέραν της **ιδιαίτερης ασάφειας που διαπνέει τα εμφανώς επικαλυπτόμενα καθεστώτα παρέκκλισης**, επισημαίνεται ο **ισχυρός κίνδυνος καταχρηστικής ερμηνείας των διατάξεων της Πρότασης Κανονισμού για την εξυπηρέτηση πολιτικών, οι οποίες προβαίνουν σε παραβιάσεις θεμελιωδών αρχών του κεκτημένου για το άσυλο**. Ενδεικτικός είναι ο κατ'εσφαλμένη κρίση χαρακτηρισμός της «πολιτικής κρίσης» στα ελληνoturκικά σύνορα το Μάρτιο του 2020, βάσει της οποίας αποφασίστηκε η

¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum*, COM(2020) 613, 23 Σεπτεμβρίου 2020.

² Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, «Πρωτοβουλία για συμπερίληψη ρήτρας έκτακτης ανάγκης στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου», 5 Ιουνίου 2020, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2Se5XuE>.

³ Άρθρα 27, παρ. 3, 28, παρ. 3, 34, παρ. 3, περ. α' Πρωτ. Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου.

⁴ Άρθρο 2, περ. κε' Πρωτ. Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης.

⁵ Άρθρο 2, παρ. περ. α' Πρωτ. Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων.

⁶ Αιτιολογική σκέψη 7 Πρωτ. Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων.

αντίθετη στο διεθνές και ενωσιακό δίκαιο αναστολή της πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου,⁷ ως συνθήκης ανωτέρας βίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή,⁸ καίτοι οι εν λόγω συνθήκες δεν πληρούσαν ούτε το απρόβλεπτο ούτε την αδυναμία αποφυγής των συνεπειών με δέουσα επιμέλεια.

Η Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA) συνιστά την απόρριψη, με εξαίρεση το αρ. 10 σχετικά με τη χορήγηση «άμεσης προστασίας», του συνόλου της Πρότασης Κανονισμού, ως εκδοθείσας κατά παράβαση των απαιτούμενων προϋποθέσεων για τη χρήση Κανονισμών, αντίθετης με το ευρωπαϊκό κεκτημένο για το άσυλο και επιφέρουσας την περαιτέρω επιδείνωση του μαζικού εγκλωβισμού ανθρώπων στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.

Ανάλυση επιλεγμένων ρυθμίσεων

1. Καθυστέρηση της καταγραφής αιτήσεων ασύλου

Τα **αρ. 6 και 7** της Πρότασης επιτρέπουν στα κράτη μέλη την παρέκκλιση από τις προθεσμίες που ορίζονται στην Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου για την καταγραφή των αιτήσεων ασύλου, για συνολικό διάστημα τεσσάρων εβδομάδων σε περιπτώσεις κρίσης ή σε περιπτώσεις ανωτέρας βίας.⁹ Η καθυστέρηση της πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου για **υπέρμετρο και δυσανάλογο χρονικό διάστημα**, λαμβάνοντας υπόψη ότι η ισχύουσα Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου και η προτεινόμενη τροποποίησή της προβλέπει, σε περίπτωση δυσανάλογου αριθμού αφίξεων προσώπων που υποβάλλουν αιτήσεις διεθνούς προστασίας, την αυστηρή παράταση της προθεσμίας καταγραφής των αιτήσεων κατά επτά εργάσιμες ημέρες.¹⁰ Ουδόλως αιτιολογείται από την Πρόταση Κανονισμού η βάση επί της οποίας, σε περίπτωση μαζικής εισροής έναντι δυσανάλογου αριθμού αφίξεων, επιτρέπεται κατά πολύ μεγαλύτερο χρονικό διάστημα παράτασης της διεξαγωγής της καταγραφής.

Προσέτι, 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,¹¹ καθώς και τις υπό συζήτηση προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,¹² οι αιτούντες άσυλο απολαμβάνουν, εκ της υποβολής αίτησης και ανεξαρτήτως της καταγραφής αυτής, το σύνολο των δικαιωμάτων που τους χορηγούνται από το κεκτημένο του ασύλου ως προς τις συνθήκες υποδοχής, την πληροφόρηση και τη συνδρομή από δικηγόρο, την Ύπατη Αρμοστεία ή οργανώσεις, οι οποίες παρέχουν υποστήριξη. Η κατά παρέκκλιση καθυστέρηση της καταγραφής των αιτήσεων, αφήνει στις εθνικές αρχές ευρύτερο χρονικό περιθώριο για τη διεκπεραίωση της καταγραφής της βούλησης του αιτούντος να αιτηθεί διεθνή προστασία, **ουδόλως όμως επηρεάζει το καθεστώς των ενδιαφερομένων ως αιτούντων διεθνή προστασία** κατά το διάστημα

⁷ RSA, Στέρηση δικαιωμάτων κατά την αναστολή της διαδικασίας ασύλου, Απρίλιος 2020, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2GmPfGS>.

⁸ Αιτιολογική έκθεση Πρωτ. Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων, 9.

⁹ Άρθρα 3, παρ. 5, 6 και 7, παρ. 1 Πρωτ. Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων.

¹⁰ Άρθρο 27, παρ. 1 και 3 Πρωτ. Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου.

¹¹ 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.

¹² Άρθρο 2, περ. β' Πρωτ. Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου.

αυτό. Η προτεινόμενη ρύθμιση, συνεπώς, **έχει 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.

2. Επέκταση της διαδικασίας συνόρων

Επιπρόσθετα στην υπέρμετρη επέκταση του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας συνόρων υπό κανονικές συνθήκες, σύμφωνα με τις διατάξεις της αναθεωρημένης Πρότασης Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου, τα **αρ. 4 και 5** της παρούσας πρότασης εισάγουν δυνατότητες εφαρμογής της διαδικασίας σε περαιτέρω περιπτώσεις αιτούντων άσυλο και για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αυξάνει, αφενός, το ανώτατο όριο των είκοσι εβδομάδων για τη διεκπεραίωση της διαδικασίας ασύλου στα σύνορα και των είκοσι πρόσθετων εβδομάδων για τη διαδικασία επιστροφής.¹³ Σε συνδυασμό με τις ανωτέρω διατάξεις σχετικά με την καταγραφή, καθίσταται έτσι δυνατό **να επιβάλλεται η στέρηση της ελευθερίας και να ισχύει η έννοια της πλασματικής εισόδου του αιτούντος στο έδαφος των κρατών μελών για συνολικό διάστημα άνω του ενός έτους**, καθιερώνοντας συστηματικά ένα καθεστώς εξαίρεσης κατά ευθεία παράβαση της υποχρέωσης των κρατών μελών να καταφεύγουν στην κράτηση κατ'εξαίρεση και για το συντομότερο δυνατό χρονικό διάστημα.¹⁴

Προβλέπεται, αφετέρου, η προαιρετική χρήση της διαδικασίας συνόρων για την κατ'ουσίαν εξέταση οποιασδήποτε αίτησης, πλην αυτών που αφορούν υπηκόους χωρών για τις οποίες ισχύει ευρωπαϊκός μέσος όρος ποσοστού αναγνώρισης άνω του 75%,¹⁵ συντελώντας σε **γενικευμένη εφαρμογή των μειωμένων δικονομικών εγγυήσεων και των στερητικών της ελευθερίας μέτρων σχεδόν στο σύνολο των αιτούντων άσυλο**. Η ενεργοποίηση της εν λόγω κατά παρέκκλιση διαδικασίας θα έχει ως αποτέλεσμα τη **συνέχιση της αποτυχημένης προσέγγισης που επιχειρείται τα τελευταία τέσσερα χρόνια στην Ελλάδα, μέσω της συνεχόμενης επίκλησης παραγόντων κρίσης για την αδιάκοπη υλοποίηση της εξαιρετικής διαδικασίας των αρ. 60, παρ. 4 Ν 4375/2016 και 90, παρ. 3 Ν 4636/2019**.¹⁶

3. Χορήγηση «άμεσης προστασίας»

Η προτεινόμενη στο **αρ. 10** χορήγηση, κατόπιν αναστολής της εξέτασης των αιτήσεων ασύλου για διάστημα έως και ενός έτους,¹⁷ καθεστώτος «άμεσης προστασίας» σε εκτοπισμένους από τρίτες χώρες, οι οποίοι διατρέχουν υψηλό κίνδυνο έκθεσης σε αδιάκριτη βία, σε εξαιρετικές συνθήκες ένοπλης σύρραξης, οι οποίοι δεν δύνανται να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους,¹⁸ παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα ταχείας χορήγησης των δικαιωμάτων που απορρέουν από το καθεστώς διεθνούς

¹³ Άρθρα 4, παρ. 1, περ. β' και 5, παρ. 1, περ. α' Πρωτ. Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων.

¹⁴ Άρθρο 9, παρ. 1 Οδηγίας για την υποδοχή, άρθρο 15, παρ. 1 Οδηγίας επιστροφών.

¹⁵ Άρθρο 4, παρ. 1, περ. α' Πρωτ. Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων.

¹⁶ Άρθρο 80, παρ. 26 Ν 4375/2016, όπως τροποποιήθηκε από τα άρθρα 86, παρ. 20 Ν 4399/2016, 96, παρ. 4 Ν 4485/2017, 28, παρ. 23 Ν 4540/2018, 7, παρ. 3 Ν 4587/2018. Για την εφαρμογή του αρ. 90, παρ. 3 Ν 4636/2019, βλ. ΚΥΑ 1333/2019.

¹⁷ Άρθρο 10, παρ. 3 Πρωτ. Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων.

¹⁸ Άρθρο 10, παρ. 1 Πρωτ. Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων.

προστασίας, όταν καθίσταται ιδιαίτερα δυσχερής η εξατομικευμένη εξέταση των αιτήσεων.

Εντούτοις, η αναγνώριση «άμεσης προστασίας» χωρίς να μεταβάλλεται το καθεστώς αιτούντος άσυλο σε καθεστώς διεθνούς προστασίας επιφέρει τον περαιτέρω κατακερματισμό του έως τώρα αδιαίρετου καθεστώτος του «αιτούντος άσυλο» ως καθεστώτος προστασίας που διέπεται από το ενωσιακό δίκαιο,¹⁹ δημιουργώντας σημαντικό κίνδυνο σύγχυσης στις αρμόδιες αρχές της διοίκησης, ως προς την ακολουθούμενη διαδικασία για την έκδοση των απαραίτητων δικαιολογητικών, ήτοι αδειών διαμονής ενιαίου τύπου (ΑΔΕΤ), Αριθμού Φορολογικού Μητρώου (ΑΦΜ), Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) κ.ο.κ. Τόσο η **άμεση πρόσβαση των ενδιαφερομένων στα δικαιώματα που περιλαμβάνει η διεθνής προστασία όσο και η ταχεία και αποτελεσματική λειτουργία της διοίκησης συνηγορούν υπέρ της πλήρους *prima facie* αναγνώρισης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας** στις περιπτώσεις όπου συντρέχουν οι λόγοι εφαρμογής του αρ. 10 της Πρότασης Κανονισμού.²⁰

Παράλληλα, η ενεργοποίηση του καθεστώτος «άμεσης προστασίας» επαφύεται, στη λήψη πρωτοβουλίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, διατηρώντας έτσι τον **κίνδυνο το καθεστώς να παραμείνει «κενό γράμμα»**, ομοίως με αυτό της καταργούμενης Οδηγίας προσωρινής προστασίας,²¹ ελλείψει πολιτικής βούλησης για την εφαρμογή του. Εσφαλμένα δε, **παραλείπεται η ρητή σύνδεση των διατάξεων για την «άμεση προστασία» με ειδικό μηχανισμό μετεγκατάστασης** μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, ο οποίος είναι εξ ορισμού απαραίτητος, ώστε να διασφαλίζεται έγκαιρος και αποτελεσματικός επιμερισμός της ευθύνης των χωρών για την ουσιαστική διαχείριση της κρίσης στις εξαιρετικές συνθήκες που καλύπτονται από το αρ. 10 της πρότασης.

¹⁹ ΔΕΕ, C-179/11 *Cimade και Gisti*, 27 Σεπτεμβρίου 2012, σκ. 40.

²⁰ Επισημαίνεται ότι η χορήγηση διεθνούς προστασίας χωρίς προσωπική συνέντευξη προβλέπεται στο αρ. 14, παρ. 2, περ. α' Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, χρησιμοποιείται δε στη διοικητική πρακτική βάσει του αρ. 77, παρ. 7 Ν 4636/2019 για συγκεκριμένες χώρες καταγωγής.

²¹ ICF, *Study on the Temporary Protection Directive*, Ιανουάριος 2016, 19-23, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/31xuolz>.



Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA)

Ευστρατίου Αργέντη 7

82100 Χίος, Ελλάδα

+30 22711 03721

info@rsaegean.org

<http://rsaegean.org/>