

**Παρατηρήσεις της RSA επί της Πρότασης Κανονισμού
της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την τροποποίηση του
Κώδικα Συνόρων Σένγκεν**

COM(2021) 891

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	2
Ανάλυση επιλεγμένων ρυθμίσεων	2
1. «Εργαλειοποίηση» μεταναστών	2
2. Επιτήρηση συνόρων	4
3. Έλεγχος και σύλληψη στα εσωτερικά σύνορα	6
Έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα	6
Τροποποίηση της Οδηγίας επιστροφών	7

Εισαγωγή

Στις 14 Δεκεμβρίου 2021, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε νομοθετικές προτάσεις για την τροποποίηση του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν (εφεξής «Κώδικας Σένγκεν»), 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 το προτεινόμενο κείμενο τροποποίησης του Κώδικα Σένγκεν επί της αρχής και στο σύνολό του, καθότι, **επιχειρεί ουσιαστικά τη «νομιμοποίηση» των παραβιάσεων του ισχύοντος Κώδικα Σένγκεν που συντελέστηκαν από τα κράτη μέλη κατά το διάστημα των τελευταίων έξι ετών, σε βάρος ανθρώπων που βρίσκονται σε κίνδυνο, παραβάσεις τις οποίες όχι μόνο δεν έχει καταγγείλει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως αρμόδιο όργανο για την τήρηση του ενωσιακού δικαίου, αλλά επιχειρεί να νομιμοποιήσει δια της θεσμοθετούμενης νομοθετικής αποδόμησης του, ήδη πλημμελούς ως προς την προσφυγική προστασίας, κοινού συστήματος ασύλου.**

Ενδεικτικό της συνεχιζόμενης τάσης κακής νομοθέτησης² εκ μέρους της Επιτροπής είναι το γεγονός ότι **το ζήτημα της καλούμενης «εργαλειοποίησης μεταναστών»,** στην οποία βασίζεται μεγάλος αριθμός των τροποποιητικών διατάξεων της παρούσας πρότασης, **δεν έχει εξεταστεί στο πλαίσιο της ανάλυσης συνεπειών της ρύθμισης.**³

Με βάση τα ανωτέρω εκτεθέντα, η RSA κρίνει επιτακτική την εν όλω απόρριψη της πρότασης από τους ενωσιακούς συννομοθέτες.

Ανάλυση επιλεγμένων ρυθμίσεων

1. «Εργαλειοποίηση» μεταναστών

Η νέα **περ. 27 του αρ. 2 του Κώδικα Σένγκεν** εισάγει μία καινοφανή, αόριστη έννοια σε ένα κείμενο νομοθετικών ρυθμίσεων: Πρόκειται για την «εργαλειοποίηση μεταναστών», την οποία ως «κατάσταση, στην οποία μία τρίτη χώρα υποκινεί παράτυπες μεταναστευτικές ροές προς την Ένωση μέσω της ενεργού ενθάρρυνσης ή διευκόλυνσης της μετακίνησης υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα, επί του ή από το έδαφός της και κατόπιν στα εν λόγω εξωτερικά σύνορα, εφόσον οι σχετικές δράσεις είναι ενδεικτικές μίας πρόθεσης εκ μέρους τρίτης χώρας να αποσταθεροποιήσει την Ένωση ή ένα κράτος μέλος, εφόσον η φύση των εν λόγω δράσεων είναι ικανή να θέσει σε κίνδυνο βασικές λειτουργίες του κράτους,

¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Πρόταση τροποποίησης του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν*, COM(2021) 891, 14 Δεκεμβρίου 2021, Απολογιστική Έκθεση, 3. Βλ. RSA κ.α., *The right to asylum in the context of "instrumentalisation" – Lessons from Greece*, Νοέμβριος 2021, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/321IuvJ>.

² Βλ. RSA, *Παρατηρήσεις επί της Αναθεωρημένης Πρότασης Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου*, Οκτώβριος 2020, 3, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3F3Kb3A>.

³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Πρόταση τροποποίησης του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν – Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*, SWD(2021) 463, 14 Δεκεμβρίου 2021, 1.

συμπεριλαμβανομένης της εδαφικής ακεραιότητάς του, της διατήρησης του νόμου και της τάξης ή της διασφάλισης της εθνικής ασφάλειάς του.»

Κατ'αρχήν, η διατύπωση της ανωτέρω έννοιας εγείρει σοβαρά ερωτήματα και ανησυχίες. Πρώτον, η κατάσταση της λεγόμενης «εργαλειοποίησης μεταναστών», εν αντιθέσει με την έννοια της «μεταναστευτικής πίεσης» στην Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης⁴ και αυτή της «κρίσης» στην Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης,⁵ **δεν συνδέεται με αντικειμενικά στοιχεία και δεδομένα που χαρακτηρίζουν μία κατάσταση όπως ο αριθμός των παράτυπων αφίξεων στα σύνορα ή στο έδαφος ενός κράτους μέλους, αλλά σε μία μονομερή αξιολογική κρίση.** Το μόνο απαραίτητο χαρακτηριστικό των αφίξεων για τη θεμελίωση της υπόστασης της «εργαλειοποίησης» είναι η «υποκίνηση» των ροών, μέσω της «ενεργού ενθάρρυνσης ή διευκόλυνσης της μετακίνησης» των εισερχομένων – άγνωστο πώς στοιχειοθετείται. Αντιστοίχως, σύμφωνα με τον ορισμό, **δύναται να θεμελιώνεται κατάσταση «εργαλειοποίησης» χωρίς να προκύπτει αποδεδειγμένη περιέλευση του κράτους μέλους άφιξης σε δυσχέρεια ή σε αδυναμία ανταπόκρισης στις αφίξεις και υπαγωγής των ενδιαφερομένων στις προβλεπόμενες διαδικασίες ασύλου ή / και επιστροφών.** Προϋποτίθεται μόνο οι δράσεις της τρίτης χώρας να είναι ενδεικτικές της πρόθεσής της να αποσταθεροποιήσει την ΕΕ ή ένα κράτος μέλος και να είναι από τη φύση τους ικανές να θέσουν σε κίνδυνο βασικές λειτουργίες του κράτους, έννοιες οι οποίες επίσης στερούνται νομικού ορισμού.

Δεύτερον, η ικανότητα της «φύσης των εν λόγω δράσεων... να θέσει σε κίνδυνο βασικές λειτουργίες του κράτους» ως μέτρο απόδειξης της συνδρομής των όρων της «εργαλειοποίησης» στερείται σαφήνειας. Η Επιτροπή δεν εξειδικεύει περαιτέρω τη διάταξη, ήτοι τις κατηγορίες δράσεων οι οποίες δύνανται εκ φύσεως να πλήξουν τις βασικές κρατικές λειτουργίες – οι οποίες απαριθμούνται μόνο ενδεικτικά στο **αρ. 2, περ. 27 του Κώδικα Σένγκεν** –πέραν της αναφοράς στην **αιτ. σκ. 12** της πρότασης στη συνεκτίμηση του κατά πόσο «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει αναγνωρίσει ότι η Ένωση ή ένα ή περισσότερα από τα κράτη μέλη της αντιμετωπίζουν μία κατάσταση εργαλειοποίησης μεταναστών».⁶ Συνακολούθως, **δημιουργείται εύλογη ανησυχία να στηρίζεται ο χαρακτηρισμός μίας κατάστασης ως «εργαλειοποίησης μεταναστών» στην πολιτική εκτίμηση των κρατών μελών και όχι σε σαφείς και επαρκώς εξειδικευμένους κανόνες δικαίου.**

Περαιτέρω, και κυρίως, οι ρυθμίσεις που προτείνονται από την Επιτροπή με την επίκληση της συνδρομής του όρου «εργαλειοποίησης» 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

⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης, COM(2020) 610, 23 Σεπτεμβρίου 2020.

⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, COM(2020) 613, 23 Σεπτεμβρίου 2020. Βλ. RSA, Παρατηρήσεις επί της Πρότασης Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, Οκτώβριος 2020, 3, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3s8weOP>.

⁶ Με εμφανή έμπνευση από: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα 21-22 Οκτωβρίου 2021, EUCO 17/21, σκ. 19-20.

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. Οι συνέπειες της εισαγωγής του ως άνω ορισμού για το ενωσιακό κεκτημένο για το άσυλο αξιολογούνται αναλυτικότερα στις παρατηρήσεις της RSA επί της Πρότασης Κανονισμού για την «εργαλειοποίηση» στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.⁷

Υπενθυμίζεται, τέλος, ότι σύμφωνα με την **αιτ. σκ. 26 του Κώδικα Σένγκεν** και την **αιτ. σκ. 19** της παρούσας πρότασης, οι «παράτυπες μεταναστευτικές ροές δεν συνιστούν, καθ'αυτές, κίνδυνο για τη δημόσια πολιτική ή την εσωτερική ασφάλειας», καίτοι σύμφωνα με τη δεύτερη διάταξη «ενδέχεται να απαιτούν επιπλέον μέτρα για τη διασφάλιση της λειτουργίας του χώρου Σένγκεν».

2. Επιτήρηση συνόρων

Η προτεινόμενη τροποποίηση του ορισμού της «επιτήρησης συνόρων» στο **αρ. 2, περ. 12 του Κώδικα Σένγκεν** συμπεριλαμβάνει σε αυτόν την έννοια των «**προληπτικών μέτρων** για τον εντοπισμό και την πρόληψη της μη επιτρεπόμενης διέλευσης των συνόρων». Ωστόσο, ουδόλως διευκρινίζεται στο σώμα ή στο προοίμιο της Πρότασης Κανονισμού σε τι συνίστανται τα ανωτέρω «προληπτικά μέτρα» ως στοιχεία της επιτήρησης συνόρων.

Σύμφωνα, δε, με την προτεινόμενη τροποποίηση του **αρ. 13, παρ. 4 του Κώδικα Σένγκεν**, στόχος της «επιτήρησης» είναι «η πρόληψη των μη επιτρεπόμενων διελεύσεων των συνόρων ή η σύλληψη προσώπων που διασχίζουν παράνομα τα σύνορα».⁸

Περαιτέρω, η προτεινόμενη νέα **παρ. 5 του αρ. 13 του Κώδικα Σένγκεν** ορίζει ότι, σε περίπτωση «εργαλειοποίησης μεταναστών», το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος «εντείνει την επιτήρηση των συνόρων» κατά το αναγκαίο, ώστε να αντιμετωπιστεί η «αυξημένη απειλή», ενισχύοντας, μεταξύ άλλων, τους πόρους και τα τεχνικά μέσα για την πρόληψη των μη επιτρεπόμενων διελεύσεων των συνόρων. Τέτοια τεχνικά μέσα δύνανται να αφορούν σε σύγχρονες τεχνολογίες και σε κινητές μονάδες για την πρόληψη των εν λόγω διελεύσεων. Η διατύπωση της πρότασης, αφενός, διαπνέεται από ιδιαίτερη ερμηνευτική ασάφεια, καθότι σε καμία περίπτωση δεν εξειδικεύονται επαρκώς από το προτεινόμενο **αρ. 13, παρ. 5** τα συγκεκριμένα μέτρα που δύνανται να λαμβάνει ένα κράτος για την πρόληψη των παράτυπων εισόδων. Στο δε προοίμιο γίνεται αναφορά σε «περιορισμό της κυκλοφορίας στα σύνορα στο ελάχιστο» στην **αιτ. σκ. 12** και σε «πρόσθετα μέτρα για την πρόληψη παράνομων διελεύσεων» στην **αιτ. σκ. 15**, χωρίς καμία περαιτέρω διευκρίνιση της μορφής που μπορούν να λαμβάνουν τα εν λόγω μέτρα.

⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Κανονισμού για την εργαλειοποίηση στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, COM(2021) 890, 14 Δεκεμβρίου 2021.

⁸ Δέον όπως σημειωθεί ότι η διάταξη επαναλαμβάνει τον σκοπό της πρόληψης μη επιτρεπόμενων διελεύσεων των συνόρων, ο οποίος ρυθμίζεται ήδη στην ισχύουσα παρ. 1 του αρ. 13.

Αφετέρου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταλείπει υπέρμετρη διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη ως προς τον καθορισμό των ως άνω «προληπτικών μέτρων», εφόσον καμία από τις σχετικές διατάξεις δεν απαριθμεί περιοριστικά τα επιτρεπόμενα μέτρα:

- Η έννοια της επιτήρησης συνόρων στο **αρ. 2, περ. 12** περιλαμβάνει ενδεικτικά «προληπτικά μέτρα για τον εντοπισμό και την πρόληψη μη επιτρεπόμενων διελεύσεων των συνόρων».
- Τα «τεχνικά μέσα» επιτήρησης στο **αρ. 13, παρ. 4** περιλαμβάνουν ενδεικτικά «ηλεκτρονικά μέσα, εξοπλισμό και συστήματα επιτήρησης».
- Στο πλαίσιο της «εργαλειοποίησης μεταναστών», σύμφωνα με το **αρ. 13, παρ. 5**, τα «τεχνικά μέσα» περιλαμβάνουν ενδεικτικά «κινητές μονάδες» και «σύγχρονες τεχνολογίες», οι οποίες περιλαμβάνουν ενδεικτικά drones και αισθητήρες κίνησης.

Ως αποτέλεσμα των ανωτέρω διατάξεων απορρέει η καθιέρωση, και δη σε Κανονισμό άμεσης εφαρμογής, ενός εξαιρετικά ασαφούς πλαισίου, το οποίο εναποθέτει στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών τον καθορισμό οποιασδήποτε δραστηριότητας στα σύνορα ως μορφής «επιτήρησης συνόρων», ακόμη και αν αυτή εξ ορισμού εκφεύγει της επιτήρησης υπό στενή έννοια. Η πρόταση ενθαρρύνει έτσι τη **σύγχυση της «επιτήρησης» με μέτρα του κράτους τα οποία, ανεξαρτήτως εδαφικότητας, συνιστούν άσκηση ελέγχου και κυριαρχίας στους εισερχομένους και συνακολούθως υλοποιούνται εντός των ορίων της δικαιοδοσίας του⁹ και ελέγχονται ως προς τη συμβατότητά τους με τα θεμελιώδη δικαιώματα και το ενωσιακό κεκτημένο.¹⁰**

Ενδεικτική είναι η πρακτική που ακολουθείται από τις ελληνικές αρχές στο Ανατολικό Αιγαίο, όπου, σύμφωνα με συστηματικές καταγγελίες επαναπροωθήσεων, τα μέτρα που υλοποιεί το Λιμενικό Σώμα – Ελληνική Ακτοφυλακή (ΛΣ-ΕΛΑΚΤ) περιλαμβάνουν «ελιγμούς σκαφών του ΛΣ-ΕΛΑΚΤ με μεγάλη ταχύτητα κοντά σε βάρκες προσφύγων, κατάσχεση καυσίμου ή / και καταστροφή μηχανών, στόχευση με όπλα στα άτομα που βρίσκονται πάνω στις βάρκες, ρυμούλκηση των σκαφών προς την Τουρκία, εγκατάλειψη των ανθρώπων σε ακυβέρνητες λέμβους οι οποίες είναι συχνά μη αξιόπλοες και υπερπλήρεις θέτοντας σε κίνδυνο τη ζωή τους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αναφορές περιγράφουν την ακόλουθη τακτική: εμβολισμός της βάρκας των προσφύγων αλλά και πυροβολισμοί κοντά στις προσφυγικές βάρκες ή στον αέρα.»¹¹ Τέτοιες πρακτικές, ανεξαρτήτως της διεξαγωγής τους εντός ή εκτός της ελληνικής επικράτειας, αδιαμφισβήτητα ασκούνται στο πλαίσιο της δικαιοδοσίας των

⁹ ΕΔΔΑ, *N.D. και N.T. κατά Ισπανίας* [Ευρεία Σύνθεση], Αιτήσεις 8675/15 και 8697/15, 13 Φεβρουαρίου 2020, σκ. 104-111, *Hirsi Jamaa κατά Ιταλίας* [Ευρεία Σύνθεση], Αίτηση 27765/09, 23 Φεβρουαρίου 2012, σκ. 76-82.

¹⁰ Βλ. και Αιτ. σκ. 10 Πρωτ. Κανονισμού για την εργαλειοποίηση, όπου γίνεται αόριστη αναφορά στη δυνατότητα του κράτους μέλους «να λάβει τα αναγκαία μέτρα σύμφωνα με το εθνικό δικαίό του για τη διατήρηση της ασφάλειας, του νόμου και της τάξης και για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής του Κανονισμού» σε περίπτωση βίαιης και μαζικής απόπειρας εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών.

¹¹ RSA, «Ξοβαρή ανησυχία για την αύξηση αναφερόμενων επαναπροωθήσεων στη θάλασσα και τον κίνδυνο για τη ζωή όσων αναζητούν προστασία», 20 Μαΐου 2020, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3pTMFva>.

ελληνικών αρχών και επισύρουν την εφαρμογή όχι μόνο των θεμελιωδών δικαιωμάτων αλλά και του ενωσιακού κεκτημένου για το άσυλο.¹²

3. Έλεγχος και σύλληψη στα εσωτερικά σύνορα

Έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα

Το αναθεωρημένο **αρ. 23 του Κώδικα Σένγκεν** φέρει πλέον τον τίτλο «Άσκηση δημόσιας εξουσίας». Προβλέπεται στην **περ. α'** της διάταξης ότι η άσκηση αστυνομικών «και άλλων δημόσιων εξουσιών» στο έδαφος των κρατών μελών και στα εσωτερικά σύνορα δεν νοείται ως ισοδύναμη με συνοριακούς ελέγχους όταν, μεταξύ άλλων:

- (1) Δεν έχει ως στόχο τον έλεγχο των συνόρων,
- (2) Βασίζεται σε γενικές πληροφορίες και πείρα αναφορικά με πιθανές απειλές για τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια πολιτική και στοχεύει, ενδεικτικά, στην καταπολέμηση της παράτυπης διαμονής σε σχέση με την παράτυπη μετανάστευση,
- (3) Σχεδιάζεται και εκτελείται κατά τρόπο σαφώς διαφορετικό από τους συστηματικούς ελέγχους προσώπων στα εξωτερικά σύνορα, ακόμη και όταν διεξάγεται απευθείας σε μέσα μεταφοράς,
- (4) Διενεργείται, βάσει των τεχνολογιών εποπτείας και επιτήρησης που χρησιμοποιούνται γενικά στο έδαφος της χώρας.

Θεσπίζεται, δε, νέα διαδικασία μεταφοράς των συλληφθέντων στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν για παράτυπη είσοδο ή διαμονή στο νέο **αρ. 23α Κώδικα Σένγκεν**, για την «άμεση μεταφορά» των προσώπων αυτών στο κράτος μέλος από το οποίο εισήλθαν χωρίς να τίθενται οι αναγκαίες εγγυήσεις για την προστασία τους.

Πέραν των ερμηνευτικών ζητημάτων που εγείρει και της ευρείας διακριτικής ευχέρειας την οποία καταλείπει στα κράτη μέλη, η ανωτέρω διάταξη δημιουργεί σοβαρή αντινομία. Αφενός, η θεώρηση της παράτυπης διαμονής ως αυταπόδεικτη απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, όπως επαναλαμβάνεται και στο προτεινόμενο **αρ. 25, παρ. 1, περ. γ' του Κώδικα Σένγκεν**, προσκρούει στην εν τη **αιτ. σκ. 26 του Κώδικα Σένγκεν** ερμηνευτική δήλωση, κατά την οποία **η παράτυπη μετανάστευση και δη η είσοδος μεγάλου αριθμού παράτυπων μεταναστών δεν συνιστά αφ'εαυτής απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια** ενός κράτους. Αφετέρου, η Επιτροπή προβάλλει με τη διάταξη ότι η καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης δεν ισοδυναμεί με έλεγχο των συνόρων, σε **σφοδρή αντίφαση με το περιεχόμενο και το πνεύμα του Κώδικα Σένγκεν**. Κατά συνέπεια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιτρέπει στα κράτη μέλη να επιβάλλουν κεκαλυμμένους συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν για την πρόληψη της παράτυπης μετανάστευσης χωρίς καν τα νόμιμα εχέγγρα που τάσσονται από την ενωσιακή νομοθεσία.

¹² Άρθρο 3, περ. β' Κώδικα Σένγκεν, άρθρο 3 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) («Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου») [2013] Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L180/60.

Τέλος, η άσκηση των εν λόγω εξουσιών δεν υπόκειται πλέον στην προϋπόθεση του δειγματοληπτικού ελέγχου σύμφωνα με το **σημ. 4 της περ. α' του αρ. 23**, με αποτέλεσμα να επιτρέπεται στα κράτη μέλη η καθιέρωση γενικευμένων συνοριακών ελέγχων εντός του χώρου Σένγκεν.

Τροποποίηση της Οδηγίας επιστροφών

Το **αρ. 2** της Πρότασης Κανονισμού τροποποιεί το **αρ. 6, παρ. 3 της Οδηγίας επιστροφών**,¹³ προβλέποντας ότι τα κράτη μέλη δύνανται να παραλείπουν την έκδοση απόφασης επιστροφής στις περιπτώσεις των παράτυπα διαμενόντων οι οποίοι αναλαμβάνονται από άλλο κράτος μέλος δυνάμει της διαδικασίας του αρ. 23α περί μεταφοράς στα εσωτερικά σύνορα Σένγκεν ή δυνάμει διμερών συμφωνιών ή διευθετήσεων.

Διαγράφεται, δε, η αναφορά στην ισχύουσα διατύπωση του αρ. 6, παρ. 3 της Οδηγίας περί παρέκκλισης από την Οδηγία επιστροφών μόνο για την εφαρμογή διμερών συμφωνιών ή διευθετήσεων προγενέστερων του χρόνου έναρξης ισχύος της Οδηγίας. Καίτοι η Επιτροπή είχε διατηρήσει την εν λόγω διάταξη στην από 12 Σεπτεμβρίου 2018 πρόταση αναδιατύπωσης της Οδηγίας,¹⁴ στην τρέχουσα πρόταση αιτιολογεί την απαλοιφή της, επικαλούμενη την ευχέρεια των κρατών μελών να εισάγουν «αποτελεσματικότερες συμφωνίες και διευθετήσεις επανεισδοχών, ικανές να ανταποκριθούν στις προκλήσεις που σχετίζονται με τις μη επιτρεπόμενες μετακινήσεις.»¹⁵ **Η ρύθμιση στερείται τεκμηρίωσης**, εφόσον κατά ευθεία παράβαση των υποχρεώσεων της δυνάμει του **αρ. 19 της Οδηγίας επιστροφών** και παρά τις εκκλήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,¹⁶ η **Επιτροπή εξακολουθεί να μην αξιολογεί την εφαρμογή της Οδηγίας**,¹⁷ **αδυνατεί, δε, να στοιχειοθετήσει γιατί οι διαδικασίες επιστροφών εντός του πλαισίου της Οδηγίας είναι λιγότερο αποτελεσματικές από τις διακρατικές συμφωνίες ή διευθετήσεις.**

Κατά συνέπεια, **καταστρατηγείται το νομικό πλαίσιο που θεσπίζει η Οδηγία επιστροφών για τις κοινές προδιαγραφές και διαδικασίες απομάκρυνσης από τα κράτη μέλη**,¹⁸ εφόσον αφήνεται στα κράτη μέλη **ευρύτατη διακριτική ευχέρεια να παρεκκλίνουν από το καθεστώς της Οδηγίας συνάπτοντας μεταξύ τους νέες διμερείς συμφωνίες ή διευθετήσεις**. Διατάσσεται έτσι, με ενωσιακή νομοθετική πρωτοβουλία, άλλη μία ανεπιτρεπτή υποχώρηση του ενωσιακού κεκτημένου υπέρ διακρατικών

¹³ 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 [2008] Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L348/98.

¹⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση για [αναδιατυπωμένη Οδηγία επιστροφών], COM(2018) 634, 12 Σεπτεμβρίου 2018, Άρθρο 8, παρ. 3.

¹⁵ Αιτιολογική Έκθεση Προτ. τροπ. Κώδικα Σένγκεν, 8-9.

¹⁶ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Επιστολή στον Επίτροπο Μετανάστευσης, Εσωτερικών Υποθέσεων και Ιθαγένειας, IPOL-COM-LIBED(2018)42213, 3 Δεκεμβρίου 2018, Επιτροπή Δημοσίων Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, 23 Ιανουαρίου 2019.

¹⁷ Isabella Majcher & Tineke Strik, «Legislating without Evidence: The Recast of the EU Return Directive» (2021) 23:2 European Journal of Migration and Law 103.

¹⁸ ΔΕΕ, C-61/11 PPU *El Dridi*, 28 Απριλίου 2011, σκ. 32.

συμφωνιών,¹⁹ οι οποίες δεν συμμορφώνονται με τα εχέγγυα που θέτει ο ενωσιακός νομοθέτης για την τήρηση των δικαιωμάτων των προσώπων που τελούν υπό επιστροφή. Υπενθυμίζεται στο σημείο αυτό ότι η από 2018 «Διοικητική Διευθέτηση Ελλάδας-Γερμανίας»,²⁰ ως εμβληματικό παράδειγμα διακρατικής ρύθμισης επανεισδοχών, **έχει κριθεί «προδήλως παράνομη» από τα γερμανικά δικαστήρια**, εφόσον παρακάμπτει τα εχέγγυα του ενωσιακού κεκτημένου για το άσυλο και δη του Κανονισμού του Δουβλίνου.²¹

Δέον όπως επισημανθεί, περαιτέρω, ότι σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ οι παρεκκλίσεις από το καθεστώς που θεσπίζει η Οδηγία επιστροφών πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά.²²

¹⁹ Βλ. RSA, *Παρατηρήσεις επί της Πρότασης Κανονισμού για τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα*, Οκτώβριος 2020, 4-5, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3mshfeD>.

²⁰ RSA, «The Administrative Arrangement between Greece and Germany», 1 Νοεμβρίου 2018, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3sdlPkB>.

²¹ PRO ASYL, «Deal between Greece and Germany „clearly unlawful“», 7 Μαΐου 2021, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3EZLQHo>, Διοικητικό Πρωτοδικείο Μονάχου, Μ 22 Ε 21.30294, 4 Μαΐου 2021.

²² ΔΕΕ, C-444/17 *Préfet des Pyrénées-Orientales κατά Arib*, 19 Μαρτίου 2019, σκ. 60.



Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA)

Ιάσωνα Καλαμπόκα 30

82131 Χίος, Ελλάδα

+30 22711 03721

info@rsaegean.org

<http://rsaegean.org/>