



Δουβλίνο III: η “εξαιρέση” που έγινε κανόνας

Τη χρονιά που μας πέρασε η Γερμανία συγκέντρωσε λίγο πάνω από το 60%¹ του συνόλου των εξερχομένων αιτημάτων οικογενειακής επανένωσης αιτούντων διεθνούς προστασίας από την Ελλάδα προς τα λοιπά κράτη μέλη της ΕΕ. Το ποσοστό αυτό βρισκόταν σε αρμονία με τις προηγούμενες χρονιές, όπως προκύπτει από τα στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου. Τα όψιμα στοιχεία του πρώτου τριμήνου του 2018 καταδεικνύουν μια τρομακτική πτώση των αποδοχών και συνακόλουθη αύξηση των απορρίψεων.

Ειδικότερα, παρατηρείται μια σημαντική αύξηση στον αριθμό απορρίψεων αιτημάτων οικογενειακής επανένωσης από μέρους των γερμανικών αρχών², γεγονός που έχει επιφέρει αρκετά εμπόδια κατά την εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο III. Οι εν λόγω απορρίψεις, σε μεγάλο βαθμό, εμφανίζουν ορισμένα επαναλαμβανόμενα μοτίβα, όπως μεταξύ άλλων την έλλειψη επίσημα μεταφρασμένων σε διεθνή γλώσσα εγγράφων προερχομένων κυρίως από τη χώρα καταγωγής, υποχρέωση, φυσικά, που δεν απορρέει από καμία διάταξη του Κανονισμού. Επιπρόσθετα, αρκετές απαντήσεις της Γερμανικής Υπηρεσίας Ασύλου δεν είναι επαρκώς ή καθόλου αιτιολογημένες, ιδιαίτερα, όταν χρησιμοποιείται ως νομική βάση του αιτήματος επανένωσης το άρθρο 17 του Κανονισμού. Το στοιχείο αυτό σε συνδυασμό με τον ταχύτατο ρυθμό απάντησης της γερμανικής διοίκησης σε μεγάλο αριθμό υποθέσεων, ιδίως στη διάρκεια του πρώτου τριμήνου του 2018³, θέτει υπό αμφισβήτηση το κατά πόσο εξετάζεται το ουσιαστικό μέρος των αιτημάτων οικογενειακής επανένωσης. Επιπλέον, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες η απόρριψη έχει χαρακτηριστεί μονομερώς από τη γερμανική πλευρά ως «τελική» (final rejection), ενώ ζητήματα έχουν ανακύψει και με τη μέχρι πρότινος αποδεκτή πρακτική μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών να κρατούν ορισμένες υποθέσεις “ανοιχτές” προκειμένου να γίνει η συλλογή των απαραίτητων εγγράφων και να μη χαθεί η προβλεπόμενη προθεσμία για την υποβολή επανεξέτασης⁴.

Έχει παρατηρηθεί το τελευταίο διάστημα η συστηματική στάση της Γερμανίας να απορρίπτει αιτήματα οικογενειακής επανένωσης βρίσκοντας έρεισμα στην πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ της 6ης Ιουλίου 2017, υπόθεση *Tsegezab Mengesteab κατά Bundesrepublik Deutschland*, C-670/16⁵, ως προς την έναρξη της τρίμηνης προθεσμίας που προβλέπεται για την υποβολή αιτήματος περί μεταβίβασης της ευθύνης για την εξέταση αιτήσεως διεθνούς προστασίας σε άλλο κράτος μέλος. Ενώ, σύμφωνα με την μέχρι τώρα εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνου III κρίσιμος χρόνος από τον οποίο υπολογιζόταν η τρίμηνη προθεσμία του άρθρου 21 του Κανονισμού ήταν αυτός της πλήρους καταγραφής, ήτοι αίτηση για διεθνή προστασία, μετά την ερμηνεία του ΔΕΕ στο άρθρο 20 § 2 του Κανονισμού η εν λόγω προθεσμία λογίζεται ότι μετρά νωρίτερα, επί του πρακτέου από τη στιγμή που ενημερώνεται η Υπηρεσία Ασύλου από τις δημόσιες αρχές (αστυνομικές) μέσω της ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων «Αλκυόνη», σχετικά με το γεγονός ότι υπήκοος τρίτης χώρας εξέφρασε την επιθυμία να αιτηθεί διεθνή προστασία, ήτοι η κοινώς λεγόμενη “βούληση”.⁶

¹ Βλ. Επίσημα Στατιστικά Στοιχεία Εθνικής Μονάδας Δουβλίνου (07.06.2013-31.03.2018), http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2018/04/Dublin-stats_march18GR.pdf, όπου από τα 9.675 εξερχόμενα αιτήματα για το 2017 τα 5.827 αφορούσαν στη Γερμανία.

² Ο.π.

³ Συγκεκριμένα, σε υποθέσεις τις οποίες χειρίζεται το πρόγραμμά μας, η απάντηση της Γερμανικής Διοίκησης εστάλη την επόμενη ή ακόμη και την ίδια ημέρα κατά την οποία ελήφθη το αίτημα επανεξέτασης.

⁴ Η εν λόγω προθεσμία προβλέπεται στο αρ. 5 παρα. 2 του Εκτελεστικού Κανονισμού 1560/2003 και ορίζεται στις τρεις εβδομάδες από την παραλαβή της απόρριψης.

⁵ Απόφαση της 6ης Ιουλίου 2017, *Tsegezab Mengesteab κατά Bundesrepublik Deutschland*, C-670/16, «Το άρθρο 20, παράγραφος 2, του κανονισμού 604/2013 έχει την έννοια ότι αίτηση διεθνούς προστασίας λογίζεται υποβληθείσα όταν ένα έγγραφο που έχει συνταχθεί από δημόσια αρχή και το οποίο πιστοποιεί ότι υπήκοος τρίτης χώρας ζήτησε διεθνή προστασία περιέρχεται στην αρχή που είναι επιφορτισμένη με την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τον εν λόγω κανονισμό και, ενδεχομένως, όταν έχουν περιέλθει στην εν λόγω αρχή μόνον οι κυριότερες πληροφορίες που περιλαμβάνονται σε ένα τέτοιο έγγραφο, όχι όμως το ίδιο το έγγραφο ή αντίγραφό του.», παρ.105.

⁶ Μάλιστα, σε υποθέσεις που χειρίζεται το πρόγραμμά μας, διαφαίνεται μια νέα τάση της Γερμανικής Διοίκησης να κάνει επίκληση της δέσμης προθεσμίας του άρθρου 21 § 1 εδάφιο 2 του Κανονισμού το οποίο, όμως, προβλέπεται για τις επιστροφές, όταν υπάρχει σύμπτωση του Eurodac με δεδομένα που έχουν καταχωρισθεί σύμφωνα με το άρθρο 14 του Κανονισμού Eurodac. Με αυτόν τον τρόπο καταργείται στην πράξη η τρίμηνη προθεσμία που προβλέπεται στο



Η απότομη αυτή μεταστροφή στην εφαρμογή του προθεσμιών του Κανονισμού έχει ως αποτέλεσμα το εκπρόθεσμο αιτημάτων ανάληψης σύμφωνα με την αποκλειστική προθεσμία του άρθρου 21, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για τη χρήση των δεσμευτικών άρθρων⁷ του Κανονισμού και συνακόλουθα την απόρριψή τους ως απαραδέκτων. Μόνη λύση αποτελεί η επίκληση του άνευ προθεσμίας άρθρου 17 του Κανονισμού Δουβλίνου III, ή αλλιώς «ρήτρα διακριτικής ευχέρειας»⁸, που όμως λόγω της ίδιας της φύσης του δεν αποτελεί δεσμευτικό κριτήριο για τα κράτη μέλη. Πέραν, όμως, τούτου, η αποστολή ολοένα και περισσότερων αιτημάτων βάσει του άρθρου «διακριτικής ευχέρειας» (άρθρο 17) εξακολουθεί να συναντά την πάγια πρακτική της Γερμανίας να μη δέχεται αιτήματα οικογενειακής επανένωσης για τα οποία έχει παρέλθει άπρακτη η τρίμηνη προθεσμία του Κανονισμού, χωρίς να αξιολογεί επί της ουσίας τα αιτήματα ανάληψης ευθύνης. Η στάση αυτή της Γερμανίας βασίζεται εν πολλοίς στο γεγονός ότι το άρθρο 17 αποτελεί τη νομική βάση για τις περιπτώσεις οικογενειακής επανένωσης που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των δεσμευτικών κριτηρίων, ήτοι για τις περιπτώσεις επανένωσης εκτός της έννοιας της πυρηνικής οικογένειας⁹. Ως εκ τούτου, η Γερμανία θεωρεί ότι το άρθρο 17 δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται καταχρηστικά στις περιπτώσεις εκείνες που θα μπορούσε να γίνει χρήση των δεσμευτικών άρθρων, για τις οποίες όμως χάθηκαν αδικαιολόγητα οι αποκλειστικές προθεσμίες του Κανονισμού, παρά θα πρέπει η χρήση του να περιορίζεται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Από τον τρόπο, λοιπόν, εφαρμογής του Κανονισμού Δουβλίνου προκύπτει ότι ο Κανονισμός περιορίζεται στη σχέση μεταξύ κρατών ρυθμίζοντας αποκλειστικά και μόνον τη διαδικασία.

Επιπρόσθετα, και σε μια ακόμα κατηγορία υποθέσεων η χρήση του άρθρου 17 παρ. 2 προσπαθεί να υπερκεράσει ένα ακόμα εμπόδιο που θέτει η Γερμανία στις επανενώσεις οικογενειών αφγανικής υπηκοότητας. Από το τελευταίο τρίμηνο του προηγούμενου έτους, όλο και περισσότεροι αιτούντες διεθνούς προστασίας στη Γερμανία, κυρίως αφγανικής καταγωγής, λαμβάνουν ένα καθεστώς αποκαλούμενης «απαγόρευσης της απέλασης» (*Abschiebungsverbot*) όπως προβλέπεται στο άρθρο 60 παράγραφος 5 του γερμανικού νόμου περί διαμονής. Αυτό δημιουργεί ορισμένα εμπόδια στη διαδικασία οικογενειακής επανένωσης μέσω του κανονισμού του Δουβλίνου. Δεδομένου ότι πρόκειται για είδος εθνικής προστασίας, τα δεσμευτικά άρθρα 9 και 10 του κανονισμού 604/2013 δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως νομική βάση, δεδομένου ότι τα μέλη της οικογένειας στη χώρα προορισμού (δηλ. στη Γερμανία) δεν θεωρούνται ούτε δικαιούχοι διεθνούς προστασίας ούτε αιτούντες άσυλο. Επιπλέον, οι δικαιούχοι αυτού του καθεστώτος δεν προσφεύγουν τις περισσότερες φορές κατά της απόφασης που απορρίπτει την αίτησή τους για χορήγηση ασύλου, καθώς η ίδια απόφαση τους επιτρέπει να παραμείνουν στη Γερμανία για ένα έτος με δυνατότητα ανανέωσης. Κατά συνέπεια, το αίτημα οικογενειακής επανένωσης βασίζεται και σε αυτές τις περιπτώσεις αποκλειστικά στη διακριτική ευχέρεια της Γερμανίας κατά το άρθρο 17.

Τέλος, προβλήματα ανακύπτουν επίσης και στο στάδιο της μεταφοράς· για τις περιπτώσεις που η Γερμανία έχει αποδεχτεί το αίτημα ανάληψης ευθύνης και επίκειται η μεταφορά των αιτούντων άσυλο, οι διαδικασίες που έπονται της κοινοποίησης της απόφασης μεταφοράς δεν πραγματοποιούνται απρόσκοπτα. Από τον Απρίλιο του 2017, οπότε και τέθηκε πλαφόν στη μεταφορά αιτούντων άσυλο στη Γερμανία¹⁰, η εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνου III έχει δεχτεί ένα ακόμα σοβαρό πλήγμα καθώς η διαδικασία μεταφοράς έχει παγώσει, με τους αιτούντες να παραμένουν στην ουσία “δέσμοι” στην Ελλάδα. Πέρα από την αδιαμφισβήτητη πίεση που ασκείται στους ίδιους τους αιτούντες άσυλο λόγω της παρατεταμένης αναμονής, η οποία σε αρκετές περιπτώσεις ξεπερνάει το ένα έτος, η εν λόγω απόφαση παραμένει πολιτική και ως εκ τούτου δεν παρέχει τις απαραίτητες νομικές εγγυήσεις για τη διασφάλιση της μεταφοράς των αιτούντων άσυλο στη Γερμανία.

Ειδικότερα, το άρθρο 29 παρ. 1¹¹ του Κανονισμού θέτει εξαμηνιαία προθεσμία για τη μεταφορά του αιτούντος, μετά την παρέλευση της οποίας η ευθύνη εξέτασης του αιτήματος ασύλου “επιστρέφει” στο

άρθρο 21 §1 εδάφιο 1 του Κανονισμού, για την υποβολή αιτήματος περί μεταβίβασης της ευθύνης για την εξέταση αιτήσεως διεθνούς προστασίας σε άλλο κράτος μέλος.

⁷ Οικογενειακοί λόγοι (Άρθρο 8, 9, 10, 11) και λόγοι εξάρτησης (Άρθρο 16) του ν. 604/13, Κανονισμός Δουβλίνου III.

⁸ Οπ. (υποσημείωση αριθμ. 1).

⁹ Ορισμός της οικογένειας, Άρθρο 2 στοιχ.ζ του ν. 604/13, Κανονισμός Δουβλίνου III.

¹⁰ <http://www.efsyn.gr/arthro/germaniko-plafon-stin-oikogeneiaki-epanensi>,

<https://www.theguardian.com/world/2017/aug/25/eu-states-begin-returning-refugees-to-greece-as-german-reunions-slow>

¹¹ Η μεταφορά του αιτούντος ή άλλου προσώπου όπως αναφέρεται στο άρθρο 18 παράγραφος 1 στοιχείο γ) ή δ) από το κράτος μέλος που υπέβαλε το αίτημα προς το υπεύθυνο κράτος μέλος πραγματοποιείται σύμφωνα με το



Κράτος που υπέβαλε το αίτημα ανάληψης ευθύνης, ήτοι εδώ στην Ελλάδα. Οι λόγοι παράτασης της εν λόγω εξάμηνης προθεσμίας αναφέρονται περιοριστικά στο άρθρο 29 παρ. 2¹² και δεν αφορούν στην πλειοψηφία τους αιτούντες άσυλο των οποίων η μεταφορά τους καθυστερεί σε μεγάλο βαθμό δυνάμει της παραπάνω συμφωνίας. Με βάση τα παραπάνω, και όσο δεν υπάρχει μια ρητή δέσμευση από την πλευρά της Γερμανίας ότι θα δεχτεί τη μεταφορά όσων έχει παρέλθει η εξάμηνη προθεσμία μεταφοράς του άρθρου 29 παρ. 1 του Κανονισμού κατόπιν της προαναφερθείσας συμφωνίας, το καθεστώς των αιτούντων που εμπίπτουν σε αυτή την κατηγορία παραμένει νομικά έωλο.

Με βάση τα παραπάνω, αλλά και εξαιτίας της άρνησης της Μονάδας Δουβλίνου να δεχτεί στην πλειοψηφία τους τα αιτήματα προτεραιοποίησης υπέρ της άμεσης μεταφοράς αιτούντων άσυλο στο πρόσωπο των οποίων συντρέχει λόγος ευαλωτότητας, κλήθηκε η δικαιοσύνη να δώσει απάντηση, διατάσσοντας σε ορισμένες περιπτώσεις την άμεση μεταφορά των αιτούντων άσυλο, εντός της εξάμηνης προθεσμίας. Ο δικαστικός αγώνας στα εθνικά δικαστήρια της Γερμανίας με τη μορφή των ασφαλιστικών μέτρων έχει ήδη δώσει ένα πρώτο δείγμα γραφής, με ορισμένα δικαστήρια να διατάσσουν την άμεση μεταφορά των αιτούντων άσυλο εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας,¹³ ενώ άλλα να επιρρίπτουν την ευθύνη αποκλειστικά στην Ελλάδα¹⁴. Σε κάθε περίπτωση, παρά το ότι η προσφυγή στα γερμανικά εθνικά δικαστήρια αποτελεί το δίχως άλλο σημαντικό όπλο στη φαρέτρα των συνηγόρων ο κίνδυνος εκπυροσκόρπησης παραμένει σημαντικός, καθώς η δημιουργία νομολογιακής πρακτικής μπορεί να οδηγήσει σε αντίθετα από τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Το 2018 φαίνεται ότι θα είναι η πρώτη χρονιά με αρνητικό πρόσημο στην αποδοχή εξερχόμενων αιτημάτων από την Ελλάδα προς τα άλλα κράτη μέλη, με μεγάλο μερίδιο ευθύνης να φέρει και η Γερμανία. Οι δυσκολίες που καταγράφονται παραπάνω είναι αποτέλεσμα εν πολλοίς πολιτικών αποφάσεων και αυτό οφείλεται σε ένα βαθμό στη δυσπιστία που κυριαρχεί μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης ως προς τον τρόπο που εφαρμόζουν τα ευρωπαϊκά κείμενα, όπως είναι ο Κανονισμός Δουβλίνου. Η πρακτική που ακολουθείται από τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν τον Κανονισμό οφείλεται ακριβώς στην έντονη αλληλεπίδραση των κρατών μελών μεταξύ τους, αλλά και στην αλληλεπίδραση μεταξύ των τελευταίων και των αιτούντων διεθνούς προστασίας. Με άλλα λόγια, επειδή ο Κανονισμός Δουβλίνου III δεν φτιάχτηκε και η διαχείριση προσφυγικών κρίσεων, αποδεικνύεται ανεπαρκής στο να εξασφαλίσει όχι μόνο την ίση κατανομή του βάρους μεταξύ των κρατών μελών ως προς την εξέταση αιτημάτων διεθνούς προστασίας αλλά και την τήρηση των νομικών εγγυήσεων υπέρ των προσφύγων. Σε πρακτικό επίπεδο, η προβληματική εφαρμογή του Κανονισμού έχει αποθαρρύνει το τελευταίο διάστημα ένα μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο από το να ακολουθήσουν τη νόμιμη οδό μέσω του μηχανισμού του Δουβλίνου με αποτέλεσμα να οδηγούνται στην αναζήτηση παράνομων οδών για τη μετακίνησή τους, επιλογή που συχνά αποδεικνύεται επικίνδυνη ή και μοιραία. Η μη αποτελεσματική εφαρμογή του Δουβλίνου III είναι και ο λόγος που άνοιξε τον δρόμο για την αναζήτηση ενός νέου Κανονισμού Δουβλίνου IV, ο οποίος βρίσκεται αυτή τη στιγμή σε διαβουλεύσεις ενώπιον του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και όπως δείχνουν τα πράγματα, η λύση που προτείνεται είναι η επιβολή ενός μηχανισμού πιο αυστηρού

εθνικό δίκαιο του κράτους μέλους που υπέβαλε το αίτημα, ύστερα από διαβούλευση μεταξύ των ενδιαφερομένων κρατών μελών, μόλις αυτό είναι πρακτικά δυνατόν και το αργότερο εντός προθεσμίας έξι μηνών από την αποδοχή του αιτήματος περί αναδοχής ή εκ νέου ανάληψης του ενδιαφερομένου από άλλο κράτος μέλος ή από την έκδοση οριστικής απόφασης επί ενδίκου μέσου ή επανεξέτασης εφόσον σύμφωνα με το άρθρο 27 παράγραφος 3 υπάρχει ανασταλτικό αποτέλεσμα.

¹² "Εάν η μεταφορά δεν πραγματοποιηθεί εντός της προθεσμίας των έξι μηνών, το υπεύθυνο κράτος μέλος απαλλάσσεται των υπο-χρεώσεων του αναδοχής ή εκ νέου ανάληψης του ενδιαφερομένου και η ευθύνη μεταβιβάζεται τότε στο κράτος μέλος που υπέβαλε το αίτημα. Η προθεσμία αυτή μπορεί να παρατείνεται σε ένα έτος κατ' ανώτατο όριο, εάν η μεταφορά δεν κατέστη δυνατόν να πραγματοποιηθεί λόγω φυλάκισης του ενδιαφερομένου ή σε 18 μήνες κατ' ανώτατο όριο αν ο ενδιαφερόμενος διαφεύγει"

¹³ Έτσι και απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου Βερολίνου 23 L 836.17 A της 23/11/2017 που διέταξε την άμεση μεταφορά των αιτούντων στη Γερμανία εντός της προβλεπόμενης εξάμηνης προθεσμίας καθώς έκρινε ότι η παρέλευση της προθεσμίας θα σήμαινε την απαλλαγή της Γερμανίας από την ευθύνη ανάληψης των εν λόγω αιτούντων. Η υπόθεση αφορά σε επωφελούμενους του προγράμματος "Bring Families Together 2017" του Οικουμενικού Προγράμματος Προσφύγων. Η συνεργασία με την ομάδα του ProAsyl Γερμανίας αποδείχτηκε πολύτιμη για την εκπροσώπηση στα Γερμανικά Δικαστήρια

¹⁴ Έτσι και απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου του Trier 7 L 14313/17.TR της 14/12/2017 που έκρινε ότι η ευθύνη για τη μεταφορά του αιτούντος βαραινεί αποκλειστικά την Ελλάδα.



που όμως δε λύνει το πρόβλημα του άνισου καταμερισμού της ευθύνης που εξακολουθεί να βαρύνει τα κράτη πρώτης υποδοχής.

Κέντρο Συμπαραστάσεως Παλινοστούντων Μεταναστών-
Οικουμενικό Πρόγραμμα Προσφύγων

Νομική Υπηρεσία Προγράμματος
“*Bringing families together 2018*”

Ηλιάνα Μπόμπου
Ανδρονίκη Πετεινού
Φαίη Εμβολιάδου
Ελένη Φαλτάκα
Δανάη Φωτούλα