



Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Η νομική και κοινωνική όψη του προσφυγικού ζητήματος στην Ελλάδα ως χώρα υποδοχής προσφύγων από το 2015 μέχρι και σήμερα»

Εισηγήτρια: Κυριμλίδου Ιωάννα

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Χαΐνογλου Καλλιόπη

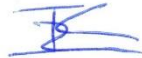
Συνεπιβλέπουσα Καθηγήτρια: Αναγνωστοπούλου Δέσποινα

Θεσσαλονίκη, Μάιος 2020

«Δηλώνω υπευθύνως ότι όλα τα στοιχεία σε αυτήν την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάστηκα και τα παρουσιάζω σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω επίσης υπευθύνως ότι, όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου»

(ακολουθούν όνομα, επίθετο, υπογραφή)

Ιωάννα Κυριμπίδου



Περιεχόμενα

Περίληψη	1
1.Εισαγωγή.....	3
2.Η Ελλάδα ως μέλος της διεθνούς και ευρωπαϊκής έννομης τάξης.....	7
2.1.Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) στην προστασία των προσφύγων και αιτούντων άσυλο.	11
2.2.Η συμβολή της Ύπατης Αρμοστείας	15
2.3.Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ) και η προσπάθεια ομοιόμορφης απονομής καθεστώτος διεθνούς προστασίας εντός την Ένωσης.	17
3.Το σύστημα «Δουβλίνο ΙΙΙ». Η εφαρμογή του στην ελληνική έννομη τάξη και η ανάγκη αναθεώρησής του στο πλαίσιο μίας δικαιότερης κατανομής των ευθυνών.	23
3.1.Στατιστικά στοιχεία.....	33
3.2.Προς την Αναθεώρηση του Δουβλίνο ΙΙΙ ή προς μία βαθύτερη παραβίασή του;	35
3.3.Πρόγραμμα Μετεγκατάστασης Αιτούντων Άσυλο, άλλη μία εξαίρεση του συστήματος Δουβλίνο ΙΙΙ.	40
4.Η Κοινή Δήλωση Ε.Ε.-Τουρκίας. Η επιρροή της στην εθνική νομοθεσία ασύλου (Διαδικασία στα Σύνορα).	47
4.1.Αποτελεί η Τουρκία «ασφαλή Τρίτη χώρα»;.....	53
5.Η απονομή διεθνούς προστασίας στην εθνική έννομη τάξη, μετά την έκδοση του Ν.4636/2019, ως συνέπεια του συστήματος «Δουβλίνο ΙΙΙ» και της Κοινής Δήλωσης μεταξύ Ε.Ε. και Τουρκίας.....	61
5.1.Υποδοχή, Ταυτοποίηση, Καταγραφή.....	68
5.1.1.Ενημέρωση	69
5.1.2.Υπαγωγή.....	70
5.1.3.Καταγραφή-Ιατρικός Έλεγχος.....	71
5.1.4.Περαιτέρω παραπομπή και μετακίνηση	73
5.1.5.Καταγραφή (απλή, πλήρης) αίτησης ασύλου και το Δελτίο Αιτούντος Διεθνή Προστασία	74
5.2.Πιθανές Διαδικασίες εξέτασης αίτησης παροχής ασύλου	79
5.2.1.Διαδικασία στα σύνορα	88
5.3.Συνέντευξη αιτούντος	99
5.4.Έκδοση απόφασης και επίδοση.....	101
5.5.Διαδικασίες στο δεύτερο βαθμό.....	105
6.Προσπάθειες ένταξης στο πλαίσιο του Ν.4636/2019.	115
6.1.Εκπαίδευση και πρόσφυγες.....	121
6.1.1.Διεθνή κείμενα και Δικαίωμα στην Εκπαίδευση	121
6.1.2.Το Δικαίωμα στην Εκπαίδευση στον νόμο 4636/2019. Οι δράσεις του Υπουργείου Παιδείας και η λειτουργία των Δ.Υ.Ε.Π.	124

<i>6.2.Εργασία και πρόσφυγες</i>	139
<i>7.Συμπεράσματα</i>	154
<i>Αντί επιλόγου</i>	157
<i>Βιβλιογραφία</i>	158

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία καλείται να αποτυπώσει τα θεμελιώδη ζητήματα τα οποία κλήθηκε να αντιμετωπίσει η χώρα από το 2015 και το ξέσπασμα της «προσφυγικής κρίσης» μέχρι και σήμερα. Το προσφυγικό ζήτημα, δεν εξαντλείται σε ανάλυση νομικών κειμένων και νομολογιακών αποφάσεων, αλλά συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με τις κοινωνικές συνέπειες που συνεπάγεται η ροή υπηκόων τρίτων κρατών εντός της ελληνικής επικράτειας. Η χώρα οφείλει να προβεί αφενός σε ενέργειες που θα καταστήσουν δυνατή μία αποτελεσματικότερη διαδικασία ασύλου-απονομής καθεστώτος διεθνούς προστασίας, μίας διαδικασίας η οποία στην μεγάλη πλειονότητά της διέπεται και διαμορφώνεται στη βάση ενωσιακών κειμένων, αφετέρου στην αναγνώριση της σπουδαιότητας του «μετά την παροχή ασύλου» σταδίου, ήτοι την αναγκαιότητα θέσπισης αποτελεσματικών πολιτικών ένταξης, πολιτικών που στη βάση τους οφείλουν να θέσουν την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο και προσφύγων στην εκπαίδευση και την εργασία.

Στο πρώτο μέρος επομένως της παρούσας εργασίας, στόχο αποτελεί η αποτύπωση των βασικών σταδίων και διαδικαστικών «βημάτων» από τη στιγμή εισόδου ενός υπηκόου τρίτης χώρας στην ελληνική επικράτεια προκειμένου να προβεί στην κατάθεση και κρίση της αίτησης ασύλου του, μίας διαδικασίας που αποτελεί απόρροια αφενός του Κανονισμού 604/2013, δυνάμει του οποίου η χώρα μας καθίσταται «υπεύθυνο κράτος μέλος», ως χώρα πρώτης υποδοχής, για την εξέταση αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας υπηκόων τρίτων κρατών, αφετέρου της Κοινής Δήλωσης στην οποία προέβη η Ε.Ε. με την Τουρκία, σχετικά με την επιστροφή αιτούντων άσυλο (οι οποίοι δεν χρήζουν παροχής διεθνούς προστασίας) από τα ελληνικά νησιά στην γείτονα χώρα. Οι δύο αυτές πρωτοβουλίες των ενωσιακών οργάνων, είτε μέσω της εκπόνησης ενός ευρωπαϊκού Κανονισμού, είτε με τη μορφή πολιτικής, κοινής δήλωσης, έχουν επηρεάσει θεμελιωδώς, το σύστημα ασύλου στη χώρα μας, θέτοντας εύλογα ποικίλα ζητήματα προσβολής ανθρωπίνων δικαιωμάτων από την Ελλάδα. Μελετώντας, ερμηνεύοντας και επικρίνοντας διατάξεις του νέου νόμου 4636/2019 «περί απονομής καθεστώτος διεθνούς προστασίας» θα επιδιωχθεί, στο δεύτερο μέρος της παρούσας, η μελέτη βασικών ενταξιακών ζητημάτων και συγκεκριμένα, του δικαιώματος πρόσβασης των αιτούντων άσυλο και προσφύγων στην δημόσια εκπαίδευση, ένα ζήτημα, που δεν έχει λάβει ακόμα την έκταση που

αναλογεί στην σπουδαιότητά του, αλλά και του δικαιώματος στην απασχόληση-εργασία, ως δικαιώματα άρρηκτα συνυφασμένα με τις προοπτικές ένταξης των προσώπων αυτών στην ελληνική κοινωνία.

1.Εισαγωγή

Ίσως το προσφυγικό έχει αποτελέσει το πλέον επίκαιρο και πολυσυζητημένο κοινωνικό ζήτημα με το οποίο ήρθε αντιμέτωπη η χώρα μας τα τελευταία έτη, σε μία περίοδο οικονομικής ύφεσης με ήδη αυξημένες δυσκολίες για τη χώρα. Σε μία περίοδο που η Ελλάδα καθιστούσε σαφή την ανάγκη αλληλεγγύης από τους ευρωπαίους εταίρους της, δυνάμει της οποίας θα εκκινούσε μία νέα περίοδος οικονομικής της προόδου, εκλήθη η ίδια να αποδείξει το βαθμό αλληλεγγύης, ανθρωπισμού, αλλά και αποτελεσματικότητάς απέναντι σε μία νέα μορφή κρίσης. Το ενδιαφέρον ωστόσο ενός νομικού και η ανάγκη του να μελετήσει τόσο το νομικό πλαίσιο όσο και τις κοινωνικές συνθήκες στις οποίες αυτό αναπτύσσεται, δεν έγκειται στην επικαιρότητα μόνο του θέματος. Πράγματι, κοινωνία και δικαιοσύνη είναι έννοιες συμπληρωματικές. Αν κανείς δεν καταφέρει να δει οποιοδήποτε νομικό κείμενο υπό τη σκοπιά του δικαίου και της κοινωνικής δικαιοσύνης, τότε η ορθή εφαρμογή του εν λόγω νομοθετήματος καθίσταται εύλογα εξαιρετικά αμφίβολη. Το προσφυγικό έχει τεθεί στο επίκεντρο του νομοθετικού ενδιαφέροντος, σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, πάντα ωστόσο υπό το πρίσμα πολιτικών στοχεύσεων και επιδιώξεων. Σημείο αναφοράς της όλης προσπάθειας είναι ο σαφής διαχωρισμός «προσφύγων» και «μεταναστών», δεδομένων των «μικτών» όπως χαρακτηρίζονται ροών των τελευταίων ετών.

Αν το δίκαιο έχει θεσμοθετηθεί προς όφελος των αδυνάτων, θέση που αναπαράγεται ήδη από την αρχαιότητα και από κείμενα του Θουκυδίδη¹, τότε το προσφυγικό δίκαιο, οι θεσμοί και οι προδιαγραφές που αφορούν την προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο είναι ο κατεξοχήν τομέας δικαίου στον οποίο δοκιμάζεται η ετοιμότητα αλλά και η ικανότητα της διεθνούς κοινότητας να προστατέψουν αυτούς, που δυνάμει αιτιών εκτός της σφαίρας των επιλογών τους, καθίστανται «αδύναμοι». Δεν ξέρω πόσος χώρος έχει απομείνει σε μία εποχή ακραίου οικονομικού και όχι μόνο ανταγωνισμού για ανθρωπισμό ή αν οποιαδήποτε τήρηση και σεβασμός των επιταγών του προσφυγικού δικαίου εδράζεται σε ανθρωπιστικά κριτήρια, οφείλω ωστόσο να επισημάνω ότι παρόλες τις αναντίρρητες αδυναμίες του, ο κλάδος αυτός του δικαίου, με θεμέλιό του της Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων του 1951, έχει αναπτυχθεί και συνεχίζει να αναπτύσσεται. Στην

¹ Θουκυδίδου Ιστορία V 83-114, Διάλογος Μηλίων

περίπτωση των προσφύγων, το κράτος ιθαγένειας, από προστάτης των δικαιωμάτων των πολιτών του, έχει καταστεί η βασικότερη πηγή φόβου αυτών. Το δικαίωμα στην ιθαγένεια αποτελεί για πολλούς «το δικαίωμα των δικαιωμάτων» και αυτό γιατί χωρίς την προστασία ενός κρατικού μηχανισμού που να είναι αρμόδιος και κυρίαρχος για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η κτήση ενός «ανθρώπινου δικαιώματος», ενός δικαιώματος που έχει ένα πρόσωπο μόνο δυνάμει της φύσης του ως άνθρωπος, νοηματοδοτείται μόνο σε θεωρητικό επίπεδο. Η αδήριτη ανάγκη για τη δυνατότητα χορήγησης της προσφυγικής ιδιότητας έγκειται ακριβώς εκεί, στην ανικανότητα του κράτους που θα όφειλε να προστατέψει τον πολίτη του να το πράξει.

Οι αφίξεις στον ελλαδικό χώρο κατά τη διάρκεια του 2015 ανέρχονταν στις 856.723 διά μέσω θαλάσσης, 4.907 από την ξηρά, ενώ 799 άτομα κατεγράφησαν ως νεκροί ή αγνοούμενοι². Είναι αυταπόδεικτο επομένως, ότι για μία χώρα δέκα εκατομμυρίων όπως η Ελλάδα, η είσοδος πάνω από 800.000 ανθρώπων δημιούργησε ποικίλα προβλήματα, στα οποία δεν δύνατο να ανταπεξέλθει³. Συγκεκριμένα, μόλις ένα χρόνο πριν το 2015 και το ξέσπασμα της πολυσυζητημένης «προσφυγικής κρίσης», κατά τη διάρκεια του έτους 2014, οι αφίξεις στη χώρα μας ανέρχονταν στις 41.038 διά θαλάσσης και 2.280 από την ξηρά. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σύμφωνα με το “annual brief της Frontex”, τα άτομα τα οποία εισήλθαν το 2015 από τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. υπερέβησαν το 1,8 εκατομμύριο, ενώ ένα χρόνο πριν, ο αντίστοιχος αριθμός ήταν μόλις 285.532. Φανερό επομένως η αναντιστοιχία, όσο αφορά τον αριθμό των προσφύγων-μεταναστών που εισήλθαν στη χώρα, γεγονός που κατέστησε σαφή στο σύνολο της ευρωπαϊκής κοινότητας την ανάγκη μίας συντονισμένης και αποτελεσματικής δράσης, δυνάμει της οποίας θα προφύλασσε τα εξωτερικά της σύνορα. Τους πρώτους επτά μήνες του 2015 εισήλθαν στην Ελλάδα 132.240 άτομα, από τους οποίους το 59% ήταν Σύριοι πολίτες, το 25% προερχόταν από το Αφγανιστάν, ενώ το 5% από το Πακιστάν.

Στην προσπάθειά μου να συνδυάσω το νομικό πλαίσιο σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων και να παρουσιάσω τα μείζονα ζητήματα τα οποία τίθενται προς αντιμετώπιση σε κοινωνικό επίπεδο από τη χώρα μας, επέλεξα στην πορεία της εν λόγω

² UNHCR Operational Portal on the Refugee Situation in Greece (2019) <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>.

³ Όσον αφορά στα τωρινά δεδομένα, το περασμένο έτος οι αφίξεις στη χώρα ανέρχονταν στις 74.482, το 2018 σε 50.508, ενώ το 2017 εισήλθαν στον ελλαδικό χώρο 36.310 υπήκοοι τρίτων χωρών. Εμφανής είναι επομένως μία συνεχής αύξηση το ροών, παρ' όλη τη διαφοροποίηση τους ως προς τη χώρα καταγωγής και τα ποσοστά αναγνώρισης.

εργασίας, να θίξω αφενός τη διαδικασία η οποία ακολουθείται κατά την είσοδο των εν δυνάμει προσφύγων στον ελλαδικό χώρο, να αναφέρω τις βασικές επιταγές του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου σχετικά με τις διαδικασίες αυτές, με έμφαση στο κατά πόσο η Ελλάδα κατάφερε να εξασφαλίσει μία, σύμφωνη με την αρχή της αξιοπρέπειας, διαμονή των ανθρώπων αυτών. Σκοπός μας σαφώς, δεν είναι η ανάλυση του παρελθόντος και η επίδειξη λαθών, τα οποία πολλάκις έχουν άλλωστε επισημανθεί, αλλά η ανάδειξη ενός αποτελεσματικότερου και ουσιώδους τρόπου διαχείρισης.

Και εδώ η «*Αρχή της Αλληλεγγύης*» μεταξύ των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτή ορίζεται στο α.80 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και επαναλαμβάνεται από το σύνολο σχεδόν του δευτερογενούς δικαίου της Ε.Ε., ως θεμελιώδη αρχή και επιταγή της Ένωσης, οφείλει να τεθεί σε εφαρμογή και να αποτελέσει αντικείμενο σεβασμού τόσο των κρατών του νότου, τα οποία επωμίζονται το μεγαλύτερο βάρος στην αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής αυτής κρίσης, όσο και των βορειότερων κρατών. Αντίρροπος σε σχέση με την εν λόγω αρχή, όσο αφορά τα αποτελέσματά του στον ευρωπαϊκό χώρο, απεδείχθη ο Κανονισμός «Δουβλίνο III», δυνάμει του οποίου προσδιορίζεται το αρμόδιο, για την εξέταση της αίτησης ασύλου, κράτος, για τον οποίο θα γίνει εκτενής αναφορά στην πορεία της παρούσας διπλωματικής εργασίας. Η εφαρμογή του εν λόγω νομοθετήματος, λόγω της λανθασμένης ιεράρχησης των κριτηρίων αρμοδιότητας που ο ίδιος ο Κανονισμός θεσπίζει, οδήγησε στην επί μακρόν παραμονή αιτούντων άσυλο και δικαιούχων διεθνούς ή επικουρικής προστασίας, στα κράτη «πρώτης υποδοχής», ήτοι τα κράτη του νότου και την δυσανάλογη και άνιση πίεση στα συστήματα ασύλου, αλλά και το σύνολο της κοινωνίας, συγκεκριμένων χωρών της Ε.Ε. και διαμορφώνοντας μία κατάσταση, η οποία εύλογα έχει κατακριθεί ως αντιβαίνουσα με την αρχή της αλληλεγγύης και των κοινών αξιών της Ε.Ε.. Άλλωστε και οι χώρες πρώτης υποδοχής έρχονται αντιμέτωπες με δύο αντίρροπες συχνά επιλογές: την διατήρηση του εσωτερικού τους ελέγχου-συστήματος και την ηθική υποχρέωσή τους απέναντι σε ροές ανθρώπων των οποίων η επιβίωση τίθεται εν αμφιβόλω. Αν η έννοια της αλληλεγγύης επιτάσσει την υποχρέωση αντιμετώπισης επιμέρους ζητημάτων ως «κοινού ενδιαφέροντος» παρόλη την ανυπαρξία ρητής σχετικής υποχρέωσης προς τούτο⁴, καθίσταται σαφές ότι η εκπόνηση του Δουβλίνο III και πλείστες από τις

⁴ Σαχπεκίδου Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.190.

πολιτικές οι οποίες εφαρμόστηκαν από την Ένωση, βρίσκονται σε ευθεία αντίθεση με την εν λόγω αρχή-υποχρέωση και το δίκαιο της Ε.Ε..

Πράγματι, το γεγονός το οποίο κατέδειξε με τον πιο σαφή τρόπο, διεθνώς, την απουσία αλληλεγγύης και ικανότητας συντονισμένης –στο σύνολό της Ε.Ε.- δράσης, ήταν ίσως οι προσφυγικές-μεταναστευτικές ροές με τις οποίες ήρθε αντιμέτωπη η τελευταία, από τις αρχές του έτους 2015 μέχρι και σήμερα. Το ξέσπασμα της κρίσης βρήκε τα κράτη μέλη της Ε.Ε. να ακολουθούν και να πρεσβεύουν αντίρροπες θέσεις και κατευθύνσεις. Την ίδια στιγμή που η Καγκελάρια της Γερμανίας, Ανγκελα Μέρκελ προέβaine σε πολιτικές τοποθετήσεις σχετικά με την φιλοξενία, την οποία θα παράσχει η χώρα της στους Σύρους πρόσφυγες, χώρες όπως η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Σλοβακία, η Αυστρία προέβησαν στο κλείσιμο των συνόρων τους, ακολουθώντας μία ρητορική ξενοφοβίας και απροθυμίας συνδρομής τους σε αυτό το κοινό, για το σύνολο των κρατών της Ε.Ε., ζήτημα. Η οικονομική κρίση είχε, σύμφωνα με πολλούς, ως συνέπεια της, τον σαφή διαχωρισμό μεταξύ Βορρά και Νότου. Η προσφυγική κρίση, είχε ως συνέπεια, τον διχασμό των ευρωπαϊκών κρατών, μεταξύ αυτών που αντιμετώπισαν το προσφυγικό ως «κοινό» και μείζον ζήτημα της Ε.Ε. και αυτών που θωράκισαν τα εθνικά τους σύνορα, προτάσσοντας τα εθνικά τους συμφέροντα, με την Ελλάδα, ως χώρα πρώτης εισόδου, να θέτει φυσικά τον εαυτό της στο πλευρό των πρώτων. Θεωρώ ότι μία συνολική εκτίμηση της δράσης της πλειονότητας των ευρωπαϊκών κρατών, καθιστά σαφή τη θέση και προτίμησή της Ένωσης, ορίζοντας ποσοτώσεις και πλαφόν στην είσοδο των προσώπων αυτών στο έδαφος των κρατών μελών της, να αποτελέσει το βασικότερο χρηματοδότη της αντιμετώπισης των προσφυγικών ροών και όχι το φορέα εκείνο, που θα αντιμετώπιζε ο ίδιος αυτοδύναμα και αποτελεσματικά την ίδια την κρίση, στο πλαίσιο της δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών μελών της⁵.

⁵ Δρ. Χρήστος αρ. Μπαξεβάνης, *Η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών (α.80 ΣΛΕΕ) στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων*, 2017, σελ.89.

2.Η Ελλάδα ως μέλος της διεθνούς και ευρωπαϊκής έννομης τάξης.

Το θεμελιωδέστερο νομικό κείμενο το οποίο καθορίζει αφενός τις προϋποθέσεις και τους όρους δυνάμει των οποίων κρίνεται κατά πόσο υφίσταται ανάγκη παροχής διεθνούς προστασίας για ένα πρόσωπο, αφετέρου οριοθετεί την μορφή και την έκταση της εν λόγω προστασίας, είναι η «*Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων*»⁶. Για πρώτη φορά με την εν λόγω Σύμβαση κωδικοποιείται και ορίζεται η έννοια του πρόσφυγα και τίθεται η βάση για την περαιτέρω ανάπτυξη του κλάδου αυτού, που ως στόχο του θέτει την προστασία μίας ομάδας ανθρώπων, των οποίων η φυγή και η μετακίνηση σε έναν άλλο τόπο δεν εδράζεται σε οικειοθελή κριτήρια, αλλά σε εξαναγκαστικά αίτια και περιστάσεις. Η αναγνώριση ενός ατόμου ως «πρόσφυγα», συνεπάγεται ότι το άτομο αυτό τίθεται υπό την προστασία της Σύμβασης. Παρόλο που το εν λόγω νομοθέτημα τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε μεταγενέστερα από το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967⁷, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), καθώς και αποφάσεις –μη δεσμευτικού χαρακτήρα- της Ένωσης Αρμοστέας για τους Πρόσφυγες, η συμβολή της Σύμβασης της Γενεύης και ο χαρακτηρισμός της ως θεμέλιο του προσφυγικού δικαίου είναι αναντίρρητη. Δυνάμει αυτής, έπαψε να συγχέεται εννοιολογικά η έννοια του «αλλοδαπού» και του «πρόσφυγα» και τέθηκαν παράλληλα τα κριτήρια διαφοροποίησής τους.

Οποιαδήποτε επομένως ανάλυση των διαδικασιών παροχής ασύλου της ευρωπαϊκής ή εθνικής έννομης τάξης, η οποία θα λάβει χώρα στην πορεία της

⁶ Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, Υπογράφηκε στην Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951, Έναρξη ισχύος: 22 Απριλίου 1954 σύμφωνα με το άρθρο 43, Κείμενο: Ηνωμένα Έθνη, Συλλογή Συμβάσεων No.2545, Τόμος 189, σελ.137, διαθέσιμο σε: <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2018/01/04-symvasiprotokollo.pdf>.

⁷ Το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων της 31^{ης} Ιανουαρίου 1967, Έναρξη ισχύος: 4 Οκτωβρίου 1967 σύμφωνα με το άρθρο VIII, Κείμενο: Ηνωμένα Έθνη, Συλλογή Συμβάσεων, No. 8791, Τόμος 606, σελ.267, διαθέσιμο σε: <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2018/01/04-symvasiprotokollo.pdf>.

⁸ «Τα κράτη-μέρη του παρόντος Πρωτοκόλλου, έχοντα υπόψη ότι η Σύμβασις η αφορώσα εις το Καθεστώς των Προσφύγων, η οποία υπεγράφη εν Γενεύη την 28^{ην} Ιουλίου 1951 (εφεξής καλουμένη η Σύμβασις) δεν εφαρμόζεται ειμή μόνον εις τα πρόσωπα τα οποία κατέστησαν Πρόσφυγες συνεπεία γεγονότων επελθόντων προ της 1^{ης} Ιανουαρίου 1951» και «ότι νέαι κατηγορίαι Προσφύγων ανεφάνησαν αφ' ης η Σύμβασις υιοθετήθη και ως εκ τούτου οι ειρημένοι Πρόσφυγες ενδέχεται να μη συμπεριληφθούν εις το ευεργέτημα της Συμβάσεως. Κρίνοντα ότι είναι επιθυμητόν όπως το αυτό Καθεστώς εφαρμόζεται εις άπαντας τους Πρόσφυγας, οι οποίοι καλύπτονται υπό του ορισμού, όστις εδόθη εις την Σύμβασιν, μη υπολογιζομένης της περιοριστικής ημερομηνίας της 1^{ης} Ιανουαρίου 1951»

παρούσας διπλωματικής εργασίας, οφείλει να έχει ως αφετηρία της το άρθρο 1^Α παρ.2 εδ.1 της Σύμβασης, στο οποίο δίνεται ο σαφής ορισμός της έννοιας του πρόσφυγα. Συγκεκριμένα: «ο όρος πρόσφυγας εφαρμόζεται σε κάθε πρόσωπο που λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων ευρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή λόγω του φόβου αυτού δεν επιθυμεί να απολαύει την προστασία της χώρας αυτής». Το εν λόγω άρθρο αποτελεί το θεμέλιο του προσφυγικού δικαίου, την βάση στην οποία εδράζεται οποιαδήποτε προσπάθεια ανάπτυξης ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου στο πλαίσιο της Ένωσης και του εθνικού δικαίου.

Εξίσου θεμελιώδης και άρρηκτα συνδεδεμένη με την ανωτέρω διάταξη είναι και αυτή του άρθρου 14 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σύμφωνα με την οποία, «όλοι οι άνθρωποι έχουν δικαίωμα να λάβουν άσυλο σε άλλες χώρες αν αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο καταδίωξης από τις αρχές της πατρίδας τους». Πρόκειται, με μία απλουστευμένη προσέγγιση, για το δικαίωμα του να αναζητά και ανευρίσκει κανείς έναν ασφαλή τόπο να διαμείνει, το δικαίωμα του να είναι ασφαλής στη χώρα που κατοικεί. Το εν λόγω άρθρο όντας μία από τις ιστορικότερες και θεμελιωδέστερες διατάξεις του προσφυγικού δικαίου, αποτέλεσε αντικείμενο της από 14/12/1967 «Διακήρυξης για το εδαφικό άσυλο» της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, καθιστώντας ήδη σε πρώιμο χρονικά στάδιο σαφές, ότι «Το εδαφικό άσυλο χορηγείται από ένα Κράτος, στα πλαίσια άσκησης της εθνικής κυριαρχίας του, σε πρόσωπα τα οποία βάσιμα επικαλούνται το άρθρο 14 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, συμπεριλαμβανομένων και προσώπων που αγωνίζονται ενάντια στην αποικιοκρατία και πρέπει να λαμβάνει σεβασμού εκ Μέρους των υπόλοιπων Κρατών». Πέραν των ανωτέρω, και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΧΘΔ)⁹, στο άρθρο 18, κάνει ρητά λόγο για το δικαίωμα στο άσυλο παραπέμποντας τόσο στη Σύμβαση, όσο και στο Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης και το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης: «Το δικαίωμα διασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της Γενεύης της 28^{ης} Ιουλίου 1951 και του Πρωτοκόλλου της 31^{ης} Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων και σύμφωνα με την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

⁹ Το πλήρες κείμενο του ΧΘΔ, διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:12016P/TXT>.

Και εδώ έγκειται το ερώτημα κατά πόσο δύναται ένα κράτος να μην θεσμοθετήσει ένα επαρκές σύστημα παροχής ασύλου σύμφωνα με τα ανωτέρω διεθνή κείμενα, αρνούμενο σε πλείστες περιπτώσεις τη χορήγηση ασύλου χωρίς περαιτέρω αιτιολογία. Πράγματι, το δικαίωμα ασύλου και ο τρόπος άσκησης αυτού έγκειται στην άσκηση της εδαφικής κυριαρχίας κάθε κράτους, δεδομένου μάλιστα ότι τόσο η Σύμβαση της Γενεύης όσο και το Πρωτόκολλο του 1967 δεν αναφέρονται στον τρόπο χορήγησης της προσφυγικής ιδιότητας, με αποτέλεσμα αυτός να εναπόκειται στον εθνικό νομοθέτη. Η μεταγενέστερη ωστόσο νομοπαρασκευαστική δραστηριότητα της Ε.Ε. και ιδιαίτερα η εκπόνηση των Κανονισμών αυτής, είχε ως απόρροια να περιορισθεί σε μεγάλο βαθμό η διακριτική ευχέρεια του Έλληνα και κάθε εθνικού νομοθέτη, όσο αφορά τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία χορήγησης της προσφυγικής ιδιότητας.

Σε κάθε περίπτωση ωστόσο, καθίσταται σαφές, ότι ακόμα και στις περιπτώσεις εκείνες που εθνικές έννομες τάξεις δεν παρέχουν τα εχέγγυα, που η Σύμβαση της Γενεύης επιφυλάσσει για τον υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος δύναται να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, το άτομο αυτό δεν παύει να προστατεύεται από την *Αρχή της μη Επαναπροώθησης*¹⁰. Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, το κράτος στο οποίο κατατίθεται αίτηση χορήγησης ασύλου, δεν μπορεί να επαναπροωθήσει τον αιτούντα προς σύνορα κρατών στα οποία η ζωή ή η ελευθερία του τίθενται εν αμφιβόλω¹¹. Η εν λόγω αρχή κωδικοποιείται σε ποικίλα διεθνή κείμενα με αντικείμενο το άσυλο, αλλά και την εν γένει προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹². Πρόκειται για θεμελιώδους σημασίας διάταξη, η οποία προστατεύει κάθε αιτούντα άσυλο ή αναγνωρισμένο πρόσφυγα, ανεξάρτητα από το αν εισήλθε παράνομα ή νόμιμα στο έδαφος της χώρας και η οποία αποτυπώνεται για πρώτη φορά στο άρθρο 33 της Σύμβασης της Γενεύης, σύμφωνα με το οποίο, «*Ουδεμία Συμβαλλομένη Χώρα θα απελαύνη ή θα επαναπροωθή, καθ' οιονδήποτε τρόπον, Πρόσφυγας, εις τα σύνορα εδαφών ένθα η ζωή ή ελευθερία αυτών απειλούνται δια λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων*». Μάλιστα, μία τελολογική ερμηνεία της διάταξης, καθιστά σαφές ότι υποκείμενο προστασίας είναι ακόμα και οι υπήκοοι τρίτης χώρας, οι οποίοι

¹⁰ Α.Ράντος, Π.Νάσκου-Περράκη, Μ.Σταυροπούλου, Ν.Σιταρόπουλος, Ι.Μπαμπασίκα. *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών*. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, 1998.

¹¹ Βλ.σχ. Ζ.ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ-ΠΑΣΙΑ. *Δίκαιο Αλλοδαπών*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2015, σελ. 287.

¹² Σύμβαση της Γενεύης (α.33), Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, Διακήρυξη για το εδαφικό άσυλο του 1967 {α.3 (1)}, Αμερικανική Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του 1969 {α.22}, Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (α.19).

παρότι δεν έχουν καταθέσει αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας, αποτελούν, κατά πιθανολόγηση, πρόσωπα στα οποία δύναται να συντρέχει η προσφυγική ιδιότητα¹³. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)¹⁴, προκειμένου να λάβει υπήκοος τρίτης χώρας την προστασία που επιφυλάσσει η Αρχή της μη Επαναπροώθησης, πρέπει να συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις «όπου λόγω υψηλού βαθμού κινδύνου να υπάρχουν σοβαροί λόγοι να εκτιμάται ότι το πρόσωπο αυτό θα εκτεθεί ατομικώς στον επίμαχο κίνδυνο».

Είναι γεγονός, ότι οι έννοιες του θεμελιώδους αυτού συμβατικού κειμένου διαπνέονται από μία έντονη ιστορικότητα, όντας έντονα επηρεασμένες από τις συνθήκες υπό τις οποίες θεσπίστηκαν, ήτοι την προσπάθεια αντιμετώπισης της ροής των εκτοπισθέντων ατόμων μετά το Β' Παγκόσμιο. Η ιστορικότητα αυτή δημιουργεί την ανάγκη είτε για αναλογική ερμηνεία πολλών εννοιών της Σύμβασης, με βασικότερη της έννοιας του «πρόσφυγα», είτε την εκ νέου θέσπιση ή τροποποίησή τους. Η νομική οφείλει να ακολουθεί και να εδράζεται στην πραγματικότητα. Η πραγματικότητα τα τελευταία έτη επιδεικνύει ότι στις πλείστες περιπτώσεις, η αιτία φυγής εκατομμύρια προσώπων από τις χώρες τους δεν είναι ένας «φόβος δίωξης», αλλά η πλήρης κατάρρευση της πολιτικής και κοινωνικής δομής της χώρας τους. Δεν πρόκειται επομένως για φόβο προσωπικής δίωξης εναντίον προσώπου, λόγω των πέντε προαναφερόμενων στη Σύμβαση της Γενεύης λόγων, ούτε καν συχνότατα δίωξης μίας συγκεκριμένης κατηγορίας ατόμων της οποίας είναι μέλος. Παρόλη την «ιστορικότητα» της, κατά τα ανωτέρω, η Σύμβαση της Γενεύης αποτελεί αναντίρρητα το σπουδαιότερο νομικό κείμενο, κατευθύνοντας κάθε προσπάθεια προστασίας των προσφυγικών πληθυσμών ακόμα και σήμερα και αποτελώντας τη βάση στην οποία εδράζεται κάθε νομοθετική δραστηριότητα στον τομέα του ασύλου.

¹³ Η υποχρέωση του κράτους υποδοχής εκτείνεται στο σύνολο της επικράτειάς του, αλλά και εκτός αυτής, σε περιοχές που αυτό ελέγχει, δυνάμει της εφαρμογής της Αρχής της Εξωεδαφικότητας στο διεθνές δίκαιο, η οποία υποχρεώνει τα κράτη να τηρούν τις υποχρεώσεις τους από διεθνείς συμβάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, σε περιοχές υπό τον έλεγχό τους (π.χ. επαναπροωθήσεις και άρνηση εισόδου σε υπηκόους τρίτων κρατών πέρα από την αιγιαλίτιδα ζώνη του κράτους).

¹⁴ C-465/07 Elfgafaji (σκέψη 37).

2.1. Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) στην προστασία των προσφύγων και αιτούντων άσυλο.

Τα τελευταία χρόνια, παρατηρούμε, στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης, μία συνδυαστική με άλλα διεθνή νομοθετήματα επίκληση της Σύμβασης της Γενεύης, παρόλο το ειδικότερο περιεχόμενο της τελευταίας, με συχνότατη αναφορά στην ΕΣΔΑ¹⁵ σε περιπτώσεις εξασφάλισης δικαιωμάτων των προσφύγων. Η νομολογιακή αυτή πρακτική ενδυναμώνει την προστασία των προσφύγων, καθιστώντας σαφές ότι η προστασία τους αποτελεί γενικότερο ζήτημα σεβασμού θεμελιωδών αρχών της διεθνούς κοινότητας, συνδράμοντας ουσιωδώς σε μία πιο δυναμική ερμηνεία των εν λόγω κειμένων. Πράγματι, μία συστατική ερμηνεία του άρθρου 1 της Σύμβασης δεν αφήνει περιθώρια διερεύνησης των προϋποθέσεων χορήγησης της προσφυγικής ιδιότητας, σε περιπτώσεις που η διαμονή στον τόπο καταγωγής ενός προσώπου δεν είναι δυνατή λόγω, για παράδειγμα, αδυναμίας καλλιέργειας της γης και έλλειψης τροφής του. Το πρόσωπο αυτό δεν δύναται να υπαχθεί στην προστασία της Σύμβασης, δεδομένης της μη ύπαρξης του στοιχείου του «δικαιολογημένου φόβου δίωξης». Για το κατά πόσο αυτού του είδους η ερμηνευτική διεύρυνση καθίσταται θεμιτή ή και αναγκαία θα γίνει λόγος κατωτέρω, αναγκαίο ωστόσο είναι, ήδη στο στάδιο αυτό, να επισημανθεί ότι η σπουδαιότερη συνεισφορά της συνδυαστικής επίκλησης της ΕΣΔΑ και της Σύμβασης της Γενεύης, καθώς και του συνόλου της δευτερογενούς ευρωπαϊκής νομοθεσίας, είναι η εξασφάλιση και πλαισίωση της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσφύγων από μηχανισμό δικαστικής προστασίας, ήτοι την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Η ΕΣΔΑ προσδίδει έτσι αυτό που λείπει από τη Σύμβαση της Γενεύης, τη δυνατότητα αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου¹⁶.

Φαίνεται σε μία πρώτη ανάγνωση παράδοξο, ότι παρότι ούτε η ΕΣΔΑ ούτε τα πρόσθετα Πρωτόκολλα αυτής κάνουν λόγο για «δικαίωμα στο άσυλο», εντούτοις η συνδρομή της στην προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων είναι αναντίρρητη. Η συνδρομή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης στην διασφάλιση ενός προστατευτικού μηχανισμού για τους πρόσφυγες, δεν εξασφαλίζεται τόσο από ρητές αναφορές της στις

¹⁵ Το πλήρες κείμενο της ΕΣΔΑ, διαθέσιμο: http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/06/symbasi_gia_anthrw pina_dikaiwmata_el.pdf.

¹⁶ Α.Ράντος, Π.Νάσκου-Περράκη, Μ.Σταυροπούλου, Ν.Σιταρόπουλος, Ι.Μπαμπασίκα. *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών*. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, 1998.

προσφυγικές ροές και τα δικαιώματα αυτών, αλλά εδράζεται στην «θαρραλέα» νομολογία των οργάνων της, στη βάση κυρίως του αρ. 3 αυτής, ήτοι την απαγόρευση των βασανιστηρίων και κάθε είδους εξευτελιστικής μεταχείρισης του ανθρώπου, το αρ. 8, το οποίο αναφέρεται στο σεβασμό της οικογένειας, καθώς και το αρ. 13 το οποίο κάνει λόγο για το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής, σύμφωνα με το οποίο, *«Παν πρόσωπον του οποίου τα αναγνωριζόμενα εν τη παρούση Σύμβασει δικαιώματα και ελευθερία παρεβιάσθησαν, έχει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής, έστω και αν η παραβίασις διεπράχθη υπό προσώπων ενεργούντων εν της εκτελέσει των δημοσίων καθηκόντων του»*.

Η σπουδαιότητα του άρθρου 13 της Σύμβασης έγκειται στην δύναμει αυτού θέσπιση της θεμελιώδους υποχρέωσης κάθε συμβαλλόμενου κράτους, να προβλέψει στην εθνική έννομη τάξη ένα «αποτελεσματικό» ένδικο βοήθημα έναντι κάθε είδους διοικητικών πράξεων. Η αποτελεσματικότητα έγκειται στη πρακτικά μη δυσχερή άσκηση του εν λόγω βοηθήματος, η οποία συνεπάγεται περαιτέρω την αναστολή εκτέλεσης της εις βάρος του προσώπου απόφασης. Σε αντίθεση επομένως με το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, το οποίο αναφέρεται στη δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που η Σύμβαση εγγυάται, ενώπιον δηλαδή μίας ποινικής ή πολιτικής δίκης, το άρθρο 13 θεσπίζει, περιλαμβάνοντας και διοικητικές διαδικασίες, την υποχρέωση θεσμοθέτησης μίας διαδικασίας μεταρρύθμισης της ήδη εκδοθείσας απόφασης, υπό τους όρους μίας αμερόληπτης και αποτελεσματικής διαδικασίας. Σχετικά με το κατά πόσο η ελληνική έννομη τάξη, με την εκπόνηση του νέου νόμου διεθνούς προστασίας, έχει εξασφαλίσει το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 13 της ΕΣΔΑ και το άρθρο 47 του ΧΘΔ¹⁷ θα γίνει λόγος κατωτέρω, στη σχετική, με την δευτεροβάθμια προστασία των αιτούντων άσυλο, θεματική.

¹⁷ Σύμφωνα με το οποίο, *«Κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, τηρουμένων των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο παρόν άρθρο. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να δικασθεί η υπόθεσή του δίκαια, δημόσια και εντός εύλογης προθεσμίας, από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, που έχει προηγουμένως συσταθεί νομίμως. Κάθε πρόσωπο έχει τη δυνατότητα να συμβουλευτεί δικηγόρο και να του αναθέτει την υπεράσπιση και εκπροσώπησή του. Σε όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, παρέχεται δικαστική αρωγή, εφόσον η αρωγή αυτή είναι αναγκαία για να εξασφαλισθεί η αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη»*.

Οι εν λόγω διατάξεις της ΕΣΔΑ πλαισιώνουν την προστασία που παρέχει η Σύμβαση της Γενεύης στους πρόσφυγες και λαμβάνονται υπόψη από τον ενωσιακό νομοθέτη στην εκπόνηση του δευτερογενούς δικαίου της Ε.Ε., στο πλαίσιο το Κοινού Ευρωπαϊκό Συστήματος Ασύλου (στο εξής: ΚΕΣΑ). Είναι σαφής η σύνδεση μεταξύ του περιεχομένου της ΕΣΔΑ και των ενωσιακών Οδηγιών και Κανονισμών. Συγκεκριμένα, το άρθρο 8 της Σύμβασης σύμφωνα με το οποίο «*παν πρόσωπο δικαιούται εις τον σεβασμόν της ιδιωτικής και οικογενειακής του ζωής*» είναι άρρηκτα συνυφασμένο με την αρχή της οικογενειακής επανένωσης, η οποία αποτελεί θεμέλιο δράσης, τόσο όσο αφορά τον τρόπο εξέτασης των αιτήσεων χορήγησης ασύλου σε περιπτώσεις που κάποιο μέλος της οικογένειας του αιτούντα διαμένει σε άλλο κράτος μέλος, όσο και όσο αφορά τον προσδιορισμό του αρμόδιου για την εν λόγω διαδικασία εξέτασης κράτους, στο πλαίσιο εφαρμογής του Κανονισμού του Δουβλίνου ΙΙΙ, θέτοντας παράλληλα όρια όσο αφορά τη δυνατότητα λήψης απόφασης περί απέλασης μελών της οικογένειας ενός αιτούντα άσυλο, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο θα είχε ως αποτέλεσμα την κατάλυση του δικαιώματος του για «σεβασμό της οικογενειακής του ζωής». Ο σεβασμός στην ενότητα των μελών μίας οικογένειας και η ρύθμιση των προϋποθέσεων αυτής, αποτελεί άλλωστε αντικείμενο ρύθμισης της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ, αλλά και της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, η οποία επισημαίνει την ανάγκη ανατροφής του παιδιού εντός ενός οικογενειακού περιβάλλοντος και την υποχρέωση των συμβαλλόμενων μερών να μεριμνούν για την επανένωση γονέων και τέκνων. Η υποχρέωση συνεκτίμησης του μείζονος συμφέροντος του παιδιού, καθώς και το δικαίωμά του στην οικογενειακή και ιδιωτική ζωή αποτελεί αντικείμενο και του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (στο εξής: ΧΘΔ), σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ.3 του οποίου, αναγνωρίζεται η αναγκαιότητα διατήρησης τακτικών προσωπικών επαφών του ανήλικου τέκνου με τους δύο του γονείς.

Το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση, όπως αυτό προβλέπεται από διατάξεις της ΕΣΔΑ αλλά και του παράγωγου δικαίου της Ε.Ε., δεν αποτελεί απόλυτο δικαίωμα, αλλά σύμφωνα με νομολογία του ΕΔΔΑ,¹⁸ «*τα κράτη έχουν το δικαίωμα, υπό την επιφύλαξη των δεσμεύσεων που έχουν λάβει από τις συνθήκες, να ελέγχουν την είσοδο αλλοδαπών στο έδαφός τους*». Μάλιστα, «*Στον τομέα της μεταναστεύσεως, το άρθρο 8 (της ΕΣΔΑ) δεν μπορεί να ερμηνευτεί ως επιβάλλον σε ένα κράτος τη γενική*

¹⁸ Gul κατά Ελβετίας της 19^{ης} Φεβρουαρίου 1996, σ. 174, σκέψη 38 και Ahmet κατά Κάτω Χωρών, της 28^{ης} Νοεμβρίου 1996, σ.2030, σκέψη 67.

υποχρέωση να σέβεται την επιλογή των συζύγων ως προς την κοινή τους κατοικία και να επιτρέπει την οικογενειακή επανένωση στο έδαφός τους». Στην Υπόθεση C-540/03 της 27^{ης} Ιουνίου 2006¹⁹, το ΔΕΕ στην απόφασή του σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος στην οικογενειακή επανένωση, σύμφωνα με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ, έκρινε, ότι «Τα διάφορα αυτά κείμενα υπογραμμίζουν τη σημασία της οικογενειακής ζωής για το παιδί και συνιστούν στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη το συμφέρον του, αλλά δεν γεννούν υπέρ των μελών της οικογένειας δικαίωμα εισόδου και διαμονής στο έδαφος κράτους και δεν δύνανται να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι περιορίζουν την εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη κατά την εξέταση των αιτήσεων οικογενειακής επανένωσης (σκέψη 59)». Πράγματι, τόσο το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, όσο και το Δικαστήριο της Ένωσης, κατέστησαν σαφή την ύπαρξη ορίων, όσο αφορά την προστασία της οικογενειακής ζωής, όρια τα οποία εδράζονται στο δικαίωμα κάθε έννομης τάξης να κρίνει το νομότυπο ή μη της διαμονής αλλοδαπών στο εσωτερικό τους στη βάση της εθνικής τους κυριαρχίας.

Όσον αφορά στο άρθρο 5 της ΕΣΔΑ, δυνάμει αυτού, καθίσταται επιτρεπτή η στέρηση της ελευθερίας των αιτούντων άσυλο σε δύο στάδια, ήτοι το χρονικό διάστημα μετά την άφιξη τους στη χώρα, κατά τη διαδικασία εξακρίβωσης του κατά πόσο τα πρόσωπα αυτά επιθυμούν την υπαγωγή τους σε καθεστώς διεθνούς προστασίας, αλλά και κατά το μεταγενέστερο της απόρριψης του εν λόγω αιτήματος στάδιο, ενόσω διαρκεί η διαδικασία απέλασης. Κρίσιμο είναι επομένως να καταστεί σαφές, ότι οποιαδήποτε εθνική νομοθετική ρύθμιση σχετική με τους όρους κράτησης οφείλει να λαμβάνει υπόψιν της την εν λόγω διάταξη της Ευρωπαϊκής Σύμβασης, καθώς και ότι οποιαδήποτε κράτηση, στο πλαίσιο μίας διοικητικής ή ποινικής διαδικασίας, δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να ξεπερνά τα όρια του «εύλογου χρόνου»²⁰.

Οι σχετικές με την κράτηση υπηκόων τρίτων κρατών διατάξεις του νόμου 4375/2016, όσο και του νέου νόμου 4636/2019, έχουν αποτελέσει αντικείμενο εκτενούς διαλόγου, ως προς την ορθή μεταφορά των σχετικών ενωσιακών Οδηγιών. Ο νέος νόμος, ο οποίος έχει τεθεί σε ισχύ από τον Ιανουάριο του 2020 δεν διαφέρει

¹⁹ Curia-Documents, ΔΕΕ, Προσφυγή ακυρώσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, Υπόθεση C-540/03, 27 Ιουνίου 2006, σκέψη 59.

²⁰ Μαρούδα Μ.-Ν., Σαράντη Β., *Προσφυγικό Δίκαιο, Ερμηνεία, Διαγράμματα, Υποδείγματα*, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, 2016, σελ. 251 επ..

ουσιωδώς από την προγενέστερη διάταξη²¹, αναπαράγοντας στο άρθρο 46²²σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ (άρθρα 8 έως 11). Η συνδυαστική επίκληση της ΕΣΔΑ και του Χάρτη²³ Θεμελιωδών Δικαιωμάτων όσο αφορά ζητήματα σχετικά με την κράτηση των υπηκόων τρίτων κρατών και αιτούντων άσυλο είναι έντονη. Άρρηκτη άλλωστε είναι η σύνδεση του άρθρου 6 του Χάρτη, δυνάμει του οποίου «κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια» και του άρθρου 5 ΕΣΔΑ, γεγονός που δικαιολογεί την συνδυαστική επίκλησή τους με τις σχετικές Οδηγίες, οι οποίες ρυθμίζουν την κράτηση υπηκόων τρίτων κρατών στο έδαφος των κρατών μελών. Σε κάθε περίπτωση, η κράτηση οφείλει να αποτελεί έσχατο, κατόπιν ατομικής αξιολόγησης, επιβαλλόμενο μέτρο, διατασσόμενο από διοικητικές ή δικαστικές αρχές και συνοδευόμενο πάντα από πραγματική νομική αιτιολόγηση²⁴. Θεμελιώδης για τα ζητήματα κράτησης αιτούντων άσυλο είναι η αρχή της αναλογικότητας, δυνάμει της οποίας αφενός οφείλει η επιβαλλόμενη κράτηση να έχει τη μικρότερη δυνατή διάρκεια και για όσο χρόνο πληρούνται οι προϋποθέσεις δυνάμει των οποίων αυτή θεωρήθηκε αναγκαία, αφετέρου συνάγεται η υποχρέωση περιοδικού ελέγχου της αναγκαιότητας αυτής.

2.2. Η συμβολή της Ύπατης Αρμοστείας

Η Σύμβαση της Γενεύης, αλλά και το σύνολο των διατάξεων του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, πλαισιώνεται και συμπληρώνεται σε μεγάλο βαθμό

²¹ Άρθρο 46 Ν.4375/2016 (Άρθρο 26 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ και 8 έως 11 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ).

²² «Η κράτηση σύμφωνα με το προηγούμενο εδάφιο επιβάλλεται μόνο για έναν από τους παρακάτω λόγους: **α)** για την διαπίστωση των στοιχείων της ταυτότητας ή της καταγωγής ή της υπηκοότητάς του, **β)** προκειμένου να προσδιοριστούν τα στοιχεία εκείνα, στα οποία βασίζεται η αίτηση διεθνούς προστασίας, η απόκτηση των οποίων θα ήταν σε άλλη περίπτωση αδύνατη, ιδίως όταν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής του αιτούντος..., **γ)** εφόσον συνιστά κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη..., **δ)** όταν υπάρχει σημαντικός κίνδυνος διαφυγής... και προκειμένου να διασφαλιστεί η υλοποίηση της διαδικασίας μεταφοράς, σύμφωνα με τον Κανονισμό (604/2013), **ε)** για να αποφασιστεί, στο πλαίσιο της διαδικασίας, το δικαίωμα του αιτούντος για είσοδο στο έδαφος.

²³ Άρθρο 52 παρ. 3 ΧΘΔ: «Στον βαθμό που ο παρών Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα τα οποία αντιστοιχούν στα δικαιώματα που διασφαλίζονται από την ΕΣΔΑ, η έννοια και η εμβέλειά τους είναι ίδιες με εκείνες που τους αποδίδει εν λόγω Σύμβαση».

²⁴ Γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα της 14^{ης} Μαΐου, Υπόθεση C-146/14 PPU, Direktor na direktksia "Migratsia" pri Ministrerstvo na vatrshnite raboti κατά Bashir Mohamed Ali Mahdi, αίτηση του Administrativen sad Sofia-grad (Βουλγαρία) για την έκδοση προδικαστικής απόφασης.

από την δράση της Ύπατης Αρμοστείας για τους πρόσφυγες (UNCHR), της οποίας η συμβολή στην αναγνώριση ενός ατόμου ως πρόσφυγα, έγκειται κυρίως σε περιπτώσεις που το κράτος, το οποίο είναι αρμόδιο, αδυνατεί ή δεν επιθυμεί να είναι αυτό ο κριτής του κατά πόσο ένας αιτών άσυλο δικαιούται να καταστεί δικαιούχος διεθνούς προστασίας. Πρόκειται για τους «Πρόσφυγες Εντολής», η κρίση επί του καθεστώτος των οποίων ανήκει στην ίδια την Ύπατη Αρμοστεία. Η δυνατότητα αυτή βασίζεται στο περιεχόμενο του «Καταστατικού του Γραφείου του Υπατού Αρμοστή για τους πρόσφυγες»²⁵ δυνάμει του οποίου δίνεται ευρύτερη εντολή ως προς το ποιος δύναται να θεωρηθεί πρόσφυγας, μία διεύρυνση που είναι ενδεχομένως αναγκαία δεδομένων των όσων αναφέρθηκαν ανωτέρω σχετικά με την χορήγηση του καθεστώτος δυνάμει της Σύμβασης της Γενεύης και την ανάγκη επικαιροποίησης των διατάξεων αυτής. Συγκεκριμένα, πέρα από τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας σύμφωνα με την Σύμβαση της Γενεύης, η Ύπατη Αρμοστεία αναγνωρίζει ως πρόσφυγες και υπηκόους τρίτων κρατών, που λόγω σοβαρών και αδιάκριτων απειλών αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα τους, δεδομένης της ύπαρξης γενικευμένης βίας ή διατάραξης της τάξης, ακόμα και χωρίς την πλήρωση της προϋπόθεσης του «φόβου δίωξης». Οι ορισμοί του Καταστατικού, παρότι ομοιάζουν με αυτούς της Σύμβασης, εντούτοις δεν ταυτίζονται. Εφόσον ο υπήκοος τρίτης χώρας πληροί τις προϋποθέσεις χαρακτηρισμού του ως πρόσφυγα σύμφωνα με το Καταστατικό, τίθεται υπό την προστασία της Ύπατης Αρμοστείας, ανεξάρτητα από το αν το ίδιο το κράτος τον έχει αναγνωρίσει ως δικαιούχο διεθνούς προστασίας και ανεξάρτητα ακόμα από το αν το εν λόγω κράτος είναι ή όχι συμβαλλόμενο στα διεθνή κείμενα για την προστασία των προσφύγων. Η Ύπατη Αρμοστεία, έρχεται επομένως να καλύψει το κενό που δημιουργεί η αδράνεια ενός κράτους, παρέχοντας προστασία και συμβουλευτική-τεχνική υποστήριξη στο κράτος υποδοχής, αναγνωρίζοντας ως δικαιούχους διεθνούς προστασίας, πρόσωπα που εμπíπτουν στην Εντολή του Υπατού Αρμοστή (mandate refugees)²⁶.

²⁵ Το Καταστατικό του Γραφείου προσαρτήθηκε στην Απόφαση 428 (V) που υιοθέτησε η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών (14η Δεκεμβρίου 1950) και αναφέρει τα πρόσωπα εκείνα στα οποία επεκτείνεται η αρμοδιότητα του Υπατού Αρμοστή.

²⁶ Σε αντίθεση με τους «πρόσφυγες εκ' πρώτης όψεως», μία δυνατότητα η οποία δεν αξιοποιήθηκε ποτέ από τη χώρα μας και αφορά περιπτώσεις μαζικών εισροών, κατά τις οποίες ένα κράτος ή η Ύπατη Αρμοστεία δύναται να χορηγήσουν καθεστώς πρόσφυγα σε «ομαδικής βάσης», χωρίς εξατομικευμένη αξιολόγηση, στη βάση πάντα γνωστών τοις πάσι γεγονότων τα οποία διαδραματίζονταν σε μία χώρα και τα οποία δημιούργησαν τις αυξημένες αυτές ροές.

2.3. Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ) και η προσπάθεια ομοιόμορφης απονομής καθεστώτος διεθνούς προστασίας εντός την Ένωσης.

Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ε.Ε. σε ποικίλους τομείς, οι οποίοι αποτελούσαν για μακρό χρόνο αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών, δεν θα μπορούσε να αφήσει ανεπηρέαστο τον τομέα του ασύλου. Ήδη με την Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1993, κατέστη σαφές ότι η μέχρι τότε διακυβερνητική συνεργασία όσο αφορά τον τομέα του ασύλου εντασσόταν πλέον στις αρμοδιότητες της Ε.Ε.. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προσέδωσε νέες αρμοδιότητες στα όργανα της Ε.Ε. κυρίως όσο αφορά την κατάρτιση νομοθετικών κειμένων στον τομέα του ασύλου²⁷. Στόχος της Ε.Ε. είναι η διαμόρφωση μίας πολιτικής κοινής στα θέματα ασύλου, καθώς και προσωρινής και επικουρικής προστασίας των αιτούντων άσυλο. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με διακηρύξεις της Ε.Ε., «σκοπός της πολιτικής ασύλου της Ε.Ε. είναι να προσφέρει το κατάλληλο καθεστώς σε οποιονδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας σε ένα από τα κράτη μέλη και να διασφαλίσει τη συμμόρφωση με την αρχή της μη επαναπροώθησης. Για τον σκοπό αυτό, η Ένωση καταβάλλει προσπάθειες για τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου».

Οι αρμοδιότητες της Ε.Ε. στον τομέα του ασύλου πρέπει να ασκούνται σύμφωνα με το άρθρο 5 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ), ήτοι σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας και αναλογικότητας. Η Ένωση αναλαμβάνει να προβεί σε δράσεις, στο πλαίσιο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και ειδικότερα στον τομέα του ασύλου²⁸, εφόσον οι στόχοι μίας προτεινόμενης δράσης δεν δύναται να επιτευχθούν εξ ολοκλήρου από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. και λόγω της φύσης ή της έκτασής της εν λόγω δράσης, αυτή πρόκειται να επιτευχθεί αποτελεσματικότερα από την Ένωση²⁹.

²⁷ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Πολιτική Ασύλου, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση-2019, διαθέσιμο: www.europarl.europa.eu/factsheets/el.

²⁸ Η θέσπιση ενός κοινού συστήματος ασύλου στον ευρωπαϊκό χώρο αποτέλεσε στόχο της Ε.Ε. ήδη από την ειδική σύνοδο του Τάμπερε (1999), την οποία ακολούθησε η έγκριση των σχετικών προγραμμάτων της Χάγης (2004) και της Στοκχόλμης (2009) σχετικά με τη διαμόρφωση ενός κοινού χώρου προστασίας και αλληλεγγύης, βάσει κοινής διαδικασίας ασύλου.

²⁹ Άρθρο 5 παρ.1 ΣΕΕ: «Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας».

Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου συναπαρτίζεται από βασικές επιδιώξεις: τη δημιουργία ενός ενιαίου καθεστώτος ασύλου, επικουρικής προστασίας και προσωρινής προστασίας, καθώς και κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση των ανωτέρω καθεστώτων. Αναγκαία καθίσταται επίσης η θέσπιση κριτηρίων όσο αφορά τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους για την εξέταση της αίτησης χορήγησης ασύλου, η διαμόρφωση ελάχιστων συνθηκών υποδοχής των εν λόγω προσώπων, αλλά και η επίτευξη ουσιώδους συνεργασίας με τρίτες χώρες. Σύμφωνα άλλωστε με το άρθρο 2 της *Συνθήκης της Ε.Ε. (ΣΕΕ)*, «*Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες*», ενώ σύμφωνα με το αρ. 6, «*Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.*» και «*Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης.*»

Αλλά και στην άλλη θεμελιώδη πρωτογενή πηγή του ευρωπαϊκού δικαίου, τη *Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ε.Ε. (ΣΛΕΕ)* στο πλαίσιο διαμόρφωσης του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, γίνεται ρητή αναφορά στην προσπάθεια διαμόρφωσης μίας ομοιόμορφης πολιτικής ασύλου. Σύμφωνα με το αρ. 67 ΣΛΕΕ: «*...αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δυνατή έναντι υπηκόων τρίτων χωρών*». Περαιτέρω, το αρ. 78 ΣΛΕΕ, στο οποίο εδράζονται κατ' ουσίαν οι βασικές στοχοθεσίες του ΚΕΣΑ για τις οποίες έγινε λόγος ανωτέρω, αναφέρει, «*Η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή πρέπει να συνάδει με την Σύμβαση της Γενεύης...*»

Πέραν από τις επιταγές του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου, έντονη κατέστη η νομοθετική δραστηριότητα του ενωσιακού νομοθέτη τις τελευταίες δεκαετίες στο

επίπεδο του δευτερογενούς δικαίου³⁰ στον τομέα του ασύλου. Από το 1999, η Ένωση εργάζεται προς την διαμόρφωση ενός κοινού νομοθετικού πλαισίου, με σκοπό την εναρμονισμένη και κοινή αντιμετώπιση των υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται στον ευρωπαϊκό χώρο. Η δημιουργία του ΚΕΣΑ άλλωστε, ανταποκρίνεται στο κεκτημένο του Σένγκεν, την εξάλειψη των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και την διαμόρφωση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ)³¹, αναπόσπαστο κομμάτι του οποίου αποτελεί η νομοθεσία σχετικά με το άσυλο. Σε ένα χώρο με ελεύθερη κυκλοφορία και απουσία συνοριακών ελέγχων, είναι σαφές ότι οφείλει να ακολουθείται κοινή προσέγγιση σε ζητήματα ασύλου. Σύμφωνα μάλιστα με την ρητή διάταξη του άρθρου 3 παρ. 2 ΣΕΕ, *«Η Ένωση παρέχει στους πολίτες της χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας».*

Νομοθετικά θεμέλια του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, αποτελούν πέντε βασικά νομοθετήματα του δευτερογενούς δικαίου της Ένωσης, τα οποία παρότι δεν αποτελούν αμιγώς αντικείμενο της παρούσας, αποτελούν εντούτοις τη βάση στην οποία εκπονήθηκε ο νέος νόμος περί διεθνούς προστασίας, ο οποίος αποτελεί κατ' ουσίαν την μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη των επιταγών του ΚΕΣΑ, του οποίου θα γίνει προσπάθεια ανάλυσης κατωτέρω.

Η Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου (Οδηγία 2013/32/ΕΕ)³² αποτελεί το πρώτο από τα εν λόγω νομοθετήματα. Η εθνική μας νομοθεσία έχει εναρμονιστεί με την εν λόγω Οδηγία, με την εκπόνηση του ν.4636/2019. Επιδίωξή της, η αποτελεσματικότητα του συστήματος απόδοσης καθεστώτος πρόσφυγα εντός των

³⁰ Ενδεικτικά: Οδηγία 2001/55/ΕΚ για την προσωρινή προστασία, Οδηγία 2003/9/ΕΚ για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, Οδηγία 2003/86/ΕΚ για την οικογενειακή επανένωση, Κανονισμός 343/2003 (Δουβλίνο II), Κανονισμός 604/2013 (Δουβλίνο III), Κανονισμός 2725/2000 (Eurodac), Κανονισμός 603/2013, Οδηγία 2004/83/ΕΚ για την αναγνώριση των προσφύγων, Οδηγία 2011/95/ΕΕ, Κανονισμός 2016/1624 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, Κανονισμός 2252/2004 για τα βιομετρικά στοιχεία, Οδηγία 2005/85/ΕΚ για τις διαδικασίες ασύλου.

³¹ Τσιούτρα Όλγα-Μαρία, *Η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των εξωτερικών συνόρων*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Μάρτιος 2018, σελ. 16.

³² Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιτύπωση), η οποία αντικατέστησε την Οδηγία 2005/85/ΕΚ, διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=IT>.

κρατών μελών, η διεκπεραίωση των αιτημάτων με ταχείες διαδικασίες, η προστασία της Ε.Ε. από καταχρηστικές αιτήσεις ασύλου, αλλά και η προστασία των ευάλωτων προσώπων-αιτούντων άσυλο. Η επόμενη ενωσιακή Οδηγία με βαρύνουσα σημασία, είναι η αυτή η οποία ρυθμίζει τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο (Οδηγία 2013/33/ΕΕ της 26^{ης} Ιουνίου 2013)³³, νομοθέτημα το οποίο συνδέεται άρρηκτα με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά το στάδιο μεταξύ της εισόδου και εξέτασης της αίτησης ασύλου του υπηκόου τρίτης χώρας, στο εσωτερικό της Ε.Ε. και το οποίο αποτελεί επίσης περιεχόμενο του νέου νόμου περί διεθνούς προστασίας (ν.4636/2019). Ίσως οι μεγαλύτερες ελλείψεις του συστήματος ασύλου στην Ένωση έχουν λάβει χώρα λόγω της παράβασης των όρων την εν λόγω Οδηγίας, η οποία θεσπίζει την υποχρέωση του κράτους υποδοχής σε παροχή αξιοπρεπούς στέγασης, υγειονομικής, ψυχολογικής και ιατρικής περίθαλψης, αλλά και δικαιωμάτων και ευκαιριών απασχόλησης, ρυθμίζοντας παράλληλα το, θεμελιώδους σημασίας, ζήτημα της κράτησης των αιτούντων άσυλο και των ορίων αυτής. Η τρίτη ενωσιακή Οδηγία η οποία συνδιαμορφώνει το κοινό σύστημα ασύλου μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης και η οποία επίσης αποτέλεσε αντικείμενο του νέου νόμου, ο οποίος τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιανουάριο του 2020, είναι η Οδηγία 2011/95/ΕΕ³⁴, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων κρατών ή απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Η αναγκαιότητα εκπόνησης της εν λόγω Οδηγίας έγκειται στο γεγονός ότι υπό το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς της Οδηγίας 2004/83/ΕΚ, είχαν παρατηρηθεί μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών που εξέταζαν ομοειδείς περιπτώσεις αιτήσεων ασύλου. Η νέα Οδηγία για την αναγνώριση προβαίνει μάλιστα στην σχεδόν εξίσωση των δικαιωμάτων προσφύγων και δικαιούχων επικουρικής προστασίας.

Όσο αφορά τους τομείς στους οποίους κατέστη σαφής η ανάγκη για πλήρη εναρμόνιση, ο ενωσιακός νομοθέτης επέλεξε εύλογα, ως νομικό μέσο, την εκπόνηση Κανονισμών, με κυριότερους, τον Κανονισμό 604/2013, γνωστός ως «Δουβλίνο III», για τον οποίο θα γίνει λόγος κατωτέρω, αλλά και τον Κανονισμό 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του Eurodac για την αντιπαραβολή των δαχτυλικών αποτυπωμάτων,

³³ Όπως αυτή αντικατέστησε την Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27^{ης} Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη.

³⁴ Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2011, το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/LSU/?uri=celex:32011L0095>.

προκειμένου να εφαρμοστεί αποτελεσματικά ο Κανονισμός 604/2013³⁵ για τον προσδιορισμό του αρμόδιου κράτους³⁶.

Η προστασία των προσφύγων, αλλά και του συνόλου των υπηκόων τρίτων κρατών, οι οποίοι αναζητούν διεθνή προστασία σε κράτος μέλος της Ε.Ε. δεν αποτελεί μία μονοδιάστατη διαδικασία, στην οποία γίνεται επίκληση των σχετικών, με ζητήματα ασύλου, ενωσιακών Κανονισμών και Οδηγιών. Η σύνδεση της διαδικασίας ασύλου με τα θεμελιώδη δικαιώματα των αιτούντων άσυλο και προσφύγων καθιστά αναγκαία μία συνδυαστική επίκληση και συνακόλουθα προστασία τους από το σύνολο των ευρωπαϊκών και διεθνών κειμένων. Η συμβολή της ΕΣΔΑ, του Χάρτη, της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, της Συνθήκης της Ε.Ε. (ΣΕΕ)³⁷, της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ε.Ε. (ΣΛΕΕ), αλλά και της δράσης διεθνών φορέων, αρμόδιων για την προστασία των προσφύγων, όπως η Ύπατη Αρμοστεία, είναι αναντίρρητη. Τα εν λόγω κείμενα (και πρακτικές) συνδιαμορφώνουν και πλαισιώνουν την προστασία των υπηκόων τρίτων κρατών στο πλαίσιο του ΚΕΣΑ, αποτελώντας ένα πλέγμα διατάξεων, στο οποίο εδράζεται το σύνολο του δευτερογενούς δικαίου της Ε.Ε..

Η δημιουργία ωστόσο ενός κοινού συστήματος παροχής ασύλου μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών, δεν δύναται να θεμελιώνεται μόνο στην νομοθετική δραστηριότητα των ενωσιακών οργάνων. Η συνεργασία και εναρμόνιση των εθνικών εννόμων τάξεων προϋποθέτει και οφείλει να τίθεται στη βάση της επίδειξης έμπρακτης αλληλεγγύης, η αναγκαιότητα της οποίας κατέστη εμφανής, μετά τις προσφυγικές ροές με τις οποίες ήρθε αντιμέτωπη η Ένωση στα μέσα του 2015. Σύμφωνα με το άρθρο 80 της ΣΛΕΕ, «Οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής». Τα βασικότερα νομοθετήματα στο πλαίσιο του ΚΕΣΑ και το σύνολο του δευτερογενούς δικαίου της

³⁵ Το πλήρες κείμενο του Κανονισμού 604/2013 διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en>.

³⁶ Η βάση δεδομένων Eurodac, μέχρι την εκπόνηση του εν λόγω Κανονισμού, χρησιμοποιείτο μόνο για σκοπούς σχετικά με το άσυλο. Δυνάμει του νέου Κανονισμού, τα δακτυλικά αποτυπώματα που τηρούνται στη βάση διασταυρώνονται και χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο ερευνών ποινικών αδικημάτων, αλλά και της τρομοκρατίας.

³⁷ Το πλήρες κείμενο της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>.

Ε.Ε. στον τομέα του ασύλου, όπως αναλύθηκαν ανωτέρω, οφείλουν να συνάδουν και εκπονούνται στη βάση της εν λόγω αρχής. Έντονος είναι ο διάλογος σχετικά με το δυσανάλογο βάρος το οποίο καλούνται οι χώρες του νότου να διαχειριστούν, ως απόρροια του Κανονισμού 604/2013, δυνάμει του οποίου καθορίζεται το αρμόδιο, για την εξέταση ασύλου, κράτος, ο οποίος σύμφωνα με πολλούς αντιβαίνει με το περιεχόμενο της εν λόγω αρχής, όπως θα καταδειχθεί κατωτέρω.

3. Το σύστημα «Δουβλίνο III». Η εφαρμογή του στην ελληνική έννομη τάξη και η ανάγκη αναθεώρησής του στο πλαίσιο μίας δικαιότερης κατανομής των ευθυνών.

Η θέσπιση και εφαρμογή του «συστήματος Δουβλίνου» από την Ε.Ε. εντάσσεται στο πλαίσιο της γενικότερης πολιτικής στον τομέα του ασύλου και της προοδευτικής εγκαθίδρυσης του ΧΕΑΔ, «ανοικτού σε εκείνους οι οποίοι αναγκασμένοι από τις περιστάσεις, αναζητούν νομίμως προστασία στην Ένωση». Ο Δουβλίνο III (Κανονισμός Ε.Ε. υπ' αριθμ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013) αντικατέστησε και επέφερε αλλαγές στον προϊσχύοντα Κανονισμό 343/2003, ο οποίος με τη σειρά του είχε αντικαταστήσει την Συνθήκη του Δουβλίνου του 1990 σχετικά με τον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου που έχει κατατεθεί σε ένα από τα κράτη μέλη (από υπήκοο τρίτης χώρας ή απάτριδα), ήτοι τον καθορισμό του «υπεύθυνου κράτους-μέλους». Οι λεπτομερείς κανόνες σχετικά με τον προϊσχύσαντα Κανονισμό 343/2003 ρυθμίστηκαν με τον υπ' αριθ. 1560/2003 Κανονισμό, ορισμένες διατάξεις του οποίου ενσωματώθηκαν και στον Δουβλίνο III (604/2013), ρυθμίζοντας ζητήματα σχετικά με την διευθέτηση διαφορών μεταξύ των κρατών μελών ως προς την εφαρμογή διατάξεων του εν λόγω Κανονισμού.

Σε κάθε περίπτωση, η θέσπιση σαφών κριτηρίων αρμοδιότητας μεταξύ των κρατών μελών καθίσταται αναγκαία, προκειμένου να επιτευχθεί η αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. και ο συντονισμένος έλεγχος των προσφυγικών ή μεικτών ροών από πολίτες τρίτων χωρών. Στόχος του εν λόγω συστήματος, είναι η αποφυγή πολλαπλών αιτήσεων και ο χειρισμός της αίτησης από ένα αρμόδιο κράτος-μέλος. Στην παρούσα, δεν θα γίνει εκτενής αναφορά στο σύνολο των διατάξεων του εν λόγω Κανονισμού. Στόχος μας είναι να εστιάσουμε στα κριτήρια καθορισμού του «υπεύθυνου κράτους», με έμφαση στον καθορισμό ως αρμόδιου του κράτους πρώτης εισόδου. Η εστίαση στην εν λόγω θεματική, σε θεωρητικό και νομολογιακό επίπεδο, εδράζεται σαφώς στο γεγονός ότι η εν λόγω πρόβλεψη είναι η αιτία υπερφόρτωσης και δυσανάλογης πίεσης του συστήματος ασύλου της χώρας μας, διαμορφώνοντας και ενισχύοντας σε μεγάλο βαθμό πλείστα προβλήματα στη διαδικασία χορήγησης ασύλου.

Πυρήνας του εν λόγω Κανονισμού αποτελεί το Κεφάλαιο III αυτού, στο οποίο γίνεται σαφής και ιεραρχική αναφορά των κριτηρίων δυνάμει των οποίων καθορίζεται

το υπεύθυνο, για την εξέταση της αίτησης ασύλου κράτος μέλος. Η πρόβλεψη στο αρ. 13 παρ.1 σχετικά με την αρμοδιότητα του κράτους πρώτης υποδοχής, αποτελεί τη βάση στην οποία έχει οδηγηθεί η χώρα σε συσσώρευση χιλιάδων αιτούντων άσυλο³⁸, δεδομένου ότι η Ελλάδα αποτελεί το εξωτερικό σύνορο της Ε.Ε. από την οποία διέρχεται σχεδόν το σύνολο των ροών των τελευταίων ετών. Σύμφωνα με τον Κανονισμό, «... ότι ο αιτών διέβη παρανόμως, οδικώς, διά θαλάσσης, ή δι' αέρος, τα σύνορα κράτους μέλους προερχόμενος από τρίτη χώρα, αυτό το κράτος μέλος στο οποίο εισήλθε παρανόμως είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας. Η ευθύνη αυτή παύει να υφίσταται δώδεκα μήνες μετά την ημερομηνία κατά την οποία έλαβε χώρα η παράνομη είσοδος». Η πραγματικότητα στα ελληνικά νησιά αλλά και την ενδοχώρα λόγω της μαζικότητας των ροών αλλά και της μεικτής φύσης των τελευταίων, η οποία έχει ως συνέπεια να είναι εξαιρετικά δύσκολη η κρίση της Υπηρεσίας Ασύλου σχετικά με το αν ένας αιτών άσυλο θεωρείται «πρόσφυγας» ή «μετανάστης», έχει καταστήσει αδήριτη την ανάγκη για ανάληψη δράσης, κυρίως νομοθετικής, από μέρους της Ε.Ε. προκειμένου να επιτευχθεί η αποσυμφόρηση των ευρισκόμενων στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. χωρών, στο πλαίσιο της αρχής της αλληλεγγύης, που η ίδια η Ε.Ε. και το πρωτογενές της δίκαιο επιτάσσουν.

Ο ίδιος ο κανονισμός αναγνωρίζοντας τη δυσανάλογη επιβάρυνση των κρατών πρώτης εισόδου, αναφέρει στο προοίμιο αυτού (22), «Θα πρέπει να δημιουργηθεί διαδικασία έγκαιρης προειδοποίησης, ετοιμότητας και διαχείρισης κρίσεων σχετικά με το άσυλο για την αποτροπή της επιδείνωσης ή της κατάρρευσης των συστημάτων ασύλου, όπου η ΕΥΥΑ θα συμβάλλει σημαντικά χρησιμοποιώντας τις εξουσίες της... προκειμένου να εξασφαλισθεί σταθερή συνεργασία στο πλαίσιο του παρόντος κανονισμού και να αναπτυχθεί αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την πολιτική ασύλου. Η διαδικασία αυτή θα πρέπει να εξασφαλίσει ότι η Ένωση ενημερώνεται το ταχύτερο δυνατό όταν ελλοχεύει κίνδυνος για την ομαλή λειτουργία του συστήματος που θεσπίζεται με τον παρόντα κανονισμό επειδή τα συστήματα ασύλου ενός ή περισσότερων κρατών μελών υπόκεινται σε ιδιαίτερη πίεση και/ή λόγω ανεπαρκειών των συστημάτων ασύλου ενός ή περισσότερων κρατών μελών», «Η αλληλεγγύη, η οποία αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του ΚΕΣΑ, συμβαδίζει με την αμοιβαία εμπιστοσύνη...». Στο

³⁸ Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στο τέλος του 2019, εκκρεμούσαν περισσότερες από 500.000 αιτήσεις διεθνούς προστασίας σε πρώτο βαθμό και πάνω από 350.000 προσφυγές σε δεύτερο βαθμό.

ίδιο πλαίσιο, στο άρθρο 33 του Κανονισμού³⁹ γίνεται λόγος για «Μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης και διαχείρισης κρίσεων» και την ανάγκη συστάσεων της Επιτροπής και της ΕΥΥΑ προς κράτη-μέλη, τα οποία δέχονται δυσανάλογη πίεση στα συστήματα ασύλου τους, να προβούν στην κατάρτιση προληπτικού σχεδίου δράσης⁴⁰.

Η απόφαση που κατέδειξε με τον πιο σαφή τρόπο τις αδυναμίες του συστήματος του Δουβλίνου, την δυσανάλογη επιβάρυνση των κρατών του νότου και την συνακόλουθη αδυναμία των τελευταίων να εξασφαλίσουν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο στο έδαφός τους είναι η Απόφαση του *E.A.D.A. στην Υπόθεση M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας (Προσφυγή υπ' αριθμ. 30696/09) της 21^{ης} Ιανουαρίου του 2010*⁴¹. Η συμβολή της ανωτέρω απόφασης έγκειται κυρίως στην ρητή αναγνώριση της υποχρέωσης των υπόλοιπων συμβαλλόμενων κρατών πριν την εκτέλεση μεταφοράς αιτούντα προς στο κράτος πρώτης υποδοχής, να κρίνουν *ad hoc*, κατά πόσο το κράτος στο οποίο πρόκειται να εκτελεστεί η μεταφορά δύναται να παράσχει στον αιτούντα μία διαμονή σύμφωνη με την αρχή της αξιοπρέπειας, σεβόμενη τις επιταγές του ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου. Σε θετική περίπτωση, οφείλει το κράτος αυτό σύμφωνα με τα κριτήρια που ο Κανονισμός θέτει (ισχύον α.13 παρ.1, προισχύσαν α.10 παρ.1 του Δουβλίνο II) να μεταφέρει τον αιτούντα στο υπεύθυνο κράτος μέλος, ήτοι συνήθως στο κράτος πρώτης υποδοχής του, προς εξέταση της αίτησης παροχής ασύλου. Σε αρνητική περίπτωση, δημιουργείται υποχρέωση του κράτους ενώπιον του οποίου έχει κατατεθεί αίτηση ασύλου να εξετάσει το ίδιο την αίτηση και να καταστεί το ίδιο υπεύθυνο κράτος μέλος, παρότι αυτό έρχεται σε αντίθεση με την πιστή εφαρμογή των κριτηρίων του Κεφαλαίου III.

Πράγματι, σύμφωνα με το αρ. 3 παρ.2 του Κανονισμού, «όταν είναι αδύνατη η μεταφορά του αιτούντος στο κράτος μέλος που έχει προσδιοριστεί πρωτίστως ως υπεύθυνο, εξαιτίας βάσιμων λόγων που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν

³⁹ Άρθρο 33 παρ.1 Κανονισμού 604/2013: «...η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η εφαρμογή του παρόντος κανονισμού μπορεί να υπονομευθεί λόγω τεκμηριωμένου κινδύνου ιδιαίτερης πίεσης στο σύστημα ασύλου ενός κράτους μέλους και/ή λόγω προβλημάτων στη λειτουργία του συστήματος ασύλου ενός κράτους μέλους, η Επιτροπή, σε συνεργασία με την ΕΥΥΑ, διατυπώνει συστάσεις προς το συγκεκριμένο κράτος μέλος, καλώντας το να καταρτίσει σχέδιο προληπτικής δράσης». «Ένα κράτος μέλος δύναται, με δική του ευχέρεια και πρωτοβουλία, να καταρτίσει σχέδιο προληπτικής δράσης και επακόλουθες αναθεωρήσεις».

⁴⁰ Τάκης Ανδρ., *Μακροχρόνια διαμένοντες χωρίς χαρτιά: Το «καταραμένο απόθεμα» των ευρωπαϊκών πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου*, σελ. 3, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα «Αριστόβουλος Μάνεσης»: https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2013/07/2013_takis-on-irregular-migration.pdf.

⁴¹ ΕΔΔΑ (Τμήμα Διευρυμένης σύνθεσης) Υπόθεση M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας (προσφυγή 30696) Απόφαση της 21^{ης} Ιανουαρίου 2011, Επιθεώρηση Μεταναστευτικού Δικαίου (ΕΜΕΔ) 2011.24 επ..

συστημικές ελλείψεις στη διαδικασία ασύλου και στις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων στο εν λόγω κράτος μέλος, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης, κατά την έννοια του αρ. 4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., το προσδιορίζον κράτος μέλος εξακολουθεί να εξετάζει τα κριτήρια του κεφαλαίου III, ώστε να διαπιστώσει αν άλλο κράτος μέλος μπορεί να προσδιοριστεί αρμόδιο» και όταν αυτό δεν καθίσταται δυνατό «το προσδιορίζον κράτος μέλος καθίσταται αρμόδιο». Πρόκειται για την «ρήτρα κυριαρχίας», της οποίας όφειλαν, σύμφωνα με το Δικαστήριο, οι βέλγικες αρχές να κάνουν χρήση, παρότι δεν ήταν καταρχήν αρμόδιες για την εξέταση της αίτησης ασύλου του προσφεύγοντος. Μάλιστα το Δικαστήριο έκρινε⁴² ότι η γενικότερη κατάσταση κράτησης και διαβίωσης των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα ήταν γνωστή στις βέλγικες αρχές⁴³, επομένως δεν υφίσταται λόγος να φέρει ο προσφεύγων το βάρος απόδειξης των όσων είχαν ήδη καταστεί γνωστά από ποικίλες εκθέσεις διεθνών οργανισμών, στις οποίες παραπέμπει εμφανικά το Δικαστήριο.

Άλλωστε, το γεγονός ότι η Ελλάδα διαθέτει θεωρητικά ένα επαρκές νομοθετικό πλαίσιο προστασίας των προσφύγων και αιτούντων άσυλο, σε εφαρμογή των επιταγών του διεθνούς δικαίου, καθώς και το ότι συνιστά κράτος-μέλος της Ε.Ε., δεν την καθιστά άνευ όρων ένα κράτος, έχον τα εχέγγυα προστασίας των προσώπων αυτών, ειδικά όταν αξιόπιστες πηγές καταδεικνύουν τις επί μακρόν αντίθετες πρακτικές των ελληνικών αρχών. Λανθασμένα οι βελγικές αρχές προέβησαν στην προώθηση του προσφεύγοντος στην Ελλάδα, λαμβάνοντας υπόψιν τους μόνο το τεκμήριο της σιωπηρής αποδοχής και θεωρώντας ότι οι ελληνικές αρχές θα συμμορφώνονταν με τις υποχρεώσεις τους, ακολουθώντας τη συνήθη πρακτική του Βελγίου να κάνει χρήση της ρήτρας κυριαρχίας μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, κατά τις οποίες ο αιτών οφείλει να αποδείξει, ότι κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια ή άλλη μορφή απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης. Σε καμία περίπτωση επομένως, δεν δύναται κράτος-μέλος να επικαλείται την ορθή και απαρέγκλιτη εφαρμογή του

⁴² Σκέψη 352.

⁴³ Κερασιώτης Β., *Μεταχείριση των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα και Κανονισμός Δουβλίνο II-ΕΛΛΑ*, απόφαση της 21.01.2011, Μ.Σ.Σ. κατά Βελγίου και Ελλάδος, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα «Αριστόβουλος Μάνεσης»: <http://Constitutionalism.gr/1886-metaheirisi-aitoyntwn-asylo-stin-ellada-kai-kanoni/>.

χώρα πρώτης εισόδου την Ελλάδα. Το Ην. Βασίλειο, σε συμμόρφωση με τον Δουβλίνο II, ζήτησε από την Ελλάδα να αποδεχθεί την αρμοδιότητά της ως προς την εξέταση της αίτησης ασύλου του προσφεύγοντος, όπως και έπραξε η τελευταία. Το Δικαστήριο δέχτηκε από τα εισφερόμενα αποδεικτικά στοιχεία, ότι η Ελλάδα δεν προέβαινε σε επαναπροωθήσεις στη χώρα καταγωγής αιτούντων άσυλο. Στην απόφαση του ωστόσο, το Δικαστήριο έκρινε, ότι μεταφέροντας τον προσφεύγοντα σε μια τρίτη χώρα, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν απαλλάχθηκε από την ευθύνη να διασφαλίσει, ότι η απέλαση δεν θα τον εξέθετε σε μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3 της Σύμβασης, κρίνοντας κατά πόσο το κράτος μέλος στο οποίο πρόκειται να λάβει χώρα η μεταφορά, δύναται να εξασφαλίσει τα θεμελιώδη, δυνάμει της ΕΣΔΑ, δικαιώματα του αιτούντα. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός, ότι παρότι πρόκειται για παρόμοιο νομικό ζήτημα, το Δικαστήριο, στην εν λόγω υπόθεση, έκρινε, ότι η μεταφορά του αιτούντος στην Ελλάδα δεν θέτει εν αμφιβόλω τα δικαιώματα του δυνάμει της Σύμβασης, σε αντίθεση με την υπόθεση M.S.S., η οποία ακολούθησε ένα χρόνο μετά. Η διαφορετική κρίση του ΕΔΔΑ έγκειται στο πλήθος πληροφοριών και σχετικών εκθέσεων διεθνών οργανισμών⁴⁹, οι οποίες τέθηκαν υπό την κρίση του στην υπόθεση M.S.S. και τα οποία δεν διέθετε κατά την έκδοση απόφασης επί της προσφυγής K.R.S. (*σκέψη 347, 348 και 349*).

Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η υπόθεση *Sharifi κατά Αυστρίας* (5 Δεκεμβρίου 2013)⁵⁰, σύμφωνα με την οποία οι αυστριακές αρχές, οι οποίες διέταξαν τη μεταφορά Αφγανού υπηκόου στην Ελλάδα, δεν παρενέβησαν την υποχρέωση απαγόρευσης απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης εκτελώντας την εν λόγω μεταφορά στη χώρα πρώτης υποδοχής του αιτούντος. Και αυτό γιατί παρότι οι αυστριακές αρχές όφειλαν να γνωρίζουν τις ελλείψεις και πλημμέλειες του ελληνικού συστήματος ασύλου, δεν όφειλαν να γνωρίζουν ότι οι ελλείψεις αυτές ήταν τόσο ουσιώδεις ώστε να λάβει χώρα παραβίαση του αρ. 3 της ΕΣΔΑ.

Από τα ανωτέρω καθίσταται σαφής η υποχρέωση εφαρμογής του συστήματος του Δουβλίνου με τρόπο συμβατό με την ΕΣΔΑ, θέτοντας ως προτεραιότητα την διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων αυτής, έναντι της απρόσκοπτης εφαρμογής και τήρησης των κριτηρίων, που ο Κανονισμός επιτάσσει.

⁴⁹ Στοιχεία τα οποία καθιστούσαν σαφή την αδυναμία της Ελλάδας προς εξασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο στο έδαφός της.

⁵⁰ ΕΔΔΑ, *Sharifi κατά Αυστρίας*, Στρασβούργο, Απόφαση της 5^{ης} Δεκεμβρίου 2013.

Η παραδοχή αυτή ενισχύει την, εδώ και χρόνια, σαφή επιδίωξη των ενωσιακών οργάνων και των κρατών πρώτης υποδοχής, προς την αναθεώρηση του συστήματος του Δουβλίνου. Μόνο μέσω της νομοθετικής αυτής αλλαγής και της εισαγωγής ενός αναμορφωμένου Κανονισμού, του *Δουβλίνο IV*, θα καταστεί εφικτός ο σεβασμός της ΕΣΔΑ που το Δικαστήριο επιτάσσει και θα εξασφαλιστεί η προστασία των ευάλωτων αυτών προσώπων, αιτούντων άσυλο και προσφύγων. Όσο τα συστήματα ασύλου των χωρών του νότου, των χωρών πρώτης υποδοχής, υφίσταται δυσανάλογη επιβάρυνση, τα θεμελιώδη δικαιώματα των αιτούντων άσυλο και προσφύγων θα συνεχίζουν να τίθενται εν αμφιβόλω. Και αυτό ανεξάρτητα από την συχνά γενναιόδωρη χρηματοδότηση της Ε.Ε..

Η ανωτέρω προβληματική άλλωστε, σχετικά με την αποτελεσματικότητα της εν λόγω διάταξης και του συνόλου του Κανονισμού, έχει εντείνει το διάλογο σχετικά με την αναθεώρηση του Κανονισμού 604/2013 από ένα νέο σύστημα «δικαιότερης κατανομής ευθυνών» και αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών, εδραζόμενο στις ίδιες τις αρχές της Ε.Ε., αλλά και στην πεποίθηση ότι όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης οφείλουν να συνδράμουν συμμετρως στην αντιμετώπιση κρίσιμων ζητημάτων, μία συνδρομή που οφείλει να μην υλοποιείται μόνο δυνάμει μίας οικονομικής συνδρομής προς της χώρες πρώτης υποδοχής, αλλά μέσω μαζικών μετεγκαταστάσεων στο σύνολο των ευρωπαϊκών χωρών.

Η αντίθεση των Ελλήνων ευρωβουλευτών στην εκπόνηση του Δουβλίνο III ήταν σαφής, ήδη πριν την ψήφισή του εν λόγω Κανονισμού. Σαφής υπήρξε η επισήμανση των δραματικών συνεπειών που θα επέφερε η ψήφιση του Κανονισμού 604/2013 για χώρες με ήδη επιβαρυνμένο σύστημα ασύλου, όπως η Ελλάδα και η Ιταλία, αποτελώντας μία αλυσιτελή πολιτική και νομική επιλογή. Στις 12 Ιουνίου του 2013, μία μέρα πριν την ψήφιση του Κανονισμού 604/2013, ο Έλληνας ευρωβουλευτής, κ. Παπανικολάου Γεώργιος ανέφερε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο *«Πολύ φοβάμαι ότι ήδη από μεθαύριο, μία μέρα μετά την έγκριση του νέου κανονισμού, Δουβλίνο III, θα ψάχνουμε για το Δουβλίνο IV»*, επισημαίνοντας τη θέση των ευρωβουλευτών της χώρας σχετικά με την αναγκαιότητα θέσπισης ενός μηχανισμού ανακατανομής-επανεγκατάστασης. Η εν λόγω δήλωση, η οποία βέβαια αποτελούσε και συνεχίζει να αποτελεί την κεντρική θέση των ελληνικών κυβερνήσεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποτυπώνει σε μεγάλο βαθμό την διαμορφωθείσα, μετά την εφαρμογή του Δουβλίνο III κατάσταση, έχοντας ωστόσο διατυπωθεί με σαφήνεια και ευκρινή

επιχειρήματα, ήδη πριν την ψήφισή του. Δεν έλλειψαν ακόμα και ισχυρισμοί Ελλήνων ευρωβουλευτών⁵¹, δυνάμει των οποίων προτάθηκε η αποχώρηση της χώρας από τη Συνθήκη Σένγκεν, προκειμένου να πάψει να αποτελεί μία χώρα εισόδου για αιτούντες άσυλο, με σκοπό την περαιτέρω προώθησή τους σε χώρες με αναπτυγμένη οικονομία και θέσεις εργασίας, ως απόρροια της πολιτικής των κλειστών συνόρων από χώρες των Βαλκανίων, αλλά και της αποτυχίας του συστήματος του Δουβλίνου.

Πράγματι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ήδη από το έτος 2007, διαβίβασε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναφορά {COM(2007)299}⁵² στην οποία αξιολογεί στο σύστημα του Δουβλίνου, στη βάση της οποίας προέβη στην πρότασή της το 2008 για αναθεώρηση του Κανονισμού, προκειμένου το όλο σύστημα να καταστεί αποτελεσματικότερο. Αντικείμενο της εν λόγω πρότασης είναι η γνωστοποίηση της ανάγκης αναστολής μεταφορών προς τα κράτη τα οποία δέχονται πίεση από υπερβολικό αριθμό αιτήσεων ασύλου, ήτοι τα κράτη-μέλη πρώτης υποδοχής, ακόμα και αν αυτά είναι, βάσει της ιεράρχησης των κριτηρίων του Κανονισμού, αρμόδια. Οι χώρες αυτές αφενός δεν δύνανται να εξασφαλίσουν τις δέουσες συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, αφετέρου να τηρήσουν τα αυστηρά χρονικά όρια των επιμέρους διαδικασιών, κατά παράβαση των ενωσιακών Οδηγιών και των επιταγών του ΚΕΣΑ. Οι μεταφορές επομένως σε κράτη-μέλη που αδυνατούν να ανταπεξέλθουν πλήρως στις υποχρεώσεις τους θέτει εν αμφιβόλω όχι μόνο το σύστημα του Δουβλίνου και την προστασία των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε., αλλά και την ίδια την αξιοπρεπή διαβίωση των αιτούντων. Η Επιτροπή δεν αρκέστηκε στην εν λόγω πρόταση αναθεώρησης του Κανονισμού. Στο «*Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση*», τον Μάιο του 2015, προτείνονται ποικίλα μέτρα για την αντιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος. Προτεραιότητα του, η μεταρρύθμιση του Κανονισμού και η υποστήριξη των χωρών πρώτης εισόδου. Χωρίς να διαφοροποιεί την καταρχήν αρμοδιότητα του κράτους πρώτης υποδοχής, όπως αυτή καθορίζεται από τα κριτήρια του κεφαλαίου III του Κανονισμού, τη συμπληρώνει με ένα μηχανισμό κατανομής, ήτοι έναν μηχανισμό μετεγκατάστασης στα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ένωσης.

⁵¹ Ανεξάρτητος ευρωβουλευτής Νότης Μάριας, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 11 Μαΐου 2016, σχετικά με την μεταρρύθμιση του συστήματος του Δουβλίνου.

⁵² Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, Έκθεση αξιολόγησης του συστήματος του Δουβλίνου {COM(2007)299}, διαθέσιμη: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52007DC0299>.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέστησε σαφείς τις προθέσεις της για την αναδιαμόρφωση του Κανονισμού 604/2013. Περαιτέρω, τον Σεπτέμβριο του 2015 προέβη στην παρουσίαση της πρότασής της σχετικά με την Απόφαση 2015/1601 και τη θέσπιση προσωρινών μέτρων υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας δυνάμει του προγράμματος μετεγκατάστασης⁵³, για το οποίο θα γίνει λόγος κατωτέρω, αλλά και στην πρόταση κανονισμού για την τροποποίηση του Δουβλίνου III⁵⁴. Η τελευταία τονίζει την αναγκαιότητα θέσπισης ενός μόνιμου μηχανισμού αντιμετώπισης καταστάσεων εντός της Ε.Ε., χωρίς χρονικούς περιορισμούς, με τη μορφή κανονισμού, με άμεση ισχύ στο εσωτερικό των κρατών μελών και την προσθήκη στο κείμενο του Κανονισμού του τμήματος VII, υπό τον τίτλο «Μηχανισμός μετεγκατάστασης λόγω κρίσης».

Η ανάγκη αναθεώρησης και αναβάθμισης του ισχύοντος Κανονισμού 604/2013 έχει επισημανθεί τόσο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁵⁵, όσο και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο «σχέδιο έκθεσης (24.2.2017) σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα» {COM(2016)0270 - C8-0173/2016 - 2016/0133(COD)}. Βασικό σημείο αναμόρφωσης αποτελεί η υποχρέωση του συνόλου των ευρωπαϊκών κρατών να συνδράμουν, ανάλογα με τις δυνατότητες τους, στην μετεγκατάσταση των προσφυγικών πληθυσμών. Η άρνηση κράτους να συμμετάσχει στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης οφείλει να συνεπάγεται αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις για το εν λόγω κράτος, από μέρους της Ε.Ε.. Στόχος του νέου συστήματος οφείλει σαφώς να καταστεί δικαιότερος ο καταμερισμός στην εξέταση αιτήσεων ασύλου και προσδιορισμός του υπεύθυνου κράτους.

Η ανάθεση ευθύνης στο αρμόδιο κράτος είναι σημαντικό να εδράζεται σε τυχόν «γνήσιους δεσμούς» του αιτούντος με ένα κράτος-μέλος, ήτοι ύπαρξη οικογένειας, προηγούμενης κατοικίας, σπουδών και σε περίπτωση μη ανεύρεσης κάποιου δεσμού,

⁵³ Πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας {COM (2015)451 τελικό}.

⁵⁴ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση μηχανισμού μετεγκατάστασης λόγω κρίσης και την τροποποίηση του κανονισμού 604/2013 {COM(2015) 450 τελικό}.

⁵⁵ https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_el.htm.

αρμόδιο θα καθίσταται κράτος μέλος δύναμει ποσοστώσεων που οφείλουν να τεθούν, στο πλαίσιο ενός δικαιότερου καταμερισμού. Αντικείμενο διαλόγου αποτέλεσε και η καταρχήν ισχύς του κριτηρίου της χώρας πρώτης υποδοχής, διαμορφωμένου ωστόσο με τη θέσπιση ενός ανώτατου ορίου ως προς τις δυνατότητές υποδοχής της τελευταίας. Σε περίπτωση που η χώρα πρώτης εισόδου φτάσει στο 150% των δυνατοτήτων υποδοχής που διαθέτει, τότε πρόκειται να ενεργοποιείται ένας μηχανισμός διαμοιρασμού του βάρους των ροών μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε., κατά τα ανωτέρω.

Βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα του αναμορφωμένου συστήματος του Δουβλίνου αποτελεί, σύμφωνα με πολλούς, η αντικατάσταση των σχετικών, με τα ζητήματα ασύλου, Οδηγιών⁵⁶ από αντίστοιχους Κανονισμούς. Στόχος επομένως, είναι ο μεγαλύτερος βαθμός εναρμονισμού των εθνικών νομοθεσιών. Κοινή παραδοχή αποτελεί ωστόσο, ότι η Οδηγία η οποία δεν δύναται να αντικατασταθεί είναι η Οδηγία Υποδοχής⁵⁷, λόγω των διαφορετικών συνθηκών και περιστάσεων σε κάθε κράτος μέλος της Ε.Ε., εξαιτίας των οποίων ο πλήρης εναρμονισμός και εξίσωση ανομοιογενών καταστάσεων, μέσω της θέσπισης ενός Κανονισμού, δεν καθίσταται θεμιτός.

Ίσως ωστόσο η ουσιαστικότερη πρόβλεψη σε ενωσιακό επίπεδο, η οποία θα εξασφάλιζε την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του ζητήματος των μαζικών προσφυγικών-μεταναστευτικών ροών και καθορισμού του αρμόδιου κράτους είναι μία νομοθετική ρύθμιση δύναμει της οποίας θα αποτρέπαμε όχι απλά τη δευτερογενή μετακίνηση των αιτούντων άσυλο μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε., αλλά την αποφυγή εκ των προτέρων της εισόδου τους. Στο επίπεδο αυτό κινήθηκε και η κριτική που ασκήθηκε στην πολυσυζητημένη Κοινή Δήλωση της Ε.Ε. με την Τουρκία και η πρακτική των επιστροφών (pushbacks) κατόπιν εξέτασής των αιτήσεων ασύλου από την ελληνική Υπηρεσία Ασύλου.

⁵⁶ οι οποίες αφήνουν ένα πεδίο διακριτικής ευχέρειας στα κράτη ως προς τις προϋποθέσεις εφαρμογής τους.

⁵⁷ Οδηγία 2013/33/ΕΕ.

3.1. Στατιστικά στοιχεία⁵⁸

Μία ρεαλιστική προσέγγιση του συστήματος των μεταφορών, στο πλαίσιο του Κανονισμού του Δουβλίνου, αποτυπώνει μία συνεχή ροή εξερχόμενων και εισερχόμενων αιτημάτων της Υπηρεσίας Ασύλου, η οποία εδράζεται στα διαφορετικά κριτήρια που ο Κανονισμός θεσπίζει. Οι χώρες του νότου αποστέλλουν αιτήματα στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες στη βάση της ιεράρχησης των κριτηρίων του Κεφαλαίου III του Κανονισμού, προτάσσοντας την ανάγκη για οικογενειακή επανένωση, δυνάμει των άρθρων 8⁵⁹, α.9 (το οποίο ρυθμίζει την αρμοδιότητα του κράτους μέλους το οποίο έχει απονείμει καθεστώς διεθνούς προστασίας σε κάποιο από τα μέλη της οικογένειας, ως προς την εξέταση των αιτήσεων των υπολοίπων), α.10 (το οποίο θεσπίζει την αρμοδιότητα κράτους στο οποίο έχει κατατεθεί και βρίσκεται εν αναμονή έκδοσης απόφασης, αίτηση από μέλος της οικογένειας, ως προς την εξέταση των αιτήσεων των υπολοίπων) και α.11 του Κανονισμού. Αντιθέτως, τα κράτη του βορρά, προτάσσουν την εφαρμογή του άρθρου 13 του Δουβλίνου III (το οποίο αποτελεί και αντικείμενο της παρούσας θεματικής), αιτούμενα την αρμοδιότητα της Ελλάδας σχετικά με την εξέταση των αιτήσεων ασύλου, ως χώρα πρώτης εισόδου.

Η θέσπιση του Δουβλίνου III συνδέθηκε άρρηκτα, τουλάχιστον σε θεωρητικό επίπεδο, με την σπουδαιότητα της οικογενειακής επανένωσης και την εφαρμογή της αρχής του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού. Ήδη στο προοίμιο του Κανονισμού, γίνεται σχετική αναφορά «*Σύμφωνα με τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών του 1989 για τα δικαιώματα του παιδιού και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη μέλη θα πρέπει κατά την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού να λαμβάνουν πρωτίστως υπόψη το μείζον συμφέρον του παιδιού*», «*τον σεβασμό της προσωπικής και οικογενειακής ζωής*». Άλλωστε σύμφωνα με τον Κανονισμό, «*Η κοινή εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας των μελών μιας οικογένειας από το ίδιο κράτος μέλος αποτελεί μέτρο που επιτρέπει να εξασφαλισθεί η εις βάθος εξέταση των αιτήσεων και η συνοχή των αποφάσεων που λαμβάνονται σε*

⁵⁸ Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, Υποδοχής και Ασύλου, Υπηρεσία Ασύλου, Στατιστικά Στοιχεία Εθνικής Μονάδας Δουβλίνου (7.6.2013-30-11.2019), διαθέσιμο: http://asylo.gov.gr/?page_id=143.

⁵⁹ **Άρθρο 8 παρ.1 (α)**: «*Εάν ο αιτών είναι ασυνόδευτος ανήλικος, υπεύθυνο κράτος μέλος είναι εκείνο στο οποίο ευρίσκεται νομίμως ένα μέλος της οικογένειας ή αδελφός του ασυνόδευτου ανηλίκου, εφόσον αυτό είναι προς το μείζον συμφέρον του ανηλίκου*».

σχέση με αυτές, καθώς και να αποφευχθεί ο χωρισμός των μελών μιας οικογένειας». Στην πράξη ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν έχουν επιδείξει την ίδια πειθαρχία όσο αφορά την τήρηση της εν λόγω αρχής, απορρίπτοντας πλήθος εξερχόμενων, από τη χώρα μας, αιτημάτων οικογενειακής επανένωσης.

Πρακτικές όπως αυτές της Γερμανίας, να προβαίνουν στην απόρριψη αιτημάτων οικογενειακής επανένωσης από την Ελλάδα μετά την πάροδο τριμήνου, δυνάμει του άρθρου 21 του Κανονισμού, το οποίο υποχρεώνει το κράτος μέλος στο οποίο κατατέθηκε η αίτηση ασύλου, να απευθύνει το αίτημα αναδοχής, στο κράτος το οποίο θεωρεί αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης, *«το συντομότερο δυνατό και, σε κάθε περίπτωση, εντός προθεσμίας τριών μηνών από την υποβολή της αίτησης»*, αναδεικνύουν την απροθυμία κρατών της Ένωσης για ουσιαστική τήρηση της αρχής της οικογενειακής επανένωσης. Η εν λόγω απόρριψη, για τυπικούς λόγους, αιτημάτων αναδοχής της Υπηρεσίας Ασύλου προς τις γερμανικές αρχές, έχει συνδράμει ωστόσο, στην προτεραιοποίηση των εν λόγω περιπτώσεων, κυρίως στις περιπτώσεις ασυνόδευτων ανηλίκων και την επαγρύπνηση τόσο της Υπηρεσίας Ασύλου, όσο και φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών και των αρμόδιων Μ.Κ.Ο για την προστασία ανηλίκων, προκειμένου να μην στερηθεί ο ανήλικος την επανένωση με την οικογένειά του, στη βάση μίας τυπολατρικής εφαρμογής του Κανονισμού και παρόδου άπρακτης της τρίμηνης προθεσμίας, κατά τα ανωτέρω.

Η Ελλάδα από τα 888 συνολικά αιτήματα αναδοχής για οικογενειακούς λόγους στα οποία προέβη το 2015, έφτασε στα 4.302 το 2016 και τα 7.410 το 2017⁶⁰. Όπως επομένως προελέχθη, τα αιτήματα αναδοχής της Ελλάδας, ως χώρας πρώτης εισόδου, βασίζονται στη μεγάλη πλειοψηφία τους σε λόγους οικογενειακής επανένωσης. Πράγματι, από τα συνολικά 25.542 εξερχόμενα αιτήματα στα οποία προέβη η Υπηρεσία Ασύλου από το 2015 μέχρι τα τέλη του 2019, τα 19.122 αφορούσαν οικογενειακούς λόγους. Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου, σύμφωνα με τα οποία, η Ελλάδα προέβη σε 4.067 αιτήματα προς κράτη μέλη της Ε.Ε. στη βάση του άρθρου 17 παρ.2 του Κανονισμού, σύμφωνα με το οποίο, *«Το κράτος μέλος στο οποίο γίνεται αίτηση διεθνούς προστασίας και το οποίο διεξάγει τη διαδικασία του προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους ή το υπεύθυνο κράτος μέλος μπορεί, οποτεδήποτε πριν από τη λήψη πρώτης απόφασης επί της ουσίας,*

⁶⁰ Όσο αφορά το 2019, τα εξερχόμενα αιτήματα της χώρας, μέχρι τον Νοέμβρη του 2019, έφταναν τα 2.900.

να υποβάλει σε άλλο κράτος μέλος αίτημα αναδοχής αιτούντος για να επανενώσει οποιαδήποτε πρόσωπα με τα οποία έχει σχέση, για ανθρωπιστικούς λόγους, βάσει ιδίως οικογενειακών ή πολιτισμικών κριτηρίων, ακόμα και όταν το άλλο κράτος μέλος δεν είναι υπεύθυνο κατ' εφαρμογή των κριτηρίων που θεσπίζονται στα άρθρα 8 έως 11 και στο άρθρο 16». Η αδυναμία των ελληνικών αρχών να είναι εμπρόθεσμες όσο αφορά το τρίμηνο του αιτήματος αναδοχής, οδήγησε κατ' ουσίαν στην αύξηση των εν λόγω αιτημάτων, στη βάση αυτή τη φορά του άρθρου 17 παρ.2 (και όχι του α.21), το οποίο ωστόσο, δεν συνεπάγεται υποχρέωση του κράτους στο οποίο απευθύνεται το αίτημα, αλλά εναπόκειται στην διακριτική του ευχέρεια, το κατά πόσο πράγματι θα καταστήσει εαυτό αρμόδιο⁶¹. Την τακτική αυτή επομένως ακολούθησε η Υπηρεσία Ασύλου όσο αφορά την αιτιολογημένη άρνηση αναδοχής των γερμανικών αρχών, λόγω παρόδου του τριμήνου, στις οποίες επανερχόταν συχνά, κάνοντας χρήση της δυνατότητας του άρθρου 17, το οποίο ορίζει ως χρονικό περιορισμό την έκδοση πρωτοβάθμιας απόφασης.

Αποδέκτες των αιτημάτων αναδοχής της Υπηρεσίας Ασύλου είναι κυρίως η Γερμανία, με τα αιτήματα αναδοχής να φτάνουν το 2017 τα 5.763, το Ηνωμένο Βασίλειο, με 908 αιτήματα το 2017, η Ελβετία, η Σουηδία, αλλά και η Αυστρία. Ενδιαφέρον παρουσιάζει ότι οι γερμανικές αρχές έχουν επίσης προβεί το 2019 σε 8.186 αιτήματα προς τη χώρα μας, παρόλη την δυσανάλογη πίεση στο σύστημα ασύλου της Ελλάδας και τη νομολογία να καταδικάζει την χώρα, αμφισβητώντας της ικανότητά της να εξασφαλίζει ικανοποιητικές και σύμφωνες με την αρχή της αξιοπρέπειας συνθήκες διαβίωσης σε αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες.

3.2.Προς την Αναθεώρηση του Δουβλίνο III ή προς μία βαθύτερη παραβίασή του;

Ενώ ο διάλογος σχετικά με την επανεξέταση του Κανονισμού 604/2013 έχει ενταθεί, σε διακρατικό επίπεδο παρατηρείται μία προσπάθεια παράκαμψης του Κανονισμού με τη δημιουργία διμερών συμφωνιών από μέρους των κρατών μελών της

⁶¹ Χρησιμοποιώντας το δίκτυο ηλεκτρονικής επικοινωνίας «DubliNet», το οποίο δημιουργήθηκε με τον Κανονισμό 1560/2003.

Ε.Ε.. Η περίπτωση της συμφωνίας μεταξύ της Ε.Ε. και της Τουρκίας, για την οποία θα γίνει λόγος στην επόμενη θεματική, αποτελεί μία τέτοια προσπάθεια διαχείρισης των μαζικών προσφυγικών ροών. Η υπογραφή τον Αύγουστο του 2018 της «*Διοικητικής Συμφωνίας μεταξύ Γερμανίας και Ελλάδας*» αποτελεί άλλο ένα τέτοιο παράδειγμα.

Η εν λόγω συμφωνία αποτελείται από δεκαπέντε άρθρα, τα οποία ρυθμίζουν αφενός την επιστροφή στην Ελλάδα των προσώπων τα οποία κατεγράφησαν στα σύνορα Γερμανίας-Αυστρίας, ενώ είχαν ήδη υποβάλει αίτηση παροχής ασύλου στην Ελλάδα⁶², αφετέρου την υποχρέωση και ανάγκη τήρησης της αρχής της οικογενειακής επανένωσης, όπως ο Κανονισμός επιτάσσει. Όσον αφορά τα πρώτα άρθρα της συμφωνίας, δυνάμει των οποίων ρυθμίζεται λεπτομερώς η επανεισδοχή στην Ελλάδα όσων έχουν αιτηθεί, κατά την είσοδό τους σ' αυτήν, μετά την 1^η Ιουλίου 2017, άσυλο και βρίσκονται στα σύνορα της Γερμανίας, αυτή οφείλει να λαμβάνει χώρα εντός σαράντα οκτώ ωρών, ενώ η Ελλάδα δύναται εντός μόλις έξι ωρών να αρνηθεί την επιστροφή του προσώπου σε αυτήν, αιτιολογώντας βέβαια ειδικά τους λόγους οι οποίοι την οδήγησαν σε απόρριψη της επανεισδοχής. Εάν εντός επτά ημερών διαπιστωθεί λάθος όσο αφορά την αρμοδιότητα της Ελλάδας, ένα λάθος που θα διαπιστωθεί κυρίως από τη βάση δεδομένων Eurodac (στην οποία τηρούνται τα δαχτυλικά αποτυπώματα των νεοεισερχόμενων σε ευρωπαϊκό έδαφος προσώπων-αιτούντων άσυλο) είναι δυνατή η επιστροφή του προσώπου στη Γερμανία. Περαιτέρω, η Γερμανία δεσμεύτηκε σε ολοκλήρωση των οικογενειακών επανενώσεων μέχρι τα τέλη του 2018, θέτοντας ωστόσο αριθμητικό όριο στα άτομα τα οποία δύναται να δεχτεί στο έδαφός της.

Η επιλογή της διμερούς αντιμετώπισης ενός από τα κρισιμότερα ζητήματα τα οποία καλείται η Ε.Ε. να αντιμετωπίσει, το οποίο μάλιστα είναι άρρηκτα συνυφασμένο με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και προσφύγων, κατά παράκαμψη του Κανονισμού του Δουβλίνου⁶³, των προθεσμιών και

⁶² "Germany will return to Greece, any adult third-country national who has been identified during a check at the German-Austrian border and wishes to apply for international protection if he/she has already applied for asylum in Greece i.e".

⁶³ Ελληνικό Συμβούλιο για τους πρόσφυγες, *Σοβαρές παραβιάσεις κατά την επιστροφή αιτούντος άσυλο στο πλαίσιο της εφαρμογής της λεγόμενης «Συμφωνίας Διοικητικής Διευθέτησης Ελλάδας-Γερμανίας», 25 Οκτωβρίου 2018, διαθέσιμο: <https://www.qcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/995-sovares-paraviaseis-kata-tin-epistrofi-aitovntos-asylo-sto-plaisio-tis-efarmogis-tis-iegomenis-symfonias-dioikitikis-dieftthesis-elladas-germanias>.*

εγγυήσεων αυτού, είναι μία ατυχής και επικίνδυνη επιλογή⁶⁴. Και αυτό γιατί η εν λόγω «διοικητική συμφωνία» δεν εξειδικεύει απλώς διατάξεις του Κανονισμού του Δουβλίνου, όπως άλλωστε ο Κανονισμός στο αρ. 36 αυτού επιτρέπει⁶⁵. Δεν πρόκειται για σχέση ειδικότητας και θέσπισης πρακτικών λεπτομερειών κατ' εφαρμογή του Κανονισμού, αλλά για θέσπιση νέων υποχρεώσεων μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών. Κάτι τέτοιο καθίσταται σαφές από την εξαιρετικά ταχεία διαδικασία που ακολουθείται μεταξύ των δύο κρατών, για τις προθεσμίες της οποίας έγινε λόγος ανωτέρω, η οποία δεν αποτελεί σαφώς απλή εξειδίκευση των μεταφορών του Δουβλίνου. Προβληματική και πέρα από το γράμμα του Κανονισμού καθίσταται και οποιαδήποτε αναφορά σε αριθμητικά όρια-πλαφόν στα άτομα τα οποία δύναται το γερμανικό σύστημα ασύλου να διαχειριστεί. Και αυτό λαμβάνοντας υπόψιν ότι και πριν την υπογραφή της εν λόγω συμφωνίας είχαν προηγηθεί ανάλογες, μεταξύ των Υπουργών των δύο χωρών, συμφωνίες σχετικά με το ανώτατο όριο το οποίο μπορούσε να δεχτεί η Γερμανία, στο πλαίσιο των μεταφορών του Δουβλίνου⁶⁶.

Το εν λόγω κείμενο το οποίο υπεγράφη από τους Υπουργούς των δύο κρατών ενέχει ωστόσο και άλλη μία θεμελιώδους σημασίας ασάφεια. Δεν είναι σαφές αν πρόκειται για μία διεθνή συμφωνία μεταξύ των δύο κρατών, για την ισχύ της οποίας δεν απαιτείται συναίνεση από το Κοινοβούλιο των δύο κρατών, στο πλαίσιο της δυνατότητας υπογραφής του αρμόδιου Υπουργού ή οποιουδήποτε άλλου νομίμως εξουσιοδοτημένου προσώπου ή πρόκειται απλά για μία άτυπη διοικητική συμφωνία, σε συμμόρφωση πάντα με το Ευρωπαϊκό Δίκαιο και προς εκτέλεση των υποχρεώσεων αυτού. Κυρίαρχο ρόλο έχει, σε κάθε περίπτωση, η πεποίθηση και βούληση των δύο μερών προς δημιουργία και θέσπιση νομικών υποχρεώσεων αμφοτέρα δεσμευτικών.

Σε κάθε περίπτωση, η πρακτική κρατών της Ε.Ε. να ακολουθούν ανεπίσημες οδούς διμερούς αντιμετώπισης ενός τέτοιου ζητήματος, συχνά κατά παρέκκλιση των όσων έχουν θεσπιστεί δυνάμει του Καν. 604/2013, θέτει αμφιβολίες σχετικά με το κατά πόσο θα καταστεί εφικτή η ουσιαστική επανεξέταση του συστήματος του Δουβλίνου, το οποίο έχει αναντίρρητα αποδειχθεί ανεπαρκές και αδύναμο μπροστά στις ροές με

64 Database of Asylum Law (EDAL), *The Case of the Administrative Arrangement between Greece and Germany: A tale of "paraDublin activity"?*, November, 2018.

65 Άρθρο 36 Κανονισμός 604/2013: «Τα κράτη μέλη μπορούν να συνάπτουν, διμερώς, διοικητικούς διακανονισμούς σχετικά με τις πρακτικές λεπτομέρειες εφαρμογής του παρόντος κανονισμού, προκειμένου να διευκολύνεται η εφαρμογή του και να αυξάνεται η αποτελεσματικότητά του».

66 Το οποίο ανερχόταν μόλις στα 70 άτομα/μήνα.

τις οποίες ήρθε αντιμέτωπη η Ευρώπη μετά το 2015. Η αρχή της αλληλεγγύης, η οποία ενυπάρχει στην ιδέα του ΚΕΣΑ, προϋποθέτει λύσεις αποδεκτές και εφαρμόσιμες από το σύνολο των κρατών της Ε.Ε. και την τήρηση των νομοθετικών εγγυήσεων που η ίδια η Ε.Ε. έχει θεσπίσει. Υφίσταται ανάγκη επανεξέτασης και αναθεώρησης του Συστήματος του Δουβλίνου, όχι πλαισίωσής του από διμερείς, ανεπίσημες συμφωνίες, των οποίων θεμέλιο αποτελεί συχνά η διοικητική ελάφρυνση των συστημάτων ασύλου κρατών μελών της Ε.Ε. και όχι η εξασφάλιση και προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και προσφύγων.

Η αρχή της αλληλεγγύης, στη βάση της οποίας οφείλει να εδράζεται οποιαδήποτε νομοθετική πρωτοβουλία, αποτελεί επιταγή, ήδη από το 1951, της Σύμβασης της Γενεύης, στην αιτιολογική σκέψη της οποίας αναφέρεται, *«η παροχή ασύλου δυνατόν να συνεπάγεται εξαιρετικώς μεγάλη επιβάρυνση εις ωρισμένας χώρας και {...}η ικανοποιητική λύση του προβλήματος, ούτινος η διεθνής έκτασις και φύσις έχουν αναγνωρισθεί υπό του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, δεν δύναται κατά συνέπειαν να επιτευχθή άνευ της διεθνούς συνεργασίας»*. Θεμελιώδης η σημασία της εν λόγω σκέψης, δύναμι της οποίας μορφοποιείται μίας διεθνής και όχι απλά ευρωπαϊκή αλληλεγγύη, η σπουδαιότητα της οποίας είχε καταστεί σαφής ήδη από το πρώτο στάδιο της εκπόνησης της Σύμβασης της Γενεύης, του πρώτου κατ' ουσίαν διεθνούς, νομικά δεσμευτικού κειμένου για την προστασία των προσφυγικών πληθυσμών. Το ειδικότερο περιεχόμενο της έννοιας είναι αυτονόητο ότι έχει διαφοροποιηθεί και εξειδικευτεί στο πλαίσιο της Ε.Ε., με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το πρωτογενές δίκαιο της Ε.Ε.⁶⁷ να επιτάσσει την επίδειξη αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, αποτελώντας για πολλούς την βάση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και αναπόσπαστο κομμάτι των αξιών και αρχών της Ένωσης.

Η εξασθένιση της έννοιας της αλληλεγγύης στο πλαίσιο της Ε.Ε. αποτελεί ένα μείζον ζήτημα. Σκόπιμο θεωρώ να αναφέρω χωρίο από τη Γνωμοδότηση του Γενικού Εισαγγελέα, Yves Bot⁶⁸: *«...ότι πίσω από την κοινώς αποκαλούμενη μεταναστευτική κρίση του έτους 2015, υποκρύπτεται μια άλλη κρίση, ήτοι η κρίση του εγχειρήματος της*

⁶⁷ Ενδεικτικά: άρθρα 3 παρ.3 ΣΕΕ, 67 παρ. 2 ΣΛΕΕ, 78 ΣΛΕΕ, 80 ΣΛΕΕ.

⁶⁸ Curia, Συλλογή της Νομολογίας, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα YVES BOT της 26ης Ιουλίου 2017, Υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, Σλοβακική Δημοκρατία, Ουγγαρία κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ECLI:EU:C:2017:618.

ευρωπαϊκής ενοποίησης, το οποίο βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην επιταγή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών που αποφάσισαν να λάβουν μέρος στο εγχείρημα αυτό». Οποιοδήποτε δικαιοδοτικό σύστημα δεν μπορεί να «κλείσει τα μάτια» μπροστά σε μία σαφή έλλειψη ισότιμης κατανομής βαρών μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης, παραβλέποντας τη σαφέστατη δυσαναλογία και το βάρος που έχουν επωμιστεί τα κράτη μέλη πρώτης γραμμής. Το εν λόγω χωρίο του Γενικού Εισαγγελέα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου δεν αποτελεί μία πρωτοφανή συλλογιστική, αλλά επιβεβαιώνει κρίσεις που έχουν αποτελέσει αντικείμενο έντονου διαλόγου τα τελευταία πέντε έτη· ότι Ε.Ε και ΚΕΣΑ δεν δύνανται να υπάρξουν αν δεν θέσουν ως θεμέλιά τους την έννοια της αλληλεγγύης και της αμοιβαιότητας. Σε διαφορετική περίπτωση οποιαδήποτε προσπάθεια ευρωπαϊκής ενοποίησης τίθεται στη βάση μίας αμιγούς αναγκαιότητας.

Ανταποκρινόμενη στην επιταγή της αλληλεγγύης, η οποία έχει αποτελέσει αναπόσπαστο κομμάτι όχι μόνο του δικαίου της Ένωσης, πρωτογενούς και δευτερογενούς, αλλά και της νομολογίας του ΕΔΔΑ και του ΔΕΕ, κατά τα ανωτέρω, η εξαγγελία της Γερμανίας, κατόπιν συναίνεσης των πολιτικών δυνάμεων της χώρας, περί αναδιαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου, στο πλαίσιο μίας δικαιότερης κατανομής ευθυνών. Το γερμανικό κράτος έχει καταστήσει σαφή την πρόθεσή του, κατά την Προεδρία του στο Συμβούλιο, το δεύτερο εξάμηνο του 2020, να προτείνει την εισαγωγή μίας «προκαταρκτικής εξέτασης» η οποία θα λαμβάνει χώρα στις χώρες πρώτης εισόδου, δυνάμει της οποίας θα κρίνεται ποιος αιτών άσυλο έχει ρεαλιστικά πιθανότητες να του απονεμηθεί καθεστώς διεθνούς προστασίας. Σε θετική περίπτωση, οι εν λόγω αιτούντες πρόκειται να κατανεμηθούν στα κράτη μέλη τις Ε.Ε., στη βάση πληθυσμιακών και οικονομικών κριτηρίων κάθε κράτους μέλους. Πρόκειται για μία πρωτοβουλία, από την εφαρμογή και τήρηση της οποίας θα κριθεί, θεωρώ, η διατήρηση ή μη του Κανονισμού 604/2013 και η κατ' ουσίαν εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης εντός της Ένωσης.

3.3. Πρόγραμμα Μετεγκατάστασης Αιτούντων Άσυλο, άλλη μία εξαίρεση του συστήματος Δουβλίνο III.

Ίσως την πιο σαφή και αναμφισβήτητη προσπάθεια της Ε.Ε. να κάνει πράξη την αρχή της αλληλεγγύης αποτέλεσε το Πρόγραμμα Μετεγκατάστασης, η θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας, υπέρ της Ελλάδας και της Ιταλίας. Η Ένωση γνωρίζοντας την σαφή υποχρέωση των μελών της προς σεβασμό της αρχής της αλληλεγγύης και του συνόλου των θεμελιωδών αξιών της Ε.Ε. (α.2 ΣΕΕ και του α.7 ΣΕΕ), προέβη στην υλοποίηση του εν λόγω προγράμματος μετεγκατάστασης, ως μέτρο ληφθέν στη βάση της αρχής της αλληλεγγύης, της ισότητας ως προς την κατανομή βαρών, αλλά και της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών (α.4 παρ.3 ΣΛΕΕ).

Όσο αφορά τη νομική βάση των εν λόγω αποφάσεων, το άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ ορίζει, *«Εφόσον μία ή περισσότερες χώρες αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, λόγω της αιφνίδιας εισροής υπηκόων (χωρών εκτός Ε.Ε.), το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα υπέρ των εν λόγω (χωρών). Το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο»*. Η υλοποίηση του εν λόγω προγράμματος έλαβε χώρα στην βάση δύο αποφάσεων του Συμβουλίου (Αποφάσεις (ΕΕ) 2015/1523⁶⁹ και 2015/1601⁷⁰), στόχο των οποίων αποτέλεσε η αντιμετώπιση των ροών στις χώρες που αποτελούν τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., μέσω της μεταφοράς αιτούντων άσυλο από την Ιταλία και Ελλάδα, στο σύνολο των κρατών μελών. Αρχικό στόχο αποτέλεσε το όριο των 160.000 αιτούντων άσυλο. Δυνάμει της Απόφασης 2015/1523⁷¹, 16.000 αιτούντες άσυλο βρισκόμενοι στον Ελλαδικό χώρο, εφόσον προέρχονταν από χώρες με υψηλό ποσοστό αναγνώρισης, θα μετεγκαθίσταντο στα υπόλοιπα κράτη της Ένωσης⁷², ενώ η Απόφαση 2015/1601 θέσπιζε υποχρέωση μετεγκατάστασης, από την χώρα μας, 50.400 αιτούντων άσυλο στο πρώτο έτος εφαρμογής του προγράμματος και μετά την πάροδο του έτους

⁶⁹ Η 2015/1523 τέθηκε σε ισχύ στις 16 Σεπτεμβρίου 2015 και εφαρμόστηκε σε υπηκόους τρίτων κρατών που εισήλθαν στην επικράτεια της Ιταλίας και Ελλάδας από τις 16/09/2015 έως 17/09/2017, αλλά και όσου εισήλθαν από 15/08/2015 και έπειτα.

⁷⁰ Όσο αφορά το πεδίο εφαρμογής της 2015/1601, η εν λόγω απόφαση αφορούσε άτομα τα οποία εισήλθαν στο έδαφος των δύο χωρών από 25 Σεπτέμβρη 2015 μέχρι και τις 26 Σεπτεμβρίου 2017, αλλά και σε όσους εισήλθαν από τις 24 Μαρτίου 2015 και έπειτα.

⁷¹ Διαθέσιμη: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/LSU/?uri=CELEX%3A32015D1523>.

⁷² Ενώ όσο αφορά την Ιταλία, στόχο αποτέλεσε η μετεγκατάσταση 24.000 αιτούντων άσυλο δυνάμει της Απόφασης 2015/1523 και 15.000 σύμφωνα με την Απόφαση 2015/1601.

άλλοι 54.000 αιτούντες άσυλο θα μεταφέρονταν από την Ιταλία και Ελλάδα στα υπόλοιπα κράτη μέλη. Οι αιτούντες άσυλο που δύναντο να υπαχθούν στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης ήταν μόνο όσοι, κατόπιν της διαδικασίας αναγνώρισης, καταχώρισης και λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων, κρίθηκε ότι ανήκουν σε εθνικότητα με ποσοστό αναγνώρισης ίσο ή μεγαλύτερο του 75%, σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά στοιχεία της Eurostat.

Οι εν λόγω αποφάσεις και η όλη λογική σχετικά με το πρόγραμμα μετεγκατάστασης, αποτελεί κατ' ουσίαν εξαίρεση από το σύστημα που τίθεται από τον Κανονισμό 604/2014 (Δουβλίνο ΙΙΙ), δυνάμει του οποίου καθορίζεται το αρμόδιο, για την εξέταση της αίτησης ασύλου, κράτος μέλος. Στην περίπτωση που ένας αιτών άσυλο υπαχθεί στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης δεν ακολουθούνται πιστά τα κριτήρια του Κεφαλαίου ΙΙΙ του Κανονισμού, αλλά αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης καθίσταται το κράτος μετεγκατάστασης⁷³. Γνωρίζοντας ότι η πιστή εφαρμογή των κριτηρίων του Δουβλίνο θα οδηγούσε σε αρμοδιότητα της Ιταλίας και Ελλάδας για την εξέταση της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας, τα προσωρινά αυτά μέτρα αποσκοπούσαν στην αποσυμφόρηση των δύο αυτών κρατών⁷⁴. Ωστόσο, η καταχώριση και λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων λάμβανε χώρα στις χώρες πρώτες υποδοχής⁷⁵, οι οποίες σε περίπτωση μεταφοράς του αιτούντος στο πλαίσιο του προγράμματος εξέδιδαν απόφαση περί απαραδέκτου όσο αφορά την κατατεθείσα ενώπιον της Υπηρεσίας Ασύλου αίτηση ασύλου. Από τις συνολικά κατατεθείσες, το χρονικό διάστημα 2015-2017, αιτήσεις παροχής διεθνούς προστασίας, μία στις τρεις προωθούνταν για εξέταση στην ουσία της στο κράτος μέλος μετεγκατάστασης. Ουσιώδης, όσο αφορά την υλοποίηση του εν λόγω προγράμματος, κατέστη η συμβολή του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ), το προσωπικό του οποίου προέβη, καθ' όλη τη διάρκεια του, σε ιατρικές εξετάσεις των εν δυνάμει μετεγκατασταθέντων,

⁷³ «κράτος μέλος μετεγκατάστασης»: τα κράτη μέλη τα οποία καθίστανται υπεύθυνα για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας του αιτούντος, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 604/2013, μετά την μετεγκατάσταση του στο έδαφος του εν λόγω κράτους.

⁷⁴ Άρθρο 3 (Πεδίο εφαρμογής) Απόφασης 2015/1601: «Η μετεγκατάσταση δυνάμει της παρούσας απόφασης πραγματοποιείται μόνο για τους αιτούντες οι οποίοι έχουν καταθέσει τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας στην Ιταλία ή την Ελλάδα και για τους οποίους θα ήταν άλλως υπεύθυνα τα κράτη αυτά βάσει των κριτηρίων για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο κεφάλαιο ΙΙΙ του κανονισμού (ΕΕ) 604/2013».

⁷⁵ «Κατά το κεκτημένο της Ένωσης, τα κράτη μέλη εκπληρώνουν εις ακέραιον τις υποχρεώσεις τους. Συνεπώς η ταυτοποίηση, η καταχώριση και η λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων για τη διαδικασία μετεγκατάστασης εξασφαλίζονται από την Ιταλία και την Ελλάδα».

σε οργάνωση συνεδριών πολιτισμικού προσανατολισμού και ενημέρωσης για πρακτικά ζητήματα και ιδιαιτερότητες της χώρας προορισμού.

Βασική προϋπόθεση του προγράμματος, η επίτευξη αποτελεσματικής προστασίας μεταξύ των κρατών μελών. Ενδεικτική, της συνέπειας που οφείλουν να επιδείξουν τα κράτη μέλη, διάταξη είναι το άρθρο 5 της Απόφασης 2015/1601, σύμφωνα με την οποία *«Τα κράτη μέλη υποδεικνύουν σε τακτά χρονικά διαστήματα και οπωσδήποτε ανά τρίμηνο, τον αριθμό των αιτούντων που μπορούν να μετεγκατασταθούν ταχέως στο έδαφος τους, και παρέχουν κάθε άλλη σχετική πληροφορία»*, ορίζοντας ένα εθνικό σημείο επαφής για την ανταλλαγή πληροφοριών, πάντα σε συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EYYA). Οι ελληνικές και ιταλικές αρχές οφείλουν να προσδιορίζουν στους αιτούντες, βάσει των ανωτέρω στοιχείων, σε ποια κράτη μπορούν να μετεγκατασταθούν⁷⁶, λαμβάνοντας υπόψιν τους τους τυχόν οικογενειακούς ή κοινωνικούς δεσμούς που διατηρεί κάθε αιτών με κάποιο κράτος της Ένωσης, του οποίου και ζητούν την έγκριση για την μεταφορά. Το υπέρτατο συμφέρον του παιδιού καθώς και η αρχή της οικογενειακής ενότητας, ως αρχές που αποτελούν θεμέλιο της διαδικασίας ασύλου, λαμβάνονται σαφώς υπόψιν σε κάθε στάδιο της διαδικασίας μετεγκατάστασης. Η έγκριση άλλωστε αυτή θεωρείται εύλογο να μην δοθεί μόνο σε περιπτώσεις που η μετεγκατάσταση του προσώπου συνεπάγεται κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια. Η μετεγκατάσταση του προσώπου όφειλε να ολοκληρώνεται το αργότερο εντός δύο μηνών από την έγκριση του κράτους μετεγκατάστασης, με μία δυνατότητα παράτασης τεσσάρων εβδομάδων, σε περιπτώσεις πρακτικών κωλυμάτων ως προς τη μεταφορά, διαφορετικά, αν παρέλθουν τα ανωτέρω χρονικά διαστήματα η Ιταλία και η Ελλάδα θα παρέμεναν αρμόδιες για την εξέταση της αίτησης ασύλου.

Σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά της Υπηρεσίας Ασύλου⁷⁷, το σύνολο των κατατεθειμένων αιτήσεων μετεγκατάστασης ανέρχεται στις 27.460, ενώ το σύνολο των αιτούντων άσυλο οι οποίοι μεταφέρθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος, ανέρχονται στους 22.822, από τα συνολικά 24.911 αιτήματα της Υπηρεσίας Ασύλου προς κράτη μέλη της Ε.Ε.. Ενδιαφέρον παρουσιάζει, ότι από τα συνολικά υποβληθέντα αιτήματα

⁷⁶ Για κάθε αιτούντα άσυλο που μετεγκαθίσταται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, το κράτος μετεγκατάστασης λάμβανε 6.000€, ενώ η Ιταλία και η Ελλάδα λάμβαναν το ποσό των 500€/αιτούντα άσυλο, για την κάλυψη των δαπανών μεταφοράς.

⁷⁷ Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, Υπηρεσία Ασύλου, Στατιστικά Στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου-Διαδικασίες Μετεγκατάστασης, διαθέσιμα: http://asylo.gov.gr/?page_id=143.

μετεγκατάστασης, τα 19.584 αφορούσαν Σύρους υπηκόους, ενώ πολίτες του Ιράκ αποτέλεσαν την αμέσως επόμενη εθνικότητα σε μετεγκατασταθέντες αιτούντες άσυλο, με συνολικά 4.214 άτομα να μεταφέρονται από τη χώρα μας προς κράτη της Ε.Ε.⁷⁸. Όσο αφορά την προθυμία των κρατών μελών να δεχθούν στην επικράτειά τους αιτούντες άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία, σκόπιμο θεωρώ να αναφερθεί, ότι η χώρα που επέδειξε, σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία, τον μεγαλύτερο βαθμό αλληλεγγύης, ήταν η Γερμανία, με την αποδοχή συνολικά 5.437 αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα, έχοντας διαθέσει και γνωστοποιήσει την δυνατότητα 6.740 θέσεων μετεγκατάστασης. Ουσιώδης, ως προς την αποσυμφόρηση των δύο χωρών του νότου, απεδείχθη και η συμβολή της Γαλλίας, στην οποία μετεγκαταστάθηκαν συνολικά 4.394 αιτούντες άσυλο από την χώρα μας, αλλά και η Ολλανδία και η Σουηδία, με συνολικά 1.787 και 1.665 αποδοχές αντίστοιχα. Το έτος 2017 αποτέλεσε το έτος κατά το οποίο έλαβαν χώρα οι περισσότερες μεταφορές αιτούντων άσυλο από τη χώρα, με 14.432 άτομα να μεταφέρονται εκτός Ελλάδας, ενώ εντός του 2016, το σύνολο των μετεγκατασταθέντων προσώπων ανερχόταν στους 7.192 αιτούντες άσυλο.

Είναι επομένως σαφής η αναντιστοιχία μεταξύ των στόχων που προανήγγελλαν οι δύο αποφάσεις του Συμβουλίου και των μεταφορών που έλαβαν χώρα στο πλαίσιο του προγράμματος⁷⁹. Το γεγονός αυτό αποτελεί συνέπεια και της μη συμμόρφωσης κάποιων κρατών της Ε.Ε. με το εν λόγω πρόγραμμα. Η άρνηση της Σλοβακίας, Ουγγαρίας, της Τσέχικης Δημοκρατίας, της Ρουμανίας ως προς την εκπόνηση και υλοποίηση του εν λόγω προγράμματος, κατέστη σαφής ήδη από την καταψήφιση στο Συμβούλιο των αποφάσεων μετεγκατάστασης, ισχυριζόμενες ότι αφενός δεν πρόκειται για λύσεις αναγκαίες και αποτελεσματικές ως προς την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης, με την οποία ήρθε αντιμέτωπη η Ένωση, αφετέρου ότι δεν τηρήθηκαν, ως όφειλαν, οι νομοθετικές διαδικασίες που προβλέπονται στην Συνθήκη Λειτουργίας της Ε.Ε.. Δύο μάλιστα από τις ανωτέρω χώρες, ήτοι η Σλοβακία και Ουγγαρία, προσέφυγαν στο Δικαστήριο της Ένωσης, ζητώντας την ακύρωση των εν

⁷⁸ Με τους πολίτες της Παλαιστίνης και της Ερυθραίας να αποτελούν τις χώρες καταγωγής, οι πολίτες των οποίων αιτήθηκαν την μετεγκατάστασή τους, με 603 και 186 αιτήματα αντίστοιχα.

⁷⁹ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική έκθεση αριθ. 24/2019: Άσυλο, μετεγκατάσταση και επιστροφή μεταναστών: Καιρός να εντατικοποιηθεί η δράση ώστε να αντιμετωπιστούν οι αποκλίσεις μεταξύ στόχων και αποτελεσμάτων, 13/11/2019, διαθέσιμη: <https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=51988>.

λόγω αποφάσεων⁸⁰. Η απόφαση της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 2017⁸¹ επικύρωσε την γνωμοδότηση του Γενικού Εισαγγελέα (της 26^{ης} Ιουλίου 2017), επί των προσφυγών ακύρωσης C-643/15 και C-647/15 της Σλοβακίας και Ουγγαρίας. Πράγματι, η προσβαλλόμενη απόφαση επιτάσσει μία αλληλεγγύη με δεσμευτικό χαρακτήρα, σε αντίθεση με τις μέχρι τώρα θεωρητικές επιταγές της Ένωσης περί συναινετικής αλληλεγγύης⁸². Το Δικαστήριο απέρριψε αιτιολογημένα τους ισχυρισμούς των δύο κρατών σχετικά με την παράβαση ουσιωδών τύπων κατά την έκδοση της εν λόγω απόφασης. Οι δύο χώρες ισχυρίστηκαν ότι η εν λόγω απόφαση παρά τον προσωρινό της χαρακτήρα τροποποιεί τον Κανονισμό 604/2013 αποτελώντας εκ του περιεχομένου της νομοθετική διάταξη (!) για την οποία δεν τηρήθηκαν οι διαδικασίες της συνθήκης (α.289 παρ.1 ΣΛΕΕ) ή της ειδικής νομοθετικής διαδικασίας (α.289 παρ.2 ΣΛΕΕ) και αμφισβητώντας την ορθότητα επιλογής ως νομικής βάσης των εν λόγω μέτρων του άρθρου 78 παρ. 3, αλλά και προβάλλοντας ουσιαστικούς λόγους ακύρωσης⁸³.

Η απόρριψη των προσφυγών ακύρωσης της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας από το ΔΕΕ δεν αποτελεί την μοναδική δικαστική διένεξη των οργάνων της Ένωσης με τις

⁸⁰ Σύμφωνα με τη γνωμοδότηση του γενικού Εισαγγελέα του Δικαστηρίου, οι εν λόγω αποφάσεις εκδόθηκαν νομίμως στη βάση του 78 παρ.3 ΣΛΕΕ, καθώς παρότι δεν τηρήθηκαν οι νομοθετικές διαδικασίες που η Συνθήκη ορίζει, εντούτοις εκδόθηκαν δυνάμει της δυνατότητας του Συμβουλίου να εκδίδει προσωρινά μέτρα απαραίτητα στον τομέα του ασύλου. Η μη τήρηση από τα προσφεύγοντα κράτη των αποφάσεων του Συμβουλίου, «αντιβαίνει στην υποχρέωση αλληλεγγύης και δίκαιης κατανομής των ευθυνών την οποία υπέχουν τα κράτη μέλη στον τομέα της πολιτικής ασύλου».

⁸¹ ΔΕΕ(C-643/15), Δημοκρατία της Σλοβακίας και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, διαθέσιμη: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-643/15&language=EL>.

⁸² Παραβαίνοντας τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25^{ης} και 26^{ης} Ιουνίου 2015, σύμφωνα με τα οποία η κατανομή των μετεγκαθισταμένων προσώπων οφείλει να αποφασίζεται κατόπιν συναίνεσης και λαμβανομένων υπόψιν των ειδικών καταστάσεων των κρατών μελών.

⁸³ Όσο αφορά τους λόγους ουσίας ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει, θεωρώ, ο ισχυρισμός των εναγόντων κρατών, σύμφωνα με τον οποίο, η εκπόνηση του εν λόγω προγράμματος μετεγκατάστασης δεν πληροί την προϋπόθεση της αρχής της αναλογικότητας, δεδομένου ότι δύνατο να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος σκοπός της υποβοήθησης των συστημάτων ασύλου των κρατών πρώτης γραμμής, με λιγότερο επαχθή μέτρα, ήτοι την θέση σε εφαρμογή της Οδηγίας 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου της 20ης Ιουλίου 2001 «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών», το άρθρο 26 της οποίας ρητά ορίζει διαδικασία μετεγκατάστασης ατόμων που απολαύουν διεθνούς προστασίας. Η Οδηγία αυτή αποτελεί μη επαχθές μέτρο, καθώς προβλέπει την επιστροφή των εν λόγω προσώπων όταν λήξει η προσωρινή προστασία, θίγοντας την εθνική κυριαρχία των κρατών μελών σε μικρότερο βαθμό.

χώρες που επέδειξαν απροθυμία στην τήρηση του προγράμματος μετεγκατάστασης. Σύμφωνα με την Επιτροπή παρά των επανειλημμένων εκκλήσεων προς τη Τσέχικη Δημοκρατία, την Ουγγαρία και την Πολωνία, να αναλάβουν τις ευθύνες του στο πλαίσιο αντιμετώπισης της μεταναστευτικής κρίσης, τα εν λόγω κράτη «εξακολουθούν να παραβιάζουν τις νομικές υποχρεώσεις τους και έχουν δείξει έλλειψη σεβασμού των υποχρεώσεών τους προς την Ελλάδα, την Ιταλία και τα άλλα κράτη μέλη». Πράγματι, η Ουγγαρία δεν έχει γνωστοποιήσει, σε κανένα στάδιο υλοποίησης του προγράμματος μετεγκατάστασης, τον αριθμό των ατόμων που δύναται να δεχθεί, αποτελώντας μαζί με την Πολωνία και την Αυστρία τις μόνες χώρες στην επικράτεια των οποίων δεν μετεγκαταστάθηκε κανένας αιτών άσυλο, σύμφωνα με τα στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου.

Όσο αφορά την Πολωνία, δεν έχει προβεί σε καμία ενέργεια και γνωστοποίηση από τον Δεκέμβριο του 2015, λίγους μήνες μετά την έκδοση των αποφάσεων μετεγκατάστασης. Στο πρώτο μάλιστα τρίμηνο μετά την έκδοση των αποφάσεων, παρόλα τα 73 εξερχόμενα αιτήματα των ελληνικών αρχών και την εξαγγελία 65 θέσεων μετεγκατάστασης από την Πολωνία, δεν έλαβε χώρα καμία μεταφορά αιτούντα άσυλο από την Ελλάδα. Σχετικά με την Τσεχία, η τελευταία δεν έχει επίσης προβεί σε καμία ενέργεια και πράξη συνεργασίας ήδη από τον Αύγουστο του 2016.

Με την απροθυμία και παραβατική συμπεριφορά των εν λόγω κρατών να έχει παγιωθεί, η Επιτροπή κίνησε τον Ιούνιο του 2017 διαδικασίες «επί παραβάσεως»⁸⁴ ενάντια στις χώρες αυτές, αποστέλλοντας προειδοποιητικές επιστολές στις τελευταίες και παραπέμποντάς τες τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους στο Δικαστήριο της Ένωσης. Η από 02/04/2020 εκδοθείσα απόφαση του Γ' Τμήματος του ΔΕΕ⁸⁵ (C-715/17, C-718/17 και C-719/17), ακολούθησε, όπως συνηθίζεται, την προγενέστερη γνωμοδότηση της γενικής εισαγγελέως του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία, «Αυτά τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεστούν τις ευθύνες τους όσον αφορά τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας προκειμένου να μην εφαρμοστεί ένα

⁸⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα), *Μετεγκατάσταση: η Επιτροπή κινεί διαδικασίες επί παραβάσει κατά της Τσέχικης Δημοκρατίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας*, 13 Ιουνίου 2017, διαθέσιμο:

https://ec.europa.eu/greece/news/20171406_metegkatastasi_diadikasies_ep_i_paravasei_el.

⁸⁵ Το πλήρες κείμενο της απόφασης διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224882&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3165214>.

έγκυρο μέτρο της Ε.Ε. με το οποίο διαφωνούν⁸⁶», καθώς και ότι κάτι τέτοιο αποτελεί «ένα επικίνδυνο πρώτο βήμα προς την καταστροφή της εύρυθμης και δομημένης κοινωνίας που διέπεται από το κράτος δικαίου». Η θέση του ΔΕΕ δεν θα μπορούσε παρά να μην υπερασπιζόταν την απαρέγκλιτη τήρηση, από το σύνολο των κρατών μελών, της αρχής της αλληλεγγύης και των υποχρεώσεων που τα ενωσιακά όργανα θεσπίζουν, στη βάση πάντα μίας δικαιότερης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών της Ένωσης.

⁸⁶ Συγκεκριμένα, το άρθρο 72 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να δικαιολογεί μία προληπτική επίκλησή της προστασίας της δημόσιας ασφάλειας, λόγω της οποίας δεν εφαρμόστηκαν ενωσιακά μέτρα, αλλά μόνο μία κατά περίπτωση κρίση, του κατά πόσο η μεταφορά ενός αιτούντα άσυλο, στο πλαίσιο του προγράμματος μετεγκατάστασης, συνιστά ενεστώτα ή δυνητικό κίνδυνο για την δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια της χώρας.

4.Η Κοινή Δήλωση Ε.Ε.-Τουρκίας. Η επιρροή της στην εθνική νομοθεσία ασύλου (Διαδικασία στα Σύνορα).

Η επιλογή μας σχετικά με την συνδυαστική ανάλυση της πολυσυζητημένης «Κοινής Δήλωσης της Ε.Ε.-Τουρκίας» και της έννοιας της «ασφαλούς τρίτης χώρας» δεν είναι τυχαία. Το κριτήριο της ασφαλούς τρίτης χώρας αποτελεί αναντίρρητα το θεμέλιο στη βάση του οποίου τα κράτη μέλη της Ε.Ε. προέβησαν στην εν λόγω «Δήλωση» το Μάρτιο του 2016, μίας δήλωσης η οποία έχει εύλογα αποτελέσει αντικείμενο αμφισβήτησης από νομικούς επιστήμονες, αλλά και το σύνολο σχεδόν των αρμόδιων, με ζητήματα ασύλου και προστασίας των προσφυγικών πληθυσμών, φορέων. Η αμφισβήτηση αυτή δεν εδράζεται μόνο στην αμφίβολη παραδοχή στην οποία προέβη η Ε.Ε. σχετικά με το χαρακτηρισμό της Τουρκίας ως μίας χώρας έχουσας την δυνατότητα να εξασφαλίσει όλα όσα το διεθνές κα ευρωπαϊκό δίκαιο επιτάσσει, όσο αφορά την υποδοχή και τα δικαιώματα των προσφύγων, αλλά και με τη αδυναμία της νομικής κοινότητας να προσδιορίσει την νομική φύση της εν λόγω Δήλωσης.

Υποστηρίχθηκε δικαιολογημένα ότι το εν λόγω κείμενο δεν αποτελεί μία διεθνή συμφωνία, με πλήρη νομική ισχύ, στην οποία τυγχάνουν εφαρμογής οι ρυθμίσεις της Σύμβασης της Βιέννης του 1986 για το δίκαιο των Συνθηκών⁸⁷. Επρόκειτο κατ' ακριβολογία για μια Πολιτική Συμφωνία. Ο χαρακτηρισμός της αυτός μας απασχολεί όχι στην βάση μίας τυπολατρικής προσέγγισης χωρίς καμία πρακτική συνέπεια. Η κρισιμότητα χαρακτηρισμού ενός διεθνούς κειμένου ως «πολιτική συμφωνία» έχει να κάνει με το συνεπακόλουθο θεμελιώδες μειονέκτημα του, την αδυναμία δικαστικής προσβολής του ενώπιον των ευρωπαϊκών δικαστηρίων, καθιστώντας το επομένως ένα κείμενο, του οποίου η τήρηση και εφαρμογή εναπόκειται στην πολιτική βούληση των κρατών, μία βούληση ελευθέρως ανακλητή. Το ζήτημα γίνεται ακόμα πιο περίπλοκο αν αναλογιστεί κανείς ότι σύμφωνα με το Γενικό Δικαστήριο της Ε.Ε., το οποίο αποφάνθηκε με την από 28-2-2017 διάταξη του (Υπόθεση T-192/16)⁸⁸, ο όρος «μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο όρος Ε.Ε.» στην προαναφερθείσα δήλωση Ε.Ε.-

⁸⁷ Βλ. Κ. Χατζηκωνσταντίνου/Μ. Σαρηγιαννίδης/Χ. Αποστολίδης, *Θεμελιώδεις Έννοιες στο Διεθνές Δημόσιο Δίκαιο*, 2η έκδ., εκδόσεις Σάκκουλας, 2014, σελ.320 επ..

⁸⁸ Διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου, NF κατά Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, πρώτο πενταμελές τμήμα, της 28ης Φεβρουαρίου 2017, διαθέσιμη: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-192/16&language=EL>.

Τουρκίας αναφέρονται στους αρχηγούς των κρατών ή κυβερνήσεων της Ε.Ε., οι οποίοι στις 29 Νοεμβρίου 2015 και στις 7 Μαρτίου 2016 *«συναντήθηκαν με τον Τούρκο ομόλογό τους και συμφώνησαν επιχειρησιακά μέτρα για την αποκατάσταση της δημοσίας τάξεως, κυρίως στην ελληνική επικράτεια, τα οποία αντιστοιχούσαν στα μέτρα που είχαν αναφερθεί ή εξαγγελθεί προηγουμένως στις δημόσιες δηλώσεις υπό την μορφή δελτίων Τύπου...»*. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν έλαβε, ως θεσμικό όργανο της Ένωσης, απόφαση περί συνάψεως συμφωνίας με την κυβέρνηση της Τουρκίας. Πρόκειται επομένως για μία πολιτική συμφωνία της Ε.Ε. με την Τουρκία, με τη μορφή απλά δελτίου τύπου-κοινού ανακοινωθέντος⁸⁹, μη τηρώντας τις προϋποθέσεις του αρ. 218 ΣΛΕΕ. Ακόμα και αν γίνει δεκτό το εν λόγω κείμενο ως μία διεθνή συμφωνία, αυτή δεν συνήφθη μεταξύ της Ε.Ε. και του κράτους της Τουρκίας, αλλά των επιμέρους κρατών μελών της Ε.Ε. με την Τουρκία. Στην διάταξή του το Δικαστήριο της Ένωσης καθιστά σαφές, ότι *«ακόμα και αν θεωρηθεί ότι κατά τη σύνοδο της 18^{ης} Μαρτίου 2016 συνήφθη από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης και από τον Τούρκο Πρωθυπουργό»*⁹⁰. Η θέση της Ένωσης σε μία πολιτική συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών αυτής και ενός τρίτου κράτους δεν είναι σαφής. Αποτελεί η Ε.Ε. «τρίτο μέρος» στην εν λόγω συμφωνία με ό τι αυτό συνεπάγεται από τη Σύμβαση της Βιέννης;

Οφείλει να καταστεί σαφές, ήδη στο πρώιμο αυτό στάδιο, ότι η Κοινή Δήλωση Ε.Ε. και Τουρκίας, παρόλα τα σαφή και εξαιρετικά κρίσιμα μειονεκτήματά της⁹¹, έχει συμβάλει ουσιωδώς στην διαχείριση της προσφυγικής κρίσης και τη ραγδαία μείωση των ροών στα ελληνικά παράλια. Η εν λόγω Δήλωση της 18^{ης} Μαρτίου του 2016 δεν αποτέλεσε την πρώτη προσπάθεια συνεργασίας της Ε.Ε. με την Τουρκία σε ζητήματα ασύλου. Οι ευρωπαίοι είχαν έγκαιρα αντιληφθεί το πρωταγωνιστικό ρόλο της γείτονα

⁸⁹ Council of the EU, PRESS EL, ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ 144/16, 18/03/2016, *Δήλωση Ε.Ε.-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016*, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.consilium.europa.eu/press>.

⁹⁰ Πρόκειται για δύο Πακιστανούς και έναν Αφγανό υπήκοο (Υποθέσεις T-192/16, T-193/16, T-257/16), οι οποίοι υπέβαλαν αιτήσεις ασύλου στην Ελλάδα και γνωρίζοντας την πιθανή επιστροφή τους στην Τουρκία δυνάμει της Κοινής Δήλωσης, υπέβαλαν αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της Ε.Ε., αμφισβητώντας την νομιμότητα της Δήλωσης και ισχυριζόμενοι ότι η Ένωση παρενέβη τις επιταγές της ΣΛΕΕ και τις νόμιμες διαδικασίες σύναψης διεθνών συνθηκών.

⁹¹ Βλ. *Η ψευδαισθηση της «ασφαλούς χώρας» για την Τουρκία καταρρέει*, Διεθνής Αμνηστία, Μάρτιος 2016.

χώρας στην αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης. Ήδη από το Νοέμβριο του 2015 και την υιοθέτηση του Κοινού Σχεδίου Δράσης (*joint action plan*)⁹² ο ρόλος της Τουρκίας στη διαχείριση των ροών ήταν εμφανής. Αποτέλεσμα αυτού, το άνοιγμα της αγοράς εργασίας στους Σύρους πρόσφυγες στην Τουρκία, η αυστηροποίηση των ελέγχων στα θαλάσσια σύνορα, η συνεργασία της τουρκικής ακτοφυλακής με την Ε.Ε. και η υποχρέωση θεώρησης των Σύρων προσφύγων, με την συνακόλουθη υποχρέωση βέβαια της Ε.Ε. προς εκταμίευση τριών δισεκατομμυρίων ευρώ προς ενδυνάμωση των τουρκικών προσπαθειών. Συγκεκριμένα, στις 15 Οκτώβρη 2015 συμφώνησαν σε μέτρα στήριξης των Σύρων πολιτών, με σκοπό την αντιμετώπιση της κρίσης που συνεπάγεται η εμφύλια σύρραξη στην Συρία. Στις 29 Νοέμβρη του ίδιου έτους, ενεργοποίησαν το εν λόγω κοινό σχέδιο δράσης, θέτοντας ως πρωταρχικό στόχο τους την συνεργασία της Τουρκίας με την Ένωση, όσο αφορά κυρίως την αντιμετώπιση προσώπων που δεν δικαιούνται κάποια μορφή διεθνούς προστασίας, με την θέση σε εφαρμογή διατάξεων διμερών συμφωνιών επανεισδοχής και με στόχο πάντα την ταχύτατη επιστροφή παράτυπων μεταναστών (ο όρος «μετανάστες» αντί αυτού των «προσφύγων» δεν είναι τυχαίος) στις χώρες καταγωγής τους.

Η Κοινή Δήλωση του Μαρτίου του 2016 ήταν συνέπεια της παραδοχής από μέρος των ευρωπαϊκών κρατών, ότι τα μέτρα που το κοινό σχέδιο δράσης (JAP) επέβαλε δεν ήταν αρκετά, δεδομένων και των συνεχόμενων ροών που αυξάνονταν. Σκοπός της Δήλωσης, ήταν η εμβάθυνση και ισχυροποίηση των σχέσεων τους κυρίως στον τομέα της παράτυπης μετανάστευσης⁹³, προκειμένου να «εξαρθρωθεί το επιχειρηματικό μοντέλο των διακινητών». Σύμφωνα με την εν λόγω δήλωση-δελτίο τύπου, «η Τουρκία και η Ευρωπαϊκή Ένωση επιβεβαίωσαν την δέσμευσή τους για την εφαρμογή του κοινού τους σχεδίου δράσης που ενεργοποιήθηκε στις 29 Νοεμβρίου 2015».

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ο μέσος όρος καθημερινά των αφίξεων στο Αιγαίο πριν την θέση σε εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ανερχόταν στους 3.000, ενώ από τον Μάρτιο του 2016, ο αριθμός των προσφύγων που προσπαθούσαν να εισέλθουν στην χώρα διά μέσω θαλάσσης ανερχόταν στα 80 άτομα ημερησίως⁹⁴.

⁹² European Commission, EU-Turkey Joint Action Plan, MEMO 15/8560, Brussels, 2015.

⁹³ Μαρούδα Μ.-Ν., Σαράντη Β., *Προσφυγικό Δίκαιο, Ερμηνεία, Διαγράμματα, Υποδείγματα*, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, 2016, σελ. 222 επ..

⁹⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf.

Πρόκειται αναμφίβολα για μία βαθύτατη ελάφρυνση του ελληνικού συστήματος ασύλου, με μείωση 97% των εισόδων στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., αλλά και για μία κατ' αρχήν επιτυχή κίνηση για το σύνολο της Ευρώπης και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, παρόλο τον προσωρινό χαρακτήρα που δόθηκε στην εν λόγω δήλωση.

Το μεταναστευτικό ζήτημα το οποίο απασχόλησε την Ευρώπη κατά τη διάρκεια του 2015, είχε ήδη αρχίσει να απασχολεί την Τουρκία από τα τέλη του 2011 και την αντίδραση του Άσσαντ στη Συρία. Η πολιτική των ανοιχτών συνόρων στη γείτονα χώρα είχε ως εφελκυστήρα την πεποίθηση της τουρκικής κυβέρνησης, ότι ήταν και προς το δικό της συμφέρον η ύπαρξη στα εδάφη της αντικαθεστωτικών ομάδων δεδομένου ότι η χώρα δύνατο να παίξει καθοριστικό ρόλο στο έδαφος της Συρίας, στην μετά-Άσσαντ εποχή⁹⁵. Ακόμα και σήμερα η αναλογία προσφύγων-μεταναστών και Τούρκων είναι 1/20, την ίδια στιγμή που η ίδια αναλογία στο σύνολο της Ευρώπης ανέρχεται στο 1/475. Δεν μπορεί κανείς επομένως να αρνηθεί τον σαφή δημογραφικό και όχι μόνο κλονισμό της Τουρκίας από το προσφυγικό ζήτημα⁹⁶. Κανείς ωστόσο δεν μπορεί να αρνηθεί και την ευθύνη που φέρει η γείτονα χώρα για την δημιουργία εκ νέου κύματος προσφυγικών-μεταναστευτικών ροών μετά την εισβολή της στη Βόρεια Συρία, αλλά και την πολιτική εκμετάλλευση από μέρους της αντιπολίτευσης της ύπαρξης προσφυγικών πληθυσμών στο έδαφος της χώρας, επιτιθέμενη στην πολιτική ανοιχτών συνόρων του Τούρκου Προέδρου, υπενθυμίζοντας εμφατικά την αρνητική επίπτωση της ύπαρξης πάνω από πέντε εκατομμύρια αραβόφωνων σε τουρκικό έδαφος.⁹⁷

«Όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά μέσω Τουρκίας από τις 20 Μαρτίου 2016 και έπειτα θα επιστρέφονται σε αυτήν». Αυτή είναι η βασική επιδίωξη και η αιτία υπογραφής της εν λόγω δήλωσης. Όσοι μετανάστες δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας λόγω απόρριψης ως αβάσιμης ή απαράδεκτης της αίτησης ασύλου τους ή λόγω μη κατάθεσης από μέρους τους αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας, η Υπηρεσία Ασύλου δηλαδή έκρινε εξατομικευμένα ότι δεν δύνανται να

⁹⁵ Dimitris Tsarouhas, Along the Balkan Route: The Impact of the Post-2014 "Migrant Crisis" on the EU's South East Periphery, Migrate-Jean Monnet Network, Chapter 2: *Turkey and the European Migration Crisis: Apprehensive Cooperation*.

⁹⁶ Η Κωνσταντινούπολη ήδη το 2016 φιλοξενούσε 413.406 Σύρους πρόσφυγες, ενώ η πλειοψηφία των τελευταίων τοποθετήθηκε σε τουρκικές πόλεις κοντά στα σύνορα με την Συρία (Mersin, Killis, Mardin και άλλες).

⁹⁷ Γεγονός που συνέδραμε, σύμφωνα με πολιτικούς αναλυτές, στην ήττα του Ερντογάν σε πόλεις μείζονος σημασίας, στις δημοτικές εκλογές του Μαΐου του 2019.

θεωρηθούν πρόσφυγες και δεν χρήζουν επικουρικής προστασίας, οφείλουν να επιστραφούν στην Τουρκία, εφόσον κριθεί, επίσης εξατομικευμένα, ότι μπορεί να θεωρηθεί «ασφαλής», για το εν λόγω πρόσωπο, χώρα.

Στόχος, η επιστροφή, όχι η επαναπροώθηση, η οποία αντιτίθεται ρητά με το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο, αποτελώντας για πολλούς κανόνες αναγκαστικού δικαίου, ίσως ο θεμελιωδέστερος κανόνας που η ίδια η Σύμβαση της Γενεύης επιτάσσει, μη δυνάμενος να αποτελέσει αντικείμενο επιφύλαξης από τα κράτη που κύρωσαν τη Σύμβαση. Η επιστροφή επομένως ενός προσώπου στην Τουρκία προϋποθέτει την προηγούμενη καταγραφή και εξέταση της τυχόν υποβληθείσας αίτησης παροχής ασύλου στα ελληνικά νησιά. Σε περιπτώσεις μη κατάθεσης αίτησης ασύλου η επιστροφή στην γείτονα χώρα λαμβάνει χώρα αμελλητί.

Παρόλη τη σαφή μείωση των ροών προς τα ελληνικά νησιά μετά την υπογραφή της Κοινής Δήλωσης, οι επιστροφές προς την Τουρκία ανέρχονται ακόμα σε μόλις μερικές εκατοντάδες⁹⁸, λόγω των εξαιρετικά δυσκίνητων διαδικασιών στα ελληνικά σύνορα. Ίσως επομένως το γεγονός το οποίο επέφερε δραστικότερα αποτελέσματα και συνέδραμε στην ουσιαστική μείωση των ροών, ήταν η επιλογή πολλών Βαλκανικών χωρών σχετικά με το κλείσιμο των συνόρων τους⁹⁹ και η συνεπακόλουθη δυσκολία των προσφύγων-μεταναστών να φτάσουν σε χώρες με οικονομική κατάσταση ικανή, να τους προσφέρει θέσεις εργασίας και αξιοπρεπή διαμονή, όπως η Γερμανία. Η ευρεία χρήση μάλιστα κινητών τηλεφώνων, ακόμα και των social media, κατέστησε άμεση και ταχεία τη γνωστοποίηση του κλεισίματος των συνόρων. Ήταν πια σαφές στο μεγαλύτερο τμήμα των προσφυγικών πληθυσμών, ότι η προσπάθεια εισόδου σε ευρωπαϊκό έδαφος θα συνεπαγόταν απλά την μακρόχρονη και συχνά υπό ταπεινωτικές συνθήκες διαμονή τους στα ελληνικά hotspots και την μεταγενέστερη επιστροφή τους σε τουρκικό έδαφος. Το πέρασμα, με διακινδύνευση της ζωής τους, στο Αιγαίο έμοιαζε πλέον μία ατελέσφορη διαδικασία. Σε κάθε περίπτωση, η τάση σταθεροποίησης της κατάστασης στην Συρία κατά τη διάρκεια του 2016, συνέδραμε στην απροθυμία της πλειοψηφίας των προσφυγικών πληθυσμών να ακολουθήσουν το ταξίδι προς την

⁹⁸ Μέχρι το τέλος Φεβρουαρίου του 2019 οι επιστροφές στη γείτονα χώρα ανέρχονταν σε 2.441.

⁹⁹ Marcus Engler, *Along the Balkan Route: The Impact of the Post-2014 "Migrant Crisis" on the EU's South East Periphery*, Migrate-Jean Monnet Network, Chapter 1: *Route Closed? The impact of the EU-Turkey Statement on the Refugee Migration Flows into Europe*.

Ευρώπη, το οποίο άλλωστε καθίστατο, με το πέρασμα του χρόνου, όλο και πιο αμφίβολο.

«Για κάθε επιστροφή Σύρου στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύρος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στην Ε.Ε.»¹⁰⁰. Η υιοθέτηση της one-for-one αρχής δεν θα μπορούσε εκ των πραγμάτων να καταστεί αποτελεσματική και ρεαλιστική¹⁰¹, αν λάβει κανείς υπόψιν του ότι το ανώτατο όριο το οποίο τέθηκε από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. ως προς την δυνατότητα επανεγκατάστασης προσφύγων στο έδαφος των κρατών μελών της, ήταν αυτό των 72.000 θέσεων. Το «πλαφόν» αυτό εξωτερικεύει την απροθυμία της Ε.Ε. σχετικά με τη σε βάθος εμπλοκή της, επιθυμία υποδοχής και φιλοξενίας των προσφυγικών πληθυσμών, παρόλη την παράλληλη υπόσχεσή της ότι τα κράτη μέλη επρόκειτο να δεχτούν μεγαλύτερο αριθμό προσφύγων από το έδαφος της Τουρκίας, εφόσον οι ροές των ατόμων που εισέρχονταν στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. μειώνονταν ουσιωδώς σε βάθος χρόνου. Εκταμιεύοντας άλλα τρία δισεκατομμύρια ευρώ και αδιαφορώντας για τις μακροπρόθεσμες συνέπειες της εν λόγω δήλωσης στους προσφυγικούς πληθυσμούς, η Ε.Ε. κατάφερε σαφώς να μειώσει μεσοπρόθεσμα τις ροές των ανθρώπων στο εσωτερικό της, λειτουργώντας ωστόσο απλά ως χρηματοδότης και συντονιστής της όλης προσπάθειας.

Το όλο σύστημα και προσδοκία στην οποία εδράστηκε η απόφαση της Ε.Ε. να επιδιώξει τη συνεργασία με την Τουρκία, παρόλη την σαφώς προβληματική εικόνα της χώρας, με την υιοθέτηση πρακτικών αντιτιθέμενων σε θεμελιώδη δικαιώματα, όπως το δικαίωμα έκφρασης, κράτους δικαίου και της αμφισβήτησης ακόμα και της θεμελιώδους επιταγής του διεθνούς δικαίου περί μη εξευτελιστικής και απάνθρωπης μεταχείρισης. Πρόκειται για πρακτικές με χρονικό σημείο εκκίνησης το πραξικόπημα του Ιουλίου του 2015, την αλλαγή του τούρκικου Συντάγματος και τη συγκέντρωση εξουσιών στα χέρια του Τούρκου Προέδρου. Αντιφατική, επομένως, η επιλογή της Ε.Ε. αφενός να καταδικάζει τις εν λόγω πρακτικές, αφετέρου να συνθηκολογεί με την Τουρκία. Ακόμα πιο αντιφατικό φαίνεται το γεγονός, ότι ενώ Τούρκοι πολίτες

¹⁰⁰ Στους οποίους και αποδίδει καθεστώς προσωρινής προστασίας, όμοιο με αυτό που επιφυλάσσει η Σύμβαση της Γενεύης στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, χωρίς ωστόσο να ταυτίζεται με αυτό, δεδομένης της ρητής επιφύλαξης (γεωγραφικού περιορισμού) της Τουρκίας κατά την κύρωση της Σύμβασης, σχετικά με την υποχρέωση αποδοχής προσφύγων προερχόμενων μόνο από τη Δύση.

¹⁰¹ Human Rights Watch, *Letters to EU Leaders on refugees*, 15 March, διαθέσιμο: <https://www.hrw.org/news/2016/03/15/human-rights-watch-letter-eu-leaders-refugees>.

υψηλότερων τάξεων και εκπαίδευσης μεταναστεύουν το τρέχον χρονικό διάστημα προς τη Δύση, λόγω της καταπίεσης και ανελευθερίας που υφίστανται στη χώρα τους, παράλληλα η ίδια χώρα που ωθεί την ελίτ των πολιτών της σε μετανάστευση, κρίνεται ως κατάλληλη υποδοχής μεταναστών. Η ευθεία αντίθεση άλλωστε της εν λόγω δήλωσης προς θεμελιώδεις αρχές του ανθρωπιστικού δικαίου, κατέστη σαφής, ήδη από την δημοσιοποίησή της, με σχεδόν το σύνολο των αρμόδιων φορέων να εκφράζει τις αντιρρήσεις του σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο¹⁰².

Η επιλογή του Τούρκου Προέδρου, στα τέλη Φεβρουαρίου του τρέχοντος έτους, να υποκινήσει, μεταφέρει και ωθήσει τους μετανάστες που βρίσκονται στο έδαφος της Τουρκίας να περάσουν στην ελληνική επικράτεια, από τα χερσαία σύνορα της Τουρκίας με την Ελλάδα, στο Έβρο, αποτελεί άλλη μία απόδειξη της αναξιοπιστίας της Τουρκίας ως «συμβαλλόμενου μέρους» στην εν λόγω δήλωση. Η Κοινή Δήλωση Ε.Ε.-Τουρκίας, παρόλη την μεσοπρόθεσμη ανακούφιση αριθμητικά της Ευρώπης, συνέδραμε στη δημιουργία ενός απόλυτα αποτελεσματικού μοχλού πίεσης υπέρ του Τούρκου Προέδρου και την συνεχή απειλή προώθησης σε ευρωπαϊκό έδαφος των εκατομμύρια μεταναστών και προσφύγων που διαμένουν (συνεπεία και της εν λόγω δήλωσης) στην επικράτειά της.

4.1.Αποτελεί η Τουρκία «ασφαλή Τρίτη χώρα»;

Ο χαρακτηρισμός της Τουρκίας ως «ασφαλούς τρίτης χώρας» κατέστη πιθανός ήδη από το συμπληρωματικό σημείωμα για την Κοινή Δήλωση της 18^{ης} Μαρτίου 2016 το οποίο εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά και από τη σχετική ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, σχετικά με την εφαρμογή της εν λόγω δήλωσης¹⁰³. Αναγκαία καθίσταται η θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση της

¹⁰² 31/03/2016, δελτίο τύπου του Ελληνικού Συμβουλίου για τους πρόσφυγες και άλλων έξι οργανώσεων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου: «η Συμφωνία αυτή καταργεί κάθε νομικό κερτημένο ως προς την προστασία των προσφύγων, όπως αυτό οικοδομήθηκε με το διεθνές, ενωσιακό και εθνικό δίκαιο, την Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου».

¹⁰³ “People who apply for asylum in Greece will have their applications treated on a case by case basis, in line with EU and international law requirements and the principle of non-refoulement. There will be individual interviews, individual assessments and rights of appeal. There will be no blanket and no automatic returns of asylum seekers”.

έννοιας της ασφαλούς χώρας, σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο¹⁰⁴, η οποία έχει αποτελέσει αντικείμενο ενδιαφέροντος στο πλαίσιο της πρόσφατης προσφυγικής κρίσης. Θεωρητικό θεμέλιο της εν λόγω προσπάθειάς, αποτελεί το αρ. 38 της Οδηγίας 2013/33 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013 «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας». Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο, «τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόσουν την έννοια των ασφαλών τρίτων χωρών μόνο εφόσον οι αρμόδιες αρχές κρίνουν ότι η μεταχείριση του αιτούντος διεθνή προστασία στην οικεία Τρίτη χώρα θα πληροί τα εξής κριτήρια: α) δεν απειλούνται η ζωή και η ελευθερία λόγω φυλής, θρησκείας, ιθαγένειας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων β) δεν υπάρχει κίνδυνος σοβαρής βλάβης όπως ορίζεται στην Οδηγία 2011/95/ΕΕ γ) τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης δ) τηρείται η απαγόρευση της απομάκρυνσης κατά παράβαση του δικαιώματος αποφυγής των βασανιστηρίων και της σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης, όπως ορίζεται στο διεθνές δίκαιο και ε) υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώς πρόσφυγα και, στην περίπτωση που ο αιτών αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, να του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης».

Θεμελιώδους σημασίας, όσο αφορά το εν λόγω ζήτημα, θεωρήθηκε η ΣΤΕ (ΟΛ) 2347/2017¹⁰⁵, η οποία προέβη στην ερμηνεία της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας, καθώς η πλειοψηφία αυτής έκανε δεκτό: «Προκειμένου να θεωρηθεί ότι πληρούται το εν λόγω κριτήριο (Αρ. 38§1 περ. ε' της Οδηγίας), δεν απαιτείται η Τρίτη χώρα να έχει επικυρώσει την Σύμβαση της Γενεύης (και μάλιστα χωρίς γεωγραφικό περιορισμό) ή να θεσπίζεται με την νομοθεσία της σύστημα προστασίας των αλλοδαπών, με το οποίο να κατοχυρώνονται όχι μόνο η αρχή της μη επαναπροώθησης αλλά και όλα τα λοιπά δικαιώματα που προβλέπονται από την ανωτέρω Σύμβαση. Τούτο συνάγεται, μεταξύ άλλων, από την αντιπαραβολή του Άρθρου 38 με το Άρθρο 39 της Οδηγίας, όπου το πρώτο δεν προβλέπει όμως ότι, για να θεωρηθεί μια Τρίτη χώρα ως ασφαλής, πρέπει να

¹⁰⁴ Καμία ρητή αναφορά δεν γίνεται στο διεθνές δίκαιο στην έννοια της «ασφαλούς τρίτης χώρας», ωστόσο θεωρητικό θεμέλιο αποτελεί, σύμφωνα με αναλυτές, το αρ. 31παρ.1 της Σύμβασης της Γενεύης: «Αι συμβαλλόμενοι χώροι δεν θα επιβάλλουν ποινικές κυρώσεις εις πρόσφυγας λόγω παρανόμου εισόδου ή διαμονής, εάν ούτοι προερχόμενοι απ' ευθείας εκ χώρας ένθα η ζωή ή η ελευθερία αυτών ηπειλείτο, εν τη εννοία του α.1, εισέρχονται ή ευρίσκονται ήδη επί του εδάφους αυτών άνευ αδείας».

¹⁰⁵ ΣΤΕ(Ολομέλεια), Απόφαση 2347/2017, 22 Σεπτεμβρίου 2017, διαθέσιμη: https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/%CE%9F%CE%9B%20%CE%A3%CE%A4%CE%95%202347_2017%20D.%CE%9C..pdf.

έχει επικυρώσει την Σύμβαση της Γενεύης, να εφαρμόζει ειδική διαδικασία ασύλου προβλεπόμενη από την νομοθεσία της ή να κατοχυρώνει κατάλογο ορισμένων δικαιωμάτων... θεωρείται δηλαδή ισοδύναμη με την παρεχόμενη στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες προστασία και κάθε «άλλη επαρκής προστασία» που παρέχεται στους αλλοδαπούς... αρκεί να παρέχει (η Τρίτη χώρα) επαρκή προστασία ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφύγων, όπως, μεταξύ άλλων, του δικαιώματος πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη και την αγορά εργασίας».

Σύμφωνα με το ΣτΕ (σκέψη 60), λαμβάνοντας υπόψιν το α.38 παρ. 2 της Οδηγίας, *«Ο νομοθέτης προέβλεψε ως κριτήριο για να θεωρηθεί μια χώρα ως ασφαλής τρίτη χώρα, ο αιτών να έχει σύνδεσμο με την εν λόγω τρίτη χώρα, βάσει του οποίου θα ήταν εύλογο να μεταβεί σε αυτή. Κατά την έννοια της διάταξης αυτής, η διέλευση του αιτούντος από τρίτη χώρα μπορεί, σε συνδυασμό με συγκεκριμένες περιστάσεις που τον αφορούν (όπως, μεταξύ άλλων, ο χρόνος παραμονής του σε αυτή ή το γεγονός ότι η χώρα αυτή βρίσκεται πλησίον της χώρας καταγωγής του) να θεωρηθεί σύνδεσμος του αιτούντος με την τρίτη χώρα».* Σκόπιμο θεωρώ να αναφερθεί ότι εύλογο ερώτημα αποτελεί ο λόγος, στην βάση του οποίου, η Ολομέλεια του ΣτΕ επέλεξε να μην υποβάλλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο της Ένωσης (267 ΣΛΕΕ), θέτοντας ενώπιον του τελευταίου το ζήτημα της ερμηνείας του ενωσιακού δικαίου και συγκεκριμένα του άρθρου 38 της Οδηγίας, παρόλη την αναντίρρητη σπουδαιότητα του ζητήματος για την συνολική μεταναστευτική πολιτική της χώρας, αλλά και τις συνέπειες αυτού στον τομέα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων προσφύγων και αιτούντων άσυλο.

Όσο αφορά ειδικότερα το εσωτερικό νομοθετικό πλαίσιο στην Τουρκία, σύμφωνα με τον εθνικό νόμο περί αλλοδαπών και διεθνούς προστασίας, ο οποίος εκπονήθηκε το 2014, προβλέπονται τέσσερα είδη διεθνούς προστασίας: α) το «καθεστώς πρόσφυγα», το οποίο χορηγείται σε πολίτες των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, στη βάση της ρητής επιφύλαξης της Τουρκίας στη Σύμβαση της Γενεύης, β) το «καθεστώς υπό όρους πρόσφυγα», για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες εκτός του ευρωπαϊκού χώρου, γ) το «καθεστώς επικουρικής προστασίας», το οποίο χορηγείται σε περιπτώσεις που δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του ορισμού του πρόσφυγα, πρόκειται ωστόσο για αιτούντες στο πρόσωπο των οποίων αναγνωρίζεται το στοιχείο του «κινδύνου» σε περίπτωση επιστροφής στη χώρα καταγωγής τους και το δ) «καθεστώς προσωρινής προστασίας», το οποίο επιλέγεται σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων και το οποίο έτυχε εφαρμογής στην περίπτωση των

Σύρων υπηκόων που εισήλθαν στο έδαφος της Τουρκίας μετά το ξέσπασμα του εμφύλιου πολέμου στη Συρία¹⁰⁶. Η χορήγηση του εν λόγω καθεστώτος στην περίπτωση των Σύρων πολιτών, οι οποίοι αρχικά είχαν λάβει το καθεστώς του «επισκέπτη» (misafir), έγινε στη βάση της επιδίωξης επιστροφής τους στην Συρία μετά το πέρας του πολέμου και της πεποίθησης, ότι η παραμονή τους στη γείτονα χώρα δεν είναι παρά προσωρινή.

Η Οδηγία 2013/33 πράγματι κάνει λόγο στην δεύτερη παράγραφο του α.38, περί ύπαρξης συνδέσμου του αιτούντος με την τρίτη χώρα, γεγονός που καθιστά εύλογη την μετάβασή του σε αυτήν. Η αναγκαιότητα κρίσης ωστόσο, σύμφωνα με την απόφαση της Ολομέλειας, σχετικά με τον χρόνο παραμονής του και το κατά πόσο η εν λόγω χώρα βρίσκεται κοντά γεωγραφικά με την χώρα ιθαγένειας ή καταγωγής του, δημιουργεί εύλογα αμφιβολίες. Σε κάθε περίπτωση, εξαιρετικά σημαντική απεδείχθη η πρόβλεψη της Οδηγίας περί δυνατότητας εξατομικευμένης αμφισβήτησης, μετά την έκδοση πράξης επιστροφής ενός αιτούντα, του χαρακτηρισμού ως «ασφαλούς» μίας χώρας. Και αυτό δεδομένου ότι η κρίση του αν θεωρείται μία χώρα ασφαλής λαμβάνει χώρα σε ατομικό επίπεδο, κατόπιν κρίσης δηλαδή του κατά πόσο το συγκεκριμένο πρόσωπο δεν διατρέχει κίνδυνο από την επικείμενη επιστροφή του σε αυτήν. Η εν λόγω κρίση περί ύπαρξης εύλογου συνδέσμου δύναται, σε κάθε περίπτωση, να αμφισβητηθεί, κατά τα ανωτέρω¹⁰⁷.

Δυναμικότερη απεδείχθη η έκδοση αποφάσεων επί του εν λόγω ζητήματος από Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών, στις οποίες έγινε δεκτό ότι η μη πρόσβαση των αιτούντων σε κέντρα παραμονής και διαβίωσης, η απουσία ιατροφαρμακευτικής τους περίθαλψης και ουσιαστικών δεσμών, οικογενειακών ή κοινωνικών, με την Τουρκία, αλλά και η σύντομη παραμονή τους σε τουρκικό έδαφος, συνέβαλε στην αδυναμία ad hoc χαρακτηρισμού της εν λόγω χώρας ως ασφαλούς. Άλλωστε, σύμφωνα με την Επιτροπή, «μόνο η διέλευση δεν συνιστά επαρκή σύνδεσμο ή σημαντικό δεσμό»¹⁰⁸. Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 15602/2017 απόφαση της 9^{ης} Επιτροπής Προσφυγών, «η γεωγραφική εγγύτητα της χώρας καταγωγής με μία τρίτη χώρα αυτή καθαυτή δεν επαρκεί προκειμένου να καταφαθεί η ύπαρξη επαρκούς συνδέσμου. Μία τέτοια ερμηνεία θα

¹⁰⁶ Το κείμενο του σχετικού νόμου σχετικά με τα καθεστώα αλλοδαπών και την παροχή διεθνούς προστασίας, διαθέσιμο σε: http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf.

¹⁰⁷ ΕΔΔΑ, ILIAS AND AHMED V. HUNGARY, APPL.NO. 47287/15.

¹⁰⁸ Απόφαση 14011/2017 της 11^{ης} Επιτροπής Προσφυγών.

παραβίαζε το καθήκον να εξετάζονται αιτήσεις διεθνούς προστασίας σε εξατομικευμένη βάση, δεδομένου ότι θα είχε ως αποτέλεσμα μία παρόμοια αντιμετώπιση όλων των υπηκόων της χώρας με γεωγραφική εγγύτητα στην γειτονική (τρίτη) χώρα». Σε εθνικό επίπεδο, η λειτουργία του δεύτερου βαθμού κρίσης, όσο αφορά το ζήτημα χαρακτηρισμού της Τουρκίας ως ασφαλούς χώρας είναι πράγματι αξιοσημείωτη, δεδομένης της ανατροπής πολλών πρωτοβάθμιων αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου, οι οποίες ειδικά μετά την εκπόνηση του ν.4375/2016 τον Απρίλιο του 2016, λίγες μέρες μετά την Κοινή Δήλωση¹⁰⁹, απέρριπταν σχεδόν στο σύνολό τους τις αιτήσεις Σύρων υπηκόων, στα hotspot των νησιών του Αιγαίου, ως απαράδεκτες.

Η σκέψη ότι υπήκοος τρίτης χώρας δύναται να λάβει διεθνή προστασία από μία χώρα από την οποία διήλθε πριν την είσοδό του στην ευρωπαϊκή ήπειρο, ήταν γνωστή πριν το ξέσπασμα της προσφυγικής κρίσης το 2014-2015. Ήδη από το 1998, η Ύπατη Αρμοστεία είχε καταστήσει σαφή τη δυνατότητα επιστροφής ενός αιτούντα άσυλο σε τρίτη χώρα στο πλαίσιο διμερών συμφωνιών, υπό τον όρο βέβαια της επαρκούς προστασίας του στο εν λόγω κράτος και της εξέτασης, στην ουσία της, της αίτησης ασύλου. Ο νέος νόμος 4636/2019, στο άρθρο 86, κάνει ρητή αναφορά στην έννοια της «ασφαλούς τρίτης χώρας». Πέρα από την επανάληψη των βασικών προβλέψεων της Οδηγίας¹¹⁰ και της νομολογίας, κάνει επίσης λόγο σχετικά με σύνδεσμο του αιτούντος με τη χώρα, συνδέσμου που θα καθιστούσε εύλογο να μεταφερθεί σε αυτήν. Σύμφωνα με τον Έλληνα νομοθέτη, «η διέλευση του αιτούντος από Τρίτη χώρα μπορεί, σε συνδυασμό με συγκεκριμένες περιστάσεις που τον αφορούν, ιδίως (α)τον χρόνο παραμονής του σε αυτή, (β)ενδεχόμενη επαφή ή αντικειμενική και υποκειμενική δυνατότητα επαφή με τις αρχές, για πρόσβαση σε εργασία ή χορήγηση δικαιώματος διαμονής, (γ)ενδεχόμενη, προηγούμενη της διέλευσης, διαμονή όπως ενδεικτικά επισκέψεις μακράς διάρκειας ή σπουδές, (δ)ύπαρξη οποιωνδήποτε ακόμα και μακρινών

¹⁰⁹ Βλ. σχ. Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), Έκθεση για τη συμφωνία Ε.Ε.-Τουρκίας της 18^{ης} Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα, υπό το πρίσμα του Ν.4375/2016, Απρίλιος 2016.

¹¹⁰ Άρθρο 86 παρ. 1 ν.4636/2019: «Μία χώρα θεωρείται ως ασφαλής τρίτη χώρα για έναν συγκεκριμένο αιτούντα, όταν πληρούνται σωρευτικά τα εξής κριτήρια: **α)** δεν απειλούνται η ζωή και η ελευθερία του λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων, **β)** η χώρα αυτή τηρεί την αρχή της μη επαναπροώθησης, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, **γ)** δεν υπάρχει κίνδυνος σοβαρής βλάβης, για τον αιτούντα κατά το άρθρο 15 του παρόντος νόμου, **δ)** η χώρα αυτή απαγορεύει την απομάκρυνση κάποιου, σε χώρα όπου κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια ή σκληρή, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία, όπως ορίζεται στο διεθνές δίκαιο, **ε)** υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθεί καθεστώς του πρόσφυγα και στην περίπτωση που ο αιτών αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, να του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης.

δεσμών, (ε)ύπαρξη κοινωνικών ή επαγγελματικών σχέσεων, (στ)ύπαρξη ιδιοκτησίας, (ζ) σύνδεση με ευρύτερη κοινότητα, (η)γνώση της οικείας γλώσσας, (θ)γεωγραφική εγγύτητα της χώρας καταγωγής». Η εξειδίκευση της έννοιας της «διέλευσης» στον νέο νόμο δεν είναι τυχαία, αλλά ενσωματώνει την νομολογία του ΣτΕ (αποφάσεις υπ' αριθμ. 2347 και 2348/2017), για την οποία έγινε λόγος ανωτέρω. Η κρίση του κατά πόσο μπορεί να θεωρηθεί μία χώρα ασφαλής για έναν αιτούντα δυνάμει των ανωτέρω κριτηρίων παρέλκει εφόσον η χώρα αυτή έχει χαρακτηριστεί ως «γενικά ασφαλής» σύμφωνα με τον εθνικό κατάλογο ασφαλών τρίτων χωρών.

Ο νόμος παρέχει την δυνατότητα καθορισμού, κατόπιν κοινής απόφασης των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη και Εξωτερικών και με εισήγηση του Διευθυντή της Υπηρεσίας Ασύλου, των χωρών που είναι ασφαλείς για συγκεκριμένες κατηγορίες αιτούντων άσυλο, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους (φυλετικά, θρησκευτικά κ.α.), λαμβάνοντας υπόψη τους σαφώς τη νομοθεσία του εν λόγω κράτους, τις διακρατικές συμφωνίες τις οποίες έχει συνάψει και τη γενικότερη κυβερνητική της πολιτική¹¹¹. Ο χαρακτηρισμός αυτός και οποιαδήποτε διαφοροποίηση αυτού οφείλει να γνωστοποιείται από το κράτος στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και να εδράζεται σε έμπιστες πηγές πληροφόρησης σχετικά με την εσωτερική κατάσταση της τρίτης χώρας.

Η σύνταξη του καταλόγου αυτού, στη βάση του οποίου θα κριθεί κατά πόσο θα χορηγηθεί καθεστώς διεθνούς προστασίας σε ένα πρόσωπο, εγείρει πολλά ερωτήματα και προβληματισμούς. Είναι πολύ πιθανό η πρόβλεψη αυτή του νόμου, να οδηγήσει πρακτικά σε άρση της υποχρέωσης εξατομικευμένης κρίσης για το κατά πόσο μπορεί να θεωρηθεί μία τρίτη χώρα ασφαλής για κάθε αιτούντα, δυνάμει των κριτηρίων της παραγράφου 1, κρίση η οποία οδηγεί, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω, σε απόρριψη της αίτησης ασύλου για λόγους απαραδέκτου. Η κυβέρνηση, στο από 30/9/2019 δελτίο τύπου, αναφέρει την κατάρτιση του καταλόγου ως γενναία πολιτική απόφαση, η οποία βρίσκεται σε συμφωνία με «την πρακτική που ακολουθούν εδώ και χρόνια πολλά ευρωπαϊκά κράτη». Η εν λόγω δήλωση εδράζεται στην άγνοια ή παρερμηνεία από μέρους της κυβέρνησης της πρακτικής των κρατών μελών της Ε.Ε. και αυτό δεδομένου ότι η μόνη χώρα, η οποία έχει προβεί στην σύνταξη καταλόγου «ασφαλών τρίτων

¹¹¹ «Ο καθορισμός επανεξετάζεται υποχρεωτικά τον Νοέμβριο κάθε έτους» και «Αν διαπιστωθεί σημαντική αλλαγή της κατάστασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε χώρα που έχει χαρακτηριστεί ως ασφαλής Τρίτη χώρα, ο χαρακτηρισμός επανεξετάζεται το ταχύτερο δυνατό και προ της παρέλευσης του έτους».

κρατών» είναι η Ουγγαρία, μία επιλογή που σε συνδυασμό και με άλλες πρακτικές της χώρας, οδήγησαν στην καταδίκη της από το ΕΔΔΑ¹¹². Σε καμία περίπτωση επομένως, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί η εν λόγω πρόβλεψη ως εναρμονισμένη με την πρακτική άλλων ευρωπαϊκών κρατών, λόγω των κινδύνων που αυτή συνεπάγεται, ιδίως σε χώρες όπως η Ελλάδα, με αυξημένες ροές και υπηρεσιακές ανάγκες, στην οποία ήδη έχει τεθεί ως προτεραιότητα η πρόσδοση ταχύτητας των διαδικασιών, καθιστώντας πιθανή την αυτοματοποίηση των διαδικασιών, έναντι της εξατομικευμένης κρίσης, σε ευθεία αντίθεση με το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο. Το Συμβούλιο της Ευρώπης, στην υπ' αριθμ. 1471/2005 απόφασή του, επισημαίνει ότι «τα συμβαλλόμενα κράτη οφείλουν να διασφαλίσουν την εξισορρόπηση της ανάγκης να εξετάζουν τα αιτήματα ασύλου άμεσα και αποτελεσματικά με την υποχρέωση τους να σέβονται τις διεθνείς υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει του διεθνούς δικαίου. Αυτή η στάθμιση δεν επιτρέπει σε καμία περίπτωση στα κράτη να μην εξασφαλίζουν τον σεβασμό των διεθνών τους υποχρεώσεων, συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου»¹¹³.

Η συνθηκολόγηση της Ε.Ε. με την Τουρκία έλαβε χώρα στο πλαίσιο μίας σχέσης αναγκαιότητας και όχι αμοιβαίας συνεργασίας. Πράγματι, η διαχείριση των ροών ειδικά μετά το 2015 και η αύξηση κατά 1.905% του ποσοστού των ατόμων τα οποία προσπαθούσαν να διέλθουν μέσω θαλάσσης τα ελληνικά σύνορα, απαιτούσε την συνδρομή της γείτονας χώρας. Αναγκαία κατέστη άλλωστε και η συνδρομή του ΝΑΤΟ για την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης και τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των ροών στο Αιγαίο. Η σκοπιμότητα της Τουρκίας εδραζόταν σε μεγάλο βαθμό στην εδώ και χρόνια προσδοκία και προσπάθεια της για κατάργηση της υποχρέωσης κατοχής βίζας από τους Τούρκους πολίτες εντός της Ε.Ε.. Ωστόσο, πέραν της γενναιόδωρης χρηματοδότησης από μέρους της Ε.Ε. προς την Τουρκία, σαφές όφελος της τελευταίας αποτέλεσε και το γεγονός της διαπραγματευτικής ισχύος που απέκτησε ο Πρόεδρος Ερντογάν όσο αφορά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης. Η ισχυροποίηση της θέσης του Τούρκου Προέδρου, αποκτά μεγαλύτερη σημασία αν λάβουμε υπόψιν μας τις πρόσφατες ευθείες απειλές του Προέδρου της Τουρκίας για άνοιγμα των τουρκικών συνόρων και τη διέλευση εκατομμύρια

¹¹² ΕΔΔΑ, Ilias και Ahmed κατά Ουγγαρίας, Αίτηση υπ' αριθμ. 47287/15, 14 Μαρτίου 2017.

¹¹³ Συμβούλιο της Ευρώπης, Κοινοβουλευτική Συνέλευση, Απόφαση 1471 (2005) για τις ταχύρρυθμες διαδικασίες στα κράτη μέλη, Οκτώβριος 2005.

προσφύγων σε ευρωπαϊκό έδαφος, την προσπάθεια υλοποίησης της εν λόγω απειλής τον Φλεβάρη του 2020, αλλά και τη γενικότερη αφερέγγυα στάση της Τουρκίας ως προς τις διεθνείς της υποχρεώσεις. Από το 1987 μέχρι και το 2016 υπολογίζεται ότι εκδόθηκαν περισσότερες από 3.000 καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ σε βάρος της Τουρκίας, οι οποίες αντιστοιχούν στο 20% περίπου το συνολικά εκδοθέντων αποφάσεων¹¹⁴. Το ποσοστό αυτό καθ'αυτό, είναι γεγονός, ότι εγείρει εύλογα σοβαρότατα ερωτήματα σχετικά με την ορθότητα του χαρακτηρισμού της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας.

Η εν λόγω συμφωνία αποτελεί, σύμφωνα με πολλούς, άλλη μία ένδειξη της σαφούς επιθυμίας της Ένωσης προς μετάθεση των βαρών (τα οποία όφειλε η ίδια να επωμιστεί) σε τρίτα κράτη, σε ευθεία αντίθεση με την θεμελιώδη υποχρέωση επίδειξης αλληλεγγύης και ισότητας όσο αφορά την κατανομή των βαρών που προέκυψαν από την μεταναστευτική-προσφυγική κρίση των τελευταίων ετών. Απαιτείται χρόνος προκειμένου να φανούν τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα της εν λόγω συμφωνίας, σε συνάρτηση πάντα με την εξέλιξη της κατάστασης στο έδαφος της Συρίας και την κατάληξη του εμφύλιου πολέμου που εκτυλίσσεται από το 2011 μέχρι και σήμερα.

¹¹⁴ Γ. Σπυροπούλου & Δ. Χριστόπουλος, Προσφυγικό: Θα τα καταφέρουμε;- Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2016, σελ. 80.

5. Η απονομή διεθνούς προστασίας στην εθνική έννομη τάξη, μετά την έκδοση του Ν.4636/2019, ως συνέπεια του συστήματος «Δουβλίνο III» και της Κοινής Δήλωσης μεταξύ Ε.Ε. και Τουρκίας.

Οι μαζικές ροές προσφύγων την τελευταία δεκαετία στη χώρα μας κατέστησαν αναγκαία την αναδιαμόρφωση της διαδικασίας χορήγησης ασύλου. Είναι γεγονός ότι η χώρα δεν βρίσκεται στην ίδια θέση σε επίπεδο τεχνογνωσίας, στελέχωσης, οργάνωσης και αποδοτικότητας. Η αύξηση των ροών οδήγησε στην κινητοποίηση των κυβερνητικών μηχανισμών, πολλών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ), της Ύπατης Αρμοστείας, των στρατιωτικών και αστυνομικών δυνάμεων της χώρας, αλλά σε πολλές περιπτώσεις και των κατοίκων περιοχών, κυρίως νησιωτικών.

Σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά της Υπηρεσίας Ασύλου, ο αριθμός των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας για το έτος του 2019, ανερχόταν το Δεκέμβριο, σε 68.852, ενώ το 2018 σε 66.965¹¹⁵. Μία συνολική προσέγγιση και των προηγούμενων ετών, καθιστά εμφανή την συνεχή άνοδο του αριθμού των ατόμων, για την προστασία των οποίων καλείται η Υπηρεσία Ασύλου να επιληφθεί, παρόλη την αποτελεσματικότητα (αριθμητικά) της Κοινής Δήλωσης της Ε.Ε. με την Τουρκία, αλλά και τις μεταφορές στο πλαίσιο εφαρμογής του Κανονισμού 604/2013, δεδομένου ότι και στις δύο περιπτώσεις πριν οποιαδήποτε ενέργεια επιστροφής ή μεταφοράς αντίστοιχα, προηγείται η κατάθεση της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας στην ελληνική επικράτεια. Σαφώς και η πρακτική των αναδοχών, όσο αφορά την αρμοδιότητα του κράτους μέλους της Ε.Ε. στο πλαίσιο του Κανονισμού, είχε ως απόρροια την ελάφρυνση, κατά περιόδους, του συστήματος ασύλου της χώρας. Δεδομένη είναι επίσης και η μείωση των ροών στον ελλαδικό χώρο, μετά την εξαγγελία της Κοινής Δήλωσης μεταξύ της Ένωσης και της Τουρκίας. Ωστόσο, η ροή των ανθρώπων στη χώρα δεν έχει παύσει, έχει μόνο σταθεροποιηθεί και το προσφυγικό ζήτημα, έχει καταστεί, σύμφωνα με πολλούς, «μεταναστευτικό». Η Ελλάδα βρίσκεται στην τρίτη θέση, μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε., όσο αφορά τις κατατεθείσες

¹¹⁵ Σημαντική καθίσταται επομένως η αύξηση σε σχέση με τα προηγούμενα έτη, καθώς το 2016 ο αριθμός των κατατεθειμένων αιτήσεων ανερχόταν σε 51.053 και το 2017 σε 58.637.

αιτήσεις παροχής διεθνούς προστασίας, δεχόμενη κατά προσέγγιση το 10%¹¹⁶ των συνολικών αιτήσεων ασύλου στο έδαφος της Ε.Ε. το 2019¹¹⁷.

Η αύξηση των αιτήσεων παροχής ασύλου που κατατέθηκαν στη χώρα μεταξύ του 2015 και 2016, έφτανε το ποσοστό του 287,1%. Πρόκειται για μία αιφνίδια αύξηση που βρήκε απροετοίμαστες τις αρχές της χώρας και αποτέλεσε κατ' ουσίαν το ξέσπασμα της κρίσης. Από τότε και έπειτα το ποσοστό αυτό παραμένει αυξανόμενο, σε πολύ χαμηλότερα ωστόσο επίπεδα, καθώς μεταξύ των ετών 2016-2017 και 2017-2018 ξεπερνούσε οριακά το 14%. Όσο αφορά τα τελευταία στοιχεία, ο αριθμός των συνολικά κατατεθειμένων αιτήσεων στην Ελλάδα συνεχίζει να παρουσιάζει αύξηση σε ποσοστό 12,2%, καθιστώντας αναγκαία την αποδοτική λειτουργία των ελληνικών αρχών.

Από τα ανωτέρω, καθίσταται σαφής η αναγκαιότητα αποτελεσματικότητας στο έργο της Υπηρεσίας Ασύλου¹¹⁸, με την λειτουργία της οποίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη η απόδοση καθεστώτος διεθνούς προστασίας και η εν γένει διαδικασία ασύλου στη χώρα. Βασικότερη αρμοδιότητα της, η εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, μετά την έναρξη λειτουργίας της, τον Ιούνιο του 2013. Πέραν της σπουδαιότερης δράσης της ως αρμόδιας αρχής για την εξέταση σε πρώτο βαθμό των αιτήσεων, η Υπηρεσία Ασύλου οφείλει αφενός να διατηρεί τον γνωμοδοτικό και υποστηρικτικό ρόλο της όσο αφορά την χάραξη γενικότερης κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα του ασύλου, δεδομένου ότι γνωρίζει καλύτερα από οποιοδήποτε άλλο φορέα τις ανάγκες και τα μειονεκτήματα της όλης διαδικασίας, αφετέρου η δράση της οφείλει να επεκτείνεται στην ενημέρωση των ίδιων των αιτούντων (ή εν δυνάμει αιτούντων) ως προς τα δικαιώματα, τις υποχρεώσεις τους, τη διαδικασία ασύλου. Θεμελιώδους σημασίας είναι επίσης και η εκτίμηση πληροφοριών που έχουν συλλέξει το σύνολο των κυβερνητικών και μη οργανισμών, αλλά και η Ύπατη Αρμοστεία, σχετικά με την κοινωνικοοικονομική κατάσταση η οποία επικρατεί στη χώρα κάθε

¹¹⁶ Asylum quarterly report, Statistics Explained. Data extracted on 16 September 2019, Planned article update: December 2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/>.

¹¹⁷ Με την Γερμανία, την Γαλλία και την Ισπανία να δέχονται περισσότερο από το 60% των συνολικά κατατεθειμένων αιτήσεων. Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία της Eurostat, οι χώρες σε αύξουσα σειρά, με το μεγαλύτερο αριθμητικά βάρος είναι η Γερμανία, Γαλλία, Ισπανία, Ελλάδα, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιταλία.

¹¹⁸ Ίδρυση της με το νόμο 3907/2011: Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων κρατών».

αιτούντα άσυλο. Παρόλη την υποχρέωση εξατομικευμένης κρίσης, η Υπηρεσία Ασύλου οφείλει να λαμβάνει υπόψιν της κατά την θεμελίωση της κρίσης της, σχετικά με το «δικαιολογημένο» του φόβου δίωξης, τις διεθνείς εκθέσεις για την κρατούσα κατάσταση σε κάθε χώρα. Η εν λόγω εκτίμηση έχει αποβεί εξαιρετικά σημαντική, δεδομένου ότι αποτελεί τη βάση στην οποία θα κριθεί κατά πόσο ένα πρόσωπο χρήζει διεθνούς προστασίας. Το έργο της αυτό λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο διάρθρωσής της σε Κεντρική Υπηρεσία, με έδρα την Αθήνα, τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου¹¹⁹ (ΠΓΑ) και τα Αυτοτελή Κλιμάκια Ασύλου¹²⁰ (ΑΚΑ) στις υπόλοιπες περιοχές της χώρας¹²¹.

Η ανάγκη αποτελεσματικής λειτουργίας και επαρκούς στελέχωσης της Υπηρεσίας Ασύλου καθίσταται σαφής και από την περιγραφή των αρμοδιοτήτων και του έργου της στο κείμενο του νέου νόμου 4636/2019 «*Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις*». Η εκπόνηση του νέου νομοθετήματος λίγους μήνες μετά την εκλογή νέας κυβέρνησης στη χώρα δεν ήταν τυχαία, αλλά αποτέλεσε για πολλούς εθνική αναγκαιότητα, λόγω της αλλαγής του προφίλ των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια. Τυχαία δεν είναι ούτε η αναφορά του δελτίου τύπου στις 30/9/2019, στην οποία έγινε λόγος για μεταναστευτικό και όχι προσφυγικό πρόβλημα της χώρας¹²². Το εν λόγω νομοθέτημα, το οποίο έχει τεθεί σε ισχύ από 01/01/2020 έχει χαρακτηριστεί από νομικούς του κλάδου και ως «Κώδικας διαδικασιών ασύλου», στην προσπάθειά τους να αποτυπώσουν τον πολυποίκιλο χαρακτήρα του περιεχομένου του. Στόχος του, σύμφωνα με το δελτίο τύπου της κυβέρνησης είναι «*η αυστηροποίηση του πλαισίου αίτησης και χορήγησης ασύλου*» και η διάρθρωση του αδόμητου συστήματος ασύλου της χώρας, ως απόρροια μία «*ιδεοληπτικής νομοθέτησης*» της προηγούμενης κυβέρνησης. Η συμπερίληψη τριών Οδηγιών της Ε.Ε. στην εθνική έννομη τάξη με την εκπόνηση του νέου νόμου, Οδηγιών με διαφορετικό πεδίο εφαρμογής και ρυθμιζόμενα ζητήματα, έχει συντελέσει στην

¹¹⁹ Σε λειτουργία βρίσκονται συνολικά δώδεκα Περιφερειακά Γραφεία στις περιοχές της: Αττικής, Θεσσαλονίκης, Αλίμου, Πειραιά, Λέσβου, Θράκης, Ρόδου, Σάμου, Πάτρας, Λέρου, Χίου και Κρήτης.

¹²⁰ Τα Αυτοτελή Κλιμάκια Ασύλου της χώρας λειτουργούν στις περιοχές: Ιωάννινα, Κω, Αμυγδαλέζα (κέντρο κράτησης), Ξάνθη (κέντρο κράτησης), Κόρινθο (κέντρο κράτησης), Φυλάκιο (κέντρο κράτησης), Αττική (ταχείας εξέτασης αιτημάτων υπηκόων Συρίας και εξέτασης αιτήσεων υπηκόων Πακιστάν).

¹²¹ Βλ. Μαρούδα Μ.-Ν., Σαράντη Β., *Προσφυγικό Δίκαιο, Ερμηνεία, Διαγράμματα, Υποδείγματα*, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, 2016, σελ. 155.

¹²² «Με βάση την ανάλυση των στατιστικών στοιχείων εθνικότητας όσων εισέρχονται στη χώρα, κοινή πεποίθηση είναι ότι πλέον πρόκειται για μεταναστευτικό πρόβλημα και όχι προσφυγικό».

κωδικοποίηση και συνένωση διατάξεων σχετικά με όλο το φάσμα των διαδικασιών ασύλου στη χώρα¹²³. Η προσπάθεια αυτή ενοποίησης των διατάξεων περί ασύλου σε ένα ενιαίο νομοθέτημα, δύναται να αποτελέσει καταρχάς μία εύστοχη κυβερνητική επιλογή. Συνειδητά, η κυβέρνηση, μετά την θέση σε διαβούλευση του σχεδίου νόμου στις 15 Οκτώβρη του 2019, αναφέρει «για πρώτη φορά η χώρα αποκτά ένα νόμο περί διεθνούς προστασίας», περιλαμβάνοντας τις Οδηγίες που συναποτελούν το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου και αφορούν αφενός την υποδοχή, αφετέρου τη διαδικασία και αναγνώριση των αιτούντων άσυλο. Έτσι ο νέος νόμος συνενώνει προγενέστερα νομοθετήματα τα οποία ρύθμιζαν ζητήματα σχετικά με την υποδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών (Ν.4540/2018), τις διαδικασίες παροχής καθεστώτος διεθνούς προστασίας (Ν.4375/2016) και τις προϋποθέσεις της αναγνώρισης αυτής (Π.Δ.141/2013).

Παρότι η εκπόνηση του εν λόγω νομοθετήματος εδράστηκε σε μεγάλο βαθμό στην κοινή πεποίθηση περί εισροής στη χώρα υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι δεν διαθέτουν προσφυγικό προφίλ, θεωρώ σημαντικό να καταστεί σαφές, ότι αποτελεί εξαιρετικά υπεραπλουστευμένη πεποίθηση ότι μόνο οι Σύριοι πολίτες είναι αυτοί οι οποίοι χρήζουν απονομής καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Σαφώς και τα ποσοστά αναγνώρισης των Σύρων υπηκόων φτάνουν το 98-100% βάσει των στοιχείων της Eurostat, εντούτοις είναι εσφαλμένη, θεωρώ, η άποψη σύμφωνα με την οποία η μείωση των ροών πολιτών της Συρίας, συνεπάγεται ή οφείλει να συνεπάγεται μία αυτόματη καχυποψία μας απέναντι στις τωρινές ροές.

Στις αρχές του 2019, σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου, το ποσοστό αναγνώρισης υπηκόων από το Αφγανιστάν, πολίτες του οποίου είναι πρώτοι σε ποσοστό εισόδου στην ελληνική επικράτεια¹²⁴, ξεπερνούσε το 70%. Οφείλουμε επομένως, στο πλαίσιο της εφαρμογής του νέου νομοθετήματος, να αποφύγουμε οποιεσδήποτε επανειλημμένες και υπεραπλουστευμένες αντιλήψεις, οι

¹²³ Στο πρώτο μέρος του, περιλαμβάνονται διατάξεις σχετικά με τη συμμόρφωση της χώρας με την **Οδηγία 2011/95/ΕΕ** «σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιאτύπωση), ενώ το δεύτερο μέρος αποτελεί τη συμμόρφωση της Ελλάδας με την Οδηγία **2013/33/ΕΕ** «σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία». Ο ν. 4636/2019 περιέχει και διατάξεις οι οποίες μεταφέρουν την **Οδηγία 2011/95/ΕΕ** «σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιאτύπωση)».

¹²⁴ Από τις 41.643 αιτήσεις που κατατέθηκαν το πρώτο οκτάμηνο του 2019, το ¼ αφορά Αφγανούς πολίτες.

οποίες βέβαια συνδέονται σε μεγάλο βαθμό στην πραγματικότητα, δεδομένων των «μικτών» ροών, τις οποίες καλείται πλέον να διαχειριστεί η χώρα. Ο νέος νόμος έχει δεχτεί έντονη κριτική σχετικά κυρίως με τις ασφυκτικές προθεσμίες προς ενέργεια των αιτούντων άσυλο, προθεσμίες που αφενός αδυνατεί να ακολουθήσει και να φανεί συνεπής ακόμα και ένας Έλληνας πολίτης, πόσο μάλλον ένας αιτών άσυλο, με όλες τις συνεπακόλουθες της ιδιότητάς του δυσκολίες.

Στην παρούσα θεματική, δεν αποτελεί στόχο μας η κατ' άρθρο ερμηνεία και αναφορά των διατάξεων του νέου νόμου, αλλά η εστίαση σε θεματικές σχετικές με την διαδικασία κατάθεσης αίτησης παροχής ασύλου, έκδοσης απόφασης, καθώς και άσκησης προσφυγής επί αυτής.

Η Υπηρεσία Ασύλου¹²⁵ αξιολογεί οποιαδήποτε αίτηση δυνάμει των συνυποβαλλόμενων εγγράφων και δηλώσεων του αιτούντος, αλλά και πληροφοριών σχετικά με τη χώρα καταγωγής του. Η όλη διαδικασία απονομής ασύλου βασίζεται στην θεμελιώδη διαπίστωση ή μη της ύπαρξης δικαιολογημένου φόβου δίωξης¹²⁶ ή του κατά πόσο «στο πρόσωπο του αιτούντος συντρέχουν ουσιώδεις λόγοι από τους οποίους να προκύπτει ότι αν επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του ή, στην περίπτωση του ανιθαγενούς στη χώρα της προηγούμενης διαμονής του, κινδυνεύει να υποστεί σοβαρή βλάβη κατά την έννοια του άρθρου 15 και που δεν μπορεί ή λόγω του κινδύνου αυτού δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας». Στην πρώτη περίπτωση, αποδίδεται στον αιτούντα η ιδιότητα του πρόσφυγα, ενώ στην δεύτερη, του δικαιούχου επικουρικής προστασίας. Είναι σαφές επομένως, ότι η προσπάθεια του αρμόδιου «χειριστή» κάθε υπόθεσης, αρμόδιου να κρίνει αν ένα πρόσωπο χρήζει πράγματι προστασίας, εδράζεται ακριβώς στην εξακρίβωση, κατόπιν εξατομικευμένης κρίσης, αν υφίσταται στο πρόσωπο του αιτούντα το στοιχείο της «δίωξης»¹²⁷ ή στην

¹²⁵ Η οι αρμόδιες αρχές παραλαβής ή/και εξέτασης, όπως χαρακτηρίζεται στο νόμο.

¹²⁶ Λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής ομάδας ή πολιτικών πεποιθήσεων. Κρίσιμο δεν είναι αν εάν ο αιτών χαρακτηρίζεται πράγματι από το φυλετικό, θρησκευτικό, εθνικό, κοινωνικό ή πολιτικό στοιχείο, το οποίο προκαλεί τη δίωξη, αλλά το αν πράγματι αυτό του αποδίδεται από τον δράστη της δίωξης (άρθρο 10 παρ.2 Οδηγία 2011/95/ΕΕ).

¹²⁷ Ενδεικτικά «πράξεις δίωξης» αρκούντως σοβαρές λόγω της φύσης ή της επανάληψής τους είναι (σύμφωνα και με το α.9 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ): **α)** πράξεις σωματικής ή ψυχολογικής βίας συμπεριλαμβανόμενων πράξεων σεξουαλικής βίας, **β)** νομοθετικών, διοικητικών, αστυνομικών ή/και δικαστικών μέτρων, τα οποία ενέχουν διακρίσεις, **γ)** ποινικής δίωξης ή επιβολή ποινής η οποία είναι δυσανάλογη ή ενέχει διακρίσεις, **δ)** άρνησης ένδικων μέσων, **ε)** πράξεων που στρέφονται κατά του προσώπου ή της παιδικής ηλικίας.

περίπτωση της επικουρικής προστασίας, της «σοβαρής βλάβης»¹²⁸. Πρόκειται για κρίσεις με παρόμοια, μέχρι την εκπόνηση του νέου νόμου αποτελέσματα, και αυτό γιατί ο ν.4636/2019 εισάγει διαφοροποιημένο επίπεδο προστασίας των δικαιούχων επικουρικής προστασίας, κάνοντας λόγο για μονοετή διάρκεια της άδειας διαμονής των δικαιούχων επικουρικής προστασίας, έναντι της τριετούς των αναγνωρισμένων προσφύγων¹²⁹. Παρότι η χορήγηση επικουρικής προστασίας (α.15 Οδ.2011/95/ΕΕ) είχε αρχικά θεωρηθεί ως μέτρο προσωρινού χαρακτήρα και απέβλεπε κατ'ουσίαν σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η κατάσταση στη χώρα καταγωγής ήταν ευμετάβλητη, με αποτέλεσμα να δικαιολογείται χαμηλότερου επιπέδου προστασία των δικαιούχων επικουρικής προστασίας, λόγω της πιθανολόγησης περί βελτίωσης των συνθηκών και επιστροφής στη χώρα καταγωγής τους, εντούτοις σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «η πείρα που αποκτήθηκε μέχρι στιγμής από την πράξη έχει καταδείξει ότι αυτή η αρχική υπόθεση δεν ήταν ακριβής. Επομένως είναι απαραίτητη η άρση οποιωνδήποτε περιορισμών των δικαιωμάτων των δικαιούχων επικουρικής προστασίας».

Είναι προφανές, επομένως, η ανάγκη για έμπιστη πληροφόρηση όσο αφορά την γενικότερη κατάσταση και συνθήκες στην χώρα καταγωγής του αιτούντος άσυλο, προκειμένου να αποκτήσει οποιαδήποτε νομική και λογική θεμελίωση η κρίση σχετικά την αναγκαιότητα προστασίας του προσώπου. Ο νέος νόμος τονίζει την υποχρέωση της Υπηρεσίας Ασύλου προς συλλογή και λήψη υπόψιν των πληροφοριών από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (ΕΥΥΑ), από την Ευρωπαϊκή Ένωση, την Ύπατη Αρμοστεία, καθώς και τα κράτη μέλη. Χωρίς ακριβή πληροφόρηση σχετικά με τις συνθήκες που επικρατούν στην χώρα προέλευσης του αιτούντα, οποιαδήποτε κρίση θα ήταν μη αιτιολογημένη και άδικη.

¹²⁸ Άρθρο 15 ν.4636/2019: Η «σοβαρή βλάβη» συνίσταται σε **α)** θανατική ποινή ή εκτέλεση, **β)** βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία του αιτούντος στη χώρα καταγωγής του, ή **γ)** σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω αδιάκριτης ασκήσεως βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής σύρραξης.

¹²⁹ Πρόβλεψη του άρθρου 24 του νέου νόμου, που έχει δεχθεί εύλογα έντονη κριτική, αφενός λόγω της επί τα χείρω αλλαγής του πλαισίου προστασίας των δικαιούχων επικουρικής προστασίας, αφετέρου λόγω της διοικητικής επιβάρυνσης της Υπηρεσίας Ασύλου, η οποία καλείται να εξετάζει τα συνεχή αιτήματα διετούς ανανέωσης μετά την πάροδο του έτους, όπως ο νόμος ορίζει, αλλά και λόγω των δυσμενών συνεπειών που θα έχει η μονοετής διάρκεια της άδειας παραμονής για την προσπάθεια και βούληση ένταξης των ατόμων αυτών. Η ρύθμιση του νόμου βρίσκεται, παρόλη την κριτική που έχει ασκηθεί, σε σύμπτωση με την πρόβλεψη της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ, σύμφωνα με την οποία, «τα κράτη μέλη χορηγούν στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας και στα μέλη των οικογενειών τους ανανεώσιμη άδεια διαμονής η οποία πρέπει να ισχύει για ένα έτος τουλάχιστον και, σε περίπτωση ανανέωσης, για δύο χρόνια τουλάχιστον».

Η αναγκαιότητα αυτή της έγκυρης πληροφόρησης συνδέεται μάλιστα με την πρόβλεψη του νέου νόμου σχετικά με τη υποχρέωση άρνησης παροχής διεθνούς προστασίας, εφόσον κρίνει η Υπηρεσία, βάσει των πληροφοριών που έχει στην κατοχή της, ότι το άτομο δύναται να έχει πρόσβαση σε προστασία κατά της δίωξης ή της σοβαρής βλάβης σε ένα γεωγραφικό τμήμα της χώρας καταγωγής του και πιθανολογείται ότι δεν θα υποστεί οποιαδήποτε είδους δίωξη σ' αυτό. Πρόκειται για πρακτική, η οποία εδράζεται στην σχετική πρόβλεψη της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ και συγκεκριμένα στο άρθρο 7, σύμφωνα με το οποίο, «*Η προστασία κατά της δίωξης ή της σοβαρής βλάβης μπορεί να παρέχεται μόνο από: α) το κράτος ή β) ομάδες ή οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένων διεθνών οργανισμών, που ελέγχουν το κράτος ή σημαντικό μέρος του εδάφους του κράτους*». Ο εν λόγω διαχωρισμός της χώρας καταγωγής του αιτούντος σε τμήματα στα οποία δύναται να ανεύρει προστασία και σε τμήματα που διατρέχει κίνδυνο σοβαρής βλάβης ή δίωξης, καθίσταται ακόμα πιο προβληματικός αν λάβουμε υπόψιν μας ότι ως φορέας της παρεχόμενης προστασίας στα εν λόγω γεωγραφικά τμήματα, δεν αναφέρεται μόνο το κράτος, αλλά και ομάδες ή οργανώσεις που ελέγχουν το κράτος¹³⁰. Αυτή η αναγωγή ως «προστατίδων» ομάδων που δρουν σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή και έχουν στον έλεγχο τους τμήμα της χώρας, οδηγεί στην παρερμηνευση της υποχρέωσης του κράτους ιθαγένειας προς παροχή κάθε είδους προστασίας των πολιτών του, αποδίδοντας ένα ρόλο που ανήκει σε κρατικές οντότητες, σε μη θεσμοθετημένα όργανα, έχοντα το βάρος προστασίας των πολιτών. Άλλωστε, ο έλεγχος ή μη συγκεκριμένων γεωγραφικών περιοχών αποτελεί στοιχείο συχνότατα μεταβαλλόμενο και ρευστό, ώστε να εδράζεται σε αυτό η αναγνώριση ή μη σε αιτούντα άσυλο του καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Ευρεία έχει καταστεί η εν λόγω πρακτική των αρμόδιων υπηρεσιών ασύλου στις ευρωπαϊκές χώρες και ενδελεχής ο έλεγχος, δυνάμει των εκθέσεων διεθνών οργανισμών, μαρτυριών και αξιόπιστων στοιχείων, του κατά πόσο υφίσταται δυνατότητα ασφαλούς διαμονής ενός αιτούντα σε μία γεωγραφική περιοχή της χώρας καταγωγής του, εφόσον στην περιοχή αυτή δεν υφίστανται τα στοιχεία αυτά τα οποία ώθησαν το πρόσωπο αυτό σε φυγή.

Έντονος είναι ο διάλογος σχετικά με την γραπτή νομοθετική αποτύπωση της εν λόγω πρακτικής, που οδηγεί στον περιορισμό της χορήγησης του καθεστώτος

¹³⁰ Άρθρο 7 παρ.1 ν 4636/2019: «Προστασία κατά της δίωξης ή της σοβαρής βλάβης μπορεί να παρέχεται μόνο από α) το κράτος, β) ομάδες ή οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένων διεθνών οργανισμών, που ελέγχουν το κράτος ή σημαντικό μέρος του εδάφους του».

πρόσφυγα και οφείλει να προηγείται κατά την εξέταση του υπεύθυνου, σύμφωνα με τον Κανονισμό, κράτους. Εύλογα βέβαια μία τέτοια πρακτική δημιουργεί αμφιβολίες σχετικά με το κριτήριο της «ασφαλούς γεωγραφικής περιοχής της χώρας καταγωγής», αν ληφθεί υπόψιν η αμφίβολη προστασία εντός του εδάφους μίας χώρας βρισκόμενης σε εμφύλια και όχι μόνο σύρραξη, χωρίς σαφή γεωγραφικά όρια, χωρίς καν σαφείς δρώντες, με παραστρατιωτικές ομάδες και κρατικές ένοπλες δυνάμεις να έχουν τον έλεγχο διαφορετικών περιοχών.

5.1.Υποδοχή, Ταυτοποίηση, Καταγραφή

Στο άρθρο 39 του Ν.4636/2019 «Γενικές διατάξεις για τις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης»¹³¹ περιγράφονται οι διαδικαστικές προϋποθέσεις μετά την παράνομη είσοδο στην ελληνική επικράτεια, υπηκόων τρίτων κρατών. Η πρώτη επαφή με τις ελληνικές αρχές γίνεται με την «σύλληψη» και μεταφορά από την ελληνική αστυνομία ή το λιμενικό σώμα στα αρμόδια κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης¹³². Πρόκειται για μία διαδικασία αποτελούμενη από μία σειρά ενεργειών μετά την μεταφορά των νεοεισερχόμενων αιτούντων άσυλο. Σύμφωνα με το άρθρο 39, «Οι διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης διακρίνονται σε πέντε στάδια (5): (α) Ενημέρωσης, (β) Υπαγωγής, (γ) Καταγραφής και Ιατρικού Ελέγχου, (δ) Παραπομπής σε διαδικασία υπαγωγής σε καθεστώς διεθνούς προστασίας, (ε) Περαιτέρω παραπομπή και μετακίνηση». Η διάρθρωση των Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.)¹³³ βασίζεται ως ένα βαθμό στα πέντε αυτά στάδια, όντας στελεχωμένα με το κατάλληλο προσωπικό και ειδικότητες προκειμένου να διενεργήσουν όλες τις απαραίτητες ενέργειες σε κάθε ένα από τα στάδια αυτά. Έτσι τα Κ.Υ.Τ. αποτελούνται από Κλιμάκιο Ενημέρωσης, Διοικητικής Μέριμνας, Ταυτοποίησης και Εξακρίβωσης στοιχείων,

¹³¹ «αρμόδια αρχή υποδοχής» είναι κατά περίπτωση η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης και η Διεύθυνση Προστασίας Αιτούντων Άσυλο της Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής Υποδοχής και Ασύλου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη.

¹³² «Η μεταφορά μπορεί να πραγματοποιηθεί και με μέριμνα της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, σε περίπτωση αδυναμίας των αρμόδιων αρχών ή προκειμένου για την ταχεία και προσήκουσα μεταφορά προσώπων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες».

¹³³ Ως περιφερειακές υπηρεσίες της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΥΠ.ΥΤ), η οποία είναι η εκ του νόμου αρμόδια υπηρεσία για τις εν λόγω διαδικασίες κατά την είσοδο των εν δυνάμει αιτούντων άσυλο στη χώρα.

Ελέγχου, Ψυχοκοινωνικής Υποστήριξης και τέλος Εξωτερικής Φύλαξης και Ασφάλειας.

5.1.1.Ενημέρωση

Η υποχρέωση ενημέρωσης συνεπάγεται την παροχή βασικών πληροφοριών σχετικά με τη δυνατότητα κατάθεσης αίτησης παροχής ασύλου, καθώς και τις συνέπειες της κατάθεσης αυτής. Περαιτέρω, ουσιώδης είναι και η παροχή πληροφοριών σχετικά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του προσώπου τόσο κατά το στάδιο της υποδοχής¹³⁴, όσο και κατά το στάδιο εξέτασης της αίτησής τους¹³⁵. Εξαιρετικά βοηθητικό εργαλείο στην εν λόγω διαδικασία αποτέλεσε η ιστοσελίδα του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και νυν αυτοτελούς Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής και Ασύλου, η οποία παρέχει πληροφορίες για τις πρώτες ενέργειες στις οποίες οφείλει να προβεί το πρόσωπο, το οποίο επιθυμεί την χορήγηση ασύλου και την υπαγωγή του σε καθεστώς διεθνούς προστασίας. Η πληροφόρηση του αιτούντα άσυλο λαμβάνει χώρα και από τηλεφωνικό κέντρο στο οποίο περιγράφεται απλοποιημένα η διαδικασία σε 18 γλώσσες, στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης (facebook, twitter), από εφαρμογή την οποία δύναται κάθε αιτών να κατεβάσει στο κινητό του, αλλά και από την έκδοση σχετικών ενημερωτικών εγγράφων από την Υπηρεσία Ασύλου. Σύμφωνα με το *άρθρο 69 του νέου νόμου, σχετικά με τις εγγυήσεις των αιτούντων άσυλο*, οι αιτούντες έχουν το δικαίωμα να ενημερώνονται, σε γλώσσα που κατανοούν κατά την υποβολή της αίτησης διεθνούς προστασίας για τη διαδικασία, τα δικαιώματά τους, το καθήκον συνεργασίας με τις αρχές, τις συνέπειες παραβίασής του καθήκοντος αυτού, την υποχρέωση των ελληνικών αρχών προς εχεμύθεια σχετικά με τα πραγματικά περιστατικά τα οποία λαμβάνουν γνώση, τις προθεσμίες και τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους. Εξαιρετικά σημαντική είναι η ενημέρωση των αιτούντων

¹³⁴ Βλ. EASO, FRONTEX, *Πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, Τι πρέπει να γνωρίζετε*, 2016, διαθέσιμο: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-FAQ-EL.pdf.pdf>.

¹³⁵ Και υπό το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, στο άρθρο 38 του Ν.4375/2016 (άρθρο 8 της Οδηγίας): «*Η Υπηρεσία Ασύλου σε συνεργασία με τις αρχές που δραστηριοποιούνται στα σημεία αυτά ή/και με φορείς της κοινωνίας των πολιτών, μεριμνά για την παροχή της πληροφόρησης σχετικά με τη δυνατότητα υποβολής αίτησης διεθνούς προστασίας. Στα εν λόγω κέντρα κράτησης και σημεία διέλευσης, παρέχεται δυνατότητα διερμηνείας στο μέτρο που είναι αναγκαίο για τη διευκόλυνση της πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου*».

άσυλο σχετικά με την δυνατότητα προσβολής της απορριπτικής -επί του αιτήματος ασύλου- απόφασης της Υπηρεσίας Ασύλου, το όργανο και τον τρόπο έννομης προστασίας τους σε δεύτερο βαθμό, καθώς και τις συνέπειες παρέλευσης άπρακτης της προθεσμίας για άσκηση προσφυγής. Η Υπηρεσία Ασύλου έχει καταφέρει σε μεγάλο βαθμό να ανταποκριθεί στην υποχρέωσή της προς παροχή ενημέρωσης στους αιτούντες άσυλο κατά το στάδιο κατάθεσης της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας, με τη συνδρομή διερμηνέων και τυποποιημένων φυλλαδίων που εκδίδει σε γλώσσα κατανοητή για τους αιτούντες. Σημαντικό ωστόσο θεωρώ να αναφερθεί, ότι μεγάλη είναι η συνδρομή, στον εν λόγω τομέα, πιστοποιημένων οργανώσεων, των οποίων η δραστηριοποίηση, ιδιαίτερα στα νησιά του Αιγαίου, υπήρξε ουσιώδης, κυρίως στους τομείς της σύνταξης των προσφυγών κατά απορριπτικών αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου και της ενημέρωσης σχετικά με τη διαδικασία και τα δικαιώματα κάθε αιτούντα άσυλο, των ερωτήσεων που πρόκειται να λάβουν χώρα κατά τη διαδικασία συνέντευξης κλπ.. Είναι σαφές, ότι για έναν υπήκοο τρίτης χώρας, ο οποίος φτάνει στην ελληνική επικράτεια με παντελή συχνά άγνοια αφενός των δικαιωμάτων του, αφετέρου της διαδικασίας ασύλου στη χώρα και του χρόνου αναμονής σ' αυτή, η παροχή ενημέρωσης αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα το οποίο οφείλει να αποτελεί αντικείμενο σεβασμού.

5.1.2.Υπαγωγή

Το στάδιο της ενημέρωσης, ακολουθείται από το στάδιο της *υπαγωγής* των προσώπων αυτών στις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης, τελώντας σε καθεστώς περιορισμού της ελευθερίας τους εντός του Κέντρου, *«με απόφαση του Διοικητή του, η οποία εκδίδεται εντός πέντε (5) ημερών από την είσοδό τους»*. Σε περίπτωση που οι διαδικασίες ταυτοποίησης δεν καταστεί εφικτό να ολοκληρωθούν στο πενθήμερο αυτό, τότε ο Διοικητής του κέντρου, δύναται να παρατείνει τον περιορισμό της ελευθερίας των προσώπων αυτών, όχι όμως για διάστημα μεγαλύτερο των 25 ημερών με σημείο έναρξης την είσοδο στο Κέντρο. Σύμφωνα με το άρθρο 39 παρ. 4(γ): *«οι αιτούντες διεθνή προστασία δύνανται να παραμένουν στις εγκαταστάσεις για όσο χρόνο διαρκεί η διαδικασία εξέτασης της αίτησής τους, εφόσον το χρονικό διάστημα της παραμονής τους στο Κέντρο δεν υπερβαίνει συνολικά τις 25 ημέρες από την είσοδό τους στο Κέντρο. Αν μετά την παρέλευση του χρονικού αυτού διαστήματος, δεν έχει περατωθεί η εξέταση της*

αίτησης, αίρεται ο περιορισμός της ελευθερίας». Οι ως άνω προβλέψεις είναι σαφές ότι έχουν καταστεί γράμμα κενό, δεδομένου του de facto γεωγραφικού περιορισμού των αιτούντων άσυλο στα νησιά του Αιγαίου για διάστημα που ξεπερνά σαφώς το χρονικό όριο των 25 ημερών, ανερχόμενο σε μήνες αναμονής για εξέταση και έκδοση απόφασης επί της αίτησης παροχής ασύλου, χωρίς σαφώς η καθυστέρηση αυτή να συνεπάγεται τη μεταφορά του προσώπου στην ενδοχώρα, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω.

5.1.3. Καταγραφή-Ιατρικός Έλεγχος

Το επόμενο στάδιο της *Καταγραφής και Ιατρικού Ελέγχου* περιλαμβάνει τη λήψη δαχτυλικών αποτυπωμάτων των προσώπων άνω των 14 ετών που έχουν εισέλθει στην ελληνική επικράτεια (και τη συνακόλουθα πρώτη καταγραφή του αιτούντα άσυλο στο σύστημα Eurodac), καθώς και την εξακρίβωση της ταυτότητας/ιθαγένειας τους και τον ιατρικό τους έλεγχο. Μείζονος σημασίας, καθίσταται επίσης η ιδιαίτερη μέριμνα που επιφυλάσσεται ή οφείλει να επιφυλάσσεται για τις «ευάλωτες ομάδες»¹³⁶, όπως ορίζονται στο άρθρο 20 του νόμου¹³⁷. Τα πρόσωπα τα οποία χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας και υποστήριξης και αναφέρονται στο εν λόγω άρθρο ως «ευάλωτα» είναι: *οι ανήλικοι, ασυνόδευτοι ή μη*¹³⁸, *άμεσοι συγγενείς θυμάτων ναυαγίων (γονείς και αδέρφια), τα άτομα με αναπηρία, οι ηλικιωμένοι, οι εγκυμονούσες*¹³⁹, *οι μονογονεικές οικογένειες με ανήλικα παιδιά, τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, τα άτομα με σοβαρές ασθένειες, τα άτομα με νοητική και ψυχική αναπηρία και τα άτομα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας, όπως τα θύματα ακρωτηριασμού γεννητικών οργάνων*¹⁴⁰. Ο ιατρικός φάκελος των προσώπων αυτών διαβιβάζεται από τον Διοικητή του Κέντρου στον αρμόδιο φορέα κοινωνικής στήριξης, ο οποίος δύναται να παράσχει την αναγκαία θεραπευτική αγωγή

¹³⁶ Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, *Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων, Ζητήματα διοικητικής διαχείρισης και δικαιωμάτων*, Απρίλιος 2017, σελ. 17, διαθέσιμο: https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_ombudsman_migrants_refugees_2017-el.pdf.

¹³⁷ Άρθρο 20 Οδηγίας 2011/95/ΕΕ.

¹³⁸ Στη δομή της Μόριας διαμένουν κατά προσέγγιση 1.100 ασυνόδευτοι ανήλικοι, ενώ η μοναδική δομή για ασυνόδευτους ανήλικους στο νησί, η μεταφορά και διαμονή στην οποία καθίσταται αναγκαία, δεδομένης της ευαλωτότητας και ειδικής φροντίδας της κατηγορίας αυτής των αιτούντων άσυλο, είναι χωρητικότητας μόλις 143 παιδιών. Επομένως, το 90% των ασυνόδευτων ανηλικών διαμένουν μαζί με τους υπόλοιπους αιτούντες άσυλο, στο camp της Μόριας.

¹³⁹ Και όχι οι γυναίκες σε λοχεία, όπως προβλεπόταν από το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς.

¹⁴⁰ Η εν λόγω κατηγοριοποίηση και υπαγωγή ενός προσώπου στην εν λόγω κατηγορία είναι αποτέλεσμα εξατομικευμένου ιατρικού ελέγχου.

και να ενδυναμώσει την προστασία του προσώπου κατά το στάδιο υποδοχής, αλλά και καθ' όλο το διάστημα εξέτασης της αίτησής του. Παρόλες τις προβλέψεις του νόμου, μόνο στη δομή της Μόριας, τον Δεκέμβρη του περασμένου έτους, περισσότεροι από 5.000 αιτούντες άσυλο αναμένουν για την ιατρική αξιολόγηση της ευαλωτότητάς τους, λόγω της δράσης μόλις τριών γιατρών σε μόνιμη βάση στο σύνολο της δομής¹⁴¹.

Οι σχετικές, με την ειδική προστασία που επιφυλάσσει ο νόμος, αναφορές καθίστανται επομένως άνευ αντικειμένου, εφόσον δεν έχει καταστεί εν τοις πράγμασι δυνατή η άμεση πρόσβαση των αιτούντων άσυλο σε ιατρικό προσωπικό, αρμόδιο για την εν λόγω κρίση περί ευαλωτότητας. Επιπλέον, είναι γεγονός, ότι η απάλειψη ως αυτοτελή λόγου ευαλωτότητας του «*μετατραυματικού στρες*», όπως αυτό προβλεπόταν υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς του Ν.4375/2016, είναι ενδεικτική της αusterοποίησης του νέου νόμου. Η αναγνώριση ενός προσώπου ως ευάλωτου καθίστατο μείζονος σημασίας, δεδομένου ότι δυνάμει αυτής το πρόσωπο δύνατο να μεταφερθεί από τα ΚΥΤ των νησιών του Αιγαίου στις δομές της ενδοχώρας κατόπιν άρσης του μέτρου του γεωγραφικού περιορισμού και εξαίρεσής του από την Διαδικασία στα σύνορα για την οποία θα γίνει λόγος κατωτέρω.

Όσο αφορά την κατηγορία των ασυνόδευτων ανηλίκων, με το νέο νόμο καθίσταται σαφής η αρμοδιότητα της Γενικής Διεύθυνσης Κοινωνικής Αλληλεγγύης (του Υπουργείου Εργασίας) και του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης για όλες τις αναγκαίες ενέργειες μετά την ταυτοποίησή τους, ήτοι πρωτίστως τον ορισμό επιτρόπου, την αναζήτηση μελών της οικογένειάς τους, την εύρεση διαμονής κ.α.. Άλλωστε, η υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς¹⁴² «προσωρινή επιτροπεία» του Εισαγγελέα Πρωτοδικών και Ανηλίκων καθίστατο άνευ αντικειμένου¹⁴³, δεδομένου του φόρτου εργασίας των τελευταίων και της συνεπακόλουθης αδράνειας του θεσμού¹⁴⁴.

Αρμόδιο για την κρίση περί ευαλωτότητας ενός αιτούντα άσυλο είναι το Κλιμάκιο Ιατρικού Ελέγχου και Ψυχοκοινωνικής Υποστήριξης, το οποίο παρότι

¹⁴¹ LESVOS BULLETIN, *Oxfam and the Greek Council for Refugee's update on the EU hotspot Moria*, October-December 2019, Oxfam and GCR Briefing Note.

¹⁴² Παπαγεωργίου Ι, Δημητροπούλου Γ., *Ασυνόδευτοι ανήλικοι αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα (έκδοση Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες)*, 2008, σελ. 51.

¹⁴³ Ζ.ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ-ΠΑΣΙΑ. *Δίκαιο Αλλοδαπών*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2015, σελ. 316επ..

¹⁴⁴ μείζονος σημασίας για την αποτελεσματική λειτουργία του θεσμού της επιτροπείας ανηλίκων είναι και η θέση σε ισχύ του Ν.4554/2018.

θεσμικά αρμόδιο, λαμβάνει υπόψιν του κρίσεις του συνόλου του διοικητικού προσωπικού καθ' όλο το χρονικό διάστημα υποδοχής και ταυτοποίησης του ατόμου, κατά την άφιξη, καταγραφή, ιατρική εξέταση, συνέντευξη κλπ. Πρόκειται επομένως για μία κρίση που βαρύνει κάθε αρμόδιο υπάλληλο που εμπλέκεται στην ταυτοποίηση του αιτούντα στο Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης, καθ' όλο το χρονικό διάστημα παραμονής του αιτούντα σε αυτό. Η έκθεση περί ευαλωτότητας, η οποία συντάσσεται από τα Κλιμάκιο Ιατρικού Ελέγχου κατά τα ανωτέρω, αλλά και από γιατρούς δημοσίων νοσοκομείων ή δομών ψυχικής υγείας στις οποίες έχει παραπεμφθεί η υπόθεση, συνεπάγεται την παραπομπή του αιτούντα στο Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, το οποίο έχει καταστεί αρμόδιο για την στήριξη και φροντίδα των εν λόγω προσώπων.

Στο περιεχόμενο του νόμου γίνεται συχνότατη αναφορά στις ευάλωτες ομάδες, ως χρήζουσες «ειδικών αναγκών υποδοχής» και προστασίας, στην ανάγκη κατά προτεραιότητας κρίσης των αιτήσεων ασύλου τους, στην διαμόρφωση ενός προστατευτικού περιβάλλοντος εντός του κέντρου και την εν γένει υποστήριξη τους. Ως ιδιαίτερως «ευάλωτη» υποομάδα, κρίνονται από τον Έλληνα νομοθέτη οι ασυνόδευτοι ανήλικοι κάτω των 15 ετών, αλλά και τα ανήλικα θύματα (χωρίς την προσθήκη του ορίου του 15^{ου} έτους ηλικίας) «εμπορίας ανθρώπων, βασανισμού, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας», οι αιτήσεις ασύλου των οποίων οφείλουν να εξετάζονται πάντα με την κανονική διαδικασία.¹⁴⁵

5.1.4. Περαιτέρω παραπομπή και μετακίνηση

Τέλος, κατά το στάδιο της *Περαιτέρω παραπομπής και μετακίνησης*, οι Διοικητές Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης στα σύνορα, δύνανται να παραπέμπουν σε Κέντρα της ενδοχώρας υπηκόους τρίτων κρατών «για τη συνέχιση της διαδικασίας υποδοχής και ταυτοποίησης». Η εν λόγω δυνατότητα που παρέχεται από το νόμο αποτέλεσε αντικείμενο έντονου διαλόγου, κυρίως σε σχέση με την αναγκαιότητα αποσυμφόρησης των νησιών και την αναλογική κατανομή των προσώπων αυτών στο σύνολο της χώρας. Σε κάθε περίπτωση, προκειμένου να καταστεί εφικτή μία τέτοια

¹⁴⁵ Άρθρο 75 παρ.7 ν.4636/2019.

μετακίνηση στον ελλαδικό χώρο, οφείλει να λάβει χώρα μία ευρεία συνεργασία των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου ανά τη χώρα, με προτεραιότητα σαφώς την μετακίνηση προσώπων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, για τις οποίες έγινε λόγος ανωτέρω.

Ελάχιστες ήταν οι μετακινήσεις στην ενδοχώρα, οι οποίες παρότι άρχισαν να λαμβάνουν χώρα σταδιακά μετά και τα επεισόδια διαμαρτυρίας των αιτούντων άσυλο στο hotspot της Μόριας, τον Οκτώβριο του περασμένου έτους και τις συνεχείς εκκλήσεις διεθνών οργανισμών και ΜΚΟ σχετικά με τις συνθήκες διαβίωσης στα νησιά του Αιγαίου, δεν έχουν βελτιώσει ουσιωδώς την κατάσταση, δεδομένου ότι δεν έχει ακολουθηθεί ένα οργανωμένο πρόγραμμα μετεγκατάστασης τους στην ηπειρωτική Ελλάδα. Παρόλες τις προσπάθειες της ελληνικής κυβέρνησης και την διοικητική υποστήριξη της Υπηρεσίας Ασύλου από προσωπικό της ΕΑΣΟ, η νομοθετική δυνατότητα αφενός μεταφοράς στην ενδοχώρα, αφετέρου έγκαιρης και αποτελεσματικής διενέργειας των επιστροφών όσων δεν δικαιούνται καθεστώς διεθνούς προστασίας¹⁴⁶, δεν απέκτησε τη δυναμική που απαιτείτο προκειμένου η κατάσταση στο χώρο του Αιγαίου να λάβει μία ομαλότητα.

5.1.5. Καταγραφή (απλή, πλήρης) αίτησης ασύλου και το Δελτίο Αιτούντος Διεθνή Προστασία

Η καταγραφή των αιτούντων άσυλο συνεπάγεται μία σειρά από δικαιώματα, δεδομένου ότι μετά την ολοκλήρωση αυτής, ο αιτών λαμβάνει το «*δελτίο αιτούντος διεθνούς προστασίας*», έγγραφο εκδοθέν από την Υπηρεσία Ασύλου, αυστηρά προσωπικό και εξαιρετικά σημαντικό για την μετέπειτα διαμονή του προσώπου μέχρι και την έκδοση απόφασης επί της κατατεθείσας αίτησης. Τόσο υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς του νόμου 4375/2016, όσο και βάσει του νέου νόμου, κανόνα αποτελεί η πλήρης καταγραφή των αιτούντων άσυλο κατά την αυτοπρόσωπη εμφάνισή τους ενώπιον της Υπηρεσίας Ασύλου. Συγκεκριμένα, «*Η αίτηση υποβάλλεται ενώπιον*

¹⁴⁶ Άρθρο 39 παρ. 7 (β): «Ο Διοικητής του Κέντρου Υποδοχής και Ταυτοποίησης με απόφασή του παραπέμπει τους υπηκόους τρίτων χωρών ή τους ανιθαγενείς, οι οποίοι δεν εμπίπτουν στις διατάξεις χορήγησης διεθνούς προστασίας ή άλλης μορφής προστασίας ή τους υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς των οποίων η αίτηση διεθνούς προστασίας απορρίφθηκε στον πρώτο βαθμό ... στις αρμόδιες υπηρεσίες για την υπαγωγή σε διαδικασίες επανεισοχής ή επιστροφής ή απέλασης».

των Αρχών Παραλαβής, οι οποίες διενεργούν αμέσως πλήρη καταγραφή της»¹⁴⁷ και «Η αίτηση διεθνούς προστασίας θεωρείται κατατεθειμένη από την ημερομηνία πλήρους καταγραφής». Γνωρίζοντας τις δυσχέρειες και τη μαζικότητα που μπορεί να λάβει η κατάθεση αιτήσεων ασύλου και δεδομένου ότι η πλήρης καταγραφή ενός αιτήματος απαιτεί κατ' ελάχιστο 45 λεπτά, ο νόμος παρέχει τη δυνατότητα μετά από απόφαση του Διευθυντή της Υπηρεσίας Ασύλου, να προβαίνει ο αρμόδιος υπάλληλος σε «απλή» καταγραφή (βούληση κατάθεσης αίτησης), σε προθεσμία 3 εργάσιμων ημερών από την κατάθεση της αίτησης, ήτοι σε καταγραφή μόνο των απαραίτητων στοιχείων του αιτούντος. Η πλήρης καταγραφή έπεται χρονικά, δεν μπορεί όμως να απέχει περισσότερο από 7 ημέρες από την απλή-μερική καταγραφή και διενεργείται σε ημερομηνία της οποίας έχει λάβει γνώση ο αιτών. Η πρόβλεψη αυτή του νόμου καθίσταται καθ' όλα εύλογη και αναγκαία, ειδικά για περιοχές και αρμόδια Κλιμάκια, τα οποία έχουν δεχτεί δυσανάλογη επιβάρυνση.

Παρόλη την αναγκαιότητα της σχετικής ρύθμισης, η πρακτική που ακολουθήθηκε από την Υπηρεσία Ασύλου βασίστηκε στην καταχρηστική επίκληση του νόμου και την κατ' ουσίαν παρερμηνευση του περιεχομένου του, αναπτύσσοντας μία καινοφανή πρακτική καταγραφής, ισχυριζόμενη ότι η ανεπάρκεια υποδομών και προσωπικού επιτάσσει διαφοροποίηση από το περιεχόμενο του νόμου¹⁴⁸¹⁴⁹. Παρατηρήθηκε το εξαιρετικά συχνό φαινόμενο της θέσπισης υποχρέωσης προηγούμενης ηλεκτρονικής υποβολής της αίτησης ασύλου μέσω Skype, βάσει του προγράμματος το οποίο είχε αναρτηθεί στην ιστοσελίδα του Υπουργείου, το οποίο διαμορφώθηκε δίνοντας τη δυνατότητα κλήσης, ανάλογα με τη χώρα καταγωγής και γλώσσα ομιλίας. Ο εν δυνάμει αιτών άσυλο όφειλε να καλέσει την Υπηρεσία στις ώρες και ημέρες που όριζε το αναρτηθέν πρόγραμμα, στην ηλεκτρονική διεύθυνση που

¹⁴⁷ «Η πλήρης καταγραφή περιλαμβάνει τουλάχιστον τα στοιχεία ταυτότητας, τη χώρα καταγωγής του αιτούντος, το όνομα του πατέρα, της μητέρας, του/της συζύγου και των τέκνων του, βιομετρικά στοιχεία αναγνώρισης, καθώς πλήρη αναφορά των λόγων για τους οποίους ζητά διεθνή προστασία, διεύθυνση κατοικίας ή διαμονής, καθώς και αν ο αιτών το επιθυμεί, ορισμό αντικλήτου».

¹⁴⁸ Βλ. Αίτημα, Στην αναμονή αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα, όψεις της διαδικασίας ασύλου στην Ελλάδα, Απρίλιος 2017, σελ. 16.

¹⁴⁹ Συστάσεις της Έπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προς την Ελλάδα για το έτος 2017, Φεβρουάριος 2017, διαθέσιμο: https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2017/10/UNHCR_Recommendations_Greece_March2017_GR_1.pdf.

δινόταν, έτσι ώστε να μπορέσει να δώσει τα στοιχεία του και να λάβει «αριθμό βούλησης», αλλά και ημερομηνία πλήρους καταγραφής¹⁵⁰.

Η πρακτική επί μήνες των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου να αρνούνται να λάβουν αιτήματα παροχής ασύλου αν δεν είχε προηγηθεί ηλεκτρονική υποβολή του αιτήματος έρχεται αναντίρρητα σε σαφή αντίθεση με τις προβλέψεις του νόμου, το περιεχόμενο του οποίου επιτάσσει την αυτοπρόσωπη κατάθεση της αίτησης. Πέραν των οποιονδήποτε νομικών αντιρρήσεων και προβληματισμών, το εν λόγω σύστημα δυσλειτούργησε και σε πρακτικό επίπεδο, με τη γραμμή επικοινωνίας να μην λειτουργεί επί μήνες για κάποιες γλώσσες (αλβανικά, φαρσί) και την εν γένει αδυναμία σύνδεσης με αρμόδιο υπάλληλο και διερμηνέα¹⁵¹. Η εν λόγω πρακτική επικρίθηκε προφανώς έντονα, μετά από παρεμβάσεις διεθνών οργανισμών και μη κυβερνητικών οργανώσεων και από το Συνήγορο του Πολίτη, μη δεχόμενος τους ισχυρισμούς της Υπηρεσίας Ασύλου σχετικά με την ανεπάρκεια υποδομών και ανθρώπινου δυναμικού.

Η πρακτική της κλήσης Skype προκειμένου να διενεργηθεί απλή καταγραφή συνεχίζει σε κάποιες περιοχές της χώρας να ακολουθείται. Κατά την διάρκεια αυτής λαμβάνει χώρα η λήψη της φωτογραφίας του αιτούντος, η ενημέρωσή του σχετικά με την ημερομηνία πλήρους καταγραφής του και η λήψη μοναδικού αριθμού βούλησης¹⁵². Μετά την ολοκλήρωση της κλήσης, ο αιτών δύναται να προσέλθει στο κατά τόπον αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου και να λάβει το «*Δελτίο Απλής Καταγραφής*»¹⁵³.

Συχνότατη είναι μάλιστα και η καταχώρηση της βούλησης αυτής από την Ελληνική Αστυνομία (ΕΛ.ΑΣ.) κατά τη σύλληψη και κράτηση του προσώπου. Η βούλησή του αυτή καταχωρείται στο ηλεκτρονικό σύστημα «Χαρτογράφηση

¹⁵⁰ Ο χρόνος αναμονής, σύμφωνα με τα στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου, για το χρονικό διάστημα 2013-2017, μεταξύ της προ-καταγραφής και πλήρους καταγραφής έφτανε μέχρι και τις 102 ημέρες.

¹⁵¹ Μέσω της δυνατότητας κλήσης skype δύναται επίσης ο αιτών να υποβάλει αίτημα για «οικογενειακή επανένωση» ατόμων που βρίσκονται εντός της Ε.Ε.. Κατά τη διάρκεια της κλήσης είναι απαραίτητο να έχει ο αιτών δίπλα του όλα τα μέλη της οικογένειάς του τα οποία βρίσκονται μαζί του στην Ελλάδα, των οποίων λαμβάνονται οι φωτογραφίες και τα προσωπικά τους στοιχεία. Σε κάθε περίπτωση, κάθε αιτών οφείλει να ενημερώνει την Υπηρεσία Ασύλου σχετικά με το αν κάποιο μέλος της οικογένειάς του βρίσκεται σε κάποια χώρα της Ε.Ε.

¹⁵² Άρθρο 65 παρ. 8 ν. 4636/2019: «*Το πρόσωπο που εκφράζει επιθυμία κατάθεσης αίτησης διεθνούς προστασίας είναι αιτών άσυλο*».

¹⁵³ «*Στην περίπτωση αυτή χορηγείται στον αιτούντα έγγραφο, που φέρει τα στοιχεία του και τη φωτογραφία του, το οποίο παραδίδει κατά την οριστική καταγραφή, οπότε και αντικαθίσταται από το δελτίο αιτούντος ασύλου, σύμφωνα με το άρθρο 70 του παρόντος*».

Αλλοδαπών» στο οποίο έχει πρόσβαση το σύνολο των αρμόδιων αρχών, ήτοι η Υπηρεσία Ασύλου, τα περιφερειακά γραφεία υποδοχής και ταυτοποίησης, η Διεύθυνση Εγκληματολογικών ερευνών, αλλά και ενωσιακά όργανα, όπως η Eurodac και η Europol. Το εν λόγω σύστημα της ΕΛ.ΑΣ. μάλιστα αναβαθμίστηκε τεχνικά με νέο λογισμικό για να καταφέρει να ανταπεξέλθει στον όγκο των πληροφοριών και δεδομένων ως απόρροια των αυξημένων ροών, στην διαχείριση των οποίων ανέλαβε συντονιστικό ρόλο η Ελληνική Αστυνομία, ως προς την πρώτη καταγραφή και λήψη στοιχείων των υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια. Ο νόμος προβλέπει ότι, *«Σε περίπτωση που υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής, ο οποίος είτε βρίσκεται υπό κράτηση είτε σε διαδικασίες Υποδοχής και Ταυτοποίησης, δηλώσει ότι επιθυμεί να καταθέσει αίτηση διεθνούς προστασίας, οι κατά περίπτωση αρμόδιες αρχές μεριμνούν για την άμεση σύνταξη και υποβολή έγγραφης σχετικής δήλωσης. Στη συνέχεια, η αίτηση διεθνούς προστασίας, καταγράφεται από την υπηρεσία κράτησης ή την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 2 (απλή καταγραφή), σε διασυνδεδεμένο με την Αρχή Παραλαβής ηλεκτρονικό σύστημα εντός τριών (3) ημερών»*. Δεδομένου ότι η πλήρης καταγραφή, η οποία δεν μπορεί να απέχει πάνω από 7 ημέρες από την μερική καταγραφή, προϋποθέτει την αυτοπρόσωπη εμφάνιση του αιτούντος, απαραίτητη καθίσταται η μεταγωγή του προσώπου.

Στο Δελτίο Απλής Καταγραφής αναγράφεται στο πάνω δεξιά μέρος του η ημερομηνία πλήρους καταγραφής του προσώπου, η οποία λαμβάνει χώρα με αυτοπρόσωπη εμφάνιση στο αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο και την χρήση της πλατφόρμας «Αλκυόνη». Η σπουδαιότητα της πλήρους καταγραφής έγκειται στη λήψη από την Υπηρεσία του Δελτίου Αιτούντος Διεθνή Προστασία (ΔΑΔΠ) και στον ορισμό της ημερομηνίας και ώρας της συνέντευξης του αιτούντος, η οποία αναγράφεται σ' αυτό, μαζί με τη φωτογραφία του αιτούντος και την ημερομηνία λήξης του. Θα μπορούσε ίσως να λεχθεί ότι το Δελτίο παρέχει στον κάτοχό του προσωρινή προστασία, η οποία συνίσταται στην ελεύθερη μετακίνηση του στον ελλαδικό χώρο, την νόμιμη εργασία του, τη δυνατότητα μίσθωσης διαμερίσματος, την δωρεάν παροχή υγειονομικής περίθαλψης σε δημόσιο νοσοκομείο, αλλά και την εγγραφή των τέκνων του σε δημόσιο ελληνικό σχολείο.

Η ανωτέρω μορφή προστασίας του προσώπου που κατέχει το Δελτίο είναι, σε θεωρητικό τουλάχιστον βαθμό, ευρεία αλλά και αναγκαία. Η μη ανανέωση του με πρωτοβουλία του αιτούντος συνεπάγεται τη δυνατότητα διακοπής εξέτασης της

αίτησης ασύλου, δεδομένου ότι από την μη ανανέωση του δελτίου συνάγει την αδιαφορία του αιτούντος ως προς τη συνέχιση της διαδικασίας¹⁵⁴. Κατά κανόνα, η διάρκεια του δελτίου είναι εξάμηνη και υπάρχει δυνατότητα ανανέωσής του έως τη διαδικασία εξέτασης της αίτησης παροχής ασύλου. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το σχετικό άρθρο του νόμου¹⁵⁵, το οποίο δίνει τη δυνατότητα στην Υπηρεσία Ασύλου να μειώσει τη διάρκεια ισχύος του δελτίου με κριτήριο τα επίσημα ποσοστά αναγνώρισης σε αιτούντες από τη συγκεκριμένη χώρα. Το ποσοστό το οποίο επέλεξε ο Έλληνας νομοθέτης ως χαμηλό και το οποίο δικαιολογεί μειωμένης διάρκειας νομιμοποιητικό έγγραφο είναι 35%, το οποίο συνεπάγεται την διάρκεια του δελτίου αιτούντος αντί για έξι, τρεις μήνες. Η ως άνω πρόβλεψη του νόμου θέτει ως βάση της ένα τεκμήριο. Συγκεκριμένα, η διάρκεια προστασίας του αιτούντος διαφοροποιείται ανάλογα με το πόσο πιθανό καθίσταται να γίνει δεκτή η αίτηση διεθνούς προστασίας στη βάση του πόσο συχνά γίνονται δεκτές ανάλογες αιτήσεις από υπηκόους της χώρας καταγωγής του αιτούντος. Καθίσταται σαφές, ότι η μειωμένη αυτή διάρκεια του δελτίου και των συνεπακόλουθων δικαιωμάτων που αυτό παρέχει στη βάση μίας πιθανολόγησης, θέτει εν αμφιβόλω την ορθότητα της ρύθμισης. Σαφώς και οποιαδήποτε κρίση επί της αίτησης παροχής ασύλου οφείλει να λαμβάνει υπόψιν της τα ποσοστά αναγνώρισης για κάθε χώρα, συνεκτιμώμενη πάντα ωστόσο με τα υπόλοιπα στοιχεία και ιστορικό του αιτούντος το οποίο γνωστοποιείται στην Υπηρεσία κατά το στάδιο της συνέντευξης. Η εκ των προτέρων ωστόσο κρίση σχετικά με τη διάρκεια του δελτίου, κρίση η οποία προηγείται της συνέντευξης του αιτούντος, στη βάση απλά ενός γενικότερου ποσοστού, αντιτίθεται με την αρχή της εξατομικευμένης κρίσης στο πλαίσιο των διαδικασιών ασύλου. Και η προβληματική αυτή αποκτά σημασία κυρίως λόγω και της συχνότατης σιωπηρής ανάκλησης την οποία επικαλείται η Υπηρεσία Ασύλου, σε περίπτωση μη ανανέωσης του δελτίου, «*το αργότερο κατά την επόμενη εργάσιμη μέρα μετά την λήξη του*», οπότε και παύει αυτοδικαίως να ισχύει.

¹⁵⁴ Βλ. σχ. Μ.- Ν. Μαρούδα, Β. Σαράντη, *ΤΟ ΝΕΟ ΔΙΚΑΙΟ ΥΠΟΔΟΧΗΣ & ΑΣΥΛΟΥ Ν.4636/2019* «Περί διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις», *ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ*, Αθήνα, 2020, σελ. 34.

¹⁵⁵ Άρθρο 70 παρ.2 ν.4636/2019: «Με απόφαση του Διευθυντή της Υπηρεσίας Ασύλου, μπορεί να μειώνεται η διάρκεια ισχύος των δελτίων αιτούντων από συγκεκριμένη χώρα καταγωγής λαμβανομένης υπόψη της αναμενόμενης διάρκειας έκδοσης απόφασης σε Α' βαθμό και εφόσον από τα επίσημα στατιστικά της Ε.Ε. προκύπτει ότι το ποσοστό χορήγησης διεθνούς προστασίας σε αιτούντες από τη συγκεκριμένη χώρα, κατά τα δύο προηγούμενα τρίμηνα είναι χαμηλότερο του τριάντα πέντε τοις εκατό (35%). Στην περίπτωση αυτή η διάρκεια του δελτίου δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερη των τριών (3) μηνών».

Η ως άνω δυνατότητα μείωσης της διάρκειας του δελτίου παρέχεται όχι μόνο σε περιπτώσεις χαμηλών ποσοστών αναγνώρισης, όπως προαναφέρθηκε, αλλά και με κριτήριο τη διαδικασία που ακολουθείται για κάθε αίτηση, δεδομένου ότι το δελτίο δεν παρέχει παρά προσωρινή προστασία, η οποία συνίσταται στο διάστημα που προηγείται της έκδοσης οριστικής απόφασης. Στις περιπτώσεις επομένως, που η έκδοση απόφασης αναμένεται νωρίτερα, είναι εύλογο ο νομοθέτης να θέτει και διαφορετικά όρια στην ισχύ του δελτίου. Ωστόσο, η πολύμηνη καθυστέρηση διεκπεραίωσης και έκδοσης αποφάσεων επί των αιτήσεων αίρει τελολογικά την επιλογή αυτή του νομοθέτη, προσθέτοντας απλά μία επιπλέον υποχρέωση προς ενέργεια των αιτούντων άσυλο, την υποχρέωση συνεχούς ανανέωσης του δελτίου, προκειμένου αυτό να διατηρηθεί σε ισχύ. Προκλητικά μικρή διάρκεια ισχύος προβλέπεται στο άρθρο 70 του νόμου, το οποίο ορίζει τη διάρκεια του δελτίου μόλις σε 15 ημέρες «των αιτήσεων που εξετάζονται με τη διαδικασία στα σύνορα». Όσο αφορά τη διάρκεια του δελτίου σε περιπτώσεις εξέτασης της αίτησης με την ταχύρρυθμη διαδικασία¹⁵⁶, «κατά προτεραιότητα»¹⁵⁷, καθώς και των αιτήσεων που κρίνονται ως απαράδεκτες¹⁵⁸ για τις οποίες θα γίνει λόγος κατωτέρω, δεν μπορεί να ξεπερνά τις 30 ημέρες¹⁵⁹, ενώ για τις αιτήσεις που εξετάζονται «κατά απόλυτη προτεραιότητα»¹⁶⁰, η διάρκεια του δελτίου είναι 25 ημερών.

5.2. Πιθανές Διαδικασίες εξέτασης αίτησης παροχής ασύλου

Χωρίς να αναιρείται η σπουδαιότητα αποτελεσματικής λειτουργίας των προηγούμενων σταδίων και ενεργειών που λαμβάνουν χώρα κατά την είσοδο ενός προσώπου στην ελληνική επικράτεια, είναι αναγκαίο να τονιστεί η κρισιμότητα και δυσκολία διενέργειας του τέταρτου σταδίου κατά το οποίο γίνεται σαφής διαχωρισμός των κατατεθειμένων αιτήσεων διεθνούς προστασίας, με σαφή διαδικαστικά κριτήρια, στις πιθανές διαδικασίες στις οποίες δύναται να υπαχθεί ένας αιτών άσυλο. Με άλλα λόγια, οι αρμόδιοι υπάλληλοι καλούνται κατόπιν εξατομικευμένης κρίσης, να επιλέξουν την πιθανή οδό την οποία θα ακολουθήσει το αίτημα διεθνούς προστασίας

¹⁵⁶ Άρθρο 83 παρ.9 ν. 4636/2019.

¹⁵⁷ Άρθρο 83 παρ.7(β) ν.4636/2019.

¹⁵⁸ Άρθρο 84 ν.4636/2019.

¹⁵⁹ Διάρκεια 30 ημερών προβλέπεται και στις περιπτώσεις των «μεταφορών Δουβλίνου».

¹⁶⁰ Άρθρο 83 παρ.7 ν.4636/2019.

κάθε αιτούντα. Για την κατηγοριοποίηση των διαδικασιών ασύλου και την νομοθετική τους αποτύπωση θα γίνει λόγος κατωτέρω. Στο σημείο αυτό ωστόσο, σκόπιμο είναι να αναφερθεί ότι ο νόμος υποχρεώνει σε παραπομπή στο αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου, του οποίου συχνά Κλιμάκιο λειτουργεί εντός του Κέντρου. Η όλη διαδικασία της κατάθεσης αιτήσεων και διενέργειας συνεντεύξεων μπορεί να πραγματοποιείται εντός του Κέντρου. Μείζονος σημασίας, ως προς την πρακτική εφαρμοσιμότητά της, έχει καταστεί και η νομοθετική πρόβλεψη σχετικά με τον διαχωρισμό των υποβληθέντων στα σύνορα αιτήσεων ανά χώρα καταγωγής, δεδομένου μάλιστα ότι για κάθε χώρα καταγωγής λαμβάνεται υπόψιν, κατά τεκμήριο, το ποσοστό αναγνώρισης και αποδοχής των αιτήσεων των υπηκόων αυτής.

Σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά της Υπηρεσίας Ασύλου¹⁶¹ στο τέλος του 2019, οι χώρες με τα υψηλότερα ποσοστά αναγνώρισης είναι: η Συρία με ποσοστό 99,6%, η Υεμένη με 99,3%, η Παλαιστίνη με 97,9%, η Σομαλία με ποσοστό 90,8%, η Ερυθραία με 90%. Ακολουθεί το Αφγανιστάν με ποσοστό 71,7% και το Ιράκ με ποσοστό 69,1%. Όσο αφορά τους πολίτες του Ιράν, το ποσοστό αναγνώρισης φτάνει το 60,8%, ενώ όσο αφορά το Σουδάν, το 60,4%. Δυνάμει των ποσοστών αυτών αναγνώρισης, σεβόμενη πάντα την αρχή της εξατομικευμένης κρίσης, καλείται η Υπηρεσία Ασύλου να κρίνει τις εκκρεμείς αιτήσεις παροχής διεθνούς προστασίας. Συγκεκριμένα, μέχρι το τέλος του 2019, οι εκκρεμείς στον πρώτο βαθμό αιτήσεις ασύλου ανέρχονταν σε 83.633, με τις 25.053 να αφορούν Αφγανούς πολίτες, αποτελώντας περισσότερο από το ¼ των συνολικά εκκρεμών αιτήσεων, των οποίων οι αιτήσεις γίνονται δεκτές σε ποσοστό 71%. Οι αιτήσεις των Σύρων πολιτών ανέρχονται στις 15.170, ενώ των πολιτών του Ιράκ σε 7.482, με ποσοστό αναγνώρισης λίγο κάτω από το αντίστοιχο των Αφγανών.

Αύξηση παρουσιάζει η κατάθεση αιτήσεων παροχής ασύλου πολιτών με χώρα προέλευσης την Αλβανία, ανερχόμενες στις 3.319 το 2018, σε φανερό δυσαναλογία με το 2015, όπου οι πολίτες της Αλβανίας που αιτούνταν άσυλο στη χώρα μας ήταν μόλις 1.003. Σε κάθε περίπτωση, η Υπηρεσία Ασύλου, κατά την κρίση της σχετικά με τις αιτήσεις Αλβανών υπηκόων, θα λάβει υπόψιν της, ότι η Αλβανία έχει συμπεριληφθεί

¹⁶¹ Ελληνική Δημοκρατία, Σύνολο Αιτήσεων Ασύλου, Στατιστικά Στοιχεία Υπηρεσίας Ασύλου (από 07.06.2013 έως 30.11.2019), Ημερομηνία επικαιροποίησης: 04.12.2019, διαθέσιμο: http://asylo.gov.gr/?page_id=143.

στον εθνικό κατάλογο ασφαλών χωρών καταγωγής, σύμφωνα με την σχετική ΚΥΑ, με το ποσοστό αναγνώρισης να ανέρχεται μόλις στο 0,2%. Αύξηση παρατηρείται και ως προς την είσοδο στην ελληνική επικράτεια και κατάθεση αίτησης ασύλου από πολίτες του Μπανγκλαντές, αλλά και της Γεωργίας, με κατατεθείσες αιτήσεις στο τέλος του 2019, 2.331 και 1.482 αντίστοιχα. Όσο αφορά το ποσοστό αναγνώρισης για πολίτες με χώρα καταγωγής το Μπανγκλαντές, αυτό ανέρχεται σε μόλις 3,0%, ενώ για την Γεωργία το ποσοστό αναγνώρισης είναι στο 0%.

Η πρώτη ενέργεια των Αρχών Παραλαβής, κατά την έναρξη εξέτασης ενός αιτήματος ασύλου, είναι η απόρριψη των απαράδεκτων αιτήσεων, με την έννοια του απαράδεκτου να ορίζεται στο άρθρο 84 του νόμου¹⁶². Μόνο κατόπιν της μη υπαγωγής στις ρητά αναφερόμενες στο νόμο περιπτώσεις απαράδεκτου, δύναται ο αρμόδιος υπάλληλος να λάβει απόφαση επί της ουσίας της υπόθεσης. Απαράδεκτη κρίνεται η αίτηση ατόμου στο οποίο έχει χορηγηθεί καθεστώς διεθνούς προστασίας σε άλλο κράτος μέλος της Ε.Ε. ή σύμφωνα με τον Δουβλίνο III, άλλο κράτος μέλος έχει αναλάβει την ευθύνη εξέτασης της αίτησης. Στην ίδια λογική βρίσκεται και η περίπτωση κατά την οποία κράτος εκτός της Ε.Ε., μη δεσμευόμενο από τον Κανονισμό, έχει αναγνωρίσει τον αιτούντα ως δικαιούχο διεθνούς προστασίας και η προστασία αυτή, από την πρώτη αυτή χώρα ασύλου, είναι ακόμα σε ισχύ¹⁶³. Έντονοι ήταν οι προβληματισμοί που διατυπώθηκαν σχετικά με την περίπτωση απαράδεκτου «εφόσον μία χώρα, που δεν είναι κράτος-μέλος, θεωρείται ως ασφαλής Τρίτη χώρα για τον αιτούντα σύμφωνα με το άρθρο 86». Σχετικά με το κριτήριο της ασφαλούς τρίτης χώρας έγινε λόγος σε προηγούμενη θεματική, στην οποία και παραπέμπουμε. Στη βάση αυτή οι αρμόδιες αρχές παραλαβής στη νησιωτική χώρα δύνανται να απορρίπτουν τις αιτήσεις όσων έχουν εισέλθει στον ελλαδικό χώρο από την Τουρκία, η οποία, παρά τις εύλογες αντιρρήσεις αρμόδιων φορέων και της Ύπατης Αρμοστείας, γίνεται δεκτή ως ασφαλής χώρα, κρίση στην οποία βασίστηκε και η Κοινή Δήλωση Ε.Ε.-Τουρκίας, για την οποία επίσης έγινε εκτενώς λόγος. Όσον αφορά τις άλλες δύο αναφερόμενες

¹⁶² Άρθρο 33 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ.

¹⁶³ Άρθρο 85 ν.4636/2019: «Μία χώρα θεωρείται ως πρώτη χώρα ασύλου για τον αιτούντα με την προϋπόθεση ότι θα γίνει εκ νέου δεκτός στη χώρα αυτή, εάν έχει αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας από αυτή και απολαμβάνει ακόμα της σχετικής προστασίας ή απολαμβάνει άλλης επαρκούς προστασίας στην εν λόγω χώρα, επωφελούμενος μεταξύ άλλων από την αρχή της μη επαναπροώθησης».

περιπτώσεις απαραδέκτου αποτελούν καθαρά διαδικαστικά ζητήματα¹⁶⁴. Σε κάθε περίπτωση, η εξέταση σχετικά με το παραδεκτό οφείλει να ολοκληρώνεται εντός 30 ημερών από την κατάθεση της αίτησης παροχής ασύλου.

Σύμφωνα με τα στατιστικά της Υπηρεσίας Ασύλου, το έτος με τις περισσότερες αποφάσεις απαραδέκτου ήταν το 2017, με συνολικά 22.449 εκδοθείσες αποφάσεις, οι οποίες απέρριπταν αιτήσεις παροχής ασύλου, με τις 12.316 από αυτές λόγω υπαγωγής του αιτούντα στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης, για το οποίο έγινε λόγος ανωτέρω και τις 8.297, λόγω αρμοδιότητας κάποιου άλλου κράτους μέλους, στο πλαίσιο εφαρμογής του Κανονισμού του Δουβλίνου. Μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος μετεγκατάστασης και την εφαρμογή των σχετικών αποφάσεων της Επιτροπής, που υποχρέωναν τα κράτη μέλη της Ε.Ε. να δεχθούν αιτούντες άσυλο στο εσωτερικό των κρατών τους, παρατηρείται ραγδαία μείωση των αποφάσεων περί απαραδέκτου. Συγκεκριμένα, το 2018 οι εκδοθείσες αποφάσεις ανέρχονταν σε 4.825, ενώ το 2019 σε 4.045, με βασικότερο λόγο απόρριψης των αιτήσεων την αρμοδιότητα άλλου κράτους μέλους της Ε.Ε.. Ενδιαφέρον παρουσιάζει ότι η συχνότητα απόρριψης αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας, στη βάση της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας είναι εξαιρετικά χαμηλή, γεγονός που δικαιολογεί τον πολύ χαμηλό αριθμό επιστροφών στην γείτονα χώρα. Ενδεικτικά, στις αρχές του Δεκεμβρίου του 2019 οι απορριπτικές αποφάσεις λόγω εφαρμογής της αρχής της ασφαλούς τρίτης χώρας ανέρχονται σε μόλις 206.

Κατόπιν της κρίσης επί του παραδεκτού, οι πιθανές οδοί που μπορεί να ακολουθηθούν κατά την εξέταση της αίτησης είναι αυτοί της «κανονικής» και «ταχύρρυθμης» διαδικασίας. Στην περίπτωση της κανονικής διαδικασίας, το αναμορφωμένο σχετικό άρθρο του νέου νόμου, ορίζει ότι *«Η εξέταση των αιτήσεων ολοκληρώνεται το ταχύτερο δυνατόν και σε κάθε περίπτωση υποχρεωτικά εντός έξι (6) μηνών στις περιπτώσεις εφαρμογής της κανονικής διαδικασίας. Η προθεσμία αυτή δύναται να παραταθεί για χρονικό διάστημα, όχι μεγαλύτερο των τριών (3) επιπλέον μηνών, σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών, που αιτούνται ταυτόχρονα διεθνή προστασία, γεγονός που καθιστά στην πράξη πολύ δύσκολη*

¹⁶⁴ (Ε) η αίτηση αποτελεί μεταγενέστερη αίτηση του αιτούντος και η προκαταρκτική εξέταση δεν κατέδειξε την ύπαρξη νέων ουσιωδών στοιχείων, (στ) μέλος της οικογένειας του αιτούντος καταθέτει ξεχωριστή αίτηση, παρότι το πρόσωπο έχει ήδη συναινέσει, σύμφωνα με το άρθρο 65 του παρόντος να συμπεριληφθεί η περίπτωση του, ως τμήμα αίτησης υποβαλλόμενης για λογαριασμό του και δεν υπάρχουν στοιχεία που να δικαιολογούν την υποβολή ξεχωριστής αίτησης.

την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός έξι (6) μηνών. Σε κάθε περίπτωση η διαδικασία εξέτασης ολοκληρώνεται το αργότερο εντός είκοσι ενός (21) μηνών από την κατάθεση της αίτησης». Οι προθεσμίες που τίθενται από το νόμο δεν έχει καταστεί σαφώς εφικτό, σε πλείστες περιπτώσεις, να τηρηθούν, με αιτήσεις ασύλου να λαμβάνουν ημερομηνία συνέντευξης, μετά τη διετία από την κατάθεση της αίτησης διεθνούς προστασίας, με μόνη, την προσωρινή προστασία του Δελτίου Αιτούντος Διεθνή Προστασία (ΔΑΔΠ), με την συνεπακόλουθη υποχρέωση ανανέωσης αυτού, κατά τα ανωτέρω.

Σύμφωνα με την Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου και συγκεκριμένα το άρθρο 31 παρ.7 αυτής, τα κράτη μέλη δύνανται να δώσουν *προτεραιότητα* στην εξέταση κάποιων κατηγοριών αιτήσεων διεθνούς προστασίας, αναφέροντας ενδεικτικά τις περιπτώσεις στις οποίες πιθανολογείται εύλογα ότι η αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας θα είναι βάσιμη, καθώς και τις περιπτώσεις κατά τις οποίες πρόκειται για αίτηση ευάλωτου προσώπου, προσώπου που χρήζει ιδιαίτερων διαδικαστικών εγγυήσεων, αλλά και των ασυνόδευτων ανηλίκων. Το ενωσιακό επομένως δίκαιο επιλέγει να επιταχύνει τις διαδικασίες εξέτασης αιτήσεων, λόγω αφενός της βασιμότητάς τους, αλλά και λόγω της ιδιαίτερης και ευάλωτης θέσης στην οποία βρίσκεται ο αιτών. Το εθνικό μας δίκαιο επιλέγει να διευρύνει τους λόγους δυνάμει των οποίων η Υπηρεσία Ασύλου οφείλει να θέσει ως προτεραιότητά της την εξέταση αιτήσεων¹⁶⁵.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 83 παρ. 7 του ν.4636/2019, «Οι αρμόδιες Αρχές Παραλαβής καταγράφουν και εξετάζουν κατά απόλυτη προτεραιότητα αιτήσεις διεθνούς προστασίας, σύμφωνα με α) την περίπτωση γ' της παραγράφου 10 του άρθρου 39, β) την παράγραφο 8 του άρθρου 46 του παρόντος νόμου», ορίζοντας ως χρονικό περιθώριο εξέτασης της αίτησης τις 20 ημέρες. Στην πρώτη περίπτωση (α') πρόκειται για μη συμμόρφωση αιτούντα με απόφαση μεταφοράς του σε άλλη δομή φιλοξενίας, η οποία αποσκοπεί στην ολοκλήρωση της διαδικασίας υποδοχής και ταυτοποίησης και η μη συμμόρφωση αυτή επηρεάζει την εξέταση της αίτησής του. Πρόκειται επομένως, για κακόπιστη και παραβατική συμπεριφορά αιτούντων, η οποία συνεπάγεται σαφώς την απόρριψη του αιτήματός τους κατά απόλυτη προτεραιότητα. Όσο αφορά την

¹⁶⁵ Refugee Support Aegean (RSA), Παρατηρήσεις της RSA επί του Σχεδίου Νόμου Περί Διεθνούς Προστασίας, Οκτώβριος 2019, σελ. 19.

δεύτερη περίπτωση (β'), κατά απόλυτη προτεραιότητα θέτει ο Έλληνας νομοθέτης την εξέταση των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας, εφόσον αυτή έχει κατατεθεί από πρόσωπο που τελεί υπό κράτηση.

Προβληματισμούς κυρίως, όσο αφορά την σύγκυση που προκαλεί σε σχέση με τις περιπτώσεις που ο νόμος ορίζει ως υπαγόμενες στην ταχύρρυθμη διαδικασία και την αλληλοεπικάλυψη των περιπτώσεων, δημιουργεί η πρόβλεψη του νόμου σχετικά με την «κατά προτεραιότητα» εξέταση αιτήσεων ασύλου. Σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της έβδομης παράγραφο του άρθρο 83 κατά προτεραιότητα οφείλει η Υπηρεσία Ασύλου να εξετάζει τις αιτήσεις των ευάλωτων προσώπων, των ατόμων που υπάγονται στη διαδικασία συνόρων (για την οποία θα γίνει λόγος κατωτέρω), των αιτούντων που ενδέχεται να υπάγονται στις διαδικασίες του Δουβλίνου, τις προδήλως αβάσιμες αιτήσεις και αυτές που πιθανολογείται ότι θα είναι βάσιμες, τις αιτήσεις των προσώπων που αποτελούν κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια, των ατόμων που υποβάλλουν μεταγενέστερες αιτήσεις, αλλά και αυτών που προέρχονται από ασφαλή χώρα καταγωγής (α.87 ν.4636), από πρώτη χώρα ασύλου (α. 85 ν.4636) και ασφαλή τρίτη χώρα (α.86 ν.4636). Ο Έλληνας νομοθέτης διευρύνει εμφανώς τις προβλέψεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, η οποία έκανε λόγο για κατά προτεραιότητα εξέταση των βάσιμων αιτήσεων και των αιτήσεων ευάλωτων προσώπων. Παρότι ο νόμος κάνει χρήση της ευρείας διακριτικής ευχέρειας που του παρέχει η Οδηγία, εντούτοις, ορθότερη και σαφέστερη θα ήταν η αποφυγή συμπερίληψης των περιπτώσεων των προδήλως αβάσιμων αιτήσεων ή αυτών που πιθανώς να εγείρουν ζητήματα ασφάλειας από την απαρίθμηση των λόγων που δικαιολογούν μία «κατά προτεραιότητα» εξέταση αιτήσεων και αυτό γιατί προκαλεί σύγκυση στον ερμηνευτή του νόμου, αλλά και την Υπηρεσία Ασύλου, δεδομένου ότι όπως θα αναλυθεί κατωτέρω, τρεις εκ των περιπτώσεων που απαριθμούνται στο άρθρο 83 παρ. 7(β) (κατά προτεραιότητα εξέταση) συμπεριλαμβάνονται και στο άρθρο 83 παρ. 9 (ταχύρρυθμη διαδικασία).

Συγκεκριμένα, όσο αφορά τις προβλέψεις του νόμου σχετικά με την ταχύρρυθμη διαδικασία, σ' αυτήν υπάγονται περιπτώσεις στις οποίες η κρίση της Υπηρεσίας οφείλει να είναι ταχεία. Συγκεκριμένα, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο αιτών κατά την υποβολή της αίτησης έθεσε ζητήματα δυνάμει των οποίων δεν δύναται να κρίνει η Υπηρεσία κατά πόσο πληροί τις προϋποθέσεις παροχής ή μη διεθνούς προστασίας ή «*παρουσίασε προδήλως ασυνεπείς και αντιφατικές πληροφορίες, ή σαφώς ψευδείς ή προφανώς απίθανες πληροφορίες οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με επαρκώς*

τεκμηριωμένες πληροφορίες της χώρας καταγωγής»¹⁶⁶. Προφανής είναι ο λόγος για τον οποίο υπάγονται στην ταχύρρυθμη διαδικασία και οι περιπτώσεις κατά τις οποίες «ο αιτών προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής. Ζήτημα ωστόσο αποτελεί ο τρόπος με τον οποίο θα κριθεί ότι η χώρα από την οποία προέρχεται ο αιτών είναι πράγματι ασφαλής, μία κρίση από την οποία θα εξαρτηθεί και το προδήλως αβάσιμο της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας¹⁶⁷. Το άρθρο 87 του νέου νόμου επιδιώκει να προσδώσει σαφήνεια και να συμπεριλάβει τις χώρες καταγωγής των αιτούντων άσυλο, που δύνανται να κριθούν ως ασφαλείς. Αυτές μπορεί να είναι αφενός όσες συμπεριλαμβάνονται στον κοινό κατάλογο το Συμβουλίου της Ε.Ε., αφετέρου όσες «περιλαμβάνονται στον εθνικό κατάλογο ασφαλών χωρών καταγωγής», με Κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη και Εξωτερικών. Η κατάρτιση του εν λόγω καταλόγου αποτελεί πρακτική πολλών ευρωπαϊκών χωρών¹⁶⁸, σε αντίθεση με τον κατάλογο ασφαλών τρίτων χωρών, στην κατάρτιση του οποίου έχει προβεί μέχρι σήμερα μόνο η Ουγγαρία, όπως αναλύθηκε ανωτέρω. Παρότι επομένως είναι σύνηθες να καθορίζονται ανά τακτά χρονικά διαστήματα, οι χώρες των οποίων οι πολίτες δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας, δεν έχει καταστεί εφικτό να επιτευχθεί ομοιομορφία στους εθνικούς καταλόγους των κρατών μελών της Ε.Ε., γεγονός που καθιστά διαφοροποιημένη την αντιμετώπιση αιτούντων άσυλο εντός του Κ.Ε.Σ.Α..

Η Οδηγία 2013/32/ΕΕ, κάνει λόγο για την έννοια της ασφαλούς χώρας καταγωγής, στο άρθρο 36 παρ.1, αναφέροντας «*Τρίτη χώρα που έχει χαρακτηριστεί ως ασφαλής χώρα καταγωγής σύμφωνα με την παρούσα οδηγία μπορεί, έπειτα από ατομική εξέταση της αίτησης, να θεωρηθεί ως ασφαλής χώρα καταγωγής για συγκεκριμένο αιτούντα μόνο εφόσον ο αιτών: α) έχει την ιθαγένεια της χώρας αυτής ή β) είναι ανιθαγενής και είχε προηγουμένως τη συνήθη διαμονή του στην εν λόγω χώρα και δεν έχει προβάλει σοβαρούς λόγους για να θεωρηθεί ότι η χώρα δεν είναι ασφαλής χώρα καταγωγής υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες στις οποίες ευρίσκεται...*». Πράγματι, το άρθρο 36 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ παρέχει ευρεία ευχέρεια στα κράτη μέλη «να

¹⁶⁶ Ή ακόμα και όταν ο αιτών παραπλάνησε τις αρχές με την παρουσίαση ψευδών πληροφοριών ή εγγράφων ή με την απόκρυψη και καταστροφή αυτών, εγγράφων δηλαδή σημαντικών για τον προσδιορισμό της ιθαγένειάς του.

¹⁶⁷ Άρθρο 88 παρ. 2 ν.4636/2019: Ως προδήλως αβάσιμες θεωρούνται οι αιτήσεις της παραγράφου 1 που έχουν εξεταστεί με τη διαδικασία της παραγράφου 9 του άρθρου 83 (ταχύρρυθμη διαδικασία) και ειδικότερα, εφόσον :... β) ο αιτών προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής σύμφωνα με το άρθρο 87 του παρόντος.

¹⁶⁸ Γερμανία, Αυστρία, Βέλγιο, Ολλανδία, Γαλλία, Δανία, Αγγλία, Ελβετία, Μάλτα, Λουξεμβούργο, Ιρλανδία, Σλοβενία, Κροατία.

θεσπίζουν στην εθνική τους νομοθεσία τους περαιτέρω κανόνες και λεπτομερείς διατάξεις για την εφαρμογή της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας (καταγωγής)», αλλά και το άρθρο 37 στην παράγραφο 2 αναφέρει τη δυνατότητα θέσπισης «εθνικού χαρακτηρισμού των ασφαλών χωρών καταγωγής».

Η κρίση σύμφωνα με την οποία ένας αιτών άσυλο προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής έχει εξαιρετικά σημαντικές συνέπειες για τον τελευταίο, λόγω του τεκμηρίου περί του αβάσιμου της αίτησής του και μίας σειράς από συντομότερες προθεσμίες. Το κυριότερο ωστόσο αποτέλεσμα μίας τέτοιας κρίσης είναι η άρση του ανασταλτικού αποτελέσματος της προσφυγής¹⁶⁹ του αιτούντα άσυλο. Είναι σαφές επομένως ότι, η χρήση του εθνικού καταλόγου ασφαλών χωρών καταγωγής οφείλει να γίνεται με δέουσα προσοχή, δρώντας όχι αναιρετικά αλλά επιβοηθητικά της εξατομικευμένης κρίσης της Υπηρεσίας Ασύλου, στην οποία οφείλει σε κάθε περίπτωση να προβαίνει.

Η Επιτροπή προέβη μάλιστα σε πρόταση εκπόνησης Κανονισμού, ο οποίος θα ορίζει τις ασφαλείς χώρες καταγωγής¹⁷⁰, προς ενίσχυση των διατάξεων της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ και προκειμένου η δράση των κρατών μελών να καταπολεμήσει την καταχρηστικότητα όσο αφορά την κατάθεση αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας. Εξαιρετικά σημαντική είναι η αναφορά της Επιτροπής στην υποχρέωση εξατομικευμένης κρίσης της αίτησης ασύλου υπηκόου χώρας, η οποία έχει χαρακτηριστεί ως ασφαλής δυνάμει του καταλόγου-Κανονισμού, επισημαίνοντας ότι «το γεγονός ότι μια Τρίτη χώρα θα περιλαμβάνεται στον ενωσιακό κοινό κατάλογο ασφαλών χωρών καταγωγής δεν μπορεί να αποτελεί απόλυτη εγγύηση ασφάλειας... και δεν εξαλείφει, συνεπώς, την ανάγκη διενέργειας κατάλληλης ατομικής εξέτασης»¹⁷¹. Η επιλογή του Κανονισμού άλλωστε, ως νομικό μέσο, δεν είναι τυχαία, αλλά αποσκοπεί

¹⁶⁹ Άρθρο 104 παρ. 2 (γ) το οποίο εξαιρεί από το αυτοδίκαιο ανασταλτικό αποτέλεσμα της ασκηθείσας προσφυγής τις περιπτώσεις των προδήλως αβάσιμων αιτήσεων.

¹⁷⁰ Σύμφωνα με την Πρόταση της Επιτροπής {COM 452 (2015) final}, οι χώρες που δύνανται να χαρακτηριστούν ως ασφαλείς χώρες καταγωγής είναι: Αλβανία, η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, η Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, το Κοσσυφοπέδιο, το Μαυροβούνιο, η Σερβία και η Τουρκία.

¹⁷¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βρυξέλλες 9.9.2015, COM 452(2015) final, 2015/0211 (COD), Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση ενωσιακού κοινού καταλόγου ασφαλών χωρών καταγωγής για τους σκοπούς της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του ΕΚ και του Συμβουλίου σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, και για την τροποποίηση της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ.

στην πλήρη εναρμόνιση και εξάλειψη οποιασδήποτε διαφοροποιημένης μεταχείρισης πολιτών της ίδιας χώρας, σε φανερή αντίθεση με τους στόχους του ΚΕΣΑ.

Η Υπηρεσία Ασύλου άλλωστε, λάμβανε πάντα υπόψιν της το ποσοστό αναγνώρισης για κάθε εθνικότητα, γεγονός που καταδεικνύεται και από την δημιουργία Αυτοτελών Κλιμακίων, όπως προαναφέρθηκε, για την εξέταση αιτήσεων συγκεκριμένων εθνικοτήτων όπως η Αλβανία και η Γεωργία στη Θεσσαλονίκη, αλλά και για υπηκόους του Πακιστάν, στην Αθήνα. Ίσως επομένως η υπαγωγή εθνικοτήτων με χαμηλά ποσοστά αναγνώρισης στην ταχύρρυθμη διαδικασία και το συνεπακόλουθο τεκμήριο περί αβασιμότητας της αίτησης, θα μπορούσε να αποφευχθεί, λαμβάνοντας υπόψιν και τη θεμελιώδη διαφοροποίηση της παρεχόμενης προστασίας των ατόμων αυτών, κυρίως όσο αφορά το δεύτερο βαθμό και την άρση του ανασταλτικού αποτελέσματος άσκησης προσφυγής ενώπιον της Αρχής Προσφυγών. Η σχετική ΚΥΑ στην Ελλάδα, δυνάμει της οποίας ορίζονται οι ασφαλείς χώρες καταγωγής, κρίνει ως ασφαλείς δώδεκα χώρες: Ινδία, Αρμενία, Γκάνα, Σενεγάλη, Κονγκό, Γκάμπια, Μαρόκο, Αλγερία, Τυνησία, Αλβανία, Γεωργία και Ουκρανία.

Επιπλέον, στην ταχύρρυθμη διαδικασία υπάγονται περιπτώσεις κατά τις οποίες ο αιτών υποβάλλει την αίτηση καταχρηστικά, προκειμένου να καθυστερήσει απόφαση απέλασης εναντίον του ή όταν κατά την κατάθεση της αίτησης ο αιτών αρνείται να υποβληθεί σε λήψη δαχτυλικών αποτυπωμάτων, καθώς και όταν πρόκειται για πρόσωπο το οποίο θεωρείται κίνδυνος για την εθνική ή τη δημόσια ασφάλεια. Οι ως άνω περιπτώσεις υπαγωγής στην ταχύρρυθμη διαδικασία εξέτασης ενός αιτήματος παροχής ασύλου αποτελούν περιπτώσεις στις οποίες η κρίση του αρμόδιου υπαλλήλου-χειριστή είναι ταχεία, λόγω της κακόπιστης συμπεριφοράς του αιτούντος ή της αδυναμίας συνεργασίας του με την Υπηρεσία. Καθίσταται επομένως εύλογο να αναμένεται μία ταχύτατη εκκαθάριση της υπόθεσης εις βάρος προφανώς του αιτούντος. Προβληματισμοί δύνανται ωστόσο να ανακύψουν σχετικά με την πρόβλεψη του νόμου στην περίπτωση η' της ένατης παραγράφου του άρθρου 83, σύμφωνα με την οποία, *«Η Αποφαινόμενη Αρχή εξετάζει μία αίτηση με την ταχύρρυθμη διαδικασία, όταν ο αιτών εισήλθε παράνομα στη χώρα ή παρέτεινε παράνομα τη διαμονή του και χωρίς σοβαρό λόγο, δεν παρουσιάσθηκε στις αρχές ή δεν υπέβαλε αίτηση για διεθνή προστασία το συντομότερο δυνατό, δεδομένων των συνθηκών της εισόδου του»*. Η κρίση του κατά πόσο η παρουσίαση και κατάθεση αίτησης έγινε αμελλητί από τον υπήκοο τρίτης χώρας, αποτελεί ζήτημα το οποίο επιδέχεται ερμηνείας, μίας ερμηνείας που

ενδεχομένως να αποτελέσει την κερκόπορτα για την απόρριψη με την ταχύρρυθμη διαδικασία αιτήσεων, οι οποίες δεν κατατέθηκαν με άμεση επιμέλεια του αιτούντος κατά την είσοδό του στη χώρα. Η εν λόγω ρύθμιση επομένως, οφείλει να ερμηνευτεί τελολογικά και με φειδώ από τους αρμόδιους φορείς. Τέλος, με την ταχύρρυθμη διαδικασία οφείλουν να εξετάζονται οι αιτήσεις προσώπων ευάλωτων ή χρήζοντων ιδιαίτερων συνθηκών υποδοχής¹⁷².

5.2.1. Διαδικασία στα σύνορα

Μια ρεαλιστική προσέγγιση της προσφυγικής-μεταναστευτικής κρίσης στη χώρας μας, θα καταδείξει, ότι η μεγάλη πλειονότητα των υπηκόων τρίτων χωρών που εισήλθαν στην ελληνική επικράτεια επέλεξαν ως σημείο εισόδου τους το Αιγαίο. Η παραδοχή αυτή οδήγησε την Ε.Ε. στην δημιουργία των hotspots, κέντρων διαπίστευσης και υποδοχής προσφύγων, στα οποία θα καθίστατο εφικτή η ταχεία καταγραφή και «φιλτράρισμα» των προσώπων που διήλθαν διά θαλάσσης στον ελλαδικό χώρο. Η δημιουργία των hotspots, στην ελληνική και ιταλική επικράτεια, αποσκοπούσε στην διασφάλιση της καταγραφής και λήψης αποτυπωμάτων όλων των υπηκόων που εισέρχονται από τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, στα κράτη πρώτης γραμμής¹⁷³. Ήδη από την εκπόνηση της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για την Μετανάστευση, τον Μάιο του 2015 {COM (2015) 240 final of 13.5.2015 A European Agenda on Migration} κατέστησαν σαφείς οι στόχοι ενίσχυσης των κρατών πρώτης γραμμής, η διάσωση ζωών στο θαλάσσιο χώρο των δύο κρατών, αλλά και η πάταξη της εγκληματικότητας, με τη μορφή αφενός της εισόδου τρομοκρατών σε ευρωπαϊκό έδαφος, αλλά και της διακίνησης υπηκόων τρίτων χωρών¹⁷⁴.

¹⁷² Όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 67 και υπό την προϋπόθεση ότι τους παρέχεται η ανάλογη υποστήριξη.

¹⁷³ The hotspot approach is described as follows: “...the European Asylum Support Office (EASO), Frontex and Europol will work on the ground with frontline Member States to swiftly identify, register and fingerprint incoming migrants. The work of the agencies will be complementary to one another. Those claiming asylum will be immediately channeled into an asylum procedure where EASO support teams will help to process asylum cases as quickly as possible. For those not in need of protection, Frontex will help Member States by coordinating the return of irregular migrants. Europol and Eurojust will assist the host Member State with investigations to dismantle the smuggling and trafficking networks”.

¹⁷⁴ European Court of Auditors, *EU response to the refugee crisis: the "hotspot" approach*, 2017.

Στην χώρα μας είχαν τεθεί σε λειτουργία, ήδη τον Ιούνιο του 2016, πέντε δομές στα πέντε νησιά του Αιγαίου: Λέσβο, Χίο, Σάμο, Λέρο, Κω. Πράγματι, οι εν λόγω δομές πρώτης καταγραφής λειτούργησαν προς αυτήν την κατεύθυνση, της καταγραφής των αιτούντων άσυλο και υπαγωγής τους στις αντίστοιχες διαδικασίες, αλλά και στις διαδικασίες ταχείας μετεγκατάστασης σε κράτη μέλη της Ένωσης, για τις οποίες έγινε λόγος ανωτέρω. Ωστόσο, η Κοινή Δήλωση Ε.Ε.-Τουρκίας, για την οποία έγινε εκτενώς λόγος ανωτέρω, διαφοροποίησε ουσιαστικά τον τρόπο λειτουργίας των hotspots. Μέχρι τον Μάρτιο του 2016 και την εν λόγω Κοινή Δήλωση, η μεταφορά των αιτούντων άσυλο στην ενδοχώρα ήταν φανερά ταχύτερη, λίγες μέρες μετά την πρώτη καταγραφή και λήψη των αποτυπωμάτων τους. Μετά την «συμφωνία» ωστόσο της Ένωσης με την γείτονα χώρα, οι νεοαφιχθέντες αιτούντες άσυλο δεν δύναντο να μεταφερθούν στην ηπειρωτική χώρα, δεδομένου ότι η αίτηση παροχής ασύλου όφειλε να εξεταστεί σε πρώτο και δεύτερο βαθμό στο νησί στο οποίο αφίχθησαν. Η διαμονή πλέον των αιτούντων άσυλο δεν διαρκούσε μέρες, αλλά μήνες μετά την πρώτη είσοδό τους στη χώρα, γεγονός που διαμόρφωσε την κατάσταση των hotspots, με τις γνωστές σε όλους, απάνθρωπες συνθήκες διαβίωσης.

Η αδυναμία της ελληνικής κυβέρνησης¹⁷⁵ να τηρήσει στην πράξη τους όρους της «*Διαδικασίας στα σύνορα*», όπως αυτή διαρθρώνεται στο άρθρο 43 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ και στην ελληνική νομοθεσία, είχε ως απόρροια την μετατροπή των hotspots σε δομές φιλοξενίας, καθιστώντας σαφή την απομάκρυνση των διατάξεων του νόμου από την πραγματικότητα. Είναι ενδεικτικό, ότι από τις συνολικά 68.852 αιτήσεις παροχής ασύλου οι οποίες κατατέθηκαν μέχρι τον Δεκέμβριο του 2019, οι 18.827 κατετέθησαν στην Λέσβο, ενώ μόλις 7.471 στο σύνολο της Αττικής. Μόνο στη Λέσβο, τη Χίο και τη Σάμο κατετέθησαν 30.595 αιτήσεις παροχής διεθνούς προστασίας, ήτοι σχεδόν οι μισές από το σύνολο των αιτήσεων στο σύνολο της χώρας.

Η διάταξη του άρθρου 90 παρ. 1 (*Διαδικασία στα σύνορα*) αναφέρει, «*Οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας, που υποβάλλονται κατά το προηγούμενο εδάφιο δύνανται να εξετάζονται ως προς το παραδεκτό κι ως προς την ουσία εφόσον συντρέχει περίπτωση εφαρμογής της παραγράφου 9 του άρθρου 83 (ταχύρρυθμη διαδικασία)*». Από την ανωτέρω διάταξη και την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων της Οδηγίας για τη διαδικασία (Οδ. 2013/32/ΕΕ) συνάγουμε ότι οι αρμόδιες αρχές παραλαβής προβαίνουν

¹⁷⁵ Αλλά και του συνόλου της Ε.Ε. και του συνόλου των φορέων που συνέβαλαν στην διαχείριση της κρίσης, με κυριότερους την EASO, Frontex, Europol, Eurojust.

στην εξέταση αιτήματος ασύλου με την διαδικασία στα σύνορα, μόνο εφόσον κρίνουν ότι το εν λόγω αίτημα θα κρινόταν με την ταχύρρυθμη διαδικασία, ήτοι όταν πληρούνται οι προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 31 παρ. 8 της Οδηγίας, όπως αυτό έχει μεταφερθεί στην ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 83 παρ. 9 του ελληνικού νόμου. Προκειμένου επομένως να κριθεί, με την εν λόγω διαδικασία των συνόρων, ένα αίτημα στην ουσία του, πρέπει να πληρούνται οι προϋποθέσεις υπαγωγής στην ταχύρρυθμη διαδικασία και να υφίσταται επομένως ένα άτυπο τεκμήριο περί του αβασίμου της αίτησης. Καθίσταται επομένως σαφές, ότι η ευρωπαϊκή Οδηγία, αλλά και ο νέος νόμος, θεσπίζουν τη δυνατότητα εξέτασης ενός αιτήματος ασύλου με τη διαδικασία των συνόρων μόνο υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις στις οποίες υφίσταται ένα άτυπο κριτήριο περί του αβασίμου της αίτησης ασύλου, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, κατά την αναφορά μας στις προϋποθέσεις υπαγωγής στην ταχύρρυθμη διαδικασία και συνεπώς δεν αποτελεί κατάλληλο καθεστώς για την σε βάθος εξέταση του αιτήματος, πέραν και των περιπτώσεων των μαζικών αφίξεων της επόμενης παραγράφου, στις οποίες επίσης δύναται να εφαρμοστεί η εν λόγω διαδικασία, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω¹⁷⁶. Προς αυτή την κατεύθυνση, της αναγνώρισης του εξαιρετικού χαρακτήρα που προβλέπει το ενωσιακό δίκαιο για την εφαρμογή της Διαδικασίας στα σύνορα, βρίσκονται ευρωπαϊκές χώρες όπως η Γαλλία, η οποία εφαρμόζει την ταχεία διαδικασία συνόρων, μόνο επί προδήλως αβάσιμων αιτήσεων.

Ο ν.4375/2016, στο άρθρο 60 αυτού ως προθεσμία έκδοσης απόφασης επί αιτήσεως παροχής ασύλου όριζε τις 28 ημέρες. Σύμφωνα με το νέο νόμο, «η απόφαση του πρώτου βαθμού εκδίδεται υποχρεωτικά εντός επτά (7) ημερών»¹⁷⁷. Επιπλέον, θέτει ένα ακόμα χρονικό περιθώριο 28 ημερών έκδοσης απόφασης από την Αρχή, μετά τις οποίες «επιτρέπεται στον αιτούντα η είσοδος και παραμονή του στο εσωτερικό της χώρας, προκειμένου να εξεταστεί η αίτησή του, σύμφωνα με τις λοιπές διατάξεις του παρόντος»¹⁷⁸. Η πρόβλεψη αυτή τόσο του νέου νόμου, όσο και του ν.4375/2016,

¹⁷⁶ Όσο αφορά την κρίση επί του παραδεκτού της αίτησης, δυνάμει της διαδικασίας στα σύνορα, αυτή καθίσταται δυνατή, εφόσον πληρείται όρος απαραδέκτου της αίτησης, βάσει του αρ. 84 του ελληνικού νομοθετήματος και του άρθρου 33 της Οδηγίας (δεδομένου ότι ο ν. 4636/2019 κατ' ουσίαν επαναλαμβάνει το περιεχόμενο και τις προϋποθέσεις που θέτει η Οδηγία).

¹⁷⁷ Από τον Αύγουστο του 2019, ο μέσος όρος αναμονής μεταξύ της άφιξης και καταγραφής των αιτούντων άσυλο είναι 2,5 μήνες, με την συνέντευξη να απέχει ένα ακόμα δίμηνο, σε πλήρη αντίθεση με τις ταχείες προβλέψεις του νόμου.

¹⁷⁸ Άρθρο 43 παρ. 2 (β) Οδηγίας 2013/32/ΕΕ: «Αν δεν έχει ληφθεί απόφαση εντός τεσσάρων εβδομάδων, επιτρέπεται στον αιτούντα η είσοδος στο έδαφος του κράτους μέλους προκειμένου να εξετασθεί η αίτησή του σύμφωνα με τις λοιπές διατάξεις της παρούσας οδηγίας».

σχετικά με την παροχή δυνατότητας μετεγκατάστασης στην ενδοχώρα, σε περίπτωση που παρέλθει η εκ του νόμου προθεσμία, κατέστη σαφώς γράμμα κενό, με τον υπερπληθυσμό, τις εξευτελιστικές συνθήκες διαβίωσης και τον εγκλωβισμό των αιτούντων άσυλο στις δομές των πέντε νησιών του Αιγαίου. Η κατάσταση που επικρατεί στη νησιωτική χώρα λόγω αδυναμίας τήρησης της εν λόγω διαδικασίας του νόμου, αλλά και των κυβερνητικών δηλώσεων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, δεν θα αποτελέσει αντικείμενο εκτενούς ανάλυσης της παρούσας διπλωματικής εργασίας. Σκόπιμο ωστόσο είναι να αναφερθεί ότι δεδομένης της δυνατότητας απόρριψης ως απαράδεκτης αίτησης προσώπου λόγω της ύπαρξης ασφαλούς τρίτης χώρας¹⁷⁹, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 86 του νέου νόμου και λαμβάνοντας υπόψιν την Κοινή Δήλωση Ε.Ε.-Τουρκίας σχετικά με την επιστροφή στην Τουρκία των υπηκόων τρίτων κρατών, των οποίων η αίτηση απορρίφθηκε ως απαράδεκτη ή στην ουσία της, η μεγάλη πλειονότητα των προσώπων τα οποία έφθασαν στη χώρα διά μέσου της Τουρκίας, όφειλαν με ταχείες διαδικασίες να επιστρέφονται σε αυτήν. Ούτε ωστόσο ο στόχος αυτός απεδείχθη ρεαλιστικός, δεδομένου του εξαιρετικά χαμηλού ποσοστού των επιστροφών, για τις οποίες έγινε λόγος ανωτέρω και της απόκλισης των προθεσμιών που ορίζονται στο νόμο, από αυτές που τηρούνται εν τοις πράγμασι.

Ο Έλληνας νομοθέτης γνωρίζοντας πλέον ότι η εν λόγω διαδικασία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη λειτουργία των hotspots και την αδυναμία των αρχών να ανταποκριθούν στις αυξημένες ανάγκες, προσθέτει ένα επιπλέον εδάφιο, αναγνωρίζοντας ότι σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων «*οι εν λόγω διαδικασίες μπορούν να εφαρμόζονται επίσης όπου και επί όσο χρονικό διάστημα φιλοξενούνται κανονικά οι συγκεκριμένοι υπήκοοι τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς, σε σημεία πλησίον των συνόρων ή της ζώνης διέλευσης*» (α.90 παρ.3 Ν4636/2019). Η ΥΑ 1333/31.12.2019 και συγκεκριμένα το άρθρο 1 αυτής, θέτει ρητά σε εφαρμογή την εν λόγω διαδικασία-δυνατότητα της τρίτης παραγράφου του άρθρου 90 Ν.4636/2019¹⁸⁰, σημαντικότερη συνέπεια της οποίας είναι η εκτεταμένη εμπλοκή της ΕΛ.ΑΣ και των Ένοπλων Δυνάμεων στην καταγραφή αιτήσεων, παραλαβή προσφυγών, αλλά και στη διαδικασία της συνέντευξης των αιτούντων άσυλο.

¹⁷⁹ Άρθρο 84 παρ.1(δ).

¹⁸⁰ Μ.- Ν. Μαρούδα, Β. Σαράντη, *ΤΟ ΝΕΟ ΔΙΚΑΙΟ ΥΠΟΔΟΧΗΣ & ΑΣΥΛΟΥ Ν.4636/2019 «Περί διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις»*, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, 2020, σελ.47..

Επιπλέον, μείζονος σημασίας είναι η πρόβλεψη του νέου νόμου, η οποία έρχεται σε αντίθεση με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, δυνάμει του οποίου εξαιρούνταν από τη Διαδικασία στα σύνορα οι ευάλωτοι αιτούντες άσυλο. Σύμφωνα με τον Ν.4636/2019, η εξέταση της αίτησης ενός «ευάλωτου» αιτούντα άσυλο λαμβάνει χώρα κανονικά στα νησιά του Αιγαίου, χωρίς να προηγηθεί η μεταφορά του στην ενδοχώρα. Ωστόσο, ο νόμος συνεχίζει να παρέχει δυνατότητα μεταφοράς στις δομές φιλοξενίας της ενδοχώρας, εφόσον το πρόσωπο αυτό χρήζει ιδιαίτερων διαδικαστικών εγγυήσεων και μέριμνας, την οποία δεν δύναται να λάβει στη νησιωτική χώρα (α. 67 ν.4636/2019).

Έντονες ήταν οι αντιδράσεις στο παρελθόν σχετικά με την εμπλοκή αστυνομικών οργάνων και του προσωπικού των Ένοπλων Δυνάμεων στις διαδικασίες καταγραφής των υπηκόων τρίτων χωρών, αλλά και παραλαβής των προσφυγών επί των απορριπτικών αποφάσεων. Η πρόβλεψη αυτή του ν.4375/2016 διατηρείται και υπό το νέο νομοθετικό καθεστώς, με την προσθήκη ωστόσο μίας νέας παρεμβολής των αστυνομικών οργάνων και Ένοπλων Δυνάμεων στη διαδικασία ασύλου. Σύμφωνα με το νόμο, σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων και με κοινή απόφαση των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη και Εθνικής Άμυνας *«η συνέντευξη με τους αιτούντες διεθνή προστασία, δύναται να διενεργείται και από προσωπικό της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο ή άλλων αρχών σε ιδιαίτερα έκτακτες περιστάσεις από προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας ή προσωπικό των Ένοπλων Δυνάμεων»*. Παρόλη την αναφορά του νόμου στην αναγκαιότητα κατάρτισης του προσωπικού στις βασικές γνώσεις περί Ανθρώπινων Δικαιωμάτων και τις τεχνικές συνέντευξης, καθίσταται εύλογο, οποιαδήποτε βοηθητική δράση του στρατού ή της αστυνομίας να γίνεται πράγματι μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και από πρόσωπα που γνωρίζουν τη δυσκολία του εγχειρήματος και τις ιδιαιτερότητες του έργου αυτού. Μάλιστα, σύμφωνα με το προγενέστερο καθεστώς, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η συνέντευξη μπορούσε να διενεργείτο από προσωπικό της EASO, πρόβλεψη η οποία συνάντησε επίσης αντιδράσεις σχετικά με τη συνταγματικότητα της εμπλοκής της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας στις διαδικασίες συνέντευξης. Δεν λείπουν βέβαια ισχυρισμοί σχετικά με την υποχρέωση απουσίας αστυνομικών οργάνων από τη διαδικασία ασύλου, στην οποία οφείλουν να συμμετέχουν μόνο οι αρμόδιοι υπάλληλοι της Υπηρεσίας Ασύλου, με τεχνογνωσία και ειδίκευση σε αυτή, καθώς και την δυνατότητα εφαρμογής τεχνικών προκειμένου να διαπιστωθεί η αλήθεια των όσων ισχυρίζεται ένας αιτών σχετικά με τη

χώρα καταγωγής του¹⁸¹. Σημαντική είναι σαφώς και η παρουσία της Ελληνικής Αστυνομίας όσο αφορά τη φύλαξη των Κ.Υ.Τ.. Ήδη υπό το καθεστώς του Ν.4375/2016, στο άρθρο 16 του οποίου, ορίζεται η αρμοδιότητα της ΕΛ.ΑΣ. στον τομέα της φύλαξης των εν λόγω δομών¹⁸².

Στα τέλη του 2019, οι πρόσφυγες και μετανάστες οι οποίοι συνεχίζουν να διαμένουν στις δομές φιλοξενίας των Ένοπλων Δυνάμεων ξεπέρασε τα 55.000 άτομα. Σκόπιμο θεωρώ να αναφερθεί, ότι και οι εν λόγω δομές φιλοξενούν υπεράριθμους υπηκόους τρίτων κρατών, με τη χωρητικότητά τους να ανέρχεται κατά προσέγγιση στα 30.000 άτομα¹⁸³. Το προσωπικό των Ένοπλων Δυνάμεων έχει πράγματι αναλάβει έναν συντονιστικό ρόλο και η συμβολή τους στην αντιμετώπιση και διαχείριση του προσφυγικού/μεταναστευτικού ζητήματος είναι αναντίρρητη. Στις εν λόγω άλλωστε δομές παρέχονται, αφενός μερίδες φαγητού σε καθημερινή βάση από προσωπικό του στρατού, αλλά και υγειονομική περίθαλψη από ιατρικό και νοσηλευτικό προσωπικό των Ένοπλων Δυνάμεων.

Γνωρίζοντας τα πρακτικά προβλήματα και τον υπερπληθυσμό των δομών υπό την εποπτεία των Ένοπλων Δυνάμεων, αλλά και την κατάσταση των hotspots στα πέντε νησιά του Αιγαίου, η κυβέρνηση προανήγγειλε την δημιουργία κλειστών δομών φιλοξενίας, οι οποίες θα αντικαταστήσουν τις υπάρχουσες¹⁸⁴. Σύμφωνα με τα κυβερνητικά σχέδια, η υπάρχουσα δομή της Μόριας στη Λέσβο θα κλείσει σταδιακά και θα αντικατασταθεί από κλειστή δομή, ως Προαναχωρησιακό Κέντρο και Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ), με χωρητικότητα άνω των 5.000 ατόμων. Ίδιος είναι ο στόχος και για τα νησιά της Χίου, με το κλείσιμο της δομής στη ΒΙΑΛ, αλλά και στη Σάμο. Μικρότερης δυναμικής θα είναι η δομή της Κω, αλλά και της Λέρου, με χωρητικότητα 2.000 και 1.000 ατόμων αντίστοιχα. Η κυβέρνηση εξήγγειλε παράλληλα

¹⁸¹ Ερωτήσεις γενικών γνώσεων, όπως ενδεικτικά: ποια πρόσωπα εμπλέκονται στο πόλεμο στη Συρία, τι χρώμα έχουν οι πινακίδες αυτοκινήτων στη χώρα από την οποία ισχυρίζονται ότι προέρχονται, ποιες είναι οι πιο γνωστές πόλεις της χώρας αυτής, αλλά και η προσπάθεια από αρμόδιους, έμπειρους διερμηνείς να καταλάβουν από την προφορά και διάλεκτο αν προέρχεται ο αιτών από την περιοχή που ισχυρίζεται.

¹⁸² «Την ευθύνη της φύλαξης των εγκαταστάσεων των Περιφερειακών Υπηρεσιών της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης έχει η Ελληνική Αστυνομία. Η φύλαξη των ανοιχτών Δομών Προσωρινής Υποδοχής και Προσωρινής Φιλοξενίας, μπορεί να ανατίθεται και σε προσωπικό ιδιωτικής εταιρείας παροχής υπηρεσιών ασφαλείας που είναι κατάλληλα εκπαιδευμένο».

¹⁸³ Ειδικά οι δομές της Λέσβου, Χίου, Σάμου, Λέρου, Κω, Διαβατών και Έβρου έχουν ξεπεράσει κατά πολύ το ανώτατο όριο χωρητικότητάς τους.

¹⁸⁴ CNN Greece, *Κυβέρνηση: Ξεκινά αμέσως η κατασκευή των κλειστών δομών στα νησιά*, 25 Φεβρουαρίου 2020, διαθέσιμο: <https://www.cnn.gr/news/politiki/story/208904/kwvernisi-xekina-amesos-i-kataskeyi-ton-kleiston-domon-sta-nisia>.

τη μεταφορά μέσα στο 2020, 20.000 ατόμων στην ενδοχώρα, αλλά και την απομάκρυνση όσων δεν δικαιούνται διεθνή προστασία στην Τουρκία. Η κυβέρνηση έχει ήδη προβεί στην επίταξη των εν λόγω περιοχών, έχοντας δεσμευτεί ότι μέχρι το καλοκαίρι του 2020 θα έχει ολοκληρωθεί τόσο η μεταφορά των 20.000 αιτούντων στην ηπειρωτική χώρα, όσο και η ολοκλήρωση των εργασιών για τη δημιουργία των εν λόγω νέων, κλειστών δομών.

Οι πληθυσμοί των εν λόγω νησιών έχουν εκφράσει τη σαφή τους αντίθεση σχετικά με την δημιουργία των κλειστών αυτών δομών¹⁸⁵. Η γενική απεργία του συνόλου των φορέων και ελεύθερων επαγγελματιών και η δυναμική που αυτή απέκτησε στα νησιά της Λέσβου, Χίου και Σάμου, τα επεισόδια τα τέλη του Φλεβάρη μεταξύ διμοιριών της ΕΛ.ΑΣ και μερίδας των νησιωτών και η σαφής εναντίωσή τους με τα κυβερνητικά σχέδια, την απουσία αλληλεγγύης εκ μέρους των κρατών μελών της Ένωσης, προσπάθησε να καταστήσει σαφή την αγανάκτηση των νησιωτών από την, επί μακρόν και κάτω από απάνθρωπες συνθήκες, διαμονή μεταναστών και προσφύγων στον τόπο τους. Ο γεωγραφικός περιορισμός των αιτούντων άσυλο, ως απόρροια της Κοινής Δήλωσης της Ε.Ε. με την Τουρκία και της θέσπισης της διαδικασίας στα σύνορα, όπως αυτή έλαβε χώρα και υπό το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς του νόμου 4375/2016¹⁸⁶, εξωτέρεικευσε την επιδίωξη της Ε.Ε. για ταχεία διεκπεραίωση και απομάκρυνση των υπηκόων τρίτων κρατών, οδήγησε ωστόσο στην διαμόρφωση μίας κατάστασης, η οποία παρόλη την συμβολή ενωσιακών οργάνων στα πέντε νησιά του Αιγαίου, παραμένει εκτός ελέγχου. Το στοιχείο της εκτάκτου ανάγκης και της προσωρινότητας, το οποίο επικαλούταν η Ένωση, έχει καταστεί πλέον άνευ αντικειμένου, με την κατάσταση στα νησιά να έχει λάβει στοιχεία μονιμότητας.

Έντονος είναι και ο προβληματισμός όσο αφορά τα σχέδια της κυβέρνησης σχετικά με την τοποθέτηση πλωτών φραγμάτων για την «ανάσχεση των αυξημένων προσφυγικών ροών» κατά μήκος του Αιγαίου, προκειμένου να υπάρξει αποσυμφόρηση των νησιών και αποτελεσματικότερη εφαρμογή της διαδικασίας στα σύνορα. Σαφώς

¹⁸⁵ Ενδεικτικά το Δημοτικό Συμβούλιο της Χίου, εμμένει στην αρχική πρόταση του για δημιουργία δομής, χωρητικότητας μόλις 500 ατόμων, όριο σαφώς μειωμένο συγκριτικά με τα κυβερνητικά σχέδια και στην άρνησή του για παραχώρηση της επαρχιακής οδού Χίου-Βολισού για τη δημιουργία της νέας κλειστής δομής.

¹⁸⁶ Greek Council for Refugees, *Παρατηρήσεις για το νέο σχέδιο νόμου για την ενσωμάτωση της Οδηγίας Υποδοχής*, σελ.5, διαθέσιμο: https://www.gcr.gr/el/news/press_releases_announcements/item/609-paratiriseis-gia-to-sxedio-nomou-gia-tin-ensomatosi-tis-odigias-ypodoxis.

και η φύλαξη των συνόρων αποτελεί ζήτημα κάθε κράτους ως απόρροια της εθνικής του κυριαρχίας. Η παραδοχή ωστόσο αυτή δεν μπορεί να άρει το κεκτημένο δικαίωμα κάθε ατόμου να δύναται να αιτηθεί διεθνή προστασία, δυνατότητα που προστατεύεται τόσο από το ευρωπαϊκό, όσο και από το διεθνές δίκαιο. Το δικαίωμα στο άσυλο, αποτελεί θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα, ο σεβασμός του οποίου τίθεται εν αμφιβόλω σε περιπτώσεις παρεμπόδισης εισόδου σε επικράτεια κρατών, όπως έχει εξαγγείλει η ελληνική κυβέρνηση¹⁸⁷, κατά τα ανωτέρω.

Τόσο υπό το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς του Ν.4375/2016¹⁸⁸, όσο και σύμφωνα με το νέο νόμο ο οποίος έχει τεθεί σε ισχύ τον Ιανουάριο του τρέχοντος έτους, «Με απόφαση του Διευθυντή της Υπηρεσίας Ασύλου μπορεί να αποφασίζεται, η διαμονή του αιτούντος σε συγκεκριμένο τόπο, μόνο όταν τούτο είναι αναγκαίο για την ταχεία επεξεργασία και την αποτελεσματική παρακολούθηση της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας του...». ¹⁸⁹ Η εν λόγω διάταξη, όπως εφαρμόστηκε στην πράξη, έχει κατ' ουσίαν υποβάλει το σύνολο των πολιτών των τρίτων χωρών, οι οποίοι εισέρχονται χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις στην ελληνική επικράτεια, σε καθεστώς περιορισμού της ελευθερίας τους, για χρονικό διάστημα πολύ μεγαλύτερο από αυτό που ορίζεται στο νόμο. Είναι σαφές ότι το άρθρο αυτό εισάγει περιορισμό στην άσκηση του δικαιώματος της προσωπικής ελευθερίας¹⁹⁰, χωρίς μάλιστα εξατομικευμένη κρίση της Υπηρεσίας Ασύλου για την αναγκαιότητα αυτού, με συνέπεια τη διαμονή νεοαφιχθέντων αιτούντων άσυλο επί μακρόν στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης. Πρόκειται για ένα μέτρο περιοριστικό της ελευθερίας του ατόμου, το οποίο έχει τη μορφή υποχρεωτικού κανόνα και όχι διοικητικής πράξης εδραζόμενης σε ατομική κρίση-αξιολόγηση, μίας εν τοις πράγμασι κράτησης αιτούντων άσυλο με συχνά προσφυγικό προφίλ. ¹⁹¹ Η επαχθέστερη ίσως συνέπεια του νόμου 4375/2016, το περιεχόμενο του οποίου συνδέεται άρρηκτα με την Κοινή Δήλωση Ε.Ε.-Τουρκίας,

¹⁸⁷ Υπ' αριθμ. 02/20 Πρόσκληση Συμμετοχής σε Διαπραγμάτευση, για την προμήθεια Πλωτών Προστατευτικών Συστημάτων (ΠΠΣ) προς κάλυψη Κατεπείγουσας Ανάγκης Οφειλόμενης σε Γεγονότα Απρόβλεπτα για την Αναθέτουσα Αρχή, Εξαιτίας της Αδήριτης και Επείγουσας Ανάγκης Ανάσχεσης των Αυξημένων Προσφυγικών Ροών, 24.01.2020.

¹⁸⁸ Ο οποίος ενσωματώνει, στο τρίτο μέρος του, στην ελληνική έννομη τάξη την Οδηγία 2013/32/ΕΕ του ΕΚ και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013 σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

¹⁸⁹ Άρθρο 45 παρ.2 α' Ν.4636/2019.

¹⁹⁰ Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Παρατηρήσεις του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες επί του Νόμου 4375/2016, Αθήνα, 8.4.2016, σελ.1.

¹⁹¹ Το ΕΔΔΑ έχει κρίνει παραβίαση από την Ελλάδα της ΕΣΔΑ, λόγω της αδιάκριτης επιβολής κράτησης σε πρόσωπα, χωρίς προηγούμενο έλεγχο του κατά πόσο το πρόσωπο αυτό δύναται να υπαχθεί στην κατηγορία των ευάλωτων προσώπων (Rahini, κατά Ελλάδας, αριθμός προσφυγής 8687/08).

ήταν η de facto αυτή κράτηση των αιτούντων άσυλο στα νησιά του Αιγαίου, ενός γεωγραφικού περιορισμού χιλιάδων υπηκόων τρίτων χωρών, σε συνθήκες που θέτουν εν αμφιβόλω θεμελιώδη δικαιώματα των αιτούντων άσυλο και εκθέτοντας τη χώρα διεθνώς ως προς την τήρηση των υποχρεώσεών της.

Η νομιμότητα του μέτρου του, ως απόρροια της Κοινής Δήλωσης, αμφισβητήθηκε μάλιστα εύστοχα από το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (GCR), σωματείο ενεργό στην προστασία δικαιωμάτων αιτούντων άσυλο και προσφύγων, το οποίο προσέφυγε ενώπιον του ΣτΕ με το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης. Αντικείμενο της εν λόγω αίτησης αποτέλεσε η ακύρωση της Απόφασης της Διευθύντριας της Υπηρεσίας Ασύλου «Περιορισμός κυκλοφορίας αιτούντων διεθνή προστασία» (10464/31-5-2017), δυνάμει της οποίας ορισθηκε ο περιορισμός όσων εισήλθαν στη χώρα μετά τις 20 Μαρτίου 2016, στα νησιά της Χίου, Λέσβου, Σάμου, Λέρου και Κους, ρητή μνεία του οποίου γινόταν στα δελτία των αιτούντων άσυλο. Σύμφωνα το ν.4375/2016 και συγκεκριμένα δυνάμει του άρθρου 41 παρ.1 (δ.γγ') αυτού¹⁹², καθίστατο δυνατή η επιβολή γεωγραφικού περιορισμού αιτούντων άσυλο που εισέρχονταν στα νησιά του Αιγαίου, με απόφαση του Διευθυντή της Υπηρεσίας Ασύλου, με τη μορφή κανονιστικής πράξης εφαρμοζόμενης επί αόριστου αριθμού προσώπων. Η εν λόγω νομοθετική εξουσιοδότηση, είναι, σύμφωνα με το Δικαστήριο, καθ' όλα νόμιμη, στη βάση του άρθρου 43 παρ.2 του Συντάγματος, δυνάμει του οποίου ο νομοθέτης μεταβιβάζει αρμοδιότητα για την έκδοση κανόνων δικαίου σε όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την συνταγματική πρόβλεψη, «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

Στην υπ' αριθμ. 805/2018 απόφαση του ΣτΕ (Δ)¹⁹³, εκδοθείσας επί της ως άνω αίτησης ακύρωσης, το Δικαστήριο λαμβάνει υπόψιν του αφενός το άρθρο 31 παρ. 2 της Σύμβασης της Γενεύης το οποίο υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα κράτη σε επιβολή

¹⁹² «Στο δελτίο μπορεί να αναφέρεται περιορισμός της κυκλοφορίας των αιτούντων σε τμήμα της Ελληνικής Επικράτειας, μετά από απόφαση του Διευθυντή της Υπηρεσίας Ασύλου».

¹⁹³ ΣτΕ(Δ), Απόφαση 805/2018, της 17^{ης} Απριλίου 2018. ΝΟΜΟΣ-ΒΑΣΕΙΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

μόνο των απαραίτητων περιοριστικών της ελευθερίας μέτρων, αφετέρου τα σχετικά άρθρα του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (α. 6, 18χ'α και 52 ΧΘΔ) και το άρθρο 7 παρ. 1 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ194, για την οποία έγινε λόγος ανωτέρω. Στην κρίση του το Δικαστήριο κρίνει ως συμβατή με την πρόβλεψη του Συντάγματος την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 41 ν.4375/2016, η οποία κρίνεται ως ειδική και ορισμένη. Ωστόσο, το ΣτΕ προβαίνει σε αποδοχή της ασκηθείσας αίτησης ακύρωσης, θεωρώντας ότι παρότι δεν απαγορεύεται καταρχήν ο περιορισμός της ελευθερίας των αιτούντων άσυλο, εντούτοις σε κανένα σημείο του κειμένου της εν λόγω κανονιστικής διάταξης (Απόφασης Διευθύντριας Υπηρεσίας Ασύλου) δεν προκύπτουν οι λόγοι οι οποίοι υπαγόρευαν τον γεωγραφικό περιορισμό, προκειμένου να δύναται το Δικαστήριο να κρίνει αν η έκδοση της επίδικης κανονιστικής πράξης κείται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διάταξης. Η απουσία αναφοράς των λόγων έκδοσης της εν λόγω διοικητικής πράξης δεν επιτρέπει στο Δικαστήριο να κρίνει το κατά πόσο αυτοί ήταν αναγκαίοι, επιτακτικοί και δικαιολογούνταν από το δημόσιο συμφέρον, καθιστώντας αναγκαίο το επίδικο μέτρο της Διοίκησης 195. Με άλλα λόγια ο έλεγχος του Διοικητικού Δικαστηρίου οφείλει να περιλαμβάνει έναν έλεγχο αιτιολογίας της εκδόσεως της κανονιστικής πράξης, ο οποίος δεν κατέστη δυνατός λόγω της απουσίας σχετικών στοιχείων στο κείμενο της εν λόγω διοικητικής πράξης. Σύμφωνα με το Δικαστήριο (σκέψη 15), «Ο περιορισμός αυτός δεν απαγορεύεται μεν ... από το Σύνταγμα ή από άλλη διάταξη υπερνομοθετικής τυπικής ισχύος, πρέπει όμως να προκύπτουν από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της διοικητικής πράξεως με την οποία επιβλήθηκε, οι λόγοι για τους οποίους επιβλήθηκε το μέτρο, προκειμένου να μπορεί να διαπιστωθεί ότι το μέτρο αυτό ήταν απαραίτητο (άρθρο 31 παρ.2 της Σύμβασης της Γενεύης)».

Σαφώς η υπερασπιστική γραμμή της Διοίκησης, ενώπιον του Δικαστηρίου, εδράστηκε στον ισχυρισμό ότι η επίδικη πράξη αποτέλεσε το αναγκαίο μέτρο, ώστε να

¹⁹⁴ Άρθρο 7 παρ.2 Οδηγίας 2013/33/ΕΕ: «Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν σχετικά με τη διαμονή του αιτούντος για λόγους δημοσίου συμφέροντος, δημοσίας τάξης ή, όταν είναι αναγκαίο για την ταχεία επεξεργασία και την αποτελεσματική παρακολούθηση της αίτησής του/της για παροχή διεθνούς προστασίας».

¹⁹⁵ Το ΣτΕ, αξιοποιώντας τη δυνατότητα που δίνεται δυνάμει του άρθρου 50 παρ.3 (β) του π.δ. 18/1989, περιορίζει ωστόσο τα αναδρομικά αποτελέσματα της εν λόγω ακύρωσης, σε χρόνο μεταγενέστερο της έκδοσής της, παρότι η ακύρωση διοικητικών πράξεων ανατρέχει καταρχήν στο χρόνο έκδοσης αυτών. Η εν λόγω επιλογή του Δικαστηρίου καθίσταται εύλογη, μετά από την συνεκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος, ήτοι των εξαιρετικά επαχθών αποτελεσμάτων μίας αναδρομικής ακύρωσης για το έργο της Υπηρεσίας Ασύλου.

καταστεί αποτελεσματική η εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης Ε.Ε.-Τουρκίας, δεδομένου ότι η μεταφορά των αιτούντων άσυλο στην ενδοχώρα θα συνεπάγεται τη μη επιστροφή τους, σύμφωνα με το περιεχόμενο της Δήλωσης, στην Τουρκία, γεγονός επιβαρυντικό για το σύστημα ασύλου της χώρας. Σε απάντηση αυτού, αναφέρει το Δικαστήριο έκρινε, ότι «εκ μόνης της αναφοράς στην προσβαλλόμενη απόφαση ότι ο ένδικος περιορισμός επιβάλλεται στους αιτούντες διεθνή προστασία οι οποίοι εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια μετά τις 20 Μαρτίου 2016, δε προκύπτει με τρόπο ασφαλή και ανεπίδεκτο αμφισβήτησεως, όπως απαιτείται για να καταστεί εφικτός ο δικαστικός έλεγχος, ότι έρεισμα της προσβαλλόμενης αποφάσεως αποτέλεσε η αναφερόμενη στην σκέψη 7 Κοινή Δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας, η οποία μάλιστα δεν μνημονεύεται στο προοίμιο, ούτε σε άλλα στοιχεία...»¹⁹⁶.

Η νομοθετική αποτύπωση της Διαδικασίας στα σύνορα (στο άρθρο 90 του νέου νόμου), είναι σαφές ότι απέχει πολύ από την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης στην πράξη. Οι συνθήκες διαβίωσης στα νησιά του Αιγαίου, στα οποία κυρίως λαμβάνει χώρα η διαδικασία των συνόρων, αποτελεί αναμφισβήτητα την μεγαλύτερη, τα τελευταία χρόνια, ανθρωπιστική κρίση στο έδαφος της Ε.Ε.. Οι εικόνες που έχουν δημοσιοποιηθεί στα διεθνή μέσα, οι οποίες αποτυπώνουν την καθημερινότητα των αιτούντων άσυλο στις δομές του Αιγαίου, εκθέτουν την Ένωση και τη χώρα μας και καταδεικνύουν την αδυναμία της ελληνικής κυβέρνησης και των ενωσιακών οργάνων να αποτρέψουν μία τέτοιου εύρους παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε ευρωπαϊκό έδαφος. Η τήρηση του κυβερνητικού προγράμματος, για τις βασικές επιδιώξεις του οποίου έγινε λόγος ανωτέρω, αποτελεί ίσως την μεγαλύτερη πρόκληση της νέας κυβέρνησης, η οποία έχει δεσμευτεί για μία αποτελεσματική και διαφοροποιημένη διαδικασία, σύμφωνα με τις επιταγές του νέου νόμου.

¹⁹⁶ Σε ευθεία γραμμή με την νομολογία του ΣτΕ βρίσκεται η ΥΑ 1140 (ΦΕΚ Β' 4736/20.12.2019), στην οποία γίνεται ρητή πλέον αναφορά στην αναγκαιότητα του μέτρου του «γεωγραφικού περιορισμού» για την επιτυχή εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης και η οποία έχει τεθεί σε ισχύ από 1/1/2020.

5.3. Συνέντευξη αιτούντος

Η συνέντευξη του αιτούντος άσυλο είναι ίσως το κρισιμότερο στάδιο της όλης διαδικασίας, δεδομένου ότι τα αποτελέσματα αυτής θα αποτελέσουν την βάση στην οποία θα κριθεί το κατά πόσο ένα πρόσωπο καθίσταται ή όχι δικαιούχος διεθνούς προστασίας, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις στις οποίες δεν έχουν προσκομιστεί έγγραφα αποδεικτικά της ταυτότητας και ιθαγένειας του προσώπου. Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας καθίσταται δυνατή η παρουσία δικηγόρου, κοινωνικού λειτουργού ή ψυχολόγου. Ο αιτών έχει δικαίωμα σε ακριβή και έμπιστη διερμηνεία κατά τη διάρκεια της συνέντευξης. Κατά κύριο λόγο περιγράφονται με ειλικρίνεια όσα πραγματικά περιστατικά κρίνονται ως ουσιώδη από τον αιτούντα, δυνάμει των οποίων μπορεί κατ' ουσίαν να υπαχθεί το πρόσωπο αυτό στην έννοια του πρόσφυγα ή του δικαιούχου επικουρικής προστασίας, λόγω της ύπαρξης «δικαιολογημένου φόβου δίωξης» ή «κινδύνου σοβαρής βλάβης» από τις αρχές της χώρας καταγωγής του. Με τη συνδρομή διερμηνέα, ο αιτών τεκμηριώνει την κατατεθείσα αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας και τους ισχυρισμούς του κατά το στάδιο της καταγραφής.

Το στάδιο της συνέντευξης είναι το στάδιο της όλης διαδικασίας στο οποίο ο αιτών έχει τη δυνατότητα να τεκμηριώσει και να αναπτύξει προφορικά τους λόγους, εξαιτίας των οποίων, υποχρεώθηκε σε φυγή, τους λόγους για τους οποίους δεν δύναται ή δεν επιθυμεί δικαιολογημένα να επιστρέψει, να απαντήσει στις ερωτήσεις του αρμόδιου χειριστή, σχετικά με *«το προσωπικό του ιστορικό, συμπεριλαμβανομένου του ιστορικού των οικείων συγγενών του, την ταυτότητα, την ηλικία του, την ιθαγένεια, τη χώρα και τον τόπο προηγούμενης διαμονής του, τυχόν προηγούμενες αιτήσεις διεθνούς προστασίας, τα δρομολόγια που ακολούθησε για να εισέλθει στο ελληνικό έδαφος και τα ταξιδιωτικά του έγγραφα»*. Η όλη διαδικασία διενεργείται από αρμόδιο υπάλληλο της Αρχής Παραλαβής (χειριστή)¹⁹⁷, πρόσωπο με τα κατάλληλα προσόντα και κατάρτιση, με αυτοπρόσωπη εμφάνισή στο αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου, στην ημερομηνία που έχει οριστεί και καταγραφεί στο δελτίο ως ημερομηνία συνεντεύξεως¹⁹⁸. Η μη εμφάνιση του αιτούντος στην ημερομηνία και ώρα της συνέντευξης, η οποία αναφέρεται, όπως προαναφέρθηκε, και στο δελτίο του αιτούντος,

¹⁹⁷ Όταν η συνέντευξη αφορά γυναίκα, λαμβάνεται ειδική μέριμνα, ώστε να διεξαχθεί από γυναίκα χειρίστρια, παρουσία γυναικας διερμηνέα, εφόσον αυτό ζητηθεί.

¹⁹⁸ Στις περιπτώσεις απαράδεκτων αιτήσεων του άρθρου 84, η συνέντευξη μπορεί να περιοριστεί στη διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων εφαρμογής της διάταξης αυτής.

συνεπάγεται την, από μέρους της Υπηρεσίας, κρίση περί ανυπαρξίας ενδιαφέροντος του τελευταίου για τη συνέχιση της διαδικασίας χορήγησης ασύλου.

Καθίσταται εύλογο, μεταξύ της καταγραφής και της συνέντευξης να παρέχεται στους αιτούντες άσυλο εύλογος χρόνος προετοιμασίας των ισχυρισμών τους. Στην ίδια λογική βρίσκεται και η πρόβλεψη του νόμου, «*Πριν από την πρώτη συνέντευξη, εφόσον αυτή έχει ορισθεί εντός δεκαπέντε (15) ημερών από την υποβολή της αίτησης, χορηγείται στον αιτούντα, εφόσον ανήκει στην κατηγορία των ευάλωτων προσώπων, σύμφωνα με το άρθρο 58 του παρόντος, εύλογος χρόνος προκειμένου να προετοιμαστεί κατάλληλα και να συμβουλευτεί νομικό ή άλλο σύμβουλο για να τον επικουρεί κατά την διάρκεια της διαδικασίας*»¹⁹⁹. Παρόλα τα σαφή προβλήματα τα οποία αντιμετωπίζει η χώρα, ως απόρροια της παθογένειας του συστήματος του Δουβλίνου, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί σε καμία περίπτωση η συνηθισμένη -στην πρακτική- πάροδος μεγάλου χρονικού διαστήματος για τη διενέργεια συνέντευξης και η συνακόλουθη αργοπορία της Υπηρεσίας Ασύλου για την έκδοση απόφαση επί αυτής. Σκόπιμο θεωρώ να καταστεί σαφές, ότι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες κρίνεται, από τα στοιχεία του φακέλου, ότι μία αίτηση ασύλου υπάγεται στις περιπτώσεις απαραδέκτου, τότε το περιεχόμενο της συνέντευξης μπορεί να περιοριστεί στην διαπίστωση αυτή, με τη δυνατότητα ωστόσο διενέργειας μεταγενέστερης συμπληρωματικής συνέντευξης.

Η παραδοχή της πολύμηνης αυτής καθυστέρησης συνέβαλε στην απόφαση του Έλληνα νομοθέτη να παράσχει τη δυνατότητα, σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων, διενέργειας της συνέντευξης τόσο από μέλη της EASO, όσο και από άλλες αρχές²⁰⁰. Για την εν λόγω πρόβλεψη του ν.4636/2019 έγινε λόγος ανωτέρω, κατά την αναφορά μας στην συμμετοχή στην διαδικασία των αστυνομικών οργάνων και των Ένοπλων Δυνάμεων, όπου και παραπέμπουμε.

Η έβδομη παράγραφος του άρθρου 77 κάνει λόγο για δυνατότητα παράλειψης της διαδικασία συνέντευξης στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες καθίσταται εφικτό να αποδοθεί καθεστώς πρόσφυγα δυνάμει των ήδη προσκομισθέντων αποδεικτικών στοιχείων, αλλά και στις περιπτώσεις στις οποίες ο αιτών λόγω της μικρής του ηλικίας

¹⁹⁹ Άρθρο 77 ν.4636/2019.

²⁰⁰ Άρθρο 77 παρ.2 (γ) ν.4636/2019: «*Κατ' εξαίρεση όταν εξαιτίας μαζικών αφίξεων υποβάλλονται ταυτόχρονες αιτήσεις διεθνούς προστασίας από μεγάλο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών, η προσωπική συνέντευξη δύναται να διενεργείται προσωρινά από προσωπικό της Ευρωπαϊκής Υποστήριξης για το Άσυλο ή άλλων αρχών*».

δεν είναι σκόπιμο και βοηθητικό να λάβει μέρος στις διαδικασίες συνέντευξης. Ο νόμος θεσπίζει υποχρέωση συνέντευξης, «*λαμβανομένης υπόψη της ωριμότητας τους και των ψυχολογικών συνεπειών ή τραυματικών βιωμάτων τους*». Μάλιστα, παρόλη τη δυνατότητα που παρέχει ο νόμος σχετικά με την από κοινού κατάθεση αίτησης παροχής ασύλου από έναν αιτούντα εξ' ονόματος των μελών της οικογένειάς του, υπό την προϋπόθεση της έγγραφης συναίνεσης των ενήλικων μελών²⁰¹, ο νόμος, όσο αφορά τη διαδικασία συνέντευξης, υποχρεώνει σε ξεχωριστή προσωπική συνέντευξη κάθε ενήλικου μέλους της οικογένειας και χωρίς την παρουσία μελών της οικογένειάς του.

Θεμέλιο της διαδικασίας συνεντεύξεως αποτελεί η έννοια της *εμπιστευτικότητας*, για την υποχρέωση τήρησης της οποίας γίνεται σαφής αναφορά σε ξεχωριστό άρθρο του νόμου, αλλά και της Οδηγίας²⁰². Από την υποχρέωση εχεμύθειας απορρέει αφενός, η υποχρέωση μη γνωστοποίησης της υποβολής αίτησης διεθνούς προστασίας στους φορείς της δίωξης ή της πρόκλησης σοβαρούς βλάβης, αφετέρου, η μη αναζήτηση πληροφοριών, κατά την διαδικασία κρίσης της Υπηρεσίας σχετικά με την αλήθεια των ισχυρισμών του αιτούντος, από τους ανωτέρω²⁰³. Μία ακόμα διαδικαστική υποχρέωση, αποτελεί η ηχογράφηση της συνέντευξης και η συνακόλουθη σύνταξη έκθεσης, με τους ουσιώδεις και κυριότερους ισχυρισμούς του αιτούντος²⁰⁴, την οποία δύναται να λάβει μετά το πέρας της διαδικασίας.

5.4. Έκδοση απόφασης και επίδοση

Το επόμενο στάδιο διαδικαστικά, μετά την ολοκλήρωση της συνέντευξης του αιτούντος, είναι αυτό της έκδοσης αποφάσεως. Σχετικά με τις προθεσμίες, τις οποίες έχει στην διάθεσή του ο αρμόδιος υπάλληλος προκειμένου να εκδώσει την απόφαση επί του αιτήματος ασύλου, ανάλογα με την διαδικασία που έχει κάθε φορά ακολουθηθεί, έγινε λόγος ανωτέρω. Σαφές επίσης κατέστη, ότι κάθε άλλο παρά

²⁰¹ Κατόπιν ενημέρωσής κάθε ενήλικου μέλους σχετικά με τη δυνατότητα αυτοπρόσωπης κατάθεσης αίτησης.

²⁰² Άρθρο 76 ν.4636/2019 και άρθρο 30 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ.

²⁰³ Άρθρο 77 παρ. 11 ν.4636/2019: «*Η προσωπική συνέντευξη διεξάγεται υπό συνθήκες που εξασφαλίζουν την απαιτούμενη εμπιστευτικότητα*».

²⁰⁴ Σε περίπτωση αδυναμίας ηχητικής καταγραφής τηρείται πλήρες πρακτικό της συνέντευξης.

ρεαλιστικές είναι οι προβλέψεις του νόμου, δεδομένου ότι η τήρηση των εν λόγω προθεσμιών απέχει πολύ από την πραγματικότητα. Μεγαλύτερη συνέπεια έχουν επιδείξει οι αρμόδιες αρχές σχετικά με την τήρηση της υποχρέωσης επίδοσης την απόφασης εντός 10 ημερών από την έκδοση αυτής. Στην περίπτωση μάλιστα της διαδικασίας στα σύνορα, για την οποία έγινε εκτενής αναφορά, η εν λόγω προθεσμία επίδοσης είναι μόλις μίας ημέρας. Όσον αφορά τον τρόπο επίδοσης, αυτός καταρχάς διενεργείται με συστημένη επιστολή, *«στη δηλωθείσα διεύθυνση κατοικίας ή διαμονής ή στο χώρο εργασίας, προσωπικώς στον ίδιο ή στον πληρεξούσιο δικηγόρο του ή στον εξουσιοδοτημένο σύμβουλο...»*^{205 206}. Η επιλογή της συστημένης επιστολής ως τρόπο γνωστοποίησης της απόφασης επί της αιτήσεως ασύλου, έχει εγείρει αντιδράσεις λόγω της επισφάλειας της και της μη εξασφάλισης της γνώσης τους αιτούντα. Μεγαλύτερο ζήτημα ωστόσο, πρακτικά, έχει αποτελέσει η συχνότατη αλλαγή διευθύνσεων των αιτούντων άσυλο και η μη τήρηση της υποχρέωσης γνωστοποίησης αυτής της αλλαγής στην Υπηρεσία Ασύλου. Η πρόβλεψη του νόμου σχετικά με τη δυνατότητα επίδοσης στον πληρεξούσιο δικηγόρο ή σύμβουλο, ο οποίος καθίσταται αυτοδικαίως και αντίκλητος, παρέχει μεγαλύτερη ασφάλεια σχετικά με την γνωστοποίηση της κρίσης της Υπηρεσίας²⁰⁷.

Μεγάλη είναι η πρακτική χρησιμότητα και της τέταρτης παραγράφου του άρθρου 82, λόγω της πολύμηνης παραμονής της μεγάλης πλειονότητας των αιτούντων άσυλο σε δομές φιλοξενίας. Σύμφωνα με αυτήν, *«σε περίπτωση που ο αιτών είναι κρατούμενος ή παραμένει σε Περιφερειακές Υπηρεσίες Υποδοχής και Ταυτοποίησης ή διαμένει σε Κέντρα Υποδοχής ή Φιλοξενίας, η επίδοση του αποσπάσματος του διατακτικού της απόφασης και του συνοδευτικού επεξηγηματικού εγγράφου...γίνεται προς τον Προϊστάμενο του οικείου κέντρου ή καταστήματος ή εγκατάστασης, ο οποίος μεριμνά για την άμεση επίδοσή τους»*. *«Στη συνέχεια, ο Προϊστάμενος του οικείου καταστήματος, χώρου κράτησης ή Περιφερειακής Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, ενημερώνει σχετικά την Αρχή Παραλαβής, στην οποία αποστέλλει την έκθεση επίδοσης»*. Δεδομένου ότι δεν είναι πολλοί οι αιτούντες άσυλο που έχουν καταφέρει να καταστούν επωφελούμενοι προγραμμάτων όπως η ΕΣΤΙΑ της Ύπατης

²⁰⁵ Άρθρο 82 παρ. 3(α) ν.4636/2019.

²⁰⁶ Τα αποδεικτικά επίδοσης και οι αποδείξεις παραλαβής των ΕΛ.ΤΑ., τηρούνται στο φάκελο του αιτούντος ή σε ειδικό βιβλίο.

²⁰⁷ Άρθρο 71 παρ. 7 ν.4636/2019: *«Ειδικώς σε περίπτωση που ο εξουσιοδοτημένος σύμβουλος ενεργεί για λογαριασμό οργάνωσης που δραστηριοποιείται στην Ελλάδα, αντίκλητος καθίσταται αυτοδικαίως η οργάνωση αυτή»*.

Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες²⁰⁸ ή του προγράμματος HELIOS του Διεθνή Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ)²⁰⁹, έτσι ώστε να εξασφαλίσουν δικό τους διαμέρισμα και διεύθυνση διαμονής και λαμβάνοντας υπόψιν τον εξαιρετικά χαμηλό αριθμό αιτούντων, οι οποίοι διαμένουν σε ξενοδοχεία, καθίσταται σαφές ότι το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού συνεχίζει να διαμένει σε δομές φιλοξενίας. Σε αυτούς επομένως οφείλει η Υπηρεσία να γνωστοποιήσει την εκδοθείσα, επί της αίτησης τους, απόφαση σύμφωνα με την ανωτέρω διαδικασία.

Η υποχρέωση ενημέρωσης του αιτούντα άσυλο συνεχίζει να υφίσταται και μετά την έκδοση απόφασης, καθώς σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης, η Υπηρεσία υποχρεούται να συγκοινοποιήσει έντυπο, σχετικά με τις συνέπειες της έκδοσης απόφασης και των ενεργειών στις οποίες δύναται να προβεί βάσει νόμου. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το δεύτερο εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο, *«εφόσον με την απόφαση αναγνωρίζεται ο αιτών ως δικαιούχος διεθνούς προστασίας, επιδίδεται μόνο το απόσπασμα του διατακτικού της απόφασης»* και όχι το σύνολο του περιεχομένου αυτής. Η επιλογή αυτή του νομοθέτη δεν είναι τυχαία, αλλά εδράζεται στην διαπίστωση, ότι η επίδοση μίας πλήρως αιτιολογημένης απόφασης, δυνάμει της οποίας αποδίδεται καθεστώς πρόσφυγα, θα μπορούσε να αποτελέσει πρότυπο, πάνω στο οποίο θα βασιζόταν οποιαδήποτε μεταγενέστερη αίτηση άλλων αιτούντων, αναπαράγοντας τα ουσιώδη στοιχεία, στα οποία βασίστηκε η Υπηρεσία για την έκδοση θετικής απόφασης. Άλλωστε, δεδομένου ότι ο αιτών δεν έχει έννομο συμφέρον άσκησης προσφυγής, λόγω της θετικής απόφασης επί της αίτησής του, δεν καθίσταται αναγκαία η επίδοση του συνόλου της απόφασης και της αιτιολογίας αυτής. Είναι εύλογο ότι σε περίπτωση έκδοσης απορριπτικής απόφασης, διατάσσεται σ' αυτήν η επιστροφή του υπηκόου τρίτης χώρας, σύμφωνα με τα όσα ορίζονται στο σχετικό νόμο, ν.3907/2011 και γίνεται ρητή μνεία σχετικά με την προθεσμία άσκησης προσφυγής, το όργανο ενώπιον του οποίου αυτή θα ασκηθεί και τις συνέπειες της παρέλευσης άπρακτης της σχετικής

²⁰⁸ Πρόγραμμα το οποίο τέθηκε σε εφαρμογή το 2016 και απευθυνόταν πρακτικά τους αιτούντες άσυλο που ήταν υποψήφιοι για το πρόγραμμα της μετεγκατάστασης, αλλά και ευάλωτες ομάδες αιτούντων άσυλο και την κατανομή αυτών σε 20.000 χώρους διαμονής. Μέχρι το Νοέμβριο του 2019, επωφελήθηκαν συνολικά 21.538 αιτούντες άσυλο και αναγνωρισμένοι πρόσφυγες, με το 41% αυτών να αποτελείται από Σύρους, το 22% από Ιρακινούς και το 20% από Αφγανούς πολίτες. Στην πλειονότητά τους φιλοξενούνται στο πρόγραμμα οικογένειες με μέσο όρο τα πέντε μέλη, με κάποιο από τα μέλη να πληροί κάποιο κριτήριο ευαλωτότητας.

²⁰⁹ Το οποίο στοχεύει στην ανεξαρτητοποίηση και αυτονομία των ήδη αναγνωρισθέντων προσφύγων και συγκεκριμένα όσων έχουν αναγνωρισθεί ως δικαιούχοι διεθνούς προστασίας από το Γενάρη του 2017.

προθεσμίας. Περαιτέρω, η έκδοση απορριπτικής απόφασης συνεπάγεται και την λήψη από την Υπηρεσία, του δελτίου αιτούντος διεθνή προστασία, του οποίου η ισχύς, όπως έχει προαναφερθεί, διατηρείται μέχρι και την έκδοση πρωτοβάθμιας απόφασης.

Προκειμένου να αντιληφθεί κανείς τι ποσοστό των πρωτοβάθμιων αποφάσεων προσβάλλεται και κρίνεται σε δεύτερο βαθμό, είναι αναγκαίο να λάβει υπόψιν του τα στατιστικά της Υπηρεσίας Ασύλου. Το έτος 2019, το 44,1% των αποφάσεων που εκδόθηκαν σε πρώτο βαθμό, ήτοι 13.689 αποφάσεις ήταν απορριπτικές, ενώ το 43,5%, το οποίο αντιστοιχεί σε 13.509 αποφάσεις, απένειμαν το προσφυγικό καθεστώς. Η Υπηρεσία Ασύλου προέβη στη χορήγηση επικουρικής προστασίας σε 3.846 περιπτώσεις, το οποίο αντιστοιχεί στο ποσοστό του 12,4%. Μάλιστα, ενδιαφέρον παρουσιάζει η συνεχής αύξηση της δυναμικής της Υπηρεσίας Ασύλου, καθώς το 2018 κατέστη εφικτή η έκδοση 30.752 πρωτοβάθμιων αποφάσεων επί της ουσίας²¹⁰, ενώ δύο χρόνια πριν, κατά τη διάρκεια του 2016, το σύνολο των επί της ουσίας πρωτοβάθμιων αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου ανερχόταν μόλις σε 9.285. Πρόκειται για μεγάλη αλλαγή ως προς την αποτελεσματικότητα της Υπηρεσίας Ασύλου, η οποία ωστόσο συνεπικουρήθηκε σε μεγάλο βαθμό από μέλη της EASO, γεγονός που εξηγεί την αύξηση του αριθμού των πρωτοβάθμιων αποφάσεων. Σημαντικό είναι επίσης να επισημανθεί ότι, παρόλο το συνεχή διάλογο που γίνεται σχετικά με το προφίλ των υπηκόων τρίτων κρατών που εισέρχονται στον ελλαδικό χώρο, τα ποσοστά δεν αντικατοπτρίζουν την εν λόγω λογική και την συνακόλουθη καχυποψία για τους νεοαφιχθέντες στην ελληνική επικράτεια. Το 2016, οι απορριπτικές αποφάσεις αντιστοιχούσαν στο 71%, το 2017 σε 54%, ενώ το 2018 στο 50,2%. Παρατηρείται επομένως, μία αύξηση στην απονομή του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, ήτοι του καθεστώτος πρόσφυγα και επικουρικής προστασίας. Λαμβάνοντας ωστόσο υπόψιν μας όλα όσα αναλύθηκαν σε προηγούμενες ενότητες της παρούσας, οφείλει να επισημανθεί, ότι υπάρχει μία λογική σύνδεση ανάμεσα στα ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά απόρριψης κατά τη διάρκεια του 2016 και 2017 και στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης, το οποίο έλαβε χώρα το εν λόγω διάστημα. Και αυτό καθώς για τις αιτήσεις πολιτών χωρών με υψηλά ποσοστά αναγνώρισης οι οποίοι υπάγονταν στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης, η Υπηρεσία Ασύλου προέβαινε στην έκδοση απορριπτικής απόφασης για λόγους απαραδέκτου, με αποτέλεσμα η κρίση επί της ουσίας να αφορά συχνότατα περιπτώσεις πολιτών από χώρες με χαμηλότερα ποσοστά αναγνώρισης,

²¹⁰ Το 2017 η Υπηρεσία εξέδωσε 22.480 αποφάσεις.

λόγω των οποίων δεν συμμετείχαν στο πρόγραμμα της Επιτροπής, για την υπαγωγή στο οποίο όφειλε ο αιτών άσυλο να προέρχεται από χώρα με ποσοστά αναγνώρισης κατ' ελάχιστο 75%, σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά στοιχεία της Eurostat.

5.5. Διαδικασίες στο δεύτερο βαθμό

«Από την επομένη της επίδοσης άρχεται η προθεσμία για την άσκηση της κατά το άρθρο 92 του παρόντος προσφυγής ή της κατά το άρθρο 108 αίτησης ακύρωσης». Η Οδηγία 2013/32/ΕΕ, στο άρθρο 46 αυτής, θεμελιώνει την υποχρέωση της εξέτασης σε δεύτερο βαθμό των προσφυγών επί των πρωτοβάθμιων αποφάσεων των αιτήσεων ασύλου. Η Αρχή Προσφυγών, η οποία αποτελεί στη χώρα μας την αρμόδια υπηρεσία για την δευτεροβάθμια εξέταση των αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου, ιδρύθηκε με το ν. 3907/2011. Η σύνθεση των Επιτροπών οι οποίες την απαρτίζουν είναι τριμελής²¹¹ και σύμφωνα με το νέο νόμο αποτελούνται από δικαστικούς λειτουργούς²¹². Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του νέου νόμου, η εξ' ολοκλήρου σύνθεση της Επιτροπής από διοικητικούς δικαστές, έγκειται στην εξειδίκευση, την αμεροληψία και ανεξαρτησία τους. Η νομική φύση των εν λόγω Επιτροπών έχει αποτελέσει αντικείμενο κρίσης του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο κατέληξε στην υπ' αριθμ. 2348/2017 απόφασή του, σύμφωνα με την οποία, οι Επιτροπές Προσφυγών «δεν αποτελούν μεν δικαστήρια, κατά την έννοια του Συντάγματος...συνιστούν όμως επιτροπές που ασκούν αρμοδιότητες δικαιοδοτικού χαρακτήρα κατά την έννοια της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 89 παρ. 2 και, ως εκ τούτου, επιτρεπτός κατά το Σύνταγμα μετέχουν σε αυτές εν ενεργεία δικαστικοί λειτουργοί».

Ο νέος νόμος έχει δεχθεί εύλογα έντονη κριτική λόγω της επιλογής του Έλληνα νομοθέτη να θέσει ως προτεραιότητα του την ταχύτητα, όσο αφορά την ολοκλήρωση

²¹¹ Ενώ υπό μονομελή σύνθεση δύνανται να λειτουργούν εφόσον πρόκειται για προσφυγή κατά απόφασης εκδοθείσας δυνάμει της ταχύρρυθμης διαδικασίας, για αιτήσεις που έχουν απορριφθεί ως προδήλως αβάσιμες, για εκπρόθεσμες αιτήσεις ασύλου, αλλά και εφόσον η αίτηση ασύλου είχε υπαχθεί σε κάποιο λόγο απαραδέκτου (με εξαίρεση την απόρριψη αίτησης στη βάση του κριτηρίου της πρώτης χώρας ασύλου και της ασφαλούς τρίτης χώρας).

²¹² Σε αντίθεση με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς του ν.4375/2016, δυνάμει του οποίου, οι εν λόγω επιτροπές αποτελούνταν από δύο δικαστικούς λειτουργούς, των Διοικητικών Δικαστηρίων και ένα μέλος το οποίο υποδεικνυόταν από την Ύπατη Αρμοστεία.

των διαδικασιών σε πρώτο και δεύτερο βαθμό, στο γενικότερο πλαίσιο του ΚΕΣΑ, για το οποίο έγινε λόγος ανωτέρω, το οποίο προτάσσει την αναγκαιότητα απλούστευσης και ταχύτητας των διαδικασιών. Ο καθορισμός εξαιρετικά σύντομων προθεσμιών προς ενέργεια για τους αιτούντες άσυλο, την ίδια στιγμή που οι προθεσμίες οι οποίες οφείλουν να τηρούνται από την Υπηρεσία Ασύλου έχουν καταστεί γράμμα κενό, λόγω της καθυστέρησης σχετικά με την ολοκλήρωση των διαδικαστικών βημάτων, θέτει εύλογα εν αμφιβόλω το δικαίωμα σε επαρκή έννομη προστασία και πραγματική²¹³ προσφυγή (άρθρο 20 του Συντάγματος και άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ)²¹⁴. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει επανειλημμένα εκφράσει τις ανησυχίες της σχετικά με την θέσπιση ασφυκτικών προθεσμιών στον δεύτερο βαθμό, επισημαίνοντας ότι η ταχύτητα της διαδικασίας «*μπορεί να υπονομεύσει την πραγματική και αποτελεσματική άσκηση των ατομικών και διαδικαστικών εγγυήσεων... Υπονομεύεται ή αναιρείται η αποτελεσματικότητα των σχετικών δικαιωμάτων όταν ο παρεχόμενος χρόνος για την άσκησή τους είναι ανεπαρκής*».

Όπως θα αναλυθεί κατωτέρω, οι προθεσμίες για την άσκηση προσφυγής, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις της ταχύρρυθμης διαδικασίας και της διαδικασίας των συνόρων είναι εξαιρετικά σύντομες. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την αδυναμία πρόσβασης της μεγάλης πλειονότητας των αιτούντων στην διαδικασία παροχής δωρεάν νομικής βοήθειας, των δικηγόρων του Μητρώου, το οποίο διατηρεί η Υπηρεσία Ασύλου²¹⁵ και λαμβάνοντας υπόψιν ότι ο ν.4636/2019 καθιστά υποχρεωτική την παράσταση του αιτούντα ή του δικηγόρου του στην δευτεροβάθμια διαδικασία συζήτησης της προσφυγής²¹⁶ και την κατάθεση δικογράφου²¹⁷, καθίσταται σαφής η δυσκολία έννομης προστασίας σε δεύτερο βαθμό. Μάλιστα, ο νόμος ορίζει ότι «*Σε περίπτωση μη αυτοπρόσωπης εμφάνισης του αιτούντος ή μη αποστολής της βεβαίωσης που αναφέρεται στην παράγραφο 3 του άρθρου 78*²¹⁸ *τεκμαίρεται ότι, ο αιτών υπέβαλε*

²¹³ Σύμφωνα με το ΕΔΔΑ (Cakici κατά Τουρκίας, αρ. 23657/94, σκέψη 112), «για να είναι πραγματική η προσφυγή που απαιτείται από το άρθρο 13 πρέπει να είναι διαθέσιμη από νομικής και πραγματικής άποψης, υπό την έννοια ειδικά ότι η άσκησή της δεν πρέπει να εμποδίζεται αδικαιολόγητα από πράξεις ή παραλείψεις των αρχών του καθ' ου η προσφυγή Κράτος».

²¹⁴ Jabari κατά Τουρκίας, αριθμ. Προσφ. 40035/98.

²¹⁵ Υπουργική Απόφαση 12205/16-08-2016.

²¹⁶ Άρθρο 97 παρ. 2 ν.4636/2019: «Κατά τη διάρκεια ενώπιοντων Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών παρίσταται υποχρεωτικά ο προσφεύγων αυτοπροσώπως ή διά του πληρεξουσίου δικηγόρου του».

²¹⁷ Άρθρο 93: «Η προσφυγή ασκείται με έγγραφο».

²¹⁸ «Κατ' εξαίρεση για τη συζήτηση των προσφυγών ενώπιοντων Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών ισχύουν τα ακόλουθα: εφόσον οι αιτούντες διαμένουν σε Δομές Υποδοχής ή Φιλοξενίας δεν έχουν την υποχρέωση αυτοπρόσωπης παράστασης. Στις περιπτώσεις αυτές μπορούν να εκπροσωπούνται από πληρεξούσιους δικηγόρους...είτε να αποστέλλεται στην Αρχή Προσφυγών με κάθε πρόσφορο τρόπο

την προσφυγή μόνο για να καθυστερήσει ή να εμποδίσει την εκτέλεση προγενέστερης ή επικείμενης απόφασης απέλασης ή με άλλον τρόπο απομάκρυνσης του και η προσφυγή απορρίπτεται ως προδήλως αβάσιμη».

Το άρθρο 20 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, όπως αυτό μεταφέρεται στην εθνική έννομη τάξη από το άρθρο 71 παρ. 3 του ν.4636/2019, παρέχει, κατόπιν αιτήματος του εν δυνάμει προσφεύγοντος, τη δυνατότητα και την αντίστοιχη υποχρέωση κάθε κράτους μέλους να μεριμνήσει να παράσχει δωρεάν νομική συνδρομή στον δεύτερο βαθμό²¹⁹. Σύμφωνα με στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου, στο τέλος του πρώτου εξαμήνου του 2019, οι εγγεγραμμένοι δικηγόροι σε όλη τη χώρα στο εν λόγω Μητρώο, δεν ξεπερνούσαν τους πενήντα, ενώ κατά το ίδιο διάστημα, κατατέθηκαν περισσότερες από 9.900 προσφυγές ενώπιον της Αρχής Προσφυγών. Πρόκειται για σαφή αδυναμία της Διοίκησης να ανταπεξέλθει στις υποχρεώσεις που τίθενται από την Οδηγία, με αποτέλεσμα να τίθενται εν αμφιβόλω το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή, όπως αυτό ρητά θεσπίζεται από το άρθρο 46 της Οδηγίας, αλλά και το άρθρο 47 του Χάρτη.

Όσο αφορά την παραδεκτή²²⁰ άσκηση προσφυγής κατά απόφασης εκδοθείσας δυνάμει της κανονικής διαδικασίας, η οποία απορρίπτει στο σύνολό της την αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας ή χορηγεί επικουρική προστασία, αυτή οφείλει να λάβει χώρα εντός 30 ημερών από την επίδοση της απόφασης²²¹. Η προθεσμία αυτή στις περιπτώσεις της έκδοσης απόφασης με την ταχύρρυθμη διαδικασία, αλλά και στις περιπτώσεις που η αίτηση έχει απορριφθεί λόγω απαραδέκτου ή ο προσφεύγων τελεί υπό κράτηση, είναι 20 ημερών. Αν επομένως η αίτηση υπηκόου τρίτης χώρας κριθεί ως απαράδεκτη, λόγω του ότι η Τουρκία κρίνεται ως ασφαλής τρίτη χώρα, ο αιτών έχει στη διάθεση του 20 ημέρες να αμφισβητήσει την εν λόγω κρίση, δυνάμει της οποίας απορρίφθηκε το αίτημά του. Όπως έχει ανωτέρω αναλυθεί, αίτηση προσώπου, του οποίου κρίνεται δυνατή η επιστροφή σε ασφαλή τρίτη χώρα ή πρώτη χώρα ασύλου δεν εξετάζεται στην ουσία της. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι αιτήσεις των πολιτών

έως την προτεραιία της συζήτησης της υπόθεσης, βεβαίωση του Προϊσταμένου της Δομής...στην οποία να αναφέρεται ότι οι αιτούντες διαμένουν πράγματι κατά την ημέρα της συζήτησης της προσφυγής τους σε αυτήν».

²¹⁹ Άρθρο 20 Οδηγίας 2013/32/ΕΕ: «Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να παρέχεται, κατόπιν αιτήματος δωρεάν νομική συνδρομή και εκπροσώπηση στο πλαίσιο των διαδικασιών άσκησης ένδικου μέσου που προβλέπονται στο κεφάλαιο V».

²²⁰ Όσο αφορά το περιεχόμενο της προσφυγής, προκειμένου αυτή να κριθεί παραδεκτή, βλ. άρθρο 93 ν.4636/2019.

²²¹ Άρθρο 92 παρ. 1 (α) ν.4636/2019.

Συρίας (και όχι μόνο), για τους οποίους κρίνεται ότι η Τουρκία είναι ασφαλής. Οι αποφάσεις αυτές εκδίδονται από τις πρωτοβάθμιες υπηρεσίες στα νησιά του ανατολικού Αιγαίου κατά την διαδικασία στα σύνορα του άρθρου 90 ν.4636/2019 (προϊσχύσαν άρθρο 60 ν. 4375/2016).

Ο νόμος 4375/2016, όριζε και αυτός προθεσμία 30 ημερών κατά αποφάσεων της κανονικής διαδικασίας, αλλά διαφοροποιείτο όσο αφορά τις υπόλοιπες περιπτώσεις, για τις οποίες η προθεσμία άσκησης προσφυγή ήταν 15 ημερών, ακόμα δηλαδή πιο σύντομη από το αυτή που θεσπίζεται με το παρόν νομοθετικό καθεστώς. Εξαιρετικά σύντομη είναι η προθεσμία των 7 ημερών, που ορίζει ο νόμος στις περιπτώσεις έκδοσης απόφασης βάσει της διαδικασίας στα σύνορα, η οποία ισχύει και στις περιπτώσεις που ο προσφεύγων «*βρίσκεται σε διαδικασία Υποδοχής και Ταυτοποίησης*», σύμφωνα με την τρίτη περίπτωση του άρθρου 92. Σε περίπτωση που οι ανωτέρω προθεσμίες δεν τηρηθούν και κατατεθεί προσφυγή εκπρόθεσμα, τότε ο προσφεύγων οφείλει, προκειμένου να κριθεί η προσφυγή στην ουσία της, να αποδείξει εγγράφως το λόγο ανωτέρας βίας, λόγω του οποίου δεν κατέστη εφικτή η εμπρόθεσμη άσκηση της προσφυγής. Ενδεικτικά, σκόπιμο θεωρώ να αναφερθεί ότι, σύμφωνα με το ΔΕΕ, εύλογος χρόνος για την άσκηση προσφυγής κατά απορριπτικής πρωτοβάθμιας απόφασης, λόγω κρίσης της αρμόδιας αρχής περί προδήλως αβάσιμου, έχει θεωρηθεί το χρονικό διάστημα των 15 ημερών²²².

Η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, η οποία απορρέει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και συνίσταται στην θέσπιση από το εθνικό δίκαιο ένδικων βοηθημάτων, μέσω των δικονομικών προϋποθέσεων άσκησης αυτών, οι οποίες δεν καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή την άσκηση δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης²²³. Καθίσταται σαφές, ότι το δικαίωμα στον δευτεροβάθμιο έλεγχο μίας απορριφθείσας αίτησης ασύλου τίθενται εν αμφιβόλω, λόγω της εξαιρετικά σύντομης προθεσμίας που έχει θεσπιστεί από τον Έλληνα νομοθέτη, σε ευθεία αντίθεση με την αρχή της ισοδυναμίας και αποτελεσματικότητας που επιτάσσει το ευρωπαϊκό δίκαιο. Σαφώς και ο εθνικός νομοθέτης δύναται να προβαίνει, στον καθορισμό εύλογων προθεσμιών προς άσκηση ένδικων μέσω των

²²² ΔΕΕ, Υπόθεση C-69-10 Samba Diouf, 28 Ιουλίου 2011.

²²³ Γέροντας Απόστολος, *Επιτομή Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014, σελ. 7.

βοηθημάτων. Οι προθεσμίες αυτές ωστόσο οφείλουν να μην συνεπάγονται μία θεωρητική μόνο κατοχύρωση του δικαιώματος σε δευτεροβάθμια κρίση, αλλά την εξασφάλιση ότι η πρόσβαση σε αυτή δεν θα αποβεί «εξαιρετικά δυσχερής ή και αδύνατη» για τον προσφεύγοντα²²⁴.

Η άσκηση προσφυγής επιφέρει δύο σημαντικές ευεργετικές συνέπειες όσο αφορά τα δικαιώματα του προσφεύγοντος. Η πρώτη έχει να κάνει με την εκ νέου χορήγηση του δελτίου αιτούντος διεθνή προστασία στον προσφεύγοντα, με όλα τα δικαιώματα που αυτό συνεπάγεται. Η δεύτερη είναι ίσως σπουδαιότερη, δεδομένου ότι τόσο βάσει του προγενέστερου νομοθετικού καθεστώτος, όσο και δυνάμει του νέου νόμου,²²⁵ *«Κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για την άσκηση προσφυγής και μέχρι την επίδοση της απόφασης επ' αυτής, αναστέλλεται κάθε μέτρο απέλασης, επανεισδοχής ή επιστροφής του αιτούντος»*. Ο νόμος προστατεύει ορθώς τον υπήκοο τρίτης χώρας, για τον οποίο δεν έχει κριθεί τελεσιδικώς η μη υπαγωγή του σε καθεστώς διεθνούς προστασίας. Μάλιστα, ένα μεγάλο μέρος των πρωτοβάθμιων κρίσεων της Υπηρεσίας Ασύλου έχει ανατραπεί σε δεύτερο βαθμό, γεγονός που επιτάσσει την σε δεύτερο βαθμό κρίση της αίτησης, προκειμένου να λάβει χώρα οποιαδήποτε απομάκρυνση του αιτούντος από ευρωπαϊκό έδαφος. Όπως το τεκμήριο αθωότητας προστατεύει στην ποινική διαδικασία τον κατηγορούμενο, έτσι και στην διαδικασία απόδοσης καθεστώτος πρόσφυγα ισχύει *«το ευεργέτημα της αμφιβολίας»* μέχρι και την έκδοση απόφασης σε δεύτερο βαθμό.

Ωστόσο, αναγκαίο θεωρώ να αναφερθεί ότι το άρθρο 104 ν.4636/2019 θέτει ορισμένες εξαιρέσεις και περιορισμούς στο εν λόγω *«Δικαίωμα παραμονής»*, πρόβλεψη η οποία δεν υπήρχε υπό το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς του Ν.4375/2016, γεγονός δηλωτικό της αυστηροποίησης της νομοθεσίας και της ανοχής σχετικά με την παραμονή των αιτούντων άσυλο-προσφευγόντων στη χώρα κατά τον δεύτερο βαθμό. Ο νόμος αναφέρει περιοριστικά τέσσερις περιπτώσεις, στις οποίες το δικαίωμα παραμονής στο έδαφος της ελληνικής επικράτειας εξαρτάται από την εξέταση σχετικού αιτήματος του προς την Επιτροπή και την κρίση επί αυτού, σε Συμβούλιο, της τελευταίας. Η κρίση της Επιτροπής έγκειται κατ' ουσίαν στην αποδοχή ή μη των ισχυρισμών του αιτούντος, σχετικά με τους λόγους που *«καθιστούν αδύνατη την επιστροφή του στη χώρα καταγωγής, σύμφωνα με το ν. 3907/2011 και δικαιολογούν την*

²²⁴ ΔΕΕ, απόφαση της 12.12.2013, C-362/12.

²²⁵ Άρθρο 92 παρ. 3 ν.4636/2019.

παραμονή του στη χώρα». Ο Έλληνας νομοθέτης έκρινε επομένως, στις περιπτώσεις αυτές, ότι ο αιτών δεν χρήζει καταρχήν προστασίας από την απομάκρυνση του από τον ελλαδικό χώρο, λόγω της καταφανώς εύλογης απόρριψης του αιτήματός του. Συγκεκριμένα, στις περιπτώσεις στις οποίες η απόρριψη της αίτησης οφείλεται στο ότι άλλο κράτος μέλος έχει χορηγήσει καθεστώς διεθνούς προστασίας (α.84 α') ή ένα κράτος εκτός της Ε.Ε. έχει ήδη χορηγήσει προστασία στον αιτούντα και η προστασία αυτή είναι ακόμα σε ισχύ (α.84γ' σε συνδυασμό με το αρ. 85), αλλά και εφόσον πρόκειται για απόρριψη μεταγενέστερης αίτησης λόγω της μη εισφοράς νέων στοιχείων (84 ε')²²⁶, ο αιτών οφείλει να καταθέσει το εν λόγω αίτημα ενώπιον της Επιτροπής, ώστε να εξασφαλίσει την παραμονή του στη χώρα. Δεδομένη δεν είναι η παραμονή του προσφεύγοντος στη χώρα, εφόσον η αίτησή του σε πρώτο βαθμό είχε απορριφθεί ως προδήλως αβάσιμη, βάσει του άρθρου 88 παρ.2, αλλά και στις περιπτώσεις που είχε ακολουθηθεί πρωτοβάθμια η ταχύρρυθμη διαδικασία και δυνάμει αυτής απορρίφθηκε το αίτημα παροχής διεθνούς προστασίας. Ο νόμος ορθώς εξαιρεί την περίπτωση η' της ένατης παραγράφου του άρθρου 83, ήτοι τις περιπτώσεις που ο αιτών δεν παρουσιάστηκε χωρίς σοβαρό λόγο και δεν κατέθεσε αμελλητί αίτηση μετά την είσοδό του στην ελληνική επικράτεια. Πράγματι, το γεγονός της μη άμεσης κατάθεσης αίτησης και επίδειξης αμέλειας του υπηκόου τρίτης χώρας, δεν καθιστά δίκαιο τον αποκλεισμό του από το δικαίωμα παραμονής του στη χώρα, παρότι η αίτησή του θα εξετασθεί με την ταχύρρυθμη διαδικασία.

Ενδεικτική της αυστηροποίησης του νέου νομοθετήματος είναι και η πρόβλεψη, σε αντίθεση με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, σχετικά με την ενοποίηση απορριπτικών αποφάσεων (πρωτοβάθμιων ή δευτεροβάθμιων) και αποφάσεων επιστροφής. Η επιλογή του Έλληνα νομοθέτη να συμπεριλάβει την απόφαση επιστροφής αιτούντων άσυλο στην εκδοθείσα από την Υπηρεσία Ασύλου και Αρχή Προσφυγών απόφαση έγκειται σαφώς στην προσπάθεια επιτάχυνσης της απομάκρυνσης, από τον ελλαδικό-ευρωπαϊκό χώρο, των υπηκόων τρίτων κρατών που δεν χρήζουν καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Πράγματι, υπό το προγενέστερο καθεστώς η διαδικασία έκδοσης απόφασης επί της αίτησης ασύλου ακολουθούσε αυτοτελή διαδικασία προσβολής της ενώπιον της Αρχής Προσφυγών, καθώς και

²²⁶ Το ίδιο ισχύει και όταν «ο αιτών έχει υποβάλλει δεύτερη μεταγενέστερη αίτηση, μετά την έκδοση τελεσίδικης απόφασης, με την οποία η πρώτη μεταγενέστερη αίτηση απορρίφθηκε ως απαράδεκτη ή αβάσιμη».

δικαστικής προστασίας ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου. Αντιστοίχως, αυτοτελώς λάμβαναν χώρα και οι διαδικασίες επιστροφών, κατόπιν έκδοσης διοικητικής πράξης από τον Αστυνομικό Διευθυντή, ενδικοφανούς προσφυγής επί αυτής και αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου (Ν. 3907/2011 και Ν.3900/2010). Σκόπιμο θεωρώ να αναφερθεί, ότι η νομοθετική αυτή τροποποίηση έγκειται και στην πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ στην υπόθεση Gnanđi (C-181/16), η οποία δέχεται ως σύμφωνη με το ευρωπαϊκό δίκαιο την εν λόγω πρακτική συνδυασμού απορριπτικών αποφάσεων και αποφάσεων επιστροφής σε μία κοινή διοικητική πράξη²²⁷.

«Η προσφυγή κατατίθεται στο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου ή στο Αυτοτελές Κλιμάκιο της Υπηρεσίας Ασύλου, το οποίο εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση». Μεγάλη είναι η πρακτική σημασία και του επόμενου εδαφίου του άρθρου 94, σύμφωνα με το οποίο αν ο προσφεύγων διαμένει σε Δομή Φιλοξενίας που βρίσκεται χιλιομετρικά σε απόσταση από την Υπηρεσία στην οποία κατατέθηκε η αίτηση, κάτι το οποίο είναι εξαιρετικά σύνηθες στην πράξη, τότε *«η προσφυγή κατατίθεται στον Προϊστάμενο της Δομής, ο οποίος και αποστέλλει αυτήν αυθημερόν με τηλεομοιοτυπία στο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου ή Αυτοτελές Κλιμάκιο της Υπηρεσίας Ασύλου το οποίο εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση».* Πρόκειται για διάταξη, η οποία απορρέει από την διαπίστωση της συχνής μεταφοράς των αιτούντων άσυλο από μία Δομή σε μία άλλη και αποσκοπεί στην διευκόλυνση του αιτούντος διεθνή προστασία να ασκήσει το δικαίωμά του σε δευτεροβάθμια κρίση, η οποία δεν δύναται να δυσχεραίνεται από πρακτικές δυσκολίες, οι οποίες συχνά δεν εναπόκεινται στην κρίση και επιλογή των αιτούντων. Στην ίδια λογική, τελολογικά, βρίσκεται και η πρόβλεψη του νόμου σχετικά με την κατάθεση προσφυγής στο πλησιέστερο Γραφείο ή Κλιμάκιο και όχι απαραίτητα σε αυτό το οποίο εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση, στις περιπτώσεις που *«έχει περιορισθεί η διαμονή του αιτούντος σε συγκεκριμένο τόπο»*, προκειμένου να είναι αποτελεσματικότερη η παρακολούθηση της εξέτασης της αίτησής του ή για λόγους δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με την δεύτερη παράγραφο του άρθρου 45.

Στη συνέχεια οι αρμόδιες αρχές παραλαβής οφείλουν να διαβιβάσουν τον ηλεκτρονικό και διοικητικό φάκελο στην Αρχή Προσφυγών, σε προθεσμία 2

²²⁷ Μ.- Ν. Μαρούδα, Β. Σαράντη, *ΤΟ ΝΕΟ ΔΙΚΑΙΟ ΥΠΟΔΟΧΗΣ & ΑΣΥΛΟΥ Ν.4636/2019 «Περί διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις»*, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, 2020, σελ.52.

ημερών²²⁸. Σημαντική απεδείχθη η συμβολή της EASO και όσο αφορά την δράση της Ανεξάρτητης Αρχής Προσφυγών, καθώς ο νόμος παρέχει τη δυνατότητα επικούρησης στο έργο της από «βοηθούς εισηγητές²²⁹», οι οποίοι συνδράμουν ουσιωδώς με την σύνταξη έκθεσης στην οποία γίνεται μία πρώτη επεξεργασία του ιστορικού του προσφεύγοντος, αλλά και των λόγων στους οποίους βασίζει την ανάγκη ανατροπής της πρωτοβάθμιας απόφασης. Το έργο τους ωστόσο δεν τελειώνει με την επεξεργασία των ισχυρισμών και του πραγματικού της προσφυγής, αλλά αναγκαία είναι και η σύγκριση των ισχυρισμών αυτών με τις πληροφορίες που διαθέτει η Υπηρεσία για την κάθε χώρα, από την οποία ισχυρίζεται ότι προέρχεται ο προσφεύγων. Καθίσταται επομένως εμφανής η διευκόλυνση του έργου των Επιτροπών, οι οποίες βασίζουν την κρίση τους σε έναν ήδη επεξεργασμένο και πλήρη φάκελο. Άλλωστε, τόσο ο ν. 4375/2016, όσο και ο νέος νόμος, ορίζουν ότι η διαδικασία είναι κατά κανόνα έγγραφη και η κρίση της Επιτροπής βασίζεται σε στοιχεία του φακέλου. Η προφορική εξέταση του προσφεύγοντος καθίσταται υποχρεωτική για την Επιτροπή, εφόσον κρίνεται ως ελλιπής η συνέντευξη στην οποία βασίστηκε η κρίση της Υπηρεσίας Ασύλου σε πρώτο βαθμό, αλλά και στις περιπτώσεις που εισφέρονται νέα στοιχεία για να στηρίξουν ουσιγενείς ισχυρισμούς, ήτοι γεγονότα που έπονται της έκδοσης πρωτοβάθμιας απόφασης²³⁰. Η προφορική εξέταση δίνει τη δυνατότητα περαιτέρω στον Πρόεδρο της Επιτροπής να επιτρέψει την υποβολή Υπομνημάτων, του άρθρου 99, για την έγγραφη ανάπτυξη όσων έχουν ειπωθεί κατά την προφορική εξέταση κατά τα ανωτέρω.

Η Ανεξάρτητη Επιτροπή Προσφυγών οφείλει να εκδώσει απόφαση στις προθεσμίες που ορίζονται στο άρθρο 101. Συγκεκριμένα, α) εντός 3 μηνών από τη συζήτηση, στις περιπτώσεις της κανονικής διαδικασίας, β) 40 ημερών στις περιπτώσεις της ταχύρρυθμης, γ) 20 ημερών εφόσον ο προσφεύγων τελεί υπό κράτηση, δ) 30 ημερών εφόσον η αίτηση είχε απορριφθεί ως απαράδεκτη, δυνάμει του άρθρου 84. Η δεύτερη παράγραφος μάλιστα του ως άνω άρθρου, ορίζει ότι *«Κατ' εξαίρεση, η απόφαση εκδίδεται υποχρεωτικώς εντός δεκαπέντε (15) ημερών στις περιπτώσεις που η προσφυγή συζητήθηκε κατά προτεραιότητα»*.

²²⁸ Ενώ ο προσδιορισμός της συζήτησης οφείλει να μην ξεπερνά τις 20 ημέρες από την κατάθεση στις περιπτώσεις της κανονικής διαδικασίας, τις 10 ημέρες εάν έχει ακολουθηθεί η ταχύρρυθμη διαδικασία ή έχει κριθεί ως απαράδεκτη η αίτηση και τις 7 ημέρες στην περίπτωση κατάθεσης προσφυγής επί απόφασης εκδοθείσας βάσει της διαδικασίας στα σύνορα.

²²⁹ Άρθρο 95 παρ. 4, 5, 6 ν.4636/2019.

²³⁰ Η ενημέρωση του προσφεύγοντος και της Υπηρεσίας Ασύλου λαμβάνει χώρα το αργότερο δέκα ημέρες πριν την ημερομηνία συζήτησης.

Η Ανεξάρτητη Αρχή Προσφυγών εκδίδει αποφάσεις, με τις οποίες αναγνωρίζει την ιδιότητα του πρόσφυγα ή του δικαιούχου διεθνούς προστασίας, αλλά και απορριπτικές. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, της απόρριψης της αίτησης, καθίσταται, σε κάποιες περιπτώσεις, αναγκαία η διαβίβαση της υπόθεσης στο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, σε ειδικευμένη Επιτροπή, προκειμένου να κριθεί το κατά πόσο καθίσταται εύλογη η παροχή άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους²³¹. Η κρίση της εν λόγω Επιτροπής εδράζεται στο κατά πόσο η απομάκρυνση του ατόμου θα θέσει εν αμφιβόλω τον σεβασμό του δικαιώματός του στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, αλλά και της απαγόρευσης κάθε απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης του ατόμου (προφανώς στη χώρα στην οποία επίκειται να μεταφερθεί)²³². Συγκεκριμένα, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η Επιτροπή Προσφυγών κρίνει ότι ο προσφεύγων δεν δικαιούται καθεστώς διεθνούς προστασίας, υφίστανται όμως μία από τις περιπτώσεις χορήγησης άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σύμφωνα με το άρθρο 19^A Ν.4251/2014 «*Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και άλλες διατάξεις*», τότε οφείλει να παραπέμψει στην αρμόδια αρχή για την κρίση επί της έκδοση της εν λόγω άδειας.²³³ Η Επιτροπή Προσφυγών προβαίνει στην εν λόγω παραπομπή της υπόθεσης στην αρμόδια Επιτροπή του Υπουργείου εφόσον συναχθεί από τα στοιχεία του φακέλου αντικειμενική αδυναμία απομάκρυνσης/επιστροφής του στη χώρα καταγωγής του για λόγους ανωτέρας βίας, για λόγους συνδεόμενους με την προστασία του από κάθε είδους απάνθρωπη μεταχείριση και επαναπροώθηση. Η κρίση της Επιτροπής Προσφυγών έχει τη μορφή πιθανολόγησης περί συνδρομής ενός εκ των λόγων που αναγράφονται στο α.19^A παρ.1 στ', για την οριστική κρίση επί των οποίων κρίσιμη παραμένει η απόφαση του Υπουργείου. Δεν πρόκειται κατ' ακριβολογία για μορφή διεθνούς προστασίας, δεδομένου ότι ο νόμος ορίζει την αναγνώριση αφενός του καθεστώτος πρόσφυγα, αφετέρου του δικαιούχου επικουρικής προστασίας. Πρόκειται ωστόσο για κρίση, με ανάλογα αποτελέσματα ως προς τα δικαιώματα και την προστασία του ατόμου.

Τις εκδοθείσες από την Αρχή Προσφυγών απορριπτικές αποφάσεις ο αιτών άσυλο δύναται να προσβάλλει, σύμφωνα με το άρθρο 108 ν.4636/2019 (*Δικαστική*

²³¹ Α.19^A ν.4251/2014.

²³² Βλ. Ζ.ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ-ΠΑΣΙΑ, *Δίκαιο Αλλοδαπών*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2015, σελ.309.

²³³ άρθρο 1 της υπ' αριθμ. 30651/2014 ΚΥΑ «...*χορηγείται άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε κάποια από τις παρακάτω κατηγορίες:α...στ)Σε πολίτες τρίτων χωρών των οποίων απορρίπτεται η αίτηση για διεθνή προστασία*».

Προστασία)²³⁴ ενώπιον του κατά τόπον αρμόδιου Διοικητικού Πρωτοδικείου εντός 30 ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης της Αρχής, δυνατότητα για την οποία γίνεται ρητή αναφορά στο περιεχόμενο της απορριπτικής απόφασης. Όσο αφορά τον προσδιορισμό της συζήτησης επί της κατατεθείσας αίτησης ακύρωσης, αυτός οφείλει να λάβει χώρα εντός 30 ημερών από την κατάθεση για τις αιτήσεις ασύλου που έχουν κριθεί κατά προτεραιότητα, εντός 40 ημερών για τις αιτήσεις που είχαν υπαχθεί στην ταχύρρυθμη διαδικασία, εντός 60 ημερών για τις αποφάσεις στις οποίες ακολουθήθηκε η κανονική διαδικασία και εντός μόλις 10 ημερών για αιτήσεις που είχαν κριθεί σε πρώτο βαθμό δυνάμει της διαδικασίας στα σύνορα, για την οποία έγινε λόγος ανωτέρω²³⁵.

Ο νόμος 3068/2002 και συγκεκριμένα το άρθρο 15 αυτού, το οποίο τροποποιήθηκε από το νέο νόμο 4636/2019, καθιστά αρμόδια για την εκδίκαση των αιτήσεων ακύρωσης κατά αποφάσεων της Αρχής Προσφυγών σχετικά με την «αναγνώριση αλλοδαπού ως πρόσφυγα υπό την έννοια της Συμβάσεως της Γενεύης»²³⁶, τα Διοικητικά Πρωτοδικεία Αθηνών (για τις αποφάσεις που εκδίδει η Υπηρεσία Ασύλου, τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου και Αυτοτελή Κλιμάκια των περιφερειών της Θεσσαλίας, Στερεάς Ελλάδας, Δυτικής Ελλάδας, Πελοποννήσου, Βορείου και Νοτίου Αιγαίου, Κρήτης και Αττικής) και Θεσσαλονίκης για τις υπόλοιπες περιοχές της χώρας²³⁷, ενώ για την κατ' έφεση διαδικασία αρμόδιο καθίσταται, όπως και υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ). Πρόκειται για μία συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στα δύο μεγαλύτερα Πρωτοδικεία της χώρας, ρύθμιση η οποία δεν λάμβανε χώρα υπό το καθεστώς του ν.4375/2016 και οδηγεί σε αυξημένο φόρτο των πινακίων των αρμόδιων Πρωτοδικείων.

²³⁴ Και άρθρο 47 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ.

²³⁵ Η έκδοση απόφασης οφείλει να λάβει χώρα αντίστοιχα εντός 1 μηνός από τη συζήτηση στις περιπτώσεις της κατά προτεραιότητας κρίσης, εντός 2 μηνών για τις αιτήσεις ασύλου οι οποίες κρίθηκαν δυνάμει της ταχύρρυθμης διαδικασίας και εντός 2 μηνών για τις περιπτώσεις υπαγωγής της αίτησης ασύλου στην διαδικασία στα σύνορα του άρθρου 90 ν.4336/2019.

²³⁶ Άρθρο 15 ν. 3068/2002 παρ. 1(γ).

²³⁷ Ήτοι για τις αποφάσεις των περιφερειών Ιονίων Νήσων, Ηπείρου, Μακεδονίας και Θράκης.

6. Προσπάθειες ένταξης στο πλαίσιο του Ν.4636/2019.

Έχει πλέον καταστεί σαφές σχεδόν στο σύνολο του γηγενούς και προσφυγικού πληθυσμού, ότι η διαμονή αιτούντων άσυλο και αναγνωρισμένων προσφύγων στη χώρα δεν αποτελεί μία παροδική κατάσταση, η οποία χρήζει απλά ανοχής της ελληνικής κοινωνίας. Η αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας και η έκδοση άδειας διαμονής, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία²³⁸, συνεπάγεται την παραμονή του προσώπου σε ελληνικό έδαφος, γεγονός που επιτείνει την αναγκαιότητα ένταξής του. Η ενταξιακή διαδικασία είναι αναντίρρητα άρρηκτα συνδεδεμένη και εξαρτώμενη σε μεγάλο βαθμό από το δημόσιο λόγο. Οι επίσημες ή άτυπες δηλώσεις προσώπων από το πολιτικό χώρο και η συνεχής αναπαραγωγή όρων, όπως «λαθραίοι», «παρανόμως διαμένοντες» από τα Μ.Μ.Ε. δεν είναι σε καμία περίπτωση σύμμαχοι στην μεταγενέστερη προσπάθεια ένταξης του προσώπου εκείνου, που μετά το πέρασμά του από όλες τις διαδικασίες, που η ελληνική νομοθεσία ορίζει ως αναγκαίες για τη χορήγηση της προσφυγικής ιδιότητας, καλείται να υπάρξει και να συνυπάρξει σε μία νέα πραγματικότητα. Είναι γεγονός ότι στην πλειοψηφία τους, τα άτομα τα οποία εισέρχονται στη χώρα δεν δικαιούνται την χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Η συνεχής και μονομερής προβολή ωστόσο του «λαθραίου» και η πρόταξη της ιδιότητας του μετανάστη έναντι του πρόσφυγα για όλους όσους μαζικά εισέρχονται στο χώρο του Αιγαίου, δρα εις βάρος της συνύπαρξης των ατόμων που η πολιτεία κρίνει ότι χρήζουν πράγματι διεθνούς προστασίας και κατ' επέκταση εις βάρος της ίδιας της ελληνικής κοινωνίας, η οποία καλείται να συνδράμει στην ένταξη του προσώπου αυτού.

Η ευρωπαϊκή νομοθεσία, σε αντίθεση με τις σαφείς προβλέψεις της για τις διαδικασίες ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής, δεν αναφέρεται μέσω Οδηγιών ή Κανονισμών της, στην υπόδειξη στα κράτη μέλη μίας κοινής ενταξιακής διαδικασίας, δεδομένου ότι η αρμοδιότητα σχετικά με την ένταξη ανήκει κυρίως στα κράτη-μέλη. Σύμφωνα άλλωστε με το άρθρο 79 παρ.4 ΣΛΕΕ, «*Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο*

²³⁸ Άρθρο 24 Ν.4636/2019: «*Σε αλλοδαπό ή ανιθαγενή που αναγνωρίζεται ως δικαιούχος διεθνούς προστασίας χορηγείται από την αρμόδια αρχή παραλαβής άδεια διαμονής τριετούς διάρκειας...*».

έδαφός τους, αποκλειομένης οποιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών». Όσον αφορά την Ελλάδα, η πρώτη Στρατηγική Ένταξης πολιτών τρίτων χωρών εκπονήθηκε το 2013 από το Υπουργείο Εσωτερικών, ενώ τον Ιούνιο του 2018 το Υπουργείο Μεταναστευτική Πολιτικής παρουσίασε μία νέα στρατηγική²³⁹, η οποία δημοσιεύθηκε τον Ιούλιο του 2019, μετά από τη θέση της σε δημόσια διαβούλευση. Μεγάλη είναι η σημασία της αναγνώρισης του πρωταγωνιστικού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην εφαρμογή και διαμόρφωση των ενταξιακών πολιτικών της χώρας²⁴⁰, αλλά και η παραδοχή ότι το ενταξιακό μοντέλο στην Ελλάδα θα βασίζεται στην διαπολιτισμικότητα και την αναγνώριση οποιασδήποτε πολιτισμικής ετερότητας, όχι στην προσπάθεια αφομοίωσης των υπηκόων τρίτων κρατών. Το ως άνω κείμενο, το οποίο δημοσιεύθηκε από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής δεν αποτελεί ένα νομικό κείμενο από το οποίο πηγάζουν σαφείς υποχρεώσεις του κράτους ή των Ο.Τ.Α., αλλά πρόκειται για ένα κείμενο χάραξης κυβερνητικής πολιτικής, δυνάμει του οποίου οφείλει να λαμβάνει χώρα οποιαδήποτε νομοθετική ή επιχειρησιακή δραστηριότητα σχετική με ενταξιακά ζητήματα²⁴¹.

Παρόλη τη μη δεσμευτικότητα του εν λόγω κειμένου, η προώθηση της εθνικής στρατηγικής για την ένταξη θα μπορούσε να ερμηνευτεί ως μία προσπάθεια αυτοδέσμευσης της χώρας ως προς την διαμόρφωση συνθηκών ικανών να ενδυναμώσουν την ενταξιακή διαδικασία. Αναγκαία καθίσταται η συνεργασία των αρμόδιων Υπουργείων και της Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι οφείλουν να βρίσκονται σε ανοιχτό διάλογο με τους φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών. Όπως προαναφέρθηκε, βαρύνουσα είναι η σημασία της ενεργοποίησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης²⁴², η οποία

²³⁹ Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*, Ιούνιος 2018, το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <http://www.opengov.gr/immigration/wpcontent/uploads/downloads/2019/01/ethniki-stratigiki.pdf>.

²⁴⁰ «Στο πλαίσιο αυτό, η Αυτοδιοίκηση αποτελεί τον κύριο εκτελεστικό μηχανισμό των πρωτοβουλιών ένταξης. Παράλληλα, αποτελεί βασικό συνδιαμορφωτή κατά την εκπόνηση των ενταξιακών πολιτικών, οι οποίες εποπτεύονται και συντονίζονται από την κεντρική διοίκηση, προωθώντας έτσι μια στενή, ανοιχτή και επικοινωνιακή συνεργασία μεταξύ των δημόσιων διοικητικών δομών του κράτους».

²⁴¹ Τον Φεβρουάριο του 2020 η κυβέρνηση προέβη σε πρόταση χορήγησης κονδυλίου 25 εκατομμυρίων επί του εθνικού προϋπολογισμού, στους δήμους εντός των οποίων λειτουργούν δομές φιλοξενίας, με σημείο αναφοράς της εν λόγω επιχορήγησης τα 12,5 € μηνιαίως για κάθε άτομο που φιλοξενείται στις εν λόγω δομές.

²⁴² European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, {SEC(2011) 957 final}, διαθέσιμο: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/EN/1-2011-455-EN-F1-1.Pdf>.

εδράζεται στην κοινή παραδοχή των *Κοινών Βασικών Αρχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ότι «η ένταξη λαμβάνει χώρα σε τοπικό επίπεδο, ως μέρος της καθημερινής ζωής που ο καθένας έχει το ρόλο του. Για να είναι η ένταξη επιτυχής, θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει την κοινωνία υποδοχής στη δημιουργία ευκαιριών πλήρους συμμετοχής των πολιτών τρίτων χωρών. Η εμπλοκή των κοινοτήτων στην από κοινού δράση είναι σημαντική». Σύμφωνα με το κείμενο που εκπονήθηκε από το Υπουργείο, «οι τοπικές αρχές έχουν καλύτερη γνώση της τοπικής κοινωνίας», ωστόσο παρατηρείται «εμφανής δισταγμός από την πλειοψηφία των δήμων για την ανάληψη των απαραίτητων πρωτοβουλιών...». Σε θεωρητικό επίπεδο, η πρόβλεψη σχετικά με τη λειτουργία Κέντρων Ένταξης Μεταναστών (Κ.Ε.Μ.), ως παραρτήματα των Κέντρων Κοινότητας των Δήμων²⁴³ και σχετικά με τη δράση του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών (Σ.Ε.Μ.), θα μπορούσε να προσθέσει μία νέα δυναμική στην συνεισφορά των Δήμων στην προσπάθεια ένταξης. Σε κάθε περίπτωση, αναγκαία καθίσταται η ύπαρξη επαρκούς χρηματοδότησης από την Πολιτεία προς τους επιμέρους Ο.Τ.Α για την υλοποίηση του ενταξιακού προγράμματος.

Παρά την ευρεία διακριτική ευχέρεια που παρέχει το παράγωγο δίκαιο της Ε.Ε. στα κράτη μέλη της, η Οδηγία 2011/95/ΕΕ και συγκεκριμένα το έβδομο κεφάλαιο αυτής, συμπεριλαμβάνει στο «Περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας»²⁴⁴ και την ανάγκη θέσπισης ενταξιακών μέτρων. Στο άρθρο 34 της Οδηγίας γίνεται ρητή αναφορά σχετικά με την πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης: «*Προκειμένου να διευκολυνθεί η ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην κοινωνία, τα κράτη μέλη μεριμνούν για την πρόσβαση σε προγράμματα ένταξης τα οποία θεωρούν κατάλληλα για να λάβουν υπόψη τις ειδικές ανάγκες των δικαιούχων καθεστώτος πρόσφυγα ή καθεστώτος επικουρικής προστασίας ή δημιουργούν προϋποθέσεις που εξασφαλίζουν την πρόσβαση σε παρόμοια προγράμματα*».

²⁴³ Σύμφωνα με τον Ν.4368/2016, τα Κέντρα Κοινότητας δύνανται να συνδράμουν ουσιαδώς στην υλοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής, μέσω της δράσης τους σχετικά με την κοινωνικοποίηση και ένταξη των μεταναστών στην τοπική κοινωνία.

²⁴⁴ Όσον αφορά τα υπόλοιπα δικαιώματα των δικαιούχων διεθνούς προστασίας που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο 7 της ως άνω Οδηγίας, αυτά είναι τα εξής: προστασία από την επαναπροώθηση (α. 21), δικαίωμα στην ενημέρωση (α.22), δικαίωμα διατήρησης της οικογενειακής ενότητας (α. 23), δικαίωμα έκδοσης άδειας διαμονής (α.24), δικαίωμα έκδοσης ταξιδιωτικού εγγράφου (α.25), δικαίωμα πρόσβασης στην απασχόληση (α. 26), δικαίωμα πρόσβασης στην εκπαίδευση (α.27), δικαίωμα πρόσβασης σε διαδικασίες αναγνώρισης τίτλων (α.28), δικαίωμα κοινωνικής αρωγής (α. 29) και ιατρικής περίθαλψης (α.30), ειδικότερα δικαιώματα των ασυνόδευτων ανηλίκων (α. 31), δικαίωμα πρόσβασης σε κατάλυμα (α.32), δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας εντός του κράτους (α. 33) και δικαίωμα στον επαναπατρισμό (α.35).

Σε εθνικό επίπεδο, ο Ν.4251/2014 αποτελεί το κατεξοχήν νομοθέτημα σχετικά με την ενταξιακή διαδικασία και τι περιλαμβάνεται σ' αυτήν. Σκόπιμο θεωρώ να αναφερθεί ότι παρότι το άρθρο 2 παρ. 1γ' ορίζει ότι «Οι διατάξεις του Κώδικα αυτού δεν έχουν εφαρμογή ... Στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, καθώς και στους αιτούντες διεθνή προστασία, κατά την έννοια της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο», στο πεδίο εφαρμογής του σχετικού, με την ενταξιακή πολιτική των υπηκόων τρίτων κρατών, κεφαλαίου υπάγονται και οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, σε αντίθεση με την καταρχήν πρόβλεψη του άρθρου 2 Ν.4251/2014. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 128 παρ.2 (Μέρος Τρίτο, Κοινωνική Ένταξη-Ρυθμίσεις Οργανωτικού Χαρακτήρα-Μεταβατικές και λοιπές Διατάξεις), «Οι πολιτικές ένταξης και οι δράσεις που εντάσσονται σε αυτές εφαρμόζονται σε όλους τους νομίμως διαμένοντες πολίτες τρίτων χωρών και στα μέλη των οικογενειών τους στο πλαίσιο των ρυθμίσεων, για την οικογενειακή επανένωση. Επίσης, εφαρμόζονται στα παιδιά μεταναστών, στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας και στα μέλη της οικογένειάς τους».

Όσο αφορά τις βασικές αρχές που ο Κώδικας Μεταναστευτικής Πολιτικής²⁴⁵ θέτει, ρητή πρόβλεψη των οποίων γίνεται στο άρθρο 129 Ν.4251/2014, αυτές έχουν να κάνουν με την απουσία κάθε μορφής διάκρισης και του σεβασμού κάθε είδους ετερότητας. Στόχοι κάθε προγράμματος ενταξιακής πολιτικής, σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο, οφείλει να αποτελεί «α) η εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, ιστορίας, πολιτισμού, β) εκστρατείες ενημέρωσης των πολιτών τρίτων χωρών για θέματα υγείας, κοινωνικής ασφάλισης και εργασίας, γ) ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης για θέματα ξενοφοβίας..., δ) εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα και την τοπική αυτοδιοίκηση για θέματα μετανάστευσης, ε) διαπολιτισμική μεσολάβηση, στ) ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών τρίτων χωρών σε συλλογικές δράσεις, στα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών».

Οποιαδήποτε προσπάθεια, σε εθνικό επίπεδο, σχετικά με την ένταξη πολιτών τρίτων χωρών οφείλει να λαμβάνει υπόψιν της τις Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη Μεταναστών στην Ε.Ε., όπως αυτές αποτυπώνονται στην «Ανακοίνωση της Επιτροπής - Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη - Πλαίσιο σχετικά με την ένταξη των

²⁴⁵ Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Νόμος (Intrasoft International), Ν.4251/2014: Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης κλπ διατάξεις (618697), ΦΕΚ Α80/1.4.2014, https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/2_nomothesia_artl_total_prs.php.

υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (COM/2005/0389 τελικό²⁴⁶)». Η επιλογή μας να γίνει εκτενής αναφορά, στην πορεία της παρούσας, σε ζητήματα σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος στην εκπαίδευση των πολιτών τρίτων χωρών, καθώς και του δικαιώματος στην εργασία, εδράζεται στη συνεχή αναφορά σε νομοθετικά κείμενα ευρωπαϊκής και εθνικής προέλευσης στα εν λόγω δικαιώματα. Οποιαδήποτε προσπάθεια ένταξης αιτούντων άσυλο και προσφύγων οφείλει να βασίζεται στην εξασφάλιση αφενός της δυνατότητας των υπηκόων τρίτων χωρών να έχουν πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας διαμονής τους, αφετέρου στην διαμόρφωση των προϋποθέσεων άσκησης του δικαιώματος στην εργασία. Η διασφάλιση εκπαιδευτικών και εργασιακών ευκαιριών αποτελεί πρωταρχικό μέλημα και προϋπόθεση για να καταστεί αποτελεσματική οποιαδήποτε προσπάθεια ένταξης των πληθυσμών αυτών. Σύμφωνα με το εν λόγω κείμενο της Επιτροπής, «*Η απασχόληση αποτελεί βασικό στοιχείο της διαδικασίας ένταξης, ουσιαστικής σημασίας για τη συμμετοχή και τις συνεισφορές των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής, καθώς και την προβολή των συνεισφορών αυτών*»²⁴⁷. Όσον αφορά τον τομέα της εκπαίδευσης και την συμπερίληψή του ως πέμπτη βασική αρχή της Ε.Ε., στο κείμενο της Επιτροπής γίνεται δεκτό, «*Οι προσπάθειες στον τομέα της εκπαίδευσης είναι βασικής σημασίας για την προετοιμασία των μεταναστών και ιδίως των παιδιών τους να επιτύχουν και να είναι ενεργότερα μέλη της κοινωνίας*».

Η χορήγηση ασύλου δεν αποτελεί το ζητούμενο και το δυσκολότερο εγχείρημα των ευρωπαϊκών κρατών εντός των οποίων διαμένουν προσφυγικοί πληθυσμοί. Η απαιτητικότερη διαδικασία είναι αυτή που έπεται της αναγνώρισης ενός προσώπου ως δικαιούχου διεθνούς προστασίας. Η ενταξιακή διαδικασία είναι μονόδρομος για τις χώρες υποδοχής αιτούντων άσυλο. Χρησιμοποιούμε τον όρο ένταξη (integration) αντί αυτού της ενσωμάτωσης (assimilation), παρόλη την ευρεία χρήση του τελευταίου ιδιαίτερα σε παλαιότερα νομοθετικά κείμενα. Η επιλογή αυτή έγκειται στην σαφή προτίμηση της ευρωπαϊκής κοινότητας προς μία διαδικασία αμοιβαιότητας,

²⁴⁶ Διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0389>.

²⁴⁷ «*Employment is a key part of the integration process. The Commission proposes that at national level: labour-market discrimination is prevented, social partners are involved in the elaboration and implementation of integration measures, the recruitment of migrants is encouraged and migrant entrepreneurship is supported. At European level, the Commission proposes: monitoring the impact of national reform programs on labour-market integration of immigrants, encouraging EU countries to develop labour-market integration policies, monitoring the application of the directives on discrimination in employment and on non EU nationals who are long term residents*».

αλληλοσεβασμού, πολιτισμικής ετερότητας και διατήρησης της πολιτιστικής ταυτότητας των εντασσόμενων προσώπων. Στην βάση αυτήν, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφερόμενη στην ενταξιακή διαδικασία έκανε λόγο για «*δυναμική αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίου συμβιβασμού-προσαρμογής από όλους τους μετανάστες και πολίτες των Ευρωπαϊκών κρατών*». Πράγματι, για μία επιτυχή διαδικασία ένταξης δεν αρκεί μία μονόπλευρη βούληση και πρωτοβουλία, αλλά απαιτείται, γεγονός που καθιστά ακόμα πιο δύσκολο το εν λόγω εγχείρημα, συντονισμένη δράση και συνεργασία από τους εντασσόμενους, αλλά και τους Έλληνες πολίτες.

6.1. Εκπαίδευση και πρόσφυγες

Η ποιότητα παιδείας που ένα κράτος δύναται να παράσχει στους πολίτες του, αποτελεί ένα από τα βασικότερα στοιχεία κάθε σύγχρονου αναπτυγμένου δυτικού κρατικού μηχανισμού. Το στοιχείο αυτό καθίσταται ακόμα πιο αμφίβολο όταν στόχος ενός κράτους αποτελεί η εκπαίδευση προσώπων τα οποία δεν είναι υπήκοοι του, πόσο μάλλον προέρχονται από ένα πλήρως διαφοροποιημένο κοινωνικό, θρησκευτικό, πολιτισμικό, μαθησιακό περιβάλλον. Οι προσφυγικές ροές του 2015, πέρα από τις δυσκολίες που συνεπάγονταν όσο αφορά την παροχή στέγης και υγειονομικής περίθαλψης στους αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες, δημιούργησαν και την ανάγκη μαζικής εισόδου και ενσωμάτωσης των ανηλίκων στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας, μίας ανάγκης η οποία δεν τέθηκε σε πρώτο πλάνο κατά τα πρώτα χρόνια της προσφυγικής κρίσης, δεδομένου ότι προτεραιότητα αποτέλεσε η διασφάλιση των βιοτικών αναγκών των αιτούντων. Σε κάθε περίπτωση, οι δυσκολίες του κρατικού μηχανισμού να διαχειριστεί τον μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο, δεν θα πρέπει να έχουν ως συνέπεια να «συγχωρεθεί» η τυχόν κωλυσιεργία και αδυναμία της χώρας να ανταποκριθεί στη θεμελιώδη υποχρέωσή της προς παροχή δωρεάν εκπαίδευσης σε κάθε πρόσωπο το οποίο βρίσκεται νομίμως στο έδαφός του.²⁴⁸

6.1.1. Διεθνή κείμενα και Δικαίωμα στην Εκπαίδευση

Το δικαίωμα στην εκπαίδευση συγκαταλέγεται αναντίρρητα στα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα κάθε ατόμου. Ρητή αναφορά στο δικαίωμα στην εκπαίδευση γίνεται σε διεθνή κείμενα, τα οποία η χώρα μας έχει κυρώσει, έχοντα αυξημένη τυπική ισχύ στο εσωτερικό της. Σύμφωνα με το αρ. 13 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα, *«Τα συμβαλλόμενα Κράτη αναγνωρίζουν το δικαίωμα μορφώσεως κάθε προσώπου. Συμφωνούν ότι η μόρφωση πρέπει να αποβλέπει στην πλήρη ανάπτυξη της ανθρώπινης προσωπικότητας και του αισθήματος της αξιοπρέπειάς της και να ενισχύει το σεβασμό προς τα ανθρώπινα*

²⁴⁸ Σύμφωνα με κρατούσα γνώμη, δεδομένου ότι το άρθρο 16 παρ.3 του Συντάγματος δεν διακρίνει μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών, ούτε μεταξύ των τελευταίων, σε ό,τι αφορά τη νομιμότητα ή μη της παραμονής τους στη χώρα, η υποχρέωση του κράτους δεν αίρεται στις περιπτώσεις παράνομης διαμονής στη χώρα.

δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες. Συμφωνούν ακόμη ότι η μόρφωση πρέπει να καθιστά κάθε πρόσωπο ικανό να διαδραματίσει ένα χρήσιμο ρόλο σε μια ελεύθερη κοινωνία, να ευνοεί την κατανόηση, την ανοχή και φιλία μεταξύ όλων των εθνών και όλων των φυλετικών ομάδων, των εθνικών ή θρησκευτικών και να ενθαρρύνει την ανάπτυξη της δραστηριότητας των Ηνωμένων Εθνών για τη διατήρηση της ειρήνης», καθώς και ότι «Η βασική εκπαίδευση πρέπει να είναι υποχρεωτική και να παρέχεται σε όλους δωρεάν». Στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και συγκεκριμένα στο άρθρο 22 αυτής γίνεται επίσης ρητή αναφορά στο δικαίωμα στην εκπαίδευση, υποχρεώνοντας τα συμβαλλόμενα κράτη σε παροχή ίσων ευκαιριών όσο αφορά την στοιχειώδη εκπαίδευση, ενώ όσο αφορά την λοιπή εκπαίδευση υποχρεώνει σε ευνοϊκή μεταχείριση των προσφύγων, η οποία δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να είναι λιγότερο ευνοϊκή από τους υπόλοιπους νόμιμα διαμένοντες στη χώρα αλλοδαπούς²⁴⁹.

Δεδομένου ότι το δικαίωμα στην εκπαίδευση συνδέεται άρρηκτα με την ανηλικότητα και την παιδική ηλικία, ρητή αναφορά στο εν λόγω δικαίωμα γίνεται και στην Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού²⁵⁰, όπου σύμφωνα με το άρθρο 28, «Τα Συμβαλλόμενα Κράτη αναγνωρίζουν το δικαίωμα του παιδιού στην εκπαίδευση και, ιδιαίτερα, για να επιτευχθεί η άσκηση του δικαιώματος αυτού προοδευτικά και στη βάση της ισότητας των ευκαιριών: Καθιστούν τη στοιχειώδη εκπαίδευση υποχρεωτική και δωρεάν για όλους». Ο Ο.Η.Ε. έχει τονίσει επανειλημμένως, ότι η εκπαίδευση θεωρείται κοινωνικό αγαθό, άρρηκτα συνδεδεμένο με την μείωση της φτώχειας και την οικονομική ανάπτυξη. Στην ίδια λογική και η Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του 1948, αλλά και η απόφαση 64/290 (Ιούλιος 2010) του Συμβουλίου για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε., η οποία τονίζει και εξειδικεύει το δικαίωμα στην εκπαίδευση των ανήλικων προσφύγων.

Η χώρα μας απασχόλησε το ΕΔΔΑ, στην Υπόθεση Memlika κατά Ελλάδα (υπ' αριθμ.37991/12 προσφυγή), η απόφαση επί της οποίας, τον Οκτώβριο του 2015, έκρινε ύπαρξη παραβίασης από τη χώρα μας του άρθρου 2 του πρώτου Πρωτοκόλλου της

²⁴⁹ Άρθρο 22 ΣΓ: «1. Αι Συμβαλλόμεναι Χώραι θα επιφυλάσσουν εις τους πρόσφυγας οίαν και εις τους υπηκόους αυτών μεταχείρισιν όσον αφορά την στοιχειώδη εκπαίδευσιν. 2. Αι Συμβαλλόμεναι Χώραι θα επιφυλάσσουν εις τους Πρόσφυγας μεταχείρισιν όσον ένεστι ευνοϊκήν, οπωσδήποτε δε ουχί ολιγώτερον ευνοϊκήν της υπό τας ιδίας συνθήκας εις τους αλλοδαπούς εν γένει επιφυλασσομένης, όσον αφορά την λοιπήν εκπαίδευσιν και ειδικώτερον την εισδοχήν εις εκπαιδευτικά ιδρύματα, την αναγνώρισιν αλλοδαπών σχολικών πιστοποιητικών, διπλωμάτων και πανεπιστημιακών τίτλων, την καταβολήν ηλαττωμένων διδάκτρων και τελών και την χορήγησιν υποτροφιών».

²⁵⁰ ΟΗΕ, 1989, επικυρώθηκε με τον Ν. 2101/1992, ΦΕΚ Α' 192.

Σύμβασης Προστασίας των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Θεμελιωδών Ελευθεριών²⁵¹, λόγω του αποκλεισμού μαθητών από το σχολείο στο οποίο φοιτούσαν, λόγω λανθασμένης διάγνωσης τους με μολυσματική, μεταδοτική νόσο, η οποία κρίθηκε ότι αποτελούσε κίνδυνο για το σύνολο των μαθητών του σχολείου. Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «*Αν και σημαντικό (το δικαίωμα στην εκπαίδευση) δεν είναι απόλυτο. Μπορεί να οδηγήσει σε σιωπηρά αποδεκτούς περιορισμούς, επειδή ζητά ως εκ της φύσεώς του, ρύθμιση από το Κράτος*»²⁵². Σύμφωνα με το ΕΔΔΑ, οι εθνικές αρχές διατηρούν ένα περιθώριο αξιολόγησης, σχετικά με τη ρύθμιση ζητημάτων σχετικών με την φοίτηση μαθητών σε δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα, αρκεί «*να αποβλέπουν σε έναν θεμιτό σκοπό*» (σκέψη 50), αλλά και να «*υπάρχει εύλογη σχέση αναλογικότητας μεταξύ των μέσων που χρησιμοποιήθηκαν και του αποβλεπόμενου σκοπού*» (σκέψη 50). Η εν λόγω απόφαση του Δικαστηρίου, αποκτά βαρύνουσα σημασία, σχετικά με τα μέτρα υγείας που έλαβε το Υπουργείο Παιδείας, προκειμένου να καταστήσει δυνατή την πρόσβαση μόνο όσων ανήλικων αιτούντων άσυλο και προσφύγων είχαν ολοκληρώσει πλήρως τη διαδικασία εμβολιασμού, μετά δηλαδή την ολοκλήρωση και πιστοποίηση της απουσίας κινδύνου για την υγεία των υπόλοιπων Ελλήνων μαθητών, δεδομένης της φοίτησης τους σε κοινές σχολικές μονάδες, όπως θα γίνει λόγος κατωτέρω.

Ρητή αναφορά στο δικαίωμα στην εκπαίδευση γίνεται και στο άρθρο 16 του ελληνικού Συντάγματος. Η γραμματική διατύπωση του αρ. 16 παρ.4 μπορεί να οδηγήσει σε λανθασμένα συμπεράσματα σχετικά με τους φορείς του εν λόγω δικαιώματος, δεχόμενο, «*Όλοι οι Έλληνες έχουν δικαίωμα δωρεάν παιδείας*»²⁵³. Ωστόσο, η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού²⁵⁴, που απολαμβάνει αυξημένης τυπικής ισχύος, δυνάμει του αρ. 28 παρ.1 του Συντάγματος, υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα κράτη να καθιστούν τη στοιχειώδη εκπαίδευση δωρεάν για όλους,

²⁵¹ σύμφωνα με το οποίο, «*Ουδείς δύναται να να στερηθή του δικαιώματος όπως εκπαιδευθή. Παν κράτος εν τη άσκηση των αναλαμβανομένων υπ' αυτού καθηκόντων επί του πεδίου της μορφώσεως και της εκπαίδευσως θα σέβεται το δικαίωμα των γονέων όπως εξασφαλίζωσι την μόρφωσιν κι εκπαίδευσιν ταύτην συμφώνως προς τα ιδίας αυτών θρησκευτικής και φιλοσοφικής πεποιθήσεις*».

²⁵² ΕΔΔΑ, Πρώτο Τμήμα, Υπόθεση Memlika κατά Ελλάδος (Αρ.Προσφυγής 37991/12), Στρασβούργο, 6 Οκτωβρίου 2015 (σκέψη 50).

²⁵³ Ομοίως, στην δεύτερη παράγραφο του άρθρου 16 γίνεται λανθασμένα λόγος για «*ηθική, πνευματική, επαγγελματική και φυσική αγωγή των Ελλήνων, την ανάπτυξη της εθνικής και θρησκευτικής τους συνείδησης*».

²⁵⁴ Το πλήρες κείμενο της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, διαθέσιμο: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensdocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bcbf83a2>.

αδιακρίτως εθνικότητας, σε φανερή αντίθεση με την πρόβλεψη του Συντάγματος²⁵⁵. Όπως γίνεται δεκτό και για τους Έλληνες πολίτες²⁵⁶, έτσι και για τους αλλοδαπούς, αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες, η υποχρέωση του κράτους προς παροχή δωρεάν παιδείας αφορά το χρόνο υποχρεωτικής εκπαίδευσης, ήτοι την πρωτοβάθμια και κατώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

6.1.2. Το Δικαίωμα στην Εκπαίδευση στον νόμο 4636/2019. Οι δράσεις του Υπουργείου Παιδείας και η λειτουργία των Δ.Υ.Ε.Π..

Στις αρχές Νοέμβρη του 2019 δημοσιεύτηκε ο νέος νόμος περί διεθνούς προστασίας²⁵⁷, για τον οποίο έγινε λόγος ανωτέρω. Η ρύθμιση του νόμου σχετικά με το δικαίωμα στην εκπαίδευση βρίσκεται σε πλήρη σχεδόν αντιστοιχία με το περιεχόμενο των Οδηγιών και εκτείνεται σε δύο άρθρα, το άρθρο 28 (α.27 Οδ. 2011/95/ΕΕ), το οποίο ρυθμίζει το δικαίωμα στην εκπαίδευση των αναγνωρισμένων προσφύγων και το άρθρο 51 (α.14 Οδ. 2013/33/ΕΕ), το οποίο κάνει λόγο για τους αιτούντες άσυλο. Στο άρθρο 51 του ν.4636/2019, γίνεται ρητή αναφορά στη ρύθμιση των προϋποθέσεων άσκησης του εν λόγω δικαιώματος, αναφέροντας ότι «*Οι ανήλικοι αιτούντες και τα ανήλικα τέκνα των αιτούντων κατά την παραμονή τους στη χώρα υποχρεούνται να εντάσσονται σε μονάδες παροχής πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης του δημόσιου εκπαιδευτικού συστήματος. Οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται να παράσχουν τα αναγκαία και επαρκή μέσα για την υποστήριξη και διευκόλυνση της σχετικής διαδικασίας. Η ένταξη γίνεται υπό προϋποθέσεις, ανάλογες με αυτές που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες και με διευκολύνσεις, ως προς την εγγραφή σε περίπτωση δυσχερειών υποβολής των απαιτούμενων δικαιολογητικών και για όσο χρονικό διάστημα δεν εκτελείται μέτρο απομάκρυνσης, που εκκρεμεί κατά των ιδίων ή των γονέων τους*».

Μεγάλη είναι η συμβολή και σπουδαιότητα της δεύτερης παραγράφου του εν λόγω άρθρου, η οποία κάνει λόγο για επιβολή διοικητικών κυρώσεων στα ενήλικα μέλη της οικογένειας των ανήλικων αιτούντων άσυλο, στην περίπτωση που δεν

²⁵⁵ Κώστας Χ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Θεσσαλονίκη, 2006, σελ.339.

²⁵⁶ Άρθρο 16 παρ. 3: «Τα έτη υποχρεωτικής φοίτησης δεν μπορούν να είναι λιγότερα από εννέα».

²⁵⁷ Ν.4636/2019 (ΦΕΚ Α169/1.11.19).

συμμορφώνονται με την υποχρέωση εγγραφής των ανήλικων μελών της οικογένειας στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα. Όπως και σχετικά με τα ζητήματα εγγραφής στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα, έτσι και ως προς τις διοικητικές κυρώσεις για τις οποίες κάνει λόγο ο νόμος, παρατηρούμε εξίσωση των Ελλήνων πολιτών με τους αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες²⁵⁸, γεγονός που καταδεικνύει την ανάγκη απόλυτου σεβασμού του δικαιώματος στην εκπαίδευση και την παραδοχή ότι παρόλες τις δυσκολίες που συνεπάγεται η μαζικότητα των ροών μετά το 2015 και η συσσώρευση ανηλίκων στη χώρα, η υποχρέωση του κράτους προς παροχή και διαμόρφωση των προϋποθέσεων άσκησης του δικαιώματος στην εκπαίδευση και η συνακόλουθη υποχρέωση των γονέων, παραμένουν αναλλοίωτες και νομικά επιτακτικές.

Ομοειδές είναι το περιεχόμενο και του άρθρου 28, σύμφωνα με το οποίο «*Κάθε ανήλικος στον οποίο έχει χορηγηθεί καθεστώς διεθνούς προστασίας, υποχρεούται να εντάσσεται στις μονάδες παροχής πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας υποχρεωτικής εκπαίδευσης του δημοσίου εκπαιδευτικού συστήματος με τους όρους που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες*». Στο ίδιο πλαίσιο με το άρθρο 51, δυνάμει του οποίου ρυθμίζεται το δικαίωμα στην εκπαίδευση αιτούντων, βρίσκεται και το δεύτερο εδάφιο της πρώτης παραγράφου του άρθρου 28, στο οποίο γίνεται λόγος για επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε περίπτωση μη τήρησης του πρώτου εδαφίου σχετικά με την εγγραφή των ανηλίκων μελών²⁵⁹.

Πράγματι, αιτούντες άσυλο, αναγνωρισμένοι πρόσφυγες ή δικαιούχοι επικουρικής προστασίας έχουν τις ίδιες θεωρητικά δυνατότητες πρόσβασης στο δημόσιο σύστημα εκπαίδευσης και το δικαίωμά τους αυτό τελεί υπό τις ίδιες συνθήκες με τους Έλληνες πολίτες. Ως προς τα δικαιολογητικά τα οποία απαιτούνται για την εγγραφή, είναι σαφές ότι το δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία, η απόδειξη του τόπου διαμονής και η κατοχή βιβλιαρίου υγείας-εμβολίων αποτελούν στην πράξη τα βασικά έγγραφα των οποίων ζητείται η προσκόμιση. Ιδιαίτερα ως προς το ζήτημα της

²⁵⁸ Άρθρο 51 παρ.2 εδ.β': «*Εάν οι ανήλικοι αιτούντες και τα ανήλικα τέκνα των αιτούντων δεν συμμορφώνονται προς την υποχρέωση της παραγράφου 1 και δεν εγγράφονται ή δεν παρακολουθούν τα αντίστοιχα σχολικά μαθήματα, επειδή δεν επιθυμούν να ενταχθούν στο εκπαιδευτικό σύστημα, οι υλικές συνθήκες υποδοχής περιορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 57 και περαιτέρω, επιβάλλονται σε βάρος των ενήλικων μελών της οικογένειας του ανήλικου, οι προβλεπόμενες για τους Έλληνες πολίτες διοικητικές κυρώσεις*».

²⁵⁹ Όσο αφορά τους ενήλικους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, σύμφωνα με το α.28 παρ.2, «*Η πρόσβαση στο γενικό εκπαιδευτικό σύστημα και σε προγράμματα περαιτέρω κατάρτισης ή επιμόρφωσης επιτρέπεται και σε ενήλικες δικαιούχους διεθνούς προστασίας με τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους νομίμως διαμένοντες στην Ελλάδα υπηκόους τρίτων χωρών*».

απόδειξης της κατάστασης της υγείας των ανηλίκων, αυτή καθίσταται αναγκαία δεδομένων και των έντονων αντιδράσεων που υπήρξαν σχετικά με το αν οι γονείς των Ελλήνων μαθητών ήταν εύλογο να αισθάνονται ασφαλείς για το κατά πόσο τα ανήλικα «προσφυγόπουλα»²⁶⁰ αποτελούσαν κίνδυνο για την υγεία των παιδιών τους.²⁶¹

Η ρύθμιση του ελληνικού νόμου βρίσκεται σχεδόν στο σύνολό της σε αντιστοιχία με αυτή της Οδηγίας²⁶², ενισχύει ωστόσο την προστασία αυτής, καθώς εισάγει υποχρέωση ένταξης στο σύστημα πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας δημόσιας εκπαίδευσης, σε αντίθεση με την Οδηγία η οποία παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη και θέτει υπό την διακριτική τους ευχέρεια, την παροχή εκπαίδευσης εντός των Κέντρων Φιλοξενίας. Η επιλογή του Έλληνα νομοθέτη να κάνει χρήση των υποδομών των δημόσιων σχολείων, εντάσσοντας τους ανήλικους αιτούντες άσυλο στο ίδιο μαθησιακό περιβάλλον με τα υπόλοιπα παιδιά με ελληνική καταγωγή, μπορεί να ερμηνευτεί σαφώς ως λύση ανάγκης, δεδομένης της απουσίας ικανών δομών εντός των κέντρων φιλοξενίας. Ενδεχομένως αυτή να είναι άλλωστε και η πιο ρεαλιστική αποτύπωση των προθέσεων του νόμου.

Ωστόσο, η θέσπιση υποχρέωσης εγγραφής στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα²⁶³ μπορεί να ερμηνευτεί και ως προσπάθεια του Έλληνα νομοθέτη να μην θεσμοθετήσει ένα σύστημα απομόνωσης των ανήλικων προσφύγων, μακριά από τη δημόσια εκπαίδευση, εντός στρατοπέδων, σε ένα περιβάλλον που δεν θυμίζει σε καμία περίπτωση σχολείο. Δεν θα πρέπει να λησμονείται, ότι σε περίπτωση αποδοχής της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας, το άτομο θα διαμείνει επί μακρόν στη χώρα. Είναι σαφές επομένως, ότι η συνύπαρξή του σε ένα περιβάλλον με υπόλοιπους Έλληνες

²⁶⁰ Όρος του οποίου έγινε ευρεία χρήση από τα Μ.Μ.Ε. κατά την αναπαραγωγή ειδήσεων σχετικά με τις αντιδράσεις των μεμονωμένων γονέων και Συλλόγων Γονέων και Κηδεμόνων στην εγγραφή ανήλικων αιτούντων άσυλο.

²⁶¹ Έγγραφο 688/11.10.2016 του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, στο οποίο γίνεται λόγος για την επιλογή των σχολικών μονάδων που θα φιλοξενήσουν τις τάξεις υποδοχής, η οποία εδράζεται αφενός στον αριθμό των παιδιών και τη διαθεσιμότητα των αιθουσών, πρωτίστως όμως έχει ληφθεί ως απαραίτητη προϋπόθεση να ακολουθείται η πρόοδος του προγράμματος της εμβολιαστικής κάλυψης των παιδιών αυτών. Ο εμβολιασμός αυτός αποτελεί προϋπόθεση της ένταξης των Κέντρων Φιλοξενίας Προσφύγων στο πρόγραμμα εκπαίδευσης του Υπουργείου Παιδείας.

²⁶² Άρθρο 14 Οδηγία 2013/33/ΕΕ: «Τα κράτη μέλη παρέχουν στα ανήλικα τέκνα των αιτούντων και στους ανήλικους αιτούντες πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα, υπό προϋποθέσεις ανάλογες με αυτές που ισχύουν για τους δικούς τους υπηκόους, ενόσω δεν είναι εκτελεστό μέτρο απομάκρυνσης κατ' αυτών των ιδίων ή των γονέων τους. Η εκπαίδευση μπορεί να παρέχεται στα κέντρα φιλοξενίας».

²⁶³ Alfavita, Νέα ρύθμιση στη Βουλή: Υποχρεωτική η φοίτηση των προσφύγων στα σχολεία, 22.10.2019, διαθέσιμο: https://www.alfavita.gr/ekpaideysi/301975_nea-rythmisi-sti-boyli-ypohreotiki-i-foitisi-ton-prosfygopaidon-sta-sholeia.

δύναται να επιφέρει θετικά αποτελέσματα ως προς την αποτελεσματικότητα της μακροπρόθεσμης ένταξης του. Έχει καταστεί σαφές, σχεδόν από το σύνολο των Ελλήνων, ότι η διαμονή των προσφυγικών πληθυσμών ή τουλάχιστον ενός μεγάλου μέρος αυτών, δεν αποτελεί μία παροδική κατάσταση για τη χώρα. Η σπουδαιότητα επομένως ένταξης τους στο εκπαιδευτικό μας σύστημα, δεδομένου και του μεγάλου ποσοστού των ανηλίκων οι οποίοι βρίσκονται στη χώρα, αποτελεί μονόδρομο. Η εντατικοποίηση της προσπάθειας της ελληνικής κυβέρνησης προς αυτή την κατεύθυνση, διαφαίνεται και από την πρόβλεψη, μία πρόβλεψη που δεν υπάρχει στο κείμενο της Οδηγίας, σχετικά με επιβολή διοικητικών κυρώσεων στα ενήλικα μέλη της οικογένειας, τα οποία δεν επιδεικνύουν την δέουσα επιμέλεια ως προς την εγγραφή των ανήλικων μελών στα δημόσια σχολεία. Από την ερμηνεία μάλιστα της σχετικής, για τις εγγραφές των ανήλικων αιτούντων άσυλο, Υπουργικής Απόφασης (ΥΑ 2099/ΓΔ4/3.2.2020, ΦΕΚ Β΄ 208/3.2.2020) και τις διατάξεις σχετικά με την ρητή υποχρέωση διευκόλυνσης της εγγραφής τους στο δημόσιο σύστημα εκπαίδευσης, καθίσταται σαφής η προσπάθεια νομοθετικής εξασφάλισης και ενθάρρυνσης της άσκησης του δικαιώματος στην εκπαίδευση, αλλά και της επισήμανσης του σχετικού καθήκοντος των εκπαιδευτικών, Διευθυντών και Συντονιστών Εκπαίδευσης.

Ζητήματα σχετικά με το δικαίωμα στην εκπαίδευση υπηκόων τρίτων κρατών ρυθμίζονται και από τον Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/2014). Το άρθρο 21 του εν λόγω νομοθετήματος, στην έβδομη παράγραφο, αναφέρει ρητά, ότι *«ανήλικοι πολίτες τρίτων χωρών, που διαμένουν στην ελληνική επικράτεια, υπάγονται στην υποχρεωτική σχολική φοίτηση, όπως οι ημεδαποί»*, ενώ στην επόμενη παράγραφο αναφέρεται, ότι η εγγραφή των αλλοδαπών στο δημόσιο σύστημα εκπαίδευσης δεν θα πρέπει να δυσχεραίνεται από επιπλέον προϋποθέσεις και απαιτήσεις²⁶⁴. Πέρα από την εξασφάλιση της δυνατότητα παροχής εκπαίδευσης στη χώρα υποδοχής, ο κώδικας κάνει λόγο για δυνατότητα μαθημάτων, στο πλαίσιο της ενισχυτικής διδασκαλίας, της μητρικής γλώσσας των αλλοδαπών και του πολιτισμού της χώρας προέλευσής τους²⁶⁵. Η παροχή δυνατότητας ομαλούς επιστροφής, σε περίπτωση που οι συνθήκες το επιτρέψουν, στην χώρα προέλευσής τους, μέσω της γνώσης της μητρικής γλώσσας και του πολιτισμού τους, αποτελεί εύλογη επιλογή του

²⁶⁴ Άρθρο 21 παρ. 8 Ν.4251/2014: «Για την εγγραφή ανήλικων πολιτών τρίτων χωρών στα ελληνικά σχολεία, όλων των βαθμίδων, απαιτούνται τα αντίστοιχα με τα προβλεπόμενα για τους ημεδαπούς».

²⁶⁵ Άρθρο 21 παρ. 9 εδ.β΄ Ν.4251/2014.

νομοθέτη, χωρίς να αίρει τη σπουδαιότητα της παροχής εκπαίδευσης στο πλαίσιο των ελληνικών-ευρωπαϊκών προτύπων, διατηρώντας εύστοχα μία διασύνδεση μεταξύ της χώρας υποδοχής και καταγωγής.

Τόσο στην Οδηγία 2013/33/ΕΕ²⁶⁶, όσο και στον νέο νόμο 4636/2019 γίνεται λόγος εύλογα για την αναγκαιότητα προπαρασκευαστικών μαθημάτων τα οποία θα διευκολύνουν την ένταξη των αλλοδαπών μαθητών στο δημόσιο σύστημα εκπαίδευσης. Η θεωρητική εξίσωση των δυνατοτήτων των ανήλικων αιτούντων άσυλο και προσφύγων με αυτές των Ελλήνων μαθητών, καθίσταται κενό γράμμα χωρίς την κατάλληλη προετοιμασία των πρώτων, έτσι ώστε η είσοδός τους στο ελληνικό σύστημα εκπαίδευσης, βήμα καταρχήν θεμιτό, να επιφέρει πράγματι αποτελέσματα. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 51 παρ.3 του ν.4636/2019 αναφέρει: *«Για την διευκόλυνση της ένταξης στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα, εκπαιδευτικές δράσεις, στο πλαίσιο της άτυπης εκπαίδευσης, μπορούν να παρέχονται μεταξύ άλλων και εντός των κέντρων φιλοξενίας»*.

Η εν λόγω διάταξη έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονης κριτικής ήδη υπό το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς του Ν.4375/2016, σύμφωνα με το οποίο *«σχετική δημόσια εκπαίδευση μπορεί να παρέχεται και εντός των κέντρων φιλοξενίας»*. Πράγματι, η εν λόγω διάταξη δύναται να αποτελέσει τη βάση στην οποία η ελληνική κυβέρνηση θα επιδιώξει, σε σύμπνοια μάλιστα με το περιεχόμενο του νόμου, να προβεί σε διαχωρισμό και απομόνωση σε διαφορετικό σχολικό περιβάλλον των αιτούντων άσυλο και προσφύγων²⁶⁷, γεγονός που δύναται να θέσει ζητήματα διακριτικής μεταχείρισης μεταξύ Ελλήνων και μη μαθητών, σε ευθεία αντίθεση με το άρθρο 14 της ΕΣΔΑ. Οι ελληνικές αρχές οφείλουν, όσο αφορά το μείζον αυτό ζήτημα, να λαμβάνουν υπόψιν τους τη νομολογία του ΕΔΔΑ, σύμφωνα με την οποία, η σημασία της εγγραφής των ανήλικων πολιτών τρίτων κρατών στα δημοτικά σχολεία, μαζί με το σύνολο των

²⁶⁶ Άρθρο 14 παρ.2 εδ.β' Οδηγίας 2013/33/ΕΕ: *«Προπαρασκευαστικά μαθήματα, συμπεριλαμβανομένων γλωσσικών μαθημάτων, παρέχονται στους ανηλίκους, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, για τη διευκόλυνση της πρόσβασης και συμμετοχής τους στο εκπαιδευτικό σύστημα»*.

²⁶⁷ Alfavita, *Συντονισμός για το προσφυγικό-μεταναστευτικό: Για την εκπαίδευση των παιδιών των προσφύγων και των μεταναστών και η νομοθεσία*, 21.06.2016, διαθέσιμο: https://www.alfavita.gr/ekpaideysi/190393_syntonismos-gia-prosfygiko-metanasteytiko-gia-tin-ekpaideysi-ton-paidion-ton.

Ελλήνων μαθητών, οφείλει να λαμβάνει χώρα «όχι μόνο για την απόκτηση γνώσεων, αλλά και για την ένταξη των παιδιών στην κοινωνία»²⁶⁸.

Με την εκδοθείσα, επί της υπ' αριθμ. 32526/05 προσφυγής, απόφαση του ΕΔΔΑ, η οποία ασκήθηκε από γονείς παιδιών ρομικής καταγωγής (επικαλούμενοι παραβίαση του άρθρου 2 του Πρώτου Πρωτοκόλλου, σε συνδυασμό με το άρθρο 14 της ΕΣΔΑ²⁶⁹, αλλά και το άρθρο 13 αυτής, σχετικά με το δικαίωμά τους σε πραγματική προσφυγή, η χώρα μας κρίθηκε ότι παραβίασε τις διεθνείς της υποχρεώσεις, σχετικά με την ισότιμη πρόσβαση στην εκπαίδευση. Σύμφωνα με την κρίση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, η δημιουργία από την Κυβέρνηση ειδικών προπαρασκευαστικών τάξεων για τα παιδιά Ρομά, η λειτουργία των οποίων λάμβανε χώρα κατά τις απογευματινές ώρες σε αίθουσες Δημοτικού σχολείου στην περιοχή του Ασπρόπυργου και η μετέπειτα μεταφορά τους σε περιοχή πλησίον του καταυλισμού των Ρομά, δεν απεδείχθη ότι εδράζετο σε αντικειμενική και εύλογη αιτία, ούτε ότι υπήρξε σχέση αναλογικότητας μεταξύ του μέσου που επελέχθη (δημιουργία ξεχωριστών τάξεων μόλις 11-12 μαθητών) και του επιδιωκόμενου σκοπού (προετοιμασία παιδιών ρομικής καταγωγής για την ένταξή τους στις κανονικές τάξεις).

Δεδομένου μάλιστα, ότι δεν σημειώθηκε μετέπειτα καμία μεταφορά παιδιού, το οποίο φοίτησε στις εν λόγω τάξεις ειδικού σκοπού, στις κανονικές τάξεις, αποτελούμενες από το σύνολο των Ελλήνων μαθητών, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι εν λόγω τάξεις δεν λειτούργησαν στην πραγματικότητα για να προετοιμάσουν την ένταξη των μαθητών Ρομά (σκέψη 65), αλλά ως ένας σαφής διαχωρισμός από τους υπόλοιπους μαθητές του σχολείου, στη βάση μίας φυλετικής και εθνοτικής τους διάκρισης, μετά και τις ρατσιστικές επιθέσεις που δέχτηκαν οι γονείς Ρομά κατά την προσπάθεια εγγραφής των παιδιών τους. Η συναίνεση μάλιστα των γονέων σε καμία περίπτωση δεν αίρει την ύπαρξη διακριτικής μεταχείρισης από μέρους της ελληνικής κυβέρνησης, καθώς αφενός δεν δύναται να υπάρξει αποποίηση του δικαιώματος να μην αποτελεί κάποιος αντικείμενο διακρίσεων, αφετέρου η συναίνεση αυτή ήταν προϊόν έντονης πίεσης που ασκήθηκε στους γονείς Ρομά, μετά τα ρατσιστικά επεισόδια από γονείς

²⁶⁸ ΕΔΔΑ, Υπόθεση Σαμπάνη κλπ κατά Ελλάδας, Πρώτο Τμήμα, Αρ. Προσφυγής 32526/05, Στρασβούργο, 5 Ιουνίου 2008 (σκ. 66).

²⁶⁹ «Η χρήσις των αναγνωριζομένων εν τη παρούση Συμβάσει δικαιωμάτων και ελευθεριών δέον να εξασφαλισθή ασχέτως διακρίσεως φύλλου, φυλής, χρώματος, γλώσσης, θρησκείας, πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων, εθνικής/εθνοτικής ή κοινωνικής προελεύσεως, συμμετοχής εις εθνικήν/εθνοτικήν μειονότητα, περιουσίας, γεννήσεως ή άλλης καταστάσεως».

μαθητών του σχολείου²⁷⁰. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, παρότι «η δημιουργία προπαρασκευαστικών τάξεων και *a fortiori*, σχολείων τα οποία προορίζονται αποκλειστικώς για τη φοίτηση των παιδιών Ρομά, ήταν τουλάχιστον ανεκτή από το εθνικό δίκαιο», όπως ακριβώς γίνεται δεκτό νομοθετικά και για τους ανήλικους αιτούντες άσυλο, εντούτοις η ασάφεια των κριτηρίων δυνάμει των οποίων έλαβε χώρα ο διαχωρισμός των Ρομά από τους Έλληνες μαθητές (έλλειψη χώρου, προετοιμασία τους για ένταξη ή ηλικιακό κριτήριο) και ο τρόπος εγγραφής και τοποθέτησης των ανηλίκων ρομικής καταγωγής σε ειδικές τάξεις, οι οποίες μάλιστα μεταφέρθηκαν στην πορεία κοντά στον συνοικισμό Ρομά στον οποίο διέμεναν, συνιστά παραβίαση του άρθρου 2 του Πρώτου Πρωτοκόλλου, σε συνδυασμό με το άρθρο 14 της ΕΣΔΑ.

Η εν λόγω απόφαση του ΕΔΔΑ και τα πραγματικά περιστατικά αυτής, παρουσιάζουν σαφείς ομοιότητες με τις πρακτικές, στις οποίες προέβη η κυβέρνηση, μετά το 2016, προκειμένου να ρυθμίσει αποτελεσματικά το δικαίωμα πρόσβασης των αιτούντων άσυλο και προσφύγων στην εκπαίδευση. Με βασική βέβαια διαφοροποίηση, ότι η έκταση και δυναμική του προσφυγικού ζητήματος και των συνεπειών αυτού στην εκπαίδευση των ανήλικων υπηκόων τρίτων κρατών, διαφέρει ουσιωδώς από αυτό της ένταξης των Ρομά μαθητών στο ελληνικό δημόσιο σύστημα εκπαίδευσης, ένα ζήτημα που παρόλη τη σημασία του, δεν έλαβε σε καμία περίπτωση την έκταση και δυναμική του πρώτου.

Η δραστηριοποίηση ΜΚΟ στον τομέα της άτυπης εκπαίδευσης αιτούντων άσυλο στις δομές φιλοξενίας στο βόρειο Αιγαίο ήταν μεγάλη. Ενδεικτικά, η Ύπατη Αρμοστεία παρέχει εντός της δομής φιλοξενίας Καρά Τεπέ στη Λέσβο, καθημερινά πρωινά μαθήματα από Δευτέρα μέχρι Παρασκευή (8.00-13.30), σε πέντε τάξεις. Όσο αφορά τους ανήλικους αιτούντες άσυλο εντός της Μόριας, τα μαθήματα λαμβάνουν χώρα σε εκπαιδευτικό κέντρο, στο κέντρο της Μυτιλήνης (10.00-14.00 και 15.00-18.30)²⁷¹, ακολουθώντας σε μεγάλο βαθμό το ελληνικό πρόγραμμα εκπαίδευσης και δίνοντας έμφαση στην εκμάθηση ελληνικών και αγγλικών. Αντίστοιχα, πλείστες οργανώσεις,²⁷² που δραστηριοποιούνται στα νησιά του Αιγαίου, διαθέτουν

²⁷⁰ Σύμφωνα με κατάθεση του πρώτου προσφεύγοντα στο Ειρηνοδικείο Ελευσίνιας, η συναίνεση αυτή δόθηκε στο πλαίσιο έντονου διλήμματός του, να προστατέψει τη σωματική ακεραιότητα του παιδιού του από έξαλλους μη Ρομά γονείς, επιλέγοντας τη φοίτησή του σε «σχολείο-γκέτο».

²⁷¹ SCIREA Final Conference, Inclusion of Migrants and Refugees through Education, *University of Aegean*, Georgia Chalkoutsaki, Non-formal Education for Refugees, 2020.

²⁷² Ενδεικτικά: UNCHR, Iliaktida, Metadrasi, Mosaik, Better Days, International School of Peace.

εκπαιδευτικό προσωπικό για την παροχή μαθημάτων εντός των κέντρων φιλοξενίας²⁷³. Στόχος κάθε σχετικού προγράμματος παροχής άτυπης εκπαίδευσης εντός των κέντρων φιλοξενίας είναι η επίτευξη της μετέπειτα ένταξης του ανηλίκου στο δημόσιο ελληνικό σύστημα εκπαίδευσης.

Παρά την παρεχόμενη άτυπη εκπαίδευση εντός των κέντρων φιλοξενίας, η οποία διαθέτει σαφώς νομοθετικό έρεισμα, κατά τα ανωτέρω, το Υπουργείο Παιδείας προέβη στη δημιουργία και λειτουργία δομών εκπαίδευσης εντός των σχολικών μονάδων, οι οποίες αποκτούν σταδιακά ολοένα μεγαλύτερη δυναμική. Στην προσπάθεια του κρατικού μηχανισμού της χώρας να ανταπεξέλθει σε αυτό που η εθνική, ενωσιακή και διεθνής έννομη τάξη επιτάσσει, μεγάλη ήταν η συμβολή της υπ' αριθμ. 180647/ΓΔ4 Υπουργικής Απόφασης (ΦΕΚ 3502 Β'/31.10.2016), σχετικά με την «*Ίδρυση, οργάνωση, λειτουργία, συντονισμό και πρόγραμμα εκπαίδευσης των Δομών Υποδοχής για την Εκπαίδευση των Προσφύγων (Δ.Υ.Ε.Π.), κριτήρια και διαδικασία στελέχωσης των εν λόγω δομών*». Είναι γεγονός ότι η ίδρυση των δομών υποδοχής συνάντησε, όπως θα καταδειχθεί κατωτέρω με νομολογιακό παράδειγμα, την αντίδραση μεμονωμένων γονέων και Συλλόγων Γονέων και Κηδεμόνων. Στην πλειονότητά τους ωστόσο οι Έλληνες γονείς, εκπαιδευτικοί και Μ.Μ.Ε. βρέθηκαν υποστηρικτές της εν λόγω δράσης. Παρότι η κείμενη νομοθεσία κάνει λόγο για απευθείας και πλήρη ένταξη των ανήλικων πολιτών τρίτων χωρών στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας, εντούτοις, η προσπάθεια του Υπουργείου προσανατολίστηκε στην ίδρυση των Δ.Υ.Ε.Π., οι οποίες δεν συνεπάγονται την πλήρη εξίσωση και ενσωμάτωση με τους Έλληνες μαθητές. Η επιλογή αυτή, με θεμέλιό της την έκθεση της αρμόδιας Επιστημονικής Επιτροπής που δημοσιεύτηκε τον Ιούνιο του 2016, αποτέλεσε την μόνη ίσως ρεαλιστική λύση, δεδομένης της μαζικότητας των ροών και της γλωσσικής και πολιτισμικής ιδιαιτερότητας των προσφυγικών πληθυσμών.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 4 της ανωτέρω ΥΑ, η παροχή εκπαίδευσης στις εν λόγω δομές, «*αφορά στο σύνολο των παιδιών πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν σε κέντρο ή σε δομές φιλοξενίας του ελληνικού κράτους ή της Υπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε.*». Όσο αφορά την παροχή πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, οι

²⁷³ UNCHR Greece, *Η Υπατη Αρμοστεία, η UNICEF και ο ΔΟΜ καλούν τα ευρωπαϊκά κράτη να ενισχύσουν την εκπαίδευση των παιδιών προσφύγων και μεταναστών*, 11 Σεπτεμβρίου 2019.

δομές υποδοχής λειτούργησαν εντός των σχολικών μονάδων των Περιφερειακών Διευθύνσεων της χώρας²⁷⁴, στα όρια των οποίων βρίσκονται κέντρα φιλοξενίας. Για την παροχή εκπαίδευσης στις δομές υποδοχής για τα παιδιά ηλικίας 4-5 ετών, ήτοι ηλικίας νηπιαγωγείου, λειτούργησαν δομές ως παραρτήματα νηπιαγωγείων εντός, σε αυτή την περίπτωση, των κέντρων φιλοξενίας. Ο καθορισμός μεταξύ των περισσότερων σχολικών μονάδων μίας Περιφερειακής Διεύθυνσης εδραζόταν σε δύο βασικά κριτήρια, την απόσταση από τα κέντρα φιλοξενίας και την επάρκεια αιθουσών ικανών να ανταποκριθούν στην δυναμική των τμημάτων, με βάση τον κατώτερο αριθμό των 10 ατόμων ανά τμήμα Δ.Υ.Ε.Π. και τον ανώτερο των 20 ατόμων.

Το ωράριο φοίτησης των παιδιών αυτών ορίστηκε τις μεσημεριανές ώρες, ήτοι μεταξύ 14.00 έως 18.00, στην περίπτωση της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ στην περίπτωση των νηπιαγωγείων²⁷⁵ η λειτουργία των Δ.Υ.Ε.Π. λαμβάνει χώρα και κατά τις πρωινές ώρες, 8.20 έως 13.00. Στις περιπτώσεις που δίνεται η δυνατότητα λειτουργίας εντός των κέντρων φιλοξενίας²⁷⁶ και όχι εντός των σχολικών μονάδων, ως παραρτημάτων των δημοτικών και γυμνασίων, η λειτουργία τους λαμβάνει χώρα επίσης κατά τις πρωινές ώρες.

Η αναφορά μας στο ωράριο λειτουργίας των δομών υποδοχής δεν γίνεται τυχαία. Η αναφορά στο διαφοροποιημένο ωράριο των Ελλήνων μαθητών με τα ανήλικα τέκνα των αιτούντων άσυλο και προσφύγων έγινε και από το Συμβούλιο της Επικρατείας, επί κρίσης του σχετικά με την νομιμότητα Υπουργικών Αποφάσεων²⁷⁷ με αντικείμενο τη φοίτηση των ανήλικων πολιτών τρίτων χωρών στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα και την επιχειρηματολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία, *«οι Δ.Υ.Ε.Π., οι οποίες πρόκειται να λειτουργούν εντός των υφιστάμενων σχολικών μονάδων, αποτελούν δομές της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ειδικού σκοπού και στις οποίες μετά το πέρας του κανονικού ωραρίου των σχολικών μονάδων που υπάγονται και συγκεκριμένα από τις 2μ.μ. έως τις 6μ.μ. (α.3 παρ.3) θα παρέχεται δωρεάν εκπαίδευση...»*. Πρόκειται επομένως για δομές παροχής δημόσιας εκπαίδευσης, οι οποίες αυξάνουν σαφώς τις ανάγκες του εκπαιδευτικού

²⁷⁴ Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), Έκθεση αναφοράς ΕΕΔΑ για το προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα, Σεπτέμβριος 2019, σελ.48.

²⁷⁵ Άρθρο 1 παρ. 2 της υπ' αριθμ. 180647/ΓΔ4ΥΑ (ΦΕΚ 3502 Β'/31.10.2016).

²⁷⁶ Άρθρο 1 παρ. 3 της υπ' αριθμ. 180647/ΓΔ4ΥΑ (ΦΕΚ 3502 Β'/31.10.2016).

²⁷⁷ Ενδεικτικά: της υπ' αριθμ.1400/ΓΔ4/3.1.2017 απόφασης του Υπουργού Παιδείας Έρευνας και Θρησκευμάτων, της υπ' αριθμ. 180647/ΓΔ4/27.10.2016 Κοινής Υπουργικής Απόφασης, της υπ' αριθμ. 131024/Δ1/8.8.2016 Υπουργικής Απόφασης του Υπουργού Παιδείας Έρευνας και Θρησκευμάτων κ.α..

συστήματος, δεν επηρεάζουν ωστόσο τη λειτουργία και την διαδικασία εκμάθησης των Ελλήνων μαθητών, η οποία λαμβάνει χώρα σε διαφοροποιημένο ωράριο, με τη χρήση απλά των ίδιων εγκαταστάσεων. Η διαχείριση των εν λόγω ωρών έγινε δίνοντας έμφαση στη διδασκαλία της ελληνικής γλώσσας, των αγγλικών, των μαθηματικών, της φυσικής αγωγής, των εικαστικών και της μουσικής²⁷⁸.

Για την αποτελεσματική λειτουργία των Δ.Υ.Ε.Π. αναγκαία καθίστατο η συνεργασία των διευθυντών των σχολικών μονάδων, αλλά και των σχολικών συμβούλων²⁷⁹. Ωστόσο, εξαιρετικά σημαντική κατέστη και η συμβολή των Συντονιστών Εκπαίδευσης Προσφύγων (Σ.Ε.Π.) κάθε κέντρου φιλοξενίας προσφύγων. Ο ρόλος των Σ.Ε.Π. είναι άμεσα συνδεδεμένος με τις Δ.Υ.Ε.Π.. Συγκεκριμένα, σε αυτούς εναπόκειται η ενημέρωση των γονέων-αιτούντων άσυλο σχετικά με τη σπουδαιότητα της εκπαίδευσης, η κατάρτιση των ονομάτων των παιδιών τα οποία θα φοιτήσουν σε κάθε σχολική μονάδα, η καταγραφή υπηρεσιακών αναγκών κάθε μονάδας, η ασφαλής και συντονισμένη μεταφορά των παιδιών στις Δ.Υ.Ε.Π., η διαφύλαξη της τήρησης της πολιτικής και των στόχων του Υπουργείου. Πρόκειται πράγματι για ένα ρόλο συντονιστή εντός των κέντρων φιλοξενίας, από εκπαιδευτικούς με εμπειρία όσο αφορά τη διδασκαλία σε τάξεις υποδοχής και διαπολιτισμικά σχολεία.

Η ίδρυση των Δ.Υ.Ε.Π. ως δομών ειδικού σκοπού αποτέλεσε αναγκαιότητα για τη χώρα, δεδομένης της συναισθηματικής και ψυχολογικής κατάστασης των ανήλικων υπηκόων τρίτων κρατών, ύστερα από πολύμηνη ταλαιπωρία τους και την εμπειρία του πολέμου, αποσκοπώντας στην ομαλή ενσωμάτωση των παιδιών προσφύγων στο ελληνικό σχολείο. Όπως αναφέρει το ΣτΕ (υπ' αριθμ. 470/2018 απόφαση, Τμήμα Γ'), *«Για τους λόγους αυτούς, το καθού Ελληνικό Δημόσιο διά του Υπουργού Παιδείας Έρευνας και Θρησκευμάτων δημιούργησε δομές εκπαίδευσης που λειτουργούν κατά τις απογευματινές ώρες σε υφιστάμενα σχολεία, δηλαδή σε ώρες κατά τις οποίες δεν λειτουργούν τα σχολεία αυτά στα οποία φοιτούν τα παιδιά των αιτούντων, προκειμένου τα παιδιά πολιτών τρίτων χωρών να αποκτήσουν όσο το δυνατόν επαρκή γνώση της ελληνικής γλώσσας, σε περιβάλλον σχολικό και τάξεις που αποπνέουν την παιδικότητα*

²⁷⁸ Αντίστοιχα και για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, όπου προστίθεται η διδασκαλία της Πληροφορικής.

²⁷⁹ Βλ. σχ. Συνήγορος του Πολίτη, *Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων, Ζητήματα διοικητικής διαχείρισης και δικαιωμάτων*, Απρίλιος 2017, σελ.63, διαθέσιμο: https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_ombudsman_migrants_refugees_2017-el.pdf.

και αναδίδουν το συναίσθημα της ζωής, με απώτερο σκοπό την όσο το δυνατόν ομαλή επανένταξη των παιδιών των προσφύγων στο σχολικό κοινωνικό περιβάλλον, η οποία επιτυγχάνεται καλύτερα σε δομές εκπαίδευσης που λειτουργούν τις απογευματινές ώρες». Το Δικαστήριο έκρινε ορθά, ότι «ουδόλως θίγεται το καθεστώς των μαθητών και τέκνων των αιτούντων που φοιτούν ήδη κατά τις πρωινές ώρες στις σχολικές μονάδες που λειτουργούν ως δομές υποδοχής». Η απόφαση του ανώτατου διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας, παρότι απέρριψε για τυπικούς λόγους τις κρινόμενες αιτήσεις γονέων και Συλλόγων Γονέων και Κηδεμόνων, με τις οποίες ζητούσαν την ακύρωση των ανωτέρω Υπουργικών Αποφάσεων, ουσιώδες είναι ότι κατέστησε σαφή την δυνατότητα ανεμπόδιστης λειτουργία των σχολικών δομών στα οποία φοιτούσαν τα τέκνα των αιτούντων.

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, μεγάλο μέρος των συνολικά καταγεγραμμένων προσφύγων στη χώρα μας αποτελείται από ανήλικα παιδιά (κάτω των 18 ετών), με συνεπακόλουθη τη δημιουργία μείζονος ζητήματος όσο αφορά την παροχή εκπαίδευσης ιδιαίτερα όσων βρίσκονταν σε ηλικία σχολείου. Θεμέλιο της όλης προσπάθειας του δημόσιου εκπαιδευτικού συστήματος να ανταπεξέλθει στην εν λόγω υποχρέωσή, αποτέλεσε η πρόταση της Επιστημονικής Επιτροπής του Μαρτίου του 2016, κατόπιν συνεργασίας του Υπουργείου Υγείας, Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Μεταναστευτικής Πολιτικής). Αναγκαιότητα, η προετοιμασία των ανήλικων παιδιών υπηκόων τρίτων χωρών μέσω της λειτουργίας τάξεων ένταξης, ώστε να καταστεί στην πορεία εφικτή η ένταξή τους σε σχολεία, στη λογική της συνεκπαίδευσης. Είναι γεγονός ότι παρατηρείται αύξηση του αριθμού των παιδιών που φοιτούν στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα και στις Δ.Υ.Ε.Π.. Το σχολικό έτος 2016-2017 ο αριθμός των εν λειτουργία Δ.Υ.Ε.Π. ανερχόταν στις 3.240 και των Τάξεων Υποδοχής (ΤΥ) στις 1.500²⁸⁰, ενώ τη σχολική χρονιά 2017-2018 ο αριθμός των Δ.Υ.Ε.Π. μειώθηκε στις 2.059, ενώ αυξήθηκαν οι Τάξεις Υποδοχής σε 5.291²⁸¹. Όσον αφορά στο διάστημα 2018-2019, δυνάμει του ΦΕΚ Β'3580/22.08.2018, ιδρύθηκαν 6.727 Δ.Υ.Ε.Π., αυξάνοντας ποσοτικά την δυνατότητα παροχής εκπαίδευσης σε 4.000 παιδιά.

²⁸⁰ Για το σχολικό έτος 2016-2017: 635 μαθητές Γυμνασίου σε 32 Γυμνάσια, 1.727 μαθητές Δημοτικού σε 65 Δημοτικά, 60 νήπια σε 3 Νηπιαγωγεία.

²⁸¹ Για το σχολικό έτος 2017-2018: 300 μαθητές Γυμνασίου σε 16 Γυμνάσια, 1.187 μαθητές Δημοτικού σε 45 Δημοτικά και 539 νήπια σε 23 Νηπιαγωγεία.

Ο θεσμός άλλωστε των Τάξεων Υποδοχής αποτελεί μέρος του εκπαιδευτικού μας συστήματος τα τελευταία 39 έτη, έχοντας ως θεμέλιό του την νομοθετικά κατοχυρωμένη αρχή των ίσων ευκαιριών στην εκπαίδευση²⁸². Σε καμία περίπτωση ωστόσο δεν δύναται να εξισωθεί η σημερινή αναγκαιότητα για τον εν λόγω θεσμό με αυτή του παρελθόντος. Η μαζική εισροή των προσφυγικών πληθυσμών κατέστησε σαφές ότι ο θεσμός των τάξεων υποδοχής όφειλε να αναμορφωθεί προκειμένου να ανταπεξέλθει στις αυξημένες ανάγκες ένταξης των ανήλικων αιτούντων άσυλο και προσφύγων στο ελληνικό σύστημα εκπαίδευσης. Πριν την προσφυγική κρίση με την οποία ήρθε αντιμέτωπη η χώρα, προκειμένου να προβεί μία σχολική μονάδα στην ίδρυση μίας τάξης υποδοχής έπρεπε να υπάγεται σε Ζώνη Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας. Από τη σχολική χρονιά 2016-2017 η κατάσταση αυτή διαφοροποιήθηκε και η ίδρυση τάξεων υποδοχής κατέστη δυνατή σε κάθε σχολείο της χώρας στο οποίο φοιτούν ευάλωτες κοινωνικές ομάδες²⁸³.

Στις 8.10.2019 δημοσιεύθηκε (ΦΕΚ Β3736) η Υπουργική Απόφαση σχετικά με την ένταξη των σχολικών μονάδων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στις Ζώνες Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας (ΖΕΠ), με την ταυτόχρονη δημοσίευση του σχετικού πίνακα με τα γυμνάσια και λύκεια στα οποία θα λειτουργήσουν τάξεις υποδοχής (Τ.Υ. Ι και ΙΙ ΖΕΠ)²⁸⁴. Αντίστοιχα, το Υπουργείο Παιδείας μερίμνησε σχετικά με την γνωστοποίηση στις σχολικές μονάδες της χώρας βασικών κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με την ίδρυση και λειτουργία Τάξεων Υποδοχής ΖΕΠ για το σχολικό έτος 2018-2019 σε δημοτικά σχολεία της χώρας²⁸⁵. Η οργάνωση των τάξεων υποδοχής βασίζεται στον διαχωρισμό τους σε Τ.Υ. Ι ΖΕΠ στις οποίες φοιτούν μαθητές με μηδενική ή ελάχιστη γνώση της ελληνικής, στις οποίες ακολουθείται εντατικό πρόγραμμα διδασκαλίας της ελληνικής γλώσσας και σε Τ.Υ. ΙΙ ΖΕΠ στις οποίες φοιτούν μαθητές με μέτριο επίπεδο γνώσης της ελληνικής, λόγω του οποίου είναι δυσχερής η παρακολούθηση μαθημάτων στην κανονική τάξη²⁸⁶. Θεμέλιο της όλης

²⁸² Ίδρυσή τους δυνάμει του ΦΕΚ 1105(τ.Β'/4.11.1980) το 1980, με στόχο τους την ισότιμη παροχή εκπαίδευσης στους τσιγγάνους και παλιννοστούντες μαθητές.

²⁸³ Η ίδρυση των ΤΥ ΖΕΠ λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενου έργου από την Ε.Ε./Ε.Κ.Τ. του ΕΣΠΑ 2014-2020 και το Ελληνικό Δημόσιο «Ένταξη Ευάλωτων Κοινωνικών Ομάδων (ΕΚΟ) στα ΔΣ-ΤΥ».

²⁸⁴ Για την ίδρυση των οποίων απαιτείται ο ελάχιστος αριθμός των εννέα ατόμων.

²⁸⁵ Στόχος των ΖΕΠ σύμφωνα με το άρθρο 26 του Ν.3879/2010(ΦΕΚ 163^Α/21.09.2010) είναι «η ισότιμη ένταξη όλων των μαθητών στο εκπαιδευτικό σύστημα μέσω της λειτουργίας υποστηρικτικών δράσεων για τη βελτίωση της μαθησιακής επίδοσης, όπως η λειτουργία τάξεων υποδοχής».

²⁸⁶ Η φοίτηση στις ΖΕΠ Ι είναι διάρκειας ενός έτους, ενώ στις ΖΕΠ ΙΙ τρία έτη.

προσπάθειας διαχωρισμού είναι το επίπεδο ελληνομάθειας των μαθητών οι οποίοι εκφράζουν το ενδιαφέρον τους. Απαραίτητη επομένως καθίσταται η διεξαγωγή διαπιστωτικών τεστ, προκειμένου να είναι σαφές στο εκπαιδευτικό προσωπικό της σχολικής μονάδας το γνωστικό επίπεδο των μαθητών, εγχείρημα το οποίο απεδείχθη εξαιρετικά δύσκολο στην πράξη. Σε κάθε περίπτωση, υποχρεωτική είναι και η προσκόμιση ενυπόγραφης δήλωσης του γονέα σχετικά με την επιθυμία του περί της φοίτησης του τέκνου του σε ΤΥ ΖΕΠ, αλλά και απόφαση του συλλόγου καθηγητών σχετικά με τον αριθμό των παιδιών που δύνανται να φοιτήσουν στις τάξεις υποδοχής²⁸⁷. Το Υπουργείο μετά τη συγκέντρωση των αιτημάτων των σχολικών μονάδων της χώρας και πάντα σε συνεργασία με διευθυντές και σχολικούς συμβούλους, προβαίνει στην έκδοση Υπουργικής Απόφασης σχετικά με την ένταξη των προτεινόμενων σχολικών μονάδων σε Ζώνες Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας, όπου δύνανται να λειτουργήσουν Τάξεις Υποδοχής²⁸⁸.

Ίσως το μεγαλύτερο πρόβλημα με το οποίο έρχεται αντιμέτωπος κάθε εκπαιδευτικός που έρχεται σε επαφή με προσφυγικούς πληθυσμούς, δεν είναι η διαφορετικότητα της γλώσσας, ούτε οι πολιτισμικές ιδιαιτερότητες των προσώπων, που καλούνται να προσαρμοστούν σε μία διαφορετική μαθησιακή διαδικασία. Μεγαλύτερο εμπόδιο απεδείχθη η κοινή πεποίθηση του μεγαλύτερου μέρους των προσφύγων ότι η παραμονή τους στην Ελλάδα δεν είναι παρά παροδική. Πολύ μικρό τμήμα των ανθρώπων αυτών επιθυμούν να λάβει η διαμονή τους στη χώρα στοιχεία μονιμότητας, έχοντας ως στόχο τους την διέλευσή τους σε άλλες χώρες της Ε.Ε.. Η αίσθηση αυτή της προσωρινότητας δεν συνδράμει σε καμία περίπτωση στην μαθησιακή διαδικασία και στην προθυμία τόσο των γονέων όσο και των τέκνων τους να επενδύσουν στην εκπαίδευση και εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, ιδιαίτερα αν αναλογιστούμε την μηδενική χρήση της ελληνικής εκτός των συνόρων της χώρας.

Τα προβλήματα που δημιουργούνται από τη διαφορετικότητα της γλώσσας είναι σαφή και γνωστά σε όλους. Έντονος είναι ο διάλογος σχετικά με μία πολυγλωσσική και διαγλωσσική²⁸⁹ προσέγγιση στην μαθησιακή διαδικασία, με βασικό άξονα την εισφορά -από μέρους των ανήλικων αιτούντων άσυλο και προσφύγων-

²⁸⁷ Ο Σχολικός Σύμβουλος είναι αρμόδιος προς έγκριση του προγράμματος των Τ.Υ.

²⁸⁸ Με συνέπεια την αυτοδίκαιη παύση ισχύος των ΥΑ που έχουν εκδοθεί στο παρελθόν σχετικά με τα σχολεία στα οποία μπορούσαν να λειτουργήσουν ΤΥ.

²⁸⁹ Η διαγλωσσικότητα επιτυγχάνεται με την εφαρμογή διαφορετικών γλωσσικών πρακτικών, μέσω της μετάφρασης, της παράλληλης χρήσης γλωσσών κ.α..

στοιχείων της γλώσσας και του πολιτισμού τους και την συνύπαρξη των τελευταίων με τα αντίστοιχα των Ελλήνων. Παρόλη την επιμόρφωση και ενημέρωση των εκπαιδευτικών σχετικά με την εφαρμογή των εν λόγω πρακτικών και την ειλικρινή προσπάθεια ενός μεγάλου μέρους της εκπαιδευτικής κοινότητας προς την κατεύθυνση της συνύπαρξης και συνδιδασκαλίας αλλόγλωσσων και αλλόθρησκων ανηλίκων, είναι σαφές το εξαιρετικά δυσχερές του εγχειρήματος. Μάλιστα, η διαφορετικότητα της θρησκείας δυσχεραίνει ακόμα περισσότερο την ένταξη των προσώπων αυτών, σε αντίθεση με την Τουρκία ή τον Λίβανο, όπου παρόλες τις δυσκολίες, η κοινή θρησκεία των προσφυγικών πληθυσμών και των γηγενών αποτελεί βασικότατο συνδετικό κρίκο, που επηρεάζει ουσιωδώς και τον τομέα της εκπαίδευσης. Σε κάθε περίπτωση, η μεγάλη πλειονότητα των ανηλίκων που φτάνουν στη χώρα, ιδιαίτερα τα πρώτα χρόνια της προσφυγικής κρίσης, προέρχονται από περιοχές όπου είχαν πληγεί από τον εμφύλιο. Πολλοί δεν είχαν πάει ποτέ σχολείο, ενώ άλλοι απείχαν για χρόνια από την εκπαίδευση, χάνοντας την εξοικειώσή τους με το θεσμό. Δεν είναι λίγοι μάλιστα οι ανήλικοι με ψυχολογικά τραύματα, γεγονός που καθιστά την επιστροφή στα θρανία εξαιρετικά δύσκολη.

Η δημιουργία αφενός των Δομών Υποδοχής Εκπαίδευσης Προσφύγων (Δ.Υ.Ε.Π.), η λειτουργία των οποίων έλαβε χώρα, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, κυρίως κατά τις απογευματινές ώρες σε υφιστάμενες σχολικές μονάδες, σε συνδυασμό με την αύξηση των υπαρχουσών Τάξεων Υποδοχής (Τ.Υ. Ι και ΙΙ), αποτέλεσαν την βάση στην οποία διαμορφώθηκε το προς υλοποίηση πρόγραμμα του Υπουργείου Παιδείας σχετικά με τις συνθήκες ένταξης των ανήλικων αιτούντων άσυλο και προσφύγων στην εκπαίδευση. Η αδυναμία του δημοσίου εκπαιδευτικού συστήματος να εντάξει το σύνολο των ανήλικων υπηκόων τρίτων χωρών, μετά την προσφυγική κρίση, στις τάξεις υποδοχής, οι οποίες λειτουργούν κατά τις πρωινές ώρες, κατέστη σχεδόν αυτονόητη. Σαφώς η λειτουργία των τάξεων υποδοχής αποτελεί βέλτιστη λύση όσο αφορά το όφελος των ανηλίκων που φοιτούν σε αυτές, αλλά και τις προοπτικές ένταξής τους, δεδομένης της παράλληλης παρακολούθησης μαθημάτων και δραστηριοτήτων με τους Έλληνες μαθητές, αλλά και της εντατικής εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας. Η μαζικότητα ωστόσο των ροών κατέστησε αναγκαία την ίδρυση και εφαρμογή του θεσμού των Δ.Υ.Ε.Π., οι οποίες πράγματι δεν εξασφαλίζουν την συνύπαρξη των

Ελλήνων μαθητών με τους ανήλικους υπηκόους τρίτων κρατών²⁹⁰, αποτελούν ωστόσο αναπόσπαστο κομμάτι της προσπάθειας σταδιακής, ομαλής και επιτυχούς εισόδου των τελευταίων στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα.

²⁹⁰ Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), Έκθεση αναφοράς ΕΕΔΑ για το προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα, Σεπτέμβριος 2019, σελ. 49..

6.2.Εργασία και πρόσφυγες

Η συμβολή της Πολιτείας στην δημιουργία θέσεων εργασίας και στην μείωση της ανεργίας, αποτελεί πρωταρχικό μέλημα κάθε κυβερνητικού προγράμματος. Στην αδυναμία των Ελλήνων πολιτών να ανεύρουν με ευκολία εργασία, έρχεται να προστεθεί ένα νέο στοίχημα της ελληνικής κυβέρνησης, η δημιουργία των συνθηκών και προϋποθέσεων εκείνων, στη βάση των οποίων θα καταστεί εφικτό, σε ένα μεγάλο μέρος του προσφυγικού πληθυσμού, να εργαστεί. Το εν λόγω εγχείρημα έχει αναντίρρητα αυξημένη δυσκολία, ίσως μεγαλύτερη και από την τήρηση της υποχρέωσης της χώρας προς παροχή στους πληθυσμούς αυτούς εκπαιδευτικών ευκαιριών, για την οποία έγινε λόγος ανωτέρω. Μια ρεαλιστική προσέγγιση θα καταστήσει εμφανές ότι δεν μπορεί να γίνει λόγος για οποιαδήποτε διαδικασία αποτελεσματικής ένταξης αν δεν διασφαλιστεί το δικαίωμα στην εργασιακή απασχόληση του εντασσόμενου. Σε κάθε περίπτωση, βασική προϋπόθεση για μία αποτελεσματική ενταξιακή πολιτική, βασισμένη στην πρόσβαση των προσφύγων στην απασχόληση είναι να πάψουμε να αντιμετωπίζουμε τα πρόσωπα αυτά ως μέρος μίας ευρύτερης μάζας, χωρίς ατομικότητα και ικανότητες, αλλά ως πρόσωπα με γνώσεις και προσόντα, η αξιοποίηση των οποίων μπορεί να καταστεί ωφέλιμη για το ίδιο το άτομο, αλλά και το σύνολο της της κοινωνίας στην οποία καλούνται να ενταχθούν²⁹¹.

Η Σύμβαση της Γενεύης κάνει ρητά λόγο, στο τρίτο κεφάλαιο αυτής και συγκεκριμένα στα άρθρα 17 (*Μισθωτά επαγγέλματα*), α.18 (*Μη μισθωτά επαγγέλματα*) και α.19 (*Ελεύθερα επαγγέλματα*) για τη σπουδαιότητα της εργασιακής απασχόλησης των αναγνωρισμένων προσφύγων. Στο σχετικό, με την κοινωνική πρόνοια, κεφάλαιο, στο άρθρο 24, επιτάσσει ισότητα στην αντιμετώπιση των υπηκόων κάθε συμβαλλόμενου κράτους και των αναγνωρισμένων προσφύγων εντός αυτού, όσον

²⁹¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική Και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών*, 7.6.2016, COM/2016/0377 final, διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0377>.

αφορά στην αμοιβή, τα επιδόματα, την εργασιακή νομοθεσία, τις υπερωρίες κλπ., αναφέροντας, στο επόμενο εδάφιο και το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση²⁹².

Εύστοχα, τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στις *Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη*, όσο και το αρμόδιο Υπουργείο, σε εθνικό επίπεδο, αναφέρονται emphaticά στο δικαίωμα στην εργασιακή απασχόληση, συνδέοντάς το άμεσα αφενός με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, αφετέρου με την ενταξιακή διαδικασία²⁹³. Υποστηρίχθηκε, ότι οποιαδήποτε προσπάθεια πρέπει να εδράζεται στην αξιοποίηση των γνώσεων και δεξιοτήτων των αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας, αλλά και στην απασχόληση τους σε θέσεις εργασίας που δεν καλύπτονται από το εγχώριο εργατικό δυναμικό. Παρόλη την αντίδραση φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών στην ανωτέρω λογική της προώθησης του προσφυγικού πληθυσμού σε θέσεις εργασίας που δεν αποτελούν την βασική επιλογή των Ελλήνων πολιτών και τις αναφορές σχετικά με ρατσιστική αντιμετώπιση των προσφύγων και ευθεία αντίθεση με τις επιταγές της Σύμβασης της Γενεύης λόγω του διαχωρισμού «εγχώριου» και «μη εγχώριου» πληθυσμού, οφείλει κανείς να κρίνει ως ρεαλιστική προσέγγιση την πρόταση αυτή του Υπουργείου. Μόνο αν υπάρξει σωστός καταμερισμός των δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε τομείς όπου υπάρχει ανάγκη ενδυνάμωσής και στελέχωσης με εργατικό προσωπικό, τομείς που δεν είναι κορεσμένοι από τους Έλληνες πολίτες, θα μπορέσει η εργασία των προσφύγων να συντελέσει τόσο στην δική τους οικονομική ανάταξη και κοινωνική ένταξη, όσο και στην βελτίωση και ενίσχυση της οικονομίας της χώρας. Η εύστοχη και αποτελεσματική προώθηση στην αγορά εργασίας της χώρας μας, δύναται να λάβει χώρα και να έχει μακροπρόθεσμα ευεργετικά αποτελέσματα, μόνο εφόσον προηγηθεί η καταγραφή και αξιολόγηση των δεξιοτήτων και ικανοτήτων των αιτούντων άσυλο και κυρίως των αναγνωρισμένων προσφύγων, οι οποίοι καλούνται να ζήσουν και βιοποριστούν στη χώρα, για όσο η άδεια διαμονής τους βρίσκεται σε ισχύ.

Σε κάθε περίπτωση, σημαντικό είναι να υπάρξει πρόνοια από την Πολιτεία, προκειμένου να καταστεί εφικτό, έστω στην πλειονότητα των δικαιούχων διεθνούς

²⁹² Άρθρο 21 παρ.1 (β): «Η Κοινωνική ασφάλισης (νομοθετικά διατάξεις αναφερόμενοι εις εργατικά ατυχήματα, επαγγελματικές ασθενείας, μητρότητα, ασθενείας εν γένει, αναπηρίαν, γήρας, θάνατον, ανεργίας, οικογενειακά βάρη ως και πάντα κίνδυνον καλυπτόμενον, κατά την νομοθεσίαν της χώρας, υπό συστήματος κοινωνικής ασφάλισης...».

²⁹³ Σύμφωνα με την Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «η εξεύρεση εργασίας είναι θεμελιώδους σημασίας για την συμμετοχή στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας».

προστασίας, να αναγνωρίσουν τυπικά τα προσόντα που ήδη κατέχουν και έχουν αποκτήσει στην πατρίδα τους. Η αναγκαιότητα της θεσμικής αναγνώρισης και επικύρωσης των επαγγελματικών ικανοτήτων τους έγκειται κυρίως στην συχνότατη απώλεια εγγράφων, αποδεικτικών της εκπαίδευσης και των προσόντων τους. Στόχος τους Υπουργείου, ο οποίος μέχρι σήμερα έχει παραμείνει σε θεωρητικό επίπεδο, «η μαζική χαρτογράφηση του εκπαιδευτικού υποβάθρου, της εργασιακής εμπειρίας και του προφίλ και των δεξιοτήτων τους, με απώτερο σκοπό τη συλλογή ποιοτικών στοιχείων του εν λόγω πληθυσμού που διαμένει στη χώρα²⁹⁴», η οποία μάλιστα πρόκειται να οργανωθεί σε ένα ενιαίο πληροφοριακό σύστημα όπου θα αξιοποιηθούν τα δεδομένα που έχουν συλλεχθεί κατά τη χαρτογράφηση. Βασική επιδίωξη είναι το σύστημα αυτό να αποτελεί πηγή άντλησης εργατικού δυναμικού, κατόπιν αναζήτησης, βάσει των επαγγελματικών δεξιοτήτων κάθε προσώπου.

Η πρόσβαση στην αγορά εργασίας για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας έχει υποστεί αλλαγές ως προς τον τρόπο και χρόνο άσκησης του εν λόγω δικαιώματος, δυνάμει των επιμέρους νομοθετημάτων που έχουν τεθεί σε ισχύ. Σύμφωνα με το Π.Δ. 189/1998, το οποίο αντικατέστησε ο Ν.4375/2016, πρόσφυγες και δικαιούχοι επικουρικής προστασίας όφειλαν να κατέχουν άδεια εργασίας, κατόπιν κατάθεσης σχετικής αίτησης και των συνυποβαλλόμενων δικαιολογητικών²⁹⁵. Η χορηγηθείσα άδεια εργασίας είχε διάρκεια ίση με την άδεια παραμονής του δικαιούχου και μπορούσε να παραταθεί. Το νομοθετικό αυτό καθεστώς προσέθετε κατ'ουσίαν μία τυπική προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος στην εργασία, την οποία και ανέτρεψε μεταγενέστερο νομοθέτημα, ο Ν.4375/2016, ο οποίος αποτελούσε και το ισχύον δίκαιο πριν την έκδοση του Ν.4636/2019.

Υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς του Ν.4375/2016, το δικαίωμα στην εργασία ρυθμιζόταν από τα αρ. 69, 70²⁹⁶ και 71. Σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 69, «Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, οι οποίοι κατέχουν

²⁹⁴ Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*, Ιούνιος 2018.

²⁹⁵ Θεωρημένο αντίγραφο της άδειας παραμονής, δήλωση εργοδότη ότι προτίθεται να τον απασχολήσει, πιστοποιητικό δημοσίου υγειονομικού φορέα που να βεβαιώνει ότι δεν πάσχει από μολυσματική ασθένεια, οποιοδήποτε άλλο δικαιολογητικό απαιτείται και για τον αλλοδαπό προκειμένου να ασκήσει την συγκεκριμένη εργασία.

²⁹⁶ αρ. 70 Ν.4375/2016: «Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και τα πρόσωπα στα οποία έχει χορηγηθεί καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, καθώς και τα μέλη της οικογένειάς τους, εφόσον κατέχουν την προβλεπόμενη από τις οικείες διατάξεις, άδεια διαμονής σε ισχύ, εγγράφονται σε εκπαιδευτικά προγράμματα για ενήλικες που σχετίζονται με την απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση με τους ίδιους όρους με τους ημεδαπούς».

την προβλεπόμενη από τις οικείες διατάξεις άδεια διαμονής σε ισχύ, έχουν δικαίωμα πρόσβασης στην εξαρτημένη εργασία, την παροχή υπηρεσιών ή έργου ή την άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας, με τους ίδιους όρους που προβλέπονται για τους ημεδαπούς». Ανάλογη είναι και η προστασία που παρέχεται, σύμφωνα με την επόμενη παράγραφο, σε όσους έχει χορηγηθεί καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους. Μάλιστα, το δικαίωμα επεκτείνεται και στα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, πρόβλεψη η οποία είναι άμεσα συνδεδεμένη με την αρχή της οικογενειακής επανένωσης²⁹⁷. Αναγκαίο είναι να αναφερθεί ότι για την πρόσβαση των δικαιούχων στην απασχόληση, μόνη προϋπόθεση είναι η κατοχή απαιτούμενων αδειών διαμονής, σε αντίθεση με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, το οποίο απαιτούσε κατοχή και άδειας εργασίας, κατά τα ανωτέρω.

Η σημαντικότερη ωστόσο νομοθετική αλλαγή έγκειται στην απασχόληση των αιτούντων άσυλο, οι οποίοι ενώ σύμφωνα με το αρ. 71 του Ν. 4375/2016, δύναντο ήδη από την ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάθεσης της αίτησης ασύλου (και τη λήψη του δελτίου αιτούντος άσυλο) να παράσχουν εξαρτημένη εργασία, υπηρεσίες ή να συνάψουν συμβάσεις έργου, με τον Ν.4636/2019, ο οποίος έχει τεθεί σε ισχύ από τον Ιανουάριο του 2020, η δυνατότητα αυτή παρέχεται μετά την πάροδο έξι μηνών από την ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάθεσης της αίτησης. Συγκεκριμένα, ο νέος νόμος ρυθμίζει το δικαίωμα στην απασχόληση των αιτούντων στο άρθρο 53, σύμφωνα με το οποίο, «Οι αιτούντες διεθνή προστασία, μετά την πάροδο έξι (6) μηνών από την ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάθεσης της αίτησης διεθνούς προστασίας, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, αν δεν έχει ληφθεί πρωτοδίκως απόφαση από την αρμόδια Αρχή και η καθυστέρηση δεν μπορεί να αποδοθεί σε αυτούς, έχουν δικαίωμα ουσιαστικής πρόσβασης στην αγορά εργασίας υπό τους όρους και προϋποθέσεις του άρθρου 71 του ν. 4375/2016, εφόσον κατέχουν δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία ή δελτίο αιτήσαντος ασύλου αλλοδαπού, σύμφωνα με το άρθρο 70 του παρόντος, και καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος του». Στη δεύτερη παράγραφο του ανωτέρω άρθρου γίνεται λόγος σχετικά με την ανάκληση του δικαιώματος πρόσβασης στην αγορά εργασίας σε περίπτωση

²⁹⁷α. 69 παρ. 3 Ν.4375/2016: «Δικαίωμα πρόσβασης στην εξαρτημένη εργασία, την παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου ή στην άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας έχουν και τα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, τα οποία κατέχουν άδεια διαμονής σε ισχύ... με τους ίδιους όρους που προβλέπονται για τους ημεδαπούς. Τα παραπάνω δικαιώματα έχουν και τα μέλη οικογένειας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας που αφίχθησαν στην Ελλάδα στο πλαίσιο οικογενειακής επανένωσης».

έκδοσης απορριπτικής απόφασης και της κατ' επέκταση υποχρέωσης απομάκρυνσης του προσώπου από τη χώρα²⁹⁸.

Οι προβλέψεις του νέου νόμου έχουν δεχθεί έντονη κριτική για την αυστηρότητά τους, την σύντμηση των προθεσμιών προς ενέργεια των αιτούντων άσυλο και την εν γένει πρόταξη της ταχύτητας των διαδικασιών, στη βάση μίας καχυποψίας σχετικά με το προφίλ των αιτούντων άσυλο που καταφθάνουν στη χώρα μας. Η ως άνω διάταξη, δυνάμει της οποίας ρυθμίζεται το δικαίωμα στην απασχόληση των αιτούντων άσυλο, έχει επίσης ενταχθεί στη βάση της εν λόγω λογικής, ιδίως λόγω της πρόβλεψης της υποχρέωσης παρόδου 6 μηνών από την ολοκλήρωση της κατάθεσης αίτησης ασύλου, μετά την οποία θα καταστεί δυνατή η εύρεση νόμιμης εργασίας. Η εκπόνηση του ν.4636/2019 και η πρόβλεψη σχετικά με την πάροδο του εξαμήνου ελάχιστα έχει ενδεχομένως αλλάξει την εργασιακή τους κατάσταση. Και αυτό γιατί ελάχιστοι ήταν αυτοί οι οποίοι εκκινούσαν μία διαδικασία εύρεσης εργασίας ήδη από την ολοκλήρωση διαδικασίας κατάθεσης και πλήρους καταγραφής της αίτησης παροχής ασύλου. Ωστόσο, η προσθήκη της εν λόγω τυπικής προϋπόθεσης είναι γεγονός ότι δυσχεραίνει την πρόσβαση των προσώπων αυτών στην αγορά εργασίας και οδηγεί σε θέσπιση εμποδίων όσο αφορά την άσκηση ενός κεκτημένου δικαιώματος, όπως ορίζεται σε πλήθος διεθνών και ευρωπαϊκών κειμένων.

Σκόπιμο θεωρώ βέβαια να αναφερθεί, ότι και η Οδηγία 2013/33/ΕΕ, στο άρθρο 15, θέτει αντίστοιχο χρονικό όριο στην άσκηση του δικαιώματος στην απασχόληση των αιτούντων άσυλο, αναφέροντας, *«Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν στους αιτούντες πρόσβαση στην αγορά εργασίας το αργότερο εννέα μήνες μετά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης διεθνούς προστασίας, εάν δεν έχει ληφθεί πρωτοδίκως απόφαση από την αρμόδια αρχή και η καθυστέρηση δεν μπορεί να αποδοθεί στον αιτούντα»*. Όσο αφορά το δικαίωμα στην απασχόληση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, αυτό ρυθμίζεται στο άρθρο 26 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ²⁹⁹, σύμφωνα με το οποίο, *«Τα κράτη μέλη επιτρέπουν στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας να ασκούν μισθωτή ή ανεξάρτητη*

²⁹⁸ Άρθρο 53 παρ. 2 Ν.4636/2019: *«Το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας ανακαλείται αυτοδικαίως σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης, η οποία δεν έχει ανασταλτικό χαρακτήρα, και οι αιτούντες δεν έχουν δικαίωμα παραμονής στη χώρα»*.

²⁹⁹ Αντίστοιχο άρθρο 27 του ελληνικού νόμου (ν.4636/2019), το οποίο επαναλαμβάνει κατ' ουσίαν τις προβλέψεις της Οδηγίας.

επαγγελματική δραστηριότητα σύμφωνα με τους κανόνες που εφαρμόζονται γενικά στο επάγγελμα και στη δημόσια διοίκηση, αμέσως μετά τη χορήγηση προστασίας».

Άρρηκτα συνδεδεμένο με το δικαίωμα στην εργασιακή απασχόληση είναι και το δικαίωμα στην επαγγελματική κατάρτιση, για το οποίο γίνεται λόγος στην δεύτερη παράγραφο του άρθρου 26 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ, αλλά και στο αντίστοιχο άρθρο 27 ν.4636/2019, σύμφωνα με το οποίο, «Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας μπορούν να συμμετέχουν σε εκπαιδευτικά προγράμματα για ενήλικες τα οποία σχετίζονται με την απασχόληση, επαγγελματική κατάρτιση, συμπεριλαμβανομένων μαθημάτων κατάρτισης για την αναβάθμιση δεξιοτήτων, πρακτική εξάσκηση σε χώρους εργασίας και παροχή συμβουλών από υπηρεσίες απασχόλησης, υπό τους όρους που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες». Το δικαίωμα στην επαγγελματική κατάρτιση πλαισιώνει το δικαίωμα στην εργασία, όντας άρρηκτα συνυφασμένο με το τελευταίο. Σκόπιμο θεωρώ να αναφερθεί, ότι στον τομέα αυτό γίνεται προσπάθεια των αρμόδιων φορέων για υλοποίηση από μέρους της Πολιτείας των επιταγών της Οδηγίας και του εθνικού νόμου. Τον Οκτώβριο του 2019, το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη ανακοίνωσε επίσημα την εφαρμογή πιλοτικού προγράμματος κατάρτισης και εκπαίδευσης των άνεργων προσφύγων, ύψους 280.000€, δυνάμει του οποίου θα λάβουν χώρα, σεμινάρια επιχειρηματικότητας, συνολικής διάρκειας 12 μηνών, με δυνατότητα πρόσβασης σε εργασιακούς χώρους και υλοποίησης πρακτικής άσκησης. Πέραν των θεσμοθετημένων, από μέρους του αρμόδιου Υπουργείου, δράσεων, έντονη είναι η δραστηριοποίηση φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών, πλήθους ΜΚΟ, οι οποίες υλοποιούν αντίστοιχα εκπαιδευτικά προγράμματα, συνδράμουν στην ενημέρωση σχετικά με τις υπάρχουσες εργασιακές ευκαιρίες και δυνατότητες, παρέχουν βοήθεια όσο αφορά την δημιουργία βιογραφικού σημειώματος και προβαίνουν σε συνεχή ενημέρωση σχετικά με το δικαίωμά των προσφύγων στην κοινωνική ασφάλιση, την μισθωτή ή ανεξάρτητη εργασία. Η πληροφόρηση των αιτούντων άσυλο και αναγνωρισμένων προσφύγων σχετικά με τα εν λόγω δικαιώματά τους, στην κοινωνική ασφάλιση και σε ισότιμη αμοιβή με τους Έλληνες πολίτες είναι εξαιρετικά σημαντική, παρά την ρητή πρόβλεψη του νέου νόμου (α.27παρ.3), «Για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας εφαρμόζονται οι ισχύουσες διατάξεις σχετικά με την αμοιβή, την πρόσβαση στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης...καθώς και τους όρους εργασίας».

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του νόμου³⁰⁰, η διάταξη του νόμου σχετικά με την αναγκαία πάροδο εξαμήνου προκειμένου να δύναται ο αιτών άσυλο να έχει πρόσβαση στην αγορά εργασίας και η διαφοροποίηση του περιεχομένου της σε σχέση με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, αποσκοπεί στο να «*μην καθίσταται το σύστημα ασύλου ελκυστικό σε πολίτες τρίτων χωρών*». Πρόκειται για πλήρως ασαφή και άτοπη αποτύπωση της ratio του νόμου, δεδομένου ότι μία ρεαλιστική προσέγγιση καθιστά σαφές ότι καμία σύνδεση δεν μπορεί να εντοπίσει κανείς ανάμεσα στο χρονικό όριο μετά το οποίο δύναται ένας αιτών άσυλο να εργαστεί και στα ποσοστά εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια. Άλλωστε, η αδυναμία αιτούντων άσυλο να εργαστούν δεν αποβαίνει σε καμία περίπτωση προς όφελος του κρατικού μηχανισμού, ο οποίος καλείται να παράσχει τα μέσα προς βιοπορισμό των αιτούντων, σε περίπτωση μη εύρεσης, από μέρους των τελευταίων, εργασίας και συνεπακόλουθα, εισοδημάτων. Ρεαλιστικές είναι και οι προσεγγίσεις αναλυτών, οι οποίοι συνδέουν εύστοχα την ταχύτητα χορήγησης του δικαιώματος πρόσβασης των αιτούντων άσυλο στην απασχόληση, με την έμμεση ώθηση τους στην αδήλωτη εργασία, καθώς δεν δύνανται να εργαστούν για διάστημα μεγαλύτερο από εξάμηνο, δεδομένου ότι, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, σημείο έναρξης του εξαμήνου είναι η πλήρης καταγραφή του αιτούντος, η οποία είναι μεταγενέστερη χρονικά από την απλή καταγραφή αυτού και την εξωτερίκευση της βούλησής του για κατάθεση αίτησης. Συνεπακόλουθη επομένως των εξαιρετικά βραδέων διαδικασιών υποδοχής και ταυτοποίησης είναι και η καθυστέρηση στην άσκηση του δικαιώματος στην απασχόληση, αυξάνοντας το υποχρεωτικό διάστημα ανεργίας των αιτούντων άσυλο.

Νομικοί ωστόσο, που εργάζονται στον τομέα του ασύλου, φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών, υπάλληλοι της Ύπατης Αρμοστείας και σχετικών διεθνών οργανισμών στρέφουν την προσοχή τους όχι στην θεωρητική ανάλυση σχετικά με την ρύθμιση του δικαιώματος πρόσβασης στην αγορά εργασίας, αλλά αντίθετα σε πρακτικά ζητήματα σχετιζόμενα με την απροθυμία της Διοίκησης να συναλλαχθεί με πολίτες τρίτων χωρών και χορήγησης σε αυτούς ΑΦΜ, ΑΜΚΑ³⁰¹, ακόμα και την

³⁰⁰ Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Αιτιολογική Έκθεση Σχεδίου Νόμου Περί Διεθνούς Προστασίας, 15 Οκτωβρίου 2019.

³⁰¹ Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Κοινή Αναφορά 25 Οργανώσεων για περιστατικά παραβίασης δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο, Επαναλαμβανόμενα περιστατικά παραβίασης δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και προσφύγων από τη Διοίκηση (ΑΦΜ, ΑΜΚΑ, κάρτα ανεργίας, δικαίωμα στην εργασία), διαθέσιμο: <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/689-koini-anafora-25-organoseon-gia-peristatika-paraviasis-dikaiomaton-ton-aitounton-asylo>.

πρόβλεψη ενισχυμένων τυπικών προϋποθέσεων για το άνοιγμα τραπεζικού λογαριασμού³⁰². Σε αυτά τα πρακτικά προβλήματα θεωρώ ότι οφείλει κανείς να στρέψει την προσοχή του. Αναγκαίο είναι να καταστεί σαφές, ότι οποιαδήποτε συζήτηση και θεωρητική ανάλυση σχετικά με το δικαίωμα στην εργασιακή απασχόληση ενός αναγνωρισμένου πρόσφυγα ή αιτούντα άσυλο, δυνάμει διεθνών ή εθνικών κειμένων, καθίσταται άνευ αντικειμένου αν δεν διασφαλιστεί σε πρώτο επίπεδο από την Πολιτεία η απόδοση στο πρόσωπο αυτό Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) ή αν δεν καταστεί δυνατή η κατοχή από μέρους του εξατομικευμένου τραπεζικού λογαριασμού.

Σύμφωνα με τον ν. 3655/2008, από τον Ιούνιο του 2009, ο ΑΜΚΑ αποτελεί τον αριθμό εργασιακής και ασφαλιστικής αναγνώρισης των πολιτών της χώρας. Η εργασία προσώπου είτε ως αυτοαπασχολούμενου, είτε ως μισθωτού και η λήψη οποιουδήποτε επιδόματος, δεν είναι δυνατή χωρίς την κτήση ΑΜΚΑ. Το ζήτημα απόδοσης ΑΜΚΑ σε υπηκόους τρίτων χωρών έχει ρυθμιστεί από προγενέστερες Εγκυκλίους του αρμόδιου Υπουργείου. Η έκδοση νεότερης Εγκυκλίου (αρ.πρωτ. 80320/42862/Δ18.2718/1-10-2019) συνέβαλε στη ρύθμιση των ζητημάτων απόδοσης ΑΜΚΑ σε ξένους υπηκόους, πλην των αιτούντων άσυλο. Από τον Ιούλιο του 2019 δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη σχετικά με την διαδικασία απόδοσης ΑΜΚΑ για τους αιτούντες άσυλο³⁰³. Με την από 21/01/2020 ανοικτή επιστολή 17 μη κυβερνητικών οργανώσεων στον Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής, Νότη Μηταράκη, μετά την ανάληψη των καθηκόντων του, οι εν λόγω οργανώσεις τον καλούν να αποκαταστήσει το νομοθετικό κενό, όσο αφορά τη χορήγηση ΑΜΚΑ σε αιτούντες άσυλο, δυνάμει του οποίου καθίσταται αδύνατη η πρόσβαση των τελευταίων στο δημόσιο σύστημα υγείας, την αγορά εργασίας, αλλά και την εκπαίδευση.

Εξαιρετικά προβληματική είναι και η απροθυμία των υπαλλήλων των αρμόδιων ΚΕΠ να συναλλαχθούν με τους αιτούντες και τους συνηγόρους αυτών, απαιτώντας την προσκόμιση επιπλέον δικαιολογητικών για την απόδοση Αριθμού Μητρώου

³⁰² Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), Έκθεση αναφοράς ΕΕΔΑ για το προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα, Σεπτέμβριος 2019, σελ. 44..

³⁰³ Δεδομένης της ανάκλησης της από 20-06-2019 Εγκυκλίου, η οποία ρύθμιζε τη διαδικασία απόδοσης ΑΜΚΑ σε ξένους υπηκόους εν γένει και της μεταγενέστερης έκδοσης Εγκυκλίου, η οποία δεν περιέχει πρόβλεψη για τους αιτούντες άσυλο.

Κοινωνικής Ασφάλισης³⁰⁴. Η πρόβλεψη προσκόμισης επιπλέον δικαιολογητικών και συνεχών εμποδίων κατά τη συναλλαγή των αιτούντων άσυλο και προσφύγων με τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες θέτει ζητήματα αφενός παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας και απαγόρευσης διακριτικής μεταχείρισης για λόγους εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, ακόμα και ζητήματα αξιοποίνου³⁰⁵.

Η απόδοση ΑΜΚΑ δεν αφορά μόνο την άσκηση του δικαιώματος στην εργασιακή απασχόληση, το οποίο μας απασχολεί στην παρούσα θεματική, αλλά είναι άμεσα συνδεδεμένο με ποικίλα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο και προσφύγων, με βασικότερη ίσως την παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, πρόσβασης σε δημόσια νοσοκομεία, τη δυνατότητα εμβολιασμού κ.α.. Η αναγκαιότητα εμβολιασμού συνδέεται μάλιστα με ένα άλλο θεμελιώδες δικαίωμα των πληθυσμιακών αυτών ομάδων, την πρόσβαση στην εκπαίδευση. Όπως αναλύθηκε σε προηγούμενη ενότητα, ένα παιδί το οποίο δεν έχει προβεί στον απαραίτητο εμβολιασμό, δεν δύναται να ενταχθεί στο δημόσιο σύστημα εκπαίδευσης, με συνέπεια, η αδυναμία του προς λήψη ΑΜΚΑ να συμπαρασύρει και επηρεάζει και μία σειρά άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Ο νομοθέτης αντιλαμβανόμενος τα ζητήματα που εγείρονται από την εν λόγω πρακτική, ορθά προβλέπει στο άρθρο 55 του νέου νόμου, ότι *«Για τις ανάγκες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, πρόσβασης στις υπηρεσίες υγείας, στην αγορά εργασίας και στην κοινωνική ασφάλιση, αποδίδεται στους αιτούντες διεθνή προστασία, Προσωρινός Αριθμός Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού (Π.Α.Α.Υ.Π.Α.). Ο Π.Α.Α.Υ.Π.Α. χορηγείται ταυτόχρονα με τον αριθμό που αναγράφεται στο ειδικό δελτίο αιτήσαντος ασύλου, που εκδίδεται από την Υπηρεσία Ασύλου, αντιστοιχείται με αυτόν και παραμένει ενεργός καθ' όλη τη διάρκεια εξέτασης της αίτησης ασύλου»* και ότι *«Σε περίπτωση απόρριψης της αιτήσεως ασύλου για*

³⁰⁴ ενδεικτικά: ακριβή διεύθυνση κατοικίας (απαίτηση που αποκλείει τους άστεγους), ΑΦΜ, καταχώριση των στοιχείων των συνοδών κοινωνικών λειτουργών, ακόμα και επίσημη μετάφραση εγγράφου εκδοθέντος από ελληνική υπηρεσία, ήτοι του Δελτίου αιτούντος διεθνή προστασία.

³⁰⁵ Άρθρο 11, Ν. 4443/2016: *«Όποιος, κατά τη συναλλακτική διάθεση αγαθών ή παροχή υπηρεσιών στο κοινό, παραβιάζει την κατά τον παρόντα νόμο απαγόρευση της διακριτικής μεταχείρισης για λόγους φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου, τιμωρείται με φυλάκιση έξι (6) μηνών μέχρι τριών (3) ετών και με χρηματική ποινή χιλίων (1.000) έως πέντε χιλιάδων (5.000) ευρώ. Οι πράξεις που προβλέπονται στην παρούσα παράγραφο διώκονται αυτεπαγγέλτως».*

οποιοδήποτε από τους λόγους που αναφέρονται στον παρόντα νόμο και η οποία δεν έχει ανασταλτικό χαρακτήρα, ο Π.Α.Α.Υ.Π.Α. απενεργοποιείται αυτόματα». Η υπ' αριθμ. 717/2020 Υπουργική Απόφαση (ΦΕΚ Β' 199/31.1.2020) ρυθμίζει ειδικότερα το ζήτημα απόδοσης του Π.Α.Α.Υ.Π.Α., ο οποίος αναγράφεται στο δελτίο αιτούντος, η λήψη του οποίου λαμβάνει χώρα από την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης Α.Ε. (Η.Δ.Ι.Κ.Α. Α.Ε.), μετά από πρωτοβουλία της Υπηρεσίας Ασύλου. Με πρωτοβουλία της Υπηρεσίας Ασύλου και δυνάμει της συνεχούς συνεργασίας με την Η.Δ.Ι.Κ.Α. λαμβάνει χώρα και η απενεργοποίηση του εν λόγω εξατομικευμένου αριθμού (κατόπιν έκδοσης απορριπτικής απόφασης επί του αιτήματος ασύλου), αλλά και η μετατροπή του σε Α.Μ.Κ.Α., σε περίπτωση αποδοχής της κατατεθείσας αίτησης.

Όσο αφορά συγκεκριμένα την αναγκαιότητα του Π.Α.Α.Υ.Π.Α για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, η οποία αποτελεί και αντικείμενο της παρούσας θεματικής, στο άρθρο 5 της ανωτέρω ΥΑ υπάρχει ειδική πρόβλεψη, σύμφωνα με την οποία, *«ο κάτοχος του Π.Α.Α.Υ.Π.Α αποκτά δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας, βάσει των άρθρων 53 και 55 του Ν.4636/2019, όπως ισχύει».* Η Υπηρεσία Ασύλου προβαίνει στην αναγραφή στο Δ.Α.Δ.Π. της σημείωσης *«Δικαίωμα πρόσβασης στην Αγορά Εργασίας»*, μετά την πάροδο του εξαμήνου του α.53 και με τη σειρά της η Η.Δ.Ι.Κ.Α. ενημερώνει τα στοιχεία του Π.Α.Α.Υ.Π.Α του αιτούντα άσυλο, αναγνωρίζοντας το δικαίωμά του στην απασχόληση, επικαιροποιώντας τα στοιχεία του, *«ώστε η πληροφορία αυτή στη συνέχεια να μπορεί να αξιοποιηθεί από άλλα συστήματα που σχετίζονται με την εργασία και την κοινωνική ασφάλιση».*

Τα ίδια προβλήματα προέκυψαν και σχετικά και με την απόδοση Αριθμού Φορολογικού Μητρώου (ΑΦΜ)³⁰⁶, η απόδοση του οποίου επηρεάζει σαφώς την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στην αγορά εργασίας και την συνακόλουθη δυνατότητα να προβαίνει κανείς σε κάθε είδους συναλλαγή στη χώρα. Αντίστοιχη με την απροθυμία των ΚΕΠ στην περίπτωση απόδοσης ΑΜΚΑ ήταν και η στάση των αρμόδιων ΔΟΥ σχετικά με την απόδοση ΑΦΜ σε υπηκόους τρίτων χωρών. Η ΠΟΛ 1039/1-4-2016 ρύθμισε το ζήτημα της απόδοσης ΑΦΜ σε αναγνωρισμένους πρόσφυγες, δικαιούχους επικουρικής προστασίας και αιτούντες άσυλο,

³⁰⁶ Αλλά και όσο αφορά το άνοιγμα τραπεζικού λογαριασμού, πολλά πιστωτικά ιδρύματα αρνήθηκαν να προβούν στην δημιουργία λογαριασμού, απαιτώντας επιπλέον δικαιολογητικά σε σχέση με όσα απαιτούνται για τους Έλληνες πολίτες, όπως βεβαίωση εργοδότη ή κατάθεση ενός ορισμένου ύψους χρηματικού ποσού από μέρους του αιτούντα άσυλο ή πρόσφυγα.

επαναλαμβάνοντας την γενική ρύθμιση που προβλέπεται στην υπ' αριθμ. ΔΙΣΚΠΟ/Φ18/10991/27-5-2013, εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ότι δηλαδή το δελτίο αιτούντος άσυλο καθώς και η άδεια παραμονής αλλοδαπού πρέπει να γίνονται δεκτά από τις διοικητικές αρχές και τα ΚΕΠ της χώρας. Τόσο η άδεια παραμονής, όσο και το δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία αποτελούν έγγραφα νομίμως εκδοθέντα από την Υπηρεσία Ασύλου, την αρμόδια ελληνική αρχή για την διεκπεραίωση των εν λόγω ζητημάτων.

Η πρόβλεψη επομένως υποχρέωσης ελέγχου από μέρους των υπαλλήλων των ΔΟΥ των εν λόγω εγγράφων, όπως όριζε η σχετική Υπουργική Εγκύκλιος³⁰⁷ και ο έλεγχος γνησιότητας που κατ' εξαίρεση εξουσιοδοτείται ένας δημόσιος υπάλληλος να ενεργεί, αποτελούν αναντίρρητα παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης διακρίσεων και της υποχρέωσης της χώρας προς αντιμετώπιση των αιτούντων άσυλο και προσφύγων, όσο αφορά την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, όπως αυτά ορίζονται από το παράγωγο δίκαιο της Ε.Ε., με τρόπο όμοιο με τους ημεδαπούς. Η εσωτερική αλληλογραφία άλλωστε της αρμόδιας ΔΟΥ με την Υπηρεσία Ασύλου, προκειμένου να κρίνει η πρώτη την εγκυρότητα του προσκομιζόμενου εγγράφου, ήτοι του δελτίου αιτούντος διεθνή προστασία (στην περίπτωση των αιτούντων άσυλο) και της άδειας διαμονής (στην περίπτωση των αναγνωρισμένων προσφύγων), διαρκούσε μήνες, με αποτέλεσμα τα πρόσωπα αυτά να μην δύνανται για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα να έχουν στην κατοχή τους ΑΦΜ. Η εν λόγω πρακτική έλαβε τέλος κατόπιν επέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη, με αποτέλεσμα την ανάκληση της σχετικής Υπουργικής Εγκυκλίου με το υπ' αριθμ. Ε.2157/08-08-2019 έγγραφο της ΑΑΔΕ.

Πέραν από τις ανωτέρω πλημμέλειες της Διοίκησης, όσο αφορά το εργασιακό καθεστώς των αιτούντων άσυλο και προσφύγων, αναγκαίο θεωρώ να αναφερθεί, ότι η χώρα μας απασχόλησε το ΕΔΔΑ, σχετικά με το δικαίωμα παράτυπων υπηκόων τρίτων χωρών στην εργασία και τις συνθήκες αυτής, στην Υπόθεση «*CHOWDURY ΚΑΙ ΛΟΙΠΟΙ ΚΑΤΑ ΕΛΛΑΔΟΣ*» (Προσφυγή υπ' αριθμ. 21884/15)³⁰⁸, η οποία δημοσιεύθηκε

³⁰⁷ ΠΟΛ 1140/2018 της ΑΑΔΕ: "Κάθε συναλλαγή αλλοδαπού υπηκόου τρίτης χώρας με το Τμήμα ή Γραφείο Διοικητικής και Μηχανογραφικής Υποστήριξης της Δ.Ο.Υ. θα ολοκληρώνεται μόνο κατόπιν ελέγχου της εγκυρότητας των προσκομιζόμενων στοιχείων που αποδεικνύουν τη νόμιμη διαμονή τους στη χώρα".

³⁰⁸ ΕΔΔΑ, Πρώτο Τμήμα, Υπόθεση Chowdury και λοιποί κατά της Ελλάδος (Αρ. Προσφυγής 21884/15), Στρασβούργο, 30 Μαρτίου 2017.

στις 30 Μαρτίου του έτους 2017. Αντικείμενο της υπόθεσης αποτέλεσε κατ' ουσίαν το κατά πόσο οι συνθήκες κάτω από τις οποίες εργαζόνταν οι παράτυποι μετανάστες-προσφεύγοντες πληρούσε τους όρους του άρθρου 4 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ), το οποίο κάνει λόγο για την απαγόρευση της δουλείας και της καταναγκαστικής εργασίας³⁰⁹. Παρότι η εν λόγω απόφαση δεν αφορά περιπτώσεις καθεστώτος εργασίας αιτούντων άσυλο ή αναγνωρισθέντων προσφύγων, αλλά παράτυπων μεταναστών, εντούτοις η σπουδαιότητά της καθίσταται σαφής, αφενός λόγω της επισήμανσης των θετικών υποχρεώσεων κάθε συμβαλλόμενου κράτους «να λαμβάνει συγκεκριμένα μέτρα για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και την προστασία των πραγματικών ή δυνητικών θυμάτων της εμπορίας» (σκέψη 87), αφετέρου την ευθύνη κάθε κράτους να θεσπίσει ένα κατάλληλο νομικό και κανονιστικό πλαίσιο το οποίο θα προσφέρει μία συγκεκριμένη και πραγματική προστασία του δικαιώματος των θυμάτων της εμπορίας. Επίσης, σύμφωνα με το Δικαστήριο, έγινε δεκτό ότι, «η νομοθεσία των κρατών για την μετανάστευση πρέπει να ανταποκρίνεται στις ανησυχίες επί ζητημάτων παρακίνησης και συνδρομής στην εμπορία ή ανοχής έναντι αυτής (σκέψη 87)». Πρόκειται για μία απόφαση που καταδεικνύει την ευθύνη που φέρει η χώρα μας τόσο απέναντι στους παράτυπους μετανάστες, όσο και απέναντι στους προσφυγικούς πληθυσμούς εντός αυτής, των οποίων τα εργασιακά δικαιώματα οφείλει να διασφαλίσει, αναγνωρίζοντας, ότι τα άτομα αυτά βρίσκονται σε μία εξ' ορισμού πιο ευάλωτη θέση, επισφαλέστερη από αυτή στην οποία βρίσκεται οποιαδήποτε άλλη ομάδα εργαζομένων. Σύμφωνα με το άρθρο 4 ΕΣΔΑ, επιβάλλεται στο κράτος η υποχρέωση έρευνας καταστάσεων δυνητικής εμπορίας στο εσωτερικό του, η οποία (υποχρέωση) δεν οφείλει να εδράζεται απαραίτητα σε ήδη κατατεθείσα μήνυση ή καταγγελία.

Το Δικαστήριο καταδίκασε την Ελλάδα και επέκρινε την απόφαση του Κακουργιοδικείου Πατρών, το οποίο προέβη σε μία στενή ερμηνεία της έννοιας της εμπορίας ανθρώπων, κατηγορία από την οποία απάλλαξε τους κατηγορούμενους. Πιο συγκεκριμένα, το εθνικό δικαστήριο έκρινε λανθασμένα ότι οι συνθήκες στις οποίες κλήθηκαν να εργαστούν και να ζήσουν οι μηνυτές, δεν συνιστούν καταναγκαστική εργασία και δεν πληρούν την αντικειμενική υπόσταση του εγκλήματος του αρ. 323^Α του Ποινικού Κώδικα (ΠΚ). Οι προσφεύγοντες, υπήκοοι του Μπανγκλαντές,

³⁰⁹ **Άρθρο 4 παρ. 1 και 2 της Σύμβασης:** «1. Ουδείς δύναται να κρατηθή εις δουλείαν ή ειλωτείαν. 2. Ουδείς δύναται να υποχρεωθή εις αναγκαστικήν ή υποχρεωτικήν εργασίαν».

απασχολούνταν στις καλλιέργειες φράουλας στην περιοχή της Μανωλάδας, του νομού Ηλείας, λαμβάνοντας το ποσό (κατόπιν συμφωνίας) των 22€ ημερησίως, από το οποίο αφαιρείτο το ποσό των 3€, το οποίο αντιστοιχούσε στην τροφή τους. Η εργασία τους ξεπερνούσε τις 12 ώρες ημερησίως και λάμβανε χώρα κάτω από τον έλεγχο ένοπλων φρουρών, ζώντας σε παραπήγματα από καλάμια και χαρτόνι, χωρίς τουαλέτες και νερό. Το περιστατικό το οποίο οδήγησε σε ποινική δίωξη διαδραματίστηκε στις 17 Απριλίου του 2013, κατά το οποίο περισσότεροι από 100 εργάτες των καλλιεργειών, μετά από πολύμηνη καθυστέρηση καταβολής των μισθών τους, κατευθύνθηκαν προς τους δύο εργοδότες τους, ζητώντας τα ημερομίσθιά τους. Προκειμένου να εκφοβηθεί και απομακρυνθεί το πλήθος των εργατών που δημιουργήθηκε, ένας ένοπλος φρουρός πυροβόλησε εναντίον τους, με αποτέλεσμα να τραυματιστούν 35 από αυτούς.

Παρόλη την θέση του εισαγγελέα, περί πλήρωσης της αντικειμενικής και υποκειμενικής υπόστασης του εγκλήματος της εμπορίας ανθρώπων, το Κακουργιοδικείο, στην από 30/07/2014 απόφασή του, επέλεξε να αθώοσει τους δύο εργοδότες των προσφευγόντων, τον ένοπλο φρουρό που άνοιξε πυρ και έναν ακόμα ένοπλο επιστάτη για την κατηγορία της εμπορίας ανθρώπων, κατά 323^A ΠΚ, καταδικάζοντας μόνο για σοβαρή σωματική βλάβη τον ένοπλο φρουρό και παράνομη οπλοχρησία τον έναν εκ των δύο εργοδοτών. Το Δικαστήριο λανθασμένα έκρινε, ότι η έννοια της αδυναμίας θα υφίστατο μόνο εφόσον «*το θύμα είχε παραδοθεί άνευ όρων στην εξουσία του δράστη και δεν ίσχυε στην περίπτωση αυτή, διότι, α) οι σχέσεις μεταξύ των εργατών και των εργοδοτών τους διέπονταν από μία σχέση εργασίας η οποία τους ένωνε β) οι ιδιαίτεροι όροι αυτού του εργασιακού δεσμού δεν είχαν ως στόχο ούτε να παγιδεύσουν τους εργάτες, ούτε να οδηγήσουν σε μία φυσική εξουσία από τους εργοδότες ικανή να καταλήξει σε έναν αποκλεισμό από τον εξωτερικό κόσμο και σε μία αδυναμία εγκατάλειψης αυτής της σχέσης εργασίας*» (σκέψη 27)³¹⁰.

Το εθνικό δικαστήριο, δεν λαμβάνει υπόψιν σε κανένα σημείο της αιτιολογίας του, τις ιδιαίτερες συνθήκες υπό τις οποίες τελούσαν οι προσφεύγοντες, ήτοι τον κίνδυνο σύλληψης και απέλασης τους σε περίπτωση εγκατάλειψης της εργασίας τους και αδυναμίας τους να ανεύρουν άλλο μέσο βιοπορισμού, δεδομένου και του

³¹⁰ Το Δικαστήριο προβαίνοντας στην εν λόγω κρίση, φαίνεται να μην λαμβάνει υπόψιν του σχετική απόφαση του ΑΠ (υπ' αριθμ. 673/2011) σχετικά το στοιχείο της φυσικής εξουσίας, καθώς το Ανώτατο Δικαστήριο της χώρας, είχε εύστοχα κρίνει ότι, προκειμένου να στοιχειοθετηθεί το έγκλημα της εμπορίας ανθρώπων, δεν απαιτείται ούτε πλήρη υποδούλωση του θύματος, ούτε διαρκή και χωρίς διακοπή θέση υπό την εξουσία του δράστη.

παράνομου της διαμονής τους στη χώρα. Γνωρίζοντας την ευαλωτότητα της θέσης τους, οι εργοδότες των καλλιεργειών αποκόμιζαν όφελος εκμεταλλευόμενοι την ευαλωτότητα αυτήν. Άλλωστε, φανερά επιδερμική και στενή είναι η ερμηνεία σχετικά με τη συναίνεση των μηνυτών, καθώς όπως έκρινε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, «η προηγούμενη συναίνεση του θύματος δεν αρκεί για να αποκλείσει τον χαρακτηρισμό μίας εργασίας ως αναγκαστικής». Επρόκειτο για μία συναίνεση παρασχεθείσα υπό συνθήκες αδυναμίας και αυξημένου κινδύνου σύλληψης και απέλασης. Πράγματι, λανθασμένα γίνεται λόγος για συναίνεση ενός προσώπου σε εργασία, η οποία τελείται υπό την φρούρηση ένοπλων επιστατών, συνεχών απειλών³¹¹, εξοντωτικών και ταπεινωτικών συνθηκών.

Σύμφωνα με την κρίση του ΕΔΔΑ, σαφώς και τα πραγματικά περιστατικά δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της ειλωτείας, δεδομένου ότι πράγματι οι προσφεύγοντες είχαν αντίληψη του ότι η κατάσταση δεν ήταν «αμετακίνητη» και ότι έχρηζε διαφοροποίησης, στοιχεία που δεν ανευρίσκει κανείς στην έννοια της δουλείας. Το εθνικό δικαστήριο λανθασμένα ερμήνευσε την έννοια της καταναγκαστικής εργασίας, εξισώνοντάς την με την έννοια της ειλωτείας. Μάλιστα, στην κρίση του Κακουργιοδικείου δεν φαίνεται να λαμβάνεται υπόψιν ότι η εκμετάλλευση ατόμου μέσα από την εργασία του, συνιστά μία όψη της εμπορίας ανθρώπων, δεδομένου ότι πρόκειται για έννοιες σύμφυτες και αλληλένδετες.

Στην απόφαση της 30^{ης} Μαρτίου του 2017, το ΕΔΔΑ αναγνωρίζει την κύρωση και μεταφορά από τη χώρα μας, των σχετικών διεθνών και ευρωπαϊκών κειμένων³¹² και τη διαμόρφωση, ως όφειλε, ενός κανονιστικού και νομοθετικού πλαισίου ικανού θεωρητικά να καταπολεμήσει την εμπορία ανθρώπων. Ρητή άλλωστε αναφορά στην απαγόρευση υποχρεωτικής εργασίας γίνεται στο αρ. 22 παρ. 4 του Συντάγματος, συνδυαστικά με την προστασία που παρέχει ο ΠΚ, δυνάμει του άρθρου 323^A ΠΚ. Παρόλη την θεωρητική-κανονιστική αυτή προστασία, η χώρα δεν κατάφερε και συνεχίζει να μην καταφέρνει να εξασφαλίσει την αποτελεσματικότητα των

³¹¹ Σύμφωνα με τα όσα ισχυρίστηκαν οι προσφεύγοντες, οι εν λόγω εργοδότες τους είχαν απειλήσει ότι αν δεν φύγουν θα τους σκότωναν και θα έκαιγαν τα παραπήγματά τους.

³¹² Πρωτόκολλο του Παλέρμο του Δεκεμβρίου του 2000, Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων της 16^{ης} Μαΐου 2005, Απόφαση Πλαίσιο 2002/629/JAI του Συμβουλίου της Ευρώπης κ.α.

επιχειρησιακών της μέτρων και την εφαρμογή των επιταγών της διεθνούς και εθνικής έννομης τάξης.³¹³

Η ανωτέρω απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου αποτελεί απόφαση-θεμέλιο, όσο αφορά τις αυξημένες υποχρεώσεις των κρατών μελών σχετικά με την προστασία κάθε πολίτη από την καταναγκαστική εργασία και ό,τι αυτή συνεπάγεται. Το εργατικό δίκαιο διέπεται από διατάξεις προστατευτικές και εξασφαλιστικές των δικαιωμάτων των εργαζομένων. Πρόκειται για έναν κλάδο του δικαίου με ιδιαίρυσσα τελλολογία και περιεχόμενο, αναγκαίο λόγω της εξ ορισμού θέσης ισχύος κάθε εργοδότη. Δυνάμει της ανωτέρω απόφασης, κατέστη σαφές, ότι η υποχρέωση αυτή, σε θεσμικό και επιχειρησιακό επίπεδο, εντείνεται όταν πρόκειται για εργασία στην ελληνική επικράτεια, υπηκόων τρίτων χωρών, είτε πρόκειται για παρανόμως διαμένοντες μετανάστες, είτε για αιτούντες άσυλο ή πρόσφυγες. Κάθε μία από τις πληθυσμιακές αυτές ομάδες διατρέχει σημαντικότατο κίνδυνο υπαγωγής της σε συνθήκες καταναγκαστικής εργασίας. Η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων υπερέχει οποιωνδήποτε μορφών μη τήρησης των προϋποθέσεων νόμιμης διαμονής στη χώρα. Υπό το πρίσμα αυτό και θέτοντας ως αφετηρία της την ανωτέρω απόφαση, οφείλει να ερμηνεύει κάθε δικαστική και όχι μόνο αρχή, οποιαδήποτε μορφή κατάχρησης και εκμετάλλευσης, από μέρους εργοδοτών, της εργασίας αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια, αν επιθυμούμε να αποφύγουμε μελλοντικές καταδικαστικές αποφάσεις εις βάρος της χώρας μας.

³¹³ Η αδυναμία αυτή κατέστη σαφής και στην επίδικη περίπτωση, δεδομένου ότι είχαν ήδη λάβει χώρα Επιθεωρήσεις Εργασίας, συζητήσεις στην Ελληνική Βουλή και συνεχής εκπόνηση Εκθέσεων φορέων, όπως του Συνηγούρου του Πολίτη και σχετικών άρθρων σε εφημερίδες, ενέργειες οι οποίες κατέστησαν άκαρπες και αναποτελεσματικές ως προς τη βελτίωση του εργασιακού καθεστώτος στην Μανωλάδα.

7. Συμπεράσματα

Εθνική έννομη τάξη, Κανονισμός Δουβλίνο ΙΙΙ και Κοινή Δήλωση μεταξύ Ε.Ε. και Τουρκίας δεν αποτελούν τρεις ανεξάρτητες και αυτοδύναμα αναπτυσσόμενες θεματικές. Είναι γεγονός, ότι η διαμόρφωση της εθνικής μας νομοθεσίας, σχετικά με τις διαδικασίες παροχής ασύλου, αποτελεί σε μεγάλο βαθμό, αποτέλεσμα ενωσιακών επιλογών και στοχεύσεων. Η γεωγραφική θέση της χώρας, την έχει καταστήσει σημείο εισόδου και επί μακρόν παραμονής ενός δυσανάλογου, για το σύστημα και τις αντοχές της, αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών. Το μεταναστευτικό αποτελεί και προβλέπεται να αποτελέσει στο μέλλον ένα αναντίρρητα σοβαρό εθνικό ζήτημα, το οποίο θα κληθεί η Ελλάδα να αντιμετωπίσει. Παρόλο τον καταρχήν σεβασμό που έχει επιδείξει πράγματι η χώρα στο διεθνές δίκαιο, η δυσανάλογη αριθμητική πίεση στο σύστημά της θα την θέσει ενώπιον δύο επιλογών: την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των εισελθόντων στο έδαφος της προσώπων ή την προστασία της εθνικής της κυριαρχίας, διασφαλίζοντας την ασφάλεια των συνόρων της, ακολουθώντας ενδεχομένως πρακτικές αμφίβολης νομιμότητας και ορθότητας.

Προκειμένου να μην οδηγηθούν οι χώρες του νότου σε σαφή αδυναμία τήρησης των διεθνών τους υποχρεώσεων και του σεβασμού του δικαιώματος κάθε προσώπου στο άσυλο, οφείλει η Ε.Ε να αντιληφθεί ότι ο ρόλος της δεν μπορεί να εναπόκειται μόνο σε χρηματική συνδρομή, σε θέσπιση προσωρινών μέτρων ελάφρυνσης των συστημάτων ασύλου του νότου, σε παροχή προσωπικού ή και στην σύναψη διμερών συμφωνιών με τρίτες χώρες. Τυγχάνει να ζούμε σε μία ήπειρο η οποία αναμφίβολα έχει πολλά σπουδαία να επιδείξει στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της πρόσβασης σε ένα αμερόληπτο και ανεξάρτητο σύστημα δικαιοσύνης. Αν η Ένωση συνεχίσει ωστόσο, να ακολουθεί τέτοιου είδους πρακτικές προσωρινής αριθμητικής ελάφρυνσης και όχι δυναμικής επίλυσης ζητημάτων τέτοιας σπουδαιότητας, καθίσταται αμφίβολη η μελλοντική εικόνα της, όσον αφορά στην διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων κάθε προσώπου στην επικράτειά της. Η Ε.Ε. οφείλει να θεσπίσει και να εφαρμόσει ένα δικαιότερο και αποτελεσματικότερο σύστημα παροχής ασύλου. Το κριτήριο της πρώτης χώρας εισόδου οφείλει να αντικατασταθεί από έναν μόνιμο μηχανισμό μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο, αμέσως μετά την είσοδό τους σε ευρωπαϊκό έδαφος. Η ευρωπαϊκή αλληλεγγύη επιτάσσει, όχι μόνο μία υποβοήθηση (μέσω της παροχής προσωπικού) του έργου των κρατών πρώτης γραμμής, αλλά την

θέσπιση και λειτουργία μίας αμιγώς ευρωπαϊκής υπηρεσίας, η οποία θα κρίνει, στο πλαίσιο μίας συνολικής διαχείρισης των αιτημάτων ασύλου, ποιος δικαιούται να λάβει διεθνή προστασία σε ευρωπαϊκό έδαφος. Μόνο μέσα από ανάληψη ευθυνών από μέρους της Ένωσης, θα καταστεί εφικτή η δικαιότερη διαδικασία παροχής ασύλου στην εθνική έννομη τάξη και η ισορροπία μεταξύ των ταχέων διαδικασιών-προθεσμιών, αλλά και της διασφάλισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο. Και αυτό δεδομένου ότι η μαζικότητα των ροών είναι η βασικότερη αιτία αναποτελεσματικότητας του εθνικού συστήματος παροχής ασύλου και της απόκλισης της πραγματικότητας από τις διατάξεις του νόμου. Ο ενεργός ρόλος της Ε.Ε. είναι, επομένως, η βάση στην οποία εδράζεται οποιαδήποτε βελτίωση των συστημάτων ασύλου των χωρών του νότου.

Ο αιώνας που διανύουμε έχει χαρακτηριστεί εύλογα από πολλούς ως «αιώνας κινητικότητας», με εκατομμύρια ανθρώπους να βρίσκονται εν κινήσει, περισσότερους ακόμα και από την περίοδο του δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου. Ο αριθμός των ανθρώπων που εγκαταλείπουν τη χώρα καταγωγής τους, συνεχίζει και θα συνεχίζει να αυξάνεται, αν λάβει κανείς υπόψιν του την αυξανόμενη ένταση στη Μέση Ανατολή, τους συνεχείς εμφυλίους στην Αφρικανική ήπειρο, αλλά και το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής, το οποίο θα οδηγήσει τους κατοίκους πολλών περιοχών του πλανήτη σε αναζήτηση νέας κατοικίας. Τον Ιανουάριο του 2020, η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.) προέβη μάλιστα σε μία μείζονος σημασίας κρίση, στην οποία, σύμφωνα με αναλυτές, θα εδράζεται ένα νέο κύμα ροών υπηκόων τρίτων κρατών και αναζήτησης διεθνούς προστασίας³¹⁴. Σύμφωνα με την Επιτροπή, τα κράτη οφείλουν να λαμβάνουν σοβαρά υπόψιν τους την υποβάθμιση του περιβάλλοντος κατά την κρίση τους επί αίτησης παροχής ασύλου, δεδομένου ότι *«η υποβάθμιση του περιβάλλοντος μπορεί να βλάψει την ευμάρεια ενός προσώπου και να παραβιάσει το δικαίωμά του στη ζωή»*. Η Επιτροπή παρότι απέρριψε την προσφυγή του αιτούντα, μετανάστη των νησιών Κιριμπάτι, τα οποία θεωρούνται από τις πρώτες περιοχές του πλανήτη που θα επηρεαστούν από την κλιματική αλλαγή και την άνοδο της στάθμης της θάλασσας, εντούτοις με την κρίση της αυτή, έβαλε τα θεμέλια στην επίκληση του «δικαιώματος στη ζωή» αναφορικά με

³¹⁴ UN News, *UN human rights ruling could boost climate change asylum claims*, 21 January 2020, διαθέσιμο: <https://news.un.org/en/story/2020/01/1055671>.

την κλιματική αλλαγή και την αδυναμία καλλιέργειας της γης πολλών περιοχών ανά την υφήλιο³¹⁵.

Η προσφυγική κρίση, με την οποία ήρθε αντιμέτωπη η Ευρώπη στα μέσα του 2015, οφείλει να αποτελέσει, τη βάση στην οποία η Ε.Ε. θα αντιμετωπίσει μελλοντικά, όμοιας φύσης ζητήματα, πιθανότατα με μεγαλύτερη ένταση από αυτά των περασμένων πέντε ετών, αναβαθμίζοντας την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών ασύλου, με γνώμονα πάντα το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των διεθνών της δεσμεύσεων. Το προσφυγικό ζήτημα, στο επίκεντρο του οποίου βρέθηκε η χώρα μας τα τελευταία έτη, αποτελεί ίσως την πιο επίκαιρη απεικόνιση της ήδη διατυπωθείσας, αιώνες πριν, άποψης του Γερμανού φιλοσόφου, Ιμμάνουελ Καντ, σχετικά με την άμεση και αναπόφευκτη επίδραση κάθε κοινωνίας στην άλλη. Η εποχή κατά την οποία καθίστατο εφικτή η απομόνωση κοινωνιών, εθνών και πολιτισμών, η μη επίδραση γεγονότων και ζητημάτων, τα οποία λάμβαναν χώρα χιλιόμετρα μακριά από τον ευρωπαϊκό χώρο, έχει παρέλθει. Η αντιμετώπιση των εν λόγω ζητημάτων ως ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος, ως ζητήματα τα οποία χρήζουν της προσοχής του συνόλου της ευρωπαϊκής κοινότητας, δεν αποτελεί απλά μία θεωρητική αξία και ηθική υποχρέωση³¹⁶, αλλά την μόνη ενδεχομένως βιώσιμη λύση για το σύνολο της Ένωσης και των επιμέρους κρατών μελών αυτής.

³¹⁵ United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner, *Historic UN Human Rights case opens door to climate change asylum claim*, Geneva, 21 January 2020, διαθέσιμο: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25482&LangID=E>.

³¹⁶ Δρ. Χρήστος αρ. Μπαξεβάνης, *Η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών (α.80 ΣΛΕΕ) στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων*, 2017, σελ.90.

Αντί επιλόγου

«Λαθεμένο μου φαινόταν πάντοτε το όνομα που μας έδιναν, μετανάστες. Θα πει κείνοι που άφησαν την πατρίδα τους. Εμείς ωστόσο, δεν φύγαμε γιατί το θέλαμε, λεύτερα να διαλέξουμε μια άλλη γη. Ούτε και σε μια χώρα μπήκαμε να μείνουμε για πάντα εκεί, αν γινόταν. Εμείς φύγαμε στα κρυφά-Μας κινήγησαν, μας προγράψανε. Κι η χώρα που μας δέχτηκε, σίτι δεν θα 'ναι, μα εξορία.»

Μπέρτολτ Μπρεχτ, 1937.

Βιβλιογραφία

- Μ.- Ν. Μαρούδα, Β. Σαράντη, *ΤΟ ΝΕΟ ΔΙΚΑΙΟ ΥΠΟΔΟΧΗΣ & ΑΣΥΛΟΥ Ν.4636/2019 «Περί διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις»*, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, 2020.
- Α.Ράντος, Π.Νάσκου-Περράκη, Μ.Σταυροπούλου, Ν.Σιταρόπουλος, Ι.Μπαμπασίκα *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών*. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, 1998.
- Ζ.ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ-ΠΑΣΙΑ, *Δίκαιο Αλλοδαπών*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2015.
- Γ. Σπυροπούλου & Δ. Χριστόπουλος, *Προσφυγικό: Θα τα καταφέρουμε;- Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2016
- Κ. Χατζηκωνσταντίνου/Μ. Σαρηγιαννίδης/Χ. Αποστολίδης, *Θεμελιώδεις Έννοιες στο Διεθνές Δημόσιο Δίκαιο*, 2η έκδ., εκδόσεις Σάκκουλας, 2014.
- Ε. Σαχτεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2011.
- Μαρούδα Μ.-Ν., Σαράντη Β., *Προσφυγικό Δίκαιο, Ερμηνεία, Διαγράμματα, Υποδείγματα*, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα, 2016.
- Γέροντας Απόστολος, *Επιτομή Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014.
- Κώστας Χ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Θεσσαλονίκη, 2006.
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), *Έκθεση αναφοράς ΕΕΔΑ για το προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα*, Σεπτέμβριος 2019.
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), *Έκθεση για τη συμφωνία Ε.Ε.-Τουρκίας της 18^{ης} Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα, υπό το πρίσμα του Ν.4375/2016*, Απρίλιος 2016.
- Τάκης Ανδρ., *Μακροχρόνια διαμένοντες χωρίς χαρτιά: Το «καταραμένο απόθεμα» των ευρωπαϊκών πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου*, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα «Αριστόβουλος Μάνεσης».
- “More than half a million asylum applications lodged in the EU+so far in 2019”, 19 November 2019, EASO, <http://www.easo.europa.eu/news-events/more-half-million-asylum-applications-logged-eu-so-far-2019>.
- «Asylum quarterly report, Statistics Explained.» Data extracted on 16 September 2019, Planned article update:December 2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/>.
- European Commission, Eurostat, Migrant integration, Background. n.d. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migrant-integration/background> (πρόσβαση January 10, 2020).
- EUR-Lex, Access to European Union Law, διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/LSU/?uri=celex:32013L0032>.
- Council of the EU, PRESS EL, ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ 144/16, 18/03/2016, *Δήλωση Ε.Ε.-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016*, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.consilium.europa.eu/press>.
- EASO, FRONTEX, *Πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, Τι πρέπει να γνωρίζετε*, 2016, διαθέσιμο: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-FAQ-EL.pdf.pdf>.
- Κερασιώτης Β., *Μεταχείριση των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα και Κανονισμός Δουβλίνο II-ΕΔΔΑ*, απόφαση της 21.01.2011, Μ.Σ.Σ. κατά Βελγίου και Ελλάδος,

διαθέσιμο στην ιστοσελίδα «Αριστόβουλος Μάνεσης»:
<http://constitutionalism.gr/1886-metaheirisi-aitoyntwn-asylo-stin-ellada-kai-kanoni/>.

- Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου, 17 November 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/LSU/?uri=CELEX%3A32015D1523> (πρόσβαση January 9, 2020).
- Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, Έκθεση αξιολόγησης του συστήματος του Δουβλίνου {COM(2007)299}, διαθέσιμη: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52007DC0299>.
- ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, *Δελτίο τύπου: Τέσσερα χρόνια λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου*, 19 Ιούνιος 2017. http://asylo.gov.gr/?page_id=615.
- *Μετεγκατάσταση: η Επιτροπή κινεί διαδικασίες επί παραβάσει κατά της Τσέχικης Δημοκρατίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας*, 9 January 2020. https://ec.europa.eu/greece/news/20171406_metegkatasasi_diadikasies_epi_paravase_i_el.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βρυξέλλες 9.9.2015, *Πρόταση, Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση ενωσιακού κοινού καταλόγου ασφαλών χωρών καταγωγής για τους σκοπούς της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του ΕΚ και του Συμβουλίου σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, και για την τροποποίηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ*, <https://eur.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015PC0452&from=EN>.
- Sebastian Kemkens (2016), *Zuruck in dem Krieg*, Zeit Online, 14.02.2016, in <https://www.zeit.de.2016/05/fluechting-syrien-freiwillige-ausreise-rueckkehr/komplettansicht>.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Πολιτική Ασύλου, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση-2019, www.europarl.europa.eu/factsheets/el.
- UNCHR Greece, *Η Ύπατη Αρμοστεία, η UNICEF και ο ΔΟΜ καλούν τα ευρωπαϊκά κράτη να ενισχύσουν την εκπαίδευση των παιδιών προσφύγων και μεταναστών*, 11 Σεπτεμβρίου 2019, διαθέσιμο: https://www.unchr.org/gr/12765-ekpaideusi_twn_paidiwn_prosfdyfwn_metanastwn.html?fbclid=IwAR15xXZI_GnKuQEQLj1XBBmST0yAXJCBEkC.
- UNCHR Operational Portal on the Refugee Situation in Greece (2019), <https://data2.unchr.org/en/situations/Mediterranean/location/5179>.
- European Stability Initiative, *Refugees and asylum in Aegean. The impact of the EU-Turkey Statement*, 26 January 2018, διαθέσιμο: <http://www.esiweb.org/corefactsgreece>.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα), *Μετεγκατάσταση: η Επιτροπή κινεί διαδικασίες επί παραβάσει κατά της Τσέχικης Δημοκρατίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας*, 13 Ιουνίου 2017, διαθέσιμο : https://ec.europa.eu/greece/news/20171406_metegkatasasi_diadikasies_epi_paravase_i_el.
- Human Rights Watch, *Letters to EU Leaders on refugees*, 15 March, διαθέσιμο: <https://www.hrw.org/news/2016/03/15/human-rights-watch-letter-eu-leaders-refugees>.
- UN News, *UN human rights ruling could boost climate change asylum claims*, 21 January 2020, διαθέσιμο: <https://news.un.org/en/story/2020/01/1055671>.

- United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner, *Historic UN Human Rights case opens door to climate change asylum claim*, Geneva, 21 January 2020, διαθέσιμο: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25482&LangID=E>.
- Oxfam and GCR Briefing Note, October-December 2019, “Lesvos Bulletin”, Oxfam and the Greek Council for Refugee’s update on the EU “hotspot” of Moria, January 2020.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής - Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη - Πλαίσιο σχετικά με την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (COM/2005/0389 τελικό), διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0389>.
- Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση μηχανισμού μετεγκατάστασης λόγω κρίσης και την τροποποίηση του κανονισμού 604/2013 {COM(2015) 450 τελικό}.
- Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Έκθεση Σχεδίου Νόμου Περί Διεθνούς Προστασίας, 15 Οκτωβρίου 2019.
- Refugee Support Aegean (RSA), *Παρατηρήσεις της RSA επί του Σχεδίου Νόμου Περί Διεθνούς Προστασίας*, Οκτώβριος 2019.
- Greek Council for Refugees, *Παρατηρήσεις για το νέο σχέδιο νόμου για την ενσωμάτωση της Οδηγίας Υποδοχής*, διαθέσιμο: https://www.gcr.gr/el/news/press_releases_announcements/item/609-paratiriseis-gia-to-sxedio-nomou-gia-tin-ensomatosi-tis-odigias-ypodoxis.
- Ελληνικό Συμβούλιο για τους πρόσφυγες, *Σοβαρές παραβιάσεις κατά την επιστροφή αιτούντος άσυλο στο πλαίσιο της εφαρμογής της λεγόμενης «Συμφωνίας Διοικητικής Διευθέτησης Ελλάδας-Γερμανίας»*, 25 Οκτωβρίου 2018, διαθέσιμο: <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/995-sovares-paraviaseis-kata-tin-epistrofi-aitoyntos-asylo-sto-plaisio-tis-efarmogis-tis-legomenis-symfonias-dioikitikis-dieftthesis-elladas-germanias>.
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική έκθεση αριθ. 24/2019: *Άσυλο, μετεγκατάσταση και επιστροφή μεταναστών: Καιρός να εντατικοποιηθεί η δράση ώστε να αντιμετωπιστούν οι αποκλίσεις μεταξύ στόχων και αποτελεσμάτων*, 13/11/2019, διαθέσιμη: <https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=51988>.
- Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, *Παρατηρήσεις του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες επί του Νόμου 4375/2016*, Αθήνα, 8.4.2016.
- Δελτίο Τύπου του Ελληνικού Συμβουλίου για τους πρόσφυγες και άλλων έξι οργανώσεων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου: *«η Συμφωνία αυτή καταργεί κάθε νομικό κεκτημένο ως προς την προστασία των προσφύγων, όπως αυτό οικοδομήθηκε με το διεθνές, ενωσιακό και εθνικό δίκαιο, την Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου»*, 31/03/2016.
- Συστάσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προς την Ελλάδα για το έτος 2017, Φεβρουάριος 2017, διαθέσιμο: https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2017/10/UNHCR_Recommendations_Greece_March2017_GR_1.pdf.
- Συνήγορος του Πολίτη, *Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων, Ζητήματα διοικητικής διαχείρισης και δικαιωμάτων*, Απρίλιος 2017, διαθέσιμο: https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_ombudsman_migrants_refugees_2017-el.pdf.

- Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, *Κοινή Αναφορά 25 Οργανώσεων για περιστατικά παραβίασης δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο, Επαναλαμβανόμενα περιστατικά παραβίασης δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και προσφύγων από τη Διοίκηση (ΑΦΜ, ΑΜΚΑ, κάρτα ανεργίας, δικαίωμα στην εργασία)*, διαθέσιμο: <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/689-koini-anafora-25-organoseon-gia-peristatika-paraviasis-dikaiomaton-ton-aitounton-asylo>.
- European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, {SEC(2011) 957 final}, διαθέσιμο: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/EN/1-2011-455-EN-F1-1.Pdf>.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών*, 7.6.2016, COM/2016/0377 final, διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0377>.
- ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, Υπηρεσία Ασύλου, Στατιστικά Στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου-Διαδικασίες Μετεγκατάστασης.
- ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, Υποδοχής και Ασύλου, Υπηρεσία Ασύλου, Στατιστικά Στοιχεία Εθνικής Μονάδας Δουβλίνου (7.6.2013-30.11.2019), Ημερομηνία Αναθεώρησης:04-12-2019.
- ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, Σύνολο Αιτήσεων Ασύλου, Στατιστικά Στοιχεία Υπηρεσίας Ασύλου (από 07.06.2013 έως 30.11.2019), Ημερομηνία επικαιροποίησης:04.12.2019.
- Τσιούτρα Όλγα-Μαρία, *Η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των εξωτερικών συνόρων*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Μάρτιος 2018.
- Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Οδηγός Εκπαιδευτικού-Τόμος β', *Παρεμβάσεις επιμόρφωσης για την ενίσχυση των σχολικών δομών του εκπαιδευτικού συστήματος (MIS 5004204)*, Δράση 4: *Επιμορφωτικές δράσεις για την υποστήριξη της εκπαίδευσης παιδιών προσφύγων*, Αθήνα, Οκτώβριος 2019.
- Alfavita, *Συντονισμός για το προσφυγικό-μεταναστευτικό: Για την εκπαίδευση των παιδιών των προσφύγων και των μεταναστών και η νομοθεσία*, 21.06.2016, διαθέσιμο: https://www.alfavita.gr/ekpaideysi/190393_syntonismos-gia-prosfygiko-metanasteytiko-gia-tin-ekpaideysi-ton-paidion-ton.
- Alfavita, *Νέα ρύθμιση στη Βουλή: Υποχρεωτική η φοίτηση των προσφύγων στα σχολεία*, 22.10.2019, διαθέσιμο: https://www.alfavita.gr/ekpaideysi/301975_nea-rythmisi-sti-boyli-yphreotiki-i-foitisi-ton-prosfygopaidon-sta-sholeia.
- European Court of Auditors, *EU response to the refugee crisis: the "hotspot" approach*, 2017.
- Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*, Ιούνιος 2018, το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <http://www.opengov.gr/immigration/wpcontent/uploads/downloads/2019/01/ethniki-stratigiki.pdf>.
- CNN Greece, *Κυβέρνηση: Ξεκινά αμέσως η κατασκευή των κλειστών δομών στα νησιά*, 25 Φεβρουαρίου 2020, διαθέσιμο:

<https://www.cnn.gr/news/politiki/story/208904/kyvernisi-xekina-amesos-i-kataskeyiton-kleiston-domon-sta-nisia>.

- Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, *Οδηγίες και κατευθύνσεις για την ίδρυση και λειτουργία Τάξεων Υποδοχής (ΤΥ) ΖΕΠ για το σχολικό έτος 2018-2019 σε δημοτικά σχολεία της χώρας-Α' φάση*, Μαρούσι, 30.5.2018.
- Marcus Engler, *Along the Balkan Route: The Impact of the Post-2014 "Migrant Crisis" on the EU's South East Periphery*, Migrate-Jean Monnet Network, Chapter 1: *Route Closed? The impact of the EU-Turkey Statement on the Refugee Migration Flows into Europe*.
- European Commission, *EU-Turkey Joint Action Plan*, MEMO 15/8560, Brussels, 2015.
- European Database of Asylum Law (EDAL), *The Case of the Administrative Arrangement between Greece and Germany: A tale of "paraDublin activity"?* November, 2018.
- Dimitris Tsarouhas, *Along the Balkan Route: The Impact of the Post-2014 "Migrant Crisis" on the EU's South East Periphery*, Migrate-Jean Monnet Network, Chapter 2: *Turkey and the European Migration Crisis: Apprehensive Cooperation*.
- SCIREA Final Conference, *Inclusion of Migrants and Refugees through Education*, University of Aegean, Georgia Chalkoutsaki, *Non-formal Education for Refugees*, 2020.
- Διεθνής Αμνηστία, *Η ψευδαίσθηση της «ασφαλούς χώρας» για την Τουρκία καταρρέει*, Μάρτιος 2016.
- Δρ. Χρήστος αρ. Μπαξεβάνης, *Η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών (α.80 ΣΛΕΕ) στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων*, 2017.
- Παπαγεωργίου Ι, Δημητροπούλου Γ., *Ασυνόδετοι ανήλικοι αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα (έκδοση Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες)*, 2008.

Νομοθεσία-Νομολογία

- Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων, Υπογράφηκε στην Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951, Έναρξη ισχύος: 22 Απριλίου 1954 σύμφωνα με το άρθρο 43, Κείμενο: Ηνωμένα Έθνη, Συλλογή Συμβάσεων Νο.2545, Τόμος 189, σελ.137, διαθέσιμο σε: <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2018/01/04-symvasiprotokollo.pdf>.
- Το Πρωτόκολλο του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων της 31^{ης} Ιανουαρίου 1967, Έναρξη ισχύος: 4 Οκτωβρίου 1967 σύμφωνα με το άρθρο VIII, Κείμενο: Ηνωμένα Έθνη, Συλλογή Συμβάσεων, Νο. 8791, Τόμος 606, σελ.267, διαθέσιμο σε: <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2018/01/04-symvasiprotokollo.pdf>.
- Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΧΘΔ), το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:12016P/TXT>.
- Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/06/symbasi_gia_anthrw pina dikaiwmata_el.pdf.
- ΕΔΔΑ, Πρώτο Τμήμα, Υπόθεση Memlika κατά Ελλάδος (αρ. Προσφυγής 37991/12), Στρασβούργο, 6 Οκτωβρίου 2015.
- Curia-Documents, ΔΕΕ (C-540/03), Προσφυγή ακυρώσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, 27 Ιουνίου 2006.

- Καταστατικό του Γραφείου του Υπατου Αρμοστή {προσαρτήθηκε στην Απόφαση 428 (V) που υιοθέτησε η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών (14η Δεκεμβρίου 1950)}, διαθέσιμο: <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2017/05/UNHCRstatute.pdf>.
- Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2013, το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=IT>.
- Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2013, το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>
- Οδηγία 2011/95/ΕΕ Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2011, το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/LSU/?uri=celex:32011L0095>.
- Κανονισμός 604/2013, το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en>.
- Η Συνθήκη της Ε.Ε. (ΣΕΕ) και η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ε.Ε. (ΣΛΕΕ), το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>.
- ΕΔΔΑ (Τμήμα Διευρυμένης σύνθεσης) Υπόθεση Μ.Σ.Σ. κατά Βελγίου και Ελλάδας (αρ. Προσφυγής 30696), Απόφαση της 21^{ης} Ιανουαρίου 2011, Επιθεώρηση Μεταναστευτικού Δικαίου (ΕΜΕΔ) 2011.24 επ..
- ΔΕΕ (C-715/17, C-718/17 και C-719/17), Γ' Τμήμα, 2 Απριλίου 2020, το πλήρες κείμενο διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224882&pageIndex=0&doclang=el&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3165214>.
- ΕΔΔΑ, Κ.Ρ.Σ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου (αρ. προσφυγής 32733/2008), Απόφαση επί του παραδεκτού, Στρασβούργο, 2 Δεκεμβρίου 2008, διαθέσιμη: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-90500%23%5C%22itemid%22:%5C%22001-90500%22%5D%7D>.
- Νόμος σχετικά με το καθεστώς αλλοδαπών και περί διεθνούς προστασίας στην Τουρκία, διαθέσιμο σε: http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf.
- ΣτΕ(Ολομέλεια), Απόφαση 2347/2017, 22 Σεπτεμβρίου 2017, διαθέσιμη: https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/alldfiles/%CE%9F%CE%9B%20%CE%A3%CE%A4%CE%95%202347_2017%20D.%CE%9C..pdf.
- ΔΕΕ (T-192/16), Απόφαση της 28^{ης} Φεβρουαρίου 2017, διαθέσιμη: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188483&doclang=EN>.
- ΕΔΔΑ, Πρώτο Τμήμα, Υπόθεση Chowdury και λοιποί κατά της Ελλάδος (αρ. Προσφυγής 21884/15), Στρασβούργο, 30 Μαρτίου 2017.
- ΣτΕ(Δ), Απόφαση 805/2018, της 17^{ης} Απριλίου 2018. ΝΟΜΟΣ-ΒΑΣΕΙΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.
- Νόμος 4636/2019 (ΦΕΚ 169/Α/1-11-2019) *Περί διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις*, το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/nomos-4636-2019-phek-169a-1-11-2019.html>.
- Νόμος 4375/2016 (ΦΕΚ 51/Α/3-4-2016) *Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιτύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις*, το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/nomos-4375-2016-phek-51-a-3-4-2016.html>.

- ΕΔΔΑ, Πρώτο Τμήμα, Υπόθεση Σαμπάνη κλπ κατά Ελλάδας (αρ. Προσφυγής 32526/05), Στρασβούργο, 5 Ιουνίου 2008.
- Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Νόμος (Intrasoft International), Ν.4251/2014: Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης κλπ διατάξεις, ΦΕΚ Α80/1.4.2014, https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/2_nomothesia_artl_total_prs.php.
- ΣτΕ (Τμήμα Γ'), Απόφαση 470/2018, 1 Μαρτίου 2018, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα «Αριστόβουλος Μάνεσης»: https://www.constitutionalism.gr/ste-tmima3o_470-2018-sholeia-prosfygon/.
- Η Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (1989), κύρωση και προσχώρηση με την από 20 Νοεμβρίου 1989 44/25 Απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, Έναρξη ισχύος : 20 Σεπτεμβρίου 1990, το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <https://www.refworld.org/cgibin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bcbf83a2>.
- Οικουμενική Διακήρυξη για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, 10 Δεκεμβρίου 1948, το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=grk>.
- Υπουργική Απόφαση 1140/20.12.2019, Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Περιορισμός Κυκλοφορίας των Αιτούντων Διεθνή Προστασία (ΦΕΚ Β' 4736/20.12.2019).
- Υπουργική Απόφαση 1139/20.12.2019, Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Διαδικασία χορήγησης ταξιδιωτικών εγγράφων σε δικαιούχους καθεστώτος του πρόσφυγα, σε δικαιούχους επικουρικής προστασίας καθώς και σε αιτούντες διεθνή προστασία (ΦΕΚ Β' 4736/20.12.2019).
- Υπουργική Απόφαση 1333/31.12.2019, Εφαρμογή των διατάξεων των παραγράφων 3 και 5 του άρθρου 90 του νόμου 4636/2019 (ΦΕΚ Α' 169), ΦΕΚ Β' 4892/31.12.2019.
- Υπουργική Απόφαση 717/31.1.2020, Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων – Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων-Μετανάστευσης και Ασύλου-Επικρατείας, Ρυθμίσεις για τη διασφάλιση πρόσβασης των αιτούντων διεθνούς προστασίας στις υπηρεσίες υγείας, την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, την κοινωνική ασφάλιση και την αγορά εργασίας- Έκδοση Π.Α.Α.Υ.Π.Α. (ΦΕΚ Β' 199/31.1.2020).
- Σύνταγμα της Ελλάδος, το πλήρες κείμενο διαθέσιμο: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>.
- Υπουργική Απόφαση 180647/ΓΔ4, Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης Και Τουρισμού Παιδείας, Έρευνας Και Θρησκευμάτων Οικονομικών, Ίδρυση, οργάνωση, λειτουργία, συντονισμός και πρόγραμμα εκπαίδευσης των Δομών Υποδοχής για την Εκπαίδευση των Προσφύγων (Δ.Υ.Ε.Π.), κριτήρια και διαδικασία στελέχωσης των εν λόγω δομών, (ΦΕΚ 3502 Β'/31.10.2016), διαθέσιμη: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-ekpaideuse/koine-upourgike-apophase-180647-gd4-2016.html>.
- ΔΕΕ(C-643/15), Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Δημοκρατία της Σλοβακίας και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, διαθέσιμη: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-643/15&language=EL>.
- Διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου, πρώτο πενταμελές τμήμα, ΝΕ κατά Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 28ης Φεβρουαρίου 2017, διαθέσιμη: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-192/16&language=EL>.
- Curia, Συλλογή της Νομολογίας, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα YVES BOT της 26ης Ιουλίου 2017, Υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, Σλοβακική Δημοκρατία, Ουγγαρία κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ECLI:EU:C:2017:618.
- InfoCuria Νομολογία, τρίτο τμήμα, Απόφαση της 2ας Απριλίου 2010, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-715/17, C-718/17 και C-719/17, διαθέσιμη: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224882&pageIndex=0&doclang=el&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3165214>.

