

Σχόλια του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες επί του νομοσχεδίου περί διεθνούς προστασίας

22 Οκτωβρίου 2019—Το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες εκφράζει τη βαθιά του ανησυχία για το πρόσφατο νομοσχέδιο «περί Διεθνούς Προστασίας», όπως αυτό δημοσιεύθηκε στις 15 Οκτωβρίου 2019 και υπογραμμίζει ότι αυτό υπονομεύει σημαντικά θεμελιώδεις εγγυήσεις αιτούντων άσυλο και προσφύγων, κατά παράβαση, μεταξύ άλλων του ενωσιακού, διεθνούς και εθνικού δικαίου καθώς και της αρχής μη επαναπροώθησης.

Καταρχάς επισημαίνουμε ότι, παρόλο που το νομοσχέδιο αυτό αφορά στην ενσωμάτωση τριών ενωσιακών Οδηγιών¹ και επιφέρει εξαιρετικά σημαντικές αλλαγές στο σύστημα παροχής διεθνούς προστασίας και υποδοχής, δεν παρασχέθηκε επαρκής χρόνος για δημόσια διαβούλευσή του (μόλις 5 ημερών), γεγονός που ακυρώνει στην πράξη την ουσιαστική δυνατότητα σχολιασμού των διατάξεων του και συμμετοχής, μεταξύ άλλων, του νομικού κόσμου και της κοινωνίας των πολιτών σε αυτήν.

Το νομοσχέδιο έρχεται στη δημοσιότητα σε μια στιγμή κρίσης² για το ελληνικό σύστημα υποδοχής, ιδίως στα Νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου, όπου συνολικά παραμένουν εγκλωβισμένοι περίπου 30.000 άνθρωποι, σε εγκαταστάσεις με χωρητικότητα μόλις 6.178 θέσεων³, σε εξαιρετικά επικίνδυνες και ακατάλληλες συνθήκες, στο πλαίσιο του επιβαλλόμενου γεωγραφικού περιορισμού προς υλοποίηση της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας. Κρίση η οποία ανατροφοδοτείται από την περιορισμένη έως ανύπαρκτη παροχή ιατρικών και ψυχοκοινωνικών υπηρεσιών και τις εντεύθεν συνέπειες στην λειτουργία του συστήματος ταυτοποίησης προσώπων, που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, στην απουσία νέων θέσεων υποδοχής στην ενδοχώρα και στις σημαντικές καθυστερήσεις στη διαδικασία εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας σε ολόκληρη την χώρα.

Όπως προκύπτει από το περιεχόμενο του προτεινόμενου νομοσχεδίου, η ελληνική πολιτεία, αντί να σχεδιάσει μία πολιτική προς την κατεύθυνση επίλυσης των πραγματικών προβλημάτων του ελληνικού συστήματος άσυλου και υποδοχής, με τη στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών για την εξέταση αιτημάτων άσυλου και την υλοποίηση μιας αποτελεσματικής ενταξιακής πολιτικής, που θα μπορούσε να επιταχύνει σημαντικά τη διαδικασία άσυλου και να απελευθερώσει σημαντικό αριθμό θέσεων φιλοξενίας στην ενδοχώρα, επιλέγει να αντιμετωπίσει την υφιστάμενη κρίση με ρυθμίσεις, που μειώνουν θεμελιώδεις εγγυήσεις του συστήματος άσυλου και υποδοχής, και οι οποίες προσανατολίζονται μονομερώς στη αύξηση των επιστροφών.

¹ Οδηγία 2013/32/ΕΕ, Οδηγία 2013/33/ΕΕ, Οδηγία 2011/95/ΕΕ.

² Βλ. Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Η Ελλάδα πρέπει να δράσει άμεσα για να σταματήσει τον επικίνδυνο υπερσυνωστισμό στα κέντρα υποδοχής στα νησιά. Κρίσιμη η στήριξη της Ε.Ε., 1 Οκτωβρίου 2019, <https://www.unhcr.org/gr/13070-i-ellada-prepei-na-drasei-amesa.html>; Ανακοίνωση τύπου 12 οργανώσεων, Τα νησιά του Αιγαίου και πάλι στο «κόκκινο»: Ως τότε αυτός ο φαύλος κύκλος; - 18 Σεπτεμβρίου 2019, <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/1257-ta-nisia-tou-aigaiou-kai-pali-sto-kokkino-os-pote-aftos-o-faylos-kyklos>

³ <https://infocrisis.gov.gr/6462/fwd-apatyposi-tis-ethnikis-ikonas-katastasis-gia-to-prosfygiko-metanasteftiko-zitima-tin-17-10-2019/>

Οι διατάξεις του νομοσχεδίου ενσωματώνουν στην ελληνική έννομη τάξη τα ελάχιστα επιτρεπόμενα όρια προστασίας και εγγυήσεων (minimum standards) του ενωσιακού δικαίου, ενώ σε αρκετά σημεία οι προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν εξασφαλίζουν ούτε αυτά τα ελάχιστα όρια, θέτοντας ζητήματα παραβίασης του ενωσιακού δικαίου και πλημμελούς ενσωμάτωσής του στην ελληνική έννομη τάξη.

Επιπλέον και παρά το γεγονός ότι σκοπός του νομοθέτη, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου, είναι «η κατάστροψη ενός ... συστήματος συμπαγούς, δομημένου, σαφούς, δίκαιου», στην πραγματικότητα οι διατάξεις του νομοσχεδίου εισάγουν περαιτέρω πολύπλοκες, κατακερματισμένες και κατά παρέκκλιση διαδικασίες (βλ. διαδικασία κατ' απόλυτη προτεραιότητα, κατά προτεραιότητα, παράλληλα και παράπλευρα προς την ταχύρρυθμη διαδικασία και τη διαδικασία στα σύνορα), μειώνουν διαδικαστικές και ουσιαστικές εγγυήσεις αιτούντων άσυλο και προσφύγων, ακόμη και των πλέον ευάλωτων εξ αυτών (ανήλικοι, θύματα βασανιστηρίων, βίας κλπ), με εξαιρετικά συντετμημένες προθεσμίες, οι οποίες είναι αμφίβολο κατά πόσο μπορούν να ακολουθηθούν ακόμη και από την ίδια τη Διοίκηση, υπερβολικά διαδικαστικά εμπόδια για τους αιτούντες διεθνή προστασία, που παρεμποδίζουν την ολοκλήρωση της διαδικασίας εξέτασης, εισαγωγή της δυνατότητας απόρριψης ενός αιτήματος διεθνούς προστασίας χωρίς να έχει προηγηθεί μια δίκαιη και αποτελεσματική εξέταση σε δύο βαθμούς, υπερβολική διεύρυνση των προσώπων, που στερούνται του δικαιώματος παραμονής στη χώρα, κατά τη διαδικασία εξέτασης κατά τον δεύτερο βαθμό, συμπεριλαμβανομένων και προσώπων με προφανή ανάγκη διεθνούς προστασίας, περιορισμό στην πρόσβαση σε πραγματική προσφυγή και δικαστική προστασία και αμφιβόλου συνταγματικότητας ρυθμίσεις.

Λόγω του εξαιρετικά περιορισμένου χρόνου προς διαβούλευση, επισημαίνονται, ενδεικτικώς, τα παρακάτω:

Άρθρο 24 παρ. 4: Παραβίαση δικαιώματος οικογενειακής ενότητας δικαιούχων διεθνούς προστασίας.

Στο προτεινόμενο άρθρο 24 παρ.4 διατηρούνται οι επιπλέον προϋποθέσεις για την χορήγηση άδειας διαμονής σε μέλη οικογένειας δικαιούχων διεθνούς προστασίας οι οποίες δεν προβλέπονται στο αρχικό κείμενο της Οδηγίας και έρχονται σε αντίθεση με το άρθρο 23 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ, εφόσον η οικογένεια έχει δημιουργηθεί μετά την είσοδο στην χώρα και εντός αυτής. Παραβιάζεται επίσης και το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, καθώς πλήττει τον πυρήνα της διατήρησης της οικογενειακής ενότητας και του σεβασμού της οικογενειακής ζωής. Συγκεκριμένα, επιβάλλεται στο μέλος οικογένειας δικαιούχου διεθνούς προστασίας να είναι κάτοχος άδειας διαμονής σε ισχύ κατά την τέλεση του γάμου, προκειμένου να λάβει όμοια σε χρονική διάρκεια άδεια διαμονής με τον/ην σύζυγό του/της. Το προτεινόμενο άρθρο παραβιάζει και το δικαίωμα στην απαγόρευση των διακρίσεων του άρθρου 14 της ΕΣΔΑ καθώς αυτή η προϋπόθεση δεν απαιτείται εφόσον η οικογένεια έχει δημιουργηθεί πριν την αναχώρηση από την χώρα καταγωγής (Hode και Abdi κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Αρ. προσφ. 22341/09, 6.11.2012)

Άρθρο 24 παρ. 1: Μείωση χρονικής διάρκειας άδειας διαμονής δικαιούχων επικουρικής προστασίας από τα τρία έτη στο ένα έτος

Με το προτεινόμενο άρθρο επιλέγεται το κατώτατο όριο προστασίας, η συντομότερη δυνατή διάρκεια άδειας διαμονής δικαιούχου επικουρικής προστασίας, μόλις ένα έτος κατά τα οριζόμενα στην Οδηγία 2011/95/ΕΕ και έρχεται σε αντίθεση με την κεκτημένη τριετή χρονική διάρκεια των αδειών διαμονής δικαιούχων επικουρικής κατά το Π.Δ. 141/2013. Επιπροσθέτως, δεν προβλέπονται καν μεταβατικές διατάξεις για αυτούς στους οποίους χορηγήθηκε άδεια διαμονής βάσει προγενέστερου νόμου. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου, η διαφοροποίηση ως προς τη χρονική διάρκεια των αδειών διαμονής των δικαιούχων επικουρικής προστασίας καθίσταται αναγκαία, ενόψει του ότι σχετίζεται με την ευμετάβλητη κατάσταση στη χώρα καταγωγής. Η άποψη αυτή παραγνωρίζει ότι, προκειμένου να θεωρηθεί ότι σε μια χώρα έχει επέλθει αλλαγή, θα πρέπει η αλλαγή αυτή να είναι ουσιώδους σημασίας, πραγματικά αποτελεσματική και όχι τυπική, καθώς και βιώσιμη ώστε να διαρκεί (Hathaway, J.C. 1991, The Law of Refugee Status, Butterworths, Toronto, σελ. 200-203).

Άρθρο 45: Επιβολή περιορισμών ελεύθερης κυκλοφορίας με κανονιστικού χαρακτήρα απόφαση

Με την παράγραφο 1 επαναλαμβάνεται η σχετική διάταξη του άρθρου 7 του ν. 4540/2018 προβλέποντας τη δυνατότητα έκδοσης κανονιστικού χαρακτήρα απόφασης περί επιβολής περιορισμού ελευθερίας των αιτούντων άσυλο σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή. Η έκδοση τέτοιας απόφασης, παρότι επιτρεπτή, σύμφωνα με τις συνταγματικές διατάξεις και τις διατάξεις των Οδηγιών περί Υποδοχής θέτει σοβαρά ζητήματα προσβολής των δικαιωμάτων που προβλέπονται από τις Οδηγίες Υποδοχής, ενόψει των συνθηκών που επικρατούν στα ελληνικά νησιά, όπου έχει εφαρμοσθεί έως σήμερα η σχετική πρόβλεψη, και ενόψει και των ιδιαίτερων συνθηκών των ιδίων των νησιών, όπου διαπιστώνεται έλλειψη βασικών υπηρεσιών (ιατρικών, παροχής ψυχοκοινωνικής προστασίας, επαρκούς εκπαίδευσης κλπ.), παραβιάζοντας έτσι την υποχρέωση ισομερούς κατανομής του βάρους της ευθύνης υποδοχής αιτούντων άσυλο σε όλη τη χώρα. Επιπλέον, δεν αντιμετωπίζει τα ζητήματα τήρησης της αρχής της αναλογικότητας που έχουν τεθεί με προηγούμενες αποφάσεις επιβολής γεωγραφικού περιορισμού, ενόψει και των υποχρεώσεων αναφοράς και συνεργασίας των αιτούντων άσυλο με τις αρχές, ενώ επίσης δεν αντιμετωπίζει και την έλλειψη εξατομικευμένης εξέτασης της δυνατότητας επιβολής τέτοιου περιορισμού, και την υποχρέωση πρόβλεψης ατομικής δικαστικής επανεξέτασης σε περίπτωση επιβολής τέτοιου περιορισμού (που προβλέπεται ήδη ρητά στο άρθρο 26 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ). Επισημαίνεται, ότι, όπως και υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς του ν. 4540/2018 που ενσωμάτωσε την Οδηγία 2013/33/ΕΕ, η δυνατότητα προσφυγής κατά τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, που προβλέπεται από το άρθρο 112 του προτεινόμενου νομοσχεδίου (πρώην άρθρο 24 του ν. 4540/2018, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 5 ν. 4587/2018), δεν είναι δυνατή κατά απόφαση κανονιστικού χαρακτήρα, στερώντας έτσι από τους αιτούντες άσυλο το δικαίωμα ατομικής δικαστικής επανεξέτασης της περίπτωσης τους, κατά παράβαση της σχετικής οδηγίας και του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ.

Άρθρο 46: Δυνατότητα γενικευμένης και παρατεταμένης επιβολής κράτησης εις βάρος αιτούντων άσυλο.

Η διάταξη του Άρθρου 46 ν/σ εισάγει το πρώτον στην ελληνική έννομη τάξη τη δυνατότητα κράτησης αιτούντα άσυλο, ο οποίος έχει ήδη καταθέσει αίτημα ασύλου εν ελευθερία για το σύνολο των επιτρεπόμενων από την Οδηγία 2013/33/ΕΕ λόγων κράτησης.⁴ Για το λόγο αυτό η διάταξη δημιουργεί ένα γενικευμένο καθεστώς ανασφάλειας και ευθέως υπονομεύει το «τεκμήριο υπέρ της ελευθερίας». Επιπλέον, οι προτεινόμενες διατάξεις, λόγω της ασαφούς διατύπωσής τους, και των σκέψεων της αιτιολογικής έκθεσης, δύναται να θεωρηθεί ότι μπορεί να προβλέπουν ως επιτρεπόμενο χρόνο κράτησης αιτούντα άσυλο ακόμη και το ανώτατο χρονικό όριο των 18 μηνών, που προβλέπεται από την Οδηγία Επιστροφής, ενώ επίσης ρητά διακρίνουν την κράτηση λόγω εξέτασης αίτησης ασύλου από την κράτηση στο πλαίσιο απομάκρυνσης (επιστροφής/απέλασης/επανεισδοχής) η οποία ήδη κατά το ν. 3907/2011 μπορεί να διαρκέσει για ανώτατο χρονικό διάστημα 18 μηνών.

Ταυτόχρονα, οι αιτήσεις ασύλου κρατούμενων προβλέπεται ότι θα εξετάζονται στο πλαίσιο της «κατά απόλυτης προτεραιότητας διαδικασίας» ήτοι ολοκλήρωση του α' βαθμού εντός μόλις 15 ημερών, λαμβάνοντας δε υπόψη την ιδιαίτερα δυσμενή θέση του κρατούμενου αιτούντα άσυλο, καθίσταται προφανές το ανέφικτο της άσκησης των κατοχυρωμένων δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο, που παραμένουν υπό κράτηση.

Η διάταξη καταργεί βασικές εγγυήσεις κατά την επιβολή/συνέχιση μέτρου κράτησης. Έτσι καταργείται ο αυτόματος δικαστικός έλεγχος της απόφασης επιβολής/παράτασης της κράτησης αιτούντα άσυλο «*με σκοπό την ελάφρυνση των διοικητικών αρχών και των δικαστηρίων*» σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ότι εξαιτίας της φύσης των μέτρων κράτησης (στερητικών της ελευθερίας μέτρων) η υποχρέωση επιβολής/έγκρισης μέτρου κράτησης από Δικαστήριο συνιστά υποχρέωση που ευθέως απορρέει από το Κράτος Δικαίου και την ίδια την συνταγματικά κατοχυρωμένη υποχρέωση σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου.⁵ Επιπλέον καταργείται η εισήγηση της Υπηρεσίας Ασύλου για τη συνέχιση μέτρου κράτησης αιτούντα άσυλο, και προβλέπεται ότι η απόφαση κράτησης λαμβάνεται «*κατόπιν ενημέρωσης του Προϊσταμένου της Αρμόδιας Αρχής Παραλαβής*».

Επισημαίνεται δε ότι, για ακόμη μια φορά, οι ελληνικές αρχές δεν καταργούν την δυνατότητα κράτησης ασυνόδευτων παιδιών και παιδιών που συνοδεύονται από μέλη της οικογένειάς τους, παρά το γεγονός ότι η κράτησή τους, στο πλαίσιο της νομοθεσίας του ασύλου και της μετανάστευσης, είναι αντίθετη προς το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού.⁶

⁴ Ως προς αυτό σημειώνεται ότι ακόμη και η προϊσχύουσα νομοθεσία, η οποία προέβλεπε την δυνατότητα κράτησης αιτούντα άσυλο που έχει ήδη καταθέσει αίτημα ασύλου εν ελευθερία, περιόριζε την εφαρμογή της διάταξης αποκλειστικά σε περίπτωση συνδρομής λόγων εθνικής ασφάλειας/δημόσιας τάξης, βλ. ΠΔ 113/2013, άρθρο 12(3).

⁵ Άρθρο 2(1) Συντάγματος; Βλ. *mutandis mutandis* Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, 1/2010; Βλ. επίσης UN Working Group on Arbitrary Detention, Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants, 7 Φεβρουαρίου 2018, παρ. 13 «Any form of detention, including detention in the course of migration proceedings, must be ordered and approved by a judge or other judicial authority».

⁶ Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, 16 November 2017, § 5.

Άρθρο 53: Περιορισμός της πρόσβασης στην αγορά εργασίας

Η διάταξη περιορίζει την πρόσβαση στην αγορά εργασίας των αιτούντων άσυλο, επιτρέποντας της πρόσβασή τους σε αυτήν μόνο μετά την πάροδο 6 μηνών από την κατάθεση της αίτησης διεθνούς προστασίας, με αποτέλεσμα κατά το διάστημα αυτό ο αιτών να παραμένει απολύτως εξαρτημένος από τις προνοιακές παροχές και την παροχή συνθηκών υποδοχής (άρθρο 53) και μην επιτρέποντας τη δυνατότητα ένταξης στη χώρα, ενόψει και του μεγάλου ποσοστού αναγνωρισιμότητας των αιτούντων άσυλο.

Άρθρο 61: Θύματα βασανιστηρίων και βίας

Σχετικά με την πιστοποίηση των θυμάτων βασανιστηρίων: ο νόμος εξακολουθεί να προβλέπει ότι αυτή θα πρέπει να γίνεται με ιατρική γνωμάτευση από δημόσιους φορείς παρότι στο ελληνικό σύστημα υγείας δεν υπάρχουν εκπαιδευμένοι γιατροί που θα μπορούσαν να παρέχουν σχετική πιστοποίηση με βάση τα διεθνή πρότυπα (Πρωτόκολλο της Κωνσταντινούπολης).

Παράλληλα, ο νόμος σχετικά με την αντιμετώπιση των συνεπειών των βασανιστηρίων περιορίζεται στην πρόσβαση σε κατάλληλη ιατρική και ψυχολογική θεραπεία ή περίθαλψη, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η πολυπλοκότητα των αναγκών των ανθρώπων που έχουν εμπειρίες βασανιστηρίων και η υποχρέωση της Ελλάδας να τους παρέχει υπηρεσίες ολοκληρωμένης αποκατάστασης, σύμφωνα με τα οριζόμενα από την Επιτροπή κατά των Βασανιστηρίων του ΟΗΕ.

Επί του Άρθρου 62 επ.: Διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας

Τίθενται διαδικαστικά εμπόδια και κατάργηση ουσιαστικών και διαδικαστικών εγγυήσεων εξέτασης των αιτημάτων ασύλου.

Το προτεινόμενο νομοσχέδιο επιβάλλει επιπλέον διαδικαστικά εμπόδια, τα οποία συνιστούν δυσανάλογο βάρος για τους αιτούντες άσυλο και επιβαρύνουν υπέρμετρα την ευάλωτη θέση αυτών των ανθρώπων, οι οποίοι, σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αποτελούν «μια ομάδα πληθυσμού ιδιαίτερα μειονεκτούσα και ευάλωτη που έχει ανάγκη ιδιαίτερης προστασίας».

Έτσι επισημαίνονται ενδεικτικώς τα εξής:

Άρθρο 67: Αιτούντες που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων

Με το προτεινόμενο σχέδιο νόμου επέρχεται ριζική μεταβολή στη διαχείριση των ευάλωτων ομάδων, ήτοι των προσώπων που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων σύμφωνα με το άρθρο 24 της οδηγίας 2013/32/ΕΕ. Ειδικότερα, πέρα από το σημειολογικό περιορισμό των κατηγοριών ευάλωτων ομάδων που επέρχεται με το άρθρο 68 του προτεινόμενου σχεδίου νόμου, με την απαλοιφή των προσώπων με μετατραυματικό σύνδρομο διαταραχής, ιδίως των επιζήσαντων και συγγενών θυμάτων ναυαγίων (που περιλαμβανόταν στον άρθρο 14 παρ. 8

του ν. 4375/2016), με τις προτεινόμενες διατάξεις, τα πρόσωπα που ανήκουν στις ευάλωτες ομάδες υπάγονται πλέον στην ταχύρρυθμη διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων τους, ενώ επίσης δεν εξαιρούνται από τη διαδικασία συνόρων, ή την ειδική διαδικασία του άρθρου 90 παρ. 3 (ταχεία διαδικασία συνόρων - πρώην άρθρο 60 παρ. 4 του ν. 4375/2016). Η προτεινόμενη διάταξη συμπεριλαμβάνει μεν την επιφύλαξη της Οδηγίας (παρ. 3 άρθρου 24 Οδηγίας 2013/32/ΕΕ) περί του ότι «όταν η κατάλληλη υποστήριξη δεν μπορεί να παρέχεται εντός του πλαισίου των διαδικασιών του άρθρου 31 παρ. 8 (άρθρο 83 παρ. 9 του προτεινόμενου σχεδίου νόμου – ταχύρρυθμη διαδικασία) και του άρθρου 43 (άρθρο 90 προτεινόμενου σχεδίου νόμου – διαδικασία στα σύνορα), ιδίως όταν προκύπτει ότι ο αιτών χρήζει ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων συνεπεία βασανισμού, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας» τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν ή παύουν να εφαρμόζουν το άρθρο 31 παρ. 4 και το άρθρο 43 της Οδηγίας. Όμως, σε αντίθεση με το ισχύον νομικό καθεστώς του άρθρου 60 παρ. 4 του ν. 4375/2016 το προτεινόμενο σχέδιο νόμου δεν εξαιρεί τις ευάλωτες ομάδες από την ταχεία διαδικασία συνόρων, που περιλαμβάνεται πλέον στο άρθρο 90 παρ. 3 του προτεινόμενου σχεδίου νόμου, ενώ επίσης σε αντίθεση με το άρθρο 50 παρ. 2 του ν. 4375/2016 (που όριζε ότι αιτούντες που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων εξετάζονται πάντα με την κανονική και όχι την ταχύρρυθμη διαδικασία) δύναται να υπάγει αυτές και στην ταχύρρυθμη διαδικασία του άρθρου 83 παρ. 9.

Τούτο έχει ως συνέπεια πρόσωπα που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων και ειδικότερης φροντίδας, τόσο ως προς την υποδοχή, όσο και ως προς την εξέταση των αιτημάτων τους διεθνούς προστασίας, να απειλούνται με υπαγωγή σε μια ταχεία διαδικασία (30 ημερών σύμφωνα με το άρθρο 89 παρ. 10 του προτεινόμενου σχεδίου ή εντός των ακόμη μικρότερων ασφυκτικών προθεσμιών του άρθρου 90), ως προς τις οποίες μάλιστα τίθεται υπό περιορισμούς και το ανασταλτικό αποτέλεσμα της προσφυγής κατ' άρθρο 104.

Η κατάσταση των δομών υποδοχής και φιλοξενίας, όσο και των γενικότερων συνθηκών και δυνατοτήτων υποστήριξης προσώπων που χρήζουν ειδικής υποστήριξης, που επικρατούν ιδίως στα ελληνικά νησιά, είναι νομίζουμε αποτρεπτική για την εφαρμογή τέτοιων διαδικασιών. Επισημαίνεται ότι η οδηγία 2013/32/ΕΕ ορίζει, στο άρθρο 31 παρ. 7 περ. β' αυτής, ότι τα κράτη μέλη μπορούν να εξετάζουν κατά προτεραιότητα αιτήσεις ευάλωτων προσώπων (πρόβλεψη που περιλαμβάνεται στο προτεινόμενο άρθρο 81 παρ. 7 του σχεδίου νόμου), τούτο όμως, προς το σκοπό παροχής εγκαίρως της κατάλληλης φροντίδας, στήριξης και επαρκούς χρόνου για την τεκμηρίωση της αίτησής τους, και όχι προς το σκοπό είτε ταχύρρυθμης εξέτασης εντός ασφυκτικών προθεσμιών, είτε εντός παντελώς ακατάλληλων συνθηκών υποδοχής.

Άρθρο 90: Ταχεία διαδικασία συνόρων – Απαλοιφή εξαιρέσεων ευάλωτων προσώπων και υπαγόμενων στον Κανονισμό Δουβλίνου με τη διαδικασία οικογενειακής επανένωσης

Με την προτεινόμενη διάταξη, ενώ επαναλαμβάνεται η πρόβλεψη μιας ειδικής ταχείας διαδικασίας συνόρων, που εφαρμόστηκε σε συμμόρφωση προς την Κοινή Δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης – Τουρκίας της 18-3-2016 (διαδικασία άρθρου 60 παρ. 4 ν. 4375/2016), απαλείφεται η εξαίρεση από την διαδικασία αυτή των προσώπων, που ανήκουν στις ευάλωτες ομάδες, όσο και όσων υπάγονται στις διατάξεις του Κανονισμού Δουβλίνου περί οικογενειακής επανένωσης και δυνατότητας ανάληψης της εξέτασης των αιτήσεών τους από άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Τούτο θα έχει ως συνέπεια την ακόμη μεγαλύτερη χειροτέρευση των συνθηκών διαβίωσης στα ελληνικά νησιά, με τον εγκλωβισμό και των προσώπων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, όσο και των προσώπων, που η εξέταση της αίτησής τους προβλέπεται ότι θα αναληφθεί από άλλες ευρωπαϊκές χώρες, σύμφωνα με τον Κανονισμό Δουβλίνου. Μέχρι σήμερα, οι ως άνω εξαιρέσεις λειτουργούσαν ως δικλείδα ασφαλείας που περιόριζε τις δραματικές επιπτώσεις του εγκλωβισμού τεράστιου αριθμού προσώπων στα ελληνικά νησιά, με τη μεταφορά τουλάχιστον των κατηγοριών αυτών στην ενδοχώρα.

Άρθρο 97: Υποχρέωση αυτοπρόσωπης παράστασης αιτούντων ενώπιον Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών

Πλέον της υποχρέωσης των αιτούντων να παρουσιάζονται σε τακτά χρονικά διαστήματα ενώπιον των αρχών για την ανανέωση του Δελτίου τους (επί ποινή μάλιστα επί της ουσίας απόρριψης της αίτησής τους), την παροχή στοιχείων κτλ., το άρθρο 97 (2) του ν/σ σε συνδυασμό και με το άρθρο 78 (3) του ν/σ, προβλέπει επιπλέον την υποχρέωση αυτοπρόσωπης εμφάνισης του προσφεύγοντος, ενώπιον της Επιτροπής Προσφυγών κατά την ημέρα της εξέτασης της προσφυγής του, ακόμη και σε περίπτωση που αυτός δεν έχει κληθεί σε προφορική ακρόαση, επί ποινή απόρριψης της προσφυγής του ως «προδήλως αβάσιμης» χωρίς να έχουν εξεταστεί οι ισχυρισμοί του στην ουσία. Ιδίως δε για την περίπτωση προσφευγόντων, οι οποίοι διαμένουν σε Δομές Υποδοχής ή Φιλοξενίας, απαιτείται βεβαίωση του Προϊσταμένου της Δομής, ενώ για την περίπτωση αιτούντων, που τους έχει επιβληθεί περιορισμός κυκλοφορίας ή υποχρέωση διαμονής σε συγκεκριμένο τόπο εκτός Αττικής, ο προσφεύγων υποχρεούται να αποστείλει βεβαίωση του οικείου Αστυνομικού τμήματος ή ΚΕΠ και πάλι επί ποινή απόρριψης της προσφυγής του ως «προδήλως αβάσιμης». Είναι αμφίβολο κατά πόσο οι αιτούντες αλλά και η ίδια η Διοίκηση (Προϊστάμενος Δομής Υποδοχής/Φιλοξενίας) θα μπορέσουν να συμμορφωθούν με τις διαδικασίες αυτές, ιδίως λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες διαβίωσης ενός σημαντικού αριθμού αιτούντων άσυλο στα νησιά αλλά και στην ενδοχώρα, αλλά και το γεγονός ότι η πλειοψηφία των δομών αυτών στερούνται οποιασδήποτε διοικητικής υπόστασης (η ΥΠΠΥΤ διατηρεί τη διοίκηση των ΚΥΤ, καθώς και των Ανοικτών Δομών Φιλοξενίας Ελαιώνα, Σχιστού και Διαβατών Θεσ/νίκης, ενώ οι λοιπές δομές φιλοξενίας λειτουργούν υπό αδιευκρίνιστο νομικό καθεστώς, όπως επίσης αμφίβολη είναι η τήρηση της σχετικής διάταξης για όσες δομές φιλοξενίας – διαμερίσματα – ξενοδοχεία λειτουργούν υπό τη μέριμνα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης). Ακόμη, η διάταξη αυτή επιβάλλει

περιττή διοικητική υποχρέωση (αυτή της αυτοπρόσωπης εμφάνισης του προσφεύγοντος) χωρίς, στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων, να είναι αναγκαίο, ενόψει της πρόβλεψης του νόμου περί έγγραφης διαδικασίας και συζήτησης της σχετικής προσφυγής με βάση τα στοιχεία του φακέλου.

Άρθρο 71: Ειδικός τύπος εξουσιοδότησης

Το άρθρο 71(1) του ν/σ προβλέπει ότι για την πληρεξουσιότητα προς δικηγόρο για την εκπροσώπηση αιτούντα απαιτείται ιδιωτικό έγγραφο (εξουσιοδότηση) με βεβαίωση γνήσιου υπογραφής. Λαμβάνοντας, ωστόσο, υπόψη ότι, σύμφωνα με το άρθρο 70 (5) του ν/σ, σε περίπτωση επίδοσης πρωτοβάθμιας απορριπτικής απόφασης, αφαιρείται το Δελτίο Αιτήσαντος Διεθνούς Προστασίας, καθίσταται αδύνατο ο αιτών να βεβαιώσει το γνήσιο της υπογραφής του ενώπιον δημόσιας αρχής και συνεπώς παρακωλύεται η πρόσβαση των αιτούντων σε νομική εκπροσώπηση κατά τον δεύτερο βαθμό εξέτασης του αιτήματος ασύλου, η λήψη αντιγράφου φακέλου από πληρεξούσιο δικηγόρο κτλ. Εξάλλου, σύμφωνα με τον Δικηγορικό Κώδικα, η εντολή προς το δικηγόρο είναι προφορική, έτσι ώστε η προτεινόμενη διάταξη να προσθέτει διαδικαστικό εμπόδιο, το οποίο δεν δικαιολογείται από κάποιο σκοπό διευκόλυνσης της εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης.

Άρθρο 77: Κατάργηση χορήγησης χρόνου προετοιμασίας πριν τη συνέντευξη

Καταργείται η δυνατότητα χορήγησης εύλογου χρόνου στον αιτούντα πριν τη διεξαγωγή της συνέντευξης, προκειμένου αυτός να συμβουλευτεί δικηγόρο ή άλλο σύμβουλο, και η δυνατότητα αυτή περιορίζεται αποκλειστικά σε πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες και πάλι υπό την προϋπόθεση ότι η συνέντευξη έχει προσδιοριστεί εντός 15 ημερών από την κατάθεση της αίτησης, (άρθρο 77(4) ν/σ).

Άρθρο 68 και 104: Περιορισμός του δικαιώματος παραμονής στη χώρα κατά τη διάρκεια εξέτασης του αιτήματος ασύλου και κατάργηση του αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος της προσφυγής για διευρυμένες κατηγορίες αιτούντων.

Οι διατάξεις του άρθρου 68 περιορίζουν το δικαίωμα παραμονής στην ελληνική επικράτεια μέχρι την ολοκλήρωση της εξέτασης του αιτήματος ασύλου σε α' βαθμό, ενώ το άρθρο 104 εισάγει εξαίρεση του αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος της προσφυγής για διευρυμένες κατηγορίες προσφευγόντων. Για τις κατηγορίες αυτές, η διάταξη προβλέπει τη δυνατότητα ο προσφεύγων να υποβάλλει αίτημα ενώπιον των Επιτροπών Προσφυγών, με το οποίο να ζητά την παραμονή του στη χώρα μέχρι την έκδοση απόφασης επί της προσφυγής του σε β' βαθμό. Πλην όμως, και δεδομένου του απολύτως ανεπαρκούς συστήματος δωρεάν νομικής συνδρομής, είναι αμφίβολο κατά πόσο στην πράξη οι προσφεύγοντες, οι οποίοι εξαιρούνται από το δικαίωμα παραμονής στη χώρα, θα μπορούν στην πράξη να καταθέτουν το σχετικό αίτημα.

Επιπλέον, υπογραμμίζεται ότι οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν τη στέρηση αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος της προσφυγής, κατά τις διαδικασίες σε δεύτερο βαθμό, ακόμη και για την περίπτωση εκείνη που ο αιτών δεν ανταποκρίνεται στο εξαιρετικά ευρέως

οριζόμενο, στο άρθρο 78 ν/σ, «καθήκον συνεργασίας». Στην περίπτωση αυτή «η παραβίαση του επιβαλλόμενου καθήκοντος συνεργασίας με τις αρμόδιες αρχές ... συνεπάγεται την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας ή προσφυγής σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 88 – προδήλως αβάσιμες αιτήσεις (Άρθρο 78 (9) ν/σ)», ενώ σύμφωνα με το άρθρο 104 (2) ν/σ «σε περίπτωση κατά την οποία: ... γ) η αίτηση διεθνούς προστασίας έχει απορριφθεί ως προδήλως αβάσιμη δυνάμει της παραγράφου 2 του άρθρου 88, η δυνατότητα παραμονής του αιτούντος κρίνεται από την Ανεξάρτητη Επιτροπή Προσφυγών κατόπιν υποβολής σχετικού αιτήματός προς την Επιτροπή». Το εδάφιο αυτό εισάγει υπερβολικά δυσανάλογο περιορισμό του δικαιώματος παραμονής στην ελληνική επικράτεια, εκθέτοντας σε πραγματικό κίνδυνο παραβίασης της αρχής της μη επαναπροώθησης, ακόμη και πρόσωπα με προφανείς ανάγκες διεθνούς προστασίας.

Τέλος, και ιδίως για την περίπτωση ακόμη και της πρώτης μεταγενέστερης αίτησης ασύλου, η οποία απορρίπτεται ως απαράδεκτη, όχι μόνον η άσκηση της προσφυγής κατά της απορριπτικής απόφασης στερείται ανασταλτικού αποτελέσματος, αλλά, σύμφωνα με το άρθρο 104 (2), ακόμη και η ίδια η αίτηση προς την Επιτροπή Προσφυγών, με την οποία ο προσφεύγων δικαιούται να ζητήσει την παραμονή του στη χώρα μέχρι την εξέταση της προσφυγής του, δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, με αποτέλεσμα να εκτίθεται σε διαδικασία απομάκρυνσης από τη χώρα πριν καν η Επιτροπή Προσφυγών αποφασίσει επί του αιτήματός του για παραμονή στην ελληνική επικράτεια.

Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σε ό,τι αφορά τα άρθρα 3 και 13 ΕΣΔΑ και το απολύτως ελάχιστο όριο προστασίας έναντι της απομάκρυνσης από τη χώρα, σε περίπτωση άσκησης προσφυγής ή και ενδίκων μέσων, και ανεξαρτήτως των σχετικών ρυθμίσεων της εθνικής νομοθεσίας, σε περίπτωση προβολής μιας υποστηρίξιμης αξίωσης (grief défendable, arguable claim) παραβίασης του άρθρου 3 ΕΣΔΑ, η ΕΣΔΑ απαιτεί οι ενδιαφερόμενοι να έχουν στη διάθεσή τους μια προσφυγή, που να έχει αυτοδικαίως ανασταλτικό αποτέλεσμα. Σύμφωνα δε με το Δικαστήριο, οι απαιτήσεις αυτές «αφορούν την εγγύηση και όχι την απλή καλή θέληση ή την πρακτική λύση. Πρόκειται για μια από τις συνέπειες της υπεροχής του δικαίου, μια από τις θεμελιώδεις αρχές μιας δημοκρατικής κοινωνίας, που είναι σύμφυτη με το σύνολο των άρθρων της Σύμβασης».

Άρθρο 81: Δυνατότητα απόρριψης αίτησης ασύλου ως ουσία αβάσιμης χωρίς ενδελεχή έλεγχο, ακόμη και σε περίπτωση που δεν έχει λάβει χώρα προσωπική συνέντευξη – Κατάργηση δικαιώματος αίτησης συνέχισης διαδικασίας

Η διάταξη του άρθρου 81 του νομοσχεδίου προβλέπει την απόρριψη ως ουσία αβάσιμης αίτησης διεθνούς προστασίας «κατόπιν επαρκούς εξέτασης» ακόμα κι αν δεν έχει εξεταστεί στην ουσία, σε περίπτωση που η αρμόδια αρχή διαπιστώνει ότι υπάρχει εύλογη αιτία να θεωρεί ότι ο αιτών έχει ανακαλέσει σιωπηρά την αίτησή του, ακόμη και στην περίπτωση που δεν έχει λάβει χώρα προσωπική συνέντευξη του αιτούντα και συνακολούθως ο αιτών δεν είχε τη δυνατότητα να αναπτύξει τους λόγους για τους οποίους αναζητά διεθνή προστασία.

Η διάταξη αυτή εισάγει εξαιρετικά επαχθή περιορισμό στη διεθνή προστασία, καθώς προβλέπει την απόρριψη ως ουσία αβάσιμης της αίτησης για λόγους που δεν συνδέονται με

τις προϋποθέσεις χορήγησης διεθνούς προστασίας, και ταυτόχρονα είναι αντίθετη με το γράμμα και το πνεύμα της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ και την αρχή της μη επαναπροώθησης.

Συγκεκριμένα:

-αντίθετα με το άρθρο 28 (1) της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι, σε περίπτωση που θεωρείται ότι ο αιτών έχει ανακαλέσει σιωπηρά την αίτηση του, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε η αποφαινόμενη αρχή να αποφασίσει «είτε να σταματήσει την εξέταση είτε, σε περίπτωση που η αποφαινόμενη αρχή θεωρήσει την αίτηση ως αβάσιμη αφού την εξετάσει επαρκώς επί της ουσίας σύμφωνα με το άρθρο 4 της οδηγίας 2011/95/ΕΕ, να απορρίψει την αίτηση», η διάταξη του άρθρου 81 του ν/σ ενσωματώνει μόνο το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 28(1) της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, το οποίο ωστόσο μπορεί να τύχει εφαρμογής μόνο σε περίπτωση «επαρκούς επί της ουσίας εξέτασης» και όχι στο σύνολο των περιπτώσεων σιωπηρής ανάκλησης και

-στο βαθμό που η διάταξη του άρθρου 81 καθιστά εφικτή την απόρριψη αιτήματος διεθνούς προστασίας ως ουσία αβάσιμου ακόμη και σε περίπτωση που δεν έχει λάβει χώρα η προσωπική συνέντευξη, αντίκειται στο άρθρο 14(1) της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, σύμφωνα με την οποία «πριν από τη λήψη απόφασης από την αποφαινόμενη αρχή πρέπει να παρέχεται στον αιτούντα η ευκαιρία προσωπικής συνέντευξης».

Εξάλλου, η διάταξη καταργεί το δικαίωμα υποβολής αίτησης συνέχισης της διαδικασίας που προβλέπεται με την παράγραφο 2 του άρθρου 28 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, που είχε ενσωματωθεί στο ελληνικό δίκαιο με την παράγραφο 4 του άρθρου 47 του ν. 4375/2016. Σημειώνεται ότι η τελευταία αυτή διάταξη είχε τροποποιηθεί αντίθετα προς την Οδηγία, που δεν προβλέπει συγκεκριμένους λόγους επανεξέτασης, με την παράγραφο 8 του άρθρου 28 του ν. 4540/2018, πλην όμως με την προτεινόμενη διάταξη καταργείται εντελώς η δυνατότητα υποβολής αίτησης συνέχισης της διαδικασίας, βρισκόμενη έτσι σε αντίθεση με την αρχή της μη επαναπροώθησης.

Άρθρο 82: Πλασματικές επιδόσεις οι οποίες περιορίζουν υπέρμετρα τη δυνατότητα πραγματικής προσφυγής/δικαστικής προστασίας.

Το προτεινόμενο άρθρο 82 (5) προβλέπει, σε περίπτωση μη ανεύρεσης του αιτούντα, την πλασματική επίδοση των αποφάσεων επί αιτήσεων διεθνούς προστασίας, σε μια σειρά από πρόσωπα, ήτοι σε δικηγόρους (οι οποίοι σε περίπτωση μη έγγραφης ανάκλησης της εντολής με σχετική δήλωση του αιτούντα με βεβαίωση γνήσιου υπογραφής παραμένουν αντίκλητοι), ανεξαρτήτως της πραγματικής εκπροσώπησης του αιτούντα κατά το χρόνο της πλασματικής επίδοσης – βλ. άρθρο 72 (7) ν/σ), στον προϊστάμενο του ΠΓΑ/ΑΚΑ που έλαβε χώρα η κατάθεση της αίτησης ή στον Προϊστάμενο του Κέντρου Υποδοχής ή Φιλοξενίας. Από την επόμενη δε ημέρα της πλασματικής επίδοσης εκκινεί η προθεσμία για την κατάθεση προσφυγής ή ένδικων μέσων.

Επί του θέματος αυτού, υπενθυμίζεται παλαιότερη επισήμανση του Συνηγού του Πολίτη, σύμφωνα με την οποία με τις διατάξεις περί πλασματικής επίδοσης «περιορίζεται στην πράξη η πρόσβαση στην δικαστική προστασία των αιτούντων άσυλο» και ακόμη και αν «είναι κατανοητή η ανάγκη εξορθολογισμού των διαδικασιών... σε μια ευνομούμενη πολιτεία δεν

μπορεί να επιφέρει περιορισμούς σε βασικές δικαιοκρατικές εγγυήσεις, όπως είναι η δικαστική προστασία».

Άρθρο 86: Ασφαλείς τρίτες χώρες

Με το προτεινόμενο άρθρο επιχειρείται μια ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της απόφασης της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας 2347-2348/2017 που έκρινε επί του χαρακτηρισμού της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας επί πολιτών Συρίας. Πλην όμως, ενόψει της ισχυρής μειοψηφίας 12 μελών επί συνόλου 25 για την αποστολή προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η κρίση της πλειοψηφίας της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει δημιουργήσει μια ασφαλή νομολογία, τόσο σε εθνικό, όσο και σε Ευρωπαϊκό και σε Διεθνές επίπεδο, για να ενσωματωθεί αυτή στην ελληνική νομοθεσία. Επισημαίνεται ότι μεταξύ των ζητημάτων που απασχόλησαν την Ολομέλεια, ήταν ιδιαίτερα εριζόμενο το ζήτημα της κρίσης περί του ασφαλούς συνδέσμου του αιτούντος με την τρίτη χώρα και αν επαρκούσε ως προς αυτό η απλή διέλευση του αιτούντος από τη χώρα αυτή, σε συνδυασμό με ορισμένες περιστάσεις, όπως ο χρόνος παραμονής του σε αυτή και η γειτνίαση με τη χώρα καταγωγής του. Η προτεινόμενη διάταξη υιοθετεί άκριτα το σκεπτικό της πλειοψηφίας της Ολομέλειας, παρά την ισχυρότατη μειοψηφία, και παρά το ότι το ζήτημα ήδη εκκρεμεί και ενώπιον Διεθνών Δικαστηρίων (βλ. μεταξύ άλλων, την υπόθεση *Pias και Ahmed κατά Ουγγαρίας* προσφ. 47287/2015, η οποία εκκρεμεί ήδη ενώπιον της μείζονος συνθέσεως του ΕΔΔΑ, και όπου η απόφαση του τμήματος της 14-3-2017 εκτίμησε ότι δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ασφαλείς τρίτες χώρες η Σερβία, η ΠΓΔΜ και η Ελλάδα για αιτούντες άσυλο που κατέφυγαν στην Ουγγαρία και επιστράφηκαν στη Σερβία, με βάση κατάλογο ασφαλών τρίτων χωρών, που τροποποιήθηκε για να συμπεριλάβει τη Σερβία ως χώρα διέλευσης)⁷.

Ακόμη περισσότερο πρόωρη και επικίνδυνη, λόγω της έλλειψης ασφάλειας δικαίου, χαρακτηρίζεται και η πρόβλεψη του νομοσχεδίου περί καθορισμού με απόφαση των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη και Εξωτερικών χωρών που μπορούν να χαρακτηρισθούν ως ασφαλείς τρίτες χώρες, «για ορισμένες κατηγορίες αιτούντων άσυλο, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους». Επισημαίνεται ότι οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν απέχει από χαρακτηρισμό χωρών ως ασφαλείς τρίτες χώρες (είναι διάφορη η περίπτωση του χαρακτηρισμού χωρών ως ασφαλείς χώρες καταγωγής) με την σοβαρή, πλην προβληματική εξαίρεση της Ουγγαρίας, που αφορά και η άνω υπόθεση ενώπιον του ΕΔΔΑ.

Άρθρο 93: Υπερβολικός περιορισμός στο δικαίωμα άσκησης προσφυγής και της πραγματικής δυνατότητας των αιτούντων να καταθέτουν προσφυγή

Το άρθρο 93 (ε) προβλέπει ότι η ενδικοφανής προσφυγή που ασκείται κατά απορριπτικής πρωτοβάθμιας απόφασης θα πρέπει «να μνημονεύει τους συγκεκριμένους λόγους στους οποίους στηρίζεται η προσφυγή», σε αντίθετη δε περίπτωση η προσφυγή απορρίπτεται ως απαράδεκτη, χωρίς να έχει εξεταστεί στην ουσία. Πλέον του ζητήματος εξέτασης *per se* της συμβατότητας της εν λόγω διάταξης με τη θετική υποχρέωση των Κρατών Μελών να παρέχουν στους αιτούντες «πραγματική προσφυγή [που] να εξασφαλίζει πλήρη και *ex nunc* εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων, ιδίως, κατά περίπτωση, εξέταση των

⁷ *Pias και Ahmed κατά Ουγγαρίας* προσφ. 47287/2014 της 14-3-2017 παρ. 120-125.



**ΕΛΛΗΝΙΚΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ
ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

αναγκών διεθνούς προστασίας», η οποία εδράζεται απευθείας στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και την Οδηγία Περί Διαδικασιών, η άσκηση της οποίας, δεν θα πρέπει να καθίσταται «πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερής» εξαιτίας δικονομικών λεπτομερειών, κατ' εφαρμογή της αρχής της αποτελεσματικότητας, θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι στο ελληνικό πλαίσιο η ρύθμιση αυτή καθιστά σε κάθε περίπτωση μη προσβάσιμη την προσφυγή σε δεύτερο βαθμό για σημαντικό αριθμό αιτούντων. Οι αιτούντες αυτοί κινδυνεύουν το αίτημα ασύλου τους να απορριφθεί σε δεύτερο βαθμό και να επιστραφούν χωρίς ποτέ το αίτημα διεθνούς προστασίας να έχει εξεταστεί στην ουσία του σε δύο βαθμούς, εξαιτίας συστημικών δυσλειτουργιών του ελληνικού συστήματος ασύλου, κατά παράβαση την Οδηγίας 2013/32/ΕΕ αλλά και των υποχρεώσεων, που απορρέουν από τα άρθρα 3 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Συγκεκριμένα, για προφανείς λόγους η κατάθεση προσφυγής στην οποία να μνημονεύονται «συγκεκριμένοι λόγοι» απαιτεί τη σύνταξη της από δικηγόρο. Ωστόσο, και παρά τη θετική υποχρέωση των ελληνικών αρχών να παρέχουν δωρεάν νομική συνδρομή κατά τις διαδικασίες στο δεύτερο βαθμό, όπως έχει πολλαπλώς τεκμηριωθεί, το ελληνικό σύστημα παροχής δωρεάν νομικής συνδρομής σε αιτούντες άσυλο σε δεύτερο βαθμό (Μητρώο Δικηγόρων), παραμένει σημαντικά αναποτελεσματικό καθώς μόνο μια μειοψηφία των αιτούντων άσυλο επωφελούνται από αυτό ενώ π.χ. σε νησιά του Βορειανατολικού Αιγαίου, δεν υπάρχει κανένας απολύτως δικηγόρος που να παρέχει δωρεάν νομική συνδρομή στο πλαίσιο του Μητρώου Δικηγόρων. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι το 2018 μόλις σχεδόν ένας στους πέντε αιτούντες άσυλο έλαβε δωρεάν νομική συνδρομή στο πλαίσιο του Μητρώου Δικηγόρων (3,351 ή 21.8% περιπτώσεις επί συνόλου 15,355 προσφυγών), ενώ ιδίως στα νησιά του Βορειανατολικού Αιγαίου ο αριθμός αυτός είναι σημαντικά μικρότερος, πχ. στο τέλος του 2018, δεν παρέχονταν υπηρεσίες δωρεάν νομικής συνδρομής στη Λέσβο, Σάμο -τα δύο νησιά με τον μεγαλύτερο πληθυσμό αιτούντων-, Κω και Λέρο. Εξαιτίας της μη συμμόρφωσης των ελληνικών αρχών με τις θετικές τους υποχρεώσεις, σύμφωνα με την Οδηγία 2013/32/ΕΕΚ και των ως άνω συστημικών ελλείψεων, ένας σημαντικός αριθμός αιτούντων άσυλο διατρέχει πραγματικό κίνδυνο, μην έχοντας πρόσβαση σε νομική συνδρομή, να αδυνατεί, χωρίς δική του υπαιτιότητα, να συμμορφωθεί με την υποχρέωση «να μνημονεύονται στην προσφυγή συγκεκριμένοι λόγοι», που θέτει η προτεινόμενη διάταξη άρθρου 93(ε), με αποτέλεσμα οι αιτήσεις ασύλου να απορρίπτονται ως απαράδεκτες, χωρίς κατ' ουσίαν εξέταση σε β' βαθμό, και οι αιτούντες άσυλο να τίθενται σε διαδικασίες επιστροφής, χωρίς να έχει διασφαλιστεί η δίκαιη και αποτελεσματική εξέταση του αιτήματος διεθνούς προστασίας κατά παράβαση, μεταξύ άλλων, της αρχής της μη επαναπροώθησης. Υπογραμμίζεται δε ότι, κατά πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, «για να είναι πραγματική η προσφυγή... πρέπει να είναι διαθέσιμη από νομικής και πρακτικής άποψης, υπό την έννοια ειδικά ότι η άσκησή της δεν πρέπει να εμποδίζεται αδικαιολόγητα από πράξεις ή παραλείψεις των αρχών».

Άρθρα 108 και 115: Μεταφορά αρμοδιότητας ακυρωτικών διαφορών, κατόπιν δευτεροβάθμιας απορριπτικής απόφασης, από τα Διοικητικά Εφετεία σε Διοικητικά Πρωτοδικεία και σύντμηση της προθεσμίας των 60 ημερών, που προβλέπεται γενικά για την άσκηση αίτησης ακύρωσης, σε 30 ημέρες ειδικά για τις υποθέσεις ασύλου.

Με τις προτεινόμενες διατάξεις, μεταξύ άλλων, προβλέπεται:

- η σύντμηση της προθεσμίας κατάθεσης αίτησης ακύρωσης κατά δευτεροβάθμιας απορριπτικής απόφασης, επί αιτήματος διεθνούς προστασίας, σε μόλις 30 ημέρες, έναντι της προθεσμίας 60 ημερών, που εν γένει προβλέπεται από το ελληνικό δίκαιο για την άσκηση αίτησης ακύρωσης, τροποποίηση η οποία θα πρέπει να κριθεί υπό το πρίσμα της αρχής της μη διάκρισης
- και η μεταφορά της αρμοδιότητας, για την άσκηση των ένδικων αυτών μέσων, από τα Διοικητικά Εφετεία στα Διοικητικά Πρωτοδικεία και δη, σε δύο εξ αυτών, των Αθηνών και της Θεσσαλονίκης.

Πλέον του καινοφανούς της μεταφοράς της αρμοδιότητας εξέτασης στα Διοικητικά Πρωτοδικεία ένδικων μέσων που στρέφονται κατά αποφάσεων που έχουν εκδοθεί από Επιτροπές, στις οποίες συμμετέχουν Εφέτες Δικαστές, πρέπει να σημειωθεί ότι η σύντμηση της προθεσμίας σε συνδυασμό με την συγκέντρωση της κατά τόπον αρμοδιότητας, σε δύο Διοικητικά Πρωτοδικεία, Αθηνών και Θεσσαλονίκης, δημιουργεί σημαντική συγκέντρωση υποθέσεων στα Δικαστήρια αυτά, ενδεχόμενο επιπλέον καθυστερήσεων και υπέρβαση της εύλογης διάρκειας της δίκης και υπονομεύει την δυνατότητα πρόσβασης στο συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα Δικαστικής Προστασίας. Υπενθυμίζεται ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σε πρόσφατες επαναλαμβανόμενες αποφάσεις του σχετικά με αιτούντες άσυλο, οι οποίοι παρέμεναν στο νησί της Χίου, και σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία μπορούσαν να ασκήσουν ένδικα μέσα ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου που εδρεύει σε άλλο νησί, και συγκεκριμένα στη Μυτιλήνη, διαπίστωσε παραβίαση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, υπογραμμίζοντας πως «ακόμη και αν οι προαναφερόμενες προσφυγές ήταν αποτελεσματικές, το Δικαστήριο δεν αντιλαμβάνεται πώς θα μπορούσαν οι προσφεύγοντες να τις ασκήσουν. Θεωρεί ότι, υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις, οι προσφεύγοντες δεν είχαν πρόσβαση στις εν λόγω προσφυγές».

Άρθρο 114: Υποχρέωση προς αποχώρηση από δομές υποδοχής και φιλοξενίας όσων τους αναγνωρίζεται καθεστώς διεθνούς προστασίας

Με την ως άνω μεταβατική διάταξη, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι έκτακτες ανάγκες υποδοχής που προκύπτουν από περιπτώσεις μαζικών αφίξεων και κατακόρυφης αύξησης ροών προσώπων που αιτούνται διεθνούς προστασίας, οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες και δικαιούχοι επικουρικής προστασίας οφείλουν να αποχωρήσουν αμελλητί από τις δομές υποδοχής και φιλοξενίας. Με τη διάταξη αυτή, επιχειρείται η θεσμοθέτηση διοικητικών πρακτικών του πρώην Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, η οποία υποχρέωνε σε αποχώρηση τους αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, παρά την έλλειψη ειδικών προγραμμάτων παροχής κοινωνικής προστασίας, που επιβάλλεται ενόψει της ευάλωτης θέσης τους. Η λειτουργία του προγράμματος HELIOS υπό την αιγίδα του Διεθνούς Οργανισμού

Μετανάστευσης που παρέχει εξειδικευμένη προστασία σε αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας έχει μόλις ξεκινήσει, έτσι ώστε η σχετική θεσμοθέτηση της ως άνω υποχρέωσης αποχώρησης να παρίσταται πρόωγη και κοινωνικά μη δικαιολογημένη, ενόψει της αυξημένης υποχρέωσης της ελληνικής Πολιτείας παροχής συνθηκών προστασίας σε αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας έναντι των αιτούντων αυτής.

Άρθρο 116: Σύνθεση Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών αποκλειστικά από Δικαστικούς Λειτουργούς

Η διάταξη της παραγράφου 3 τροποποιεί τη σύνθεση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών και προβλέπει ότι αυτές αποτελούνται από τρεις (3) Δικαστικούς Λειτουργούς. Επιπλέον προβλέπεται η δυνατότητα λειτουργίας των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών υπό μονομελή ή τριμελή σύνθεση. Η διάταξη θέτει σοβαρά ζητήματα συμφωνίας με τις διατάξεις του Συντάγματος ως προς την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26), της απαγόρευσης λειτουργίας δικαστικών επιτροπών (άρθρο 8 σε συνδ. με άρθρο 87) καθώς και της διασφάλισης της ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών (άρθρ. 89 σε συνδ. με άρθρο 87) καθόσον αφορά τη συγκρότηση των ως άνω διοικητικών επιτροπών από δικαστικούς λειτουργούς στο σύνολο της συνθέσεώς τους. Σε ό,τι αφορά την προβλεπόμενη μονομελή σύνθεση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών, το ΣτΕ έχει ήδη κρίνει ότι αυτή δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτή. Συγκεκριμένα, και σύμφωνα με το Ανώτατο Ακυρωτικό «δεν επιτρέπεται η ανάθεση σε δικαστικό λειτουργό διοικητικών καθηκόντων μονομελούς οργάνου, ανεξαρτήτως του αν το όργανο αυτό έχει ή όχι χαρακτήρα πειθαρχικό, ελεγκτικό ή δικαιοδοτικό χαρακτήρα. Και τούτο διότι στην περίπτωση του μονομελούς οργάνου η ευθύνη προσωποποιείται σε μέγιστο βαθμό, με συνέπεια να υφίσταται κίνδυνος αμφισβητήσεως του κύρους του δικαστικού λειτουργού επί προσβολής ενώπιον δικαστηρίου των αποφάσεων του ως ασκούντος καθήκοντα μονομελούς διοικητικού οργάνου».

Επιπλέον δε η διάταξη της παραγράφου 9 του ίδιου άρθρου που προβλέπει τη συγκρότηση τριμελούς άμισθης επιτροπής από τα μέλη των ανεξάρτητων επιτροπών με τη μεγαλύτερη κατά χρόνο θητεία, επιτείνει τα ζητήματα που τίθενται από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, όσο και της διασφάλισης της ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών και της συγκρότησης της δικαιοσύνης από τακτικά δικαστήρια, καθώς αναθέτει καθήκοντα ακόμη και αμιγώς διοικητικά. Η πρόβλεψη της εκπροσώπησης της Αρχής Προσφυγών, έστω για ζητήματα που αφορούν αποκλειστικώς την αποφασιστική της αρμοδιότητα, η συμμετοχή, σε συνεργασία με το Τμήμα Νομικής Υποστήριξης, Εκπαίδευσης και Τεκμηρίωσης της Υπηρεσίας Ασύλου, στη διασφάλιση της ποιότητας των διαδικασιών και των αποφάσεων των Επιτροπών, αποτελούν καθήκοντα διοικητικά που θέτουν σε κίνδυνο το κύρος και την ανεξαρτησία των δικαστικών λειτουργών, κατά παράβαση συνταγματικών διατάξεων.

Άρθρο 116 και 39: Δημιουργία Κλειστών Κέντρων Υποδοχής

Με διάταξη που προστίθεται στον ν. 4375/2016 (άρθρο 39 παρ. 7 περ. γ' και άρθρο 116 παρ. 8 και 13) προβλέπεται η δυνατότητα της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης να ιδρύει και να λειτουργεί «κλειστές Δομές Προσωρινής Υποδοχής πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών, οι οποίοι έχουν αιτηθεί διεθνή προστασία και σε βάρος των οποίων εκδίδεται απόφαση κράτησης» και οι οποίες «οργανώνονται κατά το πρότυπο των Προαναχωρησιακών Κέντρων Κράτησης», ήτοι προβλέπεται ουσιαστικά η δημιουργία νέων κέντρων κράτησης, ενόψει του ότι ο περιορισμός της ελευθερίας προσώπου εντός συγκεκριμένου χώρου, χωρίς

δυνατότητα εξόδου από αυτό, μετά από αποφάσεις κράτησης και περιορισμού της ελευθερίας, ισοδυναμεί με κράτηση.

Άρθρο 118: Χορήγηση ΚΥΠΑ σε κατηγορίες αλλοδαπών

Με το άρθρο 118 επιχειρείται να ρυθμισθεί το ζήτημα που προέκυψε μετά την εφαρμογή του ν. 4368/2016 και την άρνηση χορήγησης ΑΜΚΑ σε κατηγορίες αλλοδαπών. Το θέμα επιλύθηκε πρόσφατα εν μέρει ως προς κατηγορίες αλλοδαπών, αλλά και Ελλήνων πολιτών (Έλληνες μη κάτοικοι Ελλάδας, Ευρωπαίοι πολίτες, κάτοχοι αδειών διαμονής του Μεταναστευτικού Κώδικα κλπ.) , χωρίς όμως να ρυθμισθεί, μεταξύ άλλων, η κατηγορία των αιτούντων άσυλο και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας ασυνόδευτων ανηλίκων. Πέραν νομοτεχνικών προβλημάτων (συμπερίληψη προσώπων – δικαιούχοι διεθνούς προστασίας που έχουν δικαίωμα προς εργασία και όρος για απόκτηση δικαιώματος για εργασία με βάση διάταξη – άρθρο 15 του ν. 4540/2018 – που καταργείται με το προτεινόμενο σχέδιο νόμου), επιχειρείται να λυθεί ένα μείζον κοινωνικό ζήτημα (η πρόσβαση στο σύστημα ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης της χώρας κατηγοριών αλλοδαπών), με δημιουργία επιπρόσθετου φορτίου στην Υπηρεσία Ασύλου, που ήδη είναι ιδιαίτερα βεβαρημένη, και θα επιβαρυνθεί περαιτέρω με τις προτεινόμενες διατάξεις, όσον αφορά τη διαδικασία ασύλου. Επιπλέον δε της ανατίθεται αντικείμενο, το οποίο εκφεύγει του σκοπού της, καθώς δεν είναι η αρμόδια Υπηρεσία για την αναγνώριση και παροχή κοινωνικής προστασίας.