



Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας: διατάξεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών 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, ενοποίηση διατάξεων για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αναδιάρθρωση δικαστικής προστασίας αιτούντων άσυλο και άλλες διατάξεις»

24 Οκτωβρίου 2019

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας σε θέματα προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έχει συσταθεί με το Ν 2667/1998 σύμφωνα με κανόνες των Ηνωμένων Εθνών, τις «Αρχές των Παρισίων». Σε αυτήν μετέχουν πρόσωπα οριζόμενα από σαράντα ένα φορείς (ανεξάρτητες Αρχές, πανεπιστημιακές σχολές νομικών και πολιτικών επιστημών, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, πολιτικά κόμματα και υπουργεία).

Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας: διατάξεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών 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, ενοποίηση διατάξεων για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αναδιάρθρωση δικαστικής προστασίας αιτούντων άσυλο και άλλες διατάξεις»¹

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), ανταποκρινόμενη στο διττό της ρόλο, ως ο Εθνικός Θεσμός για την προστασία και την προώθηση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στην Ελλάδα (ΕΘΑΔ) αλλά και ως ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας, παρακολουθεί διαρκώς τα θέματα που άπτονται της προώθησης και προστασίας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των προσφύγων και μεταναστών, συμπεριλαμβανομένης και της προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και της συμμόρφωσης της Ελλάδας με τις σχετικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ).

Το Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη περί Διεθνούς Προστασίας (εφεξής «ΣχΝ») στόχο έχει την συγκέντρωση σε ένα ενιαίο νομοθέτημα των επιμέρους εθνικών ρυθμίσεων (Π.Δ. 141/2013, Ν. 4375/2016, Ν. 4540/2018) με τις οποίες ενσωματώθηκαν στο ελληνικό δίκαιο η Οδηγία 2011/95/ΕΕ περί Αναγνώρισης, η Οδηγία 2013/32/ΕΕ περί Διαδικασιών Ασύλου και η Οδηγία 2013/33/ΕΕ περί Συνθηκών Υποδοχής αντιστοίχως. Επισημαίνεται δε, πως η παρούσα νομοθετική πρωτοβουλία λαμβάνει χώρα σε

¹ Το παρόν κείμενο Παρατηρήσεων υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ στις 23.10.2019. Εισηγητές: Σπύρος Απέργης, Προεδρεύων του Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ, Εύα Τζαβαλά και Άννα-Ειρήνη Μπάκα, Επιστημονικές Συνεργάτιδες της ΕΕΔΑ. Για τη σύνταξη του κειμένου λήφθηκαν υπόψη οι τοποθετήσεις των συμμετεχόντων κατά την έκτακτη συνεδρίαση του Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ στις 18.10.2019 με θέμα «Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας» όπου κλήθηκαν τα μέλη της Ολομέλειας της ΕΕΔΑ και τα μέλη του Δικτύου Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας καθώς και οι γραπτές παρατηρήσεις που εστάλησαν στην ΕΕΔΑ από το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, την Colour Youth Κοινότητα LGBTQ Νέων Αθήνας, την Ελληνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία, το Σωματείο Υποστήριξης Διεμφυλικών, την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, το Δίκτυο για τα Δικαιώματα του Παιδιού, την HIAS, την ΜΚΟ Αίτημα και την Generation 2.0. Στην ανωτέρω συνεδρίαση του Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ συμμετείχαν εκπρόσωποι των ακόλουθων φορέων: Υπουργείο Εσωτερικών, Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ΓΣΕΕ, Διεθνής Αμνηστία, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Σωματείο Υποστήριξης Διεμφυλικών (ΣΥΔ), Colour Youth Κοινότητα LGBTQ Νέων Αθήνας, Δημοκρατική Συμπράταξη, Πανελλήνια Ένωση Μεταφραστών, Human Rights 360, Αίτημα, ΑΡΣΙΣ, Ελληνικό Φόρουμ Προσφύγων, Δίκτυο για τα Δικαιώματα του Παιδιού, HIAS Γραφείο Λέσβου, Generation 2.0, Οικουμενικό Πρόγραμμα Προσφύγων (ERP).

μία δυσμενή γεωπολιτική και ανθρωπιστική συγκυρία στα σύνορα μεταξύ Τουρκίας και Συρίας, η οποία προκαλεί ιδιαίτερη ανησυχία καθώς, μεταξύ άλλων, ενδέχεται να προκαλέσει νέα προσφυγικά κύματα.

Η ΕΕΔΑ χαιρετίζει, επί της αρχής, τη νομοθετική προσπάθεια κωδικοποίησης της νομοθεσίας περί διεθνούς προστασίας, στο βαθμό που σκοπεί στη συγκέντρωση των σχετικών διατάξεων σε ένα κείμενο νόμου και συνεπώς στην ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου. Ωστόσο, δεδομένης της σημασίας των προς ψήφιση διατάξεων και της έκτασης των αλλαγών που επιφέρουν στο σύστημα διεθνούς προστασίας, ο χρόνος που προβλέφθηκε για τη δημόσια διαβούλευση δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να κριθεί επαρκής και ικανός να διασφαλίσει την ουσιαστική δυνατότητα σχολιασμού τους τόσο από την ΕΕΔΑ όσο και από την Κοινωνία των Πολιτών. Το ΣχΝ τέθηκε σε διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης από τις 15 έως τις 21 Οκτωβρίου 2019 και κατατέθηκε στη Βουλή προς επεξεργασία από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης το βράδυ της ίδιας ημέρας (21.10.2019). Όπως επεσήμανε η ΕΕΔΑ με επιστολή της προς τον αρμόδιο Υπουργό², ο χρόνος που διατέθηκε για τη διαβούλευση ήταν εξαιρετικά σύντομος (μόλις 4 εργάσιμες ημέρες) για να επιτρέψει μια ουσιαστική συζήτηση επί των προτεινόμενων ρυθμίσεων.

Παράλληλα, η ΕΕΔΑ με λύπη της επισημαίνει ότι το ΣχΝ δεν της κοινοποιήθηκε από το αρμόδιο Υπουργείο, προκειμένου να τοποθετηθεί επ' αυτού, ως οφείλει στο πλαίσιο του θεσμικού της ρόλου. Η ΕΕΔΑ, το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας σε ζητήματα προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου, επισημαίνει για πολλοστή φορά ότι η έγκαιρη αποστολή νομοσχεδίων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την εκ του νόμου εκπλήρωση του σκοπού της.

Ενόψει των ανωτέρω, η ΕΕΔΑ θα προχωρήσει κατ' αρχάς σε μια συνολική αποτίμηση του ΣχΝ και στη συνέχεια, δεδομένου του ελάχιστου χρονικού διαστήματος που είχε στη διάθεσή της, θα περιοριστεί σε επιμέρους παρατηρήσεις επιλεγμένων άρθρων του ΣχΝ. Για τα υπόλοιπα ζητήματα, παραπέμπει στην πρόσφατη Έκθεση Αναφοράς της για το Προσφυγικό Ζήτημα όπου συμπυκνώνονται οι θέσεις της ΕΕΔΑ για την υποδοχή και φιλοξενία των αιτούντων διεθνή προστασία, την κράτηση των αιτούντων διεθνή προστασία, τις διαδικασίες διεθνούς προστασίας σε α' και β' βαθμό, τους ασυνόδευτους ανήλικους, τις επαναπροωθήσεις πολιτών τρίτων χωρών στα ελληνοτουρκικά σύνορα και την ένταξη των προσφύγων στην Ελλάδα³.

² ΕΕΔΑ, [Δελτίο Τύπου: Παράταση του χρόνου διαβούλευσης επί του σχεδίου νόμου για το άσυλο ζητά η ΕΕΔΑ](#), 21.10.2019.

³ ΕΕΔΑ, [Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και Μεταναστευτικό Ζήτημα, Μέρος Α': Προσφυγικό](#), Σεπτέμβριος 2019.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Το προς ψήφιση ΣχΝ μολονότι αναφέρεται ότι κωδικοποιεί ήδη ενσωματωμένες διατάξεις Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εντούτοις **εισάγει νέους περιορισμούς των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία**, ήτοι: α) τη δυνατότητα στέρησης ελευθερίας αιτούντος διεθνή προστασία κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 46 του ΣχΝ, β) τον περιορισμό από το άρθρο 53 του ΣχΝ της πρόσβασης στην αγορά εργασίας των αιτούντων διεθνή προστασία, οι οποίοι δύνανται να εργαστούν νόμιμα μόνο μετά την πάροδο 6 μηνών από την κατάθεση της αίτησης διεθνούς προστασίας, γ) την κατά το άρθρο 81 του ΣχΝ δυνατότητα απόρριψης αίτησης διεθνούς προστασίας ως ουσία αβάσιμης «κατόπιν επαρκούς εξέτασης» σε περίπτωση που η αρμόδια αρχή διαπιστώσει ότι υπάρχει εύλογη αιτία να θεωρεί ότι ο αιτών έχει ανακαλέσει σιωπηρά την αίτησή του, δ) την κατάργηση του αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος της προσφυγής κατά το άρθρο 104 του ΣχΝ, ε) τη σύντμηση των προθεσμιών κατάθεσης αίτησης ακύρωσης κατά δευτεροβάθμιας απορριπτικής απόφασης επί αιτήματος διεθνούς προστασίας κ.λπ., τα οποία αποτελούν σαφείς υπαναχωρήσεις από το υπάρχον κεκτημένο διεθνούς προστασίας.

Στη συνέχεια, ένας γενικός προβληματισμός αφορά στο κατά πόσο ο Νομοθέτης έχει λάβει επαρκώς υπόψη του την πραγματική κατάσταση αναφορικά με το σύστημα ασύλου, τις ήδη υπάρχουσες καθυστερήσεις στη διαδικασία εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας καθώς και το ιδιαίτερα επιβαρυνμένο σύστημα υποδοχής και φιλοξενίας. Πράγματι, η παρούσα κατάσταση, η οποία οφείλει να έχει αξιολογηθεί στο σύνολο των παραμέτρων της, απαιτεί τη λήψη μέτρων στην κατεύθυνση της διασφάλισης στο νόμο και την πράξη ενός αποτελεσματικότερου συστήματος διεθνούς προστασίας, με σκοπό τόσο την ταχεία διεκπεραίωση, όσο και την ταυτόχρονη εξασφάλιση των απαραίτητων ουσιαστικών και διαδικαστικών εγγυήσεων για τους αιτούντες διεθνή προστασία. Αντ' αυτού, η εφαρμογή σημαντικού αριθμού διατάξεων του προς ψήφιση ΣχΝ φαίνεται πως θα επιφέρει **πρόσθετο διοικητικό βάρος στις αρμόδιες υπηρεσίες**. Ενδεικτικά αναφέρονται οι εξαιρέσεις από το αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα της άσκησης προσφυγής, οι οποίες αναμένεται να οδηγήσουν σε μεγάλο αριθμό πρόσθετων αιτήσεων προς εξέταση από τις Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών (άρθρο 104 παρ. 2 του ΣχΝ) και οι αποφάσεις με τις οποίες θα απορρίπτεται η αίτηση διεθνούς προστασίας σε περίπτωση ρητής ανάκλησης του αιτήματος (άρθρο 80 του ΣχΝ). Στο ίδιο πνεύμα, ανησυχία προκαλεί και η αντικατάσταση (άρθρο 116 του ΣχΝ) του εμπειρογνώμονα που υποδεικνύεται από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ως μέλος των τριμελών Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών με έναν τρίτο

δικαστή. Η επιλογή αυτή του Νομοθέτη ενδέχεται να δημιουργήσει περαιτέρω καθυστερήσεις στη διαδικασία και να οδηγήσει σε αύξηση των εκκρεμών αιτήσεων διεθνούς προστασίας.

Επιπρόσθετα, η ΕΕΔΑ εκφράζει ιδίως την ανησυχία της για την εισαγωγή, χωρίς επαρκή αιτιολόγηση του σκοπού που εξυπηρετούν, **σειράς ουσιαστικών και διαδικαστικών τεκμηρίων και διοικητικών βαρών εις βάρος των αιτούντων διεθνή προστασία**. Εντελώς ενδεικτικά αναφέρονται: η απαίτηση ο αιτών διεθνή προστασία να ορίζει δικηγόρο μέσω εγγράφου που φέρει βεβαίωση γνησίου υπογραφής (άρθρο 71 παρ. 1 του ΣχΝ), η - με ορισμένες εξαιρέσεις- υποχρέωση του αιτούντος να παρουσιάζεται ενώπιον των αρχών σε όλα τα στάδια της διαδικασίας (άρθρο 78 παρ. 3 του ΣχΝ), η επί της ουσίας απόρριψη της αίτησης διεθνούς προστασίας σε περίπτωση θεωρούμενης σιωπηρής ανάκλησης (άρθρο 81 του ΣχΝ) και η υποχρέωση κατάθεσης ενδικοφανούς προσφυγής με συγκεκριμένο περιεχόμενο και αναφορά σε συγκεκριμένους λόγους επί ποινή απαραδέκτου (άρθρο 93 του ΣχΝ).

Τέλος, η ΕΕΔΑ εκφράζει την ανησυχία της **για το επί της αρχής υλοποιήσιμο** αρκετών εκ των ως άνω διατάξεων. Συγκεκριμένα, είναι αμφίβολο εάν οι νέες συντετμημένες προθεσμίες θα εφαρμοστούν στην πράξη, δεδομένου ότι **δεν έχουν παύσει οι λόγοι που προκαλούν τις ήδη υπάρχουσες καθυστερήσεις**, όπως για παράδειγμα η έλλειψη επαρκούς, μόνιμου προσωπικού στις αρμόδιες κατά περίπτωση δημόσιες υπηρεσίες ή η έλλειψη σχετικών υποδομών με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος για αρρυθμίες και καθυστερήσεις στη διαδικασία διεθνούς προστασίας. Η ΕΕΔΑ επιπλέον επισημαίνει, όπως προέκυψε και από την πρόσφατη ακρόαση προσώπων και φορέων που πραγματοποίησε⁴, πως δεν έχει ακόμα συσταθεί το μητρώο ειδικών επιτρόπων για τους ασυνόδευτους ανηλίκους κατ' εφαρμογή του Ν. 4554/2018, καθιστώντας ακόμα ανέφικτη την εφαρμογή στην πράξη της βέλτιστης κατά τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα προστασίας τους. Για την εφαρμογή, δε, του άρθρου 93 του ΣχΝ, καθίσταται προφανές πως η σύνταξη ενδικοφανούς προσφυγής που θα πρέπει να μνημονεύει συγκεκριμένους λόγους προϋποθέτει συνδρομή δικηγόρου. Ωστόσο, το ελληνικό σύστημα παροχής δωρεάν νομικής συνδρομής στο πλαίσιο του Μητρώου Δικηγόρων παραμένει αναποτελεσματικό στην πράξη, καθώς μόνο μία πολύ μικρή μειοψηφία επωφελείται από αυτό⁵.

⁴ Στις 14.10.2019 πραγματοποιήθηκε στα γραφεία της ΕΕΔΑ ακρόαση προσώπων και φορέων με θέμα τη «Συμμόρφωση της Ελλάδας με τη Σύμβαση των ΗΕ για τα Δικαιώματα του Παιδιού». Στην ακρόαση συμμετείχαν εκπρόσωποι Υπουργείων, Ανεξαρτήτων Αρχών, συνδικαλιστικών οργανώσεων και μη κυβερνητικών οργανώσεων.

⁵ Σύμφωνα με στοιχεία που αναφέρει το ΕΣΠ, το 2018 μόλις ένας στους πέντε αιτούντες άσυλο έλαβε δωρεάν νομική συνδρομή στο πλαίσιο του Μητρώου Δικηγόρων (3351 επί συνόλου 15355 προσφυγών).

Τα παραπάνω σημεία, ιδίως εάν ιδωθούν συνδυαστικά, δύνανται να οδηγήσουν σε *de facto* άρνηση άσκησης των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία στην πράξη, τον αποκλεισμό προσώπων από τις διαδικασίες ασύλου, τη στέρηση του δικαιώματος πραγματικής και αποτελεσματικής προσφυγής, ακόμα και την παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης, σε περίπτωση που ο δικαιούχος διεθνή προστασία τελικώς επιστραφεί.

ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

- **Μέτρα περιορισμού της ελευθερίας (άρθρα 46-48 και άρθρο 116 παρ. 5 και 9 του ΣχΝ)**

Σύμφωνα με το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο⁶ αλλά και την πρακτική των χωρών του Συμβουλίου της Ευρώπης⁷, οι αιτούντες διεθνή προστασία δεν κρατούνται για μόνο το λόγο ότι υπέβαλαν αίτηση διεθνούς προστασίας ή εισήλθαν ή/και διαμένουν παράτυπα στη χώρα υποδοχής. Η παράγραφος 1 του άρθρου 46 του ΣχΝ ορθώς ενσωματώνει την ανωτέρω αρχή. Παράλληλα, το ευρωπαϊκό δίκαιο επιτρέπει την κατ' εξαίρεση κράτηση αιτούντων διεθνή προστασία για συγκεκριμένους λόγους που προβλέπονται στην εσωτερική νομοθεσία και μόνο κατόπιν ατομικής αξιολόγησης και εφόσον έχουν ήδη εξεταστεί εναλλακτικά της κράτησης μέτρα⁸. Η ΕΕΔΑ έχει επισημάνει στο παρελθόν ότι η διοικητική κράτηση παραμένει μια συστηματική και συχνά αυθαίρετη πρακτική στην Ελλάδα⁹. Επιπρόσθετα, η Ελληνική Πολιτεία εξακολουθεί να μην ακολουθεί τα ευρωπαϊκά πρότυπα σε σχέση με τους αιτούντες διεθνή προστασία, τους ευάλωτους και τους προς επιστροφή πολίτες τρίτων χωρών, ιδιαίτερα ως προς την εφαρμογή εναλλακτικών της κράτησης μέτρων¹⁰.

⁶ Άρθρο 31 της Σύμβασης της Γενεύης περί του Καθεστώτος των Προσφύγων (1951), άρθρο 26 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ για τις Διαδικασίες Ασύλου, άρθρο 8 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ για τις Συνθήκες Υποδοχής και άρθρο 15 της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ περί Επιστροφών.

⁷ ΕΕΔΑ, Έκθεση για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ευρώπη υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016 (2016).

⁸ Για τα θέματα κράτησης αιτούντων άσυλο βλ. και ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στα σχέδια νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής, 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 χωρών» και λοιπές διατάξεις» (2010).

⁹ ΕΕΔΑ, Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και Μεταναστευτικό Ζήτημα, Μέρος Α': Προσφυγικό, Σεπτέμβριος 2019, *op. cit.*, σελ. 14-16. Συνήγορος του Πολίτη, Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων. Ζητήματα διοικητικής διαχείρισης και δικαιωμάτων, Ειδική Έκθεση, Απρίλιος 2017, σελ. 55-58. Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Η διοικητική κράτηση στην Ελλάδα: Διαπιστώσεις από το πεδίο (2018).

¹⁰ Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 19 April 2018, Strasbourg, 19 February 2019, παρ. 83, 96.

Από τη συνολική ανάγνωση των άρθρων του ΣχΝ, προκύπτει η ενίσχυση των μέτρων περιορισμού της ελευθερίας των αιτούντων διεθνή προστασία, καθώς η κατ' εξαίρεση κράτηση επεκτείνεται ρητά σε όλους τους αιτούντες διεθνή προστασία (και όχι μόνο σε όσους ήδη τελούσαν υπό κράτηση σύμφωνα με το εν ισχύ καθεστώς), διατηρείται το μέτρο της κράτησης για τις ευάλωτες ομάδες και δη για τους ασυνόδευτους ανήλικους ενώ πλέον προβλέπεται η ίδρυση Κλειστών Δομών Πρώτης Υποδοχής. Αναλυτικότερα:

Στο προτεινόμενο άρθρο 46 **ενσωματώνεται για πρώτη φορά** στην παρ. 2 αυτού, **η δυνατότητα επιβολής κατ' εξαίρεση κράτησης στους αιτούντες διεθνή προστασία** (παρ. 3 άρθρου 7 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ), διάταξη η οποία δεν υπάρχει στο εν ισχύ καθεστώς του Ν. 4375/2016. Δεδομένης της έλλειψης σχετικής εθνικής νομοθεσίας για την εξειδίκευση της εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων της κράτησης και της καταγεγραμμένης πρακτικής αδιάκριτης επιβολής του μέτρου της κράτησης από τις αρμόδιες αρχές (ως προαναφέρθη), ενδέχεται η κράτηση των αιτούντων διεθνή προστασία να λάβει χαρακτηριστικά «κανόνα», σε αντίθεση με τα οριζόμενα στο διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο. Προς τούτο, προτείνεται από την ΕΕΔΑ η ρητή πρόβλεψη στο ΣχΝ κανόνων που αφορούν εναλλακτικές της κράτησης λύσεις, όπως η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, η κατάθεση χρηματικής εγγύησης ή η υποχρέωση διαμονής σε υποδεικνυόμενο μέρος, κατά τα προβλεπόμενα στην παρ. 4 του άρθρου 8 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ περί Συνθηκών Υποδοχής¹¹.

Περαιτέρω, λόγω και της ασαφούς διατύπωσής της παρ. 5 του εν λόγω άρθρου του ΣχΝ, μπορεί να θεωρηθεί ότι οι αιτούντες διεθνή προστασία δύναται να κρατηθούν κατ' ανώτατο όριο 18 μήνες (στο πλαίσιο της διαδικασίας ασύλου) με δυνατότητα παράτασης της κράτησης για άλλους 18 μήνες (στο πλαίσιο των διαδικασιών της Οδηγίας περί Επιστροφών), εφόσον σύμφωνα με το εδάφιο β' της περίπτωσης (β) της παραγράφου 5 του άρθρου 46, χρονικά διαστήματα κράτησης που έχουν επιβληθεί σύμφωνα με το Ν. 3907/2011 δεν υπολογίζονται στο συνολικό χρόνο κράτησης. **Η προοπτική παρατεταμένης κράτησης αλλοδαπών σε μη κατάλληλους χώρους, οι οποίοι δεν πληρούν τα διεθνή πρότυπα**¹²

¹¹ Για τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα στις διαδικασίες ασύλου βλ. επίσης UNHCR, [Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention](#), 2012, σελ. 41 επ (Annex A: Alternatives to Detention), FRA, [Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures](#), 2015, Council of Europe, Steering Committee for Human Rights (CDDH), [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results](#), 2019.

¹² Βλ. ΕΔΔΑ, Dougoz κατά Ελλάδα, απόφαση της 6.6.2001, S.D. κατά Ελλάδα, απόφασης της 11.6.2009 (αρ. προσφυγής 53541/07), A.A. κατά Ελλάδα, απόφαση της 22.7.2010 (αρ. προσφυγής 12186/08), M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδα, απόφασης της 21.1.2011 (αρ. προσφυγής 30696/09), A.F. κατά Ελλάδα, απόφασης της 13.06.2013 (αριθμός προσφυγής 53709/11), Horshill κατά Ελλάδα, απόφαση της 1.8.2013, Sakir κατά Ελλάδα, απόφασης της 24.5.2016, Kaak και άλλοι κατά Ελλάδα, απόφαση της 3.10.2019. Για τις περιλήψεις των ανωτέρω αποφάσεων στα ελληνικά, βλ. [Θεματικό Δελτίο Νομολογίας του ΕΔΔΑ «Μετανάστες υπό](#)

κρίνεται ανησυχητική από την ΕΕΔΑ. Σημειώνεται δε ότι στο νέο άρθρο 46 του ΣχΝ οι διαδικαστικές εγγυήσεις κράτησης περιορίζονται καθώς καταργείται ο αυτεπάγγελτος δικαστικός έλεγχος της απόφασης επιβολής/παράτασης της κράτησης (παράγραφος 5 του άρθρου 46 του Ν. 4375/2016) και διατηρείται πλέον μόνο η δυνατότητα προσβολής της κράτησης με τη διαδικασία υποβολής αντιρρήσεων του Ν. 3386/2005. Θετικά αποτιμάται η επέκταση της δυνατότητας υποβολής αντιρρήσεων με την ίδια διαδικασία και κατά της απόφασης παράτασης της κράτησης. Ωστόσο, για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας του εν λόγω ενδίκου μέσου, η Πολιτεία πρέπει να λάβει θετικά μέτρα ενίσχυσης του θεσμού της δωρεάν νομικής συνδρομής στους αιτούντες διεθνή προστασία εν γένει και στους κρατούμενους ειδικότερα, οι οποίοι επιθυμούν να προσβάλλουν τις αποφάσεις κράτησης ή/και παράτασης. Είναι γεγονός ότι σημαντικές ελλείψεις και κενά έχουν διαπιστωθεί στην πράξη κατά την αποτίμηση λειτουργίας της παροχής δωρεάν νομικής συνδρομής στο β' βαθμό της διαδικασίας ασύλου¹³.

Ειδικότερα, **ως προς την κράτηση ευάλωτων ατόμων**, στη νέα παράγραφο 8 του άρθρου 46 του ΣχΝ απαλείφθηκε σχετικό εδάφιο περί συνεκτίμησης από τις αρχές της ευαλωτότητας του αιτούντος διεθνή προστασία κατά την επιβολή του μέτρου της κράτησης ή της παράτασης αυτής. Περαιτέρω, στο άρθρο 48 του ΣχΝ εισάγεται η δυνατότητα παρέκκλισης εκ των ειδικών εγγυήσεων που απολαμβάνουν κατά την κράτησή τους ευάλωτες ομάδες όπως οι οικογένειες ή οι γυναίκες (παράγραφοι 3 και 4 του εν λόγω άρθρου). **Η ΕΕΔΑ έχει ήδη επισημάνει ότι ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίνεται σε περιπτώσεις ευάλωτων και μάλιστα ατόμων με πρόσθετη ευαλωτότητα λόγω ιδιαίτερων χαρακτηριστικών, όπως η ηλικία, το φύλο, η ταυτότητα φύλου και τα χαρακτηριστικά φύλου**¹⁴. Σε αυτά πρέπει να προστεθούν και τα νομιζόμενα χαρακτηριστικά σε συνάφεια με την παρ. 2 στοιχείο (στ) του Ν. 4443/2016 περί της εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης και σε εναρμόνιση της νομοθεσίας με την πρόσφατη

κράτηση», μεταφρασμένο από την ΕΕΔΑ. Βλ. επίσης πρόσφατες [Καταληκτικές Παρατηρήσεις της Επιτροπής του ΟΗΕ κατά των Βασανιστηρίων επί της 7ης Περιοδικής Έκθεσης της Ελλάδας](#), CAT/C/GRC/CO/07, 3.9.2019.

¹³ 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 στην Λέσβο, Σάμο -τα δύο νησιά με τον μεγαλύτερο πληθυσμό αιτούντων-, Κω και Λέρο (πηγή: Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες). Βλ. και τις πρόσφατες καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ Kaak κ.ά. κατά Ελλάδας της 3/10/2019 (αριθμ. προσφυγής 34215/16), O.S.A. κ.ά. κατά Ελλάδας της 21/03/2019 (αριθμ. προσφυγής 39065/16), J.R. κ.ά. κατά Ελλάδας της 25/01/2018 (22696/16). Παρατηρήσεις επί του ΣχΝ περί Διεθνούς Προστασίας που εστάλησαν στην ΕΕΔΑ από το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες στις 22.10.2019.

¹⁴ ΕΕΔΑ, Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και Μεταναστευτικό Ζήτημα, Μέρος Α': Προσφυγικό, Σεπτέμβριος 2019, *op. cit.*, σελ. 14.

νομολογία του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά (401/2019)¹⁵. Συνεπώς, η εφαρμογή των κατά παρέκκλιση διαδικασιών που εισάγονται με το προς ψήφιση ΣχΝ πρέπει να είναι περιορισμένη και να τηρούνται οι εγγυήσεις του νόμου (σε αιτιολογημένη ειδικά περίπτωση, για όσο το δυνατόν συντομότερο χρονικό διάστημα). Επιπλέον, η χωριστή κράτηση γυναικών από τους άντρες πρέπει να λαμβάνει υπόψη και το σεξουαλικό προσανατολισμό, την ταυτότητα φύλου και τα χαρακτηριστικά φύλου. Οι λεσβίες, οι ομοφυλόφιλοι, οι τρανς, οι αμφισεξουαλικοί, οι queer και οι intersex (ΛΟΑΤΚΙ) δεν πρέπει να κρατούνται με τους υπόλοιπους κρατούμενους επειδή υφίστανται συχνά ή κινδυνεύουν να υφίστανται εκφοβισμό και κακοποίηση στους χώρους κράτησης¹⁶.

Επίσης, για μία ακόμη μια φορά, ο Νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη του την **πάγια Σύσταση της ΕΕΔΑ περί κατάργησης της δυνατότητας διοικητικής κράτησης ασυνόδευτων παιδιών και παιδιών που συνοδεύονται από μέλη της οικογένειάς τους**, παρά το γεγονός ότι η κράτηση τους στο πλαίσιο της νομοθεσίας του ασύλου και της μετανάστευσης δεν μπορεί ποτέ να είναι προς εξυπηρέτηση του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού¹⁷ και παρά τις επαναλαμβανόμενες καταδίκες της Ελλάδας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ. ενδεικτικά *Η.Α. και άλλοι κατά Ελλάδας*, προσφυγή υπ' αριθμ. 19951/16, 28.02.2019)¹⁸ και εν αντιθέσει με τα άμεσα μέτρα που υπέδειξε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων¹⁹.

Τέλος, το ΣχΝ με προσθήκη διατάξεων στον Ν. 4375/2016 (άρθρο 116 παρ. 5 και 9 του ΣχΝ) προβλέπει τη δυνατότητα της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης να ιδρύει

¹⁵ Βλ. Παρατηρήσεις επί του ΣχΝ περί Διεθνούς Προστασίας που εστάλησαν στην ΕΕΔΑ από το Σωματείο Υποστήριξης Διεμφυλικών στις 23.10.2019.

¹⁶ Το Σωματείο Υποστήριξης Διεμφυλικών στη Συμβολή που απέστειλε στην ΕΕΔΑ (27.6.2019) σχετικά με την εφαρμογή της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων στην Ελλάδα, καταγγέλλει τη διοικητική κράτηση από κοινού με άνδρες γυναικών προσφύγων (διεμφυλικών), το οποίο ελλοχεύει κινδύνους για τη σωματική τους ακεραιότητα και την ψυχική τους υγεία, αντιθέτως με όσα προβλέπει το άρθρο 11 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ (ΕΕΔΑ, Πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης Κατά των Βασανιστηρίων (2019), σελ. 24).

¹⁷ Σύμφωνα με την Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού του ΟΗΕ, η κράτηση οποιουδήποτε παιδιού λόγω του καθεστώτος διαμονής των γονιών του συνιστά παραβίαση των δικαιωμάτων του παιδιού και αντίκειται στην αρχή του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού. Τα Κράτη πρέπει χωρίς καθυστέρηση να παύσουν εντελώς ή να καταργήσουν την κράτηση των παιδιών για λόγους μετανάστευσης. Κάθε μορφή κράτησης των παιδιών για μεταναστευτικούς λόγους πρέπει να απαγορεύεται εκ του νόμου και η εν λόγω απαγόρευση πρέπει να εφαρμόζεται πλήρως στην πράξη. UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), [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, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, παρ. 5.

¹⁸ Το ΕΔΔΑ, σε δυο υποθέσεις κρατούμενων ασυνόδευτων ανηλίκων χορήγησε ασφαλιστικά μέτρα κατά της Ελλάδας υποδεικνύοντας τη μεταφορά τους σε κατάλληλες δομές φιλοξενίας. Βλ. ΑΡΣΙΣ, [Δελτίο Τύπου: Το ΕΔΔΑ με νέα απόφαση ασφαλιστικών μέτρων υποδεικνύει στην Ελληνική Κυβέρνηση τη μεταφορά σε κατάλληλες δομές φιλοξενίας των ασυνόδευτων ανηλίκων που κρατούνται στην Αμυγδαλέζα](#), 18.10.2019.

¹⁹ Δήλωση ΕΕΔΑ: Η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να λάβει επείγοντως τα άμεσα μέτρα που υπέδειξε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων για τους αλλοδαπούς ανήλικους, 19.9.2019.

«κλειστές Δομές Προσωρινής Υποδοχής πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών, οι οποίοι έχουν αιτηθεί διεθνή προστασία και σε βάρος των οποίων εκδίδεται απόφαση κράτησης». Αυτές θα οργανώνονται κατά το πρότυπο των Προαναχωρησιακών Κέντρων Κράτησης, **συνιστώντας de facto κέντρα κράτησης των αιτούντων διεθνή προστασία.**

- **Δευτεροβάθμια διαδικασία εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας (Κεφ. Ζ' και άρθρο 116 του ΣχΝ)**

Το άρθρο 46 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ (πρώην άρθρο 39 της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ) περί δικαιώματος «πραγματικής» (ή άλλως αποτελεσματικής) προσφυγής ορίζει ότι η πραγματική προσφυγή πρέπει να εξασφαλίζει πλήρη και *ex nunc* εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων ενώ κατά κανόνα, αναγνωρίζεται αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα στην άσκηση της προσφυγής, με ορισμένες εξαιρέσεις που προβλέπονται στην παρ. 6 του ίδιου άρθρου. Ο Έλληνας Νομοθέτης είχε από την αρχή (βλ. Π.Δ. 61/1999) επιλέξει το ένδικο βοήθημα της ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον ενός διοικητικού οργάνου ως το αποτελεσματικότερο ένδικο μέσο που πληροί τους όρους της τυπικής και κατ' ουσίας *ex nunc* επανεξέτασης της υπόθεσης. Η σύνθεση του δευτεροβάθμιου οργάνου εξέτασης ενδικοφανών προσφυγών στις διαδικασίες διεθνούς προστασίας έχει τροποποιηθεί σε διάστημα είκοσι ετών (1999 – 2019) ήδη έξι φορές²⁰ με την προτεινόμενη ρύθμιση στο άρθρο 116 παρ. 2 [ορθώς «3»] του ΣχΝ να αποτελεί την έβδομη τροποποίηση. Η ΕΕΔΑ, από το 2001 και μέχρι σήμερα υπήρξε αρωγός της Πολιτείας, παρέχοντας συμβουλές για τη λήψη νομοθετικών, διοικητικών ή άλλων μέτρων σε συμφωνία με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας και με γνώμονα το σεβασμό των δικαιωμάτων κάθε ανθρώπου που βρίσκεται στην ελληνική επικράτεια. Ως προς τη λειτουργία του δεύτερου βαθμού εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα, η ΕΕΔΑ επεσήμανε, σε πλείστες περιπτώσεις τόσο τα θετικά βήματα όσο και τους κινδύνους υπαναχώρησης των θεσμικών εγγυήσεων που πρέπει να πληροί μια ανεξάρτητη δευτεροβάθμια αρχή στην πράξη. Εν προκειμένω, ως προς τις υφιστάμενες Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας (2347/2017, 2348/2017) έκρινε ότι ασκούν αρμοδιότητες δικαιοδοτικού χαρακτήρα και συνεπώς νομίμως συμμετέχουν σε αυτές δικαστές των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων ενώ η διαδικασία ενώπιον τους εξασφαλίζει μια πλήρη και *ex nunc* εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων, πληρώντας τους όρους μιας «πραγματικής» προσφυγής του άρθρου 49 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ. Ως

²⁰ Αλλαγές επήλθαν με το Π.Δ. 90/2008, το Π.Δ. 81/2009, το Π.Δ. 114/2010, το Ν. 3907/2011, το Ν. 4375/2016 και το Ν. 4399/2016.

προς τη συμμετοχή σε αυτές και ιδιωτών-ανεξαρτήτων εμπειρογνομόνων, οι οποίοι υποδεικνύονται από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, αυτοί απολαμβάνουν των εγγυήσεων προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους τόσο σε σχέση με τη Διοίκηση όσο και εν γένει, καθώς προβλέπεται αναστολή άσκησης οποιουδήποτε άλλου δημοσίου λειτουργήματος ή επαγγελματικής δραστηριότητας κατά τη θητεία τους στις Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών. Επομένως, η προτεινόμενη νέα (έβδομη) αλλαγή της σύνθεσης των Ανεξαρτήτων Επιτροπών Προσφυγών με την αντικατάσταση του τρίτου μέλους – ιδιώτη από έναν επιπλέον δικαστικό λειτουργό των διοικητικών δικαστηρίων δεν παρίσταται αναγκαία και ενέχει τον κίνδυνο να δημιουργήσει περαιτέρω καθυστερήσεις στη λειτουργία των Επιτροπών και να οδηγήσει σε αύξηση των εκκρεμοτήτων²¹. Επιπλέον, με την προωθούμενη νέα σύνθεση των Ανεξαρτήτων Επιτροπών Προσφυγών, αυτές λαμβάνουν αποκλειστικά δικαστικό χαρακτήρα με τη συμμετοχή τριών δικαστών, έτσι ώστε να **υφίσταται ζήτημα συμβατότητας της ρύθμισης με το Σύνταγμα** που απαγορεύει τη συμμετοχή δικαστών εξολοκλήρου σε καθαρά διοικητικό όργανο. Παράλληλα, επισημαίνεται ότι η προτεινόμενη μονομελής σύνθεση διοικητικού οργάνου με δικαστή θα ήταν ευκατάρτια για υποθέσεις που εκτιμάται ότι θα απορριφθούν για διαδικαστικούς λόγους (λ.χ. εκπρόθεσμες προσφυγές, μεταγενέστερα αιτήματα χωρίς νέους ή ουσιώδεις ισχυρισμούς). Ωστόσο, η πρόβλεψη αυτή φαίνεται ότι προσκρούει σε αντίθετη νομολογία του Συμβούλιου της Επικράτειας²² και επομένως, με την έναρξη εφαρμογής της, θα οδηγήσει σε καθυστέρηση αντί σε επιτάχυνση των διαδικασιών λόγω προσφυγών στα δικαστήρια κατά των αποφάσεων που έχουν εκδοθεί από τη μονομελή σύνθεση των Ανεξαρτήτων Επιτροπών Προσφυγών.

Περαιτέρω, **το ΣχΝ θέτει μια σειρά διαδικαστικών «εμποδίων» κατά την άσκηση και συζήτηση της προσφυγής, τα οποία εφαρμοζόμενα αθροιστικά, θέτουν εν αμφιβολία την αποτελεσματικότητα του ένδικου μέσου βάσει του ενωσιακού δικαίου (Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και των υποχρεώσεων της χώρας εκ της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (άρθρο**

²¹ Σύμφωνα με την ΥΑΟΗΕ η μικτή σύνθεση των Επιτροπών συνέβαλε σημαντικά στη διατήρηση υψηλών ποιοτικών προτύπων της διαδικασίας κατά το στάδιο της προσφυγής και υπήρξε επωφελής τόσο για τους δικαστές όσο και για τους ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες, επιφέροντας από κοινού αποτελέσματα υψηλής ποιότητας. Παρατηρήσεις της ΥΑΟΗΕ σχετικά με το ΣχΝ που κοινοποιήθηκαν στην ΕΕΔΑ στις 22.10.2019.

²² ΣτΕ (Γ' τμήμα) 2980/2010, σκέψη 5: «Ειδικότερα, από την εν λόγω εξαιρετικού χαρακτήρα διάταξη [σ.σ. 89 παρ. 2 Σ], στενώς, κατά τα ανωτέρω ερμηνευτέα, συνάγεται ότι δεν επιτρέπεται η ανάθεση σε δικαστικό λειτουργό διοικητικών καθηκόντων μονομελούς οργάνου, ανεξαρτήτως του αν το όργανο αυτό έχει ή όχι πειθαρχικό, ελεγκτικό ή δικαιοδοτικό χαρακτήρα (βλ. και πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής Ι' Περιόδου, Α' Συνόδου, Συνεδρ. ΠΑΒ', σελ. 597). Και τούτο διότι στην περίπτωση του μονομελούς οργάνου η ευθύνη προσωποποιείται σε μέγιστο βαθμό, με συνέπεια να υφίσταται κίνδυνος αμφισβήτησεως του κύρους του δικαστικού λειτουργού επί προσβολής ενώπιον δικαστηρίου των αποφάσεών του ως ασκούντος καθήκοντα μονομελούς διοικητικού οργάνου».

13). Σύμφωνα με νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατ' εφαρμογή της αρχής της αποτελεσματικότητας, η άσκηση της προσφυγής δεν πρέπει να καθίσταται «πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερής» εξαιτίας δικονομικών λεπτομερειών²³. Κατά δε 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». Αναλυτικότερα:

α) Η έναρξη της προθεσμίας για την άσκηση της προσφυγής από την επομένη της επίδοσης της απόφασης είτε αυτή επιδόθηκε στον ίδιο τον αιτούντα είτε στον πληρεξούσιο δικηγόρο του αιτούντος ή στον εξουσιοδοτημένο σύμβουλο ή σε εκπρόσωπο αυτών ή άλλον ρητώς οριζόμενο αντίκλητο δεν εξασφαλίζει την πραγματική γνώση του αιτούντος και περιορίζει στην πράξη την πρόσβαση αυτού στο ένδικο μέσο της προσφυγής (άρθρο 92 παρ. 1 σε συνδυασμό με άρθρο 82 παρ. 3 ΣχΝ).

β) Η εξαιρετικά σύντομη προθεσμία επτά ημερών για την άσκηση προσφυγής στις περιπτώσεις του άρθρου 90 ή στις περιπτώσεις που η προσφυγή υποβάλλεται ενώ ο αιτών βρίσκεται σε διαδικασία Υποδοχής και Ταυτοποίησης (άρθρο 92 παρ. 1 περίπτωση γ' του ΣχΝ) δημιουργούν αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα τους με το ενωσιακό δίκαιο το οποίο επιτάσσει «εύλογες» προθεσμίες για την άσκηση της προσφυγής (άρθρο 46 παρ. 4 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ). Σημειώνεται ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε ότι προθεσμία 15 ημερών για την υποβολή προσφυγής σε ταχύρρυθμη διαδικασία δεν φαίνεται να είναι, σε γενικές γραμμές, από πρακτικής άποψης ανεπαρκής. Το σημαντικό είναι, σύμφωνα με το Δικαστήριο η ταχθείσα προθεσμία να είναι ουσιαστικά επαρκής για την προετοιμασία και την άσκηση αποτελεσματικού ενδίκου βοηθήματος. **Η ΕΕΔΑ έχει ήδη επισημάνει, σε σχετική Έκθεσή της²⁴, ότι οι εξαιρετικά σύντομες προθεσμίες δημιουργούν αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας διεθνούς προστασίας και έχει γίνει αποδέκτης αναφορών από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ και μια σειρά ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στο πεδίο για ελλείψεις στη διαδικασία συνόρων του εν ισχύ άρθρου 60 παρ. 4 του Ν. 4375/2016 και για «κακή ποιότητα» αποφάσεων εξαιτίας της υπερ-ταχείας διαδικασίας. Στο ίδιο πνεύμα, ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε πρόσφατη Γνωμοδότησή του, εξέφρασε αμφιβολίες κατά πόσον οι προθεσμίες της διαδικασίας των συνόρων του**

²³ΔΕΕ, C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH κατά Bundesrepublik Deutschland, 22ας Δεκεμβρίου 2010, παρ. 28. Βλ. και εδάφιο β' της παρ. 4 του άρθρου 46 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ περί Διαδικασιών Ασύλου.

²⁴ ΕΕΔΑ, Έκθεση για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ευρώπη υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016 (2016), *op. cit.*

άρθρου 60 παρ. 4 του Ν. 4375/2016 (άρθρου 90 παρ. 3 του ΣχΝ) ή/και της κανονικής διαδικασίας μπορούν να συντημηθούν έτι περαιτέρω χωρίς να τίθεται εν αμφιβολία η ποιότητα των αποφάσεων²⁵.

γ) Η υποχρέωση παράθεσης «συγκεκριμένων λόγων» στο έγγραφο της προσφυγής του (άρθρο 93 του ΣχΝ) λαμβανομένων υπόψη των εξαιρετικά σύντομων προθεσμιών υπό περιπτώσεις (περ. γ' και δ' της παρ. 1 του άρθρου 92 του ΣχΝ) ή την προσωπική κατάσταση στην οποία βρίσκεται ο προσφεύγων (κρατούμενος) δύναται να δυσχεραίνει αντικειμενικά την επικοινωνία του προσφεύγοντος με το δικηγόρο του με αποτέλεσμα την κατάθεση προσφυγής χωρίς συγκεκριμένους λόγους που θα οδηγήσουν στην ταχεία εξέταση αυτής και την απόρριψη της ως απαράδεκτης. **Για την διασφάλιση της προσβασιμότητας του εν λόγω ένδικου βοηθήματος, η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να διασφαλίσει στην πράξη την καθολική παροχή δωρεάν νομικής βοήθειας στους αιτούντες που επιθυμούν να καταθέσουν προσφυγή καθώς και τη ρητή πρόβλεψη ασφαλιστικής δικλείδας σε περίπτωση συνδρομής αντικειμενικών λόγων που εμπόδισαν τον αιτούντα να λάβει την απαραίτητη δωρεάν νομική συνδρομή, μολονότι ο ίδιος το ζήτησε.**

δ) Η εισαγωγή της υποχρέωσης αυτοπρόσωπης εμφάνισης του προσφεύγοντος κατά τη συζήτηση της προσφυγής του (άρθρο 97 του ΣχΝ σε συνδυασμό με άρθρο 78 παρ. 3 του ΣχΝ), μολονότι η διαδικασία ενώπιον των Ανεξαρτήτων Επιτροπών Προσφυγών παραμένει έγγραφη, επί ποινή απαραδέκτου, σε περίπτωση μη εμφάνισης ή μη αποστολής βεβαίωσης για την παραμονή του σε κέντρο, κρίνεται ως υπέρμετρος περιορισμός πρόσβασης στο ένδικο βοήθημα της ενδικοφανούς προσφυγής, δεδομένου ότι οι Επιτροπές συνεδριάζουν στην Αθήνα και οι προσφεύγοντες εξαιτίας των πενιχρών οικονομικών τους μέσων, αδυνατούν αρκετές φορές να πληρώσουν τα έξοδα μετακίνησής τους στην πρωτεύουσα από τον τόπο διαμονής τους. **Προς τούτο, η ΕΕΔΑ προτείνει την επέκταση της δυνατότητας εκπροσώπησής τους από πληρεξούσιο δικηγόρο ή εξουσιοδοτημένο σύμβουλο ή άλλο εξουσιοδοτημένο πρόσωπο σύμφωνα με το άρθρο 72 του ΣχΝ καθολικά για όλους τους προσφεύγοντες και όχι κατ' εξαίρεση σε ορισμένες περιπτώσεις (βλ. παρ. 3 άρθρου 78 του ΣχΝ).**

ε) Η κατάργηση του αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος της άσκησης της προσφυγής και η εισαγωγή πλείστων εξαιρέσεων (άρθρο 104 παρ. 2 του ΣχΝ) για τις οποίες απαιτείται η προηγούμενη υποβολή αιτήματος αναστολής από τον προσφεύγοντα ενώπιον της Ανεξάρτητης Επιτροπής Προσφυγής με την επίκληση σχετικών λόγων που καθιστούν

²⁵ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), [Update of the 2016 FRA Opinion on fundamental rights in the hotspots set up in Greece and Italy](#), 04.03.2019.

αδύνατη την επιστροφή του στη χώρα καταγωγής και δικαιολογούν την χορήγηση αναστολής της απομάκρυνσής του από την Ελλάδα και την παραμονή του στη χώρα εν αναμονή της εξέτασης της προσφυγής του. Αφενός, η μη χορήγηση αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος στην άσκηση της προσφυγής μολονότι είναι συμβατή, υπό προϋποθέσεις, με το ενωσιακό δίκαιο, ενδέχεται να αντιτίθεται στις υποχρεώσεις της Ελλάδας που απορρέουν από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. **Κατά πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, η προσφυγή προκειμένου να είναι αποτελεσματική υπό την έννοια του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ απαιτεί να έχει αυτοδικαίως ανασταλτικό αποτέλεσμα²⁶.** Επομένως, δεδομένου ότι ο Έλληνας Νομοθέτης, με τη χορήγηση αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος, είχε προβεί σε μια σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο και το δίκαιο της ΕΣΔΑ ερμηνεία των παράλληλα εφαρμοστέων διατάξεων, η εισαγωγή της εν λόγω ρύθμισης δημιουργεί αδικαιολόγητα ζητήματα συμβατότητας με την ΕΣΔΑ, τα οποία ενδέχεται να οδηγήσουν σε καταδίκη της Ελλάδας από το ΕΔΔΑ. Αφετέρου, η ΕΕΔΑ σημειώνει ότι η ενσωμάτωση της Οδηγίας στο συγκεκριμένο σημείο δεν έγινε ορθά από το Νομοθέτη. Ειδικότερα, στο άρθρο 46 παρ. 6 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ ορίζεται ότι «σε περίπτωση απόφασης: α) με την οποία κρίνεται μια αίτηση προδήλως αβάσιμη, σύμφωνα με το άρθρο 32 παράγραφος 2 [σ.σ. της Οδηγίας], ή αβάσιμη μετά την εξέταση, σύμφωνα με το άρθρο 31 παράγραφος 8 [σ.σ. της Οδηγίας], **εξαιρουμένων των περιπτώσεων κατά τις οποίες οι αποφάσεις βασίζονται στις περιστάσεις του άρθρου 31 παράγραφος 8 στοιχείο η)** [...] η δυνατότητα παραμονής του αιτούντος στο έδαφος του κράτους μέλους κρίνεται από δικαστήριο είτε με αίτημα του ενδιαφερόμενου αιτούντος είτε αυτεπάγγελτα, εάν η εν λόγω απόφαση έχει ως αποτέλεσμα την παύση ισχύος του δικαιώματος παραμονής του αιτούντος στο κράτος μέλος και εφόσον, σε τέτοιες περιπτώσεις, το δικαίωμα παραμονής στο κράτος μέλος εν αναμονή της έκβασης της προσφυγής δεν προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο». **Ο Νομοθέτης, κατά την ενσωμάτωση της Οδηγίας στο άρθρο 104 του ΣχΝ δεν εισήγαγε την ανωτέρω εξαίρεση στην περ. γ' της παρ. 2 (περ. η' της παραγράφου 2 του άρθρου 88), διευρύνοντας κατά αυτόν τον τρόπο ανεπίτρεπτα το περιοριστικό πεδίο εφαρμογής των εξαιρετικών περιπτώσεων του άρθρου 46 παρ. 6 της Οδηγίας.**

²⁶ M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας, απόφαση της 21.01.2011 (αρ. προσφυγής 30696/09), Conka κατά Βελγίου, απόφαση της 5.2.2002 (αρ. προσφυγής 51564/99). Βλ. Παρατηρήσεις επί του ΣχΝ περί Διεθνούς Προστασίας που κοινοποιήθηκαν στην ΕΕΔΑ από τη HIAS στις 21.10.2019.

- **Προσωπική συνέντευξη (άρθρο 77 του ΣχΝ)**

Σύμφωνα με το άρθρο 77 παρ. 2 του ΣχΝ, η συνέντευξη διενεργείται από αρμόδιο υπάλληλο της Υπηρεσίας Ασύλου (χειριστή), ο οποίος κατά τεκμήριο διαθέτει τα κατάλληλα προσόντα και την απαραίτητη εκπαίδευση. Ωστόσο, στο εδάφιο β' της ίδιας παραγράφου προβλέπεται η δυνατότητα, σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων και ταυτόχρονης κατάθεσης ενός μεγάλου αριθμού αιτήσεων προστασίας (δηλαδή συνδρομής των περιστάσεων του άρθρου 90 παρ. 3 του ΣχΝ, αν και δε γίνεται ρητή αναφορά σε αυτό), η συνέντευξη να διενεργείται από προσωπικό της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο ή «άλλες αρχές». Ομοίως, στην παρ. 1 του ίδιου άρθρου, αναφορικά με τη συνέντευξη για το παραδεκτό της αίτησης διεθνούς προστασίας σε α' βαθμό αναφερόταν (πριν την εισαγωγή του ΣχΝ στη Βουλή) η δυνατότητα διενέργειας αυτής από προσωπικό της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο ή «άλλες αρχές». Στο παρόν προς ψήφιση ΣχΝ αντικαταστάθηκε ο όρος «άλλες αρχές» με το προσωπικό «της Ελληνικής Αστυνομίας ή προσωπικό των Ενόπλων Δυνάμεων».

Η ΕΕΔΑ, σε προηγούμενες Συστάσεις και Εκθέσεις της²⁷, έχει στηλιτεύσει την ανάθεση αρμοδιοτήτων αναφορικά με το άσυλο σε προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας καθώς ενέχονται κίνδυνοι για ένα δίκαιο και αποτελεσματικό σύστημα ασύλου. Τα σχεδόν μηδενικά ποσοστά αναγνώρισης ενός αλλοδαπού ως πρόσφυγα στον α' βαθμό²⁸, η δυσκολία πρόσβασης στο άσυλο και οι συστημικές ελλείψεις στη διαδικασία διεθνούς προστασίας (ποιότητα συνεντεύξεων, έλλειψη διερμηνέων, περιορισμένο προσωπικό με μη ειδική κατάρτιση κ.α.) οδήγησαν στη διεθνή κατακραυγή κατά της Ελλάδας²⁹ με αποκορύφωμα την καταδίκη της χώρας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στην απόφαση-σταθμό *MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας* το 2011 και τη συνολική αναμόρφωση του ελληνικού συστήματος ασύλου με την ίδρυση της αυτοτελούς Υπηρεσίας Ασύλου και τη

²⁷ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις του σχεδίου ΠΔ «Τροποποίηση ΠΔ 90/2008 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (2009), σελ. 8 επ. και Παρατηρήσεις στα σχέδια νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής, 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 χωρών» και λοιπές διατάξεις» (2010), *op. cit.*, σελ. 3.

²⁸ Σύμφωνα με επίσημα στοιχεία της Ελληνικής Αστυνομίας, για το 2009 τα ποσοστά αναγνώρισης ήταν 0,04% ενώ για το 2010, το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 0,5%. Το αντίστοιχο ποσοστό αναγνώρισης (μέσος όρος) στις χώρες της ΕΕ ήταν 28% το 2008 και 27% το 2009, σύμφωνα με επίσημα στατιστικά στοιχεία της Eurostat (Asylum decision in EU27, "EU Member States granted protection to 76300 asylum seekers in 2008", "EU Member States granted protection to 78800 asylum seekers in 2009").

²⁹ Συλλογική προσφυγή ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά της Ελλάδας άσκησαν τέσσερις ΜΚΟ (Dutch Council for Refugees, ProAsyl, Finish Refugee Advice Centre, Refugees and Migrant Justice) στις 10 Νοεμβρίου 2009. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε τρεις προειδοποιητικές επιστολές προς την Ελλάδα για παραβιάσεις της Οδηγίας 2005/85 περί Διαδικασιών Ασύλου, το 2009, το 2010 και το 2011.

διεξαγωγή της διαδικασίας από πολιτικούς υπαλλήλους. Σε κάθε περίπτωση, ακόμα και αν το προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας ή των Ενόπλων Δυνάμεων λάβει την απαραίτητη εκπαίδευση, η ανάθεση σε αστυνομικό ή στρατιωτικό υπάλληλο οποιασδήποτε αρμοδιότητας σχετιζόμενης με τη διαδικασία διεθνούς προστασίας (πόσω μάλλον της διενέργειας της προσωπικής συνέντευξης, η οποία προϋποθέτει κλίμα εμπιστοσύνης μεταξύ του χειριστή και του συνεντευξιαζόμενου) κρίνεται αρνητικά από την ΕΕΔΑ. Το Αστυνομικό Σώμα δε μπορεί να είναι αφενός επιφορτισμένο με την αναχαίτιση της παράνομης μετανάστευσης και αφετέρου να εμπλέκεται στις διαδικασίες ασύλου, δεδομένου ότι στην πράξη πολύ συχνά οι δύο ιδιότητες – αυτές του «παράτυπου μετανάστη» και του «δικαιούχου διεθνούς προστασίας» - συμπλέκονται, αλλά και συγχέονται. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η ΕΕΔΑ ζητεί να απαλειφθεί η δυνατότητα απασχόλησης αστυνομικού ή στρατιωτικού προσωπικού στις διαδικασίες ασύλου (βλ. παρ. 1 του άρθρου 77 του ΣχΝ). Σε αυτή την κατεύθυνση, η ΕΕΔΑ ζητά να απαλειφθεί κάθε πρόβλεψη στο προς ψήφιση ΣχΝ περί δυνατότητας συμμετοχής του προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας και των Ενόπλων Δυνάμεων και σε λοιπά στάδια της διαδικασίας, όπως κατά την καταγραφή της αίτησης, την επίδοση της απόφασης και την παραλαβή προσφυγών (άρθρο 90 παρ. 3 περ. α' του ΣχΝ).

- **Σιωπηρή ανάκληση (άρθρο 81 του ΣχΝ)**

Αναφορικά με την διαδικασία που ακολουθείται σε περιπτώσεις που λογίζεται ότι ο αιτών έχει σιωπηρά ανακαλέσει την αίτησή του, οι νέες διατάξεις προβλέπουν την απόρριψη της αίτησης ως ουσία αβάσιμη, εφόσον συντρέχουν οι ενδεικτικές περιπτώσεις του νόμου (άρθρο 81 παρ. 2 του ΣχΝ). Το ισχύον άρθρο 47 παρ. 2 του Ν. 4375/2019 προβλέπει την έκδοση πράξης διακοπής και τη θέση της υπόθεσης στο αρχείο σε περιπτώσεις σιωπηρής ανάκλησης. Ο Νομοθέτης με το προς ψήφιση ΣχΝ υιοθέτησε την επιλογή της απόρριψης της αίτησης ως αβάσιμης, κατόπιν επαρκούς εξέτασης της υπόθεσης με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία. Η εν λόγω διαδικασία προβλέπεται ρητά από το σχετικό άρθρο 28 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ και επομένως είναι σύμφωνη κατ' αρχάς με το ενωσιακό δίκαιο. **Ωστόσο, από τη διατύπωση του άρθρου 81 του ΣχΝ δεν προκύπτει τι γίνεται σε περίπτωση μη δυνατότητας επαρκούς εξέτασης, λόγω ελλείψεων στοιχείων στο φάκελο, καθώς τυχόν έκδοση απορριπτικής απόφασης επί της ουσίας, παρά την έλλειψη στοιχείων, θα προσέκρουε στο γράμμα της Οδηγίας.** Συνεπώς, το άρθρο 81 του ΣχΝ πρέπει να αναδιατυπωθεί ώστε να καλυφθεί το υπάρχον νομοθετικό κενό. Η δυνατότητα έκδοσης πράξης διακοπής της εξέτασης του αιτήματος διεθνούς προστασίας, σύμφωνα με τα

οριζόμενα στο άρθρο 28 της Οδηγίας, σε περιπτώσεις μη επαρκούς εξέτασης, κρίνεται ως η πλέον προσφορότερη λύση ως σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο³⁰.

Περαιτέρω, πλημμέλειες κατά την ενσωμάτωση του συγκεκριμένου άρθρου της Οδηγίας εντοπίζονται και **στην μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της πρόβλεψης ότι η απορριπτική απόφαση λόγω σιωπηρής ανάκλησης δεν εκδίδεται εάν «ο αιτών αποδείξει εντός εύλογου χρονικού διαστήματος ότι αυτό οφείλεται σε συνθήκες ανεξάρτητες από τη θέλησή του»**. Στο ισχύον καθεστώς, ο αιτών διεθνή προστασία έχει στη διάθεσή του εύλογο χρονικό διάστημα (9 μήνες από την έκδοση της πράξης διακοπής) προκειμένου να αιτηθεί τη συνέχιση της διαδικασίας, εφόσον θεμελιώνει με συγκεκριμένα στοιχεία ότι η πράξη διακοπής εκδόθηκε υπό συνθήκες ανεξάρτητες από τη θέλησή του. Αντιθέτως, στο προς ψήφιση άρθρο του ΣχΝ δεν προβλέπεται σχετική δυνατότητα.

- **Άτομα χρήζοντα ειδικών συνθηκών υποδοχής και ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων (άρθρα 39 παρ. 5, 58 και 66 του ΣχΝ)**

Η θέση των προσώπων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες αιτούντων διεθνή προστασία καθίσταται δυσχερέστερη με τις διατάξεις του προς ψήφιση ΣχΝ. Αρχικά, με την παρ. 5 του άρθρου 30 του ΣχΝ τροποποιήθηκε ο ορισμός των ευάλωτων ομάδων για τις ανάγκες υποδοχής και ταυτοποίησης. Αφενός προστέθηκαν οι συνοδευόμενοι ανήλικοι στις ενδεικτικά απαριθμούμενες κατηγορίες ενώ απαλείφθηκε η κατηγορία «πρόσωπων με σύνδρομο μετατραυματικής διαταραχής, ιδίως επιζήσαντες και συγγενείς θυμάτων ναυαγίων» (βλ. άρθρο 14 παρ. 8 του Ν. 4375/2016). Αφετέρου άλλαξε η λεκτική διατύπωση στην περιγραφή άλλων κατηγοριών ευάλωτων, υιοθετώντας το συχνά δυσνόητο ή κακότεχνο κείμενο της ελληνικής μετάφρασης της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ. Για παράδειγμα αντί της χρήσης του ορθού «άτομα με αναπηρία», το οποίο συνάδει με το κείμενο του ελληνικού Συντάγματος (άρθρο 21 παρ. 6) και το κείμενο της δεσμευτικής για την Ελλάδα Σύμβασης του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρίες, προκρίθηκε ο απαρχαιωμένος όρος «άτομα με ειδικές ανάγκες»³¹. Στα άτομα που χρήζουν ειδικών συνθηκών υποδοχής δεν περιλαμβάνονται οι λεσβίες, οι ομοφυλόφιλοι, οι τρανς, οι αμφισεξουαλικοί, οι queer και οι intersex (ΛΟΑΤΚΙ), οι οποίοι θα πρέπει να εντοπίζονται από τις υπηρεσίες υποδοχής και να φιλοξενούνται κατάλληλα σε δομές υποδοχής και φιλοξενίας, δεδομένων των αυξημένων

³⁰ Βλ. Παρατηρήσεις επί του ΣχΝ περί Διεθνούς Προστασίας της ΥΑΟΗΕ που εστάλησαν στην ΕΕΔΑ στις 22.10.2019.

³¹ Βλ. Παρατηρήσεις επί του ΣχΝ περί Διεθνούς Προστασίας της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ατόμων με Αναπηρία που εστάλησαν στην ΕΕΔΑ στις 23.10.2019.

κινδύνων που αποδεδειγμένα αντιμετωπίζουν οι άνθρωποι αυτοί³². Προς τη σωστή κατεύθυνση είναι η τροποποίηση του αρχικού άρθρου 67 του ΣχΝ, κατόπιν λήψης υπόψη από το Νομοθέτη σχετικών σχολίων που τέθηκαν στη διαβούλευση, και η συμπερίληψη εφεξής της διάστασης της ηλικίας, του φύλου, του σεξουαλικού προσανατολισμού [και όχι «γενετήσιου προσανατολισμού» όπως αναφέρεται στην παρ. 1 του άρθρου 67 του ΣχΝ], της ταυτότητας φύλου και των ψυχικών διαταραχών (επιπροσθέτως με τις συνέπειες βασανισμού, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας), σε συμφωνία με το πνεύμα της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ.

Βασική οπισθοδρόμηση στις κατοχυρωμένες βάσει του Ν. 4375/2016 διαδικαστικές εγγυήσεις που αναγνωρίζονται στους ευάλωτους αιτούντες διεθνή προστασία είναι η κατάργηση της εξαίρεσής τους από τις ταχύρρυθμες διαδικασίες των νησιών (νυν άρθρο 60 παρ. 4 του Ν. 4375/2016 και άρθρο 90 παρ. 3 του ΣχΝ). Μόνη συνέπεια της διαπίστωσης ότι ένα άτομο ανήκει σε ευάλωτη ομάδα είναι η άμεση κάλυψη των ιδιαιτέρων αναγκών υποδοχής του ατόμου αυτού και η κατ' απόλυτη προτεραιότητα εξέταση της αίτησής του (άρθρο 39 παρ. 5 του ΣχΝ). Ειδικότερα για τους ασυνόδευτους αιτούντες άσυλο, καταργήθηκε η ρητή πρόβλεψη εξέτασης των αιτημάτων τους πάντοτε με την κανονική διαδικασία (παρ. 7 του άρθρου 45 του Ν. 4375/2016) και ως εκ τούτου, εμπίπτουν εφεξής στις γενικές διατάξεις για τα άτομα που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων λόγω ηλικίας.

Εν προκειμένω, για την ευρύτερη κατηγορία ατόμων που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων προβλέπεται η παύση ή η μη εφαρμογή της ταχύρρυθμης διαδικασίας του άρθρου 83 παρ. 9 και της διαδικασίας των συνόρων του άρθρου 90 εφόσον δεν παρέχεται «επαρκής» ή «κατάλληλη» στήριξη της παρ. 2 του άρθρου 67 του ΣχΝ. Μετά την ενσωμάτωση των σχολίων από τη διαβούλευση του ΣχΝ, αποσαφηνίστηκε εν μέρει η αόριστη έννοια της «επαρκούς στήριξης» με την αναφορά ενδεικτικών μορφών αυτής, **χωρίς ωστόσο να ληφθεί υπόψη η παρ. 29 του προοιμίου της Οδηγίας, η οποία κάνει λόγο για την παροχή «αρκετού χρόνου, ούτως ώστε να δημιουργούνται οι συνθήκες που είναι αναγκαίες για την πραγματική πρόσβασή τους [σ.σ. των αιτούντων που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων] στις διαδικασίες και για την επίκληση των στοιχείων που απαιτούνται για την τεκμηρίωση της αίτησής τους διεθνούς προστασίας».** Τέλος, δεν προβλέπεται από το Νομοθέτη ποιός και με ποιά κριτήρια θα

³² Βλ. Σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε European Parliament, Committee on Women's Rights and Gender Equality, [Report on the situation of women refugees and asylum seekers in the EU](#), 2015/2325 (INI), 10.2.2016. Βλ. Σύσταση της ΕΕΔΑ, Πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης Κατά των Βασανιστηρίων (2019), σελ. 31.

αποφασίζει εάν θα εξαιρούνται ή όχι από τις ανωτέρω διαδικασίες οι χρήζοντες ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων.

- **Απασχόληση (άρθρο 53 του ΣχΝ)**

Αναφορικά με την πρόσβαση των αιτούντων διεθνή προστασία στην εργασία, αυτή περιορίζεται βάσει των προτεινόμενων ρυθμίσεων του προς ψήφιση ΣχΝ. Σύμφωνα με το ισχύον άρθρο 71 του Ν. 4375/2016, οι αιτούντες διεθνή προστασία, με την ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάθεσης της αίτησής του και την λήψη δελτίου αιτούντος διεθνή προστασία δύνανται να απασχολούνται νομίμως στην αγορά εργασίας, ενισχύοντας την ένταξη των αιτούντων στην ελληνική κοινωνία, οι οποίοι, σε ένα μεγάλο ποσοστό, βάσει των στατιστικών στοιχείων της Υπηρεσίας Ασύλου, αναγνωρίζονται δικαιούχοι διεθνούς προστασίας με την ολοκλήρωση της διαδικασίας εξέτασης των αιτήσεων τους σε α' βαθμό. Η ΕΕΔΑ, σε προηγούμενη Έκθεσή της³³, είχε επισημαίνει τα οφέλη της πρόσβασης των αιτούντων διεθνή προστασία στην εργασία ανεμπόδιστα, χωρίς πρόσθετους όρους, προϋποθέσεις ή άλλες διατυπώσεις, με μόνη την κατοχή του δελτίου αιτούντος διεθνή προστασία. **Με την προωθούμενη ρύθμιση του άρθρου 53 του ΣχΝ), τροποποιείται επί τα χείρω η πρόσβαση στην εργασία των αιτούντων διεθνή προστασία, δημιουργώντας αμφιβολίες κατά πόσον, κατ' εφαρμογή της εν λόγω ρύθμισης, οι αιτούντες δύνανται να έχουν «ουσιαστική» πρόσβαση στην εργασία.**

Σε αναντιστοιχία με τις προηγούμενες θετικές αποτιμήσεις της ΕΕΔΑ, ο Νομοθέτης εισήγαγε πρόσθετους όρους και προϋποθέσεις για την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος. Οι αιτούντες διεθνή προστασία θα έχουν δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας μετά από έξι μήνες από την ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάθεσης της αίτησης διεθνούς προστασίας, υπό την προϋπόθεση ότι δεν έχει εκδοθεί απόφαση α' βαθμού επί της αιτήσεώς τους για λόγους που δεν αφορούν τους ίδιους. **Δεδομένων των προθεσμιών ολοκλήρωσης της διαδικασίας εξέτασης των αιτήσεων σε α' βαθμό (υποχρεωτικά εντός έξι (6) μηνών στην κανονική διαδικασία και είκοσι ημερών στην ταχύρρυθμη διαδικασία, βλ. παρ. 3 του άρθρου 83 του ΣχΝ), η παροχή δικαιώματος εργασίας μετά τους 6 μήνες και υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, πέραν των λοιπών προβλημάτων που αναμένεται να δημιουργήσει, πιθανολογείται βάσιμα ότι θα οδηγήσει σε μεγαλύτερο χρονικό διάστημα διάρκειας της απαγόρευσης εισόδου στην αγορά εργασίας.** Επιπλέον, δεν είναι σαφές από τη διατύπωση της παρ. 2 του άρθρου 53 του ΣχΝ κατά πόσον το δικαίωμα

³³ ΕΕΔΑ, Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και Μεταναστευτικό Ζήτημα, Μέρος Α': Προσφυγικό, Σεπτέμβριος 2019, *op. cit.*..σελ. 42.

πρόσβασης στην εργασία διατηρείται κατά τη διαδικασία εξέτασης της προσφυγής. Σύμφωνα με το άρθρο 15 του Ν. 4540/2018, το δικαίωμα αυτό δεν ανακαλείται εωσότου κοινοποιηθεί απορριπτική απόφαση επί της προσφυγής. Στο νέο άρθρο 53 του ΣχΝ προβλέπεται ρητά η αυτοδίκαιη ανάκληση του δικαιώματος σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης με μη ανασταλτικό χαρακτήρα. Ωστόσο δεν διευκρινίζεται αν πρόκειται για απορριπτική απόφαση α' ή β' βαθμού και τι γίνεται σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης με αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα ή χορήγησης αναστολής κατόπιν σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου και απόφασης της Ανεξάρτητης Επιτροπής Προσφυγών. Παράλληλα, η Ελληνική Πολιτεία πρέπει να λάβει υπόψη τα προβλήματα που εντοπίζονται στην πράξη κατά την υλοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης στην εργασία λόγω ανυπέρβλητων δυσχερειών στην απόδοση Αριθμού Φορολογικού Μητρώου (ΑΦΜ) από τις αρμόδιες Δ.Ο.Υ., την έκδοση Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) από Κ.Ε.Π. ή άλλα αρμόδια γραφεία ΑΜΚΑ στους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, το άνοιγμα τραπεζικών λογαριασμών, την εγγραφή στον ΟΑΕΔ, την έκδοση κάρτας μετακίνησης στα μέσα μαζικής μεταφοράς κ.ο.κ.

Η ανωτέρω «αυστηροποίηση» στη χορήγηση του δικαιώματος πρόσβασης σε νόμιμη εργασία για τους αιτούντες διεθνή προστασία, σε συνδυασμό με τις υλικές συνθήκες υποδοχής και φιλοξενίας που υπολείπονται ενός επαρκούς επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης πιθανολογείται βάσιμα ότι θα ενισχύσουν την αδήλωτη εργασία και την έξαρση φαινομένων εργασιακής εκμετάλλευσης των αιτούντων διεθνή προστασία. Η μη νόμιμη απασχόληση υπηκόων τρίτων χωρών εν γένει συνδέεται αιτιωδώς, λόγω της ανάγκης εξασφάλισης στοιχειώδους διαβίωσης και με την πιθανότητα απασχόλησής τους σε συνθήκες που προσιδιάζουν σε καταναγκαστική εργασία, όπως απέδειξε η απόφαση του ΕΔΔΑ Chowdury και λοιποί κατά Ελλάδος. Παραγνωρίζεται δε η ελληνική πραγματικότητα της αγοράς εργασίας. Ο έλεγχος και η αποτροπή της αδήλωτης εργασίας γίνεται ευχερέστερος με τη δυνατότητα νόμιμης πρόσβασης στην αγορά εργασίας και δήλωσης (καταχώρησης) της απασχόλησης. Η ΕΕΔΑ οφείλει να επισημάνει εξάλλου την αντίφαση της προωθούμενης αυτής περιοριστικής ρύθμισης με τις διατάξεις ενίσχυσης του πλαισίου αποτροπής και ελέγχου της αδήλωτης εργασίας, που προωθούνται κατά τον ίδιο χρόνο προς ψήφιση στη Βουλή σε έτερο σχέδιο νόμου (άρθρα 60 για τη δήλωση του εργοσήμου στο ΠΣ ΕΡΓΑΝΗ και 65-68 για τα μέτρα αντιμετώπισης της αδήλωτης εργασίας στο Σχέδιο Νόμου «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις»). Τέλος, η ύπαρξη στην ελληνική έννομη τάξη πλαισίου ακόμα και για κατ' εξαίρεση νόμιμη απασχόληση παράτυπων

μεταναστών στην αγροτική οικονομία (άρθρο 13^A του Ν. 4251/2014) καταδεικνύει την πλήρη αντίφαση με την παραπάνω ρύθμιση³⁴.

³⁴ Βλ. Παρατηρήσεις επί του ΣχΝ περί Διεθνούς Προστασίας που εστάλησαν στην ΕΕΔΑ από τη HIAS στις 21.10.2019.