

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Νεοφύτου Βάμβα 6, 106 74 Αθήνα, Τηλ.: 210 72 33 221-2, 210 72 33 216, Fax: 210 72 33 217,

Website: www.nchr.gr, E-mail: info@nchr.gr



Δήλωση της ΕΕΔΑ

για την κατάσταση του συστήματος υποδοχής και ασύλου στη χώρα

22 Δεκεμβρίου 2017

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 τριάντα δύο φορείς (ανεξάρτητες Αρχές, πανεπιστημιακές σχολές νομικών και πολιτικών επιστημών, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, πολιτικά κόμματα και υπουργεία).

ΔΗΛΩΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ ΣΤΗ ΧΩΡΑ*

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας σε θέματα προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, οφείλει, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που της αναγνωρίζει ο ιδρυτικός της νόμος, να παρακολουθεί θέματα δικαιωμάτων του ανθρώπου, να φροντίζει για τη δημόσια ενημέρωση και να αναπτύσσει πρωτοβουλίες για την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης, να εξετάζει την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις του διεθνούς δικαίου για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου εκφέροντας σχετική γνώμη προς τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας. Εξάλλου, με την Δήλωση του Βελιγραδίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2015 οι Εθνικοί Θεσμοί για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου δεσμεύθηκαν ρητώς να καταδικάζουν και να αντιτίθενται δημόσια στην προσβολή των δικαιωμάτων των μεταναστών και των προσφύγων.¹

Η ΕΕΔΑ παρακολουθεί με ιδιαίτερη ανησυχία τις αυξανόμενες αναφορές για εκ νέου όξυνση των προβλημάτων των προσφύγων και μεταναστών στην Ελλάδα και ειδικότερα τα νησιά του ανατολικού Αιγαίου: απολύτως ακατάλληλες συνθήκες διαβίωσης, αποτυχία εντοπισμού των ευάλωτων ατόμων, σημαντική επιδείνωση της ψυχικής υγείας των αιτούντων διεθνή προστασία, μεγάλη συχνότητα περιστατικών σεξουαλικής βίας.² Αναφέρεται επίσης ότι «η πρόσφατη αύξηση αφίξεων ανδρών, γυναικών και παιδιών έχει αυξήσει την ασκούμενη πίεση στα ήδη υπερπλήρη κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης που είναι γνωστά ως *hotspot* ... Η κατάσταση είναι ιδιαίτερα κρίσιμη στη Σάμο και τη Λέσβο, όπου οι συνολικά 8.300 και πλέον αιτούντες άσυλο και μετανάστες ζουν σε εγκαταστάσεις *hotspot* χωρητικότητας μόλις 3.000 ατόμων ... Με τον χειμώνα προ των πυλών για τρίτη φορά από τότε που άρχισαν οι αφίξεις μεγάλης κλίμακας στα νησιά, είναι προφανές ότι οι ελληνικές αρχές δεν μπορούν να ανταποκριθούν στις βασικές ανάγκες και να προστατέψουν τους αιτούντες

*Το εν λόγω κείμενο εγκρίθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ, στην από 21.12.2017 συνεδρίασή της.

¹ Ombudsman/National Human Rights Institutions Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Refugees and Migrants: "5. Condemn and oppose publicly the violation of migrants' or refugees' rights and encourage the spirit of tolerance and compassion for refugees and migrants, including ensuring their protection in reception centres and other accommodation facilities"; http://www.nchr.gr/images/pdf/nea_epikairothta/belgrade_declaration_en.pdf

² Γιατροί Χωρίς Σύνορα, Κατάσταση έκτακτης ανάγκης για την ψυχική υγεία στη Σάμο και στη Λέσβο, Οκτώβριος 2017, διαθέσιμη στη διεύθυνση [report_2017_final_gr_lowresspeads.pdf](http://www.doctorswithoutborders.org/press-releases/2017/10/2017-final-gr-lowresspeads.pdf)

άσυλο όσο αυτοί παραμένουν στα νησιά».³ Υπενθυμίζεται ότι όλοι οι μηχανισμοί υποδοχής και προστασίας στη χώρα υφίστανται τρομακτική πίεση, λόγω του εγκλωβισμού στην ελληνική επικράτεια και ιδίως στα νησιά του ανατολικού Αιγαίου, μεγάλου αριθμού αιτούντων προστασία ως αποτέλεσμα κυρίως της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας για την οποία η ΕΕΔΑ έχει κατ' επανάληψη εκφράσει τις αντιρρήσεις της.⁴ Συνεπώς με την πάγια αυτή θέση της, η ΕΕΔΑ παρακολουθεί με ιδιαίτερο ενδιαφέρον την μεταφορά 5000 αιτούντων άσυλο από τα νησιά του ανατολικού Αιγαίου στις αρχές Δεκεμβρίου 2017⁵ και ταυτόχρονα επισημαίνει την ανάγκη επανεξέτασης της πολιτικής γεωγραφικού περιορισμού στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, η οποία πολλές φορές λαμβάνει χώρα χωρίς τις απαιτούμενες δικαιοκρατικές εγγυήσεις.

Η ΕΕΔΑ παρακολουθεί στενά τα ζητήματα της παροχής διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα και έχει εκδώσει τα τελευταία χρόνια σειρά σχετικών Αποφάσεων και Συστάσεων. Ελέγχοντας συνολικά την πορεία του συστήματος παροχής προστασίας στους προσφυγικούς και μεταναστευτικούς πληθυσμούς στη χώρα, η ΕΕΔΑ εντοπίζει δύο σημεία ιδιαίτερης σημασίας, όπως αυτά αναδεικνύονται και από τις πρόσφατες υπ' αριθμ. 2347/2017 και 2348/2017 αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, που χρήζουν της αντίστοιχης προσοχής από όλα τα όργανα της Πολιτείας.

³ Βλ. ανακοίνωση 19 οργανώσεων ActionAid, Advocates Abroad, Aitima (AITHMA), Amnesty International (Διεθνής Αμνηστία), Care, Danish Refugee Council, International Federation for Human Rights (FIDH), Greek Council for Refugees (Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες), Greek Forum of Refugees (Ελληνικό Φόρουμ Προσφύγων), Greek Helsinki Monitor (Ελληνικό Παρατηρητήριο των Συμφωνιών του Ελσίνκι), Hellenic League for Human Rights (Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου), Human Rights Watch, International Rescue Committee, Jesuit Refugee Council, Lesbos Legal Center, Norwegian Refugee Council, Oxfam, Praksis, Solidarity Now (Αλληλεγγύη) με τίτλο «Ελλάδα: σε άθλιες συνθήκες οι αιτούντες άσυλο στα νησιά», διαθέσιμη στη διεύθυνση <https://www.amnesty.gr/news/press/article/21019/ellada-se-athlies-synthikes-oi-aitoyntes-asylo-sta-nisia> (23 Οκτωβρίου 2017). Οι παρατηρήσεις αυτές φαίνεται να επιβεβαιώνονται από τον Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής: http://www.immigration.gov.gr/article-details/-/journal_content/56_INSTANCE_qAPKlk32D3aH/20182/50333?back=press-releases (7 Δεκεμβρίου 2017).

⁴ ΕΕΔΑ, Έκθεση για τη συμφωνία Ε.Ε.-Τουρκίας της 18^{ης} Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα υπό το πρίσμα του ν. 4375/2016, http://www.nchr.gr/images/pdf/EKTHESI_PROSFYGIKO.pdf (25 Απριλίου 2016).

⁵ Όπως αναφέρθηκε στον τύπο, 1650 άτομα μετακινήθηκαν από την Λέσβο για δομές φιλοξενίας στην Αθήνα και στην άλλη Ελλάδα κατά την περίοδο μεταξύ 1-17 Δεκεμβρίου 2017, διαθέσιμη στη διεύθυνση <http://www.kathimerini.gr/939737/article/epikairothta/ellada/1650-prosfyges-efygan-apo-thn-lesvo-apo-thn-arxh-toy-mhna-gia-a8hna-kai-hpeirwtikh-ellada> (18 Δεκεμβρίου 2017). Κατά την ανακοίνωση του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, «από τις 16 Οκτωβρίου μέχρι τις 10 Δεκεμβρίου μεταφέρθηκαν στην ενδοχώρα 5701 πρόσφυγες, εκ των οποίων οι 3589 από τη Λέσβο», βλ. <http://www.kathimerini.gr/939567/article/epikairothta/ellada/anamorfwnetai-h-nomo8esia-gia-to-asylo>, 17 Δεκεμβρίου 2017.

I. Η έννοια της ‘ασφαλούς τρίτης χώρας’ ενώπιον των δικαστηρίων

Ήδη με την από 25 Απριλίου 2016 «Έκθεση για τη Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ευρώπη υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016», η ΕΕΔΑ υπογράμμισε ότι: «Είναι προβληματικός [...] ενδεχόμενος χαρακτηρισμός της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας, στο μέτρο που η Τουρκία έχει διατυπώσει γεωγραφικό περιορισμό (*geographical reservation*) στην κύρωση της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951, βάσει του οποίου η Τουρκία υποχρεούται να χορηγεί άσυλο σε άτομα προερχόμενα μόνο από την Ευρώπη. Ο χαρακτηρισμός της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας αντίκειται και στο ίδιο το ευρωπαϊκό κεκτημένο και ειδικότερα στο άρθρο 38 της ευρωπαϊκής Οδηγίας 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας». ⁶ Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, η οποία δηλώνει ότι η συμπερίληψη γεωγραφικού περιορισμού στην κύρωση της Σύμβασης της Γενεύης είναι ασυμβίβαστη με τον χαρακτηρισμό της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας ⁷.

Στις 22 Σεπτεμβρίου 2017 δημοσιεύθηκαν οι υπ’ αριθμ. 2347/2017 και 2348/2017 Αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τις οποίες απορρίφθηκαν δύο Αιτήσεις Ακυρώσεως πολιτών Συρίας, που ζητούσαν την ακύρωση των κανονιστικών και ατομικών πράξεων της Διοίκησης, με την οποίες είχαν απορριφθεί αιτήσεις διεθνούς προστασίας ως απαράδεκτες, χωρίς την επί της ουσίας εξέτασή τους, καθότι τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης έκαναν δεκτό ότι η Τουρκία πληροί της προϋποθέσεις της «ασφαλούς τρίτης χώρας» κατ’ άρθρο 56 του Νόμου 4375/2016 (άρθρο 38 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ). Οι υποθέσεις αυτές είχαν παραπεμφθεί ‘λόγω σπουδαιότητας’ στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας με τις υπ’ αριθμ. 445/2017 και 447/2017 Αποφάσεις του Δ’ Τμήματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 56(1) του Νόμου 4375/2016, το οποίο αντιστοιχεί στο άρθρο 38 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, «Μια χώρα θεωρείται ως ασφαλής τρίτη χώρα

⁶ Βλ. ανωτ. σημείωση 4.

⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 March 2016, <http://www.refworld.org/docid/56f3ee3f4.html>.

για ένα συγκεκριμένο αιτούντα, όταν πληρούνται σωρευτικά τα εξής κριτήρια: α. δεν απειλούνται η ζωή και η ελευθερία του λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, ή πολιτικών πεποιθήσεων, β. η χώρα αυτή τηρεί την αρχή της μη επαναπροώθησης, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, γ. δεν υπάρχει κίνδυνος σοβαρής βλάβης για τον αιτούντα κατά το άρθρο 15 του π.δ. 141/2013, δ. η χώρα αυτή απαγορεύει την απομάκρυνση κάποιου σε χώρα όπου κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια ή σκληρή, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία, όπως ορίζεται στο διεθνές δίκαιο, ε. υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα και, στην περίπτωση που ο αιτών αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, να του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης και στ. ο αιτών έχει σύνδεσμο με την εν λόγω τρίτη χώρα, βάσει του οποίου θα ήταν εύλογο για αυτόν να μεταβεί σε αυτή».

Με οριακή πλειοψηφία, το Δικαστήριο (13-12) απέρριψε το αίτημα των αιτούντων για την αποστολή προδικαστικού ερωτήματος προς το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς την ερμηνεία του άρθρου 38 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του ζητήματος του χαρακτηρισμού ως «ασφαλούς τρίτης χώρας» χώρας που έχει κυρώσει τη Σύμβαση της Γενεύης με γεωγραφικό περιορισμό (παρ. 63) και προχώρησε στην ερμηνεία της σχετικής διάταξης.

Κατά την πλειοψηφούσα γνώμη του Δικαστηρίου, προκειμένου να πληρωθεί το κριτήριο της περ. ε του ως άνω άρθρου «δεν απαιτείται η τρίτη χώρα να έχει επικυρώσει τη Σύμβαση της Γενεύης (και μάλιστα χωρίς γεωγραφικό περιορισμό) ή να θεσπίζεται με την νομοθεσία της σύστημα προστασίας των αλλοδαπών, με το οποίο να κατοχυρώνονται όχι μόνο η αρχή της μη επαναπροώθησης αλλά και όλα τα λοιπά δικαιώματα που προβλέπονται από την ανωτέρω Σύμβαση» (παρ. 54). Αξίζει να σημειωθεί ως προς αυτό το σημείο, ότι ο Αντιπρόεδρος και ένας Σύμβουλος του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου διατύπωσαν μειοψηφούσα γνώμη, σύμφωνα με την οποία δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούται το ως άνω κριτήριο στο βαθμό που, μεταξύ άλλων, η τουρκική νομοθεσία δεν χορηγεί το δικαίωμα στους αλλοδαπούς συριακής καταγωγής να ζητήσουν το καθεστώς του πρόσφυγα εν όψει του γεωγραφικού περιορισμού, υπό τον οποίο η Τουρκική Δημοκρατία υπέγραψε τη Σύμβαση της Γενεύης, και επιπλέον το καθεστώς προσωρινής προστασίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά «προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης» εφόσον πρόκειται για μαζικό, μη εξατομικευμένο και άρσιμο ανά πάσα στιγμή με απόφαση

του Υπουργικού Συμβουλίου καθεστώς, το οποίο μάλιστα δεν αναγνωρίζει στους δικαιούχους του όλα τα δικαιώματα και ευεργετήματα που προβλέπονται από την Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες (παρ. 60). Περαιτέρω, η πλειοψηφούσα γνώμη έκρινε ότι «για να χαρακτηριστεί μια τρίτη χώρα ως ασφαλής, από την άποψη της συνδρομής του κριτηρίου ε' του άρθρου 38 παρ. 1 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ (56 παρ. 1 περ. ε' του Νόμου 4375/2016), αρκεί να παρέχει 'επαρκή' προστασία ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφύγων, όπως, μεταξύ άλλων, του δικαιώματος πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη και την αγορά εργασίας» (παρ. 54 *in fine*). Θα πρέπει όμως να επισημανθεί ότι, παρά την υποχρέωση η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου να λαμβάνει χώρα με τρόπο αποτελεσματικό και στην πράξη και όχι θεωρητικό,⁸ καθώς και το γεγονός ότι καθ' εαυτή η ύπαρξη εθνικού δικαίου δεν είναι επί της αρχής ικανή από μόνη της να εξασφαλίσει επαρκή προστασία, εφόσον δεν διασφαλίζεται η αποτελεσματική εφαρμογή του στην πράξη,⁹ το Δικαστήριο δεν φαίνεται να έλαβε υπόψη π.χ. το γεγονός ότι η άσκηση του δικαιώματος στην εργασία για τους Σύρους πρόσφυγες που διαβιούν στην Τουρκία φαίνεται να είναι απολύτως ανεπαρκής καθώς, όπως καταδεικνύουν αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία,¹⁰ ένα ελάχιστο ποσοστό εξ αυτών έχουν λάβει στην πραγματικότητα άδεια εργασίας.

Περαιτέρω, σε κανένα σημείο των Αποφάσεων της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν φαίνεται να λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση που έχει διαμορφωθεί στην Τουρκία, ιδίως μετά την αποτυχημένη απόπειρα πραξικοπήματος τον Ιούλιο 2016 και τις επιπτώσεις της σε ό,τι αφορά τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου. Υπενθυμίζεται ότι ήδη από την επαύριο του πραξικοπήματος, η Τουρκική Κυβέρνηση κήρυξε καθεστώς έκτακτης ανάγκης, βάσει του οποίου ξεκίνησε να νομοθετεί με επείγοντα νομοθετικά διατάγματα, καθεστώς το οποίο έχει επανειλημμένα παραταθεί και παραμένει σε ισχύ μέχρι και

⁸ ΕΔΔΑ, *Airey κατά Ιρλανδίας*, προσφυγή 6289/73, απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 1979.

⁹ ΕΔΔΑ, *Saadi κατά Ιταλίας*, προσφυγή 37201/06, απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 2008, παρ. 147-148.

¹⁰ Ενδεικτικά Update on UNHCR letters of 4th May and 9th June 2016, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *AIDA Report on Greece: 2016*, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>, σελ. 79 και UNHCR Representation in Greece, GREAT/HCR/973, 23 December 2016, <http://www.statewatch.org/news/2017/jan/unhcr-letter-access-syrians-returned-turkey-to-greece-23-12-16.pdf>, όπου αναφέρεται ότι από τα 2.7 εκατομμύρια Σύρους Πρόσφυγες που διαβιούν στην Τουρκία μόλις 10.000 εξ αυτών έχουν λάβει άδεια εργασίας (Δεκέμβριος 2016).

σήμερα¹¹. Όπως έχει επισημάνει ο κ. Nils Muižnieks, Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης, με βάση αυτά τα νομοθετικά διατάγματα, έχουν χορηγηθεί στις διοικητικές αρχές και την εκτελεστική εξουσία ‘σχεδόν απεριόριστες’ εξουσίες κατά παρέκκλιση των γενικών αρχών του κράτους δικαίου και των εγγυήσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που κανονικά εφαρμόζονται σε μια δημοκρατική κοινωνία.¹² Σύμφωνα δε με την Επιτροπή για τη Δημοκρατία δια μέσω του Δικαίου (Επιτροπή της Βενετίας) του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Τουρκική Κυβέρνηση ερμήνευσε αυτές τις έκτακτες εξουσίες με τρόπο πολύ ευρύ και έλαβε μέτρα που υπερβαίνουν τα όσα επιτρέπει τόσο το ίδιο το Σύνταγμα της Τουρκίας όσο και το διεθνές δίκαιο.¹³ Στο πλαίσιο της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των Δικαστηρίων της χώρας έχουν υπονομευθεί σοβαρά, καθώς τα μέλη του δικαστικού σώματος ‘βρίσκονται υπό ισχυρή πολιτική πίεση’, με προφανείς συνέπειες στο δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στο πλαίσιο ενός κράτος Δίκαιου.¹⁴ Σε αυτή την κατεύθυνση δε υπογραμμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, ο Άρειος Πάγος έχει κρίνει ότι στην Τουρκία δεν συντρέχουν βασικές εγγυήσεις του κράτους δικαίου, συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού των άρθρων 3 και 6 της ΕΣΔΑ, και έχει απορρίψει τα αιτήματα έκδοσης Τούρκων πολιτών στην Τουρκία. Η ΕΕΔΑ επικρότησε τότε την θέση της Ελληνική Δικαιοσύνης: «[...] Σύμφωνα με τις αποφάσεις των τριών συνθέσεων του Αρείου Πάγου, η πιθανότητα ακυρώσεως ή περιστολής του πλαισίου δικαιωμάτων όλων των εκζητούμενων, ανεξαρτήτως του βαθμού ενοχής ή βαρύτητας των αδικημάτων, δεν επιτρέπει την εφαρμογή διατάξεων

¹¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion No. 888/2017, *Opinion on the Provision of the Emergency Decree Law No 674 of 1 September 2016 which concern the exercise of local democracy in Turkey*, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), 9 October 2017, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)021-e).

¹² Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Memorandum on the human rights implications of the measures taken under the state of emergency in Turkey*, CommDH(2016) 35/07 October 2016, <https://rm.coe.int/16806db6f1>, § 11.

¹³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion No. 865/2016, *Opinion on Emergency Decree Laws nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016*, adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session (Venice, 9-10 December 2016), 12 December 2016, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)037-e), παρ. 226.

¹⁴ European Commission, *Turkey 2016*, Report annexed to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on *EU Enlargement Policy*, COM(2016), 715 final, 9.11.2016, SWD(2016) 366 final, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf.

που ρυθμίζουν την έκδοσή τους, αφού αυτές υποχωρούν έναντι των υπέρτερης σημασίας κανόνων που προστατεύουν τα δικαιώματα του ανθρώπου. Η ανθρώπινη αξία και αξιοπρέπεια όπως αυτές διασφαλίζονται από την αρχή της δίκαιης δίκης και της απαγόρευσης κάθε μορφής βασανιστηρίων, ανήκουν στον πυρήνα του νομικού μας πολιτισμού, και αυτό αποτελεί αδιαπραγμάτευτη αρχή που διατρέχει όλα τα ευρωπαϊκά και διεθνή κείμενα δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η ΕΕΔΑ επισημαίνει τη σημασία των ως άνω αποφάσεων στην παρούσα δυσμενή συγκυρία, η οποία έχει παγκόσμια χαρακτηριστικά και κατά την οποία επιδιώκεται να κυριαρχήσουν οι απειλές, ο φόβος, η αβεβαιότητα και η υποχώρηση των θεμελιωδών αξιών και κανόνων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου [...]».¹⁵

Είναι αληθές ότι η κρίση του Δικαστηρίου περιορίζεται στα πραγματικά και νομικά περιστατικά που συντρέχουν στο πρόσωπα των συγκεκριμένων αιτούντων και δεν προδικάζει την κρίση ως προς την συνδρομή των ιδίων κριτηρίων, συμπεριλαμβανομένης της κρίσης περί της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας, σε άλλες υποθέσεις που θα αρθούν ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων. Η ΕΕΔΑ επισύρει την προσοχή όλων των δικαιοδοτικών οργάνων της Πολιτείας στα σημαντικά ευρήματα του κ. Tomáš Boček, Ειδικού Απεσταλμένου του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα μετανάστευσης και προσφύγων, σε συνέχεια επιτόπιας αποστολής του στην Τουρκία ήδη σε χρόνο προγενέστερο της απόπειρας πραξικοπήματος¹⁶, κατά τη διάρκεια της οποίας διαπίστωσε συστηματικό περιορισμό της πρόσβασης των Σύρων προσφύγων ακόμη και στο καθεστώς προσωρινής προστασίας,¹⁷ περιορισμό της πρόσβασης της Υπάτης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες και ΜΚΟ σε κέντρα κράτησης,¹⁸ την πρακτική της de facto και αυθαίρετης κράτησης των Σύρων προσφύγων που επιστρέφονται από την Ελλάδα στο πλαίσιο της διαδικασίας επανεισδοχής¹⁹ και εξέφρασε ανησυχίες σχετικά με τη συμμόρφωση των Τουρκικών αρχών με την αρχή της μη επαναπροώθησης.²⁰ Η ΕΕΔΑ σημειώνει ακόμη ότι, κατά παγία νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου

¹⁵ ΕΔΔΑ, *Με αφορμή την Απόφαση του Αρείου Πάγου για τους οκτώ Τούρκους στρατιωτικούς*, 30 Ιανουαρίου 2017, http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/dikaih_dikh/AP_8.pdf

¹⁶ Council of the Europe, *Report of the fact-finding mission to Turkey by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees*, 30 May-4 June 2016, 10 August 2016, SG/Inf(2016)29, <http://www.refworld.org/docid/58de48524.html>.

¹⁷ Οπ.π., σελ. 7-8.

¹⁸ Οπ.π., σελ. 9.

¹⁹ Οπ.π., σελ. 27-28.

²⁰ Οπ.π., σελ. 29.

Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ακόμη και σε περίπτωση που οι Αρχές μιας χώρας παρέχουν διπλωματικές εγγυήσεις, επιβάλλεται να εξεταστεί κατά πόσο αυτές οι εγγυήσεις παρέχουν στην πράξη αποτελεσματική προστασία²¹, βάσει αξιόπιστων πληροφοριών οι οποίες αποκτώνται και *proprio motu*.²²

II. Ζητήματα σχετικά με την σύσταση και συγκρότηση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών

Ήδη με την από 17 Ιουλίου 2016 Δημόσια Δήλωσή της, η ΕΕΔΑ εξέφρασε την ανησυχία και τον προβληματισμό της ως προς την τότε βεβιασμένως εισαχθείσα τροπολογία σχετικά με την αλλαγή της σύνθεσης των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών,²³ σημειώνοντας ότι οι προτεινόμενες αλλαγές στον Νόμο 4375/2016, με βάση την ως άνω τροπολογία, συνέπιπταν χρονικά με την έκδοση θετικών αποφάσεων των εν λειτουργία, τότε, Επιτροπών Προσφυγών (για την κρίση τους επί του παραδεκτού), οι οποίες, στο πλαίσιο εξατομικευμένης εξέτασης προσφυγών, αποφαίνονταν ότι η Τουρκία δεν είναι ασφαλής τρίτη χώρα για τους εν λόγω προσφεύγοντες. Ταυτοχρόνως, η ΕΕΔΑ εξέφρασε επίσης τον προβληματισμό της σχετικά με τη σύνθεση των ως άνω προτεινόμενων Επιτροπών Προσφυγών καθώς εγείρονταν ζητήματα συνταγματικότητας με την πρόβλεψη για συμμετοχή δύο διοικητικών Δικαστών σε κάθε τριμελή Επιτροπή Προσφυγών.

Οι υπ' αριθμ. 2347/2017 και 2348/2017 Αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας καταλήγουν ότι οι Επιτροπές Προσφυγών, όπως εισήχθησαν και εν τέλει νομοθετήθηκαν από την κατατεθείσα τροπολογία, αποτελούν δικαιοδοτικό όργανο κατά την έννοια του άρθρου 89 παρ. 2 του Συντάγματος – επιλέγοντας να μην ακολουθήσει την προηγούμενη πάγια σχετική νομολογία του, σύμφωνα με την οποία τούτες δεν συνιστούν δικαιοδοτικό όργανο δεδομένου ότι αποφαίνονται επί ενδικοφανών προσφυγών κατά διοικητικών πράξεων χωρίς στοιχεία που προσιδιάζουν σε εκτέλεση δικαιοδοτικού έργου και σε άσκηση αρμοδιότητας δικαιοδοτικού οργάνου, όπως η δημοσιότητα των συνεδριάσεων και η υποχρέωση

²¹ ΕΔΔΑ, *Saadi κατά Ιταλίας*, προσφυγή 37201/06, απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 2008, παρ. 147-148; *Othman (Abu Qatada) κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, προσφυγή 8139/09, απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 2012, παρ. 187.

²² ΕΔΔΑ, *Auad κατά Βουλγαρίας*, προσφυγή 46390/10, απόφαση της 11ης Οκτωβρίου 2011, παρ. 99.

²³ ΕΕΔΑ, *Δημόσια Δήλωση για την τροπολογία που αλλάζει τη σύνθεση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών*, 17 Ιουλίου 2016, http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Dimosia%20dilwsi%20EEDA.pdf

εξασφάλισης της κατ' αντιμωλία συζήτησης²⁴. Εν προκειμένω, εγείρονται ζητήματα εγγυήσεων της διαδικασίας ως προς τη δημοσιότητα, την κατ' αντιμωλία συζήτηση αλλά και ως προς το δικαίωμα ακρόασης του προσφεύγοντος, το οποίο περιορίζεται σημαντικά εν σχέσει με τη Διοίκηση, καθώς η αυτοπρόσωπη παρουσία του συνιστά πλέον εξαίρεση.²⁵

Η ΕΕΔΑ παρακολουθεί τις πρόσφατες πληροφορίες περί αναμόρφωσης της νομοθεσίας του ασύλου «για την επιτάχυνση των διαδικασιών στις υποθέσεις αιτημάτων χορήγησης διεθνούς προστασίας».²⁶ Σε περίπτωση που αυτές επιβεβαιωθούν θα πρόκειται για την τέταρτη τροποποίηση της νομοθεσίας για το άσυλο από την έναρξη εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας της 18 Μαρτίου 2016.²⁷ Αναμένοντας την πλήρη και έγκαιρη ενημέρωσή της επ' αυτών των προτάσεων, ώστε να μπορέσει να συνεισφέρει κατά τρόπο συνολικό και αποτελεσματικό στην τελική διαμόρφωσή τους, η ΕΕΔΑ υπενθυμίζει την ανάγκη να τηρηθούν απαρεγκλίτως οι απαιτήσεις του κράτους δικαίου, όπως αυτές περιγράφονται στο Σύνταγμα και στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Η ΕΕΔΑ, επανερχόμενη σε προηγούμενες συστάσεις της προς την Ελληνική κυβέρνηση, θεωρεί ότι, δεδομένων των σημερινών συνθηκών, είναι απαραίτητο να τερματιστεί ο εγκλωβισμός αιτούντων διεθνή προστασία στα ελληνικά νησιά και να στηριχθεί η εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία του πλαισίου υποδοχής και εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας.

Παραλλήλως και ως προς την κατάσταση των συνθηκών φιλοξενίας αιτούντων διεθνή προστασία στην ενδοχώρα, η ΕΕΔΑ προτείνει τα ακόλουθα βήματα με στόχο την ανακούφιση των προβλημάτων των αιτούντων διεθνή προστασία:

1. Την επιτάχυνση των διαδικασιών μετακίνησης των προσφύγων, ιδίως δε όσων ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, εντός των οικιστικών ιστών με ενίσχυση των προγραμμάτων ενοικίασης διαμερισμάτων.

²⁴ Πρβλ. ΣτΕ 3503/2009 (Ολ.) και ΣτΕ 717/2011 (Τμήμα Β'), ΣτΕ 449/2012 (Τμήμα Στ'), ΣτΕ 629/2012 (Τμήμα Δ'), ΣτΕ 1770/2012 (Τμήμα Στ'), ΣτΕ 99/2015 (Τμήμα Ε').

²⁵ Βλ. ΣτΕ 3503/2009 (Ολ.) και ΣτΕ 99/2015 (Τμήμα Ε').

²⁶ Βλ. <http://www.kathimerini.gr/939567/article/epikairothta/ellada/anamorfwnetai-h-nomothesia-gia-to-asylo>, 17 Δεκεμβρίου 2017.

²⁷ Τροποποιήσεις στον Νόμο 4375/2016 (ΦΕΚ Α' 51/3.4.2016), ο οποίος δημοσιεύθηκε λίγες ημέρες μετά την έναρξη εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας, έχουν εισαχθεί με το άρθρο 86 του Νόμου 4399/2016 (ΦΕΚ Α' 117/22.6.2016), με το άρθρο 101 του Νόμου 4461/2017 (ΦΕΚ Α' 38/28.3.2017) και το άρθρο 96 του Νόμου 4485/2017 (ΦΕΚ Α' 114/4.8.2017).

2. Την εξασφάλιση της πλήρους και αποτελεσματικής λειτουργίας των κέντρων φιλοξενίας, ιδίως με την ενίσχυσή τους με σταθερό ιατρικό και παραϊατρικό προσωπικό, προσωπικό διοικητικής μέριμνας (διερμηνείς, πολιτισμικοί διαμεσολαβητές, υδραυλικοί, ηλεκτρολόγοι, προσωπικό καθαριότητας και υποστήριξης της καλής λειτουργίας των εγκαταστάσεων) αλλά και αστυνομικό προσωπικό για την ασφάλεια τους.

3. Την άμεση αναβάθμιση της Υπηρεσίας Ταυτοποίησης και Υποδοχής από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής με επαρκές προσωπικό και πόρους, προκειμένου η Υπηρεσία αυτή να αναλάβει το συντομότερο δυνατό την πλήρη διοίκηση και τη συνολική διοικητική μέριμνα όλων των λειτουργούντων κέντρων φιλοξενίας με αντίστοιχη απεμπλοκή των ένοπλων δυνάμεων από τη διοίκησή τους, κατά τα οριζόμενα στον Νόμο 4375/2016, ο οποίος παραμένει πρακτικά ανεφάρμοστος ως το σημείο αυτό.

4. Την έκδοση το συντομότερο δυνατό του Γενικού Κανονισμού Λειτουργίας των Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης των Οργανισμών ίδρυσης και λειτουργίας όλων των Κέντρων Φιλοξενίας.

5 Την εξέταση και εφαρμογή εναλλακτικών της κράτησης μέτρων, σε περίπτωση που συντρέχει νόμιμος λόγος κράτησης, και τον τερματισμό της κράτησης ασυνόδευτων παιδιών, οικογενειών και ευάλωτων προσώπων.

6. Την επείγουσα αποκατάσταση του κενού και την ουσιαστική ρύθμιση της αρμοδιότητας επί των ασυνόδευτων ανηλίκων, η οποία εξακολουθεί να εκκρεμεί από την υιοθέτηση του Νόμου 4375/2016 μέχρι και σήμερα. Επισημαίνουμε ότι, με τον νόμο αυτό, είχε προβλεφθεί η μεταφορά της αρμοδιότητας από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης σε ειδικό τμήμα του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, το οποίο δεν έχει στην ουσία «αναλάβει» την ως άνω αρμοδιότητα μέχρι σήμερα. Η ασάφεια ως προς την αρμοδιότητα των δημοσίων φορέων σε έναν τόσο ευαίσθητο και απαιτητικό τομέα που αφορά την προστασία ανηλίκων δημιουργεί σοβαρότατα προβλήματα και δραματικές καθυστερήσεις, τόσο σε πρακτικά ζητήματα καθημερινής διαχείρισης (παραπομπή παιδιών από σημεία εισόδου, χώρους κράτησης, συνοδείες κ.α.) όσο και σε θεσμικά ζητήματα, τα οποία έχουν απόλυτη ανάγκη άμεσης ρύθμισης, και συγκεκριμένα την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας για τον θεσμό της Επιτροπείας, την υιοθέτηση

κανονιστικού πλαισίου για τις δομές φιλοξενίας, τον σχεδιασμό και τον προγραμματισμό των χρηματοδοτήσεων.

Η ΕΕΔΑ παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς τις συζητήσεις για την τροποποίηση της πολιτικής σχετικά με το άσυλο και τη μετανάστευση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και επαναλαμβάνει την ανησυχία της ως προς το περιεχόμενο και τον τρόπο εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης Ευρωπαϊκής Ένωσης–Τουρκίας της 18^{ης} Μαρτίου 2016. Καλεί προς τούτο τις Ελληνικές και Ευρωπαϊκές αρχές να επανεξετάσουν την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης Ευρωπαϊκής Ένωσης–Τουρκίας της 18^{ης} Μαρτίου 2016 με σκοπό την αντικατάστασή της με μία ολοκληρωμένη συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των χωρών προέλευσης για την υποδοχή και τη μετεγκατάσταση προσφύγων αναλογικά στα κράτη μέλη, να υιοθετήσουν την εφαρμογή των υψηλότερων διεθνών προτύπων ως προς τη διεθνή προστασία των προσφύγων, την μη επαναπρώθησή τους σε χώρες που δεν παρέχουν διεθνή προστασία, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, και την δίκαιη εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας τους καθώς και να επιδείξουν, στο μεταξύ, ιδιαίτερη προσοχή ώστε οι σχετικές διαδικασίες να μην οδηγήσουν σε προσβολή θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφύγων και των μεταναστών, όπως αυτά κατοχυρώνονται παραδοσιακά από το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο και ερμηνεύονται από διεθνή και ευρωπαϊκά δικαιοδοτικά όργανα.

Αθήνα, 22 Δεκεμβρίου 2017