



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ
ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΜΣ Διεθνούς & Ευρωπαϊκού Δικαίου και Διακυβέρνησης

Ειδίκευση: Διεθνές Δίκαιο & Διπλωματικές Σπουδές

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Το ανθρωπιστικό καθεστώς της διεθνούς προστασίας υπηκόων τρίτων χωρών
στην Ευρώπη και Ελλάδα μετά την κρίση του 2015»

Κάντζαρη Άρτεμις

Αθήνα, 2019

Τριμελής Επιτροπή:

Μαρούδα Μαρία-Ντανιέλα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
(Επιβλέπουσα)

Τσόλκα Όλγα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Χατζόπουλος Βασίλειος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Κάντζαρη Άρτεμις, 2019.

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς το συγγραφέα.

Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτό το έγγραφο εκφράζουν το συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΔΟΜ	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΣΑΠΔ	Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΔΑ	Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΗΕ	Ηνωμένα Έθνη
ΚΕΣΑ	Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΚΥΤ	Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης
ΟΑ	Οδηγία Αναγνώρισης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΥΑ	Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες
ΕΑΣΟ	European Asylum Support Office

Περιεχόμενα

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	3
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	6
ABSTRACT.....	7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	8
1 Μια σύντομη παρουσίαση της κατάστασης μέσω αριθμών.....	8
1.1 Η χρονιά της προσφυγικής κρίσης.....	8
1.2 Η κατάσταση όπως έχει διαμορφωθεί σήμερα.....	9
ΜΕΡΟΣ Α.....	11
1 Οι διαδικασίες κατά την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών στην ελληνική επικράτεια	11
2 Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ).....	12
3 Εφαρμόζοντας το ΚΕΣΑ στην Ελλάδα	15
4 Το καθεστώς της διεθνούς προστασίας.....	21
4.1 Προσφυγικό καθεστώς.....	21
4.1.1 Αιτιολογημένος φόβος δίωξης.....	22
4.2 Επικουρική προστασία	24
4.3 Δικαιώματα Δικαιούχων Διεθνούς Προστασίας	25
4.4 Παύση, αποκλεισμός και ανάκληση ή άρνηση ανανέωσης της διεθνούς προστασίας.....	26
4.4.1 Παύση Διεθνούς Προστασίας	26
4.4.2 Αποκλεισμός από τη Διεθνή Προστασία.....	27
4.4.3 Ανάκληση ή Άρνηση ανανέωσης.....	28
ΜΕΡΟΣ Β	29
1 Άλλες μορφές προστασίας υπηκόων τρίτων χωρών	29
1.1 Προσωρινή προστασία	30
1.2 Το ανθρωπιστικό καθεστώς.....	33
2 Το Ανθρωπιστικό Καθεστώς στην Ελλάδα	36
2.1 Το νομοθετικό πλαίσιο	36
2.2 Δικαίωμα εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών	38
2.3 Η διαδικασία χορήγησης του καθεστώτος	38

2.3.1	Η τελεσιδικία της απορριπτικής απόφασης περί διεθνούς προστασίας.....	40
2.4	Άρθρο 19 Α – Άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.....	40
2.5	Τα δικαιώματα των δικαιούχων.....	45
2.6	Υποχρεώσεις των δικαιούχων	45
3	Το ανθρωπιστικό καθεστώς σε αιτούντες διεθνή προστασία (Ν. 4375/2016).....	46
4	Η αρχή της μη επαναπροώθησης	47
5	Το ανθρωπιστικό καθεστώς στα άλλα ευρωπαϊκά κράτη	49
6	Περιπτώσεις Νομολογίας που αφορούν το ανθρωπιστικό καθεστώς.....	52
7	Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη	56
	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	59
	ΠΗΓΕΣ-ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	61

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το ανθρωπιστικό καθεστώς της διεθνούς προστασίας υπηκόων τρίτων χωρών είναι μια συμπληρωματική μορφή προστασίας, που ανήκει στη διακριτική ευχέρεια των κρατών και πηγάζει από το εθνικό δίκαιο. Έχει ως σημείο αναφοράς το διεθνές δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και δικαιούχοι είναι όσοι δεν εμπίπτουν στο καθεστώς της διεθνούς προστασίας (καθεστώς πρόσφυγα και επικουρική προστασία). Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η αποσαφήνιση της έννοιας του ανθρωπιστικού καθεστώτος και της παρεχόμενης προστασίας.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας γίνεται μια συνοπτική παρουσίαση της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης από το 2015 και έπειτα. Στη συνέχεια παρουσιάζεται το καθεστώς της διεθνούς προστασίας και η διαδικασία διαμόρφωσης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Στο δεύτερο μέρος αναλύονται η προσωρινή προστασία που εκκινείται σε περιπτώσεις μαζικής εισροής αιτούντων άσυλο και οι προϋποθέσεις χορήγησης του ανθρωπιστικού καθεστώτος. Τέλος, παρουσιάζεται ο τρόπος που η Ελλάδα και άλλα ευρωπαϊκά κράτη εφαρμόζουν στην εθνική έννομη τάξη τους το ανθρωπιστικό καθεστώς και γίνεται μια αποτίμηση της προστασίας που παρέχεται με αυτό.

Η μεθοδολογία της εργασίας βασίστηκε στη μελέτη και ανάλυση πρωτογενών και δευτερογενών πηγών, στην εθνική νομοθεσία, στη νομολογία εθνικών και διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων καθώς και στην πρακτική των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Λέξεις κλειδιά: καθεστώς πρόσφυγα, επικουρική προστασία, διεθνής προστασία, ανθρωπιστικό καθεστώς, άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, μη επαναπροώθηση.

The humanitarian status of international protection of third-country nationals in Europe and Greece after the crisis of 2015

Author: Kantzari Artemis

ABSTRACT

The humanitarian status of international protection of third-country nationals is an additional form of protection, which is at the discretion of the States and derives from national law. It refers to international human rights law and the beneficiaries are those who do not meet the requirements for international protection (refugee status and subsidiary protection). The purpose of this dissertation is to clarify the concept of humanitarian status and the protection afforded.

In the first part of the dissertation, a brief overview of the refugee and migrant crisis from 2015 onwards is presented. Thereafter the international protection regime and the process of establishing the Common European Asylum System are described. In the second part the temporary protection, which is initiated in cases of mass influx of asylum seekers and the conditions for granting humanitarian status are analyzed. Finally, how Greece and other European states apply the humanitarian status in their national legal system is presented and an assessment of the protection afforded by this is attached.

The methodology of this dissertation was based upon the study and the analysis of primary and secondary sources, the national law, the jurisprudence of national and international courts, as well as the practice of the Member States of the European Union.

Keywords: refugee status, subsidiary protection, international protection, humanitarian status, residence permit for humanitarian reasons, non-refoulement.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1 Μια σύντομη παρουσίαση της κατάστασης μέσω αριθμών

Από το έτος 2015 και μέχρι σήμερα ολοένα και περισσότεροι υπήκοοι τρίτων χωρών και ανιθαγενείς εγκαταλείπουν τις χώρες διαμονής τους έχοντας τελικό προορισμό την Ευρώπη, αναζητώντας ένα καλύτερο μέλλον με ασφάλεια, ευημερία και την ελπίδα για μια καλύτερη ζωή μακριά από τα προβλήματα που επικρατούν στις χώρες προέλευσης τους. Σύμφωνα με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών ο οκταετής πόλεμος στη Συρία αλλά και οι γεωπολιτικές εξελίξεις που λαμβάνουν χώρα στις ευρύτερες περιοχές έχουν δημιουργήσει μια προσφυγική κρίση χειρότερη από αυτήν που ακολούθησε με το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Σε ολόκληρο τον κόσμο έχουν αναγκαστεί να εγκαταλείψουν τις πατρίδες και χώρες διαμονής τους περίπου 68,5 εκατομμύρια άνθρωποι, συμπεριλαμβανομένου 25,5 εκατομμύρια πρόσφυγες, ενώ ένα αρκετά μεγάλο ποσοστό εξ' αυτών είναι ανήλικοι.

1.1 Η χρονιά της προσφυγικής κρίσης

Το έτος 2015 έχει χαρακτηριστεί από πολλούς ως η «χρονιά της προσφυγικής κρίσης», αφού περισσότερο από ένα εκατομμύριο άνθρωποι έφτασαν στην Ευρώπη. Εν αντιθέσει με τα προηγούμενα χρόνια όπου πύλη εισόδου προσφύγων και μεταναστών αποτέλεσε κυρίως η Ιταλία, το 2015 στην Ελλάδα παρουσιάστηκε κατακόρυφη αύξηση των εισροών. Έχει παρατηρηθεί ότι μέχρι το έτος 2013 η Ελλάδα δεχόταν κυρίως μετανάστες, που αναζητούσαν καλύτερες εκπαιδευτικές και επαγγελματικές ευκαιρίες. Από το 2014 όμως άρχισε να εμφανίζεται το φαινόμενο των προσφυγικών ροών και σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία που παρέχει η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ, στις αρχές Φεβρουαρίου 2016 το 90% των ατόμων που έφταναν στη χώρα μας είχαν *prima facie* προσφυγικό προφίλ¹.

Συγκεκριμένα, το 2015 που παρουσιάστηκε έκρηξη των εισροών στη χώρα μας πέρασαν δια θαλάσσης και ξηράς 861,630 άνθρωποι, αριθμός εικοσαπλάσιος συγκριτικά με το προηγούμενο έτος, όπου είχαν καταφθάσει μόλις 43,318 άτομα. Από το 2016 οι αριθμοί παρουσίασαν σταδιακή μείωση (177,234 αφίξεις), ενώ συνολικά τα έτη 2017 και 2018 ήρθαν στην Ελλάδα 86,818 άτομα². Η μείωση των αριθμών το 2016 σημειώθηκε λόγω του κλεισίματος της «Βαλκανικής Οδού», όπου σχεδόν 10,000 πρόσφυγες εγκλωβίστηκαν στην Ειδομένη όταν η Βόρεια

¹ Γ. Σπυροπούλου, Δ. Χριστόπουλος, Προσφυγικό: «Θα τα καταφέρουμε»; Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2016, σ. 19-20

² Βλ. στατιστικά στοιχεία για Ελλάδα, Διαθέσιμο στο: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>

Μακεδονία έκλεισε τα σύνορα³, και λόγω της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας που τέθηκε σε εφαρμογή στις 18 Μαρτίου 2016 και αποσκοπούσε στη μείωση των εισροών από την Τουρκία στην ΕΕ⁴. Συγκεκριμένα, συμφώνησαν α) στην επιστροφή των παράτυπων μεταναστών πίσω στην Τουρκία, αυτών που δεν είχαν υποβάλει αίτημα διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα και όσων οι αιτήσεις κρίνονταν απαράδεκτες, β) την καλύτερη φύλαξη των χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων από τουρκικής πλευράς για να σταματούν κάθε παράνομη προσπάθεια, γ) για κάθε Σύρο πρόσφυγα που επιστρέφει στην Τουρκία, ένας άλλος θα εγκαθίσταντο σε χώρα της ΕΕ ενώ θα δινόταν και ευρωπαϊκή χρηματοδότηση ύψους 6 δις για να καλύψει η Τουρκία τις ανάγκες που δημιουργούνται με το προσφυγικό ζήτημα και δ) όταν οι παράτυπες ροές σταματήσουν θα ενεργοποιηθεί εθελοντικό πρόγραμμα εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους. Βέβαια, η συμφωνία δεν απέφερε τα αποτελέσματα που θα επιθυμούσε η ΕΕ, καθώς αν και αποτέλεσε αποτρεπτικό παράγοντα για αρκετούς να περάσουν στην Ελλάδα, οι επιστροφές έγιναν με αργούς ρυθμούς και μέχρι τον Μάρτιο 2017 είχαν επιστραφεί στην Τουρκία μόλις 1895 άνθρωποι ενώ στην ΕΕ εγκαταστάθηκαν 8815 υπήκοοι τρίτων χωρών με την πλειοψηφία αυτών να μετακινούνται σε Γερμανία, Ολλανδία και Σουηδία. Αντιθέτως, χώρες όπως Πολωνία, Σλοβακία, Τσεχία και Ουγγαρία δεν δέχτηκαν κανέναν πρόσφυγα⁵. Με βάση πρόσφατες δηλώσεις του προέδρου της Τουρκίας Ρετζίπ Ταγίπ Ερντογάν, προειδοποιεί την ΕΕ ότι εάν δεν εκταμιευτεί η συνολική χρηματική βοήθεια στην Τουρκία για τη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος θα επιτρέψει την αθρόα εισροή προσφύγων και μεταναστών στην Ελλάδα.

1.2 Η κατάσταση όπως έχει διαμορφωθεί σήμερα

Την παρούσα χρονιά, ο ροές προσφύγων και μεταναστών που προσπάθησαν να εισέλθουν στην Ελλάδα διασχίζοντας το Αιγαίο Πέλαγος έχουν αυξηθεί σε σχέση με τα τελευταία χρόνια, αν και κυμαίνονται σε χαμηλότερα επίπεδα από τη χρονιά 2015. Ενδεικτικά, έχουν καταφθάσει στα νησιά του Αιγαίου 43,683 άνθρωποι, ενώ από τον Έβρο κατάφεραν να περάσουν 11,665 άτομα. Μέχρι στιγμής δηλαδή βρίσκονται στη χώρα 55,348 υπήκοοι τρίτων χωρών⁶. Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία για τους πρόσφυγες παρατηρείται επίσης, ότι σε σχέση με το 2018 οι αφίξεις στα χερσαία σύνορα μεταξύ Τουρκίας –Ελλάδας έχουν μειωθεί κατά 30% λόγω της λήψης προληπτικών μέτρων από τις δύο χώρες αλλά και εξαιτίας των άτυπων αναγκαστικών επιστροφών (push backs) που εφαρμόζει η Ελλάδα και παραβιάζουν τη ρήτρα μη επαναπροώθησης του άρθρου 3 της ΕυΣΔΑ.

³ Σπυροπούλου Γ., Χριστόπουλος Δ., Προσφυγικό: «Θα τα καταφέρουμε»; Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2016, σ. 68-69

⁴ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016», Διαθέσιμο στο <https://tinyurl.com/v84clmk>

⁵ <https://www.statewatch.org/news/2017/sep/eu-com-eu-turkry-resett-returns.pdf>

⁶ <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>, Last updated 27 Oct 2019.

Συνολικά αυτή τη στιγμή στην Ελλάδα βρίσκονται 96.500 υπήκοοι τρίτων χωρών⁷. Κατά κύριο λόγο οι άνθρωποι προέρχονται από τη Συρία και το Ιράκ με το ποσοστό να φτάνει το 60%, 30% από το Αφγανιστάν και 10% από το Πακιστάν, Ιράν και τη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό⁸. Το 2019 η πλειονότητα κατέφθασε από το Αφγανιστάν, ενώ το ποσοστό των Σύρων υπηκόων αντιστοιχούσε στο 35% των αφιχθέντων⁹. Συνολικά, το 46% του πληθυσμού ήταν γυναίκες και το 41% παιδιά¹⁰.

Έως τώρα στα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου βρίσκονται 30.700 πρόσφυγες και μετανάστες, οι οποίοι τίθενται σε εξαιρετικά δύσκολες και επισφαλείς συνθήκες, αφού ο αριθμός τους είναι τέσσερις φορές μεγαλύτερος από την χωρητικότητα των δομών υποδοχής και ταυτοποίησης¹¹. Χαρακτηριστικό της παραπάνω κατάστασης είναι το Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης της Μόριας στη Λέσβο, όπου διαμένουν 10,383 άνθρωποι ενώ μπορεί να φιλοξενήσει μέχρι 3,000 άτομα¹². Η Ελληνική Κυβέρνηση έχει διαπιστώσει την ανησυχητική κατάσταση που επικρατεί στα νησιά και όπως δήλωσε ο κυβερνητικός εκπρόσωπος Στέλιος Πέτσας: «Με σχέδιο, σοβαρότητα και αποφασιστικότητα, δεν πρόκειται να αφήσουμε τα νησιά και τους ακρίτες μας να σηκώσουν μόνοι τους όλο αυτό το βάρος. Οι Έλληνες, όλοι μαζί, θα αντιμετωπίσουμε το πρόβλημα»¹³. Στόχος της Κυβέρνησης είναι η μετακίνηση 4000 ατόμων με προσφυγικό προφίλ έως το τέλος του Νοεμβρίου στην ενδοχώρα. Η κατανομή τους θα γίνει με βάση αριθμητικά κριτήρια, δηλαδή ο αριθμός τους σε κάθε περιοχή δεν θα υπερβαίνει το 1% του συνολικού πληθυσμού. Από τον Ιούλιο που ξεκίνησε η διαδικασία αυτή έως τον Οκτώβριο, συνολικά 6500 άνθρωποι έχουν μετακινηθεί από τα νησιά στην ηπειρωτική Ελλάδα.

Σχετικά με τις χώρες πρώτης εισόδου στην Ευρώπη από το 2015 και μέχρι σήμερα η Ελλάδα είναι η πρώτη σε αφίξεις με ποσοστό πάνω από ένα εκατομμύριο και ακολουθεί η Ιταλία με μισό εκατομμύριο, η Ισπανία με 150,000, η Βουλγαρία με 55,000 και η Κύπρος με 8,000 αφιχθέντες¹⁴. Οι αφίξεις από τη Μεσόγειο Θάλασσα το 2019 παρουσιάζουν πτωτική τάση κατά 20% εν συγκρίσει με το 2018.

Όσον αφορά τον αριθμό των ανθρώπων που έχουν χάσει τη ζωή τους στη Μεσόγειο παρατηρείται μια μείωση από το 2015 έως το 2019. Συγκεκριμένα το 2015 έχασαν τη ζωή τους στη θάλασσα 3.770 άνθρωποι, το 2016 ο αριθμός ξεπέρασε τους

⁷Βλ. Μηνιαίο Ενημερωτικό Δελτίο της Υ.Α. – Σεπτέμβριος 2019, Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/y6m6qlme>

⁸ IOM –Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, Οδηγός Μεταναστευτικού Δικαίου για επαγγελματίες στην Ελλάδα, Σεπτ, 2017, σ. 7.

⁹ Operational Portal Refugee Situations, Διαθέσιμο στο: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>

¹⁰ Βλ. στατιστικά στοιχεία : <http://migration.iom.int/europe/>

¹¹ Βλ. Ανακοίνωση ΕΕΔΑ, «Η ΕΕΔΑ για την ανησυχητική κατάσταση στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου και τις τελευταίες εξελίξεις στο άσυλο», 6/9/2019.

¹² Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, [Αποτύπωση της εθνικής εικόνας κατάστασης για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα την 1/9/2019.](#)

¹³ Βλ. δηλώσεις Κυβερνητικού Εκπροσώπου Στ. Πέτσας, Διαθέσιμο στο: <https://www.news247.gr/politiki/petsas-mechri-tis-20-noemvrioy-tha-metegkatastathoyn-4-000-akomi-prosfyges.7527294.html>

¹⁴ Βλ. Στατιστικά στοιχεία, Διαθέσιμο στο: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>, Last updated 5/11/2019

4.000, ενώ από το 2017 οι θάνατοι μειώθηκαν, φτάνοντας στο 2019 ο αριθμός να πέφτει στους 1090. Η κύρια αιτία βεβαίως είναι οι πνιγμοί εξαιτίας των ναυαγίων¹⁵.

Σε αυτό το σημείο θεωρήθηκε σκόπιμο αρχικά να γίνει μια συνοπτική αλλά εμπεριστατωμένη ανάλυση του καθεστώτος της διεθνούς προστασίας και του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, που αποτελεί το «πρώτο στάδιο» διεκδίκησης ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς όταν εισέρχεται σε μια χώρα στην Ευρώπη και στη συνέχεια να αναλυθεί το ανθρωπιστικό καθεστώς τόσο στην Ελλάδα όσο και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

ΜΕΡΟΣ Α

1 Οι διαδικασίες κατά την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών στην ελληνική επικράτεια

Όταν υπήκοοι τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς φτάνουν στην Ελλάδα, με βάση το άρθρο 9 του Ν. 4375/2016 μεταφέρονται στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ) με σκοπό να γίνει η καταγραφή των προσωπικών τους στοιχείων, η εξακρίβωση της ταυτότητας και της ιθαγένειας τους και να γίνει λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων τους. Όπως έχει συμφωνηθεί στον Κανονισμό Eurodac του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου τα δακτυλικά αποτυπώματα δημοσιεύονται στη βάση δεδομένων Eurodac για την καταγραφή και αντιπαραβολή τους. Παράλληλα, παρέχεται ιατρικός έλεγχος και ψυχοκοινωνική υποστήριξη, ενώ ενημερώνονται για τα δικαιώματά τους σχετικά με την υποβολή αίτησης ασύλου για την επακόλουθη υπαγωγή τους σε καθεστώς διεθνούς προστασίας ή εθελούσιας επιστροφής. Οι διαδικασίες αυτές τους αφορούν ακόμη και αν έχουν εισέλθει στη χώρα δίχως τις νόμιμες διατυπώσεις¹⁶.

Τα ΚΥΤ συστάθηκαν με τον Ν.4375/2016 και αποτελούν περιφερειακές υπηρεσίες της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, η οποία υπάγεται στην Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, Υποδοχής και Ασύλου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη¹⁷. Τα Κέντρα αυτά είναι κλειστές δομές, όπου γίνεται η πρώτη καταγραφή των νεοεισερχόμενων και ο διαχωρισμός τους σε αιτούντες διεθνή προστασία, εθελούσιο επαναπατρισμό ή απέλαση¹⁸.

Την περίοδο 2015 όπου παρατηρήθηκαν οι μεγαλύτερες εισροές και έπρεπε να αντιμετωπιστεί πλήθος νεοεισερχόμενων, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη σύνοδο που πραγματοποιήθηκε στις 25-26 Ιουνίου 2015, έπειτα από

¹⁵Missing migrants-tracking deaths along migratory routes.

Διαθέσιμο στο: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?>

¹⁶ Βλ. Άρθρο 9 - Νόμος 4375/2016 - Διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης <https://www.taxheaven.gr/laws/law/index/law/742>

¹⁷ Πριν την αλλαγή της Κυβέρνησης τον Ιούλιο 2019, η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης υπαγόταν στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης

¹⁸ Μαρούδα Μ.Ντ., Β.Σαράντη, Προσφυγικό Δίκαιο, ερμηνεία-διαγράμματα-υποδείγματα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σ.120-124

αίτημα της Ελλάδας και Ιταλίας για λόγους έκτακτης κατάστασης, αποφάσισε τα KYT να λάβουν παράλληλα την μορφή των hot-spots για την επιτάχυνση της διαδικασίας καταγραφής. Παράλληλα δηλαδή με την παραπάνω διαδικασία γινόταν και η εξέταση των αιτήσεων ασύλου για να επιταχυνθεί η διαδικασία και να αποσυμφοριστούν τα κέντρα. Μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών οι άνθρωποι παρέμεναν εγκλωβισμένοι, ενώ αρκετές οργανώσεις είχαν εκφράσει την ανησυχία τους για την νομιμότητα του περιορισμού ελευθερίας τους και των συνθηκών που επικρατούσαν. Συγκεκριμένα, στα KYT που είχαν παράλληλα την μορφή των hot-spots λειτουργούν μαζί με τις ελληνικές αρχές η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO¹⁹), ο Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX) καθώς και η Αστυνομική Ευρωπαϊκή Υπηρεσία (EUROPOL). Και οι τρεις υπηρεσίες σε συνεργασία με τις ελληνικές αρχές βοηθούν στη καταγραφή των εισερχόμενων μεταναστών και στη λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων. Η EASO επίσης έχει ως αρμοδιότητα τη διενέργεια των συνεντεύξεων με τους αιτούντες άσυλο και διατυπώνει γνώμη στην αρμόδια Υπηρεσία Ασύλου όσον αφορά το παραδεκτό του αιτήματος τους, η οποία έχει τον τελευταίο λόγο για την λήψη των αποφάσεων. Η FRONTEX είναι υπεύθυνη για την επιστροφή όσων δεν δικαιούνται καθεστώσ διεθνούς προστασίας, ενώ η EUROPOL βοηθάει τις ελληνικές αστυνομικές αρχές στην καταστολή και αντιμετώπιση του trafficking²⁰.

2 Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ)

Η ΕΕ από το 1999 είχε ξεκινήσει τις διαδικασίες για τη δημιουργία ενός νομοθετικού πλαισίου πάνω στο οποίο θα στηριχτεί το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου. Σύμφωνα με το άρθρο 78 της ΣΛΕΕ προβλέπεται η σύσταση του ΚΕΣΑ που θα βρίσκεται σε σύμπνοια με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951. Την περίοδο 1999-2005 έγινε προσπάθεια εναρμόνισης των ελάχιστων κοινών κριτηρίων για το άσυλο και δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων με την απόφαση 2000/596/EK του Συμβουλίου που είχε σαν στόχο την οικονομική αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών²¹. Με νέα απόφαση 2014/516/EK συστάθηκε ένα νέο ταμείο, που αντικατέστησε το προηγούμενο, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και

¹⁹ Η EASO είναι Οργανισμός της ΕΕ, ο οποίος ιδρύθηκε δυνάμει του κανονισμού υπ. αριθ. 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Αποσκοπεί α) στην ενίσχυση της εφαρμογής του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου παρέχοντας εμπειρογνομοσύνη σε ότι αφορά θέματα ασύλου και β) στην παροχή υποστήριξης προς τα κράτη για να τηρήσουν τις υποχρεώσεις τους απέναντι στην προστασία των υπηκόων τρίτων χωρών.

<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ELC3.pdf>

²⁰ Supra note 13, σ. 217-231

²¹ Βλ. Υπηρεσία Ασύλου, Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, Διαθέσιμο στο: http://www.moi.gov.cy/moi/asylum/asylumservice.nsf/asylumservice13_gr/asylumservice13_gr?OpenDocument

Ένταξης²². Το 2001 με δύο Οδηγίες προωθήθηκε το Κοινό Σύστημα. Η μια Οδηγία αφορούσε την Οικογενειακή Επανάδοση, η οποία θα είχε εφαρμογή πλέον και στο καθεστώς των προσφύγων, ενώ η δεύτερη ήταν η Οδηγία για την προσωρινή προστασία όπου έθετε ένα κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο και μια κοινή κατεύθυνση σε περίπτωση που υπήκοοι τρίτων χωρών αναγκάζονταν μαζικά να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους και εισέρεαν σε τρίτη χώρα. Σύμφωνα με το Σχέδιο Πολιτικής για το Άσυλο που δημιουργήθηκε από την Επιτροπή το 2008, το ΚΕΣΑ θα διέθετε τρεις πυλώνες δράσης: α) ευθυγράμμιση των πολιτικών που ακολουθεί κάθε ευρωπαϊκή χώρα στον τομέα του ασύλου, β) ανάπτυξη αισθήματος αλληλεγγύης και αλληλοβοήθειας μεταξύ των κρατών μελών και γ) ενίσχυση της συνεργασίας. Στόχος με βάση το πρόγραμμα του Τάμπερε (ολοκλήρωση το 2005) και το Πρόγραμμα της Χάγης (ολοκλήρωση το 2013) ήταν η δημιουργία των ίδιων προϋποθέσεων σε όλες τις χώρες μέλη της ΕΕ, ώστε να υπάρχει ίδια αντιμετώπιση στο θέμα του ασύλου με την εναρμόνιση των νομικών πλαισίων τους. Στο Πρόγραμμα της Χάγης αποφασίστηκε η σύσταση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο(EASO), το έργο της οποίας είναι ο συντονισμός της συνεργασίας των κρατών μελών στα θέματα του ασύλου, η παροχή εκπαιδευτικού υλικού και εξατομικευμένης βοήθειας στα κράτη μέλη για τη στήριξη και βελτίωση των συστημάτων ασύλου και υποδοχής. Η Υπηρεσία συστάθηκε στις 19/6/2010 έπειτα από συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Η Ελλάδα υπέγραψε το 2011 συμφωνία με την EASO για την ανασυγκρότηση του εθνικού συστήματος ασύλου, έτσι ώστε να επιτευχθεί η εναρμόνιση με τις ευρωπαϊκές Οδηγίες και πρότυπα²³.

Το ΚΕΣΑ επίσης, για την αποτελεσματική λειτουργία του πλαισιώνεται από Οδηγίες και Κανονισμούς της ΕΕ. Όσον αφορά την αναθεωρημένη Οδηγία για τις Διαδικασίες Ασύλου²⁴ επιδιώκεται η ταχύτερη διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου, καλύτερη αντιμετώπιση των ευάλωτων ομάδων (ασυνόδευτοι ανήλικοι, άνθρωποι που έχουν υποστεί βασανιστήρια κ.α), καλύτερη κατάρτιση των αρμόδιων αρχών και διασφαλίζεται η δυνατότητα προσφυγής στα εθνικά δικαστήρια σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης.

Η αναθεωρημένη Οδηγία για τις συνθήκες Υποδοχής²⁵ θέτει τα κριτήρια που πρέπει να πληρούν οι δομές υποδοχής για την αξιοπρεπή διαμονή των αιτούντων άσυλο όσο περιμένουν την εξέταση του αιτήματος ασύλου, σχετικά με τη στέγαση, την υγειονομική περίθαλψη, την πρόσβαση στην εργασία και εκπαίδευση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Κοινοβούλιο σε συνάντηση τους στις 14/6/2018 σχετικά με την αναθεώρηση της εν λόγω Οδηγίας σχεδιάζουν α) να δώσουν δυνατότητα στους

²² Βλ. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2014). Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Απριλίου 2014 για τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης

²³ Βλ. σχετικά με την EASO, Διαθέσιμο στο: <https://easo.europa.eu/about-us/easo-history> και <https://easo.europa.eu/about-us/what-we-do>

²⁴ Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

²⁵ Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία.

αιτούντες άσυλο να εργαστούν ύστερα από 6 αντί για 9 μήνες από τη μέρα που κατέθεταν αίτηση ασύλου όπως ίσχυε μέχρι σήμερα, β) να ενισχυθεί η προστασία των ανηλίκων με την απαγόρευση της κράτησης και γ) από την πρώτη κιόλας μέρα που ένας υπήκοος θα βρεθεί σε μια ευρωπαϊκή χώρα να ενταχθεί σε μαθήματα εκμάθησης της γλώσσας. Πρώτιστος σκοπός της αναθεώρησης είναι να διασφαλιστούν σε όλα τα κράτη μέλη ισότιμα πρότυπα υποδοχής και μια πιο δίκαιη κατανομή των αιτούντων²⁶. Η αναθεωρημένη Οδηγία Αναγνώρισης²⁷ θέτει τις βάσεις που πρέπει να είναι κοινές για τη χορήγηση της διεθνούς προστασίας και κατονομάζει τα δικαιώματα που θα πρέπει να απολαμβάνουν οι δικαιούχοι.

Ο αναθεωρημένος Κανονισμός «Δουβλίνο ΙΙΙ» διευκρινίζει ότι τα κράτη πρώτης υποδοχής είναι υπεύθυνα για την εξέταση της αίτησης ασύλου και θέτει ένα πληρέστερο πλαίσιο σχετικά με την προστασία των αιτούντων άσυλο (δυνατότητα έφεσης για αναστολή εκτέλεσης μεταφοράς και μη ενεργοποίηση της για τους αιτούντες μέχρι να εξεταστεί το αίτημα, παροχή δωρεάν νομικής συνδρομής, περιορισμό στη διάρκεια κράτησης, μέτρα για την προστασία των ευάλωτων ομάδων κ.α.)²⁸. Ο Κανονισμός όμως έχει επικριθεί διότι ρίχνει όλο το βάρος της διαδικασίας ασύλου στις χώρες πρώτης υποδοχής (Ελλάδα, Ιταλία) και δεν τηρούνται οι νόμιμες εγγυήσεις υπέρ των προσφύγων. Επίσης, τα κενά του συστήματος έχουν διαφανεί και μέσω της νομολογίας τόσο του ΔΕΕ όσο και του ΕΔΔΑ. Οι πιο χαρακτηριστικές υποθέσεις που αποτελούν και σημεία αναφοράς είναι στο ΔΕΕ η N.S και άλλοι κατά Secretary of State for the Home Department²⁹, όπου το ΔΕΕ έκρινε έπειτα από προδικαστικό ερώτημα του Εφετείου ότι η επιστροφή των αιτούντων άσυλο πίσω στην Ελλάδα, αφού θεωρήθηκε υπεύθυνη για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου με βάση τον Κανονισμό Δουβλίνο ΙΙ, ήταν εσφαλμένη καθώς υπήρχαν «συστηματικές ελλείψεις (systemic deficiencies)» στις διαδικασίες ασύλου της χώρας και οι συνθήκες υποδοχής παρομοιάζαν με απάνθρωπη και ταπεινωτική μεταχείριση (άρθρο 4 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ). Το ΔΕΕ αναγνώρισε την διακριτική ευχέρεια (αρ. 3§2) των κρατών να καθορίσουν το αρμόδιο κράτος εξέτασης του ασύλου, χωρίς να αγνοούν τις ελλείψεις και την κακοδιαχείριση που μπορεί να υφίσταται σε μια χώρα. Φαίνεται πάντως η προσήλωση του ΔΕΕ στο σύστημα του Δουβλίνου και η προσπάθεια μη παραγκώνισης αυτού. Σε περιπτώσεις που διαφαίνεται ότι η επαναπροώθηση στο κράτος πρώτης υποδοχής θα θέσει σε κίνδυνο

²⁶ «Έρχονται νέοι κανόνες για τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο» <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/erhontai-neoi-kanones-gia-tis-synthikes-ypodohis-ton-aitoynton-asylo>

²⁷ Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας.

²⁸ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα.

²⁹ Βλ. Υπόθεση: CJEU - C-411-10 and C-493-10, Joined cases of N.S. v United Kingdom and M.E. v Ireland, Διαθέσιμο στο: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c-411-10-and-c-493-10-joined-cases-ns-v-united-kingdom-and-me-v-ireland>

τον αιτούντα, προτιμείται η προώθηση του στο αμέσως επόμενο κράτος που μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνο. Επίσης, σημαντική υπόθεση που έθιγε την επισφαλή κατάσταση που δημιουργεί ο Κανονισμός εκδικάστηκε στο ΕΔΔΑ. Η υπόθεση MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας³⁰ αφορούσε ένα Αφγανό υπήκοο ο οποίος είχε εγκαταλείψει τη χώρα του επειδή κινδύνευε με δίωξη από τους Ταλιμπάν. Από την Ελλάδα έφτασε στο Βέλγιο όπου και αιτήθηκε άσυλο, αλλά με βάση το Δουβλίνο τον έστειλαν πίσω στην Ελλάδα, όπου κρατήθηκε κάτω από δυσμενείς συνθήκες χωρίς πρόσβαση στην ενημέρωση και κινδύνευσε με απέλαση. Το ΕΔΔΑ καταδίκασε τις δύο χώρες για παραβίαση του άρθρου 3 τόσο για την παράλειψη από τις βελγικές αρχές να εξετάσουν τις συνθήκες υποδοχής στην Ελλάδα όσο και την Ελλάδα για την κακομεταχείριση που υπέστη ο αιτών, ενώ βρισκόταν υπό κράτηση. Αξίζει να αναφερθεί ότι ύστερα από αυτήν την υπόθεση το ΕΔΔΑ έδωσε προτεραιότητα στη ρήτρα κυριαρχίας, όπου σε περιπτώσεις επισφαλούς συνθηκών στην πρώτη χώρα εισόδου, το κράτος στο οποίο έχει καταφθάσει ένας αιτών θα κριθεί αρμόδιο για την εξέταση του ασύλου³¹.

Τέλος, ο Κανονισμός EURODAC³² θεσπίζει το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα καταγραφής και αντιπαραβολής δακτυλικών αποτυπωμάτων των εισερχόμενων υπηκόων τρίτων χωρών που υποβάλλουν αίτημα ασύλου για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των ροών μέσω της δημιουργίας μιας κοινής ευρωπαϊκής βάσης δεδομένων. Ο αναθεωρημένος Κανονισμός επιταχύνει τις διαδικασίες λήψης και αντιπαραβολής και παρέχει τη δυνατότητα στην Europol και στις εθνικές αστυνομικές αρχές να συγκρίνουν τα αποτυπώματα για τυχόν σύνδεση με ποινικά αδικήματα³³.

3 Εφαρμόζοντας το ΚΕΣΑ στην Ελλάδα

Η υπόθεση MSS κατά Ελλάδας, καταδικάζοντας τη χώρα για τις διαδικασίες ασύλου, αποτέλεσε αφετηρία για την αναδιάρθρωση του συστήματος και την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες Ασύλου.

³⁰Βλ. Υπόθεση: ECtHR - M.S.S. v Belgium and Greece [GC], Application No. 30696/09, Διαθέσιμο στο: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>

³¹ Σισιλιάνος Λ.-Α., Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου - Ερμηνεία κατ' άρθρο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013

³² Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα και σχετικά με αιτήσεις της αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Europol για σκοπούς επιβολής του νόμου και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

³³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, Υπηρεσία εκδόσεων της ΕΕ, 2014 Διαθέσιμο στο: http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/06/Greek_CEAS_brochure.pdf

Προτεραιότητα δόθηκε στον περιορισμό των αρμοδιοτήτων των αστυνομικών αρχών κατά την εξέταση της διεθνούς προστασίας, όπως ίσχυε με το Προεδρικό Διάταγμα 61/1999. Στο ΠΔ 114/2010 λοιπόν που ενσωμάτωσε τις κοινοτικές οδηγίες, αν και ο πρώτος βαθμός όσον αφορά τις εκκρεμείς αιτήσεις ασύλου συνεχιζόταν να εξετάζεται από την Ελληνική Αστυνομία, ο δεύτερος βαθμός αναλήφθηκε από τις Επιτροπές Προσφυγών³⁴. Η προηγούμενη τακτική των ελληνικών αρχών κατά τις περιόδους 2008-2009 είχε επικριθεί έντονα για τις ελλείψεις και αδυναμίες του συστήματος ασύλου λόγω της μη δικαιολογημένης κράτησης των αιτούντων, της έλλειψης πληροφόρησης, διερμηνείας και δικαστικής αρωγής και της χρονοβόρας έκδοσης αποφάσεων που είχε σαν αποτέλεσμα την δημιουργία του backlog³⁵.

Με τον Νόμο 3907/2011 η διαδικασία εξέτασης της διεθνούς προστασίας αναλαμβάνεται πλέον από πολιτικά όργανα. Έτσι, τον Ιούνιο του 2013 ιδρύεται η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής³⁶, η Αρχή Προσφυγών και η Κεντρική Υπηρεσία Ασύλου που αναλαμβάνουν την καταγραφή και εξέταση των αιτήσεων ασύλου. Το διάστημα αυτό λειτουργούσαν παράλληλα δύο συστήματα εξέτασης του δεύτερου βαθμού των αιτημάτων, αφού όσες απορριπτόμενες υποθέσεις βρίσκονταν σε εκκρεμότητα με το ΠΔ 114/2010 εξακολούθησαν να εξετάζονται από τις εκάστοτε Επιτροπές Προσφυγών, ενώ όσες απορρίπτονταν από την νεοϊδρυθείσα Υπηρεσία Ασύλου και τα Περιφερικά Γραφεία της εξετάζονται από την Αρχή Προσφυγών.

Όταν ξέσπασε η μεταναστευτική κρίση το 2015 όπου η Ελλάδα βρέθηκε αντιμέτωπη με την αθρόα εισδοχή προσφύγων και μεταναστών, το ελληνικό σύστημα ασύλου έπρεπε να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες απαιτήσεις με τον καλύτερο δυνατό τρόπο για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Έτσι θεσπίστηκε ο Νόμος 4375/2016 ο οποίος αντικατέστησε το ΠΔ 113/2013 και είχε ως στόχο την αναμόρφωση της διαδικασίας ασύλου και των συνθηκών πρώτης υποδοχής. Με τον νέο νόμο έχουμε ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη των ενωσιακών διατάξεων της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τις κοινές διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Ο Ν. 4375/2016 θέτει ως προτεραιότητα την επιτάχυνση της διαδικασίας εξέτασης των αιτήσεων για χορήγηση διεθνούς προστασίας, ώστε αυτή να μην ξεπερνά τις 14 ημέρες. Επίσης, ρυθμίζει τα ζητήματα λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου και των περιφερειακών γραφείων ασύλου ανά την Ελλάδα και επεκτείνει τις αρμοδιότητες της στην οργάνωση και στήριξη προγραμμάτων μετεγκατάστασης αιτούντων διεθνούς προστασίας και επανεγκατάστασης δικαιούχων διεθνούς

³⁴ «Η Αρχή Προσφυγών ιδρύθηκε με τον νόμο 3907/2011 ως το δευτεροβάθμιο όργανο εξέτασης αποφάσεων επί των ενδικοφανών προσφυγών κατά των αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου (α' βαθμός). Πλέον με το Ν. 4375/2016, όπως αυτός τροποποιήθηκε με το Ν. 4399/2016, ιδρύεται η νέα Αρχή Προσφυγών ως αυτοτελής Υπηρεσία που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών και ήδη στον Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής». http://asylo.gov.gr/?page_id=87

³⁵ Fouskas Th., Tseverenis V., Contemporary immigration in Greece: A sourcebook, European public law series, Athens, 2014, σ. 92.

³⁶ Με τον Ν. 4375/2016 μετονομάστηκε σε Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης και η οργάνωση και η λειτουργία της καθορίζεται με το Π.Δ 122/2017. Υπάγεται στην Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, Υποδοχής και Ασύλου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη. <http://www.firstreception.gov.gr/>

προστασίας από και προς τρίτες χώρες³⁷. Όσον αφορά την Αρχή Προσφυγών με τον Ν. 4399/2016 που αντικατέστησε τον Ν. 4375/2016 δημιουργείται η νέα Αρχή Προσφυγών με τις Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών και δίνεται μεγαλύτερη βάση στην ανεξαρτητοποίηση και αυτονόμηση της Αρχής ως αυτοτελή υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια³⁸. Ακόμη, καταργείται η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής και δημιουργείται η αυτοτελής Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, καθώς συστήνονται και περιφερειακές υπηρεσίες για την καλύτερη διανομή των βαρών. Οι διατάξεις προβλέπουν, για όσους έχουν αναγνωριστεί δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και για δικαιούχους ανθρωπιστικού καθεστώτος, την πλήρη πρόσβαση στην εργασία και την κάλυψη από την ελληνική πολιτεία δαπανών για τη μεταφορά προσφύγων ανά την Ελλάδα. Για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα των μεγάλων καθυστερήσεων στις εξετάσεις διεθνούς προστασίας και για να καλυφθεί το κενό προστασίας που δημιουργήθηκε εξαιτίας αυτών των μεγάλων χρονικών διαστημάτων αναμονής, ο νόμος προβλέπει την παροχή ανθρωπιστικού καθεστώτος σε αιτούντες καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας, των οποίων η εξέταση των αιτημάτων σε δεύτερο βαθμό έχουν καθυστερήσει πάνω από πέντε έτη. Ως ανώτατο χρονικό περιθώριο εξέτασης αιτήσεων διεθνούς προστασίας ορίζεται το εξάμηνο και οι δικαιούχοι θα απολαύουν δικαίωμα διαμονής στην Ελλάδα για τρία έτη. Ωστόσο για όσους έχει παρέλθει η πενταετία και δεν έχει εξεταστεί το αίτημα τους για άσυλο ή επικουρική προστασία αλλά τους αναγνωρίζεται το ανθρωπιστικό καθεστώς θα τους παρέχεται άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους³⁹. Τέλος, δίνεται έμφαση στην ένταξη των προσφύγων στην ελληνική κοινωνία δημιουργώντας προϋποθέσεις για την ενσωμάτωση τους στην εκπαίδευση και την εργασία.

Ωστόσο, η σημερινή κατάσταση εξέτασης και χορήγησης διεθνούς προστασίας σε υπηκόους τρίτων χωρών δεν έχει παρουσιάσει ιδιαίτερη βελτίωση, αφού σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία για το 2019 της Υπηρεσίας Ασύλου παραμένουν εκκρεμείς 68.000 αιτήσεις διεθνούς προστασίας, ενώ στην Αρχή Προσφυγών για την δευτεροβάθμια εξέταση εκκρεμούν 14.000 προσφυγές, με τον ρυθμό εξέτασης των αιτημάτων να είναι πολύ χαμηλότερος σε σύγκριση με τον ρυθμό που κατατίθενται νέα αιτήματα. Όπως δήλωσε ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη κος Χρυσόχοϊδης, που από το έτος 2019 το μεταναστευτικό-προσφυγικό ζήτημα έχει μετατεθεί στις αρμοδιότητες του, :*«Αυτές οι στατιστικές δηλώνουν απερίφραστα πως το νομικό πλαίσιο που διέπει την παροχή της διεθνούς προστασίας, δεν λειτουργεί αποτελεσματικά. Δεν παρέχει προστασία, σωρεύει αιτήσεις, στοιβάξει ανθρώπους και στα νησιά και στην ενδοχώρα. Δεν διακρίνει ασυλούχους και μη, δεν επιστρέφει τους μη έχοντες δικαίωμα, δοκιμάζει τις αντοχές των δομών και των*

³⁷ Ο νέος νόμος 4375/2016 για το προσφυγικό, μεταναστευτικό και άσυλο. Διαθέσιμο στο: <https://www.e-nomothesia.gr/law-news/neos-nomos-43752016-gia-prosphugiko.html>

³⁸ http://asylum.gov.gr/?page_id=87

³⁹ Supra note 35

τοπικών κοινωνιών, και στο Αιγαίο και στην ηπειρωτική Ελλάδα. Αυτό που υπάρχει σήμερα είναι αδιέξοδο, είναι μια παθητική πολιτική⁴⁰».

Τον Ιούλιο του 2019 το σύστημα ασύλου και μετανάστευσης ανατέθηκε ξανά στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, καταργώντας το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, που η δημιουργία του το 2016 είχε θεωρηθεί επιτακτική εξαιτίας της έκρηξης των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών και της αυξημένης ανάγκης αντιμετώπισης των δυσλειτουργιών και ελλειμμάτων που παρουσίαζε το σύστημα ενώ ήταν υπό τη διαχείριση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Πολλές οργανώσεις μεταξύ των οποίων και το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες εξέφρασαν την ανησυχία τους και χαρακτήρισαν ως «θεσμική οπισθοδρόμηση την ανάληψη καθηκόντων ασύλου και μετανάστευσης από το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, το οποίο είναι κατ' αρχήν αρμόδιο για θέματα που αφορούν την ασφάλεια και τη δημόσια τάξη. Θεωρούν ότι θα πρέπει να υπάρχει ένα ειδικό χαρτοφυλάκιο μεταναστευτικής πολιτικής το οποίο θα είναι αποκλειστικά αρμόδιο και υπεύθυνο για το συγκεκριμένο ζήτημα»⁴¹.

Στις 16 Οκτωβρίου 2019 δόθηκε σε δημόσια διαβούλευση το νέο Νομοσχέδιο για τη Διεθνή Προστασία⁴². Σύμφωνα με τον κο Χρυσοχοΐδη στόχος του νέου σχεδίου νόμου 4636/2019⁴³ είναι η συγκέντρωση σε ένα ενιαίο κείμενο των πέντε νόμων και του Προεδρικού Διατάγματος, η επιτάχυνση της διαδικασίας ασύλου, η οργάνωση των επιστροφών όσων οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας έχουν απορριφθεί, η δημιουργία σχεδίου ένταξης των αναγνωρισμένων προσφύγων στην ελληνική επικράτεια και η καταπολέμηση των αδύναμων σημείων και παραλείψεων της διοίκησης.

Σύμφωνα με το νομοσχέδιο μετά την αναγνώριση του προσφυγικού καθεστώτος ή της επικουρικής προστασίας, ο δικαιούχος θα πρέπει σε σύντομο χρονικό διάστημα να εγκαταλείπει τις δομές φιλοξενίας, οι οποίες προορίζονται για τους αιτούντες διεθνούς προστασίας ώστε να δημιουργούνται νέες θέσεις για αυτούς. Με βάση τη νέα ρύθμιση οι δικαιούχοι έχουν περιθώριο δύο μήνες να εγκαταλείψουν τις δομές μετά τη δημοσίευση του παρόντος νόμου. Όσον αφορά το χρονικό διάστημα εξέτασης του ασύλου ορίζεται περιθώριο έξι μηνών με δυνατότητα παράτασης άλλους τρεις μήνες, ενώ για την ταχύρρυθμη διαδικασία⁴⁴ προβλέπεται

⁴⁰ Βλ. δηλώσεις κ. Χρυσοχοΐδη στο: <https://www.voria.gr/article/chrisochodis-to-metanasteftiko-zitima-tha-sinechisti-gia-dekaeties>

⁴¹ Βλ. Δελτίο Τύπου της Καμπάνιας για την Πρόσβαση στο Άσυλο για την υπαγωγή του Ασύλου και της Μετανάστευσης στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Διαθέσιμο στο: <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/1235-deltio-typou-tis-kampanias-gia-tin-prosvasi-sto-asylo-gia-tin-ypagogi-tou-asylou-kai-tis-metanastefsis-sto-ypourgeio-propo>

⁴² Δημόσια διαβούλευση το νέο Νομοσχέδιο για τη Διεθνή Προστασία: <http://www.opengov.gr/ytp/?p=2235>

⁴³ Βλ. Σχέδιο Νόμου Περί Διεθνούς Προστασίας, Διαθέσιμο στο: <https://www.taxheaven.gr/laws/law/index/law/960>

⁴⁴ Υπαγωγή στην ταχύρρυθμη διαδικασία εξέτασης της διεθνούς προστασίας γίνεται όταν ο αιτών i) κατάγεται από ασφαλή χώρα, ii) κατέθεσε ψευδή στοιχεία, iii) η αίτηση του κρίνεται προδήλως αβάσιμη, iv) έχει σκόπιμα αποκρύψει οποιοδήποτε έγγραφο που να υποδηλώνει την ταυτότητα του, v) δε δέχεται να δώσει δακτυλικά αποτυπώματα και vi) έχει κάνει αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας με σκοπό να καθυστερήσει την απόφαση απέλασής του.

διάστημα είκοσι ημερών συν δέκα μέρες για χορήγηση παράτασης. Ακόμη, δίνεται στους αιτούντες το δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία μόνο αφού παρέλθουν έξι μήνες από την κατάθεση της αίτησης τους. Τελευταίο σημείο που θέτει ο νόμος είναι η θέσπιση μιας νέας διαδικασίας όπου θα συγκροτούνται κλιμάκια ταχείας συνδρομής τα οποία θα υπάγονται στην Υπηρεσία Ασύλου. Ουσιαστικά δηλαδή θα διαχωρίζονται οι αιτούντες με κριτήρια τη χώρα προέλευσης τους και τους λόγους που ζητούν υπαγωγή στο καθεστώς της διεθνούς προστασίας και εν συνεχεία θα δίνεται προτεραιότητα στις ευάλωτες ομάδες, σε όσους προέρχονται από ασφαλή τρίτη χώρα και όσοι δεν συμμορφώνονται με τις διαδικασίες μεταφοράς τους θα εκκινείται γι' αυτούς η διαδικασία επιστροφής τους και θα είναι υποχρεωμένοι να απομακρυνθούν από την ελληνική επικράτεια. Παρατηρείται δηλαδή μια πιο σκληρή αντιμετώπιση απέναντι σε όσους δεν συμμορφώνονται με τις αποφάσεις μεταφοράς ή με τις διαδικασίες που ακολουθούνται και οι επιπτώσεις θα είναι είτε αποπομπή από τα κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης είτε η εκκίνηση της διαδικασίας απέλασης. Επίσης, αυστηροποιείται και η έννοια της ευαλωτότητας, καθώς εξαιρείται το μετατραυματικό στρες ως κριτήριο ευαλωτότητας.

Πολλές οργανώσεις εξέφρασαν τη δυσαρέσκεια τους για το σύντομο χρονικό διάστημα που τους δόθηκε για διαβούλευση και εξέφρασαν την ανησυχία τους σχετικά με την αυστηροποίηση ορισμένων διατάξεων και την επίπτωση που θα έχουν στα ανθρώπινα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών. Η Διεθνής Αμνηστία κατέθεσε ένα υπόμνημα στο οποίο παραθέτει τα σημεία εκείνα στα οποία είναι αντίθετη με τις διατάξεις του νόμου⁴⁵. Σύμφωνα με αυτό επισημαίνει ότι το άρθρο 65 που αντικαθιστά το άρθρο 36 του Ν. 4375/2016, όσον αφορά την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου στη χώρα, θέτει αυστηρότερες προϋποθέσεις και ενδεχομένους περιορισμούς αφού θα απαιτείται λεπτομερέστατη διατύπωση των λόγων που ένας αιτών ζητάει διεθνή προστασία σε αντίθεση με τον προηγούμενο νόμο που απαιτούσε τη σύντομη αναφορά των λόγων. Επίσης, θεωρεί ότι με την κατάργηση από τα κριτήρια ευαλωτότητας του μετατραυματικού στρες ένα σημαντικό ποσοστό αιτούντων/δικαιούχων διεθνούς προστασίας θα εξαιρεθούν από το προστατευτικό καθεστώς που ορίζει η ευρωπαϊκή Οδηγία. Φόβος για εξαίρεση από το καθεστώς προστασίας αντιμετωπίζουν και τα θύματα βασανιστηρίων ή άλλων επαχθών πράξεων, αφού σύμφωνα με τον νέο νόμο η γνωμάτευση τους θα πρέπει να προέρχεται από δημόσιο νοσοκομείο και όχι από κάποια ΜΚΟ. Όμως, η πρόσβαση στα δημόσια νοσοκομεία στα νησιά κρίνεται ιδιαιτέρως δύσκολη, ενώ στον δημόσιο τομέα δεν υπάρχει εξειδίκευση για τον εντοπισμό και την αναγνώριση των θυμάτων βασανιστηρίων, γι' αυτό αυτή η διαδικασία είχε αναληφθεί από την ΜΕΤΑδραση (ΜΚΟ). Η Διεθνής Αμνηστία σημειώνει ότι με τη νέα ρύθμιση όλο το βάρος απόδειξης της ευαλωτότητας αναθέτεται στα ίδια τα άτομα και υπάρχει κίνδυνος αποκλεισμού των ατόμων που έχουν υποστεί βασανιστήρια ή βιασμό από διαδικασίες υποστήριξης και προτεραιότητας στην εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας.

⁴⁵ Βλ. παρατηρήσεις Διεθνούς Αμνηστίας, Διαθέσιμο στο: <https://www.amnesty.gr/news/articles/article/22625/ypomnima-tis-diethnoys-amnistias-gia-tin-proteinomeni-allagi-ston-ftnref3>

Εκφράζει επίσης την ανησυχία της για την οπισθοδρόμηση της χώρας από τις πρότερες ευνοϊκές διατάξεις σχετικά με την έννοια της Πρώτης Χώρας Ασύλου(ΠΧΑ) του Ν. 4375/2016. Το νέο νομοσχέδιο με το άρθρο 85 ορίζει ότι μια χώρα θα θεωρείται ΠΧΑ όταν στον αιτούντα παρέχει επαρκή προστασία χωρίς να εξετάζεται όμως αν η προστασία είναι παράλληλα και αποτελεσματική. Έτσι, υπάρχει κίνδυνος να δίνεται η εντύπωση ότι παρέχεται επαρκής προστασία αλλά να μην κινείται στα πλαίσια της Σύμβασης της Γενεύης. Ακόμη υπάρχει προβληματισμός και ως προς την αναγνώριση μιας χώρας ως Ασφαλής Τρίτη Χώρα. Αν και υπάρχει η δυνατότητα κατάρτισης εθνικού καταλόγου με τις χώρες που θεωρούνται ασφαλείς για τους υπηκόους τρίτων χωρών, η εξέταση δεν θα πρέπει να παύσει να είναι εξατομικευμένη για κάθε άτομο ξεχωριστά. Η οργάνωση τονίζει ακόμη το κενό που δημιουργείται στα διαδικαστικά κομμάτια της διαδικασίας διεθνούς προστασίας, όπως στην παροχή νομικής αρωγής ή στην πρόσβαση στην δευτεροβάθμια εξέταση των αποφάσεων, αφού θα πρέπει να έχει προηγηθεί ατομική αίτηση του ενδιαφερόμενου για να του παρασχεθεί ενημέρωση. Αυτό έρχεται βεβαίως σε αντίθεση με το άρθρο 46 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, όπου αναφέρεται ρητώς ότι τα κράτη πρέπει να διασφαλίσουν την πρόσβαση των αιτούντων στην προσφυγή. Όσον αφορά την κράτηση επεκτείνεται η διάρκεια της από 45 σε 50 ημέρες και καταργείται η διάταξη του προγενέστερου νόμου σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να επανεξετάζεται η νομιμότητα της διοικητικής κράτησης. Επομένως, αυτό καθιστά μετέωρη την εξακρίβωση της νομιμότητας ή μη, προκαλώντας επισφαλές συνθήκες για τους ανθρώπους. Τέλος, το νέο νομοσχέδιο εμφανίζεται να θέτει περιορισμούς σε κάποια από τα δικαιώματα των αιτούντων όπως α) η πρόσβαση στην εκπαίδευση, η οποία μπορεί να διακοπεί αν ο αιτών δεν συμμορφώνεται προς τη διάταξη, β) η πρόσβαση στην εργασία όπου θα είναι δυνατή μετά την παρέλευση έξι μηνών και όχι αμέσως μετά την κατάθεση αιτήματος ασύλου και γ) η πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη με την αναβολή της παροχής ΑΜΚΑ σε μη υπηκόους και την καθυστέρηση την έκδοσης Κ.Υ.Π.Α⁴⁶ μόνο αφού έχει γίνει η καταγραφή του αιτήματος και έχει εκδοθεί κάρτα ασύλου.

Μεταξύ άλλων και ο Συνήγορος του Πολίτη εξέφρασε ορισμένα αδύνατα σημεία του νομοσχεδίου, τα οποία δημιουργούν κενά στην αποτελεσματική προστασία των αιτούντων διεθνούς προστασίας⁴⁷. Εν συντομία θα αναφερθούν κάποια από τα σημεία. Αρχικά σχετικά με την απαλοιφή από το άρθρο 75, που αφορά τις αιτήσεις των ασυνόδευτων παιδιών, της φράσης «*αιτήσεις διεθνούς προστασίας ασυνόδευτων ανηλίκων εξετάζονται πάντοτε με την κανονική διαδικασία*⁴⁸». Γίνεται σαφές λοιπόν ότι συνίσταται παράλειψη της ιδιαίτερης ευάλωτης κατάστασης των ασυνόδευτων ανηλίκων, η οποία επιτάσσει ειδική προστασία και εξατομικευμένη εξέταση. Επίσης ο Συνήγορος τονίζει την ανάγκη δημιουργίας ενός συνεκτικού σχεδίου ένταξης το οποίο θα μπορέσει να καλύψει τις αδυναμίες που θα προκύψουν

⁴⁶ Κάρτα Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπών

⁴⁷ Βλ. παρατηρήσεις Συνηγόρου του Πολίτη,

Διαθέσιμο στο: <https://drive.google.com/file/d/1UuQp7MJ4M0wF2o2yBdeP8VXvOl7tGrSl/view>

⁴⁸ Άρθρο 45 παρ.7 του Ν. 4375/2016

με την εφαρμογή του άρθρου 114, σύμφωνα με το οποίο οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας θα έχουν προθεσμία δύο μήνες να εγκαταλείψουν τα ΚΥΤ μετά τη δημοσίευση του νόμου. Αυτό αποφασίστηκε λόγω των μεγάλων αναγκών για εξεύρεση χώρων όπου θα μπορούν να διαμείνουν προσωρινά οι νέοι αιτούντες. Με βάση όμως την έλλειψη προγραμμάτων στέγασης και την παράλειψη πρόβλεψης διαχείρισης των ευάλωτων ομάδων, εγκυμονεί ο κίνδυνος αστεγίας και επισφαλούς συνθηκών διαβίωσης.

4 Το καθεστώς της διεθνούς προστασίας

Με βάση το δίκαιο της ΕΕ οι υπήκοοι τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς που φτάνουν στην Ευρώπη έχουν το δικαίωμα να αιτηθούν για διεθνή προστασία. Αυτό καθιερώθηκε με το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου. Όταν κάνουμε δηλαδή λόγο για διεθνή προστασία εννοούμε είτε καθεστώς πρόσφυγα είτε καθεστώς επικουρικής προστασίας. Αυτά τα δύο καθεστάτα καθορίζονται στις δύο Οδηγίες Αναγνώρισης: ΟΑ 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου που αναδιατυπώθηκε με την ΟΑ 2011/95/ΕΕ⁴⁹.

4.1 Προσφυγικό καθεστώς

Η Σύμβαση για το καθεστώς των προσφύγων που υπεγράφη το 1951 στη Γενεύη αποτελεί το βασικό νομικό κείμενο που θέτει τις βάσεις για τη δράση της Ύπατης Αρμοστείας, η οποία αποτελεί θεματοφύλακα της Σύμβασης αλλά και του Πρωτοκόλλου της Νέας Υόρκης του 1967⁵⁰. Το Πρωτόκολλο τροποποίησε τη Σύμβαση καταργώντας τους χρονικούς και γεωγραφικούς περιορισμούς που έθετε, σύμφωνα με τους οποίους αίτηση ασύλου είχαν το δικαίωμα να κάνουν μονάχα για γεγονότα στην Ευρώπη που αφορούσαν την περίοδο πριν την 1^η Ιανουαρίου 1951. Έχει επικυρωθεί από 145 κράτη, αλλά ακόμη και χώρες που έχουν προσχωρήσει στη Σύμβαση είναι υποχρεωμένες να τηρούν τους βασικούς κανόνες προστασίας με βάση το διεθνές δίκαιο. Παραδείγματος χάριν κάθε χώρα θα πρέπει να τηρεί την αρχή της μη επαναπροώθησης, σύμφωνα με την οποία απαγορεύεται η επιστροφή ατόμου σε έδαφος στο οποίο κινδυνεύει η ζωή και η σωματική του ακεραιότητα. Με βάση το άρθρο 39§2 η Σύμβαση δεν επιτρέπει την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία εκπροσωπείται από τα συμβαλλόμενα κράτη μέρη της. Η Σύμβαση καθορίζει

⁴⁹ Ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με το Προεδρικό Διάταγμα 96/2008 και ΠΔ 141/2013 αντίστοιχα

⁵⁰ Π. Νάσκου-Περράκη, «Η Σύμβαση της Γενεύης για τη Νομική κατάσταση των Προσφύγων», στο Π. Νάσκου Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, *Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο- Παγκόσμια Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σ. 4-5.

με ακριβή τρόπο ποιος μπορεί να θεωρηθεί πρόσφυγας, το είδος της νομικής προστασίας που δικαιούται να λάβει καθώς και ποια είναι τα κοινωνικά δικαιώματα που δικαιούται να απολαύει από τα συμβαλλόμενα κράτη. Καθορίζει ακόμη εκτός από τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των ανθρώπων που θεωρούνται πρόσφυγες ενώ εξαιρεί από το προσφυγικό καθεστώς συγκεκριμένες ομάδες, όπως τους τρομοκράτες.⁵¹

Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβαση της Γενεύης ορίζεται ως πρόσφυγας:

«Κάθε άτομο που λόγω βάσιμου φόβου δίωξης για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων βρίσκεται εκτός της χώρας ιθαγένειάς του και δεν μπορεί ή, λόγω του φόβου, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας, ή που δεν έχει υπηκοότητα και είναι εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, ως αποτέλεσμα των γεγονότων αυτών, δεν είναι σε θέση ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτή».

Σύμφωνα με αυτόν τον ορισμό, ένα άτομο θεωρείται πρόσφυγας όταν συγκεντρώνει τα παραπάνω χαρακτηριστικά, με μια προϋπόθεση όμως ότι αυτά θα πρέπει να προϋπάρχουν προτού του αποδοθεί το καθεστώς. Επομένως, ο χαρακτήρας της αναγνώρισης είναι δηλωτικός και όχι συστατικός⁵². Οι αρμόδιες υπηρεσίες κάθε χώρας είναι υπεύθυνες να εξετάσουν το κατά πόσο τα στοιχεία που φέρει ο αιτών άσυλο είναι αληθή και αν πληρούνται αυτά τα κριτήρια, εάν μπορεί να ενταχθεί σε κάποια από αυτές τις προϋποθέσεις. Στην Ελλάδα είναι υπεύθυνη για αυτήν την διαδικασία η Υπηρεσία Ασύλου.

4.1.1 Αιτιολογημένος φόβος δίωξης

Ο αιτών άσυλο καλείται να αποδείξει με βάση τις πληροφορίες που θα παρουσιάσει στην προσωπική συνέντευξη σχετικά με την προσωπική του ζωή, τα βιώματα του, την οικογενειακή του κατάσταση, την πιθανή συμμετοχή του σε κάποια φυλετική, θρησκευτική, πολιτική ομάδα αλλά και την παρούσα κατάσταση ασφάλειας που επικρατεί, ότι κινδυνεύει να διωχθεί από τη χώρα διαμονής του⁵³.

Ο φόβος για να θεωρηθεί δικαιολογημένος θα πρέπει να παρουσιάζει δυο όψεις, μια αντικειμενική και μια υποκειμενική⁵⁴. Όσον αφορά την υποκειμενική διάσταση είναι δύσκολο να εξακριβωθεί κατά πόσο είναι αληθής και για αυτό συνήθως δίνεται αποδεκτή από τη στιγμή που το άτομο θα κάνει την αίτηση σου. Η αντικειμενική διάσταση είναι αυτή που ουσιαστικά θα κρίνει αν ο φόβος δίωξης που επικαλείται ο αιτών είναι δικαιολογημένος. Αυτό θα φανεί μέσα από την εξακρίβωση των στοιχείων που παρουσιάζει, δηλαδή εάν όντως η κατάσταση ασφαλείας της χώρας διαμονής του είναι επισφαλής, αν έχει υποστεί παλιότερα δίωξη ή υπάρχουν

⁵¹ UNHCR, Η Σύμβαση του 1951 σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων: <https://tinyurl.com/w8nrwyr>

⁵² Μαρούδα Μ.Ντ., Β.Σαράντη, Προσφυγικό Δίκαιο, ερμηνεία-διαγράμματα-υποδείγματα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σ. 35

⁵³ Βλ. για τη διαδικασία αίτησης ασύλου: http://asylo.gov.gr/?page_id=107

⁵⁴ Supra note 52, σ. 37

στοιχεία ότι κινδυνεύει με δίωξη αν επιστρέψει στην χώρα του. Επίσης, αποδεικτικά στοιχεία αποτελούν και εμπειρίες μελών της οικογένειας του οι οποίοι μπορεί να έχουν υποστεί δίωξη ή ακόμα και φυλάκιση⁵⁵.

Το ΔΕΕ κρίνει ότι σύμφωνα με την Οδηγία Αναγνώρισης⁵⁶ τα γεγονότα που επικαλείται ο αιτών άσυλο πρέπει να συνιστούν απειλή προς το άτομο του, έτσι ώστε να θεωρηθεί ότι υπάρχει φόβος δίωξης⁵⁷.

Όσον αφορά την έννοια της δίωξης, η Σύμβαση δεν περιέχει κάποιον συγκεκριμένο ορισμό, αλλά στο άρθρο 33 αναφέρεται ως η απειλή κατά της ζωής ή της προσωπικής ελευθερίας. Οι λόγοι για τους οποίους μπορεί κάποιος να υποστεί δίωξη είναι για τη φυλή, εθνικότητα, θρησκεία, κοινωνική τάξη και πολιτικές πεποιθήσεις⁵⁸. Για να τεκμηριωθεί ο δικαιολογημένος φόβος δίωξης θα πρέπει να οφείλεται σε τουλάχιστον έναν από τους παραπάνω λόγους.

Στην Οδηγία Αναγνώρισης όμως παρουσιάζεται πιο συγκεκριμένα πότε μια πράξη συνιστά δίωξη και υπό ποιες μορφές εκτελείται. Η πράξη θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από σοβαρότατη παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με πολλαπλούς τρόπους, όπως άσκηση σωματικής ή ψυχολογικής βίας, λήψη αυθαίρετων διοικητικών, αστυνομικών ή δικαστικών μέτρων και δυσανάλογες επιβολές ποινών. Οι αφορμές (φυλή, εθνικότητα, θρησκευτικές πεποιθήσεις, κοινωνική τάξη, πολιτικές πεποιθήσεις) αυτών των ενεργειών, όπως έχουν καταγραφεί στη Σύμβαση, ενσωματώνονται και στο άρθρο 10 της Οδηγίας Αναγνώρισης.

Φορέας που εκτελεί την δίωξη σύμφωνα με τη Σύμβαση αποτελούσε κρατικός δρών, δηλαδή επίσημο όργανο του κράτους από το οποίο προέρχεται το άτομο που κάνει αίτηση για άσυλο και το οποίο αποδεικνύεται ανίκανο να διασφαλίσει την ασφάλεια αυτού⁵⁹. Όταν όμως εμφανίστηκε η πρακτική όπου μη κρατικοί δρώντες αναλάμβαναν de facto την εξουσία σε ένα μέρος, έπειτα από οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ αλλά και με βάση το άρθρο 6 της Οδηγίας Αναγνώρισης⁶⁰, άρχισε να θεωρείται αποδεκτός ως φορέας δίωξης και μη κρατικός δρών⁶¹, ενώ λαμβάνεται υπόψη και η αδυναμία ή παράληψη του κράτους να παρέχει προστασία στους υπηκόους του⁶².

⁵⁵ Γραφείο του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων, Στ εκδ., Αθήνα, 2009

⁵⁶ Οδηγία Αναγνώρισης 2004/83/EK του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004 που αναδιατυπώθηκε με την Οδηγία 2011/95/EE

⁵⁷ Με βάση τις Υποθέσεις Minister voor Immigratie en Asiel v. X, Y and Z (2013) το ΔΕΕ έκρινε ότι αφού υφίσταντο απειλές δίωξης, αυτό αποτελεί αιτιολογημένο φόβο για τη μη επιστροφή των προσώπων στις χώρες διαμονής τους.

⁵⁸ Supra note 21

⁵⁹ Μαρούδα Μ.Ντ., Σαράντη Β., Β.Σαράντη, Προσφυγικό Δίκαιο, ερμηνεία-διαγράμματα-υποδείγματα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σ. 58-60

⁶⁰ Βλ. ΟΑ 2011/95/EE, αναθεωρημένης 2004/83/EK, αρ. 6: Φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>

⁶¹ Όπως Ταλιμπάν(Αφγανιστάν), ISIS/ISIL(Συρία και Ιράκ), Boko Haram(Νιγηρία)

⁶² Η Ελλάδα άρχισε να αναγνωρίζει μη κρατικούς δρώντες ως φορείς δίωξης με την υιοθέτηση του ΠΔ 96/2008.

4.2 Επικουρική προστασία

Όταν δεν πληρούνται τα κριτήρια για την χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα με το ΚΕΣΑ έχει θεσπιστεί και ένα δεύτερο σκέλος στη διεθνή προστασία, αυτό της επικουρικής. Το καθεστώς αυτό έρχεται να συμπληρώσει το κενό που δημιουργείται στην προστασία των προσφύγων, οι οποίοι δεν υφίστανται δίωξη από τη χώρα διαμονή τους, αλλά για άλλους λόγους δεν μπορούν να επιστρέψουν εκεί. Η υποχρέωση παροχής αυτού του είδους προστασίας πηγάζει από την αρχή της μη επαναπροώθησης που θα αναλυθεί παρακάτω στο Μέρος Β.

Οι δικαιούχοι αυτού του καθεστώτος είναι άνθρωποι που έχουν αναγκαστεί να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους ή συνήθους διαμονής τους και δεν δύνανται να γυρίσουν πίσω διότι η ζωή τους θα βρεθεί σε κίνδυνο.

Σύμφωνα με την Οδηγία Αναγνώρισης 2011/95/ΕΕ

«Ο κίνδυνος/ σοβαρή βλάβη συνίσταται σε:

θανατική ποινή ή εκτέλεση· ή

βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία του αιτούντος στη χώρα καταγωγής του· ή

*σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω αδιάκριτης ασκήσεως βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης.»*⁶³

Συμπεραίνουμε λοιπόν από τον ορισμό ότι στο σημείο γ) του άρθρου 15 για το καθεστώς της επικουρικής προστασίας ενυπάρχει το στοιχείο της ευρύτητας που το διαφοροποιεί από τα σημεία α) και β), καθώς γίνεται λόγος για απειλή κατά της ζωής εξαιτίας αδιάκριτης άσκησης βίας⁶⁴. Άρα, δεν εξετάζεται η προσωπική κατάσταση του αιτούντος αυτή καθ' εαυτή, αλλά οι συνθήκες που επικρατούν στο σύνολο τους στην χώρα από την οποία προέρχεται (ένοπλη σύρραξη και αδιάκριτη βία κατά αμάχων) εξαιτίας των οποίων κινδυνεύει να υποστεί σοβαρή βλάβη⁶⁵.

⁶³ Βλ. ΟΑ 2011/95/ΕΕ, αναθεωρημένης 2004/83/ΕΚ, αρ. 15: Φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>

⁶⁴ Butterly Luke, “A Discussion of the European Court of Human Rights “Absolutist Approach” to Article 3 in Relation to Refugees’ Protection from Refoulement”, United Kingdom Law Student Review, Vol. 2, No.1, 2014, σ. 67.

⁶⁵ Στην υπόθεση Meki Elgafaji και Noor Elgafaji κατά Staatssecretaris van Justitie (C-465/07), το ΔΕΕ εξέτασε, έπειτα από την απόρριψη του προσφυγικού καθεστώτος και την υποχρέωση του Ιρακινού υπηκόου να επιστρέψει στο Ιράκ, τη δυνατότητα παροχής του καθεστώτος επικουρικής προστασίας σύμφωνα με το σημείο γ του αρ. 15. Διαθέσιμο στο: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62007CJ0465&lang1=el&type=NOT&ancre=>

4.3 Δικαιώματα Δικαιούχων Διεθνούς Προστασίας

Έπειτα από την αναγνώριση ενός υπηκόου τρίτης χώρας ως δικαιούχου διεθνούς προστασίας είναι σε θέση να απολαύσει ορισμένα δικαιώματα που θα του εξασφαλίσουν μια αξιοπρεπή διαμονή και μια ομαλή ένταξη στην χώρα υποδοχής.

Σύμφωνα με το άρθρο 24 της ΟΑ 2011/95/ΕΕ στους δικαιούχους προσφυγικού καθεστώτος χορηγείται άδεια διαμονής διάρκειας 3 ετών, η οποία μπορεί να ανανεωθεί εκ νέου. Τηρείται επιφύλαξη για τη μη χορήγηση αυτής, όταν ισχύουν οι προϋποθέσεις που καταγράφονται στο άρθρο 21 § 3 της ΟΑ⁶⁶ ή για επιτακτικούς λόγους δημόσιας τάξης ή εθνικής ασφάλειας. Στους δικαιούχους επικουρικού καθεστώτος και στα μέλη της οικογένειά τους παρέχεται άδεια διαμονής διάρκειας ενός έτους και διετής σε περίπτωση ανανέωσης.

Επίσης, το άρθρο 25 της ΟΑ αναφέρει το δικαίωμα των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην απόκτηση ταξιδιωτικού εγγράφου, το οποίο τους επιτρέπει να ταξιδεύουν στο εξωτερικό, εκτός και αν ισχύουν οι επιτακτικοί λόγοι που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη παράγραφο. Στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες χορηγείται νέο ταξιδιωτικό έγγραφο (titre de voyage), ενώ οι δικαιούχοι επικουρικού καθεστώτος έχουν τη δυνατότητα να διατηρήσουν, εφόσον κατέχουν, το εθνικό τους διαβατήριο.

Στο επόμενο άρθρο (26) δίνεται το δικαίωμα πρόσβασης στην απασχόληση. Έχουν δηλαδή το δικαίωμα να ασκούν μισθωτή ή ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα με βάση τις ρυθμίσεις που ισχύουν στα εκάστοτε εθνικά δίκαια όσον αφορά τον καθορισμό της παρεχόμενης αμοιβής και την πρόσβαση σε κοινωνική ασφάλιση. Επίσης, το κάθε κράτος θα πρέπει να μεριμνά για τη συμμετοχή των δικαιούχων σε εκπαιδευτικά προγράμματα ενηλίκων, ώστε να καταρτιστούν επαγγελματικά και να αποκτήσουν νέες δεξιότητες.

Όσον αφορά τους ανήλικους δικαιούχους, θα πρέπει να έχουν ελεύθερη πρόσβαση στην δημόσια εκπαίδευση, όπως ισχύει για τους υπηκόους. Η εκπαίδευση κρίνεται απαραίτητη για την εν συνεχεία ομαλή ένταξη των παιδιών στην κοινωνία. Τα κράτη μέλη καλούνται ακόμη να αναγνωρίζουν τίτλους πτυχίων και πιστοποιητικών και να παρέχουν ειδικά προγράμματα πιστοποίησης και εξακρίβωσης των αναφερθέντων ικανοτήτων και γνώσεων.

Στο άρθρο 30 γίνεται αναφορά στην ιατρική περίθαλψη. Οι δικαιούχοι θα πρέπει να έχουν πλήρη πρόσβαση στην ιατρική περίθαλψη, ίση με αυτή που απολαμβάνουν οι υπήκοοι του κράτους που παρέχει τη διεθνή προστασία. Θα πρέπει να έχουν ελεύθερη πρόσβαση στις δημόσιες δομές υγείας, στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη αλλά και την θεραπεία από πνευματικές διαταραχές ή από άλλες μορφές βίας όπως σεξουαλική, σωματική.

Εξασφαλίζεται ακόμη το δικαίωμα στη στέγαση. Οι δικαιούχοι πρέπει να έχουν ίση πρόσβαση με αυτή των υπηκόων σε κατάλυμα χωρίς να υφίστανται

⁶⁶ Τα κράτη μπορούν να αρνούνται τη χορήγηση ή ανανέωση άδειας παραμονής ή να την ανακαλούν όταν α) το εν λόγω άτομο κρίνεται επικίνδυνο για τη χώρα που βρίσκεται και β) έχει καταδικαστεί τελεσίδικα για σοβαρό αδίκημα και συνιστά απειλή για την κοινωνία.

διακρίσεις. Τα κράτη οφείλουν να μεριμνούν για την κοινωνική ένταξη των ατόμων αυτών στις κοινωνίες μέσω της πρόσβασης σε προγράμματα ενταξιακής διαδικασίας. Βέβαια, το γεγονός της αναγνώρισης του προσφυγικού καθεστώτος ή της επικουρικής προστασίας δεν αναιρεί την επιθυμία ορισμένων να επιστρέψουν στις πατρίδες τους. Τα κράτη είναι υποχρεωμένα να μεριμνούν και να διευκολύνουν το επαναπατρισμό.

Τέλος, μια ειδική κατηγορία που συνιστά ιδιαίτερη προσοχή λόγω της ευάλωτότητας της είναι οι ασυνόδευτοι ανήλικοι. Σύμφωνα με το άρθρο 31 της ΟΑ τα κράτη καλούνται το συντομότερο δυνατόν να εξασφαλίσουν την εκπροσώπηση τους, είτε από επίτροπο που είναι ο νόμιμος εκπρόσωπος τους, είτε από κηδεμόνα, είτε από οργάνωση που έχει αναλάβει αυτό το έργο. Είναι επιφορτισμένοι με την εύρεση κατάλληλου χώρου για τη διαμονή τους. Ο χώρος ποικίλει καθώς η τοποθέτηση μπορεί να γίνει είτε σε ειδικά κέντρα φιλοξενίας ανηλίκων, είτε σε άλλους κατάλληλους χώρους που προορίζονται μόνο για ανηλίκους, είτε να διαμείνουν με ενήλικους συγγενείς αν υπάρχουν ή να μένουν στην οικογένεια που έχει αναλάβει τη κηδεμονία τους. Η επιθυμία των ανηλίκων λαμβάνεται πάντοτε υπόψη, ενώ συνιστάται ο μη διαχωρισμός των αδελφών. Επίσης, πρέπει να ξεκινά η διαδικασία αναζήτησης της οικογένειας των παιδιών και η προσπάθεια επικοινωνίας, όπου αυτό είναι δυνατόν, και δεν θέτει σε κίνδυνο τον ανήλικο.

4.4 Παύση, αποκλεισμός και ανάκληση ή άρνηση ανανέωσης της διεθνούς προστασίας

4.4.1 Παύση Διεθνούς Προστασίας

Σύμφωνα με το άρθρο 11(για το προσφυγικό καθεστώς) και 16 (για το καθεστώς επικουρικής προστασίας) της ΟΑ 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁶⁷ και του άρθρου 1Γ της Σύμβασης της Γενεύης '51, το καθεστώς διεθνούς προστασίας παύει να υφίσταται όταν παρατηρούνται θετικές αλλαγές στις συνθήκες ασφαλείας που επικρατούν στις χώρες από τις οποίες προέρχονται οι δικαιούχοι. Αυτό σημαίνει ότι δεν υφίστανται πλέον οι προϋποθέσεις που είχαν ληφθεί υπόψη για τη χορήγηση του καθεστώτος. Δηλαδή ο αναγνωρισμένος πρόσφυγας δεν κινδυνεύει με διωγμό στη χώρα καταγωγής ή συνθήκες διαμονής του, ενώ ο δικαιούχος επικουρικής προστασίας αν επιστρέψει στην χώρα του δεν θα κινδυνεύσει να υποστεί σοβαρή βλάβη. Φυσικά, τα κράτη μέλη οφείλουν πριν την παύση του καθεστώτος να διαπιστώσουν ότι η υφιστάμενη αλλαγή στη χώρα δεν έχει προσωρινό χαρακτήρα και ότι δεν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι που οδηγούν τον δικαιούχο να αρνηθεί την παροχή προστασίας της χώρας ιθαγένειας

⁶⁷ Βλ. ΟΑ 2011/95/ΕΕ, αναθεωρημένης 2004/83/ΕΚ, αρ. 11 και 16: Παύση, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>

ή συνήθους διαμονής του⁶⁸. Σχετικά με το καθεστώς πρόσφυγα επίσης, παύση του καθεστώτος γίνεται και όταν ο πρόσφυγας αποκτήσει ξανά την ιθαγένεια ή εξασφαλίσει πάλι την προστασία του κράτους από το οποίο κατάγεται και επιστρέψει πίσω σε αυτό.

4.4.2 Αποκλεισμός από τη Διεθνή Προστασία

Ακολούθως, στο άρθρο 12 και 17 περιγράφονται οι λόγοι για τους οποίους αποκλείεται κάποιος αιτών από το καθεστώς της διεθνούς προστασίας⁶⁹. Για να συμβεί αυτό θα πρέπει ο αιτών να έχει διαπράξει α) έγκλημα κατά της ειρήνης, έγκλημα πολέμου ή έγκλημα κατά της ανθρωπότητας, β) άλλο σοβαρό έγκλημα και γ) να είναι ένοχος πράξεων που αντιβαίνουν προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών. Αυτά τα τρία κριτήρια αφορούν και το προσφυγικό καθεστώς και την επικουρική προστασία. Υπάρχουν όμως και κάποια διαφορετικά σημεία στα άρθρα 12 και 17 που προσθέτουν επιπλέον λόγους αποκλεισμού.

Όσον αφορά το προσφυγικό καθεστώς, όπως αναφέρει το άρθρο 1 της Σύμβασης της Γενεύης και έχει ενσωματωθεί στο άρθρο 12 της ΟΑ, ένα άτομο θα αποκλειστεί από αυτό εάν του έχει παρασχεθεί προστασία από κάποιο άλλο όργανο των ΗΕ, με εξαίρεση την UNHCR. Στην περίπτωση όμως που διακοπεί η παροχή προστασίας και οι συνθήκες που βρίσκεται το άτομο δεν έχουν βελτιωθεί, τότε μπορεί να εξεταστεί η υπαγωγή του στο προσφυγικό καθεστώς και η απόλαυση των δικαιωμάτων της εν λόγω Οδηγίας. Χαρακτηριστικές υποθέσεις είναι η Nawras Bolbol⁷⁰ και η Abed El Karem El Kott⁷¹ κατά Bevánorlási és Állampolgársági Hivata, παλαιστινιακής καταγωγής όπου έκαναν αίτηση για διεθνή προστασία όταν έφτασαν στην Ουγγαρία. Στην Παλαιστίνη επιφορτισμένη με την ευθύνη παροχής προστασίας είναι η Υπηρεσία Αρωγής και Έργων του ΟΗΕ για τους Παλαιστίνιους Πρόσφυγες στην Εγγύς Ανατολή (UNRWA). Έτσι, οι υπήκοοι και όσοι διαμένουν στην περιοχή υπάγονται στο καθεστώς που τους παρέχει αυτή. Άρα, με βάση την Σύμβαση τη Γενεύης και την ΟΑ όσοι Παλαιστίνιοι έχουν λάβει προστασία από την UNRWA δεν δικαιούνται προσφυγικό καθεστώς. Το ΔΕΕ στις παραπάνω υποθέσεις διευκρίνισε ότι δεν αρκεί μόνο η παρουσία της εν λόγω υπηρεσίας για να απορριφθεί το καθεστώς του πρόσφυγα με βάση την ΟΑ, αλλά πρέπει όντως να αποδειχθεί ότι τα εν λόγω πρόσωπα είχαν λάβει βοήθεια από αυτήν. Έτσι, στην περίπτωση που

⁶⁸ Το ΔΕΕ στην υπόθεση Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08) και άλλοι κατά Γερμανίας έπρεπε να εξετάσει αν η μεταβολή των συνθηκών στο Ιράκ, από όπου κατάγονται οι ενάγοντες, είναι ουσιαστική και μη προσωρινή και έχουν παύσει οι λόγοι διώξης, έτσι ώστε να μην συνίσταται φόβος και κατ'επέκταση υποχρέωση χορήγησης καθεστώτος πρόσφυγα. Διαθέσιμο στο: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62007CJ0465&lang1=el&type=NOT&ancre=>

⁶⁹ Βλ. ΟΑ 2011/95/ΕΕ, αναθεωρημένης 2004/83/ΕΚ, αρ. 12 κ 17: Αποκλεισμός, Διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>

⁷⁰ ΔΕΕ, C-31/09, Nawras Bolbol κατά Bevánorlási és Állampolgársági Hivata, 17/06/10 Διαθέσιμο στο: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CJ0031&lang1=el&type=NOT&ancre=>

⁷¹ ΔΕΕ, C-364/11, Abed El Karem El Kott κ.λπ. κατά Bevánorlási és Állampolgársági Hivata, 19/12/12, Διαθέσιμο στο: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62011CJ0364&lang1=el&type=NOT&ancre=>

αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν την Παλαιστίνη χωρίς να δεχθούν αρωγή, είναι δικαιούχοι προσφυγικού καθεστώτος με βάση την ΟΑ⁷².

Όσον αφορά την επικουρική προστασία στο άρθρο 17 υπάρχει και ένας τέταρτος λόγος αποκλεισμού από αυτό το καθεστώς. Σύμφωνα με αυτόν, υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής χάνει το καθεστώς όταν αποτελεί απειλή για την κοινωνία ή για την ασφάλεια της χώρας στην οποία έχει υποβάλλει το αίτημα. Εδώ φαίνεται η ειδοποιός διαφορά των δύο καθεστώτων. Ναι μεν και στα δύο θα αποκλειστεί κάποιος επειδή έχει διαπράξει μια αξιόποινη πράξη, αλλά στο καθεστώς πρόσφυγα γίνεται λόγος για πράξη που έχει τελεσθεί πριν εισέλθει στη χώρα ασύλου, ενώ στην επικουρική προστασία αναφέρεται ρητώς ότι δεν πρέπει να συνιστά απειλή για τη χώρα στην οποία ζητεί άσυλο⁷³.

4.4.3 Ανάκληση ή Άρνηση ανανέωσης

Με βάση το άρθρο 14 της ΟΑ το καθεστώς του πρόσφυγα θα ανακληθεί, τερματιστεί ή δεν θα ανανεωθεί όταν έχουν παύσει να ισχύουν τα κριτήρια που τον χαρακτηρίζουν πρόσφυγα, σύμφωνα με το άρθρο 11 που αναλύθηκε παραπάνω. Επίσης, ένας πρόσφυγας θα χάσει το καθεστώς του όταν σύμφωνα με το άρθρο 12 έχει αποκλειστεί από αυτό ή όταν τα στοιχεία που είχε προσκομίσει για να αποδείξει ότι πληροί τα κριτήρια ήταν πλαστά και είχε διαστρεβλώσει τα πραγματικά γεγονότα. Τέλος, σύμφωνα με την παράγραφο 4 το κράτος θα ανακαλέσει ή θα αρνηθεί την ανανέωση του καθεστώτος, όταν ο δικαιούχος διαπράξει έγκλημα και θεωρηθεί επικίνδυνος για την ασφάλεια της χώρας που διαμένει όντας πρόσφυγας. Τα ίδια κριτήρια ανάκλησης ή άρνησης ανανέωσης ισχύουν και για το καθεστώς επικουρικής προστασίας, όπως αυτά προκύπτουν στο άρθρο 19 της ΟΑ.

Σε κάθε περίπτωση όμως οι υπήκοοι τρίτης χώρας ή ανιθαγενείς που δεν είναι (πια) δικαιούχοι διεθνούς προστασίας θα πρέπει, σε περίπτωση που κινδυνεύει η ασφάλεια τους, κατά την απέλαση στη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής τους, να προστατεύονται από την αρχή της μη επαναπροώθησης. Για αυτούς τους ανθρώπους λοιπόν υπάρχει η δυνατότητα, με βάση την εθνική νομοθεσία που δεν εμπίπτει στην Οδηγία Αναγνώρισης περί Διεθνούς Προστασίας, να επιτραπεί η παραμονή τους στο κράτος υποδοχής και να τους αναγνωριστεί προστασία σε μια διακριτική βάση για ανθρωπιστικούς λόγους.

⁷² FRA, Εγχειρίδιο σχετικά με την Ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης, Συμβούλιο της Ευρώπης, 2014, σ. 90-93.

⁷³ Μαρούδα Μ.Ντ., Σαράντη Β., Β.Σαράντη, Προσφυγικό Δίκαιο, ερμηνεία-διαγράμματα-υποδείγματα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σ. 90

ΜΕΡΟΣ Β

1 Άλλες μορφές προστασίας υπηκόων τρίτων χωρών

Εκτός από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 που έθεσε ένα πλαίσιο προστασίας υπηκόων τρίτων χωρών, ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν και με το πόσο επιτακτική ανάγκη υπάρχει για ένα προστατευτικό πλαίσιο, παρέχονται και άλλες μορφές προστασίας. Για παράδειγμα αυτό μπορεί να συμβεί, όταν δεν είναι εφικτό να αποδοθεί το καθεστώς του πρόσφυγα λόγω της αθρόας εισροής αιτούντων άσυλο⁷⁴. Έτσι, σε σεβασμό προς την αρχή της μη επαναπροώθησης και της αποτελεσματικής και άμεσης διαχείρισης της κατάστασης παρέχεται το καθεστώς της προσωρινής προστασίας. Υπάρχουν βέβαια και περιπτώσεις, όπου υπήκοοι τρίτων χωρών αποκλείονται από το καθεστώς προστασίας που προβλέπει η Σύμβαση της Γενεύης λόγω της συσταλτικής ερμηνείας αυτής από την εκάστοτε νομοθεσία κάποιου κράτους ή την εφαρμοζόμενη πρακτική χορήγησης ασύλου⁷⁵. Σε αυτή τη περίπτωση αν πληρούνται τα κριτήρια θα δοθεί ανθρωπιστικό καθεστώς. Ωστόσο, η Εκτελεστική Επιτροπή της ΥΑ τονίζει ότι οι άλλες μορφές προστασίας δεν θα πρέπει να υπονομεύουν την προστασία που προβλέπει η Σύμβαση⁷⁶.

Υπάρχουν βέβαια περιπτώσεις όπου άτομα δεν εμπίπτουν στα προβλεπόμενα από τις διατάξεις κριτήρια και έτσι δεν μπορούν να αναγνωριστούν ως δικαιούχοι προσφυγικού καθεστώτος. Τέτοια περίπτωση είναι όσων η ζωή τους απειλείται από αδιάκριτη βία λόγω συγκρούσεων στη χώρα καταγωγής / προέλευσης τους ή άτομα που στο πρόσωπο τους εφαρμόζεται η ρήτρα μη επαναπροώθησης. Αυτοί είναι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας, η οποία αναλύθηκε στο Α' μέρος.

Ωστόσο, υπάρχει μια μορφή προστασίας η οποία δεν εμπίπτει ούτε στη Σύμβαση της Γενεύης, αλλά ούτε στο δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αυτή η μορφή προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο και το κάθε κράτος έχει διαμορφώσει ένα εθνικό σύστημα προστασίας που αφορά ανθρωπιστικούς λόγους ή λόγους «ευσπλαχνίας». Αφορά λόγους υγείας ή λόγους που απαγορεύουν την επιστροφή υπηκόου στη χώρα καταγωγής ή προέλευσης του, διότι κινδυνεύει να αντιμετωπίσει ακραία φτώχεια. Αυτή η μορφή προστασίας έχει ως άξονα την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δεν υπαγορεύεται άμεσα από αυτήν αλλά ανήκει στην

⁷⁴ Διεθνής Επιτροπή Νομικών, Μετανάστευση και Διεθνές Δίκαιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Επαγγελματικό εγχειρίδιο, Ανανεωμένη Έκδοση, Γενεύη, 2014, σ. 77-78 Διαθέσιμο στο: <https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/Guide.pdf>

⁷⁵ Ruma Mandal, «Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”))», στο UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, Department of International Protection, ΥΑ, Έγγρ. ΟΗΕ PPLA/2005/02, Ιούνιος 2005, παρ. 19-20, σ. 8-9.

⁷⁶ Βλ. Πόρισμα αρ. 103 (LVI): Διεθνής Προστασία συμπεριλαμβανομένων των Μορφών Επικουρικής Προστασίας, Εκτ Επ, ΥΑ, 56η Σύνοδος, 2005, παρ. (β) και (κ).

διακριτική ευχέρεια του εκάστοτε κράτους να λάβει τα απαραίτητα μέτρα προστασίας ώστε να μην καταπατώνται τα ανθρώπινα δικαιώματα που προτάσσει η ΕΣΔΑ⁷⁷.

1.1 Προσωρινή προστασία

Όταν ένα κράτος βρίσκεται αντιμέτωπο με τη μαζική εισροή αιτούντων άσυλο, η πρόσβαση στις διαδικασίες διεθνούς προστασίας καταδεικνύεται δύσκολη υπόθεση. Έτσι για να δοθεί ένα προστατευτικό καθεστώς στους εκτοπισθέντες τρίτων χωρών, οι οποίοι δε δύνανται να επιστρέψουν σε αυτές, μέχρι να υπάρξει η δυνατότητα για πρόσβαση στην κανονική διαδικασία παροχής διεθνούς προστασίας, το κράτος είναι υποχρεωμένο να παρέχει προσωρινή προστασία, ώστε να μην καταρρεύσει το ΚΕΣΑ και να μην υπάρξουν αρνητικές συνέπειες προς το συμφέρον των ενδιαφερόμενων ατόμων (άρθρο 2α της Οδηγίας 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου)⁷⁸.

Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Προσφυγές, η προσωρινή προστασία είναι «μια ειδική μεταβατική προστασία που ανταποκρίνεται σε καταστάσεις μαζικής εισόδου, και παρέχει άμεση επείγουσα προστασία από την επαναπροώθηση»⁷⁹. Βασική αρχή από την οποία πηγάζει αυτή η υποχρέωση των κρατών είναι η αρχή της μη επαναπροώθησης. Πρέπει να αποσαφηνιστεί ότι η προσωρινή προστασία δεν είναι συμπληρωματική μορφή προστασίας παράλληλη με το καθεστώς του πρόσφυγα, αλλά είναι ένα είδος μεταβατικής προστασίας για ανθρώπους που εκ πρώτης όψεως πληρούν τα κριτήρια του πρόσφυγα, όμως εξαιτίας των συνθηκών που επικρατούν στη χώρα υποδοχής είναι αδύνατον να υπαχθούν στην κανονική διαδικασία χορήγησης διεθνούς προστασίας. Σε αυτή την περίπτωση, θα αναγνωριστεί σε αυτά τα πρόσωπα «προσωρινό άσυλο» χωρίς να υφίσταται διάκριση λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων, χώρας καταγωγής ή φυσικής ανικανότητας⁸⁰.

Το καθεστώς της προσωρινής προστασίας εμφανίστηκε στην Ευρώπη τη δεκαετία του 1990 για να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες ανάγκες προστασίας εκτοπισμένων ανθρώπων που διέφευγαν από τη Γιουγκοσλαβία και το Κοσσυφοπέδιο, λόγω των εκτεταμένων συγκρούσεων που είχαν ξεσπάσει στις περιοχές αυτές. Αποτέλεσμα αυτού ήταν η κοινοτική Οδηγία 2001/55/ΕΚ⁸¹ του Συμβουλίου για τη προσωρινή προστασία που βασιζόταν στην αλληλεγγύη των κρατών μελών της ΕΕ⁸².

⁷⁷ Supra note 72, σ. 78-79.

⁷⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Προσωρινή προστασία,

Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en

⁷⁹ Διεθνής Επιτροπή Νομικών, Μετανάστευση και Διεθνές Δίκαιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Επαγγελματικό εγχειρίδιο, Ανανεωμένη Έκδοση, Γενεύη, 2014, σ. 79.

Διαθέσιμο στο: <https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/Guide.pdf>

⁸⁰ Ibid

⁸¹ Η ενσωμάτωση της Οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη έγινε με το Προεδρικό Διάταγμα 80/2006.

⁸² Supra note 76

Η Οδηγία έχει θεσπίσει κοινά πρότυπα για την προσωρινή προστασία στα κράτη μέλη της ΕΕ⁸³, πρώτον για να εξαλείψει τις ανισότητες και τις διαφορές στην αντιμετώπιση κάθε κράτους των μαζικών ροών και δεύτερον για να προωθήσει την αλληλεγγύη και την κατανομή των βαρών ανάμεσα στα κράτη, όταν έρχονται αντιμέτωπα με μεγάλα ποσοστά αιτημάτων για διεθνή προστασία. Ωστόσο δεν απαιτείται η υποχρεωτική κατανομή των αιτούντων άσυλο στις χώρες της ΕΕ⁸⁴.

Η προσωρινή προστασία εφαρμόζεται στα κράτη μέλη της ΕΕ έπειτα από απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, το οποίο διαπιστώνει την αθρόα εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών και καθορίζει τις ομάδες εκείνων που χρήζουν προστασία⁸⁵. Τα κράτη διαθέτουν βεβαίως την διακριτική ευχέρεια να επεκτείνουν την προστασία και σε συμπληρωματικές κατηγορίες εκτοπισθέντων αν υπόκειται στους ίδιους λόγους η απομάκρυνση από τη χώρα προέλευσης⁸⁶.

Δικαιούχοι είναι όπως αναφέρθηκε οι εκτοπισθέντες, δηλαδή υπήκοοι τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς που αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν την πατρίδα τους ή χώρα συνήθους διαμονής τους λόγω της βίας που υφίσταται εκεί και η επιστροφή τους συνιστά κίνδυνο για τη σωματική ακεραιότητά τους. Επίσης, αφορά άτομα που είναι θύματα παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους⁸⁷.

Η διάρκεια της προσωρινής προστασίας⁸⁸ είναι μονοετής και μπορεί να παραταθεί για ακόμη έναν χρόνο, εκτός και εάν κριθεί από το Συμβούλιο ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη λήξη νωρίτερα ή όταν διαπιστωθεί ότι οι συνθήκες στη χώρα προέλευσης των δικαιούχων προσωρινής προστασίας έχουν βελτιωθεί και μπορούν να επιστρέψουν με ασφάλεια πίσω⁸⁹.

Η Οδηγία ρυθμίζει επίσης τις υποχρεώσεις των κρατών απέναντι στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας. Απολαμβάνουν δικαίωμα άδειας διαμονής αρχικά ενός έτους και στη συνέχεια μπορεί να ανανεωθεί για άλλα δύο χρόνια, πρόσβαση σε στέγαση, εργασία, εκπαίδευση, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης. Ιδιαίτερη προσοχή δίνεται στις ευάλωτες ομάδες που έχουν υποστεί τραυματικές εμπειρίες και στους ασυνόδευτους ανηλίκους.⁹⁰

Από την προσωρινή προστασία βέβαια μπορούν να αποκλειστούν αιτούντες για τους ίδιους λόγους που αποκλείονται και όσοι ζητούν διεθνή προστασία. Οι λόγοι αποκλεισμού⁹¹ αφορούν ένα κράτος όταν έχει βάσιμους λόγους να πιστεύει ότι α) ο αιτών έχει διαπράξει έγκλημα κατά της ειρήνης, κατά της

⁸³ Η Δανία δεν συμμετέχει στη θέσπιση της Οδηγίας.

⁸⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Προσωρινή προστασία,

Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en

⁸⁵ Άρθρο 5 Οδηγίας 2001/55/ΕΚ — κανόνες για την παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ χωρών της ΕΕ, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133124>

⁸⁶ Άρθρο 7 Οδηγίας 2001/55/ΕΚ

⁸⁷ Άρθρο 2γ Οδηγίας 2001/55/ΕΚ

⁸⁸ Άρθρο 4 Οδηγίας 2001/55/ΕΚ

⁸⁹ Άρθρο 6 Οδηγίας 2001/55/ΕΚ

⁹⁰ Άρθρα 12 – 16 Οδηγία 2001/55/ΕΚ

⁹¹ Άρθρο 18 Οδηγίας 2001/55/ΕΚ

ανθρωπότητας ή έγκλημα πολέμου, β) έχει διαπράξει έγκλημα μη πολιτικό πριν εισέλθει στη χώρα υποδοχής και γ) να έχει κριθεί ένοχος για πράξεις που είναι ενάντια στις αρχές των Ηνωμένων Εθνών. Επίσης, λόγος αποκλεισμού είναι η πεποίθηση του κράτους χορήγησης του καθεστώτος, ότι ο αιτών συνιστά απειλή για την ασφάλεια της κοινωνίας. Τα μέτρα όμως που θα ληφθούν θα πρέπει να είναι σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας και βεβαίως δίνεται η δυνατότητα άσκησης ένδικων μέσων κατά αυτής της απόφασης⁹².

Γενικότερα, το σύστημα της προσωρινής προστασίας διαθέτει αρκετά ισχυρά σημεία. Η έννοια «μαζικές εισροές» αφήνει ένα αρκετά ευρύ πλαίσιο στο Συμβούλιο και στα κράτη να ορίσουν την έννοια του πότε υφίσταται μαζική εισροή υπηκόων τρίτων χωρών και πότε αυτό λαμβάνει διαστάσεις που απειλούν το σύστημα ασύλου και την προστασία των ανθρώπων αυτών. Υπάρχει δηλαδή μια ευελιξία και ένα ευρύ φάσμα στην διατύπωση, χωρίς να δημιουργούνται δεσμευτικές προϋποθέσεις με βάση συγκεκριμένα αριθμητικά στοιχεία. Είναι ένα ευέλικτο μέσο το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί στη διακριτική ευχέρεια κάθε κράτους αφήνοντας ανοιχτό το περιθώριο για εκτίμηση case by case. Επίσης, διαπνέεται από την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών της ΕΕ και τον διαμοιρασμό των βαρών, ώστε να μην επωμίζεται μόνο ένα κράτος την αντιμετώπιση του ζητήματος. Η αλληλεγγύη δεν αφορά μόνο τον οικονομικό και υλικό τομέα αλλά και την κατανομή των ανθρώπων με βάση τις υλικές και δομικές δυνατότητες που μπορεί να παρέχει το κάθε κράτος μέλος για την κάλυψη των αναγκών και την προστασία των δικαιωμάτων των δικαιούχων. Τέλος, κρίνεται ιδιαίτερος σημαντικό ότι η προσωρινή προστασία δεν υπολείπεται, όσον αφορά τα δικαιώματα που παρέχει στους δικαιούχους, σε σύγκριση με τη διεθνή προστασία διότι παρέχει ένα ευρύ πλαίσιο προστασίας που καλύπτει τις πτυχές της ζωής των αιτούντων, ενώ επίσης γίνεται πρόβλεψη και για τις ευάλωτες ομάδες⁹³.

Από την άλλη πλευρά βέβαια θα μπορούσε να διακρίνει κανείς και ορισμένες αδυναμίες του καθεστώτος αυτού. Συγκεκριμένα, το γεγονός ότι υπάρχει ευρύτητα στον όρο «μαζικές εισροές» δημιουργεί δισταγμό σε επίπεδο ΕΕ να χαρακτηρίσει ένα κύμα μεταναστών και προσφύγων ως μαζικό, με αποτέλεσμα την μη εκκίνηση της διαδικασίας της προσωρινής προστασίας. Αυτό μπορεί να οφείλεται βεβαίως και σε πολιτικούς παράγοντες. Ακόμη, το γεγονός ότι η Οδηγία δεν αναφέρει ρητά ότι τα κράτη είναι υποχρεωμένα να δεχτούν εισερχόμενους από άλλα κράτη μέλη αλλά τίθεται στην διακριτική τους ευχέρεια, δημιουργεί κενό στην δίκαιη εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης εξαιτίας της απροθυμίας που δύναται να παρουσιάσουν, ενώ το γεγονός ότι δεν καταγράφονται σαφείς οδηγίες για το πώς θα πραγματοποιείται ο υπολογισμός των δυνατοτήτων/ικανοτήτων υποδοχής κάθε κράτους συντελεί σε αυτό το κενό που έχει ως αποτέλεσμα οι πρώτες χώρες υποδοχής να επωμίζονται το μεγαλύτερο βάρος⁹⁴.

⁹² Άρθρο 29 Οδηγίας 2001/55/ΕΚ

⁹³ European Commission, Study on the Temporary Protection Directive, Final report, Directorate-General for Migration and Home Affairs, Brussels, 2016, σ. 14-15

⁹⁴ Ibid

Σε συλλογικό επίπεδο τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν έχουν εκκινήσει μέχρι στιγμής το καθεστώς της προσωρινής προστασίας, αλλά εν όψει των μαζικών ροών που σημειώθηκαν κατά την περίοδο 2015-2016 χορήγησαν το καθεστώς με βάση το εθνικό τους σύστημα. Συγκεκριμένα, η Γερμανία το 2014 δέχτηκε ένα μεγάλο αριθμό αιτήσεων για χορήγηση καθεστώτος προστασίας από υπηκόους κυρίως Συρίας και Ερυθραίας. Στα τέλη του 2014 και τους τρεις πρώτους μήνες του 2015, η Γερμανία σημείωσε αύξηση των αιτήσεων κατά 95.7% σε σχέση με το έτος 2013 καταγράφοντας συνολικά 202,834 αιτήσεις για άσυλο. Η πίεση που ασκήθηκε στο σύστημα ασύλου της Γερμανίας ήταν μεγάλη, αφού δεν υπήρχαν αρκετές υποδομές για να εγκατασταθούν προσωρινά οι αιτούντες, αλλά και ο αριθμός του διοικητικού προσωπικού δεν επαρκούσε ώστε να εξεταστούν οι χιλιάδες αιτήσεις. Έτσι, ελήφθησαν μέτρα όπως οι fast-track διαδικασίες για την καταγραφή των αιτημάτων ασύλου. Συγκεκριμένα για τους Σύρους υπηκόους, αποφασίστηκε μια διαδικασία προτεραιοποίησης ενώ παράλληλα χορηγήθηκαν άδειες διαμονής για διάστημα δυο ετών καθώς και άδειες εργασίας και ελεύθερη πρόσβαση στην εκπαίδευση⁹⁵.

1.2 Το ανθρωπιστικό καθεστώς

Όταν οι μετανάστες που βρίσκονται σε κατάσταση ευάλωτότητας δεν πληρούν τα κριτήρια για διεθνή προστασία, πρέπει να λαμβάνονται μέτρα για να διασφαλιστεί η προστασία και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους. Πολλοί μετανάστες χρειάζονται ειδική προστασία εξαιτίας της επισφαλούς κατάστασης στην χώρα καταγωγής τους, των φυσικών καταστροφών, της περιβαλλοντικής υποβάθμισης, της έλλειψης πρόσβασης σε οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα- όπως δικαίωμα στην υγεία, στην τροφή ή λόγω των δυσμενών συνθηκών που αντιμετώπισαν στο ταξίδι προς μια νέα χώρα ή λόγω ατομικών χαρακτηριστικών- όπως η ηλικία, το φύλο, κάποια αναπηρία ή λόγοι υγείας⁹⁶.

Οι εθνικοί νομικοί μηχανισμοί ρυθμίζουν τις συνθήκες εισδοχής, διαμονής και νομιμοποίησης του καθεστώτος αυτών των ανθρώπων, που έχουν ως βάση τα ανθρώπινα δικαιώματα. Οι έννοιες είσοδος και διαμονή μπορεί να αφορούν την είσοδο σε μια χώρα, την προστασία από την απομάκρυνση, τη χορήγηση νομικού καθεστώτος και την χορήγηση δικαιώματος διαμονής. Οι ανθρωπιστικοί λόγοι πηγάζουν από τις διεθνείς υποχρεώσεις για τον σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα, όταν η απομάκρυνση πρέπει να αποφευχθεί διότι η ζωή του ατόμου θα τεθεί σε κίνδυνο⁹⁷.

⁹⁵ Supra note 93 σ. 107-112

⁹⁶ OHCHR, Global Migration Group, Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations, p. 5-7, Διαθέσιμο στο: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>

⁹⁷ OHCHR, Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds: A mapping of national practice, 2018, σ. 3

Αρκετές χώρες στην Ευρώπη έχουν υιοθετήσει νομοθετικούς ή διοικητικούς μηχανισμούς για τη νομιμοποίηση της παραμονής όσων δεν δικαιούνται καθεστώς διεθνούς προστασίας, αλλά για άλλους σοβαρούς λόγους δεν δύνανται να επιστρέψουν στην χώρα καταγωγής ή προέλευσης τους. Η ΥΑ τίθεται υπέρ αυτών των μηχανισμών, όταν φυσικά λειτουργούν με γνώμονα τα ανθρώπινα δικαιώματα και στοχεύουν στην συμπλήρωση του προστατευτικού καθεστώτος. Ελλείπει εναρμόνιση, αυτές οι μεμονωμένες προτάσεις προστασίας που εφαρμόζονται από τα κράτη έχουν αυξήσει τα καθεστώτα που χορηγούνται στους υπηκόους τρίτων χωρών. Ίσως ορισμένες φορές τα κράτη προτιμούν να χορηγήσουν στους μετανάστες αυτό το *ad hoc* καθεστώς αντί του καθεστώτος που προβλέπεται από τη Σύμβαση της Γενεύης με στόχο την νομιμοποίηση του καθεστώτος τους⁹⁸. Κάθε κράτος αποδίδει μια διαφορετική ονομασία όπως για παράδειγμα «καθεστώς Β», «εν τοις πράγμασι καθεστώς», «συμπληρωματική μορφή προστασίας» ή «ανθρωπιστικό καθεστώς»⁹⁹.

Το ανθρωπιστικό καθεστώς λοιπόν διαφέρει από τη διεθνή προστασία, δηλαδή από το καθεστώς του πρόσφυγα ή την επικουρική προστασία, αλλά και από την προσωρινή προστασία. Η κύρια διαφορά των καθεστώτων είναι ότι το ανθρωπιστικό πηγάζει από το εθνικό δίκαιο κάθε κράτους, ενώ τα άλλα τρία πηγάζουν από διεθνή σύμβαση (της Γενεύης) και από ευρωπαϊκές οδηγίες που ενσωματώνονται στην συνέχεια στην εθνική έννομη τάξη. Με άλλα λόγια δηλαδή, η διεθνής προστασία και η προσωρινή προστασία τίθενται στην ευχέρεια κάθε κράτους που θα ενσωματώσει τη Σύμβαση και τις οδηγίες αλλά πάντα πρέπει να ακολουθούνται οι διατάξεις. Αντίθετα, το ανθρωπιστικό καθεστώς δεν προκύπτει ως υποχρέωση που πηγάζει από το διεθνές δίκαιο αλλά η εφαρμογή του εμπνέεται από το διεθνές δίκαιο δικαιωμάτων του ανθρώπου και βρίσκεται απευθείας στην διακριτική ευχέρεια κάθε κράτους, με βάση το πώς θέλει να διαμορφώσει το νομικό καθεστώς του¹⁰⁰.

Το σημείο 15 (σημείο 9 της αρχικής) Οδηγίας Αναγνώρισης 2011/95/ΕΕ αναφέρει συγκεκριμένα ότι: «οι υπήκοοι τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς που έχουν άδεια να παραμείνουν στα εδάφη των κρατών μελών για λόγους που δεν οφείλονται στην ανάγκη διεθνούς προστασίας αλλά οφείλονται σε μια διακριτική βάση για ανθρωπιστικούς λόγους που δεν εμπίπτουν στο πεδίο αυτής της οδηγίας¹⁰¹». Δηλαδή διευκρινίζεται ότι γίνεται λόγος για προστασία που παρέχεται από το εκάστοτε κράτος και πηγάζει από το εθνικό δίκαιο για λόγους ανθρωπιστικούς και όχι από την ευρωπαϊκή Οδηγία.

Ωστόσο, τα κράτη με βάση το διεθνές δίκαιο είναι υποχρεωμένα να μην υποκαθιστούν ή παρακάμπτουν τη διεθνή προστασία με το ανθρωπιστικό καθεστώς, διότι εξαιτίας του γεγονότος ότι επαφίεται στην ευχέρεια των κρατών δεν διασφαλίζει

⁹⁸ Kathryn Costello, *The Human Rights of Migrants in European Law*, University Press, Oxford, 2016, σ.73

⁹⁹ UNHCR, συμπληρωματικές μορφές προστασίας, Γενεύη, 2001, σ. 1

¹⁰⁰ *Supra* note 91, σ. 85

¹⁰¹ Βλ. ΟΑ 2011/95/ΕΕ, αναθεωρημένης 2004/83/ΕΚ, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>

με τον ίδιο τρόπο τους δικαιούχους έναντι της παύσης του, όπως συμβαίνει με το καθεστώς της διεθνούς προστασίας.

Το ανθρωπιστικό καθεστώς λοιπόν χορηγείται σε υπηκόους που δεν έλαβαν διεθνή προστασία, αλλά η απέλαση ή απομάκρυνση τους από τη χώρα υποδοχής δεν είναι δυνατή για τους λόγους που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όταν αυτές οι περιπτώσεις δεν αναφέρονται ρητώς στο εθνικό σύστημα συμπληρωματικής προστασίας.

Οι λόγοι παροχής προστασίας και άδειας διαμονής βασίζονται στα ανθρώπινα δικαιώματα και με βάση τις υπάρχουσες εθνικές πρακτικές μπορεί να είναι ή να αφορούν: α) την αρχή της μη επαναπροώθησης που πηγάζει από το δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων όπως προκύπτει από το δικαίωμα στη ζωή, την απαγόρευση των βασανιστηρίων ή κάθε απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης (άρθρο 3 ΕΣΔΑ), β) οι επισφαλείς συνθήκες που επικρατούν στη χώρα καταγωγής, γ) οι φυσικές καταστροφές στη χώρα καταγωγής, δ) η κατάσταση υγείας και η ελλιπής απόλαυση του δικαιώματος πρόσβασης στην υγεία, ε) τον σεβασμό του δικαιώματος στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή στη χώρα υποδοχής (άρθρο 8 ΕΣΔΑ), στ) ύπαρξη δεσμών με τη χώρα προορισμού, οι οποίοι καταφαίνονται με τη διάρκεια διαμονής, καθώς και με την απασχόληση, τους κοινωνικούς, οικογενειακούς και συναισθηματικούς δεσμούς, ζ) όταν οι μετανάστες ήταν θύματα λαθρεμπορίου ή θύματα εμπορίας ανθρώπων, η) όταν είναι θύματα βίας στη χώρα προορισμού, σεξουαλικής κακοποίησης και βίας λόγω φύλου, θ) μετανάστες που είναι θύματα εγκλημάτων στη χώρα προορισμού, συμπεριλαμβανομένης της εργασιακής εκμετάλλευσης και των εγκλημάτων που προκαλούνται από ρατσισμό ή άλλους λόγους διακρίσεων, ι) η παρουσία ανθρωπιστικών λόγων που ενδέχεται να εγείρουν ζητήματα που σχετίζονται με τις διεθνείς υποχρεώσεις περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κ) πρακτικοί λόγοι που εμποδίζουν την επιστροφή, συμπεριλαμβανομένης της έλλειψης εγγράφων ή πρακτικής αδυναμίας ταξιδιού για λόγους υγείας, λ) ευάλωτες ομάδες όπως έγκυες γυναίκες ή ασυνόδευτοι ανήλικοι¹⁰².

Έτσι λοιπόν το διεθνές δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων διαδραματίζει βασικό ρόλο στην πρόληψη της απομάκρυνσης και / ή της παραμονής σε άτομα που δεν αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι εθνικές διατάξεις που δημιουργούν έναν λόγο μη επιστροφής και / ή διαμονής έχουν ρητώς ως στόχο να υλοποιήσουν τις διεθνείς υποχρεώσεις τους για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή ή το δικαίωμα στη ζωή σε αλληλεξάρτηση με το δικαίωμα στην υγεία. Ακόμη και όταν μια ανθρωπιστική διάταξη δεν προβλέπει διεθνή υποχρέωση για τα ανθρώπινα δικαιώματα, δημιουργεί ένα πλαίσιο όπου μπορούν να προκύψουν θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στη λήψη αποφάσεων. Οι ανθρωπιστικοί λόγοι εξάλλου μπορεί να εμπίπτουν εξ' ολοκλήρου στην διακριτική ευχέρεια ενός κράτους¹⁰³.

Όταν γίνεται λοιπόν αναφορά στη χορήγηση ανθρωπιστικού καθεστώτος νοείται η παροχή άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους που δίνεται σε υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενών που δεν εμπίπτουν όπως είπαμε στη διεθνή προστασία. Για να γίνει αυτό θα πρέπει η αίτηση για καθεστώς διεθνούς προστασίας να έχει απορριφθεί σε δεύτερο βαθμό και οι Επιτροπές Προσφυγών να έχουν

¹⁰² OHCHR, Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds: A mapping of national practice, 2018, σ. 4-5

¹⁰³ Ibid

εκτιμήσει ότι στο πρόσωπο του αιτούντος συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση του ανθρωπιστικού καθεστώτος. Η απόρριψη του αιτήματος θα πρέπει να είναι τελεσίδικη, πράγμα που σημαίνει ότι κατά αυτής δεν μπορεί πλέον να ασκηθεί αίτηση ακύρωσης ή αν τυχόν ασκήθηκε να απορρίφθηκε τελικά. Υπάρχουν βέβαια και περιπτώσεις όπου ο αιτών υποχρεούται να υποβάλλει ο ίδιος αίτηση για χορήγηση της άδειας στην αρμόδια αρχή ή μπορεί να μην παρέχεται τέτοια δυνατότητα και αυτό να αποφασίζεται *ex officio* στο πλαίσιο της διαδικασίας απέλασης¹⁰⁴.

Τέλος, σύμφωνα με την Οδηγία Επιστροφών 2008/115/EK στο άρθρο 6 ορίζεται ότι *«Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν, ανά πάσα στιγμή, να χορηγήσουν αυτόνομη άδεια διαμονής ή άλλη άδεια που παρέχει δικαίωμα παραμονής για λόγους φιλευσπλαχνίας, ανθρωπιστικούς ή άλλους λόγους, σε υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος διαμένει παράνομα στο έδαφός τους. Στην περίπτωση αυτή, δεν εκδίδεται απόφαση επιστροφής. Εφόσον η απόφαση επιστροφής έχει ήδη εκδοθεί, τότε αυτή ανακαλείται ή αναστέλλεται για τη διάρκεια ισχύος του τίτλου διαμονής ή άλλης άδειας που παρέχει δικαίωμα παραμονής»*¹⁰⁵.

2 Το Ανθρωπιστικό Καθεστώς στην Ελλάδα

2.1 Το νομοθετικό πλαίσιο

Η Ελλάδα έχει κάνει σημαντικά βήματα προς αυτή τη κατεύθυνση με την Κοινή Υπουργική Απόφαση 30651/2014 *«περί καθορισμού κατηγορίας άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, καθώς και του τύπου, της διαδικασίας και των ειδικότερων προϋποθέσεων χορήγησης της»* και με το άρθρο 19 Α που αφορά τη χορήγηση άδειας διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς για ανθρωπιστικούς λόγους του Ν. 4251/2014 *«Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και άλλες διατάξεις»* που τροποποιήθηκε και ισχύει με το άρθρο 8 του Ν. 4332/2015.

Επίσης, με το ΠΔ 114/2010 *«περί καθιέρωσης κοινής διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας»* όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με το ΠΔ 167/2014, γίνεται πρόβλεψη στην εθνική νομοθεσία για τη χορήγηση του ανθρωπιστικού καθεστώτος. Συγκεκριμένα στο άρθρο 28 ορίζεται ότι *ο Γενικός Γραμματέας Δημόσιας Τάξης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη έχει το δικαίωμα να χορηγεί καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αιτούντα, του οποίου η αίτηση για χορήγηση διεθνούς προστασίας, που είχε υποβληθεί πριν από την 7^η Ιουνίου 2013, έχει απορριφθεί σε α' βαθμό κατά τα οριζόμενα στο πρώτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 34 του ΠΔ 113/2013*¹⁰⁶. Οι Επιτροπές Προσφυγών είναι υπεύθυνες, εφόσον συντρέχουν οι λόγοι χορήγησης του καθεστώτος που καταγράφονται στην περίπτωση στ' του άρθρου 1 της ΚΥΑ υπ'

¹⁰⁴ Ibid

¹⁰⁵ Οδηγία 2008/115/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>

¹⁰⁶ Βλ. άρθρο 28 ΠΔ 114/2010

αριθμ. 30651/2014 - θα αναλυθούν παρακάτω, να παραπέμψουν την υπόθεση στην αρμόδια αρχή για την τελική λήψη απόφασης.

Πριν από τον Ν. 4251/2014 το βασικό νομοθετικό κείμενο για τη μετανάστευση ήταν ο Ν. 3386/2005 «Είσοδος, Διαμονή και Κοινωνική Ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», με τον οποίο επετεύχθη η ενοποίηση των αδειών διαμονής και εργασίας και εισήχθη η «περίοδος περίσκεψης»¹⁰⁷ για τα θύματα εμπορίας ανθρώπων. Στη συνέχεια η διάταξη αυτή τροποποιήθηκε με τον Ν. 3536/ 2007 «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων» αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Ακολούθησε ο Ν. 4251/2014 που αναφέρθηκε παραπάνω, ο οποίος τροποποιήθηκε με τον Ν. 4332/2015, χωρίς να υπάρξουν αλλαγές στις διατάξεις που ρυθμίζουν τις διαδικασίες χορήγησης της άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους¹⁰⁸. Ο Ν. 4251/2014 λοιπόν μεταξύ άλλων εισήγαγε για πρώτη φορά ένα σύνολο διατάξεων που αφορούσε τις ευάλωτες ομάδες, όπως θύματα εμπορίας, θύματα ενδοοικογενειακής βίας, εξαρτημένους μετανάστες και ασυνόδευτους ανήλικους, στις οποίες παρέχει ad hoc βοήθεια και συνδρομή¹⁰⁹.

Ο νέος Μεταναστευτικός Κώδικας λοιπόν έχει ως πεδίο εφαρμογής υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς, που φτάνουν στη χώρα με ή χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις. Εξαιρούνται όμως από αυτό¹¹⁰:

α) *Οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 20 παρ. 1 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπως αυτό τροποποιήθηκε και ισχύει. Ως πολίτης της ΕΕ είναι κάθε πρόσωπο που έχει υπηκοότητα ενός κράτους μέλους.*

β) *Οι υπηρετούντες σε διπλωματικές και προξενικές αρχές υπάλληλοι που απολαμβάνουν νομικού καθεστώτος υποκειμένου στη σύμβαση της Βιέννης του 1961 περί των διπλωματικών σχέσεων, η οποία κυρώθηκε με το ν.δ. 503/1970 (Α' 108), ή στη σύμβαση της Βιέννης του 1963 περί των προξενικών σχέσεων, η οποία κυρώθηκε με το ν. 90/1975 (Α' 150), καθώς και σε ανακοινωθέντες στις αρμόδιες ελληνικές αρχές υπαλλήλους διεθνών οργανισμών, στο μέτρο που το νομικό τους καθεστώς διέπεται από τις οικείες διεθνείς συμβάσεις.*

γ) *Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, καθώς και οι αιτούντες διεθνή προστασία, κατά την έννοια της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο.*

δ) *Τα πρόσωπα που έχουν την άδεια να παραμείνουν στην Ελλάδα με βάση προσωρινή προστασία ή ζήτησαν την άδεια να παραμείνουν για τον λόγο αυτόν και αναμένουν την έκδοση της σχετικής απόφασης.*

ε) *Τα πρόσωπα στα οποία έχει χορηγηθεί καθεστώς επικουρικής προστασίας.*

¹⁰⁷ Έχει διάρκεια 3 μήνες και στόχος είναι τα θύματα εμπορίας ανθρώπων και διακίνησης μεταναστών να φύγουν από την επιρροή των δραστών και να λάβουν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και ψυχολογική υποστήριξη.

¹⁰⁸ IOM –Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, Οδηγός Μεταναστευτικού Δικαίου για επαγγελματίες στην Ελλάδα σύμφωνα με τον Ν. 4251/2014 «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και άλλες διατάξεις, Σεπτ, 2017, σ. 7

¹⁰⁹ Ibid

¹¹⁰ Βλ. «πεδίο εφαρμογής» άρθρο 2 του Ν. 4251/2014, Διαθέσιμο στο: <https://www.taxheaven.gr/law/4251/2014>

2.2 Δικαίωμα εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών

Με βάση τη γενική αρχή του διεθνούς δικαίου τα κράτη έχουν τη διακριτική ευχέρεια να επιτρέπουν ή όχι την είσοδο στην επικράτεια τους σε αλλοδαπούς. Η απόφαση αυτή όμως θα πρέπει να λαμβάνεται με βάση το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Τόσο το δίκαιο της ΕΕ όσο και η ΕΣΔΑ θέτουν ορισμένους περιορισμούς στην κυριαρχία κάθε κράτους. Συγκεκριμένα, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ αναφέρει ρητά στο άρθρο 19 ότι κανένα άτομο δεν δύναται να απομακρυνθεί, να απελαθεί ή να εκδοθεί σε χώρα, όπου η παραμονή του εκεί θα θέσει σε κίνδυνο τη ζωή του αφού υπάρχει σοβαρή πιθανότητα επιβολής θανατικής ποινής, βασανιστηρίων ή άλλων απάνθρωπων ή εξευτελιστικών ποινών και μεταχείρισης. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ ισχύει η ρήτρα της μη επαναπροώθησης υπηκόου τρίτης χώρας ή ανθαγεμούς όταν κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια, καθώς και στο άρθρο 4 απαγορεύεται η ομαδική απέλαση μεταναστών χωρίς προηγουμένως να έχει γίνει ταυτοποίηση και αξιολόγηση της υφιστάμενης προσωπικής τους κατάστασης. Έτσι, τα κράτη είναι υποχρεωμένα να προστατέψουν τα άτομα αυτά ασχέτως αν έχουν φθάσει στο κράτος χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις.

Η προστασία πηγάζει και από το Άρθρο 2.1 ΔΣΑΠΔ όπου αναφέρεται ότι: *«Τα συμβαλλόμενα Κράτη στο παρόν Σύμφωνο αναλαμβάνουν την υποχρέωση να σέβονται και να εγγυώνται σε όλα τα άτομα που βρίσκονται στην επικράτειά τους και υπάγονται στη δικαιοδοσία τους τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στο παρόν Σύμφωνο, χωρίς καμία διάκριση, ιδίως φυλής, χρώματος, γένους, γλώσσας, θρησκείας, πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων, εθνικής ή κοινωνικής προέλευσης, περιουσίας, γέννησης ή κάθε άλλης κατάστασης»¹¹¹.*

2.3 Η διαδικασία χορήγησης του καθεστώτος

Οι αιτήσεις για χορήγηση ή ανανέωση άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους κατατίθενται στην υπηρεσία μιας στάσης στην αρμόδια υπηρεσία της Διεύθυνσης Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή στη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής που βρίσκεται στην οδό Αγίου Διονυσίου 5 στον Πειραιά¹¹². Προηγουμένως, η υπόθεση θα πρέπει να έχει παραπεμφθεί στο Υπουργείο Εσωτερικών από τις αρμόδιες Αρχές Απόφασης του άρθρου 2 περίπτωση ιθ' του ΠΔ 113/2013 (Α' 146) και τις Επιτροπές Προσφυγών των άρθρων 26 και 32 του ΠΔ 114/2010 (Α' 195). Αφού χορηγηθεί στους αιτούντες η σχετική βεβαίωση παραπομπής οφείλουν να υποβάλλουν αίτηση χορήγησης άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους εντός ενενήντα ημέρες. Παράλληλα στην

¹¹¹ Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα:

Υιοθετήθηκε και άνοιξε για υπογραφή, επικύρωση και προσχώρηση με την από 16.12.1966 υπ' αριθμ. 2200 Α (XXI) απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ

Έναρξη ισχύος: 23.3.1976, σύμφωνα με το άρθρο 49

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bd686e52>

¹¹² Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής Υποδοχής και Ασύλου

<http://immigration.gov.gr/yperesies-mias-stasis>

αρμόδια υπηρεσία θα πρέπει να έχει αποσταλεί από τις Επιτροπές Προσφυγών η σχετική απόφαση, όπου διαφαίνεται δηλαδή ότι ο αιτών πληροί τα κριτήρια χορήγησης¹¹³. Η υποβολή των αιτήσεων γίνεται είτε αυτοπροσώπως είτε με εκπροσώπηση από πληρεξούσιο δικηγόρο είτε από μέλος της οικογένειας με την προϋπόθεση όμως να διαμένει νόμιμα στη χώρα. Για όσους έχουν εισέλθει στη χώρα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις η όλη διαδικασία γίνεται με πληρεξούσιο δικηγόρο, ενώ εκκίνηση της διαδικασίας με δικαστικό επιμελητή απαγορεύεται¹¹⁴.

Τα δικαιολογητικά που κατατίθενται στο Υπουργείο Εσωτερικών για την υπαγωγή στο άρθρο 19Α του ν.4251/2014 είναι τα εξής: i) Τέσσερις έγχρωμες φωτογραφίες τύπου διαβατηρίου σε έντυπη και σε ψηφιακή μορφή, ii) Αποδεικτικό καταβολής τέλους ύψους 16 ευρώ που αντιστοιχεί στο κόστος προμήθειας, εκτύπωσης και διακίνησης της κάρτας και εισπράττεται με τη μορφή του ηλεκτρονικού παραβόλου (Κωδικός 4762), iii) Επικυρωμένο αντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου ή ταξιδιωτικού εγγράφου αναγνωρισμένου από την Ελλάδα, με εξαίρεση αυτούς που είναι αντικειμενικά στερούμενοι διαβατηρίου, οπότε αντί του διαβατηρίου ή του ταξιδιωτικού εγγράφου θα υποβάλλουν υπεύθυνη δήλωση, στην οποία θα αναφέρονται οι ιδιαίτερες συνθήκες ή καταστάσεις για την υφιστάμενη προσωρινή ή μόνιμη αντικειμενική αδυναμία κατοχής του και σχετικά έγγραφα που το αποδεικνύουν (λ.χ. έγγραφο της προξενικής αρχής του κράτους προέλευσης του πολίτη τρίτης χώρας επίσημα επικυρωμένο και μεταφρασμένο, έγγραφο δημόσιας ελληνικής αρχής), vi) Έγγραφο με το οποίο παραπέμπεται ο ενδιαφερόμενος στο Υπουργείο Εσωτερικών από τις αρμόδιες Αρχές Απόφασης του άρθρου 2 περ. ιθ' του ΠΔ 113/2013¹¹⁵.

Όσον αφορά την ανανέωση της άδειας διαμονής ο δικαιούχος έχει την υποχρέωση να καταθέσει τα δικαιολογητικά στην αρμόδια υπηρεσία Μεταναστευτικής Πολιτικής εντός δύο μηνών πριν τη λήξη της άδειας. Εάν ο αιτών δεν προσέλθει για ανανέωση τότε θεωρείται ότι η ανανέωση της άδειας ανακαλείται σιωπηρά, εκτός και αποδείξει ότι συνέτρεχαν λόγοι ανωτέρας βίας όπως λόγοι υγείας που δεν του επέτρεψαν να παρασταθεί στην υπηρεσία.

Τα δικαιολογητικά που απαιτούνται για την ανανέωση είναι: i) Τέσσερις έγχρωμες φωτογραφίες τύπου διαβατηρίου σε έντυπη και σε ψηφιακή μορφή, ii) Αποδεικτικό καταβολής τέλους ύψους 16 ευρώ που αντιστοιχεί στο κόστος προμήθειας, εκτύπωσης και διακίνησης της κάρτας και εισπράττεται με τη μορφή του ηλεκτρονικού παραβόλου (Κωδικός 4762), iii) Επικυρωμένο αντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου ή ταξιδιωτικού εγγράφου αναγνωρισμένου από την Ελλάδα, με εξαίρεση αυτούς που είναι αντικειμενικά στερούμενοι διαβατηρίου, οπότε αντί του διαβατηρίου ή του ταξιδιωτικού εγγράφου θα υποβάλλουν υπεύθυνη δήλωση, στην οποία θα αναφέρονται οι ιδιαίτερες συνθήκες ή καταστάσεις για την υφιστάμενη προσωρινή ή μόνιμη αντικειμενική αδυναμία κατοχής του και σχετικά έγγραφα που το αποδεικνύουν (λ.χ. έγγραφο της προξενικής αρχής του κράτους προέλευσης του πολίτη τρίτης χώρας επίσημα επικυρωμένο και μεταφρασμένο, έγγραφο δημόσιας ελληνικής αρχής), vi) αντίγραφο της προηγούμενης άδειας διαμονής και v) αποδεικτικά ισχύος των ανθρωπιστικών λόγων για τους οποίους είχε χορηγηθεί η άδεια διαμονής¹¹⁶.

¹¹³ Διαδικασία χορήγησης και ανανέωσης άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους <https://drive.google.com/file/d/1PKgTnAsyO2wsAuFmeUsMvTd8enZJropW/view>

¹¹⁴ Supra note 108

¹¹⁵ Supra note 113

¹¹⁶ Ibid

2.3.1 Η τελεσιδικία της απορριπτικής απόφασης περί διεθνούς προστασίας

Βασική προϋπόθεση για την παραπομπή της υπόθεσης από τις Επιτροπές Προσφυγών στην εξέταση αν πληροί τα κριτήρια για ανθρωπιστικό καθεστώς είναι να έχει απορριφθεί το αίτημα διεθνούς προστασίας τελεσίδικα. Τελεσίδικα σημαίνει ότι κατά αυτής δεν μπορεί πλέον να ασκηθεί αίτηση ακύρωσης ή αν τυχόν ασκήθηκε να έχει απορριφθεί. Πρέπει να διασαφηνιστεί όμως ότι όσον αφορά τις Επιτροπές Προσφυγών του ΠΔ 114/2010 παραλείπεται η υποχρέωση της τελεσιδικίας, πράγμα που σημαίνει ότι μπορεί η υπόθεση να παραπεμφθεί στο Υπουργείο Εσωτερικών πριν την παρέλευση των 60 ημερών που απαιτούνται για την άσκηση αίτησης ακύρωσης¹¹⁷.

Με τη προϋπόθεση της τελεσιδικίας όμως δημιουργείται ένα κενό στη διαδικασία. Εφόσον παρέλθουν οι 60 ημέρες που απαιτούνται, ποιος θα πρέπει να εκκινήσει εκ νέου την διαδικασία εξέτασης του, αν πληρούνται τα κριτήρια για ανθρωπιστικό καθεστώς; Η Επιτροπή Προσφυγών αυτεπαγγέλτως; Η Υπηρεσία Ασύλου; Ο ίδιος ο ενδιαφερόμενος ή θα πρέπει να οριστεί νέα συνεδρίαση;¹¹⁸

Με την υπ' αριθμ 2757/2017 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών κρίθηκε ότι η Επιτροπή Προσφυγών στερείται διακριτικής ευχέρειας για την παραπομπή της υπόθεσης προτού η απόρριψη του αιτήματος ασύλου καταστεί «τελεσίδικη». Το Δικαστήριο έκρινε λοιπόν ότι βασική προϋπόθεση για την παραπομπή της υπόθεσης από τις αρμόδιες αρχές απόφασης του ΠΔ 113/2013 (Ν. 4375/2016) είναι η τελεσίδικη απόρριψη της διεθνούς προστασίας. Δηλαδή, η απόφαση δεν θα πρέπει να υπόκειται σε αίτηση ακύρωσης από το αρμόδιο δικαστήριο και όχι, όπως εν προκειμένω, η οριστική απόρριψη του αιτήματος αυτού από τη Διοίκηση, μη καταλειπομένης ως εκ τούτου διακριτικής ευχέρειας αυτής προς παραπομπή της υπόθεσης πριν από την -κατά τα ως άνω- τελεσιδικία¹¹⁹.

Το Εφετείο διασαφηνίζει επομένως ότι οι Επιτροπές Προσφυγών δεν μπορούν να πιθανολογούν και να παραπέμπουν εκ των προτέρων μια υπόθεση στο Υπουργείο Εσωτερικών, εάν δεν έχει παρέλθει άπρακτη η προθεσμία άσκησης αίτησης ακύρωσης.

2.4 Άρθρο 19 Α – Άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους¹²⁰

Σύμφωνα με το άρθρο 19 Α του Ν. 4251/2014, όπως ισχύει και τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 του Ν. 4332/2015 και με την Κοινή Υπουργική

¹¹⁷ Υπόθεση Διοικητικού Εφετείου Αθηνών περί τελεσιδικίας.

<http://www.immigration.gr/2017/12/27572017.html>

¹¹⁸ Ibid

¹¹⁹ Ibid

¹²⁰ Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής Υποδοχής και Ασύλου
<http://www.immigration.gov.gr/anthropistikoi-logoi>

Απόφαση 30651/2014, τα άτομα που εμπίπτουν στις παρακάτω κατηγορίες είναι δικαιούχοι άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους με απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Οι κατηγορίες είναι οι εξής:

«α) Σε θύματα εμπορίας ανθρώπων¹²¹ που δεν υπάρχουν στις διατάξεις των άρθρων 49–53¹²² του Ν. 4251/2014, διότι υπάρχει πράξη χαρακτηρισμού από τον αρμόδιο Εισαγγελέα Πρωτοδικών. Η διάρκεια της άδειας είναι για ένα έτος και παρέχει δικαίωμα απασχόλησης ή παροχής υπηρεσιών. Μπορεί να ανανεώνεται κάθε φορά για δύο χρόνια, εφόσον δεν έχει διακοπεί η σχετική ποινική διαδικασία. Αντίθετα αν δεν εκκρεμεί ποινική διαδικασία τότε η άδεια ανανεώνεται μόνο για ένα έτος. Σε αυτό το σημείο δημιουργείται μια σύγχυση, αφού για την ίδια κατηγορία ατόμων υφίσταται μια νομική διάκριση και ως αποτέλεσμα εμπίπτουν σε διαφορετικό τύπο άδειας. Η διάκριση γίνεται ανάμεσα στα θύματα εμπορίας ανθρώπων που δεν συνεργάζονται με τις διωκτικές αρχές και στα θύματα που έχουν συνεργαστεί. Να αποσαφηνιστεί εδώ ότι όσοι συνεργάζονται με τις διωκτικές αρχές εμπίπτουν στις διατάξεις των άρθρων 49-53 τμήμα Β' του Νόμου και δεν δικαιούται άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, αλλά μπορούν να λάβουν άδεια διαμονής στην ελληνική επικράτεια αφού παρέλθει η περίοδος περίσκεψης και αποδεδειγμένα έχουν πάψει να συνεργάζονται με τους διακινητές. Πάντως και στις δύο κατηγορίες είναι απαραίτητη η προσκόμιση εγγράφου από την αρμόδια εισαγγελική αρχή που να αποδεικνύει ότι έχουν υπάρξει θύματα διακίνησης ανθρώπων. Αξίζει να σημειωθεί ωστόσο ότι μέσω των συγκεκριμένων διατάξεων διαφαίνεται η προθυμία του νομοθετικού πλαισίου να υπάρξει ένα ευρύ πεδίο προστασίας και ένταξης στην ελληνική κοινωνία.

β) Σε θύματα και ουσιώδεις μάρτυρες εγκληματικών πράξεων, οι οποίες προβλέπονται στα άρθρα 81Α, 187¹²³, 187Α¹²⁴, 309¹²⁵ και 310¹²⁶ Ποινικού Κώδικα και στα άρθρα 1 και 2 του Ν. 927/1979 (Α' 139)¹²⁷ όπως ισχύει ή τιμωρούνται σε βαθμό κακουργήματος και τελούνται σε βάρος της ζωής, της υγείας, της σωματικής ακεραιότητας, της περιουσίας, της ιδιοκτησίας και της προσωπικής και γενετήσιας ελευθερίας, εφόσον έχει διαταχθεί για αυτές προκαταρκτική εξέταση ή έχει ασκηθεί ποινική δίωξη και μέχρις ότου να τεθεί η υπόθεση στο αρχείο ή να εκδοθεί τελεσίδικη δικαστική απόφαση. Αρμόδιος για την διαπίστωση της παραπάνω υπόθεσης είναι ο Εισαγγελέας Πρωτοδικών. Εν συνεχεία η πράξη κοινοποιείται στη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Σε περίπτωση που τα εν λόγω άτομα λαμβάνουν θεραπευτική αγωγή, τότε η άδεια έχει διάρκεια ίση με τη διάρκεια της αγωγής. Και πάλι η άδεια είναι μονοετής, παρέχει πρόσβαση στην εργασία ή παροχή έργου και μπορεί να ανανεωθεί έως δύο χρόνια αν τηρούνται οι ίδιες προϋποθέσεις.

¹²¹ Θύμα εμπορίας ανθρώπων είναι το φυσικό πρόσωπο για το οποίο υπάρχουν βάσιμοι λόγοι, ώστε να θεωρηθεί θύμα οποιουδήποτε από τα εγκλήματα που προβλέπονται στα άρθρα 323, 323Α, 323Β, 339 παράγραφοι 1 και 4, 342 παράγραφοι 1 και 2, 348Α, 348Β, 349, 351 και 351Α του Π.Κ., πριν ασκηθεί η ποινική δίωξη για αυτό, όσο και εκείνο σε βάρος του οποίου τελέστηκε κάποιο από τα παραπάνω εγκλήματα για τα οποία έχει κινηθεί ποινική δίωξη, ανεξαρτήτως εάν η είσοδος του στη χώρα κρίνεται νόμιμη ή παράνομη.

¹²² Περί εισδοχής πολιτών τρίτων χωρών – θυμάτων εμπορίας ανθρώπων ή παράνομης διακίνησης μεταναστών κατά την οδηγία 2004/81/ΕΚ

¹²³ Το άρθρο 187 του Ποινικού Κώδικα αναφέρεται στη σύσταση ή συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση.

¹²⁴ Το άρθρο 187Α ΠΚ αφορά την τέλεση τρομοκρατικών πράξεων

¹²⁵ Το άρθρο 309 ΠΚ αφορά την επικίνδυνη σωματική βλάβη

¹²⁶ Το άρθρο 310 ΠΚ αφορά τη βαριά σωματική βλάβη

¹²⁷ Αφορά τα αυτεπαγγέλτως διωκόμενα αδικήματα της δημόσιας υποκίνησης βίας που σχετίζονται με μορφές διακρίσεων

γ) Σε θύματα ενδοοικογενειακής βίας, κατά τα οριζόμενα στο Ν. 3500/2006 (ΦΕΚ Α' 232). Η χορηγούμενη άδεια έχει διάρκεια ένα έτος με δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία ή παροχής έργου και εάν συνεχίζουν να πληρούνται οι προϋποθέσεις μπορεί να ανανεώνεται κάθε φορά για άλλα δύο έτη. Το ίδιο χορηγείται και στα ανήλικα παιδιά των θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας ή στον ενήλικα που έχει την επιμέλεια των ανηλίκων, όταν βέβαια αυτός δεν είναι ο φερόμενος ως δράστης. Όπως ορίζει η ΚΥΑ¹²⁸ για την αρχική χορήγηση της άδειας θα πρέπει να έχει προηγηθεί καταγγελία σε αρμόδιες εθνικές αρχές από το θύμα.

δ) Σε πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι απασχολήθηκαν είτε με ιδιαίτερα καταχρηστικούς όρους εργασίας είτε ως ανήλικοι, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 89 του Ν. 4052/2012. Ως καταχρηστικοί όροι εργασίας χαρακτηρίζονται αυτοί που είναι κατάφωρα δυσανάλογοι σε σχέση με τις συνθήκες εργασίας που απολαμβάνουν οι νόμιμα εργαζόμενοι. Προκαλούν άσχημες επιπτώσεις στην υγεία και απειλούν την ασφάλεια των εργαζομένων και συνεπώς χαρακτηρίζονται ως προσβολή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, το οποίο συνιστά παραβίαση του Άρθρου 4 της ΕΣΔΑ περί απαγόρευσης της δουλείας και του καταναγκαστικού έργου¹²⁹. Παρατηρούνται συνήθως εις βάρος διάκρισης φύλου. Η διάρκεια της αρχικής άδειας διαμονής είναι ετήσια. Ανανεώνεται σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 89 του Ν. 4052/2012, σύμφωνα με την οποία ανανέωση γίνεται μόνο όταν κρίνεται απαραίτητη η παρουσία του προσώπου στην χώρα για τη διευκόλυνση εξέτασης της υπόθεσης. Η εν λόγω άδεια διαμονής δεν ανανεώνεται ή ανακαλείται όταν i) ο δικαιούχος αποκτήσει ξανά επαφές και συνεργασία εκουσίως με τους εικαζόμενους ως δράστες, ii) η καταγγελία έχει δόλιους σκοπούς εξυπηρέτησης συμφερόντων και iii) όταν η ποινική διαδικασία για το έγκλημα έχει περατωθεί (παρ. 7 άρθρο 89).

ε) Σε πρόσωπα που παρακολουθούν εγκεκριμένο κατά νόμο θεραπευτικό πρόγραμμα ψυχικής εξάρτησης, το οποίο βεβαίως πρέπει να αποδεικνύεται με έγγραφη βεβαίωση από τον διευθυντή του προγράμματος. Και πάλι η διάρκεια αρχικά είναι ετήσια και ανανεώσιμη για δύο χρόνια κάθε φορά.

στ) Σε πολίτες τρίτων χωρών των οποίων η υπόθεση έχει παραπεμφθεί στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης από τις αρμόδιες Αρχές Απόφασης του άρθρου 2 περίπτωση ιθ' του ΠΔ 113/2013 (Α' 146) και τις Επιτροπές Προσφυγών των άρθρων 26 και 32 του ΠΔ 114/2010 (Α' 195), όπως ισχύει. Για να θεωρηθεί κάποιος δικαιούχος αυτής της άδειας θα πρέπει να διαπιστωθεί ότι συντρέχουν ορισμένοι λόγοι που δημιουργούν αντικειμενική δυσκολία απομάκρυνσης ή επιστροφής στη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής του για λόγους ανωτέρας βίας. Οι λόγοι είναι οι εξής: i) θέματα υγείας που αντιμετωπίζει το ίδιο το άτομο ή μέλος της οικογένειάς του, ii) διεθνής αποκλεισμός της χώρας από την οποία προέρχεται, iii) να συντρέχει στο πρόσωπο του η αρχή της μη επαναπροώθησης με βάση το άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ή του άρθρου 3 της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων και άλλων μορφών απάνθρωπης, σκληρής ή ταπεινωτικής μεταχείρισης.

¹²⁸ Βλ. ΚΥΑ 30651/ 2014, Διαθέσιμο στο:

<https://www.yypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/kya30651-03062014.pdf>

¹²⁹ Βλ. ΕΔΔΑ υποθ. Chowdury και άλλοι κατά Ελλάδας (Application no.21884/15): Διαθέσιμο στο <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11581>. Παραβίαση του άρθρου 4 - Απαγόρευση της δουλείας και της καταναγκαστικής εργασίας

Άρθρο 4-1 - Εμπορία ανθρώπων

Άρθρο 4-2 - Αναγκαστική εργασία

Βασική προϋπόθεση για να γίνει δεκτή η αίτηση χορήγησης άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους είναι να έχει προηγηθεί η παραπομπή της στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης από τις αρμόδιες Αρχές Απόφασης ή από τις Επιτροπές Προσφυγών, κατόπιν εκτίμησης τους ότι συντρέχουν στο πρόσωπο του αιτούντα ένας από τους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω. Για τη χορήγηση της άδειας ο αιτών προσκομίζει διαβατήριο, εφόσον κατέχει.

Σύμφωνα με το ΠΔ 114/ 2010 άρθρο 28, οι Επιτροπές Προσφυγών διέθεταν την δικαιοδοσία να χορηγούν ανθρωπιστικό καθεστώς σε όσους έχει απορριφθεί το αίτημα για παροχή διεθνούς προστασίας σε πρώτο και δεύτερο βαθμό και πληρούσαν τα κριτήρια. Με το ΠΔ 167/ 2014 άρθρο 5 όμως οι Επιτροπές μπορούν πλέον, αν κρίνουν ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις, μόνο να παραπέμπουν την υπόθεση στις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών και να χορηγήσουν βεβαίωση στον δικαιούχο που να πιστοποιεί την διαπίστωση αυτή. Στη συνέχεια η υπηρεσία του παρόντος Υπουργείου έπειτα από εξέταση της υπόθεσης θα αποφανθεί για τη χορήγηση ή μη της άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους. Ο προσφεύγων σε περίπτωση ακυρωτικής απόφασης έχει το δικαίωμα να ασκήσει αίτηση ακύρωσης σε διάστημα εξήντα ημερών στο αρμόδιο Διοικητικό Εφετείο.

Ο ενδιαφερόμενος έχει προθεσμία ενενήντα ημέρες, από τη στιγμή που θα του χορηγηθεί βεβαίωση ότι πληροί της προϋποθέσεις για χορήγηση του ανθρωπιστικού καθεστώτος, να υποβάλλει αίτηση. Η άδεια διαμονής έχει διάρκεια ένα έτος, μπορεί να ανανεώνεται για άλλα δύο εφόσον συντρέχουν ακόμη οι λόγοι χορήγησης και παρέχει πρόσβαση στην εργασία.

ζ) *Σε γονείς ανήλικων ημεδαπών.* Η διάρκεια της άδειας διαμονής είναι ετήσια και παρέχει δικαίωμα εξαρτημένης εργασίας – παροχής υπηρεσιών ή έργου και μπορεί να ανανεωθεί για έναν από τους λόγους του Ν. 4251/2014. Για τη εξακρίβωση της συγγενικής σχέσης το αρμόδιο όργανο διενεργεί οποιαδήποτε έρευνα κρίνει απαραίτητη. Η περίπτωση αυτή δεν ισχύει πλέον αφού καταργήθηκε με την παράγραφο 5 του άρθρου 31 του Ν. 4540/2018 (ΦΕΚ Α' 91/22-05-2018)¹³⁰.

Επίσης, άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους χορηγείται έπειτα από απόφαση του συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης του τόπου διαμονής του ενδιαφερόμενου πολίτη τρίτης χώρας. Η διάρκεια της άδειας διαμονής για τους παρακάτω δικαιούχους είναι διετής και υπάρχει δυνατότητα ανανέωσης κάθε φορά για άλλα δύο έτη αν συνεχίζονται να πληρούνται οι προϋποθέσεις χορήγησης της. Οι κατηγορίες των ατόμων στους οποίους χορηγείται η άδεια είναι οι εξής¹³¹:

α) *Ενήλικοι, που είναι ανίκανοι να επιμεληθούν των υποθέσεών τους εξαιτίας λόγων υγείας ή ανήλικοι που αποδεδειγμένα χρήζουν προστατευτικών μέτρων και φιλοξενούνται σε ιδρύματα ή άλλα νομικά πρόσωπα κοινωφελούς σκοπού, εφόσον η επιστροφή τους σε ασφαλές περιβάλλον είναι αδύνατη*

β) *Ανήλικοι, η επιμέλεια των οποίων έχει ανατεθεί με απόφαση ελληνικού δικαστηρίου ή αλλοδαπού δικαστηρίου, που αναγνωρίζεται από τις ελληνικές αρχές, σε οικογένειες Ελλήνων ή οικογένειες πολιτών τρίτων χωρών με νόμιμη διαμονή στη χώρα ή για τα οποία είναι εκκρεμής διαδικασία υιοθεσίας ενώπιον των ελληνικών αρχών. Ως ευάλωτη ομάδα η προστασία τους πηγάζει από το Σύνταγμα - άρθρο 21§1*

¹³⁰ Διαθέσιμο στο: <https://www.taxheaven.gr/law/4251/2014>

¹³¹ Ibid

όπου αναφέρεται ότι η παιδική ηλικία πρέπει να προστατεύεται από το κράτος αλλά και από τη Διεθνή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Παιδιού.

γ) *Θύματα εργατικών ατυχημάτων και λοιπών ατυχημάτων που καλύπτονται από την ελληνική νομοθεσία, για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η θεραπεία ή συνταξιοδοτούνται για την ίδια αιτία*

δ) *Ανήλικοι που φιλοξενούνται σε οικοτροφεία, που λειτουργούν υπό την εποπτεία των αρμόδιων Υπουργείων*

ε) *Σε όσους πάσχουν από σοβαρά προβλήματα υγείας.* Όμως, πρέπει να αποσαφηνιστεί ότι σε αυτή την περίπτωση ο αιτών πρέπει να είναι ήδη κάτοχος άλλης ισχυρής άδειας διαμονής και οι λόγοι υγείας να εξακριβώνονται με πρόσφατο ιατρικό πιστοποιητικό¹³². Επομένως, αυτή η κατηγορία δεν εμπίπτει σε νεοαφιχθέντες υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς, αφού πρέπει να διαθέτουν ήδη άλλη κατηγορία άδεια διαμονής. Ακόμη, αν τα μέλη της οικογένειας τους έχουν άδεια διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης, τότε η άδεια αυτή θα έχει ισχύ ίση με της άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους. Η ΚΥΑ εφόσον δεν κάνει λόγο για το ποιες ασθένειες θεωρούνται σοβαρές, η περίπτωση κάθε αιτούντα εξετάζεται μεμονωμένα.

Το άρθρο 19 Α στην παράγραφο 3 ορίζει ακόμη ότι οι αιτούντες θα πρέπει να κατέχουν διαβατήριο, έστω και αν έχει λήξει. Δεν αποκλείονται βέβαια από τη διαδικασία και όσα άτομα δεν είναι κάτοχοι διαβατηρίου, αρκεί να υπάρχει αντικειμενική αδυναμία εφοδιασμού του λόγω της κατάστασης που επικρατεί στη χώρα προέλευσης τους. Ακολούθως, στην τέταρτη παράγραφο αναφέρεται ότι για την εξέταση της αίτησης δεν χρειάζεται η έκδοση παραβόλου, εκτός και αν αφορά την στ' περίπτωση της πρώτης παραγράφου του παρόντος άρθρου (ή παρ. 47 του άρθρου 8 του Ν. 4332/2015) όπου απαιτείται παράβολο αξίας 100 ευρώ¹³³.

Να αναφερθεί όμως ότι η εν λόγω άδεια παρουσιάζει έναν «εξαιρετικό χαρακτήρα». Αυτό σημαίνει ότι για τη χορήγηση της άδειας πρέπει να εξετάζονται οι δεσμοί που τυχόν έχει αναπτύξει ο υπήκοος με τη χώρα. Αν διαπιστωθεί δηλαδή ότι η επιστροφή στη χώρα καταγωγής του δεν διαταράσσει τη ζωή του και μπορεί να ενταχθεί ομαλά εκεί, συμπεραίνεται ότι η ένταξη στην ελληνική κοινωνία δεν είχε πραγματοποιηθεί σε μεγάλο βαθμό και άρα η μη χορήγηση άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους και η απομάκρυνση από τη χώρα δεν συνιστά παραβίαση του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ (σεβασμός στην ιδιωτική ζωή)¹³⁴. Δεν θα πρέπει όμως να προκληθεί σύγχυση του άρθρου 19 Α με το άρθρο 19 που αφορά τη χορήγηση άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους.

Το άρθρο 19 του Ν 4351/2014, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με τον Ν 4540/2018 ορίζει ότι η άδεια για εξαιρετικούς λόγους χορηγείται από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για τρία χρόνια σε υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ελλάδα επί επτά συναπτά έτη πριν την υποβολή της αίτησης ή είναι

¹³²Βλ. <http://www.immigration.gov.gr/anthropistikoi-logoi>

¹³³ Βλ. Άρθρο 19 Α παρ. 3 και 4, Διαθέσιμο στο: <https://www.taxheaven.gr/law/4251/2014>

¹³⁴ Μαρούδα Μ.Ντ., Σαράντη Β., Β.Σαράντη, Προσφυγικό Δίκαιο, ερμηνεία-διαγράμματα-υποδείγματα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σ. 74

γονείς ανήλικου ημεδαπού και έχουν αναπτύξει ισχυρούς δεσμούς. Φυσικά, αυτά θα πρέπει να τεκμηριωθούν με την προσκόμιση των απαραίτητων δικαιολογητικών, όπως για παράδειγμα αποδεικτικά έγγραφα φοίτησης σε ελληνικά εκπαιδευτικά ιδρύματα στην Ελλάδα, βεβαιώσεις παρακολούθησης μαθημάτων ελληνικής γλώσσας, αποδεικτικά κοινωνικής ασφάλισης και φορολογικών δηλώσεων, ληξιαρχικές πράξεις που να αποδεικνύουν δεσμούς με Έλληνα πολίτη ή δημιουργία οικογένειας στη χώρα¹³⁵.

2.5 Τα δικαιώματα των δικαιούχων

Οι πολίτες τρίτων χωρών ή οι ανιθαγενείς αφού τους παρέχεται η άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους αποκτούν δικαίωμα πρόσβασης σε δικαιώματα που απορρέουν από την εν λόγω άδεια. Αρχικά απολαμβάνουν δικαίωμα ελευθερίας κίνησης και εγκατάστασης στην επικράτεια της χώρας. Περιορισμός στην εγκατάσταση σε κάποιες περιοχές συνίσταται μόνο για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Επίσης, τους παρέχεται το δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία ή στην παροχή έργου και τους παρέχονται τα ίδια ασφαλιστικά δικαιώματα με αυτά που απολαμβάνουν οι ημεδαποί πολίτες. Οι ανήλικοι δικαιούχοι έχουν πλήρη πρόσβαση στη δημόσια δωρεάν παιδεία ενώ με απόφαση του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων οφείλεται να γίνεται δεκτή η αναγνώριση των τίτλων σπουδών που έχουν αποκτηθεί σε τρίτη χώρα¹³⁶.

Τα δικαιώματα τους άλλωστε εξασφαλίζονται και από το Ελληνικό Σύνταγμα το οποίο κατοχυρώνει τα ατομικά δικαιώματα χωρίς να γίνονται διακρίσεις για λόγους φυλής, φύλου, θρησκείας. Παραδείγματος χάριν στο άρθρο 5 παρ. 2, 3, 5 κατοχυρώνεται η προστασία και ο σεβασμός στη ζωή, στην τιμή, στην προσωπική ελευθερία καθώς και στην υγεία.

2.6 Υποχρεώσεις των δικαιούχων

Όπως είναι κατανοητό τα άτομα δεν είναι μονάχα φορείς δικαιωμάτων αλλά οφείλουν να τηρούν και ορισμένες υποχρεώσεις. Με βάση τον Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης οι πολίτες τρίτων χωρών που έχουν λάβει άδεια διαμονής στην Ελλάδα θα πρέπει να ενημερώνουν τις ελληνικές αρχές όσον αφορά αλλαγές στη διεύθυνση κατοικίας τους, στην ιθαγένεια τους και στην προσωπική τους ζωή δηλαδή σχετικά με τέλεση γάμου, έκδοση διαζυγίου ή απόκτηση τέκνου(το παρόν αντικαταστάθηκε με το άρθρο 31 παρ. 7 του Ν. 4540/

¹³⁵ Βλ. Άρθρο 19 Χορήγηση άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους, Διαθέσιμο στο: <https://www.taxheaven.gr/law/4251/2014>

¹³⁶ Βλ. άρθρο 21 Ν. 4251/2014, Κεφ. Στ': Δικαιώματα, υποχρεώσεις και κυρώσεις πολιτών τρίτων χωρών, Διαθέσιμο στο: <https://www.taxheaven.gr/law/4251/2014>

2018). Ακόμη, θα πρέπει να ενημερώσουν σε περίπτωση απώλειας της άδειας διαμονής καθώς και του διαβατηρίου τους εφόσον είναι κάτοχοι τέτοιου¹³⁷.

Μόλις παρέλθει η χρονική διάρκεια της ισχύος της άδειας διαμονής ο υπήκοος τρίτης χώρας είναι υποχρεωμένος να εγκαταλείψει την Ελλάδα. Εξαιρούνται όσοι πριν την παρέλευση της προθεσμίας έχουν κάνει αίτηση ανανέωσης και τους έχει παρασχεθεί σχετική βεβαίωση¹³⁸.

Προθεσμία υποβολής των δηλώσεων των νέων δεδομένων είναι δύο μήνες, και μετά την παρέλευση αυτής οι κάτοχοι των αδειών επιβαρύνονται αρχικά με τη πληρωμή προστίμου ύψους εκατό ευρώ και αν περάσει αρκετό διάστημα το ποσό αυτό αυξάνεται στα διακόσια ευρώ¹³⁹.

Στην περίπτωση που έχει λήξει η άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους ή όπως γενικότερα ισχύει και για τα άλλα είδη αδειών που πηγάζουν από τον Μεταναστευτικό Κώδικα και δεν έχει εγκαταλείψει την Ελλάδα οικειοθελώς ή δεν έχει κάνει αίτηση ανανέωσης, το άτομο υποχρεούται να καταβάλει πρόστιμο κατά την αναχώρηση του. Εάν έχει παρέλθει ένας μήνας το πρόστιμο ισούται με το τετραπλάσιο του προβλεπόμενου παραβόλου για άδεια διαμονής ετήσιας διάρκειας. Εάν έχει ξεπεράσει τις τριάντα ημέρες τότε η τιμή του προστίμου είναι οκταπλάσια. Σε αυτόν τον κανονισμό δεν εμπίπτουν οι ανήλικοι, οι ομογενείς, οι σύζυγοι ημεδαπών ή πολίτη της ΕΕ, όσοι πρόκειται να επαναπατριστούν οικειοθελώς και όσοι δεν έχουν αποχωρήσει από τη χώρα για λόγους ανωτέρας βίας¹⁴⁰.

3 Το ανθρωπιστικό καθεστώς σε αιτούντες διεθνή προστασία (Ν. 4375/2016)

Πριν από τη σύσταση της Υπηρεσίας Ασύλου, τότε που τα αιτήματα παροχής διεθνούς προστασίας τα αναλάμβανε η αστυνομία, η διαδικασία παρουσίαζε αρκετές ελλείψεις και καθυστερήσεις. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα το σύστημα καταγραφής και έκδοσης τελικής απόφασης σε α' και β' βαθμό να παρουσιάσει αδράνεια με αντίκτυπο την εκκρεμότητα πολλών υποθέσεων που άφηνε τους αιτούντες εκτεθειμένους. Μέχρι τις αρχές του 2016 παρέμεναν στη χώρα αιτούντες διεθνούς προστασίας δίχως να έχει εξεταστεί το αίτημα τους για 5 έως 15 έτη. Με το ΠΔ 114/2010 και την ίδρυση της Υπηρεσίας Ασύλου και των περιφερειακών γραφείων αντιμετωπίστηκε το ζήτημα της εκκρεμότητας υποθέσεων σε α' βαθμό. Όμως, όπως αναφέρθηκε και στο πρώτο μέρος, οι εκκρεμείς προσφυγές δεν μεταβιβάστηκαν στην Αρχή Προσφυγών που λειτούργησαν με την Υπηρεσία Ασύλου το 2013 αλλά παρέμειναν στις Επιτροπές Προσφυγών του 2010. Έτσι, πολλές προσφυγές παρέμειναν σε εκκρεμότητα στον β' βαθμό (backlog).

¹³⁷ Βλ. άρθρο 22 Ν. 4251/2014, Κεφ. Στ': Δικαιώματα, υποχρεώσεις και κυρώσεις πολιτών τρίτων χωρών, Διαθέσιμο στο: <https://www.taxheaven.gr/law/4251/2014>

¹³⁸ Ibid

¹³⁹ Βλ. άρθρο 23 Ν. 4251/2014, Κεφ. Στ': Δικαιώματα, υποχρεώσεις και κυρώσεις πολιτών τρίτων χωρών, Διαθέσιμο στο: <https://www.taxheaven.gr/law/4251/2014>

¹⁴⁰ Ibid

Για να αντιμετωπιστεί το κενό που δημιουργήθηκε στην προστασία των αιτούντων και να αποσυμφοριστεί η κατάσταση αποφασίστηκε η χορήγηση αδειών διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους από τον Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Τάξης του Υπουργείου Εσωτερικών σε αιτούντες διεθνούς προστασίας¹⁴¹. Προϋπόθεση ήταν α) να έχουν στη διάθεση τους δελτίο αιτήσαντος εν ισχύ, β) να είχαν υποβάλλει την αίτηση έως και πέντε χρόνια από την έναρξη του παρόντος νόμου και γ) η υπόθεση τους να εκκρεμεί σε β' βαθμό, εκτός και αν ο αιτών έχει καταδικαστεί τελεσίδικα για τη διάπραξη σοβαρού εγκλήματος¹⁴² που συνιστά απειλή για την εθνική ασφάλεια.

Σύμφωνα με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 22 του Ν. 4375/2016 η άδεια είναι ανανεώσιμη και έχει ισχύ για δύο χρόνια. Για την ανανέωση ορίζει ότι θα πρέπει να ισχύει ένα από τα κριτήρια του άρθρου 19 Α παρ. 1 περίπτωση στ' του Ν.4251/2014 χωρίς την προηγούμενη παραπομπή από τις Επιτροπές Προσφυγών Ασύλου του ΠΔ 114/2010, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, ή για έναν από τους λόγους του Ν. 4251/2014. Όσοι βέβαια επιθυμούν να συνεχιστεί η προσφυγή στον β' βαθμό για τη διεθνή προστασία θα πρέπει να δηλώσουν αυτό στην Επιτροπή Προσφυγών μέσα σε δύο μήνες από την ημερομηνία κοινοποίησης απόφασης περί χορήγησης της ανθρωπιστικής προστασίας, έτσι ώστε να τους παρασχεθεί δελτίο αιτήσαντος ασύλου.

Συνολικά το 2016 που ξεκίνησε η έκδοση των εν λόγω αδειών διαμονής χορηγήθηκαν 4935, ενώ το 2017 εκδόθηκαν 970 και το 2018 μόλις 35. Οι υπηκοότητες που τις έλαβαν ήταν κυρίως από χώρες όπως Πακιστάν, Αφγανιστάν, Γεωργία, Αλβανία, Μπαγκλαντές κ.α. Η συγκεκριμένη ρύθμιση εξυπηρέτησε ικανοποιητικά την μείωση των χρονικών διαδικασιών της διοικητικής διαδικασίας, αφού οι συγκεκριμένοι αιτούντες εξαιτίας της μακροχρόνιας διαμονής τους στη χώρα, ακόμη και με την απόρριψη του αιτήματος περί διεθνούς προστασίας, είχαν εξασφαλίσει ήδη το δικαίωμα προστασίας της ιδιωτικής και οικογενειακής τους ζωής που πηγάζει από τη χορήγηση άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους του άρθρου 28 του ΠΔ 114/ 2010.

4 Η αρχή της μη επαναπροώθησης

Όπως ειπώθηκε παραπάνω ένας από τους λόγους χορήγησης του ανθρωπιστικού καθεστώτος είναι η αδυναμία επιστροφής του αιτούντος στη χώρα καταγωγής του, διότι στο πρόσωπο του συντρέχει η αρχή της μη επαναπροώθησης.

¹⁴¹ Βλ. άρθρο 22 Ν. 4375/2016, Διαθέσιμο στο : <https://www.taxheaven.gr/law/4375/2016>

¹⁴² Σύμφωνα με το άρθρο 22 ως σοβαρό έγκλημα θεωρείται το κακούργημα ή πλημμέλημα που έχει ποινή φυλάκισης 1 έτος, αδικήματα της βαριάς σωματικής βλάβης (ΠΚ 310), αρπαγής ανηλίκων (ΠΚ 324), ακούσιας απαγωγής (ΠΚ 327), προσβολής γενετήσιας αξιοπρέπειας (ΠΚ 337 παρ. 2-5), αποπλάνησης παιδιών (ΠΚ 339), κατάχρησης ανηλίκων σε ασέλγεια (ΠΚ 342), πορνογραφίας ανηλίκων (ΠΚ 348Α), προσέλκυσης παιδιών για γενετήσιους λόγους (ΠΚ 348Β), μαστροπείας (ΠΚ 349), εκμετάλλευσης πόρνης (ΠΚ 350), ασέλγειας με ανήλικο έναντι αμοιβής (ΠΚ 351Α) και εκβίασης (ΠΚ 385).

Η αρχή αυτή έχει κατοχυρωθεί συμβατικά με το άρθρο 33§1 της Σύμβασης της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων του 1951. Σύμφωνα με αυτό απαγορεύεται η απέλαση ή επαναπροώθηση προσφύγων σε χώρα στην οποία κινδυνεύει η ασφάλεια του για λόγους διάκρισης. Η απαγόρευση συμπληρώνεται και από άλλα κείμενα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το άρθρο 19 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων απαγορεύει την έκδοση ή απέλαση ατόμου, χωρίς να το εντάσσει σε κάποια κατηγορία, σε κράτος στο οποίο κινδυνεύει η σωματική του ακεραιότητα. Το ΕΔΔΑ μέσω της νομολογίας του καθιστά σαφές ότι η ρήτρα της μη επαναπροώθησης ισχύει όχι μόνο σε αναγνωρισμένους πρόσφυγες αλλά και σε άτομα που έχουν εισέλθει παράτυπα σε μία χώρα¹⁴³.

Επίσης, η αρχή της μη επαναπροώθησης συμπληρώνεται από το άρθρο 3 της σύμβασης κατά των βασανιστηρίων και το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ, όπου απαγορεύεται η απέλαση ατόμου σε χώρα που κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια ή απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση¹⁴⁴.

Η αρχή αντανακλά διεθνές εθιμικό δίκαιο και προστατεύει από την επαναπροώθηση και άτομα τα οποία δεν έχουν προσφυγικό καθεστώς. Επίσης, έχει εξωεδαφική εφαρμογή αφού καλύπτει υπηκόους τρίτων χωρών που βρίσκονται στο έδαφος μια χώρας και άρα στη δικαιοδοσία της αλλά δεν περιορίζεται γεωγραφικά αφού επεκτείνεται και σε άτομα που βρίσκονται υπό τον αποτελεσματικό έλεγχο της χώρας¹⁴⁵.

Με βάση τον Κανονισμό Δουβλίνο έχει παρουσιαστεί ένα άλλο είδος επαναπροώθησης, που ονομάζεται έμμεση επαναπροώθηση. Χαρακτηρίζεται έτσι διότι δεν απελαύνονται οι αιτούντες άσυλο απευθείας στη χώρα καταγωγής τους (άμεση επαναπροώθηση) αλλά στην πρώτη χώρα υποδοχής που ύστερα μπορεί να οδηγήσει στην απέλαση τους στη χώρα καταγωγής τους. Η Ελλάδα έχει κατηγορηθεί από πολλές ανθρωπιστικές οργανώσεις ότι επαναπροωθεί υπηκόους τρίτων χωρών στην Τουρκία, όπου εκεί κινδυνεύουν με απέλαση σε χώρες όπου η ζωή τους θα βρεθεί σε κίνδυνο.

Βέβαια υπάρχουν και περιπτώσεις όπου άτομα ενδέχεται να αποκλειστούν από την αρχή της επαναπροώθησης για λόγους εθνικής ασφάλειας¹⁴⁶. Για να συμβεί αυτό θα πρέπει το αδίκημα να χαρακτηριστεί «ιδιαιτέρως σοβαρό», ο πρόσφυγας να έχει καταδικαστεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση και να θεωρηθεί από τις εθνικές αρχές ότι αποτελεί κίνδυνο για την ασφάλεια της κοινωνίας. Πριν τη λήψη της απόφασης είναι σκόπιμο όμως να ληφθεί υπόψη η αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή να συνεκτιμηθεί η βαρύτητα της απειλής που συνιστά για την κοινωνία,

¹⁴³ Butterly Luke, “A Discussion of the European Court of Human Rights “Absolutist Approach” to Article 3 in Relation to Refugees’ Protection from Refoulement”, United Kingdom Law Student Review, Vol. 2, No.1, 2014, σ.14

¹⁴⁴ Μ. Σταυροπούλου, Πρόσφυγες και Ανθρώπινα Δικαιώματα», 50 χρόνια της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου 1948-1998, Εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1999, σ. 153- 157

¹⁴⁵ Μαρούδα Μ.Ντ., Β.Σαράντη, Προσφυγικό Δίκαιο, ερμηνεία-διαγράμματα-υποδείγματα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σ. 13-14

¹⁴⁶ Άρθρο 33 παρ. 2 Σύμβασης της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων του 1951.

απέναντι στην απειλή που πιθανώς να αντιμετωπίσει στη χώρα επαναπροώθησης. Τέλος, θα πρέπει να εκτιμηθεί η αναγκαιότητα της, δηλαδή το εάν ο αποκλεισμός από την ρήτρα της επαναπροώθησης ήταν το προσφορότερο δυνατό μέσο που θα μπορούσε να ληφθεί.

5 Το ανθρωπιστικό καθεστώς στα άλλα ευρωπαϊκά κράτη

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω το ανθρωπιστικό καθεστώς που παρέχεται σε υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενών δεν είναι εναρμονισμένο με τις Οδηγίες της ΕΕ, αλλά πηγάζει από τη διακριτική ευχέρεια κάθε κράτους και από την εθνική νομοθεσία του. Ανά την Ευρώπη τα κράτη που εφαρμόζουν το ανθρωπιστικό καθεστώς παρουσιάζουν κάποια κοινά στοιχεία αλλά και κάποιες διαφορετικές προσεγγίσεις, ενώ ορισμένα κράτη δεν περιέχουν καθόλου τέτοια πρόβλεψη.

Για παράδειγμα, η πρώτη κατηγορία χωρών είναι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία, όπου η ανθρωπιστική προστασία συνδέεται με την ΟΑ 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου σχετικά με τα πρότυπα αναγνώρισης υπηκόων τρίτων χωρών ή απατρίδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Αναλυτικότερα, το ΗΒ έχει ενσωματώσει στην εθνική του νομοθεσία την ευρωπαϊκή ΟΑ αλλά δεν χρησιμοποιεί τον όρο «επικουρική προστασία». Αντ' αυτού η μεταφορά της συγκεκριμένης Οδηγίας στη Μεταναστευτική πολιτική του Ηνωμένου Βασιλείου έχει γίνει υπό τον όρο «ανθρωπιστική προστασία» και πηγάζει από την ΕΣΔΑ¹⁴⁷. Έτσι, η μη απομάκρυνση ενός υπηκόου μπορεί να βασιστεί είτε στο άρθρο 3 που αφορά λόγους υγείας, επισφαλείς συνθήκες στη χώρα καταγωγής ή υπαρκτός κίνδυνος φυλάκισης, είτε στην προστασία σε όσους χαρακτηρίζονται ανιθαγενείς, είτε σε λόγους εμπορίας ανθρώπων. Το καθεστώς της ανθρωπιστικής προστασίας εισήχθη στο ΗΒ την 1^η Απριλίου 2003 όταν καταργήθηκε η έκτακτη άδεια διαμονής, ενώ το 2006 η νομοθεσία του καθεστώτος εναρμονίστηκε με το καθεστώς της επικουρικής προστασίας της ΟΑ 2004/83/ΕΚ. Η συγχώνευση έγινε για να καλυφθεί το κενό προστασίας, αφού για υπηκόους από χώρες όπως το Αφγανιστάν, το Ιράκ ή τη Σομαλία, η αξίωση ανθρωπιστικής προστασίας ήταν δύσκολο να επιτευχθεί και το Ανώτατο Δικαστήριο (Upper Tribunal) ήταν δύσκολο να αποφανθεί επ' αυτής. Επομένως, με βάση το άρθρο 339Γ των Κανόνων Μετανάστευσης του ΗΒ τα κριτήρια για την χορήγηση της ανθρωπιστικής προστασίας και οι λόγοι αποκλεισμού από αυτήν είναι ουσιαστικά αυτά της επικουρικής, όπως περιγράφονται στην ΟΑ και αναλύθηκαν στο Α' μέρος. Ο δικαιούχος της ανθρωπιστικής προστασίας λαμβάνει άδεια παραμονής στο ΗΒ διάρκειας 5 ετών και τα δικαιώματα που μπορεί να απολαύσει είναι τα ίδια με αυτά που αναλύονται στην ΟΑ¹⁴⁸.

¹⁴⁷Βλ. περιπτώσεις Ευρωπαϊκών χωρών στο:

https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/humanitarian-protection_en

¹⁴⁸Βλ. Περίπτωση Ηνωμένου Βασιλείου στο:

Η Ιρλανδία αντιστοίχως έχει ενσωματώσει και αυτή την ΟΑ αλλά χρησιμοποιεί τον όρο άδεια παραμονής ('leave to remain')¹⁴⁹.

Η δεύτερη κατηγορία θα μπορούσε να λεχθεί ότι αφορά τις χώρες που οι έννοιες επικουρική και ανθρωπιστική προστασία είναι διαφορετικές και η πρώτη πηγάζει από το ενωσιακό δίκαιο ενώ η δεύτερη από το εθνικό δίκαιο. Οι χώρες που ανήκουν σε αυτήν την κατηγορία είναι η Γερμανία, Ιταλία, Φινλανδία, Αυστρία κα.

Συγκεκριμένα στη Γερμανία και Ιταλία ανθρωπιστική προστασία παρέχεται για λόγους ανθρωπιστικής φύσεως ή για πολιτικούς λόγους. Η ανθρωπιστική άδεια διαμονής, όπως χαρακτηρίζεται στη Γερμανία, παρέχεται σε υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν αναγνωριστεί ως πρόσφυγες ή δικαιούχοι επικουρικής προστασίας ή δεν μπορούν να εγκαταλείψουν τη χώρα για ανθρωπιστικούς λόγους. Μόλις φτάσουν στα σύνορα υποχρεούνται να υποβάλλουν αίτηση και να παραδώσουν ικανοποιητικό αριθμό εγγράφων που να πιστοποιεί την ταυτότητα τους. Η διάρκεια της άδειας είναι τρία χρόνια για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, έναν χρόνο με δυνατότητα ανανέωσης έως και δύο χρόνια για δικαιούχους επικουρικής προστασίας και έναν χρόνο για δικαιούχους ανθρωπιστικής προστασίας. Τα δικαιώματα που παρέχονται είναι εξομοίωση με τους Γερμανούς υπηκόους όσον αφορά το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης και την πρόσβαση στην εργασία, καθώς και πρόσβαση στην κοινωνική πρόνοια, στην εκπαίδευση και σε προγράμματα ένταξης στην κοινωνία¹⁵⁰.

Στην Ιταλία χορηγείται ανθρωπιστική προστασία στους ανθρώπους που δεν πληρούν τα κριτήρια για διεθνή προστασία (οι οποίοι δικαιούνται πενταετή διαμονή), αλλά οι οποίοι εξακολουθούν να μην είναι ασφαλείς στη χώρα από την οποία προέρχονται. Αφορά υπηκόους όπου στις χώρες καταγωγής τους επικρατούν επισφαλείς συνθήκες λόγω συγκρούσεων, φυσικές καταστροφές ή που αντιμετωπίζουν σοβαρό πρόβλημα υγείας. Σε αυτούς λοιπόν χορηγείται η *Permesso di Soggiorno* (άδεια παραμονής) που έχει δύο χρόνια ισχύ. Από τις 5 Οκτωβρίου 2018 όμως η ιταλική κυβέρνηση διαμήνυσε ότι καταργεί την ανθρωπιστική προστασία και αντί αυτού θα δοθεί προστασία μόνο στις συγκεκριμένες περιπτώσεις: 1) θύματα ενδοοικογενειακής βίας, 2) για πολλοί σοβαρούς λόγους υγείας, 3) φυσικές καταστροφές, 4) θύματα εργασιακής εκμετάλλευσης, 5) ηρωικές πράξεις και 6) όταν εμπίπτει η αρχή της μη επαναπροώθησης. Επίσης μειώθηκε η χρονική ισχύς, αφού για τις περιπτώσεις 1,2, 6 έχει δωδεκάμηνη ισχύ με δυνατότητα ανανέωσης, εξάμηνη ισχύ για την περίπτωση 3, 4 και δύο χρόνια ισχύ μόνο για την περίπτωση 5. Επίσης, δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία δίνεται μόνο στις περιπτώσεις 1,4,5. Παρατηρείται λοιπόν ότι το πλαίσιο χορήγησης της ανθρωπιστικής προστασίας γίνεται πιο περιορισμένο με αυστηρότερες διαδικασίες χορήγησης και με μικρότερη διάρκεια. Χαρακτηριστικό της κατάστασης είναι τα ποσοστά χορήγησης όπου κατά

<https://ukimmigrationjusticewatch.com/2016/01/03/humanitarian-protection-an-alternative-to-refugee-protection-2/>

¹⁴⁹Ibid

¹⁵⁰ Αναλυτικότερα για την περίπτωση της Γερμανίας βλ. <https://visaguide.world/europe/germany-visa/residence-permit/humanitarian/>

τους δύο πρώτους μήνες εφαρμογής του νομοθετικού διατάγματος, τα ποσοστά ανθρωπιστικής προστασίας μειώθηκαν από 25% τους προηγούμενους μήνες, σε 12% τον Οκτώβριο και σε μόλις 5% τον Νοέμβριο¹⁵¹.

Στη Φινλανδία παρέχεται σε υπηκόους τρίτης χώρας που δεν δύνανται να επιστρέψουν πίσω λόγω κακών συνθηκών ασφάλειας ή περιβαλλοντικών καταστροφών. Οι κακές συνθήκες ασφάλειας θα πρέπει να έχουν προκληθεί είτε λόγω διεθνούς ή εμφύλιας σύρραξης είτε επισφαλών συνθηκών λόγω της καταπάτησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η άδεια διαμονής έχει διάρκεια αρχικά για ένα χρόνο και δίνει πρόσβαση στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, στην εκπαίδευση και στην εργασία. Συνίσταται όμως μια εξαίρεση από την πρόσβαση στην εργασία για όσους έχουν αναγνωριστεί δικαιούχοι άδειας διαμονής για να προστατευθούν από την απέλαση αλλά έχουν αποκλειστεί από το καθεστώς της επικουρικής προστασίας¹⁵².

Στη Νορβηγία επίσης χορηγείται άδεια διαμονής εάν αποδειχθεί ότι συντρέχουν σοβαροί ανθρωπιστικοί λόγοι ή ο υπήκοος έχει αναπτύξει σχέσεις με τη χώρα. Ειδική μέριμνα παρέχεται στις ευάλωτες ομάδες, όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, θύματα εμπορίας ανθρώπων και άνθρωποι που πάσχουν από σοβαρά θέματα υγείας και δεν είναι σε θέση να επιστραφούν πίσω στη χώρα προέλευσης τους¹⁵³.

Στην Αυστρία χορηγείται άδεια διαμονής όταν η απομάκρυνση υπηκόου συνιστά παραβίαση του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ (δικαίωμα στη ιδιωτική και οικογενειακή ζωή). Προηγουμένως θα πρέπει να αποδειχθεί η διάρκεια διαμονής στη χώρα, ο βαθμός ενσωμάτωσης της οικογένειας και οι δεσμοί που έχουν αναπτυχθεί. Επίσης, χορηγείται άδεια διαμονής σε θύματα εμπορίας ανθρώπων και σε άτομα που επί ένα χρόνο ήταν σε «καθεστώς ανοχής». Όσον αφορά αυτό το καθεστώς, μπορεί να χορηγηθεί καθεστώς διαμονής για λόγους ανοχής (tolerated stay), όταν ένας υπήκοος κινδυνεύει με απέλαση η οποία θεωρείται πρακτικά αδύνατη ή απαράδεκτη διότι συνιστά παραβίαση της αρχής μη επαναπροώθησης. Αυτή η περίπτωση όμως προστατεύει τον δικαιούχο μόνο από την απέλαση και δεν του παρέχει άδεια διαμονής ή δικαίωμα στην εργασία(!), ενώ μπορεί να ανακληθεί οποιαδήποτε στιγμή. Μετά την παρέλευση ενός χρόνου σε «καθεστώς ανοχής» το άτομο δικαιούται να κάνει αίτηση για ειδική άδεια διαμονής. Ωστόσο, στις δυο παραπάνω περιπτώσεις (με την εξαίρεση της tolerated stay) οι άδειες έχουν ισχύ για ένα χρόνο και παρέχουν το δικαίωμα πρόσβασης στην υγεία, την εκπαίδευση και την εργασία¹⁵⁴.

¹⁵¹ Italian institute for international political studies, The New Irregulars in Italy, Matteo Villa, 18 December 2018, Διαθέσιμο στο: <https://www.ispionline.it/en/publication/new-irregulars-italy-21813> και Refugee.info, For humanitarian protection holders: Permesso per Motivi Umanitari <https://www.refugee.info/italy/documents-it/for-humanitarian-protection-holders-permesso-per-motivi-umanitari?language=en>

¹⁵² Supra note 143

¹⁵³ Ibid

¹⁵⁴ OHCHR, Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds: A mapping of national practice, 2018, σ. 8-9.

Τέλος, στην Ισπανία χορηγείται άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους όταν ο υπήκοος τρίτης χώρας α) έχει απασχοληθεί σε εργασία υπό δυσμενείς όρους β) έχει υπάρξει θύμα εγκλημάτων για λόγους ρατσισμού ή άλλους λόγους διακρίσεων, γ) είναι θύμα ενδοοικογενειακής βίας, δ) αντιμετωπίζει σοβαρά θέματα υγείας και η πρόσβαση στην υγεία στη χώρα καταγωγής του είναι δύσκολη, ε) αντιμετωπίζει κίνδυνο ασφαλείας σε περίπτωση επιστροφής στη χώρα καταγωγής του και στ) όταν δεν πληροί τα κριτήρια για τη χορήγηση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Η διάρκεια ισχύος της άδειας είναι ένα έτος και μπορεί να ανανεωθεί για άλλο ένα. Στην Πορτογαλία υφίσταται επίσης η άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους αλλά δεν υπάρχουν συγκεκριμένα κριτήρια που να πηγάζουν από κάποιο νόμο. Αντ' αυτού η χορήγηση ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης που εξετάζει κάθε φορά μια υπόθεση¹⁵⁵.

Η τρίτη κατηγορία αφορά χώρες που δεν υπάρχει καν πρόβλεψη παροχής ανθρωπιστικού καθεστώτος, όπως η Εσθονία και Λετονία¹⁵⁶.

6 Περιπτώσεις Νομολογίας που αφορούν το ανθρωπιστικό καθεστώς

Σε αυτό το σημείο θα παρουσιαστούν ορισμένες πρόσφατες υποθέσεις από τη διεθνή νομολογία αλλά και από τη νομολογία των εθνικών δικαστηρίων που αφορούν την εκδίκαση χορήγησης του ανθρωπιστικού καθεστώτος.

Για παράδειγμα, βλέποντας δείγματα από τη νομολογία ορισμένων κρατών της ΕΕ διαφαίνεται η προθυμία των κρατών να προστατέψουν τους υπηκόους τρίτων χωρών. Σε υπόθεση που εξετάστηκε στο δικαστήριο της Βενετίας στις 8 Ιουνίου 2017, που αφορούσε υπήκοο του Μάλι, χορηγήθηκε ανθρωπιστική προστασία εξαιτίας της επισφαλούς κατάστασης που επικρατούσε στη Λιβύη όπου και διέμενε το τελευταίο έτος. Ο αιτών λόγω του εμφυλίου στην Λιβύη το 2014 ταξίδεψε ως την Ιταλία όπου και ζήτησε άσυλο, διότι δεν μπορούσε να επιστρέψει στο Μάλι από όπου και καταγόταν λόγω κινδύνου να υποστεί δίωξη. Η αίτηση ασύλου απορρίφθηκε. Το δικαστήριο της Βενετίας αποφάσισε όμως κατά της προσφυγής του αιτούντα, ότι αν και δεν δικαιούταν διεθνή προστασία με βάση την κατάσταση που επικρατούσε στο Μάλι, έπρεπε να του χορηγηθεί ανθρωπιστική προστασία λόγω των συνθηκών στη Λιβύη, χώρα τελευταίας διαμονής του. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η ανθρωπιστική προστασία αποσκοπεί στην κάλυψη καταστάσεων τρωτότητας που χρήζουν προστασίας σε συνάρτηση με συνταγματικές και διεθνείς υποχρεώσεις¹⁵⁷.

Σχετικά με υπόθεση που εξετάστηκε από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Φινλανδίας στις 7 Φεβρουαρίου 2019, αυτό εξέδωσε απόφαση

¹⁵⁵ Ibid, σ. 20-23

¹⁵⁶ Ibid

¹⁵⁷ <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/italy-humanitarian-protection-granted-account-humanitarian-situation-libya>

σχετικά με την επιστροφή μιας οικογένειας Αφγανών στην Καμπούλ. Η οικογένεια πριν ζητήσει άσυλο από την Φινλανδία διέμενε για 14 χρόνια στο Ιράν. Το Δικαστήριο κατά την εξέταση χορήγησης διεθνούς προστασίας αποφάσισε ότι οι συνθήκες στην Καμπούλ δεν συνιστούσαν απειλή για την οικογένεια και ως εκ τούτου θα μπορούσαν να επιστρέψουν. Κατά την αμφισβήτηση της απόφασης από την οικογένεια υπέβαλαν ιατρική έκθεση από ψυχολόγο ότι ένα από τα παιδιά έχριζε νοσηλείας. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η κατάσταση του μπορούσε να παρακολουθηθεί επαρκώς στο Αφγανιστάν αλλά με βάση τις τελευταίες εξελίξεις στη χώρα όπου κατά τα έτη 2017 και 2018 η κατάσταση γίνεται όλο και πιο επισφαλής αλλά και ακολουθώντας τις κατευθυντήριες γραμμές που ενέκρινε πρόσφατα η UNHCR και η EASO, απεφάνθη τελικά ότι η επιστροφή στη χώρα όχι μόνο θα θέσει σε κίνδυνο την ψυχική υγεία του παιδιού αλλά θα δημιουργήσει δυσκολίες και στα υπόλοιπα μέλη, αφού απουσίαζαν από το Αφγανιστάν 14 χρόνια. Τελικώς, η υπόθεση μεταφέρθηκε στις αρμόδιες υπηρεσίες μετανάστευσης για χορήγηση άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους¹⁵⁸.

Το Διοικητικό Εφετείο Πειραιώς αποφάσισε την ακύρωση απόφασης της Ανεξάρτητης Επιτροπής Πειραιώς, αφού η τελευταία δεν εξέτασε αίτημα χορήγησης άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε μητέρα με ανήλικο τέκνο. Όπως έχει αναφερθεί σύμφωνα με το άρθρο 19 Α του 4351/2014, όταν αίτηση διεθνούς προστασίας έχει απορριφθεί τελεσίδικα και οι Επιτροπές Προσφυγών πιθανολογούν ότι στο πρόσωπό του συντρέχουν οι προϋποθέσεις χορήγησης άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, παραπέμπουν την υπόθεση στην αρμόδια αρχή. Στην συγκεκριμένη περίπτωση δεν συνέβη αυτό, αλλά λόγω των ισχυρισμών που προέβαλλε η αιτούσα, δηλαδή ότι αφορά μονογονεϊκή οικογένεια και το παιδί της αντιμετωπίζει πρόβλημα υγείας, το Εφετείο έκρινε ότι θα έπρεπε να παραπεμφθεί η υπόθεση για εξέταση άδειας διαμονής και ως εκ τούτου η πράξη της Επιτροπής Προσφυγών κρίνεται παράνομη¹⁵⁹.

Το Διοικητικό Εφετείο Πατρών αποφάσισε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί διότι είναι πλημμελώς αιτιολογημένη. Συγκεκριμένα, υπήκοος Μπαγκλαντές ο οποίος αντιμετωπίζει πρόβλημα υγείας απειλείται με απέλαση από τη χώρα. Με βάση την προσβαλλόμενη απόφαση κρίθηκε ότι δεν συνίσταται παραβίαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ, αφού το πρόβλημα υγείας του προσφεύγοντος δεν συνιστά περίπτωση «πολύ εξαιρετικής περίπτωσης» όπως ο όρος αυτός έχει καθοριστεί και ερμηνευτεί από το ΕΔΔΑ στην υπόθεση N. V. Ηνωμένο Βασίλειο (αρ. 26565/05)¹⁶⁰ διότι α) συνεχίζει να εργάζεται κανονικά στην Ελλάδα και β) στο Μπαγκλαντές οι δομές υγείας κρίθηκαν επαρκείς για να υποστηρίξουν το πρόβλημα του. Το Εφετείο έκρινε όμως ότι η Επιτροπή εξέτασε πλημμελώς την υπόθεση, διότι με βάση γνωμοδότηση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ σχετικά με το υγειονομικό σύστημα

¹⁵⁸ <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/finland-%E2%80%93-supreme-administrative-court-decides-possibility-return-afghan-family-kabul>

¹⁵⁹ <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/mi-nomimos-i-epitropi-prosfygon-den-apantise-sto-shetiko-aitima-tis-aitoysas-gia-horigisi>

¹⁶⁰ Βλ. λεπτομέρειες υπόθεσης N. κατά HB, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-2189>

του Μπαγκλαντές, οι ασθενείς καλούνται να καλύψουν μόνοι τους τα έξοδα και κυρίως βασίζεται στον ιδιωτικό τομέα. Το Εφετείο ακολούθως έκρινε ότι με την απέλαση του θα παραβιαστεί το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ (δικαίωμα στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή) και άρθρο 5 του Συντάγματος αφού απουσιάζει από το Μπαγκλαντές επί 8 συναπτά έτη, ενώ στην Ελλάδα έχει αναπτύξει δεσμούς διότι εργάζεται και έχει ενταχθεί στο φορολογικό σύστημα της χώρας. Επομένως, με την απέλαση του θα απολέσει τη σταθερή εργασιακή του θέση και τα δικαιώματα που πηγάζουν από την απαρέγκλιτη τήρηση των φορολογικών και ασφαλιστικών του υποχρεώσεων, ενώ θα κλονιστεί η κοινωνική ένταξη του στη χώρα. Με βάση λοιπόν αυτά τα δεδομένα, η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί ως πλημμελώς αιτιολογημένη και να παραπεμφθεί στη Διοίκηση, καθώς κρίθηκε ότι δεν συντρέχει περίπτωση παραπομπής της υπόθεσης του αιτούντος στην αρμόδια αρχή, σύμφωνα με το άρθρο 19Α του ν. 4251/2014 όπως ισχύει, ώστε να εξετασθεί το αίτημα διαμονής του για ανθρωπιστικούς λόγους και αντ' αυτού του έχει δοθεί προθεσμία 90 ημερών να εγκαταλείψει την Ελλάδα¹⁶¹.

Σχετικά με νομολογία που παρέχεται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου η πρώτη υπόθεση (SA κατά της Βουλγαρίας) που θα παρουσιαστεί αφορά έναν Αφγανό υπήκοο που κρατείται στη Σόφια (Βουλγαρία). Στον αιτούντα αρχικά είχε χορηγηθεί ανθρωπιστικό καθεστώς από τη Βουλγαρία το 2004 αλλά το 2013 στο πλαίσιο προγράμματος επαναπατρισμού που οργανώθηκε από τον ΔΟΜ επέστρεψε οικιοθελώς στο Αφγανιστάν και τερμάτισε το ανθρωπιστικό καθεστώς. Εκεί όμως για θρησκευτικούς λόγους κινδύνευε, όποτε και επέστρεψε στην Βουλγαρία όπου υπέβαλε εκ νέου αίτηση για ανθρωπιστική προστασία. Η αίτηση του όμως κρίθηκε απαράδεκτη χωρίς να ξεκινήσει διαδικασία εξέτασης επί της ουσίας διότι δεν είχε να προσκομίσει νέα στοιχεία. Έτσι θεωρήθηκε ότι δεν κινδύνευε πραγματικά η ζωή του στο Αφγανιστάν, λαμβανομένου του γεγονότος ότι διέμεινε εκεί για τέσσερα χρόνια πριν καταφύγει πάλι στην Βουλγαρία. Αφού παρέμεινε παράνομα στη χώρα για κάποιο διάστημα, αργότερα εντοπίστηκε από τις αστυνομικές αρχές και κρατήθηκε προσωρινά σε κλειστό κέντρο μέχρι να ξεκινήσει η απέλαση του. Ο προσφεύγων στο ΕΔΔΑ με βάση τα άρθρα 2 και 3 της ΕΣΔΑ δηλώνει ότι υπάρχει πραγματικός κίνδυνος να διακινδυνεύσει η ζωή του ή να υποστεί κακομεταχείριση εάν απελαθεί στο Αφγανιστάν (σύμφωνα με την απόφαση της υπόθεσης Saadi κατά Ιταλίας¹⁶² όπου η απέλαση του προσφεύγοντος θα συνιστούσε παραβίαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ αφού θα έθετε τη ζωή του σε κίνδυνο). Επίσης, επικαλείται παραβίαση του άρθρου 13 επικαλούμενος την έλλειψη αποτελεσματικής εγχώριας προσφυγής σε σχέση με τις ανωτέρω καταγγελίες του, δεδομένου ότι καμία από τις αιτήσεις του για διεθνή προστασία δεν εξετάστηκε επί της ουσίας με τις σχετικές διαδικαστικές εγγυήσεις που απορρέουν από τον νόμο, ο οποίος εγγυάται

¹⁶¹ <http://www.immigration.gr/2019/11/sobaroi-logoi-ygeias-anthropistiko-kathestos.html>

¹⁶² Βλ. ΕΔΔΑ, Saadi κατά Ιταλίας (Application no. 37201/06)
Διαθέσιμο στο: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85276>

την αναστολή της διοικητικής πράξης που διατάζει την απομάκρυνσή του από τη χώρα. Η υπόθεση ακόμη παραμένει σε εκκρεμότητα¹⁶³.

Η υπόθεση Boultif κατά Ελβετίας αφορούσε έναν αλγερινό υπήκοο που εισήλθε στην Ελβετία με τουριστική βίζα το 1992. Το 1993 παντρεύτηκε μια Ελβετίδα υπήκοο. Το 1998 έπειτα από εκτέλεση ποινής φυλάκισης δύο χρόνων για διάπραξη ληστείας, οι αρμόδιες ελβετικές αρχές αρνήθηκαν την ανανέωση της άδειας διαμονής και ζήτησαν από τον υπήκοο να εγκαταλείψει τη χώρα. Στη συνέχεια κατήγγειλε ότι η απόφαση αυτή τον εξανάγκασε να αποχωριστεί την οικογένειά του, αφού η γυναίκα του δεν μιλούσε αραβικά και έτσι δεν μπορούσε να τον ακολουθήσει στην Αλγερία. Το ΕΔΔΑ αποφάσισε ότι η απόφαση μη ανανέωσης της άδειας και απέλασης συνιστούσε παραβίαση του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ (περί σεβασμού στην οικογενειακή ζωή), αφού η παρέμβαση του κράτους δεν ήταν αναλογική προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και του επιδικάστηκε αποζημίωση¹⁶⁴.

Η υπόθεση Gül κατά Αυστρίας αφορούσε έναν Τούρκο υπήκοο που ήταν κάτοχος άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους στην Αυστρία. Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η άρνηση της Ελβετίας στην οικογενειακή επανένωση με τον γιό του, που βρισκόταν στην Τουρκία, δεν συνιστούσε παραβίαση του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ (σεβασμός στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή) διότι με βάση το δίκαιο της Αυστρίας η εν λόγω άδεια δεν παρέχει δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης. Επίσης, το δικαστήριο έκρινε ότι η Αυστρία δεν έχει παρέμβει στην οικογενειακή ζωή του αιτούντος μέσω της απόρριψης του αιτήματος, αφού αυτός κατάφερε να επισκεφθεί ήδη δύο φορές τον γιό του στην Τουρκία, άρα δεν αποδεικνύεται δυσκολία προσέγγισης στη χώρα¹⁶⁵.

Διαφορετική προσέγγιση του ΕΔΔΑ όμως παρατηρείται στην υπόθεση Sen κατά Ολλανδίας σχετικά με την οικογενειακή επανένωση. Ο αιτών λοιπόν είχε άδεια παραμονής στην Ολλανδία και η αίτηση του για επανένωση με το παιδί του που ζούσε στην Τουρκία είχε απορριφθεί με την αιτιολογία ότι δεν προβλέπεται τέτοιο δικαίωμα και ότι ο αιτών θα μπορούσε κάλλιστα να επιστρέψει στην Τουρκία. Το ΕΔΔΑ όμως έκρινε ότι το γεγονός ότι ο αιτών είχε άλλα δύο παιδιά που είχαν γεννηθεί στην Ολλανδία και η μακρά διαμονή του εκεί δεν καθιστά εύκολη την επιστροφή του στην Τουρκία, οπότε η άρνηση επανένωσης συνιστούσε παραβίαση του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ¹⁶⁶. Βλέπουμε λοιπόν ότι το δικαστήριο είχε διαφορετική αντιμετώπιση σε παρόμοια υπόθεση και αυτό συντελεστεί διότι απαιτείται μια πιο λεπτομερής και εξατομικευμένη κάθε φορά εξέταση της κατάστασης των προσφευγόντων. Δηλαδή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η πιθανή ύπαρξη άλλων παιδιών, η ηλικία αυτών, η διάρκεια της άδειας παραμονής, το πόσο εύκολο είναι η

¹⁶³ΕΔΔΑ, SA κατά Βουλγαρίας (Application no. 46517/18)

Διαθέσιμο στο: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-189273>

¹⁶⁴ΕΔΔΑ, Boultif κατά Ελβετίας (Application no. 1638/03)

Διαθέσιμο στο: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59621>

¹⁶⁵ΕΔΔΑ, Gül κατά Ελβετίας (Application no. 23218/94),

Διαθέσιμο στο: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-9175>

¹⁶⁶ ΕΔΔΑ, Sen κατά Ολλανδίας (Application. No. 31465/96),

Διαθέσιμο στο: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-64569>

επιστροφή στη χώρα καταγωγής κλπ. Επομένως, το ανθρωπιστικό καθεστώς ή κάποια άλλη μορφή συμπληρωματικής προστασίας δημιουργεί δυσκολίες στη λήψη απόφασης του ΕΔΔΑ¹⁶⁷.

Τέλος, αξιοσημείωτη είναι η υπόθεση του ΕΔΔΑ Chowdhury και λοιποί κατά Ελλάδα¹⁶⁸, που αφορούσε υπηκόους από το Μπαγκλαντές που διέμεναν παράνομα στην Ελλάδα και εργάζονταν σε καλλιέργειες φράουλας στη Μανωλάδα. Οι συνθήκες υπό τις οποίες εργάζονταν ήταν ιδιαίτερος επαχθής, και όταν ξέσπασαν διαμαρτυρίες ο επιστάτης πυροβόλησε δύο εξ' αυτών. Το ΕΔΔΑ αποφάσισε ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 4 της ΕΣΔΑ (Απαγόρευση της δουλείας και της καταναγκαστικής εργασίας) και ότι οι συνθήκες υπό τις οποίες εργάζονταν συνιστούσαν εμπορία ανθρώπων (άρθρο 4§1) και αναγκαστική εργασία (άρθρο 4§2). Η Ελλάδα καταδικάστηκε για παραβίαση των θετικών της υποχρεώσεων -που πηγάζουν από το άρθρο 4 της ΕΣΔΑ- σχετικά με τη λήψη προληπτικών διοικητικών και νομοθετικών μέτρων, τη διεξαγωγή αποτελεσματικής έρευνας, καθώς και την παράλειψη των ελληνικών αρχών να αποτρέψουν την κατάσταση που επικρατούσε, να προστατέψουν τα θύματα, και να τιμωρήσουν τους δράστες, αφού το Εφετείο Πατρών είχε αποφασίσει πως δεν υπήρξε ζήτημα εμπορίας ανθρώπων. Στους προσφεύγοντες επιδικάστηκε αποζημίωση και στη συνέχεια το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής τους χορήγησε άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους¹⁶⁹. Η υπόθεση αυτή αποτέλεσε ορόσημο, καθώς για πρώτη φορά το ΕΔΔΑ συνέδεσε την εμπορία ανθρώπων με την εκμετάλλευση της μεταναστευτικής εργασίας, καταλήγοντας χαρακτηριστικά ότι αυτό αποτελεί μορφή αναγκαστικής εργασίας και εμπορίας ανθρώπων¹⁷⁰.

7 Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη

Η κατάρτιση μιας Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη ξεκίνησε το 2013 ως απάντηση στο αίτημα της ΕΕ για την ανάγκη σχεδιασμού εθνικών στρατηγικών από όλα τα κράτη μέλη, ώστε να επιβεβαιωθεί η κοινή δράση αντιμετώπισης του μεταναστευτικού/προσφυγικού ζητήματος¹⁷¹.

¹⁶⁷ UNHCR, Manual on Refugee Protection and the ECHR, Part 2.1 – Fact Sheet on Article 3, 2006, σ. 33

¹⁶⁸ ΕΔΔΑ, Chowdhury και άλλοι κατά Ελλάδα (Application no.21884/15), Διαθέσιμο στο: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11581>

¹⁶⁹ IOM – Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, Οδηγός Μεταναστευτικού Δικαίου για επαγγελματίες στην Ελλάδα σύμφωνα με τον Ν. 4251/2014 «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και άλλες διατάξεις», Σεπτ, 2017, σ. 22

¹⁷⁰ Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΕΔΔΑ Chowdhury και λοιποί κατά Ελλάδα, Συστάσεις για την ουσιαστική συμμόρφωση της ελληνικής Πολιτείας, 2018, σ.11

¹⁷¹ Βλ. European Ministerial Conference on Integration, Draft Declaration,, Ισπανία, Απρ. 2010.

Η ανάγκη επίσης για την ύπαρξη ενός τέτοιου σχεδίου έχει προκύψει από τη συνεχιζόμενη εισροή μεταναστευτικών ροών και την αναγκαιότητα προστασίας αυτών, εν μέσω μιας εποχής όπου η οικονομική ύφεση και η άνοδος των ξενοφοβικών τάσεων δημιουργούν ανησυχίες για το μέλλον αυτών των ανθρώπων.

Η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη του 2019 λοιπόν, προωθεί ένα νέο μοντέλο, το οποίο βασίζεται στο κοινωνικό μοντέλο ένταξης και έχει προσαρμοστεί στη δυναμική, τις ιδιαιτερότητες και τις ιδιομορφίες της ελληνικής κοινωνίας και πολιτείας. Τελικός στόχος του είναι η «κατάκτηση» της διαπολιτισμικότητας. Σκοπός, λοιπόν είναι η δημιουργία μιας κοινωνίας που σέβεται την διαφορετικότητα, σέβεται τα δικαιώματα των ατόμων που πλέον κατοικούν στη χώρα και προωθεί την ένταξη τους στο κοινωνικό, εργασιακό και εκπαιδευτικό περιβάλλον. Πρωταρχική σημασία έχει η ευαισθητοποίηση των πολιτών και η συμμετοχή τους στη διαδικασία ένταξης. Η Αυτοδιοίκηση είναι αυτή που αναλαμβάνει τον ρόλο του συντονισμού των ενταξιακών πολιτικών¹⁷².

Η ενταξιακή διαδικασία γίνεται σε δύο επίπεδα. Το πρώτο επίπεδο γίνεται κατά την υποδοχή των αιτούντων διεθνούς προστασίας, όπου η Πολιτεία καλείται να καλύψει βασικές υλικές ανάγκες υποδοχής όπως στέγαση, πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, ενημέρωση και διερμηνεία. Αυτό λειτουργεί ως ένα πρώιμο στάδιο ένταξης. Το δεύτερο επίπεδο αφορά τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας και ανθρωπιστικού καθεστώτος, όπου πρέπει να διασφαλιστεί η πρόσβαση στην εργασία, εκπαίδευση, υγεία. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, στόχος είναι η ομαλή ένταξη στην κοινωνία μέσω της παροχής προσωρινής στέγασης με παράλληλη παροχή οικονομικού βοηθήματος, μαθημάτων ελληνικής γλώσσας και δυνατότητα εισόδου στην αγορά εργασίας. Όσον αφορά τους δικαιούχους ανθρωπιστικού καθεστώτος πρωταρχικός στόχος είναι η νομιμοποίηση του καθεστώτος τους και η πρόσβαση τους στην εργασία, εκπαίδευση και υγεία¹⁷³.

Με τον Ν. 4375/2016, ισχυροποιείται ακόμη περισσότερο η σημασία που αποδίδεται στα ζητήματα κοινωνικής ένταξης καθώς επανασυστήνεται η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης. Η συγκεκριμένη υπηρεσία έχει ως στόχο τη μελέτη, τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας και μεταναστών/μεταναστριών στην ελληνική επικράτεια¹⁷⁴.

Ακόμη, έχουν συσταθεί τα Κέντρα Κοινότητας, τα οποία αποτελούν τον βασικό «πυρήνα» διευρυμένων υπηρεσιών τύπου «One Stop Shop» (Υπηρεσίες Μιας Στάσης), οι οποίες συνεργάζονται με τη Διεύθυνση Κοινωνικών Υπηρεσιών του κάθε οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, παρέχουν υπηρεσίες οι οποίες ανταποκρίνονται και ενισχύουν τις πολιτικές που ήδη υλοποιούνται ή

¹⁷²Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη, 2019, σ.10-13 <http://www.opengov.gr/immigration/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=4>

¹⁷³ Ibid

¹⁷⁴ Ibid σ. 18

προγραμματίζονται, όπως για παράδειγμα η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος, το πρόγραμμα του Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας για Απορους (Τ.Ε.Β.Α.), οι ρυθμίσεις του Ν. 4320/2015 για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, η εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σε συνεργασία με τον Ο.Α.Ε.Δ. και τη Γενική Γραμματεία Δια Βίου Μάθησης. Τα Κέντρα αυτά λοιπόν στοχεύουν στην διασύνδεση των νόμιμα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών στην χώρα και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας με τα κοινωνικά προγράμματα που παρέχονται σε κάθε δήμο. Επίσης, συμβάλλουν στην κάλυψη της αποσπασματικότητας που προκύπτει λόγω μεμονωμένων δράσεων ορισμένων φορέων¹⁷⁵.

Με τον Ν. 4558/2018 παρουσιάστηκε το Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» το οποίο λειτουργεί συμβουλευτικά για την προώθηση της ένταξης των προσφύγων και μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Τέλος, την περίοδο 2014-2020 είχαν ξεκινήσει τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, όπου κάθε μια από τις περιφέρειες της χώρας αναλάμβανε τοπικές δράσεις ανάλογες τις ανάγκες κάθε περιοχής.

Ωστόσο, παρά τις προσπάθειες που καταβάλλονται οι πολίτες τρίτων χωρών αντιμετωπίζουν συνεχώς εμπόδια στην ένταξη τους στο εκπαιδευτικό σύστημα, στην αγορά εργασίας και στην εύρεση αξιοπρεπούς διαμονής. Ο κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού λοιπόν εγκυμονεί.

Για αυτό στην Εθνική Στρατηγική του 2019 τίθενται περαιτέρω στόχοι όπως: προγράμματα γλωσσομάθειας, καταγραφή του επαγγελματικού και εκπαιδευτικού προφίλ και των δεξιοτήτων των υπηκόων που τους έχει αναγνωριστεί καθεστώς προστασίας, σύσταση πιλοτικών προγραμμάτων εποχικής απασχόλησης, ενίσχυση του προσωπικού των υπηρεσιών έκδοσης αδειών διαμονής ώστε να επιταχυνθούν οι διαδικασίες εξέτασης και χορήγησης, εκκίνηση της διαδικασίας αναθεώρησης του Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης με στόχο την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του και την εισήγηση βελτιωτικών νομοθετικών ρυθμίσεων, ψηφιοποίηση της διαδικασίας χορήγησης αδειών διαμονής μέσω της εισαγωγής της δυνατότητας ηλεκτρονικής κατάθεσης φακέλου και του καθορισμού ηλεκτρονικού ραντεβού και δημιουργία ηλεκτρονικής πύλης που θα παρέχει εξατομικευμένη ενημέρωση σχετικά με τα τις υποχρεώσεις, τα δικαιώματα, και τα ενεργά ενταξιακά προγράμματα που δικαιούνται¹⁷⁶.

Επομένως, χρειάζεται ένα ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης της Πολιτείας που θα λειτουργεί από κοινού με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και με τους αρμόδιους φορείς και οργανώσεις, ώστε να οργανωθούν καλύτερα τα προγράμματα ένταξης, να κατανεμηθεί καλύτερα ο πληθυσμός ανά Δήμο, να εξευρεθούν πηγές χρηματοδότησης και να ξεπεραστούν οι τρωτότητες της διοίκησης που δημιουργούν χρονικές καθυστερήσεις.

¹⁷⁵ Ibid σ.34-35

¹⁷⁶ Ibid

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Εν κατακλείδι, θα μπορούσαμε να συμπεράνουμε ότι το ανθρωπιστικό καθεστώς ουσιαστικά έρχεται να συμπληρώσει το σημαντικό κενό που δημιουργείται στην προστασία των υπηκόων τρίτων χωρών και ανιθαγενών, που παρόλο που αντιμετωπίζουν κάποια δύσκολη κατάσταση αυτή δεν εμπίπτει στα κριτήρια της Σύμβασης του 1951 και της ΟΑ, με αποτέλεσμα να απορρίπτεται το αίτημα τους για παροχή του καθεστώτος του πρόσφυγα ή της επικουρικής προστασίας και να κινδυνεύουν με απέλαση. Αποτελεί μια συμπληρωματική μορφή προστασίας που καλύπτει ανθρώπους, οι οποίοι βρίσκονται σε μια ευάλωτη κατάσταση και η επιστροφή τους στη χώρα καταγωγής ή προέλευσης τους θα θέσει σε κίνδυνο τη ζωή τους. Επίσης, πολλά κράτη προέβλεψαν στις εθνικές τους νομοθεσίες διατάξεις για το ανθρωπιστικό καθεστώς για να καλύψουν την αναντιστοιχία που παρατηρήθηκε ανάμεσα στην επιτακτική ανάγκη για παροχή βοήθειας και στα κριτήρια που θέτει η Σύμβαση της Γενεύης και οι Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το εν λόγω καθεστώς λοιπόν δίνει τη δυνατότητα σε μια μερίδα παράνομων εισερχόμενων που βρίσκονταν υπό επισφαλείς συνθήκες να νομιμοποιήσουν το καθεστώς τους στις χώρες υποδοχής και μάλιστα να γίνουν δικαιούχοι ορισμένων βασικών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα στη νόμιμη διαμονή, την εργασία, την υγεία και την εκπαίδευση. Αυτό έχει θετική χροιά αφού τα κράτη παρέχουν την ευκαιρία σε μη υπηκόους τους να βελτιώσουν τη θέση τους και την υφιστάμενη κατάσταση τους και στη συνέχεια να διεκδικήσουν ένα ευνοϊκότερο καθεστώς.

Ιδιαίτερος σημαντικό είναι επίσης το γεγονός ότι σε πολλές εθνικές νομοθεσίες η χορήγηση του καθεστώτος γίνεται σε άτομα που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα υγείας, οι οποίοι δεν πληρούν τα κριτήρια για παροχή διεθνούς προστασίας. Η κατηγορία αυτή λοιπόν που παρουσιάζει ιδιαίτερη ευαλωτότητα διασφαλίζεται με αυτό το καθεστώς μέχρι να αντιμετωπιστεί το θέμα υγείας.

Ακόμη, σημαντικό αντίκτυπο είχε η παροχή αδειών διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αιτούντες διεθνή προστασία των οποίων το αίτημα είχε μείνει σε εκκρεμότητα σε δεύτερο βαθμό. Συνολικά 84 χιλιάδες υποθέσεις 'ξεκόλλησαν' από το backlog. Αν και ενδεχομένως πολλοί από αυτούς να δικαιούνταν προσφυγικό καθεστώς, τουλάχιστον έπειτα από αρκετά χρόνια διαμονής στην Ελλάδα υπό παράνομο καθεστώς, είδαν να δίνεται επιτέλους μια λύση στο ζήτημα τους και να τους παρέχεται ένα καθεστώς νομιμότητας που τους προστατεύει από την διαδικασία απέλασης.

Βέβαια χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή, διότι το γεγονός ότι το ανθρωπιστικό καθεστώς δεν πηγάζει από το ενωσιακό δίκαιο αλλά ανήκει στην διακριτική ευχέρεια κάθε κράτους και πηγάζει από το εθνικό δίκαιο, σημαίνει ότι ενέχει τον κίνδυνο να λάβει πολλές διαφορετικές μορφές εξαρτώμενη από την πρακτική κάθε κράτους και αυτό μπορεί να καταλήξει στον κατακερματισμό του

καθεστώτος του Πρόσφυγα. Εξάλλου και η Ύπατη Αρμοστεία έχει εκφράσει αυτήν την ανησυχία.

Επίσης, υπάρχει ο κίνδυνος, σε περιπτώσεις οι οποίες είναι διφορούμενες, τα κράτη να παραγκωνίζουν το καθεστώς της διεθνούς προστασίας και να προτιμούν τη χορήγηση ανθρωπιστικού καθεστώτος. Αυτό λοιπόν έχει σαν αποτέλεσμα οι δικαιούχοι να λαμβάνουν χαμηλότερης κλίμακας προστασίας από αυτήν που θα μπορούσε να δοθεί υπό άλλες συνθήκες σε ότι έχει να κάνει με τη διάρκεια της άδειας παραμονής και τη διάρκεια και την ποιότητα των δικαιωμάτων. Έτσι, αυτό από μόνο του μπορεί να οδηγήσει σε περαιτέρω επιδείνωση της υφιστάμενης κατάστασης τους.

Εκτός αυτού, το γεγονός ότι η εξέταση της εκπλήρωσης των κριτηρίων για τη χορήγηση ή όχι του καθεστώτος εμπίπτει αποκλειστικά στη νομοθεσία του κάθε κράτους και όχι σε κοινά αποδεκτούς κανόνες δημιουργεί μια ανασφάλεια σε σχέση με την εγκυρότητα.

Τέλος, προβληματισμός προκύπτει με την πρόσφατη τροποποίηση του Ν. 4375/2016 από τον Ν. 4636/2019 όπου καταργήθηκε το άρθρο 61 περί του δικαιώματος άσκησης προσφυγής. Η κατάργηση της δευτεροβάθμιας εξέτασης των απορριπτικών αιτήσεων διεθνούς προστασίας θέτει σε κίνδυνο και το καθεστώς της διεθνούς προστασίας, αφού οι απορριφθέντες αιτούντες θα τίθενται σε άμεση απέλαση από την Ελλάδα, κάτι το οποίο φυσικά έρχεται σε πλήρη αντίθεση με το ενωσιακό δίκαιο και το δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

ΠΗΓΕΣ-ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΠΗΓΕΣ

Συμβατικά κείμενα

Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων, Γενεύη 28 Ιουλίου 1951

Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης για το καθεστώς των προσφύγων, 1967

Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 4 Νοεμβρίου 1950

Οδηγίες-Κανονισμοί

Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων»

Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, που αναδιατυπώθηκε με την ΟΑ 2011/95/ΕΕ, «σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας»

Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών»

Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, αναθεωρημένης 2004/83/ΕΚ, «σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας»

Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2013, «σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας»

Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2013, «σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία..»

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2013, «σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων»

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014, «σχετικά με τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης»

Νόμοι-Προεδρικά Διατάγματα- Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις

I. Νόμοι

N. 3386/2005 «Είσοδος, Διαμονή και Κοινωνική Ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια» (ΦΕΚ Α'212)

N. 3536/ 2007 «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων»

N. 3907/2011 «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας 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».

N. 4251/2014 «*Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και άλλες διατάξεις*» που τροποποιήθηκε και ισχύει με το άρθρο 8 του Ν. 4332/2015. (ΦΕΚ 1.4.2014,τ.Α')

N. 4332/2015 «Τροποποίηση διατάξεων Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας - Τροποποίηση του ν. 4251/2014 για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις

οδηγίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2011/98/ΕΕ σχετικά με την ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους πολίτες τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους - μέλους και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες που διαμένουν νομίμως σε κράτος - μέλος και 2014/36/ΕΕ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εποχιακή εργασία και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 76/9.7.2015)

N. 4375/2016 «Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιатύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ Α' 51/3-4-2016)

N 4540/2018 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιатύπωση, L 180/96/29.6.2013) και άλλες διατάξεις Τροποποίηση του ν. 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15ης Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταίρικής μετάθεσης Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις».(ΦΕΚ Α' 91/22-05-2018)

N. 4636/2019 «Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις». (ΦΕΚ Α' 169/01-11-2019 και Διορθώσεις σφαλμάτων ΦΕΚ Α' 173/05-11-2019)

II. Προεδρικά Διατάγματα

ΠΑ 61/1999 «Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογενείας του και τρόπος συνεργασίας με τον Εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα»

ΠΑ 80/2006 «Παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών»

ΠΑ 114/2010 «Περί καθιέρωσης κοινής διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας»

ΠΑ 113/2013 «Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα ή του δικαιούχου επικουρικής προστασίας (συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου)»

ΠΔ 167/2014 Τροποποίηση του Π.Δ. 114/2010 «Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας»

Π.Δ 122/2017 «Οργανισμός Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής»

III. Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις

ΚΥΑ 30651/2014 «Περί καθορισμού κατηγορίας άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, καθώς και του τύπου, της διαδικασίας και των ειδικότερων προϋποθέσεων χορήγησης της»

Νομολογία

- ΔΕΕ, Joined cases of N.S. v United Kingdom and M.E. v Ireland, (C-411-10 and C-493-10)
- ΔΕΕ, Abed El Karem El Kott κ.λπ. κατά Bevándorlási és Állampolgársági Hivata, (C-364/11), 19/12/12
- ΔΕΕ, Aydin Salahadin Abdulla και άλλοι κατά Γερμανίας (C-175/08)
- ΔΕΕ, Meki Elgafaji και Noor Elgafaji κατά Staatssecretaris van Justitie, (C-465/07)
- ΔΕΕ, Nawras Bolbol κατά Bevándorlási és Állampolgársági Hivata, (C-31/09) 17/06/10
- ΕΔΔΑ Chowdury and Others v. Greece (Application no. 21884/15)
- ΕΔΔΑ, Boultif κατά Ελβετίας (Application no. 1638/03)
- ΕΔΔΑ, Case of Saadi v. Italy (Application no. 37201/06)
- ΕΔΔΑ, M.S.S. v Belgium and Greece [GC], (Application No. 30696/09)
- ΕΔΔΑ, SA κατά Βουλγαρίας (Application no.46517/18)
- ΕΔΔΑ, N. V. Ηνωμένο Βασίλειο (Application no. 26565/05)
- ΕΔΔΑ, Gül κατά Ελβετίας (Application no. 23218/94)
- ΕΔΔΑ, Sen κατά Ολλανδίας (Application. No. 31465/96)

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

FRA, Εγχειρίδιο σχετικά με την Ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης, Συμβούλιο της Ευρώπης, 2014

ΙΟΜ –Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, Οδηγός Μεταναστευτικού Δικαίου για επαγγελματίες στην Ελλάδα σύμφωνα με τον Ν. 4251/2014 «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και άλλες διατάξεις, Σεπτ, 2017

Αίτημα (Μη Κυβερνητική Οργάνωση), (2017). Στην αναμονή- Αιτούντες Άσυλο στην Ελλάδα, Όψεις της διαδικασίας ασύλου (Απρίλιος, 2017). Διαθέσιμο στο: <http://aitima.gr/images/pdf/fullreport.pdf>

Γραφείο του Έπατου Αρμοστή των ηνωμένων εθνών για τους πρόσφυγες, Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 Για το Καθεστώς των Προσφύγων, Αθήνα, 2009, ΣΤ΄ Έκδοση

Διεθνής Επιτροπή Νομικών, Μετανάστευση και Διεθνές Δίκαιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Επαγγελματικό εγχειρίδιο, Ανανεωμένη Έκδοση, Γενεύη, 2014, Διαθέσιμο στο: <https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/Guide.pdf>

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

Επιθεώρηση μεταναστευτικού δικαίου, τόμος 1/2017, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση, Βρυξέλλες, 13.5.2015, COM(2015) 240, final

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μετανάστευση και Άσυλο, Για την οικοδόμηση μιας ανοιχτής και ασφαλούς Ευρώπης, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2013

Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Οι πρακτικές στην Ελλάδα σχετικά με τη χορήγηση μη εναρμονισμένων στην ΕΕ καθεστώτων προστασίας, Αθήνα, 2009

Κτιστάκης Γ., Η προστασία των μεταναστών στην ευρωπαϊκή σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, εκδ. Συμβούλιο της Ευρώπης, 2^η έκδοση, 2018

Μαρούδα Μ. Ντ, Αλληλεγγύη στην ΕΕ: Εξελίξεις στο πεδίο της προσφυγικής προστασίας και προκλήσεις στην ΕΕ και στην Ελλάδα, Έδρα Jean Monnet, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2019

Μαρούδα Μ. Ντ., Σαράντη Β., Προσφυγικό Δίκαιο, ερμηνεία-διαγράμματα-υποδείγματα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016

Νάσκου- Περράκη Π., «Η Σύμβαση της Γενεύης για τη Νομική κατάσταση των Προσφύγων», στο Π. Νάσκου Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, *Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο- Παγκόσμια Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2017

Σισιλιάνος Λ.-Α., Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου - Ερμηνεία κατ' άρθρο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013

Σπυροπούλου Γ., Δ. Χριστόπουλος, Προσφυγικό: «Θα τα καταφέρουμε»; Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2016

Σταυροπούλου Μ., Πρόσφυγες και Ανθρώπινα Δικαιώματα», 50 χρόνια της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου 1948-1998, Εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1999

Τάκης Αν., Μετανάστευση, ετερότητα και θεσμοί υποδοχής στην Ελλάδα, Το στοίχημα της κοινωνικής ένταξης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2010

Τερζίδης Β., Καθεστώς παραμονής αλλοδαπού για ανθρωπιστικούς λόγους: Διαδικαστικά – ερμηνευτικά ζητήματα για τη χορήγηση του, Τεύχος 2-3, Μάιος – Δεκέμβριος 2016, εκδ. Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017

Τρουμπέτα Σεβαστή, Το προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2012

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Bloch, A., & McKay, S. (2016). Policy, law and rights, In Living on the margins: Undocumented migrants in a global city (pp. 27-50). Bristol: Bristol University Press. doi:10.2307/j.ctt1t8920

Boswell, C. (2007). (Rep.), Danish Institute for International Studies. Retrieved from www.jstor.org/stable/resrep13246

Butterly Luke, “A Discussion of the European Court of Human Rights “Absolutist Approach” to Article 3 in Relation to Refugees’ Protection from Refoulement”, United Kingdom Law Student Review, Vol. 2, No.1, 2014

Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council next operational steps in EU-Turkey cooperation in the field of migration, Brussels, 16.3.2016, COM(2016) 166 final

Costello Kathryn, The Human Rights of Migrants in European Law, University Press, Oxford, 2016

ECRE, Complementary protection in Europe, March 2009

ESI, The EU-Turkey Statement three years on, 15 April 2019, at: www.esiweb.org

European Migration Network (EMN), The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses, Dec, 2010

Gil Bazo M., Refugee Protection under International Human Rights Law: From Non-Refoulement to Residence and Citizenship, Refugee Survey Quarterly-Special Issue, vol 34, 2015

Gemi Eda, Triandafyllidou Anna, Migration in Greece: Recent Developments in 2018, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Paris, 2018

Home Office, Humanitarian Protection, Version 5.0, March 2017

John Wiley & Sons Ltd., The principle on solidarity and fairness in sharing responsibility: More than window dressing?, first published: 23 December 2016 <https://doi.org/10.1111/eulj.12185>

Vincent Ch., Armed Conflict and Forced Migration: A systematic approach to IHL, Refugee Law and HRL, in Chapman & Gaeta (eds), The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict, Oxford, OUP, 2014

Fouskas Th., Tsevrenis V., Contemporary immigration in Greece: A sourcebook, European public law series, Athens, 2014

Franck Duvell, Anna Triandafyllidou and Bastian Vollmer, Policy brief on Ethical Issues in Irregular Migration Research, CLANDESTINO project, March 2009

Free University of Brussels – U.L.B. ,“Regularisation of Illegal Immigrants in the European Union”, 2000

Kate Mary- Anne, The provision of protection to asylum-seekers in destination countries, May 2005

Lesińska, M. (2012). Migration policy matters: A comparative analysis of policy recommendations. In Okólski M. (Ed.), European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications (pp. 239-258). Amsterdam: Amsterdam University Press, Retrieved from www.jstor.org/stable/j.ctt46mtbm.14

Moira Sy, UNHCR and Preventing Indirect Refoulement in Europe, International Journal of Refugee Law, 2015, Vol 27

OECD, International Migration Outlook 2019, OECD Publishing Paris, 2019, 43rd edition

Parliamentary Assembly, Greenway J., Regularisation programmes for irregular migrants, UK, 2007

Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Geneva

Ruma Mandal, «Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”)», στο UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, Department of International Protection, ΥΑ, Έγγρ. ΟΗΕ PPLA/2005/02, Ιούνιος 2005

Sciortino, G. (2012). The Regulation of Undocumented Migration, In Martiniello M. & Rath J. (Eds.), An Introduction to International Migration Studies: European Perspectives (pp. 351-378). Amsterdam: Amsterdam University Press. Retrieved from www.jstor.org/stable/j.ctt6wp6qz.18

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, 31 January 1994, available at: <https://www.refworld.org/docid/437b6db64.html>

UNHCR, ‘Observations on the Communication on Regional Protection Programmes’, 10 October 2005.

UNHCR, Manual on Refugee Protection and the ECHR, Part 2.1 – Fact Sheet on Article 3, 2006

ΑΡΘΡΑ

Ελληνόγλωσσα

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, Υπηρεσία εκδόσεων της ΕΕ, 2014, Διαθέσιμο στο: http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/06/Greek_CEAS_brochure.pdf

Έρχονται νέοι κανόνες για τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο», Διαθέσιμο στο: <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/erhontai-neoi-kanones-gia-tis-synthikes-ypodohis-ton-aitoynton-asylo>

Ανακοίνωση ΕΕΔΑ, «Η ΕΕΔΑ για την ανησυχητική κατάσταση στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου και τις τελευταίες εξελίξεις στο άσυλο», 6/9/2019.

Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Αποτύπωση της εθνικής εικόνας κατάστασης για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα την 1/9/2019.

Δηλώσεις Κυβερνητικού Εκπροσώπου Στ. Πέτσας, Διαθέσιμο στο: <https://www.news247.gr/politiki/petsas-mechri-tis-20-noemvrioy-tha-metegkatastathoyn-4-000-akomi-prosfyges.7527294.html>

Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, Διαθέσιμο στο: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ELC3.pdf>

Κοινή Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας,

Διαθέσιμο στο: <https://www.statewatch.org/news/2017/sep/eu-com-eu-turkry-resett-returns.pdf>

Δελτίο Τύπου της Καμπάνιας για την Πρόσβαση στο Ασύλο για την υπαγωγή του Ασύλου και της Μετανάστευσης στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Διαθέσιμο στο: <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/1235-deltio-typou-tis-kampanias-gia-tin-prosvasi-sto-asylo-gia-tin-ypagogi-tou-asylou-kai-tis-metanastefsis-sto-ypourgeio-propo>

Παρατηρήσεις Διεθνούς Αμνηστίας, Διαθέσιμο στο:

https://www.amnesty.gr/news/articles/article/22625/ypomnima-tis-diethnoys-amnistias-gia-tin-proteinomeni-allagi-ston#_ftnref3

Παρατηρήσεις Συνηγόρου του Πολίτη,

Διαθέσιμο στο: <https://drive.google.com/file/d/1UuQp7MJ4M0wF2o2yBdeP8VXvOl7tGrSl/view>

UNHCR, συμπληρωματικές μορφές προστασίας, Γενεύη, 2001

Μηνιαίο Ενημερωτικό Δελτίο της Υ.Α. – Σεπτέμβριος 2019, Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/y6m6qlme>

Ξενόγλωσσα

Germany-Residence Permit, at:

<https://visaguide.world/europe/germany-visa/residence-permit/humanitarian/>

Italian institute for international political studies, The New Irregulars in Italy, Matteo Villa, 2018, Διαθέσιμο στο: <https://www.ispionline.it/en/publication/new-irregulars-italy-21813>

Refugee.info, For humanitarian protection holders: Permesso per Motivi Umanitari <https://www.refugee.info/italy/documents-it/for-humanitarian-protection-holders-permesso-per-motivi-umanitari?language=en>

Alice Muzira, Humanitarian Protection: An Alternative to Refugee Protection, UK Immigration Justice Watch Blog, 2016, at: <https://ukimmigrationjusticewatch.com/2016/01/03/humanitarian-protection-an-alternative-to-refugee-protection-2>

UNHCR, Regularisation programmes for irregular migrants, 2007 at: <http://www.unhcr.org/4b9fac519.pdf>

Gray Richard, They are already citizens: “What will it take to bring Europe’s undocumented out of the shadows”? 2019 at: <https://horizon-magazine.eu/article/they-are-already-citizens-what-will-it-take-bring-europe-s-undocumented-out-shadows.html>

Greek case-law collection on migration and international human rights law, 2014 at: <https://www.icj.org/greek-case-law-collection-on-migration-and-international-human-rights-law>

Aida annual report-Greece 2018, at: <https://www.asylumineurope.org/news/29-03-2019/aida-2018-update-greece>

ΜΕΛΕΤΕΣ

ECRE, Information Note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), 2013, at: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Qualification-Directive-recast_October-2013.pdf

EMN Non EU Harmonised - European Commission - EUROPA https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/non-eu-harmonised-protection-status/0_emn_synthesis_report_noneuharmonised_finalversion_january2011_en.pdf

European Commission, Study on the Temporary Protection Directive, Final report, Directorate-General for Migration and Home Affairs, Brussels, 2016

IOM –Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, Οδηγός Μεταναστευτικού Δικαίου για επαγγελματίες στην Ελλάδα σύμφωνα με τον Ν. 4251/2014 «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και άλλες διατάξεις», Σεπτ, 2017

OHCHR, Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds: A mapping of national practice, 2018

OHCHR, Global Migration Group, Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>

OHCHR, Global Migration Group, Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations, Διαθέσιμο στο: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>

Operational Portal Refugee Situations, Διαθέσιμο στο:
<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>

Ευρωπαϊκό δίκτυο μετανάστευσης - εστιασμένη μελέτη: 2017, Διαθέσιμο στο:
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/12b_greece_changing_influx_final_el.pdf

Πόρισμα αρ. 103 (LVI): Διεθνής Προστασία συμπεριλαμβανομένων των Μορφών Επικουρικής Προστασίας, Εκτ Επ, ΥΑ, 56η Σύνοδος, 2005, παρ. (β) και (κ).

Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, για την Ένταξη, 2019, Διαθέσιμο στο:
<http://www.opengov.gr/immigration/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=4>

Ιστοσελίδες

UNHCR, Η Σύμβαση του 1951 σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων:
<https://tinyurl.com/w8nrwyr>

Υπηρεσία ασύλου: <http://asylo.gov.gr/>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Προσωρινή προστασία: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en

Άδεια για ανθρωπιστικούς λόγους: <http://www.immigration.gov.gr/anthropistikoi-logoi> και https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/humanitarian-protection_en

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016:
<https://tinyurl.com/v84clmk>

Στατιστικά στοιχεία για Ελλάδα:
<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179> και
<http://migration.iom.int/europe/>

Missing migrants-tracking deaths along migratory routes:
<https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?>

Βλ. σχετικά με την ΕΑΣΟ: <https://easo.europa.eu/about-us/easo-history> και
<https://easo.europa.eu/about-us/what-we-do>

Βλ. Υπηρεσία Ασύλου, Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου:
http://www.moi.gov.cy/moi/asylum/asylumservice.nsf/asylumservice13_gr/asylumservice13_gr?OpenDocument

Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, Υποδοχής και Ασύλου του
Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη: <http://www.firstreception.gov.gr/>