



ΕΘΝΙΚΟ & ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ  
ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Τομέας Διοικητικής Επιστήμης & Δημόσιου Δικαίου

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών: «Δημόσιο Δίκαιο & Δημόσια Πολιτική»

Διπλωματική Εργασία

*Τα δικαιώματα των προσφύγων στο πλαίσιο των  
διεθνών και ευρωπαϊκών πολιτικών σκοπιμοτήτων*

Του Αναστάσιου Κορομηλά

Α.Μ.:151117

Επιβλέπων Καθηγητής: Νικόλαος - Κομνηνός ΧΛΕΠΤΑΣ

Αθήνα, Μάιος 2017



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ</b> .....	5
<b>ΠΕΡΙΛΗΨΗ</b> .....	7
<b>ABSTRACT</b> .....	9
<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	11
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ</b>	
<b>Γενικές έννοιες - ορισμοί και διακρίσεις της μετανάστευσης</b> .....	17
1.1) Η έννοια του πρόσφυγα .....	17
1.1.1) Προϋποθέσεις αναγνώρισης της ιδιότητας του πρόσφυγα - Ρήτρες υπαγωγής.....	20
1.1.2) Ρήτρες παύσης – αποκλεισμού.....	22
1.1.3) Ειδικές περιπτώσεις .....	24
1.2) Άλλες μορφές διεθνούς προστασίας.....	25
1.3) Διάκριση από λοιπές κατηγορίες μετανάστευσης.....	29
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ</b>	
<b>Το διεθνές θεσμικό - νομικό πλαίσιο προστασίας των προσφύγων - Ιστορική αναδρομή και σύγχρονη πραγματικότητα</b> .....	33
2.1) Διεθνές επίπεδο .....	33
2.1.1) Διεθνή κείμενα για την προστασία των προσφύγων .....	33
2.1.2) Βασικές αρχές Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου.....	35
2.1.3) Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (UNHCR).....	39
2.2) Ευρωπαϊκή Ένωση.....	41
2.2.1) Η πολιτική ασύλου στην ΕΕ: Επισκόπηση των σημαντικότερων σταθμών έως τη θεμελίωση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου.....	41
2.2.2) Από το Δουβλίνο I στο Δουβλίνο III: Κανονιστικό περιεχόμενο - Βασικές αρχές - Υποχρεώσεις κρατών-μελών .....	46
2.2.3) Εναρμόνιση νομοθεσιών των κρατών μελών: Οι σημαντικότερες οδηγίες .....	51
2.3) Συμβούλιο της Ευρώπης .....	53
2.3.1) Η προστασία των προσφύγων στα πλαίσια της ΕΣΔΑ.....	53
2.3.2) Η απόφαση M.S.S. και η αποδόμηση του αμάχητου τεκμηρίου της ασφαλούς χώρας.....	56
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ</b>	
<b>Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και οι αιτούντες άσυλο στην ελληνική έννομη τάξη</b> .....	61
3.1) Η διαμόρφωση της πολιτικής ασύλου και ο εκσυγχρονισμός του δικαίου αλλοδαπών στην Ελλάδα .....	61
3.2) Το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για την χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας - Εναρμόνιση με την ΕΕ.....	63

3.3) Η ίδρυση της Υπηρεσίας Ασύλου: Αρμοδιότητες – μεταβατικό στάδιο .....	65
3.3.1) Σύσταση Αρχής Προσφυγών και δημιουργία Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής.....	68
3.4) Πρόσφατες νομοθετικές εξελίξεις - Τρέχουσα κατάσταση .....	71
3.4.1) Η σύσταση Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής.....	78
3.5) Καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.....	79

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ**

### **Τα δικαιώματα των προσφύγων μέσα από το διεθνές, ενωσιακό και εθνικό δίκαιο .....**

4.1) Γενικά στοιχεία.....	83
4.1.1) Διοικητικά μέτρα .....	87
4.1.2) Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα.....	90
4.1.3) Κοινωνικά & οικονομικά δικαιώματα .....	92
4.2) Οικογενειακή επανένωση .....	95
4.3) Ασυνόδευτοι ανήλικοι και πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες ...	97
4.4) Αιτούντες άσυλο.....	100

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ**

### **Κρατική κυριαρχία, άσυλο, ασφάλεια και δικαιώματα των προσφύγων στη σύγχρονη πραγματικότητα.....**

5.1) Δικαίωμα στο άσυλο και κρατική κυριαρχία.....	107
5.2) Ρατσισμός και επανεθνικοποίηση ως αποτέλεσμα της απαξίωσης και του φόβου για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες .....	110
5.3) Το ζήτημα της ασφάλειας υπό το φως των πρόσφατων εξελίξεων και οι επιδράσεις στην χάραξη μεταναστευτικής πολιτικής.....	113
5.4) Οικονομική κρίση και διαχείριση της προσφυγικής κρίσης – Χρηματοδότηση πολιτικών για το άσυλο και τη μετανάστευση .....	120
5.5) Υποχρεώσεις των προσφύγων και αιτούντων άσυλο - Κράτηση και λοιποί περιορισμοί.....	126
5.5.1) Πολιτική κράτησης στην Ελλάδα - Πρόσφατες εξελίξεις και δεδομένα ετών 2015 & 2016 .....	130

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ**

### **Η διαμορφούμενη κατάσταση στην εποχή μας - Ο αντίκτυπος των διεθνών και ευρωπαϊκών πολιτικών εξελίξεων στη διαχείριση του μεταναστευτικού και προσφυγικού ζητήματος.....**

6.1) Η κρίση στη Συρία και η εκτίναξη των μεταναστευτικών ροών προς την Ευρώπη .....	137
6.1.1) Ο αντίκτυπος των πρωτοφανών μεταναστευτικών ροών στο ΚΕΣΑ και στα εθνικά συστήματα ασύλου.....	144
6.1.2) Μια κρίση μέσα στην κρίση: η ανθρωπιστική διάσταση της εκτίναξης των προσφυγικών ροών .....	146
6.2) Η επίδραση της προσφυγικής κρίσης στη λήψη πολιτικών αποφάσεων - Μια αμφίδρομη σχέση .....	147

6.2.1) Το πρόγραμμα μετεγκατάστασης (relocation) της ΕΕ .....	148
6.2.2) Το πρόγραμμα επανεγκατάστασης (resettlement) της ΕΕ ως μια μορφή «εξωτερικοποίησης» του ασύλου .....	153
6.2.3) Η αντίδραση της ΕΕ και το σφράγισμα του «βαλκανικού διαδρόμου»: Προς μια Ευρώπη του Ασύλου ή μια Ευρώπη κλειστών συνόρων; .....	155
6.2.4) Η Συμφωνία ΕΕ - Τουρκίας.....	158
6.3) Η Ελλάδα στο επίκεντρο της προσφυγικής κρίσης: Από χώρα αποστολής μεταναστών, χώρα transit και υποδοχής .....	162
6.3.1) Το ζήτημα της υποδοχής και καταγραφής των προσφυγικών ροών-Συνθήκες - Δομές φιλοξενίας-Εμπλεκόμενοι φορείς (πλην των κρατικών) .....	164
6.3.2) Ο εγκλωβισμός των προσφύγων στην Ελλάδα - Πρόσβαση σε βασικές ανάγκες και υπηρεσίες - Πρόσφατα δεδομένα .....	167
6.3.3) Οι επιπτώσεις στο ελληνικό σύστημα ασύλου.....	171
<b>ΚΡΙΣΕΙΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ .....</b>	<b>174</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....</b>	<b>181</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1 .....</b>	<b>189</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2 .....</b>	<b>195</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3 .....</b>	<b>197</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4 .....</b>	<b>201</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 5 .....</b>	<b>205</b>



## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕΔΑ	Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΚΚΑ	Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης
ΕΛ.ΑΣ	Ελληνική Αστυνομία
ΕΛΙΑΜΕΠ	Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΧ	Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΙΕΚΕΘ	Ινστιτούτο Έρευνας & Κατάρτισης Ευρωπαϊκών Θεμάτων
ΚΕΣΑ	Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
ΚΕΙ	Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας
Κ.Υ.Τ.	Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.	Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης Αλλοδαπών
ΣτΕυρ	Συμβούλιο της Ευρώπης
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣυνΘΕΚ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΥΑ	Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
AIDA	Asylum Information Database
CoE	Council of Europe (Συμβούλιο της Ευρώπης)
EASO	European Asylum Support Office (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο)
ECRE	European Council on Refugees and Exiles (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους)
ECHR	European Court of Human Rights (ΕΔΔΑ)
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights (Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης)
IOM	International Organization for Migration (Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees





## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία έχει ως σκοπό την διερεύνηση της επίδρασης, στο επίπεδο προστασίας των προσφύγων, των πρόσφατων πολιτικών εξελίξεων και αποφάσεων, σε διεθνή, ευρωπαϊκή και εθνική κλίμακα, όπως αυτές εμφανίζονται στις διακηρύξεις των επίσημων επιμέρους θέσεων και πρακτικών, αλλά και στις διάφορες πρωτοβουλίες, νομοθετικές και άλλες. Σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν η ανάλυση της πολυεπίπεδης διάρθρωσης του νομικού πλαισίου, που ρυθμίζει το καθεστώς χορήγησης ασύλου, καθώς και η μελέτη ευρύτερων παραμέτρων που συμβάλουν στη διαμόρφωσή του όπως η εθνική ασφάλεια και η κρατική κυριαρχία, ο αναδυόμενος εθνικισμός και η ξενοφοβία, αλλά και η οικονομική ύφεση (2008-13). Η διόγκωση των μεταναστευτικών ρευμάτων από τις χώρες της Μέσης Ανατολής, της Ασίας και της Βόρειας Αφρικής προς την Ευρώπη, ιδίως μέσω της Ελλάδας, με ορόσημο τα έτη 2015 και 2016, αλλά και η εκτίναξη του αριθμού των εν δυνάμει προσφύγων, προερχόμενων από χώρες που δημιουργούν ζητήματα διεθνούς προστασίας, τίθενται στο επίκεντρο της σχετικής προβληματικής. Η διαχείριση της προσφυγικής κρίσης και η επακόλουθη λήψη πολιτικών αποφάσεων τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε διεθνές επίπεδο, επισφράγισε την επικράτηση ως προτεραιότητας της συνοριακής ασφάλειας, με την ταυτόχρονη εισαγωγή όρων γεωπολιτικής και διεθνών σχέσεων στο ήδη πολύπλοκο ζήτημα της διεθνούς προστασίας. Συμπερασματικά, θα λέγαμε, πως ενόψει της σύγκρουσης μεταξύ των κανονιστικών αρχών του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου αφενός και, αφετέρου, της υιοθετούμενης πραγματιστικής προσέγγισης των κρατών της ΕΕ, τα δικαιώματα των προσφύγων φαίνεται ότι σχετικοποιούνται και σημαντικές διαστάσεις τους αποδυναμώνονται.



## **ABSTRACT**

This thesis aims to examine the impact of recent political developments and decisions at international, European and national level, as they appear in the official declarations and practices, but also in the various initiatives, legislative and other, on the level of refugee protection. Of great importance is the analysis of the multilevel structure of the legal framework regulating the asylum system, and the study of further parameters contributing to its formation, such as national security and state sovereignty, emerging nationalism and xenophobia, as well as the economic recession (2008-13). The expansion of migration flows from the Middle East, Asia and North Africa to Europe, in particular through Greece, with a milestone in 2015 and 2016, as well as the escalation of the number of potential refugees coming from countries which create issues of international protection, are at the heart of the problem. The management of the refugee crisis and the consequent political decision-making at both EU and international level has highlighted the prevalence of border security as a priority, with the introduction -at the same time- of geopolitical and international relations in the already complex issue of international protection. In conclusion, we would say that, in view of the conflict between the normative principles of international and EU legislation and the adopted pragmatist approach of the EU states, the rights of refugees seem to be relativised and their dimensions are weakening.



## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Οι πληθυσμιακές μετακινήσεις συνιστούν φαινόμενο τόσο παλιό όσο και η παρουσία του ανθρώπου στη γη. Στην πάροδο των αιώνων σημειώθηκαν μαζικές μετατοπίσεις πληθυσμών, ωστόσο στον 21ο αιώνα και δη στη σύγχρονη πραγματικότητα, αποτελούν ένα εδραιωμένο χαρακτηριστικό της οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Αναμφισβήτητα, οι τεχνολογικές εξελίξεις που διευκολύνουν τη μετακίνηση αλλά και την διατήρηση της επικοινωνίας με τον τόπο προέλευσης, καθώς και η παγκοσμιοποίηση, επηρεάζουν σημαντικά τα ποσοτικά αλλά και τα ποιοτικά δεδομένα της μετανάστευσης.

Κατά κύριο λόγο οι μετακινήσεις αυτές είναι απόρροια των διαφορών μεταξύ γεωγραφικών περιοχών-κρατών που αφορούν στα δημογραφικά δεδομένα, στο επίπεδο εισοδήματος και ανάπτυξης, όπως και εξασφάλισης ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ασφάλειας, εφόσον δε η ύπαρξη διαφορών είναι δεδομένη, αυτές καθίστανται αναπόφευκτες. Περαιτέρω, οι μεταναστευτικές κινήσεις επιφέρουν ταυτόχρονα θετικές και αρνητικές συνέπειες για τις χώρες υποδοχής και προέλευσης και είναι αναμενόμενο πως η αντίδραση της διεθνούς κοινότητας απέναντι στο φαινόμενο αυτό επικεντρώνεται στην επιδίωξη μεγιστοποίησης των θετικών συνεπειών και τον εντοπισμό και έλεγχο των αρνητικών.

Οι χώρες κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως αυτές της βορειοδυτικής Ευρώπης, συνιστούν πεδίο προσέλκυσης μεταναστευτικών ροών από χώρες με χαμηλότερους δείκτες ανάπτυξης, χαμηλότερο επίπεδο κοινωνικής προστασίας, και διαφορετικούς ρυθμούς δημογραφικής ευρωστίας. Ωστόσο το ήδη υπάρχον μεταναστευτικό ρεύμα από της χώρες της Μέσης Ανατολής, Ασίας και Βόρειας Αφρικής διογκώθηκε εκτεταμένα μετά την έναρξη της κρίσης στη Συρία το 2011, με ορόσημο τα έτη 2015 και 2016, οπότε και τα σχετικά μεγέθη εκτοξεύτηκαν. Η Ελλάδα εξαιτίας της γεωγραφικής της θέσης αλλά και της ιδιότητάς της ως κράτους μέλους της ΕΕ βρέθηκε στο επίκεντρο του προβλήματος.

Στον τεράστιο και εν πολλοίς ανεξέλεγκτο όγκο μεταναστευτικών κυμάτων που προωθούνται μέσω των νότιων και ανατολικών χωρών της Ευρώπης, η παρατεταμένη συριακή κρίση προσέδωσε ένα νέο ποιοτικό χαρακτηριστικό: ενώ αρχικά και υπό φυσιολογικές συνθήκες οι αριθμοί των προσώπων που κανονικά θα δικαιούνταν το καθεστώς πολιτικού πρόσφυγα, σύμφωνα με τη κείμενη εθνική

και ενωσιακή νομοθεσία, παρέμεναν αρχικά αμελητέοι συγκριτικά με αυτούς των προσώπων που αναζητούσαν απλώς μια καλύτερη ζωή, οι αριθμοί των εν δυνάμει προσφύγων πλέον εκτινάχτηκαν με αποτέλεσμα οι περισσότεροι να έχουν τεθεί σε ένα νομικό “no man's land” μεταξύ ασύλου και μετανάστευσης (Τάκης, 2015). Οι εισερχόμενοι μάλιστα, σύμφωνα με τα στοιχεία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, προέρχονται κυρίως από χώρες που δημιουργούν ζητήματα διεθνούς προστασίας, δημιουργώντας κυρίως θέμα διαχείρισης εν δυνάμει προσφύγων και όχι αλλοδαπών προς επιστροφή.

Αυτές οι “μεικτές” μεταναστευτικές ροές, πέραν του ότι δημιούργησαν εξαιρετικές απαιτήσεις στους διοικητικούς μηχανισμούς για την ορθολογική αντιμετώπισή τους, εν μέσω της προϋπάρχουσας και συνεχιζόμενης, ειδικά για τη χώρα μας, οικονομικής κρίσης, επανέφεραν στο προσκήνιο το δίλημμα ανάμεσα στην μη παραβίαση των εξωτερικών συνόρων και στην προάσπιση της εθνικής ασφάλειας και συνοχής, και στην προστασία και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το όλο φαινόμενο ενέτεινε η εκδήλωση των τρομοκρατικών επιθέσεων σε διάφορες χώρες της Ευρώπης όπου συμμετείχαν και αλλοδαποί που ταξίδεψαν εκεί έχοντας αναμικθεί στο πλήθος των μεταναστευτικών ροών, αναζωπυρώνοντας παράλληλα ξενοφοβικές και ακραίες εθνικιστικές ρητορικές. Η μεγάλη πρόκληση για τα κράτη ήταν και συνεχίζει να είναι ο επιτυχής περιορισμός της πρόσβασης παράτυπων μεταναστών στο έδαφός τους, χωρίς ταυτόχρονα να υπονομεύεται το δικαίωμα για αναζήτηση και παροχή διεθνούς προστασίας στα πρόσωπα που τη δικαιούνται.

Η απόφαση της Συνόδου Κορυφής των 28 κρατών μελών της ΕΕ της 7 Μαρτίου 2016, σύμφωνα με την οποία οι «ακανόνιστες ροές μεταναστών κατά μήκος του διαδρόμου των Δυτικών Βαλκανίων έχουν πλέον τερματιστεί», επισφράγισε την επικράτηση ως προτεραιότητας της συνοριακής ασφάλειας, οδηγώντας την ίδια στιγμή στον εγκλωβισμό χιλιάδων μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα, οι οποίοι σε πολλές περιπτώσεις διαβιούν υπό συνθήκες που δοκιμάζουν τα όρια της απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης. Στη συνέχεια, η συμφωνία μεταξύ ΕΕ-Τουρκίας αναφορικά με την επανεισδοχή μεταναστών στην Τουρκία εισήγαγε όρους γεωπολιτικής και διεθνών σχέσεων στο ήδη πολύπλοκο ζήτημα της διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης, ενώ επανέφερε στο προσκήνιο το ζήτημα της «ασφαλούς χώρας».

Ο αυτοπροσδιορισμός της ΕΕ ως μια φιλελεύθερης και χωρίς διακρίσεις και αποκλεισμούς ένωσης κρατών δοκιμάζεται βαθιά λοιπόν από τη μαζική μετανάστευση και τον αναδυόμενο εθνικισμό, δίχως την ίδια ώρα να αποδίδεται η ανάλογη βαρύτητα στην καταπολέμηση των πραγματικών αιτίων της προσφυγικής κρίσης. Αυτή η σύγκρουση μεταξύ των κανονιστικών αρχών του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου και της ακολουθουμένης πραγματιστικής προσέγγισης, το διακύβευμα ανάμεσα στη συνοριακή ασφάλεια και τον ανθρωπισμό υπό τις σημερινές συνθήκες, φανερώνει την κρίση ταυτότητας και την αντιφατικότητα των διεθνών οργανισμών, ταυτόχρονα όμως πλήττει ευθέως το επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων και οδηγεί σε μια σχετικοποίησή τους αφαιρώντας σημαντικές διαστάσεις από αυτά. Ακριβώς αυτό το ζήτημα, δηλαδή τις επιδράσεις και επιπτώσεις των πρόσφατων πολιτικών εξελίξεων και αποφάσεων σε διεθνή και ευρωπαϊκή κλίμακα, κατ' επέκταση δε και σε εθνική, στο επίπεδο προστασίας αλλά και σε αυτό καθαυτό το περιεχόμενο των δικαιωμάτων των προσφύγων, πραγματεύεται η παρούσα εργασία.

Θα πρέπει εξ αρχής να τονιστεί πως τα περιεχόμενα της εργασίας εστιάζουν αποκλειστικά στα δικαιώματα των προσφύγων και των δικαιούχων λοιπών μορφών διεθνούς προστασίας, όπως αυτοί ορίζονται στις σχετικές διατάξεις του διεθνούς, ενωσιακού και εθνικού δικαίου, χωρίς αναφορές σε λοιπές κατηγορίες μεταναστών. Για το λόγο αυτό, ήδη από το πρώτο κεφάλαιο, αποσαφηνίζεται η έννοια του πρόσφυγα και των δικαιούχων λοιπών μορφών διεθνούς προστασίας, ενώ προσεγγίζεται το ζήτημα της διάκρισής τους από λοιπές κατηγορίες μετανάστευσης, αφού σε διαφορετική περίπτωση θα ήταν εξαιρετικά δυσχερές και νομικά μετέωρη, η αντιστοίχιση των δικαιωμάτων που περιγράφονται στις εκάστοτε διατάξεις με τα δικαιούμενα πρόσωπα.

Περαιτέρω, στο δεύτερο κεφάλαιο παρατίθεται το διεθνές θεσμικό και νομικό πλαίσιο προστασίας των προσφύγων, περιλαμβάνοντας τα βασικότερα διεθνή κείμενα και τις συναφείς αρχές. Σημαντικό μέρος του δεύτερου κεφαλαίου αφιερώνεται στη διαμόρφωση της πολιτικής ασύλου στην ΕΕ καθώς και στο κανονιστικό περιεχόμενο του νομικού συστήματος του Δουβλίνου, λόγω της ιδιαίτερης βαρύτητάς τους στη διαχείριση της τρέχουσας κατάστασης. Επίσης προσεγγίζεται το ζήτημα της προστασίας των προσφύγων στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης και της ΕΣΔΑ, με εκτενέστερη αναφορά στην απόφαση

M.S.S. του ΕΛΛΑ και τις επιπτώσεις αυτής στη σχετική θεματική. Στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο πραγματοποιείται μια επισκόπηση του εθνικού νομοθετικού πλαισίου για την χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας και των βασικότερων διοικητικών θεσμών και πρακτικών που διαμορφώνουν την πολιτική ασύλου στην χώρα μας, χωρίς να παραλείπεται λεπτομερής, εν μέρει δε και κριτική αναφορά, στις πλέον πρόσφατες νομοθετικές εξελίξεις αλλά και στην τρέχουσα κατάσταση.

Ακολουθώς, στο τέταρτο κεφάλαιο, η εργασία επικεντρώνεται στην αποτύπωση και παράθεση των δικαιωμάτων των προσφύγων όπως αυτά εξειδικεύονται στο διεθνές, ενωσιακό και εθνικό δίκαιο. Για λόγους πληρέστερης και ευχερέστερης μελέτης των αναλυόμενων δικαιωμάτων επιχειρείται μια κατηγοριοποίηση-ταξινόμηση αυτών, ανάλογα με το ειδικότερο περιεχόμενό τους, ενώ οι θεματικές ενότητες που αναπτύσσονται εξετάζονται, ταυτόχρονα, υπό μια τριπλή διάσταση: αυτή που υπαγορεύεται από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, τη διάσταση που διαμορφώνει η ενωσιακή νομοθεσία και τέλος αυτή που διαγράφεται στο ελληνικό δίκαιο.

Όπως ήδη προαναφέρθηκε, τα δικαιώματα των προσφύγων, συνεπώς δε η άσκηση και απόλαυσή τους, τελούν σε συνάρτηση με πληθώρα παραγόντων που με τη σειρά τους επηρεάζουν και διαμορφώνουν το περιεχόμενό τους. Ως εκ τούτου, κρίθηκε σκόπιμη η παρεμβολή, πριν την συνέχιση με τη διαμορφούμενη στην εποχή μας κατάσταση, ενός παρεμπόπτοντος κεφαλαίου στο οποίο θίγονται τα ζητήματα της κρατικής κυριαρχίας, του ρατσισμού, της ασφάλειας και της οικονομικής κρίσης, όπως αυτά διαγράφονται στη σύγχρονη πραγματικότητα και πάντα σε σχέση με τα δικαιώματα των προσφύγων. Στο ίδιο κεφάλαιο εντάσσεται και μια ειδικότερη μνεία στις υποχρεώσεις των προσφύγων και αιτούντων άσυλο, όπως αυτές τίθενται από τη διεθνή, ενωσιακή και ελληνική έννομη τάξη, αλλά και στους επιβαλλόμενους σε αυτούς περιορισμούς, με έμφαση στο θέμα της κράτησης και στη σχετική ακολουθούμενη πολιτική στην Ελλάδα.

Στο έκτο και τελευταίο, πλην όμως ογκωδέστερο, κεφάλαιο της εργασίας αποτυπώνεται η τρέχουσα κατάσταση καθώς και ο αντίκτυπος των διεθνών και ευρωπαϊκών πολιτικών εξελίξεων στη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος. Περιλαμβάνονται στοιχεία που αφορούν στην εκτόξευση των προσφυγικών ροών προς την ευρωπαϊκή ήπειρο εξαιτίας της κρίσης στη Συρία και ιδιαίτερα στις



αφίξεις μέσω της Ελλάδας, ενώ επιχειρείται μια κριτική αξιολόγηση των πρόσφατων πολιτικών αποφάσεων, ιδίως δε της απόφασης για το «σφράγισμα του βαλκανικού διαδρόμου», αυτών για την εγκαθίδρυση των μηχανισμών μετεγκατάστασης και επανεγκατάστασης, αλλά και της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας.

Για την εξέταση του θέματος της εργασίας και των επιμέρους ερευνητικών ερωτημάτων και ζητημάτων αξιοποιείται βιβλιογραφία (ελληνική και αγγλική), η διεθνής, ευρωπαϊκή και ελληνική νομοθεσία, πληροφορίες και στατιστικά δεδομένα (βάσεις δεδομένων της Eurostat, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης κτλ), δημοσιεύματα στον ελληνικό και ξένο τύπο, καθώς και εκθέσεις και στατιστικά στοιχεία κρατικών και μη κρατικών φορέων (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Διεθνής Αμνηστία κτλ). Δεδομένων των συνεχών εξελίξεων στο προσφυγικό ζήτημα, χρονικό σημείο περάτωσης της έρευνας τίθεται ο μήνας Απρίλιος του 2017, οπότε και τα χρησιμοποιηθέντα στοιχεία (νομικές διατάξεις και στατιστικά ή αριθμητικά δεδομένα) είναι επικαιροποιημένα έως και αυτή την χρονική περίοδο. Τέλος, καθόσον το κείμενο αφορά και καταγράφει διαστάσεις ενός ζητήματος που διαρκώς εξελίσσεται, κατά τη συγγραφή, έγινε προσπάθεια οι διατυπώσεις να λαμβάνουν υπόψη τους αυτήν ακριβώς τη ρευστή συγκυρία.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

### Γενικές έννοιες - ορισμοί και διακρίσεις της μετανάστευσης

#### 1.1) Η έννοια του πρόσφυγα

Οι πρώτοι συμβατικοί ορισμοί της έννοιας του πρόσφυγα που υιοθετήθηκαν στα πλαίσια διεθνών πράξεων για την προστασία των προσφύγων κατά την περίοδο της Κοινωνίας των Εθνών δεν ήταν γενικά αποδεκτοί. Στην εξελικτική πορεία της διεθνούς προστασίας του πρόσφυγα αρχίζουν να υπεισέρχονται στον ορισμό, πέραν των πραγματικών στοιχείων που αρκούνται στην καταγραφή της πραγματικής κατάστασης, ιδεολογικά και γεωγραφικά στοιχεία (Νάσκου-Περράκη, 1991:55-58). Ο βασικός ορισμός της έννοιας του πρόσφυγα είναι αυτός που αποτυπώνεται στη Σύμβαση της Γενεύης «περί της νομικής καταστάσεως των προσφύγων» της 28.7.1951, όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31.1.1967 με το οποίο απαλείφθηκε ο χρονικός περιορισμός της Σύμβασης<sup>1</sup>. Τα κείμενα αυτά αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς νομικού καθεστώτος για την προστασία των προσφύγων σε οικουμενικό επίπεδο, στα οποία 146 κράτη έχουν προσχωρήσει, είτε στο ένα ή και στα δύο.

Σύμφωνα με το άρθρο 1Α§2 εδ.1 της Σύμβασης του 1951 πρόσφυγας είναι κάθε πρόσωπο: *«... που εξαιτίας δικαιολογημένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων ευρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή λόγω του φόβου τούτου δεν επιθυμεί να απολαμβάνει της προστασίας της χώρας αυτής ή εάν δεν έχει υπηκοότητα και ευρίσκεται εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του δεν δύναται ή λόγω του φόβου τούτου δεν επιθυμεί να επιστρέψει σ' αυτήν»<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Η Σύμβαση του 1951 στο άρθρο 1Α2 έθετε έναν χρονικό περιορισμό: ότι τα γεγονότα που οδήγησαν το άτομο έξω από την χώρα του, πρέπει να έλαβαν χώρα πριν από μια συγκεκριμένη ημερομηνία, την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1951.

<sup>2</sup> Το άρθρο 1 Α (1) της Σύμβασης του 1951 αναφέρεται και στους καταστατικούς πρόσφυγες (**Statutory Refugees**), δηλαδή στα πρόσωπα που θεωρούνται πρόσφυγες σύμφωνα με τις διατάξεις των διεθνών κειμένων που προηγούνται της Σύμβασης και απαριθμούνται σχετικώς, με στόχο την εξασφάλιση της συνέχειας της διεθνούς προστασίας των προσφύγων, που επικέντρωσε το ενδιαφέρον της διεθνούς κοινότητας σε διάφορες προηγούμενες περιόδους, ωστόσο τα διεθνή αυτά κείμενα έχουν χάσει μεγάλο μέρος από τη σημασία τους. Ωστόσο, ένα πρόσωπο που έχει θεωρηθεί πρόσφυγας σύμφωνα με τους ορισμούς αυτών των διεθνών κειμένων είναι αυτόματα πρόσφυγας κατά τη Σύμβαση του 1951. Έτσι κάτοχος του αποκαλούμενου «Διαβατηρίου Nansen» ή «Πιστοποιητικού καταλληλότητας» (Certificate of eligibility) που είχε εκδοθεί από τη Διεθνή

Από την ίδια τη λεκτική του διατύπωση ο ορισμός αυτός καλύπτει τόσο υποκείμενα τα οποία διαθέτουν ιθαγένεια, όσο και ανιθαγενείς (Ακριβοπούλου-Παπανδρέου, 2012). Στην περίπτωση του αναγνωρισμένου ανιθαγενούς, από τις δύο ιδιότητες που έχει, δηλαδή αυτή του πρόσφυγα και εκείνη του ανιθαγενούς, θα επικρατήσει η πρώτη, οπότε ως πρόσφυγας θα προστατεύεται από την χώρα υποδοχής αλλά και από τις υπόλοιπες χώρες, ενώ για τον μη αναγνωρισμένο ανιθαγενή (de facto ανιθαγενής), η Σύμβαση του 1951 θα τυγχάνει εφαρμογής από τη στιγμή που στο πρόσωπό του αναγνωρίστηκε η ιδιότητα του πρόσφυγα (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:280-281).

Συχνά γίνεται λόγος για «de jure πρόσφυγες» και ως τέτοιοι θεωρούνται όσοι, από τη στιγμή που εισήλθαν νόμιμα ή παράνομα σε μία χώρα ζητώντας πολιτικό άσυλο, αναγνωρίστηκαν στη συνέχεια ως πρόσφυγες σύμφωνα με τις διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης και, επομένως, απολαμβάνουν των δικαιωμάτων που η εν λόγω Σύμβαση παρέχει σε αυτούς (Παπασιώπη-Πασιά, 2012). Διαφορετική είναι η περίπτωση των ατόμων εκείνων που βρέθηκαν σε μια άλλη χώρα και δεν επιθυμούν να επιστρέψουν στην χώρα τους λόγω των γεγονότων που έλαβαν χώρα στο μεταξύ (π.χ. πραξικόπημα), γνωστοί στη διεθνή βιβλιογραφία με το γαλλικό όρο «sur place», αποδιδόμενο στην ελληνική ως *‘επί τόπου πρόσφυγες’*. Τα άτομα αυτά δεν είναι μεν πρόσφυγες, με την στενή του όρου έννοια, αλλά δεν είναι ακριβώς μετανάστες διότι η έλλειψη προθυμίας να επιστρέψουν στην χώρα της ιθαγένειάς τους ή στη χώρα όπου προηγουμένως διέμεναν μόνιμα σχετίζεται με θεμελιώδεις ελευθερίες, φοβούνται δε να επιστρέψουν σε αυτήν γιατί υπάρχει φόβος να διωχθούν είτε για τις πολιτικές τους πεποιθήσεις είτε για έναν από τους υπόλοιπους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση της Γενεύης (Νάσκου-Περράκη, 1991:63) & (Παπασιώπη-Πασιά, 2012).

Αναφορικά με τους καλούμενους «de facto» πρόσφυγες, πρόκειται για άτομα που δεν έχουν αναγνωρισθεί ως πρόσφυγες -σύμφωνα με την έννοια της Σύμβασης της

---

Οργάνωση των Προσφύγων (ταυτότητα που χρησίμευσε ως ταξιδιωτικό έγγραφο και χορηγούνταν σε πρόσφυγες σύμφωνα με τις διατάξεις των κειμένων που ίσχυαν πριν από τον πόλεμο), πρέπει να θεωρείται πρόσφυγας κατά τη Σύμβαση του 1951, εκτός εάν στην περιπτώσή του ισχύει κάποια από τις ρήτρες παύσης ή εξαιρείται από την εφαρμογή της Σύμβασης δυνάμει ρήτρας αποκλεισμού. Αυτό επίσης εφαρμόζεται και για το επιζών παιδί ενός καταστατικού πρόσφυγα (Υπατη Αρμοστεία Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, *ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΣΤ’ Έκδοση*, Αθήνα 2009, σελ.14-15)

Γενεύης και επομένως δεν εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 1 Α§2 εδ.1 της Σύμβασης της Γενεύης- αλλά είτε έχει απορριφθεί από τις αρμόδιες αρχές το αίτημά τους για αναγνώριση της προσφυγικής τους ιδιότητας -συνεχίζει όμως να υπάρχει φόβος για τη ζωή τους εάν επιστρέψουν σε αυτήν- είτε εγκατέλειψαν τη χώρα τους για λόγους όχι φόβου δίωξης αλλά λόγω εμπόλεμων καταστάσεων ή φυσικών καταστροφών, είτε τέλος, δεν υπέβαλαν αίτημα για να αναγνωριστούν ως πρόσφυγες επειδή ακριβώς φοβούνται μήπως διωχθούν οι στενοί συγγενείς τους που βρίσκονται στη χώρα την οποία εγκατέλειψαν (Παπασιώπη-Πασιά, 2012). Για τα πρόσωπα αυτά ωστόσο διεθνείς οργανισμοί υποστηρίζουν την ανάγκη ευνοϊκότερης μεταχείρισής τους από αυτής των λοιπών αλλοδαπών εν γένει λόγω της αδυναμίας τους ή της άρνησής τους να επιστρέψουν στις χώρες καταγωγής τους και προτείνουν την εφαρμογή στους de facto πρόσφυγες όσο το δυνατόν περισσότερων άρθρων της Σύμβασης της 28ης Ιουλίου 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων<sup>3</sup>.

Ιδιαίτερη κατηγορία επίσης συνιστούν οι αποκαλούμενοι «refugees in orbit» δηλαδή ‘*πρόσφυγες σε τροχιά*’. Πρόκειται για άτομα τα οποία δεν καταφέρνουν σε καμία χώρα να γίνουν δεκτοί, με άμεση συνέπεια να περιφέρονται συνεχώς από τη μία χώρα στην άλλη έως ότου κάποια χώρα τους χορηγήσει πολιτικό άσυλο ή κάποια οργάνωση τους βοηθήσει να μεταναστεύσουν αλλού. Η εξάλειψη αυτού του φαινομένου αποτέλεσε εξάλλου βασικό στόχο της Σύμβασης του Δουβλίνου του 1991 και των μετεξελιξιών του (Δουβλίνο II & III).

Το άρθρο 1 της Σύμβασης του 1951 όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, θέτει τις προϋποθέσεις εκείνες που πρέπει να συγκεντρώνει ένα άτομο για να του αναγνωριστεί επίσημα η ιδιότητα του πρόσφυγα, η δε αναγνώριση αυτή έχει καθαρά δηλωτικό χαρακτήρα<sup>4</sup> και επαφίεται στις αρμόδιες αρχές κάθε χώρας (Νάσκου-Περράκη, 1991:64), καθώς τα προαναφερόμενα διεθνή κείμενα δεν ρυθμίζουν τον τρόπο σύμφωνα με τον οποίο θα χορηγείται σε έναν αλλοδαπό που ζητά άσυλο η ιδιότητα αυτή από το κράτος υποδοχής (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:284).

---

<sup>3</sup> Όπως η Σύσταση 773 για τους de facto πρόσφυγες που Υιοθετήθηκε από τη Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης στις 26 Ιανουαρίου 1976.

<sup>4</sup> Η σχετική αναγνώριση έχει δηλωτικό και όχι δημιουργικό χαρακτήρα. Δεν γίνεται δηλαδή κανείς πρόσφυγας εξαιτίας της αναγνώρισης, αλλά αναγνωρίζεται ως πρόσφυγας επειδή είναι.

Ιδιαίτερα διαδεδομένη στη θεωρία είναι η διάκριση-ταξινόμηση αυτών των προϋποθέσεων σε τρία μέρη: *Τις ρήτρες υπαγωγής*, που θέτουν τα κριτήρια που εφαρμόζονται για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα και αποτελούν τη θετική βάση καθορισμού του καθεστώτος του δικαιούχου της διεθνούς προστασίας. *Τις ρήτρες αποκλεισμού*, που εξαιρούν από την προστασία του καθεστώτος του πρόσφυγα όποιον πληροί τα κριτήρια αναγνώρισης επειδή δεν χρειάζεται ή δεν αξίζει τη διεθνή προστασία. *Τις ρήτρες παύσης*, που περιγράφουν τις συνθήκες παύσης του καθεστώτος του πρόσφυγα, επειδή δεν είναι πλέον αναγκαία ή επειδή δεν δικαιολογείται η διεθνής προστασία. (*Υπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Εισαγωγή στη διεθνή Προστασία, Εγχειρίδιο Αυτοδιδασκαλίας, 2005*)

### **1.1.1) Προϋποθέσεις αναγνώρισης της ιδιότητας του πρόσφυγα - Ρήτρες υπαγωγής**

Τα πρόσωπα τα οποία διαθέτουν την ιθαγένεια ενός κράτους θα πρέπει να πληρούν σωρευτικά τις παρακάτω προϋποθέσεις, προκειμένου να μπορούν να επικαλεστούν την προστασία που παρέχει η Σύμβαση: α) να βρίσκονται *εκτός του κράτους* του οποίου την υπηκοότητα έχουν, β) να βιώνουν *δικαιολογημένο φόβο δίωξης* εξαιτίας περιοριστικά αριθμούμενων λόγων (φυλή, θρησκεία, εθνικότητα, κοινωνική τάξη ή πολιτικές πεποιθήσεις) και γ) να *μη μπορούν ή να μην επιθυμούν να ζητήσουν προστασία* από το κράτος του οποίου έχουν την ιθαγένεια ακριβώς επειδή υπάρχει το στοιχείο του δικαιολογημένου -και για συγκεκριμένους λόγους- φόβου. Από την άλλη πλευρά, τα ανιθαγενή πρόσωπα προσδιορίζονται ως πρόσφυγες εάν, για τους ίδιους λόγους οι οποίοι αναφέρθηκαν αμέσως πιο πάνω: α) βρίσκονται εκτός της χώρας της προηγούμενης *συνήθους διαμονής* τους και β) δεν επιθυμούν ή δε μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα αυτή (Ακριβοπούλου-Παπανδρέου, 2012).

Ο ορισμός του πρόσφυγα στη Σύμβαση του 1951 προβάλλει δύο ουσιαστικά εννοιολογικά στοιχεία: ένα υποκειμενικό, το φόβο<sup>5</sup> δίωξης, και ένα στοιχείο

---

<sup>5</sup> Η φράση «δικαιολογημένος φόβος δίωξης», στοιχείο που στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου συνεχώς εξελίσσεται (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:280), ενέχει το στοιχείο του φόβου, μια ενδιάθετη κατάσταση και υποκειμενική προϋπόθεση, στο οποίο προστίθεται ο χαρακτηρισμός δικαιολογημένος που εισάγει και αντικειμενικά κριτήρια.

αντικειμενικό, δηλαδή τον πραγματικό κίνδυνο που καθιστά δικαιολογημένο το φόβο (Βρέλλης, 2003:256). Προκειμένου να εξακριβωθεί η ύπαρξη του δικαιολογημένου φόβου, πρέπει και τα δύο στοιχεία να εκτιμηθούν, σύμφωνα δε με την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. κάθε αξιολόγηση του υποκειμενικού στοιχείου είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την εκτίμηση της προσωπικότητας του αιτούντος, ενώ ως προς το αντικειμενικό στοιχείο είναι αναγκαίο να αξιολογηθούν οι ισχυρισμοί του αιτούντος.

Η διατύπωση εξαιτίας «δικαιολογημένου φόβου διώξεως» -για τους λόγους που παρατέθηκαν- υποδηλώνοντας ένα συγκεκριμένο κίνητρο, αποσυνδέει αυτόματα κάθε άλλο λόγο φυγής από τον ορισμό, με αποτέλεσμα να εξαιρεί θύματα πείνας ή φυσικής καταστροφής, εκτός εάν έχουν δικαιολογημένο φόβο διώξης για κάποιον από τους λόγους που προαναφέρθηκαν (Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2009:16-17). Σχετικά με το τι είναι ακριβώς δίωξη δεν προσδιορίζεται από το διεθνές δίκαιο (Νάσκου-Περράκη, 1991:75) ούτε υπάρχει παγκόσμια αποδεκτός ορισμός της (Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2009:20). Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει καταγράψει ορισμένες γενικές κατηγορίες καταστάσεων που συνιστούν δίωξη, όπως ενδεικτικά: απειλή κατά της ζωής ή της ελευθερίας για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων για τους ίδιους λόγους, δυσμενείς διακρίσεις όταν τα μέτρα διάκρισης καταλήγουν σε συνέπειες ουσιωδώς επιζήμιου χαρακτήρα για το πρόσωπο που τα υφίσταται<sup>6</sup>.

Εξαιρετική σημασία έχει το γεγονός ότι ενώ η δίωξη κανονικά συνδέεται με πράξεις των αρχών της χώρας, εντούτοις, είναι επίσης δυνατό να προέρχεται από τμήματα του πληθυσμού που δεν σέβονται τα όρια που έχουν θεσπιστεί από τους κανόνες δικαίου στη συγκεκριμένη χώρα. Μια τέτοια περίπτωση μπορεί να συνιστά η θρησκευτική μισαλλοδοξία που καταλήγει σε δίωξη σε μια χώρα που -ενώ κατά τα άλλα έχει κοσμικό καθεστώς- μεγάλα τμήματα του πληθυσμού της δεν σέβονται τις θρησκευτικές πεποιθήσεις των γειτόνων τους. Όταν γίνονται σοβαρές πράξεις δυσμενούς μεταχείρισης ή άλλου επιθετικού χαρακτήρα από τον κατά τόπους

---

<sup>6</sup> π.χ. σοβαρούς περιορισμούς στο δικαίωμά του να κερδίζει τα προς το ζην, στο δικαίωμά του να ασκεί τη θρησκεία του ή στο δικαίωμά του πρόσβασης σε γενικώς προσιτά εκπαιδευτικά ιδρύματα.

όχλο, είναι δυνατό να χαρακτηρισθούν ως δίωξη, εάν εν γνώσει γίνονται ανεκτές από τις αρχές ή εάν οι αρχές αρνούνται ή αποδεικνύονται ανίκανες να προσφέρουν αποτελεσματική προστασία (Υπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2009:23-24).

Όσον αφορά τους λόγους για τους οποίους πρέπει ένα πρόσωπο να επικαλεσθεί δικαιολογημένο φόβο δίωξης προκειμένου να αναγνωριστεί πρόσφυγας (φυλή, θρησκεία, εθνικότητα, κοινωνική τάξη ή πολιτικές πεποιθήσεις), η δίωξη δύναται να οφείλεται σε έναν ή σε συνδυασμό δύο ή περισσότερων από αυτούς τους λόγους, συχνά δε επικαλύπτονται. Απομένει λοιπόν στον εξεταστή αιτήματος ασύλου, κατά τη διερεύνηση των γεγονότων της υπόθεσης, να εξακριβώσει το λόγο ή τους λόγους που θεμελιώνουν το φόβο δίωξης για να αποφανθεί αν εμπίπτουν στον ορισμό της Σύμβασης του 1951.

### **1.1.2) Ρήτρες παύσης – αποκλεισμού**

Οι αποκαλούμενες «ρήτρες παύσης» (άρθρο 1 Γ (1) μέχρι (6) της Σύμβασης του 1951) καταγράφουν τις προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες ένα πρόσωπο παύει να είναι πρόσφυγας και βασίζονται στην εκτίμηση ότι η διεθνής προστασία δεν πρέπει να παρέχεται όπου πλέον δεν είναι αναγκαία ή δικαιολογημένη. Η απαρίθμηση των προϋποθέσεων παύσης της ιδιότητας του πρόσφυγα είναι εξαντλητική και από τη στιγμή δηλαδή που ένας πρόσφυγας εμπίπτει σε μια από τις ανωτέρω περιπτώσεις, είτε πρόκειται για «καταστατικό» πρόσφυγα, είτε πρόκειται για «νέο» πρόσφυγα, παύει να υπάγεται αυτόματα στο προϋπάρχον καθεστώς (Νάσκου-Περράκη, 2015). Πρέπει γι' αυτό να ερμηνεύονται περιοριστικά και συνεπώς δεν επιτρέπεται να προβάλλεται κατ' αναλογία κανένας άλλος λόγος προκειμένου να δικαιολογήσει την απώλεια του καθεστώτος του πρόσφυγα. Αυτονόητο είναι ότι, εάν κάποιος δεν επιθυμεί πλέον, για οποιονδήποτε λόγο, να θεωρείται πρόσφυγας, δεν υπάρχει λόγος να συνεχισθεί η υπαγωγή του στο καθεστώς του πρόσφυγα και η διεθνής προστασία του (Υπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2009:37) .

Οι λόγοι σύμφωνα με τους οποίους παύει η ιδιότητα του πρόσφυγα είναι:



(1) εκούσια χρήση της προστασίας της χώρας της οποίας είχε την ιθαγένεια. Η προϋπόθεση αυτή περιλαμβάνει τρία στοιχεία: i. οικεία βούληση, ii. πρόθεση και iii. εκ νέου χρήση, δηλαδή πραγματική απόκτηση της προστασίας της χώρας της ιθαγένειάς του<sup>7</sup>,

(2) εκούσια επανάκτηση της ιθαγένειάς του, την οποία είχε απολέσει<sup>8</sup>,

(3)η απόκτηση νέας ιθαγένειας και κατ' επέκταση υπαγωγή στην προστασία που τους παρέχει η νέα χώρα, μιας και πλέον δεν έχει ανάγκη διεθνούς προστασίας,

(4) εκούσια επάνοδος στη χώρα την οποία είχε εγκαταλείψει ή παρέμενε εκτός για λόγους δικαιολογημένου φόβου δίωξης,

(5)αδυναμία αποποίησης της προστασίας της χώρας της ιθαγένειάς του, διότι οι συνθήκες που τον οδήγησαν να αναγνωριστεί ως πρόσφυγας έπαψαν να υπάρχουν,

(6)δυνατότητα επιστροφής στη χώρα της συνήθους διαμονής του, εφ' όσον ο πρόσφυγας δεν έχει ιθαγένεια, διότι δεν υφίστανται πλέον οι προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες αναγνωρίστηκε πρόσφυγας.

Οι τέσσερις πρώτες από τις συνολικά έξι ρήτρες παύσης αντικατοπτρίζουν μεταβολή στην κατάσταση του πρόσφυγα η οποία οφείλεται σε πράξεις του ίδιου, ενώ οι δύο τελευταίες ρήτρες παύσης βασίζονται στην εκτίμηση ότι δεν δικαιολογείται πλέον η διεθνής προστασία λόγω μεταβολών στη χώρα όπου υπήρχε φόβος δίωξης, επειδή έπαυσαν να συντρέχουν οι λόγοι για τους οποίους το πρόσωπο έγινε πρόσφυγας (Υπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2009:37). Επιπρόσθετα, οι δύο τελευταίες ρήτρες προσθέτουν στη 2η παράγραφο τους μια εξαίρεση από τον κανόνα. Αντιμετωπίζουν θετικά εκείνα τα άτομα, που παρόλη την αλλαγή που επήλθε στη χώρα τους, λόγω της δίωξης που υπέστησαν στο παρελθόν, δεν παύουν να είναι πρόσφυγες. Τα άτομα αυτά που εξαιρούνται είναι οι καταστατικοί πρόσφυγες που προστατεύονται από το άρθρο 1Α1 της Σύμβασης,

---

<sup>7</sup> Δεν εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή πράξεις ή ενέργειες τις οποίες ο πρόσφυγας υποχρεούται να κάνει, δηλαδή ο πρόσφυγας ενεργεί παρά τη θέλησή του π.χ. θεώρηση του διαβατηρίου του από το προξενείο της χώρας της ιθαγένειάς του, ή η υποβολή αίτησης για εθνικό διαβατήριο ή και η υποβολή αίτησης διαζυγίου στη χώρα του, μια και μόνο έτσι μπορεί να πάρει διαζύγιο.

<sup>8</sup> Η χορήγηση ιθαγένειας με νόμο ή διάταγμα δεν θεωρείται εκούσια επανάκτηση, παρά μόνον εάν ο πρόσφυγας την αποδέχτηκε ρητά ή σιωπηρά.

μια κατηγορία που αποτελούσε την πλειοψηφία των προσφύγων κατά την εποχή που συντάχθηκε η Σύμβαση.

Τα τμήματα Δ', Ε' και ΣΤ' του άρθρου 1 της Σύμβασης του 1951 περιλαμβάνουν διατάξεις που αποκλείουν από το καθεστώς του πρόσφυγα πρόσωπα τα οποία κατά τα λοιπά συγκεντρώνουν τα χαρακτηριστικά του πρόσφυγα όπως καθορίζονται στο Α' Τμήμα του (ρήτρες αποκλεισμού). Τα πρόσωπα αυτά κατατάσσονται σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία (άρθρο 1 Δ) περιλαμβάνει πρόσωπα που απολαύουν ήδη της προστασίας ή της αρωγής των Ηνωμένων Εθνών (συγκεκριμένα άλλων οργάνων ή οργανισμών των Ηνωμένων Εθνών εκτός του Υπάτου Αρμοστή για τους Πρόσφυγες). Η δεύτερη κατηγορία (άρθρο 1 Ε) αναφέρεται σε πρόσωπα που κρίνεται ότι δεν έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία<sup>9</sup>. Η τρίτη κατηγορία (άρθρο 1 ΣΤ) απαριθμεί τις ομάδες των προσώπων που θεωρείται ότι δεν αξίζουν να τύχουν διεθνούς προστασίας όπου διευκρινίζεται ότι ακόμη και αν ένα πρόσωπο συγκεντρώνει όλες τις παραπάνω προϋποθέσεις, δεν μπορεί να επικαλείται την προστατευτική δύναμη της Σύμβασης εάν: α) έχει διαπράξει έγκλημα κατά της ειρήνης, έγκλημα πολέμου ή έγκλημα κατά της ανθρωπότητας, β) έχει διαπράξει σοβαρό αδίκημα του κοινού ποινικού δικαίου ή γ) είναι ένοχο ενεργειών αντίθετων προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών.

### **1.1.3) Ειδικές περιπτώσεις**

Διακριτή περίπτωση συνιστούν οι αποκαλούμενοι πρόσφυγες πολέμου, δηλαδή πρόσωπα που αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους εξαιτίας διεθνών ή εθνικών ενόπλων συγκρούσεων και δεν θεωρούνται συνήθως πρόσφυγες σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 ή το Πρωτόκολλο του 1967. Απολαύουν ωστόσο την προστασία που προβλέπεται από άλλα διεθνή κείμενα, όπως π.χ. οι

---

<sup>9</sup> Η διάταξη αυτή αναφέρεται στα πρόσωπα εκείνα που κατά τα λοιπά συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις για την αναγνώρισή τους ως πρόσφυγες και έχουν γίνει δεκτά σε μια χώρα στην οποία τους απονεμήθηκαν τα περισσότερα από τα δικαιώματα που κανονικά απολαύουν οι πολίτες τους, αλλά όχι η πλήρης ιθαγένεια. Τα πρόσωπα αυτά αναφέρονται συχνά ως «εθνικοί πρόσφυγες» - national refugees. Η χώρα που τους δέχεται έχει συνήθως πληθυσμό ίδιας εθνικής καταγωγής με αυτούς (ο.π υποσ.2 σελ. 46-47). Βλ. επίσης σε (Νάσκου-Περράκη, 2015): Οι πρόσφυγες αυτοί καλούνται *connationals*, «ως ημεδαποί» και κατά τη διάρκεια των εργασιών της Σύμβασης ταυτίζονταν με τους γερμανόφωνους (*Volkes-deutsche*) ή Γερμανούς στην καταγωγή πρόσφυγες που ζήτησαν άσυλο στη Δ. Γερμανία. Στην κατηγορία αυτή θα μπορούσαν να υπαχθούν οι Κύπριοι πρόσφυγες που ήρθαν στην Ελλάδα μετά την εισβολή του Αττίλα το 1974 και οι Έλληνες της Μ. Ασίας μετά την Μικρασιατική καταστροφή.

Συμβάσεις της Γενεύης του 1949 για την Προστασία των Θυμάτων Πολέμου και το Πρόσθετο Πρωτόκολλο του 1977 στις Συμβάσεις της Γενεύης του 1949 σχετικά με την Προστασία των Θυμάτων των Διεθνών Ένοπλων Συγκρούσεων (Υπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2009:53).

Ειδική κατηγορία επίσης συνιστούν οι λιποτάκτες, οι ανυπότακτοι και οι αντιρρησίες συνείδησης οι οποίοι δεν αποτελούν πρόσφυγες σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 καθώς ο φόβος ποινικής δίωξης και τιμωρίας για λιποταξία και για ανυποταξία δεν στοιχειοθετεί, αυτοτελώς κρινόμενος, δικαιολογημένο φόβο δίωξης σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 1Α, ενώ ούτε μπορεί κάποιος να είναι πρόσφυγας εάν ο μόνος λόγος για τη λιποταξία ή την ανυποταξία του είναι η αντιπάθειά του προς τη στρατιωτική θητεία ή ο φόβος της μάχης. Ειδικότερα για τους αντιρρησίες συνείδησης επαφίεται στα συμβαλλόμενα κράτη να χορηγούν το καθεστώς του πρόσφυγα σε πρόσωπα που αρνούνται να εκπληρώσουν τη στρατιωτική τους θητεία για γνήσια συνειδησιακούς λόγους (Υπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2009:53-55).

Οι αιτήσεις για αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα που υποβάλλονται από πρόσωπα που χρησιμοποίησαν βία ή διέπραξαν βιαιοπραγίες οποιασδήποτε φύσης και σε οποιαδήποτε συγκυρία, πρέπει εν πρώτοις να εξετάζονται με βάση τις ρήτρες υπαγωγής της Σύμβασης του 1951. Στις περιπτώσεις που ο αιτών συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις για την υπαγωγή του στο καθεστώς του πρόσφυγα, μπορεί να προκύψει το ερώτημα αν, ενόψει των πράξεων που τέλεσε και που συνιστούν χρήση βίας ή τέλεση βιαιοπραγιών, είναι δυνατό να μην καλύπτεται εξαιτίας των όρων μιας ή περισσότερων από τις ρήτρες αποκλεισμού (Υπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2009:55-57).

## **1.2) Άλλες μορφές διεθνούς προστασίας**

Πολλά κράτη ή περιφερειακοί διακυβερνητικοί οργανισμοί, μετά την υιοθέτηση της *Σύμβασης της Γενεύης του 1951*, θέσπισαν ένα πλέγμα άλλων μορφών προστασίας για τα άτομα που δεν εμπίπτουν στον ορισμό του «πρόσφυγα» σύμφωνα με τη Σύμβαση, ή για όσους θέλουν να υποβάλουν αίτηση ή δυνητικά πληρούν τα κριτήρια χορήγησης ασύλου, αλλά, λόγω των περιστάσεων εισόδου στο κράτος ασύλου, δεν έχουν τη δυνατότητα να έχουν άμεση πρόσβαση στην

κανονική διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, όπως συμβαίνει σε περιπτώσεις μαζικής εισροής αιτούντων άσυλο (Διεθνής Επιτροπή Νομικών, 2014:77-78).

Σε περιπτώσεις μαζικής εισροής, οι ίδιες οι πραγματικές περιστάσεις που δημιουργούνται και επικρατούν, μπορεί να μην επιτρέπουν στο κράτος να παράσχει άμεση πρόσβαση στην κανονική διαδικασία για την εξέταση των αιτημάτων. Σε τέτοιες καταστάσεις, η αρχή της μη επαναπροώθησης -η οποία προσεγγίζεται στη συνέχεια της παρούσας εργασίας- τόσο στο προσφυγικό δίκαιο όσο και στο διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων υποχρεώνει το κράτος να παράσχει κάποια μορφή **προσωρινής προστασίας**, μέχρι τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα να μπορούν να έχουν πρόσβαση στην κανονική διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

Η προσωρινή προστασία αποτελεί, σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, «μια ειδική μεταβατική προστασία που ανταποκρίνεται σε καταστάσεις μαζικής εισόδου, και παρέχει άμεση επείγουσα προστασία από την επαναπροώθηση», χωρίς να αναγνωρίζει επίσημα το καθεστώς του πρόσφυγα, ενώ δεν είναι μια συμπληρωματική μορφή προστασίας, παράλληλη προς την προστασία που προβλέπεται από τη Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες (Διεθνής Επιτροπή Νομικών, 2014:79). Οι δικαιούχοι προσωρινής προστασίας, καίτοι δεν υπάγονται στο καθεστώς του πρόσφυγα, σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία, εφόσον αιτούνται άσυλο θα πρέπει πάντοτε να λαμβάνουν έστω προσωρινό άσυλο καθώς και να γίνονται δεκτοί χωρίς διάκριση λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων, χώρας καταγωγής ή φυσικής ανικανότητας.

Υπάρχουν ωστόσο και άλλες περιστάσεις στις οποίες τα άτομα που χρειάζονται προστασία δεν εμπίπτουν στον ορισμό του πρόσφυγα σύμφωνα με τη *Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες*, όπως είναι για παράδειγμα τα θύματα αδιάκριτης βίας σε περιοχές που μαίνονται συγκρούσεις, ή πρόσωπα που δεν μπορούν να απελαθούν από τη χώρα προορισμού λόγω της αρχής της μη επαναπροώθησης του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αλλά τα οποία δεν εμπίπτουν στον ορισμό του πρόσφυγα. Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας χαρακτηρίζει τις μορφές προστασίας που προσφέρονται στα άτομα υπό αυτές τις περιστάσεις ως «**συμπληρωματικές μορφές προστασίας**» - (**complementary forms of protection**) (Διεθνής Επιτροπή Νομικών, 2014:78). Παράλληλα, σε

πολλές διεθνείς συμβάσεις, περιφερειακής εμβέλειας, ο ορισμός του πρόσφυγα έχει διατυπωθεί με ευρύτερο τρόπο από αυτόν της Σύμβασης του 1951, περιλαμβάνοντας και άλλες κατηγορίες προσώπων, με απόρροια να παρέχεται προστασία που λειτουργεί συμπληρωματικά προς αυτήν που προβλέπεται στη Σύμβαση της Γενεύης<sup>10</sup>.

Πέραν των περιπτώσεων ανάγκης παροχής προσωρινής προστασίας ή συμπληρωματικών μορφών προστασίας, υπάρχουν κάποιες στις οποίες ούτε το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων ούτε η Σύμβαση της Γενεύης επιβάλλουν να παρασχεθεί προστασία, αλλά στις οποίες το κράτος έχει διαμορφώσει συστήματα προστασίας για «ανθρωπιστικούς» λόγους ή λόγους «ευσπλαχνίας», όπως όταν συντρέχει σοβαρός κίνδυνος υγείας ή λόγω έσχατης ένδειας εξαιτίας ακραίας φτώχειας σε περίπτωση επιστροφής. Παρότι στις εθνικές νομοθεσίες η ορολογία δεν έχει ενοποιηθεί, συνήθως αυτές οι μορφές προστασίας αναφέρονται ως **«προαιρετικές μορφές προστασίας»**. Αυτές οι μορφές προστασίας, παρότι ενίοτε εμπνέονται από το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εν γένει δεν υπαγορεύονται από αυτό και παραμένουν στη διακριτική ευχέρεια των κρατών (Διεθνής Επιτροπή Νομικών, 2014:78).

Θα πρέπει να τονιστεί ότι, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, τα κράτη δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιούν κάποιο από τα προρρηθέντα είδη προστασίας για να παρακάμψουν και να υπονομεύσουν ή να προσφέρουν ένα υποκατάστατο της προστασίας που προβλέπεται από το καθεστώς του πρόσφυγα. Περαιτέρω, με δεδομένο ότι η προστασία για «ανθρωπιστικούς» λόγους ή για λόγους «ευσπλαχνίας» εναπόκειται κατά κανόνα στη διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών και δεν προσφέρει τις ίδιες εγγυήσεις έναντι της παύσης της σε σύγκριση με τις άλλες μορφές προστασίας, καθίσταται επιτακτική η μη καταχρηστική χρήση τους με τρόπο ώστε να παρακάμπτονται οι υποχρεώσεις του κράτους για την παροχή συμπληρωματικών μορφών προστασίας.

Μεγάλη σημασία, ενόψει και της συμμετοχής της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, έχει η ρύθμιση των θεμάτων παροχής διεθνούς προστασίας στα πλαίσια της ΕΕ. Αναφορικά με το ζήτημα της προσωρινής προστασίας η Οδηγία 2001/55/ΕΚ

---

<sup>10</sup> Χαρακτηριστικά παραδείγματα συνιστούν η Σύμβαση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας για τα Ειδικά Ζητήματα των Προσφυγικών Προβλημάτων στην Αφρική καθώς και η Διακήρυξη της Καρθαγένης για τους Πρόσφυγες.

του Συμβουλίου της 20ής Ιουλίου 2001<sup>11</sup> («Οδηγία ΕΕ για την Προσωρινή Προστασία») καθορίζει τις διαδικασίες που παρέχουν άμεση και προσωρινή προστασία, σε περίπτωση μαζικής εισροής ή εάν επίκειται μαζική εισροή εκτοπισθέντων από τρίτες χώρες, οι οποίοι δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους, με στόχο τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων<sup>12</sup>.

Συγκεκριμένα, η διαδικασία αυτή ενεργοποιείται όταν υπάρχει κίνδυνος το σύστημα ασύλου να μην μπορεί να αντιμετωπίσει αυτήν την εισροή χωρίς αρνητικές συνέπειες για την καλή λειτουργία του, το συμφέρον των ενδιαφερομένων ατόμων και το συμφέρον άλλων ατόμων που ζητούν προστασία<sup>13</sup>. Οι δικαιούχοι αυτής της προστασίας είναι οι «εκτοπισθέντες», δηλαδή «υπήκοοι τρίτων χωρών ή απάτριδες, οι οποίοι υποχρεώθηκαν να εγκαταλείψουν τη χώρα ή την περιοχή καταγωγής τους ή εκκενώθηκαν, ιδίως κατόπιν έκκλησης διεθνών οργανισμών, και των οποίων ο επαναπατρισμός υπό ασφαλείς και σταθερές συνθήκες είναι αδύνατος λόγω της επικρατούσας σε αυτή τη χώρα κατάστασης, οι οποίοι ενδεχομένως εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1Α της σύμβασης της Γενεύης ή άλλων διεθνών ή εθνικών πράξεων που παρέχουν διεθνή προστασία». Στον ορισμό αυτό συμπεριλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, άτομα τα οποία εγκατέλειψαν ζώνες ένοπλων συγκρούσεων ή ενδημικής βίας και άτομα που αντιμετωπίζουν σοβαρό κίνδυνο ή έχουν υπάρξει θύματα συστηματικών ή γενικευμένων παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους<sup>14</sup>.

Η ύπαρξη μαζικής εισροής εκτοπισθέντων διαπιστώνεται με απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία είναι υποχρεωτική σε όλα τα κράτη μέλη όσον αφορά τους εκτοπισθέντες που καλύπτονται από την απόφαση αυτήν, υποχρεώνοντας τα τελευταία να χορηγήσουν προσωρινή προστασία, ενώ δεδομένου

---

<sup>11</sup> Πρόκειται για την 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, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 212 της 07/08/2001 σ. 0012 – 0023*, διαθέσιμη σε <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055>.

<sup>12</sup> Άρθρο 1 Οδηγίας 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001.

<sup>13</sup> **ο.π.** άρθρο 2α.

<sup>14</sup> **ο.π.** άρθρο 2γ.

του έκτακτου χαρακτήρα των διατάξεων που θεσπίζει η εν λόγω οδηγία η χορηγούμενη προστασία θα πρέπει να είναι περιορισμένης χρονικής διάρκειας<sup>15</sup>. Επιπρόσθετα, εντός της ΕΕ, η Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011<sup>16</sup> θεσπίζει ότι η διεθνής προστασία θα χορηγείται όχι μόνο σε πρόσφυγες αλλά και σε πρόσωπα που δικαιούνται «**επικουρική προστασία**». «**Επικουρική προστασία**» χορηγείται σε υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς που δεν πληρούν τα κριτήρια για να τους χορηγηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα αλλά «σε σχέση με τα οποία υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστεύεται ότι, εάν ο ενδιαφερόμενος επιστρέψει στη χώρα της καταγωγής του ή, στην περίπτωση ανιθαγενούς, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, θα αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη [...] και που δεν είναι σε θέση ή, λόγω του κινδύνου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας»<sup>17</sup>.

Σύμφωνα με την Οδηγία, η σοβαρή βλάβη συνίσταται σε θανατική ποινή ή εκτέλεση· δεύτερον σε βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία του αιτούντος στη χώρα καταγωγής του· και τρίτον σε σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω αδιάκριτης ασκήσεως βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης<sup>18</sup>.

### **1.3) Διάκριση από λοιπές κατηγορίες μετανάστευσης**

Πριν προχωρήσουμε περαιτέρω στο θεσμικό - νομικό πλαίσιο προστασίας των προσφύγων είναι απαραίτητη η διάκριση του πρόσφυγα από άλλες συγγενείς κατηγορίες ατόμων, που δεν υπάγονται ωστόσο στον ανωτέρω ορισμό. Σύνηθες είναι το φαινόμενο της ταύτισης του πρόσφυγα με τον αλλοδαπό, το πρόσωπο

---

<sup>15</sup> **ο.π.** άρθρο 5 καθώς και προοίμιο της Οδηγίας υπό στοιχεία 13 & 14.

<sup>16</sup> Πρόκειται για την Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης 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 (αναδιατύπωση) («Οδηγία ΕΕ για την Αναγνώριση»), διαθέσιμη σε <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32011L0095>.

<sup>17</sup> Άρθρο 2στ Οδηγίας 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011.

<sup>18</sup> **ο.π. υποσ. 17** άρθρο 15

δηλαδή που έναντι συγκεκριμένου κράτους, έχει την ιθαγένεια άλλου κράτους ή δεν έχει την ιθαγένεια κανενός κράτους (Βρέλλης, 2003:15). Παρότι ο πρόσφυγας είναι ένας αλλοδαπός, δεν θα πρέπει να ταυτίζεται με αυτόν καθώς ενώ ο δεύτερος απολαμβάνει διπλωματικής προστασίας από τη χώρα της ιθαγένειάς του, ο πρόσφυγας στερείται παρόμοιας προστασίας, είτε διότι δεν έχει ιθαγένεια, είτε διότι έχει ιθαγένεια αλλά δεν επιθυμεί να τεθεί υπό την προστασία της χώρας αυτής, ενδεχομένως δε η ιθαγένεια να του αφαιρέθηκε επειδή εγκατέλειψε την χώρα του αιτούμενος άσυλο σε άλλη (Νάσκου-Περράκη, 1991:62).

Εξάλλου ο πρόσφυγας δε θα πρέπει να συνδέεται με το μετανάστη, το άτομο δηλαδή που εγκαταλείπει την χώρα του και εγκαθίσταται σε μια άλλη, συνήθως με σκοπό την ανεύρεση εργασίας και την βελτίωση του επιπέδου της ζωής του<sup>19</sup>. Η βασική διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι ο μετανάστης έχει τη δυνατότητα να επιστρέψει στη χώρα του όποτε θελήσει, παραμένει δε πολίτης αυτής εκτός και αν αποκτήσει άλλη ιθαγένεια. Αντιθέτως, ο πρόσφυγας δεν μπορεί να επιστρέψει όποτε το επιθυμεί, αφού η επιστροφή του εξαρτάται από συνθήκες που δεν μπορεί ο ίδιος να ελέγξει (Νάσκου-Περράκη, 1991:63).

Βέβαια η έννοια του μετανάστη όπως προαναφέρθηκε ταυτίζεται με αυτή του οικονομικού μετανάστη, ο οποίος δεν δικαιούται ιδιαίτερης διεθνούς προστασίας. Από την άλλη πλευρά οι αιτούντες διεθνή προστασία ή άσυλο, όπως και εκείνοι που είτε είναι θύματα εμπορίας ανθρώπων είτε ασυνόδευτοι ανήλικοι είτε ανιθαγενείς, καθώς επίσης και εκείνοι των οποίων απορρίφθηκε η αίτηση ασύλου τους ή δεν μπορούν να απελαθούν από την χώρα υποδοχής, πληρούν τις προϋποθέσεις να τύχουν διεθνούς ή ειδικής προστασίας (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:9). Ωστόσο η διάκριση ανάμεσα στους οικονομικούς μετανάστες και τους πρόσφυγες δεν είναι πάντοτε εύκολη· πίσω από τα οικονομικά αίτια μπορεί να υπάρχουν φυλετικοί, θρησκευτικοί ή πολιτικοί λόγοι, ενώ αναγνωρίζεται ότι

---

<sup>19</sup> Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία μετανάστης είναι το πρόσωπο που για λόγους διαφορετικούς από εκείνους που αναφέρονται στον ορισμό του πρόσφυγα της Σύμβασης του 1951 εγκαταλείπει οικειοθελώς τη χώρα του με σκοπό να εγκατασταθεί αλλού. Μπορεί δε να ωθείται από την επιθυμία για αλλαγή ή για περιπέτεια ή από οικογενειακούς ή άλλους προσωπικούς λόγους. Εάν ωθείται αποκλειστικά από οικονομικά κίνητρα, είναι οικονομικός μετανάστης και όχι πρόσφυγας (βλ. *ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ* Υ.Α., 2009, σελ.23).



σοβαροί οικονομικοί λόγοι που στερούν το άτομο από όλα τα μέσα διαβίωσης μπορεί να αποτελέσουν δίωξη (Εμκε-Πουλοπούλου, 2007:52).

Στην πραγματικότητα υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες ένας μετανάστης μπορεί να ανήκει σε μια ή περισσότερες κατηγορίες συγχρόνως, καθώς κατά τη μεταναστευτική του πορεία, μπορεί αυτός να περάσει από τη μια κατηγορία στην άλλη ή να ζητήσει να του αναγνωρίσουν οι αρχές της χώρας υποδοχής ότι ανήκει σε άλλη κατηγορία (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:9). Σε κάθε περίπτωση είναι εξόχως σημαντικό να καταβάλλεται από τις αρμόδιες αρχές προσπάθεια για να διακρίνονται με σαφήνεια οι δύο κατηγορίες, οι πρόσφυγες και οι μετανάστες, ώστε να μη «διολισθαίνουν» ορισμένοι που ζητούν άσυλο στην κατηγορία του μετανάστη και αντίστροφα, γιατί με την πρακτική αυτή νοθεύεται ο θεσμός του ασύλου.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

### Το διεθνές θεσμικό - νομικό πλαίσιο προστασίας των προσφύγων - Ιστορική αναδρομή και σύγχρονη πραγματικότητα

#### 2.1) Διεθνές επίπεδο

##### 2.1.1) Διεθνή κείμενα για την προστασία των προσφύγων

Το νομικό πλαίσιο που καθορίζει την προστασία των προσφύγων αποτελείται κατά κύριο λόγο από το διεθνές προσφυγικό δίκαιο όπως αποτυπώνεται στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και στο Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, οι μοναδικές διεθνείς συνθήκες που ορίζουν το ειδικό νομικό καθεστώς όσων έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία, και συμπληρώνεται με περιφερειακές συμβάσεις και μη δεσμευτικά κείμενα. Παράλληλα και συμπληρωματικά, όμως, με το προσφυγικό δίκαιο που ρυθμίζει ως *lex specialis* το καθεστώς των προσφύγων, εφαρμόζεται και το γενικό διεθνές δίκαιο προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, καθώς οι πρόσφυγες είναι ταυτόχρονα και φορείς ανθρωπίνων δικαιωμάτων και, άρα, αυτονόητα υποκείμενα προστασίας των σχετικών συμβάσεων και, σε ορισμένες περιπτώσεις, το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο και το διεθνές ποινικό δίκαιο<sup>20</sup>. Υπάρχουν επίσης κείμενα, συμπεράσματα και συστάσεις που εκφράζουν την πολιτική και όχι τη νομική δέσμευση των κρατών, αλλά επηρεάζουν το γενικότερο νομικό πλαίσιο της προστασίας των προσφύγων (soft law).

Τα σημαντικότερα περιφερειακά κείμενα προστασίας των προσφύγων είναι η *Διακήρυξη της Καρθαγένης για τους Πρόσφυγες* (1984)<sup>21</sup>, που όπως και η Σύμβαση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας του 1969 για τα Ειδικά Ζητήματα των

---

<sup>20</sup> Καθένας από τους προαναφερόμενους κλάδους δικαίου συντίθεται από ένα ή περισσότερα από τα παρακάτω συστατικά στοιχεία: συνθήκες, διεθνές εθιμικό δίκαιο, γενικές αρχές δικαίου, δικαστικές αποφάσεις ανωτάτων δικαστηρίων κρατών, γνωμοδοτήσεις έγκριτων ακαδημαϊκών (βλ. ΥΑ Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, *Εισαγωγή στη Διεθνή Προστασία-Προστατεύοντας τους πρόσφυγες εντολής της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες-Εγχειρίδιο αυτοδιδασκαλίας*, 1η Ελληνική Έκδοση, Αθήνα 2006, σελ.28).

<sup>21</sup> Υιοθετήθηκε όταν ξέσπασαν οι προσφυγικές κρίσεις που οφείλονταν στους εμφύλιους πολέμους της Κεντρικής Αμερικής στη δεκαετία του 1980 από αντιπροσώπους των κυβερνήσεων, διακεκριμένους ακαδημαϊκούς και δικηγόρους της περιοχής.

Προσφυγικών Προβλημάτων στην Αφρική<sup>22</sup>, περιλαμβάνει τον ορισμό του πρόσφυγα της Σύμβασης του 1951 και τον συμπληρώνει διευρύνοντας την έννοια του πρόσφυγα, ενώ επιπλέον περιλαμβάνει συστάσεις για την ανθρωπιστική μεταχείριση των προσφύγων και για την εξεύρεση διαρκών λύσεων για τους πρόσφυγες, καθώς και οι *Αρχές της Μπανγκόγκ για το Καθεστώς και τη Μεταχείριση των Προσφύγων (1966, αναθεωρημένες το 2001)*, που υιοθετήθηκαν από κάποια κράτη της Ασίας, της Μέσης Ανατολής και της Αφρικής<sup>23</sup> (Υπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2006:28-33).

Όπως προαναφέρθηκε, το διεθνές προσφυγικό δίκαιο είναι άμεσα αλληλένδετο με το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου το οποίο επικεντρώνεται στο σεβασμό της αξιοπρέπειας και της ευημερίας κάθε ανθρώπου, ενώ πλέον όλο και περισσότερο οι αρχές των δικαιωμάτων του ανθρώπου εφαρμόζονται για την ενίσχυση της διεθνούς προστασίας. Το δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου που εφαρμόζεται σε όλους τους ανθρώπους, συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων, ανεξάρτητα από το καθεστώς τους, αποτελεί χρήσιμο κριτήριο για την αξιολόγηση της ποιότητας της μεταχείρισης που οι χώρες ασύλου επιφυλάσσουν στους πρόσφυγες και στους αιτούντες άσυλο που βρίσκονται στην επικράτειά τους. Επίσης, ιδιαίτερη είναι η σημασία του στις περιπτώσεις όπου τα κράτη δεν είναι συμβαλλόμενα σε συνθήκες προστασίας των προσφύγων (Υπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2006:33-34). Τα σημαντικότερα διεθνή κείμενα αναφορικά με την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου είναι η *Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (1948)*, το *Διεθνές Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων* και το *Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα (1966)* (Ρούκουνας, 1995:70-97). Σε περιφερειακό επίπεδο, η ανάπτυξη του δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου έχει ενισχυθεί σημαντικά με την δημιουργία κειμένων και μηχανισμών επίβλεψης της εφαρμογής τους, με πρώτη την *Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (1950)* με τα συμπληρωματικά Πρωτόκολλά της, στην πορεία δε ακολούθησε η *Αμερικανική Σύμβαση των*

---

<sup>22</sup> Η Σύμβαση αυτή υιοθετήθηκε το 1969 από τα κράτη μέλη του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας (σημερινής Αφρικανικής Ένωσης).

<sup>23</sup> Οι αρχές αυτές είναι σημαντικές γιατί αποτυπώνουν τις απόψεις αρκετών κρατών με εκτεταμένη εμπειρία στην παροχή ασύλου, συμπεριλαμβανομένων κρατών που δεν είναι συμβαλλόμενα στη Σύμβαση του 1951 / στο Πρωτόκολλο του 1967.

*Δικαιωμάτων του Ανθρώπου* (1969) και ο *Αφρικανικός Χάρτης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Λαών* (1981).

Όσον αφορά στον κλάδο του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου που προϋπήρχε τόσο του δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου όσο και του προσφυγικού δικαίου έχει ως στόχο την προστασία, διαρκούντων των ένοπλων συρράξεων, όσων δεν συμμετέχουν ή δεν συμμετέχουν πλέον στις εκθροπραξίες και τη ρύθμιση, ή μάλλον, τον περιορισμό των μέσων και των μεθόδων του πολέμου. Έχει σαφώς ιδιαίτερη σημασία για την προστασία των προσφύγων καθώς οι πρόσφυγες αποτελούν στόχους των εκθροπραξιών. Τα βασικά κείμενα είναι οι τέσσερις *Συμβάσεις της Γενεύης* (1949) και τα δύο *Συμπληρωματικά Πρωτόκολλα* τους (1977)(Ρούκουνας, 1995:311-313) & (Υπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2006:38-40).

### **2.1.2) Βασικές αρχές Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου**

Μια από τις σημαντικότερες αρχές που εμπεριέχεται στο άρθρο 33 της Σύμβασης της Γενεύης, ουσιώδες στοιχείο για το καθεστώς του πρόσφυγα, είναι η αρχή της μη επαναπροώθησης (non-refoulement principle). Η αρχή αυτή ενσωματώνει για τα κράτη-μέρη μια υποχρέωση, σύμφωνα με την οποία, «*Ουδεμία συμβαλλόμενη χώρα θα απευλάνη ή θα επαναπροωθή (refouler), καθ' οποιονδήποτε τρόπο, πρόσφυγας εις τα σύνορα εδαφών ένθα η ζωή ή ελευθερία αυτών απειλούνται δια λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων*». Η σπουδαιότητα της αρχής αυτής απορρέει από το γεγονός ότι, πέραν από το άρθρο 33 της Σύμβασης της Γενεύης, ορίζεται σε μια σειρά διεθνών πράξεων σχετικών με τους πρόσφυγες, τόσο σε παγκόσμιο, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο<sup>24</sup> (Νάσκου-Περράκη, 1991:152-154).

Η αρχή αυτή υπάρχει στο προσφυγικό δίκαιο από το 1933 και έχει πλέον καθιερωθεί ως διάταξη του εθιμικού διεθνούς δικαίου που είναι δεσμευτική για όλα τα κράτη. Στο διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η αρχή της μη

---

<sup>24</sup> Η αρχή της μη επαναπροώθησης συναντάται σε παγκόσμιο επίπεδο στη Διακήρυξη των Η.Ε. για το Εδαφικό Άσυλο του 1967, στη Σύμβαση των Η.Ε. για την σύλληψη ομήρων και στη Συμφωνία της Χάγης για τους πρόσφυγες στη θάλασσα του 1957 καθώς και σε περιφερειακά κείμενα προστασίας των προσφύγων στην Αμερικανική και Αφρικανική ήπειρο, όπως η Διακήρυξη της Καρθαγένης για τους Πρόσφυγες (1984) και η Σύμβαση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας για τα Ζητήματα των Προσφύγων (1969).

επαναπροώθησης θεμελιώνεται στην υποχρέωση όλων των κρατών να αναγνωρίζουν, να διασφαλίζουν και να προστατεύουν τα ανθρώπινα δικαιώματα όλων των ανθρώπων που βρίσκονται εντός της δικαιοδοσίας τους, και στην υποχρέωση οι συμβάσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται κατά τρόπο που οι διατάξεις του να είναι πρακτικές και αποτελεσματικές (Διεθνής Επιτροπή Νομικών, 2014:110). Επίσης προστατεύεται και από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) στο άρθρο 3 αυτής.

Το περιεχόμενο και το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 33 § 1 δεν υπήρξε ποτέ στατικό αλλά αποτέλεσε αποτέλεσμα διαρκούς, και ενίοτε αμφιλεγόμενης, ερμηνείας και διαμορφώθηκε, με τρόπο δυναμικό από τη θεωρία, τη νομολογία και την κρατική πρακτική. Σύμφωνα με τη κρατούσα αντίληψη που έχει διαμορφωθεί πλέον, το άρθρο 33 § 1 εφαρμόζεται, τόσο μετά όσο και πριν την κτήση του προσφυγικού καθεστώτος, προστατεύοντας τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, αλλά και τους αιτούντες άσυλο. Στην περίπτωση των τελευταίων, μάλιστα, εφαρμόζεται, τόσο μετά όσο και πριν την είσοδό τους στο έδαφος του κράτους υποδοχής, προστατεύοντας και όσους «εν δυνάμει» πρόσφυγες δεν έχουν καταφέρει να εισέλθουν ακόμα στο κράτος υποδοχής για να ζητήσουν άσυλο. Πέραν του αιτούντος άσυλο, όμως, που έχει αποκτήσει ήδη *de jure* πρόσβαση στις διαδικασίες αίτησης χορήγησης ασύλου, τα ίδια οφέλη θα πρέπει να απολαμβάνουν *de facto* και οι πρόσφυγες που βρίσκονται εκτός ή επί των συνόρων του κράτους αναζήτησης ασύλου και ζητούν να γίνουν δεκτοί στο έδαφος αυτού για να ζητήσουν άσυλο αλλά και όσοι εξ' αυτών εισέρχονται και διαμένουν παρανόμως στο εν λόγω κράτος για τον ίδιο σκοπό, ώστε να διασφαλιστεί και ως προς αυτούς, ο σεβασμός του άρθρου 33 § 1 και η επιβεβλημένη πρόσβαση όλων αυτών στις εθνικές διαδικασίες ασύλου. Η θέση σε εφαρμογή της απαγόρευσης της επαναπροώθησης δεν απαιτεί να έχει αναγνωριστεί ήδη το προσφυγικό καθεστώς, αλλά ούτε και να έχει κινηθεί ήδη η διαδικασία αίτησης ασύλου ή να διαμένει νομίμως ο πρόσφυγας στο κράτος ασύλου, αλλά αρκεί η *prima facie* ή τεκμαιρόμενη πιθανότητα να ικανοποιεί ο ενδιαφερόμενος τον ορισμό του πρόσφυγα.

Η διάταξη του άρθρου 33 § 1 δεν περιλαμβάνει την περίπτωση μαζικής εισόδου αλλοδαπών, εντούτοις η αρχή της μη επαναπροώθησης εφαρμόζεται και στις

διαδικασίες έκδοσης, ενώ φαίνεται να τηρείται και σε όλες τις περιπτώσεις μαζικής εισροής. Τα τελευταία χρόνια συζητείται και το ζήτημα εάν σε αυτή θα πρέπει να συμπεριληφθεί και η αρχή της μη απαγόρευσης εισόδου στην χώρα (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:288). Ο ορισμός της επαναπροώθησης στο άρθρο 33.1, σε αντίθεση με τον ορισμό του πρόσφυγα, αναφέρεται στους κινδύνους που προκύπτουν σε οποιαδήποτε χώρα μπορεί να αποσταλεί ο ενδιαφερόμενος, και όχι απαραίτητα στη χώρα προέλευσης ή συνήθους διαμονής. Σε αυτές συμπεριλαμβάνονται τρίτα κράτη τα οποία μπορεί να μεταφέρουν το πρόσωπο σε μια μη ασφαλή χώρα (έμμεση επαναπροώθηση) (Διεθνής Επιτροπή Νομικών, 2014:111).

Η αρχή του non-refoulement δεν συνιστά υποχρέωση του κράτους υποδοχής για παροχή ασύλου σε κάθε αλλοδαπό που βρίσκεται στα σύνορα και επιθυμεί να εισέλθει σε αυτό. Η αρνητική διατύπωση του άρθρου 33 § 1 της Σύμβασης της Γενεύης «*ουδεμία συμβαλλόμενη χώρα θα απευλάνη ή θα επαναπροωθή*», δηλώνει σαφώς ότι το τελευταίο εξασφαλίζει τη νομική κατάσταση των προσφύγων μόνο κατά τρόπο αρνητικό, θεμελιώνοντας απλώς αξίωση για αποχή του κράτους υποδοχής και αναζήτησης ασύλου από την καθ' οποιονδήποτε τρόπο επαναπροώθησή τους στη χώρα δίωξης και όχι δικαίωμα σε άσυλο. Η αδυναμία του πρόσφυγα να απαιτήσει τη χορήγηση ασύλου βάσει ατομικού δικαιώματος, δεν σημαίνει ότι μένει απροστάτευτος απέναντι στον κίνδυνο διώξεων, αφού αυτό ακριβώς το κενό προστασίας επανορθώνεται από την απαγόρευση της επαναπροώθησης.

Η παράγραφος 2 του άρθρου 33 της Σύμβασης της Γενεύης διατυπώνει έναν περιορισμό στην ισχύ της αρχής της μη επαναπροώθησης, θέτοντας δύο εξαιρέσεις: ο πρόσφυγας θα μπορεί να απελαθεί ή να επαναπροωθηθεί όταν πρώτον για σοβαρές αιτίες θεωρείται επικίνδυνος για την ασφάλεια της χώρας στην οποία βρίσκεται, και δεύτερον αποτελεί κίνδυνο για τη χώρα αυτή επειδή έχει τελεσίδικα καταδικαστεί για ιδιαίτερα σοβαρό αδίκημα<sup>25</sup>. Ο περιορισμός εστιάζει στο ενδεχόμενο ένας πρόσφυγας να είναι «επικίνδυνος» για την ασφάλεια της χώρας [country] ή για την κοινωνία [community], εισάγοντας ένα υψηλότερο όριο από ότι προβλέπεται στις ρήτρες αποκλεισμού από το καθεστώς του πρόσφυγα,

---

<sup>25</sup> «Δεν δύναται πάντως να επικαλήται πρόσφυξ όστις, διά σοβαράς αιτίας, θεωρείται επικίνδυνος εις την ασφάλειαν της χώρας [country] ένθα ευρίσκεται ή όστις, έχων τελεσιδικώς καταδικασθή δι' ιδιαίτερος σοβαρόν αδίκημα, αποτελεί κίνδυνον διά την Χώραν [community]».

αφού εν προκειμένω περιορίζεται μόνο στις *μελλοντικές* απειλές που προέρχονται από το πρόσωπο και όχι στις παρελθούσες πράξεις του (Διεθνής Επιτροπή Νομικών, 2014:111-112) & (Νάσκου-Περράκη, 1991:157-160).

Εκτός της αρχής της μη επαναπροώθησης που προβλέπεται στο άρθρο 33, τα άρθρα 31 και 32 της Σύμβασης της Γενεύης που ρυθμίζουν το μη αξιόποιο της παράνομης εισόδου/διαμονής των προσφύγων και το ζήτημα της μη απέλασής τους, αντίστοιχα, παρέχουν αυξημένη προστασία στον πρόσφυγα συγκριτικά με τον κοινό αλλοδαπό που εισέρχεται ή συλλαμβάνεται να μένει σε ένα κράτος παράνομα. Σύμφωνα με το άρθρο 31 τα συμβαλλόμενα στη Σύμβαση κράτη δεν θα επιβάλλουν ποινικές κυρώσεις λόγω παράνομης παραμονής ή εισόδου στους πρόσφυγες εκείνους οι οποίοι έρχονται απευθείας από χώρα στην οποία απειλείται η ζωή ή η ελευθερία τους σύμφωνα με το άρθρο 1Α2 της Σύμβασης, με την επιφύλαξη ότι παρουσιάζονται αμέσως στις αρμόδιες αρχές παρέχοντας επαρκείς εξηγήσεις για τους λόγους που τους ώθησαν στην παράνομη είσοδο ή διαμονή τους. Αναφορικά με τον όρο «απευθείας», ερμηνεύθηκε από την αγγλική ως «αμέσως», χωρίς χρονοτριβή, χωρίς καθυστέρηση, έστω και αν ο πρόσφυγας αναγκάζεται να διέλθει από μια τρίτη χώρα. Εάν ωστόσο στην τρίτη αυτή χώρα παραμείνει για ένα διάστημα, αιτηθεί την ιδιότητα του πρόσφυγα και η αίτησή του απορριφθεί, ή πριν εκδοθεί απόφαση μεταβεί σε άλλη χώρα, η διάταξη του άρθρου 31 δεν εφαρμόζεται (Νάσκου-Περράκη, 1991:141-142).

Συμπερασματικά, στο άρθρο 31 προβλέπεται ένα σύστημα εισόδου του πρόσφυγα στη χώρα υποδοχής που περιλαμβάνει τρία στάδια: Το *πρώτο* αφορά την περίοδο εκείνη που αρχίζει με την πρώτη παράνομη είσοδό του μέχρι τη στιγμή που θα παρουσιαστεί στις αρμόδιες αρχές, κατά την οποία ο πρόσφυγας θεωρείται κατ' αρχήν παράνομος, αλλά βρίσκεται σε καλύτερη θέση από τον συνήθη αλλοδαπό, επειδή τα κράτη δεσμεύονται από το άρθρο 31. Το *δεύτερο* αντιστοιχεί στην εξέτασή του από τις αρμόδιες αρχές, με σκοπό να καθορίσουν την ιδιότητά του και να αποφασίσουν για το καθεστώς του και το μέλλον του, περίοδο κατά την οποία ο πρόσφυγας δύναται να υποβληθεί σε περιορισμούς διακίνησης ή άλλους, αν χρειαστεί. Το *τρίτο* στάδιο, αφορά την τακτοποίηση του καθεστώτος του πρόσφυγα,



οπότε είτε παραμένει στη χώρα, είτε φεύγει με άδεια εισόδου για άλλη χώρα<sup>26</sup> (Νάσκου-Περράκη, 2015:13-14).

Η Σύμβαση του 1951 στο άρθρο 32, παρέχει στους πρόσφυγες τη διαβεβαίωση ότι από τη στιγμή που νόμιμα διαμένουν σε ένα συμβαλλόμενο κράτος δεν θα απελαθούν, εισάγοντας όμως και μια εξαίρεση βάσει της οποίας είναι δυνατή η απέλαση πρόσφυγα, όταν υφίστανται λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης. Ο πρόσφυγας προστατεύεται από το άρθρο 32 εφόσον πληροί δύο προϋποθέσεις: α) βρίσκεται στο έδαφος της χώρας που πρόκειται να τον απελάσει και β) η παρουσία του εκεί είναι νόμιμη. Η πρώτη προϋπόθεση ερμηνεύεται απλά ότι ο πρόσφυγας βρίσκεται *corpore* μέσα στα σύνορα του συγκεκριμένου κράτους. Η δεύτερη προϋπόθεση σημαίνει ότι διαθέτει τα νόμιμα έγγραφα και του έχει δοθεί άδεια παραμονής από τις αρμόδιες αρχές, η δε άδεια αυτή δεν έχει ακόμη λήξει, ή ότι έχει ζητήσει να του αναγνωριστεί η ιδιότητα του πρόσφυγα και βρίσκεται εν αναμονή της σχετικής απόφασης (Νάσκου-Περράκη, 2015:15).

Πρόβλημα γεννάται όσον αφορά στην έκταση της εφαρμογής της εν λόγω διάταξης, εάν δηλαδή το άρθρο 32 καλύπτει τα άτομα που βρίσκονται σε αναμονή της αναγνώρισης έχοντας υποβάλει σχετική αίτηση στις αρμόδιες αρχές του κράτους υποδοχής, με τη σύγχρονη τάση να τάσσεται υπέρ της ερμηνείας της παραπάνω διάταξης με ευρύτητα πνεύματος ώστε να περιλαμβάνεται και αυτή η κατηγορία (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:286-287).

### **2.1.3) Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (UNHCR)**

Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες δημιουργήθηκε μετά το τέλος του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου για να βοηθήσει τους Ευρωπαίους που είχαν εκτοπιστεί εξαιτίας αυτού του πολέμου, με απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, που υιοθέτησε το Καταστατικό της ως παράρτημα στην Απόφαση 428 (V) της 14ης Δεκεμβρίου 1950. Άρχισε να λειτουργεί την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1951, αρχικά για τρία χρόνια, ενώ κατά το Καταστατικό της έχει ως κύριο έργο την «παροχή-υπό την

---

<sup>26</sup> Στην περίπτωση που τίποτε από τα ανωτέρω δεν επιτευχθεί, τότε είναι δυνατόν να απελαθεί (άρθρο 32), σε καμιά όμως περίπτωση δεν θα πρέπει να επαναπροωθηθεί κατά τη ρητή απαγόρευση που θέτει το άρθρο 33 της Σύμβασης.

αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών-διεθνούς προστασίας» και την «αναζήτηση μόνιμων λύσεων» στα προβλήματα των προσφύγων<sup>27</sup>. Παράλληλα, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του Καταστατικού, το έργο της «στερείται πολιτικού χαρακτήρα» και είναι ανθρωπιστικό και κοινωνικό.

Το Δεκέμβριο του 2003, η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ αποφάσισε να άρει τον χρονικό περιορισμό στη λειτουργία της. Στα άτομα που υπάγονται στην εντολή της Υ.Α. δεν περιλαμβάνονται μόνο πρόσφυγες αλλά και ομάδες ανθρώπων, όπως αιτούντες άσυλο, επαναπατριζόμενοι πρόσφυγες, ανιθαγενείς και άτομα εκτοπισμένα μέσα στις ίδιες τους τις χώρες, που έχουν επίσημα αναγνωριστεί ως εσωτερικά εκτοπισμένοι πληθυσμοί.

Η κυριότερη αρμοδιότητα της Υ.Α., γνωστή ως «διεθνής προστασία», είναι να διασφαλίζει το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφύγων, περιλαμβανομένης της δυνατότητάς τους να αιτούνται άσυλο, και το δικαίωμά τους να μην επιστρέφονται χωρίς τη θέλησή τους σε χώρα όπου έχουν λόγους να φοβούνται δίωξη. Οι δραστηριότητές της, πέραν της βασικής αρμοδιότητας, εκτείνονται στη σύναψη Διεθνών Συμβάσεων για την προστασία των προσφύγων, στην προαγωγή των διεθνών συμφωνιών για τους πρόσφυγες αλλά και στην προσπάθεια για ανεύρεση μέσων που θα αναβαθμίσουν την προστασία τους, στην παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κυβερνήσεων με το διεθνές δίκαιο καθώς στην παροχή υλικής βοήθειας όπως τροφή, νερό, στέγη και ιατρική περίθαλψη σε κατατρεγμένους αμάχους. Συνεργάζεται με τις κρατικές αρχές, ΜΚΟ και άλλους φορείς και οργανώσεις, επιπρόσθετα δε, έχει ουσιαστική συμβολή στην ενημέρωση και ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης γύρω από το προσφυγικό ζήτημα με στόχο τη δημιουργία κλίματος ανοχής και σεβασμού των δικαιωμάτων των προσφύγων.

Η Ύπατη Αρμοστεία κατά την έννοια του άρθρου 22 του Χάρτη του Ο.Η.Ε., αποτελεί βοηθητικό όργανο της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. είναι, επομένως, υποκείμενο διεθνούς δικαίου με διεθνή προσωπικότητα<sup>28</sup>, διαθέτει δε ειδική

---

<sup>27</sup> Στοιχεία διαθέσιμα σε <http://www.unhcr.gr/genikes-plirofories.html>, επίσημη ιστοσελίδα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες.

<sup>28</sup> Το πρόβλημα των **υποκειμένων του διεθνούς δικαίου** απασχολεί την επιστήμη και την πρακτική ιδίως από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα. Ενώ επί μακρόν το κράτος θεωρούνταν το μοναδικό υποκείμενο του διεθνούς δικαίου, στα μέσα του 20<sup>ου</sup> αιώνα έγινε δεκτό ότι και οι διεθνείς οργανισμοί είναι

εξουσία σε ζητήματα προσφύγων (Νάσκου-Περράκη, 1991:40). Εδρεύει στη Γενεύη και διατηρεί διάφορα γραφεία ανά την υφήλιο, μεταξύ των οποίων και το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας των Αθηνών στην Ελλάδα, που συνεργάζεται στενά με το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες.

## **2.2) Ευρωπαϊκή Ένωση**

### **2.2.1) Η πολιτική ασύλου στην ΕΕ: Επισκόπηση των σημαντικότερων σταθμών έως τη θεμελίωση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου**

Στα πλαίσια του δικαίου της ΕΕ, η πολιτική ασύλου, όπως και η μεταναστευτική πολιτική, θεωρούνταν παραδοσιακά ένα ζήτημα που άπτεται αυστηρά του εθνικού ενδιαφέροντος των κρατών-μελών, ενώ ενείχε μια ευαίσθητη πολιτική χροιά καθώς ήταν στενά συνδεδεμένο με την κρατική κυριαρχία (Kaunert and Léonard, 2011:80). Η μετανάστευση γενικότερα, νόμιμη και παράνομη, άρχισε να καταλαμβάνει χώρο στην ευρωπαϊκή πολιτική ατζέντα από την δεκαετία του 1980, όταν οι εξελίξεις στην Ανατολική και Κεντρική Ευρώπη, αλλά και οι απαρχές της παγκοσμιοποίησης είχαν ξεκινήσει να επηρεάζουν και να αλλάζουν το πολιτικό και οικονομικό σκηνικό της Ευρώπης (ΙΕΚΕΘ, 2014:12-13). Έτσι τα κράτη μέλη της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας, δεδομένων και των διεθνών υποχρεώσεων που υπείχαν για την προστασία των αιτούντων άσυλο και διεθνούς προστασίας, ιδίως των δεσμεύσεών τους από την Σύμβαση της Γενεύης καθώς και από την ΕΣΔΑ, άρχισαν σταδιακά να διαμορφώνουν από κοινού πολιτικές για την μετανάστευση

---

υποκείμενα του διεθνούς δικαίου με ολοένα διευρυνόμενο μάλιστα το αντικείμενο της δράσεώς τους όχι μόνο στη διεθνή, αλλά και την εσωτερική έννομη τάξη των κρατών. Εν συνεχεία, στο επίκεντρο βρέθηκε το ζήτημα του κατά πόσον οι ιδιώτες (άτομα, ομάδες, οικονομικές οντότητες) που είναι οπωσδήποτε χρήστες των κανόνων διεθνούς δικαίου, έχουν υπό προϋποθέσεις την εν λόγω ιδιότητα. Κομβικής σημασίας στη σχετική προβληματική είναι **η έννοια της διεθνούς νομικής προσωπικότητας**: απόκτηση διεθνούς νομικής προσωπικότητας σημαίνει πως μια οντότητα είναι ικανή να είναι φορέας διεθνών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, όπως και να διατηρεί τα δικαιώματα αυτά εγείροντας διεθνείς αξιώσεις (βλ. σχετικά Rebecca M.M. Wallace, *International Law, Fourth Edition, Sweet and Maxwell, 2002*, σελ.56 κετ) ή με άλλα λόγια η δυνατότητα άσκησης δικαιωμάτων, ανάληψης υποχρεώσεων και η έγερση διεθνούς ευθύνης από παράνομες ενέργειες. Κατά γενική παρατήρηση, ως προς τα υποκείμενα του διεθνούς δικαίου: α) Κατεξοχήν υποκείμενο διεθνούς δικαίου είναι το κράτος και τις περισσότερες φορές και οι διεθνείς οργανισμοί, ενώ β) το άτομο υπό προϋποθέσεις, εφόσον βρίσκεται σε άμεση σχέση υπαγωγής, επίκλησης και ελέγχου απέναντι σε ένα θεσμό ή κανόνα του διεθνούς δικαίου είναι υποκείμενο του διεθνούς δικαίου (βλ. περισσότερα σε Ρούκουνας Εμ, *Διεθνές Δίκαιο, Τεύχος Α', Σχέσεις Διεθνούς & Εσωτερικού Δικαίου-Τρόποι παραγωγής Διεθνούς Δικαίου*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, 2004, σελ. 49-63).

και το άσυλο, οι οποίες και ενισχύθηκαν με την παραγωγή του σχετικού νομοθετικού έργου.

Η πρώτη σημαντική εξέλιξη στους τομείς αυτούς υπήρξε η υιοθέτηση της Συμφωνίας Σένγκεν το 1985, αρχικά από πέντε κράτη της ΕΕ<sup>29</sup>, η οποία αποσκοπούσε στη προοδευτική κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα και στην εισαγωγή καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας όλων των προσώπων που είναι υπήκοοι των κρατών τα οποία την έχουν υπογράψει, άλλων κρατών της Κοινότητας ή τρίτων χωρών. Η Σύμβαση Σένγκεν υπογράφηκε στις 19 Ιουνίου 1990 από τα πέντε αυτά κράτη, ωστόσο άρχισε να ισχύει το 1995, ενώ σταδιακά σε αυτή προσχώρησαν τα περισσότερα κράτη της ΕΕ<sup>30</sup>. Οι βασικές υποχρεώσεις που συνεπάγεται η συμμετοχή των κρατών μελών στο χώρο Σένγκεν σχετίζονται με τον αποτελεσματικό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, εφόσον προβλέφθηκε η κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα μεταξύ των κρατών και δημιουργία ενιαίων εξωτερικών συνόρων, επομένως, από αυτή την άποψη το σύστημα Σένγκεν προϋποθέτει την συνεργασία των κρατών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

Παράλληλα, στο πλαίσιο διακυβερνητικών συνεργασιών και ειδικότερα της ad hoc ομάδας για την μετανάστευση, που δημιουργήθηκε με στόχο να επιλύσει τα πολλαπλά ζητήματα που ανέκυπταν γύρω από την δημιουργία της κοινής εσωτερικής αγοράς<sup>31</sup>, στις 15.6.1990 υιοθετήθηκε τελικά ένα διακυβερνητικό όργανο, η Σύμβαση για τον καθορισμό του, υπεύθυνου για την εξέταση των αιτήσεων για άσυλο, κράτους, γνωστό ως Σύμβαση του Δουβλίνου. Η Σύμβαση του Δουβλίνου τέθηκε σε ισχύ 7 χρόνια αργότερα από την υπογραφή της (1η Σεπτεμβρίου 1997) λόγω προβλημάτων στην πρακτική εφαρμογή της συμφωνίας, που καθυστερούσαν την ψήφισή της σε μεμονωμένα κράτη μέλη, ενώ από τότε που τέθηκε σε ισχύ, αντικατέστησε τη Σύμβαση του Σένγκεν ως προς τις διατάξεις της

---

<sup>29</sup> Πρόκειται για τις χώρες της Γερμανίας, του Βελγίου, της Γαλλίας, του Λουξεμβούργου και των Κάτω Χωρών.

<sup>30</sup> Η Ιταλία υπέγραψε τις Συμφωνίες το 1990, η Ισπανία και η Πορτογαλία το 1991, η Ελλάδα το 1992, η Αυστρία το 1995, η Δανία, η Φιλανδία και η Σουηδία το 1996. Η Ισλανδία και η Νορβηγία είναι επίσης συμβαλλόμενα μέρη στη συμφωνία αυτή.

<sup>31</sup> Υπό την Βρετανική Προεδρία το 1986 δημιουργήθηκαν πολλές ad hoc διακυβερνητικές συνεργασίες. Μία από αυτές ήταν και ad hoc ομάδας για την μετανάστευση.

που αναφέρονται στην εξέταση παροχής ασύλου. Η Σύμβαση του Δουβλίνου αποβλέπει να διασφαλίσει αφενός ότι υπάρχει μία μόνο διαδικασία εξέτασης για κάθε αίτηση ασύλου και αφετέρου ότι η διαδικασία αυτή θα διεξάγεται με ευθύνη ενός μόνο κράτους μέλους. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η μείωση του διοικητικού και πολιτικού βάρους της εξέτασης των αιτημάτων ασύλου από τα κράτη μέλη αλλά και η αποτροπή των καταχρήσεων στις διαδικασίες ασύλου όπως αυτό της «άγρας ασύλου» (asylum shopping)<sup>32</sup> και η εξάλειψη του φαινομένου των «προσφύγων σε τροχιά» (refugees in orbit).

Πριν τη θέση σε ισχύ της Σύμβασης του Δουβλίνου, η Συνθήκη του Μάαστριχτ (Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ή ΣΕΕ), η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993, περιέλαβε για πρώτη φορά τα θέματα ασύλου στις πολιτικές ενωσιακής αρμοδιότητας, καθώς και στα «ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος» και τα ενέταξε στον «τρίτο πυλώνα», στον Τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, διατηρήθηκε, ωστόσο, ο διακυβερνητικός χαρακτήρας της συνεργασίας των κρατών μελών (Bacic, 2012:46). Η δομή αυτή με τους τρεις πυλώνες, που εισήγαγε η Συνθήκη του Μάαστριχτ συνεχίστηκε και στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, με μία όμως αλλαγή: η πολιτική ασύλου και μετανάστευσης, η οποία στη Συνθήκη του Μάαστριχτ υπαγόταν στον τρίτο πυλώνα, «κοινοτικοποιήθηκε», μεταπήδησε δηλαδή στον πρώτο πυλώνα, υπό τον τίτλο «Θεωρήσεις, Άσυλο, Μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων», και τέθηκε έτσι στη σφαίρα αρμοδιοτήτων της Κοινότητας<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Με τον όρο «άγρα ασύλου» (asylum shopping) περιγράφεται η πρακτική ενός αλλοδαπού να ζητά άσυλο σε μια χώρα της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας και μετά την απόρριψή της να υποβάλλει αίτηση ασύλου σε άλλη χώρα προκειμένου να παραταθεί η διαμονή του στην Ευρώπη. Η πρακτική αυτή των πολλαπλών αιτημάτων θεωρήθηκε ότι ενισχύθηκε μετά την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών που μετείχαν στη ζώνη Σένγκεν. Με τη θέσπιση δεσμευτικών κριτηρίων για το υπεύθυνο κράτος μέλος επιδιώχθηκε η παρεμπόδιση της αναζήτησης του ευνοϊκότερου κράτους υποδοχής από τους αιτούντες άσυλο όταν αυτοί υποβάλλουν πολλαπλές αιτήσεις.

<sup>33</sup> Πλέον για το ζήτημα οι αποφάσεις θα λαμβάνονται με την «κοινοτική μέθοδο», δηλαδή με συμμετοχή της Επιτροπής, του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Πρόκειται για τη συνηθισμένη μέθοδο της ΕΕ όσον αφορά τη λήψη των αποφάσεων: η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, τα οποία την συζητούν, προτείνουν τροπολογίες και εν συνεχεία την θεσπίζουν ως μέρος της νομοθεσίας της ΕΕ. Εν τω μεταξύ, ζητούν συχνά τη γνώμη και άλλων σωμάτων, όπως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών κτλ.

Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά την ειδική σύνοδο που πραγματοποίησε στο Τάμπερε της Φινλανδίας στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, συμφώνησε να αρχίσουν οι εργασίες για την εγκαθίδρυση ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ), που βασίζεται στο διεθνές δίκαιο, και κυρίως στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, ταυτόχρονα δε, ανταποκρίνεται στις ανθρώπινες ανάγκες με βάση την αλληλεγγύη. Η πρώτη αυτή φάση του ΚΕΣΑ στόχευε κυρίως στην εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με το άσυλο, σε βάση κοινών ελάχιστων κανόνων (Καλαβρός-Γεωργόπουλος, 2013:83). Ωστόσο, η διαδικασία λήψης αποφάσεων στον τομέα του ασύλου με ομοφωνία, όπως ίσχυε πριν την εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας, στάθηκε εμπόδιο στην πραγματική υλοποίηση των στόχων που έθεσε η Σύνοδος του Τάμπερε.

Ακολούθησε το Πρόγραμμα της Χάγης για την περίοδο 2004-2009, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 4 & 5 Νοεμβρίου 2004, το οποίο στις νέες προτεραιότητες της Ένωσης για την περαιτέρω ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης περιελάμβανε τον καθορισμό μιας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης και τη θέσπιση κοινής διαδικασίας σε θέματα ασύλου, ενώ υπογράμμισε την σημασία της συνεργασίας της ΕΕ με τρίτες χώρες και της ανάπτυξης ενός ολοκληρωμένου συστήματος ελέγχου των συνόρων (Collett, 2010). Στη συνέχεια, με το πρόγραμμα της Στοκχόλμης για την περίοδο 2010-2014 επανεπιβεβαιώθηκε ο ρόλος του συστήματος του Δουβλίνου ως κορωνίδα της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου<sup>34</sup>.

Με την Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία υπογράφηκε τον Δεκέμβριο του 2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, το άσυλο (και η μετανάστευση) μετατράπηκαν σε τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας για της Ένωση. Η νέα Συνθήκη ενέταξε τις σχετικές αρμοδιότητες της Ένωσης υπό ένα και μόνο τίτλο που ακολουθεί ενιαίες διαδικασίες, ενώ στόχος της δεν ήταν πλέον η θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών, αλλά η δημιουργία ενός κοινού συστήματος που περιλαμβάνει ενιαίο καθεστώς και ενιαίες διαδικασίες ασύλου. Στο άρθρο 78 της Συνθήκης Λειτουργίας της ΕΕ (ΣΛΕΕ) προβλέπεται η ανάπτυξη κοινής πολιτικής

---

<sup>34</sup> Τα πενταετή αυτά προγράμματα αποτελούν «οδικούς χάρτες» των ευρωπαϊκών πολιτικών και θέτουν τις προτεραιότητες και τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου, έχοντας μη δεσμευτικό χαρακτήρα, με απόρροια, οι στόχοι τους πολλές φορές έχουν μείνει ανεκπλήρωτοι.

όχι μόνο στους τομείς του ασύλου, αλλά και της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας, βασιζόμενη σε κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας, σε κριτήρια και μηχανισμούς καθορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου ή επικουρικής προστασίας, αλλά και σε προδιαγραφές σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής αιτούντων άσυλο ή επικουρικής προστασίας.

Σημαντική εξέλιξη, επιπλέον, μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, συνιστά το γεγονός πως ο ρόλος του Δικαστηρίου της ΕΕ ενισχύεται σημαντικά σχετικά με τις υποθέσεις ασύλου καθώς δίδεται η δυνατότητα σε όλα τα δικαστήρια των κρατών μελών (συμπεριλαμβανομένων και αυτών που κρίνουν σε πρώτο βαθμό) να αποστέλλουν προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ για υποθέσεις που εμπίπτουν στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης δίνοντας έτσι έναυσμα για την παραγωγή εκτεταμένης νομολογίας στο τομέα του ασύλου (Sy, 2017), ενώ την ίδια στιγμή ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων καθίσταται δεσμευτικός.

Για την χρηματοδότηση των απαραίτητων δράσεων που αναλαμβάνουν τα κράτη για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο ή διεθνή προστασία δημιουργήθηκε το 2000 το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων<sup>35</sup>, επιπρόσθετα δε, το 2010 ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Στήριξης Ασύλου (EASO)<sup>36</sup>, η οποία υποβοηθά τη συνεργασία σε θέματα ασύλου και υποδοχής και μετεγκατάστασης, χωρίς να έχει ωστόσο σημαντικές αρμοδιότητες πρωτοβουλίας.

Δέον να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 78 παρ.2 ΣΛΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία λαμβάνουν μέτρα όσον αφορά στο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, όμως, επισημαίνεται πως για προσωρινά και έκτακτα μέτρα για την αντιμετώπιση αιφνίδιων καταστάσεων εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, εξουσιοδότηση λήψης

---

<sup>35</sup> ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 28ης Σεπτεμβρίου 2000 για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες (2000/596/ΕΚ) Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων L 252/12

<sup>36</sup> Regulation EU No 439/2010 of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office, Official Journal of the European Union L 132/11

αποφάσεων κατέχει μόνο το Συμβούλιο με απλή διαβούλευση του Κοινοβουλίου (αρθ.62 παρ.1 ΣΛΕΕ). Εξάλλου, στο πλαίσιο του ΚΕΣΑ ισχύει η αρχή της επικουρικότητας, υπό την έννοια ότι η θέσπιση απαιτήσεων για την παροχή διεθνούς προστασίας από τα κράτη μέλη και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, για δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και συνεπώς, μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα από την Ένωση.

### **2.2.2) Από το Δουβλίνο I στο Δουβλίνο III: Κανονιστικό περιεχόμενο - Βασικές αρχές - Υποχρεώσεις κρατών-μελών**

Στο πλαίσιο του ΚΕΣΑ έχουν εκδοθεί αρκετά νομοθετικά κείμενα (Κανονισμοί και Οδηγίες-παράγωγο δίκαιο ΕΕ) που ρυθμίζουν ειδικότερα και συγκεκριμένα ζητήματα ασύλου, πολλά εκ των οποίων έχουν αντικατασταθεί με νεότερα λόγω των συνεχών εξελίξεων στον τομέα της μετανάστευσης με την εισροή μεγάλων και έντονων μεταναστευτικών ροών στα κράτη μέλη της ΕΕ. Κυρίαρχη θέση στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ κατέχει το Σύστημα του Δουβλίνου (Dublin System), το οποίο περιελάμβανε καταρχήν τη Σύμβαση του Δουβλίνου (1990), η οποία εν συνεχεία αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό Δουβλίνο II (αριθ. 343/2003)<sup>37</sup> και εν τέλει από τον Κανονισμό Δουβλίνο III (αριθ. 604/2013)<sup>38</sup>.

Το Σύστημα του Δουβλίνου θέτει ένα μηχανισμό και μια ιεραρχία κριτηρίων για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο να εξετάσει μία αίτηση ασύλου (Schneider et al.:3) έτσι ώστε να αποκλείεται η πιθανότητα πολλαπλών αιτήσεων που θα μπορούσε να εφαρμοστεί βάσει του πλαισίου του Σένγκεν, με αποτέλεσμα το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, όπως τίθεται

---

<sup>37</sup> Πρόκειται για τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.

<sup>38</sup> Πρόκειται για τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης 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 (αναδιатύπωση).



από την εσωτερική αγορά και τη Ζώνη του Σένγκεν, να περιορίζεται για αυτά τα πρόσωπα (Μαρκοζάνη, 2015:11).

Η αρχική Σύμβαση του Δουβλίνου ήταν ένα κείμενο διεθνούς δικαίου το οποίο είχαν συνυπογράψει τα κράτη μέλη χωρίς να αποτελεί τμήμα του Κοινοτικού κεκτημένου. Ο Κανονισμός Δουβλίνο II, που την αντικατέστησε, αφορούσε όλα τα κράτη μέλη, και ενσωμάτωσε τη Σύμβαση στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Ο κανονισμός ορίζει κυρίως τις υποχρεώσεις που έχουν τα κράτη μέλη μεταξύ τους, καθώς κάθε κράτος μέλος είναι υπεύθυνο έναντι όλων των υπολοίπων για τη δράση του όσον αφορά την είσοδο και τη διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών και οφείλει να επωμίζεται τις συνέπειες με πνεύμα αλληλεγγύης και καλόπιστης συνεργασίας. Ο βασικός κανόνας που εγκαθιδρύει ο κανονισμός είναι ότι υπεύθυνο κράτος για την εξέταση του αιτήματος ασύλου τίθεται *“το κράτος μέλος που διαδραμάτισε τον μεγαλύτερο ρόλο στην είσοδο ή διαμονή του αιτούντος στην ΕΕ”*. Τα κριτήρια για τον καθορισμό της ευθύνης καλύπτουν κατά ιεραρχική σειρά από οικογενειακούς λόγους<sup>39</sup> ως την πρόσφατη κατοχή θεώρησης ή άδειας παραμονής σε ένα κράτος μέλος, και το κατά πόσον ο αιτών εισήλθε παράνομα ή νόμιμα στην ΕΕ (ΚΕΣΑ, ΕΕ:7), επιπλέον δε, ο κανονισμός τηρεί τις διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τον Χάρτη Θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ (Γιώτη-Παπαδάκη, 2012:18).

Όσον αφορά στις επιμέρους διατάξεις του Κανονισμού, ιδιαίτερα σημαντική για τους σκοπούς της παρούσης εργασίας είναι η αναφορά, αφενός, στις αρχές στις οποίες βασίστηκε και αφετέρου, στο μέγεθος του περιθωρίου εκτίμησης που ο ενωσιακός νομοθέτης επέτρεψε στα κράτη μέλη να διατηρήσουν. Το άρθρο 80 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι οι πολιτικές που εντάσσονται στο δεύτερο κεφάλαιο, μεταξύ των οποίων και η πολιτική ασύλου, θα διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και από την αρχή της δίκαιης κατανομής ευθυνών ή βαρών μεταξύ των κρατών μελών (*fair sharing of responsibility* ή *burden sharing*), με τη δεύτερη, να συνιστά ουσιαστικά εξειδίκευση της ευρύτερης αρχής της αλληλεγγύης. Περαιτέρω, δόθηκε έμφαση όχι μόνο στην εναρμόνιση του εθνικού δικαίου για το

---

<sup>39</sup> Ιδιαίτερο ρόλο στη διαδικασία που θεοπίστηκε με τον Κανονισμό κατείχαν δύο ρήτρες διακριτικής ευχέρειας: η ανθρωπιστική ρήτρα (*humanitarian clause*) και η ρήτρα κυριαρχίας (*sovereignty clause*). Οι ρήτρες αυτές έδιναν τη δυνατότητα στο κράτος μέλος να εξετάσει την αίτηση ασύλου που υποβάλλεται ενώπιον του ακόμη και εάν δεν είναι το υπεύθυνο κράτος βάσει του Κανονισμού.

άσυλο αλλά και στην ενίσχυση της συνεργασίας των κρατών μελών στα πρακτικά ζητήματα εφαρμογής (τεχνική βοήθεια, κατάρτιση, ανταλλαγή πληροφορίας, παρακολούθηση της κατάλληλης και έγκαιρης υλοποίησης των εργαλείων) χωρίς να παραβλέπεται η ανάγκη για περαιτέρω εναρμόνιση.

Σε πολιτικό επίπεδο, η βασική προτεραιότητα ήταν οι χώρες που είχαν δεχθεί τις μεγαλύτερες κοινότητες προσφύγων και μεταναστών (κατά βάση οι βόρειες χώρες), όπως η Αγγλία, η Γερμανία, η Ολλανδία ή η Γαλλία να υποστούν μικρότερες πιέσεις, καθώς λόγω των συνθηκών ζωής σε αυτές, οι πρόσφυγες τις «προτιμούσαν» για να εξετάσουν την αίτησή τους. Την ίδια στιγμή, τα κράτη μέλη του Ευρωπαϊκού Νότου (Ελλάδα, Μάλτα, Ιταλία, Ισπανία), εξαιτίας της γεωγραφικής τους θέσης, δέχονταν μεγάλες πιέσεις από μεταναστευτικές και προσφυγικές εισροές, και έτσι κατέστη καθολικά αποδεκτό ότι είναι απαραίτητος ο διαμοιρασμός των βαρών (burden-sharing) μέσα από ένα δίκαιο και εναρμονισμένο σύστημα ασύλου, όπως άλλωστε δηλώνεται στα προοίμια όλων των νομοθετικών εργαλείων της ΕΕ για το Άσυλο. Σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης, τα κράτη μέλη πρέπει να συμμετέχουν ισότιμα και στην ευημερία αλλά και στα βάρη. Εντούτοις η αλληλεγγύη αυτή εμφανίζεται ως επί το πλείστον με τη μορφή της οικονομικής βοήθειας και όχι με τη μορφή της κατανομής των αιτούντων άσυλο σε όλα τα κράτη μέλη εκτός εκείνων που μέχρι τώρα δέχονται τη μεγαλύτερη πίεση σε μεικτές μεταναστευτικές ροές (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:299). Μάλιστα στο ίδιο το άρθρο 80 ΣΛΕΕ παρατηρείται μία ασάφεια ως προς τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη μπορούν να εκφράσουν το σεβασμό τους προς τις αρχές αυτές και πρακτικά, η διάταξη αναφέρει την εφαρμογή τους μόνο σε οικονομικό επίπεδο.

Είναι ευρέως αποδεκτό, ότι λόγω της βάσης κατασκευής του Κανονισμού, με τον προσδιορισμό δηλαδή ενός μόνο κράτους μέλους ως υπεύθυνου για την εξέταση ενός αιτήματος ασύλου και δη του κράτους εισόδου, μπορεί να μην να μειώθηκαν δραστικά τα φαινόμενα των «refugees in orbit» και «forum shopping», ωστόσο δημιουργήθηκαν άλλα εξίσου σοβαρά προβλήματα (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:298). Πλέον, το μεγαλύτερο βάρος διαχείρισης και ευθύνης των αιτήσεων ασύλου έπεσε στα κράτη της περιφέρειας στα ανατολικά και νότια εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης, στα οποία καταφεύγουν μετανάστες δια ξηράς ή δια θαλάσσης από χώρες της Μέσης Ανατολής και της Αφρικής, όπου και δημιουργήθηκε συμφόρηση αιτούντων άσυλο (Μαρκοζάνη, 2015:12).

Για αυτό το λόγο αποτελούσε πάγιο αίτημα των χωρών της περιφέρειας η τροποποίηση του Κανονισμού Δουβλίνο II και η πρόβλεψη ενός συστήματος δικαιότερης κατανομής των ευθυνών και των πιέσεων μεταξύ των κρατών μελών, επικαλούμενα το Άρθ. 80 ΣΛΕΕ. Στο γεγονός αυτό προστέθηκε και ένα επιπλέον ζήτημα που ανέκυψε από την εφαρμογή του Κανονισμού: Στο πλαίσιο του Συστήματος του Δουβλίνου, η έννοια του «ασφαλούς» κράτους συνιστούσε *αμάχητο τεκμήριο*<sup>40</sup>. Έτσι, όλα τα κράτη μέλη θεωρούνταν «ασφαλή» κράτη (με την έννοια των κρατών που σέβονταν τις προϋποθέσεις της Συνθήκης της Γενεύης για την προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο), προκειμένου να διευκολυνθεί η επαναπροώθηση των αιτούντων ασύλου στις χώρες πρώτης εισόδου τους, στα κράτη δηλαδή με «πρωταρχική» ευθύνη για την εξέταση αιτημάτων ασύλου. Τον *αμάχητο* χαρακτήρα ωστόσο του τεκμηρίου αυτού, αποδόμησαν ουσιαστικά σχετικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ και ΔΕΕ, που τελούν σε σχέση συμπληρωματική μεταξύ τους, υπογραμμίζοντας την αναγκαιότητα απόδοσης συλλογικής ευθύνης μεταξύ των κρατών που δέχονται αιτήσεις ασύλου, ιδίως μέσω της εξέτασης των πραγματικών συνθηκών υποδοχής και διαβίωσης των αιτούντων στα κράτη επαναπροώθησης τους, όπως η Ελλάδα. Στην πράξη, οι αποφάσεις αυτές ανέτρεψαν τον *αμάχητο* χαρακτήρα του τεκμηρίου του «ασφαλούς» κράτους σε *μαχητό* (Ακριβοπούλου-Παπανδρέου, 2012).

Μέσω αυτών των αποφάσεων διαπιστώθηκε η *de facto* αντίθεση των κανόνων του Κανονισμού με τα άρθρα 3 ΕΣΔΑ και 4 ΧΘΔΕΕ, ενώ ουσιαστικά ανεστάλη η εφαρμογή του Κανονισμού ως προς την Ελλάδα και οι με βάση αυτόν επαναπροωθήσεις αιτούντων άσυλο. Η Ελλάδα, επί της ουσίας, με τις αποφάσεις αυτές βρέθηκε εκτός Συστήματος Δουβλίνου μέχρι να παρουσιάσει κάποια πρόοδο στις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο και στις διαδικασίες εξέτασης των αιτήσεων ασύλου (Ακριβοπούλου-Παπανδρέου, 2012). Η ανάδειξη των αδυναμιών του Κανονισμού Δουβλίνο II, ιδίως μέσω της δικαστικής οδού, οδήγησε στην τροποποίηση και αντικατάστασή του από το Δουβλίνο III.

Στις 26 Ιουνίου του 2013, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προώθησε τον Κανονισμό αριθ. 604/2013 με σκοπό την τροποποίηση του Κανονισμού του

---

<sup>40</sup> Με την έννοια ότι από την στιγμή που ένα κράτος μέλος εφαρμόζε τον Κανονισμό και εντόπιζε, με βάση τα κριτήρια αυτού, το υπεύθυνο κράτος μέλος, τότε απαλλασσόταν από την ευθύνη του για το τι συμβαίνει στο κράτος υποδοχής.

Δουβλίνου, γνωστό ως Δουβλίνο III. Το Δουβλίνο III προσφέρει περισσότερα νομικά μέσα στον αιτούντα άσυλο ώστε να κατανοήσει και να παρουσιάσει τα στοιχεία αλλά και να προσβάλλει την απόφαση των αρχών για το αποτέλεσμα της αίτησής του. Οι διατάξεις του εφαρμόζονται τόσο στους αιτούντες άσυλο όσο και στους αιτούντες επικουρική προστασία, δηλαδή και στους αιτούντες, οι οποίοι παρόλο που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα, κινδυνεύουν να υποστούν σοβαρή βλάβη<sup>41</sup>. Ταυτόχρονα με τη νέα ρύθμιση του Κανονισμού Δουβλίνο III συντελείται μια διεύρυνση του κύκλου της οικογένειας των αιτούντων διεθνή προστασία<sup>42</sup>. Επίσης, στο αναθεωρημένο άρθρο 3 παρ. 2 η εφαρμογή της ρήτηρας κυριαρχίας εξειδικεύτηκε για την περίπτωση που είναι αδύνατη η μεταφορά αιτούντος στο κράτος μέλος που έχει προσδιορισθεί ως υπεύθυνο, εξαιτίας βάσιμων λόγων που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν συστημικές ελλείψεις στη διαδικασία ασύλου και στις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων στο εν λόγω κράτος μέλος, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης, κατά την έννοια του άρθρου 4 του ΧΘΔΕΕ.

Τέλος, με τον Κανονισμό Δουβλίνο III προβλέπεται η δημιουργία του Μηχανισμού Έγκαιρης Προειδοποίησης (άρ. 33). Μέσω του Μηχανισμού αυτού, η Επιτροπή υποχρεώνει τα κράτη μέλη να την ενημερώνουν συστηματικά για τον αριθμό των αιτούντων άσυλο, τις συνθήκες κράτησης και τη μορφή των περιστατικών (π.χ. αν πρόκειται για ανηλικούς, θύματα βασανιστηρίων ή άλλες ευάλωτες ομάδες), προκειμένου να ενεργοποιείται Σχέδιο Διαχείρισης Κρίσης διάρκειας τριών (3) μηνών, εφόσον συμπεραίνεται πως ένα κράτος εισέρχεται σε κρίση λόγω τεκμηριωμένου κινδύνου ιδιαίτερης πίεσης στο σύστημα ασύλου του κράτους αυτού.

Το Σύστημα του Δουβλίνου, εκτός από τον ομώνυμο Κανονισμό, περιλαμβάνει τον Κανονισμό 2725/2000, γνωστό ως Κανονισμό Eurodac<sup>43</sup>, για τον καθορισμό του

---

<sup>41</sup> Προοίμιο, εδάφιο 10, Κανονισμός 604/2013/ΕΕ & Άρθρο 2, στοιχείο ε, Οδηγία 2004/38/ΕΕ.

<sup>42</sup> Έτσι, στην έννοια της οικογένειας δεν περιλαμβάνεται μόνο ο/η σύζυγος, οι γονείς και τα τέκνα του αιτούντος, αλλά και οι θείοι, οι παππούδες και τα αδέρφια του (άρ. 2 στ ζ' Κανονισμού Δουβλίνο III).

<sup>43</sup>Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου. Πλέον ισχύει ο νέος Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 603/2013 του

κράτους μέλους στο οποίο εισήλθε για πρώτη φορά ο αιτών άσυλο. Πιο συγκεκριμένα, το σύστημα Eurodac αποτελεί μια ηλεκτρονική βάση για την τακτοποίηση, αντιπαραβολή και διαβίβαση δακτυλικών αποτυπωμάτων, που διευκολύνουν τον έλεγχο παράτυπης εισόδου στην ΕΕ, αλλά επιτρέπει και στα κράτη μέλη να καθορίσουν άμεσα ποια χώρα είναι υπεύθυνη για την επεξεργασία του αιτήματος ασύλου και να μεταφέρουν τον αιτούντα άσυλο στη χώρα αυτή. Το Σύστημα συμπληρώνεται από δύο κανονισμούς εφαρμογής της Επιτροπής, τον Κανονισμό 1560/2003 (Κανονισμός εφαρμογής Δουβλίνο II) και τον Κανονισμό 407/2002 (Κανονισμός εφαρμογής Eurodac). Τέλος, στο Σύστημα συγκαταλέγεται και ο Κανονισμός 2007/2004 περί της δημιουργίας της Frontex.

### **2.2.3) Εναρμόνιση νομοθεσιών των κρατών μελών: Οι σημαντικότερες οδηγίες**

Από τις Οδηγίες που έχουν εκδοθεί στο πλαίσιο της νομοθετικής εναρμόνισης του ΚΕΣΑ ξεχωρίζουν αυτές που επιλαμβάνονται ζητημάτων σχετικών με τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο (Οδηγία υποδοχής 2013/33/ΕΕ/ αναδιατύπωση<sup>44</sup>), για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (Οδηγία διαδικασίας ασύλου 2013/32/ΕΕ/αναδιατύπωση<sup>45</sup>) και για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους (Οδηγία αναγνώρισης 2011/95/ΕΕ/ αναδιατύπωση<sup>46</sup>). Αξίζει επίσης να αναφερθούν η Οδηγία

---

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 (Δουβλίνο III).

<sup>44</sup> Η Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση) αντικατέστησε την Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη.

<sup>45</sup> Η Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση) αντικατέστησε την προηγούμενη Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

<sup>46</sup> Η Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης 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

επιστροφής 2008/115/ΕΚ και η Οδηγία Οικογενειακής Επανένωσης 2006/86/ΕΚ. Τέλος, σημαντική είναι και η Οδηγία 2001/55/ΕΚ «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών» όσον αφορά στην υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων.

Στα πλαίσια του ΚΕΣΑ, όπως προκύπτει και από το πνεύμα των ίδιων των ανακοινώσεων της ΕΕ, υφίστανται τρεις βασικές κατηγορίες οδηγιών: i) αυτές που αναφέρονται και ρυθμίζουν τις διαδικασίες ασύλου, ορίζουν δηλαδή κανόνες για το σύνολο της διαδικασίας υποβολής αίτησης ασύλου, ii) αυτές που αφορούν στις συνθήκες υποδοχής και εστιάζουν στην πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στις συνθήκες υποδοχής κατά το διάστημα που αναμένουν την εξέταση της αίτησής τους & iii) οδηγίες για την αναγνώριση που προσδιορίζουν τους όρους για τη χορήγηση διεθνούς προστασίας. Το περιεχόμενο των Οδηγιών αυτών αναδιατυπώθηκε το 2013-με εξαίρεση την Οδηγία για την αναγνώριση η αναδιατύπωση της οποίας πραγματοποιήθηκε το 2011-έτσι ώστε να συμβαδίζει με το περιεχόμενο του νέου Κανονισμού του Δουβλίνου III που καταρτίστηκε την ίδια περίοδο. Με την αναδιατύπωση αποσαφηνίστηκαν όροι και εξειδικεύτηκαν διαδικασίες με σκοπό τη δημιουργία ενός συνεκτικού συστήματος αλλά και την αποφυγή των αποκλίσεων στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές περί ασύλου (ΚΕΣΑ, ΕΕ:4-8). Εμφανής όμως είναι και η οικονομική πτυχή της αναδιατύπωσης αφού όπως ρητά αναφέρεται με τα νέα δεδομένα *«...θα εξοικονομηθούν χρήματα, δεδομένου ότι οι αιτούντες άσυλο θα παραμένουν λιγότερο χρόνο σε συστήματα υποδοχής που χρηματοδοτούνται από το κράτος και θα περιοριστούν οι εσφαλμένες αποφάσεις, με αποτέλεσμα να υπάρχουν λιγότερες δαπανηρές προσφυγές»* ενώ τα κράτη-μέλη και τα δικαστήρια *«θα εξοπλιστούν επίσης καλύτερα για την αντιμετώπιση καταχρηστικών αιτήσεων, ιδίως των επανειλημμένων αιτήσεων από το ίδιο πρόσωπο, ενώ ένα πρόσωπο που δεν χρειάζεται προστασία δεν θα μπορεί πλέον*

---

τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση), αντικατέστησε την Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.

να εμποδίζει επ' αόριστον την απομάκρυνση υποβάλλοντας συνεχώς νέες αιτήσεις ασύλου» (ΚΕΣΑ, ΕΕ:4).

## **2.3) Συμβούλιο της Ευρώπης**

### **2.3.1) Η προστασία των προσφύγων στα πλαίσια της ΕΣΔΑ**

Στο νομικό σύστημα του Συμβουλίου της Ευρώπης η προστασία των προσφύγων αφορά κατά κύριο λόγο την ΕΣΔΑ και τη συναφή νομολογία που έχει αναπτυχθεί από το ΕΔΔΑ. Μολονότι, η ΕΣΔΑ δεν περιλαμβάνει αυτοτελή προστατευτική διάταξη για την ειδική κατηγορία των αιτούντων άσυλο και προσφύγων<sup>47</sup>, ούτε και άλλη συμβατική κατοχύρωση ενός γενικού δικαιώματος εισόδου, διαμονής και εγκατάστασης, το κενό της συμβατικής κατοχύρωσης της προστασίας των προσώπων από την αναγκαστική απομάκρυνση, επανορθώθηκε από τη νομολογιακή πρακτική του Δικαστηρίου. Η ΕΣΔΑ, μέσω της πλούσιας και δυναμικής νομολογιακής παραγωγής του ΕΔΔΑ, επιτυγχάνει να παράσχει στους προσφεύγοντες αποτελεσματική προστασία δια της γενικής και όχι της ειδικής προστασίας των δικαιωμάτων (Ακριβοπούλου-Παπανδρέου, 2012).

Στην ΕΣΔΑ περιλαμβάνονται λίγες διατάξεις στις οποίες γίνεται ρητή αναφορά σε αλλοδαπούς ή οι οποίες περιορίζουν ορισμένα δικαιώματα σε υπηκόους ή νομίμως διαμένοντες (π.χ. τα Άρθρα 2, 3 και 4 του Πρωτοκόλλου 4 της ΕΣΔΑ και το Άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου 7). Το Άρθρο 1 της ΕΣΔΑ προβλέπει ότι τα κράτη «αναγνωρίζουν» τα δικαιώματα της Σύμβασης «εις όλα τα εξαρτώμενα εκ της δικαιοδοσίας τους πρόσωπα», που σημαίνει ότι στα πρόσωπα αυτά περιλαμβάνονται και οι αλλοδαποί. Σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, η έννοια της δικαιοδοσίας δύναται να εκτείνεται και πέραν της επικράτειας μιας χώρας. Ένα συμβαλλόμενο κράτος στην ΕΣΔΑ είναι υπεύθυνο δυνάμει του Άρθρου 1 της ΕΣΔΑ για κάθε πράξη ή παράλειψη των οργάνων του ανεξαρτήτως του εάν η εν λόγω

---

<sup>47</sup> Η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου αναγνωρίζει στα Κράτη «το αδιαμφισβήτητο δικαίωμά τους να ελέγχουν (...) την είσοδο και τη διαμονή των αλλοδαπών στην επικράτειά τους» όπως αυτό διατυπώθηκε από το Τμήμα μείζονος συνθέσεως στην απόφαση Γεωργία κατά Ρωσίας, ΕΔΔΑ, Γεωργία κατά Ρωσίας, 3.7.2014.

πράξη ή παράλειψη είναι αποτέλεσμα της εθνικής νομοθεσίας ή της ανάγκης συμμόρφωσης προς διεθνείς νομικές υποχρεώσεις<sup>48</sup>.

Στο πλαίσιο του άρθρου 3 ΕΣΔΑ, δυνάμει του οποίου τα συμβαλλόμενα κράτη-μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση της απαγόρευσης βασανιστηρίων, το ΕΔΔΑ με τη νομολογία του, ερμήνευσε το άρθρο 3 σε συνδυασμό με το άρθρο 1 της ΕΣΔΑ, έτσι ώστε να απαγορεύει με απόλυτους όρους τον οποιοδήποτε βασανισμό, εξευτελιστική, απάνθρωπη μεταχείριση ή τιμωρία των αιτούντων άσυλο στα κράτη υποδοχής, αλλά και αναγνωρίζοντας ως θετική υποχρέωση των κρατών μελών του ΣτΕυρ να μην απελαύνουν τους αιτούντες σε κράτη όπου υπάρχει η βάσιμη υποψία ότι θα υποστούν μεταχείριση αντίθετη ή προσβλητική προς τις εγγυήσεις του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ. Μάλιστα η απαγόρευση της επαναπροώθησης, αναγνωρίζεται ως εγγενής υποχρέωση της απαγόρευσης βασανιστηρίων, που απορρέει από το άρθρο 3 της Σύμβασης.

Η υποχρέωση μη επαναπροώθησης σε χώρα όπου υφίσταται κίνδυνος βασανιστηρίων ή κακομεταχείρισης, αφορά στην αναγκαστική επιστροφή όχι μόνο στην χώρα καταγωγής αλλά και σε κάθε άλλη χώρα, συνήθως χώρα διέλευσης, όπου το πρόσωπο φοβάται βάσιμα ότι θα υποστεί παρόμοια μεταχείριση ή ότι θα επαναπροωθηθεί στην χώρα καταγωγής του. Πρέπει να τονιστεί πως, παρότι, οι συμπεριφορές που συνιστούν κίνδυνο βασανιστηρίων ή κακομεταχείρισης εκδηλώνονται καταρχήν εκτός του χώρου δικαιοδοσίας των κρατών μερών της ΕΣΔΑ και, άρα, εκτός του γεωγραφικού πεδίου εφαρμογής της Σύμβασης, εντούτοις το ΕΔΔΑ ερμηνευτικά και διαμέσου της εξωεδαφικής εφαρμογής της ΕΣΔΑ και της «εξ' αντανakλάσεως» προσβολής του άρθρου 3, διεύρυνε το προστατευτικό πεδίο στις ειδικότερες περιπτώσεις των αιτούντων άσυλο και προσφύγων, που άλλως θα διέφευγαν του πεδίου εφαρμογής της (*protection par ricochet*). Συνεπώς, ο αιτών άσυλο και ο πρόσφυγας προστατεύονται από κάθε πράξη επαναπροώθησης που καταλήγει σε έμμεση ή «εξ' αντανakλάσεως» προσβολή του άρθρου 3, είτε πρόκειται για επαναπροώθηση στην χώρα καταγωγής όπου υπάρχει κίνδυνος βασανιστηρίων (*risque de violation par ricochet*), είτε για επαναπροώθηση στην χώρα διέλευσης και όχι στην χώρα καταγωγής (*double*

---

<sup>48</sup> ΕΔΔΑ, *Matthews κατά Ηνωμένου Βασιλείου* [τμήμα μείζονος συνθέσεως], Αριθ. 24833/94, ΕΔΔΑ 1999-I, σκέψη 32·ΕΔΔΑ, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi κατά Ιρλανδίας* [τμήμα μείζονος συνθέσεως], Αριθ. 45036/98, ECHR 2005-VI, σκέψη 153



*ricochet*), απ' όπου, όμως, ενδέχεται να επαναπροωθηθεί περαιτέρω στην τελευταία.

Περαιτέρω, το ΕΔΔΑ, συνήγαγε από τις διατάξεις της Σύμβασης πρόσθετες διαδικαστικές συνέπειες που ενισχύουν την αποτελεσματικότητα της απαγόρευσης της επαναπροώθησης, αφενός, ερμηνεύοντας το άρθρο 3 με τρόπο ώστε να περιλαμβάνει και ένα διαδικαστικό σκέλος, αλλά επιπλέον, συνδυάζοντάς το με τη διάταξη του άρθρου 13 που απαιτεί αποτελεσματική προσφυγή για κάθε πρόσωπο, του οποίου παραβιάζονται τα δικαιώματα που εγγυάται η ΕΣΔΑ. Έτσι, από τη σωρευτική εφαρμογή των άρθρων 3 & 13, το ΕΔΔΑ συνήγαγε θετικές διαδικαστικές υποχρεώσεις έναντι του κράτους, οι οποίες εξειδικεύονται ως απαίτηση «αποτελεσματικής και πραγματικής προσφυγής», υπό την έννοια της «ανεξάρτητης και αυστηρής έρευνας» κάθε ισχυρισμού που προβάλλει ο ενδιαφερόμενος «όταν υπάρχουν σοβαροί λόγοι να πιστεύεται ότι υπάρχει πραγματικής κίνδυνος μεταχείρισης αντίθετης με το άρθρο 3» αλλά και με την έννοια της «δυνατότητας αναστολής της εκτέλεσης του επίδικου μέτρου»<sup>49</sup>.

Αναφορικά με τη δυνατότητα αναστολής, ενόψει της «μη αναστρέψιμης φύσης της βλάβης που μπορεί να επισυμβεί, εάν πραγματοποιηθεί ο επικαλούμενος από τον προσφεύγοντα κίνδυνος βασανιστηρίων ή κακομεταχείρισης», την οποία έχει τονίσει επανειλημμένως το Δικαστήριο στις υποθέσεις ασύλου και απέλασης, το άρθρο 3 της Σύμβασης θα πρέπει να ερμηνεύεται, σε συνδυασμό με το άρθρο 13, με τρόπο που να επιβάλλει στις κυβερνήσεις να αναστέλλουν την εκτέλεση της απόφασης απέλασης, ενόσω εκκρεμεί «ανεξάρτητος και αυστηρός έλεγχος» των ισχυρισμών του προσφεύγοντα. Κατά συνέπεια, η απέλαση, πριν την έκδοση οριστικής απόφασης για το καθεστώς του προσφεύγοντα, ενδέχεται να παραβιάζει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις διατάξεις των άρθρων 3 και 13 της ΕΣΔΑ (Σισιλιάνος, 2013).

Επίσης, σε υποθέσεις αιτούντων άσυλο, η επέμβαση του Δικαστηρίου είναι συχνά προληπτικής φύσης καθώς η ζημία από την παραβίαση του άρθρου 3 είναι συνήθως πιθανολογούμενη δίχως να έχει ακόμη επέλθει, με αποτέλεσμα να κρίνεται συχνά πρόσφορη από το Δικαστήριο η διαταγή προσωρινών μέτρων για την αποτροπή της επαναπροώθησης. Έτσι, σε πλήθος υποθέσεων αιτούντων άσυλο,

---

<sup>49</sup> ΕΔΔΑ, *Jabari κατά Τουρκίας*, αριθμ. προσφυγής 40035/98, 11 Ιουλίου 2000, σκ.39,41,50

όπου διαπιστώνεται από το Δικαστήριο επικείμενος κίνδυνος μη αναστρέψιμης βλάβης, υποδεικνύονται δυνάμει του άρθρου 39 του Κανονισμού του, προσωρινά μέτρα για την αποσόβηση του κινδύνου της επαναπροώθησης, δυνάμει των οποίων το συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται να μην απομακρύνει τον αιτούντα σε χώρα όπου απειλείται με βασανιστήρια ή κακομεταχείριση (Σισιλιάνος, 2013).

### **2.3.2) Η απόφαση M.S.S.<sup>50</sup> και η αποδόμηση του αμάχητου τεκμηρίου της ασφαλούς χώρας**

Η απόφαση του ΕΔΔΑ στην υπόθεση *M.S.S. κ. Βελγίου και Ελλάδας* αποτελεί σταθμό στο ζήτημα του ασύλου όχι μόνο για την Ελλάδα, αλλά συνολικώς για την Ευρώπη και επέφερε σοβαρό πλήγμα στο σύστημα που καθιέρωσε ο Κανονισμός «Δουβλίνο II», ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι η Ελλάδα αποτελούσε και εξακολουθεί να είναι μια απ' τις κύριες πύλες εισόδου μεταναστών και προσφύγων στην Ευρώπη (Κερασιώτης, 2011). Το Δικαστήριο του Στρασβούργου με αυτή, κατέστησε πλέον σαφές ότι, μέχρι τουλάχιστον να επέλθει κάποια θεαματική βελτίωση, η απάνθρωπη μεταχείριση των προσώπων που αιτούνται άσυλο στην Ελλάδα αποτελούσε σοβαρό λόγο για τη μη προώθηση των αιτούντων άσυλο προς αυτήν κατ' εφαρμογή του Κανονισμού «Δουβλίνο II» και έθεσε και τα υπόλοιπα κράτη μέλη ενώπιον των ευθυνών τους σε σχέση με την ανθρωπιστική κρίση που λάμβανε χώρα στην Ελλάδα χωρίς να απαλλάξει ούτε στο ελάχιστο την ίδια από τις ευθύνες της για αυτή.

Η υπόθεση αφορούσε Αφγανό υπήκοο, ο οποίος διασχίζοντας την Τουρκία πέρασε στην Ελλάδα τον Φεβρουάριο του 2009, όπου και συνελήφθη και καταχωρίστηκε στο σύστημα Eurodac. Δεν υπέβαλε ποτέ στην Ελλάδα αίτηση χορήγησης ασύλου αλλά κατάφερε και πέρασε στο Βέλγιο, όπου και εμφανιζόμενος ενώπιον του Γραφείου Αλλοδαπών υπέβαλε σχετική αίτηση. Μέσω του συστήματος Eurodac ταυτοποιήθηκε και αποδείχθηκε ότι με βάση το Δουβλίνο II υπεύθυνο κράτος είναι η Ελλάδα, ως κράτος πρώτης εισόδου. Υποβλήθηκε αίτημα αναδοχής στις ελληνικές αρχές, οπότε με την πάροδο άπρακτης της δίμηνης προθεσμίας για απάντηση, θεωρήθηκε ότι η Ελλάδα αποδέχεται την ευθύνη και ο αιτών μεταφέρθηκε στην Ελλάδα, όπου κατέθεσε αμέσως αίτηση ασύλου και κρατήθηκε

---

<sup>50</sup> ΕΔΔΑ, *MSS κ. Βελγίου και Ελλάδας*, αρ. 30696/09, 21ης Ιανουαρίου 2011

επί τριήμερο στο κρατητήριο του αεροδρομίου σε απάνθρωπες συνθήκες. Με την απελευθέρωση του χορηγήθηκε η κάρτα αιτούντος άσυλο και διατάχθηκε να εμφανιστεί εντός δύο ημερών στη Διεύθυνση Αλλοδαπών στην οδό Πέτρου Ράλλη και να δηλώσει διεύθυνση κατοικίας στην Ελλάδα. Ο αιτών, μη διαθέτοντας χρήματα ή οποιαδήποτε μέσο βιοπορισμού, κατέληξε σε ένα πάρκο στο κέντρο της Αθήνας και δεν παρουσιάστηκε στην Πέτρου Ράλλη. Ακολούθησε μια αποτυχημένη προσπάθειά του να περάσει στη Βουλγαρία με πλαστό διαβατήριο (πράξη για την οποία καταδικάστηκε σε φυλάκιση δύο μηνών με τριετή αναστολή) και τελικώς στις 21 Ιουνίου 2010 ο αιτών έλαβε μια ειδοποίηση γραμμένη στα ελληνικά, την οποία υπέγραψε παρουσία διερμηνέα, με την οποία καλούνταν να παραστεί σε συνέντευξη για την αίτηση ασύλου του στην αστυνομική διεύθυνση Αττικής στις 2 Ιουλίου 2010, κατά την οποία δεν εμφανίστηκε. Τέλος, ο αιτών επιχείρησε εκ νέου, τον Αύγουστο του 2009, να εγκαταλείψει την Ελλάδα, προς την Ιταλία αυτή τη φορά, συνελήφθη όμως στην Πάτρα.

Συγκεκριμένα, με την εν λόγω απόφαση το ΕΔΔΑ καταδίκασε την Ελλάδα για παραβίαση των άρθρων 3 ΕΣΔΑ (απαγόρευση των βασανιστηρίων και απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης) αλλά και το άρθρο 13 ΕΣΔΑ (δικαίωμα πραγματικής προσφυγής). Ειδικότερα κρίθηκε ότι οι απάνθρωπες συνθήκες κράτησης που επικρατούν σε όλα τα κέντρα κράτησης αλλοδαπών και αιτούντων άσυλο στην ελληνική επικράτεια συνιστούν εξευτελιστική μεταχείριση που απαγορεύεται από το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ, δίχως η μικρή διάρκεια της κράτησης, όπως στην επίδικη περίπτωση, να αποτελεί λόγο που αποκλείει την ευθύνη του ελληνικού κράτους για παραβίαση του άρθρου 3, ενώ εξευτελιστική μεταχείριση συνιστούν και οι συνθήκες διαβίωσης των προσώπων που αιτούνται άσυλο μετά την απελευθέρωσή τους και την έναρξη της διαδικασίας εξέτασης της αίτησής τους.

Επιπρόσθετα, κρίθηκε ότι οι διαδικασίες εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, ιδίως όπως διαμορφώθηκαν μετά το πδ 81/2009 με το οποίο καταργήθηκε ο δεύτερος βαθμός εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, παραβιάζουν το αρ. 13 της ΕΣΔΑ σε συνδυασμό με το αρ. 3, ιδίως αν ληφθούν υπόψη ο εξαιρετικά χαμηλός αριθμός αποφάσεων που κάνουν δεκτές τις σχετικές αιτήσεις, η μη διεξαγωγή ατομικής και εμπεριστατωμένης εξέτασης κάθε περίπτωσης γεγονός που αποδεικνύεται από την τυποποιημένη αιτιολόγηση των απαντήσεων της διοίκησης, ο μακρύς χρόνος που μεσολαβεί ως την έκδοση απόφασης, η έλλειψη συστήματος παροχής νομικής

βοήθειας προς τους αιτούντες και τα γενικότερα διαδικαστικά εμπόδια που τίθενται στους αιτούντες.

Το ενδιαφέρον ωστόσο και καινοτόμο σε αυτή την απόφαση δεν ήταν η καταδίκη της Ελλάδας για τις συνθήκες που επικρατούσαν σχετικά με την χορήγηση ασύλου αλλά η καταδίκη του Βελγίου. Το Βέλγιο καταδικάστηκε για παραβίαση των άρθρων 3 και 13 ΕΣΔΑ, γιατί με την απόφασή του να αποστείλει στην Ελλάδα τον αιτούντα άσυλο κατ' εφαρμογή του Κανονισμού «Δουβλίνο II», καθόσον η Ελλάδα ήταν η πρώτη χώρα εισόδου ΕΕ, τον εξέθεσε στον κίνδυνο απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης καθώς και παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων του, επαναπροωθώντας τον σε ένα κράτος με σοβαρές ανεπάρκειες στη διαδικασία χορήγησης ασύλου και πολύ άσχημες συνθήκες υποδοχής και διαμονής των προσώπων αυτών. Επιπρόσθετα, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι σχετικές εκθέσεις διεθνών οργανισμών και οργανώσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ιδίως της ΥΑ του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα υπήρξαν τόσο πολυπληθείς και έλαβαν τόση δημοσιότητα τα τελευταία χρόνια που το κράτος μέλος (εν προκειμένω το Βέλγιο) γνώριζε ή σε κάθε περίπτωση όφειλε να γνωρίζει ότι οι διαδικασίες εξέτασης των αιτήσεων ασύλου και οι συνθήκες κράτησης και διαβίωσης των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα συνιστούν παραβιάσεις των αρ. 3 και 13 της ΕΣΔΑ.

Στην ίδια κατεύθυνση κινήθηκαν και δύο συνεκδικαζόμενες αποφάσεις του ΔΕΕ, που εκδικάστηκαν την ίδια χρονική περίοδο, *N.S κ. Secretary of State for the Home Department* και *M.E. και άλλοι κ. Refugee Applications Commissioner, Minister of Justice, Equality and Law Reform*<sup>51</sup>. Το ζήτημα που ανέκυψε ήταν κατά πόσο το κράτος στο οποίο υποβάλλεται η αίτηση ασύλου υποχρεούται να ελέγχει αν το «υπεύθυνο κράτος» τηρεί τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως

---

<sup>51</sup> ΔΕΕ, *N.S/Secretary of State for the Home*, **C-411/10**, *M.E. και άλλοι/Refugee Applications Commissioner, Minister of Justice, Equality and Law Reform*, **C-493/10**, Συλλογή 2011 I-13905, 21ης Δεκεμβρίου 2011. Ειδικότερα η N.S αφορούσε Αφγανό υπήκοο, που είχε μπει στην Ευρώπη από Ελλάδα, όπου και συνελήφθη, διατάχθηκε η επιστροφή του και απεστάλη στην Τουρκία (όπου αντιμετώπιση απάνθρωπα) κι όταν κατάφερε να ξεφύγει πήγε στο Ην. Βασίλειο, όπου υπέβαλε αυθημερόν αίτηση ασύλου. Το Ην. Βασίλειο προσδιόρισε την Ελλάδα ως το υπεύθυνο κράτος κι εκδόθηκε σχετική απόφαση μεταφοράς του, την οποία ο αιτών, λόγω των συνθηκών που επικρατούν στην Ελλάδα, προσέβαλε στα δικαστήρια και το High Court of Justice υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα. Η M.E. αφορούσε πέντε πρόσωπα, υπηκόους Αφγανιστάν, Ιράν και Αλγερίας, οι οποίοι και αυτοί πέρασαν μέσω Ελλάδας και υπέβαλαν αίτηση παροχής ασύλου στην Ιρλανδία. Υπεύθυνο κράτος για εξέταση του αιτήματος ορίστηκε και πάλι η Ελλάδα αλλά λόγω προσφυγής κατά της απόφασης μεταφοράς εκ μέρους των αιτούντων άσυλο, το Ιρλανδικό δικαστήριο επίσης υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα.

προβλέπονται στην ΕΣΔΑ, στο ΧΘΔΕΕ και στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, που θεσπίζει την αρχή της μη επαναπροώθησης (άρθ. 33). Το ΔΕΕ απάντησε ότι «σε περίπτωση κατά την οποία υφίσταται σοβαρός κίνδυνος συστημικών πλημμελειών όσον αφορά τη διαδικασία χορήγησης ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο στο υπεύθυνο κράτος μέλος, συνεπαγόμενος την απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση, κατά την έννοια του άρθρου 4 ΧΘΔΕΕ ή του 3 ΕΣΔΑ, των αιτούντων άσυλο που μεταφέρονται στην επικράτεια αυτού του κράτους μέλους, η μεταφορά αυτή αντιβαίνει στην εν λόγω διάταξη» και κατέληξε ότι «το δίκαιο της Ένωσης δεν επιτρέπει την εφαρμογή αμάχητου τεκμηρίου περί του ότι το κράτος μέλος, το οποίο ορίζεται ως υπεύθυνο βάσει του Καν. 343/2003 σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα»<sup>52</sup>.

Πρόκειται για δύο αποφάσεις που εξετάζουν την σχέση του Κανονισμού Δουβλίνου ΙΙ με τα θεμελιώδη δικαιώματα και αποτέλεσαν, όπως προαναφέρθηκε αποφάσεις-τομή, καθώς οδήγησαν στην κατάρρευση –δια της δικαστική οδού- του αμάχητου τεκμηρίου της ασφαλούς χώρας, το οποίο πλέον γίνεται **μαχητό** και υποχρεώνει κάθε κράτος να ελέγχει αν το κράτος μέλος στο οποίο επαναπροωθεί τον αιτούντα άσυλο τηρεί τις υποχρεώσεις του, που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο και κυρίως τα θεμελιώδη δικαιώματα, πόσο μάλλον όταν γνωρίζει ή είναι αδύνατο να αγνοεί την παραβίαση τους.

---

<sup>52</sup> ΔΕΕ, Μ.Ε. ο.π.σκέψεις 88 & 105



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

### Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και οι αιτούντες άσυλο στην ελληνική έννομη τάξη

#### 3.1) Η διαμόρφωση της πολιτικής ασύλου και ο εκσυγχρονισμός του δικαίου αλλοδαπών στην Ελλάδα

Στο ελληνικό δίκαιο σχεδόν όλα τα ζητήματα που αφορούν σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας και αιτούντες άσυλο ρυθμίζονται από τη Διεθνή Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και τους σχετικούς Κανονισμούς και Οδηγίες του ενωσιακού δικαίου, καθώς η ανάπτυξη του ΚΕΣΑ, όπως προελέχθη, οδήγησε στη δημιουργία κοινών κανόνων για όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:303). Η Ελλάδα, βέβαια, είχε επικυρώσει τη Σύμβαση του 1951 (Α.Ν. 3989/1959) και το Πρωτόκολλο του 1967 (Α.Ν. 389/1968)<sup>53</sup> (Ρούκουνας, 1995:247), πολύ πριν την ένταξή της στην ΕΟΚ(νυν ΕΕ), όμως σε νομοθετικό επίπεδο, η παραγωγή της σχετικής με την υποδοχή προσφύγων και συναφούς θεματολογίας ύλης προσδιορίζεται χρονικά κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, οπότε και υιοθετήθηκαν αρκετά φιλελεύθερες προστατευτικές διατάξεις σχετικά με την αναγνώριση των προσφύγων (Α. Scordas/Ν. Sitaropoulos, 2004:29).

Η εξέλιξη και η διαμόρφωση της πολιτικής ασύλου στην χώρα μας ακολουθεί χρονικά αυτή της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Σε αντίθεση με τις μεγάλες χώρες της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης, όπως η Γερμανία ή η Μεγάλη Βρετανία, οι οποίες δέχτηκαν μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο ένα μεγάλο κύμα προσφύγων και μεταναστών, στην Ελλάδα οι αιτούντες άσυλο και οι μετανάστες δεν υπήρξαν βασικό ζήτημα στον δημόσιο διάλογο (Α. Scordas/Ν. Sitaropoulos, 2004:49), με αποτέλεσμα την ανυπαρξία εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής και οργανωμένου συστήματος ασύλου. Η αναπάντεχη μετατροπή της Ελλάδας σε χώρα προορισμού μεταναστών στα τέλη του 20<sup>ου</sup> αιώνα την έφερε αντιμέτωπη με το ζήτημα της υποδοχής και ενσωμάτωσής τους, γεγονός που αποτυπώνεται ξεκάθαρα στην εξελικτική πορεία της νομοθεσίας σχετικά με τους αλλοδαπούς.

---

<sup>53</sup> Διατύπωσε όμως επιφύλαξη ως προς τα άρθρα 26 (εθνική ασφάλεια και δημόσια τάξη) & 17 (μισθωτά επαγγέλματα των προσφύγων).

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '90 τα θέματα των αλλοδαπών στην Ελλάδα ρυθμιζόνταν από το Ν.4310/1929<sup>54</sup>. Η παρουσία μικρού αριθμού αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια μέχρι εκείνη την χρονική περίοδο υπαγόρευσε τη συνειδητή επιλογή του κράτους να αγνοεί την νομιμότητα ή μη της παραμονής τους στο ελληνικό έδαφος. Η μαζική εισροή μεταναστών στη χώρα, μετά το 1989, δημιούργησε την ανάγκη νέου νομοθετικού πλαισίου και ο Ν.1975/1991<sup>55</sup> αποτελεί το πρώτο νομοθετικό εγχείρημα για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων και των επιπτώσεων των μεγάλων γεωπολιτικών ανακατατάξεων στα κράτη της ανατολικής Ευρώπης. Ωστόσο, ο νόμος αυτός έγινε αντικείμενο σφοδρής κριτικής, καθώς υιοθετούσε μια αμυντική και αποτρεπτική μεταναστευτική πολιτική, με έντονο κατασταλτικό χαρακτήρα και με έμφαση κυρίως στα μέτρα αστυνόμευσης (Σπαθανά, 2003:76) & (Χλέπας-Σπυράκος, 1992).

Ακολούθησε ο Ν.2452/1996<sup>56</sup> με τον οποίο επιχειρήθηκε, μεταξύ άλλων, η ρύθμιση ζητημάτων ασύλου και προσφύγων στα πλαίσια εναρμόνισης της πολιτικής ασύλου των χωρών της ΕΕ. Ριζική αναθεώρηση του εθνικού νομικού πλαισίου για τους αλλοδαπούς επέφερε ο Ν.2910/2001<sup>57</sup> που όμως εξαιρούσε ρητά από το πεδίο εφαρμογής του τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο (Χλέπας, 2005:77). Στη συνέχεια οι Ν.3386/2005 «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», καθώς και Ν. 3536/2007 «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης», αποτέλεσαν τα βασικά νομοθετικά κείμενα για θέματα αλλοδαπών, δίχως όμως να επηρεάζουν άμεσα τα ζητήματα ασύλου, που ως επί το πλείστον ρυθμιζόνταν ενδιάμεσα με την έκδοση σχετικών Π.Δ. Πλέον ο

---

<sup>54</sup> Ο νόμος αυτός τιλοφορούνταν «Περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι, αστυνομικού ελέγχου, διαβατηρίων, απελάσεων και εκτοπίσεων» και επί της ουσίας περιοριζόταν στη ρύθμιση της μαζικής άφιξης των προσφύγων της Μικρασιατικής Καταστροφής. Αντικατέστησε τον πρώτο νόμο 3275/1925 “περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι”, ο οποίος ψηφίστηκε το 1925 και ίσχυσε μόλις δύο χρόνια: από το 1927 που κυρώθηκε έως το 1929 (ΙΝΕ / ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2003, σ. 92 & ΙΝΕ / ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2004, σ.10).

<sup>55</sup> «Είσοδος, έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 184 της 04.12.1991

<sup>56</sup> «Ρύθμιση θεμάτων προσφύγων κατά τροποποίηση των διατάξεων του Ν.1975/1991 και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 184 της 31.12.1996

<sup>57</sup> «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια-Κτήση της Ελληνικής Ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ τ. Α' 1693 της 2.5.2001.



N.4251/2014 «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις» αποτελεί το βασικό νομοθετικό κείμενο-Κώδικα για τη συναφή θεματολογία ο οποίος κωδικοποιεί, για πρώτη φορά, ρυθμίσεις, που αφορούν στο καθεστώς διαμονής των μεταναστών, που βρίσκονται στην Ελλάδα, στους τύπους των αδειών διαμονής τους και στις διαδικασίες και προϋποθέσεις χορήγησής τους, καθιστώντας λειτουργικότερη και αποτελεσματικότερη την εφαρμογή της νομοθεσίας (Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, 2014:7). Δέον να σημειωθεί, πως όπως ρητά αναφέρεται στο άρθρο 2, οι διατάξεις του Κώδικα αυτού δεν έχουν εφαρμογή στις ακόλουθες κατηγορίες προσώπων, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά σε επιμέρους διατάξεις του: α) Στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, καθώς και στους αιτούντες διεθνή προστασία, κατά την έννοια της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, β) Στα πρόσωπα που έχουν την άδεια να παραμείνουν στην Ελλάδα με βάση προσωρινή προστασία ή ζήτησαν την άδεια να παραμείνουν για το λόγο αυτόν και αναμένουν την έκδοση της σχετικής απόφασης & γ) Στα πρόσωπα στα οποία έχει χορηγηθεί καθεστώς επικουρικής προστασίας.

### **3.2) Το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για την χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας - Εναρμόνιση με την ΕΕ**

Είναι σαφές ότι, το ισχύον εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για το άσυλο έχει προκύψει από την εναρμόνιση με τα ρυθμιστικά εργαλεία που συνθέτουν το ΚΕΣΑ. Ασφαλώς, επειδή το πεδίο του ασύλου συνιστά αντικείμενο πολυεπίπεδης ρύθμισης, κατά την ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών Οδηγιών ο εθνικός νομοθέτης οφείλει να λαμβάνει υπόψη του και τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας μας για παροχή διεθνούς προστασίας (Σύμβαση της Γενεύης, ΕΣΔΑ κτλ). Όσον αφορά στη διαδικασία εναρμόνισης της εθνικής νομοθεσίας, η Ελλάδα έχει επιλέξει ως μέσο μεταφοράς των Οδηγιών, ως επί το πλείστον, τα Προεδρικά Διατάγματα και με τον τρόπο αυτό έχει διαμορφωθεί ένα σύστημα κανόνων που εντάσσεται κατά κύριο λόγο στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:303) και απαρτίζεται βασικά από τα ακόλουθα νομοθετήματα: **α) το Π.Δ. 141/2013** για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της

Οδηγίας 2011/95/ΕΕ<sup>58</sup> (Οδηγία αναγνώρισης-αναδιατύπωση), το οποίο κατήργησε το προϊσχύσαν Π.Δ. 96/2008 εκτός από τις διατάξεις των άρθρων 24 και 25§§ 1-3 αυτού, οι οποίες διατηρούνται, **β)** το **Π.Δ. 113/2013** για την καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου «*σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα*» με το οποίο επήλθαν ορισμένες τροποποιήσεις στα ήδη ισχύοντα Π.Δ. 131/2006 & Π.Δ.80/2006, **γ)** το **Π.Δ. 220/2007** για την προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα Κράτη-Μέλη, **δ)** το **Π.Δ. 80/2006** με θέμα την παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών και αφορά στη συμμόρφωση με την Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων<sup>59</sup>, **ε)** τον **N.4375/2016** για την Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης και σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής για την προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ<sup>60</sup> «*σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση)*», διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις. Σημειώνεται, ότι με την έναρξη της ισχύος του Ν.4375/2016 καταργήθηκαν οι διατάξεις των Κεφαλαίων Α' και Β' του προγενέστερου **N.3907/2011**, με τον οποίο και είχε ιδρυθεί η Υπηρεσία Ασύλου, του Π.Δ. 189/1998 , καθώς και κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη που αντίκειται στις διατάξεις του ή ρυθμίζει διαφορετικά τα θέματα που αποτελούν αντικείμενό του. Επιπλέον, με την έναρξη ισχύος του Μέρους Γ' του Ν.4375/2016, καταργήθηκε το Μέρος Α' καθώς και τα άρθρα 33 και 34 του Π.Δ. 113/2013.

---

<sup>58</sup> Ο.π. υποσ. 16

<sup>59</sup> Ο.π. υποσ.11

<sup>60</sup> Ο.π. υποσ.43

Αξίζει επίσης να αναφερθεί και το **Π.Δ. 167/2014**, με το οποίο επήλθε τροποποίηση του **Π.Δ. 114/2010** που αφορούσε στην καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ, τα οποία παρόλο που η προρρηθείσα Οδηγία ενσωματώνεται με το Π.Δ.113/2013, εντούτοις, εξακολουθούν να ισχύουν και να εφαρμόζονται μόνο για όσους είχαν αιτηθεί διεθνή προστασία μέχρι την 7<sup>η</sup> Ιουνίου 2013, οπότε και άρχισε να λειτουργεί η Υπηρεσία Ασύλου. Το Π.Δ.113/2013 εφαρμόζεται για τα νέα αιτήματα ασύλου, όσα δηλαδή υποβλήθηκαν μετά την 7<sup>η</sup> Ιουνίου 2013 και εξετάζονται από τη νέα Υπηρεσία Ασύλου, ενώ τα παλαιότερα συνεχίζουν να εξετάζονται από τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές.

### **3.3) Η ίδρυση της Υπηρεσίας Ασύλου: Αρμοδιότητες – μεταβατικό στάδιο**

Η ανάγκη ουσιαστικών αλλαγών τόσο στη νομοθεσία όσο και στην πρακτική στον τομέα του ασύλου διαπιστώθηκε με μεγάλη καθυστέρηση από τις ελληνικές αρχές, όταν πλέον η χώρα κλήθηκε να αντιμετωπίσει ένα μεγάλο κύμα αφίξεων μεταναστών και προσφύγων. Μέχρι την ψήφιση του Ν. 3907/2011, με τον οποίο δημιουργήθηκε η Υπηρεσία Ασύλου, το άσυλο, σε όλα του τα στάδια (υποβολή αιτήματος, εξέταση, απόφαση και εξέταση τυχόν προσφυγής των αιτούντων, αλλά και η έκδοση αδειών παραμονής για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες) υπαγόταν στην αρμοδιότητα της Ελληνικής Αστυνομίας. Μάλιστα, ακόμα και μετά το Ν. 2910/2001 ο οποίος μετέφερε την αρμοδιότητα για την μετανάστευση στο Υπουργείο Εσωτερικών (και Απασχόλησης) το άσυλο παρέμενε στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Το γεγονός αυτό ενείχε μια αντίφαση καθόσον η Ελληνική Αστυνομία, με αρμοδιότητα για την καταπολέμηση της παράνομης εισόδου αλλοδαπών στη χώρα, ήταν επιφορτισμένη και με την εξέταση των αιτήσεων ασύλου σε πρώτο και δεύτερο βαθμό, αποτελώντας ταυτόχρονα διωκτική αρχή, αλλά και την αρχή που θα εγγυόταν τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο αποφασίζοντας για την τύχη του αιτήματος διεθνούς προστασίας.

Το γεγονός ότι η μόνη υπηρεσία, που ήταν αρμόδια για τον χειρισμό των θεμάτων ασύλου ήταν η Ελληνική Αστυνομία χωρίς την συμμετοχή κάποιου ανεξάρτητου ελεγκτικού σώματος, είτε κάποιας άλλης κυβερνητικής υπηρεσίας ευνόησε την ανάπτυξη φαινομένων υπέρβασης εξουσίας και ανεπαρκούς εμπλοκής ή

κατανόησης του προβλήματος. Παράλληλα, η κυρίαρχη αντίληψη στη δημόσια διοίκηση και ειδικότερα στο τότε Υπουργείο Δημόσιας Τάξης ότι οι περισσότερες αιτήσεις διεθνούς προστασίας ασκούνται καταχρηστικά, οδήγησε στην απόρριψη των περισσότερων αιτήσεων στον πρώτο βαθμό με το ίδιο, επαναλαμβανόμενο, ελλιπές αιτιολογικό. Στις ανεπάρκειες του ελληνικού μηχανισμού εξέτασης αιτημάτων ασύλου, πέραν του πολύ μεγάλου ποσοστού απόρριψης των σχετικών αιτήσεων, θα πρέπει να προστεθούν οι καθυστερήσεις στην εξέταση των αιτημάτων και κυρίως οι συνθήκες υποδοχής και αντιμετώπισης των ατόμων που ζητούν άσυλο. Την ίδια στιγμή, αξιοσημείωτη ήταν η καθυστέρηση στην ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για το άσυλο, ενώ συχνά εμφανιζόταν το φαινόμενο της κακής μεταφοράς της στο εθνικό δίκαιο με την τυφλή μετάφραση των νομοθετικών διατάξεων χωρίς καμία προσαρμογή τους στα εθνικά δεδομένα. Όλα τα παραπάνω συνδυάζονταν με τα δομικά προβλήματα της ελληνικής δημόσια διοίκησης όπως η έλλειψη συντονισμού μεταξύ υπουργείων, η ανεπάρκεια και η έλλειψη πόρων, ο περιορισμένος αριθμός εξειδικευμένων υπαλλήλων και η έλλειψη κατάλληλης εκπαίδευσης των υπαλλήλων που κλήθηκαν να διαχειριστούν ζητήματα ασύλου καθώς επίσης και ο συγκεντρωτισμός των δομών της διαδικασίας ασύλου (Έκθεση Επιτρόπου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2009:3-11), (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2007:10), (Συνήγορος του Πολίτη, 2011:2) & (UNHCR, 2011:3).

Η διαπίστωση των ανεπαρειών αυτών σε συνδυασμό με την αύξηση των ατόμων που επέστρεφαν στην χώρα ως συνέπεια των προβλέψεων του συστήματος του Δουβλίνου, και τις αυξανόμενες αρνητικές κριτικές από τους ευρωπαίους εταίρους, ανάγκασε σε αναμόρφωση του ελληνικού συστήματος ασύλου. Εξάλλου, κατά τα έτη 2009 και 2010 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εφάρμοσε διαδικασία επιβολής κυρώσεων κατά της Ελλάδας για παραβιάσεις της ενωσιακής νομοθεσίας για το άσυλο, την υποδοχή και μεταχείριση προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, ενώ μετά την καταδίκη της Ελλάδας από το ΕΔΔΑ (απόφαση M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδος) ανεστάλησαν οι επιστροφές πολιτών τρίτων χωρών/αιτούντων άσυλο από τα άλλα κράτη μέλη προς την Ελλάδα (Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, 2014:50).

Τον Αύγουστο του 2010, η Ελλάδα κατέθεσε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσης για το Άσυλο και τη Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών,

το οποίο επικαιροποίησε τον Ιανουάριο του 2013. Το αρχικό Εθνικό Σχέδιο Δράσης προέβλεπε αλλαγές τόσο στη νομοθεσία όσο και στην πρακτική σχετικά με τον τρόπο που η Ελλάδα αντιμετωπίζει τα ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης και σε αυτό το πλαίσιο, το Νοέμβριο του 2010, υιοθετήθηκε το Π.Δ. 114/2010, με το οποίο ρυθμίσθηκε η μεταβατική διαδικασία ασύλου στην Ελλάδα. Το Π.Δ. 114/2010 αντικατέστησε το παλαιότερο Π.Δ.90/2008 και κατήργησε το Π.Δ. 81/2009 που είχε δεχθεί κριτική τόσο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και από την Ύπατη Αρμοστεία και άλλους ευρωπαϊκούς φορείς, όσον αφορά τη συμφωνία του με τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα. Σε συνέχεια αυτού, η Ύπατη Αρμοστεία είχε αποφασίσει να μη συμμετέχει στα γνωμοδοτικά όργανα στη διαδικασία του ασύλου, όπως αυτά είχαν θεσπισθεί με το ΠΔ 81/2009. Μεταξύ άλλων, το Π.Δ. 114/2010 άνοιξε το δρόμο για την επανασύσταση και τη βελτίωση της λειτουργίας των Επιτροπών Προσφυγών, ενώ αποκέντρωσε τα όργανα εξέτασης σε πρώτο βαθμό των αιτημάτων ασύλου σε 14 Αστυνομικές Διευθύνσεις της χώρας<sup>61</sup>.

Τον Ιανουάριο του 2011, υιοθετήθηκε ο νέος Νόμος (3907/2011<sup>62</sup>), για την αναμόρφωση του συστήματος ασύλου στην Ελλάδα. Ο νέος νόμος προέβλεπε τη δημιουργία αυτοτελούς Υπηρεσίας Ασύλου, η οποία υπαγόταν αρχικά στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, με τοπική αρμοδιότητα εκτεινόμενη σε όλη την Επικράτεια και με αποστολή την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ασύλου και των λοιπών μορφών διεθνούς προστασίας των αλλοδαπών και ανιθαγενών, καθώς και τη συμβολή στο σχεδιασμό και στη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής ασύλου<sup>63</sup>. Μετά από αναβολές, επί δύο έτη, στην έναρξη εφαρμογής της νέας διαδικασίας ασύλου υπό τη νεοσυσταθείσα Υπηρεσία Ασύλου εξαιτίας δυσκολιών σε θέματα, κυρίως, εξασφάλισης ανθρωπίνων πόρων και εξοπλισμού, ήδη από τις 7 Ιουνίου 2013, ξεκίνησε η λειτουργία του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου Αττικής, καθώς και η εφαρμογή της νέας διαδικασίας ασύλου, ρυθμιζόμενη πλέον από το Π.Δ. 113/2013. Στη συνέχεια, με το Π.Δ. 133/2013 η Υπηρεσία Ασύλου συγκροτείται

---

<sup>61</sup> Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (Υ.Α.) UNHCR GREECE, διαθέσιμο σε <http://www.unhcr.gr/prostasia/nomiki-prostasia/o-nomos-stin-ellada.html>

<sup>62</sup> Ν. 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*», ΦΕΚ Α' 7 της 26-01-2011.

<sup>63</sup> Άρθρο 1 παρ.1 Ν. 3907/2011

από την Κεντρική Υπηρεσία και από τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου που υπάγονται στην Κεντρική Υπηρεσία.

Η νέα Υπηρεσία Ασύλου αναλαμβάνει την εξέταση αποκλειστικά των νέων αιτημάτων ασύλου, αυτών δηλαδή που υποβάλλονται μετά την έναρξη λειτουργίας της (07.06.2013) με βάση τη νέα διαδικασία ασύλου και το Π.Δ. 113/2013, ενώ τα παλαιότερα αιτήματα (έως και 06.06.2013) παραμένουν στην αρμοδιότητα των Υπηρεσιών της Ελληνικής Αστυνομίας, εξεταζόμενα βάσει του Π.Δ. 114/2010, συνιστώντας επί της ουσίας εκκρεμείς αιτήσεις ασύλου κατ' εφαρμογή του προγενέστερου νομοθετικού πλαισίου (backlog)<sup>64</sup>.

### **3.3.1) Σύσταση Αρχής Προσφυγών και δημιουργία Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής**

Οι αιτούντες άσυλο, των οποίων τα αιτήματα απορρίφθηκαν σε πρώτο βαθμό, έχουν το δικαίωμα να προσφύγουν στην Αρχή Προσφυγών, η οποία συστάθηκε στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, και εξετάζει τις προσφυγές αιτούντων διεθνή προστασία κατά αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου<sup>65</sup>. Η Αρχή Προσφυγών,

---

<sup>64</sup> Ο όρος backlog (μεταφράζεται ως απόθεμα και έχει αρνητική έννοια) χρησιμοποιείται διεθνώς από τις αρμόδιες υπηρεσίες ασύλου υποδηλώνοντας τον αριθμό των αιτημάτων ασύλου που εκκρεμούν για εξέταση, ανεξαρτήτως βαθμού. Ειδικότερα, στην περίπτωση της χώρας μας, η μετάβαση της αρμοδιότητας εξέτασης των αιτημάτων ασύλου από τις Υπηρεσίες της ΕΛ.ΑΣ. στην Υπηρεσία Ασύλου δημιούργησε το ζήτημα της εξέτασης των εκκρεμών αιτήσεων ασύλου κατ' εφαρμογή του προγενέστερου νομοθετικού πλαισίου (Π.Δ. 114/2010) που είχαν υποβληθεί έως και 6.6.2013 (7.6.2013 σημειώθηκε η έναρξη λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου). Σύμφωνα με την Υ.Α. την 30.9.2014, 20 υποθέσεις εκκρεμούσαν σε πρώτο βαθμό, ενώ υπήρχε και το «backlog» των 37.482 εκκρεμών προσφυγών κατά απορριπτικών αποφάσεων σε πρώτο βαθμό που είχαν κριθεί με το «παλαιό» σύστημα. Το «backlog» αυτό περιελάμβανε υποθέσεις που εκκρεμούσαν για μεγάλο διάστημα, κάποιες για πάνω από επτά χρόνια. Από το 2010 και, πιο εντατικά, από τα τέλη του 2012, το ΥΔΤΠΠ ενίσχυσε τη διαδικασία εκκαθάρισης του «backlog» ενημερώνοντας τους ηλεκτρονικούς και φυσικούς φακέλους, ορίζοντας έναν συντονιστή και συστήνοντας 20 Επιτροπές Προσφυγών. Η Υ.Α. υποστήριξε την προσπάθεια αυτή, μεταξύ άλλων και οικονομικά με πόρους από την ΕΑΣΟ και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων (ΕΤΠ). Την 1.8.2016 απέμεναν 9.278 εκκρεμείς υποθέσεις (αποκλειστικά β' βαθμού). Σύμφωνα με την ενδιάμεση Έκθεση αξιολόγησης του ΕΑΣΟ η εκκαθάριση του backlog με βάση την καταγραφείσα πρόοδο αναμένεται να ολοκληρωθεί το 2017, καθώς το θέμα της εκκαθάρισής τους εντάχθηκε σε δράσεις συγχρηματοδοτούμενες από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και προβλέφθηκε η αύξηση των αρμόδιων Επιτροπών Προσφυγών σε 20 με καταληκτική ημερομηνία την 30.6.2017. Για περισσότερα βλ. Η Ελλάδα ως χώρα ασύλου-Παρατηρήσεις της Ύπαιτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σχετικά με την παρούσα κατάσταση του ασύλου στην Ελλάδα, Δεκέμβριος 2014, καθώς και σχετική απόφαση ένταξης διαθέσιμη σε [http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2016/08/entaxi\\_%CE%A9%CE%9D%CE%A7%CE%91465%CE%A6%CE%98%CE%95-6%CE%98%CE%A0.pdf](http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2016/08/entaxi_%CE%A9%CE%9D%CE%A7%CE%91465%CE%A6%CE%98%CE%95-6%CE%98%CE%A0.pdf).

<sup>65</sup> Άρθ.3 Ν.3907/2011

σύμφωνα με το Ν.3907/2011, υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη και σε αυτή λειτουργούν μία ή περισσότερες τριμελείς Επιτροπές Προσφυγών, που συγκροτούνται ανάλογα με τον αριθμό των προσφυγών που υποβάλλονται με απόφαση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη. Οι Επιτροπές Προσφυγών απαρτίζονται από ένα πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, με εξειδίκευση ή εμπειρία στο προσφυγικό δίκαιο ή στο δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή στο διεθνές δίκαιο, ως πρόεδρο, έναν Έλληνα υπήκοο που υποδεικνύεται από την ΥΑ του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και έναν πτυχιούχο Α.Ε.Ι. με τίτλο σπουδών νομικών, πολιτικών ή κοινωνικών επιστημών με εξειδικευμένες γνώσεις στα ζητήματα διεθνούς προστασίας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ως μέλη<sup>66</sup>.

Τα εκκρεμή αιτήματα ασύλου, δηλαδή όσα είχαν υποβληθεί έως και την 6<sup>η</sup> Ιουνίου 2013 (backlog), εξετάζονται σε δεύτερο βαθμό από τις Επιτροπές Προσφυγών που συστάθηκαν με βάση το άρθρο 26 του Π.Δ.114/2010 και αποτελούνται από :α) έναν υπάλληλο του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ή Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, κατηγορίας ΠΕ, πτυχιούχο νομικής, ως Πρόεδρο, β) έναν εκπρόσωπο της ΥΑ του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και γ) έναν νομικό, με εξειδίκευση στο προσφυγικό δίκαιο ή το δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ως μέλη<sup>67</sup>.

Εκτός από τη δημιουργία της Υπηρεσίας Ασύλου και τη σύσταση Αρχής Προσφυγών, με το Ν.3907/2011 στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη συστήθηκε αυτοτελής Υπηρεσία με τίτλο «Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής», υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη με τοπική αρμοδιότητα σε όλη την επικράτεια. Η Υπηρεσία αυτή λειτουργεί σε επίπεδο

---

<sup>66</sup> Ο.π. υποσ.62

<sup>67</sup> Κατόπιν τροποποίησης με το αρθ.44 του Ν.3907/2011, ορίζεται ότι «Στις Επιτροπές Προσφυγών του άρθρου 26 του π.δ. 114/2010 μπορεί να ορίζονται ως Πρόεδροι υπάλληλοι του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ή Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ή νομικών προσώπων που εποπτεύονται από αυτά, περιλαμβανομένων των Ο.Τ.Α., κατηγορίας ΠΕ πτυχιούχοι ανθρωπιστικών, νομικών και κοινωνικών επιστημών, οι οποίοι ορίζονται με τους αναπληρωτές τους από τον οικείο Υπουργό», ενώ με το άρθρο 3 του Π.Δ.167/2014 η περίπτωση α' της παραγράφου 1 του άρθρου 26 του π.δ. 114/2010, αντικαθίσταται ως εξής: «α. έναν υπάλληλο του Υπουργείου Εσωτερικών ή Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, κατηγορίας ΠΕ, πτυχιούχο νομικής, ή τέως δικαστικό λειτουργό ή τέως δημόσιο υπάλληλο, κατηγορίας ΠΕ, πτυχιούχο νομικής, ή πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, με εξειδίκευση ή εμπειρία στο προσφυγικό δίκαιο ή στο δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή στο διεθνές δίκαιο, ως Πρόεδρο».

διεύθυνσης και έχει ως αποστολή την αποτελεσματική διαχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται παρανόμως στη Χώρα, σε συνθήκες σεβασμού της αξιοπρέπειάς τους, με την υπαγωγή τους σε διαδικασίες πρώτης υποδοχής, στις οποίες υποβάλλονται όλοι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που συλλαμβάνονται να εισέρχονται χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις στη Χώρα. Η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής συγκροτείται από την Κεντρική Υπηρεσία, καθώς και τα Κέντρα Πρώτης Υποδοχής (ΚΕ.Π.Υ.) και τις έκτακτες ή κινητές Μονάδες Πρώτης Υποδοχής που αποτελούν τις Περιφερειακές Υπηρεσίες, οι οποίες υπάγονται στην Κεντρική Υπηρεσία<sup>68</sup>.

Οι διαδικασίες πρώτης υποδοχής για τους υπηκόους τρίτων χωρών περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων: α) την εξακρίβωση της ταυτότητας και της ιθαγένειάς τους, β) την καταγραφή τους, γ) τον ιατρικό τους έλεγχο και την παροχή της τυχόν αναγκαίας περίθαλψης και ψυχοκοινωνικής υποστήριξης, δ) την ενημέρωσή τους για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, ιδίως δε για τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να υπαχθούν σε καθεστώς διεθνούς προστασίας και ε) τη μέριμνα για όσους ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, ώστε να υποβληθούν στην κατά περίπτωση προβλεπόμενη διαδικασία. Ως ευάλωτες ομάδες νοούνται οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, τα άτομα που έχουν αναπηρία ή πάσχουν από ανίατη ασθένεια, οι υπερήλικες, οι γυναίκες σε κύηση ή λοχεία, οι μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα τέκνα, τα θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλης σοβαρής μορφής ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας ή εκμετάλλευσης και τα θύματα εμπορίας ανθρώπων<sup>69</sup>.

Η έναρξη λειτουργίας της νέας Υπηρεσίας Ασύλου, η σύσταση της Αρχής Προσφυγών και της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, καθώς και το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τη διαδικασία ασύλου σηματοδότησαν μια ιδιαίτερα θετική εξέλιξη, που απαιτούσε και απαιτεί περαιτέρω στήριξη για την ολοκλήρωση της μετάβασης σε ένα δίκαιο και αποτελεσματικό σύστημα ασύλου στην Ελλάδα. Επίσης, η λειτουργία του πρώτου Κέντρου Πρώτης Υποδοχής (ΚΕ.Π.Υ.), στην περιοχή του Έβρου από το Μάρτιο του 2013, παρά τις ελλείψεις σε αναγκαίο προσωπικό και τις δυσκολίες για πραγματοποίηση των αναγκαίων παραπομπών σε δομές

---

<sup>68</sup> Άρθ.6,7 & 8 Ν.3907/2011

<sup>69</sup> Άρθ.10 Ν.3907/2011



προστασίας, σηματοδότησε μια καθοριστική βελτίωση σχετικά με την καταγραφή και ταυτοποίηση των νέο-εισερχομένων, καθώς επίσης και με την κάλυψη των βασικών αναγκών τους, συμπεριλαμβανομένης της ιατρικής και ψυχολογικής στήριξης και της παροχής ενημέρωσης για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους σε γλώσσα που κατανοούν. Η ανάγκη ωστόσο για ενίσχυση της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, μέσω της δημιουργίας Κέντρων Πρώτης Υποδοχής ή ανάπτυξης κινητών ομάδων σε βασικά σημεία εισόδου της χώρας, ιδίως στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου που αντιμετωπίζουν αυξημένο αριθμό αφίξεων, παραμένει ιδιαίτερης σημασίας. Τέλος, σημαντική εξέλιξη αποτελεί η δυνατότητα της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής να ιδρύει και να εποπτεύει Δομές Φιλοξενίας αιτούντων άσυλο και ασυνόδευτων ανηλίκων (άρθρο 110, Ν. 4172/2013) προς υλοποίηση των υποχρεώσεων της χώρας που πηγάζουν από την Ευρωπαϊκή Οδηγία 2013/33/ΕΕ (Αναδιατύπωση), την οποία η χώρα θα έπρεπε να έχει ενσωματώσει έως 20 Ιουλίου 2015<sup>70</sup>. Σχετικό σχέδιο νόμου με τίτλο «*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 (αναδιατύπωση, L 180/96/29.6.2013)*» είχε τεθεί σε διαδικασία διαβούλευσης η οποία ολοκληρώθηκε την 31 Οκτωβρίου 2016<sup>71</sup>, χωρίς όμως να έχει εγκριθεί ακόμη.

### **3.4) Πρόσφατες νομοθετικές εξελίξεις - Τρέχουσα κατάσταση**

Η διαδικασία άσυλου στην Ελλάδα υπέστη ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις κατά τη διάρκεια του έτους **2016**, η οποία εν πολλοίς υπαγορεύτηκε από την υιοθέτηση της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας στις 18 Μαρτίου 2016, που αναλύεται εκτενώς στα επόμενα κεφάλαια της εργασίας. Με τον Νόμο 4375/2016, που τέθηκε σε ισχύ τον Απρίλιο του 2016 -και την μετέπειτα τροποποίησή του τον Ιούνιο του 2016<sup>72</sup>-

---

<sup>70</sup> Υπατη Αρμοσσία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (Υ.Α.) UNHCR GREECE διαθέσιμο σε <http://www.unhcr.gr/prostasia/nomiki-prostasia/o-nomos-stin-ellada.html>, τελευταία πρόσβαση 01.04.2017

<sup>71</sup> Υπουργείο Εσωτερικών/Δικτυακός τόπος διαβουλεύσεων, διαθέσιμο σε <http://www.opengov.gr/yves/?p=4683>, τελευταία πρόσβαση 01.04.2017

<sup>72</sup> Τροποποιήσεις επήλθαν με το άρθ.86 του Ν.4399/2016 «Θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων Ενισχύσεων Ιδιωτικών Επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας -Σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου και άλλες διατάξεις».

αναμορφώνεται το σύστημα διεθνούς προστασίας, υποδοχής, καταγραφής και ταυτοποίησης των νεοεισερχομένων πολιτών τρίτων χωρών καθώς και του συστήματος υποδοχής και φιλοξενίας των αιτούντων διεθνούς προστασίας και αναθεωρείται η διαδικασία ενώπιον της Υπηρεσίας Ασύλου. Παράλληλα, πραγματοποιείται η πλήρης ενσωμάτωση της αναθεωρημένης Οδηγίας 2013/32 για τις κοινές ευρωπαϊκές διαδικασίες στην χορήγηση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας σε όσους την αιτούνται (μέρος της οδηγίας είχε ενσωματωθεί με το Π.Δ. 113/2013). Ο νέος νόμος προβλέπει επίσης μέτρα για την εκκαθάριση των υποθέσεων που εκκρεμούν στο πλαίσιο της «παλαιάς διαδικασίας» και διέπονται από το Προεδρικό Διάταγμα Π.Δ. 114/2010, με την έκδοση σε άτομα, που είχαν αξιώσεις σε εκκρεμότητα για πάνω από 5 χρόνια από την εν λόγω διαδικασία, ανθρωπιστικής άδειας διάρκειας 2 ετών.

Ειδικότερα, οι διατάξεις του **νέου Ν.4375/2016** προβλέπουν :

-Την οργάνωση, στελέχωση και ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας της Υπηρεσίας Ασύλου. Η Υπηρεσία Ασύλου, συγκροτείται ως αυτοτελής Υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, λειτουργεί σε επίπεδο Διεύθυνσης, με αρμοδιότητα σε όλη την χώρα, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό. Η Υπηρεσία Ασύλου συγκροτείται από την Κεντρική Υπηρεσία Ασύλου και τις Περιφερειακές Υπηρεσίες Ασύλου, που με τη σειρά τους περιλαμβάνουν τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου και τα Αυτοτελή Κλιμάκια Ασύλου και υπάγονται στην Κεντρική Υπηρεσία Ασύλου. Τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου και τα Αυτοτελή Κλιμάκια Ασύλου έχουν ως αποστολή, μέσα στα όρια της τοπικής τους αρμοδιότητας, την εφαρμογή της νομοθεσίας περί διεθνούς προστασίας και ειδικότερα: α) τη λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία, β) την παραλαβή και εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας σε πρώτο βαθμό, γ) την παραλαβή των προσφυγών και τη διαβίβασή τους στην Αρχή Προσφυγών, δ) την ενημέρωση των αιτούντων διεθνή προστασία για τη διαδικασία εξέτασης των αιτήσεών τους, καθώς και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, ε) τον εφοδιασμό των αιτούντων διεθνή προστασία καθώς και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας με τα προβλεπόμενα νομιμοποιητικά και ταξιδιωτικά έγγραφα & στ) τη διευκόλυνση των αιτούντων σε ό,τι αφορά τις συνθήκες υποδοχής σε συνεργασία με άλλους συναρμόδιους φορείς. Την τρέχουσα χρονική περίοδο υφίστανται και λειτουργούν οι ακόλουθες περιφερειακές δομές:

- Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου Αττικής
- Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου Λέσβου
- Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου Θράκης (Αλεξανδρούπολη)
- Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου Ρόδου
- Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου Θεσσαλονίκης
- Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου Σάμου
- Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου Δυτικής Ελλάδας (Πάτρα)
- Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου Κω
- Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου Αμυγδαλέζας
- Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου Ξάνθης
- Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου Χίου
- Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου Λέρου
- Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου Μετεγκατάστασης
- Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου Πειραιά
- Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου Φυλακίου
- Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου Κορίνθου
- Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου Κρήτης

Πηγή: Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής/Υπηρεσία Ασύλου, διαθέσιμα σε [http://asylo.gov.gr/?page\\_id=83](http://asylo.gov.gr/?page_id=83), τελευταία πρόσβαση 01.04.2017

- Την κατάργηση της «Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής», που είχε προβλεφθεί με τον προγενέστερο Ν.3907/2011, και την ίδρυση και λειτουργία αυτοτελούς Υπηρεσίας με τίτλο «Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης» (Υ.Π.Υ.Τ), η οποία υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Υποδοχής του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Η Δομή προβλέπει και Περιφερειακές Υπηρεσίες της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης οι οποίες είναι: α) τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.), β) οι Κινητές Μονάδες Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Μ.Υ.Τ.), γ) οι ανοικτές Δομές Προσωρινής Υποδοχής πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών, οι οποίοι έχουν αιτηθεί διεθνή προστασία & δ) οι ανοικτές Δομές Προσωρινής Φιλοξενίας πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών.

-Τη θεσμική αναβάθμιση, ως προς τις εγγυήσεις ανεξάρτητης λειτουργίας, της Αρχής Προσφυγών με την τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει την λειτουργία της Αρχής Προσφυγών και ενίσχυση της ανεξαρτησίας του δευτεροβάθμιου οργάνου κρίσης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, όσο και η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια της Αρχής.

-Τροποποιήσεις του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου του υπάρχοντος συστήματος διεθνούς προστασίας, μέσω της χορήγησης καθεστώτος για ανθρωπιστικούς λόγους

σε αιτούντες διεθνούς προστασίας των οποίων οι αιτήσεις εκκρεμούν για διάστημα πέραν της πενταετίας. Το ανώτερο χρονικό διάστημα που θα μπορεί να εξετάζεται ένα αίτημα ασύλου θα είναι 6 μήνες και εάν η απόφαση των επιτροπών είναι θετική τότε θα δίνεται άδεια παραμονής στην Ελλάδα για τρία χρόνια.

-Τη Σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και τη μετονομασία της Γενικής Γραμματείας Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής σε Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής.

-Στα άρθρα 68-71, προβλέπονται οι προϋποθέσεις πρόσβασης στην απασχόληση των αναγνωρισμένων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, των αιτούντων διεθνή προστασία και των προσώπων στους οποίους έχει χορηγηθεί καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους στη Ελλάδα.

-Την κάλυψη δαπανών μεταφοράς μεταναστών και προσφύγων εντός των ορίων της ελληνικής επικράτειας.

-Τη ρύθμιση ζητημάτων και αρμοδιοτήτων των Αρχών συντονισμού, διαχείρισης και εφαρμογής των προγραμμάτων του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, και άλλων πόρων, και σχετικές ρυθμίσεις εφαρμογής αυτών.

Πέραν των προαναφερόμενων, μία από τις κύριες τροποποιήσεις που επέφερε ο Ν. 4375/2016 ήταν η πρόβλεψη δύο κύριων διαδικασιών εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, τιτλοφορούμενες ως κανονική και ταχύρρυθμη<sup>73</sup>, αντίστοιχα, καθώς και μια ιδιαίτερα συντετηγημένης διαδικασίας εξέτασης στα σύνορα<sup>74</sup> (κατ' εξαίρεση ταχύρρυθμη διαδικασία ή fast-track procedure), που εφαρμόζεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις, για την οποία ωστόσο έχουν εκφραστεί αμφισβητήσεις από οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων όσον αφορά στην παροχή επαρκών εγγυήσεων (AIDA, 2017:14). Στην πράξη, η κατ' εξαίρεση ταχεία διαδικασία στα σύνορα ισχύει για αφίξεις μετά τις 20 Μαρτίου 2016<sup>75</sup> και πραγματοποιείται στα

---

<sup>73</sup> Άρθ.51 παρ.1 Ν.4375/2016.

<sup>74</sup> Άρθ.60 παρ.4 Ν.4375/2016.

<sup>75</sup> Μετά δηλαδή τη Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18 Μαρτίου 2016.

Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίηση του Ανατολικού Αιγίου, ήτοι αυτά της Λέσβου, Χίου, Σάμου, Λέρου και Κω. Σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή, από την οποία εξαιρούνται όσοι υπάγονται στις διατάξεις των άρθρων 8 έως και 11 του Κανονισμού Δουβλίνο (III) καθώς και τα πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, στη συνέντευξη με τους αιτούντες διεθνή προστασία, καθώς και σε κάθε άλλη διαδικασία, η Υπηρεσία Ασύλου μπορεί να επικουρείται από προσωπικό και διερμηνείς που διατίθεται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO)<sup>76</sup>, ενώ η όλη διαδικασία σε πρώτο και δεύτερο βαθμό πρέπει να ολοκληρωθεί εντός 14 ημερών. Η διαδικασία έχει λάβει κυρίως τη μορφή της εξέτασης του παραδεκτού των αιτήσεων, υπό την έννοια πως εξετάζεται πρωτεύοντως αν οι αιτήσεις είναι δυνατόν να απορριφθούν με την αιτιολογία ότι η Τουρκία είναι μια «ασφαλή τρίτη χώρα» ή «πρώτη χώρα ασύλου», έννοιες που παρότι υπήρχαν ήδη στην ελληνική έννομη τάξη, έχουν εφαρμοσθεί μόνο μετά τη Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας. Η διαδικασία εξέτασης του παραδεκτού των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, κατά τα ανωτέρω, άρχισε να εφαρμόζεται για υπηκόους Συρίας τον Απρίλιο του 2016, ενώ εφαρμόστηκε σε άλλες εθνικότητες μόνο εάν κατείχαν ποσοστό αναγνώρισης πάνω από 25% (π.χ. Αφγανοί, Ιρακινοί) από τις αρχές του 2017. Εν τω μεταξύ, από τον Ιούλιο του 2016, για τις εθνικότητες με ποσοστό αναγνώρισης κάτω του 25%, η διαδικασία συνεπάγεται εξέταση της αίτησης επί της ουσίας χωρίς προηγούμενη αξιολόγηση του παραδεκτού (ΑΙΔΑ, 2017:14).

Επίσης, δύο μόλις μήνες μετά την ψήφιση του Ν.4375/2016, επήλθαν αλλαγές στη σύνθεση των Επιτροπών Προσφυγών, αρμόδιων για την εξέταση προσφυγών κατά απορριπτικών αποφάσεων σχετικά με αιτήσεις διεθνούς προστασίας, που προβλεπόταν στο άρθρο 5 αυτού, υπό τη μορφή τροπολογίας της «τελευταίας στιγμής» που κατατέθηκε στα πλαίσια «άσχετου» νομοσχεδίου<sup>77</sup> και η οποία αρχικά απορρίφθηκε από το Κοινοβούλιο λόγω της αργοπορημένης εισαγωγής της, ωστόσο στη συνέχεια περιελήφθη εκ νέου με τη μορφή του επείγοντος. Σύμφωνα με τη νέα ρύθμιση του Ν.4399/2016, οι αποκαλούμενες πλέον Ανεξάρτητες

---

<sup>76</sup> Άρθ.60 παρ.4 εδ.β & στ Ν.4375/2016.

<sup>77</sup> Πρόκειται για το αρθ.86 που εισήχθη υπό τη μορφή τροπολογίας και ψηφίστηκε στα πλαίσια του Ν.4399/2016 «Θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων Ενισχύσεων Ιδιωτικών Επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας -Σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ τ. Α' 117 της 22.06.2016

Επιτροπές Προσφυγών λειτουργούν υπό τριμελή σύνθεση και αποτελούνται από δύο Δικαστικούς Λειτουργούς των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων και έναν Έλληνα πολίτη που κατέχει τίτλο σπουδών Α.Ε.Ι., νομικών, πολιτικών, ανθρωπιστικών ή κοινωνικών επιστημών με εμπειρία σε ζητήματα διεθνούς προστασίας ή προσφυγικού δικαίου και υποδεικνύεται από την Υ.Α. του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, αντί τριών μελών που επιλέγονταν από την προβλεπόμενη στο Ν.4375/2016 Επιτροπή Επιλογής<sup>78</sup>. Η διάταξη αυτή προκάλεσε ιδιαίτερες αντιδράσεις από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και ανεξάρτητα συμβουλευτικά όργανα<sup>79</sup>, καθώς θεωρήθηκε αποτέλεσμα της πίεσης που άσκησε ΕΕ στην Ελλάδα<sup>80</sup> προκειμένου αυτή να ανταποκριθεί στο γεγονός πως μια συντριπτική πλειοψηφία των αποφάσεων των ήδη υφιστάμενων και εν λειτουργία Επιτροπών Προσφυγών, οι οποίες, στο πλαίσιο εξατομικευμένης εξέτασης προσφυγών, για την κρίση τους επί του παραδεκτού, ανέτρεπαν το τεκμήριο ότι η Τουρκία είναι μια «ασφαλής τρίτη χώρα» ή «πρώτη χώρα ασύλου» για τους αιτούντες άσυλο (AIDA, 2017:14), (AIRE-ECRE, 2016:13).

Παράλληλα, ο Ν.4399/2016, τροποποίησε την κατ' εξαίρεση ταχύρρυθμη διαδικασία στα σύνορα του αρθ.60 του Ν.4375/2016, προβλέποντας ότι η συνέντευξη με τους αιτούντες διεθνή προστασία, στα πλαίσια αυτής της διαδικασίας, δύναται να διενεργείται και από προσωπικό που διατίθεται από την ΕΑΣΟ, ενώ η καταργούμενη ρύθμιση αναφερόταν μόνο στην υποβοήθηση του έργου της Υπηρεσίας Ασύλου κατά τη διάρκεια της συνέντευξης από προσωπικό της ΕΑΣΟ. Καίτοι η ρύθμιση αυτή ερμηνεύτηκε ως μια προσπάθεια διευκρίνισης και αποσαφήνισης του ρόλου των υπαλλήλων της ΕΑΣΟ κατά τη διάρκεια της εξαιρετικής διαδικασίας στα σύνορα (AIRE-ECRE, 2016:13), ήγειρε αμφισβητήσεις και ερωτήματα συμβατότητας με το Σύνταγμα, υπό την έννοια ότι με τις διατάξεις του νόμου επιτρέπεται η διενέργεια συνέντευξης αιτούντος άσυλο από υπάλληλο της ΕΑΣΟ και όχι από έλληνα υπάλληλο επί μιας διαδικασίας που συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας και μάλιστα του σκληρού πυρήνα της

---

<sup>78</sup> Άρθ.5 Ν.4375/2016.

<sup>79</sup> Βλ. Δημόσια Δήλωση για την τροπολογία που αλλάζει τη σύνθεση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) της 17.06.2016

<sup>80</sup> European Commission, *Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey statement*, COM(2016) 349, 15 June 2016, 4.

κρατικής κυριαρχίας, όπως είναι η απονομή διεθνούς προστασίας από το ελληνικό Κράτος<sup>81</sup>.

Επίσης με την αντικατάσταση του άρθρου 62 του Ν. 4375/2016 (σχετικά με τη διαδικασία εξέτασης των προσφυγών), απαλείφθηκε το δικαίωμα προφορικής ακρόασης του αιτούντος διεθνή προστασία ενώπιον των Επιτροπών Προσφυγών, κατόπιν υποβολής σχετικής αίτησης από τον προσφεύγοντα τουλάχιστον δύο (2) ημέρες πριν την εξέταση της προσφυγής που προβλεπόταν, καθόσον με τη νέα ρύθμιση του Ν.4399/2016 η αυτοπρόσωπη εμφάνισή του θα είναι δυνατή μόνο εάν οι Επιτροπές κρίνουν σκόπιμη μία τέτοια εμφάνιση. Η ρύθμιση αυτή θεωρήθηκε ότι συνιστά δυσανάλογο περιορισμό του δικαιώματος της προφορικής ακρόασης χωρίς να αιτιολογείται από συγκεκριμένο υπέρτερο δικαιοπολιτικό λόγο (AIRE-ECRE, 2016:12) & (ΕΕΔΑ, 2016:3). Τέλος, με την πλέον πρόσφατη μεταρρύθμιση τον Μάρτιο του 2017, με το Ν.4461/2017, στο άρθρο 62 του Ν.4375/2016, προστίθεται παράγραφος 6, σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση υποβολής μεγάλου αριθμού προσφυγών, οι Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών δύνανται να επικουρούνται στο έργο τους, πέραν από το ήδη υπάρχον προσωπικό, και από προσωπικό, «βοηθούς εισηγητές» «rapporteurs» και γραμματείς, που διατίθενται από την ΕΑΣΟ<sup>82</sup>, διευρύνοντας ακόμα περισσότερο τις αρμοδιότητες των τελευταίων, παρά τις επικρίσεις (AIDA, 2017:15).

---

<sup>81</sup> Βλ. Δημόσια Δήλωση για την τροπολογία που αλλάζει τη σύνθεση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) της 17.06.2016, σελ.3

<sup>82</sup> Πρόκειται για την τροποποίηση του Ν.4375/2016 που επήλθε με το άρθ.101 του Ν.4461/2017 «Μεταρρύθμιση της Διοικητικής Οργάνωσης των υπηρεσιών ψυχικής υγείας, Κέντρα Εμπειρογνωμοσύνης σπάνιων και πολύπλοκων νοσημάτων, τροποποίηση συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων του ν. 4387/2016 και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Τεύχος Α' 38 της 28.03.2017. Όπως ρητά προβλέπεται «οι βοηθοί εισηγητές: (α) μελετούν τον ατομικό φάκελο του προσφεύγοντος και ιδίως την αίτηση διεθνούς προστασίας, το πρακτικό της συνέντευξης, την πρωτοβάθμια απόφαση, το περιεχόμενο της προσφυγής και τυχόν υποβληθέντος υπομνήματος, καθώς και οποιαδήποτε άλλη προσκομισθείσα πληροφορία ή στοιχείο, (β) διεξάγουν έρευνα σε επικαιροποιημένες και έγκυρες πηγές πληροφόρησης, (γ) συντάσσουν αναλυτική και εμπειρισιατωμένη έκθεση στην ελληνική γλώσσα που περιέχει καταγραφή και επεξεργασία του πραγματικού της υπόθεσης και των προβαλλόμενων από τον προσφεύγοντα ισχυρισμών, καθώς και αντιστοίχιση των ισχυρισμών αυτών με τις πληροφορίες για τη χώρα καταγωγής, η οποία τίθεται στη δικαιοδοτική κρίση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών».

### **3.4.1) Η σύσταση Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής**

Στα πλαίσια της αποτελεσματικότερης αντιμετώπισης και διαχείρισης των ιδιαίτερα αυξημένων μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών, που έλαβαν χώρα ιδίως κατά τα έτη 2015 και 2016, των πιέσεων που συνακόλουθα ασκήθηκαν από την ΕΕ και από διεθνείς οργανισμούς και ΜΚΟ, αλλά και με στόχο την ανάδειξη της καίριας σημασίας που επιδεικνύει η ελληνική Κυβέρνηση στο μεταναστευτικό και προσφυγικό ζήτημα, το Νοέμβριο του 2016 με το Π.Δ. 123/2016<sup>83</sup> συστάθηκε χωριστό Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής. Το νέο Υπουργείο συγκροτούν, μεταφερόμενες σε αυτό ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού, οι ακόλουθες υπηρεσίες: α) Η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής του πρώην Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (άρθρο 25 του Ν. 4375/2016, Α' 51), με εξαίρεση της Διεύθυνσης Ιθαγένειας που παραμένει στο Υπουργείο Εσωτερικών, β) Η Γενική Γραμματεία Υποδοχής του πρώην Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (άρθρο 26 του Ν. 4375/2016, Α' 51), ενώ επίσης σε αυτό μεταφέρθηκαν από το πρώην Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού και με το σύνολο των οργανικών μονάδων που υπάγονται σε αυτές, οι ακόλουθες υπηρεσίες: α) Η αυτοτελής Υπηρεσία Ασύλου (Ν. 3907/2011, Α' 7), β) η αυτοτελής υπηρεσία «Αρχή Προσφυγών» (άρθρο 4 του Ν. 4375/2016, Α' 51), και γ) η αυτοτελής Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών Μεταναστευτικής Πολιτικής (άρθρο 28 του Ν. 4375/2016, Α' 51). Επιπρόσθετα, όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται ο Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης ή ο Αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης αρμόδιος για θέματα μεταναστευτικής πολιτικής, νοείται εφεξής ο Υπουργός Μεταναστευτικής Πολιτικής.

Η σύσταση του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, όπως και η σύσταση αυτοτελούς καρτοφυλακίου Μεταναστευτικής Πολιτικής που είχε προηγηθεί τον Μάιο του 2015, αποτέλεσε μείζονα πολιτικό συμβολισμό για την αναβάθμιση της

---

<sup>83</sup> Π.Δ. 123/2016 «Ανασύσταση και μετονομασία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ανασύσταση του Υπουργείου Τουρισμού, σύσταση Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής και Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, μετονομασία Υπουργείων Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων», ΦΕΚ Τεύχος Α' 208 της 04.11.2016.



μεταναστευτικής πολιτικής σε αντικείμενο υψηλής προτεραιότητας για την κυβέρνηση. Παρότι η δημιουργία αυτοτελούς καρτοφυλακίου για ένα τόσο σοβαρό ζήτημα αποτελεί θετική εξέλιξη, η επιλογή της δεδομένης χρονικής συγκυρίας για την πραγματοποίησή της συγκέντρωσε πληθώρα κριτικών. Ειδικότερα, αναφέρθηκε πως η κατάσταση που βίωνε η χώρα δεν ενδεικνυόταν για πολιτικούς συμβολισμούς, που δεν είχαν λάβει υπόψη τους τις εξαιρετικές δυσκαμψίες της ελληνικής γραφειοκρατίας και τον κατακερματισμό της ύλης του νέου Υπουργείου σε διαφορετικά υπουργεία, καθώς επίσης ότι η υλοποίηση έγινε υπό συνθήκες μιας δομικής διοικητικής και οικονομικής κρίσης, που ενέτεινε τις αδράνειες και τις δεδομένες αδυναμίες του ελληνικού κρατικού μηχανισμού. Τέλος, η υπερεστίαση στο τρέχον προσφυγικό ζήτημα ήγειρε ανησυχίες για την παραμέληση των λοιπών διαστάσεων και παραμέτρων της μεταναστευτικής πολιτικής (Σπυροπούλου-Χριστόπουλος, 2016:92-95).

### **3.5) Καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους**

Η άδεια διαμονής με ανθρωπιστικό καθεστώς σε πρόσωπα των οποίων το αίτημα για χορήγηση ασύλου είχε απορριφθεί, όταν αντικειμενικοί λόγοι και λόγοι ανωτέρας βίας καθιστούσαν ανεφάρμοστη την απομάκρυνσή τους από την Ελλάδα, είχε αρχικά θεσμοθετηθεί με τη διάταξη του άρθρου 28 του Π.Δ. 114/2010 και χορηγείτο στα πιο πάνω άτομα μέχρι την έναρξη ισχύος του Π.Δ. 113/2013, που όμως δεν προέβλεπε τέτοιου είδους άδεια διαμονής (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:309).

Πλέον ο τύπος της συγκεκριμένης άδειας ενσωματώνεται στο άρθρο 19Α του Ν. 4251/2014 «Κώδικας Μετανάστευσης»<sup>84</sup> και χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης σε πολίτες τρίτων χωρών που βρίσκονται στην Ελλάδα και εμπίπτουν σε κάποια από τις παρακάτω κατηγορίες: α) Σε θύματα εμπορίας ανθρώπων που δεν υπάγονται στις διατάξεις των άρθρων 49-53 του Ν. 4251/2014 εφόσον υφίσταται σχετική πράξη χαρακτηρισμού από τον αρμόδιο Εισαγγελέα Πρωτοδικών, β) Σε θύματα και

---

<sup>84</sup> Το άρθρο 19Α του Ν.4251/2014, τέθηκε όπως προστέθηκε με την παράγραφο 25 του άρθρου 8 του ν. 4332/2015 και ισχύει από τη δημοσίευση του νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ήτοι από 09-07-2015, σύμφωνα με την περίπτωση γ' του άρθρου 23 του ίδιου νόμου.

ουσιώδεις μάρτυρες εγκληματικών πράξεων, οι οποίες ρητά απαριθμούνται στη διάταξη του άρθ. 19Α του Ν. 4251/2014 και κατόπιν πλήρωσης περιοριστικά αναφερόμενων προϋποθέσεων, των οποίων η συνδρομή διαπιστώνεται με πράξη του αρμόδιου Εισαγγελέα Πρωτοδικών, γ) Σε θύματα ενδοοικογενειακής βίας, κατά τα οριζόμενα στο Ν. 3500/2006 (Α' 232), 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, ε) Σε πρόσωπα που παρακολουθούν εγκεκριμένο κατά νόμο θεραπευτικό πρόγραμμα ψυχικής εξάρτησης, όπως τούτο αποδεικνύεται με έγγραφη βεβαίωση του διευθυντή του προγράμματος, 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 Π.δ. 113/2013 (Α' 146) και τις Επιτροπές Προσφυγών των άρθρων 26 και 32 του Π.δ. 114/2010 (Α' 195), όπως ισχύει. Για τη χορήγηση άδειας διαμονής της παρούσας κατηγορίας, λαμβάνονται υπόψη ιδίως η αντικειμενική αδυναμία απομάκρυνσης ή επιστροφής του στη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής του για λόγους ανωτέρας βίας, όπως σοβαροί λόγοι υγείας του ιδίου ή μέλους της οικογενείας του, διεθνής αποκλεισμός της χώρας του, ή συνδρομή στο πρόσωπο του ενδιαφερομένου της ρήτρας μη επαναπροώθησης του άρθρου 3 ΕΣΔΑ ή του άρθρου 3 της Σύμβασης της Νέας Υόρκης της 10ης Δεκεμβρίου 1984 κατά των βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης & ζ) Σε γονείς ανήλικων ημεδαπών.

Την πλέον πρόσφατη εξέλιξη στο πεδίο αυτό, συνιστά ο νέος Ν.4375/2016, στο άρθρο 22 § α του οποίου προβλέπεται ότι ο Γενικός Γραμματέας Δημόσιας Τάξης του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης χορηγεί καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αιτούντες διεθνούς προστασίας, που είναι κάτοχοι δελτίου αιτήσαντος σε ισχύ, των οποίων η αίτηση είχε υποβληθεί έως και πέντε (5) έτη πριν την έναρξη ισχύος του νόμου και η εξέτασή της εκκρεμεί σε β' βαθμό, εκτός εάν συντρέχει κίνδυνος για την εθνική ασφάλεια ή για την κοινωνία της χώρας, ιδίως λόγω τελεσίδικης καταδίκης του αιτούντος για τη διάπραξη σοβαρού εγκλήματος (εξειδικεύεται στη β' παράγραφο της ίδιας διάταξης). Η άδεια παραμονής χορηγείται για δύο έτη με δυνατότητα ανανέωσης υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Η εν λόγω διάταξη περιελήφθη με στόχο την

παροχή κινήτρων για την εκκαθάριση των υποθέσεων που εκκρεμούν στο πλαίσιο της «παλαιάς διαδικασίας» και διέπονται από το Π.Δ. 114/2010 (backlog), αφού οι εκκρεμείς προσφυγές, σε περίπτωση χορήγησης άδειας για ανθρωπιστικούς λόγους, δεν εξετάζονται κατά τα προβλεπόμενα στο Π.Δ. 114/2010 και η διοικητική διαδικασία καταργείται.



## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ**

### **Τα δικαιώματα των προσφύγων μέσα από το διεθνές, ενωσιακό και εθνικό δίκαιο**

#### **4.1) Γενικά στοιχεία**

Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το συναφές με αυτή Πρωτόκολλο του 1967 δεν ρυθμίζουν τον τρόπο σύμφωνα με τον οποίο θα χορηγείται σε έναν αλλοδαπό που ζητά άσυλο η ιδιότητα αυτή από το κράτος υποδοχής, καθώς το θέμα της αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας επαφίεται στις κατ' ιδίαν εθνικές νομοθεσίες. Από τη στιγμή ωστόσο που οι αρμόδιες αρχές ενός κράτους αναγνωρίσουν σε κάποιον την ιδιότητα του πρόσφυγα, είναι υποχρεωμένες να τον προστατεύσουν και να τον μεταχειριστούν σύμφωνα με τις διατάξεις της Σύμβασης την οποία έχουν επικυρώσει και από την οποία δεσμεύονται, ενώ παράλληλα πρέπει να λαμβάνουν μια σειρά διοικητικών μέτρων για την λύση άμεσων προβλημάτων του πρόσφυγα. Η ίδια η Σύμβαση, εξάλλου, είναι το πρώτο διεθνές κείμενο που περιέχει έναν τόσο λεπτομερή κατάλογο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των προσφύγων, αλλά και υποχρεώσεων των κρατών απέναντι σε αυτούς (Νάσκου-Περράκη, 1991:99).

Τα δικαιώματα που εγγυάται η Σύμβαση διακρίνονται στις εξής θεματικές ενότητες: α) αυτά που αφορούν στη λήψη και εφαρμογή διοικητικών μέτρων (όπως χορήγηση δελτίου ταυτότητας, ταξιδιωτικών εγγράφων, γενική υποχρέωση παροχής συνδρομής στον πρόσφυγα όταν η άσκηση του δικαιώματός του απαιτεί τη συνδρομή αλλοδαπών αρχών στις οποίες δεν μπορεί να προσφύγει κτλ), β) στα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα (ελευθερία θρησκείας, δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, δικαίωμα προσφυγής ενώπιον των δικαστηρίων, ελευθερία διακίνησης κτλ) & γ) στα κοινωνικά δικαιώματα (εργασία, κοινωνική πρόνοια, στέγαση, εκπαίδευση, ασφάλιση κτλ). Σε αυτά θα πρέπει να προστεθούν και οι βασικές αρχές που θέτει η Σύμβαση και συνιστούν θεμέλια του προσφυγικού δικαίου, ήτοι η αρχή της μη επαναπροώθησης που προβλέπεται στο άρθρο 33, το μη αξιόποιο της παράνομης εισόδου/διαμονής των προσφύγων και το ζήτημα της μη απέλασής τους (άρθρα 31 & 32), οι οποίες μας απασχόλησαν στο δεύτερο κεφάλαιο.

Παράλληλα, η Σύμβαση στο άρθρο 3, θέτει την αρχή της μη διάκρισης, σύμφωνα με την οποία τα συμβαλλόμενα κράτη εφαρμόζουν στους πρόσφυγες τις διατάξεις αυτής, χωρίς διάκριση φυλής, θρησκείας ή χώρας καταγωγής. Η διάταξη απαγορεύει κατά απόλυτο τρόπο διακρίσεις ανάμεσα σε διαφορετικές ομάδες προσφύγων, επιβάλλοντας την αναγνώριση των δικαιωμάτων σε όλους τους πρόσφυγες, κατά τη Σύμβαση, κατά τον ίδιο τρόπο, δίχως την ίδια στιγμή να αποκλείει την παροχή επιπλέον δικαιωμάτων εκ μέρους των κρατών. Αυτό επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών, σε κάθε περίπτωση πάντως, τα επιπλέον δικαιώματα δεν θα αφορούν τις υποχρεωτικές διατάξεις της Σύμβασης, αλλά αυτά που παρέχονται επιπρόσθετα πέραν από αυτές (Νάσκου-Περράκη, 1991:100-101).

Συναφής με την προρρηθείσα διάταξη του άρθρου 3 είναι αυτή του άρθρου 5, σύμφωνα με την οποία οι διατάξεις της Σύμβασης δεν θίγουν δικαιώματα και ευεργετήματα που χορηγήθηκαν στους πρόσφυγες βάσει διατάξεων εκτός της Σύμβασης. Με την εν λόγω διάταξη προστατεύονται τα δικαιώματα του πρόσφυγα ή ομάδας προσφύγων, τα οποία απολαμβάνουν, α)βάσει του εσωτερικού δικαίου μιας χώρας, β)λόγω ειδικής συμφωνίας με την ΥΑ για τους πρόσφυγες, ή γ)λόγω ειδικής συνθήκης. Συνεπώς, με το άρθρο 5, η ίδια η Σύμβαση δημιουργεί μια *de facto* ανισότητα στη μεταχείριση των προσφύγων, χωρίς όμως να γεννάται ζήτημα άνισης μεταχείρισης σύμφωνα με το άρθρο 3, εφόσον το θέμα τίθεται στη βάση που τα ανωτέρω δικαιώματα παρέχουν στους πρόσφυγες μια ευρύτερη προστασία από αυτή της Σύμβασης (Νάσκου-Περράκη, 1991:105-106).

Το σύνολο των δικαιωμάτων που εγγυάται η Σύμβαση εκφράζουν τους κανόνες του δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των οποίων η εφαρμογή διαφοροποιείται ανάλογα με την κατάσταση του πρόσφυγα εντός της επικράτειας, τη νομική του υπόσταση ή την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Είναι σημαντικό να τονισθεί ότι, η προστασία που παρέχει το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων είναι ευρύτερη από αυτή που ορίζει η *Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες*. Επιπλέον, όπου το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων παρέχει ευρύτερη προστασία, θα πρέπει να υπερισχύει, και οι διατάξεις της *Σύμβασης* θα πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα των δικαιωμάτων που παρέχει το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Διεθνής Επιτροπή Νομικών, 2014:65-67).

Αναφορικά με την προσωπική κατάσταση των προσφύγων, σύμφωνα με το άρθρο 12 της Σύμβασης, αυτή διέπεται όχι από το δικαίο της ιθαγενείας τους, αλλά από το δικαίο του κράτους της κατοικίας τους, εν ελλείψει δε κατοικίας από το δικαίο του τόπου της διαμονής τους. Η εφαρμογή του δικαίου της κατοικίας/συνήθους διαμονής (*lex domicilli*) αντί του δικαίου ιθαγενείας (*lex patriae*) αποτελεί εξαίρεση του γενικού κανόνα, που κατά το ιδιωτικό διεθνές δικαίο διέπει την προσωπική κατάσταση ενός ατόμου και η οποία ορίζει το δικαίο της ιθαγενείας ως τον κύριο σύνδεσμο για αυτή (άρθρο 5 ΑΚ). Στο περιεχόμενο της έννοιας «προσωπική κατάσταση» των προσφύγων, περιλαμβάνεται η ικανότητα δικαίου και δικαιοπραξίας αυτών, η ικανότητα σύναψης γάμου και γενικά κάθε δικαιοπραξία που αναγνωρίζεται σε ένα πρόσωπο. Στις περιπτώσεις που ο εθνικός νομοθέτης-εν προκειμένω ο έλληνας νομοθέτης-θέτει περιορισμούς ως προς την ικανότητα για δικαιοπραξία αλλοδαπών (πολιτών τρίτων χωρών) για συγκεκριμένο δικαίωμα, επειδή ο πρόσφυγας είναι αλλοδαπός καταλαμβάνεται από τους περιορισμούς αυτούς (Βρέλλης, 2003:273) & (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:283-284).

Η ΕΕ διαπνέεται από τις ίδιες θέσεις και τις ίδιες βασικές αρχές με αυτές της Σύμβασης της Γενεύης και ο ενωσιακός νομοθέτης δεν παραλείπει τόσο στο πρωτογενές όσο και στο παράγωγο δικαίο της Ένωσης να τονίζει τη δέσμευσή του για την απόλυτη εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης στα θέματα ασύλου<sup>85</sup>. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης προβλέπει το δικαίωμα ασύλου στο Άρθρο 18, προχωρώντας πέρα από το δικαίωμα της αίτησης ασύλου, αφού όσοι πληρούν τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση ασύλου έχουν δικαίωμα να τους αναγνωριστεί το συγκεκριμένο καθεστώς, ενώ επίσης προβλέπει και την απαγόρευση της επαναπροώθησης στο Άρθρο 19. Σύμφωνα με το Άρθρο 18, πρόκειται για ενισχυμένο δικαίωμα: «το δικαίωμα ασύλου διασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της Γενεύης [...] και σύμφωνα με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης [...]» (FRA-ECHR-CoE, 2014:25-27,54). Περαιτέρω, οι

---

<sup>85</sup> Σχεδόν σε κάθε προοίμιο Κανονισμού ή Οδηγίας για θέματα ασύλου αναφέρεται ρητά ότι «*Η σύμβαση της Γενεύης και το σχετικό πρωτόκολλο αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς νομικού καθεστώτος για την προστασία των προσφύγων*» καθώς και ότι «*τα κράτη μέλη δεσμεύονται από υποχρεώσεις που υπέχουν από πράξεις διεθνούς δικαίου στις οποίες είναι μέρη, συμπεριλαμβανομένων συγκεκριμένα εκείνων που απαγορεύουν τις διακρίσεις*». Επίσης, το Άρθρο 78 της ΣΛΕΕ προβλέπει τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, το οποίο πρέπει να σέβεται τις υποχρεώσεις των κρατών δυνάμει της Σύμβασης της Γενεύης του 1951.

κοινοτικές πράξεις (Κανονισμοί & Οδηγίες) που έχουν εκδοθεί στα πλαίσια του ΚΕΣΑ ρυθμίζουν ειδικότερα και συγκεκριμένα τα ζητήματα ασύλου, εξειδικεύοντας ταυτόχρονα τα παρεχόμενα στους πρόσφυγες δικαιώματα.

Μέσω της εναρμόνισης του δικαίου των κρατών μελών της ΕΕ με το ενωσιακό δίκαιο, πλέον έχουν δημιουργηθεί κοινοί κανόνες δικαίου που ρυθμίζουν τα ζητήματα ασύλου, μεταξύ των οποίων και τα παρεχόμενα στους πρόσφυγες δικαιώματα. Κατά τον ίδιο τρόπο και η ελληνική νομοθεσία έχει ευθυγραμμιστεί σχεδόν πλήρως με τις ρυθμίσεις του ΚΕΣΑ. Για το λόγο αυτό, οι θεματικές ενότητες που αναπτύσσονται κατωτέρω και αφορούν στα δικαιώματα των προσφύγων θα εξεταστούν υπό μια τριπλή διάσταση: αυτή που υπαγορεύεται από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, τη διάσταση που διαμορφώνει η ενωσιακή νομοθεσία και τέλος αυτή που διαγράφεται στο ελληνικό δίκαιο, η οποία εν πολλοίς ταυτίζεται με τη διάσταση της ΕΕ, τουλάχιστον σε επίπεδο διατύπωσης.

Δέον να σημειωθεί, ότι στα πλαίσια του παρόντος κεφαλαίου, η αναφορά στα δικαιώματα των προσφύγων, υπολαμβάνει τον όρο πρόσφυγα όπως αυτός καθορίζεται και περιγράφεται στην ισχύουσα ελληνική και ενωσιακή νομοθεσία· εξάλλου σε διαφορετική περίπτωση θα ήταν εξαιρετικά δυσχερής και νομικά μετέωρη, η αντιστοίχιση των δικαιωμάτων που περιγράφονται στις εκάστοτε διατάξεις με τα δικαιούμενα πρόσωπα. Πιο συγκεκριμένα, όπου «πρόσφυγας», είναι ο αλλοδαπός ή ο ανιθαγενής στο πρόσωπο του οποίου πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 1Α της Σύμβασης της Γενεύης και του άρθρου 2(ε) του Π.Δ. 141/2013<sup>86</sup>, ενώ «δικαιούχος επικουρικής προστασίας» είναι ο αλλοδαπός ή ο ανιθαγενής που πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρ. 2 στοιχείο ζ'

---

<sup>86</sup> Ορισμός που περιλαμβάνεται στο άρθρο 34 παρ.στ Ν.4375/2016 με τον οποίο ενσωματώθηκε η πλέον πρόσφατη Οδηγία 2013/32/ΕΕ. Το άρθρο 2(ε) του Π.Δ. 141/2013 ορίζει ότι «πρόσφυγας» είναι ο αλλοδαπός ο οποίος, συνεπεία βάσιμου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, βρίσκεται εκτός της χώρας της ιθαγένειάς του και δεν μπορεί ή λόγω του φόβου αυτού δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας ή ο ανιθαγενής ο οποίος, βρισκόμενος εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του για τους ίδιους προαναφερθέντες λόγους, δεν μπορεί ή λόγω του φόβου αυτού δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτήν και στον οποίο δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 12 που προβλέπει τις προϋποθέσεις αποκλεισμού από το καθεστώς πρόσφυγα.



του Π.Δ. 141/2013<sup>87</sup>. Όσον αφορά στα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο, αυτά εξετάζονται χωριστά στο τέλος του κεφαλαίου.

#### **4.1.1) Διοικητικά μέτρα**

Τα άρθρα 27 & 28 της Σύμβασης της Γενεύης αναφέρονται στην υποχρέωση των κρατών να χορηγούν δελτίο ταυτότητας και ταξιδιωτικά έγγραφα(σε νόμιμα διαμένοντες) στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες. Αντίστοιχα, το άρθρο 24 της Οδηγίας περί Αναγνώρισης (2011/95/ΕΕ) ρυθμίζει το δικαίωμα στη χορήγηση επίσημων εγγράφων και συγκεκριμένα, πρόσωπα τα οποία αναγνωρίζονται ως χρήζοντα διεθνούς προστασίας δικαιούνται άδειες διαμονής: τριετείς για τους πρόσφυγες και μονοετείς στις περιπτώσεις επικουρικής προστασίας. Το άρθρο 25 της ίδιας Οδηγίας προβλέπει το δικαίωμα των προσφύγων, και σε ορισμένες περιπτώσεις και των δικαιούχων επικουρικής προστασίας, στη χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων (FRA-ECHR-CoE, 2014:54).

Στα πλαίσια της ελληνικής νομοθεσίας, το Π.Δ.141/2013<sup>88</sup> ρυθμίζει μεταξύ άλλων τα ζητήματα σχετικά με την χορήγηση αδειών διαμονής και ταξιδιωτικών εγγράφων σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Σύμφωνα με το άρθρο 23 αυτού<sup>89</sup>, σε αλλοδαπό ή ανιθαγενή ο οποίος αναγνωρίζεται ως δικαιούχος διεθνούς προστασίας<sup>90</sup> χορηγείται από την αρμόδια αρχή παραλαβής του αιτήματος διεθνούς προστασίας, άδεια διαμονής ενιαίου τύπου (ΑΔΕΤ) τριετούς διάρκειας, με δυνατότητα ανανέωσης κατόπιν υποβολής σχετικής αίτησης. Η Α.Δ.Ε.Τ. χορηγείται

---

<sup>87</sup> Ορισμός που περιλαμβάνεται στο άρθρο 34 παρ.η Ν.4375/2016. Το άρθρο 2(ζ) του Π.Δ. 141/2013 ορίζει ότι «πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία» είναι, με την επιφύλαξη του άρθρου 17, που ορίζει τις προϋποθέσεις αποκλεισμού από την επικουρική προστασία, ο αλλοδαπός ή ο ανιθαγενής που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας αλλά στο πρόσωπό του συντρέχουν ουσιώδεις λόγοι από τους οποίους προκύπτει ότι αν επιστρέψει στη χώρα της καταγωγής του ή, στην περίπτωση ανιθαγενούς, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, κινδυνεύει να υποστεί σοβαρή βλάβη κατά την έννοια του άρθρου 15 και που δεν μπορεί ή λόγω του κινδύνου αυτού δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας.

<sup>88</sup> Το εν λόγω Π.Δ. αφορά στην προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας περί Αναγνώρισης (2011/95/ΕΕ), τροποποιήθηκε δε τελευταίως με το Ν.4375/2016.

<sup>89</sup> Όπως τροπ. με το αρθ.21 του Ν.4375/2016.

<sup>90</sup> Δυνάμει του αρθ.34 του Ν.4375/2016, «διεθνής προστασία» είναι το καθεστώς πρόσφυγα και το καθεστώς επικουρικής προστασίας, επομένως ο όρος δικαιούχος διεθνούς προστασίας αναφέρεται στον δικαιούχο αυτών των καθεστώτων.

ατελώς, με την μορφή αυτοτελούς εγγράφου και επέχει και θέση δελτίου ταυτότητας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας<sup>91</sup>.

Στα μέλη της οικογένειας του δικαιούχου καθεστώτος διεθνούς προστασίας, εφόσον δεν πληρούν ατομικά τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση καθεστώτος διεθνούς προστασίας, μετά από αίτησή τους και με τις ίδιες διαδικασίες, χορηγούνται τα δικαιώματα που αναφέρονται στα άρθρα 24 έως και 36 του Π.Δ.141/2013, εφόσον αυτό είναι συμβατό με άλλο καθεστώς που τα μέλη αυτά τυχόν απολαμβάνουν. Τα δικαιώματα αυτά πρέπει να εξασφαλίζουν ικανοποιητικό βιοτικό επίπεδο στο δικαιούχο και εφόσον χορηγηθούν, διατηρούνται αυτοτελώς και μετά την ενηλικίωση του ανηλίκου ή τη λύση της συζυγικής σχέσης συνέπεια διαζυγίου, διάστασης ή θανάτου του δικαιούχου διεθνούς προστασίας<sup>92</sup>. Στην περίπτωση αυτή, στα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας χορηγούνται άδειες διαμονής για όσο χρόνο ισχύει η άδεια διαμονής του δικαιούχου<sup>93</sup>.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι προ των αλλαγών που επέφερε ο Ν.4375/2016, στα μέλη της οικογένειας του δικαιούχου καθεστώτος διεθνούς προστασίας, εξ' ονόματος των οποίων αυτός είχε υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας, χορηγούνταν το ίδιο καθεστώς με το χορηγηθέν στο δικαιούχο, ενώ στην περίπτωση που αυτά διέμεναν στην χώρα υπό άλλο νομικό καθεστώς διαμονής, μπορούσαν να ζητήσουν να τους χορηγηθεί άδεια διαμονής, ταξιδιωτικά και λοιπά έγγραφα και πιστοποιητικά σαν και αυτά που είχαν χορηγηθεί στο μέλος της οικογένειάς τους που έλαβε το καθεστώς δικαιούχου διεθνούς προστασίας. Πλέον στις διατάξεις του νέου νόμου δεν περιλαμβάνεται η χορήγηση παρόμοιου καθεστώτος, παρά μόνο η χορήγηση δικαιωμάτων που προβλέπονται στο Π.Δ.141/2013 (εργασία, ιατρική περίθαλψη, στέγαση κτλ) προς εξασφάλιση ικανοποιητικού βιοτικού επιπέδου.

Επίσης, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας εφόσον πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις, έχουν το δικαίωμα να λάβουν την άδεια διαμονής του «επί μακρόν

---

<sup>91</sup> Άρθρο 23 Π.Δ. 141/2013 σε συνδ. με ΚΥΑ Υπ' αριθμ. 7315/16.09.2014 «Διαδικασία χορήγησης Α.Δ.Ε.Τ. στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας».

<sup>92</sup> Άρθρο 23 Π.Δ. 141/2013 ως τροποποιήθηκε με άρθ.21 του Ν.4375/2016.

<sup>93</sup> Άρθρο 24 Π.Δ. 141/2013 ως τροποποιήθηκε με άρθ.21 του Ν.4375/2016.

διαμένοντος»<sup>94</sup>, υπό ευνοϊκότερο μάλιστα καθεστώς<sup>95</sup>. Το ίδιο ευνοϊκή, ως προς την προϋπόθεση πλήρωσης της χρονικής διάρκειας, είναι και η δυνατότητα που έχουν να αποκτήσουν ελληνική ιθαγένεια με πολιτογράφηση, αφού σύμφωνα με τη διάταξη του άρθ.5§1 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας<sup>96</sup>, ορίζεται ότι για τον αναγνωρισμένο πολιτικό πρόσφυγα και τον ανιθαγενή αρκεί η προηγούμενη νόμιμη διαμονή αυτών στην Ελλάδα επί **μια τουλάχιστον συνεχή τριετία** πριν από την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης, σε αντίθεση με τους υπόλοιπους αλλογενείς αλλοδαπούς για τους οποίους ο ΚΕΙ απαιτεί να έχει παρέλθει μια επταετία<sup>97</sup>.

Σχετικά με την χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων, στο δικαιούχο καθεστώτος του πρόσφυγα, ύστερα από αίτησή του, χορηγείται ταξιδιωτικό έγγραφο (*titre de voyage*), ανεξάρτητα από τη χώρα στην οποία έχει αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, σύμφωνα με το υπόδειγμα που εμπεριέχεται στο Παράρτημα της Σύμβασης της Γενεύης, ώστε να μπορεί να ταξιδεύει στο εξωτερικό, εκτός αν στο πρόσωπό του συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης ή εκκρεμεί σε βάρος του η διαδικασία εφαρμογής ρήτρας παύσης, αποκλεισμού, ανάκλησης ή ακύρωσης του χορηγηθέντος καθεστώτος. Το ίδιο ισχύει και για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας, εφόσον αυτοί αδυνατούν να εξασφαλίσουν εθνικό διαβατήριο, εκτός αν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> Άρθρα 88§2γ και 89§2 του Ν.4251/2014 «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις».

<sup>95</sup> Σύμφωνα με το άρθ. 89§2 του Ν.4251/2014 για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, στον υπολογισμό της περιόδου της παραγράφου 1, που προβλέπει νόμιμη και αδιάλειπτη παραμονή (5) ετών στην χώρα, λαμβάνεται υπόψη το ήμισυ της περιόδου μεταξύ της ημερομηνίας υποβολής της αίτησης διεθνούς προστασίας βάσει της οποίας χορηγήθηκε το καθεστώς διεθνούς προστασίας και της ημερομηνίας έκδοσης της άδειας διαμονής κατά τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 24 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 ή ολόκληρη η περίοδος, εφόσον υπερβαίνει τους δεκαοκτώ (18) μήνες.

<sup>96</sup> Πρόκειται για το άρθρο 5 του Ν.3284/2004 «Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας» όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 του Ν.3838/2010.

<sup>97</sup> Η νομοθετική αυτή πρόβλεψη συντάσσεται με την ηθική υποχρέωση που θέτει το άρθ.34 της Σύμβασης της Γενεύης κατά την οποία τα κράτη υποδοχής πρέπει να καταβάλουν προσπάθειες για την κατά το δυνατόν αφομοίωση των προσφύγων και να συντελούν στην επιτάχυνση της διαδικασίας πολιτογράφησης τους.

<sup>98</sup> Άρθρο 25 Π.Δ. 141/2013.

Τέλος, οι αρμόδιες αρχές παραλαβής ή εξέτασης οφείλουν να παρέχουν στα άτομα που έχουν αναγνωρισθεί ως πρόσφυγες ή δικαιούχοι επικουρικής προστασίας, το συντομότερο δυνατόν μετά την αναγνώρισή τους, πρόσβαση σε πληροφορίες, σε γλώσσα που κατανοούν, σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το καθεστώς τους<sup>99</sup>. Αναφορικά με τη χορήγηση στους δικαιούχους καθεστώτος του πρόσφυγα εγγράφων ή πιστοποιητικών, κατά το άρθρο 25 της Σύμβασης της Γενεύης, το περιεχόμενο των οποίων σχετίζεται και προκύπτει από τα στοιχεία που διατηρεί η Υπηρεσία Ασύλου, αρμόδια είναι τα περιφερειακά γραφεία ασύλου<sup>100</sup>.

#### **4.1.2) Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα**

Τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα της Σύμβασης αναφέρονται στην ελευθερία θρησκείας, στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, στο δικαίωμα προσφυγής ενώπιον των δικαστηρίων, στο δικαίωμα της στοιχειώδους εκπαίδευσης και στην ελευθερία διακίνησης. Από τα πρώτα ατομικά δικαιώματα που κατοχυρώνει η Σύμβαση είναι αυτό της θρησκευτικής ελευθερίας, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 4 το συμβαλλόμενο κράτος παρέχει στους πρόσφυγες, την ίδια μεταχείριση με τους ημεδαπούς της ίδιας θρησκείας, απαλλασσόμενο ωστόσο από οποιαδήποτε άλλη υποχρέωση, όπως για υλικές διευκολύνσεις και οικονομική βοήθεια στον τομέα αυτό. Στο επίπεδο της ΕΕ ο ΧΘΔΕΕ στο άρθρο 10 διασφαλίζει την θρησκευτική ελευθερία, ενώ σε εθνικό επίπεδο η ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης συνιστά απαραβίαστο δικαίωμα σύμφωνα με το άρθρο 13 του Συντάγματος.

Το άρθρο 15 της Σύμβασης της Γενεύης προβλέπει το δικαίωμα στο συνεταιρισμό υπό την έννοια ότι το κράτος επιτρέπει στον πρόσφυγα, που διαμένει νόμιμα στο έδαφός του, να συμμετέχει ή να δημιουργεί συνδικάτα ή ενώσεις, όχι πολιτικού χαρακτήρα, με τους ίδιους όρους που επιτρέπει και στους αλλοδαπούς. Σε επίπεδο ευρωπαϊκού δικαίου τα άρθρα 11 και 16 ΕΣΔΑ προβλέπουν τη συμμετοχή αλλοδαπών στην ίδρυση σωματείων, με την εξαίρεση των πολιτικών ενώσεων. Το ελληνικό Σύνταγμα δεν περιλαμβάνει απαγορευτική διάταξη για τη σύσταση και συμμετοχή αλλοδαπών σε μικτά ή αμιγή σωματεία, ενώ στον Αστικό

---

<sup>99</sup> Άρθρο 22 Π.Δ. 141/2013.

<sup>100</sup> Άρθρο 26 Π.Δ. 141/2013.

Κώδικα που περιλαμβάνονται οι γενικές διατάξεις για τα σωματεία και τις ενώσεις προσώπων δεν υπάρχει χωριστή μνεία για τους αλλοδαπούς, αντιθέτως δε στο αρθ.4 ΑΚ εξισώνονται ως προς τα αστικά δικαιώματα αλλοδαποί και ημεδαποί.

Έπειτα, το άρθρο 16 της Σύμβασης της Γενεύης καθιερώνει μια γενική αρχή, σύμφωνα με την οποία κάθε πρόσφυγας θα έχει, χωρίς κανέναν περιορισμό, δικαίωμα να προσφύγει ενώπιον των δικαστικών αρχών, εφόσον βρίσκεται στο έδαφος ενός των συμβαλλόμενων στη Σύμβαση κρατών. Σε επίπεδο ΕΕ αλλά και σε εθνικό επίπεδο το δικαίωμα αυτό είναι αυτονόητο και αποτελεί βασική προϋπόθεση ύπαρξης και λειτουργίας του κράτους δικαίου. Σχετικά με το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στην χώρα μας, όπως έκρινε η Ολομέλεια του ΣτΕ με την απόφαση 460/2013, στα πλαίσια ελέγχου της συνταγματικότητας διατάξεων του Ν.3838/2010 που μεταξύ άλλων χορηγούσαν το δικαίωμα αυτό σε αλλοδαπούς στις δημοτικές εκλογές, σύμφωνα με το Σύνταγμα, αυτό συνδέεται μόνο με τους Έλληνες πολίτες και επομένως δεν μπορεί να επεκταθεί και στους μη έχοντες την ιδιότητα αυτή, παρά μόνο εφόσον υπάρξει συνταγματική αναθεώρηση.

Η Σύμβαση της Γενεύης με το άρθρο 22 παρ.1 επιτάσσει την απονομή στους πρόσφυγες της ίδιας μεταχείρισης με τους ημεδαπούς όσον αφορά τη στοιχειώδη εκπαίδευσή τους. Δυνάμει του δικαίου της ΕΕ και συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 14 της Οδηγίας Υποδοχής 2013/33/ΕΕ, τα κράτη μέλη παρέχουν στα ανήλικα τέκνα των αιτούντων διεθνούς προστασίας και στους ανηλικούς αιτούντες πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα, υπό προϋποθέσεις ανάλογες με αυτές που ισχύουν για τους δικούς τους υπηκόους, ενόσω δεν είναι εκτελεστό μέτρο απομάκρυνσης κατ' αυτών των ιδίων ή των γονέων τους. Τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη μπορούν να ορίζουν ότι η πρόσβαση αυτή πρέπει να περιορίζεται στο σύστημα δημόσιας εκπαίδευσης, ενώ η εκπαίδευση μπορεί να παρέχεται στα κέντρα φιλοξενίας.

Στην χώρα μας, κάθε ανήλικος στον οποίο έχει χορηγηθεί καθεστώς διεθνούς προστασίας, έχει δικαίωμα πρόσβασης στο εκπαιδευτικό σύστημα με τους όρους που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες. Για τους ενήλικες δικαιούχους διεθνούς προστασίας η πρόσβαση στο γενικό εκπαιδευτικό σύστημα και σε προγράμματα περαιτέρω κατάρτισης ή επιμόρφωσης επιτρέπεται με τους ίδιους όρους που

ισχύουν για τους νομίμως διαμένοντες στην Ελλάδα υπηκόους τρίτων χωρών<sup>101</sup>. Παράλληλα, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας απολαμβάνουν ίσης μεταχείρισης με τους Έλληνες πολίτες ως προς την αναγνώριση αλλοδαπών πτυχίων, πιστοποιητικών και λοιπών αποδεικτικών επίσημων τίτλων, ενώ σε περίπτωση που δεν μπορούν να παράσχουν τεκμηριωμένα αποδεικτικά στοιχεία των τίτλων τους, διευκολύνονται ως προς την πλήρη πρόσβασή τους σε κατάλληλα προγράμματα για την αξιολόγηση, την επικύρωση και την πιστοποίηση της προηγούμενης μάθησής τους<sup>102</sup>. Οι προαναφερόμενες νομοθετικές προβλέψεις ενσωμάτωσαν τα περιεχόμενα στα άρθρα 26 έως 28 της Οδηγίας περί Αναγνώρισης (2011/95/ΕΕ) σχετικά με τις διαδικασίες για την αναγνώριση τίτλων σπουδών και την πρόσβαση σε μέτρα για την αξιολόγηση της προηγούμενης μάθησης. Η οδηγία υποχρεώνει επίσης τα κράτη μέλη να εγγυώνται πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση υπό όρους ισοδύναμους με τους ισχύοντες για τους υπηκόους τους (FRA-ECHR-CoE, 2014:256-258).

#### **4.1.3) Κοινωνικά & οικονομικά δικαιώματα**

Τα άρθρα 17 έως 19 της Σύμβασης της Γενεύης καίτοι δεν κατοχυρώνουν το δικαίωμα του πρόσφυγα στην εργασία, προάγουν την προστασία του υπό συνθήκες που ομοιάζουν με αυτές των αλλοδαπών, προβλέπουν δε διαφορετική μεταχείριση από το κράτος ανάλογα με το αν ο πρώτος ασκεί μισθωτή εργασία, μη μισθωτή ή ελεύθερο επάγγελμα<sup>103</sup> (Νάσκου-Περράκη, 1991:128-130). Στα πλαίσια του ενωσιακού δικαίου το άρθ.26 παρ.1&3 της Οδηγίας περί Αναγνώρισης (2011/95/ΕΕ) αναγνωρίζει το δικαίωμα των προσφύγων και των προσώπων στα οποία έχει χορηγηθεί επικουρική προστασία να ασκούν μισθωτή ή ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα, διατάξεις που αντικατοπτρίζουν τα Άρθρα 17, 18 &19 της Σύμβασης της Γενεύης.

Στην ελληνική έννομη τάξη, δυνάμει του πλέον πρόσφατου αρθ.69 του Ν.4375/2016, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, οι οποίοι κατέχουν την

---

<sup>101</sup> Άρθρο 28 του Π.Δ.141/2013.

<sup>102</sup> Άρθρο 28 του Π.Δ.141/2013.

<sup>103</sup> Ειδικά όμως για την περίπτωση της μισθωτής εργασίας προβλέπει μεταχείριση αντίστοιχη με του ημεδαπού υπό προϋποθέσεις.

προβλεπόμενη από τις οικείες διατάξεις άδεια διαμονής σε ισχύ, έχουν δικαίωμα πρόσβασης στην εξαρτημένη εργασία, την παροχή υπηρεσιών ή έργου ή στην άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας, με τους ίδιους όρους που προβλέπονται για τους ημεδαπούς. Τα παραπάνω δικαιώματα έχουν και τα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, τα οποία κατέχουν άδεια διαμονής σε ισχύ, με τους ίδιους όρους που προβλέπονται για τους ημεδαπούς. Το ίδιο ισχύει και για τα μέλη οικογένειας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας που αφίχθηκαν στην Ελλάδα στο πλαίσιο οικογενειακής επανένωσης, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις και κατέχουν σχετική άδεια διαμονής σε ισχύ, καθώς και για αλλοδαπούς, οι οποίοι διαμένοντες νόμιμα στη χώρα, τέλεσαν γάμο με δικαιούχο διεθνούς προστασίας και για όσο χρόνο ο γάμος εξακολουθεί να ισχύει. Για την πρόσβαση των προαναφερόμενων προσώπων στην απασχόληση, μόνη προϋπόθεση είναι η κατοχή των απαιτούμενων, κατά περίπτωση, αδειών διαμονής χωρίς να απαιτούνται περαιτέρω διατυπώσεις.

Προσθέτως, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και τα πρόσωπα στα οποία έχει χορηγηθεί καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, καθώς και τα μέλη της οικογένειάς τους, εφόσον κατέχουν την προβλεπόμενη από τις οικείες διατάξεις άδεια διαμονής σε ισχύ, εγγράφονται σε εκπαιδευτικά προγράμματα για ενήλικες που σχετίζονται με την απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις που ισχύουν και για τους ημεδαπούς. Σε περίπτωση που οι ανωτέρω δεν μπορούν λόγω αντικειμενικής αδυναμίας να προσκομίσουν τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, υποβάλλεται δήλωση του Ν. 1599/1986<sup>104</sup>. Για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας εφαρμόζονται οι ισχύουσες διατάξεις σχετικά με την αμοιβή, την πρόσβαση στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και τους όρους εργασίας<sup>105</sup>.

Αναφορικά με τη στέγαση των προσφύγων, το άρθρο 21 της Σύμβασης της Γενεύης προβλέπει ότι τα συμβαλλόμενα κράτη επιφυλάσσουν σε αυτούς που βρίσκονται

---

<sup>104</sup> Άρθρο 70 του Ν.4375/2016.

<sup>105</sup> Πρέπει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 81 του Ν.4375/2016, από την έναρξη ισχύος του καταργήθηκε κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη που αντικείται στις διατάξεις του ή ρυθμίζει διαφορετικά τα θέματα που αποτελούν αντικείμενό του. Ως εκ τούτου δεν ισχύουν στο μέτρο που προέβλεπαν διαφορετικές ρυθμίσεις οι διατάξεις του Π.Δ. 141/2013 αναφορικά με την πρόσβαση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην εργασία.

νόμιμα στην επικράτειά τους την ευνοϊκότερη δυνατή μεταχείριση και πάντως, όχι λιγότερο ευνοϊκή από εκείνη που επιφυλάσσεται εν γένει στους αλλοδαπούς κάτω από τις ίδιες συνθήκες, για θέματα στέγασης. Ακολουθώντας, δυνάμει του αρθ.32 της Οδηγίας περί Αναγνώρισης, τα κράτη-μέλη οφείλουν να μεριμνούν ώστε οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας να έχουν πρόσβαση σε κατάλυμα υπό όρους ισοδύναμους με τους ισχύοντες για άλλους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο έδαφός τους. Το άρθρο 33 του Π.Δ. 141/2013 που ενσωμάτωσε την προρρηθείσα διάταξη του ενωσιακού δικαίου, προβλέπει πως οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας έχουν πρόσβαση σε κατάλυμα με τους όρους και περιορισμούς που ισχύουν για τους πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στη χώρα, λαμβανομένης υπόψη της διασφάλισης ίσων ευκαιριών όσον αφορά την πρόσβαση σε κατάλυμα.

Βάσει του παράγωγου δικαίου της ΕΕ<sup>106</sup> οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες και εκείνοι στους οποίους παρέχεται επικουρική προστασία δικαιούνται πρόσβαση στην ιατρική περίθαλψη υπό όρους ίδιους με τους ισχύοντες για τους υπηκόους του οικείου κράτους μέλους. Το άρθρο 31 του Π.Δ. 141/2013, εναρμονιζόμενο με την ενωσιακή νομοθετική πρόβλεψη, ορίζει ότι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας έχουν πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη, με τους όρους που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες. Επιπλέον, στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας παρέχεται η αναγκαία συνδρομή σε θέματα κοινωνικής αρωγής με τους όρους που ισχύουν για τους ημεδαπούς<sup>107</sup>, ενώ μπορούν να παρακολουθούν τα κατάλληλα προγράμματα κοινωνικής ένταξης που καταρτίζονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης<sup>108</sup>. Τέλος με το αρθ.33 του πλέον πρόσφατου Ν. 4368/2016 (ΦΕΚ Α 21/21-2-2016) «Μέτρα για την επιτάχυνση του

---

<sup>106</sup> Άρθρο 30 της Οδηγίας περί Αναγνώρισης.

<sup>107</sup> Πρόκειται για τη διάταξη του άρθρου 30 του Π.Δ.141/2013 με το οποίο ενσωματώθηκε το άρθρο 29 της αναθεωρημένης Οδηγίας περί Αναγνώρισης. Σύμφωνα με το τελευταίο ένα κράτος μέλος πρέπει να μεριμνά ώστε οι πρόσφυγες και οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας να λαμβάνουν την «αναγκαία συνδρομή», από άποψη κοινωνικής αρωγής, όπως οι υπήκοοι του εν λόγω κράτους μέλους υποδοχής. Για τους δικαιούχους καθεστώτος επικουρικής προστασίας, η πρόσβαση μπορεί να περιορίζεται στα «βασικά ευεργετήματα». Το Άρθρο 23 παράγραφος 2 επεκτείνει τα ευεργετήματα στα μέλη των οικογενειών των δικαιούχων επικουρικής προστασίας. Στην χώρα μας η έννοια «κοινωνική αρωγή» περιλαμβάνει χορήγηση επιδόματος ανεργίας, αναπηρίας, επίδομα πολυτέκνου, βλ. περισσότερα σε <http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2017/02.jpg>

<sup>108</sup> Άρθρο 35 του Π.Δ.141/2013 με το οποίο ενσωματώθηκε το άρθρο 34 της αναθεωρημένης Οδηγίας περί Αναγνώρισης.



κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» οι α)δικαιούχοι διεθνούς προστασίας (αναγνωρισμένοι πρόσφυγες και δικαιούχοι επικουρικής προστασίας) και οι ανιθαγενείς, β)όσοι διαμένουν στην Ελλάδα με καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς ή εξαιρετικούς λόγους, καθώς γ)οι αιτούντες διεθνούς προστασίας, ως και τα μέλη των οικογενειών όλων των προαναφερόμενων (σύζυγος και ανήλικα ή προστατευόμενα τέκνα), έχουν το δικαίωμα της ελεύθερης πρόσβασης στις Δημόσιες Δομές Υγείας και δικαιούνται νοσηλευτικής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, ανεξαρτήτως του εάν είναι κάτοχοι άδειας διαμονής σε ισχύ.

#### **4.2) Οικογενειακή επανένωση**

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ. 131/2006<sup>109</sup>, με το οποίο μεταφέρθηκε και ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία η Οδηγία για την Οικογενειακή Επανένωση<sup>110</sup>, όπως εν συνεχεία συμπληρώθηκε με το Π.Δ. 167/2008<sup>111</sup> και τροποποιήθηκε με το Π.Δ. 113/2013, μόνο οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες<sup>112</sup> έχουν το δικαίωμα να υποβάλουν αίτηση για την επανένωση με τα μέλη της οικογένειάς τους που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών, εφόσον τα τελευταία βρίσκονται στη χώρα καταγωγής τους ή σε άλλη χώρα εκτός της ΕΕ. Όπως ρητά ορίζεται στο άρθρο 2παρ.3 του Π.Δ.131/2016, οικογενειακή επανένωση είναι η είσοδος και η διαμονή στη Χώρα των μελών της οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα, προκειμένου να διατηρηθεί η ενότητα της οικογένειάς του, ασχέτως εάν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδό του.

---

<sup>109</sup> Π.Δ. 131/2006 «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης» (ΦΕΚ 143, τ. Α')

<sup>110</sup> Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003 σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 251 της 03/10/2003 σ.*

<sup>111</sup> Π.Δ. 167/2008 Συμπλήρωση του Π.Δ. 131/2006 «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης» (ΦΕΚ 223, τ. Α').

<sup>112</sup> Σύμφωνα με το άρθ.3 του Π.Δ. 131/2006, εξαιρούνται του πεδίου εφαρμογής του και δεν έχουν δικαίωμα να υποβάλουν αίτημα οικογενειακής επανένωσης: α. πρόσωπα που έχουν υποβάλει αίτηση να τους αναγνωρισθεί η ιδιότητα του πρόσφυγα, επί της οποίας δεν έχει ακόμα εκδοθεί Υπουργική απόφαση, β. όσοι έχουν λάβει άδεια διαμονής δυνάμει προσωρινής προστασίας ή ζητούν άδεια να διαμείνουν με αυτό το καθεστώς και αναμένουν την έκδοση σχετικής απόφασης, γ. πρόσωπα που έχουν λάβει άδεια διαμονής στην Ελλάδα δυνάμει επικουρικών μορφών προστασίας, σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις, την εθνική νομοθεσία ή τις πρακτικές των κρατών μελών, ή ζητούν άδεια να διαμείνουν με αυτό το καθεστώς και αναμένουν την έκδοση σχετικής απόφασης.

Περαιτέρω, ο αλλοδαπός ο οποίος έχει αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, μπορεί να ζητήσει οποτεδήποτε, για λόγους οικογενειακής επανένωσης, την είσοδο και εγκατάσταση μαζί του των ακόλουθων προσώπων :α) του συζύγου του, β) των ανήλικων άγαμων τέκνων του, γ) των ενήλικων άγαμων τέκνων αυτού ή του συζύγου του, εφόσον αυτά δεν μπορούν αντικειμενικά να καλύψουν τις ανάγκες τους λόγω της κατάστασης της υγείας τους, δ) των γονέων του, εφόσον οι τελευταίοι σύμφωνα με υπεύθυνη δήλωση του πρόσφυγα συνοικούσαν και συντηρούνταν από αυτόν πριν την άφιξή τους στην Ελλάδα και στερούνται της απαραίτητης οικογενειακής υποστήριξης στη χώρα καταγωγής και ε) του εκτός γάμου συντρόφου του, με τον οποίο διατηρεί σταθερή σχέση μακράς διάρκειας δεόντως αποδεδειγμένη<sup>113</sup>. Στην περίπτωση που ο πρόσφυγας είναι ασυνόδευτος ανήλικος, έχει το δικαίωμα να επανενωθεί με τους γονείς του, εάν δεν έχει άλλους ενήλικους συγγενείς στην Ελλάδα.

Εφόσον η αίτηση οικογενειακής επανένωσης αναγνωρισμένου πρόσφυγα με τη σύζυγο ή τα τέκνα του, υποβληθεί εντός τριών μηνών από την αναγνώριση του ως πρόσφυγα, τα μόνα έγγραφα που απαιτούνται να τη συνοδεύουν είναι: α) πρόσφατο πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης ή άλλο έγγραφο επίσημα μεταφρασμένο στα ελληνικά και επικυρωμένο από αρμόδια ελληνική αρχή, από το οποίο να προκύπτει ο οικογενειακός δεσμός των προς έλευση προσώπων με τον πρόσφυγα, καθώς και η ηλικία τους & β) ακριβές αντίγραφο των ταξιδιωτικών εγγράφων του μέλους ή των μελών της οικογένειας<sup>114</sup>. Από την άλλη πλευρά, αν ο πρόσφυγας είναι ενήλικος και η αίτηση αφορά τους γονείς του ή/και η αίτηση δεν έχει κατατεθεί εντός 3 μηνών από την αναγνώριση του προσφυγικού καθεστώτος, εκτός από τα έγγραφα που αναφέρονται παραπάνω, απαιτείται περαιτέρω τεκμηρίωση<sup>115</sup>. Τα προαναφερόμενα πρόσθετα έγγραφα τεκμηρίωσης δεν απαιτούνται σε περίπτωση που ο αναγνωρισμένος πρόσφυγας είναι ασυνόδευτος ανήλικος, έστω και εάν η αίτηση για την επανένωση υποβληθεί μετά την περίοδο 3 μηνών μετά την αναγνώριση.

---

<sup>113</sup> Άρθ.13 του Π.Δ. 131/2006

<sup>114</sup> Άρθ.14 παρ.1 του Π.Δ. 131/2006

<sup>115</sup> Άρθ.14 παρ.3 του Π.Δ. 131/2006

Αναφορικά με την κατάσταση και τα δικαιώματα των μελών της οικογένειας του δικαιούχου καθεστώτος διεθνούς προστασίας, όπως ήδη προαναφέρθηκε, εφόσον δεν πληρούν ατομικά τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση καθεστώτος διεθνούς προστασίας, τους χορηγούνται τα δικαιώματα που αναφέρονται στα άρθρα 24 έως και 36 του Π.Δ.141/2013, καθώς και άδειες διαμονής για όσο χρόνο ισχύει η άδεια διαμονής του δικαιούχου.

#### **4.3) Ασυνόδευτοι ανήλικοι και πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες**

Η αρχή του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού κυριαρχεί στο σύνολο των Οδηγιών της ΕΕ για θέματα ασύλου (Οδηγίες Υποδοχής-Αναγνώρισης-Διαδικασίας), που περιλαμβάνουν ειδικές διατάξεις ειδικά για τους ασυνόδευτους ανηλίκους αλλά και για τις ευάλωτες κατηγορίες αιτούντων διεθνή προστασία. Οι διατάξεις αυτές ως στόχο έχουν να εξασφαλίσουν καταρχήν στα άτομα αυτά την κατά το δυνατόν άμεση πρόσβασή τους σε ειδικά καταλύματα και στην δέουσα ιατροφαρμακευτική ή/και ψυχολογική τους υποστήριξη, ενώ το αίτημά τους για άσυλο εξετάζεται κατά προτεραιότητα. Στην ελληνική έννομη τάξη, τα Π.Δ. 220/2007, Π.Δ. 141/2013, Π.Δ. 114/2010, Π.Δ. 113/2013 καθώς και ο πρόσφατος Ν.4375/2016, νομοθετικά κείμενα με τα οποία ενσωματώθηκαν οι κύριες ενωσιακές οδηγίες για ζητήματα ασύλου, περιέχουν διακριτές ρυθμίσεις για τις ευάλωτες κατηγορίες αιτούντων διεθνή προστασία.

Ως ευάλωτες ομάδες νοούνται: α) οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, β) τα άτομα που έχουν αναπηρία ή πάσχουν από ανίατη ή σοβαρή ασθένεια, γ) οι υπερήλικες, δ) οι γυναίκες σε κύηση ή λοχεία, ε) οι μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα τέκνα, στ) τα θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλης σοβαρής μορφής ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας ή εκμετάλλευσης, πρόσωπα με σύνδρομο μετατραυματικής διαταραχής, ιδίως επιζήσαντες και συγγενείς θυμάτων ναυαγίων και ζ) τα θύματα εμπορίας ανθρώπων<sup>116</sup>. Ειδικότερες προβλέψεις για τις ομάδες αυτές είναι, μεταξύ άλλων οι εξής: Οι υπηρεσίες Υποδοχής και Ταυτοποίησης θα πρέπει να επιδεικνύουν ιδιαίτερη μέριμνα για όσους ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, ώστε να υπαχθούν στην κατά περίπτωση προβλεπόμενη διαδικασία και να τους παρασχεθεί εξειδικευμένη φροντίδα και προστασία, καθώς και για την κάλυψη των

---

<sup>116</sup> Άρθ.14 παρ.8 Ν.4375/2016

ιδιαίτερων αναγκών και την παραπομπή οικογενειών με παιδιά κάτω των 14 ετών και ιδίως νηπιακής και βρεφικής ηλικίας.

Τα πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες μπορεί να παραμένουν στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης σε ιδιαίτερους χώρους, μέχρι την ολοκλήρωση των απαιτούμενων διαδικασιών. Με απόφαση του Διευθυντή της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, κατόπιν εισήγησης του Προϊσταμένου της αρμόδιας Περιφερειακής Υπηρεσίας, όταν οι υφιστάμενες Περιφερειακές Υπηρεσίες δεν επαρκούν, αιτούντες διεθνή προστασία ή πρόσωπα που βρίσκονται σε διαδικασία επιστροφής, απέλασης ή επανεισοδοχής, και ιδίως πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, μπορούν να παραπέμπονται σε δομές οι οποίες λειτουργούν από λοιπούς δημόσιους φορείς ή φορείς της κοινωνίας των πολιτών. Σχετικά με την προτεραιότητα στην εξέταση των αιτημάτων ασύλου, οι αρμόδιες Αρχές Παραλαβής δύνανται να καταγράφουν και να εξετάζουν κατά προτεραιότητα αιτήσεις διεθνούς προστασίας οι οποίες αφορούν άτομα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες. Επιπρόσθετα η ευαλωτότητα των αιτούντων συνεκτιμάται για την επιβολή ή την παράταση της κράτησης<sup>117</sup>.

«Ασυνόδευτος ανήλικος» είναι το πρόσωπο ηλικίας κάτω των 18 ετών, το οποίο φθάνει στην Ελλάδα, χωρίς να συνοδεύεται από πρόσωπο που ασκεί τη γονική του μέριμνα, σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία και για όσο χρόνο η γονική του μέριμνα δεν έχει ανατεθεί σε κάποιο άλλο πρόσωπο σύμφωνα με το νόμο και δεν ασκείται στην πράξη, ή ο ανήλικος που εγκαταλείπεται ασυνόδευτος μετά την είσοδό του στην Ελλάδα<sup>118</sup>. Σύμφωνα με τις ρητές εξαγγελίες του νομοθέτη προκειμένου περί ασυνόδευτων ανηλίκων, οι αρμόδιες αρχές λαμβάνουν αμέσως τα κατάλληλα μέτρα, ώστε να εξασφαλίζεται η αναγκαία εκπροσώπησή τους, ενημερώνοντας τον Εισαγγελέα Ανηλίκων και, όπου δεν υπάρχει, τον κατά τόπον αρμόδιο Εισαγγελέα Πρωτοδικών, ο οποίος ενεργεί ως προσωρινός επιτρόπος και προβαίνει στις απαραίτητες ενέργειες για το διορισμό επιτρόπου του ανηλίκου<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Άρθ.9 παρ.1, 14 παρ.8, 17 παρ.10, 46 παρ.8, 51 παρ.6 & 60 παρ.4 Ν.4375/2016

<sup>118</sup> Άρθ.34 εδάφιο ια Ν.4375/2016

<sup>119</sup> Άρθρο 19 Π.Δ. 220/2007. Περαιτέρω δυνάμει του αρθ.34 εδ. ιβ Ν.4375/2016 «Εκπρόσωπος ασυνόδευτου ανηλίκου» είναι ο προσωρινός ή οριστικός επιτρόπος του ανηλίκου ή το πρόσωπο που ορίζεται από τον αρμόδιο Εισαγγελέα Ανηλίκων ή, όπου δεν υπάρχει Εισαγγελέας Ανηλίκων, από τον Εισαγγελέα Πρωτοδικών για την προάσπιση των συμφερόντων του ανηλίκου αυτού. Ως

Εκτός της επίλυσης του ζητήματος της άμεσης εκπροσώπησής του με τον διορισμό (μόνιμου) επιτρόπου, οποιαδήποτε άλλη ενέργεια θα πρέπει να ενεργηθεί από τις αρμόδιες αρχές, όπως η διασφάλιση των αναγκών στέγασης με την εύρεση κατάλληλου τρόπου και χώρου φιλοξενίας ανηλίκου, η προσπάθεια εντοπισμού των μελών της οικογένειάς του και η ελαχιστοποίηση ή έστω ο περιορισμός των αλλαγών διαμονής του, θα πρέπει πάντοτε να γίνεται με βάση την αρχή του απώτερου συμφέροντός του. Η πραγματικότητα, όμως, είναι πολύ διαφορετική. Μία διαπίστωση που αντανάκλαται τόσο στις καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ<sup>120</sup> που έχουν δει και συνεχίζουν να βλέπουν το φως της δημοσιότητας, όσο και στις πολλές αρνητικές Εκθέσεις για τη χώρα μας διεθνών και ημεδαπών Οργανισμών και ΜΚΟ. Τούτο διότι η ύπαρξη προσωρινού επιτρόπου εξακολουθεί να αποτελεί μία τυπική νομοθετική πρόβλεψη, αφού στις περισσότερες των περιπτώσεων ο κατά τόπον αρμόδιος εισαγγελέας δεν λαμβάνει καν γνώση της ύπαρξής τους. Την ίδια στιγμή, οι υπάρχουσες στην Ελλάδα δομές φιλοξενίας για παιδιά είναι ελλιπείς, κέντρα φιλοξενίας για ανηλίκους κάτω των 12 ετών δεν υφίστανται, αλλά και για όσους ενηλικιώνονται πριν να εκδοθεί η οριστική απόφαση επί του αιτήματός τους περί ασύλου, η έκβαση της υπόθεσής τους επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό. Προβληματικό είναι επίσης και το ζήτημα του προσδιορισμού της ηλικίας τους<sup>121</sup>, με αποτέλεσμα πολλά ασυνόδευτα παιδιά να θεωρούνται ενήλικες, παρόλο που δεν είναι, με αποτέλεσμα έως ότου διαπιστωθεί η ηλικία τους να αντιμετωπίζονται ως ενήλικοι και να κρατούνται στους ίδιους χώρους με αυτούς των ενηλίκων με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την ασφάλειά τους (Παπασιώπη-Πασιά, 2015:314-315).

---

εκπρόσωπος κατά το προηγούμενο εδάφιο, μπορεί να οριστεί και ο νόμιμος εκπρόσωπος νομικού προσώπου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

<sup>120</sup> Όπως ήδη αναφέρθηκε πιο πάνω, ο μη διορισμός επιτρόπου από τις ελληνικές αρχές για ασυνόδευτους ανηλίκους, επέφερε την καταδίκη της χώρας μας από το ΕΔΔΑ. Πρόκειται για την υπόθεση ΕΔΔΑ Rahimi κατά Ελλάδας της 05.04.2011 (Προσφυγή 8687/08), στην οποία το ΕΔΔΑ, εκτός των άλλων, διαπίστωσε και την παραβίαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ, καθώς έκρινε ότι οι ελληνικές αρχές δεν μερίμνησαν ώστε να φροντίσουν τον ασυνόδευτο ανήλικο όπως θα έπρεπε να κάνουν και, συμπληρωματικά έκρινε ότι οι αρχές δεν ενήργησαν με γνώμονα το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού όταν αποφάσισαν αυτομάτως την κράτησή του, χωρίς να εξετάσουν εναλλακτικές λύσεις και, συνεπώς, η κράτηση του ανηλίκου δεν κρίθηκε «νόμιμη» σύμφωνα με την έννοια του άρθρου 5§1 της ΕΣΔΑ.

<sup>121</sup> Για τον προσδιορισμό της ηλικίας των ανηλίκων και τις συναφείς διαδικασίες εφαρμόζονται τα οριζόμενα στην Κοινή Υπουργική Απόφαση αρ.1982/2016 (ΦΕΚ Β' 335-16.02.2016) «Διαπίστωση ανηλικότητας των αιτούντων διεθνή προστασία».

Βάσει των επιμέρους νομοθετικών προβλέψεων, ο ανήλικος άνω των δεκαπέντε (15) ετών, δύναται να υποβάλει αυτοπροσώπως και αυτοτελώς αίτηση διεθνούς προστασίας, με ειδικότερες δε προϋποθέσεις εάν είναι και ασυνόδευτος. Ο ασυνόδευτος ανήλικος, κάτω των δεκαπέντε (15) ετών, υποβάλλει αίτηση διά εκπροσώπου<sup>122</sup>, ενώ οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας ασυνόδευτων ανηλίκων εξετάζονται πάντοτε με την κανονική διαδικασία<sup>123</sup>. Επίσης, ανήλικοι που έχουν χωριστεί από τις οικογένειές τους και ασυνόδευτοι ανήλικοι κατά κανόνα δεν κρατούνται, ενώ σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις, ασυνόδευτοι ανήλικοι οι οποίοι υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας ενόσω κρατούνται βάσει των σχετικών διατάξεων των Ν.3386/2005 και Ν.3907/2011, παραμένουν υπό κράτηση για τον αναγκαίο χρόνο ως έσχατη λύση και μόνο για τον λόγο της περαιτέρω ασφαλούς παραπομπής τους σε κατάλληλες δομές φιλοξενίας ανηλίκων<sup>124</sup>.

#### **4.4) Αιτούντες άσυλο**

Η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 αναφέρονται κατά κύριο λόγο στα δικαιώματα των αναγνωρισμένων προσφύγων, δίχως-όπως έχει ήδη τονιστεί- να ρυθμίζουν τη διαδικασία απονομής της ιδιότητας του πρόσφυγα που επαφίεται στην εσωτερική νομοθεσία της κάθε χώρας. Ωστόσο, χάριν της ύπαρξης μιας κάποιας ομοιομορφίας στην αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα, η Εκτελεστική Επιτροπή του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή για τους Πρόσφυγες υιοθέτησε ορισμένες βασικές προϋποθέσεις που θα πρέπει να τηρούνται από τα κράτη κατά την εξέταση της αίτησης ασύλου. Οι προϋποθέσεις αυτές αφορούν διαδικαστικές ως επί το πλείστον εγγυήσεις και δεν διαθέτουν δεσμευτικότητα για τα κράτη μέρη της Σύμβασης (Νάσκου-Περράκη, 2015:6). Σημαντικότερες πάντως προβλέψεις της Σύμβασης για τους αιτούντες άσυλο

---

<sup>122</sup> Άρθ.36 Ν.4375/2016

<sup>123</sup> Άρθ.45 Ν.4375/2016

<sup>124</sup> Άρθ.46 Ν.4375/2016. Σύμφωνα με την ίδια διάταξη, η κράτηση επιβάλλεται αποκλειστικά για τον αναγκαίο χρόνο μέχρι την ασφαλή παραπομπή τους και δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 25 μέρες. Σε περίπτωση που, λόγω εξαιρετικών περιστάσεων, όπως η σημαντική αύξηση της εισόδου ασυνόδευτων ανηλίκων, και που, παρά τις εύλογες προσπάθειες των αρμόδιων αρχών δεν έχει καταστεί εφικτή η ασφαλής παραπομπή τους σε κατάλληλες δομές φιλοξενίας, η κράτηση μπορεί να παραταθεί για διάστημα 20 ακόμα ημερών.

συνιστούν οι διατάξεις των άρθρων 31 έως 33 αυτής (μη επαναπροώθηση, μη απέλαση, μη αξιόποιο παράνομη εισόδου).

Στα πλαίσια της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας, αντίθετα, υφίστανται πληθώρα κειμένων και διατάξεων που ρυθμίζουν ειδικότερα τα σχετικά με τους αιτούντες άσυλο ζητήματα. «Αιτών διεθνή προστασία» ή «αιτών άσυλο» ή «αιτών», σύμφωνα με το άρθρ. 34 παρ.δ του Ν.4375/2016 που ενσωματώνει την Οδηγία 2013/32/ΕΕ για τις διαδικασίες ασύλου, είναι ο αλλοδαπός ή ανιθαγενής, ο οποίος δηλώνει προφορικώς ή εγγράφως ενώπιον οποιασδήποτε ελληνικής αρχής, στα σημεία εισόδου στην Ελληνική Επικράτεια ή εντός αυτής, ότι ζητά άσυλο ή επικουρική προστασία ή με οποιονδήποτε τρόπο ζητά να μην απελαθεί σε κάποια χώρα εκ φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης ή επειδή κινδυνεύει να υποστεί σοβαρή βλάβη σύμφωνα με το άρθρο 15 του Π.Δ. 141/2013 και επί του αιτήματος του οποίου δεν έχει ληφθεί ακόμη τελεσίδικη απόφαση. Επίσης, αιτών διεθνή προστασία θεωρείται και ο αλλοδαπός, ο οποίος υπέβαλε αίτηση διεθνούς προστασίας σε άλλο κράτος-μέλος της ΕΕ κατ' εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 604/2013 (Δουβλίνο III), ή σε άλλο κράτος που δεσμεύεται από και εφαρμόζει τον ως άνω Κανονισμό, και μεταφέρεται στην Ελλάδα βάσει των διατάξεών του.

Το δικαίωμα χορήγησης επίσημων εγγράφων στους αιτούντες άσυλο δυνάμει του δικαίου της ΕΕ καθορίζεται από την Οδηγία περί Συνθηκών Υποδοχής 2013/33/ΕΕ. Το αρθ.6 της οδηγίας αναφέρει ότι σε όλους όσους υποβάλλουν αίτηση ασύλου πρέπει να χορηγείται, εντός τριών ημερών, έγγραφο το οποίο πιστοποιεί το καθεστώς τους ως αιτούντες άσυλο ή ότι μπορούν να παραμείνουν στο έδαφος του κράτους μέλους για όσο διάστημα εξετάζεται η αίτησή τους. Σύμφωνα με το αρθ.6 παρ. 2, τα κράτη δύνανται να μην το πράξουν όταν ο αιτών είναι υπό κράτηση ή στα σύνορα.

Κατά τα οριζόμενα στο ελληνικό δίκαιο, οι αιτούντες άσυλο εφοδιάζονται ατελώς από την αρμόδια Αρχή Παραλαβής, αμέσως μετά την καταγραφή της αίτησης ασύλου, με το δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία, το οποίο φέρει τη φωτογραφία τους<sup>125</sup>. «Δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία» ή «δελτίο» είναι το ειδικό ατομικό

---

<sup>125</sup> Άρθρο 41 Ν.4375/2016

δελτίο που εκδίδεται για τον αιτούντα κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας εξέτασης της αίτησής του από τις αρμόδιες αρχές και του επιτρέπει την παραμονή στην Ελληνική Επικράτεια μέχρι την ολοκλήρωσή της<sup>126</sup>. Το δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία αποτελεί προσωρινό τίτλο, δεν θεμελιώνει δικαίωμα για έκδοση άδειας διαμονής, διασφαλίζει την απόλαυση των δικαιωμάτων των αιτούντων όπου αυτά προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις, εξασφαλίζει τις απαραίτητες αναγκαίες συναλλαγές κατά το χρόνο ισχύος του και του επιτρέπει την παραμονή στην Ελληνική Επικράτεια. Στο δελτίο μπορεί να αναφέρεται περιορισμός της κυκλοφορίας των αιτούντων σε τμήμα της Ελληνικής Επικράτειας, μετά από απόφαση του Διευθυντή της Υπηρεσίας Ασύλου, ενώ το δελτίο έχει διάρκεια ισχύος μέχρι ένα έτος και ανανεώνεται έως την ολοκλήρωση της διοικητικής διαδικασίας εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας<sup>127</sup>.

Οι αιτούντες επιτρέπεται να παραμένουν στη χώρα μέχρι την ολοκλήρωση της διοικητικής διαδικασίας εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας και απαγορεύεται η απομάκρυνσή τους με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς ωστόσο το δικαίωμα παραμονής τους στη χώρα να θεμελιώνει δικαίωμα για χορήγηση άδειας διαμονής<sup>128</sup>. Θα πρέπει να ενημερώνονται, σε γλώσσα την οποία κατανοούν, για τη διαδικασία που ακολουθείται, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και μπορούν να επικοινωνούν με την ΥΑ του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες ή με κάθε άλλη οργάνωση που παρέχει νομική, ιατρική και ψυχολογική συνδρομή. Επίσης τους παρέχονται υπηρεσίες διερμηνέα για να υποβάλουν την αίτησή τους και να εκθέσουν την υπόθεσή τους στις αρμόδιες Αρχές Παραλαβής, για τη διεξαγωγή συνέντευξης ή προφορικής ακρόασης, καθώς και σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σε α' και β' βαθμό, εφόσον δεν μπορεί να εξασφαλισθεί η αναγκαία επικοινωνία χωρίς αυτόν, η δε δαπάνη της διερμηνείας βαρύνει το Δημόσιο<sup>129</sup>.

Στους αιτούντες διεθνή προστασία παρέχεται, επιπλέον, δωρεάν νομική συνδρομή στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας σε δεύτερο βαθμό, χρηματοδοτούμενη από την Υπηρεσία Ασύλου, σύμφωνα με τους ειδικότερους όρους και

---

<sup>126</sup> Άρθρο 34 εδ.κδ Ν.4375/2016

<sup>127</sup> Άρθρο 41 Ν.4375/2016

<sup>128</sup> Άρθρο 37 Ν.4375/2016

<sup>129</sup> Άρθρο 41 Ν.4375/2016



προϋποθέσεις σχετικής υπουργικής απόφασης, συμπεριλαμβανομένων και των διαδικασιών ενώπιον των Επιτροπών στο πλαίσιο εφαρμογής προγενέστερου νομικού καθεστώτος (υποθέσεις backlog)<sup>130</sup>. Η πρόβλεψη για την παροχή νομικής συνδρομής στους αιτούντες άσυλο εισήχθη με τον πρόσφατο Ν.4375/2016 και πέραν του ότι ενσωματώνει το περιεχόμενο σχετικών οδηγιών της ΕΕ μετά από καθυστέρηση αρκετών ετών, αποτελούσε για πολλά χρόνια ζητούμενο από οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της προστασίας των προσφύγων.

Συναφές είναι το δικαίωμα προσφυγής που προβλέπεται τόσο από την νομοθεσία της ΕΕ, όσο και από την εθνική, κατά των αποφάσεων που απορρίπτουν αίτηση διεθνούς προστασίας. Ειδικότερα στο άρθρο 46 της Οδηγίας Διαδικασίας Ασύλου 2013/32/ΕΕ καθώς και στο άρθ.61 του Ν.4375/2016 προβλέπεται ρητά το δικαίωμα άσκησης προσφυγής κατά απορριπτικών αποφάσεων α' βαθμού, ενώ κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για την άσκηση προσφυγής και μέχρι την επίδοση της απόφασης επ' αυτής, αναστέλλεται κάθε μέτρο απέλασης, επανεισδοχής ή επιστροφής του αιτούντος. Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το άρθρο 64 του Ν.4375/2016, με το οποίο ενσωματώθηκε το άρθρο 47 της Οδηγίας Διαδικασίας Ασύλου 2013/32/ΕΕ οι αιτούντες διεθνή προστασία έχουν δικαίωμα άσκησης αίτησης ακυρώσεως ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου<sup>131</sup>.

Οι αιτούντες διεθνή προστασία, μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάθεσης της αίτησης διεθνούς προστασίας, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, και εφόσον κατέχουν «δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία» ή «δελτίο αιτήσαντος άσυλο αλλοδαπού», έχουν δικαίωμα πρόσβασης σε εξαρτημένη εργασία ή την παροχή υπηρεσιών ή έργου<sup>132</sup>. Οι αιτούντες μπορούν να έχουν άμεσα πρόσβαση στην

---

<sup>130</sup> Άρθρο Ν.4375/2016 σε συνδυασμό ΚΥΑ 12205/9.9.2016 ΦΕΚ τΒ' 2864

<sup>131</sup> Για τη δυνατότητα αυτή, για την προθεσμία, καθώς και για το αρμόδιο δικαστήριο γίνεται ρητή αναφορά επί του σώματος της απορριπτικής απόφασης. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 15 παρ. 3 του Ν.3068/2002 (Α' 274), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 49 του Ν.3900/2010 (Α' 13) και ισχύει, υπάγονται στην αρμοδιότητα του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου οι ακυρωτικές διαφορές, οι οποίες γεννώνται από την προσβολή ατομικών διοικητικών πράξεων που αφορούν την αναγνώριση αλλοδαπού ως πρόσφυγα, υπό την έννοια της Συμβάσεως της Γενεύης, που κυρώθηκε με το άρθρο μόνο του Ν.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201 Α') και του συναφούς πρωτοκόλλου της Νέας Υόρκης του 1967, που κυρώθηκε με το άρθρο μόνο του Α.Ν. 389/1968 (ΦΕΚ 125 Α'). Οι αποφάσεις των Διοικητικών Εφετείων επί των εν λόγω διαφορών υπόκεινται σε έφεση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, εφαρμοζομένων κατά τα λοιπά των διατάξεων του άρθρου 5 του Ν. 702/1977.

<sup>132</sup> Άρθρο 71 Ν.4375/2016)

αγορά εργασίας εφόσον συντρέχει η προϋπόθεση της περίπτωσης γ' της παρ. 1 του άρθ. 4 του Π.Δ.189/1998 και σε όσους εξ' αυτών επιθυμούν να εργασθούν χορηγείται προσωρινή άδεια εργασίας σύμφωνα με όσα προβλέπονται στην ίδια διάταξη<sup>133</sup>. Προσθέτως, οι αιτούντες έχουν πρόσβαση στα προγράμματα Επαγγελματικής Κατάρτισης που πραγματοποιούν δημόσιοι ή ιδιωτικοί φορείς με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις που προβλέπονται για τους Έλληνες πολίτες<sup>134</sup>.

Σχετικά με το ζήτημα, το αρθ.15 της Οδηγίας περί Συνθηκών Υποδοχής (2013/33/ΕΕ) απαιτεί από τα κράτη μέλη να παρέχουν στους αιτούντες άσυλο πρόσβαση στην αγορά εργασίας αν δεν έχει παρθεί απόφαση σε πρώτο βαθμό μέσα σε εννέα μήνες από την αίτηση, αν η καθυστέρηση αυτή δεν μπορεί να αποδοθεί στον αιτούντα. Οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες παρέχεται πρόσβαση στην αγορά εργασίας πρέπει να τίθενται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, ωστόσο τέτοιου είδους προϋποθέσεις πρέπει να εγγυώνται στους αιτούντες άσυλο αποτελεσματική πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Μπορεί, πάντως, να δίνεται προτεραιότητα στους υπηκόους του ΕΟΧ και σε άλλους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.

Παράλληλα, δυνάμει του αρθ. 17 της ως άνω Οδηγίας, τα κράτη-μέλη λαμβάνουν μέτρα ώστε να παρέχονται στα πρόσωπα που ζητούν διεθνή προστασία υλικές συνθήκες υποδοχής, οι οποίες εξασφαλίζουν ένα επαρκές επίπεδο διαβίωσης για τους αιτούντες που τους επιτρέπει να συντηρηθούν και διαφυλάσσει τη σωματική και ψυχική τους υγεία. Σύμφωνα με το αρθ.18 τα κράτη πρέπει να λαμβάνουν μέτρα για την αποτροπή βιαιοπραγιών καθώς και βίας σχετιζόμενης με το φύλο στους χώρους φιλοξενίας, ενώ το αρθ.19 ορίζει ότι οι αιτούντες άσυλο δικαιούνται την απαραίτητη ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, η οποία πρέπει να περιλαμβάνει την παροχή πρώτων βοηθειών και την αναγκαία θεραπεία ασθένειας, καθώς και την απαραίτητη ιατρική ή άλλη συνδρομή για όσους έχουν ειδικές ανάγκες. Η Οδηγία περί Επιστροφής (2008/115/ΕΚ) αναφέρει επίσης ότι «δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στις περιπτώσεις ευάλωτων ατόμων, καθώς και ότι παρέχονται επείγουσα υγειονομική περίθαλψη και η απαραίτητη θεραπευτική αγωγή σε πρόσωπα των

---

<sup>133</sup> Άρθρο 10 Π.Δ.220/2007 με το οποίο ενσωματώθηκε το άρθρο 11 της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου.

<sup>134</sup> Άρθρο 11 Π.Δ.220/2007 με το οποίο ενσωματώθηκε το άρθρο 12 της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου.

οποίων η απομάκρυνση έχει αναβληθεί ή στα οποία έχει δοθεί χρόνος προκειμένου να αναχωρήσουν οικειοθελώς».

Το αρθ.12 του Π.Δ.220/207 ορίζει ότι οι αρμόδιες αρχές υποδοχής και φιλοξενίας μεριμνούν ώστε να εξασφαλιστούν οι υλικές συνθήκες υποδοχής στους αιτούντες άσυλο. Οι συνθήκες αυτές παρέχουν στους αιτούντες επίπεδο διαβίωσης που διασφαλίζει την υγεία, την κάλυψη βιοτικών αναγκών και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Το προαναφερόμενο επίπεδο διαβίωσης εξασφαλίζεται και στην ειδική περίπτωση των ατόμων με ειδικές ανάγκες, καθώς και στην περίπτωση των ατόμων που τελούν υπό κράτηση.

Επιπρόσθετα, οι αιτούντες άσυλο, σύμφωνα με το Π.Δ. 220/2007 έχουν δικαίωμα σε στέγαση. Η Υπηρεσία Ασύλου είναι αρμόδια για να διαβιβάσει το αίτημα των αιτούντων άσυλο για στέγαση στην αρμόδια αρχή, το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ), που υπάγεται στο Υπουργείο Εργασίας. Παρόλο που οι αιτούντες έχουν δικαίωμα σε στέγαση αυτή τη στιγμή υπάρχουν περιορισμένες θέσεις σε δομές φιλοξενίας με αποτέλεσμα να μην μπορούν να ικανοποιηθούν όλα τα σχετικά αιτήματα. Οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες και δικαιούχοι επικουρικής προστασίας δεν έχουν δικαίωμα σε στέγαση σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ για το άσυλο<sup>135</sup>.

Τέλος, ιδιαίτερα σημαντικό θέμα αποτελεί η πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στην εκπαιδευτική δραστηριότητα. Τα ανήλικα τέκνα των αιτούντων και οι ανήλικοι αιτούντες έχουν πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα υπό προϋποθέσεις ανάλογες με αυτές που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες, εφόσον δεν εκκρεμεί εκτελεστό μέτρο απομάκρυνσης κατά των ιδίων ή των γονέων τους. Την ίδια στιγμή, προβλέπεται πως η ένταξη στο εκπαιδευτικό σύστημα δεν πρέπει να καθυστερεί πέραν των τριών μηνών από την ημερομηνία παραλαβής της αίτησης του ανηλίκου ή των γονέων του<sup>136</sup>.

Ασφαλώς, η απλή μόνο πρόβλεψη των δικαιωμάτων σε νομοθετικά κείμενα δεν αρκεί για την προστασία τους, ούτε και εξασφαλίζει τη δυνατότητα άσκησής τους

---

<sup>135</sup> Πηγή η επίσημη ιστοσελίδα της Υπηρεσίας Ασύλου, διαθέσιμα σε (<http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2015/02/82-18.2.15.pdf>)

<sup>136</sup> Άρθρο 9 Π.Δ 220/2007 με το οποίο ενσωματώθηκε το αρθ.10 της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ.

από τους εκάστοτε δικαιούχους. Απαιτείται, τουλάχιστον σε εθνικό επίπεδο, η εξασφάλιση κατάλληλων συνθηκών σε ευρύτερο πλαίσιο, που περιλαμβάνει κατάλληλες διοικητικές και υλικές δομές, εύρυθμη λειτουργία αυτών, δυνατότητα χρηματοδότησης και συντήρησής τους αλλά και ευνοϊκές συνθήκες στην κοινωνία ιδίως ως προς την αποδοχή και ενσωμάτωση των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο. Αυτές οι παράμετροι με τη σειρά τους επηρεάζονται και διαμορφώνονται από διάφορους παράγοντες όπως οικονομικούς, πολιτικούς, κοινωνικούς κτλ, εγχώριους και διεθνείς, που δημιουργούν και τις πραγματικές διαστάσεις του θέματος· αυτά ακριβώς τα ζητήματα πραγματεύονται τα δύο τελευταία κεφάλαια της παρούσας εργασίας.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

### Κρατική κυριαρχία, άσυλο, ασφάλεια και δικαιώματα των προσφύγων στη σύγχρονη πραγματικότητα

#### 5.1) Δικαίωμα στο άσυλο και κρατική κυριαρχία

Το άσυλο αποτελεί έναν πανάρχαιο θεσμό, με κατ' εξοχήν ανθρωπιστικό χαρακτήρα, που παρέχεται από το κράτος σε ένα άτομο του οποίου η ζωή κινδυνεύει. Συνιστά, λοιπόν, μια έμπρακτη παροχή προστασίας σε πρόσωπο που βρίσκεται σε κίνδυνο στην χώρα του για λόγους πολιτικούς ή και για λόγους που οφείλονται στη φυλή, θρησκεία ή έκφραση της γνώμης του. Περαιτέρω, διακρίνεται στο εδαφικό άσυλο, το οποίο παρέχεται στον αλλοδαπό που αφίκνυται στα σύνορα (territorial asylum) και στο διπλωματικό άσυλο (diplomatic asylum), που παρέχεται στους χώρους της πρεσβείας, ωστόσο και στις δύο περιπτώσεις πρόκειται για πολιτικό άσυλο<sup>137</sup> (Ρούκουνας, 1995:251-260).

Η νομική φύση του πολιτικού ασύλου, εάν δηλαδή πρόκειται για ατομικό δικαίωμα του αλλοδαπού ή αντίθετα η χορήγησή του εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του κράτους υποδοχής, είναι ένα από τα πλέον κρίσιμα ερωτήματα της συναφούς θεματολογίας. Κατά την κρατούσα, σε διεθνές επίπεδο, άποψη, το δικαίωμα ασύλου είναι δικαίωμα του κράτους, η δε χορήγησή του συνιστά μια μονομερή προστατευτική πράξη του κράτους και ένα φυσικό προνόμιο της κυριαρχίας του (Νάσκου-Περράκη, 1991:137). Όπως τόνισε το Διεθνές Δικαστήριο στην Asylum Case<sup>138</sup>, το δικαίωμα του κράτους να παράσχει εδαφικό άσυλο συνεπάγεται «μόνο τη φυσική άσκηση της εδαφικής κυριαρχίας και δεν απαιτεί περαιτέρω αιτιολογία».

Το άρθρο 14 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αναφέρει ότι «Κάθε άτομο που καταδιώκεται έχει το δικαίωμα να ζητά και να του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες». Στην εν λόγω διάταξη κατοχυρώνεται δικαίωμα

---

<sup>137</sup> Συχνή είναι η σύγχυση του ασύλου με την ετεροδικία, τις διπλωματικές ασυλίες και τα προνόμια. Τα τελευταία όμως συνιστούν ειδικό καθεστώς του διεθνούς δικαίου προκειμένου να εξασφαλιστεί η ακώλυτη άσκηση του λειτουργήματος των διπλωματικών και προξενικών υπαλλήλων στην χώρα διαπιστεύσεώς τους.

<sup>138</sup> Πρόκειται για την υπόθεση Κολομβίας κατά Περού του 1950, που εκδικάστηκε από το Διεθνές Δικαστήριο, «Colombian-Peruvian asylum case, Judgment of November 20th 1950 : I.C.J. Reports 1950, p. 266», διαθέσιμο σε <http://www.worldlii.org/int/cases/ICJ/1950/6.html>

αίτησης ασύλου, αλλά όχι και χορήγησης, καθώς η τελευταία επαφίεται αποκλειστικά στη βούληση των κρατών. Συγκεκριμένα, το άρθρο 14 αναφέρεται στο δικαίωμα των κρατών να χορηγούν άσυλο σε υπηκόους τρίτων χωρών που επεξηγείται ως δικαίωμα των ίδιων να προσφέρουν καταφύγιο, αλλά και ως την παράλληλη υποχρέωση σεβασμού αυτής της απόφασης από το κράτος προέλευσης του πρόσφυγα. Η παροχή ασύλου, σύμφωνα με της Διακήρυξη της Γεν. Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. που υιοθετήθηκε το 1967, είναι μια ειρηνική και ανθρωπιστική πράξη που σε καμιά περίπτωση δεν θεωρείται «μη φιλική» έναντι του κράτους προέλευσης (Νάσκου-Περράκη, 1991:137).

Παρομοίως, δικαίωμα στο άσυλο ή δικαίωμα εισόδου και παραμονής δεν προβλέπεται ούτε στην ΕΣΔΑ και τα Πρωτόκολλα της, αφού σε αυτήν αναγνωρίζεται απλώς συμβατικά σε κάθε πρόσωπο το δικαίωμα εξόδου από το εθνικό έδαφος<sup>139</sup>, το οποίο, ωστόσο, δεν συνοδεύεται από το ευλόγως αναγκαίο, στην περίπτωση των προσφύγων, δικαίωμα εισόδου σε έδαφος άλλου κράτους από το κράτος ιθαγένειας. Δεδομένου, λοιπόν, ότι σε κανένα από τα περιφερειακά ή διεθνή κείμενα προστασίας δεν προβλέπεται δικαίωμα σε άσυλο, αλλά μόνο ένα δικαίωμα στην αίτηση ασύλου, γίνεται δεκτό ότι η χορήγηση ασύλου συνιστά εν τέλει κυριαρχικό δικαίωμα του ίδιου του κράτους, από το οποίο απορρέει ταυτόχρονα η υποχρέωση όλων των υπολοίπων κρατών να σεβαστούν τη σχετική επιλογή ως κυριαρχική πράξη του κράτους.

Η Σύμβαση του 1951 δεν είναι σύμβαση που παρέχει άσυλο, ούτε υπάρχει διάταξη της που να αναφέρεται σε αυτό. Η έλλειψη όμως δικαιώματος ασύλου δε σημαίνει και την απουσία προστασίας. Η αρνητική διατύπωση του άρθρου 33 § 1 της Σύμβασης «*ουδεμία συμβαλλόμενη χώρα θα απευλαύνη ή θα επαναπροωθή*», παρότι δηλώνει σαφώς ότι το τελευταίο εξασφαλίζει τη νομική κατάσταση των προσφύγων μόνο κατά τρόπο αρνητικό χωρίς να κατοχυρώνει δικαίωμα σε άσυλο, εντούτοις θεμελιώνει αξίωση για αποχή του κράτους υποδοχής και αναζήτησης ασύλου από την καθ' οποιονδήποτε τρόπο επαναπροώθησή τους στη χώρα δίωξης. Η χορήγηση ασύλου, καθεαυτή, δεν αποτελεί θετική υποχρέωση των κρατών σε κάποιου είδους παροχή και προστασία, και κατά συνέπεια ο αιτών δεν μπορεί να

---

<sup>139</sup> Άρθρο 2 § 2 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου: «*Κάθε πρόσωπο είναι ελεύθερο να εγκαταλείπει οποιαδήποτε χώρα, συμπεριλαμβανομένης της δικής του*» και άρθρο 2 §2 ΔΣΑΠΔ «*καθένας είναι ελεύθερος να εγκαταλείπει οποιαδήποτε χώρα, συμπεριλαμβανομένης και της δικής του*».

την απαιτήσει βάσει ατομικού δικαιώματος. Προστατεύεται όμως με τη μη επιστροφή του στη χώρα όπου διώκεται, χωρίς να προηγηθεί αποτελεσματική και δίκαιη εξέταση του φόβου δίωξης που επικαλείται. Συμπερασματικά, η έλλειψη αναγνώρισης ατομικού δικαιώματος ασύλου αντισταθμίζεται από την εφαρμογή της αρχή της μη επαναπροώθησης που δρα περιοριστικά της διακριτικής ευχέρειας του κράτους και οριοθετεί την απόλυτη αρμοδιότητα των κρατών να χορηγούν ή όχι άσυλο ή να απομακρύνουν από το έδαφος τους υπηκόους τρίτων κρατών και περιορίζει, κατά μία έννοια, το κυριαρχικό δικαίωμα τους να ελέγχουν την είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών προσώπων στην επικράτειά τους.

Το ζήτημα της κρατικής κυριαρχίας, σε σχέση πάντα με την χορήγηση ασύλου, αποκτά ιδιαίτερη σημασία στην εποχή μας που χαρακτηρίζεται από την έντονη παγκοσμιοποίηση και την απελευθέρωση των αγορών, αλλά και ενόψει της συμμετοχής των κρατών σε υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως της Ελλάδας στην ΕΕ. Ενώ από τη μια πλευρά είναι κοινώς αποδεκτή η άποψη ότι το εκάστοτε κράτος έχει αποκλειστική αρμοδιότητα και αναφαίρετο δικαίωμα στην υιοθέτηση ξεχωριστής μεταναστευτικής πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής ασύλου, στην άσκηση του ελέγχου των εξωτερικών του συνόρων και στην επιλογή των ατόμων που θα εισέλθουν στην εδαφική αρμοδιότητά του, από την άλλη προκύπτει το φλέγον ερώτημα κατά πόσο το κάθε κράτος ξεχωριστά είναι σε θέση να ελέγξει ουσιαστικά την μετανάστευση μέσα σε ένα άκρως παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον. Πάμπολλες συνθήκες και διακηρύξεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων αλλά και πληθώρα ομάδων πίεσης διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της εθνικής αλλά και ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής με αποτέλεσμα να περιορίζονται τα εν γένει κυριαρχικά δικαιώματα των κρατών επί του μεταναστευτικού ζητήματος, καθώς και να υπερκαλύπτεται η ικανότητα των κρατών να ρυθμίσουν ένα τόσο πολυσύνθετο και παγκοσμίως εμβέλειας φαινόμενο όπως η μετανάστευση (Ξενόφορ, 2016).

Έτσι τα κράτη επιδιώκουν να διατηρήσουν την ισχύ τους μέσα σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον στο οποίο η οικονομία διαδραματίζει κυρίαρχο ρόλο και ταυτόχρονα προσπαθούν να προσαρμοστούν στις διεθνείς και όχι μόνο επιταγές για προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των οικονομικών μεταναστών ειδικότερα. Την ίδια στιγμή που τα κράτη επιβάλλουν περιορισμούς στην μετακίνηση ατόμων, προκειμένου να εξαλείψουν ενδεχόμενη μείωση της

ισχύος λόγω της ανεξέλεγκτης εισροής ατόμων σε αυτά, παράλληλα προσπαθούν να συμβιβαστούν με τις διεθνείς συμβάσεις και τις εθνικές νομοθεσίες που προστατεύουν τα δικαιώματα των ανθρώπων, το ιδεώδες της δικαιοσύνης και της ελεύθερης μετακίνησης μεταναστών, ειδικά στις περιπτώσεις που θίγονται ή κινδυνεύουν θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα. Η συνύπαρξη των αντιδιαμετρικά αντίθετων αυτών καθεστώτων, ενός που αφορά στο κεφάλαιο και στην ελεύθερη ευρωπαϊκή αγορά και ενός άλλου που αφορά στους μετανάστες και στην προστασία των δικαιωμάτων τους, έχει συμβάλει στην σταδιακή «επανεθνικοποίηση» των κρατών-μελών της ΕΕ, η οποία λειτουργεί ως μορφή προστασίας έναντι των επιπτώσεων που η ανεξέλεγκτη μετανάστευση μπορεί να επιφέρει, τόσο σε εθνικό όσο και σε οικονομικό επίπεδο. *«Η επανεθνικοποίηση αυτή, ουσιαστικά αποτελεί την έμπρακτη προσπάθεια των κρατών να διαφυλάξουν τα εθνικά τους δικαιώματα και να τα περιορίσουν τον εξευρωπαϊσμό των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων σε ότι αφορά στο ζήτημα της μετανάστευσης εντός των εδαφικών ορίων τους»* (Ξενόφως, 2016). Ταυτόχρονα όμως επηρεάζει αναμφίβολα τα δικαιώματα των μεταναστών, επομένως και των προσφύγων, τα οποία, αρκετές φορές, προσεγγίζονται με οικονομικούς όρους ή αποτελούν «εύκολο» θέμα για εγχώρια «πολιτική κατανάλωση», ιδίως στις περιπτώσεις που παρουσιάζονται ως έννοια αντιτιθέμενη ή σε κάθε περίπτωση ως δύσκολα συνυπάρχουσα με αυτή της κρατικής κυριαρχίας.

## **5.2) Ρατσισμός και επανεθνικοποίηση ως αποτέλεσμα της απαξίωσης και του φόβου για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες**

Πέραν του φαινομένου της παγκοσμιοποίησης και της συνακόλουθης οικονομικής ύφεσης σε διεθνές επίπεδο, η επανεθνικοποίηση που παρατηρείται σε πολλά κράτη, ειδικότερα σε αυτά της ΕΕ, οφείλεται κατά ένα ποσοστό και στον φόβο που δημιουργεί, για διάφορους λόγους, στους γηγενείς πληθυσμούς η έντονη μεταναστευτική κίνηση στην εποχή μας. Μεσούσης της οικονομικής κρίσης, μετανάστες και πρόσφυγες αποτελούν πρόσφορο στόχο για σοβαρές και συνεχιζόμενες διακρίσεις, ενώ συχνά σε αυτούς αποδίδονται τα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα που έχουν ανακύψει όπως η αύξηση των ποσοστών ανεργίας, η αύξηση της εγκληματικότητας, η επιβάρυνση του συστήματος υγείας και η απορρύθμιση της αγοράς εργασίας. Την ίδια στιγμή η εντονότερη, σε σχέση



με παλαιότερα, άφιξη παράνομων μεταναστών τα τελευταία χρόνια από χώρες της Ασίας και της Αφρικής οξύνει τα φαινόμενα ξενοφοβίας, κυρίως υπό τη μορφή της ισλαμοφοβίας, προκαλώντας αρνητικές κοινωνικές αντιδράσεις (ΙΕΚΕΘ, 2014:94-96).

Πολλές κοινωνιολογικές ερμηνείες υποστηρίζουν πως τα οικονομικά πιο εκτεθειμένα τμήματα του πληθυσμού, σε περιόδους οικονομικής στασιμότητας και αυξανόμενης ανεργίας, προσλαμβάνουν τις ξένες ομάδες ως ανεπιθύμητους αντιπάλους στον ανταγωνισμό για τις ελάχιστες θέσεις εργασίας και τους ελλειμματικούς κοινωνικούς πόρους. Παράλληλα η έξαρση της εγκληματικότητας, ανεξαρτήτως του εάν πραγματικά οφείλεται στην εισροή μεταναστών, η δυσλειτουργία ή παράλυση των κρατικών δομών πυροδοτούν ρατσιστικά και ξενοφοβικά φαινόμενα ιδίως σε ένα κοινωνικό, πολιτιστικό και πολιτικό κλίμα που χαρακτηρίζεται από ρευστότητα και ανασφάλεια (ΙΕΚΕΘ, 2014:94-105). Σε πολλές περιπτώσεις οι μετανάστες και οι πρόσφυγες παύουν να αναγνωρίζονται ως αυθύπαρκτες προσωπικότητες με ατομικά χαρακτηριστικά και ιδιότητες αλλά εκλαμβάνονται ως απρόσωπα μέλη μιας εχθρικής και απειλητικής ομάδας. Αυτή η στερεοτυπική εικόνα, καίτοι αποτελεί κοινωνική κατασκευή, έχει πραγματικές συνέπειες. Συνήθως ο φορέας της εικόνας αντιστέκεται στην αναγνώριση δεδομένων που ανατρέπουν το στερεότυπο, ενώ η ακαμψία, η άρνηση ή και η συλλογική απόρριψη είναι εντονότερη όσο μεγαλύτερη είναι η κοινωνική απόσταση μεταξύ των ομάδων. Επίσης, κάποια μέλη της ομάδας που συλλογικά στιγματίζεται είναι δυνατόν να εσωτερικεύσουν το αποδιδόμενο στίγμα και να δράσουν τελικά όπως οι άλλοι αναμένουν σύμφωνα με την αρχική στερεοτυπική εικόνα (Αμίτσης-Λαζαρίδη, 2001:290-291).

Συναφής είναι η αντίληψη ότι μια κοινωνία μπορεί να ενσωματώσει ένα συγκεκριμένο αριθμό ανθρώπων και ότι υπάρχει ένα πεπερασμένο όριο που ταυτίζεται με τα φυσικά όρια ενός κράτους. Ασφαλώς και οι διαδικασίες υποδοχής, διαχείρισης και ενσωμάτωσης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας επηρεάζονται από τα ποσοτικά χαρακτηριστικά του μεταναστευτικού φαινομένου. Τούτο όμως είναι διαφορετικό από το γεγονός πως οι αδυναμίες του κρατικού και διοικητικού μηχανισμού να διαχειριστούν αποτελεσματικά το φαινόμενο ενισχύουν την ανωτέρω αντίληψη μετατοπίζοντας και διολισθαίνοντας το σχετικό διάλογο σε παρόμοια συμπεράσματα. Δεν λείπουν εξάλλου και κινδυνολογικές προσεγγίσεις

για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες που προβάλλουν το φόβο αλλοίωσης των κοινωνικών χαρακτηριστικών και των δομών ιεράρχησης του έθνους και ακολουθούν μια εθνοκεντρική αξιολόγηση της συμπεριφοράς άλλων ομάδων με πρότυπο τον οικείο πολιτισμό. Το γεγονός αυτό δύναται να συνδέεται άμεσα και με τον τρόπο που δημιουργήθηκε και εξαπλώθηκε σε παγκόσμιο επίπεδο το εθνικό κράτος, το οποίο ταυτίζει ουσιαστικά την ιδιότητα του πολίτη με την εθνικότητα (Πετράκου, 2005:236).

Επιπρόσθετα στον ευρωπαϊκό χώρο εντοπίστηκε αυξημένο το επίπεδο της εκθρότητας και της μη ανοχής των ξένων στοιχείων στην κοινωνία, ενώ γίνονται πιο συχνά τα κρούσματα προβολής των φαινομένων αυτών στον πολιτικό λόγο, δίνοντας τους έτσι, κάποιας μορφής νομιμοποίηση, για λόγους εκλογικού ανταγωνισμού. Εξάλλου δεν είναι τυχαία η άνοδος πολιτικών κομμάτων και σχηματισμών που υιοθετούν ακραίες εθνικιστικές ιδέες και ρητορική κατά των μεταναστών. Το 2015, σε πολλά κράτη μέλη της ΕΕ, ήρθαν στο προσκήνιο ξενοφοβικά συναισθήματα, που τροφοδοτήθηκαν σε μεγάλο βαθμό από την άφιξη αιτούντων άσυλο και μεταναστών σε μεγάλους αριθμούς, αλλά και από τις τρομοκρατικές επιθέσεις που πραγματοποιήθηκαν σε ευρωπαϊκό έδαφος. Ενώ σε ορισμένα κράτη μέλη, πολλοί χαιρέτισαν την άφιξη των προσφύγων με εκδηλώσεις αλληλεγγύης, σε κάποια άλλα υπήρξαν δημόσιες διαμαρτυρίες και βίαιες επιθέσεις (FRA, 2016:77-78). Απολύτως σχετικό είναι το ότι η επέκταση της ΕΕ ενέτεινε την πολυμορφία και κατέστησε εντονότερη την πολυπολιτισμική εικόνα, στην οποία οι απαντήσεις ήταν ποικίλες: από πλήρη αποδοχή και πολιτιστικό εμπλουτισμό μέχρι επιθέσεις και βία (ΙΕΚΕΘ, 2014:94-105).

Όσον αφορά τα φαινόμενα ρατσισμού στην χώρα μας, η Υ.Α. στη σχετική έκθεση της για την κατάσταση ασύλου στην Ελλάδα, παρατηρεί μια συνεχή τάση βαθμιαίας νομιμοποίησης του ξενοφοβικού λόγου στο δημόσιο χώρο και εκτεταμένων αντιμεταναστευτικών αισθημάτων που επηρεάζουν πολλές διαστάσεις της κοινωνικής ζωής, ιδιαίτερα από την έναρξη της οικονομικής κρίσης. Επίσης επισημαίνει πως παρά το γεγονός ότι ο ρατσισμός, η ξενοφοβία και η μισαλλοδοξία συνιστούν ευρύτερα ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αφορούν και άλλες ομάδες, όπως οι Ρομά, τα άτομα με διαφορετικό σεξουαλικό προσανατολισμό κτλ, τέτοια φαινόμενα εκδηλώνονται στην Ελλάδα, σε μεγάλο βαθμό, εναντίον των μεταναστών και των προσφύγων, υπονομεύοντας το περιβάλλον προστασίας στη

χώρα. Ο ρατσισμός και η ξενοφοβία αντικατοπτρίζονται και στην αυξημένη υποστήριξη του ακροδεξιού εξτρεμισμού κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών και την κλιμάκωση των επιθέσεων ρατσιστικού χαρακτήρα κατά των μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων με βάση το χρώμα, τη θρησκεία και τη χώρα καταγωγής τους, δυσχεραίνοντας την υποδοχή και ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην ελληνική κοινωνία (Υ.Α., 2014:36-39).

Συγκεκριμένα περιστατικά ξενοφοβικών αντιδράσεων από τις τοπικές κοινωνίες ή και από πλευράς των τοπικών αρχών έχουν δημιουργήσει δυσκολίες κατά την αρχική ίδρυση και λειτουργία εγκαταστάσεων υποδοχής και διαμονής αιτούντων άσυλο σε διάφορες περιοχές της χώρας. Κατά μείζονα λόγο οι περίοικοι ή κάτοικοι των ευρύτερων περιοχών εκφράζουν ανησυχίες σχετικά με το ενδεχόμενο αύξησης της εγκληματικότητας και κινδύνων για τη δημόσια ασφάλεια, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις οι αντιδράσεις αφορούν στην πιθανότητα τουριστικής υποβάθμισης των περιοχών και στις συνακόλουθες αρνητικές επιπτώσεις στην τοπική οικονομία. Επιπλέον, σε μεμονωμένες περιπτώσεις, παρατηρήθηκαν αντιδράσεις αναφορικά με την φοίτηση ανήλικων μεταναστών και προσφύγων σε δομές της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Σε αυτές τις περιπτώσεις προβάλλονται επιχειρήματα σχετικά με τη δημόσια υγεία, το κατά πόσο δηλαδή οι ανήλικοι είναι επαρκώς εμβολιασμένοι κτλ, αλλά και σχετικά με το ενδεχόμενο υποβάθμισης του επιπέδου της παρεχόμενης εκπαίδευσης, εφόσον η ενσωμάτωση και η ομαλή ένταξη των ανηλικών, που κατά κανόνα δεν γνωρίζουν την ελληνική γλώσσα, θα προκαλέσει γενικότερη «καθυστέρηση» της εκπαιδευτικής διαδικασίας.

### **5.3) Το ζήτημα της ασφάλειας υπό το φως των πρόσφατων εξελίξεων και οι επιδράσεις στην χάραξη μεταναστευτικής πολιτικής**

Η μετανάστευση και η διασύνδεσή της με την ασφάλεια, σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο, για τις περισσότερες χώρες της ΕΕ αποτελούν αυτονόητες έννοιες· σε κάθε περίπτωση ο τρόπος που το πολιτικό σύστημα κάθε χώρας προσεγγίζει το ζήτημα αλλά και το επίπεδο του πολιτικού διαλόγου μπορούν να φορτίσουν ή και να στρεβλώσουν τις πραγματικές διαστάσεις του. Η προσφυγική κρίση των τελευταίων ετών και ειδικά οι κατακόρυφες αυξήσεις των μικτών μεταναστευτικών ροών το 2015 και οι προκλήσεις που αυτές δημιούργησαν στους θεσμικούς μηχανισμούς

επανεφέραν το δίλημμα: εθνική ή ανθρώπινη ασφάλεια; Ο ΟΗΕ ορίζει την ανθρώπινη ασφάλεια ως την προστασία των ατομικών ελευθεριών και των ιδίων των ατόμων από σοβαρές και διαδεδομένες απειλές, καθώς και τη δημιουργία συστημάτων, που από κοινού παρέχουν στους ανθρώπους τα δομικά στοιχεία για την επιβίωση και την αξιοπρέπεια. Η ανθρώπινη ασφάλεια συνιστά ακρογωνιαίο λίθο στο σύστημα αξιών των Η.Ε. και κατέχει κεντρική θέση στην ακολουθούμενη πολιτική του οργανισμού κατά τη διάρκεια της προσφυγικής κρίσης. Από την άλλη πλευρά, για πολλούς ευρωπαίους πολίτες η ξαφνική μετατόπιση από μια μακροχρόνια συζήτηση για τη μετανάστευση σε μια πρωτοφανή προσφυγική κρίση, συνδεδεμένη άμεσα με τις μαινόμενες συγκρούσεις στη Συρία που χρωματίζονται από ακρότητες και εξτρεμιστικές τάσεις, κατέστησε την εθνική ασφάλεια το επίκεντρο του ενδιαφέροντος αποδίδοντάς της και τη μεγαλύτερη βαρύτητα (Hajaj-Reitano, 2016:3).

Οι επιπτώσεις της αθρόας εισροής μεταναστών σε μια χώρα, υπό το πρίσμα της εθνικής ασφάλειας, δύνανται να περιλαμβάνουν την αλλοίωση του εθνολογικού και δημογραφικού της χαρακτήρα με τη δημιουργία μειονοτήτων, τη διείσδυση εχθρικών παραγόντων και την εμπλοκή τους σε αποσταθεροποιητικές ενέργειες που στοχεύουν σε εθνικές διεκδικήσεις και αλυτρωτικές επιδιώξεις ή και στη δημιουργία αισθήματος ανασφάλειας στο εσωτερικό. Το φαινόμενο της τρομοκρατίας, ιδιαίτερα της θρησκευτικά υποκινούμενης, συνιστά έναν επιπλέον κίνδυνο και αποτελεί παράγοντα που έχει επηρεάσει αναμφισβήτητα το ζήτημα της ασφάλειας σε παγκόσμιο αλλά και ευρωπαϊκό επίπεδο. Πρόσφατα, η πραγματοποίηση τρομοκρατικών επιθέσεων που προκάλεσαν θανάτους ανυποψίαστων πολιτών σε διάφορες χώρες της Ευρώπης, όπου συμμετείχαν και αλλοδαποί που ταξίδεψαν εκεί έχοντας αναμικθεί στο πλήθος των μεταναστευτικών ροών, επισκίασε την ατζέντα των θεμάτων ασφαλείας επανακαθορίζοντας τις προτεραιότητες στη συναφή προβληματική.

Το φαινόμενο των «ξένων μαχητών» (foreign fighters)<sup>140</sup> και η ροή τους από τις ζώνες ενεργών συγκρούσεων στην Ευρώπη παραμένει πρωταρχική έγνοια της ΕΕ.

---

<sup>140</sup> Ο όρος έχει υιοθετηθεί από τη διεθνή βιβλιογραφία αλλά και τις αρχές επιβολής του νόμου σε παγκόσμιο επίπεδο και αναφέρεται στους υπηκόους τρίτων χωρών, πολλοί εκ των οποίων πολίτες κρατών-μελών της ΕΕ συνήθως αραβικής καταγωγής και μετανάστες δεύτερης ή τρίτης γενιάς, οι οποίοι εγκαταλείπουν την χώρα τους και μεταβαίνουν στη Συρία ή το Ιράκ ή και άλλες περιοχές

Ήδη από το 2008 το ζήτημα είχε απασχολήσει τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και είχαν εκπονηθεί σχετικά προγράμματα πρόληψης της ριζοσπαστικοποίησης, ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών-μελών, ωστόσο η πραγματικότητα απέδειξε πως αυτά ήταν ανεπαρκή<sup>141</sup> καθώς και ότι τα κράτη δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά διασυνοριακές απειλές όταν ενεργούν μεμονωμένα. Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη<sup>142</sup>, από τους 4.000 ξένους μαχητές που πιστεύεται ότι προέρχονται από κράτη μέλη της ΕΕ, περίπου 30% έχουν επιστρέψει στις χώρες καταγωγής τους, ενώ κάποιοι από αυτούς που επέστρεψαν έχουν συνδεθεί με τις τρομοκρατικές επιθέσεις του 2015 και του 2016. Ορισμένοι ξένοι μαχητές θεωρείται ότι είχαν λάβει οδηγίες να επιστρέψουν στην Ευρώπη για την τέλεση τρομοκρατικών επιθέσεων, τη διάδοση προπαγάνδας και τη ριζοσπαστικοποίηση και στρατολόγηση άλλων.

Η ανανεωμένη στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο<sup>143</sup> περιλαμβάνει την τρομοκρατία ως μία από τις τρεις προτεραιότητες, παράλληλα με το οργανωμένο έγκλημα και το έγκλημα στον κυβερνοχώρο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει τονίσει πως, μεταξύ άλλων, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόζουν τους κοινούς δείκτες επικινδυνότητας κατά τους ελέγχους στα σύνορα και να διασφαλίζουν τη συστηματική καταγραφή και τη διενέργεια ελέγχων ασφαλείας όλων των αφίξεων στα κέντρα πρώτης υποδοχής, αλλά και να προβαίνουν στην απόσπαση των αναγκαίων εμπειρογνομώνων στην Ευρώπη και στον Frontex<sup>144</sup>. Καθίσταται λοιπόν σαφές πως η νέα στρατηγική

---

όπου μαινόνται πολεμικές συγκρούσεις προκειμένου να λάβουν μέρος σε αυτές. Σε μεγάλο ποσοστό πρόκειται για μουσουλμάνους που έχουν ασπαστεί ακραίες ισλαμιστικές ιδεολογίες.

<sup>141</sup> Για περισσότερα βλ. Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πρόληψη της ριζοσπαστικοποίησης που οδηγεί στην τρομοκρατία και στον βίαιο εξτρεμισμό COM(2013) 941 final της 15.1.2014.

<sup>142</sup> The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union Profiles, Threats & Policies, International Centre for Counter-Terrorism-The Hague (ICCT), διαθέσιμη σε [icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report\\_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU\\_1-April-2016\\_including-AnnexesLinks.pdf](http://icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf)

<sup>143</sup> Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2015 (EUCO 22/15).

<sup>144</sup> Για περισσότερα βλ. Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την υλοποίηση του Ευρωπαϊκού Θεματολογίου για την Ασφάλεια για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και την οικοδόμηση μιας αποτελεσματικής και πραγματικής Ένωσης Ασφάλειας, COM(2016) 230 final της 20.4.2016

εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ συνδέεται και επηρεάζει άμεσα αυτή της μετανάστευσης κυρίως ως προς τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων.

Βέβαια, από τις απαρχές της διαμόρφωσής της, η ευρωπαϊκή στρατηγική στον τομέα της μετανάστευσης χαρακτηριζόταν από αμυντικά και αποτρεπτικά μέσα που αποσκοπούσαν στην απόκρουση των μεταναστευτικών εισροών. Αυτό διαφαίνεται και στην τρέχουσα κρίση, στην οποία η ΕΕ, λόγω του πολέμου στη Συρία, καλείται να αντιμετωπίσει τη μεγαλύτερη μεταναστευτική εισροή από την εποχή του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου (Μαρκοζάνη, 2015:17). Η προστασία των εξωτερικών συνόρων έχει ανακηρυχθεί σε κεφαλαιώδους σημασίας ζήτημα για την ΕΕ, όχι μόνον γιατί ο έλεγχος των συνόρων αποτελεί ένα μέσο προστασίας από την εγκληματικότητα, αλλά επιπρόσθετα, επειδή η ανάγκη αυτή είναι αυξημένη αφού έχει προβεί σε κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά της σύνορα. Η ενίσχυση της ασφάλειας μέσω της διαχείρισης των συνόρων αποτελεί έναν από τους στόχους εσωτερικής ασφάλειας της Ένωση. Η ανεξέλεγκτη είσοδος μεταναστών -ιδίως οι τεράστιες μεταναστευτικές ροές των τελευταίων ετών- έχει αρχίσει να δημιουργεί αισθήματα απειλής στις κοινωνίες υποδοχής οι οποίες αντιμετωπίζουν με καχυποψία τα συνεχή κύματα ατόμων για τα οποία δεν υπάρχει ούτε πληροφόρηση ούτε έλεγχος (Γιώτη-Παπαδάκη, 2012:16) .

Ήδη όμως, το κυρίαρχο κλίμα στην ΕΕ σχετικά με το μεταναστευτικό φαινόμενο χαρακτηριζόταν από καχυποψία, προκατάληψη και πολιτικές καταστολής και διακρίσεων καθώς -πέραν των άλλων- οι μεταναστευτικές κινήσεις είχαν συνδεθεί και εξακολουθούν να συνδέονται με τις δραστηριότητες του διεθνούς οργανωμένου εγκλήματος. Εξάλλου η σύνδεση του μεταναστευτικού φαινομένου με το έγκλημα τροφοδοτεί τον φόβο του εγκλήματος, που ανεξάρτητα από τη βασιμότητά του ή μη, δηλητηριάζει τον κοινωνικό ιστό και διαμορφώνει αρνητικό κοινωνικό και ψυχολογικό κλίμα μεταξύ των παλαιών κατοίκων και των μεταναστών (Αμίτσης-Λαζαρίδη, 2001:289-291)

Αναφορικά με την ενίσχυση των συνόρων, θέμα που επηρεάζει άμεσα την χώρα μας αφού αποτελεί ένα εκ των φυσικών εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, αυτή βασίζεται σε τρεις άξονες που αναφέρονται στην αυξημένη χρήση των νέων τεχνολογιών για την διενέργεια ελέγχων στα σύνορα, στην χρήση τους για επιτήρηση των συνόρων και τέλος στον αυξημένο συντονισμό των κρατών μελών

μέσω του Frontex (Γιώτη-Παπαδάκη, 2012:16). Το βασικό μέσο συνοριακών ελέγχων είναι, από το 2004, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Frontex<sup>145</sup>. Το 2013, ο Frontex εγκαινίασε τη λειτουργία ενός νέου σώματος υπό την διεύθυνση του, τις Ευρωπαϊκές Ομάδες Συνοριοφυλακής (EBGT), οι οποίες αποτελούν σύνθεση των κρατικών συνοριακών φρουρών. Κύριος σκοπός τους είναι η ενίσχυση των κοινών επιχειρήσεων των συνόρων και η ανάλυση επιχειρήσεων ταχείας ανάγκης. Από τη μία ο τρόπος λειτουργίας του Frontex επισημαίνει το γεγονός ότι τα κράτη δεν είναι διατεθειμένα να παραχωρήσουν περαιτέρω δικαιώματα εθνικής κυριαρχίας σε ευρωπαϊκά όργανα και, από την άλλη, συνηγορούν στην εγκαθίδρυση “στρατιωτικών” μεθόδων αποτροπής της απειλής της λαθρομετανάστευσης. Η ευθύνη της φύλαξης των εξωτερικών συνόρων επαφίεται αποκλειστικά στις εθνικές υπηρεσίες συνοριοφυλακής, στις οποίες ο Frontex δεν μπορεί να παρέμβει παρά μόνο έπειτα από αίτημα του κράτους μέλους και σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, ενώ επίσης το πεδίο εργασίας του Frontex επικεντρώνεται μόνο στον συντονισμό της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων (Μαρκοζάνη, 2015:9).

Στα πλαίσια αντιμετώπισης των τεράστιων μεταναστευτικών ροών του 2015 η ΕΕ αντέδρασε αμυντικά τριπλασιάζοντας την παρουσία του Frontex στα θαλάσσια σύνορα στη Μεσόγειο και των κεφαλαίων των Κοινών Επιχειρήσεων «Ποσειδών» και «Τρίτων»<sup>146</sup>. Επίσης εισήχθη ένα καινούργιο μέτρο προστασίας, η δημιουργία των Ομάδων Υποστήριξης και Διαχείρισης της Μετανάστευσης, οι οποίες εγκαθίστανται σε σημεία πρώτης υποδοχής «hotspot» όπου η μεταναστευτική εισροή ξεπερνά τα όρια εθνικής διαχείρισης και αποτελούνται από προσωπικό των υπηρεσιών της ΕΕ

---

<sup>145</sup> Πρόκειται για τον Οργανισμό για τη διαχείριση και τον συντονισμό της συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Ο ρόλος του Frontex είναι υποβοηθητικός και επικουρικός, και σκοπεύει στη διευκόλυνση και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας της φύλαξης των συνόρων, ενώ στοχεύει στην υπηρεσιακή συνεργασία των κρατών-μελών για εφαρμογή ενός Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης με σκοπό τη σωστή επιτήρηση, έλεγχο και προστασίας των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Επιπλέον, παρέχει τεχνογνωσία, εκπαίδευση και ανάλυση των κινδύνων και συμβάλει επιχειρησιακά στη περίπτωση προβλήματος έκτακτης ανάγκης στα εξωτερικά σύνορα, όπως μία μαζική εισροή λαθρομεταναστών, μέσω των Ομάδων ταχείας επέμβασης που διαθέτει (αρ. 1.2, Κανονισμός (ΕΚ) αρ. 2007/2004 του Συμβουλίου της 26/10/2004 σχετικά με την σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ).

<sup>146</sup> COM(2015) 490 final/2, COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration

(Frontex, EASO και Europol). Επιπλέον, η Επιτροπή τόνισε την ανάγκη δημιουργίας μιας μόνιμης ευρωπαϊκής συνοριακής φρουράς η οποία θα λειτουργεί σε μόνιμη βάση και θα διαφυλάσσει τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, ενώ, δικαιολόγησε τη πράξη αρκετών χωρών, ως μέτρο έκτακτης ανάγκης και προσωρινής διάρκειας, οι οποίες επανέφεραν τους ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα αντίθετα με τους κανόνες του Σένγκεν.

Παράλληλα, η ΕΕ μετασχημάτισε τη στρατηγική της από αποτρεπτική σε στρατηγική αναχαίτισης της απειλής της λαθρομετανάστευσης μεταφέροντας ένα μέρος της ατζέντας της μετανάστευσης από τον πυλώνα των εσωτερικών υποθέσεων σε αυτόν της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, η οποία εμπίπτει θεσμικά στην ΚΕΠΠΑ. Με άλλα λόγια, επέλεξε να καταπολεμήσει το πρόβλημα της λαθρομετανάστευσης και της λαθρεμπορίας αναπτύσσοντας εκτάκτως τακτικές, που συνυπολογίζονται στην εξωτερική πολιτική ασφάλειας της Ένωσης, όπως η στρατιωτική ναυτική επιχείρηση EUNAVFOR MED<sup>147</sup>. Τον Μάιο του 2015, με την Απόφαση (ΚΕΠΠΑ) 2015/778 το Συμβούλιο προώθησε την πρωτοβουλία στρατιωτικής επέμβασης του σώματος Ναυτικής Δύναμης της ΕΕ, EUNAV στη Μεσόγειο. Σκοπός της απόφασης ήταν η δέσμευση της Ένωσης να σταματήσει τις συνεχιζόμενες τραγωδίες στις θάλασσες της Μεσογείου, αλλά και η «εξάρθρωση του επιχειρηματικού μοντέλου των διακινητών στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο», μέσω της ενίσχυσης της θαλάσσιας παρουσίας της ΕΕ. Παρόλο που η απόφαση αναφέρεται γενικώς στην Μεσόγειο, η ΕΕ έχει εστιάσει αρχικά στα θαλάσσια σύνορα με τη Λιβύη. Ο λόγος είναι πως εκτιμάται ότι η Λιβύη καλύπτει το 80% της λαθρομετανάστευσης που εισέρχεται στην Ευρώπη μέσω της κεντρικής θαλάσσιας οδού της Μεσογείου και καταλήγει στη Μάλτα ή στα Ιταλικά νησιά της Λαμπεντούσα και της Σικελίας. Πρέπει να τονισθεί ότι η Επιχείρηση στηρίζεται σε μία πλήρη στρατιωτική στρατηγική αναχαίτισης που στόχευε, συγκεκριμένα, στην «εξάρθρωση του επιχειρηματικού μοντέλου των δικτύων παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο (EUNAVFOR MED), η οποία επιτυγχάνεται καταβάλλοντας συστηματικές προσπάθειες για την αναγνώριση, κατάληψη και καταστροφή σκαφών και περιουσιακών στοιχείων που

---

<sup>147</sup> ΑΠΟΦΑΣΗ (ΚΕΠΠΑ) 2015/778 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 18ης Μαΐου 2015 για στρατιωτική επιχείρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο (Eunavfor MED), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 122/31, 19.5.2015



χρησιμοποιούνται ή υπάρχουν υπόνοιες ότι χρησιμοποιούνται από τους διακινητές ή τους λαθρεμπόρους» (Μαρκοζάνη, 2015:14-18).

Στην χώρα μας από το έτος 2010 είναι πλέον μόνιμη η παρουσία του Frontex στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα, στο πλαίσιο της επιχείρησης «Ποσειδών», οπότε και είχε διαπιστωθεί ότι περισσότερο από 85% των αλλοδαπών που έφθαναν στην Ε.Ε. χωρίς χαρτιά είχαν μπει από τα ελληνοτουρκικά σύνορα. Επίσης τον Οκτώβριο του 2010, στην ίδια περιοχή, αναπτύχθηκε η Δύναμη Ταχείας Επέμβασης (RABIT) ύστερα από αίτημα του Υπ. Προστασίας του Πολίτη. Το 2013 ολοκληρώθηκε η κατασκευή φράκτη στο Ν. Έβρου με σκοπό την απόθηση των μεταναστευτικών ροών, που μέχρι τότε διέρχονταν από το χερσαίο τμήμα του ελληνοτουρκικού συνόρου, η οποία σε συνδυασμό με την αυξημένη επιτήρηση εξέτρεψε τις μεταναστευτικές ροές στην χρήση των διαδρόμων του ανατολικού Αιγαίου. Άλλωστε, η παρουσία ενός φράκτη, με πολύ μεγάλο κόστος, η χρηματοδότηση του οποίου ήταν καθαρά από κρατικά κονδύλια καθώς η ΕΕ αρνήθηκε να τη χρηματοδοτήσει, σε μια συγκεκριμένη ζώνη, δεν αποκλείει τη διέλευση από άλλα σημεία και δη από θαλάσσιες οδούς, δεδομένης της θέσης και της μορφολογίας της Ελλάδας. Έτσι, το Δεκέμβριο του 2015 η ελληνική Κυβέρνηση ζήτησε την ανάπτυξη της Ομάδας Άμεσης Επέμβασης του Frontex (RABIT) προκειμένου να θωρακίσει τα σύνορά της απέναντι στα μεταναστευτικά και προσφυγικά κύματα που καταγράφονταν στα ελληνικά νησιά, αίτημα που έγινε αποδεκτό, εδραιώνοντας την παρουσία του Frontex στα ελληνικά θαλάσσια σύνορα.

Από την άλλη πλευρά ο Frontex έχει δεχθεί εκτεταμένη κριτική για την καταπάτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από ΜΚΟ και ομάδες ακτιβιστών υποστήριξης των δικαιωμάτων των μεταναστών. Δεδομένου του ότι η παράνομη μετανάστευση θεωρείται από την ΕΕ ως μία απειλή ασφαλείας, ο Frontex έχει κατηγορηθεί ότι χρησιμοποιεί «πολεμικές» μεθόδους, όπως η κατάσχεση τροφίμων και καύσιμων, για να αποτρέψει την πρόσβαση των παράνομων μεταναστών σε χώρες της ΕΕ. Επίσης, παρόλο που ο Frontex έχει θεσπιστεί ως ένα απολιτικοποιημένο σώμα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, έχει δεχθεί κριτική για τις πολιτικές επιρροές που δέχεται στον τρόπο λήψης αποφάσεων, καθόσον επιτρέπει την πολιτική επιρροή λόγω της αυξημένης εξάρτησής του στην αποδοχή των περιπτώσεων έκτακτης ανάγκης όπως αυτές ορίζονται μεμονωμένα από κάποια

κράτη μέλη έπειτα από πολιτικές διαδικασίες και όχι δράσεις ταυτοποίησης των εκάστοτε περιπτώσεων ανάγκης. Ακόμα, η μεταφορά και ένταξη της λαθρομετανάστευσης από τις εσωτερικές υποθέσεις στο πεδίο της ΚΠΑΑ, προώθησε τακτικές ανακαίτισης, όπως η δημιουργία της EUNAVFOR Med, με στόχο την καταπολέμηση ενός προβλήματος το οποίο χαρακτηρίζεται από κινδύνους ασφαλείας αλλά και, όπως αποδείχθηκε τα τελευταία χρόνια, ανθρωπιστικής κρίσης.

Είναι εμφανές πως η εθνική ασφάλεια και η διεθνής προστασία συνθέτουν μια πολύπλοκη σχέση και πραγματικότητα, ωστόσο δεν αποτελούν συγκρουόμενες έννοιες και απαιτούν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση ώστε να διασφαλίζεται επίτευξη και των δύο στόχων. Πάντως στις περιπτώσεις που στα πλαίσια του πολιτικού διαλόγου αυξάνεται η ακραία αντιπαράθεση για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και της προσφυγικής κρίσης, ελλοχεύει ο κίνδυνος θυματοποίησης των αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας και τελικά υπονόμησης της έννοιας και του περιεχομένου της προστασίας.

#### **5.4) Οικονομική κρίση και διαχείριση της προσφυγικής κρίσης – Χρηματοδότηση πολιτικών για το άσυλο και τη μετανάστευση**

Είναι προφανές πως η διαχείριση μικτών μεταναστευτικών ροών, ειδικά όταν σε αυτές συμπεριλαμβάνονται πρόσωπα που δικαιούνται διεθνούς προστασίας απαιτεί ανάλογους πόρους, αναγκαίους τόσο για την υποδοχή όσο και για την περαιτέρω ένταξη και ενσωμάτωση των νεοεισερχομένων. Πρέπει να σημειωθεί πως η σύνθεση των ροών που αποτελούνται από οικονομικούς μετανάστες, βίαια εκτοπισθέντες, πρόσφυγες, ευάλωτες ομάδες και ανήλικους, σημαίνει ότι η ανάγκη για υποδοχή, φροντίδα, σωστή ταυτοποίηση αλλά και εντοπισμό τυχόν ευάλωτων ομάδων είναι περισσότερο επιτακτική από ποτέ. Παράλληλα, η λειτουργία και στελέχωση των διοικητικών μηχανισμών και δομών παροχής ασύλου και οι παρεμφερείς δαπάνες καθιστούν την χρηματοδότηση αναγκαία. Ωστόσο, μέσα σε ένα παγκόσμιο περιβάλλον που την τελευταία δεκαετία κυριαρχείται από την οικονομική ύφεση, η προσφυγική κρίση, ο διαρκώς αυξανόμενος όγκος ανθρώπων και η εκτίναξη του αριθμού των αιτούντων διεθνούς

προστασίας επέφερε μεγάλες πιέσεις και υπερφόρτισε τα εθνικά συστήματα ασύλου.

Στην περίπτωση της χώρας μας τα δεδομένα δημιουργούν ακόμα πιο ασφυκτικές συνθήκες. Η Ελλάδα, η οποία βιώνει μια πρωτοφανή οικονομική ύφεση, αντιμετωπίζει έντονες δυσκολίες, καθώς τα Μνημόνια τα οποία έχει υπογράψει, με στόχο την διοικητική μεταρρύθμιση του ελληνικού συστήματος, τη δημοσιονομική εξυγίανση και την παροχή οικονομικής βοήθειας, απαιτούν τη μείωση των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα και το πάγωμα νέων προσλήψεων. Η έλλειψη χρηματικών πόρων καθυστέρησε την έναρξη της Υπηρεσίας Ασύλου καθώς υπήρχε έλλειψη προσωπικού ενώ την ίδια στιγμή υπήρχε αδυναμία εξεύρεσης κονδυλίων για την αναγκαία διαρκή εκπαίδευση και ενημέρωση αυτών των υπαλλήλων για τα δικαιώματα των μεταναστών και των αιτούντων διεθνή προστασία στην Ελλάδα.

Η αύξηση των μικτών αφίξεων συνέπεσε χρονικά με τη γιγάντωση της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα. Η Ελλάδα δέχθηκε στήριξη από την ΕΕ με βάση την Αρχή της Αλληλεγγύης, για να μπορέσει να εφαρμόσει τη μεταναστευτική πολιτική της. Παρότι τα κράτη μέλη έχουν μέχρι στιγμής αποδεχτεί, έστω και απρόθυμα, να μοιραστούν το κόστος της διαχείρισης των παράτυπων ροών και των αιτούντων άσυλο, αρνούνται να επανεξετάσουν την αποτελεσματικότητα των κανονισμών Δουβλίνο II και Δουβλίνο III. Επίσης, ενώ έχουν επιδείξει προθυμία για παροχή οικονομικής στήριξης και τεχνογνωσίας στις χώρες που επωμίζονται την ευθύνη της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης, η βοήθεια αυτή αν και ευπρόσδεκτη, εξακολουθεί να υπολείπεται του ουσιαστικού επιμερισμού των βαρών που επιτάσσει η αρχή της Αλληλεγγύης (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2014 :12).

Το Ελληνικό κράτος βρίσκεται σε ιδιαίτερα δυσχερή θέση οικονομικά, αδυνατώντας να υποστηρίξει το σύστημα Ασύλου με ίδιους πόρους (έλλειψη σε κέντρα Υποδοχής, Ανοιχτές Δομές, διερμηνείς), καταφεύγοντας κάποιες φορές στον εθελοντισμό. Το πρόγραμμα SOLID της ΕΕ για την περίοδο 2008-2013 υπήρξε η κύρια πηγή χρηματοδότησης για την Ελλάδα. Βασικός άξονας αυτού του προγράμματος ήταν η παροχή βοήθειας στις χώρες της Ευρώπης που επιβαρύνθηκαν από τον όγκο του άσυλου και τη μετανάστευση. Η Ελλάδα χρηματοδοτήθηκε με ένα ποσό ύψους 384 εκατ. ευρώ, ποσό με το οποίο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε να καλύψει τα 2/3 των συνολικών εξόδων της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Η χρηματοδότηση στην Ελλάδα προερχόταν

από τέσσερις μηχανισμούς οικονομικής αλληλεγγύης: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων σε συνδυασμό με χρηματοδότηση από τον Frontex, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2014:20-21).

Η χρηματοδότηση αυτή κάλυπτε το 75% των απαιτούμενων δαπανών, το δε υπόλοιπο 25% απαιτούσε κάλυψη από τον κρατικό προϋπολογισμό, ενώ η υλοποίηση των επιδοτήσεων γινόταν στη βάση ετήσιων εθνικών προγραμμάτων καθώς και έκτακτης χρηματοδότησης. Για την περίοδο 2008-2013 η Ελλάδα θα λάμβανε περίπου 200 εκατ. ευρώ από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, 130 εκατ. ευρώ από το Ταμείο Επιστροφών και συνολικά 56 εκατ. ευρώ από το Ταμείο Προσφύγων. Το ποσοστό απορρόφησης είχε κάποιες σοβαρές διακυμάνσεις (με χαμηλότερο ποσοστό το 43%), από το 2011 και έπειτα όμως, η απορρόφηση κατά μέσο όρο ήταν άνω του 85%. Η υλοποίηση και η αξιοποίηση αυτής της χρηματοδότησης ήταν καθαρά ζήτημα εθνικής επιλογής, αφού η ΕΕ άφηνε ελευθερία ως προς τις επιλογές του κάθε κράτους για την αξιοποίηση αυτών των χρημάτων, όμως αυτές θα πρέπει να είναι σε απόλυτη ταύτιση με τις πολιτικές της ΕΕ, συνδεδεμένες άρρηκτα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα ή αποφέροντας κοινά οφέλη σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Την ίδια περίοδο, δηλαδή για τα έτη 2008 έως 2013, η Ελλάδα φέρεται να έλαβε συνολικά 26.585.074 ευρώ σε μορφή επιδοτήσεων από τη FRONTEX, το δεύτερο μεγάλο χρηματοδότη της ελληνικής πολιτικής για τον έλεγχο της παράτυπης μετανάστευσης, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων φαίνεται να επενδύθηκε στη φύλαξη των θαλασσιών συνόρων (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2014:20-24).

Μια άλλη πηγή χρηματοδότησης για την Ελλάδα υπήρξαν οι επιχορηγήσεις Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ), ενός διακυβερνητικού προγράμματος επιχορηγήσεων που δημιουργήθηκε για να καλύψει οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες ανάμεσα στα κράτη μέλη της ΕΕ. Δωρητές του ΕΟΧ είναι η Ισλανδία, η Νορβηγία και το Λιχτενστάιν που συναποφασίζουν με την Επιτροπή για τους αποδέκτες και τα ποσά της χρηματοδότησης. Για την περίοδο από το 2009 έως το 2014 στην Ελλάδα επιμερίστηκαν 63 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων τα 21 εκατ. ευρώ επενδύθηκαν στην ελληνική πολιτική άσυλου και εθελουσίων επιστροφών. Συνυπολογιζόμενα τα ποσά όλων των επιδοτήσεων, που έλαβε η Ελλάδα για την περίοδο 2008-2013, ανέρχονται στα 500 εκατ. ευρώ. Το 15% επενδύθηκε στο

σύστημα ασύλου, το 30% σε πολιτικές επιστροφής και το 55% στον τομέα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2014:26-28).

Περαιτέρω, το ελληνικό εθνικό πρόγραμμα για τη χρηματοδότηση των δράσεων που αφορούν τους μετανάστες και πρόσφυγες (2014-2020), ύψους 509 εκατ. ευρώ (από τη Γενική Διεύθυνση DG Home που περιλαμβάνει 294,5 εκατ. από το Ταμείο για το Άσυλο, τη Μετανάστευση και την Ενσωμάτωση & 214,7 εκατ. από το Ταμείο για την Εσωτερική Ασφάλεια), εγκρίθηκε από την ΕΕ τον Ιούλιο του 2015. Η Ελλάδα έχει προπληρωθεί τα 229 εκατ. ευρώ, από τα 509 εκατ. ευρωπαϊκών κονδυλίων που δικαιούται, στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων. Στο πλαίσιο αυτών των χρηματοδοτήσεων συμπεριλαμβάνεται και η χρηματοδότηση των εξόδων μεταφοράς των αιτούντων άσυλο, που μετεγκαθίστανται σε άλλες χώρες της ΕΕ (500 ευρώ για κάθε μετεγκατάσταση, συνολικά 35,1 εκατ., εκ των οποίων 13,5 εκατ. προπληρώθηκαν στην Ελλάδα το Φεβρουάριο του 2016). Εκτός της χρηματοδότησης στα πλαίσια των εθνικών προγραμμάτων η Ελλάδα έχει λάβει από την αρχή του 2015 έκτακτη βοήθεια, ύψους 353 εκατ. ευρώ, για την αντιμετώπιση της προσφυγικής και ανθρωπιστικής κρίσης, σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Οι δικαιούχοι αυτών των χρηματοδοτήσεων είναι οι ελληνικές αρχές (συνολικά 178 εκατ. σε υπουργεία, αστυνομία, στρατό, ακτοφυλακή, υπηρεσία ασύλου, υπηρεσία πρώτης υποδοχής κ.α), καθώς και διεθνείς και ευρωπαϊκοί οργανισμοί και ΜΚΟ (συνολικά 175 εκατ. στον Δ.Ο.Μ, ΕΑΣΟ και την Υ.Α. του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες)<sup>148</sup>.

Προσφάτως, την 6<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε την χορήγηση 3,9 εκατομμυρίων σε έκτακτη χρηματοδότηση προς την Ελλάδα, για τη βελτίωση των συνθηκών υποδοχής μεταναστών στα ελληνικά νησιά. Όπως αναφέρει η ανακοίνωση της Επιτροπής<sup>149</sup>, τα εν λόγω κεφάλαια αναμένεται να χρηματοδοτήσουν τις δράσεις της ΕΕ που πραγματοποιούνται από το Υπουργείο Άμυνας για την παροχή catering, διαμονής και μετακίνησης των μεταναστών στα νησιά καθώς και τις λύσεις στέγασης έκτακτης ανάγκης, όπως η προσωρινή

---

<sup>148</sup> Για περισσότερες πληροφορίες βλ. σχετική ανακοίνωση Ευρωπαϊκής Επιτροπής διαθέσιμη σε [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160928/factsheet\\_managing\\_refugee\\_crisis\\_eu\\_financial\\_support\\_greece\\_-\\_update\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160928/factsheet_managing_refugee_crisis_eu_financial_support_greece_-_update_en.pdf)

<sup>149</sup> Σχετική ανακοίνωση διαθέσιμη σε [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEX-17223\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-17223_en.htm)

στέγαση σε πλοία. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Κομισιόν, μετά από αυτήν την επιπλέον έκτακτη χρηματοδότηση, το συνολικό ποσό της βοήθειας έκτακτης ανάγκης από τα Ταμεία Εσωτερικών Υποθέσεων που έχει διατεθεί στην Ελλάδα από το 2015 ανέρχεται σε περισσότερα από 356 εκατ., ενώ σε αυτά δεν συμπεριλαμβάνονται τα 509 εκατ. που έχει να λαμβάνει συνολικά η Ελλάδα στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων για την περίοδο 2014-2020.

Δέον να σημειωθεί ότι μέχρι το τέλος του 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χορήγησε στην Ελλάδα συνολική έκτακτη χρηματοδότηση περίπου 198 εκατ. ευρώ, η οποία υλοποιήθηκε από τρεις οργανώσεις των Ηνωμένων Εθνών (UNHCR, IOM, UNICEF), μια πανευρωπαϊκή κοινοπραξία Ερυθρών Σταυρών και από δέκα διεθνείς ΜΚΟ<sup>150</sup>. Ο Κανονισμός 2016/369 για την παροχή στήριξης έκτακτης ανάγκης εντός της ΕΕ, που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 15.3.2016, προβλέπει ότι η στήριξη έκτακτης ανάγκης της ΕΕ υλοποιείται μέσω των ανθρωπιστικών οργανώσεων εταίρων της Επιτροπής, όπως είναι οι οργανώσεις των Ηνωμένων Εθνών, οι οργανώσεις του Διεθνούς Ερυθρού Σταυρού και οι ΜΚΟ στον τομέα της ανθρωπιστικής βοήθειας, καθώς και από εξειδικευμένες υπηρεσίες των κρατών μελών εκτός εκείνων για τα οποία θα διατεθεί η στήριξη. Η έκτακτη αυτή βοήθεια αφορά στην αντιμετώπιση των πλέον πιεστικών αναγκών στην Ελλάδα, όπως στέγαση, πρωτοβάθμια υγειονομική περίθαλψη, ψυχοκοινωνική υποστήριξη, βελτίωση των συνθηκών υγιεινής, άτυπη εκπαίδευση και ασφαλείς χώρους για παιδιά και γυναίκες καθώς και την παροχή βοήθειας για οικογενειακή επανένωση και νομική στήριξη, που παρέχει στους πρόσφυγες και τους μετανάστες τη δυνατότητα να κατανοήσουν, καλύτερα τα δικαιώματά τους και να αποκτήσουν πρόσβαση στις διαθέσιμες υπηρεσίες.

Μολαταύτα, όπως άλλωστε παρατηρείται στις περισσότερες εκφάνσεις της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, έτσι και στο θέμα των χρηματοδοτήσεων για το μεταναστευτικό ζήτημα ανέκυψαν προβλήματα απορρόφησης των ευρωπαϊκών κονδυλίων, διαφάνειας και ορθής/ενδεδειγμένης διαχείρισης αυτών. Το ελληνικό εθνικό πρόγραμμα (2014-2020) έχει τροποποιηθεί αρκετές φορές, για λόγους που

---

<sup>150</sup> Συγκεκριμένα πρόκειται για τις ΜΚΟ Arbeiter-Samariter-Bund, την CARE Germany, το Δανικό Συμβούλιο Προσφύγων, τη Διεθνή Επιτροπή Διάσωσης, τους Γιατρούς του Κόσμου, τη Mercy Corps, το Νορβηγικό Συμβούλιο Προσφύγων, την OXFAM, την Save the Children και την Terre des Hommes.

από την ελληνική κυβέρνηση αποδίδονται στις έκτακτες συνθήκες που διαμορφώθηκαν από το προσφυγικό κύμα, ενώ από την ΕΕ ως αιτίες αναφέρονται τεχνικά προβλήματα και αδυναμίες της Ελλάδας<sup>151</sup>. Στις 18.1.2017 ο αρμόδιος επίτροπος για θέματα Μετανάστευσης, στα πλαίσια επίσκεψής του στη Λέσβο κάλεσε τις αρμόδιες αρχές και τις ΜΚΟ να κάνουν περισσότερα, επισημαίνοντας ότι η Ελλάδα είναι ο σημαντικότερος αποδέκτης χρηματοδοτήσεων από τα ταμεία των Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ, έχοντας λάβει 1,1 δις ευρώ χρηματοδοτικής στήριξης σε διάστημα δύο ετών<sup>152</sup>.

Επιπρόσθετα, από αξιωματούχους της ΕΕ, τονίζεται ότι τα ευρωπαϊκά κονδύλια εκτός του ότι έχουν αναλογική μορφή πρέπει κιόλας να απορροφούνται από το σύστημα της χώρας υποδοχής, καθώς και ότι στην Ελλάδα δεν υπάρχει έλεγχος για τη διαχείριση, με αποτέλεσμα πολλά χρήματα να έχουν χαθεί εξαιτίας κακής συνεργασίας των εμπλεκόμενων εθνικών φορέων και μη σωστής κατανομής τους (shared management)<sup>153</sup>. Την ίδια στιγμή δεν υπάρχουν πολλές πληροφορίες για τις εθνικές δαπάνες και τον εθνικό προϋπολογισμό, ενώ κάποιες φορές που δίνονται στη δημοσιότητα στοιχεία και ποσά για τις κρατικές δαπάνες από φορείς ή Υπουργεία, οι πληροφορίες αυτές είναι σποραδικές και περιστασιακές. Επίσης δεν υπάρχουν στατιστικά που να συνδέουν φορείς, δράσεις και οικονομικά στοιχεία. Η Επιτροπή αναφέρει ότι καθώς δεν ήταν δυνατός ο δημοσιονομικός έλεγχος, πολλοί από τους πόρους δεν αξιοποιήθηκαν, ειδικά την περίοδο 2007-2010<sup>154</sup>.

Σε κάθε περίπτωση μία οικονομία αποδυναμωμένη, όπως η ελληνική εξαιτίας της παρατεταμένης ύφεσης αλλά και των ενδογενών παθογενειών, δεν μπορεί να προσφέρει σε ικανοποιητικό βαθμό την πρόσβαση στα κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών της, όπως το δικαίωμα στην αγορά εργασίας, στη στέγαση, στην παροχή

---

<sup>151</sup> Για το θέμα υφίσταται πλήθος ειδησεογραφικών αναφορών. π.χ. στοιχεία διαθέσιμα σε <http://www.kathimerini.gr/891788/article/epikairothta/ellada/18mhno-phgainela-gia-ta-kondyλια>

<sup>152</sup> Περισσότερα στοιχεία διαθέσιμα σε <http://www.dw.com/el/a-37284528>

<sup>153</sup> Συνέντευξη της Επιτρόπου Εσωτερικών Υποθέσεων Σεσίλιας Μάλτρομ στην εφημερίδα Πρώτο Θέμα τον Ιούλιο του 2014, διαθέσιμη σε <http://www.protothema.gr/world/article/398198/i-sumfonia-tou-douvlinou-den-prokeitai-na-anatheorithei/>

<sup>154</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on the Assessment of the implementation of the Greek Action Plan on Asylum and Migration management, SWD(2014) 316 final, 6.10.2014, διαθέσιμο σε <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14027-2014-INIT/en/pdf>

ιατρικής βοήθειας και στην εκπαίδευση. Κατά συνέπεια, αδυνατεί να παρέχει στους δικαιούχους και αιτούντες διεθνούς προστασίας τα ίδια αγαθά, σε πολλές μάλιστα περιπτώσεις οι συνθήκες υποδοχής, παραμονής και διαβίωσής τους υπολείπονται των διεθνώς παραδεκτών standards, εγείροντας ζητήματα απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης.

### **5.5) Υποχρεώσεις των προσφύγων και αιτούντων άσυλο - Κράτηση και λοιποί περιορισμοί**

Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 θέτει στο άρθρο 2 ένα γενικό κανόνα του διεθνούς δικαίου που αφορά όλους τους αλλοδαπούς που βρίσκονται στο έδαφος της χώρας, σύμφωνα με τον οποίο, ο αλλοδαπός και εν προκειμένω ο πρόσφυγας, υποχρεούται να συμμορφώνεται προς τους νόμους και τους κανονισμούς της χώρας αυτής και προς τα μέτρα που λαμβάνονται για τη διατήρηση της δημόσιας τάξης. Η πρόβλεψη αυτή ενσωματώθηκε στη Σύμβαση μετά από πρόταση πολλών χωρών κατά τη διάρκεια των προπαρασκευαστικών ενεργειών, ως μια δικλείδα ασφαλείας για τους πρόσφυγες που θα ζητούσαν άσυλο στο έδαφός τους, με ιδιαίτερη έμφαση στην εξασφάλιση τυχόν πολιτικής δραστηριότητας των προσφύγων. Η διάταξη στοχεύει στον περιορισμό του φόβου, που συνήθως εκφράζουν τα κράτη, λόγω της εισόδου αλλοδαπών στην χώρα και των ενδεχόμενων προβλημάτων που μπορεί να ανακύψουν. Ταυτόχρονα, όμως, ο κανόνας ενσωματώνει και ένα ψυχολογικό στοιχείο, υπό την έννοια ότι ο πρόσφυγας θα πρέπει να συνειδητοποιήσει τις υποχρεώσεις του έναντι της χώρας υποδοχής, άλλως υπάρχει το ενδεχόμενο να τιμωρηθεί (Νάσκου-Περράκη, 1991:99-100).

Ο γενικός κανόνας της συμμόρφωσης των προσφύγων με τους νόμους και τους κανονισμούς των χωρών υποδοχής ισχύει τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο. Ειδικότερα για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες ή δικαιούχους επικουρικής προστασίας προβλέπεται μια επιπλέον υποχρέωση, ήτοι να αποκαλύπτουν κάθε σχετικό στοιχείο και να προσκομίζουν κάθε σχετικό έγγραφο



το οποίο έχουν στη διάθεσή τους, υποβάλλοντάς αυτό το συντομότερο δυνατόν στην αρμόδια αρχή για την τεκμηρίωση της αίτησης διεθνούς προστασίας<sup>155</sup>.

Ιδιαίτερη σημασία, εξαιτίας του ιδιότυπου νομικού καθεστώτος στο οποίο βρίσκονται, παρουσιάζουν οι υποχρεώσεις των αιτούντων διεθνούς προστασίας. Σύμφωνα με το αρθ.42 του Ν.4375/2016, με το οποίο ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο το αρθ.13 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, οι αιτούντες υποχρεούνται να συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές στο μέτρο που αυτό είναι αναγκαίο για τη διεκπεραίωση της αίτησής τους, συμπεριλαμβανομένης και της διαπίστωσης των στοιχείων της ταυτότητάς τους. Ειδικότερα, σε κάθε περίπτωση, οι αιτούντες υποχρεούνται να: **α)** Παρουσιάζονται ενώπιον των Αρχών Παραλαβής αυτοπροσώπως, χωρίς καθυστέρηση προκειμένου να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας, καθώς και όποτε κληθούν, ενώπιον των αρμοδίων αρχών, **β)** Παραδίδουν το ταξιδιωτικό έγγραφο και προσκομίζουν οποιοδήποτε άλλο έγγραφο έχουν στην κατοχή τους και σχετίζεται με την εξέταση της αίτησης και των στοιχείων που πιστοποιούν την ταυτότητα των ιδίων και των μελών της οικογένειάς τους, τη χώρα προέλευσης και τον τόπο καταγωγής τους, καθώς και την οικογενειακή τους κατάσταση, **δ)** Ενημερώνουν αμέσως τις αρμόδιες Αρχές Παραλαβής για τη διεύθυνση κατοικίας ή διαμονής τους και τα άλλα στοιχεία επικοινωνίας τους καθώς και για κάθε μεταβολή των στοιχείων αυτών, **ε)** Συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές για τη διενέργεια κάθε νόμιμης έρευνας σχετικά με την αίτησή τους, **στ)** Δέχονται σωματική έρευνα και έρευνα των αντικειμένων που φέρουν και φωτογραφίζονται, ενώ, εφόσον είναι άνω των 14 ετών, δακτυλοσκοποούνται, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

Το επαχθέστερο μέτρο που μπορεί να επιβληθεί στους αιτούντες διεθνούς προστασίας είναι η κράτηση, που συνιστά εξαίρεση σε ό,τι αφορά το θεμελιώδες δικαίωμα της ελευθερίας, και για το λόγο αυτό πρέπει να συμμορφώνεται προς ορισμένες σημαντικές εγγυήσεις. Βασικές προϋποθέσεις είναι να προβλέπεται από τον νόμο, να μην είναι αυθαίρετη, σε περίπτωση δε επιβολής τα πρόσωπα που στερούνται την ελευθερία τους πρέπει να αντιμετωπίζονται με ανθρώπινο και αξιοπρεπή τρόπο. Η κράτηση αιτούντων άσυλο και μεταναστών που βρίσκονται σε διαδικασία επιστροφής πρέπει να αποτελεί ύστατο μέσο και να χρησιμοποιείται

---

<sup>155</sup> Άρθ.4 Π.Δ. 141/2013

μόνο εφόσον έχουν εξαντληθεί όλες οι εναλλακτικές λύσεις. Παρά ταύτα, σημαντικός αριθμός ανθρώπων στην Ευρώπη τίθενται υπό κράτηση είτε αμέσως μετά την είσοδό τους είτε με σκοπό να αποτραπεί η διαφυγή τους κατά τη διάρκεια των διαδικασιών απομάκρυνσης (FRA-ECHR-CoE, 2014:170).

Το διεθνές δίκαιο περιορίζει τη δυνατότητα κράτησης αιτούντων άσυλο και προσφύγων. Σύμφωνα με το Άρθρο 31 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 δεν πρέπει να επιβάλλονται ποινικές κυρώσεις, λόγω παράτυπης εισόδου ή διαμονής, σε πρόσφυγες «εάν ούτοι προερχόμενοι απ' ευθείας εκ χώρας ένθα η ζωή ή η ελευθερία αυτών ηπειλείτο [...], εισέρχονται ή ευρίσκονται ήδη επί του εδάφους αυτών άνευ αδείας, υπό την επιφύλαξιν πάντως ότι ούτοι αφενός μεν θα παρουσιαστούν αμελλητί εις τας αρχάς αφετέρου δε θα δώσουν επαρκείς εξηγήσεις περί της παρανόμου αυτών εισόδου ή διαμονής». Η Υ.Α υποστηρίζει την άποψη ότι η κράτηση των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο πρέπει κατ' αρχάς να αποφεύγεται, λόγω των δυσχερειών που προκαλεί, και να αποτελεί έσχατο μέτρο. Καθόσον η αναζήτηση ασύλου δεν συνιστά παράνομη πράξη, οποιοδήποτε περιορισμοί της ελευθερίας επιβάλλονται σε πρόσωπα που ασκούν αυτό το δικαίωμα θα πρέπει να προβλέπονται με νόμο, να περιγράφονται επαρκώς και να υπόκεινται σε άμεση αναθεώρηση<sup>156</sup>.

Στην ελληνική έννομη τάξη, δυνάμει του αρθ.46 του Ν.4375/2016 με το οποίο ενσωματώθηκαν τα αρθ. 26 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ και 8 έως 11 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ, αλλοδαπός ή ανιθαγενής που αιτείται διεθνή προστασία, δεν κρατείται για μόνο το λόγο ότι έχει υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας, καθώς και ότι εισήλθε παράτυπα ή/και παραμένει στη χώρα χωρίς νόμιμο τίτλο διαμονής. Παραμένει υπό κράτηση κατ' εξαίρεση, εφόσον αυτή είναι αναγκαία, κατόπιν ατομικής αξιολόγησης και υπό την προϋπόθεση ότι δεν μπορούν να εφαρμοσθούν εναλλακτικά μέτρα, όπως αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 22 παρ. 3 του ν. 3907/2011<sup>157</sup>, για έναν από τους παρακάτω λόγους: **α)** για τη διαπίστωση

---

<sup>156</sup> Για περισσότερες πληροφορίες βλ. UNHCR (2012), *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (Αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα ισχύοντα κριτήρια και εναλλακτικές λύσεις που αφορούν την κράτηση αιτούντων άσυλο)* καθώς και το Πόρισμα Εκτελεστικής Επιτροπής Νο. 44 (XXXVII)-Κράτηση προσφύγων και αιτούντων άσυλο

<sup>157</sup> Ως εναλλακτικά μέτρα στην οικεία διάταξη αναφέρονται η τακτική εμφάνιση ενώπιον αρχών, η κατάθεση κατάλληλης οικονομικής εγγύησης, η κατάθεση εγγράφων ή η υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος.

των στοιχείων της ταυτότητας ή της καταγωγής του, **β)** προκειμένου να προσδιοριστούν τα στοιχεία εκείνα στα οποία βασίζεται η αίτηση διεθνούς προστασίας, η απόκτηση των οποίων θα ήταν σε άλλη περίπτωση αδύνατη, ιδίως όταν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής του αιτούντος, **γ)** όταν τεκμηριώνεται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, συμπεριλαμβανομένου του γεγονότος ότι το πρόσωπο είχε ήδη την ευκαιρία πρόσβασης στη διαδικασία χορήγησης ασύλου, ότι υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να θεωρείται ότι ο αιτών υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας, προκειμένου να καθυστερήσει απλώς ή να εμποδίσει την εκτέλεση απόφασης επιστροφής, εφόσον πιθανολογείται ότι η εκτέλεση της απόφασης αυτής μπορεί να υλοποιηθεί, **δ)** εφόσον συνιστά κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη, κατά την αιτιολογημένη κρίση της αρμόδιας αρχής, **ε)** όταν υπάρχει σημαντικός κίνδυνος διαφυγής, κατά τη έννοια του άρθρου 2 (ιδ) του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013, και προκειμένου να διασφαλιστεί η υλοποίηση της διαδικασίας μεταφοράς σύμφωνα με τον ως άνω Κανονισμό. Η απόφαση κράτησης λαμβάνεται από τον οικείο Αστυνομικό Διευθυντή και, προκειμένου περί των Γενικών Αστυνομικών Διευθύνσεων Αττικής και Θεσσαλονίκης, τον αρμόδιο για θέματα αλλοδαπών Αστυνομικό Διευθυντή, και περιέχει πλήρη και εμπειριστατωμένη αιτιολογία, ενώ στις προαναφερόμενες περιπτώσεις α', β', γ' και ε', η απόφαση κράτησης λαμβάνεται κατόπιν εισήγησης του Προϊσταμένου της αρμόδιας Αρχής Παραλαβής.

Σημειώνεται ότι τόσο η αρχική απόφαση κράτησης όσο και η απόφαση παράτασης της κράτησης διαβιβάζεται στον Πρόεδρο ή τον υπ' αυτού οριζόμενο Πρωτοδική του Διοικητικού Πρωτοδικείου στην Περιφέρεια του οποίου κρατείται ο αιτών, ο οποίος κρίνει για τη νομιμότητα της επιβολής του μέτρου της κράτησης και εκδίδει παραχρήμα την απόφασή του, την οποία διατυπώνει συνοπτικά σε τηρούμενο πρακτικό, αντίγραφο του οποίου διαβιβάζει αμέσως στην αρμόδια αστυνομική αρχή.

Αναφορικά με τα χρονικά όρια της κράτησης ορίζεται σαφώς πως αυτή θα πρέπει να επιβάλλεται για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα και καθυστερήσεις των διοικητικών διαδικασιών που δεν μπορούν να αποδοθούν στον αιτούντα δεν δικαιολογούν συνέχιση της κράτησης. Ακολούθως, η κράτηση αιτούντος διεθνή προστασία για τους λόγους των ανωτέρω περιπτώσεων α', β' και γ' καταρχήν επιβάλλεται για διάστημα μέχρι 45 ημερών και παρατείνεται για άλλες 45 ημέρες

εφόσον δεν ανακληθεί η εισήγηση του Προϊσταμένου της αρμόδιας Αρχής Παραλαβής. Η κράτηση αιτούντος διεθνή προστασία για τους λόγους των προαναφερόμενων περιπτώσεων δ' και ε', δεν δύναται να υπερβαίνει τους τρεις (3) μήνες. Ανεξάρτητα από τη συμπλήρωση ή μη των ανωτέρω χρονικών ορίων, ο συνολικός χρόνος κράτησης δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να υπερβαίνει τα ανώτατα όρια κράτησης, όπως αυτά προβλέπονται στο άρθ. 30 του Ν. 3907/2011. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, το ανώτατο όριο κράτησης δεν μπορεί να υπερβαίνει το εξάμηνο, μπορεί δε να παραταθεί για περιορισμένο μόνο χρόνο που δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες παρά τις εύλογες προσπάθειες των αρμόδιων υπηρεσιών η επιχείρηση απομάκρυνσης είναι πιθανόν να διαρκέσει περισσότερο επειδή ο υπήκοος της τρίτης χώρας, είτε αρνείται να συνεργασθεί, είτε καθυστερεί η λήψη των αναγκαίων εγγράφων από τρίτες χώρες.

#### **5.5.1) Πολιτική κράτησης στην Ελλάδα - Πρόσφατες εξελίξεις και δεδομένα ετών 2015 & 2016**

Μετά την αλλαγή πολιτικής που ανακοινώθηκε στις αρχές του 2015<sup>158</sup> και παρά το γεγονός ότι δεν εφαρμόστηκαν μερικές από τις σημαντικότερες επιμέρους προβλέψεις, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης εναλλακτικών μέσων κράτησης, η ανάκληση της υπουργικής απόφασης που επέτρεπε την κράτηση πέραν των 18 μηνών και το κλείσιμο του Κέντρου Κράτησης στην Αμυγδαλέζα Ν.Αττικής, οδήγησε στη σημαντική μείωση του αριθμού των κρατουμένων κατά τη διάρκεια του 2015. Τον Νοέμβριο του 2015, ο αριθμός κρατουμένων υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονταν υπό καθεστώς διοικητικής κράτησης σε Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης ανέρχονταν στους 504, ενώ κατά την ίδια περίοδο το 2014

---

<sup>158</sup> Βλ. σχετικά το από 17-02-2015 Δελτίο Τύπου των Αναπληρωτών Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης κ. Γιάννη Πανούση και κας Αναστασίας Χριστοδουλοπούλου σχετικά με τα Κέντρα Κράτησης διαθέσιμη σε [http://www.mopocp.gov.gr/index.php?option=ozo\\_content&lang=&perform=view&id=5374&Itemid=607](http://www.mopocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=5374&Itemid=607). Μεταξύ άλλων ανακοινώθηκε η άμεση κατάργηση της Υπουργικής Απόφασης με την οποία έγινε δεκτή η υπ' αριθμ. 44/2014 Γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ. και η άμεση απόλυση όσων τυχόν κρατούνται για χρονικό διάστημα πέραν των 18 μηνών.

υπήρχαν 4.123 κρατούμενοι σε ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. και επιπλέον 2.160 κρατούμενοι σε κρατητήρια αστυνομικών Διευθύνσεων και Τμημάτων<sup>159</sup>.

Ωστόσο παρά το σχετικά μικρό αριθμό κρατουμένων, τα δομικά προβλήματα αναφορικά με την χρήση του μέτρου της κράτησης αλλοδαπών και αιτούντων άσυλο παρέμειναν. Σύμφωνα με τις διαπιστώσεις του ΣτΠ ως προς τις συνθήκες κράτησης αλλοδαπών, όπως αναφέρονται στην οικεία ενότητα της Ετήσιας Έκθεσής του για το 2015, η εσωτερική οδηγία της ΕΛ.ΑΣ για μείωση του διαστήματος κράτησης έως 6 μήνες τον Φεβρουάριο του 2015 οδήγησε στο εσφαλμένο αποτέλεσμα να εκλαμβάνεται το εξάμηνο όχι ως όριο αλλά ως κανόνας. Επίσης διαπιστώθηκε ελλιπής μέριμνα της αστυνομίας να αναζητήσει εναλλακτικά μέτρα κράτησης και να κινήσει εξατομικευμένη διαδικασία επιστροφής για κάθε αλλοδαπό κρατούμενο, καθώς και μια γενικευμένη τάση διατήρησης της κράτησης σε περιπτώσεις όπου η επιστροφή του αλλοδαπού δεν ήταν εφικτή, ενώ παρατηρήθηκε αντιφατική πρακτική ως προς την κράτηση παράτυπα εισερχόμενων στη χώρα αλλοδαπών κατά τον Ιούνιο του 2015<sup>160</sup>.

Η αλλαγή πολιτικής που αποσκοπούσε στη μειωμένη εφαρμογή του μέτρου της διοικητικής κράτησης, η οποία παρατηρήθηκε στα τέλη του 2015 και στις αρχές του 2016, συνέπεσε χρονικά με την εφαρμογή συννοριακών περιορισμών κατά μήκος του αποκαλούμενου «βαλκανικού διαδρόμου». Το οριστικό κλείσιμο των συνόρων Ελλάδας-ΠΓΔΜ τον Μάρτιο του 2016 επέφερε σημαντική πίεση στην Υπηρεσία Ασύλου, δημιουργώντας συνθήκες που υπερέβαιναν κατά πολύ τις αντικειμενικές της δυνατότητες να καταχωρεί και να διαχειρίζεται νέες αιτήσεις ασύλου, αφού αυτές αυξήθηκαν κατακόρυφα. Ως αποτέλεσμα, ορισμένα άτομα βρέθηκαν υπό καθεστώς κράτησης εξαιτίας του γεγονότος πως δεν μπορούσαν, λόγω υπερφόρτωσης του συστήματος ασύλου, να έχουν πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, αλλά και λόγω του ότι τα έγγραφα που νομιμοποιούσαν την προσωρινή παραμονή τους με την πάροδο του χρόνου έληξαν.

---

<sup>159</sup> Βλ. περισσότερα στην Ειδική Έκθεση 2015 ΣτΠ Επιστροφές Αλλοδαπών, διαθέσιμη σε <https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2015-14-allodapoi--2.pdf>

<sup>160</sup> Ο ΣτΠ διαπίστωσε, πως λόγω του προβλήματος μαζικής εισροής μεικτών πληθυσμών στα νησιά του Βορείου Αιγαίου και των Δωδεκανήσων, οι νεοεισερχόμενοι εφοδιάζονταν απλώς με υπηρεσιακό σημείωμα για την καταγραφή τους, ενώ οι συλλαμβανόμενοι σε άλλα σημεία της χώρας οδηγούνταν σε κράτηση στα Προαναχωρησιακά Κέντρα.

Στη συνέχεια, η έναρξη της εφαρμογής της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας είχε σημαντικό αντίκτυπο στο ζήτημα της κράτησης, με αποτέλεσμα τη σημαντική άμβλυνση των σχετικά εφαρμοζόμενων πρακτικών. Κατόπιν της Συμφωνίας, εφαρμόστηκε μια πολιτική υποχρεωτικής κράτησης όλων των νεοαφικθέντων υπηκόων τρίτων χωρών, ακολουθούμενη από την επιβολή υποχρέωσης παραμονής στα νησιά πρώτης υποδοχής, γνωστή ως «γεωγραφικός περιορισμός». Θα πρέπει να αναφερθεί ότι από το σύνολο των 21.566 αποφάσεων κράτησης που εκδόθηκαν το 2016 από τις αρμόδιες Διευθύνσεις Αστυνομίας, οι 18.114 εξ' αυτών δηλαδή ποσοστό (84%), εκδόθηκαν μετά τις 20 Μαρτίου 2016, ημερομηνία υπογραφής της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας (AIDA: 2017, 118).

Όσον αφορά τον προρρηθέντα «γεωγραφικό περιορισμό», πρέπει να σημειωθεί ότι οι πολίτες τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς που εισέρχονται στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης μετά την εφαρμογή της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας, τελούν σε καθεστώς περιορισμού της ελευθερίας τους εντός του Κέντρου, με απόφαση του Διοικητή του, η οποία εκδίδεται εντός τριών (3) ημερών από την είσοδό τους. Το χρονικό διάστημα του περιορισμού μπορεί να παραταθεί για επιπλέον χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τις 25 ημέρες εάν οι διαδικασίες υποδοχής και αναγνώρισης δεν έχουν ολοκληρωθεί, ο δε περιορισμός της ελευθερίας συνεπάγεται την απαγόρευση εξόδου από το Κ.Υ.Τ. και την παραμονή στους χώρους του σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις του κανονισμού λειτουργίας του<sup>161</sup>. Οι τελούντες υπό περιορισμό της ελευθερίας τους, παράλληλα με τα δικαιώματα που έχουν σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, μπορούν να προβάλουν και αντιρρήσεις κατά της απόφασης παράτασης του περιορισμού της ελευθερίας τους ενώπιον του Προέδρου ή του υπ' αυτού οριζόμενου Πρωτοδίκη του Διοικητικού Πρωτοδικείου, στην περιφέρεια του οποίου λειτουργεί το Κέντρο<sup>162</sup>. Λαμβάνοντας υπόψη ότι δεν επιτρέπεται στους νεοεισερχομένους να εγκαταλείψουν τα Κ.Υ.Τ., ο αποκαλούμενος «γεωγραφικός περιορισμός» ισοδυναμεί με *de facto* μέτρο κράτησης όλων των νεοαφικθέντων.

Το καλοκαίρι του 2016 και καθώς αυξάνονταν συνεχώς ο αριθμός των ατόμων με υποχρέωση να παραμείνουν στα νησιά λόγω της εφαρμογής της Συμφωνίας ΕΕ-

---

<sup>161</sup> Άρθρο 14 παρ.2 Ν.4375/2016

<sup>162</sup> Άρθρο 14 παρ.4 Ν.4375/2016

Τουρκίας, σχετική Εγκύκλιος της ΕΛ.ΑΣ που εκδόθηκε την 18.6.2016<sup>163</sup> προέβλεπε ότι σε περιπτώσεις αλλοδαπών που ενώ τους έχουν επιβληθεί εναλλακτικά της κράτησης μέτρα και αυτοί κατά την ελεύθερη παραμονή τους στο νησί επιδεικνύουν παραβατική συμπεριφορά, θα επανέρχεται το μέτρο της κράτησης και στην συνέχεια, σε συντρέχουσα περίπτωση θα μεταγόνται σε Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης της ενδοχώρας. Ομοίως, προέβλεπε πως, σε περίπτωση που για αλλοδαπό έχουν επιβληθεί εναλλακτικά της κράτησης μέτρα με τον όρο της μη αναχώρησης από το νησί που βρίσκεται και αυτός εντοπίζεται σε περιοχή της ενδοχώρας, τότε θα επαναφέρεται το μέτρο της κράτησης και θα καταβάλλεται προσπάθεια να επιστρέφεται στο νησί για κράτηση.

Στα τέλη του 2016, περίπου 2.000 άτομα παρέμεναν υπό κράτηση σε Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης στην ηπειρωτική χώρα, εξαιρουμένων των ατόμων που κρατούνταν στα νησιά και σε άλλες αστυνομικές εγκαταστάσεις στην ενδοχώρα. Ταυτόχρονα, όπως ανακοίνωσε το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής στις 28 Δεκεμβρίου 2016<sup>164</sup>, και περιγράφεται στο κοινό σχέδιο δράσης για την εφαρμογή της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας<sup>165</sup>, προβλέφθηκε η κατασκευή νέων κέντρων κράτησης στα νησιά με την υποστήριξη της ΕΕ "το συντομότερο δυνατό". Πράγματι με την υπ' αριθμ. 8038/23/22-ξε' από 7.2.2017 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ 322, τ.Β') ιδρύθηκε νέο Προαναχωρησιακό Κέντρο Κράτησης στην Κω, το οποίο όμως δεν έχει λειτουργήσει ακόμα.

Σύμφωνα με το αρθ.46παρ.9 του Ν.4375/2016 οι αιτούντες κρατούνται στους χώρους κράτησης που προβλέπονται στο αρθ. 31 του Ν. 3907/2011, το οποίο αναφέρεται στα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. που έχουν θεσπιστεί σύμφωνα με τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ (Οδηγία Επιστροφών). Συνεπώς, οι αιτούντες άσυλο κρατούνται στα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α. μαζί με υπηκόους τρίτων χωρών που βρίσκονται σε

---

<sup>163</sup> Εγκύκλιος Διαταγή Αρχηγείου ΕΛΑΣ 1604/16/1195968/18-6-2016 με θέμα «Διαχείριση παράτυπων αλλοδαπών στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, διαδικασίες Ασύλου-Υλοποίηση Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 (πραγματοποίηση επανεισδοχών στην Τουρκία)», διαθέσιμη σε <https://www.synigoros.gr/resources/docs/egkyklios-elas-ths-18-6-2016.pdf>

<sup>164</sup> Βλ. σχετικά Αρχική τοποθέτηση Υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής Γιάννη Μουζάλα σε συνέντευξη Τύπου για τις εξελίξεις στο προσφυγικό-μεταναστευτικό ζήτημα, διαθέσιμη σε <http://mindigital.gr/index.php/>

<sup>165</sup> European Commission, *Joint Action Plan on the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM(2016) 792, 8 December 2016, para 18

διαδικασίες απομάκρυνσης. Παρά το γεγονός ότι τα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α λειτουργούσαν από το 2012, επισήμως θεσπίστηκαν μέσω Κ.Υ.Α. τον Ιανουάριο του 2015<sup>166</sup>. Πλέον, ο αριθμός των ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α ανέρχεται σε έξι, που βρίσκονται στην Αμυγδαλέζα και στον Ταύρο Αττικής, στην Κόρινθο, στο Παρανέστι Δράμας, στην Ξάνθη, στο Φυλάκιο Ορεστιάδας και στη Λέσβο. Ο αριθμός των φιλοξενουμένων υπηκόων τρίτων χωρών που φιλοξενούνται στις εν λόγω δομές, στις 25.04.2017, ανέρχεται σε 2.078 άτομα<sup>167</sup> (αναλυτικά στοιχεία στο συνημμένο Παράρτημα 4).

Επισημαίνεται ότι τον τελευταίο χρόνο παρατηρείται μια εκ νέου μεταστροφή της κυβερνητικής πολιτικής σχετικά με τα κέντρα κράτησης, γεγονός που αντανακλάται και στις δηλώσεις αρμόδιων για το θέμα κυβερνητικών στελεχών, τα οποία τάσσονται υπέρ της λειτουργίας κέντρων κράτησης<sup>168</sup>. Η εκ νέου αυτή αλλαγή αποδίδεται στην αδυναμία επίδοσης και κοινοποίησης των απορριπτικών αποφάσεων επί αιτημάτων διεθνούς προστασίας, που καθιστά εν τέλει αδύνατη την υπαγωγή τους σε προγράμματα επιστροφών, αλλά και στην παρατηρούμενη αύξηση κρουσμάτων παραβατικής συμπεριφοράς εκ μέρους αλλοδαπών. Ταυτόχρονα έντονες είναι οι αντιδράσεις κατοίκων και τοπικών φορέων στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου που ζητούν την ύπαρξη κλειστών κέντρων κράτησης.

Τέλος, αναφορικά με τις συνθήκες κράτησης και διαβίωσης στα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α, πολλοί ανεξάρτητοι φορείς και αρχές έχουν εκφράσει τις ανησυχίες τους για την ακαταλληλότητα των εγκαταστάσεων και τις σοβαρές ελλείψεις στοιχειωδών συνθηκών διαβίωσης των διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών. Ο ΣτΠ σε σχετική έκθεσή<sup>169</sup> του αναφέρει ότι *«η καθυστέρηση επιμέρους διαγωνισμών σίτισης, πρόσληψης ψυχολόγων, διερμηνέων, κοινωνικών λειτουργών δημιουργεί αντίστοιχα*

---

<sup>166</sup> Κοινή Υπουργική Απόφαση 8038/23/22-1γ - ΦΕΚ 118/Β/21-1-2015 «Ίδρυση και λειτουργία Προαναχωρησιακών Κέντρων Κράτησης Αλλοδαπών και Κανονισμός Λειτουργίας αυτών».

<sup>167</sup> Στοιχεία που αντλήθηκαν από τον ιστότοπο Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών & Ενημέρωσης/Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακού Σχεδιασμού Μεταναστευτικής & Προσφυγικής Πολιτικής διαθέσιμα σε <http://mindigital.gr/index.php/-refugee-crisis/1198-25-04-2018>.

<sup>168</sup> Στα πλαίσια απάντησης επίκαιρης ερώτησης στη Βουλή ο αρμόδιος Υπουργός κ.Μουζάλας, μεταξύ άλλων, σημείωσε ότι «προϋπόθεση για να λειτουργήσει το άσυλο είναι η δημιουργία κλειστού κέντρου κράτησης μεταναστών. Καλούμαστε να ξαναδούμε, κάτω από καινούργια ωριμότητα, το ζήτημα». Ενδεικτικά βλ. <http://www.protothema.gr/politics/article/667364/mouzalas-kleista-kedra-kratisis-gia-na-leitourgisei-kalutera-to-asulo/> ή <http://mignatiou.com/2017/03/iper-ton-kliston-kentron-kratisis-etounton-asilou-tassete-tora-o-giannis-mouzalal/>

<sup>169</sup> Βλ. περισσότερα στην Ειδική Έκθεση 2015 ΣτΠ Επιστροφές Αλλοδαπών, διαθέσιμη σε <https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2015-14-allodapoi--2.pdf>



κενά που συνιστούν σοβαρές ελλείψεις στοιχειωδών συνθηκών διαβίωσης των διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών». Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (CPT) τονίζει πως «η αντίληψη περί της λειτουργίας των κέντρων προαναχώρησης έχει ακόμη και σήμερα ως γνώμονα την ασφάλεια, στο πλαίσιο της οποίας οι κρατούμενοι αντιμετωπίζονται εν πολλοίς ως ύποπτοι τέλεσης ποινικών αδικημάτων». Η Επιτροπή συστήνει «οι παράτυποι μετανάστες να κρατούνται σε ειδικά κέντρα που έχουν σχεδιασθεί για τον συγκεκριμένο σκοπό, τα οποία προσφέρουν υλικοτεχνικές συνθήκες και πρόγραμμα διαβίωσης αντίστοιχα με το νομικό τους καθεστώς και τα οποία είναι στελεχωμένα με προσωπικό που διαθέτει τα κατάλληλα προσόντα... Οι ελληνικές αρχές πρέπει επίσης να εγγυηθούν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση όσον αφορά την υγειονομική περίθαλψη και να καθιερώσουν ολοκληρωμένες διαδικασίες και προγράμματα εκπαίδευσης για να παρακολουθούν και να προλαμβάνουν αυτοτραυματισμούς και απόπειρες αυτοκτονιών»<sup>170</sup>. Ας σημειωθεί ωστόσο η αναγνώριση του ότι τα μέτρα που έλαβαν οι ελληνικές αρχές στις αρχές του 2015 όπως η θέσπιση εναλλακτικών προς την κράτηση δυνατοτήτων, ο περιορισμός της μέγιστης διάρκειας κράτησης στους έξι μήνες και η απελευθέρωση ευπαθών ομάδων, αιτούντων άσυλο και κρατούμενων μακράς διάρκειας, είχαν ως αποτέλεσμα τη θεαματική μείωση των ανθρώπων που κρατούνταν στα ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α.

---

<sup>170</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (CPT), Έκθεση προς την Ελληνική κυβέρνηση αναφορικά με την επίσκεψη που πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα από 14 έως 23 Απριλίου 2015, διαθέσιμη σε <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069667e>



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

### **Η διαμορφούμενη κατάσταση στην εποχή μας - Ο αντίκτυπος των διεθνών και ευρωπαϊκών πολιτικών εξελίξεων στη διαχείριση του μεταναστευτικού και προσφυγικού ζητήματος**

#### **6.1) Η κρίση στη Συρία και η εκτίναξη των μεταναστευτικών ροών προς την Ευρώπη**

Οι χώρες της Ευρώπης και ιδίως τα πλουσιότερα κράτη μέλη της ΕΕ στον ευρωπαϊκό βορρά αποτελούν τα τελευταία πενήντα χρόνια σταθερό προορισμό για μετανάστες και πρόσφυγες προερχόμενους από χώρες της Ασίας και της Αφρικής. Ως αποτέλεσμα, οι «δημοφιλείς» για τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς βόρειες ευρωπαϊκές χώρες, ανέπτυξαν και διαμόρφωσαν πολύ νωρίς πολιτικές για τη διαχείριση των μεταναστών και των αιτούντων διεθνούς προστασίας, ενώ έθεσαν σε επίπεδο ΕΕ το ζήτημα της δίκαιης κατανομής τους. Το θέμα επανήλθε στο προσκήνιο με έντονο τρόπο μετά την αποκαλούμενη «Αραβική Άνοιξη» και τις πολεμικές συρράξεις στη Μέση Ανατολή και τις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής. Η σταδιακή άνοδος των μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ, που είχε ξεκινήσει ήδη από το 2010, άρχισε να λαμβάνει ανησυχητικές διαστάσεις το 2014. Οι ροές αυτές έπληξαν κατά κύριο λόγο τα κράτη του ευρωπαϊκού νότου, πρωτίστως την Ιταλία και την Ελλάδα, ενώ διαχύθηκαν ως επί το πλείστον μέσα από τις μεταναστευτικές οδούς της Μεσογείου.

Το 2014 170.100 πρόσφυγες και μετανάστες έφτασαν παράτυπα μέσω θαλάσσης στην Ιταλία, αντιπροσωπεύοντας αύξηση της τάξης του 296% σε σύγκριση με το 2013 οπότε και οι ιταλικές αρχές κατέγραψαν 42.925 αφίξεις<sup>171</sup>. Το ίδιο έτος σταθερή αύξηση σημειώθηκε και στην Ελλάδα, με 43.518 αφίξεις από τα ελληνοτουρκικά θαλάσσια σύνορα, αριθμός αυξημένος κατά 280% σε σύγκριση με το 2013, οπότε και σημειώθηκαν 11.447 αφίξεις<sup>172</sup>. Οι αυξητικές αυτές τάσεις έλαβαν διαστάσεις σφοδρής προσφυγικής κρίσης για την Ευρώπη το 2015, με την

---

<sup>171</sup> Τα στοιχεία αντλήθηκαν από την ιστοσελίδα του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ) – International Organization for Migration (IOM) διαθέσιμα σε <http://www.iom.int/news/migrant-arrivals-sea-italy-top-170000-2014>

<sup>172</sup> Με βάση τα στοιχεία της ΕΛ.ΑΣ διαθέσιμα σε [http://www.astynomia.gr/images/stories//2014/statistics14/allod2014/statistics\\_all\\_2014\\_et.JPG](http://www.astynomia.gr/images/stories//2014/statistics14/allod2014/statistics_all_2014_et.JPG)

έκρηξη του αριθμού των παράτυπων αφίξεων να αφορά για το συγκεκριμένο έτος πρωτίστως την Ελλάδα και ακολούθως την Ιταλία. Εκτός όμως της εμφανούς ποσοτικής διαφοροποίησης των δεδομένων οι μικτές αυτές ροές είχαν και μια ουσιαστική ποιοτική διαφοροποίηση: άρχισαν να περιλαμβάνουν ολοένα και περισσότερους *prima facie* πρόσφυγες (Σπυροπούλου-Χριστόπουλος, 2016:19) καθώς οι εθνικότητες των ανθρώπων που εισέρχονταν παράτυπα κατείχαν υψηλά ποσοστά αναγνώρισης καθεστώτος διεθνούς προστασίας σε επίπεδο ΕΕ (Σύριοι, Ιρακινοί, Αφγανοί).

Οι πολεμικές συγκρούσεις στη Συρία, οι οποίες ξεκίνησαν το 2011, όξυναν ακόμη περισσότερο το υπάρχον πρόβλημα και δημιούργησαν συνθήκες έκτακτης ανάγκης για τα συστήματα υποδοχής των κρατών της νοτιοανατολικής Μεσογείου. Η συριακή κρίση γέννησε έναν τεράστιο αριθμό προσφύγων ο οποίος έβαινε αυξανόμενος για την περίοδο από το 2013 έως και τα μέσα του 2016 καθώς γενικεύονταν οι πολεμικές συγκρούσεις. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Υ.Α., τουλάχιστον μέχρι και τα μέσα του 2016, η συνεχιζόμενη κρίση στη Συρία εξακολουθούσε να αντιπροσωπεύει μια σημαντική αναλογία των πρόσφατα εκτοπισμένων προσφύγων σε παγκόσμια κλίμακα, με περισσότερους από τους μισούς νέους πρόσφυγες να διαφεύγουν εκτός της χώρας. Η Συρία παρέμεινε η μεγαλύτερη πηγή προέλευσης προσφύγων σε παγκόσμιο επίπεδο, αντιπροσωπεύοντας ένα αυξανόμενο ποσοστό στους παγκόσμιους προσφυγικούς πληθυσμούς. Σε σύγκριση με τα μέσα του 2013, όταν περίπου το 17% του αριθμού προσφύγων σε παγκόσμια κλίμακα ήταν Σύριοι, μέχρι τα μέσα του 2016 το ποσοστό αυτό σχεδόν διπλασιάστηκε στο 32% του συνόλου των προσφύγων. Έως εκείνη την χρονική στιγμή περισσότεροι από 5 εκατομμύρια Σύριοι είχαν εγκαταλείψει τη χώρα τους<sup>173</sup>.

Ως φυσικό επακόλουθο, οι χώρες που γειτνιάζουν με τη Συρία επηρεάστηκαν και εξακολουθούν να επηρεάζονται σημαντικά από την κατάσταση που επικρατεί σε αυτή και τις συναφείς πληθυσμιακές μετακινήσεις που προκαλεί. Ο αριθμός των καταγεγραμμένων Σύριων προσφύγων στην Τουρκία έφθασε τα 2,7 εκατομμύρια μέχρι τα μέσα του 2016, ενώ οι αντίστοιχοι αριθμοί Σύριων προσφύγων που

---

<sup>173</sup> Για περισσότερες πληροφορίες βλ. UNCHR The UN Refugee Agency, MID-YEAR TRENDS 2016, διαθέσιμο σε <http://enterprise.press/wp-content/uploads/2017/02/UNHCR-refugees-1H2016.pdf>.

φιλοξενούνταν στο Λίβανο (1 εκατ.), Ιορδανία (655.700), το Ιράκ (249.400) και την Αίγυπτο (117.200) παρέμειναν εξαιρετικά υψηλοί. Εκτός της άμεσα θιγόμενης περιοχής, η Γερμανία φιλοξενούσε 246.300 Σύριους πρόσφυγες έως τα μέσα του 2016, περισσότερο από το διπλάσιο του αριθμού (115.600) στις αρχές του ίδιου έτους, ενώ την ίδια περίοδο (μέσα του 2016) η Σουηδία φιλοξένησε επίσης 63.700 Σύριους πρόσφυγες<sup>174</sup>. Σύμφωνα με τα πλέον πρόσφατα στοιχεία της Υ.Α.<sup>175</sup>, οι καταγεγραμμένοι Σύριοι πρόσφυγες (σύνολο ατόμων ενδιαφέροντος UNCHR-total persons of concern) που φιλοξενούνταν στην άμεσα θιγόμενη περιοχή ανέρχονται σε 5.029.562 άτομα, εκ των οποίων 2.973.980 στην Τουρκία, 1.011.366 στον Λίβανο, 658.015 στην Ιορδανία, 236.772 στο Ιράκ, 120.154 στην Αίγυπτο και 29.275 σε χώρες της Βόρειας Αφρικής. Μόλις το 10% του συνολικού αριθμού των Σύριων προσφύγων φιλοξενούνται σε προσφυγικούς καταυλισμούς, ενώ το υπόλοιπο 90% (4.543.543) παραμένουν σε αστικές, περιαστικές και αγροτικές περιοχές στις προαναφερόμενες χώρες.

Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, από όλες τις χώρες, η Τουρκία εξακολουθεί να φιλοξενεί το μεγαλύτερο αριθμό Σύριων προσφύγων, με τον πληθυσμό αυτό να αυξάνεται από 2,5 εκατ. στα τέλη του 2015 σε 2,8 εκατ. στα μέσα του 2016. Ο αντίκτυπος της συριακής κρίσης στη γείτονα χώρα είναι ιδιαίτερα σημαντικός και είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι ενώ στα τέλη του 2011 η Τουρκία φιλοξένησε λιγότερους από 15.000 πρόσφυγες, εκ των οποίων περίπου 20 ήταν Σύριοι, στα μέσα του 2016, αντίθετα, οι Σύριοι αποτελούσαν τη συντριπτική πλειοψηφία του πληθυσμού των προσφύγων στην Τουρκία, αφού ανέρχονταν σε 2,8 εκατ., ακολουθούμενοι από 26.000 Ιρακινούς πρόσφυγες<sup>176</sup>. Βάσει των τελευταίων διαθέσιμων στοιχείων του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης<sup>177</sup> σήμερα στην

---

<sup>174</sup> Ο.π. υποσ.170, UNCHR The UN Refugee Agency, MID-YEAR TRENDS 2016

<sup>175</sup> Τα στοιχεία αντλήθηκαν από τον επίσημο ιστότοπο της UNCHR και το αντίστοιχο portal στο οποίο παραπέμπει, ήτοι Syria Regional Refugee Response/Inter-agency Information Sharing Portal, σύμφωνα δε με τον οργανισμό τα αναφερόμενα στην εν λόγω ιστοσελίδα στοιχεία ανανεώθηκαν τελευταία την 06.4.2017. Διαθέσιμα σε <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, τελευταία προσπέλαση 26.04.2017.

<sup>176</sup> Ο.π. υποσ.170, UNCHR The UN Refugee Agency, MID-YEAR TRENDS 2016

<sup>177</sup> Τα στοιχεία αντλήθηκαν από την ιστοσελίδα του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ) – International Organization for Migration (IOM) και αφορούν δεδομένα του μήνα Μαρτίου 2017, διαθέσιμα σε [http://migration.iom.int/docs/Sitrep%20Turkey%20\\_30-03.pdf](http://migration.iom.int/docs/Sitrep%20Turkey%20_30-03.pdf), τελευταία προσπέλαση 26.04.2017.

Τουρκία βρίσκονται περίπου 3,2 εκατ. αλλοδαποί υπήκοοι αιτούντες διεθνή προστασία. Οι περισσότεροι από αυτούς είναι Σύριοι (2.969.669 εκατ.), στους οποίους και έχει χορηγηθεί καθεστώς προσωρινής προστασίας, ενώ υπάρχει μια ακόμα μεγάλη ομάδα αλλοδαπών υπηκόων, αιτούντων ανθρωπιστική και διεθνή προστασία από την Τουρκία, που ανέρχεται στα 306.791 άτομα, διαφορετικών εθνικοτήτων, αλλά κυρίως από το Ιράκ, το Αφγανιστάν, το Ιράν και τη Σομαλία.

Η Τουρκία εφαρμόζει για τους 2.969.669 εκατ. Σύριους ένα καθεστώς προσωρινής προστασίας, δυνάμει του οποίου στους δικαιούχους χορηγείται δικαίωμα νόμιμης διαμονής ως και κάποιο επίπεδο πρόσβασης σε βασικά δικαιώματα και υπηρεσίες. Η συντριπτική πλειοψηφία των Σύριων (2.714.330), διαμένουν εκτός καταυλισμών, σε συνοριακές επαρχίες της τουρκικής επικράτειας, ενώ περίπου 255.339 φιλοξενούνται σε 22 καταυλισμούς προσφύγων που επίσης βρίσκονται πλησίον των συνόρων με τη Συρία. Παράλληλα, σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέιχαν οι αρμόδιες αρχές της Τουρκίας στον Δ.Ο.Μ., έως την 03.04.2017, 943 μετανάστες και πρόσφυγες επεστράφησαν στην Τουρκία από την Ελλάδα στα πλαίσια διαδικασιών επανεισδοχής δυνάμει της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας και 4.378 υπήκοοι Συρίας μετεγκαταστάθηκαν σε χώρες της ΕΕ βάσει των διαδικασιών one-to-one. Βέβαια, το ίδιο χρονικό διάστημα, επιπλέον 20.803 αλλοδαποί υπήκοοι εισήλθαν στην Τουρκία, εκ των οποίων οι 18.876 από τη Συρία<sup>178</sup> (βλ. αναλυτικά στοιχεία στο συνημμένο Παράρτημα 2).

Η Ευρώπη, όπως προαναφέρθηκε, δεν έμεινε ανεπηρέαστη από τις μεγάλες αυτές ανακατατάξεις. Ένα μεγάλο κύμα άρχισε να μετακινείται προς την Ευρώπη κυρίως μέσω της οδού της Ανατολικής Μεσογείου, η οποία λόγω της εγγύτητας των παραλιών της Τουρκίας με τα ελληνικά νησιά θεωρείται λιγότερο επικίνδυνη σε σχέση με αυτή της Κεντρικής Μεσογείου<sup>179</sup>. Μεταξύ Ιανουαρίου 2011 και Ιουνίου 2013 σχεδόν 14.000 Σύριοι διέσχισαν παράνομα τα σύνορα της ΕΕ και το 2012 σημειώθηκε μια αύξηση της τάξης του 389%. Το 2014, οι Σύριοι αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο των περίπου 220.000 αφίξεων δια θαλάσσης που σημειώθηκαν εντός του έτους.

---

<sup>178</sup> ο.π. υποσ. 174

<sup>179</sup> UNHCR-The UN Refugee Agency, Greece, UNHCR operational update, August 2015, διαθέσιμο σε <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GreeceOperational Update%232.pdf>

Το έτος 2015 αποτελεί το έτος κορύφωσης των προσφυγικών ροών και έχει αποκληθεί, έως σήμερα, με πολλά ονόματα: «χρονιά της προσφυγικής κρίσης», «έτος της μεγαλύτερης μετακίνησης πληθυσμών μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο» κ.ο.κ. Όποιο τίτλο και εάν επιλέξει κανείς, είναι αδιαμφισβήτητο ότι περισσότεροι από ένα εκατομμύριο άνθρωποι αναζήτησαν στην Ευρώπη ασφαλές καταφύγιο και την ελπίδα μιας καλύτερης ζωής (Σπυροπούλου-Χριστόπουλος, 2016:20). Πάνω από ένα εκατομμύριο άνθρωποι διέσχισαν τη Μεσόγειο, φτάνοντας στις χώρες της νότιας Ευρώπης μέσω θαλάσσης, με το 84% να προέρχεται από τις δέκα παγκοσμίως πιο «παραγωγικές», από πλευράς γένεσης προσφύγων, χώρες, συμπεριλαμβανομένων των Αφγανιστάν, Ιράκ και Συρίας. Η πλειοψηφία των νέων αφίξεων-τουλάχιστον 850.000- διήλθαν το Αιγαίο Πέλαγος, ξεκινώντας από την Τουρκία και φτάνοντας στην Ελλάδα.<sup>180</sup>

Ο συνολικός καταγεγραμμένος αριθμός αφίξεων στην Ευρώπη μέχρι τα τέλη Δεκεμβρίου 2016 ανέρχεται σε 387.739 αλλοδαπούς, εκ των οποίων 363.401 μέσω θαλάσσης, που συνιστά μια εντυπωσιακή μείωση σε σχέση με τις 1.046.599 αφίξεις που καταγράφηκαν το 2015. Η μείωση του αριθμού των αφίξεων μπορεί να παρατηρηθεί σε όλες τις χώρες που αντιμετώπισαν την πλειονότητα των αφίξεων το 2015. Στην Ελλάδα το 2016 καταγράφηκαν 176.906 αφίξεις εν συγκρίσει με τις 857.363 που καταγράφηκαν το 2015, ενώ η Ιταλία σημείωσε ελαφρά αύξηση (16%) στον αριθμό των αφίξεων από 155.842 καταγεγραμμένες αφίξεις το 2015 σε 181.436 το 2016<sup>181, 182</sup> (βλ. αναλυτικά στοιχεία στο συνημμένο Παράρτημα 1).

Οι πολιτικές εξελίξεις που έλαβαν χώρα εντός του 2016 είχαν σημαντικό αντίκτυπο στις ροές προς την Ευρώπη κατά το ίδιο έτος. Η Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18 Μαρτίου 2016 επέφερε μια σχετική στασιμότητα στις μεταναστευτικές ροές μέσω της ανατολικής Μεσογείου και της διαδρομής των Δυτικών Βαλκανίων, οι οποίες

---

<sup>180</sup> UNHCR-The UN Refugee Agency, Global Report 2015 – Europe regional summary, 1 Jun 2016, διαθέσιμο σε <http://www.unhcr.org/publications/fundraising/574ed7b24/unhcr-global-report-2015-europe-regional-summary.html>

<sup>181</sup> Τα στοιχεία αντλήθηκαν από την ιστοσελίδα του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ) – International Organization for Migration (IOM), διαθέσιμα σε [http://migration.iom.int/docs/2016\\_Flows\\_to\\_Europe\\_Overview.pdf](http://migration.iom.int/docs/2016_Flows_to_Europe_Overview.pdf), τελευταία προσπέλαση 26.04.2017

<sup>182</sup> Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛ.ΑΣ οι συλληφθέντες μη νόμιμοι αλλοδαποί για παράνομη είσοδο και παραμονή από αστυνομικές και λιμενικές αρχές της χώρας ανέρχονται σε 911.471 το έτος 2015 και 204.820 το 2016. Διαθέσιμα σε [http://www.astynomia.gr/images/stories//2016/statistics16/allodapwn/12\\_statistics\\_all\\_2016\\_all.png](http://www.astynomia.gr/images/stories//2016/statistics16/allodapwn/12_statistics_all_2016_all.png)

μετατοπίστηκαν-κατευθύνθηκαν στην Ιταλία όπου οι αφίξεις αυξήθηκαν σημαντικά από τον Απρίλιο έως τον Μάιο, από 9.146 σε 19.925, σημειώνοντας αύξηση της τάξης του 118%. Παρόμοια αύξηση είχε παρατηρηθεί κατά την ίδια περίοδο το 2015, όταν οι αφίξεις αυξήθηκαν κατά 604%, από τις 2.283 τον Μάρτιο σε 16.063 τον Απρίλιο. Εκτός από τις πολιτικές αλλαγές, αυτή η αύξηση στις αφίξεις το 2016 πιθανόν να σχετίζεται και με τη βελτίωση των καιρικών συνθηκών που δημιούργησαν ευνοϊκότερους όρους μετακίνησης. Στην Ελλάδα, κατά την ίδια περίοδο, σημειώθηκε σημαντική πτώση στις αφίξεις μετά τον Μάρτιο, οπότε και καταγράφηκαν 27.123 αφίξεις, σε σύγκριση με τις 3.934 αφίξεις που αναφέρθηκαν τον Απρίλιο. Αυτό αντιπροσωπεύει μια δραστική αντίθεση σε σχέση με την ίδια περίοδο το 2015, οπότε και αντιθέτως είχε σημειωθεί αύξηση από 6.785 αφίξεις το Μάρτιο σε 12.029 τον Απρίλιο<sup>183</sup>.

Όσον αφορά τη διαδρομή των Δυτικών Βαλκανίων, οι αφίξεις στην Ουγγαρία μειώθηκαν κατά 95% λόγω των κανονισμών που εφαρμόστηκαν στα σύνορα του εν λόγω κράτους στις 5 Ιουλίου 2016. Σύμφωνα με τη νομοθεσία που θεσπίστηκε από τις αρχές της χώρας, όλοι οι παράνομοι μετανάστες που εντοπίζονται εντός μιας ζώνης οκτώ χιλιομέτρων από τα σύνορα, θα συνοδεύονται στην πλησιέστερη συνοριακή πύλη εισόδου της χώρας, όπου και θα ενημερώνονται για την πλησιέστερη ζώνη διέλευσης(transit zone) στην οποία μπορούν να υποβάλουν αίτηση ασύλου. Επιπλέον, οι ουγγρικές αρχές θέσπισαν μια περιορισμένη ποσόστωση εισόδου που ανέρχεται σε 20 εγγραφές ημερησίως (10 εγγραφές ανά ζώνη διέλευσης στις 2 συνολικά διατιθέμενες), γεγονός που σημαίνει ότι δέχονται το ανώτερο 20 αιτήσεις ασύλου ανά ημέρα. Συνεπώς, από τον Ιανουάριο έως τον Ιούλιο του 2016, καταγράφηκαν 17.550 νέες αφίξεις στην Ουγγαρία, έναντι των 1.118 για το διάστημα από Ιούλιο έως Δεκέμβριο, οπότε και τέθηκε σε εφαρμογή το προεκτεθέν νομοθετικό πλαίσιο, σημειώνοντας μείωση κατά 94%<sup>184</sup>.

Σχετικά με την υπηκοότητα των ατόμων που συνθέτουν τις μεταναστευτικές ροές το 2016, ο αριθμός των μεταναστών από τη Συρία, το Ιράκ και το Αφγανιστάν μειώνεται, ενώ αυξήθηκε ο αριθμός των μεταναστών υπηκόων χωρών της Αφρικής, ιδίως των υπηκόων Νιγηρίας και Ερυθραίας. Μετά την εφαρμογή της Συμφωνίας

---

<sup>183</sup> ο.π. υποσ. 178

<sup>184</sup> ο.π. υποσ. 178



ΕΕ-Τουρκίας, στα τέλη Μαΐου, οι μετανάστες από τη Συρία, το Ιράκ και το Αφγανιστάν αποτελούσαν το 68,5% των αφίξεων, αλλά έως τα τέλη Δεκεμβρίου, ο αριθμός αυτός μειώθηκε μόλις στο 41%, με ένα αυξανόμενο ποσοστό αφίξεων να καταλαμβάνεται από υπηκόους Νιγηρίας (10%) και Ερυθραίας (6%). Η κατανομή αυτή όμως ποικίλλει ανάλογα με τη χώρα της πρώτης άφιξης. Έτσι, ενώ η Ελλάδα υποδέχτηκε περισσότερους μετανάστες από τη Συρία (45%), το Αφγανιστάν (23%) και το Ιράκ (15%), η Ιταλία απορρόφησε μια πολύ μεγαλύτερη ποικιλία εθνικοτήτων, και συγκεκριμένα από τη Νιγηρία (20%), την Ερυθραία (11%), τη Γκάμπια (6%), καθώς και άλλες χώρες<sup>185</sup>.

Για το τρέχον έτος 2017, σύμφωνα με τα στοιχεία του Δ.Ο.Μ., κατά το χρονικό διάστημα έως και την 23 Απριλίου 2017, έλαβαν χώρα 43.943 αφίξεις σε χώρες της Ευρώπης, εκ των οποίων οι 43.204 μέσω θαλάσσης. Οι 36.936 αφίξεις πραγματοποιήθηκαν στην επικράτεια της Ιταλίας, ενώ 5.282 και 1.510 στην Ελλάδα και στην Ισπανία, αντίστοιχα<sup>186</sup>. Οι κύριες εθνικότητες που συνθέτουν τις αφίξεις του 2017 διαφοροποιούνται ανάλογα με την χώρα υποδοχής. Οι ροές προς την Ιταλία, η οποία φαίνεται ότι επωμίζεται το βάρος των μεταναστευτικών ροών κατά την τρέχουσα περίοδο, αποτελούνται κυρίως από υπηκόους Γουινέας, Νιγηρίας, Μπαγκλαντές, Ακτής Ελεφαντοστού και Γκάμπια, ήτοι κατά βάση χώρες της Αφρικής. Στην χώρα μας, με βάση τα διατιθέμενα από την ΕΛ.ΑΣ στοιχεία, οι συλληφθέντες μη νόμιμοι αλλοδαποί από αστυνομικές και λιμενικές αρχές της χώρας κατά το Α' τρίμηνο του 2017 ανέρχονται στους 10.583, έναντι του αριθμού των 161.296 το κατά το Α' τρίμηνο του 2016, κυρίως δε πρόκειται για υπηκόους Αλβανίας, Συρίας, Πακιστάν ενώ έπονται σε μικρότερα ποσοστά υπήκοοι Αφγανιστάν και Αλγερίας<sup>187</sup> (βλ. αναλυτικά στοιχεία στο συνημμένο Παράρτημα 4).

---

<sup>185</sup> ο.π. υποσ. 178

<sup>186</sup> Τα στοιχεία αντλήθηκαν από την ιστοσελίδα του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ) – International Organization for Migration (IOM) και αφορούν δεδομένα ανανεωμένα έως την 23.4.2017, διαθέσιμα <http://migration.iom.int/europe/>, τελευταία προσπέλαση 26.04.2017

<sup>187</sup> Τα στοιχεία αντλήθηκαν από τον επίσημο ιστότοπο της ΕΛ.ΑΣ, διαθέσιμα σε [http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo\\_content&lang=%27..%27&perform=view&id=70776&Itemid=1240&lang=](http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&lang=%27..%27&perform=view&id=70776&Itemid=1240&lang=)

### **6.1.1) Ο αντίκτυπος των πρωτοφανών μεταναστευτικών ροών στο ΚΕΣΑ και στα εθνικά συστήματα ασύλου**

Η έκρηξη των προσφυγικών ροών που τροφοδότησε η συριακή κρίση αντικατοπτρίζεται στην εντυπωσιακή αύξηση των αιτημάτων ασύλου στα κράτη μέλη της ΕΕ μετά το 2012. Από απόψεως στατιστικών δεδομένων, έχοντας κορυφωθεί το έτος 1992 (672.000 αιτήσεις ασύλου στην τότε ΕΕ των 15 κρατών-μελών) όταν τα κράτη μέλη της ΕΕ υποδέχτηκαν πολλούς αιτούντες άσυλο από την πρώην Γιουγκοσλαβία και ξανά το 2001 (424.000 αιτήσεις στην ΕΕ των 27 ΚΜ), ο αριθμός αιτήσεων ασύλου στο πλαίσιο της ΕΕ των 27 ΚΜ υποχώρησε μόλις κάτω από 200.000 το 2006<sup>188</sup>. Εστιάζοντας μόνο στις αιτήσεις των πολιτών τρίτων χωρών, γίνεται αντιληπτό ότι σημειώθηκε μια σταδιακή αύξηση του αριθμού των αιτήσεων ασύλου στην ΕΕ των 27, και μετέπειτα στην ΕΕ των 28 ΚΜ, έως το 2012. Έκτοτε, ο αριθμός των αιτούντων άσυλο αυξήθηκε με ταχύτερο ρυθμό, με 431.000 αιτήσεις το 2013, 627.000 το 2014 και περίπου 1,3 εκατομμύρια τα έτη 2015 και 2016. Ως εκ τούτου, ο αριθμός αιτήσεων ασύλου στην ΕΕ το 2015 και το 2016 ήταν περίπου διπλάσιος από τον αριθμό που καταγράφηκε κατά την προηγούμενη κορύφωση του 1992<sup>189</sup>.

Με βάση τα στατιστικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) σχετικά με τις αιτήσεις ασύλου στην ΕΕ, το 2012 οι Σύριοι που υπέβαλαν αίτηση ασύλου σε κράτη-μέλη της ΕΕ έφτασαν τους 24.110 σημειώνοντας αύξηση 206% σε σχέση με το 2011<sup>190</sup>. Το 2013 ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου στα κράτη μέλη από Σύριους πολίτες αυξήθηκε περαιτέρω κατά 109% σε σχέση με το 2012 και κατέστησε την Συρία την πρώτη χώρα προέλευσης των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη<sup>191</sup>. Το 2014 οι αιτήσεις ασύλου από Σύριους ανήλθαν σε 128.020 σημειώνοντας μια αύξηση 143% σε σχέση με το 2013,

---

<sup>188</sup> Eurostat, Statistics Explained, Asylum Statistics, Data extracted on 13 March and 24 April 2017, διαθέσιμο σε [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics), τελευταία προσπέλαση 26.4.2017

<sup>189</sup> ο.π. υποσ. 185

<sup>190</sup> European Asylum Support Office, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012, 2013, διαθέσιμο σε [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO\\_AnnualReport%202012.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO_AnnualReport%202012.pdf)

<sup>191</sup> European Asylum Support Office, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2013, July 2014, διαθέσιμο σε <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Annual%20Report%202013.pdf>

συνιστώντας τον υψηλότερο αριθμό αιτούντων από οποιαδήποτε άλλη χώρα προέλευσης από το 2008, οπότε και καταγράφονται επίσημα τα στοιχεία αυτά, αντιπροσωπεύοντας παράλληλα το 19% του συνόλου των αιτήσεων στην ΕΕ<sup>192</sup>.

Το έτος 2015, όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί έτος ρεκόρ για το άσυλο στην ΕΕ, καθώς τα ποσοστά των αιτήσεων ασύλου εκτινάχτηκαν στα υψηλότερα ιστορικά επίπεδα. Συνολικά καταγράφηκαν 1.392.155 αιτήματα διεθνούς προστασίας στις χώρες της ΕΕ, αυξημένα κατά 110% σε σχέση με το 2014, ενώ ο αριθμός των αιτήσεων από Σύριους άγγιξε τις 383.710, τριπλασιαζόμενος συγκριτικά με αυτόν του προηγούμενου έτους. Τα αιτήματα από υπηκόους χωρών των δυτικών Βαλκανίων ακολουθούσαν ανερχόμενα σε 201.405, κυρίως από υπηκόους Κοσόβου και Αλβανίας, ενώ το Αφγανιστάν παρέμεινε μια από τις κύριες χώρες καταγωγής των αιτούντων και το 2015 με 196.170 αιτήσεις (αύξηση 359% σε σχέση με το 2014) εκ των οποίων το 25% (49.495) προέρχονταν από ασυνόδευτους ανήλικους. Κύριες χώρες υποδοχής ήταν η Γερμανία, λαμβάνοντας το 34% των αιτούντων, η Ουγγαρία, η Σουηδία, η Αυστρία και η Ιταλία. Το ποσοστό αναγνώρισης καθεστώτος διεθνούς προστασίας το 2015 διαμορφώθηκε στο 53%, δηλαδή έξι εκατοστιαίες μονάδες υψηλότερο σε σχέση με αυτό του 2014 (47%) και δεκαοκτώ μονάδες υψηλότερο με αυτό του 2013. Αυτή η αύξηση του ποσοστού αναγνώρισης οφειλόταν κυρίως στην αύξηση των υποβληθέντων αιτημάτων και των αποφάσεων που ελήφθησαν για εθνικότητες με αρκετά σαφείς λόγους για χορήγηση ασύλου και συνεπώς με υψηλά ποσοστά αναγνώρισης όπως οι προερχόμενοι από Συρία, Ερυθραία και Ιράκ<sup>193</sup>.

Ομοίως και το 2016, παρά τον χαμηλότερο αριθμό αιτημάτων σε σχέση με το προηγούμενο έτος, στα κράτη της ΕΕ καταγράφηκαν 1.236.325 αιτήματα διεθνούς προστασίας, παραμένοντας στα υψηλότερα επίπεδα των τελευταίων ετών. Αναφορικά με τις κύριες χώρες καταγωγής των αιτούντων η Συρία παρέμεινε για τρίτη συνεχόμενη χρονιά στην κορυφή με 319.991 αιτήσεις να κατατίθενται από

---

<sup>192</sup> European Asylum Support Office, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014, July 2015, διαθέσιμο σε <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Annual-Report-2014.pdf>

<sup>193</sup> European Asylum Support Office, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015, 2016, διαθέσιμο σε [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN\\_%20Annual%20Report%202015\\_1.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf)

υπηκόους Συρίας, ενώ έπονταν το Αφγανιστάν, Ιράκ, Πακιστάν, Νιγηρία, Ιράν και Ερυθραία. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός πως το 2016 εκδόθηκαν συνολικά 1.130.110 αποφάσεις σε α' βαθμό, ποσοστό 87% μεγαλύτερο σε σχέση με το 2015, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων αφορούσε Σύριους αιτούντες (412.308), εξ' αυτών δε το 98% είχε θετικό αποτέλεσμα καθώς σε ποσοστό 54% χορηγήθηκε καθεστώς πρόσφυγα και στο υπόλοιπο 46% καθεστώς επικουρικής προστασίας<sup>194</sup>.

Τέλος, μειούμενα βαίνουν τα ποσοστά κατά το πρώτο δίμηνο του 2017, αφού συνολικά έχουν κατατεθεί 120.733 αιτήματα διεθνούς προστασίας, με τους υπηκόους Συρίας να κατέχουν και πάλι την «μερίδα του λέοντος», ακολουθούμενοι από αυτούς του Αφγανιστάν και της Νιγηρίας<sup>195</sup>.

### **6.1.2) Μια κρίση μέσα στην κρίση: η ανθρωπιστική διάσταση της εκτίναξης των προσφυγικών ροών**

Οι πολιτικές αυστηρής επιτήρησης των χερσαίων συνόρων κατέστησαν τις οδούς της Κεντρικής και της Ανατολικής Μεσογείου τις σημαντικότερες προσφυγικές διόδους προς την Ευρώπη. Η είσοδος των προσφύγων στην Ευρώπη μέσω θαλάσσης είχε και εξακολουθεί να έχει, βέβαια, ένα δραματικό ανθρώπινο κόστος. Μόνο το 2014 ο αριθμός των ανθρώπων που έχασαν τη ζωή τους στη Μεσόγειο ανέρχεται σε 3.500. Η συνέχεια δυστυχώς αποδείχτηκε πολύ χειρότερη καθώς το 2015 ο αριθμός των νεκρών και αγνοουμένων ανήλθε στους 3.777, ενώ το 2016 αποδείχτηκε το πλέον «φονικό» αφού καταγράφηκαν 5.082 νεκροί ή αγνοούμενοι<sup>196</sup>. Τα δεδομένα αυτά αντιπροσωπεύουν ένα μεγάλο ποσοστό ανθρώπινων απωλειών προσφύγων και μεταναστών σε όλο τον κόσμο και καθιστούν την οδό της Μεσογείου έναν από τους πιο επικίνδυνους μεταναστευτικούς δρόμους παγκοσμίως. Από την αρχή του 2017 μέχρι τις 25 Απριλίου ο αριθμός των

---

<sup>194</sup> European Asylum Support Office, Latest Asylum Trends, Overview of Asylum Trends for 2016, διαθέσιμο σε <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Latest%20Asylum%20Trends%20Overview%202016%20final.pdf>.

<sup>195</sup> European Asylum Support Office, Latest Asylum Trends, January – February 2017, διαθέσιμα σε <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>.

<sup>196</sup> Τα στοιχεία αντλήθηκαν από την ιστοσελίδα του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ) – International Organization for Migration (IOM), διαθέσιμα σε [http://migration.iom.int/docs/2016\\_Flows\\_to\\_Europe\\_Overview.pdf](http://migration.iom.int/docs/2016_Flows_to_Europe_Overview.pdf), τελευταία προσπέλαση 26.04.2017.

ανθρώπινων απωλειών εκτιμάται στους 1.092<sup>197</sup> προοιωνίζοντας δυσάρεστες εξελίξεις και για το τρέχον έτος.

## **6.2) Η επίδραση της προσφυγικής κρίσης στη λήψη πολιτικών αποφάσεων**

### **- Μια αμφίδρομη σχέση**

Η ανάγκη κοινής αντιμετώπισης της κατάστασης έκτακτης ανάγκης στο προσφυγικό ζήτημα, με επίκεντρο το πρόβλημα της κατανομής του βάρους μεταξύ των χωρών, πυροδότησε έναν έντονο διάλογο μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Οι τρόποι αντιμετώπισης της προϋπέθεταν ανακατανομή του βάρους που είχε επιβληθεί από το σύστημα του Δουβλίνου στα κράτη σε δικαιότερη βάση, με έναν οργανωμένο τρόπο. Ωστόσο, η ιδέα της ανάληψης ευθύνης υποδοχής και ένταξης ενός μεγάλου αριθμού προσφύγων συνάντησε τη σφοδρή αντίδραση πολλών κρατών μελών. Η άποψη που αναδεικνύει το προσφυγικό ζήτημα ως ζήτημα ασφάλειας και αντιλαμβάνεται τους πρόσφυγες ως απειλή για την χώρα άρχισε να κυριαρχεί στον δημόσιο λόγο αναθερμαίνοντας τα ξενοφοβικά αισθήματα της κοινής γνώμης (Lahav, 2004: 1151). Επιπλέον, η οικονομική κρίση όξυνε τα ξενοφοβικά αντανακλαστικά των ευρωπαϊκών κοινωνιών, μεγάλο μέρος των οποίων θεωρεί ότι οι πρόσφυγες αυξάνουν τα φορολογικά τους βάρη και ευθύνονται για το φαινόμενο της ανεργίας (Hatton, 2015). Ήδη, πριν το ξέσπασμα της προσφυγικής κρίσης, παρατηρούνταν πανευρωπαϊκά η άνοδος των ακροδεξιών κομμάτων και των αντιισλαμικών κινημάτων τα οποία έθεταν το μεταναστευτικό και προσφυγικό ζήτημα ως κεντρικό πολιτικό διακύβευμα (Hatton, 2015) & (Lahav, 2004: 1151). Έτσι, η κοινή γνώμη ήταν αρνητικά διατεθειμένη προς οποιαδήποτε πολιτική που θα απαιτούσε όχι απλά την υποδοχή αλλά και την ένταξη πολιτών τρίτων χωρών στο έδαφός τους.

Τα προαναφερόμενα δεδομένα και κυρίως η διόγκωση των προσφυγικών ροών τα έτη 2015 και 2016, αλλά και οι ασφυκτικές συνθήκες που δημιούργησαν ιδίως στις χώρες του ευρωπαϊκού νότου (Ελλάδα, Ιταλία) υπαγόρευσαν την ανάληψη πολιτικών πρωτοβουλιών εκ μέρους της ΕΕ, που συμπεριέλαβαν όμως και κράτη εκτός ΕΕ ακόμα και εκτός ευρωπαϊκού εδάφους όπως η Τουρκία. Οι πολιτικές ζυμώσεις που επακολούθησαν επισφραγίστηκαν με τη λήψη αντίστοιχων πολιτικών

---

<sup>197</sup> Τα στοιχεία αντλήθηκαν από την ιστοσελίδα του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ) – International Organization for Migration (IOM), διαθέσιμα σε <http://migration.iom.int>.

αποφάσεων, στις οποίες κυριάρχησαν: α) Η υλοποίηση του έκτακτου προγράμματος μετεγκατάστασης που υιοθετήθηκε τον Σεπτέμβριο του 2015 καθώς και του προγράμματος επανεγκατάστασης της 20<sup>ης</sup> Ιουλίου 2015, β) Η διακοπή της ροής των μεταναστών-προσφύγων μέσω της διαδρομής των δυτικών Βαλκανίων (σφράγισμα «βαλκανικού διαδρόμου») που αποφασίστηκε στη Σύνοδο Κορυφής της ΕΕ την 7 Μαρτίου 2016 & γ) Η Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18 Μαρτίου 2016.

### **6.2.1) Το πρόγραμμα μετεγκατάστασης (relocation) της ΕΕ**

Το προσωρινό πρόγραμμα επείγουσας μετεγκατάστασης θεσπίστηκε τον Σεπτέμβριο του 2015 με δύο αποφάσεις του Συμβουλίου, με τις οποίες τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να μετεγκαταστήσουν άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας από την Ιταλία και την Ελλάδα. Με την υιοθέτηση των Αποφάσεων (ΕΕ) 2015/1523 και (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου της 14.9.2015 και 22.9.2015<sup>198</sup>, αντίστοιχα, αποφασίστηκε η μετεγκατάσταση (relocation) συνολικά 160.000<sup>199</sup> αιτούντων η οποία εντάσσεται στη λογική της μετεγκατάστασης ενός αριθμού προσφύγων από τα ευάλωτα κράτη πρώτης εισόδου προς τα υπόλοιπα με έναν οργανωμένο τρόπο<sup>200</sup>.

Βασικές παραδοχές της πολιτικής μετεγκατάστασης είναι ότι η πιο προφανής μέθοδος για να αμβλυνθούν οι ανισοροπίες στην κατανομή των αιτούντων άσυλο είναι η δικαιότερη κατανομή των ανθρώπων (people sharing) καθώς και ότι ένας

---

<sup>198</sup> Πρόκειται για την Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου 2015 «για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας», καθώς και για την ομότιτλη Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου της 22ης Σεπτεμβρίου 2015.

<sup>199</sup> Η απόφαση της 14.9.2015 βασιζόμενη σε στατιστικά στοιχεία του 2014 καθόρισε την μετεγκατάσταση ενός πολύ μικρού αριθμού αιτούντων, συγκριτικά με το μέγεθος των προσφυγικών κυμάτων που δέχτηκαν και συνέχισαν να δέχονται η Ιταλία και η Ελλάδα, ήτοι 40.000 (24.000 από Ιταλία & 16.000 από Ελλάδα). Κατόπιν της γνώμης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 17.9.2015 και με βάση τα στατιστικά στοιχεία για τις προσφυγικές ροές του πρώτου εξαμήνου του 2015, η απόφαση της 22.9.2015 θέσπισε ένα προσωρινό και έκτακτο μηχανισμό μετεγκατάστασης από την Ιταλία και την Ελλάδα για επιπλέον 120.000 πρόσωπα (15.600 από Ιταλία, 50.400 από Ελλάδα, καθώς και 54.000 μετά την 16.9.2016 και από τις 2 χώρες με δυνατότητα όμως αναπροσαρμογής) με σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας, επικαιροποιώντας τις ανάγκες μετεγκατάστασης για την ανακούφιση των κρατών πρώτης γραμμής.

<sup>200</sup> Σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 2εδ. ε' των εν λόγω Αποφάσεων του Συμβουλίου, «μετεγκατάσταση» είναι η μεταφορά του αιτούντος από το έδαφος του κράτους μέλους, το οποίο τα κριτήρια που καθορίζονται στο κεφάλαιο ΙΙΙ του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 υποδεικνύουν ως υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησής του για διεθνή προστασία, στο έδαφος του κράτους μέλους μετεγκατάστασης.

μηχανισμός δίκαιης κατανομής του φορτίου της εξέτασης των αιτήσεων ασύλου προϋποθέτει ποσοτώσεις στον καταμερισμό των ευθυνών των κρατών-μελών. Στο Προοίμιο της απόφασης του Συμβουλίου τονίζεται ρητά ότι τα μέτρα που θεσπίστηκαν υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας έχουν προσωρινό χαρακτήρα, στοχεύοντας στην αντιμετώπιση των έκτακτων περιστάσεων που δημιούργησε η αιφνίδια εισροή υπηκόων τρίτων χωρών και αποτελούν παρέκκλιση από τα ιεραρχημένα κριτήρια καθορισμού του υπεύθυνου κράτους που προβλέπονται στον Κανονισμό Δουβλίνο III, ο οποίος κατά τα λοιπά εξακολουθεί να ισχύει. Παράλληλα υπογραμμίζεται ο έκτακτος και στοχευμένος χαρακτήρας της πολιτικής μετεγκατάστασης, που συνεπώς δεν συνιστά μια μόνιμη δεσμευτική ανακατανομή των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών. Επιπλέον επισημαίνεται ότι η Ιταλία και η Ελλάδα θα πρέπει ταυτόχρονα να διαμορφώσουν τις δομικές λύσεις που θα οδηγήσουν στην αντιμετώπιση των εξαιρετικών πιέσεων τις οποίες δέχονται τα συστήματα ασύλου και μετανάστευσης και να προχωρήσουν στις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις σε αυτά.

Το πεδίο εφαρμογής των αποφάσεων καλύπτει τους αιτούντες οι οποίοι έχουν καταθέσει τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας στην Ιταλία ή την Ελλάδα<sup>201</sup> και για τους οποίους θα ήταν άλλως υπεύθυνες αυτές βάσει των κριτηρίων για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο, σύμφωνα με όσα ορίζονται στον Κανονισμό Δουβλίνο III. Η μετεγκατάσταση αφορά μόνο τους αιτούντες που ανήκουν σε εθνικότητες για τις οποίες το ποσοστό των αποφάσεων για τη χορήγηση διεθνούς προστασίας μεταξύ των πρωτοβάθμιων αποφάσεων που εκδίδονται επί των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα επικαιροποιημένα τριμηνιαία στοιχεία της Eurostat σε ενωσιακό επίπεδο, ανέρχεται σε 75% ή είναι υψηλότερο. Ο εν λόγω περιορισμός θεσπίστηκε, σύμφωνα με την παράγραφο 20 του Προοιμίου, για να αποτρέψει, στον μέγιστο δυνατό βαθμό, τους αιτούντες που ενδέχεται να λάβουν αρνητική απόφαση στο θέμα της αίτησής τους να μετεγκατασταθούν σε κάποιο άλλο κράτος μέλος με

---

<sup>201</sup> Ειδικότερα η Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 εφαρμόζεται σε πρόσωπα που φθάνουν στο έδαφος της Ιταλίας και της Ελλάδας από τις 16 Σεπτεμβρίου 2015 έως τις 17 Σεπτεμβρίου 2017 καθώς και στους αιτούντες που έφθασαν στο έδαφός τους μετά από τις 15 Αυγούστου 2015. Η επικαιροποιημένη (ΕΕ) 2015/1601 εφαρμόζεται αντιστοίχως σε πρόσωπα που φθάνουν στις ανωτέρω χώρες από 25 Σεπτεμβρίου 2015 έως τις 26 Σεπτεμβρίου 2017, καθώς και στους αιτούντες που έφθασαν στο έδαφός τους από τις 24 Μαρτίου 2015 και μετά.

αποτέλεσμα, επομένως, την αδικαιολόγητη παράταση της παραμονής τους στην ΕΕ.

Ως προς τη διαδικασία της μετεγκατάστασης, στην οποία ιδιαίτερο ρόλο καλείται να διαδραματίσει η EASO, τα κράτη μέλη<sup>202</sup> υποδεικνύουν, σε τακτά διαστήματα και οπωσδήποτε ανά τρίμηνο, τον αριθμό των αιτούντων που μπορούν να μετεγκατασταθούν στο έδαφός τους, και παρέχουν κάθε άλλη σχετική πληροφορία. Από την πλευρά τους η Ιταλία και η Ελλάδα προσδιορίζουν τους μεμονωμένους αιτούντες που θα μπορούσαν να μετεγκατασταθούν στα άλλα κράτη μέλη δίνοντας προτεραιότητα σε ευάλωτους αιτούντες και μετά την έγκριση του κράτους μέλους μετεγκατάστασης, λαμβάνουν το συντομότερο δυνατό την απόφαση μετεγκατάστασης, και ενημερώνουν τον αιτούντα. Η μη έγκριση από το κράτος μέλος της μετεγκατάστασης αιτιολογείται μόνο αν συντρέχουν εύλογοι λόγοι να θεωρηθεί ο αιτών κίνδυνος για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη. Αν η διαδικασία δεν περατωθεί εντός δύο μηνών από τη στιγμή της υπόδειξης εκ μέρους του κράτους μέλους μετεγκατάστασης, ή δεν συμφωνηθεί παράταση της προθεσμίας για περαιτέρω διάστημα η Ιταλία και η Ελλάδα παραμένουν υπεύθυνες για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας.

Η πρακτική εφαρμογή και λειτουργία του ευρωπαϊκού μηχανισμού κατανομής των αιτούντων στα κράτη μέλη ήρθε αντιμέτωπη με μια σειρά δυσκολίες, οι οποίες αφορούν κυρίως στα ευάλωτα κράτη μέλη που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Μια σημαντική πρόκληση για την Ελλάδα και την Ιταλία ήταν και είναι η λειτουργία των κέντρων υποδοχής στα σημεία άφιξης των προσφύγων στην Ευρώπη, όπου και διεξάγεται η ταυτοποίηση και καταγραφή των προσφύγων, ευρέως γνωστά ως «hot spots». Ειδικότερα, οι προαναφερόμενες Αποφάσεις του Συμβουλίου προβλέπουν ότι η Ιταλία και η Ελλάδα, με την επιχειρησιακή υποστήριξη της ΕΕ, επιφορτίζονται με τον έλεγχο των υπηκόων τρίτων χωρών που

---

<sup>202</sup> Οι Αποφάσεις του Συμβουλίου προβλέπουν ότι εκτός των κρατών-μελών της ΕΕ, με τη συνδρομή της Επιτροπής, μπορούν να συναφθούν διμερείς διακανονισμοί μετεγκατάστασης αιτούντων διεθνούς προστασίας μεταξύ Ιταλίας ή Ελλάδας και, αντιστοίχως, Ισλανδίας, Λιχτενστάιν, Νορβηγίας και Ελβετίας για τη μετεγκατάσταση αιτούντων από το έδαφος των πρώτων στο έδαφος των χωρών αυτών. Ακολουθώς προβλέπεται και οικονομική στήριξη, αφού για κάθε μετεγκαθιστώμενο πρόσωπο, το κράτος μέλος της μετεγκατάστασης εισπράττει κατ' αποκοπή ποσό 6.000 ευρώ, ενώ η Ιταλία ή η Ελλάδα εισπράττουν κατ' αποκοπή ποσό τουλάχιστον 500 ευρώ.



φθάνουν σε αυτές, ο οποίος περιλαμβάνει τη σαφή τους ταυτοποίηση και τη λήψη και καταχώριση των δακτυλικών τους αποτυπωμάτων στο κεντρικό σύστημα Eurodac, καθώς και την διαδικασία επιστροφής των αιτούντων που δεν υπέβαλαν αίτηση διεθνούς προστασίας ή των οποίων το δικαίωμα παραμονής έχει παύσει.

Η διαδικασία, λοιπόν, της μετεγκατάστασης, προϋποθέτει την λειτουργία των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης μεταναστών και προσφύγων, ο ρόλος των οποίων καθίσταται νευραλγικός, διότι σε αυτά διαπιστώνεται η εθνικότητα του αιτούντα άσυλο, βάσει της οποίας προχωράει ή όχι η μετεγκατάστασή του, ενώ θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα φιλοξενίας ενός μεγάλου αριθμού προσώπων. Όπως αποδείχθηκε περίτρανα στην περίπτωση της χώρας μας, η οργάνωση και στελέχωση κόμβων υποδοχής με τόσο σοβαρές για τα δικαιώματα των προσφύγων αρμοδιότητες δεν είναι εύκολη υπόθεση για κράτη χωρίς αντίστοιχη εμπειρία, τα συστήματα υποδοχής των οποίων υπολείπονται πολύ των αναγκών που προκύπτουν από τις αφίξεις. Στην Ελλάδα, μέχρι την ημέρα έκδοσης της απόφασης του Συμβουλίου για μετεγκατάσταση αιτούντων διεθνούς προστασίας κανένα τέτοιο κέντρο δεν είχε δημιουργηθεί και η λειτουργία του πρώτου πραγματοποιήθηκε σχεδόν ένα μήνα αργότερα, η δε τρέχουσα κατάσταση αναλύεται στις ενότητες που ακολουθούν.

Πέραν όμως των πρακτικών προβλημάτων που αντιμετώπισαν τα κράτη-μέλη στην πρώτη γραμμή, και ειδικά η Ελλάδα, το πρόγραμμα μετεγκαταστάσεων συνάντησε την απροθυμία αλλά και την άρνηση πολλών χωρών να συμμορφωθούν με τις Αποφάσεις του Συμβουλίου. Σύμφωνα με την τελευταία ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 12.4.2017<sup>203</sup>, παρότι ορισμένα κράτη μέλη (Λουξεμβούργο και Πορτογαλία) σημειώνουν σταθερή πρόοδο όσον αφορά τις υποχρεώσεις τους έναντι της Ελλάδας και της Ιταλίας, άλλα (Βουλγαρία, Κροατία και Σλοβακία) πραγματοποιούν πολύ περιορισμένο αριθμό μετεγκαταστάσεων. Η Αυστρία έχει ανακοινώσει ότι θα ξεκινήσει σύντομα τις μετεγκαταστάσεις (μέχρι στιγμής δεν έχει πραγματοποιήσει καμία), υπάρχουν όμως και κράτη μέλη (Ουγγαρία και Πολωνία) που εξακολουθούν να αρνούνται εντελώς να

---

<sup>203</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο Τύπου της 12-04-2017 με θέμα «Μετεγκατάσταση και επανεγκατάσταση: Παρά τη σταθερή πρόοδο που σημειώνεται, πρέπει να καταβληθούν περισσότερες προσπάθειες για την επίτευξη των στόχων», διαθέσιμο σε [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-908\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-908_el.htm)

συμμετάσχουν στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης, παρά τις συστάσεις της Επιτροπής και τις απειλές ότι εάν τα κράτη μέλη δεν αυξήσουν σύντομα τον αριθμό των μετεγκαταστάσεων, δεν θα διστάσει να κάνει χρήση των εξουσιών που της παρέχουν οι Συνθήκες έναντι των μη συμμορφούμενων με τις αποφάσεις του Συμβουλίου. Μέχρι στιγμής μόνο δύο κράτη μέλη (Μάλτα και Φινλανδία) ανταποκρίνονται στην έγκαιρη εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους έναντι της Ιταλίας και της Ελλάδας.

Με βάση την πλέον πρόσφατη έκθεση προόδου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>204</sup>, ο συνολικός αριθμός των ατόμων που έχουν μετεγκατασταθεί από την έναρξη εφαρμογής του προγράμματος έως και την 10.4.2017 ανέρχεται στους 16.340, εκ των οποίων 5.001 από την Ιταλία και 11.339 από την Ελλάδα, απέχοντας παρασάγγας από τον στόχο για μετεγκατάσταση 98.255 ατόμων που είχε τεθεί με τις σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου. Σε απόλυτους αριθμούς, η Γερμανία είναι η χώρα στην οποία μετεγκαταστάθηκε ο μεγαλύτερος αριθμός υποψηφίων (3.511) μέχρι στιγμής, ακολουθούμενη από τη Γαλλία (3.157) και την Ολλανδία (1.636).

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι μετά τη Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας, το Συμβούλιο ενέκρινε στις 29 Σεπτεμβρίου<sup>205</sup> τροποποίηση της 2ης απόφασής του για την μετεγκατάσταση, με στόχο τη διάθεση 54.000 θέσεων που δεν είχαν ακόμη κατανεμηθεί από τις συνολικά 160.000 θέσεις που προβλέπονταν για μετεγκαταστάσεις, για τη νόμιμη εισδοχή Σύριων από την Τουρκία στην ΕΕ.

---

<sup>204</sup> European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Eleventh report on relocation and resettlement, COM(2017) 212 final, 12.4.2017, διαθέσιμη σε [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412\\_eleventh\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412_eleventh_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf)

<sup>205</sup> Πρόκειται για την Απόφαση (ΕΕ) 2016/1754 του Συμβουλίου της 29ης Σεπτεμβρίου 2016 «για την τροποποίηση της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1601 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας».

### **6.2.2) Το πρόγραμμα επανεγκατάστασης (resettlement) της ΕΕ ως μια μορφή «εξωτερικοποίησης» του ασύλου**

Στις 20 Ιουλίου 2015, αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντες στο πλαίσιο του Συμβουλίου, εξέδωσαν συμπεράσματα<sup>206</sup> για την επανεγκατάσταση 22.504 ατόμων, που έχουν σαφή ανάγκη προστασίας, μέσω πολυμερών και εθνικών συστημάτων, με βάση τη σύσταση της Επιτροπής σχετικά με ένα ευρωπαϊκό σύστημα επανεγκατάστασης 20.000 προσώπων. Ως επανεγκατάσταση νοείται η εισδοχή στο έδαφος των κρατών μελών υπηκόων τρίτων χωρών που χρήζουν διεθνούς προστασίας και οι οποίοι έχουν εκτοπιστεί από ή εντός της χώρας της ιθαγένειάς τους, ή απάτριδων που χρήζουν διεθνούς προστασίας και οι οποίοι έχουν εκτοπιστεί από ή εντός της χώρας της προγενέστερης συνήθους διαμονής τους, με σκοπό τη χορήγηση διεθνούς προστασίας σε αυτούς. Σύμφωνα με τα εξαχθέντα συμπεράσματα, όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να προβλέψουν ικανό αριθμό τόπων επανεγκατάστασης, σε εθελοντική βάση, με δίκαιο και ισορροπημένο τρόπο, λαμβανομένων υπόψη των προσπαθειών των κρατών μελών που θίγονται από τις μεταναστευτικές ροές.

Η επανεγκατάσταση ατόμων που χρήζουν σαφώς διεθνούς προστασίας πραγματοποιείται λαμβανομένων υπόψη των ειδικών καταστάσεων στα κράτη μέλη, κατόπιν αιτήματος της Υ.Α., από τρίτη χώρα προς κράτος μέλος, σε συμφωνία με το εν λόγω κράτος μέλος, με στόχο να χορηγηθεί σε αυτούς προστασία έναντι της επαναπροώθησης και αποδοχή, καθώς και δικαίωμα διαμονής και οιοδήποτε άλλο δικαίωμα παρεμφερές με εκείνα που χορηγούνται σε δικαιούχο διεθνούς προστασίας. Σε περίπτωση κράτους μέλους που δεν δεσμεύεται από τις σχετικές Οδηγίες της ΕΕ περί αναγνώρισης καθεστώτος διεθνούς προστασίας, χορηγούνται δικαιώματα σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης. Στα σχετικά συμπεράσματα ως περιοχές προτεραιότητας για το πρόγραμμα επανεγκατάστασης, αναφέρονται η Βόρεια Αφρική, η Μέση Ανατολή και το Κέρασ της Αφρικής, με ιδιαίτερη έμφαση στις χώρες στις οποίες εφαρμόζονται τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης και προστασίας.

---

<sup>206</sup> Συμβούλιο της ΕΕ, 11130/15 της 22.7.2015 διαθέσιμο σε <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/el/pdf>

Σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, το πρόγραμμα επανεγκατάστασης, εντάσσεται στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης, βιώσιμης και ολιστικής πολιτικής μετανάστευσης με βάση την αλληλεγγύη και τον δίκαιο επιμερισμό των ευθυνών, η οποία μπορεί να λειτουργεί αποτελεσματικά τόσο σε περιόδους ομαλότητας όσο και σε περιόδους κρίσεων. Η επανεγκατάσταση υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων είναι μία από τις οδούς που μπορούν να προσφερθούν στους εκτοπισμένους που χρήζουν διεθνούς προστασίας, ώστε να μπορούν να εισέρχονται νόμιμα και με ασφάλεια στα κράτη μέλη και να λαμβάνουν προστασία για όσο χρόνο χρειάζεται. Αποτελεί επίσης εργαλείο διεθνούς αλληλεγγύης και επιμερισμού των ευθυνών με τρίτες χώρες προς τις οποίες ή εντός των οποίων έχει εκτοπιστεί μεγάλος αριθμός προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, καθώς και εργαλείο διαχείρισης της μετανάστευσης και κρίσεων, αλλά και μια κοινή συνεισφορά της ΕΕ στις παγκόσμιες προσπάθειες επανεγκατάστασης.

Ο θεσμός της επαναγκατάστασης, εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της ανάπτυξης εκ μέρους της ΕΕ της καλούμενης εξωτερικής διάστασης του ασύλου, που αποσκοπεί στην ανακοπή των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών. Η εξωτερικοποίηση (externalization) των πολιτικών ασύλου θεμελιώνεται στην ιδέα ότι η Ευρώπη θα πρέπει να μοιραστεί την ευθύνη για τη διαχείριση των προσφυγικών ροών με τις τρίτες χώρες από τις οποίες αυτές διέρχονται (transit countries) και να τις υποστηρίξει για να ενισχύσει την ικανότητά τους να παρέχουν προστασία στους αιτούντες άσυλο. Με τον τρόπο αυτό, σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, οι αιτούντες άσυλο προστατεύονται από την εκμετάλλευση των δικτύων λαθραίας διακίνησης ανθρώπων και από τους κινδύνους που διατρέχουν στην προσπάθειά τους να φθάσουν στην Ευρώπη, ενώ την ίδια στιγμή επιτυγχάνεται ο μετριασμός της πίεσης που δημιουργεί η αυθόρμητη άφιξη στα συστήματα ασύλου των κρατών μελών.

Από την έναρξη του προγράμματος επανεγκατάστασης έως και την 10.4.2017, 15.492 άτομα έχουν μετεγκατασταθεί σε 21 συνολικά ευρωπαϊκά κράτη (κράτη μέλη της ΕΕ και συνδεδεμένα κράτη), συμπεριλαμβανομένων ωστόσο και των Σύριων υπηκόων προερχόμενων από την Τουρκία, οι οποίοι μετακινήθηκαν βάσει του ειδικού μηχανισμού 1:1 (one to one) που προέκυψε κατόπιν της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας και αναπτύσσεται κατωτέρω. Η πλειοψηφία των κρατών που συμμετείχαν στο πρόγραμμα ανέφερε ότι οι προσπάθειές τους για

επανεγκατάσταση ήταν πρωτίστως, αλλά όχι αποκλειστικά, κατευθυνόμενες προς τους Σύριους που διαμένουν στην Ιορδανία, το Λίβανο και την Τουρκία<sup>207</sup>.

### **6.2.3) Η αντίδραση της ΕΕ και το σφράγισμα του «βαλκανικού διαδρόμου»:**

#### **Προς μια Ευρώπη του Ασύλου ή μια Ευρώπη κλειστών συνόρων;**

Στη διάρκεια του 2015, όπως προεκτέθηκε, η Ελλάδα, ιδίως λόγω της γεωγραφικής της θέσης, επλήγη ιδιαίτερα από τις διεθνείς εξελίξεις και τις εντεινόμενες συγκρούσεις στη Συρία και την γύρω περιοχή, λόγω της μετατόπισης των μεταναστευτικών ροών με αποτέλεσμα το Αιγαίο Πέλαγος να καταστεί η πλέον εκτεθειμένη στην παράτυπη μετανάστευση περιοχή<sup>208</sup>. Οι πρωτοφανείς αυτοί αριθμοί προσφύγων και μεταναστών που κατέφθασαν στην ΕΕ, έφεραν με τη σειρά τους στο φως σοβαρές ελλείψεις σε τμήματα των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και είχαν ως αποτέλεσμα την εφαρμογή από ορισμένα κράτη μέλη της προσέγγισης της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις («wave-through»). Αυτό οδήγησε στη δημιουργία μιας διαδρομής στα δυτικά Βαλκάνια, μέσω της οποίας οι μετανάστες και πρόσφυγες ταξίδευαν γρήγορα προς τον ευρωπαϊκό Βορρά. Επί της ουσίας οι αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών της ΕΕ στα Βαλκάνια, προεξάρχοντως της χώρας μας, δείχνοντας απροθυμία ή και αδυναμία να επωμιστούν το βάρος των συνεχώς διογκούμενων εισερχόμενων ροών, κατέγραφαν αυτές και τις ταυτοποιούσαν πλημμελώς, επιτρέποντας την διέλευσή τους τόσο από συνοριακά σημεία εισόδου, όσο και εξόδου, αγνοώντας ή σε κάθε περίπτωση μη λαμβάνοντας υπόψη τη νομιμότητα της εισόδου και λοιπές υποχρεωτικές διατυπώσεις.

Αντιδρώντας, πολλά κράτη μέλη και κυρίως αυτά που συνιστούσαν δημοφιλείς «προορισμούς», επικαλούμενα σοβαρή απειλή για την εσωτερική ασφάλεια και τη δημόσια τάξη η οποία συνδεόταν με τις δευτερογενείς μετακινήσεις παράτυπων μεταναστών κατέφυγαν στην επαναφορά προσωρινών ελέγχων στα εσωτερικά

---

<sup>207</sup> European Commission, Eleventh report on relocation... ο.π. υποσ. 201

<sup>208</sup> Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πάνω από 868.000 άτομα εισήλθαν παράτυπα στον χώρο Σένγκεν μέσω αυτού του τμήματος των εξωτερικών συνόρων. Βάσει των στοιχείων της ΕΛ.ΑΣ συνολικά 872.879 αλλοδαποί συνελήφθησαν από αστυνομικές και λιμενικές αρχές για παράνομη είσοδο και παραμονή στις Αστυνομικές Διευθύνσεις Νοτίου-Βορείου Αιγαίου και Κρήτης.

σύνορα της ΕΕ, θέτοντας έτσι υπό αμφισβήτηση την εύρυθμη λειτουργία της ζώνης Σένγκεν. Την επίδειξη της αντισυμβατικής συμπεριφοράς εκ μέρους των κρατών, που προέβησαν σε μονομερείς ενέργειες, υποδαύλισε ακόμα περισσότερο η ανάδυση των ξενοφοβικών αντιλήψεων που προκάλεσε η εκτόξευση των μεταναστευτικών ροών το 2015 καθώς και οι συνακόλουθες πολιτικές πιέσεις στο εσωτερικό τους, όσον αφορά στην διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος. Οι μεγαλύτερες αντιδράσεις προήλθαν ιδίως από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, όπως την Ουγγαρία, τη Σλοβακία και την Τσεχία, αλλά και τη Μεγάλη Βρετανία, οι κυβερνήσεις των οποίων δήλωναν ξεκάθαρα ότι δεν επιθυμούν μια δεσμευτική ανακατανομή προσφύγων (Παπαγεωργίου, 2015).

Από τον Σεπτέμβριο του 2015, συνολικά οκτώ χώρες του χώρου Σένγκεν, ήτοι το Βέλγιο, η Δανία, η Γερμανία, η Ουγγαρία, η Αυστρία, η Σλοβενία, η Σουηδία και η Νορβηγία είχαν επαναφέρει τους συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα. Οι μονομερείς αποφάσεις των κρατών-μελών αφορούσαν στην εισροή μεγάλου αριθμού προσώπων χωρίς έγγραφα ή με ελλιπή έγγραφα, μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονταν και ανήλικοι, που δεν καταγράφηκαν κατά την πρώτη είσοδό τους στην ΕΕ, με το συντριπτικό ποσοστό αυτών στην Ελλάδα. Και στις οκτώ περιπτώσεις οι χώρες στήριζαν την απόφαση για μονομερή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα στη διάταξη για τις περιπτώσεις που επιβάλλουν άμεση δράση (άρθ. 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν), η οποία επιτρέπει την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για περίοδο που δεν υπερβαίνει τους 2 μήνες, ενώ οι έλεγχοι παρατάθηκαν επανειλημμένα στη συνέχεια βάσει σχετικών διατάξεων του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Παράλληλα, η Γαλλία επανέφερε τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα τον Νοέμβριο του 2015, για λόγους που δεν συνδέονταν με την παράτυπη μετανάστευση, αλλά ως απότοκο των τρομοκρατικών επιθέσεων στο έδαφός της. Στη συνέχεια η τάση αυτή επιταχύνθηκε και οδήγησε στο περιοδικό κλείσιμο των συνόρων μεταξύ της ΠΓΔΜ και της Ελλάδας, εν μέρει ως αντίδραση στους περιορισμούς ή το κλείσιμο των συνόρων που ίσχυαν σε άλλες χώρες κατά μήκος της διαδρομής<sup>209</sup>.

---

<sup>209</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο με θέμα «Αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν-Χάρτης πορείας», COM(2016) 120 final της 4.3.2016

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 18ης-19ης Φεβρουαρίου 2016 αναγνωρίζοντας ότι η αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν, χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, έχει πρωταρχική σημασία αλλά και προφανείς οικονομικές επιπτώσεις για την ΕΕ στο σύνολό της, έδωσε σαφή εντολή για την αποκατάσταση, με συντονισμένο τρόπο, της ομαλής λειτουργίας του χώρου Σένγκεν με την ταυτόχρονη παροχή πλήρους στήριξης στα κράτη μέλη που αντιμετώπιζαν τις πλέον δύσκολες συνθήκες. Ειδικότερα, αποφασίστηκε ότι έπρεπε: α) να ληφθούν μέτρα για την αντιμετώπιση των σοβαρών ελλείψεων που εντοπίστηκαν στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων από την Ελλάδα καθώς και την παροχή βοήθειας προς αυτή, β) να τερματιστεί η προσέγγιση της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις<sup>210</sup> & γ) να αντικατασταθεί η λήψη μονομερών αποφάσεων για την επαναφορά των ελέγχων στα σύνορα με συντονισμένη προσέγγιση των προσωρινών ελέγχων στα σύνορα, με στόχο την επακόλουθη άρση όλων των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα το συντομότερο δυνατό και με σαφή καταληκτική ημερομηνία τον Δεκέμβριο του 2016.

Εξάλλου, στις 2.2.016, η Επιτροπή είχε εγκρίνει έκθεση αξιολόγησης του Σένγκεν, με βάση τις αιφνιδιαστικές επιτόπιες επισκέψεις που πραγματοποιήθηκαν στα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα και στα νησιά Χίο και Σάμο από τις 10 έως 13 Νοεμβρίου 2015. Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο ενέκρινε, στις 12 Φεβρουαρίου 2016, δέσμη 50 συστάσεων προς την Ελλάδα για την αντιμετώπιση σοβαρών ελλείψεων στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Οι συστάσεις αφορούσαν κυρίως στην πλημμυρή ταυτοποίηση, καταγραφή και λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων των παράτυπων μεταναστών και την επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων<sup>211</sup>.

Ως απόρροια των προαναφερθέντων, στις 7 Μαρτίου 2016, οι επικεφαλής κρατών ή κυβερνήσεων της Ε.Ε. ανακοίνωσαν στις Βρυξέλλες ότι οι «παράτυπες/μη

---

<sup>210</sup> Τονίστηκε ιδιαίτερα ότι τα κράτη μέλη πρέπει να αναλάβουν τις ευθύνες τους και να συμμορφωθούν με το δίκαιο της ΕΕ, τόσο ως προς την παροχή πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου για τους αιτούντες άσυλο όσο και ως προς την άρνηση εισόδου στα σύνορα σε πρόσωπα που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου, καθώς και ότι βάσει του δικαίου της ΕΕ, οι αιτούντες άσυλο δεν έχουν το δικαίωμα να επιλέγουν το κράτος μέλος που θα τους παράσχει προστασία, φωτογραφίζοντας ουσιαστικά την Ελλάδα.

<sup>211</sup> Σύμφωνα με έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Ελλάδα από 1.1.2015 έως 14.11.2015 είχε εισάγει στο σύστημα Eurodac 136.798 νέες εγγραφές, τη στιγμή που η FRONTEX κατέγραψε το ίδιο διάστημα 575.242 αφίξεις μεταναστών και προσφύγων, γεγονός από το οποίο προκύπτει ότι οι περισσότεροι έφευγαν από την Ελλάδα χωρίς να έχουν καταγραφεί.

κανονικές ροές μεταναστών κατά μήκος του διαδρόμου των Δυτικών Βαλκανίων έχουν πλέον τερματιστεί» («irregular flows of migrants along the West Balkans route have now come to an end»)<sup>212</sup>. Την επόμενη μέρα, δεν επιτράπη σε κανέναν να διασχίσει τα σύνορα από την Ελλάδα προς την Π.Γ.Δ.Μ., αφήνοντας πάνω από 46.000 πρόσφυγες και μετανάστες αποκλεισμένους στην ηπειρωτική Ελλάδα με στοιχεία έως τις 11 Απριλίου 2016, πυροδοτώντας μια πρωτοφανή για την χώρα μας ανθρωπιστική κρίση.

#### **6.2.4) Η Συμφωνία ΕΕ - Τουρκίας**

Στις 18 Μαρτίου 2016 οι αρχηγοί των κρατών-μελών της ΕΕ, στην τρίτη κατά σειρά συνάντησή τους με τον Τούρκο πρωθυπουργό, επιβεβαίωσαν τη δέσμευσή τους να εφαρμόσουν το κοινό σχέδιο δράσης που ενεργοποιήθηκε στις 29.11.2015 και να λάβουν σειρά νέων μέτρων, προκειμένου «να δώσουν τέλος στην παράτυπη μετανάστευση από την Τουρκία στην Ελλάδα»<sup>213</sup>. Στο πλαίσιο αυτό συμφωνήθηκε όλοι οι νέοι μετανάστες που φθάνουν παράτυπα στα ελληνικά νησιά μέσω Τουρκίας από τις 20 Μαρτίου 2016 και έπειτα να επιστρέφονται σε αυτήν, αποκλεισμένων κάθε είδους ομαδικών απελάσεων, μέτρο που χαρακτηρίζεται ως προσωρινό και έκτακτο. Η αιτιολογία της εφαρμογής του μέτρου είναι η αποκατάσταση της δημόσιας τάξης και το τέλος του ανθρώπινου πόνου, ενώ η ΕΕ καλύπτει εξ ολοκλήρου τις δαπάνες των επιχειρήσεων επιστροφής παράτυπων μεταναστών. Ειδικότερα, προβλέφθηκε ότι οι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά θα καταγράφονται δεόντως και τυχόν αιτήσεις ασύλου θα διεκπεραιώνονται ατομικά από τις ελληνικές αρχές δυνάμει της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, σε συνεργασία με την Υ.Α. Οι μετανάστες που δεν αιτούνται άσυλο ή η αίτηση των οποίων κρίνεται αβάσιμη ή απαράδεκτη βάσει της ως άνω οδηγίας θα επιστρέφονται στην Τουρκία.

Το δεύτερο μέτρο που αποφασίστηκε ήταν η επιστροφή των παράτυπα εισερχομένων στην ΕΕ Σύριων προσφύγων και η «ανταλλαγή» τους, μέσω της εφαρμογής προγράμματος επανεγκατάστασης, με Σύριους πρόσφυγες που

---

<sup>212</sup> «Δήλωση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ», 8.3.2016 διαθέσιμη σε <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>

<sup>213</sup> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18.3.2016», διαθέσιμη σε <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>



βρίσκονται στο έδαφος της Τουρκίας: για κάθε επιστροφή Σύριου στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύριος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στην ΕΕ (μηχανισμός 1:1, «one to one»). Προτεραιότητα θα δίνεται στους μετανάστες που δεν έχουν προηγουμένως εισέλθει ή επιχειρήσει να εισέλθουν παρατύπως στην ΕΕ, ενώ για τις ανάγκες της επανεγκατάστασης διατέθηκαν, κατόπιν τροποποίησης στις 29.9.2016 της 2ης απόφασης του Συμβουλίου για την μετεγκατάσταση, οι 54.000 θέσεις που δεν είχαν ακόμη κατανεμηθεί από τις συνολικά 160.000 θέσεις που προβλέπονταν για μετεγκαταστάσεις.

Ακολουθώντας έγινε μνεία στη δέσμευση της Τουρκίας να αποτρέψει το άνοιγμα νέων θαλάσσιων ή χερσαίων οδών παράνομης μετανάστευσης από την Τουρκία προς την ΕΕ, στη συνεργασία της εν προκειμένω με τις γειτονικές χώρες για τη βελτίωση της ανθρωπιστικής κατάστασης σε αυτές, καθώς και με την ΕΕ. Ακόμη, έγινε αναφορά στους τρόπους απορρόφησης της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης και εκταμίευσης των 3 δις ευρώ που είχαν αρχικά εγκριθεί στο πλαίσιο της διευκόλυνσης για τους πρόσφυγες στην Τουρκία, αλλά και στην εφαρμογή μέτρων για την απελευθέρωση των θεωρήσεων εισόδου για τους Τούρκους πολίτες ως και για την ενεργοποίηση των διαδικασιών για την ένταξη της Τουρκίας στην ΕΕ. Τέλος, συμφωνήθηκε η ενεργοποίηση εθελοντικού προγράμματος εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους, υπό την αίρεση της διακοπής ή, τουλάχιστον της μείωσης σε σημαντικό βαθμό, των παράτυπων διελεύσεων μεταξύ Τουρκίας και ΕΕ.

Αμφότερες οι αποφάσεις των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων της Ε.Ε., τόσο αυτή που οδήγησε στο «σφράγισμα του βαλκανικού διαδρόμου», όσο και η σχετική με τη Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας, προκάλεσαν έντονες συζητήσεις και κριτικές, σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Ιδωμένες από σκοπιάς πρακτικής αποτελεσματικότητας, όντως οι περισσότεροι συμφωνούν και συγκλίνουν στο ότι επέφεραν ως ένα βαθμό τα επιθυμητά αποτελέσματα και ανέκοψαν τις μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές προς την ΕΕ μέσω της οδού της ανατολικής Μεσογείου και δη μέσω της Τουρκίας. Για να είμαστε πιο ακριβείς, τα αριθμητικά και στατιστικά δεδομένα, τα οποία έχουν ήδη παρατεθεί στο προηγούμενο κεφάλαιο, αποτυπώνουν αφενός μεν ότι μειώθηκε αισθητά ο αριθμός των νέων αφίξεων στην ΕΕ από το 2015 έως σήμερα (Απρίλιος 2017), αφετέρου δε ότι οι μειωμένες ροές κατευθύνονται πλέον στην ΕΕ διαμέσου, κατά κύριο λόγο, της κεντρικής και νότιας Μεσογείου και της Ιταλίας.

Κατά πολλούς, ωστόσο, οι αποφάσεις αυτές, ανεξάρτητα με την επέλευση πρακτικών αποτελεσμάτων, ανέδειξαν την τεράστια αξιακή και θεσμική υποχώρηση της ΕΕ στο προσφυγικό χωρίς αντιστάθμισμα σοβαρών πολιτικών πρωτοβουλιών για την επίλυση του συριακού ζητήματος (Βενιζέλος, 2016). Παράλληλα, ιδίως το κλείσιμο της βαλκανικής οδού, σηματοδότησε τη δημιουργία μιας αλυσίδας πολύ σοβαρών προβλημάτων, ανθρωπιστικών και λειτουργικών, σχετικά με τη διαβίωση των ατόμων που εγκλωβίστηκαν πλησίον των συνόρων βαλκανικών κρατών αλλά και στο έδαφος της Ελλάδας, τα οποία έλαβαν τη μορφή ανθρωπιστικής κρίσης. Στην περίπτωση της χώρας μας προκάλεσαν επιπλέον προβλήματα· θεσμικά σχετικά με το νομικό χαρακτηρισμό και την ελευθερία ή τους περιορισμούς κίνησης αυτών των ανθρώπων -μεταξύ των οποίων μέλη ευάλωτων ομάδων αλλά και κάποιοι που ενδέχεται να εφάπτονται με την τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα- εντός της ελληνικής επικράτειας, αλλά και προβλήματα αναγόμενα στην εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια και την προστασία της κυριαρχίας, των κυριαρχικών δικαιωμάτων και των διεθνών αρμοδιοτήτων της χώρας (Βενιζέλος, 2016).

Ταυτόχρονα, το περιεχόμενο της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας, ήγειρε πολλές αμφισβητήσεις ως προς τη συμβατότητά του με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και το ευρωπαϊκό κεκτημένο για το άσυλο. Το βασικό ζήτημα που τέθηκε και εξακολουθεί να απασχολεί είναι εάν η ανωτέρω Συμφωνία οδήγησε και οδηγεί τελικά στον αποκλεισμό των προσφύγων από το θεμελιώδες δικαίωμά τους στη διεθνή προστασία, προκειμένου να εξυπηρετηθεί η πολιτική βούληση των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων για την πάση θυσία ανακοπή των προσφυγικών ροών από την Τουρκία προς την ΕΕ (Ντέγκα, 2016). Ακόμα πιο συγκεκριμένα ανέκυψε το εύλογο ερώτημα αν μπορεί η Τουρκία να χαρακτηριστεί ως ασφαλής τρίτη χώρα, σύμφωνα με τις απαιτήσεις της Οδηγίας 2013/32/Ε.Ε. και υποστηρίζεται από πολλές οργανώσεις και ανεξάρτητα συμβουλευτικά όργανα ότι τυχόν χαρακτηρισμός της Τουρκίας ως «ασφαλούς τρίτης χώρας» στο πλαίσιο της εξατομικευμένης εξέτασης αιτημάτων χορήγησης ασύλου έχει πολύ ισχυρή θεμελίωση στο νομικό πλαίσιο και στα πραγματικά δεδομένα της Τουρκίας για τη διεθνή προστασία των προσφύγων (Ντέγκα, 2016).

Ο προβληματικός χαρακτήρας του ενδεχόμενου χαρακτηρισμού της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας έγκειται: α) Στο γεγονός ότι η Τουρκία έχει διατυπώσει

γεωγραφικό περιορισμό (geographical reservation) στην κύρωση της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, βάσει του οποίου η Τουρκία υποχρεούται να χορηγεί άσυλο σε άτομα προερχόμενα μόνο από την Ευρώπη, β) Στο ότι δεν πληροί το κριτήριο της ύπαρξης της δυνατότητας να ζητηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα και, στην περίπτωση που ο αιτών αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, να του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης που απαιτεί το αρθ. 38 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, (ΕΕΔΑ, 2016:8), γ) Σύμφωνα με εκθέσεις διεθνών οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα των δικαιωμάτων των προσφύγων, έχει επιστρέψει επανειλημμένα αιτούντες άσυλο στη Συρία, το Ιράκ και το Αφγανιστάν, παραβιάζοντας κατάφωρα τη θεμελιακή αρχή του διεθνούς δικαίου για τους πρόσφυγες, ήτοι τη μη επαναπροώθησή τους σε εδάφη όπου κινδυνεύουν να διωχθούν & δ) Στο ότι το καθεστώς προσωρινής προστασίας που εφαρμόζεται στην Τουρκία για τους μη ευρωπαίους πρόσφυγες παρέχει περιορισμένα δικαιώματα στους δικαιούχους, αλλά και στο γεγονός πως οι συνθήκες υποδοχής και διαβίωσης των προσφύγων είναι ελλιπείς και δεν ανταποκρίνονται στις τρέχουσες ανάγκες (Ντέγκα, 2016).

Περαιτέρω, υπογραμμίζεται ότι η πρόβλεψη στη Συμφωνία πως μόνο Σύριοι θα γίνονται πλέον δεκτοί ως πρόσφυγες στην ΕΕ, όσο και η συμφωνία περί ποσοτικών περιορισμών και ανώτατου ορίου προσφύγων που θα εγκαθίστανται στην Ε.Ε. συνιστούν ευθεία παραβίαση της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, η οποία επιτάσσει την εξατομικευμένη εξέταση κάθε αίτησης διεθνούς προστασίας και το σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης (Ντέγκα, 2016) & (ΕΕΔΑ, 2016:7-8). Εξάλλου, αμφισβητείται και η πραγματική διάθεση της ΕΕ να επιχειρήσει κάποια σοβαρή προσπάθεια επίλυσης του προσφυγικού προβλήματος, υπό την έννοια ότι ενώ υπάρχουν σχεδόν 3 εκατ. Σύριοι στην Τουρκία προβλέπεται να επανεγκατασταθούν μόνο 72.000 Σύριοι στην Ευρώπη.

Όσοι διαφωνούν υποστηρίζουν, μεταξύ άλλων, ότι αφού η Τουρκία είναι η χώρα που φιλοξενεί τον μεγαλύτερο αριθμό προσφύγων από την απαρχή του πολέμου στη Συρία αποτελεί στην πράξη ασφαλή χώρα, καθώς και ότι παρά τις ανησυχίες για την υποβάθμιση των δικαιωμάτων των προσφύγων, αυτές οι προειδοποιήσεις δεν εξουδετερώνουν τη νομική και εννοιολογική αξία της προσέγγισης που ακολουθεί η ΕΕ, καθόσον τα σενάρια μαζικής εισροής απαιτούν διεθνή συνεργασία (Σπυροπούλου-Χριστόπουλος, 2016:81-82).

Ανεξαρτήτως του εάν η εφαρμογή της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας οδηγεί σε προσβολή θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών και προσφύγων, όπως αυτά κατοχυρώνονται παραδοσιακά από το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο, σίγουρο είναι ότι κατέστησε την Τουρκία βασικό «παίκτη» στη διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος που απασχολεί την Ευρώπη, αναβαθμίζοντας την διαπραγματευτική της ισχύ. Αναμφισβήτητα, το δεδομένο αυτό εισάγει στο μεταναστευτικό και προσφυγικό ζήτημα όρους γεωπολιτικής, στρατηγικής και διεθνών σχέσεων, καθιστώντας το ακόμα πιο περίπλοκο, ενώ προφανώς επηρεάζει, άμεσα και έμμεσα, τα δικαιώματα των προσφύγων. Η συνολική προσέγγιση του θέματος αποκτά ιδιαίτερη σημασία και για την χώρα μας, τόσο εξαιτίας της άμεσης γειννίασης με την Τουρκία και των ιστορικών διαφορών με αυτή, όσο και για το λόγο των άμεσων επιπτώσεων των μεταναστευτικών ροών σε όλο το φάσμα της κρατικής λειτουργίας.

### **6.3) Η Ελλάδα στο επίκεντρο της προσφυγικής κρίσης: Από χώρα αποστολής μεταναστών, χώρα transit και υποδοχής**

Στη δίνη της πρόσφατης προσφυγικής κρίσης βρέθηκε η Ελλάδα, η οποία αποτέλεσε την χώρα πρώτης εισόδου για την συντριπτική πλειοψηφία των μεταναστών και προσφύγων που εισήλθαν στην ΕΕ ολόκληρο το έτος 2015, καθώς και το πρώτο τρίμηνο του 2016<sup>214</sup>. Από τις αρχές του 2015, λόγω της έξαρσης της συριακής κρίσης, η Ελλάδα βίωσε μια άνευ προηγουμένου εισροή αλλοδαπών στο έδαφός της κυρίως από τα θαλάσσια σύνορά της με την Τουρκία. Το έτος 2015 καταγράφονται 911.471 συλλήψεις αλλοδαπών, από τις λιμενικές και αστυνομικές αρχές, για παράνομη είσοδο και παραμονή, σημειώνοντας μια αύξηση της τάξης του 910% σε σχέση με τις αντίστοιχες του 2014<sup>215</sup>. Το ίδιο συνεχίζεται, με μειούμενη ένταση βέβαια, και το 2016 κατά τη διάρκεια του οποίου, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛ.ΑΣ. ο αριθμός των συλληφθέντων αλλοδαπών ανέρχεται στους 204.820, ενώ το πρώτο τρίμηνο του 2017 στους 10.583. Η μεγάλη πλειοψηφία των ανθρώπων που φθάνουν στην Ελλάδα προέρχονται σε μεγάλο ποσοστό από χώρες

---

<sup>214</sup> Σύμφωνα με τα στοιχεία του Δ.Ο.Μ. από το σύνολο των 1.011.712 αφίξεων που έλαβαν χώρα το 2015 στην Ευρώπη οι 853.650 πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα.

<sup>215</sup> Στατιστικά στοιχεία από ΕΛ.ΑΣ.

όπου μαίνονται πολεμικές συγκρούσεις, κυρίως από τη Συρία, το Αφγανιστάν και το Ιράκ, προσδίδοντάς τους «προσφυγικό προφίλ». Το γεγονός ενισχύει, εκτός της ιθαγένειας των ανθρώπων, η σύνθεση των ροών αφού σε αυτούς περιλαμβάνονται αρκετά παιδιά, ενώ 2 στους 10 είναι γυναίκες.

Ο ρυθμός των προσφυγικών ροών αυξάνεται μετά τον Απρίλιο του 2015, με τον αριθμό των νεοεισερχομένων να διπλασιάζεται (7.874 τον Μάρτιο, 13.556 τον Απρίλιο). Αυτό που θα συμβεί ωστόσο μετά τον Αύγουστο του 2015 ξεπερνά κάθε πρόβλεψη, αφού ο αριθμός των αφίξεων εκτινάχτηκε, ξεπερνώντας τις 100.000 ανά μήνα. Μήνας ορόσημο είναι ο Οκτώβριος του 2015 με 211.663 εισόδους συνολικά και 8.700 ημερησίως<sup>216</sup>. Γίνεται κατανοητό πως τη δεδομένη χρονική περίοδο το προς διαχείριση πρόβλημα παίρνει πλέον διαστάσεις που ξεπερνούν και τις δεξιότητες αντιμετώπισης που θα είχε μια επαρκής και καλά στελεχωμένη κρατική μηχανή, πολλώ δε μάλλον η ελληνική (Σπυροπούλου-Χριστόπουλος, 2016:49-50) καθώς η μαζική εισροή είναι τέτοιας φύσης που θα έθετε τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων οποιουδήποτε κράτους μέλους της ΕΕ υπό έντονη πίεση<sup>217</sup>.

Παρότι το 2015 δεν υπήρξε η πρώτη χρονιά που η Ελλάδα δέχθηκε μεγάλο αριθμό αφίξεων στα σύνορά της, καθώς τα τελευταία χρόνια ο αριθμός των αφίξεων αυξανόταν διαρκώς, καμία από τις προηγούμενες χρονιές δεν μπορεί να συγκριθεί με αυτό. Η σταδιακή αυτή αύξηση του αριθμού των αφίξεων την τελευταία 25ετία διαμόρφωσε μια νέα πραγματικότητα για την χώρα μας: η Ελλάδα, χώρα αποστολής ανθρώπινου δυναμικού σε ξένες χώρες μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 άρχισε να γίνεται χώρα υποδοχής μεταναστών, γεγονός που παγιώθηκε μετά το 2000. Επιπλέον δε, ένεκα της γεωγραφικής της θέσης και της συμμετοχής της στην ΕΕ, η Ελλάδα δεν συνιστά μόνο χώρα υποδοχής *per se*, αλλά χώρα πρώτης υποδοχής προσώπων με τελικό προορισμό άλλες χώρες της ΕΕ, γεγονός που την καθιστά διαμετακομιστικό κόμβο (*transit point*). Η προσφυγική κρίση του 2015-2016 επιβεβαίωσε αυτά τα δεδομένα, καθώς το ελληνικό κράτος κλήθηκε να αντιμετωπίσει, ως κράτος πρώτης υποδοχής, την υποδοχή, καταγραφή και περαιτέρω διαχείριση ενός τεράστιου

---

<sup>216</sup> Στοιχεία σε Σπυροπούλου-Χριστόπουλος, 2016

<sup>217</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής..., ο.π. υποσ. 206

όγκου ανθρώπων υπό συνθήκες που συνέθεταν σε πολλές περιπτώσεις σκληρό ανθρωπιστικής κρίσης.

### **6.3.1) Το ζήτημα της υποδοχής και καταγραφής των προσφυγικών ροών-Συνθήκες - Δομές φιλοξενίας-Εμπλεκόμενοι φορείς (πλην των κρατικών)**

Η πρώτη υποδοχή στην Ελλάδα υπήρξε επί σειρά ετών προβληματική χαρακτηριζόμενη από ανεπαρκείς δομές πρώτης υποδοχής, πλημμελή παροχή ιατρικής βοήθειας και ψυχοκοινωνικής υποστήριξης, ελλιπή εντοπισμό και παραπομπή ευάλωτων ομάδων, που δυστυχώς εντάθηκαν μέσα στο 2015, λόγω της ραγδαίας αύξησης των ροών. Η κατάσταση σε όλα τα σημεία εισόδου κατά το χρονικό διάστημα που παρατηρήθηκε η κορύφωση των ροών, δηλαδή από τον Απρίλιο του 2015 έως και τον Μάρτιο του 2016, υπήρξε χαοτική. Οι συνθήκες διαβίωσης ήταν απαράδεκτες απέχοντας κατά πολύ από αυτές που επιτάσσουν τα διεθνή πρότυπα. Ακόμα και τα μεγαλύτερα νησιά που διέθεταν υποδομές βρέθηκαν αντιμέτωπα με την υπερσυσσώρευση και την αδυναμία παροχής βασικών υπηρεσιών. Στα σημεία εισόδου, που κατά βάση ήταν τα νησιά του ανατολικού Αιγαίου και κυρίως οι Λέσβος-Χίος-Σάμος-Λέρος-Κως, όπου δεν υπήρχαν υποδομές, οι νέοι αφιχθέντες κατασκήνωναν σε δημόσιους χώρους, συνήθως κατά μήκος των λιμανιών, ενώ ήταν αισθητή η απουσία κρατικής μέριμνας για πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες υγιεινής, νερό και σίτιση. Εκατοντάδες άνθρωποι, σε ορισμένες περιπτώσεις χιλιάδες, μεταξύ των οποίων έγκυες γυναίκες, μικρά παιδιά και ασθενείς, συνωστίζονταν στους προαύλιους χώρους των κατά τόπους Λιμεναρχείων αναμένοντας τη μεταφορά τους για καταγραφή και τη συνέχιση του ταξιδιού τους προς Βορρά. Οι ντροπιαστικές εικόνες που προβάλλονταν ανά την υφήλιο, οδήγησαν στην αποστολή ομάδων εθελοντών και κλιμακίων οργανώσεων αλλά και κατοίκων των τοπικών κοινωνιών στα σημεία εισόδου και στην ανάληψη καθηκόντων εκ μέρους τους για τη διανομή τροφής και παροχής πρόχειρων καταλυμάτων, ενώ επί μήνες οι υπηρεσίες υγείας παρέχονταν αποκλειστικά από διεθνείς οργανώσεις υγείας. Δεν έλειπαν επίσης και περιστατικά βίας που σημειώνονταν κυρίως ανάμεσα σε αλλοδαπούς διαφορετικών εθνικοτήτων.

Η διαδικασία καταγραφής και ο τρόπος πραγματοποίησής της αποτέλεσε επίσης ένα ακανθώδες κομμάτι της συνολικής διαδικασίας υποδοχής. Η καταγραφή, ή

μάλλον η ορθή καταγραφή ως και ο τρόπος υλοποίησής της, αποτελούσαν και συνεχίζουν να αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για το συνολικό σύστημα και επηρεάζουν τόσο την ποιότητα της παρεχόμενης ανθρωπιστικής βοήθειας, όσο και την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη παροχή διεθνούς προστασίας. Σε πολλά σημεία εισόδου δεν υπήρχαν κατάλληλες δομές καταγραφής συν το γεγονός, πως για μεγάλο χρονικό διάστημα, ο τρόπος πραγματοποίησης της διαδικασίας καταγραφής διέφερε σε κάθε σημείο εισόδου<sup>218</sup>. Ταυτόχρονα παρατηρήθηκε αδυναμία συντονισμού, έλλειψη προσωπικού αλλά και εμπειρίας στη διαχείριση αντίστοιχων καταστάσεων. Θα πρέπει να σημειωθεί βέβαια ότι οι εξαιρετικά μεγάλοι αριθμοί αφίξεων δυσχέραιναν τη διαδικασία καταγραφής. Για παράδειγμα η Λέσβος, που συνιστά κατά πολλούς την επιτομή της κρίσης υποδοχής, το 2015 υποδέχτηκε 500.018 άτομα, επί συνόλου 851.319 σε όλη την χώρα, τον δε μήνα Οκτώβριο ο ημερήσιος μέσος όρος αφίξεων έφτασε τους 6.000 (Χριστοπούλου-Σπυρόπουλος, 2016:45). Η ελλιπής καταγραφή, ωστόσο, εντάσσεται και στα πλαίσια μιας ευρύτερα ακολουθητέας διοικητικής πρακτικής, που ταυτίζεται με την κυβερνητική γραμμή της ίδιας περιόδου, σύμφωνα με την οποία οι ελληνικές αρχές ήταν μόνο υπεύθυνες για την εξασφάλιση απλά της ασφαλούς εισόδου και εξόδου των ροών από την χώρα, με βασικά επιχειρήματα ότι αυτό επιθυμούσαν οι ίδιοι οι αλλοδαποί, αλλά και ότι η χώρα αδυνατούσε να ανταπεξέλθει σε οποιαδήποτε άλλη ευθύνη.

Η συνολική εικόνα συμπυκνώνεται και αποτυπώνεται εύγλωττα στην δήλωση της ΕΕΔΑ «για τις σοβαρές διαστάσεις που έχει λάβει το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ελλάδα» της 16.3.2016<sup>219</sup>: *«...υπενθυμίζει για πολλοστή φορά πως έχουν τεθεί σε κίνδυνο βασικά ανθρώπινα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο και προσφύγων καθώς και τα δικαιώματα των κατοίκων της Ελλάδας, και κυρίως των ακριτικών περιοχών, που, σε ένα ήδη εξαιρετικά βεβαρυμένο κοινωνικο-οικονομικό κλίμα, αδυνατούν, ως τόποι πρώτης υποδοχής, να διαχειριστούν τις διαρκώς διογκούμενες μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές».*

---

<sup>218</sup> Έτσι σε κάποια σημεία εισόδου η καταγραφή διενεργούνταν με τη συνεργασία λιμενικού και αστυνομίας, σε άλλα το λιμενικό συμμετείχε ως ένα σημείο, άλλου υπήρχε ηλεκτρονική καταγραφή μέσω του συστήματος Eurodac και άλλου μόνο χειρόγραφο.

<sup>219</sup> Διαθέσιμη σε [http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges\\_metanastes /prosfigiki \\_krisi.pdf](http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/prosfigiki_krisi.pdf)

Ως απάντηση στις τεράστιες ροές των μεταναστών και προσφύγων στην Ευρώπη το 2015, ενόψει και της παρατηρηθείσας ελλιπούς καταγραφής, υιοθετήθηκε από την ΕΕ η προσέγγιση των «hotspot». Πέντε «hot spots» εγκαινιάστηκαν στην Ελλάδα στα ακόλουθα νησιά:

<b>Hotspot</b>	<b>Έναρξη λειτουργίας</b>
Λέσβος	Οκτώβριος 2015
Χίος	Φεβρουάριος 2016
Σάμος	Μάρτιος 2016
Λέρος	Μάρτιος 2016
Κως	Ιούνιος 2016

Παράλληλα δύο κέντρα μετεγκατάστασης δημιουργήθηκαν στο Σχιστό Ν.Αττικής και στα Διαβατά Θεσσαλονίκης ώστε να υποδέχονται τα άτομα που άρχισαν να μετακινούνται στην ενδοχώρα με στόχο την αποσυμφόρηση των νησιών. Ας σημειωθεί ότι τόσο η κατασκευή των «hot spots», όσο και των κέντρων μετεγκατάστασης ανατέθηκαν και υλοποιήθηκαν από τις ένοπλες δυνάμεις, ενώ το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας ανέλαβε συντονιστικές αρμοδιότητες στα πλαίσια διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης.

Στο σημείο αυτό χρήζει ιδιαίτερης μνείας και ο ρόλος που διαδραμάτισαν Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) αλλά και άλλες παρόμοιες, που δραστηριοποιούνται στον τομέα των δικαιωμάτων των προσφύγων και είχαν ή εξακολουθούν να έχουν ενεργή συμμετοχή, στην αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης. Όπως έχει γίνει σαφές η αδυναμία του ελληνικού κράτους να παρέχει βασικές υπηρεσίες και αγαθά υποκαταστάθηκε εν πολλοίς από την δραστηριότητα των ΜΚΟ και των αλληλέγγυων. Κάπως έτσι, σφυρηλατήθηκε de facto ένα μοντέλο συνολικής αυτορύθμισης, υπό την ανοχή ενός «κράτους-νυχτοφύλακα» που απλώς άφηγε μείζονες περιοχές της δικής του ευθύνης στην αρμοδιότητα των ΜΚΟ και των αλληλέγγυων. Ταυτόχρονα η μη ύπαρξη καμίας στοιχειώδους οργάνωσης και πιστοποίησης των εμπλεκομένων φορέων ενέτεινε την εικόνα ενός άναρχου καθεστώτος, προκαλώντας και την αντίδραση των πολιτών. Όταν άρχισε να μπαίνει κάποια τάξη, η ελληνική διοίκηση από την αποχή πέρασε στον υπερβάλλοντα



ζήλο, που όπως ήταν αναμενόμενο καλλιέργησε ένα καθεστώς αμοιβαίας δυσπιστίας ανάμεσα στην κυβέρνηση-διοίκηση, τις ΜΚΟ και τους αλληλέγγυους (Σπυροπούλου-Χριστόπουλος, 2016:48-49).

Μέχρι που τέθηκε σε ισχύ η Συμφωνία Ε.Ε. - Τουρκίας στις 20 Μαρτίου 2016, πρόσφυγες και μετανάστες, με πλοία από τα νησιά του Αιγαίου έφταναν σε δύο κεντρικά λιμάνια στην ηπειρωτική Ελλάδα: στην Καβάλα, στο βορρά της χώρας, και στον Πειραιά, στην Αθήνα. Στη συνέχεια, με κάθε διαθέσιμο μέσο, πολλές φορές πεζοί, συνέχιζαν το ταξίδι για τα βόρεια σύνορα της χώρας και κυρίως με κατεύθυνση τη συντομική διάβαση της Ειδομένης. Μετά το κλείσιμο των συνόρων Ελλάδας-Π.Γ.Δ.Μ., το λιμάνι του Πειραιά έγινε ολοένα και περισσότερο ένας άτυπος καταυλισμός, όπου χιλιάδες πρόσφυγες και μετανάστες αναζητούσαν καταφύγιο υπό συνθήκες απλά τραγικές. Το ίδιο συνέβη και στην Ειδομένη όπου σταδιακά οι διαμένοντες σε πρόχειρους άτυπους καταυλισμούς, με την ελπίδα ότι τα σύνορα θα ανοίξουν ξανά, ξεπέρασαν τους 15.000 τον Φεβρουάριο του 2016. Πλέον οι ασφυκτικές συνθήκες των νησιών είχαν μεταφερθεί και στην ενδοχώρα και η ελληνική δημόσια διοίκηση αλλά και κοινωνία γενικότερα κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν ένα πραγματικό δεδομένο: μετά το κλείσιμο των συνόρων ένας αριθμός που υπερέβαινε τους 50.000 ανθρώπους παρέμειναν εγκλωβισμένοι στην Ελλάδα που έπρεπε να τους διαχειριστεί.

### **6.3.2) Ο εγκλωβισμός των προσφύγων στην Ελλάδα - Πρόσβαση σε βασικές ανάγκες και υπηρεσίες - Πρόσφατα δεδομένα**

Το πρώτο φλέγον ζήτημα που ανέκυψε μετά τον *de facto* αποκλεισμό των προσφύγων και αλλοδαπών στην Ελλάδα ήταν και συνεχίζει να είναι η κάλυψη των βασικών αναγκών διαβίωσης, όπως η στέγαση καθώς και η σίτισή τους. Παράλληλα με το επίσημο σύστημα υποδοχής που διαχειρίζεται το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ), δημιουργήθηκαν στην ηπειρωτική χώρα αρκετοί προσωρινοί χώροι διαμονής, πολλοί σε πρώην στρατόπεδα, για την αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών διαμονής. Ωστόσο, μόνο λίγοι χώροι πληρούν τα ανθρωπιστικά πρότυπα καθώς οι βασικές ανάγκες και οι βασικές υπηρεσίες δεν παρέχονται πάντα<sup>220</sup>.

---

<sup>220</sup> UNHCR, *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe - Eastern Mediterranean and Western Balkans Route*, January-December 2016, January 2016, 50. Recital 12

Περαιτέρω, από τους τελευταίους μήνες του 2015 εφαρμόστηκε ένα σύστημα στέγασης της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, με χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αφιερωμένο κυρίως στους αιτούντες άσυλο που είναι επιλέξιμοι για μετεγκατάσταση, ενώ από τον Ιούλιο του 2016 περιλαμβάνει και υποψήφιους για οικογενειακή επανένωση βάσει του Κανονισμού του Δουβλίνου και αιτούντες άσυλο που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες.

Ο Ν.4375/2016 παρέιχε τη νομική βάση για τη δημιουργία διαφορετικών εγκαταστάσεων στέγασης. Εκτός από τα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης, προβλέπει ότι με Κ.Υ.Α. των Υπουργών Οικονομίας και Μεταναστευτικής Πολιτικής μπορούν να δημιουργούνται Δομές Προσωρινής Υποδοχής Αιτούντων Διεθνή Προστασία καθώς και ανοικτές Δομές Προσωρινής Φιλοξενίας για πρόσωπα που υπόκεινται σε διαδικασίες επιστροφής ή των οποίων η επιστροφή έχει ανασταλεί. Παρά τις διατάξεις αυτές, οι περισσότερες δομές προσωρινής στέγασης και οι εγκαταστάσεις έκτακτης ανάγκης λειτουργούν έως και σήμερα χωρίς προηγούμενη υπουργική απόφαση στερούμενες την απαιτούμενη νομική βάση. Οι συνθήκες διαβίωσης που επικρατούν κυρίως στις δομές που δημιουργήθηκαν αρχικά ως προσωρινοί καταυλισμοί στην ηπειρωτική χώρα, αλλά τελικά παραμένουν σε λειτουργία, αφού μετατράπηκαν σε δομές μακροχρόνιας διαμονής, αναφέρονται συστηματικά ως υποβαθμισμένες και σοβαρές ανησυχίες εγείρονται από τους δρώντες στο συγκεκριμένο πεδίο.

Τον Ιανουάριο του 2017, στο πλαίσιο του ΕΚΚΑ υπήρχαν συνολικά 1.896 θέσεις σε 64 υποδομές υποδοχής, τις οποίες διαχειρίζονται κυρίως ΜΚΟ, εκ των οποίων 1.312 προορίζονταν για ασυνόδευτους ανηλίκους. Ακριβέστερα ο αριθμός αυτός περιλαμβάνει:α) 584 θέσεις για αιτούντες άσυλο (κυρίως οικογένειες και αιτούντες άσυλο ευάλωτων ομάδων), β) 813 θέσεις σε 28 καταλύματα μακροπρόθεσμης παραμονής για ασυνόδευτους ανηλίκους και γ) 499 θέσεις σε 22 καταφύγια βραχυχρόνιας διαμονής ("διαμετακόμισης") για ασυνόδευτους ανηλίκους. Σύμφωνα με το ΕΚΚΑ, ο συνολικός αριθμός των αιτημάτων υποδοχής που ελήφθησαν το 2016 ήταν 14.873 σε σύγκριση με τις 4.087 αιτήσεις που υποβλήθηκαν κατά την αντίστοιχη περίοδο του 2015, γεγονός που αντιπροσωπεύει αύξηση της ζήτησης στέγασης κατά 264%. Όμως την ίδια στιγμή, η αύξηση της

---

Commission Recommendation C(2016) 8525 on the resumption of transfers to Greece under Regulation (EU) No 604/2013, 8 December 2016

διαθέσιμης χωρητικότητας των δομών υποδοχής δεν ακολουθεί τον ίδιο ρυθμό: τον Νοέμβριο του 2015 υπήρχαν συνολικά 1.271 θέσεις, ενώ στα τέλη του 2016 ο αριθμός των θέσεων υποδοχής στο πλαίσιο του ΕΚΚΑ, ανήλθε σε 1.896 θέσεις, σημειώνοντας αύξηση μόλις 49%.

Βάσει των πρόσφατων στοιχείων του Συντονιστικού Οργάνου Διαχείρισης Προσφυγικής Κρίσης που αφορούν την υπάρχουσα κατάσταση της 25.4.2017, σε δομές όλων των τύπων φιλοξενούνταν 53.423 άτομα, με έναν εκτιμώμενο αριθμό 8.650 ατόμων να βρίσκονται εκτός δομών φιλοξενίας (για αναλυτικά στοιχεία ανά δομή βλ. συνημμένο Παράρτημα 4). Σύμφωνα με τα ίδια στατιστικά στοιχεία, αρκετές δομές στην ηπειρωτική χώρα, με συνολική ονομαστική χωρητικότητα 13.931 θέσεων, δεν φιλοξενούν κανένα άτομο από τις 21 Φεβρουαρίου 2017 και χαρακτηρίζονται ως "οργανωμένες δομές ενδοχώρας σε αναμονή". Οι χώροι που περιγράφονται ως "μη οργανωμένες δομές" αναφέρονται στο συγκρότημα Ελληνικού, μία από τις πρώτες προσωρινές εγκαταστάσεις που θα δημιουργούσαν οι αρχές τον Δεκέμβριο του 2015. Μέχρι τις 13 Ιουνίου 2016, το συγκρότημα του Ελληνικού, που περιλαμβάνει το Γήπεδο Hockey, το Γήπεδο Baseball και τον Χώρο Αφίξεων, θεωρούνταν επίσημο κέντρο φιλοξενίας από το Συντονιστικό Όργανο Διαχείρισης Προσφυγικής Κρίσης, ωστόσο από τις 16 Ιουνίου 2016 και εντεύθεν οι τρεις τοποθεσίες περιγράφονται ως ανεπίσημες δομές, καίτοι εξακολουθούν να φιλοξενούν αιτούντες άσυλο μέχρι και σήμερα.

Αναφορικά με την κατάσταση στα νησιά, παραμένει εξαιρετικά ανησυχητική και έχει καταστεί προφανές ότι οι συνθήκες υποδοχής που επικρατούν, ιδίως στις εγκαταστάσεις των «hot spots», σε ορισμένες περιπτώσεις, αγγίζουν τα όρια της απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης. Όπως έχει αναφερθεί ευρέως, η αδυναμία των αρχών να παράσχουν συνθήκες υποδοχής, ήδη από την αρχή της «προσφυγικής κρίσης», καλύφθηκε από την Υ.Α., τις ΜΚΟ και την τοπική κοινωνία, που κατέβαλε μεγάλες προσπάθειες για την κάλυψη των βασικών έστω αναγκών. Όπως προκύπτει από τα επίσημα στοιχεία, επικρατεί έντονος υπερπληθυσμός στις εγκαταστάσεις των σημείων πρόσβασης, καθώς ο σημερινός αριθμός των ατόμων που υποχρεούνται να παραμείνουν στο νησί λόγω της εφαρμογής της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας υπερβαίνει κατά πολύ την χωρητικότητα των υφιστάμενων δομών, αλλά και τη συνολική δυνατότητα υποδοχής των νησιών. Η παρατεταμένη παραμονή των νεοεισερχομένων υπό συνθήκες εξαιρετικά

χαμηλών προδιαγραφών, οδηγεί σε μεγάλες εντάσεις μεταξύ των διαφόρων ομάδων που βρίσκονται για αρκετό διάστημα στα νησιά, χωρίς κανένα χρονοδιάγραμμα όσον αφορά τις μελλοντικές τους προοπτικές. Αυτή η ένταση οδηγεί αναπόφευκτα στη βία και η κατάσταση σε αρκετές περιπτώσεις επιδεινώνεται, δοκιμάζοντας και τα όρια των μόνιμων κατοίκων.

Αναφορικά με την πρόσβαση των διαμενόντων ανά την ελληνική επικράτεια στην αγορά εργασίας, όσοι δεν έχουν υποβάλει αίτηση ασύλου ή η αίτησή τους δεν έχει πλήρως καταγραφεί, δεν έχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας, σε αντίθεση με όσους έχουν ολοκληρώσει τη διαδικασία καταγραφής (εφόσον δεν είχαν καταγραφεί κατά την πρώτη είσοδό τους) και έχουν υποβάλει αίτημα διεθνούς προστασίας. Στην πράξη, λαμβάνοντας υπόψη το σημερινό πλαίσιο της χρηματοπιστωτικής κρίσης, τα υψηλά ποσοστά ανεργίας και τα περαιτέρω εμπόδια που δημιουργεί ο ανταγωνισμός με τους ελληνόφωνους εργαζόμενους, είναι ιδιαίτερα δύσκολο για τους αιτούντες άσυλο να έχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε «αδήλωτη» απασχόληση με σοβαρές επιπτώσεις στην απόλαυση των βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, εντός του 2016, το ποσοστό ανεργίας των υπηκόων τρίτων χωρών είναι μεγαλύτερο από αυτό των Ελλήνων, ενώ το ποσοστό του οικονομικά ενεργού πληθυσμού των υπηκόων τρίτων χωρών είναι σημαντικά υψηλότερο από το αντίστοιχο ποσοστό του ελληνικού πληθυσμού.

Η πρόσβαση στην εκπαίδευση των παιδιών των προσφύγων και μεταναστών ρυθμίστηκε με σχετική ΚΥΑ, που εκδόθηκε τον Αύγουστο του 2016 και τον Οκτώβριο του 2016 καταργήθηκε με νέα όμοια<sup>221</sup>. Προβλέφθηκε η ίδρυση δομών υποδοχής για την εκπαίδευση των προσφύγων (Δ.Υ.Ε.Π.), οι οποίες ανήκουν στην τυπική εκπαίδευση και θα λειτουργούν, εντός των σχολικών μονάδων εκείνων των Περιφερειακών Διευθύνσεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης της χώρας, στα όρια των οποίων υφίστανται κέντρα φιλοξενίας. Παράλληλα, για την εκπαίδευση των παιδιών ηλικίας 4 και 5 ετών που διαμένουν στα κέντρα φιλοξενίας ιδρύονται Δ.Υ.Ε.Π. ως παραρτήματα Νηπιαγωγείων οι οποίες

---

<sup>221</sup> Πρόκειται για την ΚΥΑ 180647/ΓΔ4/2016 - ΦΕΚ 3502/2016/Β/31-10-2016 «Ίδρυση, οργάνωση, λειτουργία, συντονισμός και πρόγραμμα εκπαίδευσης των Δομών Υποδοχής για την Εκπαίδευση των Προσφύγων (Δ.Υ.Ε.Π.), κριτήρια και διαδικασία στελέχωσης των εν λόγω δομών», με την οποία καταργήθηκε η υπ' αριθ. 152360/ΓΔ4/16 ΚΥΑ (ΦΕΚ 3049 Β'/23092016).

λειτουργούν εντός των κέντρων φιλοξενίας, ενώ μπορούν να μπορούν να ιδρύονται για την εκπαίδευση παιδιών ηλικίας 6-12 ετών (Δημοτικό) και 13-15 ετών (Γυμνάσιο) Δ.Υ.Ε.Π. ως παραρτήματα σχολικών μονάδων οι οποίες επίσης λειτουργούν εντός των κέντρων φιλοξενίας. Οι μεταφορές των παιδιών από και προς τις σχολικές εγκαταστάσεις οργανώνονται από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης, και πρέπει να αναφερθεί ότι πέραν των κρατικών οργανωμένων εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων, πάνω από το 80% των χώρων φιλοξενίας φιλοξενούν και ανεπίσημες εκπαιδευτικές δραστηριότητες<sup>222</sup>. Παρόλο που το πρόγραμμα εκπαίδευσης των προσφύγων που υλοποιείται από το Υπουργείο Παιδείας είναι ιδιαίτερα ευπρόσδεκτο, ο ρυθμός υλοποίησης παραμένει αργός. Ταυτόχρονα ο τομέας της εκπαίδευσης αντιμετωπίζει προβλήματα όσον αφορά την ενσωμάτωση των παιδιών των προσφύγων στα ελληνικά σχολεία και εξακολουθεί να υπάρχει κενό για την κάλυψη των αναγκών των παιδιών που έχουν χάσει χρόνια σχολικής φοίτησης λόγω συγκρούσεων ή εκτοπισμού και απαιτούν προγράμματα προσαρμογής<sup>223</sup>.

Η πρόσβαση στην υγεία, αν και το νέο νομοθετικό πλαίσιο περιέλαβε ευμενείς διατάξεις για τους αιτούντες διεθνή προστασία, παραμένει προβληματική λόγω της γενικότερης επικρατούσας οικονομικής κρίσης. Τα νοσοκομεία αγωνίζονται να ανταποκριθούν στις ανάγκες τόσο των κατοίκων όσο και των μεταναστών, κυρίως λόγω έλλειψης πόρων, οικονομικών και ανθρώπινων. Ως αποτέλεσμα, οι άνθρωποι αντιμετωπίζουν τακτικά δυσκολίες πρόσβασης στην κατάλληλη υγειονομική περίθαλψη και την εξειδικευμένη φροντίδα, καίτοι θεωρητικά έχουν πρόσβαση στη νοσοκομειακή περίθαλψη.

### **6.3.3) Οι επιπτώσεις στο ελληνικό σύστημα ασύλου**

Ο εγκλωβισμός των προσφύγων και μεταναστών στην χώρα μας επέφερε μεγάλες πιέσεις και στο ελληνικό σύστημα παροχής διεθνούς προστασίας. Το πρώτο πρόβλημα που ανέκυψε ήταν η ελλιπής καταγραφή των χιλιάδων διαμενόντων στις δομές όλης της επικράτειας, μετά το κλείσιμο των βορείων συνόρων, που ανάγεται

---

<sup>222</sup> UNHCR, *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe*, December 2016

<sup>223</sup> ο.π.

κατά βάση στην ανεπαρκή καταγραφή που λάμβανε χώρα κατά την πρώτη είσοδό τους στην χώρα τα έτη 2015 και 2016. Το ζήτημα επιχειρήθηκε να λυθεί μέσω μιας διαδικασίας προκαταγραφής (pre-registration procedure), που χρηματοδοτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και πραγματοποιήθηκε από 9.6.2016 έως 30.7.2016 με τη συνδρομή προσωπικού της EASO και της Υ.Α. Η προκαταγραφή είχε ως στόχο τη χαρτογράφηση του πληθυσμού αυτού, προκειμένου να οργανωθεί περαιτέρω η διαχείρισή του (ένταξη σε διαδικασία χορήγησης ασύλου, μετεγκατάσταση, οικογενειακή επανένωση) αλλά και να δοθεί μια πρώτη διέξοδος στην αγωνία αυτών των ανθρώπων. Στο διάστημα αυτό προκαταγράφηκαν 27.592 αιτούντες άσυλο, ενώ η πλήρης καταγραφή των αιτημάτων τους αναμένεται να ολοκληρωθεί εντός του Απριλίου 2017<sup>224</sup>.

Από τη μελέτη των διαθέσιμων στατιστικών στοιχείων της Υπηρεσίας Ασύλου γίνεται εμφανής η πρωτοφανής εκτόξευση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, που ήρθε να προστεθεί στις ήδη προϋπάρχουσες δομικές ανεπάρκειες του ελληνικού συστήματος ασύλου, το οποίο πέραν της πρόσφατης κρίσης, έχει να διαχειριστεί και το υφιστάμενο προ της 7.6.2013 backlog. Ειδικότερα, ενώ το 2014 κατατέθηκαν 9.432 αιτήσεις ασύλου, το 2015 ανήλθαν στις 13.195, ενώ το 2016 - ως συνέπεια του εγκλωβισμού των υπηκόων τρίτων χωρών στην χώρα μας που έσπευσαν να καταθέσουν αιτήσεις διεθνούς προστασίας- «σκαρφάλωσε» στον δυσθεώρητο αριθμό των 51.091 αιτημάτων. Το θέμα αποκτά ιδιαίτερες διαστάσεις, πάντα σε σχέση με τις συνθήκες διαβίωσης και τα δικαιώματα των ανθρώπων αυτών, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι 21.108 εκ του συνόλου των αιτημάτων αφορούν ανήλικα παιδιά ηλικίας έως δεκατριών ετών και 7.663 ανήλικους ηλικίας 14-17 ετών, με τις 3.863 αιτήσεις (συμπεριλαμβανομένων στο ανωτέρω σύνολο) να αναφέρονται σε ασυνόδευτους ανήλικους. Το 2017 (στοιχεία έως 28.2.2017) συνεχίζεται ο ραγδαίος ρυθμός υποβολής σχετικών αιτημάτων, ανερχόμενα σε 11.984 (βλ. αναλυτικά στοιχεία στο συνημμένο Παράρτημα 5).

Από το σύνολο των 90.516 αιτήσεων ασύλου που έχουν υποβληθεί στην Υπηρεσία Ασύλου από την 7.6.2013 έως και 28.2.2017, ένα ποσοστό της τάξης του 39%

---

<sup>224</sup> Βλ. σχετικά το από 21.1.2017 δελτίο τύπου της Υπηρεσίας Ασύλου, διαθέσιμο σε <http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2017/01/Press-Release-Rescheduling-of-Full-Registrations-February2017.pdf>

(35.503) προέρχεται από υπηκόους Συρίας, με τους υπηκόους Αφγανιστάν (11,5%), Πακιστάν (11,1%) και Ιράκ (8,2%) να ακολουθούν. Σχετικά με τα ποσοστά αναγνώρισης, κατά τις διαδικασίες α' βαθμού μέσα στο ίδιο χρονικό διάστημα, έχει αναγνωριστεί προσφυγικό καθεστώς σε 8.456 αιτούντες και καθεστώς επικουρικής προστασίας σε 1.205, εκ των οποίων 2.117 ασυνόδευτοι ανήλικοι. Ακολούθως, τα ποσοστά αναγνώρισης αγγίζουν το 99,6% επί των αιτημάτων που προέρχονται από Σύριους και το 57,7% από υπηκόους Αφγανιστάν, επιβεβαιώνοντας τις εκτιμήσεις για το «προσφυγικό προφίλ» των αφιχθέντων στην χώρα μας υπηκόων τρίτων χωρών.

Η προαναφερόμενη αυτή ενδεικτική και μόνο απαρίθμηση των στατιστικών αυτών στοιχείων καθιστά προφανή την αφόρητη πίεση που υφίσταται το συνολικό σύστημα χορήγησης διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα, που δίχως άλλο, ακόμα και με τις πλέον ευοίωνες και ευμενείς κριτικές και προβλέψεις, θέτει ζητήματα ταχύτητας και ποιότητας στις διαδικασίες εξέτασης και απονομής, κατ' επέκταση δε στα δικαιώματα αυτών των ανθρώπων. Ακόμα περισσότερο θέτει τα αμέσως επόμενα προβλήματα: την ομαλή ένταξη των αναγνωρισμένων πλέον δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην χώρα μας και την απόλαυση των παρεχόμενων εξ' αυτής δικαιωμάτων, υπό συνθήκες οικονομικής ασφυξίας και γενικότερης κρίσης των διοικητικών δομών, αλλά και δεδομένης της συνέχισης, έστω και με μειωμένους αλλά σίγουρα αξιοσημείωτους ρυθμούς, εισροής υπηκόων τρίτων χωρών.

## **ΚΡΙΣΕΙΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ**

Η προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων εξακολουθεί να παραμένει στις μέρες μας ένα κρίσιμο ζήτημα που προβληματίζει τις σύγχρονες κοινωνίες και τους κρατικούς σχηματισμούς. Όπως προκύπτει μέσα από την μελέτη του συναφούς θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου, η διεθνής κοινότητα, αναγνωρίζοντας τις ιδιαίτερες συνθήκες υπό τις οποίες τελεί ένας πρόσφυγας δημιούργησε, μέσω διεθνών ρυθμίσεων συμβατικού και μη χαρακτήρα, ένα αρκετά εκτεταμένο πλέγμα προστασίας των προσφύγων αλλά και παροχής δικαιωμάτων σε αυτούς, το οποίο σε πολλές περιπτώσεις εμπλουτίστηκε από τις επιμέρους εθνικές νομοθεσίες ή και στα πλαίσια υπερκρατικών οργανισμών όπως η ΕΕ. Ειδικότερα, στο επίπεδο της ΕΕ, για λόγους που ανάγονται κυρίως στην κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και τη δίκαιη κατανομή των ευθυνών και βαρών στα κράτη μέλη, διαμορφώθηκε σταδιακά ένα κοινό σύστημα ασύλου, βασισμένο σε κοινές προβλεπόμενες διαδικασίες και πρότυπα. Εντούτοις, το γεγονός ότι τα δικαιώματα των προσφύγων περιέχονται ή περιλαμβάνονται σε νομικά κείμενα δεν αρκεί για να εξασφαλίσει την προστασία τους.

Οι πρόσφατες εξελίξεις επιβεβαιώνουν τα προλεχθέντα. Οι πολεμικές συρράξεις και η πολιτική αναταραχή στην Μέση Ανατολή και την Βόρεια Αφρική, γέννησαν τη μεγαλύτερη προσφυγική κρίση στην περιοχή μας μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Η ραγδαία αύξηση των μικτών μεταναστευτικών κυμάτων, που όπως προκύπτει από τα στοιχεία που παρατίθενται στην εργασία, περιελάμβαναν σε μεγάλο ποσοστό πρόσωπα από τη Συρία, αναπόφευκτα επηρέασε τις εγγύς χώρες αλλά και την Ευρώπη η οποία τα έτη 2015 & 2016 δέχθηκε έναν μεγάλο όγκο ανθρώπων που άγγιξε το 1,5 εκατ. Τα κράτη μέλη της ΕΕ βρέθηκαν απροετοίμαστα μπροστά στους πρωτοφανείς αριθμούς των εισερχομένων ενώ τα συστήματα υποδοχής της ευρωπαϊκής περιφέρειας, και δη του ευρωπαϊκού νότου, δυσκολεύτηκαν να ανταπεξέλθουν, με την Ελλάδα ουσιαστικά να μην μπορεί να διαχειριστεί το πρόβλημα των αυξημένων εισροών. Παράλληλα τα κράτη της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης, προεχόντως η Γερμανία και η Σουηδία, βάσει των πρόσφατα επικαιροποιημένων στοιχείων, αποδεικνύεται ότι απορρόφησαν τελικά το μεγαλύτερο μέρος των ροών, αντιμετωπίζοντας πλέον το θέμα της ενσωμάτωσης και ένταξης των ατόμων αυτών.



Η σύνθεση των μεταναστευτικών ρευμάτων περιέπλεξε ακόμα περισσότερο το ζήτημα, αφού, όπως αποδείχθηκε, αποτελούνταν σε μεγάλο ποσοστό από πρόσωπα που πληρούσαν τις προϋποθέσεις χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας, επομένως δικαιούνταν και εξασφάλιζαν την περαιτέρω παραμονή τους. Βέβαια, η ευνοϊκή αντιμετώπιση των Σύριων προσφύγων από ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες, είχε και άλλες επιπτώσεις όπως την εμφάνιση των διεθνών δικτύων διακινητών από πολλές και διαφορετικές εθνότητες, που ώθησε μετανάστες και πρόσφυγες από διαφορετικά έθνη να αναμιγνύονται με Σύριους πρόσφυγες προκειμένου να εισέλθουν στην Ευρώπη. Η έξαρση των τρομοκρατικών κρουσμάτων, με τη συμμετοχή ατόμων που είχαν αναμικθεί στις προσφυγικές ροές, κατέστησε ακόμα πιο περίπλοκο το θέμα διαχείρισης των πρώτων, λαμβάνοντας πολύ σημαντική πολιτική διάσταση και προκαλώντας τριγμούς και στο ζήτημα της ελευθερίας της μετακίνησης των προσώπων, ενώ συνοδεύτηκε και από την ανάδυση ξενοφοβικών και ακραίων εθνικιστικών ρητορικών. Πλέον, η ασφάλεια τίθεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος, παραμερίζοντας τα δικαιώματα των προσφύγων και την ανθρωπιστική διάσταση της κρίσης.

Οι πολιτικές αποφάσεις που λήφθηκαν από την ΕΕ, με τη συμμετοχή και τρίτων χωρών όπως η Τουρκία, ως απάντηση στην προσφυγική κρίση, επί της ουσίας στοχεύουν στο να περιορίσουν δραστικά την παράνομη μετανάστευση και είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών. Τη διαπίστωση αυτή ενισχύουν, πρόσθετα, η αναβάθμιση του ρόλου και των επιχειρησιακών δυνατοτήτων του FRONTEX, καθώς και η ενεργή συμμετοχή του στη φύλαξη των χερσαίων και θαλασσιών συνόρων, υπό τη μορφή αρωγής στις αρμόδιες για αυτή αρχές των κρατών μελών. Επίσης, με τις νομοθετικές πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν, ιδίως μετά την έναρξη της κρίσης στη Συρία το 2011, και όπως αυτές εκφράστηκαν κατά κύριο λόγο με την αναδιατύπωση των κύριων Οδηγιών σχετικά με το άσυλο, εισήχθησαν ρυθμίσεις που αποσκοπούν σε μια όσο το δυνατόν πιο συνοπτική διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων ασύλου, η οποία όμως συνεπάγεται εκπτώσεις ως προς τις σχετικές εγγυήσεις. Ενόψει των προεκτεθέντων, το δικαίωμα στο άσυλο υφίσταται συρρίκνωση τόσο σε ευρωπαϊκό, όσο και εθνικό επίπεδο, αφενός εξαιτίας του περιορισμού πρόσβασης σε ευρωπαϊκό έδαφος, αφετέρου λόγω της σύντμησης των διαδικασιών ασύλου και της εισαγωγής δυσμενών για τους πρόσφυγες όρων.

Ασφαλώς η πολιτική αυτή στάση δεν είναι κάτι καινούριο για την ΕΕ· από την μελέτη και παρουσίαση της πορείας διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ, προκύπτει ότι ήδη τη δεκαετία του 2000, άρχισαν να υιοθετούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο κατασταλτικές πολιτικές μετανάστευσης και άσυλου, που μετέφεραν το βάρος της κοινής ευρωπαϊκής προσπάθειας από την ενίσχυση της υποδοχής και ένταξης των προσφύγων στην λήψη αυστηρών μέτρων επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων και στους αποκλεισμούς στην πρόσβαση στο άσυλο. Το γεγονός ενέτειναν και οι εγγενείς ανισοροπίες του συστήματος του Δουβλίνου που δημιουργούν μια άτυπη αντιπαράθεση μεταξύ των χωρών αφενός του ευρωπαϊκού βορρά και, αφετέρου, του νότου, όσον αφορά στην κατανομή βαρών και ευθυνών για τη διαχείριση των προσφύγων. Η πρόσφατη προσφυγική κρίση επανέφερε το ζήτημα και αρκετά κράτη μέλη της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης αντέδρασαν έμπρακτα με την επαναφορά των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της ΕΕ.

Η συνακόλουθη απόφαση για την διακοπή των ροών μέσω του βαλκανικού διαδρόμου, κατέδειξε στην πράξη την απροθυμία των κρατών της ΕΕ να υποδεχθούν επιπλέον πρόσφυγες ή μετανάστες. Ταυτόχρονα προκάλεσε τον *de facto* εγκλωβισμό μεγάλου αριθμού μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα και σε συνοριακές ζώνες των βαλκανικών και κεντροευρωπαϊκών κρατών. Ειδικότερα, όσον αφορά στην χώρα μας, λαμβανομένης υπόψη της αδυναμίας του κράτους να παράσχει οργανωμένες συνθήκες υποδοχής αλλά και αξιοπρεπούς διαβίωσης, δημιουργήθηκε μια άνευ προηγουμένου ανθρωπιστική κρίση. Ο στόχος της προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων εκφυλίστηκε σε μια αγωνιώδη προσπάθεια εξασφάλισης των αναγκαιών και βασικών για τη διαβίωσή τους μέσω. Δέον να σημειωθεί, πως τα δεδομένα αποτύπωσαν για ακόμα μια φορά την πραγματικότητα: η πρόβλεψη ενός ενιαίου συστήματος ασύλου δεν εξασφαλίζει την ύπαρξη ενός ομοιόμορφου επιπέδου προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων, αφού το προσφυγικό φαινόμενο είναι δυναμικό και επηρεάζεται από ποσοτικούς, πολιτικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες.

Περαιτέρω, η στόχευση στον δραστικό περιορισμό της εισροής προσφύγων και μεταναστών διαφαίνεται, επιπλέον, τόσο από το περιεχόμενο των πολιτικών αποφάσεων και συμφωνιών όσο και από τον τρόπο και ρυθμό εφαρμογής ή μη των συμφωνηθέντων. Έτσι, η πολιτική μετεγκατάστασης η οποία εκπονήθηκε από την ΕΕ, που ούτως ή άλλως αναφέρεται σε ένα πολύ μικρό αριθμό προσφύγων σε

σχέση με αυτούς που υποδέχονται η Ιταλία και η Ελλάδα, παραμένει κενό γράμμα αφού υπονομεύεται από την πλειοψηφία των κρατών μελών τα οποία είτε αρνούνται να συμμετάσχουν είτε καθυστερούν τις σχετικές διαδικασίες. Το ίδιο συμβαίνει και με το πρόγραμμα επανεγκατάστασης προσφύγων από τρίτες χώρες σε χώρες της ΕΕ. Η μη υλοποίηση της μετεγκατάστασης, όμως, σημαίνει ότι αυξάνονται υπέρμετρα οι πιέσεις προς τα συστήματα ασύλου των κρατών υποδοχής -Ιταλίας και Ελλάδας- που εξακολουθούν να δέχονται μεταναστευτικές ροές, με επακόλουθο την υποβάθμιση των διαδικασιών και ταχυτήτων εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, συνεπώς και του επιπέδου παροχής διεθνούς προστασίας. Στην περίπτωση της επανεγκατάστασης προσφύγων, η μη τήρηση των συμφωνηθέντων μεταφράζεται σε παραμονή των δικαιούχων σε χώρες της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής, όπου και επικρατεί μια γενικότερη πολιτική αναταραχή, με ότι αυτό συνεπάγεται για τα δικαιώματά τους.

Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσεται και η Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας που επί της ουσίας ορίζει την δεύτερη ως «ανάχωμα» της ροής των προσφύγων προς την Ευρώπη, με τις χώρες της ΕΕ να της προσφέρουν γενναία χρηματοδότηση, εν μέσω οικονομικής ύφεσης, προκειμένου να ανακόψουν τα προσφυγικά ρεύματα. Την ίδια στιγμή, η Τουρκία, που επωμίζεται και τον κύριο όγκο των Σύριων προσφύγων, συνδέει το προσφυγικό με άλλα θέματα που αφορούν στην εξωτερική της πολιτική, όπως την κατάργηση της θεώρησης εισόδου στα κράτη της ΕΕ και την επίσπευση των διαδικασιών ένταξης της στη ΕΕ. Το γεγονός πως η Τουρκία δεν αναγνωρίζει το καθεστώς του πρόσφυγα, παρά μόνο σε ευρωπαίους πολίτες, σε συνδυασμό με την πρόβλεψη και απονομή στους Σύριους πρόσφυγες στο έδαφος της μόνο ενός καθεστώτος προσωρινής προστασίας, θέτει ζήτημα υποβάθμισης του επιπέδου προστασίας των προσφύγων.

Οι προαναφερόμενες πολιτικές αποφάσεις, που ελήφθησαν σε επίπεδο αρχηγών κρατών, συνολικά θεωρούμενες, υποδηλώνουν την απροθυμία των κρατών της ΕΕ να υποδεχθούν και να φιλοξενήσουν περισσότερους υπηκόους τρίτων χωρών, έστω και αν αυτοί πληρούν τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση τους ως πρόσφυγες. Η ως άνω διαπίστωση συμπεριλαμβάνει και την χώρα μας, που παρά την ρητορική του «ανθρωπισμού» που έχει υιοθετηθεί κατά καιρούς, έναντι της «υποκρισίας» των άλλων, ακολούθησε μια πρακτική έως και το σφράγισμα του βαλκανικού διαδρόμου η οποία κατέδειξε την τάση μετατόπισης και μετάθεσης του

προβλήματος προς τις γειτονικές ή βόρειες χώρες. Εφόσον δε αναφερόμαστε σε κράτη με δημοκρατικά καθεστώτα, όπου οι αποφάσεις των επικεφαλής των κρατών απηχούν και εκφράζουν τη λαϊκή βούληση, διαφαίνεται πως οι λαοί των ευρωπαϊκών χωρών διακατέχονται από μια αρνητική στάση απέναντι στους νεοεισερχόμενους, βρίσκοντας πλέον την έκφραση των φόβων και της ανασφάλειάς τους στην εισροή των 'ξένων'. Θα μπορούσε βέβαια κανείς να ισχυριστεί ότι η εσωστρεφής αυτή στάση της κοινωνίας, τροφοδοτείται σε μεγάλο βαθμό από ένα μέρος των ελίτ, αφού η κοινωνία αντλεί, σε μεγάλο ποσοστό, πληροφόρηση και πρότυπα από τις ηγεσίες της καθώς και τα ΜΜΕ, το αποτέλεσμα ωστόσο παραμένει το ίδιο.

Επιπλέον οι ληφθείσες πολιτικές αποφάσεις ελέγχονται και από πλευράς αποτελεσματικότητας. Αναμφισβήτητα, το κλείσιμο του βαλκανικού διαδρόμου και η Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας μείωσαν αισθητά τον όγκο των ροών προς την Ευρώπη, χωρίς όμως να τον διακόψουν. Αντιθέτως, όπως προκύπτει από τα στατιστικά στοιχεία που παρουσιάζονται στην εργασία οι ροές συνεχίζονται με μειωμένο πλην όμως σταθερό ρυθμό, έχοντας απλά αλλάξει δρομολόγιο κατευθυνόμενες πλέον στη Ευρώπη κυρίως μέσω της κεντρικής Μεσογείου και της Ιταλίας. Παράλληλα, η Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας συνιστά μια εύθραυστη συμφωνία που εξαρτάται από τη στάση της Τουρκίας αλλά και από την κατάσταση στο εσωτερικό της, η οποία πρόσφατα διήλθε περιόδους αστάθειας. Αναφορικά με τα μέτρα μετεγκατάστασης και επανεγκατάστασης, όπως ήδη προαναφέρθηκε, αυτά κρίνονται ανεπαρκή από πλευράς αριθμητικών συσχετισμών αλλά και με βάση την πρόοδο στην υλοποίηση και εφαρμογή τους.

Όλα αυτά, είναι επόμενο να προκαλούν σοβαρούς τριγμούς στα υφιστάμενα συστήματα και μηχανισμούς που έχουν αντικείμενό τους, τον προσφυγικό πληθυσμό. Η τάση προς μια περισσότερο ανθρωποκεντρική αντιμετώπιση των προσφύγων, με επίκεντρο την διευκόλυνση της κινητικότητάς τους και τον σεβασμό των δικαιωμάτων τους, αντικαθίσταται από μια άλλη, περισσότερο επιφυλακτική προς αυτούς, που αναπτύσσεται στη βάση των εξονυχιστικών ελέγχων και του αποκλεισμού ολόκληρων ομάδων, ακόμα και εν δυνάμει προσφύγων, από το δικαίωμα της μετακίνησης. Βέβαια, η αξία της λήψης μέτρων ασφάλειας δεν υποβαθμίζεται με κανένα τρόπο, ούτε επιχειρείται να τεθεί σε δεύτερη μοίρα, ενόψει της τρομοκρατικής απειλής καθώς και της ανάδυσης του

ακραίου ριζοσπαστικού ισλαμισμού. Από την άλλη μεριά όμως, αυτό δεν είναι θεμιτό να γίνεται εις βάρος μιας μεγάλης μερίδας ανθρώπων που αντικειμενικά η παραμονή στην χώρα τους εγκυμονεί κίνδυνο για τη ζωή τους.

Οι πρόσφυγες, ή μάλλον η ύπαρξη και η μετακίνηση προσφύγων, είναι ένα φαινόμενο που δεν μπορεί να διαχειρίζεται ή να αντιμετωπίζεται μόνο με αστυνομικού τύπου μέτρα ή με μέτρα αναχαίτισης και απέλασης. Έτσι, παράλληλα με τα όποια θεμιτά μέτρα φύλαξης των συνόρων από εθνικές αρχές επικουρούμενες από διεθνείς οργανισμούς, είναι απαραίτητη η ενίσχυση των εξωτερικών παρεμβάσεων της διεθνούς κοινότητας καθώς και της ΕΕ γιατί οι περισσότεροι αλλοδαποί προέρχονται από χώρες στις οποίες υπάρχει πόλεμος, γενικευμένη βία και μαζική παραβίαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Οι αρνητικές συνθήκες που επικρατούν στις χώρες προέλευσης είναι αναπόφευκτο να ωθήσουν σε έξοδο ένα τμήμα από τον πληθυσμό τους, συνεπώς είναι αναγκαία και επιβεβλημένη η προσπάθεια βελτίωσης των συνθηκών που επικρατούν στις χώρες προέλευσης μέσω δράσεων που υπάγονται στην σφαίρα της εξωτερικής πολιτικής. Ταυτόχρονα η ύπαρξη νόμιμων οδών εισόδου, ελεγχόμενων, θα μπορούσε να περιορίσει την ανθρωπιστική διάσταση της κρίσης και τις ανθρώπινες απώλειες που σημειώνονται κάθε χρόνο στη Μεσόγειο. Εξάλλου τα παρατιθέμενα στοιχεία συνηγορούν στο ότι οι μικτές μεταναστευτικές ροές προς την Ευρώπη, αν και μειωμένες, συνεχίζονται καθιστώντας το φαινόμενο μη τυχαίο και συμπτωματικό.

Τέλος στην περίπτωση της χώρας μας η προσφυγική κρίση φανέρωσε για άλλη μια φορά την απουσία συγκεκριμένης και συγκροτημένης πολιτικής για τη διαχείριση των προσφύγων αλλά και γενικότερης μεταναστευτικής πολιτικής. Ο εγκλωβισμός 60.000 προσφύγων και μεταναστών στην ελληνική επικράτεια, αλλά και ο συνεχιζόμενος ρυθμός εισροών καθιστά σαφές ότι η Ελλάδα είναι πλέον χώρα υποδοχής προσφύγων και μεταναστών, συνεπώς θα πρέπει να σταματήσει να αντιλαμβάνεται τον εαυτό της ως αποκλειστικά χώρα-transit και να καταλάβει πως έγινε χώρα-προορισμός έστω και από «ατύχημα». Το γεγονός αυτό θα πρέπει να γίνει αντιληπτό και αποδεκτό από την ελληνική κοινωνία και πολιτεία, οι οποίες θα πρέπει να συμπεριφερθούν ανάλογα, αφενός παρέχοντας ανθρώπινες και αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης στους εγκλωβισμένους, αφετέρου φροντίζοντας για την ομαλή ενσωμάτωσή τους, έστω και σε αυτή τη δύσκολη, οικονομικά, για

την χώρα μας συγκυρία. Η περιθωριοποίηση και ο αποκλεισμός των προσφύγων, στερεί αυτούς από την απόλαυση βασικών δικαιωμάτων, υποδαυλίζει τις εντάσεις και δεν δημιουργεί το κατάλληλο πλαίσιο για τον συνολικό έλεγχο του φαινομένου της μετανάστευσης. Στον αντίποδα, η αντίληψη και η κατανόηση της πραγματικότητας συμβάλει στην επίτευξη εθνικής και δημόσιας ασφάλειας καθώς και στην προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Γενικά έργα (Ελληνική γλώσσα)

- Αμίτσης Γ.-Λαζαρίδη Γ.(επιμ.), *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2001
- Βρέλλης Βλ. Σπυριδών, *Δίκαιο Αλλοδαπών - Τα αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2003
- Δαγτόγλου Π., *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2010
- Διεθνής Επιτροπή Νομικών, *Μετανάστευση και Διεθνές Δίκαιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Επαγγελματικό εγχειρίδιο*, Ανανεωμένη Έκδοση, 2014
- Έμκε-Πουλοπούλου Ήρα, *Η μεταναστευτική πρόκληση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2007
- Κόντης Α.-Πετράκου Η.-Τάτσης Ν.-Χλέπας Ν., *Ευρωπαϊκή και Ελληνική πολιτική ασύλου - Κέντρα υποδοχής προσφύγων και αιτούντες άσυλο με απορριφθείσα αίτηση στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2005
- Καλαβρός Γ.-Ε. - Γεωργόπουλος Θ., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Τόμος II - Ουσιαστικό Δίκαιο*, 2η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013
- Κτιστάκης Γ.(επιμ.), *Μετανάστες - Ρατσισμός - Ξενοφοβία από τη θεωρία στην πράξη*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001
- Μαρκοζάνη Ελευθερία, *Παράνομη Μετανάστευση, Ασφάλεια και Ευρωπαϊκή πολιτική*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας JEAN MONNET - Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, 2015
- Νάσκου-Περράκη Παρούλα, *Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στη διεθνή και ελληνική έννομη τάξη - Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991
- Ναξάκης Χάρης-Χλέτσος Μιχάλης, *Μετανάστες και Μετανάστευση*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα, 2001
- Παπασιώπη-Πασιά Ζ., *Δίκαιο Αλλοδαπών*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015
- Περράκης Στέλιος, *Άσυλο, πρόσφυγες: νομοθετική πολιτική διεθνών οργανισμών (Υπατη Αρμοσεία ΗΕ για τους πρόσφυγες-ΕΕ-Συμβούλιο της Ευρώπης κ.α.)*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2005
- Ρούκουνας Εμ., *Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*, Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», 1995

- Ρούκουνας Εμ., *Διεθνές Δίκαιο, Τεύχος Α', Σχέσεις Διεθνούς & Εσωτερικού Δικαίου- Τρόποι παραγωγής Διεθνούς Δικαίου*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, 2004
- Σισιλιάνος Λ.-Α., *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου - Ερμηνεία κατ' άρθρο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013
- Σπαθανά Ελ., *Νομική συνδρομή σε πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα*, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, 2003
- Σπυροπούλου Γ. - Χριστόπουλος Δ., *Προσφυγικό: «Θα τα καταφέρουμε;» - Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2016
- Ύπατη Αρμοστεία Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, *Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΕΠΕΤΗΡΙΔΑ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ 2012*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2014
- Ύπατη Αρμοστεία Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, *ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 Για το Καθεστώς των Προσφύγων ΣΤ' Έκδοση*, Αθήνα, 2009
- Ύπατη Αρμοστεία Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, *Εισαγωγή στη Διεθνή Προστασία-Προστατεύοντας τους πρόσφυγες εντολής της Ύπαιτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες-Εγχειρίδιο αυτοδιδασκαλίας*, 1η Ελληνική Έκδοση, Αθήνα, 2006
- Ύπατη Αρμοστεία Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, *Εισαγωγή στη διεθνή Προστασία, Εγχειρίδιο Αυτοδιδασκαλίας*, Αθήνα, 2005
- Χλέπας Νικόλαος-Κομνηνός, *Η προστασία των προσφύγων*, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, 1995
- Χλέπας Ν.-Σπυράκος Δ., *Ο νόμος 1975/1991 περί αλλοδαπών και το Σύνταγμα*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992

### **Γενικά έργα (ξενόγλωσσα)**

- Vietti Francesca - Bisi Mike, *Caught in the Crossfire: the Impact of Foreign Fighters on internally Displaced Persons, Asylum Seekers and Refugees from Syria and Iraq*, In: *Foreign Fighters under International Law and beyond*, Andrea De Guttry, Francesca Capone, Christophe Paulussen, Asser Press, 2016
- Owen David, *In Loco Civitatis : on the Normative Basis of the Institution of Refugeehood and Responsibilities for Refugees*, In: *Migration in Political Theory : the Ethics of Movement and Membership*, edited by Sarah Fine and Lea Ypi, Oxford University Press, 2016



- Hantscher Sinja, *The United Nations High Commissioner for Refugees' Discourse on environmentally Displaced Persons : a Double-Edged Sword?*, In: *Organizational Perspectives on Environmental Migration*, edited by Kerstin Rosenow-Williams and François Gemenne, Earthscan from Routledge, Taylor & Francis Group, 2016
- Hoffmann Sophia, *A Sovereign for All : The Management of Refugees as Nation-State Politics/ In: The Politics of Humanitarianism : Power, Ideology and Aid /* edited by Antonio De Lauri, I.B. Tauris, 2016
- Kaunert C. & Léonard S., 'The EU Asylum Policy: Towards a Common Area of Protection and Solidarity?' in S Wolff, F Goudappel and J de Zwaan (eds), *Freedom, Security and Justice After Lisbon and Stockholm*, TMC Asser Press, pag. 79-96, 2011
- O'Connell Mary Ellen, *International Legal Protections for Migrants and Refugees: a Response to Father Brennan*, In: *Boston College International and Comparative Law Review*; vol. 39, afl. 1, pag. 89-95, 2016
- Scordas A. - Sitaropoulos N., *Why Greece is not a Safe Host Country for Refugees*, *International Journal of Refugee Law* Vol. 16 No. 1, 2004
- Lahav G. , *Public opinion toward immigration in the European Union. Does it matter?*, *Comparative Political Studies*, Vol. 37 No. 10, December 2004, pag. 1151-1183
- Schneider, J.- Angenendt S.- Engler M., *European Refugee Policy- Pathways to Fairer Burden-Sharing*, Stiftung Wissenschaft und Politik - German Institute for International and Security Affairs, November 2013
- Bauer Steffen (German Development Institute), *"Climate Refugees" beyond Copenhagen Legal concept, political implications, normative considerations*, Diakonisches Werk der EKD e.V. for "Brot für die Welt", 2010
- Wallace Rebecca M.M., *International Law, Fourth Edition*, Sweet and Maxwell, 2002

### **Άρθρα (ελληνική γλώσσα)**

- Ακριβοπούλου Χ. Μ.- Παπανδρέου Μ., *Τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντα πολιτικό άσυλο κατά την ΕΣΔΑ και το «μαχητό» τεκμήριο της «ασφαλούς» χώρας (Κανονισμός Δουβλίνο II)*, σε constitutionalism.gr
- Βενιζέλος Ευάγγελος, *Η πραγματική συμφωνία της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό*, 20 Μαρτίου 2016, διαθέσιμο σε <http://www.evenizelos.gr/mme/articlesinthepress/409-2016/5284-18-2016.html>
- Γιώτη-Παπαδάκη Όλγα, *Η σταδιακή διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής*, Κείμενα Περιφερειακής Επισημής, Τόμος III, αριθμός I, 2012, σελ. 11κεπ,

- Κερασιώτης Βασίλης, *Μεταχείριση αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα και Κανονισμός Δουβλίνο II*, σε constitutionalism.gr
- Μαντζούφας Παναγιώτης, *Μεταναστευτικά ρεύματα και κοινωνική ένταξη στην σύγχρονη Ελλάδα*, σε constitutionalism.gr
- Νάσκου-Περράκη Παρούλα, *Η έννοια και η λειτουργία του θεσμού του ασύλου στο Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*, (υπό δημοσίευση στον Αρμενόπουλο 2015), διαθέσιμο σε [www.naskouperraki.gr/wp-content/uploads/2015/01](http://www.naskouperraki.gr/wp-content/uploads/2015/01)
- Ντέγκα Βανέσσα- Παναγιώτα, *Οι πρόσφυγες θύματα της Ευρώπης: Κριτική θεώρηση της Συμφωνίας Ε.Ε.- Τουρκίας της 18/3/2016 για το προσφυγικό ζήτημα και των διατάξεων του άρθρου 86 του ν. 4399/2016 περί Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών*, 6.12.2016, διαθέσιμο σε <http://www.ddikastes.gr/?q=node/1274>
- Ξενόφος Γεώργιος Ν., *Η μετανάστευση ως παράγοντας "επανεθνικοποίησης της πολιτικής των σύγχρονων ευρωπαϊκών κρατών"*, 31 Ιανουαρίου 2016, διαθέσιμο σε <http://www.eleftheria.gr>
- Παπαγεωργίου Ι. , *Η Ελλάδα, η Γερμανία και το μεταναστευτικό ζήτημα*, διαθέσιμο σε [http://www.huffingtonpost.gr/yiannis-papageorgiou/-\\_1585\\_b\\_8146268.html](http://www.huffingtonpost.gr/yiannis-papageorgiou/-_1585_b_8146268.html)
- Παπασιώπη-Πασιά Ζωή, *Το νομικό καθεστώς των ανιθαγενών*, σε constitutionalism.gr
- Πετράκου Ηλέκτρα, *Κυρίαρχες τάσεις της πολιτικής ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα*, 2005, διαθέσιμο σε <http://www.srcosmos.gr/srcosmos/showpub.aspx?aa=6353>
- Τάκης Ανδρέας, *Προσφυγικό 2015: Χρονικό μιας προαναγγελθείσας κρίσης*, 04. Δεκεμβρίου 2015 σε <https://gr.boell.org>
- Τάκης Ανδρέας, *Πέρα από το Δουβλίνο II*, σε constitutionalism.gr
- Τοιτοελίκης Κωνσταντίνος, *Σκέψεις για μια δικαιοκρατική προσέγγιση του προσφυγικού*, σε constitutionalism.gr
- Τοιτοελίκης Κωνσταντίνος, *Το μεταναστευτικό ως μεταβλητή γεωμετρία δικαιωμάτων και αποκλεισμών*, σε constitutionalism.gr

### **Άρθρα (ξενόγλωσσα)**

- Bauer Jon, *Multiple Nationality and Refugees*, University of Connecticut School of Law, Faculty Articles and Papers. 232, 2014
- Bačić Nika, *Asylum policy in Europe-The competences of the European Union and the inefficiency of the Dublin System*, CYELP 8/2012, p.41-46
- Collett E., *The European Union's Stockholm Program: Less ambition on immigration and asylum, but more detailed plan*, January 2010, διαθέσιμο σε

<http://www.migrationpolicy.org/article/european-unions-stockholm-program-less-ambition-immigration-and-asylum-more-detailed-plans>

- Hajaj Claire - Reitano Tuesday, *Caught in the Crossfire United Nations Security and Policy Perspectives on the Refugee Crisis*, 2016
- Hatton T., *Asylum Policy in the EU: the Case for Deeper Integration*, CESifo Economic Studies, 2015, διαθέσιμο σε <http://cesifo.oxfordjournals.org/content/early/2015/03/02/cesifo.ifv002.full>
- Sy Sarah, *Asylum Policy*, 1/2017, διαθέσιμο σε [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2013/051202/04A\\_FT\(2013\)051202\\_EL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051202/04A_FT(2013)051202_EL.pdf)

### **Εκθέσεις και έγγραφα της Ύπατης Αρμοστείας Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες**

- UNHCR, *Improving Asylum Procedures Comparative Analysis*, 2010
- UNHCR, *Asylum Situation in Greece including for Dublin II transferees*, 2011
- UNHCR, *Η Ελλάδα ως χώρα ασύλου-Παρατηρήσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σχετικά με την παρούσα κατάσταση του ασύλου στην Ελλάδα*, Δεκέμβριος 2014
- UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012
- UNHCR, The UN Refugee Agency, *Global Report 2015 – Europe regional summary*, 1 Jun 2016, διαθέσιμο σε <http://www.unhcr.org/publications/fundraising/574ed7b24/unhcr-global-report-2015-europe-regional-summary.html>
- UNCHR, The UN Refugee Agency, *MID-YEAR TRENDS 2016*
- UNHCR, *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe*, December 2016

### **Εκθέσεις & Έγγραφα Ανεξάρτητων Αρχών και Συμβουλευτικών Οργάνων, Διεθνών Οργανισμών και Επιτροπών & Διεθνών Οργανώσεων**

- Συνήγορος του Πολίτη, *Επιτροφές αλλοδαπών*, Ειδική Έκθεση, 2015
- Συνήγορος του Πολίτη, *Διαπιστώσεις της από 16.11.2010 διενεργηθείσας αυτοψίας του Συνηγόρου του Πολίτη στη Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής (Πέτρου Ράλλη 24)*, 2011, διαθέσιμο σε [http://www.synigoros.gr/resources/8957\\_2\\_eggrafostp.pdf](http://www.synigoros.gr/resources/8957_2_eggrafostp.pdf)
- Ευρωπαϊκή Ένωση, *Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου*, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2014

- Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Συμβούλιο της Ευρώπης, *Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης*, Έκδοση 2014, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2014
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, «*Έκθεση για τη συμφωνία Ε.Ε.-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016*», 25 Απριλίου 2016, διαθέσιμη σε [http://www.nchr.gr/images/pdf/EKTHESI\\_PROSFYGIKO.pdf](http://www.nchr.gr/images/pdf/EKTHESI_PROSFYGIKO.pdf)
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Δημόσια Δήλωση για την τροπολογία που αλλάζει τη σύνθεση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών*, Αθήνα, 17 Ιουνίου 2016
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Οι συνθήκες διαβίωσης στα κέντρα υποδοχής και φιλοξενίας μεταναστών και προσφύγων*, Έκθεση ΕΕΔΑ, Δεκέμβριος 2016
- Ινστιτούτο Έρευνας & Κατάρτισης Ευρωπαϊκών Θεμάτων (Ι.Ε.Κ.Ε.Θ.), *Πτυχές του Μεταναστευτικού Ζητήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, 2014
- Συμβούλιο της Ευρώπης, ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ, *Έκθεση του Thomas Hammarberg για την επίσκεψη που πραγματοποίησε στην Ελλάδα 8-10 Δεκεμβρίου 2008 - Τα Δικαιώματα του Ανθρώπου των Αιτούντων Άσυλο*, 2009
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (CPT), *Έκθεση προς την Ελληνική κυβέρνηση αναφορικά με την επίσκεψη που πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα από 14 έως 23 Απριλίου 2015*, διαθέσιμη σε <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069667e>
- ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης, *Το προσφυγικό πρόβλημα και οι Έλληνες - Διαγραμματική Παρουσίαση της Έρευνας & Βασικά Συμπεράσματα Φεβρουάριος 2016 - Public Issue*, σε [www.dianeosis.org](http://www.dianeosis.org)
- Διεθνής Αμνηστία, *Παγιδευμένοι στην Ελλάδα - Μια προσφυγική κρίση που θα μπορούσε να αποφευχθεί*, Απρίλιος 2016
- Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής, *Αξιολογώντας τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας των πολιτικών ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα-Πρόγραμμα ΜΙΔΑΣ*, Οκτώβριος 2014
- Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, «*Μεταναστευτική Πολιτική*», *Ενημέρωση-Μηνιαία Έκδοση*, Τεύχος 104, Μάρτιος 2004
- Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου-Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης (EMN), *Ετήσια Έκθεση Πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο στην Ελλάδα*, Υπουργείο Εσωτερικών, 2013

- Asylum Information Database (AIDA)-European Council on Refugees and Exiles (ECRE)- Greek Council for Refugees, *Country Report Greece 2016 Update*, 2017
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Fundamental Rights Report 2016*, Publications of the European Union, 2016
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Asylum crisis on the Greek islands, harsh detention conditions in Libya, family reunification in the UK* , *Weekly Bulletin*, 17 July 2015, διαθέσιμο σε <http://us1.campaign-archive1.com/?u=8e3ebd297b1510becc6d6d690&id=c121f05008>
- Advice on Individual Rights in Europe (The Aire Centre)-European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *With Greece-Recommendations for refugee protection*, 2016
- European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012*, 2013, διαθέσιμη σε [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO Annual Report % 202012.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Annual%20Report%202012.pdf)
- European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2013*, July 2014, διαθέσιμη σε [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO % 20Annual% 20 Report%202013.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Annual%20Report%202013.pdf)
- European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014*, July 2015, διαθέσιμη σε [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Annual-Report -2014.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Annual-Report-2014.pdf)
- European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015*, 2016, διαθέσιμη σε [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN %20Annual%20 Report%202015\\_1.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN%20Annual%20Report%202015_1.pdf)
- International Centre for Counter-Terrorism-The Hague (ICCT), *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union Profiles, Threats & Policies*, διαθέσιμη σε [icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU 1-April 2016 including-AnnexesLinks.pdf](http://www.icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report-Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU-1-April-2016-including-AnnexesLinks.pdf)
- EUROPEAN PARLIAMENT, *Report from the LIBE Committee Delegation on the Visit to Greece (Samos and Athens)*, 2007

## **Νομολογία**

- Διεθνές Δικαστήριο, «Colombian-Peruvian asylum case, Judgment of November 20th 1950 : I.C.J. Reports 1950, p. 266», διαθέσιμη σε <http://www.worldlii.org/int/cases/ICJ/1950/6.html>
- ΕΔΔΑ, *MSS κ. Βελγίου και Ελλάδας*, αρ. 30696/09, 21 Ιανουαρίου 2011
- ΕΔΔΑ, *Rahimi κατά Ελλάδας της*, αρ. 8687/08, 5 Απριλίου 2011

- ΔΕΕ, *N.S/Secretary of State for the Home*, **C-411/10**, *M.E. και άλλοι/Refugee Applications Commissioner, Minister of Justice, Equality and Law Reform*, **C-493/10**, Συλλογή 2011 I-13905, 21ης Δεκεμβρίου 2011

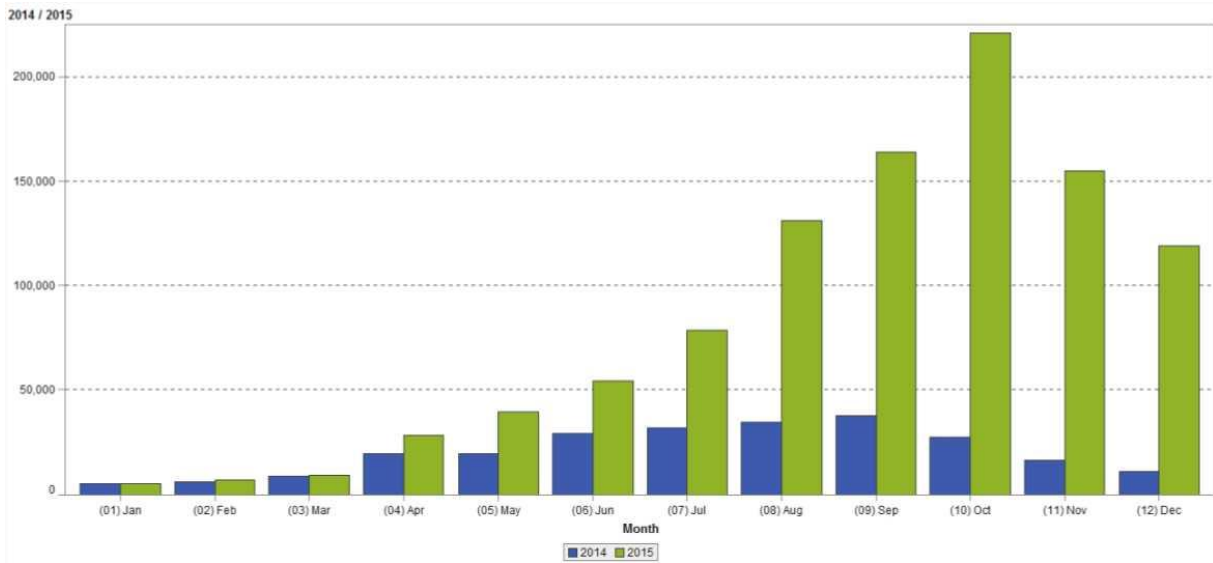
### **Στατιστικά στοιχεία**

- Υπηρεσία Ασύλου
- Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής
- Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών & Ενημέρωσης/Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακού Σχεδιασμού Μεταναστευτικής & Προσφυγικής Πολιτικής
- Ελληνική Αστυνομία
- Eurostat
- EASO
- Ύπατη Αρμοστεία Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες
- Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης

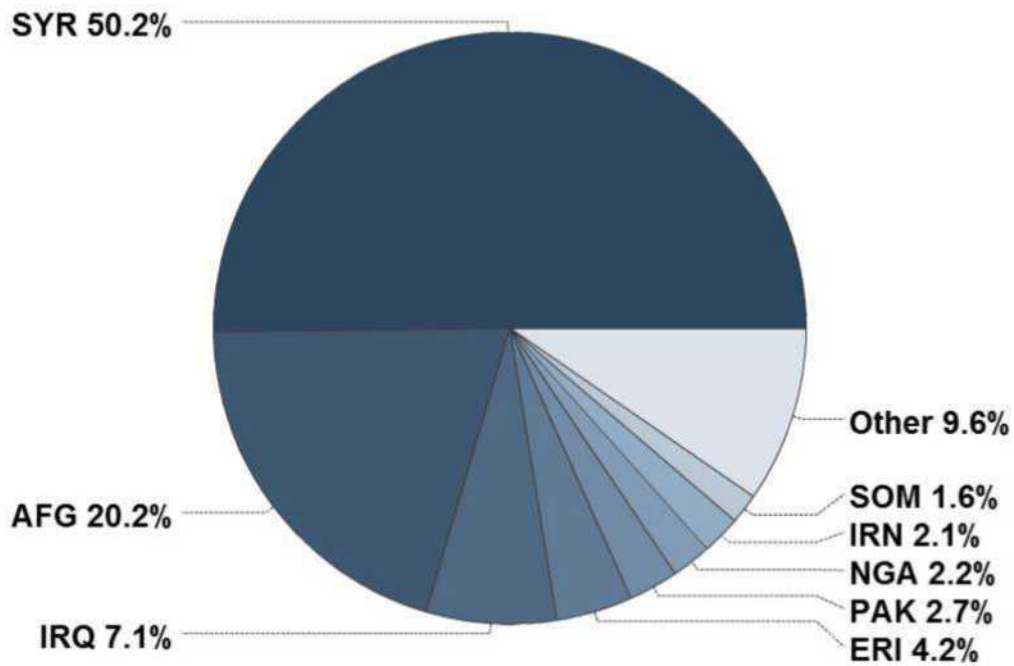
# **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1**

(ΠΗΓΗ: Ιστότοπος Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης <http://www.iom.int>)

## Αφίξεις στην Ευρώπη ανά μήνα, συγκριτικά ετών 2015 και 2014



## Εθνικότητες αφιθέντων στην Ευρώπη έτους 2015





Χώρες Πρώτης Υποδοχής – Αφίξεις σε χερσαία και θαλάσσια σύνορα έτους 2015

	Θαλάσσια	Χερσαία	Σύνολο
Ελλάδα	853,650	3,713	857,363
Βουλγαρία	-	31,174	31,174
Ιταλία	153,842	-	153,842
Ισπανία	3,845	-	3,845
Μάλτα	106	-	106
Κύπρος	269	-	269
ΣΥΝΟΛΟ	1,011,712	34,887	1,046,599

Λοιπές Χώρες Υποδοχής – Έτους 2015

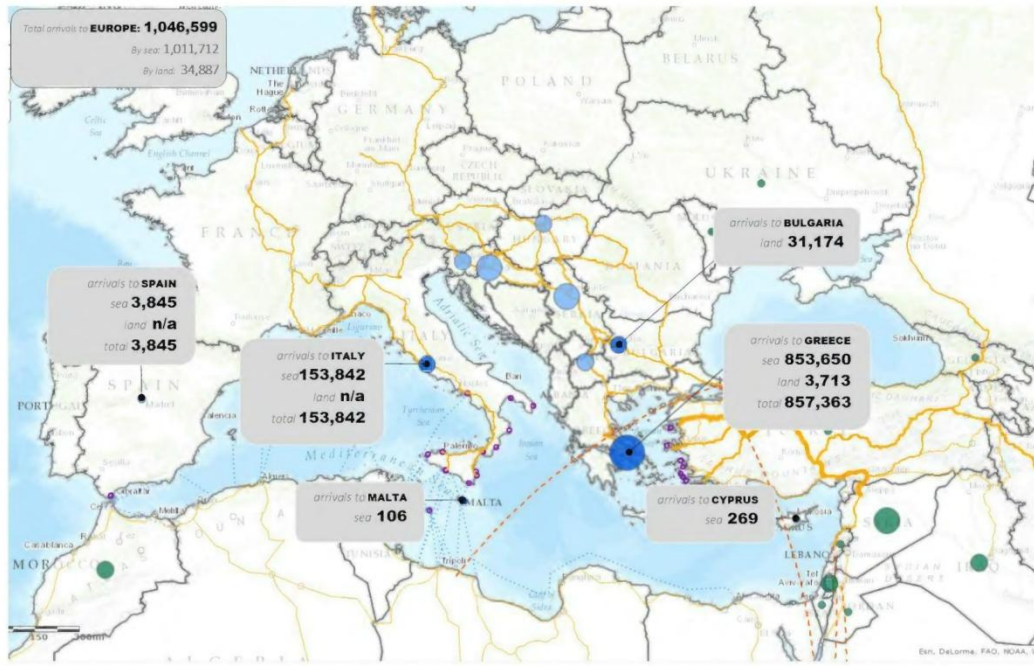
Σύνολο	
FYROM	388,233
Σερβία	579,518
Ουγγαρία	411,515
Κροατία	556,830
Σλοβενία	378,604

Μεταναστευτικές ροές στην Ευρώπη έτους 2015

## OVERVIEW: MIGRANT FLOWS TO EUROPE

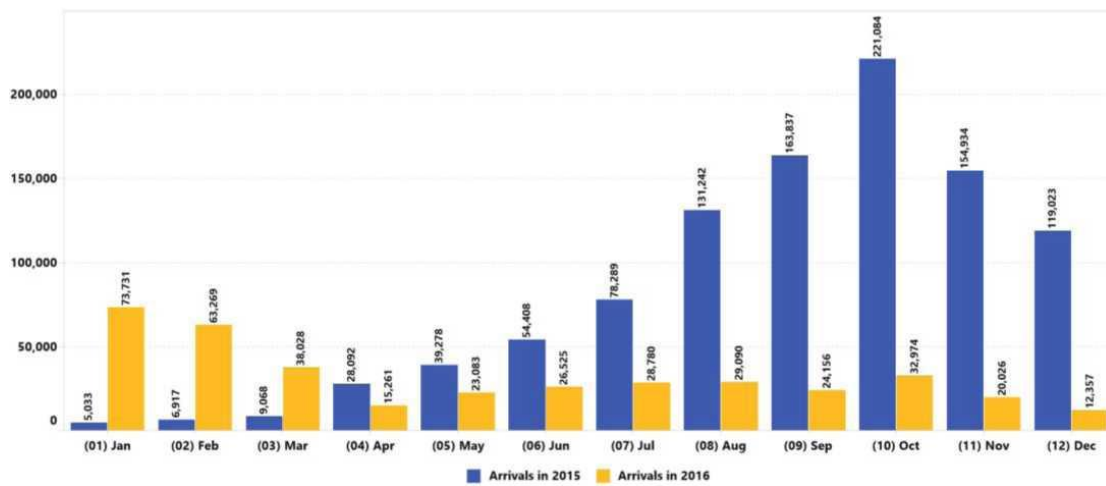
Registered and reported arrivals to Bulgaria, Cyprus, Greece, Italy, Malta and Spain From 01 January to 31 December 2015

Disclaimer: Base Map Source: ESRI. This map is for illustration purposes only. Names and boundaries on this map do not imply official endorsement or acceptance by IOM.

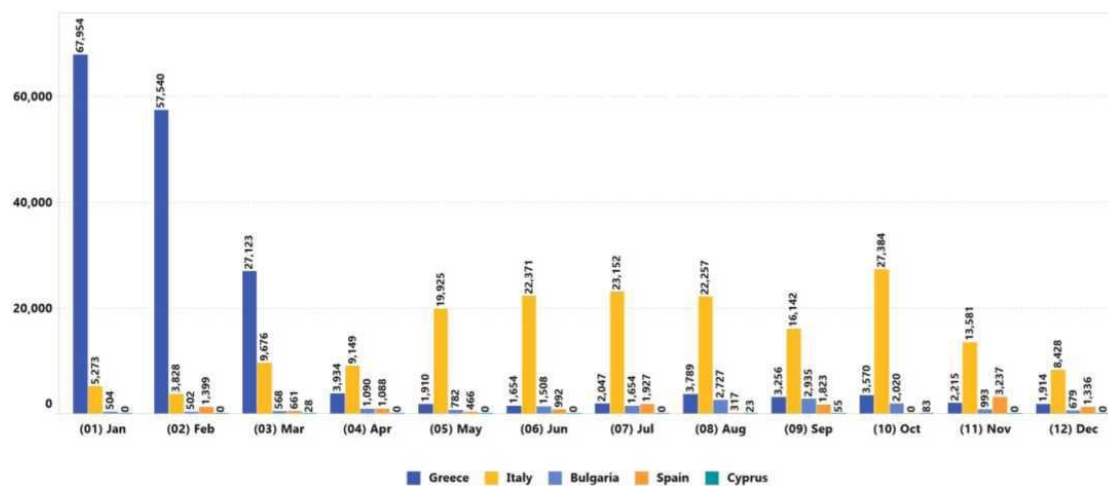


Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond • Flow Monitoring Compilation | 2015 Annual Report

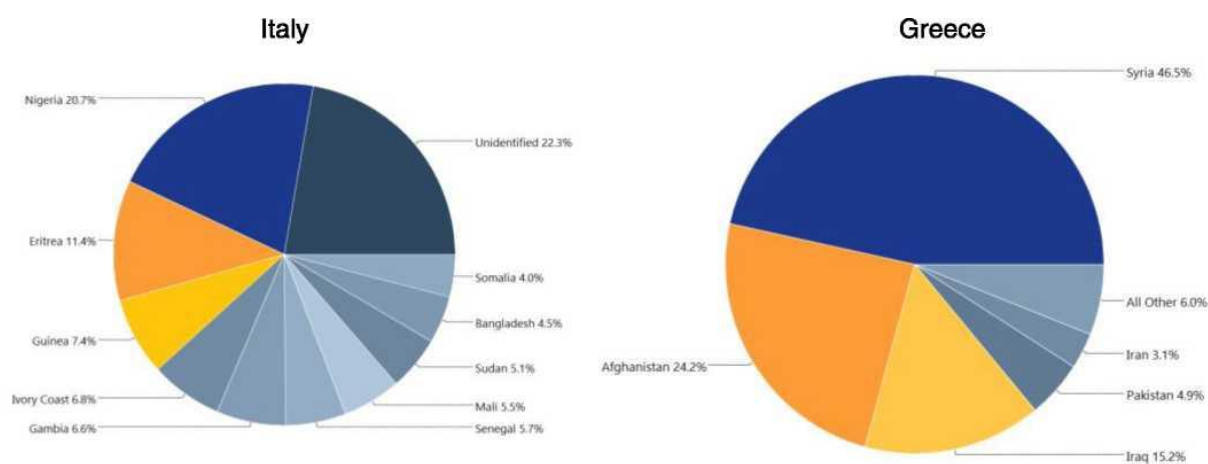
## Σύνολο Χερσαίων και Θαλάσσιων αφίξεων - Σύγκριση ετών 2015 και 2016



Μηνιαίες αφίξεις στην Ευρώπη ανά Χώρα από την 01/01/2016 έως 31/12/2016  
(Χώρες Πρώτης Υποδοχής)



Εθνικότητες αφιχθέντων στην Ιταλία και στην Ελλάδα από 1/1 έως 31/12/2016



Μεταναστευτικές ροές στην Ευρώπη έτους 2016

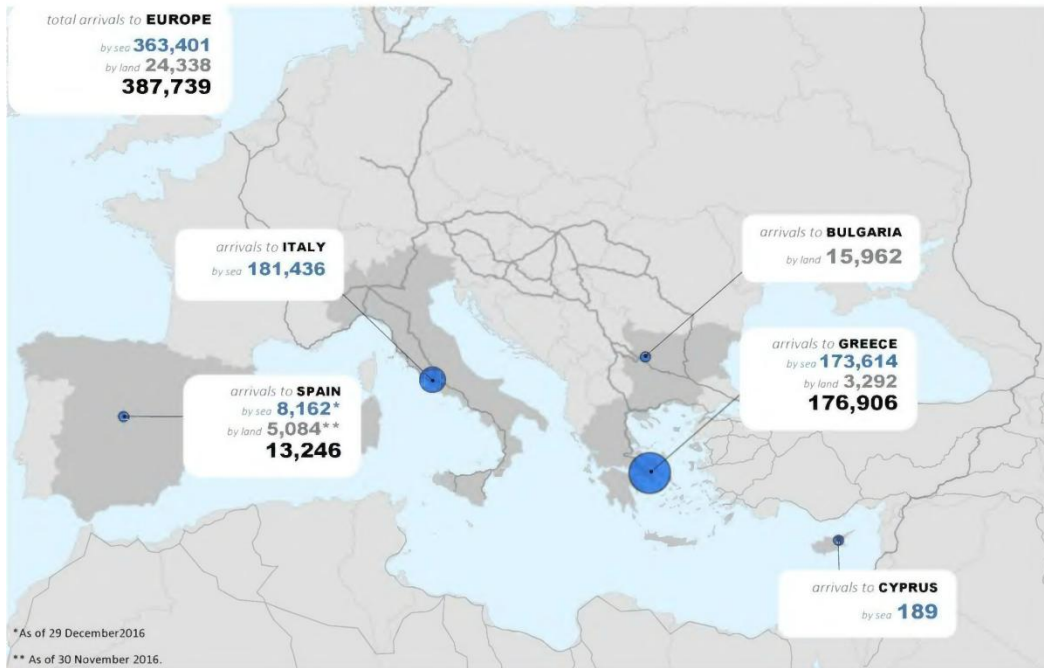
## OVERVIEW: MIGRANT FLOWS TO EUROPE

Registered and reported arrivals to Greece, Cyprus, Spain, Italy and Bulgaria From 01 January 2016 to 31 December 2016

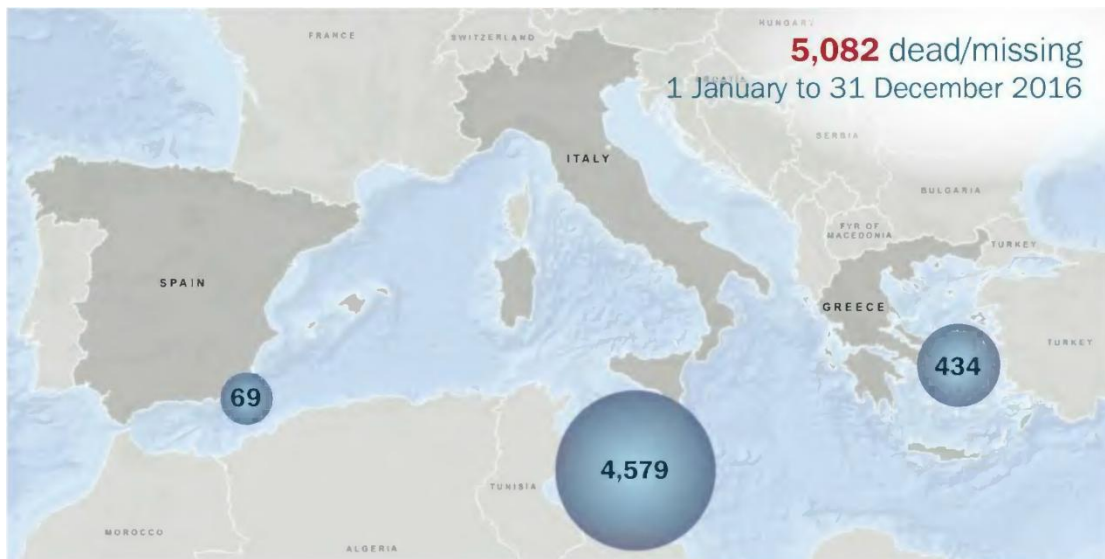
Disclaimer: Base Map Source: ESRI. This map is for illustration purposes only. Names and boundaries on this map do not imply official endorsement or acceptance by IOM.



Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond • Flow Monitoring Compilation | 2016 - Overview



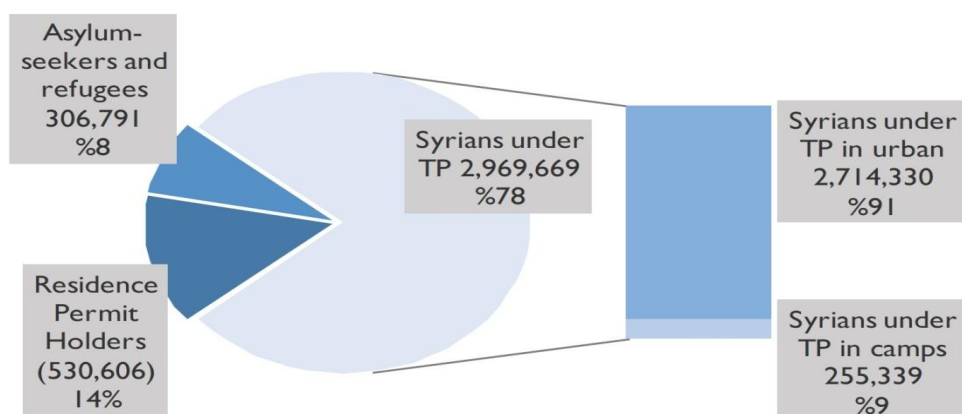
## Ανθρώπινες απώλειες στην Μεσόγειο από 1/1 έως 31/12/2016



## **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2**

(ΠΗΓΗ: Ιστότοπος Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης <http://www.iom.int>)

## Επισκόπηση παρουσίας μεταναστών στην Τουρκία - Μάρτιος 2017



## Σύριοι υπό καθεστώς Προσωρινής Προστασίας στην Τουρκία - Μάρτιος 2017

### Syrians under Temporary Protection

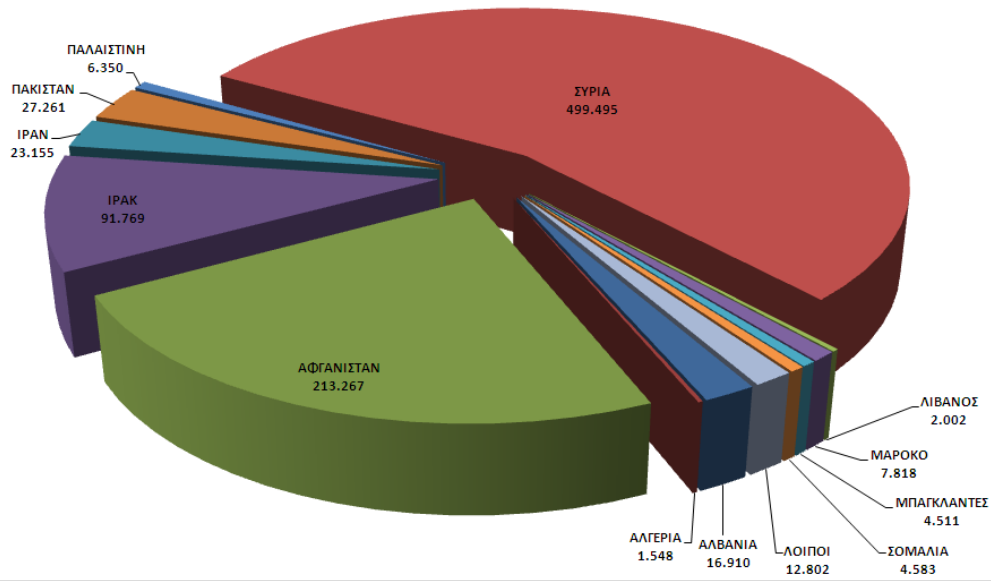


Συλλήψεις από τις Τουρκικές Ένοπλες Δυνάμεις - Στατιστικά 1/3/2017 – 31/3/2017			
Συλλήψεις κατά την είσοδο		Συλλήψεις κατά την έξοδο	
Σύνορα	Αριθμός	Σύνορα	Αριθμός
Syria	18,876	Greece	1,816
Iraq	1,355	Syria	104
Iran	407	Bulgaria	83
Greece	165	Iraq	8
		Iran	10
		Armenia	1
Σύνολο	20,803	Σύνολο	2,022

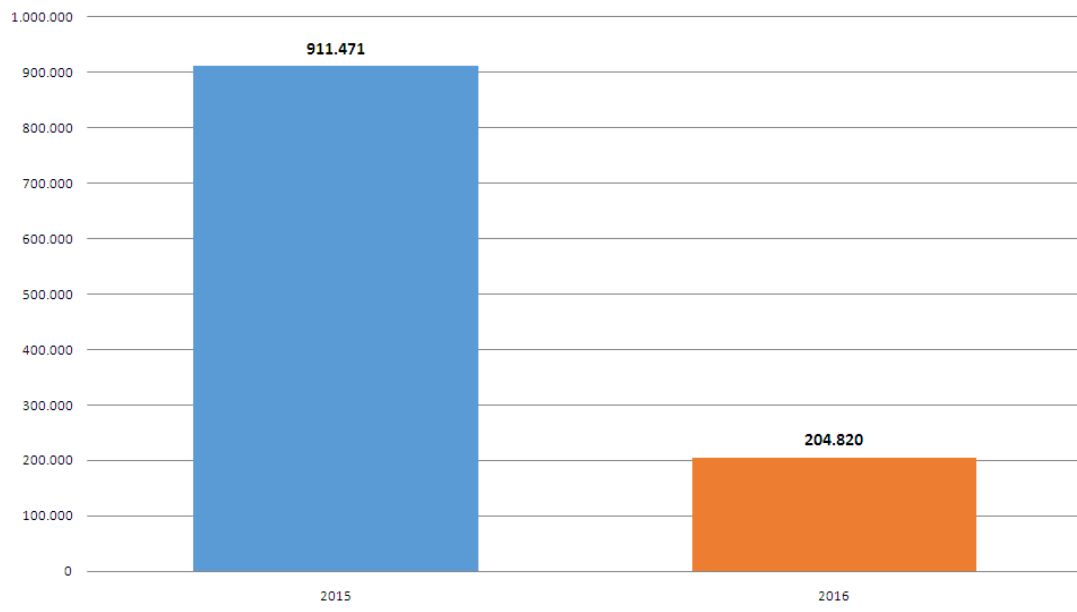
## **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3**

(ΠΗΓΗ: Ιστότοπος Ελληνικής Αστυνομίας <http://www.astynomia.gr>)

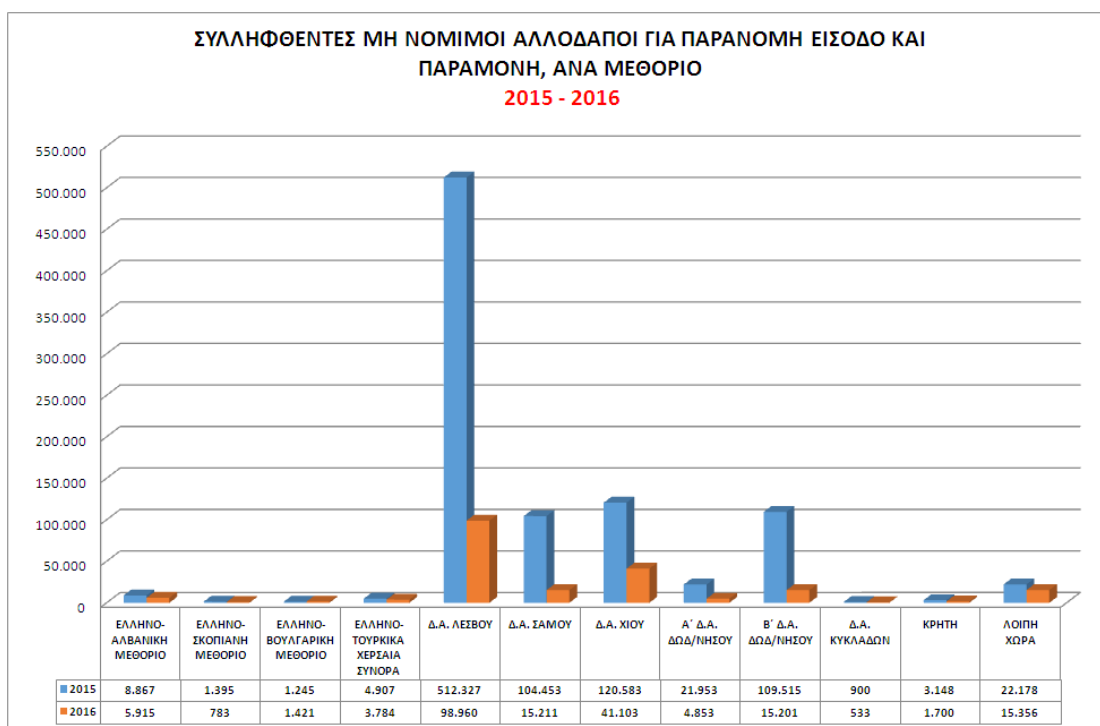
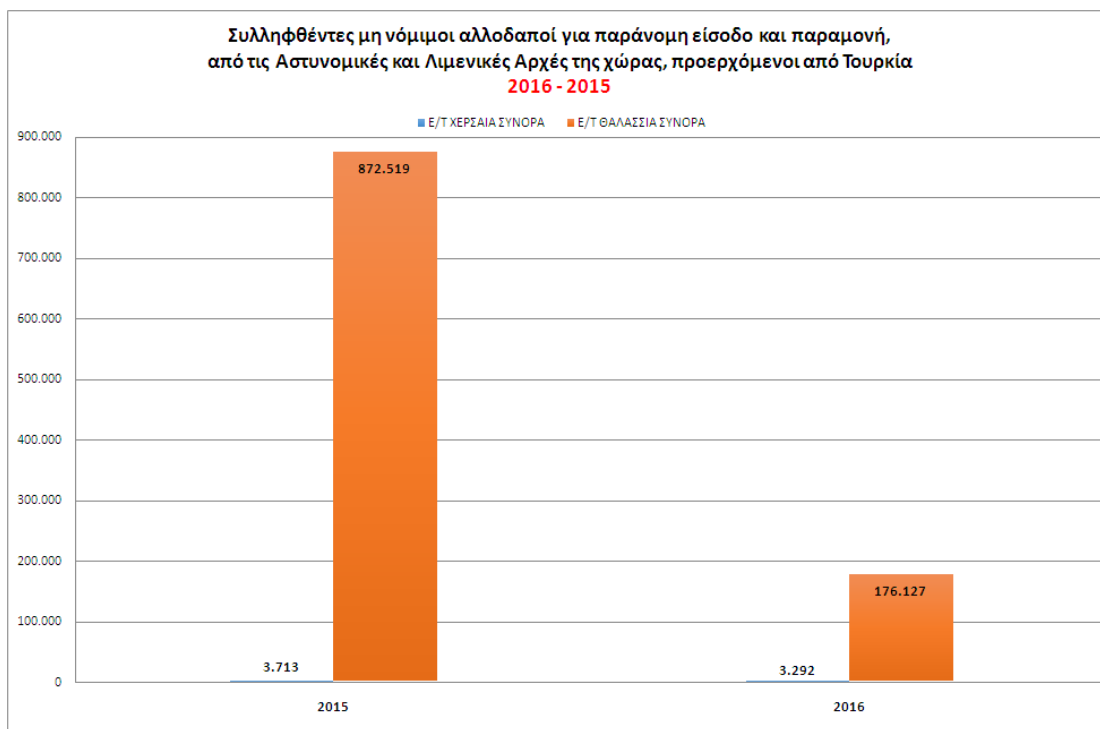
**ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΜΗ ΝΟΜΙΜΟΙ ΑΛΛΟΔΑΠΟΙ ΓΙΑ ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΕΙΣΟΔΟ ΚΑΙ ΠΑΡΑΜΟΝΗ,  
ΑΠΟ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΛΙΜΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ**  
**2015 - 2014**



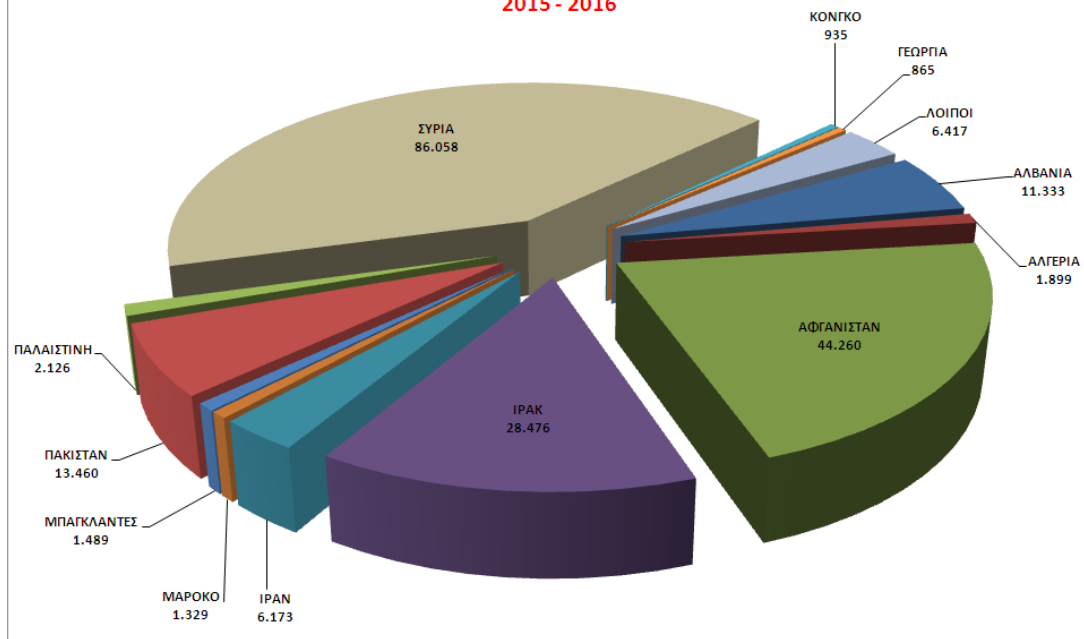
**ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΜΗ ΝΟΜΙΜΟΙ ΑΛΛΟΔΑΠΟΙ ΓΙΑ ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΕΙΣΟΔΟ ΚΑΙ  
ΠΑΡΑΜΟΝΗ, ΑΠΟ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΛΙΜΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ**  
**2015 - 2016**







ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΜΗ ΝΟΜΙΜΟΙ ΑΛΛΟΔΑΠΟΙ ΓΙΑ ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΕΙΣΟΔΟ ΚΑΙ  
ΠΑΡΑΜΟΝΗ, ΑΝΑ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΑ  
2015 - 2016



## **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4**

(ΠΗΓΗ: Ιστότοπος Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών & Ενημέρωσης/Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακού Σχεδιασμού Μεταναστευτικής & Προσφυγικής Πολιτικής <http://mindigital.gr> & Ιστότοπος Ελληνικής Αστυνομίας <http://www.astynomia.gr>)

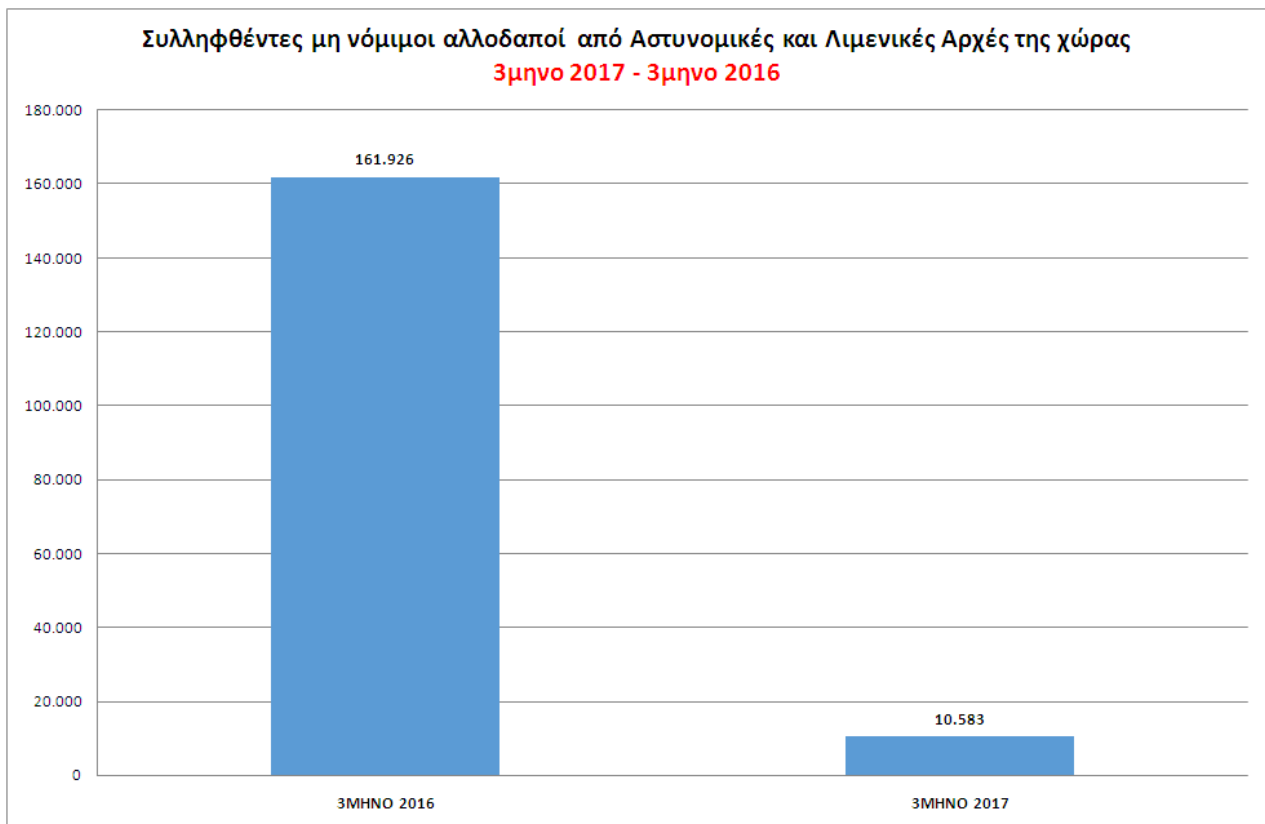
## ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΩΝ ΡΟΩΝ

ΤΗΣ 25 / 04 / 2017 – ΩΡΑ 10:00 (ΚΕΠΟΜ)

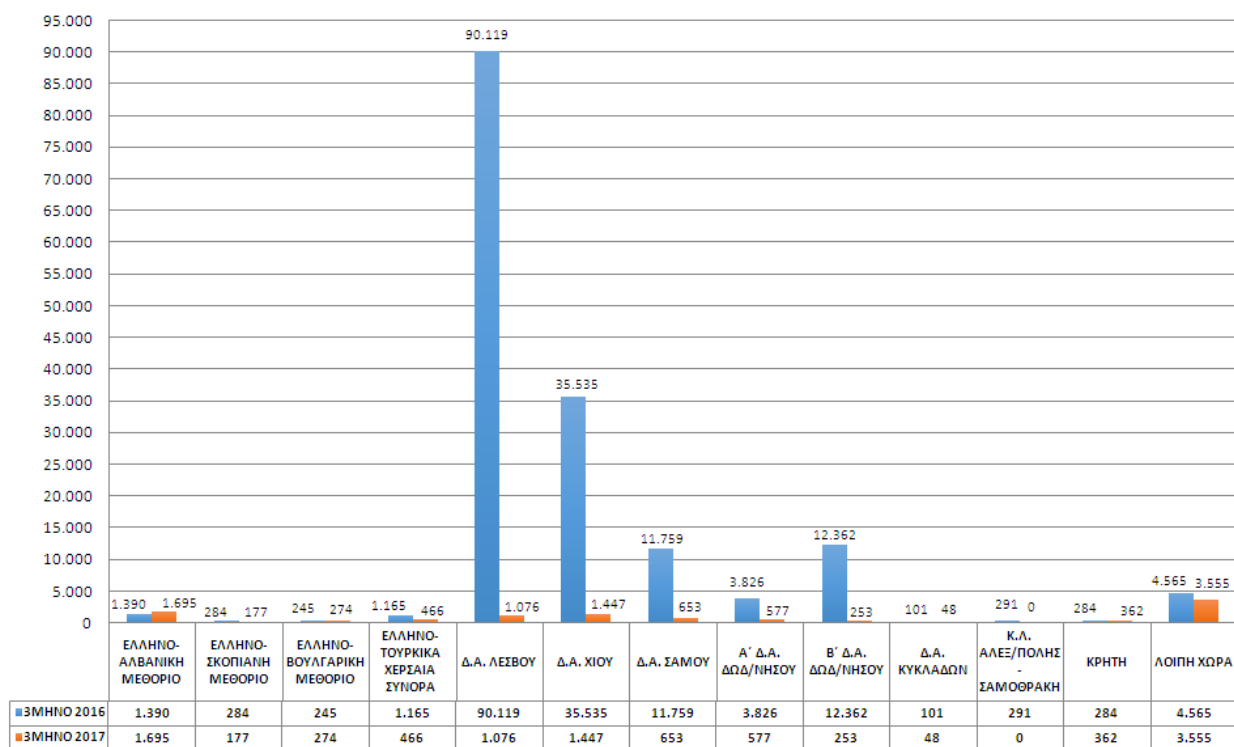
ΔΟΜΕΣ & ΧΩΡΟΙ ΦΙΛΟΞΕΝΙΑΣ	ΦΙΛΟΞΕΝΟΥΜΕΝΟΙ		ΧΩΡΗΤΙΚΟΤΗΤΑ ΔΟΜΩΝ	ΝΕΕΣ ΑΦΙΞΕΙΣ	ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ
	ΔΟΜΕΣ	* ΧΩΡΟΙ			
				<b>ΩΣ 07:30</b>	
<b>ΑΝΑΤΟΛΙΚΟ ΑΙΓΑΙΟ</b>					
ΛΕΣΒΟΣ ΣΥΝΟΛΙΚΑ	3050	1074	3500	2	* Η ΧΩΡΗΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΦΙΛΟΞΕΝΙΑΣ ΑΝΑΦΕΡΕΤΑΙ ΣΤΙΣ ΔΟΜΕΣ ΝΗΣΙΩΝ UNHCR & ΛΟΙΠΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ
ΧΙΟΣ ΣΥΝΟΛΙΚΑ	1257	2462	1100	0	
ΣΑΜΟΣ ΣΥΝΟΛΙΚΑ	1758	298	850	0	
ΛΕΡΟΣ ΣΥΝΟΛΙΚΑ	589	296	1000	0	
ΚΩΣ ΣΥΝΟΛΙΚΑ	1661	737	1000	0	
ΛΟΙΠΑ ΝΗΣΙΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ		630		0	
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΝΗΣΙΩΝ</b>	<b>7325</b>	<b>5497</b>	<b>8645</b>	<b>2</b>	
<b>ΒΟΡΕΙΑ ΕΛΛΑΔΑ</b>					
ΠΟΛΥΚΑΣΤΡΟ (ΝΕΑ ΚΑΒΑΛΑ)	503		4200		
ΣΕΡΡΕΣ (ΠΡΩΗΝ Κ.Ε.Γ.Ε.)	408		600		
ΠΙΕΡΙΑ (ΚΤΗΜΑ ΗΡΑΚΛΗΣ)	38		200		
ΒΕΡΟΙΑ (ΣΤΡ/ΔΟ ΑΡΜΑΤΩΛΟΥ ΚΟΚΚΙΝΟΥ ΗΜΑΘΙΑΣ )	210		400		
ΑΛΕΞΑΝΔΡΕΙΑ ΗΜΑΘΙΑΣ (ΣΤΡ/ΔΟ Γ.ΠΕΛΑΓΟΥ)	422		1200		
ΔΙΑΒΑΤΑ (ΣΤΡΑΤ/ΔΟ ΑΝΑΓΝΩΣΤΟΠΟΥΛΟΥ)	291		2500		
ΔΕΡΒΕΝΙ-ALEXIL (ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ)	84		850		
ΚΟΡΔΕΛΙΟ - SOFTEX (ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ)	450		1900		
SINATEX-KABALLARI (ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ)	126		500		
ΔΕΡΒΕΝΙ-ΔΙΟΝ ΑΒΕΤΕ	118		400		
ΔΡΑΜΑ (ΒΙΠΕ)	234		550		
ΚΑΒΑΛΑ (ΠΕΡΙΓΙΑΛΙ)	76		270		
ΚΟΝΙΤΣΑ (ΔΗΜΟΣ)	100		200		
ΔΟΛΙΑΝΑ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	81		400		
ΠΡΕΒΕΖΑ - ΦΙΛΙΠΠΙΑΔΑ (ΣΤΡ/ΔΟ ΠΕΤΡΟΠΟΥΛΑΚΗ)	245		700		
ΛΑΓΚΑΔΙΚΙΑ	203				
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΒΟΡΕΙΟΥ ΕΛΛΑΔΑΣ</b>	<b>3589</b>		<b>14870</b>		
<b>ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ</b>					
ΛΑΡΙΣΑ ΚΟΥΤΣΟΧΕΡΟ ΣΤΡ/ΔΟ ΕΥΘΥΜΙΟΠΟΥΛΟΥ	1080		1500		
ΒΟΛΟΣ (ΝΟΜΟΣ ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ)	90		200		
ΤΡΙΚΑΛΑ - ΑΤΛΑΝΤΙΚ	187		360		
ΟΙΝΟΗ (ΟΙΝΟΦΥΤΑ) ΒΟΙΩΤΙΑΣ	600		600		
ΕΥΒΟΙΑ - ΡΙΤΣΩΝΑ (ΣΤΡ/ΔΟ ΠΑ)	679		1000		
ΦΘΙΩΤΙΔΑ - ΘΕΡΜΟΠΥΛΕΣ	440		500		
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΚΕΝΤΡ. ΕΛΛΑΔΑΣ</b>	<b>3076</b>		<b>4160</b>		
<b>ΝΟΤΙΑ ΕΛΛΑΔΑ</b>					
ΑΝΔΡΑΒΙΔΑΣ (ΔΗΜΟΣ)	169		300		
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΝΟΤ. ΕΛΛΑΔΑΣ</b>	<b>169</b>		<b>300</b>		
<b>ΑΤΤΙΚΗ</b>					
ΕΛΑΙΩΝΑΣ	1997		2500		
ΣΧΙΣΤΟ	820		2000		
ΠΡΟΒΛΗΤΑ ΣΚΑΡΑΜΑΓΚΑ	3100		3200		
ΕΛΕΥΣΙΝΑΣ (ΣΧΟΛΗ ΕΜΠΟΡΙΚΟΥ ΝΑΥΤΙΚΟΥ)	305		346		
ΜΑΛΑΚΑΣΑ	705		1500		
ΡΑΦΗΝΑ	113		120		
ΛΑΥΡΙΟ (ΔΟΜΗ ΦΙΛΟΞΕΝΙΑΣ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ)	366		600		
ΛΑΥΡΙΟ (ΚΑΤΑΣΚΗΝ. ΑΓΡΟΤ. ΑΝΑΠΤ.)	289		400		
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΑΤΤΙΚΗΣ</b>	<b>7695</b>		<b>10666</b>		
<b>ΘΕΣΣΕΙΣ ΦΙΛΟΞΕΝΙΑΣ Τ0397Σ UNHCR &amp; ΛΟΙΠΩΝ ΜΚΟ</b>					
ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ	9487				
ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΑ	3448				
ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ ΣΕ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΕΣ	156				
ΞΕΝΩΝΕΣ ΓΙΑ ΑΣΥΝΟΔΕΥΤΑ ΑΝΗΛΙΚΑ / PLACES FOR UASC	379				
ΦΟΡΕΙΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ- ΜΚΟ	8202		2800		
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΔΟΜΩΝ UNHCR ΕΝΔΟΧΩΡΑΣ &amp; ΛΟΙΠΩΝ ΜΚΟ</b>	<b>21672</b>		<b>16636</b>		
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΔΟΜΩΝ UNHCR ΝΗΣΙΩΝ</b>	<b>990</b>		<b>1195</b>		
<b>ΣΥΝΟΛΟ UNHCR &amp; ΛΟΙΠΩΝ ΜΚΟ</b>	<b>22662</b>		<b>20631</b>		
<b>ΜΗ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΕΣ ΔΟΜΕΣ</b>					
ΓΗΠΕΔΟ HOCKEY	465		1400		
ΧΩΡΟΣ ΑΦΙΞΕΩΝ	435		1400		
ΓΗΠΕΔΟ BASEBALL	232		1300		
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΜΗ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΩΝ ΔΟΜΩΝ</b>	<b>1132</b>				
<b>ΛΟΙΠΕΣ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΔΟΜΕΣ</b>					
<b>ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΕΣ</b>			<b>ΧΩΡΗΤΙΚΟΤΗΤΑ</b>		
ΣΥΝΟΛΟ Κ.Υ.Τ.(**) ΕΝΔΟΧΩΡΑΣ	200		240		
ΣΥΝΟΛΟ ΠΡΟΚΕΚΑ(****) ΕΝΔΟΧΩΡΑΣ	2078		2661		
ΕΚΤΟΣ ΔΟΜΩΝ ΦΙΛΟΞΕΝΙΑΣ (ΕΚΤΙΜΗΣΗ)	8650				
<b>ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>62073</b>				
<b>ΟΝΟΜΑΣΤΙΚΗ ΧΩΡΗΤΙΚΟΤΗΤΑ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΩΝ ΔΟΜΩΝ ΣΕ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ</b>					
			<b>62173</b>		
<b>ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΕΣ ΔΟΜΕΣ ΕΝΔΟΧΩΡΑΣ ΣΕ ΑΝΑΜΟΝΗ</b>					

ΧΕΡΣΟ (ΣΤΡΑΤ/ΔΟ ΜΑΖΑΡΑΚΗ)		4000		
ΠΙΕΡΙΑ (ΠΙΕΤΡΑ ΟΛΥΜΠΙΟΥ)		1400		
ΣΙΝΔΟΣ-ΚΤΗΡΙΟ ΚΑΡΑΜΑΝΛΗ (ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ)		600		
ΒΑΓΙΟΧΩΡΙ (ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ)		631		
ΚΤΗΜΑ ΚΟΡΔΟΓΙΑΝΝΗ - ΒΑΣΙΛΙΚΑ		1500		
ΚΑΤΣΙΚΑΣ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ		1500		
ΤΣΕΠΕΛΟΒΟ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ		200		
ΓΙΑΝΝΙΤΣΑ		900		
ΛΑΡΙΣΑ - ΚΥΨΕΛΟΧΩΡΙ (ΣΤΡ/ΔΟ ΖΩΓΑ)		600		
ΩΡΑΙΟΚΑΣΤΡΟ (ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ)		1500		
ΚΑΛΟΧΩΡΙ- ΗΛΙΑΔΗ (ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ)		500		
ΣΙΝΔΟΣ-ΦΡΑΚΑΡΟΡ (ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ)		600		
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΩΝ ΔΟΜΩΝ ΕΝΔΟΧΩΡΑΣ ΣΕ ΑΝΑΜΟΝΗ (*****)</b>		<b>13931</b>		<b>(*****) ΔΕ ΣΥΜΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΣΤΗΝ ΟΝΟΜΑΣΤΙΚΗ ΧΩΡΗΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΩΝ ΔΟΜΩΝ ΣΕ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ</b>
<b>ΕΘΕΛΟΥΣΙΕΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ- ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΤΟΥΣ</b>	1938			
<b>ΑΝΑΧΩΡΗΣΑΝΤΕΣ ΠΡΟΣ ΤΟΥΡΚΙΑ- ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΤΟΥΣ</b>	273			

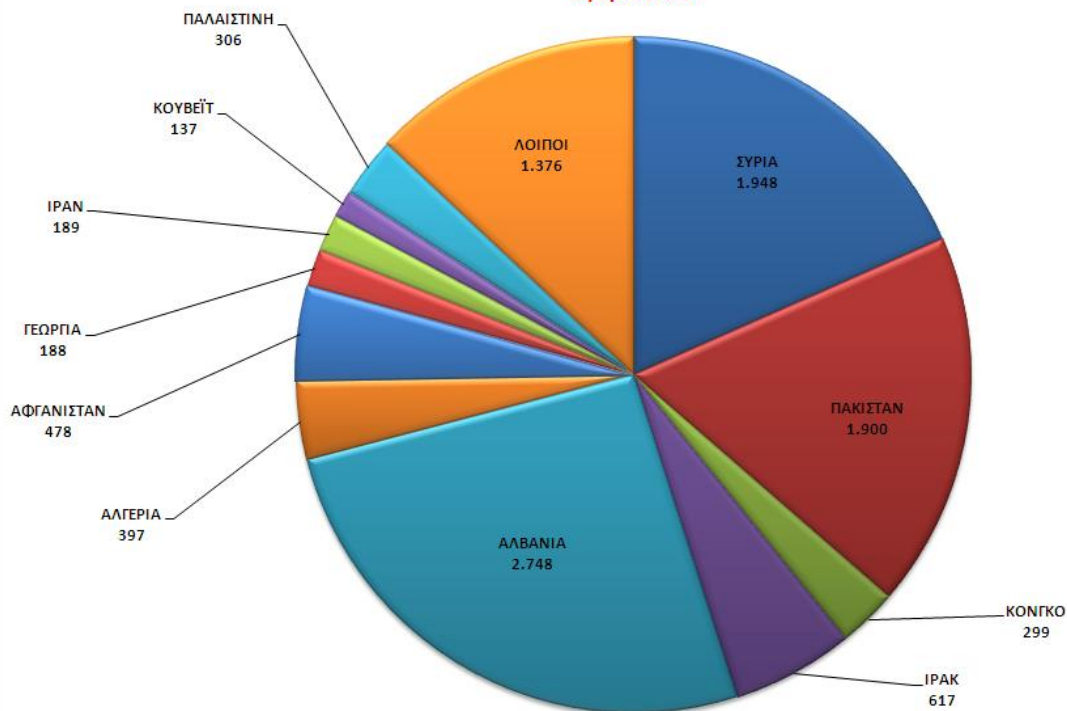
Τα αναγραφόμενα στοιχεία είναι δυναμικά, αναφέρονται στην καταγραφή που διενεργείται στις 08:00 και μπορούν να μεταβάλλονται στη διάρκεια του εικοσιτετράωρου.



**Συλληφθέντες μη νόμιμοι αλλοδαποί, ανά μεθόριο  
3μηνο 2017**



**Συλληφθέντες μη νόμιμοι αλλοδαποί για παράνομη είσοδο και παραμονή,  
από Αστυνομικές και Λιμενικές Αρχές, ανά υπηκοότητα  
3μηνο 2017**



## **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 5**

(ΠΗΓΗ: Ιστότοπος Υπηρεσίας Ασύλου Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής  
<http://asylo.gov.gr> και Ιστότοπος Ελληνικής Αστυνομίας  
<http://www.astynomia.gr>)



**Στατιστικά Στοιχεία Υπηρεσίας Ασύλου (από 7.6.2013 έως 28.2.2017)**

Αιτήσεις Ασύλου - Γενική αποτύπωση										
	2013	Μεταβολή % (2013-2014)	2014	Μεταβολή % (2014-2015)	2015	Μεταβολή % (2015-2016)	2016	Μεταβολή % (2016-2017)	2017	Σύνολο
Σύνολο	4814		9432		13195		51091		11984	90516
Μηνιαίος Μέσος Όρος	688	+ 14.3%	786	+ 39.9%	1100	+ 28.2%	4258	+ 40.7%	5992	2011

Διάστημα Ηλικίας	Αιτήσεις Ασύλου - Φύλο και ηλικία																				
	2013			2014			2015			2016			Φεβρουάριος 2017			2017			Σύνολο		
	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο			
0-13	255	182	437	389	306	695	920	793	1713	7691	7115	14806	825	720	1545	1810	1647	3457	11065	10043	21108
14-17	272	37	309	576	84	660	615	169	784	3531	1384	4915	337	122	459	717	278	995	5711	1952	7663
18-34	2371	600	2971	5161	922	6083	6194	1465	7659	15295	6601	21896	1929	731	2660	3959	1520	5479	32980	11108	44088
35-64	747	338	1085	1513	459	1972	2100	856	2956	5355	3798	9153	586	369	955	1237	769	2006	10952	6220	17172
65 και άνω	7	5	12	7	15	22	35	48	83	144	177	321	7	12	19	22	25	47	215	270	485
<b>Σύνολο</b>	<b>3652</b>	<b>1162</b>	<b>4814</b>	<b>7646</b>	<b>1786</b>	<b>9432</b>	<b>9864</b>	<b>3331</b>	<b>13195</b>	<b>32016</b>	<b>19075</b>	<b>51091</b>	<b>3684</b>	<b>1954</b>	<b>5638</b>	<b>7745</b>	<b>4239</b>	<b>11984</b>	<b>60923</b>	<b>29593</b>	<b>90516</b>
Ασυνόδευτοι ανήλικοι (συμπεριλαμβάρονται στο ανωτέρω σύνολο)	188	12	200	415	36	451	367	53	420	2035	317	2352	195	17	212	399	41	440	3404	459	3863



Αιτήσεις Ασύλου - Τοποθεσία Καταγραφής							
	2013	2014	2015	2016	Φεβρουάριος 2017	2017	Σύνολο
ΑΤΤΙΚΗ	4398	6357	7833	14146	651	1279	34013
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ		412	1192	11418	1457	2555	15577
ΛΕΣΒΟΣ	30	209	692	5095	1075	2128	8154
ΘΡΑΚΗ	166	901	829	4468	88	670	7034
ΑΛΙΜΟΣ				3141	892	1857	4998
ΧΙΟΣ				3398	252	640	4038
ΠΕΙΡΑΙΑΣ				2475	414	1205	3680
ΣΑΜΟΣ				2432	164	396	2828
ΡΟΔΟΣ		454	803	932	65	140	2329
ΑΜΥΓΔΑΛΕΖΑ	98	606	589	452	87	174	1919
ΦΥΛΑΚΙΟ	122	399	412	448	63	113	1494
ΞΑΝΘΗ		40	580	386	39	79	1085
ΛΕΡΟΣ				871	107	171	1042
ΠΑΤΡΑ		54	265	415	117	212	946
ΚΩΣ				686	113	226	912
ΚΟΡΙΝΘΟΣ				324	41	107	431
ΗΡΑΚΛΕΙΟ				4	13	32	36
Σύνολο	4814	9432	13195	51091	5638	11984	90516

Αιτήσεις Ασύλου - Χώρες προέλευσης								
	2013	2014	2015	2016	Φεβρουάριος 2017	2017	Σύνολο	%
ΣΥΡΙΑ	252	773	3492	26692	1806	4094	35303	39.0%
ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	803	1709	1720	4371	608	1806	10409	11.5%
ΠΑΚΙΣΤΑΝ	610	1618	1823	4695	701	1339	10085	11.1%
ΙΡΑΚ	107	174	661	4812	959	1683	7437	8.2%
ΑΛΒΑΝΙΑ	419	569	1003	1420	102	208	3619	4.0%
ΜΠΑΝΓΚΛΑΝΤΕΣ	230	634	739	1215	106	212	3030	3.3%
ΙΡΑΝ	131	361	242	1096	134	262	2092	2.3%
ΓΕΩΡΓΙΑ	342	350	386	688	74	143	1909	2.1%
ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΙΑΚΗ ΑΡΧΗ	17	74	60	853	125	538	1542	1.7%
ΑΛΓΕΡΙΑ	76	187	131	889	112	196	1479	1.6%
ΆΛΛΕΣ ΧΩΡΕΣ	1827	2983	2938	4360	911	1503	13611	15.0%
Σύνολο	4814	9432	13195	51091	5638	11984	90516	100.0%

Διαδικασίες Α' Βαθμού - Γενική αποτύπωση														
	2013		2014		2015		2016		Φεβρουάριος 2017		2017		Σύνολο	
Προσφυγικό καθεστώς	229	1224	3647	2465	384	891	8456							
Επικουρική Προστασία	92	487	348	244	21	34	1205							
Απορριπτικές Ουσίες	1757	4256	4437	6610	773	1348	18408							
Αποφάσεις Απαράδεκτου <sup>1</sup>	261	1451	2012	15057	1891	3817	22598							
Διακοπές – Παραιτήσεις	242	1048	2363	2548	580	974	7175							
Σύνολο	2581	8466	12807	26924	3649	7064	57842							
Μηνιαίος Μέσος όρος	369	706	1067	2244		3532	1285							
Ποσοστό αναγνώρισης (%) <sup>2</sup>	15.4%	28.7%	47.4%	29.1%	34.4%	40.7%	34.4%							

Διαδικασίες Α' Βαθμού - Ασυνόδευτοι ανήλικοι																					
	2013			2014			2015			2016			Φεβρουάριος 2017			2017			Σύνολο		
Προσφυγικό καθεστώς	7	1	8	48	7	55	64	19	83	67	15	82	6	3	9	12	3	15	198	45	243
Επικουρική Προστασία	4	0	4	28	0	28	26	0	26	21	0	21	0	0	0	2	0	2	81	0	81
Απορριπτικές Ουσίες	56	2	58	152	6	158	107	8	115	279	6	285	52	0	52	96	0	96	690	22	712
Αποφάσεις Απαράδεκτου <sup>1</sup>	12	3	15	69	21	90	74	10	84	282	95	377	68	12	80	131	29	160	568	158	726
Διακοπές – Παραιτήσεις	14	0	14	86	0	86	114	11	125	75	10	85	33	5	38	39	6	45	328	27	355
Σύνολο	93	6	99	383	34	417	385	48	433	724	126	850	159	20	179	280	38	318	1865	252	2117

(1): Η κατηγορία περιλαμβάνει τις αποφάσεις απαράδεκτου (α) επί των μεταγενέστερων αιτήσεων, (β) λόγω αποδοχής από άλλο Κ-Μ (Πρόγραμμα Μετεγκατάστασης-Κανονισμός Δουβλίνου), (γ) λόγω επιστροφής σε Ασφαλή Τρίτη Χώρα (Διαδικασίες Επανασοχής)

(2): Οι υπολογισμοί βασίζονται μόνο στις κατ' ουσίαν αποφάσεις (Προσφυγικό καθεστώς, Επικουρική Προστασία, Απορριπτικές Ουσίες)



Διαδικασίες Α' Βαθμού - Ποσοστά Αναγνώρισης (%) <sup>2</sup> (Χώρες με περισσότερες από 60 αποφάσεις)		
10 χώρες με τα υψηλότερα ποσοστά αναγνώρισης	99.6%	10 χώρες με τα χαμηλότερα ποσοστά αναγνώρισης
ΣΥΡΙΑ	99.6%	ΔΟΜΙΝΙΚΑΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΕΜΕΝΗ	95.1%	ΠΑΚΙΣΤΑΝ
ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΙΑΚΗ ΑΡΧΗ	90.2%	ΑΙΓΕΡΙΑ
ΑΝΙΘΑΓΕΝΕΙΣ	83.7%	ΣΕΝΕΓΑΛΗ
ΕΡΥΘΡΑΙΑ	77.9%	ΑΡΜΕΝΙΑ
ΣΟΜΑΛΙΑ	73.9%	ΓΚΑΝΑ
ΙΡΑΚ	64.1%	ΑΛΒΑΝΙΑ
ΣΟΥΔΑΝ	58.5%	ΓΕΩΡΓΙΑ
ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	57.7%	ΡΩΣΙΑ
ΙΡΑΝ	51.3%	ΜΟΛΔΑΒΙΑ

Εκκρεμείς Υποθέσεις Α' βαθμού - Χώρες προέλευσης		
	Εκκρεμείς Υποθέσεις μέχρι 31.1.2017	Εκκρεμείς Υποθέσεις μέχρι 28.2.2017
ΣΥΡΙΑ	13514	13347
ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	5099	5539
ΙΡΑΚ	3517	4290
ΠΑΚΙΣΤΑΝ	2932	3206
ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΙΑΚΗ ΑΡΧΗ	879	948
ΙΡΑΝ	755	830
ΜΠΑΝΓΚΛΑΝΤΕΣ	766	774
ΑΛΒΑΝΙΑ	731	720
ΛΑΪΚΗ ΔΗΜ. ΚΟΝΓΚΟ (ΠΡ. ΖΑΙΡ)	196	386
ΕΡΥΘΡΑΙΑ	339	385
ΑΛΛΕΣ ΧΩΡΕΣ	2393	2848
<b>Σύνολο</b>	<b>31121</b>	<b>33273</b>

Προσφυγές - Χώρες προέλευσης						
	2013	2014	2015	2016	Φεβρουάριος 2017	2017
ΠΑΚΙΣΤΑΝ	188	976	1043	1866	316	583
ΑΛΒΑΝΙΑ	188	619	381	831	98	232
ΜΠΑΝΓΚΛΑΝΤΕΣ	98	338	491	521	100	212
ΣΥΡΙΑ	3	9	4	1148	73	178
ΓΕΩΡΓΙΑ	119	327	195	362	40	73
ΑΙΓΥΠΤΟΣ	52	308	134	328	17	27
ΝΙΓΗΡΙΑ	36	243	249	238	14	20
ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	28	289	181	209	17	52
ΑΙΓΕΡΙΑ	9	88	61	357	47	90
ΜΑΡΟΚΟ	34	55	51	173	22	36
ΑΛΛΕΣ ΧΩΡΕΣ	295	994	918	1152	69	179
<b>Σύνολο</b>	<b>1050</b>	<b>4246</b>	<b>3708</b>	<b>7185</b>	<b>813</b>	<b>1682</b>
						<b>17871</b>



**Στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου (για το διάστημα, 1.1.2015 – 31.12.2015)**

Αιτήσεις Χορήγησης Ασύλου			
	Δεκέμβριος 2015	Μηνιαίος Μέσος Όρος (2014)	Μεταβολή μηνός (%)
Άντρες	954	637	49,76% ↑
Γυναίκες	360	149	141,61% ↑
<b>Σύνολο</b>	<b>1314</b>	<b>786</b>	<b>67,18% ↑</b>
(Ασυνόδευτοι Ανήλικοι)	45	37	21,62% ↑

Αιτήσεις Χορήγησης Ασύλου			
	2015	2014	Μεταβολή (%)
Σύνολο έτους	9866	7646	29,0% ↑
Γυναίκες	3331	1786	86,5% ↑
<b>Σύνολο</b>	<b>13197</b>	<b>9432</b>	<b>39,9% ↑</b>
(Ασυνόδευτοι Ανήλικοι)	426	451	-5,5% ↓

Τοποθεσία Καταγραφής	Μηνιαίος Μέσος Όρος (2015)												Μεταβολή μηνός (%)	
	Ιανουάριος	Φεβρουάριος	Μάρτιος	Απρίλιος	Μάιος	Ιούνιος	Ιούλιος	Αύγουστος	Σεπτέμβριος	Οκτώβριος	Νοέμβριος	Δεκέμβριος		Σύνολο (2015)
ΑΤΤΙΚΗ	699	644	598	607	688	674	643	705	655	642	619	7835	530	16,8% ↑
ΑΜΥΓΔΑΛΕΖΑ	67	51	60	61	74	43	20	30	41	45	40	589	51	-21,6% ↓
Β.ΕΒΡΟΣ	35	34	24	27	48	66	48	19	20	12	10	412	33	-69,7% ↓
Ν.ΕΒΡΟΣ	118	122	98	114	164	154	121	128	59	73	132	1409	78	69,2% ↑
ΛΕΣΒΟΣ	29	14	16	29	28	31	32	25	26	148	271	692	17	1494,1% ↑
ΡΟΔΟΣ	68	71	68	82	78	79	61	60	47	51	54	803	38	42,1% ↑
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ	41	33	24	34	37	58	102	145	182	197	185	1192	34	444,1% ↑
ΠΑΤΡΑ	7	40	24	24	29	28	23	39	16	3	3	265	5	-40,0% ↓
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>1064</b>	<b>1009</b>	<b>912</b>	<b>978</b>	<b>1146</b>	<b>1235</b>	<b>1050</b>	<b>1151</b>	<b>1046</b>	<b>1171</b>	<b>1314</b>	<b>13197</b>	<b>786</b>	<b>67,2% ↑</b>

Αιτούντες Άσυλο															
Χώρες Προέλευσης	Ιανουάριος	Φεβρουάριος	Μάρτιος	Απρίλιος	Μάιος	Ιούνιος	Ιούλιος	Αύγουστος	Σεπτέμβριος	Οκτώβριος	Νοέμβριος	Δεκέμβριος	Σύνολο (2015)	Μηνιαίος Μέσος Όρος 2014	Μεταβολή (%)
1) ΣΥΡΙΑ	237	238	246	275	351	383	424	353	265	192	253	278	3495	64	334,4% ↑
2) ΠΑΚΙΣΤΑΝ	163	135	95	124	151	138	166	142	191	169	145	204	1823	142	43,7% ↑
3) ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	180	190	176	191	140	137	185	151	139	95	88	49	1721	135	-63,7% ↓
4) ΑΛΒΑΝΙΑ	27	33	46	29	44	55	74	71	147	186	174	117	1003	47	148,9% ↑
5) ΜΠΑΝΓΚΛΑΝΤΕΣ	81	73	63	50	73	84	30	37	49	63	58	78	739	53	47,2% ↑
6) ΙΡΑΚ	21	16	13	23	26	27	54	68	55	66	141	151	661	15	906,7% ↑
7) ΓΕΩΡΓΙΑ	14	21	16	17	23	18	30	28	56	52	57	54	386	28	92,9% ↑
8) ΝΙΓΗΡΙΑ	30	34	29	26	32	31	43	32	30	24	25	32	368	29	10,3% ↑
9) ΑΙΓΥΠΤΟΣ	8	14	18	12	18	18	17	18	30	56	63	71	343	23	208,7% ↑
10) ΙΡΑΝ	36	19	14	18	27	16	29	17	26	4	13	23	242	30	-23,3% ↓
Άλλη χώρα	267	236	196	213	261	214	183	133	163	139	154	257	2416	220	16,8% ↑
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>1064</b>	<b>1009</b>	<b>912</b>	<b>978</b>	<b>1146</b>	<b>1121</b>	<b>1235</b>	<b>1050</b>	<b>1151</b>	<b>1046</b>	<b>1171</b>	<b>1314</b>	<b>13197</b>	<b>786</b>	<b>67,2% ↑</b>



**Στατιστικά στοιχεία Υπηρεσίας Ασύλου (1.1.2016 - 31.12.2016)**

Αιτήματα Ασύλου	Δεκέμβριος 2016	Μηνιαίος Μέσος Όρος (2015)	Μεταβολή (%)	Σύνολο 2016
Άρρεν	4204	822	411.4% ↑	32016
Θήλυ	2512	278	803.6% ↑	19075
<b>Σύνολο</b>	<b>6716</b>	<b>1100</b>	<b>510.5% ↑</b>	<b>51091</b>
(Ασυνόδευτοι ανήλικοι)	289	35	725.7% ↑	2352

Αποφάσεις Ουσίας	Α' Βαθμός		Β' Βαθμός	
	Δεκέμβριος 2016	Σύνολο 2016	Δεκέμβριος 2016	Σύνολο 2016
Προσφυγικό καθεστώς	443	2467	79	248
Επικουρική Προσασία	13	244	10	27
Απορριπτική	573	6608	528	1817
<b>Σύνολο</b>	<b>1029</b>	<b>9319</b>	<b>617</b>	<b>2092</b>

Τοποθεσία Καταγραφής	ΙΑΝ	ΦΕΒ	ΜΑΡ	ΑΠΡ	ΜΑΙ	ΙΟΥΝ	ΙΟΥΛ	ΑΥΓ	ΣΕΠ	ΟΚΤ	ΝΟΕ	ΔΕΚ	Σύνολο (2016)	Μηνιαίος Μέσος Όρος (2015)	Μεταβολή (%)
Αττική	632	903	1353	1335	1495	1584	1410	1271	1343	874	1060	886	14146	653	35.7% ↑
Θεσσαλονίκη	107	118	646	1080	1056	1208	864	565	1308	1349	1598	1519	11418	99	1434.3% ↑
Λέσβος	196	206	370	410	735	230	246	406	592	564	536	604	5095	58	941.4% ↑
Θράκη	134	71	135	354	426	456	487	225	428	568	593	591	4468	118	400.8% ↑
Χίος		4	44	53	108	247	491	487	407	365	645	547	3398	-	-
Άλιμος (Κλιμάκιο Μετεγχο/σης)									104	983	1039	1015	3141	-	-
Πειραιάς									207	681	832	755	2475	-	-
Σάμος	4	47	182	175	117	263	200	216	123	333	517	255	2432	-	-
Ρόδος	54	57	120	88	111	90	70	71	61	68	82	60	932	67	-10.4% ↓
Λέρος				55	75	21	2	61	203	166	186	102	871	-	-
Κως						10	76	103	140	158	165	34	686	-	-
Αμυδαλέζα	28	27	42	39	38	30	33	9	47	9	65	85	452	49	73.5% ↑
Φυλάκιο	6	18	12	34	29	32	31	52	62	28	72	72	448	34	111.8% ↑
Πάτρα	4	14	26	40	50	50	41	9	9	5	75	92	415	22	318.2% ↑
Ξάνθη	2	2	22	32	41	33	59	30	38	34	57	36	386	-	-
Κόρινθος								26	53	83	103	59	324	-	-
Ηράκλειο												4	4	-	-
<b>Σύνολο</b>	<b>1167</b>	<b>1467</b>	<b>2952</b>	<b>3695</b>	<b>4281</b>	<b>4254</b>	<b>4010</b>	<b>3531</b>	<b>5125</b>	<b>6268</b>	<b>7625</b>	<b>6716</b>	<b>51091</b>	<b>1100</b>	<b>510.5%</b> ↑



Αιτούντες Διεθνούς Προστασίας														Μηνιαίος Μέσος Όρος (2015)	Μεταβολή (%)	
Υψηλοκείμετες	ΙΑΝ	ΦΕΒ	ΜΑΡ	ΑΠΡ	ΜΑΙ	ΙΟΥΝ	ΙΟΥΛ	ΑΥΓ	ΣΕΠ	ΟΚΤ	ΝΟΕ	ΔΕΚ	Σύνολο (2016)			
1) ΣΥΡΙΑ	227	270	1397	2224	2905	2876	2615	2005	2576	2964	3590	3043	26692	291	945.7%	↑
2) ΙΡΑΚ	66	105	326	442	310	354	167	164	467	774	880	757	4812	55	1276.4%	↑
3) ΠΑΚΙΣΤΑΝ	221	226	191	198	194	290	511	352	561	570	752	629	4695	152	313.8%	↑
4) ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	29	43	101	185	208	144	107	193	380	788	1117	1076	4371	143	652.4%	↑
5) ΑΛΒΑΝΙΑ	75	130	133	104	97	78	90	93	129	178	173	140	1420	84	66.7%	↑
6) ΜΠΑΝΓΚΛΑΝΤΕΣ	73	79	85	71	64	53	90	93	219	134	149	105	1215	62	69.4%	↑
7) ΙΡΑΝ	43	106	143	112	111	51	47	26	69	101	133	154	1096	20	670.0%	↑
8) ΑΛΓΕΡΙΑ	8	19	29	22	10	16	46	122	174	125	162	156	889	11	1318.2%	↑
9) ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΗ	2	8	5	51	97	119	75	102	72	114	95	112	852	5	2140.0%	↑
10) ΓΕΩΡΓΙΑ	55	65	68	25	43	45	64	37	56	61	86	83	688	32	159.4%	↑
Άλλη	368	416	474	261	242	228	198	344	422	459	488	461	4361	245	88.2%	↑
<b>Σύνολο</b>	<b>1167</b>	<b>1467</b>	<b>2952</b>	<b>3695</b>	<b>4281</b>	<b>4254</b>	<b>4010</b>	<b>3531</b>	<b>5125</b>	<b>6268</b>	<b>7625</b>	<b>6716</b>	<b>51091</b>	<b>1100</b>	<b>510.5%</b>	<b>↑</b>

**Διαδικασίες Μετεγκατάστασης – 2016**

Μήνας	Πλήθος Καταγραφών	Θέσεις Μετεγκατάστασης από ΚΜ	Πλήθος Εξερχόμενων Αιτημάτων	Πλήθος Αναχωρήσεων
Ιαν	293	306	138	120
Φεβ	295	828	388	93
Μαρ	1479	673	900	286
Απρ	1667	1466	877	295
Μαϊ	1825	1215	1395	266
Ιουν	2190	1093	1566	851
Ιουλ	1823	855	1064	737
Αυγ	1199	915	984	696
Σεπ	2092	1618	1581	1134
Οκτ	2570	1291	1053	549
Νοε	2821	1561	1656	1005
Δεκ	2875	1178	1298	1160
<b>Σύνολο</b>	<b>21129</b>	<b>12999</b>	<b>12900</b>	<b>7192</b>

### Διαδικασίες Κανονισμού Δουβλίνου III - 2016

Μήνας	Πλήθος Εξερχόμενων Αιτημάτων	Πλήθος Αναχωρήσεων
Ιαν	27	16
Φεβ	49	47
Μαρ	67	20
Απρ	100	18
Μαΐ	168	17
Ιουν	327	38
Ιουλ	531	58
Αυγ	791	16
Σεπ	700	87
Οκτ	789	76
Νοε	574	225
Δεκ	763	328
<b>Σύνολο</b>	<b>4886</b>	<b>946</b>

Κατηγορίες Εξερχόμενων Αιτημάτων	Πλήθος Εξερχόμενων Αιτημάτων
Οικογενειακή Επανένωση (αρ. 6, 8, 9, 10, 11, 16, 17)	4727
Λοιπές κατηγορίες (αρ. 12, 13, 18)	159
<b>Σύνολο</b>	<b>4886</b>

Κατηγορίες Αναχωρήσεων	Πλήθος Αναχωρήσεων
Οικογενειακή Επανένωση (αρ. 6, 8, 9, 10, 11, 16, 17)	940
Λοιπές κατηγορίες (αρ. 12, 13, 18)	6
<b>Σύνολο</b>	<b>946</b>



**Στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου – Διαδικασίες Μετεγκατάστασης**

Εξερχόμενα Αιτήματα Μετεγκατάστασης	
Φύλλο	Έως 26.03.2017
Άρρεν	10257
Θήλυ	7984
<b>Σύνολο</b>	<b>18241</b>

Υπηκοότητες	
	Έως 26.03.2017
Συρία	14766
Ιράκ	2768
Ερυθραία	186
Αιθιοπία	152
Υεμένη	87
Κεντροαφρικανική Δημοκρατία	2
Ιράν	2
Παλαιστίνη	277
Μπουρούντι	1
<b>Σύνολο</b>	<b>18241</b>

Ηλικιακές Ομάδες		
	Έως 26.03.2017	%
0-13	6847	37,5%
14-17	1254	6,9%
18-34	7014	38,5%
35-64	2995	16,4%
65 και άνω	131	0,7%
<b>Σύνολο</b>	<b>18241</b>	<b>100%</b>

Διαδικασίες Μετεγκατάστασης (Έως 26.03.2017)	
Συνολικός αριθμός αιτήσεων μετεγκατάστασης στην Υπηρεσία Ασύλου (έως 26.03.2017)	26997
Εξερχόμενα αιτήματα μετεγκατάστασης (έως 26.03.2017) <sup>1</sup>	18241
<b>Αποδοχές (έως 26.03.2017)</b>	<b>14994</b>

<sup>1</sup> Η υπηρεσία ασύλου δεν προωθεί αιτήματα μετεγκατάστασης όταν υπάρχουν αμφιβολίες για θέματα ασφαλείας ή υπηκοότητας

Ανάλυση ολοκλήρωσης αιτημάτων μετεγκατάστασης										
Κράτη - Μέλη	Θέσεις Μετεγκατάστασης που έχουν διατεθεί (από Κ.Μ)	Αριθμός Εξερχομένων Αιτημάτων Μετεγκατάστασης	Αιτήματα για τα οποία εκκρεμεί απάντηση	Απορρίψεις	Αποδοχές	Άτομα που μετεγκαταστάθηκαν	Άτομα για τα οποία εκκρεμεί μεταφορά	Άτομα που διέφυγαν από τη διαδικασία	Άτομα που παρατηρήθηκαν ρητώς από τη διαδικασία	
ΑΥΣΤΡΙΑ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
ΒΕΛΓΙΟ	595	611	139	4	456	371	80	0	0	
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	260	271	28	47	159	29	30	21	45	
ΚΡΟΑΤΙΑ	60	41	0	0	41	10	31	0	0	
ΚΥΠΡΟΣ	95	93	18	4	70	55	0	8	7	
ΤΣΕΧΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ	30	31	0	16	15	12	0	3	0	
ΕΣΘΟΝΙΑ	253	263	0	80	183	100	74	5	0	
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	1040	1077	201	38	826	705	88	31	0	
ΓΑΛΛΙΑ	4570	4608	420	378	3644	2654	950	53	2	
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	3740	3820	915	48	2843	1792	1035	3	0	
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	743	774	8	31	729	350	370	0	4	
ΛΕΤΤΟΝΙΑ	349	328	0	24	304	233	47	7	3	
ΛΙΧΤΕΝΣΤΑΙΝ	10	13	0	0	10	10	0	0	0	
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	540	437	40	70	310	229	43	15	5	
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΙΟ	210	223	0	0	223	216	0	1	0	
ΜΑΛΤΑ	82	84	15	0	69	65	2	1	0	
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	1350	1399	101	55	1241	1115	109	10	7	
ΝΟΡΒΗΓΙΑ	570	581	0	1	577	271	306	0	0	
ΠΟΛΩΝΙΑ	65	73	0	0	0	0	0	0	18	
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	1230	1274	0	14	1253	834	359	26	13	
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	972	817	80	12	720	523	2	67	40	
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	40	40	0	21	19	16	0	0	0	
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	135	144	0	0	137	131	6	0	0	
ΙΣΠΑΝΙΑ	925	772	0	2	767	733	21	3	3	
ΣΟΥΗΔΙΑ	0	1	0	0	0	0	0	0	0	
ΕΛΒΕΤΙΑ	450	466	52	13	398	78	318	0	0	
Total	18314	18241	2017	858	14994	10532	3871	254	147	

Διαδικασίες Μετεγκατάστασης		Εξερχόμενα Αιτήματα Μετεγκατάστασης	Αποδοχές-Απορρίψεις	Ολοκληρωμένες υποθέσεις (*)	Ολοκληρώσεις μετά την αποδοχή (**)	Μεταφορές	Εκκρεμεί απάντηση	Εκκρεμεί ολοκλήρωση
2015	12/10/2015	31/12/2015	577	158	121	102	82	438
2016	1/1/2016	31/12/2016	12900	11434	8018	7689	7192	4654
Εβδομάδα 65	1/1/2017	8/1/2017	199	173	3	0	0	4850
Εβδομάδα 66	9/1/2017	15/1/2017	189	52	167	167	167	4872
Εβδομάδα 67	16/1/2017	22/1/2017	556	746	127	122	115	5297
Εβδομάδα 68	23/1/2017	29/1/2017	491	348	725	725	722	5058
Εβδομάδα 69	30/1/2017	5/2/2017	310	512	410	409	407	4937
Εβδομάδα 70	6/2/2017	12/2/2017	403	59	170	169	161	5147
Εβδομάδα 71	13/2/2017	19/2/2017	488	248	290	287	269	5315
Εβδομάδα 72	20/2/2017	26/2/2017	560	956	467	467	449	5398
Εβδομάδα 73	27/2/2017	5/3/2017	219	204	67	67	67	5543
Εβδομάδα 74	6/3/2017	12/3/2017	247	6	301	301	293	5489
Εβδομάδα 75	13/3/2017	19/3/2017	562	360	81	79	74	5897
Εβδομάδα 76	20/03/2017	26/03/2017	540	596	548	539	534	5888
<b>Σύνολο</b>			<b>18241</b>	<b>15852</b>	<b>11495</b>	<b>11123</b>	<b>10532</b>	<b>5888</b>

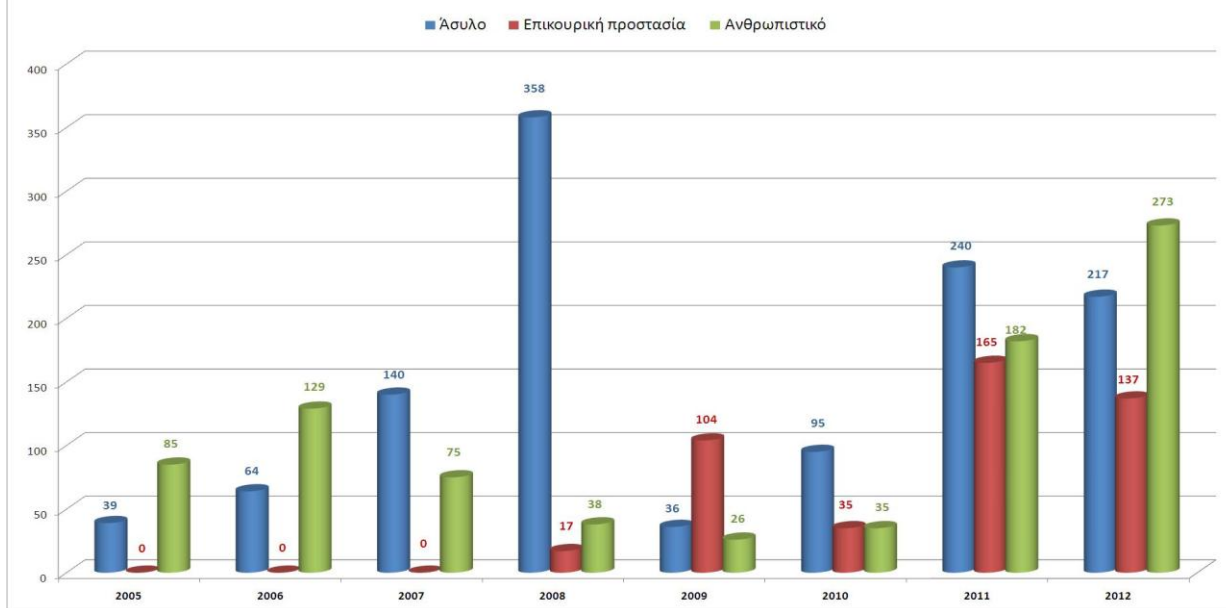
(\*) Ολοκλήρωση της υπόθεσης μετεγκατάστασης για συγκεκριμένους λόγους (Πραγματοποιημένη Μεταφορά, Αποχώρηση, Εξέταση από Ελληνική υπηρεσία ασύλου, Οικογενειακοί λόγοι, Ιατρικοί λόγοι, θάνατος του αιτούντα, Επιστροφή στη χώρα καταγωγής, Παραίτηση, Άλλοι λόγοι).

(\*\*) Ολοκλήρωση της υπόθεσης μετεγκατάστασης μετά την έκδοση απόφασης απόδοχής (με συμπεριλαμβανόμενων των πραγματοποιημένων μεταφορών)

Προσφερόμενες θέσεις Μετεγκατάστασης	Εξερχόμενα Αιτήματα Μετεγκατάστασης	Αποδοχές	Απορρίψεις	Αιτούντες που συμπεριλαμβάνονται σε προγραμματισμένες πτήσεις
<b>18314</b>	<b>18241</b>	<b>14994</b>	<b>858</b>	<b>11364</b>

Πραγματοποιημένες Μεταφορές (Έως 26.03.2017)	
Άρρεν	5880
Θήλυ	4652
<b>Σύνολο</b>	<b>10532</b>

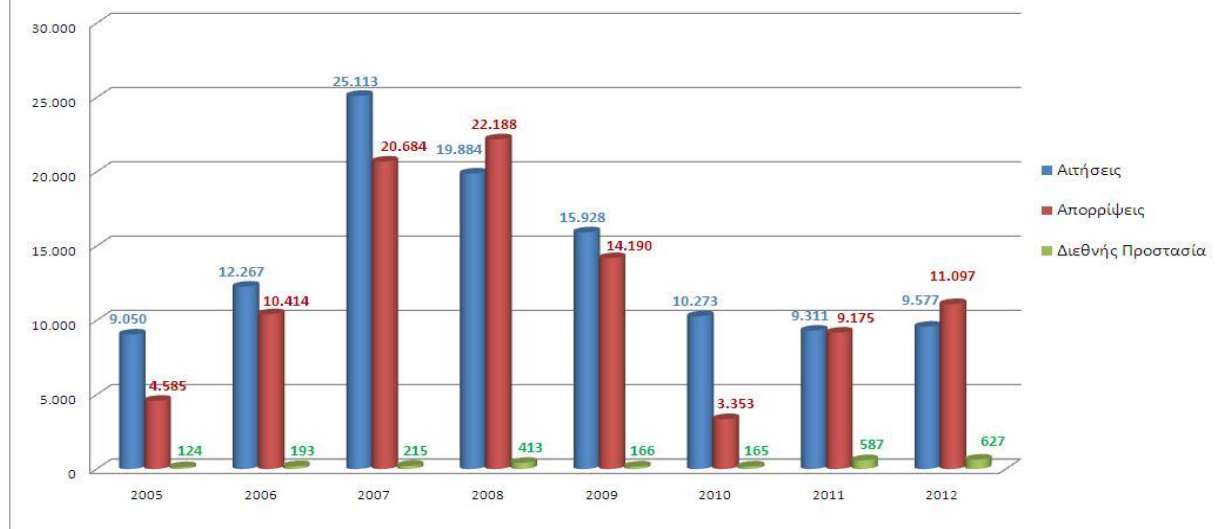
### Ανάλυση χορηγήσεων καθεστώτος διεθνούς προστασίας για τα έτη 2005-2012



### Αποτελέσματα αιτήσεων για χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας

τα έτη 2005 έως 2012

Σημείωση: Αφορά και αιτήσεις προηγούμενων ετών



### Στατιστικά στοιχεία Πολιτικού Ασύλου για το έτος 2013

Από 01-01-2013 έως 06-06-2013 καταγράφηκαν στις Αστυνομικές Αρχές:

- **Αιτήσεις: 3.407**

Από 01-01-2013 έως 31-12-2013 καταγράφηκαν στις Αστυνομικές Αρχές:

Χορηγήθηκαν:

- **Άσυλο: 566**
- **Επικουρική Προστασία: 286**
- **Ανθρωπιστικό: 434**

Απορρίφθηκαν:

- **Αιτήσεις Διεθνούς Προστασίας: 12.924**

Εκκρεμότητες:

- **Π.Δ. 114/2010: 18.630**
- **BACKLOG: 21.060**