

Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

Ερμηνεία συναφών διατάξεων στη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων

Στις 23 Σεπτεμβρίου του 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε, στο πλαίσιο του Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, νομοθετικές προτάσεις οι οποίες, σε συνδυασμό με τη δέσμη προτάσεων που κατατέθηκαν από την Επιτροπή το 2016, αποσκοπούν σε μία εις βάθος τροποποίηση του ενωσιακού κεκτημένου για το άσυλο.¹

Στο παρόν σημείωμα παρέχεται μία σύνοψη της πρόσφατης νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων σχετικά με την ερμηνεία των εν ισχύ διατάξεων που αφορούν τη διαδικασία των συνόρων, τον ανασταλτικό χαρακτήρα των ένδικων βοηθημάτων και μέσων, καθώς και τη διοικητική κράτηση, με στόχο την επισήμανση νομικών ζητημάτων και κινδύνων στις κατατεθείσες νομοθετικές προτάσεις και τη συμβολή στο νομοθετικό έργο.

1. Εξαιρέση ευάλωτων προσώπων από τη διαδικασία συνόρων

Η Πρόταση Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου, COM(2016) 467 και COM(2020) 611, επαναλαμβάνει τις διατάξεις του αρ. 24, παρ. 3 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, σύμφωνα με τις οποίες οι αιτήσεις των προσώπων που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων εξαιρούνται από τη διαδικασία των συνόρων, εάν δεν καθίσταται δυνατό να τους παρασχεθεί «επαρκής υποστήριξη».² Η έννοια της επαρκούς υποστήριξης δεν ορίζεται περαιτέρω στην ενωσιακή νομοθεσία, καίτοι ο εθνικός νομοθέτης προβλέπει, ως ενδεικτικές μορφές υποστήριξης, την επιείκεια σε μη μείζοντες αντιφάσεις του αιτούντος, τη δυνατότητα επιπλέον διαλειμμάτων στη συνέντευξη και τη δυνατότητα του αιτούντος να κινείται κατά τη διάρκεια αυτής.³

Στην πράξη, ωστόσο, εξακολουθεί να παρατηρείται η πρακτική της απόρριψης από τις Επιτροπές Προσφυγών των ισχυρισμών περί εσφαλμένης υπαγωγής στη διαδικασία συνόρων, με αιτιολογία την απουσία οικονομικής βλάβης από την επιβολή της εν λόγω διαδικασίας σε ευάλωτο αιτούντα, επισημαίνοντας, μεταξύ άλλων, ότι ο ενδιαφερόμενος μπόρεσε να καταθέσει εμπροθέσμως προσφυγή κατά της απορριπτικής απόφασης της Υπηρεσίας Ασύλου.⁴

Η ακυρωτική νομολογία του Διοικητικού Εφετείου Πειραιώς (ΔΕφΠειρ) απορρίπτει τον ισχυρισμό της διοίκησης περί αναγκαίας απόδειξης οικονομικής βλάβης του αιτούντος, προκληθείσας από την παράλειψη των αρχών να τον εξαιρέσουν από τη διαδικασία των συνόρων, για λόγους έλλειψης επαρκούς υποστήριξης για την κάλυψη της ανάγκης του για ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις. Κατά το ΔΕφΠειρ, η επιβάρυνση του αιτούντος με την εν λόγω απόδειξη «θα είχε ως συνέπεια να καταστρατηγηθούν οι διατάξεις του νόμου και να καταστεί άνευ αντικειμένου η ειδική μεταχείριση την οποία καθιερώνει ο

¹ Βλ. RSA, «Νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου: παλιές «συνταγές» με επικίνδυνα υλικά θεσμοθετούν παρεκκλίσεις από τη νομιμότητα και υπονομεύουν το κράτος δικαίου και τα δικαιώματα των προσφύγων», 26 Οκτωβρίου 2020, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3rvBdWc>.

² Άρθρα 19, παρ. 3 και 41, παρ. 9, περ. β' Πρωτ. Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου.

³ Άρθρο 67, παρ. 2 Ν 4636/2019.

⁴ 4^η ΕπΠροσ 12645/2020, 3. Άλλως, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι Επιτροπές Προσφυγών έχουν αρνηθεί να εξετάσουν στο πλαίσιο της προσφυγής τον ανωτέρω ισχυρισμό, για το λόγο ότι ο αιτών δεν κρίθηκε ως ευάλωτος από την αρμόδια υπηρεσία της διοίκησης, δηλώνοντας αναρμόδιες να επανέλθουν επί του ζητήματος: 6^η ΕπΠροσ 2411/2019, σκ. 10. Σχετικά με την ακύρωση δευτεροβάθμιας απόφασης λόγω παράλειψης εξέτασης των προβαλλόμενων ισχυρισμών περί ευαλωτότητας, βλ. ΔΕφΠειρ Α253/2020.

νομοθέτης» για τα ευάλωτα πρόσωπα στις διατάξεις των αρ. 14, παρ. 8 και 60, παρ. 4, περ. στ' Ν 4375/2016, όπως ίσχυαν μέχρι το 2020.⁵

Σε άλλη υπόθεση, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι η παράλειψη της Επιτροπής Προσφυγών να παραπέμψει τον αιτούντα στην κανονική διαδικασία, παρά την προσκομισθείσα ιατρική γνώμάτευση, προκαλεί σοβαρή και ανεπανόρθωτη οικονομική βλάβη, λόγω της έλλειψης παροχής δυνατότητας επαρκούς προετοιμασίας του και της μη παροχής σε αυτόν επαρκούς υποστήριξης κατά τη διάρκεια της συνέντευξής του και της μη λήψης υπόψη για την κρίση της υπόθεσής του της ιδιαίτερης ψυχολογικής του κατάστασης.⁶ Επαναλαμβάνει, δε, ότι η αγνόηση της ευάλωτότητας του αιτούντος έχει ως συνέπεια την καταστρατήγηση των διατάξεων του νόμου και την κατάσταση άνευ αντικειμένου της ειδικής μεταχείρισης που επιφυλάσσει ο νομοθέτης στα ευάλωτα άτομα.⁷

Σημειώνεται ότι η νομολογία του ΔΕΦΠειρ συνάδει με την ερμηνεία των δυσμενών διαδικαστικών συνεπειών των ταχύρρυθμων διαδικασιών από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ),⁸ η οποία εφαρμόζεται και στη διαδικασία των συνόρων.

Λαμβάνοντας, δε, υπόψη την ασάφεια που διέπει την έννοια της «επαρκούς υποστήριξης» και την αδυναμία προσδιορισμού αυτής από τις διοικητικές αρχές, η ασφάλεια δικαίου και η ανάγκη διασφάλισης της προσήκουσας προστασίας που επιφυλάσσει ο ενωσιακός και εθνικός νομοθέτης στους ευάλωτους αιτούντες συνηγορούν υπέρ μίας γενικής και άνευ όρων εξαίρεσης αυτών από τη διαδικασία συνόρων στα αρ. 19 και 41 της Πρότασης Κανονισμού, όπως προβλεπόταν στη διάταξη του αρ. 60, παρ. 4, περ. στ' Ν 4375/2016.

2. Αναστολή εκτέλεσης της απόφασης ασύλου

Όπως επισημαίνεται σταθερά από την πρόσφατη νομολογία του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών (ΔΠρΑθ) που αφορά το άσυλο, καθίσταται αδύνατο να διαταχθεί αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης απόφασης ασύλου λόγω πρόδηλης βασιμότητας του κυρίου ένδικου μέσου, καθώς η αξιολόγηση των λόγων ακύρωσης της προσβαλλόμενης απαιτεί ενδελεχή έρευνα των πραγματικών δεδομένων της υπόθεσης από τον διοικητικό δικαστή, η οποία εκφεύγει του πλαισίου της προσωρινής δικαστικής προστασίας.⁹ Συνακολούθως, προσωρινή δικαστική προστασία έως την ολοκλήρωση του ακυρωτικού ελέγχου χορηγείται κυρίως για λόγους πρόληψης δυσχερώς επανορθώσιμης βλάβης, προκαλούμενης από την απομάκρυνση του αιτούντος πριν την εκδίκαση της αίτησης ακύρωσης.

Στοιχειοθετείται δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, στις περιπτώσεις αιτούντων που εμπίπτουν σε κατηγορίες ευάλωτων προσώπων, όπως ανήλικα τέκνα,¹⁰ μονογονεϊκές οικογένειες,¹¹ άτομα σε εύθραυστη κατάσταση ψυχικής υγείας,¹² άτομα σε διαδικασία ιατρικής φυλομετάβασης.¹³ Βάσει των ανωτέρω, συνάγεται ότι η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης και η ανάγκη παροχής της προσήκουσας διαδικαστικής προστασίας στους ευάλωτους αιτούντες συνηγορούν υπέρ του ανασταλτικού χαρακτήρα του ένδικου μέσου, ώστε να αποφευχθεί ο κίνδυνος

⁵ ΔΕΦΠειρ Α106/2020, σκ. 7. Βλ. επίσης ΔΕΦΠειρ 231/2018, 558/2018, 563/2018, 642/2018.

⁶ ΔΕΦΠειρ Α54/2021, σκ. 9.

⁷ ΔΕΦΠειρ Α54/2021, σκ. 9.

⁸ ΔΕΕ, Υπόθεση C-404/17 Α κατά *Migrationsverket*, 25 Ιουλίου 2018, σκ. 31, με αναφορά στη δυσμενέστερη οικονομική θέση του αιτούντος άσυλο στις ταχύρρυθμες διαδικασίες έναντι της κανονικής, μεταξύ άλλων, λόγω του μη ανασταλτικού χαρακτήρα της προσφυγής.

⁹ ΔΠρΑθ 113/2020, 317/2020, 384/2020, 405/2020, 411/2020, 438/2020, 19/2021.

¹⁰ ΔΠρΑθ 317/2020, σκ. 5, 113/2020, σκ. 4.

¹¹ ΔΠρΑθ 405/2020, σκ. 5, 19/2021, σκ. 3.

¹² ΔΠρΑθ 438/2020, σκ. 4, 405/2020, σκ. 5, 19/2021, σκ. 3.

¹³ ΔΠρΑθ 411/2020, σκ. 4-5.

παράνομης απομάκρυνσης του ενδιαφερομένου πριν την εκδίκαση της αίτησης ακύρωσης.

Παράλληλα, το Δικαστήριο έχει χορηγήσει προσωρινή δικαστική προστασία λόγω κινδύνου δυσχερώς επανορθώσιμης βλάβης στην υπόθεση προσώπων, των οποίων οι προβληθέντες λόγοι αίτησης διεθνούς προστασίας ουδέποτε εξετάστηκαν κατ'ουσίαν από τη διοίκηση στη διαδικασία ασύλου, λόγω της διακοπής της εξέτασης των αιτημάτων τους ως σιωπηρώς ανακληθέντων.¹⁴ Δέον όπως σημειωθεί ότι, στο πλαίσιο της προσφυγής κατά πρωτοβάθμιας απόφασης, αντίθετα με την εξαγγελία στην αιτιολογική σκέψη 66 της Πρότασης Κανονισμού περί περιορισμού του δικαιώματος παραμονής του προσφεύγοντος μόνο στις περιπτώσεις όπου η αίτηση ασύλου πιθανολογείται ως αβάσιμη, η Πρόταση Κανονισμού διευρύνει την εξαίρεση από το ανασταλτικό αποτέλεσμα της προσφυγής σε πληθώρα περιπτώσεων όπου η αίτηση ασύλου δεν έχει εξεταστεί στην ουσία της, ήτοι σιωπηρή ανάκληση και απαράδεκτο.¹⁵ Η Πρόταση προβαίνει έτσι στην επιβολή ανεπίτρεπτων εμποδίων στην άσκηση του δικαιώματος σε αποτελεσματική προσφυγή.

Πέραν του σοβαρού κινδύνου παραβίασης της αρχής της επαναπροώθησης στις περιπτώσεις όπου καθίσταται υποχρεωτική η αίτηση της αναστολής εκτέλεσης από τον ενδιαφερόμενο, υπενθυμίζεται ότι ο αποκλεισμός του ανασταλτικού αποτελέσματος των ένδικων βοηθημάτων και μέσων συνεπάγεται δυσανάλογο φόρτο για τις δικαιοδοτικές αρχές, οι οποίες βαρύνονται ήδη από σύντομες προθεσμίες για την εξέταση των προσφυγών και των ακυρωτικών διαφορών στον τομέα του ασύλου. Συνεκτιμάται, δε, συχνά από τα διοικητικά δικαστήρια η επικείμενη, ή ήδη διεξαχθείσα,¹⁶ συζήτηση του κυρίου ένδικου μέσου σε σύντομη δικάσιμο,¹⁷ για τη χορήγηση προσωρινής προστασίας, ενώ οι Επιτροπές Προσφυγών απορρίπτουν συστηματικά τις αιτήσεις παραμονής των προσφεύγοντων στο έδαφος της χώρας ως άνευ αντικειμένου, αφότου εξετάσουν την ουσία της προσφυγής.¹⁸

3. Αναστολή της καταγραφής των αιτήσεων ασύλου

Η Πρόταση Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, COM(2020) 613, επιτρέπει στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από την υποχρέωση άμεσης καταγραφής των αιτήσεων ασύλου, για διάστημα που δεν υπερβαίνει τις τέσσερις εβδομάδες, σε περιπτώσεις κρίσης ή ανωτέρας βίας.¹⁹ Αφενός, καίτοι σύμφωνα με το ενωσιακό κεκτημένο,²⁰ ουδόλως επηρεάζεται από την καθυστέρηση της καταγραφής το καθεστώς του «αιτούντος διεθνή προστασία», εφόσον αυτό αποκτάται από την έκφραση της βούλησης του ενδιαφερομένου να αιτηθεί άσυλο, εκκρεμότητας της καταγραφής αυτής,²¹ στη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων εξακολουθεί να παρατηρείται εσφαλμένη ερμηνεία των διατάξεων, κατά την οποία η ιδιότητα του αιτούντος ασύλου αποκτάται από την καταγραφή της βούλησης και όχι από την έκφραση της βούλησης (υποβολή της αίτησης).²² Καταδεικνύονται έτσι οι δυνητικά κρίσιμες συνέπειες του κινδύνου αδυναμίας εκ μέρους των αιτούντων άσυλο να αποδείξουν το καθεστώς τους και να αποκτήσουν πρόσβαση στα κατοχυρωμένα

¹⁴ ΔΠρΑθ 113/2020, σκ. 4.

¹⁵ Άρθρο 54, παρ. 3 Πρωτ. Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου.

¹⁶ ΔΠρΑθ 438/2020, σκ. 4.

¹⁷ ΔΠρΑθ 317/2020, σκ. 6, ΔΠρΘεσ 88/2020, σκ. 7.

¹⁸ Βλ. 4^η ΕπΠροσ 12645/2020, 6^η ΕπΠροσ 5692/2020, 10^η ΕπΠροσ 7465/2020, 13^η ΕπΠροσ 2727/2020, 13^η ΕπΠροσ 18422/2020, 14^η ΕπΠροσ 4334/2020, 19^η ΕπΠροσ 19883/2020.

¹⁹ Άρθρα 3, παρ. 5, 6 και 7, παρ. 1 Πρωτ. Κανονισμού για τη διαχείριση κρίσεων.

²⁰ Άρθρο 2, περ. γ' Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, άρθρο 2, περ. β' Οδηγίας για την υποδοχή, άρθρο 2, περ. θ' Οδηγίας για την αναγνώριση, άρθρο 65, παρ. 8 Ν 4636/2019.

²¹ ΔΕΕ, Υπόθεση C-36/20 VL κατά Ministerio Fiscal, 25 Ιουνίου 2020, σκ. 92.

²² ΔΠρΡοδ ΑΡ677/2020, σκ. 4.

δικαιώματά τους, ελλείπει νομιμοποιητικών εγγράφων, όσον αφορά την προστασία τους από την επαναπροώθηση και την αυθαίρετη στέρηση της ελευθερίας τους.

Αφετέρου, με την καθιέρωση ενός καθεστώτος παρέκκλισης υπό ελλιπώς καθορισμένες συνθήκες «κρίσης» ή «ανωτέρας βίας», η Πρόταση Κανονισμού κινδυνεύει να οδηγήσει τα κράτη μέλη σε καταστρατήγηση των εχέγγυων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο. Ενδεικτικά, στο πλαίσιο της αυτόματης κράτησης αιτούντων στα νεοσυσταθέντα κέντρα της Μαλακάσας και του Κλειδιού Σερρών, κατόπιν της παράνομης αναστολής της διαδικασίας ασύλου τον Μάρτιο του 2020 δυνάμει Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ), η νομολογία των Διοικητικών Πρωτοδικείων Αθηνών και Σερρών προέβη σε σοβαρές παραλείψεις και νομικά σφάλματα στον δικαστικό έλεγχο της κράτησης, ήτοι:²³

1. Παράλειψη της ιδιότητας των αντιλέγοντων ως αιτούντων άσυλο, παρά τη ρητή αναφορά στο γεγονός ότι είχαν εκφράσει τη βούληση να αιτηθούν διεθνή προστασία,²⁴ και συνακολούθως της εφαρμογής των διατάξεων της Οδηγίας για την υποδοχή που αφορούν την κράτηση των αιτούντων άσυλο και όχι των διατάξεων για την προαναχωρησιακή κράτηση.²⁵
2. Ερμηνεία της εισόδου των αντιλέγοντων κατά τη διάρκεια «εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης» υπό την οποία υπαγορεύθηκε η ΠΝΠ, ως παράγοντα που αιτιολογεί την επιβολή του μέτρου της κράτησης. Σε ορισμένες, δε, αποφάσεις, γίνεται λόγος για ανάγκη αντιμετώπισης «ασύμμετρης απειλής» που «υπερβαίνει τη δικαιολογητική βάση του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου για τη διαδικασία παροχής ασύλου»,²⁶ κατά ευθεία και κατάφωρη παράβαση των κανόνων υπερνομοθετικής ισχύος που διέπουν το δικαίωμα στο άσυλο. Στις ίδιες, συνεκτιμάται στον έλεγχο της κράτησης η «απόλυτη αντικειμενική αδυναμία» εξέτασης αιτήσεων ασύλου σε εύλογο χρόνο, η οποία ουδόλως εμπίπτει στους περιοριστικά απαριθμούμενους λόγους στέρησης της ελευθερίας των αιτούντων άσυλο στο ενωσιακό κεκτημένο.²⁷

22 Απριλίου 2021

ActionAid Hellas

ΑΡΣΙΣ – Κοινωνική Οργάνωση Υποστήριξης Νέων

Δανικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (DRC)

Δίκτυο για τα Δικαιώματα του Παιδιού

Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (ΕΣΠ)

Equal Rights Beyond Borders

Fenix – Humanitarian Legal Aid

HIAS Ελλάδα

HumanRights360

ΚΓΜΕ Διοτίμα

Legal Centre Lesvos

Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA)

²³ ΔΠρΣερ 11/2020 έως 13/2020, ΔΠρΑθ 356/2020 έως 360/2020.

²⁴ ΔΠρΑθ 358/2020 έως 360/2020, σκ. 4.

²⁵ ΔΕΕ, Υπόθεση C-36/20 VL κατά Ministerio Fiscal, 25 Ιουνίου 2020 σκ. 95 επ.

²⁶ ΔΠρΑθ 358/2020 έως 360/2020, σκ. 4, ΔΠρΜυτ ΑΡ73/2020, σκ. 4.

²⁷ Βλ. ανάλογη εφαρμογή ΔΕΕ, Υπόθεση C-36/20 VL κατά Ministerio Fiscal, 25 Ιουνίου 2020, σκ. 106-107.