

SAVE THE DATE



Workshop

Working with asylum systems

EXPERIENCE & CHALLENGES

Thursday June 28, 2018
11:00 - 15:00

@ the cube
8 Kleisovis 8, Athens

Organised by:

Integration Center for Migrant Workers-
Ecumenical Refugee Program
of
the Church of Greece



Diakonie 
Katastrophenhilfe

Program:

Rebuild our lives- Legal aid for refugees in Athens
in cooperation with
Diakoniekatastrophenhilfe

Εφαρμογή της ρήτρας αποκλεισμού από τη διεθνή προστασία στον πρώτο βαθμό

Γεώργιος Παπαδημητρίου, Δικηγόρος του προγράμματος
«Rebuild our Lives- Legal Aid for Refugees in Athens»



ΡΗΤΡΕΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ

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.

- Το άρθρο 1 Δ' περιλαμβάνει πρόσωπα που απολαύουν ήδη της προστασίας ή της αρωγής των Ηνωμένων Εθνών.
- Το άρθρο 1 Ε' αναφέρεται σε πρόσωπα που κρίνεται ότι δεν έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία.
- Το άρθρο 1 ΣΤ' απαριθμεί τις ομάδες των προσώπων που θεωρείται ότι δεν αξίζουν να τύχουν διεθνούς προστασίας.



ΡΗΤΡΕΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ

- **Ποιος αποφασίζει :** το συμβαλλόμενο κράτος, στο έδαφος του οποίου ο αιτών επιδιώκει την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα.
- **Τι χρειάζεται:** Για να εφαρμοστούν οι ρήτρες αρκεί να αποδειχθεί ότι υπάρχουν «σοβαροί λόγοι για να θεωρηθεί» ότι διαπράχθηκε κάποια από τις περιγραφόμενες πράξεις.
- **Η εφαρμογή ρήτρας αποκλεισμού οδηγεί σε ακύρωση του καθεστώτος όταν αυτό έχει χορηγηθεί:**
 - 1) Αναδρομικά
 - 2) Για το μέλλον



ΡΗΤΡΕΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ

- **Ποιες οι συνέπειες:** Μη αναγνώριση ιδιότητας πρόσφυγα, δεν παρέχεται η προστασία από τη Σύμβαση της Γενεύης, δεν εμπίπτει στην εντολή της Υ.Α. του Ο.Η.Ε. → **Σοβαρές**
- **Τι ακολουθεί:** Ποινική δίωξη ή έκδοση, ενδεχομένως και απέλαση.
- Προστασία από απέλαση, άρθρο 3 της Σύμβασης του 1984 κατά των Βασανιστηρίων, το άρθρο 7 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων, και / ή το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ
- ΑΡΑ η ερμηνεία των ρητρών πρέπει να είναι περιοριστική.



ΑΡΘΡΟ 1 ΣΤ΄

- α) Εγκλήματα Κατά Της Ειρήνης, Εγκλήματα Πολέμου Και Εγκλήματα Κατά Της Ανθρωπότητας
- β) Σοβαρά Μη Πολιτικά Εγκλήματα που έγιναν εκτός της χώρας εισδοχής
- γ) Ενέργειες αντίθετες προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών

Κάποιες πράξεις είναι τόσο σοβαρές ώστε οι αυτουργοί τους δεν αξίζουν τη διεθνή προστασία που παρέχει το καθεστώς του πρόσφυγα. Ακόμα, το πλαίσιο της προστασίας των προσφύγων δεν μπορεί να διευκολύνει τους δράστες σοβαρών εγκλημάτων να αποφεύγουν την ποινική δίωξη.



ΑΡΘΡΟ 1 ΣΤ' (Α) + 1 ΣΤ' (Γ)

- Κατά της ειρήνης: μπορεί να διαπραχθούν μόνον από υψηλόβαθμους αξιωματούχους, που εκπροσωπούν το κράτος ή μια κρατική οντότητα (πρακτικά καμία εφαρμογή).
- Εγκλήματα Πολέμου: παραβιάσεις του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου, διαπράττονται κατά των αμάχων και κατά των ενόπλων δυνάμεων.
- Κατά της ανθρωπότητας: περιλαμβάνουν την απάνθρωπη μεταχείριση του πληθυσμού στο πλαίσιο εκτεταμένων ή συστηματικών επιθέσεων.
- Οι σκοποί και οι αρχές του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών αποτυπώνονται στα άρθρα 1 και 2 του Καταστατικού Χάρτη του Ο.Η.Ε. Πολύ ευρεία και αόριστη διατύπωση, οπότε πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά. Απαιτούνται υψηλού επιπέδου προϋποθέσεις να πραγματώνονται. (πχ τρομοκρατία)

→αδιάφορο το χρονικό ή τοπικό στοιχείο!!



ΑΡΘΡΟ 1 ΣΤ (Β): ΣΟΒΑΡΑ ΜΗ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΕΓΚΛΗΜΑΤΑ ΕΚΤΟΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ΕΙΣΔΟΧΗΣ

- Για να καθορισθεί η **σοβαρότητα** ενός εγκλήματος πρέπει να διερευνηθούν τα ακόλουθα κριτήρια: η **φύση** της πράξης / η πραγματική **βλάβη** που επιφέρει / η μορφή της διαδικασίας που εφαρμόζεται κατά την άσκηση της ποινικής δίωξης / η **φύση** της τιμωρίας που προβλέπεται για την άδικη πράξη / ο χαρακτηρισμός της ως σοβαρής από άλλες έννομες τάξεις.
- **μη πολιτικό: Κίνητρα** που διέπουν τη διάπραξη του εγκλήματος (όπως οι προσωπικοί λόγοι ή το κέρδος) / **Αιτιώδης συνάφεια** μεταξύ εγκλήματος και πολιτικού σκοπού / **Αναλογικότητα** επιδιωκόμενου στόχου και μέσων
- **Εκτός** της χώρας εισδοχής: πρόκειται για χώρα καταγωγής ή τρίτη χώρα
- → # αρθ.12(2)(β) Οδηγ. 2011/95 αλλά όχι αρθ.12(2)(β) του Π.Δ.141/2013
- **Μη πολιτικά εγκλήματα εντός** της χώρας εισδοχής:
 - Εφαρμογή εθνικών ποινικών διατάξεων, δυνατή η εφαρμογή άρθρου 32 ή/και 33(2) της Σύμβασης για ιδιαίτερα σοβαρά εγκλήματα



ΑΡΘΡΟ 1 Δ΄

- UNKRA / UNRWA
- απόφαση 194 (III) της 11.12.1948 της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. και 2252 (ES-V) της 4.7.1967
- Παύση προστασίας χωρίς ρύθμιση → παρ.2 «αυτομάτως απόδοση δικαιωμάτων»
- Όχι εφαρμογή 1^Α2 αλλά Ipso Facto αναγνώριση
- Ανεπαρκής νομολογία / Case C-31/09) *Bolbol v Bevandorlasi es Allampolgarsagi Hivatal*



ΑΡΘΡΟ 1 Ε΄

- Εμπίπτουν μεν στον ορισμό του πρόσφυγα αλλά λαμβάνουν ισχυρότερη προστασία από 3^η χώρα.
- Όχι απόδοση ιθαγένειας!
- Τι είδους δικαιώματα?
→ Προστασία από εκτόπιση και απέλαση
- Πχ. Μαυριτανοί στη Σενεγάλη κατά το 1989 (εθνικά ταυτόσημοι)



ΣΑΣ ΕΥΧΑΡΙΣΤΩ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΟΧΗ ΣΑΣ



EASO's Operation on the Greek Hotspots

An overlooked consequence of the EU-Turkey Deal

LESVOS, MARCH 2018

Greece Refugee Rights Initiative

HIAS
Welcome the stranger.
Protect the refugee.



This report aims at providing an overview of the main arguments put forward in HIAS' Expert Opinion, produced in January 2018, in support of the [complaint](#) filed on behalf of the European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) before the European Ombudsman: Case 735/2017/MHZ: EASO's involvement in applications for international protection submitted in the 'hotspots' in Greece. The aim of the Opinion was to provide a legal assessment of EASO's involvement in the processing of applications for international protection in the Greek hotspots, based on the first-hand experiences of lawyers working for HIAS Lesvos in the hotspot of Moria.

The observations included in the Expert Opinion drew from the everyday representation of asylum-seekers during their asylum procedures and were further corroborated by 28 examples of cases (EASO interview transcripts and Opinions). In line with the subject of ECCHR's complaint, EASO's involvement in the eligibility interviews was excluded from the scope of the present report.

*This report has been written by **Elli Kriona Saranti**, **Danai Papachristopoulou** and **Maria-Nefeli Vakouli**, Staff Attorneys at HIAS Greece.*

HIAS is a non-profit organisation working around the world providing humanitarian aid and support to refugees. HIAS Lesvos Office opened in 2016 to assist refugees with direct, individual legal representation, to legally empower refugees through public legal education and to advocate for changes in policy and practice that increase refugee protection, ensuring equal access to rights, and laying the foundation for refugees' full social integration. In August 2017, HIAS opened an office in Athens to expand its high-level advocacy, impact litigation and legal representation. Since its launch, HIAS Greece has provided legal services and training to more than 1,000 asylum-seekers, including representation during their asylum procedures and in relation to their access to rights and services. In January 2018, HIAS and Islamic Relief USA (IRUSA), the U.S. arm of the humanitarian assistance and advocacy organisation, announced a joint initiative to provide improved legal services to refugees in Greece in 2018 called the Greece Refugee Rights Initiative.

Contents

- I. **Introduction** 1
- II. **EASO’s overall support with the implementation of the EU-Turkey Statement** 2
- III. **Vulnerability Assessments**..... 4
 - Importance of vulnerability* 4
 - EASO’s decision-making powers in the vulnerability assessments* 5
 - Identification of vulnerabilities*..... 7
 - Credibility assessment of the vulnerability claim* 8
- IV. **Admissibility Assessments: Application of the safe third country concept** 8
- V. **Conclusion** 11

I. Introduction

The European Asylum Support Office (hereinafter 'EASO', the 'EU Agency' or the 'Agency') was established with Regulation 439/2010¹ (hereinafter the 'Regulation') with the aim of improving the implementation of the Common European Asylum System (CEAS) and of providing operational support to Member States on asylum related issues.

EASO was invited in 2011 by the Greek Government to assist with the establishment of the Greek Asylum Service (hereinafter 'GAS') in the aftermath of the *M.S.S. v Belgium and Greece* judgment.² Since then, EASO has been providing operational support and training to the Greek authorities. However, after September 2015, and after the creation of the 'hotspots' in the Aegean islands, EASO evolved into a key player by '*providing technical and operational assistance for joint processing of asylum cases in Greece*'.³

In March 2016, the EU-Turkey Statement started being implemented on the Greek islands, whereby '*all new irregular migrants crossing from Turkey into Greek islands as from 20 March 2016 will be returned to Turkey*'. The implementation of this Statement, also commonly known as EU-Turkey Deal, changed the landscape on the Greek hotspots and led to an expanded involvement of the EU Agencies at the sea borders. After the EU-Turkey Statement in March 2016 and the subsequent amendment to the Greek asylum legislation with the introduction of Law 4375/2016, EASO became responsible for conducting admissibility interviews in application of the safe third country concept, recommending decisions and conducting vulnerability assessments.

In April 2016, EASO started conducting admissibility interviews of Syrian nationals. In December 2016, these interviews were also expanded to nationalities with over 25% recognition rate based on the Eurostat quarterly statistics. Finally, in April 2017, EASO started conducting merged admissibility/eligibility interviews, which include an assessment of both the admissibility and the merits of the case, for

¹ Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office [2010] OJ L 132/11

² *MSS v Belgium and Greece* App no [30696/09](#) (EHCR 21 January 2011)

³ EASO Hotspot Operating Plan to Greece (Valetta Harbour and Athens, September 2015) EASO/COS/2015/677 EL/1226/30.09.2015

<<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/20150930%20EASO%20Hotspot%20OP%20Greece.pdf>>.

nationalities with over 25% recognition rate. Additionally, EASO is conducting eligibility interviews for nationalities with recognition rate under 25%.

Further, the Agency is also conducting vulnerability assessments through vulnerability experts. As elements of vulnerability can appear or be invoked at any stage of the reception and asylum procedure, EASO vulnerability experts are responsible for pronouncing on possible vulnerabilities in instances where vulnerability indicators have arisen during the interview.

As it will be analysed below, many shortcomings have been identified in relation to EASO's operation in Greece. The multifaceted and extensive involvement of EASO in the asylum procedure in Greece results in the Agency going beyond its original mandate of providing operational support. Additionally, the interviews conducted by the Agency as well as the Opinions drafted are of questionable quality and often fail to meet internationally established standards for the conduct of asylum interviews.

II. EASO's overall support with the implementation of the EU-Turkey Statement

The only competent authority for taking decisions on individual applications for international protection in Greece is the Greek Asylum Service. EASO's role is supportive, as any '*direct or indirect power in relation to the taking of decisions by Member States' asylum authorities on individual applications for international protection*' is explicitly excluded from EASO's role according to its founding text.⁴

However, the EU Agency has undertaken a broad scope of hands-on activities in Greece, which undoubtedly result in EASO assuming important '*powers in relation to the taking of decisions by Member States' asylum authorities on individual applications for international protection*'. Specifically, EASO staff are currently responsible for conducting the registration of the asylum application, where the applicant's personal data, information about family members in other European countries, vulnerability and reasons of flight from the country of origin are recorded.

⁴ Regulation [1] Recital 14 and Article 2(6)

The EASO staff set the atmosphere of the interview, explain the procedure to the applicant and control the interview and the interpreter; EASO formulates and asks the questions and applies the interview techniques they consider necessary for the examination of the asylum claim; the EASO caseworkers confront possible contradictions and they keep the transcript, which, in the absence of audio recording,⁵ is usually the only record of the articulated claim; they request and collect the relevant evidence; they are in charge of the vulnerability referrals and assessment as seen above and they are expected to identify potential cases under Regulation 604/2013 ('Dublin cases'). Hence, EASO is in full control of the asylum interview, which is considered to be at the very heart of the asylum procedure.

After the interview, EASO staff prepare the relevant Opinion (also known as 'Concluding Remarks') and recommend a decision to GAS. It should be noted that the drafting of opinions and recommendations by EASO is not provided by the Greek law. In essence, EASO's Opinion includes a summary of the applicant's statements (usually in bullet points); an assessment of the possible vulnerability; a summary of the material facts identified; an assessment of credibility; and, finally, an assessment of the risk of persecution/serious harm. The conclusion of this Opinion is a recommendation of whether the concept of '*safe third country*' may be applied to the particular case (admissibility Opinion) and whether the application should be accepted with regard to refugee status or subsidiary protection (eligibility Opinion). By being involved in advising on the admissibility or merits of specific cases, EASO is overstepping its role and is exercising powers that were never envisaged in Regulation 439/2010. As it has been argued, '*emitting an opinion, even a non-binding one, on an individual case, on the basis of an independently conducted interview, arguably qualifies at least as an 'indirect power'*'.⁶

In relation to the conduct of the interviews, as HIAS has experienced during the representation of asylum-seekers during their interview with EASO, the Agency's caseworkers often fail to maintain an unbiased, non-judgmental, culturally-sensitive and empathetic attitude, as required by EASO's Guide for Personal Interview. This creates feelings of anxiety and distrust to the applicants that do not allow them to open up and provide a coherent, detailed and prompt account of their claim. The use of closed questions in a row and the length of the interview (often up to two days) only exacerbate these feelings. Additionally,

⁵ It should be noted that audio recording was introduced in EASO's interviews in approximately October 2017. However, not all interviews are being audio recorded.

⁶ Evangelia (Lilian) Tsourdi, 'Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office' European Papers Vol.1 2016, No 3, 997, 1024.

the exploration of potential inconsistencies tends to be cursory ('before you said... now you say' questions), as applicants often do not understand where the inconsistency lies.

Furthermore, EASO is conducting the interview and drafting the Opinion in English, whereas the official language of Greece is Greek. According to the Common Ministerial Decision issued in October 2016, these documents are to be translated within reasonable time.⁷ However, and as HIAS has experienced in practice, these documents are never translated into Greek. This results in most of the crucial documents in the file being in English, and not in the language of Greek officials, lawyers and judges.

Additionally, the conduct of the interview in English raises concerns in relation to the representation of the applicant by a lawyer, a right enshrined in Law 4375/2016.⁸ Greek lawyers are expected to exercise their rights of representation in English, which is not their native language, and which, in turn, has an impact on the quality of the legal aid provided to the applicants. Moreover, the written statement produced by the lawyer in support of the claim, which has to be in Greek in order to have legal value, cannot be assessed by the caseworker. Thus, an important piece of evidence is never taken into consideration. This undermines the quality of the legal representation of the applicant and the full and effective review of the cases by the competent asylum and judicial authorities.

III. Vulnerability Assessments

Importance of vulnerability

The EU and Greek law provide for a special set of rights and safeguards during the reception and asylum procedure for vulnerable people⁹ such as special care and protection, prioritization in the examination of

⁷ Common Ministerial Decision (KYA) No. 13257/2016 – (Government Gazette 3455/B/26-10-2016), Article 1(3), which provides that these documents can be in English if necessary, but that in any case they '*shall be included in the administrative file of the case and translated within reasonable time, without, in the meantime, the continuation of the procedure being obstructed for this reason*'.

⁸ L. 4375/2016, Article 52(5)

⁹ According to the Greek Law 4375/2016, which transposes the provisions of, *inter alia*, the Directive 2013/32/EC (Asylum Procedures Directive),⁹ '*(a)s vulnerable groups shall be considered for the purposes of this law: a) Unaccompanied minors, b) Persons who have a disability or suffering from an incurable or serious illness, c) The elderly, d) Women in pregnancy or having recently given birth, e) Single parents with minor children, f) Victims of torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence or exploitation, persons with a post-traumatic disorder, in particularly survivors and relatives of victims of ship-wrecks, g) Victims of trafficking in human beings*'

their asylum application and procedural guarantees. The concept of vulnerability is a key concept in the asylum procedures in Greece, as applicants for international protection are exempted from the border procedure and are directed to the regular procedure.¹⁰ Accordingly, the measure of geographical limitation on the island where they have arrived is lifted.¹¹ They are also excluded from the admissibility procedure (in application of the safe third country concept) and readmission to Turkey under the EU-Turkey Statement. It bears adding that ‘take charge’ requests, under Articles 16 and 17(2) of the Regulation 604/2013 (‘Dublin Regulation’)¹² may only be submitted for applicants exempted from the border procedure.¹³

It is clear from the above that the determination of the vulnerability is decisive for the reception conditions, the type of asylum procedure to be followed, and the quality of the decision-making process in relation to the asylum application. Hence, a determination of vulnerability can only be made by the competent authority (GAS).

EASO’s decision-making powers in the vulnerability assessments

As it was mentioned in the introduction, in the framework of the support provided towards the implementation of the EU-Turkey Statement, EASO is responsible for conducting vulnerability assessments when vulnerability indicators arise during the interview. However, this is not provided by any provision of Greek law and, therefore, lacks legal basis. According to the only available official information

¹⁰ Border procedure was introduced by L. 4375/2016 (Article 60) and it is linked to the implementation of the EU-Turkey Statement. It is being implemented exclusively on the Eastern Aegean Islands and it is a procedure with short deadlines and few safeguards for the applicants. The regular procedure is the regular asylum procedure provided for in Directive 2013/32/EU (Article 31) and L. 4375/2016 (Article 50). EASO is participating in the border procedure but not in the regular one.

¹¹ Vulnerable applicants are exempted from readmissions to Turkey under the EU-Turkey Statement, and, hence, the measure of geographical limitation on the island, imposed as an alternative measure to detention in view of readmission, is lifted.

¹² Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person [2013] OJ L 180/31

¹³ According to the Greek Asylum Service, Dublin ‘take charge’ requests are to be submitted only for applicants exempted from the border procedure under Article 60(4)(f) of Law 4375/2016, which reads: ‘Individuals falling under Articles 8 to 11 of EU Regulation 604/2013 of the Parliament and the Council as well as vulnerable persons under Article 14 paragraph 8 of this law shall be exempted from the procedures described above.’ Therefore, ‘take charge’ requests under Articles other than Articles 8 to 11 are only to be processed for applicants exempted from the border procedure, due to vulnerability.

provided by the GAS,¹⁴ the role of the EASO caseworkers in relation to the determination of vulnerability and the processing of asylum applications of vulnerable persons is the following: *'when indications of vulnerability arise during the personal interview of the applicant with an EASO caseworker, the interview is suspended and referred for examination by special EASO experts [vulnerability experts] who will determine the existence of vulnerability. In case the special EASO expert determines that there is vulnerability, the applicant's case is referred to the Regional Asylum Service or to the Asylum Unit for examination under the regular procedure. If the [Greek] Asylum Service or the EASO caseworker detects, during the personal interview with the applicant, indications of a vulnerability that had not been identified at an earlier stage of the procedure, he/she could (in case of an [Greek] Asylum Service caseworker) or must (in case of an EASO caseworker) refer the applicant to the special EASO experts for determination of vulnerability.'*

In practice, as HIAS has experienced during its work on the ground, EASO's implementation of the above role amounts to decision-making powers in three distinct ways.

First, the EASO caseworker enjoys a wide scope of discretion in the referral of potential vulnerability cases to the EASO vulnerability experts. Since there is no exhaustive list of vulnerability indicators (owing to the nature of most vulnerability categories) or a threshold that would render such a referral mandatory, EASO caseworkers are responsible for choosing which cases should be referred for a vulnerability assessment and which not.

Secondly, as EASO is in full and exclusive control of the interview process, elements of vulnerability often go unnoticed by the competent authority (GAS), due to a lack of appropriate follow-up questions during the EASO interview. Additionally, the applicants are often discouraged from talking about incidents that took place in their country, on the basis that the admissibility interview is not concerned with the merits of their application, although elaboration on such incidents could reveal potential vulnerabilities (i.e. torture, sexual violence, etc). It is therefore clear that in such instances GAS is never informed of potential vulnerability indicators as it is called to make a decision on the basis of the file of the cases.

¹⁴ Information provided by the Greek Council for Refugees, 28 July 2017, and obtained from the Greek Asylum Service, 21 July 2017 as included in the AIDA/ ECRE Report (cited above) p.4 accessible here: <<http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2017/07/AIDA-THEMATIC-REPORT-ON-VULNERABILITY-21-JULY-2017.pdf>>

Thirdly, even in the instances that the case is indeed referred to the vulnerability expert, the actions of the latter amount to *de facto* decision-making. In these instances, the vulnerability expert is called to make a finding about the existence of vulnerability in the specific case. In the event that he/she does not consider the applicant as vulnerable and therefore recommends the continuation of the procedure with the EASO caseworker, there is an implicit decision made without the competent authority (GAS) being informed. In these cases, GAS is deprived of the possibility make its own decision on the issue of vulnerability.

Finally, it should be mentioned that the vulnerability expert is not present during the interview and only in very scarce cases does he/she conduct a personal interview or have any personal contact at all with the applicant; the vulnerability assessment is usually conducted on the basis of the applicant's file and the information provided by the EASO caseworker. It is therefore apparent that EASO's involvement in the vulnerability assessment amounts to powers wider than the ones provided in its original mandate.

Identification of vulnerabilities

Despite the decisive role of the determination of vulnerability in the context of the border procedure, the EASO caseworkers do not inform the applicants that the interview also aims at a vulnerability assessment. Therefore, the asylum-seekers are not aware of the need to talk about their vulnerability and to provide thorough details and evidence in support of their vulnerability claim. According to the feedback the HIAS lawyers have received from their clients, applicants usually understand the vulnerability-related questions as seeking to verify whether they are fit to do the interview.

On the other hand, the questions asked to probe vulnerability are not appropriate for all vulnerability categories. The questions used are '*[a]re you in good health?*' and '*[d]o you have any (other) health problems? Please keep in mind that I mean both physical and mental health*'. This wording does not give room to the applicants to discuss about vulnerabilities such as trafficking, torture, rape, serious physical violence or disabilities, which they often do not consider to be a strictly health issue.

Further, EASO's assessment of vulnerability is often superficial. HIAS has handled cases, where the Agency has failed to identify indicators of vulnerability, refer cases to the vulnerability experts, adequately explore vulnerability in their Opinions or properly interpret the vulnerability categories. Additionally, EASO staff

often make clinical judgments of their own regarding the submitted medical reports or give their opinion on the medical issue that arose during the interview, although neither the EASO interviewers nor the vulnerability experts are qualified medical clinicians.¹⁵

Credibility assessment of the vulnerability claim

As HIAS has observed during its work in the field, EASO's assessment of vulnerability fails to comply with its own Practical Guide: Evidence Assessment.¹⁶ The applicants' vulnerability claims are often assessed as non-credible on the basis of lack of sufficient details, without clear reasoning and without taking into account the 'distorting factors' that most vulnerabilities entail (such as memory, trauma and PTSD, other psychological and health problems, age, education, culture, religion and beliefs, sexual orientation and gender identity and gender).¹⁷ Distortions resulting from the language polyphony ('language barriers') of the interviews -the interviews with EASO are conducted in English while most caseworkers and interpreters are not native English speakers- are not considered either.¹⁸ This issue becomes even more pertinent in cases that demand the assessment of medical conditions, where medical terms cannot be translated with precision.

Additionally, the alleged inconsistencies and lack of details are often the result of the shortcomings in the conduct of the interview. Furthermore, the EASO caseworkers tend to reject plausibility, on the basis of subjective assumptions or preconceptions. Finally, and contrary to the EASO's Online Tool for the identification of vulnerabilities, the officers rarely consult Country of Origin Information (COI).¹⁹

IV. Admissibility Assessments: Application of the safe third country concept

¹⁵ EASO, Practical Guide: Evidence Assessment (March 2015) <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide_-_Evidence-Assessment.pdf>] p.7-8

¹⁶ Ibid

¹⁷ According to the Practical Guide [16], factors related to the applicant that could lead to distortion are: memory, trauma and PTSD, other psychological and health problems, age, education, culture, religion and beliefs, sexual orientation and gender identity, gender. pp.14-16.

¹⁸ According to the Practical Guide [16], the caseworkers must take into account possible distortions resulting from language barriers. p.17

¹⁹ EASO, *Tool for Identification of Persons with Special Needs* <<https://ipsn.easo.europa.eu/easo-tool-identification-persons-special-needs>>

As mentioned above, as part of the implementation of the EU-Turkey Statement, EASO is in charge of conducting admissibility interviews on the Greek hotspots. The admissibility interview is concerned with the 'safe third country' concept and specifically, with whether Turkey could be considered a safe third country as defined in the law.²⁰ According to this concept, a country shall be considered as a safe third country for a specific applicant when all the following criteria are fulfilled:

- a. the applicant's life and liberty are not threatened for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion;*
- b. this country respects the principle of non-refoulement, in accordance with the Geneva Convention,*
- c. the applicant is in no risk of suffering serious harm according to Article 15 of Presidential Decree 141/2013,*
- d. the country prohibits the removal of an applicant to a country where he/she risks to be subject to torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, as defined in international law,*
- e. the possibility to apply for refugee status exists and, if the applicant is recognised as a refugee, to receive protection in accordance with the Geneva Convention and*
- f. the applicant has a connection with that country, under which it would be reasonable for the applicant to move to it.*

According to HIAS experience in the field, EASO's application of the safe third country concept lacks legal reasoning, is worded in a stereotyped fashion, and fails to assess the fulfillment of the above criteria in the light of the personal circumstances of the applicants and of objective COI.

First, the alleged safe third country must respect the principle of non-refoulement to persecution (as defined in the Geneva Convention), and to torture/ill-treatment. However, EASO's assessment of these criteria has been rather superficial. Instances of alleged push backs at the Turkish borders and forced returns to bordering countries (i.e. conduct giving rise to (chain) refoulement) are dismissed as isolated events, not taken into account for the application of the safe third country concept, or not discussed at all in EASO's Opinion.

Additionally, the safe third country concept requires that the applicants' life and liberty are not threatened on account of their race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion,

²⁰ Article 56 Law 4375/2016 and Article 38 of the Asylum Procedures Directive

and that they are in no risk of serious harm. However, EASO tends to characterise alleged potential serious harm incidents as ‘isolated events’ or completely disregards them when applying the safe third country concept.

Importantly, the Opinions fail to take into consideration the particular circumstances of the applicants. In cases which concern single women, EASO has failed to consider the applicants’ background and gender as a particular circumstance, despite the EU law requiring that the complexity of gender-related claims be properly taken into account.²¹ Moreover, the membership of the applicant in a particular national, ethnic, religious or linguistic minority is not assessed as relevant for the application of the safe third country concept.

Another condition provided in the law for Turkey to be deemed a safe third country is the possibility for the applicant to apply for refugee status and receive protection in accordance with the Geneva Convention. In the EASO admissibility Opinions, this criterion is always found to be fulfilled. In a stereotyped fashion,²² the Opinions are citing always and only the existing legislation in Turkey and the diplomatic assurances²³ given by Turkish delegates in the framework of the EU-Turkey Statement. The use of these partial sources, with no reference or assessment of other reports by independent bodies, creates serious concerns in relation to the quality and legal accuracy of the EASO Opinions. It is striking that, even in cases where the applicants themselves are raising issues that they have faced in relation to their access

²¹ See for example, Recital 32 of the Asylum Procedures Directive

²² The examples below are illustrative of EASO’s reasoning in cases of Syrian and non-Syrian applicants respectively:

- Based on the available country information, it is also accepted that:

The applicant has the possibility to seek protection and, if found to be eligible, to receive protection equivalent to the one provided by the 1951 Geneva Convention, (Permanent Delegation of Turkey to the European Union Ambassador, Letter to the European Commission Directorate General (DG) Migration and Home Affairs, 12 April 2016), Republic of Turkey, Temporary Protection Regulation, 22 October 2014, <http://www.goc.gov.tr/files/dokuman28.pdf>

- Based on the available country information, it is also accepted that:

He has the possibility to seek protection and, if found to be eligible, to receive protection equivalent to the one provide by the 1951 Geneva Convention (Law on Foreigners and International Protection, May 2014, <http://www.refworld.org/docid/5167fbb20.html>; Permanent Delegation of Turkey to the European Union Ambassador, Letter to the European Commission Directorate General (DG) Migration and Home Affairs, 24 April 2016).

²³ In relation to concerns expressed with regard to the value of diplomatic assurances see *inter alia* Special Rapporteur of the UN Commission on Human Rights on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Report submitted pursuant to General Assembly resolution 58/164, UN document A/59/324, 1 September 2004, paras 31, 40 & 42; Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to Sweden (21-23 April 2004), Comm DH (2004) 13, para 19.

to international protection or describe procedural hurdles that are commonly known (e.g. delays in the resettlement process), the caseworkers often do not address their allegations in their Opinions.

As provided in EASO's Practical Guide,²⁴ it is the duty of the caseworker to use impartial COI that comes from different sources (national COI units, EASO, UNHCR and other relevant human rights organisations). However, the admissibility Opinions refer only to information provided by the Turkish authorities and do not include any information by other sources, such as international organisations and bodies or non-governmental organisations, when assessing the criteria analysed above.

Lastly, the provisions on safe third country require the existence of a connection with that country, under which it would be reasonable for the applicant to move to it. This particular condition is never explored or assessed in the EASO's caseworker opinion.

V. Conclusion

EASO's Operation in the Greek hotspots is going beyond the mandate envisaged in the founding regulation of the Agency and fails to meet core quality standards.

In Greece, EASO has assumed an instrumental role in the identification of vulnerabilities, the recommendation of decisions on applications for international protection (in the form of Opinions) and in the overall implementation of the EU-Turkey Statement. EASO's involvement in the processing of applications for international protection in the Greek hotspots has resulted in the Agency obtaining strong discretionary and decision-making powers. Such powers, however, are not provided for by the Agency's original mandate of sharing its expertise and helping Member States overcome procedural shortcomings in the asylum and reception systems.

Furthermore, the significant shortcomings in the quality of the interviews and of the subsequent Opinions, product of training, direct supervision and constant monitoring, raise serious concerns in relation to the Agency's capacity to process applications for international protection, in respect of fairness and neutrality. HIAS' observations, articulated above and based on the experience of its lawyers in the field, have

²⁴ Practical Guide [16] p.4

revealed important weaknesses pertaining to EASO staff's compliance with core standards of assessing claims for international protection (also included in EASO's Practical Guides).

The observations and concerns highlighted above become even more pertinent in light of the upcoming implementation in 2018 of EASO's new Operating Plan,²⁵ which further expands the role of the Agency in the reception and asylum procedures.

²⁵ EASO, *Operating Plan agreed by EASO and Greece* (Valetta Harbour and Athens, 13 December 2017)

**Ο δεύτερος βαθμός κρίσης στα αιτήματα ασύλου- από το ΠΔ 114/10
ως το Ν. 4399/16: Οι προκλήσεις, η τελολογία, τα αποτελέσματα**



Αθήνα, 28 Ιουνίου 2018

Η Εξέταση αιτημάτων ασύλου την τελευταία δεκαετία

- ΠΔ 90/2008 και 96/2008
- ΠΔ 81/2009 : Ένας βαθμός Ασύλου (α' και τελευταίος βαθμός)
- Αποφάσεις: συνοπτικές, τυπολογικές και σχετικά ομοιόμορφες (οι οικονομικοί λόγοι ως αναφορά φόβου δίωξης στη συνέντευξη ενώπιον του αστυνομικού υπαλλήλου).

Αντικαταστάθηκε σχετικά σύντομα (ΠΔ 114/10), μολονότι διατηρήθηκε για καιρό η επιχειρηματολογία ότι ΔΕΝ υποχρεούται η χώρα στη θεσμοθέτηση β' βαθμού ασύλου (Iato sensu ερμηνεία της ισχύουσας τότε Ευρωπαϊκής Οδηγίας 85/2005 για τις «ελάχιστες» προδιαγραφές εξέτασης αιτημάτων ασύλου).

ΠΔ 114/2010 :

- Υποθέσεις Backlog (47.000 υποθέσεις σύμφωνα με ανακοινώσεις του ΥΔΤ το 2011, ή 52.000 σύμφωνα με νεότερες ανακοινώσεις το 2013 ή και περισσότερες).
- Υποθέσεις της Ελληνικής Αστυνομίας (απορριπτικές α' βαθμού, εκκρεμείς στον α' βαθμό, επιδόσεις, πράξεις διακοπής κλπ).
- Συντονιστές του «έργου» 2 ανώτεροι Αξιωματικοί της Ελλην. Αστυνομίας

Βασικά Χαρακτηριστικά

- 1) Για πρώτη φορά η σύνθεση της (τριμελούς) Επιτροπής δεν είναι αστυνομικοί ή άλλοι υπάλληλοι του Δημοσίου. Πρόεδρος των Επιτροπών εξακολουθεί να είναι ένας δημόσιος υπάλληλος, όχι απαραίτητα με γνώση ή εμπειρία στο δίκαιο του Ασύλου.
- 2) Συστήνονται αρχικά 5 Επιτροπές, που διαδοχικά γίνονται 10 και αργότερα 20.
- 3) Έδρα των Επιτροπών είναι Αστυνομικά Τμήματα στην Αθήνα.
- 4) Τα 2 άλλα μέλη των Επιτροπών είναι κατά βάση δικηγόροι ή κοινωνικοί επιστήμονες που υποδεικνύονται από σχετική λίστα προτεινομένων από ΕΕΔΑ και UNHCR, και επιλέγονται από τον ΥΔΤ.
- 5) Χαρακτηριστικά οιονεί διοικητικής επιτροπής, με συμμετοχή πολιτών (κυρίως δικηγόρων), την ευθύνη της ημερήσιας διάταξης κλπ ενεργειών που αφορούν τις Επιτροπές την είχε το ΥΔΤ και η Ελλην. Αστυνομία και ο Πρόεδρος/δημόσιος υπάλληλος.

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

- Προφορική διαδικασία ο κανόνας, διεξαγωγή συνεντεύξεων στην έδρα των Επιτροπών (Βύρωνα, Πατήσια, Γαλάτσι), διερμηνεία από την «ΜΕΤΑΔΡΑΣΗ».
- Σύνταξη πλήρους πρακτικού συνέντευξης, αργότερα «και» ηλεκτρονική καταγραφή.
- Γραμματέας της Επιτροπής ήταν αστυνομικός υπάλληλος, τήρηση «φυσικού» φακέλου.
- Πρακτικό απόφασης της Επιτροπής. Αναβολές, ματαιώσεις, πράξεις διακοπής, αιτήσεις θεραπείας.
- «Χρέωση» των υποθέσεων στα 2 μέλη, όχι στους Προέδρους.
- «Διάσκεψη» και έκδοση απόφασης. ΠΔ 113/13 και 141/2013
- Δυνατότητα χορήγησης ανθρωπιστικού καθεστώτος από τις Επιτροπές.

Προβλήματα, σκοπιμότητες και προκλήσεις στη διαδικασία εκδίκασης των προσφυγών

- Οι χρόνιες στρεβλώσεις σε διαδικαστικά ζητήματα (πλασματικές και άλλες επιδόσεις, η «ρόζ» κάρτα, πράξεις διακοπής, εμφανώς καταχρηστικές πράξεις, αιτήσεις θεραπείας κλπ).
- Η αναπόφευκτη «υποκειμενικότητα» των μελών.
- Η ανάγκη «ενιαίας» αντιμετώπισης των προσφυγών και του φόβου δίωξης. Το ζήτημα της χορήγησης ανθρωπιστικού καθεστώτος.
- Η ανεξαρτησία των Επιτροπών και το *dominium* της Διοίκησης (προτεραιοποίηση υποθέσεων για λόγους δημόσιας τάξης, «Ξένιος Ζεύς», οροθετικές γυναίκες, συμφωνία ΕΕ- Τουρκίας για ασφαλή τρίτη χώρα κ.α).
- Ο ρόλος του νομικού παραστάτη του προσφεύγοντα (ΜΚΟ και ιδιώτες)

ΟΙ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

- Κατά κανόνα αιτιολογημένες, με αρκετές πάντως αποκλίσεις στην κρίση τους λόγω της διαφορετικής κάθε φορά Επιτροπής.
- Χώρες καταγωγής και πολιτική συγκυρία (Αφγανιστάν, Ιράκ, Συρία)
- Το ζήτημα των λόγων δημόσιας τάξης και των λόγων αποκλεισμού.
- Οι Επιτροπές, κατά κανόνα, επανέφεραν την κρίση του αιτήματος ασύλου στην εφαρμογή του Νόμου και στις προβλέψεις του, ερχόμενες σε αντιπαράθεση με τη Διοίκηση σε κάποια εξόχως σοβαρά θέματα.
- Η χορήγηση ανθρωπιστικού καθεστώτος και η απόπειρα να τεθούν πλαίσια.

Ν. 3907/2011 αρ. 3 = Σύσταση Αρχής Προσφυγών.

ΠΔ 113/13 (αρ. 25 επ.)

- Εξέταση των «νέων» αιτήσεων ασύλου (καμία ανάμειξη της Αστυνομίας) από την Υπηρεσία Ασύλου. Έναρξη λειτουργίας τον Ιούνιο 2013.
- 19 Τριμελείς Επιτροπές, χωρίς συμμετοχή του Δημοσίου ή της Αστυνομίας. 2 μέλη από ΕΕΔΑ, 1 από UNHCR.
- Τόπος εργασίας εγκαταστάσεις του ΥΠΠροΠΟ (Κατεχάκη), όχι Αστυνομικά τμήματα.
- Αυξημένες τυπικές εξουσίες και «αρμοδιότητες» της Διεύθυνσης της Αρχής Προσφυγών – έλεγχος παραδεκτού εκπροθέσμων προσφυγών

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

- Έγγραφη Διαδικασία. Ηλεκτρονική εφαρμογή «ΑΛΚΥΟΝΗ» και ΡΟΛ.
- Εισηγητής/εμπειρογνώμων διοικητικός υπάλληλος, χωρίς ψήφο, μόνος αρμόδιος για να εισηγηθεί προφορική συνέντευξη.
- Η Επιτροπή δεν χορηγεί, αλλά «πιθανολογεί» πλέον και παραπέμπει στο ΥΠΕΣ για ανθρωπιστικούς λόγους.
- Πρακτικά, πράξεις διακοπής, αιτήσεις θεραπείας.

Προβλήματα, σκοπιμότητες και προκλήσεις στη διαδικασία εκδίκασης των προσφυγών

- Κρίσεις των Επιτροπών επί αμιγώς νομικών ζητημάτων. Εναντίωση της Διοίκησης, ΝΣΚ. Περιπτωσιολογία
- Νομική μεταχείριση των «εισηγήσεων» των εμπειρογνωμόνων της Αρχής Προσφυγών. Το ζήτημα της ανάγκης ή μη διεξαγωγής συνέντευξης. Παραβίαση στο δικαίωμα για πλήρη και δίκαια εξέταση του αιτήματος (effective remedy, άρθρο 13 ΕΣΔΑ).
- Μεταγενέστερα αιτήματα, το ζήτημα του παραδεκτού.
- Ο ρόλος του νομικού παραστάτη του προσφεύγοντα
- «Αναδιάταξη» των Επιτροπών, παύση λειτουργίας από 30.6.2014 έως Οκτώβριο 2014. Απουσία β' βαθμού ασύλου, σώρευση εκκρεμών υποθέσεων (backlog προσφυγών), αρνησιδικία.
- Επαναλειτουργία από Οκτώβριο 2014, 8 Επιτροπές, παύση 24.9.2015. Χωρίς β' βαθμό μέχρι τη σύσταση των «Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών» με το ν. 4375/2016 της 3^{ης} Απριλίου 2016 (νέο backlog).

ΟΙ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

- Χώρες καταγωγής και πολιτικές συγκυρίες (Συρία, Αίγυπτος, Αφγανιστάν, Ερυθραία, Σομαλία).
- Ασυνόδευτα ανήλικα και βέλτιστο συμφέρον
- Θύματα βασανιστηρίων και ευάλωτες ομάδες
- Τα προβλήματα «αξιοπιστίας» των ισχυρισμών δίωξης και η αξιολόγησή τους από τις Επιτροπές
- Δουβλίνα και αποφάσεις μη επιστροφής
- Η υποκειμενικότητα στην στάθμιση της συνδρομής ή όχι των όρων για παραπομπή στο ΥΠΕΣ για ανθρωπιστικούς. Η «τελεσιδικία» της απόφασης.
- Ποσοστό αναγνώρισης διεθνούς προστασίας περίπου 15% των προσφυγών.
- Αποφάσεις κατά πλειοψηφία- Αιτήσεις ακυρώσεως κατά αποφάσεων των Επιτροπών

N. 4375/2016 και η τροπολογία στον 4399/16

- Νέα σύσταση Επιτροπών Προσφυγών: αρχική πρόβλεψη και τελική.
- Θέματα νόμιμης συγκρότησης. Αιτήσεις Ακυρώσεως- Η Νομολογία του ΣΤΕ
- Η ειδική συγκυρία (Προσφυγική κρίση- Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας, Συρία, Ειδομένη, κατάσταση στα νησιά, EASO).
- Δωρεάν Νομική Συνδρομή (UNHCR και ΜΚΟ) στον β' βαθμό. Σύσταση μητρώου Δικηγόρων της υπηρεσίας Ασύλου.
- Δυνατότητα διεξαγωγής συνέντευξης κατά την κρίση της Επιτροπής.

Διαδικασία

- Έγγραφη διαδικασία, δυνατότητα προφορικής ακρόασης με απόφαση της Επιτροπής
- Σιωπηρή ανάκληση αιτήματος, πράξη διακοπής, πλασματική επίδοση.
- Το ζήτημα της τελεσιδικίας. Προτάσεις επιτάχυνσης διαδικασίας της Γενικής Επιτροπείας, Ν. 4540/18 (απαγόρευση αναπομπής στον α' βαθμό)

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

(Πηγή: ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ)

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΕΚΔΟΘΕΙΣΕΣ ΕΠΙ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ	2016	2017	2018 ως 3.6.18	ΣΥΝΟΛΟ
ΕΝΔΟΧΩΡΑ	768	4004	3180	7.952
Απορριπτικές	609	3002	2210	5821
Αναγνώριση /άσυλο	4	48	44	96
Επικουρική Προστασία	1	23	22	46
Αναπομπή στον Α' βαθμό	7	41	47	95
Απόρριψη/Ανθρωπιστικό	7	121	97	225
Απαράδεκτο/Μεταγενέστερο/ Ανθρωπιστικό	0	9	2	11
Εκπρόθεσμη/Ανθρωπιστικό	0	1	0	1

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΕΚΔΟΘΕΙΣΕΣ ΕΠΙ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ	2016	2017	2018 ως 3.6.18	ΣΥΝΟΛΟ	
---	-------------	-------------	-----------------------	---------------	--

ΝΗΣΙΑ	434	2.582	978	3.994	
Απορριφθείσες	372	1.081	203	1.656	
Αναγνώριση/Άσυλο	2	32	46	80	
Επικουρική Προστασία	0	20	12	32	
Απορριφθείσα- Ανθρωπιστικό	2	22	16	40	
Απαράδεκτο- Μεταγενέστερο - Ανθρωπιστικό	0	0	1	1	
Αναπομπή στον Α΄ Βαθμό	2	301	333	636	
Κατάργηση της Διαδικασίας Συζήτησης λόγω Ανάκλησης της Α/θμιας Απόφασης	0	269	182	451	

ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΠΟΥ ΕΚΛΕΙΣΑΝ (έκδοση αποφάσεων)	2016	2017	3.6.2018	ΓΕΝΙΚΟ ΑΘΡΟΙΣΜΑ
ΕΝΔΟΧΩΡΑ	768	4004	3.180	
ΝΗΣΙΑ	434	2.582	978	
ΓΕΝΙΚΟ ΑΘΡΟΙΣΜΑ	1.202	6.586	4.158	11.946

Ποσοστά αναγνώρισης στον β' βαθμό Ασύλου: άσυλα/επικουρική προστασία

ΕΚΔΟΘΕΙΣΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ	2016	Άσυλα/Επικουρική Ποσοστό αναγνώρισης %	2017	Άσυλα/Επικουρική Ποσοστό αναγνώρισης %	Έως 3.6.2018	Άσυλα/Επικουρική Ποσοστό αναγνώρισης %	
ΕΝΔΟΧΩΡΑ	768	4 + 1 = 5 Ποσοστό 0,65%	4004	48 + 23 = 71 Ποσοστό 1,77%	3.180	44 + 22 = 66 Ποσοστό 2,075%	
ΝΗΣΙΑ	434	2 άσυλα Ποσοστό 0,46%	2.582	32 + 20 = 52 Ποσοστό 2,01%	978	46 + 12 = 58 Ποσοστό 5,93%	
ΓΕΝΙΚΟ ΑΘΡΟΙΣΜΑ	1.202	Ποσοστό αναγνώρισης = 0,58%	6.586	80 + 43 = 123 Ποσοστό 1,87%	4.158	90 + 34 = 124 Ποσοστό 2,98%	11.946

Επί 11.946 αποφάσεων (21.7.2016 – 3.6.2018) οι Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών έκαναν δεκτές τις προσφυγές και :

Χορήγησαν διεθνή προστασία σε	176	περιπτώσεις
Χορήγησαν Επικουρική Προστασία σε	78	περιπτώσεις
Ανέπεμψαν στον α' βαθμό σε	731	περιπτώσεις
Κατάργησαν τη συζήτηση της προσφυγής λόγω ανάκλησης της πρωτοβάθμιας απορριπτικής απόφασης (λόγω ευαλωτότητας) σε	451	περιπτώσεις
Παρέπεμψαν σε ανθρωπιστικό σε	278	περιπτώσεις (τυπολογία)
Παρέπεμψαν σε Επιτροπές της Αστυνομίας σε	9	περιπτώσεις (νησιά)

ΣΥΝΟΛΙΚΑ: **1723** Προσφυγές έγιναν εν όλω ή εν μέρει δεκτές, ακυρώνοντας ή μεταρρυθμίζοντας τις πρωτοβάθμιες απορριπτικές , ήτοι ποσοστό «αποδοχής» **14,42 %**



SAVE THE DATE

Workshop
**Working with
asylum systems**
EXPERIENCE & CHALLENGES

Thursday June 28, 2018
11:00 - 15:00

@ the cube
8 Kleisovis 8, Athens

Organised by:
Integration Center for Migrant Workers-
Ecumenical Refugee Program
of
the Church of Greece



Diakonie 
Katastrophenhilfe

Program:

Rebuild our lives- Legal aid for refugees in Athens
in cooperation with
Diakoniekatastrophenhilfe

Το προβληματικό ζήτημα των οικογενειακών επανενώσεων των αναγνωρισμένων προσφύγων

Χρήστος Γκολομπίας, Δικηγόρος του προγράμματος
«Rebuild our Lives- Legal Aid for Refugees in Athens»



Diakonie 
Katastrophenhilfe

Δουλεύοντας με τα συστήματα Ασύλου, 28/6/2018

ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ

Άρθρο 70, παρ. 1 του Ν.4251/2014

«Ο πολίτης τρίτης χώρας που κατοικεί νόμιμα στην Ελλάδα για διάστημα δύο ετών δικαιούται να ζητήσει, κατόπιν αίτησής του, την είσοδο και διαμονή στη χώρα των μελών της οικογένειάς του».

Άρθρο 1, περίπτωση λγ' του Ν. 4251/2014

Ποιοι νοούνται μέλη της οικογένειας πολίτη τρίτης χώρας.

Αντικείμενο της οικογενειακής επανένωσης: Η διατήρηση της ενότητας της οικογένειας του αλλοδαπού, ανεξάρτητα από το χρονικό σημείο που αυτή δημιουργήθηκε και μέσω της δυνατότητας που δίνεται εκ του νόμου να αποκτήσουν δικαίωμα διαμονής στην Ελλάδα και τα μέλη της οικογένειάς του.



ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ - ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Οδηγία 2003/86/ΕΚ → Κατοχύρωση του δικαιώματος στην οικογενειακή επανένωση των υπηκόων τρίτων χωρών → θέτει τις **προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματος**

Άρθρο 17 της Οδηγίας → Κάθε κράτος μέλος είναι υποχρεωμένο να εξετάσει τις σχετικές αιτήσεις

Εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με την Οδηγία → Κατοχύρωση του **N.4251/2014** * (άρθρα 69- 77) και το **Π.Δ. 131/2006** (ΦΕΚ 143), όπως συμπληρώθηκε με το **Π.Δ. 167/2008**, με το οποίο διευρύνεται η κοινωνική προστασία των αλλοδαπών και επιδιώκεται η ισότιμη μεταχείρισή τους με τους ημεδαπούς.

*Προγενέστερος ο Ν. 3386/2005



ΣΥΝΟΠΤΙΚΑ ΟΙ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ

- ❖ Πεδίο Εφαρμογής (**άρθρο 69, Ν. 4521/2014**)
- ❖ Προϋποθέσεις για την οικογενειακή επανένωση (**Άρθρο 70 Ν. 4521/2014**, όπως συμπληρώθηκε από την παρ. 46 του Ν. 4332/2015)
- ❖ Υποβολή και εξέταση της αίτησης για έγκριση της οικογενειακής επανένωσης (**Άρθρο 71 Ν. 4521/2014**, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4332/2015)
- ❖ Χορήγηση της άδειας διαμονής (**Άρθρο 72 Ν. 4521/2014**)
- ❖ Διάρκεια και ανανέωση άδειας διαμονής (**Άρθρο 73 Ν. 4521/2014**)
- ❖ Απόρριψη αίτησης, ανάκληση ή μη ανανέωση άδειας διαμονής (**Άρθρο 74 Ν. 4521/2014**)
- ❖ Δικαιώματα και υποχρεώσεις μελών οικογένειας πολίτη τρίτης χώρας (**Άρθρο 75 Ν. 4521/2014**)
- ❖ Αυτοτελής άδεια διαμονής μελών οικογένειας (**Άρθρο 76 Ν. 4521/2014**)
- ❖ Άλλες ρυθμίσεις (**Άρθρο 77 Ν. 4521/2014**)



ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ - ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ

Γενικός όρος →

Η νόμιμη παραμονή στη χώρα υποδοχής

Ειδικοί όροι →

- α) κάτοχος άδειας διαμονής διάρκειας τουλάχιστον δύο ετών,
- β) κατάλληλο κατάλυμα για να καλύψει τις δικές του ανάγκες αλλά και της οικογένειάς του,
- γ) πλήρη ασφάλιση ασθενείας που να καλύπτει τον ίδιο και την οικογένειά του,
- δ) σταθερούς και τακτικούς πόρους επαρκείς για τη συντήρηση του ιδίου και της οικογένειάς του.



ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΠΟΥ ΠΡΟΒΛΕΠΟΥΝ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ
- Π.Δ. 131/2006 (ΟΠΩΣ ΣΥΜΠΛΗΡΩΘΗΚΕ ΜΕ ΤΟ Π.Δ. 167/2008)

- Άρθρο 5, Π.Δ. 131/2006 & Άρθρο 14, Π.Δ. 167/2008 → **Απαιτούμενα δικαιολογητικά**
- Άρθρο 6, Π.Δ. 131/2006 & Άρθρο 14, Π.Δ. 167/2008 → **Υποβολή και εξέταση της αίτησης για έγκριση**
- Παράγραφος 5 του άρθρου 14 του Π.Δ. 167/2008 → **Προθεσμία διεκπεραίωσης**



ΣΧΕΤΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

ΔΠρΑθ απόφαση 59/2018 → Η μη προσκόμιση επικυρωμένων αντιγράφων των διαβατηρίων των προς έλευση μελών δεν αρκεί για την απόρριψη έγκρισης οικογενειακής επανένωσης.

ΔΠρΑθ απόφαση 2357/2017 → Η μη επίτευξη του απαιτούμενου ελάχιστου ορίου εισοδήματος, δεν αρκεί αφ' εαυτή για την απόρριψη άδειας διαμονής για οικογενειακή επανένωση.



CASE STUDIES

1) Αιτών → υπήκοος Ακτής Ελεφαντοστού, 44 ετών, στην Ελλάδα από το 2006, σύζυγος και πατέρας 4 ανηλίκων στην Ελλάδα → αίτηση οικογενειακής επανένωσης με την 14 ετών κόρη του, η οποία διαμένει ακόμη στην Ακτή Ελεφαντοστού με την υπερήλικη γιαγιά της.

Λόγοι απόρριψης →

- Μη προσκόμιση πιστοποιητικού οικογενειακής επανένωσης (κατάθεση «άλλου εγγράφου επίσημα μεταφρασμένου στα ελληνικά και επικυρωμένου από αρμόδια ελληνική αρχή»)
- Μη προσκόμιση επικυρωμένων αντιγράφων ταξιδιωτικών εγγράφων (Υπαιτιότητα των προξενικών αρχών & ΔΠρΑθ απόφαση 59/2018)
- Μη κάλυψη απαραίτητου εισοδήματος (ΔΠρΑθ απόφαση 2357/2017)

2) Αιτών → υπήκοος ΛΔ Κονγκό, 46 ετών, στην Ελλάδα από το 2008 → αίτηση οικογενειακής επανένωσης με τη σύζυγο και τα 2 ανήλικα τέκνα του, υπηκόους ΛΔ Κονγκό.

Λόγοι απόρριψης →

- Προβληματική επικύρωση ταξιδιωτικών εγγράφων και υπολοίπων δημοσίων εγγράφων (Υπαιτιότητα των προξενικών αρχών & ΔΠρΑθ απόφαση 59/2018)
- Μη προσκόμιση βεβαίωσης κοινωνικής ασφάλισης (δεν απαιτείται καθώς η αίτηση έγινε εντός τριμήνου)
- Μη προσκόμιση εκκαθαριστικού σημειώματος – κάλυψη απαραίτητου εισοδήματος (δεν απαιτείται καθώς η αίτηση έγινε εντός τριμήνου & ΔΠρΑθ απόφαση 2357/2017)



CASE STUDIES

3) Αιτών → Υπήκοος Συρίας, 27 ετών, στην Ελλάδα από το 2014 → αίτηση οικογενειακής επανένωσης με την σύζυγό του, 26 ετών, υπήκοο Συρίας.

- 22/12/2015 → κατάθεση αίτησης οικογενειακής επανένωσης
- 19/12/2016 → συνέντευξη του αιτούντος
- 23/06/2017 → έγκριση αίτησης & επίδοση

- 16/03/2018 → Απάντηση επί ερωτήματος μας στη Διεύθυνση Γ4 του Υπουργείου Εξωτερικών: «δεν είναι επί του παρόντος δυνατή η είσοδος των προς έλευση μελών με τη χορήγηση εθνικής θεώρησης εισόδου μακράς διάρκειας, διότι εκκρεμεί η έκδοση της προβλεπόμενης ΚΥΑ. Παράλληλα εκκρεμεί και η τροποποίηση του Π.Δ. 131/2006. [...] Με την έκδοση της ΚΥΑ, ο σχετικός φάκελος θα αποσταλεί άμεσα στην οικεία ελληνική προξενική αρχή, η οποία στη συνέχεια θα καλέσει το μέλος για τη διαδικασία της χορήγησης εθνικής θεώρησης εισόδου».



ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ - ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

1) Άρθρο 71: « ...διακρίβωση ύπαρξης της οικογενειακής σχέσης και της δυνατότητας ενσωμάτωσης, ιδίως μέσω προσωπικών συνεντεύξεων με τα μέλη της οικογένειας...» →

• Μέσω ποιων άλλων εργαλείων θα διακριβώνεται πρακτικά και ουσιαστικά η ύπαρξη οικογενειακής σχέσης, εκτός των προσωπικών συνεντεύξεων;

2) Άρθρο 71: «Μη εμφάνιση των μελών της οικογένειας, των οποίων την είσοδο έχει αιτηθεί ο συντηρών, σε κλήση για συνέντευξη, στην οικεία προξενική αρχή καθιστά το αίτημα μη παραδεκτό» →

• Το «μη παραδεκτό» σημαίνει ότι η αίτηση απορρίπτεται άνευ ετέρου;

3) Άρθρο 71: «Οι ανωτέρω γνώμες παρέχονται εντός αποκλειστικής τριμήνου προθεσμίας. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις [...] η εν λόγω προθεσμία μπορεί να παρατείνεται για διάστημα τριάντα ημερών». →

• Αν η ανωτέρω προθεσμία παρέλθει χωρίς απάντηση από την Προξενική Αρχή, ο Γενικός Γραμματέας μπορεί να εκδώσει Απόφαση μονομερώς;

• Σε ποιες περιπτώσεις δύναται η Προξενική Αρχή να αρνηθεί χορήγηση θεώρησης εισόδου, ακόμη και αν υπάρχει εγκριτική Απόφαση;



ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ - ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

- Έκταση αρμοδιότητας μεταξύ ελληνικών και προξενικών αρχών →

Η αποστολή «πλήρους φακέλου» προς γνωμοδότηση, σημαίνει ότι οι Υπηρεσίες Αλλοδαπών θα πρέπει να εκδίδουν απόφαση έγκρισης θεώρησης εισόδου μόνο μετά την αποστολή θετικής γνώμης από τις Προξενικές Αρχές και όχι με την παρέλευση τριμήνου.

- Καθυστέρηση από τα Προξενεία ως προς την εξέταση των φακέλων →

Τα στοιχεία για το χρονικό διάστημα εξέτασης του φακέλου είναι διαφορετικά από αυτά που προσκομίστηκαν με την κατάθεση της αίτησης.

Αποτέλεσμα: Σοβαρές καθυστερήσεις για τους ενδιαφερόμενους οι οποίοι όμως έχουν καταθέσει πλήρη δικαιολογητικά κατά το χρονικό διάστημα της αίτησης.

→ *Με βάση ποιά στοιχεία πρέπει να εξεταστεί ο φάκελος; Με βάση τα στοιχεία κατά τον χρόνο της αίτησης ή με βάση την ημερομηνία εξέτασης του φακέλου από τα Προξενεία;*



ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ - ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

- Ολιγωρία του αρμόδιου Υπουργείου Εξωτερικών να εκδώσει την απαιτούμενη για τη χορήγηση θεώρησης εισόδου -βίζα- Κοινή Υπουργική Απόφαση (Κ.Υ.Α):
→
- *Σύμφωνα με στοιχεία που έδωσε το αρμόδιο Υπουργείο Εξωτερικών, από το σύνολο των αιτήσεων οικογενειακής επανένωσης, έχουν εγκριθεί μόλις 13 θεωρήσεις εισόδου στο πλαίσιο των εξαιρετικών λόγων*
- **Ανενεργή έγκριση εισόδου:** Κατ' επανάληψη χορήγηση έγκρισης εισόδου από την ελληνική Υπηρεσία η οποία καθίσταται ανενεργή, αφού έστω και οι αρνητικές απαντήσεις από τα Προξενεία μπορεί να διαβιβαστούν και μετά από 3 χρόνια από την έκδοση της εγκριτικής απόφασης.



ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

- Οδηγία 2003/86 → Προστασία της οικογένειας και τη διατήρηση του οικογενειακού βίου → Ερμηνεία των διατάξεων, **βάσει του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ και του άρθρου 7 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.**
- Οδηγία 2003/86 → **Επιτακτικό χαρακτήρα** → επιβάλλουν στα κράτη μέλη συγκεκριμένες **θετικές υποχρεώσεις** → Τα κράτη μέλη να μην διαθέτουν καμία εξουσία εκτιμήσεως.
- Κατά την εξέταση της αίτησης για οικογενειακή επανένωση να **εκτιμάται πρωτίστως το συμφέρον των ανηλίκων.**
- Επιτάχυνση της διαδικασίας - λιγότερη ταλαιπωρία → **Να κατατίθεται εξ' αρχής η αίτηση για θεώρηση εισόδου απευθείας στη Τρίτη χώρα.**



ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

- ✓ **Τελικά παραβιάζεται το δικαίωμα της οικογενειακής ενότητας;**
- ✓ **Η δυνατότητα οικογενειακής επανένωσης είναι ζωτικής σημασίας για τη διαδικασία ένταξης. Μήπως τελικά προστίθεται ένα επιπλέον πρόβλημα στην ήδη δύσκαμπτη διαδικασία ένταξης και ενσωμάτωσης των αναγνωρισμένων προσφύγων στην ελληνική κοινωνία;**
- ✓ **Καθυστερήσεις → Ζητήματα γραφειοκρατίας / πολιτική σκοπιμότητα ή ο συνδυασμός των δύο?**
- ✓ **Πώς μπορούμε να διαχειριστούμε την απογοήτευση των ανθρώπων αυτών που βλέπουν τον οικογενειακό τους βίο να γκρεμίζεται, παρά τις όποιες προσπάθειες;**



ΣΑΣ ΕΥΧΑΡΙΣΤΩ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΟΧΗ ΣΑΣ