

Πληροφορίες: Ειδικές

Επιστήμονες

κ. Μαρία Καραγεώργου

Τηλ. 2131306762, -771, -663

E-mail : gramsxkrpol@synigoros.gr

κ. Αγγελίνα Σώρα

Τηλ. 2131306745

E-mail: gramdikanthr@synigoros.gr

Προς το

Αρχηγείο Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής

Υπόψη Αρχηγού ΛΣ-Ε.Α. Αντιναύαρχου κ. Θεοδώρου Κλιάρη

Ακτή Βασιλειάδη, Πύλες Ε1-Ε2, Δραπετσώνα Τ.Κ. 18510

Email: als@hsc.gr

Αξιότιμε κύριε Αρχηγέ,

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρθρο 103§9 του Συντάγματος και το ν. 3094/2003, όπως ισχύει, εξετάζει αναφορές που υποβλήθηκαν και σχετίζονται με την επιβολή προστίμου σε αιτούντες/ούσες διεθνή προστασία, οι οποίοι/ες εισήλθαν στη χώρα μέσω της νήσου Χίου και εκδόθηκαν σε βάρος τους Πράξεις Επιβολής Προστίμου (ΠΕΠ) – αρχικά μεν από την ΕΛ.ΑΣ αλλά, εν τέλει, από την τοπική Λιμενική Αρχή (Κεντρικό Λιμεναρχείο Χίου) - λόγω παραβίασης των προϋποθέσεων εισόδου προς περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19.

I. - Ιστορικό

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει λάβει και εξετάζει τις υπ' αρ. **304968** και **307595** αναφορές υποβληθείσες εκ μέρους του πληρεξουσίου δικηγόρου κ. Κωνσταντίνου Μαρκάτη από τη Μη Κυβερνητική Οργάνωση (ΜΚΟ) «Μετάδραση», την υπ' αρ. **304582** αναφορά της πληρεξουσίας δικηγόρου κας Παρασκευής Γλένη από τη Νομική Υπηρεσία της ΜΚΟ «Equal Rights beyond borders», καθώς και την υπ' αρ. **308074** αναφορά της πληρεξουσίας δικηγόρου κας Νατάσας Στραχίνη από τη Νομική Υπηρεσία της ΜΚΟ «RS AEGEAN»



σχετικά με ΠΕΠ οι οποίες εκδόθηκαν από τη Λιμενική Αρχή Χίου σε βάρος δεκάδων αιτούντων διεθνή προστασία, οι οποίοι εισήλθαν στη Χίο.

Ενδεικτικά αναφέρουμε τις εξής υποθέσεις:

α. - Ο κ. (επ.) Abujayyab, (ον.) Abdallah, με ημερομηνία γέννησης 09.07.1997, πολίτης Παλαιστίνης, με αριθμό υπόθεσης ασύλου 229293 ΠΓΑ Χίου και αριθμό ατομικού φακέλου 06/000064125 ΚΥΤ Χίου, προσωρινά διαμένων στο Κ.Υ.Τ. Χίου («ΒΙΑΛ»), εισήλθε στην Ελλάδα στις 04/08/2021, ημερομηνία κατά την οποία του επιβλήθηκε η υπ'αριθμ. 190/04.08.2019 ΠΕΠ από την αρμόδια Λιμενική Αρχή, ύψους πέντε χιλιάδων (5.000) ευρώ, ενώ στις 18/08/2021 επιβλήθηκε ομοίως η υπ'αρ. 481032 ΠΕΠ από την ΕΛ.ΑΣ. μετά τον τερματισμό του υγειονομικού αποκλεισμού του στην περιοχή της Λευκωνιάς Χίου. Εν συνεχεία, στις 18/08/2021, πραγματοποιήθηκε η καταγραφή του ανωτέρω στην Υ.Π.Υ.Υ. του Κ.Υ.Τ. Χίου, ενώ το αίτημά του για χορήγηση διεθνούς προστασίας καταγράφηκε στις 19/08/2021 και, εν τέλει, του χορηγήθηκε καθεστώς διεθνούς προστασίας.

β. - Στις 4-8-2021 και 18-8-2021 άλλα 29 άτομα¹ εισήλθαν στην Ελλάδα δια θαλάσσης, στα οποία επίσης επιβλήθηκε όμοια ΠΕΠ από τη Λιμενική Αρχή, ενώ τέθηκαν σε υγειονομικό αποκλεισμό για τις 14 πρώτες ημέρες, ακολουθώντας τα υγειονομικά πρωτόκολλα, πριν καταγραφούν από την Υ.Π.Υ.Υ. του Κ.Υ.Τ. Χίου. Οι ανωτέρω ΠΕΠ τους επιδόθηκαν στις 14-09-2021.

γ. - Ομοίως, στις 08-11-2021 επιβλήθηκαν διοικητικά πρόστιμα ύψους πέντε χιλιάδων (5.000) ευρώ για παραβίαση των διατάξεων της ΚΥΑ Δ1α/Γ.Π.οικ.65630/2021 σε έξι πολίτες Ερυθραίας, οι οποίοι εισήλθαν στη χώρα μέσω Χίου στις 25/10/2021 και μετά το 14ήμερο της καραντίνας, τους χορηγήθηκε δελτίο αιτήσαντος ασύλου καθώς και οι σχετικές ΠΕΠ.

Σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις υπεβλήθησαν εμπροθέσμως ενστάσεις, οι οποίες απερρίφθησαν συνολικά από τη Λιμενική Αρχή Χίου.

Οι ανωτέρω ΠΕΠ έχουν εκδοθεί σύμφωνα με:

- την ΚΥΑ Δ1α/Γ.Π.οικ. 48010/2021 (ΦΕΚ 3428/Β/28-7-2021) Προϋποθέσεις εισόδου στη Χώρα προς περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19,

¹ Η Αρχή διαθέτει τα στοιχεία αυτά μέσω των αναφορών που έχουν κατατεθεί και βρίσκονται στη διάθεσή σας



- την ΚΥΑ Αριθμ. Δ1α/Γ.Π.οικ. 50285/2021 (ΦΕΚ 3712/Β/11-8-2021) Προϋποθέσεις εισόδου στη Χώρα προς περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19 και
- την ΚΥΑ Δ1α/Γ.Π.οικ.65630/21.10.2021 Προϋποθέσεις εισόδου στη Χώρα προς περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19.

II. - Ενέργειες του Συνηγόρου του Πολίτη.

Η Ανεξάρτητη Αρχή μας απέστειλε, αρχικά, προς την αρμόδια Λιμενική Αρχή Χίου το υπ'αρ. 304968/52615/28-09-2021 έγγραφο, αναφέροντας - μεταξύ άλλων - **ότι οι αναφερόμενοι/ες δεν εμπίπτουν στις διατάξεις των ανωτέρω ΚΥΑ**, καθώς πρόκειται για αιτούντες/ούσες διεθνή προστασία ή - σήμερα πλέον - ήδη αναγνωρισμένους πρόσφυγες. Επί του εγγράφου αυτού, ωστόσο, δεν λάβαμε ουδεμία απάντηση. Εν συνεχεία απέστειλε το υπ'αριθμ. 304968/63101/2021 υπενθυμιστικό έγγραφο αλλά ούτε επ' αυτού έλαβε απάντηση, παρά τη ρητή νομική υποχρέωση συνεργασίας των δημοσίων υπηρεσιών με την Αρχή, όπως προβλέπεται στο ν. 3094/2003, άρθρο 4 (10,11).

III. - Νομικό πλαίσιο και σχετικές απόψεις της Υπηρεσίας και του ΣτΠ.

α. - Στο άρθρο πρώτο των ομοίων ως άνω ΚΥΑ «Επιβολή του μέτρου της απαγόρευσης εισόδου στη Χώρα των υπηκόων τρίτων χωρών» προβλέπεται η «προσωρινή απαγόρευση εισόδου στη Χώρα όλων των υπηκόων τρίτων κρατών από οποιοδήποτε σημείο εισόδου στη Χώρα και με οποιοδήποτε τρόπο ή με οποιοδήποτε μέσο, συμπεριλαμβανομένων των αεροπορικών, θαλάσσιων, σιδηροδρομικών και οδικών συνδέσεων, για προληπτικούς λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας από την περαιτέρω διασπορά του κορωνοϊού COVID-19 στην ελληνική Επικράτεια».

Η κατ' αρχήν ουσιώδης αντίρρηση του Συνηγόρου του Πολίτη βασίζεται στη θεμελιώδη επισήμανση ότι οι υπό διερεύνηση αναφορές **δεν αναφέρονται γενικά σε υπηκόους τρίτων χωρών αλλά συγκεκριμένα σε αιτούντες/ούσες διεθνή προστασία, οι οποίοι/ες δεν εμπίπτουν στο πεδίο του ανωτέρω άρθρου**, εφόσον εξ αρχής εξέφρασαν την επιθυμία τους να καταθέσουν ενώπιον αρμόδιας αρχής αίτηση χορήγησης διεθνούς προστασίας.



Όπως γνωρίζετε άλλωστε, από την κείμενη νομοθεσία - και οι ίδιες οι αρμόδιες υπηρεσίες επιβεβαιώνουν ² - **το πρόσωπο που εκφράζει επιθυμία κατάθεσης αίτησης διεθνούς προστασίας είναι αιτούν άσυλο** σύμφωνα με τις διατάξεις της περίπτωσης δ' του άρθρου 63, το οποίο ενσωματώνει στην ελληνική νομοθεσία τα άρθρα 2 και 4 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

Εφόσον, λοιπόν, πρόκειται για άτομα που **εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας περί Διεθνούς Προστασίας**, τόσο το Διεθνές Δίκαιο - Συνθήκη της Γενεύης³, άρθρο 31⁴- όσο και το ενωσιακό⁵, όπως αυτά έχουν ενσωματωθεί στην ελληνική νομοθεσία, ρητά προβλέπουν ότι δεν επιβάλλονται ποινικές κυρώσεις σε πρόσφυγα λόγω παράνομης εισόδου ή/και ότι δεν κρατείται μόνο για το λόγο ότι έχει υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας, καθώς και ότι εισήλθε παράτυπα ή/και παραμένει στη χώρα χωρίς νόμιμο τίτλο διαμονής· σε διαφορετική περίπτωση θα δοκιμαζόταν κατάφωρα η εφαρμογή του διεθνούς και εθνικού πλαισίου προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η αρμόδια Λιμενική Αρχή Χίου - τόσο με την αρχική επιβολή των εν λόγω προστίμων όσο και με την επακόλουθη απόρριψη των υποβληθεισών αντιρρήσεων – υπήγαγε, γενικά, τους/τις αναφερόμενους/ες

² Σύμφωνα με το υπ' αριθμ. 171072/5-8-2021 απαντητικό έγγραφο του ΚΥΤ Χίου διευκρινίζεται ότι «Ειδικότερα, τονίζεται ότι οι ανωτέρω έχοντας εκφράσει- το πρώτον προφορικά- την επιθυμία να αιτηθούν διεθνή προστασία **θεωρήθηκαν εξαρχής αιτούντες διεθνούς προστασίας**, καθώς υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας νοείται η πράξη της έκφρασης, καθ' οιονδήποτε τρόπο και ενώπιον οιασδήποτε αρχής της επιθυμίας ενός ατόμου να του χορηγηθεί διεθνής προστασία. Οιοσδήποτε έχει εκφράσει την πρόθεσή του να αιτηθεί διεθνή προστασία λογίζεται ως αιτών και καθίσταται φορέας όλων των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτό το καθεστώς (άρθρο 2, στ. γ' του Ν. 4636/2019).

³ «Σύμβαση της Γενεύης» είναι η Σύμβαση περί της Νομικής Καταστάσεως των Προσφύγων, η οποία υπεγράφη στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951 και κυρώθηκε με το ν.δ. 3989/1959 (Α' 201), όπως τροποποιήθηκε από το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967, το οποίο κυρώθηκε με τον α.ν. 389/1968 (Α' 125).

⁴ «Άρθρον 31. – 1. Αι Συμβαλλόμενοι Χώροι δεν θα επιβάλλουν ποινικές κυρώσεις εις πρόσφυγας λόγω παρανόμου εισόδου ή διαμονής, εάν ούτοι προερχόμενοι απ' ευθείας εκ χώρας ένθα η ζωή ή η ελευθερία αυτών ηπειλείτο, εν τη εννοία του άρθρου 1, εισέρχωνται ή ευρίσκωνται ήδη επί του εδάφους αυτών άνευ αδειάς, υπό την επιφύλαξιν πάντως ότι ούτοι αφ' ενός μεν θα παρουσιαστούν αμελλητί εις τας αρχάς αφ' ετέρου δε θα δώσουν επαρκείς εξηγήσεις περί της παρανόμου αυτών εισόδου ή διαμονής».

2. Αι Συμβαλλόμενοι Χώροι θα εφαρμόζουν επί των κινήσεων των προσφύγων τούτων μόνον τα απαραίτητα περιοριστικά μέτρα. Τα περιοριστικά μέτρα θα εφαρμόζονται μόνον μέχρις ότου ρυθμισθή το Καθεστώς των επί του εδάφους της χώρας της εισδοχής ευρισκομένων προσφύγων ή αποκτήσουν ούτοι άδειαν εισόδου εις ετέρανχώραν. Προς λήψιν της τοιαύτης αδειάς, αι Συμβαλλόμενοι Χώροι θα παράσχουν εις τους πρόσφυγας λογικάς προθεσμίας ως και άπασας τας αναγκαίας διευκολύνσεις.»

⁵ Οδηγία 2013/33/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία



και ενιστάμενους/ες στην κατηγορία των υπηκόων τρίτων χωρών/ταξιδιωτών, αρνούμενη να αναγνωρίσει ότι επρόκειτο, στην πραγματικότητα, είτε για αιτούντες/ούσες άσυλο είτε για - εν συνεχεία - αναγνωρισμένους/ες πρόσφυγες.

Περαιτέρω, ακόμη και στην περίπτωση που η ως άνω Λιμενική Αρχή δεν γνώριζε το ειδικό καθεστώς των αναφερομένων κατά την ημερομηνία επιβολής του προστίμου - όπως ισχυρίζεται στις απορριπτικές των ενστάσεων αποφάσεις που εξέδωσε - το πληροφορήθηκε, ωστόσο, εγγράφως, ρητώς και αδιαμφισβήτητα με την υποβολή των αντιρρήσεων κατά των εκδοθεισών ΠΕΠ, οπότε όφειλε να το λάβει υπόψη. Παρά ταύτα, ρητά ανέφερε σε απαντητικό έγγραφο απορριπτικό των αντιρρήσεων ότι «ανεξαρτήτως της πρόθεσής σας [-να αιτηθείτε διεθνή προστασία-], η Υπηρεσία όφειλε να πράξει ούτως, και ορθώς προέβη στην σύνταξη της ως άνω πράξης», εμμένοντας, έτσι, στην εσφαλμένη αρχική άποψή της - ακόμη και αφού είχε λάβει πλήρη γνώση της υπαγωγής των ατόμων αυτών στο καθεστώς των αιτούντων/σών άσυλο ή αναγνωρισμένων προσφύγων - και παραβλέποντας τη σχετική ειδική νομοθεσία.

β. - Δευτερευόντως ερχόμαστε να επισημάνουμε ότι, ναι μεν το Λιμεναρχείο αποφάσισε να μην εφαρμόσει εν γένει επί των ατόμων αυτών το άρθρο 31 της Συνθήκης της Γενεύης, αρνούμενο ότι πρόκειται για πρόσφυγες/αιτούντες άσυλο, ωστόσο μπήκε στη διαδικασία να αντικρούσει την εφαρμογή του διεθνούς δικαίου με χρήση επιχειρηματολογίας από το άρθρο 31, δηλαδή ότι οι ενιστάμενοι: α) δεν προήρχοντο «απευθείας» από τη χώρα προέλευσης και β) δεν παρουσιάστηκαν στις αρχές αλλά οι αρχές τους εντόπισαν και διαπίστωσαν την παράνομη είσοδό τους. Για παράδειγμα, σε υπόθεση Παλαιστίνιου πολίτη, η απορριπτική απάντησή⁶ επί των αντιρρήσεων της αρμόδιας Λιμενικής Αρχής ανέφερε ότι «στην περίπτωσή σας η είσοδος στη χώρα μας έγινε μέσω Τουρκίας και ΟΧΙ ΑΠ' ΕΥΘΕΙΑΣ από τη χώρα προέλευσής σας, ήτοι την Παλαιστίνη».

Ενεργώντας, όμως, κατ' αυτόν τον τρόπο, το Κεντρικό Λιμεναρχείο Χίου οδηγήθηκε πλήρως εκτός των πλαισίων της νόμιμης αρμοδιότητάς του, αφού το ζήτημα αν ένας αιτών διεθνή προστασία έφθασε «απευθείας» ή όχι από τη χώρα προέλευσης (όπως και όλα τα λοιπά στοιχεία που θεμελιώνουν τη χορήγηση της συγκεκριμένης προστασίας) κρίνεται αποκλειστικά στο πλαίσιο της εξέτασης του παραδεκτού του αιτήματος ασύλου, από όργανα εξειδικευμένα και εκπαιδευμένα να διενεργούν μια τέτοια εξέταση - η οποία, μάλιστα, οφείλει να είναι πάντα εξατομικευμένη, δηλαδή να έχει ο αποφαινόμενος πλήρη γνώση ολόκληρου του φακέλου του αιτούντος άσυλο και να έχει συνομιλήσει μαζί του - χωρίς να περιορίζεται απλώς σε όσα γνωρίζει από τα αναφερόμενα στις υποβληθείσες αντιρρήσεις του.

⁶Το υπ' αριθμ. 2132.1/3720/22-09-2021 έγγραφο του Κεντρικού Λιμεναρχείου Χίου



Παρά ταύτα, εφόσον η ίδια η αρμόδια υπηρεσία θέτει θέματα ερμηνείας του άρθρου 31 στις απορριπτικές της αποφάσεις, ο ΣτΠ δεν μπορεί παρά να υπεισέλθει στις ερμηνείες αυτές επικαλούμενος, μάλιστα, διεθνή έγκριτη επιχειρηματολογία αλλά και εγχώρια νομολογία. Συγκεκριμένα, για το εν λόγω ζήτημα θέτουμε υπόψη σας το σχετικό ερμηνευτικό έγγραφο⁷, που έχει εκδοθεί για λογαριασμό της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ επί των όρων και προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 31 της Σύμβασης της Γενεύης, το οποίο συγκεντρώνει διεθνή περιπτώσιολογία και απόψεις επί της ερμηνείας του άρθρου 31 και της εφαρμογή του, αφιερώνοντας ειδικό κεφάλαιο στους όρους «απευθείας» («*directly*»), «επαρκείς λόγοι» («*good cause*») και «αμελλητί» («*without delay*»). Ο ΣτΠ αποθησαύρισε τμήματα του εγγράφου αυτού τα οποία και σας επισυνάπτει στο πρωτότυπο (αλλά και στα ελληνικά) προς πληροφόρησή σας (Παράρτημα 1), χορηγώντας σας ταυτόχρονα και το σχετικό σύνδεσμο, από όπου μπορείτε να δείτε το σύνολο του μακροσκελούς άρθρου.

Ειδικότερα:

Σχετικά με τον όρο «απευθείας» («*directly*») το υπόψη έγγραφο αναφέρει ότι «Οι πρόσφυγες δεν απαιτείται να έχουν έρθει απευθείας από τη χώρα καταγωγής τους. Το άρθρο 31 προοριζόταν να εφαρμοστεί, και έχει ερμηνευθεί ότι εφαρμόζεται, σε άτομα που έχουν περάσει για σύντομο χρονικό διάστημα από άλλες χώρες, τα οποία δεν μπορούν να βρουν προστασία από τη δίωξη στην πρώτη χώρα ή χώρες στις οποίες καταφεύγουν ή που έχουν «επαρκείς λόγους» για να μην υποβάλουν αίτηση σε τέτοια χώρα ή χώρες».

Επιπλέον, για την εμφάνιση ενώπιον των αρχών «αμελλητί» επίσης προκύπτει ότι και αυτό κρίνεται ανά περίπτωση, δηλ. εξατομικευμένα, λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, το κατά πόσον οι πρόσφυγες είχαν στην διάθεσή τους επαρκή συμβουλευτική κάλυψη, ώστε να πληροφορηθούν τα δικαιώματά και τις υποχρεώσεις τους.

Με την ίδια άποψη συντάσσονται και σημαντικές επ' αυτού αποφάσεις Ελληνικών Δικαστηρίων, οι οποίες, εξ όσων δυνάμεθα να γνωρίζουμε, δεν έχουν μέχρι στιγμής ανατραπεί. Πρόκειται τόσο για αποφάσεις Πλημμελειοδικείων⁸ αλλά και του ΣτΕ⁹, από τις οποίες σαφώς προκύπτει ότι **οι όροι και οι**

⁷ Guy S. Goodwin-Gill, «Άρθρο 31 της Σύμβασης του 1951 σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων: Μη τιμωρία, κράτηση και προστασία», Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, διαθέσιμο

στο <https://www-unhcr-org.translate.google/protection/globalconsult/3bcfdf164/article-31-1951-convention-relating-status-refugees-non-penalization-detention.html? x tr sl=en& x tr tl=el& x tr hl=el& x tr pt=nui,sc>

⁸Τριμ. Πλημ/κείο Μυτιλήνης 585/1993, Τριμ. Πλημ/κείο Χίου, 233/1993

⁹ΣτΕ, Αριθμ. 830/1985 (ολομέλεια) και ΣτΕΑριθμ. 932/1988 (Δ' Τμήμα)



προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 31 εξετάζονται κατά περίπτωση και σε καμία περίπτωση δεν αποκλείεται η εφαρμογή των προστατευτικών διατάξεων του άρθρου 31 από μόνο το λόγο ότι ο πρόσφυγας δεν αφικνείται στην Ελλάδα προερχόμενος απευθείας από το μέρος καταγωγής/προέλευσής του. Συνεπώς, από την ελληνική νομολογία προκύπτει, επίσης, ότι επιβεβαιώνεται η κατά τα ανωτέρω ερμηνεία της Σύμβασης του 1951 (οι σχετικές αποφάσεις επισυνάπτονται στο Παράρτημα 2).

γ. - Όσον αφορά τα επιβληθέντα πρόστιμα σε σχέση με τις εν λόγω ΚΥΑ, από τις διατάξεις των τελευταίων προκύπτουν οι εξής μόνο δύο περιπτώσεις, στις οποίες μπορεί να επιβληθεί διοικητικό πρόστιμο πέντε χιλιάδων (5.000) ευρώ:

- i. - σύμφωνα με την παρ. 8 του άρθρου τρίτου της ΚΥΑ με τίτλο «Προϋποθέσεις εισόδου στη Χώρα», περί ταξιδιωτών που εισέρχονται στη χώρα και,
- ii. - σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου πέμπτου της ΚΥΑ με τίτλο «Ειδικές ρυθμίσεις σχετικά με θαλάσσιες συνδέσεις», περί κατάπλου πλοίων και είσοδο ναυτικών και επιβατών.

Σε κάθε περίπτωση ο ΣτΠ θεωρεί ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της ΚΥΑ για καμία από τις ανωτέρω 2 διατάξεις, αφού τα εν λόγω διοικητικά πρόστιμα έχουν εκδοθεί βάσει της ισχύουσας κάθε φορά ΚΥΑ, χωρίς να γίνεται ρητή αναφορά σε συγκεκριμένη διάταξη αυτής. Ειδικότερα:

(α) Η παράγραφος 8 που αναφέρει «στα πρόσωπα που παραβιάζουν την παρούσα» εντάσσεται εντός του άρθρου τρίτου περί ταξιδιωτών και δεν αποτελεί ξεχωριστό άρθρο ώστε να περιλαμβάνει όλη την περιπτώσιολογία της ΚΥΑ. Επίσης, τα μέτρα που ορίζει, εφαρμόζονται μεν σε όλα τα πρόσωπα, αλλά μόνον στις πύλες εισόδου του άρθρου τέταρτου, στις οποίες δεν περιλαμβάνεται η Χίος.

(β) Ο δεύτερος προβλεπόμενος λόγος αφορά τα πρόσωπα που παραβιάζουν την παρ. 4 του άρθρου πέμπτου και αυτά είναι όσα εμπλέκονται στην περίπτωση πλοίων αναψυχής κενών επιβατών, άρα των πλοιαρχών/κυβερνητών και μελών πληρωμάτων. Επομένως, ούτε οι προϋποθέσεις επιβολής των προστίμων της παραγράφου αυτής συντρέχουν εν προκειμένω.

Ο ΣτΠ θεωρεί ότι εάν ο νομοθέτης επιθυμούσε να επιβάλλεται το πρόστιμο σε όλους όσοι παραβιάζουν τις διατάξεις της ΚΥΑ, θα προέβλεπε χωριστό άρθρο, ενώ τώρα, εντασσόμενη εντός άρθρου, η παράγραφος 8 ερμηνεύεται αποκλειστικά ως προς τα «πρόσωπα που παραβιάζουν την παρούσα διάταξη του άρθρου». Προς τούτο ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την έκδοση ερμηνευτικής εγκυκλίου προκειμένου η ΚΥΑ (και οι επόμενες αυτής) να τύχουν ενιαίας εφαρμογής από όλα τα αρμόδια όργανα που επιβάλουν κυρώσεις.



IV. – Σχετικά με την ενιαία πρακτική της Δημόσιας Διοίκησης.

Σημαντικό επιπλέον για την εξέταση των εν λόγω αναφορών είναι το ζήτημα της **συννοχής** της Δημόσιας Διοίκησης, του **ενιαίου χαρακτήρα** της δράσης της και του **συντονισμού** ανάμεσα στις υπηρεσίες της προκειμένου να γίνεται σεβαστή η αρχή της χρηστής διοίκησης και συγκεκριμένα:

Εν προκειμένω, για το ίδιο ζήτημα, το αρμόδιο Αστυνομικό Τμήμα της Χίου είχε επιβάλει και το ίδιο πρόστιμο σύμφωνα με τις διατάξεις των ανωτέρω ΚΥΑ, όμως, στη συνέχεια, με την υπ'αρ. 62/24-08-2021 Απόφαση Διοικητή του Α.Τ Χίου της Διεύθυνσης Αστυνομίας Χίου ακυρώθηκαν οι σχετικές πράξεις επιβολής προστίμου – 24 συνολικά - καθώς «δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις επιβολής τους»¹⁰. Εξ αυτού προκύπτει **αντίφαση στην διοικητική πρακτική**, καθώς αφενός μεν η ΕΛ.ΑΣ διέγραψε τα σχετικά πρόστιμα, ενώ, αφετέρου, η αρμόδια Λιμενική Αρχή επέμεινε στην αρχική της κρίση.

Περαιτέρω, εξ όσων γνωρίζουμε και πληροφορούμεθα από τις αναφερόμενες ΜΚΟ - οι οποίες δραστηριοποιούνται σε όλα τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου που υποδέχονται πρόσφυγες - αιτούντες/ες άσυλο - **καμία άλλη Λιμενική Αρχή δεν έχει προβεί στην έκδοση ΠΕΠ** σε αιτούντες/ούσες διεθνή προστασία, γεγονός που αποδεικνύει την ad hoc εφαρμογή της ΚΥΑ από τη Λιμενική Αρχή Χίου και την απουσία ενιαίων κατευθυντήριων οδηγιών.

Η ανάγκη, ωστόσο, κατάλληλου **συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων αρχών** όσον αφορά την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία επισημαίνεται τόσο στη σχετική ενωσιακή νομοθεσία¹¹ όσο και στην ισχύουσα εθνική, η οποία, μάλιστα, προβλέπει στο άρθρο 39 του ν. 4636/2019¹² ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών και ανιθαγενείς, που εισέρχονται χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις στην Ελλάδα, οδηγούνται άμεσα **με ευθύνη των αστυνομικών ή λιμενικών αρχών**, οι οποίες επιλαμβάνονται αρμοδίως, σε Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης.

V. – Σχετικά με την αναγκαιότητα επιβολής προστίμου για την προστασία της δημόσιας υγείας.

¹⁰Για το ζήτημα αυτό υπήρξαν και σχετικά δημοσιεύματα στον ελληνικό και ευρωπαϊκό έντυπο και ηλεκτρονικό Τύπο.

¹¹Σχετική η αιτιολογική σκέψη 27 του Προοιμίου της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ

¹²Περί γενικών διατάξεων για τις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης



Αναμφίβολα είναι αναγκαία η λήψη μέτρων προστασίας της δημόσιας υγείας, προκειμένου να προληφθεί η εμφάνιση και διασπορά κρουσμάτων COVID-19 σε περιοχές υψηλού συγχρωτισμού και συνάθροισης, όπως είναι τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης. Για το λόγο αυτό, άλλωστε, με την υπ' αρ. 38/27-03-2020 επιστολή του προς όλα τα αρμόδια Υπουργεία, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε υπογραμμίσει ότι «η ισότιμη αντιμετώπιση όλων των ασθενών ασχέτως εθνικής καταγωγής ή status διαμονής στη χώρα σε επείγουσες καταστάσεις, δεν αποτελεί απλώς επιταγή της κοινής νομοθεσίας (ν. 4636/2019, ν. 4375/2016), αλλά αναγκαίο και αδιαπραγμάτευτο μέτρο δημοσίου συμφέροντος, για την προστασία της δημόσιας υγείας».

Μην παραγνωρίζοντας, λοιπόν, καθόλου ότι τα περιοριστικά μέτρα κατά της πανδημίας είναι σεβαστά, καθώς προστατεύουν το πολύτιμο για όλους και όλες τους διαμένοντες και τις διαμένουσες στην επικράτεια αγαθό της δημόσιας υγείας, ο ΣτΠ έχει πολλαπλώς διατυπώσει, παράλληλα, την άποψη ότι αυτά δεν πρέπει, σε καμία περίπτωση, να περιορίζουν την άσκηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, πέραν του βαθμού που κρίνεται αναγκαίος βάσει της αρχής της αναλογικότητας, πολύ δε περισσότερο να θέτουν πρόσθετα εμπόδια στην πρόσβαση στο σύστημα παροχής διεθνούς προστασίας. Για το θέμα αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στις Οδηγίες¹³ που εξέδωσε για την περίοδο του covid-19, σχετικά με την εφαρμογή των σχετικών ενωσιακών διατάξεων στον τομέα του ασύλου, τονίζει ότι :

«Οι εξαιρέσεις στους προσωρινούς αυτούς περιορισμούς επεκτείνονται στα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας ή τα οποία πρέπει να γίνουν δεκτά στην επικράτεια των κρατών μελών για άλλους ανθρωπιστικούς λόγους. Τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη για την ανάσχεση και τον περιορισμό της περαιτέρω εξάπλωσης της νόσου COVID-19 θα πρέπει να βασίζονται σε εκτιμήσεις κινδύνου και σε επιστημονικές γνωμοδοτήσεις και πρέπει να παραμένουν αναλογικά. Κάθε περιορισμός στον τομέα του ασύλου, της επιστροφής και της επανεγκατάστασης πρέπει να είναι αναλογικός, να εφαρμόζεται χωρίς διακρίσεις και να λαμβάνει υπόψη την αρχή της μη επαναπροώθησης, καθώς και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο.»

Σε ερώτημα του Συνηγόρου του Πολίτη¹⁴ προς την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου - και ειδικότερα στο ΚΥΤ Χίου - σχετικά με τις ακολουθούμενες διαδικασίες κατά την είσοδο

¹³ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ COVID-19: Οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή των σχετικών ενωσιακών διατάξεων στον τομέα του ασύλου και των διαδικασιών επιστροφής και σχετικά με την επανεγκατάσταση (2020/C 126/02)

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN)

¹⁴ Σχετ. το υπ' αριθμ. 301878/42111/28-7-2021 έγγραφο



νεοεισερχομένων στο νησί και, ιδίως, αναφορικά με τον υγειονομικό περιορισμό τους, λάβαμε την απάντηση ότι, για την προστασία της δημόσιας υγείας και την αντιμετώπιση της πανδημίας, προβλέπεται¹⁵ η λήψη συγκεκριμένων μέτρων, όπως η επιβολή υγειονομικού περιορισμού και προληπτικής καραντίνας δεκατεσσάρων (14) ημερών, επιπλέον δε ότι έχουν δοθεί οι απαραίτητες οδηγίες από τον ΕΟΔΥ¹⁶.

Στην προκειμένη περίπτωση, εξ όσων γνωρίζουμε, οι νεοεισελθόντες, ευθύς μόλις έφθασαν, οδηγήθηκαν σε καραντίνα στη Δομή Λευκωνιάς, ακολούθησαν κατά γράμμα τις οδηγίες της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής για την προστασία από τον κορονοϊό και υπεβλήθησαν στις προβλεπόμενες εξετάσεις (τεστ PCR) πριν από την είσοδό τους στη δομή και μετά τη λήξη της καραντίνας, επιδεικνύοντας συνεργασία με τις Αρχές. **Μετα δε το πέρας του 14ημέρου υγειονομικού περιορισμού τους** και αφού είχαν πλέον καταγραφεί από την αρμόδια υπηρεσία Ασύλου (λόγος για τον οποίο θεωρούνται αιτούντες/ούσες διεθνή προστασία, όπως αναλύουμε ανωτέρω) **τους επιβλήθηκαν οι εν λόγω ΠΕΠ** σύμφωνα με την ισχύουσα ΚΥΑ.

Το ανωτέρω θεσμικό πλαίσιο, που εφαρμόζει η αρμόδια Υπηρεσία του ΚΥΤ σε συνεργασία με την Ελληνική Αστυνομία, για την επίβλεψη της τήρησης του υγειονομικού περιορισμού, **καλύπτει τους σκοπούς της θέσπισης των μέτρων κατά της διάδοσης του κορωνοϊού από την ελληνική πολιτεία.** Αντιθέτως, **η επιβολή διοικητικού προστίμου** σε άτομα - στο πρόσωπο των οποίων πιθανολογείται ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις χορήγησης διεθνούς προστασίας και, πιθανόν, χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων - **ουδέν προσφέρει στην προστασία της δημόσιας υγείας,** απλώς παραβιάζει το διεθνές δίκαιο και τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, κυρίως δε εκείνες της χρηστής διοίκησης και της επιείκειας. Όπως έχει ήδη σημειώσει ο Συνήγορος του Πολίτη σε σχέση με τα περιοριστικά μέτρα που λήφθηκαν κατά το 2020¹⁷ «Στην συντριπτική τους πλειοψηφία, τα πρόστιμα που επιβλήθηκαν κρίθηκαν σύννομα από την Αρχή, δεδομένου ότι, όπως διαπιστώθηκε, είχαν πράγματι παραβιαστεί οι σχετικές διατάξεις. Εν τούτοις, υπήρξαν και περιπτώσεις κατά τις οποίες, τα επιφορτισμένα με την επιβολή των προστίμων όργανα, εξάντλησαν τα όρια της διακριτικής τους ευχέρειας ενώ σημειώθηκαν και περιπτώσεις παραβίασης θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων όπως του δικαιώματος πρόσβασης στην προσφυγή».

¹⁵ Αριθμ. Δ1α/Γ.Π.οικ. 43319 «Έκτακτα μέτρα προστασίας της δημόσιας υγείας από τον κίνδυνο περαιτέρω διασποράς του κορωνοϊού COVID-19 στο σύνολο της Επικράτειας»

¹⁶ «Οδηγίες διαλογής και διαχείρισης λοίμωξης COVID σε δομές υποδοχής προσφύγων και μεταναστών» & «Στρατηγική λήξης καραντίνας και απομόνωσης στενών επαφών & κρουσμάτων Covid-19»).

¹⁷ Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2020, σελ. 68



Τέλος, περιττεύει να σημειωθεί ότι οι αναφερόμενοι **δεν δύνανται να ανταποκριθούν σε χρηματικό πρόστιμο** - πολύ δε περισσότερο τέτοιου ύψους - καθώς δεν διαθέτουν εισόδημα ή κάποιον άλλο οικονομικό πόρο αλλά ούτε την προοπτική απόκτησής του σε εύλογο χρονικό διάστημα, οπότε η κατάληξη των προστίμων αυτών θα είναι, για όσους/ες μεν δεν τύχουν διεθνούς προστασίας και δεν εκδοθεί ΑΦΜ, ως μηδέποτε επιβληθέντα, για όσους/ες δε τύχουν διεθνούς προστασίας και λάβουν ΑΦΜ, θα χρεωθούν στην αρχή της νέας τους ζωής στην χώρα υποδοχής με το υπέρογκο ποσό των 5.000 ευρώ, με όλες τις αναλογούσες και επιβαλλόμενες προσαυξήσεις, γεγονός **το οποίο εν τoις πράγμασι υπονομεύει και ακυρώνει κάθε προσπάθεια ένταξής τους**, συνιστώντας, μάλιστα, έναν επιπλέον λόγο παραβίασης κάθε έννοιας χρηστής διοίκησης και δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου προς την διοίκηση.

VI. - Συμπεράσματα και προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη.

Σε συνέχεια όσων διεξοδικά και τεκμηριωμένα εκτέθηκαν προηγουμένως, η Ανεξάρτητη Αρχή θεωρεί ότι, στην προκειμένη περίπτωση, το αρμόδιο για την τήρηση των περιοριστικών μέτρων του Covid διοικητικό όργανο – δηλ. η Λιμενική Αρχή Χίου - κατά την άσκηση της διοικητικής διακριτικής του ευχέρειας στην επιβολή προστίμων σε αιτούντες/αιτούσες άσυλο υπέπεσε στις παρακάτω πλημμέλειες:

α) Υπερέβη το εύρος της αρμοδιότητάς του, εισερχόμενο σε επί της ουσίας κρίσεις των προϋποθέσεων ασύλου, ενώ έπρεπε απλώς να εφαρμόσει το διεθνές δίκαιο ευθύς μόλις οι αναφερόμενοι/ες επικαλέστηκαν την ιδιότητα του αιτούντος/της αιτούσας άσυλο.

β) απέτυχε να εφαρμόσει το διεθνές πρότυπο εύλογης αποτελεσματικότητας και αποτελεσματικής εφαρμογής των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης της Γενεύης, και ειδικότερα του άρθρου 31.

γ) παρήγαγε αποτελέσματα ασυμβίβαστα με το πρότυπο του διεθνούς δικαίου, και συνεπώς με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας.

Κατόπιν των ανωτέρω, ο ΣτΠ καλεί το Αρχηγείο του Λιμενικού Σώματος:

α) Να προβεί άμεσα στις δέουσες επανορθωτικές ενέργειες, ώστε τα εν λόγω πρόστιμα, που έχουν επιβληθεί βάσει των σχετικών ανωτέρω ΚΥΑ, να επανεξετασθούν υπό το πρίσμα των διατάξεων του διεθνούς, ενωσιακού και



εθνικού πλαισίου, που διέπει την προστασία των αιτούντων/ουσών διεθνή προστασία, και να διαγραφούν, αποβλέποντας στη συμμόρφωση της χώρας προς τις διεθνείς υποχρεώσεις της.

β) Να εκδώσει ερμηνευτική εγκύκλιος προς τις Λιμενικές Αρχές της χώρας με σαφείς οδηγίες ως προς την ορθή εφαρμογή των ανωτέρω ΚΥΑ, σύμφωνα με τις διατάξεις του διεθνούς, ενωσιακού και εθνικού δικαίου, προκειμένου να ακολουθείται ομοιόμορφη πρακτική τους από όλες τις υπηρεσίες της αρμοδιότητας του, ώστε να προστατεύεται η αρχή της χρηστής διοίκησης και να αποτρέπεται η επανάληψη παρόμοιων φαινομένων.

Αναμένοντας τις απόψεις σας σε σχέση με τα παραπάνω ζητήματα, καθώς και την ενημέρωσή μας για τυχόν ενέργειες, στις οποίες έχετε προβεί ή προτίθεσθε να προβείτε για την αντιμετώπισή τους, ευχαριστούμε εκ των προτέρων για τη συνεργασία και παραμένουμε στη διάθεσή σας για την παροχή περαιτέρω πληροφοριών και διευκρινίσεων.

Με εκτίμηση,

Γιώργος Π.Νικολόπουλος

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη