

Λ.Ν.

Αριθμός 805/2018

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Δ΄

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 27 Φεβρουαρίου 2018, με την εξής σύνθεση: Χρ. Ράμμος, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Δ΄ Τμήματος, Δ. Κυριλλόπουλος, Ηλ. Μάζος, Ο. Παπαδοπούλου, Χ. Σιταρά, Σύμβουλοι, Χ. Μπολόφη, Ι. Μιχαλακόπουλος, Πάρεδροι. Γραμματέας η Ι. Παπαχααραλάμπους.

Για να δικάσει την από 19 Οκτωβρίου 2017 αίτηση:

του σωματείου με την επωνυμία «ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ», που εδρεύει στην Αθήνα (Σολωμού 25), το οποίο παρέστη με τον δικηγόρο Βασίλειο Παπαδόπουλο (Α.Μ. 19928), που τον διόρισε με πληρεξούσιο,

κατά του Υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής, ο οποίος παρέστη με τις: α) Αναστασία Σκουντή και β) Ουρανία Πατσοπούλου, Παρέδρους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Με την αίτηση αυτή το αιτούν σωματείο επιδιώκει να ακυρωθεί η υπ' αριθμ. οικ. 10464/31.5.2017 (ΦΕΚ Β 1977/7.6.2017) απόφαση της Διευθύντριας της Υπηρεσίας Ασύλου «Περιορισμός κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία».

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του εισηγητή, Συμβούλου Δ. Κυριλλόπουλου.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τον πληρεξούσιο του αιτούντος σωματείου, ο οποίος ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η αίτηση και τις αντιπροσώπους του Υπουργού, οι οποίες ζήτησαν την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη

./.

σε αίθουσα του δικαστηρίου και

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα
Σκέφθηκε κατά τον Νόμο

1. Επειδή, για την άσκηση της κρινόμενης αιτήσεως έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (ηλεκτρονικό παράβολο με κωδικό 17094577295712220078).

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της οικ. 10464/31-5-2017 αποφάσεως της Διευθύντριας της Υπηρεσίας Ασύλου «Περιορισμός κυκλοφορίας αιτούντων διεθνή προστασία» (Β' 1977/7-6-2017), η οποία έχει το ακόλουθο περιεχόμενο: «1. Στα δελτία αιτούντων διεθνή προστασία, τα οποία χορηγούνται από τις Περιφερειακές Υπηρεσίες Λέσβου, Ρόδου, Σάμου, Κω, Λέρου και Χίου και αφορούν αιτούντες οι οποίοι εισήλθαν στην ελληνική επικράτεια μετά τις 20 Μαρτίου 2016 επιβάλλεται περιορισμός κυκλοφορίας των αιτούντων στα νησιά Λέσβο, Ρόδο, Σάμο, Κω, Λέρο και Χίο αντίστοιχα. Ο ως άνω περιορισμός δεν επιβάλλεται ή αίρεται όταν παραπεμφθεί η εξέταση της υπόθεσης σε περιφερειακή υπηρεσία της Υπηρεσίας Ασύλου της ηπειρωτικής Ελλάδας. 2. Με την παρούσα απόφαση καταργείται κάθε γενική ή ειδική διάταξη που αντίκειται στις διατάξεις της παρούσας ή ρυθμίζει διαφορετικά τα θέματα που αποτελούν αντικείμενό της».

3. Επειδή, με έννομο συμφέρον ασκεί την κρινόμενη αίτηση το αιτούν σωματείο, το οποίο, σύμφωνα με το άρθρο 2 του καταστατικού του έχει ως σκοπό την «ανάπτυξη δραστηριότητας υπέρ των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο».

4. Επειδή, στο άρθρο 78 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. ενοποιημένη απόδοση: ΕΕ C 202 της 7ης Ιουνίου 2016 σελ. 47 επ.) ορίζεται ότι: «1. Η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιονδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας που χρήζει διεθνούς προστασίας



και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και με το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα όσον αφορά κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, στο οποίο περιλαμβάνονται: α) ενιαίο καθεστώς ασύλου υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο ισχύει σε όλη την Ένωση, β) ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν διεθνούς προστασίας, χωρίς να τους χορηγείται ευρωπαϊκό άσυλο. γ) ... ». Περαιτέρω, στον Χάρτη των Θεμελιωδών Ελευθεριών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. Ενοποιημένη απόδοση ΕΕ C 202 της 7ης Ιουνίου 2016 σελ. 389 επ.), ο οποίος είναι νομικά δεσμευτικός, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 της από 13-12-2007 Συνθήκης της Λισσαβώνας (ν. 3671/2008 - Α' 129), ορίζονται τα ακόλουθα: Άρθρο 6 «Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια»... Άρθρο 18 «Το δικαίωμα ασύλου διασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και του Πρωτοκόλλου της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων και σύμφωνα με τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ...» ... Άρθρο 51 «1. Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης ...» Άρθρο 52 «1. Κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον παρόντα Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από το νόμο και να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών. Τηρουμένης της

αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων».

5. Επειδή, στην από 28-7-1951 Διεθνή Σύμβαση της Γενεύης περί της Νομικής Καταστάσεως των Προσφύγων, η οποία κυρώθηκε με το ν.δ. 3989/1959 (Α' 201), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα: Άρθρο 1 (όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 παρ. 2 του Πρωτοκόλλου της Νέας Υόρκης της 31-1-1967, το οποίο κυρώθηκε με τον α.ν. 389/1968 - Α' 125, δια της απαλείψεως των λέξεων «συνεπεία γεγονότων επελθόντων προ της 1ης Ιανουαρίου 1951» και των λέξεων «συνεπεία τοιούτων γεγονότων») «1. Α. Εν τη εννοία της παρούσης συμβάσεως ο όρος «πρόσφυξ» εφαρμόζεται επί: 1. ... 2. Παντός προσώπου όπερ συνεπεία δικαιολογημένου φόβου διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων ευρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή, λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να απολαύη της προστασίας της χώρας ταύτης, ή εάν μη έχον υπηκοότητα τινά και ευρισκόμενον εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους αυτού διαμονής, δεν δύναται ή, λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να επιστρέψει εις ταύτην ...» Άρθρο 26 (Ελευθέρα Κυκλοφορία) «Πάσα Συμβαλλόμενη Χώρα θα επιφυλάσσει εις τους νομίμως διαμένοντας επί του εδάφους αυτής πρόσφυγας το δικαίωμα τόσον εκλογής του τόπου διαμονής αυτών, όσον και ελευθέρας κυκλοφορίας, υπό την επιφύλαξιν τυχόν υπάρξεως κανόνων εφαρμοζομένων, υπό τας ιδίας συνθήκας, εις αλλοδαπούς εν γένει». Άρθρο 31 (Πρόσφυγες παρανόμως διαμένοντες επί του εδάφους της χώρας της εισδοχής) «1. Αι Συμβαλλόμεναι Χώραι δεν θα επιβάλλουν ποινικάς 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 αδείας, υπό την επιφύλαξιν πάντως, ότι ούτοι αφ' ενός μεν θα παρουσιασθούν αμελητί εις τας αρχάς, αφ' ετέρου δε θα δώσουν επαρκείς εξηγήσεις περί της παρανόμου αυτών εισόδου ή διαμονής. 2. Αι Συμβαλλόμεναι Χώραι θα εφαρμόζουν επί των κινήσεων των προσφύγων τούτων μόνον τα απαραίτητα περιοριστικά μέτρα. Τα περιοριστικά μέτρα θα εφαρμόζονται μόνον μέχρις ότου ρυθμισθεί το καθεστώς των επί του εδάφους της χώρας της εισδοχής ευρισκομένων προσφύγων ή αποκτήσουν ούτοι άδειαν εισόδου εις ετέραν χώραν. Προς λήψιν της τοιαύτης αδείας, αι Συμβαλλόμεναι Χώραι θα παράσχουν εις τους πρόσφυγας λογικάς προθεσμίας ως και απάσας τας αναγκαίας διευκολύνσεις».

6. Επειδή, βάσει του άρθρου 63 παρ. 1 σημείο 1 στοιχείο β) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, εκδόθηκε η οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003 «σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη» (ΕΕL 31/6-2-2003), η οποία σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 αυτής, εφαρμόζεται σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών και τους ανιθαγενείς οι οποίοι «υποβάλλουν αίτηση για χορήγηση ασύλου στα σύνορα ή στο έδαφος κράτους μέλους, εφόσον τους επιτρέπεται να παραμείνουν στο έδαφος ως αιτούντες άσυλο, καθώς και στα μέλη της οικογενείας τους, εφόσον καλύπτονται από αυτή την αίτηση ασύλου σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο». Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 7 της ανωτέρω οδηγίας (Διαμονή και ελευθερία κυκλοφορίας) «1. Οι αιτούντες άσυλο μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής ή στην περιοχή την οποία τους ορίζει αυτό το κράτος μέλος. Η οριζόμενη περιοχή δεν θίγει την αναπαλλοτρίωτη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής και αφήνει αρκετά περιθώρια για την εξασφάλιση της πρόσβασης σε όλα τα πλεονεκτήματα στο πλαίσιο της παρούσας οδηγίας. 2. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν σχετικά με τη διαμονή του αιτούντος άσυλο, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, δημόσιας τάξης ή, όταν είναι αναγκαίο, για την ταχεία

επεξεργασία και την αποτελεσματική παρακολούθηση της αίτησής του/της.

3. Τα κράτη μέλη μπορούν, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, παραδείγματος χάριν εάν το επιτάσσει η νομοθεσία ή η δημόσια τάξη, να περιορίζουν τον αιτούντα άσυλο σε συγκεκριμένο τόπο, σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο.

4. Τα κράτη μέλη μπορούν να συνδέουν την παροχή των υλικών συνθηκών υποδοχής με την πραγματική διαμονή των αιτούντων άσυλο σε συγκεκριμένο τόπο, τον οποίο καθορίζουν τα κράτη μέλη. Η σχετική απόφαση, η οποία μπορεί να είναι γενικού χαρακτήρα, πρέπει να λαμβάνεται σε ατομική βάση και θεσπίζεται από την εθνική νομοθεσία.

5. Τα κράτη μέλη προβλέπουν τη δυνατότητα να παρέχεται στους αιτούντες άσυλο προσωρινή άδεια απομάκρυνσης από τον τόπο διαμονής που αναφέρεται στις παραγράφους 2 και 4 ή/και την οριζόμενη περιοχή που αναφέρεται στην παράγραφο 1. Οι αποφάσεις λαμβάνονται σε ατομική, αμερόληπτη και αντικειμενική βάση και πρέπει να αιτιολογούνται όταν είναι απορριπτικές ...». Η ως άνω οδηγία μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με το π.δ. 220/2007. «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη» (Α' 251). Στο άρθρο 5 του διατάγματος αυτού (Επίσημα έγγραφα) το οποίο αντιστοιχεί στο άρθρο 6 της οδηγίας ορίζεται ότι: «1. Στον αιτούντα άσυλο, η αρμόδια αρχή παραλαβής και εξέτασης αμέσως μετά το αποτέλεσμα της δακτυλοσκόπησης και σε κάθε περίπτωση εντός τριών (3) ημερών από την υποβολή της αίτησης, χορηγεί ατελώς δελτίο αιτήσαντος άσυλο αλλοδαπού με το οποίο του επιτρέπεται η παραμονή στην ελληνική επικράτεια για όσο διάστημα εξετάζεται η αίτησή του. Στο δελτίο αυτό αναφέρεται εάν ο κάτοχος δικαιούται να κυκλοφορεί ελεύθερα σε όλη την ελληνική επικράτεια ή σε τμήμα της ... 2. Δεν χορηγείται το προαναφερόμενο δελτίο, όταν ο αιτών κρατείται ή όσο διαρκεί η εξέταση της αίτησης που έχει υποβληθεί στα σύνορα, σύμφωνα με τις διατάξεις

του π.δ. 61/1999 (ΦΕΚ Α' 63). 3. ...», ενώ στο άρθρο 6 του ίδιου π. δ/τος (άρθρο 7 της οδηγίας) με τον τίτλο «Διαμονή και ελευθερία κυκλοφορίας» ορίζεται ότι: «1. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 5, οι αιτούντες μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα στην επικράτεια, ή στην περιοχή που τους ορίζει η Κεντρική Αρχή, και να επιλέγουν τον τόπο διαμονής τους. Η οριζόμενη περιοχή δεν μπορεί να θίγει την ιδιωτική ζωή των αιτούντων και πρέπει να παρέχει σε αυτούς τη δυνατότητα άσκησης όλων των δικαιωμάτων που προβλέπονται στο παρόν διάταγμα ... 5. Η Κεντρική Αρχή σε συνεργασία με την αρμόδια διεύθυνση του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης αποφασίζει για τη διαμονή των αιτούντων σε συγκεκριμένο τόπο, όταν συντρέχουν προς τούτο λόγοι δημοσίου συμφέροντος ή δημόσιας τάξης ή όταν αυτό είναι αναγκαίο για την ταχεία και αποτελεσματική διεκπεραίωση της αίτησής τους. 6. Η Κεντρική Αρχή δύναται να χορηγεί σε εξαιρετικές περιπτώσεις άδεια προσωρινής απομάκρυνσης από τον τόπο διαμονής ή την περιοχή κυκλοφορίας του αιτούντος. Τυχόν απορριπτική απόφαση πρέπει να αιτιολογείται επαρκώς ...». Στη συνέχεια, βάσει του άρθρου 78 παρ. 2 στοιχείο στ) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκδόθηκε η οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 «σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιатύπωση)» EEL 180/29-6-2013) με την οποία καταργήθηκε από την 21-7-2015 η προηγούμενη οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου (άρθρο 32). Η ανωτέρω οδηγία εφαρμόζεται, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 αυτής (Πεδίο εφαρμογής) «σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών και τους ανιθαγενείς που ασκούν αίτηση για παροχή διεθνούς προστασίας στο έδαφος, περιλαμβανομένων των συνόρων, στα χωρικά ύδατα ή στις ζώνες διέλευσης κράτους μέλους, εφόσον τους επιτρέπεται να παραμείνουν στο έδαφος ως αιτούντες, καθώς και στα μέλη της οικογενείας τους, εφόσον καλύπτονται από αυτή την αίτηση για παροχή διεθνούς προστασίας σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο». Περαιτέρω

στο άρθρο 6 (Επίσημα έγγραφα) της εν λόγω οδηγίας ορίζεται ότι: «1. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι, εντός τριών ημερών από την πρώτη υποβολή αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας, χορηγείται στον αιτούντα έγγραφο το οποίο εκδίδεται στο όνομά του/της και το οποίο πιστοποιεί ότι πρόκειται για αιτούντα ή ότι του/της επιτρέπεται να παραμείνει στο έδαφος του κράτους μέλους επί όσο διάστημα εκκρεμεί ή εξετάζεται η αίτησή του/της. Αν το πρόσωπο αυτό δεν μπορεί να κυκλοφορεί ελεύθερα στο σύνολο ή σε τμήμα του εδάφους του κράτους μέλους, το έγγραφο πιστοποιεί επίσης το γεγονός αυτό. 2. Τα κράτη μέλη δύνανται να αποκλείουν την εφαρμογή του παρόντος άρθρου όταν ο αιτών κρατείται και εφόσον διαρκεί η εξέταση αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας που έχει ασκηθεί στα σύνορα ή στο πλαίσιο διαδικασίας με την οποία κρίνεται το δικαίωμα του αιτούντος να εισέλθει στο έδαφος κράτους μέλους ...», ενώ στο άρθρο 7 της ίδιας ως άνω οδηγίας ορίζεται ότι: «1. Οι αιτούντες μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής ή στην περιοχή την οποία τους ορίζει αυτό το κράτος μέλος. Η οριζόμενη περιοχή δεν θίγει την αναπαλλοτρίωτη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής και αφήνει αρκετά περιθώρια για την εξασφάλιση της πρόσβασης σε όλα τα πλεονεκτήματα στο πλαίσιο της παρούσας οδηγίας. 2. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν σχετικά με τη διαμονή του αιτούντος για λόγους δημοσίου συμφέροντος, δημόσιας τάξης ή, όταν είναι αναγκαίο, για την ταχεία επεξεργασία και την αποτελεσματική παρακολούθηση της αίτησής του/της για παροχή διεθνούς προστασίας. 3. Τα κράτη μέλη μπορούν να συνδέουν την παροχή των υλικών συνθηκών υποδοχής με την πραγματική διαμονή των αιτούντων σε συγκεκριμένο τόπο, τον οποίο καθορίζουν τα κράτη μέλη. Η σχετική απόφαση, η οποία μπορεί να είναι γενικού χαρακτήρα, πρέπει να λαμβάνεται σε ατομική βάση και θεσπίζεται από το εθνικό δίκαιο. 4. Τα κράτη μέλη προβλέπουν τη δυνατότητα να παρέχεται στους αιτούντες προσωρινή άδεια απομάκρυνσης από τον τόπο διαμονής που αναφέρεται στις

παραγράφους 2 και 3 ή/και την οριζόμενη περιοχή που αναφέρεται στην παράγραφο 1. Οι αποφάσεις λαμβάνονται σε ατομική, αμερόληπτη και αντικειμενική βάση και πρέπει να αιτιολογούνται όταν είναι απορριπτικές ...». Η οδηγία αυτή, πλην των άρθρων 8-11, που έχουν μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη με τη διάταξη του άρθρου 46 του ν. 4375/2016, δεν έχει μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη, παρά το γεγονός ότι η προθεσμία μεταφοράς της έληξε την 20-7-2015.

7. Επειδή, εξ άλλου, στις 15 Οκτωβρίου 2015, η Τουρκία και η Ευρωπαϊκή Ένωση συμφώνησαν ένα κοινό σχέδιο δράσης, με στόχο την ενίσχυση της συνεργασίας τους στον τομέα της στήριξης των Σύρων υπηκόων που απολαύουν προσωρινής διεθνούς προστασίας και στον τομέα της διαχείρισης της μετανάστευσης, για την αντιμετώπιση της κρίσης που δημιουργήθηκε λόγω της εμπόλεμης κατάστασης στη Συρία. Στις 29 Νοεμβρίου οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης συναντήθηκαν με τον Τούρκο ομόλογό τους. Κατά το πέρας της συνόδου, οι ανωτέρω αποφάσισαν να ενεργοποιήσουν το κοινό σχέδιο δράσης, ιδίως δε να ενισχύσουν τη συνεργασία τους ως προς τους μετανάστες που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας, προλαμβάνοντας τη μετακίνησή τους προς την Τουρκία και την Ευρωπαϊκή Ένωση, διασφαλίζοντας την εφαρμογή διατάξεων διμερών συμφωνιών επανεισδοχής και μεριμνώντας για την ταχεία επιστροφή των μεταναστών που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας στις χώρες καταγωγής τους. Ακολούθως, στις 18 Μαρτίου 2016, δημοσιεύθηκε στον δικτυακό τόπο του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπό τη μορφή του Δελτίου Τύπου 144/16, δήλωση σχετικά με τα αποτελέσματα της [τρίτης συνόδου] του Νοεμβρίου 2015, «που ήταν αφιερωμένη στην εμβάθυνση των σχέσεων ΕΕ - Τουρκίας, καθώς και στην αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης» ανάμεσα στα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τον Τούρκο ομόλογό τους. Η ανωτέρω δήλωση ανέφερε ότι «η Τουρκία και η Ευρωπαϊκή Ένωση επιβεβαίωσαν τη δέσμευσή τους για την

εφαρμογή του κοινού τους σχεδίου δράσης που ενεργοποιήθηκε στις 29 Νοεμβρίου 2015» και «αναγνωρίζουν ότι απαιτούνται ταχείες και αποφασιστικές προσπάθειες». Η εν λόγω δήλωση ανέφερε εν συνεχεία τα εξής: «Προκειμένου να εξαρθρωθεί το επιχειρηματικό μοντέλο των διακινητών και να προσφερθεί στους μετανάστες μία εναλλακτική λύση, ώστε να μη βάζουν σε κίνδυνο τη ζωή τους η Ε.Ε. και η Τουρκία αποφάσισαν σήμερα να δώσουν τέλος στην παράτυπη μετανάστευση από την Τουρκία προς την Ε.Ε. Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, συμφώνησαν ως προς τα εξής πρόσθετα σημεία δράσης: 1) Όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά μέσω Τουρκίας από τις 20 Μαρτίου και έπειτα θα επιστρέφονται σε αυτήν. Αυτό θα συμβαίνει σε πλήρη συμφωνία με το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, άρα με αποκλεισμό κάθε είδους ομαδικών απελάσεων. Όλοι οι μετανάστες θα προστατεύονται σύμφωνα με τα σχετικά διεθνή πρότυπα τηρουμένης της αρχής της μη επαναπροώθησης. Θα πρόκειται για προσωρινό και έκτακτο μέτρο που είναι απαραίτητο προκειμένου να σταματήσει ο ανθρωπίνος πόνος και να αποκατασταθεί η δημόσια τάξη. Οι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά θα καταγράφονται δεόντως και τυχόν αιτήσεις ασύλου θα διεκπεραιώνονται ατομικά από τις ελληνικές αρχές δυνάμει της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες. Οι μετανάστες που δεν αιτούνται άσυλο ή η αίτηση των οποίων κρίνεται αβάσιμη ή απαράδεκτη ... θα επιστρέφονται στην Τουρκία. Η Τουρκία και η Ελλάδα, με τη συνδρομή των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ε.Ε., θα λάβουν τα αναγκαία μέτρα και θα συνάπτουν, εφόσον απαιτείται, διμερείς διακανονισμούς, περιλαμβανομένης και της παρουσίας τούρκων αξιωματούχων στα ελληνικά νησιά και ελλήνων αξιωματούχων στην Τουρκία από τις 20 Μαρτίου 2016, για να εξασφαλίζεται η επικοινωνία και, ως εκ τούτου, να διευκολύνεται απρόσκοπτη εφαρμογή των εν λόγω διακανονισμών. Η Ε.Ε. θα καλύψει τις δαπάνες των επιχειρήσεων επιστροφής παράτυπων

μεταναστών. 2) Για κάθε επιστροφή Σύρου στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύρος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στην Ε.Ε., λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων ταυτότητας του Ο.Η.Ε. Θα συσταθεί μηχανισμός με την συνδρομή της Επιτροπής, των οργανισμών της Ε.Ε. και άλλων κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης και της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, ο οποίος θα διασφαλίζει ότι η αρχή αυτή θα εφαρμόζεται από την ίδια ημέρα από την οποία αρχίζουν οι επιστροφές. Θα δοθεί προτεραιότητα στους μετανάστες που δεν έχουν προηγουμένως εισέλθει ή επιχειρήσει να εισέλθουν παρατύπως στην Ε.Ε. Από την πλευρά της Ε.Ε., η επανεγκατάσταση στο πλαίσιο του μηχανισμού αυτού θα υλοποιηθεί, κατ' αρχήν, με τήρηση των δεσμεύσεων που έχουν λάβει τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των συμπερασμάτων των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στο πλαίσιο του Συμβουλίου στις 20 Ιουλίου 2015, σύμφωνα με τις οποίες παραμένουν 18.000 θέσεις επανεγκατάστασης. Οι τυχόν περαιτέρω ανάγκες επανεγκατάστασης θα υλοποιούνται μέσω παρόμοιου εθελοντικού διακανονισμού έως του ανώτατου ορίου 54.000 πρόσθετων ατόμων ... 3) Η Τουρκία θα λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα με σκοπό να αποτρέψει το άνοιγμα νέων θαλασσίων ή χερσαίων οδών παράνομης μετανάστευσης ...» (ΣΤΕ 2347/2017 Ολομ.).

8. Επειδή, το Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με διάταξη που εκδόθηκε την 28-2-2017 στην υπόθεση T-192/16 έκρινε ότι η έκφραση «μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο όρος «Ε.Ε.» στην προαναφερθείσα δήλωση Ε.Ε. - Τουρκίας αναφέρονται στους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι στις 29 Νοεμβρίου 2015 και στις 7 Μαρτίου 2016 «συναντήθηκαν με τον Τούρκο ομόλογό τους και συμφώνησαν επιχειρησιακά μέτρα για την αποκατάσταση της δημόσιας τάξεως, κυρίως στην ελληνική επικράτεια, τα οποία αντιστοιχούσαν στα μέτρα που είχαν αναφερθεί ή εξαγγελθεί προηγουμένως στις δημόσιες δηλώσεις υπό μορφή δελτίων Τύπου που

δημοσιεύθηκαν μετά το πέρας της πρώτης και της δεύτερης συνόδου των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης με τον Τούρκο ομόλογό τους Από αυτό το γενικό πλαίσιο που προηγήθηκε της αναρτήσεως στον δικτυακό τόπο του Συμβουλίου του δελτίου τύπου 144/16, στον οποίο παρατίθεται η δήλωση Ε.Ε. - Τουρκίας, προκύπτει ότι, όσον αφορά τη διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσεως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ως θεσμικό όργανο, δεν έλαβε απόφαση περί συνάψεως συμφωνίας με την Τουρκική Κυβέρνηση εξ ονόματος της Ένωσης, ούτε δέσμευσε την Ένωση κατά την έννοια του άρθρου 218 ΣΛΕΕ Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι η δήλωση Ε.Ε. - Τουρκίας, όπως δημοσιοποιήθηκε μέσω του δελτίου τύπου 144/16, ανεξαρτήτως του αν αποτελεί, όπως υποστηρίζουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και η Επιτροπή, δήλωση πολιτικής φύσεως ή, αντιθέτως ... πράξη δυνάμενη να παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα, δεν μπορεί να θεωρηθεί πράξη εκδοθείσα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή από άλλο θεσμικό ή άλλο όργανο ή οργανισμό της Ένωσης Όσον αφορά τη μνεία, στη δήλωση Ε.Ε. - Τουρκίας, ότι «η Ε.Ε. και η Δημοκρατία της Τουρκίας συμφώνησαν πρόσθετα σημεία δράσης» ... ακόμα και αν θεωρηθεί ότι κατά τη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016 συνήφθη ατύπως διεθνής συμφωνία, κάτι που, εν προκειμένω, αρνούνται το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, η συμφωνία αυτή συνήφθη από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης και από τον Τούρκο Πρωθυπουργό».

9. Επειδή, περαιτέρω, στο ν. 4375/2016 «Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου "σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση) (L180/29-6-2013), διατάξεις για την εργασία

δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις» (Α' 51/3-4-2016,- διόρθωση σφαλμάτων Α' 57/6-4-2016), ορίζονται τα ακόλουθα: Κεφάλαιο Α (Υπηρεσία Ασύλου και Αρχή Προσφυγών) Άρθρο 1 «1. Στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης λειτουργεί αυτοτελής υπηρεσία με τίτλο «Υπηρεσία Ασύλου», όπως η υπηρεσία αυτή έχει συσταθεί από το άρθρο 1 του ν. 3907/2011 (Α' 7), η οποία υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και έχει τοπική αρμοδιότητα που εκτείνεται σε όλη την Επικράτεια. Η Υπηρεσία λειτουργεί σε επίπεδο Διεύθυνσης και έχει ως αποστολή την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ασύλου και των λοιπών μορφών διεθνούς προστασίας των αλλοδαπών και ανιθαγενών... 2. Η Υπηρεσία Ασύλου, στο πλαίσιο της αποστολής της, είναι αρμόδια ιδίως για: α... β. την παραλαβή και εξέταση αιτημάτων διεθνούς προστασίας και την απόφαση επί αυτών σε πρώτο βαθμό ... ε. τον εφοδιασμό των αιτούντων διεθνή προστασία αλλοδαπών, καθώς και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας με τα προβλεπόμενα από την κείμενη νομοθεσία νομιμοποιητικά και ταξιδιωτικά έγγραφα . στ ... 3. Η Υπηρεσία Ασύλου συγκροτείται από την Κεντρική Υπηρεσία Ασύλου και τις Περιφερειακές Υπηρεσίες Ασύλου. Οι Περιφερειακές Υπηρεσίες Ασύλου περιλαμβάνουν τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου και τα αυτοτελή Κλιμάκια Ασύλου και υπάγονται στην Κεντρική Υπηρεσία Ασύλου.... Συνιστώνται Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου στην Αττική, τη Θεσσαλονίκη, τη Θράκη, την Ήπειρο, τη Θεσσαλία, τη Δυτική Ελλάδα, την Κρήτη, τη Λέσβο, τη Χίο, τη Σάμο, τη Λέρο και τη Ρόδο...». Άρθρο 2 «1. Στην Υπηρεσία Ασύλου συνιστάται θέση Διευθυντή...». Άρθρο 34 «Για την εφαρμογή του παρόντος: α. «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 συναφές Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967, το οποίο κυρώθηκε με το Α.Ν. 389/1968 (Α' 125). β. «Αίτηση διεθνούς

προστασίας» ή «αίτηση ασύλου» ή «αίτηση» είναι η αίτηση παροχής προστασίας από το Ελληνικό Κράτος που υποβάλλει αλλοδαπός ή ανιθαγενής, με την οποία ζητεί την αναγνώριση στο πρόσωπό του της ιδιότητας του πρόσφυγα ή την χορήγηση καθεστώτος επικουρικής προστασίας σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης. γ... δ. «αιτών διεθνή προστασία» ή «αιτών άσυλο» ή «αιτών» είναι ο αλλοδαπός ή ανιθαγενής, ο οποίος δηλώνει προφορικά ή εγγράφως ενώπιον οποιασδήποτε ελληνικής αρχής, στα σημεία εισόδου στην Ελληνική Επικράτεια ή εντός αυτής, ότι ζητά άσυλο ή επικουρική προστασία ή με οποιονδήποτε τρόπο ζητά να μην απελαθεί σε κάποια χώρα εκ φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης ή επειδή κινδυνεύει να υποστεί σοβαρή βλάβη σύμφωνα με το άρθρο 15 του π.δ. 141/2013 (Α' 226) και επί του αιτήματος του οποίου δεν έχει ληφθεί ακόμη τελεσίδικη απόφαση. ε. «Τελεσίδικη απόφαση» είναι η απόφαση που ορίζει εάν αλλοδαπός ή ανιθαγενής αναγνωρίζεται ή όχι ως πρόσφυγας ή δικαιούχος επικουρικής προστασίας, η οποία δεν υπόκειται πλέον σε άσκηση του ενδίκου βοηθήματος που προβλέπεται στο άρθρο 64. στ. «Πρόσφυγας» είναι ο αλλοδαπός ή ο ανιθαγενής στο πρόσωπο του οποίου πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 1Α της Σύμβασης της Γενεύης...ιε. «Κεντρική Αρχή» είναι η Κεντρική Υπηρεσία Ασύλου του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης... ηδ. «Δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία» ή «δελτίο» είναι το ειδικό ατομικό δελτίο που εκδίδεται για τον αιτούντα κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας εξέτασης της αίτησής του από τις αρμόδιες αρχές και του επιτρέπει την παραμονή στην Ελληνική Επικράτεια μέχρι την ολοκλήρωσή της. ηε ...».... Άρθρο 36 «1α. Κάθε αλλοδαπός ή ανιθαγενής έχει δικαίωμα υποβολής αίτησης διεθνούς προστασίας. Η αίτηση υποβάλλεται ενώπιον των Αρχών Παραλαβής, οι οποίες διενεργούν αμέσως πλήρη καταγραφή της... 3... Το πρόσωπο που εκφράζει επιθυμία

κατάθεσης αίτησης διεθνούς προστασίας είναι αιτών άσυλο σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 34(δ) του παρόντος. 4...». Άρθρο 37 «1. Οι αιτούντες επιτρέπεται να παραμείνουν στη χώρα μέχρι την ολοκλήρωση της διοικητικής διαδικασίας εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας και απαγορεύεται η απομάκρυνσή τους με οποιονδήποτε τρόπο. 2... 3. Το δικαίωμα παραμονής στη χώρα, σύμφωνα με την παράγραφο 1, δεν θεμελιώνει δικαίωμα για χορήγηση άδειας διαμονής». Άρθρο 38 «1.... 2. Όλες οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας εξετάζονται αρχικά ως προς την υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα και, εφόσον δεν πληρούνται οι σχετικές προϋποθέσεις, εξετάζονται ως προς την υπαγωγή σε καθεστώς επικουρικής προστασίας. 3...»... Άρθρο 41 «1. Οι αιτούντες... έχουν τα ακόλουθα δικαιώματα: α ... δ. αα) Εφοδιάζονται ατελώς από την αρμόδια Αρχή Παραλαβής, αμέσως μετά την καταγραφή της αίτησης, σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ. 1 με το δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία, το οποίο φέρει τη φωτογραφία τους. ββ) Το δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία αποτελεί προσωρινό τίτλο, δεν θεμελιώνει δικαίωμα για έκδοση άδειας διαμονής, διασφαλίζει την απόλαυση των δικαιωμάτων των αιτούντων όπου αυτά προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις, εξασφαλίζει τις απαραίτητες αναγκαίες συναλλαγές κατά το χρόνο ισχύος του και τους επιτρέπει την παραμονή στην Ελληνική Επικράτεια. γγ) Στο δελτίο μπορεί να αναφέρεται περιορισμός της κυκλοφορίας των αιτούντων σε τμήμα της Ελληνικής Επικράτειας, μετά από απόφαση του Διευθυντή της Υπηρεσίας Ασύλου. δδ) ...» Τέλος, με τη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 1 του π.δ. 123/2016 (Α' 208/4-11-2016), συνεστήθη Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, στο οποίο μετεφέρθη από το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, μεταξύ άλλων, η αυτοτελής Υπηρεσία Ασύλου (άρθρο 3 παρ. 2), ορίσθηκε δε ως αρμόδιος για θέματα μεταναστευτικής πολιτικής ο Υπουργός Μεταναστευτικής Πολιτικής (άρθρο 3 παρ. 3).

10. Επειδή, κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως του άρθρου

41 παρ. 1 περ. γγ) του ν. 4375/2016, προκειμένου να επιβληθεί περιορισμός της κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία σε τμήμα της ελληνικής επικράτειας, ο οποίος, στη συνέχεια θα αναγράφεται στο ατομικό δελτίο του αιτούντος, προβλέπεται η έκδοση κανονιστικής αποφάσεως του Διευθυντή της Υπηρεσίας Ασύλου. Τούτο δε διότι η εκδιδόμενη κατ' εξουσιοδότηση της διατάξεως αυτής απόφαση εφαρμόζεται επί αορίστου αριθμού προσώπων, ενώ με αυτήν επιβάλλεται, κατά γενικό τρόπο, περιορισμός της κυκλοφορίας των ανωτέρω προσώπων σε ειδικώς οριζόμενη περιοχή της Χώρας. Συνεπώς, η προσβαλλόμενη απόφαση, με την οποία επεβλήθη περιορισμός της κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία, οι οποίοι εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια μετά τις 20 Μαρτίου 2016, στα νησιά Λέσβο, Ρόδο, Σάμο, Κω, Λέρο και Χίο, εκδοθείσα κατ' επίκληση της προαναφερθείσας διατάξεως του άρθρου 41 παρ. 1 περ. γγ) του ν. 4375/2016, έχει κανονιστικό χαρακτήρα.

11. Επειδή, το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζει ότι: «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Με τις συνταγματικές αυτές διατάξεις παρέχεται στον κοινό νομοθέτη το δικαίωμα να μεταβιβάζει την αρμοδιότητα προς θέσπιση κανόνων δικαίου στην εκτελεστική εξουσία. Ειδικότερα, τίθεται ο κανόνας (εδάφιο πρώτο) ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση παρέχεται προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ως αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας, ο οποίος ασκεί τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα με την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων. Η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη, δηλαδή να προσδιορίζει καθ' ύλην το αντικείμενό της, ήτοι να μην είναι γενική και αόριστη, ασχέτως αν είναι ευρεία ή στενή, και να καθορίζει τα όριά της σε

σχέση προς αυτό. Περαιτέρω, με τη διάταξη του δευτέρου εδαφίου της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου του Συντάγματος, επιτρέπεται η εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοικήσεως, προκειμένου να ρυθμισθούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Ως ειδικότερα θέματα νοούνται εκείνα τα οποία αποτελούν μερικότερη περίπτωση του θέματος που αποτελεί το αντικείμενο των ουσιαστικών ρυθμίσεων του εξουσιοδοτικού νόμου, καθώς και της λοιπής σχετικής νομοθεσίας (ΣτΕ 1210/2010 Ολομ., 780, 1722/2014, 2575/2015, 652/2016 Ολομ., 669/2016, 1240/2016, 1749/2016 Ολομ., 2151/2017).

12. Επειδή, με τη μνημονευθείσα στη σκέψη 9 διάταξη του άρθρου 41 παρ. 1 περ. γγ) του ν. 4375/2016, η οποία πρέπει να ερμηνευθεί υπό το φώς: α) της διατάξεως του άρθρου 31 παρ. 2 της Σύμβασής της Γενεύης, η οποία αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς νομικού συστήματος για την προστασία των προσφύγων και η οποία, ως ήδη εξετάθη (βλ. ανωτέρω σκέψη 5), επιτάσσει οι χώρες υποδοχής προσφύγων να εφαρμόζουν επί των κινήσεων αυτών μόνον τα απαραίτητα περιοριστικά μέτρα, β) των παρατεθεισών ανωτέρω στη σκέψη 3 διατάξεων των άρθρων 6, 18 και 52 παρ. 1 του Χάρτη των Θεμελιωδών Ελευθεριών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες επιτάσσουν οι όποιοι περιορισμοί στην ελευθερία να επιβάλλονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος και γ) του παρατεθέντος ανωτέρω στην σκέψη 6 άρθρου 7 παρ. 1 της οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, η οποία ίσχυε κατά την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του ν. 4375/2016, και στην οποία ορίζεται ότι οι αιτούντες άσυλο μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής ή στην περιοχή η οποία τους ορίζεται, παρέχεται εξουσιοδότηση στον Διευθυντή της Υπηρεσίας Ασύλου να

ορίσει τις περιοχές της Χώρας, στις οποίες επιβάλλεται περιορισμός (και όχι στέρηση) της ελεύθερης κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία, ο οποίος εμπίπτει στην έννοια των «απαραίτητων περιοριστικών μέτρων» που δύνανται να επιβληθούν στα ανωτέρω πρόσωπα, μέχρις ότου ρυθμισθεί το καθεστώς βάσει του οποίου ευρίσκονται στο κράτος υποδοχής (άρθρο 31 παρ. 2 της Σύμβασης της Γενεύης). Η εν λόγω εξουσιοδότηση, με την οποία προσδιορίζεται κατά συγκεκριμένο τρόπο το πεδίο ασκήσεως της κανονιστικής αρμοδιότητας του Διευθυντού της Υπηρεσίας Ασύλου είναι ειδική και ορισμένη, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη διάταξη του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος. Περαιτέρω, για το συνταγματικό κύρος της ανωτέρω νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως δεν απαιτείται, εν όψει της φύσεως του θέματος, η ρύθμιση του οποίου προϋποθέτει την εκτίμηση παραγόντων συναπτομένων προς το δημόσιο συμφέρον, οι οποίοι παρίστανται ως αστάθμητοι και μη δυνάμενοι να προβλεφθούν εκ των προτέρων, να αναφέρονται σε αυτήν, ή με παραπομπή σε άλλη διάταξη νόμου, συγκεκριμένα κριτήρια που πρέπει να πληρούνται κατά την κανονιστική ρύθμιση του θέματος αυτού, υπό την προϋπόθεση ότι η εν λόγω ρύθμιση πρέπει να εξυπηρετεί σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας. Εξ άλλου, στη διάταξη του άρθρου 7 παρ. 1 της οδηγίας 2013/33/ΕΕ δεν προβλέπονται κριτήρια τα οποία λαμβάνονται υπ' όψιν για την επιβολή του περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία στην οριζόμενη από το κράτος υποδοχής περιοχή, σε αντίθεση με τη ρύθμιση της παρ. 2 του ίδιου άρθρου, στην οποία προβλέπεται ρητώς ότι το κράτος υποδοχής δύναται να λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με τη διαμονή των αιτούντων διεθνή προστασία σε περίπτωση που υφίστανται λόγοι δημοσίου συμφέροντος ή δημόσιας τάξης ή όταν τούτο παρίσταται αναγκαίο για την ταχεία επεξεργασία και την αποτελεσματική παρακολούθηση της αιτήσεώς τους, ενώ εξ άλλου και η διάταξη του άρθρου 5 του Συντάγματος δεν απαγορεύει την επιβολή

περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των αλλοδαπών, οι οποίοι αιτούνται διεθνή προστασία. Περαιτέρω, το θέμα για τη ρύθμιση του οποίου παρέχεται η ως άνω εξουσιοδότηση, ήτοι ο καθορισμός των συγκεκριμένων περιοχών της Χώρας στις οποίες επιβάλλεται ο περιορισμός της κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία, αποτελεί ειδικότερο θέμα σε σχέση με τη βασική ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νόμο, ήτοι τον θεσπιζόμενο με το άρθρο 41 παρ. 1 περ. γγ) του ν. 4375/2016 περιορισμό της κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία και, συνεπώς η ρύθμιση του θέματος αυτού θεμιτώς, κατά τη διάταξη του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, ανατέθηκε σε άλλο, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανο της Διοικήσεως, όπως εν προκειμένω στη Διευθύντρια της Υπηρεσίας Ασύλου.

13. Επειδή, κατ' ακολουθία των ανωτέρω, η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 41 παρ. 1 περ. γγ) του ν. 4375/2016 είναι σύμφωνη προς τη διάταξη του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, ο δε λόγος ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται το αντίθετο πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

14. Επειδή, οι κανονιστικές πράξεις, όπως η προσβαλλόμενη, δεν χρήζουν αιτιολογίας εκ μέρους της Διοικήσεως, αλλά ελέγχονται μόνον από την άποψη της τηρήσεως των όρων της εξουσιοδοτικής διατάξεως κατ' επίκληση της οποίας εκδίδονται και της τυχόν υπερβάσεως των ορίων της εξουσιοδοτήσεως. Ο έλεγχος αυτός περιλαμβάνει και την έρευνα της δικαιολογίας της εκδόσεώς τους, προκειμένου να κριθεί αν αυτές κείνται εντός του πλαισίου της εξουσιοδοτήσεως βάσει της οποίας εκδίδονται. Για να είναι δε εφικτός ο έλεγχος αυτός, πρέπει να περιλαμβάνονται μεταξύ των στοιχείων του φακέλου και τα εκτιμηθέντα από τη Διοίκηση στοιχεία, που συνηγορούν υπέρ της εκδόσεως της κανονιστικής αποφάσεως, τα οποία είτε αναφέρονται στην εξουσιοδοτική διάταξη, είτε είναι σύμφωνα με το πνεύμα και το σκοπό της (ΣτΕ 2107/2009, 3626/2010, 2020/2012, 1964/2013, 3474/2017).

15. Επειδή, με την προσβαλλόμενη κανονιστική απόφαση

επιβλήθηκε περιορισμός στην ελεύθερη κυκλοφορία των αιτούντων την χορήγηση ασύλου. Ο περιορισμός αυτός δεν απαγορεύεται μεν, όπως εξετάθη ανωτέρω στις σκέψεις 12 και 13, από το Σύνταγμα ή από άλλη διάταξη υπερνομοθετικής τυπικής ισχύος, πρέπει, όμως, να προκύπτουν από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της διοικητικής πράξεως με την οποία επιβλήθηκε, οι λόγοι για τους οποίους επιβλήθηκε το μέτρο, προκειμένου να μπορεί να διαπιστωθεί ότι το μέτρο αυτό ήταν απαραίτητο (άρθρο 31 παρ. 2 της Σύμβασης της Γενεύης). Περαιτέρω, ο επίμαχος περιορισμός στην κυκλοφορία των αιτούντων διεθνή προστασία, έχει ως συνέπεια τον μη επιμερισμό των προσώπων αυτών σε ολόκληρη την Ελληνική Επικράτεια, αλλά, αντιθέτως, την άνιση συγκέντρωσή τους σε ορισμένες μόνο περιφέρειες αυτής και την, εκ του λόγου αυτού, σημαντική επιβάρυνση και υποβάθμισή τους σε σχέση με τις λοιπές. Πράγματι, οι εν λόγω περιφέρειες καλούνται να διαχειρισθούν και να αντιμετωπίσουν, με τις υπάρχουσες υποδομές, εν μέσω της σοβαρής δημοσιονομικής κρίσης που διέρχεται η Χώρα, την είσοδο και παραμονή σε αυτές σημαντικού αριθμού προσώπων που αιτούνται διεθνή προστασία, με συνέπεια να υφίσταται σοβαρός κίνδυνος προκλήσεως κοινωνικών εντάσεων με επιπτώσεις στη δημόσια τάξη και την οικονομική ζωή των εν λόγω περιφερειών, οι οποίες αποτελούν και τουριστικούς προορισμούς. Όμως, στην προκειμένη περίπτωση, ούτε από το κείμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως, ούτε από τα στοιχεία που μνημονεύονται στο προοίμιο αυτής, προκύπτουν οι νόμιμοι λόγοι που υπαγόρευαν την επιβολή του ένδικου περιορισμού, προκειμένου να κριθεί αν η απόφαση αυτή ευρίσκεται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διατάξεως του άρθρου 41 παρ. 1 περ. γγ) του ν. 4375/2016, η οποία, κατά τα γενόμενα δεκτά στη σκέψη 12, ερμηνευόμενη υπό το φως του άρθρου 31 παρ. 2 της Σύμβασης της Γενεύης, επιτρέπει την επιβολή στους αιτούντες διεθνή προστασία μόνο των απαραίτητων περιοριστικών μέτρων. Περαιτέρω, εκ μόνης της αναφοράς στην προσβαλλόμενη απόφαση ότι ο ένδικος

περιορισμός επιβάλλεται στους αιτούντες διεθνή προστασία οι οποίοι εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια μετά τις 20 Μαρτίου 2016, δεν προκύπτει κατά τρόπο ασφαλή και ανεπίδεκτο αμφισβήτησεως, όπως απαιτείται προκειμένου να καταστεί εφικτός ο δικαστικός έλεγχος, ότι έρεισμα της προσβαλλομένης απόφασεως αποτέλεσε η αναφερόμενη στη σκέψη 7 κοινή δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης - Τουρκίας, η οποία, μάλιστα, δεν μνημονεύεται στο προοίμιο, ούτε σε άλλα στοιχεία του φακέλου προγενέστερα της προσβαλλομένης. Περαιτέρω, και υπό την εκδοχή ότι το επίδικο μέτρο ελήφθη για τις ανάγκες της εφαρμογής της ανωτέρω κοινής δηλώσεως, δεν προκύπτει, πάντως, αν η Διοίκηση θεώρησε ότι έχει ευχέρεια επιλογής των κατά την ουσιαστική εκτίμησή της ληπτέων απαραίτητων περιοριστικών μέτρων ή αν, αντιθέτως, υπέβαλε ότι υπέχει υποχρέωση προς επιβολή του ένδικου περιορισμού εν όψει συγκεκριμένης ρήτηρας της προαναφερθείσης κοινής δηλώσεως. Τις κατά τα ανωτέρω ελλείψεις της προσβαλλομένης απόφασεως δεν θεραπεύουν, εξ άλλου, οι εκτιμήσεις της Διοικήσεως, οι οποίες διατυπώνονται το πρώτον με το υπ' αριθ. 4340/26-2-2018 έγγραφο του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής προς το Δικαστήριο, το οποίο υπογράφεται από την Αναπληρώτρια Προϊσταμένη του Νομικού Τμήματος της Υπηρεσίας Ασύλου. Με τα δεδομένα αυτά, εφόσον δηλαδή δεν προκύπτουν οι σοβαροί και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος και μεταναστευτικής πολιτικής, οι οποίοι θα ηδύναντο να δικαιολογήσουν την επιβολή του περιορισμού της κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία που εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια μετά τις 20 Μαρτίου 2016 στα συγκεκριμένα νησιά (Λέσβος, Ρόδος, Σάμος, Κως, Λέρος, Χίος) ως απαραίτητου, δε δύναται να ελεγχθεί από το Δικαστήριο αν η προσβαλλόμενη κανονιστική απόφαση κείται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διατάξεως του άρθρου 41 παρ. 1 περ. γγ) του ν. 4375/2016, καθόσον ελλείπει, εν προκειμένω το δικαιολογητικό έρεισμα της ένδικης ρύθμισης. Συνεπώς, για τον λόγο αυτόν, ο οποίος βασίμως

προβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση, πρέπει αυτή να γίνει δεκτή και να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση. Κατά τη γνώμη, όμως, του Προέδρου του Τμήματος, της Συμβούλου Ο. Παπαδοπούλου και της Παρέδρου Χ. Μπολόφη, η προσβαλλόμενη απόφαση παρίσταται νόμιμη, διότι αφενός μεν ο ένδικος περιορισμός της κυκλοφορίας στα ανωτέρω νησιά επιβάλλεται για περιορισμένο χρονικό διάστημα, ήτοι για το χρονικό διάστημα που απαιτείται για την εξέταση της αιτήσεως των αιτούντων διεθνή προστασία (άρθρο 60 ν. 4375/2016), αφετέρου δε ο εν λόγω περιορισμός επιβάλλεται στους εισερχόμενους στην ελληνική επικράτεια μετά τις 20 Μαρτίου 2016, ημερομηνία κατά την οποία άρχισε η εφαρμογή των περιεχομένων στη δήλωση Ε.Ε.-Τουρκίας, εξ ου συνάγεται ότι το πλησσόμενο μέτρο ελήφθη για τις ανάγκες υλοποίησης των περιληφθέντων στην κοινή αυτή δήλωση. Εξ άλλου, η έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως δικαιολογείται και από τα αναφερόμενα στο υπ' αριθ. 4340/26-2-2018 έγγραφο του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής προς το Συμβούλιο της Επικρατείας, ότι ο επιβαλλόμενος με την προσβαλλόμενη απόφαση περιορισμός των ανωτέρω αιτούντων διεθνή προστασία «γίνεται με γνώμονα την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και αποσκοπεί στην αποτελεσματική και πρόσφορη εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, στη διαχείριση και ορθολογική κατανομή του πληθυσμού των αιτούντων διεθνή προστασία εντός της ελληνικής επικράτειας, καθώς επίσης και στην υλοποίηση της από 18-3-2016 Κοινής Δήλωσης Ε.Ε.-Τουρκίας, δεδομένου ότι οι αιτούντες οι οποίοι έχουν προωθηθεί στην ενδοχώρα και δεν παραμένουν στα νησιά του Αιγαίου δεν γίνονται δεκτοί προς επιστροφή από την Τουρκία, κατά τη μέχρι σήμερα ακολουθούμενη πρακτική».

16. Επειδή, μετά την, κατά τα εκτεθέντα ανωτέρω, ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως για τον προαναφερθέντα βασίμως προβαλλόμενο λόγο, παρέλκει ως αλυσιτελής η εξέταση των λοιπών λόγων ακυρώσεως.

17. Επειδή, στο άρθρο 95 παρ. 1 περ. α' του Συντάγματος ορίζεται ότι στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκει η ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών. Περαιτέρω, με τη διάταξη του άρθρου 22 του ν. 4274/2014 (Α' 147) προστέθηκε παράγραφος 3β στο άρθρο 50 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), η οποία ορίζει τα εξής: «Σε περίπτωση αιτήσεως ακυρώσεως που στρέφεται κατά διοικητικής πράξεως, το δικαστήριο, σταθμίζοντας τις πραγματικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί κατά το χρόνο εφαρμογής της, ιδίως δε υπέρ των καλόπιστων διοικουμένων, καθώς και το δημόσιο συμφέρον, μπορεί να ορίσει ότι τα αποτελέσματα της ακυρώσεως ανατρέχουν σε χρονικό σημείο μεταγενέστερο του χρόνου έναρξης της ισχύος της και σε κάθε περίπτωση προγενέστερο του χρόνου δημοσίευσης της απόφασης». Με την τελευταία αυτή διάταξη εδόθη η δυνατότητα στο Συμβούλιο της Επικρατείας, υπό προϋποθέσεις τις οποίες το ίδιο σταθμίζει, να αποκλίνει, σε εξαιρετικές πάντως περιπτώσεις, από τον κανόνα της αναδρομικής ακυρώσεως και να καθορίσει μεταγενέστερο χρόνο επελεύσεως των συνεπειών της ακυρώσεως (βλ. ΣτΕ 4446/2015 Ολομ., 431/2018 Ολομ.).

18. Επειδή, το Δικαστήριο συνεκτιμώντας: α) τον λόγο για τον οποίο εχώρησε η ακύρωση της προσβαλλομένης κανονιστικής αποφάσεως, β) τον μεγάλο αριθμό των αιτούντων διεθνή προστασία, οι οποίοι ευρίσκονται στα νησιά Λέσβο, Ρόδο, Σάμο, Κω, Λέρο και Χίο και γ) τις δυσχέρειες που θα κληθεί να αντιμετωπίσει η Διοίκηση από την πραγματική κατάσταση που θα προκύψει στα ανωτέρω νησιά από την αναδρομική ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως, κρίνει ότι εν προκειμένω συντρέχουν λόγοι γενικού συμφέροντος που επιβάλλουν, κατ' εφαρμογή της διατάξεως του άρθρου 50 παρ. 3β του π.δ. 18/1989, τα αποτελέσματα της ακυρώσεως να ανατρέξουν σε χρονικό σημείο μεταγενέστερο της ισχύος της ακυρουμένης κανονιστικής αποφάσεως και προγενέστερο της δημοσιεύσεως της παρούσης αποφάσεως, να ορισθεί δε ως τέτοιο χρονικό σημείο η προηγούμενη ημέρα της δημοσιεύσεως της

αποφάσεως αυτής. Κατ' ακολουθίαν τούτων, η αρμόδια Αρχή κωλύεται να επιβάλλει τον ένδικο περιορισμό της κυκλοφορίας, επί της βάσει της ακυρουμένης κανονιστικής αποφάσεως, διά της σχετικής εγγραφής επί των δελτίων των αιτούντων διεθνή προστασία τα οποία εκδίδονται εφεξής, δηλαδή, σε χρόνο μεταγενέστερο της προαναφερθείσης ημερομηνίας.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Δέχεται την αίτηση.

Ακυρώνει την υπ' αριθ. οικ. 10464/31-5-2017 απόφαση της Διευθύντριας της Υπηρεσίας Ασύλου (Β' 1977/7-6-2017).

Ορίζει ότι τα αποτελέσματα της ακυρώσεως αρχίζουν από την προηγούμενη ημέρα της δημοσιεύσεως της παρούσης αποφάσεως.

Διατάσσει την απόδοση του παραβόλου και

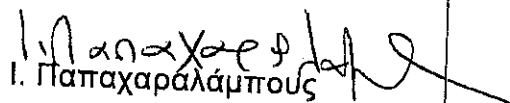
Επιβάλλει στο Ελληνικό Δημόσιο τη δικαστική δαπάνη του αιτούντος σωματείου, η οποία ανέρχεται στο ποσό των εννιακοσίων είκοσι (920) ευρώ.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 8 και στις 29 Μαρτίου 2018 και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 17ης Απριλίου του ίδιου έτους.

Ο Πρόεδρος του Δ' Τμήματος


Χρ. Ράμμος

Η Γραμματέας


Ι. Παπαχαράλαμπος

Θαυροδότη
