

Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες - Γραφείο Ελλάδας

Συμβολή στο διάλογο για το μεταναστευτικό και το άσυλο

Με σκοπό τη συμβολή της στο δημόσιο διάλογο, η Υπατη Αρμοστεία προσεγγίζει τα ζητήματα του ασύλου και της προστασίας των προσφύγων (που αποτελούν αντικείμενο της εντολής της) σε συνδυασμό με το γενικότερο μεταναστευτικό ζήτημα στην Ελλάδα.

Στο πλαίσιο των «μικτών μεταναστευτικών ροών», οι έννοιες του πρόσφυγα και του μετανάστη δεν είναι πάντοτε διακριτές, όμως κάθε κατηγορία απαιτεί διαφορετική αντιμετώπιση. Η ουσιαστική βελτίωση και εξυγίανση του συστήματος ασύλου, δεν λύνει βέβαια από μόνη της τα προβλήματα που δημιουργεί η μαζική παράτυπη μετανάστευση, μπορεί όμως να έχει σημαντικά οφέλη για τη χώρα. Ποιά πρέπει να είναι τα βασικά χαρακτηριστικά ενός δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος ασύλου και πού βρισκόμαστε σήμερα;

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα, είναι αυτό του εγκλωβισμού χιλιάδων μεταναστών χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα, αλλά και αιτούντων άσυλο, στην Ελλάδα. Πώς μπορεί να αντιμετωπιστεί μέσα στο υπάρχον νομικό πλαίσιο, και ποιές αλλαγές (νομοθετικές, διοικητικές ή σε επίπεδο στρατηγικής) μπορούν να δρομολογηθούν; Αποτελούν λύση οι εξαγγελίες ή προτάσεις για μαζικές απελάσεις, ταξιδιωτικά έγγραφα, σφράγισμα των συνόρων ή δημιουργία 30 νέων χώρων κράτησης;

Εάν κανένα μέτρο από μόνο του δεν αρκεί για να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την υπάρχουσα κατάσταση, ποιά δέσμη μέτρων θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση ενός σοβαρού διαλόγου για τη διαμόρφωση μιας εθνικής στρατηγικής για το μεταναστευτικό και το άσυλο;

Οι 20 ερωτήσεις-απαντήσεις που ακολουθούν, επικεντρώνονται καταρχήν σε μια σειρά θέματα που αφορούν το άσυλο και τη διεθνή προστασία των προσφύγων, που αποτελούν και τον πυρήνα της εντολής της Υ.Α. Στη συνέχεια, επεκτείνονται και σε ορισμένες πτυχές του γενικότερου μεταναστευτικού ζητήματος που έχουν επανειλημμένα απασχολήσει το δημόσιο διάλογο, σε μια προσπάθεια εμπλουτισμού του με σκέψεις, διαπιστώσεις και προτάσεις.

- **Πρόσφυγες και Μετανάστες: Έχει νόημα σήμερα η διάκριση;**

Πρόσφυγες είναι τα άτομα που αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους ή συνήθους διαμονής τους (στην περίπτωση των ανιθαγενών), εξαιτίας δικαιολογημένου φόβου δίωξης, για λόγους που σχετίζονται με τις πολιτικές τους πεποιθήσεις, την εθνική ή φυλετική τους προέλευση, τη θρησκεία τους, ή με το ότι ανήκουν σε μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα. Για τους παραπάνω λόγους, δικαιούνται άσυλο και διεθνή προστασία στη χώρα όπου καταφεύγουν. Στην ευρύτερη έννοια των

δικαιούχων διεθνούς προστασίας, συμπεριλαμβάνονται και τα άτομα τα οποία, χωρίς τον παραπάνω φόβο δίωξης, κινδυνεύουν να υποστούν σοβαρή βλάβη, λόγω ένοπλων συρράξεων ή γενικευμένης βίας. Χαρακτηριστικό και των δυο περιπτώσεων είναι ότι οι πρόσφυγες δεν μπορούν να απολαύσουν προστασίας στη χώρα καταγωγής ή συνθήκους διαμονής τους.

Μετανάστες είναι τα άτομα που εγκαταλείπουν τη χώρα καταγωγής τους προσβλέποντας σε καλύτερες συνθήκες εργασίας και γενικά διαβίωσης, στις χώρες τελικού προορισμού τους. Αν και ολοένα περισσότερο σήμερα οι λόγοι του ξεριζωμού είναι αναγκαστικοί, παρά αποτέλεσμα «ελεύθερης επιλογής» (ιδιαίτερα σε περιπτώσεις φυσικών ή περιβαλλοντικών καταστροφών ή απόλυτης φτώχειας), οι μετανάστες έχουν καταρχήν τη δυνατότητα να επιστρέψουν στην πατρίδα τους όποτε το θελήσουν, σε αντίθεση με τους πρόσφυγες.

Η διάκριση των δύο κατηγοριών εξακολουθεί να έχει νόημα και μεγάλη σημασία, δεδομένου ότι οι πρόσφυγες, ελλείψει εθνικής προστασίας, προστατεύονται από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και άλλα διεθνή και ευρωπαϊκά κείμενα. Το δικαίωμά τους να ζητήσουν **άσυλο** αποτελεί βασική αρχή της Οικουμενικής Διακήρυξης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Επομένως, η χορήγηση ασύλου δεν αποτελεί πράξη «φιλανθρωπίας» ούτε εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της Ελλάδας, αλλά υποχρέωσή της με βάση τις διεθνείς συνθήκες, την ευρωπαϊκή και την ελληνική νομοθεσία.

- **Κατά την είσοδό τους στη ελληνική επικράτεια, είναι δυνατή η διάκριση των προσφύγων από τους μετανάστες;**

Κατά την άφιξή τους στο ελληνικό έδαφος, η διάκριση των δυο κατηγοριών δεν είναι άμεσα δυνατή. Τόσο οι πρόσφυγες, όσο και οι μετανάστες χρησιμοποιούν σήμερα τους ίδιους δρόμους διέλευσης και εισόδου, και συχνά καταφεύγουν στα ίδια «κυκλώματα» διακινητών προκειμένου να αποφύγουν τους αυξημένους ελέγχους στα σύνορα και να φτάσουν στη χώρα προορισμού τους (που, για τους περισσότερους, δεν είναι η Ελλάδα). Γι' αυτό γίνεται λόγος για «**μικτές μεταναστευτικές ροές**». Στη συντριπτική τους πλειοψηφία, στερούνται νομιμοποιητικών εγγράφων (π.χ. διαβατήριο, βίζα ή άλλα έγγραφα), γεγονός που κάνει ακόμα πιο δύσκολη την εξακρίβωση της ταυτότητάς τους, της χώρας καταγωγής ή της ανάγκης τους για διεθνή προστασία, όταν περνούν τα σύνορα. Μόνο εάν ζητήσουν άσυλο και ενταχθούν στη σχετική διαδικασία, και εφόσον το σύστημα ασύλου είναι δίκαιο και αποτελεσματικό, θα είναι δυνατό στο τέλος της διαδικασίας να εξακριβωθεί ποιοί είναι πραγματικά πρόσφυγες και ποιοί όχι.

- **Τι σημαίνει «δίκαιο και αποτελεσματικό» σύστημα ασύλου;**

Δίκαιο και αποτελεσματικό σύστημα ασύλου σημαίνει, να υπάρχουν όλες εκείνες οι προϋποθέσεις, διαδικασίες και εγγυήσεις, ώστε, μετά από εξέταση των αιτημάτων τους, όλοι όσοι δικαιούνται διεθνούς προστασίας να αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες ή

δικαιούχοι επικουρικής προστασίας και να τους χορηγείται το αντίστοιχο καθεστώς σε σύντομο χρονικό διάστημα. Απαραίτητες προϋποθέσεις είναι η δυνατότητα απρόσκοπτης πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου, που απαιτεί άμεση παραλαβή και καταγραφή των αιτημάτων τους από τις αρμόδιες αρχές, η εξασφάλιση επαρκούς διερμηνείας και νομικής συνδρομής, η διενέργεια ουσιαστικών συνεντεύξεων, η συνεκτίμηση νομικών και πραγματικών δεδομένων (περιλαμβανομένης και της ανάλυσης πληροφοριών σχετικά με τη χώρα καταγωγής) και η έκδοση αποφάσεων πλήρως αιτιολογημένων.

- **Ποιά είναι η κατάσταση του ασύλου στην Ελλάδα;**

Η κατάσταση εδώ και χρόνια ήταν, και σε πολλά θέματα εξακολουθεί να είναι, εξαιρετικά προβληματική.

Καταρχήν, το δικαίωμα στην απρόσκοπτη **πρόσβαση στη διαδικασία** ασύλου δεν είναι ακόμη εξασφαλισμένο για τους αιτούντες άσυλο, ιδιαίτερα στα σημεία εισόδου (όπου υπάρχει έλλειψη διερμηνέων, ενημέρωσης και νομικής συνδρομής, καθώς επίσης και πρακτικές που αποθαρρύνουν τους νεο-εισερχομένους να καταθέσουν αιτήματα ασύλου στα σύνορα, όπως η παρατεταμένη κράτηση σε σχέση με αυτούς που δεν υποβάλλουν αιτήματα). Ανάλογα προβλήματα παρατηρούνται και σε άλλες Αστυνομικές Δ/νσεις της χώρας, όπου προστρέχουν αιτούντες άσυλο για να καταγράψουν το αίτημά τους, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τη Δ/νση Αλλοδαπών Αττικής (Πέτρου Ράλλη). Στην τελευταία, οι δυνατότητες πρόσβασης για καταγραφή του αιτήματος και λήψη ημερομηνίας συνέντευξης σε πρώτο βαθμό, είναι σήμερα εξαιρετικά περιορισμένες: μόλις 20-30 άτομα, μια φορά την εβδομάδα, γίνονται δεκτά, από τα εκατοντάδες που συνωστίζονται στην ουρά από την προηγούμενη ημέρα, με συνεπακόλουθες εντάσεις και, σε ορισμένες περιπτώσεις, σοβαρά επεισόδια. Ο κίνδυνος είναι προφανής: χωρίς δυνατότητα πρόσβασης, οι αιτούντες άσυλο κινδυνεύουν να συλληφθούν ως «χωρίς χαρτιά» και να επαναπροωθηθούν στις χώρες καταγωγής ή διαμονής τους, όπου ενδεχομένως κινδυνεύει η ζωή τους.

Κατά δεύτερο, η όλη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων ασύλου είχε σαν κύρια χαρακτηριστικά, για χρόνια, την έλλειψη **διαδικαστικών και ουσιαστικών εγγυήσεων** αναφορικά με τη διερμηνεία, την ποιότητα των συνεντεύξεων, την ποιότητα των αποφάσεων κλπ. Επίσης, μέχρι πρόσφατα, τα ποσοστά αναγνώρισης καθεστώτος διεθνούς προστασίας ήταν εξαιρετικά χαμηλά (σχεδόν μηδενικά σε πρώτο βαθμό), παρότι πολλοί αιτούντες άσυλο προέρχονταν από χώρες όπου παρατηρούνται σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή που μαστίζονται από ένοπλες συρράξεις. Σε πρώτο βαθμό, υπεύθυνη για την εξέταση των αιτημάτων παραμένει η Αστυνομία, μέχρις ότου αναλάβει η νέα Υπηρεσία Ασύλου. Ο δεύτερος βαθμός (οριστικής λήψης απόφασης, σε περίπτωση προσφυγής), έχει περάσει από αλληπάλληλες «περιπέτειες», μέχρις ότου καταλήξει στις σημερινές Επιτροπές Προσφυγών, που αποτελούν αναμφισβήτητη πρόοδο. Σοβαρό πρόβλημα αποτελεί επίσης η καθυστέρηση στην εξέταση των αιτημάτων και λήψη οριστικής απόφασης, με αποτέλεσμα χιλιάδες άτομα να βιώνουν καθεστώς αβεβαιότητας εδώ και χρόνια. Σημειωτέον ότι στα τέλη του 2010 είχαν συσσωρευτεί 47.000 αιτήματα που εκκρεμούσαν στο δεύτερο βαθμό για πολλά

χρόνια. Παρότι η εξέταση των εκκρεμών αυτών προσφυγών ξεκίνησε τους πρώτους μήνες του 2011, μεγάλος αριθμός υποθέσεων αναμένουν ακόμα τη διεκπεραίωσή τους.

Η προβληματική λειτουργία του συστήματος είχε (και έχει ακόμα) ως συνέπεια, πολλοί **πρόσφυγες να μην καταφέρνουν ή να μη θέλουν να ζητήσουν άσυλο** στην Ελλάδα (μη εμπιστευόμενοι τη σχετική διαδικασία και προσβλέποντας να φθάσουν σε άλλη χώρα της Ε.Ε. όπου υπάρχουν εγγυήσεις πως θα τους χορηγηθεί καθεστώς προστασίας εφόσον το δικαιούνται), ενώ αντίθετα **αμιγώς οικονομικοί μετανάστες να προστρέχουν στη διαδικασία** ως μόνο τρόπο για να νομιμοποιήσουν προσωρινά τη διαμονή τους στη χώρα (μέχρις ότου το αίτημά τους απορριφθεί, κάτι που μπορεί να διαρκέσει ακόμη και χρόνια). Ενδεικτικά, οι αιτήσεις ασύλου το 2011 ήταν 9.311. Από αυτές, το 24,80% υποβλήθηκαν από Πακιστανούς, το 12,04% από Γεωργιανούς, το 6,84% από Αφγανούς, το 6,61% από Μπαγκλαντεσιανούς, το 4,36% από Κινέζους και ακολουθούν υπήκοοι άλλων χωρών.

- **Γιατί η νέα Υπηρεσία Ασύλου είναι ένα στοιχείο που πρέπει να κερδηθεί;**

Η νέα Υπηρεσία Ασύλου καθιερώθηκε με το νόμο 3907/2011. Πρόκειται για μια **αυτόνομη, πολιτική υπηρεσία** στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, η λειτουργία της οποίας θα αποσυνδέσει πλήρως την εξέταση αιτημάτων διεθνούς προστασίας από την Αστυνομία. Αποτελεί προϊόν μακροχρόνιας δράσης και άσκησης πίεσης, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, και τυγχάνει της υποστήριξης της Ε.Ε., στο πλαίσιο του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, που κατέθεσε η Ελληνική Κυβέρνηση το καλοκαίρι του 2010 και το οποίο αποτελεί πλέον δέσμευση της χώρας.

Με την άμεση παραλαβή των αιτημάτων ασύλου, την ταχεία εξέτασή τους από τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου (ο νόμος προβλέπει την ίδρυσή τους σε 13 σημεία της χώρας) με τη συνδρομή καταρτισμένου προσωπικού και επαρκούς διερμηνείας, και την οριστική τους κρίση με αποφάσεις δίκαιες και πλήρως αιτιολογημένες, θα κλείσει μια χρόνια πληγή που όχι μόνο έχει αποβεί σε βάρος των προσφύγων, αλλά και έχει εκθέσει την Ελλάδα διεθνώς.

Προϋπόθεση για την επιτυχή και αποτελεσματική λειτουργία της Υπηρεσίας Ασύλου, αποτελεί η **στελέχωσή της** με επαρκές και κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό, κάτι που σήμερα αντιμετωπίζει **τεράστιες δυσκολίες**, λόγω «παγώματος» και περιορισμού των προσλήψεων στο Δημόσιο, κατ' εφαρμογή των διοικητικών αλλαγών που υιοθετήθηκαν στη βάση του Μνημονίου. Κυρίως λόγω ανεπάρκειας σε ανθρώπινο δυναμικό, παρατάθηκε για έξι μήνες η έναρξη λειτουργίας της, που αρχικά είχε προβλεφθεί για τα τέλη Ιανουαρίου 2012. Η στήριξη της νέας Υπηρεσίας Ασύλου από όλες τις πολιτικές και κοινωνικές δυνάμεις της χώρας είναι επιτακτική ανάγκη, προκειμένου να κερδηθεί στην πράξη το στοιχείο της οριστικής απαγκίστρωσης από το προβληματικό και αναποτελεσματικό καθεστώς του παρελθόντος.

- **Τι ισχύει μέχρις ότου λειτουργήσει η νέα Υπηρεσία Ασύλου;**

Σήμερα ισχύει ακόμα το **μεταβατικό καθεστώς**, που καθιερώθηκε με το Π.Δ. 114/2010. Ο πρώτος βαθμός παραμένει στην αρμοδιότητα της Αστυνομίας, ενώ ο δεύτερος έχει υπαχθεί στις ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών, όπου μετέχει και η Ύπατη Αρμοστεία με δικαίωμα ψήφου. Η πρόοδος που έχει σημειωθεί τον τελευταίο χρόνο, αφορά την ποιότητα της διαδικασίας (συνεντεύξεις, διερμηνεία, αιτιολόγηση αποφάσεων), κυρίως στο δεύτερο βαθμό. Επίσης τα ποσοστά αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα, καθώς και αυτά της επικουρικής προστασίας ή του ανθρωπιστικού καθεστώτος, ανήλθαν σημαντικά, ιδίως στο δεύτερο βαθμό, γεγονός ενδεικτικό της γενικότερης πρόοδου, λαμβανομένων υπόψη των χωρών καταγωγής των αιτούντων άσυλο.

Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, το 2011 τα **ποσοστά αναγνώρισης** σε πρώτο βαθμό ανήλθαν συνολικά (για τα τρία καθεστώτα) σε 1,65% - 2,05% (ανάλογα με το εάν συνυπολογίζονται οι ανανεώσεις καθεστώτων ή όχι), επί 8.685 αιτημάτων που εξετάστηκαν. Σε δεύτερο βαθμό (όπου εξετάστηκαν κυρίως προσφυγές που εκκρεμούσαν εδώ και πολλά χρόνια), το προσφυγικό καθεστώς ανήλθε στο 15,6%, ενώ το συνολικό ποσοστό (για τα τρία καθεστώτα) στο 28,2% - 40,62% (ανάλογα με το εάν συνυπολογίζονται οι ανανεώσεις καθεστώτων ή όχι) επί 1.007 αιτημάτων που εξετάστηκαν.

Πέρα από το κρίσιμο ζήτημα της έναρξης λειτουργίας της νέας Υπηρεσίας Ασύλου, πρέπει επίσης να αντιμετωπισθούν άμεσα και κατά προτεραιότητα τα προβλήματα πρόσβασης στη διαδικασία, που αναφέρθηκαν παραπάνω, καθώς και η αποτελεσματικότερη εκκαθάριση των εκκρεμών προσφυγών από τις υπάρχουσες Επιτροπές.

- **Τι οφέλη θα έχει η Ελλάδα από ένα δίκαιο και αποτελεσματικό σύστημα ασύλου;**

Η ριζική αναμόρφωση του συστήματος ασύλου, δεν συνεπάγεται μόνο δίκαιη και σύμφωνη με τον νόμο μεταχείριση των προσφύγων. Έχει σημαντικά οφέλη και για τη χώρα, αφού θα ενισχύσει τη **διαπραγματευτική της ικανότητα σε επίπεδο Ε.Ε.**, ώστε να μπορεί να διεκδικήσει με καλύτερους όρους αλλαγές της ευρωπαϊκής πολιτικής όπως: α) αναθεώρηση του Κανονισμού Δουβλίνου, που προβλέπει εξέταση των αιτημάτων ασύλου από τη χώρα πρώτης εισόδου και, επομένως, επιστροφή του αιτούντος άσυλο σε αυτήν, εάν έχει καταφύγει σε άλλη χώρα της Ε.Ε. β) έμπρακτη αλληλεγγύη προς κράτη που υφίστανται σοβαρές πιέσεις μικτών μεταναστευτικών ροών ή καλούνται να επληφθούν ιδιαίτερα υψηλού αριθμού αιτημάτων ασύλου, γ) ανακατανομή στο εσωτερικό της Ε.Ε. αναγνωρισμένων προσφύγων και, ενδεχομένως, αιτούντων άσυλο ή άλλες πρωτοβουλίες στην κατεύθυνση του καταμερισμού ευθυνών. Μόνο εάν η Ελλάδα επιδείξει σημαντική βελτίωση στην τήρηση των διεθνών της υποχρεώσεων (όπως είναι η προστασία των προσφύγων), θα μπορέσει να διαπραγματευτεί από καλύτερη θέση τέτοιες αλλαγές σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η εξυγίανση του συστήματος ασύλου σημαίνει επίσης έξοδο από την αβεβαιότητα χιλιάδων ατόμων, των οποίων τα αιτήματα εκκρεμούν εδώ και χρόνια. Με τη χορήγηση διεθνούς προστασίας σε όσους από τα άτομα αυτά τη δικαιούνται και, συνεπώς, καθεστώτος νομιμότητας, δημιουργούνται καλύτερες **προϋποθέσεις για την ένταξή τους** στην ελληνική κοινωνία, γεγονός που συμβάλλει στην έξοδό τους από την αφάνεια, τον αποκλεισμό και την περιθωριοποίηση, με ευεργετικές συνέπειες σε θέματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας.

Εξυγίανση σημαίνει παράλληλα πως οι αμιγώς οικονομικοί μετανάστες δεν θα καταφεύγουν στο σύστημα ασύλου για να νομιμοποιήσουν προσωρινά την παραμονή τους στη χώρα, εφόσον τα αιτήματά τους θα απορρίπτονται σε σύντομο χρονικό διάστημα. Αυτό βέβαια, για όσους επιθυμούν να νομιμοποιηθούν (έστω και προσωρινά), συνεπάγεται **μετατόπιση του βάρους** από τη διαδικασία ασύλου στις διαδικασίες άδειας παραμονής όπως καθορίζονται από τη μεταναστευτική νομοθεσία, που με τη σειρά τους θα πρέπει να γίνουν περισσότερο ελαστικές για μετανάστες που έχουν αναπτύξει ισχυρούς βιοτικούς δεσμούς με τη χώρα.

- **Ποιοί είναι οι λόγοι όξυνσης του μεταναστευτικού ζητήματος τα τελευταία χρόνια;**

Είναι γνωστό ότι η Ελλάδα αποτελεί σήμερα βασική **πύλη εισόδου** στην Ευρωπαϊκή Ένωση για χιλιάδες μετανάστες και πρόσφυγες, που εισέρχονται στη χώρα χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα στο πλαίσιο των μικτών μεταναστευτικών ροών. Εκτιμάται ότι, στην πλειοψηφία τους, ως τελικό επιθυμητό προορισμό έχουν άλλες ευρωπαϊκές χώρες, με καλύτερες προοπτικές εργασίας και διαβίωσης ή με καλύτερο σύστημα παροχής ασύλου. Δεδομένης της έλλειψης δυνατότητας νόμιμης εξόδου από τη χώρα, ένας σημαντικός αριθμός τους εγκλωβίζεται εντός της ελληνικής επικράτειας, όπου και παραμένει χωρίς καθεστώς νομιμότητας. Το γεγονός αυτό του **εγκλωβισμού**, σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση που διέρχεται σήμερα η Ελλάδα, αυξάνει τα φαινόμενα περιθωριοποίησης και εξαθλίωσης μεγάλης μάζας αλλοδαπών, δημιουργεί **κοινωνικές εντάσεις** και ένα αυξανόμενο κλίμα δυσαρέσκειας απέναντι γενικά στους ξένους, ενώ δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για ανάπτυξη ακραίων ρατσιστικών συμπεριφορών και εκδήλωση πράξεων βίας από εξτρεμιστικές ομάδες. Τα υπαρκτά προβλήματα υποβάθμισης περιοχών με μεγάλη συγκέντρωση αλλοδαπών «χωρίς χαρτιά», άνεργων, άστεγων και άπορων, σε συνδυασμό με τις περιορισμένες προοπτικές ένταξής τους στην ελληνική κοινωνία (τόσο νομοθετικά, όσο και πρακτικά), οξύνουν ακόμη περισσότερο το πρόβλημα και δημιουργούν πρόσφορο έδαφος για δράση «κυκλωμάτων» εκμετάλλευσης, εμπορίας ανθρώπων και εγληματικότητας.

- **Ποιός είναι ο αριθμός όσων εισέρχονται παράτυπα στη χώρα;**

Οι «μικτές μεταναστευτικές ροές» έχουν σημειώσει **κατακόρυφη αύξηση** τα τελευταία χρόνια, ιδιαίτερα από το 2006 και μετά. Με βάση επίσημα στοιχεία των ελληνικών αρχών (Αστυνομίας και Λιμενικού), οι συλληφθέντες για παράτυπη είσοδο και διαμονή στην Ελλάδα κατά το 2011 ανήλθαν σε 99.368 (132.524 το 2010, 126.145 το 2009, 146.337

το 2008, 112.364 το 2007, 95.239 το 2006, ενώ το 2005 ήταν 66.351). Οι αριθμοί αυτοί δεν μπορούν να αποδώσουν με ακρίβεια τον αριθμό των εισελθόντων παράτυπα κάθε χρόνο, καθόσον (α) συμπεριλαμβάνουν συλλήψεις που έγιναν και στο εσωτερικό της χώρας και επομένως αφορούν και άτομα που είχαν εισέλθει τα προηγούμενα χρόνια και (β) δεν συμπεριλαμβάνουν όσους εισήλθαν χωρίς να εντοπισθούν και να συλληφθούν από τις αρχές. Σύμφωνα πάντως με στοιχεία του FRONTEX, το 90% των συλλήψεων στην Ε.Ε. κατά το 2010 λόγω έλλειψης νομιμοποιητικών εγγράφων, έλαβε χώρα στην Ελλάδα.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα **Ελληνο-Τουρκικά σύνορα** (θαλάσσια και χερσαία), καθόσον αποτελούν σήμερα την κύρια πύλη εισόδου, έχοντας υποσκελίσει τα Ελληνο-Αλβανικά. Αποτελούν εξάλλου το κύριο πέρασμα όχι μόνο για τους μετανάστες, αλλά και για τους πρόσφυγες που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας. Το 2011 συνελλήφθησαν σε αυτά 56.000 άτομα και το 2010, 53.000. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι, ενώ την τριετία 2007-2009 το βάρος των αφίξεων έπεφτε στα θαλάσσια Ελληνο-Τουρκικά σύνορα (νησιά του Β.Α. Αιγαίου), από το 2010 παρατηρείται μια δραματική μεταστροφή προς στα χερσαία σύνορα (περιοχή του Έβρου): 47.000 άτομα συνελλήφθησαν στον Έβρο το 2010 και 55.000 το 2011, ενώ σύμφωνα με επίσημα στοιχεία του πρώτου τετραμήνου του 2012, η αύξηση συλλήψεων στον Έβρο συνεχιζόταν (+30,75% σε σχέση με το πρώτο τετράμηνο του 2011, τη στιγμή που για το ίδιο διάστημα παρουσιαζόταν αύξηση της τάξης του 21,91% σε όλη τη χώρα). Η εξέλιξη αυτή, σε συνδυασμό με την έλλειψη κατάλληλων δομών υποδοχής, έχει δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα στην περιοχή του Έβρου, όπου η Ύπατη Αρμοστεία έχει χαρακτηρίσει την επικρατούσα κατάσταση ως «ανθρωπιστική κρίση».

- **Ποιός ο συνολικός αριθμός των «χωρίς χαρτιά» σήμερα στην Ελλάδα; Είναι δυνατή και σε τι θα βοηθούσε η καταγραφή τους;**

Ο συνολικός αριθμός όσων βρίσκονται χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα σήμερα στην Ελλάδα και που συλλήβδην αποκαλούνται «**λαθρομετανάστες**», δεν είναι δυνατό να υπολογιστεί. Κάτι τέτοιο θα απαιτούσε μια σοβαρή και συντονισμένη προσπάθεια καταγραφής και ταυτοποίησης. Αυτό που πρέπει να τονιστεί είναι ότι δεν αποτελούν μια ενιαία κατηγορία. Μέσα στο σύνολο των όσων έχουν εισέλθει και διαμένουν **παράτυπα** στη χώρα, υπάρχουν τελείως ξεχωριστές και διακριτές ομάδες προσώπων, που κάθε μια έχει διαφορετικά χαρακτηριστικά, διαφορετικές ανάγκες, διαφορετικά δικαιώματα και, συνεπώς, δημιουργούνται διαφορετικές προοπτικές ή υποχρεώσεις για την Ελλάδα αναφορικά με τη μεταχείρισή τους. Ανάμεσα στους «χωρίς χαρτιά» υπάρχουν εξάλλου και αιτούντες άσυλο που δεν μπόρεσαν να υποβάλουν το σχετικό τους αίτημα (χαρακτηριστικό το παράδειγμα της περιορισμένης πρόσβασης στην Πέτρου Ράλλη), πρόσφυγες που δεν ζήτησαν άσυλο (μη εμπιστευόμενοι το προβληματικό σύστημα), ευάλωτες ομάδες όπως θύματα βασανιστηρίων, θύματα εμπορίας ανθρώπων ή ασυνόδευτα παιδιά, ή και μετανάστες που απώλεσαν τη νομιμότητα από διοικητικές ή γραφειοκρατικές αγκυλώσεις της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής.

Η ανομοιογένεια του στερούμενου νομιμοποιητικών εγγράφων μεταναστευτικού πληθυσμού, επιβάλλει την αναγκαιότητα **καταγραφής και ταυτοποίησής του**, γεγονός που απαιτεί μια συντονισμένη και συστηματική προσπάθεια, που δεν μπορεί να εξαντλείται σε εφαρμογή κατασταλτικών μέτρων. Η καταγραφή αυτή αποτελεί το πρώτο βήμα, προκειμένου να εντοπιστούν τα άτομα που ανήκουν σε ξεχωριστές ομάδες και, στη συνέχεια, να αντιμετωπιστούν με διαφορετικές πολιτικές, με βάση τα χαρακτηριστικά της κάθε ομάδας (π.χ. διαφορετική προσέγγιση και μέτρα ανάλογα με το αν πρόκειται για μετανάστες που εξέπεσαν της νομιμότητας ή αδυνατούν να ρυθμίσουν τα της διαμονής τους λόγω ανελαστικών διοικητικών ρυθμίσεων και της ελληνικής γραφειοκρατίας, που έχουν ή αντίθετα δεν έχουν εργασιακούς ή άλλους βιοτικούς δεσμούς με τη χώρα, που έχουν ή όχι ορατές πιθανότητες κοινωνικής ένταξης, που μπορούν να απελαθούν ή των οποίων η απέλαση είναι προσωρινά ανέφικτη, που εμπλέκονται σε κυκλώματα εγκληματικότητας ή είναι θύματα των κυκλωμάτων κλπ.) Εξάλλου, μόνο τότε θα ήταν δυνατό να συνεκτιμηθούν μια σειρά παράγοντες, κριτήρια και προϋποθέσεις για την ενδεχόμενη εγκαθίδρυση ενός μηχανισμού προσωρινής τακτοποίησης και διαμονής, που θα επέτρεπε έξοδο από την αφάνεια και δημιουργία προοπτικών κοινωνικής ένταξης, ως συστατικό **βελτίωσης του κλίματος ασφάλειας** στις υποβαθμισμένες περιοχές της Αθήνας (με δεδομένο πως οι συνθήκες εξαθλίωσης, αποκλεισμού και περιθωριοποίησης αποτελούν τον καλύτερο σύμμαχο της παραβατικότητας). Για την αντιμετώπιση, βέβαια, των υπαρκτών και σύνθετων προβλημάτων ασφάλειας και δημόσιας τάξης, χρειάζονται παράλληλα μέτρα πάταξης των κυκλωμάτων εγκληματικότητας, σε συνδυασμό με παρεμβάσεις κοινωνικής πολιτικής για την αναβάθμιση των βεβαρημένων περιοχών και ανακούφιση των κατοίκων τους.

- Τα «κέντρα κλειστής φιλοξενίας» που εξαγγέλθηκαν πρόσφατα, αποτελούν λύση στο πρόβλημα;

Η απάντηση εξαρτάται από το ποιο σκοπό εξυπηρετεί πρωτίστως η δημιουργία αυτών των κέντρων. Οι σχετικές εξαγγελίες επικεντρώθηκαν στην πάταξη της **εγκληματικότητας** και την ανακούφιση του κέντρου της Αθήνας, μέσω μαζικών συλλήψεων και μεταγωγών υπηκόων τρίτων χωρών χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα σε **30 νέα κέντρα κράτησης** (και όχι «φιλοξενίας», όπως κατ' ευφημισμό, αποκαλούνται). Όμως η μεταφορά, εκτός κοινής θέας, μικρού (σε σχέση με το σύνολο) αριθμού μεταναστών που διαμένουν παράτυπα στη χώρα, είναι αμφίβολο εάν απαντά αποτελεσματικά και σε βάθος χρόνου στα ζητήματα παραβατικότητας (που δεν αφορούν βέβαια αποκλειστικά αλλοδαπούς, εκ του λόγου ότι δεν έχουν νομιμοποιητικά έγγραφα), χωρίς παράλληλα μέτρα αντιμετώπισης του κοινωνικού αποκλεισμού και μιας σειράς άλλων προβλημάτων που συμβάλλουν στην έξαρση της παραβατικότητας.

Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι, η διοικητική κράτηση αλλοδαπών επιτρέπεται μόνο για τους λόγους που προβλέπει ο νόμος (π.χ. κίνδυνος διαφυγής, λόγοι εθνικής ασφάλειας κα.), εφόσον δεν μπορούν να εφαρμοστούν άλλα λιγότερο επαχθή μέτρα (π.χ. τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, υποχρέωση παραμονής σε

ορισμένο μέρος κα.) και για συγκεκριμένη χρονική περίοδο, γεγονός που επιβάλλει ατομική εξέταση της κάθε περίπτωσης. Η διοικητική κράτηση με στόχο την **απομάκρυνση από τη χώρα**, εξαιτίας έλλειψης νομιμοποιητικών εγγράφων (6 μήνες με δυνατότητα 12μηνιαίας παράτασης), επιτρέπεται μόνο στις περιπτώσεις όπου η απομάκρυνση μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσα στη χρονική αυτή περίοδο. Γι' αυτό η κράτηση, εάν δεν συνοδεύεται από ένα αποτελεσματικό μηχανισμό επιστροφών στις χώρες καταγωγής, είναι αμφίβολης νομιμότητας και αποτελεί ένα ατελέσφορο μέτρο.

Για την Ύπατη Αρμοστεία, τα μέτρα αυτά γεννούν επίσης σοβαρά ερωτηματικά ως προς τα **κριτήρια**, τις συνθήκες και τους όρους υπό τους οποίους θα πραγματοποιηθούν οι αστυνομικές επιχειρήσεις μαζικών συλλήψεων, ιδίως καθώς ανάμεσα στους «χωρίς χαρτιά» ενδέχεται να βρίσκονται και πρόσφυγες που δεν κατάφεραν να καταγράψουν το αίτημά τους για άσυλο, λόγω προβλημάτων αναφορικά με την πρόσβαση στις σχετικές διαδικασίες. Τέλος, απαιτούν ιδιαίτερες προσπάθειες για την εξασφάλιση συνθηκών διαβίωσης και υγιεινής σύμφωνες με τα ελάχιστα πρότυπα κράτησης και τα **ανθρώπινα δικαιώματα**, ιδιαίτερα όταν πρόκειται οι εγκαταστάσεις αυτές να χρησιμοποιηθούν στο ανώτατο όριο της χωρητικότητάς τους (1.000 κρατούμενοι).

- **Τι θέματα γεννά η υπαγωγή μιας σειράς αλλοδαπών στην κατηγορία αυτών που μπορούν να τεθούν υπό διοικητική κράτηση ή να απελαθούν, επειδή αποτελούν «κίνδυνο για τη δημόσια υγεία»;**

Οι σχετικές διατάξεις, που περιλήφθηκαν στο ν. 4075/2012, αιτιολογήθηκαν ως αναγκαίες «για την προστασία της δημόσιας υγείας, από τους κινδύνους που εγκυμονούν λόγω της ανεξέλεγκτης ροής παράνομων μεταναστών στα κέντρα των πόλεων», και συνοδεύτηκαν από δηλώσεις περί «υγειονομικής βόμβας που είναι έτοιμη να εκραγεί».

Καταρχήν, γεννώνται σοβαρά ερωτηματικά ως προς τη συμβατότητα των διατάξεων με τις διεθνείς συμβάσεις αλλά και το Σύνταγμα, λόγω της υποχρεωτικής εξέτασης και θεραπείας ατόμων, στη βάση μιας εικαζόμενης επικινδυνότητας και όχι πραγματικών περιστατικών.

Ιδιαίτερα ανησυχητικό είναι το γεγονός ότι προστίθενται λόγοι, στους ήδη υφιστάμενους, για τους οποίους μπορεί να τεθούν σε διοικητική **κράτηση** αιτούντες άσυλο, καθώς και να διαταχθεί η **απέλαση** ενός αλλοδαπού (που μπορεί, κατά τα άλλα, να έχει απολύτως νόμιμη διαμονή στην Ελλάδα). Και στις δυο περιπτώσεις, τα μέτρα επιβάλλονται εάν θεωρηθεί ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας συνιστά «κίνδυνο για τη δημόσια υγεία». Για να στοιχειοθετηθεί δε η επικινδυνότητα αυτή, αρκεί να θεωρηθεί ότι ανήκει σε ομάδες ευάλωτες σε λοιμώδεις ασθένειες, «ιδίως λόγω της χώρας προέλευσης, ή της χρήσης ενδοφλέβιων μη σύννομων ουσιών, ή του ότι είναι εκδιδόμενο πρόσωπο, ή του ότι διαμένει υπό συνθήκες που δεν πληρούν τους στοιχειώδεις κανόνες υγιεινής».

Είναι φανερό ότι η παραπάνω στοιχειοθέτηση του «**κινδύνου για τη δημόσια υγεία**», με βάση την εθνικότητα ή την ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, που με τη σειρά της συνεπάγεται επαχθή μέτρα, εναπόκειται στην κρίση του αστυνομικού οργάνου που προβαίνει σε συλλήψεις ή αυτού που τις παραγγέλλει. Ποιός και πώς θα προσδιορίσει τις χώρες προέλευσης των οποίων οι υπήκοοι εκτιμάται ότι κατεξοχήν ανήκουν σε ομάδες ευάλωτες σε λοιμώδεις ασθένειες; Και γιατί οι συνθήκες διαβίωσης, η χρήση ενδοφλέβιων ουσιών ή η πορνεία, να έχουν δυσμενέστερες συνέπειες για τους αλλοδαπούς, τη στιγμή που οι προϋποθέσεις αυτές μπορεί να πληρούνται και από ημεδαπούς;

Αυτό που θα έχει πολλαπλάσιο όφελος για τη δημόσια υγεία, είναι η καταγραφή και ο εντοπισμός των ατόμων με ειδικές ανάγκες περίθαλψης, καθώς και η διεξαγωγή του απαραίτητου ιατρικού ελέγχου για τους παράτυπα νεο-εισερχόμενους αλλοδαπούς κατά τη στιγμή της άφιξής τους στην Ελλάδα. Επίσης, η θέσπιση ελαστικών προϋποθέσεων για την πρόσβαση στις απαιτούμενες ιατρικές εξετάσεις ακόμα και για πρόσωπα χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα, αντί των απαγορεύσεων και περιορισμών που ισχύουν σήμερα.

- **Είναι δυνατές οι μαζικές απελάσεις; Ποιά άλλα μέτρα απομάκρυνσης από τη χώρα μπορούν να υλοποιηθούν;**

Η ευκολία με την οποία προβάλλεται η πρόταση των μαζικών απελάσεων, είναι παραπλανητική. Είναι γνωστές οι **δυσκολίες για την υλοποίηση των απελάσεων** υπηκόων τρίτων χωρών χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα, όπως, για παράδειγμα, περιορισμένες συμφωνίες επανεισοχής με άλλες χώρες, απουσία ή απροθυμία διπλωματικών αρχών της χώρας προέλευσης για ταυτοποίηση ατόμων στη διαδικασία της απέλασης, πρακτικά εμπόδια και διοικητικά προβλήματα κα.) . Είναι επομένως δεδομένο ότι το ανέφικτο της απέλασης σημαίνει πως πολλοί παράτυποι μετανάστες θα παραμείνουν στην Ελλάδα, για άγνωστο χρονικό διάστημα, ανεξάρτητα από την πολιτική βούληση της ελληνικής Πολιτείας ή και την επιθυμία της κοινής γνώμης. Γι' αυτούς, πρέπει να αναζητηθούν άλλα μέτρα και πολιτικές, που θα τους βγάλουν από την αφάνεια, τον αποκλεισμό και την περιθωριοποίηση, κάτι που θα συμβάλει και στην απεμπλοκή τους από τα κυκλώματα εκμετάλλευσης και, επομένως, στην καλύτερη διαχείριση των θεμάτων «ασφάλεια» και «παραβατικότητα». Το ενδεχόμενο του ανέφικτου των απελάσεων αναγνωρίζει εξάλλου ο νομοθέτης, με την εξουσιοδότηση των αστυνομικών αρχών να εκδίδουν «**απόφαση αναβολής απομάκρυνσης**» από τη χώρα, κάτι που σε συνδυασμό με την άδεια εργασίας που θα μπορούσε να χορηγηθεί υπό προϋποθέσεις, μπορεί να δημιουργήσει ένα καθεστώς προσωρινής παραμονής «υπό ανοχή».

Αυτό που μπορεί να γίνει με περισσότερη ευκολία και αποτελεσματικότητα, ιδίως στις συνθήκες της οικονομικής κρίσης που διέρχεται η χώρα (και που έχουν οδηγήσει σημαντικό αριθμό μεταναστών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα να επιστρέψουν

στις χώρες καταγωγής τους, ή άλλων χωρίς νόμιμη διαμονή να θέσουν σε κίνδυνο τη ζωή τους διασχίζοντας το Ιόνιο με προορισμό άλλες ευρωπαϊκές χώρες), είναι η **ενθάρρυνση των επιστροφών** στις χώρες καταγωγής τους, με παροχή κινήτρων (το κόστος των οποίων καλύπτουν σε μεγάλο βαθμό τα ευρωπαϊκά κονδύλια). Παράλληλα, δημιουργούνται προϋποθέσεις αξιοπρεπούς αναχώρησης για χιλιάδες άτομα που θα προτιμήσουν την επιστροφή από τον εγκλωβισμό στον οποίο έχουν περιέλθει. Σύμφωνα με πληροφορίες του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης, που υλοποιεί **προγράμματα «εθελοντικών επιστροφών»**, περίπου 3.400 άτομα έχουν επιστρέψει με αυτό τον τρόπο στις πατρίδες τους τα τελευταία δύο χρόνια, ενώ μέχρι αρχές Μαΐου 2012 είχαν εγγραφεί για να επιστρέψουν ακόμη 4.000 άτομα.

- **Είναι δυνατό το «σφράγισμα» των συνόρων; Πώς μπορεί να ελεγχθούν οι μαζικές αφίξεις παράτυπα εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών;**

Από όσα η εμπειρία έχει καταδείξει, κανένα μέτρο ελέγχου στα σύνορα δεν είναι αρκετό, από μόνο του, για να ανακόψει τις μετακινήσεις φτωχών ή απελπισμένων ανθρώπων, σε αναζήτηση μιας καλύτερης ζωής ή ενός ασφαλούς καταφύγιου. Οι μικτές μεταναστευτικές ροές είναι μια παγκόσμια πραγματικότητα που σχετίζεται με ζητήματα υπανάπτυξης, φτώχειας, περιβαλλοντικών καταστροφών, διώξεων και ένοπλων συρράξεων, που απαιτούν ριζικές αλλαγές στα διεθνώς τεκταινόμενα. Οι συμφωνίες στήριξης των χωρών που παράγουν μικτά μεταναστευτικά ρεύματα, ή οι συμφωνίες επανεισοδοχής με όμορες χώρες ή χώρες προέλευσης (διμερείς ή σε επίπεδο Ε.Ε.), μπορούν να περιορίσουν τις ροές, χωρίς πάντως να τις εξαλείψουν. Εξάλλου στην Ελλάδα, δεν είναι δυνατό να σφραγιστούν σύνορα μήκους 15.000 χλμ, απλά θα αλλάξουν οι δρόμοι διέλευσης (για παράδειγμα, από το χερσαίο τμήμα του Έβρου όπου θα κατασκευαστεί ο «φράχτης», πιο νότια από το ποτάμι ή, ενδεχομένως, προς τα νησιά του Β.Α. Αιγαίου). Από την άλλη μεριά, το «σφράγισμα» με την έννοια του αποκλεισμού δυνατότητας εισόδου για οποιονδήποτε στερείται νομιμοποιητικών εγγράφων, προσκρούει στο Διεθνές Δίκαιο (αλλά και στην ελληνική νομοθεσία που έχει κυρώσει τις διεθνείς συμβάσεις), στις περιπτώσεις που οδηγεί σε επαναπροώθηση των προσφύγων.

Αντί για «σφράγισμα» και αδιάκριτο αποκλεισμό, θα πρέπει να χαραχθεί μια πολιτική διαχείρισης των αφίξεων, καθώς και μέτρα **αυστηρότερου ελέγχου** των συνόρων, με παράλληλη όμως θέσπιση μηχανισμών που θα λαμβάνουν υπόψη τις ανάγκες αυτών που χρειάζονται **διεθνή προστασία**. Κάτι τέτοιο απαιτεί τόσο διαπραγματεύσεις με όμορες χώρες (για περιορισμό της παράτυπης εισόδου μεταναστών, αλλά χωρίς να διακυβεύεται το δικαίωμα πρόσβασης στο άσυλο), όσο και δημιουργία συνθηκών πρώτης υποδοχής στην Ελλάδα, τέτοιων που να επιτρέπουν ταυτοποίηση, εξακρίβωση προφίλ και αναγκών των νεο-εισερχομένων (π.χ. αιτούντες άσυλο, ευάλωτες ομάδες με

ιδιαίτερες ανάγκες κλπ.), με σκοπό την περαιτέρω μεταχείριση ανάλογα με την κάθε περίπτωση.

- **Σε τι διαφέρουν τα «Κέντρα Πρώτης Υποδοχής» από τα κέντρα κράτησης; Υπάρχουν ανοικτές δομές στέγασης για αλλοδαπούς σήμερα στην Ελλάδα;**

Τα «Κέντρα Πρώτης Υποδοχής» (ΚΕΠΥ) στοχεύουν στην καλύτερη διαχείριση των μικτών ροών (μεταναστών και προσφύγων) στα σημεία εισόδου της χώρας. Αφορούν όλους τους νεο-εισερχομένους, προκειμένου να γίνει μια πρώτη καταγραφή και ταυτοποίησή τους (διαπίστωση προφίλ και αναγκών), εντοπισμός των αιτούντων άσυλο, διεξαγωγή ιατρικού ελέγχου και παροχή απαραίτητης μέριμνας όπου χρειάζεται. Για τους σκοπούς αυτούς και μόνο, προβλέπεται από το νόμο αναγκαστική διαμονή των νεο-εισερχομένων σε αυτά (κλειστά κέντρα) για μικρό χρονικό διάστημα. Περαιτέρω, προβλέπεται η παραπομπή τους σε άλλες δομές: φιλοξενίας και στήριξης για όσους κριθεί ότι χρειάζεται, ή κράτησης για όσους προβλέπεται η απομάκρυνσή τους από τη χώρα. Προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία των ΚΕΠΥ είναι η στελέχωσή τους με επαρκές και κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό διαφόρων ειδικοτήτων, καθώς και η παραπομπή των νεο-εισερχομένων σε άλλες δομές, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά της κάθε ομάδας, μόλις ολοκληρωθούν οι διαδικασίες καταγραφής και ταυτοποίησης ("screening"). Μέχρι σήμερα, έχει συσταθεί η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη και αναμένεται η δημιουργία των πρώτων ΚΕΠΥ στα βασικά σημεία εισόδου.

Τα **κέντρα διοικητικής κράτησης** αλλοδαπών στοχεύουν στον εγκλεισμό και φύλαξη των υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν εισέλθει ή διαμένουν παράτυπα στη χώρα, με σκοπό τη απέλασή τους. Το χρονικό όριο κράτησης που θέτει ο νόμος είναι 6 μήνες, με δυνατότητα 12 μηνών παράτασης. Εάν στο διάστημα αυτό δεν καταστεί δυνατή η απομάκρυνσή τους από τη χώρα, ή εάν, λόγω έλλειψης χωρητικότητας και υπό την πίεση νέων αφίξεων, δεν υπάρχει δυνατότητα παρατεταμένης κράτησης, αφήνονται ελεύθεροι με υπηρεσιακό σημείωμα το οποίο τους καλεί να εγκαταλείψουν εντός 30, συνήθως, ημερών την Ελλάδα. Επομένως, η κράτηση είναι άμεσα συνδεδεμένη με τη δυνατότητα υλοποίησης της απέλασης. Σήμερα η κράτηση γίνεται αυτόματα με την παράτυπη είσοδο στη χώρα, παρότι ο νόμος προβλέπει την εξαιρετικότητα του μέτρου και την εξατομίκευση των λόγων κράτησης. Ελλείπει κέντρων πρώτης υποδοχής, κρατούνται και οι αιτούντες άσυλο, μέχρις ότου ολοκληρωθεί η εξέταση των αιτημάτων τους και διευκρινιστεί το καθεστώς τους (χορήγηση ή απόρριψη του αιτήματος για διεθνή προστασία).

Διαφορετικό, τέλος, είναι το καθεστώς στα **ανοικτά κέντρα φιλοξενίας**, που προβλέπονται για τη στέγαση και στήριξη των ασυνόδευτων ανηλίκων ή των αιτούντων άσυλο που δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους για τις ανάγκες στέγασής τους (μέχρις ότου εκδοθεί οριστική απόφασή επί του αιτήματος ασύλου). Χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, υπάγονται (μέχρι αυτή τη στιγμή) στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, και η διαχείρισή τους έχει ανατεθεί, στην πλειοψηφία τους, σε Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις. Τα κέντρα

αυτά αντιμετωπίζουν σήμερα σοβαρά προβλήματα βιωσιμότητας λόγω ελλιπούς ή καθυστερημένης χρηματοδότησης, η δε χωρητικότητά τους υπολείπεται πολύ των πραγματικών αναγκών.

- **Γιατί η Ελλάδα έχει υποστεί κριτική διεθνώς για τις συνθήκες κράτησης;**

Επειδή έχει κριθεί επανειλημμένα ότι παραβιάζονται οι ελάχιστες διεθνείς προδιαγραφές των συνθηκών κράτησης και προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αυτό αφορά τόσο στα σοβαρά προβλήματα αναφορικά με τις υλικές συνθήκες κράτησης (ακαταλληλότητα χώρων, συνθήκες υγιεινής, έλλειψη προαυλισμού κα.), όσο και στην έλλειψη εγγυήσεων και σεβασμού αναφορικά με τα δικαιώματα των κρατουμένων (διερμηνεία, ενημέρωση για τα δικαιώματά τους, πρόσβαση σε νομική συνδρομή, περιορισμένη πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου κα). Απαιτείται επομένως άμεση λήψη μέτρων για την ουσιαστική βελτίωση των συνθηκών διοικητικής κράτησης των παράτυπα εισελθόντων ή διαμενόντων αλλοδαπών, ιδιαίτερα στις δομές κράτησης που λειτουργούν σήμερα στην περιοχή του Έβρου.

- **Η χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων σε όσους επιθυμούν να μεταβούν σε άλλες χώρες αποτελεί λύση;**

Το αίτημα της χορήγησης ταξιδιωτικών εγγράφων στους υπηκόους τρίτων χωρών που επιθυμούν να εγκαταλείψουν την Ελλάδα έχει προβληθεί, κατά καιρούς, από ένα ευρύτατο ιδεολογικό φάσμα της πολιτικής σκηνής. Όσο και αν φαντάζει ελκυστικό, δεν υφίσταται δυνατότητα υλοποίησής του, στη γενικότητα με την οποία προβάλλεται, εντός του ισχύοντος νομικού πλαισίου, δεδομένου ότι βασική προϋπόθεση για την έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων είναι η καταρχήν χορήγηση από το κράτος κάποιας μορφής νόμιμου καθεστώτος παραμονής (μόνιμης ή προσωρινής) σε ατομική βάση.

Ταξιδιωτικά έγγραφα για νόμιμη έξοδο από τη χώρα μπορούν να δοθούν μόνο στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες και υπό προϋποθέσεις στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας, καθώς και στους μετανάστες με νόμιμη άδεια παραμονής (και πάλι, σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, χωρίς να γεννούν αυτόματα δικαίωμα εγκατάστασης στη χώρα επιλογής τους). Δικαίωμα μετακίνησης και εγκατάστασης στα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν υπήκοοι τρίτων χωρών που ζουν νόμιμα στη χώρα για χρόνια και είναι κάτοχοι άδειας παραμονής «επί μακρόν διαμένοντος», καθώς και πρόσωπα σε εξαιρετικές ατομικές περιπτώσεις οικογενειακής επανένωσης. Η εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την τροποποιημένη Οδηγία της Ε.Ε., για να έχουν και οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας τη δυνατότητα άδειας παραμονής «επί μακρόν διαμένοντος», θα μπορούσε να αυξήσει την κινητικότητα και ελευθερία κυκλοφορίας και εγκατάστασης υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα. Όμως για τη μεγάλη πλειοψηφία των «χωρίς χαρτιά», οι παραπάνω προοπτικές είναι σήμερα αδύνατες. Η δε ενδεχόμενη πολιτική επιλογή της χορήγησης άδειας παραμονής (και, στη

συνέχεια, ταξιδιωτικών εγγράφων) με απώτερο στόχο την αναχώρησή τους από τη χώρα, δεν θα μπορούσε να γίνει «ανέξοδα», μονομερώς από την Ελλάδα, εντός του ισχύοντος Ευρωπαϊκού πλαισίου, χωρίς προηγούμενες διαπραγματεύσεις σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- **Είναι δυνατή η ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών σε συνθήκες οικονομικής κρίσης;**

Είναι γεγονός ότι ένας σημαντικός αριθμός μεταναστών στερούμενων νομιμοποιητικών εγγράφων ζει σε συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού χωρίς ορατές πιθανότητες κοινωνικής ένταξης, ειδικά στις σημερινές συνθήκες της κρίσης. Υπάρχει όμως και άλλο σημαντικό τμήμα, που μπορεί να εισέλθει σε μια τέτοια δυναμική κοινωνικής και οικονομικής ένταξης, με τη συμβολή του νομοθέτη και της διοίκησης. Εξάλλου, για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες και όσους τους έχει χορηγηθεί η επικουρική προστασία, όπως βέβαια και για τους μετανάστες σε καθεστώς νόμιμης παραμονής, η κοινωνική ένταξη είναι επιτακτική ανάγκη.

Η χάραξη μιας πολιτικής που θα ενθαρρύνει και θα στηρίζει την προοπτική της κοινωνικής και οικονομικής ένταξης (με μέτρα και δράσεις στους βασικούς τομείς της στέγασης, της επαγγελματικής κατάρτισης, της απασχόλησης και της κοινωνικής πρόνοιας), προϋποθέτει συντονισμένες προσπάθειες συναρμόδιων Υπουργείων και φορέων (συμπεριλαμβανομένων των κοινοτήτων μεταναστών και προσφύγων). Όσο και αν κάτι τέτοιο φαντάζει ιδιαίτερα δύσκολο σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, είναι προαπαιτούμεο της κοινωνικής συνοχής, αξιοπρέπειας και ασφάλειας για όλους όσους διαβιούν στη χώρα, Έλληνες και αλλοδαπούς.

- **Πώς μπορεί να αντιμετωπιστεί η ρατσιστική βία;**

Σήμερα δεν αρκεί η επίκληση της αλληλεγγύης και της συμπαράστασης στους κατατρεγμένους, για να ανακοπεί η ξενοφοβία και γενικότερα η συντηρητικοποίηση της ελληνικής κοινωνίας απέναντι στον "ξένο". Ούτε ο χαρακτηρισμός ως "ρατσιστών", όλων όσων προβάλλουν θέματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας, συνδέοντας την υποβάθμιση της γειτονιάς τους με τη μεγάλη αύξηση της παράτυπης μετανάστευσης. Όμως, ανεξάρτητα από τους χαρακτηρισμούς, είναι γεγονός ότι το τελευταίο διάστημα παρατηρείται μια επικίνδυνη **έξαρση φαινομένων ρατσιστικής βίας**, που στρέφονται κατά των αλλοδαπών με μοναδικό κριτήριο το χρώμα του δέρματός τους ή τη χώρα προέλευσης. Από τη στιγμή που η έλλειψη ανοχής (για υποκειμενικούς ή αντικειμενικούς λόγους) μετατρέπεται σε εκδήλωση βίαιης συμπεριφοράς, τίθενται σοβαρά ζητήματα. Όχι μόνο από πλευράς ποινικού δικαίου (εγκληματική πράξη με ρατσιστικά κίνητρα), αλλά και λόγω του ότι το διακώβευμα εν προκειμένω είναι το ίδιο το κράτος δικαίου και η δημοκρατική ομαλότητα. Ιδίως, όταν πρωτοστατούν

εξτρεμιστικά στοιχεία που αυτοαναγορεύονται σε «εγγυητές της δημόσιας τάξης» και «κυνηγούς των λαθρομεταναστών».

Η Πολιτεία οφείλει να αντιδράσει άμεσα, με δεδομένο μάλιστα το γεγονός ότι τα περιστατικά βίαιων ρατσιστικών επιθέσεων σπάνια καταγγέλλονται από τα θύματα και οι ένοχοι συνήθως παραμένουν ασύλληπτοι. Τα μέτρα αντίδρασης πρέπει να στοχεύουν τόσο στην αποτελεσματική κύρωση των πράξεων ρατσιστικής βίας (π.χ. δημιουργία ειδικού συστήματος καταγραφής των ρατσιστικών εγκλημάτων, αποτελεσματική διερεύνηση από πλευράς αστυνομίας, δίωξη και παραδειγματική τιμωρία από πλευράς δικαιοσύνης, έρευνα καταγγελιών και αναφορών για ενδεχόμενη αδράνεια, ανοχή ή συγκάλυψη των πράξεων ρατσιστικής βίας από αστυνομικά όργανα ή άλλες αρχές), όσο και σε πολιτικές που θα δημιουργούν προϋποθέσεις βελτίωσης του κλίματος ασφάλειας και προώθησης της κοινωνικής συνοχής (πάταξη των κυκλωμάτων, μέτρα αναβάθμισης των βεβαρημένων περιοχών, μέτρα κοινωνικής πολιτικής για περιορισμό της περιθωριοποίησης κλπ.)

- **Τελικά, τι μπορεί να γίνει για να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο του «εγκλωβισμού» και γενικότερα τα προβλήματα που γεννώνται από τη μαζική είσοδο στην Ελλάδα ή τη διέλευση μέσω αυτής μικτών μεταναστευτικών ομάδων;**

Μια ολιστική αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος προϋποθέτει, καταρχήν, αναγνώριση της συνθετότητας των προβλημάτων και παραδοχή ότι δεν υπάρχουν εύκολες και γρήγορες λύσεις. Κανένα μέτρο από μόνο του δεν μπορεί να αποτελέσει «λύση». Αυτό που χρειάζεται είναι μια δέσμη αλληλοσυμπληρούμενων μέτρων, που θα προσεγγίζουν διαφορετικά θέματα και θα απευθύνονται σε διαφορετικές κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών, ανάλογα με την πραγματική τους κατάσταση, όπως για παράδειγμα:

- Παροχή ασύλου στους πρόσφυγες και στους λοιπούς δικαιούχους διεθνούς προστασίας, μέσω της απρόσκοπτης πρόσβασης στο άσυλο και μιας δίκαιης και αποτελεσματικής διαδικασίας.
- Λήψη μέτρων για τη διευκόλυνση της ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα.
- Εφαρμογή των σχετικών εθνικών, ευρωπαϊκών και διεθνών νομοθετικών διατάξεων για εξέταση του ενδεχόμενου τακτοποίησης της παραμονής στις περιπτώσεις των μη απελάσιμων (για λόγους νομικούς ή πρακτικούς) υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και αυτών που έχουν δημιουργήσει εργασιακούς ή άλλους βιοτικούς δεσμούς με την Ελλάδα. Προϋπόθεση γι' αυτό είναι η καταγραφή και ταυτοποίηση των «χωρίς χαρτιά», για την οποία απαιτούνται κατάλληλα μέτρα και πολιτικές.
- Ενθάρρυνση των επιστροφών στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης με παροχή κινήτρων. Σχετικά προγράμματα «εθελοντικής επιστροφής», με στοιχειώδη οικονομική βοήθεια, υλοποιεί σήμερα ο Διεθνής Οργανισμός

Μετανάστευσης, με ευρωπαϊκά κονδύλια. Μπορούν και πρέπει να υποστηριχθούν από όλες τις πολιτικές δυνάμεις και να διευρυνθούν σημαντικά, καθόσον στις σημερινές συνθήκες έντονης οικονομικής κρίσης και ανεργίας, υπάρχουν χιλιάδες άτομα που προτιμούν την αναχώρηση από τη χώρα, αντί της εξαθλίωσης.

- Στην περίπτωση υλοποίησης αναγκαστικών επιστροφών, για όσους αλλοδαπούς δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας ή στερούνται δυνατότητας νόμιμης παραμονής (μόνιμης ή προσωρινής) βάσει άλλων διατάξεων, διασφάλιση ότι δεν επιστρέφονται σε χώρα όπου κινδυνεύουν να υποστούν βασανιστήρια, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση, καθώς και ότι δεν ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες.
- Εξασφάλιση ελεύθερης μετακίνησης υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα, με ενσωμάτωση της τροποποιημένης, ως προς τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, Οδηγίας της Ε.Ε. για τους «επί μακρόν διαμένοντες», καθώς και με ταχεία χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες.
- Παράλληλα, άσκηση δυναμικής πολιτικής της Ελλάδας σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης για διαπραγμάτευση μέτρων, με στόχο την αλληλεγγύη μεταξύ κρατών-μελών της Ε.Ε. και τον καταμερισμό βαρών και ευθυνών. Γεγονός που προϋποθέτει σημαντικές βελτιώσεις από την Ελλάδα στους τομείς του ασύλου και της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, συμπεριλαμβανομένων των συνθηκών κράτησης και υποδοχής.

Τα παραπάνω μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για ένα σοβαρό διάλογο, που θα αντιμετωπίζει τα ζητήματα της μετανάστευσης και του ασύλου ολιστικά και σε βάθος χρόνου, και από τον οποίο δεν πρέπει να απουσιάζουν οι κοινότητες των μεταναστών και προσφύγων.

Μάιος 2012