



UNHCR
The UN
Refugee Agency

Η ΕΛΛΑΔΑ

Ως Χώρα Ασύλου



Παρατηρήσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ
για τους Πρόσφυγες σχετικά με την παρούσα
κατάσταση του ασύλου στην Ελλάδα

Δεκέμβριος 2014

1. Σύνοψη.....	3
2. Εισαγωγή.....	5
3. Επιλεγμένα στατιστικά στοιχεία	5
Διαχείριση συνόρων και πρόσβαση στην ελληνική επικράτεια	7
4. Πρώτη υποδοχή και διοικητική μεταχείριση των αιτούντων άσυλο κατά την αφιξή τους.....	9
Νομοθεσία και πρακτική πριν τις διαδικασίες πρώτης υποδοχής	10
Πρακτικές σε περιοχές όπου δεν υπάρχει παρουσία ΚΕΠΥ	13
5. Πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου.....	15
Πρόσβαση των νεοεισερχομένων στη διαδικασία ασύλου	15
Περιοχή Έβρου	16
Βορειοανατολικό Αιγαίο	16
Νοτιοανατολικό Αιγαίο	16
6. Υποδοχή των αιτούντων άσυλο.....	19
Στέγαση	19
Πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στην αγορά εργασίας.....	21
Παροχή υπηρεσιών υγείας	21
Εμπόδια στην πρόσβαση σε ειδικές υπηρεσίες	22
Άτομα από τη Συρία και άλλα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας και που δεν υποβάλλουν αίτηση διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα	22
Υποδοχή ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών που έχουν χωρισθεί από την οικογένειά τους	23
7. Ποιότητα της διαδικασίας ασύλου	24
Η «παλαιά» διαδικασία ασύλου και το “backlog”	25
Η νέα διαδικασία ασύλου	26
8. Διοικητική κράτηση εν όψει απομάκρυνσης που επηρεάζει τα άτομα που χρήζουν Διεθνούς Προστασίας	28
9. Ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας.....	32
10. Εθελούσιες και αναγκαστικές επιστροφές.....	35
Η υποστηριζόμενη εθελούσια επιστροφή	35
Αναγκαστική επιστροφή.....	36
11. Ρατσισμός και ξενοφοβία.....	36
12. Συμπέρασμα.....	39
13. Χάρτης.....	40

1. Σύνοψη

Σύνοψη

Το κείμενο αυτό αξιολογεί το σημερινό σύστημα ασύλου στην Ελλάδα¹ και καταγράφει τις σχετικές εξελίξεις, ιδίως μετά την τελευταία δημοσίευση των Παρατηρήσεων της Ύπατης Αρμοστείας για την παρούσα κατάσταση του ασύλου στην Ελλάδα και την απόφαση M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας. Τα τελευταία δύο χρόνια στην Ελλάδα και στις γειτονικές χώρες της Μεσογείου υπάρχει αύξηση των προσφύγων και μεταναστών που φθάνουν δια θαλάσσης, πολλοί από αυτούς έχοντας στόχο να μετακινηθούν σε άλλα Κράτη-μέλη της ΕΕ. Το 2014, περίπου 43.000 πρόσφυγες και μετανάστες έφθασαν στην Ελλάδα δια θαλάσσης, σημειώνοντας αύξηση 300% σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Η πλειοψηφία των ανθρώπων προέρχεται από τη Συρία (περίπου το 60%), και ακολουθούν οι Αφγανοί, οι Σομαλοί και οι Ερυθραίοι. Είναι προφανές ότι πρόκειται για μία περίπλοκη πραγματικότητα με πολλές πολυεπίπεδες προκλήσεις οι οποίες είναι αναγκαίο να αντιμετωπιστούν τόσο από την Ελλάδα όσο και από την Ευρωπαϊκή Ένωση ευρύτερα. Η παρούσα Έκθεση επικεντρώνεται στο σύστημα ασύλου της Ελλάδας. Δεν επεξεργάζεται τα ευρύτερα ζητήματα του επιμερισμού βαρών τα οποία χρειάζονται, επίσης, προσοχή.

Η Ελλάδα, για να αντιμετωπίσει τις ελλείψεις του ελληνικού συστήματος ασύλου, κάποιες από τις οποίες τονίσθηκαν στην απόφαση M.S.S., υλοποιεί μια σύνθετη μεταρρύθμιση του συστήματος ασύλου της, που βασίζεται στο Ελληνικό Σχέδιο Δράσης για τη Διαχείριση Ασύλου και Μετανάστευσης που αναπτύχθηκε από τις ελληνικές αρχές και υποστηρίζεται από σειρά φορέων, μεταξύ των οποίων η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Γραφείο Υποστήριξης Ασύλου (EASO) και η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (Υ.Α./ΟΗΕ). Το 2013, η Ελλάδα ενσωμάτωσε στην εθνική της νομοθεσία την αναδιατυπωμένη Οδηγία για τον Καθορισμό του Πρόσφυγα, ωστόσο δεν έχει ακόμα ενσωματώσει ούτε την αναδιατυπωμένη Οδηγία για τις Διαδικασίες Ασύλου ούτε την αναδιατυπωμένη Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής.

Από το 2012, άλλαξαν και οι κύριες εθνικότητες των ατόμων που έρχονται στην Ελλάδα, όπου η μεγάλη πλειοψηφία των νεοεισερχομένων είναι Σύροι, Σομαλοί και Ερυθραίοι. Ως αποτέλεσμα των αυστηρότερων μέτρων ελέγχου των συνόρων που εφαρμόζονται από το 2010, ο αριθμός των υπηκόων τρίτων χωρών που συλλαμβάνονται προσπαθώντας να εισέλθουν παράτυπα στην Ελλάδα από τα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα μειώθηκε, με επακόλουθη μετατόπιση της παράτυπης μετανάστευσης προς τα θαλάσσια σύνορα. Η Ύπατη Αρμοστεία συνεχίζει να καταγράφει περιστατικά άτυπων αναγκαστικών επιστροφών στα ελληνοτουρκικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα.

Παράλληλα, έχουν επέλθει σημαντικές εξελίξεις όσον αφορά την ποιότητα στην εξέταση και τις αποφάσεις των αιτήσεων ασύλου. Οι εξελίξεις αυτές περιλαμβάνουν τη μείωση του χρόνου, βάσει της νέας διαδικασίας, για την εξέταση αιτήσεων τόσο στον πρώτο βαθμό όσο και στο στάδιο της προσφυγής, τη βελτίωση της ποιότητας των συνεντεύξεων και των αποφάσεων, καθώς και την τήρηση των διαδικαστικών εγγυήσεων. Κάποιοι από τους περιορισμένους πόρους της Υπηρεσίας Ασύλου χρησιμοποιήθηκαν επίσης για να δοθεί προτεραιότητα στην επεξεργασία αιτήσεων ατόμων που βρίσκονταν στα προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης. Επιπλέον, δεδομένων των μεγάλων ποσοστών χορήγησης προστασίας σε Σύρους, η καταγραφή αιτήσεων ασύλου από Σύρους που διαθέτουν νομιμοποιητικά έγγραφα και η απόφαση επ' αυτών ακολουθεί σε ταχύρρυθμη (fast-track) διαδικασία από τον Αύγουστο του 2014.

Ταυτόχρονα, ωστόσο, η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου παραμένει ακόμα μια πρόκληση. Έχουν συσταθεί λιγότερα από τα μισά (πέντε από τα δεκατρία) Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου σε σχέση με τα προβλεπόμενα στον νόμο. Επιπλέον, η Υπηρεσία Ασύλου έχει στελεχωθεί μόνο κατά 75%. Παρότι οι αρχές καταβάλλουν σημαντικές προσπάθειες για την επεξεργασία των άνω των 37,000 προσφύγων που αφορούν αιτήσεις που είχαν υποβληθεί με την παλιά διαδικασία, εκκρεμεί ακόμα ένας μεγάλος αριθμός συσσωρευμένων προσφύγων (το λεγόμενο «backlog»).

Τα άτομα που δεν καταφέρνουν να υποβάλουν αίτηση ασύλου αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο να κρατηθούν και να απελαθούν ως παράτυποι μετανάστες. Η διοικητική κράτηση επιβάλλεται γενικευμένα χωρίς ατομική αξιολόγηση ή διερεύνηση εναλλακτικών μέτρων της κράτησης. Τα άτομα που βρίσκονται ήδη σε κράτηση ως υπήκοοι τρίτων χωρών χωρίς χαρτιά και υποβάλλουν στη συνέχεια αίτηση ασύλου παραμένουν υπό κράτηση τουλάχιστον μέχρι την καταγραφή των αιτήσεών τους, κάτι που μπορεί να

¹ Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (ΥΑ), Παρατηρήσεις για την Ελλάδα ως χώρα ασύλου, Δεκέμβριος 2009, <https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/General/Greece/paratiriseisEL2009.pdf>

διαρκέσει αρκετούς μήνες. Διαδικαστικές εγγυήσεις, όπως η εφαρμογή του μέτρου σύμφωνα με το νόμο, η αναγκαιότητα και η αναλογικότητα σε σχέση με την κράτηση ατόμων που ζητούν διεθνή προστασία, συχνά δεν τηρούνται σωστά, με αποτέλεσμα την αυθαίρετη κράτηση σε δύσκολες συνθήκες. Αυτές οι σημαντικές ελλείψεις στη διαδικασία ασύλου και η πολιτική της διοικητικής κράτησης συμβάλλουν στους λόγους για τους οποίους αρκετά άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας δεν επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση ασύλου στην Ελλάδα.

Το 2011 ιδρύθηκε η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής με αντικείμενο την υποδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών που φθάνουν παράτυπα στην Ελλάδα και τον εντοπισμό ατόμων με ιδιαίτερες ανάγκες. Ωστόσο, αυτή τη στιγμή υπάρχει μόνο ένα Κέντρο Πρώτης Υποδοχής στο Φυλάκιο Ορεστιάδας και δύο κινητές μονάδες στη Λέσβο και τη Σάμο. Ως εκ τούτου πολλοί νεοαφιχθέντες κρατούνται σε “κέντρα ταυτοποίησης” ή σε αστυνομικά τμήματα.

Οι συνθήκες υποδοχής εξακολουθούν να είναι ακατάλληλες και γεννούν σοβαρές ανησυχίες, καθώς οι δυνατότητες στέγασης είναι περιορισμένες και οι παρεχόμενες υπηρεσίες ανεπαρκείς. Τον Οκτώβριο του 2014, ο αριθμός των θέσεων σε κέντρα υποδοχής και διαμερίσματα ήταν εντελώς ανεπαρκής σε σχέση με τις ανάγκες (1,063 θέσεις).

Ενώ οι συνθήκες υποδοχής μετά την πρώτη υποδοχή είναι εν γένει ανεπαρκείς, είναι ωστόσο ιδιαίτερα ανεπαρκείς για τα άτομα με ιδιαίτερες ανάγκες, όπως είναι τα ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά, οι μόνες γυναίκες και άλλα ευάλωτα άτομα, με αποτέλεσμα οι αιτούντες άσυλο να στερούνται στέγης και να δυσχεραίνεται η πρόσβασή τους σε πολύ αναγκαίες υπηρεσίες υγείας. Παρόλο που η εθνική νομοθεσία προβλέπει ότι πρέπει να δίδεται ιδιαίτερη προσοχή και προτεραιότητα στον εντοπισμό, βοήθεια και προστασία των ομάδων αυτών, στην πράξη τούτο υπήρξε δύσκολο. Οι ΜΚΟ που διαχειρίζονται τα υφιστάμενα κέντρα υποδοχής για αιτούντες άσυλο και ασυνόδευτα παιδιά ή παιδιά που έχουν χωρισθεί από τις οικογένειές τους υποχρηματοδοτούνται και οι υπηρεσίες που παρέχουν σε μικρό ποσοστό αιτούντων άσυλο με ιδιαίτερες ανάγκες κινδυνεύουν να μην είναι βιώσιμες λόγω έλλειψης επαρκούς χρηματοδότησης.

Οι προοπτικές ένταξης των προσφύγων και των δικαιούχων επικουρικής προστασίας παραμένουν ένα σοβαρό πρόβλημα. Οι πρόσφυγες δεν μπορούν να ενταχθούν με επιτυχία στη χώρα για μια σειρά λόγων, μεταξύ των οποίων ο σημαντικότερος είναι ότι αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες στο να προβούν σε οικογενειακή επανένωση, δικαίωμα που στερούνται παντελώς οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας. Παρότι το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ένταξη του 2014 περιλαμβάνει τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, οι πρόσφυγες συχνά τίθενται στο περιθώριο ή και αποκλείονται πλήρως γιατί οι πολιτικές ένταξης δεν συνοδεύονται από στοχευμένα μέτρα ένταξης και υποστήριξη μετά την αναγνώριση. Η αναζήτηση στέγης είναι ιδιαίτερα δύσκολη γιατί δεν υπάρχουν προβλέψεις για παροχή κοινωνικής κατοικίας ή άλλων εναλλακτικών ρυθμίσεων στέγασης από τις οποίες να επωφελούνται οι πρόσφυγες. Το αποτέλεσμα είναι ότι πολλά άτομα, όταν αναγνωρίζονται ως δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο της έλλειψης στέγης και της απόλυτης ένδειας. Επιπλέον, η αδυναμία των προσφύγων να προσκομίσουν τα απαιτούμενα αποδεικτικά έγγραφα και η μη αναγνώριση των επαγγελματικών τους προσόντων περιορίζει την ικανότητά τους να ενταχθούν στα, εξ αρχής περιορισμένα, προγράμματα απασχόλησης.

Η ουσιαστική προστασία και ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας δυσχεραίνεται ακόμα περισσότερο από τα υψηλά επίπεδα ξενοφοβίας και τη ρατσιστική βία κατά των μεταναστών και των προσφύγων. Παρόλο που οι ελληνικές αρχές έχουν υιοθετήσει σειρά μεταρρυθμίσεων και δράσεων για την αποτελεσματικότερη καταγραφή, δίωξη και αποτροπή των εγκλημάτων με τέτοιο χαρακτήρα, τα άτομα που υπάγονται στην εντολή της Ύπατης Αρμοστείας συνεχίζουν να είναι θύματα λεκτικών και σωματικών επιθέσεων για την αντιμετώπιση των οποίων δεν αναλαμβάνεται καμία ενέργεια.

Η Έκθεση καταλήγει με σύσταση προς τις Κυβερνήσεις να συνεχίσουν να μην επιστρέφουν αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα.

2. Εισαγωγή

Η Ύπατη Αρμοστεία έχει εντολή να επιτηρεί την εφαρμογή της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και του Πρωτοκόλλου του 1967 (εφεξής από κοινού αναφερόμενων ως Σύμβαση για το Καθεστώς των Προσφύγων) βάσει του Καταστατικού της και σε συνδυασμό με το Άρθρο 35 της Σύμβασης περί Προσφύγων και του Άρθρου II του Πρωτοκόλλου του 1967.

Στο πλαίσιο αυτό, το παρόν κείμενο αξιολογεί το σύστημα ασύλου στην Ελλάδα υπό το φως των εξελίξεων μετά την απόφαση M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας². Από τότε, η Ελλάδα εφαρμόζει βαθιές μεταρρυθμίσεις στο σύστημα ασύλου της για να αντιμετωπίσει τις ελλείψεις που υπογραμμίζει η απόφαση M.S.S. και να εξασφαλίσει μια δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές που υποστηρίζονται από σειρά φορέων, μεταξύ των οποίων η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Γραφείο Υποστήριξης Ασύλου (EASO) και η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες οδήγησαν, ιδίως, στην ίδρυση της νέας Υπηρεσίας Ασύλου, της Αρχής Προσφυγών και της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής.

Εισαγωγή

Στατιστικά

3. Επιλεγμένα στατιστικά στοιχεία

Το 2012 οι συλλήψεις για παράτυπη είσοδο ή διαμονή στα ελληνοτουρκικά σύνορα μειώθηκαν λόγω των εντατικότερων μέτρων επιτήρησης των συνόρων. Τούτο, με τη σειρά του, οδήγησε σε σαφή μετατόπιση των εισόδων από τα χερσαία στα θαλάσσια σύνορα. Άλλαξαν επίσης και οι εθνικότητες των νεοεισερχόμενων. Τα έτη 2010-2011 μεγάλο ποσοστό των συλληφθέντων προέρχονταν από το Πακιστάν, Μπαγκλαντές, Μαρόκο και την Αλγερία, ενώ το 2014 το 91% των νέων αφίξεων ήταν Σύριοι, Αφγανοί, Σομαλοί και Ερυθραίοι.

Συλλήψεις στα ελληνοτουρκικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα 2010 - 2014 (Σεπτέμβριος)*

Έτος	Χερσαία σύνορα (περιοχή Έβρου)	Θαλάσσια σύνορα (νησιά του Ανατολικού Αιγαίου)	Σύνολο	Οι πέντε αριθμητικά σημαντικότερες υπηκοότητες (στο σύνολο των συλλήψεων στη χώρα – με την εξαίρεση των Αλβανών)
2010	47,088	6,204	53,292	Αφγανιστάν, Πακιστάν, Παλαιστίνη, Αλγερία, Σομαλία
2011	54,974	1,030	56,004	Αφγανιστάν, Πακιστάν, Μπαγκλαντές, Αλγερία, Μαρόκο
2012	30,433	3,651	34,084	Αφγανιστάν, Πακιστάν, Συρία, Μπαγκλαντές, Αλγερία
2013	1,122	11,447	12,569	Συρία, Αφγανιστάν, Πακιστάν, Μπαγκλαντές, Σομαλία
2014 (Σεπτ.)	1,433	29,894	31,327	Συρία, Αφγανιστάν, Πακιστάν, Σομαλία, Ερυθραία

* Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη (ΥΔΤΠΠ)³

² Συμβούλιο της Ευρώπης, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, M.S.S κατά Βελγίου και Ελλάδας, προσφυγή αρ. 30696/09, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), 21 Ιανουαρίου 2011, <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html>

³ Σημείωση: Η Ύπατη Αρμοστεία αναφέρει πάνω από 40,000 αφίξεις από τα θαλάσσια σύνορα στο τέλος του 2014. Βλ. UNHCR, So close yet so far from safety, Δεκέμβριος 2014, <http://www.unhcr.org/542c07e39.html>, σελ.3

Κατά το έτος 2012 υποβλήθηκαν στην Αστυνομία, βάσει της παλιάς διαδικασίας ασύλου, 9,577 αιτήσεις ασύλου από άτομα που κατάγονταν κυρίως από Πακιστάν, Μπαγκλαντές, Γεωργία, Αφγανιστάν και Αλβανία. Το 2013 ο αριθμός αυτός μειώθηκε σε 3,407 αιτήσεις, ενώ ταυτόχρονα υποβλήθηκαν 4,816 αιτήσεις βάσει της νέας διαδικασίας κατά το δεύτερο εξάμηνο του ίδιου έτους. Το 2014, αν και πολλοί αιτούντες συνέχισαν να προέρχονται από τις ίδιες χώρες όπως και το προηγούμενο έτος, διαπιστώθηκε αύξηση των αιτούντων άσυλο από τη Συρία. Μετά την περάτωση, στα μέσα του 2013, της δυνατότητας υποβολής αίτησης ασύλου βάσει της παλιάς διαδικασίας, παραλήφθηκαν 6,245 νέες αιτήσεις ασύλου κατά τους πρώτους οκτώ μήνες του 2014. Οι αιτούντες προέρχονται κυρίως από το Πακιστάν, Αφγανιστάν, Αλβανία, Μπαγκλαντές και Συρία. Οι κύριες εθνικότητες των αιτούντων άσυλο δεν συμπίπτουν με τις κύριες εθνικότητες των νεοεισερχομένων, γεγονός που επιβεβαιώνει ότι πολλοί νεοαφιχθέντες επιλέγουν να μην υποβάλλουν αίτηση ασύλου στη χώρα.

Ως προς την καταγωγή των αιτούντων διεθνή προστασία, οι τάσεις έχουν ως ακολούθως:

Οι πέντε αριθμητικά σημαντικότερες υπηκοότητες

	Στην διαδικασία της Αστυνομίας	Στην Υπηρεσία Ασύλου
2012	Πακιστάν, Μπαγκλαντές, Γεωργία, Αφγανιστάν Αλβανία	[δεν είχε συσταθεί]
2013	Πακιστάν, Μπαγκλαντές, Αφγανιστάν, Συρία Γεωργία	Αφγανιστάν, Πακιστάν, Αλβανία, Γεωργία, Αίγυπτος
2014 (Αύγουστος)	[παραπομπή στην Υπηρεσία Ασύλου]	Πακιστάν, Αφγανιστάν, Αλβανία Μπαγκλαντές Συρία

Ως προς την χορήγηση διεθνούς προστασίας τα έτη 2013-2014, οι τάσεις έχουν ως ακολούθως:

Ποσοστά χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας σε πρώτο βαθμό

Διαδικασία ασύλου	Έτος 2013				Έτος 2014			
	Προσφυγικό καθεστώς σε 1ο βαθμό	Επικουρική προστασία σε 1ο βαθμό	Ανθρωπιστικό καθεστώς σε 1ο βαθμό	Σύνολο χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας σε 1ο βαθμό	Προσφυγικό καθεστώς σε 1ο βαθμό	Επικουρική προστασία σε 1ο βαθμό	Ανθρωπιστικό καθεστώς σε 1ο βαθμό	Σύνολο χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας σε 1ο βαθμό
Παλιά διαδικασία	0.26%	0.77%	0.67%	1.7%	0.03%	1.31%	0.11%	0,45%
Νέα διαδικασία	11%	4.4%	Μη διαθέσιμη τιμή	15.4%	17.2%	7.6%	Μη διαθέσιμη τιμή	24.8%

Ποσοστά χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας στο στάδιο της προσφυγής

Διαδικασία ασύλου	Έτος 2013				Έτος 2014			
	Προσφυγικό καθεστώς στο στάδιο της προσφυγής	Επικουρική προστασία στο στάδιο της προσφυγής	Ανθρωπιστικό καθεστώς στο στάδιο της προσφυγής	Σύνολο χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας στο στάδιο της προσφυγής	Προσφυγικό καθεστώς στο στάδιο της προσφυγής	Επικουρική προστασία στο στάδιο της προσφυγής	Ανθρωπιστικό καθεστώς στο στάδιο της προσφυγής	Σύνολο χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας στο στάδιο της προσφυγής
Επιτροπές Προσφυγών (backlog)	8.8%	6.3%	11.3%	26.4%	8.4%	3.0%	11.4%	22.7%
Αρχή Προσφυγών	6.2%	2.8%	Μη διαθέσιμη τιμή	9.0%	12.7%	5.5%	Μη διαθέσιμη τιμή	18.2%



Διαχείριση συνόρων και πρόσβαση στην ελληνική επικράτεια

Η Ελλάδα διαχειρίζεται ένα σημαντικό μέρος των εξωτερικών χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και της ζώνης Σένγκεν. Αποτελεί κύρια πύλη εισόδου στην ΕΕ τόσο για μετανάστες όσο και για πρόσφυγες, πολλοί από τους οποίους διασχίζουν τα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα από τον ποταμό Έβρο και τα θαλάσσια σύνορα (στα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου και τα Δωδεκάνησα).

Από το 2010 και μετά, τα μέτρα ελέγχων των συνόρων αυξήθηκαν σημαντικά στην Ελλάδα, εν μέρει λόγω των προσπαθειών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να διασφαλίσει ότι οι μεθοριακοί έλεγχοι που εφαρμόζε η χώρα συμμορφώνονται πλήρως με τις απαιτήσεις των Συμφωνιών Σένγκεν⁴. Για το σκοπό αυτό, η FRONTEX αύξησε, το 2010, την επιχειρησιακή της υποστήριξη προς την Ελλάδα στο πλαίσιο των Κοινών Επιχειρήσεων ΠΟΣΕΙΔΩΝ ΧΕΡΣΑΙΑ και ΠΟΣΕΙΔΩΝ ΘΑΛΑΣΣΙΑ⁵, συνεισφέροντας με προσωπικό, εξοπλισμό και τεχνική και επιχειρησιακή τεχνογνωσία στο έργο των αρχών που ήταν κυρίως επιφορτισμένες με τον έλεγχο των συνόρων, κατά βάση την Αστυνομία και το Λιμενικό Σώμα.

Περί τα τέλη του 2012, εισήχθη ένα ηλεκτρονικό σύστημα παρακολούθησης κατά μήκος των ελληνοτουρκικών χερσαίων συνόρων ενώ ολοκληρώθηκε ένας “φράκτης” μήκους 12 χιλιομέτρων, παρεμποδίζοντας, ουσιαστικά πλήρως, τη δυνατότητα διέλευσης από το τμήμα των χερσαίων συνόρων που δεν ορίζεται από τον ποταμό Έβρο. Τα μέτρα αυτά οδήγησαν σε αλλαγή του τρόπου εισόδου, από τα χερσαία σύνορα στην είσοδο δια θαλάσσης στα νησιά του Βορειοανατολικού και Νοτιοανατολικού Αιγαίου⁶ καθιστώντας πολύ πιο επικίνδυνο το ταξίδι των μεταναστών και προσφύγων, με πολλά ναυάγια στα οποία δεκάδες άνθρωποι έχασαν την ζωή τους στη θάλασσα⁷. Τα θύματα ήταν κυρίως Σύριοι, Αφγανοί και Σομαλοί. Το Λιμενικό Σώμα έχει καταγράψει, για τους πρώτους επτά μήνες του 2014, 218 συνολικά επιχειρήσεις Έρευνας και Διάσωσης (SAR) κατά τις οποίες διασώθηκαν 6,421 άτομα, ενώ οι αντίστοιχοι αριθμοί για ολόκληρο το 2013 ήταν 110 επιχειρήσεις που επέτρεψαν τη διάσωση 2,511 ατόμων.

Οι ελληνικές αρχές αναγνωρίζουν⁸ ότι εφαρμόζουν πολιτικές αποτροπής στα εξωτερικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα της ΕΕ με στόχο να αποθαρρύνουν παράτυπες διελεύσεις πριν αυτές συμβούν. Η

Στατιστικά

- ⁴ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής για την αξιολόγηση της κατάστασης εφαρμογής του Ελληνικού Σχεδίου Δράσης για τη Διαχείριση του Ασύλου και της Μετανάστευσης (SWD (2014) 316 τελικό), 7 Οκτωβρίου 2014, σ. 17: <http://www.statewatch.org/news/2014/oct/eu-com-greek-asylum-plan-com-316-14.pdf>
- ⁵ Η Κοινή Επιχείρηση ΠΟΣΕΙΔΩΝ (ΧΕΡΣΑΙΑ) υποστηρίζει την επίγεια και εναέρια επιτήρηση των συνόρων με εξειδικευμένο εξοπλισμό και την ανάπτυξη ειδικών ομάδων και αστυνομικών σκύλων στα ελληνοτουρκικά σύνορα καθώς και ορισμένες δραστηριότητες αφηνιμέρωσης στα βουλγαροτουρκικά σύνορα (<http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/yUq2is>). Η Κοινή Επιχείρηση ΠΟΣΕΙΔΩΝ (ΘΑΛΑΣΣΙΑ) αποσκοπεί στον έλεγχο των παράτυπων μεταναστευτικών ροών και του διασυνοριακού εγκλήματος από τις τουρκικές ακτές και την Αίγυπτο προς την Ελλάδα και την Ιταλία, και συμβάλλει στον έλεγχο των δευτερογενών μεταναστευτικών μετακινήσεων από την Ελλάδα προς την Ευρωπαϊκή Ένωση (βλ. <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/8HP1tg>.)
- ⁶ Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Ελληνικής Αστυνομίας το 2011 οι συλλήψεις στα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα ανέρχονταν σε 54.974 άτομα. Οι συλλήψεις στα νησιά του Βορείου Αιγαίου και των Δωδεκανήσων ανήλθαν σε 1.030 άτομα. Το 2012, τα αντίστοιχα στοιχεία ήταν για τα χερσαία σύνορα 30.433 και για τα θαλάσσια σύνορα (Νότιου Αιγαίου και Δωδεκανήσου) 3.651 άτομα. Το 2013, η μετατόπιση αυτή επισημαίνεται σαφώς από τα αντίστοιχα στοιχεία της Ελληνικής Αστυνομίας και του Λιμενικού: για τα χερσαία σύνορα ήταν 1.122 άτομα και για τα θαλάσσια σύνορα 11.447.
- ⁷ Σύμφωνα με τα στοιχεία του Λιμενικού Σώματος, 47 άτομα έχασαν τη ζωή τους στη θάλασσα μέχρι τον Αύγουστο το 2014, ενώ άλλα 26 έχουν δηλωθεί επίσημα ως αγνοούμενοι. Η Υπατη Αρμοστέα εκτιμά ότι ο αριθμός αυτών που έχασαν τη ζωή τους ή θεωρούνται αγνοούμενοι μπορεί να είναι υψηλότερος, δεδομένου ότι οι αριθμοί αυτοί δεν περιλαμβάνουν εκείνους που ανασύρουν οι τουρκικές αρχές στην δική τους πλευρά των συνόρων. Το 2013, τα αντίστοιχα διαθέσιμα επίσημα στοιχεία αναφέρουν ότι 15 άτομα έχασαν τη ζωή τους και 6 αγνοούνται.
- ⁸ Ο Έλληνας Υπουργός Ναυτιλίας και Αιγαίου έχει αναφερθεί σε αρκετές περιπτώσεις στην ανάγκη η Ελλάδα να συνεχίσει τις επιχειρήσεις της για να αποτρέψει την άφιξη παράτυπων μεταναστών και προσφύγων, επιχειρήσεις που κατά την άποψη της κυβέρνησης έχουν οδηγήσει μέχρι στιγμής με επιτυχία σε χαμηλότερους αριθμούς αφίξεων στην Ελλάδα. Βλ. άρθρα «ο Υπουργός Ναυτιλίας και Αιγαίου μιλά στο Έ»: Οι πολιτικές αυτάρκειας του νησιού είναι καθήκον μας» (<http://goo.gl/K42TTv>). Αποσπάσματα από τη συνέντευξη του Υπουργού Ναυτιλίας και Αιγαίου, κ. Μ. Βαρβιτσιώτη στο ραδιοφωνικό σταθμό Βήμα FM «Σε σχέση με την αύξηση των μεταναστευτικών ροών στο Αιγαίο τις τελευταίες μέρες», 25.8.2014, (<http://goo.gl/NmGfqc>), «Συνάντηση ανάμεσα στον Υπουργό Ναυτιλίας και Αιγαίου, κ. Μ. Βαρβιτσιώτη και τον πρέσβη του Ισραήλ κ. Arye Mekel», 17.9.2013 (<http://www.hcg.gr/node/5848>).

εφαρμογή πολιτικών επιβολής του νόμου και της τάξης από το Λιμενικό Σώμα έχει επίσης ως στόχο τους διακινητές και όσους διευκολύνουν την παράτυπη μετανάστευση⁹.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Αστυνομίας, τους πρώτους εννέα μήνες του 2014, συνελήφθησαν συνολικά 29,894 άτομα στα ελληνοτουρκικά θαλάσσια σύνορα σε σχέση με 8,052 άτομα κατά την αντίστοιχη περίοδο του 2013 ήταν, ενώ οι αφίξεις στα χερσαία σύνορα παραμένουν μικρές από το τέλος του 2012 και μετά. Η συντριπτική πλειοψηφία (περίπου 91%) όσων εισήλθαν το 2014 ήταν Σύροι, Αφγανοί, Σομαλοί και Ερυθραίοι.

Το 2013 και κατά τη διάρκεια του 2014, η Ύπατη Αρμοστεία κατέγραψε μαρτυρίες από υπηκόους τρίτων χωρών που κατήγγειλαν 152 περιστατικά και οι οποίοι περιέγραφαν με αξιόπιστο τρόπο ότι απωθήθηκαν προς την Τουρκία από τις ελληνικές αρχές. Αυτές οι άτυπες αναγκαστικές επιστροφές συμβαίνουν τόσο στα χερσαία όσο και στα θαλάσσια ελληνοτουρκικά σύνορα¹⁰. Οι μάρτυρες ανέφεραν πως αυτές οι άτυπες αναγκαστικές επιστροφές διεξάγονταν στο ελληνικό έδαφος από Έλληνες εκπροσώπους των διωκτικών αρχών. Σύμφωνα με τις αναφορές αυτές, τα άτομα αυτά επιστράφηκαν με συνοπτικές διαδικασίες στην Τουρκία χωρίς να υπάρξει επίσημη καταγραφή τους όπως απαιτεί η ελληνική νομοθεσία¹¹ και χωρίς να αξιολογηθούν οι ανάγκες τους για διεθνή προστασία. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι δηλώσεις αυτές επιβεβαιώθηκαν από διηγήσεις ντόπιων κατοίκων. Ιδιαίτερη προσοχή πήραν στα ΜΜΕ δύο τέτοια περιστατικά: η περίπτωση στο Πραγιά Έβρου τον Νοέμβριο του 2013¹² και η υπόθεση στο Φαρμακονήσι, στα θαλάσσια σύνορα, τον Ιανουάριο 2014¹³. Η Ύπατη Αρμοστεία έλαβε επίσης μαρτυρίες με κατηγορίες για υπερβολική χρήση βίας και λεκτικών και σωματικών επιθέσεων από εκπροσώπους των διωκτικών αρχών και για αφαίρεση πολύτιμων προσωπικών αντικειμένων από τα εμπλεκόμενα άτομα κατά τη διάρκεια της διεξαγωγής αυτών των επιστροφών. Το 2013 και το 2014, η Ύπατη Αρμοστεία δέχεται συχνά τηλεφωνήματα¹⁴ από ενδιαφερόμενους που ισχυρίζονται ότι βρίσκονται στην περιοχή του Έβρου ή είχαν συλληφθεί στη θάλασσα και εξέφραζαν φόβους ότι θα επιστραφούν αμέσως και αναγκαστικά στην Τουρκία. Η Ύπατη Αρμοστεία γνωρίζει επίσης περιστατικά ατόμων που ενδέχεται να είχαν ανάγκη διεθνούς προστασίας, κυρίως Σύρων, που έφθαναν στην είσοδο του Κέντρου Πρώτης Υποδοχής στο Φυλάκιο Έβρου χωρίς να έχουν συλληφθεί από την Αστυνομία και ζητούσαν να καταγραφούν γιατί φοβούνται μήπως επιστραφούν με συνοπτικές διαδικασίες στην

Στατιστικά

- ⁹ Κατά τη διάρκεια του 2014, σε δύο διαφορετικά περιστατικά, οι πρακτικές αυτές οδήγησαν σε σοβαρούς τραυματισμούς πέντε Σύρων προσφύγων που επέβαιναν στο σκάφος, ενώ ένα άλλο περιστατικό είχε ως αποτέλεσμα το θάνατο του θεωρούμενου ως διακινητή. Στις 6 Μαρτίου 2014 στη θαλάσσια περιοχή των Οινουσών, κοντά στη Χίο, τραυματίστηκαν τρεις Σύροι, ενώ κινδύνευσε σοβαρά η ζωή άλλων 17 ατόμων που επέβαιναν στο σκάφος (<http://www.hcg.gr/node/7074>). Στις 15 Απριλίου 2014 στην περιοχή της Κω, τραυματίστηκε θανάσιμα ένας Τούρκος θεωρούμενος ως διακινητής (<http://www.hcg.gr/node/7374>). Στις 22 Σεπτεμβρίου 2014, στη θαλάσσια περιοχή μεταξύ Ψέριμου και Καλύμνου, τραυματίστηκαν σοβαρά δύο Σύροι, ένας δε από αυτούς σε κρίσιμη κατάσταση (<http://www.hcg.gr/node/8626>). Οι αναφορές προέρχονται από Δελτία Τύπου του Λιμενικού Σώματος.
- ¹⁰ Από την 1η Αυγούστου 2013 ως τις 30 Σεπτεμβρίου του 2014, η Ύπατη Αρμοστεία συγκέντρωσε μαρτυρίες για 152 καταγγελίες άτυπων αναγκαστικών επιστροφών από την Ελλάδα στην Τουρκία. Η συντριπτική πλειοψηφία αυτών των καταγγελιών έγιναν από Σύρους που ισχυρίστηκαν ότι μεταξύ εκείνων που επιστράφηκαν "άτυπα" στην Τουρκία ήταν γυναίκες, παιδιά και άτομα με ιδιαίτερες ανάγκες.
- ¹¹ Το άρθρο 7 του Ν. 3907/2011 προβλέπει ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που συλλαμβάνονται για παράνομη είσοδο, υποβάλλονται σε διαδικασίες Πρώτης Υποδοχής που περιλαμβάνουν την καταγραφή, την εξακρίβωση των ειδικών αναγκών και την παροχή ιατρικής, ψυχοκοινωνικής υποστήριξης και ενημέρωσης. Βλ. νόμο 3907/2011 "Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ". 26 Ιανουαρίου 2011, στο https://www.unhcr.gr/no_cache/prostasia/nomiki-prostasia/o-nomos-stin-ellada/nomothesia-gia-to-asylo.html?cid=799&did=854&sechash=b91a1b83
- ¹² Στις 12 Νοεμβρίου 2013, η Ύπατη Αρμοστεία έλαβε πληροφορίες ότι μια ομάδα 150 ατόμων, ως επί το πλείστον Σύρων, ήταν κρατούμενοι της Ελληνικής Αστυνομίας στην περιοχή του Βορείου Έβρου, και φοβούνταν ότι θα επιστραφούν βίαια προς την Τουρκία. Η Ύπατη Αρμοστεία ήρθε σε επαφή με τις τοπικές αστυνομικές αρχές ζητώντας να επιβεβαιώσουν ότι θα εφάρμοζαν τις ενδεδειγμένες διαδικασίες. Επίσης, η Ύπατη Αρμοστεία έλαβε πληροφορίες από τους ντόπιους κατοίκους οι οποίοι επιβεβαίωσαν την παρουσία ενός μεγάλου αριθμού ατόμων (70-80 άτομα) στο χωριό Πραγιά. Ωστόσο, όταν ένα κλιμάκιο της Ύπατης Αρμοστείας επισκέφθηκε το Πραγιά, αρκετές ώρες αργότερα, δεν κατόρθωσε να βρει κανένα από τα μέλη της ομάδας. Οι αστυνομικές αρχές ισχυρίστηκαν ότι δεν έγινε καμία τέτοια ομαδική σύλληψη στις 12 Νοεμβρίου. Όταν, ωστόσο, πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με μια σειρά ατόμων που είχαν εισέλθει εκ νέου στην Ελλάδα αργότερα, όλοι δήλωσαν ότι ανήκαν σε μια ομάδα 150 ατόμων που είχαν συλληφθεί στον Έβρο στις 12 Νοεμβρίου, χωρίστηκαν σε δύο ομάδες και επιστράφηκαν με συνοπτικές διαδικασίες στην Τουρκία την ίδια ημέρα (βλέπε Δελτίο Τύπου Ύπατης Αρμοστείας 13 Νοεμβρίου 2013 <http://www.unhcr.gr/nea/artikel/a8cd8cbd8de531ff07da8c072dded6b8/i-ypati-armosteia-z-1.html>).
- ¹³ Στις 20 Ιανουαρίου 2014, 11 άτομα επί συνόλου 27 (μεταξύ των οποίων γυναίκες και παιδιά) έχασαν τη ζωή τους στη θάλασσα, κοντά στο νησί Φαρμακονήσι, κατά τη διάρκεια μιας θαλάσσιας επιχείρησης του Λιμενικού Σώματος. Οι επιζήσαντες από το περιστατικό αυτό ισχυρίστηκαν ότι το Λιμενικό, αφού εντόπισε το σκάφος τους, το ρυμουλκούσε προς τις τουρκικές ακτές πριν αυτό βουλιάξει. Η Ύπατη Αρμοστεία ζήτησε την πλήρη διερεύνηση του συμβάντος αυτού (βλέπε επίσης: Ύπατη Αρμοστεία Δελτίο Τύπου, 21 Ιανουαρίου 2014, <http://bit.ly/1y6CHc8>).
- ¹⁴ Η Ύπατη Αρμοστεία δέχθηκε, μεταξύ Ιουλίου 2013 και Σεπτεμβρίου 2014, πάνω από 80 τέτοιες τηλεφωνικές κλήσεις.

Τουρκία. Η Ύπατη Αρμοστεία γνωρίζει επίσης περιστατικά ατόμων που ενδέχεται να είχαν ανάγκη διεθνούς προστασίας, κυρίως Σύρων, που έφθαναν στην είσοδο του Κέντρου Πρώτης Υποδοχής στο Φυλάκιο Έβρου χωρίς να έχουν συλληφθεί από την Αστυνομία και ζητούσαν να καταγραφούν γιατί φοβούνταν μήπως επιστραφούν με συνοπτικές διαδικασίες στην Τουρκία¹⁵.

Η Ύπατη Αρμοστεία έχει πραγματοποιήσει πολλές έγγραφες παρεμβάσεις για το θέμα των “άτυπων αναγκαστικών επιστροφών”¹⁶. Μέχρι τώρα έχει λάβει μόνο μια απάντηση¹⁷ που αναφέρει ότι δεν έχουν λάβει χώρα τέτοια περιστατικά. Σπάνια παραγγέλλονται έρευνες για τέτοια γεγονότα και, από όσο γνωρίζει η Ύπατη Αρμοστεία, δεν έχει υπάρξει περίπτωση κατά την οποία να λογοδοτήσουν οι υπεύθυνοι υπάλληλοι¹⁸.

Τους μήνες Οκτώβριο και Νοέμβριο 2014, η Ύπατη Αρμοστεία συνέχισε να λαμβάνει μαρτυρίες για καταγγελίες “άτυπων αναγκαστικών επιστροφών” στα χερσαία και θαλάσσια σύνορα με την Τουρκία.

Στατιστικά

4. Πρώτη υποδοχή και διοικητική μεταχείριση των αιτούντων άσυλο κατά την αφιξή τους

Πρώτη υποδοχή
και μεταχείριση

Η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής (ΥΠΥ) ιδρύθηκε το 2011 ως ένα σημαντικό στοιχείο του Ελληνικού Σχεδίου Δράσης¹⁹. Όπως προβλέπει ο νόμος 3907/2011, η ΥΠΥ υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη. Η Υπηρεσία συγκροτείται από την Κεντρική Υπηρεσία και τις Περιφερειακές υπηρεσίες (Κέντρα Πρώτης Υποδοχής – ΚΕΠΥ- και κινητές μονάδες) με στόχο την διαχείριση των νεοαφικνούμενων, μεταξύ άλλων μέσω της κατάλληλης παραπομπής τους, της εξέτασης των αναγκών τους και της παροχής βοήθειας. Ως εκ τούτου, η ΥΠΥ είναι υπεύθυνη για την ίδρυση και λειτουργία των Κέντρων Πρώτης Υποδοχής. Αναμένεται ότι οι δομές πρώτης υποδοχής της ΥΠΥ θα αντικαταστήσουν σταδιακά την συστηματική χρήση της κράτησης ως προεπιλεγμένη μορφή αντιμετώπισης των υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται παράτυπα στην Ελλάδα.

Η ανεπάρκεια πόρων συνιστά ζήτημα για την αποτελεσματική λειτουργία της ΥΠΥ. Η ΥΠΥ είναι σοβαρά υποστελεχωμένη, ιδίως σε ό, τι αφορά τις περιφερειακές της υπηρεσίες, και πολλές από τις οργανικές θέσεις που προβλέπει ο νόμος για τη στελέχυσή της δεν έχουν καλυφθεί μέχρι τώρα²⁰. Η ΥΠΥ δεν έχει ακόμα δημιουργήσει αρκετές δομές πρώτης υποδοχής²¹. Προς το παρόν, η ΥΠΥ λειτουργεί μόνο μια δομή στο Φυλάκιο Ορεσιτιάδας, στα χερσαία σύνορα με την Τουρκία – από όπου η εισροή μειώθηκε σημαντικά από το τέλος του 2012 και μετά – και δύο κινητές μονάδες στη Λέσβο²² και τη Σάμο. Τα δύο

¹⁵ Μεταξύ 1ης Ιουλίου και 30ης Σεπτεμβρίου 2014, η Ύπατη Αρμοστεία κατέγραψε επτά περιστατικά που αφορούσαν 76 Σύρους. Μετά από παρεμβάσεις της Ύπατης Αρμοστείας, τα εμπλεκόμενα άτομα καταγράφηκαν επίσημα από την Αστυνομία.

¹⁶ Μεταξύ 1ης Αυγούστου 2013 και 30ης Σεπτεμβρίου 2014, η Ύπατη Αρμοστεία απήλυθε εννέα γραπτά διαβήματα προς τα Υπουργεία Ναυτιλίας, Ναυπλιακών Υποθέσεων και Αιγαίου και Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη για 53 συνολικά περιστατικά στα χερσαία και θαλάσσια σύνορα. Στο πλαίσιο των διαβημάτων αυτών, η Ύπατη Αρμοστεία προχώρησε σε ομαδοποίηση των μαρτυριών και περιέγραψε και τόνισε την ύπαρξη παρόμοιων μορφών συμπεριφοράς, με στόχο την ανάδειξη μιας συστηματικής πρακτικής, ενώ κάλεσε τις αρχές να απαντήσουν σε αυτούς τους ισχυρισμούς.

¹⁷ Επιστολή της Ύπατης Αρμοστείας προς την Ελληνική Αστυνομία, 13 Αυγούστου 2013.

¹⁸ Στην υπόθεση του Φαρμακονησιού, η Εισαγγελία δεν απήγγειλε καμιά κατηγορία κατά των εμπλεκόμενων λιμενικών υπαλλήλων και έθεσε στο αρχείο την έρευνα στη φάση της προκαταρκτικής εξέτασης. Η Ύπατη Αρμοστεία δεν γνωρίζει κατά πόσον, στην υπόθεση του Πραγγιού, ολοκληρώθηκαν ή όχι εσωτερικές διαδικασίες πειθαρχικού χαρακτήρα της Αστυνομίας ή ποινικές διαδικασίες.

¹⁹ Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, Αναθεωρημένο Ελληνικό Σχέδιο Δράσης για το Άσυλο και τη Διαχείριση της Μετανάστευσης. Σύνοψη. Δεκέμβριος 2012. Στο http://www.minocp.gov.gr/images/stories//2013/executive_summary_council_dublin_greek.pdf

²⁰ Η Κεντρική Υπηρεσία λειτουργεί με προσωπικό 42 ατόμων, το ΚΕΠΥ στο Φυλάκιο με 10 υπαλλήλους και 11 αστυνομικούς, οι Κινητές Μονάδες στη Λέσβο και τη Σάμο η κάθε μία με έναν εξωτερικό εργαζόμενο και ένα μετακινούμενο υπάλληλο από την Κεντρική Υπηρεσία. Απαιτούνται περαιτέρω δέκα υπάλληλοι για τις Κινητές Μονάδες,

²¹ Το Ελληνικό Σχέδιο Δράσης προέβλεπε την δημιουργία οκτώ ΚΕΠΥ, τρία από τα οποία θα ιδρύονταν στην Καρωτή, τη Λέσβο και την Αττική μέχρι τον Οκτώβριο του 2013. Μέχρι τώρα λειτουργεί μόνο ένα ΚΕΠΥ.

²² Το ΚΕΠΥ στη Λέσβο (στη Μόρια) ιδρύθηκε με Υπουργική Απόφαση (υ.α 4.2/2624/15.5.2014, ΦΕΚ Β'1373/29.5.2014) και η κατασκευή του έχει ολοκληρωθεί. Ωστόσο, ελλείπει προσωπικού και σε αναμονή της ολοκλήρωσης των διαδικασιών προμηθειών για τις διάφορες υπηρεσίες του, δεν έχει ακόμη αρχίσει να λειτουργεί.

αυτά νησιά δέχθηκαν περίπου το 45% των νέων αφίξεων κατά τους πρώτους εννέα μήνες του 2014. Η ΥΠΥ δεν έχει παρουσία σε άλλα νησιά, όπως η Χίος και τα Δωδεκάνησα, όπου αποβιβάζεται περίπου το 50% των νέων αφίξεων²³. Συνολικά, η ΥΠΥ μπόρεσε να καταγράψει και να ελέγξει 6,228 άτομα κατά την περίοδο Ιανουαρίου-Σεπτεμβρίου 2014. Τούτο αντιστοιχεί μόνο στο 20% του συνόλου των νέων αφίξεων για την ίδια περίοδο.

Λόγω της περιορισμένης δυναμικότητας υποδοχής νέων αφίξεων, η πλειοψηφία των νεοεισερχομένων δεν επωφελείται από τις υπηρεσίες υποδοχής που προβλέπει η νομοθεσία. Αντιθέτως, τα άτομα κρατούνται σε “κέντρα ταυτοποίησης”²⁴ ή σε αστυνομικά τμήματα. Οι χώροι αυτοί είναι, σε τακτική βάση, υπερπλήρεις²⁵ και δεν πληρούν τις απαραίτητες προδιαγραφές: όταν υπάρχει υπερπληθυσμός, δεν υπάρχει, σε τακτική βάση, διαχωρισμός των γυναικών, των παιδιών και των μόνων ανδρών. Σε ό, τι αφορά τα αστυνομικά τμήματα, αυτά δεν είναι διαμορφωμένα για να κρατούν άτομα για τους σκοπούς αυτούς. Τα αστυνομικά τμήματα δεν παρέχουν στα άτομα που κρατούνται εκεί ουσιαστική δυνατότητα να υποβάλλουν μια αίτηση ασύλου ούτε επιτρέπουν τον σωστό εντοπισμό και την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων αναγκών. Προκειμένου να διασφαλιστεί η εφαρμογή των κατάλληλων διαδικασιών πρώτης υποδοχής ως πάγιας τακτικής στις νέες αφίξεις, σύμφωνα με τις αντίστοιχες διατάξεις της νομοθεσίας, απαιτείται να δοθούν σημαντικά περισσότεροι πόροι για τα ΚΕΠΥ.

Πρώτη υποδοχή
και μεταχείριση

Νομοθεσία και πρακτική πριν τις διαδικασίες πρώτης υποδοχής

Σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία²⁶, η είσοδος στην Ελλάδα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις συνιστά ποινικό αδίκημα. Ο Εισαγγελέας Πλημμελειοδικών μπορεί, μέσα σε 48 ώρες από την σύλληψη για παράτυπη είσοδο, είτε να ασκήσει δίωξη κατά του συγκεκριμένου ατόμου που εισήλθε χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις είτε να αποσχει από την ποινική δίωξη. Κατά κανόνα, ο Εισαγγελέας απέχει από την άσκηση δίωξης κατά υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις. Έτσι, μετά την αποχή από τη δίωξη του Εισαγγελέα, οι νεοεισερχόμενοι θα έπρεπε να μεταφέρονται αμέσως σε δομές όπου διεξάγονται διαδικασίες πρώτης υποδοχής. Σε περίπτωση που ασκηθεί δίωξη, το άτομο που εισήλθε χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις παραπέμπεται σε δικάσιμο.

Ο Εισαγγελέας ενημερώνεται για την παράτυπη είσοδο είτε από την Αστυνομία, αν η είσοδος έλαβε χώρα στα χερσαία σύνορα, είτε από το Λιμενικό Σώμα, αν έγινε από τα θαλάσσια σύνορα. Δεδομένου ότι τα άτομα που εισέρχονται παράτυπα μπορεί να παραμένουν υπό κράτηση από το Λιμενικό Σώμα για ώρες ή και ημέρες μέχρι να ολοκληρωθούν οι διαδικασίες, είναι ουσιώδους σημασίας να μεριμνήσει το Λιμενικό Σώμα για τις αναγκαίες ρυθμίσεις ώστε να στεγασθούν οι νεοεισερχόμενοι κατά το διάστημα αυτό. Η Ύπατη Αρμοστεία, για να προωθήσει την εφαρμογή των ελάχιστων απαιτήσεων αναφορικά με τη μεταχείριση των νεοεισερχομένων, υπέγραψε, στις 5 Σεπτεμβρίου 2013, με το Λιμενικό Σώμα ένα Μνημόνιο Συνεργασίας. Το Μνημόνιο αυτό, πέραν των διατάξεων για τις αμοιβαίες υποχρεώσεις και τη στενή συνεργασία στην υποδοχή των νεοεισερχομένων, περιέχει ρήτρες για την αποτελεσματική τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης και τη σημασία της προστασίας της ανθρώπινης ζωής στη θάλασσα κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων επιτήρησης των συνόρων.

Στην πράξη, οι νεοεισερχόμενοι, όταν φθάνουν στα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα στον Έβρο, μπορεί να κρατηθούν μέχρι και επτά ημέρες σε αστυνομικά τμήματα μέχρις ότου μεταφερθούν στο κλειστό ΚΕΠΥ του Φυλακίου²⁷, όπου παραμένουν υπό καθεστώς “περιορισμού της ελευθερίας” μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών πρώτης υποδοχής. Ο περιορισμός της ελευθερίας για τους σκοπούς ολοκλήρωσης της διαδικασίας πρώτης υποδοχής δεν μπορεί να κρατήσει πάνω από 15 ημέρες και κατ’εξάιρεση μπορεί να

²³ Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Αστυνομίας, από το σύνολο των 31.327 συλλήψεων στα ελληνοτουρκικά σύνορα, 14.064 άτομα συνελήφθησαν στη Λέσβο και τη Σάμο και 15.434 στα Δωδεκάνησα και τη Χίο.

²⁴ Ο όρος “κέντρα ταυτοποίησης” είναι ο επίσημος όρος που χρησιμοποιούν οι ελληνικές αρχές για να περιγράψουν τα κέντρα κράτησης που λειτουργούν υπό την αρμοδιότητα της Αστυνομίας στα σημεία εισόδου της χώρας. Ειδικότερα, τα κέντρα αυτά βρίσκονται στην Λέσβο, τη Σάμο και τη Χίο.

²⁵ Για παράδειγμα, περί τα 900 άτομα κρατούνταν στο “κέντρο ταυτοποίησης” της Σάμου τον Αύγουστο 2014 ενώ η χωρητικότητα του χώρου αυτού επίσημα ήταν για 280 άτομα.

²⁶ Άρθρο 83 του Ν. 3386/2005 (ΦΕΚ Α’ 212/23.8.2005) όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 121 του Ν. 4249/2014 (ΦΕΚ Α’ 73/24.3.2014).

²⁷ Το Κέντρο Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ) στο Φυλάκιο Έβρου λειτουργεί από το Μάρτιο του 2013. Έχει επίσημη χωρητικότητα 240 ατόμων, αλλά, λόγω έλλειψης προσωπικού και για άλλους λόγους, η πραγματική χωρητικότητά του είναι 140 με 180 άτομα.

παραταθεί μέχρι και 25 συνολικά ημέρες²⁸. Στην πράξη, οι ελληνικές αρχές δεν έχουν υπερβεί το όριο των 25 ημερών. Οι νεοεισερχόμενοι στη Λέσβο και τη Σάμο υπόκεινται σε διοικητικές διαδικασίες που διεξάγονται από κοινού από την Αστυνομία και την ΥΠΥ (Κινητές Μονάδες)²⁹ στα κέντρα ταυτοποίησης.

Οι νεοεισερχόμενοι στην υπόλοιπη Ελλάδα υπόκεινται σε διοικητικές διαδικασίες που διεξάγουν μόνο οι αστυνομικές αρχές. Εφόσον υπήρξε παράτυπη είσοδος, το άτομο κρατείται βάσει διαταγών απέλασης και κράτησης, είτε σε χώρους κράτησης της αστυνομίας είτε, αν βρίσκεται στη Χίο, στο τοπικό “κέντρο ταυτοποίησης”. Σημειώνεται ότι η περαιτέρω μεταχείριση των ατόμων αυτών διαφοροποιείται σημαντικά και ότι οι εκ του νόμου απαιτήσεις σε ό, τι αφορά την υποδοχή των νεοεισερχομένων δεν εφαρμόζονται με ομοιόμορφο τρόπο³⁰.

Νομοθεσία και πρακτική στα σημεία όπου λειτουργούν δομές πρώτης υποδοχής (ΚΕΠΥ Φυλακίου και οι δύο κινητές μονάδες Λέσβου και Σάμου)

Ο νόμος 3907/2011 προβλέπει ότι οι διαδικασίες πρώτης υποδοχής περιλαμβάνουν την εξακρίβωση της ταυτότητας, την καταγραφή και ιατρικό και ψυχοκοινωνικό έλεγχο. Επίσης προβλέπει την παροχή ενημέρωσης και τον εντοπισμό των ιδιαίτερων αναγκών³¹. Τέλος, προβλέπει είτε την παραπομπή στην Υπηρεσία Ασύλου είτε την παραπομπή στην Αστυνομία για να ξεκινήσει τις διαδικασίες απομάκρυνσης. Η διαδικασία προβλέπει επίσης την παραπομπή των ατόμων με ιδιαίτερες ανάγκες, συμπεριλαμβανομένων των ασυνόδευτων και χωρισμένων από την οικογένειά τους παιδιών, στις κατάλληλες δομές ή υπηρεσίες.

Από τον Μάρτιο του 2013 η Ύπατη Αρμοστεία παρέχει, με χρηματοδότηση από κονδύλια της ΕΕ, ενημέρωση για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των νεοεισερχομένων καθώς και για τη διαδικασία ασύλου, με παρουσία της σε όλα τα σημεία εισόδου, συμπεριλαμβανομένων και όσων δεν καλύπτονται από την ΥΠΥ. Η ΜΕΤΑδραση, επιχειρησιακός εταίρος της Ύπατης Αρμοστείας, παρέχει υπηρεσίες διερμηνείας³². Στις 5 Ιουλίου 2013 υπογράφηκε, για το σκοπό αυτό, και ένα Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη (ΥΔΤΠΠ) και Ύπατης Αρμοστείας. Οι ιατρικές υπηρεσίες παρέχονται από την ΜΚΟ «Ιατρική Παρέμβαση» στο ΚΕΠΥ Φυλακίου και στην Κινητή Μονάδα Σάμου και από τους «Γιατρούς του Κόσμου» στην Κινητή Μονάδα Λέσβου.

Παρά τους οικονομικούς περιορισμούς και τις καθυστερήσεις στην εκταμίευση των διαθέσιμων κονδυλίων από την ελληνική κυβέρνηση, το ΚΕΠΥ Φυλακίου λειτουργεί³³. Όπως προαναφέρθηκε, η δομή αυτή δέχεται σημαντικά μικρότερο αριθμό αφίξεων από ό,τι είχε αρχικά προβλεφθεί, ωστόσο χειρίζεται

Πρώτη υποδοχή
και μεταχείριση

²⁸ Τα ΚΕΠΥ είναι “κλειστά” κέντρα όπου ο «περιορισμός της ελευθερίας” έχει ως στόχο να διευκολύνει τις διαδικασίες πρώτης υποδοχής που περιλαμβάνουν διαδικασίες ταυτοποίησης και επαλήθευσης της ιθαγένειας. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να εξέλθουν από τις εγκαταστάσεις των ΚΕΠΥ μόνο μετά από γραπτή άδεια από τον Διευθυντή του Κέντρου. Τα ΚΕΠΥ είναι χώροι κράτησης όπου ισχύουν όλες οι νομικές εγγυήσεις που εφαρμόζονται σε περίπτωση στέρησης της ελευθερίας. Οι αποφάσεις “περιορισμού της ελευθερίας” μπορούν να προσβληθούν ενώπιον των δικαστηρίων, όπως προβλέπεται από το άρθρο 13 παρ. 4 του Ν. 3907/2011.

²⁹ Οι Κινητές Μονάδες Πρώτης Υποδοχής λειτουργούν στα “κέντρα ταυτοποίησης” στο Βαθύ Σάμου και τη Μόρια Λέσβου. Το Κέντρο Πρώτης Υποδοχής Λέσβου (με 180 θέσεις) δεν λειτουργεί ακόμα.

³⁰ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου μετά την ολοκλήρωση των διαδικασιών πρώτης υποδοχής, βλ. κεφάλαιο «Πρόσβαση στη Διαδικασία Ασύλου».

³¹ Σύμφωνα με το άρθρο 11 του Ν. 3907/2011 ως ευάλωτες ομάδες νοούνται: οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, τα άτομα που έχουν αναπηρία ή πάσχουν από ανίατη ασθένεια, οι υπερήλικες, οι γυναίκες σε κύηση ή λοχεία, οι μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα τέκνα, τα θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλης σοβαρής μορφής ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας ή εκμετάλλευσης και τα θύματα εμπορίας ανθρώπων.

³² Κατά τους πρώτους εννέα μήνες του 2014, τα κλιμάκια της Ύπατης Αρμοστείας έδωσαν πληροφορίες σε 25.278 άτομα (μέσω 5.767 ενημερωτικών συναντήσεων) με έμφαση στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις, την περιγραφή της διαδικασίας πρώτης υποδοχής, το άσυλο, την οικογενειακή επανένωση, θέματα κράτησης και απέλασης, την επανεισοδοχή, την οικειοθελή επιστροφή θέματα οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και ένταξης, την προστασία των παιδιών και των ευάλωτων περιπτώσεων, συμπεριλαμβανομένων των θυμάτων της σεξουαλικής ή έμφυλης βίας, βασανιστηρίων ή εμπορίας ανθρώπων.

³³ Το 2013 και τον Οκτώβριο του 2014, οι υπάλληλοι της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής έλαβαν την προσήκουσα εκπαίδευση από το ΕΑΣΟ και τη FRONTEX για την ενίσχυση των δεξιοτήτων τους αναφορικά με την εξακρίβωση της ταυτότητας και της εθνικότητας, καθώς και τον εντοπισμό “ευάλωτων ατόμων” κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου.

την πλειοψηφία των επίσημων συλλήψεων/νέων αφίξεων στα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα³⁴. Η κατάσταση είναι περισσότερο προβληματική στη Λέσβο και τη Σάμο όπου ο αριθμός νέων αφίξεων είναι μεγαλύτερος και οι Κινητές Μονάδες της ΥΠΥ έχουν δυνατότητα να καταγράψουν και να ελέγξουν μικρό αριθμό αφίξεων. Επειδή αυτή την περίοδο οι Κινητές Μονάδες της ΥΠΥ ασχολούνται κυρίως με την καταγραφή ασυνόδευτων και χωρισμένων από την οικογένειά τους παιδιών, η πλειοψηφία των λοιπών νεοαφιχθέντων υπάγονται στη διαδικασία της Αστυνομίας³⁵. Καθώς η διαδικασία από την Αστυνομία είναι ταχεία, οι ιδιαίτερες ανάγκες δεν εντοπίζονται πάντα. Επίσης η Ύπατη Αρμοστεία γνωρίζει ότι υπάρχουν ανακολουθίες στην καταγραφή της υπηκοότητας³⁶.

Σε ό,τι αφορά τον εντοπισμό των ασυνόδευτων και χωρισμένων από την οικογένειά τους παιδιών, μια Υπουργική Απόφαση του Οκτωβρίου 2013 διευκρίνισε τη διαδικασία προσδιορισμού ηλικίας στο πλαίσιο της ΥΠΥ³⁷. Ωστόσο, η ΥΠΥ βρίσκεται ακόμη στη διαδικασία ολοκλήρωσης τυποποιημένων διαδικασιών λειτουργίας και εργαλείων προκειμένου να αποσαφηνιστούν οι λεπτομέρειες εφαρμογής της Υπουργικής Απόφασης. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει παρατηρήσει ανακολουθίες στην αντιμετώπιση περιπτώσεων ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών από τις διάφορες περιφερειακές δομές της ΥΠΥ. Ομοίως, παρατηρούνται διαφορές και κατά την εφαρμογή της διαδικασίας καθορισμού των οικογενειακών δεσμών των παιδιών με άτομα που ισχυρίζονται ότι είναι συγγενείς τους. Μια άλλη δυσκολία έγκειται στην ανεπαρκή συνεργασία των εισαγγελέων, που εκτελούν χρέη προσωρινών επιτρόπων για τους ασυνόδευτους ανηλίκους και οι οποίοι, εν μέρει λόγω της ανυπαρξίας υποστηρικτικών κοινωνικών υπηρεσιών, δεν εκπληρούν πλήρως τα καθήκοντά τους ως προσωρινοί επιτροπαι.

Τα άτομα με ιδιαίτερες ανάγκες εντοπίζονται μόνο εάν λάβουν εξατομικευμένη συμβουλευτική υποστήριξη από τις ομάδες παροχής ιατρικής ή ψυχοκοινωνικής συμβουλευτικής και ενημέρωσης κατά την άφιξή τους. Η εν λόγω εξατομικευμένη αξιολόγηση παρέχεται σε περιορισμένο μόνο αριθμό νεοεισερχομένων, αφήνοντας έναν δυνητικά μεγάλο, αριθμό χωρίς εξακρίβωση των ιδιαίτερων αναγκών τους. Αυτό αποτελεί πρόκληση ιδίως για τις δύο Κινητές Μονάδες στα νησιά λόγω του μεγάλου αριθμού αφίξεων, της ταχείας διοικητικής διεκπεραίωσης από την Αστυνομία και του περιβάλλοντος κράτησης που καθιστά δυσχερή τον αποτελεσματικό και γρήγορο αρχικό έλεγχο.

Μια καλή πρακτική που δεν προβλέπεται στον νόμο εφαρμόζεται στο ΚΕΠΥ Φυλακίου, όπου όταν παραπέμπουν ορισμένες κατηγορίες νεοαφιχθέντων υπηκόων τρίτων χωρών στην Αστυνομία εισηγούνται την “μη επιστροφή” τους. Τέτοιες εισηγήσεις πραγματοποιούνται ιδίως όταν το συγκεκριμένο άτομο ταυτοποιείται ως Σύρος υπήκοος ή ως προερχόμενος από τη Συρία (αναγνωρισμένοι πρόσφυγες από την Ύπατη Αρμοστεία ή Παλαιστίνιοι πρόσφυγες που προηγουμένως κατοικούσαν στη Συρία)³⁸, αν πρόκειται για οικογένειες με παιδιά, ευάλωτα άτομα ή άτομα που προέρχονται από μια χώρα για την οποία η Ύπατη Αρμοστεία έχει εκδώσει οδηγία (advisory) περί μη επιστροφής³⁹ ή για την οποία η Ελλάδα έχει εκδώσει πολιτική περί μη επιστροφής⁴⁰. Οι Κινητές Μονάδες της ΥΠΥ στα νησιά ακολουθούν κάπως διαφορετική προσέγγιση και εκδίδουν τέτοιες εισηγήσεις μόνο για Σύρους υπηκόους. Η ανταπόκριση της Αστυνομίας στις εισηγήσεις των ΥΠΥ ποικίλλει.

³⁴ Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία του ΚΕΠΥ, κατά τους πρώτους εννέα μήνες του 2014 από το σύνολο των 2.086 επίσημων συλλήψεων στον Έβρο και τις γύρω περιοχές, 1.898 άτομα υπήχθησαν σε διαδικασίες πρώτες υποδοχής. Από αυτούς, το ΚΕΠΥ παρέπεμψε 143 άτομα στις αρχές ασύλου, 80 ασυνόδευτα παιδιά στις εγκαταστάσεις υποδοχής, 70 άτομα στο πρόγραμμα του ΔΟΜ για οικειοθελή επιστροφή και 988 άτομα στις αστυνομικές αρχές. Ο μέσος αριθμός των καταγραφών ήταν σχεδόν 10 ανά ημέρα.

³⁵ Μεταξύ 1ης Ιανουαρίου και 30ης Σεπτεμβρίου 2014, η Κινητή Μονάδα Πρώτης Υποδοχής Λέσβου προέβη στον έλεγχο 1,986 ατόμων και η Κινητή Μονάδα Πρώτης Υποδοχής Σάμου 2,344 ατόμων. Στη Λέσβο είχαν συλληφθεί 8,338 άτομα και στη Σάμο 5,726.

³⁶ Η Ύπατη Αρμοστεία έχει καταγράψει περιπτώσεις Παλαιστίνιων που φθάνουν από τη Συρία και που είτε καταγράφηκαν ως Σύροι υπήκοοι, είτε ως Παλαιστίνιοι είτε ως ακαθόριστης εθνικότητας ή ως ανιθαγενείς.

³⁷ Υπουργική Απόφαση αρ. 92490/29.10.2013 (ΦΕΚ Β' 2745/29.10.2013).

³⁸ Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία του ΚΕΠΥ, κατά τους πρώτους εννέα μήνες του 2014 παραπέμφθηκαν στην Αστυνομία 575 Σύροι (58,2 % του συνόλου των παραπομπών), ενώ 800 έχουν παραπεμφθεί στην Αστυνομία από τις κινητές μονάδες της Σάμου και της Λέσβου (27 % του συνόλου των παραπομπών).

³⁹ Η Ύπατη Αρμοστεία έχει εκδώσει οδηγίες (advisories) περί μη επιστροφής που ισχύουν έως σήμερα για τη Συρία, το Ιράκ, το Βόρειο Μαλί, το Νότιο Σουδάν, τις δύο επαρχίες του Κιβού και τις γειτονικές περιοχές του Κονγκό, την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, τη Σομαλία (υπό ορισμένες προϋποθέσεις) και τη βορειοανατολική Νιγηρία.

⁴⁰ Το 2013 η Ελλάδα διαβεβαίωσε το ΕΔΔΑ ότι δεν πραγματοποιεί αναγκαστικές επιστροφές προς τη Συρία, τη Σομαλία, το κράτος της Παλαιστίνης, την Ερυθραία, τη Μαυριτανία και το Μιανμάρ και ότι τα άτομα που κατάγονται από τις χώρες αυτές απελευθερώνονται μετά από την αναγνώριση και την καταγραφή τους: <http://goo.gl/eOtaYl>.

Πρακτικές σε περιοχές όπου δεν υπάρχει παρουσία της ΥΠΥ

Οι νεοεισερχόμενοι σε άλλες περιοχές της Ελλάδας, ιδίως τη Χίο και τα Δωδεκάνησα⁴¹, υπάγονται αποκλειστικά στην διοικητική διαδικασία της Αστυνομίας. Ο αριθμός των νέων αφίξεων σε περιοχές της χώρας όπου δεν υπάρχουν διαθέσιμες υπηρεσίες της ΥΠΥ αντιπροσωπεύουν περίπου το 50% του συνόλου των αφίξεων. Η Αστυνομία δεν μπορεί να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις αφίξεις στις περιοχές αυτές⁴², λόγω του αυξανόμενου αριθμού και της έλλειψης δυνατοτήτων υποδοχής. Η κατάσταση αυτή γεννά σοβαρά θέματα ανθρωπιστικού χαρακτήρα, ιδίως στα Δωδεκάνησα όπου οι νεοεισερχόμενοι για όσο χρονικό διάστημα κρατούνται, παραμένουν σε αστυνομικά κρατητήρια, χώρους λιμανιών ή άλλους προσωρινούς χώρους. Οι νεοεισερχόμενοι κρατούνται για οποιοδήποτε χρονικό διάστημα, που κυμαίνεται από αρκετές ώρες μέχρι αρκετές μέρες, ανάλογα με την τοποθεσία και τη χωρητικότητα του αστυνομικού τμήματος. Επιπλέον, συχνά οι αρχές δεν είναι σε θέση να παράσχουν αρκετή τροφή και άλλες μορφές βοήθειας⁴³. Η Ύπατη Αρμοστεία παρέχει περιορισμένη συμπληρωματική βοήθεια (κυρίως Μη Διατροφικά Είδη). Στην πράξη, για να μειωθεί η πίεση, η Αστυνομία διεξάγει βεβιασμένα τις διαδικασίες υποδοχής και τα άτομα αφήνονται ελεύθερα χωρίς να γίνεται σωστή εξακρίβωση της υπηκοότητας τους ούτε αξιολόγηση των ιατρικών ή ιδιαίτερων αναγκών τους. Μετά την απελευθέρωσή τους, τα άτομα αυτά αφήνονται ουσιαστικά στην τύχη τους χωρίς υποδοχή, υποστήριξη ή πρόσβαση σε καταφύγιο έκτακτης ανάγκης⁴⁴.

Πρώτη υποδοχή
και μεταχείριση

Περαιτέρω διοικητική μεταχείριση (μετά την ολοκλήρωση των διαδικασιών πρώτης υποδοχής)

(α) Αιτούντες άσυλο

Τα άτομα που ζητούν άσυλο παραπέμπονται στο αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου (ΠΓΑ)⁴⁵. Παραμένουν υπό κράτηση τουλάχιστον μέχρις ότου καταγραφεί η αίτησή τους, κάτι που μπορεί να διαρκέσει αρκετούς μήνες⁴⁶. Με εξαίρεση ενός μικρού αριθμού αιτούντων άσυλο οι οποίοι καταγράφονται από το αρμόδιο ΠΓΑ ενώ φιλοξενούνται στο ΚΕΠΥ Φυλακίου, η κράτηση μέχρι την καταγραφή της αίτησης ασύλου βασίζεται στην ήδη εκδοθείσα διαταγή απέλασης και κράτησης, καθώς ο υπήκοος τρίτης χώρας που έχει εκφράσει την επιθυμία του να ζητήσει άσυλο δεν θεωρείται επίσημα αιτών μέχρις ότου η αίτησή του να καταγραφεί. Προστατεύεται μόνο από την εκτέλεση της απέλασης καθώς διατηρείται αρχείο όσων περιμένουν να καταγραφούν. Οι αιτούντες άσυλο που έχουν περάσει από τις διαδικασίες πρώτης υποδοχής υπόκεινται στις ίδιες διαδικασίες όπως οι υπόλοιποι διοικητικοί κρατούμενοι σε προαναχωρησιακή κράτηση.

(β) Ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά και άτομα με ιδιαίτερες ανάγκες

Όσοι ανήλικοι εντοπίζονται ως ασυνόδευτοι παραπέμπονται στις δομές υποδοχής ανηλίκων. Η Ύπατη Αρμοστεία γνωρίζει ότι υπάρχουν περιπτώσεις νεοεισερχόμενων παιδιών που δεν εντοπίστηκαν ως ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά και κρατήθηκαν ως ενήλικες για πολλούς μήνες. Η Ύπατη Αρμοστεία γνωρίζει επίσης περιπτώσεις παιδιών που θεωρήθηκαν εσφαλμένα ενήλικες, αφήθηκαν ελεύθερα μετά την κράτησή τους και δεν παραπέμφθηκαν για τη σωστή μέριμνα, καθώς και

⁴¹ Ρόδος, Κως, Τήλος, Σύμη, Κάλυμνος, Λέρος, Νίσυρος, Καστελόριζο, Πάτμος.

⁴² Σύμφωνα με τα στοιχεία της Αστυνομίας, μεταξύ 1ης Ιανουαρίου και 30ης Σεπτεμβρίου 2014, 4.552 άτομα συνελήφθησαν στη Χίο και 10.882 στα Δωδεκάνησα.

⁴³ Δελτίο Τύπου Ύπατης Αρμοστείας 8 Οκτωβρίου 2014 διατίθεται στο, <http://bit.ly/1FuNVH3>

⁴⁴ Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, βλ. σχετική ενότητα στη σελ. 19

⁴⁵ Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία των ΚΕΠΥ, μεταξύ 1ης Ιανουαρίου και 30ης Σεπτεμβρίου 2014, σε σύνολο 6.228 καταγεγραμμένων ατόμων, τα ΚΕΠΥ παρέπεμψαν 174 άτομα στην Υπηρεσία Ασύλου. Το ΚΕΠΥ Φυλακίου παρέπεμψε 143 άτομα που εξέφρασαν την επιθυμία να ζητήσουν άσυλο σε σύνολο 1.898 καταγεγραμμένων, η Κινητή Μονάδα στη Λέσβο 29 από 1.986 καταγεγραμμένα άτομα, ενώ η κινητή μονάδα ΚΕΠΥ στη Σάμο παρέπεμψε 2 από τα 2.344 καταγεγραμμένα σε αυτήν άτομα.

⁴⁶ Η ανάλυση της διάρκειας επεξεργασίας της αίτησης αναφέρεται παρακάτω στο κεφάλαιο για την Πρόσβαση στις Διαδικασίες Ασύλου.

περιπτώσεις άλλων παιδιών που αφέθηκαν ελεύθερα μετά την κράτησή τους με τη συνοδεία ενήλικα (ή ενηλίκων) χωρίς να έχει εξετασθεί προηγουμένως η ύπαρξη οικογενειακών δεσμών. Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις τα παιδιά εμφανώς δεν ήταν ενήλικες. Η Ύπατη Αρμοστεία γνωρίζει επίσης περιπτώσεις ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών που παρέμειναν σε χώρους κράτησης κάτω από κακές συνθήκες για διάστημα έως και τρεις μήνες περιμένοντας τη μεταφορά τους σε κατάλληλες δομές υποδοχής. Τούτο οφειλόταν είτε στον περιορισμένο αριθμό θέσεων υποδοχής για παιδιά είτε στην αδυναμία πραγματοποίησης της μεταφοράς έγκαιρα. Υπάρχουν προγράμματα από ΜΚΟ που προσπάθησαν να καλύψουν το κενό αυτό στις μεταφορές, η χρηματοδότηση ωστόσο των δράσεων αυτών είναι περιορισμένη και μη μόνιμη.

Ο εντοπισμός των ατόμων με άλλες ιδιαίτερες ανάγκες και η παραπομπή τους από την ΥΠΥ ή την Αστυνομία αποδείχθηκε ότι συνιστά ακόμα μεγαλύτερη πρόκληση. Το αποτέλεσμα είναι ότι τα άτομα που χρειάζονται ειδική προσοχή δεν λαμβάνουν, εν γένει, τις αναγκαίες υπηρεσίες και υποστήριξη. Αυτοί, ιδίως, που δεν υποβάλλουν αίτηση ασύλου και άρα έχει εκδοθεί σε βάρος τους διαταγή απέλασης ενδέχεται να αποκλείονται από την απαραίτητη μέριμνα και προστασία. Συνήθης πρακτική είναι τα «ευάλωτα» άτομα (σύμφωνα με τις κατηγορίες των ευάλωτων ομάδων που περιλαμβάνονται στον νόμο 3907/2011) και οι οικογένειες με παιδιά να αφήνονται ελεύθερα. Η Ύπατη Αρμοστεία, ωστόσο, έχει διαπιστώσει ότι άτομα με άλλα ευάλωτα χαρακτηριστικά, που όμως δεν υπάγονται στις κατηγορίες, όπως άτομα που έχουν άλλες ιατρικές ανάγκες ή ανάγκες ψυχικής υγείας, δεν αφήνονται ελεύθερα ή δεν λαμβάνεται επαρκώς υπόψη ο ευάλωτος χαρακτήρας τους στην απόφαση για το κατά πόσο η κράτησή τους είναι εύλογη ή όχι⁴⁷.

(γ) Άλλες κατηγορίες

Αφού ολοκληρωθούν οι διαδικασίες πρώτης υποδοχής - ή η καταγραφή από την Αστυνομία όπου δεν υπάρχουν δομές πρώτης υποδοχής - όλα τα άτομα εκτός από όσους έχουν καταγραφεί ως αιτούντες άσυλο λαμβάνουν μια απόφαση απέλασης που εκδίδεται βάσει του νόμου 3386/2005 ακόμη και αν στη συνέχεια αφήνονται ελεύθερα⁴⁸.

Από τον Απρίλιο του 2013, οι Σύριοι υπήκοοι, αφήνονται ελεύθεροι αφού εκδοθεί διαταγή αναστολής της απέλασής τους για έξι μήνες, μόλις γίνει εξακρίβωση της υπηκοότητάς τους⁴⁹. Το ίδιο εφαρμόζεται και για τους Παλαιστίνιους που έρχονται από τη Συρία καθώς και για οικογένειες με παιδιά, ανάλογα με τον τόπο άφιξής τους. Τα άτομα που κατάγονται από χώρες προς τις οποίες η Ελλάδα δεν πραγματοποιεί επιστροφές κρατούνται, κατά κανόνα, από λίγες μέρες έως λίγους μήνες⁵⁰, και μετά αφήνονται ελεύθερα.

Στην περιοχή του Έβρου, όπου το προαναχωρησιακό κέντρο κράτησης βρίσκεται δίπλα στο ΚΕΠΥ, οι μεταφορές προς το κέντρο αυτό γίνονται αμέσως. Έτσι, τα άτομα που έχουν συλληφθεί για παράτυπη είσοδο και που δεν υπάγονται στις προαναφερθείσες κατηγορίες μεταφέρονται αμέσως στις προαναχωρησιακές δομές κράτησης. Αυτό δεν συμβαίνει στα νησιά όπου όσοι εισέρχονται παράτυπα αφήνονται ελεύθεροι λόγω των περιορισμένων δυνατοτήτων κράτησης στις περιοχές αυτές.

Παρότι η Ελλάδα βρίσκεται κοντά σε περιοχές με μεγάλες αναγκαστικές μετακινήσεις πληθυσμών, η χώρα δεν διαθέτει ένα σχέδιο έκτακτης ανάγκης για κάθε πιθανό σημείο εισόδου, κάτι που θα ήταν αναγκαίο για την κατάλληλη αντιμετώπιση των αυξανόμενων εισροών.

⁴⁷ Η Ύπατη Αρμοστεία έχει καταγράψει την περίπτωση μιας γυναίκας από το Ιράν η οποία είχε υποβάλει αίτηση για άσυλο στο ΚΕΠΥ και είχε τεθεί υπό κράτηση για πάνω από 9 μήνες στο Προαναχωρησιακό Κέντρο Φυλακίου, παρά τις εκτιμήσεις του ιατρικού κλιμακίου για την προβληματική ψυχολογική της κατάσταση.

⁴⁸ Η Ελλάδα επέλεξε να αποκλείει τα άτομα που συλλαμβάνονται για παράτυπη είσοδο στα σύνορα από το πεδίο εφαρμογής του ν. 3907/2011. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει εκφράσει τις ανησυχίες της γιατί η νομοθεσία σχετικά με τις απελάσεις που εφαρμόζεται στους νεοεισερχόμενους παρέχει λιγότερες εγγυήσεις από την νομοθεσία που ενσωματώνει την οδηγία για τις επιστροφές, ιδίως γιατί δεν περιέχει καμία διάταξη για υποχρεωτική νομική συνδρομή.

⁴⁹ Η εξακρίβωση της ιθαγένειας γίνεται βάσει της εσωτερικής διαταγής της Αστυνομίας με αρ.πρωτ. 71778/13/511278 από 9.4.2013.

⁵⁰ Η Ύπατη Αρμοστεία γνωρίζει περιπτώσεις ατόμων που βρίσκονταν υπό κράτηση μέχρι και για τρεις μήνες.

5. Πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου

Η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου και η ποιότητα της διαδικασίας αυτής αποτελούσαν ένα από τα βασικά προβλήματα του ελληνικού συστήματος ασύλου πριν τη μεταρρύθμισή του. Στην απόφαση M.S.S. κατά Ελλάδας και Βελγίου, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) διαπίστωσε ότι η έλλειψη σεβασμού των δικαιωμάτων των αιτούντων, μεταξύ των οποίων ήταν και η πλήρης και δίκαιη πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, παραβίαζαν τα ευρωπαϊκά πρότυπα αθρωπίνων δικαιωμάτων. Η διάσταση αυτή αποτέλεσε, ως εκ τούτου, βασικό σημείο στο οποίο εστιάστηκαν τα μέτρα μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα και το Ελληνικό Σχέδιο Δράσης.

Υπογραμμίζεται ότι η παρακάτω περιγραφή της πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου δεν εξετάζει το γεγονός ότι σημαντικός αριθμός ατόμων που, κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας χρήζουν διεθνούς προστασίας (π.χ. Σύριοι), δεν επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση ασύλου στην Ελλάδα⁵¹ και μετακινούνται προς ευρωπαϊκές χώρες.

Η αρμοδιότητα για την καταγραφή και εξέταση αιτήσεων διεθνούς προστασίας ανήκει πλέον στην νεοϊδρυθείσα Υπηρεσία Ασύλου που ξεκίνησε τη λειτουργία της στις 7 Ιουνίου 2013. Η Υπηρεσία Ασύλου περιλαμβάνει την Κεντρική Υπηρεσία η οποία εποπτεύει, παρακολουθεί και υποστηρίζει την καταγραφή και εξέταση αιτήσεων διεθνούς προστασίας από τα πέντε Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου (ΠΓΑ) και τις τέσσερις Κινητές Μονάδες ανά την Ελλάδα. Ο νόμος 3907/2011 προβλέπει άλλα οκτώ ΠΓΑ που δεν έχουν ακόμα ιδρυθεί. Κάθε ΠΓΑ συστήνεται με Υπουργική Απόφαση η οποία ορίζει επίσης και την εδαφική του αρμοδιότητα. Το ΠΓΑ Αττικής, στην Αθήνα, έχει εδαφική αρμοδιότητα για όλες τις περιοχές της Ελλάδας που δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα των άλλων ΠΓΑ και ως εκ τούτου αιτήσεις διεθνούς προστασίας από όλη τη χώρα μπορούν να υποβάλλονται στην Αθήνα. Μέχρι το Σεπτέμβριο του 2014, η Υπηρεσία Ασύλου είχε προσωπικό 182 ατόμων, υποστελεχωμένη κατά 25% σε σχέση με το νόμο που προβλέπει 241 οργανικές θέσεις.

Πρόσβαση στη
διαδικασία ασύλου

Πρόσβαση των νεοεισερχομένων στη διαδικασία ασύλου

Οι νεοεισερχόμενοι που ζητούν διεθνή προστασία μπορούν να υποβάλλουν την αίτησή τους:

- Στο ΠΓΑ Βορείου Έβρου, μετά από παραπομπή από το Κέντρο Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ) Φυλακίου,
- Στο ΠΓΑ Νότιου Έβρου (Αλεξανδρούπολη),
- Στο ΠΓΑ Λέσβου, μετά από παραπομπή από την Κινητή Μονάδα Πρώτης Υποδοχής Λέσβου ή την Αστυνομία του νησιού,
- Στο ΠΓΑ Ρόδου, μετά από παραπομπή από την Αστυνομία των Δωδεκανήσων, η
- Στο ΠΓΑ Αττικής.

Αν και, κατά τους πρώτους εννέα μήνες του 2014 πραγματοποιήθηκαν 31,327 συλλήψεις στα ελληνοτουρκικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα, τα τρία ΠΓΑ που καλύπτουν τις περιοχές αυτές κατέγραψαν μόνο 758 αιτήσεις ασύλου μεταξύ 1ης Ιανουαρίου και 30ης Σεπτεμβρίου 2014. Ο αριθμός αυτός είναι μικρός, λαμβάνοντας υπόψη ότι η Ελλάδα αποτελεί μία από τα κυριότερες πύλες εισόδου προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και ότι οι νεοεισερχόμενοι ενημερώνονται συστηματικά για τα δικαιώματά τους. Παρότι ο νόμος προβλέπει τη δυνατότητα υποβολής αίτησης διεθνούς προστασίας στο Λιμενικό Σώμα, από όσο γνωρίζει η Ύπατη Αρμοστεία δεν έχουν υποβληθεί αιτήσεις ασύλου σε αυτό.

⁵¹ Η τάση αυτή επιβεβαιώνεται από τις δηλώσεις νεοαφιχθέντων προς την Ύπατη Αρμοστεία ότι δεν επιθυμούν να ζητήσουν άσυλο στην Ελλάδα καθώς στόχος τους είναι να μετακινηθούν σε άλλες χώρες της Ευρώπης.

Περιοχή Έβρου

Οι νεοεισερχόμενοι στα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα που επιθυμούν να ζητήσουν διεθνή προστασία παραπέμπονται από το Κέντρο Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ) Φυλακίου στο ΠΓΑ Βορείου Έβρου. Ωστόσο, η επίσημη καταγραφή της αίτησής τους συχνά πραγματοποιείται αφού μεταφερθούν από το ΚΕΠΥ στο πλησιέστερο προαναχωρησιακό κέντρο⁵².

Βορειοανατολικό Αιγαίο

Οι νεοεισερχόμενοι στα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου παραπέμπονται από την Κινητή Μονάδα Πρώτης Υποδοχής Λέσβου ή την Αστυνομία του νησιού στο ΠΓΑ Λέσβου που λειτουργεί μέσα στο «κέντρο ταυτοποίησης» που διαχειρίζεται η Αστυνομία. Αυτό το ΠΓΑ καλύπτει επίσης και την Χίο μέσω τηλεδιάσκεψης, μέχρι τώρα ωστόσο έχουν υποβληθεί από εκεί μόνο τέσσερις αιτήσεις ασύλου μέσα στο 2014.

Το ΠΓΑ Λέσβου δεν επιλαμβάνεται αιτήσεων διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται στη Σάμο. Όσοι ζητούν διεθνή προστασία στη Σάμο μεταφέρονται ως κρατούμενοι στην Αθήνα για την καταχώρηση των αιτήσεών τους. Επειδή η διαδικασία παρουσιάζει πρακτικές δυσκολίες και η μεταφορά ενέχει καθυστερήσεις, στην πράξη δεν υποβάλλονται αιτήσεις διεθνούς προστασίας στη Σάμο, παρόλο που το νησί δέχθηκε, το 2014, σημαντικό αριθμό αφίξεων.

Πρόσβαση στη
διαδικασία Ασύλου

Νοτιοανατολικό Αιγαίο

Οι νεοεισερχόμενοι στα νησιά του Νοτιοανατολικού Αιγαίου που ζητούν διεθνή προστασία μπορούν να υποβάλουν αίτηση στην Αστυνομία. Κατόπιν μεταφέρονται στη Ρόδο και παραμένουν κρατούμενοι, τουλάχιστον έως ότου η Υπηρεσία Ασύλου εκδώσει εισήγηση σχετικά με την παράταση ή μη της κράτησής τους. Στην πράξη, ο αριθμός των αιτήσεων από νεοεισερχόμενους που έχει καταγράψει το ΠΓΑ Ρόδου είναι πολύ μικρός⁵³. Καθώς η μεγάλη πλειοψηφία των νεοεισερχόμενων στα Δωδεκάνησα το 2014 ήταν Σύριοι (91.5%), αυτοί αφέθηκαν ελεύθεροι με εξαίρεση αναστολή της απέλασής τους. Τέτοια αναστολή απέλασης δεν εκδόθηκε για υπηκόους άλλων χωρών που έλαβαν προθεσμία 7 έως 30 ημερών για να εγκαταλείψουν τη χώρα.

Ένας άλλος παράγοντας που συμβάλλει στο χαμηλό αριθμό αιτήσεων διεθνούς προστασίας σε αυτές τις περιοχές είναι το γεγονός ότι πολλά άτομα προτιμούν να παρουσιασθούν οι ίδιοι στο ΠΓΑ στην Αθήνα. Τούτο ισχύει κυρίως για άτομα που, με βάση την υφιστάμενη πρακτική, αφήνονται ελεύθερα στις μεθοριακές περιοχές επειδή κατάγονται από χώρες στις οποίες δεν πραγματοποιούνται επιστροφές, όπως τη Συρία, τη Σομαλία και την Ερυθραία, ή είναι οικογένειες ή για άλλο λόγο θεωρούνται ευάλωτα.

Οι περιορισμένοι πόροι με τις συνεπακόλουθες καθυστερήσεις και, ως αποτέλεσμα, η κράτηση για παρατεταμένη περίοδο αποτρέπουν επίσης τους αιτούντες από την υποβολή αιτήσεων στις περιοχές αυτές της Ελλάδας. Η Υπατη Αρμοστεία διαπίστωσε ότι η Υπηρεσία Ασύλου είχε τοποθετήσει μόνο οκτώ υπαλλήλους καταγραφής στα σύνορα. Με εξαίρεση το ΚΕΠΥ Φυλακίου, οι συνθήκες υποδοχής των αιτούντων στα «κέντρα ταυτοποίησης» και τα αστυνομικά τμήματα στις παραμεθόριες περιοχές είναι είτε ακατάλληλες είτε χαμηλών προδιαγραφών, ιδίως όταν υπάρχει μεγάλος υπερπληθυσμός. Οι συνθήκες αυτές δυσκολεύουν όποιον θέλει να ζητήσει διεθνή προστασία να εκφράσει με αποτελεσματικό τρόπο τη βούλησή του αυτή.

⁵² Η μέγιστη περίοδος παραμονής των ατόμων σε Κέντρα Πρώτης Υποδοχής είναι 25 ημέρες. Ωστόσο, πολλοί δεν μπορούν να υποβάλουν την αίτηση ασύλου τους μέσα στην προθεσμία αυτή.

⁵³ Υποβλήθηκαν μόνο 310 αιτήσεις μέχρι και τις 31 Αυγούστου 2014. Ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου και στα τρία ΠΓΑ περιλαμβάνει και αιτήσεις από αιτούντες που δεν είναι νεοεισερχόμενοι αλλά βρίσκονταν στη χώρα από παλαιότερα. Αυτοί αποτελούν το 3% περίπου των αιτήσεων που υποβλήθηκαν στο ΠΓΑ Ρόδου, για παράδειγμα.

Πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου ατόμων που δεν είναι κρατούμενοι

Οι αιτούντες που αφήνονται ελεύθεροι μετά από κράτηση ή που δεν συνελήφθησαν ποτέ μπορούν να υποβάλουν αίτηση στα ΠΓΑ Αττικής, Ρόδου, Νοτίου Έβρου (Αλεξανδρούπολης) και Λέσβου. Τα ΠΓΑ Ρόδου, Νοτίου Έβρου και Λέσβου είναι σε θέση να καταγράφουν σχεδόν όλες τις αιτήσεις, όμως στο ΠΓΑ Αττικής η κατάσταση είναι περισσότερο προβληματική. Κατά το πρώτο οκτάμηνο του 2014, το ΠΓΑ στην Αθήνα ήταν υπεύθυνο για το 68% του συνόλου των καταγραφών όλων των αιτήσεων διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα. Ο μεγάλος αυτός αριθμός συνιστά σημαντική πρόκληση για τα άτομα που επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση. Η Υπηρεσία Ασύλου εκτιμά ότι, κατά μέσο όρο, 200 με 250 άτομα περιμένουν κάθε μέρα στην ουρά στο ΠΓΑ Αττικής με πρόθεση να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας. Το ΠΓΑ Αττικής δεν έχει τη δυνατότητα να καταγράφει τέτοιους αριθμούς.

Αυτή τη στιγμή, το ΠΓΑ Αττικής έχει τη δυνατότητα να καταγράφει περί τις 150 αιτήσεις διεθνούς προστασίας ανά εβδομάδα, που αφορούν τόσο αιτήσεις μη κρατουμένων όσο και ατόμων που βρίσκονται σε προαναχωρησιακή κράτηση ή κρατούνται σε σωφρονιστικά καταστήματα. Το ΠΓΑ Αττικής έχει διαμορφώσει ένα πρόγραμμα, βάσει της διαθεσιμότητας διερμηνέων, και εισήγαγε γραμμές προτεραιότητας για άτομα με ιδιαίτερες ανάγκες και ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά σε σχέση με την ημερήσια ικανότητα χειρισμού καταγραφής που έχει. Ως εκ τούτου, πολλά άτομα που επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας δεν μπορούν να καταγράψουν την αίτησή τους μια δεδομένη ημέρα. Προσφυγικές κοινότητες αναφέρουν περιπτώσεις αιτούντων που εμφανίζονταν στο ΠΓΑ Αττικής μέχρι και 30 φορές πριν καταφέρουν να υποβάλουν την αίτησή τους.

Δεδομένου ότι στο ΠΓΑ Αττικής προσέρχονται άτομα και από άλλες περιοχές της χώρας, εκτός Αθηνών, η ίδρυση περισσότερων ΠΓΑ, όπως προβλέπει ο νόμος 3907/2011, θα μείωνε σε κάποιο βαθμό τη σχετική πίεση. Ιδιαίτερο κενό προκύπτει από το ότι το ΠΓΑ στη δεύτερη μεγαλύτερη πόλη της Ελλάδας, τη Θεσσαλονίκη, δεν λειτουργεί ακόμα. Για την αντιμετώπιση του θέματος, η Υπηρεσία Ασύλου εφάρμοσε, τον Αύγουστο του 2014, ένα πιλοτικό πρόγραμμα σε μια προσπάθεια να βελτιώσει την πρόσβαση στο ΠΓΑ Αττικής. Μια φορά την εβδομάδα, τα άτομα που επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας μπορούν να προγραμματίσουν συνάντηση καταγραφής μέσω Skype. Από τον Οκτώβριο του 2014, ως αποτέλεσμα της πιλοτικής αυτής δράσης, οι αιτούντες, μπορούν να επικοινωνήσουν στα Αγγλικά, Γαλλικά και Αραβικά και αναμένεται να προστεθούν επιπλέον γλώσσες (Νταρί, Φαρσί). Μέχρι τις 17 Οκτωβρίου 2014, είχαν προγραμματισθεί μέσω του προγράμματος αυτού 215 συναντήσεις.

Επίσης, η Υπηρεσία Ασύλου έλαβε μέτρα για τη βελτίωση της πρόσβασης των Σύρων στη διαδικασία ασύλου. Δεδομένου ότι το ποσοστό χορήγησης προστασίας για Σύρους ήταν 99.5% μέχρι και τον Αύγουστο 2014, τον Σεπτέμβριο, η Υπηρεσία Ασύλου ξεκίνησε μια ταχύρρυθμη (fast-track) διαδικασία καταγραφής και αυθημερόν έκδοσης απόφασης για αιτήσεις Σύρων. Οι δυνατότητες, ωστόσο, εφαρμογής της ταχύρρυθμης αυτής διαδικασίας, έως και τα μέσα Νοεμβρίου ήταν περιορισμένες, καθώς μπορούσαν να εξετασθούν μόνο 12 αιτήσεις ανά εβδομάδα.

Παρά τα μέτρα που έχουν ληφθεί για την βελτίωση της πρόσβασης στη διαδικασία, η καταγραφή μιας αίτησης διεθνούς προστασίας παραμένει σοβαρή πρόκληση στην Ελλάδα. Τούτο συμβαίνει ιδίως με δεδομένο ότι το δυναμικό χειρισμού της Υπηρεσίας Ασύλου δεν έχει φθάσει στα επίπεδα που προβλέπει ο νόμος. Τα άτομα που ζητούν διεθνή προστασία μπορεί να παραμείνουν για μεγάλο διάστημα χωρίς να έχουν κατορθώσει να υποβάλουν την αίτησή τους. Συνεπώς, διατρέχουν τον κίνδυνο να συλληφθούν και να απομακρυνθούν, με ενδεχόμενο έτσι την επαναπροώθησή τους.

Πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου ατόμων που βρίσκονται σε συνθήκες προαναχωρησιακής κράτησης

Δεδομένων των σημαντικών προκλήσεων στην πρόσβαση στο σύστημα ασύλου, πολλά άτομα που εν δυνάμει χρήζουν διεθνούς προστασίας δεν μπορούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας προτού τεθούν σε κράτηση για σκοπούς απομάκρυνσης. Μέχρι τον Αύγουστο 2014, η Υπηρεσία Ασύλου είχε καταγράψει 1,781 αιτήσεις διεθνούς προστασίας από αιτούντες σε προαναχωρησιακή

κράτηση⁵⁴ εκ των οποίων 1,709 άνδρες και 72 γυναίκες. Μεταξύ αυτών υπήρχαν και 55 ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά που βρίσκονταν υπό κράτηση. Από τις 899 περιπτώσεις κρατουμένων που εξετάστηκαν κατ' ουσίαν σε πρώτο βαθμό, 20.2% έλαβαν προσφυγικό καθεστώς και 13.1% επικουρική προστασία⁵⁵. Από όσους υπέβαλαν προσφυγή κατά απορριπτικών αποφάσεων σε πρώτο βαθμό (468 περιπτώσεις), εξετάστηκαν μέχρι τώρα 240 περιπτώσεις και, από αυτές, χορηγήθηκε προσφυγικό καθεστώς σε 19.6% των προσφευγόντων και επικουρική προστασία στο 6.3%. Οι αριθμοί αυτοί καταδεικνύουν ότι σημαντικός αριθμός ατόμων σε διαδικασίες προαναχωρησιακής κράτησης χρήζουν διεθνούς προστασίας.

Η Υπηρεσία Ασύλου έχει αυξήσει τις δυνατότητές της για καταγραφή και εξέταση αιτήσεων διεθνούς προστασίας από αιτούντες που βρίσκονται σε προαναχωρησιακή κράτηση. 31% τουλάχιστον του προσωπικού της Υπηρεσίας Ασύλου που καταγράφει, εξετάζει και αποφασίζει για αιτήσεις διεθνούς προστασίας ασχολείται με το χειρισμό αιτήσεων ασύλου από άτομα σε προαναχωρησιακή κράτηση. Όμως παρά την επένδυση σε ανθρώπινους πόρους, υπάρχει 'backlog' στην καταγραφή αιτήσεων από άτομα που κρατούνταν σε προαναχωρησιακά κέντρα και έχουν εκφράσει την επιθυμία τους να υποβάλουν αίτηση ασύλου⁵⁶. Η Αστυνομία, κατά κανόνα, ενημερώνει γρήγορα το αρμόδιο ΠΓΑ ότι ένα άτομο επιθυμεί να ζητήσει διεθνή προστασία. Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία, οι αιτούντες άσυλο σε προαναχωρησιακή κράτηση περιμένουν κατά μέσο όρο τέσσερις μήνες πριν καταγραφεί η αίτηση διεθνούς προστασίας τους, ενώ η Ύπατη Αρμοστεία έχει καταγράψει περιπτώσεις αιτούντων που παρέμειναν υπό κράτηση για οκτώ μήνες πριν καταφέρουν να καταχωρήσουν την αίτησή τους. Παρότι η επιθυμία για υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας καταρχήν καταγράφεται, οι παρατεταμένες περίοδοι κράτησης που προκύπτουν αποτελούν λόγο σοβαρών ανησυχιών.

Καταληκτικά για το θέμα της πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου στην Ελλάδα, η Ύπατη Αρμοστεία εκφράζει τις ανησυχίες της για τη συνεχιζόμενη αναποτελεσματικότητα του συστήματος να εξασφαλίσει πρόσβαση σε όλα τα άτομα που δηλώνουν ότι χρήζουν διεθνούς προστασίας. Ως εκ τούτου, σημαντικός αριθμός από αυτούς που επιθυμούν να ζητήσουν άσυλο αλλά δεν μπορούν να καταχωρήσουν την αίτησή τους έγκαιρα ή καθόλου, διατρέχουν τον κίνδυνο της απομάκρυνσης και ενδεχομένως της επαναπροώθησης.

Πρόσβαση στη
διαδικασία Ασύλου

⁵⁴ Σύμφωνα με στοιχεία που συγκέντρωσε η Ύπατη Αρμοστεία από τις επισκέψεις παρακολούθησης σε προαναχωρησιακά κέντρα, οι έξι ιθαγένειες με τον μεγαλύτερο αριθμό καταγραφών αιτήσεων ασύλου κατά τη διάρκεια της κράτησης αφορούσαν το Πακιστάν, Αφγανιστάν, Μπανγκλαντές, Ιράν, Αλγερία και Γεωργία.

⁵⁵ Οι αριθμητικά σημαντικότερες υπηκοότητες ήταν οι Σομαλία, Συρία, Ερυθραία, Σουδάν και Αφγανιστάν.

⁵⁶ Μέχρι τον Οκτώβριο 2014, και βάσει των στοιχείων της Ελληνικής Αστυνομίας, περί τους 2,000 αιτούντες άσυλο βρίσκονταν υπό κράτηση σε προαναχωρησιακή διαδικασία και περίμεναν την καταγραφή της αίτησής τους.

6. Υποδοχή των αιτούντων άσυλο

Οι συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα είχαν θεωρηθεί ως σημαντικό μειονέκτημα στη διαδικασία ασύλου της χώρας. Μέχρι σήμερα δεν έχει επιτευχθεί καμία σημαντική πρόοδος στον τομέα αυτό. Συνοπτικά, οι ρυθμίσεις υποδοχής στη χώρα μπορούν να χαρακτηρισθούν ως ανεπαρκείς και, όταν παρέχονται, ως ιδιαίτερα υποδεέστερων των απαιτήσεων που τίθενται από την ευρωπαϊκή και εθνική νομοθεσία.

Η υποδοχή των αιτούντων άσυλο και των ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών ρυθμίζεται από την εθνική νομοθεσία που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, και νομοθετικά κείμενα που αποσκοπούν στην διασφάλιση της συμμόρφωσης της ελληνικής νομοθεσίας με την αντίστοιχη ευρωπαϊκή. Η Ελλάδα δεν έχει ακόμα ενσωματώσει την αναδιατυπωμένη Οδηγία για την υποδοχή αιτούντων άσυλο⁵⁷. Το Π.Δ. 220/2007⁵⁸ ενσωμάτωσε την παλαιότερη οδηγία για την υποδοχή και ρυθμίζει το περιεχόμενο και τις υποχρεώσεις σε ό,τι αφορά την υποδοχή αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα. Η Διεύθυνση Κοινωνικής Αντίληψης και Αλληλεγγύης του Υπουργείου Εργασίας εποπτεύει τα υφιστάμενα κέντρα υποδοχής και είναι ο υπεύθυνος φορέας για την διαμόρφωση κοινωνικής πολιτικής των αιτούντων άσυλο⁵⁹. Ωστόσο, η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, που υπάγεται στο ΥΔΤΠΠ, έχει επίσης αρμοδιότητα για τη δημιουργία κέντρων υποδοχής αιτούντων άσυλο, ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών και ατόμων με ιδιαίτερες ανάγκες⁶⁰.

Στέγαση

Η στέγαση συνιστά βασικό στοιχείο κάθε συστήματος υποδοχής. Στην Ελλάδα, η στέγαση συνιστά ακόμα σημαντικότερη παράμετρο της υποδοχής δεδομένης της απουσίας βασικών υπηρεσιών πρόνοιας και επιδομάτων από την Πολιτεία⁶¹. Οι σχετικές υπηρεσίες παρέχονται κυρίως σε κέντρα φιλοξενίας ή σε διαμερίσματα.

Μέχρι και τις 20 Οκτωβρίου 2014, ο αριθμός των θέσεων σε κέντρα υποδοχής και διαμερίσματα ανερχόταν σε 1,063, αριθμός που περιλαμβάνει 320 θέσεις για ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά και 743 θέσεις ενηλίκων και οικογενειών. Η Ελληνική Κυβέρνηση έχει αναλάβει τη δέσμευση⁶² να αυξήσει τον αριθμό των θέσεων υποδοχής κατά 1,500, ώστε να φθάσει ένα σύνολο 2,500 θέσεων μέχρι το τέλος του 2014. Ο στόχος αυτός δεν επετεύχθη.

Οι υφιστάμενες θέσεις υποδοχής χρηματοδοτούνται από τα Επείγοντα Μέτρα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων (ΕΤΠ) που διατίθενται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (43%), από τις επιχορηγήσεις του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (24%), και από τον κρατικό προϋπολογισμό (33%)⁶³. Το ΕΑΣΟ παρείχε εκτενή τεχνογνωσία προς τις αρμόδιες αρχές στον τομέα των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων. Ο τρόπος χρηματοδότησης επί τη βάσει συγκεκριμένων έργων, ο προγραμματικός κύκλος που διαμορφώνεται σε ετήσια βάση (σε ό,τι αφορά τη χρηματοδότηση από το ΕΤΠ) και οι προγραμματικές ελλείψεις στη διαχείριση των πόρων από την Διοίκηση έχουν οδηγήσει, στο παρελθόν, σε διακοπές

⁵⁷ Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση), 29 Ιουνίου 2013, ΦΕΚ Α' 251/13.11.2007, L 180/96, <http://www.refworld.org/docid/51d29db54.html>

⁵⁸ Προεδρικό Διάταγμα (Π.Δ.) 220/2007 για την «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, Φ.Ε.Κ. Α' 251/13.11.2007), <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/openssl.pdf?reldoc=y&docid=4c493d272>.

⁵⁹ Ν. 4075/2012, άρθρ. 56, παρ. 10 (Φ.Ε.Κ. Α' 89/11.04.2012)

⁶⁰ Άρθρο 121, παρ. 4 του Ν. 4249/2014 (Φ.Ε.Κ. Α' 73/24.3.2014).

⁶¹ Παρά την σχετική νομική υποχρέωση, βλ. Π.Δ. 220/2007, άρθρο 1, παρ. (ιστ') και άρθρο 12, παρ. 5.

⁶² Μετά από μια διμερή συνάντηση του Έλληνα Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και της Επιτρόπου της Ε.Ε. για θέματα Εσωτερικών Υποθέσεων τον Δεκέμβριο του 2013, οι ελληνικές αρχές ανέλαβαν τη δέσμευση για αύξηση των θέσεων στέγασης, βλ. σχετικά Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής, υποσημείωση 4.

⁶³ Ένα κέντρο υποδοχής που διαχειρίζεται ο Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός στο Λαύριο χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό από το 1999, ενώ δύο δομές υποδοχής του Ιδρύματος Νεολαίας και Δια Βίου Μάθησης χρειάστηκαν αυτοχρηματοδότηση από τον Ιούνιο μέχρι τον Δεκέμβριο 2014.

παροχής υπηρεσιών ή ακόμα και στη διακοπή λειτουργίας κάποιων κέντρων. Η χρηματοδότηση 416 θέσεων μέσω του ΕΤΠ θα ολοκληρωθεί τον Φεβρουάριο 2015 και η υλοποίηση του διαδοχικού προγράμματος από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME) δεν έχει ακόμα ξεκινήσει.

Το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ), υπεύθυνο για τις παραπομπές σε δομές υποδοχής από τον Ιούλιο 2011⁶⁴, αναφέρει αύξηση του αριθμού των αιτήσεων για στέγαση⁶⁵. Το ΕΚΚΑ αναφέρει επίσης ότι κατόρθωσε να ανταποκριθεί στον αυξανόμενο αριθμό τέτοιων αιτήσεων⁶⁶ χωρίς ωστόσο να έχει αυξηθεί το δυναμικό υποδοχής της χώρας τα τελευταία χρόνια⁶⁷. Τούτο εξηγείται από την μεγάλη κινητικότητα και την συνεπακόλουθη απελευθέρωση των θέσεων λόγω αναχώρησης από τα κέντρα φιλοξενίας και από το σχετικά υψηλό ποσοστό μη προσέλευσης στη δομή υποδοχής αφού έχει βρεθεί η θέση⁶⁸. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι οι περίοδοι αναμονής έως ότου βρεθούν θέσεις υποδοχής είναι τόσο μεγάλες μερικές φορές ώστε γεννώνται ερωτήματα κατά πόσον όντως καλύπτονται οι αιτήσεις για στέγαση⁶⁹.

Πολλοί αιτούντες άσυλο δεν ζητούν στέγαση⁷⁰ είτε γιατί γνωρίζουν ότι οι θέσεις στις δομές υποδοχής είναι πολύ λίγες, ιδίως στην Αθήνα, είτε λόγω της ποιότητας των χώρων αυτών, σε κάποιους από τους οποίους στενάζονται μέχρι και 18 άτομα στον ίδιο χώρο⁷¹. Έτσι αναζητούν εναλλακτικές λύσεις. Αιτούντες άσυλο με ιδιαίτερες ανάγκες, όπως σωματικές αναπηρίες, χρόνιες ιατρικές παθήσεις ή προβλήματα ψυχικής υγείας μπορεί να βρεθούν χωρίς στέγη καθώς δεν υπάρχουν δομές με εξειδικευμένες υπηρεσίες, με την εξαίρεση μιας μικρής δομής στην Αθήνα δυναμικότητας 12 θέσεων για άτομα με σοβαρά προβλήματα ψυχικής υγείας.

Το κενό μεταξύ ζήτησης και διαθεσιμότητας στέγασης εξακολουθεί να επηρεάζει αρνητικά την ευημερία των αιτούντων άσυλο. Οι Ελληνικές αρχές, παρά το Σχέδιο Δράσης, δεν έχουν διαμορφώσει ένα στρατηγικό σχέδιο για την χαρτογράφηση των αναγκών ή για τη συστηματική αντιμετώπιση υπό τη μορφή σχεδιασμού, ανάπτυξης και εφαρμογής μιας στρατηγικής και πολιτικών που να αφορούν στην υποδοχή⁷². Ανεπαρκής εποπτεία και συντονισμός μεταξύ των διαφόρων φορέων επιδεινώνουν τα προβλήματα. Οι συνέπειες των ανεπαρκειών αυτών είναι ότι η υποδοχή οργανώνεται με τρόπο ad hoc

Υποδοχή των
αιτούντων άσυλο

⁶⁴ Η αρμοδιότητα του ΕΚΚΑ για παραπομπές εισήχθη με την Υπουργική Απόφαση αριθ. 93510 28.07.2011 (ΦΕΚ Β' 2016 / 09.09.2011). Όλα τα στατιστικά στοιχεία σχετικά με την υποδοχή προέρχονται από το ΕΚΚΑ.

⁶⁵ Το 2012 υποβλήθηκαν 2,264 αιτήσεις για στέγαση, το 2013 3,220 και μέχρι τις 30.9.2014 2,935 αιτήσεις.

⁶⁶ Το 2014 πάνω από το 95% των αιτήσεων για στέγαση από ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά, από μονογονεϊκές οικογένειες και από οικογένειες καλύφθηκαν, ενώ αντίθετα για τους μόνους ενήλικες ο βαθμός κάλυψης των αιτήσεων ήταν 34%.

⁶⁷ Από το 2012 μέχρι τον Οκτώβριο 2014 η δυναμικότητα υποδοχής ήταν μεταξύ 900 και 1,000 κλινών, ανάλογα με τη διακοπή παροχής υπηρεσιών ή λειτουργίας έργων λόγω των καθυστερήσεων χρηματοδότησης.

⁶⁸ Η μη εμφάνιση ή η μη χρήση από αιτούντες άσυλο των θέσεων που έχουν βρεθεί για αυτούς σχετίζεται με τους πολύ μεγάλους χρόνους αναμονής από την αρχική υποβολή της αίτησης για στέγαση μέχρι την τελική τοποθέτηση σε δομή. Το 2014, το ποσοστό μη εμφάνισης για ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά ήταν σχεδόν 19%, για τις οικογένειες 72%, για τις μονογονεϊκές οικογένειες 60% και για τους μόνους ενήλικες 52%. Οι κύριοι λόγοι για τα υψηλά ποσοστά μη εμφάνισης είναι: (α) αδυναμία επικοινωνίας με τον αιτούντα για τη θέση λόγω αλλαγής ή έλλειψης των στοιχείων επικοινωνίας, (β) δευτερογενής μετακίνηση προς άλλες χώρες, (γ) ολοκλήρωση των διαδικασιών οικογενειακής συνένωσης βάσει του Κανονισμού Δουβλίνου III και συνακόλουθη μεταφορά σε άλλες χώρες της ΕΕ, (δ) ολοκλήρωση της διαδικασίας ασύλου, (ε) άρνηση των αιτούντων άσυλο να φιλοξενηθούν σε ομαδικό χώρο στέγασης λόγω υπερπληθυσμού, και (στ) άρνηση των αιτούντων να μεταβούν σε κέντρο φιλοξενίας σε απόμακρη περιοχή.

⁶⁹ Η μέση περίοδος αναμονής για στέγαση το 2013 ήταν πάνω από 7 μήνες για πυρηνικές οικογένειες, πάνω από 6 μήνες για ενήλικες χωρίς μέλη της οικογένειάς τους και πάνω από 5,5 μήνες για τις μονογονεϊκές οικογένειες. Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΕΚΚΑ, μέχρι και τις 7 Νοεμβρίου 2014, 381 ασυνόδευτα παιδιά, τα περισσότερα υπό κράτηση, αναμένουν θέση, ενώ κάποια ήταν ήδη σε κράτηση για 1,5 μήνα.

⁷⁰ Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέχονται στην Ύπατη Αρμοστεία από το Κέντρο Ημέρας για τους άστεγους που διευθύνει η ΜΚΟ PRAKSIS στην Αθήνα, από τους 350 καταγεγραμμένους αιτούντες άσυλο που χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες του κέντρου, μόνο 18 είχαν υποβάλει αίτηση για στέγαση.

⁷¹ Τα στοιχεία συγκεντρώθηκαν από προσωπικές συνεντεύξεις και ομαδικές συζητήσεις με αιτούντες άσυλο που είτε ήταν άστεγοι κατά το χρόνο της συνέντευξης είτε είχαν βιώσει μακρές περιόδους ως άστεγοι, καθώς και από συνεντεύξεις με κοινωνικούς λειτουργούς που απασχολούνται στις κοινωνικές υπηρεσίες της PRAKSIS, του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες και τους Γιατρούς του Κόσμου. Οι συνεντεύξεις και οι ομαδικές συζητήσεις διεξήχθησαν από την Ύπατη Αρμοστεία τον Σεπτέμβριο και Οκτώβριο 2014.

⁷² Η υιοθέτηση συνεκτικής στρατηγικής δυσχεραίνεται από την εμπλοκή πολλών και διαφορετικών φορέων με ευθύνη για την υποδοχή. Αυτό επηρεάζει την πληρότητα και την ποιότητα των υπηρεσιών, καθιστά δύσκολη την ανάπτυξη κοινών εργαλείων (όπως Υποτοπιζόμενων Διαδικασιών Λειτουργίας) για όλες τις δομές υποδοχής και μειώνει τη δυνατότητα λογοδοσίας και την ικανότητα παρακολούθησης και εποπτείας.

και με παρεμβάσεις και προσπάθειες εξεύρεσης λύσεων που δεν απαντούν στις σοβαρές ελλείψεις του συστήματος.

Το σύστημα φιλοξενίας και η απουσία επαγγελματικών ευκαιριών, συχνά οδηγούν τους αιτούντες άσυλο και τα πρόσωπα που χρήζουν διεθνούς προστασίας στην εξαθλίωση και τους καθιστούν άστεγους. Οι φορείς που παρέχουν υπηρεσίες σε αστέγους αναφέρουν ότι υπάρχουν σημαντικοί αριθμοί αστέγων μεταξύ των οποίων αιτούντες άσυλο και άτομα που δεν έχουν υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας⁷³. Η πλειονότητα των άστεγων αιτούντων είναι μόνοι άνδρες για τους οποίους υπάρχουν περιορισμένες διαθέσιμες θέσεις φιλοξενίας, καθώς και άτομα με προβλήματα ψυχικής υγείας. Πολλοί άστεγοι αιτούντες ανέφεραν στην Ύπατη Αρμοστέα ότι κοιμούνται έξω, σε δρόμους και πάρκα. Άλλοι ζουν σε εγκαταλελειμμένα κτήρια ή σε ρυπαρά διαμερίσματα με πολλούς άλλους μαζί με ανεπαρκείς ή ανύπαρκτες συνθήκες υγιεινής και μερικές φορές χωρίς ηλεκτρικό ρεύμα ή ακόμα και τρεχούμενο νερό. Συνεντεύξεις αποκάλυψαν ότι τα τρόφιμα προέρχονται από συσσώτια ή από κάδους απορριμάτων. Κάποιοι ανέφεραν ότι έκαναν κάποια άτυπη δουλειά, όπως να πωλούν ρούχα που συγκέντρωναν από κάδους απορριμάτων ή κάποιες χειρωνακτικές δουλειές με την ώρα. Η Ύπατη Αρμοστέα δέχθηκε καταγγελίες για κακομεταχείριση από την Αστυνομία και επιδείνωση της υγείας των αιτούντων ως αποτέλεσμα της έλλειψης στέγης. Οι άστεγοι αιτούντες είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι και διατρέχουν τον κίνδυνο ρατσιστικών επιθέσεων⁷⁴.

Πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στην αγορά εργασίας

Ο νόμος προβλέπει ότι οι αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα έχουν δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία αμέσως μόλις λάβουν το «δελτίο αιτούντος άσυλο»⁷⁵. Το άρθρο 4 του Π.Δ. 189/1998 (ΦΕΚ Α' 140/25.06.1998) προβλέπει ότι ένας αιτών άσυλο μπορεί να λάβει άδεια εργασίας «εφόσον έχει ερευνηθεί η αγορά εργασίας για το συγκεκριμένο επάγγελμα και δεν έχει εκδηλωθεί σχετικό ενδιαφέρον από ημεδαπό, πολίτη της Ε.Ε., αναγνωρισμένο πρόσφυγα ή ομογενή». Η απαίτηση αυτή και το ποσοστό ανεργίας, της τάξης του 33%⁷⁶, στους υπηκόους τρίτων χωρών στην Ελλάδα περιορίζει τις ευκαιρίες νόμιμης απασχόλησης. Το 2013, οι περιφερειακές αρχές εξέδωσαν και ανανέωσαν 6,952 άδειες εργασίας για αιτούντες άσυλο και απέρριψαν 1,620 αιτήσεις⁷⁷ ενώ, κατά την ίδια περίοδο, υπήρχαν πάνω από 33,000 ενεργές υποθέσεις αιτήσεων διεθνούς προστασίας που εκκρεμούσαν στην Αστυνομία και τη νέα Υπηρεσία Ασύλου⁷⁸. Χωρίς εν ισχύ άδεια εργασίας, οι αιτούντες άσυλο δεν μπορούν να απολαύουν μιας σειράς δικαιωμάτων, όπως είναι η δυνατότητα να μετέχουν σε προγράμματα που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, η πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές όπως τα επιδόματα ανεργίας και τα επιδόματα παιδιών σε μονογονεϊκές οικογένειες, η εγγραφή των παιδιών σε παιδικούς σταθμούς και άλλα δικαιώματα.

Παροχή υπηρεσιών υγείας

Σε ό, τι αφορά την πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας, οι αιτούντες άσυλο που είναι ανασφάλιστοι και ζουν σε ανέχεια έχουν, κατ'αρχήν, δωρεάν πρόσβαση σε νοσοκομεία και ιατρική περίθαλψη⁷⁹. Πέραν

Υποδοχή των
αιτούντων άσυλο

⁷³ Αναφορές που ελήφθησαν από τον ξενώνα των Γιατρών του Κόσμου στην Αθήνα, το υπνωτήριο αστέγων του Δήμου Θεσσαλονίκης, το Κέντρο Αλληλεγγύης Θεσσαλονίκης και το Κέντρο Ημέρας της PRAKSIS στην Αθήνα αναφέρουν ότι έχουν καταγράψει 350 άστεγους αιτούντες άσυλο.

⁷⁴ Βλέπε κεφάλαιο για το ρατσισμό και τη ξеноφοβία.

⁷⁵ Άρθρο 10, παρ. 1, του Π.Δ. 220/2007.

⁷⁶ Δελτίο Τύπου της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής για το 2ο τρίμηνο του 2014, διατίθεται στο <http://goo.gl/8GNkbN>.

⁷⁷ Επίσημα στατιστικά στοιχεία από τις Περιφέρειες/Υπουργείο Εργασίας, που καταρτίζονται από τις 8 από τις 13 περιφέρειες της χώρας, συμπεριλαμβανομένων των περιφερειών Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας, όπου διαμένουν οι περισσότεροι αιτούντες.

⁷⁸ Στις αρχές του 2013, το ΥΔΤΠΠ εντόπισε σχεδόν 25.000 ενεργές εκκρεμείς υποθέσεις του «παιαίου συστήματος» στο στάδιο της προσφυγής. Επίσης, στο τέλος του 2013 υπήρχαν σχεδόν 6.000 εκκρεμείς υποθέσεις του «παιαίου συστήματος» σε πρώτο βαθμό και 2.571 αιτήσεις ασύλου που εκκρεμούσαν στη νέα Υπηρεσία Ασύλου. Άρθρο 14 του Π.Δ. 220/2007.

⁷⁹ Άρθρο 14 του Π.Δ. 220/2007.

των αρνητικών επιπτώσεων της κρίσης στον χώρο της υγείας στην Ελλάδα⁸⁰, οι αιτούντες άσυλο που θέλουν να έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας πρέπει, σε κάποιες περιπτώσεις, να λάβουν έγκριση από μια Επιτροπή⁸¹. Στην πράξη, τούτο έχει οδηγήσει σε μεγάλα διοικητικά εμπόδια, μεταξύ των οποίων αυστηρότερες διαδικασίες πριν υποβληθούν σε εγχείρηση και για να τους χορηγηθούν ιατρικές συσκευές και υγειονομικό υλικό⁸², και άρνηση ή περιορισμό της παροχής υπηρεσιών υγείας από τα δημόσια νοσοκομεία σε αιτούντες άσυλο⁸³. Αιτούντες άσυλο με αναπηρίες λαμβάνουν ένα βασικό επίδομα όταν δεν τους παρέχεται φιλοξενία σε δομές υποδοχής⁸⁴, το ποσό, ωστόσο, του επιδόματος αυτού είναι μικρότερο από το παρεχόμενο σε Έλληνες με αντίστοιχη αναπηρία.

Εμπόδια στην πρόσβαση σε ειδικές υπηρεσίες

Εν γένει, οι αιτούντες άσυλο συναντούν πολλά προβλήματα στις επαφές τους με τη Διοίκηση γιατί, σε πολλές περιπτώσεις, είτε το «δελτίο αιτούντος άσυλο» δεν αναγνωρίζεται ως αποδεικτικό έγγραφο της νόμιμης διαμονής τους στη χώρα⁸⁵, είτε δεν μπορούν να προσκομίσουν αποδεικτικά στοιχεία για την προσωπική τους κατάσταση – για το λόγο αυτό, για παράδειγμα, δεν μπορούν να συνάψουν γάμο στην Ελλάδα. Τέλος, δεν λαμβάνουν καμιά ειδική βοήθεια και αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες στη εκπλήρωση των φορολογικών τους υποχρεώσεων⁸⁶, θέμα που επηρεάζει τη δυνατότητά τους να απολαύουν κοινωνικών δικαιωμάτων όπως την πρόσβαση σε επιδόματα πρόνοιας και ανεργίας.

Άτομα από τη Συρία και άλλα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας και που δεν υποβάλλουν αίτηση διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα

Ένας σημαντικός αριθμός ατόμων, ιδίως Σύροι, δεν ζητούν άσυλο στην Ελλάδα και άρα δεν συμπεριλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας και δεν απολαύουν των συναφών δικαιωμάτων. Ενδεχόμενως, λαμβάνουν διαταγή εξάμηνης αναστολής της απέλασης ή αναβολής της απομάκρυνσης⁸⁷. Στην περίπτωση αναβολής της απομάκρυνσης, η νομοθεσία προβλέπει ότι οι αρχές παρέχουν φιλοξενία στους αποδέκτες της ως άνω διαταγής εκτός αν τους έχει δοθεί πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Επί του παρόντος, τα άτομα αυτά δεν έχουν ούτε πρόσβαση σε στέγαση ούτε πρόσβαση στην αγορά εργασίας και σε υπηρεσίες υγείας. Ενώ ο νόμος προβλέπει τα δικαιώματά τους αυτά, οι απαραίτητες κανονιστικές πράξεις⁸⁸ δεν έχουν ακόμη εκδοθεί. Επιπλέον, τα δικαιώματα αυτά δεν χορηγούνται σε άτομα σε βάρος των οποίων έχει εκδοθεί διαταγή αναστολής απέλασης, με την εξαίρεση κάποιων λίγων δικαιωμάτων που έχουν άτομα με ιδιαίτερες ανάγκες. Τα άτομα αυτά δεν έχουν κανένα νομικό καθεστώς και δεν έχουν πρόσβαση σε καμία υπηρεσία.

Υποδοχή των
αιτούντων άσυλο

⁸⁰ Μείωση της σχετικής δαπάνης έχουν οδηγήσει σε μείωση των παροχών και των υπηρεσιών δημόσιας υγείας, σε περικοπές στα προγράμματα πρόληψης και σε αύξηση της συμμετοχής των ασθενών στο κόστος των φαρμάκων (βλ. έκθεση των Γιατρών του Κόσμου: "Η πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη για τους πλέον ευάλωτους σε μια Ευρώπη σε κοινωνική κρίση" Μάιος 2014 σελίδες 33-34 στο <http://mdmgreece.gr/app/uploads/2014/12/mdmgreece-research-Access-to-Healthcare-el.pdf>)

⁸¹ Κοινή Υπουργική Απόφαση με αρ. Υ4α/ΓΠ.οικ.48985/03.06.2014 (Φ.Ε.Κ. Β' 1465/05.06.2014) και Εγκύκλιος του Υπουργείου Υγείας (Αρ. Υ4α/οικ.70456/25.07.2013).

⁸² Εγκύκλιος του Υπουργείου Υγείας (Αρ. πρωτ. Υ4α /ΓΠ.(οικ). 70456/25.07.2013).

⁸³ Επιστολή του Συνήγορου του Πολίτη προς το Υπουργείο Υγείας. Αρ. Πρωτ. 172464/41280/16.10.2013, με την οποία καλούνται οι Ελληνικές αρχές να διασφαλίσουν την πλήρη και δωρεάν πρόσβαση των αιτούντων στη δημόσια περίθαλψη και νοσοκομεία, που κοινοποιήθηκε στην Ύπατη Αρμοστεία.

⁸⁴ Άρθρο 12, παρ. 2, του Π.Δ. 220/2007.

⁸⁵ Για παράδειγμα, το «δελτίο αιτούντος άσυλο» δεν παρέχει δικαίωμα για έκδοση διπλώματος οδήγησης (Εγκύκλιος αρ. Α3/οικ.576/91/31.12.2012 της Γ.Γ. Μεταφορών, Υπουργείο Ανάπτυξης) ούτε μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τραπεζικές συναλλαγές.

⁸⁶ Για παράδειγμα, όταν καλούνται να υποβάλλουν φορολογικές δηλώσεις μέσω του ηλεκτρονικού συστήματος του Υπουργείου Οικονομικών που πλέον είναι υποχρεωτικό για όλους όσοι κατοικούν στη χώρα.

⁸⁷ Βάσει του άρθρου 78 του Ν. 3386/2005 (ΦΕΚ. Α' 212/23.08.2005) ή του άρθρου 24 του Ν. 3907/2011 (ΦΕΚ Α' 7/26.01.2011)

⁸⁸ Άρθρο 37, παρ. 5, του Ν. 3907/2011.

Υποδοχή ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών που έχουν χωρισθεί από την οικογένειά τους

Στην Ελλάδα φθάνει μεγάλος αριθμός ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών, ιδίως νέων Αφγανών⁸⁹. Το ρεύμα αυτό ξεκίνησε πριν επτά χρόνια και συνεχίζει αμείωτο⁹⁰. Σε περίπτωση που δεν εντοπίζονται συγγενείς ή άλλοι ενήλικες που να αναλάβουν τη φροντίδα τους, καταγράφονται ως ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά, ενημερώνεται σχετικά ο αρμόδιος Εισαγγελέας και οι ανήλικοι παραπέμπονται στις υπάρχουσες δομές υποδοχής ανά την Ελλάδα. Για πολλούς και διάφορους λόγους, μεταξύ άλλων και το είδος και η ποιότητα της παρεχόμενης στέγασης, η αρνητική αντίληψη για την κατάσταση της παροχής προστασίας στην Ελλάδα και προειλημμένες απόψεις για τις προτιμώμενες χώρες τελικού προορισμού τους, τα περισσότερα παιδιά διαφεύγουν.

Το ποσοστό διαφυγής από τις δομές υποδοχής ανηλίκων συνεχίζει να είναι ανησυχητικά υψηλό⁹¹ και υπογραμμίζει ότι η προστασία των ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών παραμένει ανεπαρκής. Αυτή τη στιγμή, δεν υπάρχει κεντρική αρχή αρμόδια για την συνολική εποπτεία μέτρων και πολιτικών για την προστασία των ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών. Διαφορετικά Υπουργεία έχουν αρμοδιότητα για διαφορετικές διαστάσεις της προστασίας των ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών⁹², χωρίς να έχουν, μέχρι τώρα, κατορθώσει να συστήσουν επαρκώς ισχυρούς μηχανισμούς συντονισμού μεταξύ τους. Ως συνέπεια καμία υπηρεσία ή Υπουργείο δεν διαθέτει σε επαρκή βαθμό «αίσθημα κυριότητας» για την πολιτική αυτή, δεν έχει, προς το παρόν, διαμορφωθεί συνεκτικό σχέδιο για την ενίσχυση της προστασίας των ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών. Δεν έχουν αναληφθεί βήματα για την ενσωμάτωση των υπηρεσιών προς τα ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά στο εθνικό σύστημα παιδικής προστασίας και δεν έχουν θεσπισθεί διαδικασίες αξιολόγησης του βέλτιστου συμφέροντος (Best Interest Assessment - BIA) και καθορισμού του βέλτιστου συμφέροντος (Best Interest Determination - BID) του παιδιού.

Το 2013, διαπιστώθηκε κάποια πρόοδος στο θεσμικό πλαίσιο, καθότι υιοθετήθηκε νομοθεσία για την τυποποίηση των διαδικασιών προσδιορισμού της ηλικίας, κάτι που οδήγησε στη βελτίωση των αρχικών διαδικασιών ταυτοποίησης των ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών. Παράλληλα, το αρμόδιο Υπουργείο, το Υπουργείο Δικαιοσύνης σύστησε μια ομάδα εργασίας για την αναθεώρηση του συστήματος επιτροπείας των ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών. Η ομάδα, στην οποία μετείχαν κρατικές υπηρεσίες και φορείς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, εντόπισε τα υπάρχοντα κενά και εξέτασε τα συστήματα επιτροπείας άλλων χωρών της Ευρώπης με στόχο να προτείνει νομοθετικές βελτιώσεις στην Ελλάδα. Εν αναμονή, ωστόσο, των συμπερασμάτων της μελέτης αυτής, το σύστημα επιτροπείας παραμένει ιδιαίτερα ανεπαρκές⁹³.

- ⁸⁹ Μέχρι και την 30η Σεπτεμβρίου 2014, το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης δέχθηκε 1,664 παραπομπές για ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά, 984 από τους οποίους ήταν παιδιά από το Αφγανιστάν.
- ⁹⁰ Ο υψηλότερος αριθμός ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών καταγράφηκε το 2008 όπου εντοπίστηκαν 8,298 ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά. Τα στοιχεία δόθηκαν από την Ελληνική Αστυνομία, και περιλαμβάνουν ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά που συνελήφθησαν για παράνομη είσοδο ή διαμονή.
- ⁹¹ Το 2013, 1.150 παιδιά παραπέμφθηκαν στο ΕΚΚΑ για τις συνολικά 400 διαθέσιμες θέσεις στέγασης. 99% αυτών των παραπομπών καλύφθηκαν (γιατί διαρκώς συμπληρώνονταν και γίνονταν ξανά διαθέσιμες). Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΕΚΚΑ, το 2013 το 20,3% των ασυνόδευτων ανηλίκων διέφυγαν μέσα στις πρώτες 24 ώρες από την παραπομπή τους, ένα 30,5% εγκατέλειψαν τα κέντρα υποδοχής μέσα στις πρώτες 10 ημέρες από την παραπομπή τους, και το 38,6% έφυγε ένα μήνα μετά την είσοδό τους στο κέντρο υποδοχής.
- ⁹² Το Υπουργείο Εργασίας (Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης) είναι αρμόδιο για την υποδοχή/στέγαση των παιδιών. Το Υπουργείο Δικαιοσύνης για τα θέματα επιτροπείας, το Υπουργείο Παιδείας για την πρόσβαση στην εκπαίδευση και το Υπουργείο Υγείας για τα θέματα υγείας και πρόνοιας.
- ⁹³ Βάσει των σχετικών διατάξεων της νομοθεσίας για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και των των ασυνόδευτων ανηλίκων (Π.Δ. 220/2007), ο κατά τόπον αρμόδιος Εισαγγελέας Πρωτοδικών ενεργεί ως προσωρινός επίτροπος για κάθε ασυνόδευτο παιδί που εντοπίζεται έως ότου οριστεί μόνιμος επίτροπος μετά από σχετική δικαστική απόφαση. Αυτές οι ειδικές διατάξεις συμπληρώνονται από τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα που διέπουν εν γένει την επιτροπεία, και όχι μόνο την επιτροπεία αλλοδαπών ασυνόδευτων παιδιών. Στην πράξη, οι Εισαγγελίες χειρίζονται εκατοντάδες φακέλων ανά πάσα δεδομένη στιγμή χωρίς να διαθέτουν εξειδικευμένες μονάδες ή προσωπικό υποστήριξης. Κατά συνέπεια, σπάνια έχουν πραγματική και αποτελεσματική επαφή με το παιδί. Σύμφωνα με την επίσημη απάντηση του Υπουργείου Δικαιοσύνης στο Κοινοβούλιο (α.π. 265/15 Απρίλιος 2013) 956 περιπτώσεις ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών αναφέρθηκαν στους Εισαγγελείς το 2012.

Τα παιδιά έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση υπό τις ίδιες προϋποθέσεις όπως οι Έλληνες, ανεξάρτητα από το καθεστώς τους⁹⁴. Η έλλειψη, ωστόσο, προπαρασκευαστικών και εισαγωγικών γλωσσικών μαθημάτων ή άλλων στοχευμένων υποστηρικτικών υπηρεσιών υπονομεύει την αποτελεσματική απόλαυση του δικαιώματος αυτού. Επιπλέον, το δικαίωμα στην εκπαίδευση δυσχεραίνεται από την άρνηση ή σοβαρή καθυστέρηση κατά την εγγραφή των παιδιών στα σχολεία λόγω απαιτήσεων για υποβολή εγγράφων (π.χ. πιστοποιητικών γέννησης) που οι αιτούντες άσυλο δεν μπορούν πάντα να προσκομίσουν⁹⁵.

Σε ότι αφορά τις δυνατότητες αναζήτησης βιώσιμων λύσεων, η απουσία τυποποιημένων διαδικασιών αξιολόγησης και καθορισμού του βέλτιστου συμφέροντος (BIA και BID)⁹⁶ καθιστά τα παιδιά ευάλωτα και ευεπίφορα σε παράτυπες μετακινήσεις προς άλλες χώρες. Τα παιδιά που παραμένουν στην Ελλάδα αντιμετωπίζουν τις ίδιες προκλήσεις κοινωνικής και οικονομικής ένταξης τους όπως και οι ενήλικες, αλλά συχνά με υψηλότερο κίνδυνο εργασιακής και σεξουαλικής εκμετάλλευσης⁹⁷. Οι περιπτώσεις παιδιών που επιστρέφουν στην πατρίδα τους (μέσω προγραμμάτων Υποστηριζόμενης Εθελούσιας Επιστροφής του ΔΟΜ) είναι εξαιρετικά λίγες, είτε λόγω των προβλημάτων στην αναζήτηση των πλησιεστέρων συγγενών είτε λόγω της απουσίας βιώσιμων μηχανισμών υποστήριξης στη χώρα καταγωγής τους.

7. Ποιότητα της διαδικασίας ασύλου

Ο βασικός στόχος του νέου συστήματος ασύλου στην Ελλάδα ήταν να εξασφαλίσει δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες. Για να στηρίξουν το στόχο αυτό της βελτίωσης της ποιότητας στη διαδικασία ιδρύθηκαν νέες υπηρεσίες και υιοθετήθηκαν νέοι διαδικαστικοί κανόνες. Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, η νέα Υπηρεσία Ασύλου ξεκίνησε να λειτουργεί τον Ιούνιο 2013. Ωστόσο, το «παλιό σύστημα» διατηρεί ένα σημαντικό αριθμό συσσωρευμένων εκκρεμοσυνυποθέσεων σε δεύτερο βαθμό («backlog») που δεν μεταβιβάστηκαν στη νέα Αρχή Προσφυγών τον Ιούνιο 2013 αλλά παρέμειναν στις «παλαιές» Επιτροπές Προσφυγών. Ως εκ τούτου, ένας στόχος της μεταρρύθμισης της διαδικασίας ασύλου ήταν η βελτίωση της ποιότητας και των δύο διαδικασιών εξέτασης.

Παρόλο που η ποιότητα έχει ενισχυθεί σημαντικά και στις δύο διαδικασίες, παραμένουν δύο μεγάλες προκλήσεις. Πρώτον, η ποιότητα των αποφάσεων στη διαδικασία του «backlog», που θα καθορίσει το βαθμό στον οποίο οι μεταγενέστερες αιτήσεις θα «ανακυκλωθούν» στο νέο σύστημα ασύλου και, δεύτερον, η ανάγκη για περαιτέρω οικονομική και επιχειρησιακή υποστήριξη ώστε να εξασφαλισθεί η βιωσιμότητα του συστήματος και να αντιμετωπισθεί ο αυξανόμενος αριθμός των αιτούντων άσυλο.

Η Ελλάδα δεν έχει ακόμα ενσωματώσει την αναδιατυπωμένη Οδηγία για τις διαδικασίες διεθνούς προστασίας. Ωστόσο το Π.Δ. 113/2013, που υιοθετήθηκε τον Ιούνιο του 2013⁹⁸, ενσωμάτωσε κάποιες νέες διατάξεις που βασίζονταν στο σχέδιο της αναδιατυπωμένης Οδηγίας για τις διαδικασίες διεθνούς προστασίας. Σχεδόν πανομοιότυπες διατάξεις, στο ίδιο νομοθετικό κείμενο, υιοθετήθηκαν και για

⁹⁴ Άρθρο 9 του Π.Δ. 220/2007 για ασυνόδετους ανηλίκους αιτούντες άσυλο, το άρθρο 28 του Π.Δ. 141/2013 για ασυνόδετα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά που έχουν λάβει καθεστώς προστασίας. Επιπλέον, οι διατάξεις του άρθρου 21 παράγραφοι 7 και 8 του μεταναστευτικού νόμου 4251/2014 προβλέπει ότι τα αλλοδαπά παιδιά έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση και μπορούν να εγγραφούν σε σχολεία ακόμα και με ελλιπή έγγραφα.

⁹⁵ Αντίστοιχες ανησυχίες περιλήφθηκαν στην Επιστολή του Συνήγορου του Πολίτη προς το Υπουργείο Παιδείας (αρ. πρωτ. 166231/300002/2013), από 23.07.2013, που κοινοποιήθηκε στην Ύπατη Αρμοστεία, ενώ αναφέρονται και αναφέρονται επίσης από ΜΚΟ.

⁹⁶ Η Ελλάδα δεν διαθέτει εθνική διαδικασία αξιολόγησης και λήψης απόφασης για το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού που να κατευθύνει τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και αρχές στις δράσεις τους σχετικά με τα αλλοδαπά ασυνόδετα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά. Είναι στη διακριτική ευχέρεια του Εισαγγελέα, ως προσωρινού επιτρόπου, να ζητήσει την αξιολόγηση εξατομικευμένης περίπτωσης προκειμένου να καθορίσει το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού. Το περιεχόμενο και οι διαδικασίες της αξιολόγησης δεν καθορίζονται ούτε σε νόμο ούτε σε πολιτικές και εξαρτώνται από τις κατευθυντήριες γραμμές που υιοθετεί ο φορέας που πραγματοποιεί την αξιολόγηση.

⁹⁷ ΜΚΟ στην Αθήνα αναφέρουν περιπτώσεις ασυνόδετων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών που πέφτουν θύματα σεξουαλικής εκμετάλλευσης.

⁹⁸ Π. Δ. 113/2013 “καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας για τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε αλλοδαπούς ή σε ανιθαγενείς σε συμμόρφωση με την οδηγία 2005/85/ΕΚ «σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για τις διαδικασίες στα Κράτη μέλη για τη χορήγηση και ανάκληση το καθεστώτος του πρόσφυγα» (L 326/13.12.2005) και άλλες διατάξεις, 14 Ιουνίου 2013, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=525e859a4>.

την “παλαιά διαδικασία” με την τροποποίηση του Π.Δ. 114/2010. Και τα δύο προεδρικά διατάγματα εμπειρεύουν κάποια θετικά νέα στοιχεία, εφαρμόζοντας την ευρωπαϊκή νομοθεσία, καθώς και προτάσεις της Ύπατης Αρμοστείας, όπως η συγχώνευση σε μια ενιαία διαδικασία της διαδικασίας χορήγησης καθεστώτος προσφυγικής ή επικουρικής προστασίας και ο περιορισμός των περιπτώσεων που μια αίτηση μπορεί να χαρακτηριστεί ως προδήλως αβάσιμη, που πλέον επιτρέπεται μόνο για λόγους σχετικούς με την ουσία των ισχυρισμών και όχι πλέον για διαδικαστικές ελλείψεις. Δεν έχουν ακόμα ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία η πρόβλεψη της αναδιατυπωμένης Οδηγίας για τις διαδικασίες για παροχή στους αιτούντες άσυλο νομικής ενημέρωσης και νομικής συνδρομής και η διευκρίνιση, σε σχέση με το καθεστώς κάποιου ως αιτούντα άσυλο ανάμεσα στους όρους “υποβάλλω” και “καταχωρίζω” μια αίτηση.

Η «παλαιά» διαδικασία ασύλου και το “backlog”

Σε ότι αφορά την «παλαιά» διαδικασία ασύλου, τα στατιστικά στοιχεία της Αστυνομίας καταδεικνύουν ότι, στις 30 Σεπτεμβρίου 2014, υπήρχαν μόνο 20 υποθέσεις που εκκρεμούσαν σε πρώτο βαθμό. Το «παλαιό» σύστημα περιλαμβάνει επίσης και την ανανέωση των αδειών παραμονής όσων έχουν λάβει επικουρική προστασία και εθνικό ανθρωπιστικό καθεστώς⁹⁹, καθώς και, πιθανές περιπτώσεις επανεξέτασης κάποιων υποθέσεων από το ΥΔΤΠΠ και την Αστυνομία σε περίπτωση που παλαιότερες διοικητικές αποφάσεις ακυρωθούν από τα Δικαστήρια.

Βασική ανησυχία αποτελεί το «backlog» των 37,482 – κατά την 30η Σεπτεμβρίου 2014 - εκκρεμών προσφυγών κατά απορριπτικών αποφάσεων σε πρώτο βαθμό που είχαν κριθεί με το «παλαιό» σύστημα¹⁰⁰. Το «backlog» αυτό περιλαμβάνει υποθέσεις που εκκρεμούν για μεγάλο διάστημα, κάποιες για πάνω από επτά χρόνια. Από το 2010 και, πιο εντατικά, από τα τέλη του 2012, το ΥΔΤΠΠ ενίσχυσε τη διαδικασία εκκαθάρισης του «backlog» ενημερώνοντας τους ηλεκτρονικούς και φυσικούς φακέλους, ορίζοντας έναν συντονιστή και συστήνοντας 20 Επιτροπές Προσφυγών. Η Ύπατη Αρμοστεία υποστήριξε την προσπάθεια αυτή, μεταξύ άλλων και οικονομικά με πόρους από το ΕΑΣΟ και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων (ΕΤΠ). Η σπουδαιότητα του «backlog» έγκειται στο ότι, λόγω των σοβαρών ελλείψεων στην προηγούμενη διαδικασία πρώτου βαθμού που υπαγόταν στην Αστυνομία, η εξέταση στο στάδιο της προσφυγής αποτελεί, για την πλειονότητα των αιτούντων, τη μοναδική ευκαιρία να κριθούν με δίκαιο τρόπο τα αιτήματά τους.

Τα δύο μέλη των Επιτροπών Προσφυγών που προτείνει η ΕΕΔΑ και η Ύπατη Αρμοστεία πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις ως προς τα επαγγελματικά τους προσόντα, διαθέτουν την απαραίτητη εμπειρία και έχουν λάβει στοχευμένη κατάρτιση, μεταξύ άλλων και από το ΕΑΣΟ. Τούτο έχει συμβάλει στην βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων σε κάποιο βαθμό. Από τις υποθέσεις που είχαν εξετασθεί βάσει αυτής της διαδικασίας έως και τις 30 Σεπτεμβρίου 2014, 8.2% των προσφευγόντων αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες, 2.9% έλαβαν καθεστώς επικουρικής προστασίας και 12.5% έλαβαν ανθρωπιστικό καθεστώς¹⁰¹.

Η μείωση του «backlog» παρουσιάζει προκλήσεις, ιδίως ως προς τη διαδικασία επίδοσης από την Διεύθυνση Αλλοδαπών Απτικής της Αστυνομίας, τις ανανεώσεις των “δελτίων αιτούντος άσυλο” και τη διατήρηση των στοιχείων των φακέλων, καθώς και την ενημέρωση των στοιχείων επικοινωνίας των προσφευγόντων.

Μια άλλη ανησυχία έχει να κάνει με τη συστηματική απόρριψη από το ΥΔΤΠΠ των αιτήσεων ανανέωσης επικουρικής προστασίας και ανθρωπιστικού καθεστώτος. Τούτο γίνεται χωρίς κάποια αιτιολογία και άρα οι ενδιαφερόμενοι μπορεί να στραφούν προς το νέο σύστημα ασύλου και να υποβάλλουν μεταγενέστερη αίτηση. Το γεγονός αυτό ενέχει τον κίνδυνο να επιβαρύνει υπερβολικά το νέο σύστημα¹⁰².

⁹⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 28 του Π.Δ. 114/2010, οι αρχές απόφασης σε πρώτο βαθμό ή μετά από προσφυγή μπορούν να εξετάσουν το ενδεχόμενο χορήγησης ανθρωπιστικού καθεστώτος σε αιτούντες των οποίων η αίτηση για διεθνή προστασία απορρίφθηκε, π.χ. για σοβαρούς λόγους υγείας ή για άλλους πρακτικούς ή άλλους λόγους (Άρθ. 3 της ΕΣΔΑ και ΔΣΑΠΔ).

¹⁰⁰ Οι εκκρεμείς υποθέσεις (“backlog”) των προσφυγών ανέρχονταν, στις αρχές του 2013, σε σχεδόν 51,000 υποθέσεις.

¹⁰¹ Οι κύριες υπηκοότητες στις εκκρεμείς προσφυγές του “backlog” προέρχονται από το Πακιστάν, Μπανγκλαντές, Γεωργία, Αφγανιστάν, Νιγηρία, Αλβανία, Ιράκ, και Συρία.

¹⁰² Περί το 20% των καταγραφών στην Υπηρεσία Ασύλου το 2014 αφορούν μεταγενέστερες αιτήσεις.

Η νέα διαδικασία ασύλου

Ο νόμος 3907/2011 ίδρυσε την Υπηρεσία Ασύλου ως την αρμόδια κρατική αρχή για την εξέταση, των αιτήσεων διεθνούς προστασίας σε πρώτο βαθμό. Παράλληλα, ο νόμος όρισε ότι η Αρχή Προσφυγών είναι αρμόδια για την εξέταση προσφυγών κατά απορριπτικών αποφάσεων του πρώτου βαθμού.

Η Υπηρεσία Ασύλου λειτουργεί ως αυτοτελής υπηρεσία επιπέδου Διεύθυνσης υπό το ΥΔΤΠΠ και η Διευθύντριά του αναφέρεται απευθείας στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη. Η Υπηρεσία έχει δικό της προϋπολογισμό και απολαύει πλήρους αυτονομίας σε ότι αφορά την έκδοση Οδηγιών και Εγκυκλίων. Έχει συστήσει ένα τμήμα Εκπαίδευσης, Διασφάλισης Ποιότητας και Πληροφοριών για τις Χώρες Προέλευσης (Country of Origin Information - COI) που τον Οκτώβριο του 2014 ήταν στελεχωμένο με τρεις μόνο από τους πέντε προβλεπόμενους υπαλλήλους. Αφού ξεκίνησε, το Τμήμα εργάζεται με στόχο την ενίσχυση των ικανοτήτων των χειριστών, την υλοποίηση ενός μηχανισμού ελέγχου ποιότητας, την παροχή καθοδήγησης για περίπλοκες περιπτώσεις καθορισμού καθεστώτος, όπως είναι τα ζητήματα αποκλεισμού, τη σύνταξη θεματικών αναφορών με πληροφορίες για τις χώρες καταγωγής, με την υποστήριξη του EASO, την καθοδήγηση των χειριστών ως προς συγκεκριμένες χώρες, και τη χρήση της δικτυακής πύλης Πληροφοριών για τις Χώρες Προέλευσης του EASO. Συγχρόνως στο Τμήμα λειτουργεί και μια βάση δεδομένων όπου οι χειριστές της Υπηρεσίας Ασύλου μπορούν να έχουν πρόσβαση σε όλες τις παλαιές αποφάσεις.

Οι αποφάσεις σε πρώτο βαθμό λαμβάνονται από τον χειριστή που διεξάγει τη συνέντευξη. Όλες οι συνεντεύξεις πραγματοποιούνται με τη βοήθεια εξειδικευμένων διερμηνέων που είτε έχουν φυσική παρουσία είτε παρέχουν υπηρεσίες διερμηνείας μέσω τηλεδιάσκεψης. Οι χειριστές, με βάση λεπτομερείς Τυποποιημένες Διαδικασίες Λειτουργίας, παρέχουν στους αιτούντες τη σχετική ενημέρωση σχετικά με τον σκοπό της συνέντευξης και τις διαδικαστικές πλευρές της αίτησής τους και εν γένει διαθέτουν αρκετό χρόνο ώστε να πραγματοποιηθεί μια ολοκληρωμένη συνέντευξη υπό τις σωστές συνθήκες. Όλοι οι χειριστές έχουν ολοκληρώσει αρκετές ενότητες του προγράμματος εκπαίδευσης που διοργανώνει το EASO, ένας σημαντικός αριθμός έχει καταρτισθεί ως εκπαιδευτές και έχουν επίσης παρακολουθήσει εκπαιδεύσεις σε ειδικούς θεματικούς τομείς από την Ύπατη Αρμοστεία. Η πλειοψηφία των χειριστών έχουν λάβει εξειδικευμένη κατάρτιση για τη διεξαγωγή συνεντεύξεων με παιδιά, καθώς και άλλα ευάλωτα άτομα, όπως τα θύματα βασανιστηρίων. Σύμφωνα με τις Τυποποιημένες Διαδικασίες Λειτουργίας και την πρακτική της Υπηρεσίας Ασύλου, συνεντεύξεις με άτομα με ιδιαίτερες ανάγκες διεξάγονται, στο μέτρο του δυνατού, από χειριστές που έχουν λάβει σχετική ειδική κατάρτιση.

Η Υπηρεσία Ασύλου έχει συνάψει Μνημόνιο Συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία με σκοπό την ενίσχυση της διασφάλισης ποιότητας της νέας διαδικασίας ασύλου σε πρώτο βαθμό, την νομική και τεχνική τεχνογνωσία για το σχεδιασμό εργαλείων, καθώς και την υποστήριξη παροχής και χρήσης πληροφοριών για τις χώρες προέλευσης. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι οι χειριστές ενισχύουν τις ικανότητές τους μέσω καθημερινών διαβουλεύσεων για την διεξαγωγή των συνεντεύξεων και για τη σύνταξη των αποφάσεων με το συνεργαζόμενο προσωπικό της Ύπατης Αρμοστείας που έχει διατεθεί στα ΠΓΑ (από την 1η Ιανουαρίου μέχρι την 30η Σεπτεμβρίου 2014 έγιναν 5,276 τέτοιες διαβουλεύσεις). Επιπλέον, οι χειριστές μπορούν να απευθύνουν ερωτήματα σχετικά με πληροφορίες για τις χώρες προέλευσης προς το αρμόδιο Τμήμα. Η Ύπατη Αρμοστεία βάσει της παρακολούθησης 342 συνεντεύξεων ασύλου από χειριστές της Υπηρεσίας Ασύλου, μεταξύ 1ης Ιανουαρίου και 30ης Σεπτεμβρίου 2014, θεωρεί ότι οι συνεντεύξεις αυτές εν γένει πληρούν τις ελάχιστες απαιτήσεις που θέτουν η διεθνής, ευρωπαϊκή και εθνική νομοθεσία. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει αντίστοιχη άποψη και για την ποιότητα των αποφάσεων όσον αφορά τη μεία των ισχυρισμών του αιτούντος, την αξιολόγηση της αξιοπιστίας του, την αναφορά στα σχετικά κείμενα πληροφοριών για τις χώρες προέλευσης, καθώς και τη νομική τεκμηρίωση για την χορήγηση ή μη καθεστώτος. Η Ύπατη Αρμοστεία διαπιστώνει ότι, από την έναρξη λειτουργίας της, η Υπηρεσία Ασύλου καταβάλλει συνεχώς προσπάθειες για να εντοπίσει και να ανταποκριθεί στις ανάγκες κατάρτισης, καθώς και να παράσχει καθοδήγηση στους χειριστές της. Επιπλέον, και σύμφωνα με το Μνημόνιο Συνεργασίας, η Ύπατη Αρμοστεία έχει διαθέσει 18 άτομα ως υποστηρικτικό προσωπικό στην Υπηρεσία Ασύλου για το 2014 (συμπεριλαμβανομένου του Τμήματος Πληροφοριών για τις Χώρες Προέλευσης και τα ΠΓΑ), προκειμένου να βοηθήσει με τις δράσεις διασφάλισης ποιότητας. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η Υπηρεσία Ασύλου παράγει σε τακτική βάση λεπτομερή, ακριβή και αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία και αναλύσεις. Προκειμένου να διατηρηθεί η πρόοδος που έχει σημειωθεί μέχρι σήμερα, τα Κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να συνεχίσουν να στηρίζουν, και μέσω της Ύπατης Αρμοστείας, την Υπηρεσία Ασύλου.

Ο χρόνος που μεσολαβεί για τη λήψη της απόφασης σχετικά με τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας έχει βελτιωθεί σημαντικά. Παρόλο που υπάρχουν ακόμα κάποιες υποθέσεις, σε δεύτερο βαθμό, της «παλαιάς διαδικασίας» που υπάγονταν στην αρμοδιότητα της Αστυνομίας, για τις οποίες δεν έχει εκδοθεί απόφαση εδώ και πάνω από επτά έτη, ο μέσος χρόνος σε όλα τα ΠΓΑ από την καταγραφή μέχρι την έκδοση της απόφασης σε πρώτο βαθμό είναι 90 ημέρες, ενώ ο μέσος χρόνος από την προσφυγή μέχρι την έκδοση της απόφασης σε δεύτερο βαθμό είναι 49 ημέρες¹⁰³. Ο χρόνος απόφασης για αιτήσεις που υποβάλλονται κατά τη διάρκεια κράτησης σε προαναχωρησιακά κέντρα είναι, κατά μέσο όρο, λίγο μεγαλύτερος από 100 ημέρες αθροιστικά για τον πρώτο και δεύτερο βαθμό.

Οι βελτιώσεις στην ποιότητα της διαδικασίας απόφασης έχουν επίπτωση και στα ποσοστά αναγνώρισης. Με το παλιό σύστημα υπό την αρμοδιότητα της Αστυνομίας, τα ποσοστά αναγνώρισης κυμαίνονταν από 0.86% μέχρι 2.05% για τα έτη από το 2005 έως το 2014, ενώ στη νέα διαδικασία ασύλου τα ποσοστά αναγνώρισης σε πρώτο βαθμό ανέρχονται σε 17.2% όσον αφορά την αναγνώριση προσφυγικού καθεστώτος και 7.6% για χορήγηση επικουρικής προστασίας. Ο μέσος όρος απόρριψης εξακολουθεί να είναι μεγαλύτερος από το αντίστοιχο ποσοστό σε άλλα Κράτη μέλη της ΕΕ, και ανέρχεται σε 75.2%. Ωστόσο πρέπει να σημειωθεί ότι τα ποσοστά αναγνώρισης για Σύρους είναι 99.5%, για Ερυθραίους 79.7%, για Σομαλούς 66%, για Αφγανούς 61.9% και για Αιθίοπες 61.4% (όλα τα στοιχεία αφορούν την περίοδο μέχρι και τον Αύγουστο 2014).

Το στάδιο της προσφυγής περιλαμβάνει τη διοικητική εξέταση των πραγματικών και νομικών ζητημάτων από μια τριμελή Επιτροπή Προσφυγών και έχει αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα. Παρόλο που αρχικά είχαν προβλεφθεί 19 Επιτροπές Προσφυγών, ο αριθμός τους μειώθηκε, το καλοκαίρι του 2014, σε 10 καθώς ο αριθμός των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, και συνεπώς και των προσφυγών, ήταν μικρότερος από αυτόν που είχε προβλεφθεί αρχικά.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του νόμου 3907/2011, ο Πρόεδρος και τα μέλη των Επιτροπών έχουν εξειδίκευση ή εμπειρία στο προσφυγικό δίκαιο ή/και στο δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και απολαύουν «προσωπικής ανεξαρτησίας» στην άσκηση των καθηκόντων τους. Ο Πρόεδρος και το ένα μέλος της κάθε Επιτροπής επιλέγονται από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη (ΔΤΠΠ) από σχετικό κατάλογο που καταρτίζεται από την Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), ενώ το δεύτερο μέλος υποδεικνύεται από την Ύπατη Αρμοστεία¹⁰⁴. Οι Επιτροπές Προσφυγών συγκροτούνται με απόφαση του Υπουργού ΔΤΠΠ και οι Πρόεδροι και τα δύο μέλη συνάπτουν σύμβαση με το ΥΔΤΠΠ.

Στην πράξη, η ανεξαρτησία των Επιτροπών Προσφυγών δυσχεραίνεται από διαδικαστικούς περιορισμούς που επιβάλλονται από τη νομοθεσία ή θεσπίζονται από διοικητικές οδηγίες της Αρχής Προσφυγών. Για παράδειγμα, το Π.Δ. 113/2013, προβλέπει, κατά κανόνα, την εξέταση μιας προσφυγής εκ του φακέλου και περιορίζει τη δυνατότητα των Επιτροπών Προσφυγών να καλέσουν τους προσφεύγοντες σε προφορική ακρόαση ακόμα και σε υποθέσεις όπου κρίνεται ότι ο φάκελος του πρώτου βαθμού δεν είναι επαρκής για την πλήρη και ολοκληρωμένη εξέταση της προσφυγής. Επιπλέον, η απόφαση για το παραδεκτό των εκπρόθεσμων προσφυγών δεν λαμβάνεται από τις Επιτροπές Προσφυγών αλλά από τη Διευθύντρια της Αρχής Προσφυγών, που εκ του νόμου είναι υπεύθυνη για την απρόσκοπτη και αποτελεσματική λειτουργία των Επιτροπών Προσφυγών χωρίς να έχει αρμοδιότητα από τον νόμο επί της λήψης αποφάσεων. Τέλος προβλέπεται ότι οι εισηγητές, που είναι δημόσιοι υπάλληλοι και αναφέρονται στη Διευθύντρια της Αρχής Προσφυγών, έχουν την αρμοδιότητα να προετοιμάζουν εισηγήσεις για τις υποθέσεις που εξετάζουν οι Επιτροπές Προσφυγών οι οποίες, για ορισμένα διαδικαστικά θέματα (όπως π.χ. αν προτείνεται να διεξαχθεί συνέντευξη ή να ληφθούν υπόψη νέα ή συμπληρωματικά στοιχεία στο φάκελο) είναι δεσμευτικές.

Το καλοκαίρι του 2014, η διαδικασία συγκρότησης των 10 Επιτροπών Προσφυγών που λειτουργούν σήμερα αμφισβητήθηκε ως προς τη νομιμότητά της και εκφράστηκαν ανησυχίες για την τήρηση του

¹⁰³ Οι αριθμοί αυτό αποδίδουν τον μέσο όρο εξέτασης, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου.

¹⁰⁴ Στο παρελθόν, η Ύπατη Αρμοστεία μετείχε στις Επιτροπές Προσφυγών της «παλαιάς» διαδικασίας με εκπροσώπους της. Τώρα, απλώς «υποδεικνύει» μέλη στις Επιτροπές Προσφυγών, διευκολύνοντας και συμβάλλοντας στην επιλογή εμπειρογνομόνων με εμπειρία στο προσφυγικό δίκαιο. Τα άτομα αυτά δεν εκπροσωπούν την Ύπατη Αρμοστεία.

κανόνα της ανεξαρτησίας των μελών των Επιτροπών¹⁰⁵. Οι καθυστερήσεις στις διαδικασίες συγκρότησης οδήγησαν στη συσσώρευση 1,646 προσφυγών έως και τις 30 Σεπτεμβρίου 2014¹⁰⁶.

Το 2014, η πλειονότητα των προσφυγών κατά απορριπτικών αποφάσεων πρώτου βαθμού αφορούσαν αιτούντες από το Πακιστάν, την Αλβανία, τη Γεωργία, την Αίγυπτο, το Μπαγκλαντές και το Αφγανιστάν. Το ποσοστό αναγνώρισης προσφυγικού καθεστώτος στο δεύτερο βαθμό ανέρχεται σε 12.7% και χορήγησης επικουρικής προστασίας σε 5.5%.

Μια προσφυγή που απορρίπτεται μπορεί να προσβληθεί ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου μόνο για νομικά ζητήματα. Η αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου μπορεί να έχει ανασταλτικό χαρακτήρα, εφόσον το ζητήσει ο αιτών και το δεχθεί το Δικαστήριο. Το Δικαστήριο αποφαινεται επί της νομιμότητας της διοικητικής απόφασης προσφυγής και, αν ακυρώσει την προσφυγή, την αναπέμπει στις Επιτροπές Προσφυγών για επανεξέταση. Η διαδικασία ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου μπορεί να διαρκέσει από δύο έως πέντε χρόνια.

Συνολικά, η ποιότητα της διαδικασίας ασύλου σε πρώτο βαθμό με το νέο σύστημα και η ποιότητα των αποφάσεων έχουν βελτιωθεί. Ιδιαίτερα αξιοσημείωτη είναι η βελτίωση στις υπηρεσίες διερμηνείας που έχουν ανατεθεί στη ΜΕΤΑδραση και διεξάγονται με οργανωμένο και επαγγελματικό τρόπο, καθώς και η τεκμηρίωση των αποφάσεων, η ταχεία έκδοσή τους και η παροχή ενημέρωσης στους αιτούντες άσυλο. Ωστόσο, η αδιάλειπτη παροχή υπηρεσιών διερμηνείας δεν μπορεί να εξασφαλισθεί δεδομένης της εξάρτησης από εξωτερική χρηματοδότηση¹⁰⁷. Επιπλέον, η παροχή νομικής συνδρομής δεν προβλέπεται ακόμα από το νόμο ως νομική υποχρέωση, παρά τη σχετική υποχρέωση που θέτει η Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου. Περιορισμένες υπηρεσίες νομικής συνδρομής παρέχονται μέσω κάποιων εξειδικευμένων ΜΚΟ. Ωστόσο, οι εν λόγω υπηρεσίες παρέχονται επί τη βάση προγραμμάτων, χωρίς βιωσιμότητα και με ασυνεχή τρόπο¹⁰⁸.

8. Διοικητική κράτηση εν όψει απομάκρυνσης που επηρεάζει τα άτομα που χρήζουν Διεθνούς Προστασίας

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που συλλαμβάνονται στην Ελλάδα χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα ή καθεστώς παραμονής υπόκεινται σε διοικητική κράτηση. Στόχος της πολιτικής αυτής είναι να εξακριβώνει την ταυτότητα των ατόμων, να διαχειρίζεται τη διαδικασία απομάκρυνσης¹⁰⁹, μεταξύ άλλων ενθαρρύνοντας τις εθελούσιες επιστροφές, και να αποτρέπει άλλες αφίξεις. Τα δύο τελευταία χρόνια, οι πολιτικές και οι πρακτικές κράτησης έγιναν πιο περιοριστικές¹¹⁰, γεγονός που επηρεάζει πολλά άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας, κυρίως λόγω της μεγάλης επιμήκυνσης του χρόνου κράτησης. Όταν επιβάλλεται κράτηση, η σχετική απόφαση λαμβάνεται χωρίς να έχει γίνει, προηγουμένως, ατομική αξιολόγηση ή εξέταση εναλλακτικών της κράτησης μέτρων. Ιδιαίτερα ανησυχητική είναι η απουσία ουσιαστικού

Ποιότητα της
διαδικασίας ασύλου

Διοικητική
κράτηση

¹⁰⁵ Η ΕΕΔΑ εξέδωσε, για το θέμα αυτό, και δημόσια δήλωση (βλ. http://www.nchr.gr/images/pdf/nea_epikairothta/deltia_tupou/Dhm_Dhl_EEDA_prosf.pdf).

¹⁰⁶ Βάσει ανακοίνωσης της 24ης Οκτωβρίου 2014 της Αρχής Προσφυγών, οι προσφυγές που έχουν υποβληθεί από κρατούμενους και ευάλωτα άτομα και είναι μεταξύ των συσσωρευμένων υποθέσεων που θα εξεταστούν κατά προτεραιότητα. Εκτιμάται ότι η εκκαθάριση των συσσωρευμένων υποθέσεων θα κρατήσει περί τους τέσσερις μήνες.

¹⁰⁷ Η εν λόγω χρηματοδότηση προήλθε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο.

¹⁰⁸ Η Υπηρεσία Ασύλου ξεκίνησε, το 2014, διάλογο με ΜΚΟ και άλλους φορείς για την δημιουργία ενός συστήματος νομικής συνδρομής, που θα συμμορφώνεται με την αναδιατυπωμένη Οδηγία για τις Διαδικασίες Ασύλου.

¹⁰⁹ Οι διαδικασίες απομάκρυνσης ρυθμίζονται από τον Ν. 3386/2005 για όσους συλλαμβάνονται στα σύνορα και τον Ν. 3907/2011 που ενσωματώνει την Οδηγία για τις Επιστροφές.

¹¹⁰ Η Αστυνομία έχει ξεκινήσει ισχυρές επιχειρήσεις που περιλαμβάνουν συλλήψεις υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονται παράτυπα στη χώρα. Η επιχείρηση «Ξένιος Ζεύς» διεξάγεται από το καλοκαίρι του 2012 και εισήγαγε την υποχρεωτική διοικητική κράτηση όλων των υπηκόων τρίτων χωρών που συλλαμβάνονταν χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα. Κατά την ίδια περίοδο, ιδρύθηκαν έξι προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης (σε Αμυγδαλέζα, Κόρινθο, Φυλάκιο, Ξάνθη, Κομοτηνή και Παρανέστι) με χωρητικότητα κράτησης περίπου 5.000 ατόμων. Για λεπτομέρειες σχετικά με τις πολιτικές κράτησης και την εφαρμογή της, ανατρέξτε στην έκθεση του Ελληνικού Ιδρύματος Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ) Assessing the Cost-effectiveness of Irregular Migration Control Policies in Greece: <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/11/PRINT-MIDAS-Policy-Paper-EN.pdf>.

ένδικου μέσου¹¹¹ και η παράταση της κράτησης¹¹² για περίοδο που μπορεί να υπερβεί και το ανώτατο όριο των 18 μηνών που επιτρέπει η Οδηγία για τις επιστροφές¹¹³. Οι συνθήκες κράτησης είναι επίσης πολύ προβληματικές.

Υπάρχουν εξαιρέσεις σε αυτή τη γενική πολιτική της κράτησης. Οι Σύροι είτε δεν κρατούνται καθόλου είτε αφήνονται ελεύθεροι πολύ σύντομα, λόγω απόφασης των Ελληνικών αρχών αναστολής απομάκρυνσης των Σύρων υπηκόων. Οι πρακτικές σε σχέση με την κράτηση Παλαιστίνιων της Συρίας ποικίλλουν ανάλογα με την ερμηνεία των υφιστάμενων κατευθυντήριων οδηγιών του Αρχηγείου της Αστυνομίας από τους κατά τόπους Αστυνομικούς Διευθυντές. Επιπλέον, οι περισσότεροι νεοεισερχόμενοι, ανεξαρτήτως εθνικότητας, που συλλαμβάνονται στα θαλάσσια σύνορα, αφήνονται σύντομα ελεύθεροι λόγω της περιορισμένης δυναμικότητας των χώρων κράτησης.

Η Ύπατη Αρμοστεία ανησυχεί γιατί η προαναχωρησιακή κράτηση χρησιμοποιείται για κατηγορίες ατόμων που δεν θα έπρεπε να υποβάλλονται σε διοικητική κράτηση. Σε αυτές περιλαμβάνονται (i) αιτούντες άσυλο που δεν μπόρεσαν να υποβάλουν αίτηση ασύλου πριν συλληφθούν λόγω της περιορισμένης πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου, όπως περιγράφηκε πιο πάνω, (ii) Σύροι και άλλα άτομα των οποίων η επιστροφή στη χώρα καταγωγής δεν είναι εφικτή (π.χ. Σομαλοί ή Ερυθραίοι) και οι οποίοι κρατούνται παράνομα γιατί θεωρούνται πως συνιστούν κίνδυνο για τη δημόσια τάξη,¹¹⁴ (iii) Σύροι και άλλα άτομα των οποίων η επιστροφή στη χώρα καταγωγής δεν είναι εφικτή αλλά κρατούνται για μεγάλα χρονικά διαστήματα μέχρι όπου επαληθευθεί η ταυτότητα και υπηκοότητά τους, (iv) άτομα με ιδιαίτερες ανάγκες,¹¹⁵ μεταξύ των οποίων και θύματα βασανιστηρίων (v) ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά, που λόγω των σοβαρών ελλείψεων στην πρακτική εφαρμογή των διαδικασιών προσδιορισμού ηλικίας, καταγράφονται και κρατούνται ως ενήλικες¹¹⁶.

Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου, 33.3% (899 άτομα) των ατόμων που υπέβαλαν αιτήσεις διεθνούς προστασίας ενόσω βρίσκονταν σε κράτηση έλαβαν προσφυγικό καθεστώς σε πρώτο βαθμό. Το ποσοστό αυτό υπογραμμίζει περαιτέρω την εκτίμηση ότι μεγάλος αριθμός ατόμων παραπέμπονται σε προαναχωρησιακή κράτηση εσφαλμένα.

Ένα άλλο σημείο ανησυχίας αφορά τη διάρκεια της κράτησης. Η Ελλάδα σε τακτική βάση εφαρμόζει τη μέγιστη 18μηνη διάρκεια κράτησης που επιτρέπεται από την Οδηγία για τις επιστροφές και την ελληνική νομοθεσία. Επιπλέον, τον Μάρτιο του 2014, η Ελλάδα άρχισε να εφαρμόζει μια πρακτική¹¹⁷ βάσει της οποίας οι κρατούμενοι, ακόμα και μετά τη συμπλήρωση της 18μηνης κράτησής τους, δεν αφήνονται ελεύθεροι αλλά παραμένουν κρατούμενοι σε προαναχωρησιακά κέντρα. Η πρακτική αυτή θεωρείται ως

¹¹¹ ΕΔΔΑ, στην υπόθεση HOUSEIN κατά Ελλάδος (71825/11), παρ. 79-84, έχει κρίνει ότι ο κρατούμενος δεν είχε τη δυνατότητα αποτελεσματικής προσφυγής κατά της κράτησής του.

¹¹² Ο Συνήγορος του Πολίτη και η Ύπατη Αρμοστεία έχουν καταγράψει ότι ο μέσος χρόνος κράτησης στην περίπτωση 240 κρατούμενους στο προαναχωρησιακό κέντρο της Κομοτηνής ήταν 12-15 μήνες, ενώ, βάσει του νόμου, η μακρά αυτή περίοδος κράτησης θα επεβάλλετο μόνο κατ'εξαιρεση (κοινή αποστολή του Συνήγορου του Πολίτη και της Ύπατης Αρμοστείας, Ιούνιος 2014).

¹¹³ Ευρωπαϊκή Ένωση: Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. 16 Δεκεμβρίου 2008, ΕΕ L. 348/98-348/107; 16.12.2008, <http://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=52a04ad84>.

¹¹⁴ Σύμφωνα με την ελληνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία, η διοικητική κράτηση με σκοπό την απομάκρυνση ενός ατόμου μπορεί να επιβληθεί μόνο εάν υπάρχει εύλογη προοπτική απομάκρυνσης και μόνο αν η εκτέλεση της απομάκρυνσης δεν μπορεί να υλοποιηθεί, η κράτηση είναι παράνομη ανεξάρτητα από τους λόγους που χρησιμοποιήθηκαν για να την δικαιολογήσουν. Επιπλέον, ο Ν. 3907/2011 δεν προβλέπει λόγους δημόσιας τάξης ως αιτιολογία της κράτησης. Η Ύπατη Αρμοστεία και το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες έχουν καταγράψει, κατά τη διάρκεια του 2014, πάνω από 75 περιπτώσεις Σύρων, Σομαλών και Ερυθραίων υπηκόων που βρίσκονταν σε κράτηση για λόγους δημόσιας τάξης. Η Ύπατη Αρμοστεία παρενέβη προς τις αρχές, χωρίς καμία απάντηση μέχρι τώρα.

¹¹⁵ Η Ύπατη Αρμοστεία έχει καταγράψει άτομα με σοβαρά ψυχικά προβλήματα που παρέμειναν υπό κράτηση ακόμα και αφού είχε διαπιστωθεί η ιατρική τους κατάσταση.

¹¹⁶ Η Ύπατη Αρμοστεία και ΜΚΟ έχουν καταγράψει δεκάδες περιπτώσεις ατόμων που κρατούνται σε προαναχωρησιακά κέντρα, που ήταν εμφανώς ανήλικοι αλλά οι οποίοι είχαν καταγραφεί ως ενήλικες. Κάποιοι από αυτούς κρατούνταν στην ειδική δομή κράτησης ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών στην Αμυγδαλέζα, αλλά η καταγραφή τους ως ενηλίκων δεν επέτρεψε να ληφθεί για αυτούς οποιαδήποτε ειδική μέριμνα και να αφεθούν ελεύθεροι προκειμένου να φιλοξενηθούν σε κέντρο υποδοχής.

¹¹⁷ Σε συνέχεια σχετικής γνωμοδότησης του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (αρ. 44/2014/11.2.2014) και της αποδοχής του περιεχομένου της από τον Υπουργό ΔΤΠΠ.

επιβολή απόφασης “υποχρέωσης παραμονής σε συγκεκριμένο μέρος”,¹¹⁸ μέχρις ότου οι ενδιαφερόμενοι συνεργασθούν με τις αρχές για την εθελούσια επιστροφή τους¹¹⁹. Παρόλο που η πρακτική αυτή έχει κριθεί παράνομη με αποφάσεις των αρμόδιων διοικητικών δικαστηρίων¹²⁰, εκατοντάδες κρατούμενοι¹²¹ παραμένουν υπό κράτηση για πάνω από 18 μήνες¹²².

Τα άτομα που ζητούν διεθνή προστασία ενόσω βρίσκονται σε κράτηση εν όψει απομάκρυνσης παραπέμπονται από την Αστυνομία στο αρμόδιο ΠΓΑ. Παραμένουν υπό κράτηση έως ότου καταγραφεί η αίτησή τους από την Υπηρεσία Ασύλου, κάτι που μπορεί να διαρκέσει αρκετούς μήνες λόγω των περιορισμένων δυνατοτήτων της Υπηρεσίας Ασύλου να καταγράψει και να διεκπεραιώσει αιτήσεις διεθνούς προστασίας, σε συνδυασμό με το μεγάλο αριθμό αιτήσεων από υπηκόους τρίτων χωρών που κρατούνται με απόφαση κράτησης ενόψει απομάκρυνσης¹²³. Μετά την καταγραφή τους, οι αιτούντες άσυλο συχνά κρατούνται τουλάχιστον μέχρι τη συνέντευξη για τον καθορισμό καθεστώτος, που συνήθως διεξάγεται τρεις με τέσσερις εβδομάδες αργότερα¹²⁴. Τούτο ακολουθεί την πολιτική της Υπηρεσίας Ασύλου ότι η κράτηση είναι αναγκαία «για τη διαπίστωση των πραγματικών στοιχείων της ταυτότητας ή της καταγωγής τους»¹²⁵ και την «ταχεία ολοκλήρωση της εξέτασης της αίτησης»¹²⁶. Η Αστυνομία μπορεί επίσης να εκδώσει διαταγή κράτησης εφόσον κρίνουν ότι ο αιτών συνιστά κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη εφόσον αιτιολογεί ειδικώς την απόφαση κράτησης. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει καταγράψει περιπτώσεις όπου αιτούντες άσυλο έχουν κρατηθεί για λόγους δημόσιας τάξης χωρίς να έχει δοθεί ειδική ή εξατομικευμένη αιτιολογία της κράτησής τους.

Θετική εξέλιξη συνιστά το ότι η Υπηρεσία Ασύλου έχει εκδώσει διοικητική οδηγία βάσει της οποίας οι αιτούντες άσυλο πρέπει να αφήνονται ελεύθεροι αμέσως μετά τις συνεντεύξεις για τον καθορισμό καθεστώτος εφόσον οι ισχυρισμοί τους κρίνονται βάσιμοι. Καθώς ούτε η Υπηρεσία Ασύλου ούτε η Αστυνομία προβαίνουν σε πλήρη εξατομικευμένη αξιολόγηση της ανάγκης για κράτηση, υπονομεύεται η αρχή ότι η κράτηση αιτούντων πρέπει να είναι εξαιρετικό μέτρο, καθώς η περισσότεροι παραμένουν κρατούμενοι. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας, η κράτηση των αιτούντων πρέπει να αποτελεί έσχατο μέτρο, με τη μικρότερη δυνατή διάρκεια και με πλήρη σεβασμό της διεθνούς και ευρωπαϊκής νομοθεσίας¹²⁷. Η Ύπατη Αρμοστεία εκφράζει, επίσης, την ανησυχία της για τις αλλαγές της νομοθεσίας που αυξάνουν το μέγιστο όριο κράτησης αιτούντων από τρεις σε εννέα μήνες.

¹¹⁸ Βάσει των άρθρων 22 και 24 του Ν. 3907/2011.

¹¹⁹ Η Ύπατη Αρμοστεία απευθύνθηκε προς τις Ελληνικές αρχές ζητώντας την κατάργηση της πρακτικής αυτής ως αντίθετης με την ευρωπαϊκή νομοθεσία διότι η «υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος» όπως προβλέπεται από τον νόμο αναφέρεται σε περιοριστικά μέτρα εκτός της κράτησης. Εάν η διάταξη αυτή εφαρμόζεται σε προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης και κάτω από τους ίδιους όρους, τότε συνιστά κράτηση η οποία, όταν υπερβεί τους 18 μήνες, καθίσταται παράνομη.

¹²⁰ Για παράδειγμα, η απόφαση αρ. 2255/23.05.2014 του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών θεωρεί ότι αυτό το περιοριστικό μέτρο συνιστά de facto κράτηση η οποία, σύμφωνα με τον νόμο, δεν μπορεί να υπερβεί τους 18 μήνες.

¹²¹ Μέχρι τις 13 Οκτωβρίου 2014, 225 κρατούμενοι στα προαναχωρησιακά κέντρα Κομοτηνής, Ξάνθης και Παρανεστίου κρατούνταν για πάνω από 18 μήνες σύμφωνα με τις αστυνομικές αρχές. Η μακρότερη περίοδος που έχει διαπιστώσει η Ύπατη Αρμοστεία μέχρι σήμερα είναι 24 μήνες.

¹²² Σημειώνεται, ως επιβαρυντικός παράγοντας, ότι οι κρατούμενοι που έχουν παραμείνει υπό κράτηση για περισσότερο από 18 μήνες και έχουν αφεθεί ελεύθεροι μετά από απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου, μπορεί να συλληφθούν εκ νέου και να κρατηθούν βάσει διαδοχικών διαταγών απέλασης (τέτοιες περιπτώσεις έχουν καταγραφεί από την Ύπατη Αρμοστεία και το ΕΣΠ), που έχουν κριθεί παράνομες όσον αφορά τα ανώτατα όρια κράτησης, Πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη, με θέμα «Διαδοχικές απελάσεις αλλοδαπών». Αρ. Πρ. 2899/05 /4 / 20.9.2006. Βλ. επίσης ΕΔΔΑ, υπόθεση John vs Ελλάδα, Ευρ. Αρ 199/2005.

¹²³ Στις 13 Οκτωβρίου 2014, σύμφωνα με στοιχεία της Αστυνομίας, ο αριθμός των υποθέσεων για τις οποίες εκκρεμούσε η καταγραφή από την Υπηρεσία Ασύλου ήταν 315 στην Ξάνθη, 115 στο Παρανέστι, 280 στην Κομοτηνή, 35 στο Φυλάκιο, 392 στην Κόρινθο και 540 στην Αμυγδαλέζα. Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου, οι κρατούμενοι στην Αμυγδαλέζα θα περιμένουν κανονικά έως και 4 μήνες. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει διαπιστώσει περιπτώσεις ατόμων σε άλλους χώρους κράτησης που περιμέναν να καταγραφούν για περισσότερο από ένα χρόνο, ενώ ένας σημαντικός αριθμός από αιτούντες άσυλο περιμένουν από 4 έως 8 μήνες.

¹²⁴ Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου, ο μέσος χρόνος μεταξύ καταγραφής της αίτησης ασύλου και συνέντευξης είναι 23 ημέρες.

¹²⁵ Η Υπηρεσία Ασύλου δεν προτείνει την κράτηση αιτούντων «για τη διαπίστωση των πραγματικών στοιχείων της ταυτότητας ή της καταγωγής» τους «εφόσον παρουσιάσουν τα απαραίτητα έγγραφα ταυτότητας βάσει της διοικητικής οδηγίας ή εφόσον έχουν υποβληθεί σε διαδικασίες πρώτης υποδοχής (βλ. προηγούμενο κεφάλαιο για την Πρώτη Υποδοχή).

¹²⁶ Βάσει της διοικητικής οδηγίας, η Υπηρεσία Ασύλου δεν υποστηρίζει την κράτηση αιτούντων από τη Συρία, την Σομαλία και την Ερυθραία καιθώς και Παλαιστινίων που προσκομίζουν ταξιδιωτικό έγγραφο ή ταυτότητα.

¹²⁷ Ύπατη Αρμοστεία, Κατευθυντήριες Οδηγίες σχετικά με τα Εφαρμοστέα Κριτήρια και Πρότυπα που αφορούν την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο και Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα, 2012, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51a48a5a4>.

Η ελλιπής παροχή δωρεάν νομικής συνδρομής στα προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης αποτελεί ακόμη μία διαπιστωμένη έλλειψη του συστήματος. Ορισμένες ΜΚΟ παρέχουν νομική συνδρομή, αλλά οι υπηρεσίες νομικής συνδρομής που παρέχονται δεν είναι επαρκείς για να καλύψουν επαρκώς τις ανάγκες των κρατουμένων¹²⁸. Η κατάσταση αυτή επιβαρύνεται από την έλλειψη ενημέρωσης προς τους κρατουμένους ως προς τη νομική τους κατάσταση, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, καθώς και την περαιτέρω διοικητική τους αντιμετώπιση από τις αρχές¹²⁹, καθώς και από την περιορισμένη διαθεσιμότητα υπηρεσιών διερμηνείας.

Όπως προαναφέρθηκε, η απουσία τακτικής και ταχείας *ex officio* επανεξέτασης από δικαστική ή άλλη ανεξάρτητη αρχή της ανάγκης επιβολής ή συνέχισης της κράτησης, γεννά σοβαρές ανησυχίες για την χορήγηση αποτελεσματικού ένδικου μέσου κατά της κράτησης. Η δυνατότητα παροχής αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη από τις αρχές, όταν αποφασίζουν επί της κράτησης¹³⁰, κάτι που θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και για τον έλεγχο επί της νομιμότητας της κράτησης.

Τα προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης στην Ελλάδα ιδρύθηκαν για να στεγάσουν παράτυπους μετανάστες μετά από τις επιχειρήσεις συλλήψεων μεγάλης κλίμακας του 2012. Παρόλο που έχουν γίνει κάποιες βελτιώσεις στις υλικές συνθήκες¹³¹, δεν υπάρχουν προκαθορισμένα πρότυπα και διαδικασίες λειτουργίας, ενώ οι συνθήκες διαβίωσης παραμένουν χαμηλότερες των απαιτήσεων¹³². Σημαντική ανησυχία αποτελούν οι περιορισμένες ιατρικές υπηρεσίες που παρέχονται - ή και η παντελής απουσία πρόσβασης σε αυτές¹³³ - συμπεριλαμβανομένης της ελλιπούς πρόσβασης σε φάρμακα και της ανεπαρκούς ψυχοκοινωνικής υποστήριξης¹³⁴. Η απουσία κατάλληλων ιατρικών υπηρεσιών, σε συνδυασμό με την παρατεταμένη κράτηση σε ακατάλληλες συνθήκες - σε κάποια κέντρα μάλιστα και οι ανεπαρκείς συνθήκες υγιεινής - θέτουν σε κίνδυνο τη σωματική και ψυχική υγεία των κρατουμένων και μπορούν να προκαλέσουν τραυματικές εμπειρίες στους αιτούντες άσυλο¹³⁵.

Πολλά προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης συχνά είναι υπερπλήρη, μερικές φορές δε ο μέσος χώρος ανά κρατούμενο είναι λιγότερος από τέσσερα τετραγωνικά μέτρα (η περίπτωση του Φυλακίου). Σε όλα τα κέντρα διαπιστώνεται διατροφή χαμηλής ποιότητας, ενώ βασικές ανάγκες (όπως ρουχισμός και υπόδηση, είδη υγιεινής, κλινοσκεπάσματα και πετσέτες) δεν καλύπτονται επαρκώς. Παρότι στα περισσότερα κέντρα έχει βελτιωθεί ο προαυλισμός και η πρόσβαση σε υπαίθριους χώρους, οι δραστηριότητες ψυχαγωγικές και αναψυχής είναι περιορισμένες. Η ανεπαρκής θέρμανση και κλιματισμός σε κάποια κέντρα κράτησης επηρεάζουν επίσης την υγεία των κρατουμένων. Επιπλέον, αυτά τα κέντρα κράτησης δεν παρέχουν

¹²⁸ Το ΥΔΤΠΠ συνήψε πρόσφατα συμφωνία με το Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών για ένα πιλοτικό σχέδιο παροχής νομικής συνδρομής σε κρατουμένους στο προαναχωρησιακό κέντρο κράτησης της Αμυγδαλέζας.

¹²⁹ Βλ. την έκθεση της Καμπάνιας για το Άσυλο (Asylum Campaign), μιας σύμπραξης των ΜΚΟ Αίτημα, ΑΡΣΙΣ, Κοινωνικό Δίκτυο για την υποστήριξη Προσφύγων και Μεταναστών, Παρατηρητήριο Ελσίνκι, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών, Οικουμενικό Πρόγραμμα Προσφύγων, Ομάδα Δικηγόρων για τα Δικαιώματα των Προσφύγων και Μεταναστών, Praksis, Πρωτοβουλία για τα Δικαιώματα των Κρατουμένων, σχετικά με τις συνθήκες της διοικητικής κράτησης και την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, Οκτώβριος 2014, σελ. 2.

¹³⁰ Όπως προβλέπεται στο άρθρο 30 του Ν. 3907/2011 για τους υπηκόους τρίτων χωρών που βρίσκονται σε διαδικασίες επιστροφής και στο άρθρο 12, παρ.6, του Π.Δ. 113/2013 για τους αιτούντες άσυλο.

¹³¹ Οι βελτιώσεις που έγιναν με ανακαίνιση κινδυνεύουν από την έλλειψη περαιτέρω συντήρησης.

¹³² Βλ. Σχετικά συμπεράσματα στην έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Εξευτελιστικής Μεταχείρισης η Τιμωρίας (CPT), CPT/Inf (2014) 26, Έκθεση προς την ελληνική κυβέρνηση για την επίσκεψη της CPT στην Ελλάδα από τις 4 έως τις 16 Απριλίου 2013, σελ. 42.

¹³³ Το Εθνικό Κέντρο Επιχειρήσεων Υγείας (ΕΚΕΠΥ) έχει αναλάβει την παροχή ιατρικών υπηρεσιών σε προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης, μέσω συμφωνίας με το ΥΔΤΠΠ. Ωστόσο, σοβαρά διοικητικά προβλήματα κατά την εφαρμογή της συμφωνίας έχουν οδηγήσει σε καθυστερήσεις και αναποτελεσματική κάλυψη των ιατρικών αναγκών σε όλα τα προαναχωρησιακά κέντρα.

¹³⁴ Το ΥΔΤΠΠ απασχολεί ψυχολόγους, κοινωνικούς λειτουργούς και πολιτισμικούς διαμεσολαβητές (που παρέχουν υπηρεσίες διερμηνείας) σε προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης. Ωστόσο, αυτή η απασχόληση παρέχεται βάσει προγραμμάτων με αποτέλεσμα την διακοπή και μη βιωσιμότητα των υπηρεσιών αυτών, ενώ ελλείπει ένας αποτελεσματικός συντονισμός και καθοδήγηση των επαγγελματιών αυτών όσον αφορά την άσκηση των καθηκόντων τους.

¹³⁵ Βλ. Γιατροί Χωρίς Σύνορα, "Invisible Suffering: Prolonged και systematic detention of migrants και asylum seekers in substandard conditions in Greece", Απρίλιος 2014, διατίθεται στο http://www.msf.org/sites/msf.org/files/invisible_suffering.pdf; Η Ύπατη Αρμοστεία έχει καταγράψει πολύ σοβαρά προβλήματα υγείας των υπηκόων τρίτων χωρών που εκδηλώνονται ή επιδεινώνονται ενώ βρίσκονται υπό κράτηση. Για παράδειγμα, στην περίπτωση ενός υπηκόου Κονγκό που έχει τεθεί υπό κράτηση στο προαναχωρησιακό κέντρο κράτησης Κομοτηνής από τον Αύγουστο 2012. Τον Μάρτιο του 2013 διαγνώστηκε με λεπτοσπείρωση η οποία προκάλεσε μυοκαρδίτιδα, αγγειίτιδα και επηρέσε σοβαρά το κεντρικό νευρικό σύστημά του. Μετά από μακρά περίοδο ιατρικής θεραπείας πραγματοποιήθηκε ακρωτηριασμός των δύο κάτω άκρων του.

κατάλληλο περιβάλλον για τα άτομα με ιδιαίτερες ανάγκες που δεν έχουν πρόσβαση σε καμία ειδική θεραπεία, υπηρεσία ή μέριμνα.

Σημαντικός αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών που δεν διαθέτουν νομιμοποιητικά έγγραφα εξακολουθεί να κρατείται σε δομές κράτησης που λειτουργούν υπό τη διαχείριση Αστυνομικών Διευθύνσεων, μεθοριακών φρουρών, του Λιμενικού Σώματος ή σε αστυνομικά τμήματα. Κάποιοι κρατούμενοι παραμένουν υπό κράτηση στις δομές αυτές για πάνω από 12 μήνες¹³⁶. Η μεγάλη πλειονότητα των δομών αυτών είναι ακατάλληλες και δεν έχουν σχεδιασθεί για να επιτρέπουν την κράτηση ατόμων για πάνω από λίγες μέρες. Πολλές δομές δεν παρέχουν δυνατότητα προαυλισμού και συνήθως δεν υπάρχει εξαερισμός ούτε πρόσβαση σε φως ημέρας. Οι συνθήκες στις δομές αυτές είναι συχνά άσχημες και υποβαθμίζονται συνεχώς λόγω του υπερπληθυσμού, της ανεπαρκούς συντήρησης και της μη ανακαίνισης. Σε συνδυασμό με την έλλειψη ιατρικών υπηρεσιών, οι δομές αυτές παρέχουν ένα περιβάλλον επικίνδυνο για την σωματική και ψυχική υγεία των κρατουμένων. Οι εν λόγω δομές δεν είναι κατάλληλες για την κράτηση ατόμων που υπερβαίνει τις 24 ώρες.

9. Ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας

Από το 2012, 2,631 άτομα συνολικά έλαβαν διεθνή προστασία στην Ελλάδα¹³⁷. Κατά την ίδια περίοδο, άλλα 699 άτομα έλαβαν ανθρωπιστικό καθεστώς. Τα δικαιώματα των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα ρυθμίζονται από το Π.Δ. 141/2013,¹³⁸ που ενσωματώνει την αναδιατυπωμένη Οδηγία για τις διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα¹³⁹, ενώ όσοι λαμβάνουν ανθρωπιστικό καθεστώς απολαύουν, βάσει του νόμου, τα ίδια δικαιώματα με τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας¹⁴⁰.

Παρόλο που, τυπικά, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας απολαύουν σειράς δικαιωμάτων, η απουσία μέτρων ένταξης και ο συνεχής αντίκτυπος της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, γεννούν σημαντικές προκλήσεις και συχνά οδηγούν στην περιθωριοποίηση ή ακόμα και τον κοινωνικό και οικονομικό αποκλεισμό των αναγνωρισμένων προσφύγων, των δικαιούχων επικουρικής προστασίας και όσων έχουν λάβει ανθρωπιστικό καθεστώς¹⁴¹.

Παρόλο που οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας συμπεριλαμβάνονται στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ένταξη που διαμόρφωσε το Υπουργείο Εσωτερικών τον Απρίλιο 2014 και αποτελούν μέρος των πολιτικών ένταξης για υπηκόους τρίτων χωρών σύμφωνα με το άρθρο 28 του Ν. 4251/2014,¹⁴² δεν υπάρχουν στοχευμένα μέτρα ένταξης και υποστήριξης μετά την αναγνώριση. Τα περιορισμένα μέτρα ένταξης που υπάρχουν εστιάζονται κυρίως σε μετανάστες και όχι σε πρόσφυγες. Όπως έδειξαν

Διοικητική
κράτηση

Ένταξη

¹³⁶ Κατά τις 15 Οκτωβρίου 2014, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία, περίπου 2.000 υπηκόοι τρίτων χωρών βρίσκονταν υπό κράτηση σε Αστυνομικές Διευθύνσεις, αστυνομικούς σταθμούς, και Τμήματα Ασφαλείας της Αστυνομίας σε όλη την Ελλάδα, ενώ 628 υπηκόοι τρίτων χωρών κρατούνταν στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών Απτικής και Θεσσαλονίκης.

¹³⁷ Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία το 2013, 269 άτομα αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες και 110 ως δικαιούχοι επικουρικής προστασίας από την Υπηρεσία Ασύλου, ενώ κατά τους πρώτους οκτώ μήνες του 2014 οι αντίστοιχοι αριθμοί ήταν 918 και 400. Επιπλέον, το 2013, 314 άτομα αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες και 286 ως δικαιούχοι επικουρικής προστασίας από τις αστυνομικές αρχές, ενώ κατά τους πρώτους έξι μήνες του 2014 οι αντίστοιχοι αριθμοί ήταν 191 και 143.

¹³⁸ Π.Δ. 141/2013 "Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των αλλοδαπών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση)" (ΦΕΚ Α' 226/21.10.2013).

¹³⁹ Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των αλλοδαπών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση). 20 Δεκεμβρίου 2011, ΕΕ L 337; Δεκέμβριος 2011, σελ 9-26, διατίθεται στο: <http://www.refworld.org/docid/4f197df02.html>

¹⁴⁰ Άρθρο 28, παρ. 6, Π.Δ. 114/2010.

¹⁴¹ Υπατη Αρμοστεία Ελλάδας, Επίκαιρα ζητήματα προσφυγικής προστασίας, 19 Ιουνίου 2014 διατίθεται στο: https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/Extras/WRD_2014/2014_PROTECTION_POSITIONS_GR.pdf.

¹⁴² Μεταναστευτικός Νόμος 4251/2014, ΦΕΚ Α' 80/01.04.2014.

πρόσφατες έρευνες, η ένταξη στη Ελλάδα υπάρχει «κυρίως στα χαρτιά ενώ στην πράξη είναι μάλλον ελάχιστη»¹⁴³.

Η Ύπατη Αρμοστεία έχει καταγράψει υποθέσεις ατόμων που έχουν λάβει προστασία, χωρίς ωστόσο να λάβουν επαρκή ενημέρωση για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και συχνά τα άτομα αυτά δεν παραπέμπονται στις αρμόδιες αρχές που είναι υπεύθυνες για την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων αναγκών τους. Αυτή η απουσία ενημέρωσης καλύπτεται εν μέρει, αλλά όχι επαρκώς από τις ίδιες τις κοινότητες προσφύγων και από ΜΚΟ. Οι καθυστερήσεις στην έκδοση και ανανέωση εγγράφων (όπως άδειες παραμονής και ταξιδιωτικά έγγραφα για πρόσφυγες), αποτελούν μία ακόμη πρόκληση, καθώς χωρίς αυτά αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα πρόσβασης στα σχετικά δικαιώματα¹⁴⁴.

Σε ότι αφορά τη στέγαση, δεν υπάρχουν διαθέσιμες ειδικές δομές κοινωνικής κατοικίας ούτε άλλες εναλλακτικές μορφές υποστήριξης, όπως η επιδότηση ενοικίου, δωρεάν οικονομικές ενισχύσεις, δάνεια ή στοχευμένη οικονομική υποστήριξη για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα. Η χώρα δεν διαθέτει σύστημα κοινωνικής κατοικίας και ως εκ τούτου, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας εξαρτώνται από άλλα περιορισμένα μέτρα πρόνοιας που παρέχει η Πολιτεία στους Έλληνες πολίτες¹⁴⁵. Στην περίπτωση των αστέγων, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας πρέπει να ανταγωνισθούν τους ημεδαπούς για τους περιορισμένους πόρους που παρέχονται από τις τοπικές αρχές. Συχνά υφίστανται διακριτική μεταχείριση, καθώς όσοι διαχειρίζονται τους ξενώνες δεν έχουν πάντα την εμπειρία ή δεν μπορούν να επικοινωνήσουν σωστά με τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας ή λόγω της έλλειψης των απαιτούμενων εγγράφων¹⁴⁶. Εκτός των κρατικών υπηρεσιών, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας δυσκολεύονται πολύ να βρουν κατάλληλη στέγαση λόγω έλλειψης οικονομικών πόρων¹⁴⁷. Ενώ οι αιτούντες άσυλο έχουν κατ' αρχήν δικαίωμα πρόσβασης σε κέντρα υποδοχής, μόλις λάβουν καθεστώς πρέπει να εγκαταλείψουν τα κέντρα αυτά¹⁴⁸. Οι συνθήκες αυτές έχουν ως αποτέλεσμα πολλοί από εκείνους που λαμβάνουν διεθνή προστασία, να καταλήγουν άστεγοι και να εκτίθενται σε σειρά κινδύνων, ιδίως στα αστικά κέντρα¹⁴⁹.

Δεν υπάρχει στοχευμένη εθνική στρατηγική για την προώθηση της απασχόλησης ή την αύξηση της απασχολησιμότητας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Η πρόσβαση στην αγορά εργασίας δυσχεραίνεται από εμπόδια στη συμμετοχή στα πολύ περιορισμένα προγράμματα απασχόλησης, στα οποία συχνά οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας δεν μπορούν να εγγραφούν λόγω έλλειψης των απαιτούμενων δικαιολογητικών εγγράφων¹⁵⁰. Κατά παράβαση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας αντιμετωπίζονται ως αιτούντες άσυλο και έχουν τις ίδιες δυσκολίες

¹⁴³ Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), Migration in Greece: Recent Development in 2014, σελ. 16-17, διατίθεται στο <http://goo.gl/Y80joQ>

¹⁴⁴ Παρά το γεγονός ότι η Υπηρεσία Ασύλου λειτουργεί από τον Ιούνιο του 2013, η Υπουργική Απόφαση για την έκδοση των αδειών διαμονής δημοσιεύθηκε τον Σεπτέμβριο του 2014 (αρ. 7315/08.29.2014 - ΦΕΚ Β' 2461/16.9.2014) και οι πρώτες άδειες διαμονής εκδόθηκαν πρόσφατα, ενώ η Υπουργική Απόφαση για την έκδοση των ειδικών ταξιδιωτικών εγγράφων των δικαιούχων δημοσιεύθηκε τον Δεκέμβριο του 2014. Όσον αφορά τα έγγραφα που εκδίδονται για τους δικαιούχους που αναγνωρίζονται από τη διαδικασία της Αστυνομίας ("παλαιά διαδικασία"), δεν γίνονται ανανεώσεις των αδειών διαμονής για κάποιους δικαιούχους επικουρικής προστασίας (βλ. επίσης παραπάνω στο κεφάλαιο για την ποιότητα των διαδικασιών ασύλου) και σημειώνονται σοβαρές καθυστερήσεις - έως και 6 μήνες- για τις σχετικές θετικές αποφάσεις. Επιπλέον, υπάρχουν σοβαρές καθυστερήσεις στην έκδοση των ειδικών ταξιδιωτικών εγγράφων των προσφύγων - ΜΚΟ αναφέρουν ως ελάχιστη περίοδο τους οκτώ μήνες - ενώ οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας αντιμετωπίζουν πρόσθετα εμπόδια καθώς η έκδοση των ταξιδιωτικών εγγράφων τους από τις αρχές είναι αρκετά περιορισμένη και δεν μπορούν πάντα να ταξιδέψουν ως κάτοχοι εθνικού διαβατηρίου (σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 4 του Π.Δ. 141/ 2013). Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία, το 2013, εκδόθηκαν 250 ταξιδιωτικά έγγραφα για πρόσφυγες και 2 για δικαιούχους επικουρικής προστασίας, ενώ το 2014 οι αντίστοιχοι αριθμοί είναι 133 και 3.

¹⁴⁵ Ο Ν. 4052/2012, ΦΕΚ Α' 41/01.03.2012 ορίζει τους άστεγους ως ευάλωτη κοινωνική ομάδα και προβλέπει την έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων για συγκεκριμένα έργα και δράσεις υπέρ αυτών

¹⁴⁶ Για παράδειγμα εκκαθαριστικά σημειώματα, δηλώσεις φόρου ακίνητης περιουσίας, τοξικολογικές εξετάσεις – καθώς οι πρόσφυγες δεν μπορούν να καταβάλλουν το σχετικό κόστος.

¹⁴⁷ Κατά τη διάρκεια των επισκέψεων παρακολούθησης των κέντρων υποδοχής το 2014, η Ύπατη Αρμοστεία διαπίστωσε περιπτώσεις ευάλωτων ομάδων, όπως ασυνόδευτα και χωρισμένα από τις οικογένειές τους παιδιά και οικογένειες, που πήραν καθεστώς προστασίας και υποχρεώθηκαν έτσι να εγκαταλείψουν τα κέντρα χωρίς να έχει βρεθεί για αυτούς άλλη στέγαση.

¹⁴⁸ Για παράδειγμα το άρθρο 9 του Π.Δ. 266/99, ΦΕΚ Α' 217/20.10.1999 για τη λειτουργία του Κέντρου Υποδοχής Λαυρίου προβλέπει ότι οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες πρέπει να εγκαταλείψουν το κέντρο το αργότερο 30 ημέρες από την αναγνώρισή τους.

¹⁴⁹ ΜΚΟ αναφέρουν ότι εξυπηρετούν δικαιούχους διεθνούς προστασίας οι οποίοι είναι είτε άστεγοι ή ζουν κάτω από εξαιρετικά δύσκολες συνθήκες.

¹⁵⁰ Αυτά αφορούν κυρίως τα εκκαθαριστικά εφορίας και απολυτήρια δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

σε ό, τι αφορά την έκδοση αδειών εργασίας¹⁵¹. Άλλη μία πρόκληση είναι το θέμα της αναγνώρισης των προσόντων και των δεξιοτήτων που οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας έχουν αποκτήσει εκτός Ελλάδας.

Οι ΜΚΟ και οι κοινότητες των προσφύγων αναφέρουν ότι η κατάσταση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας είναι κρίσιμη, καθώς πολλοί από αυτούς παραμένουν άνεργοι και σε ένδεια. Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας με αναπηρίες ή άλλες ιδιαίτερες ανάγκες είναι σε ακόμα χειρότερη κατάσταση καθώς επηρεάζονται από τα τρέχοντα μέτρα λιτότητας. Πρόσφατοι νόμοι αποκλείουν αλλοδαπούς ή άτομα που δεν διαμένουν στη χώρα για αρκετό χρονικό διάστημα από την πρόσβαση σε κοινωνικά δικαιώματα¹⁵².

Η Ύπατη Αρμοστεία ανησυχεί ιδιαίτερα για τις σοβαρές δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες προκειμένου να καλύψουν τις νομικές απαιτήσεις για την εκκίνηση της διαδικασίας οικογενειακής επανένωσης,¹⁵³ ενώ οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας στερούνται το δικαίωμα αυτό.

Το 2010, η αλλαγή της σχετικής νομοθεσίας διευκόλυνε την δυνατότητα πολιτογράφησης των προσφύγων¹⁵⁴. Παραμένουν ωστόσο πρακτικά εμπόδια και σοβαρές καθυστερήσεις¹⁵⁵, ενώ η διαθεσιμότητα νομικής συνδρομής και ενημέρωσης είναι περιορισμένη. Επιπλέον, οι διατάξεις για τη χορήγηση ελληνικής ιθαγένειας σε παιδιά προσφύγων που γεννήθηκαν στην Ελλάδα κρίθηκαν αντισυνταγματικές από το Συμβούλιο της Επικρατείας¹⁵⁶.

Η τρέχουσα πρακτική της υπό την Αστυνομία «παλαιάς» διαδικασίας να αρνείται την ανανέωση αδειών παραμονής που είχαν εκδοθεί σε δικαιούχους επικουρικής προστασίας και ανθρωπιστικού καθεστώτος, επηρεάζει επίσης σοβαρά τις προοπτικές ένταξης των ατόμων αυτών. Καθώς τους αφαιρούνται τα νομιμοποιητικά τους έγγραφα όταν υποβάλλουν αίτηση ή όταν υποβάλλουν προσφυγή, στερούνται των δικαιωμάτων τους, παρότι η διαδικασία εξέτασης της αίτησής τους για ανανέωση ακόμα εκκρεμεί¹⁵⁷.

¹⁵¹ Εγκύκλιος αρ. 19000/442/10.19.2012 του Υπουργείου Εργασίας ρυθμίζει τη διαδικασία έκδοσης αδειών εργασίας και πρόσβασης στην εργασία για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας με παρόμοιο τρόπο όπως και για τους αιτούντες άσυλο. Ως εκ τούτου, οι δικαιούχοι αντιμετωπίζουν τα ίδια προβλήματα, όπως και οι αιτούντες άσυλο.

¹⁵² Για παράδειγμα ο Ν. 4093/2012, ΦΕΚ 222/12.11.2012 ή ο Ν. 3918/2011, όπως τροποποιήθηκε από τον Ν. 4141/2013.

¹⁵³ Σύμφωνα με το άρθρο 4 του Π.Δ. 167/2008, ΦΕΚ Α' 223/4.11.2008, οι πρόσφυγες είναι υποχρεωμένοι να προσκομίσουν τα απαιτούμενα δικαιολογητικά (δηλαδή επίσημη μετάφραση των εγγράφων, πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης, επικυρωμένα αντίγραφα των ταξιδιωτικών εγγράφων των μελών της οικογένειας), καθώς και να πληρούν τις πρόσθετες προϋποθέσεις σε περίπτωση που η αίτηση υποβάλλεται αργότερα από τρεις μήνες μετά την αναγνώριση, και οι οποίες είναι: (α) ασφάλιση ασθενοείας για τον εαυτό του και τα μέλη της οικογένειάς του ή (β) επίσημο έγγραφο που να αποδεικνύει ότι ο πρόσφυγας διαθέτει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρηση του ίδιου και των μελών της οικογένειας χωρίς να χρειαστεί να προσφύγει στο εθνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας. Υπάρχει επίσης μια απαίτηση για προσκόμιση μισθωτήριου κατοικίας ή άλλου επίσημου εγγράφου που να αποδεικνύει ότι ο πρόσφυγας διαθέτει κατάλληλο κατάλυμα για τις ανάγκες της οικογένειας.

¹⁵⁴ Νόμος 3838/2010, ΦΕΚ Α' 49/24.03.2010.

¹⁵⁵ Η πολιτογράφηση απαιτεί την υποβολή εκκαθαριστικού εφορίας που πολλοί πρόσφυγες μπορεί να μην διαθέτουν λόγω του ότι είναι άνεργοι. Σύμφωνα με εκθέσεις ΜΚΟ ο χρόνος διεκπεραίωσης μιας αίτησης πολιτογράφησης μπορεί να φθάσει και τα τέσσερα χρόνια.

¹⁵⁶ Η Απόφαση 460/2013 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, που εκδόθηκε τον Φεβρουάριο του 2013, έκρινε ως αντισυνταγματικές τις διατάξεις του Νόμου 3838/2010 για την κτήση ελληνικής ιθαγένειας και ιδιαίτερα τις νέες διαδικασίες που είχε θεσπίσει για τους υπηκόους τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων των παιδιών των προσφύγων, που είχαν γεννηθεί στην Ελλάδα ή είχαν παρακολουθήσει εκπαίδευση σε ελληνικά σχολεία για τουλάχιστον έξι χρόνια, καθώς και τις διατάξεις σχετικά με το δικαίωμα των υπηκόων τρίτων χωρών (συμπεριλαμβανομένων των δικαιούχων διεθνούς προστασίας) να ψηφίζουν στις δημοτικές εκλογές.

¹⁵⁷ ΜΚΟ έχουν αναφέρει περιπτώσεις δικαιούχων αυτών των κατηγοριών με αναπηρίες που δεν μπορούν να λάβουν επιδόματα πρόνοιας, ή που είναι άνεργοι ωστόσο δεν λαμβάνουν επίδομα ανεργίας, ή άλλοι που δεν έχουν πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας. Ο Συνήγορος του Πολίτη υπογράμμισε την υποχρέωση των αρχών να διασφαλίζουν ότι οι δικαιούχοι θα διαθέτουν νομιμοποιητικά έγγραφα σε κάθε στάδιο αυτής της διαδικασίας (επιστολή Συνηγόρου του Πολίτη που κοινοποιήθηκε στην Ύπατη Αρμοστεία, αρ. πρωτ. 178714/1587 / 01.13.2014)

10. Εθελούσιες και αναγκαστικές επιστροφές

Η υποστηριζόμενη εθελούσια επιστροφή

Τα τελευταία πέντε χρόνια, η ελληνική κυβέρνηση ενθάρρυνε σημαντικά τα προγράμματα Υποστηριζόμενης Εθελούσιας Επιστροφής (AVR από το αγγλικό ακρώνυμο) για υπηκόους τρίτων χωρών. Από το 2010 και μετά, η Ελλάδα έχει συνάψει Συμφωνίες Χρηματοδότησης με το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ). Αντίστοιχα προγράμματα Υποστηριζόμενης Εθελούσιας Επιστροφής πραγματοποιεί επίσης και η Ελληνική Αστυνομία.

Ο αριθμός των ατόμων που χρησιμοποιούν τα προγράμματα Υποστηριζόμενης Εθελούσιας Επιστροφής του ΔΟΜ αυξάνεται σταδιακά, ενώ και η ποιότητα των προγραμμάτων του ΔΟΜ βελτιώθηκε με τη συμπερίληψη και μέτρων επανένταξης. Επιπλέον, ο ΔΟΜ διαχειρίζεται και υλοποιεί συναφή προγράμματα, που χρηματοδοτούνται από άλλα κονδύλια εκτός του Ταμείου Επιστροφής, τόσο για ενήλικες όσο και για άτομα με ιδιαίτερες ανάγκες, συμπεριλαμβανομένων και ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών. Το Γραφείο Ελλάδας της Ύπατης Αρμοστείας είναι εταίρος του ΔΟΜ στα προγράμματα Υποστηριζόμενης Εθελούσιας Επιστροφής που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Επιστροφής, με σκοπό να βοηθήσει τα άτομα να αποφασίσουν για την επιστροφή τους αφού έχουν πλήρη γνώση των δεδομένων. Για τον σκοπό αυτό οι δυνητικοί δικαιούχοι για το Πρόγραμμα Εθελούσιας Επιστροφής που απευθύνονται με δική τους πρωτοβουλία στο ΔΟΜ στην Αθήνα, παραπέμπονται στην Ύπατη Αρμοστεία για παροχή συμβουλών και διευκρινίσεων όσον αφορά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους στην Ελλάδα.

Τα προγράμματα Υποστηριζόμενης Εθελούσιας Επιστροφής του ΔΟΜ καλύπτουν ένα σημαντικό μέρος του συνόλου των επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών¹⁵⁸. Η πλειονότητα όσων επιστρέφουν με το πρόγραμμα του ΔΟΜ είναι άνδρες μόνοι¹⁵⁹. Οι κύριες χώρες καταγωγής των ατόμων που επωφελήθηκαν από το Πρόγραμμα Εθελούσιας Επιστροφής το 2014, ήταν το Πακιστάν (43%), Μπαγκλαντές (14%), Γεωργία (13%), Αφγανιστάν (6%) και Αίγυπτος (5%). Ο ΔΟΜ αποκλείει από τα προγράμματα επιστροφής που υλοποιεί, χώρες για τις οποίες υπάρχουν αξιόπιστες πληροφορίες ότι οι συνθήκες ασφαλείας δεν επιτρέπουν την ασφαλή επιστροφή. Τέτοιες χώρες ή περιοχές είναι αυτή τη στιγμή, σύμφωνα με τις θέσεις του ΔΟΜ, η Συρία, η Νότια και Κεντρική Σομαλία, το Νότιο Σουδάν, η Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό, η Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, η Λιβύη, η Αλγερία και Λαϊκή Δημοκρατία της Κορέας, ενώ σε ό,τι αφορά τις επιστροφές στο Ιράκ, αυτές γίνονται με εξέταση κάθε περίπτωσης χωριστά για κάποιες περιοχές της χώρας.

Σημειώνεται ότι μεταξύ των προσώπων που επιθυμούν να υπαχθούν στα προγράμματα αυτά είναι και αιτούντες άσυλο αλλά και πρόσφυγες, δικαιούχοι επικουρικής προστασίας ή κάτοχοι ανθρωπιστικού καθεστώτος. Από τα 479 άτομα που συνάντησε και μίλησε μαζί τους η Ύπατη Αρμοστεία από τον Ιανουάριο του 2014, μεταξύ των οποίων ήταν αιτούντες άσυλο (97 άτομα) και δικαιούχοι επικουρικής προστασίας (19 άτομα), 41% δήλωσαν ότι ήταν άνεργοι ή δεν είχαν σταθερή απασχόληση, 21% ότι ήταν άποροι και άστεγοι, και 6% ανέφεραν προβλήματα με την έλλειψη πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας. Από τα άτομα που ήταν εκτός διαδικασίας ασύλου, περίπου 15% ισχυρίστηκαν ότι είχαν προσπαθήσει ανεπιτυχώς να υποβάλουν αίτηση ασύλου, και ένα άλλο 2% (7 περιπτώσεις) δήλωσαν ότι οι υποθέσεις τους ως αιτούντων είχαν τεθεί στο αρχείο χωρίς να εξετασθούν στην ουσία τους οι ισχυρισμοί τους.

Επιστροφές

¹⁵⁸ Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΔΟΜ, συνολικά 21.263 άτομα επέστρεψαν στις πατρίδες τους με την υποστήριξη του προγράμματος εθελούσιων επιστροφών του ΔΟΜ από το 2010 έως το 2014 (τέλος Σεπτεμβρίου). Σε σύγκριση με τον συνολικό αριθμό των ατόμων που επεστράφησαν, το 2013 από συνολικά 26.186 άτομα, 9.225 ήταν δικαιούχοι των προγραμμάτων επιστροφής του ΔΟΜ, 648 ήταν άτομα που συνεργάστηκαν κατά την επιστροφή τους με την Ελληνική Αστυνομία και 16.313 επιστράφηκαν αναγκαστικά, κυρίως μέσω συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτες χώρες (από αυτούς οι Αλβανοί ήταν 7.527). Συνολικά 5.370 άτομα επέστρεψαν με την υποστήριξη του προγράμματος εθελούσιων επιστροφών του ΔΟΜ κατά τη διάρκεια του 2014 (Ιανουάριος- Σεπτέμβριος).

¹⁵⁹ Από τα 4.714 άτομα που έφυγαν κατά το 2014 (μέχρι το τέλος Σεπτεμβρίου), το 88% ήταν μόνοι άνδρες (4.144 άτομα).

Το 41% (1,947 άτομα) από όσους αναχώρησαν με το πρόγραμμα του ΔΟΜ μεταξύ Ιανουαρίου και Σεπτεμβρίου 2014, ήταν κρατούμενοι σε προαναχωρησιακές διαδικασίες,¹⁶⁰ μεταξύ αυτών δε ήταν και καταγεγραμμένοι αιτούντες άσυλο που παραιτήθηκαν από την αίτησή τους για διεθνή προστασία. Οι κρατούμενοι ενημερώνονται για τις δυνατότητες που παρέχουν τα προγράμματα Υποστηριζόμενης Εθελούσιας Επιστροφής ταυτόχρονα με την ενημέρωσή τους από την Αστυνομία για τη μέγιστη περίοδο κράτησής τους. Όπως διαπιστώθηκε, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι διοικητικές αποφάσεις παρατείνουν την περίοδο κράτησης υπηκόων τρίτων χωρών σε προαναχωρησιακές διαδικασίες με τη ρητή αιτιολογία ότι ο κρατούμενος δεν συνεργάζεται εν όψει εθελούσιας επιστροφής. Το γεγονός αυτό γεννά ερωτήματα για το πόσο πραγματικά εθελούσια είναι η απόφαση επιστροφής. Η Ύπατη Αρμοστεία γνωρίζει επίσης περιπτώσεις παραπομπών σε Υποστηριζόμενη Εθελούσια Επιστροφή ατόμων από δομές κράτησης στον Έβρο χωρίς πρώτα να έχουν παραπεμφθεί στο ΚΕΠΥ. Επίσης, άτομα που δήλωσαν ότι χρήζουν διεθνούς προστασίας αποφάσισαν να ενταχθούν σε πρόγραμμα Υποστηριζόμενης Εθελούσιας Επιστροφής όταν παραπέμφθηκαν σε προαναχωρησιακές δομές, κυρίως γιατί δεν επιθυμούσαν να παραμείνουν υπό κράτηση για μεγάλο διάστημα κάτω από τις υπάρχουσες συνθήκες. Ως εκ τούτου, ο εθελούσιος χαρακτήρας της απόφασης επιστροφής είναι αμφισβητήσιμος από το γεγονός ότι, για τα άτομα αυτά, η εναλλακτική λύση είναι η μακροχρόνια κράτηση.

Όλα τα άτομα που επιστρέφουν εθελούσια εξαιρούνται από την επιβολή απαγόρευσης εισόδου και λαμβάνουν και ένα μικρό οικονομικό βοήθημα¹⁶¹.

Αναγκαστική επιστροφή

Οι αναγκαστικές επιστροφές επιβάλλονται στο πλαίσιο απευθείας απελάσεων προς τη χώρα καταγωγής ή επανεισδοχής σε τρίτη χώρα. Η αποτελεσματικότητα του μέτρου αυτού εξαρτάται εν πολλοίς από το κατά πόσο ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας κατέχει ή όχι εν ισχύ ταξιδιωτικό έγγραφο, καθώς και από το αν υπάρχει συνεργασία με τις αντίστοιχες προξενικές αρχές. Στη μεγάλη πλειοψηφία τους, οι υπήκοοι τρίτων χωρών δεν διαθέτουν εν ισχύ ταξιδιωτικά έγγραφα, ενώ αριθμός προξενικών αρχών διστάζουν να εκδώσουν ταξιδιωτικά έγγραφα που θα διευκολύνουν τις αναγκαστικές επιστροφές. Ενδεικτικό είναι ότι, από τον Ιανουάριο μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2014, μόνο 2,329 υπήκοοι τρίτων χωρών (εξαιρώντας τους Αλβανούς υπηκόους) επιστράφηκαν αναγκαστικά¹⁶².

11. Ρατσισμός και ξενοφοβία

Η Ύπατη Αρμοστεία εξακολουθεί να ανησυχεί για τα περιστατικά ρατσισμού, φυλετικών διακρίσεων, ξενοφοβίας, ρατσιστικής βίας και άλλων συναφών μορφών διακρίσεων και μισαλλοδοξίας τα οποία συμβάλλουν στη δημιουργία ενός κλίματος που θέτει συχνά σε κίνδυνο την προστασία των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων¹⁶³. Η Ελλάδα βιώνει μια συνεχή τάση βαθμιαίας νομιμοποίησης του ξενοφοβικού λόγου στο δημόσιο χώρο και εκτεταμένων αντιμεταναστευτικών αισθημάτων που επηρεάζουν πολλές διαστάσεις της κοινωνικής ζωής, ιδιαίτερα από την έναρξη της οικονομικής κρίσης. Παρά το γεγονός ότι ο ρατσισμός, η ξενοφοβία και η μισαλλοδοξία συνιστούν ευρύτερα ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αφορούν και άλλες ομάδες, όπως οι Ρομά, τα άτομα με διαφορετικό σεξουαλικό προσανατολισμό και έμφυλη ταυτότητα και άλλα, τέτοια φαινόμενα εκδηλώνονται στην Ελλάδα, σε μεγάλο βαθμό, εναντίον των μεταναστών και των προσφύγων.

¹⁶⁰ Με βάση τα στοιχεία που έδωσε ο ΔΟΜ, οι κύριες εθνικότητες ήταν Πακιστάν (44 %), Μπανγκλαντές (16 %), Αφγανιστάν (8 %), Ιράκ (8 %) και Αίγυπτος (8 %).

¹⁶¹ Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Ελληνικής Αστυνομίας, 648 άτομα υπέβαλαν αίτηση για υπαγωγή στο πρόγραμμα εθελούσιας επιστροφής της Αστυνομίας το 2013 και 9.225 στο αντίστοιχο πρόγραμμα του ΔΟΜ. Κατά τους πρώτους εννέα μήνες του 2014, 97 άτομα υπέβαλαν αίτηση για το πρόγραμμα της Αστυνομίας και 5.370 στο πρόγραμμα του ΔΟΜ.

¹⁶² Σύμφωνα με τα στοιχεία της Αστυνομίας, από ένα σύνολο 8.780 αναγκαστικών επιστροφών μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2014, οι 6.451 αφορούσαν Αλβανούς πολίτες.

¹⁶³ Ύπατη Αρμοστεία Combating Racism, Racial Discrimination, Xenophobia και Related Intolerance through a Strategic Approach, Δεκέμβριος 2009 διατίθεται στο <http://www.refworld.org/docid/4b30931d2.html>.

Οι φυλετικές διακρίσεις, η ρατσιστική βία και η μισαλλοδοξία υπονομεύουν το περιβάλλον προστασίας στη χώρα, συμπεριλαμβανομένης, πρώτα απ' όλα, της σωματικής ακεραιότητας των ατόμων που εμπíπτουν στην εντολή της Ύπατης Αρμοστείας. Η αρνητική στάση του κοινού έναντι των ατόμων αυτών προλειαίνει το έδαφος σε πολιτικές και μέτρα περιστολής και κράτησης,¹⁶⁴ αυξάνει τον κίνδυνο εκμετάλλευσης και κακομεταχείρισης, μεταξύ άλλων στην επίσημη και «μαύρη» αγορά εργασίας, καθώς και τον διαχωρισμό, την περιθωριοποίηση και τον αποκλεισμό των ατόμων από την τοπική κοινότητα, και συμβάλλει σε δυσκολίες πρόσβασης των ατόμων αυτών σε δικαιώματα και υπηρεσίες. Οι συχνές εκφράσεις ρατσισμού και ξενοφοβίας δυσχεραίνουν την υποδοχή και την ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην ελληνική κοινωνία¹⁶⁵.

Ο ρατσισμός και η ξενοφοβία αντικατοπτρίζονται και στην αυξημένη υποστήριξη του ακροδεξιού εξτρεμισμού κατά τη διάρκεια των τριών τελευταίων ετών¹⁶⁶ και την κλιμάκωση των επιθέσεων ρατσιστικού χαρακτήρα κατά των μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων με βάση το χρώμα, τη θρησκεία και τη χώρα καταγωγής τους. Παρά το γεγονός ότι υπήρξε άνοδος των ρατσιστικών περιστατικών μετά το 2011, τα περισσότερα από αυτά δεν αναφέρθηκαν και δεν αντιμετωπίστηκαν από τις αρμόδιες αρχές¹⁶⁷. Από το δεύτερο εξάμηνο του 2012, ο Τύπος άρχισε να αναφέρει, σχεδόν σε καθημερινή βάση, ρατσιστικές επιθέσεις σε όλη τη χώρα, ενώ οι αρμόδιες αρχές δεν τις έχουν καταγράψει¹⁶⁸. Σύμφωνα με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (FRA), η Ελλάδα είναι ουραγός μεταξύ των χωρών

¹⁶⁴ Στις αρχές Αυγούστου του 2012, η ελληνική κυβέρνηση ξεκίνησε την επιχείρηση «Ξένιος Ζευς», μια αστυνομική επιχείρηση που αποσκοπούσε στην πάταξη της παράτυπης μετανάστευσης και της εγκληματικότητας στην Αθήνα. Δεκάδες χιλιάδες άνθρωποι, ανάμεσά τους μετανάστες με καθεστώς παραμονής στη χώρα, αναγνωρισμένοι πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο υποβλήθηκαν σε σωματική έρευνα στο δρόμο και πολύωρη κράτηση σε αστυνομικά τμήματα, όπου σύμφωνα με πληροφορίες κάποιοι αντιμετώπισαν καταχρηστική συμπεριφορά. Η ΜΚΟ Human Rights Watch καταγράφει τη χρήση του φυλετικού χαρακτηρισμού και της αυθαίρετης στέρησης της ελευθερίας στην έκθεσή της Unwelcome guests <http://www.hrw.org/node/116082>. Ο Σύνηγορος του Πολίτη, στην έκθεσή του για τη ρατσιστική βία αναφέρθηκε εκτενώς στο δυσανάλογο χαρακτήρα της επιχείρησης, την προβληματική χρήση του φυλετικού κριτηρίου και τα ρατσιστικά στερεότυπα που η επιχείρηση πέρασε στην ελληνική κοινωνία <http://www.synigoros.gr/resources/docs/eidikiekthesiratsistikivia.pdf>. Επιπλέον, τον Απρίλιο του 2012, Ελλάδα τροποποίησε τον μεταναστευτικό της νόμο επιτρέποντας μεγαλύτερη κράτηση μεταναστών των αιτούντων άσυλο για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας. Αυτές οι νομοθετικές αλλαγές συνοδεύονταν από δηλώσεις Ελλήνων πολιτικών που αναφέρονταν σε «μια υγειονομική βόμβα που αναμένεται να εκραγεί» και σε «κινδύνους που προκαλούνται από την ανεξέλεγκτη εισροή παράνομων μεταναστών στα κέντρα των πόλεων». Η Ύπατη Αρμοστεία εξέφρασε την ανησυχία της για το κατά πόσον οι διατάξεις αυτές είναι σύμφωνες με τη διεθνή νομοθεσία και το Σύνταγμα της χώρας https://www.unhcr.org/fileadmin/Greece/News/2012/positions/2012_Migration_Asyllum_GR.pdf. Σύμφωνα με μια ανάλυση των μέσων ενημέρωσης που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της εκστρατείας της Ύπατης Αρμοστείας και δημοσιεύθηκε το φθινόπωρο του 2013, και τα δύο μέτρα έγιναν δεκτά λόγω της εκτεταμένης αντιμεταναστευτικής ρητορικής που διαμόρφωσε το δημόσιο διάλογο στις αρχές του 2012 πριν από την εθνικές εκλογές <http://www.unhcr.gr/1againstracism/wp-content/uploads/2013/12/H-xameni-nifalioita.pdf>.

¹⁶⁵ Συγκεκριμένα περιστατικά ξενοφοβικών αντιδράσεων από τις τοπικές κοινωνίες έχουν δημιουργήσει δυσκολίες κατά την αρχική ίδρυση ή/και λειτουργία εγκαταστάσεων υποδοχής, όπως στην περίπτωση μιας νέας δομής υποδοχής για ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά στην Πάτρα που διαχειρίζεται η ΜΚΟ Praksis και όπου, για μερικούς μήνες, οι περίοικοι εξέφραζαν ανησυχίες σχετικά με το ενδεχόμενο αύξησης της εγκληματικότητας και κινδύνων για τη δημόσια ασφάλεια. Ξενοφοβικές αντιδράσεις, και από πλευράς των τοπικών αρχών, έχουν υπάρξει και σχετικά με δομές που περιλαμβάνονται στον προγραμματισμό της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής σε διάφορες περιοχές της χώρας.

¹⁶⁶ Η αύξηση της υποστήριξης προς την Χρυσή Αυγή και οι διασυνδέσεις με ρατσιστικές επιθέσεις που αποδίδονται σε μέλη ή συμπαθούντες του κόμματος αυτού έχει τεκμηριωθεί ευρέως από τα ελληνικά ΜΜΕ μετά τις συλλήψεις της ηγεσίας και μελών του κόμματος τον Σεπτέμβριο του 2013. Η περίπτωση της Χρυσής Αυγής και της ρατσιστικής ρητορικής και ενεργειών της παρουσιάζονται στην έκθεση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων με τίτλο Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-thematic-situation-report-3_en_1.pdf.

¹⁶⁷ Τα περισσότερα θύματα που μίλησαν στο Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας δήλωσαν ότι δεν θέλησαν να καταγγείλουν επίσημα ρατσιστικά περιστατικά γιατί φοβούντουσαν τη σύλληψη και απέλασή τους (όσοι δεν είχαν «χαρτά») ή γιατί δεν είχαν εμπιστοσύνη στη δικαιοσύνη. Τα άτομα χωρίς έγγραφα νόμιμης παραμονής που, σύμφωνα με το Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας, αποτελούν την πλειοψηφία των θυμάτων ρατσιστικών επιθέσεων, θα συλλαμβάνονταν αυτομάτως μόλις θα έφθαναν στο αστυνομικό τμήμα και εις βάρος τους θα εκδίδονταν διαταγές κράτησης και απέλασης, ακόμη και αν επιθυμούσαν να καταγγείλουν τέτοιου είδους επιθέσεις. Ως εκ τούτου, αποφεύγουν να αναφέρουν περιστατικά ρατσιστικής βίας εις βάρος τους. Ομοίως, εάν είχε ξεκινήσει δικαστική διαδικασία, τα άτομα χωρίς έγγραφα νόμιμης παραμονής δεν συμμετείχαν σε αυτή, καθώς κινδύνευαν να τους συλλάβουν και να τους θέσουν υπό κράτηση με σκοπό την απέλαση.

¹⁶⁸ Σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά στοιχεία για τα εγκλήματα μίσους που παρέχονται από τις αρμόδιες ελληνικές αρχές (Υπουργείο Δικαιοσύνης) στο Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ODIHR) του ΟΑΣΕ για την ετήσια έκθεση για τα εγκλήματα μίσους, το 2012 δεν υπήρχαν κρούσματα καταγεγραμμένα από την αστυνομία και μόνο μία περίπτωση σε δίωξη από τις δικαστικές αρχές http://tandis.odihr.pl/hcr2012/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf. Οι ελληνικές αρχές απέτυχαν να δώσουν τα επίσημα στοιχεία στο ODIHR για το 2010 και το 2011. Το 2013, οι νεοσυσταθέντα Τμήματα και Γραφεία καταπολέμησης της ρατσιστικής βίας εντός της Ελληνικής Αστυνομίας κατέγραψαν 109 περιπτώσεις με πιθανολογούμενα ρατσιστικά κίνητρα. Όλες τους διερευνήθηκαν περαιτέρω και υποβλήθηκαν στις τοπικές αρμόδιες εισαγγελικές αρχές. Σε 43 από αυτές υπεβλήθη μήνυση.

της ΕΕ σε ότι αφορά τους μηχανισμούς που διαθέτει η Πολιτεία για την καταγραφή και δημοσιοποίηση στοιχείων για τα εγκλήματα μίσους¹⁶⁹.

Περί τα μέσα του 2011, η Ύπατη Αρμοστέα και η ΕΕΔΑ ίδρυσαν το Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας (ΔΚΠΡΒ), ένα δίκτυο οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών,¹⁷⁰ με στόχο να παράσχουν αξιόπιστη ενημέρωση για τη ρατσιστική βία και τη ξеноφοβία, ούτως ώστε να αποτελέσει τη βάση για ισχυρότερη πίεση για την αντιμετώπιση της ατιμωρησίας των δραστών και την αποφυγή περαιτέρω κλιμάκωσης των επιθέσεων¹⁷¹. Σύμφωνα με το ΔΚΠΡΒ, τους πρώτους εννέα μήνες του 2014 έχουν καταγραφεί 65 τέτοια περιστατικά, το 2013 τα περιστατικά ήταν 166, το 2012 154 και τους τρεις τελευταίους μήνες του 2011 αναφέρθηκαν 63 περιστατικά. Περίπου το 60% των θυμάτων περιστατικών που κατέγραψε το Δίκτυο είναι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, αιτούντες άσυλο ή άτομα χωρίς έγγραφα από χώρες από τις οποίες προέρχονται πολλοί πρόσφυγες. Το ΔΚΠΡΒ τονίζει ότι τα περιστατικά αυτά αποτελούν απλώς την κορυφή του παγόβουνου¹⁷².

Τα περιστατικά αφορούσαν κυρίως σωματικές επιθέσεις σε δημόσιους χώρους κατά μεταναστών και προσφύγων με βάση το χρώμα του δέρματος και την εθνικότητά τους. Μέχρι τα μέσα του 2013 η πλειονότητα αυτών των επιθέσεων γίνονταν με συστηματικό και οργανωμένο τρόπο από αυτοαποκαλούμενες «ομάδες εφόδου», ντυμένους με μαύρα ρούχα και μερικές φορές με στρατιωτικά παντελόνια, που έκαναν «περιπολίες» στις γειτονιές με μοτοσικλέτες. Οι επιθέσεις ήταν κυρίως ξυλοδαρμοί και μαχαιρώματα¹⁷³ αλλά περιελάμβαναν και επιθέσεις σε σπίτια και καταστήματα καθώς και εμπρησμούς λατρευτικών χώρων. Τα περισσότερα θύματα ρατσιστικών επιθέσεων απέφευγαν να καταγγείλουν επίσημα στην Αστυνομία τις επιθέσεις εις βάρος τους. Το ΔΚΠΡΒ σημείωσε με ιδιαίτερη ανησυχία ότι υπήρχε αύξηση στα περιστατικά όπου αστυνομική βία συνδυαζόταν με ρατσιστική βία¹⁷⁴.

Μετά από συνεχείς πιέσεις του ΔΚΠΡΒ¹⁷⁵ και άλλους φορείς που υπογράμμιζαν την επείγουσα ανάγκη για άμεση λήψη μέτρων,¹⁷⁶ οι ελληνικές αρχές προχώρησαν σε μια σειρά μεταρρυθμίσεων με στόχο την ενίσχυση των μέτρων αντιμετώπισης της ρατσιστικής βίας. Η Ελληνική Αστυνομία σύστησε, το 2012, ειδικά Τμήματα και Γραφεία για την αντιμετώπιση της ρατσιστικής βίας που ξεκίνησαν να λειτουργούν το 2013,¹⁷⁷ ενώ πρόσφατα εγκρίθηκαν και αλλαγές στη νομοθεσία για να διευκολυνθεί η πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Ακόμα σημαντικότερη είναι μια ρύθμιση που υιοθετήθηκε και παρέχει τη δυνατότητα να δοθεί ειδικό καθεστώς προστασίας (προσωρινή άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους) σε μετανάστες χωρίς έγγραφα που καταγγέλλουν στην Αστυνομία περιστατικά ρατσιστικής βίας¹⁷⁸. Μια άλλη πρόσφατη νομοθετική αλλαγή, που βελτιώνει το πλαίσιο για αυστηρότερες κυρώσεις εγκλημάτων

¹⁶⁹ Βλ. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights, Νοέμβριος 2012, σ. 8-9, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_hate-crime.pdf

¹⁷⁰ Επί του παρόντος, το Δίκτυο αποτελείται από 36 οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και τον Συνήγορο του Πολίτη, καθώς και το Συμβούλιο Ένταξης μεταναστών του Δήμου Αθηναίων ως παρατηρητές.

¹⁷¹ Το ΔΚΠΡΒ μιλά με τα θύματα ρατσιστικής βίας που προσεγγίζουν τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών οι οποίες παρέχουν νομικές, ιατρικές, κοινωνικές ή άλλες υποστηρικτικές υπηρεσίες. Τα στοιχεία καταγράφονται σε συνεντεύξεις με τα θύματα ρατσιστικής βίας χρησιμοποιώντας ένα ενιαίο Έντυπο Καταγραφής Ρατσιστικού Περιστατικού το οποίο συντάχθηκε και εγκρίθηκε από τα μέλη του Δικτύου. Μέχρι στιγμής το Δίκτυο έχει δημοσιεύσει τρεις εκθέσεις (μία για τους τρεις τελευταίους μήνες του 2011, καθώς και δύο ετήσιες εκθέσεις για το 2012 και 2013 αντίστοιχα). Δείτε περισσότερα στο <http://www.unhcr.org/1againstracism/en/category/racist-violence-recording-network/>.

¹⁷² Η καταγραφή των ρατσιστικών επιθέσεων από το ΔΚΠΡΒ δεν μπορεί να συλλάβει το πλήρες μέγεθος και την ένταση των ρατσιστικών επιθέσεων συνολικά αφού το περιστατικά που καταγράφονται αφορούν μόνον τα θύματα που πλησίασαν τις οργανώσεις - μέλη του ΔΚΠΡΒ που λειτουργούν σε περιοχές όπου συνέβησαν τα περιστατικά.

¹⁷³ Επιπλέον, το ΔΚΠΡΒ έχει καταγράψει τουλάχιστον δύο θανατηφόρες επιθέσεις με φυλετικά κίνητρα.

¹⁷⁴ Στην ετήσια έκθεσή του για το 2013, το ΔΚΠΡΒ αναφέρει 44 περιστατικά αστυνομικής βίας με φυλετικά κίνητρα. 23 από αυτά έλαβαν χώρα σε χώρους κράτησης. Για την παρακολούθηση και τη διερεύνηση των καταγγελιών ρατσιστικής βίας από κρατικούς υπαλλήλους, το ΔΚΠΡΒ κάλεσε τις ελληνικές αρχές να δημιουργήσουν έναν αποτελεσματικό και ανεξάρτητο μηχανισμό αντιμετώπισης.

¹⁷⁵ Τόσο σε έγγραφες παρεμβάσεις όσο και σε δημόσιες εκθέσεις του, το ΔΚΠΡΒ τόνιζε την ανεπαρκή αντιμετώπιση της ρατσιστικής βίας από πλευράς Πολιτείας, αλλά έκανε ταυτόχρονα και συστάσεις προς τις ελληνικές αρχές, μεταξύ των οποίων και προτάσεις νομοθετικών μεταρρυθμίσεων, ιδίως όσον αφορά μέτρα για την ενίσχυση της αναφοράς των εγκλημάτων μίσους από τα θύματα και την προστασία των θυμάτων, καθώς και την υιοθέτηση αυστηρότερων κυρώσεων για εγκλήματα που διαπράττονται με ρατσιστικό κίνητρο.

¹⁷⁶ Ο Επίτροπος Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης, ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αλλά και ΜΚΟ, όπως η Human Rights Watch.

¹⁷⁷ Π. Δ. 132/2012 για τη Σύσταση Τμημάτων και Γραφείων για την Αντιμετώπιση της Ρατσιστικής Βίας στην Ελληνική Αστυνομία., ΦΕΚ Α' 239/11-12-2012.

¹⁷⁸ Κοινή Υπουργική Απόφαση 30651 /2014, ΦΕΚ Β' 1453/5.6.2014 για τις άδειες παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.

που διαπράττονται με ρατσιστικά κίνητρα, έχει ως στόχο τη βελτίωση της σωστής διερεύνησης των ρατσιστικών κινήτρων σε ποινικές διαδικασίες¹⁷⁹. Επιπλέον, κατά το δεύτερο ήμισυ του 2013¹⁸⁰ η αύξηση της εμπλοκής της Πολιτείας συνέβαλε στην μείωση των ρατσιστικών επιθέσεων, ενώ υπήρξε και σημαντική αύξηση των υποθέσεων με ρατσιστικά κίνητρα που έφθασαν στα ελληνικά δικαστήρια κατά το τέλος του 2013 και το 2014.

Παρά τις προσπάθειες και τα θετικά βήματα των ελληνικών αρχών για την αποτελεσματικότερη καταγραφή και δίωξη των εγκλημάτων μίσους, τα άτομα αρμοδιότητας της Ύπατης Αρμοστείας συνεχίζουν να βιώνουν λεκτικές ή και σωματικές επιθέσεις με ρατσιστικά κίνητρα που εξακολουθούν να μένουν απαρατήρητες και ως εκ τούτου δεν αντιμετωπίζονται. Μένει να φανεί κατά πόσον τα πρόσφατα μέτρα θα αντιμετωπίσουν το φαινόμενο της ατιμωρησίας του παρελθόντος, θα προλάβουν ρατσιστικές επιθέσεις και θα έχουν πραγματικό αντίκτυπο στις ζωές των ατόμων αρμοδιότητας της Ύπατης Αρμοστείας.

12. Συμπέρασμα

Υπό το φως της κατάστασης που περιγράφεται παραπάνω, η Ύπατη Αρμοστεία εξακολουθεί να συμβουλεύει τις Κυβερνήσεις να μην επιστρέφουν αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα.

Η Ύπατη Αρμοστεία είναι έτοιμη να συνεχίσει να εργάζεται με τις ελληνικές αρχές για την αντιμετώπιση των τρεχουσών προκλήσεων και παροτρύνει τα Κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να παράσχουν την υποστήριξή τους, και μέσω της χρηματοδοτικής στήριξης, προκειμένου να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα της εν λόγω προσπάθειας.

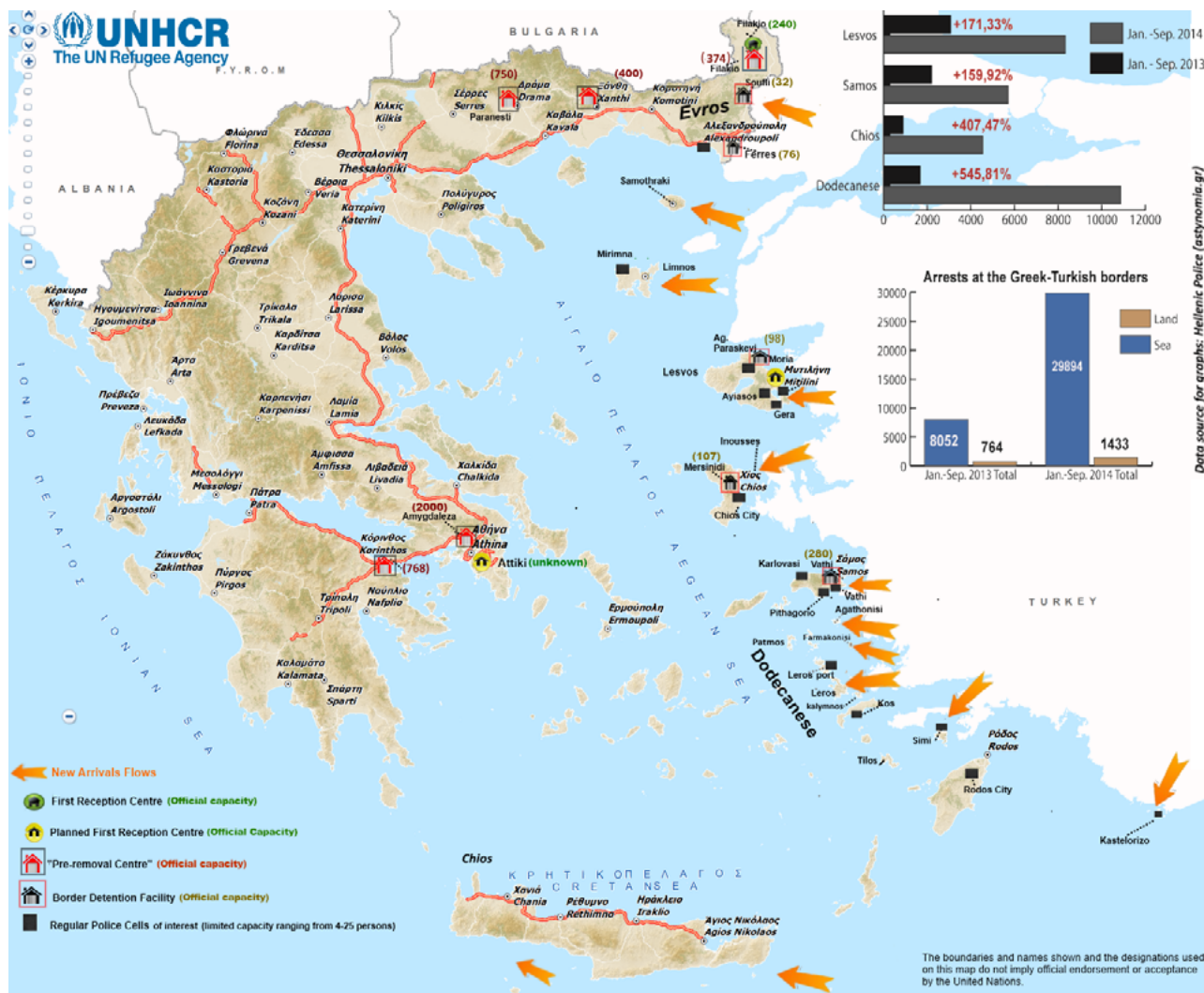
Ρατσισμός και
ξενοφοβία

Συμπέρασμα

¹⁷⁹ Ν. 4285/2014.

¹⁸⁰ Τον Σεπτέμβριο του 2013, η δολοφονία ενός τριαντατετράχρονου τραγουδιστή του hip-hop με αντιφασιστική δράση από ομάδα υποστηρικτών της Χρυσής Αυγής λειτούργησε ως καταλύτης για μια πιο ενεργή αντιμετώπιση από τις ελληνικές αρχές των παράνομων δραστηριοτήτων της Χρυσής Αυγής.

13. Χάρτης



Χάρτης