

Η επιστροφή των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα στην περίπτωση της «διακοπής» της εξέτασης του αιτήματός τους για άσυλο

Εισαγωγή

Το παρόν σημείωμα επικαιροποιεί το προηγούμενο, που εξέδωσε η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες το Νοέμβριο του 2005, για κάποιες πτυχές του εθνικού προσφυγικού δικαίου της Ελλάδας που κωλύουν την αποτελεσματική πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου των αιτούντων άσυλο που επιστρέφονται στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων των αιτούντων άσυλο των οποίων η επιστροφή διέπεται από τον Κανονισμό της ΕΕ για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας (τον αποκαλούμενο «Κανονισμό Δουβλίνο II»). Ειδικότερα, οι ανησυχίες που εξέφρασε η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στο προαναφερόμενο σημείωμα του Νοεμβρίου 2005 αφορούσαν στην εφαρμογή της διάταξης της παραγράφου 8 του άρθρου 2 του Π.Δ. 61/1999 της 6.4.1999 που, στις περιπτώσεις της επιστροφής των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα δυνάμει του Κανονισμού Δουβλίνο II αλλά και καθ' οιονδήποτε άλλον τρόπο, οδηγεί στην άρνηση των αρμόδιων ελληνικών αρχών να εξετάσουν κατ' ουσίαν τους ισχυρισμούς τους για τις ανάγκες παροχής διεθνούς προστασίας, όταν έχουν προηγουμένως αποφασίσει τη «διακοπή» της εθνικής διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

«Οι διακοπές» ως εν δυνάμει εμπόδιο πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου

Σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 8 του άρθρου 2 του Π.Δ. 61/1999 οι αιτούντες άσυλο υποχρεούνται να ενημερώνουν τις αρχές για τη διεύθυνση διαμονής τους κατά το χρόνο της καταγραφής του αιτήματός τους καθώς και για κάθε μεταγενέστερη αλλαγή του τόπου διαμονής τους έως την ολοκλήρωση της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Η απομάκρυνσή τους από τη δηλωθείσα διεύθυνση διαμονής τους χωρίς την προσήκουσα ενημέρωση των αρμόδιων ελληνικών αρχών εκλαμβάνεται ως σιωπηρή παραίτηση από το σχετικό αίτημα και ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης μπορεί να εκδώσει απόφαση «διακοπής» της εξέτασής του. Οι ενδιαφερόμενοι δικαιούνται να προσφύγουν κατά της απόφασης «διακοπής» εντός τριών μηνών από την έκδοσή της, αλλά η επιτυχής άσκηση της σχετικής προσφυγής και η συνέχιση της εξέτασης των ουσιαστικών περί ασύλου ισχυρισμών τους εξαρτώνται από την επίκληση και την προσκόμιση αποδεικτικών εγγράφων από τα οποία προκύπτει ότι η απουσία τους από τη δηλωθείσα διεύθυνση διαμονής τους οφείλεται σε λόγο *ανωτέρας βίας*.

Η σύντομη προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής κατά της απόφασης «διακοπής», σε συνδυασμό με το επαχθές βάρος της απόδειξης, έχουν ως αποτέλεσμα τη στέρξη από τους αιτούντες άσυλο, που επιστρέφουν στην Ελλάδα, οποιασδήποτε δυνατότητας για κατ' ουσίαν εξέταση του αιτήματός τους για παροχή διεθνούς προστασίας. Η Ελλάδα μπορεί να παραβιάσει την υποχρέωση της *μη επαναπροώθησης* που έχει αναλάβει δυνάμει του άρθρου 33 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, όταν απομακρύνει περαιτέρω τους αιτούντες άσυλο αυτής της κατηγορίας σε χώρα όπου ισχυρίζονται ότι απειλούνται η ζωή τους ή η ελευθερία τους. Επίσης, ευθύνη για την έμμεση *επαναπροώθηση* φέρει και το κράτος που απομάκρυνε τους προαναφερόμενους αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα.

Τα παραπάνω ισχύουν για κάθε αιτούντα άσυλο που επιστρέφεται στην Ελλάδα, και όχι μόνο

για όσους επιστρέφονται δυνάμει του Κανονισμού Δουβλίνο II. Ωστόσο, το Φεβρουάριο του 2006 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε προειδοποιητική επιστολή στην ελληνική κυβέρνηση, επικαλούμενη παραβίαση της συμμόρφωσής της με τον Κανονισμό Δουβλίνο II, στο μέτρο που αρνείτο την κατ' ουσίαν εξέταση των ισχυρισμών ασύλου όσων επέστρεφαν στην Ελλάδα δυνάμει των συμφωνημένων στην ΕΕ ρυθμίσεων για τον καθορισμό της ευθύνης του κράτους που είναι υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση ασύλου. Και ενώ οι ως άνω διαδικασίες ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν έχουν ακόμα ολοκληρωθεί, πρόσφατα οι ελληνικές αρχές έπαψαν να εφαρμόζουν την πρακτική της «διακοπής» σε αιτούντες άσυλο που επιστρέφουν στην Ελλάδα, μόνο, όμως, σε όσους επιστρέφουν δυνάμει του Κανονισμού Δουβλίνο II. Σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές, οι περιγραφόμενες στη συνέχεια αλλαγές της πρακτικής «διακοπής» της εξέτασης των αιτημάτων ασύλου, θα ρυθμιστούν νομοθετικά, όσον αφορά στους αιτούντες άσυλο που επιστρέφονται στην Ελλάδα δυνάμει του Κανονισμού Δουβλίνο II, με το υπό έκδοση προεδρικό διάταγμα με το οποίο μεταφέρονται στην ελληνική νομοθεσία οι Οδηγίες που υιοθέτησε η ΕΕ στον τομέα του ασύλου. Δεν είναι ακόμη σαφής ο χρόνος υιοθέτησης ή έναρξης ισχύος αυτών των νομοθετικών αλλαγών.

Η πρακτική της αντιμετώπισης των αιτούντων άσυλο που επιστρέφουν στην Ελλάδα δυνάμει του Κανονισμού Δουβλίνο II:

i) ανακαλείται η απόφαση «διακοπής» και συνεχίζεται η διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα στις περιπτώσεις όπου «διακόπηκε» η εξέταση του αρχικώς υποβληθέντος στην Ελλάδα αιτήματος ασύλου λόγω της παράλειψης του ενδιαφερόμενου να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του (για παράδειγμα λόγω της παράλειψής του να ενημερώσει τις αρμόδιες ελληνικές αρχές για την αλλαγή της διεύθυνσής του). Τα ενδιαφερόμενα κράτη καλούνται να επιβεβαιώνουν σε κάθε ατομική περίπτωση αυτήν την πρακτική.

ii) στους αιτούντες άσυλο στους οποίους δεν είχε κοινοποιηθεί η απορριπτική απόφαση σε α' βαθμό, η απόφαση αυτή κοινοποιείται όταν επιστρέψουν στην Ελλάδα. Σ' αυτήν την περίπτωση οι ενδιαφερόμενοι δικαιούνται να ασκήσουν προσφυγή εντός των προθεσμιών που προβλέπει το Π.Δ. 61/1999.

iii) στις περιπτώσεις κοινοποίησης, συμπεριλαμβανομένης της «επίδοσης ως αγνώστου διαμονής» (διαδικασία που εφαρμόζεται όταν οι αιτούντες άσυλο απουσιάζουν από τη δηλωθείσα διεύθυνση διαμονής τους), της πρωτοβάθμιας απορριπτικής απόφασης στους αιτούντες άσυλο, αυτή καθίσταται οριστική εφόσον δεν έχουν ασκήσει προσφυγή εντός της τασσόμενης υπό του Π.Δ. 61/1999 προθεσμίας. Σημειώνεται ότι οι ενδιαφερόμενοι δεν δικαιούνται να ασκήσουν προσφυγή όταν έχει εκπνεύσει αυτή η προθεσμία.

Αποκλείονται από την ανωτέρω περιγραφόμενη πρακτική και μπορεί να αντιμετωπίσουν τον κίνδυνο της επαναπρώθησης οι αιτούντες άσυλο που επιστρέφουν στην Ελλάδα κατ' εφαρμογήν άλλων διαδικασιών από εκείνες που προβλέπει ο Κανονισμός Δουβλίνο II, όπως κατ' εφαρμογήν διμερών συμφωνιών επανεισδοχής, όπως είναι για παράδειγμα η συμφωνία που έχει υπογράψει η Ελλάδα με την Ιταλία. Σημειώνεται ότι, κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, δεν δικαιολογείται αυτή η διάκριση στη μεταχείριση των αιτούντων άσυλο που επιστρέφουν στην Ελλάδα δυνάμει του Κανονισμού Δουβλίνο II και αυτών που επιστρέφουν καθ' οιονδήποτε άλλον τρόπο.

Ήδη, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει διευκρινίσει στα σχόλια της για την Οδηγία σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (την αποκαλούμενη Οδηγία για τις Διαδικασίες) ότι το πρόβλημα αυτό μπορεί να ανακύψει όταν η ρητή ή η σιωπηρή παραίτηση από το αίτημα ασύλου οδηγεί στην απόρριψη ή στο κλείσιμο του φακέλου, χωρίς να παρέχεται πραγματική δυνατότητα επανεξέτασής του. Για το λόγο αυτό, κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, σε παρόμοιες περιπτώσεις πρέπει να σταματά η διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και να κλείνει ο φάκελος, με την προϋπόθεση ότι είναι οποτεδήποτε δυνατή η εκκίνηση εκ νέου της διαδικασίας εξέτασής του, εάν το αιτηθεί ο αιτών άσυλο

επικαλούμενος αλλαγές της προσωπικής του/της κατάστασης.

Συμπεράσματα

Όσον αφορά στην **Ελλάδα**, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες θεωρεί ότι οι διατάξεις του Π.Δ. 61/1999 που ρυθμίζουν τη «διακοπή» εξέτασης των αιτημάτων ασύλου, πρέπει να τεθούν, με νομοθετική ρύθμιση, σε συμφωνία με τις απαιτήσεις τόσο του Κανονισμού Δουβλίνο II όσο και των διεθνώς καθιερωμένων κριτηρίων. Πρέπει να διασφαλίζεται σε όλες τις περιπτώσεις ο πραγματικός και αποτελεσματικός εντοπισμός όσων έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία και η απαρέγκλιτη τήρηση της αρχής της *μη επαναπροώθησης*.

Στις περιπτώσεις της «διακοπής» πρέπει να παρέχεται σε κάθε περίπτωση στους ενδιαφερόμενους η δυνατότητα της συνέχισης της εξέτασης του αιτήματός τους. Χωρίς αυτές τις ουσιαστικές εγγυήσεις, η μεταφορά των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα δυνάμει του Κανονισμού Δουβλίνο II, των διμερών συμφωνιών επανεισδοχής ή καθ' οιονδήποτε άλλον τρόπο, μπορεί να έχει δυσμενείς επιπτώσεις για τους ενδιαφερόμενους.

Όσον αφορά στην επιστροφή των αιτούντων άσυλο δυνάμει του Κανονισμού Δουβλίνο II, ενόψει του μερικού χαρακτήρα των αλλαγών που υιοθετήθηκαν σε επίπεδο πρακτικής και εκκρεμότητας της νομοθετικής υιοθέτησής τους, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες συστήνει στα συμβαλλόμενα κράτη να εφαρμόζουν γενναιόδωρα τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 3 του Κανονισμού Δουβλίνο II. Επίσης, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη και άλλους παράγοντες που παρακωλύουν την πρόσβαση όσων έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία στα σχετικά οφέλη και δικαιώματα, και μπορεί να οδηγήσουν σε έμμεση *επαναπροώθηση*.

Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες υποστηρίζει σχετικά ότι η αξιοπιστία του μηχανισμού που ιδρύει ο Κανονισμός Δουβλίνο II εξαρτάται από την εφαρμογή εναρμονισμένων κριτηρίων στην πράξη. Προς το παρόν, διαπιστώνονται σημαντικές αποκλίσεις στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σημειώνει την ανάγκη υιοθέτησης ρυθμίσεων που εξασφαλίζουν περισσότερο ισότιμη εξισορρόπηση της κατανομής των βαρών εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ειδικότερα όσον αφορά στα κράτη που αντιμετωπίζουν συγκριτικά μεγαλύτερους αριθμούς αιτούντων άσυλο.

Όσον αφορά στην επιστροφή των αιτούντων άσυλο εκτός του πεδίου εφαρμογής του Κανονισμού Δουβλίνο II, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προτρέπει τα κράτη να μην επιστρέφουν τους αιτούντες άσυλο είτε δυνάμει διμερών συμφωνιών επανεισδοχής είτε καθ' οιονδήποτε άλλον τρόπο, εκτός εάν διασφαλίζεται σε κάθε περίπτωση η πρόσβαση του ενδιαφερόμενου σε δίκαιη και πραγματική διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του.

Περαιτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες διευκρινίζει ότι το παρόν Σημείωμα πραγματεύεται αποκλειστικά τα προβλήματα που ανακύπτουν κατά την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου στις περιπτώσεις όπου οι ελληνικές αρχές αποφασίζουν τη «διακοπή» της εξέτασης των αιτημάτων για παροχή διεθνούς προστασίας. Δεν αξιολογεί άλλες καταστάσεις που μπορεί να είναι κρίσιμες κατά τη λήψη απόφασης για την επιστροφή των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένης της αποτελεσματικότητας της πρόσβασης ή της διαθέσιμης προστασίας.

Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες
Ιούλιος 2007