

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΕΠΙΣΦΑΛΕΙΑΣ

ΜΕΛΕΤΩΝΤΑΣ
ΤΟ ΑΣΥΛΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ
ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΙΔΟΜΕΝΗ

Η ΠΑΡΟΥΣΑ ΕΡΕΥΝΑ ΔΙΕΞΗΧΘΗ
ΤΟΝ ΟΚΤΩΒΡΙΟ ΚΑΙ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2020

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ 2021

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ
Ελλάδα

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΕΠΙΣΦΑΛΕΙΑΣ

ΜΕΛΕΤΩΝΤΑΣ
ΤΟ ΑΣΥΛΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ
ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΙΔΟΜΕΝΗ

ΙΔΡΥΜΑ ΧΑΪΝΡΙΧ ΜΠΕΛ ΕΛΛΑΔΑΣ

Αριστοτέλους 3, 546 24 Θεσσαλονίκη

T +30 2310 282829, F +30 2310 282832

E info@gr.boell.org, N www.gr.boell.org

Υπεύθυνος έκδοσης:

Μιχάλης Γουδής

1η ΕΚΔΟΣΗ: ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ 2021

ISBN: 978-618-5580-01-8 [web]

978-618-5580-00-1 [print]

ΣΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΕΚΔΟΣΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΤΗΚΑΝ:

Οργάνωση Έκδοσης:

Ευάγγελος Αστουρακάκης-Ασλάνης

Υλοποίηση έρευνας και συγγραφή κειμένων:

Θανάσης Κορώνης

Γλωσσική επιμέλεια:

Ελένη Σαμαρά

Σχεδιασμός / Σελιδοποίηση:

Χριστόφορος Αδάμ – www.artdirector.gr

Οι απόψεις που διατυπώνονται στο παρόν κείμενο είναι των συγγραφέων και δεν εκφράζουν κατ' ανάγκη την άποψη του εκδότη.

Διατίθεται ηλεκτρονικά στο www.gr.boell.org

Για παραγγελίες απευθυνθείτε στο info@gr.boell.org



A Δ Ε Ι Α C R E A T I V E C O M M O N S

Το έργο με τίτλο **ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ – Μελετώντας το Άσυλο στην Ελλάδα μετά την Ειδομένη** με εκδότη το Ίδρυμα Χάινριχ Μπελ Ελλάδας διατίθεται με την άδεια Creative Commons – Αναφορά δημιουργού – Μη εμπορική χρήση – Παρόμοια διανομή 4.0 Διεθνές.

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΕΠΙΣΦΑΛΕΙΑΣ

ΜΕΛΕΤΩΝΤΑΣ
ΤΟ ΑΣΥΛΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ
ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΙΔΟΜΕΝΗ

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ 2021



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	8
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	10
1. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΔΗΛΩΣΗΣ ΕΕ-ΤΟΥΡΚΙΑΣ	11
1.α. Γενικές διαπιστώσεις	11
1.β. Η προσέγγιση της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας	13
1.γ. Διαδικασία «fast track» στον α΄ βαθμό εξέτασης	16
1.δ. Η «εργαλειοποίηση» της ευαλωτότητας χάριν της λήψης διεθνούς προστασίας	17
2. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ (Relocation)	18
3. Η ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΥΑΛΩΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ	22
3.α. Άτομα με σοβαρό ψυχικό νόσημα	23
3.β. Θύματα βασανιστηρίων	24
4. ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΔΙΕΘΝΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ	26
4.α. Τα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης (ΚΥΤ)	26
4.β. Οι δομές φιλοξενίας στην ενδοχώρα	29
4.β.1. Η στέγαση σε διαμερίσματα	32
4.γ. Παρεχόμενες υπηρεσίες υγείας στα πλαίσια της υποδοχής	33
4.δ. Η ιδιαίτερη περίπτωση του ΚΥΤ Φυλακίου Έβρου	34
4.δ.1. Ιατροφαρμακευτική κάλυψη εντός του ΚΥΤ	35
4.δ.2. Οι συνθήκες εντός του ΚΥΤ	36
4.δ.3. Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι εντός του ΚΥΤ σε καθεστώς προστατευτικής φύλαξης	37
5. ΑΣΥΝΟΔΕΥΤΟΙ ΑΝΗΛΙΚΟΙ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥΣ	39
5.α. Νομικό πλαίσιο	39
5.β. Η ελληνική διοικητική πρακτική	40
5.γ. Η έντονη παρουσία διαφόρων οργανισμών και ΜΚΟ στον τομέα των ανηλίκων	42
5.δ. Λοιπά προβλήματα και προκλήσεις	44
6. Η ΕΝΤΟΝΗ ΠΙΕΣΗ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΣΥΛΟΥ	46
6.α. Η επιδιωκόμενη από το νέο νόμο ελαχιστοποίηση του χρόνου εξέτασης κάθε αιτήματος Ασύλου	46

6.β.	Ζητήματα που θέτουν εν αμφιβόλω τη δυνατότητα υποβολής αποτελεσματικής ενδικοφανούς προσφυγής	48
6.γ.	Η ανάγκη για ταχεία διεκπεραίωση αιτημάτων διεθνούς προστασίας οδηγεί σε καταχρηστική εφαρμογή διατάξεων της νομοθεσίας σε βάρος των αιτούντων	51
6.δ.	Η επιδιωκόμενη ταχύτητα υπαγορεύει την ανάγκη σύντμησης του χρόνου διεξαγωγής προσωπικής συνέντευξης και οδηγεί σε νομικά παράδοξα	53
6.ε.	Η ανάγκη αποσυμφόρησης του υπερπληθυσμού οδηγεί σε ανорθόδοξες νομικές λύσεις από τις Επιτροπές Προσφυγών στο β' βαθμό κρίσης των αιτημάτων ασύλου	54
6.στ.	Η περαιτέρω επιβάρυνση του διοικητικού φόρτου των Επιτροπών Προσφυγών στο β' βαθμό με την εισαγωγή νέων διατάξεων τις καθιστά ανεφάρμοστες στην πράξη	54
7.	ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΣΥΛΟΥ	55
7.α.	Το Κέντρο Ένταξης Μεταναστών του Δήμου Θεσσαλονίκης (ΚΕΜ)	56
8.	ΠΡΟΣΩΡΙΝΗ ΑΔΥΝΑΜΙΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΕ ΔΩΡΕΑΝ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗ	58
9.	ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΕΝΤΑΞΗΣ & ΦΥΓΗ ΣΤΗΝ ΥΠΟΛΟΙΠΗ ΕΥΡΩΠΗ	60
10.	ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΩΝ ΕΠΑΝΑΠΡΟΩΘΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΤΟΥΡΚΙΑ	63
10.α.	Η αναστολή καταγραφής αιτημάτων ασύλου και η επιστροφή των αιτούντων στην Τουρκία το Μάρτιο του 2020	65
11.	ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΚΡΑΤΗΣΗΣ	66
11.α.	Η διεύρυνση της κατ' εξαίρεση κράτησης και η εκτεταμένη εφαρμογή της	66
11.β.	Εφαρμογή πιλοτικού προγράμματος	67
11.γ.	Κράτηση εν όψει επιστροφής/επανεισδοχής και σχετικά στατιστικά στοιχεία	68
11.δ.	Συνθήκες κράτησης στα ΠΡΟΚΕΚΑ	70
12.	ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ	71
13.	ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	73
	ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	79
	ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	80

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΜΥ	Ανώνυμη Εταιρεία Μονάδων Υγείας
ΑΚΑ	Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου
ΑΜΑ	Αριθμός Μητρώου Ασφαλισμένου
ΑΜΚΑ	Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΑΦΜ	Αριθμός Φορολογικού Μητρώου
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚΟ	Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφέλειας
ΔΟΜ	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
ΔΣΔΠ	Διεθνής Σύμβαση Δικαιωμάτων του Παιδιού
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΔΑ	Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΚΑΒ	Εθνικό Κέντρο Άμεσης Βοήθειας
ΕΚΚΑ	Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης
ΕΛΑΣ	Ελληνική Αστυνομία
ΕΟΔΥ	Ελληνικός Οργανισμός Δημόσιας Υγείας
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΦΚΑ	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΗΔΙΚΑ	Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης
ΚΕΔΝ	Κλειστές Ελεγχόμενες Δομές Νήσων
ΚΕΕΛΠΝΟ	Κέντρο Ελέγχου και Πρόληψης Νοσημάτων
ΚΕΜ	Κέντρο Ένταξης Μεταναστών
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΕΠΑ	Κέντρο Πιστοποίησης Αναπηρίας
ΚΕΣΑ	Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
ΚΕΦ	Κέντρο Επείγουσας Φιλοξενίας
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΚΥΤ	Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΠΑΑΥΠΑ	Προσωρινός Αριθμός Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού
ΠΓΑ	Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου
ΠΓΔΜ	Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΡΟΚΕΚΑ	Προαναχωρησιακό Κέντρο Κράτησης Αλλοδαπών
ΣΛΕΕ	Σύμβαση για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικράτειας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΠΥΤ	Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής και Ταυτοποίησης
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
AIDA	Asylum in Europe Database
AVRR	Assisted Voluntary Return & Reintegration
CPT	European Committee for the Prevention of Torture
CNN	Cable News Network
COVID-19	Corona Virus Disease 2019
DG HOME	Directorate General for Migration and Home Affairs
DRC	Danish Refugee Council
DW	Deutsche Welle
GCR	Greek Council for Refugees
EASO	European Asylum Support Office
ECRE	European Council for Refugees
Efsyn	Εφημερίδα των Συντακτών
EPRS	European Parliamentary Research Service
EU	European Union
HIAS	Hebrew Immigrant Aid Society
IOM	International Organization for Migration
MIT	Mobile Info Team
MSF	Médecins Sans Frontières
RRE	Refugees' Rights Europe
RSA	Refugee Support Aegean
SGBV	Sex & Gender Based Violence
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είχαν των όποιων επιστημονικών συμπερασμάτων ή προτάσεων των επαγγελματιών του χώρου, έχει ιδιαίτερη αξία να δίνεται ο λόγος στους ίδιους τους ανθρώπους που κατεξοχήν και προσωπικά βιώνουν το προσφυγικό/ μεταναστευτικό φαινόμενο στη χώρα μας. Η τυχόν σύμπτωση των συμπερασμάτων της παρούσας μελέτης με τις απόψεις της συγκεκριμένης πρόσφυγα που ζει, εργάζεται και έχει αναπτύξει κοινωνικούς δεσμούς στην Ελλάδα –και την οποία είχα την ευκαιρία να γνωρίσω πολύ πρόσφατα, με αφορμή την επαγγελματική ιδιότητά της ως διερμηνέα– αποτελεί, για εμένα τουλάχιστον, την ουσιαστικότερη επιβεβαίωση της εγκυρότητας των όσων έχουν αποτυπωθεί. Ο τελευταίος λόγος, λοιπόν, δίνεται σε αυτήν.

«Με λένε Α.¹ και είμαι 24 ετών, με καταγωγή από το Αφγανιστάν, έχοντας περάσει μεγάλο μέρος της ζωής μου στο Ιράν. Αυτή την εποχή εργάζομαι με μερική απασχόληση ως διερμηνέας σε μια μη κυβερνητική οργάνωση στη Βόρεια Ελλάδα, ενώ παράλληλα μελετώ για να βελτιώσω τις γνώσεις μου στην αγγλική και ελληνική γλώσσα. Στον ελεύθερο χρόνο μου, μου αρέσει να ζωγραφίζω. Έχω ολοκληρώσει κάποια έργα. Παράλληλα, είμαι μέλος μιας εθελοντικής ομάδας ως διερμηνέας, προκειμένου να στηρίξω άλλους πρόσφυγες που ζουν στα camps.

«Τη στιγμή που έφτασα στην Ελλάδα ήμουν τόσο ενθουσιασμένη, όπως πολλοί άλλοι που ταξιδέψαμε μαζί. Είχα περάσει από πολλούς κινδύνους προκειμένου να βρεθώ από το Ιράν εδώ. Όμως, μετά από λίγα λεπτά με μετέφεραν στο αστυνομικό τμήμα για να κάνουν κάποιες έρευνες για μένα, γεγονός το οποίο μου προκάλεσε μεγάλο σοκ.

«Το κομμάτι της ένταξής μου στην Ελλάδα δεν είναι εύκολο πράγμα για μένα. Η κοινωνία είναι λίγο συντηρητική απέναντι σε μας τους πρόσφυγες. Επιπλέον, πολλοί είναι στην πραγματικότητα άστεγοι, γιατί οι Έλληνες δεν δέχονται να νοικιάσουν τις κατοικίες τους σε πρόσφυγες.

«Ακόμη, στις δημόσιες υπηρεσίες, για παράδειγμα, δεν θέλουν να μας ακούν να μιλάμε αγγλικά. Όμως, η ελληνική γλώσσα είναι πολύ δύσκολη για να την μάθει κανείς σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα, δηλαδή μέσα σε 1-2 χρόνια. Άλλωστε, δίχως τη γνώση της γλώσσας είναι δύσκολο να βρει κάποιος δουλειά.

«Αυτό που μου αρέσει στην Ελλάδα είναι ότι οι άνθρωποι έχουμε την ελευθερία να επιλέξουμε τον τρόπο που επιθυμούμε να ζήσουμε. Για παράδειγμα, εγώ ως γυναίκα μπορώ εδώ να κάνω ποδήλατο ή να παίξω ποδόσφαιρο, δραστηριότητες απλές που δεν μου επιτρέπονταν στη χώρα μου.

«Οι Αφγανοί έχουμε μεγαλώσει κυρίως κάτω από πολύ άσχημες συνθήκες, μακριά από κατάλληλη εκπαίδευση, ενώ έχουμε βιώσει και τον πόλεμο. Αντίθετα, οι άνθρωποι εδώ ζουν μια κανονική ζωή.

¹ Κρίθηκε σκόπιμο από το συγγραφέα να μη δημοσιοποιηθεί η ταυτότητα της συνεντευξαζόμενης.

»Από τότε που βρίσκομαι στην Ελλάδα, έχω καταλάβει πως όλοι είμαστε άνθρωποι και έχουμε ίσα δικαιώματα. Πλέον, μου είναι εύκολο να αγαπήσω άλλους ανθρώπους με διαφορετική ιθαγένεια ή διαφορετικές πεποιθήσεις.

»Ζω τα τελευταία τρία περίπου χρόνια στην Ελλάδα. Υπέβαλα αίτημα ασύλου και σε διάστημα συντομότερο των δύο ετών έλαβα το καθεστώς της πρόσφυγα. Αλλά μετά τις μεγάλες αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στις πολιτικές της Ελλάδας αναφορικά με τους πρόσφυγες, δυστυχώς δεν υπάρχει καλή προοπτική σε σχέση με το μέλλον μου στη χώρα».



ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης είναι η επισκόπηση βασικών πτυχών του ελληνικού συστήματος ασύλου και της διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα, μετά το σταδιακό κλείσιμο, στα τέλη του 2015, της οδού διέλευσης εκατοντάδων χιλιάδων προσφύγων και μεταναστών μέσω Ελλάδας¹ προς άλλες ευρωπαϊκές χώρες, και το οριστικό κλείσιμο των συνόρων μεταξύ Ελλάδας και Βόρειας Μακεδονίας (τότε, πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας) το Μάρτιο του 2016, που συνοδεύτηκε από αντίστοιχη αναχαίτιση των ροών κατά μήκος ολόκληρης της ευρωπαϊκής διαδρομής. Ενδεικτικό της σοβαρότητας της κατάστασης, πέραν της ενεργοποίησης του μηχανισμού πολιτικής προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EU Civil Protection Mechanism) στις αρχές του Δεκεμβρίου 2015,² ήταν ότι εκλήθη από την ελληνική κυβέρνηση η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προκειμένου να συνδράμει επειγόντως τις ελληνικές αρχές στη διαχείριση ενός φαινομένου πρωτόγνωρου και άνευ προηγουμένου, που βρήκε απροετοίμαστο τον διοικητικό μηχανισμό της χώρας.³ Παράλληλα, με σκοπό την αποτροπή περαιτέρω μετακίνησης πληθυσμών από την Τουρκία προς την Ελλάδα μέσω της θαλάσσιας οδού, δημοσιοποιήθηκε η λεγόμενη Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 (EU-Turkey Deal).

Προτού οδηγηθεί η ΕΕ στην εν λόγω κοινή δήλωση με την Τουρκία, είχε προηγηθεί η Συμφωνία Επανεισδοχής, που υπεγράφη μεταξύ ΕΕ-Τουρκίας στις 16 Δεκεμβρίου 2013 και αποτελούσε μέρος της ευρύτερης ευρωπαϊκής πολιτικής για τον έλεγχο των συνόρων. Δεδομένης της κομβικής θέσης της Τουρκίας ως χώρας διέλευσης προσφύγων και μεταναστών, η ΕΕ προχώρησε στη συμφωνία θέτοντας υπό συζήτηση την απελευθέρωση της θεώρησης εισόδου (visa). Στόχος της συμφωνίας ήταν να ενισχυθεί η διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης στην ΕΕ και στην Τουρκία, ορίζοντας αποτελεσματικές διαδικασίες για την επιστροφή όσων προσώπων δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισροής, παρουσίας ή διαμονής σε κράτος μέλος της ΕΕ. Στις 29 Νοεμβρίου του 2015 εγκρίθηκε το Κοινό Σχέδιο Δράσης ΕΕ-Τουρκίας, με το οποίο η Τουρκία δεσμευόταν να περιορίσει την παράτυπη μετανάστευση προς την ΕΕ, εντατικοποιώντας τις προσπάθειές της για τον περιορισμό της κίνησης προσώπων από την

¹ Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα στοιχεία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 856.723 αφίξεις αλλοδαπών στην Ελλάδα κατεγράφησαν από 1 Ιανουαρίου έως 31 Δεκεμβρίου 2015, εκ των οποίων ποσοστό 60% προήλθε από τη Συρία, 24% από το Αφγανιστάν και 8% από το Ιράκ. Συνολικά το 2015, εισήλθαν στην Ευρώπη από τη Μεσόγειο 1.015.078 πρόσφυγες και μετανάστες, ενώ το 2014 είχαν εισέλθει από την ίδια περιοχή 216.054, το 2013 59.421, το 2012 μόλις 22.439, το 2011 70.402 και το 2010 είχαν εισέλθει 9.654 πρόσφυγες και μετανάστες.

² Βλέπε περισσότερα σε Embassy News, "Greece activates EU Civil Protection Mechanism, agrees Frontex cooperation", 4.12.2015, διαθέσιμο στο: <https://embassynews.net/2015/12/04/greece-activates-eu-civil-protection-mechanism-agrees-frontex-cooperation/>

³ Αξίζει να σημειωθεί ότι, κατά το επίμαχο χρονικό διάστημα, η Ελλάδα δεν είχε ενσωματώσει στην εθνική νομοθεσία την ευρωπαϊκή Οδηγία για την υποδοχή (2013/33/ΕΕ), πράγμα το οποίο συνέβη πολύ αργότερα με το ν. 4540/2018, και δεν είχε άλλη προηγούμενη εμπειρία αναφορικά με τη διαχείριση της εισροής τόσο μεγάλου αριθμού προσφύγων και μεταναστών σε σύντομο χρονικό διάστημα και κατά τρόπο τόσο μαζικό.

επικράτειά της προς την ΕΕ, καθώς και να δέχεται πίσω όλους τους παράτυπους μετανάστες που διέρχονται από το έδαφός της με προορισμό την ΕΕ και δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας. Ως αντάλλαγμα, η Τουρκία θα λάμβανε διευκόλυνση 3.000.000.000 ευρώ για να καλύψει αποκλειστικά τις ανάγκες των Σύριων προσφύγων. Ωστόσο, το Κοινό Σχέδιο Δράσης ΕΕ-Τουρκίας του 2015 δεν πέτυχε τους στόχους του, καθώς δεν υπήρξε μείωση των μεταναστευτικών ροών. Έτσι, το 2016 η ΕΕ αποφάσισε να λάβει πιο δραστικά μέτρα.

1. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΔΗΛΩΣΗΣ ΕΕ-ΤΟΥΡΚΙΑΣ

1α. Γενικές διαπιστώσεις: Στην πολυσυζητημένη Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, ήτοι στο σχετικό ανακοινωθέν Τύπου (αριθμός 144/2016) που αναρτήθηκε στον κοινό διαδικτυακό τόπο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι προκειμένου να εξαρθρωθεί το επιχειρηματικό μοντέλο των διακινητών και να προσφερθεί στους μετανάστες μια εναλλακτική λύση ώστε να μη βάζουν σε κίνδυνο τη ζωή τους,⁴ η ΕΕ και η Τουρκία αποφάσισαν να δώσουν τέλος στην παράτυπη μετανάστευση από την Τουρκία προς την ΕΕ. Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, συμφωνήθηκε ότι όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά μέσω Τουρκίας από τις 20 Μαρτίου 2016 και έπειτα θα επιστρέφονται σε αυτήν. Θα πρόκειται για προσωρινό και έκτακτο μέτρο που είναι απαραίτητο προκειμένου να σταματήσει ο ανθρώπινος πόνος και να αποκατασταθεί η δημόσια τάξη. Οι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά θα καταγράφονται δεόντως και τυχόν αιτήσεις ασύλου θα διεκπεραιώνονται ατομικά από τις ελληνικές αρχές δυνάμει της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.⁵ Οι μετανάστες που δεν αιτούνται άσυλο ή η αίτηση των οποίων κρίνεται αβάσιμη ή απαράδεκτη, θα επιστρέφονται στην Τουρκία.

Περαιτέρω, συμφωνήθηκε πως για κάθε επιστροφή Σύριου στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύριος θα εγκαθίσταται από την Τουρκία στην ΕΕ, λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων τρωτότητας του ΟΗΕ. Ακόμη, συμφωνήθηκε να συσταθεί μηχανισμός με τη συνδρομή της Επιτροπής, των οργανισμών της ΕΕ και των άλλων κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης και της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, ο οποίος θα διασφαλίζει ότι η αρχή αυτή θα εφαρμόζεται από την ίδια ημέρα από την οποία αρχίζουν οι επιστροφές. Ακόμη, προβλέφθηκε στα τέλη του 2015 η δημιουργία 50.000 θέσεων προσωρινής φιλοξενίας στην Ελλάδα για τους ήδη ευρισκόμενους στην ελληνική επικράτεια. Από τους 50.000 που θα φιλοξενούνταν στην Ελλάδα, ένα ποσοστό επρόκειτο να μετεγκατασταθεί σε άλλες χώρες της ΕΕ στη βάση ενός προγράμματος προσωρινού χαρακτήρα που αποτελούσε έκφραση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης· ένα άλλο ποσοστό θα επέλεγε, ενδεχομένως, να ακολουθήσει την οδό της υποβολής αίτησης ασύλου στην Ελλάδα, ενώ όσοι εξ αυτών δεν είχαν δικαίωμα ασύλου θα κρατούνταν έως ότου επέστρεφαν στις πατρίδες τους.

⁴ Σύμφωνα με τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης, υπολογίζεται ότι περίπου 805 άτομα έχασαν τη ζωή τους το 2015, ακολουθώντας τις θαλάσσιες οδούς στην Ανατολική Μεσόγειο: <https://embassynews.net/2015/12/04/greece-activates-eu-civil-protection-mechanism-agrees-frontex-cooperation/>

⁵ Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

Ενδεικτικό της ιδιότυπης νομικής φύσης της κοινής δήλωσης είναι και το γεγονός ότι το Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ έκρινε εαυτό αναρμόδιο να αποφανθεί επί των προσφυγών τριών αιτούντων άσυλο κατά της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ και, ως εκ τούτου, τις απέρριψε⁶ με το εξής σκεπτικό που αποτυπώθηκε σε σχετική ανακοίνωση του Δικαστηρίου: Καταρχάς, επισημαίνεται ότι υπήρχαν ανακρίβειες στο ανακοινωθέν Τύπου της 18ης Μαρτίου 2016, όσον αφορά τον προσδιορισμό των συντακτών της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, καθώς στο ανακοινωθέν αυτό αναφέρεται, αφενός, ότι ήταν η Ένωση, και όχι τα κράτη μέλη της, που αποφάσισε τα πρόσθετα σημεία δράσης στα οποία αναφέρεται η δήλωση και, αφετέρου, ότι τα «μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου» συναντήθηκαν με τον Τούρκο ομόλογό τους κατά τη συνάντηση της 18ης Μαρτίου 2016, κατόπιν της οποίας εκδόθηκε το εν λόγω ανακοινωθέν Τύπου. Ωστόσο, το Γενικό Δικαστήριο εκτιμά ότι από τα αποδεικτικά στοιχεία τα οποία προσκόμισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σχετικά με τις συναντήσεις που διεξήχθησαν διαδοχικά, το 2015 και το 2016, μεταξύ των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών και του Τούρκου ομολόγου τους με αντικείμενο τη μεταναστευτική κρίση, προκύπτει ότι δεν ήταν η Ένωση αλλά τα κράτη μέλη, ως υποκείμενα του διεθνούς δικαίου, που διεξήγαγαν διαπραγματεύσεις με την Τουρκία σε αυτόν τον τομέα, συμπεριλαμβανομένου και στις 18 Μαρτίου 2016. Επίσης, το Γενικό Δικαστήριο κρίνει ότι οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών με αυτή τους την ιδιότητα συζήτησαν στις 18 Μαρτίου 2016 με τον Τούρκο ομόλογό τους για τη μεταναστευτική κρίση και υιοθέτησαν τη Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, τα κύρια σημεία της οποίας συνοψίσθηκαν στο ανακοινωθέν Τύπου της ίδιας ημέρας. Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο εκτιμά ότι ούτε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ούτε άλλο θεσμικό όργανο της Ένωσης αποφάσισε τη σύναψη συμφωνίας με την τουρκική κυβέρνηση σχετικά με τη μεταναστευτική κρίση.

Παρά το ότι η εν λόγω κοινή δήλωση δεν δύναται νομικά και τυπικά να χαρακτηριστεί ως διεθνής συμφωνία της ΕΕ με δεσμευτική ισχύ για τα όργανα και τα κράτη μέλη αυτής, αφού δεν προηγήθηκε η δέουσα διαδικασία του άρθρου 218 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ),⁷ γεγονός παραμένει ότι από τη θέση της σε εφαρμογή και μετά, περιορίστηκαν σημαντικά οι ροές υπηκόων τρίτων χωρών προς την Ελλάδα μέσω Τουρκίας δια της θαλάσσιας οδού,⁸ κάτι που ήταν άλλωστε και ο βασικός λόγος κατάρτισής της από πλευράς ΕΕ.⁹

⁶ Βλέπε το σχετικό ανακοινωθέν Τύπου 19/2017 του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ στο: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019en.pdf>

⁷ Άρθρο 218 ΣΛΕΕ: 1. Με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων του άρθρου 207, για τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη των συμφωνιών μεταξύ της Ένωσης και τρίτων χωρών ή διεθνών οργανισμών ακολουθείται η εξής διαδικασία. 2. Το Συμβούλιο εγκρίνει την έναρξη διαπραγματεύσεων, εκδίδει οδηγίες διαπραγμάτευσης, επιτρέπει την υπογραφή και συνάπτει τις συμφωνίες. 3. Η Επιτροπή, ή ο ύπατος εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας όταν η σχεδιαζόμενη συμφωνία αφορά αποκλειστικά ή κυρίως την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, υποβάλλει συστάσεις στο Συμβούλιο, το οποίο εκδίδει απόφαση που επιτρέπει την έναρξη διαπραγματεύσεων και ορίζει, ανάλογα με το αντικείμενο της σχεδιαζόμενης συμφωνίας, το διαπραγματευτή ή τον επικεφαλής της διαπραγματευτικής ομάδας της Ένωσης. 4. Το Συμβούλιο μπορεί να απευθύνει οδηγίες στο διαπραγματευτή και να ορίζει ειδική επιτροπή, σε διαβούλευση με την οποία πρέπει να διεξάγονται οι διαπραγματεύσεις. 5. Το Συμβούλιο, μετά από πρόταση του διαπραγματευτή, εκδίδει απόφαση που επιτρέπει την υπογραφή της συμφωνίας και, ενδεχομένως, την προσωρινή της εφαρμογή πριν να τεθεί σε ισχύ. 6. Το Συμβούλιο, μετά από πρόταση του διαπραγματευτή, εκδίδει απόφαση για τη σύναψη της συμφωνίας.

⁸ Δια της θαλάσσιας οδού έφθασαν στην Ελλάδα 856.723 άνθρωποι το 2015, 173.450 το 2016, 27.918 το 2017 και 32.494 το 2018, Βλέπε Global NGO Impact News, "Greece Sea Arrivals Dashboard (March 2019)", 4.4.2019, διαθέσιμο στο: <https://globalimpactnews.com/2019/04/04/greece-greece-sea-arrivals-dashboard-march-2019/>

1.β. Ιδιαίτερο νομικό ενδιαφέρον παρουσιάζει, στο πλαίσιο της εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, η προσέγγιση της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας του άρθρου 38¹⁰ της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ από τις αρμόδιες Επιτροπές Προσφυγών αναφορικά με αιτήματα Σύριων υπηκόων. Διευκρινίζεται ότι, λίγες ημέρες μετά την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, με το ν. 4375/2016 ορίστηκαν οι Επιτροπές Προσφυγών του ΠΔ 114/2010¹¹ ως το όργανο αρμόδιο να εξετάζει σε δεύτερο βαθμό –και έως την επανασύσταση της Αρχής Προσφυγών¹²– τις προσφυγές αιτούντων άσυλο που εισήλθαν στη χώρα από τις 20 Μαρτίου 2016 και έπειτα. Τα κρινόμενα αιτήματα ασύλου είχαν κριθεί, συνεπεία της Κοινής Δήλωσης, ως απαράδεκτα στον πρώτο βαθμό εξέτασης κατόπιν εισηγήσεων του προσωπικού του Ευρωπαϊκού Γραφείου Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), που διενεργούσε τις συνεντεύξεις στην αγγλική γλώσσα. Οι εν λόγω Επιτροπές Προσφυγών εξέδιδαν αποφάσεις οι οποίες, στην πλειονότητά τους, θεωρώντας την Τουρκία ως μη ασφαλή τρίτη χώρα, έκριναν εν συνεχεία παραδεκτά τα σχετικά αιτήματα διεθνούς προστασίας και προχωρούσαν στην εξέταση της ουσίας χορηγώντας καθεστώς διεθνούς προστασίας. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι έως τις 12 Ιουνίου 2016, από τις 72 συνολικά προσφυγές που εξετάστηκαν και κρίθηκαν από τις Επιτροπές «Backlog» του ΠΔ 114/2010 και αφορούσαν πρωτοβάθμιες απορριπτικές αποφάσεις απαράδεκτου με το σκεπτικό ότι η Τουρκία συνιστά ασφαλή τρίτη χώρα για τους αιτούντες, οι 70 ακυρώθηκαν!¹³

Δύο περίπου μήνες μετά τη δημοσίευση του ν. 4375/2016 και δυνάμει της από 16.06.2016 ψηφισθείσας τροπολογίας νόμου, οι Επιτροπές Προσφυγών του ΠΔ 114/2010 έπαψαν να είναι αρμόδιες για τις εν λόγω προσφυγές, των οποίων η εξέταση ανατέθηκε, αρχής γενομένης από τις 21 Ιουλίου 2016, στις νέες «Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών», οι οποίες απαρτιζόνταν από δύο δικαστικούς λειτουργούς και ένα μέλος υποδεικνυόμενο από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Αναφορικά με την παραπάνω τροπολογία, 18 μέλη των

⁹ Για μια πρώτη κριτική αποτίμηση της κοινής δήλωσης, αντιπαράβαλε και σχετικό άρθρο του κ. Απέργη από 17.11.2019 στον ιστότοπο The Press Project: «Μια κριτική αποτίμηση της συμφωνίας Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας για το προσφυγικό», όπου αποτυπώνεται η άποψη πως εσφαλμένα αποδόθηκε δυσανάλογα υψηλή αποτελεσματικότητα στην εν λόγω συμφωνία ως προς τον περιορισμό των ροών και ότι η εν λόγω δήλωση αποτελεί απλώς την επισφράγιση της ήδη συντελεσθείσας φραγής της ευρωπαϊκής διόδου, που είχε επιφέρει ήδη αναχαίτιση των ροών, διαθέσιμο στο: <https://thepressproject.gr/mia-kritiki-apotimisi-tis-symfonias-evropekis-enosis-tourkias-gia-to-prosfygiko/>

¹⁰ Ενσωμάτωση του άρθρου αυτού έγινε στον μεν ν. 3375/2016 στο άρθρο 56, στον δε πρόσφατο ν. 4636/2019 στο άρθρο 86 με την προσθήκη περαιτέρω διευκρινίσεων αναφορικά με το κριτήριο του επαρκούς συνδέσμου.

¹¹ Πρόκειται για τις λεγόμενες Επιτροπές «Backlog», των οποίων η λειτουργία ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 2011 και των οποίων αρμοδιότητα ήταν η εξέταση σε δεύτερο βαθμό των επί σειρά πολλών ετών εκκρεμών προσφυγών επί αιτημάτων ασύλου, οι οποίες είχαν απορριφθεί σε πρώτο βαθμό από την άλλοτε αρμόδια Ελληνική Αστυνομία, και οι οποίες είχαν κατατεθεί έως την 6η Ιουνίου 2013, δηλαδή έως την ημερομηνία έναρξης λειτουργίας της τότε νεοσύστατης Αρχής Προσφυγών.

¹² Η Αρχή Προσφυγών, η οποία αρχικά αριθμούσε 19 τριμελείς επιτροπές αποτελούμενες από δύο μέλη που περιλαμβάνονταν στον σχετικό κατάλογο της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και από ένα μέλος υποδεικνυόμενο από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, έπαψε να λειτουργεί στις 25 Σεπτεμβρίου 2015 διότι η θητεία των μελών της εξήπνευσε και δεν ανανεώθηκε, δημιουργώντας έτσι έναν νέο όγκο εκκρεμών προσφυγών που είτε είχαν ήδη προγραμματισθεί να συζητηθούν μετά την παραπάνω ημερομηνία και έτσι παρέμειναν σε εκκρεμότητα, είτε υποβλήθηκαν μετά τις 25 Σεπτεμβρίου 2015, οπότε δεν υπήρχε αρμόδια δευτεροβάθμια Αρχή να τις εξετάσει.

¹³ Βλέπε European Commission, “Second report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement”, 15.6.2016.

Επιτροπών «Backlog» απηύθυναν επιστολή¹⁴ προς τον τότε Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής Ιωάννη Μουζάλα, διερωτώμενοι: «Τι μεσολάβησε και θεωρήθηκε ξαφνικά ότι η εξέταση των συγκεκριμένων προσφυγών έπρεπε να περάσει σε άλλα χέρια, και να υπονοείται πως οι Επιτροπές Προσφυγών του ΠΔ 114/2010 είχαν μειωμένες εγγυήσεις αμεροληψίας και ανεξαρτησίας;». Στην ίδια επιστολή, τα μέλη των επιτροπών που την υπογράφουν αναφέρουν: «Αυτό που μεσολάβησε, είναι ότι κατατέθηκε ένα πλήρως αιτιολογημένο νομικό σκεπτικό σε δεκάδες αποφάσεις που εκδόθηκαν μετά από εξατομικευμένη κρίση, το οποίο όμως δεν εναρμονίζεται με το στόχο των μαζικών επαναπροωθήσεων στην Τουρκία».

Η ανάληψη των καθηκόντων των πέντε νέων επιτροπών συνοδεύθηκε και από αντιστροφή της έως τότε κατάστασης, αφού έπαψαν να εκδίδονται αποφάσεις χορήγησης διεθνούς προστασίας που έκριναν ως μη ασφαλή τρίτη χώρα την Τουρκία αναφορικά με αιτήματα Σύριων υπηκόων. Οι επιτροπές αυξήθηκαν σε δώδεκα το Δεκέμβριο του 2016 και με εξαίρεση δύο εξ αυτών, οι οποίες εξέδιδαν απορριπτικές αποφάσεις απαραδέκτου σε δεύτερο βαθμό θεωρώντας ως ασφαλή τρίτη χώρα την Τουρκία, οι υπόλοιπες επιτροπές ανέμεναν στην ουσία την κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) επί του θέματος, αναβάλλοντας τη δική τους κρίση.^{15,16} Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι οι αποφάσεις του ΣτΕ, καθώς και οποιουδήποτε άλλου ελληνικού δικαστηρίου, δεν δημιουργούν κάποιου είδους νομική δέσμευση επί αποφάσεων διοικητικών οργάνων όπως είναι οι εν λόγω Επιτροπές Προσφυγών, οπότε τυπικά δεν συνέτρεχε λόγος αναμονής της απόφασης του ΣτΕ. Ωστόσο, στην πραγματικότητα η κρίση του εν λόγω ανώτατου δικαστηρίου που απολαύει αυξημένου κύρους και ενισχυμένης αξιοπιστίας στο πλαίσιο της ελληνικής δικαιοσύνης, λειτουργεί αναμφίβολα ως «οδηγός» μεταχείρισης παρόμοιων περιπτώσεων, ιδίως για τους δικαστικούς λειτουργούς που συμμετείχαν στις Επιτροπές.

Υπενθυμίζεται, βέβαια, πως η αξιολόγηση τρίτης χώρας ως ασφαλούς σε σχέση με ένα αίτημα διεθνούς προστασίας, λαμβάνοντας υπόψη κυρίως τις δυσμενείς συνέπειες που επιφέρει για τον αιτούντα (επιστροφή στη λεγόμενη ασφαλή τρίτη χώρα, στέρηση πρόσβασης στη διεθνή προστασία μέσα στους κόλπους της ΕΕ), δέον όπως γίνεται ενδελεχώς και πάντοτε εξατομικευμένα¹⁷ σε σχέση με τον εκάστοτε αιτούντα και λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα

¹⁴ Το περιεχόμενο της επιστολής των μελών των Επιτροπών Προσφυγών για την τροπολογία Μουζάλα είναι διαθέσιμο στον ιστότοπο The Press Project, στο: <https://thepressproject.gr/epistoli-melon-epitropis-prosfugon/>

¹⁵ Μοναδική εξαίρεση αποτελεί η με αριθμό πρωτοκόλλου 14011/2017 απόφαση της 11ης Επιτροπής Προσφυγών, με την οποία κρινόταν πως κατόπιν εξατομικευμένης αξιολόγησης η Τουρκία δεν είναι ασφαλής τρίτη χώρα για οικογένεια Σύριων με τέσσερα ανήλικα παιδιά, και με την οποία αναπεμπούταν η υπόθεση στον πρώτο βαθμό για διενέργεια συνέντευξης ουσίας, βλέπε σχετική απόφαση στο: <http://www.immigration.gr/2017/10/11-140112017-4.html?m=1>

¹⁶ Ενδεικτικό της εξαιρετικής σημασίας που δινόταν τότε στο ζήτημα, διότι μεταξύ άλλων κρινόταν και θέμα συνταγματικότητας της σύνθεσης των Επιτροπών λόγω της συμμετοχής σε αυτές δικαστικών λειτουργών, είναι το γεγονός ότι ενώ καταρχάς αρμόδιο για να κρίνει την αίτηση ακύρωσης είναι το διοικητικό Εφετείο, η υπόθεση παραπέμφθηκε στο Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο όμως επίσης παρέπεμψε την υπόθεση στην Ολομέλεια ΣτΕ. Η όλη παραπάνω διαδικασία είχε ως αφετηρία την άσκηση αίτησης ακύρωσης σε βάρος της 4159/8.9.2016 απορριπτικής απόφασης απαραδέκτου της 3ης Επιτροπής Προσφυγών, που αφορούσε σε Σύριο υπήκοο.

¹⁷ Άρθρο 86 παρ. 2: Η συνδρομή των ως άνω κριτηρίων εξετάζεται ανά περίπτωση και για κάθε αιτούντα ξεχωριστά, εκτός εάν η τρίτη χώρα έχει χαρακτηριστεί ως γενικά ασφαλής και εμπεριέχεται στον εθνικό κατάλογο ασφαλών τρίτων χωρών, βλέπε και UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in tackling the migration crisis under the safe third country and first country of asylum concept", 23 March 2016, διαθέσιμο στο: <https://www.refworld.org/docid/56f3ee3f4.html>

χαρακτηριστικά αυτού (όπως για παράδειγμα η φυλή, το θρήσκευμα, τα ιδιαίτερα κοινωνικά γνωρίσματα).

Στις 23.9.2017, η Ολομέλεια ΣτΕ εξέδωσε την υπ' αριθμόν 2347/2017¹⁸ απόφαση, με την οποία επικύρωσε εν πολλοίς την ορθότητα της απορριπτικής απόφασης απαραδέκτου της 3ης Επιτροπής Προσφυγών, επιβεβαιώνοντας παράλληλα και τη θετική κρίση περί ασφάλειας της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας. Ακολούθησε, το αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα, η έκδοση σωρείας εκκρεμών αποφάσεων οι οποίες, αιτιολογώντας με σκεπτικό ανάλογο με αυτό της απόφασης της Ολομέλειας ΣτΕ, αποφαίνονταν στη συντριπτική τους πλειοψηφία υπέρ της ασφάλειας της Τουρκίας, με εξαίρεση ελάχιστες αποφάσεις.¹⁹ Σε αυτές, η αρμόδια Επιτροπή αποφαινόταν πως απουσία τουλάχιστον ενός από τα έξι κριτήρια²⁰ που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά για το χαρακτηρισμό μιας τρίτης χώρας ως ασφαλούς, εν προκειμένω αυτό του επαρκούς συνδέσμου προς την εξεταζόμενη τρίτη χώρα, η Τουρκία δεν δύναται να θεωρηθεί ασφαλής.

Το 2018, μετά την *de facto* στρατιωτική κατοχή τμήματος της βόρειας Συρίας από την Τουρκία με την επιχείρηση «Κλάδος Ελαίας», η εξέταση του κριτηρίου του επαρκούς συνδέσμου απασχόλησε εκ νέου τις Επιτροπές Προσφυγών αναφορικά με αιτήματα υπηκόων Συρίας που προέρχονταν από τις κατεχόμενες περιοχές. Προς καλύτερη κατανόηση του ιδιάζοντος νομικού προβληματισμού με τον οποίο βρέθηκε αντιμέτωπη αρμόδια Επιτροπή, αποφαινόμενη για το ζήτημα της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας για οικογένεια υπηκόων Συρίας κουρδικής καταγωγής, παρατίθεται παρακάτω απόσπασμα της σχετικής απόφασης²¹: «Στην προκειμένη περίπτωση και αναφορικά με τη διερεύνηση του απαιτούμενου συνδέσμου της εν λόγω οικογένειας με την Τουρκία, η Επιτροπή [...] διαπιστώνει πως συντρέχει εν προκειμένω η εξαιρετική συνθήκη, σύμφωνα με την οποία η “ασφαλής” προς εξέταση τρίτη χώρα είναι η ίδια η οποία, από τον Ιανουάριο του 2018, έχει θέσει *de facto* υπό τη στρατιωτική κατοχή της τον τόπο καταγωγής και τελευταίας συνήθους διαμονής της υπό κρίση οικογένειας στη Συρία (Αφρίν). Υπ' αυτήν την έννοια, από τις αρχές του 2018 και ενώ προηγουμένως οι προσφεύγοντες είχαν ήδη εγκαταλείψει λόγω του πολέμου την οικογενειακή τους εστία και είχαν εγκατασταθεί εντός της τουρκικής επικράτειας, η Τουρκία έπαυσε να είναι “τρίτη” σε σχέση με τις εν εξελίξει εχθροπραξίες στην εν λόγω περιοχή, αντιθέτως δε, αποτελεί πλέον έναν από τους παράγοντες που συν-διαμορφώνουν κυρίαρχα το μέλλον της Αφρίν, της ευρύτερης γύρω περιοχής, καθώς

¹⁸ Βλέπε την απόφαση υπ' αριθμ. 2347/2017 της Ολομέλειας ΣτΕ, διαθέσιμη στο: http://www.antigone.gr/files/gr/library/selected-publications-on-migration-and-asylum/greece/apofasi_ste_gr1.pdf

¹⁹ Η πρώτη τέτοια απόφαση που ακολούθησε χρονικά την έκδοση της απόφασης 2347/2017 της Ολομέλειας ΣτΕ και έκρινε την Τουρκία μη ασφαλή τρίτη χώρα, εκδόθηκε έξι μόλις ημέρες μετά τη δημοσίευση της απόφασης της Ολομέλειας και είναι η με αριθμό πρωτοκόλλου 15602/29.9.2017 της 9ης Επιτροπής Προσφυγών, όπου κρίθηκε πως μόνο η διέλευση υπηκόου Συρίας από την Τουρκία, διάρκειας 8 ημερών, δεν συνιστά επαρκή σύνδεσμο του αιτούντος προς την εξεταζόμενη χώρα.

²⁰ α. Δεν απειλούνται η ζωή και η ελευθερία του (αιτούντος) λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων, β. η χώρα αυτή τηρεί την αρχή της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, γ. δεν υπάρχει κίνδυνος σοβαρής βλάβης για τον αιτούντα κατά το άρθρο 15 του παρόντος νόμου, δ. η χώρα αυτή απαγορεύει την απομάκρυνση κάποιου σε χώρα όπου κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια ή σκληρή, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία, όπως ορίζεται στο διεθνές δίκαιο, ε. υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα και στην περίπτωση που ο αιτών αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, να του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, και στ. ο αιτών έχει σύνδεσμο με την εν λόγω τρίτη χώρα, βάσει του οποίου θα ήταν εύλογο για αυτόν να μεταβεί σε αυτή.

²¹ Πρόκειται για τη με αριθμό πρωτοκόλλου 20802/26.09.2018 απόφαση της 9ης Επιτροπής Προσφυγών.

και των κατοίκων τους. Επομένως, η Επιτροπή καλείται κατ' ουσία στην προκειμένη περίπτωση [...] να αποφασίσει ακόμη και για ενδεχόμενη επιστροφή της εν λόγω οικογένειας στην Τουρκία για τη λήψη διεθνούς προστασίας τους εκεί, τη στιγμή που η χώρα αυτή, συν-καθορίζοντας καταλυτικά τις όποιες εξελίξεις στον τόπο καταγωγής των προσφευγόντων, όχι μόνο ωθεί τους προσφεύγοντες να παρατείνουν τη διαμονή τους πέραν της εστίας τους αλλά και συντηρεί αναπόφευκτα την εύλογη επιθυμία τους να αιτηθούν διεθνή προστασία από έτερες χώρες, όπως η Ελλάδα. Εν προκειμένω, δηλαδή, τυχόν επικύρωση της πρωτοβάθμιας απόφασης απαραδέκτου από την Επιτροπή, θα σήμαινε όχι απλώς τη μη εξέταση της υπόθεσης στην ουσία της αλλά και την προώθηση της υπό κρίση οικογένειας προς το κράτος που δημιουργεί -τουλάχιστον εν μέρει- την ανάγκη διεθνούς προστασίας της [...] κρίνεται πως τα γεγονότα που έχουν μεσολαβήσει εντός του τρέχοντος έτους έχουν, ειδικά στην υπό κρίση περίπτωση, διαρρήξει το δεσμό των προσφευγόντων με την προς εξέταση «ασφαλή τρίτη» χώρα [...]. Υπό την ως άνω ιδιάζουσα συνθήκη, η Επιτροπή σε κάθε περίπτωση κρίνει πως δεν μπορεί να αξιωθεί εύλογα να επιστραφούν οι προσφεύγοντες πίσω στην Τουρκία, παρά την επί μακρόν εκεί προηγούμενη διαμονή τους. Ο όποιος, δηλαδή, βιοτικός δεσμός που δημιουργήθηκε κατά την παρελθούσα διαμονή της οικογένειας στην Τουρκία κρίνεται πλέον, μετά την τουρκική εισβολή στον τόπο καταγωγής και διαμονής τους στη Συρία, πως έχει διαρρηχθεί, έχει καταστεί απρόσφορος και μη ικανός να προσδώσει στην ενδεχόμενη επιστροφή τους στην Τουρκία το στοιχείο του «εύλογου» [...] Εξάλλου, κατά την κρίση της Επιτροπής, η αναγκαστική επιστροφή τους θα αντιστρατευόταν τόσο το πνεύμα της Σύμβασης της Γενεύης για τους Πρόσφυγες [...] όσο και το ευρωπαϊκό κεκτημένο για το άσυλο ...».

Υπογραμμίζεται, πάντως, ότι γενικά υφίσταται σημαντική απόκλιση μεταξύ των 20 πλέον Επιτροπών Προσφυγών ως προς τον τρόπο αντιμετώπισης ζητημάτων όπως, για παράδειγμα, το εξεταζόμενο στην παραπάνω απόφαση, με αποτέλεσμα να καθίσταται ζήτημα τυχαίο εάν αιτήματα υπηκόων τρίτων χωρών με κοινά βασικά χαρακτηριστικά θα αντιμετωπισθούν θετικά, με χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας, ή θα κριθούν απορριπτέα, ανάλογα με την εκάστοτε Επιτροπή που θα κληθεί να αποφανθεί σε δεύτερο βαθμό.

1.γ. Περαιτέρω, η ελληνική Υπηρεσία Ασύλου είχε ήδη θεσπίσει διαδικασία «fast track» στον α' βαθμό εξέτασης για τους υπηκόους Συρίας, κατόχους διαβατηρίου, για την ταχεία εξέταση και χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Επισημαίνεται, δε, πως μέσω της συγκεκριμένης ειδικής διαδικασίας εξέτασης, η οποία διεξαγόταν στην Αθήνα, στους δικαιούχους χορηγούνταν καθεστώς πρόσφυγα.²² Και μόνο η δημιουργία αυτής της αποκλειστικής, ταχύρρυθμης διαδικασίας για τους Σύριους κατόχους συριακού διαβατηρίου, με τη διεξαγωγή συνοπτικών συνεντεύξεων που κατέτειναν κυρίως στην επαλήθευση της κτήσης της συριακής υπηκοότητας των αιτούντων, πριν τη χορήγηση σε αυτούς του καθεστώτος πρόσφυγα με ομοίμορφο τρόπο και με τη χρήση προκαθορισμένων προτύπων ως προς την αιτιολόγηση των σχετικών αποφάσεων, καταμαρτυρά, αφενός, την αναγνώριση από τη διοίκηση του υψηλού προσφυγικού προφίλ στους αιτούντες που προέρχονταν από την εν λόγω χώρα και, αφετέρου, την έντονη προσπάθεια σύντμησης του απαιτούμενου χρόνου για την εξέταση των σχετικών αιτημάτων. Πρόκειται για περιπτώσεις Σύριων που ξεπερνούσαν το σκόπελο του παραδεκτού σε σχέση

²² Επισημαίνεται ότι, μεταξύ των δύο διαφορετικών καθεστώτων διεθνούς προστασίας που απονέμονται εντός της ΕΕ στο πλαίσιο του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) και των σχετικών Οδηγιών, το καθεστώς του πρόσφυγα παρέχει στους δικαιούχους, στην πλειονότητα των κρατών μελών μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, ευρύτερη πρόσβαση σε σχετικά δικαιώματα εν συγκρίσει με το καθεστώς επικουρικής προστασίας.

με το ζήτημα της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας, οπότε ακολουθούσε αναγκαστικά εξέταση της ουσίας του αιτήματος και έκδοση σχετικής απόφασης.

Αρχικά, πρέπει να σημειωθεί ότι το πεδίο εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας δεν περιλαμβάνει αιτούντες που εισήλθαν μεν στην Ελλάδα μετά την 21η Μαρτίου 2016, αλλά μέσω των χερσαίων συνόρων. Επισημαίνεται εδώ ότι η έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας, αν και προϋπήρχε στην ευρωπαϊκή νομοθεσία, στην Ελλάδα απέκτησε για πρώτη φορά πρακτική σημασία και έτυχε εφαρμογής αυστηρά και μόνο στο πλαίσιο της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, δηλαδή σε σχέση με την είσοδο αιτούντων στην Ελλάδα δια θαλάσσης και μόνο αναφορικά με καθένα από τα πέντε νησιά του Αιγαίου (Χίος, Λέσβος, Κως, Σάμος και Λέρος), κάτι που διατηρείται ως διοικητική πρακτική μέχρι σήμερα. Επίσης, δεδομένου ότι η Τουρκία αρνούνταν να δεχθεί την επανεισδοχή στο έδαφός της οποιουδήποτε αιτούντος διεθνής προστασία, ο οποίος είχε νομίμως (δηλαδή κατόπιν άρσης του γεωγραφικού περιορισμού) εγκαταλείψει τα παραπάνω νησιά για οποιονδήποτε λόγο και είχε μεταβεί στην ενδοχώρα (π.χ. ως συνοδός υπερήλικης αιτούσας), στην προκειμένη περίπτωση ήταν άνευ αντικειμένου η εξέταση της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας, αφού πρακτικά αποκλειόταν η επάνοδος σε αυτήν. Οπότε, εφόσον δεν συνέτρεχε άλλος λόγος απαραδέκτου, η αίτηση ενός τέτοιου αιτούντος κρινόταν παραδεκτή και εξεταζόταν στην ουσία της.

Τέλος, με βάση την τότε πρόβλεψη του ν. 4375/2016,²³ υπήρχε εξαίρεση από την εξαιρετικά ταχύρρυθμη διαδικασία των συνόρων του άρθρου 60 παρ. 4 εδ. στ' για όλους τους αιτούντες που χαρακτηρίζονταν ευάλωτοι δυνάμει του άρθρου 14 παρ. 8 του νόμου,²⁴ και με βάση την τότε διοικητική πρακτική, γινόταν άρση του γεωγραφικού περιορισμού που τους είχε επιβληθεί συνεπεία της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας κατά την άφιξή τους στα προαναφερθέντα πέντε νησιά και ακολουθούσε ο προγραμματισμός συνέντευξης ουσίας στην ενδοχώρα με την κανονική διαδικασία. Αυτό, αφενός, αποσκοπούσε στο να διασφαλίσει καλύτερες συνθήκες υποδοχής στους ευάλωτους αιτούντες και αυξημένες διαδικαστικές εγγυήσεις κατά τη διάρκεια της εξέτασης των αιτημάτων τους και, αφετέρου, εξυπηρετούσε και τη μερική αποσυμφόρηση των νησιών, τα οποία ασφυκτιούσαν.²⁵

1.δ. Η «εργαλειοποίηση» της ευαλωτότητας: Οπότε, ο χαρακτηρισμός ενός Σύριου αιτούντος ως ευάλωτου κατέληγε να ισοδυναμεί στην πράξη με την εξασφάλιση λήψης προσφυγικού καθεστώτος. Η δε εκ διαμέτρου αντίθετη μεταχείριση που επιφυλασσόταν στους Σύριους αιτούντες στην ενδοχώρα (χορήγηση προσφυγικού καθεστώτος με συνοπτικές διαδικασίες) και στα νησιά (απορριπτική απόφαση απαραδέκτου και απειλούμενη επανεισδοχή στην Τουρκία) ήταν ο λόγος που πολύ σύντομα και εύλογα οδήγησε στην «εργαλειοποίηση» της ευαλωτότητας χάριν της λήψης διεθνούς προστασίας και της αποφυγής επανεισδοχής στην Τουρκία. Αυτός είναι, άλλωστε, και ο λόγος που οι Γιατροί Χωρίς Σύνορα επιλέγουν να μη συνδράμουν τις

²³ Άρθρο 60 παρ. 4.

²⁴ Ως ευάλωτες ομάδες νοούνται : α. οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, β. τα άτομα που έχουν αναπηρία ή πάσχουν από ανίατη ή σοβαρή ασθένεια, γ. οι υπερήλικες, δ. οι γυναίκες σε κύηση ή λοχεία, ε. οι μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα τέκνα, στ. τα θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλης σοβαρής μορφής ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας ή εκμετάλλευσης, πρόσωπα με σύνδρομο μετατραυματικής διαταραχής, ιδίως επιζήσαντες και συγγενείς θυμάτων ναυαγίων, και ζ. τα θύματα εμπορίας ανθρώπων.

²⁵ Ο κ. Παπαμανώλης αναφέρεται σε 3 επιχειρήσεις αποσυμφόρησης των νησιών όπου έμμεσα μεν, αλλά συνειδητά από πλευράς της διοίκησης, η ευαλωτότητα επέφερε ως συνέπεια τη μεταφορά στην ενδοχώρα μέρους των αιτούντων, ιδίως εν μέσω δυσμενών συνθηκών, είτε καιρικών, είτε υπερπληθυσμού.

ελληνικές αρχές στις σχετικές διαδικασίες διάγνωσης της ευαλωτότητας, όπως ανέφερε χαρακτηριστικά σε συνέντευξή του ο κύριος Απόστολος Βεΐζης, υπεύθυνος προγραμμάτων του ελληνικού τμήματος των Γιατρών Χωρίς Σύνορα.²⁶ Ακόμη, σε συνέντευξή του, ο κ. Μάνος Λογοθέτης, γενικός γραμματέας υποδοχής του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, ιατρός, έχοντας απασχοληθεί ο ίδιος κατά το παρελθόν στο Κέντρο Ελέγχου και Πρόληψης Νοσημάτων (ΚΕΕΛΠΝΟ) ως συντονιστής στο Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης Σάμου, ανέφερε ότι το ίδιο το σύστημα διάγνωσης της ευαλωτότητας είναι τρωτό και έχει εγγενείς αδυναμίες.²⁷ Τέλος, αξίζει να σημειωθεί πως έχουν δει κατά καιρούς το φως της δημοσιότητας διάφορες περιπτώσεις καταγγελιών περί κυκλωμάτων έκδοσης ψευδών γνωματεύσεων, με σκοπό αυτές να χρησιμοποιηθούν από αιτούντες για την υπαγωγή τους σε ευάλωτες ομάδες.²⁸ Για τα ζητήματα αυτά έχει επιληφθεί η ελληνική δικαιοσύνη.²⁹

Από όλα τα παραπάνω, είναι ευνόητο το συμπέρασμα ότι η εφαρμογή της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας για την Τουρκία αναφορικά με αιτήματα Σύριων δίχασε τη διοίκηση, της οποίας η αντιμετώπιση κυμάνθηκε από την *prima facie* απόρριψη στο επίπεδο του παραδεκτού κατ' εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης, έως την *prima facie* χορήγηση καθεστώτος πρόσφυγα με συνοπτικές διαδικασίες! Αυτή η σχιζοφρενική, σχεδόν, κατάσταση καταδεικνύει εύγλωττα την εξαιρετική πίεση την οποία υπέστησαν οι ελληνικές αρχές ασύλου στην προσπάθειά τους, εντός σύντομου χρονικού διαστήματος και δίχως επαρκή στελέχωση και οργανωτική υποδομή, αφενός μεν, να εφαρμόσουν στην πράξη μια ιδιόζουσα «συμφωνία» που αποσκοπούσε στον περιορισμό των μαζικών ροών, αφετέρου δε, να μείνουν συνεπείς στην ορθή εφαρμογή των σχετικών νομικών διατάξεων που αφορούσαν στην απονομή διεθνούς προστασίας, οι οποίες όμως απαιτούσαν παράλληλα την αξιολόγηση και συνεκτίμηση των ολοένα μεταβαλλόμενων πραγματικών συνθηκών στην Τουρκία.

2. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ (RELOCATION)

Η εν λόγω πρωτοβουλία, θεμελιωμένη νομικά στο άρθρο 78 παρ. 3 της ΣΛΕΕ καθώς και στο άρθρο 80³⁰ της ίδιας Σύμβασης, στηριζόμενη στην από 22.9.2015 υπ' αριθμ. 2015/1601 απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,^{31,32} στόχευε στον επιμερισμό της ευθύνης εξέτασης

²⁶ Το ελληνικό τμήμα των Γιατρών Χωρίς Σύνορα (Médecins Sans Frontières – MSF) δραστηριοποιείται από το Δεκέμβριο του 1990. Ήδη από το 2008 έχει αναλάβει δράσεις στα κέντρα κράτησης των νησιών, και από το 2012 έχει επισημάνει την ανάγκη για ιατροφαρμακευτική συνδρομή λόγω των αυξανόμενων ροών. Αναλυτικά για την οργάνωση και τα σημεία δράσης της βλέπε στο: <https://msf.gr/>

²⁷ Για παράδειγμα, δεν υφίσταται ιατρική μέθοδος ακριβούς προσδιορισμού της ηλικίας, με συνέπεια να καθίσταται αβέβαιη η ανηλικότητα ή ενηλικότητα του αιτούντος.

²⁸ Βλέπε ενδεικτικά στην από 15.12.2019 ηλεκτρονική έκδοση της εφημερίδας Έθνος, το άρθρο με τίτλο: «Μόρια: Μπίζνα 3,5 εκατ. με “μαϊμού” γνωματεύσεις – Πούλησαν 4.000 βεβαιώσεις στρες», διαθέσιμο στο: https://www.ethnos.gr/ellada/77725_moria-mpizna-35-ekat-me-maimoy-gnomateyseis-poylisan-4000-bebaioseis-stres

²⁹ Βλέπε ενδεικτικά στην από 18.07.2019 ηλεκτρονική έκδοση της εφημερίδας Το Βήμα σχετικό άρθρο με τίτλο: «Σάμος: Έτσι δρούσε το κύκλωμα με τις ψευδείς ιατρικές γνωματεύσεις για πρόσφυγες», διαθέσιμο στο: <https://www.to-vima.gr/2019/07/18/society/samos-etsi-drouse-to-kykloma-me-tis-pseydeis-iatrikes-gnomateyseis-gia-prosfyges/>

³⁰ «Οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής».

αιτημάτων ασύλου μεταξύ των λοιπών κρατών μελών υπέρ της Ελλάδας και της Ιταλίας και είχε συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα ολοκλήρωσης (έως 26.9.2017). Τα άτομα που επελέγησαν προς μετεγκατάσταση προέρχονταν από χώρες καταγωγής με πανευρωπαϊκό μέσο όρο αναγνώρισης ως προς τη χορήγηση διεθνούς προστασίας άνω του 75%, βάσει στατιστικών στοιχείων που δημοσίευε ανά τρίμηνο η Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία (Eurostat) – αφορούσε, δηλαδή, ουσιαστικά υπηκόους Συρίας, Ερυθραίας, Υεμένης και Ιράκ.³³ Ειδικά ως προς τον ορισμό του παραπάνω κριτηρίου για την επιλογή των επιλέξιμων προς μετεγκατάσταση υπηκόων, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον η αντιπαραβολή των ευρωπαϊκών ποσοστών αναγνώρισης με αυτά της Ελλάδας: Με βάση στοιχεία της Eurostat για την αναγνώριση διεθνούς προστασίας σε πρώτο βαθμό για το 2017,³⁴ παρατηρείται πως ενώ για τους Σύριους το ποσοστό αναγνώρισης στην Ελλάδα πλησιάζει τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (99,6% και 94%, αντίστοιχα), διαπιστώνεται απόκλιση αναφορικά με Ιρακινούς υπηκόους, όπου η Ελλάδα με 71,5% βρίσκεται 15,5% πάνω από το μέσο όρο της ΕΕ. Η απόκλιση διευρύνεται έτι περαιτέρω στην περίπτωση των Αφγανών πολιτών, μίας από τις πλέον πολυπληθείς υπηκοότητες αιτούντων διεθνή προστασία στην Ευρώπη, όπου ενώ ο μέσος όρος της ΕΕ κυμαίνεται στο 46%, η Ελλάδα χορηγεί καθεστώς διεθνούς προστασίας σε υπηκόους Αφγανιστάν σε ποσοστό 69%. Εξάγεται, συνεπώς, αβίαστα το συμπέρασμα ότι ο ευρωπαϊκός μέσος όρος αναγνώρισης δεν είναι αντιπροσωπευτικός των επιμέρους ποσοστών χορήγησης διεθνούς προστασίας των μεμονωμένων κρατών μελών, γεγονός που δεν συγκλίνει καταρχάς υπέρ της χρήσης του ως αξιόπιστου κοινού παρονομαστή για την εξαγωγή συμπερασμάτων, αλλά αντίθετα αναδεικνύει την απουσία σύγκλισης των πρακτικών των κρατών μελών ως προς το ζήτημα αυτό.³⁵

Στην Ελλάδα, το πρόγραμμα τέθηκε σε εφαρμογή στις 12.10.2015, ενώ η πρώτη μετεγκατάσταση υλοποιήθηκε στις 4.11.2015 κι αφορούσε 30 υπηκόους Συρίας και Ιράκ που μετέβησαν στο Λουξεμβούργο.³⁶ Κατά τους πρώτους μήνες του 2016, το βασικό πρόβλημα στην Ελλάδα,

³¹ Βλέπε απόφαση στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>

³² Η Σλοβακία και η Ουγγαρία που, όπως και η Τσεχική Δημοκρατία και η Ρουμανία, καταψήφισαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου την απόφαση αυτή, ζήτησαν από το ΔΕΕ την ακύρωσή της επικαλούμενες πλημμέλειες διαδικαστικής φύσης ή αναγόμενες στην επιλογή μη προσήκουσας νομικής βάσης και ισχυριζόμενες, αφετέρου, ότι η απόφαση αυτή δεν είναι κατάλληλη για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης ούτε αναγκαία προς τούτο. Κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, η Πολωνία παρενέβη υπέρ της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας, ενώ το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Γαλλία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, η Σουηδία και η Επιτροπή παρενέβησαν υπέρ του Συμβουλίου. Το ΔΕΕ απέρριψε τις προσφυγές και επικύρωσε τον υποχρεωτικό μηχανισμό αλληλεγγύης προς Ελλάδα και Ιταλία, Βλέπε αναλυτικά το περιεχόμενο της σχετικής απόφασης στο: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=194081&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=11996578>

³³ Οι Ιρακινοί μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα τέθηκαν εκτός προγράμματος με δεδομένη την πτώση του ποσοστού αναγνώρισής τους κάτω του 75% (8.7.2016), Βλέπε σχετικά και ECRE, "Relocation not procrastination", Policy Note 7, 2017, σ. 2-3, διαθέσιμο στο: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/09/Policy-Note-07.pdf>

³⁴ Βλέπε στατιστικά στοιχεία Eurostat, διαθέσιμα στο: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/background>

³⁵ Ειδικά για υπηκόους Αφγανιστάν επισημαίνεται εξαιρετικά ευρεία απόκλιση στα ποσοστά αναγνώρισής τους που κυμαίνεται από 98% στην Ιταλία σε 7% στη Βουλγαρία, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό διαμορφώνεται σε 71% στην Ελλάδα, 51% στη Γερμανία και 32% στη Σουηδία. Το γεγονός αυτό εύλογα δημιουργεί υπόνοιες λήψης αποφάσεων διεθνούς προστασίας όπου συνεκτιμώνται και οι όποιες εθνικές πολιτικές των κρατών. Βλέπε σχετικά ECRE, "To Dublin or not to Dublin?", σ. 2, διαθέσιμο στο: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/11/Policy-Note-16.pdf>

³⁶ Βλέπε Συνήγορος του Πολίτη, "Relocation Revisited – The Greek Case", Φεβρουάριος 2019, σ. 27, διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/20190215-relocation-go-report.pdf>

όπως προκύπτει από αναφορές προς το Συνήγορο του Πολίτη, ήταν η αδυναμία πρόσβασης στις διαδικασίες ασύλου.³⁷ Η ευρεία συμμετοχή των υπηκόων τρίτων χωρών στο πρόγραμμα κατέστη εφικτή μέσω της διαδικασίας της προ-καταγραφής, που ξεκίνησε στους χώρους φιλοξενίας ανά την επικράτεια στις 8 Ιουνίου 2016, με τη συνδρομή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR) και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), με την κινητοποίηση μεγάλου αριθμού προσωπικού για τη διεκπεραίωση του εν λόγω εγχειρήματος.³⁸ Επισημαίνεται ότι όσοι εισέρχονταν στην ελληνική επικράτεια από τις 20.3.2016 και έπειτα και παρέμεναν λόγω γεωγραφικού περιορισμού στα νησιά του Αιγαίου, δεν θεωρούνταν επιλέξιμοι για το πρόγραμμα μετεγκατάστασης. Δόθηκε, δηλαδή, στην πράξη προτεραιότητα στην υλοποίηση της Κοινής Δήλωσης έναντι του μηχανισμού μετεγκατάστασης, επιλογή η οποία περιορίσε αισθητά τον κύκλο των ωφελομένων προς μετεγκατάσταση ατόμων από την Ελλάδα.

Με σκοπό την εποπτεία της εφαρμογής του μηχανισμού μετεγκατάστασης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε 15 περιοδικές εκθέσεις,³⁹ την πρώτη στις 16.3.2016 και την τελευταία στις 6.9.2017, ενώ στις 15.11.2017 δημοσίευσε μια συγκεντρωτική έκθεση που περιλαμβάνει και ένα είδος απολογισμού του εγχειρήματος.⁴⁰ Έως τις 14.6.2016 (4η περιοδική έκθεση), ο αριθμός των ατόμων που είχαν μετεγκατασταθεί από την Ελλάδα ανερχόταν σε μόλις 1.503, ενώ οι ευρισκόμενοι σε προσωρινές δομές φιλοξενίας που ανέμεναν να μετεγκατασταθούν ανέρχονταν σε 49.000. Μετά την αρχική κωλυσιεργία των κρατών μελών να «ανοίξουν» θέσεις υποδοχής για μετεγκατάσταση, σταδιακά άρχισε η συστηματικοποίηση των διαδικασιών, γεγονός που επέδρασε ευεργετικά και αύξησε τον μέσο μηνιαίο αριθμό των μετεγκατασταθέντων σε 260-300 άτομα. Με τη συμπλήρωση ενός έτους λειτουργίας του προγράμματος, 4.455 υπήκοοι τρίτων χωρών είχαν ήδη μεταβεί από την Ελλάδα σε άλλα κράτη, όπως διαπιστώνεται στην 6η περιοδική έκθεση από 28.09.2016. Το Νοέμβριο του 2016, οι μετεγκαταστάσεις από την Ελλάδα έφθασαν τις χίλιες (8η περιοδική έκθεση), ενώ στις 8.2.2017 ο συνολικός αριθμός ανερχόταν σε 8.766 (9η περιοδική έκθεση). Το Μάρτιο του 2017, ο μηνιαίος αριθμός των ατόμων που μετέβησαν από την Ελλάδα σε άλλα κράτη μέλη σκαρφάλωσε στα περίπου 1.600, με τον συνολικό αριθμό να φθάνει τις 11.339 (στις 10.4.2017, σύμφωνα με την 11η περιοδική έκθεση). Παρά την πρόοδο που είχε συντελεστεί, η Επιτροπή διαπίστωνε ότι τα αποτελέσματα υπολείπονταν σημαντικά των προσδοκιών, δεδομένου ότι άλλα 14.000 άτομα παρέμεναν στην Ελλάδα αναμένοντας τη μετεγκατάστασή τους. Σε επόμενη έκθεση (τη 13η, από 16.5.2017), επισημαίνεται η μη συμμετοχή στο πρόγραμμα της Ουγγαρίας, καθώς και η απουσία μετεγκαταστάσεων προς την Τσεχία από τον Αύγουστο του 2016 και προς την Πολωνία από το Δεκέμβριο του 2015. Στις 9.11.2017, με τη συμπλήρωση πλέον των 2 ετών

³⁷ Βλέπε ό.π., σ. 28

³⁸ Βλέπε ανακοίνωση UNHCR από 8.6.2016, «Ξεκίνησε η προ-καταγραφή αιτούντων διεθνούς προστασίας στην ηπειρωτική Ελλάδα»: «Περισσότερα από 260 άτομα, χωρισμένα σε δύο ομάδες, θα εργάζονται επί έξι ημέρες την εβδομάδα προκειμένου να ολοκληρωθεί αυτό το εγχείρημα. Έξι προσωρινά κέντρα προ-καταγραφής θα στηθούν σε διαφορετικές περιοχές της χώρας, ώστε να καταστεί δυνατή η έγκαιρη ολοκλήρωση της διαδικασίας. Η επιχείρηση θα διαρκέσει αρκετές εβδομάδες, ενώ εκτιμάται ότι στο τέλος της θα έχουν προ-καταγραφεί περίπου 49.000 άτομα».

³⁹ Βλέπε αναλυτικά στοιχεία σε European Agenda on Migration Fact Sheets, διαθέσιμα στο: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en

⁴⁰ Βλέπε European Commission, "Progress report on the European Agenda on Migration", 15.11.2017, διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_progress_report_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

από την έναρξη του προγράμματος, είχαν ήδη ολοκληρωθεί 21.238 μετεγκαταστάσεις υπηκόων τρίτων χωρών από την Ελλάδα, ενώ ήταν σε αναμονή άλλα 758 άτομα.

Βάσει διαπιστώσεων του Συνηγόρου του Πολίτη μετά από συνεκτίμηση των στατιστικών στοιχείων που δημοσίευσε η Ελληνική Υπηρεσία Ασύλου για το επίμαχο διάστημα, προβληματική ήταν, καταρχάς, η χρονική καθυστέρηση στην αποδοχή αιτημάτων από πλευράς των κρατών μελών πέραν της 10ήμερης προθεσμίας που οριζόταν στη σχετική απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η οποία έφτανε έως και τις 40 ημέρες σε κάποιες περιπτώσεις. Αυτό, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι μεταξύ της αποδοχής του αιτήματος και της υλοποίησης της μετεγκατάστασης μεσολαβούσε κατά μέσο όρο χρονικό διάστημα 58 ημερών, οδηγούσε σε χρονική υπέρβαση της δίκυρης προθεσμίας που είχε αρχικά τεθεί για την ολοκλήρωση κάθε μετεγκατάστασης με χρονική αφετηρία το άνοιγμα μιας θέσης (pledge) από ένα κράτος μέλος. Η όλη διαδικασία γενικότερα δεν ήταν ανοικτή και σερβιέται ακρίβειας, επισημαίνει ο Συνηγόρος του Πολίτη.⁴¹ Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι περίπου το 1/10⁴² των υποθέσεων που χειρίστηκε η Ελληνική Υπηρεσία Ασύλου δεν προωθήθηκε περαιτέρω προς μετεγκατάσταση, λόγω αμφιβολιών σχετιζόμενων με την υπηκοότητα ή τη δημόσια ασφάλεια, ενώ ένα ποσοστό της τάξης του 5,2% από τις 24.906 αιτήσεις που τελικά στάλθηκαν για μετεγκατάσταση απορρίφθηκε από τα κράτη μέλη,⁴³ χωρίς να είναι πάντοτε σαφής ή επαρκώς αιτιολογημένος ο ακριβής λόγος της απόρριψης.⁴⁴

Σε κάθε περίπτωση, πρόκειται για την πρώτη απόπειρα θέσης σε εφαρμογή ενός μηχανισμού αλληλεγγύης ο οποίος, παρά τις όποιες αδυναμίες και τη μη επίτευξη του αριθμητικού στόχου που είχε αρχικά τεθεί, αποτελεί μια θετική πρακτική στην οποία βασίστηκαν μεταγενέστερες πρωτοβουλίες εθελούσιου χαρακτήρα, όπως ήταν η διμερής συμφωνία Πορτογαλίας-Ελλάδας το 2018 για τη μετεγκατάσταση 1.000 προσφύγων στην Πορτογαλία,⁴⁵ η συμφωνία μετεγκατάστασης από την Ελλάδα προς τις συμμετέχουσες ευρωπαϊκές χώρες 1.600 ασυνόδευτων ανηλίκων ή ανηλίκων που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα υγείας και συνοδεύονται από τις οικογένειές τους,⁴⁶ και η πρόσφατη δέσμευση της Γερμανίας, μετά την καταστροφή της Μόριας το Σεπτέμβριο του 2020, να δεχθεί εκτός από 150 ασυνόδευτους ανήλικους και περίπου 1.500 μέλη οικογενειών αναγνωρισμένων προσφύγων στην Ελλάδα με διαμονή στα νησιά του Αιγαίου.⁴⁷

⁴¹ Βλέπε πηγή στην ανωτέρω υποσημείωση αριθ. 36, σ. 32.

⁴² Βλέπε πηγή στην ανωτέρω υποσημείωση αριθ. 36, σ. 30.

⁴³ Βάσει του άρθρου 5 παρ. 7 της σχετικής απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να αρνηθούν τη μετεγκατάσταση ενός αιτούντος μόνο εφόσον υπάρχει εύλογος λόγος να θεωρηθεί κίνδυνος για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη, ή όταν συντρέχουν σοβαροί λόγοι εφαρμογής των διατάξεων περί αποκλεισμού, όπως ορίζονται στα άρθρα 12 και 17 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ.

⁴⁴ Βλέπε πηγή στην ανωτέρω υποσημείωση αριθ. 36, σ. 33.

⁴⁵ Βλέπε σχετικά Asylum in Europe Database (AIDA), "Portugal/Greece: Bilateral agreement for relocation of asylum seekers", 24/10/2018, διαθέσιμο στο: <http://www.asylumineurope.org/news/24-10-2018/portugalgreece-bilateral-agreement-relocation-asylum-seekers>

⁴⁶ Βλέπε σχετικά στο: <https://greece.iom.int/en/voluntary-relocation-scheme-greece-other-european-countries>

⁴⁷ Βλέπε σχετικά στο: <https://berlinspectator.com/2020/09/15/germany-merkel-wants-to-accept-refugees-from-lesbos-greece-disagrees-1/>

3. Η ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΥΑΛΩΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

Ο ισχύων νόμος 4636/2019 επέφερε μια σειρά αλλαγών στην προηγούμενη νομοθεσία, παραμένοντας μεν πλήρως ευθυγραμμισμένος με τις σχετικές Οδηγίες για την υποδοχή (2013/33/ΕΕ), τη διαδικασία ασύλου (2013/32/ΕΕ) και το περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας (2011/95/ΕΕ), αλλά καταργώντας την πλειονότητα των όποιων ευνοϊκότερων εθνικών διατάξεων προϋπήρχαν,⁴⁸ εφαρμόζοντας έτσι τις ελάχιστες προδιαγραφές [minimum standard] των εγγυήσεων που προβλέπονται στις παραπάνω Οδηγίες. Ειδικότερα σε σχέση με τα ευάλωτα πρόσωπα,⁴⁹ καταργεί ως ειδική ομάδα τους πάσχοντες από διαταραχή μετατραυματικού στρες [post-traumatic stress disorder], ενώ δυνάμει της διάταξης του άρθρου 75 παρ. 7, εισάγει διαφοροποίηση ως προς τη μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων επιφυλάσσοντας τους ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις με εξέταση κατά την κανονική διαδικασία ασύλου σε κάθε περίπτωση για τους κάτω των 15 ετών. Στην ίδια διάταξη προβλέπεται ότι οι άνω των 15 ετών ασυνόδευτοι ανήλικοι εξακολουθούν να εξετάζονται με την κανονική διαδικασία εφόσον είναι θύματα εμπορίας ανθρώπων, βασανισμού, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών σωματικής, ψυχολογικής ή σεξουαλικής βίας. Συνεπώς, αναφορικά με τις λοιπές ομάδες ευάλωτων αιτούντων, ελλείψει ειδικότερης ρητής αναφοράς στο νόμο, συνεπάγεται ότι η παραπομπή για εξέταση του αιτήματός τους με την κανονική διαδικασία εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης και συγκεκριμένα του διοικητή του Κέντρου Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ), στα πλαίσια παροχής καταλληλότερων συνθηκών υποδοχής, όπως προβλέπει το άρθρο 39 παρ. 7.α του ν. 4636/2019. Οι ανωτέρω ρυθμίσεις συνοδεύονται και από την αποσύνδεση της ευαλωτότητας από την κατά προτεραιότητα καταγραφή και εξέταση αιτημάτων διεθνούς προστασίας από το Μάιο του 2020 και εφεξής, βάσει του άρθρου 15 του ν. 4686/2020 που κατήργησε τη διάταξη του άρθρου 83 παρ. 7 του ν. 4636/2019, δυνάμει της οποίας οι ευάλωτοι κρατούμενοι στα ΚΥΤ στο πλαίσιο της υποδοχής και ταυτοποίησής τους λάμβαναν ειδική, ευνοϊκότερη μεταχείριση.⁵⁰

Σε σχετικά ερωτήματα που τέθηκαν κατά την παράλληλη συνέντευξη με τους δικηγόρους Δούση Ευθυμία (HIAS,⁵¹ Λέσβος) και Καναβό Αστέριο (RSA,⁵² Λέσβος) αναφορικά με τον

⁴⁸ Μεταξύ των οποίων και την καταργηθείσα διάταξη του άρθρου 4 παρ. 4 εδ. 2 του ΠΔ 141/2013, όπου οριζόταν ότι «Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, μπορεί να χορηγείται άσυλο, ακόμη και αν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να θεωρείται ότι η προηγούμενη δίωξη ή σοβαρή βλάβη δεν θα επαναληφθεί [σε περίπτωση επιστροφής του αιτούντος στη χώρα καταγωγής]». Οι εξαιρετικές περιπτώσεις συνέτρεχαν ιδίως επί παρελθούσας βλάβης τέτοιας βαρύτητας, που είχε επιφέρει ανεπανόρθωτες και σοβαρές επιπτώσεις στην ψυχική υγεία του αιτούντος, σε βαθμό που η προοπτική και μόνο της επιστροφής στον τόπο καταγωγής του να συνεπάγεται την άμεση αναβίωση της παρελθούσας κακομεταχείρισης, κατάσταση που εξομοιώνεται από άποψη σφοδρότητας και διάρκειας με νέα σοβαρή βλάβη. Πρόκειται για ευνοϊκότερη εθνική διάταξη η οποία, ωστόσο, ήταν απόλυτα συμβατή και ευθυγραμμισμένη με το πνεύμα της σχετικής οδηγίας 2011/95/ΕΕ, λειτουργώντας συμπληρωματικά.

⁴⁹ Βλέπε άρθρο 58 παρ. 1 του ν. 4636/2019, όπου μάλιστα διευκρινίζεται ότι οι ανήλικοι εν γένει, ασυνόδευτοι και μη, εμπίπτουν στην κατηγορία των ευάλωτων αιτούντων.

⁵⁰ «Οι αρμόδιες Αρχές Παραλαβής καταγράφουν και εξετάζουν υποχρεωτικά κατά προτεραιότητα αιτήσεις διεθνούς προστασίας, με την επιφύλαξη ειδικότερων διατάξεων του παρόντος, όταν αυτές αφορούν: (α) άτομα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 39 του παρόντος, εφόσον τα πρόσωπα αυτά τελούν σε καθεστώς περιορισμού της ελευθερίας σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 39 του παρόντος ...».

⁵¹ Η οργάνωση HIAS, με παρουσία σε Αθήνα και Λέσβο, επιχειρεί στην Ελλάδα από το 2016 συνδράμοντας τους αιτούντες διεθνή προστασία σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ασύλου. Αναλυτικότερα για τις δράσεις της οργάνωσης,

εντοπισμό και τη διάγνωση της ευαλωτότητας στο Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης Μόριας (πριν την ολοσχερή καταστροφή του το Σεπτέμβριο του 2020), απάντησαν ότι κατά τον τελευταίο ενάμιση περίπου χρόνο είχαν επισημάνει την απουσία των σχετικών εντύπων από τους διοικητικούς φακέλους των αιτούντων, από την ανάγνωση των οποίων θα προέκυπτε εάν είχαν υποβληθεί ή όχι σε σχετική αξιολόγηση. Πρόσθεσαν δε, πως σε πολλές περιπτώσεις έχουν αιτηθεί να λάβουν γνώση περί της ύπαρξης τέτοιων εντύπων, τα οποία κανονικά συμπληρώνονται με επιμέλεια του ΕΟΔΥ στο πεδίο, ωστόσο είτε δεν λαμβάνουν κάποια σχετική απάντηση, είτε ενημερώνονται από το αρμόδιο προσωπικό του ΚΥΤ Μόριας ότι τα αιτούμενα έγγραφα δεν υπάρχουν, είτε λαμβάνουν άρνηση πρόσβασης και εναλλακτικά τους επιδίδεται –σε εξαιρετικές περιπτώσεις, κατόπιν επανειλημμένων οχλήσεων– βεβαίωση-δήλωση εξετάζοντος ιατρού περί εξέτασης της ευαλωτότητας του εκάστοτε αιτούντος άσυλο. Υπογράμμισαν, επίσης, ότι και παλαιότερα δεν λάμβαναν γνώση του περιεχομένου των εντύπων αυτών παρά μόνον εάν είχε προηγηθεί υπαγωγή στην κατηγορία Α των ευάλωτων προσώπων.⁵³ Εκτιμούν δε, πως αφ’ ης στιγμής αποσυνδέθηκε στο νόμο η διάγνωση της ευαλωτότητας από την υποχρεωτική μεταφορά στην ενδοχώρα (κατόπιν άρσης του επιβληθέντος γεωγραφικού περιορισμού) και την υπαγωγή στην κανονική διαδικασία με σκοπό την παροχή καλύτερων συνθηκών υποδοχής, περιορίστηκε σημαντικά το ενδιαφέρον της διοίκησης σε σχέση με την ανίχνευση και τον εντοπισμό ευάλωτων προσώπων, ενώ δεν αποκλείουν την πιθανότητα να μην έχει καν λάβει χώρα διαδικασία ιατρικής και ψυχοκοινωνικής αξιολόγησης για μεγάλο ποσοστό αιτούντων. Επισημαίνουν ότι οι οφθαλμοφανείς περιπτώσεις ευάλωτων αιτούντων τυγχάνουν της δέουσας προσοχής, αν και όχι πάντοτε.

3.α. Εφόσον δε, πρόκειται για άτομα με σοβαρό ψυχικό νόσημα, ο Εθνικός Οργανισμός Δημόσιας Υγείας (ΕΟΔΥ), που αποτελεί τη διάδοχη κατάσταση του ΚΕΕΛΠΝΟ, παραπέμπει στην αρμόδια ψυχιατρική κλινική του Βοστανείου Νοσοκομείου Μυτιλήνης. Παρόλα ταύτα, υπάρχουν μεμονωμένες περιπτώσεις προδήλως ψυχικά ασθενών που δεν έχουν ανιχνευθεί κατά το στάδιο της υποδοχής, και των οποίων το προφίλ είναι τέτοιο που ακόμη και η ίδια η διεξαγωγή συνέντευξης κατά τη διαδικασία ασύλου καθίσταται ιδιαίτερα δυσχερής ή ανέφικτη. Σε κάθε περίπτωση, η μη έγκαιρη διάγνωση μιας τέτοιας κατάστασης από τις αρμόδιες αρχές θα επηρεάσει αναγκαστικά και τη διαδικασία του ασύλου και θα κλονίσει καίρια την αξιοπιστία του αιτούντος, οδηγώντας σε εσφαλμένη εκτίμηση επί της βασιμότητας του αιτήματός του, αφού ισχυρισμοί ακατάληπτοι ή στερούμενοι συνοχής θα αξιολογηθούν αρνητικά, δίχως να μπορούν να αποδοθούν ευλόγως στην κλονισμένη ψυχική του υγεία. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η κα Δούση θεωρεί πως εφόσον υπάρχουν –έστω ιδιωτικά– ιατρικά έγγραφα στον διοικητικό φάκελο τέτοιων αιτούντων, θα ήταν σκοπιμότερη η έκδοση απόφασης χωρίς τη διενέργεια

βλέπε <https://www.hias.org/where/greece>

⁵² Η οργάνωση RSA – Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο στοχεύει στην παροχή νομικής υποστήριξης προσφύγων, στην παρακολούθηση και ανάδειξη παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς και στην κοινωνική και ανθρωπιστική ενίσχυση ιδιαίτερα ευάλωτων ατόμων. Για περισσότερα, βλέπε <https://rsaegean.org/el/>

⁵³ Βάσει του σχετικού παλαιότερου εντύπου ιατρικής και ψυχοκοινωνικής αξιολόγησης της ευαλωτότητας σύμφωνα με το ν. 4375/2016, αναφέρεται: Στην κατηγορία Α των ευάλωτων, η ύπαρξη ευαλωτότητας είναι εμφανής, η συνέχεια της αξιολόγησης και η ανάπτυξη ενός σχεδίου φροντίδας συνιστάται. Πρέπει να γίνει παραπομπή για άμεση υποστήριξη. Στην κατηγορία Β (μη ευάλωτος αλλά με ειδικές ανάγκες φιλοξενίας) συνιστάται συχνή παρακολούθηση της κατάστασης. Αν δεν υπάρξουν προληπτικά μέτρα στήριξης, θα μπορούσαν να καταστούν ευάλωτοι λόγω της κλινικής ή/και ψυχοκοινωνικής τους κατάστασης. Η κατηγορία Γ είναι των μη ευάλωτων που δεν έχουν ανάγκη φροντίδας.

συνέντευξης, με συνεκτίμηση των λοιπών στοιχείων του φακέλου.⁵⁴

Η κα Δούση ανέφερε χαρακτηριστικά την περίπτωση αιτούντος υπηκόου Ιράν, ψυχικά πάσχοντα, διοικητικά κρατούμενου κατόπιν απόφασης απέλασης βάσει διαδικασίας επανεισδοχής –την οποία η κα Δούση χειρίστηκε στο παρελθόν, ενόσω απασχολούνταν σε άλλη οργάνωση στη Λέσβο– για τον οποίο δεν είχε πραγματοποιηθεί αξιολόγηση ψυχοκοινωνικής κατάστασης από τον ΕΟΔΥ, παρά τις επανειλημμένες σχετικές αιτήσεις. Ο εν λόγω αιτών παραπέμφθηκε τελικά στο ψυχιατρικό τμήμα του Βοστανείου Νοσοκομείου, όπου διαγνώστηκε ότι πάσχει από «προβλήματα σχετιζόμενα με τον τρόπο ζωής», κάτι που, όπως τόνισε η κα Δούση, δεν συνιστά καν ψυχιατρική διάγνωση. Ωστόσο, στον συγκεκριμένο αιτούντα χορηγήθηκε εν συνεχεία από το ίδιο ψυχιατρικό τμήμα φαρμακευτική αγωγή που παραπέμπει σε προφύλακτο με ιδιαίτερα επιβαρυνμένη ψυχική υγεία, ήτοι σχιζοφρένεια, όπως και αποδείχθηκε από την εκ νέου διαπίστωση της ευαλωτότητας του από τον ΕΟΔΥ, με τη συνδρομή ιατρών μη κυβερνητικής οργάνωσης που κατάφεραν τελικά να επισκεφθούν και να εξετάσουν τον κρατούμενο. Κατά την κρίση του Διοικητικού Δικαστηρίου αναφορικά με την απόφαση απέλασης, εκτιμήθηκε ορθά η επιβαρυνμένη ψυχική κατάσταση του αιτούντος, αξιολογήθηκαν οι συγκεκριμένες φαρμακευτικές αγωγές που είχαν χορηγηθεί από το Βοστανείο Νοσοκομείο, και έτσι κατέστη δυνατή η απόδειξη της σοβαρότητας της ψυχικής κατάστασης του αιτούντος και εκδόθηκε προσωρινή διαταγή αναστολής της απόφασης απέλασης. Εν συνεχεία υποβλήθηκε μεταγενέστερο αίτημα διεθνούς προστασίας και μολονότι για την υπό κρίση περίπτωση δεν θα έπρεπε να λάβει χώρα συνέντευξη, αλλά αξιολόγηση του αιτήματος διά των εγγράφων και μόνο, ο αιτών έδωσε τρεις συνεντεύξεις με εναλλαγή των χειριστών, δίκως να ληφθεί υπόψη η ιδιάζουσα κατάσταση της υγείας του.

3.β. Τα θύματα βασανιστηρίων αποτελούν ιδιαίτερη κατηγορία ευάλωτων αιτούντων. Εφόσον ανακύψει ζήτημα αξιολόγησης για αιτούντα πιθανό θύμα βασανιστηρίων, η πρακτική που ακολουθείται από τον ΕΟΔΥ στο πεδίο είναι να τον παραπέμπει επίσης στο Βοστανείο Νοσοκομείο· όμως, το εκεί διαθέσιμο προσωπικό δεν διαθέτει την κατάλληλη κατάρτιση για πιστοποίηση με βάση την ειδική διαδικασία που προβλέπεται από το Πρωτόκολλο της Κωνσταντινούπολης.⁵⁵ Η συγκεκριμένη περίπτωση ευάλωτων προσώπων είναι έτι περαιτέρω προβληματική στον εντοπισμό και τη διάγνωση, διότι ήδη με το άρθρο 23 του ν. 4540/2018, η οποία επαναλαμβάνεται και στο άρθρο 61 του ν. 4636/2019,⁵⁶ υπάρχει ρητή πρόβλεψη βάσει της οποίας απαιτείται ιατρική γνωμάτευση αποκλειστικά από δημόσιο φορέα, ήτοι από δημόσιο νοσοκομείο, στρατιωτικό νοσοκομείο ή κατάλληλα εκπαιδευμένους ιατρούς δημοσίων φορέων παροχής υπηρεσιών υγείας, συμπεριλαμβανομένων των ιατροδικαστών. Το γεγονός, όμως, ότι ο μοναδικός αρμόδιος δημόσιος φορέας, το Ιατρικό Κέντρο Αποκατάστασης Θυμάτων Βασανιστηρίων, έχει αναστείλει τη λειτουργία του ήδη από το 2008, καθιστά τις παραπάνω διατάξεις κενό γράμμα και αφήνει τη συγκεκριμένη ευάλωτη ομάδα εκτεθειμένη και χωρίς κατάλληλη θεραπεία και περίθαλψη, όπως επιτάσσει η σχετική Οδηγία για την υποδοχή

⁵⁴ Βλέπε σχετικά άρθρο 77 παρ. 7 του ν. 4636/2019.

⁵⁵ Διευκρινίζεται ότι πρόκειται για ένα εγχειρίδιο που εφαρμόζεται για την αποτελεσματική διερεύνηση καταγγελλόμενων βασανιστηρίων (και την τεκμηρίωσή τους), καθώς και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας, το οποίο αποτελεί ένα πρότυπο (standard) εκπαίδευσης των Ηνωμένων Εθνών κατά την αξιολόγηση των προσώπων που ισχυρίζονται ότι έχουν υποστεί την παραπάνω μεταχείριση.

⁵⁶ Πρόκειται για ενσωμάτωση σε εθνική νομοθεσία των διατάξεων του άρθρου 25 της Οδηγίας για την υποδοχή (2013/33/ΕΕ).

στο άρθρο 25. Η κα Δούση ισχυρίζεται ότι δεν υπάρχει δημόσια δομή υγείας που να χορηγεί την ειδική αυτή πιστοποίηση, όπως το πληροφορήθηκε από επιστολή της ΜΚΟ ΜΕΤΑδραση που κοινοποιήθηκε προς όλες τις οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στο πεδίο στην εκπροσώπηση αιτούντων διεθνή προστασία. Η ΜΕΤΑδραση απευθύνθηκε σε 32 νοσοκομεία ανά την Ελλάδα προκειμένου να πληροφορηθεί εάν είναι δυνατή μια τέτοια πιστοποίηση και έλαβε αρνητικές απαντήσεις από το σύνολο των νοσοκομείων, ανέφερε η κα Δούση.

Επικαλούμενη σχετική υπόθεση την οποία είχε χειρισθεί, περιέγραψε πώς, απευθυνόμενη πρώτα στο Βοστανείο Νοσοκομείο καθ' υπόδειξη του ΕΟΔΥ για να αιτηθεί την αξιολόγηση ενός αιτούντος θύματος βασανιστηρίων, αρχικά δεν έλαβε απάντηση. Κατόπιν παρέλευσης κάποιου χρονικού διαστήματος και άσκησης πίεσης από περισσότερες πλευρές προκειμένου να δοθεί μια επίσημη απάντηση από το νοσοκομείο, το Βοστανείο εξέδωσε βεβαίωση ότι δεν διαθέτει ειδική ψυχοκοινωνική επιτροπή για να προβεί σε μια τέτοια εξέταση. Έως ότου εκδοθεί το έγγραφο αυτό, το Νοσοκομείο απαιτούσε την έκδοση εισαγγελικής παραγγελίας για να προβεί στη συγκεκριμένη εξέταση. Η κα Δούση ανέφερε ότι, κατά την προσπάθειά της να λάβει σχετική εισαγγελική παραγγελία, συνάντησε την άρνηση του αρμόδιου εισαγγελέα να προβεί σε μια τέτοια ενέργεια, διότι δεν συνέτρεχε κάποιος λόγος προς τούτο και ήταν αυτονόητη η συμμόρφωση του νοσοκομείου με τα όσα ορίζονται στη διάταξη του άρθρου 61 του σχετικού νόμου.

Ο κ. Καναβός, αναφορικά με αιτούντα του οποίου την υπόθεση χειρίστηκε, απευθύνθηκε καθ' υπόδειξη του Βοστανείου Νοσοκομείου στην Ιατροδικαστική Υπηρεσία Βορείου Αιγαίου, από την οποία, ωστόσο, έλαβε την απάντηση ότι η διενέργεια ιατροδικαστικής εξέτασης γίνεται μόνον κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας στο πλαίσιο προανάκρισης ή προκαταρκτικής εξέτασης για την τέλεση αξιόποινης πράξης. Απευθυνόμενος εκ νέου στο νοσοκομείο, έλαβε την απάντηση ότι το προσωπικό δεν είναι καταρτισμένο για να προβεί σε τέτοια εξέταση και διάγνωση.

Ερωτηθέντες για την αντιμετώπιση που είχαν τα θύματα βασανιστηρίων υπό το προηγούμενο νομικό καθεστώς (ν. 4375/2016), οι δύο νομικοί απάντησαν ότι εσφαλμένα αναγνωρίζονταν όλοι ως άτομα πάσχοντα από διαταραχή μετατραυματικού στρες, το οποίο είναι μια ευρύτερη έννοια που δεν αποτυπώνει την ειδικότερη κατάσταση του θύματος βασανιστηρίων και παραβλέπει την ειδική θεραπευτική προσέγγιση και περίθαλψη που πρέπει να ακολουθηθεί. Αμφότεροι, δε, οι συμμετέχοντες στη συνέντευξη τόνισαν πως, έχοντας διαχειριστεί σχετικές υποθέσεις, διατηρούν σοβαρές επιφυλάξεις ως προς το εάν οι χειριστές των υποθέσεων της Υπηρεσίας Ασύλου έχουν λάβει ειδική σχετική εκπαίδευση, προκειμένου να διεξάγουν με κατάλληλο τρόπο την προσωπική συνέντευξη ενός πιθανού θύματος βασανιστηρίων και να αξιολογούν ορθά τους ισχυρισμούς του.

Επισημαίνεται, ωστόσο, όπως καταγράφεται σε σχετική έκθεση της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), ότι «από το Σεπτέμβριο του 2011, η ΜΚΟ ΜΕΤΑδραση δραστηριοποιείται στο πεδίο των θυμάτων βασανιστηρίων με διεπιστημονική ομάδα (κοινωνικός λειτουργός, ιατρός, ψυχολόγος, νομικός), στην οποία συμμετέχουν πρώην στελέχη του άλλοτε Ιατρικού Κέντρου Αποκατάστασης Θυμάτων Βασανιστηρίων».⁵⁷ Η ΕΕΔΑ στην εν λόγω Έκθεση

⁵⁷ Η ΜΚΟ ΜΕΤΑδραση έχει τη δυνατότητα πιστοποίησης θυμάτων βασανιστηρίων, καθώς τα στελέχη της έχουν λάβει την ανάλογη εκπαίδευση από τη διεθνή ομάδα του Πρωτοκόλλου της Κωνσταντινούπολης, ενώ οι διαδικασίες της αποκατάστασης των θυμάτων βασανιστηρίων πραγματοποιούνται από τις οργανώσεις Γιατροί Χωρίς Σύνορα και Βαβέλ και από το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες.

προτείνει την τροποποίηση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, ώστε να συμπεριληφθούν και ιδιωτικοί φορείς στη διεξαγωγή της συγκεκριμένης διαδικασίας, ενώ προβληματική κρίνεται και η χρήση του όρου «πιστοποίηση», αντί του αντίστοιχου «αναγνώριση» ή «ταυτοποίηση» των θυμάτων.⁵⁸ Ο κ. Λογοθέτης, σε σχετική ερώτηση που του τέθηκε για την αδυναμία πιστοποίησης των θυμάτων βασανιστηρίων από δημόσιο φορέα, απάντησε ότι είναι σε γνώση του το ζήτημα, ότι το δημόσιο νοσοκομείο δεν είναι κέντρο πιστοποίησης αναπηρίας (ΚΕΠΑ), ότι γνωρίζει για τις ιδιωτικές πρωτοβουλίες που υπάρχουν στην Ελλάδα σε σχέση με τα θύματα βασανιστηρίων και πως μάλιστα ο ίδιος ως γιατρός στο πεδίο έχει κατά το παρελθόν παρακολουθήσει εκπαιδευτικό σεμινάριο της ΜΕΤΑδρασης για τα θύματα βασανιστηρίων. Ωστόσο, επεσήμανε τον προβληματισμό του απέναντι σε ενδεχόμενη διεξαγωγή της διαδικασίας πιστοποίησης που επιτάσσει ο νόμος από ιδιωτικούς φορείς.

Ερωτηθείς σχετικά με τη λειτουργία του κέντρου για την αποκατάσταση θυμάτων βασανιστηρίων που βρίσκεται στην Αθήνα και την προσέγγιση του ζητήματος από την ιατρική σκοπιά, ο κ. Βεΐζης αρχικά διευκρίνισε ότι πέραν του κέντρου αυτού, λειτουργεί και ένα κέντρο ημέρας που έρχεται να καλύψει υπάρχουσες ανάγκες σε ζητήματα σεξουαλικής, αναπαραγωγικής, ψυχικής υγείας και χρόνιων νοσημάτων.⁵⁹ «Οι ανάγκες είναι σύνθετες γιατί ένας άνθρωπος ο οποίος ανήκει σε μια ειδική ομάδα όπως τα θύματα βασανιστηρίων [ακόμη κι αν αναγνωρισθεί ως τέτοιος], αν δεν έχει εργασία, αν δεν έχει στέγη κλπ., είναι δύσκολο να αντιμετωπίσει το πρόβλημά του. Δηλαδή, σε έναν άνθρωπο ο οποίος αντιμετωπίζει ζήτημα ψυχικής υγείας και του λέω πως πρέπει να λάβει φαρμακευτική αγωγή [...] εν συνεχεία τον ρωτώ πού μένει [...] μένει κάτω από τη γέφυρα [...] δεν μπορεί να πάρει τα χάνια που χρειάζεται. Την ιατρική δυστυχώς, όχι μόνο σε σχέση με τους μετανάστες αλλά και σε σχέση με τους Έλληνες, πρέπει να την δούμε λίγο σφαιρικά [...] αυτό που λείπει από το δικό μας το σύστημα και το λέω και για άλλες ευάλωτες ομάδες πληθυσμού, όπως οι άστεγοι, οι χρήστες, οι ηλικιωμένοι κλπ., είναι το κομμάτι της πρόνοιας [...] πολλά ζητήματα δεν είναι μόνο ιατρικά, είναι και προνοιακά».

4. ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΔΙΕΘΝΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

4.α. Ως προς τις γενικότερες συνθήκες υποδοχής,⁶⁰ αρχικά παρατηρείται ότι λειτουργούν ήδη, βάσει του προηγούμενου νόμου 4375/2016, συνολικά **έξι κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης – ΚΥΤ** στην ελληνική επικράτεια, ένα σε καθένα από τα πέντε νησιά του Αιγαίου όπου εφαρμόζεται η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας και το έκτο στην ευρύτερη περιοχή της Ορεστιάδας (ΚΥΤ Φυλακίου Έβρου). Επίσης, λειτουργούν 26 ανοικτές δομές φιλοξενίας «δευτερογενούς» υποδοχής στην ενδοχώρα, καθώς και η ανοικτή δομή προσωρινής υποδοχής αιτούντων διεθνή προστασία Λέρου, όπως προκύπτει από το οργανόγραμμα που δημοσίευσε η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΥΠΥΤ) τον Αύγουστο του 2020.⁶¹ Καταρχάς, παρατηρείται ότι το

⁵⁸ Για το ακριβές περιεχόμενο της έκθεσης που υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ στις 23.9.2020, βλέπε στο: http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/vasanisthria/EEDA_Ekthesi_Vasanistiria.pdf

⁵⁹ Πρόκειται για το κέντρο ημέρας Βαβέλ, βλέπε περισσότερα στο: <https://babeldc.gr/>

⁶⁰ Βλέπε μεταξύ άλλων, Refugees Rights Europe (RRE), "No end in sight, the mistreatment of asylum seekers in Greece", Αύγουστος 2019, διαθέσιμο στο: https://www.humanrights360.org/wp-content/uploads/RRE_NoEndInSight.pdf

⁶¹ Βλέπε σχετικά στο: <https://migration.gov.gr/ris/organogramma-ypyt/>

νομικό καθεστώς που διέπει τη λειτουργία των ΚΥΤ είναι διαφορετικό από αυτό για τις δομές φιλοξενίας. Τα ΚΥΤ⁶² σχεδιάστηκαν αρχικά ως κλειστά κέντρα, αλλά ήδη από τον πρώτο μήνα λειτουργίας τους, λόγω υπερκάλυψης της χωρητικότητας, των συνθηκών υπερπληθυσμού, καθώς και της συνακόλουθης αδυναμίας διασφάλισης των διεθνών minimum standards ως προς τη διαδικασία υποδοχής και ταυτοποίησης στα πέντε νησιά του Αιγαίου, λειτούργησαν ως ανοικτού τύπου δομές, κάτι που εξακολουθεί να ισχύει έως σήμερα.

Αξίζει να σημειωθεί ότι μόλις στις 22 Μαρτίου 2016, ελάχιστα δηλαδή μετά τη θέση σε εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες εξέδωσε ανακοινωθέν Τύπου, όπου μεταξύ άλλων αναφέρει: «... Τα λεγόμενα hotspots [...] μετατρέπονται τώρα σε κέντρα κράτησης. Αναλόγως, και σύμφωνα με την πολιτική μας ενάντια στην υποχρεωτική κράτηση, έχουμε διακοψει ορισμένες από τις δράσεις μας σε όλα τα κλειστά κέντρα στα νησιά, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών μετακίνησης από και προς τους χώρους αυτούς. Ωστόσο, η Ύπατη Αρμοστεία θα διατηρήσει την παρουσία της με έναν εποπτικό ρόλο σε θέματα προστασίας, ώστε να διασφαλιστεί ότι τηρούνται τα πρότυπα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και δικαιωμάτων των προσφύγων, καθώς και με την παροχή ενημέρωσης για τα δικαιώματα και τις διαδικασίες για την πρόσβαση στο άσυλο. [...] Η Ύπατη Αρμοστεία εκφράζει την ανησυχία της για το γεγονός ότι η συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας εφαρμόζεται πριν τεθούν σε ισχύ οι απαιτούμενες εγγυήσεις στην Ελλάδα. Προς το παρόν, η Ελλάδα δεν έχει επαρκή ικανότητα στα νησιά για την αξιολόγηση αιτημάτων ασύλου, ούτε διαθέτει τις κατάλληλες συνθήκες για τη στέγαση των ανθρώπων με αξιοπρέπεια και ασφάλεια ώπου να εξεταστεί το αίτημά τους. Η Ύπατη Αρμοστεία δεν συμμετέχει στη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας, ούτε πρόκειται να αναμειχθεί στις επιστροφές ή την κράτηση. Θα συνεχίσουμε να στηρίζουμε τις ελληνικές αρχές στη δημιουργία επαρκούς ικανότητας υποδοχής.» Επισημαίνεται ότι στο νόμο επελέγη η ηπιότερη ορολογία του καθεστώτος περιορισμού της ελευθερίας, ωστόσο επρόκειτο για συνθήκες κράτησης, αφού υπήρξε στέρηση της προσωπικής ελευθερίας των υπηκόων τρίτων χωρών που στεγάζονταν εκεί.

Από τις 13 έως τις 18 Απριλίου και από τις 19 έως τις 25 Ιουλίου του 2016, αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων (European Committee for the Prevention of Torture – CPT) μετέβη στα hotspots στα νησιά του Αιγαίου. Στην από 26 Σεπτεμβρίου 2017 έκθεσή της, η CPT παρουσίασε τα πορίσματά της από τις δυο επισκέψεις. Γενικότερα, σε ό,τι αφορά την πρώτη επίσκεψη, σημείωνε ότι η επιδείνωση των συνθηκών κράτησης υπήρξε ταχεία, διότι τα κέντρα ήταν υπερπλήρη και έπρεπε να φιλοξενούν τους μετανάστες επί πολλές εβδομάδες και όχι επί δύο ή τρεις ημέρες, όπως προβλεπόταν αρχικά. Υπήρχαν προβλήματα με την ποιότητα του πόσιμου νερού, την τροφή, τη βασική υγειονομική περίθαλψη και τη συνδρομή προς τις ευάλωτες ομάδες. Κατά την επίσκεψη του Ιουλίου 2016, οι δομές είχαν ήδη μετατραπεί σε ανοικτά κέντρα. Ωστόσο, η κατάσταση ήταν ακόμη τεταμένη και πολλά από τα προβλήματα που είχαν επισημανθεί τον Απρίλιο εξακολουθούσαν να υφίστανται, όπως το άγχος και η δυσαρέσκεια που αυξάνονταν λόγω της αβεβαιότητας για το μέλλον, το αίσθημα ανασφάλειας, οι ακατάλληλες υλικές συνθήκες, ο υπερπληθυσμός, η απουσία συντονισμού των υπηρεσιών

⁶² Για τις συνθήκες πρώτης υποδοχής στα σύνορα, βλέπε την αναλυτική έκθεση “Borderlines of Despair: First-line reception of asylum seekers at the Greek borders”, 25.5.2018, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (GCR), διαθέσιμο στο: <https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/SCIZReportZFinalZPDF.pdf>

υγείας, η ανεπαρκής κοινοποίηση πληροφοριών και η απουσία νομικής συνδρομής.⁶³

Σε σχέση με τον υπερπληθυσμό των χώρων υποδοχής, πρέπει να τονιστεί ότι αυτός οφείλεται στο γεγονός ότι, ανεξαρτήτως εάν η διαδικασία υποδοχής και ταυτοποίησης ολοκληρώνεται ή όχι εντός του ανώτατου χρονικού ορίου των 25 ημερών που προβλέπει ο νόμος,⁶⁴ οι αιτούντες διεθνή προστασία, ελλείψει επαρκών δομών στέγασης στα νησιά, παραμένουν στις εγκαταστάσεις του ΚΥΤ για διάστημα αρκετών μηνών που σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να ξεπεράσει και το έτος. Τυχόν απομάκρυνσή τους εκτός των νησιών προς την ενδοχώρα μετά από άρση του επιβληθέντος γεωγραφικού περιορισμού, θα συνεπαγόταν αναπόφευκτα και την αδυναμία επανεισδοχής των απορριφθέντων αιτούντων στην Τουρκία.

Ως προς την τρέχουσα κατάσταση υπερπληθυσμού στα νησιά, ενδεικτικά αναφέρεται ότι στις 15 Οκτωβρίου 2020, δηλαδή μετά την καταστροφή της Μόριας και τη μεταφορά σημαντικού μέρους του πληθυσμού της εκτός Λέσβου, σύμφωνα με επίσημα στατιστικά στοιχεία του υπουργείου Προστασίας του Πολίτη⁶⁵ τα αντίστοιχα κέντρα σε Λέρο, Κω και Χίο υπερβάναν την αρχική χωρητικότητά τους, στεγάζοντας πλεονάζοντα αριθμό αιτούντων διεθνή προστασία, με αποκορύφωμα τη Σάμο, όπου σε μια δομή χωρητικότητας 648 ατόμων φιλοξενούνταν 4.341 άτομα, δηλαδή σχεδόν επτά φορές περισσότερα από ό,τι σχεδιάστηκε, ενώ χρήζει διευκρίνισης εάν στον αριθμό αυτό συνυπολογίζονται και τα άτομα που διαμένουν στον άτυπο καταυλισμό πέριξ του ΚΥΤ Σάμου. Η κατάσταση εκεί, δε, επιδεινώθηκε ακόμη περισσότερο συνεπεία του υγειονομικού αποκλεισμού που επιβλήθηκε πρόσφατα.⁶⁶

Αναφερόμενος ο κ. Λογοθέτης στο νέο κέντρο του Καρά Τεπέ (Μαυροβουνίου) στη Λέσβο μετά την καταστροφή της Μόριας, του οποίου η εκτιμώμενη χωρητικότητα είναι 10.000 άτομα, σχολίασε ότι η επιδίωξη της διοίκησης να βρίσκονται μαζί αιτούντες με τα ίδια εθνικά χαρακτηριστικά έχει αποδειχθεί στην πράξη θετική, διότι έχει φέρει ηρεμία μεταξύ των διαμενόντων στον καταυλισμό. Επίσης, η επιλογή να διαχωρισθούν οι οικογένειες από τους μονήρεις άνδρες, η οποία έγινε αποσκοπώντας αρχικά στην ασφάλεια των οικογενειών (ιδίως των γυναικών και των παιδιών), κρίνοντας εκ του αποτελέσματος άφησε ευχαριστημένους και τους ίδιους τους μονήρεις άνδρες, οι οποίοι θεώρησαν πως ήταν η πρώτη φορά που ελήφθη κάποιο μέτρο που ήταν και προς το δικό τους όφελος, όπως ανέφερε χαρακτηριστικά ο κ. Λογοθέτης. Συνεπώς, απαιτείται ειδική μέριμνα για όλους και όχι μόνο για συγκεκριμένες ομάδες πληθυσμού, υπογράμμισε ο γενικός γραμματέας Υποδοχής.

Σε σχετική ερώτηση που του τέθηκε αναφορικά με τη νέα δομή της Σάμου, ο κ. Λογοθέτης

⁶³ Βλέπε σχετικά την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), *J.R. & others vs Greece*, όπου κρίθηκε ότι η μεταχείριση που επιφυλάχθηκε στους τρεις προσφεύγοντες υπηκόους Αφγανιστάν το Μάρτιο και τον Απρίλιο του 2016 στο hotspot ΒΙΑΛ της Χίου δεν ήταν τέτοιας σοβαρότητας ώστε να θεωρηθεί ως απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση δυνάμει του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ. Στην κρίση του αυτή, το Δικαστήριο συνεκτίμησε το σχετικά σύντομο διάστημα κράτησής τους διάρκειας 30 ημερών, πριν τη μετατροπή της ΒΙΑΛ σε ημιανοικτή δομή φιλοξενίας.

⁶⁴ Βάσει του άρθρου 39 παρ. 4.γ του ν. 4636/2019.

⁶⁵ Βλέπε σχετικά <https://infocrisis.gov.gr/10764/national-situational-picture-regarding-the-islands-at-eastern-aegean-sea-15-10-2020/?lang=en>

⁶⁶ Βλέπε ενδεικτικά το από 15.09.20 άρθρο του ηλεκτρονικού μέσου ενημέρωσης SamosToday, με τίτλο «Υγειονομικός αποκλεισμός του ΚΥΤ Σάμου λόγω δύο κρουσμάτων κορωνοϊού», διαθέσιμο στο: <https://samostoday.gr/%CF%85%CE%B3%CE%B5%CE%B9%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%82-%CE%B1%CF%80%CE%BF%CE%BA%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%BA%CF%85%CF%84-%CF%83%CE%AC%CE%BC/>

δήλωσε ότι οι προδιαγραφές της είναι για να στεγάσει 5.000 άτομα συνολικά και θα αποτελείται από ΚΥΤ, δομή φιλοξενίας και προαναχωρησιακό κέντρο κράτησης αλλοδαπών (ΠΡΟΚΕΚΑ), όπου θα υπάρχει η δυνατότητα προσωρινής αυξομείωσης της χωρητικότητας για κάθε ένα από τα τρία μέρη της, με αντίστοιχη προσαρμογή των υπόλοιπων δύο εγκαταστάσεων ανάλογα με τις ανάγκες που θα προκύπτουν, διασφαλίζοντας έτσι ευελιξία και προσαρμοστικότητα, ενώ θα περιβάλλεται από μεγάλη έκταση πολλών στρεμμάτων η οποία θα μπορεί να χρησιμοποιηθεί για μελλοντική επέκταση. Ερωτηθείς για την κυβερνητική εξαγγελία περί επικείμενης δημιουργίας κλειστών κέντρων,⁶⁷ ο κ. Λογοθέτης ανέφερε ότι ο όρος «κλειστά κέντρα» χρησιμοποιήθηκε σε αντιδιαστολή με τα ανοικτά κέντρα που λειτουργούν τώρα και πως στην ουσία πρόκειται για «κλειστές ελεγχόμενες» δομές.^{68,69,70}

Πάντως, παρατηρείται ότι με την παράγραφο 9 του άρθρου 116 του ν. 4636/2019 προστέθηκε εδάφιο στο τέλος της παραγράφου 4 του άρθρου 13 του ν. 4375/2016, το οποίο έχει την εξής διατύπωση: «Οι κλειστές δομές οργανώνονται κατά το πρότυπο των Προαναχωρησιακών Κέντρων Κράτησης – ΠΡΟΚΕΚΑ».⁷¹ Ως γνωστόν, τα ΠΡΟΚΕΚΑ αποτελούν μονάδες που ιδρύονται με τις προδιαγραφές της Οδηγίας Επιστροφών (ν. 3907/2011), υπαγόμενες στην Ελληνική Αστυνομία. Το ερώτημα που τίθεται, συνεπώς, είναι εάν η ίδρυση και λειτουργία των κλειστών δομών υποδοχής θα διέπεται από τις ίδιες διατάξεις.⁷²

4.β. Οι δομές φιλοξενίας στην ενδοχώρα δημιουργήθηκαν εσπευσμένα και με συνοπτικές διαδικασίες υπό την πίεση της κάλυψης αυξημένων αναγκών στέγασης για δεκάδες χιλιάδες ανθρώπους, οι οποίοι ακολουθώντας τη λεγόμενη δυτική Βαλκανική Οδό εγκλωβίστηκαν στην Ελλάδα μετά το οριστικό κλείσιμο των συνόρων Ελλάδας-ΠΓΔΜ στις αρχές Μαρτίου του

⁶⁷ Βλέπε στην ηλεκτρονική έκδοση της εφημερίδας *Τα Νέα* το από 10.2.2020 άρθρο «Κλειστά κέντρα προσφύγων: Πότε θα είναι έτοιμα, πώς θα λειτουργούν» που αναφέρεται σε δηλώσεις του υπουργού Μετανάστευσης, διαθέσιμο στο: <https://www.tanea.gr/2020/02/10/greece/kleista-kentra-prosfygon-pote-tha-einai-etoima-pos-tha-leitourgoun/>

⁶⁸ Βλέπε σε iefimerida.gr το από 28.2.2020 άρθρο «Παρατηρητήριο ΝΔ: Τα Fake News για τα κλειστά κέντρα προσφύγων», διαθέσιμο στο: <https://www.iefimerida.gr/politiki/nd-fake-news-gia-ta-kleista-kentra-prosfygon>

⁶⁹ Με βάση το πρόσφατα (12.5.2020) τροποποιημένο άρθρο 8 παρ. 4 του ν. 4375/2016, ο νόμος διακρίνει ανάμεσα σε 1. Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ), 2. Ανοικτές Δομές Προσωρινής Υποδοχής πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών, οι οποίοι έχουν αιτηθεί διεθνή προστασία, 3. Ανοικτές Δομές Προσωρινής Φιλοξενίας πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών που βρίσκονται σε διαδικασία επιστροφής [...] ή των οποίων η απομάκρυνση έχει αναβληθεί [...] ή που υπάγονται στις διατάξεις των άρθρων 76 παρ. 5 ή 78 ή 78Α του ν. 3386/2005 εφόσον σε βάρος τους έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι, 4. Κλειστές Δομές Προσωρινής Υποδοχής υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών, οι οποίοι έχουν αιτηθεί διεθνή προστασία και σε βάρος των οποίων εκδίδεται απόφαση κράτησης, 5. Κλειστές Ελεγχόμενες Δομές Νήσων («ΚΕΔΝ») προσωρινής υποδοχής και φιλοξενίας [...]

⁷⁰ Ως προς τις Κλειστές Ελεγχόμενες Δομές Νήσων, δυνάμει του εδαφίου β' του άρθρου 8 παρ. 4.στ, ορίζεται ότι: «Σε διακριτούς χώρους εντός των ανωτέρω δομών, δύνανται να λειτουργούν Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ), Κλειστές Δομές Προσωρινής Υποδοχής, Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης Αλλοδαπών (ΠΡΟΚΕΚΑ), καθώς και διακριτοί χώροι με τις κατάλληλες προδιαγραφές για την παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών που ανήκουν στις ευάλωτες ομάδες της παραγράφου 8 του άρθρου 14 του ν. 4375/2016. Η γενική εποπτεία λειτουργίας της Κλειστής Ελεγχόμενης Δομής Νήσων («ΚΕΔΝ») ασκείται από τον Διοικητή του Κέντρου Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ) που λειτουργεί εντός αυτής».

⁷¹ Υπάρχουν συνολικά 8 Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης στην Ελλάδα και βρίσκονται στο Φυλάκιο Έβρου, στο Παράνεστι Δράμας, σε Ξάνθη, Λέσβος, Κω, Κόρινθο, στην Αμυγδαλέζα και στον Ταύρο Αττικής.

⁷² Βλέπε ιδίως σ. 5 στις από 30.10.2019 παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη στο σχέδιο νόμου του υπουργείου Προστασίας του Πολίτη περί διεθνούς προστασίας, που κατατέθηκε στις 21.10.2019 (αφορούν δηλαδή στον μετέπειτα ψηφισθέντα νόμο 4636/2019), διαθέσιμες στο: <https://www.synigoros.gr/resources/30102019-paratiriseis.pdf>

2016.⁷³ Στην Ειδομένη, πλησίον του συντοριακού σταθμού, διαβιούσαν την περίοδο εκείνη περίπου 13.000 πρόσφυγες υπό ιδιαίτερα δύσκολες συνθήκες. Η Ελλάδα, από χώρα διέλευσης προσφύγων και μεταναστών, μετατράπηκε σε χώρα παραμονής. «Χρειάστηκε άμεσος σχεδιασμός ώστε να μην παραμένουν σε πλατείες και δρόμους χιλιάδες πρόσφυγες», τόνιζε ο τότε υπουργός Μεταναστευτικής Πολιτικής, ζητώντας από τους κατά τόπους δημάρχους να προτείνουν επιπλέον χώρους προσωρινής φιλοξενίας.⁷⁴ Τους πρώτους μήνες του 2016, διοχετεύθηκαν σε διάφορους χώρους προσωρινής φιλοξενίας που άνοιξαν επειγόντως, υπό την ευθύνη του στρατού (Ν. 4368/2016 άρθρο 96, παρ.1), κυρίως στην Κεντρική και Βόρειο Ελλάδα. Η παροχή υπηρεσιών υγείας ποίκιλλε, στηριζόταν κυρίως στην προσφορά υπηρεσιών από ΜΚΟ και σε κάποιες περιπτώσεις από στρατιωτικό ιατρό. Αρχικά, επελέγησαν παλαιά στρατόπεδα, αποθήκες, εργοστάσια εκτός λειτουργίας και άλλοι χώροι, αρκετοί εκ των οποίων κρίθηκαν αργότερα ακατάλληλοι για μακροχρόνια φιλοξενία και μετά από κάποιο διάστημα εγκαταλείφθηκαν, όπως για παράδειγμα η δομή «Ωραιόκαστρο» που άδειασε στις 7.2.2017, η δομή «Frakarog» στη Βιομηχανική Περιοχή της Θεσσαλονίκης που έκλεισε στις 8.3.2017 και η δομή «Βασιλικά» στη Νέα Ραιδεστό του Νομού Θεσσαλονίκης που εκκενώθηκε στις 12.4.2017.⁷⁵ Αντίθετα, άλλοι χώροι που είχαν επιλεγεί αρχικά διατηρήθηκαν και αναβαθμίσθηκαν ή επεκτάθηκαν με σκοπό να στεγάσουν περισσότερο κόσμο, όπως για παράδειγμα η δομή της Αλεξάνδρειας στο Νομό Ημαθίας, ο «Κατσικάς» στο Νομό Ιωαννίνων και η δομή στο Κουτσόχερο του Νομού Λαρίσης.⁷⁶

Όπως αναφέρεται στα συμπεράσματα ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη του έτους 2017: «Η προσπάθεια αποκλειστικά διαχειριστικής αντιμετώπισης μιας κρίσης με σοβαρές οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές πτυχές δεν θα μπορούσε να έχει μεγάλη τύχη πέρα από την ελπίδα κάποιου διαχειριστικού-διοικητικού θαύματος, που όμως δεν ήρθε. Αυτό δεν μειώνει σε καμία περίπτωση τη σκληρή δουλειά εκείνων των στελεχών του κρατικού μηχανισμού, και κυρίως της Αστυνομίας και των Ενόπλων Δυνάμεων, που όχι μόνο αγωνίστηκαν για να ανταποκριθούν στα καθήκοντα και την αποστολή τους, αλλά πολλές φορές βρέθηκαν να καλύπτουν πραγματικές και επείγουσες ανάγκες σε τομείς πολύ πέρα από τις αρμοδιότητές τους. Δεν μπορεί, επίσης, να μειώσει ούτε την εθελοντική προσφορά πολιτών, οργανώσεων και σωμάτων που με όσα μέσα διέθεταν προσπάθησαν να καλύψουν τα κενά του κρατικού μηχανισμού».⁷⁷

Η δημιουργία των παραπάνω ανοικτών δομών φιλοξενίας δεν έβρισκε πάντοτε σύμφωνη την εκάστοτε τοπική κοινωνία και δεν έλειπαν οργανωμένες αντιδράσεις ή διαμαρτυρίες, ή και προσπάθειες ματαίωσης της λειτουργίας τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα που έλαβε και δημοσιότητα ήταν αυτό στη Βέροια, στις 26 Μαρτίου του 2016, όπου πριν από την έλευση

⁷³ Βλέπε ενδεικτικά το από 9.3.2016 άρθρο στο [liberal.gr](https://www.liberal.gr/news/oristika-kleinei-ta-sunora-me-ellada-i-pgd-m), «Οριστικά κλείνει τα σύνορα με Ελλάδα η ΠΓΔΜ», διαθέσιμο στο: <https://www.liberal.gr/news/oristika-kleinei-ta-sunora-me-ellada-i-pgd-m>

⁷⁴ Βλέπε ενδεικτικά το από 3.3.2016 άρθρο στο [sofokleousin.gr](https://www.sofokleousin.gr), «Εγκλωβισμός στο προσφυγικό: Κλείνει οριστικά η Ειδομένη, βουλιάζουν τα κέντρα φιλοξενίας», διαθέσιμο στο: <https://www.sofokleousin.gr/egklovismos-sto-prosfy-giko-kleinei-oristika-i-eidomeni-vouliazoun>

⁷⁵ Πηγή: Απολογισμός Γραφείου Β. Ελλάδος και Ηπείρου για το έτος 2017, Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής.

⁷⁶ Πηγή: Απολογισμός Γραφείου Β. Ελλάδος και Ηπείρου για το έτος 2018, Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής.

⁷⁷ Βλέπε αναλυτικά την έκθεση «Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων», Συνήγορος του Πολίτη, Απρίλιος 2017, σ. 79 επ., διαθέσιμη στο: https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_ombudsman_migrants_refugees_2017-el.pdf

των πρώτων εκ των 200 συνολικά προσφύγων που μεταφέρονταν με λεωφορεία από την Ειδομένη στο στρατόπεδο «Αρματολού Κόκκινου», πλήθος κατοίκων είχε συγκεντρωθεί μπροστά στην είσοδο του στρατοπέδου και πραγματοποίησε διαμαρτυρία πετώντας γουρουνοκεφαλές και προβαίνοντας σε έντονες αποδοκιμασίες κατά τοπικού βουλευτή της τότε κυβέρνησης.⁷⁸

Το βασικό συναίσθημα του κόσμου είναι ο φόβος, υποστηρίζει ο κ. Νικόλαος Ράγκος, συνιδρυτής της μη κυβερνητικής οργάνωσης Intervolve και περιφερειακός συντονιστής Βορείου Ελλάδος και Ηπείρου του υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής την περίοδο 2016-2019, με ιδιαίτερα ευρείες αρμοδιότητες, που περιλάμβαναν το συντονισμό όλων των εμπλεκόμενων φορέων και υπηρεσιών γύρω από το ζήτημα της εύρυθμης λειτουργίας των δομών φιλοξενίας (όπως δήμους και περιφέρειες, αστυνομία, μη κυβερνητικές οργανώσεις, στρατό, υγειονομικές υπηρεσίες, κλπ.). Κατά το σχεδιασμό μιας δομής φιλοξενίας, πέραν της ενημέρωσης της τοπικής κοινωνίας, είναι κρίσιμη η συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης, σημείωσε ο κ. Ράγκος. Η θέση σε λειτουργία μιας δομής πρέπει να συνοδεύεται και από μια σειρά από ανταποδοτικές εργασίες για το δήμο και την τοπική κοινωνία. Στη δημιουργία μιας δομής θα πρέπει να έχει απαραίτητα λόγο η τοπική αυτοδιοίκηση. Εξάλλου, η κατασκευή και λειτουργία τέτοιων δομών συνδέεται και με την προσφορά θέσεων εργασίας, ενώ η παρουσία των προσφύγων δύναται να καλύψει υφιστάμενα κενά στην αγορά εργασίας,⁷⁹ συμπλήρωσε ο κ. Ράγκος.

Σε σχετική ερώτηση για την επικείμενη δημιουργία κλειστών κέντρων, ο κ. Ράγκος απάντησε πως τα κλειστά κέντρα προωθούνται σε μια προσπάθεια να κατευνάσουν το φόβο της τοπικής κοινωνίας, αλλά δεν κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση, τονίζοντας επίσης πως πρόκειται για ιδιαίτερα δαπανηρές δομές που κοστίζουν έως και 8 φορές περισσότερο από ότι μια ανοικτή δομή. Ο ίδιος κρίνει πιο σκόπιμο οι δομές του συστήματος υποδοχής να σχεδιάζονται ως μικρά χωριά κι όχι ως κέντρα κράτησης, και υπογραμμίζει ότι ένας αιτών άσυλο είναι δυνητικά ένας πολίτης της Ελλάδας και ως εκ τούτου θα πρέπει να υπάρχει συγκεκριμένη ενταξιακή προοπτική⁸⁰ του.

Ακόμα, παρατήρησε ότι η υποδοχή στην Ελλάδα διαρκεί υπερβολικά, έως και δύο χρόνια, και αναγνώρισε τη ρεαλιστική ανάγκη εισαγωγής προενταξιακών διαδικασιών ήδη από την πρώτη υποδοχή (ενημέρωση για τη διαδικασία χορήγησης ασύλου και τις σχετικές προοπτικές,

⁷⁸ Βλέπε σχετικό βίντεο από ANT1 News στις 26.3.2016, «Επεισόδια στην Βέροια για τη μετεγκατάσταση προσφύγων», διαθέσιμο στο: <https://nkv.antenna.gr/news/Society/article/439601/epeisodia-stin-berioia-gia-ti-metegkatastasi-prosfygon-binteo>, και από tvxs.gr στις 26.3.2016, «Ένταση στη Βέροια για το κέντρο προσφύγων – Πέταξαν γουρουνοκεφαλές», διαθέσιμο στο: <https://tvxs.gr/news/ellada/entasi-sti-berioia-gia-kentro-prosfygon-petaksan-goyroynokefali-binteo>

⁷⁹ Παράδειγμα τέτοιας καλής πρακτικής αποτελεί η Αναπτυξιακή Καρδίτσας, όπου ο τοπικός δήμος δημιούργησε συνθήκες επικοινωνίας και έφερε σε επαφή αγρότες με τον τοπικό σύλλογο των προσφύγων, με αποτέλεσμα να βρουν οι πρόσφυγες απασχόληση ως εργάτες γης (στη συγκομιδή ηλιερίδας), μέσα σε συνθήκες γενικότερης έλλειψης εργατικών χεριών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αξιοποιήθηκε η παρουσία των προσφύγων ως αναπτυξιακή ευκαιρία, συντελώντας παράλληλα στην ομαλή ένταξή τους. Βλέπε περισσότερα στο: <https://www.anka.gr/index.php/el/>

⁸⁰ Διευκρινίζεται ότι, σε επίπεδο χάραξης κυβερνητικής πολιτικής και αποτύπωσής της σε επίσημο κείμενο, υπάρχει η πρώτη εθνική στρατηγική για την ένταξη πολιτών τρίτων χωρών ήδη από το 2013, ενώ τον Ιούνιο του 2018 παρουσιάστηκε η νέα στρατηγική για την ένταξη, η οποία δημοσιεύθηκε στην τελική της μορφή κατόπιν ολοκλήρωσης της σχετικής δημόσιας διαβούλευσης, τον Ιούλιο του 2019. Βλέπε τα σχετικά κείμενα στο: <https://migration.gov.gr/legal-migration/koinoniki-entaxi/politiki-entaxis-se-ethniko-epipedo/>. Ωστόσο, η εξαγγελθείσα στρατηγική δεν υλοποιείται, βλέπε σχετικά στο cnn.gr το από 30.9.2019 άρθρο, «Στα “χαρτιά” η εθνική στρατηγική για την ένταξη των μεταναστών», διαθέσιμο στο: <https://www.cnn.gr/oikonomia/story/192268/sta-xartia-i-ethniki-stratigiki-gia-tin-entaxi-ton-metanaston>

πληροφορίες για την Ελλάδα, εκμάθηση ελληνικών, κλπ.). Τέλος, ο κ. Ράγκος δήλωσε emphaticά ότι η Ελλάδα, αξιοποιώντας τη μοναδική γεωπολιτική της θέση, μπορούσε ανάκαθεν να διεκδικήσει και να λάβει επαρκή ευρωπαϊκή χρηματοδότηση για τη δημιουργία ενός πρότυπου συστήματος υποδοχής. Κάτι τέτοιο, ωστόσο, προϋποθέτει απαραίτητα την ανάλογη βούληση, καθώς και σοβαρό και λεπτομερή σχεδιασμό από ελληνικής πλευράς, κάτι το οποίο απουσιάζει, κατέληξε ο κ. Ράγκος.

4.β.1. Διακριτό μέρος του ελληνικού συστήματος υποδοχής⁸¹ αποτελεί και η στέγαση σε διαμερίσματα, καθώς και η οικονομική υποστήριξη μέσω προπληρωμένων καρτών⁸², που χορηγούνται στους αιτούντες διεθνή προστασία μέσω του προγράμματος στήριξης έκτακτης ανάγκης για την ένταξη και τη στέγαση (ΕΣΊΑ Ι & ΙΙ),^{83,84} το οποίο απευθύνεται στο σύνολο των αιτούντων διεθνή προστασία και κατά προτεραιότητα σε ευάλωτες ομάδες πληθυσμού. Πρόκειται για ένα κατά κοινή ομολογία επιτυχημένο εγχείρημα,⁸⁵ το οποίο υλοποιείται με τη συνδρομή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες με χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η διαχείριση του προγράμματος ΕΣΤΙΑ θα περάσει στο ελληνικό κράτος έως το τέλος του 2020. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε εντός του τρέχοντος έτους χρηματοδότηση ύψους 91.500.000 ευρώ προς το υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου για την συνέχιση και αύξηση των θέσεων του στεγαστικού προγράμματος ΕΣΤΙΑ ΙΙ. Όπως παρατίθεται σε σχετικό δημοσίευμα της εφημερίδας Ναυτεμπορική⁸⁶ από 15.7.2020: «...Στόχος του υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου είναι η αύξηση των προσωρινών θέσεων στέγασης από 25.500 στις 40.000 μέχρι το 2021. Παράλληλα, το “Πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ ΙΙ – Παροχές σε Χρήμα” ανέρχεται σε 125.000.000 ευρώ, με το υπουργείο να θέτει ως στόχο την περιστολή του ποσού εντός του 2021, αφενός με την ουσιαστική μείωση των ροών και αφετέρου με την επιτάχυνση των διαδικασιών ασύλου, ώστε αυτοί που είναι δικαιούχοι των προγραμμάτων αιτούντων άσυλο να απολαμβάνουν τα προνόμια για ένα σύντομο χρονικό διάστημα και όχι για πολλά χρόνια, όπως συνέβαινε στο

⁸¹ Βλέπε διατάξεις του άρθρου 24.α του ν. 4540/2018 και τις κατ’ εξουσιοδότηση των διατάξεων αυτών εκδοθείσες υπουργικές αποφάσεις που προσδιορίζουν ειδικότερα το πλαίσιο, τις προδιαγραφές και τους όρους λήψης των παροχών του προγράμματος.

⁸² Το ποσό του χορηγηθέντος οικονομικού βοηθήματος μέσω προπληρωμένων καρτών (cash program), δυνάμει της απόφασης του υπουργού Μετανάστευσης με αριθμό οικ. 16987 (ΦΕΚ Β’ 2587/26.06.2020), αναπροσαρμόστηκε προς τα κάτω και πλέον κυμαίνεται ανάλογα με τον αριθμό των μελών της ωφελούμενης μονάδας σε: α. 150 ευρώ για μόνο ενήλικα, β. 320 ευρώ για οικογένεια με δύο έως τρία μέλη, δ. 420 ευρώ για οικογένεια με τέσσερα έως πέντε μέλη, στ. 490 ευρώ για οικογένεια από έξι μέλη και άνω.

⁸³ Βλέπε πληροφορίες σχετικά με το πρόγραμμα στο: http://estia.unhcr.gr/el/home_page/

⁸⁴ Επισημαίνεται ότι το εν λόγω πρόγραμμα προέβλεπε αρχικά (2016-2017) τη δημιουργία 20.000 θέσεων υποδοχής για αιτούντες διεθνή προστασία που ήταν υποψήφιοι προς μετεγκατάσταση (relocation) σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και για ευάλωτους αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα.

⁸⁵ Βλέπε ενδεικτικά το από 17.1.2020 άρθρο της διαδικτυακής έκδοσης της εφημερίδας *Αγώνας της Κρήτης*, «Η μεγάλη επιτυχία του προγράμματος φιλοξενίας Estia στην Κρήτη: Από το 2017 έχουν φιλοξενηθεί 1.763 πρόσφυγες – Εμμένουν στο πρόγραμμα οι δήμαρχοι», διαθέσιμο στο: <http://agonaskritis.gr/%CE%B7-%CE%BC%CE%B5%CE%B3%CE%AC%CE%BB%CE%B7-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%84%CF%85%CF%87%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B3%CF%81%CE%AC%CE%BC%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82-%CF%86%CE%B9/>

⁸⁶ Βλέπε ολόκληρο το σχετικό άρθρο από 15.7.2020, «Μεταναστευτικό: Υπογράφηκε η συμφωνία για το νέο πρόγραμμα στέγασης “ΕΣΤΙΑ ΙΙ”», στο: <https://www.naftemporiki.gr/story/1619442/metanasteutiko-ypografike-i-sumfonia-gia-to-neo-programma-stegasis-estia-ii>

παρελθόν. Αντικειμενικοί στόχοι του νέου προγράμματος στέγασης “ESTIA II”, σύμφωνα με τον υπουργό Μετανάστευσης και Ασύλου, κ. Νότη Μηταράκη, είναι η αποσυμφόρηση των νησιών του ανατολικού Αιγαίου με τη μεταφορά όσων προσφύγων δικαιούνται άσυλο από τα hotspots στην ενδοχώρα, καθώς επίσης η διακοπή λειτουργίας ορισμένων προσωρινών κέντρων φιλοξενίας που υπάρχουν σε διάφορες περιοχές της ηπειρωτικής Ελλάδας, προκαλώντας αντιδράσεις από τις τοπικές κοινωνίες. Ο υπουργός Μετανάστευσης και Ασύλου, κ. Νότης Μηταράκης και ο επικεφαλής της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, κ. Philippe Leclerc υπέγραψαν τη συμφωνία επιδότησης, στην οποία εξειδικεύονται οι μεταβατικές διαδικασίες για την ανάληψη της ευθύνης του προγράμματος από το υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου ...».

Ωστόσο, είχε προηγηθεί ανακοίνωση⁸⁷ της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στις 2.6.2020, με την οποία εξέφραζε «τη βαθιά ανησυχία της για την απόφαση της κυβέρνησης, που ξεκίνησε να υλοποιείται από χθες, 1η Ιουνίου, να αποχωρήσουν από το σύστημα υποδοχής περίπου 9.000 αναγνωρισμένοι πρόσφυγες. [...] Με βάση τη νέα νομοθεσία, η οποία υιοθετήθηκε το Μάρτιο του 2020,⁸⁸ η περίοδος χάριτος για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες μειώνεται από τους έξι μήνες στις 30 ημέρες προκειμένου να μεταβούν από την παροχή οργανωμένης στέγασης και βασικής υποστήριξης στην ανεξάρτητη διαβίωση. [...] Το να αναγκάζονται οι άνθρωποι να αποχωρήσουν από τη στέγασή τους χωρίς να υπάρχει ένα δίκτυ ασφαλείας, ούτε μέτρα για να εξασφαλιστεί η αυτάρκειά τους, μπορεί να οδηγήσει πολλούς στη φτώχεια και την αστεγία.⁸⁹ [...] Το να μετατίθεται ένα πρόβλημα από τα νησιά στην ενδοχώρα δεν είναι λύση. [...] Η ένταξη των προσφύγων είναι μια διαδικασία που απαιτεί ειλικρινείς προσπάθειες από τους πρόσφυγες προκειμένου να γίνουν αυτάρκεις και να συνεισφέρουν στην κοινωνία υποδοχής τους. Ταυτόχρονα, είναι κρίσιμης σημασίας η αποτελεσματική πρόσβαση στα εθνικά συστήματα και προγράμματα ένταξης που παρέχουν μαθήματα γλώσσας, επαγγελματική κατάρτιση και πρόσβαση σε επ’ αμοιβή εργασία. Οι πρόσφυγες είναι επιλέξιμοι για πολλά εθνικά προγράμματα, όπως το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα ή το Επίδομα Στέγασης καθώς και άλλες παροχές προς τους πλέον ευάλωτους...», υπογράμμισε η Ύπατη Αρμοστεία.

4.γ. Αναφορικά με τις παρεχόμενες υπηρεσίες υγείας στο πλαίσιο της υποδοχής προς τους αιτούντες διεθνή προστασία διαπιστώνεται καταρχάς ότι, βάσει του άρθρου 33 παρ. 2.γ του ν. 4368/2016, μια σειρά από ανασφάλιστες και ευάλωτες κοινωνικές ομάδες έχουν το δικαίωμα της ελεύθερης πρόσβασης στις δημόσιες δομές υγείας και δικαιούνται νοσηλευτικής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης,⁹⁰ και μάλιστα ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος στο οποίο βρίσκονται και της κατοχής νομιμοποιητικών εγγράφων παραμονής στη χώρα. Σε σχέση με την ειλημμένη -από την προηγούμενη πολιτική ηγεσία- απόφαση παροχής ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης στους ίδιους τους χώρους υποδοχής (ΚΥΤ και δομές φιλοξενίας),

⁸⁷ Βλέπε σχετική ανακοίνωση, «Η Ύπατη Αρμοστεία καλεί την Ελλάδα να ενεργοποιήσει ένα δίκτυ ασφαλείας και ευκαιρίες ένταξης για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες», διαθέσιμη στο: https://www.unhcr.org/gr/14769-eukairies_entaxis_gia_tous_anagnorismenous_prosfyges.html

⁸⁸ Βλέπε άρθρο 5 της με αριθμό οικ. 13348 (ΦΕΚ Β 1199/7.4.2020) υπουργικής απόφασης.

⁸⁹ Για την κατάσταση που έχει δημιουργηθεί στη Θεσσαλονίκη με 1.300 οικογένειες αναγνωρισμένων δικαιούχων διεθνούς προστασίας, βλέπε και σχετικό άρθρο στο efsyn.gr από 26.10.2020, «Στον δρόμο χωρίς ΕΣΤΙΑ», διαθέσιμο στο: https://www.efsyn.gr/ellada/dikaionomata/265811_ston-dromo-horis-estia

⁹⁰ Βλέπε και άρθρο 118 του ν. 4636/2019 σε συνδυασμό με την ΥΑ Α3(γ)/ΓΠ/οικ. 25132 (ΦΕΚ Β' 908), για την πρόσβαση στην περίθαλψη με την κατοχή του Προσωρινού Αριθμού Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού (ΠΑΑΥΠΑ).

παρατηρείται ότι οι σημαντικές ελλείψεις και ανεπάρκειες του συστήματος υποδοχής και ταυτοποίησης στη χώρα, σε συνδυασμό με την αύξηση των ροών από το έτος 2015, επέδρασαν καταλυτικά σε σχέση με τη διαπιστωθείσα αδυναμία διαχείρισης του εισερχόμενου πληθυσμού από τις αρμόδιες αρχές και την αδυναμία κατάλληλης περίθαλψής του. Ως προς το φορέα παροχής ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης στους χώρους διαμονής ειδικότερα,⁹¹ ο κ. Βεΐζης επισήμανε ότι το 2016 αποφασίστηκε αυτός να είναι ο ΕΟΔΥ (πρώην ΚΕΕΛΠΝΟ) μέσω του προγράμματος Philos (I & II).⁹² Κατά τον κ. Βεΐζη, το ίδιο το πρόγραμμα ήταν προβληματικό από την αρχή, διότι για να μπορεί να παρέχει εμβόλια και φάρμακα έπρεπε να γίνουν διαγωνισμοί. Όλα αυτά τα χρόνια, οι διαγωνισμοί είτε δεν έγιναν είτε έχουν βγει άκυροι, άρα το πρόγραμμα Philos δεν είχε ποτέ ούτε εμβόλια, ούτε φάρμακα. Αναφορικά με τις παρεχόμενες υπηρεσίες, ο κ. Βεΐζης τις αξιολογεί ως ελλιπείς.⁹³ Για παράδειγμα, στον καταυλισμό στη Σάμο, την 1η Οκτωβρίου που διενεργήθηκε η συνέντευξη, υπήρχαν δύο γιατροί για 4.400 ανθρώπους, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί ο πληθυσμός. Υπήρχαν ελλείψεις σε διαμεσολαβητές, σε ψυχολόγους, δεν ήταν εκπαιδευμένοι οι άνθρωποι για αυτό που καλούνταν να κάνουν, οπότε υπήρχαν και υπάρχουν πάρα πολλά κενά, συμπλήρωσε ο κ. Βεΐζης. Αυτά τα κενά κλήθηκαν να καλύψουν οργανώσεις όπως οι Γιατροί Χωρίς Σύνορα και άλλες.

«Κάτι πολύ σημαντικό που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι η υγεία είναι μια κατάσταση όπου η ψυχική, η σωματική και η πνευματική ευεξία είναι όλες μαζί “παντρεμένες”. Τότε θεωρούμε ότι ένας άνθρωπος έχει υγεία.⁹⁴ Οι δομές οι συγκεκριμένες, οι οποίες θεωρητικά έχουν κατασκευασθεί με μια συγκεκριμένη χωρητικότητα – για παράδειγμα, η Σάμος έχει μια χωρητικότητα για 648 ανθρώπους κι αυτή τη στιγμή έχει 4.400. Άρα η δομή η συγκεκριμένη δεν καλύπτει αυτό που λέμε την κοινωνική ευεξία αυτών των ανθρώπων [...] Επίσης, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι όταν οι άνθρωποι θα μείνουν σε ένα περιβάλλον για μεγάλο χρονικό διάστημα, έχουν ανάγκες της καθημερινότητας, οξεία προβλήματα υγείας, μια αμυγδαλίτιδα, μια σκωληκοειδίτιδα, οπότε αυτός είναι ένας πληθυσμός που πρέπει να εξυπηρετηθεί από ένα σύστημα υγείας που έχει τις δικές του ελλείψεις [...] να τονίσουμε επίσης ότι τα νοσοκομεία στα νησιά δεν είναι προετοιμασμένα για να έχουν εξειδικευμένη ιατρική φροντίδα για όλα τα ιατρικά ζητήματα [...] και οι νησιώτες μας συχνά όταν έχουν εξειδικευμένες ανάγκες πρέπει να πάνε σε μεγαλύτερα νοσοκομεία στην Αθήνα ή τη Θεσσαλονίκη [...] οπότε οι υπηρεσίες υγείας δεν καλύπτουν, αναγνωρίζοντας παράλληλα τις αδυναμίες του συστήματος».

4.δ. Η ιδιαίτερη περίπτωση του ΚΥΤ Φυλακίου Έβρου. Σε αντίθεση με τα προαναφερόμενα ΚΥΤ στα πέντε νησιά του Αιγαίου, το ΚΥΤ Φυλακίου Έβρου, ευρισκόμενο στην ενδοχώρα πλησίον των ελληνοτουρκικών συνόρων, έχει διαφορετική λειτουργία καθώς εξαιρείται από

⁹¹ Αντιπαράβαλε και άρθρο 30 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ και την ενσωμάτωσή του στο άρθρο 31 του ν. 4636/2019, καθώς και το άρθρο 55 του ίδιου νόμου που ενσωματώνει σε εθνική νομοθεσία τα άρθρα 17 & 19 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ.

⁹² Βλέπε σχετικά στο: <https://eody.gov.gr/philos-start/>

⁹³ Βλέπε για το ζήτημα αυτό και “Borderlines of Despair: First-line reception of asylum seekers at the Greek borders”, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, 25.5.2018, σ. 28-31, διαθέσιμο στο: <https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/SCIZReportZfinalZPDF.pdf>, καθώς και “No end in sight, the mistreatment of asylum seekers in Greece”, διαθέσιμο στο: https://www.humanrights360.org/wp-content/uploads/RRE_NoEndInSight.pdf

⁹⁴ Αντιπαράβαλε την παράγραφο 1 του άρθρου 55 του ν. 4636/2019, όπου αναφέρεται ότι «οι υλικές συνθήκες υποδοχής [...] εξασφαλίζουν στους αιτούντες ένα επαρκές βιοτικό επίπεδο, το οποίο εγγυάται τη συντήρησή τους και προστατεύει τη σωματική και ψυχική τους υγεία, με γνώμονα το σεβασμό στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια».

τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας που εφαρμόζεται από το 2016 στα νησιά. Όπως μας ανέφερε η κα Νικολέττα Αρβανιτούδη, δικηγόρος, που εργάζεται για την οργάνωση HumanRights360,⁹⁵ πρόκειται για **το μοναδικό κλειστό κέντρο στην Ελλάδα**, με αρχική χωρητικότητα 282 ατόμων που σε περιόδους αυξημένων ροών έχει στεγάσει περισσότερα από 350 άτομα, με προσθήκες νέων containers. Το κέντρο αποτελείται από πέντε συνολικά πτέρυγες, εκ των οποίων στις τέσσερις τοποθετούνται έξι έως επτά containers χωρητικότητας δέκα ατόμων έκαστο, ενώ στη λεγόμενη πτέρυγα Ε επιδιώκεται να στεγάζονται μαζί ασυνόδευτοι και χωρισμένοι από τις οικογένειές τους ανήλικοι πολύ νεαρής ηλικίας, γυναίκες μόνες, οικογένειες με τέκνα και άλλες ευάλωτες ομάδες αιτούντων, αλλά όχι ενήλικες άνδρες μόνοι. Αυτό που κυρίως επιδιώκει η διοίκηση του ΚΥΤ για λόγους ασφαλείας εντός του κέντρου, είναι ο διαχωρισμός των αιτούντων βάσει εθνικότητας. Για παράδειγμα, αποφεύγεται η τοποθέτηση στον ίδιο χώρο υπηκόων Πακιστάν με υπηκόους Αφγανιστάν, γιατί κατά το παρελθόν έχουν παρατηρηθεί συγκρούσεις μεταξύ των πληθυσμών αυτών. Αναπόφευκτα, ωστόσο, παρατηρείται κατά κανόνα η στέγαση ασυνόδευτων ανηλίκων σε κοινές πτέρυγες με ενήλικο πληθυσμό, με όλους τους σοβαρούς κινδύνους που εγκυμονεί μια τέτοια πρακτική.

4.δ.1. Για την ιατροφαρμακευτική κάλυψη εντός του ΚΥΤ, η κα Αρβανιτούδη ανέφερε τα εξής: Η πολύμηνη παραμονή κυρίως των ασυνόδευτων και χωρισμένων ανηλίκων στον ίδιο χώρο και δεδομένου ότι αναπόφευκτα μοιράζονταν τα ίδια δωμάτια, στρώματα, κλινοσκεπάσματα, πετσέτες, κλπ., έχει προκαλέσει κατά καιρούς έξαρση δερματικών παθήσεων, πολλές από τις οποίες είναι μεταδοτικές, ενώ οι φαρμακευτικές αγωγές που απαιτούνται και που έχουν σημαντικό κόστος δεν ήταν ποτέ εξασφαλισμένες. Ειδικά στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων, το γεγονός αυτό είχε περαιτέρω δυσάρεστες συνέπειες γιατί όταν ευρισκόταν μέσω του ΕΚΚΑ διαθέσιμη δομή φιλοξενίας, λόγω της δερματικής πάθησης που είχε ο ανήλικος δεν μπορούσε να λάβει την κατάλληλη βεβαίωση υγείας που απαιτείται για την τοποθέτησή του στη δομή, με αποτέλεσμα να χρειάζεται να παραμείνει για επιπλέον 2-3 εβδομάδες μετά την ολοκλήρωση της θεραπευτικής του αγωγής, με κίνδυνο ακόμα και να χάσει την τοποθέτησή του. Γιατρός δεν υπήρχε εντός του ΚΥΤ για μεγάλο χρονικό διάστημα, ενώ για κάποια περίοδο οι Γιατροί Χωρίς Σύνορα είχαν κάνει μέσω προγράμματός τους μια πολύ καλή προσπάθεια στον τομέα αυτό, καλύπτοντας προσωρινά το σημαντικό κενό. Όταν τελικά ήρθε ο ΕΟΔΥ στο ΚΥΤ, αρχικά δεν διέθετε γιατρό αλλά μόνο νοσηλευτικό προσωπικό. Ο γιατρός ήρθε μόλις πριν από ένα χρόνο περίπου, με καθημερινή παρουσία και όντας σε θέση να κάνει μια πρώτη έγκυρη αξιολόγηση των έκτακτων περιπτώσεων που έρχονταν νοσοκομειακής περίθαλψης και να ενημερώσει αρμοδίως το Εθνικό Κέντρο Άμεσης Βοήθειας (ΕΚΑΒ) για την αποστολή ασθενοφόρου και τη διακομίδή του ασθενούς στο πλησιέστερο Κέντρο Υγείας (Ορεστιάδα) ή Γενικό Νοσοκομείο (Διδυμότειχο). Δίχως την παρουσία γιατρού δεν μπορούσε να γίνει τέτοια αξιολόγηση και, πρακτικά, για κάθε σοβαρή περίπτωση ασθενούς ειδοποιείτο το ΕΚΑΒ και μετέφερε τον ασθενή στη μονάδα υγείας προκειμένου να γίνει εκεί μια πρώτη εκτίμηση της κατάστασής του. Ο ΕΟΔΥ έχει πλέον σταθερή παρουσία στο ΚΥΤ Φυλακίου, με

⁹⁵ Η κα Αρβανιτούδη απασχολείται από το Σεπτέμβριο του 2018 σε πρόγραμμα της οργάνωσης HumanRights360 (<https://www.humanrights360.org/el/proothisi-kai-proaspisi-ton-dikaiomaton-ton-eyaloton-plithysmon-sta-chersai-a-synora-toy-evroy/>), που απευθύνεται κατεξοχήν σε ασυνόδευτους ανηλίκους διαμένοντες στο ΚΥΤ Φυλακίου Έβρου αλλά και σε ευάλωτους πληθυσμούς, παρέχοντάς τους, μεταξύ άλλων, νομική ενημέρωση και συνδρομή σε διαδικασίες ασύλου, σε αιτήματα οικογενειακής επανένωσης, αλλά και ανάθεσης της προσωρινής φροντίδας με εντολή εισαγγελία στον ενήλικο συνοδό-συγγενή του ανηλίκου, κατόπιν παραπομπής από τη διοίκηση του ΚΥΤ. Παράλληλα, παρέχεται και ψυχοκοινωνική συνδρομή με την παρουσία κοινωνικών λειτουργών.

οργανωμένη ομάδα που καλύπτει τις περισσότερες ειδικότητες αλλά και με πολλές δυσκολίες, όπως ελλείψεις ιατροφαρμακευτικού υλικού και διαδικαστικές προκλήσεις. Πρόσφατα, μάλιστα, μετά τη λήξη της σύμβασης του γιατρού, προσωρινά οι ανάγκες αναπληρώνονταν μερικώς από τον στρατιωτικό γιατρό μέχρι τη νέα πρόσληψη γιατρού από τον ΕΟΔΥ.

4.6.2. Ερωτηθείσα για τις συνθήκες εντός του ΚΥΤ,⁹⁶ η κα Αρβανιτούδη ανέφερε ότι σε γενικές γραμμές ήταν ανεκτές με ορισμένα σοβαρά προβλήματα όπως, για παράδειγμα, ο περιορισμός της κυκλοφορίας εντός των πτερύγων, η καθαριότητα, η έλλειψη ζεστού νερού και η ποιότητα του φαγητού, την ευθύνη για την οποία έχει αναλάβει, με την πάροδο του χρόνου, ο στρατός, μέσω δειγματοληπτικών ελέγχων στο φαγητό που παρέχεται από εταιρεία catering και δίνεται στους διαμένοντες. Ιδιαίτερα προβληματική είναι και η έλλειψη πρόσβασης στο διαδίκτυο ή η πολύ κακή ποιότητα της σύνδεσης, τόσο για λόγους ψυχαγωγίας των ασυνόδευτων ανηλίκων μέσα σε περιορισμένο χώρο, όσο και αναφορικά με τη δυνατότητα επικοινωνίας τους με το εξωτερικό περιβάλλον. Η ανάγκη διασφάλισης αυτής της παροχής γιγαντώθηκε κατά την περίοδο του lockdown εν μέσω πανδημίας COVID-19, διότι κατέστη ο βασικός δίαυλος επικοινωνίας των αιτούντων με τους συγγενείς τους, αλλά και με τους αρμόδιους φορείς και τις οργανώσεις για την παροχή νομικής και ψυχοκοινωνικής στήριξης.

Με την καταγραφή των αιτούντων στο ΚΥΤ σύμφωνα με τις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης, γίνεται και η καταγραφή τους στο Αυτοτελές Κλιμάκιο Ασύλου (ΑΚΑ) Φυλακίου, για όσους επιθυμούν να υποβάλουν αίτημα διεθνούς προστασίας. Σε αντίθεση με τους ασυνόδευτους που παρέμεναν για διάστημα πολλών μηνών στο ΚΥΤ, οι ενήλικες, μετά την παρέλευση του 25νθημέρου που είναι το ανώτατο χρονικό όριο διοικητικής κράτησης για τους σκοπούς της υποδοχής και ταυτοποίησης, δεν ήταν δυνατόν να παραμείνουν στο ΚΥΤ χωρίς κάποιοι εξαιρετικοί λόγοι. Με βάση τη μέχρι τώρα πρακτική,⁹⁷ ακολουθούσε εισήγηση της Υπηρεσίας Ασύλου που είτε πρότεινε την απελευθέρωση των αιτούντων, είτε έκρινε σκόπιμη τη συνέχιση της κράτησής τους (όταν, κατά την καταγραφή της αίτησής τους, αναφέρονταν στους λόγους για τους οποίους δεν επιθυμούσαν να επιστρέψουν στη χώρα τους επικαλούμενοι ισχυρισμούς που κρίνονταν ότι δεν σχετίζονταν με τους λόγους αναγνώρισης ενός προσώπου ως πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας). Η Αστυνομική Διεύθυνση Ορεστιάδας ήταν αρμόδια να αποφασίσει, βάσει της σχετικής εισήγησης του Αυτοτελούς Κλιμακίου Ασύλου (ΑΚΑ) Φυλακίου, ενώ στην περίπτωση συνέχισης της κράτησής τους μεταφέρονταν στο ΠΡΟΚΕΚΑ Ορεστιάδας που βρίσκεται ακριβώς δίπλα στο ΚΥΤ, ή μεταγόταν στα ΠΡΟΚΕΚΑ Ξάνθης ή Δράμας (Παρανέστι). «Στην περίπτωση που οι αιτούντες αφήνονταν ελεύθεροι από την αστυνομία -και πολλές φορές επρόκειτο για οικογένειες με μωρά και παιδιά και υπό άσχημες καιρικές συνθήκες- έπρεπε, την ώρα που τους άνοιγαν τις πόρτες του κέντρου, να περπατήσουν, έχοντας ως μόνη επιλογή ένα λεωφορείο που περνούσε κοντά από το ΚΥΤ⁹⁸ δύο φορές την ημέρα, ενώ έπρεπε με δικά τους έξοδα να φτάσουν στην Ορεστιάδα και από εκεί επίσης με δικά τους έξοδα να βρουν τρόπο να επιβιώσουν...». Στην ερώτηση εάν υπήρχαν αιτούντες

⁹⁶ Αντιπαράβαλε "Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 17 March 2020", σ. 19-20, διαθέσιμο στο: <https://rm.coe.int/1680a06a86>

⁹⁷ Δηλαδή, πριν το lockdown λόγω COVID-19 το Μάρτιο του 2020, και πριν την ψήφιση της τελευταίας ριζικής τροποποίησης του ν. 4636/2019 με τον ν. 4686/2020.

⁹⁸ Το ΚΥΤ βρίσκεται πλησίον του χωριού Φυλάκιο και σε απόσταση 25 χιλιομέτρων από την πλησιέστερη πόλη, την Ορεστιάδα.

ενήλικοι οι οποίοι και μετά το 25νθήμερο παρέμεναν στο ΚΥΤ ή εξέφραζαν την επιθυμία να παραμείνουν ελλείψει άλλων δυνατοτήτων, η κα Αρβανιτούδη ανέφερε πως υπήρχαν περιστατικά όπου το ΚΥΤ συνεργάστηκε σε περιπτώσεις ιδιαίτερα ευάλωτες, όπου υπήρχαν, για παράδειγμα, γυναίκες εγκυμονούσες ή με νεογνά, ή άτομα με σοβαρά προβλήματα υγείας, ή άτομα που είχαν υποστεί βία (SGBV – sex and gender based violence = βία με βάση το φύλο), προκειμένου να εξευρεθεί μια λύση ή ένας φορέας να τους στεγάσει. Η οργάνωση Human Rights 360 αναλάμβανε να έρθει σε επαφή με αρμόδιους φορείς για την ανάληψη της στέγασης και φροντίδας τέτοιων περιπτώσεων αιτούντων (θυμάτων SGBV) μετά το στάδιο της υποδοχής και ταυτοποίησης. Μια πολύ καλή συνεργασία υπάρχει, για παράδειγμα, με το Κέντρο κατά της Βίας Γυναικών του Δήμου Αλεξανδρούπολης. Η ευελιξία του εν λόγω προγράμματος είναι το στοιχείο που αυξάνει και την αποτελεσματικότητά του, με δυνατότητα να παρέχει συνδρομή σε ευρύτερο κύκλο ευάλωτων ατόμων, υπογράμμισε η κα Αρβανιτούδη.

4.δ.3. Οι ασυνόδετοι ανήλικοι εντός του ΚΥΤ, ο αριθμός των οποίων έχει φτάσει παλαιότερα μέχρι και τους 260 περίπου, βρίσκονται **σε καθεστώς προστατευτικής φύλαξης**, βάσει μιας παρωχημένης διάταξης νόμου που ανάγεται στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και σκόπευε να εξυπηρετήσει ανάγκες διαφορετικές από αυτές που δημιουργήσαν οι αυξημένες ροές προσφύγων και μεταναστών στην Ελλάδα.⁹⁹ Στο ΚΥΤ Φυλακίου η πρόσβαση στη δημόσια εκπαίδευση είναι ανέφικτη, αφού πρόκειται για κλειστό κέντρο και οι ωφελούμενοι δεν μπορούν να εξέλθουν των εγκαταστάσεων του κέντρου. Εξαίρεση αποτελεί το πρόγραμμα άτυπης εκπαίδευσης της ΜΚΟ Άρσις, η οποία παρέχει μέχρι και σήμερα τη μοναδική ευκαιρία στα παιδιά αυτά να λάβουν μιας μορφής εκπαίδευση κατά τη διάρκεια της de facto κράτησής τους. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η προστατευτική φύλαξη ανηλίκων είχε νομοθετηθεί με το σκεπτικό ότι επρόκειτο για ένα μέτρο προσωρινό και σύντομης διάρκειας. Πλέον, η προστατευτική φύλαξη αποτελεί μεταβατικό στάδιο από τον εντοπισμό του ασυνόδετου ανηλίκου έως την άμεση εξεύρεση κατάλληλης δομής φιλοξενίας, με επιμέλεια του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ) του υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, καθώς και της νεοσύστατης Ειδικής Γραμματείας Ασυνόδετων Ανηλίκων που υπάγεται στο υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. Ωστόσο, η παρατεταμένη διάρκεια της προστατευτικής φύλαξης ανηλίκων, είτε σε αστυνομικά κρατητήρια και τμήματα συνοριακής φύλαξης, είτε στο ΚΥΤ Φυλακίου, καταλήγει σε πολλές περιπτώσεις ασυνόδετων ανηλίκων να ισοδυναμεί με de facto διοικητική κράτηση, όπως χαρακτηριστικά επισήμανε η κα Αρβανιτούδη, αφού ξεπερνά κατά πολύ ακόμη και το μέγιστο χρόνο που προβλέπει ο νόμος για το σκοπό της υποδοχής και ταυτοποίησης εντός του κέντρου. Ενδεικτικά, η κα Αρβανιτούδη ανέφερε ότι σε πολλές περιπτώσεις παιδιών τα οποία, στο πλαίσιο του Κανονισμού Δουβλίνου III, οδηγούνται σε επανένωση με μέλη της οικογένειάς τους σε άλλη ευρωπαϊκή χώρα, για όλη τη διάρκεια της πολύμηνης αυτής διαδικασίας τα παιδιά αυτά παραμένουν εντός του ΚΥΤ Φυλακίου έως τη στιγμή που πηγαίνουν στο αεροδρόμιο Αλεξανδρούπολης προκειμένου να επιβιβασθούν στο αεροπλάνο που θα τα μεταφέρει στο συγγενικό τους πρόσωπο στην Ευρώπη.

⁹⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 118 του ΠΔ 141/1991 περί προστατευτικής φύλαξης προσώπων: «1. Σε προστατευτική φύλαξη τίθενται πρόσωπα τα οποία, λόγω ηλικίας ή ψυχικής ή πνευματικής κατάστασης στην οποία βρίσκονται, είναι επικίνδυνα στη δημόσια τάξη ή εκθέτουν τον εαυτόν τους σε κίνδυνο. 2. Σε προστατευτική φύλαξη τίθενται, μέχρι την παράδοσή τους στους οικείους τους, ιδίως: α. Ανήλικοι, που εκούσια ή ακούσια, έχουν εξαφανιστεί. β. Ψυχοπαθείς. γ. Μεθυσμένοι. 3. Η προστατευτική φύλαξη δεν θεωρείται σύλληψη υπαγόμενη στις διατάξεις του κώδικα Ποινικής Δικονομίας. 4. Τα πρόσωπα που τίθενται σε προστατευτική φύλαξη δεν κλείνονται στο κρατητήριο, εκτός εάν δεν μπορεί να αποτραπούν με άλλο τρόπο οι κίνδυνοι που προκαλούν στον εαυτό τους ή τους άλλους. [...]»

Ιδιαίτερα ευχάριστη εξέλιξη στο ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων εντός του ΚΥΤ, όπως σημείωσε η κα Αρβανιτούδη, ήταν η πολύ πρόσφατη απομάκρυνση του συνόλου σχεδόν των ασυνόδευτων ανηλίκων από το ΚΥΤ Φυλακίου, με επιμέλεια της Ειδικής Γραμματείας Ασυνόδευτων Ανηλίκων. Η άλλοτε εθνική συντονίστρια για τα ασυνόδευτα παιδιά της παρούσας κυβέρνησης, κα Αγαπηδάκη, είχε εξαγγείλει από το Νοέμβριο του 2019 το πρόγραμμα «Κανένα παιδί μόνο». Στόχος του προγράμματος ήταν η μεταφορά ασυνόδευτων ανηλίκων σε δομές μακροχρόνιας φιλοξενίας, οι οποίες ειδικεύονται στην πολύπλευρη παροχή φροντίδας που απαιτούν τα παιδιά. Το σχέδιο αυτό αφορά σε 2.500 ασυνόδευτα παιδιά που βρίσκονταν σε καταυλισμούς όπως η Μόρια, καθώς και σε άλλα 1.300 παιδιά που αγωνίζονται να επιβιώσουν εκτός οργανωμένων κέντρων.¹⁰⁰

Μετά την καταστροφή της Μόριας το Σεπτέμβριο του 2020, επισπεύσθηκε έτι περαιτέρω η σχετική διαδικασία απομάκρυνσης των ασυνόδευτων ανηλίκων από τα ΚΥΤ. Γύρω στις 20 Σεπτεμβρίου (δηλαδή κάπου 10 ημέρες πριν από τη διενέργεια της συνέντευξης μαζί της για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης), η κα Αρβανιτούδη ενημερώθηκε ότι είχε αποσταλεί σχετικό έγγραφο από την κα Αγαπηδάκη προς τον ΕΟΔΥ, με το οποίο γνωστοποιούσε την πρόθεσή της να μεταφερθεί το σύνολο των παιδιών που παρέμεναν στα 6 ΚΥΤ, κατόπιν υποβολής τους σε rapid test για COVID-19, σε προσωρινές δομές φιλοξενίας (κυρίως ξενοδοχεία), την επιμέλεια των οποίων έχει στις περισσότερες των περιπτώσεων ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ). Στο Φυλάκιο συγκεκριμένα, υποβλήθηκαν σε σχετικά tests από τον ΕΟΔΥ 104 ασυνόδευτοι ανήλικοι. Όλα τα αποτελέσματα ήταν αρνητικά και την επόμενη κιόλας ημέρα έφυγαν από το Φυλάκιο 21 παιδιά, τη μεθεπόμενη 11 και μετά από κάποιες ημέρες μεταφέρθηκαν πλέον των 60 παιδιών. Πιθανόν να έχουν μείνει ελάχιστα πλέον παιδιά, τέσσερα ή πέντε, τα οποία είναι ιδιαίτερα ευάλωτα και ως εκ τούτου θα μεταφερθούν προφανώς σε πιο εξειδικευμένες δομές φροντίδας. Είναι η πρώτη φορά που λαμβάνει χώρα μια τέτοια εξέλιξη, δήλωσε η κα Αρβανιτούδη, εκφράζοντας την επιθυμία να καθιερωθεί εφεξής μόνιμα η άμεση απομάκρυνση ασυνόδευτων από τα ΚΥΤ και να μην επιτραπεί ξανά ο εγκλωβισμός τους σε αυτά μέσω της παρωχημένης πλέον προστατευτικής φύλαξης, κατά τη διάρκεια της οποίας αναγκάζονται να βιώσουν εντελώς ακατάλληλες και απάνθρωπες για παιδιά συνθήκες διαβίωσης. Υπογραμμίζει δε, την «αδήριτη ανάγκη» να δοθεί άμεση και μόνιμη λύση στο ζήτημα της προστατευτικής φύλαξης των ασυνόδευτων και χωρισμένων από τις οικογένειές τους ανηλίκων.

Σύμφωνα με το Συνήγορο του Πολίτη: «Αν και η κράτηση με σκοπό την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων αποτελεί μια πραγματικά αναπόδραστη κατάσταση, η οποία ως τέτοια και με μόνη την ύπαρξή της δεν συνεπάγεται άνευ άλλου τινός παραβίαση του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και του άρθρου 22 της Διεθνούς Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Παιδιού (ΔΣΔΠ), οι ιδιαίτερες συνθήκες υλοποίησης αυτής όταν δεν συνάδουν με την ανθρωπινή και αξιοπρεπή μεταχείριση συνιστούν αντίστοιχες προσβολές και ακυρώνουν τον προστατευτικό χαρακτήρα του διακηρυγμένου σκοπού του μέτρου».¹⁰¹

¹⁰⁰ Βλέπε αναλυτικότερα για το θέμα αυτό στο in.gr. και συγκεκριμένα στο: <https://www.in.gr/2019/11/24/greece/prosfygiko-sxedio-gia-ta-asynodeyta-prosfygopoula-parousiase-kyvernisi/>

¹⁰¹ Συνήγορος του Πολίτη: «Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων», Απρίλιος 2017, σ. 88, διαθέσιμο στο: https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_ombudsman_migrants_refugees_2017-el.pdf

Ο κ. Ράγκος, ερωτηθείς σχετικά, αφού προηγουμένως διαπίστωσε την de facto ύπαρξη δομών προστατευτικής φύλαξης σε χώρους ευθύνης της Ελληνικής Αστυνομίας, έκρινε σκόπιμο να ασχοληθεί πιο συστηματικά με το ζήτημα της διαχείρισης προσωρινών δομών ανηλίκων το ίδιο το υπουργείο Προστασίας του Πολίτη καθώς, αξιολογώντας ρεαλιστικά το ζήτημα, η Αστυνομία θα αποτελεί πάντοτε το ενδιάμεσο «φίλτρο» στη μεταχείριση των παιδιών αυτών, οπότε τουλάχιστον η φύλαξή τους να γίνεται με καταλληλότερους όρους. Σε κάθε περίπτωση, ο συντονισμός της δράσης για την εξεύρεση κατάλληλης δομής θα πρέπει να εξακολουθήσει να γίνεται από το ΕΚΚΑ, ως αρμόδιο φορέα, όπως συμβαίνει διαχρονικά, επεσήμανε ο κ. Ράγκος.

5. ΑΣΥΝΟΔΕΥΤΟΙ ΑΝΗΛΙΚΟΙ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥΣ

5.α. Νομικό πλαίσιο: Η μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων αιτούντων διεθνή προστασία ως ιδιαίτερη ομάδα πληθυσμού είναι ένα ζήτημα που παραμένει διαχρονικά προβληματικό. Προκειμένου, ωστόσο, να γίνουν πλήρως κατανοητές οι διαστάσεις της ως άνω περιγραφόμενης πραγματικότητας, θα πρέπει προηγουμένως να υπάρξει κατανόηση των θεσμικών υποχρεώσεων της ελληνικής Πολιτείας. Καταρχάς, η ανηλικότητα γενικότερα χρήζει προστασίας δυνάμει της διάταξης του άρθρου 21 παρ. 1 του Συντάγματος. Το παιδί προστατεύεται ως φυσικό πρόσωπο από όλα τα νομικά κείμενα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αλλά επιπλέον ως ανήλικος απολαμβάνει ειδικής προστασίας με την αυξημένης τυπικής ισχύος Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ΔΣΔΠ), την οποία η Ελλάδα έχει κυρώσει από το 1992.¹⁰² Κάθε παιδί που στερείται προσωρινά ή οριστικά το οικογενειακό του περιβάλλον, για οποιονδήποτε λόγο, είτε βρίσκεται νόμιμα στη χώρα είτε όχι,¹⁰³ όπως στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων, έχει δικαίωμα σε ειδική προστασία και βοήθεια από το κράτος και σε εναλλακτική φροντίδα, με την τοποθέτησή του σε ανάδοχη οικογένεια ή μέσω υιοθεσίας. Η τοποθέτηση σε κατάλληλο για το συγκεκριμένο παιδί ίδρυμα προκρίνεται ως έσχατη λύση, και εφόσον αυτό κριθεί ότι είναι προς το βέλτιστο συμφέρον του, συνεκτιμώντας τις προσωπικές του περιστάσεις. Στην περίπτωση αυτή, δέον όπως λαμβάνονται επίσης υπόψη και οι κατευθύνσεις των Ηνωμένων Εθνών για την εναλλακτική φροντίδα των παιδιών (UN Guidelines for the Alternative Care of Children),¹⁰⁴ καθώς και η Σύσταση 5 (2005) της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη μέλη, «Τα δικαιώματα των παιδιών που ζουν σε ιδρύματα παιδικής προστασίας».¹⁰⁵

¹⁰² Βλέπε σχετικά το ν. 2101/1992 «Κύρωση της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού».

¹⁰³ Βλέπε σχετικά την παράγραφο 2 του άρθρου 2 της ΔΣΔΠ, όπου προκύπτει ότι η προστασία της παιδικής ηλικίας γίνεται με τέτοιο τρόπο από τα Συμβαλλόμενα Κράτη ώστε να προστατεύεται αποτελεσματικά το παιδί έναντι κάθε μορφής διάκρισης ή κύρωσης, ανεξαρτήτως μάλιστα της νομικής του κατάστασης. Το δικαίωμα σε μη διάκριση και τα δικαιώματα του παιδιού κατοχυρώνονται άλλωστε και στα άρθρα 21 & 24 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

¹⁰⁴ Βλέπε σχετικά στο: <https://www.refworld.org/docid/4c3acd162.html>

¹⁰⁵ Βλέπε σχετικά στο: <https://rm.coe.int/168046ce2a>

Επίσης, στο άρθρο 24 του Χάρτη της ΕΕ ορίζεται ότι το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού πρέπει να αποτελεί πρωταρχικό μέλημα σε όλες τις ενέργειες που το αφορούν.¹⁰⁶ Η υποχρέωση αυτή επαναλαμβάνεται στη νομοθεσία της ΕΕ για το άσυλο και στην Οδηγία για την επιστροφή.¹⁰⁷ Ως γενική αρχή, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την ειδική κατάσταση των παιδιών και να διασφαλίζουν επαρκές βιοτικό επίπεδο για τη σωματική, ψυχική, πνευματική, ηθική και κοινωνική ανάπτυξη του παιδιού. Οι συνθήκες υποδοχής πρέπει να είναι κατάλληλες και προσαρμοσμένες στην ηλικία των παιδιών και δεν πρέπει να δημιουργούν στα παιδιά καταστάσεις άγχους και ανησυχίας, με ιδιαίτερα τραυματικές συνέπειες. Οι εθνικές αρχές οφείλουν να εντοπίζουν τέτοια παιδιά το συντομότερο δυνατό και να λαμβάνουν μέτρα για να διασφαλίζουν την τοποθέτησή τους σε επαρκή καταλύματα. Οποιαδήποτε αποτυχία ή αδράνεια παροχής βοήθειας και στέγασης μπορεί να ισοδυναμεί με εξευτελιστική μεταχείριση σύμφωνα με το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ.¹⁰⁸ Πρέπει, επίσης, να διορίζεται κηδεμόνας ή/και νόμιμος εκπρόσωπος.

5.β. Η ελληνική διοικητική πρακτική: Η Ελλάδα έχει καταδικασθεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) σε σχέση με την προστατευτική φύλαξη – *de facto* διοικητική κράτηση, η οποία κατά την κρίση του Δικαστηρίου στην πρόσφατη απόφαση *H.A. και λοιποί κατά Ελλάδος* της 28ης Φεβρουαρίου 2019, συνιστά στέρηση της ελευθερίας κατά παράβαση του άρθρου 5 παράγραφος 1 εδάφιο στ' της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).^{109,110} Είχε προηγηθεί και η καταδικαστική απόφαση *Mohamad κατά Ελλάδος* της 11ης Μαρτίου 2015 που αφορούσε σε διοικητική κράτηση ανηλίκου στον συνοριακό σταθμό Σουφλίου Έβρου από τις 15 Νοέμβριου 2010 έως τις 4 Μαΐου 2011, κατά τη διάρκεια της οποίας αυτός ενηλικιώθηκε.¹¹¹

¹⁰⁶ Αντιπαράβαλε και το άρθρο 3 παρ. 1 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού: «Σε όλες τις αποφάσεις που αφορούν τα παιδιά, είτε αυτές λαμβάνονται από δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς κοινωνικής προστασίας, είτε από τα δικαστήρια, τις διοικητικές αρχές ή από τα νομοθετικά όργανα, πρέπει να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη το συμφέρον του παιδιού».

¹⁰⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 10 της Οδηγίας για την επιστροφή (2008/115/ΕΚ), πριν την απομάκρυνση ενός ασυνόδευτου παιδιού από την επικράτεια ενός κράτους μέλους, οι αρχές πρέπει να είναι σίγουρες ότι θα επιστραφεί σε ένα μέλος της οικογένειάς του, έναν διορισμένο κηδεμόνα ή σε επαρκείς εγκαταστάσεις υποδοχής στη χώρα επιστροφής. Δεν υπάρχει απόλυτη απαγόρευση επιστροφής ασυνόδευτων παιδιών, αλλά η απόφαση επιστροφής πρέπει να λαμβάνει δεόντως υπόψη το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, με τη βοήθεια κατάλληλων φορέων εκτός των αρχών επιβολής της επιστροφής.

¹⁰⁸ Βλέπε απόφαση του ΕΔΔΑ *Rahimi κατά Ελλάδος* της 5ης Απριλίου 2011, παρ. 90-95, διαθέσιμη στο: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-104366>

¹⁰⁹ Βλέπε ιδίως παρ. 199-200 της σχετικής απόφασης. Πρόκειται για υπόθεση όπου εννέα ανήλικοι με καταγωγή από τη Συρία, το Μαρόκο και το Ιράκ είχαν τεθεί υπό καθεστώς προστατευτικής φύλαξης το έτος 2016 σε διάφορες αστυνομικές υπηρεσίες της χώρας, για χρονικά διαστήματα που κυμαίνονταν από 21 έως 33 ημέρες, πριν τη μεταφορά τους στο λεγόμενο *safe zone* για ασυνόδευτους ανήλικους που λειτουργεί από τη ΜΚΟ Άρσις εντός του κέντρου φιλοξενίας Διαβατών και την περαιτέρω τοποθέτησή τους σε δομές φιλοξενίας ανηλίκων. Για το πλήρες κείμενο της απόφασης βλέπε στο: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-191278>

¹¹⁰ Αντιπαράβαλε την απόφαση του ΕΔΔΑ *Rahimi κατά Ελλάδος* της 5ης Απριλίου 2011, όπου αν και η κράτηση του ασυνόδευτου Αφγανού ανηλίκου -διάρκειας 2 ημερών- δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί δυσανάλογη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, εντούτοις, οι ελληνικές αρχές δεν έλαβαν υπόψη τους το βέλτιστο συμφέρον του προσφεύγοντος ως ανηλίκου ή την ατομική κατάστασή του ως ασυνόδευτου ανηλίκου. Επιπλέον, δεν είχαν διερευνήσει κατά πόσον η τοποθέτηση του προσφεύγοντος σε κέντρο κράτησης ήταν απαραίτητη ως έσχατο μέτρο ή αν υπήρχαν λιγότερο δραστικά μέτρα τα οποία θα μπορούσαν να επιβληθούν προκειμένου να εξασφαλιστεί η απέλαση αυτού.

¹¹¹ Για το περιεχόμενο της απόφασης βλέπε στο: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-148635>

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στις παρατηρήσεις που υπέβαλλε στο πλαίσιο διαβούλευσης σχεδίου νόμου του μετέπειτα νόμου 4540/2018, αναφορικά με την κράτηση ανηλίκων κατά την υποδοχή διατύπωνε την πάγια αντίρρησή του στην πρόβλεψη δυνατότητας διοικητικής κράτησης αυτών, ακόμη και στη βάση της «έσχατης ανάγκης». «Η διοικητική κράτηση, και οιαδήποτε άλλη μορφή στέρησης της ελευθερίας των παιδιών, που συνδέεται αποκλειστικά με το νομικό καθεστώς των ίδιων ή των γονέων τους ως αλλοδαπών πολιτών, αποτελεί παραβίαση των δικαιωμάτων τους, έρχεται πάντοτε σε αντίθεση με την αρχή του βέλτιστου συμφέροντός τους, είναι καταρχήν δυσμενές διακριτικό μέτρο εις βάρος των παιδιών με βάση την καταγωγή τους, και δεν μπορεί να δικαιολογείται ούτε ως έσχατο μέτρο υπό το πρίσμα του άρθρου 37 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Επιπλέον, η κράτηση και ο περιορισμός της ελευθερίας των παιδιών υπό απαράδεκτες συνθήκες, και συχνά για μεγάλα χρονικά διαστήματα, σε αστυνομικά κρατητήρια, σε χώρους λιμενικών αρχών και σε προαναχωρησιακά κέντρα, επιτείνουν την παραβίαση των δικαιωμάτων τους και συνιστούν απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση».¹¹²

Ακόμη, σε σχετικό άρθρο που δημοσιεύθηκε στην ιστοσελίδα του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες στις 31 Μαΐου 2019, αναφέρεται ότι: «... η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων, που είναι το αρμόδιο όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των εθνικών αρχών με τις υποχρεώσεις τους σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, με την από 29.5.2019 απόφασή της¹¹³ υπέδειξε στις ελληνικές αρχές την άμεση απομάκρυνση των αλλοδαπών παιδιών, συνοδευόμενων και ασυνόδευτων, από τα κρατητήρια, τα προαναχωρησιακά κέντρα και τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, τον διορισμό επιτρόπου και την αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος επιτροπείας».

Σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία του ΕΚΚΑ (με τη συνδρομή της UNICEF), στο τέλος του 2017 υπήρχαν 1.101 θέσεις φιλοξενίας για ανήλικους σε διαθέσιμες δομές, ενώ εκκρεμούσε η τοποθέτηση άλλων 2.290 παιδιών κατόπιν σχετικής καταγραφής του αιτήματός τους.¹¹⁴ Με τα πλέον πρόσφατα στοιχεία του ΕΚΚΑ, με ημερομηνία αναφοράς την 15.10.2020, υπάρχουν σε λειτουργία 61 δομές φιλοξενίας συνολικής δυναμικότητας 1.623 θέσεων, και 47 διαμερίσματα υποστηριζόμενης αυτόνομης διαβίωσης για ανήλικους άνω των 16 ετών συνολικής δυναμικότητας 188 θέσεων. Υπό σχεδιασμό είναι η λειτουργία επιπλέον 18 διαμερισμάτων ημιαυτόνομης διαβίωσης, συνολικής δυναμικότητας 72 θέσεων.

Σε επίπεδο προσωρινής φιλοξενίας, εντός καταυλισμών προσφύγων λειτουργούν 14 ασφαλείς ζώνες συνολικής δυναμικότητας 420 θέσεων που παρέχουν 24ωρη φροντίδα, καθώς και 17 ξενοδοχεία συνολικής δυναμικότητας 1.231 θέσεων εκ των οποίων το 1 λειτουργεί ως κόμβος διαμετακόμισης προς μετεγκατάσταση (relocation) και, τέλος, 1 κέντρο επείγουσας φιλοξενίας (ΚΕΦ) συνολικής δυναμικότητας 30 θέσεων.

Ωστόσο, εκτός κατάλληλης μακροχρόνιας ή προσωρινής φιλοξενίας παραμένουν 1.531 καταγεγραμμένα ασυνόδευτα παιδιά, εκ των οποίων 192 βρίσκονται σε δομές ανοικτής

¹¹² Βλέπε Συνήγορος του Πολίτη, «Παρατηρήσεις στο σχέδιο νόμου "Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ (αναδιατύπωση) σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία κ.ά. διατάξεις"», διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/20180429-paratiriseis-synigrou-aprilios-2018-4.pdf>

¹¹³ Βλέπε το κείμενο της απόφασης στο: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-173-2018-dadmissandimmed-en>

¹¹⁴ Βλέπε σχετικά στο: <https://www.unicef.org/eca/sites/unicef.org.eca/files/EKKA%20dashboard%2031-12-2017.pdf>

φιλοξενίας, 134 σε κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης (ΚΥΤ) και 176 σε καθεστώς προστατευτικής φύλαξης (π.χ. σε αστυνομικά τμήματα). Τα υπόλοιπα 1.029 παιδιά διαμένουν σε άτυπες/επισφαλείς συνθήκες στέγασης, όπως σε διαμερίσματα με άλλους, σε αστεγία, ή αλλάζουν συχνά τύπο διαμονής. Σημειώνεται πως για τα 239 από τα 1.531 παιδιά εκτός μακροχρόνιας ή προσωρινής φιλοξενίας, εκκρεμεί η διαδικασία μεταφοράς τους σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες (κυρίως μέσω του προγράμματος της μετεγκατάστασης). Συνεπώς, βάσει των παραπάνω στοιχείων, ο συνολικός αριθμός των ασυνόδευτων ανηλίκων στην Ελλάδα εκτιμάται σε 4.190 στις 15 Οκτωβρίου 2020. Εξ αυτών, ποσοστό 8,5%, ήτοι 356 παιδιά, είναι κάτω των 14 ετών, ενώ ως προς την αναλογία μεταξύ αγοριών και κοριτσιών διαπιστώνεται ότι στη συντριπτική τους πλειοψηφία πρόκειται για αγόρια (σε ποσοστό 92,8%).¹¹⁵

Επισημαίνεται ότι σε διάστημα 8,5 μηνών, βάσει των παραπάνω στατιστικών στοιχείων οι ασυνόδευτοι ανήλικοι στα ΚΥΤ μειώθηκαν από 1.876 (στις 15.1.2020) σε 830 (στις 31.8.2020), ενώ μετά την καταστροφή της Μόριας ο αριθμός μειώθηκε σε 402 στις 15.9.2020, περαιτέρω σε 120 στις 30.9.2020, και πλέον στις 15.10.2020 υπάρχουν 134 παιδιά που εξακολουθούν να διαμένουν εκεί. Κατά συνέπεια, ο στόχος να εκλείψουν οι ασυνόδευτοι ανήλικοι από τα ΚΥΤ των 5 νησιών του Αιγαίου και του Έβρου, αν και δεν επετεύχθη πλήρως όπως φαίνεται από τα παραπάνω στοιχεία,¹¹⁶ ωστόσο εκ του αποτελέσματος προκύπτει ότι συνιστά την πρώτη σοβαρή και συστηματική προσπάθεια πρωτοφανούς για τα ελληνικά δεδομένα περιορισμού της παρουσίας ασυνόδευτων ανηλίκων σε ακατάλληλους για αυτά χώρους. Ακόμη μεγαλύτερη, ωστόσο, πρόκληση και επιτακτική ανάγκη είναι η δημιουργία χώρων και η παροχή κατάλληλων συνθηκών διαβίωσης και φροντίδας για τουλάχιστον ένα στα τέσσερα ασυνόδευτα παιδιά¹¹⁷ στη χώρα σήμερα που παραμένουν σε συνθήκες επισφαλούς ή άτυπης στέγασης,¹¹⁸ βάσει στοιχείων. Επισημαίνεται, επίσης, ότι στα στατιστικά αυτά στοιχεία δεν δύναται να συνοψολογιστούν και ασυνόδευτοι που, αν και βρίσκονται στην επικράτεια, δεν έχουν εντοπιστεί ούτε καταγραφεί.¹¹⁹

5.γ. Η έντονη παρουσία διαφόρων οργανισμών και ΜΚΟ στον τομέα των ανηλίκων¹²⁰ είναι ενδεικτική της αντιστρόφως ανάλογης και ιδιαίτερα περιορισμένης κρατικής δράσης. Για παράδειγμα, η Άρσις λειτουργεί ξενώνες φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων, ξενοδοχεία προσωρινής φιλοξενίας ασυνόδευτων παιδιών, ασφαλείς ζώνες (safe zones) ασυνόδευτων

¹¹⁵ Βλέπε στο: http://www.ekka.org.gr/images/%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%A3%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%91_2020/GR%20EKKA%20Dashboard_20201015.pdf

¹¹⁶ Αντιπράβαλε το από 29.09.2020 άρθρο στην εφημερίδα *Καθημερινή*, «Ειρήνη Αγαπηδάκη: Δεν υπάρχουν ασυνόδευτα ανήλικα στα νησιά και στον Έβρο», διαθέσιμο στο: <https://www.kathimerini.gr/society/561096682/eirini-agapidaki-den-yparchoyn-asynodeyta-anilika-sta-nisia-kai-ston-evro/>

¹¹⁷ Δηλαδή, για 1.029 παιδιά επί συνόλου 4.190, βάσει των προαναφερθέντων στατιστικών στοιχείων, που αντιστοιχεί σε ποσοστό 24,5%.

¹¹⁸ Για το ζήτημα αυτό βλέπε και το από 21.12.2018 άρθρο της οργάνωσης RSA, «Εκατοντάδες ευάλωτα παιδιά πρόσφυγες παραμένουν απροστάτευτα και άστεγα», διαθέσιμο στο: <https://rsaegean.org/el/ellada-ekatonrades-evalota-paidia-prosfyges-paramenoun-aprostateuta-kai-astega/>

¹¹⁹ Η κα Πανδίρη επιβεβαίωσε σχετικά ότι οι όποιοι επίσημοι αριθμοί αφορούν ασυνόδευτα παιδιά που έχουν εντοπιστεί από κάποια οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών ή από τις αρμόδιες αρχές, καθώς μηνιαία οι ομάδες κοινωνικής εργασίας της Άρσις εντοπίζουν ασυνόδευτα παιδιά που δεν έχουν καταγραφεί ως τέτοια, τα οποία διαβιούν σε συνθήκες αστεγίας στους δρόμους της πόλης, ή μη καταγεγραμμένα εντός καταυλισμών ή δομών προσωρινής φιλοξενίας.

¹²⁰ Ενδεικτικά αναφέρονται οι UNICEF, Terre des Hommes, Άρσις, ΜΕΤΑδραση, Defence for Children International, Save the Children, International Rescue Committee, κλπ.

παιδιών, εποπτευόμενα διαμερίσματα ασυνόδευτων ανηλίκων, διοργανώνει εκπαιδευτικές και ψυχαγωγικές δράσεις για παιδιά στις πόλεις και τα νησιά, έχει ομάδες παιδικής προστασίας με βασική εστίαση τα ασυνόδευτα παιδιά εντός των ΚΥΤ, διενεργεί δράσεις υποστήριξης για τα παιδιά που βρίσκονται υπό προστατευτική φύλαξη και έχει ομάδες κοινωνικής εργασίας στο δρόμο για τον εντοπισμό τους.

Ένα άλλο παράδειγμα είναι η ΜΚΟ ΜΕΤΑδραση,¹²¹ η οποία μεταξύ άλλων υλοποιεί προγράμματα λειτουργίας «ασφαλών ζωνών» (safe zones) και μεταβατικών δομών φιλοξενίας για ασυνόδευτους, υλοποιεί την πρωτοβουλία της υποστηριζόμενης διαβίωσης ανηλίκων ηλικίας 16-18 ετών, λειτουργεί μόνιμη δομή φιλοξενίας ανηλίκων, εφαρμόζει πρόγραμμα αναδοχής ανηλίκων σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού και σε συνεργασία με τις αρμόδιες κρατικές κοινωνικές υπηρεσίες, εκτελεί συνοδείες/μεταφορές ανηλίκων για να καλύψει ανάγκες ασφαλών μετακίνησής τους, διοργανώνει εκπαιδευτικές δράσεις για τα παιδιά στα νησιά όπου δεν υπάρχει πρόσβαση σε κρατική εκπαίδευση, και διαθέτει το πρώτο δίκτυο ειδικά εκπαιδευμένων επιτρόπων ανηλίκων στην Ελλάδα, με διαπιστωμένη την απουσία του κρατικού μηχανισμού στο ζήτημα αυτό.

Έχοντας συνείδηση της διαχρονικής «θορυβώδους» κρατικής απουσίας στα παραπάνω ζητήματα, ιδίως σε αντιπαράθεση με τις θεσμικές υποχρεώσεις της ελληνικής Πολιτείας απέναντι στην παιδική προστασία, η κα Νεφέλη-Μυρτώ Πανδύρη, πολιτική επιστήμονας και project manager για την οργάνωση Άρσις στη Θεσσαλονίκη, η οποία υλοποιεί μια σειρά από δράσεις και προγράμματα κατεξοχήν υπέρ των ανηλίκων,¹²² υπογραμμίζει emphatically πως **αυτό που χαρακτηρίζει την κατάσταση περισσότερο από οτιδήποτε άλλο είναι η απουσία συστήματος ("no system")**. Πρόκειται, δηλαδή, για ζήτημα καθαρής τύχης το εάν ένα παιδί θα βρεθεί σε κάποιο ΚΥΤ για πολύμηνο διάστημα μετά την είσοδο του στη χώρα, ή αν θα καταλήξει στον αστικό ιστό κάποιας ελληνικής πόλης. Ή, αφού βρεθεί σε κάποια πόλη, αν θα εντοπιστεί από τις ομάδες κοινωνικής εργασίας στο δρόμο της Άρσις ή από κάποιον άλλο φορέα ή αστυνομικό υπάλληλο, και θα μεταφερθεί στην προστατευτική φύλαξη, και πόσες ημέρες/εβδομάδες θα παραμείνει εκεί (ανάλογα με τις διαθέσιμες θέσεις φιλοξενίας στις δομές). Ή, αν μετά την κράτησή του θα μεταφερθεί σε ασφαλή ζώνη (safe zone),¹²³ ή σε ξενοδοχείο προσωρινής φιλοξενίας ή σε ξενώνα φιλοξενίας, και πόσο θα αναμείνει για την τοποθέτησή του σε κάποια -μόνιμη- δομή φιλοξενίας. Στη Θεσσαλονίκη, το καθεστώς προστατευτικής φύλαξης λαμβάνει χώρα είτε στο Τμήμα Διαχείρισης Μετανάστευσης Μυγδονίας της Ελληνικής Αστυνομίας στη Λητή, είτε στην Υποδιεύθυνση Μεταγωγών-Δικαστηρίων Θεσσαλονίκης επί της οδού Πόντου, ενώ μετά από πιέσεις της Άρσις προβλέπεται (ευνοϊκότερη) προσωρινή τοποθέτηση των ασυνόδευτων παιδιών κάτω των 14 ετών σε κενές κλίνες νοσοκομείων, αντί των αστυνομικών τμημάτων.

¹²¹ Βλέπε στο: <https://metadrasi.org/%CE%BF%CE%B9-%CE%B4%CF%81%CE%B1%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CE%BC%CE%B1%CF%82/>

¹²² Η Άρσις απευθύνεται κατεξοχήν σε νέους και νέες ηλικίας άνω των 15 ετών, ενώ κάποιες από τις δράσεις της αφορούν σε κέντρα υποστήριξης νέων, φιλοξενία ευάλωτων ατόμων και οικογενειών, παρεμβάσεις σε καταυλισμούς, δράσεις παιδικής προστασίας στην πόλη, mobile school, κ.ά. Βλέπε περισσότερα στην ιστοσελίδα της οργάνωσης: <http://arsis.gr/>

¹²³ Η κα Πανδύρη επισήμανε ότι τα safe zones (που σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν από την Άρσις για πρώτη φορά το 2016 και στη συνέχεια γενικεύτηκαν ως καλή πρακτική πανελλαδικά), παρά τον προσωρινό χαρακτήρα τους, έχουν μετατραπεί στην πραγματικότητα σε μόνιμες δομές φιλοξενίας ελλείψει διαθέσιμων ξενώνων.

Περαιτέρω, η κα Πανδίρη τόνισε ότι έχει υποβληθεί αναφορά για πέντε (5) υποθέσεις επα-ναπροώθησης ασυνόδευτων ανηλίκων από τον αστικό ιστό της Θεσσαλονίκης και της Αλε-ξανδρούπολης αντίστοιχα, προς το Συνήγορο του Παιδιού. Για τις περιπτώσεις αυτές υπάρχουν επαρκή στοιχεία που στοιχειοθετούν, αρχικά, την παρουσία των ανηλίκων στην χώρα μας και στη συνέχεια την αρπαγή και μεταφορά τους παρά τη θέλησή τους στα ελληνοτουρκικά σύνορα, καθώς και την αναγκαστική επαναπροώθησή τους στην Τουρκία. Επισήμανε, επίσης, ότι πρόσφατα έχουν αφιχθεί και παιδιά από τη Μόρια, μετά την καταστροφή της, η πλειονότητα των οποίων διαμένει προσωρινά σε ξενοδοχεία με επιμέλεια του ΔΟΜ με σκοπό να μεταβούν μέσω επανεγκατάστασης σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Παρά την ευαισθητοποίηση των αρμόδιων εισαγγελικών αρχών ως προς το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων στην Ελλάδα,¹²⁴ γεγονός παραμένει ότι οι διαθέσιμοι ξενώνες φιλοξενίας ανηλίκων υπολείπονται αριθμητικά κατά πολύ των αναγκών που ανακύπτουν για τη στέγαση και μέριμνα των ασυνόδευτων ανηλίκων, και συνεπώς η προστατευτική φύλαξη θα εξακολουθήσει αναγκαστικά να παρατείνεται ελλείψει άλλης εναλλακτικής.

Ως προς την ύπαρξη εναλλακτικών κρατικών δομών που να παρέχουν προστατευτική φύλαξη σε ασυνόδευτους ανηλίκους, όπως ορίζεται από διεθνείς συμβάσεις και πρότυπα, η κα Πανδίρη ανέφερε ότι δεν υπάρχει καμία. Εξέφρασε την έντονη επιθυμία να της δοθεί στο μέλλον η δυνατότητα να συμμετάσχει στο σχεδιασμό και τη λειτουργία μιας πρώτης πιλοτικής δομής (pilot project) προστατευτικής φύλαξης, υπόδειγμα για τη φροντίδα των ασυνόδευτων ανηλίκων, ώστε να υπάρξει επιτέλους μία εναλλακτική στην πρακτική τοποθέτησης παιδιών σε κρατητήρια. Όταν ρωτήθηκε σε σχέση με τα προαπαιτούμενα που ιδανικά θα έπρεπε να πληροί μια τέτοια δομή, τόνισε πως καταρχάς θα πρέπει να αναληφθεί η σχετική ευθύνη από φορέα με προηγούμενη εμπειρία στο αντικείμενο, ενώ αναφορικά με το απαιτούμενο προσωπικό, κρίνει ότι θα πρέπει πέραν του λοιπού διοικητικού προσωπικού να διαθέτει έναν ψυχολόγο ανά ξενώνα, έναν κοινωνικό λειτουργό, να παρέχει ζεστό φαγητό (5 γεύματα ημε-ρησίως), καθώς και να διασφαλισθεί η παρουσία παιδαγωγού, συντονιστή, φροντιστών σε τέτοια επάρκεια ώστε να υπάρχει 24ωρη παρουσία προσωπικού στη δομή.

5.δ. Σε ερώτηση αναφορικά με λοιπά προβλήματα και προκλήσεις που έχει επισημάνει στο πλαίσιο της επαγγελματικής της ενασχόλησης με τους ασυνόδευτους ανήλικους, η κα Πανδίρη έθιξε αρχικά το ζήτημα της απουσίας κρατικής πολιτικής για τον εμβολιασμό των παιδιών, τη στιγμή που αυτός τίθεται ως προϋπόθεση για την εγγραφή τους στο σχολείο, και την παντελή απουσία υποστήριξης των παιδιών στα ΚΥΤ σε ζητήματα που αφορούν, για παράδειγμα, την εκπαίδευσή τους. Στη συνέχεια, αναφέρθηκε στο γεγονός ότι το νομικό πλαίσιο για την επιτροπεία ανηλίκου δεν έχει ακόμη τεθεί σε εφαρμογή από το 2018,¹²⁵ τη στιγμή που οι ει-σαγγελείς ως εκ του νόμου προσωρινοί επίτροποι αδυνατούν αντικειμενικά να αναλάβουν την ουσιαστική εποπτεία των ανηλίκων, καθώς και να τους συνδράμουν κατά τις διαδικασίες ασύλου. Να τονιστεί εδώ ότι έπειτα από 2 έτη αναμονής για την εφαρμογή του εν λόγω

¹²⁴ Βλέπε την υπ' αριθ. 8/2020 εγκύκλιο της Εισαγγελίας του Αρείου Πάγου, η οποία επιστά την προσοχή όλων των κατά τόπους αρμόδιων εισαγγελέων λόγω της ιδιότητάς τους (ως εκ του νόμου προσωρινών επιτρόπων των ανηλίκων δυνάμει των διατάξεων των άρθρων 14-16 και 32 του ν. 4554/2018 έως τον ορισμό ειδικού επιτρόπου) να επαγρυπνούν για την προστασία και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των ασυνόδευτων ανηλίκων. Το περιεχόμενο της παραπάνω εγκυκλίου είναι διαθέσιμο στο: <https://eisap.gr/%CE%B5%CE%B3%CE%BA%CF%8D%CE%BA%CE%BB%CE%B9%CE%BF%CF%82-08-2020/>

¹²⁵ Πρόκειται για το ν. 4554/2018, διαθέσιμο στο: <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/nomos-4554-2018>

νομικού πλαισίου, τελικά καταλήξαμε στη μη εφαρμογή του όπως αρχικά αναμενόταν, δηλαδή από τους αρμόδιους κρατικούς φορείς. Η νευραλγική αυτή διαδικασία δεν θα αναληφθεί από την ελληνική πολιτεία· αντ' αυτού, ανατίθεται τελικά σε έναν φορέα της κοινωνίας των πολιτών, μέσω ενός πρόχειρου μειοδοτικού διαγωνισμού για παροχή υπηρεσιών επιτροπείας στους ασυνόδευτους ανήλικους στη χώρα μας, που προκηρύχθηκε στις 12.11.2020 από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Περαιτέρω, η κα Πανδίρη επεσήμανε τον προβληματισμό της αναφορικά με την αλλαγή της διά νόμου προβλεπόμενης διαδικασίας για τον προσδιορισμό της ανηλικότητας.¹²⁶ τις μαρτυρίες ασυνόδευτων παιδιών ότι, κατά τον εντοπισμό και τη σύλληψή τους από τις αρμόδιες αρχές, εκβιάζονται προκειμένου να δηλώσουν ότι είναι ενήλικοι, ούτως ώστε να μην τύχουν της δέουσας προσοχής από τις αρχές συνεπεία της ανηλικότητάς τους· τις συχνές επαναπωθήσεις ασυνόδευτων παιδιών στα σύνορα της χώρας αλλά και στον αστικό ιστό των πόλεων· τις καταγγελλόμενες από τα ίδια τα παιδιά κακοποιήσεις τους εντός των αστυνομικών τμημάτων από αστυνομικούς υπαλλήλους, καθώς και το γεγονός ότι υπάρχουν παιδιά σε ξενώνες της Άρσις που έχουν προγραμματισμένο ραντεβού συνέντευξης έως το οποίο μεσολαβεί μεγάλο χρονικό διάστημα, ήτοι το 2021 και το 2022. Ακόμη, η κα Πανδίρη έθιξε και το ζήτημα ότι πλέον το αρμόδιο υπουργείο δεν δέχεται τη δημιουργία μικτών δομών (αγοριών και κοριτσιών), γεγονός που αποστερεί την απρόσκοπτη επικοινωνία μεταξύ ανήλικων αδελφών διαφορετικού φύλου, κάτι που αντίκειται πρόδηλα προς το βέλτιστο συμφέρον τους.^{127,128}

Στη συνέντευξη με την κα Πανδίρη συζητήθηκε, μεταξύ άλλων, και η πρόσφατη αλλαγή του νομικού πλαισίου βάσει του οποίου σε περίπτωση τελεσίδικης απόρριψης αιτήματός για διεθνή προστασία καταργήθηκε η δυνατότητα των αιτούντων –ανεξαρτήτως ηλικίας– να παραπέμπονται στις αρμόδιες αρχές του υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, προκειμένου να λάβουν άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, εφόσον οι αρμόδιες Επιτροπές Προσφυγών έκριναν πιθανή την ευδοκίμηση ενός τέτοιου αιτήματος. Πρόκειται για το καταργηθέν άρθρο 67 του ν. 4375/2016, το οποίο στην πράξη λειτουργούσε ως ενδιάμεσο δίκτυ νομιμότητας από το χρόνο της έκδοσης της απορριπτικής απόφασης χορήγησης ασύλου έως τη μετέπειτα έκδοση απόφασης για άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους. Στην πράξη, οι ενδιαφερόμενοι λάμβαναν για το παραπάνω μεσοδιάστημα σχετική βεβαίωση που αποτελούσε και τίτλο αποδεικτικό της νομιμότητας της διαμονής τους όσο εκκρεμούσε η έκδοση απόφασης επί του αιτήματος για ανθρωπιστικούς λόγους.

Ειδικά, δε, για τους ασυνόδευτους ανήλικους, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει την εξασφάλιση νόμιμης παραμονής των ασυνόδευτων παιδιών μέχρι την ενηλικίωση, και παράλληλα

¹²⁶ Πρόκειται για την Κοινή Υπουργική Απόφαση 9889/2020 (ΦΕΚ 3390/Β/13-8-2020), διαθέσιμη στο: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/koine-upourgike-apophase-9889-2020.html>

¹²⁷ Κατά το παρελθόν, μια ρεαλιστική λύση για το ζήτημα αυτό, η οποία και αναγνώριζε την εύλογη σκοπιμότητα περιορισμού της συνύπαρξης εφήβων αγοριών και κοριτσιών στον ίδιο χώρο αλλά και κάλυπτε την ανάγκη διατήρησης της οικογενειακής ενότητας σε περίπτωση αδελφών διαφορετικού φύλου, ήταν η δημιουργία δομών όπου συσυπήρχαν ανήλικα κορίτσια έως 18 ετών και αγόρια προεφηβικής ηλικίας έως 12 ετών. Ανάλογη δράση δημιουργίας ξενώνα είχε υλοποιηθεί κατά το παρελθόν με πρωτοβουλία της Άρσις στην Αλεξανδρούπολη.

¹²⁸ Η κα Πανδίρη ανέφερε, επίσης, ότι προκειμένου να καταστεί πρακτικά δυνατή η διατήρηση ουσιαστικής επικοινωνίας μεταξύ των αδελφών διαφορετικού φύλου, η Άρσις έχει προβεί σε δημιουργία δύο ξεχωριστών δομών φιλοξενίας, μία για αγόρια και μία για κορίτσια, αλλά σε πολύ κοντινή απόσταση.

θέσπιση ευμενέστερου πλαισίου νομιμοποίησης παιδιών που ενηλικιώνονται.¹²⁹ Αντ' αυτού, ο νέος νόμος προβλέπει απλώς τη δυνατότητα αναβολής απομάκρυνσης για όλους γενικά τους αιτούντες για τους οποίους συντρέχει η αρχή της μη επαναπροώθησης (non-refoulement), η οποία άλλωστε θεμελιώνεται στο άρθρο 3 της ΕΣΔΑ. Στην περίπτωση αυτή, δεν γίνεται λόγος για νομιμότητα διαμονής αλλά για ένα καθεστώς ανοχής που συνίσταται κυρίως στην προστασία από την απέλαση προς τη χώρα καταγωγής. Κατά το παρελθόν, πριν δηλαδή από την τροποποίηση της σχετικής διάταξης, είχε εκδοθεί ένας μικρός αλλά όχι αμελητέος αριθμός αποφάσεων από ορισμένες Επιτροπές Προσφυγών που προέκριναν την παραπομπή υποθέσεων ασυνόδευτων ανηλίκων για χορήγηση άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.¹³⁰ Η δυνατότητα αυτή έχει πλέον εκλείψει.

6. Η ΕΝΤΟΝΗ ΠΙΕΣΗ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΣΥΛΟΥ

6.α. Η επιδιωκόμενη από το νέο νόμο ελαχιστοποίηση του χρόνου εξέτασης κάθε αιτήματος ασύλου απεικονίζεται εύγλωττα σε μια σειρά νέων διατάξεων που διατρέχουν το σύνολο της διαδικασίας εξέτασης ενός αιτήματος διεθνούς προστασίας, όπως για παράδειγμα η δυνατότητα να λαμβάνει χώρα η πλήρης καταγραφή (lodging) ενός αιτήματος ασύλου εντός των Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης,¹³¹ ρύθμιση αναμφίβολα θετική που, όμως, προϋποθέτει και την αναγκαία υλικοτεχνική υποδομή αλλά και την εκπαίδευση του αντίστοιχου προσωπικού. Επίσης, χαρακτηριστική είναι η νέα πρόβλεψη στο νόμο για ενημέρωση των αιτούντων ήδη κατά το αρχικό στάδιο της υποδοχής για τη δυνατότητα υπαγωγής τους σε πρόγραμμα εθελούσιας επιστροφής μέσω του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης, η οποία τερματίζει έτσι εν τη γενέσει της τη σχετική διαδικασία για λήψη διεθνούς προστασίας.

Επίσης, η σκοπούμενη σύντμηση του χρόνου εξέτασης προκύπτει από τον αισθητό περιορισμό εφαρμογής της κανονικής διαδικασίας σε τέτοιο βαθμό ώστε αυτή παύει να είναι ο κανόνας, με την εκτεταμένη περιπτώσιολογία στο νόμο εφαρμογής ταχύτερων διαδικασιών, όπως είναι για παράδειγμα η εξέταση κατά προτεραιότητα¹³² ή κατ' απόλυτη προτεραιότητα¹³³ (όταν ο αιτών δεν συμμορφώνεται με απόφαση μεταφοράς προκειμένου να ολοκληρωθεί η διαδικασία υποδοχής και ταυτοποίησης,¹³⁴ ή όταν ο αιτών βρίσκεται υπό διοικητική κράτηση κατόπιν ατομικής αξιολόγησης και ελλείψει εναλλακτικών μέτρων),¹³⁵ ή η εξέταση κατά την ταχύρρυθμη διαδικασία.¹³⁶

¹²⁹ Βλέπε την ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη του 2018: «Τα δικαιώματα των παιδιών που μετακινούνται στην Ελλάδα», σ. 63, διαθέσιμη στο: <https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2018-kdp-dikaion-paid-pou-metakin.pdf>

¹³⁰ Βλέπε ενδεικτικά τις υπ' αριθ. 14172/12.9.2017 και 14280/13.9.2017 αποφάσεις, της 5ης και της 8ης Επιτροπής Προσφυγών, αντίστοιχα.

¹³¹ Βλέπε άρθρο 63 εδάφιο δ' και άρθρο 65 παρ. 7 του ν. 4636/2019, ως ισχύει.

¹³² Βλέπε άρθρο 83 παρ. 7 του ν. 4636/2019 ως ισχύει μετά το ν. 4686/2020.

¹³³ Βλέπε άρθρο 83 παρ. 7 του ν. 4636/2019.

¹³⁴ Βλέπε άρθρο 39 παρ. 10.γ του ίδιου νόμου.

¹³⁵ Βλέπε άρθρο 46 του ίδιου νόμου.

¹³⁶ Βλέπε άρθρο 83 παρ. 9 του ίδιου νόμου.

Διακριτή από την ταχύρρυθμη διαδικασία στα σύνορα, του άρθρου 90 παρ. 1 & 2 του ν. 4636/2019, είναι η λεγόμενη ειδική διαδικασία στα σύνορα της παρ. 3 του ίδιου άρθρου, η οποία κατ' ουσία αφορά τα 5 νησιά του Αιγαίου όπου εφαρμόζεται η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας. Πρόκειται για μια κατά παρέκκλιση διαδικασία, η οποία ενεργοποιείται σε περίπτωση μαζικών αφίξεων αιτούντων διεθνή προστασία στα σύνορα ή σε ζώνες διέλευσης, όπου λόγω αδυναμίας λήψης απόφασης στους χώρους αυτούς, η διαδικασία συνόρων εφαρμόζεται και στα ΚΥΤ όπου μεταφέρονται οι αιτούντες, και μάλιστα για όσο χρονικό διάστημα οι αιτούντες φιλοξενούνται εκεί. Οπότε ειδικά σε σχέση με τη διαδικασία αυτή, προκύπτει ότι κάμπτεται ο κανόνας της παρ. 2 του άρθρου 90 (βάσει του οποίου μετά την παρέλευση των 28 ημερών και σε περίπτωση μη έκδοσης απόφασης, επιτρέπεται η είσοδος και παραπομπή του αιτούντος στο εσωτερικό της χώρας προκειμένου να εξετασθεί η αίτησή του κατά την κανονική διαδικασία). Επίσης, λόγω του εξαιρετικού χαρακτήρα της άφιξης αιτούντων διεθνή προστασία με μαζικό τρόπο, είναι επιτρεπτή, κατόπιν έκδοσης σχετικής κοινής υπουργικής απόφασης ορισμένης διάρκειας,¹³⁷ τόσο η καταγραφή του αιτήματος όσο και η διενέργεια συνέντευξης από προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας και των Ενόπλων Δυνάμεων.¹³⁸ Τέλος, με την ίδια υπουργική απόφαση δύναται να τεθούν σε εφαρμογή κατ' εξαίρεση και οι ιδιαίτερα σύντομες προθεσμίες σε σχέση με τη διαδικασία εξέτασης του αιτήματος ασύλου που μνημονεύονται στην παράγραφο 3.γ του άρθρου 90.

Με δεδομένο ότι η παραπάνω διαδικασία, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 43 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, έχει μεν εξαιρετικό χαρακτήρα αλλά εφαρμόζεται ήδη δυνάμει του προηγούμενου νομικού καθεστώτος¹³⁹ αδιάλειπτα από το 2016 (είτε μέσω υπουργικών αποφάσεων κατόπιν σχετικής νομοθετικής εξουσιοδότησης,¹⁴⁰ είτε με αλληπάλληλες τροποποιήσεις σχετικών άρθρων στη νομοθεσία που συνεχώς παρέτειναν περαιτέρω την εφαρμογή της),¹⁴¹ ενώ αναμένεται με βεβαιότητα να λάβει νέα παράταση ισχύος πέραν της 31.12.2020 με την έκδοση επόμενης κοινής υπουργικής απόφασης στο πλαίσιο του ν. 4636/2019, εγείρεται εύλογα ζήτημα καταχρηστικής εφαρμογής των εν λόγω διατάξεων, καθώς παγιώνεται η εφαρμογή διατάξεων εξαιρετικού χαρακτήρα ενώ παράλληλα η κανονική διαδικασία καταλήγει να είναι η εξαίρεση, βρίσκοντας εφαρμογή σε ένα μικρό ποσοστό αιτούντων. Η ως άνω περιγραφόμενη κατάσταση είναι ενδεικτική, αφενός, της έντονης πίεσης που υφίσταται το ελληνικό σύστημα ασύλου και, αφετέρου, της διαχρονικά συστηματικής προσπάθειας σύντμησης των απαιτούμενων

¹³⁷ Πρόκειται για την ΚΥΑ 1333/ΦΕΚ Β' 4892/31.12.2019 με ισχύ έως τις 31.12.2020.

¹³⁸ Αντιπαράβαλε και την παρ. 1 του άρθρου 14 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ.

¹³⁹ Βλέπε την κατά παρέκκλιση διαδικασία στα σύνορα σε περίπτωση αθρόας προσέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών, δυνάμει του τότε άρθρου 60 παρ. 4 του ν. 4375/2016.

¹⁴⁰ Βάσει του άρθρου 60 παρ. 5 του ν. 4375/2016, έχουν εκδοθεί η υπ' αριθ. οικ.13257/2016 ΚΥΑ (ΦΕΚ Β' 3455/26.10.2016) καθώς και η υπ' αριθ. οικ.6154/2017 Υ.Α. (ΦΕΚ Β' 1237/10.04.2017) ενώ είχε προηγηθεί και μάλιστα με καθυστέρηση τριών μηνών από την ήδη θέση σε εφαρμογή της εξαιρετικής διαδικασίας στα σύνορα, η νομοθετική πρόβλεψη του άρθρου 86 παρ. 20 του ν. 4399/2016 (ΦΕΚ Α 117/22.6.2016) με την οποία οριζόταν ότι: «Η κατά παρέκκλιση διαδικασία του άρθρου 60 παράγραφος 4 εφαρμόζεται από τη δημοσίευση του παρόντος. Η διάρκεια ισχύος της δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερη των δώδεκα (12) μηνών και μπορεί να παραταθεί με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης για χρονικό διάστημα επιπλέον έξι (6) μηνών».

¹⁴¹ Πρόκειται για τη διάταξη του άρθρου 80 παρ. 26 του ν. 4375/2016. Η παράγραφος 26, η οποία είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 96 παρ. 4 του ν. 4485/2017, (ΦΕΚ Α 114/4.8.2017), το οποίο είχε παραμείνει σε ισχύ δυνάμει του άρθρου 50 παρ. 2 του ν. 4495/2017 (ΦΕΚ Α 167/3.11.2017) και είχε τροποποιηθεί από το άρθρο 28 παρ. 23 του ν. 4540/2018, (ΦΕΚ Α 91/22.5.2018), αντικαταστάθηκε ως άνω από το άρθρο 7 παρ. 3 του ν. 4587/2018, (ΦΕΚ Α 218/24.12.2018).

χρόνων στο ελάχιστο δυνατό στη διαδικασία ασύλου, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την ποιότητα της διαδικασίας και την τήρηση των απαιτούμενων εγγυήσεων προς τους αιτούντες.

Σε σχετική ερώτηση αναφορικά με την εφαρμογή της διαδικασίας στα σύνορα σε περίπτωση αθρόας προσέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών δυνάμει του τότε άρθρου 60 παρ. 4 του ν. 4375/2016, ο κύριος Παπαμανώλης, πρώην προϊστάμενος του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου Χίου (Ιανουάριος 2016 – Μάιος 2018), επεσήμανε ότι αν και είχε επιτευχθεί μια ικανοποιητική ταχύτητα στην επεξεργασία των αιτημάτων (ήτοι μεταξύ της διεξαγωγής της συνέντευξης και της έκδοσης σχετικής απόφασης στον α' βαθμό μεσολαβούσε κατά προσέγγιση χρονικό διάστημα 1-1,5 μήνα), ωστόσο οι εξαιρετικά σύντομες¹⁴² προθεσμίες που προέβλεπε ο νόμος δεν τηρήθηκαν και ούτε άλλωστε ήταν αντικειμενικά εφικτό να τηρηθούν, λαμβανομένου υπόψη του δυσανάλογα μεγάλου διοικητικού φόρτου. Ερωτηθείς για τους παράγοντες που συντελούσαν σε περαιτέρω χρονική επιμήκυνση της όλης διαδικασίας, ο κ. Παπαμανώλης επεσήμανε αρχικά ότι η φύση των ιδίων των αιτημάτων επέβαλε συχνά σχολαστικότερη έρευνα και συνακόλουθα περισσότερο χρόνο επεξεργασίας. Επίσης, οι εντολές που ενίοτε δίδονταν από τη διοίκηση για προτεραιοποίηση εξέτασης αιτούντων συγκεκριμένων υπηκοοτήτων (προκειμένου, για παράδειγμα, να μπορέσουν να αποτυπωθούν σε στατιστικές συγκεκριμένα δεδομένα όπως, φέρ' ειπείν, το ποσοστό απόρριψης αιτημάτων υπηκόων προερχόμενων από την Αλγερία ή το Μαρόκο), οδηγούσαν σε αιφνίδιο επαναπρογραμματισμό των συνεντεύξεων στο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου Χίου και επέφεραν διοικητική δυσλειτουργία και καθυστερήσεις. Ακόμη, σε κάποιες περιπτώσεις, εξαιτίας αναστατώσεων που προέρχονταν από διαμαρτυρίες ή διαπληκτισμούς εντός του Περιφερειακού Γραφείου, το οποίο ευρίσκεται στον ίδιο χώρο όπου φιλοξενούνται οι υπήκοοι τρίτων χωρών (BIAΛ), προέκυπτε η ανάγκη επαναπρογραμματισμού για λόγους ασφαλείας.

Επιβαρυντικά για τον προγραμματισμό της υπηρεσίας στη Χίο λειτούργησε η διοικητική πρακτική πρόσληψης προσωπικού με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, προσέθεσε απαντώντας σε ειδικότερη ερώτηση ο κ. Παπαμανώλης. Συγκεκριμένα, οι άνθρωποι αυτοί προσλαμβάνονταν συνήθως με εξάμηνες συμβάσεις που ανανεώνονταν. Ωστόσο, επειδή βάσει της ισχύουσας ελληνικής νομοθεσίας, με την παρέλευση 24 μηνών αδιάλειπτης εργασίας εξομοιώνονται με απασχολούμενους με σύμβαση αορίστου χρόνου, η διοίκηση, προφανώς προκειμένου να μη συμβεί αυτό, μετά τη συμπλήρωση 18μηνης συνεχούς απασχόλησής τους δεν ανανέωνε άμεσα τις συμβάσεις τους για επιπλέον έξι μήνες αλλά εξέδιδε νέες προκηρύξεις, με τις οποίες προσλαμβάνονταν μεν εκ νέου, λόγω ευνοϊκής προσμέτρησης της ήδη αποκτηθείσας εμπειρίας τους, αλλά μεσολαβούσε χρονικό διάστημα δύο περίπου μηνών από τη λήξη της προηγούμενης σύμβασής τους, γεγονός που επέφερε περαιτέρω εμπόδια στην ομαλή λειτουργία της υπηρεσίας. Αποκρινόμενος σε σχετική ερώτηση για τη συμβολή της ΕΑΣΟ στην υποστήριξη της Υπηρεσίας Ασύλου στη Χίο, ο κ. Παπαμανώλης ανέφερε πως ήταν «σωτήρια» και κάλυψε σημαντικά διοικητικά κενά και ελλείψεις, από το πιο απλό, όπως είναι οι «λευκές κόλλες Α4», έως τη στελέχωση της υπηρεσίας με απαραίτητο προσωπικό.

6.β. Ζητήματα που θέτουν εν αμφιβόλω τη δυνατότητα υποβολής αποτελεσματικής ενδικοφανούς προσφυγής κατά πρωτοβάθμιας απορριπτικής απόφασης επί αιτήματος διεθνούς προστασίας: Η ευρωπαϊκή Οδηγία 2013/32/ΕΕ ορίζει, στο άρθρο 20 παράγραφος 1, ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να παρέχεται, κατόπιν αιτήματος, δωρεάν νομική συνδρομή και

¹⁴² Η προθεσμία έκδοσης της απόφασης επί της αίτησης βάσει του ν. 4375/2016 ήταν μία ημέρα μετά τη συνέντευξη!

εκπροσώπηση στο πλαίσιο των διαδικασιών άσκησης προσφυγής. Την αυξημένη ανάγκη νομικής συνδρομής σε β' βαθμό, ελλείπει ανάληψης σχετικής πρωτοβουλίας από την ελληνική διοίκηση, κάλυπταν από την επανέναρξη λειτουργίας της Αρχής Προσφυγών τον Ιούλιο του 2016 οργανώσεις όπως η ΜΕΤΑδραση και το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, με χρηματοδότηση αντίστοιχων προγραμμάτων κυρίως από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Στις 3.4.2017 αναρτήθηκε στον ιστότοπο της Υπηρεσίας Ασύλου η από 29.3.2017 απόφαση-προκήρυξη της τότε διευθύντριας για τη σύσταση μητρώου δικηγόρων με σκοπό την παροχή νομικής συνδρομής σε αιτούντες διεθνή προστασία και στις 3.8.2017, μετά την ολοκλήρωση γραπτής διαγωνιστικής δοκιμασίας, καταρτίστηκε ο πρώτος σχετικός κατάλογος που περιλάμβανε 23 δικηγόρους, οι οποίοι κατανέμονταν ανά την επικράτεια βάσει δήλωσης προτίμησής τους.

Το μητρώο εμπλουτίστηκε με επιπλέον δικηγόρους εντός του 2018 αλλά και του 2019, ενώ είναι σε εξέλιξη (κατά τη συγγραφή της παρούσας μελέτης) νέα προκήρυξη για την απασχόληση περισσότερων δικηγόρων. Ωστόσο, σε περιφερειακά γραφεία ασύλου με αυξημένες ανάγκες για παροχή νομικής συνδρομής όπως η Σάμος και η Λέσβος παρατηρήθηκε ότι, κατόπιν λήψης υπόψη των σχετικών δηλώσεων προτίμησης των υποψηφίων, είτε δεν υπήρχε εξαρχής κανένας δικηγόρος, είτε οι εγγεγραμμένοι δικηγόροι υπολείπονταν κατά πολύ των αναγκών για παροχή νομικής συνδρομής σε β' βαθμό. Οπότε δεν ήταν σπάνιο το φαινόμενο, προσφεύγοντες οι οποίοι είχαν αιτηθεί την παρεχόμενη νομική συνδρομή να μην εκπροσωπούνται τελικά σε β' βαθμό προς υποστήριξη της προσφυγής τους. Ωστόσο, για την παραδεκτή άσκηση ένδικου βοηθήματος κατά της πρωτοβάθμιας απόφασης ασύλου αρκούσε ανέκαθεν η συμπλήρωση ενός προτυπωμένου εντύπου, του οποίου η εμπρόθεσμη κατάθεση οδηγούσε σε εξ' ύπαρξης εξέταση κατά το νόμο και την ουσία της υπόθεσης.¹⁴³

Πλέον, με το ν. 4636/2019, δυνάμει της διάταξης του άρθρου 93 και μάλιστα επί ποινή απαράδεκτου της προσφυγής, απαιτείται η προβολή συγκεκριμένων λόγων στους οποίους αυτή στηρίζεται. Πέρα από το γεγονός ότι η ως άνω ρύθμιση δεν συμβιβάζεται με τη φύση της ενδικοφανούς προσφυγής του ελληνικού δικαιοσύνης συστήματος, η παραπάνω πρόβλεψη προβολής συγκεκριμένων λόγων, συνδυαζόμενη με το γεγονός της μερικής αδυναμίας παροχής νομικής συνδρομής,¹⁴⁴ αναγκάζει αρκετές φορές τους ίδιους τους προσφεύγοντες να προβαίνουν στη συγγραφή κειμένου συνταγμένου στη γλώσσα τους, δίχως να διαθέτουν την κατάλληλη προς τούτο νομική κατάρτιση, στο οποίο αναπτύσσουν τους λόγους για τους οποίους προσφεύγουν κατά της απορριπτικής απόφασης ασύλου. Με δεδομένο, ωστόσο, ότι κατά την πρακτική της Υπηρεσίας Ασύλου κατά την επίδοση της πρωτοβάθμιας απόφασης στον ενδιαφερόμενο διερμηνεύεται μόνο το διατακτικό της απόφασης (το εάν δηλαδή γίνεται δεκτό ή απορρίπτεται το αίτημα διεθνούς προστασίας) κι όχι το σύνολο του περιεχομένου αυτής, ο προσφεύγων αδυνατεί να λάβει γνώση του ειδικότερου σκεπτικού επί του οποίου απορρίφθηκε το αίτημά του σε α' βαθμό και συνακόλουθα να συντάξει δικόγραφο με ειδικούς λόγους προσφυγής.

¹⁴³ Πρόκειται για την ενδικοφανή προσφυγή κατά αποφάσεων διοικητικών οργάνων και προβλέπεται στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, άρθρο 25.

¹⁴⁴ Όπως τονίστηκε από την RSA και το Ίδρυμα PRO ASYL στο υπόμνημά τους προς την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης για τις υποθέσεις *M.S.S.* και *Rahimi*, σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία από την κυβέρνηση, μόνο σε 1.608 προσφυγές -από τις 4.100 που κατατέθηκαν τους πρώτους πέντε μήνες του 2020- χορηγήθηκε δωρεάν νομική συνδρομή μέσω του Μητρώου Δικηγόρων. Επομένως, το υπάρχον σύστημα δωρεάν νομικής συνδρομής της ελληνικής διοίκησης κάλυψε μόνο το 39% των υποβληθεισών προσφυγών.

Ακόμη, όμως, κι αν υποβληθεί ένα τέτοιο έγγραφο προσφυγής στη γλώσσα του προσφεύγοντος, ανακύπτει ζήτημα κατανόησης και αξιολόγησής του από την αρμόδια Επιτροπή Προσφυγών, δεδομένου ότι δεν υφίσταται μεταφραστική υπηρεσία στην Αρχή Προσφυγών, ενώ για τη μετάφραση ξενόγλωσσων εγγράφων που περιέχονται στον διοικητικό φάκελο προσφευγόντων, αυτό που συμβαίνει στην πράξη¹⁴⁵ είναι να ζητείται από την Υπηρεσία Ασύλου διερμηνέας, ο οποίος κατόπιν συνεννόησης με τις Επιτροπές μεταβαίνει στην Αρχή Προσφυγών, αναγιγνώσκει το έγγραφο και κάνει προφορική διερμηνεία του. Όπως είναι εύλογα αντιληπτό, η ευχέρεια για τη διερμηνεία ξενόγλωσσων εγγράφων κατ' αυτόν τον τρόπο είναι αρκετά περιορισμένη, ιδιαίτερα αν αναλογισθεί κανείς τον αυξημένο διοικητικό φόρτο των Επιτροπών.

Στο πλαίσιο αυτό, περαιτέρω πρόσκομμα για το δικαίωμα σε αποτελεσματική προσφυγή είναι η πρόβλεψη στην παράγραφο 3 του άρθρου 98 ότι η μη παροχή νομικής συνδρομής συνιστά λόγο αναβολής μόνο εφόσον η Επιτροπή εκτιμήσει με ειδικά αιτιολογημένη απόφασή της ότι προκαλείται στον προσφεύγοντα ανεπανόρθωτη βλάβη και ότι πιθανολογείται η ευδοκίμηση της προσφυγής του. Ωστόσο, προκειμένου να μπορέσει να γίνει κάτι τέτοιο, θα πρέπει η Επιτροπή της αναγκαστικά κατά την ημέρα συζήτησης της προσφυγής να έχει ήδη εξετάσει έστω και σε αδρές γραμμές την υπόθεση στην ουσία της προκειμένου να είναι σε θέση να αποφανθεί αυθημερόν επί του αιτήματος αναβολής. Εφόσον, όμως, πρόκειται για ξενόγλωσσα έγγραφα σε γλώσσα μη κατανοητή στα μέλη της Επιτροπής, θα πρέπει να έχει ήδη προηγηθεί και η κλήση διερμηνέα και η προηγούμενη διερμηνεία των εγγράφων.

Όπως είναι εύλογα κατανοητό, κάτι τέτοιο είναι ανέφικτο να γίνεται σε συστηματική βάση, αφού η παρουσία διερμηνέα στην Αρχή Προσφυγών θα πρέπει να συντονίζεται σε σχέση με τις ανάγκες διερμηνείας της Υπηρεσίας Ασύλου, η οποία στην πράξη διαθέτει κατ' εξαίρεση τις υπηρεσίες του διερμηνέα στην Αρχή Προσφυγών. Ακόμη, όμως, και στην υποθετική περίπτωση που όλα τα παραπάνω λάβουν χώρα, ο νόμος προδιαγράφει τη χορήγηση αναβολής μόνον για μία φορά και τον επαναπροσδιορισμό της υπόθεσης κατόπιν χορήγησης αναβολής αυστηρά στην αμέσως επόμενη «δικάσιμο» της Επιτροπής.¹⁴⁶ Οπότε, ακόμη και αν δοθεί μια τέτοια αναβολή, εφόσον δεν υπάρχει κανένας εγγεγραμμένος δικηγόρος στο μητρώο του τοπικού Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου,¹⁴⁷ η όποια αναβολή είναι άνευ ουσίας.

Οπότε, στην παρούσα περίπτωση συνάγεται ότι ενώ ως ζητούμενο στο νόμο καθίσταται η ταχύτητα κατά την επεξεργασία των προσφυγών και η αποφυγή παρέκκλισης ή κατάχρησης της διοικητικής διαδικασίας, κάτι που κατ' αρχήν είναι απολύτως θεμιτό, ωστόσο οι ανελαστικές ρυθμίσεις συνδυασμένες με την απουσία επαρκούς διοικητικής υποδομής, όπως εκτέθηκε παραπάνω, φαλκιδεύουν το δικαίωμα σε δωρεάν νομική συνδρομή, σε αποτελεσματική προσφυγή και εν τέλει σε ορθή επανάκριση ενός αιτήματος ασύλου σε β' βαθμό. Η παραγνώριση, δηλαδή, των όποιων διοικητικών ελλείψεων και αδυναμιών και η παράλληλη πρόταξη της ταχύτητας της όλης διαδικασίας ως κύριο ζητούμενο, υπονομεύει αναπόφευκτα την εγκυρότητα της διοικητικής κρίσης.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Βάσει της εμπειρίας του συγγραφέα της παρούσας μελέτης ως μέλους της 9ης Επιτροπής Προσφυγών, από το Δεκέμβριο του 2016 έως το Σεπτέμβριο του 2018.

¹⁴⁶ Βλέπε άρθρο 98 παρ. 2 του ν. 4636/2019.

¹⁴⁷ Τέτοια περίπτωση αποτελεί, για παράδειγμα, το Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου Σάμου.

¹⁴⁸ Η ανάγκη ύπαρξης αποτελεσματικής προσφυγής και ουσιαστικής νομικής συνδρομής καθίσταται επιτακτική ιδίως στις περιπτώσεις των λεγόμενων ασφαλών χωρών καταγωγής (άρθρο 88 παρ. 2.β του ν. 4636/2019), για τους υπηκόους των οποίων υπάρχει το μαχητό τεκμήριο υπέρ της ασφάλειας της πατρίδας τους.

6.γ. Η ανάγκη για ταχεία διεκπεραίωση αιτημάτων διεθνούς προστασίας οδηγεί σε καταχρηστική εφαρμογή διατάξεων της νομοθεσίας σε βάρος των αιτούντων. Η προσωπική συνέντευξη συνιστά τον πυρήνα της διαδικασίας εξέτασης ενός αιτήματος ασύλου. Η επαρκής κατάρτιση των υπαλλήλων της διοίκησης σε θέματα διεθνούς προστασίας και η σε βάθος γνώση των κοινωνικοπολιτικών εξελίξεων εντός και πλυσίων της χώρας καταγωγής του αιτούντος, σε συνδυασμό με την ειδική εκπαίδευση του χειριστή της εκάστοτε υπόθεσης επί των μεθόδων και τεχνικών που πρέπει να εφαρμόζονται κατά τη διάρκεια της συνέντευξης, συντελούν όχι μόνο σε μια πληρέστερη κατανόηση του περιεχομένου των ισχυρισμών και του συνολικότερου προφίλ του αιτούντος, αλλά ταυτόχρονα κατατείνουν και στο σχηματισμό ασφαλέστερης εκτίμησης της διοίκησης σε σχέση με τη βασιμότητα των υποβληθέντων αιτημάτων. Όλα τα παραπάνω, όμως, καθίστανται ανέφικτα δίχως τη διασφάλιση ουσιαστικής επικοινωνίας μεταξύ διοίκησης και αιτούντα σε γλώσσα που αυτός κατανοεί με τη συνδρομή ικανού διερμηνέα, ο οποίος επιπλέον λειτουργεί και ως πολιτισμικός διαμεσολαβητής, ικανός να προσδώσει σε έννοιες και εκφράσεις το ιδιαίτερο νόημα που αποκτούν στη χώρα καταγωγής του αιτούντος, λαμβανομένων υπόψη των πολιτισμικών ιδιαιτεροτήτων και κρατουςών κοινωνικών αντιλήψεων.

Η απόφαση ουσίας που απορρίπτει αίτημα για διεθνή προστασία δεν δύναται να εκδοθεί δίχως τη διενέργεια συνέντευξης, παρά μόνο εάν κριθεί ότι είναι αντικειμενικά αδύνατη.¹⁴⁹ Αντίθετα, στην περίπτωση έκδοσης θετικής απόφασης που χορηγεί καθεστώς διεθνούς προστασίας, είναι δυνατή η έκδοση απόφασης δίχως διεξαγωγή συνέντευξης, αρκούμενη στα λοιπά στοιχεία του διοικητικού φακέλου της υπόθεσης για το σχηματισμό εμπεριστατωμένης κρίσης.

Παρακάτω παρατίθεται αυτούσιο απόσπασμα από κοινό ανακοινωθέν Τύπου των οργανώσεων ΗΙΑΣ Ελλάδος, Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA), Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (GCR), Equal Rights Beyond Borders, Legal Center Lesvos, Δανικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (DRC) και FENIX Humanitarian Legal Aid, αναφορικά με την περίπτωση αιτήσεων διεθνούς προστασίας 28 υπηκόων προερχόμενων από χώρες της αφρικανικής ηπείρου, στις οποίες το Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου Λέσβου, το 2019, εξέδωσε ισάριθμες απορριπτικές αποφάσεις χωρίς τη διενέργεια συνέντευξης ουσίας, επικαλούμενο αδυναμία εύρεσης κατάλληλης διερμηνείας.¹⁵⁰

«Οι υπογράφουσες νομικές οργανώσεις που δραστηριοποιούμαστε στο νησί της Λέσβου με έκπληξη διαπιστώσαμε, στο διάστημα από τις 15 μέχρι και τις 20 Νοεμβρίου, την αιφνιδιαστική επίδοση απορριπτικών αποφάσεων από το Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου (ΠΓΑ) Λέσβου σε 28 αιτούντες άσυλο από χώρες της υποσαχάριας Αφρικής, χωρίς να έχει διεξαχθεί προηγουμένως η υποχρεωτική εκ του νόμου συνέντευξή τους με τις αρμόδιες αρχές. Η διοίκηση αιτιολόγησε την απόφασή της, επικαλούμενη την “αδυναμία” της να εξασφαλίσει διερμηνεία στις ομιλούμενες από τους αιτούντες γλώσσες. Το σκεπτικό της διοίκησης, το οποίο επαναλήφθηκε με πανομοιότυπο τρόπο σε όλες τις αποφάσεις, ήταν ότι “ο αιτών δεν παρέστη σε προσωπική συνέντευξη καθώς οι επανειλημμένες προσπάθειες εξεύρεσης

¹⁴⁹ Βλέπε άρθρο 77 παρ. 7 του ν. 4636/2019, καθώς και τα σχετικά άρθρα 14-17 & 34 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ.

¹⁵⁰ Για τη δημοσιοποίηση της υπόθεσης βλέπε και το σχετικό άρθρο στην Εφημερίδα των Συντακτών από 25.11.2019, «Απορρίφθηκαν τα αιτήματα ασύλου 28 Αφρικανών, χωρίς την καθιερωμένη συνέντευξη», διαθέσιμο στο: https://www.efsyn.gr/ellada/dikaiomata/220345_aporrifthikan-ta-aitimata-asyloy-28-afrikanon-horis-tin-kathieromeni

υπηρεσιών παροχής διερμηνείας στη μητρική γλώσσα και γλώσσα επικοινωνίας του αιτούντος κατέστησαν ανεπιτυχείς". Σε μία μάλιστα περίπτωση, η αίτηση διεθνούς προστασίας απερρίφθη χωρίς διεξαγωγή συνέντευξης, επειδή, σύμφωνα με την απόφαση της Υπηρεσίας Ασύλου, κατέστη αδύνατη η εύρεση διερμηνείας στα... πορτογαλικά! Ωστόσο, η παράλειψη της προσωπικής συνέντευξης λόγω αδυναμίας εξασφάλισης διερμηνείας έρχεται σε ευθεία αντίθεση με τα προβλεπόμενα στο ευρωπαϊκό δίκαιο. Επιπρόσθετα, το γεγονός ότι στην πλειονότητά τους τα αιτήματα απορρίφθηκαν μέσα σε λίγες μόλις ημέρες από την καταγραφή τους έρχεται σε ευθεία αντίφαση με την αιτιολογία του ΠΓΑ Λέσβου περί "επανειλημμένων και δη ανεπιτυχών προσπαθειών σχετικά με την εξεύρεση κατάλληλης διερμηνείας".

«... Η πρωτοφανής αυτή για τα εθνικά, ευρωπαϊκά και διεθνή νομικά δεδομένα ενέργεια της διοίκησης, να λάβει απόφαση επί των αιτημάτων διεθνούς προστασίας χωρίς τη διεξαγωγή προσωπικής συνέντευξης, ήρθε να εξυψηρετήσει τις ανάγκες μιας άλλης αυθαίρετης πρακτικής που "δοκιμάζεται" στο νησί της Λέσβου από τα μέσα του 2016. Συγκεκριμένα, οι 27 εκ των 28 προαναφερθέντων απορριφθέντων τελούν υπό αυθαίρετη διοικητική κράτηση στο Προαναχωρησιακό Κέντρο Κράτησης (ΠΡΟΚΕΚΑ) Λέσβου ήδη από την πρώτη ημέρα της άφιξής τους στην Ελλάδα, στο πλαίσιο του προγράμματος κράτησης αιτούντων προερχόμενων από χώρες που θεωρούνται ως "χαμηλού προσφυγικού προφίλ". Στόχος αυτού του προγράμματος είναι η ολοκλήρωση του συνόλου της διαδικασίας ασύλου των αιτούντων πριν την άρση της κράτησης λόγω συμπλήρωσης του ανώτατου χρονικού ορίου, προκειμένου, σε περίπτωση απόρριψής τους, να επιστρέφονται άμεσα στην Τουρκία. Η συγκεκριμένη πρακτική, ωστόσο, αντιβαίνει ευθέως στην αρχή της εξατομικευμένης εξέτασης κάθε αίτησης διεθνούς προστασίας και της απαγόρευσης διακριτικής μεταχείρισης».

Σε σχέση με τις υποθέσεις αυτές, οι οποίες εν συνεχεία διαβιβάστηκαν στο β' βαθμό κατόπιν υποβολής της σχετικής ενδικοφανούς προσφυγής,¹⁵¹ ζητήθηκε η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη από τις οργανώσεις που συνδράμουν τους αιτούντες στη Λέσβο, όπως επισημαίνεται από τον κ. Καναβό, οπότε ξεκίνησαν και οι σχετικές διαδικασίες προκειμένου να προηγηθεί η διενέργεια της απαιτούμενης συνέντευξης πριν –έστω– την έκδοση της δευτεροβάθμιας απόφασης ουσίας από τις Επιτροπές Προσφυγών.

Ο κ. Καναβός και η κ. Δούση δεν αποκλείουν την ύπαρξη περισσότερων περιπτώσεων, ιδίως αιτούντων-κρατουμένων προερχόμενων από χώρες της Αφρικής, οι οποίοι έχοντας ως μητρική μια γλώσσα μη συνηθισμένη και αδυνατώντας να επικοινωνήσουν με επάρκεια στην επίσημη γλώσσα της χώρας τους (όπως, για παράδειγμα, δύναται να συμβαίνει με υπηκόους Σενεγάλης¹⁵² με μητρική γλώσσα τη wolof, ενώ η επίσημη γλώσσα της χώρας είναι η γαλλική) ζητούν τη διεξαγωγή της προσωπικής συνέντευξης στη μητρική και όχι στην επίσημη γλώσσα, την οποία χειρίζονται ελάχιστα και πάντως όχι σε βαθμό επαρκή προς ανάπτυξη ισχυρισμών. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τη μη διαθεσιμότητα ή την προσωρινή αδυναμία εύρεσης κατάλληλου διερμηνέα, οδηγεί, χάριν ταχύτητας και προς το σκοπό αποφυγής επαναπρογραμματισμού συνέντευξης σε νέα ημερομηνία, σε έκδοση απορριπτικής απόφασης δίχως

¹⁵¹ Βλέπε άρθρο 46 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ και άρθρο 92 του ν. 4636/2019.

¹⁵² Η Σενεγάλη όπως και οι Γκάνα, Τόγκο, Γκάμπια, Μαρόκο, Αλγερία, Τυνησία, Αλβανία, Γεωργία, Ουκρανία, Ινδία και Αρμενία κρίνονται ως ασφαλείς χώρες καταγωγής, ως περιλαμβανόμενες στον κατάλογο ασφαλών χωρών καταγωγής δυνάμει της ΚΥΑ υπ' αριθ. 1302/ΦΕΚ Β 4907/31.12.2019, γεγονός που συνεπάγεται τη δημιουργία μαχητού τεκμηρίου ασφάλειας υπέρ της χώρας καταγωγής και την αντιστροφή του βάρους απόδειξης και δικαιολογεί την απόρριψη της αίτησης διεθνούς προστασίας ως προδήλως αβάσιμης, βάσει του άρθρου 88 παρ. 2.

συνέντευξη λόγω τεκμαιρόμενης σιωπηρής ανάκλησης βάσει του άρθρου 81 παρ. 1, η οποία εσφαλμένα ερείδεται σε μη τήρηση καθήκοντος συνεργασίας από πλευράς του αιτούντος κατά παράβαση του άρθρου 78 παρ. 9,¹⁵³ συνιστάμενη στην εκφρασθείσα επιθυμία του να διεξαχθεί η συνέντευξη στη μητρική του γλώσσα.¹⁵⁴ Η ολιγωρία, δηλαδή, της διοίκησης να παράσχει τη δυνατότητα διερμηνείας σε γλώσσα που ο αιτών κατανοεί, συντελεί σε μη εξέταση της ουσίας του αιτήματός του αλλά και σε απόρριψή του με συνοπτικές διαδικασίες, «τιμωρώντας» κατ' αυτόν τον τρόπο τον αιτούντα επειδή η μητρική του γλώσσα δεν συγκαταλέγεται στις δημοφιλείς.

6.6. Η επιδιωκόμενη ταχύτητα υπαγορεύει την ανάγκη σύντμησης του χρόνου διεξαγωγής προσωπικής συνέντευξης (κατά την ειδική διαδικασία των συνόρων) και οδηγεί σε νομικά παράδοξα. Όπως επιβεβαιώνουν οι δύο δικηγόροι, η κα Δούση και ο κ. Καναβός, η Υπηρεσία Ασύλου, κατ' εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, για υπηκόους Συρίας διεξάγει ανέκαθεν έλεγχο μόνο για το παραδεκτό (admissibility) της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας. Ως προς τους υπηκόους άλλων χωρών (π.χ. Αφγανιστάν, Ιράκ, Ερυθραία, κλπ.), ενώ αρχικά οι συνεντεύξεις αφορούσαν τόσο το παραδεκτό όσο και την ουσία (eligibility), πλέον από τον Ιανουάριο του 2020 στη Λέσβο παρατηρείται ότι παραλείπεται για λόγους ταχύτητας το σκέλος του παραδεκτού και εξετάζεται απευθείας το αίτημα μόνο στην ουσία του, αποφεύγοντας κατ' αυτόν τον τρόπο ενδεχόμενη ανάγκη προγραμματισμού δεύτερης, συμπληρωματικής συνέντευξης. Χαρακτηριστικά επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι το Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου Λέσβου στις 8.10.2020 είχε προγραμματισμένες 107 συνεντεύξεις και διενεργούνται συνεντεύξεις έως τις 10 μ.μ.! Σε περίπτωση έκδοσης απορριπτικής απόφασης από την Υπηρεσία Ασύλου, το διατακτικό της απόφασης συνοδεύεται πλέον, βάσει του ν. 4636/2019, και από απόφαση επιστροφής, η οποία στην περίπτωση της ειδικής διαδικασίας συνόρων διατάσσει την επανεισδοχή στην Τουρκία. Εάν η απόφαση αυτή επικυρωθεί και σε δεύτερο βαθμό, συμβαίνει το εξής παράδοξο: Να διατάσσεται η επανεισδοχή στην Τουρκία ενός αιτούντος διεθνή προστασία, τη στιγμή που σε κανένα στάδιο της διαδικασίας εξέτασης του αιτήματος ασύλου του δεν δίνεται η δυνατότητα στον αιτούντα να αμφισβητήσει την Τουρκία ως ασφαλή τρίτη χώρα αναφορικά με τον ίδιο, παρά τη ρητή αναφορά στο νόμο.¹⁵⁵ Ο κ. Καναβός επισήμανε ότι μόλις το Σεπτέμβριο του 2020 παρατήρησε για πρώτη φορά να εξετάζεται σε πρωτοβάθμια απόφαση το ζήτημα της τυχόν συνδρομής της ρήτρας μη επαναπροώθησης (non-refoulement) από το Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου Λέσβου.

Ωστόσο, η πρακτική παράλειψης διενέργειας μέρους της συνέντευξης του παραδεκτού (admissibility) με μη Σύριους υπηκόους στο πλαίσιο της ταχύρρυθμης διαδικασίας των

¹⁵³ «Η παραβίαση του επιβαλλόμενου καθήκοντος συνεργασίας με τις αρμόδιες αρχές, όπως αυτό εξειδικεύεται με τις προηγούμενες παραγράφους, ιδίως, η μη επικοινωνία με τις αρχές και η μη συνεργασία προκειμένου να διαπιστωθούν τα αναγκαία για την εξέταση της αίτησης στοιχεία, που συνεπάγεται την παρεμπόδιση της απρόσκοπτης ολοκλήρωσης των διαδικασιών εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας, συνεπάγεται την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας ή προσφυγής, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 88 του παρόντος».

¹⁵⁴ Το δε άρθρο 69 παρ. 3 εδ. δ' ορίζει ότι μόνον «εφόσον είναι αποδεδειγμένα αδύνατη η παροχή διερμηνείας στη γλώσσα επιλογής του αιτούντος, παρέχεται διερμηνεία στην επίσημη γλώσσα της χώρας καταγωγής του αιτούντος ή σε άλλη γλώσσα, που ευλόγως θεωρείται ότι κατανοεί, συμπεριλαμβανομένης της διεθνούς νοηματικής γλώσσας».

¹⁵⁵ Βλέπε άρθρο 86 παρ. 2 του ν. 4636/2019: «Η συνδρομή των ως άνω κριτηρίων εξετάζεται ανά περίπτωση και για κάθε αιτούντα ξεχωριστά, εκτός αν η τρίτη χώρα έχει χαρακτηριστεί ως γενικά ασφαλής και εμπεριέχεται στον εθνικό κατάλογο ασφαλών τρίτων χωρών».

συνόρων, δεν εφαρμόστηκε για πρώτη φορά εντός του 2020. «Υπήρχαν έντονες διαβουλεύσεις για το ζήτημα του admissibility», ανέφερε ο κ. Παπαμανώλης, συμπληρώνοντας ότι, για κάποιο διάστημα ενόσω διατελούσε προϊστάμενος στο ΠΓΑ Χίου, ακολουθήθηκε επίσης παρόμοια πρακτική καθ' υπόδειξη της διεύθυνσης της Υπηρεσίας Ασύλου, η οποία υπαγορευόταν προφανώς από λόγους επίσπευσης της διαδικασίας.¹⁵⁶

6.ε. Η ανάγκη αποσυμφόρησης του υπερπληθυσμού οδηγεί σε ανορθόδοξες νομικές λύσεις από τις Επιτροπές Προσφυγών στο β' βαθμό κρίσης των αιτημάτων ασύλου. Ο κ. Καναβός σημείωσε ότι από το Μάιο του 2020 και εφεξής, στο πλαίσιο εξέτασης της ειδικής διαδικασίας συνόρων, παρατηρείται στην έκδοση απορριπτικών αποφάσεων κάποιων εκ των Επιτροπών Προσφυγών να τάσσεται 10ήμερη προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση των απορριφθέντων αιτούντων διεθνή προστασία προς τη χώρα καταγωγής τους, και όχι πλέον απόφαση επανεισδοχής τους στην Τουρκία. Επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι, λόγω της COVID-19, η διαδικασία επανεισδοχής στη Τουρκία έχει «παγώσει» στη Λέσβο από τον Απρίλιο του 2020, με συνέπεια να μην δύναται και αντικειμενικά να ενεργοποιηθούν οι σχετικές διαδικασίες επανεισδοχής. Μια τέτοια απόφαση οικειοθελούς αναχώρησης αποτελεί επαρκές έρεισμα για τη διοίκηση, προκειμένου να προβεί στη λεγόμενη άρση του γεωγραφικού περιορισμού των αιτούντων από τα νησιά και να επιτρέψει τη μετακίνησή τους προς την ενδοχώρα. Ωστόσο, οι εν λόγω Επιτροπές Προσφυγών προβαίνουν σε έκδοση τέτοιων αποφάσεων τάσσοντας 10ήμερη σχετική προθεσμία προς οικειοθελή επαναπατρισμό ακόμη και για Σύριους υπηκόους, παρά το γεγονός ότι είναι εν τοις πράγμασι ανέφικτη η επιστροφή τους στη Συρία, η οποία βρίσκεται σε εμπόλεμη κατάσταση! Σημειωτέον ότι εάν οι άνθρωποι αυτοί εντοπιστούν από τις ελληνικές αρχές μετά την εκπνοή της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης, θα πρέπει κανονικά βάσει νόμου να συλληφθούν και να ενεργοποιηθεί η διαδικασία απέλασής τους. Η κα Δούση εκτιμά πως η λύση αυτή προτάχθηκε προφανώς σε μια απόπειρα να αποσυμφορηθούν τα νησιά από τον υπερπληθυσμό, με παράλληλα διαπιστωμένη την αντικειμενική αδυναμία υλοποίησης επανεισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών στην Τουρκία κατ' εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης.

6.στ. Η περαιτέρω επιβάρυνση του διοικητικού φόρτου των Επιτροπών Προσφυγών στο β' βαθμό με την εισαγωγή νέων διατάξεων¹⁵⁷ τις καθιστά ανεφάρμοστες στην πράξη. Έως τη θέση σε εφαρμογή του ν. 4636/2019, η άσκηση προσφυγής κατά πρωτοβάθμιας απορριπτικής απόφασης ασύλου είχε γενικευμένο αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα, το οποίο συνεπαγόταν τη συνέχιση της ιδιότητας του αιτούντος διεθνή προστασία, την επανέκδοση του σχετικού δελτίου, και τη διατήρηση της πρόσβασης στα όποια δικαιώματα και παροχές έως την έκδοση της δευτεροβάθμιας απόφασης επί του αιτήματος ασύλου. Πλέον, το αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα της άσκησης προσφυγής δεν διατηρείται σε μία σειρά από περιπτώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 104 παρ. 2, οπότε ο προσφεύγων χάνει το δικαίωμα παραμονής στη χώρα. Ωστόσο, ο προσφεύγων έχει τη δυνατότητα να υποβάλλει χωριστό αίτημα στην Επιτροπή

¹⁵⁶ Επίσης, αναφορικά με την πρόσβαση σε διεθνή προστασία για μη Σύριους στην Τουρκία, επισημαίνεται η ύπαρξη ενός "backlog" 140.000 εκκρεμών αιτήσεων υπηκόων τρίτων χωρών, και η προσπάθεια της Τουρκίας για διεκπεραίωση 12.000 αιτήσεων ανά μήνα με σκοπό την εξάλειψή του. Βλέπε σχετικά την από 5.5.2016 επιστολή του τότε Γενικού Διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων (DG HOME), Matthias Ruete, προς την ελληνική Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής, διαθέσιμη στο: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/eu-com-greece-turkey-asylum-letter-5-5-16.pdf>

¹⁵⁷ Βλέπε άρθρο 104 του ν. 4636/2019.

Προσφυγών ενώπιον της οποίας εκκρεμεί η εξέταση της προσφυγής του, προκειμένου να εκδοθεί χωριστή απόφαση που να διατάσσει την παραμονή του στην επικράτεια έως τη μεταγενέστερη έκδοση απόφασης ουσίας της Επιτροπής επί της προσφυγής. Εφόσον υποβληθεί τέτοιο χωριστό αίτημα, δεν δύναται να πραγματοποιηθεί καμία διαδικασία επιστροφής/ επανεισδοχής/ απέλασης έως την έκδοση απόφασης της Επιτροπής ειδικά ως προς το ζήτημα αυτό.

Στην πράξη, ωστόσο, αυτό που συμβαίνει, όπως αναφέρουν τόσο ο κ. Καναβός όσο και η κα Δούση, είναι να εκδίδεται η απόφαση ουσίας επί της προσφυγής χωρίς να έχει προηγηθεί χωριστή κρίση ως προς τη δυνατότητα παραμονής του προσφεύγοντος στη χώρα. Αντίθετα, έπεται της απόφασης επί της προσφυγής μια διαπιστωτική πράξη όπου αναφέρεται ότι, με ήδη εκδοθείσα την απόφαση ουσίας επί της προσφυγής, δεν υφίσταται πλέον λόγος να εξετασθεί το αίτημα παραμονής, το οποίο έχει καταστεί άνευ αντικειμένου. Συνεπώς, η ρύθμιση καθίσταται κενό γράμμα στη διοικητική πρακτική, κατά τρόπο, ωστόσο, που δεν συνεπάγεται έκπτωση από δικαίωμα για τους προσφεύγοντες, αφού καταλήγει εκ του αποτελέσματος να περισώζει τον ανασταλτικό χαρακτήρα άσκησης της προσφυγής.

7. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΣΥΛΟΥ

Η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου διαφοροποιείται αναλόγως της πύλης εισόδου στην ελληνική επικράτεια. Στη περίπτωση που η είσοδος γίνεται δια θαλάσσης από ένα από τα πέντε νησιά του Αιγαίου (Κως, Λέρος, Σάμος, Χίος, Λέσβος) στα οποία εφαρμόζεται η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, οι αιτούντες προωθούνται στα ΚΥΤ, ακολουθεί η ταυτοποίησή τους και εν συνεχεία διασφαλίζεται η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, αρχικά με την καταγραφή του αιτήματός τους και κατόπιν με τον προγραμματισμό της διενέργειας προσωπικής συνέντευξης. Σε περίπτωση που η είσοδος γίνεται μέσω των χερσαίων ελληνοτουρκικών συνόρων, διακρίνονται δύο περιπτώσεις: Εάν ο αιτών εντοπισθεί και συλληφθεί πλησίον των συνόρων, οδηγείται στο ΚΥΤ Φυλακίου στην Ορεστιάδα, από όπου εκκινεί ομοίως η διαδικασία ταυτοποίησης και έπεται η καταγραφή και η διενέργεια συνέντευξης. Ωστόσο, εάν ο αιτών διαλάβει της προσοχής των αρχών και προχωρήσει στην ενδοχώρα, υπάρχει το ενδεχόμενο να συλληφθεί από την αστυνομία σε επόμενο χρονικό σημείο, όπου θα δηλώσει το πρώτον τη βούλησή του για υποβολή αιτήματος ασύλου, ενδεχομένως θα κρατηθεί για σύντομο χρονικό διάστημα, θα λάβει σχετικό υπηρεσιακό σημείωμα από την αστυνομία και θα αφεθεί ελεύθερος. Με αυτό το σημείωμα ο αιτών έχει τη δυνατότητα να προβεί σε ηλεκτρονική αυτοκαταγραφή μέσω διαδικτύου και να αποκτήσει έτσι πρόσβαση στη διαδικασία.

Η δυνατότητα πλήρους καταγραφής (lodging) αιτήματος διεθνούς προστασίας μέσω δικτύου εγκαινιάστηκε πρόσφατα εξαιτίας της πανδημίας COVID-19, συνεπεία της οποίας παρέμειναν για σημαντικό χρονικό διάστημα εκτός λειτουργίας τα κατά τόπους Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου.¹⁵⁸ Πέραν αυτής της δυνατότητας, υπάρχει ήδη από το 2016 η δυνατότητα της ηλεκτρονικής προκαταγραφής (preregistration) μέσω Skype με πολλά, ωστόσο, πρακτικά

¹⁵⁸ Βλέπε σχετική ανακοίνωση Υπηρεσίας Ασύλου από 10 Ιουνίου 2020, διαθέσιμη στο: <http://asylo.gov.gr/?p=9858>

προβλήματα.¹⁵⁹ Μέσω της προκαταγραφής, ο ενδιαφερόμενος δεν αποκτά την ιδιότητα του αιτούντος διεθνή προστασία ούτε δύναται να ασκήσει τα σχετικά δικαιώματα που απορρέουν από την ιδιότητα αυτή. Απλώς, καθίσταται εφικτός ο προγραμματισμός ημερομηνίας πλήρους καταγραφής του με φυσική παρουσία στο πλησιέστερο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου. Από τα παραπάνω, είναι ευνόητο ότι η απρόσκοπτη πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου ήταν διαχρονικά προβληματική και οι κατά τόπους υπηρεσίες ασύλου σημαντικά υποστελεχωμένες για να εξυπηρετήσουν τον σημαντικά αυξημένο αριθμό των ατόμων που ενδιαφέρονται να υποβάλλουν αίτημα για διεθνή προστασία από τα τέλη του 2015 έως σήμερα. Πέραν των ανωτέρω περιγραφόμενων προσβάσεων στη διαδικασία ασύλου, υπάρχει η δυνατότητα για συγκεκριμένες ομάδες ευάλωτων αιτούντων, οι οποίες τουλάχιστον βάσει του προηγούμενου νομικού καθεστώτος είχαν προτεραιότητα στην καταγραφή του αιτήματός τους, να τύχουν ευνοϊκότερης μεταχείρισης ως προς την πρόσβασή τους στη διαδικασία ασύλου, κατόπιν συνεννόησης με το εκάστοτε Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου. Ωστόσο, αυτό εναπόκειται κυρίως στην πρακτική που ακολουθεί ο προϊστάμενος του εκάστοτε Γραφείου Ασύλου και στις πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται για συνεργασία με διάφορες οργανώσεις ή φορείς που δραστηριοποιούνται στο χώρο και εξυπηρετούν τους ενδιαφερόμενους.

7.α. Μια τέτοια δράση έχει καταλήξει να αναλάβει και το Κέντρο Ένταξης Μεταναστών¹⁶⁰ του Δήμου Θεσσαλονίκης (ΚΕΜ) κατόπιν συνεννόησης με την προϊσταμένη του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου Θεσσαλονίκης, με διαπιστωμένη την αδυναμία ευχερούς πρόσβασης για την υποβολή αιτήματος διεθνούς προστασίας των ατόμων που εμπίπτουν σε μία από τις ευάλωτες ομάδες βάσει του νόμου.¹⁶¹ Η κα Ελένη Τσαουσάκου, δικηγόρος, μαζί με μια ομάδα τριών ακόμα επαγγελματιών (κοινωνική λειτουργός, ψυχολόγος, διερμηνέας), αναφέρει πως η ανάγκη για τη δημιουργία ενός σημείου επαφής με το Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου ήταν τόσο έντονη που ενώ αρχικά δεν ενέπιπτε στις αρμοδιότητες του κέντρου να λειτουργεί ως δίαυλος επικοινωνίας με την τοπική Υπηρεσία Ασύλου, ωστόσο κατέληξε να αποτελεί μία από τις κύριες δραστηριότητές του. «Έχουμε μετατραπεί σε γραμματεία της Υπηρεσίας Ασύλου», ανέφερε χαρακτηριστικά η κα Τσαουσάκου, για να δηλώσει τον μεγάλο αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών που επωφελούνται των υπηρεσιών του κέντρου, του οποίου η λειτουργία είχε αρχικά σχεδιασθεί ως ενός είδους Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) για μετανάστες,¹⁶²

¹⁵⁹ Χαρακτηριστική, ως προς την αδυναμία πρόσβασης για προκαταγραφή μέσω Skype, είναι η περίπτωση των ομιλούντων τη γλώσσα Urdu (προερχόμενων κυρίως από το Πακιστάν). Βλέπε σχετικά "No end in sight, the mistreatment of asylum seekers in Greece", σ. 12-13, διαθέσιμο στο: https://www.humanrights360.org/wp-content/uploads/RRE_NoEndInSight.pdf, καθώς και Greek Forum for Refugees, 6.6.2017, "Skype call again in next life... Access to asylum through skype, where are we after two years?", διαθέσιμο στο: <https://refugees.gr/skype-call-next-life-access-asylum-skype-two-years/>

¹⁶⁰ Τα ΚΕΜ υπάγονται ως ειδικότερα παραρτήματα στα λεγόμενα Κέντρα Κοινότητας, που είναι δομές οι οποίες σχεδιάστηκαν από το υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και αποτελούν το πρώτο σημείο επαφής του πολίτη με την κοινωνική υπηρεσία του κάθε Δήμου. Συγχρόνως, τα Κέντρα Κοινότητας παρέχουν υπηρεσίες συμβουλευτικής υποστήριξης σε θέματα όπως η προσέγγιση της τοπικής αγοράς για εύρεση εργασίας, η δημιουργία ευκαιριών για νέους ώστε να ξεκινήσουν την επαγγελματική τους ζωή, προβλήματα ενδοοικογενειακής βίας ή οικογενειακών δυσαρμονιών, ζητήματα νομικού χαρακτήρα, μαθησιακή στήριξη παιδιών και εφήβων, διοργάνωση τοπικών εκδηλώσεων με επιμορφωτικό, ενημερωτικό και κοινωνικό περιεχόμενο.

¹⁶¹ Βλέπε άρθρο 14 παρ. 8 του προγενέστερου νόμου 4375/2016, και άρθρο 58 παρ. 1 του ν. 4636/2019.

¹⁶² Στα ΚΕΜ, οι αντίστοιχοι πληθυσμοί μπορούν να απευθύνονται για πιο εξειδικευμένες υπηρεσίες, οι οποίες έχουν σχέση με τα ιδιαίτερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν με στόχο την αναβάθμιση του βιοτικού τους επιπέδου και την πλήρη κοινωνική τους ένταξη.

ιδίως σε σχέση με τις παρεχόμενες σε αυτούς κοινωνικές υπηρεσίες (όπως επιδόματα, υπηρεσίες, προγράμματα, βοηθήματα, κλπ.).

Η λογική του κέντρου ήταν αρχικά προσανατολισμένη στο να εξυπηρετεί τους μετανάστες κατόχους τίτλου διαμονής, τους αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, καθώς και τους κατόχους δελτίου αιτούντος διεθνή προστασία, και όχι τους «εκτός πλαισίου» υπηκόους τρίτων χωρών που δεν έφεραν κάποιο έγγραφο αποδεικτικό της νομιμότητας της διαμονής τους. Ωστόσο, στην πράξη αποδείχθηκε ότι με την τήρηση λίστας ευάλωτων για τον κατά προτεραιότητα προγραμματισμό ραντεβού με σκοπό την καταγραφή αιτημάτων διεθνούς προστασίας, καλύφθηκε ένα μεγάλο κενό που υπήρχε στη διοικητική πρακτική. Λαμβάνοντας υπόψη, επίσης, πως η κατοχή του δελτίου αιτούντος άσυλο (τρίπτυχο) είναι το πρώτο απαραίτητο βήμα για τη συναλλαγή των ανθρώπων με οποιαδήποτε δημόσια υπηρεσία, καθώς και για την πρόσβασή τους σε όποια συναφή δικαιώματα και παροχές, καθίσταται αντιληπτό το πόσο κομβικής σημασίας είναι η έγκαιρη διασύνδεσή τους με την αρμόδια υπηρεσία ασύλου για την έκδοση αυτού του εγγράφου.

Ακόμη, η κα Τσαουσάκου έδωσε την πληροφορία ότι σε σχετική ιστοσελίδα/πλατφόρμα του υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου¹⁶³ υπάρχει πλέον η δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής μιας σειράς από αιτήσεις¹⁶⁴ προς την Υπηρεσία Ασύλου, σε διάφορες διαθέσιμες γλώσσες. Ωστόσο, υπογράμμισε ότι πέραν των όποιων τυχόν τεχνικών ή λειτουργικών ζητημάτων που υφίστανται,¹⁶⁵ η πρόσβαση στις παρεχόμενες υπηρεσίες δυσχεραίνεται από την περιορισμένη γνώση χειρισμού του διαδικτύου από μερίδα του πληθυσμού προς τον οποίο απευθύνεται το υπουργείο μέσω της εν λόγω ιστοσελίδας. Ακόμη πιο έκδηλη, όμως, είναι η έλλειψη ορθής και επαρκούς πληροφόρησης των ενδιαφερομένων, πολλοί εκ των οποίων, ακόμη και μετά την παρέλευση πολλών μηνών στην Ελλάδα, αγνοούν βασικές παραμέτρους της διαδικασίας ασύλου καθώς και σχετικές υποχρεώσεις¹⁶⁶ και δικαιώματά τους, και ως εκ τούτου δεν είναι σε θέση να αξιολογήσουν ρεαλιστικά ποιο θα είναι το μέλλον και οι προοπτικές τους.

Η κα Τσαουσάκου θεωρεί ότι η πανδημία COVID-19, πέρα από τη σοβαρή δυσλειτουργία που εύλογα επέφερε στον κρατικό μηχανισμό συνολικά, αποτέλεσε σε ορισμένες περιπτώσεις και την αιτία για την επίσπευση θετικών πρωτοβουλιών που απλοποιούν τη ζωή του κάθε διοικούμενου, όπως, για παράδειγμα, το γεγονός ότι σε περίπτωση γεννήσεων τέκνων, προωθείται εφεξής ηλεκτρονικά από το νοσοκομείο προς το ληξιαρχείο η σχετική δήλωση γέννησης, γεγονός που απαλλάσσει τους γονείς από το να προβαίνουν οι ίδιοι στις σχετικές ενέργειες και επιτρέποντάς τους

¹⁶³ Βλέπε σχετικά στο: <https://applications.migration.gov.gr/ypiresies-asylou/>

¹⁶⁴ Όπως, για παράδειγμα, αίτηση αλλαγής στοιχείων επικοινωνίας, αλλαγής στοιχείων ταυτότητας, αναβολής επίσπευσης συνέντευξης, βεβαίωσης κατάστασης αιτήματος, διαχωρισμού φακέλων, κατάθεσης εγγράφων, χορήγησης αντιγράφων και, τέλος, αίτηση για νομική συνδρομή.

¹⁶⁵ Για παράδειγμα, ενώ η αρχική ιστοσελίδα <https://applications.migration.gov.gr/> είναι αναγνώσιμη από ομιλούντες διάφορες ξένες γλώσσες όπως αγγλικά, ισπανικά, παστό, κινεζικά, γεωργιανά, κουρδικά, молдавικά, αμαρικά, τσιγκρίνια, φαρσί-νταρί, χίντι και λιγκάλα, ωστόσο δεν περιλαμβάνεται σε αυτές η αραβική, παρά το γεγονός ότι είναι η μητρική γλώσσα για Σύριους, Ιρακινούς, Αλγερινούς, Μαροκινούς, κλπ., αλλά ούτε η γαλλική, που είναι η επίσημη γλώσσα σε διάφορες αφρικανικές χώρες.

¹⁶⁶ Για παράδειγμα, όσοι αναγνωρισμένοι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας μεταφέρθηκαν από τη Μόρια μετά την καταστροφή της στην ενδοχώρα και αναμένουν την έκδοση άδειας διαμονής τους (κάρτα), αγνοούν ότι απ' ης στιγμής εγκαταστάθηκαν σε άλλη περιοχή της ελληνικής επικράτειας, έχει αλλάξει και η τοπική αρμοδιότητα του περιφερειακού γραφείου ασύλου προς το οποίο θα πρέπει να απευθύνονται εφεξής για υποθέσεις τους, και πως θα πρέπει να γνωστοποιήσουν οι ίδιοι στις αρχές τη νέα διεύθυνσή τους, προκειμένου να δύνανται να λαμβάνουν γνώση των όποιων εγγράφων που τους επιδίδονται από την υπηρεσία.

πλέον να παραλαμβάνουν απευθείας τη ληξιαρχική πράξη γέννησης. Οπότε, στη περίπτωση εν προκειμένω των αιτούντων διεθνή προστασία, καθίσταται κατ' αυτόν τον τρόπο ευχερέστερη η άμεση χορήγηση δελτίων αιτούντων διεθνή προστασία για τα νεογέννητα βρέφη.

Η κατοχή της κάρτας διαμονής του αναγνωρισμένου δικαιούχου διεθνούς προστασίας είναι συνδεδεμένη στη διοικητική πρακτική με την πρόσβαση σε προνοιακά επιδόματα όπως, για παράδειγμα, το επίδομα αναπηρίας. Η επίδειξη, δηλαδή, του σφραγισμένου δελτίου με την ένδειξη ότι χορηγήθηκε καθεστώς διεθνούς προστασίας και εκκρεμεί η έκδοση άδειας διαμονής, αν και συνιστά επαρκές μέσο για την απόδειξη της νομιμότητας της διαμονής του κατόχου, διοικητικά δεν εξομοιώνεται με την ίδια την κάρτα διαμονής, που στην περίπτωση του αναγνωρισμένου πρόσφυγα είναι διάρκειας τριών ετών, ενώ στην περίπτωση του δικαιούχου επικουρικής προστασίας είναι ετήσιας διάρκειας. Εάν, μάλιστα, ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι από την επίδοση της θετικής απόφασης (και της ταυτόχρονης σήμανσης του δελτίου του δικαιούχου με τη σχετική ένδειξη χορήγησης καθεστώτος) έως τη λήψη της κάρτας διαμονής μεσολαβεί διάστημα μηνών, αντιλαμβάνεται κανείς ότι η άδεια διαμονής του δικαιούχου επικουρικής προστασίας, που είναι το κύριο «εργαλείο-διαπιστευτήριό» του στις συναλλαγές του με τη διοίκηση, συνήθως παραλαμβάνεται λίγο καιρό πριν από τη λήξη της και την υποχρέωση υποβολής αίτησης ανανέωσής της.

8. ΠΡΟΣΩΡΙΝΗ ΑΔΥΝΑΜΙΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΕ ΔΩΡΕΑΝ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗ

Η διαχρονική αδυναμία του διοικητικού μηχανισμού να προσαρμοστεί έγκαιρα και ομαλά σε νέα δεδομένα αποτυπώνεται ευδιάκριτα κάθε φορά που επιχειρείται αλλαγή –ιδίως στο πλαίσιο αλλαγής κυβερνήσεων και συνοδών πολιτικών– στις ήδη υπάρχουσες διοικητικές διαδικασίες με τις οποίες είναι εξοικειωμένο έως τότε το σύνολο των υπηρεσιών της χώρας. Πρόσφατο παράδειγμα μιας τέτοιας κατάστασης είναι η κατάργηση της χορήγησης αριθμού μητρώου κοινωνικής ασφάλισης (ΑΜΚΑ)¹⁶⁷ σε αιτούντες άσυλο ήδη από τον Ιούλιο του 2019,¹⁶⁸ η μεταγενέστερη πρόβλεψη το Νοέμβριο του ίδιου έτους στο ν. 4636/2019 περί αντικατάστασης του ΑΜΚΑ από το λεγόμενο Προσωρινό Αριθμό Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού (ΠΑΑΥΠΑ),¹⁶⁹ του οποίου οι προϋποθέσεις εφαρμογής εξειδικεύθηκαν

¹⁶⁷ Βλέπε άρθρο 153 του ν. 3655/2008: Ο Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) καθιερώθηκε από 1.6.2009, υποχρεωτικά ως αριθμός εργασιακής και ασφαλιστικής ταυτοποίησης όλων των πολιτών της χώρας.

¹⁶⁸ Συγκεκριμένα, στις 11.7.2020 ο νέος τότε υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, δυνάμει του με αριθ. πρωτ. Φ.80320/οικ.31355/Δ18.2084 εγγράφου του (<https://www.newsbeast.gr/files/1/2019/07/amka1.pdf>), ανακάλεσε εσπευσμένα τη μόλις προ 21 ημερών εκδοθείσα εγκύκλιο της απελθούσας κυβέρνησης με αριθ. πρωτ. Φ80320/οικ.28107/1857/20-6-2019, η οποία ρύθμιζε ζητήματα απόδοσης ΑΜΚΑ προς ξένους υπηκόους γενικότερα, μεταξύ των οποίων και οι αιτούντες άσυλο (<https://www.forin.gr/articles/article/27461/f-80320-οικ-28107-1857-2019>), και επιφυλάχθηκε να επανέλθει με νεότερο έγγραφο για τη ρύθμιση του ζητήματος αυτού. Στις 1.10.2020, ο τότε υφυπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων εξέδωσε την εγκύκλιο με αριθ. πρωτ. 80320/42862/Δ18.2718/1-10-2019 (<https://www.taxheaven.gr/circulars/31618/80320-42862-d18-2718-2019>), με την οποία ρυθμίζονται ζητήματα απόδοσης ΑΜΚΑ σε ξένους υπηκόους πλην των αιτούντων διεθνή προστασία.

¹⁶⁹ Βλέπε άρθρο 55 του ν. 4636/2019: «Για τις ανάγκες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, πρόσβασης στις υπηρεσίες υγείας, στην αγορά εργασίας και στην κοινωνική ασφάλιση, αποδίδεται στους αιτούντες διεθνή προστασία, Προσωρινός Αριθμός Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού (ΠΑΑΥΠΑ). Ο κάτοχος του ΠΑΑΥΠΑ έχει πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας βάσει των προβλεπόμενων στο άρθρο 33 του ν. 4368/2016 (Υγειονομική κάλυψη ανασφάλιστων και ευάλωτων κοινωνικών ομάδων)».

με την έκδοση της σχετικής κοινής υπουργικής απόφασης στις 31.1.2020,¹⁷⁰ και τελικά η οριστική θέση σε εφαρμογή του ΠΑΑΥΠΑ την 1η Απριλίου του 2020, κατόπιν προηγούμενης ολοκλήρωσης της πιλοτικής εφαρμογής του σχετικού πληροφοριακού συστήματος από την Ελληνική Αστυνομία (σε συνεργασία με την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης – ΗΔΙΚΑ και την Υπηρεσία Ασύλου)¹⁷¹ που όμως συνέπεσε με το γενικό lockdown στη χώρα εν μέσω πανδημίας COVID-19, περιπλέκοντας έτι περαιτέρω την κατάσταση.¹⁷² Ειδικότερα, εν μέσω πανδημίας COVID-19, όπου η διοίκηση είτε δεν λειτουργούσε είτε υπολειτουργούσε, αποφασίστηκε αυτοδίκαιη εξάμηνη παράταση για όλα τα δελτία αιτούντος άσυλο που είχαν λήξει μεταξύ 13.03.2020 και 31.05.2020.¹⁷³ Ωστόσο, η αυτοδίκαιη παράταση είναι μια εξαιρετική συνθήκη που δεν είναι προσαρμοσμένη στα λειτουργικά πληροφοριακά συστήματα των διαφόρων υπηρεσιών οι οποίες, λόγω αντιστοίχισης του αριθμού του τυπικά εκπνεύσαντος δελτίου αιτούντος άσυλο με τον επίσης εξ αυτού του λόγου τυπικά απενεργοποιημένο ΠΑΑΥΠΑ, συχνά επικαλούνταν αδυναμία να καλύψουν νοσοκομειακά τους αιτούντες παρά τη σχετική ενημέρωση που ήδη είχαν λάβει, ή επικαλούνταν την μη κατοχή ΑΜΚΑ προκειμένου να χρεώσουν τη σχετική δαπάνη στους ίδιους τους αιτούντες διεθνή προστασία. Για ανάλογες περιπτώσεις έχει υπάρξει και παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη.¹⁷⁴

Το γεγονός αυτό σήμαινε, πρακτικά, ότι παρέμεινε εκτός εθνικού συστήματος υγείας μεγάλος αριθμός αιτούντων άσυλο, με ό,τι συνέπειες συνεπάγεται αυτό για την υγεία σε ατομικό επίπεδο αλλά και για τη δημόσια υγεία, την πρόσβαση στην υποχρεωτική εκπαίδευση (λόγω αδυναμίας εμβολιασμού) και στην εργασία, καθώς η κατοχή ΠΑΑΥΠΑ ή ΑΜΚΑ συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για την απρόσκοπτη άσκηση των παραπάνω βασικών δικαιωμάτων. Πρόσφατα, ωστόσο, προκύπτει ότι το ζήτημα αυτό έχει τεθεί υπόψη των αρμόδιων αρχών και βαίνει προς διευθέτηση. Μολαταύτα, χαρακτηριστικό της διοικητικής σύγχυσης, καθώς και της έλλειψης επαρκούς πληροφόρησης μέρους των ενδιαφερομένων που ακόμη επικρατεί ως προς το ζήτημα αυτό, είναι η έως σήμερα διατήρηση της δυνατότητας ηλεκτρονικής αναζήτησης από πλευράς του εκάστοτε αιτούντα μέσω της ιστοσελίδας του υπουργείου για τυχόν έκδοση ή μη ΠΑΑΥΠΑ στο όνομά του.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Πρόκειται για την Κοινή Υπουργική Απόφαση 717/2020 (ΦΕΚ 199/Β/31.1.2020), διαθέσιμη στο: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/koine-upourgike-apophase-717-2020.html>

¹⁷¹ Βλέπε σχετικά άρθρα στον Τύπο με ημερομηνία δημοσίευσης 1.4.2020: <https://www.iefimerida.gr/ellada/prosorinos-arithmos-asfalis-s-perithalpsis-aitoyntes-asylo>, καθώς και <https://www.tovima.gr/2020/04/01/society/prosfygi-ko-pros-efarmogi-o-prosorinos-amka-gia-tous-aitountes-asylo/>

¹⁷² Όπως αναφέρει σχετικό δημοσίευμα της *Εφημερίδας των Συντακτών* από 2.4.2020: «Το μάλλον υπερφιλόδοξο σχέδιο, να αποκτήσουν μέχρι τα μέσα Απριλίου όσοι ζητούν άσυλο τον προσωρινό αριθμό που τους επιτρέπει πρόσβαση στο δημόσιο σύστημα υγείας, τον Προσωρινό Αριθμό Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπών (ΠΑΑΥΠΑ), ανακοίνωσε το υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, καθώς περνά στο στάδιο της εφαρμογής η σχετική ΚΥΑ, δυο μήνες μετά την έκδοσή της. [...] Αποτελεί, όμως, στοίχημα αν είναι εφικτό σε δεκαπέντε μέρες να γίνει η απόδοση του αριθμού, καθώς οι υπηρεσίες [λόγω COVID-19] λειτουργούν με προσωπικό ασφαλείας, ενώ πρέπει να δοθούν τα στοιχεία δικαιούχων που εκτιμώνται σε μερικές χιλιάδες άτομα». Βλέπε αναλυτικά το σχετικό άρθρο στο: https://www.efsyn.gr/ellada/dikaionomata/237604_prosbasi-prosfygon-sto-esy

¹⁷³ Βλέπε σχετικά τη με αριθμό οικ. 7330 /2020 απόφαση του υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου (ΦΕΚ Β' 1426/15.04.2020) διαθέσιμη στο: <https://www.taxheaven.gr/circulars/32860/oik-7330-2020>, καθώς και την τροποποίησή της με αριθμό ΤΤ 9028/2020 (ΦΕΚ Β' 1854/15-05-2020) διαθέσιμη στο: <http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2020/05/ya-yimas-tt-9028-2020-nea-paratash-isxyos-deltion-aitoyntosn-asylo-adeion-diamonhs.pdf>

¹⁷⁴ Όπως προκύπτει, για παράδειγμα, από το έγγραφο του ΣτΠ από 2.4.20202, με αριθμό πρωτοκόλλου 276712/1.

¹⁷⁵ Στον διαδικτυακό τόπο του υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, <https://applications.migration.gov.gr/ypiresies-asylou/>, υπάρχει ηλεκτρονικός σύνδεσμος με την ένδειξη «Σε περίπτωση που επιθυμείτε να μάθετε αν σας έχει αποδοθεί ΠΑΑΥΠΑ, πατήστε εδώ».

Υπό κανονικές συνθήκες, ο ΠΑΑΥΠΑ χορηγείται από την Υπηρεσία Ασύλου ταυτόχρονα με τον αριθμό που αναγράφεται στο δελτίο αιτούντος άσυλο, αντιστοιχείται με αυτόν και παραμένει ενεργός καθ' όλη τη διάρκεια εξέτασης του αιτήματος ασύλου. Σε περίπτωση απόρριψης της αιτήσεως ασύλου για οποιονδήποτε από τους λόγους που αναφέρονται στο ν. 4636/2019, η οποία απόρριψη δεν έχει ανασταλτικό χαρακτήρα,¹⁷⁶ ο ΠΑΑΥΠΑ απενεργοποιείται αυτόματα. Αντίθετα, σε περίπτωση αποδοχής της αίτησης, προβλέπεται η μετάπτωσή του σε ΑΜΚΑ.¹⁷⁷ Η ουσιαστική διαφοροποίηση που εισάγει ο νόμος με την καθιέρωση του ΠΑΑΥΠΑ συνίσταται στο ότι η πρόσβαση στην εργασία είναι εφικτή για τον αιτούντα διεθνή προστασία μόνο μετά την παρέλευση εξαμήνου από τη χορήγηση του εν λόγω αριθμού.^{178,179} Αντίθετα, βάσει του προηγούμενου καθεστώτος, με την έκδοση του ΑΜΚΑ που προβλεπόταν και για αιτούντες άσυλο υπήρχε άμεση πρόσβαση στην αγορά εργασίας.

Σχετικά με την τωρινή κατάσταση που επικρατεί γύρω από το ζήτημα του ΠΑΑΥΠΑ και τα αντανακλαστικά που επέδειξε ο κρατικός μηχανισμός να εντάξει τον ΠΑΑΥΠΑ στο «σύστημα», η κα Τσαουσάκου ανέφερε ενδεικτικά ότι μόλις το τελευταίο τρίμηνο κατέστη εφικτή η έκδοση κάρτας ανεργίας από τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) κάνοντας χρήση του ΠΑΑΥΠΑ (αντί του ΑΜΚΑ). Αντίστοιχα, ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) μόλις πρόσφατα ήταν σε θέση να εκδώσει το λεγόμενο Αριθμό Μητρώου Ασφαλισμένου (ΑΜΑ) με τη χρήση του ΠΑΑΥΠΑ.

9. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΕΝΤΑΞΗΣ & ΦΥΓΗ ΣΤΗΝ ΥΠΟΛΟΙΠΗ ΕΥΡΩΠΗ

Αναφορικά με τους αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, σε ερώτηση που τέθηκε για το κατά προσέγγιση ποσοστό αυτών που δεν επιθυμούν να παραμείνουν στην Ελλάδα αλλά θέλουν να μεταβούν σε κάποια άλλη ευρωπαϊκή χώρα, η κα Τσαουσάκου απάντησε: «όλοι θέλουν να φύγουν». Παρόμοια απάντηση στο ερώτημα αυτό έδωσε και ο Michael (μέλος της Mobile Info Team – MIT¹⁸⁰ με σταθερή παρουσία στην Ελλάδα από το 2016, παρέχοντας πληροφόρηση και εξατομικευμένη βοήθεια σε αιτούντες διεθνή προστασία κατά τη διαδικασία ασύλου), διευκρινίζοντας ότι η φυγή στην Ευρώπη για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες και δικαιούχους επικουρικής προστασίας είναι μια γενική τάση που χαρακτηρίζει

¹⁷⁶ Βλέπε άρθρο 104 παρ. 2 του ν. 4636/2019.

¹⁷⁷ Βλέπε άρθρο 11 της Κοινής Υπουργικής Απόφασης 717/2020 (ΦΕΚ 199/Β/31.1.2020).

¹⁷⁸ Βλέπε σχετικά τα άρθρα 53 & 55 του ν. 4636/2019.

¹⁷⁹ Βλέπε και παρ. 10 του άρθρου 116 του ν. 4636/2019 που τροποποιεί το άρθρο 71 του ν. 4375/2016 ως προς το «δικαίωμα πρόσβασης σε εξαρτημένη εργασία ή την παροχή υπηρεσιών ή έργου μετά την παρέλευση έξι (6) μηνών από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης διεθνούς προστασίας και καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος του δελτίου».

¹⁸⁰ Μία από τις βασικές δραστηριότητες της εν λόγω ομάδας, που έχει τη βάση της στη Θεσσαλονίκη, είναι η συνδρομή αιτούντων κατά τη διαδικασία οικογενειακής επανένωσης βάσει του Κανονισμού Δουβλίνου III, καθώς και η παραπομπή των απορριφθέντων αιτημάτων από χώρες όπως η Γερμανία σε οργανώσεις που ασχολούνται με το λεγόμενο strategic litigation, προς υπεράσπιση των δικαιωμάτων των αιτούντων ενώπιον των διοικητικών αρχών και των δικαστηρίων των χωρών αυτών. Η ανάγκη για συνδρομή στο συγκεκριμένο πεδίο δεν τυγχάνει συχνά της δέουσας προσοχής, παρατηρεί ο Michael. Η ανάγκη προστασίας της οικογενειακής ενότητας σε συνδυασμό με την «εφευρετικότητα» που επιδεικνύουν κάποιες ευρωπαϊκές χώρες όταν αιτιολογούν την απόρριψη τέτοιων αιτημάτων, καθιστούν επιβεβλημένη τη συστηματική ενασχόλησή μας με το συγκεκριμένο αντικείμενο, καταλήγει ο Michael. Για το σύνολο των δράσεων της Mobile Info Team βλέπε στο: <https://www.mobileinfoteam.org/>

τη μεγάλη πλειονότητα των ανθρώπων αυτών. Αν και οι περισσότεροι γνωρίζουν ότι η άδεια διαμονής του δικαιούχου διεθνούς προστασίας που εκδίδεται από την Ελλάδα σε συνδυασμό με το ταξιδιωτικό έγγραφο που την συνοδεύει, δεν συνεπάγονται δικαίωμα διαμονής ή εργασίας σε άλλο κράτος της ΕΕ, παρά μόνο επιτρέπουν τη μετάβαση και βραχυπρόθεσμη παραμονή τους εκεί,¹⁸¹ ωστόσο προτιμούν να αναζητήσουν την τύχη τους σε άλλες χώρες όπως η Γερμανία, η Ολλανδία ή το Βέλγιο και να υποβάλλουν νέο/δεύτερο αίτημα ασύλου στις χώρες αυτές.

Το γεγονός ότι βάσει της ευρωπαϊκής νομοθεσίας ένα τέτοιο αίτημα κρίνεται ως απαράδεκτο¹⁸² εφόσον έχει προηγηθεί η χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας από άλλο κράτος μέλος της ΕΕ, δεν στέκεται ικανό να αποθαρρύνει πολλούς από το να αναζητήσουν εκτός Ελλάδας την τύχη τους, όπως προκύπτει άλλωστε και από σχετικά δημοσιεύματα στις 7.9.2020 στο γερμανικό Welt¹⁸³ και στο infomigrants.net,¹⁸⁴ όπου επισημαίνεται αξιοσημείωτη αύξηση από τα μέσα Ιουνίου και μετά στις αφίξεις δια αέρος στη Γερμανία αναγνωρισμένων προσφύγων από την Ελλάδα που αιτούνται εκ νέου διεθνή προστασία. Στις περισσότερες από αυτές τις περιπτώσεις, όπως αναφέρουν τα δημοσιεύματα, τα άτομα αυτά εντοπίζονται και επιστρέφονται στη Ελλάδα, η οποία τους χορήγησε το καθεστώς προστασίας. Ωστόσο, αυτή είναι μια διαδικασία που μπορεί να κρατήσει μήνες ή ακόμη και χρόνια, γεγονός που τους δίνει τη δυνατότητα στο μεσοδιάστημα να αναπτύξουν δεσμούς στη Γερμανία. Σε μερικές περιπτώσεις, μάλιστα, όπως επισημαίνεται στα παραπάνω δημοσιεύματα, οι άνθρωποι αυτοί καταφέρνουν να παραμείνουν στη Γερμανία, εάν μπορέσουν να αποδείξουν ισχυρούς οικογενειακούς δεσμούς εκεί, εάν συνάψουν γάμο με Γερμανό ή Γερμανίδα υπήκοο, ή ενταχθούν σε πρόγραμμα επαγγελματικής κατάρτισης που εκτείνεται σε διάστημα αρκετών ετών.

Η αυξανόμενη τάση εγκατάλειψης της Ελλάδας από τους αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας αποδίδεται, μεταξύ άλλων, και στην πρόσφατη αλλαγή στην ελληνική νομοθεσία που πλέον, όσον αφορά τους αναγνωρισμένους, περιορίζει τη δυνατότητα παραμονής τους σε δομές υποδοχής από έξι μήνες σε τριάντα ημέρες¹⁸⁵ μετά την ημερομηνία επίδοσης σε αυτούς της σχετικής θετικής απόφασης. Αυτή η νέα ρύθμιση του νομού, σε συνδυασμό με την απουσία προγραμμάτων ένταξης και στήριξης των αναγνωρισμένων προσφύγων, με μόνη εξαίρεση το ενταξιακό πρόγραμμα HELIOS¹⁸⁶ του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης,

¹⁸¹ Η δυνατότητα ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της ΕΕ διασφαλίζεται σε αναγνωρισμένους πρόσφυγες και δικαιούχους επικουρικής προστασίας δυνάμει του άρθρου 33 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ με τους ίδιους όρους και περιορισμούς που εφαρμόζονται επί υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος μέλος της ΕΕ.

¹⁸² Άρθρο 33 παρ. 2 περ. α) της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ.

¹⁸³ Βλέπε σχετικά στο: <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus215092042/Griechenland-Deutsche-Behoerden-warnen-vor-Einreise-anerkannter-Fluechtlinge.html>

¹⁸⁴ Βλέπε σχετικά στο: <https://www.infomigrants.net/en/post/27085/more-recognized-refugees-coming-to-germany-from-greece>

¹⁸⁵ Ήδη από το Μάρτιο του 2020, δυνάμει του άρθρου 5 της με αριθ. οικ.13348 (ΦΕΚ Β 1199/7.4.2020) υπουργικής απόφασης.

¹⁸⁶ Πληροφορίες για το πρόγραμμα από την ιστοσελίδα του ΔΟΜ (<https://greece.iom.int/el/hellenic-integration-support-beneficiaries-international-protection-helios>). Διάρκεια: Ιούνιος 2019 – Νοέμβριος 2020. Περιγραφή: Σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές και έμπειρους φορείς-συνεργάτες, μέσω του προγράμματος HELIOS, ο ΔΟΜ στοχεύει στην προώθηση της ένταξης των επωφελούμενων της διεθνούς προστασίας στην ελληνική κοινωνία, οι οποίοι διαμένουν σε προσωρινές δομές φιλοξενίας, μέσω των παρακάτω ενεργειών: Μαθήματα ένταξης, Στήριξη στέγασης, Στήριξη της απασχόλησης, Παρακολούθηση της διαδικασίας ένταξης, Ευαισθητοποίηση των κοινοτήτων υποδοχής.

ωθεί πολλούς σε μια τέτοια επιλογή. Ο Michael, αναφερόμενος στο πρόγραμμα HELIOS, σχολιάζει ότι αποτελεί μια αναμφίβολα θετική πρωτοβουλία και συνιστά το πρώτο βήμα για την ένταξη των αναγνωρισμένων προσφύγων. Ωστόσο, αφενός δεν επαρκεί,¹⁸⁷ αφετέρου, η υλοποίηση ενταξιακών προγραμμάτων και πρωτοβουλιών γενικότερα κρίνεται σκόπιμο να ξεκινά πολύ πριν το στάδιο της αναγνώρισης και όχι να εκκινεί μετά από αυτό. Επίσης, ο Michael θεωρεί αναγκαία τη διεύρυνση των κριτηρίων επιλεξιμότητας¹⁸⁸ για το πρόγραμμα HELIOS, προκειμένου να συμπεριλάβει μεγαλύτερο αριθμό δικαιούχων και όχι μόνο τους ήδη διαμένοντες σε δομές φιλοξενίας.¹⁸⁹

Σε σχετική ερώτηση για τον εκτιμώμενο χρόνο αναμονής έως την έκδοση της άδειας διαμονής και των ταξιδιωτικών εγγράφων των αναγνωρισμένων προσφύγων και δικαιούχων επικουρικής προστασίας, ο Michael απάντησε ότι, εξ όσων γνωρίζει, σε αρκετές περιπτώσεις ο απαιτούμενος χρόνος για την έκδοση της άδειας διαμονής (κάρτας) ξεπερνά τους 6 μήνες από την επίδοση της σχετικής θετικής απόφασης, ενώ για τα ταξιδιωτικά έγγραφα μπορεί να υπερβαίνει ακόμη και τους 12 μήνες. Η καθυστέρηση στην έκδοση άδειας διαμονής συνεπάγεται στην πράξη και την καθυστέρηση πρόσβασης στο πρόγραμμα HELIOS, ανέφερε ο Michael, αφού εκτός από αριθμό φορολογικού μητρώου (ΑΦΜ) και αριθμό μητρώου κοινωνικής ασφάλισης (ΑΜΚΑ), ο δικαιούχος απαιτείται να έχει ανοίξει και τραπεζικό λογαριασμό. Ωστόσο, στο παρελθόν σε αρκετές περιπτώσεις αναγνωρισμένων δικαιούχων διεθνούς προστασίας που δεν είχαν στην κατοχή τους την κάρτα που ενσωματώνει την αντίστοιχη άδεια διαμονής, οι τράπεζες έχουν αρνηθεί να ανοίξουν τραπεζικό λογαριασμό.¹⁹⁰ Η δε περαιτέρω καθυστέρηση στην έκδοση του συνοδευτικού ταξιδιωτικού εγγράφου¹⁹¹ μεταθέτει χρονικά και τη δυνατότητα

¹⁸⁷ Από τον Ιούλιο του 2019 έως και τις 29 Μαΐου 2020 (ημέρα δημοσίευσης σχετικού δελτίου Τύπου του ΔΟΜ), 1.686 αναγνωρισμένοι πρόσφυγες -κυρίως από τη Συρία (37%) και το Ιράκ (22%)- βρήκαν στέγη και ζουν στην Ελλάδα σε διαμερίσματα μισθωμένα στο όνομά τους. Βάσει νεότερου δελτίου Τύπου που δημοσιεύθηκε στις 14 Οκτωβρίου 2020, ο αριθμός αυτός ανέρχεται σε 6.115 αναγνωρισμένους πρόσφυγες, οι οποίοι έχουν λάβει επιδότηση ενοικίου για διαμερίσματα μισθωμένα στο όνομά τους.

¹⁸⁸ Βλέπε HELIOS Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection, *Project Regulations Handbook*, Σεπτέμβριος 2019, σ. 2, διαθέσιμο στο: https://greece.iom.int/sites/default/files/Project%20Regulations%20Handbook_EN_September.pdf

¹⁸⁹ Η κα Πανδύρη, ερωτηθείσα σχετικά, ανέφερε τις αντικειμενικές δυσκολίες ένταξης των αναγνωρισμένων δικαιούχων στο πρόγραμμα HELIOS, λέγοντας χαρακτηριστικά: «Ας αναλογιστεί κάποιος, για παράδειγμα, μια γυναίκα προερχόμενη από το Ιράκ ή το Αφγανιστάν, δίχως γνώση της ελληνικής γλώσσας και της ελληνικής πραγματικότητας, αφού προηγουμένως θα έχει καταφέρει να λάβει την άδεια διαμονής της και να εκδώσει ΑΦΜ, να αναζητήσει με επιτυχία, να βρει διαθέσιμο και κατάλληλο διαμέρισμα, να καταλήξει σε σύμβαση μίσθωσης με τον ιδιοκτήτη, να πληρώσει το τρέχον ενοίκιο καθώς και ένα επιπλέον ενοίκιο ως εγγύηση και μετά να αποταθεί στον ΔΟΜ για να ενταχθεί στο πρόγραμμα HELIOS. Πόσο πιθανό είναι να συμβεί αυτό; Θα πρέπει να αλλάξει η σχετική διαδικασία, τουλάχιστον να αναλαμβάνει την καταβολή του πρώτου ενοικίου ο ίδιος ο ΔΟΜ», κατέληξε η κα Πανδύρη.

¹⁹⁰ Βλέπε, επίσης, και τη συναφή πρακτική των τραπεζών να αρνούνται το άνοιγμα λογαριασμού μισθοδοσίας σε αιτούντες άσυλο, μολονότι αυτοί προσκομίζουν την απαιτούμενη βεβαίωση πρόσληψης από εργοδότη, σε σχετικό άρθρο του Generation 2.0. for rights, equality and diversity από 16.1.2019, «Όταν οι ελληνικές τράπεζες στερούν στους αιτούντες άσυλο το δικαίωμα στην εργασία», διαθέσιμο στο: <https://g2red.org/el/when-the-greek-banks-deprive-asylum-seekers-of-their-right-to-work/#>

¹⁹¹ Ως θετική εξέλιξη κρίνεται η δυνατότητα χορήγησης του ταξιδιωτικού εγγράφου του πρόσφυγα, σε κάτοχο άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντος που προηγουμένως είχε λάβει το καθεστώς του πρόσφυγα. Πρόκειται για ρύθμιση που εισήχθη κατόπιν διαμεσολάβησης του Συνηγούρου του Πολίτη το 2018, η οποία καλύπτει σχετικό διοικητικό κενό και καθιστά εφικτή την κινητικότητα των αναγνωρισμένων προσφύγων και ήδη κατόχων άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντος. Βλέπε τη διαμεσολάβηση στο: https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.eggafa_tautotitas.489471

νόμιμης μετάβασης προς άλλες ευρωπαϊκές χώρες όσων αναγνωρισμένων επιθυμούν να εγκαταλείψουν την Ελλάδα, παρατείνοντας συνάμα το καθεστώς επισφάλειας ως προς τη στέγαση και δυσχέρειας εξεύρεσης μέσων βιοπορισμού.

10. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΩΝ ΕΠΑΝΑΠΡΟΩΘΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΤΟΥΡΚΙΑ

Τόσο ο Michael, όσο και άλλοι τέσσερις εκ των συμμετεχόντων στην παρούσα μελέτη,¹⁹² ερωτηθέντες σχετικά, αναφέρθηκαν στην ύπαρξη μαρτυριών αιτούντων διεθνή προστασία που περιγράφουν συλλήψεις, κακομεταχείριση, αφαίρεση προσωπικών στοιχείων (όπως έγγραφα ταυτότητας, κινητά τηλέφωνα, χρήματα και λοιπά προσωπικά αντικείμενα) και εν συνεχεία παράνομες επαναπροωθήσεις (pushbacks) στην Τουρκία^{193,194} από μέλη της Ελληνικής Αστυνομίας. Κατά τα έτη 2018-2019, οι σχετικές περιπτώσεις που γίνονταν γνωστές αφορούσαν επαναπροωθήσεις από τον Έβρο, την Κομοτηνή ή τη Δράμα, αναφέρει ο Michael. Ωστόσο, από την άνοιξη του 2020, γίνεται λόγος για επαναπροωθήσεις προς την Τουρκία ακόμη και από το κέντρο της Θεσσαλονίκης, ή το camp των Διαβατών.^{195,196} Κάποιοι από τις περιπτώσεις αυτές έχουν τεθεί υπόψη των αρμόδιων αρχών και εκκρεμεί η εξέτασή τους από την εισαγγελία, προκειμένου να διαπιστωθεί αν υπάρχουν αρκετά στοιχεία για την άσκηση ποινικών διώξεων, όπως ανέφερε ο Michael.

¹⁹² Η κα Τσαουσάκου δήλωσε ότι της έχουν αναφέρει περιπτώσεις επαναπροωθήσεων ακόμη και κατόχων δελτίων αιτούντος άσυλο σε ισχύ που βρίσκονταν σε δομή φιλοξενίας (Διαβατά), ωστόσο δεν είχαν προλάβει να καταγραφούν ως διαμένοντες στο camp λόγω της πρόσφατης άφιξής τους. Η κα Πανδύρη αναφέρθηκε παραπάνω σε περιπτώσεις επαναπροωθήσεων ασυνόδευτων ανηλίκων. Ο κ. Απέργης επεσήμανε ότι το ζήτημα έχει απασχολήσει και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, γεγονός που καταδεικνύεται και από τη συμπερίληψη στο νέο Σύμφωνο (Pact) για το Άσυλο και τη Μετανάστευση ειδικής πρόβλεψης για τη δημιουργία μηχανισμού διερεύνησης καταγγελλόμενων περιστατικών επαναπροωθήσεων. Τέλος, η κα Πλωμαρίτου ανέφερε ότι, τα τελευταία χρόνια, η ομάδα κράτησης του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες έχει καταγράψει και συνεχίζει να καταγράφει μαρτυρίες κρατουμένων που αναφέρουν ότι επαναπροωθήθηκαν στην Τουρκία υπό βίαιες και απάνθρωπες συνθήκες, και παρέπεμψε σε έκθεση μαρτυριών παράνομης επαναπροώθησης που δημοσιοποίησαν το 2018 το ΕΣΠ, η Αρσις και το HumanRights360. Βλέπε τη σχετική έκθεση, «Η νέα κανονικότητα στον Έβρο: αμείωτες συνεχίζονται οι παράνομες επαναπροωθήσεις πολιτών τρίτων χωρών», διαθέσιμο στο: <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/1028-i-nea-kanonikotita-ston-evro-ameiotes-synexizontai-oi-paranomes-epanaproothiseis-politon-triton-xoron>

¹⁹³ Ήδη από το 2013 έχει τεθεί επισήμως υπόψη των ελληνικών αρχών δια του τότε επιτρόπου Nils Muiznieks η ύπαρξη αναφορών για μαζικές επαναπροωθήσεις στον Έβρο για την περίοδο 2011-2013. Βλέπε την από 5.12.2013 σχετική επιστολή του πρώην επιτρόπου, διαθέσιμη στο: <https://rm.coe.int/16806db8aa>

¹⁹⁴ Βλέπε, για παράδειγμα, 27 καταγεγραμμένες μαρτυρίες αιτούντων στο “Illegal pushbacks in Evros: Evidence of Human Rights Abuses at the Greece/Turkey Border – A Mobile Info Team report based on first-hand testimonies”, Annual Report 2018-19”, Νοέμβριος 2019, διαθέσιμο στο: https://static1.squarespace.com/static/597473fe9de4bb2cc35c376a/t/5dcd1da2fefabc596320f228/1573723568483/illegal+Evros+pushbacks+Report_Mobile+Info+Team_final.pdf

¹⁹⁵ Βλέπε το από 21.05.2020 άρθρο της Deutsche Welle με τίτλο «Μαρτυρίες: Η Ελλάδα κάνει παράνομες επαναπροωθήσεις», διαθέσιμο στο: <https://www.dw.com/el/a-53523144>

¹⁹⁶ Στις 18 Σεπτεμβρίου 2020, υπήρξε δημοσίευμα στον Τύπο για την εφαρμογή παρόμοιας πρακτικής και στο camp που ευρίσκεται στα Λαγκαδίκια του Νομού Θεσσαλονίκης. Βλέπε σχετικά στο [efsyn.gr](https://www.efsyn.gr/node/260364) το άρθρο με τίτλο «Παράνομες επαναπροωθήσεις Κούρδων», διαθέσιμο στο: <https://www.efsyn.gr/node/260364>

Μάλιστα, όπως προκύπτει από πολύ πρόσφατα δημοσιεύματα,¹⁹⁷ στις επαναπροωθήσεις στη θάλασσα που υλοποιούνται από το ελληνικό Λιμενικό Σώμα υπάρχει είτε συνδρομή, είτε αδράνεια και συγκάλυψη των συμβάντων από πλευράς της Frontex. Το περιοδικό Spiegel αναφέρει χαρακτηριστικά σε άρθρο του από 23.10.2020: «Τα επόμενα χρόνια, η Frontex πρόκειται να επεκταθεί περαιτέρω, με περισσότερα χρήματα και περισσότερους υπαλλήλους για την υποστήριξη των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης. Η συνεισφορά της Frontex σε εγκλήματα στο Αιγαίο δημιουργεί νέες αμφιβολίες ως προς την καταλληλότητα της υπηρεσίας».¹⁹⁸

Το ζήτημα των συστηματικών επαναπροωθήσεων έχει λάβει τέτοιες διαστάσεις, που στις 6 Οκτωβρίου απεστάλη επιστολή προς τα μέλη του ελληνικού κοινοβουλίου υπογεγραμμένη από 29 οργανώσεις¹⁹⁹ ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ανθρωπιστικού έργου (με συνημμένη σειρά από εκθέσεις που αναδεικνύουν κακομεταχείριση και παραβιάσεις της νομοθεσίας σε βάρος αλλοδαπών τόσο σε χερσαία όσο και σε θαλάσσια σύνορα),²⁰⁰ με την οποία ζητείται η επείγουσα εκκίνηση έρευνας και η απόδοση ευθυνών.

Η ελληνική κυβέρνηση δεν αποδέχεται τις κατηγορίες, ενώ η αρμόδια επιτροπή προτίθεται (κατά τη διάρκεια συγγραφής της παρούσας μελέτης) να συγκαλέσει έκτακτη σύσκεψη για το θέμα, με τη συμμετοχή της Frontex. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από δημοσίευμα στις 28 Οκτωβρίου 2020,²⁰¹ ο υπουργός Μετανάστευσης και Ασύλου με ανάρτησή του σε μέσο κοινωνικής δικτύωσης δήλωσε: «Ημασταν και είμαστε ξεκάθαροι πως η Ελλάδα δεν συμμετέχει σε υποτιθέμενες επαναπροωθήσεις. Φυλάσσουμε τα σύνορά μας με σεβασμό στο Διεθνές Δίκαιο. Και συνεχίζουμε να διασώζουμε εκατοντάδες μετανάστες κάθε μήνα στα νερά της Μεσογείου. Μετανάστες που γίνονται αντικείμενο εκμετάλλευσης από αδόξαστους λαθροδιακινητές. Καλωσορίζουμε την απόφαση της Ylva Johansson να συγκαλέσει σύσκεψη με τη Frontex, για να εξετάσει τους ισχυρισμούς για υποτιθέμενες επαναπροωθήσεις, έτσι ώστε να λάμψει η αλήθεια». Στον αντίποδα της παραπάνω δήλωσης, πρόσφατη έκθεση της οργάνωσης Human Rights 360²⁰² για το διάστημα Μαΐου-Σεπτεμβρίου 2020 περιγράφει πλήθος παραβιάσεων του

¹⁹⁷ Βλέπε το από 24.10.2020 δημοσίευμα της *Ναυτεμπορικής* που αναμεταδίδει δημοσίευμα του περιοδικού Spiegel (το οποίο με τη σειρά του παραπέμπει σε πληροφορίες των δικτύων ερευνητικής δημοσιογραφίας Lighthouse Reports, Bellingcat, της εκπομπής του ARD «Report Mainz», και του ιαπωνικού τηλεοπτικού δικτύου Asahi), διαθέσιμο στο: <https://www.naftemporiki.gr/story/1650245/derspiegel-empketai-i-frontex-se-epanaproothiseis-prosfugon>

¹⁹⁸ Βλέπε άρθρο με τίτλο “EU Border Agency Frontex Complicit in Greek Refugee Pushback Campaign”, διαθέσιμο στο: <https://www.spiegel.de/international/europe/eu-border-agency-frontex-complicit-in-greek-refugee-pushback-campaign-a-4b6cba29-35a3-4d8c-a49f-a12daad450d7>

¹⁹⁹ Πρόκειται για τις Human Rights Watch, ActionAid Hellas, Διεθνής Αμνηστία, ΑΡΣΙΣ – Κοινωνική Οργάνωση Υποστήριξης Νέων, Danish Refugee Council, Equal Rights Beyond Borders, Fenix – Humanitarian Legal Aid, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Ελληνικό Φόρουμ Προσφύγων, Ελληνικό Παρατηρητήριο των Συμφωνιών του Ελσίνκι, Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Help Refugees, HIAS Greece, Human Rights 360, International Rescue Committee, INTERSOS Hellas, Josoor, Legal Centre Lesbos, Lesbos Solidarity, Γιατροί του Κόσμου – Ελληνική Αντιπροσωπεία, Mobile Info Team, Δίκτυο για τα Δικαιώματα του Παιδιού, PRAKSIS, Refugee Legal Support, Refugee Rights Europe, Refugees International, Refugee Support Aegean, Solidarity Now, Terre des Hommes Hellas.

²⁰⁰ Βλέπε το περιεχόμενο της επιστολής στο: <https://rsaegean.org/wp-content/uploads/2020/10/ENG-Joint-NGO-Letter-FINAL.pdf>

²⁰¹ Βλέπε σχετικό άρθρο στο i-efimerida.gr, διαθέσιμο στο: <https://www.iefimerida.gr/ellada/mitarakis-ellada-den-symmetehei-yipotithemenes-epanaproothiseis>

²⁰² Βλέπε αναλυτικά “Defending Human Rights in times of border militarization”, Μάιος-Σεπτέμβριος 2020, Human Rights 360, διαθέσιμο στο: <https://www.humanrights360.org/wp-content/uploads/2020/10/Evros-Report-19.10.pdf>

διεθνούς δικαίου και καταγράφει έξαρση ξενοφοβίας στον Έβρο.^{203,204}

10.α. Ειδικότερα, η αναστολή καταγραφής αιτημάτων ασύλου και η επιστροφή των αιτούντων στην Τουρκία το Μάρτιο του 2020 [για χρονικό διάστημα 30 ημερών κατόπιν έκδοσης Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ)]²⁰⁵ με επίκληση από την ελληνική κυβέρνηση²⁰⁶ του άρθρου 78 παρ. 3 της ΣΛΕΕ]: Ως απάντηση στις τουρκικές εξαγγελίες²⁰⁷ ότι οι αρχές της χώρας θα σταματήσουν να αποτρέπουν υπηκόους τρίτων χωρών να διασχίζουν τα ελληνο-τουρκικά σύνορα και να εισέρχονται στην Ελλάδα και της συνακόλουθης συσσώρευσης εκατοντάδων προσφύγων και μεταναστών στο συνοριακό σταθμό Pazarkule-Καστανιές στα τέλη Φεβρουαρίου 2020, εκδόθηκε στις 2.3.2020 η ως άνω ΠΝΠ. Κατ' εφαρμογή της ΠΝΠ και για το χρονικό διάστημα ισχύος της, όλοι όσοι εισέρχονταν στην ελληνική επικράτεια για να αιτηθούν διεθνή προστασία στερούνταν της σχετικής πρόσβασης στο άσυλο και τίθεντο υπό κράτηση με σκοπό την επιστροφή τους στην Τουρκία. Συνεπώς, επρόκειτο για περιορισμένης διάρκειας αναστολή εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, την οποία η Ελλάδα έχει κυρώσει, η οποία ωστόσο βάσει της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες²⁰⁸ δεν προβλέπει σε κανένα σημείο της τέτοια δυνατότητα. Ούτε, άλλωστε, κάτι τέτοιο προβλέπεται ως δυνατότητα βάσει του δικαίου της ΕΕ.²⁰⁹

Επίσης, ελλείψει καταγραφής των αιτημάτων και εξατομικευμένης αξιολόγησης των τυχόν κινδύνων που συνεπάγεται η επιστροφή στην Τουρκία για καθέναν από τους αιτούντες κατόπιν έκδοσης σχετικής απόφασης, οποιαδήποτε τέτοια επαναπροώθηση δυνητικά ισοδυναμεί με παραβίαση των άρθρων 2 ή/και 3 της ΕΣΔΑ, όπως αναφέρει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε σχετικό της έγγραφο.²¹⁰ Τέλος, πέραν της ειδικής διαδικασίας που πρέπει να ακολουθηθεί²¹¹ για την ενεργοποίησή του άρθρου 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ, δεν δύναται να θεμελιωθεί πουθενά ούτε

²⁰³ Βλέπε και το από 19.10.2020 άρθρο της *Εφημερίδας των Συντακτών* με τίτλο «Συντονισμένη δράση στις “μυστικές” επαναπροωθήσεις στον Έβρο», διαθέσιμο στο: https://www.efsyn.gr/ellada/koinonia/264796_syntonismeni-drasi-stis-mystikes-epanaprootoiseis-ston-ebro

²⁰⁴ Βλέπε αντίστοιχη έκθεση της Human Rights Watch για το χρονικό διάστημα Νοεμβρίου 2019 – Απριλίου 2020, διαθέσιμη στο: <https://www.humanrights360.org/wp-content/uploads/2020/05/During-After-Crisis-Evros.pdf>

²⁰⁵ Βλέπε ΠΝΠ «Αναστολή της υποβολής αιτήσεων χορήγησης ασύλου», ΦΕΚ Α΄45/2.3.2020, διαθέσιμη στο: <https://lawnet.gr/law-news/fek-a45-2020-anastoli-tis-ypovolis-etiseo/>

²⁰⁶ Βλέπε σχετικά <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/ti-provlepei-arthro-78-par-3-tis-synthikis-gia-ti-leitourgia-tis-eyropaikis-enosis-poy>

²⁰⁷ Βλέπε το από 29.2.2020 άρθρο “Erdogan says border will stay open as Greece tries to repel influx”, *The Guardian*, διαθέσιμο στο: <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/29/erdogan-says-border-will-stay-open-as-greece-tries-to-repel-influx>

²⁰⁸ Βλέπε UNHCR, “Statement on the situation at the Turkey-EU border”, 2.3.2020, διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/news/press/2020/3/5e5d08ad4/unhcr-statement-situation-turkey-eu-border.html>

²⁰⁹ Το άρθρο 6 παρ. 5 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ προβλέπει, μόνο σε περίπτωση ταυτόχρονης υποβολής μεγάλου αριθμού αιτήσεων διεθνούς προστασίας, την παράταση της συνήθους προθεσμίας για την καταχώρισή τους.

²¹⁰ Βλέπε European Commission, “Opinion on the Greek Act of legislative content from 2 March 2020 on the suspension of the submission of asylum applications”, Prepared by the Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, 17.3.2020, διαθέσιμο στο: <https://rm.coe.int/opinion-on-the-greek-act-of-legislative-content-from-2-march-2020-on-t/16809e0fff>

²¹¹ Άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ: «Εφόσον ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο».

συνάγεται από το πνεύμα ή τους σκοπούς των διατάξεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας συνολικά, ότι η εφαρμογή του δύναται να συνεπάγεται μέχρι και αναστολή της διαδικασίας ασύλου σε ένα κράτος μέλος λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, παρόλο που το ίδιο το άρθρο δεν προσδιορίζει τη φύση των «προσωρινών μέτρων» που είναι δυνατόν να θεσπιστούν δυνάμει της διάταξης αυτής.²¹²

Σε κάθε περίπτωση, η επιλογή αυτή, ούσα σε προφανή αντίθεση με το διεθνές δίκαιο και τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, καταδεικνύει την αγωνία της ελληνικής κυβέρνησης να θέσει υπό έλεγχο μια κατάσταση που θα δοκίμαζε ή ενδεχομένως και θα ξεπερνούσε τις δυνατότητες του κρατικού μηχανισμού να ανταποκριθεί απέναντι σε μια ταυτόχρονη έλευση χιλιάδων νέων αφίξεων.

11. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΚΡΑΤΗΣΗΣ

11.α. Η διεύρυνση της κατ' εξαίρεση²¹³ κράτησης και η εκτεταμένη εφαρμογή της: Σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ για το άσυλο και την επιστροφή, απαγορεύεται η κράτηση αποκλειστικά και μόνο λόγω υποβολής αιτήματος ασύλου²¹⁴ ή απλώς εξαιτίας παράτυπης εισόδου ή παραμονής. Σε αντιδιαστολή προς το προηγούμενο νομικό καθεστώς (ν. 4375/2016),²¹⁵ όπου η κατ' εξαίρεση κράτηση αιτούντων άσυλο ήταν εφικτή μόνον στα πλαίσια παράτασης ήδη επιβληθείσας κράτησης ατόμων που βρίσκονταν στα ΠΡΟΚΕΚΑ προς επιστροφή και είτε υπέβαλαν αίτημα ασύλου όψιμα είτε κατέθεταν μεταγενέστερα αιτήματα κατόπιν τελεσίδικης απόρριψής τους, ο ν. 4636/2019, αν και σε πλήρη ευθυγράμμιση με το περιεχόμενο της σχετικής Οδηγίας, προβλέπει τη δυνατότητα να τεθεί ένας αιτών διεθνή προστασία σε κράτηση το πρώτον από την αστυνομία,²¹⁶ εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις της παρ. 2

²¹² Βλέπε αναλυτικά Refugee Support Aegean, "Rights denied during Greek asylum procedure suspension", Απρίλιος 2020, διαθέσιμο στο: https://rsaegean.org/wp-content/uploads/2020/05/RSA_LN_AsylumSuspension.pdf

²¹³ Με βάση το ν. 4636/2019, υπάρχει διάκριση ανάμεσα στην κράτηση ενόψει υποδοχής και ταυτοποίησης, για την οποία αρμόδιος είναι ο διοικητής του ΚΥΤ, και στην κατ' εξαίρεση κράτηση ατόμων που αιτούνται διεθνή προστασία, η οποία επιβάλλεται για συγκεκριμένους λόγους που προβλέπονται περιοριστικά στο ν. 4636/2019 μόνο όταν κρίνεται απαραίτητη, λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της αναλογικότητας που βασίζεται στην ατομική αξιολόγηση των περιστάσεων κάθε περίπτωσης, και μόνο εάν έχει αποδειχθεί ότι άλλα λιγότερο περιοριστικά μέτρα δεν μπορούν να εφαρμοστούν αντ' αυτής. Τέλος, η κράτηση ενόψει εκκίνησης διαδικασίας επιστροφής ρυθμίζεται από άλλο νόμο, τον ν. 3907/2011 που ενσωματώνει σε εθνική νομοθεσία την Οδηγία Επιστροφών (2008/115/ΕΚ).

²¹⁴ Βλέπε άρθρο 8 παρ. 1 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ, και άρθρο 46 παρ. 1 του ν. 4636/2019.

²¹⁵ Για ζητήματα που αφορούν την πρακτική της διοικητικής κράτησης, βλέπε Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, «Η διοικητική κράτηση στην Ελλάδα: Διαπιστώσεις από το πεδίο», 2018, διαθέσιμο στο: https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/GCR_Ekthesi_Dioikitik_Kratisi_2019.pdf

²¹⁶ Στις από 30.10.2019 παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ) στο σχέδιο νόμου του υπουργείου Προστασίας του Πολίτη περί διεθνούς προστασίας που κατατέθηκε στις 21.10.2019 (αφορούν, δηλαδή, τον μετέπειτα ψηφισθέντα νόμο 4636/2019), ως προς τα κλειστά κέντρα υποδοχής (άρθρ. 39 παρ. 7.β), σημειώνεται: «Ο διοικητής του Κέντρου Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ), κατά το προβλεπόμενο στη διαδικασία ως πέμπτο στάδιο της "περαιτέρω παραπομπής και μετακίνησης", πέραν της παραπομπής στις αρμόδιες υπηρεσίες (δηλαδή στην ΕΛΑΣ) για επιστροφή, επανεισδοχή και απέλαση των υπηκόων τρίτων χωρών χωρίς νόμιμη διαμονή, παραπέμπει επίσης για τις ίδιες διαδικασίες και εκείνους, η αίτηση για άσυλο των οποίων απορρίφθηκε σε 1ο βαθμό ενόσω βρίσκονταν στο ΚΥΤ (άρθρ. 39 παρ.7, περ. β). Εξ αντιδιαστολής από τον ισχύοντα νόμο που παρέπεμπε σε διαδικασίες επιστροφής ή απέλασης/επανεισδοχής τους απορριφθέντες σε 2ο βαθμό (άρθρ.14 παρ.7 in fine ν. 4375/2016), τώρα εισάγεται

του άρθρου 46. Αντίστοιχα, στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου ορίζονται οι προϋποθέσεις παράτασης της ήδη επιβληθείσας κράτησης στο πλαίσιο επιστροφής. Ως προς το χρόνο κράτησης, παρατηρείται ότι αν και αρχικά επιβάλλεται για διάστημα έως 50 ημερών με δυνατότητα παράτασης για άλλες 50 ημέρες κατόπιν ειδικά αιτιολογημένης απόφασης των αρμόδιων αστυνομικών οργάνων, το απώτατο όριο δύναται να φτάσει τους 18 μήνες,²¹⁷ ενώ σε περίπτωση προηγηθείσας κράτησης στο πλαίσιο επιστροφής η συνολική κράτηση δύναται πλέον να αγγίξει τους 36 μήνες.²¹⁸

Η οργάνωση Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA), μαζί με το Ίδρυμα PRO ASYL, σε πρόσφατο υπόμνημα (20.10.2020) προς την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, επισημαίνουν, μεταξύ άλλων, «τις σοβαρές παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων που εξακολουθούν να παρατηρούνται στο πλαίσιο της συστηματικής επιβολής του μέτρου της διοικητικής κράτησης των αιτούντων άσυλο, και την αναποτελεσματικότητα του ένδικου βοήθηματος των “αντιρρήσεων” ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών πρωτοδικείων ως μέσου ελέγχου της νομιμότητας αυτής».²¹⁹ Περαιτέρω, στο κείμενο που δημοσίευσε η οργάνωση αναφέρεται ότι, «Σε υποθέσεις τις οποίες υποστήριξε η RSA κατά τη διάρκεια του τρέχοντος έτους, τα διοικητικά πρωτοδικεία έκριναν ως νόμιμες αποφάσεις κράτησης, οι οποίες εκδόθηκαν από τις αστυνομικές αρχές καθ’ υπέρβαση των περιοριστικών λόγων στέρησης ελευθερίας που προβλέπονται από το νόμο, ιδίως σε περιπτώσεις αυθαίρετης επιβολής της προαναχωρησιακής κράτησης κατά αιτούντων άσυλο [στα πλαίσια πιλοτικού προγράμματος], κατά παράβαση του καθεστώτος τους ως αιτούντων και του συνακόλουθου δικαιώματος παραμονής τους σε ελληνικό έδαφος μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας ασύλου, ακόμη και για λόγους που δεν αναγράφονται στη νομοθεσία, όπως η παραβίαση του γεωγραφικού περιορισμού ή η κατοχή πλαστών εγγράφων».

11.β. Ιδίως σε σχέση με την **εφαρμογή πιλοτικού προγράμματος**,²²⁰ ο κ. Καναβός, απαντώντας σε σχετικές ερωτήσεις, ανέφερε ότι (όπως τουλάχιστον συνέβαινε έως την πρόσφατη καταστροφή του κέντρου της Μόριας το Σεπτέμβριο του 2020) οι αποκαλούμενοι αιτούντες «χαμηλού προσφυγικού προφίλ» συλλαμβάνονταν άμα τη αφίξει τους και, αφού περνούσαν από την πρώτη υποδοχή όπου δήλωναν τη βούλησή τους για κατάθεση αιτήματος ασύλου, οδηγούνταν σε κράτηση στο ΠΡΟΚΕΚΑ Μόριας. Μετά την παρέλευση κάποιων ημερών,

κράτηση από την ΕΛΑΣ ενόψει επιστροφής όσων εκκρεμεί η προσφυγή τους κατά της απορριπτικής απόφασης αιτήματος ασύλου σε 1ο βαθμό. Στο επόμενο εδάφιο (άρθρ. 39 παρ.7 περ. γ), ορίζεται ότι ο διοικητής του ΚΥΤ επιπλέον παραπέμπει όσους πολίτες τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς σε βάρος των οποίων έχει εκδοθεί απόφαση κράτησης κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο άρθρο 46, σε “Κλειστά Κέντρα Υποδοχής”.

²¹⁷ Βλέπε άρθρο 46 παρ. 5.β εδ. 2 του ν. 4636/2019, σε συνδυασμό με το άρθρο 30 του ν. 3907/2011.

²¹⁸ Χρονικά διαστήματα που έχουν επιβληθεί βάσει των σχετικών διατάξεων των ν. 3386/2005 και 3907/2011 δεν μπορούν να θεωρηθούν ως χρόνος κράτησης κατά την έννοια του άρθρου αυτού και δεν συνηπολογίζονται κατά τον υπολογισμό των ανώτατων ορίων κράτησης (άρθρο 46 παρ. 5.β εδάφιο 3 του ν. 4636/2019).

²¹⁹ Βλέπε RSA, «Αντιρρήσεις κατά της κράτησης των αιτούντων άσυλο – Παρατηρήσεις επί της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων», διαθέσιμο στο: <https://rsaegean.org/el/antirriseis-kata-kratisis-paratiriseis-epi-tis-nomologias/>

²²⁰ Τέτοια είναι και η περίπτωση των 28 υπηκόων χωρών της Αφρικής που αναλύθηκε ανωτέρω, οι οποίοι προερχόμενοι από χώρες καταγωγής με πανευρωπαϊκό μέσο όρο αναγνώρισης κάτω του 25%, κρατούνται από την πρώτη ημέρα της παρουσίας τους στην ελληνική επικράτεια στο ΠΡΟΚΕΚΑ Λέσβου, στο πλαίσιο πιλοτικού προγράμματος που εφαρμόζεται ήδη από το προηγούμενο νομικό καθεστώς (επί εφαρμογής του ν. 4375/2016), με τη λογική της ευχερούς υλοποίησης της επανεισδοχής/επιστροφής τους κατόπιν πιθανολογούμενης απόρριψης του αιτήματός τους σε β' βαθμό.

λάμβανε χώρα η μεταγωγή τους με συνοδεία αστυνομίας προς πλήρη καταγραφή του αιτήματος ασύλου τους στη Μόρια, ακολουθούσε νέα μεταγωγή τους στην Παγανή (εκτός Μόριας) όπου γίνονταν οι συνεντεύξεις και επέστρεφαν ως κρατούμενοι στο ΠΡΟΚΕΚΑ έως την έκδοση της απόφασης α' βαθμού. Εφόσον αυτή ήταν αρνητική, παρέμεναν στο ΠΡΟΚΕΚΑ και προσέφευγαν κατά της απόφασης αυτής. Η πρόσβαση σε νομική βοήθεια στο β' βαθμό υφίσταται, όπως διευκρίνισε ο κ. Καναβός, ωστόσο, αφενός, λόγω της ιδιαίτερα βραχείας διαδικασίας εξέτασης του αιτήματος ασύλου που ακολουθείται πρακτικά για τους ανθρώπους αυτούς και τις πολύ σύντομες προθεσμίες που ισχύουν και, αφετέρου, λόγω αδυναμίας των οργανώσεων να καλύψουν τις μεγάλες ανάγκες που υπάρχουν γενικότερα για νομική συνδρομή, η νομική εκπροσώπησή τους έχει αναχθεί σε πάγιο σοβαρό ζήτημα. Αυτό που συνέβαινε στην πράξη, εξήγησε ο κ. Καναβός, είναι ότι διαμέσου του υπαλλήλου της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες που ασχολείται με το κομμάτι της κράτησης προσπαθούσε να κάνει καθημερινά "follow-up" στις υποθέσεις των κρατουμένων και κατόπιν αξιολόγησης εφόσον υπήρχε ανάγκη να παραπέμψει κυρίως για τις προσφυγές σε β' βαθμό στις οργανώσεις. Πρόσθεσε δε πως, εξ όσων γνωρίζει ο ίδιος, δεν έχει υπάρξει ποτέ στους κρατουμένους του ΠΡΟΚΕΚΑ Λέσβου νομική συνδρομή στον α' βαθμό, όπως για παράδειγμα μέσω προετοιμασίας για συνέντευξη.

Συνεπώς, παρατηρείται ότι βάσει του παραπάνω πιλοτικού προγράμματος, επιφυλάσσεται για τους αιτούντες διεθνή προστασία μεταχείριση όμοια με τους απορριφθέντες ή/και τους ευρισκόμενους σε διαδικασίες επιστροφής/επανεισδοχής.

11.γ. Κράτηση εν όψει επιστροφής/επανεισδοχής και σχετικά στατιστικά στοιχεία.²²¹ Τα προβλήματα εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας αναδείχθηκαν σε σύντομο χρονικό διάστημα μετά τη θέση της σε ισχύ.²²² Η παρεπόμενη επιβολή γεωγραφικού περιορισμού στα νησιά, ακόμη και σε άτομα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, η συστηματοποίηση της κράτησης σε αστυνομικά τμήματα και εκτός προαναχωρησιακών κέντρων, ο δυσανάλογα περιορισμένος αριθμός επιστροφών/επανεισδοχών σε σχέση με τις εισροές από τα θαλάσσια σύνορα και τον Έβρο, διάφορα ζητήματα που ανέκυψαν από την εφαρμογή της κατά παρέκκλιση ειδικής διαδικασίας ασύλου στα σύνορα και επηρέασαν τόσο το ρυθμό των επιχειρήσεων απομάκρυνσης όσο και τις εγγυήσεις διεθνούς προστασίας αλλά και τις συνθήκες διαβίωσης των προς επανεισδοχή προσώπων, αποτελούν μερικά σημεία της γενικής εικόνας για το 2017. Ειδικότερα, παρατηρήθηκε αύξηση κατά 60% του αριθμού των διοικητικά κρατούμενων αλλοδαπών σε ΠΡΟΚΕΚΑ, ήτοι 2.598 κρατούμενοι το Νοέμβριο του 2017 έναντι 1.583 το Νοέμβριο του 2016. Επίσης, την 1.11.2017 υπήρχαν 974 κρατούμενοι προς επιστροφή σε αστυνομικά κρατητήρια, που συνιστούσαν το 27% των συνολικών κρατουμένων προς επιστροφή.

Παρατηρώντας τα στατιστικά στοιχεία των επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών που δημοσιεύει ο Συνήγορος του Πολίτη, ως αρμόδιος εθνικός φορέας παρακολούθησης βάσει της Οδηγίας Επιστροφών και του ν. 3907/2011, αναφορικά με την τριετία 2017-2019 παρατηρείται

²²¹ Όσον αφορά τις επανεισδοχές που πραγματοποιούνται στην Τουρκία, ισχύει το παρακάτω νομικό πλαίσιο: α) Το διμερές Ελληνοτουρκικό Πρωτόκολλο Επανεισδοχής, το οποίο υπεγράφη στην Αθήνα στις 08.11.2001 και κυρώθηκε με το ν. 3030/2002 (ΦΕΚ Α 163/15-07-2002). β) Η Συμφωνία Επανεισδοχής Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας, η οποία υπεγράφη στις 16.12.2013 στην Άγκυρα και τέθηκε σε ισχύ την 01.10.2014 για την επανεισδοχή υπηκόων Τουρκίας. γ) Η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας από 18.03.2016.

²²² Βλέπε «Επιστροφές Αλλοδαπών – Ειδική Έκθεση 2017», Συνήγορος του Πολίτη, διαθέσιμο στο: https://www.synigoros.gr/resources/docs/2018_epistrofes_gr_web.pdf

σταθερή μείωση ως προς τις αναγκαστικές επιστροφές. Ειδικότερα, βάσει στοιχείων που τηρεί η Ελληνική Αστυνομία, το 2017 υλοποιήθηκαν 13.439 επιστροφές, έναντι 7.776 το 2018 και 4.868 το 2019. Σημειώνεται ότι στους παραπάνω αριθμούς περιλαμβάνονται απελάσεις και επαναπροωθήσεις βάσει διμερούς συμφωνίας με τη γειτονική Αλβανία. Συγκεκριμένα, επί των παραπάνω αριθμών κατά έτος, ένα μεγάλο ποσοστό, άνω του 80% αφορά σε Αλβανούς υπηκόους.²²³ Οι δε υποβοηθούμενες εθελούσιες επιστροφές που υλοποιούνται υπό την επιμέλεια του ΔΟΜ στο πλαίσιο του προγράμματος Assisted Voluntary Return & Reintegration (AVRR),²²⁴ διαπιστώνεται ότι επίσης εμφανίζουν φθίνουσα πορεία (5.657 το 2017, 4.968 το 2018 και 3.854 το 2019). Οπότε συνάγεται με ασφάλεια το συμπέρασμα ότι ο ρυθμός των επιστροφών συνολικά, αναγκαστικών και οικειοθελών, βαίνει μειούμενος.

Σε σχέση με τα στατιστικά στοιχεία στους χώρους κράτησης, η Ελληνική Αστυνομία ενημέρωσε το Συνήγορο του Πολίτη ότι την 1.11.2018 υπήρχαν συνολικά 2.137 αλλοδαποί κρατούμενοι στα Προαναχωρησιακά Κέντρα και 890 σε αστυνομικά κρατητήρια, ενώ ακριβώς έναν χρόνο μετά, την 1.11.2019, υπήρχαν 3.048 κρατούμενοι σε ΠΡΟΚΕΚΑ και 1.337 σε κρατητήρια της αστυνομίας. Συνεπώς, διαπιστώνεται ότι η αύξηση των διοικητικά κρατουμένων εντός του 2019 δεν επέφερε και ανάλογη αύξηση στις επιστροφές.

Στο ενημερωτικό δελτίο που δημοσίευσε το υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου για το πρώτο εξάμηνο του 2020 σε σχέση με τις επιστροφές,²²⁵ καταγράφονται 1.343 «αναγκαστικές απελάσεις» και 948 υποβοηθούμενες οικειοθελείς αναχωρήσεις μέσω ΔΟΜ. Οι δε επιστροφές στην Τουρκία βάσει της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας καταγράφονται για το ίδιο διάστημα αυξημένες κατά 75,95%, ήτοι 139 επιστροφές (επανεισδοχές), έναντι 79 επανεισδοχών στην Τουρκία που συντελέστηκαν εντός του α' εξαμήνου του 2019. Επισημαίνεται, δε, ότι η αύξηση αυτή σημειώνεται ενώ οι διαδικασίες επανεισδοχής στην Τουρκία βρίσκονται σε αναστολή ήδη από το Μάρτιο του 2020 και μετά λόγω της πανδημίας του κορωνοϊού, όπως ανέφερε παρεμπιπτόντως και ο κ. Καναβός στη συνέντευξή του.

Εντύπωση προκαλεί ο ιδιαίτερα χαμηλός αριθμός επανεισδοχών στην Τουρκία από τη θέση σε ισχύ της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας έως το Σεπτέμβριο του 2019, οι οποίες ανέρχονται, βάσει δελτίου Τύπου της ελληνικής αστυνομίας,²²⁶ σε μόλις 1.907 και αποτυπώνουν τις σοβαρές πρακτικές δυσχέρειες εφαρμογής της εν λόγω συμφωνίας με την Τουρκία, οι οποίες αποδίδονται εν μέρει και στην απροθυμία της ίδιας της τουρκικής κυβέρνησης.^{227,228}

²²³ Ήτοι, ποσοστό 83% για το 2017, 83,6% για το 2018 και 82% για το 2019. Πηγή: Ειδικές εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, Επιστροφές Αλλοδαπών για το έτος 2017 (σ. 15), το 2018 (σ. 14) και το 2019 (σ. 14-15).

²²⁴ Για περισσότερες πληροφορίες για το πρόγραμμα AVRR του ΔΟΜ, βλέπε <https://www.iom.int/assisted-voluntary-return-and-reintegration>

²²⁵ Βλέπε αναλυτικότερα στο: <https://migration.gov.gr/enimerotiko-deltio-gia-tis-epistrofes-aexamino-2020/>

²²⁶ Βλέπε το από 13.9.2019 ανακοινωθέν Τύπου του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας, διαθέσιμο στο: http://www.hellenicpolice.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=89223&Itemid=2325&lang=

²²⁷ Βλέπε, για παράδειγμα, το από 7.6.2018 άρθρο στο CNN Greece, «Η Τουρκία "παγώνει" τη συμφωνία για το προσφυγικό», διαθέσιμο στο: <https://www.cnn.gr/kosmos/story/133333/h-toyrkia-pagonei-ti-symfonia-gia-to-prosfygiko>

²²⁸ Αντιπαράβαλε και το από 5.1.2016 (προ Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας) άρθρο στο news247.gr, «Εδώ και 13 χρόνια η Ελλάδα αιτήθηκε την επανεισδοχή 137.722 μεταναστών και η Τουρκία παρέλαβε μόνο 3.838», διαθέσιμο στο: <https://www.news247.gr/koinonia/edo-kai-13-chronia-i-ellada-aitithike-tin-epaneisdochi-137-722-metanaston-kai-i-toyrkia-parelave-mono-3-838.6398723.html>

11.δ. Ως προς τις **συνθήκες κράτησης στα ΠΡΟΚΕΚΑ**, η κα Δόμνα Πλωμαρίτου, κοινωνική λειτουργός στο Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες²²⁹ στη Θεσσαλονίκη, ανέφερε ότι στα πλαίσια υλοποιούμενου προγράμματος, συμμετέχει σε τριήμερες αποστολές ομάδας αποτελούμενης από δύο δικηγόρους και τρεις διερμηνείς που πραγματοποιεί επισκέψεις στα ΠΡΟΚΕΚΑ Ξάνθης και Παρανεστίου Δράμας, όπου έχει διαπιστώσει την αισθητή έλλειψη διερμηνείας, με συνέπεια να υπάρχουν κρατούμενοι οι οποίοι, παρά την παρέλευση ικανού χρονικού διαστήματος, αγνοούν το λόγο για τον οποίο συνελήφθησαν και κρατούνται, ενώ πολλοί δεν είναι ενήμεροι για τα δικαιώματά τους ούτε γνωρίζουν σε ποιο στάδιο βρίσκεται η διαδικασία εξέτασης του αιτήματός τους για διεθνή προστασία. Από μαρτυρίες κρατουμένων πληροφορήθηκε η κα Πλωμαρίτου ότι υπήρχαν αντιδράσεις για την κακή ποιότητα του φαγητού αλλά και την ανεπαρκή ποσότητά του, κάτι που αποτελεί πάγιο παράπονο των κρατουμένων. Σύμφωνα με δημοσιεύματα στον Τύπο, έχουν υπάρξει απεργίες πείνας στο ΠΡΟΚΕΚΑ Παρανεστίου τόσο το Φεβρουάριο²³⁰ όσο και τον Απρίλιο του 2020.²³¹

Επιπλέον, σύμφωνα με την κα Πλωμαρίτου, διαπιστώνονται αρκετές ελλείψεις σε ρούχα και παπούτσια, ενώ η χρήση ζεστού νερού και θέρμανσης δεν είναι πάντοτε διασφαλισμένη. Σε σχέση με την παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και ψυχοκοινωνικής συνδρομής στα ΠΡΟΚΕΚΑ, η κα Πλωμαρίτου ανέφερε ότι από το 2017 έχει αναλάβει η ΑΕΜΥ,²³² ωστόσο δεν έχουν καλυφθεί όλες οι προκηρυγμένες θέσεις και υπάρχουν κενά στην περίθαλψη, για παράδειγμα στο Παρανέστι (τουλάχιστον έως το lockdown που επέφερε η πανδημία COVID-19 το Μάρτιο του 2020) δεν υπήρχε γιατρός, ενώ έχουν επισημανθεί και ελλείψεις τόσο σε φάρμακα όσο και σε αναλώσιμα υλικά. Ελλείψεις παρατηρούνται, επιπλέον, και σε ό,τι αφορά την παροχή υπηρεσιών διερμηνείας από την ΑΕΜΥ σε συνδρομή των επαγγελματιών υγείας, με αποτέλεσμα σε κάποια κέντρα να μην παρέχεται καν διερμηνεία σε γλώσσες που κατανοεί ένα σημαντικό μέρος του πληθυσμού των κρατουμένων και έτσι η πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας να καθίσταται ακόμη πιο δύσκολη έως και αδύνατη. Ακόμη, η κα Πλωμαρίτου δήλωσε πως ανά διαστήματα παρατηρούνται ομαδικές απελευθερώσεις κρατουμένων από τα ΠΡΟΚΕΚΑ, αλλά με τέτοιο τρόπο ώστε δεν μπορεί να γίνει λόγος για κάποια ομοιόμορφη ή συστηματική διοικητική πρακτική.

Σε σχέση με την παρουσία οργανώσεων/οργανισμών στα εν λόγω ΠΡΟΚΕΚΑ, η κα Πλωμαρίτου ανέφερε πως πέραν του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, τα κέντρα

²²⁹ Το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες είναι μια Μη Κυβερνητική Οργάνωση που δραστηριοποιείται από το 1989 στο χώρο του ασύλου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ελλάδα. Παρέχει δωρεάν νομικές και κοινωνικές συμβουλές και υπηρεσίες σε πρόσφυγες και σε ανθρώπους που προέρχονται από τρίτες χώρες και δικαιούνται διεθνή προστασία στη χώρα μας, ενώ δίνει ιδιαίτερη έμφαση στις πιο ευάλωτες περιπτώσεις. Βλέπε περισσότερα στο: <https://www.gcr.gr/el/>

²³⁰ Βλέπε το από 10.2.2020 άρθρο της εφημερίδας *Το Βήμα*, «Παρανέστι Δράμας: Πάνω από 400 μετανάστες ξεκίνησαν απεργία πείνας», διαθέσιμο στο: <https://www.tovima.gr/2020/02/10/society/paranesti-dramas-pano-apo-400-metanastes-ksekinisan-apergia-peinas/>

²³¹ Βλέπε την από 10.4.2020 δημοσίευση στο athens.indymedia.org, «Εληξαν υπό απειλή αστυνομίας οι απεργίες πείνας κρατούμενων μεταναστών σε Μόρια και Παρανέστι», διαθέσιμη στο: <https://athens.indymedia.org/post/1604352/>

²³² Η Ανώνυμη Εταιρεία Μονάδων Υγείας (Α.Ε.Μ.Υ. Α.Ε.) ιδρύθηκε με τον ν. 3293/2004 αναλαμβάνοντας την άμεση μετα-ολυμπιακή αξιοποίηση της Πολυκλινικής του Ολυμπιακού Χωριού. Αποτελεί δημόσια επιχείρηση κοινής ωφέλειας (ΔΕΚΟ). Παράλληλα με την παροχή υπηρεσιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας φροντίδας υγείας, καταστατικός σκοπός ίδρυσης και λειτουργίας της Α.Ε.Μ.Υ. Α.Ε. είναι η ανάπτυξη νέων μορφών φροντίδας, καθώς και πιλοτικών προγραμμάτων παροχής υπηρεσιών υγείας, η παροχή πρόσθετων και εξειδικευμένων υπηρεσιών υγείας, και η εν γένει προαγωγή των επιστημών υγείας. Βλέπε περισσότερα στο: <https://www.aemy.gr/el/>

κράτησης επισκέπτονται η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και ο ΔΟΜ. Ολοκληρώνοντας τη συνέντευξή της, η κα Πλωμαρίτου επιβεβαίωσε ότι το μέτρο της κράτησης δεν εφαρμόζεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις και ως έσχατο μέσο όπως ορίζεται στο νόμο, αλλά τείνει να γίνει ο κανόνας,²³³ και διευκρίνισε ότι υπάρχουν κρατούμενοι για μεγάλο χρονικό διάστημα σε αστυνομικά κρατητήρια²³⁴ όπως είναι, για παράδειγμα, το «Μεταγωγών»²³⁵ στη Θεσσαλονίκη, το οποίο δεν διαθέτει καν χώρο προαυλισμού. Επίσης, η κα Πλωμαρίτου παρέπεμψε στις πιο πρόσφατες εκθέσεις της Επιτροπής του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Ανάθρωπης και Εξευτελιστικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (CPT) για αναλυτικότερη πληροφόρηση σε σχέση με τις γενικότερες συνθήκες κράτησης συνολικά στην Ελλάδα, καθώς και σε εκτενή έκθεση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες.²³⁶ Στην πιο πρόσφατη έκθεση του 2018,²³⁷ καταγράφεται από την CPT ότι «οι συνθήκες στα κέντρα προ-αναχώρησης όπου πραγματοποιήθηκαν αυτοψίες ποικίλλουν από καλές (Πυλί στην Κω), έως αποδεκτές (Αμυδαλέζα), έως φτωχές (Μόρια) και ακόμη και φρικτές (Φυλάκιο Έβρου). Συγκεκριμένα, το Κέντρο Προ-αναχώρησης του Φυλακίου ήταν υπερπλήρες, με έως και 95 ξένους υπηκόους, συμπεριλαμβανομένων των οικογενειών, των παιδιών και των εγκύων γυναικών, στριμωγμένους μαζί σε ένα κελί με λίγο περισσότερο από 1 τ.μ. χώρου διαβίωσης ανά άτομο. Κατά την άποψη της CPT, η κράτηση ατόμων για αρκετές εβδομάδες ή μήνες σε τέτοιες αποκρουστικές συνθήκες μπορεί εύκολα να θεωρηθεί ότι ισοδυναμεί με απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση».

12. ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ

Αναφορικά με το πρόσφατα προτεινόμενο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σύμφωνα για το Άσυλο και τη Μετανάστευση, ζητήθηκε στο πλαίσιο της συνέντευξης για την παρούσα μελέτη ένα σχόλιο από τον κ. Απέργη, δικηγόρο, μέλος της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Πρόεδρο του ελληνικού τμήματος της Διεθνούς Αμνηστίας και πρώην μέλος των Επιτροπών Προσφυγών, ο οποίος διευκρίνισε ότι τα λεγόμενά του αφορούν την καθαρά προσωπική

²³³ Βλέπε την ειδική έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για τις Επιστροφές αλλοδαπών για το έτος 2018, σελίδες 16-18, όπου επισημαίνεται η καταχρηστική ή ανατιολόγητη επίκληση των λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας ως δικαιολογητική βάση για την κράτηση, διαθέσιμη στο: https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_final.pdf

²³⁴ Βλέπε ό.π., σελίδα 19, όπου σε πολλά αστυνομικά κρατητήρια καταγράφεται επιπλέον ο μη διαχωρισμός των διοικητικά κρατούμενων από τους ποινικούς κρατούμενους, όπως και ο μη διαχωρισμός των ανηλίκων από τους ενήλικες διοικητικά κρατούμενους

²³⁵ Πρόκειται για την Υποδιεύθυνση Μεταγωγών Δικαστηρίων Θεσσαλονίκης, στη Μενεμένη, όπου κατόπιν αυτοψίας στο χώρο το 2019 από το ΣΤΠ, επισημαίνεται η ακαταλληλότητα για μακροχρόνια κράτηση, όπου η παραμονή φτάνει έως τους 3 μήνες. «Πρόκειται για εντελώς ακατάλληλη για πολυήμερη κράτηση κτιριακή υποδομή και προβληματικό οργανωτικό πλαίσιο λειτουργίας που δεν επιτρέπει ή δεν ελέγχει την επαρκή παροχή βασικών υπηρεσιών (ιατρού, νοσηλεύτη, ψυχολόγου, διερμηνέα κ.ά.) [...] ενώ δεν υπάρχει προαυλισμός». Βλέπε περισσότερα σε Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση 2019, σελίδες 20-21, διαθέσιμη σε https://www.synigoros.gr/resources/docs/eth-sia-ekthesh-2019_gr_site.pdf

²³⁶ Βλέπε Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, «Η διοικητική κράτηση στην Ελλάδα: Διαπιστώσεις από το πεδίο», 2018, διαθέσιμο στο: https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/GCR_Ekthesi_Dioikitik_Kratisi_2019.pdf

²³⁷ Βλέπε "Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 19 April 2018", διαθέσιμο στο: <https://rm.coe.int/1680930c9a>

του άποψη. Όπως ανέφερε ο κ. Απέρης, με μια πρώτη ανάγνωση βασικών στοιχείων των ανακοινώσεων της Κομισιόν, το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο έρχεται να επισφραγίσει και να βαθύνει την πορεία της ΕΕ προς «ύψωση τειχών» απέναντι στους πρόσφυγες και τους μετανάστες, που είχε αρχίσει να διαφαίνεται ήδη από το 2008 στο τότε Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και συνεχίστηκε τόσο με την Κοινή Δήλωση όσο και με το μνημόνιο Ιταλίας-Λιβύης του 2017. Καθώς φαίνεται, συμπλήρωσε ο κ. Απέρης, το προτεινόμενο σύμφωνο ανακυκλώνει τα υπάρχοντα αδιέξοδα της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς πρόβλεψη αναλογικής κατανομής των αναγνωρισμένων δικαιούχων και των αιτούντων διεθνή προστασία, με ενίσχυση της φύλαξης των εξωτερικών συνόρων και χωρίς σύστημα ασφαλών και νόμιμων δρόμων για όσους επιθυμούν την πρόσβαση σε αιτήσεις διεθνούς προστασίας στα εδάφη των κρατών μελών της ΕΕ. Επιδιώκεται κυρίως η ενίσχυση της φύλαξης των συνόρων και η εντατικοποίηση των επιστροφών, ενώ δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη για επιχειρήσεις διάσωσης στη θάλασσα.²³⁸ Στο σημείο αυτό, ο κ. Απέρης επισήμανε ότι την περίοδο 2015-2019 πραγματοποιούνταν επιχειρήσεις διάσωσης υπό την αιγίδα της ΕΕ, οι οποίες εν συνεχεία σταμάτησαν. Κάποιες επιχειρήσεις διάσωσης πραγματοποίησε και η Ιταλία αλλά πλέον έχει σταματήσει και αυτή, ενώ έχουμε ήδη περάσει σε ένα στάδιο ποινικοποίησης της αλληλεγγύης των ΜΚΟ που προσπαθούν να διασώσουν κόσμο και έχουμε δει ακόμη και άσκηση ποινικών διώξεων σε βάρος τους,²³⁹ κατέληξε ο κ. Απέρης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει δεχθεί αρκετό κόσμο τα τελευταία χρόνια και το γεγονός ότι προσπαθεί να το σταματήσει αυτό ανάγεται περισσότερο σε ζήτημα πολιτικής βούλησης της Ένωσης, που εξηγείται από την ολοένα αυξανόμενη ξеноφοβία και το συντηρητισμό, ενώ σχετίζεται πολύ λιγότερο με αντικειμενικούς παράγοντες, όπως για παράδειγμα η έλλειψη πόρων. Επίσης, ο προβλεπόμενος μηχανισμός μετεγκατάστασης υπηκόων τρίτων χωρών προς άλλα κράτη μέλη είναι τόσο γραφειοκρατικός και δαιδαλώδης, που πιθανότατα θα έχει αβέβαια αποτελέσματα, είπε χαρακτηριστικά ο κ. Απέρης.

Ο κ. Ράγκος κληθείς να σχολιάσει τον προτεινόμενο μηχανισμό αλληλεγγύης, διαπίστωσε μεν την ανάγκη κατοχύρωσης της δεσμευτικότητάς του μέσω ενός ευρωπαϊκού συμφώνου, αλλά επισήμανε ότι η επιτυχία αυτού του μηχανισμού προϋποθέτει το «αδιάτρητο των όρων λειτουργίας του», την απουσία, δηλαδή, τεχνικών λεπτομερειών ή «παραθύρων» με την επίκληση των οποίων τα κράτη μέλη θα μπορούν να καταλήξουν να αρνούνται, εν τέλει, την ανάληψη της ευθύνης που τους αναλογεί. Καταλήγοντας, ομοίως με τον κ. Απέρη, στο συμπέρασμα ότι στους κόλπους της ΕΕ κυριαρχεί συντηρητισμός, ο κ. Ράγκος αντιπαρέβαλε την

²³⁸ Συναφή σε σχέση με τη υποχρέωση διάσωσης στη θάλασσα είναι και ζητήματα που σχετίζονται, στη διοικητική πρακτική, με την αξιοπρεπή μεταχείριση όλων των προσώπων (καθώς και των οικογενειών τους) που αγνοούνται και απεβίωσαν συνεπεία των μεταναστευτικών ταξιδιών. Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ο αριθμός των νεκρών ή αγνοουμένων μεταναστών που έχουν καταγραφεί στην Ελλάδα συνολικά κατά τα έτη 2014-2018 άγγιξε τα 1.878 άτομα. Διαπιστώνεται έλλειψη ρύθμισης του ζητήματος σε διεθνές επίπεδο, επεσήμανε ο κ. Απέρης, και παρέπεμψε σε σχετική ανακοίνωση της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, όπου αναφέρεται η υιοθέτηση από την ΕΕΔΑ της λεγόμενης διακήρυξης της Μυτιλήνης: https://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Yiothetisi%20Diakyrisis%20tis%20Mytilinis%207.2.2019.pdf. Βλέπε σχετικά και στο: <http://lastrights.net/mytilini/4592828704>

²³⁹ Βλέπε σχετικά το από 28.9.2020 άρθρο της εφημερίδας Ναυτεμπορική, «Λέσβος: 33 μέλη ΜΚΟ σε κύκλωμα διευκόλυνσης παράνομης εισόδου αλλοδαπών», διαθέσιμο στο: <https://www.naftemporiki.gr/story/1640632/lesbos-33-meli-mko-se-kukloma-dieukolunsis-paranomis-eisodou-allodapon> Πρόκειται για μέλη τεσσάρων γερμανικών ΜΚΟ, τις Mare Liberum e.V., Sea Watch e.V., FFM e.V. και Josoor International Solidarity, όπως αναφέρεται σε σχετικό δημοσίευμα στο protagon.gr, διαθέσιμο στο: <https://www.protagon.gr/epikairoτητα/afetes-einai-oi-tesseris-mko-pou-epesan-sta-dixtya-tis-efp-sti-lesvo-44342134820>

εποχή της πτώσης του τείχους του Βερολίνου στα τέλη της δεκαετίας του 1980, κρίνοντας πως σε εκείνη τη χρονική συγκυρία, σε αντίθεση με τώρα, θα ήταν πολύ πιο πρόσφορο το έδαφος για μια ευρύτερη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση-ενοποίηση, η οποία απαιτείται σήμερα για την ικανή διαχείριση του μεταναστευτικού/προσφυγικού ζητήματος.

Τέλος, ο κ. Λογοθέτης, καλούμενος να σχολιάσει το προτεινόμενο σύμφωνο από την Κομισιόν, αναγνώρισε την έλλειψη ουσιαστικής διάθεσης επιμερισμού της ευθύνης μέσω ενός αποτελεσματικού και μόνιμου συστήματος μετεγκατάστασης, ως αληθινή έκφραση αλληλεγγύης προς τις χώρες της πρώτης γραμμής όπως είναι η Ελλάδα, αλλά ταυτόχρονα υπογράμμισε και το έλλειμμα αλληλεγγύης και αξιοπιστίας εντός του εσωτερικού της χώρας σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, όπου ενώ οι δήμοι θα μπορούσαν σε συνεχή συνεννόηση μεταξύ τους να αναπτύξουν ολοκληρωμένες πρωτοβουλίες μέσω συγκεκριμένων προτάσεων με στόχο μια καλύτερη και πιο βιώσιμη διαχείριση του φαινομένου, στην πράξη αντιμετωπίζουν το ζήτημα με επιφανειακό τρόπο, δεδομένου ότι η όποια συνεννόηση εξαντλείται μόνο στο ζήτημα της άμεσης αποσυμφόρησης των νησιών.

13. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ακούγοντας τις μαρτυρίες των συμμετεχόντων στην παρούσα μελέτη και συνεκτιμώντας τα δεδομένα που αποτυπώνονται στα παραπάνω αναφερόμενα έγγραφα και δημοσιεύματα, νομίζω ότι μπορεί να αντλήσει κανείς τα εξής σημεία-συμπεράσματα:

Η επιβολή γεωγραφικού περιορισμού κατ' εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας αποτελεί ήδη μέρος του προβλήματος, οδηγώντας σε ασφυκτικές συνθήκες υπερπληθυσμού τα νησιά του Αιγαίου²⁴⁰ (bottleneck effect), ιδίως συνεκτιμώντας τον ιδιαίτερα περιορισμένο - και κατά πολύ υπολειπόμενο συγκριτικά με τις αφίξεις- αριθμό επανεισδοχών στην Τουρκία από τις 20.3.2016 και έπειτα.

Κύρια χαρακτηριστικά των χώρων υποδοχής στα νησιά του Αιγαίου (ΚΥΤ) είναι ο υπερπληθυσμός και οι ελλείψεις υποδομές και εγκαταστάσεις σε σχέση με τις υπάρχουσες ανάγκες, γεγονός που σε συνδυασμό με την παρατεταμένη παραμονή των αιτούντων στους χώρους αυτούς, ελλείπει άλλων διαθέσιμων χώρων, δημιουργεί άσχημες συνθήκες διαβίωσης και προκαλεί προβλήματα υγείας.²⁴¹

Η δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού μετεγκατάστασης αιτούντων διεθνή προστασία εντός της επικράτειας της ΕΕ κρίνεται επιβεβλημένη για τη ρεαλιστική διαχείριση του φαινομένου. Η ευρωπαϊκή διάσταση του ζητήματος υπαγορεύει αυτονόητα την περαιτέρω ενοποίηση-ολοκλήρωση μέσω νομοθεσίας που θα ρυθμίζει επακριβώς και με λεπτομέρεια

²⁴⁰ Ωστόσο, εντός του 2020 παρατηρείται αισθητή μείωση των διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών στα νησιά, σύμφωνα με το από 12.11.2020 ανακοινωθέν Τύπου του υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/aposymforisi-ton-nision-stin-praxi-ligoteroi-diamenontes-se-schesi-me-ton-ioylio-toy-2019-gia-proti-fora-stoicheia-kai-gia-ti-nomimi-metanasteysi/>

²⁴¹ Βλέπε ενδεικτικά για το ζήτημα αυτό, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, "Limits of Indignation: the EU-Turkey Statement and its implementation in the Samos 'hotspot'", Απρίλιος 2019, διαθέσιμο στο: https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/Report_Samos.pdf

κάθε επιμέρους θέμα, μεγιστοποιώντας έτσι τις πιθανότητες επιτυχίας του και ελαχιστοποιώντας τις όποιες καθυστερήσεις ή ολιγωρίες που επισημάνθηκαν κατά την εφαρμογή του πρώτου μηχανισμού αλληλεγγύης, τα έτη 2015-2017.

Η συστηματοποίηση της κράτησης και η πρόκρισή της ως κεντρική επιλογή αντί της επιβολής της ως έσχατου αναγκαίου μέσου από τη διοίκηση, δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη αύξηση των επιστροφών/επανεισδοχών στην Τουρκία τα τελευταία χρόνια. Αντίθετα, κατέληξε να συντελεί στη δημιουργία περαιτέρω προβλημάτων σχετιζόμενων με τις συνθήκες κράτησης,²⁴² καθώς προκύπτει ότι απουσιάζουν οι δομές για τη διασφάλιση επαρκών εγγυήσεων στέρησης της προσωπικής ελευθερίας μεγάλου αριθμού προσώπων σε μαζικούς χώρους.

Για την εντατικοποίηση των επιστροφών/επανεισδοχών πρέπει να γίνουν πλήρως αντιληπτές όλες οι παράμετροι που συντελούν στη ματαίωση ή την καθυστέρηση υλοποίησής τους²⁴³ και να αναζητηθούν λύσεις με δεδομένη την ευρωπαϊκή διάσταση του ζητήματος.

Στα ΠΡΟΚΕΚΑ των νησιών (Λέσβος, Κως) υλοποιείται πιλοτικό πρόγραμμα που παραπέμπει στη λεγόμενη “accelerated border procedure” που περιλαμβάνεται στο προτεινόμενο Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση και αποτελεί προάγγελο των πάσης φύσεως ζητημάτων που θα αναδείξει η εκτεταμένη εφαρμογή της προτεινόμενης διαδικασίας στην Ελλάδα, εφόσον τελικά προκριθεί και ως ευρωπαϊκή νομοθετική επιλογή. Αναδεικνύεται η κατηγοριοποίηση αιτούντων δύο ταχυτήτων, όχι με εξατομικευμένα κριτήρια, όπως επιτάσσει η Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες, αλλά με βάση το πανευρωπαϊκό ποσοστό αναγνώρισης της χώρας καταγωγής.

Η ανάγκη για ταχύτητα κατά τη διαδικασία ασύλου διαμορφώνει κυρίαρχα την εφαρμογή διοικητικών πρακτικών που όμως υπονομεύουν τα δικαιώματα των αιτούντων, ενώ η μονιμοποίηση εξαιρετικών και κατά παρέκκλιση ταχύρρυθμων διαδικασιών στα σύνορα, με προθεσμίες τόσο σύντομες που η τήρησή τους είναι ιδιαίτερα δυσχερής ή αντικειμενικά αδύνατη, οδηγεί εξ ορισμού σε έκπτωση των εγγυήσεων σε βάρος των αιτούντων²⁴⁴ και υπαγορεύει την ανάγκη εξεύρεσης άλλων λύσεων, τόσο σε εθνικό όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Παράλληλα, διαπιστώνεται η υποστελέχωση της ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου σε μόνιμο και εκπαιδευμένο προσωπικό, ικανό να συγκεράσει ιδανικά και μακροπρόθεσμα την επιδιωκόμενη ταχύτητα με τη θεμιτή διατήρηση ποιοτικών κριτηρίων κατά τη διαδικασία. Αντίθετα, επιλέγεται η πρόσληψη απασχολούμενων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, και μάλιστα με τρόπο που προκαλεί προσωρινά κενά σε ανθρώπινο δυναμικό και καθυστερήσεις στον προγραμματισμό

²⁴² Αντιπαράβαλε και το σχόλιο του πρώην Επιτρόπου Muizniecs από 30.1.2017: «High time for states to invest in alternatives to migrant detention», όπου μνημονεύονται οι επιβλαβείς επιπτώσεις της κράτησης στην ψυχική υγεία, διαθέσιμο στο: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/high-time-for-states-to-invest-in-alternatives-to-migrant-detention>

²⁴³ Πάνια θέση του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ότι «η άποψη που υποβαθμίζει τα δικαιώματα και τις εγγυήσεις για να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα των επιστροφών παραγνωρίζει τις βασικές δυσλειτουργίες του συστήματος επιστροφών, όπως η δαπάνη και ο χρόνος διάρκειας των διαδικασιών επιστροφής, ο βαθμός συνεργασίας των χωρών καταγωγής ή επανεισδοχής, οι δυσλειτουργίες του διοικητικού μηχανισμού σε θέματα συντονισμού και επάρκειας των συναρμώδων υπηρεσιών από πλευράς στελέχωσης και σαφούς κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας, κ.ά.».

²⁴⁴ Βλέπε αναλυτικά στη μελέτη της Υπηρεσίας Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (European Parliamentary Research Service – EPRS), “Asylum Procedures at the Border”, Νοέμβριος 2020, σ. 261-272, διαθέσιμη στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU\(2020\)654201_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU(2020)654201_EN.pdf)

της διοίκησης κατά τη διαδικασία επεξεργασίας αιτημάτων ασύλου. Πλέον, η ελληνική Υπηρεσία Ασύλου συνενικουρείται σημαντικά από πολυάριθμο προσωπικό άλλης υπηρεσίας, της ευρωπαϊκής EASO, τόσο στα νησιά όσο και στην ενδοχώρα.^{245,246,247}

Στο β' βαθμό εξέτασης της διαδικασίας ασύλου, παρατηρείται προσπάθεια εντατικοποίησης της επεξεργασίας αιτημάτων και της έκδοσης αποφάσεων από πλευράς των Επιτροπών Προσφυγών, μέσω της υποστήριξής τους με εισηγητές της EASO από το 2017 και της προσθήκης επιπλέον εισηγητών από την Αρχή Προσφυγών από το 2020.²⁴⁸

Πρακτικές που, βάσει μαρτυριών, εφαρμόζονται σε βάθος ετών, έστω αποσπασματικά, και συνιστούν παράνομες επαναπροωθήσεις²⁴⁹ ή νομοθετικές επιλογές όπως η στέρηση πρόσβασης στο άσυλο εν όψει μαζικών εισροών, πέραν του ότι αντιβαίνουν στο διεθνές δίκαιο και εκθέτουν την Ελλάδα, δεν δύνανται να αποτελέσουν βιώσιμες απαντήσεις για το ελληνικό σύστημα ασύλου. Τυχόν γνώση, ανοχή ή σύμπραξη της Frontex δεν αναιρεί την ορθότητα της παραπάνω διαπίστωσης αλλά απλώς επιβεβαιώνει την ευρωπαϊκή διάσταση του ζητήματος.

Η παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης στους χώρους υποδοχής πάσχει από έλλειψη επαρκούς προσωπικού με αδιάλειπτη παρουσία, καθώς και από έλλειψη φαρμάκων και εμβολίων, επιβαρύνοντας έτσι το δημόσιο σύστημα υγείας.

Ο εντοπισμός ευάλωτων²⁵⁰ αιτούντων διεθνή προστασία από τις αρμόδιες υπηρεσίες υποδοχής και ταυτοποίησης²⁵¹ έχει καταστεί έτι περαιτέρω προβληματικός στα νησιά, ενώ στην ενδοχώρα παραμένει αντικειμενικά ανέφικτος για μεγάλο τμήμα των εισερχόμενων στην Ελλάδα μέσω χερσαίων συνόρων, εφόσον τα προβλήματα πρόσβασης στο άσυλο παραμένουν και με διαπιστωμένη τη λειτουργία ενός και μοναδικού ΚΥΤ στον Έβρο, που διαθέτει περιορισμένες δυνατότητες υποδοχής και ταυτοποίησης.

Διαπιστώνεται διαχρονική αδυναμία του κρατικού μηχανισμού στην απορρόφηση και κα-

²⁴⁵ Βλέπε σχετικά στο: <https://www.easo.europa.eu/news-events/easo-operations-greece-expand-significantly>

²⁴⁶ Από το Σεπτέμβριο του 2020, στο πλαίσιο του πιλοτικού προγράμματος Project North διενεργούνται για πρώτη φορά εντός των δομών φιλοξενίας στην ενδοχώρα πλήρεις καταγραφές αιτημάτων διεθνούς προστασίας και συνεντεύξεις, με τη συμμετοχή αποκλειστικά υπαλλήλων του EASO, οι οποίοι εκδίδουν και πλήρως αιτιολογημένα σχέδια αποφάσεων τα οποία κατόπιν επικυρώνονται από υπαλλήλους της ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου. Η απόφαση επί αιτήματος για παροχή διεθνούς προστασίας που εκδίδεται κατ' αυτόν τον τρόπο φέρει την υπογραφή του υπαλλήλου της ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου, ο οποίος συνεκτιμώντας το υλικό του διοικητικού φακέλου διατηρεί τη δυνατότητα να διαφοροποιηθεί ως προς την κρίση του από το πόρισμα του υπαλλήλου της EASO.

²⁴⁷ Βλέπε και "2020 operational & technical assistance plan agreed by EASO and Greece", 20.12.2019, διαθέσιμο στο: https://easo.europa.eu/sites/default/files/EL_OP_2020_final.pdf

²⁴⁸ Πρόκειται για τα έμπειρα πρώην μέλη των Επιτροπών που είχαν υποδειχθεί από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και των οποίων η θητεία έληξε το Νοέμβριο του 2019, κατόπιν μετατροπής της σύνθεσης των τριμελών Επιτροπών σε αμιγώς δικαστική.

²⁴⁹ Οι παράνομες επαναπροωθήσεις επισημάνθηκαν και από τη CPT, βλέπε "Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 17 March 2020", σ. 25-28, διαθέσιμο στο: <https://rm.coe.int/1680a06a86>

²⁵⁰ Το δε ισχύον νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο καθιστά ανέφικτη την αναγνώριση θυμάτων βασανιστηρίων ως ειδική ομάδα ευάλωτων αιτούντων και συνακόλουθα ματαιώνει τη δυνατότητα ειδικότερης φροντίδας τους.

²⁵¹ Βλέπε αναλυτικά "Oxfam Media Briefing 9 January 2019: Vulnerable and abandoned", διαθέσιμο στο: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/2019-01_greece_media_briefing_final.pdf

τάλληλη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων για το άσυλο, ευρωπαϊκών και εθνικών.^{252,253}

Μετά την παρέλευση πλέον των τεσσάρων ετών από τη δημιουργία προσωρινών δομών φιλοξενίας στην ενδοχώρα (camps) που κλήθηκαν να καλύψουν επείγουσες και μεγάλης έκτασης ανάγκες παροχής καταλυμάτων, οι εν λόγω χώροι διατηρούνται και προκρίνονται από τη διοίκηση ως σταθερή επιλογή για τη στέγαση των αιτούντων διεθνή προστασία, με τη συμπληρωματική χρήση ξενοδοχείων ή διαμερισμάτων ιδίως για πιο τις ευπαθείς ομάδες πληθυσμού.²⁵⁴

Η μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων, η οποία διατρέχει όλα τα στάδια της διαδικασίας ασύλου (εντοπισμός και πρόσβαση, υποδοχή και ταυτοποίηση, εποπτεία μέσω του θεσμού της επιτροπείας, στέγαση, εκπαίδευση, κατάλληλη φροντίδα και προστασία, κράτηση, επιστροφή) εξακολουθεί να παραμένει εξόχως προβληματική, παρά τις όποιες πρόσφατες θετικές πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν. Οι ΜΚΟ έχουν υποκαταστήσει σε μεγάλο βαθμό τον κρατικό μηχανισμό στον τομέα της παιδικής προστασίας, εξ ου και το προσωπικό τους αποτελεί το πλέον έμπειρο και καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό, κατάλληλο είτε για την υλοποίηση κρατικών προγραμμάτων είτε για την εκπαίδευση υπαλλήλων της διοίκησης.

Διαπιστωμένες καλές πρακτικές στο πεδίο των ασυνόδευτων ανηλίκων, όπως η κατά κοινή ομολογία συντονιστική ικανότητα του ΕΚΚΑ –το προσωπικό του οποίου διαθέτει πολύτιμη εμπειρία και τεχνογνωσία–, δέον όπως διατηρηθούν από την εκάστοτε κυβέρνηση και υποστηρικθούν περαιτέρω, προκειμένου να αναδειχθούν σε σταθερά σημεία αναφοράς σε ένα διοικητικό τοπίο που χαρακτηρίζεται κυρίως από την απουσία συστήματος.

Η πρόσβαση στο άσυλο στην ενδοχώρα παραμένει μια πρόκληση. Οι εναλλακτικοί τρόποι πρόσβασης στο άσυλο στην ενδοχώρα μέσω της τεχνολογίας (Skype, αυτοκαταγραφή, ή μέσω της ιστοσελίδας www.applications.migration.gov.gr, κλπ.), όπως προκύπτει εκ του αποτελέσματος υπολείπονται των αναγκών, συνοδεύονται συχνά από σειρά τεχνικών προβλημάτων, ενώ προϋποθέτουν την εκπαίδευση μέρους των αιτούντων και την εξοικείωσή τους με αυτές τις εφαρμογές.

Η δυσχέρεια πρόσβασης στο άσυλο συνεπάγεται την ελλιπή πληροφόρηση των αιτούντων για τη διαδικασία, τα δικαιώματα και τις προοπτικές τους, ενώ επιτείνει την παραπληροφόρηση καθώς και την αβεβαιότητά τους γύρω από τα ζητήματα αυτά.

²⁵² Βλέπε, μεταξύ άλλων, RSA, "Structural Failure: Why Greece's reception system failed to provide sustainable solutions", Ιούνιος 2019, διαθέσιμο στο: <https://rsaeean.org/wp-content/uploads/2019/06/201906-STRUCTURAL-FAILURE-Why-Greece%E2%80%99s-reception-system-failed-f.pdf>

²⁵³ Ο κ. Βεΐζης στη συνέντευξή του υπογράμμισε ότι το σύστημα υγείας θα μπορούσε να επενδύσει όλα αυτά τα χρόνια αξιοποιώντας διαθέσιμους πόρους και να φτιάξει μοντέλα λειτουργίας τα οποία και να εξυπηρετήσουν σε κάποιο βαθμό τον κόσμο (στα κέντρα υποδοχής και τις δομές φιλοξενίας), και να μειώσουν έτσι την πίεση που υπάρχει στα τοπικά νοσοκομεία – ωστόσο, δεν έγιναν ούτε αυτές οι κινήσεις. Εν κατακλείδι, ο κ. Βεΐζης απέδωσε την παραπάνω ολιγωρία σε διαχρονική έλλειψη πολιτικού ενδιαφέροντος.

²⁵⁴ «Η επιλογή των στρατοπέδων και των συσσιτίων είναι μια απόφαση καθαρά πολιτική, ασχέτως εάν πράγματι ελήφθη με όρους πολιτικούς ή τελικά προέκυψε ως αντίδραση σε συνθήκες εκτάκτου ανάγκης. Και ως πολιτική απόφαση έχει, με τη σειρά της, σαφείς πολιτικές συνέπειες. Η επί μήνες διαβίωση δεκάδων χιλιάδων ανθρώπων σε ακατάλληλες συνθήκες αποτελεί μήνυμα, ότι οι συνθήκες διαβίωσης δεν είναι ιδανικές για να προσελκύσουν άλλους μετανάστες. Το μήνυμα αυτό έχει διπλό αποδέκτη: καταρχήν τους ίδιους τους κατοίκους των καταυλισμών, που συνεχώς μειώνονται, καθώς κάποιοι από αυτούς βρίσκουν ενδεχομένως τρόπο να φύγουν από τη χώρα, αλλά και το ευρύτερο κοινό, εντός και εκτός των συνόρων». Βλέπε αναλυτικότερα «Συμπεράσματα – Διαπιστώσεις – Προτάσεις στην Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη», 2017, https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_ombudsman_migrants_refugees_2017-el.pdf

Οι αυξημένες ανάγκες σε πληροφόρηση και πρόσβαση στο άσυλο υποδεικνύουν και τη διαμόρφωση ρεαλιστικών και ευέλικτων λύσεων για την κάλυψη του παραπάνω κενού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα το ΚΕΜ του Δήμου Θεσσαλονίκης, που αποτελεί μια καλή πρακτική που χρήζει ανάδειξης κι ευρύτερης εφαρμογής.²⁵⁵

Η έντονη αλληλεξάρτηση που υπάρχει μεταξύ των συναρμόδιων υπηρεσιών που καλούνται να διαχειριστούν το μεταναστευτικό/προσφυγικό φαινόμενο στο σύνολό του, σε συνδυασμό με τη μερική μόνο ανταπόκρισή τους στις αυξημένες ανάγκες της κατάστασης, επιβαρύνει το σύστημα συνολικά με παθογένειες. Για παράδειγμα, η σημαντικά υπολειπόμενη διαδικασία εντοπισμού και φροντίδας των ευάλωτων αιτούντων κατά την πρώτη υποδοχή και ταυτοποίησή τους, αναδεικνύεται ιδιαίτερα προβληματική και αποτελεί επιβαρυντικό παράγοντα σε σχέση με την έγκαιρη και κατάλληλη παροχή ιατρικής φροντίδας τόσο σε επίπεδο «δευτερεύουσας» υποδοχής (second-line reception), κράτησης και επιστροφής, ενώ παράλληλα η ευαλωτότητα λανθάνει της προσοχής των αρχών κρίσης της Υπηρεσίας Ασύλου, παρότι συνιστά σημαντική παράμετρο για την ορθή αξιολόγηση του ίδιου του αιτήματος διεθνούς προστασίας.

Επισημαίνεται διαχρονικά η ανάγκη συνειδητοποίησης, από την εκάστοτε κεντρική διοίκηση, της παγίωσης του μεταναστευτικού/προσφυγικού φαινομένου στην Ελλάδα όσο διατηρούνται οι γενεσιουργοί λόγοι του στις χώρες καταγωγής. Φυσική απόρροια της εμπέδωσης της παραπάνω πραγματικότητας είναι η συνακόλουθη χάραξη πολιτικών με ευρύ χρονικό ορίζοντα, που να ανταποκρίνονται ρεαλιστικά στις μακροπρόθεσμες προκλήσεις του συστήματος ασύλου, αντί της υιοθέτησης μέτρων αποσπασματικού ή προσωρινού χαρακτήρα που παρόντως στην εσφαλμένη αντίληψη ότι η Ελλάδα εξακολουθεί να είναι μια χώρα transit.²⁵⁶

Η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη παραμένει σε μεγάλο βαθμό ανεφάρμοστη. Υπογραμμίζεται η απουσία ενταξιακών προγραμμάτων των αναγνωρισμένων δικαιούχων διεθνή προστασία, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, καθώς και η απουσία κρατικών προενταξιακών πρωτοβουλιών κατά τη μακρά διαδικασία υποδοχής.

Χώρες της ΕΕ με ανεπτυγμένη ενταξιακή πολιτική αποτελούν πόλο έλξης για τους αιτούντες και αναγνωρισμένους πρόσφυγες στην Ελλάδα και παρατηρείται το ολοένα εντονότερο φαινόμενο φυγής τους. Γεγονός, όμως, παραμένει ότι ένα σημαντικό μέρος των αναγνωρισμένων προσφύγων είτε θα επιστρέψει, είτε θα παραμείνει εξαρχής στην Ελλάδα.

Τονίζεται, ακόμη, η ανάγκη χαρτογράφησης των αναγκών της ελληνικής οικονομίας και η διασύνδεση των αιτούντων και προσφύγων με την εγχώρια αγορά εργασίας,^{257,258} δίνοντας,

²⁵⁵ Εν προκειμένω, βέβαια, το ΚΕΜ, αν και ανταποκρινόμενο ουσιαστικά στις ανάγκες των αιτούντων διεθνή προστασία, λειτουργεί πέραν της τυπικής του αρμοδιότητας, οπότε κρίνεται σκόπιμο να συμπεριληφθεί στα επίσημα καθήκοντά του η συγκεκριμένη λειτουργία προκειμένου συνακόλουθα να ενισχυθεί με περαιτέρω ανθρώπινο δυναμικό που θα επιτελεί ειδικά τα συγκεκριμένα καθήκοντα.

²⁵⁶ Η εκτίμηση, αρχικά, ότι οι πρόσφυγες/μετανάστες δεν θα έρθουν, μετά ότι όσοι ήρθαν θα φύγουν γρήγορα και θα πάνε «κάπου αλλού» και, τελικά, ότι όσοι έμειναν θα ταλαιπωρηθούν, θα απελπιστούν και θα γυρίσουν πίσω, είναι διαφορετικές όψεις αυτής της απουσίας πολιτικού σχεδιασμού που χαρακτήρισε την αντίδραση της ευρωπαϊκής και ελληνικής διοίκησης, όπως διαπιστώνει ο Συνήγορος του Πολίτη (https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_ombudsman_migrants_refugees_2017-el.pdf).

²⁵⁷ Ο κ. Βεΐζης προτείνει, για παράδειγμα, την πάγια απασχόληση ξενόγλωσσου προσωπικού ιδίως στο τηλεφωνικό κέντρο του ΕΚΑΒ προκειμένου, μέσω της διασφάλισης ουσιαστικής επικοινωνίας με τον αλλοδαπό ξενόγλωσσο πληθυσμό, να δύναται να λαμβάνει χώρα μια πρώτη αξιόπιστη εκτίμηση της σοβαρότητας της κατάστασής υγείας τους, έτσι ώστε να αποφεύγεται η επιβάρυνση του συστήματος με διακομιδές μη επείγοντος χαρακτήρα.

μεταξύ άλλων, έμφαση στον καταλυτικό ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης και παράλληλα αναδεικνύοντας καλές πρακτικές ένταξης, αμοιβαία επωφελείς τόσο για την κοινωνία υποδοχής όσο και για τους πρόσφυγες (όπως είναι, για παράδειγμα, η Αναπτυξιακή Καρδίτσας).²⁵⁹

Διαπιστώνεται ανάγκη κατάρριψης ξενοφοβικών στερεοτύπων μέσω της πρόσβασης του γηγενούς πληθυσμού σε άφθονη και έγκυρη πληροφόρηση καθώς και σε διαφορετικές καμπάνιες ευαισθητοποίησης.²⁶⁰

Εν κατακλείδι, η διαχείριση του μεταναστευτικού/προσφυγικού φαινομένου τόσο για την Ελλάδα όσο και για την Ευρώπη, ήταν και παραμένει πρωτίστως ζήτημα πολιτικό. Λαμβανομένων υπόψη όλων των παραπάνω διαπιστώσεων, κρίνεται σκόπιμη η εκκίνηση ενός ευρέος και διαρκούς κοινωνικού διαλόγου με σκοπό την αναζήτηση ενός ελάχιστου κοινού παρονομαστή αναφορικά με τις πολιτικές και τις δράσεις που πρέπει να αναληφθούν για την καλύτερη δυνατή και ρεαλιστική διαχείριση του φαινομένου, την απαραίτητη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης των αιτούντων διεθνή προστασία, και την αξιοποίηση των ευκαιριών που αναδεικνύονται για την τοπική κοινωνία και οικονομία μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Η εξεύρεση κοινού τόπου γύρω από το ζήτημα αυτό σε κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο αποτελεί εκέγγυο επιτυχίας και βιωσιμότητας των όποιων λύσεων προκριθούν.

²⁵⁸ Τόσο ο κ. Βεΐζης όσο και ο κ. Ράγκος επισημαίνουν την παραπάνω αυτονόητη ανάγκη ως απαραίτητη προϋπόθεση κάθε κράτους που επιθυμεί να διαχειριστεί ρεαλιστικά και με βιώσιμο τρόπο το προσφυγικό/μεταναστευτικό φαινόμενο.

²⁵⁹ Βλέπε παραπάνω υποσημείωση αριθ. 79, και στο: <https://www.anka.gr/index.php/el/>

²⁶⁰ Καλό παράδειγμα αποτελεί πρόσφατο διαφημιστικό spot του ΔΟΜ στο πλαίσιο προβολής του προγράμματος HELIOS. Βλέπε σχετικά HELIOS National Sensitization Campaign, διαθέσιμο σε <https://greece.iom.int/el/helios-national-sensitization-campaign-0>

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Εν μέσω της εξελισσόμενης πανδημίας COVID-19 στη χώρα, σε συνθήκες πρωτόγνωρες που έχουν διαταράξει την καθημερινότητα και τις συνήθειες των περισσότερων, οφείλω ιδιαίτερες ευχαριστίες σε καθέναν ξεχωριστά από τους συμμετέχοντες στην παρούσα μελέτη, οι οποίοι, απασχολούμενοι επαγγελματικά σε θέσεις «πρώτης γραμμής», αποδέχθηκαν με μεγάλη προθυμία, βρήκαν το χρόνο και μου εμπιστεύθηκαν την πολύτιμη εμπειρία τους, παραχωρώντας μου συνεντεύξεις με περιεχόμενο και ουσία, καταθέτοντας τις διαπιστώσεις και τους προβληματισμούς τους μέσα από τη δική τους επαγγελματική οπτική.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες στην άλλοτε συμφοιτήτρια και πλέον καλή φίλη και συνάδελφο Δώρα Κοκοζίδου, δίχως την ουσιαστική συνδρομή της οποίας θα ήταν ανέφικτη η υλοποίηση του παρόντος εγχειρήματος. Θερμές ευχαριστίες και προς τους ιθύνοντες του Ιδρύματος Heinrich Böll Θεσσαλονίκης, για την ευκαιρία που μου προσέφεραν με την ανάθεση της παρούσας μελέτης, να αποκτήσω ουσιαστική και σφαιρικότερη γνώση της ελληνικής πραγματικότητας στο πεδίο του ασύλου και της διεθνούς προστασίας, επιχειρώντας να καταγράψω μερικά από τα σημαντικότερα γεγονότα καθώς και τις διοικητικές, πρακτικές και νομοθετικές πρωτοβουλίες που μεσολάβησαν από το σταδιακό κλείσιμο των συνόρων στην Ειδομένη, περί τα τέλη του 2015, έως και σήμερα.

Εννοείται πως η απόπειρα αποτύπωσης της κατάστασης έγινε επιλεκτικά, δεδομένου και του σχετικά σύντομου διαθέσιμου χρόνου, καθώς και της εξαρχής συγκεκριμένης έκτασης που προοριζόταν να λάβει η μελέτη. Στόχος ήταν η ανάδειξη των προκλήσεων σε επιμέρους πεδία, όπως για παράδειγμα οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, οι διαδικασίες ασύλου και οι συνθήκες διαμονής των αιτούντων διεθνή προστασία σε χώρους φιλοξενίας ή κέντρα κράτησης. Ιδίως για τον αναγνώστη που δεν έχει ιδιαίτερη προσωπική ή επαγγελματική εξοικείωση με το αντικείμενο αυτό, η παρούσα μελέτη φιλοδοξεί, αφενός, να παρέχει αρκετή γενική πληροφόρηση αλλά και πιο εξειδικευμένη νομική ανάλυση και, αφετέρου, να δώσει ερεθίσματα για περαιτέρω συζήτηση και προβληματισμό.

Θανάσης Κορώνης

Θεσσαλονίκη, 20 Νοεμβρίου 2020

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ²⁶¹

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Αγώνας της Κρήτης**, «Η μεγάλη επιτυχία του προγράμματος φιλοξενίας Estia στην Κρήτη: Από το 2017 έχουν φιλοξενηθεί 1.763 πρόσφυγες – Εμμένουν στο πρόγραμμα οι δήμαρχοι», 17.1.2020, <http://agonaskritis.gr/%CE%B7-%CE%BC%CE%B5%CE%B3%CE%AC%CE%BB%CE%B7-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%84%CF%85%CF%87%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B3%CF%81%CE%AC%CE%BC%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82-%CF%86%CE%B9/>
- ANT1 News**, «Επείσοδια στην Βέροια για τη μετεγκατάσταση προσφύγων» (βίντεο), 26.3.2016, <https://nk.antenna.gr/news/Society/article/439601/epeisodia-stin-berioia-gia-ti-metegkatastasi-prosfygon-binteo>
- ΕΕΔΑ**, «Αξιοπρεπής μεταχείριση όλων των προσώπων που αγνοούνται και απεβίωσαν καθώς και των οικογενειών τους συνεπεία των μεταναστευτικών ταξιδιών – Η ΕΕΔΑ υιοθετεί τη Διακήρυξη της Μυτιλήνης», 7.2.2019, https://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Yiothetisi%20Diakryxis%20tis%20Mytilinis%207.2.2019.pdf
- ΕΕΔΑ**, «Έκθεση για την προστασία αιτούντων/αιτουσών άσυλο θυμάτων βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας», 23.9.2020, http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/vasanisthria/EEEDA_Ekthesi_Vasanistiria.pdf
- Έθνος**, «Μόρια: Μπίζνα 3,5 εκατ. με «μαϊμού» γνωματεύσεις – Πούλησαν 4.000 βεβαιώσεις στρες», Το Έθνος, 15.12.2019, https://www.ethnos.gr/ellada/77725_moria-mpizna-35-ekat-me-mai-moy-gnomateyseis-poylisan-4000-bebaiouseis-stres
- Εισαγγελία του Αρείου Πάγου**, «Εγκύκλιος 8/2020, Θέματα προστασίας ασυνόδευτων ανηλίκων καθώς και ανηλίκων παραμελημένων ή θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας», 8.4.2020, <https://eisap.gr/%CE%B5%CE%B3%CE%BA%CF%8D%CE%BA%CE%BB%CE%B9%CE%BF%CF%82-08-2020/>
- Ελληνική Αστυνομία**, «23 αλλοδαποί επεστράφησαν στην Τουρκία τον μήνα Αύγουστο», Ανακοινωθέν Τύπου Ελληνικής Αστυνομίας, 13.9.2019, http://www.hellenicpolice.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=89223&Itemid=2325&lang=
- Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (GCR)**, «Η διοικητική κράτηση στην Ελλάδα: Διαπιστώσεις από το πεδίο», 2018, https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/GCR_Ekthesi_Dioikitik_Kratisi_2019.pdf
- Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (GCR)**, «Η νέα κανονικότητα στον Έβρο: αμείωτες συνεχίζονται οι παράνομες επαναπροωθήσεις πολιτών τρίτων χωρών», <https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/1028-i-nea-kanonikotita-ston-evro-ameiotes-synexizontai-oi-paranomes-epanaproothiseis-politon-triton-choron>
- Η Καθημερινή**, «Ειρήνη Αγαπηδάκη: Δεν υπάρχουν ασυνόδευτα ανήλικα στα νησιά και στον Έβρο», 29.9.2020, <https://www.kathimerini.gr/society/561096682/eirini-agapidaki-den-yparchoyn-asy-nodeyta-anilika-sta-nisia-kai-ston-evro/>
- Συνήγορος του Πολίτη**, «Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων», Απρίλιος 2017, https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_ombudsman_migrants_refugees_2017-el.pdf

²⁶¹ Η ανάκτηση των άρθρων μέσω των αντίστοιχων ηλεκτρονικών συνδέσμων που αναφέρονται στις υποσημειώσεις της παρούσας μελέτης έλαβε χώρα μεταξύ 8.10.2020 και 19.11.2020.

- Συνήγορος του Πολίτη**, «Σύνοψη διαμεσολάβησης: Ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας για τα διαβατήρια αναγνωρισμένων προσφύγων, κατόχων αδειών διαμονής “επί μακρόν διαμένοντος”», Μάρτιος 2018, https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.eggrafa_tautotitas.489471
- Συνήγορος του Πολίτη**, «Παρατηρήσεις στο σχέδιο νόμου “Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία κ.ά. διατάξεις”», Απρίλιος 2018, <https://www.synigoros.gr/resources/20180429-paratiriseis-synigorou-aprilios-2018-4.pdf>
- Συνήγορος του Πολίτη**, «Επιστροφές Αλλοδαπών – Ειδική Έκθεση 2017», Σεπτέμβριος 2018, https://www.synigoros.gr/resources/docs/2018_epistrofes_gr_web.pdf
- Συνήγορος του Πολίτη**, «Τα δικαιώματα των παιδιών που μετακινούνται στην Ελλάδα», Ετήσια Έκθεση 2018, <https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2018-kdp-dikaion-paid-pou-metakin.pdf>
- Συνήγορος του Πολίτη**, «Επιστροφές Αλλοδαπών – Ειδική Έκθεση 2018», Ιούνιος 2019, https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_final.pdf
- Συνήγορος του Πολίτη**, «Επιστροφές Αλλοδαπών – Ειδική Έκθεση 2019», Ιούλιος 2019, https://www.synigoros.gr/resources/docs/ethsia-ekthesh-2019_gr_site.pdf
- Συνήγορος του Πολίτη**, «Παρατηρήσεις στο από 21.10.2019 σχέδιο νόμου του υπουργείου Προστασίας του Πολίτη περί διεθνούς προστασίας», 30.10.2019, <https://www.synigoros.gr/resources/30102019-paratiriseis.pdf>
- Συμβούλιο της Ευρώπης**, «Τα δικαιώματα των παιδιών που ζουν σε ιδρύματα παιδικής προστασίας», Σύσταση (2005)5 της Επιτροπής Υπουργών στα κράτη μέλη, 2005, <https://rm.coe.int/168046ce2a>
- Τα Νέα**, «Κλειστά κέντρα προσφύγων: Πότε θα είναι έτοιμα, πώς θα λειτουργούν», 10.9.2020, <https://www.tanea.gr/2020/02/10/greece/kleista-kentra-prosfygon-pote-tha-einai-etoimapos-tha-leitourgoun/>
- Το Βήμα**, «Σάμος: Έτσι δρούσε το κύκλωμα με τις ψευδείς ιατρικές γνωματεύσεις για πρόσφυγες», 18.7.2019, <https://www.tovima.gr/2019/07/18/society/samos-etsi-drouse-to-kykloma-me-tis-pseydeis-iatrikes-gnomateyseis-gia-prosfyges/>
- Το Βήμα**, «Παρανέστι Δράμας: Πάνω από 400 μετανάστες ξεκίνησαν απεργία πείνας», 10.2.2020, <https://www.tovima.gr/2020/02/10/society/paranesti-dramas-pano-apo-400-metanastes-ksekinisan-apergia-peinas/>
- Το Βήμα**, «Προσφυγικό: Προς εφαρμογή ο προσωρινός ΑΜΚΑ για τους αιτούντες άσυλο», 2.4.2020, <https://www.tovima.gr/2020/04/01/society/prosfygiko-pros-efarmogi-o-prosorinos-amka-gia-tous-aitountes-asylo/>
- Υπουργείο Εσωτερικών**, Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής, «Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών», 23.4.2013, https://www.ypes.gr/User-Files/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethniki_stratigiki.pdf
- Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής**, «Εθνική Στρατηγική για την ένταξη», Ιούλιος 2019, <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/05/%CE%926-%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-2019.pdf>
- Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου**, «Ενημερωτικό Δελτίο για τις Επιστροφές – Α΄ Εξάμηνο 2020», 22.7.2020, <https://migration.gov.gr/enimerotiko-deltio-gia-tis-epistrofes-aexamino-2020/>
- Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου**, «Ενημερωτικό Δελτίο – Αποσυμφόρηση των νησιών στην πράξη – Λιγότεροι διαμένοντες σε σχέση με τον Ιούλιο του 2019 – Για πρώτη φορά στοιχεία και για τη Νόμιμη Μετανάστευση», 12.11.2020, <https://migration.gov.gr/apo-symforisi-ton-nision-stin-praxi-ligoteroi-diamenontes-se-schesi-me-ton-ioulio-toy-2019-gia-proti-fora-stoicheia-kai-gia-ti-nomimi-metanasteysi/>

- Athens.indymedia.org**, «Έληξαν υπό απειλή αστυνομίας οι απεργίες πείνας κρατουμένων μεταναστών σε Μόρια και Παράνεστι», 10.4.2020, <https://athens.indymedia.org/post/1604352/>
- CNN Greece**, «Η Τουρκία “παγώνει” τη συμφωνία για το προσφυγικό», 7.6.2018, <https://www.cnn.gr/kosmos/story/133333/h-toyrkia-pagonei-ti-symfonia-gia-to-prosfygiko>
- CNN Greece**, «Στα “χαρτιά” η εθνική στρατηγική για την ένταξη των μεταναστών», 30.9.2019, <https://www.cnn.gr/oikonomia/story/192268/sta-xartia-i-ethniki-stratigiki-gia-tin-entaxi-ton-metanaston>
- Deutsche Welle**, «Μαρτυρίες: Η Ελλάδα κάνει παράνομες επαναπροωθήσεις», 21.5.2020, <https://www.dw.com/el/a-53523144>
- Efsyn.gr**, «Απορρίφθηκαν τα αιτήματα ασύλου 28 Αφρικανών, χωρίς την καθιερωμένη συνέντευξη», 25.11.2019, https://www.efsyn.gr/ellada/dikaiomata/220345_aporrifthikan-ta-aitimata-asyloy-28-afrikanon-horis-tin-kathieromeni
- Efsyn.gr**, «Πρόσβαση προσφύγων στο ΕΣΥ», 2.4.2020, https://www.efsyn.gr/ellada/dikaiomata/237604_prosbasi-prosfygon-sto-esy
- Efsyn.gr**, «Παράνομες επαναπροωθήσεις Κούρδων», 18.9.2020, <https://www.efsyn.gr/node/260364>
- Efsyn.gr**, «Συντονισμένη δράση στις “μυστικές” επαναπροωθήσεις στον Έβρο», 19.10.2020, https://www.efsyn.gr/ellada/koinonia/264796_syntonismeni-drasi-stis-mystikes-epanaproothiseis-ston-ebro
- Efsyn.gr**, «Στον δρόμο χωρίς ΕΣΤΙΑ», 26.10.2020, https://www.efsyn.gr/ellada/dikaiomata/265811_ston-dromo-horis-estia
- Generation 2.0 RED**, «Όταν οι ελληνικές τράπεζες στερούν στους αιτούντες άσυλο το δικαίωμα στην εργασία», 16.1.2019, <https://g2red.org/el/when-the-greek-banks-deprive-asylum-seekers-of-their-right-to-work/#>
- i-efimerida.gr**, «Παρατηρητήριο ΝΔ: Τα Fake News για τα κλειστά κέντρα προσφύγων», 28.2.2020, <https://www.iefimerida.gr/politiki/nd-fake-news-gia-ta-kleista-kentra-prosfygon>
- i-efimerida.gr**, «Σε εφαρμογή ο προσωρινός αριθμός ασφάλισης και περίθαλψης για τους αιτούντες άσυλο», 1.4.2020, <https://www.iefimerida.gr/ellada/prosorinos-arithmos-asfalisis-perithalpsis-aitoyntes-asylo>
- i-efimerida.gr**, «Μηταράκης: Η Ελλάδα δεν συμμετέχει σε υποτιθέμενες επαναπροωθήσεις – Τι απαντά στη σύσκεψη Κομισιόν-Frontex», 28.10.2020, <https://www.iefimerida.gr/ellada/mitarakis-ellada-den-symmetehei-yipotithemenes-epanaproothiseis>
- in.gr**, «Προσφυγικό: Σχέδιο για τα ασυνόδευτα προσφυγόπουλα παρουσίασε η κυβέρνηση», 24.11.2019, <https://www.in.gr/2019/11/24/greece/prosfygiko-sxedio-gia-ta-asynodeyta-prosfygopoula-parousiase-kyvernisi/>
- Liberal.gr**, «Οριστικά κλείνει τα σύνορα με Ελλάδα η ΠΓΔΜ», 9.3.2016, <https://www.liberal.gr/news/oristika-kleinei-ta-sunora-me-ellada-i-pgdm/>
- Naftemporiki.gr**, «Μεταναστευτικό: Υπογράφηκε η συμφωνία για το νέο πρόγραμμα στέγασης ΕΣΤΙΑ II», 15.7.2020, <https://www.naftemporiki.gr/story/1619442/metanasteutiko-ypografike-i-sumfonia-gia-to-neo-programma-stegasis-estia-ii>
- Naftemporiki.gr**, «Λέσβος: 33 μέλη ΜΚΟ σε κύκλωμα διευκόλυνσης παράνομης εισόδου αλλοδαπών», 28.9.2020, <https://www.naftemporiki.gr/story/1640632/lesbos-33-meli-mko-se-kukloma-dieukolunsis-paranomis-eisodou-allodapon>
- Naftemporiki.gr**, «Der Spiegel: Εμπλέκεται η Frontex σε επαναπροωθήσεις προσφύγων;», 24.10.2020, <https://www.naftemporiki.gr/story/1650245/derspiegel-empleketai-i-frontex-se-epanaproothiseis-prosfygon>
- News247.gr**, «Εδώ και 13 χρόνια η Ελλάδα αιτήθηκε την επανεισδοχή 137.722 μεταναστών και η Τουρκία παρέλαβε μόνο 3.838», 5.1.2016, <https://www.news247.gr/koinonia/edo-kai-13-chronia-i-ellada-aitithike-tin-epaneisdochi-137-722-metanaston-kai-i-toyrkia-parelave-mono-3-838.6398723.html>

- Protagon.gr**, «Αυτές είναι οι τέσσερις ΜΚΟ που έπεσαν στα “δίκτυα” της ΕΥΠ στη Λέσβο», 5.10.2020, <https://www.protagon.gr/epikairoτητα/aftes-einai-oi-tesseris-mko-pou-epesan-sta-dixtya-tis-efp-sti-lesvo-44342134820>
- Refugee Support Aegean (RSA)**, «Ελλάδα: Εκατοντάδες ευάλωτα παιδιά πρόσφυγες παραμένουν απροστάτευτα και άστεγα», 21.12.2018, <https://rsaegean.org/el/ellada-ekatontades-evallota-paidia-prosfyges-paramenoun-aprostateuta-kai-astega/>
- Refugee Support Aegean (RSA)**, «Αντιρρήσεις κατά κράτησης: Παρατηρήσεις επί της νομολογίας», 21.10.2020, <https://rsaegean.org/el/antirriseis-kata-kratiseis-paratiriseis-epi-tis-nomologias/>
- SamosToday.gr**, «Υγειονομικός αποκλεισμός του ΚΥΤ Σάμου λόγω δύο κρουσμάτων κορωνοϊού», 15.9.2020, <https://samostoday.gr/%CF%85%CE%B3%CE%B5%CE%B9%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%82-%CE%B1%CF%80%CE%BF%CE%BA%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%BA%CF%85%CF%84-%CF%83%CE%AC%CE%BC/>
- Sofokleousin.gr**, «Εγκλωβισμός στο προσφυγικό: Κλείνει οριστικά η Ειδομένη, βουλιάζουν τα κέντρα φιλοξενίας», 3.3.2016, <https://www.sofokleousin.gr/egklovismos-sto-prosfygiko-kleinei-orientika-i-eidomeni-vouliazoun>
- ThePressProject.gr**, «Επιστολή μελών Επιτροπών Προσφυγών για την τροπολογία Μουζάλα», 18.6.2016, <https://thepressproject.gr/epistoli-melon-epitropis-prosfugon/>
- ThePressProject.gr**, «Μια κριτική αποτίμηση της συμφωνίας Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας για το προσφυγικό», 17.11.2019, <https://thepressproject.gr/mia-kritiki-apotimisi-tis-symfonias-evropekis-enosis-tourkias-gia-to-prosfygiko/>
- TVXS.gr**, «Ένταση στη Βέροια για το κέντρο προσφύγων – Πέταξαν γουρουνοκεφαλές» (βίντεο), 26.3.2016, <https://tvxs.gr/news/ellada/entasi-sti-beroia-gia-kentro-prosfygon-petaksan-goyroynokefali-binteo>
- UNHCR Greece**, «Η Ύπατη Αρμοστεία καλεί την Ελλάδα να ενεργοποιήσει ένα δίκτυ ασφαλείας και ευκαιρίες ένταξης για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες», 2.6.2020, https://www.unhcr.org/gr/14769-eukairies_entaxis_gia_tous_anagnorismenous_prosfyges.html

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- 29 NGOs**, “Open Letter to Members of the Hellenic Parliament Calling for an Investigation into Border Abuse”, 6.10.2020, <https://rsaegean.org/wp-content/uploads/2020/10/ENG-Joint-NGO-Letter-FINAL.pdf>
- Asylum in Europe Database (AIDA)**, “Portugal/Greece: Bilateral Agreement for relocation of asylum seekers”, 24.10.2018, <http://www.asylumineurope.org/news/24-10-2018/portugalgreece-bilateral-agreement-relocation-asylum-seekers>
- Arsis/GCR/HumanRights360**, “The new normality: Continuous push-backs of third country nationals on the Evros river”, 2018, https://www.humanrights360.org/wp-content/uploads/REPORT_EN.pdf
- Council of Europe – Commissioner for Human Rights**, “Letter of Niels Muiznieks to Greek Minister of Public Order and Citizen Protection and Minister of Shipping and the Aegean”, 5.12.2013, <https://rm.coe.int/16806db8aa>
- Council of Europe – Commissioner for Human Rights**, “High time for states to invest in alternatives to migrant detention”, 31.1.2017, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/high-time-for-states-to-invest-in-alternatives-to-migrant-detention>

- Embassy News**, “Greece activates EU Civil Protection mechanism, agrees Frontex cooperation”, 4.12.2015, <https://embassynews.net/2015/12/04/greece-activates-eu-civil-protection-mechanism-agrees-frontex-cooperation/>
- European Asylum Support Office (EASO)**, “2020 operational & technical assistance plan agreed by EASO and Greece”, 20.12.2019, https://easo.europa.eu/sites/default/files/EL_OP_2020_final.pdf
- European Asylum Support Office (EASO)**, “EASO operations in Greece to expand significantly”, 28.1.2020, <https://www.easo.europa.eu/news-events/easo-operations-greece-expand-significantly>
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE)**, “Relocation not Procrastination”, Policy Note 7, 2017, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/09/Policy-Note-07.pdf>
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE)**, “To Dublin or not to Dublin”, Policy Note 16, 2018, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/11/Policy-Note-16.pdf>
- European Commission, Directorate General Migration and Home Affairs**, “Letter of the Director General Matthias Ruete to the Greek General Secretariat for Population and Social Cohesion”, 5.5.2016, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/eu-com-greece-turkey-asylum-letter-5-5-16.pdf>
- European Commission**, “Progress report on the European Agenda on Migration”, 15.11.2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_progress_report_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf
- Council of Europe, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees**, “Opinion on the Greek Act of legislative content from 2 March 2020 on the suspension of the submission of asylum applications”, 17.3.2020, <https://rm.coe.int/opinion-on-the-greek-act-of-legislative-content-from-2-march-2020-on-t/16809e0fff>
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)**, “Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 13-18 April and 19-25 July 2016”, 26.9.2017, <https://rm.coe.int/pdf/168074f85d>
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)**, “Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 19 April 2018”, 19.2.2019, <https://rm.coe.int/1680930c9a>
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)**, “Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 17 March 2020”, 19.11.2020, <https://rm.coe.int/1680a06a86>
- European Parliamentary Research Service (EPRS)**, “Asylum Procedures at the Border – European Implementation Assessment”, November 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU\(2020\)654201_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU(2020)654201_EN.pdf)
- General Court of the European Union**, Press Release No. 19/17, 28.2.2017, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019en.pdf>
- Global NGO Impact News**, “Greece Sea Arrivals Dashboard (March 2019)”, 4.4.2019, <https://globalimpactnews.com/2019/04/04/greece-greece-sea-arrivals-dashboard-march-2019/>

- Greek Forum for Refugees**, “Skype call again in next life... Access to asylum through skype, where are we after two years?”, 6.6.2017, <https://refugees.gr/skype-call-next-life-access-asylum-skype-two-years/>
- Greek Ombudsman**, “Relocation Revisited, The Greek Case”, February 2019, <https://www.synigoros.gr/resources/docs/20190215-relocation-go-report.pdf>
- Greek Council for Refugees (GCR)**, “Borderlines of Despair: First-line reception of asylum seekers at the Greek borders”, 25.5.2018, <https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/SCIZReportZ-finalZPDF.pdf>
- Greek Council for Refugees (GCR)**, “Limits of Indignation: the EU-Turkey Statement and its implementation in the Samos hotspot”, 10.4.2019, https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/Report_Samos.pdf
- HumanRights360**, “During and After Crisis: Evros Monitoring Report – November 2019-April 2020”, May 2020, <https://www.humanrights360.org/wp-content/uploads/2020/05/During-After-Crisis-Evros.pdf>
- HumanRights360**, “Defending human rights in times of border militarization – May-September 2020”, October 2020, <https://www.humanrights360.org/wp-content/uploads/2020/10/Evros-Report-19.10.pdf>
- InfoMigrants.net**, “More recognized refugees coming to Germany from Greece”, 7.9.2020, <https://www.infomigrants.net/en/post/27085/more-recognized-refugees-coming-to-germany-from-greece>
- International Organization for Migration – IOM Office in Greece**, Assisted Voluntary Return and Reintegration, <https://www.iom.int/assisted-voluntary-return-and-reintegration>
- International Organization for Migration – IOM Office in Greece**, Voluntary relocation scheme from Greece to other European Countries, <https://greece.iom.int/en/voluntary-relocation-scheme-greece-other-european-countries>
- International Organization for Migration – IOM Office in Greece**, HELIOS – Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection, Project Regulations Handbook, September 2019, https://greece.iom.int/sites/default/files/Project%20Regulations%20Handbook_EN_September.pdf
- Mobile Info Team**, “Illegal pushbacks in Evros: Evidence of Human Rights Abuses at the Greece/Turkey Border – A Mobile Info Team report based on first-hand testimonies”, Annual Report 2018-19, November 2019, https://static1.squarespace.com/static/597473fe9de4bb2cc35c376a/t/5dcd1da2fefabc596320f228/1573723568483/Illegal+Evros+pushbacks+Report_Mobile+Info+Team_final.pdf
- OXFAM**, “Vulnerable and abandoned – How the Greek reception system is failing to protect the most vulnerable people seeking asylum”, Oxfam Media Briefing, 9.1.2019, https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/2019-01_greece_media_briefing_final.pdf
- Refugee Support Aegean (RSA)**, “Rights denied during Greek asylum procedure suspension”, April 2020, https://rsaegean.org/wp-content/uploads/2020/05/RSA_LN_AsylumSuspension.pdf
- Refugee Support Aegean/PRO ASYL**, “Structural failure: Why Greece’s reception system failed to provide sustainable solutions”, June 2019, <https://rsaegean.org/wp-content/uploads/2019/06/201906-STRUCTURAL-FAILURE-Why-Greece%E2%80%99s-reception-system-failed-f.pdf>
- Refugees Rights Europe (RRE)**, “No end in sight: the mistreatment of asylum seekers in Greece”, August 2019, https://www.humanrights360.org/wp-content/uploads/RRE_NoEndInSight.pdf

Spiegel International, “EU border agency Frontex complicit in Greek refugee pushback campaign”, 23.10.2020, <https://www.spiegel.de/international/europe/eu-border-agency-frontex-complicit-in-greek-refugee-pushback-campaign-a-4b6cba29-35a3-4d8c-a49f-a12daad450d7>

The Guardian, “Erdoğan says border will stay open as Greece tries to repel influx”, 29.2.2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/29/erdogan-says-border-will-stay-open-as-greece-tries-to-repel-influx>

UN General Assembly, “Guidelines for the Alternative Care of Children: Resolution adopted by the General Assembly”, 24 February 2010, <https://www.refworld.org/docid/4c3acd162.html>

UNHCR, “Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept”, 23.3.2016, <https://www.refworld.org/docid/56f3ee3f4.html>

UNHCR, “UNHCR statement on the situation at the Turkey-EU border”, 2.3.2020, <https://www.unhcr.org/news/press/2020/3/5e5d08ad4/unhcr-statement-situation-turkey-eu-border.html>

Welt, “Behörden warnen vor vermehrter Einreise anerkannter Flüchtlinge aus Griechenland”, 7.9.2020, <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus215092042/Griechenland-Deutsche-Behoerden-warnen-vor-Einreise-anerkannter-Fluechtlinge.html>

Η παρούσα έρευνα διεξήχθη τον Οκτώβριο και Νοέμβριο του 2020.

Συμμετέχουσες/οντες και ημερομηνία συνέντευξης

1. Νικολέττα Αρβανιτούδη	30.09
2. Απόστολος Βεΐζης	01.10
3. Σπύρος Απέργης	03.10
4. Νικόλαος Ράγκος	06.10
5. Μάνος Λογοθέτης	10.10
6. Νεφέλη-Μυρτώ Πανδίρη	14.10
7. Δόμνα Πλωμαρίτου	15.10
8. Δούση Ευθυμία	15.10
9. Αστέριος Καναβός	15.10
10. Νικόλαος Παπαμανώλης	19.10
11. Ελένη Τσαουσάκου	22.10
12. Michael K.	30.10
13. Α. (Αφγανή πρόσφυγας)	18.11



Η ΙΣΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΦΥΛΩΝ ΣΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΕΝΗΛΙΚΩΝ

Ο οδηγός "Ισότητα των Φύλων στην Εκπαίδευση Ενηλίκων" αποσκοπεί στην κάλυψη ενός κενού που υπάρχει στην ενημέρωση, την ευαισθητοποίηση και την ενδυνάμωση των ενήλικων εκπαιδευόμενων αλλά και των εκπαιδευτικών ώστε να μπορούν να επεξεργάζονται και να αναστοχάζονται κριτικά και να δρουν πάνω σε θέματα που σχετίζονται με το φύλο, στη σύγχρονη κοινωνική πραγματικότητα.

2020

ISBN: 978-618-84649-6-4 (Ιδρυμα Χάινριχ Μπελ)

ISBN: 978-618-85177-0-7 (Η Συμμαχία των Φύλων)



Η ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΩΝ ΕΜΦΥΛΩΝ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η μελέτη αποτυπώνει και αξιολογεί το ισχύον θεσμικό πλαίσιο αναφορικά με την αντιμετώπιση των έμφυλων διακρίσεων στην Ελλάδα εστιάζοντας στους νόμους που ψηφίστηκαν από τη Βουλή τα τελευταία χρόνια και αφορούν στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων των θυμάτων έμφυλης βίας και βασικών δικαιωμάτων της ΛΟΑΤΚΙ κοινότητας.

2019

ISBN: 978-618-81299-8-6



WEB
ISBN 978-618-5580-01-8

PRINT
ISBN 978-618-5580-00-1

