



ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟ ΖΗΤΗΜΑ

Διαχείριση προσφύγων και μεταναστών

- Χώροι προσωρινής φιλοξενίας
- Hotspots
- Ασυνόδευτοι ανήλικοι σε ασφαλείς χώρους προσωρινής και εποπτευόμενης φιλοξενίας
- Διαπίστωση της ανηλικότητας στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης

Πολιτικό άσυλο

- Ζητήματα πρόσβασης στο άσυλο
- Καθυστερήσεις στην εξέταση παλαιότερων αιτημάτων ασύλου
- Εργασία και απασχόληση αιτούντων άσυλο και κατόχων άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους

Μετανάστευση

- Εξέταση αιτημάτων χορήγησης αδειών διαμονής για εξαιρετικούς λόγους
- Απευθείας ανανέωση άδειας διαμονής μέλους οικογένειας πολίτη τρίτης χώρας ως άδεια διαμονής για εξαρτημένη εργασία
- Ένταξη αλλοδαπών ανηλίκων και οικογενειακό περιβάλλον

Μετά την έξαρση της προσφυγικής – μεταναστευτικής κρίσης της προηγούμενης χρονιάς (βλ. *Ετήσια Έκθεση 2015*, σ. 35 επ.), το 2016 η ελληνική διοίκηση βρέθηκε αντιμέτωπη με δύο μεγάλες προκλήσεις: αφενός το κλείσιμο των συνόρων στον λεγόμενο «Διάδρομο των Δυτικών Βαλκανίων», που είχε ως αποτέλεσμα τον εγκλωβισμό μεικτών, προσφυγικών και μεταναστευτικών, πληθυσμών στην ελληνική ενδοχώρα, αφετέρου την Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας της 18ης Μαρτίου, σε συνέχεια της οποίας οι υπηρεσίες των κομβικών σημείων υποδοχής (hotspots) σε πέντε νησιά (Λέσβο, Χίο, Σάμο, Κω, Λέρο) επωμίστηκαν το βάρος της κράτησης όλων των νεοεισερχομένων παράτυπα στα θαλάσσια σύνορα, προς ταχεία επανεισδοχή στην Τουρκία μετά την ταυτοποίησή τους.



Οι αριθμοί είναι ενδεικτικοί των διοικητικών προβλημάτων: στα μέσα Νοεμβρίου 2016 υπάρχουν 26.000 περίπου άτομα σε προσωρινούς χώρους φιλοξενίας στην ενδοχώρα και 16.000 περίπου άτομα, τα οποία διήλθαν τα θαλάσσια σύνορα, στα hotspots, στο διπλάσιο σχεδόν της χωρητικότητάς τους συνολικά. Επιπλέον αυτών, περίπου 5.700 διαμένουν σε διαμερίσματα με το πρόγραμμα ενοικίασης στέγης της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και άλλοι 5.000 σε άλλους χώρους της Ύπατης Αρμοστείας (ξενοδοχεία, ξενώνες κ.λπ.).

Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία του Κεντρικού Επιχειρησιακού Οργάνου Μετανάστευσης, 9.000 άτομα εκτιμάται ότι βρίσκονται εκτός δομών φιλοξενίας, δηλαδή δεν ανευρίσκονται πουθενά. Για την τελευταία κατηγορία υφίσταται το ενδεχόμενο να έχουν φύγει χωρίς να ακολουθήσουν νόμιμες οδούς διέλευσης των συνόρων.

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

Ο Συνήγορος, συνεχίζοντας το 2016 τη δικτύωση με τους ομόλογους θεσμούς σε όλες τις γειτονικές χώρες, κατόπιν της Διακήρυξης του Βελιγραδίου για την προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων και των μεταναστών (Νοέμβριος 2015), είχε την πρωτοβουλία να καλέσει τους Συνηγόρους της ευρύτερης περιοχής (ΠΓΔΜ, Αλβανίας, Σερβίας, Σλοβενίας, Κροατίας, Κοσσυφοπέδιου, Αυστρίας και Τουρκίας) σε συνάντηση εργασίας¹ στη Θεσσαλονίκη στις 19.2.2016, όπου συμφωνήθηκε ένα κοινό

σχέδιο δράσης για τη διαφύλαξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ανθρώπων που περνούν τα σύνορα², σε πέντε θεματικούς άξονες (άσυλο, ευάλωτες ομάδες, ρητορική μίσους, κακομεταχείριση/επιστροφές, τοπικές κοινότητες) καθώς και θέματα διασυνοριακής συνεργασίας.

Η πρωτοβουλία αυτή, σε ανοιχτή συζήτηση με τους δημάρχους Αθήνας, Θεσσαλονίκης και Χίου, έθεσε, μεταξύ άλλων, το ζήτημα της έγκαιρης ενημέρωσης και συμμετοχής της τοπικής κοινωνίας στην υποδοχή και προσωρινή εγκατάσταση, αλλά και σε πρωτοβουλίες κοινωνικής ένταξης των προσφύγων και μεταναστών. Το θέμα αυτό αποδείχθηκε το κλειδί της κοινωνικής ειρήνης και συμβίωσης, τόσο στα hotspots όσο και στους χώρους προσωρινής φιλοξενίας, δηλαδή σε μαζικές εγκαταστάσεις προσφύγων και μεταναστών που αφύπνισαν κάποια αντανακλαστικά ξενοφοβίας στις τοπικές κοινωνίες, με το χαρακτηριστικό παράδειγμα των αντιδράσεων ένταξης στην εκπαίδευση των παιδιών από τις δομές αυτές κατά το 2016, όπως αναφέρεται παρακάτω.

Χώροι προσωρινής φιλοξενίας

Ο Συνήγορος επισκέφθηκε διάφορους χώρους προσωρινής φιλοξενίας στην ενδοχώρα κατά το 2016, οι οποίοι προορίζονται για παράτυπα εισελθόντες στην Ελλάδα πριν από τις 20.3.2016. Διαπιστώθηκε μεγάλη απόκλιση των παρεχόμενων υπηρεσιών ανά χώρο, η οποία καλλιεργεί κλίμα δυσπιστίας στους διαβιούντες. Είναι χαρακτηριστικό ότι ενώ σε κάποιες δομές υφίστανται προκατασκευασμένοι οικίσκοι τύπου κοντέινερ (Ελαιώνας Αττικής) σε κάποιες άλλες υπάρχουν μόνο σκηνές (Κουτσόχερο Λάρισας, Άσπρη Άμμος - Χαλκερό Καβάλας). Η μεγάλη έκθεση στις καιρικές συνθήκες σε συνδυασμό με την απουσία υποστηρικτικών υπηρεσιών δυσχεραίνουν την καθημερινή διαβίωση. Αποτέλεσμα της απόκλισης αυτής είναι, μεταξύ άλλων, η δημιουργία εντάσεων στον σχετικό πληθυσμό αλλά και η απροθυμία που εκδηλώνουν

¹ <http://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.349254>

² <http://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.350396>

πολλοί εξ αυτών να παραμείνουν εκεί που βρέθηκαν όταν δημιουργήθηκαν οι προσωρινοί αυτοί χώροι μετά την εκκαθάριση της ανεπίσημης εγκατάστασης στην Ειδομένη. Για τις συνθήκες της Ειδομένης αλλά και την ανάγκη συντονισμού από το κράτος και διαφύλαξης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ο Συνήγορος είχε παρεμβεί δημόσια ήδη από τον Νοέμβριο του 2015, πριν γιγαντωθεί το πρόβλημα (Ετήσια Έκθεση 2015, σ. 36).

Ο Συνήγορος παρατήρησε ότι είναι αναγκαία για όλες τις προσωρινές δομές φιλοξενίας η λήψη μέτρων, ώστε να διασφαλίζονται κατά τρόπο ενιαίο τα στοιχειώδη αγαθά και υπηρεσίες για όλους, δηλαδή κατάλληλη στέγη, σίτιση, πόσιμο νερό, βασικά είδη ένδυσης και ιατρική περίθαλψη με τη διασφάλιση τακτικών ιατρικών επισκέψεων από τις οικείες υπηρεσίες πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας.

Επίσης, απαραίτητη κρίνεται και η συγκοινωνιακή σύνδεση με το πλησιέστερο αστικό κέντρο. Πέρα από αυτές τις στοιχειώδεις υποδομές και υπηρεσίες στις δομές προσωρινής φιλοξενίας, πολύ σημαντική είναι η ειδική μέριμνα για τα παιδιά, όπως αναφέρεται στη συνέχεια. Ουσιαστική προσπάθεια ένταξης των πληθυσμών αυτών αποτέλεσε η χαρτογράφηση των παιδιών και το πρόγραμμα εκπαίδευσής τους το φθινόπωρο του 2016, για το οποίο ο Συνήγορος διατύπωσε προτάσεις³.

Το βασικό πρόβλημα που αναδείχθηκε από αναφορές στον Συνήγορο ήταν η επί μήνες έλλειψη πρόσβασης αυτών που διέμεναν σε χώρους προσωρινής φιλοξενίας της ηπειρωτικής χώρας στη διαδικασία ασύλου (ενδεικτικές υποθέσεις 214896, 215349, 215823/2016). Η προκαταγραφή των αιτημάτων ασύλου ήταν το πρώτο και σημαντικό βήμα για να εξατομικευθούν οι ανάγκες των ανθρώπων αυτών και επιτεύχθηκε με την ουσιαστική συνδρομή της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) τον Ιούνιο και τον Ιούλιο του 2016. Η προκαταγραφή 25.692 ανθρώπων είχε ως αποτέλεσμα τη χορήγηση αντίστοιχης κάρτας διάρκειας ενός έτους, που αποτελεί νόμιμο τίτλο διαμονής στη χώρα, χωρίς ωστόσο αυτό να συνεπάγεται τα πλήρη δικαιώματα του αιτούντος άσυλο, με σοβαρή καθυστέρηση ειδικά για όσους επιθυμούν να ενταχθούν σε διαδικασίες οικογενειακής συνένωσης (υπόθεση 218556/2016).

Hotspots

Σε συνέχεια των επί διετία παρεμβάσεων του για την ανάγκη πλήρους εφαρμογής του νόμου σχετικά με τις υπηρεσίες πρώτης

υποδοχής σε όλους τους νεοεισερχόμενους στα νησιά (βλ. *Ετήσια Έκθεση 2014*, σ. 151-152, *Ετήσια Έκθεση 2015*, σ. 35 επ.), ο Συνήγορος απύθυνε τον Φεβρουάριο του 2016 προς το τότε Υπουργείο Εσωτερικών αναλυτική γνώμη⁴ για τις διατάξεις που επέφεραν τροποποιήσεις στη δομή και τη λειτουργία της Πρώτης Υποδοχής και της Υπηρεσίας Ασύλου, τον μετέπειτα Ν. 4375/2016. Στις παρατηρήσεις του ο Συνήγορος συμπεριέλαβε, μεταξύ άλλων, την ανάγκη ταχείας διεκπεραίωσης των διαδικασιών στελέχωσης της Υπηρεσίας Ασύλου, προκειμένου να ανταποκριθεί στη συγκυρία των αυξημένων ροών προσφύγων και μεταναστών, την αναγκαία διαφύλαξη του πρωταρχικού ρόλου των Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης (hotspots) ως χώρων υποδοχής, ταυτοποίησης και φιλοξενίας και όχι κράτησης. Επίσης, δεδομένης της εμπλοκής τριών κυβερνητικών τομέων, Μεταναστευτικής Πολιτικής, Προστασίας του Πολίτη και Εθνικής Άμυνας, επισήμανε ότι «το ζητούμενο είναι οι προτεινόμενες ρυθμίσεις να οδηγήσουν σε ένα συνεκτικό και λειτουργικό σχήμα συντονισμού» και ότι «θα ήταν χρήσιμη η αποσαφήνιση της αποστολής και των αρμοδιοτήτων όλων των εμπλεκόμενων στα ζητήματα συντονισμού». Οι προτάσεις αυτές εξακολουθούν σήμερα να ισχύουν. Από τους πρώτους μήνες εφαρμογής του νέου νομοθετικού πλαισίου (Ν. 4375/2016), η συνεχής αύξηση του αριθμού των νεοεισερχομένων στα hotspots σε σχέση με τον χρόνο διεκπεραίωσης των διαδικασιών ασύλου και επανεισοδοχής οδήγησε στην αντικατάσταση της κράτησης με περιοριστικό όρο παραμονής στα συγκεκριμένα νησιά.

Ο καλύτερος συντονισμός των υπηρεσιών που δραστηριοποιούνται στα hotspots παραμένει το ζητούμενο ως προς την ενημέρωση, την ασφαλή φύλαξη των διαβιούντων, την προκαταγραφή και κατάθεση αιτημάτων ασύλου, αλλά και ως προς την πλήρη λειτουργία των υπηρεσιών υποδοχής σε αυτά, με ιατρικές και ψυχοκοινωνικές υπηρεσίες προς όλους τους νεοεισερχόμενους προς εκτίμηση τυχόν ευαλωτότητάς τους (θύματα βασανιστηρίων ή εμπορίας ανθρώπων, δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, έγκυοι, ασυνόδευτοι ανήλικοι, υπερήλικες, άτομα με προβλήματα υγείας κ.λπ.).

Το ζήτημα της τοποθέτησης μόνιμων επικεφαλής στα hotspots, της ενίσχυσης με στελέχη και πόρους των υπηρεσιών πρώτης υποδοχής αλλά και της πληρέστερης λειτουργίας τους σύμφωνα με τις επιταγές του νόμου εξακολουθεί να αποτελεί συνεπώς κομβικό ζήτημα για την ορθολογική διαχείριση των μεικτών ροών.

³ <http://www.synigoros.gr/resources/160908-dt.pdf>

⁴ http://www.synigoros.gr/resources/paratiriseis_gia_sxedio_nomou_tropop_3907_2011.pdf

Ασυνόδευτοι ανήλικοι σε ασφαλείς χώρους προσωρινής και εποπτευόμενης φιλοξενίας

Σε συνέχεια επισκέψεών του σε δομές φιλοξενίας και αναφορών από μη κυβερνητικές οργανώσεις, σχετικά με τη διοικητική κράτηση ασυνόδευτων ανηλίκων σε αστυνομικά τμήματα της χώρας, ο Συνήγορος επισήμανε στον Γενικό Γραμματέα Υποδοχής ότι θα πρέπει να αντικατασταθεί η κράτηση των ασυνόδευτων ανηλίκων για τους σκοπούς της προστατευτικής φύλαξης με την τοποθέτησή τους σε ασφαλείς χώρους προσωρινής και εποπτευόμενης φιλοξενίας, οι οποίοι έχουν δημιουργηθεί μέσα σε χώρους που λειτουργούν για τον γενικό πληθυσμό των προσφύγων και μεταναστών. Η επί μακρόν παραμονή τους σε χώρους κράτησης, όπως αστυνομικά τμήματα, Προαναχωρησιακά Κέντρα κ.ά., εγκυμονεί



κινδύνους για την ομαλή ανάπτυξή τους και βρίσκεται σε ευθεία αντίθεση με το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 3 της ΔΣΔΠ. Ο Συνήγορος αναγνώρισε ως θετική εξέλιξη την πρωτοβουλία της Εισαγγελίας του Αρείου Πάγου να απευθύνει εγκύκλιο προς τους Εισαγγελείς Ανηλίκων της χώρας σχετικά με την παραπομπή ασυνόδευτων ανηλίκων από χώρους κράτησης σε ασφαλείς χώρους προσωρινής φιλοξενίας, όταν δεν υπάρχουν θέσεις σε εξειδικευμένους ξενώνες (υπόθεση 217068/2016)⁵.

Συναφής είναι η παρέμβαση του Συνηγόρου για την εκπαίδευση παιδιών προσφύγων (βλ. αναλυτικότερα «Εκπαίδευση»), ιδίως σε περιπτώσεις άρνησης ή καθυστέρησης εγγραφής παιδιών που φιλοξενούνταν σε ξενώνες ή διέμεναν με τις οικογενείες τους αυτόνομα, λόγω έλλειψης τάξεων υποδοχής στα επιμέρους σχολεία. Η άρση των προβλημάτων προέκυψε σε όλες τις περιπτώσεις με ενέργειες διαμεσολάβησης και ενημέρωσης των εμπλεκόμενων υπηρεσιών ως προς το ισχύον πλαίσιο. Ο Συνήγορος τόνισε την υποχρέωση της πολιτείας να προχωρήσει στις αναγκαίες διαδικασίες για ομαλότερη ένταξη, με τη δημιουργία τάξεων υποδοχής.

⁵ <http://www.0-18.gr/downloads/Epistoli-safe%20spaces.pdf>

Διαπίστωση της ανηλικότητας στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης

Απευθυνόμενος στην Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, ο Συνήγορος αναφέρθηκε σε περιπτώσεις ασυνόδευτων ανηλίκων που καταγράφονται ως ενήλικες από τα οικεία Κέντρα και εντοπίζονται μεταγενέστερα σε χώρους κράτησης, όπως αστυνομικά τμήματα ή Προαναχωρησιακά Κέντρα. Ακόμα όμως και όταν υποβληθεί ο ισχυρισμός περί ανηλικότητας, οι αλλοδαποί αυτοί αντιμετωπίζονται τόσο κατά την παραμονή τους στο ΚΥΤ ή στους χώρους κράτησης ως ενήλικοι και όχι ως ανήλικοι, παρόλο που σε κάποιες περιπτώσεις προσκομίζονται έγγραφα απόδειξης των σχετικών ισχυρισμών. Με βάση την παραπάνω διαπίστωση ο Συνήγορος ζήτησε από την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, πρώτον, να επισημάνει στο προσωπικό των ΚΥΤ τη σημασία της ακριβούς καταγραφής των στοιχείων ταυτότητας και ηλικίας των αλλοδαπών και να εποπτεύει την ορθή εφαρμογή της ΥΑ 92490/2013 και, δεύτερον, να προχωρήσει άμεσα στη διερεύνηση και στον εντοπισμό ασυνόδευτων ανηλίκων που για λόγους εσφαλμένης καταχώρισης των στοιχείων τους ή για άλλους λόγους βρίσκονται σε χώρους κράτησης ενηλίκων ανά τη χώρα (υπόθεση 216287/2016).

ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΑΣΥΛΟ

Ζητήματα πρόσβασης στο άσυλο

Πέραν της προκαταγραφής των αιτημάτων ασύλου στις δομές της πειραγωγικής χώρας, βασική προτεραιότητα της μεταναστευτικής πολιτικής, όπως προαναφέρθηκε, ήταν η ταχεία εξέταση των αιτημάτων ασύλου όσων πέρασαν τα θαλάσσια σύνορα μετά τις 20 Μαρτίου και κρατούνταν στα hotspots προς επανεισδοχή στην Τουρκία. Τα Γραφεία Ασύλου ωστόσο στα hotspots διέθεταν ελάχιστα άτομα και δεν επαρκούσαν για να αντεπεξέλθουν στον όγκο μαζικών αιτημάτων που δέχθηκαν, ενώ η ενίσχυση σε προσωπικό από την ΕΑΣΟ ήρθε σταδιακά και με πολύ λιγότερα άτομα από τα αιτηθέντα. Οι καθυστερήσεις και προτεραιοποιήσεις ορισμένων εθνικών ομάδων ή ευάλωτων προσώπων (λ.χ. οικογενειών) από τα Γραφεία Ασύλου που λειτουργούν μέσα στα hotspots προκαλούν τη δυσaráσκεια όσων περιμένουν επί μήνες την εξέταση του αιτήματος ή και την απλή υποβολή του (ενδεικτικές υποθέσεις 213698, 218420, 218700/2016), καταλήγοντας σε προστριβές και εξεγέρσεις μέσα στα hotspots και αλυσιδωτά προβλήματα στην κοινωνική ειρήνη και συμβίωση με τους κατοίκους των νησιών.

Για τον Συνήγορο προέχει η στελέχωση των κατά τόπους υπηρεσιών ασύλου, και δη στα hotspots, και η συστηματική λειτουργία τους με στρατηγική προτεραιο-

**ποίηση που δεν θα αφήνει ωστόσο εκτεθειμένες σε επί-
μηνες κράτηση, λόγω αναμονής κατάθεσης αιτήματος,
ολόκληρες ομάδες πληθυσμού δημιουργώντας εντυπώ-
σεις αποκλεισμού τους από τη διεθνή προστασία.**

Τα διαδικαστικά προβλήματα κατά την πρόσβαση στο άσυλο στα hotspots δεν έλειψαν. Σημειώνεται χαρακτηριστικά ότι η πρώτη επίδοση απορριπτικής απόφασης σε δεύτερο βαθμό σε συριακής ιθαγένειας αιτούντα άσυλο στη Λέσβο μετά τις 20 Μαρτίου έγινε από την Υπηρεσία Ασύλου, με κράτησή του επί 4 ώρες στο αστυνομικό τμήμα χωρίς ενημέρωση για τον λόγο κράτησής του, χωρίς πρόσβαση σε τηλέφωνο και χωρίς τον δικηγόρο του (υπόθεση 215773/2016). Επίσης, ο ρόλος της EASO στη διεξαγωγή συνεντεύξεων στην πράξη στα hotspots δημιούργησε εύλογα ερωτηματικά, δεδομένου ότι ο Ν. 4375/2016 προέβλεπε (άρθρο 3) τη δυνατότητα διεκπεραίωσης επιμέρους διαδικασιών του Γραφείου Ασύλου των ΚΥΤ αλλά με την επιφύλαξη άσκησης δημόσιας εξουσίας (υπόθεση 215914/2016). Με τροποποίηση του νόμου στο τέλος Ιουνίου ορίστηκε ρητά η δυνατότητα του προσωπικού της EASO να διεξάγει συνεντεύξεις ασύλου. Ωστόσο, στη συνέχεια αναφέρθηκε ότι σε συνεντεύξεις ασύλου σε πρώτο βαθμό που διενήργησε προσωπικό της EASO δεν ελήφθησαν υπόψη στοιχεία ευαλωτότητας (σοβαρός τραυματισμός, βασανιστήρια) που είχαν καταγραφεί από τις υπηρεσίες υποδοχής, γεγονός που δημιουργεί ερωτηματικά για τον επαρκή συντονισμό των υπηρεσιών οι οποίες δραστηριοποιούνται στα hotspots και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων (υποθέσεις 218041, 218667/2016).

Πρέπει να σημειωθεί ότι η εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ - Τουρκίας της 18ης Μαρτίου μεταφέρει στις υπηρεσίες ασύλου σε πρώτο βαθμό και στη συνέχεια στην Αρχή Προσφυγών σε δεύτερο βαθμό την ευθύνη να κρίνει την επανεισδοχή τόσο πολιτών Συρίας με απόρριψη ως απαράδεκτων των αιτημάτων ασύλου στην Ελλάδα όσο και πολιτών τρίτων χωρών στην Τουρκία, ως ασφαλή τρίτη χώρα υποβολής αιτήματος ασύλου. Επί της διαδικασίας, η πίεση είναι μεγάλη για την αποτελεσματική εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ - Τουρκίας για την ταχεία εκκαθάριση σε δεύτερο βαθμό των αιτημάτων ασύλου από τα hotspots και εκφράζεται και με έγγραφο της 5.5.2016 του επικεφαλής της Γενικής Διεύθυνσης Μετανάστευσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το τότε Υπουργείο Εσωτερικών για τις ασφαλείς εγγυήσεις που παρέχει το νομικό πλαίσιο της Τουρκίας για την προστασία πολιτών Συρίας και λοιπών τρίτων χωρών σε σχέση με τη Συνθήκη της Γενεύης για τους Πρόσφυγες.

Ο Συνήγορος⁶ επισήμανε σχετικά τη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (απόφαση της 4.11.2014, Tarakhel κατά Ελβετίας), σύμφωνα με την οποία πρέπει να υπάρχει εξατομικευμένη κρίση και παροχή συγκεκριμένων και λεπτομερών εγγυήσεων για τις συνθήκες υποδοχής/φιλοξενίας και τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας στην τρίτη χώρα (υπόθεση 215182/2016). Επί της διαδικασίας ωστόσο, 2.000 υποθέσεις από 3.4.2016 μέχρι 20.7.2016 είχαν υποβληθεί στις Επιτροπές Προσφυγών του ΠΔ 114/2010 (επιπλέον των 8.000 περίπου εκκρεμών από παλιά υποθέσεων, για τις οποίες βλ. παρακάτω) και 1.500 στη νέα Αρχή Προσφυγών από 21.7.2016 έως το τέλος Σεπτεμβρίου, μετά την αναμόρφωση της Αρχής με τροπολογία στον Ν. 4399/2016 που συνεπέφερε την αλλαγή συγκρότησης των Επιτροπών Προσφυγών. Η συγκρότησή τους κατά τα 2/3 με εν ενεργεία διοικητικούς δικαστές με το άρθρο 86 Ν. 4399/2016 προκάλεσε ακυρωτική διαφορά ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας.

**Επίσης, και εκτός των hotspots απαιτούνται αφενός
έγκαιρη ενημέρωση των νεοεισερχομένων που κρατούνται
προς επιστροφή, απέλαση ή επανεισδοχή για το δικαίωμα να
ζητήσουν διεθνή προστασία σε γλώσσα που κατανοούν, αφετέρου
εγγυήσεις οικογενειακής συνοχής, πλήρους ενημέρωσης στη
γλώσσα τους και παρουσία του δικηγόρου τους σε περίπτωση
επαναχώρησης.**

Το ζήτημα αυτό τέθηκε από τον Συνήγορο στην περίπτωση 6 γυναικών ιρακινής ιθαγένειας που κρατούνταν χωριστά από άρρενα μέλη της οικογένειάς τους στην Αστυνομική Διεύθυνση Μεσσηνίας, ενώ επέκειτο η επανεισδοχή τους (υπόθεση 220665/2016).

Είναι κατανοητό ότι το κέντρο βάρους της Υπηρεσίας Ασύλου δόθηκε στα πεδία των χώρων προσωρινής φιλοξενίας στην ενδοχώρα και στην εξέταση των αιτημάτων στα hotspots. Ωστόσο, η παράπλευρη απώλεια φαίνεται να είναι τα αιτήματα από τον λοιπό πληθυσμό, σε συνδυασμό με το σύστημα παραλαβής αιτημάτων ασύλου μόνο μέσω skype. Ο Συνήγορος έχει και προηγουμένως (*Ετήσια Έκθεση 2015*, σ. 37) κάνει εκτενή αναφορά στα προβλήματα πρόσβασης αποκλειστικά μέσω skype, όπου η πρακτική αυτή αξιολογείται ως περιοριστικό σύστημα που φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της καθολικής, συνεχούς και απρόσκοπτης πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου. Συνεπώς, το πρόβλημα αυτό εντείνεται κατά το 2016 και ο Συνήγορος δέχεται πολλές αναφορές για αδυναμία πρόσβασης παρά τις επανειλημμένες προσπάθειες σύνδεσης σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη (ενδεικτικές

⁶ <http://www.synigoros.gr/resources/20160411-dt-paremvasi-metanastes.pdf>

υποθέσεις 214170, 214384, 218307/2016), ενώ υπάρχουν και περιπτώσεις που δεν καλύπτονται καν από τις γλώσσες επικοινωνίας του skype (υπόθεση 215904/2016). Σε κάποιες περιπτώσεις, οι ενδιαφερόμενοι προέβησαν σε επίδοση αιτήματος, ισχυριζόμενοι ανωτέρα βία από την ανεπάρκεια της υπηρεσίας να ανταποκριθεί στη σύνδεση μέσω skype (υποθέσεις 219555, 219556/2016).

Ο Συνήγορος υπέβαλε τον Οκτώβριο αναλυτική γνώμη στο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής σχετικά με το σχέδιο νόμου για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (βλ. «Νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις»). Οι παρατηρήσεις, μεταξύ άλλων, αφορούσαν βελτιώσεις σε νομοτεχνικό επίπεδο, αλλά και ουσιαστικές προτάσεις από πλευράς διαδικαστικών εγγυήσεων. Τέλος, επισημάνθηκε η υποχρέωση της χώρας μας προς θέσπιση μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου του επιπέδου των συνθηκών υποδοχής αιτούντων άσυλο και προς ενημέρωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και ότι θα ήταν σκόπιμο να συμπεριλάβει τον Συνήγορο ως τον κατεξοχήν ανεξάρτητο συνταγματικό θεσμό του οποίου η αρμοδιότητα ήδη καταλαμβάνει την εξωτερική παρακολούθηση των συνθηκών υποδοχής κατά την Οδηγία 2013/33/ΕΕ (αναδιατύπωση 29.6.2013).

Καθυστερήσεις στην εξέταση παλαιότερων αιτημάτων ασύλου

Ο Συνήγορος έγινε και το έτος 2016 αποδέκτης μεγάλου αριθμού αναφορών από αιτούντες άσυλο, οι οποίοι διαμαρτύρονταν για την καθυστέρηση εξέτασης του αιτήματός τους και την έλλειψη ενημέρωσης σχετικά με το στάδιο εξέλιξής του. Πρόκειται για αιτήσεις που είχαν υποβληθεί κατά τη διάρκεια ισχύος του ΠΔ 114/2010 και των προγενέστερων αυτού και εκκρεμούν σε δεύτερο βαθμό ενώπιον των Επιτροπών Προσφυγών της ΕΛΑΣ (άρθρο 34 ΠΔ 113/2013). Παρά το γεγονός ότι ο όγκος των αιτήσεων έχει ήδη μειωθεί, εξακολουθούν να σημειώνονται καθυστερήσεις τόσο στο στάδιο της πρόσκλησης του αιτούντος σε συνέντευξη από την αρμόδια επιτροπή όσο και σε αυτό της έκδοσης και επίδοσης της σχετικής απόφασης. Ακόμη και οι δικαιούχοι καθεστώτος παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, των οποίων οι αιτήσεις για παροχή διεθνούς προστασίας δεν εξετάζονται (άρθρο 22 παράγρ. 1 και 3 Ν. 4375/2016), αναμένουν την επίδοση της άδειάς τους μέχρι και 4 μήνες μετά την έκδοση της σχετικής απόφασης. Ο Συνήγορος απευθύνθηκε στη Διεύθυνση Αλλοδαπών της ΕΛΑΣ σχετικά με τα ζητήματα αυτά, τα οποία φαίνεται να οφείλονται εν πολλοίς σε οργανωτικές δυσλειτουργίες σε όλα τα στάδια της διαδικασίας και έλλειψη ευχέρειας αποτελεσματικής εξυπηρέτησης του κοινού. Επίσης, για την εξέταση των ατομικών υποθέσεων,

ο Συνήγορος έχει τακτική συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες της ως άνω Διεύθυνσης (ενδεικτικές υποθέσεις 209963, 214784, 215076, 215215, 217226/2016).

Εργασία και απασχόληση αιτούντων άσυλο και κατόχων άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους

Το ζήτημα της εργασίας και απασχόλησης των αιτούντων άσυλο και κατόχων άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους απασχόλησε τον Συνήγορο κατόπιν πολλών σχετικών αναφορών, ιδιαίτερος μετά τη χορήγηση του σχετικού δικαιώματος στους κατόχους καθεστώτος επικουρικής προστασίας, εφαρμοζόμενης σε αυτούς της ίδιας διαδικασίας πρόσβασης στην αγορά εργασίας με αυτήν που ακολουθείται για τους πρόσφυγες με βάση τις διατάξεις του ΠΔ 189/1998. Με τις νέες νομοθετικές ρυθμίσεις (άρθρα 68-71 Ν. 4375/2016) αναγνωρίστηκε το δικαίωμα της πρόσβασης στην απασχόληση τόσο των αιτούντων διεθνή προστασία όσο και των προσώπων στα οποία έχει χορηγηθεί καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους⁷. Επιπλέον, με τις ανωτέρω διατάξεις καταργήθηκε η κατοχή άδειας εργασίας ως προϋπόθεση για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας όλων των συγκεκριμένων κατηγοριών πολιτών τρίτων χωρών, δεδομένου ότι πλέον θα έχουν δικαίωμα άμεσης πρόσβασης στην εργασία με τους ίδιους όρους που προβλέπονται για τους ημεδαπούς, εφόσον είναι κάτοχοι άδειας διαμονής σε ισχύ ή κατέχουν δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία.

ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ

Ο Συνήγορος, στο πλαίσιο των γενικότερων παρεμβάσεών του επί θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και της συνεχούς προσπάθειάς του για βελτίωση του θεσμικού πλαισίου για τη νόμιμη διαμονή των ευάλωτων αυτών ομάδων και την ομαλή ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία, απέστειλε στους αρμόδιους φορείς συγκεκριμένες παρατηρήσεις⁸ επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών που είχε τεθεί σε διαβούλευση τον Φεβρουάριο του 2016, με το οποίο, μεταξύ άλλων, εισάγονταν τροποποιήσεις στον Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης, χωρίς ωστόσο μέχρι σήμερα να έχει αυτό ψηφιστεί κατά το μέρος που αφορά τα μεταναστευτικά ζητήματα.

Οι εν λόγω ρυθμίσεις κινούνται κατ' αρχάς προς θετική κατεύθυνση, καθώς επιλύουν σειρά επιμέρους ζητημάτων που έχουν ανα-

⁷ <http://www.synigoros.gr/?i=foreigner.el.kathestos-prostasias.287940>

⁸ <http://www.synigoros.gr/?i=foreigner.el.paremvaseis-stp.363396>

κύψει κατά την εφαρμογή του Κώδικα, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, και έχουν απασχολήσει και τον Συνήγορο. Σημαντικότερη εξ αυτών είναι η ρύθμιση για μεταφορά της αρμοδιότητας έκδοσης του συνόλου των αδειών διαμονής για εξαιρετικούς λόγους στις κατά τόπους αρμόδιες αποκεντρωμένες διοικήσεις, διευκολύνοντας έτσι τη διαδικασία και τους ενδιαφερομένους που καλούνταν να προσέλθουν στην Αθήνα για υποβολή του σχετικού αιτήματος ανεξαρτήτως του τύπου διαμονής τους. Επίσης ευνοϊκή είναι η ρύθμιση αναφορικά με την πρόσβαση στην εργασία των μελών της οικογένειας του πολίτη τρίτης χώρας από την αρχική χορήγηση της άδειας διαμονής τους και όχι από την πρώτη ανανέωση αυτής. Αντίθετα, ως αρνητική εξέλιξη καταγράφεται η επί το αυστηρότερο μεταβολή του θεσμικού πλαισίου που αφορά την αδειοδότηση της διαμονής των γονέων ανήλικων ημεδαπών, καθόσον προτείνεται η συμπερίληψη αυτών στις διατάξεις περί χορήγησης άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους, μεταφέροντας έτσι τη χορήγηση της άδειας στο πεδίο της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και αυξάνοντας το κόστος απόκτησης αυτής με την καταβολή παραβόλου ύψους 300 ευρώ και την εξαγορά ημερών ασφάλισης, τα οποία με το προηγούμενο καθεστώς δεν απαιτούνταν.

Συμπερασματικά, ο Συνήγορος οφείλει να επισημάνει ότι με τις πρόσφατες νομοθετικές πρωτοβουλίες, και ιδιαίτερα με τον Ν. 4251/2014 (Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, έχει γίνει σημαντική πρόοδος στην αντιμετώπιση των προβλημάτων των πολιτών τρίτων χωρών, καθόσον επήλθαν θετικές αλλαγές στο καθεστώς διαμονής αυτών, αποσαφηνίστηκε το θεσμικό πλαίσιο σε κάθε ενδιαφερόμενο και διευθετήθηκαν πολυετείς εκκρεμότητες (βλ. *Ετήσια Έκθεση 2014*, σ. 98). Ωστόσο, ο Συνήγορος, αντιλαμβανόμενος το έργο του ως κατεχοκήν αποστολή προστασίας δικαιωμάτων ιδιαίτερως των ευάλωτων ομάδων, συνεχίζει να καταγράφει τις διαπιστώσεις του για ευρύτερα ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής και να υποβάλλει προτάσεις για την ακόμα μεγαλύτερη βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου.

Εξέταση αιτημάτων χορήγησης αδειών διαμονής για εξαιρετικούς λόγους

Μεγάλο μέρος των πολιτών τρίτων χωρών που προσήλθαν στον Συνήγορο ζητούσαν τη διαμεσολάβησή του προς τη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του τότε Υπουργείου Εσωτερικών (ήδη Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής) ώστε να εξετασθεί άμεσα το αίτημά τους για χορήγηση άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους. Η επί της ουσίας διαμεσολάβηση που μπορεί να ασκήσει ο Συνήγορος σε αυτή την κατηγορία της άδειας είναι περιορισμένη, καθόσον δεν προβλέπεται από τις οικείες διατάξεις του νόμου (άρθρο 19 Ν. 4251/2014) προθεσμία εξέτασης αυτών των αι-

τήσεων. Ωστόσο, ο Συνήγορος συνέβαλε στην ταχύτερη διαχείριση του προβλήματος και στην καλύτερη οργάνωση της ως άνω υπηρεσίας. Με τις διατάξεις του Ν. 4332/2015, θεσμοθετήθηκε ευκολότερη και ταχύτερη διαδικασία επαναφοράς στη νομιμότητα όσων ήταν στο παρελθόν νομίμως διαμένοντες, με τη χορήγηση σε αυτούς άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους από τις αποκεντρωμένες διοικήσεις του τύπου διαμονής τους. Κυρίως όμως η διάταξη αυτή δημιούργησε σε όλα τα εμπλεκόμενα μέρη εύλογες προσδοκίες περί αποσυμφόρησης της Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής από τον όγκο των αιτήσεων που είχαν συσσωρευτεί από όλη την ελληνική επικράτεια και παρέμεναν σε εκκρεμότητα. Ωστόσο, παρά τις προσπάθειες που γίνονται από την πλευρά του υπουργείου, η όλη διαδικασία κατάθεσης και εξέτασης αυτών των τύπων αδειών διαμονής παραμένει ιδιαίτερως χρονοβόρα, λειτουργώντας ενίοτε και αποτρεπτικά για την κατάθεση ανάλογων αιτημάτων (ενδεικτικές υποθέσεις 202221/2015, 218168/2016).

Απευθείας ανανέωση άδειας διαμονής μέλους οικογένειας πολίτη τρίτης χώρας ως άδεια διαμονής για εξαρτημένη εργασία

Ο Ν. 4251/2014 δεν προβλέπει τη δυνατότητα μετάβασης από άδεια για οικογενειακή επανένωση σε άδεια διαμονής για εξαρτημένη εργασία, χωρίς τη μεσολάβηση αυτοτελούς άδειας διαμονής. Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου προς τη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής, το ζήτημα επιλύθηκε και τακτοποιήθηκε το καθεστώς διαμονής σε συγκεκριμένη περίπτωση, καθόσον η αρμόδια υπηρεσία δέχτηκε ότι η χορήγηση αυτοτελούς άδειας διαμονής του άρθρου 76 του ως άνω νόμου δεν μπορεί να αποτελέσει υποχρεωτική προϋπόθεση για τη μετάβαση σε άδεια διαμονής για εξαρτημένη εργασία και ότι το μέλος οικογένειας μπορεί να ανανεώσει την άδειά του για εξαρτημένη εργασία απευθείας, εφόσον πληρούνται οι λοιπές από τον νόμο προϋποθέσεις και εφόσον η προηγούμενη άδεια διαμονής, ως μέλους οικογένειας πολίτη τρίτης χώρας, του παρείχε ήδη δικαίωμα εργασίας, σύμφωνα με το άρθρο 75 παράγρ. 1β' Ν. 4251/2014 (υπόθεση 199522/2015).

Ένταξη αλλοδαπών ανήλικων και οικογενειακό περιβάλλον

Στο πλαίσιο διερεύνησης υποθέσεων που σχετίζονται με την ένταξη ανήλικων αλλοδαπών στην ελληνική κοινωνία, ο Συνήγορος ασχολήθηκε με περιπτώσεις όπως η σύλληψη και κράτηση, ως ασυνόδευτου, αλλοδαπού ανήλικου γεννημένου στην Ελλάδα. Ο ανήλικος εσπερίο άδειας διαμονής, αν και όλη η οικογένειά του ζούσε στη χώρα. Λόγω αδυναμίας των γονέων του να ασκήσουν

τη γονική μέριμνα, στην πράξη το παιδί διέμενε με τους μητρικούς παππούδες. Ο Συνήγορος προχώρησε άμεσα σε σειρά ενεργειών ώστε να λάβει ο παππούς του ανηλίκου εξουσιοδότηση από τον πατέρα να προβαίνει στις αναγκαίες ενέργειες για τη φροντίδα και την εκπροσώπηση του παιδιού, να ζητήσει εισαγγελική παραγγελία και τελικά να παραλάβει το παιδί από το κέντρο κράτησης χωρίς καθυστέρηση, προκειμένου το τελευταίο να συμμετάσχει σε προαγωγικές εξετάσεις στο σχολείο όπου φοιτά. Όπως διαπιστώθηκε ωστόσο, σε βάρος του ανηλίκου είχε εκδοθεί απόφαση απέλασης. Ο Συνήγορος ζήτησε και πέτυχε την ανάκληση της απόφασης αυτής, για λόγους που αφορούσαν αφενός την ανηλικότητα και αφετέρου το γεγονός ότι τα πρόσωπα που έχουν την επιμέλεια του παιδιού βρίσκονται νόμιμα στη χώρα. Επιπλέον, ο Συνήγορος καθοδήγησε την οικογένεια για την τακτοποίηση του καθεστώτος διαμονής του παιδιού. Τέλος, δεδομένου ότι από τη διερεύνηση είχε προκύψει προβληματισμός σε σχέση με την παρεχόμενη φροντίδα, πραγματοποιήθηκε συνάντηση με τον έφηβο και ακολούθησαν ενέργειες διαμεσολάβησης ώστε να ακουστεί η γνώμη του, να διερευνηθεί η καταλληλότητα του οικογενειακού περιβάλλοντός του και να διασυνδεθεί με φορέα της κοινότητας για παροχή ψυχολογικής στήριξης (υπόθεση 218427/2016).