

18 Ιουλίου 2006  
Αρ. Πρωτ. 2015/21.7.06

Προς:

- Υπουργείο Δημόσιας Τάξης  
Γενικό Γραμματέα  
κ. Κωνσταντίνο Αιλιανό  
Π. Κανελλοπούλου 4  
101 77 ΑΘΗΝΑ

- Υπουργείο Δημόσιας Τάξης  
Αρχηγό Ελληνικής Αστυνομίας  
Στρατηγό κ. Αναστάσιο Δημοσχάκη  
Π. Κανελλοπούλου 4  
101 77 ΑΘΗΝΑ

ΘΕΜΑ: Επίσκεψη Συνηγόρου του Πολίτη στη Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής

Στο πλαίσιο των τακτικών επαφών του Συνηγόρου του Πολίτη με τις αρμόδιες υπηρεσίες για τα ζητήματα αλλοδαπών, κλιμάκιο της Αρχής, αποτελούμενο από τον Βοηθό Συνήγορο του Πολίτη Ανδρέα Τάκη, την Ειδικό Επιστήμονα Καλλιόπη Στεφανάκη και τον Βοηθό Επιστήμονα Γρηγόρη Τσιούκα, επισκέφθηκε στις 11/07/2006 τη Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής (Δ.Α.Α.) και συναντήθηκε με τον Προϊστάμενο της υπηρεσίας και άλλους υπηρεσιακούς παράγοντες.

Κατά τη διάρκεια της εν λόγω συνάντησης συζητήθηκαν ζητήματα που έχουν απασχολήσει επανειλημμένα το Συνήγορο του Πολίτη με αφορμή σχετικές αναφορές ενδιαφερόμενων και διατυπώθηκαν, όπου αυτό κρίθηκε αναγκαίο, συγκεκριμένες προτάσεις. Ειδικότερα:

#### **Α) Αδειες διαμονής αλλοδαπών**

- **Καθυστερήση στην απάντηση (γνώμη) προς την υπηρεσία αλλοδαπών της Περιφέρειας.**

Ο απαιτούμενος χρόνος για την απάντηση και διατύπωση γνώμης προς την Περιφέρεια για ζητήματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας ενόψει της χορήγησης / ανανέωσης των αδειών διαμονής φαίνεται να έχει μειωθεί σημαντικά με εκτιμώμενο μέσο χρόνο διεκπεραίωσης τις 15 ημέρες. Εκκρεμότητες και μεγαλύτεροι χρόνοι σε ορισμένες περιπτώσεις εξακολουθούν να υπάρχουν.

Για τη βελτιστοποίηση και την επιτάχυνση της διαδικασίας προτείνεται η on line διασύνδεση της Περιφέρειας με το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης.

- **Κρίση για τη συνδρομή κινδύνου για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια στο πρόσωπο συγκεκριμένου αλλοδαπού.**

Η πρακτική των μη αιτιολογημένων και αόριστων γνωμοδοτήσεων φαίνεται να έχει μεταβληθεί. Επί του παρόντος, στις γνωμοδοτήσεις προς την Περιφέρεια αναγράφονται συγκεκριμένα στοιχεία που αφορούν στη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Ο σχετικός έλεγχος δεν περιορίζεται στον Ε.Κ.ΑΝ.Α., αλλά τα στοιχεία αντλούνται από το σύνολο του αρχείου της ΕΛ.ΑΣ. (λ.χ. ποινικές διώξεις και καταδίκες). Τα στοιχεία αποστέλλονται στην Περιφέρεια χωρίς να αξιολογούνται και χωρίς να εκφέρεται κρίση περί της συνδρομής ή μη κινδύνου για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Η όποια αξιολόγηση και κρίση αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια της Περιφέρειας. Σε ορισμένες περιπτώσεις τα στοιχεία που διαβιβάζει η ΕΛ.ΑΣ στην Περιφέρεια μπορεί πλέον να μην είναι ακριβή (λ.χ. όταν πρόκειται για στοιχεία που βασίζονται σε ποινική δίωξη δεν διερευνάται ότι μπορεί να έχει μεσολαβήσει αθωωτική απόφαση).

Η ακολουθούμενη σήμερα πρακτική της απλής παράθεσης στοιχείων περιορίζει τα φαινόμενα αυθαίρετης ερμηνείας από το αρμόδιο κάθε φορά αστυνομικό όργανο για την έννοια του κινδύνου για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, ενώ διασφαλίζει τη νόμιμη αιτιολόγηση τυχόν απορριπτικής σχετικής απόφασης της Περιφέρειας επί αιτήματος άδειας διαμονής. Ωστόσο, ανεξάρτητα από το εάν η υπηρεσία αλλοδαπών της Περιφέρειας είναι η αρμόδια υπηρεσία να αποφασίσει τελικά για τη συνδρομή ή μη λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας, η σχετική αρμοδιότητα της ΕΛ.ΑΣ έχει ως περιεχόμενο τη διατύπωση απλής μεν, αλλά σαφούς γνώμης και όχι απλώς τη χωρίς αξιολόγηση καταγραφή στοιχείων περί τη δημόσια τάξη και ασφάλεια που αφορούν συγκεκριμένο πρόσωπο. Στο πλαίσιο αυτό κρίνεται αναγκαία η αποσαφήνιση της αόριστης έννοιας του κινδύνου για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, σε κεντρικό επίπεδο από το Υ.Δ.Τ. και με βάση συγκεκριμένα ασφαλή και ελέγξιμα κριτήρια (λ.χ. εγγραφή στον Ε.ΚΑ.ΝΑ., τελεσίδικη ποινική απόφαση, ύψος ποινής). Έτσι, θα ετίθεντο οι προϋποθέσεις για τη διατύπωση σχετικής σαφούς και ασφαλούς απλής γνώμης από την αρμόδια υπηρεσία και θα εξυπηρετείτο με τον καλύτερο τρόπο η ορθή άσκηση της οικείας αρμοδιότητας εκ μέρους της ΕΛ.ΑΣ.. Επίσης, επιβάλλεται να τονιστεί ότι πρόσωπα με ιδιαίτερους δεσμούς με τη χώρα (λ.χ. σύζυγοι και γονείς ημεδαπών ή ευρωπαϊών πολιτών, ή αλλοδαποί σε καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος) απολαμβάνουν ειδικής προστασίας ως προς την παρουσία τους εδώ. Στις περιπτώσεις αυτές ο κίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια πρέπει να είναι σοβαρός και ενεστώς, ενώ για τη διαμόρφωση της όποιας άποψης πρέπει να λαμβάνονται υπόψη η σοβαρότητα και το είδος του αδικήματος στο οποίο υπέπεσε ο αλλοδαπός, η διάρκεια της διαμονής του στη χώρα, η ηλικία του, οι επιπτώσεις για τον ίδιο και την οικογένειά του, οι δεσμοί του με την Ελλάδα ή η απουσία δεσμών με τη χώρα καταγωγής του (βλ. σχ. Οδηγία 2003/109 του Συμβουλίου της Ε.Ε. για τους επί μακρόν διαμένοντες).

- **Αυτοδίκαιη διαγραφή από Ε.Κ.ΑΝ.Α. δυνάμει των μεταβατικών διατάξεων του ν.3386/2005.**

Υπήρξε σχετική ενημέρωση της Αρχής από την υπηρεσία σχετικά με τη διαδικασία.

Η διαγραφή, μετά από σήμα της Δ.Α.Α. και σχετική κοινοποίηση στην Περιφέρεια, διενεργείται από την αρμόδια κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου, το οποίο και ενημερώνει την Περιφέρεια.

Η διαδικασία, παρότι περίπλοκη, είναι θετική, κατ' αρχήν, κατά το ότι δεν απαιτεί σχετική αίτηση του αλλοδαπού και διενεργείται αυτεπαγγέλτως.

## **B) Απέλαση και κράτηση αλλοδαπών**

- **Απελάσεις λόγω επικινδυνότητας για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια.**  
Ισχύουν τα προαναφερόμενα σχετικά με την ανάγκη αποσαφήνισης, στη βάση συγκεκριμένων κριτηρίων, της έννοιας του κινδύνου για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, καθώς και την ανάγκη διασφάλισης της ειδικής προστασίας συγκεκριμένων κατηγοριών αλλοδαπών που έχουν ισχυρούς δεσμούς με τη χώρα. Η ανάγκη αυτή είναι, μάλιστα, στην περίπτωση της απέλασης επιτακτικότερη δεδομένου ότι οι αρμόδιες αστυνομικές αρχές έχουν εν προκειμένω όχι απλώς γνωμοδοτική, αλλά αποφασιστική αρμοδιότητα.
- **Διαδοχικές πράξεις απέλασης και κράτησης σε βάρος του ίδιου προσώπου.**  
Η πρακτική αυτή ακολουθείται στις περιπτώσεις αλλοδαπών που έχουν ήδη κρατηθεί επί τρίμηνο χωρίς να καταστεί σε πρώτη φάση εφικτή η απέλασή τους και στηρίζεται στην ανάγκη εκ νέου διαπίστωσης της δυνατότητας πραγματοποίησής της.  
Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η ανάγκη αυτή δεν μπορεί να ακυρώνει την επιλογή του νομοθέτη να περιορίσει σε τρεις μήνες το ανώτατο όριο διοικητικής κράτησης αλλοδαπού.  
Οι υπηρεσίες πρέπει να καταβάλουν κάθε προσπάθεια ώστε η διαδικασία να διεκπεραιώνεται εντός του συντομότερου δυνατού χρόνου. Σε κάθε περίπτωση, αλλοδαπός, που ήδη κρατήθηκε μία φορά επί τρίμηνο χωρίς να καταστεί εφικτή η απέλασή του, δεν επιτρέπεται να κρατείται εκ νέου παρά μόνο για τον απολύτως απαραίτητο χρόνο για τη διαπίστωση της δυνατότητας εκτέλεσης της απέλασης. Η προβληματική ανταπόκριση ορισμένων αλλοδαπών προξενικών αρχών δεν είναι δυνατόν να συνεπάγεται την επανειλημμένη κράτηση αλλοδαπού για περισσότερα τρίμηνα.
- **Κοινοποίηση αποφάσεων στους αλλοδαπούς.**  
Έντυπα πληροφοριών σχετικά με δικαιώματα και διαδικασίες διατίθενται σε πολλές από τις γλώσσες τις οποίες κατανοούν οι ενδιαφερόμενοι. Αντίθετα, τα συγκεκριμένα έγγραφα που τους κοινοποιούνται και τους πληροφορούν για την απέλαση και την κράτησή τους είναι διατυπωμένα μόνο στα ελληνικά.  
Προτείνεται η απόδοση του περιεχομένου των συγκεκριμένων εγγράφων και σε γλώσσα κατανοητή από τους ενδιαφερόμενους.
- **Χώροι διοικητικής κράτησης αλλοδαπών.**  
Δεν διαπιστώθηκε, στην παρούσα φάση, υπερπληθυσμός κρατουμένων. Η οδηγία του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου για κράτηση των υπό δικαστική απέλαση αλλοδαπών σε χώρους των σωφρονιστικών καταστημάτων εφαρμόζεται και έχει βοηθήσει στην αποσυμφόρηση των κρατητηρίων. Η Μ.Κ.Ο «Ιατρική Παρέμβαση» συνδράμει την Δ.Α.Α. με καθημερινή παρουσία ιατρού στα κρατητήρια.  
Ωστόσο, οι συγκεκριμένοι χώροι κράτησης έχουν κατασκευαστεί στο πρότυπο των κρατητηρίων βραχείας φύλαξης ωρών ή ημερών και συνεπώς δεν είναι κατάλληλοι για μακρόχρονη κράτηση διάρκειας τριών μηνών. Λείπουν, επομένως, χώροι σίτισης, προαυλισμού και λοιποί κοινόχρηστοι χώροι.

## Γ) Άσυλο

- **Εκκρεμή αιτήματα και σχετικά προβλήματα.**

Οι εκκρεμείς προς εκκίνηση της διαδικασίας εξέτασης αιτήσεις ασύλου μειώθηκαν από 52.900 τον Δεκέμβριο του 2005 σε 35.000 τον Ιούνιο του 2006. Μέρος της μείωσης φαίνεται να οφείλεται στις παραιτήσεις που υπεβλήθησαν ενόψει των μεταβατικών διατάξεων του Ν.3386/2005, αλλά και στην αύξηση της δύναμης του Τμήματος Πολιτικού Ασύλου, που διενεργήθηκε με την μετατροπή της πρώην Υποδ/νσης Αλλοδαπών Αττικής σε Διεύθυνση.

Η Δ/νση Αλλοδαπών βρίσκεται αντιμέτωπη με τον εξαιρετικά μεγάλο αριθμό, αφενός, των παλαιών αιτημάτων (35.000), αφετέρου των προσερχομένων για υποβολή αρχικού αιτήματος (περίπου 170 άτομα την ημέρα). Προκειμένου να ανταποκριθεί στα μεγέθη αυτά, η Δ/νση ακολουθεί πρακτική επιλεκτικής παραλαβής μέρους και όχι του συνόλου των αρχικών αιτημάτων (από τα 170 παραλαμβάνονται περίπου 35 αιτήματα την ημέρα). Επ'αυτού ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι :

α) Η απρόσκοπτη παραλαβή όλων των αιτημάτων ασύλου αποτελεί θεμελιώδη υποχρέωση της Διοίκησης βάσει της Σύμβασης της Γενεύης και της εθνικής νομοθεσίας (Ν.1975/1991 και Π.Δ. 61/1999).

β) Ωστόσο, ενόψει των ως άνω μεγάλων αριθμών αιτημάτων και λαμβανομένης υπόψη της μέχρι τώρα εμπειρίας, φαίνεται ότι η παραλαβή όλων των αιτημάτων ασύλου, αν δεν συνδυάζεται με αποτελεσματικό σύστημα άμεσης και ταχείας διεκπεραίωσης (δηλ. εξέτασης και αποδοχής ή απόρριψης του αιτήματος) καταλήγει σε πλήρη εμπλοκή και αδρανοποίηση του συστήματος χορήγησης πολιτικού ασύλου (σώρευση αιτημάτων τα οποία δεν θα εξετασθούν ποτέ). Τούτο σημαίνει, αφενός, σοβαρή διακινδύνευση της προστασίας, κυρίως, εκείνων από τους αιτούντες άσυλο που είναι πρόσφυγες σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, αφετέρου, καθιστά το σύστημα ασύλου όλο και περισσότερο θελκτικό για καταχρηστικά αιτήματα.

γ) Συνεπώς, για τους λόγους που αναφέρονται στο σημείο (β), αν και κατ' αρχήν μη αποδεκτή, είναι εν μέρει κατανοητή η απόκλιση από την αρχή του σημείου (α). Ωστόσο η τήρηση της νομιμότητας επιβάλλει την:

1. λήψη εμπράκτως άμεσων μέτρων για την ομαλοποίηση της κατάστασης, με σημαντικότερη τη στελέχωση του Τμήματος Πολιτικού Ασύλου με ανθρώπινο δυναμικό, η οποία, σύμφωνα με πρόσφατες πληροφορίες που περιήλθαν στην Αρχή, φαίνεται να έχει αποφασισθεί,
2. ομαλοποίηση της κατάστασης με παραλαβή όλων των αιτημάτων ασύλου σε αυστηρά καθορισμένο και σύντομο χρονικό ορίζοντα.

Ένα άλλο σημείο προβληματισμού αποτελεί το γεγονός ότι η επιλεκτική παραλαβή των αρχικών αιτημάτων πραγματοποιείται επί τη βάσει κριτηρίων άλλων από την απόλυτη σειρά προτεραιότητας (βλ. προηγούμενη σχετική έκθεση της Αρχής στην ιστοσελίδα, Ιούνιος 2005). Συγκεκριμένα, η επιλεκτική παραλαβή γίνεται επί τη βάσει, αφενός, κοινωνικών κριτηρίων (ασθενείς, μητέρες με ανήλικα τέκνα κλπ), αφετέρου, στοιχείων από τα οποία προκύπτει σοβαρή πιθανολόγηση ύπαρξης βάσιμου αιτήματος ασύλου. Επίσης προβληματίζει σοβαρά ο τρόπος επικοινωνίας των δικηγόρων που εκπροσωπούν αιτούντες άσυλο (καθορισμός ραντεβού στο όνομα του δικηγόρου για παραλαβή αρχικού αιτήματος).

Συμπερασματικά, ως προς τα ζητήματα του ασύλου πρέπει να σημειωθεί ότι παρατηρείται σαφής βελτίωση των δεικτών σχετικής απόδοσης. Ταυτόχρονα όμως πρέπει να υπογραμμισθεί με έμφαση ότι η θετική αυτή τάση δεν τύχει της αναγκαίας ενθάρρυνσης και υποστήριξης και δεν προσανατολισθεί στην σε συντομότερο χρόνο αποκατάσταση της δυνατότητας της υπηρεσίας να συναλλάσσεται με όλους τους προσερχομένους αλλοδαπούς και να παραλαμβάνει όλα τα υποβαλλόμενα αιτήματα, κινδυνεύει να αναστραφεί σε αρνητική κατεύθυνση με δυσάρεστα αποτελέσματα για την κατάσταση των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη χώρα αλλά και τη διεθνή εικόνα αυτής.

#### **Δ) Ομογενείς**

- **Εκκρεμή αιτήματα χορήγησης και ανανέωσης Ε.Δ.Τ.Ο. Αλβανίας.**  
Διαπιστώθηκε η σχετική ομαλοποίηση της κατάστασης και η σταδιακή εκκαθάριση των εκκρεμούντων αιτημάτων, η οποία αναμένεται να ολοκληρωθεί έως το τέλος του έτους.
- **Κριτήρια χορήγησης Ε.Δ.Τ.Ο. Αλβανίας.**  
Ως κριτήριο για τη χορήγηση Ε.Δ.Τ.Ο. Αλβανίας λαμβάνεται υπόψη η εθνική καταγωγή του αιτούντος.  
Επομένως, στο πλαίσιο της ίδιας οικογένειας δεν δικαιολογείται να υπάρχουν διαφορετικές κρίσεις στα αιτήματα χορήγησης Ε.Δ.Τ.Ο. μεταξύ γονέων και τέκνων ή μεταξύ αδελφών.
- **Βεβαίωση για Ε.Δ.Τ.Ο. Αλβανίας.**  
Η χορήγηση/ανανέωση βεβαιώσεων Ε.Δ.Τ.Ο. στις περιπτώσεις διοικητικών προσφυγών ή προσωρινών διαταγών κατά απορριπτικών αποφάσεων επί των σχετικών αιτημάτων είναι σύμφωνη τόσο με την ισχύουσα νομοθεσία, όσο και με την αρχή της χρηστής διοίκησης.
- **Ομογενείς από άλλες χώρες (πλην Αλβανίας και πρώην Ε.Σ.Σ.Δ.).**  
Δικαιούνται να απευθυνθούν στις αστυνομικές αρχές ζητώντας τη χορήγηση άδειας διαμονής ομογενούς, ακόμη και εάν δεν έχουν νόμιμη διαμονή στη χώρα.

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί το φιλικότατο και καρποφόρο κλίμα της συνεργασίας με το σύνολο των αξιωματικών της υπηρεσίας. Μολονότι όμως το προϊόν της συνεργασίας εκτιμάται ιδιαίτερα θετικό, ακόμη και όσον αφορά τα σημεία στα οποία διαπιστώθηκε απόκλιση απόψεων, παρίσταται αναγκαία η σε σύντομο χρόνο επανάληψη της επίσκεψης προκειμένου να επιβεβαιωθεί η παγίωση των θετικών εξελίξεων και η ικανοποιητική προσέγγιση των προαναφερθέντων επιβαλλομένων στόχων.

Τόσο εγώ προσωπικά (τηλ. 210 – 7289640), όσο και οι Καλλιόπη Στεφανάκη (210 – 7289626) και Γρηγόρης Τσιούκας (210 – 7289648) θα είμαστε στη διάθεσή σας για κάθε διευκρίνιση.

Με τιμή,

Ανδρέας Τάκης  
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

**Κοινοποίηση:**

- Υπουργείο Δημόσιας Τάξης  
Γραφείο Υπουργού  
Π. Κανελλοπούλου 4  
101 77 ΑΘΗΝΑ

- Υπουργείο Δημόσιας Τάξης  
Διεύθυνση Αλλοδαπών  
Ταξίαρχο Κύριο Δημήτριο Πανόπουλο  
Π. Κανελλοπούλου 4  
101 77 ΑΘΗΝΑ

- Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής  
Ταξίαρχο Κύριο Ελευθέριο Οικονόμου  
Π. Ράλλη 24  
177 78 ΤΑΥΡΟΣ