



ΕΚΘΕΣΗ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΕΕΔΑ ΓΙΑ ΤΟ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟ ΖΗΤΗΜΑ

ΜΕΡΟΣ Α΄: ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟ

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2019

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας σε θέματα προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έχει συσταθεί με τον Ν. 2667/1998 σύμφωνα με κανόνες των Ηνωμένων Εθνών, τις «Αρχές των Παρισίων». Σε αυτήν μετέχουν πρόσωπα οριζόμενα από σαράντα φορείς (ανεξάρτητες Αρχές, πανεπιστημιακές σχολές νομικών και πολιτικών επιστημών, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, πολιτικά κόμματα και υπουργεία).

Περιεχόμενα

1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	4
2. Υποδοχή και φιλοξενία αιτούντων διεθνή προστασία	7
3. Κράτηση αιτούντων διεθνή προστασία.....	14
4. Διαδικασίες διεθνούς προστασίας σε α΄ και β΄ βαθμό	17
5. Ασυνόδευτοι ανήλικοι.....	25
6. Επαναπροωθήσεις πολιτών τρίτων χωρών στα ελληνοτουρκικά σύνορα	31
7. Ένταξη προσφύγων στην Ελλάδα.....	34

1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις¹

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), στο πλαίσιο του θεσμικού της ρόλου ως **Εθνικός Θεσμός Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΘΑΔ)**, αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στο θεσμό της διεθνούς προστασίας, παρακολουθεί δε στενά τα ζητήματα μεταχείρισης των αλλοδαπών, νεοεισερχομένων ή ήδη διαμενόντων, από τις ελληνικές αρχές. Ακολούθως, ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της, έχει ασχοληθεί με τα ζητήματα εισόδου και διαμονής, συνθηκών υποδοχής, διαδικασιών ασύλου και πολιτογράφησης, ασυνόδευτων ανηλίκων, κράτησης των αιτούντων διεθνή προστασία, εκπαίδευσης, υγείας και εργασίας κ.α.² **Στην Ολομέλεια της ΕΕΔΑ** μετέχουν πρόσωπα υποδεικνυόμενα από φορείς αρμόδιους σε θέματα μεταναστευτικής πολιτικής και ασύλου, όπως το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, το Υπουργείο Εσωτερικών, το Υπουργείο Εργασίας, το Συνήγορο του Πολίτη, τη Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας και οργανώσεις γενικού ή ειδικού σκοπού προστασίας των προσφύγων και μεταναστών, όπως η Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, η Διεθνής Αμνηστία, το

Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες³. Παράλληλα, η ΕΕΔΑ, δύναται **από τον ιδρυτικό της νόμο**, να χρησιμοποιεί κάθε πρόσφορο μέσο για την εξυπηρέτηση της αποστολής της, να ζητά και να λαμβάνει κάθε σχετικό έγγραφο από τις δημόσιες υπηρεσίες, να καλεί σε ακρόαση και να διαβουλεύεται με πρόσωπα και φορείς που κατά την κρίση της θα διευκολύνουν το έργο της. Ακολούθως, η ΕΕΔΑ, αξιοποιώντας τα ανωτέρω εργαλεία του νόμου έχει αναπτύξει σταθερούς διαύλους επικοινωνίας και με άλλους αρμόδιους φορείς και οργανώσεις στον τομέα προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων και μεταναστών, όπως η Υπηρεσία Ασύλου, οι Γιατροί χωρίς Σύνορα κ.α. Επίσης διατηρεί στενή συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, με την οποία ίδρυσαν και συντονίζουν από κοινού το Δίκτυο για την Καταγραφή Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας. Η ΕΕΔΑ υπήρξε, όλα τα χρόνια λειτουργίας της, αρωγός της Πολιτείας, παρέχοντας συμβουλές για τη λήψη νομοθετικών, διοικητικών ή άλλων μέτρων σε συμφωνία με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας και με γνώμονα τον σεβασμό των δικαιωμάτων κάθε ανθρώπου που βρίσκεται στην ελληνική επικράτεια. Αναπαρκτών στο διττό της ρόλο, ως ο Εθνικός Θεσμός για την Προστασία και Προώθηση των Δικαιωμάτων στην Ελλάδα αλλά και ως ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας, η ΕΕΔΑ κρίνει σκόπιμο να συμπεκνώσει σε ένα **ενιαίο κείμενο** τις θέσεις της για το Προσφυγικό και το Μεταναστευτικό Ζήτημα. Η ΕΕΔΑ φυλάσσει η παρούσα Έκθεση να καταστεί κείμενο

¹ Η παρούσα Έκθεση υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ στις 17.7.2019. Εισηγήτριες: Μαρία Γαβουνέλη, Πρόεδρος και Εύα Τζαβαλά, Επιστημονική Συνεργάτιδα. Συμβολές κατέθεσαν οι: Σπύρος Απέργης, Προεδρεύων του Γ' Τμήματος, Αλέξανδρος Κωνσταντίνου, Αναπληρωτής Προεδρεύων του Γ' Τμήματος και Βασίλης Χρονόπουλος, Μέλος της ΕΕΔΑ.

² Για μια συνολική εικόνα των θέσεων της ΕΕΔΑ σε ζητήματα προσφύγων και μεταναστών, βλ. τον ιστότοπο της ΕΕΔΑ (<http://www.nchr.gr/index.php/el/2013-04-03-10-23-48/2013-04-03-10-43-00>) όπου δημοσιεύεται το πλήρες περιεχόμενο των κειμένων της Επιτροπής, υπηρετώντας την αποστολή προώθησης της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου που της έχει αναθέσει ο νομοθέτης.

³ Αναλυτικά η Σύσταση της ΕΕΔΑ εδώ: <http://www.nchr.gr/index.php/2013-04-03-10-13-40/2013-04-03-10-14-44>.

αναφοράς αλλά και χρήσιμος οδηγός για την Πολιτεία, το νομοθέτη, τη διοίκηση, τους εφαρμοστές του δικαίου και των πολιτικών της Κυβέρνησης, των εμπειρογνομόνων και των επαγγελματιών του πεδίου, του ερευνητή και κάθε ενδιαφερόμενου.

Για τη σύνταξη των πορισμάτων που παρουσιάζονται στην παρούσα Έκθεση χρησιμοποιήθηκε ένας **συνδυασμός εργαλείων ποιοτικής και ποσοτικής έρευνας**, όπως: α) η έρευνα δευτερογενών στοιχείων (στατιστικά στοιχεία Υπηρεσιών, νομοθετικά κείμενα, διεθνείς συμβάσεις, κείμενα της ΕΕ, εκθέσεις εμπειρογνομόνων κ.ά.), β) η διενέργεια επιτόπιων ερευνών, από μέλη της ΕΕΔΑ, σε χώρους υποδοχής και φιλοξενίας των προσφύγων, γ) η απευθείας συζήτηση με εθνικούς φορείς, ελληνικές και διεθνείς οργανώσεις που ασχολούνται στο πεδίο με την προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων και μεταναστών, είτε κατά τη διάρκεια συνεδριάσεων της Ολομέλειας της ΕΕΔΑ είτε στο πλαίσιο διμερών συναντήσεων, δ) η απευθείας συζήτηση με διεθνείς εμπειρογνομόνους του εξωτερικού, στο περιθώριο επιτόπιων επισκέψεων τους στην Ελλάδα, ε) η ακρόαση προσώπων και φορέων για ειδικότερα ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής και ασύλου και η επεξεργασία των στοιχείων που εισέφεραν, στ) η καταγραφή αναφορών/καταγγελιών που κοινοποιήθηκαν στην ΕΕΔΑ από υπερασπιστές ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κοινότητες προσφύγων/μεταναστών ή άλλες αξιόπιστες διεθνείς και ελληνικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται στο πεδίο και η επεξεργασία και κατηγοριοποίησή τους, και ζ) η ανταλλαγή απόψεων στα διεθνή και

ευρωπαϊκά *fora* για τη μετανάστευση και το άσυλο, στα οποία συμμετέχει η ΕΕΔΑ με την ιδιότητά της ως ΕΘΑΔ.

Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, στο **Μέρος Α'**⁴ της παρούσας Έκθεσης Αναφοράς των θέσεων της ΕΕΔΑ για το Προσφυγικό και Μεταναστευτικό Ζήτημα παρουσιάζονται επιλεκτικά οι **θέσεις της ΕΕΔΑ για το Προσφυγικό** στα εξής ζητήματα:

1. Υποδοχή και φιλοξενία αιτούντων διεθνή προστασία με έμφαση στα προβλήματα εγκλωβισμού των αιτούντων στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, στις συνθήκες διαβίωσής τους στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης και στις Δομές Φιλοξενίας, στην έλλειψη επαρκών θέσεων φιλοξενίας και στο πρόβλημα αστεγίας που αντιμετωπίζουν οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες.

2. Κράτηση αιτούντων διεθνή προστασία, με έμφαση στην αδιάκριτη επιβολή του μέτρου κράτησης στους αιτούντες, χωρίς προηγούμενη εξέταση των εναλλακτικών της κράτησης μέτρων και στη διατήρηση του μέτρου της «προστατευτικής φύλαξης» των ανηλίκων, σε αντίθεση με τις συστάσεις διεθνών οργανισμών.

3. Διαδικασίες διεθνούς προστασίας σε α' και β' βαθμό, με έμφαση στην παρατεταμένη περίοδο εφαρμογής της κατά παράκλιση ταχύρρυθμης διαδικασίας των συνόρων, στην ανάγκη εξισορρόπησης των συμφερόντων μιας ταχείας διεκπεραίωσης αιτημάτων διεθνούς προστασίας και μιας καλής ποιότητας των αποφάσεων επί των αιτημάτων αυτών και στα λειτουργικά προβλήματα της Υπηρεσίας Ασύλου και της Αρχής Προσφυγών.

4. Ασυρόντοτοι ανήλικοι, με έμφαση στα προβλήματα υποδοχής, κράτησης και φιλοξενίας αυτών και στην αποτελεσματική προστασίας τους.

5. Επαναπροωθήσεις πολιτών τρίτων χωρών στα ελληνοτουρκικά σύνορα, με έμφαση στην μη αποτελεσματική διερεύνηση από την Πολιτεία των καταγγελλόμενων περιστατικών από θύματα πολίτες τρίτων χωρών.

6. Ένταξη προσφύγων στην Ελλάδα, με έμφαση στα προσκόμματα που αντιμετωπίζουν οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες κατά την πρόσβαση στα δικαιώματά τους (εργασία, εκπαίδευση, υγεία, στέγαση).

Η παρούσα Έκθεση δεν φιλοδοξεί να καλύψει όλο το εύρος των ζητημάτων προστασίας των δικαιωμάτων των αλλοδαπών που έχει θέξει διαχρονικά η ΕΕΔΑ. Κάτι τέτοιο δεν θα εξυπηρετούσε λειτουργικά το σκοπό κατάρτισης ενός **κειμένου αναφοράς-οδηγού** για τους εμπλεκόμενους στο προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα στην Ελλάδα, ούτε θα ήταν πρακτικό και εύχρηστο, ως εργαλείο ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης του κοινού. Μετά τη δημοσίευση του Μέρους Α' - Προσφυγικό, θα ακολουθήσει ένα Μέρος Β' - Μεταναστευτικό, το οποίο θα εστιάζει στα ειδικότερα ζητήματα προστασίας των μεταναστών (μακροχρόνια διαμένοντες, χωρίς νόμιμη διαμονή, άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς ή εξαιρετικούς λόγους κ.ο.κ.). Καθώς το Προσφυγικό Ζήτημα αποτελεί ένα επίκαιρο θέμα, ψηλά στην πολιτική ατζέντα, με διαρκείς εξελίξεις σε όλα τα επίπεδα, η παρούσα Έκθεση θα ενημερώνεται σε τακτική βάση και σε

συνάρτηση με τις μελλοντικές δράσεις της ΕΕΔΑ.

2. Υποδοχή και φιλοξενία αιτούντων διεθνή προστασία

Όπως είναι γνωστό, μολοντί στην ελληνική νομοθεσία είχε προβλεφθεί ήδη από το 2011 η ίδρυση Κέντρων Πρώτης Υποδοχής, οργανωμένες δομές πρώτης υποδοχής προσφύγων και μεταναστών άρχισαν να λειτουργούν αρκετά χρόνια αργότερα. Το 2001, η ΕΕΔΑ είχε εντοπίσει την παντελή έλλειψη κρατικών κέντρων υποδοχής, πλην ενός στο Λαύριο και το πρόβλημα αστεγίας για χιλιάδες αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα⁴, επισημαίνοντας, επ' ευκαιρίας και της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρώπης το 2002, ότι μόνη λύση για την εξασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών υποδοχής αιτούντων άσυλο είναι η δημιουργία άρτιων, ολοκληρωμένων κέντρων υποδοχής⁵. Με τον Ν. 3907/2011 προβλήθηκε η ίδρυση της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής ως αυτοτελής υπηρεσία στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης (σήμερα Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη). Στις αναλυτικές Παρατηρήσεις της στο εν λόγω σχέδιο νόμου⁶, η ΕΕΔΑ επεσήμανε, αναφορικά με την οργάνωση και λειτουργία των Κέντρων

Πρώτης Υποδοχής⁷ την ανάγκη **εντοπισμού και διαχωρισμού** των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας ή ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, καθώς και την **εξασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών υποδοχής** για όλους.

Στις Παρατηρήσεις της επί του Σ/Ν που τροποποιεί τους Ν. 3907/2011 και 4251/2014 και προσαρμύζει την ελληνική νομοθεσία στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ⁸, η ΕΕΔΑ έκρινε πως στην πραγματικότητα πρόκειται για μία μεταβατική *de facto* διατήρηση των υπαρχόντων [τότε] δομών πρώτης υποδοχής οι οποίες δεν κρίνονταν επαρκείς και συνεπώς, ήταν αναποτελεσματικές. Ως προς τούτο, η ΕΕΔΑ έκανε έκκληση να διασφαλιστεί η **διарκής, απρόσκοπτη και επαρκής χρηματοδότηση** της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης με πόρους από το Ταμείο Ασύλου, Μεταναστευσης και Ένταξης, ευρωπαϊκούς ή εθνικούς πόρους και συνακόλουθα η άμεση στελέχωση της με επαρκές προσωπικό.

Με τη θέσπιση του Ν. 4375/2016, η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής αντικαταστάθηκε από την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής και Ταυτοποίησης, υπό την οποία λειτουργούν πλέον τα Κέντρα Πρώτης Υποδοχής και Ταυτοποίησης (reception and identification centers - RIC) στην Ελλάδα⁹. Η ΕΕΔΑ, σε

⁴ ΕΕΔΑ, Προτάσεις για την προώθηση ενός σύγχρονου, αποτελεσματικού, πλαίσιο προστασίας προσφύγων (ασύλου) στην Ελλάδα (2001), σελ. 7. Βλ. επίσης ΕΕΔΑ, θέσεις σχετικά με την εφαρμογή του νόμου περί προσφύγων (2005).

⁵ Προτάσεις της ΕΕΔΑ, του Συνηγόρου του Πολίτη, της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες για τη μετανάστευση και το άσυλο ενόψει της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2002), σελ. 8.

⁶ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στα σχέδια νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμων διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις» (2010).

⁷ Το πρώτο ΚΕΠΥ λειτουργεί στον Έβρο το Μάρτιο του 2013. Σύμφωνα με την Υπουργική στη διαθήκη της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ (2016), σελ. 4.

⁸ Διάταξη της Κοινής Υπουργικής Απόφασης αρ. 2969/2015 (ΦΕΚ 2602/Β/02.12.2015) συστάθηκαν τρία ΚΕΠΥ και προσαρμύζονται οι διαδικασίες ασύλου στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου (Λέσβος, Κως και

σχετική Έκθεσή της για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ευρώπη υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016¹⁰, αποτιμάς **θετικά** το νέο νόμο - στην αρχική του μορφή-, στο μέτρο που: α) επιτελείται η θεσμική και λειτουργική αναβάθμιση της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης μέσω της ίδρυσης κεντρικής υπηρεσίας, περιφερειακών υπηρεσιών και ανοιχτών δομών υποδοχής και φιλοξενίας, β) προστίθεται ως αρμοδιότητα της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης ο εντοπισμός ευάλωτων ομάδων, γ) αναγνωρίζεται για πρώτη φορά το καθεστώς του ανιθαγενούς, η απουσία του οποίου συνιστούσε σοβαρό κενό για την εν λόγω ευάλωτη κατηγορία, δ) ενσωματώνει πλήρως την Οδηγία 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, και ε) αναγνωρίζει, πλέον, σε αιτούντες και δικαιούχους διεθνούς προστασίας καθώς και σε κατόχους άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας.

Λέρος). Με όμοια Κοινή Υπουργική Απόφαση αρ. 6634/1-147524/8.1.2016 (ΦΕΚ 10/Β/08.01.2016) συστάθηκαν ΚΕΠΥ και προσαρμύζονται οι διαδικασίες φιλοξενίας στις νήσους Χίο και Σάμο και με την Υπουργική Απόφαση 44/8484/11.7.2016 (ΦΕΚ 2177/Β/13.7.2016) στη Λέρο. Με το άρθρο 80 παρ. 11 του Ν. 4375/2016, το σύνολο των εγκαταστάσεων της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής μεταβιβάστηκε αυτοδικαίως στην Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης από την έναρξη λειτουργίας αυτής. Ενώ στην παρ. 14 του ίδιου άρθρου προβλέφθηκε ότι όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής ή Κέντρα Πρώτης Υποδοχής ή Κινητές Μονάδες, από την έναρξη λειτουργίας αυτής, νοείται η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης και οι αντίστοιχες περιγραφές της υπηρεσίας, όπως συνιστούνται με τον Ν. 4375/2016.

¹⁰ ΕΕΔΑ, Έκθεση για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ευρώπη υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016 (2016), σελ. 13.

Κατά τη διάρκεια του μεγάλου αριθμού αφίξεων μεταναστευτικών και προσφυγικών πληθυσμών στην Ελλάδα (2015-2016), η ΕΕΔΑ, ασκώντας το συνολικό εύρος των αρμοδιοτήτων της, παρακολουθούσε στενά τις εξελίξεις σε εσωτερικό και διεθνές επίπεδο, παρεμβαίνοντας αρχικά με Συστάσεις της προς την ελληνική Πολιτεία και κατόπιν με σχετικές Ανακοινώσεις και Δηλώσεις της. Η ΕΕΔΑ είχε υπογραμμίσει την **ανάγκη απαρέγκλιτου σεβασμού των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων των νεοεισερχομένων πολιτών τρίτων χωρών, την υποδοχή και φιλοξενία αυτών σε συνθήκες αξιοπρέπειας**, συμφώνως και προς τις δεσμεύσεις της Πολιτείας από το διεθνές και ευρωπαϊκό πλέγμα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τις ειδικές διατάξεις προστασίας των προσφύγων και αιτούντων άσυλο.

Μετά από επιτόπιες επισκέψεις σε Κέντρα Υποδοχής και Φιλοξενίας προσφύγων και μεταναστών¹¹, η ΕΕΔΑ παρουσίασε σε δημόσια εκδήλωση τα πορίσματα των εν λόγω αυτοψιών και πρότεινε συγκεκριμένα μέτρα για την αντιμετώπιση των επείγουσων και των μεσοπρόθεσμων αναγκών γύρω από την υποδοχή και φιλοξενία των προσφύγων στην Ελλάδα. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της ΕΕΔΑ¹², παρατηρούνται **de facto παραβιάσεις των δικαιωμάτων** των αιτούντων διεθνή προστασία και των προσφύγων ως προς τη μαζική και αδιάκριτη κράτηση τους στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, την έγκαιρη και

¹¹ Στα κλίμακα της ΕΕΔΑ συμμετείχε και εκπρόσωπος του Ευρωπαϊκού Δικτύου Εθνικών Θεσμών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και εκπρόσωπος του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μεταναστεύσεως.

¹² Βλ. αναλυτικά στην Έκθεση της ΕΕΔΑ, «Οι συνθήκες διαβίωσης στα κέντρα υποδοχής και φιλοξενίας μεταναστών και προσφύγων» (2016).

αποτελεσματική πρόσβαση τόσο στις διαδικασίες διεθνούς προστασίας όσο και σε αξιοπρεπείς υπηρεσίες διαμονής, υγείας και εκπαίδευσης ενώ τα σχετικά δικαιώματα δικαστικής προσβολής (αντιρρήσεων) κατά της κρίτησης δεν τηρούνται, σύμφωνα με το νόμο. Παράλληλα, τα συνεχιζόμενα επεισόδια ανεξέλεγκτης βίας που παρατηρούνται στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης των νησιών του Ανατολικού Αιγαίου καθώς και στα Κέντρα Φυλοξενίας της ενδοχώρας συμβάλλουν στην όξυνση φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας σε τμήματα του ελληνικού πληθυσμού, τα οποία δημιουργούν προσκόμματα στη διαδικασία υποδοχής, φυλοξενίας και ένταξης των προσφύγων στην Ελλάδα. Δεδομένων των ανωτέρω ευρημάτων, η ΕΕΔΑ προχώρησε σε αναλυτικές **Συστάσεις** της τόσο προς την ελληνική Πολιτεία όσο και προς τα διεθνή και ευρωπαϊκά όργανα. Ανταποκρινόμενη στο θεσμικό της ρόλο ως φορέας παρακολούθησης ζητημάτων που άπτονται των δικαιωμάτων του ανθρώπου ("monitoring"), η ΕΕΔΑ προχώρησε το 2017 στην έκδοση **Δελτίου Τύπου αναφορικά με την παρατηρούμενη κατάσταση στο Ελληνικό**¹³, το οποίο συγκαταλέγεται στα «μεγάλα» Κέντρα Φυλοξενίας, με άσχημες συνθήκες διαβίωσης. Μετά από πλείστες αναφορές που έλαβε η ΕΕΔΑ για όξυνση των προβλημάτων των αιτούντων διεθνή προστασία στα νησιά, όπως απολύτως ακατάλληλες συνθήκες διαβίωσης στα υπερπλήρη κέντρα υποδοχής, αποτυχία εντοπισμού των ευάλωτων ατόμων, σημαντική επιδείνωση της ψυχικής υγείας αυτών¹⁴ και

ανησυχητικά μεγάλη συχνότητα περιστατικών σεξουαλικής βίας¹⁵, επανέλαβε με σχετική **Δήλωση** της¹⁶ στις πάγιες **Συστάσεις** της προς την Πολιτεία αναφορικά με την κατάσταση φυλοξενίας των αιτούντων διεθνή προστασία. Εν προκειμένω τόνισε ότι το συνολικό σύστημα υποδοχής και διαχείρισης προστασίας, αποτελούμενο τόσο από τις Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής όσο και από μια διοικητικής αυτόνομη και ανεξάρτητη Υπηρεσία Ασύλου, πρέπει να λειτουργεί κατά τρόπο απόλυτα **επαρκή** και οικονομικά **διαφανή**, διασφαλίζοντας πλήρεις, αποτελεσματικές και ασφαλείς υπηρεσίες στους αιτούντες διεθνή προστασία, παρεχόμενες από **εργαζόμενους με πλήρη εργασιακή, οικονομική και προσωπική ασφάλεια**. Το 2018, η ΕΕΔΑ σε **Ανακοίνωση** της¹⁷, σχετικά με την κατάσταση των εγκλωβισμένων, λόγω γεωγραφικού περιορισμού στα νησιά, απευθύνθηκε δε στις ελληνικές και ευρωπαϊκές Αρχές ζητώντας να **επανεξετάσουν άμεσα την συνολική πολιτική υποδοχής** των αιτούντων διεθνή προστασία στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), συμπεριλαμβανομένης και της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, και να υιοθετήσουν ένα νέο, ολοκληρωμένο σύστημα

¹³ UNCHR, «Refugee women and children face heightened risk of sexual violence amid tensions and overcrowding at reception facilities on Greek islands», 9.2.2018. Οι Γραφείο χωρίς Σύνορα σε Συνιστώσα που απέστειλαν πρόσφατα στην ΕΕΔΑ (18.6.2019) αναφέρουν ότι το 2018 χριστίστηκαν 28 περιπτώσεις σεξουαλικής βίας που έλαβαν χώρα εντός ή εκτός του καταυλισμού της Μόρια στη Λέσβο και αφορούσαν πρόσφυγες (βλ. ΕΕΔΑ, Πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης Κατά των Βασανιστηρίων (2019), σελ. 28).

¹⁴ ΕΕΔΑ, Δήλωση για την κατάσταση του συστήματος υποδοχής και ασύλου στη χώρα (2017), σελ. 11-13.

¹⁵ Ανακοίνωση ΕΕΔΑ, «Η ΕΕΔΑ εκκρίνει τη βαθύτατη ανησυχία της για την κατάσταση στα Κέντρα Υποδοχής των νησιών του Ανατολικού Αιγαίου και ιδίως στη Μόρια της Λέσβου» (2018).

κανόνων θεμελιωμένων στην αρχή της αλληλεγγύης και της αναλογικότητας για όλα τα Κράτη μέλη, με πλήρη σεβασμό στους κανόνες του προσφυγικού δικαίου και του διεθνούς δικαίου για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου γενικότερα¹⁸.

Οι παραπάνω θέσεις της ΕΕΔΑ **παρμένοντες επίκαιρες** καθώς εκκρίνει σε ευρωπαϊκό επίπεδο η αναμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου¹⁹ ενώ η αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών της ΕΕ κλυδωνίζεται από μονομερείς ή διμερείς ενέργειες και συμφωνίες²⁰. Παράλληλα, παραμένει σε ισχύ η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας για την υλοποίηση της οποίας

¹⁸ Η ΕΕΔΑ, σε σχετική **Ανακοίνωση** της (31.08.2015) είχε καλέσει την Ευρωπαϊκή Ένωση να αναλάβει επείγουσες τις ευθύνες της και να αναθεωρήσει τη μεταναστευτική της πολιτική. Από κοινού με το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Εθνικών Θεσμών Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ENNHRI) είχε τονίσει ότι δεν αρκεί η παροχή χρηματικής συνδρομής στις βαρυνόμενες χώρες αλλά απαιτείται πλήρης αναθεωρήσιμος της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ με επικεντρώση της στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και στη δίκαση και αποτελεσματική κατανομή βαρών (ENNHRI, Statement on the continuing tragedies in the Mediterranean Sea, a human rights approach, April 2015).

¹⁹ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε τον Ιούλιο του 2016 ένα πακέτο προτάσεων για την αναμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου μέσω της αναθεώρησης της Οδηγίας 2013/33 για τις Συνθήκες Φυλοξενίας την αντικατάσταση της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ για τις Διαδικασίες Ασύλου από ένα νέο Κανονισμό, την αντικατάσταση της Οδηγίας 2011/95 για την Αναγνώριση από έναν νέο Κανονισμό, τη θέσπιση ενός βιώσιμου και δίκαιου Συστήματος Δοσίλων, την ενίσχυση του Συστήματος Eurodac και την ίδρυση μιας πραγματικής Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για το Άσυλο (βλ. σχετικά δημοσίευμα Τύπου σε http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm).

²⁰ Η διαδικασία εκκρίνει στα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λόγω διαφωνιών από ορισμένα κράτη μέλη ως προς επιμέρους διατάξεις.

²¹ Για παράδειγμα η Ελλάδα υπέγραψε με τη Γερμανία τη λεγόμενη «Συμφωνία Διοικητικής Δευθέτησης» αναφορικά με τη μεταφορά αιτούντων άσυλο εκτός του πλαισίου του Κανονισμού του Δουβλίνου. Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, «Σοβαρές παραβιάσεις κατά την επιστροφή αιτούντων άσυλο στο πλαίσιο της εφαρμογής της λεγόμενης «Συμφωνίας Διοικητικής Δευθέτησης Ελλάδας-Γερμανίας», 25.10.2018.

συνεχίζει να ανανεώνεται ο γεωγραφικός περιορισμός των αιτούντων διεθνή προστασία στα νησιά Λέσβου, Ρόδου, Σάμου, Κω, Λέρου και Χίου²¹. Για το 2019, οι προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές παρουσιάζουν αύξηση, συγκριτικά με το προηγούμενο έτος²², ειδικά κατά τους μήνες Ιούλιο και Αύγουστο. Τα κέντρα υποδοχής στα νησιά είναι υπερπλήρη, ορισμένα υπερβαίνοντας ορισμένα κατά πολύ τις δυνατότητες φυλοξενίας²³, με άμεσο κίνδυνο παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών τρίτων χωρών, όπως η προστασία από την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση και η εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς

²¹ Απόφαση αρ. οικ. 13411/10.6.2019 του Υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής περί **Περιορισμού κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία** (ΦΕΚ Β2399/Β/19.06.2019) όπου αναφέρεται ρητά στο αιτιολογικό αυτής ότι αιτούντες διεθνή προστασία, οι οποίοι έχουν εισέλθει στην Ελλάδα από την Τουρκία και οι οποίοι δεν παραμένουν στα νησιά του Αιγαίου δεν γίνονται δεκτοί από την Τουρκία προς επιστροφή σε περίπτωση απόρριψης της αίτησής τους και ως εκ τούτου, για επιπλέον λόγους δημοσίου συμφέροντος και λόγους εξυπηρέτησης της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας, κρίνεται απαραίτητη η επιβολή περιορισμού της ελευθερίας των αιτούντων διεθνή προστασία, οι οποίοι εισέρχονται μέσω των νησιών της Λέσβου, Ρόδου, Σάμου, Κω, Λέρου και Χίου, στην ελληνική επικράτεια μετά την 20.03.2016, ημερομηνία που τέθηκε σε εφαρμογή η Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας.

²² Σύμφωνα με στοιχεία της Υπαιτης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες μέχρι τις 25 Αυγούστου, 31.265 άτομα εισήλθαν στην Ελλάδα από τα νησιά και τον Έβρο, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>. Σύμφωνα με την Frontex, τον Ιούλιο του 2019 υπήρξε αύξηση 25% στις αφίξεις, συγκριτικά με τον Ιούλιο του 2018. FRONTEX, Migratory situation in July. Arrivals in Europe up slightly from previous month, 13.08.2019, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/migratory-situation-in-july-arrivals-in-europe-up-slightly-from-previous-month-r180/>.

²³ Βλ. πληροφοριακά στοιχεία του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη για την κατάσταση στα νησιά. Σύμφωνα με το τελευταίο (19.09.2019), 10.383 άτομα παραμένουν στο ΚΥΤ Μόριας στη Λέσβο, το οποίο έχει χωρητικότητα 3.000 άτομα. Η κατάσταση είναι παρόμοια και στα υπόλοιπα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου (Σάμος, Κως, Χίος, Λέρος).

διαβίωσης. Στην ενδοχώρα, οι δομές φυλοξενίας οι οποίες στήθηκαν για να αντιμετωπίσουν μια επείγουσα κατάσταση το 2016, σήμερα έχουν μετατραπεί σε δομές μακροχρόνιας φυλοξενίας χωρίς να πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις για μια επί μακρόν αξιοπρεπή διαβίωση σε αυτές. Μάλιστα, οι δομές αυτές είναι υποστελεχωμένες²⁴ και λειτουργούν χωρίς συγκεκριμένο πλαίσιο ανά δομή καθώς δεν έχουν εκδοθεί ακόμα Κανονισμοί Λειτουργίας για όλες²⁵.

Θετικά αποτιμάται η πρόσφατη ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ περί Συνθηκών Υποδοχής στην ελληνική νομοθεσία, με το Ν. 4540/2018 (ΦΕΚ 91/Α/22.05.2018). Η ΕΕΔΑ, στις **Παρατηρήσεις** της²⁶ στο σχετικό Σχέδιο Νόμου που τέθηκε υπόψη της προχώρησε σε συγκεκριμένες νομοθετικές προτάσεις, οι οποίες συνάδουν με το πνεύμα της Οδηγίας και οι οποίες δεν είχαν τύχει προσσχώς του Έλληνου νομοθέτη όπως: α) η θέσπιση ρητής αναφοράς στην υποχρέωση

παροχής υλικών συνθηκών υποδοχής σε ανήλικους πολίτες τρίτων χωρών, ανεξαρτήτως του καθεστώτος αυτών (αιτούντες διεθνή προστασία προστασία ή μη) και β) η ειδική μέριμνα για τα άτομα με αναπηρία ή/και χρόνια πάθηση, για τα οποία οι υλικές συνθήκες υποδοχής δεν πρέπει να διακόπτονται ή να περιορίζονται. Με το Ν. 4540/2018, η ελληνική Πολιτεία **ακολούθησε εν μέρει τις ανωτέρω Συστάσεις της ΕΕΔΑ** και προβλέψε (ότι: α) οι ανήλικοι λαμβάνουν των ειδικών συνθηκών υποδοχής μετά την ταυτοποίηση αυτών και όχι μετά την υποβολή αίτησης προστασίας όπως ισχύει για τους λοιπούς επωφελομένους, και β) ο περιορισμός ή η διακοπή παροχής των υλικών συνθηκών υποδοχής γίνεται σε ατομική και αντικειμενική βάση, λαμβάνοντας υπόψη την ειδική κατάσταση του προσώπου, ιδίως για ευάλωτα πρόσωπα (στα οποία συμπεριλαμβάνονται οι πάσχοντες από σοβαρή ή ανίατη ασθένεια και οι ανάπηροι) ενώ η πρόσβαση των αιτούντων σε ατομοκρατική περιθαλψη δεν μπορεί να διακοπεί ή να περιοριστεί.

Μετά τη θέση σε ισχύ του ανωτέρω νομοθετικού πλαισίου που προβλέπει τις απαιτούμενες υλικές συνθήκες υποδοχής για την εξασφάλιση ενός επαρκούς βιοτικού επιπέδου στους αιτούντες διεθνή προστασία, το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής εξέδωσε μια Απόφαση για τον καθορισμό των ειδικότερων όρων του προγράμματος ESTIA (Emergency Support To Integration and Accommodation), το οποίο διαχειριζόταν η Υπαιτη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ήδη από το 2017²⁷. Με το

²⁷ Το 2015, λόγω των ιδιαίτερων αυξημένων αναγκών για παροχή στέγασης των αιτούντων διεθνή προστασία στην Ελλάδα, η Υπαιτη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους

πρόγραμμα αυτό, παρέχεται στους ωφελομένους (αιτούντες διεθνή προστασία): α) ένα οικονομικό βοήθημα (σταθερό μηνιαίο χρηματικό ποσό, ανάλογα με τις συνθήκες στέγασης και τον αριθμό των μελών της οικογένειας), β) η στέγαση σε ιδιωτικές κατοικίες, διαμερίσματα, ξενοδοχεία και κτίρια μισθωμένα από την Υπαιτη Αρμοστεία που παραχωρούνται δωρεάν στους αιτούντες άσυλο, και γ) άλλες υποστηρικτικές υπηρεσίες, όπως μεταφορά από και προς τη θέση στέγασης, ενημέρωση, συμβουλευτική και υποστήριξη για τις διοικητικές διαδικασίες που αφορούν τους αιτούντες, ψυχολογική στήριξη και διερμηνεία. Ωστόσο, το πρόγραμμα αυτό λήγει στις 31.12.2019 χωρίς να υπάρχει ακόμα πρόβλεψη από το Υπουργείο ως προς τη διάδοχη κατάσταση.

Με πλήρη εικόνα τόσο της πραγματικότητας επί του πεδίου όσο και των πραγματικών και νομικών δυσχερειών της αντιμετώπισης των συνεχώς αυξανόμενων αριθμών αιτούντων διεθνή προστασία που καταφθάνουν στα νησιά του Αιγαίου αλλά και

τις αυξανόμενες ανάγκες του προσφυγικού πληθυσμού που διαβίει στην ενδοχώρα σε καθεστώς αναμονής έκδοσης των αποφάσεων διεθνούς προστασίας, η ΕΕΔΑ, απευθυνόμενη στην ελληνική Πολιτεία, επανέρχεται στις πάγιες **Συστάσεις** της για:

1. τον **άμεσο ρεαλισμό** των αιτούντων διεθνή προστασία στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου με την άρση του γεωγραφικού περιορισμού, που επιβάλλεται σε αυτούς, και τη μεταφορά τους στην ενδοχώρα ώστε να εξασφαλιστεί η άμεση αποσυμφόρηση των νησιών,

2. την **κατάργηση του μέτρου του γεωγραφικού περιορισμού** στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, όπως εφαρμόζεται στην πράξη και η μείνη ότι όποιος γεωγραφικός περιορισμός πρέπει να επιβάλλεται κατόπιν ατομικής αξιολόγησης και αιτιολογημένης διοικητικής πράξης, παρέχοντας δε στον αιτούντα δυνατότητα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, δεδομένου ότι με αυτόν εισάγεται περιορισμός στην ελεύθερη μετακίνησή του,

3. την **υπογραφή και άμεση κύρωση του 4^{ου} Πρωτοκόλλου στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου**, το οποίο μεταξύ άλλων, απαγορεύει τις μαζικές απελάσεις αλλοδαπών και κατοχυρώνει την ελευθερία της κυκλοφορίας, επιτρέποντας την επιβολή νόμιμων περιορισμών σε αυτή υπό προϋποθέσεις,

4. την **αύξηση των θέσεων φυλοξενίας** στην ενδοχώρα, σε δομές κατάλληλες για μακροχρόνια διαμονή των αιτούντων διεθνή προστασία, με ειδική πρόβλεψη για τις οικογένειες και τους ευάλωτους,

5. τη δημιουργία μικρομεσαίων (σε δυνατότητες φιλοξενίας) **Κέντρων Φιλοξενίας**, εντός των οικιστικών ιστών, τα οποία να πληρούν τους ελάχιστους όρους αξιοπρεπούς διαβίωσης,

6. την ενίσχυση του προγράμματος **ενοικίας διαμερισμάτων**, ιδίως των ευάλωτων ομάδων και όσων διαμένουν σε ακατάλληλους χώρους σε συνεργασία με την Υπατία Αρμοστεία του ΟΗΕ με στόχο τη σταδιακή εγκατάσταση όλων των αιτούντων άσυλο,

7. την **έκδοση**, το ταχύτερο δυνατόν, όλων των **Κανονισμών Λειτουργίας** των Κέντρων Φιλοξενίας²⁸,

8. τις ανάγκες άμεσης και πλήρους **στελέχωσης των υπηρεσιών** της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης και τη στελέχωση των Κέντρων Υποδοχής με κατάλληλο εξειδικευμένο προσωπικό,

9. την ενίσχυση των κέντρων φιλοξενίας με **ιατρικό και παραϊατρικό προσωπικό** καθώς και με **προσωπικό διοικητικής και κοινωνικής μέριμνας** (διερμηνείες, διαπολιτισμικοί διαμεσολαβητές, κοινωνικοί λειτουργοί, υδραυλικοί, ηλεκτρολόγοι, προσωπικό καθαριότητας και υποστήριξης της καλής λειτουργίας των εγκαταστάσεων),

10. τη λήψη μέτρων για την **προστασία των ευάλωτων ομάδων**, όπως την άμεση μεταφορά τους σε ανοιχτές δομές φιλοξενίας όπου μπορούν να λάβουν κατάλληλης φροντίδας και στήριξης για τις ειδικές ανάγκες

²⁸ Για τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, υιοθετήθηκε πρόσφατα Γενικός Κανονισμός Λειτουργίας που εφαρμόζεται σε όλα τα ΚΥΤ και τις Κινητές Μονάδες Υποδοχής και Ταυτοποίησης (βλ. ΚΥΑ 1/7433, ΦΕΚ 2219/Β/10.6.2019). Περαιτέρω εξειδίκευση των όρων λειτουργίας αυτών μπορεί να γίνει με Εσωτερικό Κανονισμό εκάστου Κέντρου.

τους και ανάλογης αύξησης των θέσεων φιλοξενίας, οι οποίες δεν επαρκούν²⁹,

11. τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία **με αναπηρία και χρόνιες παθήσεις**, και

12. τη λειτουργία ευαισθητοποιημένων στα ζητήματα **ΛΟΑΤΚΙ** κέντρων υποδοχής και δομών φιλοξενίας³⁰.

²⁹ Βλ. Σύσταση της ΕΕΔΑ σε Πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης Κατά των Βασανιστηρίων (2019), σελ. 30.

³⁰ Βλ. Σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε European Parliament, Committee on Women's Rights and Gender Equality, *Report on the situation of women refugees and asylum seekers in the EU*, 2015/2325 (INI), 10.2.2016. Βλ. Σύσταση της ΕΕΔΑ, Πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης Κατά των Βασανιστηρίων (2019), *op. cit.*, σελ. 31.

3. Κράτηση αιτούντων διεθνή προστασία

Η διοικητική κράτηση παραμένει μια συστηματική και συχνά αυθαίρετη πρακτική στην Ελλάδα, όπως επιβεβαιώνεται από σχετική έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη³¹ και του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες³². Η Ελληνική Πολιτεία εξακολουθεί να μην ακολουθεί τα ευρωπαϊκά πρότυπα σε σχέση με τους αιτούντες διεθνή προστασία, τους ευάλωτους και τους προς επιστροφή πολίτες τρίτων χωρών, ιδιαίτερα ως προς την εφαρμογή εναλλακτικών της κράτησης μέτρων.

Σύμφωνα με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και το άρθρο 5 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η στέρηση της ελευθερίας για λόγους που συνδέονται με τη μετανάστευση μπορεί να χρησιμοποιηθεί **μόνο ως έσχατη λύση**. Οι αιτούντες διεθνή προστασία δεν κρατούνται μόνο επειδή υπέβαλλαν αίτηση ή εισήλθαν ή διαμένουν παράτυπα στην ελληνική επικράτεια - άρθρο 46 του Ν. 4375/2016 που ενσωματώνει το άρθρο 26 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ και 8-11 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ. Οι Οδηγίες 2013/33/ΕΕ και 2013/32/ΕΕ αναφέρουν περιοριστικά τους λόγους κράτησης, όπως για την επαλήθευση της ταυτότητας ή ιθαγένειας αυτού ή επειδή υπάρχει κίνδυνος διαφυγής. Πρέπει να γίνει εκτίμηση σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση για

³¹ Συνηγόρος του Πολίτη, Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων. Ζητήματα διοικητικής διαχείρισης και δικαιωμάτων, Ειδική Έκθεση, Απρίλιος 2017, σελ. 55-58.

³² Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Η διοικητική κράτηση στην Ελλάδα: Διαπιστώσεις από το πεδίο (2018).

να καθορισθεί εάν πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις που απαιτούνται για την αποτροπή της αυθαίρετης κράτησης. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίνεται σε περιπτώσεις ευάλωτων και μάλιστα ατόμων με πρόσθετη ευαλωτότητα λόγω ιδιαίτερων χαρακτηριστικών, όπως η ηλικία³³, το φύλο³⁴ ή η ταυτότητα φύλου τους³⁵. Σύμφωνα με το άρθρο 8 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ για τις Συνθήκες Υποδοχής και το άρθρο 15 της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ περί Επιστροφών, η κράτηση δεν πρέπει να χρησιμοποιείται όταν τα λιγότερο παρεμβατικά μέτρα επαρκούν για την επίτευξη του επιδιωκόμενου νόμιμου σκοπού³⁶.

Σε κάθε περίπτωση, η κράτηση επιβάλλεται μόνο κατόπιν ατομικής αξιολόγησης και εφόσον έχουν ήδη εξεταστεί εναλλακτικά της κράτησης μέτρα³⁷. Ο

³³ Οι ανήλικες τίθενται υπό κράτηση μόνο σε έσχατη ανάγκη και εφόσον αποδειχθεί ότι δεν μπορούν να εφαρμόσουν άλλα εναλλακτικά, λιγότερο περιοριστικά μέτρα. Πρόσθετες εγγυήσεις ορίζονται αναφορικά με την κράτηση ανήλικων στην Οδηγία 2013/33/ΕΕ (βλ. άρθρο 10^α του Ν. 4375/2016).

³⁴ Άρθρο 11 παρ. 5 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ (άρθρο 10^α του Ν. 4375/2016) περί χωριστής κράτησης γυναικών αιτουσών άσυλου.

³⁵ Το Σωματίδιο Υποστήριξης Διεμφυλικών στη Συμβολή που απέστειλε στην ΕΕΔΑ (27.6.2019) σχετικά με την εφαρμογή της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων στην Ελλάδα, καταγγέλλει τη διοικητική κράτηση από κοινού με άνδρες γυναικών προσφύγων (διεμφυλικών), το οποίο ελλοχεύει κινδύνους για τη σωματική τους ακεραιότητα και την ψυχική τους υγεία, αντίθετως με όσα προβλέπει το άρθρο 11 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ (ΕΕΔΑ, Πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης Κατά των Βασανιστηρίων (2019), *op. cit.*, σελ. 24).

³⁶ Βλ. European Union Agency for Fundamental Rights, *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*, October 2015. Βλ. ομόως Council of Europe, Steering Committee on Human Rights (CDDH), *Analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration*, CDDH(2017)R88add2, 26.01.2018.

³⁷ Για τα θέματα κράτησης αιτούντων άσυλο βλ. και ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στα σχέδια νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «18ορη Υπηρεσίας Άσυλου και Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της

Συνήγορος του Πολίτη έχει επισημάνει ότι η διοικητική κράτηση επιβάλλεται ως το σύνθημα μέτρο από τις ελληνικές αρχές, χωρίς να εξετάζονται εναλλακτικά, λιγότερο επαχθή μέτρα και μάλιστα ως γενικό μέτρο, χωρίς προηγούμενη εξατομικευμένη κρίση. Το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες κάνει λόγο για «αυτόματη» κράτηση ορισμένων αιτούντων άσυλο που φθάνουν στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου με ένα «πλοϊτικό πρόγραμμα» που υλοποιείται στη Λέσβο, την Κω και τη Λέρο καθώς και την κράτηση αλλοδαπών μετά την επίδοση σε αυτών των απορριπτικών αποφάσεων διεθνούς προστασίας σε β' βαθμό. Περιορισμένη είναι η δυνατότητα αμφισβήτησης της νομιμότητας της κράτησης μέσω της υποβολής «αντιρρήσεων» ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Καμία ατομική αξιολόγηση δεν διενεργείται πριν την επιβολή της κράτησης και το μέτρο αυτό εφαρμόζεται αδιακρίτως, έναντι και ευάλωτων προσώπων όπως οικογένειες με παιδιά, άτομα που πάσχουν από ψυχικά νοσήματα, θύματα βασανιστηρίων κ.ο.κ. ενώ εναλλακτικά της κράτησης μέτρα δεν εξετάζονται, ούτε εφαρμόζονται στην πράξη.

Ειδικότερα, αναφορικά με τους **ευάλωτους αιτούντες διεθνή προστασία**, η ΕΕΔΑ έχει ήδη διατυπώσει τη Γνώμη ότι οι ενάλωτοι δεν πρέπει να κρατούνται καθώς κατά κανόνα, η επιβολή μέτρου κράτησης σε πρόσωπο που ανήκει σε ευάλωτη ομάδα συνιστά μέτρο δυσανάλογο. Ως εκ τούτου, στις Παρατηρήσεις της στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής

«Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ κ.α.»³⁸, η ΕΕΔΑ πρότεινε την κατάργηση της σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης. Ομοίως, αναφορικά με τους **ανήλικους πολίτες τρίτων χωρών**, ανεξαρτήτως του καθεστώτος διαμονής τους στη χώρα και ανεξαρτήτως της οικογενειακής τους κατάστασης (αν είναι ασυνδεδετοι ή συνοδεύονται από ενήλικο άτομο), αυτοί δεν πρέπει να κρατούνται για λόγους που σχετίζονται με τη νομοθεσία περί μετανάστευσης και άσυλου.

Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Εθνικών Θεσμών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (ENNHRI) έχει τονίσει ότι τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα στο πλαίσιο της μετανάστευσης δεν πρέπει να αποτελούν «δευτέρα σκέψη» αλλά πρωταρχική μέριμνα των αρχών³⁹. Το πρόβλημα της μη εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας και μη συμβατότητας της ελληνικής πρακτικής με την κοινή πρακτική των κρατών μελών του Συμβουλίου της

³⁸ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση, L180/96/29.06.2013) και άλλες διατάξεις». Τροποποίηση του Ν 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15^{ης} Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταρχικής μετέθεσης. Τροποποίηση διαδικασιών άσυλου και άλλες διατάξεις», *op. cit.*

³⁹ Βλ. ENNHRI's Asylum and Migration Working Group submission to the Council of Europe's Drafting Group on Migration and Human Rights (CDDH-MIG) - consultation on the draft "Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention", http://ennhri.org/JMG/pdf/ennhri_comments_on_guidance_on_alternatives_to_detention_06032019.pdf. Η ΕΕΔΑ είναι ενεργό μέλος της Ομάδας Εργασίας του ENNHRI για το Άσυλο και Μετανάστευση ενώ κατά την περίοδο 2016-2017 υπήρξε συμπεριφερόμενα με το Ολλανδικό Ινστιτούτο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις» (2010), *op. cit.*

Ευρώπης, είχε ήδη εντοπίσει η ΕΕΔΑ κατά τη διατύπωση **Συστάσεων** προς την Ελληνική Πολιτεία μετά την υπογραφή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας⁴⁰.

Ενόψει και της τελευταίας έκθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης⁴¹, η ΕΕΔΑ επανέρχεται στις πάγιες **Συστάσεις** της, τις οποίες επανέλαβε στις πρόσφατες **Πληροφορίες**⁴² που απέστειλε στην Επιτροπή του ΟΗΕ κατά των βασανιστηρίων αναφορικά με την εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης από την Ελλάδα:

1. Το μέτρο της κράτησης να χρησιμοποιείται μόνο **κατ' εξαίρεση ή ως έσχατη λύση** για λόγους που προβλέπονται ρητά στο νόμο και η διάκριση αυτής πρέπει να είναι όσο το δυνατόν συντομότερη.

2. Η διοικητική κράτηση λόγω παράτυπης εισόδου στη χώρα **να μην εφαρμόζεται στους αιτούντες διεθνή προστασία**.

3. Οι ελληνικές αρχές να εξετάζουν πάντα σε κάθε ατομική περίπτωση και πριν την ενδεχόμενη επιβολή μέτρου κράτησης, την εφαρμογή **εναλλακτικών της κράτησης μέτρων** σύμφωνα με τις ισχύουσες εθνικές

⁴⁰ ΕΕΔΑ, Έκθεση για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ευρώπη υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016 (2016), *op. cit.*

⁴¹ Η CPT καλεί τις ελληνικές αρχές να εξετάζουν εναλλακτικά της κράτησης μέτρα για όσους δηλώνουν την πρόθεσή τους να επιστρέψουν εθελοντικά από την Ελλάδα στις χώρες καταγωγής τους μέσω του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης και για τους νεοαφιχθέντες αλλοδαπούς, ιδίως για τους αιτούντες άσυλο και τους ευάλωτους. Βλ. 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, Strasbourg, 19 February 2019, παρ. 83, 96.

⁴² ΕΕΔΑ, Πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης Κατά των Βασανιστηρίων (2019), *op. cit.*, σελ. 23.

διατάξεις (άρθρο 30 του Ν. 3907/2011, άρθρο 46 του Ν. 4375/2016).

4. Κάθε απόφαση για περιορισμό/στέρηση της προσωπικής ελευθερίας των αιτούντων άσυλο πρέπει να **ελέγχεται ως προς τη νομιμότητά της από Δικαστήριο**.

4. Διαδικασίες διεθνούς προστασίας σε α' και β' βαθμό

Η ΕΕΔΑ, ήδη από το 2001⁴³, είχε κάνει λόγο για μια ολοκληρωμένη πολιτική ασύλου που θα βασίζεται σε ένα σύγχρονο νομοθετικό πλαίσιο και σε μια διοίκηση που θα απαρτίζεται από επαρκείς και ικανό ανθρώπινο δυναμικό με μια άρτια υλικοτεχνική υποδομή. Κατά την περίοδο εκείνη, οι αρμοδιότητες της μετανάστευσης των αλλοδαπών είχαν μεταφερθεί στο Υπουργείο Εσωτερικών (με το Ν. 2910/2001) ενώ οι αρμοδιότητες του ασύλου παρέμεναν στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Αν και διαφορετικές φύσης, αλλοδαποί μετανάστες και πρόσφυγες έχουν πολλά κοινά χαρακτηριστικά και μία παρόμοια «προβληματική», γεγονός που επέβαλε, κατά την άποψη της ΕΕΔΑ, την υπαγωγή των θεμάτων που αφορούν στις δύο αυτές κατηγορίες αλλοδαπών στην αρμοδιότητα ενός μόνο Υπουργείου.

Με την ίδρυση της αυτοτελούς Υπηρεσίας Ασύλου και της ανεξάρτητης Αρχής Προσφυγών, η ΕΕΔΑ επανήλθε στη Σύσταση της, οι νέες Υπηρεσίες να υπαχθούν σε Υπουργείο διαφορετικό από αυτό που επιλαμβάνεται των θεμάτων ασφάλειας και δημοσίας τάξης και μάλιστα έκρινε σκόπιμο να ενταχθούν στο Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο διαθέτει ήδη υπηρεσίες που χειρίζονται ζητήματα αλλοδαπών, ώστε εφεξής οι αρμοδιότητες μετανάστευσης και ασύλου να υπάγονται σε έναν ενιαίο φορέα⁴⁴. Σε

⁴³ ΕΕΔΑ, Πράξεις για την προώθηση ενός σύγχρονου, αποτελεσματικού, πλαίσιο προστασίας προσφύγων (ασύλου) στην Ελλάδα (2001), *op. cit.*, σελ. 2-3.

⁴⁴ Βλ. ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στα σχέδια νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Ίδρυση Υπηρεσίας

εναρμόνιση με τις Συστάσεις της ΕΕΔΑ, οι αρμοδιότητες ασύλου και μετανάστευσης ενοποιήθηκαν υπό το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης το 2015⁴⁵. Με την ίδρυση του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής⁴⁶, η αυτοτελής Υπηρεσία Ασύλου (καθώς και η Αρχή Προσφυγών) μεταφέρθηκαν σε αυτό. Με το Π.Δ. 81/2019, η Γραμματεία Πρώτης Υποδοχής, η αυτοτελής Υπηρεσία Ασύλου και η ανεξάρτητη Αρχή Προσφυγών που εποπτεύονταν από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής υπάγονται πλέον στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, μετά τη συγχώνευση των δυο Υπουργείων (Προστασίας του Πολίτη και Μεταναστευτικής Πολιτικής) και τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων μεταναστευτικής πολιτικής και ασύλου στο πρώτο⁴⁷. Η ΕΕΔΑ εκφράζει επιφυλάξεις για την μεταφορά των αρμοδιοτήτων ασύλου στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, επαναφέροντας τη θέση της για **διαχωρισμό των δυο αρμοδιοτήτων**, υπό το φως παλαιότερων υποθέσεων που οδήγησαν σε διεθνείς καταδίκες κατά της Ελλάδας, κατά το δίστημα που η διαδικασία ασύλου είχε ανατεθεί στην αρμοδιότητα της Ελληνικής Αστυνομίας.

Συναφώς, πάγια θέση της ΕΕΔΑ, η οποία διατυπώθηκε σε πλείστες *Εκθέσεις* και

Ασύλου και Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμων διακινηθέντων υπηκόων τρίτων χωρών» (και λοιπές διατάξεις» (2010), *op. cit.*, σελ. 2-3.

⁴⁵ Απόφαση Πρωθυπουργού Αριθμ. Υ166 για την Ανάθεση αρμοδιοτήτων στην Αναπληρώτρια Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, *Αναστοσία Χριστοδουλοπούλου*, ΦΕΚ 568/Β/08.04.2015.

⁴⁶ Άρθρο 3 του Π.Δ. 123/2016, ΦΕΚ 208/Α/4.11.2016.

⁴⁷ Άρθρο 2 του Π.Δ. 81/2019, ΦΕΚ 119/Α/08.07.2019.

Προτάσεις αυτής⁴⁸, ήταν η ανάθεση των αρμοδιοτήτων αναφορικά με το άσυλο σε πολιτικό προσωπικό. Το Αστυνομικό Σώμα δε μπορεί να είναι επιφορτισμένο με την αναχαίτιση της παράνομης μετανάστευσης, αλλά και με τη διαδικασία ασύλου, δεδομένου ότι στην πράξη πολύ συχνά οι δύο ιδιότητες – αυτές του «μετανάστη» και του «πρόσφυγα» – συμπλέκονται, αλλά και συγχέονται. Η ανάθεση της αρμοδιότητας λήψης απόφασης επί αιτημάτων διεθνούς προστασίας σε βαθμοφόρους αστυνομικούς ενέχει κινδύνους για μία δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου. Τα σχεδόν μηδενικά ποσοστά αναγνώρισης ενός αλλοδαπού ως πρόσφυγα στον α' βαθμό⁴⁹, η δυσκολία πρόσβασης στο άσυλο και οι συστημικές ελλείψεις στη διαδικασία διεθνούς προστασίας (ποιότητες συνεντεύξεων, έλλειψη διερμνέων, περιορισμένο προσωπικό με μη ειδική κατάρτιση κ.α.) οδήγησαν στη διεθνή

κατακραυγή κατά της Ελλάδας⁵⁰ με αποκορύφωμα την καταδίκη της χώρας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στην απόφαση-σταθμό *MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας* το 2011. Ως εκ τούτου, η ΕΕΔΑ χαίρειως την ίδρυση της **αυτοτελούς Υπηρεσίας Ασύλου** με το Ν. 3907/2011, με την οποία η Πολιτεία συμμορφώθηκε στα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα για τις διαδικασίες ασύλου και ικανοποίησε πάγιο αίτημα πολλών μη κυβερνητικών οργανώσεων και φορέων, της ΕΕΔΑ συμπεριλαμβανομένης, για ένα δίκαιο και αποτελεσματικό σύστημα ασύλου. Η ΕΕΔΑ συμμετείχε εξάλλου ενεργά στις Επιτροπές Εμπειρογνομώνων που συστάθηκαν για την κατάρτιση των πρώτων δυο κεφαλαίων του Νόμου και στις ακόλουθες νομοπαρασκευαστικές Επιτροπές. Η Υπηρεσία Ασύλου στελεχώθηκε από πολιτικούς υπαλλήλους και άρχισε να λειτουργεί μόλις το 2013⁵¹.

Σήμερα η Υπηρεσία Ασύλου διαθέτει 12 Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου στην Αθήνα, στην Κρήτη, στα νησιά του Αιγαίου και στην ηπειρωτική Ελλάδα και 11 Αυτοτελή Κλιμάκια

⁴⁸ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις του σχεδίου Π.Δ «Τροποποίηση Π.Δ 90/2008 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (2009), σελ. 8 και και Παρατηρήσεις στα σχέδια νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμων διακινηθέντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις» (2010), *op. cit.*, σελ. 3.

⁴⁹ Σύμφωνα με επίσημα στοιχεία της Ελληνικής Αστυνομίας, για το 2009 τα ποσοστά αναγνώρισης ήταν 0,04% ενώ για το 2010, το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 0,5%. Το αντίστοιχο ποσοστό αναγνώρισης (μέσος όρος) στις χώρες της ΕΕ ήταν 28% το 2008 και 27% το 2009, σύμφωνα με επίσημα στατιστικά στοιχεία της Eurostat (Asylum decision in EU27, "EU Member States granted protection to 76300 asylum seekers in 2008", "EU Member States granted protection to 78800 asylum seekers in 2009").

⁵⁰ Συλλογική προσφυγή ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά της Ελλάδας άσκηση τέσσερις ΜΚΟ (Dutch Council for Refugees, ProAsyl, Finish Refugee Advice Centre, Refugees and Migrant Justice) στις 10 Νοεμβρίου 2009. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε τρεις προειδοποιητικές επιστολές προς την Ελλάδα για παραβίαση της Οδηγίας 2005/85 περί Διεθνών Ασύλου, το 2009, το 2010 και το 2011.

⁵¹ Η ΕΕΔΑ, στις ως άνω Παρατηρήσεις της στο σχέδιο νόμου (2010) εξέφρασε την άποψη ότι η Υπηρεσία Ασύλου πρέπει να στελεχωθεί με ειδικό επιστημονικό προσωπικό καθώς το αντίστοιχο αποσπασμένο επιτροπή είχε κρίνει ότι η πρόσληψη ειδικού επιστημονικού προσωπικού αποτελούσε ασφαλιστική δικλείδα για την ποιότητα των διαδικασιών ασύλου. Χωρίς το κατάλληλο προσωπικό το όλο εγχείρημα αναπόφευκτα της διαδικασίας ασύλου στην Ελλάδα δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί.

Ασύλου για αυτούτες διεθνή προστασία από συγκεκριμένες χώρες καταγωγής, κρατούμενους και άλλες ειδικές κατηγορίες⁵². Σύμφωνα με τα τελευταία στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου, το ποσοστό αναγνώρισης δικαιούχων διεθνούς προστασίας στον α' βαθμό κυμαίνεται τα τελευταία χρόνια στο 45-50% (46% το 2017, 49,4% το 2018)⁵³. Η λειτουργία της Υπηρεσίας Ασύλου αποτιμάται συνολικά θετικά από την ΕΕΔΑ, μολοντί καταγράφονται κατά καιρούς επιμέρους προβλήματα, εξαιτίας του μεγάλου αριθμού νεοεισερχομένων οι οποίοι επιθυμούν πρόσβαση στο άσυλο⁵⁴, του καθεστώτος διεθνούς επιτήρησης στο οποίο βρίσκεται η Ελλάδα⁵⁵, της υπογραφής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας και της εφαρμογής της

ταχύρρυθμης διαδικασίας των συνόρων στα νησιά⁵⁶, της καθυστέρησης στην έκδοση των κατ' εξουσιοδότηση Υπουργικών Αποφάσεων και κατάρτισης του μητρώου δικηγόρων στα ΠΓΑ⁵⁷ κ.α. Μείζονα προβλήματα παραμένουν – όπως τα είχε ήδη καταγράψει η ΕΕΔΑ το 2018 στις *Παρατηρήσεις της στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ κ.α.»*⁵⁸ - η πρόσβαση στην καταγραφή των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, όπου γίνεται στην ενδοχώρα μέσω ηλεκτρονικής πρόσβασης (skype)⁵⁹ καθώς και η εναλλαγή του προσωπικού, το οποίο είναι σε μεγάλο βαθμό, ορισμένου χρόνου και αποχωρεί μετά τη λήξη της σύμβασής του με αποτέλεσμα να απαιτούνται νέες προσλήψεις προσωπικού ορισμένου χρόνου, το οποίο θα πρέπει εκ νέου να εκπαιδευθεί. Επίσης παρατηρούνται

⁵² Δομή της Υπηρεσίας Ασύλου, http://asyllo.gov.gr/?page_id=25.

⁵³ Στατιστικά Στοιχεία Υπηρεσίας Ασύλου (από 07.06.2013 έως 31.07.2019), http://asyllo.gov.gr/wp-content/uploads/2019/08/Greek_Asylum_Service_data_July_2019.gr.pdf.

⁵⁴ Την άνοιξη του 2015, η Υπηρεσία Ασύλου βρέθηκε σε επιχειρησιακή κατάσταση να αντιμετωπίζει στις ευθύνες ανάγκες του παραγκωνημένου πληθυσμού για πρόσβαση στο άσυλο και υιοθέτησε την πρακτική της χρήσης αποκλειστικά του Skype για το κλείσιμο ραντεβού προς καταγραφή αιτημάτων ασύλου. Παρόσο προβλήματα παρατηρήθηκαν στην εφαρμογή του μέτρου αυτού. Βλ. Καμπάνια για την πρόσβαση στο άσυλο, *Ανοικτή επιστολή ΜΚΟ προς την Υπηρεσία Ασύλου*, 13 Μαΐου 2016. Η Πολιτεία απάντησε με τη διενέργεια προκαταγραφής όλων όσων επιθυμούν να υποβάλουν άσυλο και διεύθυνε στα κέντρα υποδοχής και φιλοξενίας από τις 6 Ιουνίου έως τις 30 Ιουλίου. Βλ. σχετικό Δελτίο Τύπου του Υπουργείου Εσωτερικών, 23.08.2016. Για τις περιπτώσεις μεγάλου αριθμού αφίξεων αλλοδαπών σε παραμεθόριες περιοχές, η ΕΕΔΑ είχε επισημάνει τις δυσκολίες πρόσβασης στο άσυλο ήδη από το 2005. Βλ. ΕΕΔΑ, θέσεις σχετικά με την εφαρμογή του νόμου περί προσφύγων (2005).

⁵⁵ Εξαιτίας αυτού, η στελέχωση της Υπηρεσίας Ασύλου έγινε με αποσπαστές ή μετατάξεις δημοσίων υπαλλήλων ενώ προσλήφθηκαν και αρκετοί μεταναστευτικοί ορισμένου χρόνου, το εργασιόκο καθεστώς των οποίων ήταν ασαφές (βλ. ΑΔΕΥΑ, «Δελτίο Τύπου: Ίσα εργασιακά δικαιώματα στους συμβασιολογούς στο Δημόσιο», 26 Ιουλίου 2017).

⁵⁶ Στο πλαίσιο της ταχύρρυθμης διαδικασίας του άρθρου 60 παρ. 4 του Ν. 4375/2016, το οποίο τέθηκε σε ισχύ από 03.04.2016 και μέχρι σήμερα, προσωπικό της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) διατέθηκε στην Υπηρεσία Ασύλου προκειμένου να διελέγξει τις συνεντεύξεις α' βαθμού (παραγράφος 4 στοιχείο β' όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4399/2016). Ζήτημα μη νόμιμης συμμετοχής του προσωπικού της ΕΑΣΟ λόγω αντίθεσης προς τις διατάξεις του ελληνικού Συντάγματος και της ευρωπαϊκής νομοθεσίας ηγέρθησαν ενώπιον των διοικητικών και δικαστικών αρχών και απορρίφθηκαν (βλ. απόφαση ΣτΕ Όλου 2347/2018, 2348/2017). ΑΔΕΔΥ, «Δελτίο Τύπου: Στα εργασιακά δικαιώματα στους συμβασιολογούς στο Δημόσιο», *ibidem*.

⁵⁷ Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, «Άνευ νομικής υποστήριξης σε δεύτερο βαθμό οι πρόσφυγες στα νησιά: η Πολιτεία δεν τηρεί ούτε τις στοιχειώδεις νομικές της υποχρεώσεις».

⁵⁸ *op. cit.*, σελ. 5.

⁵⁹ Βλ. επίσης Υπόμνημα του Κέντρου Συμπαραστάσεως Παλινοσταντών και Μεταναστών – Οικουμενικό Πρόγραμμα Προσφύγων σχετικά με τα «Πρόβλημα των αιτούντων διεθνή προστασία-προσφύγων μεταναστών» στο πλαίσιο σχετικής διαβούλευσης της Εθνικής Επιτροπής για τη Δικαιοσύνη του Ανθρώπου, 16.03.2018 και Υπόμνημα της ΜΚΟ ΑΙΓΗΜΑ προς της ΕΕΔΑ «Συνοπτική Παράθεση Προβλημάτων Διαδικασίας Ασύλου σε α' και β' βαθμό», Φεβρουάριος 2018.

αρκετά περιστατικά ασυνόδευτων ανηλίκων που εισέρχονται μέσω του Έβρου και δεν καταγράφονται, εκτιθέμενοι έτσι σε πληθώρα κινδύνων λόγω του ευάλωτου της νεαρής ηλικίας τους. Τέλος, δεδομένου του μεγάλου όγκου των νέων αιτήσεων που υπεβλήθησαν ενώπιον της Υπηρεσίας Ασύλου κατά τα έτη 2016-2018 (179.658), σήμερα εκκρεμούν στον α' βαθμό συνολικά 66.908 αιτήσεις⁶⁰.

Αναφορικά με το δεύτερο βαθμό εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, ο Έλληνας νομοθέτης είχε από την αρχή (βλ. Π.Δ. 61/1999) επιλέξει το ένδικο βοήθημα της ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον ενός διοικητικού οργάνου ως το αποτελεσματικότερο ένδικο μέσο που πληροί τους όρους της τυπικής και κατ' ουσίας *ex nunc* επανεξέτασης της υπόθεσης. Η ΕΕΔΑ υπέβαλε το 2001 συγκεκριμένες *Προτάσεις* για τη φύση και τη σύνθεση της πρώτης εξαμελούς (γνωμοδοτικής) Επιτροπής Προσφυγών υπό τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης και για την ενίσχυση του κύρους της και της αντικειμενικότητάς της⁶¹. Ακολουθώντας τις Συστάσεις της ΕΕΔΑ, ο Έλληνας νομοθέτης χορήγησε, με το Π.Δ. 90/2008, αποφασιστική αρμοδιότητα στην εν λόγω διοικητική επιτροπή. Από το 2008 και μέχρι σήμερα, η εν λόγω ενδικοφανής προσφυγή ασκείται ενώπιον μιας Επιτροπής Προσφυγών αποφασιστικής αρμοδιότητας, η σύνθεση της οποίας μεταβάλλεται συχνά από την Πολιτεία. Μοναδική εξαίρεση το καθεστώς που ίσχυσε με το Π.Δ. 81/2009, το οποίο κατήργησε το δεύτερο διοικητικό βαθμό επανεξέτασης της

αίτησης και μεταφέρθηκε η αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων σε πρώτο και τελευταίο βαθμό στους αστυνομικούς διευθυντές της Επικρατείας. Μόνο διαθέσιμο ένδικο βοήθημα κατά τυχόν απορριπτικής απόφασης ήταν η αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία δεν έχει αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα και επανεξετάζε την υπόθεση μόνο τύποις και όχι κατ' ουσίαν. Το άρθρο 46 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ (πρώην άρθρο 39 της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ) περί δικαιώματος «πραγματικής» (ή άλλως αποτελεσματικής, effective) προσφυγής ορίζει ότι η **πραγματική προσφυγή πρέπει να εξασφαλίζει πλήρη και ex nunc εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων** ενώ κατά κανόνα, αναγνωρίζεται **αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα** στην άσκηση της προσφυγής. Για τους ανωτέρω λόγους, η ΕΕΔΑ στις *Παρατηρήσεις* της στο σχετικό Σχέδιο Π.Δ. που τέθηκε υπόψη της⁶², εξέφρασε σοβαρές επιφυλάξεις για τη συμβατότητα της ρύθμισης αυτής με τις προϋποθέσεις της «πραγματικής προσφυγής» του ενωσιακού δικαίου.

Σε αναγνώριση του σημαντικού ρόλου που επιτελεί η ΕΕΔΑ, ως συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας, σε θέματα πρόσπισης και προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων και μεταναστών, προβλέφθηκε η συμμετοχή της στη διαδικασία πρότασης μελών που θα στελεχώνουν τις Επιτροπές Προσφυγών με το Π.Δ. 114/2010 και της Αρχής Προσφυγών. Οι Επιτροπές του Π.Δ. 114/2010

⁶² ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις του Σχεδίου Π.Δ «Τροποποίηση Π.Δ 90/2008 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (2009), *op. cit.*.

απαρτίζονταν αρχικά (άρθρο 26 παρ. 1) από έναν υπάλληλο του Υπουργείου Εσωτερικών ή Δικαιοσύνης, πτυχιούχο νομικής ως Πρόεδρο, έναν έναν υποδεκνόμενο από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και έναν νομικό με εξειδίκευση στο προσφυγικό δίκαιο ή το δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ο οποίος επιλέγεται από σχετικό κατάλογο που καταρτίζεται με ευθύνη της ΕΕΔΑ. Με το άρθρο 3 παρ. 3 του Ν. 3907/2011 ορίστηκε η σύνθεση των νέων Επιτροπών Προσφυγών (της Αρχής Προσφυγών), οι οποίες απαρτίζονται από τρία μέλη: ο Πρόεδρος και το τρίτο μέλος επιλέγονται από τον Υπουργό από σχετικό κατάλογο που καταρτίζεται με ευθύνη της ΕΕΔΑ ενώ το δεύτερο μέλος υποδεικνύεται από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες⁶³. Η πρόβλεψη αυτή τροποποιήθηκε με το Ν. 4375/2016 και με το άρθρο 86 του Ν. 4399/2016, σύμφωνα με το οποίο η ΕΕΔΑ καλείται να υποδείξει μέλη μόνο σε περίπτωση που παρέλθει άπρακτη η αποκλειστική προθεσμία των επτά ημερών ή σε περίπτωση αδυναμίας συμπλήρωσης του ζητούμενου αριθμού υποδεικνυμένων μελών από την Ύπατη Αρμοστεία.

Με το Ν. 4375/2016, ο οποίος τέθηκε σε εκτεταμένη διαβούλευση και αποτιμήθηκε θετικά από την ΕΕΔΑ, τον Συνήγορο του Πολίτη αλλά και την Κοινωνία των Πολιτών, ως ένα σημαντικό βήμα για την αναβάθμιση της Αρχής Προσφυγών, προβλεπόταν σύσταση τριμελών Επιτροπών Προσφυγών, των οποίων τα μέλη επιλέγονταν, κατόπιν αυστηρής διαδικασίας εξέτασης των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων που

⁶³ Για προβλήματα κατά τη διαδικασία υπόδειξης μελών των Επιτροπών Προσφυγών από την ΕΕΔΑ, βλ. τη σχετική *Δήμοσια Δήλωση* της ΕΕΔΑ, 30.10.2014.

προβλεπόταν αναλυτικά από το Νόμο⁶⁴. Λαττόσο, οι προβλεπόμενες στο άρθρο 5 του Νόμου Επιτροπές δεν πρόλαβαν να συγκροτηθούν μέχρι την ψήφιση του Ν. 4399/2016, ο οποίος τροποποίησε τη σύνθεση τους. Οι Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών αποτελούνται πλέον από δυο δικαστές τακτικών διοικητικών δικαστηρίων που υποδεικνύονται από τον Γενικό Επίτροπο της Γενικής Επιτροπείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων και ένα μέλος (ιδιώτη) υποδεικνυόμενο από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Η ΕΕΔΑ, σε *Δήμοσια Δήλωση* της⁶⁵, εξέφρασε τον προβληματισμό της για την βεβαιωσέως εισαχθείσα, χωρίς καμία προηγούμενη ενημέρωση ή διαβούλευση, τροπολογία του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού «Θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων Ενισχύσεων Ιδιωτικών Επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας - Σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου και άλλες διατάξεις», με την οποία προτεινόταν σοβαρότατες αλλαγές στο προ ολίγων μηνών υιοθετηθέν νομοθετικό πλαίσιο (Ν. 4375/2016). Παράλληλα η ΕΕΔΑ εξέφρασε την ιδιαίτερη ανησυχία της για το γεγονός ότι

⁶⁴ Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 5 του Ν. 3907/2011, «τα μέλη των Επιτροπών κατέχουν τίτλο σπουδών Α.Ε.Ι., νομικών, πολιτικών, ανθρωπιστικών ή κοινωνικών επιστημών και εξειδίκευση και εμπειρία στους τομείς της διεθνούς προστασίας ή των δικαιωμάτων του ανθρώπου ή του διεθνούς ή διοικητικού δικαίου». Στις επόμενες παραγράφους του ίδιου άρθρου εξειδικεύονται αναλυτικότερα η συγκρότηση της Επιτροπής Επιλογής, η γραπτή διαγωνιστική διαδικασία, η διαδικασία δημόσιας συνέντευξης ή εξέτασής ολή κ.ο.κ..

⁶⁵ ΕΕΔΑ, *Δήμοσια Δήλωση* για την τροπολογία που αλλάζει τη σύνθεση των Ανεξαρτητών Επιτροπών Προσφυγών (2016).

οι αλλαγές στο Ν. 4375/2016 συνέπιπταν χρονικά με την έκδοση θετικών αποφάσεων των εν λειτουργία Επιτροπών Προσφυγών (για την κρίση τους επί του παραδεκτού) οι οποίες, στο πλαίσιο εξατομικευμένης εξέτασης προσφυγών, αποφαινόταν ότι η Τουρκία δεν είναι ασφαλής τρίτη χώρα για τους συγκεκριμένους προσφεύγοντες. Στις Παρατηρήσεις της στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής που τροποποίησε το Ν. 4375/2016⁶⁶, η ΕΕΔΑ παρατήρησε ότι η σύντηξη προθεσμιών για την κατάθεση της προσφυγής, δεδομένων και των σοβαρών ελλειμμάτων στην παροχή δωρεάν νομικής συνδρομής στον β' βαθμό θέτει εν αμφιβολία την αποτελεσματικότητα του ένδικου μέσου.

Σήμερα λειτουργούν 20 Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών στην Αρχή Προσφυγών, η οποία αποτελεί αυτοτελή υπηρεσία του πρώην Υπουργείου Εσωτερικών, μετέπειτα Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής και νυν Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη. Οι εν λόγω Επιτροπές ασκούν αρμοδιότητες δικαιοδοτικού χαρακτήρα, σύμφωνα με το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ Ολομ. 2347/2017, 2348/2017) ενώ η διαδικασία ενώπιον τους εξασφαλίζει μια πλήρη και ex

⁶⁶ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (ανωδιότιση), L180/96/29.06.2013) και άλλες διατάξεις, Τροποποίηση του Ν 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15^{ης} Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταίριχης μετάθεσης. Τροποποίηση διαδικασίας ασύλου και άλλες διατάξεις» (2018), *op. cit.*, σελ. 17 επ.

nunc εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων, πληρώντας τους όρους μιας «πραγματικής» προσφυγής του άρθρου 49 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ. Ανησυχητικά, ωστόσο, είναι τα χαμηλά ποσοστά αναγνώρισης διεθνούς προστασίας σε β' βαθμό, καθώς σύμφωνα με στοιχεία της Αρχής Προσφυγών για το 2018⁶⁷, μόλις ένα ποσοστό 2,8% των προσφευγόντων αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες και ένα ποσοστό 1,5% ως δικαιούχοι επικουρικής προστασίας ενώ ο μέσος όρος στις χώρες της ΕΕ ήταν αντίστοιχα 38%⁶⁸. Επίσης, με το Ν. 4540/2018 (άρθρο 28 παρ. 22) η αρμοδιότητα εξέτασης των εκκρεμώσεων προσφυγών της Αρχής Προσφυγών (πριν την συγκρότηση των νέων Ανεξαρτητών Επιτροπών Προσφυγών του Ν. 4399/2016) μεταβιβάστηκε στις Επιτροπές Προσφυγών του Π.Δ. 114/2010, οι οποίες ωστόσο έπαυσαν να λειτουργούν τον Ιούνιο του 2017 και δεν έχουν ανασταθεί έκτοτε, ενώ περίπου 3.000 προσφεύγοντες περιμένουν την εξέταση της προσφυγής που κατέθεσαν το 2015 ή 2016 ενώπιον της Αρχής Προσφυγών και ακόμα εκκρεμεί.

Περαιτέρω, αναφορικά με την εξαιρετική εφαρμογή της κατά παρέκκλιση ταχύρρυθμης διαδικασίας των συνόρων (άρθρο 60 παρ. 4 του Ν. 4375/2016), η ΕΕΔΑ έχει ήδη επισημάνει, σε σχετική Έκθεσή της⁶⁹, ότι οι **εξαιρετικά σύντομες προθεσμίες δημιουργούν αμφιβολίες ως προς την**

⁶⁷ Βλ. AIDA / Greek Council for Refugees, *Statistics*, Greece, 2018.

⁶⁸ Eurostat, *Asylum Statistics: Final decision taken in appeal*.

⁶⁹ ΕΕΔΑ, Έκθεση για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ευρώπη υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016 (2016), *op. cit.*

αποτελεσματικότητα της διαδικασίας διεθνούς προστασίας και έχει γίνει αποδέκτης αναφορών από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ και μια σειρά ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στο πεδίο σε σχετική ακρόαση προσώπων και φορέων που έλαβε χώρα στα γραφεία της⁷⁰, για ελλείψεις στη διαδικασία συνόρων του άρθρου 60 παρ. 4 και για «κακή ποιότητα» αποφάσεων εξαιτίας της υπερ-ταχείας διαδικασίας. Στο ίδιο πνεύμα, ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε πρόσφατη Γνωμοδότησή του, εξέφρασε αμφιβολίες κατά πόσον οι προθεσμίες της διαδικασίας των συνόρων του άρθρου 60 παρ. 4 ή/και της κανονικής διαδικασίας μπορούν να συντηρηθούν έτι περαιτέρω χωρίς να τίθεται

εν αμφιβολία η ποιότητα των αποφάσεων⁷¹. Επιπρόσθετα, το άρθρο 60 παρ. 4 το οποίο αφορά την κατ' εξαίρεση σύντηξη των προθεσμιών για τις διαδικασίες συνόρων, σε περιπτώσεις μεγάλου αριθμού αφίξεων αλλοδαπών οι οποίοι επιθυμούν πρόσβαση στο άσυλο, ενεργοποιήθηκε για πρώτη φορά τον Απρίλιο του 2016 και με αρχική ισχύ έξι μηνών, όταν η ελληνική Πολιτεία κλήθηκε να αντιμετωπίσει ένα πρωτοφανές κύμα νεοεισερχομένων αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια από τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου. Η ισχύς της εξαιρετικής αυτής διαδικασίας συνόρων παρατείνεται, με διαδοχικές νομοθετικές τροποποιήσεις μέχρι σήμερα⁷², μολοντί οι προσφυγικές ροές έχουν κατά πολύ μειωθεί, συγκριτικά με τα έτη 2015-2016⁷³.

Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω, η ΕΕΔΑ επανέρχεται στις **Συστάσεις** της προς την ελληνική Πολιτεία για:

1. τη διασφάλιση του δικαιώματος πρόσβασης στο άσυλο για όλους όσους το επιθυμούν, **χωρίς υπέρμετρη καθυστέρηση και εμπόδια**,

⁷⁰ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Update of the 2016 FRA Opinion on fundamental rights in the hotspots set up in Greece and Italy*, 04.03.2019.

⁷¹ Βλ. τροποποιήσεις παρ. 26 του άρθρου 80 του Ν. 4375/2016. Με την τελευταία τροποποίηση που επέφερε το άρθρο 7 παρ. 3 του Ν. 4587/2018, η ισχύς του άρθρου 60 του Ν. 4375/2016 παρατάθηκε έως τις 31.12.2019.

⁷² Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες κατέγραψε για το 2015, 861.630 αφίξεις και για το 2016, 177.234 αφίξεις στην Ελλάδα από τα νησιά και τον Έβρο. Το 2017 οι αφίξεις μειώθηκαν κατά πολύ (36.310 άτομα) ενώ το 2018 παρατηρείται μια αύξηση (50.508 άτομα) αλλά όχι στα επίπεδα του 2015-2016 (<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>).

2. την ταχεία και απρόσκοπτη διεκπεραίωση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας σε κάθε στάδιο της διαδικασίας, με γνώμονα **τη διασφάλιση της ποιότητας** των διοικητικών αποφάσεων, ώστε η διαδικασία να πληροί τους όρους της αποτελεσματικότητας⁷⁴,

3. την μη επιπλέον παράταση και τον τεματισμό εφαρμογής της κατά παρέκκλιση διαδικασίας των συνόρων του άρθρου 60 παρ. 4 του Ν. 4375/2016, η οποία εισήχθη ως ένα εξαιρετικό και προσωρινό μέτρο,

4. τη διασφάλιση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλει της Υπηρεσίας Ασύλου και της Αρχής Προσφυγών⁷⁵,

5. τη θεσμική θωράκιση του β' βαθμού και της ανεξαρτησίας των Επιτροπών Προσφυγών, οι οποίες ασκούν δικαιοδοτικές αρμοδιότητες και αποτελούν τον β' βαθμό επανεξέτασης, νόμο και ουσία, των αιτήσεων διεθνούς προστασίας,

6. την τήρηση των διαδικαστικών εγγυήσεων που συνεπάγονται της υποβολής μιας αίτησης διεθνούς προστασίας ενώπιον των ελληνικών αρχών, όπως η εξασφάλιση της δυνατότητας παροχής υπηρεσιών

διερμηνείας με δαπάνες της Πολιτείας⁷⁶ και **νομικής συνδρομής** - ίδια δαπάνη σε όλα τα στάδια της διαδικασίας και δωρεάν στον β' βαθμό⁷⁷.

⁷⁶ Βλ. προώμο Οδηγίας 2013/32/ΕΕ για τη Διαδικασία Ασύλου, παρ. 25: «Προς τον σκοπό της ορθής αναγνώρισης των ατόμων που χρήζουν προστασίας ως πρόσφυγες κατά την έννοια του άρθρου 1 της σύμβασης της Γενεύης ή ως πρόσωπα που δικαιούνται επικουρική προστασία, κάθε ατόμο θα πρέπει να έχει **πραγματική πρόσβαση στις διαδικασίες**, τη δυνατότητα να συνεργάζεται και να επικοινωνεί καταλλήλως με τις αρμόδιες αρχές ώστε να υποβάλει τα στοιχεία της υπόθεσής του, καθώς και επαρκείς διαδικαστικές εγγυήσεις για να προωθεί την υπόθεσή του σε όλα τα στάδια της διαδικασίας». Βλ. συναφώς Φάκελο ΕΕΔΑ, Το δικαίωμα σε διερμηνεία και μετάφραση κατά την ποινική διαδικασία και το δικαίωμα ενημέρωσης στο πλαίσιο ποινικών διαδικασιών (2015).

⁷⁷ Άρθρο 20 έως 23 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ για το δικαίωμα και τους όρους νομικής συνδρομής. Βλ. σχετικές Συστάσεις ΕΕΔΑ σε Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, κ.α.» (2018), *op. cit.*

5. Ασυνόδευτοι ανήλικοι

Η ΕΕΔΑ έχει ήδη επισημάνει πως η αναζήτηση και αναγωγή σε υψίστης σημασίας προτεραιότητα του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού και η υποχρέωση κάθε Κράτους να διασφαλίζει την προστασία και φροντίδα της παιδικής ηλικίας αντανακλά το γράμμα και το πνεύμα πληθώρας διατάξεων του Συντάγματος καθώς και ευρωπαϊκών και διεθνών κειμένων για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του παιδιού ειδικότερα. Στο πλαίσιο του θεσμικού της ρόλου ως συμβουλευτικού οργάνου της Πολιτείας για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η ΕΕΔΑ παρακολουθεί αδιαλείπτως τα ζητήματα θεσμικής και ουσιαστικής προστασίας της ιδιαίτερα ευάλωτης αυτής κοινωνικής ομάδας, διατυπώνοντας επιπλέον προτάσεις και συστάσεις⁷⁸. Ειδικότερα, αναφορικά με το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων και την προστασία αυτών, η οποία αποτελεί υποχρέωση της ελληνικής Πολιτείας, η ΕΕΔΑ έχει αναδείξει τα προβλήματα και τα κενά του συστήματος ήδη από το 2007 με

⁷⁸ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί της 3ης Πρωτοδικής Έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή της Σύμβασης του ΟΗΕ για τα δικαιώματα του παιδιού (CRC) (2008), σελ. 14, ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί του Σχεδίου Έκθεσης της Ελλάδας σχετικά με την εφαρμογή του Πρωτοδικού Πρωτοκόλλου της Σύμβασης για τα δικαιώματα του Παιδιού, σε σχέση με την ανάγκη παιδιών σε ένοπλη σύρραξη (2009), σελ. 5-8. Παρατηρήσεις επί του Σχεδίου Έκθεσης της Ελλάδας σχετικά με την εφαρμογή του Πρωτοδικού Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση για τα δικαιώματα του Παιδιού σχετικά με την εμπορία παιδιών, την παιδική πορνεία και παιδική πορνογραφία (2011), σελ. 7-10, ΕΕΔΑ, Συστάσεις για την Προστασία της Παιδικής Ηλικίας «Υγεία και Πρόνοια» (2014), Παρατηρήσεις για το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τα δικαιώματα του παιδιού (2015), ΕΕΔΑ, Η παιδική προστασία δεν είναι πολυτέλεια! Η ΕΕΔΑ υποβίβει το Κείμενο Αρχών για την Παιδική Προστασία στην Ελλάδα (2016), ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τα δικαιώματα του Παιδιού (2018-2020) (2018), σελ. 20 επ..

Ειδική Έκθεσή της⁷⁹, προτείνοντας συγκεκριμένα μέτρα για τους ασυνόδευτους ανηλίκους. Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι στερούνται εξ ορισμού ενός ενήλικου που ασκεί την γονική μέριμνα. Η πρόβλεψη, η οποία εισήχθη για πρώτη φορά το 1999 και έκτοτε διατηρείται σε ισχύ⁸⁰ σύμφωνα με την οποία οι Εισαγγελίες Ανηλίκων, και όπου δεν υπάρχουν οι κατά τόπον αρμόδιοι Εισαγγελείς Πρωτοδικών, ενεργούν ως προσωρινοί επιτρόποι των ασυνόδευτων ανηλίκων κρίθηκε καθ' όλα προβληματική στην πράξη καθώς ο ρόλος τους περιοριζόταν από το νόμο στο διορισμό επιτρόπου και προφανώς δεν περιλάμβανε την άσκηση καθημερινής φροντίδας και εποπτείας του ανήλικου, για την οποία υπήρχε ένα νομοθετικό και πραγματικό κενό προστασίας. Έτσι, η ΕΕΔΑ πρότεινε στην πρώτη ειδική Έκθεσή της «το διορισμό επιμελητού ή συμβούλου για κάθε ανήλικο, ειδικώς στο πεδίο της παιδικής πρόνοιας, η οποία θα διασφαλίζει τα δικαιώματα του παιδιού και το ότι η αρχή της προστασίας του παιδιού λαμβάνεται υπόψη σε όλες τις αποφάσεις που αφορούν το παιδί. Ο Ειδικός Επιτροπός θα συντονίζει την επικοινωνία με τους ενήλικους και τους οργανισμούς, θα διασφαλίζει την πρόσβαση στην εκπαίδευση και την ιατρική φροντίδα του ανήλικου, θα υποστηρίζει τον ανήλικο κατά την διαδικασία ασύλου και θα τον υποβοηθά στην αναζήτηση της οικογένειάς του». Το ζήτημα αυτό επανερχόταν πάντοτε στις θέσεις της ΕΕΔΑ επί ζητημάτων διεθνούς προστασίας, αποτελώντας μια πάγια Σύσταση της ΕΕΔΑ για

⁷⁹ ΕΕΔΑ, Προτάσεις σχετικά με το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων (2007).

⁸⁰ Άρθρο 1 παρ. 4 του Π.Δ. 61/1999 (ΦΕΚ 63/Α/6.4.1999), άρθρο 19 παρ. 1 του Π.Δ. 220/2007 (ΦΕΚ 251/Α/13.11.2007), άρθρο 11 παρ. 1 του Π.Δ. 113/2013 (ΦΕΚ 146/Α/14.06.2013), άρθρο 45 παρ. 1 του Ν. 4375/2016 (ΦΕΚ 51/Α/3.4.2016).

και αναμενόταν να ψηφιστεί. Συγκεκριμένα, το άρθρο 22 κάνει αναφορά αορίστως σε υποχρέωση διορισμού «εκπροσώπου» του παιδιού και όχι «επιτρόπου» παρότι στην εν λόγω διάταξη αναφέρονται καθήκοντα που σύμφωνα με την ελληνική έννομη τάξη, εμπίπτουν σε καθήκοντα επιτρόπου.

Στις ίδιες Παρατηρήσεις της, η ΕΕΔΑ σημείωσε και μια σειρά άλλων προβλημάτων, τα οποία σχετίζονται με τις συνθήκες υποδοχής και φιλοξενίας των ασυνόδευτων ανηλίκων ενώ επανέφερε και τα ζητήματα κράτησης των ανηλίκων εν γένει. Αναλυτικότερα, καθυστερήσεις εντοπίζονται στην καταγραφή των ασυνόδευτων ανηλίκων με αποτέλεσμα οι τελευταίοι να παραμένουν άστεγοι και εκτεθειμένοι σε κινδύνους. Ακόμα, οι θέσεις στις Δομές Φιλοξενίας Ανηλίκων (μακροχρόνιας ή προσωρινής φιλοξενίας) και σε ξενοδοχεία δεν επαρκούν με αποτέλεσμα να παραμένουν υπό «προστατευτική φύλαξη», η οποία αντίκειται στα διεθνή πρότυπα⁸⁵ και στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για

⁸⁵ Σύμφωνα με την Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού του ΟΗΕ, η κράτηση οποιουδήποτε παιδιού λόγω του καθεστώτος διαμονής του γονιού του συνιστά παραβίαση των δικαιωμάτων του παιδιού και αντίκειται στην αρχή του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού. Τα Κράτη πρέπει χωρίς καθυστέρηση να παύσουν εντελώς ή να καταργήσουν την κράτηση των παιδιών για λόγους μεταναστευτικούς. Κάθε μορφή κράτησης των παιδιών για μεταναστευτικούς λόγους πρέπει να απαγορεύεται εκ του νόμου και η εν λόγω απαγόρευση πρέπει να εφαρμόζεται πλήρως στην πράξη. UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, 16 November 2017, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, παρ. 5.

την αναμόρφωση του συστήματος ασύλου. Το Μάρτιο του 2017 τέθηκε υπόψη της ΕΕΔΑ το Σχέδιο Νόμου για την Ειδική Επιτροπεία Ασυνόδευτων Ανηλίκων, το οποίο ήρθε να καλύψει μια επιτακτική κοινωνική ανάγκη και ένα ουσιαδώς νομοθετικό κενό. Η ΕΕΔΑ στις σχετικές Παρατηρήσεις της⁸¹, χαίρεται τη νομοθετική πρωτοβουλία δεδομένου ότι τα ασυνόδευτα ανήλικα παιδιά αποτελούν μία από τις πλέον ευάλωτες ομάδες πληθυσμού και χρήζουν ιδιαίτερης και άμεσης αντιμετώπισης και προστασίας. Πιο συγκεκριμένα, ο Ν. 4554/2018 «Ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις - Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας - Ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων - Επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 130/Α/18.7.2018) **ακολούθησε ορισμένες από τις υποδείξεις της ΕΕΔΑ** όπως η αντικατάσταση του όρου «πολίτης τρίτης χώρας» από τον ευρύτερο όρο «αλλοδαπός», ώστε στο πεδίο εφαρμογής του νόμου να υπάγονται οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, οι οποίοι είναι πολίτες της ΕΕ, καθώς επίσης και τη συμπερίληψη στο νόμο διάταξης που προβλέπει Μητρώο Δομών Φιλοξενίας, κατ' αναλογία του Μητρώου Ειδικών Επιτρόπων, γεγονός που διασφαλίζει την ορθή λειτουργία των δομών και τον αποτελεσματικό έλεγχο και εποπτεία αυτών. Αντίθετα, δεν αφοσιώθηκε η υπόδειξη της ΕΕΔΑ για διασφάλιση στο κείμενο του νόμου, της έννοιας της άσκησης της «γονικής μέριμνας», ώστε, αφενός, να καλύπτονται και να πιστοποιούνται όλες οι περιπτώσεις της μη άσκησης της επιμέλειας από ανέναντα ανήλικα στην πράξη, αφετέρου, να διευκυνθεί το πεδίο προστασίας του νόμου, με μέριμνα για παρακολούθηση, επικουρική,

⁸¹ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου για την ειδική επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων (2017).

της καλής άσκησης της επιμέλειας αυτής από Επίτροπο. Ταυτόχρονα, δεν λήφθηκαν υπόψη οι συστάσεις της ΕΕΔΑ σχετικά με τα στοιχεία που θα πρέπει να τηρούνται στο Μητρώο Ασυνόδευτων Ανηλίκων, ούτε ακολουθήθηκε η σύσταση της ΕΕΔΑ για αποφυγή της υλοποίησης του νόμου μέσω της έκδοσης σειράς ΚΥΑ σε μεταγενέστερο χρόνο, με σκοπό την κανονιστική αποσαφήνιση κρίσιμων διατάξεων, όπως το ζήτημα του απορρίτου και της ασφάλειας των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 25), το όριο των ασυνόδευτων ανηλίκων ανά Επίτροπο, η διασύνδεση των Μητρώων, η ενημέρωση των τυχόν αλλαγών ή καταστροφών των στοιχείων και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια σχετικά με την εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων (άρθρο 26)⁸². Τέλος, αρνητικά αποτιμήθηκε το γεγονός ότι τελικά δεν προβλέφθηκε διαδικασία εκπαίδευσης των Επιτρόπων πριν την ανάληψη των καθηκόντων τους. Σήμερα, η υλοποίηση του νέου συστήματος Επιτροπείας εκκρεμεί καθώς με το Ν. 4611/2019 τέθηκε σε

⁸² Προσφάτως εκδόθηκαν μια σειρά κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών πράξεων του Ν. 4554/2018, όπως η ΥΑ Δ11/οικ.26945/1074 για το Μητρώο Κέντρων Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων (ΦΕΚ 2399/Β/19.6.2019) κατ' εφαρμογή του άρθρου 26, η ΚΥΑ Δ11/οικ.6943/1073 για το Μητρώο Ασυνόδευτων Ανηλίκων (ΦΕΚ 2474/Β/24.6.2019) κατ' εφαρμογή του άρθρου 24, η ΚΥΑ Δ11/οικ.28203/1153 για τον καθορισμό απαιτούμενων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων που πρέπει να πληρούνται για την επιλογή ενός προσώπου ως επαγγελματία επιτρόπου, τα κωλύματα, καθορισμός αριθμού ασυνόδευτων ανηλίκων ανά επαγγελματία επίτροπο, τεχνικές λεπτομέρειες εκπαίδευσης, διαρκούς επιμόρφωσης τους, καθώς και της τακτικής αξιολόγησης τους, είδος όρου, παρεχόμενο τη σύμβασης αμοιβής τους και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια (ΦΕΚ 2558/Β/27.6.2019) κατ' εφαρμογή του άρθρου 28, η ΚΥΑ Δ11/οικ.28304/1154 για το Μητρώο Επαγγελματιών Επιτρόπων (ΦΕΚ 2725/Β/2.7.2019) κατ' εφαρμογή του άρθρου 25 και η ΥΑ Δ11/28925/169 για την Έγκριση Κανονισμού Λειτουργίας Εποπτικού Συμβουλίου Επιτροπείας Ασυνόδευτων Ανηλίκων του άρθρου 19 του Ν. 4554/2018 (ΦΕΚ 2890/Β/5.7.2019).

ισχύ μέρος των ανωτέρω νομοθετικών διατάξεων (άρθρα 19 και 24 έως 28) ενώ για την έναρξη ισχύος των υπολοίπων διατάξεων έχει οριστεί η 1^η Μαρτίου 2020⁸³.

Περαιτέρω, με το Ν. 4540/2018 με τον οποίο προσαρμόστηκε η ελληνική νομοθεσία προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ περί Συνθηκών Υποδοχής, αποκαταστάθηκε το κενό ως προς την ουσιαστική ρύθμιση της αρμοδιότητας επί των ασυνόδευτων ανηλίκων, η οποία εκκρεμούσε από την υιοθέτηση του Ν. 4375/2016 περί Οργάνωσης και λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης κ.α.. Στο άρθρο 22 του Ν. 4540/2018 ορίζεται ως αρμόδια αρχή προστασίας ασυνόδευτων ανηλίκων και χωρισμένων παιδιών η Γενική Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Ωστόσο, σε σχετικές Παρατηρήσεις της επί του Σχεδίου Νόμου⁸⁴, η ΕΕΔΑ επισήμανε ότι στο εν λόγω άρθρο 22 δεν αναφέρεται, ούτε παραπέμπει στη βασική ουσιαστική ρύθμιση, ήτοι ένα σύστημα αποτελεσματικής επιτροπείας των ασυνόδευτων ανηλίκων μολοντί το Σχέδιο Νόμου για την Ειδική Επιτροπεία Ασυνόδευτων Ανηλίκων είχε ήδη καταρτιστεί

⁸³ Βλ. άρθρο 73 του Ν. 4623/2019, ΦΕΚ 134/Α/9.8.2019.
⁸⁴ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ της διατάξεως της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιάρθρωση, L180/96/29.06.2013) και άλλες διατάξεις, Τροποποίηση του Ν. 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15^{ης} Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταρικής μετάθεσης. Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις», (2018), *op. cit.*, σελ.14-15.

τα δικαιώματα του Ανθρώπου⁸⁶ ή ακόμα και εντός των ΚΥΤ, χώροι απολύτως ακατάλληλοι για τη διαμονή παιδιών που δεν λαμβάνουν υπόψη τις ειδικές ανάγκες αυτών. Σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία του ΕΚΚΑ⁸⁷, 1.766 ασυνόδευτοι ανήλικοι φιλοξενοούνται σε δομές μακροχρόνιας ή προσωρινής φιλοξενίας ενώ 2.444 παιδιά παραμένουν εκτός δομών φιλοξενίας, εκ των οποίων 233 βρίσκονται σε «προστατευτική φύλαξη» και 1.115 σε άτυπες/επισφαλείς συνθήκες στέγασης (σε διαμερίσματα με άλλους, σε καταλήψεις, σε αστεγία). Θετικά αποτιμάται η πρόσφατη έκδοση Γενικού Κανονισμού Λειτουργίας των Κέντρων Πρώτης Υποδοχής, όπου ρητά αναφέρεται ότι οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, κατά τη διάρκεια της παραμονής τους στα ΚΥΤ διαχωρίζονται από τους ενήλικες, φιλοξενοούνται σε ξεχωριστή πτέρυγα και πρέπει να εξασφαλίζεται η διοικητική και ψυχοκοινωνική υποστήριξή τους από εξειδικευμένο προσωπικό⁸⁸. Παράλληλα, καθυστερήσεις εντοπίζονται και στις διαδικασίες οικογενειακές επανένωσης κατ' εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ λόγω έλλειψης μετάφρασης των νομομονητικών εγγράφων των αλλοδαπών. Επιπρόσθετα, στις πρόσφατες Παρατηρήσεις της στο Σχέδιο Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (2018-2020)⁸⁹, η ΕΕΔΑ έθεσε τη διάσταση της προσφυγικής κρίσης ως εθνική προτεραιότητα με την κατηγορία των ασυνόδευτων ανηλίκων

⁸⁶ Βλ. πρόσφατη απόφαση πρώτου τμήματος του ΕΔΑΔ στην Υπόθεση Η.Α. και άλλοι κατά Ελλάδας, προσφυγή υπ' αριθμ. 19951/16, 28.02.2019.

⁸⁷ Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ), Στατιστικά Στοιχεία. Επισταθισμένα στοιχεία για την κατάσταση των ασυνόδευτων ανηλίκων στη χώρα έως το 2019, τελευταία ενημέρωση: 15.08.2019, <http://www.ekka.org.gr/index.php/2018-05-08-09-50-30>.

⁸⁸ ΚΥΑ 1/7433, ΦΕΚ 2219/Β/10.06.2019.

⁸⁹ *op. cit.*

να χρήζει προτεραιοποίησης λόγω της ιδιαίτερης ευαλωτότητας της συγκεκριμένης ομάδας. Εκεί επανέφερε τα ανωτέρω προβλήματα, προσθέτοντας: α) τα προβλήματα στην έκδοση αποφάσεων προσδιορισμού της ηλικίας των αιτούντων διεθνή προστασία από την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης που δεν επιδιώκονται στους ανηλίκους με αποτέλεσμα οι τελευταίοι να αδυνατούν να ασκήσουν την προβλεπόμενη από το νόμο αίτηση θεραπείας, και β) τα προβλήματα στη διαδικασία β' βαθμού εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, η οποία είναι κατά κανόνα έγγραφη, ωστόσο από το φάκελο των ασυνόδευτων ανηλίκων λείπουν τα έγγραφα ευαλωτότητας ή άλλα έγγραφα που να υποστηρίζουν τους ισχυρισμούς τους. Τέλος, κατά τη συμμετοχή της στη συνεδρίαση της Υποεπιτροπής για την Καταπολέμηση της Εμπορίας και Εκμετάλλευσης Ανθρώπων της Βουλής, η ΕΕΔΑ υπογράμμισε τη σύνδεση του φαινομένου της εμπορίας ανηλίκων με την ελλειμματική προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων⁹⁰.

Πράγματι, το πρόβλημα των ασυνόδευτων ανηλίκων είναι **πολυχρεδίο και περίπλοκο**. Είναι προφανές ότι για την επίλυση αυτή απαιτείται συντονισμός και συνεργασία με πολλούς φορείς της Πολιτείας, της ΕΕ, της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και της Κοινωνίας των Πολιτών. Για αυτόν ακριβώς τον λόγο, η ΕΕΔΑ επανέρχεται στις **Πάγιες Θέσεις** τις για το θέμα των ασυνόδευτων ανηλίκων, στις οποίες μεταξύ άλλων επισημάνει ή προτείνει:

⁹⁰ ΕΕΔΑ, Δελτίο Τύπου: «Η ΕΕΔΑ στη Βουλή για την καταπολέμηση της εμπορίας και εκμετάλλευσης ανηλίκων», 17.5.2019.

1. την **κατάργηση της διοικητικής κράτησης** των ασυνόδευτων ανηλίκων,

2. την **κατάργηση του μέτρου της απέλασης** για όλους τους αλλοδαπούς ανηλίκους και η ρητή κατοχύρωση της προστασίας από την απέλαση/επιστροφή όλων των ανηλίκων, εκτός κι αν συνοδεύουν τον γονέα τους ή τον ασκούντα τη γονική μέριμνα που απομακρύνεται. Διαδικασίες επαναπατρισμού δύνανται να υλοποιηθούν μόνο υπό την προϋπόθεση ότι η επιστροφή του ανηλίκου στη χώρα καταγωγής, τεκμηριωμένα και κατόπιν ατομικής αξιολόγησης, εξυπηρετεί το βέλτιστο συμφέρον του ανηλίκου,

3. την **εξασφάλιση επαρκούς αριθμού για όλους τους ασυνόδευτους ανηλίκους θέσεων υποδοχής και φιλοξενίας** σε κατάλληλες δομές για την ηλικία τους, οι οποίες να διασφαλίζουν ένα επαρκές επίπεδο διαβίωσης για τη σωματική, ψυχική, διανοητική, ηθική και κοινωνική τους ανάπτυξη. Σε κάθε περίπτωση, η διαμονή ανηλίκων σε χώρους διαμονής ενηλίκων πρέπει να απαγορεύεται,

4. το **διορισμό Επιτρόπου για κάθε ανήλικο**, το ταχύτερο δυνατόν, άλλως από την ταυτοποίηση όπως προβλέπει ο νόμος,

5. την **εφαρμογή της διαδικασίας προσδιορισμού ηλικίας μόνο εφόσον η ηλικία του προσώπου αμφισβητείται ειδικά και αιτιολογημένα**, ενώ η διαδικασία να ακολουθεί τα διεθνή ιατρικά πρότυπα και οι ιατρικές εξετάσεις να διενεργούνται μόνο ως έσχατη λύση και εφόσον έχουν προηγηθεί άλλες μέθοδοι για την εκτίμηση της ηλικίας, λαμβάνοντας υπόψη το περιθώριο σφάλματος. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να εφαρμόζεται το

τεκμήριο ανηλικότητας, το οποίο προβλέπεται στο νόμο,

6. την **ενημέρωση, στη μητρική τους γλώσσα ή σε γλώσσα που κατανοούν**, καθ' όλο το διάστημα που βρίσκονται στη δικαιοδοσία της ελληνικής Πολιτείας, σχετικά με τα δικαιώματά τους και ειδικότερα για το δικαίωμα υποβολής αιτήσεως διεθνούς προστασίας και τις συνέπειες αυτής,

7. τη **διενέργεια περισσότερων από μία συνεντεύξεων για κάθε ανήλικο χωριστά**, με τις εγγυήσεις του νόμου, διασφαλίζοντας ότι οι συνεντεύξεις λαμβάνονται από ειδικά καταρτισμένο προσωπικό, με τη συνδρομή πιστοποιημένου διερμνέα και την παρουσία συμβούλου, σε ένα φιλικό περιβάλλον, με την φροντίδα που χρειάζεται ώστε να εκφραστεί το παιδί, το οποίο ενδέχεται να έχει υποστεί τραυματική εμπειρία κατά το παρελθόν,

8. την **παροχή σε κάθε ασυνόδευτο ανήλικο ψυχολογικής, ιατρικής και νομικής υποστήριξης** από ειδικά εκπαιδευμένο προσωπικό, δωρεάν από την Πολιτεία και με τη συνδρομή πιστοποιημένου διερμνέα, ανεξαρτήτως του καθεστώτος διαμονής του παιδιού,

9. τη **διασφάλιση της πρόσβασης όλων των ανηλίκων, ασυνόδευτων και μη, στην τυπική εκπαίδευση**, στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας,

10. την **εξεύρεση νόμιμης εργασίας και ασφάλισης για τους ανηλίκους άνω των 15 ετών** που επιθυμούν να εργαστούν, υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις του νόμου και με τη συναίνεση του ασκούντος την παιδική μέριμνα οργάνου, και

29

11. τη **θέσπιση ειδικής άδειας διαμονής για τους ασυνόδευτους ανηλίκους** στην Ελλάδα, η οποία να διασφαλίζει την πλήρη άσκηση των δικαιωμάτων τους και για την προστασία αυτών, επί τη βάση της ανηλικότητας και ανεξαρτήτως της έκβασης της διαδικασίας διεθνούς προστασίας ή άλλης διαδικασίας εξέτασης καθεστώτος παραμονής ή άλλως, τη νομοθετική πρόβλεψη ειδικής κατηγορίας άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, η οποία να χορηγείται στους ασυνόδευτους ανηλίκους, χωρίς να συναρτάται με άλλους πρόσθετους παράγοντες.

30

6. Επαναπροωθήσεις πολιτών τρίτων χωρών στα ελληνοτουρκικά σύνορα

Η ΕΕΔΑ έχει επισημάνει, ήδη από το 2002, τις καταγγελίες διεθνών μη κυβερνητικών οργανώσεων, όπως η Διεθνής Αμνηστία και η Παγκόσμια Οργάνωση κατά των Βασανιστηρίων, για παράνομες πρακτικές βίαιων επαναπροωθήσεων στα ελληνοτουρκικά θαλάσσια και χερσαία σύνορα, οι οποίες δημιουργούν ανησυχίες αναφορικά με το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών τρίτων χωρών καθώς και της αρχής της μη επαναπροώθησης (non-refoulement)⁹¹. Μάλιστα, κατά την διατύπωση Γνώμης για το Σχέδιο Νόμου για την κύρωση του «Πρωτοκόλλου για την Εφαρμογή του Άρθρου 8 της Συμφωνίας μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Τουρκίας για την Καταπολέμηση του Εγκλήματος, ιδιαίτερα της Τρομοκρατίας, του Οργανωμένου Εγκλήματος, της Παράνομης Διακίνησης και της Παράνομης Μετανάστευσης»⁹², η ΕΕΔΑ τόνισε ότι οι διαβεβαιώσεις των Ελλήνων Υπουργών Εξωτερικών και Δημόσιας Τάξης εμφανίζονται ως ενθαρρυντικές αλλά όχι επαρκείς, αφού στην πράξη η επαναπροώθηση ως τώρα γίνεται με συνοπτικές διαδικασίες και χωρίς διασφάλιση του δικαιώματος υποβολής αίτησης ασύλου. Στην πράξη, οι επιβαίνοντες στα σκάφη που έχουν απωθηθεί προς τα Τουρκικά χωρικά ύδατα δεν είχαν καμία

δυνατότητα να εκθέσουν λόγους για τους οποίους θα μπορούσαν να ζητήσουν και να τύχουν ασύλου στη χώρα μας. Η ΕΕΔΑ παρακολουθούσε το ζήτημα διαχρονικά. Το 2008 σε σχετική Έκθεσή της επί τη βάσει καταγγελιών αναφορικά με κακομεταχειρίσεις αλλοδαπών από τις ελληνικές λιμενικές αρχές, κατά την προσπάθεια εισόδου των πρώτων στην ελληνική επικράτεια δια θαλάσσης χωρίς τα απαραίτητα νόμιμα έγγραφα, η ΕΕΔΑ υπογράμμισε, μεταξύ άλλων, την υποχρέωση διάσωσης προσώπων που βρίσκονται σε κίνδυνο ζωής, σε οποιαδήποτε θαλάσσια ζώνη κι αν εντοπίζονται και ανεξαρτήτως του τρόπου πρόκλησης κινδύνου ζωής και την αποχή από συμπεριφορές που δύνανται να προκαλέσουν κίνδυνο ζωής ή ενδεχομένως να συστούν και απάνθρωπη ή εξουτελιστική μεταχείριση⁹³.

Πιο πρόσφατα, η ΕΕΔΑ, λαμβάνοντας γνώση σωρείας καταγγελιών για παράνομες άτυπες επαναπροωθήσεις στον Έβρο από μη κυβερνητικές οργανώσεις, όπως η Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου⁹⁴, το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες⁹⁵, το Δίκτυο Υποστήριξης Προσφύγων και Μεταναστών και η ΑΡΕΙΣ⁹⁶ προχώρησε στην

⁹¹ ΕΕΔΑ, Η κατάσταση των αλλοδαπών που εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια από το Αιγαίο και οι πρακτικές των λιμενικών αρχών (2008).

⁹² Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Μηνύημα αναφοράς για τις επαναπροωθήσεις στην περιοχή του Έβρου, Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Νέες επαναπροωθήσεις Τούρκων αιτούντων άσυλο στον Έβρο.

⁹³ Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Αναφορές για συστηματικές επαναπροωθήσεις στον Έβρο από εξημερευόμενους του ΕΣΠ, 20 Φεβρουαρίου 2018, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Το ΕΣΠ καταθέτει μηνύσεις και αναφορά μετά από καταγγελίες προσφύγων για επαναπροωθήσεις στον Έβρο, 19 Ιουνίου 2019.

⁹⁴ Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, ΑΡΕΙΣ-Κοινωνική Οργάνωση Υποστήριξης Νέων, HumanRights360, Έκθεση: Η νέα κανονικότητα στον Έβρο: αμείωτες συνεχίζονται οι παράνομες

⁹¹ Βλ. συγκεκριμένα ΕΕΔΑ, Προτάσεις για την υποδοχή και πρόσβαση αιτούντων άσυλο κατά τη διαδικασία παροχής ασύλου (2002), *op. cit.*

⁹² Βλ. αναλυτικότερα σε http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/ellinotourkiko_pwtokollo_gia_paranomi_m_etanasteusi2002.pdf.

έκδοση σχετικής Ανακοίνωσης⁹⁷ και εν συνεχεία Δήλωσης⁹⁸, καλώντας τις ελληνικές αρχές να σέβονται την αρχή της μη επαναπροώθησης και να διευρύνουν τις σχετικές καταγγελίες άμεσα. Παράλληλα, ο Συνήγορος του Πολίτη, το 2017, εκκίνησε αυτεπαγγέλτως έρευνα για τις σχετικές καταγγελίες⁹⁹. Οι σχετικές δικαστικές έρευνες είτε εκκρεμούν είτε έχουν αποβεί άκαρπες. Το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, σε πρόσφατο Δελτίο Τύπου, διαφεύδει τις καταγγελίες, δηλώνοντας ότι η Ελλάδα «δεν προχωρά σε παράνομες επαναπροωθήσεις προσφύγων – μεταναστών»¹⁰⁰.

Η ΕΕΔΑ, έχει ήδη επισημάνει σε προηγούμενες Συστάσεις της, στις οποίες εμμένει, ότι **η υπόνοια πως υπάρχουν και λειτούργουν σε συστηματική πλέον βάση κρατικοί ή παρακρατικοί δίαυλοι έκνομης διαχείρισης μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών υπονομεύει κάθε έννοια κράτους δικαίου και εκθέτει διεθνώς τη χώρα**. Μάλιστα, διεθνείς οργανισμοί όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες¹⁰¹ και όργανα προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ευρώπη, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης και

Εξουτελιστικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας¹⁰² και η Επίτροπος Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης¹⁰³ έχουν ήδη επανειλημμένα εκφράσει την ανησυχία τους για τις βίαιες άτυπες επαναπροωθήσεις (push backs) που φαίνονται να λαμβάνουν χώρα από σώματα ασφαλείας ή/και παραστρατιωτικές οργανώσεις στα ελληνοτουρκικά σύνορα, στην περιοχή του Έβρου.

Ενόψει των ανωτέρω, η ΕΕΔΑ εμμένει στις **Συστάσεις** της¹⁰⁴, καλώντας τις ελληνικές αρχές να λάβουν όλα τα μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί:

1. η **τήρηση της αρχής** της μη επαναπροώθησης (non-refoulement),
2. η **απρόσκοπτη, έγκαιρη και αποτελεσματική** πρόσβαση όλων των παράτυπα εισερχομένων αλλοδαπών, χωρίς διάκριση φυλής, θρησκείας, εθνικότητας,

¹⁰² 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.

¹⁰³ Dunja Mijatovic, Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018, 6 November 2018. Και ο προκάτοχός της, Nils Muiznieks είχε αναφέρει το θέμα στην από 05.12.2013 Επιστολή του προς τον Έλληνα Υπουργό Προστασίας του Πολίτη, καλώντας τις ελληνικές αρχές να διευρύνουν αποτελεσματικά τα καταγεγραμμένα περιστατικά μαζικών επελάσεων και να λάβουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για την παύση και αποτροπή τέτοιων πρακτικών (δημοσιεύθηκε εδώ: <https://rm.coe.int/16806d8b3aa>).

¹⁰⁴ Βλ. ενδεικτικά ΕΕΔΑ, Δήλωση για τις σοβαρές διαστάσεις που έχει λάβει το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ελλάδα (2016), ΕΕΔΑ, Έκθεση για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ευρώπη υπό το πρίσμα των Ν. 4375/2016 (2016), *op. cit.*, ΕΕΔΑ, Δήλωση με αφορμή την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας των οκτώ τούρκων στρατιωτικών (2016), ΕΕΔΑ, Ανακοίνωση με αφορμή τις καταγγελίες για παράνομες επαναπροωθήσεις στον Έβρο (2017), *op. cit.*, Δήλωση της ΕΕΔΑ σχετικά με τις καταγγελίες για άτυπες επαναπροωθήσεις στον Έβρο (2018), *op. cit.*

32

συμμετοχής σε κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων, στις διαδικασίες διεθνούς προστασίας,

3. η **έγκαιρη και ενδεδειγμένη έρευνα** όλων των καταγγελιών περί άτυπων, βίαιων επαναπροωθήσεων στον Έβρο.

European Union)», Συμπεράσματα του Συμβουλίου, σελ. 15.
¹¹¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, «Έγχειρίδιο για την Ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες», Τρίτη έκδοση, Παράρτημα Ι.

7. Ένταξη προσφύγων στην Ελλάδα

Ι. Διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο χάραξης πολιτικών ένταξης

Η ΕΕΔΑ, από την ίδρυσή της παρακολουθεί τα ζητήματα προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων και μεταναστών στην Ελλάδα, διατυπώνοντας συγκεκριμένες προτάσεις για το καθεστώς διαμονής τους και την διευκόλυνση άσκησης των δικαιωμάτων πρόσβασης στην εργασία, την υγεία και την εκπαίδευση. Στις Παρατηρήσεις της στο Σχέδιο του Ν. 2910/2001 περί εισόδου και παραμονής αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια¹⁰⁵, η ΕΕΔΑ είχε επισημάνει την επείγουσα ανάγκη χάραξης μεταναστευτικής πολιτικής που να ανταποκρίνεται στις κοινωνικό-οικονομικές συγκυρίες της χώρας και έκρινε θετικά την ανάληψη της σχετικής αρμοδιότητας από το Υπουργείο Εσωτερικών, σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία, σύμφωνα με το πρότυπο των υπολοίπων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η χάραξη πολιτικών ένταξης των αλλοδαπών, προσφύγων και μεταναστών στην ελληνική κοινωνία αποτελεί κομμάτι της κοινωνικής και μεταναστευτικής πολιτικής ενός κράτους. Σύμφωνα με το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες¹⁰⁶, η ένταξη στις τοπικές κοινωνίες (local integration) συνιστά μια κυρίαρχη απόφαση και μια επιλογή που δύναται να υλοποιηθεί από τα κράτη με

¹⁰⁵ ΕΕΔΑ, θέσεις για το νομοσχέδιο για τη μετανάστευση – Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου «Μετανάστευση και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική επικράτεια» (2000), σελ. 1-3.
¹⁰⁶ United Nations, Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, Part II Global Compact on Refugees, UN Doc. A/7 3/12, p. 25.

σεβασμό στις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τις διεθνείς συνθήκες και τις αρχές ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁰⁷. Η ένταξη των προσφύγων στις κοινωνίες υποδοχής είναι ψηλά στη διεθνή ατζέντα. Η κοινωνική τους ένταξη συμβαδίζει με τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών και εντάσσεται, συγκεκριμένα στο πλαίσιο επιδίωξης του Στόχου 16 περί προώθησης ειρηνικών και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνιών (peaceful and inclusive societies)¹⁰⁸. Οι αρχές που αποτελούν τη βάση της Ατζέντας του 2030, ιδίως η πρόβλεψη «να μη μείνει κανένας πίσω», διασφαλίζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα για όλους και παρέχουν μια ισχυρή βάση για την ένταξη των προσφύγων, σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες¹⁰⁹.

Τα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ελεύθερα να διαμορφώσουν τις εθνικές πολιτικές ένταξης των αλλοδαπών με γνώμονα τις ακόλουθες **11 βασικές κοινές αρχές** των κρατών μελών, οι οποίες αποτυπώθηκαν για πρώτη φορά στα **Συμπεράσματα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 19ης Νοεμβρίου 2004**¹¹⁰ και

¹⁰⁷ Οι άλλες δυο βιώσιμες επιλογές είναι ο εθελοντικός επαναπατρισμός και η επανεγκατάσταση προσφύγων.
¹⁰⁸ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>
¹⁰⁹ Η Δήλωση αναφέρει στην παράγραφο 4 ότι «κανείς δεν θα μείνει πίσω και οι στόχοι θα επιτευχθούν για όλα τα έθνη και τους λαούς και όλα τα τμήματα της κοινωνίας». Επίσης στην παράγραφο 23 προβλέπεται ότι «Εκείνοι οι ανάγκες των οποίων αντικατοπτρίζονται στην Ατζέντα περιλαμβάνουν όλα τα παιδιά, τη νεολαία, τα άτομα με αναπηρίες (εκ των οποίων πάνω από το 80% ζουν σε συνθήκες φτώχειας), τα άτομα που ζουν με HIV/AIDS, τα ηλικιωμένα άτομα, οι αυτόχθονες πληθυσμοί, οι πρόσφυγες και οι εσωτερικά εκτοπισμένοι και οι μετανάστες [...]» (<https://www.unhcr.org/2030-agenda-for-sustainable-development.html>).
¹¹⁰ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ανακοινωθέν Τύπου, Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις, «Πολιτική ενσωμάτωσης των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Immigrant Integration Policy in the

συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων.

Έκτοτε, η ένταξη των προσφύγων ζητήθηκε και σε άλλα όργανα της ΕΕ, όπως στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹¹³ και στην τριμερή κοινωνική σύνοδο κορυφής¹¹⁴. Σε αυτή την κατεύθυνση, το Κογκρέσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης, σε Ψήφισμά του για την υποδοχή και ένταξη μεταναστών¹¹⁵, τονίζει ότι η διαχείριση της μετανάστευσης «βαδίζει χέρι-χέρι» με τις πολιτικές ένταξης, οι οποίες πρέπει να τίθενται σε εφαρμογή **το συντομότερο δυνατόν**.

¹¹² Ανακοινώσεις της Επιτροπής της 7ης Απριλίου 2016 και της 7ης Ιουνίου 2016.
¹¹³ Στη συνάντησή της 16ης Μαρτίου 2016.
¹¹⁴ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 394 (2017) From reception to integration: the role of local and regional authorities facing migration, 28.03.2017.

II. Εξελίξεις στην Ελλάδα

Για πολλά χρόνια στην Ελλάδα, η ένταξη των προσφύγων δεν αποτελούσε καν θέμα στην πολιτική ατζέντα ενώ ως προς την ένταξη των νομίμων μεταναστών, οι νομοθετικές προβλέψεις και οι δράσεις στο πεδίο υπήρξαν αποσπασματικές. Ο Έλληνας νομοθέτης για πρώτη φορά συμπεριέλαβε τη διάσταση της «κοινωνικής ένταξης» σε νομοθεσία περί αλλοδαπών το 2005¹¹⁶. Η ένταξη των αλλοδαπών στην Ελλάδα αφορούσε τους επί μακρόν νομίμως διαμένοντες μετανάστες και γινόταν αντιληπτή ως μια αναλογικά ισοτιμη συμμετοχή αυτών στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας βασισμένη στην αρχή της μη διάκρισης με στόχο την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Η ΕΕΔΑ, στις σχετικές Παρατηρήσεις της¹¹⁷, είχε κρίνει ανεπαρκείς τις προβλέψεις του νόμου για την διευκόλυνση της ένταξης των αλλοδαπών καθώς δεν ελάμβαναν υπόψη τη θετική εξέλιξη της ένταξης, ιδίως των παιδιών στα σχολεία και στην κοινωνική ζωή της χώρας και τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για τα δικαιώματα των προσφύγων και μεταναστών.

Η Σύμβαση του 1951 περί του Καθεστώτος των Προσφύγων¹¹⁸ περιλαμβάνει μια σειρά δικαιωμάτων που πρέπει να απολαμβάνουν οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες κατά ισοτίμο τρόπο με τους αλλοδαπούς εν γένει (δικαίωμα στην κτήση περιουσίας,

δικαίωμα στέγης, δικαίωμα στην άσκηση μισθωτής ή ανεξάρτητης εργασίας, δικαίωμα του συνεταρξίστου (κ.α.) ή τους ημεδαπούς (δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, δικαίωμα στην υποχρεωτική εκπαίδευση κ.α.). Επιπλέον, η Σύμβαση του 1951 προβλέπει τη θετική υποχρέωση των συμβαλλομένων κρατών να διευκολύνουν, στο μέτρο του δυνατού, την «αφομοίωση» (assimilation) και πολιτογράφηση αυτών, επιταχύνοντας τη διαδικασία πολιτογράφησης και μειώνοντας το κόστος αυτής (άρθρο 34). Η «αφομοίωση» γίνεται αντιληπτή ως ένταξη στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας αλλά και ως εξοικείωση με τα έθιμα, τη γλώσσα και τον τρόπο ζωής της χώρας ασύλου¹¹⁹. Η ένταξη, άλλωστε, αποτελεί προκαταρκτικό στάδιο της πολιτογράφησης, από κοινωνιολογικής σκοπιά ενώ μέχρι πρόσφατως αποτελούσε και ουσιαστική προϋπόθεση για τη χορήγηση ελληνικής ιθαγένειας σε αλλοδαπό σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις¹²⁰.

¹¹⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, 1990, p. 264, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations*, June 2006, POLAS/2006/02, p. 24 et seq.
¹²⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας όπως ίσχυε πριν το Ν. 4604/2019 (Ν. 3284/2014, ΦΕΚ 227/Α/10.11.2004), ο αλλοδαπός έπρεπε να αποδείξει ενόψει της Επιτροπής Πολιτογράφησης την ομαλή ένταξη του στην οικονομική και κοινωνική ζωή της Ελλάδας. Σήμερα, μετά την τροποποίηση του Κώδικα από το Ν. 4604/2019 (ΦΕΚ 50/Α/26.3.2019), ο αυτόν αρκεί να έχει επαρκή γνώση της ελληνικής γλώσσας, της ελληνικής ιστορίας και γενικά του ελληνικού πολιτισμού. Για προβλήματα κατά την εφαρμογή των κριτηρίων του άρθρου 5 στη διαδικασία πολιτογράφησης, βλέπε και τα σχόλια των συμμετεχόντων στην ακρόαση που υποδεχθέντων από την ΕΕΔΑ μελών στις Επιτροπές Πολιτογράφησης, ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί των ζητημάτων ιθαγένειας στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Πρόσβαση στη ουσιαστική ιδιότητα των φύλων, πρόληψη και καταπολέμηση της έμφυλης βίας - Ρυθμίσεις για την απωνή ιθαγένειας» - Διατάξεις

¹¹⁶ βλ. Ν. 3386/2005 περί *Εισόδου, διαμονής και κοινωνικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια* (ΦΕΚ 212/Α/23.08.2005), ο οποίος, ωστόσο, απέκλιε από το πεδίο εφαρμογής του τους αιτούντες διεθνή προστασία και τους πρόσφυγες ή δικαιούχους επικουρικής προστασίας (άρθρο 2).
¹¹⁷ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις ΕΕΔΑ επί του Νόμου 3386/2005 (ΦΕΚ Α' 212) «Εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια (2005)», *op. cit.*
¹¹⁸ Κυρώθηκε με το Ν.Δ. 3989 της 19/26 Σεπτεμβρίου 1959, ΦΕΚ Α', 201.

Ειδικά, στην περίπτωση των προσφύγων, για τους οποίους ο πραγματολογικός και νομικός δεσμός με τη χώρα ιθαγενείας τους έχει διαρραγεί, η διευκόλυνση της πολιτογράφησης αυτών έχει ένα ειδικό βάρος. Σχετικά, η ΕΕΔΑ είχε επισημάνει κατά το παρελθόν σε σχετικές Παρατηρήσεις της¹²¹, ότι η διατήρηση του κωλύματος για την πολιτογράφηση που σχετίζεται με τις παραβάσεις της νομοθεσίας για την εγκατάσταση και κίνηση των αλλοδαπών στην Ελλάδα θα έπρεπε να καταργηθεί για όλους, ιδίως δε για τους πρόσφυγες, διότι αντίκειται στις προβλέψεις του διεθνούς δικαίου περί απαγόρευσης επιβολής ποινικών κυρώσεων λόγω παράνομης εισόδου ή διαμονής¹²². Προς την ορθή κατεύθυνση βρίσκεται η νέα διάταξη του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας (άρθρο 5 παρ. 2 στ. α'), η οποία διευκολύνει την πολιτογράφηση των προσφύγων, μειώνοντας τα έτη υποχρεωτικής νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα από δέκα – όπως ισχύουν για τους λοιπούς αλλοδαπούς – σε πέντε, μέσα στην τελευταία δωδεκαετία.

Το Π.Δ. 141/2013 (ΦΕΚ 226/Α/21.10.2013), το οποίο ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη την Οδηγία 2011/95/ΕΕ για την Αναγνώριση (αναδιάρθρωση) και ισχύει μέχρι σήμερα εξειδικεύει και συμπληρώνει τις διατάξεις της Σύμβασης του 1951, παρέχοντας ίση πρόσβαση με τους Έλληνες πολίτες στην

εκπαίδευση (άρθρο 28), στην κοινωνική αρωγή (άρθρο 30) και στην ιατρική περίθαλψη (άρθρο 31). Παράλληλα αναγνωρίζει στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας τη δυνατότητα άσκησης μισθωτής ή ανεξάρτητης επαγγελματικής δραστηριότητας με τους ίδιους όρους που ισχύουν και για τους ημεδαπούς ως προς την αμοιβή, την κοινωνική ασφάλιση και τους όρους εργασίας (άρθρο 27).

Ως προς τους αιτούντες διεθνή προστασία, η Ελλάδα έχει συγκεκριμένες υποχρεώσεις παροχής υλικών συνθηκών υποδοχής, βάσει του ενωσιακού και εθνικού δικαίου, όπως αναλυτικά προεκτέθη στο Κεφ. 1123. Η παροχή στέγης, οικονομικού βοηθήματος και πρόσβασης στην υγεία, μεταξύ άλλων, συνιστούν παράλληλα μια «πρώιμη» δέσμη ενταξιακών μέτρων του νεοεισερχομένου πληθυσμού στις τοπικές κοινωνίες. Και η ίδια η ΕΕ έχει εντοπίσει τη σημασία της πρόσβασης σε επαρκή και οικονομικά προσιτή στέγαση και υγειονομική περίθαλψη ως προϋπόθεση για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών στη χώρα υποδοχής και τη δυνατότητα άσκησης στην αγορά εργασίας και την εκπαίδευση¹²⁴.

Κατά τα έτη 2017-2018 εκπονήθηκε μια νέα *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη* στην Ελλάδα¹²⁵, βάσει και των τελευταίων εξελίξεων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Το εν λόγω Σχέδιο Δράσης υιοθέτησε μια ευρεία ερμηνεία του όρου «μεταναστευτική πολιτική»

σχετικές με τις εκλογές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση – Λοιπές Διατάξεις Αρμοδιότητας ΥΠΕΣ» (2019).

¹²¹ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «Πολιτική συμμετοχή ομογενών και αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα και μακροχρόνια στην Ελλάδα» (2010), σελ. 7-8.

¹²² βλ. άρθρο 31 της Συμβάσεως του 1951 περί του Καθεστώτος των Προσφύγων.

¹²³ Βλ. Ν. 4540/2018 που ενσωμάτωσε την Οδηγία 2013/32/ΕΕ περί Συνόρων Υποδοχής (αναδιάρθρωση).

¹²⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, Στρασβούργο, 7.6.2016, COM(2016) 377 final.

¹²⁵ Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*, Ιούλιος 2019.

εντάσσοντας το σύνολο των μέτρων και των υποθετημένων πολιτικών και κοινωνικών πρακτικών, το οποίο αφενός ρυθμίζει και ελέγχει την είσοδο, τη διαμονή και την απασχόληση των μεταναστών, των αιτούντων και δικαιούχων διεθνή προστασία και αφετέρου, αντιμετωπίζει και απευθύνεται στους ήδη εγκατεστημένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς στο έδαφος της χώρας υποδοχής. Ως εκ τούτου, η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη αντιμετωπίζει την ενταξιακή πολιτική ως μια διαδικασία πολυδιάστατη και διαφοροποιημένη ταχυτήτων, η οποία διαφορποιείται γύρω από δυο επίπεδα (υποδοχή – ένταξη) και τρεις ομάδες-στόχο (αιτούντες διεθνή προστασία, δικαιούχους διεθνή προστασία και μετανάστες).

Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές αποτελούν την πρώτη γραμμή διαχείρισης μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης και βρίσκονται σε εγγύτητα με τις ομάδες-στόχο, καλούμενες να παράσχουν τις υλικές συνθήκες υποδοχής (στέγαση, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, εκπαίδευση) στους νεοεισερχόμενους αλλοδαπούς, χωρίς καμία διάκριση¹²⁶. Για την επιτυχή εφαρμογή του κοινωνικού μοντέλου ένταξης, το οποίο επέλεξε η ελληνική Πολιτεία, πρωταρχικό ρόλο παίζει η ευαισθητοποίηση, η κινητοποίηση και η συμμετοχή της εκάστοτε τοπικής κοινωνίας και κοινότητας στη διαδικασία της ένταξης. Στο πλαίσιο αυτό, η Πολιτεία μαζί με φορείς της Αυτοδιοίκησης συνδιαμορφώνουν πολιτικές, οι οποίες εκτελούνται από τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης και εποπτεύονται από την κεντρική διοίκηση. Για παράδειγμα, το

πυλιτικό πρόγραμμα HELIOS (Hellenic Integration System) που έθεσε σε λειτουργία το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής για την κοινωνική ένταξη 80 προσφύγων και μεταναστών σε συνεργασία με τους Δήμους Λεβαδέων και Θηβαίων και τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης εφαρμόζει τον ανωτέρω μοντέλο. Παράλληλα, η εμπλοκή των ίδιων των πολιτών τρίτων χωρών στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών ένταξης είναι ουσιαστική για την ενεργή συμμετοχή αυτών και κοινωνική ένταξη τους¹²⁷. Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων που λειτουργούν στους Δήμους είναι μια καλή πρακτική στον τομέα αυτό.

Κατά το τρέχον έτος, το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής είχε ανακοινώσει τέσσερα προγράμματα τα οποία εντάσσονται στο πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής: α) το HELIOS2, β) ένα πυλιτικό πρόγραμμα επαγγελματικής κατάρτισης για 8.000 αναγνωρισμένους πρόσφυγες σε Αττική και Κεντρική Μακεδονία σε συνεργασία με το Υπουργείο Εργασίας, γ) ένα πρόγραμμα ελληνομάθειας σε συνεργασία με το Υπουργείο Παιδείας, και δ) ένα πρόγραμμα απασχόλησης στον αγροτικό τομέα για 8.000 πρόσφυγες σε συνεργασία με το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης¹²⁸.

¹²⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, Στρασβούργο, *op. cit.*
¹²⁸ Δήλωση του Γενικού Γραμματέα Μεταναστευτικής Πολιτικής κατά την παρουσίαση της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη, βλ. Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, Δελτίο Τύπου «Παρουσίαση «Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη» - Τοποθετήσεις, 17.1.2019.

¹²⁶ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, Migration and Integration, <https://www.coe.int/en/web/congress/migration-and-integration>.

III. Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου: Ακρόαση προσώπων και φορέων της 20ης Φεβρουαρίου 2018 – Σταχυολόγηση ζητημάτων ένταξης προσφύγων και μεταναστών

Η ΕΕΔΑ συναισθανόμενη την αυξημένη ανάγκη ανάδειξης των προβλημάτων κοινωνικής ένταξης των αιτούντων διεθνή προστασία, των προσφύγων, των δικαιούχων επικουρικής προστασίας και των μεταναστών και με σκοπό την ολοκληρωμένη πληροφόρηση και την διαμόρφωση εμπειριστατικών γνώμων των μελών αυτής επί των ανωτέρω ζητημάτων μέσω της ανατροφοδότησης των θεσμών, των φορέων και των οργανώσεων που δρουν στο πεδίο, πραγματοποιήσε ακρόαση αρμοδίων προσώπων και φορέων στις 20 Φεβρουαρίου 2018¹²⁹. Το Δίκτυο για τα Δικαιώματα του Παιδιού εστίασε, μεταξύ άλλων, στην έλλειψη οργανωμένου πλάνου δράσης ως προς την ενσωμάτωση, κοινωνική και εργασιακή ένταξη των προσφύγων, κάνοντας λόγο για αναφορές πολλών αιτούντων ή και αναγνωρισμένων προσφύγων στη δυσκολία εύρεσης εργασίας, με αποτέλεσμα να προκαλείται μεγάλη ανασφάλεια για την πορεία της ζωής τους στην Ελλάδα, σε συνάρτηση και με το γεγονός ότι τα προγράμματα στέγασης και οικονομικής βοήθειας μπορούν να τους στηρίξουν 6 μήνες μετά την αναγνώρισή τους ως πρόσφυγες¹³⁰. Οι Γιατροί χωρίς Σύνορα, αναφορικά με την πρόσβαση του προσφυγικού πληθυσμού σε υπηρεσίες υγείας εντόπισε το μεγαλύτερο

πρόβλημα στην γλώσσα, λόγω έλλειψης διερμηνέων στα δημόσια νοσοκομεία¹³¹. Το Δίκτυο για τα Δικαιώματα του Παιδιού επιβεβαίωσε ότι εν λόγω έλλειψη, επισημαίνοντας ότι μόνο ορισμένα νοσοκομεία και για λίγες ώρες έχουν διερμηνείς με αποτέλεσμα οι επωφελοούμενοι να πρέπει να συνοδεύονται από δικό τους διερμηνέα. Ομοίως, το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες είχε αναφέρει την παντελή έλλειψη διερμηνέων ή/και πολιτισμικών διαμεσολαβητών στα δημόσια/ιδιωτικά νοσοκομεία και κέντρα υγείας, γεγονός που καθιστά την πρόσβαση από δύσκολη έως αδύνατη για εκείνους που δεν μιλούν την αγγλική ή ελληνική γλώσσα¹³². Επιπλέον, οι Γιατροί Χωρίς Σύνορα ανέδειξαν τα ζητήματα αναγνωρισμένης της διοικητικής πρακτικής και της μη συνεκτικής εφαρμογής του νόμου από όλες τις δημόσιες υπηρεσίες με αποτέλεσμα πρόσθετες δυσκολίες στην επαρκή πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας. Το Οικουμενικό Πρόγραμμα Προσφύγων ανέφερε σημαντικά προβλήματα κατά τη διαδικασία ανανέωσης των αδειών διαμονής στο Τμήμα Πολιτικού Ασύλου της Διεύθυνσης Αλλοδαπών καθώς εντοπίζονται καθυστερήσεις έως και 6 μήνες από τη λήξη του δελτίου τους μέχρι τη χορήγηση νέου. Στο ενδιαμέσο αυτό διάστημα, οι πρόσφυγες αδυνατούν, με ληγμένο δελτίο, να συναλλάσσονται με τις δημόσιες υπηρεσίες, γεγονός που έχει αρνητικές επιπτώσεις στη ζωή και την καθημερινότητά τους. Η διαδικασία ανανέωσης άδειας διαμονής στην Υπηρεσία Ασύλου, μολοντί έχει απλοποιηθεί μέσω της ηλεκτρονικής υποβολής της αίτησης ανανέωσης, οδηγεί σε μεγάλο ποσοστό

¹²⁹ ΕΕΔΑ, Ανακοίνωση για την ακρόαση προσώπων και φορέων με θέμα: Προβλήματα των αιτούντων διεθνή προστασία-προσφύγων-μεταναστών, 23.02.2018.

¹³⁰ Υπόμνημα Δικτύου για τα Δικαιώματα του Παιδιού προς την ΕΕΔΑ, Φεβρουάριος 2018.

¹³¹ Υπόμνημα Γιατρών χωρίς Σύνορα προς την ΕΕΔΑ, Φεβρουάριος 2018.

¹³² Απάντηση του ΕΣΠ επί ερωτημάτων που τέθηκαν από αλλοδαπή δημόσια αρχή, 17.10.2017.

απορρίψαν δεδομένου ότι το σύστημα δεν επιτρέπει την προσκόμιση υποστηρικτικών εγγράφων αναφορικά με τη συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων ανανέωσης του καθεστώτος διενδούς προστασίας. Τέλος, δεδομένης της επισφαλούς στέγασσης και των δυσκολιών και ελλείψεων στην πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση και εργασία, η αυτόνομη των προσφύγων καθίσταται εξαιρετικά δύσκολη¹³³. Η Υπηρεσία Ασύλου, με το με αρ. πρωτ. οικ.20864/11.12.2017 έγγραφο της Διευθύντριας της προς το Υπουργείο Εργασίας και το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης είχε ενημερώσει ότι μέχρι να ολοκληρωθεί η διαδικασία ανανέωσης των αδειών διαμονής, χορηγείται Βεβαίωση Κατάστασης Αιτήματος για 2 μήνες. Εισήγηση της Υπηρεσίας είναι να γίνεται δεκτή αυτή η Βεβαίωση από τις αρμόδιες αρχές για το χρονικό διάστημα ισχύος της με την ταυτόχρονη επίδειξη της άδειας διαμονής που έχει λήξει για την άσκηση των δικαιωμάτων των δικαιούχων διεθνούς προστασίας που προβλέπονται από τη νομοθεσία¹³⁴.

¹³³ Υπόμνημα του Κέντρου Συμπαραστάσεως Παλινοστούτων και Μεταναστών – Οικουμενικό Πρόγραμμα Προσφύγων σχετικά με τα «Πρόβλημα των αιτούντων διεθνή προστασία-προσφύγων-μεταναστών» στο πλαίσιο σχετικής διαβούλευσης της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, 16.3.2018.

¹³⁴ Υπόμνημα της Υπηρεσίας Ασύλου προς την ΕΕΔΑ, Μάρτιος 2018.

IV. Πρόσβαση στην εργασία

Η απασχόληση αποτελεί βασικό στοιχείο της διαδικασίας ένταξης, σύμφωνα με τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα. Η εξεύρεση εργασίας είναι θεμελιώδους σημασίας για τη συμμετοχή στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας υποδοχής, εφόσον εξασφαλίζει την πρόσβαση σε αξιοπρεπή στέγασση και αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης καθώς και την οικονομική ένταξη. Προσκόμματα στην πρόσβαση στην αγορά εργασίας ή στη δημόσια ζωή για τους νεοεισερχόμενους μπορούν με τη σειρά τους να υπονομεύσουν μακροπρόθεσμα την ενσωμάτωση τους στην κοινωνία υποδοχής¹³⁵. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών¹³⁶ συστήνει στα κράτη μέλη της ΕΕ να στηρίζουν την ταχεία εισαγωγή των **νεοαφιχθέντων πολιτών τρίτων χωρών** στην αγορά εργασίας, προκειμένου να ενισχύσουν τις πολιτικές ένταξης και να άρουν τα εμπόδια στην αποτελεσματική πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση και στην αγορά εργασίας για τους **πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο**, όταν υπάρχουν σημαντικές προοπτικές χορήγησης ασύλου. Τα κράτη μέλη έχουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις βάσει του δικαίου της ΕΕ – κυρίως βάσει της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ για τις Συνθήκες Υποδοχής και της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ για την Αναγνώριση των Επαγγελματικών Προσόντων– προκειμένου να προσφέρουν στους αιτούντες άσυλο κατάλληλες συνθήκες υποδοχής ευθύς

εξαρχής, να διασφαλίζουν ισότιμη πρόσβαση στην αγορά εργασίας και να διευκολύνουν την πρόσβαση σε θέσεις εργασίας αμέσως χορηγηθεί το καθεστώς προστασίας, καθώς και να διασφαλίσουν ισότιμη μεταχείριση όσον αφορά την αναγνώριση διπλωμάτων και να προβλέψουν ειδικές διευκολύνσεις.

Στην Ελλάδα, βάσει του προηγούμενου καθεστώτος του Ν. 1975/1991, όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 2452/1996, προβλεπόταν η έκδοση ισόχρονης άδειας εργασίας με την άδεια παραμονής του πρόσφυγα από τις κατά τόπους αρμόδιες Νομαρχίες¹³⁷. Το Π.δ. 141/2013 διατήρησε σε ισχύ την κείμενη νομοθεσία. Με την έναρξη ισχύος του Ν. 4375/2016, η προϋπόθεση προηγούμενης έκδοσης άδειας εργασίας για πρόσβαση στην εργασία των δικαιούχων διεθνούς προστασίας και των μελών των οικογενειών τους καταργήθηκε¹³⁸. Ως προς τους αιτούντες διεθνή προστασία, ήδη από το 1998 προβλεπόταν δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία, ωστόσο, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, λόγω του προσωρινού χαρακτήρα της διαμονής αυτών στην ελληνική

¹³⁷ Βλ. Π.δ. 189/1998, ΦΕΚ 140/Α/25.6.1998, το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 24 παρ. 4 του Ν. 1975/1991.

¹³⁸ Βλ. άρθρο 86 του Ν. 4375/2016 που εξεικλύνει περαιτέρω το περιεχόμενο του δικαιώματος εργασίας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας και των μελών των οικογενειών τους. Σύμφωνα με την παρ. 5 του εν λόγω άρθρου: «για την πρόσβαση των δικαιούχων στην απασχόληση [...] μόνη προϋπόθεση είναι η κατοχή των απαιτούμενων, κατά περίπτωση, αδειών διαμονής». Βλ. και Σημείωμα της Αναπληρώτριας Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, σύμφωνα με το οποίο η κατοχή άδειας εργασίας ως προϋπόθεση για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας των συγκεκριμένων κατηγοριών πολιτών τρίτων χωρών καθώς και των μελών των οικογενειών τους **έχει καταργηθεί** (Προϋποθέσεις πρόσβασης στην απασχόληση των αναγνωρισμένων από την ελληνική πολιτεία ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, των αιτούντων διεθνή προστασία, των προσώπων στους οποίους έχει χορηγηθεί καθεστώς παραμονής στην Ελλάδα για ανθρωπιστικούς λόγους, 12.04.2016).

¹³⁵ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 394 (2017) From reception to integration: the role of local and regional authorities facing migration, 28.03.2017.

¹³⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, *op. cit.*

Επικράτεια¹³⁹. Προβλήματα είχαν διαπιστωθεί κατά την εφαρμογή του εν λόγω νόμου, ο οποίος παρέμεινε κενό γράμμα. Σύμφωνα με το Συνήγορο του Πολίτη, η αρχική χορήγηση της άδειας εργασίας για την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στη νόμιμη απασχόληση είχε καταστεί υπερβολικά δυσχερής έως αδύνατη¹⁴⁰. Σήμερα, το εν ισχύ καθεστώς (άρθρο 71 παρ. 4 του Ν. 4375/2016) προβλέπει την άνευ ετέρου πρόσβαση των αιτούντων διεθνή προστασία σε εξαρτημένη εργασία ή παροχή υπηρεσιών ή έργου, με μόνο το δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία¹⁴¹.

Η ΕΕΔΑ εκφράζει την άποψη ότι η ανωτέρω νομοθετική βελτίωση είναι στη σωστή κατεύθυνση, στο μέτρο που απονέμει στους αιτούντες διεθνή προστασία δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία ήδη από την καταγραφή αυτών και τη χορήγηση σε αυτούς δελτίου αιτούντος διεθνή προστασία, χωρίς τον χρονικό περιορισμό (9μηνο) της Οδηγίας της ΕΕ ή άλλες προϋποθέσεις. Ωστόσο, όπως επεσήμανε η ΕΕΔΑ στις Παρατηρήσεις της στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της

Οδηγίας 2013/33/ΕΕ κ.α.»¹⁴², λαμβανόμενων υπόψη των καθυστερήσεων που παρατηρούνται μέχρι την ολοκλήρωση της πλήρους καταγραφής της αίτησης διεθνούς προστασίας και το σημαντικό χρόνο που μεσολαβεί μεταξύ της προκαταγραφής και της πλήρους καταγραφής (κατά μέσο όρο 81 ημέρες για τις αιτήσεις που υποβάλλονται στην ενδοχώρα τον Δεκέμβριο του 2017), η διάταξη θα έπρεπε να διασφαλίζει την πρόσβαση στην αγορά εργασίας από το χρόνο της προκαταγραφής, για την αποτελεσματική άσκηση του σχετικού δικαιώματος.

Στη συνέχεια, προβλήματα εντοπίζονται εφόσον ένας αιτών διεθνή προστασία ή αναγνωρισμένος πρόσφυγας βρει εργασία και θελήσει να απασχοληθεί νόμιμα σε αυτή. Απαραίτητα δικαιολογητικά για την πρόσληψη του είναι η απόδοση Αριθμού Φορολογικού Μητρώου (ΑΦΜ) από Δ.Ο.Υ. και η έκδοση Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) από Κ.Ε.Π. ή άλλα αρμόδια γραφεία ΑΜΚΑ στους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης. Ενδεχομένως να χρειαστεί και το άνοιγμα ενός τραπεζικού λογαριασμού στο όνομά του σε ελληνικό πιστωτικό ίδρυμα προκειμένου να καταβάλλεται ο μισθός του. Κοινή αναφορά 25 ΜΚΟ καταγράφει περιπτώσεις άρνησης της Διοίκησης να

¹³⁹ Έτσι, το άρθρο 4 παρ. 1 του Π.δ. 189/1998 έδινε τη δυνατότητα έκδοσης προσωρινής άδειας εργασίας από την Ελληνική Αστυνομία, υπό την προϋπόθεση αφενός ότι δεν παρήχταν στέγη από το Κράτος (σε ειδικές δομές διαμονής) και αφετέρου ότι, κατόπιν έρευνας στην αγορά εργασίας για το συγκεκριμένο επάγγελμα, δεν έχει εκδηλωθεί σχετικό ενδιαφέρον από μηεπάδη, πολιτική της ΕΕ, αναγνωρισμένο πρόσφυγα ή ομογενή.

¹⁴⁰ Συνήγορος του Πολίτη, Πρόταση για χορήγηση αρχικής προσωρινής άδειας εργασίας σε αιτούντες άσυλο, δικαιούχους επικουρικής προστασίας, καθώς και σε κατόχους άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.

¹⁴¹ Το δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία δεν ανακαλείται με την άσκηση προσφυγής και συντρέχει μέχρι και την επίδοση στον αιτούντα της απορριπτικής απόφασης β' βαθμού. Βλ. άρθρο 15 του Ν. 4540/2018 συμφωνώντας με το άρθρο 15 παρ. 3 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ.

¹⁴² ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 2^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση, L180/96/29.6.2013) και άλλες διατάξεις, τροποποίηση του Ν. 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15^{ης} Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοστατικής μεθόδου, τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις» (2018), *op. cit.*

εκδώσουν ΑΦΜ παρότι οι αιτούντες πληρούν τις προϋποθέσεις του νόμου με προσημαστικές δικαιολογίες, όπως η προσκόμιση ειδικής βεβαίωσης από την Υπηρεσία Ασύλου που να βεβαιώνει τη μόνη διαμονή σε περίπτωση που δεν προκύπτει από το δελτίο ή έχει αλλάξει, η προσκόμιση βεβαίωσης από μελλοντικό εργοδότη ότι θα απασχολήσει τον αιτούντα, η προσκόμιση ΑΜΚΑ κ.ο.κ. Άλλες οργανώσεις αναδεικνύουν τα προβλήματα των προσφύγων χωρίς διευθύνση κατοικίας (άστεγοι) καθώς αδυνατούν να πραγματοποιήσουν οποιαδήποτε συναλλαγή, όπως έκδοση ΑΦΜ, έκδοση ΑΜΚΑ, άνοιγμα τραπεζικού λογαριασμού, έγγραφη στον ΟΑΕΔ, χορήγηση Κοινωνικού Επιδόματος Αλληλεγγύης, έκδοση κάρτας δωρεάν μετακίνησης στα μέσα μαζικής μεταφοράς στην Αθήνα κ.ο.κ.¹⁴³

Περαιτέρω, προβλήματα είχαν καταγραφεί από τις οργανώσεις, λόγω έλλειψης αποδεικτικών μόνιμης κατοικίας και μη δυνατότητας προσκόμισης λογαριασμού ΔΕΚΟ, κατά την εγγραφή των αιτούντων διεθνή προστασία στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ¹⁴⁴. Ωστόσο, το πρόβλημα αυτό επιλύθηκε κατόπιν απόφασης του διοικητικού συμβουλίου του Οργανισμού¹⁴⁵.

Προσφάτως, προβλήματα ανέκυψαν μετά την έκδοση της Εγκυκλίου της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, η οποία προέβλεπε ότι για την ολοκλήρωση των συναλλαγών των πολιτών τρίτων χωρών στις Δ.Ο.Υ. προηγείται έλεγχος εγκυρότητας των τίτλων διαμονής των αλλοδαπών που προσκομίζονται¹⁴⁶. Ο εν λόγω περιορισμός τέθηκε καθώς παρατηρήθηκε η προσκόμιση πλαστών ή παραποιημένων στοιχείων που αφορούν στη νόμιμη παραμονή στη χώρα πολιτών τρίτων χωρών. Ωστόσο, μετά από αναφορές ΜΚΟ υπόψη του Συνηγόρου του Πολίτη (για ΑΜΚΑ και ΑΦΜ)¹⁴⁷ και της Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών, η σχετική Εγκύκλιος καταργήθηκε¹⁴⁸. Σχετικά με το άνοιγμα των τραπεζικών λογαριασμών, όπου επίσης η πρόσβαση είναι προβληματική, έχει κατατεθεί από μη κυβερνητικές οργανώσεις σχετική αναφορά στο Συνήγορο του Καταναλωτή προκειμένου να επιλύσει τα προβλήματα που έχουν εντοπιστεί σε συνεργασία με το Τμήμα Εποπτείας Τραπεζών της Τράπεζας της Ελλάδας.

¹⁴³ RSA-ProAsyl, Legal note on the living conditions of beneficiaries of international protection in Greece, 23 June 2017. Υπόμνημα του Δικτύου για τα Δικαιώματα του Παιδιού προς την ΕΕΔΑ, Φεβρουάριος 2018.

¹⁴⁴ Κοινή Αναφορά 25 Οργανώσεων για Περιστατικά Παραβιάσεις Δικαιωμάτων των Αιτούντων Άσυλο.

¹⁴⁵ Με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου του ΟΑΕΔ δόθηκε η δυνατότητα εγγραφής όσων αποικελόνταν λόγω αδυναμίας απόδειξης μόνιμου τόπου κατοικίας, ενώ πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις εγγραφής, όπως οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και οι αιτούντες διεθνή προστασία. Πλέον γίνεται δεκτή βεβαίωση δομών προσωρινής φιλοξενίας ή βεβαίωση διαμονής σε παραχωρημένο ακίνητο κ.α. ΟΑΕΔ, Δελτίο Τύπου: Δυνατότητα εγγραφής στο Μητρώο του ΟΑΕΔ ανέργων χωρίς μόνιμη κατοικία, 29.02.2018.

¹⁴⁶ ΠΟΛ 1140/2018 με θέμα Παροχή οδηγιών ως προς τον έλεγχο εγκυρότητας των στοιχείων που αποδεικνύουν τη νόμιμη παραμονή στη χώρα αλλοδαπών, υπηκόων τρίτων χωρών, πριν την ολοκλήρωση των συναλλαγών τους στο Τμήμα ή Γραφείο Διοικητικής και Μηχανογραφικής Υποστήριξης της Δ.Ο.Υ., 25.7.2018.

¹⁴⁷ Βλ. Αναφορά της ΜΚΟ Human Rights 360 προς το Συνήγορο του Πολίτη, Ο Συνήγορος του Πολίτη κοινοποίησε τις Παρατηρήσεις του στον Διοικητή της ΑΑΔΕ στις 5.11.2018.

¹⁴⁸ Βλ. <https://www.aade.gr/egkykloi-ai-afopaseis/e-2157-08-08-2019>.

V. Εκπαίδευση

Η εκπαίδευση αποτελεί μαζί με την επαγγελματική κατάρτιση ένα ισχυρό εργαλείο ένταξης, και η πρόσβαση σε αυτά θα πρέπει να διασφαλίζεται και να προωθείται όσο το δυνατόν πιο έγκαιρα. Η εκπαίδευση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην κοινωνικοποίηση των παιδιών και μπορεί να προαγάγει την κοινωνική συνοχή και την αμοιβαία αναπόληση μεταξύ των πολιτών τρίτων χωρών και των κοινωνιών υποδοχής. Η μη τυπική μάθηση (π.χ. μέσω ενώσεων νέων, πολιτιστικών και αθλητικών συλλόγων) διαδραματίζει και αυτή βασικό ρόλο, εφόσον συμπληρώνει την ένταξη μέσω της επίσημης εκπαίδευσης στα σχολεία ή σε ανώτερα εκπαιδευτικά ιδρύματα. Τα προγράμματα ελληνικής γλώσσας πρέπει να είναι προσαρμοσμένα στις γλωσσικές ικανότητες και ανάγκες του κάθε ατόμου και να συνδυάζουν την εκμάθηση της γλώσσας με την εκμάθηση άλλων δεξιοτήτων και ικανοτήτων ή εργασιακών εμπειριών¹⁴⁹.

Η ΕΕΔΑ ήδη το 2001 στις *Προτάσεις* της προς την ελληνική Πολιτεία για την *προώθηση ενός σύγχρονου, αποτελεσματικού πλαισίου προστασίας προσφύγων(ασύλου)*¹⁵⁰ είχε διατυπώσει τη σύσταση να κατοχυρωθεί νομοθετικά και να ενισχυθεί από το Υπουργείο Παιδείας η λειτουργία ειδικών τμημάτων διδασκαλίας της ελληνικής γλώσσας για τα ανήλικα παιδιά προσφύγων και αιτούντων άσυλο, τα οποία δικαιούνται άμεσης

πρόσβασης στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση στην Ελλάδα.

Το δικαίωμα πρόσβασης στην υποχρεωτική εκπαίδευση αποτελεί θεμελιώδες, αναφαίρετο δικαίωμα όλων των παιδιών στην Ελλάδα, ανεξαρτήτως ethnicότητας, καθεστώτος διαμονής ή άλλης διάκρισης. Σύμφωνα δε με τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, η οποία δεσμεύει την Ελλάδα¹⁵¹, η ελληνική Πολιτεία οφείλει να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα (ειδική μέριμνα) ώστε οι ανήλικοι αιτούντες άσυλο ή πρόσφυγες να απολαμβάνουν τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στη Σύμβαση, μεταξύ αυτών, και το δικαίωμα στην εκπαίδευση (άρθρα 28, 29 και 30). Στις *Παρατηρήσεις της στο Σχέδιο του Ν. 2910/2001*, η ΕΕΔΑ είχε κρίνει σκόπιμη την ενσωμάτωση στο νόμο, με ειδική διάταξη των εδαφίων γ, δ και ε του άρθρου 28 της Διεθνούς Σύμβασης, σύμφωνα με τα οποία κάθε κράτος καθιστά ανοιχτές και προσίτες σε κάθε παιδί τη σχολική και την επαγγελματική ενημέρωση και τον προσανατολισμό και λαμβάνει μέτρα ενθάρρυνσης της τακτικής σχολικής φοίτησης και μείωσης του ποσοστού εγκατάλειψης των σχολικών σπουδών από τους ανήλικους αλλοδαπούς¹⁵². Ειδικότερη μνεία κάνει η Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού στα ασυνόδευτα ή χωρισμένα ανήλικα, τα οποία, ανεξαρτήτως του καθεστώτος παραμονής τους στη χώρα, πρέπει να λαμβάνουν πλήρη πρόσβαση στην εκπαίδευση, χωρίς διακρίσεις φύλου ή άλλες, συμπεριλαμβανομένης της άτυπης εκπαίδευσης και της επαγγελματικής

¹⁵¹ Κυρώθηκε με το Ν. 2101/1992, ΦΕΚ 192/Α/2.12.1992.

¹⁵² ΕΕΔΑ, θέσεις για το νομοσχέδιο για τη μετανάστευση-Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου «Μετανάστευση και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική επικράτεια» (2000), *op. cit.*, σελ. 8.

κατάρτιση σε όλα τα επίπεδα. Πρόσβαση σε ποιότητα εκπαίδευση πρέπει να εξασφαλίζεται και για παιδιά με ειδικές ανάγκες, ιδίως τα παιδιά με αναπηρίες¹⁵³.

Στην Ελλάδα, από το Ν. 2910/2001 περί αλλοδαπών είχε καθιερωθεί καθολικό δικαίωμα πρόσβασης των ανηλίκων πολιτών στα ελληνικά σχολεία, όλων των βαθμίδων, ανεξαρτήτως του καθεστώτος διαμονής τους, με ειδική ρεφερά αναφορά στους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες, μεταξύ άλλων. Την ίδια πρόβλεψη υιοθέτησε και ο πρώτος Κώδικας Μετανάστευσης (Ν. 3386/2005) και ο εν ισχύ Κώδικας (Ν. 4251/2014). Αναλυτικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 8 του Ν. 4251/2014, κατ' εξαίρεση, με ελλιπή δικαιολογητικά εγγράφονται τα τέκνα πολιτών τρίτων χωρών στα ελληνικά σχολεία, όλων των βαθμίδων εφόσον: α) προστατεύονται από το ελληνικό κράτος ως δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και όσων τελούν υπό την προστασία της Υπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών, β) προέρχονται από περιοχές, στις οποίες επικρατεί έκρυθμη κατάσταση, γ) έχουν υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας, και δ) είναι πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ελλάδα, ακόμη και αν δεν έχει ρυθμισθεί η νόμιμη διαμονή τους σε αυτή. Η νομοθετική αυτή πρόβλεψη συνάδει με τις καταστάσεις ΕΕΔΑ, ήδη από το 2000, για την συστάχρωση κατ' εξαίρεση εγγραφής σε δημόσια σχολεία, με ελλιπή δικαιολογητικά, τέκνων αιτούντων διεθνή προστασία¹⁵⁴.

¹⁵³ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 6 (2005) on Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, p. 13.

¹⁵⁴ ΕΕΔΑ, θέσεις για το νομοσχέδιο για τη μετανάστευση-Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου

Παράλληλα, σύμφωνα με την προϊσχύουσα νομοθεσία που ενσωμάτωσε στην Ελλάδα την Οδηγία 2003/9/ΕΚ για τις ελάχιστες συνθήκες υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία (Π.Δ. 220/2007), οι ανήλικοι πολίτες τρίτων χωρών ή αναβαλλόμενοι κατά την παραμονή τους στη χώρα έχουν πρόσβαση στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα, υπό προϋποθέσεις ανάλογες με αυτές που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες και για όσο χρονικό διάστημα δεν εκτελείται μέτρο απομάκρυνσης που εκκρεμεί κατά των ιδίων ή των γονέων τους. Η ΕΕΔΑ στις *Παρατηρήσεις της επί της 3^{ης} Περιόδου Έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή της Σύμβασης του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα του Παιδιού*¹⁵⁵ είχε διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς τη συμβατότητα του άρθρου 9 παρ. 1 του Π.Δ. 220/2007 με το άρθρο 28 της Διεθνούς Σύμβασης. Παρόμοια διατύπωση διατηρήθηκε και με την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ περί Συνθηκών Υποδοχής (αναδιατύπωση) στο ελληνικό δίκαιο με την προσθήκη ότι παρέχονται διευκολύνσεις ως προς την εγγραφή, σε περίπτωση δυσχερείων υποβολής των απαιτούμενων δικαιολογητικών. Η ΕΕΔΑ στις *Παρατηρήσεις της στο άρθρο 13 του Ν. 4540/2018*¹⁵⁶

«Μετανάστευση και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική επικράτεια» (2000), *op. cit.*, σελ. 8.

¹⁵⁵ *op. cit.*, σελ. 14, http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/paidia/Apof_asi_CRC.pdf

¹⁵⁶ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση), L180/96/29.06.2013) και άλλες διατάξεις, Τροποποίηση του Ν. 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15^{ης} Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεθνικής μετακίνησης».

επεσήμανε τη διαφορά στη διατύπωση των δυο διατάξεων που εφαρμόζονται σωρευτικά στην περίπτωση των αιτούντων διεθνή προστασία, η οποία δύναται να οδηγήσει σε εξ αντιδιαστολής ερμηνείες και πρότεινε την ευθεία παραπομπή του Ν. 4540/2018 στις διατάξεις του Ν. 4251/2014 για την εξυπηρέτηση της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Από την άλλη, θετικά αποτιμάται η τροποποίηση αναφορικά με την έναρξη της ένταξης στο εκπαιδευτικό σύστημα, η οποία, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, πρέπει να γίνεται το αργότερο **τρεις μήνες μετά την ταυτοποίηση** του ανήλικου και όχι εντός τριών μηνών μετά την κατάθεση της αίτησης διεθνούς προστασίας, που ίσχυε προηγούμενα, αποσυνδεδεμένα το δικαίωμα στην εκπαίδευση των ανηλίκων με το καθεστώς του αιτούντος διεθνή προστασία.

Τέλος, το Π.Δ. 141/2013 (ΦΕΚ 226/Α/21.10.2013), το οποίο ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη την Οδηγία 2011/95/ΕΕ για την Αναγνώριση (αναδιατύπωση) και ισχύει μέχρι σήμερα εξειδικεύει και συμπληρώνει τις διατάξεις της Σύμβασης του 1951, παρέχοντας στους ανήλικους δικαιούχους διεθνούς προστασίας ίση πρόσβαση με τους Έλληνες πολίτες στην εκπαίδευση (άρθρο 29).

Προβλήματα ωστόσο έχουν διαπιστωθεί στην πράξη κατά την προσέλευση των μαθητών για τις διαδικασίες εγγραφής στα νηπιαγωγεία, τα δημοτικά, τα γυμνάσια και τα λύκεια της χώρας. Σύμφωνα με το Π.Δ. 79/2017 (ΦΕΚ 109/Α/1.9.2017) περί *Οργάνωσης και λειτουργίας νηπιαγωγείων και δημοτικών σχολείων*, σε περίπτωση εγγραφής

ανήλικου αλλοδαπού με ελλιπή δικαιολογητικά, το σχολείο συνεργάζεται με τους γονείς ή κηδεμόνες αυτού για τη συμπλήρωση τους κι αν αυτό δεν καταστεί εφικτό, παραπέμπει το φάκελο στον Διευθυντή Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης ο οποίος διαθετεί οριστικά το ζήτημα. Το ίδιο το Π.Δ, ωστόσο δεν διευκρινίζει τα όρια της διακριτικής ευχέρειας αυτού, με αποτέλεσμα να γεννάται ζήτημα συμβατότητας με τον Κώδικα Μετανάστευσης και το Ν. 4540/2018, ο οποίος προβλέπει ρητά τη δυνατότητα εγγραφής στο σχολείο με ελλιπή δικαιολογητικά και χωρίς άλλες προϋποθέσεις ή αρέσεις. Αντίστοιχη διαδικασία προβλέπεται και ως προς την εγγραφή στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Η Κοινή Υπουργική Απόφαση 79942/ΓΔ4/2019 (ΦΕΚ 2005/Β/31.5.2019) περί *Εγγραφών, μεταγραφών, φοίτησης και θεμάτων οργάνωσης της σχολικής ζωής στα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης*, προβλέπει την εγγραφή μαθητή με ελλιπή δικαιολογητικά εφόσον εμπίπτει στο 21 παρ. 8 του Ν. 4251/2014 σε όλες τις τάξεις του Γυμνασίου και στην Α' τάξη Λυκείου αποκλειστικά οποτεδήποτε κατά τη διάρκεια του διδακτικού έτους. Στη συνέχεια και εφόσον οι κηδεμόνες δεν συνεργάζονται με το σχολείο για τη συμπλήρωση των δικαιολογητικών, ο φάκελος παραπέμπεται στη Διεύθυνση Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, η οποία μεριμνά για τη διευθέτηση του ζητήματος.

Παράλληλα, στο εκπαιδευτικό σύστημα έχει εισαχθεί ήδη από το 1980¹⁵⁷ ο θεσμός των

¹⁵⁷ Υπουργική Απόφαση Φ. 8182/Ζ/4189 περί *Ιδρύσεως τάξεων υποδοχής για παλιννοστούντες Έλληνες μαθητές σε Σχολεία Δημοτικής και Μέσης Εκπαίδευσης της Γενικής Εκπαίδευσης, Ορόλοιο και αναλυτικό πρόγραμμα*, ΦΕΚ 1105/Β/4.11.1980.

«Τάξεων Υποδοχής» για τη μαθησιακή και κοινωνική ένταξη στο σχολείο μαθητών που προέρχονται από ευάλωτες κοινωνικά ομάδες, όπως οι ρομά και οι παλιννοστούντες Έλληνες. Αργότερα, εντάχθηκαν σε αυτές και αλλοδαποί μαθητές. Με το Ν. 3879/2010, ο οποίος ισχύει σήμερα, εισήχθη ο θεσμός των Ζωνών Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας, οι οποίες στόχο έχουν την ισότιμη ένταξη όλων των μαθητών στο εκπαιδευτικό σύστημα μέσω της λειτουργίας υποστηρικτικών δράσεων για τη βελτίωση της μαθησιακής επίδοσης, όπως λειτουργία τάξεων υποδοχής, τμημάτων ενισχυτικής διδασκαλίας, θερικών τμημάτων και τμημάτων διδασκαλίας της μητρικής γλώσσας της χώρας προέλευσης των μαθητών (άρθρο 26)¹⁵⁸. Κατά το σχολικό έτος 2018-2019 λειτουργούσαν 1426 τμήματα υποδοχής σε σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης¹⁵⁹ ενώ 4050 μαθητές αιτούντες ή δικαιούχοι διεθνούς προστασίας φοιτούσαν σε αυτά¹⁶⁰, σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Παιδείας.

Το 2016, λαμβανομένου υπόψη του μεγάλου αριθμού παιδιών που διέμεναν στα κέντρα φιλοξενίας, εκτός αστικού ιστού και επομένως η πρόσβαση τους στα σχολεία ήταν περιορισμένη, προβλέφθηκε η ίδρυση Δομών Υποδοχής Εκπαίδευσης Προσφύγων (ΔΥΕΠ) (άρθρο 38 του Ν. 4415/2016 περί *Ρυθμίσεων για την ελληνόγλωσση εκπαίδευση, τη διαπολιτισμική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις*, ΦΕΚ 159/Α/6.9.2016). Με την ΚΥΑ 180647/ΓΔ4/2016 (ΦΕΚ 3502/Β/31.10.2016)

ορίστηκε ότι το σύνολο των παιδιών πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν σε κέντρα ή σε δομές φιλοξενίας του ελληνικού κράτους ή της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (άρθρο 1 παρ. 4), επομένως επεκτάθηκε η εφαρμογή του μέτρου και σε όσους διαμένουν σε μακροχρόνιες δομές φιλοξενίας, με προοπτική παραμονής τους στην Ελλάδα και ένταξης στον κοινωνικό ιστό αυτής. Σύμφωνα με ρητή αναφορά στο άρθρο 1 παρ. 1, οι ΔΥΕΠ ανήκουν στην τυπική εκπαίδευση και λειτουργούν είτε εντός των σχολικών μονάδων της Περιφέρειας όπου βρίσκονται τα κέντρα φιλοξενίας είτε εντός των κέντρων φιλοξενίας ως παραρτήματα σχολικών μονάδων (Δημοτικά, Γυμνάσια). Τα Νηπιαγωγεία θα λειτουργούν υποχρεωτικά εντός των κέντρων φιλοξενίας. Κατά το σχολικό έτος 2018-2019 λειτουργούσαν 113 ΔΥΕΠ και 30 Νηπιαγωγεία ενώ φοιτούσαν σε αυτά 4577 μαθητές, σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Παιδείας. Ωστόσο, μολοντί το Υπουργείο χαρακτηρίζει τις ΔΥΕΠ «τυπική εκπαίδευση», το πρόγραμμα μαθημάτων που καλύπτουν το εβδομαδιαίο πρόγραμμα¹⁶¹, η έλλειψη αξιολόγησης της πρόδου των μαθητών και απουμής σε αυτούς ενός πιστοποιητικού αναγνωρισμένου από το ελληνικό κράτος οδηγεί στο συμπέρασμα ότι δεν πληρούνται οι όροι της «τυπικής εκπαίδευσης» όπως αυτοί προσδιορίζονται στο Ν. 3879/2010¹⁶². Η ΕΕΔΑ σημειώνει ότι **με την μακροχρόνια παραμονή των παιδιών των**

¹⁶¹ Βλ. άρθρο 4 της ΚΥΑ 180647/ΓΔ4/2016.

¹⁶² Βλ. άρθρο 2 Ορισμοί, παρ. 2: «Τυπική εκπαίδευση»: Η εκπαίδευση που παρέχεται στο πλαίσιο του τυπικού εκπαιδευτικού συστήματος, οδηγεί στην απόκτηση πιστοποιητικών αναγνωρισμένων σε εθνικό επίπεδο από τις δημόσιες αρχές και αποτελεί μέρος της διαβαθμισμένης εκπαιδευτικής κλίμακας. Στην τυπική εκπαίδευση εντάσσεται και η γενική τυπική εκπαίδευση ενηλίκων.».

Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις» (2018), *op. cit.*, σελ. 12.

κέντρων φιλοξενίας στο παράλληλο σύστημα των ΔΥΕΠ δεν διευκολύνεται η ένταξη τους στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας και στην ελληνική κοινωνία. Ελλείπει, άλλωστε, ο δικαιολογητικός λόγος αρχικής λειτουργίας των ΔΥΕΠ εντός των δομών φιλοξενίας, λόγω του «προσωρινού» χαρακτήρα διαμονής αυτών στην Ελλάδα μέχρι την μετεγκατάστασή τους με το πρόγραμμα μετεγκατάστασης της ΕΕ σε άλλες χώρες της ΕΕ, το οποίο έληξε στις 31 Δεκεμβρίου 2017¹⁶³.

Συνολικά και σύμφωνα με τα στοιχεία της UNICEF, ο συνολικός εκτιμώμενος αριθμός 28.500 παιδιών βρίσκονται στην Ελλάδα στις αρχές του 2019, εκ των οποίων τα 3.564 είναι ασυνόδευτα. Συνολικά 11.500 παιδιά σχολικής ηλικίας (4-17 χρονών) είναι εγγεγραμμένα στις δομές τυπικής εκπαίδευσης¹⁶⁴, ενώ η πρόσβαση στην τυπική εκπαίδευση των παιδιών προσφύγων και μεταναστών που παραμένουν στα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου παραμένει εξαιρετικά προβληματική¹⁶⁵.

¹⁶³ Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων/Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής, *Δελτίο Τύπου: Δομές Υποδοχής και Εκπαίδευσης Προσφύγων*, 4.10.2016.

¹⁶⁴ UNICEF, *Refugee and migrant children in Greece as of 30 April 2019*.

¹⁶⁵ UNHCR, *Ενημερωτικό Δελτίο: Ελλάδα*, 1-30 Ιουνίου 2019, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/70480>, Council of Europe, Report by Commissioner for Human Rights Dunja Mijatovic following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018, *op. cit.*, παρ. 52, 62.

VI. Ιατροφαρμακευτική περίθαλψη

Αναφορικά με την πρόσβαση των αλλοδαπών στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, ο Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/2014, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει) δεν προσεγγίζει το ζήτημα δικαιωματικά αλλά ως εξάρτηση της γενικής υποχρέωσης των δημοσίων υπηρεσιών να μην εξυπηρετούν αλλοδαπούς χωρίς αποδεικτικά έγγραφα νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα (άρθρο 26), παρέχοντας, ανεξαρτήτως καθεστώτος διαμονής στην Ελλάδα, περιορισμένη πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας, μόνο για την αντιμετώπιση των επείγοντων/έκτακτων περιστατικών. Η ΕΕΔΑ έχει επικρίνει τη σχετική διάταξη που υφίσταται ήδη από το 2001 (Ν. 2910/2001) καθώς αντίκειται στο διεθνές και συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα στην υγεία¹⁶⁶. Αντιθέτως, η πρώτη φορά που γίνεται αναφορά σε δικαίωμα πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας είναι στο άρθρο 33 του Ν. 4368/2016 για την υγειονομική κάλυψη των ανασφάλιστων και ευάλωτων κοινωνικές ομάδων¹⁶⁷. Η παρ. 1 του άρθρου προβλέπει ότι «ανασφάλιστοι και ευάλωτες κοινωνικές ομάδες [...] έχουν το δικαίωμα της ελεύθερης πρόσβασης στις Δημόσιες Δομές Υγείας και δικαιούνται νοσηλευτικής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης». Μεταξύ αυτών οι πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι διαθέτουν νομιμοποιητικά έγγραφα παραμονής στην Ελλάδα, τα μέλη των οικογενειών αυτών και ορισμένες κατηγορίες ευάλωτων προσώπων, ανεξαρτήτως του

νομικού καθεστώτος παραμονής τους στην Ελλάδα (ανήλικοι, έγκυες, άτομα με αναπηρίες, αιτούντες άσυλο, δικαιούχοι διεθνούς προστασίας κ.α.). Με την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ περί Συνθηκών Υποδοχής στο ελληνικό δίκαιο υιοθετήθηκε ένα όμοιο άρθρο για τους αιτούντες διεθνή προστασία(άρθρο 17 παρ. 2 του Ν. 4540/2018), το οποίο εξειδίκευε περαιτέρω το δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης και στην απαραίτητη αγωγή για ασθένειες και την αναγκαία ψυχιατρική φροντίδα. Παράλληλα, ο Ν. 4375/2016 προβλέπει την ύπαρξη κλιμακίου ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και ψυχοκοινωνικής στήριξης σε κάθε Δομή Προσωρινής Υποδοχής και ανοιχτή Δομή Προσωρινής Φιλοξενίας (άρθρο 13) ενώ καθ' όλη τη διαδικασία υποδοχής και ταυτοποίησης, οι αρχές πρέπει να μεριμνούν για την πρόσβαση των νεοεισερχομένων σε επείγουσα υγειονομική περίθαλψη και κάθε απαραίτητη θεραπευτική αγωγή ή ψυχοκοινωνική στήριξη (άρθρο 14).

Προϋπόθεση για την παροχή των υπηρεσιών ιατροφαρμακευτικής κάλυψης είναι, σύμφωνα με το Ν. 4368/2016 (άρθρο 33 παρ. 3), η κατοχή Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ). Κατ' εξουσιοδότηση των εν λόγω διατάξεων εκδόθηκε ΚΥΑ όπου σαφώς προβλέπεται ότι δεν απαιτείται η κατοχή ΑΜΚΑ για όσους δικαιούχους του άρθρου 33 δεν δύνανται να εκδώσουν ή να προσκομίσουν τα απαραίτητα κατά το νόμο δικαιολογητικά για την απόδοση ΑΜΚΑ. Αυτοί δικαιούνται πρόσβασης στο Δημόσιο Σύστημα και τις παροχές Υγείας με την κατοχή και επίδειξη της Κάρτας Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού

¹⁶⁶ ΕΕΔΑ, *Δικαίωμα στην Υγεία των Μεταναστών χωρίς Νόμιμα Έγγραφα Παραμονής* (2007).

¹⁶⁷ Ν. 4368/2016 Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ 21/Α/21.2.2016.

(Κ.Υ.Π.Α.)¹⁶⁸. Η προβλεπόμενη διαδικασία έκδοσης ΚΥΠΑ δεν έχει ακόμα ενεργοποιηθεί, επομένως, σήμερα η πρόσβαση στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη για τους αιτούντες διεθνή προστασία και τους πρόσφυγες γίνεται μόνο με την έκδοση ΑΜΚΑ. Μετά από πλείστες αναφορές ΜΚΟ για περιπτώσεις άρνησης της διοίκησης να εφαρμόσει την υπάρχουσα νομοθεσία και κατόπιν παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη¹⁶⁹, εκδόθηκε διευκρινιστική Κοινή Εγκύκλιος των Υπουργείων Υγείας, Μεταναστευτικής Πολιτικής και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης¹⁷⁰ για τη διευκόλυνση της έκδοσης ΑΜΚΑ των αιτούντων άσυλο και δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Βασικές διευκολύνσεις, σε σχέση με την προϊσχύουσα ΚΥΑ για την απόδοση ΑΜΚΑ¹⁷¹, είναι: α) η απασίondεση έκδοσης ΑΜΚΑ με την ύπαρξη εργασιακής σχέσης ή παροχής υπηρεσιών ή έργου, β) η παροχή διευκρινίσεων για τη συμπλήρωση ορισμένων στοιχείων απογραφής, όπως η διεύθυνση επικοινωνίας, ο φορέας κύριας ασφάλισης και φορέας υγείας, γ) η διευκρίνιση ότι η άδεια διαμονής διεθνούς προστασίας, το δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία ή το δελτίο αιτήσαντος ασύλου

αλλοδαπού ικανοποιούν τον τύπο των δικαιολογητικών που προβλέπει η ΚΥΑ του 2009 για την απόδοση ΑΜΚΑ σε ξένους υπηκόους¹⁷², και δ) η διευκρίνιση ότι δεν απαιτείται συμπλήρωση του πεδίου ΑΜΚΑ του εκπροσώπου του ασυνόδευτου ανήλικου. Νέα διευκρινιστική Κοινή Εγκύκλιος των Υπουργών Υγείας, Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Μεταναστευτικής Πολιτικής και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης¹⁷³ παρέχει επικαιροποιημένες οδηγίες σχετικά: α) με τα απαραίτητα δικαιολογητικά έγγραφα που πρέπει να επιδεικνύονται ανά κατηγορία αλλοδαπών¹⁷⁴, β) με τη συμπλήρωση στοιχείων απογραφής όπου δεν υπάρχουν πληροφορίες, και γ) με την εκ ακοής απόδοση στην ελληνική των στοιχείων του αιτούντος, σε περίπτωση που τα προσκομιζόμενα δικαιολογητικά αναγράφουν τα στοιχεία με λατινικούς χαρακτήρες. Η τελευταία Κοινή Εγκύκλιος αναλήφθηκε από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων εν αναμονή έκδοσης νέων αναλυτικών οδηγιών για την απόδοση ΑΜΚΑ¹⁷⁵.

Σύμφωνα με πρόσφατη αναφορά της Ομάδας Εργασίας για τη Νομική Βοήθεια -που απαρτίζεται από τις μη κυβερνητικές

¹⁶⁸ Κ.Υ.Α. αριθ. Α3(Υ)/ΓΠ/οικ. 25132/4.4.2016 *Ρυθμίσεις για τη διασφάλιση της πρόσβασης των ανασφάλιστων στο Δημόσιο Σύστημα Υγείας*, ΦΕΚ 908/Β/4.4.2016.

¹⁶⁹ Κοινή αναφορά 25 οργανώσεων για περιαττικά παραβιάσεις δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο, *op. cit.*, Συνήγορος του Πολίτη, *Δελτίο Τύπου: Απλοποίηση διαδικασίας απόδοσης ΑΜΚΑ σε δικαιούχους και αιτούντες διεθνή προστασία και ασυνόδευτους ανήλικους*, 28.2.2018.

¹⁷⁰ Εγκύκλιος με αρ. πρωτ. 31547/9662 από 13.02.2018 σχετικά με την απόδοση ΑΜΚΑ σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας και αιτούντες άσυλο, <https://www.synigoros.gr/resources/docs/20180214-apidosi-AMKA.pdf>.

¹⁷¹ Αριθμ. οικ.7791/245/Φ80321 Καταργούμεν διαδικασιών για την απόδοση ΑΜΚΑ από τα ΚΕΠ και τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης, ΦΕΚ Β596/Β/1.4.2009.

¹⁷² Μέχρι τότε γινότουσαν δεκά τα εξής: δελτίο ταυτότητας ομογενούς, διαβατήριο, πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης επίσημα μεταφρασμένο στα ελληνικά ή ληξιαρχική πράξη γέννησης για τα ανήλικα άτομα που γεννήθηκαν στην Ελλάδα.

¹⁷³ Αρ. πρωτ. Φ. 80320/οικ.28107/1857 από 20.6.2019.

¹⁷⁴ Για τους πολίτες κρατών μελών της ΕΕ αρκεί η επίδειξη της ταυτότητας ή του διαβατηρίου τους. Για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας αρκεί ο τίτλος άδειας διαμονής και για τους αιτούντες διεθνή προστασία το δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία. Για τους πολίτες τρίτων χωρών, επηλκόν των δικαιολογητικών της ΥΑ του 2009 απαιτείται η επίδειξη του τίτλου άδειας διαμονής ή η βεβαίωση κατάθεσης για άδεια διαμονής.

¹⁷⁵ Αρ. πρωτ. Φ.80320/οικ.31355/Δ18.2084 από 11.7.2019.

οργανώσεις που παρέχουν δωρεάν νομική βοήθεια σε αιτούντες διεθνή προστασία και πρόσφυγες- προς την ΕΕΔΑ, προβλήματα συνεχίζουν να εντοπίζονται κατά τη διαδικασία απόδοσης ΑΜΚΑ σε αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες από τα κατά τόπους αρμόδια ΚΕΠ, τα οποία οδηγούν συχνά σε άρνηση χορήγησης ΑΜΚΑ και συνεπώς αδυναμίας πρόσβασης στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, λόγω λ.χ. αποχή διαρκείας των υπαλλήλων ΚΕΠ μόνο ως προς την έκδοση και μεταβολή ΑΜΚΑ¹⁷⁶, επίκλησης τοπικής/χωρικής αναρμοδιότητας, απαίτησης κατοχής εγγράφου απόδοσης ΑΦΜ κ.α.. Περαιτέρω, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, έχουν ήδη εκφράσει την έντονη ανησυχία τους ότι η ανάκληση της εγκυκλίου για την απόδοση ΑΜΚΑ και η μη αντικατάστασή της από άλλες οδηγίες προς τη Διοίκηση, θα στερήσει την πρόσβαση στο δημόσιο σύστημα υγείας σε σημαντικό αριθμό αιτούντων άσυλο και προσφύγων, μεταξύ των οποίων και προσώπων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες¹⁷⁷.

¹⁷⁶ <https://posek.wordpress.com/tag/%CE%B1%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%B3%CE%AF%CE%B1/>

¹⁷⁷ ΑΡΣΣ, *Δελτίο Τύπου: Άμεση άρση του αποκλεισμού προσφύγων από το δημόσιο σύστημα υγείας*, 26 Ιουλίου 2019, Refugee Support Aegean, Τα ανθρώπινα δικαιώματα στο βομό της «δημοκρατικής ανιστόρητας», 30 Ιουλίου 2019.

VII. Παροχή στέγασης

Η πρόσβαση σε επαρκή και οικονομικά προσιτή στέγαση εντάσσεται στις βασικές υπηρεσίες που πρέπει να παρέχει ένα κράτος στους πολίτες τρίτων χωρών προκειμένου να εκκινήσουν τη ζωή τους στη νέα κοινωνία. Μέχρι σήμερα, η ελληνική Πολιτεία δεν έχει εναρμόνισι στο καίριο πρόβλημα στέγασης των αναγνωρισμένων προσφύγων, οι οποίοι, χωρίς εργασία ή άλλους οικονομικούς πόρους αδυνατούν να νοικιάσουν ένα σπίτι και καταλήγουν άστεγοι. Ελλείψει διεύθυνσης κατοικίας, αδυνατούν να έχουν πρόσβαση στην εργασία και στα προγράμματα κοινωνικής αλληλεγγύης και στήριξης των ανέργων.

Μετά το 2015, εκτεταμένες προσπάθειες έγιναν από την ελληνική Πολιτεία για την εξεύρεση λύσης στο πρόβλημα στέγασης εκατοντάδων χιλιάδων νεοεισερχομένων αλλοδαπών. Υιοθετήθηκαν προσωρινές λύσεις (κέντρα προσωρινής φιλοξενίας) τα οποία, ωστόσο, δεν αντικαταστάθηκαν από περισσότερο βιώσιμες λύσεις. Από το 2015, η Υπατία Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, με χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κλήθηκε να καλύψει τις ανάγκες μακροχρόνιας φιλοξενίας αρχικά των προς μετεγκατάσταση αιτούντων και μετά το 2017, όλων των αιτούντων διεθνή προστασία με προτεραιότητα στους πιο ευάλωτους. Οι θέσεις του προγράμματος ESTIA δεν επαρκούν για να καλύψουν τις ανάγκες των αιτούντων διεθνή προστασία. Σε συνδυασμό με αυτό, αναγνωρισμένοι πρόσφυγες εξακολουθούν και διαμένουν στα καταλύματα του προγράμματος καθώς δεν προσφέρεται εναλλακτική αξιόπιστη λύση από την Πολιτεία. Σύμφωνα με την Υπατία Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες που συντονίζει το πρόγραμμα,

κάποιοι από τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες στα διαμερίσματα του προγράμματος ESTIA έλαβαν την απόφαση αναγνώρισης του πριν από δυο χρόνια. Έχουν λάβει στήριξη για την έκδοση Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης και Αριθμού Φορολογικού Μητρώου, ένα 75% των παιδιών ηλικίας 5-14 ετών πηγαίνουν σχολείο ενώ ένας αυξανόμενος αριθμός έχει εγγραφεί στον ΟΑΕΔ και έχει ανοίξει τραπεζικό λογαριασμό. Ωστόσο, η επ' αόριστον παράταση της εξάρτησης από τη βοήθεια του προγράμματος ESTIA δεν μπορεί να είναι βιώσιμη, ούτε ενθαρρύνει την αυτονομία, την ατάρκεια και την ένταξη των προσφύγων¹⁷⁸.

Σύμφωνα με την *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*, προβλέπεται η υπαγωγή δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε πρόγραμμα βραχυπρόθεσμης στέγασης (5.000 θέσεις φιλοξενίας σε διαμερίσματα σε όλη την Ελλάδα για 6 μήνες) παράλληλα με την παροχή οικονομικού βοηθήματος για ένα διάστημα προσαρμογής (6-12 μήνες). Το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, σε συνέχεια του πιλοτικού προγράμματος HELIOS, είχε προγραμματίσει για τις αρχές Ιουνίου 2019 την ενεργοποίηση του προγράμματος HELIOS 2 για τη φιλοξενία και υποστήριξη 5.000 αναγνωρισμένων προσφύγων για διάρκεια 18 μηνών¹⁷⁹. Παράλληλα, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας για τους οποίους παύει η παροχή οικονομικής βοήθειας και στέγασης στο πλαίσιο του προγράμματος ESTIA, εντάσσονται κατόπιν υποβολής αίτησης στο Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης για την

¹⁷⁸ Η Υ.Α. χωρετίζει τα μέτρα της ελληνικής κυβέρνησης για την ενίσχυση της ένταξης των προσφύγων, 15.03.2019.

¹⁷⁹ Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, *Δελτίο Τύπου: Το ΥΜΕΠΟ στοχεύει στην χειραφέτηση και αυτονομία των αναγνωρισμένων προσφύγων*, 13.3.2019.

πρώτη περίοδο ενίσχυσης των 6 μηνών, σύμφωνα με Υπουργική Απόφαση η οποία ισχύει έως 31.12.2019¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Απόφαση Δ13/οικ./25150/557 Τροποποίηση της υπ' αριθμ. Δ13/οικ./33475/1935/15-6-2018 (ΦΕΚ Β'2281) κοινής υπουργικής απόφασης -Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, όπως τροποποιήθηκε με την υπ' αριθμ. Δ13/οικ./54653/2701/18-10-2018 (Β' 4837), ΦΕΚ 2194/Β/7.6.2019.

VIII. Συστάσεις ΕΕΔΑ

Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω, η ΕΕΔΑ καλεί την ελληνική Πολιτεία να προσεγγίσει με ολιστικό τρόπο το ζήτημα της ένταξης των αλλοδαπών στις τοπικές κοινωνίες, διαμορφώνοντας και εφαρμόζοντας μια σταθερή μακροπρόθεσμη πολιτική ένταξης, επενδύοντας στο ανθρώπινο δυναμικό που καταφθάνει στην Ελλάδα και επιθυμεί να παραμείνει στη χώρα. Η ΕΕΔΑ επισημαίνει ότι οι αποτελεσματικές πολιτικές ένταξης των αλλοδαπών στην Ελλάδα εκπληρώνουν ένα διττό ρόλο. Αφενός βοηθούν στην ομαλή ένταξη των αλλοδαπών στις τοπικές κοινωνίες, στην ενσωμάτωση αυτών και στη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής της κοινωνίας. Αφετέρου, καταπολεμούν της διακρίσεις, το ρατσισμό και την ξενοφοβία, προσεγγίζοντας με θετικό τρόπο τη διαφορετικότητα, την πολυπολιτισμικότητα και την ποικιλομορφία. Η ΕΕΔΑ ως συν-ιδρύτρια του Δικτύου Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας, παρακολουθεί τις τάσεις της ρατσιστικής βίας από το 2001 και μέχρι σήμερα. Τα τελευταία χρόνια καταγράφεται αυξανόμενος αριθμός περιστατικών ρατσιστικής βίας κατά προσφύγων και μεταναστών λόγω των συνθηκών διαμονής στα νησιά και της ανόδου των εθνικιστικών ξενοφοβικών κομμάτων στην Ευρώπη¹⁸¹.

Στο πλαίσιο αυτό, η ελληνική Πολιτεία και οι ελληνικές αρχές, κατά λόγο αρμοδιότητας, καλούνται:

1. να χαράξουν μια σταθερή, **ανθρωποκεντρική** μεταναστευτική πολιτική

και μια **μακροπρόθεσμη, ολιστική** πολιτική ένταξης των αλλοδαπών στην ελληνική κοινωνία, ανεξαρτήτως του καθεστώτος διαμονής τους και ανάλογα με τις ανάγκες κάθε ομάδας-στόχου,

2. να **δευκολύνουν την πρόσβαση** των αιτούντων διεθνή προστασία στην εργασία, την εκπαίδευση και την υγεία, με γνώμονα την πρώιμη ένταξη αυτών στις κοινωνίες υποδοχής και με σεβασμό στις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο και το διεθνές δίκαιο προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου,

3. να εξασφαλίσουν την **ουσιαστική πρόσβαση** των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην εργασία, εναρμονίζοντας τη διοικητική πρακτική των αρμόδιων δημοσίων υπηρεσιών για ζητήματα φορολογικά, κοινωνικοασφαλιστικά ή άλλα συναφή,

4. να επιτρέπεται η **πρόσβαση στην απασχόληση** των αιτούντων και πριν την ολοκλήρωση της πλήρους καταγραφής εάν λόγω εκτάκτων συνθηκών που προκύπτουν από τις μεγάλες αφίξεις αιτούντων, η ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάθεσης αίτησης διεθνούς προστασίας, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, υπερβαίνει το χρονικό διάστημα των τριών μηνών,

5. να εξασφαλίσουν την **ακώλυτη ισότιμη πρόσβαση** των ανηλίκων πολιτών τρίτων χωρών στο δημόσιο σύστημα πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ενισχύοντας αποτελεσματικά την ένταξη αυτών στο πρωινό σχολικό πρόγραμμα, μέσω δράσεων που προβλέπονται στο νόμο για τις Ζώνες Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας και να υλοποιήσουν προγράμματα εκμάθησης ελληνικών ανεξαρτήτου ηλικίας,

6. να παρέχουν **ακώλυτη πρόσβαση** των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στις **υπηρεσίες υγείας**, διευκολύνοντας την έκδοση ΑΜΚΑ από τις αρμόδιες αρχές και θέτοντας σε εφαρμογή το σύστημα παροχής υπηρεσιών υγείας με την Κάρτα Υγειονομικής Περιθαλψής Αλλοδαπών,

7. να κατοχυρώσουν θεσμικά την υποχρέωση παροχής υπηρεσιών **διερμηνείας** στα δημόσια νοσοκομεία και τις άλλες δημόσιες μονάδες υγείας,

8. να εγκαθιδρύσουν ειδικές δομές για τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες **με αναπηρία** ώστε να έχουν αποτελεσματική πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας,

9. να εξασφαλίσουν στέγαση και ένα **ελάχιστο επίπεδο επαρκούς διαβίωσης** για όσους αναγνωρισμένους πρόσφυγες δεν διαθέτουν εργασία ή άλλους οικονομικούς πόρους να αυτοσυντηρηθούν,

10. να ενεργοποιήσουν τη λειτουργία των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων καθώς και των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών και των Κέντρων Κοινότητας στους Δήμους της ελληνικής επικράτειας, όπου συγκεντρώνεται μεγάλος αριθμός μεταναστευτικού και προσφυγικού πληθυσμού για την προώθηση της **ενεργούς συμμετοχής των αλλοδαπών στα κοινά**.

¹⁸¹ Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας, *Ετήσια Έκθεση 2018, ΕΕΔΑ, Ετήσια Έκθεση 2017*, σελ. 101 επ.