



**Θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες
για την Εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο στην Ελλάδα**

Σημείωμα για την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου των αιτούντων άσυλο που επιστρέφονται στην Ελλάδα, μεταξύ άλλων, κατ' εφαρμογή των ρυθμίσεων για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου ή της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας (Νοέμβριος 2004)

Η επιστροφή των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα στην περίπτωση της «διακοπής» της εξέτασης του αιτήματός τους για άσυλο (Ιούλιος 2007)

Θέση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την επιστροφή των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα σύμφωνα με τον «Κανονισμό του Δουβλίνου» (Απρίλιος 2008)

Σημείωμα

για την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου των αιτούντων άσυλο που επιστρέφονται στην Ελλάδα, μεταξύ άλλων, κατ' εφαρμογή των ρυθμίσεων για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου ή της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας

Από σχετικές έρευνες της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και από αναφορές που έχουν υποβληθεί από διάφορες μη κυβερνητικές οργανώσεις, προκύπτει ότι μπορεί να υποστούν το μέτρο της κράτησης και να απελαθούν από την Ελλάδα χωρίς να έχει εξεταστεί κατ' ουσία το αίτημά τους για διεθνή προστασία, αιτούντες άσυλο που αφού υπέβαλαν το αίτημά τους αναχώρησαν από τη χώρα και στη συνέχεια επέστρεψαν σ' αυτήν. Τα παραπάνω αφορούν περιπτώσεις όσων επέστρεψαν κατ' εφαρμογή των ρυθμίσεων για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου, όπως είναι ο Κανονισμός Δουβλίνο II, καθώς και της έννοιας της τρίτης ασφαλούς χώρας ασύλου.

Η άρνηση της πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου στηρίζεται στην ακόλουθη διάταξη του Προεδρικού Διατάγματος 61/1999.

Άρθρο 2 : Εξέταση αιτημάτων ασύλου – Ενέργειες υπηρεσιών

[...]

8. Καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, ο αιτών άσυλο υποχρεούται να παραμένει στον τόπο διαμονής που δήλωσε ή του καθορίσθηκε. Σε περίπτωση αυθαίρετης απομάκρυνσής του, διακόπτεται η διαδικασία εξέτασης της αίτησής του με απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, η οποία κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο ως αγνώστου διαμονής. Αν εντός ευλόγου χρόνου, που δεν μπορεί να υπερβεί τους τρεις (3) μήνες από την ημερομηνία εκδόσεως της απόφασης, ο αιτών επανεμφανισθεί στις αρμόδιες Αρχές, προσκομίζοντας επίσημα στοιχεία από τα οποία να αποδεικνύεται ότι η απουσία του οφείλετο σε λόγους ανωτέρας βίας, η παραπάνω απόφαση ανακαλείται και η αίτηση ασύλου εξετάζεται κατ' ουσίαν. Και στις δύο περιπτώσεις ενημερώνεται ο Εκπρόσωπος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στη χώρα μας, ο οποίος δικαιούται να ζητήσει λεπτομέρειες σχετικά με την πορεία της διαδικασίας και να εκθέσει τις τυχόν παρατηρήσεις του προς τις αρμόδιες Αρχές.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 8 του Προεδρικού Διατάγματος 61/1999 οι αιτούντες άσυλο ενημερώνονται για τη «διακοπή» της διαδικασίας εξέτασης του αιτήματός τους για άσυλο εάν αναχωρήσουν αυθαίρετα από την Ελλάδα. Συνήθως αδυνατούν να ζητήσουν την επανεξέταση της υπόθεσής τους, καθώς γενικότερα η προβλεπόμενη προθεσμία των τριών μηνών έχει εκπνεύσει.

Σε κάποιες περιπτώσεις, οι ελληνικές αρχές έκριναν τους περί φόβου δίωξης ισχυρισμούς του αιτούντα άσυλο και απέρριψαν το αίτημά του με απόφαση που εξέδωσαν μετά την «εξαφάνισή» του.

Συνήθως, όταν ο αιτών άσυλο επιστρέφεται στην Ελλάδα έχει ήδη εκπνεύσει η προθεσμία για την άσκηση προσφυγής, συμπεριλαμβανομένης αυτής που αφορά την προσφυγή στο Συμβούλιο Επικρατείας, κατά των αποφάσεων διακοπής της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα ή απόρριψης του αιτήματος ασύλου με συνέπεια να αδυνατεί να αιτηθεί την επανεξέταση της υπόθεσής του.

Ενόψει των ανωτέρω, όταν οι αιτούντες άσυλο επιστρέφουν στην Ελλάδα συνήθως κρατούνται για απέλαση στους ειδικούς χώρους του αεροδρομίου όπου ενημερώνονται για την απόφα-

ση διακοπής της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα ή απόρριψης της αίτησης ασύλου που είχαν υποβάλει στις ελληνικές αρχές. Όταν είναι πρακτικά εφικτό μπορεί να απελαθούν χωρίς να εξετάσουν προσηκόντως οι αρμόδιες αρχές τους ουσιαστικούς περί ασύλου ισχυρισμούς τους.

Εξαιρέσεις στην προαναφερόμενη πρακτική προβλέπει το άρθρο 5 του προαναφερόμενου Προεδρικού Διατάγματος. Όμως, η δυνατότητα επανεξέτασης εξαρτάται από την υποβολή νέων στοιχείων και από τη διακριτική ευχέρεια του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης.

Άρθρο 5 : Επανεξέταση αιτήματος ασύλου

Αίτηση αλλοδαπού για παροχή ασύλου δεν εξετάζεται, εφόσον η προηγούμενη έχει απορριφθεί από τη Διοίκηση σε τελευταίο βαθμό. Κατ' εξαίρεση, ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου, δύναται να διατάξει την εξ' ύπαρξης εξέταση αιτήματος ασύλου, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 2 και 3 του παρόντος διατάγματος, αν προσκομίζονται από τον αιτούντα νέα κρίσιμα αποδεικτικά στοιχεία που αφορούν το πρόσωπό αυτού ή των μελών της οικογένειάς του και τα οποία, εάν ήταν γνωστά πριν από την έκδοση της οριστικής απόφασης, θα αποτελούσαν βασικό κριτήριο αναγνώρισής του ως πρόσφυγα. Δεν επιτρέπεται επανεξέταση αιτημάτων ασύλου που εξετάσθηκαν με την ταχύρρυθμη διαδικασία του άρθρου 4 του παρόντος διατάγματος και απορρίφθηκαν.

Στις περισσότερες περιπτώσεις απορρίπτεται το αίτημα «επανεξέτασης» καθώς είναι συσταλτική η ερμηνεία των «νέων κρίσιμων αποδεικτικών στοιχείων».

Οι αιτούντες άσυλο δικαιούνται να προσφύγουν στο Συμβούλιο Επικρατείας κατά της απόφασης που αρνείται την επανεξέταση της υπόθεσής τους, που διατάσσει την κράτηση και την απέλασή τους. Όμως, στην πράξη, οι αιτούντες άσυλο που κρατούνται στον ειδικό χώρο του αεροδρομίου διαθέτουν ελάχιστο χρόνο για να προετοιμάσουν αίτηση επανεξέτασης του αιτήματός τους με βάση το άρθρο 5 του Προεδρικού Διατάγματος ή προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας. Δεν έχουν πρόσβαση σε νομικό σύμβουλο, συμπεριλαμβανομένης της αναγκαίας τεχνογνωσίας που απαιτείται για την προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας, ή σε διερμηνείς ή μεταφραστές, και αδυνατούν να καλύψουν το υψηλό κόστος της προσφυγής στη δικαιοσύνη. Παρότι προβλέπεται η εφαρμογή του ευεργετήματος της πενίας, η σχετική διαδικασία απαιτεί αυτοτελή αίτηση και δεν μπορεί να εξασφαλισθεί εκ των προτέρων η θετική έκβασή της. Στο μεταξύ πρέπει να καταβληθούν τα έξοδα.

Ενόψει των ανωτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ανησυχεί επειδή υπάρχει πραγματικός κίνδυνος περαιτέρω απομάκρυνσης των αιτούντων άσυλο που επιστρέφονται στην Ελλάδα σε χώρα όπου κινδυνεύουν να διωχθούν, κατά παράβαση της αρχής της μη επαναπρώθησης η οποία αποτυπώνεται στο άρθρο 33 παρ. 1 της Σύμβασης του 1951.

Πρέπει να υπογραμμισθεί ότι σε αρκετές περιπτώσεις οι αιτούντες άσυλο αποφάσισαν να αναχωρήσουν από την Ελλάδα λόγω των ελάχιστων πιθανοτήτων να αναγνωριστούν πρόσφυγες. Το 2003 το συνολικό ποσοστό αναγνώρισης για όλες τις μορφές διεθνούς προστασίας ήταν μηδενικό σε πρώτο βαθμό. Ακόμα και στο δεύτερο βαθμό εξέτασης των αιτημάτων ασύλου το 2003 το ποσοστό αναγνώρισης ήταν περίπου 1% για όλες τις μορφές διεθνούς προστασίας (καθεστώσ της Σύμβασης του 1951 και συμπληρωματικές μορφές προστασίας – ανθρωπιστικό καθεστώσ). Αναμένεται να είναι παρόμοια τα ποσοστά αναγνώρισης το 2004. Κατά συνέπεια στους αιτούντες άσυλο των οποίων απορρίφθηκε το αίτημα ή διακόπηκε η διαδικασία εξέτασης του αιτήματός τους για παροχή διεθνούς προστασίας μπορεί να περιλαμβάνονται άτομα που εμπίπτουν στην εντολή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες.

Πρόσθετοι λόγοι που αναγκάζουν τους αιτούντες άσυλο να αναχωρήσουν από την Ελλάδα

είναι η έλλειψη των κέντρων υποδοχής και οι ανεπαρκείς συνθήκες διαβίωσης στα υπάρχοντα. Επιπλέον, οι αιτούντες άσυλο δεν ενημερώνονται συστηματικά ότι δεν έχουν τη δυνατότητα να υποβάλουν αίτημα ασύλου σε άλλο κράτος μέλος.

Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες οι αιτούντες άσυλο δεν πρέπει να τιμωρούνται επειδή δεν γνωρίζουν τις ρυθμίσεις για τον καθορισμό του κράτους που είναι αρμόδιο να εξετάσει το αίτημά τους για άσυλο. Η ρητή ή η σιωπηρή παραίτηση των ενδιαφερομένων από την αίτηση ασύλου (για παράδειγμα με την αυθαίρετη απομάκρυνση) μπορεί να συνεπάγεται διακοπή της διαδικασίας και κλείσιμο του φακέλου (και όχι την απόρριψη του αιτήματος) αλλά η επιστροφή του ενδιαφερόμενου πρέπει να καθιστά εφικτή τη δυνατότητα επανεξέτασης του αιτήματος ασύλου. Κατά συνέπεια, μετά την επιστροφή των αιτούντων άσυλο πρέπει σε όλες τις περιπτώσεις να επανεξετάζονται τα αιτήματα ασύλου στα οποία διακόπηκε η διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Όταν η απόφαση με την οποία απορρίπτεται κατ' ουσία το αίτημα ασύλου εκδίδεται μετά την αυθαίρετη απομάκρυνση του αιτούντα άσυλο θα πρέπει να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα άσκησης προσφυγής εφόσον επικαλείται βάσιμους λόγους για επανεξέταση της υπόθεσής του. Σε κάθε περίπτωση, λόγω του κινδύνου παραβίασης της αρχής της μη επαναπροώθησης πρέπει να παρέχεται πραγματική δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά της απόφασης απέλασης. Για τους προαναφερόμενους λόγους, πρέπει, μεταξύ άλλων, να παρέχεται στους αιτούντες άσυλο πρόσβαση σε εξειδικευμένους επαγγελματίες που μπορούν να ασκήσουν προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας.

Εκτός από τους αιτούντες άσυλο, κινδυνεύουν να κρατηθούν και να απελαθούν όταν επιστρέφουν από άλλο κράτος και άτομα στα οποία η Ελλάδα έχει αναγνωρίσει την ανάγκη διεθνούς προστασίας. Ειδικότερα, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες γνωρίζει περιπτώσεις ατόμων στα οποία η Ελλάδα είχε χορηγήσει «ανθρωπιστικό καθεστώς» και στη συνέχεια χωρίς ιδιαίτερη αιτιολογία ανακάλεσε την παρασχεθείσα προστασία. Αν και οι περιπτώσεις αυτές αφορούν τόσο όσους διαμένουν στην Ελλάδα όσο και όσους έχουν κατά τα προεκτεθέντα αναχωρήσει, οι δεύτεροι αντιμετωπίζουν ανυπέβλητες δυσκολίες όσον αφορά στην άσκηση προσφυγής στο Συμβούλιο Επικρατείας, που αποτελεί το ύστατο και μοναδικό ένδικο μέσο αποτελεσματικής προστασίας.

Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει εκφράσει στο Ελληνικό Υπουργείο Δημόσιας Τάξης την ανησυχία της για τις προεκτεθείσες πρακτικές. Το Γραφείο επέστησε την προσοχή στον κίνδυνο επαναπροώθησης αιτούντων άσυλο καθώς παρόμοιες πρακτικές στερούν από τους ενδιαφερόμενους το δικαίωμά τους για κατ' ουσίαν εξέταση των ισχυρισμών τους για την ανάγκη προστασίας τους. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει επίσης εκφράσει την ανησυχία της για την ανεπαρκή δυναμικότητα των κέντρων υποδοχής και τις συνθήκες διαβίωσης που επικρατούν σε μερικά από αυτά, για το χαμηλό ποσοστό αναγνώρισης και το έλλειμμα ανεξαρτησίας της επιτροπής εξέτασης των αιτημάτων ασύλου σε δεύτερο βαθμό. Ελπίζει να συνεργαστεί με τη νέα κυβέρνηση της Ελλάδας ώστε να επιλύσει κάποια από τα προαναφερόμενα προβλήματα αν και διαφαίνεται ότι η σχετική διαδικασία θα είναι μακρόχρονη.

Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλωσόρισε τη Σύμβαση του Δουβλίνου και τον Κανονισμό Δουβλίνο II στο μέτρο που εκφράζουν επίσημες ρυθμίσεις μεταξύ των κρατών για τον καθορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο να εξετάσει το αίτημα ασύλου. Η θέση αυτή στηρίζεται στην άποψη ότι η εφαρμογή παρόμοιων συμφωνιών πρέπει να διασφαλίζει προσηκόντως την ικανοποίηση των αναγκών προστασίας των αιτούντων άσυλο. Όμως, αυτές οι ρυθμίσεις δεν απαλλάσσουν τις αρχές των κρατών που αποφασίζουν την επιστροφή των αιτούντων άσυλο από τις υποχρεώσεις τους να εξασφαλίσουν, μεταξύ άλλων, το σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης κατ' εφαρμογή του άρθρου 33 παρ. 1 της Σύμβασης του 1951. Αυτή η προσέγγιση επιβεβαιώθηκε επίσης από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου όσον

αφορά στην εφαρμογή του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έτσι, στην απόφαση Τ.Ι. κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Απόφαση της 7.3.2000, Προσφυγή υπ' αριθμ. 43844/98) το Δικαστήριο έκρινε ότι:

Στην υπό κρίση υπόθεση η έμμεση απομάκρυνση σε μια ενδιάμεση χώρα, όπως είναι επίσης ένα Συμβαλλόμενο Κράτος, δεν επιδρά στην ευθύνη του Ηνωμένου Βασιλείου να διασφαλίσει ότι ο προσφεύγων, ως συνέπεια της απόφασής του, δεν θα απελαθεί ούτε θα εκτεθεί σε κίνδυνο μεταχείρισης αντίθετης με το άρθρο 3 της Σύμβασης. Ούτε μπορεί το Ηνωμένο Βασίλειο να επικαλεστεί αυτόματα το πλαίσιο των ρυθμίσεων που υιοθετήθηκαν με τη Σύμβαση του Δουβλίνου.

Δεδομένης της πρακτικής που εφαρμόζεται στην Ελλάδα όσον αφορά στους αιτούντες άσυλο που επιστρέφουν στη χώρα και σύμφωνα με την υποχρέωση του κράτους, που αποφασίζει την επιστροφή τους, για πρόληψη της έμμεσης επαναπροώθησης, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ζητά από τα κράτη που αποφασίζουν την επαναπροώθηση αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα να λαμβάνουν προηγουμένως εγγυήσεις από τις Ελληνικές αρχές ότι θα παρασχεθεί στους ενδιαφερόμενους η πρόσβαση σε δίκαιη εξέταση των ουσιαστικών ισχυρισμών τους για διεθνή προστασία. Αναφορικά με τις «διακοπείσες» περιπτώσεις, πρέπει να παρασχεθεί στους ενδιαφερόμενους αιτούντες άσυλο η δυνατότητα ολοκλήρωσης της εφαρμογής της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Στην περίπτωση της κατ' ουσίαν απόρριψης του αιτήματος ασύλου πρέπει να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο αιτούντα άσυλο η δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά της απορριπτικής απόφασης όταν για βάσιμους λόγους αιτιολογεί την εκπρόθεσμη άσκησή της. Έως ότου αλλάξει η προαναφερόμενη πρακτική των Ελληνικών αρχών, τα κράτη μπορούν, εναλλακτικά, να αναλάβουν την ευθύνη εξέτασης των αιτημάτων ασύλου κατ' εφαρμογή του άρθρου 3 παρ. 2 του Κανονισμού Δουβλίνο II.

Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες
Νοέμβριος 2004

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

Εισαγωγή

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

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

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

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

Τα παραπάνω ισχύουν για κάθε αιτούντα άσυλο που επιστρέφεται στην Ελλάδα, και όχι μόνο για όσους επιστρέφονται δυνάμει του Κανονισμού Δουβλίνο II. Ωστόσο, το Φεβρουάριο του 2006 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε προειδοποιητική επιστολή στην ελληνική κυβέρνηση, επικαλούμενη παραβίαση της συμμόρφωσής της με τον Κανονισμό Δουβλίνο II, στο μέτρο που

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

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

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

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

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

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

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

άσυλο επικαλούμενος αλλαγές της προσωπικής του/της κατάστασης.

Συμπεράσματα

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

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

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

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

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

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

Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες
Ιούλιος 2007

Θέση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την επιστροφή αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα σύμφωνα με τον «Κανονισμό του Δουβλίνου»

Το παρόν συμπληρώνει και αναθεωρεί την προηγούμενη θέση με τίτλο 'Η επιστροφή των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα στην περίπτωση της «διακοπής» εξέτασης του αιτήματός τους για άσυλο', με ημερομηνία 9 Ιουλίου 2007, και συμπληρώνει τις πληροφορίες σχετικά με την Ελλάδα που περιέχονται στη μελέτη της Ύπατης Αρμοστείας 'Το Άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μελέτη για την Εφαρμογή της Οδηγίας της Ε.Ε. για τον Καθορισμό του Καθεστώτος του Πρόσφυγα', εκδοθείσα το Νοέμβριο του 2007.

Η μετάφραση του Ελληνικού κειμένου έγινε από το γραφείο της Αθήνας.

1. Εισαγωγή

1. Ο «Κανονισμός του Δουβλίνου»¹ προβλέπει ένα σύστημα ανάληψης ευθύνης για την εξέταση, σύμφωνα με ορισμένα κριτήρια, των αιτημάτων ασύλου που υποβάλλονται στην επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Κανονισμός έχει στόχο να διασφαλίσει ότι κάθε αίτημα θα εξετάζεται δίκαια από ένα κράτος-μέλος, ώστε να αποτρέπονται πολλαπλές αιτήσεις και να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα του συστήματος.

2. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει υποστηρίξει σε προηγούμενες θέσεις της ότι η αξιοπιστία ενός τέτοιου συστήματος εξαρτάται από την ύπαρξη εναρμονισμένων επιπέδων προστασίας στα Κράτη-Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όσον αφορά την εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου από την Ελλάδα, η Ύπατη Αρμοστεία εξακολουθεί να ανησυχεί καθώς, παρόλο που η Ελληνική Κυβέρνηση έχει λάβει μέτρα για τη βελτίωση του συστήματος και των πρακτικών ασύλου, ένας ικανός αριθμός αιτούντων άσυλο αντιμετωπίζουν ακόμα σοβαρές δυσκολίες στην πρόσβαση και απόλαυση αποτελεσματικής προστασίας κατ'εφαρμογήν των διεθνών και ευρωπαϊκών προτύπων.

3. Το παρόν Σημείωμα αναπτύσσει τη θέση της Ύπατης Αρμοστείας σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου για την επιστροφή των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, η οποία βασίζεται στην ανάλυση θεμάτων σχετικά με τις διαδικαστικές εγγυήσεις, την πρόσβαση και την ποιότητα των διαδικασιών ασύλου, καθώς και με τις συνθήκες υποδοχής στη χώρα. Το κείμενο συμπληρώνει και αναθεωρεί τη θέση της Ύπατης Αρμοστείας για την *Επιστροφή στην Ελλάδα αιτούντων άσυλο στην περίπτωση της «διακοπής» εξέτασης του αιτήματός τους για άσυλο*, του Ιουλίου του 2007², και συμπληρώνει τις σχετικές με την Ελλάδα πληροφορίες που περιέχονται στη *Μελέτη της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την Εφαρμογή της Οδηγίας για τον Καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα*.³

¹ Ευρωπαϊκή Ένωση, *Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18^{ης} Φεβρουαρίου 2003 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του Κράτους-Μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας*, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L50/1 της 25^{ης} Φεβρουαρίου 2003 (εφεξής αποκαλούμενος 'Κανονισμός του Δουβλίνου', διαθέσιμος στο διαδίκτυο, στον ιστότοπο της Ύπατης Αρμοστείας: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3e5cf1c24> και στα Ελληνικά, στην Ελληνική ιστοσελίδα της Ύπατης Αρμοστείας : <http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/protect/eu.htm>.

² Ύπατη Αρμοστεία, *Η Επιστροφή των Αιτούντων Άσυλο στην Ελλάδα στην περίπτωση της «διακοπής» εξέτασης του αιτήματός τους για άσυλο*, 9 Ιουλίου 2007, διαθέσιμη στο διαδίκτυο, στον ιστότοπο της Ύπατης Αρμοστείας: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=46b889b32> και στα Ελληνικά στο <http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/protect/eu.htm>. Τα συμπεράσματα της θέσης του Ιουλίου του 2007 αφορούσαν την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο για τους οποίους είχε ήδη εκδοθεί απόφαση «διακοπής» από της Ελληνικές αρχές, στη διαδικασία του ασύλου.

³ Ύπατη Αρμοστεία, *Το Άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μελέτη για την Εφαρμογή της Οδηγίας της Ε.Ε. για τον Καθορισμό του Καθεστώτος του Πρόσφυγα*, Νοέμβριος 2007, διαθέσιμη στο διαδίκτυο, στον ιστότοπο της Ύπατης Αρμοστείας: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=473050632> και στα Ελληνικά στο <http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/protect/eu.htm>.

4. Εν συντομία, ενόψει της υποχρέωσης των κρατών-μελών της Ε.Ε. να εξασφαλίσουν δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου σε όλες τις περιπτώσεις, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων στις οποίες εφαρμόζεται ο Κανονισμός του Δουβλίνου, η Ύπατη Αρμοστεία καλεί τις κυβερνήσεις να μην επιστρέφουν αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα σύμφωνα με τον Κανονισμό του Δουβλίνου μέχρι νεωτέρας οδηγίας. Η Ύπατη Αρμοστεία συστήνει στις Κυβερνήσεις να κάνουν χρήση του Άρθρου 3 (2) του Κανονισμού, το οποίο επιτρέπει στα κράτη να εξετάσουν ένα αίτημα ασύλου ακόμα κι αν δεν φέρουν την ευθύνη εξέτασης σύμφωνα με τα κριτήρια που θέτει ο Κανονισμός.

5. Η Ύπατη Αρμοστεία εκδίδει θέσεις και άλλα κατευθυντήριες οδηγίες περιοδικά, ασκώντας τον εποπτικό ρόλο του Οργανισμού, όπως αυτός κατοχυρώνεται στην παράγραφο 8 του Καταστατικού του Οργανισμού⁴, αλλά και στο Άρθρο 35 της Συνθήκης της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων του 1951. Σύμφωνα με τη νομοθεσία της Ε.Ε. ο εποπτικός ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας κατοχυρώνεται, μεταξύ άλλων, και στην Διακήρυξη Νο 17 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, η οποία προβλέπει τη διαβούλευση με την Ύπατη Αρμοστεία σε όλα τα θέματα που σχετίζονται με το άσυλο.⁵

II. Πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου στο Αεροδρόμιο και στο Κεντρικό Τμήμα Ασύλου της Δ/νσης Αλλοδαπών Αττικής της ΕΛ.ΑΣ.

6. Αιτούντες άσυλο που επιστρέφονται σε κράτος που συμμετέχει στο σύστημα του «Δουβλίνου» θα πρέπει, σύμφωνα με το Άρθρο 3 (1) του Κανονισμού του Δουβλίνου, να έχουν απρόσκοπτη πρόσβαση στις εθνικές διαδικασίες ασύλου και να γίνονται εκ νέου δεκτοί, κατά την άφιξή τους, σε ουσιαστικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Όλοι όσοι επιστρέφονται με το σύστημα του «Δουβλίνου», εισέρχονται στην Ελληνική Επικράτεια μέσω του Αεροδρομίου των Αθηνών. Σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία⁶, οι αιτούντες άσυλο, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που επιστρέφονται με «Δουβλίνο», ανεξάρτητα από το εάν υποβάλουν αίτημα ασύλου στην Ελλάδα για πρώτη φορά ή εάν εκκρεμεί σε πρώτο βαθμό το αίτημα ασύλου τους, έχουν τη δυνατότητα διεξαγωγής συνέντευξης στο αεροδρόμιο. Εξάλλου, άτομα τα οποία έχουν λάβει απορριπτικές αποφάσεις σε πρώτο βαθμό και η προθεσμία κατάθεσης προσφυγής δεν έχει ακόμα παρέλθει, παραπέμπονται απευθείας στο Κεντρικό Τμήμα Ασύλου της ΕΛ.ΑΣ., το αρμόδιο, δηλαδή, Τμήμα για να παραλάβει την προσφυγή τους. Το ίδιο ισχύει και για τις περιπτώσεις που εκκρεμούν στο στάδιο του δεύτερου βαθμού εξέτασης. Η ελληνική νομοθεσία προβλέπει, επίσης, ότι όλοι οι αιτούντες άσυλο με εκκρεμή αιτήματα πρέπει να εφοδιάζονται με έγγραφα ταυτότητας αιτούντος άσυλο.

7. Στην πράξη, οι επιστρέφοντες με «Δουβλίνο», συναντούν διάφορα εμπόδια κατά την καταγραφή του αιτήματος ασύλου μετά από την άφιξή τους στο Αεροδρόμιο των Αθηνών. Εξαιτίας της έλλειψης επαρκούς προσωπικού που να διασφαλίζει τον άμεσο εντοπισμό, καταγραφή και εξέταση των αιτημάτων ασύλου, οι επιστρέφοντες με «Δουβλίνο», συμπεριλαμβανομένων και ευπαθών ατόμων, τίθενται αυτομάτως υπό κράτηση, πριν διαπιστωθεί το νομικό τους καθεστώς και

⁴ Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ: Καταστατικό του Γραφείου του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 14 Δεκεμβρίου 1950, A/RES/428(V), διαθέσιμο στο διαδίκτυο, στον ιστότοπο της Ύπατης Αρμοστείας: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3628> και στα Ελληνικά στο <http://www.unhcr.gr/protect.htm>.

⁵ Η Διακήρυξη αριθ. 17 της Συνθήκης του Άμστερνταμ (Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. C340, 10 Νοεμβρίου 1997) προβλέπει ότι «Θα υπάρχουν διαβουλεύσεις με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες [...] σε θέματα που σχετίζονται με την πολιτική του ασύλου».

Βλέπε. <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/11997M/htm/11997M.html>.

⁶ Προεδρικό Διάταγμα 61/1999, Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογένειάς του και τρόπος συνεργασία με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, ΦΕΚ 63, τ. Α', 6 Απριλίου 1999.

πριν αποφασιστεί αν θα διεξαχθεί συνέντευξη ή θα οδηγηθούν στο Κεντρικό Τμήμα Ασύλου. Εξαιτίας δε των ελλείψεων σε υπηρεσίες διερμηνείας και νομικής συνδρομής, οι αιτούντες άσυλο συχνά εξετάζονται σε γλώσσα που δεν καταλαβαίνουν και χωρίς συνδρομή σε σχέση με τα δικαιώματά τους κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου.

8. Οι επιστρέφοντες με «Δουβλίνο», επίσης, αντιμετωπίζουν δυσκολίες⁷ κατά τη διαδικασία παραπομπής τους από το Αεροδρόμιο στο Κεντρικό Τμήμα Ασύλου⁸. Συνήθως τους ζητείται να παρουσιαστούν στο Τμήμα Ασύλου χωρίς να τους παρέχονται πληροφορίες για το στάδιο εξέτασης των αιτημάτων τους, για τη διαδικασία που θα πρέπει να ακολουθηθεί εφεξής και τις σχετικές προθεσμίες. Σε ιδιαίτερα δύσκολη θέση βρίσκονται όσοι επιστρέφονται με «Δουβλίνο» και αδυνατούν να δηλώσουν συγκεκριμένη διεύθυνση κατοικίας κατά την άφιξή τους στην Ελλάδα και στους οποίους οι ελληνικές αρχές κοινοποιούν αποφάσεις σε σχέση με την εξέταση του αιτήματός τους, εφαρμόζοντας τη διαδικασία κοινοποίησης «ως αγνώστου διαμονής». Η απουσία εναλλακτικής διαδικασίας κοινοποίησης έχει ως αποτέλεσμα να μην μπορούν οι αιτούντες να συνεχίσουν τη διαδικασία προσφυγής. Επιπλέον, η πρόσβαση στη διαδικασία περιορίζεται και από την έλλειψη προσωπικού, καθώς ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου⁹ υπερβαίνει κατά πολύ τις παρούσες δυνατότητες διεκπεραίωσης της διαδικασίας εξέτασης¹⁰. Συνεπώς, οι αιτούντες άσυλο, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που επιστρέφονται με «Δουβλίνο», είναι σε αναμονή για μεγάλα χρονικά διαστήματα και συχνά έχουν πρόσβαση στο Τμήμα Ασύλου αφού έχει παρέλθει η προθεσμία για την υποβολή της προσφυγής ή, σε περίπτωση που έχουν ήδη υποβάλει προσφυγή, μετά από την καθορισμένη ημερομηνία της συνέντευξής τους ενώπιον της Γνωμοδοτικής Επιτροπής Ασύλου.¹¹ Υπό αυτές τις αντίξοες συνθήκες, η αποτελεσματική και έγκαιρη εξέταση των αιτημάτων ασύλου, των προσφυγών και των αιτήσεων για έγγραφα ταυτότητας αιτούντος άσυλο, και αυτών που επιστρέφονται με «Δουβλίνο», δεν εξασφαλίζεται. Ενόψει των παραπάνω προκλήσεων, η Ύπατη Αρμοστεία εκφράζει την ανησυχία ότι αυτοί που επιστρέφονται με «Δουβλίνο», και ιδιαίτερα οι πιο ευάλωτες περιπτώσεις, είναι πιθανό να αποκλεισθούν από τις διαδικασίες ασύλου.

9. Η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου εξακολουθεί να είναι προβληματική για όσους επιστρέφονται με «Δουβλίνο» με αιτήματα ασύλου των οποίων η εξέταση είχε διακοπεί λόγω του γεγονότος ότι είχαν φύγει από την Ελλάδα χωρίς να ενημερώσουν τις αρχές και πριν εκδοθεί και κοινοποιηθεί σε αυτούς η τελική απόφαση. Πάνω στο ζήτημα αυτό έχει τοποθετηθεί η Ύπατη Αρμοστεία με θέση που δημοσιεύτηκε τον Ιούλιο του 2007 σχετικά με την *Επιστροφή στην Ελλάδα αιτούντων άσυλο στην περίπτωση της «διακοπής» εξέτασης του αιτήματος ασύλου*,¹² στην οποία επισημαίνεται ότι η «διακοπή» της εξέτασης των αιτημάτων από τις ελληνικές αρχές μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο στην απρόσκοπτη πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου. Παρά τις θετικές αλλα-

⁷ Αρκετές αναφορές έχουν τονίσει τα προβληματικά ζητήματα που υφίστανται σχετικά με την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στη διαδικασία του ασύλου στην Ελλάδα, μεταξύ των οποίων: Marcus Spierl, *Fortress Europe and the Iraqi 'intruders': Iraqi Asylum Seekers and the EU, 2003-2007*, Ύπατη Αρμοστεία, New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 144, October 2007, διαθέσιμο στο : <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/470c9be92.pdf>.

⁸ Το Τμήμα αυτό παραλαμβάνει το 94% όλων των αιτημάτων ασύλου που υποβάλλονται στην Ελλάδα, ενώ τα υπόλοιπα παραλαμβάνονται στο αεροδρόμιο.

⁹ Το 2007 καταγράφηκαν 25.113 νέες αιτήσεις ασύλου.

¹⁰ Το Κεντρικό Τμήμα Ασύλου της Ελλ. Αστυνομίας διαθέτει τους αξιωματικούς που εξετάζουν τα αιτήματα ασύλου. Από το προσωπικό του Κεντρικού αυτού Τμήματος, μόνο 11 είναι ειδικευμένοι στο άσυλο ανώτεροι αξιωματικοί. Συγκριτικά, η Γερμανία είχε, το 2007, 160 αξιωματούχους ειδικευμένους στο άσυλο, υποστηριζόμενους από περίπου διπλάσιο διοικητικό προσωπικό, για έναν πιο περιορισμένο αριθμό αιτήσεων ασύλου (19.647).

¹¹ Σύμφωνα με την Ελληνική διαδικασία του ασύλου, η εξαμελής αυτή επιτροπή (Υπουργείο Εσωτερικών/Υπουργείο Εξωτερικών/Ύπατη Αρμοστεία/Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών) επανεξετάζει το αίτημα, διενεργεί δεύτερη συνέντευξη με τον αιτούντα άσυλο και γνωμοδοτεί στον Υφυπουργό Εσωτερικών, ο οποίος και λαμβάνει την τελική απόφαση.

¹² Βλ. παραπάνω, υποσημ. 2.

γές που σημειώθηκαν στην εφαρμογή της πρακτικής αυτής κατά τη διάρκεια του 2007, το νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει την πρακτική της «διακοπής» συνεχίζει να αφήνει περιθώρια για διαφορετικές ερμηνείες και αδυνατεί να εξασφαλίσει την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου των αιτούντων άσυλο που επιστρέφονται με «Δουβλίνο» και η εξέταση των αιτημάτων των οποίων είχε διακοπεί. Σε συνέχεια των ανωτέρω αμφισβητείται κατά πόσο όσοι επιστρέφονται με «Δουβλίνο» μπορούν να έχουν πρόσβαση σε αποτελεσματική προσφυγή σύμφωνα με το Άρθρο 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου¹³ και το Άρθρο 39 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου.¹⁴ Συναφής είναι και η απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις 31 Ιανουαρίου 2008 να παραπέμψει την Ελλάδα στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για παραβίαση του Κανονισμού του Δουβλίνου και για τη μη υιοθέτηση από την Ελλάδα των νομοθετικών εκείνων τροποποιήσεων ώστε να καταργηθεί η πρακτική της «διακοπής».

10. Με σκοπό να υποστηρίξει την Ελληνική Κυβέρνηση στις προσπάθειές της να αντιμετωπίσει τις προαναφερόμενες προκλήσεις, η Ύπατη Αρμοστεία συνεχίζει τον ανοιχτό διάλογο με την Κυβέρνηση σε επίπεδο Υπουργείου, και διατυπώνει συστάσεις, κυρίως μέσω της Άτυπης Ομάδας Εργασίας για Θέματα Ασύλου. Ωστόσο, η Ύπατη Αρμοστεία διαπιστώνει ότι η παρούσα κατάσταση στο Αεροδρόμιο και στο Κεντρικό Τμήμα Ασύλου της ΕΛ.ΑΣ., εξακολουθεί να επηρεάζει αρνητικά την απρόσκοπτη πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στη διαδικασία ασύλου. Η Ύπατη Αρμοστεία προτρέπει την Ελλάδα να θεσμοθετήσει και να εφαρμόσει δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου ώστε να εντοπίζονται με ασφάλεια όσοι έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας. Έτσι θα αποφεύγονται παρατεταμένες περιόδους αβεβαιότητας για τους αιτούντες άσυλο και θα αποτρέπεται η μη ορθή χρήση του συστήματος ασύλου. Επιπλέον, η Ύπατη Αρμοστεία σημειώνει, σε συμφωνία με τις *Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο*,¹⁵ ότι μέτρα διοικητικής κράτησης σε βάρος αιτούντων άσυλο πρέπει να προβλέπονται στο νόμο και να επιβάλλονται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και με επαρκή αιτιολόγηση. Επίσης, η κράτηση των αιτούντων άσυλο δεν πρέπει να είναι μία αυτοματοποιημένη διαδικασία ούτε να παρατείνεται χωρίς αιτιολογία.

III. Ποιότητα της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα

11. Το 2007, η Ελλάδα κατέγραψε 25.113 νέα αιτήματα ασύλου, 8 αναγνωρίσεις προσφυγικού καθεστώτος οι οποίες αντιστοιχούν σε ποσοστό αναγνώρισης 0,04% σε πρώτο βαθμό, ενώ η ιδιότητα του πρόσφυγα αναγνωρίστηκε σε 138 περιπτώσεις στο στάδιο της προσφυγής, αριθμός που αντιστοιχεί σε ποσοστό αναγνώρισης 2,05% σε β' βαθμό.¹⁶ Σε σύγκριση με άλλα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε. με ανάλογους αριθμούς αιτήσεων, τα ποσοστά αναγνώρισης στην Ελλάδα παραμένουν ανησυχητικά χαμηλά.¹⁷

¹³ Συμβούλιο της Ευρώπης, *Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών*, 4 Νοεμβρίου 1950, διαθέσιμη στο : <http://www.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3b04>.

¹⁴ Ευρωπαϊκή Ένωση, *Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1^{ης} Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα Κράτη-Μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα*. Διαθέσιμο στο <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4394203c4> και στα Ελληνικά, στην ιστοσελίδα της Ύπατης Αρμοστείας : <http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/protect/eu.htm>.

¹⁵ Ύπατη Αρμοστεία, *Αναθεωρημένες Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας για την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο*, 25 Φεβρουαρίου 1999, διαθέσιμες στα Ελληνικά στο: <http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/protect/legal/rsd.htm>.

¹⁶ Σε 23 άτομα ακόμα χορηγήθηκε «ανθρωπιστικό καθεστώς» και σε 52 άτομα ανανεώθηκε το καθεστώς αυτό κατά την ίδια χρονική περίοδο.

¹⁷ Το 2007, το Ηνωμένο Βασίλειο παρέλαβε 27.905 αιτήσεις ασύλου και χορήγησε καθεστώς σε ποσοστό 30% σε α' βαθμό και 24% σε β' βαθμό. Η Σουηδία παρέλαβε 36.370 αρχικά αιτήματα και χορήγησε καθεστώς σε ποσοστό 56% σε α' βαθμό και 14% σε β' βαθμό. Η Γερμανία παρέλαβε 19.164 αιτήσεις σε α' βαθμό το 2007 και αναγνώρισε το 20% σε α' βαθμό και 94% σε αιτήματα που επανεξετάστηκαν.

12. Μία μελέτη που εκπονήθηκε από την Ύπατη Αρμοστεία το 2007 για την εφαρμογή της Οδηγίας για τον Καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα¹⁸ σε επιλεγμένα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε.,¹⁹ ρίχνει φως σε κάποιες προκλήσεις που αντιμετωπίζει σήμερα το ελληνικό σύστημα ασύλου. Διαπιστώθηκε ότι και οι 305 αποφάσεις σε πρώτο βαθμό που εκδόθηκαν μεταξύ Οκτωβρίου 2006 και Απριλίου 2007 από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης – επί αιτημάτων ασύλου αιτούντων από το Αφγανιστάν, το Ιράκ, τη Σομαλία, τη Σρι Λάνκα και το Σουδάν – ήταν αρνητικές. Καμία από τις αποφάσεις αυτές δεν αναφερόταν στα πραγματικά δεδομένα ούτε περιείχε κάποιο νομικό σκεπτικό. Όλες περιείχαν μια τυποποιημένη παράγραφο που ανέφερε ότι ο αιτών έφυγε από τη χώρα του προκειμένου να αναζητήσει εργασία και γενικότερα να αναζητήσει καλύτερες συνθήκες ζωής. Με τη συγκατάθεση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, εξετάστηκαν οι φάκελοι των υποθέσεων αυτών. Οι 294 (από τις 305) υποθέσεις που ερευνήθηκαν σε πρώτο βαθμό δεν περιείχαν τις απαντήσεις των αιτούντων στις τυποποιημένες ερωτήσεις που φέρονται να διατυπώνουν οι αστυνομικοί που διενεργούν τη συνέντευξη. Καμία άλλη πληροφορία δεν περιέχεται σε αυτούς τους φακέλους όσον αφορά τα αιτήματα των αιτούντων άσυλο. Στη συντριπτική πλειοψηφία των υποθέσεων που εξετάστηκαν, οι αστυνομικοί που διενεργούν τη συνέντευξη, καταγράφουν ως αιτίες για τη φυγή από την χώρα καταγωγής τους «οικονομικούς λόγους».²⁰

13. Χαρακτηριστικά ενδεικτική των ελλείψεων της διαδικασίας ασύλου σε πρώτο βαθμό, οι οποίες σύμφωνα με τις διαπιστώσεις της Ύπατης Αρμοστείας συνεχίζουν να υφίστανται και πέραν της περιόδου που καλύπτει η μελέτη, είναι η περίπτωση των Ιρακινών αιτούντων άσυλο. 5.474 Ιρακινοί υπέβαλαν αιτήματα ασύλου το 2007. Μέσα στον ίδιο χρόνο, δεν αναγνωρίστηκε η ιδιότητα του πρόσφυγα ούτε χορηγήθηκε ανθρωπιστικό καθεστώς σε κανέναν από αυτούς σε πρώτο βαθμό, 3.948 αιτήματα απορρίφθηκαν σε πρώτο βαθμό, ενώ τα υπόλοιπα ήταν ακόμα εκκρεμή στο τέλος του 2007. Η κατάσταση αυτή κρίνεται ανησυχητική καθώς η έλλειψη ενημέρωσης για τη διαδικασία ασύλου και η έλλειψη διερμηνέων έχουν συμβάλει στο να υπάρχει σημαντικός αριθμός Ιρακινών αιτούντων άσυλο που αδυνατούν να ασκήσουν αποτελεσματικά το δικαίωμα προσφυγής κατά αρνητικών αποφάσεων.²¹

14. Η εξέταση αποφάσεων σε δεύτερο βαθμό, που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια της προαναφερθείσας μελέτης, ανέδειξε κάποιες εξίσου ανησυχητικές τάσεις. Κατά την έρευνα διαπιστώθηκε ότι η σύνοψη των πραγματικών δεδομένων που περιλαμβάνονταν στις αποφάσεις, δεν ξεπερνούσε τις δύο γραμμές, ενώ οι αρνητικές αποφάσεις περιείχαν λίγες γραμμές με τυποποιημένες φράσεις. Συνεπώς, δεν ήταν δυνατό να εξακριβωθεί ο τρόπος ερμηνείας της εφαρμοστέου νόμου από το όργανο που έκρινε την προσφυγή ή να διαπιστωθεί καν αν εφαρμόστηκε ο νόμος. Οι αποφάσεις σε δεύτερο βαθμό περιείχαν τη γνωμοδότηση της Γνωμοδοτικής Επιτροπής Ασύλου, αλλά η γνωμοδότηση συνήθως περιοριζόταν σε δύο τυποποιημένες προτάσεις. Γενικότερα, δεν προέκυπταν από τους φακέλους περισσότερες πληροφορίες για τα πραγματικά δεδομένα ή την αιτιολογία των αποφάσεων, ούτε υπήρχαν τηρούμενα πρακτικά από τις ακροάσεις ενώπιον

¹⁸ Ευρωπαϊκή Ένωση, *Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 29^{ης} Απριλίου 2004 για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους*, Επίσημη Εφημερίδα L304 της 30 Σεπτεμβρίου 2004, διαθέσιμη στο <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4157e75e4> και στα Ελληνικά στο <http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/protect/eu.htm>.

¹⁹ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 3.

²⁰ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 3, σελ. 13-14 (οι σελίδες αναφέρονται στην αγγλική έκδοση της μελέτης).

²¹ Πρόσφατη απόφαση του Οργάνου προσφύγων του Βελγίου (Αρ. 2.769, 19.10.2007) ανέστειλε την επιστροφή Ιρακινού υπηκόου στην Ελλάδα, αποφαινόμενο ότι θα διέτρεχε κίνδυνο να υποστεί «σοβαρή και μη αναστρέψιμη βλάβη» λόγω της αποτυχίας της Ελλάδας να προστατεύσει αποτελεσματικά τους Ιρακινούς υπηκόους. Παρόμοιες αποφάσεις εξέδωσε το Πρωτοβάθμιο Δικαστήριο των Βρυξελλών στις 18 Δεκεμβρίου 2007, διατάσσοντας τις Βελγικές αρχές να μην επιτρέψουν την επιστροφή στην Ελλάδα μιας οικογένειας Αφγανών. Το Βελγικό Συμβούλιο της Επικρατείας απαγόρευσε επίσης την επιστροφή στην Ελλάδα δύο Τούρκων υπηκόων τον Αύγουστο 2006.

της Επιτροπής. Κατά συνέπεια, η έρευνα δεν μπόρεσε να αναδείξει καμία νομική πρακτική στην Ελλάδα.²²

15. Ο μεγάλος αριθμός εκκρεμών αιτήσεων στο ελληνικό σύστημα ασύλου και οι μακροχρόνιες περίοδοι αναμονής για την εξέταση των υποθέσεων των αιτούντων άσυλο είναι επίσης ανησυχητικά. Στο τέλος του 2007, 19.015 προσφυγές εκκρεμούσαν για να παραπεμφθούν στη Γνωμοδοτική Επιτροπή Ασύλου.²³ Οι περίοδοι αναμονής είναι από δύο μήνες μέχρι και τέσσερα χρόνια, ανάλογα με την εθνικότητα και τα ατομικά στοιχεία κάθε υπόθεσης. Η Ύπατη Αρμοστεία δεν έχει πληροφόρηση για το πώς σκοπεύει η Ελλάδα να μειώσει την περίοδο αναμονής, αναβαθμίζοντας παράλληλα τις διαδικαστικές εγγυήσεις.

16. Ο συμβουλευτικός ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας στη Γνωμοδοτική Επιτροπή Ασύλου έχει δώσει τη δυνατότητα παροχής συμβουλών στην Ελληνική Κυβέρνηση για τη βελτίωση της διαδικασίας για την άσκηση προσφυγής. Οι συστάσεις περιλαμβάνουν την ανάγκη να επανεξετασθεί η σύνθεση της Επιτροπής Ασύλου ώστε να διασφαλιστεί η ανεξαρτησία της από τον πρώτο βαθμό, την ανάγκη να ενισχυθεί ο ρόλος της Επιτροπής, μεταξύ άλλων, αναγνωρίζοντάς της αποφασιστική αρμοδιότητα και, τέλος, την ανάγκη να αυξηθεί η ευελιξία της προκειμένου να επισπευσθεί η εξέταση των εκκρεμών υποθέσεων. Εκτός από την ενίσχυση της Επιτροπής με αποφασιστική αρμοδιότητα, που έχει ήδη προβλεφθεί στο Σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος για τις Διαδικασίες Ασύλου, οι άλλες δύο συστάσεις εξετάζονται, όπως γνωρίζει η Ύπατη Αρμοστεία, από την Ελληνική Κυβέρνηση.

17. Ενόψει των παραπάνω, η Ύπατη Αρμοστεία ανησυχεί για το γεγονός ότι οι δομικές ανεπάρκειες του ελληνικού συστήματος ασύλου έχουν ως αποτέλεσμα οι αιτούντες άσυλο να παραμένουν σε αβεβαιότητα, χωρίς να μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματά τους, για μακρά χρονικά διαστήματα. Η Ύπατη Αρμοστεία σημειώνει περαιτέρω ότι η υπάρχουσα διαδικασία δεν εγγυάται δίκαιη αξιολόγηση των αιτημάτων ασύλου σε πρώτο και δεύτερο βαθμό. Τέλος, βασικές διαδικαστικές εγγυήσεις δεν τηρούνται κατά την διάρκεια του καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, σε βάρος των αιτούντων άσυλο οι οποίοι στερούνται συχνά τα πιο βασικά δικαιώματά τους, όπως το δικαίωμα στη διερμηνεία και τη νομική συνδρομή έτσι ώστε να εξασφαλισθεί ότι τα αιτήματά τους θα τύχουν της δέουσας εξέτασης από τις αρχές ασύλου. Η Ύπατη Αρμοστεία καλεί την Ελληνική Κυβέρνηση να επανεξετάσει επισταμένως τη διαδικασία ασύλου σε πρώτο και δεύτερο βαθμό λαμβάνοντας υπόψη τις συστάσεις της Ύπατης Αρμοστείας.

IV. Συνθήκες Υποδοχής

18. Είναι σημαντικό να παρέχεται στους αιτούντες άσυλο η δυνατότητα να αυτοσυντηρούνται κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου, όχι μόνο από σεβασμό στα δικαιώματά τους, αλλά και προκειμένου να διασφαλισθεί μια δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου. Η Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής²⁴ απαιτεί από τα Κράτη-Μέλη να διασφαλίσουν ένα ικανοποιητικό βιοτικό επίπεδο που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες υγείας και διαβίωσης των αιτούντων.

19. Στις 13 Νοεμβρίου 2007, η Ελλάδα εξέδωσε Προεδρικό Διάταγμα που ενσωματώνει στην ελληνική νομοθεσία τις διατάξεις της Οδηγίας για τις Συνθήκες Υποδοχής.²⁵ Σύμφωνα με το Διάταγμα αυτό, το Κράτος οφείλει να παρέχει στέγη στους αιτούντες άσυλο και ένα ημερήσιο οι-

²² Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 3, σελ. 13 και 33 (οι σελίδες αναφέρονται στην αγγλική έκδοση της μελέτης).

²³ Τελευταία η Γνωμοδοτική Επιστολή Ασύλου συνεδριάζει δύο φορές την εβδομάδα και εξετάζει περίπου 75 προσφυγές ανά συνεδρίαση.

²⁴ Ευρωπαϊκή Ένωση, *Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27^{ης} Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα Κράτη-Μέλη*, Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. L13/18 της 6^{ης} Φεβρουαρίου 2003, διαθέσιμη στο <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ddcfda14> και στα Ελληνικά στο <http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/protect/eu.htm>.

²⁵ Προεδρικό Διάταγμα 220/2007, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α' 251/13.11.2007.

κονομικό βοήθημα που να ικανοποιεί τις βασικές τους ανάγκες. Παρόλο που το Διάταγμα προβλέπει υψηλότερα επίπεδα συνθηκών υποδοχής από εκείνα που ίσχυαν προηγουμένως για τους αιτούντες άσυλο, η εφαρμογή του εξακολουθεί να παρουσιάζει σημαντικά προβλήματα.²⁶

20. Η παροχή στέγης στους αιτούντες άσυλο, συμπεριλαμβανομένων και όσων επιστρέφονται με «Δουβλίνο», αποτελεί σημαντικό πρόβλημα στην Ελλάδα.²⁷ Στο τέλος του 2007, υπήρχαν δέκα κέντρα υποδοχής στην Ελλάδα που διοικούνται από το κράτος ή από Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ), χωρητικότητας 770 θέσεων. Με τρεις δομές να προβλέπονται αποκλειστικά για ασυνόδευτα ανήλικα παιδιά, οι συνολικές εγκαταστάσεις που προβλέπονται για οικογένειες, γυναίκες ή άνδρες μόνους τους, είναι εξαιρετικά περιορισμένες. Η κατάσταση αυτή επιδεινώνεται καθώς το ημερήσια οικονομικό βοήθημα που δικαιούνται, εκκρεμούσης της έκδοσης υπουργικής απόφασης, δεν διατίθεται ακόμα. Πρόσβαση στην εργασία υπάρχει μόνο εάν διαπιστωθεί ότι Έλληνες ή πολίτες της Ε.Ε. ή αναγνωρισμένοι πρόσφυγες ή ομογενείς δεν έχουν εκδηλώσει ενδιαφέρον για την προσφερόμενη θέση.²⁸

21. Οι προβληματικές συνθήκες υποδοχής για τα ασυνόδευτα ανήλικα, και ιδιαίτερα όσον αφορά την πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας, πρόνοιας και εκπαίδευσης κατά τη διάρκεια την διαδικασίας ασύλου, έχουν, επίσης, διαπιστωθεί από την Ύπατη Αρμοστεία. Ο Οργανισμός χαιρετίζει την υιοθέτηση από τις ελληνικές αρχές υψηλότερων επιπέδων προστασίας σε σχέση με εκείνα της Οδηγίας για τις Συνθήκες Υποδοχής όσον αφορά τις διατάξεις για την επιτροπεία, και συγκεκριμένα για την επέκταση του πεδίου εφαρμογής τους και στα ασυνόδευτα ανήλικα που δεν έχουν υποβάλει ακόμα αίτημα ασύλου.²⁹ Σοβαρές ανησυχίες γεννιούνται, ωστόσο, από το γεγονός ότι οι Εισαγγελείς, παρά την ιδιότητά τους, βάσει του νόμου μέχρι τώρα, ως προσωρινών επιτρόπων των ανηλίκων που ζητούν άσυλο, σπάνια έχουν παρέμβει το παρελθόν σε θέματα που άπτονται της υποδοχής και της πρόνοιας των ανηλίκων αυτών. Η κατάσταση αυτή εγείρει σοβαρά ερωτήματα σχετικά με το εάν και κατά πόσο τηρούνται οι υποχρεώσεις για διασφάλιση της εκπροσώπησης των ανηλίκων από Επίτροπο σύμφωνα με το Άρθρο 19 της Οδηγίας για τις Συνθήκες Υποδοχής, καθώς και εάν διασφαλίζεται το συμφέρον του παιδιού ως «ύψιστο καθήκον», όπως προβλέπεται από το Άρθρο 3 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού³⁰ και το Άρθρο 18 (1) της Οδηγίας για τις Συνθήκες Υποδοχής.³¹

22. Η Ύπατη Αρμοστεία ανησυχεί για τις εξαιρετικά περιορισμένες εγκαταστάσεις υποδοχής για αιτούντες άσυλο καθώς η κατάσταση αυτή διακυβεύει σοβαρά την πλήρη εφαρμογή του

²⁶ Η καθυστέρηση της Ελλάδας να ενσωματώσει την Οδηγία για την Υποδοχή υπέστη κριτική τον Απρίλιο 2007 σε συνέχεια καταδικαστικής απόφασης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελλάδας*, C-72/06, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (Πέμπτο Τμήμα), 19 Απριλίου 2007, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα www.unhcr.org.

²⁷ Η Νορβηγία ανέστειλε τις επιστροφές στην Ελλάδα κατ'εφαρμογήν του Κανονισμού του Δουβλίνου βασιζόμενη σε απόφαση της Δευτεροβάθμιας Επιτροπής Μετανάστευσης της 7^{ης} Φεβρουαρίου 2008: «... επί τη βάση των τελευταίων πληροφοριών σχετικά με πιθανές παραβιάσεις των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, και λόγω της ανάγκης για εξασφάλιση περαιτέρω πληροφόρησης σε σχέση με την κατάσταση των αιτούντων άσυλο σε αυτήν τη χώρα».

²⁸ Άρθρο 4, παράγραφος 1 (γ) του Προεδρικού Διατάγματος 189/1998, Προϋποθέσεις και διαδικασία παροχής άδειας εργασίας ή άλλης βοήθειας για επαγγελματική αποκατάσταση των αναγνωρισμένων από την Πολιτεία ως προσφύγων, των αιτούντων άσυλο και των προσωρινά διαμενόντων για λόγους ανθρωπιστικούς, ΦΕΚ Α' 140 της 25^{ης} Ιουνίου 1998, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.unhcr.gr.

²⁹ Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών, Αρ. Πρωτ. 5401/1-261100/23.2.2008, διαθέσιμη στο www.unhcr.gr.

³⁰ Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, *Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού*, 20 Νοεμβρίου 1989, ΟΗΕ, Επιτομή Συμβάσεων, τόμος 1577, σελ. 3, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα www.unhcr.gr.

³¹ Η Γερμανία ανέστειλε όλες τις επιστροφές ασυνόδευτων ανηλίκων στην Ελλάδα (με εξαίρεση τις περιπτώσεις οικογενειακής επανένωσης) βλ. Επιστολή της Ομοσπονδιακής Αστυνομίας στο Περιφερειακό Δικαστήριο της Φρανκφούρτης με ημερομηνία 29 Ιανουαρίου 2008. Οι αξιωματούχοι της Γερμανικής Κυβέρνησης έχουν δηλώσει ότι η Γερμανία θα εξετάσει ευνοϊκά το ενδεχόμενο να εφαρμόσει τη ρήτρα της κρατικής κυριαρχίας προκειμένου για εξέταση αιτημάτων ασύλου που εμπλέκουν την Ελλάδα, να αναλάβει δηλαδή την ευθύνη αιτημάτων η εξέταση των οποίων θα ενέπιπτε στην ευθύνη της Ελλάδας.

Προεδρικού Διατάγματος για τις Συνθήκες Υποδοχής και προτρέπει την Ελληνική Κυβέρνηση να εκδώσει την αναμενόμενη Υπουργική Απόφαση με την οποία θα θεσπίζονται τα κριτήρια για τη χορήγηση του ημερήσιου οικονομικού βοηθήματος. Επιπλέον, η Ύπατη Αρμοστεία καλεί την Ελληνική Κυβέρνηση να διασφαλίσει ότι τα ζητήματα που σχετίζονται με παιδιά αντιμετωπίζονται ως προτεραιότητα και ότι οι παρούσες συνθήκες υποδοχής για τα ασυνόδευτα ανήλικα θα αναθεωρηθούν το συντομότερο.

V. Συμπεράσματα

23. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες χαιρετίζει τα βήματα που έγιναν από την Ελληνική Κυβέρνηση για την ενδυνάμωση του συστήματος ασύλου σύμφωνα με τις επιταγές των διεθνών και ευρωπαϊκών προτύπων. Θετικές εξελίξεις αποτελούν η ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών για την Προσωρινή Προστασία και τις Συνθήκες Υποδοχής, η έκδοση ενημερωτικού φυλλαδίου για αιτούντες άσυλο σε διάφορες γλώσσες, η δημιουργία μονάδας πληροφόρησης για τις χώρες καταγωγής, και η πάγια δέσμευση να συνεχιστεί ο διάλογος με την Ύπατη Αρμοστεία στο πλαίσιο της Άτυπης Ομάδας Εργασίας για Θέματα Ασύλου. Η Ύπατη Αρμοστεία ενθαρρύνει την Ελληνική Κυβέρνηση να συνεχίσει την προσπάθεια για τη διασφάλιση της πλήρους και αποτελεσματικής πρόσβασης των αιτούντων άσυλο στην προστασία, συμπεριλαμβανομένων και όσων επιστρέφονται σύμφωνα με τον Κανονισμό του Δουβλίνου.

24. Ωστόσο, το παρόν Σημείωμα επισημαίνει αρκετά προβλήματα που σχετίζονται με την πρόσβαση και την ποιότητα της διαδικασίας του ασύλου στην Ελλάδα. Επιπλέον, οι συνθήκες υποδοχής συνεχίζουν να υπολείπονται των διεθνών και ευρωπαϊκών προτύπων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι αιτούντες άσυλο, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που επιστρέφονται με «Δουβλίνο», να εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν αναιτιολόγητες δυσκολίες στην καταγραφή των αιτημάτων τους και στην ικανοποιητική εξέτασή τους. Η Ύπατη Αρμοστεία ανησυχεί ότι όλοι αυτοί οι παράγοντες μαζί αυξάνουν τον κίνδυνο επαναπροώθησης.

25. Η ενδυνάμωση του ελληνικού συστήματος ασύλου ώστε να συμβαδίζει με τα διεθνή πρότυπα και το ευρωπαϊκό *κεκτημένο* στον τομέα αυτόν, είναι πρωταρχικά ευθύνη της Ελληνικής Κυβέρνησης. Ωστόσο, ως ένδειξη αλληλεγγύης και επιμερισμού της ευθύνης, και προκειμένου να διασφαλιστεί η δίκαιη και αποτελεσματική εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου, αν ένα Κράτος-Μέλος της Ε.Ε. αντιμετωπίζει αυξημένες δυσκολίες να συμμορφωθεί με τα σχετικά πρότυπα, αυτό αποτελεί ζήτημα που θα πρέπει να απασχολεί όλα τα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε. Η Ύπατη Αρμοστεία, λοιπόν, ενθαρρύνει τις κυβερνήσεις και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να ενισχύσουν την υποστήριξή τους στην Ελλάδα για την αντιμετώπιση των υπαρχόντων δομικών και ποιοτικών ελλειμμάτων στο σύστημα και στις πρακτικές του ασύλου. Εργαλεία που μπορούν να αξιοποιηθούν προς αυτήν την κατεύθυνση περιλαμβάνουν διμερείς συνεργασίες ή «διδυμοποιήσεις», ενισχυμένους πόρους από την Ε.Ε. για προγράμματα στον τομέα του ασύλου στην Ελλάδα και συγκεκριμένους διακανονισμούς για τον επιμερισμό της ευθύνης ενόψει της κατάστασης που αντιμετωπίζει αυτήν την περίοδο η Ελλάδα.

26. Λαμβάνοντας υπόψη τις υποχρεώσεις των κρατών-μελών της Ε.Ε. για τη διασφάλιση της πρόσβασης σε δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου, συμπεριλαμβανομένων και των περιπτώσεων που υπάγονται στον Κανονισμό του Δουβλίνου, η Ύπατη Αρμοστεία συμβουλεύει τις Κυβερνήσεις να μην επιστρέφουν αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα κατ' εφαρμογήν του Κανονισμού του Δουβλίνου μέχρι νεωτέρας οδηγίας. Η Ύπατη Αρμοστεία συστήνει στις Κυβερνήσεις να κάνουν χρήση του Άρθρου 3 (2) του Κανονισμού του Δουβλίνου που επιτρέπει στα Κράτη να εξετάσουν αιτήματα ασύλου που έχουν κατατεθεί στην Επικράτειά τους ακόμα και αν δεν είναι δική τους ευθύνη, σύμφωνα με τα κριτήρια του Κανονισμού του Δουβλίνου.

27. Η Ύπατη Αρμοστεία θα αναθεωρήσει την παρούσα θέση σε συνάρτηση με την πρόοδο

που θα σημειώσει η Ελληνική Κυβέρνηση στη βελτίωση του συστήματος ασύλου. Ο Οργανισμός εμμένει στη δέσμευσή του να συνεχίσει να υποστηρίζει την Ελληνική Κυβέρνηση στην προσπάθεια αναβάθμισης του συστήματος ασύλου σε επίπεδα ανάλογα των σχετικών διεθνών προτύπων, του ευρωπαϊκού *κεκτημένου* και των καλών πρακτικών.

Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες
15 Απριλίου 2008