



**ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**  
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

**Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου**

## **ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ**

*(άρθρο 3 παρ. 5 του Ν. 3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις»)*

---

**«Η προστασία των προσώπων που ζητούν  
πολιτικό άσυλο στην Ελλάδα:  
Προβλήματα ερμηνείας & εφαρμογής»**

---

**ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2007**

---

**Συντακτική Ομάδα**  
**Ανδρέας Τάκης, Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη,**  
**Καλλιόπη Στεφανάκη \***, **Ευαγγελία Μαρκάκη**, **Έλενα Μάρκου, Μαρία Βουτσίνου**

---

---

*\* Η παρούσα έκθεση αποτελεί προϊόν επεξεργασίας εκτενούς προσχεδίου που συνέταξε η κα Καλλιόπη Στεφανάκη, η οποία ανέλαβε, προ της τελικής σύνταξης της παρούσας, καθήκοντα υπεύθυνης προστασίας στην Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ, αποχωρώντας από τη δύναμη του Κύκλου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, του Συνηγόρου του Πολίτη, από την 01.10.2006*

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	<b>ΣΥΝΟΨΗ</b>	<b>3</b>
	<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b>	<b>6</b>
α.	Η δράση του Συνηγόρου του Πολίτη στο πεδίο της προστασίας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο	6
β.	Κατηγορίες διαπιστωθέντων προβλημάτων και περιεχόμενο της παρούσας έκθεσης	8
<b>A.</b>	<b>ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ</b>	<b>11</b>
I.	Απέλαση και κράτηση των αιτούντων άσυλο	11
II.	Κοινοποίηση διοικητικών αποφάσεων σχετικά με το άσυλο	21
III.	Προϋποθέσεις διακοπής της εξέτασης αιτήματος ασύλου	28
	α. Καθορισμός υποχρεωτικού τύπου διαμονής αιτούντων άσυλο	29
	β. Εφαρμογή του Κανονισμού 343/2003/ΕΚ (πρώην «σύμβαση του Δουβλίνου»)	36
IV.	Δικαιώματα αιτούντων άσυλο σε ζώνες διερχομένων (transit) και λαθρεπιβατών αιτούντων άσυλο	42
<b>B.</b>	<b>ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ: Οι δυσκολίες της πρόσβασης στη διαδικασία της χορήγησης ασύλου</b>	<b>47</b>
I.	Επιμέρους προβληματικές πρακτικές	47
II.	Δομικές Δυσλειτουργίες	49
III.	Θετικές εξελίξεις και κίνδυνοι	51
IV.	Προοπτικές	54
	<b>ΕΠΙΛΟΓΟΣ</b>	<b>56</b>

## Σύνοψη

Η ειδική αυτή έκθεση αναδεικνύει σοβαρά προβλήματα τα οποία αντιμετωπίζουν οι αλλοδαποί που μπαίνουν στην Ελλάδα ζητώντας την χορήγηση πολιτικού ασύλου. Ο Συνήγορος του Πολίτη εκδίδει και δημοσιοποιεί την έκθεση αυτή τώρα καθ' ότι επίκειται η αναμόρφωση της εθνικής νομοθεσίας για το ζήτημα αυτό προκειμένου να ενσωματωθούν οι Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες αφορούν τις συνθήκες υποδοχής (9/2003ΕΚ), την οικογενειακή επανένωση (86/2003ΕΚ), την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα (83/2004ΕΚ) και την διαδικασία ασύλου (85/2005). Μέσα από την εμπειρία του χειρισμού πολλών σχετικών αναφορών και της έντονης συνεργασίας του με την ΕΛ.ΑΣ., ο Συνήγορος του Πολίτη καταλήγει στην διαπίστωση δύο κατηγοριών προβλημάτων:

### Α. Ζητήματα εσφαλμένης ερμηνείας του υφιστάμενου πλαισίου

Ειδικότερα, σημειώνεται σοβαρή διάσταση απόψεων μεταξύ της Αρχής και της ΕΛ.ΑΣ. ως προς την ερμηνεία της Σύμβασης της Γενεύης για το καθεστώς των Προσφύγων (Ν.Δ. 3989/1959) και την εθνική νομοθεσία (Ν.1975/1991 και Π.Δ. 61/1999). Παράλληλα, προβληματικής εφαρμογής παραμένει ο Κανονισμός 343/2003 «Δουβλίνο II». Τα αμφισβητούμενα σημεία αφορούν ειδικότερα:

I. Την *απέλαση και κράτηση αιτούντων άσυλο*. Η σύμβαση της Γενεύης (αρ. 31, 33) επιβάλλει την διαφορετική και ευνοϊκότερη μεταχείριση τόσο των αναγνωρισμένων προσφύγων, όσο και των αιτούντων άσυλο σε σχέση με τους οικονομικούς μετανάστες που έχουν εισέλθει και παραμένουν παράνομα στη χώρα, ως προς τις διαδικασίες απέλασης και κράτησής τους. Αν και η νομοθεσία για την μετανάστευση εξαιρεί από την εφαρμογή της τους πολιτικούς πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο, για τους οποίους ισχύει το αρκετά ασαφές Π.Δ. 61/1999, η Διοίκηση με την επίκληση της αυξανόμενης τάσης διεκδίκησης του καθεστώτος του πολιτικού πρόσφυγα από πρόσωπα που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της σύμβασης, συνεχίζει να εφαρμόζει αδιάκριτα τα μέτρα της απέλασης και κράτησης της νομοθεσίας για την μετανάστευση και στους αιτούντες άσυλο.

II. Την *κοινοποίηση διοικητικών αποφάσεων* σχετικά με το άσυλο. Η παράλειψη τήρησης εκ μέρους της ΕΛΑΣ των διατάξεων για την κοινοποίηση διοικητικών αποφάσεων, αλλά και των ειδικών διατάξεων του Π.Δ. 61/1999 για τις απορριπτικές αποφάσεις επί αιτημάτων ασύλου, και η τάση υπερβάλλουσας συνοπτικότητας των διαδικασιών επίδοσης των αποφάσεων (επιδίδονται συχνότατα ως «σε άγνωστο», ώστε ποτέ να μη μαθαίνει ο ενδιαφερόμενος τι συνέβη) δεν διασφαλίζει την άσκηση του δικαιώματος προσφυγής και δικαστικής προστασίας των αιτούντων άσυλο.

III. Τις *προϋποθέσεις διακοπής της εξέτασης αιτήματος ασύλου* με επιμέρους πτυχές:

1<sup>ον</sup> τον καθορισμό τόπου διαμονής σε αιτούντες άσυλο.

Η ΕΛ.ΑΣ. μη τηρώντας τις προϋποθέσεις της Οδηγίας 9/2003/ΕΚ, προβαίνει σε μαζικές παραπομπές σε ορισθέντα κέντρα υποδοχής παραλείποντας να αιτιολογήσει επαρκώς και ατομικά το ότι ο εν λόγω καθορισμός επιβάλλεται από λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιου συμφέροντος ή για την εξυπηρέτηση των αναγκών της ταχείας εξέτασης του αιτήματος ασύλου. Παράλληλα, τα εν λόγω κέντρα υποδοχής (π.χ.Κοκκινοπηλός) δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της ίδιας Οδηγίας ως προς τις κατάλληλες παροχές και συνθήκες, με αποτέλεσμα να εξωθούν τους αιτούντες άσυλο στην παραβίαση της υποχρέωσης διαμονής σε αυτά, προκαλώντας την διακοπή της εξέτασης των αιτημάτων ασύλου.

2<sup>ον</sup> τους όρους Διακοπής και εφαρμογής του Κανονισμού 343/2003 «Δουβλίνο II». Αιτούντες άσυλο, οι οποίοι είχαν υποβάλει αίτηση στην Ελλάδα και αναχώρησαν για άλλο κράτος της ΕΕ, ενόσω εκκρεμούσε η αίτησή τους, και οι οποίοι κατ' εφαρμογήν των κριτηρίων του ανωτέρω Κανονισμού μεταφέρθηκαν εκ νέου στην Ελλάδα, επειδή κρίθηκε ότι η συγκεκριμένη χώρα οφείλει να εξετάσει το αίτημα ασύλου τους, βρίσκονταν αντιμέτωποι με απόφαση διακοπής της εξέτασης του αιτήματός τους συνεπεία των διατάξεων του Π.Δ. 61/1999 (αρ. 2. παρ. 9). Η απόκλιση της πρακτικής αυτής από το κοινοτικό δίκαιο έχει προκαλέσει την αντίδραση μεταξύ άλλων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αποστολή σχετικής προειδοποιητικής επιστολής προς τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης. Ο Συνήγορος του Πολίτη εκθέτει τις παρατηρήσεις του επισημαίνοντας ως αίτιο της προβληματικής στάσης των εθνικών αρχών και τις εγγενείς αδυναμίες του συστήματος του ίδιου του Κανονισμού «Δουβλίνο II».

IV. Τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο σε χώρους transit και των λαθρεπιβατών αιτούντων άσυλο

Αντικείμενο διαφωνίας της Αρχής με τις αστυνομικές αρχές απετέλεσε το εάν αυτές, εν όψει των δεσμεύσεων από την Σύμβαση της Γενεύης για παροχή αποτελεσματικής πρόσβασης σε διαδικασίες ασύλου, διαθέτουν δικαιοδοσία στις ζώνες διερχομένων λιμένων και αεροδρομίων καθώς επίσης και σε πλοίο ξένης σημαίας, ευρισκόμενο σε ελληνικό λιμάνι. Η Αρχή επισήμανε ότι βάσει του διεθνούς ναυτικού και προσφυγικού δικαίου, καθώς και του διεθνούς δικαίου προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου, αλλά και του ελληνικού Συντάγματος, οι ελληνικές αρχές οφείλουν να παραλαμβάνουν αιτήματα ασύλου και από λαθρεπιβάτες επί πλοίων ευρισκομένων σε ελληνικά λιμάνια και παράκτιες περιοχές. Σε ό,τι αφορά τους χώρους transit, για τους οποίους το Π.Δ. 61/1999 προβλέπει ειδική ταχύρρυθμη διαδικασία εξέτασης των υποβαλλόμενων σε αυτούς αιτημάτων ασύλου, οι ελληνικές αρχές οφείλουν να παρέχουν την δυνατότητα πρόσβασης σε νομική συνδρομή, εξασφαλίζοντας την επικοινωνία των αιτούντων άσυλο με τους συνηγόρους τους.

*Β. Φαινόμενα αδυναμίας ή και απροθυμίας εφαρμογής των σχετικών ρυθμίσεων εκ μέρους της ΕΛ.ΑΣ.*

Πράγματι, ο Συνήγορος του Πολίτη επισημαίνει την αδυναμία αλλά και την απροθυμία μερικές φορές των αρμόδιων αρχών να εφαρμόσουν τις διατάξεις για την διαδικασία χορήγησης πολιτικού ασύλου ακόμη και όταν αυτές διασαφηνίζονται μέσω εγκυκλίων. Έχουν επανειλημμένα διαπιστωθεί συγκεκριμένες περιπτώσεις άρνησης ή επιλεκτικής παραλαβής αιτημάτων ασύλου, χορήγησης υπηρεσιακών σημειωμάτων στους ενδιαφερομένους τα οποία ανανεώνονται συνεχώς χωρίς ορισμό από τις αρμόδιες αρχές ημερομηνίας για την παραλαβή των αιτημάτων ασύλου και υπέρμετρης καθυστέρησης στην ανανέωση δελτίων αιτούντων άσυλο. Πολλά από τα προβλήματα αυτά οφείλονται όχι μόνον σε κακή εφαρμογή του κείμενου νομοθετικού πλαισίου αλλά, κατ' εξοχήν, σε σειρά οργανωτικών δυσλειτουργιών και ελλειμμάτων, όπως η απουσία επαρκούς και εξειδικευμένου προσωπικού και η έλλειψη μόνιμων εγκαταστάσεων μέχρι την υποβολή αιτημάτων ασύλου, κυρίως όμως η, φαινόμενη τουλάχιστον απουσία στρατηγικού σχεδιασμού και συντονισμού μεταξύ αρμοδίων υπηρεσιών ιδίως όσον αφορά την υποδοχή ή/και περιορισμό κατά την είσοδο των αιτούντων άσυλο στη χώρα. Ο Συνήγορος του Πολίτη παρατηρεί ότι στην περίπτωση ορισμένων υπηρεσιών, κατόπιν και των πιέσεων που ασκεί παράλληλα με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, παρουσιάζεται αξιοσημείωτη βελτίωση (ιδίως όσον αφορά την παραλαβή αιτημάτων). Παρά τις επιμέρους θετικές εξελίξεις, οι επίμονες σε πολλές άλλες περιπτώσεις δυσλειτουργίες και ελλείψεις φαίνονται να υποδηλώνουν την χαμηλή προτεραιότητα της ανθρωπιστικής πτυχής στον στρατηγικό σχεδιασμό της αντιμετώπισης της μαζικής εισροής αλλοδαπών που ζητούν άσυλο και επιβάλλουν την λήψη δραστικών θεσμικών και οργανωτικών μέτρων.

**ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**  
**Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου**

---

**Ειδική Έκθεση**

**Η προστασία των προσώπων που ζητούν πολιτικό  
άσυλο στην Ελλάδα:  
Προβλήματα ερμηνείας & εφαρμογής**

**ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

**α. Η δράση του Συνηγόρου του Πολίτη στο πεδίο της  
προστασίας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο**

Ο Συνήγορος του Πολίτη, από την αρχή της λειτουργίας του έως σήμερα, έχει κατ' επανάληψη κληθεί να εξετάσει, στο πλαίσιο των κατά τον νόμο (3094/2003) αρμοδιοτήτων του, σημαντικό αριθμό αναφορών και παραπόνων σχετικά με τα σοβαρά προβλήματα που αντιμετωπίζουν όσοι αλλοδαποί επιδιώκουν τη χορήγηση πολιτικού ασύλου από την Ελλάδα. Συχνά, οι σχετικές αναφορές αυτές υποβάλλονται με τη μεσολάβηση Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, όπως είναι το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, το Ιατρικό Κέντρο Αποκατάστασης Θυμάτων Βασανιστηρίων, το Οικουμενικό Πρόγραμμα Προσφύγων της Εκκλησίας της Ελλάδος, η Διεθνής Αμνηστία, το Δίκτυο Κοινωνικής Υποστήριξης Μεταναστών και Προσφύγων κλπ.

Στο πλαίσιο της ευρείας ενασχόλησής του με το ζήτημα του πολιτικού ασύλου ο Συνήγορος του Πολίτη έχει κατ' επανάληψη προβεί εγγράφως σε γενικότερα διαβήματα προς το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης για την ενίσχυση της προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων και των αιτουμένων άσυλο, τη βελτίωση της διαδικασίας διεκπεραίωσης των αιτημάτων τους και, κυρίως, την εξάλειψη των σοβαρότατων προβλημάτων που

αντιμετώπιζαν και, εν πολλοίς, ακόμη αντιμετωπίζουν κατά την επαφή τους με τις δημόσιες αρχές.

Η δραστηριότητα αυτή αποτυπώνεται στην οικεία ιστοσελίδα της Αρχής ( <http://www.synigoros.gr/allodapoi> ).

Τα γενικότερα αυτά διαβήματα του Συνηγόρου του Πολίτη επί του θέματος συχνά αναπτύχθηκαν σε συνεργασία και συντονισμό με την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και είχαν σε σημαντικό βαθμό ευνοϊκή απήχηση, σε επίπεδο τουλάχιστον ηγεσίας και κεντρικών υπηρεσιών της ΕΛ.ΑΣ. Σημαντικές ενδείξεις της θετικής αυτής εξέλιξης αποτελούν οι υπ. αριθ. πρωτ. 4000/1/17α'/13.06.2003 και 4803/22/44/04.07.2003 εγκύκλιοι, του Αρχηγού της ΕΛ.ΑΣ. σχετικά με την διαδικασία υποβολής αιτημάτων ασύλου και τη μεταχείριση και τα δικαιώματα των κρατουμένων, μεταξύ των οποίων και οι αιτούντες άσυλο.

Παρά την απήχηση αυτή σε ανώτερα κλιμάκια της ΕΛ.ΑΣ., η πραγματικότητα της υποδοχής και μεταχείρισης των αιτούντων πολιτικό άσυλο στη χώρα μας παραμένει σε πολλές περιπτώσεις ζοφερή. Τη δυσάρεστη ή και τραγική, μερικές φορές, κατάσταση είχε κατά το παρελθόν επανειλημμένα την ευκαιρία να αναδείξει ο Συνήγορος του Πολίτη, όπως άλλωστε και άλλοι φορείς της κοινωνίας των πολιτών, αλλά και διεθνείς οργανισμοί σε εκθέσεις ή έγγραφα διαβήματά τους. Πρέπει όμως να επισημανθεί ότι οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της προστασίας των αλλοδαπών και πολιτικών προσφύγων έχουν μερικές φορές την τάση να επιμένουν επιλεκτικά σε προβλήματα που αναφέρονται κυρίως στην περιοχή των Αθηνών, λ.χ. στο ζήτημα της παραλαβής αιτημάτων ασύλου από τους μαζικά προσερχομένους στην Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής. Παραμένουν έτσι σε σχετική αφάνεια τα -συχνά κατά πολύ κρισιμότερα από τη σκοπιά των δικαιωμάτων του ανθρώπου- προβλήματα που αντιμετωπίζουν πολλοί επιθυμούντες να ζητήσουν άσυλο στα σημεία εισόδου στη χώρα. Η κατά κανόνα απουσία στοιχείων και αξιόπιστης πληροφόρησης για γεγονότα που λαμβάνουν χώρα σε παραμεθόριες περιοχές έχει υποχρεώσει τον Συνήγορο του Πολίτη να εστιάσει τις επεμβάσεις του, στις περιοχές αρχικής εισόδου, σε προβλήματα τα οποία αφορούν κατά κύριο λόγο την ακόμη ελλιπή οργάνωση και την λειτουργία των χώρων υποδοχής των εισερχομένων και τη μεταχείρισή τους κατά την περίοδο της άτυπης κράτησής τους. Τα σχετικά συμπεράσματα



καταγράφονται σε σχετικές εκθέσεις αυτοψίας της Αρχής σε χώρους κράτησης αιτούντων άσυλο στην Κω, Κάρυστο, Ερμούπολη, Ρόδο, Μυτιλήνη και Βόλο (βλ. Ετήσιες Εκθέσεις ετών 2001, 2002, 2003 και 2004, αντίστοιχα). Προκειμένου δε η εμβέλεια των παρεμβάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη και η εποπτεία του επί των πραγματικών περιστάσεων να επεκταθεί πέραν των οργανωτικών δυσλειτουργιών της υποδοχής των αιτούντων άσυλο και σε περιστατικά προσβολής δικαιωμάτων τους κατά την είσοδο στη χώρα προγραμματίζεται η ανάπτυξη δικτύου επικοινωνίας με τους φορείς εκείνους της κοινωνίας των πολιτών που εδρεύουν και δραστηριοποιούνται σε μεθοριακές περιοχές.

## **β. Κατηγορίες διαπιστωθέντων προβλημάτων και περιεχόμενο της παρούσας έκθεσης**

Βέβαια, τα περισσότερα από τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι αιτούντες τη χορήγηση πολιτικού ασύλου δεν αποτελούν ελληνική ιδιοτυπία. Η διόγκωση του φαινομένου των αιτούντων άσυλο και το εν τοις πράγμασιν δυσδιάκριτο αυτών από τους οικονομικούς μετανάστες, σε συνδυασμό με την αύξουσα απροθυμία και δυσκολία των χωρών υποδοχής να αποδεχθούν το αντίστοιχο οικονομικό και κοινωνικό κόστος, προβληματίζουν το σύνολο των μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προϊόν του κοινού αυτού προβληματισμού αποτέλεσε η σειρά ρυθμιστικών πρωτοβουλιών σε κεντρικό ευρωπαϊκό επίπεδο (Οδηγίες 9/2003ΕΚ, 86/2003ΕΚ 83/2004ΕΚ και 85/2005ΕΚ σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής, την οικογενειακή επανένωση, την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα και την διαδικασία ασύλου, αντίστοιχα), οι οποίες έχουν με τη σειρά τους δρομολογήσει σοβαρές θεσμικές εξελίξεις σε εθνικό επίπεδο, καθώς στις περισσότερες περιπτώσεις έχει ήδη παρέλθει ο χρόνος για την ενσωμάτωση των κοινοτικών ρυθμίσεων στην εθνική νομοθεσία.

Η προοπτική της αμέσως προσεχούς αναδιάρθρωσης του κανονιστικού πλαισίου που προσδιορίζει το καθεστώς προστασίας των πολιτικών προσφύγων και, ιδίως, των αιτούντων τη χορήγηση πολιτικού ασύλου επιβάλλει την ανασκόπηση των επί μέρους προβλημάτων ερμηνείας και εφαρμογής του υφιστάμενου πλαισίου στη χώρα μας, που ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει και θέσει υπ' όψιν των αρμοδίων αρχών, και

εξακολουθούν σήμερα να αποτελούν εστίες έντασης και διαφωνίας. Η εμπειρία της Αρχής μας από την προαναφερθείσα ενασχόλησή της με τα σχετικά ζητήματα, έχει αναδείξει δύο τάξεις επί μέρους προβλημάτων.

Η μέχρι σήμερα εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας, πυρήνα της οποίας αποτελούν η παλαιότερη κυρωθείσα Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων (Ν.Δ.3989/1959), ορισμένες διατάξεις, του Ν.1975/1991 και, ιδίως αυτές του Π.Δ. 61/1999, παρά τις όποιες δυσκολίες, έχει οδηγήσει, σε ορισμένο βαθμό, σε μια συναίνεση βάσης σχετικά με το περιεχόμενο βασικών υποχρεώσεων, που υπέχει κατά τον νόμο η εθνική διοίκηση έναντι των προσώπων που ζητούν την χορήγηση πολιτικού ασύλου. Έτσι δεν φαίνεται πλέον να αμφισβητείται η γενική υποχρέωση των αρμοδίων κρατικών οργάνων να παραλαμβάνουν όλες τις αιτήσεις για χορήγηση πολιτικού ασύλου ούτε αυτή της διασφάλισης όρων και συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης και εν γένει μεταχείριση όσων παραμένουν στη διάθεση των αρχών για τις ανάγκες της διεκπεραίωσης του αιτήματός τους. Ωστόσο, η συναίνεση βάσης επί του περιεχομένου πολλών ρυθμίσεων, την οποία πιστοποιούν άλλωστε οι προαναφερθείσες εγκύκλιοι, πολύ συχνά φαίνεται να μην συμβαδίζει με την πρακτική πολλών επί μέρους αστυνομικών αρχών, ιδίως όσον αφορά τη διαδικασία παραλαβής αιτημάτων ασύλου και τον περιορισμό των το πρώτον εισερχομένων και επιθυμούντων να υποβάλλουν αίτημα ασύλου. Τα προβλήματα αυτά ανάγονται συνήθως σε οργανωτικές και λειτουργικές αδυναμίες και ελλείψεις της εθνικής διοίκησης, φαίνεται ωστόσο ότι αυτές οι αδυναμίες υποκρύπτουν ή συνδυάζονται μερικές φορές με απροθυμία τήρησης -λιγότερο ή περισσότερο- των υποχρεώσεων, που επιβάλλει το υφιστάμενο πλαίσιο. Τα ζητήματα αυτά θα εξετασθούν παρακάτω, στο τέλος της παρούσας έκθεσης.

Παρά τη προαναφερθείσα συναίνεση βάσης όσον αφορά τη γενική υποχρέωση παραλαβής των αιτήσεων, η επαφή μεταξύ ΕΛ.ΑΣ. και Συνηγόρου του Πολίτη έχει αναδείξει μια σειρά ζητημάτων στα οποία σημειώνεται σοβαρή διάσταση απόψεων όσον αφορά την ερμηνεία της κείμενης νομοθεσίας. Παρά τις επανειλημμένες παρεμβάσεις και υποδείξεις εκ μέρους της Αρχής, η πρακτική των αρμοδίων αστυνομικών οργάνων εξακολουθεί να αποκλίνει από τις κατευθύνσεις που επιβάλλει ο νόμος. Τα αμφισβητούμενα ζητήματα αφορούν ειδικότερα:

- I. την απέλαση και κράτηση αιτούντων άσυλο (αναφορές 3690/2004 και 19262/2004),
- II. την κοινοποίηση των διοικητικών αποφάσεων για το άσυλο (αναφορές 2718/2003, 14080/2003, 21220/2003 και 16335/2005),
- III. τις προϋποθέσεις διακοπής εξέτασης αιτήματος ασύλου, με επιμέρους πτυχές
- 1<sup>ον</sup> τον καθορισμό τόπου διαμονής σε αιτούντες άσυλο (αναφορές 4081/2005, 4720/2005, 5477/2005 και 11774/2005), και
  - 2<sup>ον</sup> τους όρους διακοπής και εφαρμογής του Κανονισμού 343/2003/ΕΚ «Δουβλίνο II» (αναφορές 18893/2004, 20391/2004, 7754/2005, 12040/2005)
- IV. τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο σε χώρους *transit* και των λαθρεπιβατών αιτούντων άσυλο (αναφορές 10888/2003, 15254/2004, 16536/2004, 16088/2004, 80/2006).

Αποτυπώνοντας τα καίρια σημεία της διαφωνίας, η παρούσα έκθεση φιλοδοξεί να αποτελέσει τη βάση για τη συνέχεια της μέχρι τώρα συνεργασίας, στοχεύοντας όχι απλώς στην τελική συμφωνία, αλλά στη βέλτιστη προστασία των δικαιωμάτων ανθρώπων που κατά τεκμήριο τελούν υπό ιδιαίτερα επαχθείς συνθήκες. Η αυξημένη προστασία των δικαιωμάτων των προσώπων αυτών αποτελεί τον βαθύτερο ουσιαστικό προσανατολισμό της δράσης των εθνικών διοικήσεων που επιβάλλει η ίδια Σύμβαση της Γενεύης. Οι νέες κοινοτικές ρυθμίσεις, παρά τις επιμέρους κριτικές που έχουν δεχθεί, όσον αφορά την πληρότητα της προστασίας που παρέχουν, δεν μπορούν παρά να παρακολουθούν και αυτές τον προσανατολισμό αυτό. Άλλωστε η σύμφωνη με τις κατευθύνσεις της Σύμβασης της Γενεύης ερμηνεία τους, τόσο για την ρυθμιστική εξειδίκευσή τους στο πλαίσιο της ενσωμάτωσής τους στην εθνική νομοθεσία, όσο και κατά την άμεση, απ' ευθείας εφαρμογή τους, όπου τυχόν αυτή χωρεί, είναι επιβεβλημένη σε τελική ανάλυση από το ίδιο το Σύνταγμά μας, αλλά και την προσήλωση των Συνθηκών Ε.Ε. στην προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Έτσι, η επικείμενη αναδιάρθρωση του θεσμικού πλαισίου της διαδικασίας χορήγησης πολιτικού ασύλου εν όψει της ενσωμάτωσης των σχετικών κοινοτικών Οδηγιών μπορεί να αποτελέσει εν προκειμένω την ευκαιρία για την πλήρη αποσαφήνιση των εκκρεμών ζητημάτων.

## **A. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ**

### *I. Απόλαση και κράτηση αιτούντων άσυλο*

#### **Το πρόβλημα**

Τον Συνήγορο του Πολίτη προβληματίσε ιδιαίτερα το κατά πόσον η επιβολή του μέτρου της διοικητικής απόλασης και του συνοδευτικού αυτής μέτρου της διοικητικής κράτησης σε παράνομα εισελθόντες αλλοδαπούς, που έχουν προηγουμένως ζητήσει άσυλο, είναι *συμβατή* με τη Σύμβαση της Γενεύης. Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 31 και 33 αυτής, απαγορεύεται η απόλαση ή επαναπροώθηση των προσφύγων σε χώρες όπου απειλείται η ζωή ή η ελευθερία τους (αρ. 33 παρ.1), εκτός από τις περιπτώσεις όπου ο απομακρυνόμενος αποτελεί ιδιαίτερα σοβαρό κίνδυνο για την ασφάλεια της χώρας υποδοχής (αρ. 33 παρ.2). Η επιβολή ποινικών κυρώσεων σε πρόσφυγες που βρίσκονται παράνομα στο έδαφος του Κράτους υποδοχής (αρ. 31 παρ. 1) ή μέτρων περιοριστικών της ελευθερίας κίνησής τους (αρ. 31 παρ. 2) επιτρέπονται μόνον ως εξαιρετικά μέτρα.

Υπό το προϋχόντων καθεστώς του Ν.2910/2001, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε επισημάνει ότι η απόλαση καθώς και η χάριν αυτής κράτηση, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 44 του ίδιου νόμου, αλλοδαπών που είχαν στο μεταξύ αιτηθεί τη χορήγηση ασύλου, *δεν διέθετε νόμιμο έρεισμα*. Την άποψή του αυτή θεμελιώνει στο ότι α) οι αιτούντες άσυλο εξαιρούνταν ρητά από το πεδίο εφαρμογής του νόμου (άρθρο 2, εδ.γ), και β) η υποβολή αιτήματος ασύλου εντός του διαστήματος των 48 ωρών, κατά το οποίο ο αλλοδαπός έχει τη δυνατότητα να υποβάλει αντιρρήσεις κατά της επικείμενης έκδοσης απόφασης απόλασης σε βάρος του (άρθρο 44, παρ.3), επέχει ακριβώς θέση τέτοιας «αντίρρησης» κατά της έκδοσης της εν λόγω δυσμενούς διοικητικής πράξης.

Ωστόσο, η Διοίκηση απέφευγε συστηματικά να εκλάβει την υποβολή αιτήματος ασύλου ως τέτοια αντίρρηση. Κυρίως επεδείκνυε την τάση να αποφασίζει την απόλαση αιτούντος άσυλο βάσει του άρθρου 44 του Ν. 2910/2001 και για λόγο άλλον από τον *περιοριστικά αναφερόμενο* στη Σύμβαση της Γενεύης, δηλαδή την

περίπτωση σοβαρής απειλής για την ασφάλεια της χώρας. Αντίθετως, οι απελάσεις αιτιολογούνταν με την επίκληση του γεγονότος της παράνομης εισόδου του απελαυνομένου στη χώρα (αναφορά 3690/2004, περίπτωση κρατουμένων αιτούντων άσυλο στην Κάρυστο) ή και με την γενική και αόριστη επίκληση της συνδρομής λόγων δημόσιας τάξης, χωρίς περαιτέρω εξειδίκευση αυτών ή της σοβαρότητάς τους (αναφορά 19262/2004, περίπτωση ιρακινού αιτούντος άσυλο, κατόχου *Δελτίου Αιτήσαντος Άσυλο Αλλοδαπού*, σε βάρος του οποίου εκδόθηκε απόφαση απέλασης από την Αστυνομική Δ/νση Λάρισας). Ομοίως, οι αποφάσεις επιβολής του παρεπομένου μέτρου της κράτησης του υπό απέλαση αιτηθέντος άσυλο *παρέλειπαν να λάβουν υπ' όψιν τους το ειδικό καθεστώς που διέπει την κράτηση των αιτούντων άσυλο*, όπως επιβάλλει η Σύμβαση της Γενεύης και οι Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (πρβλ. και πάλι την υπόθεση της «Καρύστου»). Έτσι, το μέτρο της κράτησης δεν επιβλήθηκε σε αιτούντες για τις ανάγκες εξακρίβωσης της ταυτότητας ή για την απόπειρα παραπλάνησης των αρχών σε σχέση με την ταυτότητα ή για λόγους δημόσιας τάξης, αλλά λόγω του ότι οι υπό απέλαση αλλοδαποί ήταν ύποπτοι φυγής, κατ'εφαρμογήν του άρθρου 44 παρ. 3 του ίδιου νόμου (αναφορά 3690/2004).

Ο νέος Ν.3386/2005 «περί εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική επικράτεια» δυστυχώς περιέπλεξε νομοτεχνικά το ζήτημα. Ο αποκλεισμός από το πεδίο εφαρμογής του όσων έχουν ζητήσει άσυλο, εξακολουθεί μεν να υφίσταται (άρθρο 2 παρ. 1), στις κατηγορίες, όμως, των προσώπων, τα οποίων η απέλαση απαγορεύεται, έχει προστεθεί και όποιος «έχει αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας ή έχει ζητήσει την παροχή ασύλου, υπό την επιφύλαξη των άρθρων 32 και 33 της Σύμβασης της Γενεύης» (άρθρο 79, παρ. 1, εδ. δ).

Η προσθήκη αυτή δημιουργεί, εκ πρώτης όψεως, την εντύπωση ότι κατ' αρχήν δεν απελαύνεται ο πρόσφυγας και ο αιτών άσυλο, όταν όμως αυτό είναι κατ' εξαίρεση δυνατόν σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, τότε εφαρμόζεται και σε αυτούς η διαδικασία έκδοσης απόφασης απέλασης που περιγράφεται στο Κεφάλαιο ΙΣΤ' «Περιορισμοί, Ανάκληση άδειας διαμονής- Απέλαση» (άρθρα 74 έως 82 του Ν.3386/2005). Ωστόσο, όσον αφορά τους ήδη αναγνωρισμένους πρόσφυγες, κατισχύει ως ειδικότερη διάταξη η ρύθμιση του άρθρου 6 του Π.Δ. 61/1999 «Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού ως πρόσφυγα, ανάκληση της

αναγνώρισης και απέλαση αυτού...», σύμφωνα με την οποία η απόφαση ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα και απέλασης αυτού εκδίδεται μόνον με την ειδική διαδικασία που προβλέπεται στα άρθρα 2 και 3 του εν λόγω διατάγματος. Όσον αφορά τους αιτούντες άσυλο, ωστόσο, η ειδική περί προσφύγων εθνική νομοθεσία δεν περιέχει ρητή πρόβλεψη.

Ως προς την κράτηση, απουσιάζει από τον νόμο περί μετανάστευσης και από τη λοιπή νομοθεσία περί προσφύγων κάποια ειδική ρύθμιση που θα ελάμβανε υπ' όψιν τις ειδικές προϋποθέσεις για την επιβολή περιοριστικών της ελευθερίας κίνησης μέτρων σε πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο, τις οποίες κατοχυρώνει το διεθνές δίκαιο προστασίας των πολιτικών προσφύγων.

Παραμένει επίσης το συνολικότερο ζήτημα ότι η κράτηση, ως παρεπόμενη απόφαση ενόψει απέλασης, έχει νόμιμο έρεισμα μόνον όταν η απέλαση μπορεί πράγματι να υλοποιηθεί. Ειδικά όμως ως προς τον αιτούντα άσυλο, η απέλαση, μέχρι την οριστική κρίση επί του αιτήματός του, *δεν μπορεί να εκτελεσθεί* (άρθρο 1 του Π.Δ.61/1999), ώστε η επίκληση της ανάγκης εκτέλεσης της απόφασης απέλασης ως νομιμοποιητικός λόγος για την κράτησή του *να μην επαρκεί*, πολύ δε περισσότερο όταν στη πλειοψηφία των περιπτώσεων η εξέταση του αιτήματος, σε α' και β' βαθμό, ενδέχεται να διαρκέσει έως και δύο ή τρία χρόνια.

## Η θέση της διοίκησης

Η αρμόδια Δ/νση Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, στο πλαίσιο ανταλλαγής αλληλογραφίας σχετικά με την υπόθεση «Καρύστου» (έγγραφο υπ' αριθ. πρωτ. 5401/1-512982/17.6.2004), διατύπωσε την άποψη ότι το μέτρο της απέλασης καθώς και το παρεπόμενο αυτής μέτρο της κράτησης, που προέβλεπε το προϊσχύσαν άρθρο 44 του Ν.2910/2001, επιβάλλονταν για *«ενέργειες που εκδηλώνονται και καταλογίζονται άμεσα κατά τη στιγμή διαπίστωσης της παράβασης»*, σε χρονική δηλαδή στιγμή που ο αλλοδαπός δεν έχει ακόμη ζητήσει πολιτικό άσυλο, ενώ *«...οποιοδήποτε αίτημα συλλαμβανόμενου αλλοδαπού, όπως το αίτημα ασύλου, ακολουθεί χρονικά»*.

Συνεπώς, κατά την άποψη της διοίκησης, οι διατάξεις περί απέλασης και κράτησης του νόμου αυτού έχουν εν προκειμένω ήδη

τεθεί σε εφαρμογή πριν από την υποβολή του αιτήματος, ώστε μόνη συνέπεια της υποβολής του αιτήματος άσυλου να είναι η αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης απέλασης μέχρι την οριστική κρίση επί του αιτήματος (βλ. ΥΑ 4803/13/7<sup>α</sup>/18.6.1992 ΦΕΚ Β'407). Αυτή ακριβώς η δυνατότητα αναστολής, η οποία προβλέπεται ρητώς από τον νόμο, αποτελεί, σύμφωνα με τη διοίκηση, και την επαρκή εγγύηση των δικαιωμάτων του αλλοδαπού, εφ' όσον φαίνεται να εναρμονίζεται με την τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης και καθιστά λιγότερο επαχθές για τον αλλοδαπό το μέτρο της απέλασης, δεδομένου ότι, ούτως ή άλλως, αυτή δεν μπορεί να εκτελεσθεί και δεν εκτελείται μέχρι οριστικής κρίσης επί του αιτήματος.

Ωστόσο, σε περιπτώσεις, όπως η προαναφερθείσα του Ιρακινού υπηκόου, όπου το μέτρο της απέλασης και κράτησης επιβλήθηκε για λόγους δημόσιας τάξης κατ' εφαρμογή του Ν.2910/2001 σε πρόσωπο, το οποίο ήταν ήδη κάτοχος *Δελτίου Αιτήσαντος Άσυλο* και, άρα, προσωρινά νομίμως διαμένοντος, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης δεν εξήγησε το πώς είναι δυνατόν να εφαρμόζεται ευθέως το νομοθετικό πλαίσιο περί μετανάστευσης σε πρόσωπα, τα οποία ρητά εξαιρούνται από την εφαρμογή του.

Το ίδιο Υπουργείο, ειδικά ως προς το θέμα της επιβολής του μέτρου της κράτησης σε αιτούντες άσυλο, υποστηρίζει ότι «η διασφάλιση των συνόρων και της ασφάλειας της χώρας ... επιτάσσει την άμεση έναρξη διαδικασιών απέλασης (σύλληψης και κράτησης) η οποία δικαιολογείται πλήρως αφού από τις μαζικές αυτές εισόδους δημιουργούνται σοβαροί λόγοι δημόσιας τάξης και εθνικής ασφάλειας καθόσον οι αλλοδαποί αφικνούνται χωρίς έγγραφα ταυτότητας κλπ...» (προαναφερόμενο έγγραφο με αριθ. πρωτ. 5401/1-512982/17.6.2004). Ως δικαιολογία για την γενικευμένη χρήση του μέτρου αυτού τόσο επί παρανόμως διαμενόντων αλλοδαπών όσο και επί αιτούντων άσυλο, προβάλλεται εκ μέρους του Υπουργείου η ανάγκη διασφάλισης της μέγιστης δυνατής αποτελεσματικότητας του ελέγχου των παράνομα εισερχομένων στη χώρα αλλοδαπών.

Ειδικότερα ως προς τους αιτούντες άσυλο, το αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι αρκετοί εξ αυτών επιδιώκουν καταχρηστικώς τις ωφέλειες που απορρέουν από την αναγνώρισή τους ως πολιτικών προσφύγων («οι αλλοδαποί δηλώνουν ψευδή στοιχεία, π.χ. αλλοδαποί που αρχικά επικαλούνται προέλευση από Παλαιστίνη ενώ αργότερα ... αποδεικνύεται ότι είναι Αιγύπτιοι, Σύριοι κλπ. ή αλλοδαποί που προσεταιρίζονται υπηκοότητα χώρας που διεθνώς

έχει γίνει γνωστή από τα ΜΜΕ για τις λαμβάνουσες χώρα σε αυτήν εμφύλιες συρράξεις...»), φαίνεται να αποτελεί για τις αρμόδιες υπηρεσίες της ΕΛ.ΑΣ. επιπλέον επικουρικό λόγο για την δικαιολόγηση της αδιάκριτης εφαρμογής του μέτρου της απέλασης και ιδίως αυτού της κράτησης, που προβλέπει ο νόμος περί μετανάστευσης και σε αιτούντες άσυλο. Έτσι, κατά την άποψη αυτή, γενικού χαρακτήρα εκτιμήσεις δημοσίου συμφέροντος («εθνική ασφάλεια», «δημόσια τάξη») και αφηρημένες πιθανολογήσεις περί του βαθμού ειλικρίνειας των αιτούντων άσυλο εν γένει, δεν εξειδικεύονται καθ' οιονδήποτε τρόπο στο πρόσωπο των συγκεκριμένων αλλοδαπών, των οποίων κρίνεται η απέλαση και κράτηση.

Την υποχρέωση για υπαγωγή σε καθεστώς ειδικής προστασίας φαίνεται αντίθετα να εξαντλεί, κατά την άποψη της διοίκησης, το ότι εξασφαλίζεται η παραμονή των κρατουμένων υπό απέλαση αιτούντων άσυλο στη χώρα μέχρι να υπάρξει οριστική απόφαση επί του αιτήματός τους. Ωστόσο, η κράτηση του αλλοδαπού κατόπιν έκδοσης σε βάρος του απόφασης απέλασης με σκοπό, την εκτέλεσή της, ενώ είναι εκ των προτέρων βέβαιο, ότι αυτή δεν μπορεί άμεσα να εκτελεστεί, αποτελεί γνωστή πρακτική των αρμόδιων οργάνων του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Η εν λόγω πρακτική, φαίνεται να αποτελεί γενικευμένη μέθοδο και σε άλλες περιπτώσεις αλλοδαπών (μη αιτούντων άσυλο). (βλ. σχ. το υπ' αρ. 2899.05/04/20.09.2006 πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη αναφορικά με την επιβολή διαδοχικών διοικητικών απελάσεων).

## **Η θέση του Συνηγόρου του Πολίτη**

Σε συνέχεια των παραπάνω επισημάνσεων, ο Συνηγός του Πολίτη εκτιμά ότι :

1. Η Σύμβαση της Γενεύης, η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος, διαθέτει υπερνομοθετική ισχύ, επιβάλλει τη διαφορετική μεταχείριση τόσο των αναγνωρισμένων προσφύγων όσο και των αιτούντων άσυλο από τους οικονομικούς μετανάστες, που έχουν εισέλθει και παραμένουν παράνομα στη χώρα, ως προς τις διαδικασίες απέλασης και κράτησής τους. Συμμορφούμενος με αυτήν τη διεθνή υποχρέωση της χώρας, ο νομοθέτης όλων των μεταναστευτικών νόμων εξαίρεσε και εξακολουθεί να εξαίρει από



το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων όλων των νομοθετημάτων περί μετανάστευσης αυτήν την ειδική κατηγορία αλλοδαπών. Γι' αυτό και το καθεστώς της ειδικής αυτής κατηγορίας των αναγνωρισθέντων ως πολιτικών προσφύγων και των αιτούντων άσυλο διέπεται από *ειδικό νομοθέτημα*, το Π.Δ. 61/1999, που εξειδικεύει κατ' αρχήν τις αφηρημένες απαιτήσεις της Σύμβασης της Γενεύης.

2. Βέβαια, το εν λόγω ειδικό νομοθέτημα ατυχώς δεν περιλαμβάνει ρητές σαφείς ρυθμίσεις σχετικά με το ενδεχόμενο απέλασης των υπό το καθεστώς αυτό ειδικής προστασίας προσώπων, ούτε εξειδικεύει τις προϋποθέσεις θεμιτής κράτησης των αιτούντων άσυλο. Ωστόσο, όπως κατέστησε σαφές η διερεύνηση των προαναφερθεισών επιμέρους περιπτώσεων από τον Συνήγορο του Πολίτη, η απόπειρα θεραπείας της παράλειψης του κανονιστικού νομοθέτη να ρυθμίσει ρητά και εξειδικευμένα τα κρίσιμα ζητήματα με την ευθεία εφαρμογή των διατάξεων που ισχύουν γενικά για τους αλλοδαπούς μόνο σύγχυση μπορεί να δημιουργήσει και εγείρει ζητήματα νομιμότητας των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται σε βάρος των αιτούντων άσυλο και προσφύγων. Οι εν λόγω νομικές πλημμέλειες συνίστανται αφενός στην παράβλεψη της ειδικότητας του καθεστώτος των αιτούντων άσυλο από την εφαρμογή των διατάξεων περί απέλασης και κράτησης της μεταναστευτικής νομοθεσίας, αφ' ετέρου, -και κυρίως- στο ότι με την παράκαμψη της ειδικότητας του καθεστώτος παραβιάζεται και η υπερνομοθετικής ισχύος απαίτηση για αυξημένη συγκριτικά προστασία των προσώπων αυτών. Η απαίτηση αυτή εξειδικεύεται εν προκειμένω πριν απ' όλα ως αίτημα για *ιδιαιτερότητα και σοβαρότητα των λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας* που θα επέτρεπαν *όλως εξαιρετικά* την απέλαση και κράτησή τους.

3. Ο Συνήγορος του Πολίτη αντιλαμβάνεται τον προβληματισμό των αρμοδίων αρχών της χώρας σχετικά με την ανάγκη αποτελεσματικής εγγύησης της δημόσιας τάξης και ασφάλειας στο πλαίσιο των συγχρόνων διεθνών προκλήσεων και εκτιμά την ιδιαίτερη μέριμνα που επιδεικνύουν για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, στο πλαίσιο πάντα της συνταγματικής νομιμότητας και του πλήρους σεβασμού των ατομικών ελευθεριών. Επίσης, αναγνωρίζει ως πραγματική την αυξανόμενη τάση διεκδίκησης του καθεστώτος του πολιτικού πρόσφυγα από πρόσωπα που δεν πληρούν πραγματικά τις προϋποθέσεις τις

Σύμβασης, αλλά επιδιώκουν να νομιμοποιήσουν έτσι την παραμονή τους στη χώρα μας, με αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, να επιβαρύνουν υπέρμετρα τις διαδικασίες διεκπεραίωσης των αιτημάτων άσυλου. Στο βαθμό όμως που το ειδικό καθεστώς των προσφύγων και αιτούντων άσυλο, καθώς και οι εγγυήσεις που τα πρόσωπα αυτά θα πρέπει να απολαμβάνουν, θεμελιώνονται σε υπερνομοθετικής ισχύος συμβατικές δεσμεύσεις της χώρας μας αλλά και την ίδια τη συνταγματική μας τάξη (άρθρο 5 παρ. 2 εδ. β') επιβάλλονται οι εξής επισημάνσεις:

(α) Καμία από τις παραπάνω εκτιμήσεις δεν μπορεί να κατισχύσει της οφειλόμενης ειδικής προστασίας στα πρόσωπα αυτά ή να καταστήσει θεμιτή τη συρρίκνωση των ειδικότερων εγγυήσεων που προβλέπονται για αυτά από το διεθνές δίκαιο, επιτρέποντας να αντιμετωπίζονται όπως όλοι οι υπόλοιποι αλλοδαποί που εισέρχονται ή/και διαμένουν παράνομα στη χώρα.

(β) Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να θεωρείται ως αυτονόητο ότι η εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτή αξιολογείται από την ΕΛ.ΑΣ. στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς της να εξειδικεύει τις απαιτήσεις δημόσιας τάξης και ασφάλειας, δεν είναι δυνατόν να συνεπάγεται επαχθέστατα για την προσωπική ελευθερία του οιοδήποτε αλλοδαπού μέτρα, όπως η απέλαση ή η κράτησή του, αν δεν προσδιορίζονται και αναφέρονται ειδικά προς το πρόσωπό του.

(γ) Ειδικότερα, όμως, εφ' όσον πρόκειται για αλλοδαπούς που με την αίτησή τους για πολιτικό άσυλο και για όσο χρόνο αυτή εξετάζεται έχουν υπάγει εαυτούς στο καθεστώς ειδικής προστασίας που τους αναγνωρίζει το διεθνές δίκαιο, μόνες εκείνες οι εκτιμήσεις δημόσιας τάξης και ασφάλειας που διαθέτουν την ιδιαιτερότητα και σοβαρότητα που απαιτεί το ειδικό καθεστώς προστασίας των προσφύγων, είναι δυνατόν να καταστήσουν στην περίπτωση τους θεμιτό το μέτρο της απέλασης. Αυτήν ακριβώς τη θεμελιώδη εγγύηση παρακάμπτει εν προκειμένω η εξομοίωσή τους με τους λοιπούς αλλοδαπούς.

(δ) Η πρακτική της απέλασης και κράτησης, όταν είναι γνωστό εκ των προτέρων ότι η άμεση εκτέλεση της θα είναι ανέφικτη, και η εντύπωση, τουλάχιστον, που δημιουργείται ότι η απέλαση του αιτούντος άσυλο αποφασίζεται

προκειμένου να καταστεί δυνατή η κράτησή του και έτσι ο αστυνομικός χαρακτήρα προληπτικός έλεγχος του αν αυτός αποτελεί ενδεχομένως κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, οσοδήποτε και αν εξυπηρετεί το αστυνομικό έργο, συνιστά, εφ' όσον πράγματι υφίσταται, απαράδεκτη περιστολή των εγγυήσεων της προσωπικής ελευθερίας των αιτούντων άσυλο.

(ε) Τέλος, ως προς το ειδικότερο ζήτημα του αν θεμιτά εφαρμόζεται η μεταναστευτική νομοθεσία, εφ' όσον το αίτημα ασύλου υποβάλλεται κατόπιν της έκδοσης της απόφασης απέλασης, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι, εν όψει και των παραπάνω, υποχρεωμένος να εμμένει στην αρχική του θέση ότι, ανεξάρτητα από τη χρονική στιγμή υποβολής του, το αίτημα ασύλου *εξαιρεί αυτομάτως* τον αιτούντα από τις διαδικασίες που προβλέπει η νομοθεσία περί μετανάστευσης, ώστε η νόμιμη βάση της τυχόν ήδη εκδοθείσας απόφασης απέλασης να εκλείπει όλως διόλου. Συνεπώς, το ότι η τυχόν ήδη εκδοθείσα απέλαση δεν θα εκτελεσθεί όσο εκκρεμεί η απόφαση επί του αιτήματος ασύλου δεν μπορεί να νομιμοποιεί τη διατήρηση της απόφασης διοικητικής απέλασης εις βάρος του αιτουμένου ασύλου αλλοδαπού, που εξεδόθη κατ' εφαρμογήν της νομοθεσίας περί μετανάστευσης (βλ. παραπάνω υπόθεση «Καρύστου»). Ακόμη λιγότερο δε, μπορεί να νομιμοποιήσει την τυχόν έκδοση απόφαση απέλασης με βάση τις διατάξεις αυτές σε βάρος προσώπου το οποίο έχει ήδη υποβάλει σχετικό αίτημα (βλ. παραπάνω υπόθεση Ιρακινού ιθαγενούς).

## Προτάσεις

Εν όψει της υποχρέωσης της Ελλάδας να ενσωματώσει σειρά προσφάτων κοινοτικών νομοθετημάτων και ιδίως την Οδηγία 2005/85/ΕΚ *σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες αναγνώρισης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα*, αναμένεται ότι τα ζητήματα απέλασης και κράτησης αιτούντων άσυλο θα τεθούν εκ νέου προς συζήτηση. Ωστόσο, το σχετικό άρθρο της παραπάνω Οδηγίας (άρθρο 18, *Κράτηση*) περιορίζεται στη θέσπιση των ελάχιστων προδιαγραφών και δεν παρέχει επαρκείς κατευθύνσεις για ένα νομοθετικό πλαίσιο που θα επέλυε τα

πρακτικά προβλήματα στον τομέα αυτόν. Συγκεκριμένα, αρκείται στην επανάληψη και επιβεβαίωση δύο βασικών αρχών, αφενός, ότι ο αιτών άσυλο δεν είναι δυνατόν να κρατηθεί για μόνο τον λόγο του ότι έχει υποβάλει αίτημα ασύλου, αφετέρου δε ότι η νομιμότητα της κράτησής του θα πρέπει να μπορεί να ελέγχεται από Δικαστήριο. Πρέπει να επισημανθεί γενικότερα ότι, κατά την υιοθέτηση νέων εθνικών ρυθμίσεων στο πλαίσιο της ενσωμάτωσης κοινοτικών Οδηγιών, ο έχων τη νομοθετική ή κανονιστική πρωτοβουλία αναγκαίο είναι να λάβει υπ' όψιν του ότι οι νέες διατάξεις θα πρέπει να τελούν σε αρμονία όχι μόνο με τις διατάξεις των προς ενσωμάτωση Οδηγιών, αλλά και με εκείνες των άλλων διεθνών κειμένων που δεσμεύουν τη χώρα και, συγκεκριμένα, όσον αφορά την απέλαση και κράτηση προσφύγων και αιτούντων άσυλο, τις διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Εν όψει όσων αναφέρθηκαν παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι

1. Είναι απολύτως αναγκαίο και προτείνει να ληφθεί ρητώς ειδική πρόνοια σχετικά με την απέλαση και την κράτηση των αιτούντων άσυλο και προσφύγων. Οι διατάξεις αυτές θα πρέπει να λαμβάνουν υπ' όψιν τους την απαίτηση αυξημένης προστασίας έναντι διοικητικών μέτρων απομάκρυνσης, που απορρέει από τη Σύμβαση της Γενεύης, τόσο για τους αιτούντες άσυλο όσο και για τους πρόσφυγες, καθώς επίσης και να προβλέπουν ρητά τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία λήψης απόφασης για την επιβολή τους. Με τον τρόπο αυτόν θα διευκολυνθούν οι αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, οι οποίες θα καλούνται να εφαρμόσουν πλέον ένα σαφές και πλήρες νομοθετικό πλαίσιο.

2. Βασική παράμετρος των διατάξεων αυτών θα πρέπει να είναι η απαγόρευση της απέλασης αιτούντος άσυλο σε χώρα όπου κινδυνεύει η ζωή ή η ελευθερία του, ενώ αυτή θα πρέπει να είναι κατ' εξαίρεση δυνατή μόνον όταν αυτός, για σοβαρή αιτία, θεωρείται επικίνδυνος για την ασφάλεια της χώρας ή όταν, έχοντας καταδικασθεί τελεσίδικα για ιδιαίτερος σοβαρό αδίκημα, αποτελεί κίνδυνο για τη χώρα (άρθρο 33 παρ. 2 της Σύμβασης της Γενεύης). Είναι προφανές ότι απέλαση αιτούντος άσυλο δεν μπορεί να διαταχθεί απλώς και μόνον λόγω της παράνομης εισόδου στη χώρα. Σε καμία δε περίπτωση δεν θα πρέπει η απόφαση απέλασης να εκτελείται πριν από την εξέταση του

αιτήματος ασύλου στην ουσία του (αντίστοιχη δεσμευτική ρύθμιση περιέχει και η κοινοτική Οδηγία στο άρθρο 7 μέχρι τον πρώτο βαθμό εξέτασης), έτσι ώστε να παρέχεται η δυνατότητα να γίνει η *στάθμιση* μεταξύ της ανάγκης προστασίας του προσώπου, το οποίο δικαιούται να απολαύει της προσφυγικής προστασίας, και των λόγων εκείνων που τον καθιστούν σοβαρή απειλή για την ασφάλεια της χώρας υποδοχής. Οι δεσμεύσεις της χώρας για έκδοση του προσώπου σε τρίτη χώρα ή σε διεθνή ποινικά δικαστήρια, κατά την έννοια της παρ. 2 του άρθρου 7 της Οδηγίας, θα πρέπει επίσης να συνεκτιμώνται μετά από την κρίση επί της ουσίας του αιτήματός του. Τυχόν προϋπάρχουσα δικαστική κρίση περί επικινδυνότητας ή μη του προσώπου θα πρέπει να λαμβάνεται υποχρεωτικά υπ' όψιν από τη διοίκηση.

3. Η κράτηση του αιτούντος άσυλο, καθ' όσον χρονικό διάστημα η απέλαση του είναι αδύνατη, θα πρέπει, κατ' αρχήν, να αποφεύγεται και να επιβάλλεται όλως εξαιρετικά. Αναμένεται έτσι ότι θα εκλείψει η σημερινή πρακτική που έχει σιωπηρώς ανάγει την κράτηση σε κανόνα για όλους τους παρανόμως εισελθόντες στη χώρα αλλοδαπούς, αιτούντες άσυλο ή μη, ακόμη και μέχρι την εξάντληση του ανώτατου χρονικού ορίου που προβλέπει ο νόμος, δηλαδή, του τριμήνου. Από τον συνδυασμό της διάταξης του άρθρου 18 της Οδηγίας και του Πορίσματος Νο 44 της Εκτελεστικής Επιτροπής της Υπάτης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε., η κράτηση μπορεί να επιβάλλεται όταν υπάρχουν *συγκεκριμένοι λόγοι* δημόσιας τάξης ή για τις ανάγκες ταχύρρυθμης εξέτασης του αιτήματος, μόνον, όμως, όταν οι ανάγκες αυτές συνδυάζονται πράγματι με *ενδείξεις κακοπιστίας* (κατάθεση πλαστών εγγράφων, απόπειρα παραπλάνησης των αρχών κλπ.) εκ μέρους του αιτούντος. Σε κάθε περίπτωση αντί της κράτησης *θα πρέπει να προτιμώνται οι περιοριστικοί όροι.*

## *II. Κοινοποίηση διοικητικών αποφάσεων σχετικά με το άσυλο*

### **Το πρόβλημα**

Σημαντικός αριθμός ατομικών παραπόνων και καταγγελιών έχουν υποβληθεί στον Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με πλημμέλειες της διαδικασίας κοινοποίησης απορριπτικών αποφάσεων του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης επί αιτημάτων ασύλου (βλ. έγγραφό μας με αριθ. πρωτ. 2718.03.2.1/22.9.2004). Η νομιμότητα τέτοιων κοινοποιήσεων έχει ιδιαίτερη σημασία δεδομένου ότι από αυτήν εξαρτάται το εμπρόθεσμο ή μη των προσφυγών που έχουν τυχόν κατατεθεί κατά των επιδιδομένων απορριπτικών αποφάσεων και, άρα, η πραγματική δυνατότητα απόλαυσης εκ μέρους των θιγομένων του δικαιώματος δικαστικής προστασίας τους. Στο πλαίσιο της διερεύνησης των υποθέσεων αυτών ετέθησαν περισσότερα ζητήματα. Συγκεκριμένα:

1. Για τη διενέργεια των επιδόσεων των ως άνω διοικητικών αποφάσεων, οι κατά περίπτωση αρμόδιες αστυνομικές αρχές εφαρμόζουν κατά σύστημα τις περί επιδόσεων διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (άρθρα 155 επ.). Θα μπορούσε ενδεχομένως να αποδώσει κανείς την πρακτική αυτή στην μεγαλύτερη εξοικείωση των κατά περίπτωση αστυνομικών οργάνων με τον θεσμό της επίδοσης εγγράφων στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας (κλητεύσεων κλπ.). Ωστόσο, από *καμία* υφιστάμενη ρύθμιση *δεν φαίνεται να προκύπτει η υποχρέωση ή έστω η ευχέρεια τέτοιας αναλογικής εφαρμογής των ποινικών δικονομικών διατάξεων επί της επίδοσης διοικητικών εγγράφων ή κοινοποίησης διοικητικών πράξεων*, όπως η απόρριψη αιτήματος ασύλου. Αντίθετα, όπως άλλωστε έχει επισημάνει με άλλες ευκαιρίες η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. ΣτΕ 1027/2002), ελλείπει ειδικών διατάξεων, σε ζητήματα επίδοσης διοικητικών εγγράφων *εφαρμόζονται αναλογικά ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας και ο Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας*. Ωστόσο, καμία αιτιολογία δεν έχει προσφέρει η ΕΛ.ΑΣ. για την ιδιότυπη πρακτική της.
2. Ακόμη όμως και αν θεωρηθεί ότι ορθώς τυγχάνει αναλογικής εφαρμογής ο Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, είναι αβέβαιο αν η συνήθης πρακτική της ΕΛ.ΑΣ πληροί τους προβλεπόμενους από τα άρθρα 155 και 156 ΚΠΔ όρους κοινοποίησης. Είναι έτσι

συνηθέστατο το φαινόμενο να κρίνεται ότι το πρόσωπο προς το οποίο κοινοποιείται η απορριπτική πράξη είναι αγνώστου διαμονής, χωρίς η αιτιολόγηση της επίδοσης σε ορισμένο πρόσωπο ως αγνώστου διαμονής να περιέχει πάντα τα απαραίτητα από τον νόμο στοιχεία που επιβεβαιώνουν ή έστω πιθανολογούν την περί «αγνώστου» διαμονής κρίση. Επίσης, παρακάμπτεται συστηματικά η θυροκόλληση ως εναλλακτικός τρόπος επίδοσης πέραν της «δια χειρός» επίδοσης και της επίδοσης ως αγνώστου διαμονής. Οι παραπάνω πρακτικές μαρτυρούν μία τάση υπερβάλλουσας συνοπτικότητας των διαδικασιών επίδοσης στην πράξη, με αποτέλεσμα κάθε άλλο παρά να διασφαλίζεται η απρόσκοπτη άσκηση του δικαιώματος προσφυγής και δικαστικής προστασίας των αιτούντων άσυλο. Και τούτο διότι σύμφωνα με το άρθρο 3 του Π.Δ. 61/99, ο αιτών άσυλο διαθέτει προθεσμία 30 ημερών από την κοινοποίηση της απορριπτικής απόφασης, προκειμένου να προσβάλλει αυτήν σε β' βαθμό. Η προθεσμία αυτή ευλόγως παρέρχεται συνήθως άπρακτη εφ' όσον, στην περίπτωση της επίδοσης προς τον αιτούντα «ως αγνώστου διαμονής», η απόφαση κοινοποιείται μόνον στο δημοτικό κατάστημα.

3. Πέραν, όμως, των εγγυήσεων που συνιστούν για κάθε πρόσωπο οι παραπάνω γενικές διατυπώσεις νομότυπης κοινοποίησης, οι ειδικές διατάξεις που ρυθμίζουν την κοινοποίηση των απορριπτικών αποφάσεων επί αιτημάτων ασύλου, υλοποιώντας το γενικό αίτημα που διαπνέει τη Σύμβαση της Γενεύης για αυξημένη προστασία όσων ζητούν πολιτικό άσυλο, περιέχουν επιπλέον εγγυήσεις για τους απορριφθέντες αιτούντες άσυλο. Έτσι, θεσπίζεται υποχρέωση για προφορική ανακοίνωση του περιεχομένου των αποφάσεων στους θιγόμενους (άρθρο 3 παρ.3 του Π.Δ.61/1999) και, γενικότερα, για ενημέρωσή τους σε γλώσσα που λογικά εκτιμάται ότι αυτοί κατανοούν (άρθρο 10 παρ. 1(α) της Οδηγίας για τις διαδικασίες). Εντούτοις, στο πλαίσιο των εφαρμοζομένων στην πράξη διαδικασιών επίδοσης από την Αστυνομία, δεν φαίνεται να λαμβάνεται καμία μέριμνα για εξεύρεση τρόπου για την τήρηση αυτής της εκ του νόμου προϋπόθεσης, όπου τούτο θα ήταν τουλάχιστον δυνατόν.

4. Όταν οι αποδέκτες των αποφάσεων, που τους έχουν επιδοθεί ως αγνώστου διαμονής, τύχει να λάβουν γνώση αυτών και επιχειρήσουν να προσφύγουν κατ' αυτών αντιμετωπίζουν την άρνηση των αστυνομικών αρχών να παραλάβουν τις σχετικές προσφυγές, επικαλουμένων το εκπρόθεσμο αυτών. Τούτο θέτει καταρχήν ζήτημα

νομιμότητας της ακολουθούμενης πρακτικής σε σχέση με την τήρηση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο οποίος επιβάλλει στην Διοίκηση την υποχρέωση παραλαβής και πρωτοκόλλησης οποιασδήποτε έγγραφης αίτησης απευθύνεται σε αυτήν, ακόμη και εκπρόθεσμης. Ακόμη και όταν οι εν λόγω αιτήσεις παραλαμβάνονται αναγκαστικά λόγω της κατάθεσής τους μέσω δικαστικού επιμελητή, οι προβαλλόμενοι λόγοι περί του παρανόμου της επίδοσης *δεν εξετάζονται από την αρμόδια υπηρεσία*. Τυχόν βασιμότητα αυτών των λόγων θα καθιστούσε τις προσφυγές *εμπρόθεσμες* και θα επέβαλλε πλέον την εξέτασή τους επί της ουσίας. Αντ' αυτού, η Δ/νση Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης υποδεικνύει παγίως προς τα αρμόδια Τμήματα Αλλοδαπών, να ενημερώσουν τον αιτούντα άσυλο ότι η προσφυγή του δεν θα εξετασθεί λόγω εκπρόθεσμης υποβολής.



## Η θέση της διοίκησης

Από το απαντητικό έγγραφο του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης προς τον Συνήγορο του Πολίτη (αριθ. πρωτ. 5401/1-227493/18.4.2005), αλλά, κατ' εξοχήν, και από την υπ' αριθ. 5401/1-512647/7.6.2004 εγκύκλιο διαταγή της Δ/νσης Αλλοδαπών, προκύπτει ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου γνωρίζουν τα διάφορα πρακτικά προβλήματα που ανακύπτουν κατά την καταγραφή του αιτούντος άσυλο ή την αλλαγή διεύθυνσής του και δήλωσης της αλλαγής αυτής στο αρμόδιο Τμήμα Αλλοδαπών. Ωστόσο, ως προς τα συγκεκριμένα προβλήματα, όπως αυτά εκτέθηκαν παραπάνω, η διοίκηση, όπως τουλάχιστον προκύπτει από το παραπάνω απαντητικό έγγραφο της, δεν φαίνεται να συμμαριζείται τον προβληματισμό του Συνηγόρου του Πολίτη. Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά το ζήτημα των εφαρμοστέων διατάξεων για την επίδοση των διοικητικών αποφάσεων εκ μέρους της Αστυνομίας και της μη παραλαβής των θεωρούμενων ως «εκπρόθεσμων» προσφυγών, δεν υπήρξε μέχρι σήμερα απάντηση. Σε σχέση με το ζήτημα της μη εξέτασης των κατατεθειμένων, τελικώς, προσφυγών, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης ενέμεινε στην άποψή του ότι αυτές δεν θα μπορούσαν να εξετασθούν, ως εκπρόθεσμες, σημειώνοντας, όμως, ως επιπλέον στοιχείο για τη θεμελίωση της άρνησης εξέτασής τους, ότι *«όπως διεπιστώθη δεν τηρήθηκαν οι υποχρεώσεις των αιτούντων που αναφέρονται στο άρθρο 1 παρ. 6 εδ. 2 του Π.Δ. 61/1999 [δηλαδή, να συνεργάζεται στενά και να θέτει εαυτόν στη διάθεση των αρμοδίων Αρχών...]»*. Ο γενικός, όμως, αυτός ισχυρισμός του Υπουργείου δεν εξειδικεύεται στις ατομικές περιπτώσεις για τις οποίες αυτό είχε ερωτηθεί, με συγκεκριμένα στοιχεία για κάθε υπόθεση, έτσι ώστε να αποδεικνύεται η βασιμότητά του για κάθε ατομική περίπτωση.

## Η θέση του Συνηγόρου του Πολίτη

Σε συνέχεια των ανωτέρω επισημάνσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι :

1. Οι αιτούντες άσυλο, λόγω της αδυναμίας εξασφάλισης σταθερής διαμονής, είτε επειδή δεν μπορούν είτε επειδή δεν το επιθυμούν, εκδηλώνουν έντονη κινητικότητα, με αποτέλεσμα η τήρηση των

κανόνων της διοικητικής διαδικασίας για την κοινοποίηση σε αυτούς των διοικητικών αποφάσεων που τους αφορούν να καθίσταται πράγματι δύσκολο έργο για τις αστυνομικές αρχές. Η υπό επεξεργασία νέα νομοθεσία για τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, αναμένεται να αντιμετωπίσει αυτό το πρόβλημα μόνον εν μέρει, καθώς ο αριθμός των αιτούντων άσυλο είναι κατά πολύ μεγαλύτερος των δυνατοτήτων των υφιστάμενων Κέντρων Υποδοχής. Ωστόσο, το υπαρκτό αυτό πρόβλημα *δεν επιτρέπεται να συνεπάγεται την χαλάρωση* εκ μέρους των αστυνομικών αρχών της τυπικότητας που θα πρέπει να περιβάλλει την εφαρμογή της κατά τον νόμο προβλεπόμενης διαδικασίας κοινοποίησης των απορριπτικών αποφάσεων. Τούτο καθίσταται περισσότερο σαφές εν όψει των αυξημένων εγγυήσεων που κατοχυρώνει τόσο η διεθνής όσο και η κοινοτική πλέον έννομη τάξη σε σχέση με αυτήν την κατηγορία προσώπων. Στις λίγες περιπτώσεις όσων θα ήταν πράγματι σε θέση να προσκομίσουν πραγματικά στοιχεία που θα διέψευδαν τη νομιμότητα των διαδικαστικών ενεργειών της διοίκησης, η πρακτική των τυποποιημένων επιδόσεων ως σε πρόσωπα αγνώστου διαμονής ενδεχομένως να εκθέσουν σοβαρά τη διοίκηση ως προς την τήρηση των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας. Σημειώνεται ενδεικτικά ότι η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη σε δύο ατομικές περιπτώσεις, σε συνέχεια σχετικών αναφορών, οδήγησε το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης στην επανεξέταση και των δύο φακέλων, στη διαπίστωση παρατυπιών κατά τη διαδικασία κοινοποίησης και καταγραφής των αλλαγών διευθύνσεων και στην ανάκληση, τέλος, λόγω των παρατυπιών αυτών, των αποφάσεων διακοπής που είχαν εκδοθεί σε βάρος των αιτούντων.

2. Οι παραπάνω δυσκολίες στην εφαρμογή της διαδικασίας κοινοποίησης και επίδοσης θα έπρεπε, αντιθέτως, να έχουν οδηγήσει σε ευελιξία των πρακτικών των αστυνομικών αρχών στην αντίθετη κατεύθυνση της μεγαλύτερης προστασίας της ιδιαίτερης αυτής ομάδας αλλοδαπών. Η παλαιότερη λ.χ. πρακτική της κοινοποίησης της απορριπτικής του αιτήματος ασύλου απόφασης κατά την προσέλευση του αιτούντος προς ανανέωση του *Δελτίου* του, εξασφάλιζε την τήρηση τόσο των γενικών διατάξεων περί κοινοποιήσεων και επιδόσεων, όσο και των ειδικών διατάξεων του προσφυγικού δικαίου περί προφορικής ανακοίνωσης του περιεχομένου των αποφάσεων στον αιτούντα.

3. Η άρνηση παραλαβής αίτησης προς τη Διοίκηση, ακόμη και εάν πρόκειται για εκπροθέσμως κατατεθείσα προσφυγή, δεν είναι ανεκτή υπό τον ισχύοντα Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, σύμφωνα με τον οποίο η Διοίκηση οφείλει να παραλαμβάνει κάθε αίτηση η οποία υποβάλλεται σε αυτήν και να χορηγεί επ'αυτής αριθμό πρωτοκόλλου. Ομοίως, δεν μπορεί να γίνει ανεκτή, εν όψει και της συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος για αποτελεσματική έννομη προστασία, η άρνηση εξέτασης των λόγων που προβάλλονται ως προς το μη νομότυπο της επίδοσης και υπέρ του εν τέλει εμπροθέσμου της κατάθεσης της προσφυγής. Η βασιμότητα των λόγων αυτών θα πρέπει να ερευνάται κατά το στάδιο εξέτασης του παραδεκτού της προσφυγής.

## Προτάσεις

Για την υλοποίηση των παραπάνω, και εν όψει των επικείμενων νομοθετικών και κανονιστικών εξελίξεων, στις οποίες έγινε αναφορά προηγουμένως, ο Συνήγορος του Πολίτη, επανερχόμενος και σε παλαιότερες σχετικές υποδείξεις, προτείνει:

1. Την πρόβλεψη ήδη στο βασικό νομοθέτημα, που πρόκειται να εκδοθεί, διατάξεων με βάση τις οποίες θα διενεργείται η κοινοποίηση των διοικητικών αποφάσεων στους αιτούντες άσυλο, ιδίως όταν πρόκειται για πράξεις απορριπτικές αιτημάτων ασύλου.
2. Την αποφυγή, κατά το δυνατόν, χρήσης της επίδοσης ως σε αγνώστου διαμονής ως τρόπου επίδοσης των παραπάνω επαχθών για τους αιτούντες άσυλο διοικητικών πράξεων, και, αντ'αυτής τη συχνότερη προσφυγή στη θυροκόλληση, αλλά με τρόπο που να καθίσταται σαφές τόσο το σε ποιον αυτή απευθύνεται όσο και το περιεχόμενό της, (π.χ. με αναγραφή του ονοματεπωνύμου του ενδιαφερόμενου στα λατινικά και με σύντομη περιγραφή του περιεχομένου της π.χ. "Rejection-Right to appeal in 30 days"). Επίσης, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης είναι ανάγκη να εξετάσει το ενδεχόμενο να επαναφέρει την παλαιότερη πρακτική κοινοποιήσεων κατά την προσέλευση για ανανέωση της «ροζ κάρτας».
3. Την παραλαβή όλων των εκπροθέσμων προσφυγών που κατατίθενται και την εξέταση των λόγων που προβάλλονται για

την αιτιολόγηση του εκπροθέσιμου χαρακτήρα τους, ιδίως όταν αυτοί αφορούν παρατυπίες κατά την επίδοση ή λόγους ανωτέρας βίας. Προτείνεται επίσης η λήψη απόφασης επί αυτού από το αρμόδιο όργανο (ο Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Δημόσιας Τάξης για την ταχύρρυθμη διαδικασία, ή ο ίδιος ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης για την τακτική διαδικασία) και η κοινοποίηση στον ενδιαφερόμενο της σχετικής απόφασης επί του παραδεκτού ή μη της προσφυγής του, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική δικαστική του προστασία.

4. Την εξέταση όλων των προσφυγών που τυχόν εκκρεμούν και στις οποίες οι προσφεύγοντες αμφισβητούν τη νομιμότητα των επιδόσεων. Στις περιπτώσεις αυτές, ο Συνήγορος του Πολίτη θα ανέμενε τουλάχιστον την τεκμηριωμένη αιτιολόγηση του ισχυρισμού ότι οι αιτούντες άσυλο δεν ανταποκρίθηκαν στις υποχρεώσεις που υπείχαν έναντι των αρχών.

### *III. Προϋποθέσεις διακοπής της εξέτασης αιτήματος άσυλου.*

Τον Συνήγορο του Πολίτη απασχόλησαν επίσης τα ζητήματα που εγείρουν οι αποφάσεις διακοπής εξέτασης ενός αιτήματος άσυλου όσον αφορά δύο κατηγορίες περιπτώσεων εφαρμογής του επαχθούς αυτού μέτρου:

(Α) όταν η απόφαση λαμβάνεται σε συνέχεια μη εμφάνισης του αιτούντος σε Κέντρο Υποδοχής που του υπέδειξε η αρμόδια υπηρεσία παραλαβής και καταγραφής του αιτήματός του, και

(Β) όταν η απόφαση λαμβάνεται κατ' εφαρμογήν του Κανονισμού 343/2003/ΕΚ (πρώην Σύμβαση του Δουβλίνου), αφού ο αιτών επιστρέψει στην Ελλάδα από άλλη ευρωπαϊκή χώρα.

#### *a. Καθορισμός υποχρεωτικού τόπου διαμονής αιτούντων άσυλο*

##### **Το πρόβλημα**

1. Οι ατομικές περιπτώσεις, στις οποίες ζητήθηκε η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη (Α.Π. 18586/2004 και 15278/2005), αφορούσαν αιτούντες άσυλο στους οποίους χορηγήθηκε από το Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών υπηρεσιακό σημείωμα για μετάβαση σε Κέντρα Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο, συγκεκριμένα, στον Κοκκινοπηλό Λάρισας και στη Σπερχειάδα. Οι παραπομπές αυτές έλαβαν χώρα στα τέλη του 2004 και κατά το άεξάμηνο του 2005, σε συνέχεια σχετικών διαταγών της Δ/νσης Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, και κατέληξαν, στις περισσότερες των περιπτώσεων, σε μη εμφάνιση των αιτούντων άσυλο στα καθορισμένα Κέντρα υποδοχής και, κατά συνέπεια, στην έκδοση αποφάσεων διακοπής εξέτασης του αιτήματος, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 2 παρ. 8 του Π.Δ.61/1999. Στις περισσότερες των περιπτώσεων που τέθηκαν υπ' όψιν του Συνηγόρου του Πολίτη, οι αιτούντες άσυλο ήταν είτε μόνες γυναίκες, είτε άτομα με προβλήματα υγείας. Επίσης, οι περισσότεροι διέμεναν μόνιμα στην Αθήνα έως και δύο ήδη χρόνια και ανανέωναν κάθε τρίμηνο το «ραντεβού» τους για την έναρξη της διαδικασίας εξέτασης του αιτήματος. Επιπλέον δε ήταν ιθαγενείς χωρών, η εσωτερική

κατάσταση των οποίων θα μπορούσε να δικαιολογήσει φόβο δίωξης, όπως, συγκεκριμένα, το Σουδάν, η Αιθιοπία, η Ερυθραία, η Γκάνα, η Σομαλία και η Σιέρα Λεόνε.

2. Τον Συνήγορο του Πολίτη (έγγραφο υπ' αριθ. πρωτ. 22696.04/4720/5477.05.2.1/18.8.2005) προβληματίσε ιδιαίτερα το κατά πόσο η άσκηση της αρμοδιότητας καθορισμού τόπου διαμονής με αυτόν τον τρόπο είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και συγκεκριμένα της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ *για τις ελάχιστες απαιτήσεις για τις συνθήκες υποδοχής αιτούντων άσυλο*. Βέβαια, ούτε η εθνική ούτε η κοινοτική νομοθεσία εμποδίζουν κατ' αρχήν τις αρμόδιες για την εξέταση αιτήματος ασύλου εθνικές αρχές να καθορίσουν συγκεκριμένο τρόπο διαμονής. Τέτοιος καθορισμός, εφόσον συντρέχει, συνεπάγεται εύλογα την υποχρέωση του αιτούντος άσυλο να διαμείνει σε προκαθορισμένο τόπο και όχι σε άλλον, στον οποίο εκείνος τυχόν θα προτιμούσε. Η επιβολή, όμως, αυτού του μέτρου επιτρέπεται *μόνον* εν όψει συγκεκριμένου σκοπού και εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις της ως άνω κοινοτικής Οδηγίας, η οποία έχει απευθείας εφαρμογή στην ελληνική έννομη τάξη από τις 6.2.2005. Σύμφωνα με αυτήν, *«Τα Κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν σχετικά με τη διαμονή του αιτούντος άσυλο, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, δημόσιας τάξης ή, όταν είναι αναγκαίο, για την ταχεία επεξεργασία και την αποτελεσματική παρακολούθηση της αίτησής του/της»* (άρθρο 7 παρ. 2). Επίσης, *«η οριζόμενη περιοχή δεν θίγει την αναπαλλοτρώιτη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής και αφήνει αρκετά περιθώρια για την εξασφάλιση της πρόσβασης σε όλα τα πλεονεκτήματα στο πλαίσιο της παρούσας Οδηγίας»* (εδ.2 παρ.1 του ίδιου άρθρου). Από τον συνδυασμό των ρυθμίσεων αυτών συνάγεται ότι ο κανόνας που καθιερώνει το παραπάνω κοινοτικό νομοθέτημα είναι κατ' αρχήν η ελευθερία κίνησης του αιτούντος άσυλο. *Εξαιρέσεις χωρούν μόνον όταν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης, δημοσίου συμφέροντος ή για να εξυπηρετηθούν οι ανάγκες της ταχείας εξέτασης του αιτήματος*. Αυτονόητη δε προϋπόθεση, αν πρόκειται να συντρέχει ο τελευταίος αυτός νόμιμος σκοπός υπέρ του οποίου επιβάλλεται συγκεκριμένος τόπος διαμονής ως υποχρεωτικός, είναι να έχει εισαχθεί το αίτημα του παραπεμπόμενου στον υποχρεωτικό τόπο διαμονής αιτούντος, προκειμένου να εξετασθεί με την ταχύρρυθμη διαδικασία (εφόσον βέβαια συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις του νόμου για την εφαρμογή της εν λόγω διαδικασίας, βλ. άρθρο 24 του Ν.1975/1991). Επιπλέον δε, ακόμη και αν κατ' εξαίρεση συντρέχουν οι λόγοι θεμιτής επιβολής τόπου

διαμονής, ο επιβαλλόμενος αυτός περιορισμός δεν μπορεί να οδηγεί σε αδυναμία απόλαυσης των πλεονεκτημάτων, που προβλέπει η Οδηγία (υλικές συνθήκες υποδοχής, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, εργασία).

Β. Το δεύτερο ζήτημα που προβληματίσε συναφώς την Αρχή μας ήταν μήπως, με δεδομένη την αμφιβολία σχετικά με την καταλληλότητά του Κέντρου Υποδοχής του Κοκκινοπηλού ως προς τον σκοπό τον οποίο φέρεται να υπηρετεί, η συγκεκριμένη πρακτική της εκεί παραπομπής εξωθούσε εκ των πραγμάτων τους παραπεμπόμενους σε αυτό στο να παραβιάσουν την υποχρέωση της εκεί μετάβασης και διαμονής τους. Σύμφωνα με ορισμένες δε, προφορικές, καταγγελίες αυτό ακριβώς το ενδεχόμενο αποτελούσε σιωπηρώς και τον έμμεσο σκοπό της όλης διαδικασίας της παραπομπής, ούτως ώστε να καταστεί δυνατή η διακοπή της εξέτασης των αιτημάτων όσων παραβιάσουν την υποχρέωση διαμονής εκεί. Από τη συνδυαστική μελέτη των ατομικών περιπτώσεων που αναφέρθηκαν στην Αρχή και με βάση τα στοιχεία των αναφορών, προέκυψαν τα εξής :

1. Η παραπομπή σε Κέντρα Υποδοχής εκτός της Περιφέρειας των Αθηνών, των αιτούντων άσυλο που παρουσιάζονταν στο Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών για αρχική υποβολή αιτήματος ασύλου ή σε προκαθορισμένο ραντεβού για την έναρξη της διαδικασίας ασύλου, δεν αιτιολογείται ατομικά για κάθε περίπτωση, όπως, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, απαιτεί η οικεία κοινοτική ρύθμιση. Αντιθέτως, οι αιτούντες εφοδιάζονται με ένα τυποποιημένο υπηρεσιακό σημείωμα χωρίς την ειδική αιτιολογία, που θα απαιτείτο ιδίως στην περίπτωση όσων έχουν δηλώσει και αποδείξει σταθερή διεύθυνση διαμονής, ή αυτών σε όσους η τυχόν μετακίνησή τους θα μπορούσε να επιφέρει σοβαρές ή και ανεπανόρθωτες βλάβες της υγείας τους λόγω ανάγκης παροχής ειδικής ιατρικής περίθαλψης. Σε κάθε περίπτωση δε το αναιτιολόγητο των αποφάσεων παραπομπής, δεν καθιστά δυνατό τον έλεγχο της τήρησης των προϋποθέσεων, που θέτει το κοινοτικό δίκαιο για το επιτρεπτό του περιορισμού της διακίνησης του αιτούντος.

2. Η παραπομπή αιτούντων άσυλο ειδικά στο Κέντρο του Κοκκινοπηλού απέκτησε μαζικά χαρακτηριστικά κατά τη περίοδο συγκεκριμένα μεταξύ Αυγούστου του 2004 και Μαΐου 2005, μια περίοδο κατά την οποία το Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών κλήθηκε

να παραλάβει πολύ μεγάλο αριθμό αιτημάτων ασύλου, πολλά εκ των οποίων ενδεχομένως θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως καταχρηστικά, με βάση τους όρους του νόμου. Η διαπίστωση αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι παραπέμφθηκαν στον Κοκκινοπηλό αιτούντες άσυλο οι οποίοι επί δύο και πλέον έτη ανέμεναν την έναρξη της εξέτασης του αιτήματός τους, εμφανίζονταν προς τούτο τακτικά (κατά μέσο όρο μία φορά το τρίμηνο) στο Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών και εφοδιάζονταν με ανανεώσεις, χωρίς ποτέ μέχρι τότε να τους καθορισθεί τόπος διαμονής διαφορετικός από αυτόν που δήλωναν. Έτσι, τα συγκεκριμένα πρόσωπα, μετά από την πάροδο μεγάλου χρονικού διαστήματος από την αρχική τους αίτηση και ενώ είχαν πλέον αποκτήσει σταθερή διαμονή και αναπτύξει κοινωνικές σχέσεις στην Αθήνα, βρέθηκαν αιφνιδίως αντιμέτωπα με μία απόφαση παραπομπής σε τόπο διαμονής σε μεγάλη απόσταση από το κέντρο των μέχρι τότε βιοτικών τους δραστηριοτήτων. Ωστόσο, από τον Ιούνιο του 2005 και μετά φαίνεται να ελαχιστοποιήθηκαν οι παραπομπές αιτούντων άσυλο στο Κέντρο του Κοκκινοπηλού. Οι διαπιστώσεις αυτές *αναδεικνύουν τις ανατιολόγητες μαζικές παραπομπές σε μία γενικευμένη μορφή κακοδιοίκησης.*

3. Από τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στη μελέτη που εκπονήθηκε για λογαριασμό της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες τον Οκτώβριο 2004 με θέμα «*Πρακτικές υποδοχής αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα με ιδιαίτερη έμφαση σε γυναίκες μόνες και παιδιά που έχουν χωριστεί από τις οικογένειές τους*», αλλά και από ανεπίσημες πληροφορίες που περιήλθαν στον Συνήγορο του Πολίτη στο πλαίσιο της διερεύνησης των προαναφερθεισών αναφορών, δημιουργήθηκαν σοβαρές αμφιβολίες σχετικά με το εάν το Κέντρο του Κοκκινοπηλού πληρούσε, τουλάχιστον κατά τη συγκεκριμένη χειμερινή περίοδο, τις προϋποθέσεις για την παροχή των προβλεπόμενων από την Οδηγία ελάχιστων υλικών συνθηκών στους αιτούντες άσυλο. Κατά την προαναφερθείσα μελέτη, το Κέντρο βρίσκεται σε απόσταση 80 χλμ από τη Λάρισα, σε πολύ απομονωμένο σημείο και φιλοξενεί άνδρες μόνους (σελ. 24 της ως άνω μελέτης). Ιδίως όταν πρόκειται για γυναίκες μόνες ή οικογένειες με βρέφος, όπως μία εκ των περιπτώσεων που αναφέρθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη, η καταλληλότητα ενός χώρου με αυτά τα χαρακτηριστικά, τόσο ως προς την ασφάλεια αλλά και ως προς την επάρκεια των συνθηκών διαβίωσης, χρήζει διερεύνησης. Εξάλλου, σύμφωνα με την υπουργική απόφαση που αναθέτει τη λειτουργία του Κέντρου



Υποδοχής του Κοκκινοπηλού Λάρισας στον Ερυθρό Σταυρό προβλέπεται ότι σε αυτό θα φιλοξενούνται μόνο *άρρενες* αιτούντες άσυλο. Σε κάθε περίπτωση, τυχόν προηγούμενη διερεύνηση της καταλληλότητας του χώρου υποδοχής από τις αστυνομικές αρχές θα τους είχε οδηγήσει στην αποφυγή της πρακτικής της μαζικής παραπομπής των αιτούντων σε αυτόν και παράλληλα θα είχε αποτρέψει τη δημιουργία υπονοιών ότι η εν λόγω πρακτική αποτελούσε άτυπη τεχνική εξώθησης ή και εξαναγκασμού των αιτούντων σε αποφάσεις που θα οδηγούσαν στην διακοπή της εξέτασης του αιτήματός τους.

## Η θέση της διοίκησης

Από το απαντητικό έγγραφο του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης προς τον Συνήγορο του Πολίτη (υπ' αριθ. πρωτ. 5401/1-236316/4.11.2005) όσο και από τις επισυναπτόμενες σε αυτό σχετικές διαταγές προς τα Τμήματα Αλλοδαπών της χώρας (υπ' αρ. πρωτ. 5401/1-226636/30.3.2005 και 5401/1-229015/5.6.2005), προκύπτει ότι η οικεία Δ/νση Αλλοδαπών υιοθέτησε την παραπάνω πρακτική προκειμένου να αποθαρρύνει τα καταχρηστικά αιτήματα, εκτιμώντας ότι η παραπομπή σε ένα Κέντρο Υποδοχής μακριά από τα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας (κυρίως Αθήνα και Θεσσαλονίκη) θα ήταν αποτρεπτική για κάποιον ο οποίος δεν θα έχει πραγματική ανάγκη να υπαχθεί στις διαδικασίες του ασύλου.

Έτσι, κάθε αρμόδια υπηρεσία των Τμημάτων Αλλοδαπών της χώρας εντελλόταν να ασκήσει την αρμοδιότητα εισήγησης για καταχρηστικότητα ενός αιτήματος ασύλου και υπαγωγή του για εξέταση με την ταχύρρυθμη διαδικασία, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 25 παρ. 2 του Ν.1975/1991, και παράλληλα, *«να καθορίζει το Κέντρο Υποδοχής Κοκκινοπηλού Λάρισας ως τόπο διαμονής αλλοδαπών αιτούντων άσυλο προερχομένων από ασφαλείς χώρες και των οποίων οι αιτήσεις ελλείπει ουσιαστικού περιεχομένου, αξιολογούνται ως καταχρηστικές των διαδικασιών του ασύλου»* (απόσπασμα από την προαναφερόμενη διαταγή της Δ/νσης Αλλοδαπών με αριθμό πρωτ. 5401/1-226636/30.3.2005). Έτσι, το Υπουργείο στόχευε, όπως το ίδιο υποστηρίζει, στην αποθάρρυνση των προερχομένων κυρίως από τις Βαλκανικές χώρες (πλην Τουρκίας) και Δημοκρατίες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης.

Ωστόσο, το ίδιο το Υπουργείο βρέθηκε στη δυσάρεστη θέση να διαπιστώσει τη μη ορθή τήρηση των οδηγιών του από το Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών, καθώς η πρακτική αυτή επεκτάθηκε και σε υπηκόους κρατών, στα οποία επικρατούν συνθήκες που μπορεί να δικαιολογούν σοβαρούς κινδύνους δίωξης (αριθ. πρωτ. 5401/1-226636/30.5.2005). Τούτο κατέστη φανερό και στον Συνήγορο του Πολίτη καθώς όλοι οι αναφερόμενοι σε αυτόν προέρχονταν από τέτοιες χώρες.

Ως προς το γενικότερο ζήτημα της αρμοδιότητας καθορισμού τόπου διαμονής, το Υπουργείο θεμελίωσε την σχετική του αρμοδιότητα στο άρθρο 2 παρ. 8 του Π.Δ.61/1999, σύμφωνα με το οποίο *«καθ'όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, ο αιτών άσυλο υποχρεούται να παραμένει στον τόπο διαμονής που δήλωσε ή του καθορίσθηκε»*. Ο καθορισμός τόπου διαμονής επιτρέπεται και από την Οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής, μεταξύ άλλων και για την εξυπηρέτηση των αναγκών της ταχείας εξέτασης του αιτήματος (άρθρο 7 παρ. 2). Για την καταλληλότητα των Κέντρων Υποδοχής, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης βασίζεται στις πληροφορίες του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, το οποίο εποπτεύει και συντονίζει τη λειτουργία των Κέντρων αυτών.

## **Η θέση του Συνηγόρου του Πολίτη**

1. Ως προκαταρκτική παρατήρηση επισημαίνεται ότι, πλέον, η πρακτική καθορισμού τόπου διαμονής σε αιτούντες άσυλο των οποίων τα αιτήματα αξιολογούνται ως καταχρηστικά ιδίως από τη νυν Δ/νση Αλλοδαπών Αθηνών, *δεν εφαρμόζεται στην έκταση που εφαρμόσθηκε κατά το προηγούμενο χρονικό διάστημα*. Αυτό οφείλεται εν πολλοίς σε διευκρινιστικές διαταγές σχετικά με την κατηγορία των αιτούντων άσυλο που θα παραπέμπονται σε συγκεκριμένα Κέντρα Υποδοχής, όσο και, κυρίως, στην εντατικοποίηση, από το καλοκαίρι του 2006 και εντεύθεν, της προσπάθειας της Δ/νσης Αλλοδαπών και του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης να αντιμετωπίσει με άλλο τρόπο τα καταχρηστικά αιτήματα, ολοκληρώνοντας στον ελάχιστο δυνατό χρόνο την εξέταση αυτών των αιτημάτων και εκδίδοντας το συντομότερο δυνατόν οριστική απόφαση (σημειώνεται ότι αυτή ήταν η οργανωτική πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη ήδη από το 2003). Ωστόσο, ανεξάρτητα από τον ορθό ή λανθασμένο τρόπο εφαρμογής τους, οι διαταγές που

για παραπομπή των θεωρούμενων ως καταχρηστικών αιτημάτων σε Κέντρα υποδοχής με την απειλή της διακοπής σε περίπτωση μη εμφάνισης, *ενέχουν οι ίδιες ένα στοιχείο καταχρηστικότητας* στο μέτρο που η νόμιμη, καταρχήν, διαδικασία παραπομπής χρησιμοποιείται εν προκειμένω με σκοπό την «αποθάρρυνση» των καταχρηστικών αιτημάτων, και όχι π.χ. την ταχεία εξέταση του αιτήματος. Εξάλλου, η Επιτροπή Αναστολών, με την υπ' αριθ. 700/2006 απόφασή της, έκρινε τις ως άνω διαταγές ανυπόστατες, στο μέτρο που περιέχουν κανονιστικές ρυθμίσεις χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση (βλ. παρακάτω).

2. Οι παραπάνω παρατηρήσεις εξειδικεύονται στην περίπτωση των παραπομπών στον Κοκκινοπηλό ως εξής:

(α) Διαπιστώθηκε απόκλιση μεταξύ των οδηγιών του Αρχηγείου της ΕΛΑΣ και των πρακτικών που εφάρμοσε το Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών. Η απόκλιση αυτή οδήγησε στην παραπομπή σε Κέντρο Υποδοχής και στην εισαγωγή για εξέταση με την ταχύρρυθμη διαδικασία, αιτημάτων τα οποία *δεν πληρούσαν* τις προϋποθέσεις του νόμου για τον συγκεκριμένο τύπο διαδικασίας (δεν ήταν ούτε καταχρηστικά, ούτε προφανώς αβάσιμα, ούτε οι αιτούντες προέρχονταν από τρίτη ασφαλή χώρα).

(β) Ακόμη όμως και εάν είναι νόμιμη η εισαγωγή για εξέταση με την ταχύρρυθμη διαδικασία των καταχρηστικών αιτημάτων, *η ανάγκη ταχείας εξέτασης του αιτήματος ως νομιμοποιητική βάση για την παραπομπή σε Κέντρο Υποδοχής, στην περίπτωση του Κοκκινοπηλού, δεν αιτιολογείται επαρκώς.* Τούτο διότι, με βάση τη φυσική θέση του Κέντρου αλλά και τις συνθήκες που επικρατούσαν σε αυτό, υπήρχαν ενδείξεις ότι ο επιβληθείς περιορισμός έθιγε τη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής και ήταν τέτοιος που *οδηγούσε σε αδυναμία απόλαυσης των πλεονεκτημάτων* που προβλέπει η Οδηγία 9/2003/ΕΚ.

(γ) Σύμφωνα με το Π.Δ. 61/1999, η κρίση περί καταχρηστικότητας του αιτήματος γίνεται με εισήγηση προς το αποφασίζον όργανο, αφού έχει προηγηθεί συνέντευξη και μελέτη των στοιχείων του φακέλου. Στην υπό εξέταση περίπτωση, η κρίση περί καταχρηστικότητας διενεργείτο άμα τη εμφανίσει του αιτούντος, με *μόνη βάση την υπόνοια του παραλαμβάνοντος* την αίτηση οργάνου περί καταχρηστικού αιτήματος.

(δ) Οι όροι υπό τους οποίους διατασσόταν η παραπομπή καθιστούσαν υπέρμετρα δυσχερή έως αδύνατη τη μετάβαση των αιτούντων άσυλο στον καθοριζόμενο τόπο. Π.χ. οριζόταν διάστημα πέντε (5) ημερών για εμφάνιση στον κέντρο του Κοκκινοπηλού (κάποιες παραπομπές έλαβαν χώρα την 24<sup>η</sup>.12.2004, δηλαδή, εν μέσω αργιών), άλλες επιβάλλονταν σε ασθενείς οι οποίοι είχαν ανάγκη ιατρικής περίθαλψης στην Αθήνα και άλλες σε αιτούντες οι οποίοι επί δύο συνεχή έτη προσέρχονταν συνεχώς ανά τρίμηνο για ανανέωση, χωρίς να τους έχει επιβληθεί καμία παραπομπή, και είχαν ήδη αναπτύξει τις κοινωνικές/εργασιακές τους σχέσεις στην Αθήνα.

(ε) Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η Διοίκηση, κατά τη διενέργεια της παραπομπής, είχε επαρκείς ενδείξεις ότι κάποιοι από τους παραπεμπόμενους αιτούντες θα ήταν αδύνατο να μεταβούν στον Κοκκινοπηλό, παρά μόνο εάν διακινδύνευαν σοβαρά ζωτικά τους συμφέροντα. Το στοιχείο αυτό, σε συνδυασμό με τη μαζική και τυποποιημένη εφαρμογή της πρακτικής επ' απειλή της διακοπής εξέτασης του αιτήματος, χωρίς εξατομικευμένη αιτιολόγηση κάθε περίπτωσης παραπομπής, αποτελεί ένδειξη καταχρηστικής καταφυγής στην προβλεπόμενη από τον νόμο διαδικασία διακοπής.

3. Η υπ' αριθ. 700/2006 απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, απεφάνθη υπέρ του κατ' αρχήν βασιμίου αίτησης ακύρωσης κατά πράξης παραπομπής αιτούντος άσυλο από το Τμήμα Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης στο Κοκκινοπηλό Λάρισας και χορήγησε αναστολή εκτέλεσης της απόφασης παραπομπής. Σύμφωνα με το ΣτΕ, η υποχρεωτικότητα παραπομπής ενός αιτούντος άσυλο σε Κέντρο Υποδοχής, επί ποινή διακοπής της εξέτασης της αίτησής του σε περίπτωση μη εμφάνισης, δεν προκύπτει από τις κείμενες διατάξεις και κυρίως αυτές περί ίδρυσης των Κέντρων. Επίσης, σύμφωνα πάντα με το ΣτΕ, οι σχετικές διαταγές του Αρχηγείου ΕΛ.ΑΣ. είναι ανυπόστατες, καθώς περιέχουν κανονιστικές ρυθμίσεις χωρίς να υπάρχει προς τούτο νομοθετική εξουσιοδότηση.

## **Προτάσεις**

Ενόψει των παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει :

1. Οι οδηγίες περί παραπομπής των καταχρηστικών αιτημάτων σε Κέντρα υποδοχής θα πρέπει και τυπικά να ανακληθούν, κατ' εφαρμογήν του διατακτικού της υπ' αριθ. 700/2006 απόφασης της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκειμένου να μην δημιουργείται ανασφάλεια δικαίου τόσο στους αιτούντες άσυλο, αλλά και στα αστυνομικά όργανα που καλούνται να τις εφαρμόσουν.
2. Ο καθορισμός τόπου διαμονής θα πρέπει να διενεργείται με τους όρους και τις προϋποθέσεις που ορίζει το άρθρο 7 της Οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής.
3. Το πρόβλημα της ευρείας, πράγματι, καταχρηστικής επίκλησης της ιδιότητας του πολιτικού πρόσφυγα *δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται ως νομιμοποιητική βάση για την αιτιολόγηση πρακτικών κατά την εφαρμογή των οποίων υπονομεύονται και συρρικνώνονται οι εγγυήσεις για την απρόσκοπτη εξατομικευμένη εξέταση όλων των αιτημάτων ασύλου, με θιγόμενους, καταρχήν, στην περίπτωση αυτή, τους ειλικρινείς αιτούντες άσυλο.*

### ***β. Εφαρμογή του Κανονισμού 343/2003/ΕΚ (πρώην «Σύμβαση του Δουβλίνου»)***

#### **Το πρόβλημα**

Στον Συνήγορο του Πολίτη περιήλθε σειρά αναφορών από αιτούντες άσυλο οι οποίοι υποχρεώθηκαν από τις αρχές Κρατών μελών της ΕΕ να επιστρέψουν στην Ελλάδα κατ' εφαρμογήν του Κανονισμού 343/2003/ΕΚ σχετικά με τη *θέσπιση 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 (πρώην Σύμβαση του Δουβλίνου, στην ευρωπαϊκή διάλεκτο, «Δουβλίνο II»)*, για να διαπιστώσουν εν τέλει ότι η εξέταση του αιτήματος ασύλου, που είχαν υποβάλει στην Ελλάδα πριν από την αναχώρησή τους, είχε διακοπεί συνεπεία της εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 2 παρ. 9 του Π.Δ. 61/1999. Σύμφωνα με αυτήν την τελευταία, όταν ο αιτών άσυλο απομακρύνεται αυθαίρετα από τον τόπο διαμονής του, η διαδικασία εξέτασης του αιτήματός του διακόπτεται.

Έτσι, ενώ ο αιτών άσυλο είχε μεταφερθεί στην Ελλάδα κατ' εφαρμογήν των κριτηρίων του ως άνω Κανονισμού, βάσει των οποίων είχε κριθεί ότι αυτή είναι η χώρα, η οποία οφείλει να εξετάσει το αίτημα ασύλου, βρισκόταν αντιμέτωπος με μία απόφαση διακοπής η οποία τον απέκλειε ουσιαστικά από την πρόσβαση στο άσυλο, καθώς το αίτημά του δεν θα εξεταζόταν στην ουσία του από κανένα ευρωπαϊκό Κράτος. Επιπλέον δεν μπορούσε να προσβάλει την ως άνω απόφαση, δεδομένου ότι συνήθως είχε παρέλθει η προθεσμία των τριών μηνών εντός της οποίας δύναται ο αιτών άσυλο να επιτύχει την επανεξέταση της υπόθεσής του, υποβάλλοντας υπόμνημα και επικαλούμενος λόγους ανωτέρας βίας που τον ανάγκασαν να αναχωρήσει από τη χώρα. Έτσι έμενε εκτεθειμένος στον κίνδυνο της επαναπροώθησης ή απέλασης σε χώρα που κινδυνεύει να υποστεί δίωξη, κατά παράβαση των διατάξεων της Σύμβασης της Γενεύης.

#### *Ευρωπαϊκές διαστάσεις του προβλήματος*

Η ως άνω πρακτική των ελληνικών αρχών προκάλεσε την αντίδραση των αρμοδίων αρχών αρκετών Κρατών μελών που εφαρμόζουν το σύστημα του Κανονισμού «Δουβλίνο II» και επικρίθηκε από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, η οποία εξέδωσε σχετική Οδηγία τον Νοέμβριο του 2004 (βλ. επίσης και "The Dublin II Regulation, A UNHCR Discussion Paper", UNHCR, April 2006). Σε συνέχεια πολλών σχετικών καταγγελιών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τοποθετήθηκε επί του θέματος με προειδοποιητική επιστολή προς τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης, στην οποία αμφισβήτησε τη συμβατότητα της ελληνικής πρακτικής με το κοινοτικό δίκαιο. Εν τω μεταξύ, η Νορβηγία έχει αναστείλει ως προς την Ελλάδα την εφαρμογή του Κανονισμού, ενώ δικαστήρια της Ολλανδίας έχουν ακυρώσει αποφάσεις μεταφοράς αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, επειδή οι ολλανδικές αρχές δεν μπόρεσαν να αποδείξουν ότι ένα τέτοιο μέτρο δεν θα σήμαινε για τον αιτούντα άσυλο έκθεση σε κίνδυνο έμμεσης επαναπροώθησης. Τέλος, η Δ/νση Μετανάστευσης της Φινλανδίας, σε συνέχεια σχετικών δικαστικών αποφάσεων, δεν πραγματοποιεί μεταφορές αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα παρά μόνο εάν εξασφαλίσει τη διαβεβαίωση από τις ελληνικές αρχές ότι θα εξετάσουν το αίτημα του ενδιαφερόμενου στην ουσία του.

## Η θέση της διοίκησης

Με βάση τις τελευταίες ανεπίσημες πληροφορίες που έχουν περιέλθει στον Συνήγορο του Πολίτη, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης φαίνεται να έχει πλέον εγκαταλείψει την πρακτική αυτή και να αποφεύγει τη διακοπή εξέτασης του αιτήματος, όταν ενημερώνεται, στο πλαίσιο εφαρμογής του Κανονισμού «Δουβλίνο II», για την παρουσία του αιτούντος άσυλο σε έδαφος άλλης ευρωπαϊκής χώρας. Η αλλαγή στάσης αυτή, που απομένει να επιβεβαιωθεί και επίσημα, υπονοεί πιθανότατα και αναθεώρηση της άποψης του Υπουργείου (που είχε γίνει γνωστή στην Αρχή από προφορικές αλλά επίσημες τοποθετήσεις των αρμοδίων οργάνων της Δ/νσης Αλλοδαπών) ότι, ανεξάρτητα από τις επιταγές του Κανονισμού, η διάταξη του εθνικού δικαίου (άρθρο 2 παρ. 6 του Π.Δ. 61/99), είναι δεσμευτική για το αποφασίζον όργανο ως προς τη διακοπή εξέτασης του αιτήματος και, συνεπώς, η εξέταση πρέπει να διακοπεί στην περίπτωση της αυθαίρετης απομάκρυνσης του αιτούντος από την ελληνική επικράτεια. Παρ' όλα αυτά οι θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, που ακολουθούν, διατηρούν την επικαιρότητα και κρισιμότητά τους τόσο εν όψει της επικείμενης αναμόρφωσης της εθνικής νομοθεσίας, όσο και διότι επισημαίνουν ως αίτιο της μέχρι τώρα στάσης των εθνικών μας αρχών τις *εγγενείς αδυναμίες του συστήματος του ίδιου του Κανονισμού «Δουβλίνο II»*.

## Η θέση του Συνηγόρου του Πολίτη

1.- Η πρακτική της διακοπής της εξέτασης των αιτημάτων ξεκίνησε να εφαρμόζεται τους πρώτους μήνες του έτους 2004. Η υιοθέτησή της συμπίπτει με την αύξηση του αριθμού των αιτούντων άσυλο οι οποίοι επέστρεφαν υποχρεωτικά στην Ελλάδα κατ' εφαρμογήν του Κανονισμού, λόγω της θέσεως σε ισχύ και της έναρξης εφαρμογής, από τις αρχές του 2003, του Κανονισμού 2725/2000/ΕΚ για τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων με σκοπό την αποτελεσματική εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου. Με την εφαρμογή του συστήματος "Eurodac" και την υποχρεωτική λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων όλων των παράνομων αλλοδαπών και των αιτούντων άσυλο που εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια, η εξακρίβωση της πρώτης χώρας υποδοχής

του αιτούντος και, κατά συνέπεια, της ευθύνης του Κράτους μέλους για εξέταση του αιτήματος ασύλου, κατέστη ευκολότερη. Είναι χαρακτηριστικό ότι, πριν από την εφαρμογή του “Eurodac”, οι αιτούντες άσυλο που επέστρεφαν στην Ελλάδα κατ’εφαρμογήν της Σύμβασης του Δουβλίνου, ήταν πολύ λιγότεροι και ήταν, κατά βάση, όσοι είχαν θεώρηση εισόδου για την ελληνική επικράτεια.

2. Το σύστημα του ασύλου στην Ελλάδα, σε συνέχεια των προαναφερθεισών εξελίξεων, δέχθηκε ακόμα μία ισχυρή πίεση πέραν εκείνης την οποία, ούτως ή άλλως, δεχόταν από την αύξηση των μεταναστευτικών ρευμάτων και την κατάχρηση των αιτημάτων υπαγωγής στις διαδικασίες ασύλου. Έτσι, είναι κατανοητή η ανάγκη των ελληνικών αρχών να υιοθετήσουν μέτρα που θα οδηγούσαν στη μείωση του αριθμού των αιτούντων, ώστε το σύστημα να μην αποβαίνει σε βάρος των ειλικρινών αιτούντων άσυλο, ιδίως μάλιστα, όταν είναι γενικώς αποδεκτό ότι το σύστημα της Σύμβασης του Δουβλίνου και μετέπειτα του Κανονισμού, ευνοεί τα Κράτη μέλη του κέντρου, σε βάρος των Κρατών μελών της περιφέρειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, η υιοθετηθείσα πρακτική της διακοπής εξέτασης των αιτημάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκής και σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο λύση για την αντιμετώπιση του ανωτέρω προβλήματος, αλλά ούτε και δίκαιη για τον αιτούντα, ο οποίος είναι πολύ πιθανόν να έχει εξαναγκασθεί να αναχωρήσει από την Ελλάδα λόγω της ανασφάλειας των διαδικασιών και του ιδιαίτερα χαμηλού ποσοστού αναγνώρισης.

3. Σύμφωνα με το Προοίμιό του (σημείο 15), ο εν λόγω Κανονισμός έχει σκοπό «να εξασφαλίσει την πλήρη τήρηση του δικαιώματος ασύλου που διασφαλίζεται από το άρθρο 18 του εν λόγω Χάρτη [Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης]». Σύμφωνα δε με το άρθρο 16, παρ. 1(β), το Κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματος, οφείλει «να ολοκληρώνει την εξέταση της αίτησης ασύλου». Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 4, «η διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους ...κινείται μόλις υποβληθεί για πρώτη φορά αίτηση ασύλου σε ένα κράτος μέλος». Από τις διατάξεις αυτές, αλλά και από το πνεύμα του Κανονισμού που θεωρεί το έδαφος των Κρατών μελών ως νομικά ενιαίο χώρο, προκύπτει ότι το νομικό καθεστώς του αιτούντος άσυλο σε σχέση με την εξέταση του αιτήματός του «παγώνει» από τη στιγμή που τίθεται σε εφαρμογή ο Κανονισμός μέχρι να προσδιορισθεί το Κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την



εξέταση. Κατά συνέπεια, η έκδοση απόφασης διακοπής που εκδίδεται *μετά* από την ενεργοποίηση του Κανονισμού (καθώς τότε έλαβαν γνώση οι ελληνικές αρχές για την αναχώρηση του αιτούντος) και την ανάληψη της ευθύνης από την Ελλάδα για ολοκλήρωση εξέτασης του αιτήματος, παραβιάζει τον Κανονισμό, ο οποίος έχει αυξημένη τυπική ισχύ έναντι οποιασδήποτε αντίθετης διάταξης νόμου. Εξάλλου, και η ελληνική νομοθεσία, στο άρθρο 1 του Π.Δ. 61/1999, προβλέπει ότι ως «αιτών ασύλου» θεωρείται και ο επιστρέφων στη χώρα κατ' εφαρμογήν της Σύμβασης του Δουβλίνου.

4. Διαφορετική, ωστόσο, είναι η περίπτωση στην οποία η εξέταση του αιτήματος έχει διακοπεί, κατ' εφαρμογήν του εθνικού δικαίου, με απόφαση που εκδόθηκε *πριν* την ενεργοποίηση του Κανονισμού και για λόγους που έγιναν γνωστοί στις αρχές πριν τη γνωστοποίηση της αναχώρησης του αιτούντος από τα αρμόδια για την εφαρμογή του Κανονισμού, όργανα του άλλου Κράτους μέλους (λ.χ. διακοπή λόγω μη προσέλευσης του αιτούντος για να ανανεώσει το *Δελτίο* του). Προβλήματα τέτοιου είδους έχουν προκύψει και με τις εθνικές διατάξεις άλλων Κρατών μελών σχετικά με τις διαδικασίες εξέτασης αιτημάτων ασύλου (λ.χ. στην Ιρλανδία, όπου η μη εμφάνιση για συνέντευξη ισοδυναμεί με σιωπηρή ανάκληση του αιτήματος), και αντανακλούν σε μια *αντίφαση εγγενή στο ευρωπαϊκό δίκαιο του ασύλου*: την ανάγκη να κατανέμεται ακριβοδίκαια η ευθύνη εξέτασης σε κράτη Μέλη που, ωστόσο, δεν διαθέτουν ενιαίες διαδικασίες ασύλου.

## Προτάσεις

Σε συνέχεια των παραπάνω παρατηρήσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

1. Οι αρμόδιες ελληνικές αρχές οφείλουν να αναλάβουν ενεργό ρόλο στα ευρωπαϊκά όργανα κατά την εκ νέου διαπραγμάτευση του Κανονισμού «Δουβλίνο II», στο πλαίσιο της οποίας είναι αναγκαίο να τεθεί και πάλι το ζήτημα της άνισης κατανομής της ευθύνης μεταξύ κρατών του κέντρου και κρατών της περιφέρειας.
2. Κατά την επεξεργασία των διατάξεων για την ενσωμάτωση της Οδηγίας για τις διαδικασίες στην ελληνική έννομη τάξη είναι

ανάγκη να υπάρξει ειδικό κεφάλαιο για τους αιτούντες άσυλο ως προς τους οποίους εφαρμόζεται ο ως άνω Κανονισμός.

3. Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, θα πρέπει στο μεταξύ να αποφεύγει την έκδοση απόφασης διακοπής, όταν δέχεται αίτημα για ανάληψη της ευθύνης για εξέταση αιτήματος ασύλου και μεταφορά του αιτούντος στη χώρα, και δεν έχει μέχρι τότε εκδώσει απόφαση διακοπής.

4. Σε περίπτωση που έχει ήδη εκδοθεί απόφαση διακοπής, οι ελληνικές αρχές οφείλουν να ενημερώνουν τις αρχές του Κράτους που ζητά από την Ελλάδα να αναλάβει την ευθύνη, ότι η εξέταση του αιτήματος έχει διακοπεί, έτσι ώστε να παρέχεται στο νέο Κράτος μέλος υποδοχής η δυνατότητα να εξετάσει το ενδεχόμενο εφαρμογής του άρθρου 3 παρ. 2, σύμφωνα με το οποίο κάθε Κράτος μέλος δύναται να εξετάζει αίτημα ασύλου που έχει κατατεθεί από υπήκοο τρίτης χώρας, ακόμη και αν δεν είναι υπεύθυνο με βάση τα κριτήρια που θέτει ο Κανονισμός. Το ενδεχόμενο το δεύτερο Κράτος υποδοχής να μην αναλάβει την ευθύνη και να υποχρεώσει τον αιτούντα να επιστρέψει στην Ελλάδα, είναι ζήτημα που θα πρέπει να ρυθμισθεί ρητά από τον Κανονισμό ή τουλάχιστον από την εθνική νομοθεσία. Όσο δεν υφίσταται σχετική ρύθμιση, το ελάχιστο που οφείλουν να κάνουν οι ελληνικές αρχές σε μία τέτοια περίπτωση είναι (1) να δώσουν τη δυνατότητα στον αιτούντα να προσβάλει την απόφαση διακοπής και (2) να εξετάσουν εάν συντρέχουν λόγοι απαγόρευσης της επαναπροώθησης λόγω συνδρομής των προϋποθέσεων του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ.

#### *IV. Δικαιώματα αιτούντων άσυλο σε ζώνες διερχομένων (transit) και λαθρεπιβατών αιτούντων άσυλο*

##### **Το πρόβλημα**

Η διαμεσολαβητική παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη ζητήθηκε σε τρεις διαδοχικές περιπτώσεις αιτούντων άσυλο, οι οποίοι κρατούνταν στη ζώνη διερχομένων του αεροδρομίου «Ελευθέριος Βενιζέλος» και αντιμετώπιζαν την άρνηση των αρχών να επιτρέψουν την εκεί πρόσβαση των συνηγόρων τους, δικηγόρων-εκπροσώπων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, που είχαν προστρέξει για να τους συνδράμουν νομικά (υποθέσεις 15254/2004, 16536/2004, 16088/2004). Η Αρχή μας ήταν επίσης αποδέκτης δύο (2) αναφορών υποβληθεισών στο όνομα λαθρεπιβατών, οι οποίοι αντιμετώπισαν την άρνηση των αρχών να παραλάβουν τα αιτήματα ασύλου τους. Η πρώτη υπεβλήθη στο όνομα δύο υπηκόων Ιράκ, οι οποίοι επέβαιναν σε εμπορικό πλοίο με σημαία των νησιών Marshal στο λιμάνι του Πειραιά και στους οποίους δεν επιτράπη η αποβίβαση, όταν ήλθαν σε επαφή με όργανα του Λιμεναρχείου κατά τη διεξαγωγή ελέγχου πάνω στο πλοίο. Η δεύτερη υπεβλήθη υπέρ υπηκόου Γκάνας, ο οποίος έφθασε στο λιμάνι του Πειραιά με εμπορικό πλοίο ελληνικών συμφερόντων με σημαία Μάλτας, μετήχθη, φρουρούμενος από όργανα του Λιμενικού Σώματος, σε νοσοκομείο, όπου νοσηλεύτηκε και εξεδήλωσε την επιθυμία να ζητήσει πολιτικό άσυλο. Σε καμία από τις περιπτώσεις αυτές δεν παρελήφθη αίτημα ασύλου.

Το ζήτημα που αποτέλεσε το αντικείμενο της διαφωνίας του Συνηγόρου του Πολίτη με τις αστυνομικές αρχές ήταν το εάν οι αρχές αυτές, εν όψει των δεσμεύσεων της χώρας από τη Σύμβαση της Γενεύης για παροχή αποτελεσματικής πρόσβασης σε διαδικασίες ασύλου, διαθέτουν δικαιοδοσία στις ζώνες διερχομένων λιμένων και αεροδρομίων, καθώς επίσης και σε πλοίο ξένης σημαίας το οποίο βρίσκεται σε ελληνικό λιμάνι.

## Η θέση της διοίκησης

Σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 του Ν.3386/2005 (ίδια διάταξη προϋπήρχε σε όλους τους προηγούμενους νόμους περί αλλοδαπών), σύμφωνα με την οποία, «για την εφαρμογή του νόμου αυτού δεν συνιστά είσοδο στο ελληνικό έδαφος η διαμονή υπηκόου τρίτης χώρας στη ζώνη διερχομένων αερολιμένος ή λιμένος της Χώρας με σκοπό να συνεχίσει το ταξίδι του στην αλλοδαπή...». Επικαλούμενες την εν λόγω διάταξη, οι αστυνομικές αρχές αρνούνται να διευκολύνουν την πρόσβαση των ενδιαφερομένων αλλοδαπών που βρίσκονται σε τέτοιες ζώνες στη διαδικασία ασύλου, με αποτέλεσμα τον περιορισμό των δικαιωμάτων που το διεθνές δίκαιο αναγνωρίζει στα πρόσωπα αυτά, ιδίως δε του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, που συμπεριλαμβάνει το δικαίωμα πρόσβασης σε αποτελεσματική νομική συνδρομή.

Ως προς τη δικαιοδοσία του παράκτιου κράτους σε πλοίο προκειμένου να δεχθεί αιτήματα ασύλου λαθρεπιβατών, οι θέσεις της διοίκησης συνοψίζονται στο απαντητικό έγγραφο της Δ/νσης Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης (υπ' αριθ. πρωτ. 5401/1-511969/17.6.2003) για την υπόθεση των δύο ιρακινών λαθρεπιβατών. Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης φαίνεται να θεωρεί ότι, στην περίπτωση αυτή, δεν είχε πραγματοποιηθεί είσοδος στο ελληνικό έδαφος και, συνεπώς, δεν ετέθη καν ζήτημα εφαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας περί ασύλου. Εμμέσως η άποψη αυτή βρίσκει έρεισμα στην παραδοσιακή αντίληψη που θέλει το πλοίο εδαφική προέκταση του Κράτους της σημαίας, την οποία φέρει, ώστε, όσο ο λαθρεπιβάτης δεν αποβιβάζεται, η άσκηση των αρμοδιοτήτων των αρχών της χώρας, στην οποία έχει ελλιμενισθεί το πλοίο, να μην είναι εφικτή, σε ό,τι αφορά την παραλαβή αιτημάτων ασύλου. Είναι αξιοσημείωτο ότι στην περίπτωση του λαθρεπιβάτη που νοσηλεύτηκε και άρα πραγματοποίησε είσοδο στη χώρα, έστω και προσωρινή, η διοίκηση δεν επαναλαμβάνει την ίδια επιχειρηματολογία, αλλά αρκείται στην απάντηση ότι ο ενδιαφερόμενος δεν υπέβαλε ποτέ αίτημα ασύλου (έγγραφο του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και του Κεντρικού Λιμεναρχείου Πειραιά προς το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, υπ' αριθ. πρωτ. 2212.191/01/06/4.1.2006 και 2212.101./2005/12/2.1.2006 αντίστοιχα). Επιπλέον δε το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης προέβαλε και το επιχειρήμα ότι «η άσκηση της κυριαρχίας μας ως παράκτιο κράτος έχει διακριτικό χαρακτήρα

και σε ανάλογες περιπτώσεις προς αποφυγή καταστάσεων οι οποίες ενδέχεται να προκαλέσουν γενικώς προβλήματα στην ασφάλεια της χώρας».

## **Η θέση του Συνηγόρου του Πολίτη**

Ο Συνήγορος του Πολίτη επαναδιατυπώνοντας εν μέρει απόψεις που έχει ήδη θέσει υπ' όψιν της διοίκησης (έγγραφο υπ' αριθ. πρωτ. 5048.03.2.1/21.3.2003) επισημαίνει τα εξής :

1. Το ζήτημα της δικαιοδοσίας των Κρατών όσον αφορά τους λαθρεπιβάτες, αλλά και πολλά ζητήματα σχετικά με το νομικό καθεστώς τους, μόνο αποσπασματικά ρυθμίζονται από το διεθνές δίκαιο. Έχει εκφρασθεί πολλές φορές η ανάγκη (βλ. «*Ενημερωτικό Σημείωμα για την προστασία των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων που κινδυνεύουν στη θάλασσα*», Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Μάρτιος 2002) για εξειδίκευση των σχετικών γενικών διατάξεων, έτσι ώστε να διευκολύνονται τα Κράτη ως προς το εφαρμοστέο κάθε φορά δίκαιο. Προς το παρόν το γενικό νομικό πλαίσιο, το οποίο θα πρέπει να εφαρμόζεται, στηρίζεται, ειδικά όσον αφορά τους αιτούντες άσυλο, στο συνδυασμό των διατάξεων του διεθνούς ναυτικού και προσφυγικού δικαίου, καθώς και στο διεθνές δίκαιο προστασίας των δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

2. Με βάση τις *Κατευθυντήριες Οδηγίες για τον καθορισμό των ευθυνών για την επιτυχή επίλυση των περιπτώσεων των λαθρεπιβατών*, οι οποίες προστέθηκαν το 1997 στο Παράρτημα της Διεθνούς Σύμβασης για τη Διευκόλυνση της Διεθνούς Ναυτιλιακής Κίνησης (κυρωθείσα με το Ν.Δ. 1028/1971), οι λαθρεπιβάτες αιτούντες άσυλο θα πρέπει να αντιμετωπίζονται σύμφωνα με τις αρχές της διεθνούς προστασίας, οι οποίες κατοχυρώνονται από τις διεθνείς συμβάσεις. Εξάλλου, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης, αναγνωρίζοντας ότι «*στις περιπτώσεις των λαθρεπιβατών την αποτελεσματική πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου παρακωλύουν το ελλιπώς καθορισμένο και μη εναρμονισμένο νομικό πλαίσιο καθώς και οι ανταγωνιστικές υποχρεώσεις των διαφόρων παραγόντων*», καλεί τα Κράτη μέλη να «*διασφαλίσουν σε όσους επιθυμούν να υποβάλουν αίτημα ασύλου στα λιμάνια και στις παράκτιες περιοχές απρόσκοπτη πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου...*» [Σύσταση 1645(2004)].

3. Η θεωρία ότι το πλοίο ξένης σημαίας είναι ξένο έδαφος και άρα ο επιβαίνων σε αυτό, ακόμη και εάν το πλοίο βρίσκεται εντός των χωρικών υδάτων και της αιγιαλίτιδας ζώνης του παράκτιου Κράτους, δεν βρίσκεται επί του εδάφους αυτού του Κράτους (θεωρία της *εξωεδαφικότητας*, σύμφωνα με την οποία τα πολεμικά πλοία και οι πρεσβείες εξομοιώνονταν με έδαφος του κράτους της σημαίας), έχει εγκαταλειφθεί ήδη από τις αρχές του αιώνα διότι οδηγούσε σε απαράδεκτες νομικές συνέπειες (βλ. αντί άλλων Ρούκουνα Εμμ. «*Διεθνές Δίκαιο II*», εκδ. Σάκκουλα, 1982, σελ 12). Άλλωστε στην υιοθέτηση αυτής της θεωρίας είχε οδηγήσει η ανάγκη να λυθούν ζητήματα δικαιοδοσίας για τις περιπτώσεις που το πλοίο βρισκόταν στην ανοιχτή θάλασσα. Όπως έχει ήδη επισημάνει η Αρχή στο προαναφερόμενο έγγραφο της «*όσον αφορά το καθεστώς των ξένων πλοίων στους λιμένες, τα ξένα ιδιωτικά πλοία υπάγονται στην κυριαρχική εξουσία του παράκτιου Κράτους, το οποίο έχει πλήρη ποινική και αστική δικαιοδοσία στα πλοία αυτά. Η δικαιοδοσία του Κράτους της σημαίας περιορίζεται στις σχέσεις που αφορούν το πλοίο ως πράγμα και ως αντικείμενο εμπορικής και οικονομικής εκμετάλλευσης και στις σχέσεις που αφορούν τους εργαζόμενους πάνω στο πλοίο, εργασιακές και άλλες* (βλ. Ρούκουνα Εμμ., *ο.π.*, σελ 136-139)». (βλ. επίσης και την από 15.11.2002 επιστολή του Γραφείου της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προς το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης).

4. Η άποψη ότι η δικαιοδοσία του ελληνικού κράτους, όσον αφορά την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, δεν επεκτείνεται και στα πλοία που βρίσκονται σε ελληνικά χωρικά ύδατα ή πολύ περισσότερο σε όσα είναι ελλιμενισμένα σε ελληνικούς λιμένες, δεν εναρμονίζεται με το ελληνικό Σύνταγμα. Από εν λόγω συνταγματικό κείμενο δεν προκύπτει εξάρτηση της ευθύνης του Κράτους για την προστασία των Δικαιωμάτων από την ύπαρξη αστικής ή ποινικής δικαιοδοσίας σε συγκεκριμένους χώρους (εάν λ.χ. ελάμβαναν χώρα βασανιστήρια επάνω σε αγκυροβολημένο πλοίο, οι κρατικές αρχές θα είχαν υποχρέωση παρέμβασης και παροχής προστασίας). Συνεπώς σε περίπτωση αυτοπρόσωπης δήλωσης λαθρεπιβάτη σε όργανο δημόσιας αρχής ότι επιθυμεί να ζητήσει άσυλο στην Ελλάδα λόγω φόβου δίωξης στη χώρα καταγωγής, αυτός πρέπει να θεωρείται αιτών άσυλο σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. του Π.Δ. 61/1999. Τυχόν άρνηση παραλαβής του αιτήματος εκθέτει τη χώρα στον κίνδυνο της μη τήρησης της αρχής της μη επαναπροώθησης, κίνδυνος ο οποίος υπάρχει ακόμη και

στην περίπτωση που το πλοίο προωθηθεί σε τρίτη χώρα και όχι στη χώρα καταγωγής του αιτούντος.

5. Όσον αφορά τις ζώνες διερχομένων λιμένων ή αερολιμένων, η Διοίκηση αποφεύγει να τις εξομοιώσει με πλοίο ξένης σημαίας, ωστόσο θέτει ζήτημα περιορισμού των δικαιωμάτων επειδή δεν έχει πραγματοποιηθεί είσοδος στη χώρα. Ως προς την υποβολή τουλάχιστον αιτήματος ασύλου, το ζήτημα της δικαιοδοσίας του Κράτους έχει επιλυθεί αφού το ίδιο το Π.Δ. 61/1999 προβλέπει ειδική ταχύρυθμη διαδικασία για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου που υποβάλλονται σε ζώνη διερχομένων (άρθρο 4 παρ. 6). Έτσι, δεν αιτιολογείται επαρκώς η παρεμπόδιση άσκησης των δικαιωμάτων δικαστικής προστασίας και πρόσβασης σε νομική συνδρομή των ευρισκομένων στους χώρους αυτούς αλλοδαπούς. Κατά συνέπεια, οι ευρισκόμενοι σε χώρους transit αλλοδαποί, αιτούντες άσυλο ή μη, θα πρέπει να απολαμβάνουν όλων των ατομικών δικαιωμάτων που κατοχυρώνει η ελληνική έννομη τάξη, προεχόντως εκείνου της δικαστικής προστασίας απέναντι σε διοικητικές πράξεις ή ενέργειες που τους θίγουν. Κύρια έκφανση του δικαιώματος αυτού είναι η δυνατότητα πρόσβασης σε νομική συνδρομή, με συνέπεια το ότι, η επικοινωνία της ως άνω κατηγορίας αλλοδαπών με τους συνηγόρους τους θα πρέπει να εξασφαλίζεται σε κάθε περίπτωση.

## **B. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ: οι επίμονες δυσκολίες της πρόσβασης στη διαδικασία της χορήγησης ασύλου**

Ο Συνήγορος του Πολίτη, με αφορμή τη διερεύνηση ατομικών αναφορών, έχει διαπιστώσει ότι τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν, ως προς τη μεταχείρισή τους, όσοι επιδιώκουν τη χορήγηση πολιτικού ασύλου δεν απορρέουν μόνο από τον τρόπο με τον οποίο οι αρμόδιες αρχές - εν προκειμένω οι υπηρεσίες της ΕΛ.ΑΣ. και του Λιμενικού Σώματος - ερμηνεύουν, όπως αναλύθηκε διεξοδικά παραπάνω, την ισχύουσα νομοθεσία. Αντίθετα, διαπιστώνεται ότι μια άλλη σειρά σημαντικών προβλημάτων οφείλεται κυρίως στην αδυναμία ή/και στην απροθυμία των αρμόδιων αρχών να εφαρμόσουν τις σχετικές διατάξεις, ακόμη και όταν αυτές εξειδικεύονται με σαφήνεια μέσω εγκυκλίων και διευκρινίσεων των κεντρικών υπηρεσιών, όπως έχει γίνει στην περίπτωση της υποδοχής, κράτησης και πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου (βλ. τις προαναφερθείσες εγκύκλιες διαταγές του Αρχηγού ΕΛ.ΑΣ.).

### **I. Επιμέρους προβληματικές πρακτικές**

Οι ανακόλουθες, παράτυπες ή και παράνομες συμπεριφορές και πρακτικές αυτής της κατηγορίας, που έχουν επισημανθεί κατά καιρούς μεταξύ άλλων και από τον Συνήγορο του Πολίτη περιλαμβάνουν:

- Την *άρνηση ή την επιλεκτική παραλαβή αιτημάτων ασύλου*, με ασαφή κριτήρια προτίμησης της μιας έναντι της άλλης κατηγορίας προσώπων (βλ. λ.χ. αναφορές 2394/2003, 2987/2003, 4392/2003, 10266/2004, 10677/2004, 113/2005, 1915/2005, 3400/2005, 80/2006)
- Την *παράλειψη αναγκαίων μέτρων για τη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης* είτε όσων επιθυμούν να υποβάλλουν άσυλο κατά την είσοδό τους στην ελληνική επικράτεια, είτε όσων έχουν υποβάλει σχετική αίτηση και τελούν υπό περιορισμό σε άτυπους χώρους κράτησης μέχρι τη



διεκπεραίωση της αρχικής φάσης της διαδικασίας (βλ. λ.χ. αναφορές 12280/2001, 12172/2003, 3824/2004, 22696/2004)

- Την *παρακώλυση της πρόσβασης* σε τέτοιους χώρους κράτησης νομικών παραστατών των επιθυμούντων να υποβάλλουν αίτηση άσυλου, *διερμηνέων ή εκπροσώπων κοινωφελών φορέων* που παρέχουν ιατροφαρμακευτικές υπηρεσίες (βλ. λ.χ. αναφορές 22004/2002, 15514/2004, 1915/2005, 18465/2006)
- Την *χορήγηση υπηρεσιακών σημειωμάτων* στους ενδιαφερομένους, τα οποία ανανεώνονται συνεχώς χωρίς προσδιορισμό από τις αρμόδιες αρχές ημερομηνίας για την παραλαβή των αιτημάτων άσυλου (βλ. αναφορές 1386/2003, 19925/2004, 10677/2004, 1419/2005), καθώς και
- Την *υπέρμετρη καθυστέρηση* της ανανέωσης δελτίων αιτούντων άσυλο (βλ. λ.χ. αναφορά 1386/2003)
- Την *πλήρη απουσία ενημέρωσης* των ενδιαφερομένων για την πορεία του αιτήματός τους (βλ. αναφορές 4392/2003, 3504/2004)
- Την *απόκλιση των συνθηκών κράτησης* των υπό απέλαση αλλοδαπών, που έχουν ζητήσει άσυλο, από τις κοινές προδιαγραφές αξιοπρεπούς διαβίωσης (βλ. αναφορές 14216/2001, 13928/2002)

Στον κατάλογο των καταγγελιών που έχουν περιέλθει κατά καιρούς στον Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με παράνομες συμπεριφορές κρατικών οργάνων έναντι προσώπων που έχουν ζητήσει ή επιθυμούν να ζητήσουν άσυλο περιλαμβάνονται επίσης περιστατικά άμεσης επαναπροώθησης προσώπων που επεδίωκαν την χορήγηση πολιτικού άσυλου (βλ. αναφορές 22004/2002, 3824/2004), βίαιης μεταχείρισής τους ή και απόρριψής τους στη θάλασσα (βλ. αναφορές 12347/2001, 18511/2001 αλλά και πρόσφατη επικοινωνία της Υπάτης Αρμοστείας ΟΗΕ με αρ. πρ.: GREAT/HCR/226/28-11-2006). Ωστόσο, οι έρευνες που διεξάγει ο Συνήγορος του Πολίτη προκειμένου να διαπιστώσει τη βασιμότητα τέτοιων καταγγελιών συχνά είτε καταλήγουν σε

αδιέξοδο λόγω της απουσίας στοιχείων (λ.χ. εγγράφων ή αξιόπιστων μαρτυριών τρίτων προσώπων), που θα ποσοποιούσαν την καταγγελλόμενη συμπεριφορά, είτε καθίστανται αλυσιτελείς καθ' ότι τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα έχουν ήδη απομακρυνθεί από τη χώρα και η επικοινωνία μαζί τους είναι αδύνατη.

## II. Δομικές δυσλειτουργίες

Οι παράτυπες ή παράνομες συμπεριφορές και πρακτικές που αναφέρθηκαν, ασχέτως της δυνατότητας ή μη ασφαλούς ποσοποίησής τους, δεν αποτελούν ιδιοτυπία της χώρας μας. Αντίθετα, αντίστοιχα φαινόμενα δεν σπανίζουν στις πρακτικές των οργάνων και άλλων κρατών μελών της Ε.Ε., ιδίως του ευρωπαϊκού νότου, που αποτελούν επίσης αποδέκτες ισχυρών ροών παρανόμως εισερχομένων μεταναστών. Ωστόσο, το πλέον αξιοσημείωτο χαρακτηριστικό της ελληνικής περίπτωσης –αν εξαιρέσει βέβαια κανείς την εξαιρετικά φειδωλή χορήγηση πολιτικού ασύλου\*- φαίνεται να είναι το ότι, παρά την παρέλευση ήδη δεκαπέντε και πλέον ετών επίμονης μαζικής εισροής μεγάλου αριθμού αλλοδαπών, που επιδιώκουν την αναγνώρισή τους ως πολιτικών προσφύγων, η όλη διαδικασία υποδοχής τους στη χώρα μας και παραλαβής και διεκπεραίωσης των αιτημάτων τους εξακολουθεί να μην έχει ούτε ομαλοποιηθεί ούτε προσαρμοσθεί ικανοποιητικά σε κρίσιμες προδιαγραφές, που άπτονται της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η εμπειρία αρκετών ετών ενασχόλησης του Συνηγόρου του Πολίτη με τα προβλήματα της διαδικασίας χορήγησης ασύλου έχει αναδείξει ως μόνιμες πτυχές που συνθέτουν την συνολική εικόνα:

α) την έλλειψη επαρκούς και εξειδικευμένου αστυνομικού και λοιπού (λ.χ. διερμηνέων) προσωπικού για την παραλαβή και διεκπεραίωση

---

\* Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για το έτος 2004, το ποσοστό αναγνώρισης της ιδιότητας του πρόσφυγα περιορίστηκε στο 0,9%, δηλ. 11 άτομα αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες και σε 22 χορηγήθηκε ανθρωπιστικό καθεστώς, ενώ το έτος 2005 το ποσοστό ανήλθε μόλις στο 1,9%, καθώς από τα συνολικά 9050 άτομα που υπέβαλαν σχετική αίτηση, 39 άτομα αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες και σε 49 χορηγήθηκε ανθρωπιστικό καθεστώς

αιτημάτων ασύλου ιδίως στις περιοχές, που αποτελούν τα συνήθη σημεία παράνομης συννοριακής διέλευσης.

β) την *απουσία μονίμων εγκαταστάσεων υποδοχής/ περιορισμού των συλλαμβανομένων αλλοδαπών - μέχρι την υποβολή του αιτήματος ασύλου - που να ανταποκρίνονται σε βασικές απαιτήσεις αξιοπρεπούς διαβίωσης (αντίθετα, σε πολλές περιπτώσεις, στη νησιωτική ιδίως χώρα, αναζητείται εκ νέου χώρος εγκατάστασης κάθε φορά που προσαράζει κάποιο σκάφος με μεγάλο αριθμό αλλοδαπών).*

γ) την *παράλειψη δημιουργίας παγίων δομών συνεργασίας με τοπικές υπηρεσίες παροχής ιατρικής μέριμνας και κοινωνικής στήριξης, με τοπικούς δικηγορικούς συλλόγους, αλλά και με προμηθευτές βασικών ειδών διαβίωσης, επιχειρήσεις εστίασης κλπ.*

δ) την *παράλειψη - αν όχι αποφυγή - αξιοποίησης της διαθεσιμότητας φορέων της τοπικής κοινωνίας των πολιτών, οι οποίοι θα μπορούσαν να αναπληρώσουν τα ελλείμματα του κρατικού μηχανισμού.*

ε) την ολοσχερή σχεδόν έλλειψη μέριμνας για την *προώθηση προς την ενδοχώρα* όσων παραλάβουν τελικά τη βεβαίωση κατάθεσης αίτησης ασύλου, ιδίως δε των *ασυνόδευτων ανηλίκων*, και την κατάλληλη και ασφαλή εγκατάστασή τους.

Ανατρέχοντας σε βάθος χρόνου μιας δεκαπενταετίας, τα στοιχεία αυτά δημιουργούν σοβαρό προβληματισμό σχετικά με το εάν πραγματικά τηρεί η Ελλάδα σήμερα τις διεθνείς υποχρεώσεις της που απορρέουν από τη Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων. Οι επίμονες αυτές δυσλειτουργίες δεν οφείλονται σε επιμέρους παρεκκλίσεις από τη νομιμότητα ή παραλείψεις στελεχών της διοίκησης. Αντίθετα μάλιστα, η μέριμνα που εκδηλώνεται κατά περίπτωση καθίσταται συχνά δυνατή περισσότερο χάρη στην πρωτοβουλία του τοπικού αστυνομικού προσωπικού παρά μέσω υπηρεσιακού σχεδιασμού. Ο δομικός τους χαρακτήρας υποδεικνύει μάλλον ως αίτιο την *χαμηλή προτεραιότητα της ανθρωπιστικής πτυχής στον στρατηγικό σχεδιασμό της αντιμετώπισης του φαινομένου της μαζικής παράνομης εισροής αλλοδαπών στη χώρα με πρόθεση να ζητήσουν πολιτικό άσυλο.*

Με την εδραία πεποίθηση ότι τα πρόσωπα αυτά δεν είναι πολιτικοί πρόσφυγες, αλλά οικονομικοί μετανάστες, που καταχρώνται των σχετικών προβλέψεων του νόμου, και την παρεπόμενη ανησυχία μήπως μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται και πρόσωπα που εκπροσωπούν σοβαρό κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια, οι αρμόδιες αρχές της χώρας φαίνονται *απορροφημένες* αποκλειστικά σχεδόν από τη μέριμνα της *καταπολέμησης* της εισροής των αιτούντων άσυλου. Ο Συνήγορος του Πολίτη, αν και δεν συµμερίζεται, οφείλει να καταγράψει την διαδεδομένη σε αλλοδαπούς και σε φορείς της κοινωνίας των πολιτών πεποίθηση ότι οι εξαιρετικές δυσκολίες, που συνεπάγεται στην πράξη για τους αιτούντες άσυλο το χαμηλό ενδιαφέρον του κρατικού σχεδιασμού, αποτελούν ήδη από μόνες τους ένα μέσο που χρησιμοποιείται από τις ελληνικές αρχές προκειμένου να αποθαρρύνουν την είσοδο στη χώρα όσων επιθυμούν να ζητήσουν άσυλο.

### **III. Θετικές εξελίξεις και κίνδυνοι**

Ωστόσο, οι ομολογουμένως δυσάρεστες -και εν πολλοίς τετριμμένες για όσους ασχολούνται με το πρόβλημα- γενικές αυτές διαπιστώσεις, δεν ακυρώνουν την ιδιαίτερη αξία των επιδόσεων, που εμφανίζει κατά τους τελευταίους μήνες η λειτουργία της Υποδιεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής, όσον αφορά τους ρυθμούς παραλαβής και διεκπεραίωσης αιτημάτων άσυλου, παρά το γεγονός ότι αντιμετωπίζει τον μέγιστο συγκριτικά φόρτο.

Κατά τα δύο τελευταία έτη, παρακινούμενος από τη δημόσια προβολή που λαμβάνει κατά καιρούς του φαινόμενο του συνωστισμού εκατοντάδων ενδιαφερομένων αλλοδαπών, αλλά και από καταγγελίες για δυσλειτουργίες και παρατυπίες της διαδικασίας καθώς και για κακές συνθήκες διαβίωσης των εκεί κρατούμενων, ο Συνήγορος του Πολίτη επισκέφθηκε κατ' επανάληψη την εν λόγω υπηρεσία επισημαίνοντας με ιδιαίτερη κάθε φορά έμφαση την επιτακτική ανάγκη για εξορθολογισμό, επιτάχυνση και ενίσχυση των υποδομών της διοικητικής διαδικασίας και απαιτώντας την ουσιώδη βελτίωση των συνθηκών κράτησης. Ιδιαίτερα δε επέμεινε στην ενίσχυση και αναδιοργάνωση του ανθρώπινου δυναμικού, την διεύρυνση και αναδιευθέτηση των εγκαταστάσεων, την ενίσχυση του εξοπλισμού, την ορθολογική διαχείριση της εξέτασης των παλαιών και της

παραλαβής νέων αιτημάτων ασύλου, την απλοποίηση και την τυποποίηση της ταχύρρυθμης διαδικασίας, *χωρίς βέβαια καμία έκπτωση των εγγυήσεων*, προς την κατεύθυνση της αύξησης των ημερησίως παραλαμβανομένων αιτημάτων και της αυθημερόν διεκπεραίωσης της αρχικής φάσης της εξέτασής αυτών [βλ. «Σύνοψη διαμεσολάβησης για τις συνθήκες παραλαβής και εξέτασης αιτημάτων ασύλου από τη Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών Αθηνών», στην ιστοσελίδα της Αρχής μας [http://www.synigoros.gr/reports/provlimata\\_stin\\_paralavi.pdf](http://www.synigoros.gr/reports/provlimata_stin_paralavi.pdf), καθώς και τα με Α.Π. 2015/ 21.07.2006 και 10266.10677.04/1419.1915.8928.9276.05.2.1/18.09.2006 έγγραφα προς το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης μετά από επίσκεψη, που πραγματοποιήθηκε τον Ιούλιο του 2006 από κλιμάκιο του Συνηγόρου του Πολίτη στην Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής στο <http://www.synigoros.gr/allodapoi>].

Σε ανταπόκριση στις προαναφερθείσες ενέργειες του Συνηγόρου του Πολίτη, η Διεύθυνση Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης μας ενημέρωσε (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ: 6634/1-950358/26.10.06) ότι, εκτός από την εξέταση των καθημερινών αιτημάτων ασύλου, έχει ήδη ξεκινήσει και την εξέταση 35.000 εκκρεμών αιτήσεων, με στόχο την ομαλοποίηση της κατάστασης, που είχε δημιουργηθεί λόγω της επιλεκτικής μέχρι προσφάτως παραλαβής αιτημάτων ασύλου. Παράλληλα, μας παρεσχέθη η πληροφορία ότι πραγματοποιείται και η επί της ουσίας άμεση διεκπεραίωση αιτημάτων ασύλου εκ πρώτης όψεως καταχρηστικών με άμεση συνέντευξη και λήψη αποφάσεων σε α' και β' βαθμό, με σκοπό την αποτροπή υποβολής καταχρηστικών αιτημάτων.

Επίσης, τα προβλήματα που είχαν δημιουργηθεί με τις καθυστερήσεις στην ανανέωση του «Δελτίου Αιτήσαντος Άσυλο Αλλοδαπού» και την παράλειψη ενημέρωσης των ενδιαφερομένων για την πορεία του αιτήματός τους, λόγω αδυναμιών στην καταγραφή και κατάρτιση των φακέλων φέρονται κατ' αρχήν να έχουν σε μεγάλο βαθμό επιλυθεί ενώ η ανανέωση όσο και η ενημέρωση φέρονται να γίνονται αυθημερόν.

Τέλος, σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στο ανωτέρω έγγραφο, σε οργανωτικό/λειτουργικό επίπεδο, το Τμήμα Ασύλου της Υποδιεύθυνσης Αλλοδαπών Αθηνών ενισχύθηκε με προσωπικό, ενώ τέθηκε σε λειτουργία μηχανογραφική εφαρμογή σε σύνδεση με το Τμήμα Ασύλου του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας (Α.Ε.Α). Περαιτέρω, το προσωπικό επιμορφώθηκε σε

θέματα που αφορούν πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο από την Υπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες.

Όσον αφορά δε την διαδικασία παραλαβής και εξέτασης των νέων αιτημάτων ασύλου, σύμφωνα με τα στοιχεία, που προσκόμισε στον Συνήγορο του Πολίτη το Τμήμα Ασύλου της Υποδιεύθυνσης Αλλοδαπών Αθηνών για το έτος 2006, προκύπτει ότι κατά το β' εξάμηνο του 2006 παραλαμβάνει ημερησίως 120 αιτήματα ασύλου. Επίσης, η αρμόδια υπηρεσία μας ενημέρωσε ότι κατά την παραλαβή της αίτησης ασύλου οι αστυνομικές αρχές προβαίνουν αυθημερόν τόσο σε δακτυλοσκόπηση του αιτούντος, όσο και στην διενέργεια της αρχικής συνέντευξης, καθώς και ότι ο μέσος χρόνος αναμονής για την χορήγηση ειδικού δελτίου αιτήσαντος άσυλο αλλοδαπού («ροζ» κάρτας) -σε περίπτωση, που δεν απορριφθεί η σχετική αίτηση ασύλου- είναι ένας (1) μήνας περίπου.

Οι θετικές αυτές εξελίξεις υποδηλώνουν ότι η ΕΛ.ΑΣ. κατ' αρχήν αποδέχεται την ορθότητα των επισημάνσεων φορέων όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, η Υπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και πολλές Μ.Κ.Ο., σχετικά με τη σοβαρότητα των υφισταμένων δυσλειτουργιών αλλά και αντιλαμβάνεται την πιεστική ανάγκη εξάλειψής τους σε μόνιμη βάση. Εντούτοις, μολονότι έχουν περιορίσει, οι πρόοδοι αυτές δεν έχουν ακόμη καταφέρει να εξαλείψουν το φαινόμενο της καθημερινής ατελείωτης, και εν τέλει άκαρπης, αναμονής αλλοδαπών σε εξωτερικές των εγκαταστάσεων «ουρές», ούτε έχει επηρεάσει άμεσα τη συνολική θλιβερή πραγματικότητα της υποδοχής και μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο στη χώρα μας εν γένει. Αντίθετα, είναι αναγκαίο να σημειωθεί ότι οι θετικές εξελίξεις μέχρι στιγμής αφορούν σχεδόν αποκλειστικά τη συγκεκριμένη υπηρεσία της Αττικής, που εκτός του μεγάλου φόρτου των αιτημάτων συγκεντρώνει επίσης αποκλειστικά και τα φώτα της δημοσιότητας, εθνικής και διεθνούς. Ωστόσο εξακολουθεί να παραμένει έντονο το πρόβλημα τόσο της υποδοχής, όσο και της πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου στα σημεία εισόδου, τόσο στις περιοχές των χερσαίων συνόρων, όσο και στα νησιωτικές περιοχές. Παρά τις εξαγγελίες για την δημιουργία νέων εγκαταστάσεων στη μεθωριακή χώρα, αυτές παραμένουν σε μεγάλο βαθμό εκκρεμείς.

Περαιτέρω όμως το γεγονός ότι, προσωρινά και μέχρι νέας ενίσχυσης της κεντρικής υπηρεσίας, παραλαμβάνονται κατά προτεραιότητα από την Υποδιεύθυνση Αττικής τα αιτήματα όσων

προέρχονται από χώρες, η εσωτερική πολιτική κατάσταση των οποίων δικαιολογεί την πιθανολόγηση σε μεγαλύτερο βαθμό της αποδοχής του αιτήματος χαρακτηρισμού τους ως πολιτικών προσφύγων, διακινδυνεύει, εν όψει της μη προβλεπόμενης από τον νόμο επιλεκτικότητας αυτής, την αξία της όλης βελτίωσης. Τέλος, είναι ανάγκη να υπογραμμισθεί ότι η σοβαρή βελτίωση που έχει επιτευχθεί στην Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών Αθηνών αφορά επί του παρόντος μόνον το τμήμα εκείνο της συνολικής σύνθετης διαδικασίας της εξέτασης των αιτημάτων ασύλου, που εμπίπτει στην αρμοδιότητά της, και δεν επεκτείνεται στα μεταγενέστερα στάδια αρμοδιότητας τόσο του οικείου τμήματος του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας, όσο και της γνωμοδοτικής Επιτροπής του Π.Δ. 61/1999. Σημαντικό μέρος της διαδικασίας ανήκει στην αρμοδιότητα υπηρεσιών και οργάνων του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, που εξακολουθούν να αποδίδουν με ρυθμούς εξαιρετικά αργούς, ώστε να είναι πλέον ορατός ο κίνδυνος, η όποια βελτίωση επιτεύχθη στα προηγούμενα στάδια να ακυρώνεται, η δε διαδικαστική απλή να μετατοπίζεται απλώς σε κάποιο άλλο σημείο.

#### **IV. Προοπτικές**

Παρά τα προβλήματα αυτά, το παράδειγμα της Υποδιεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής καθιστά, κατ' αρχήν, σαφές, ότι η επίλυση των προβλημάτων της υποδοχής και μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο, διέρχεται κατ' ανάγκην μέσα από την αναδιάταξη των προτεραιοτήτων του στρατηγικού σχεδιασμού του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Συγκεκριμένα από την ουσιαστική αναβάθμιση και πρόταξη της πτυχής της προστασίας των δικαιωμάτων και της κοινωνικής στήριξης της πληθυσμιακής αυτής ομάδας των εισερχόμενων στη χώρα αλλοδαπών.

Η υφιστάμενη οργανωτική αναδιευθέτηση της πλέον βεβαρημένης υπηρεσιακής μονάδας της ΕΛ.ΑΣ., και τα μέχρι τώρα θετικά αποτελέσματά της, καταδεικνύουν το γεγονός ότι η αποτελεσματικότητα της όλης διαδικασίας δεν προϋποθέτει απαγορευτικό οικονομικό κόστος, ούτε ιδιαίτερα μεγάλο αριθμό προσωπικού. Απαιτεί οπωσδήποτε, όμως, επαρκή κίνητρα προσέλκυσης των ικανών για τον σκοπό αυτό στελεχών, δεδομένου ότι η προοπτική της απασχόλησης στην εν λόγω

υπηρεσία φαίνεται να είναι απευκταία για την πλειοψηφία του προσωπικού της ΕΛ.ΑΣ.

Ταυτόχρονα όμως, η τελευταία αυτή προσπάθεια της Ελληνικής Αστυνομίας -στο βαθμό μάλιστα που διαθέτει την στήριξη και της ηγεσίας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης- σηματοδοτεί μια κρίσιμη και ευρύτερης, συμβολικής σημασίας αποδοχή της υποχρέωσης των αρμόδιων οργάνων της, τόσο να παραλαμβάνουν και να προωθούν προς διεκπεραίωση τις αιτήσεις *όλων ανεξαιρέτως* των προσώπων, που επιθυμούν να τους χορηγηθεί πολιτικό άσυλο, όσο και για να διευκολύνουν με κάθε πρόσφορο τρόπο την πρόσβαση των ενδιαφερομένων σε αυτές, αξιοποιώντας μάλιστα για τον σκοπό αυτό - εφ' όσον οι ίδιες δεν επαρκούν - και τη συνδρομή των φορέων της κοινωνίας των πολιτών.

Έτσι, τα αιτήματα της γενικής παραλαβής και της ταχείας και ορθολογικής προώθησης των αιτήσεων αναδεικνύεται σε έναν κοινώς αποδεκτό στόχο, καθώς και μέτρο της αποτελεσματικότητας της δράσης όλων των εμπλεκόμενων φορέων στο οικείο πεδίο της προστασίας των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο, είτε πρόκειται για την ΕΛ.ΑΣ. και τις υπηρεσίες του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, είτε πρόκειται για φορείς ελέγχου και εποπτείας της διοίκησης, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, είτε και για μη κυβερνητικές οργανώσεις ή διεθνείς οργανισμούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, που δραστηριοποιούνται στη χώρα μας.

Δεν θα πρέπει, ωστόσο σε καμία περίπτωση, να διαφεύγει της προσοχής ότι όλα τα παραπάνω, όσον αφορά τις αρμόδιες αρχές παραλαβής και διεκπεραίωσης των αιτήσεων, δεν αποτελούν απλά και μόνο επιθυμητό σκοπό, αλλά πρωτίστως *αδιαπραγμάτευτες υποχρεώσεις*, που απορρέουν από την εθνική και διεθνή νομοθεσία και θεμελιώνονται στο γενικό καθήκον σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επιφυλάσσεται να επανεξετάσει σε βάθος χρόνου και υπό το πρίσμα των επισημάνσεων του στην παρούσα ειδική έκθεση, τόσο τις περαιτέρω εξελίξεις στην Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής, όσο και τις γενικότερες πρωτοβουλίες, τις οποίες πρόκειται ενδεχομένως να αναλάβει η ΕΛ.ΑΣ. στο κρίσιμο αυτό πεδίο.



## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Οι επισημάνσεις που προηγήθηκαν δεν εξαντλούν βέβαια το σύνολο των ζητημάτων, που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της ισχύουσας διεθνούς και εθνικής νομοθεσίας για την προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο. Πολλά επιμέρους προβλήματα, αναδεικνυόμενα από η πρακτική των αρμοδίων οργάνων μέσα από τα κενά της νομοθεσίας, όπως κατ' εξοχήν η μεταχείριση των ανηλικών αιτούντων άσυλο και μάλιστα των ασυνόδευτων, δεν μνημονεύονται καθόλου στην παρούσα έκθεση, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι υποτιμάται η κομβική τους σημασία. Άλλωστε, το ίδιο το νομοθετικό πλαίσιο χρήζει γενικότερης αναθεώρησης και ενίσχυσης σε ουσιώδη σημεία του, τόσο σε εθνικό, όσο και σε διεθνές επίπεδο, όπως παραδέχονται πλέον ανοικτά τα ίδια τα αρμόδια για τη νομοθέτηση στο εν λόγω πεδίο όργανα. Η επικείμενη δε αναδιοργάνωσή του εν όψει της ενσωμάτωσης κρίσιμων κοινοτικών νομοθετημάτων αποτελεί πρώτης τάξης ευκαιρία για τον σκοπό αυτό

Παρά τις όποιες προτάσεις του στο πεδίο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη οφείλει να περιορίσει την παρέμβασή του στην αποστολή του ως θεσμού ελέγχου της τήρησης των κανόνων, που αποβλέπουν στην προστασία των ατομικών ελευθεριών και δικαιωμάτων, και καταλείπει κατ' αρχήν το έργο και την ευθύνη της ρύθμισης στα αρμόδια κατά το Σύνταγμα όργανα. Εκφράζει, ωστόσο, την ελπίδα, οι φορείς της ρύθμισης, εθνικοί ή διεθνείς, να επιτελέσουν το θεσμικό έργο τους καθοδηγούμενοι από την αντίληψη ότι η προστασία όσων ζητούν πολιτικό άσυλο δεν αποτελεί μια πολυτελή, εν όψει των σημερινών προκλήσεων, επίδειξη αγαθής προαίρεσης, αλλά σταθερό και απaráκαμπτο πολιτειακό καθήκον των αρχών κάθε συντεταγμένης κοινωνικής συμβίωσης, που διεκδικεί το όνομα της δημοκρατίας.