

Αθήνα, 30 Ιανουαρίου 2008
Αριθ. πρωτ.:5733.1/07,19967.1/07,20170.1/07,
20235.1/07, 20311.1/07 474.1/08, &1436.1/07

Πληροφορίες:
Β. Αναστασόπουλος: 210 7289 830
Μ. Βουτσίνου: 210 7289 609
Ε. Μάρκου: 210 7289 807
Ε. Μαρκάκη: 210 7289 720

Υπουργείο Εσωτερικών
Γεν. Γραμματεία Δημόσιας Τάξης
Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας
Κλάδος Ασφάλειας & Τάξης
Διεύθυνση Αλλοδαπών
Υπόψη Διευθυντού κου Κορδάτου
Π. Κανελλοπούλου 4
101 77 Αθήνα

ΘΕΜΑ: «Επιδόσεις απορριπτικών αποφάσεων και άσκηση προσφυγής»

Αξιότιμε κύριε Κορδάτε,

Ο Συνήγορος του Πολίτη, κατά το τελευταίο δίμηνο, έγινε αποδέκτης σημαντικού αριθμού αναφορών σχετικά με προβλήματα κατά την διαδικασία επίδοσης των απορριπτικών αποφάσεων σε α' βαθμό στους αιτούντες άσυλο αλλοδαπούς από το Τμήμα Ασύλου της Υποδιεύθυνσης Αλλοδαπών Αθηνών, καθώς και της συνακόλουθης αδυναμίας αυτών να προσφύγουν εντός των νομίμων προθεσμιών. Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρθρο 101 Α του Συντάγματος και το ν. 3094/03, διερευνά τις υπ. αρ. πρωτ.:5733/07, 19967/07, 20170/07,20235/07, 20311/07, 474/08, και 1436/08 αναφορές, οι οποίες κατατέθηκαν από Μ.Κ.Ο, δραστηριοποιούμενες στο πεδίο της προστασίας των πολιτικών προσφύγων, και αφορούν σημαντικό αριθμό περιπτώσεων. Πρέπει δε να σημειωθεί η ευάλωτη θέση των προσώπων αυτών, καθώς μη έχοντας καταθέσει προσφυγή κατά της απορριπτικής σε α' βαθμό απόφασης ή καταθέτοντας τέτοια μετά την παρέλευση της προβλεπόμενης προθεσμίας, δεν διαθέτουν πλέον οιονδήποτε νομιμοποιητικό τίτλο για την παρουσία και απασχόλησή τους στη χώρα.

1.Ιστορικό:

Με βάση το κοινό, εν πολλοίς, περιεχόμενο των προαναφερθεισών αναφορών, φαίνεται ότι, κατά το διάστημα των τελευταίων μηνών στο πλαίσιο της διεκπεραίωσης των αιτημάτων ασύλου από το Τμήμα Ασύλου της Υποδιεύθυνσης Αλλοδαπών Αθηνών έχει εδραιωθεί η εξής πρακτική:

Οι αιτούντες άσυλο εντός μηνός περίπου από την υποβολή σχετικού αιτήματος ασύλου, καλούνται να παραλάβουν το Ειδικό Δελτίο Αιτήσαντος Άσυλο Αλλοδαπού («ροζ» κάρτα). Κατά το παρελθόν, όπως μας είχαν ενημερώσει οι αρμόδιες

αστυνομικές αρχές, όταν γινόταν ταυτοχρόνως με την χορήγηση του ειδικού δελτίου και η κοινοποίηση της απορριπτικής απόφασης, οι ενδιαφερόμενοι καλούνταν να υποβάλουν αυθημερόν την προβλεπόμενη προσφυγή. Αντιθέτως τους τελευταίους μήνες διαπιστώνεται ότι το ειδικό δελτίο («ροζ» κάρτας) εξάμηνης διάρκειας επιδίδεται την ίδια ημέρα με την απορριπτική της αίτησής τους απόφαση σε άβαθμό, χωρίς να παραλαμβάνεται προσφυγή κατά της απορριπτικής απόφασης. Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων οι σχετικές αιτήσεις έχουν εξεταστεί με την ταχύρρυθμη διαδικασία και όπως δε προβλέπεται στο άρθρο 4 παρ. 4 του Π.Δ. 61/1999 κατά της απορριπτικής απόφασης αυτής: *«σε περίπτωση που η αίτηση απορριφθεί, ο αιτών δικαιούται να προσφύγει ενώπιον του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης εντός ανατρεπτικής ημερομηνίας δέκα ημερών από την ημερομηνία επίδοσης σ' αυτόν της απόφασης»*.

Ωστόσο, η χορήγηση του ειδικού δελτίου ταυτοχρόνως με την επίδοση της απορριπτικής απόφασης, δημιουργεί την εσφαλμένη εντύπωση στους ενδιαφερόμενους ότι έχουν δικαίωμα νόμιμης παραμονής στη χώρα μέχρι την ημερομηνία λήξεως του ειδικού δελτίου και ότι η διαδικασία εξέτασης του αιτήματός τους συνεχίζεται. Σύμφωνα δε με τους ισχυρισμούς των αναφερομένων, η σύγχυση αυτή επιτείνεται εξαιτίας του γεγονότος ότι κοινοποιείται σε αυτούς η απορριπτική απόφαση χωρίς κάποιος αρμόδιος υπάλληλος ή διερμηνέας να τους ενημερώσει τόσο για το περιεχόμενό της όσο και για το δικαίωμα άσκησης προσφυγής και την προθεσμία άσκησης αυτής. Έτσι, αποκομίζοντας την εσφαλμένη εντύπωση ότι εξακολουθούν να διαθέτουν προσωρινό τίτλο νόμιμης παραμονής, μιας και τους έχει πράγματι εγχειρισθεί «ροζ κάρτα», οι εν λόγω αλλοδαποί παραλείπουν να προσφύγουν εμπροθέσμως κατά της επιδοθείσας απορριπτικής απόφασης. Όταν δε τυχαία αντιληφθούν την πλάνη τους, είτε δια της πληρέστερης ενημέρωσής τους από κάποια ΜΚΟ στην οποία καταφεύγουν, είτε με την υποβολή τους σε έλεγχο τίτλου παραμονής, επιχειρούν τότε, με ιδιαίτερη δυσκολία –λόγω της δυσχερούς πρόσβασης- να υποβάλλουν τη σχετική προσφυγή, την οποία ωστόσο δεν παραλαμβάνουν καν οι αρμόδιοι αστυνομικοί υπάλληλοι, λόγω του εκπροθέσμου της.

2. Διαπιστώσεις

Ο σημαντικός αριθμός των αναφερθεισών περιπτώσεων δικαιολογεί πράγματι την πεποίθηση ότι αυτές οφείλονται σε μια νέα συστηματική πρακτική, η οποία ωστόσο προβληματίζει σοβαρά ως προς τη προσφορότητα αλλά και τη νομιμότητά της, οπωσδήποτε δε, φαίνεται να αποτελεί νέα πηγή προβλημάτων για τον σημαντικό πληθυσμό των αιτούντων άσυλο αλλά και τριβής με φορείς της κοινωνίας των πολιτών. Οι παράγοντες που οδήγησαν στο νέο αυτό πρόβλημα φαίνονται να είναι:

α) Η κατά τα φαινόμενα εφαρμογή της ταχύρρυθμης διαδικασίας αδιακρίτως στο σύνολο σχεδόν των αιτημάτων ασύλου, τα οποία υποβάλλονται στην Αθήνα, και η εξαιρετικά σύντομη προθεσμία άσκησης προσφυγής κατά των απορριπτικών αποφάσεων, οι οποίες έχουν εκδοθεί με την διαδικασία αυτή,

β) Οι συχνές μεταβολές της διαδικασίας, η οποία ακολουθείται από τις αστυνομικές αρχές, αναφορικά με την επίδοση των απορριπτικών αποφάσεων και την παραλαβή των προσφυγών κατά των αποφάσεων αυτών. Όπως ανωτέρω επισημάνθηκε μέχρι και πριν από μερικούς μήνες, η χορήγηση του ειδικού δελτίου είτε προηγείτο της έκδοσης απορριπτικής απόφασης, είτε, αν γινόταν ταυτοχρόνως με την επίδοση της, η άσκηση, εκ μέρους του αλλοδαπού προσφυγής γινόταν αυθημερόν με τη συνδρομή των αστυνομικών αρχών. Είναι βέβαια κατανοητό, όπως εξήγησε και ο Διευθυντής της Διεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής, κ. Κασαπάκης, στα στελέχη του Συνηγόρου του

Πολίτη κ.κ. Βουτσίνου και Μάρκου, κατά την εκεί επίσκεψή τους την 17.10.2007, ότι η αρμόδια αστυνομική αρχή, εν όψει του αυξημένου φόρτου, δεν έχει πλέον την δυνατότητα να συνδράμει στην σύνταξη της προσφυγής και να παραλαμβάνει αυτήν αυθημερόν. Επιπλέον δε, όπως προέκυψε κατά την ίδια συνάντηση, η εν λόγω υπηρεσία φέρεται να προέκρινε την καινοφανή πρακτική να χορηγεί ειδικό δελτίο, ενώ έχει ήδη εκδοθεί και επιδοθεί απορριπτική απόφαση επί του αιτήματος ασύλου, προκειμένου οι αιτούντες άσυλο να μη στερηθούν των δικαιωμάτων που τους παρέχει η κατοχή του Δελτίου μέχρι την κατάθεση της προσφυγής.

γ) Η πλημμελής ενημέρωση κατά την επίδοση. Η επίδοση της απορριπτικής απόφασης γίνεται, σύμφωνα με τις μαρτυρίες των ενδιαφερομένων, χωρίς την σύμπραξη διερμηνέων. Ακόμη όμως και όταν γίνεται παρουσία διερμηνέων, λαμβανομένων υπόψη και των συνθηκών που επικρατούν (συνωστισμός, αδυναμία διερμηνείας σε ορισμένες διαλέκτους, έλλειψη επαρκούς χρόνου για τον κάθε ενδιαφερόμενο ξεχωριστά κλπ), δεν φαίνεται να διασφαλίζεται ουσιαστική ενημέρωση των αιτούντων, όσον αφορά το περιεχόμενο του εγγράφου που παραλαμβάνουν και τα έννομα αποτελέσματα που αυτό παράγει.

3. Η εκτίμηση του Συνηγόρου του Πολίτη

Όσο και αν είναι βάσιμες οι εκτιμήσεις της αρμόδιας υπηρεσίας περί φόρτου εργασίας, τον οποίο αντιμετωπίζει, το πλήθος των προβλημάτων που η επίμαχη νέα πρακτική δημιουργεί, καθιστά σαφές ότι αυτή δεν ανταποκρίνεται στην ανάγκη να εξισορροπείται η εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της υπηρεσίας με την επίσης αποτελεσματική προστασία των πολιτικών προσφύγων και τη διευκόλυνση της υπαγωγής των αιτούντων σε αυτή. Ο Συνηγός του Πολίτη δεν συμμερίζεται βεβαίως απόψεις που θέλουν την εν λόγω υπηρεσία να επιδιώκει σκοπίμως, δια της νέας της πρακτικής, να προκαλέσει την απώλεια του δικαιώματος προσφυγής στην περίπτωση πολλών αιτούντων άσυλο αλλοδαπών. Ωστόσο, ταυτοχρόνως, δεν μπορεί να μην επισημάνει ότι η πρακτική αυτή, εν όψει της εκ των πραγμάτων μειωμένης ικανότητας των ενδιαφερομένων να αντιληφθούν τις ακριβείς παραμέτρους της νομικής τους θέσης καθώς και της απουσίας αποτελεσματικής ενημέρωσης σε γλώσσα που κατανοούν, δημιουργεί σε αυτούς πράγματι σοβαρή πλάνη, που συνεπάγεται, σε σημαντικό αριθμό περιπτώσεων, την έκπτωσή τους από τη διαδικασία πλήρους διερεύνησης του αιτήματός τους για άσυλο.

Περαιτέρω, είναι αναγκαίο να υπογραμμισθεί ότι τον ιδιαίτερα προβληματικό χαρακτήρα της εν λόγω πρακτικής, από τη σκοπιά της χρηστής διοίκησης, επιτείνει σε πολύ μεγάλο βαθμό το ότι αυτή όχι μόνον δεν βρίσκει έρεισμα στο νόμο, αλλά και φαίνεται να συνιστά πράγματι ένα νομικό παράδοξο, καθώς στο πλαίσιο αυτής χορηγείται δημόσιο έγγραφο προσωρινού τίτλου νόμιμης παραμονής το οποίο έχει ήδη κατά τον χρόνο χορήγησής του -και, στην πράξη, εν αγνοία του αλλοδαπού- απωλέσει κάθε ισχύ. Άλλωστε, με δεδομένο ότι μόνο η εμπρόθεσμη άσκηση της προσφυγής και όχι η προθεσμία για την άσκησή της, αναστέλλει την ισχύ της απορριπτικής απόφασης, η χορήγηση του ειδικού δελτίου μαζί με την απορριπτική πράξη δεν προσφέρει εν τέλει, τη φερόμενη ως σκοπούμενη προστασία για τον σύντομο χρόνο που διαρκεί η προθεσμία στις πλείστες των περιπτώσεων.

4. Συμπεράσματα – Προτάσεις

Εν όψει των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι οι προκαλούμενες δυσλειτουργίες επιβάλλουν την εγκατάλειψη της πρακτικής της ταυτόχρονης με την επίδοση της απορριπτικής απόφασης χορήγησης του ειδικού δελτίου. Ακόμη και αν οι παρούσες περιστάσεις και ο φόρτος της υπηρεσίας δεν επιτρέπουν την επιστροφή στην παλαιότερη πρακτική της συνδρομής των αστυνομικών υπαλλήλων στη σύνταξη προσφυγής κατά της απορριπτικής πράξης και της παραλαβής αυτής αυθημερόν, η πλήρης και αποτελεσματική ενημέρωση του ενδιαφερομένου για τις έννομες και πραγματικές συνέπειες της απόρριψης του αιτήματος ασύλου που έχει υποβάλει πρέπει να είναι αδιαπραγμάτευτη προκειμένου να μην περιορίζεται η αυξημένη έννομη προστασία του.

Επιπλέον, πρέπει να υπογραμμισθεί το γεγονός ότι, με ευθύνη της διοίκησης και συγκεκριμένα με την χορήγηση του ειδικού δελτίου δημιουργείται στους ενδιαφερομένους η εύλογη πεποίθηση περί διάρκειας της διαδικασίας εξέτασης του αιτήματός τους και νομιμότητας της παραμονής τους μέχρι την αναγραφόμενη στο ειδικό δελτίο ημερομηνία. Η δε άρνηση παραλαβής προσφυγής -ενώσω δεν έχει παρέλθει ο αναγραφόμενος στο σώμα του δελτίου χρόνος ισχύος του- προσλαμβάνει τη μορφή ανακολουθίας της διοίκησης (*venire contra factum proprium*), που πλήττει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικουμένου.

Με βάση τα παραπάνω, και προκειμένου να διασφαλιστεί ο σεβασμός των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο όπως αυτά κατοχυρώνονται από τη Σύμβαση της Γενεύης, κρίνεται αναγκαίο, στο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης και της αποκατάστασης της αρχής της εμπιστοσύνης του διοικουμένου, η αρμόδια υπηρεσία:

α) να διακόψει την πρακτική της ταυτόχρονης επίδοσης απορριπτικής απόφασης σε α' βαθμό και χορήγησης τίτλου παραμονής μη ανταποκρινόμενου -κατά τον χρόνο χορήγησής του- στο πραγματικό νομικό καθεστώς του αλλοδαπού, και εφόσον με δική της ευθύνη δημιούργησε πλάνη στους ενδιαφερομένους, να παραλαμβάνει και να εξετάζει τις εκπρόθεσμες αυτές προσφυγές

β) να χορηγεί το Ειδικό Δελτίο άμεσα, εφαρμόζοντας τις σχετικές διατάξεις του Π.Δ. 220/2007 σύμφωνα με το οποίο ορίζεται ότι : *«Στον αιτούντα άσυλο, η αρμόδια αρχή παραλαβής και εξέτασης αμέσως μετά το αποτέλεσμα της δακτυλοσκόπησης και σε κάθε περίπτωση εντός τριών (3) ημερών από την υποβολή της αίτησης, χορηγεί ατελώς δελτίο αιτήσαντος άσυλο αλλοδαπού με το οποίο του επιτρέπεται η παραμονή στην ελληνική επικράτεια για όσο διάστημα εξετάζεται η αίτηση του»* (άρθρο 5 παρ. 1).

γ) να εξετάζει όσο το δυνατόν πιο προσεκτικά την υπαγωγή κάθε ενδιαφερομένου στην ταχύρρυθμη ή στην κανονική διαδικασία

Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη, όπως είχε αναφέρει και σε παλαιότερο έγγραφό του προς την υπηρεσία σας (αρ. πρωτ: 2718.03.2.1), θεωρεί ότι για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και την πλήρη ενημέρωσή τους, θα πρέπει να συμπεριλαμβάνεται στο σώμα της απόφασης, σε ορισμένες γλώσσες που είναι οι πλέον κοινές (πχ. στις γλώσσες που έχει εκδοθεί το ενημερωτικό φυλλάδιο για τους αιτούντες άσυλο) –έστω και μονολεκτικά- το περιεχόμενό της, οι σχετικές προθεσμίες για το δικαίωμα προσφυγής καθώς και η πληροφόρησή τους για συνεργαζόμενες οργανώσεις που συνδράμουν νομικά αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες.

Εν αναμονή των απόψεων και ενεργειών σας επί του θέματος, ευχαριστώ εκ των προτέρων για τη συνεργασία και παραμένω στη διάθεσή σας, τόσο εγώ όσο και οι συνεργάτες μου, για οποιαδήποτε πληροφορία ή διευκρίνιση χρειαστείτε.

Με τιμή

Ανδρέας Τάκης

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη