

Με την Ελλάδα

Συστάσεις για την προστασία προσφύγων

Την παρούσα έκθεση συνέταξαν και επιμελήθηκαν οι Μίνως Μουζουράκης, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), και Μαρκέλλα Ιώ Παπαδούλη, The AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe), με συνεισφορές των Audrey Cheryl Mogan, Δανάης Παπαχριστοπούλου, Nuala Mole και Matthew Evans του AIRE Centre, και των Rita Carvalho, Francesca Pierigh, Julia Zelvenska, Kris Pollet, Catherine και Woollard του ECRE. Η κοινή αποστολή των οργανώσεων στην Ελλάδα διεξήχθη με την υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Προγράμματος για την Ένταξη και τη Μετανάστευση (EPIM), μίας συλλογικής πρωτοβουλίας του Network of European Foundations. Η παρούσα έκθεση περιέχει πληροφορίες σχετικά με το νομικό πλαίσιο και την κατάσταση του ασύλου στην Ελλάδα και προτείνεται να διαβαστεί σε συνδυασμό με το [AIDA Country Report Greece](#).

Εισαγωγή

Η ανταπόκριση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στην άφιξη των προσφύγων και η προκύπτουσα μεταρρύθμιση του ασύλου στην Ελλάδα έχουν θέσει τη χώρα στο επίκεντρο του διεθνούς ενδιαφέροντος. Μολονότι τα ζητήματα σχετικά με τη διαδικασία χορήγησης διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα δεν αποτελούν νέο θέμα ευρωπαϊκής συζήτησης στο χώρο του ασύλου, από το περασμένο έτος η χώρα έχει μετατραπεί σε ιδιαίτερη περίπτωση αλληλεπίδρασης εγχώριων και διεθνών φορέων σε κάθε επίπεδο, από υπηρεσίες και αρχές ασύλου σε μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) και εθελοντές. Στο πλαίσιο αυτό, σειρά ευρωπαϊκών θεσμών, διεθνών οργανισμών και ΜΚΟ έχουν πραγματοποιήσει επισκέψεις στην Ελλάδα με σκοπό να παρακολουθήσουν και να καταγράψουν ζητήματα όπως οι συνθήκες υποδοχής και κράτησης στα νησιά και την ενδοχώρα. Σε αυτούς τους οργανισμούς συμπεριλαμβάνονται οι ακόλουθοι: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,¹ Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ),² Συμβούλιο της Ευρώπης,³ Ειδικός εισηγητής των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των μεταναστών,⁴ Διεθνής Αμνηστία,⁵ Human Rights Watch,⁶

¹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 'MEPs visit Greece to assess migration situation', 20 Μαΐου 2016, <https://goo.gl/ZlQJVj>.

² ΕΟΚΕ, *Fact-finding missions on the situation of refugees, as seen by civil society organisations: Mission report Greece*, 16-18 December 2015, <http://goo.gl/9kEaQi>.

³ Ειδικός Εκπρόσωπος του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη μετανάστευση και τους πρόσφυγες, *Report of the fact-finding mission to Greece and FYROM 7-11 March 2016*, SG/Inf(2016)18, 26 Απριλίου 2016.

⁴ Ειδικός εισηγητής των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των μεταναστών, 'Follow up country visit to Greece', 16 Μαΐου 2016, <http://goo.gl/P8VSQw>.

⁵ Διεθνής Αμνηστία, *Trapped in Greece: An avoidable refugee crisis*, EUR 25/3778/2016, 18 Απριλίου 2016, <https://goo.gl/cUjVbx>.

⁶ Human Rights Watch, 'Greece: Asylum seekers locked up', 14 Απριλίου 2016, <https://goo.gl/gfM3JG>; 'Greece: Refugee hotspots unsafe, unsanitary', 19 Μαΐου 2016, <https://goo.gl/1IDVu1>.

ProAsyl,⁷ Ιταλικός Σύλλογος για τη Νομική Μελέτη της Μετανάστευσης (ASGI),⁸ Ισπανική Επιτροπή Υποστήριξης Προσφύγων (CEAR),⁹ Σουηδικό Δίκτυο Οργανώσεων Υποστήριξης Προσφύγων (FARR),¹⁰ Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δικηγορικών Συλλόγων (CCBE) και Δικηγορικός Σύλλογος Γερμανίας (DAV),¹¹ Την κατάσταση στα νησιά μελετά επίσης το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (ΕΣΠ) στο πλαίσιο προγράμματος παρακολούθησης της υλοποίησης των “hotspots” στην Ελλάδα και την Ιταλία,¹² ενώ ο Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών (ΔΣΑ) έχει πραγματοποιήσει επιτόπιες επίσκεψεις (site visits) στην Αττική.¹³

Η κοινή αποστολή του AIRE Centre και του ECRE μεταξύ **28 Μαΐου και 6 Ιουνίου 2016** πραγματοποιήθηκε με στόχο την επισήμανση των ζητημάτων και συστημικών προκλήσεων της πρόσβασης στο άσυλο, όπως ανακύπτουν από διαδικαστικά εμπόδια ή κενά στην παροχή πληροφοριών και νομικής συνδρομής, καθώς και τον εντοπισμό των κύριων αναγκών των οργανώσεων και δικηγόρων που δραστηριοποιούνται στον τομέα, προς μία αποτελεσματική και βιώσιμη υποστήριξη του ελληνικού συστήματος ασύλου.

Η παρούσα έκθεση περιλαμβάνει συμπεράσματα και συστάσεις μετά από συναντήσεις με διάφορους αρμόδιους φορείς στην Ελλάδα. Η αποστολή μας βρέθηκε στη Βόρειο Ελλάδα από 28 έως 30 Μαΐου, και στην Αττική και τη Λέσβο μεταξύ 31 Μαΐου και 6 Ιουνίου, όπου συναντηθήκαμε με τις ελληνικές αρχές (Κεντρική Υπηρεσία Ασύλου και Περιφερειακό Γραφείο Θεσσαλονίκης, Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, Γενική Γραμματεία Υποδοχής του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Γραφείο Γενικού Γραμματέα της Βουλής των Ελλήνων, Εθνικός Εισηγητής για την Εμπορία Ανθρώπων), την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και μη κυβερνητικές οργανώσεις (Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες; Μετάδραση; Ελληνικό Φόρουμ Προσφύγων; Ηλιακτίδα, Praksis; Save the Children; Γιατροί του Κόσμου, Dutch Council for Refugees, Northern Lights Aid, Hebrew Immigrant Aid Society). Οι παρατηρήσεις μας περιλαμβάνουν τα ευρήματα επιτόπιας επίσκεψης σε 13 κέντρα φιλοξενίας στην επικράτεια, συμπεριλαμβανομένων επίσημων και άτυπων κέντρων στη Βόρειο Ελλάδα (Διαβατά, Ωραιόκαστρο, Softex, Λιμάνι Θεσσαλονίκης, Λαγκαδίκια, ΠΑΘΕ Πολύκαστρο - ΕΚΟ, Ξενοδοχείο Χαρά), στην Αττική (Σχιστό, Ελληνικό, City Plaza, Λιμάνι Πειραιά)¹⁴ και στη Λέσβο (Μόρια, Μανταμάδος).

Η έκθεση περιλαμβάνει τρία κεφάλαια :

- ❖ **Κεφάλαιο Πρώτο:** Επισκόπηση των πρόσφατων αλλαγών στο ελληνικό σύστημα ασύλου, από το κλείσιμο των συνόρων και την κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας στην τροποποίηση του νομικού πλαισίου του ασύλου.
- ❖ **Κεφάλαιο Δεύτερο:** Εμπόδια στην πρόσβαση στο άσυλο εξαιτίας της περίπλοκης διαδικασίας, της γραφειοκρατικής διαδικασίας καταγραφής στην ενδοχώρα, καθώς και

⁷ ProAsyl, ‘Griechenland: Katastrophale Bedingungen in offiziellen Unterkünften’, 20 Απριλίου 2016, <https://goo.gl/rHRwEh>; ‘Hotspots in der Ägäis: Zonen des Elends und der Rechtlosigkeit’, 17 Ιουνίου 2016, <https://goo.gl/SzYHJX>.

⁸ ASGI, *Idomeni, un'analisi jurídica sui diritti negati ai migranti*, 13 Απριλίου 2016, <http://goo.gl/t7pzu9>.

⁹ CEAR, *Lesbos: Zona cero del derecho de asilo*, 6 Απριλίου 2016, <http://goo.gl/DaAcBk>.

¹⁰ FARR, ‘EU:s avtal med Turkiet - rapport från Grekland’, 20 Απριλίου 2016, <http://goo.gl/78u2Mw>.

¹¹ Στο πλαίσιο του προγράμματος “European Lawyers in Lesbos” των CCBE και DAV, προβλέπονται εβδομαδιαίες εκθέσεις Ευρωπαίων δικηγόρων: <http://goo.gl/P1K0tl>.

¹² Βλ. Πρόγραμμα “Strengthening NGO Involvement and capacities around EU ‘hotspots’ developments”, μία πρωτοβουλία των Dutch Council for Refugees, ECRE, ΕΣΠ, Italian Council for Refugees και ProAsyl. Βλ. Ασπασία Παπαδοπούλου, ‘The Lesbos hotspot: refugees stuck on the island’, 17 Ιουνίου 2016, <http://goo.gl/ycQzzq>.

¹³ ΔΣΑ, *Ανακοίνωση Επιτροπής για θέματα Προσφύγων και Μεταναστών*, 19 Απριλίου 2016, <http://goo.gl/QZjdyA>.

¹⁴ Σημειώνεται ότι το Ελληνικό θεωρείται άτυπος καταυλισμός από τις 14 Ιουνίου: Συντονιστικό όργανο διαχείρισης προσφυγικής κρίσης, *Συνοπτική κατάσταση προσφυγικών ροών, 14 Ιουνίου 2016*, <http://goo.gl/AGJvys>.

της αργής εφαρμογής του Κανονισμού του Δουβλίνου και του προγράμματος μετεγκατάστασης ως νόμιμων διόδων για τη μετάβαση από την Ελλάδα σε άλλες χώρες.

- ❖ **Κεφάλαιο Τρίτο:** Ελλείψεις και προβλήματα στην παροχή πληροφοριών και νομικής συνδρομής στους αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα.

Συμπεράσματα και συστάσεις

1. Η πρόσβαση στη διεθνή προστασία στην Ελλάδα παρεμποδίζεται από την περιπλοκότητα της διαδικασίας ασύλου. Ένα σχέδιο δράσης που θα επιτρέπει στους αιτούντες άσυλο που διαμένουν στην ενδοχώρα να συμμετάσχουν στην διαδικασία ασύλου είναι αναγκαίο. Παρ' όλα αυτά, η διαδικασία του νέου προγράμματος **προκαταγραφής, που υλοποιείται με ιδιαίτερη ταχύτητα από τις αρχές με 15.500 προκαταγεγραμμένους αιτούντες ως τα τέλη Ιουνίου**, φέρει τον κίνδυνο να καθυστερήσει περαιτέρω την πρόσβαση των αιτούντων στην προστασία, εάν δεν συνοδεύεται από ουσιαστική στελέχωση της Υπηρεσίας Ασύλου για να αποφευχθεί μία νέα συσσώρευση εκκρεμών υποθέσεων (backlog).

Το AIRE και το ECRE συνιστούν ταχείες και απλουστευμένες διαδικασίες στο πλαίσιο της προκαταγραφής, με στόχο τη βελτιστοποίηση της καταγραφής των αιτούντων άσυλο, σε συνδυασμό με ουσιαστική ενίσχυση των δυνατοτήτων της Υπηρεσίας Ασύλου στην καταγραφή και εξέταση των αιτημάτων.

2. Προτείνεται η ένταξη διαδικασιών και μηχανισμών για τον έγκαιρο και αποτελεσματικό εντοπισμό ευάλωτων ομάδων όπως τα θύματα βασανιστηρίων και τα θύματα εμπορίας ανθρώπων στο σύστημα ασύλου και υποδοχής, ώστε να δημιουργηθούν εφαρμόσιμες και βιώσιμες υποδομές για την ανίχνευση της ευαλωτότητας.

Το AIRE και το ECRE υπογραμμίζουν την ανάγκη σημαντικής επένδυσης στη χρηματοδότηση οργανώσεων εξειδικευμένων στον εντοπισμό και την ιατρική πιστοποίηση θυμάτων βασανιστηρίων, καθώς και την εκπαίδευση λειτουργών που ενδέχεται να έρθουν σε πρώτη επαφή με τα θύματα για την ενίσχυση και ετοιμότητά τους στο χειρισμό περιπτώσεων εμπορίας ανθρώπων.

3. Η πρόσβαση των αιτούντων άσυλο σε νόμιμες διόδους προς άλλα ευρωπαϊκά κράτη παραμένει ιδιαίτερα περιορισμένη. Η καθυστέρηση της οικογενειακής επανένωσης βάσει του **Κανονισμού του Δουβλίνου** και της εφαρμογή του **προγράμματος μετεγκατάστασης** σχετίζεται στενά με διαδικαστικά ή άλλα εμπόδια από χώρες υποδοχής.

Το AIRE και το ECRE καλούν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις τους όπως προβλέπονται στον Κανονισμό του Δουβλίνου και να συμμετάσχουν καλόπιστα στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης, ώστε να εξασφαλιστούν αποτελεσματικά νόμιμες δίοδοι προς άλλες χώρες για τους αιτούντες άσυλο που βρίσκονται στην Ελλάδα. Πρωταρχικός κρίνεται ο νομικός ρόλος των ΜΚΟ και δικηγόρων στις χώρες υποδοχής, με στόχο την αμοιβαία ενίσχυση των εν λόγω νόμιμων διόδων για την αποτελεσματική λειτουργία τους.

4. Η έμφαση των ελληνικών αρχών, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης στο Άσυλο (EASO) και της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες στη γραπτή πληροφορία, συχνά μέσω δυσνόητων φυλλαδίων, περιορίζει την αποτελεσματική επικοινωνία μεταξύ των εμπλεκόμενων στη διαδικασία ασύλου, με αποτέλεσμα να εντείνονται αισθήματα

θυμού και αβεβαιότητας από την πλευρά των ενδιαφερομένων κατά την εφαρμογή μίας ιδιαίτερα περίπλοκης διαδικασίας.

Το AIRE και το ECRE προτείνουν την παροχή απλών, κατανοητών πληροφοριών, κατόπιν, κατά το δυνατόν, διαβούλευσης με τους αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες, και τη χρήση μεθόδων επικοινωνίας όσο το δυνατόν χρησιμότερων για τους αιτούντες. Η πληροφόρηση πρέπει να γίνει αντιληπτή ως συνεχής διαδικασία, στόχος της οποίας είναι η αποσαφήνιση τυχόν ζητημάτων μεταξύ όλων των εμπλεκομένων. Ο ρόλος των διαπολιτισμικών μεσολαβητών πρέπει να ενισχυθεί σημαντικά στο εν λόγω πλαίσιο.

5. Διεθνείς πρωτοβουλίες δικηγόρων, ΜΚΟ και εθελοντών με θέμα τη νομική πληροφόρηση ή υποστήριξη συχνά συνίστανται σε άμεση επαφή με πρόσφυγες, χωρίς να ενισχύουν πάντοτε τις δυνατότητες παροχής νομικής εκπροσώπησης από ελληνικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται σταθερά στον τομέα του ασύλου στη χώρα. Ως εκ τούτου, κινδυνεύουν να υπονομεύσουν την ποιότητα της συνδρομής και των πληροφοριών που παρέχονται στους πρόσφυγες. Η επίτευξη αποτελεσματικής και βιώσιμης νομικής συνδρομής και υποστήριξης σε αιτούντες άσυλο προαπαιτεί την ενίσχυση των υπάρχουσων ελληνικών δομών μέσω χρηματοδότησης και ανάπτυξης δυνατοτήτων. Η παγκόσμια κοινότητα πρόσφατα τόνισε εκ νέου την πρωταρχική σημασία της χρήσης των τοπικών δικτύων στην παροχή εξωτερικής ανθρωπιστικής βοήθειας (localisation) ως ανθρωπιστικής αρχής.¹⁵

Το AIRE και το ECRE συνιστούν στοχευμένη υποστήριξη σε εξειδικευμένους τοπικούς μη κυβερνητικούς οργανισμούς και δικηγόρους, οι οποίοι παρέχουν νομική συνδρομή και εκπροσώπηση και πιθανόν να συμμετάσχουν στο σύστημα νομικής συνδρομής που θα χρηματοδοτηθεί από το κράτος στο πλαίσιο των προσφυγών. Πιθανές μορφές ενίσχυσης της δυνατότητας αυτών των τοπικών φορέων μπορούν να ερευνηθούν με βάση τις ανάγκες που οι ίδιοι εντοπίζουν, π.χ. μέσω πηγών πληροφοριών όπως η Ευρωπαϊκή Βάση Δεδομένων της Νομοθεσίας περί Ασύλου (EDAL), εκπαίδευσης ή υποστήριξης στη διαχείριση υποθέσεων. Νομικές συμβουλές και πληροφορίες συνιστάται να παρέχονται από άλλους φορείς μόνο στο βαθμό που οι επωφελούμενοι μπορούν να παραπέμπονται σε επαγγελματίες που δραστηριοποιούνται στην περιοχή στον τομέα της παροχής νομικής συνδρομής και εκπροσώπησης.

¹⁵ Βλ. Παγκόσμια Ανθρωπιστική Σύνοδος Κορυφής, *Chair's Summary: Standing up for humanity: Committing to action*, 24 Μαΐου 2016, <https://goo.gl/DOoDOy>.