

ΕΚΘΕΣΗ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΓΙΑ ΤΟ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟ ΖΗΤΗΜΑ



**ΜΕΡΟΣ Β'
ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2020**



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ**

Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ)

Νεοφύτου Βάμβα 6 (3ος όροφος) 10674 Αθήνα

☎ 210 7233 221-2 📠 210 7233 217 ✉ info@nchr.gr 🌐 www.nchr.gr

📘 Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου-ΕΕΔΑ

🐦 @humanrights_gr

Επιμέλεια έκδοσης: Εύα Τζαβαλά, Επιστημονική Συνεργάτιδα της ΕΕΔΑ

Σχεδιασμός - εκτύπωση – βιβλιοδεσία: ΔΙΑΤΥΠΟΣ Γραφικές Τέχνες diatypos@otenet.gr

Επιτρέπεται η δωρεάν αναπαραγωγή του κειμένου αυτής της έκδοσης σε οποιαδήποτε μορφή ή μέσο, υπό την προϋπόθεση ότι αναπαράγεται με τρόπο ακριβή και μη παραπλανητικό. Είναι απαραίτητη η αναφορά στα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας της ΕΕΔΑ και στον τίτλο της έκδοσης. Σε περίπτωση που περιλαμβάνεται υλικό τρίτων, πρέπει να ζητηθεί η άδεια από τον αντίστοιχο κάτοχο των πνευματικών δικαιωμάτων.

Για πληροφορίες σχετικά με την έκδοση παρακαλούμε επικοινωνήστε στο info@nchr.gr

Η παρούσα έκθεση τυπώθηκε το 2020 σε 30 ελληνικά και αγγλικά αντίτυπα και είναι διαθέσιμη στον ιστότοπο της ΕΕΔΑ: <https://www.nchr.gr>

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

Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	4
I. Η δράση της ΕΕΔΑ στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης	4
II. Σκοπός παρούσας Έκθεσης.....	10
III. Μεθοδολογία	11
IV. Δομή Έκθεσης	13
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ	14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: Η κατάσταση στα σύνορα	23
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: Επαναπροωθήσεις.....	28
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ: Συνθήκες υποδοχής και φιλοξενίας	33
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ: Κράτηση	46
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε: Διαδικασίες διεθνούς προστασίας	53
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ: Προστασία θυμάτων βασανιστηρίων	73
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ: Προστασία αλλοδαπών ανηλίκων	82
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Η: Άτομα με αναπηρία ή χρόνιες παθήσεις	94
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Θ: Ένταξη.....	98
I. Δικαιώματα αναγνωρισμένων προσφύγων και πρώιμα ενταξιακά μέτρα	107
II. Εργασία	110
III. Εκπαίδευση	115
IV. Ιατροφαρμακευτική περίθαλψη	121
V. Στέγαση	125
VI. Συστάσεις ΕΕΔΑ	130

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ¹

I. Η δράση της ΕΕΔΑ στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), ως το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας αρμόδιο για θέματα προστασίας και προώθησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και ο **Εθνικός Θεσμός Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΘΑΔ)** στην Ελλάδα, παρακολουθεί στενά, από την ίδρυση της, τα ζητήματα μεταχείρισης αλλοδαπών τονίζοντας τον απαρέγκλιτο σεβασμό των δικαιωμάτων όλων όσων βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια και αποδίδοντας ύψιστη σημασία στη διαφύλαξη των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων. Ακολουθώντας, ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της, έχει ασχοληθεί με ζητήματα εισόδου και διαμονής αλλοδαπών, συνθηκών υποδοχής στα νησιά και την ενδοχώρα, διαδικασιών ασύλου και πολιτογράφησης, ασυνόδευτων ανηλίκων, κράτησης των αιτούντων διεθνή προστασία και προς επιστροφή πολιτών τρίτων χωρών, πρόσβασης στην εκπαίδευση και την εργασία, υγειονομικής περίθαλψης και

κοινωνικοασφαλιστικής κάλυψης, στέγασης και ένταξης κ.α.².

Στην Ολομέλεια της ΕΕΔΑ μετέχουν πρόσωπα υποδεικνυόμενα από φορείς αρμόδιους σε θέματα μεταναστευτικής πολιτικής και ασύλου, όπως το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, το Υπουργείο Εσωτερικών, το Υπουργείο Εργασίας³, ο Συνήγορος του Πολίτη, η Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας και οργανώσεις γενικού ή ειδικού σκοπού προστασίας των προσφύγων και μεταναστών, όπως η Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, η Διεθνής Αμνηστία και το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες⁴.



¹ Η παρούσα Έκθεση υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ στις 23.9.2020. Εισηγήτριες: Καθηγήτρια Μαρία Γαβουνέλη, Πρόεδρος της ΕΕΔΑ και Εύα Τζαβαλά, Επιστημονική Συνεργάτιδα της ΕΕΔΑ. Λήφθηκαν υπόψη οι παρατηρήσεις των κ.κ. μελών της ΕΕΔΑ: Ε. Βαρχαλαμά, Β' Αντιπρόεδρος της ΕΕΔΑ, Σπ. Απέργη, Προεδρεύων Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ για την εφαρμογή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στους αλλοδαπούς, Αλ. Κωνσταντίνου, Αναπληρωτής Προεδρεύων του ίδιου Τμήματος και Ιω. Λυμβαίος, Αναπληρωτής Προεδρεύων του Β' Τμήματος της ΕΕΔΑ για τα κοινωνικά, οικονομικά και πολιτιστικά δικαιώματα.

² Για μια συνολική εικόνα των θέσεων της ΕΕΔΑ σε ζητήματα προσφύγων και μεταναστών, βλ. τον ιστότοπο της ΕΕΔΑ www.nchr.gr όπου δημοσιεύονται όλες οι αποφάσεις, προτάσεις και δράσεις της Επιτροπής, ανταποκρινόμενη με συνέπεια και αίσθημα ευθύνης στην αποστολή που της έχει αναθέσει ο νομοθέτης για την προώθηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου, την ενημέρωση του κοινού και των ΜΜΕ και την εκπαίδευση στα ανθρώπινα δικαιώματα.

³ Ο Πρόεδρος της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και οι εκπρόσωποι των Υπουργείων συμμετέχουν στις εργασίες της Επιτροπής χωρίς δικαίωμα ψήφου.

⁴ Αναλυτικά η παρούσα Σύνοψη της ΕΕΔΑ (2018-2021) εδώ: <http://www.nchr.gr/index.php/2013-04-03-10-13-40/2013-04-03-10-14-44>.

Σύμφωνα με το ιδρυτικό νόμο της, η κύρια αποστολή της ΕΕΔΑ συνίσταται:

- στη διαρκή παρακολούθηση της εξέλιξης των θεμάτων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και τη συνεχή ενημέρωση και προώθηση της σχετικής έρευνας,
- στην ανταλλαγή εμπειριών σε διεθνές επίπεδο με τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς, όπως ο ΟΗΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης, η Ευρωπαϊκή Ένωση, ο ΟΑΣΕ, με τις ομόλογες Επιτροπές άλλων κρατών και με την Κοινωνία των Πολιτών, και
- στη διαμόρφωση προτάσεων πολιτικής σε θέματα δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Μεταξύ των πιο σημαντικών αρμοδιοτήτων της ΕΕΔΑ συγκαταλέγεται η **παροχή συμβουλευτικής** προς τα όργανα της Πολιτείας σε θέματα προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου, στο πλαίσιο «προληπτικής» δράσης για την εναρμόνιση των νομοθετικών, διοικητικών ή άλλων μέτρων με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας⁵. Η ΕΕΔΑ, ανταποκρινόμενη με ευθύνη και συνέπεια στο ρόλο αυτό, παρακολουθεί τις νομοθετικές και πολιτικές εξελίξεις και προτείνει στην Πολιτεία λύσεις, προτάσεις και πρωτοβουλίες συμβατές με τα ανθρώπινα δικαιώματα (*human rights-based approach*). Μολονότι η εν λόγω δράση της ΕΕΔΑ δεν αποτυπώνεται πάντα σε γραπτά κείμενα, χαρακτηριστικό παράδειγμα «προληπτικής δράσης» αποτελεί η υποβολή γνωμοδοτήσεων σε σχέδια νόμου, εθνικά σχέδια δράσης ή εκθέσεις που πρόκειται να υποβάλλει η Ελλάδα ενώπιον οργάνων ελέγχου εφαρμογής διεθνών και

ευρωπαϊκών/περιφερειακών συμβάσεων προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Στις τελευταίες νομοθετικές αλλαγές στο καθεστώς των αιτούντων διεθνή προστασία και των αναγνωρισμένων προσφύγων (Ν. 4636/2019 περί Διεθνούς Προστασίας και Ν. 4686/2020 Βελτίωση μεταναστευτικής νομοθεσίας κ.α.), η ΕΕΔΑ συμμετείχε στη διαβούλευση τόσο με την υποβολή γραπτών σχολίων επί των Σχεδίων Νόμου όσο και με την αυτοπρόσωπη συμμετοχή της στις συνεδριάσεις της Βουλής στο νομοπαρασκευαστικό στάδιο. Επιπρόσθετα, η ΕΕΔΑ συμμετέχει σε συλλογικά όργανα της Δημόσιας Διοίκησης, όπως στο Εθνικό Συμβούλιο κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (βάσει άρθρων 15επ του Ν. 4356/2015) ενώ υποδεικνύει μέλη στις Επιτροπές Πολιτογράφησης και μέχρι προσφάτως στις Επιτροπές Προσφυγών του Π.Δ. 114/2010 και του Ν. 3907/2011.

Κατά τα τελευταία έτη, η ΕΕΔΑ διατύπωσε Παρατηρήσεις στις ακόλουθες *Εκθέσεις* που υπέβαλε η Ελλάδα κατά τον περιοδικό έλεγχο εφαρμογής από τη χώρα μας των διεθνών δεσμεύσεων που έχει αναλάβει από την προσχώρηση σε διεθνή κείμενα προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου:

- 7^η Περιοδική Έκθεση της Ελληνικής Δημοκρατίας για την εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (Οκτώβριος 2017)
- 4^η Περιοδική Έκθεση της Ελληνικής Δημοκρατίας για την εφαρμογή της

⁵ Βλ. και άρθρο 23 των Αρχών σχετικά με το νομικό καθεστώς των Εθνικών Θεσμών (Αρχές των Παρισίων). Ψήφισμα ΓΣ/ΟΗΕ 48/134, 20.12.1993.

Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Δεκέμβριος 2018)

- Αρχική Έκθεση της Ελληνικής Δημοκρατίας για την εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης για την προστασία όλων των προσώπων από αναγκαστική εξαφάνιση (Δεκέμβριος 2018).

Σε όλες τις ανωτέρω Εκθέσεις της ΕΕΔΑ, περιλαμβάνονται σχόλια και προτάσεις για την αποτελεσματική προστασία και την αδιάκριτη εφαρμογή των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει η Σύμβαση σε όλους όσους διαβιούν στην ελληνική επικράτεια με έμφαση στις ευάλωτες ομάδες πληθυσμού όπως οι μετανάστες και οι πρόσφυγες.



Σε δεύτερο επίπεδο, στο πλαίσιο του **γενικού καθήκοντος της παρακολούθησης της συμμόρφωσης** των αρμόδιων κρατικών αρχών με τα διεθνή, περιφερειακά και εθνικά πρότυπα για τα δικαιώματα του ανθρώπου (*monitoring*), η ΕΕΔΑ παρεμβαίνει δημόσια με δηλώσεις, ανακοινώσεις κ.ά. όπου κρίνει απαραίτητο και σύμφωνα με τις εσωτερικές δημοκρατικές διαδικασίες που προβλέπει ο ιδρυτικός της νόμος και ο Κανονισμός της. Άλλωστε, η πλουραλιστική σύνθεση της ΕΕΔΑ, όπου συμμετέχουν πρόσωπα διαφορετικής προέλευσης και διαφορετικών απόψεων, με γνώσεις και εμπειρία σε ζητήματα ανθρωπίνων

δικαιωμάτων και ανεξαρτησία γνώμης, εγγυάται τη σφαιρική αντιμετώπιση των ζητημάτων, μια γόνιμη ζύμωση διαφορετικών απόψεων στους κόλπους της ΕΕΔΑ, οι οποίοι αποτελούν μια «μικρογραφία» της κοινωνίας και όπου όλες οι θέσεις της ΕΕΔΑ δοκιμάζονται και εφόσον επιτευχθεί μια ευρεία συναίνεση, εντέλει υιοθετούνται και δημοσιεύονται.

Χαρακτηριστικά μνημονεύονται οι ακόλουθες πρόσφατες δημόσιες παρεμβάσεις της ΕΕΔΑ σε περιπτώσεις άμεσης διακινδύνευσης κατοχυρωμένων δικαιωμάτων προσφύγων και μεταναστών:

- Δήλωση της ΕΕΔΑ για την επανεξέταση των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης και τη διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα σύνορα της ΕΕ (Μάρτιος 2020)
- Δήλωση της ΕΕΔΑ για την παύση κοινωνικής φροντίδας στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας και τον άμεσο κίνδυνο αστεγίας για χιλιάδες αναγνωρισμένους πρόσφυγες (Ιούνιος 2020)
- Δήλωση της ΕΕΔΑ σχετικά με τις αναφερόμενες πρακτικές επαναπροωθήσεων (Ιούλιος 2020)
- Δήλωση της ΕΕΔΑ για την πυρκαγιά στη Μόρια και την επόμενη ημέρα (Σεπτέμβριος 2020).

Ακόμη, η ΕΕΔΑ, στο πλαίσιο του ρόλου της ως ΕΘΑΔ, προωθεί την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας και των πρακτικών των εθνικών αρχών με τα διεθνή και περιφερειακά πρότυπα για τα δικαιώματα του ανθρώπου ενώ ενθαρρύνει την επικύρωση αυτών ή την προσχώρηση σε αυτά, παρακολουθώντας παράλληλα την αποτελεσματική εφαρμογή

τους. Πρόσφατα παραδείγματα αποτελούν οι δράσεις της ΕΕΔΑ σε δυο ζητήματα, τα οποία δεν έχουν ρυθμιστεί επαρκώς από τον έλληνα Νομοθέτη ενώ η πρακτική των αρμόδιων αρχών εμφανίζεται είτε ελλιπής ή κατακερματισμένη και μη εναρμονισμένη με τα διεθνή πρότυπα.

- Μεταχείριση των αγνοούμενων μεταναστών. Η ΕΕΔΑ, κατόπιν διμερών συναντήσεων με εξειδικευμένους διεθνείς οργανισμούς και εμπειρογνώμονες του πεδίου και επιστημονικής έρευνας σχετικά τη νομοθεσία (εθνική και διεθνής), τη νομολογία, την πρακτική και τα διεθνή πρότυπα που εφαρμόζονται ως προς τη μεταχείριση αγνοούμενων ή νεκρών μεταναστών αποφάσισε να υιοθετήσει το Φεβρουάριο του 2019 τη *Διακήρυξη της Μυτιλήνης*, ως ένα κείμενο κατευθυντήριων οδηγιών για την Πολιτεία, κατά τη χάραξη πολιτικών σχετικών με τη μετανάστευση και την υιοθέτηση νομοθεσιών για τα δικαιώματα των αλλοδαπών καθώς και για τους αρμόδιους φορείς, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους έναντι των αλλοδαπών και των οικογενειών αυτών⁶.
- Αναγνώριση - πιστοποίηση θυμάτων βασανιστηρίων. Η ΕΕΔΑ πραγματοποίησε τον Μάρτιο του 2020 ακρόαση φορέων και προσώπων προκειμένου να αναγνωρισθούν τυχόν κενά ή/και αποκλίσεις στην εθνική νομοθεσία σε σχέση με τις διεθνείς

συμβάσεις και κατευθυντήριες γραμμές, να συζητηθεί η έως σήμερα δράση των φορέων που απασχολούνται ενεργά στο πεδίο και να αποτυπωθούν οι ανάγκες και τα κωλύματα, που υφίστανται κατά την υλοποίηση των διαδικασιών αναγνώρισης και αποκατάστασης των θυμάτων βασανιστηρίων. Με γνώμονα την υποβολή μιας ολοκληρωμένης πρότασης προς την Πολιτεία, κατέληξε σε μια σειρά πολύτιμων συμπερασμάτων τα οποία παρατίθενται στην παρούσα Έκθεση αναλυτικά.

Σύμφωνα με τις διατάξεις της νομοθεσίας της, η ΕΕΔΑ έχει ως αποστολή «την ανταλλαγή εμπειριών σε διεθνές επίπεδο με ανάλογα όργανα διεθνών οργανισμών, όπως ο ΟΗΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης, ο ΟΑΣΕ ή άλλων Κρατών» και τη διατήρηση «μόνιμης επικοινωνίας και συνεργασίας με διεθνείς οργανισμούς, παρεμφερή όργανα άλλων χωρών, εθνικές ή διεθνείς Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις»⁷.



Ακολούθως, η ΕΕΔΑ έχει αναπτύξει **σταθερούς δίαυλους επικοινωνίας** με αρμόδιους φορείς και οργανώσεις στον τομέα προστασίας των δικαιωμάτων των

⁶ Η ΕΕΔΑ υιοθετεί τη [Διακήρυξη της Μυτιλήνης](#) για την αξιοπρεπή μεταχείριση όλων των προσώπων που αγνοούνται και απεβίωσαν καθώς και των οικογενειών τους συνεπεία των μεταναστευτικών ταξιδιών, 7.2.2019.

⁷ Άρθρο 1 παρ. 5 (β) και παρ. 6 (στ) του Ν. 2667/1998 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.

προσφύγων και μεταναστών επιπλέον των όσων μετέχουν στην Ολομέλεια αυτής, όπως η Υπηρεσία Ασύλου, η Διεθνής Επιτροπή Ερυθρού Σταυρού, οι Γιατροί χωρίς Σύνορα, κ.ά.. Οι εν λόγω οργανισμοί και οργανώσεις συμμετέχουν τακτικά σε ακροάσεις προσώπων και φορέων ενώπιον της Επιτροπής και ανταποκρίνονται άμεσα σε τυχόν απευθείας αιτήματα συνδρομής από την ΕΕΔΑ. Επίσης η ΕΕΔΑ διατηρεί πολύχρονη στενή συνεργασία με το γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, με την οποία ίδρυσαν και συντονίζουν από κοινού το **Δίκτυο για την Καταγραφή Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας**⁸ ενώ συνεργάζονται και σε άλλες, κατά περίπτωση δράσεις. Για παράδειγμα, τον Δεκέμβριο του 2019 συνδιοργάνωσαν Διήμερο Συνέδριο για την Κοινωνική Ένταξη των Προσφύγων στην Ελλάδα⁹. Τέλος, η ΕΕΔΑ, μέσω του Δικτύου για την Καταγραφή Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας, μέλη του οποίου είναι 47 οργανώσεις του πεδίου και ανάμεσα σε αυτές κοινότητες προσφύγων και μεταναστών και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που παρέχουν υπηρεσίες στα ανωτέρω πρόσωπα, λαμβάνει μια αντιπροσωπευτική εικόνα του πεδίου και των προβλημάτων ενώ έχει στη διάθεσή της μια «δεξαμενή» εμπειρογνομόνων για ζητήματα που εκφεύγουν της αρμοδιότητας της αλλά είναι κρίσιμα για την επίτευξη του έργου της.



Παράλληλα, η ΕΕΔΑ μετέχει με την ιδιότητά της ως ΕΘΑΔ σε διεθνή και ευρωπαϊκά δίκτυα ομόλογων θεσμών, όπου έχει εκλεγεί μάλιστα μέλος των Διοικητικών Συμβουλίων αυτών. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, υπό τη σκέπη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Εθνικών Θεσμών Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI) λειτουργεί η Ομάδα Εργασίας για το Άσυλο και τη Μετανάστευση όπου η ΕΕΔΑ μετέχει ως ενεργό μέλος στις διαδικασίες αυτής¹⁰ ενώ κατά την περίοδο 2016-2017 η ΕΕΔΑ, εκπροσωπούμενη από την Πρόεδρο της Καθηγήτρια Μαρία Γαβουνέλη, προέδρευε από κοινού με το Ολλανδικό Ινστιτούτο για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου της εν λόγω Ομάδας Εργασίας. Στο πλαίσιο συνεργασίας με ομόλογους θεσμούς, η ΕΕΔΑ υιοθέτησε, τον Απρίλιο του 2020, από κοινού με τους ΕΘΑΔ

⁸ Για περισσότερα βλ. www.rvrn.org

⁹ [Δελτίο Τύπου](#) ΕΕΔΑ/UNHCR: Συνέδριο στην Αθήνα αναδεικνύει τη σημασία της ένταξης για τους πρόσφυγες στην Ελλάδα, 24.12.2019.

¹⁰ Η Ομάδα Εργασίας για το Άσυλο και τη Μετανάστευση διατηρεί σταθερή συνεργασία με όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η ΕΕΔΑ υπήρξε καθόλα τα χρόνια συμμετοχής της στην Ομάδα Εργασίας ενεργό μέλος. Ενδεικτικά, η ΕΕΔΑ συνέβαλε με σχόλια και προτάσεις σε θέματα εναλλακτικών της κράτησης μέτρων στο πλαίσιο της μετανάστευσης και διοικητικής κράτησης μεταναστών (βλ. τελικά κείμενα σε CDDH-MIG, [Draft analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#), CDCJ, [Draft European Rules on the Administrative Detention of Migrants](#)).

της Γερμανίας, της Κροατίας και της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης μια Δήλωση για την κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και την ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου, στην οποία διατυπώνονται κοινές συστάσεις για τα άμεσα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για τη διασφάλιση του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και την ανάγκη να υιοθετηθούν αποφασιστικά βήματα για την προώθηση των διαπραγματεύσεων για την αναθεώρηση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου¹¹.

¹¹ Deutsches Institut für Menschenrechte, Greek National Commission for Human Rights, Republic of Croatia Ombudsman, The Institution of Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina, [Joint Statement](#): The situation at the EU external borders and the future European asylum policy, April 2020.

II. Σκοπός παρούσας Έκθεσης

Η ΕΕΔΑ υπήρξε, όλα τα χρόνια λειτουργίας της, αρωγός της Πολιτείας, παρέχοντας συμβουλές για τη λήψη νομοθετικών, διοικητικών ή άλλων μέτρων σε συμφωνία με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας και με γνώμονα το σεβασμό των δικαιωμάτων κάθε ανθρώπου που βρίσκεται στην ελληνική επικράτεια. Για την εκπλήρωση του διττού ρόλου που της έχει αναθέσει ο νομοθέτης ως ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας και Εθνικός Θεσμός για την Προστασία και Προώθηση των Δικαιωμάτων στην Ελλάδα, η ΕΕΔΑ δύναται τόσο να προετοιμάζει εκθέσεις για την κατάσταση των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ελλάδα γενικότερα αλλά και για ζητήματα ειδικότερου ενδιαφέροντος καθώς και να επισημαίνει στην Κυβέρνηση περιπτώσεις, ανά την επικράτεια, όπου παραβιάζονται δικαιώματα του ανθρώπου, υποβάλλοντας ταυτόχρονα προτάσεις και λύσεις για τον τερματισμό των καταστάσεων αυτών¹².

Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η ΕΕΔΑ ήδη τον Ιούλιο του 2019 έκρινε σκόπιμο να συμπυκνώσει σε ένα ενιαίο κείμενο τις Θέσεις της για το Προσφυγικό και το Μεταναστευτικό Ζήτημα και δημοσίευσε την *Έκθεση Αναφοράς της ΕΕΔΑ για το Προσφυγικό και το Μεταναστευτικό Ζήτημα- Μέρος Α'.* Στο Μέρος αυτό παρουσιάστηκαν διαχρονικά οι θέσεις της ΕΕΔΑ σε επιμέρους ζητήματα προσφυγικής προστασίας (υποδοχή, κράτηση, διαδικασίες ασύλου, ένταξη κ.ο.κ.) επικαιροποιημένες βάσει των νεότερων

εξελίξεων. Προστιθέμενη αξία της Ειδικής αυτής Έκθεσης αποτέλεσε η ομαδοποίηση των Συστάσεων της ΕΕΔΑ ανά επιμέρους θεματική ώστε να καταστούν αυτές εύκολα προσβάσιμες και κατανοητές για κάθε αναγνώστη. Άλλωστε, βασική αποστολή της ΕΕΔΑ, αποτελεί μεταξύ άλλων, η ευαισθητοποίηση του κοινού για θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Την τελευταία χρονιά, οι εξελίξεις στο προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα οδήγησαν σε σημαντική παραγωγή έργου της ΕΕΔΑ και επομένως η Έκθεση Αναφοράς της ΕΕΔΑ για το Προσφυγικό και Μεταναστευτικό Ζήτημα χρήζει επικαιροποίησης και συμπλήρωσης. Η ΕΕΔΑ φιλοδοξεί η παρούσα Έκθεση να καταστεί κείμενο αναφοράς και χρήσιμο οδηγό για την Πολιτεία, το νομοθέτη, τη Διοίκηση, τους εφαρμοστές του δικαίου και των πολιτικών της Κυβέρνησης, των εμπειρογνωμόνων και των επαγγελματιών του πεδίου, του ερευνητή και κάθε ενδιαφερόμενου.

¹² Άρθρο 1 παρ. 3 περ. (iii) και (iv) Αρχών Παρισίων.

III. Μεθοδολογία

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

Στα εργαλεία που έχει δώσει ο Νομοθέτης στην ΕΕΔΑ για την αποτελεσματική άσκηση του έργου της συγκαταλέγεται η κλήση «κατά την κρίση της σε ακρόαση προσώπων, τα οποία μπορεί να διευκολύνουν το έργο της με την παρουσίαση προσωπικών εμπειριών ή τη διατύπωση απόψεων σχετικών με την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου» καθώς και το δικαίωμα «να ζητά από τις δημόσιες υπηρεσίες καθώς και από ιδιώτες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή οποιοδήποτε στοιχείο σχετίζεται με τη προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου» ενώ «οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να διευκολύνουν το έργο της Επιτροπής»¹³.



Ειδικότερα, κατά τα δύο τελευταία έτη η ΕΕΔΑ πραγματοποίησε τις εξής ακροάσεις προσώπων και φορέων σε θέματα συναφή με δικαιώματα μεταναστών και προσφύγων:

- Συνεδρίαση του Α' Τμήματος Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων της ΕΕΔΑ και ακρόαση μελών των Επιτροπών Πολιτογράφησης που είχαν οριστεί από την ΕΕΔΑ με σκοπό την αξιολόγηση της

¹³ Άρθρα 4 παρ. 5 και 6 παρ. 2 του Ν. 2667/1998 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.

έως τώρα λειτουργίας των εν λόγω Επιτροπών (Ιανουάριος 2019)

- Ακρόαση προσώπων και φορέων και συζήτηση με θέμα τη Συμμόρφωση της Ελλάδας με τη Σύμβαση των ΗΕ για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Οκτώβριος 2019)
- Συνεδρίαση του Γ' Τμήματος Εφαρμογής των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στους Αλλοδαπούς της ΕΕΔΑ με θέμα «Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας» όπου κλήθηκαν και συμμετείχαν τα μέλη της Ολομέλειας της ΕΕΔΑ, η Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και τα μέλη του Δικτύου Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας (Οκτώβριος 2019)
- Ακρόαση προσώπων και φορέων σχετικά με την Πιστοποίηση Θυμάτων Βασανιστηρίων (Μάρτιος 2020)
- Συνεδρίαση του Γ' Τμήματος Εφαρμογής των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στους Αλλοδαπούς της ΕΕΔΑ για ζητήματα προσφύγων και μεταναστών. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε σε θέματα επαναπροωθήσεων (Ιούνιος 2020)
- Συνεδρίαση του Β' Τμήματος Οικονομικών, Κοινωνικών και Πολιτιστικών Δικαιωμάτων της ΕΕΔΑ και του Γ' Τμήματος Εφαρμογής των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στους

Αλλοδαπούς της ΕΕΔΑ και ακρόαση προσώπων και φορέων για ζητήματα διεθνούς προστασίας και κοινωνικοασφαλιστικής κάλυψης των προσφύγων (Ιούλιος 2020).

Τα πορίσματα που προέκυψαν από τις ανωτέρω ακροάσεις προσώπων και φορέων αξιοποιήθηκαν σε επιμέρους δράσεις της ΕΕΔΑ και λήφθηκαν υπόψη και για τη σύνταξη της παρούσας Έκθεσης.

Επιπρόσθετα, το 2020 πραγματοποιήθηκαν δυο επιτόπιες επισκέψεις (Σάμος, Υπηρεσία Ασύλου και ΠΓΑ Αττικής) αντιπροσωπειών της ΕΕΔΑ για την παρακολούθηση της εφαρμογής παλαιότερων συστάσεων της προς την Πολιτεία για το προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα, την εξαγωγή προκαταρκτικών συμπερασμάτων ως προς την πορεία εφαρμογής του νέου Νόμου 4636/2019 περί Διεθνούς Προστασίας και τέλος την ανίχνευση τυχόν νέων προκλήσεων στο πεδίο, συνεπεία και του μεγάλου αριθμού αλλοδαπών που βρίσκονται εγκλωβισμένοι στα νησιά εντός και εκτός δομών υποδοχής και φιλοξενίας. Μολονότι ο εν λόγω κύκλος επιτόπιων επισκέψεων ανεστάλη λόγω απρόβλεπτων συνθηκών (πανδημία Covid-19) και δεν έχει ολοκληρωθεί, κάποια προκαταρκτικά συμπεράσματα περιλαμβάνονται στην παρούσα Έκθεση. Αναλυτική Έκθεση με τα ευρήματα και τις προτάσεις της ΕΕΔΑ θα δημοσιευθεί μόλις ολοκληρωθεί ο κύκλος επιτόπιων επισκέψεων (*monitoring visits*).

IV. Δομή Έκθεσης

Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, στην παρούσα Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και Μεταναστευτικό Ζήτημα παρουσιάζονται επιλεκτικά οι θέσεις της ΕΕΔΑ στα εξής ζητήματα:

- **Η κατάσταση στα σύνορα** (Κεφάλαιο Α)
- **Επαναπροωθήσεις** (Κεφάλαιο Β)
- **Συνθήκες υποδοχής και φιλοξενίας** (Κεφάλαιο Γ)
- **Κράτηση** (Κεφάλαιο Δ)
- **Διαδικασίες διεθνούς προστασίας** (Κεφάλαιο Ε)
- **Προστασία Θυμάτων Βασανιστηρίων** (Κεφάλαιο ΣΤ)
- **Προστασία αλλοδαπών ανηλίκων** (Κεφάλαιο Ζ)
- **Άτομα με αναπηρία ή χρόνιες παθήσεις** (Κεφάλαιο Η)
- **Ένταξη** (Κεφάλαιο Θ)

Η παρούσα Έκθεση δεν φιλοδοξεί να καλύψει όλο το εύρος των ζητημάτων προστασίας των δικαιωμάτων των αλλοδαπών που έχει θίξει διαχρονικά η ΕΕΔΑ. Κάτι τέτοιο δεν θα εξυπηρετούσε λειτουργικά το σκοπό κατάρτισης ενός κειμένου αναφοράς-οδηγού για τους εμπλεκόμενους στο προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα στην Ελλάδα, ούτε θα ήταν πρακτικό και εύχρηστο, ως εργαλείο ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης του κοινού. Καθώς το Προσφυγικό και Μεταναστευτικό Ζήτημα αποτελεί ένα επίκαιρο θέμα, ψηλά στην πολιτική ατζέντα, με διαρκείς εξελίξεις σε

όλα τα επίπεδα, η παρούσα Έκθεση θα ενημερώνεται σε τακτική βάση και σε συνάρτηση με τις μελλοντικές δράσεις της ΕΕΔΑ.

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

✚ Βασική προτεραιότητα για την ΕΕΔΑ για το 2020 υπήρξε η **παρακολούθηση (monitoring) της κατάστασης στα σύνορα** λόγω αφενός της συνεχιζόμενης ανθρωπιστικής κρίσης στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου συνεπεία αυξημένων ροών από το καλοκαίρι του 2019 και αφετέρου των αναταραχών στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα συνεπεία μαζικής άφιξης πολιτών τρίτων χωρών που επιθυμούσαν να εισέλθουν σε ευρωπαϊκό έδαφος, μετά από πρόσκληση της Τουρκίας. Η πανδημία του κορονοϊού στη χώρα μας μείωσε εν τοις πράγμασι τις νέες αφίξεις στα νησιά και στον Έβρο, ωστόσο επιδείνωσε την κατάσταση λόγω των έκτακτων υγειονομικών μέτρων που έπρεπε να ληφθούν για την προστασία των ευάλωτων πληθυσμών, μεταξύ αυτών και όσων διαμένουν σε ΚΥΤ και Δομές Φιλοξενίας και για την προστασία της δημόσιας υγείας. Οι ασφυκτικές συνθήκες διαμονής σε συνδυασμό με την εμφάνιση των πρώτων κρουσμάτων κορονοϊού ανάμεσα στους διαμένοντες στη Μόρια οδήγησαν, μεταξύ άλλων, στην εκδήλωση πυρκαγιάς στο ΚΥΤ στις αρχές Σεπτεμβρίου.

Στις 20 και 21 Ιανουαρίου 2020, αντιπροσωπεία της ΕΕΔΑ πραγματοποίησε επιτόπια επίσκεψη στη Σάμο με σκοπό την παρακολούθηση της εφαρμογής παλαιότερων συστάσεων της προς την Πολιτεία για το προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα, την εξαγωγή προκαταρκτικών συμπερασμάτων ως προς την πορεία εφαρμογής του νέου Νόμου 4636/2019 περί Διεθνούς Προστασίας και τέλος την ανίχνευση τυχόν νέων προκλήσεων στο πεδίο, συνεπεία και του μεγάλου αριθμού

αλλοδαπών που βρίσκονται εγκλωβισμένοι στα νησιά εντός και εκτός δομών υποδοχής και φιλοξενίας.

Στις 4 Μαρτίου 2020, η ΕΕΔΑ παρακολουθώντας με ανησυχία τις εξελίξεις στα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα όπου αυξανόμενες εντάσεις παρατηρήθηκαν στη συνοριακή γραμμή καθώς και την κατάσταση στα νησιά όπου ανησυχητική ήταν η αύξηση των περιστατικών βίας, ρατσιστικών επιθέσεων, ρητορικής μίσους και ξενοφοβίας και ενόψει των κρίσιμων συναντήσεων που είχαν προγραμματιστεί σε επίπεδο ΕΕ για το σχεδιασμό της πολιτικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, εξέδωσε Δήλωση για την *Επανεξέταση των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης και διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα σύνορα της ΕΕ*.¹⁴ Με τη Δήλωση αυτή υπέβαλε συγκεκριμένες προτάσεις τόσο προς τις εθνικές αρχές όσο και προς τα κράτη μέλη της ΕΕ και την ΕΕ.

Στο τέλος του μήνα Μαρτίου 2020 έπαυσε οριστικά η ισχύς της αναστολής της δυνατότητας υποβολής αιτημάτων ασύλου στη χώρα μας ενώ όσοι εισήλθαν το Μάρτιο του 2020 και επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας μπόρεσαν να καταγράψουν τουλάχιστον τη βούλησή τους προς τούτο. Ανησυχητική κρίνεται ωστόσο από την ΕΕΔΑ η πρακτική αδιάκριτης άσκησης ποινικών διώξεων σε όσους εισήλθαν το μήνα Μάρτιο, πχ στη Λέσβο για παράνομη είσοδο στη χώρα. Σημαντική για την πρόληψη της εξάπλωσης του Covid-19 στα ΚΥΤ ήταν η απόφαση για τη μεταφορά σημαντικού

¹⁴ [Δήλωση](#) ΕΕΔΑ: Επανεξέταση των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης και διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα σύνορα της ΕΕ, 4.3.2020.

αριθμού προσφύγων από τα νησιά σε καταλύματα στην ηπειρωτική χώρα (ευάλωτοι, αιτούντες άσυλο, συμπεριλαμβανομένων περίπου 200 ηλικιωμένων και 1.730 ατόμων που πάσχουν από χρόνιες παθήσεις) μετά τη σχετική σύσταση και συνδρομή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Επίσης στα θετικά της περιόδου της πανδημίας συγκαταλέγεται και η έμπρακτη αλληλεγγύη από άλλες χώρες της ΕΕ μέσω της εθελοντικής συμμετοχής στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης ασυνόδευτων ανηλίκων από την Ελλάδα¹⁵.

 Το 2020 σημειώθηκε **αύξηση των αναφερόμενων περιστατικών μεμονωμένων ή ομαδικών επαναπροωθήσεων στα χερσαία σύνορα της Ελλάδας με την Τουρκία ενώ καταγράφονται περιπτώσεις ομαδικών επαναπροωθήσεων στη θάλασσα** με χρήση επικίνδυνων για τη ζωή των αλλοδαπών πρακτικών. Επιπρόσθετα, ιδιαίτερα ανησυχητικές είναι αναφορές μη κυβερνητικών οργανώσεων για επαναπροωθήσεις πολιτών τρίτων χωρών μετά την είσοδό τους σε ελληνικό έδαφος. Η ΕΕΔΑ, η οποία παρακολουθεί το θέμα διαχρονικά, επανάφερε εκ νέου το ζήτημα υπόψιν της Πολιτείας, διατυπώνοντας συγκεκριμένες Συστάσεις, κατόπιν πολύπλευρης, αναλυτικής και έγκυρης ενημέρωσης που έλαβε από τις αρμόδιες αρχές, διεθνείς οργανισμούς και διεθνείς και εθνικές μη κυβερνητικές οργανώσεις με σταθερή παρουσία στο πεδίο στην πρόσφατη διαδικτυακή ακρόαση προσώπων και φορέων που διοργάνωσε.

Στις 18 Ιουνίου 2020, το Γ' Τμήμα της ΕΕΔΑ για την Εφαρμογή των Δικαιωμάτων του

Ανθρώπου στους Αλλοδαπούς πραγματοποίησε ακρόαση φορέων και προσώπων βάσει του ιδρυτικού νόμου της Επιτροπής, μέσω τηλεδιάσκεψης. Στην ακρόαση συμμετείχαν εκπρόσωποι της Κυβέρνησης, των αρμοδίων σωμάτων ασφαλείας, διεθνών οργανισμών, ανεξαρτήτων αρχών και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών.¹⁶

Σε Δήλωσή της¹⁷, η οποία ακολούθησε την ανωτέρω ακρόαση φορέων, η ΕΕΔΑ σημείωσε ότι σαφώς προκύπτει σταδιακά αλλά σταθερά η παγιοποίηση των χαρακτηριστικών του φαινομένου των αναφερόμενων άτυπων επαναπροωθήσεων, και η επαναλαμβανόμενη μεθοδολογία αυτών, σύμφωνα με τα καταγγελλόμενα. Το γεγονός δε αυτό σε συνδυασμό με τη μη ύπαρξη καταγγελιών, κατά δήλωση των αρμοδίων αρχών, απασχολεί ιδιαίτερα την ΕΕΔΑ, καθώς το έλλειμμα επίσημου ανεξάρτητου μηχανισμού καταγραφής και παρακολούθησης καταγγελιών άτυπων επαναπροωθήσεων είναι ουσιώδες και οφείλει να απασχολήσει άμεσα την Πολιτεία λόγω των σοβαρότατων παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αυτό ενέχει.

 Το **επίπεδο παροχής υλικών συνθηκών υποδοχής και φιλοξενίας αιτούντων διεθνή προστασία στη χώρα μας έχει επιδεινωθεί δραματικά τον τελευταίο χρόνο** λόγω, μεταξύ άλλων, της σημειωθείσας αύξησης των μεταναστευτικών ροών το 2019, του ήδη μεγάλου αριθμού προσφύγων και μεταναστών που διαβιούσαν

¹⁶ Αναλυτικά βλ. [Δελτίο Τύπου](#) ΕΕΔΑ, Ακρόαση φορέων για ζητήματα προσφύγων και μεταναστών στη συνεδρίαση του Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ, 19.06.2020.

¹⁷ ΕΕΔΑ, [Δήλωση](#) σχετικά με τις αναφερόμενες πρακτικές επαναπροωθήσεων, 9.7.2020.

¹⁵ Αναλυτικότερα, βλ. κατωτέρω υπό Κεφάλαιο Ζ.

στα νησιά και στην ενδοχώρα εν αναμονή είτε έκδοσης απόφασης επί του αιτήματος ασύλου τους ή επιστροφής τους στις χώρες καταγωγής ή μεταφοράς τους σε άλλη χώρα της ΕΕ μέσω του Κανονισμού Δουβλίνο III, της έλλειψης επαρκών θέσεων φιλοξενίας και ικανού αριθμού μόνιμου διοικητικού και υποστηρικτικού προσωπικού για τη λειτουργία των δομών και τέλος του εγκλωβισμού χιλιάδων ανθρώπων στα νησιά κατ' εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας. Η Μόρια είχε καταστεί ο μεγαλύτερος (άτυπος) προσφυγικός καταυλισμός στην Ευρώπη ενώ οι αναξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου έχουν στηλιτευθεί από διεθνείς και ευρωπαϊκούς ελεγκτικούς μηχανισμούς και έχουν οδηγήσει σε προσωρινά μέτρα υποδειχθέντα από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων προς τις ελληνικές αρχές σε πλείστες υποθέσεις.

Η ΕΕΔΑ έχει ασκήσει, από την υπογραφή αυτής, δριμεία κριτική στη Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, η οποία αποδείχθηκε ανεφάρμοστη, αναποτελεσματική και καταλυτικός παράγοντας στην περιστολή δικαιωμάτων τόσο των αιτούντων άσυλο που παραμένουν εγκλωβισμένοι στα νησιά σε αναξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης για μακρό χρονικό διάστημα όσο και των κατοίκων της νησιωτικής Ελλάδας οι οποίοι επωμίζονται το δυσανάλογο βάρος μιας αδιέξοδης ευρωπαϊκής πολιτικής, με συνέπειες στην αύξηση του ρατσισμού και στην εκδήλωση κοινωνικών αναταραχών. Η ΕΕΔΑ έχει υπογραμμίσει πλείστες φορές την ανάγκη άμεσου τερματισμού του εγκλωβισμού των αιτούντων διεθνή προστασία στα νησιά του Ανατολικού

Αιγαίου, μέσω της μεταφοράς αυτών στην ενδοχώρα, σε κατάλληλες δομές μακροχρόνιας φιλοξενίας και της διασφάλισης τουλάχιστον ενός επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης σε αυτές. Σύμφωνα με δηλώσεις του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου, 17.000 άτομα έχουν μεταφερθεί το πρώτο εξάμηνο του 2020 από τα νησιά στην ενδοχώρα¹⁸. Ωστόσο, οι τελευταίες νομοθετικές αλλαγές επιτείνουν το «συνωστισμό» στα νησιά, δεδομένου ότι καταργούν την εξαίρεση των ευάλωτων προσώπων από την κατ' εξαίρεση ταχύρρυθμη διαδικασία του άρθρου 90 παρ. 3 του Ν. 4636/2019 που εφαρμόζεται στα νησιά και ιδρύουν νέες Κλειστές Ελεγχόμενες Δομές Νήσων.

 Με τις τελευταίες αλλαγές στην ελληνική νομοθεσία για το άσυλο και τη μετανάστευση (Ν. 4636/2019 και τροποποιητικός Ν. 4686/2020), **το μέτρο της κράτησης ενισχύθηκε σημαντικά και γενικεύτηκε**, σε αντίθεση με τα διεθνή πρότυπα, τις συστάσεις διεθνών ελεγκτικών μηχανισμών καθώς και προηγούμενες συστάσεις της ΕΕΔΑ προς την Πολιτεία. Η ΕΕΔΑ έχει ήδη στηλιτεύσει την συστηματική και συχνά αυθαίρετη πρακτική διοικητικής κράτησης αιτούντων άσυλο και προς επιστροφή πολιτών τρίτων χωρών σε πολλά κείμενά της, αναλύοντας το διεθνές και ευρωπαϊκό κεκτημένο που δεσμεύει την Ελλάδα και τονίζοντας τη σημασία χρήσης εναλλακτικών της κράτησης μέτρων. Η κράτηση δεν πρέπει να είναι ο κανόνας αλλά η εξαίρεση. Ειδικότερα, αναφορικά με ευάλωτους αιτούντες άσυλο και ανήλικους, η

¹⁸ Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, [Ομιλία](#) του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου, Βουλευτή Χίου κ. Νότη Μηταράκη, κατά τη συζήτηση Επίκαιρης Επερώτησης Βουλευτών του ΣΥΡΙΖΑ, 6.7.2020

ΕΕΔΑ προτείνει την πλήρη κατάργηση του μέτρου της κράτησης που πλήττει με δυσανάλογο τρόπο τα δικαιώματά τους.

 **Κατά το τελευταίο έτος έλαβαν χώρα σημαντικές αλλαγές της εθνικής νομοθεσίας για το άσυλο και τη μετανάστευση.** Τον Οκτώβριο του 2019 ψηφίστηκε από τη Βουλή ο Ν. 4636/2019 περί Διεθνούς Προστασίας, ο οποίος φιλοδοξούσε να κωδικοποιήσει επιμέρους εθνικές ρυθμίσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, τις διαδικασίες ασύλου, τις συνθήκες υποδοχής αιτούντων διεθνούς προστασίας και τη δικαστική προστασία αυτών. Σύντομα όμως, το εν λόγω νομοθετικό πλαίσιο τροποποιήθηκε (Ν. 4686/2020) καθώς σύμφωνα με το νεοσυσταθέν Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, οι διατάξεις του Ν. 4636/2019 έρχονταν βελτίωσης χάριν της επιτάχυνσης της διαδικασίας απονομής διεθνούς προστασίας. Η ΕΕΔΑ, μολοντί δεν ενημερώθηκε εκ των προτέρων για τις επικείμενες νομοθετικές αλλαγές, ανέπτυξε κάθε φορά αναλυτικά τις παρατηρήσεις της προς τον εκάστοτε αρμόδιο Υπουργό καθώς και ενώπιον του ελληνικού νομοθετικού σώματος.

Παράλληλα, **η ΕΕΔΑ παρακολουθούσε εκ του σύνεγγυς τη λειτουργία του συστήματος ασύλου, το οποίο έφθασε και πάλι στα όριά του** λαμβανομένων υπόψη των παθογενειών του συστήματος που προϋπήρχαν (πχ πλειοψηφία προσωπικού υπό καθεστώς απασχόλησης ορισμένου χρόνου, ελλείψεις χώρων και κατάλληλων εγκαταστάσεων) και των νέων έκτακτων περιστάσεων (αυξημένες ροές στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου και μαζικές αιτήσεις

διεθνούς προστασίας κατά το β' εξάμηνο του 2019, αλληπάλληλες αλλαγές αρμοδιότητας σε επίπεδο Υπουργείου, αλλαγές στις διαδικασίες ασύλου λόγω εφαρμογής του νέου Ν. 4636/2019 από 1 Ιανουαρίου 2020, αναταραχές στα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα και απόφαση για αναστολή πρόσβασης στο άσυλο το Μάρτιο του 2020 και πανδημία κορονοϊού, η οποία επηρέασε σημαντικά τη λειτουργία των υπηρεσιών και την πρόοδο των διαδικασιών ασύλου). Στο πλαίσιο αυτό, κλιμάκιο της ΕΕΔΑ επισκέφθηκε τον Φεβρουάριο του 2020 την Υπηρεσία Ασύλου και το ΠΓΑ Αττικής για να διαπιστώσει επιτόπου τα προβλήματα και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι αιτούντες διεθνή προστασία και οι υπάλληλοι των Υπηρεσιών καθώς και να συζητήσει με τη Διεύθυνση τρόπους βελτίωσης του συστήματος ασύλου, στον απόηχο της εφαρμογής και του νέου Ν. 4636/2019. Περαιτέρω, στην Ολομέλεια της ΕΕΔΑ κλήθηκε και παρέστη για πρώτη φορά τον Απρίλιο του 2020 ο Υπουργός Μετανάστευσης και Ασύλου ο οποίος εξήγησε το σκεπτικό του Ν. 4686/2020 και απάντησε σε ερωτήσεις των μελών. Ενώ, τέλος, ειδική ακρόαση προσώπων και φορέων πραγματοποιήθηκε τον Ιούλιο του 2020 από τα Β' και Γ' Τμήματα της ΕΕΔΑ για τα προβλήματα που συναντώνται στις διαδικασίες διεθνούς προστασίας σε α' και β' βαθμό από την εφαρμογή των Νόμων 4636/2019 και 4686/2020 και κατά τη διάρκεια της πανδημίας του κορονοϊού.

 Λόγω και του όγκου των εισροών μεταναστών και προσφύγων, που έχει δεχθεί η χώρα μας τα τελευταία χρόνια, η δράση της ΕΕΔΑ έχει εστιάσει σε μεγάλο βαθμό στην

παρακολούθηση του νομοθετικού πλαισίου για την προστασία των δικαιωμάτων των εν λόγω προσώπων. Ερευνητικές μελέτες, οι οποίες εξετάζουν σχετικά ζητήματα, έχουν επιβεβαιώσει ευρέως ότι **εμπειρίες από το κράτος προέλευσης, όπως λ.χ. βασανιστήρια ή συναφείς με αυτά πράξεις απάνθρωπης μεταχείρισης, επιφέρουν σημαντικά προβλήματα στη σωματική και ψυχική υγεία ενός πρόσφυγα**, ιδίως όταν οι προκληθέντες τραυματισμοί (σωματικοί ή/και ψυχικοί) δεν τυγχάνουν ιατρικής φροντίδας και αποκατάστασης. Τα προβλήματα σωματικής και ψυχικής υγείας των προσφύγων υποδηλώνουν ότι υπάρχει επείγουσα ανάγκη θέσπισης διαδικασιών ασύλου, οι οποίες θα εστιάζουν στον γρήγορο εντοπισμό των ευάλωτων ομάδων προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων των θυμάτων βασανιστηρίων, προκειμένου να καταστεί πλήρης και απρόσκοπτη η πρόσβασή τους στην υγειονομική περίθαλψη, στις υπηρεσίες αποκατάστασης και στη δικαιοσύνη.

Ενόψει των πολυάριθμων συνιστωσών του εν λόγω ζητήματος, την Τετάρτη 4 Μαρτίου 2020, πραγματοποιήθηκε στα γραφεία της ΕΕΔΑ ακρόαση φορέων και προσώπων σχετικά με την «Πιστοποίηση Θυμάτων Βασανιστηρίων», προκειμένου να αναγνωρισθούν τυχόν κενά και αποκλίσεις στην εθνική νομοθεσία σε σχέση με το ενωσιακό πλαίσιο, τις διεθνείς συμβάσεις και κατευθυντήριες γραμμές και να αποτυπωθούν τα κωλύματα, που υφίστανται κατά την υλοποίηση των διαδικασιών αναγνώρισης και αποκατάστασης των θυμάτων βασανιστηρίων.

Σε συνέχεια της εν λόγω ακρόασης και κατόπιν σχετικής έρευνας, η ΕΕΔΑ εξέφρασε

την ιδιαίτερη ανησυχία για την εσφαλμένη μεταφορά του άρθρου 25 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ στην εσωτερική έννομη τάξη, η οποία επιβάλλει την υποχρέωση των κρατικών αρχών για αναγνώριση και αποκατάσταση των θυμάτων βασανιστηρίων καθώς. Στο ίδιο πλαίσιο διατυπώθηκε ότι οι αρμόδιες αρχές για την αναγνώριση των θυμάτων βασανιστηρίων δεν εφάρμοζαν το άρθρο 61 Ν.4636/2019 καθώς δεν είχαν τις κατάλληλες γνώσεις για την ενάσκηση των καθηκόντων τους, γεγονός που λόγω της βαρύτητάς του έχει σοβαρότατες επιπτώσεις στον πυρήνα του δικαιώματος της αναγνώρισης των θυμάτων βασανιστηρίων, οι οποίες πιθανώς να επηρεάζουν δυσμενώς την πορεία του αιτήματός τους για χορήγηση διεθνούς προστασίας. Για τον λόγο αυτό, η ΕΕΔΑ υπέβαλε συγκεκριμένη πρόταση για την τροποποίηση του άρθρου 61 Ν. 4636/2019, προκειμένου αφενός να αντικατοπτρίζεται η πλήρης έκταση των επιταγών του άρθρου 25 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ αφετέρου να θεσμοθετείται ο διαχωρισμός και ο διαφορετικός σκοπός των εννοιών της «αναγνώρισης» και «πιστοποίησης». Επίσης, η ΕΕΔΑ πρότεινε συγκεκριμένες προσθήκες στις διατάξεις των άρθρων 61 και 77α Ν. 4636/2019, ούτως ώστε το προσωπικό που εργάζεται στο σχετικό πεδίο να εκπαιδεύεται κατάλληλα, προκειμένου να αναγνωρίζονται «οφθαλμοφανείς» περιπτώσεις αλλά και τα περιστατικά για τα οποία υπάρχουν ενδείξεις περί τέλεσης βασανιστηρίων, προκειμένου τα θύματα να παραπέμπονται για αποκατάσταση άμεσα και χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση. Αναφορικά με τους φορείς, οι οποίοι θα εμπλακούν στις ως άνω διαδικασίες, διατυπώθηκε η άμεση ανάγκη θέσπισης μόνιμου μηχανισμού αδιάλειπτης

χρηματοδότησης, προκειμένου να πραγματοποιούνται απρόσκοπτα οι διαδικασίες της αναγνώρισης και αποκατάστασης των θυμάτων βασανιστηρίων. Τέλος, η ΕΕΔΑ επισήμανε ότι πέραν της διαδικασίας της «αναγνώρισης», η «πιστοποίηση» των θυμάτων βασανιστηρίων συνιστά έννοια με διαφορετικό χαρακτήρα καθώς τούτη αποσκοπεί στην υποβολή των εκδοθέντων πιστοποιητικών για δικαστική χρήση. Περαιτέρω, η «πιστοποίηση» των θυμάτων βασανιστηρίων πρέπει να διενεργείται υπό το πρίσμα των αρχών του Πρωτοκόλλου της Κωνσταντινούπολης, και δη από πλήρη επιστημονική ομάδα, η οποία θα είναι ανεξάρτητη από οποιαδήποτε δημόσια ή ιδιωτική υπηρεσία για λόγους αμεροληψίας και αντικειμενικότητας και σύμφωνα με τους σκοπούς, τις αρχές, τις εγγυήσεις και τις διαδικασίες που προβλέπονται στο ανωτέρω Πρωτόκολλο. Για τον όρο και τις διαδικασίες της «πιστοποίησης» των θυμάτων βασανιστηρίων, τα όποια λαμβάνουν χώρα στην Ελλάδα, η ΕΕΔΑ επιφυλάχθηκε να τοποθετηθεί στο μέλλον στο πλαίσιο της διαδικασίας διαμόρφωσης της εθνικής νομοθεσίας..

 **Κατά την τελευταία χρονιά, ο αριθμός των ασυνόδευτων ανηλίκων που φιλοξενεί η χώρα μας αυξήθηκε.** Σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά στοιχεία¹⁹, τον Ιανουάριο του 2020 είχαν καταγραφεί στην Ελλάδα 5.463 ασυνόδευτοι ανήλικοι ενώ αξίζει να σημειωθεί ότι για το 2019, οι ανήλικοι (συνοδευόμενοι και ασυνόδευτοι) αποτελούσαν το 32,8% του συνολικού αριθμού

των αιτούντων διεθνή προστασία²⁰. Από την επιτόπια επίσκεψη στο Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης της Σάμου και την ακρόαση προσώπων και φορέων για την εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης για τα δικαιώματα του παιδιού χαρτογραφήθηκαν τα ελλείμματα παιδικής προστασίας στο πεδίο όπως προβλήματα επισφαλούς στέγης (όχι επαρκείς θέσεις σε ξενώνες, μη ασφαλείς οι «ασφαλείς ζώνες» στα ΚΥΤ, διατήρηση μέτρου προστατευτικής φύλαξης σε Αστυνομικά Τμήματα, αστεγία), ελλιπής έως καθόλου πρόσβαση στην τυπική εκπαίδευση, απουσία κρατικού συστήματος επιτροπείας ανηλίκων, υπέρμετρες καθυστερήσεις στην πρόσβαση στο άσυλο, ελλιπής έως καθόλου νομική υποστήριξη κατά τις διαδικασίες ασύλου, προβλήματα κατά την εφαρμογή της διαδικασίας διαπίστωσης ανηλικότητας, αναφορές για φαινόμενα εκμετάλλευσης και βίας κατά ανηλίκων και περιπτώσεις εξαφανίσεων παιδιών από τα ΚΥΤ και τις Δομές Φιλοξενίας. Δεδομένων των εξαιρετικά επικίνδυνων και πιθανώς καταχρηστικών συνθηκών που αντιμετωπίζουν τα ασυνόδευτα παιδιά, η Ύπατη Αρμοστεία κάλεσε τα Ευρωπαϊκά Κράτη να ανοίξουν θέσεις για τη μετεγκατάστασή τους κατά προτεραιότητα και να επιταχύνουν τις μεταφορές παιδιών που είναι επιλέξιμα για οικογενειακή επανένωση²¹.

Στις Παρατηρήσεις της στο Σχέδιο Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (2018-2020)²², η ΕΕΔΑ έθεσε τη διάσταση της προσφυγικής κρίσης ως εθνική προτεραιότητα με την

¹⁹ Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Επικαιροποιημένα στατιστικά στοιχεία για την κατάσταση των ασυνόδευτων ανηλίκων στη χώρα έτους 2020, 31 Ιανουαρίου 2020.

²⁰ AIDA Report Greece 2019. <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/statistics>

²¹ UNHCR, [Greece must act to end dangerous overcrowding in island reception centres, EU support crucial](#), 1.10.2019.

²² *op. cit.*

κατηγορία των ασυνόδευτων ανηλίκων να χρήζει προτεραιοποίησης λόγω της ιδιαίτερης ευάλωτότητας της συγκεκριμένης ομάδας. Στην Έκθεση²³ (*shadow report*) που υπέβαλε η ΕΕΔΑ για την εφαρμογή της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού ενώπιον της αντίστοιχης Επιτροπής του ΟΗΕ, η ΕΕΔΑ εξέτασε την κατάσταση των αλλοδαπών ανηλίκων υπό το πρίσμα ιδίως των μέτρων ειδικής προστασίας (άρθρο 22 της Σύμβασης). Η ΕΕΔΑ εστίασε σε θέματα επιτροπείας, υποδοχής και φιλοξενίας, κράτησης, διαδικασίας αξιολόγησης ή προσδιορισμού του βέλτιστου συμφέροντος του ανηλίκου, παιδικής εργασίας και εμπορίας ανηλίκων. Η ΕΕΔΑ τόνισε επίσης τη διασύνδεση της επισφαλούς κατάστασης των άστεγων ασυνόδευτων ανηλίκων με την ανάγκη συστηματικής αξιολόγησης της κατάστασης των παιδιών στο δρόμο και την κατάστρωση μιας εθνικής στρατηγικής για τα παιδιά που εργάζονται ή ζουν στο δρόμο. Ομοίως, η ΕΕΔΑ επεσήμανε τον αυξημένο κίνδυνο που διατρέχουν οι ασυνόδευτοι ανήλικοι λόγω του ανεπαρκούς συστήματος φροντίδας αυτών να εξαναγκαστούν στην τέλεση αξιόποινων πράξεων ή να διακινηθούν στην Ευρώπη από κυκλώματα εμπορίας ανθρώπων²⁴.

Πράγματι, ζητήματα παιδικής προστασίας και δη αλλοδαπών ανηλίκων είναι περίπλοκα καθώς απαιτείται συντονισμός και συνεργασία πολλών φορέων της Πολιτείας ενώ εμπλέκονται και όργανα της ΕΕ, άλλων

διεθνών οργανισμών και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Ωστόσο, η προστασία των πλέον ευάλωτων ομάδων, όπως είναι οι αλλοδαποί ανήλικοι και δη οι ασυνόδευτοι ανήλικοι θα πρέπει να συνιστά απόλυτη προτεραιότητα της Κυβέρνησης και των αρμοδίων αρχών δεδομένων των συνθηκών σήμερα στην Ελλάδα, όπου χιλιάδες παιδιά βρίσκονται χωρίς ασφάλη και κατάλληλη για την ηλικία τους στέγη ενώ διατρέχουν άμεσο κίνδυνο για τη ζωή τους, τη σωματική και τη ψυχική τους υγεία.

Τον Μάρτιο του 2020, σε συνέχεια της κρίσης στα ελληνοτουρκικά σύνορα και μετά την επίσκεψη της Επιτρόπου της ΕΕ στην Ελλάδα και την ανακοίνωση λήψης άμεσων μέτρων υποστήριξης της χώρας, ξεκίνησε πιλοτικά (από τον Απρίλιο 2020) ένα πρόγραμμα μετεγκατάστασης ασυνόδευτων ανηλίκων από την Ελλάδα σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη σε εθελοντική βάση. Μέχρι στιγμής έχουν μεταφερθεί 302 ασυνόδευτοι ανήλικοι (ή ευάλωτοι ανήλικοι με τις οικογένειές τους) σε Λουξεμβούργο, Γερμανία, Ιρλανδία, Βέλγιο, Γαλλία, Σλοβενία, Λιθουανία, Πορτογαλία και Φιλανδία²⁵. Στόχος είναι η μεταφορά συνολικά 1600 παιδιών σε 11 κράτη της ΕΕ και τη Νορβηγία που έχουν εκδηλώσει ενδιαφέρον. Μετά την εκδήλωση της πυρκαγιάς στη Μόρια το Σεπτέμβριο του 2020, και τα 408 ασυνόδευτα ανήλικα που διέμεναν στον καταυλισμό μεταφέρθηκαν σε ασφάλη στέγη στην ενδοχώρα και πρόκειται να μετεγκατασταθούν σε άλλες χώρες της ΕΕ.

 Με τις πρόσφατες αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο για τις διαδικασίες

²³ Greek National Commission for Human Rights, Information relevant to the implementation of the Convention on the Rights of the Child, Submission to the UN Committee on the Rights of the Child, January 2020.

²⁴ Hellenic Parliament, GNCHR's Oral Statement at the Subcommittee for combating human trafficking and exploitation, 16.5.2019; Memorandum of Terre des Hommes Hellas dated 18.10.2019 submitted at the GNCHR.

²⁵ European Commission, [Migration: Relocation of unaccompanied children from Greece to Portugal and Finland](#), 8.7.2020.

διεθνούς προστασίας, **η μεταχείριση των ατόμων με αναπηρία ή χρόνιες παθήσεις κατέστη δυσμενέστερη** ενώ οι συνθήκες υποδοχής και φιλοξενίας αυτών στην Ελλάδα είναι ακατάλληλες με **άμεσο κίνδυνο για την υγεία τους σε περίοδο πανδημίας κορονοϊού**. Η προτεραιοποίηση τους σε προγράμματα μετεγκατάστασης σε άλλες χώρες της ΕΕ ή μεταφοράς τους στην ενδοχώρα κρίνεται επιβεβλημένη ενώ αναγκαία είναι η καθολική συμπερίληψη των δικαιωμάτων των ατόμων με αναπηρία σε όλες τις πολιτικές, δράσεις και προγράμματα διαχείρισης του προσφυγικού και μεταναστευτικού ζητήματος.

Η αδυναμία παροχής υλικών συνθηκών κατάλληλων για τις εξειδικευμένες ανάγκες των ατόμων με αναπηρία ή/και χρόνιες παθήσεις (προσβασιμότητα, αυξημένες ανάγκες καθαριότητας και υγιεινής κ.ο.κ.) συμβάλλει στη δημιουργία ενός εξαιρετικά δυσμενούς περιβάλλοντος για την απόλαυση των κατοχυρωμένων δικαιωμάτων τους από το ελληνικό Σύνταγμα και τις διεθνείς συνθήκες. Σημειωτέον ότι οι ελλείψεις στην παροχή κοινωνικής αρωγής και η περιορισμένη πρόσβαση στις απαιτούμενες ιατρικές και ψυχοκοινωνικές υπηρεσίες είναι ζωτικής σημασίας για τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο με αναπηρία. Στο ίδιο πλαίσιο, η ΕΕΔΑ ανησυχεί για τις διαπιστωμένες ελλείψεις και δυσκολίες στη διαδικασία εντοπισμού ατόμων με σοβαρές ασθένειες ή/και ατόμων με ψυχική και διανοητική αναπηρία κατά το στάδιο υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία²⁶.

Κατά την εξέταση της αρχικής Έκθεσης της Ελλάδας για την εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία, η ΕΕΔΑ επεσήμανε²⁷ ότι η αποτελεσματική προστασία των μεταναστών, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο με αναπηρία παραμένει μια μεγάλη πρόκληση για την ελληνική Πολιτεία. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η εφαρμογή του άρθρου 11 της Σύμβασης για τα Άτομα με Αναπηρία απαιτεί τη δέσμευση όλων των εμπλεκόμενων μερών, του ελληνικού κράτους, καθώς και του ΟΗΕ, της ΕΕ, των κρατών μελών της ΕΕ και των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, υπάρχει επείγουσα ανάγκη για την καλύτερη δυνατή διαχείριση των μεταναστευτικών ροών με σεβασμό στην ανθρώπινη ζωή και αξιοπρέπεια.

✚ Για πολλά χρόνια στην Ελλάδα, η ένταξη των προσφύγων δεν αποτελούσε καν θέμα στην πολιτική ατζέντα ενώ ως προς την ένταξη των νόμιμων μεταναστών, οι νομοθετικές προβλέψεις και οι δράσεις στο πεδίο υπήρξαν αποσπασματικές. **Η ένταξη αποτελεί προϋπόθεση και όχημα για την απόλαυση των δικαιωμάτων των αναγνωρισμένων προσφύγων στην Ελλάδα**. Ως προς τους αιτούντες διεθνή προστασία, η Ελλάδα έχει συγκεκριμένες υποχρεώσεις παροχής υλικών συνθηκών υποδοχής, βάσει του ενωσιακού και εθνικού δικαίου. Η παροχή στέγης, οικονομικού βοηθήματος και πρόσβασης στην υγεία, μεταξύ άλλων, συνιστούν παράλληλα **μια «πρώιμη» δέσμη ενταξιακών μέτρων**

²⁶ GNCHR [Observations](#) on the draft law of the Ministry for Migration Policy with regard to the amendment of asylum procedures (7.5.2018) [Excerpts].

²⁷ GNCHR, Shadow Report submitted by the Greek National Commission for Human Rights to the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities in relation to the implementation by the Hellenic Republic of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (CRPD), July 2019.

του νεοεισερχομένου πληθυσμού στις τοπικές κοινωνίες.

Τον Ιούλιο του 2019 εκπονήθηκε από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής μια νέα *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*, η οποία δεν έχει υλοποιηθεί μέχρι σήμερα. Την ίδια περίοδο τέθηκε σε εφαρμογή το πρόγραμμα HELIOS 2 (*Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection*), το οποίο χρηματοδοτείται από την ΕΕ και υλοποιείται από το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης και αφορά αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας από 1.1.2018. Μέχρι στιγμής 12.519 άτομα έχουν εγγραφεί στο πρόγραμμα²⁸ από ένα σύνολο 59.000 δικαιούχων διεθνούς προστασίας που βρίσκονται σήμερα στην Ελλάδα²⁹ ενώ μόλις 3193 εξ αυτών έχουν λάβει επιδότηση ενοικίου. Παράλληλα η πρόσβαση στην εργασία, στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και στα κοινωνικά επιδόματα είναι εξαιρετικά δύσκολη για γραφειοκρατικούς λόγους. Σε αντίθετη κατεύθυνση, η Ελληνική Κυβέρνηση ανακοίνωσε πρόσφατα την έξοδο 11.237 δικαιούχων διεθνούς προστασίας από τους χώρους όπου φιλοξενούνται και οι οποίοι προορίζονται για αιτούντες διεθνή προστασία. Η ΕΕΔΑ με *Δήλωσή*³⁰ της κάλεσε την Πολιτεία να μην προχωρήσει στην εξαγγελθείσα εκκένωση των χώρων φιλοξενίας χωρίς την ταυτόχρονη διασφάλιση εναλλακτικής λύσης στέγασης καθώς πιθανολογείται βάσιμα ότι ο μεγαλύτερος αριθμός των δικαιούχων διεθνούς

προστασίας που θα εκδιωχθεί από τους χώρους όπου φιλοξενείται σήμερα θα υποπέσει σε καθεστώς ένδειας και αστεγίας. Πρόταση της ΕΕΔΑ αποτελεί η οικονομική και υλικοτεχνική ενίσχυση και η επέκταση των προγραμμάτων ένταξης ώστε οι αναγνωρισμένοι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας να έχουν καθολική πρόσβαση σε αυτά με στόχο την απόκτηση των κατάλληλων δεξιοτήτων και γνώσεων προκειμένου να έχουν πράγματι ισότιμες ευκαιρίες με τους Έλληνες πολίτες στην εύρεση εργασίας και να μπορέσουν να διεξάγουν έναν αυτόνομο βίο.

Η ΕΕΔΑ συναισθανόμενη την αυξημένη ανάγκη ανάδειξης των προβλημάτων κοινωνικής ένταξης των αιτούντων διεθνή προστασία, των προσφύγων, των δικαιούχων επικουρικής προστασίας και των μεταναστών και με σκοπό την ολοκληρωμένη πληροφόρηση και την διαμόρφωση εμπεριστατωμένης γνώμης των μελών αυτής επί των ανωτέρω ζητημάτων μέσω της ανατροφοδότησης των θεσμών, των δημόσιων φορέων, των διεθνών οργανισμών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που δρουν στο πεδίο, πραγματοποίησε τα τελευταία έτη δυο ακροάσεις φορέων και προσώπων (Φεβρουάριος 2018, Ιούλιος 2020) με ευρεία συμμετοχή καθώς και μια διημερίδα (Δεκέμβριος 2019) σε συνεργασία με την Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες όπου εκπρόσωποι βασικών υπουργείων και δήμων, εμπειρογνώμονες από τη διοίκηση και ΜΚΟ παρουσίασαν την εμπειρία τους. Οι πληροφορίες που έλαβε κατά τις ανωτέρω ακροάσεις και τα συμπεράσματα της διημερίδας λήφθηκαν υπόψη για τη σύνταξη της παρούσας Έκθεσης.

²⁸ IOM Office in Greece, Helios [Factsheet](#) 16.7.2019 - 17.7.2020.

²⁹ Σύμφωνα με τον Υπουργό Μετανάστευσης και Ασύλου σε [συνέντευξη](#) του στο ραδιόφωνο, 21.7.2020.

³⁰ [Δήλωση](#) ΕΕΔΑ: Παύση κοινωνικής φροντίδας στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Άμεσος κίνδυνος αστεγίας για χιλιάδες αναγνωρισμένους πρόσφυγες, 4.6.2020.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: Η κατάσταση στα σύνορα

Βασική προτεραιότητα για την ΕΕΔΑ για το 2020 υπήρξε η παρακολούθηση (*monitoring*) της κατάστασης στα σύνορα λόγω αφενός της συνεχιζόμενης ανθρωπιστικής κρίσης στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου συνεπεία αυξημένων ροών από το καλοκαίρι του 2019 και αφετέρου των αναταραχών στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα συνεπεία μαζικής άφιξης πολιτών τρίτων χωρών που επιθυμούσαν να εισέλθουν σε ευρωπαϊκό έδαφος, μετά από πρόσκληση της Τουρκίας. Η πανδημία του κορονοϊού στη χώρα μας μείωσε εν τοις πράγμασι τις νέες αφίξεις στα νησιά και στον Έβρο, ωστόσο επιδείνωσε την κατάσταση λόγω των έκτακτων υγειονομικών μέτρων που έπρεπε να ληφθούν για την προστασία των ευάλωτων πληθυσμών, μεταξύ αυτών και όσων διαμένουν σε ΚΥΤ και Δομές Φιλοξενίας και για την προστασία της δημόσιας υγείας. Οι ασφυκτικές συνθήκες διαμονής σε συνδυασμό με την εμφάνιση των πρώτων κρουσμάτων κορονοϊού ανάμεσα στους διαμένοντες στη Μόρια οδήγησαν, μεταξύ άλλων, στην εκδήλωση πυρκαγιάς στο ΚΥΤ στις αρχές Σεπτεμβρίου.

Στις 20 και 21 Ιανουαρίου 2020, αντιπροσωπεία της ΕΕΔΑ πραγματοποίησε **επιτόπια επίσκεψη στη Σάμο** με σκοπό την παρακολούθηση της εφαρμογής παλαιότερων συστάσεων της προς την Πολιτεία για το προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα, την εξαγωγή προκαταρκτικών συμπερασμάτων ως προς την πορεία εφαρμογής του νέου Νόμου 4636/2019 περί Διεθνούς Προστασίας και τέλος την ανίχνευση τυχόν νέων προκλήσεων στο πεδίο, συνεπεία και του μεγάλου αριθμού

αλλοδαπών που βρίσκονται εγκλωβισμένοι στα νησιά εντός και εκτός δομών υποδοχής και φιλοξενίας.

Η ΕΕΔΑ διαπίστωσε ότι η κατάσταση ως προς την υποδοχή και τις συνθήκες διαβίωσης των αιτούντων διεθνή προστασία μέσα και γύρω από το Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ) στο Βαθύ της Σάμου ήταν ανεξέλεγκτη και κατέλυε κάθε έννοια ανθρώπινης αξιοπρέπειας των διαμενόντων στους χώρους αυτού. Ενώ το ΚΥΤ σχεδιάστηκε για τη φιλοξενία έως 648 ατόμων, κατά την περίοδο επίσκεψης της ΕΕΔΑ εντός και πέριξ αυτού διαβίωναν σε κοντέινερ, σκηνές και αυτοσχέδια παραπήγματα 7.208 άνθρωποι. Οι υπηρεσίες που κατά το νόμο, το ευρωπαϊκό κεκτημένο και το Σύνταγμα πρέπει να διασφαλίζει ένα κράτος δικαίου ήταν από περιορισμένες ως ανύπαρκτες, ιδίως ως προς τη στέγαση, την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, την ψυχοκοινωνική στήριξη, τη νομική αρωγή, τη διερμηνεία και την πρόσβαση των παιδιών στην εκπαίδευση, ενώ σε διαρκώς επιβαρυνόμενες συνθήκες απασχολούταν και το προσωπικό των υπηρεσιών Πρώτης Υποδοχής και Ασύλου. Η ΕΕΔΑ εξέφρασε ιδιαίτερη ανησυχία για τους ανήλικους και τις λοιπές ευάλωτες ομάδες, οι οποίες βρίσκονται σε άμεσο κίνδυνο, γεγονός που επιβάλλει την επείγουσα λήψη μέτρων για τον τερματισμό των σοβαρών παραβιάσεων των δικαιωμάτων τους. Επισημάνθηκε τέλος από την ΕΕΔΑ, σε σχετικό *Δελτίο Τύπου*³¹, ότι κοινή συνισταμένη των εκτιμήσεων όλων των φορέων, δηλαδή τόσο των εκπροσώπων της τοπικής κοινωνίας, όσο και όλων όσων δραστηριοποιούνται στο πεδίο, είναι ότι οι

³¹ *Δελτίο Τύπου* ΕΕΔΑ: Στη Σάμο έχει καταρρεύσει το σύστημα, 23.1.1.2020.

δομές κλειστού τύπου δεν αποτελούν λύση αλλά ενδεχομένως να δημιουργήσουν νέα ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και δημόσιας τάξης.



Στις 4 Μαρτίου 2020, η ΕΕΔΑ παρακολουθώντας με ανησυχία τις εξελίξεις στα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα όπου αυξανόμενες εντάσεις παρατηρήθηκαν στη συνοριακή γραμμή καθώς και την κατάσταση στα νησιά όπου ανησυχητική ήταν η αύξηση των περιστατικών βίας, ρατσιστικών επιθέσεων, ρητορικής μίσους και ξενοφοβίας και ενόψει των κρίσιμων συναντήσεων που είχαν προγραμματιστεί σε επίπεδο ΕΕ για το σχεδιασμό της πολιτικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, εξέδωσε **Δήλωση για την Επανεξέταση των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης και διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα σύνορα της ΕΕ**.³² Με τη Δήλωση αυτή υπέβαλε συγκεκριμένες προτάσεις τόσο προς τις εθνικές αρχές όσο και προς τα κράτη μέλη της ΕΕ και την ΕΕ και συγκεκριμένα κάλεσε την Πολιτεία να άρει την απόφαση αναστολής

καταγραφών αιτημάτων ασύλου και αυτόματης επιστροφής νεοεισερχομένων αλλοδαπών στα κράτη προέλευσης ή διέλευσης, και να διασφαλίσει την παροχή νόμιμης οδού πρόσβασης στο άσυλο με συντεταγμένο τρόπο. Η ΕΕΔΑ στο ακροτελεύτιο εδάφιο σημείωσε ότι το κράτος δικαίου και η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας αποτελούν τον πυρήνα των κοινών αξιών επί των οποίων εδράζεται η ΕΕ και η αποτελεσματική προστασία αυτών θωρακίζει τη δημοκρατία και την ασφάλεια όλων. Η ΕΕ οφείλει να αναλάβει το μερίδιο ευθύνης που της αναλογεί για να μη μείνουν κενό γράμμα οι αξίες και αρχές που θεμελιώνουν τον ευρωπαϊκό πολιτισμό.

Στο τέλος του μήνα Μαρτίου 2020 έπαυσε οριστικά η ισχύς της αναστολής της δυνατότητας υποβολής αιτημάτων ασύλου στη χώρα μας ενώ όσοι εισήλθαν το Μάρτιο του 2020 και επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας μπόρεσαν να καταγράψουν τουλάχιστον τη βούλησή τους προς τούτο. Ανησυχητική κρίνεται ωστόσο από την ΕΕΔΑ η πρακτική αδιάκριτης άσκησης ποινικών διώξεων σε όσους εισήλθαν το μήνα Μάρτιο, πχ στη Λέσβο για παράνομη είσοδο στη χώρα. Σημαντική για την πρόληψη της εξάπλωσης του Covid-19 στα ΚΥΤ ήταν η απόφαση για τη μεταφορά ικανού αριθμού προσφύγων από τα νησιά σε καταλύματα στην ηπειρωτική χώρα (ευάλωτοι, αιτούντες άσυλο, συμπεριλαμβανομένων περίπου 200 ηλικιωμένων και 1.730 ατόμων που πάσχουν από χρόνιες παθήσεις) μετά τη σχετική σύσταση και συνδρομή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Επίσης στα θετικά της περιόδου της πανδημίας συγκαταλέγεται και η έμπρακτη αλληλεγγύη από άλλες χώρες της ΕΕ μέσω της

³² **Δήλωση** ΕΕΔΑ: Επανεξέταση των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης και διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα σύνορα της ΕΕ, 4.3.2020.

εθελοντικής συμμετοχής στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης ασυνόδευτων ανηλίκων από την Ελλάδα³³.

Παραμένει ωστόσο ανοικτό, από πλευράς συμβατότητας με τα ανθρώπινα δικαιώματα, το ζήτημα της συνέχισης των επιβληθέντων μέτρων περιορισμού κυκλοφορίας στα κέντρα προσωρινής υποδοχής και φιλοξενίας προσφύγων και μεταναστών³⁴ με αιτιολογία «την εξακολούθηση της συνδρομής επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος προστασίας της δημόσιας υγείας που καθιστά αναγκαία την εκ νέου λήψη μέτρων προς περιορισμό της διάδοσης του κορονοϊού σε περιοχές υψηλού συγχρωτισμού, όπως είναι τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ) και οι δομές φιλοξενίας πολιτών τρίτων χωρών εν γένει» κατόπιν εισηγήσεων της Εθνικής Επιτροπής Προστασίας Δημόσιας Υγείας έναντι του κορονοϊού. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει αποστείλει σχετική επιστολή στο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής ζητώντας διευκρινίσεις για τη σκοπιμότητα του μέτρου ενώ οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών έχουν δηλώσει ήδη την αντίθεσή τους με το εν λόγω μέτρο το οποίο συνιστά ανεπίτρεπτη διακριτική μεταχείριση έναντι των προσφύγων και των μεταναστών³⁵. Με την εμφάνιση

κρουσμάτων στη Βιάλ Χίου στο Φυλάκιο Έβρου, στη Δράμα, στη Μόρια Λέσβου, στο Βαθύ Σάμου κ.ο.κ., οι δομές τίθενται σε καραντίνα και υγειονομικό αποκλεισμό, κατά κανόνα για δύο εβδομάδες.

Με την εκδήλωση της πυρκαγιάς στο ΚΥΤ της Μόριας στις 8 Σεπτεμβρίου 2020, η ζωή 12.767 ατόμων τέθηκε σε διακινδύνευση και χιλιάδες άνθρωποι – μεταξύ αυτών πολλά ανήλικα παιδιά και άτομα με χρόνιες παθήσεις – βρέθηκαν χωρίς στέγη, τροφή και νερό. Δεδομένου του υπερπληθυσμού και της περαιτέρω επιβάρυνσης της περιοχής λόγω των επιβεβαιωμένων κρουσμάτων κορονοϊού και των δύσκολων καιρικών συνθηκών, η ΕΕΔΑ εξέφρασε την ανησυχία της για την διακινδύνευση των εννόμων αγαθών όλων των διαμενόντων στο νησί της Λέσβου με την υιοθέτηση *Δήλωσης για την πυρκαγιά στη Μόρια και την επόμενη ημέρα*³⁶. Δυνάμει αυτής η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να λάβει άμεσα όλα τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση αξιοπρεπούς καταλύματος, την κάλυψη των βασικών αναγκών και την παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, στους χιλιάδες αιτούντες άσυλο που παραμένουν εγκλωβισμένοι στη Λέσβο. Η πυρκαγιά στη Μόρια εντάσσεται σε ένα πλαίσιο κλιμακούμενων βίαιων αναταραχών, το οποίο έχει καταγράψει η ΕΕΔΑ ήδη από το 2018³⁷, εξαιτίας της ασφυκτικής κατάστασης που επικρατεί στα ΚΥΤ των νησιών του Ανατολικού Αιγαίου ως αποτέλεσμα των ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών εγκλωβισμού των νεοαφιχθέντων αλλοδαπών

³³ Αναλυτικότερα, βλ. κατωτέρω υπό Κεφάλαιο Ζ.

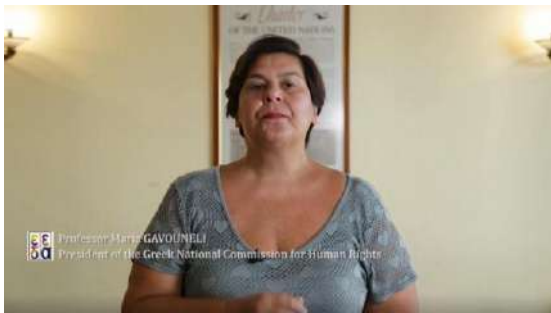
³⁴ Τα πρώτα μέτρα περιορισμού επιβλήθηκαν στις 21.03.2020 και έχουν επεκταθεί έως και τις 31.08.2020 με διαδοχικές Υπουργικές Αποφάσεις. Βλ. τελευταία Κοινή Υπουργική Απόφαση Αριθμ. ΔΙΑ/ΓΠ.οικ. 48940/2020 ΦΕΚ 3168/Β/1-8-2020 *Παράταση ισχύος της υπ' αρ. ΔΙΑ/ΓΠ.οικ. 20030/21.3.2020 κοινής απόφασης των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη, Υγείας και Μετανάστευσης και Ασύλου «Λήψη μέτρων κατά της εμφάνισης και διασποράς κρουσμάτων του κορωνοϊού COVID-19 στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, στο σύνολο της Επικράτειας, για το χρονικό διάστημα από 21.3.2020 έως και 21.4.2020»* (Β' 985), έως και τις 31.8.2020.

³⁵ Αναλυτικότερα, βλ. κατωτέρω υπό Κεφ. Γ'

³⁶ ΕΕΔΑ, *Δήλωση για την πυρκαγιά στη Μόρια και την επόμενη ημέρα*, 11.9.2020.

³⁷ ΕΕΔΑ, *Ανακοίνωση: Η ΕΕΔΑ εκφράζει τη βαθύτατη ανησυχία της για την κατάσταση στα Κέντρα Υποδοχής των νησιών του Ανατολικού Αιγαίου και ιδίως στη Μόρια της Λέσβου*, 15.10.2018.

στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ σε συνδυασμό με πολύχρονες διαδικασίες ασύλου, αναξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης και έλλειψη πολιτικών ένταξης για την επόμενη ημέρα. Κάλεσε δε την *Ευρωπαϊκή Ένωση να μετατρέψει την καταστροφή στη Μόρια σε ευκαιρία* μιας νέας ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση, στην κατεύθυνση μίας ολοκληρωμένης συμφωνίας αναλογικής κατανομής των αιτούντων διεθνή προστασία στα κράτη μέλη με βασικό γνώμονα τη διαφύλαξη των ευρωπαϊκών αξιών και του κεκτημένου των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρώπη.



Τέλος, η ΕΕΔΑ παρενέβη στην πρόσφατη 45^η Σύνοδο του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ για να στρέψει το ενδιαφέρον της διεθνούς κοινότητας στην έκτακτη ανθρωπιστική κατάσταση στη Μόρια μετά την πυρκαγιά και στην ανάγκη για έμπρακτη αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και ολιστική αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος από τον ΟΗΕ με γνώμονα το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση.

Ενόψει των ανωτέρω, η ΕΕΔΑ καλεί:

1. την Ελληνική Πολιτεία να τερματίσει άμεσα τον εγκλωβισμό των αιτούντων διεθνή προστασία στα νησιά του

Ανατολικού Αιγαίου, μέσω της μεταφοράς αυτών στην ενδοχώρα, σε κατάλληλες δομές μακροχρόνιας φιλοξενίας και της διασφάλισης τουλάχιστον ενός επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης σε αυτές. Η πολιτική εγκλωβισμού των αιτούντων διεθνή προστασία στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου είναι αδιέξοδη ενώ η *de facto* κράτηση αυτών σε κλειστά κέντρα υποδοχής δεν αποτελεί βιώσιμη λύση.

2. τους εκπροσώπους εθνικών και τοπικών αρχών να επιδείξουν πνεύμα σύνεσης και ομοψυχίας εγκαταλείποντας οριστικά ρητορικές που διεγείρουν τα ξενοφοβικά αντανακλαστικά και να συνδράμουν θετικά στην καταπολέμηση φαινομένων βίας, συμπεριλαμβανομένης της ρατσιστικής βίας, καταδικάζοντας απερίφραστα τη βία απ' όπου κι αν προέρχεται,

3. την ελληνική αστυνομία και την ελληνική δικαιοσύνη να διερευνήσουν αποτελεσματικά τις καταγγελίες για υπερβολική χρήση βίας από τις αστυνομικές δυνάμεις, τις επιθέσεις κατά αστυνομικών, ιδίως εκτός υπηρεσίας καθώς επίσης και για ρατσιστικές επιθέσεις από οργανωμένες ή μη ομάδες κατά νεοαφιχθέντων προσφύγων και μεταναστών, υπερασπιστών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εργαζομένων σε διεθνείς οργανισμούς και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και δημοσιογράφων και να διασφαλίσουν την ασφάλεια όλων όσων εργάζονται στο πεδίο,

4. τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να επανεξετάσουν συνολικά, σε επίπεδο ΕΕ, την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου, αναγνωρίζοντας την de facto κατάργηση της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, και να εγκαταλείψουν τις πολιτικές ανάθεσης αρμοδιοτήτων μεταναστευτικού ελέγχου και

διαδικασιών ασύλου σε τρίτα κράτη, καθώς οι τελευταίες έχει αποδειχθεί ότι δεν παρέχουν εχέγγυα προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων και μεταναστών στην πράξη,

5. τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να προχωρήσουν στην αναμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και ιδίως του συστήματος του Δουβλίνου, θεσπίζοντας έναν μηχανισμό μόνιμης μετεγκατάστασης και αναλογικής κατανομής των αιτούντων στα κράτη μέλη της ΕΕ σε αντικατάσταση του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ, θεμελιωμένο στις αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής βαρών μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και με πλήρη σεβασμό στους κανόνες του προσφυγικού δικαίου και του διεθνούς δικαίου για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου γενικότερα, και τέλος,

6. την Ευρωπαϊκή Ένωση να ανασχεδιάσει ολιστικά μια νέα κοινή πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση για την κάλυψη των αυξανόμενων αναγκών για συγκεκριμένες δεξιότητες και ταλέντα, λαμβανομένης υπόψη της δημογραφικής συρρίκνωσης του πληθυσμού της ΕΕ και να προωθήσει νόμιμες, ασφαλείς, αποτελεσματικές και ελεγχόμενες διόδους εισόδου και διαμονής εργαζομένων, σπουδαστών και ερευνητών που προέρχονται από μη κράτη μέλη αυτής, μέσω της αναδιαμόρφωσης του αποτυχημένου μοντέλου της Μπλε Κάρτας και της εναρμόνισης και απλοποίησης των διαδικασιών απασχόλησης εποχιακού προσωπικού, εταιρικών στελεχών και άλλων κατηγοριών εργαζομένων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: Επαναπροωθήσεις

Το 2020 σημειώθηκε αύξηση των αναφερόμενων περιστατικών μεμονωμένων ή ομαδικών επαναπροωθήσεων στα χερσαία σύνορα της Ελλάδας με την Τουρκία ενώ καταγράφονται περιπτώσεις ομαδικών επαναπροωθήσεων στη θάλασσα με χρήση επικίνδυνων για τη ζωή των αλλοδαπών πρακτικών. Επιπρόσθετα, ιδιαίτερα ανησυχητικές είναι αναφορές μη κυβερνητικών οργανώσεων για επαναπροωθήσεις πολιτών τρίτων χωρών μετά την είσοδό τους σε ελληνικό έδαφος. Η ΕΕΔΑ, η οποία παρακολουθεί το θέμα διαχρονικά, επανάφερε εκ νέου το ζήτημα υπόψιν της Πολιτείας, διατυπώνοντας συγκεκριμένες Συστάσεις, κατόπιν πολύπλευρης, αναλυτικής και έγκυρης ενημέρωσης που έλαβε από τις αρμόδιες αρχές, διεθνείς οργανισμούς και διεθνείς και εθνικές μη κυβερνητικές οργανώσεις με σταθερή παρουσία στο πεδίο στην πρόσφατη διαδικτυακή ακρόαση προσώπων και φορέων που διοργάνωσε.

Σταθερή είναι η ενασχόληση της ΕΕΔΑ, ήδη από το 2002 με το ζήτημα των επαναπροωθήσεων. Η ΕΕΔΑ είχε επισημάνει τις καταγγελίες διεθνών μη κυβερνητικών οργανώσεων, όπως η Διεθνής Αμνηστία και η Παγκόσμια Οργάνωση κατά των Βασανιστηρίων, για παράνομες πρακτικές βίαιων επαναπροωθήσεων στα ελληνοτουρκικά θαλάσσια και χερσαία σύνορα, οι οποίες δημιουργούν ανησυχίες αναφορικά με το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών τρίτων χωρών καθώς και της αρχής της μη επαναπροώθησης (*non-*

refoulement)³⁸. Μάλιστα, κατά την διατύπωση Γνώμης για το Σχέδιο Νόμου για την κύρωση του «Πρωτοκόλλου για την Εφαρμογή του Άρθρου 8 της Συμφωνίας μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Τουρκίας για την Καταπολέμηση του Εγκλήματος, ιδιαίτερα της Τρομοκρατίας, του Οργανωμένου Εγκλήματος, της Παράνομης Διακίνησης και της Παράνομης Μετανάστευσης»³⁹, η ΕΕΔΑ τόνισε ότι οι διαβεβαιώσεις των Ελλήνων Υπουργών Εξωτερικών και Δημόσιας Τάξης εμφανίζονται ως ενθαρρυντικές αλλά όχι επαρκείς, αφού στην πράξη η επαναπροώθηση ως τώρα γίνεται με συνοπτικές διαδικασίες και χωρίς διασφάλιση του δικαιώματος υποβολής αίτησης ασύλου. Στην πράξη, οι επιβαίνοντες στα σκάφη που έχουν απωθηθεί προς τα Τουρκικά χωρικά ύδατα δεν είχαν καμία δυνατότητα να εκθέσουν λόγους για τους οποίους θα μπορούσαν να ζητήσουν και να τύχουν ασύλου στη χώρα μας.

Η ΕΕΔΑ το 2008 σε σχετική Έκθεσή της επί τη βάσει καταγγελιών αναφορικά με κακομεταχειρίσεις αλλοδαπών από τις ελληνικές λιμενικές αρχές, κατά την προσπάθεια εισόδου των πρώτων στην ελληνική επικράτεια δια θαλάσσης χωρίς τα απαραίτητα νόμιμα έγγραφα, υπογράμμισε, μεταξύ άλλων, την υποχρέωση διάσωσης προσώπων που βρίσκονται σε κίνδυνο ζωής, σε οποιαδήποτε θαλάσσια ζώνη κι αν εντοπίζονται και ανεξαρτήτως του τρόπου πρόκλησης κινδύνου ζωής και την αποχή από

³⁸ Βλ. συγκεκριμένα ΕΕΔΑ, Προτάσεις για την υποδοχή και πρόσβαση αιτούντων άσυλο κατά τη διαδικασία παροχής ασύλου (2002), *op. cit.*.

³⁹ Βλ. αναλυτικότερα σε http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/ellinotourkiko_prwtokollo_gia_paranomi_metanasteusi2002.pdf.

συμπεριφορές που δύνανται να προκαλέσουν κίνδυνο ζωής ή ενδεχομένως να συνιστούν και απάνθρωπη η εξευτελιστική μεταχείριση⁴⁰.

Πιο πρόσφατα, η ΕΕΔΑ, λαμβάνοντας γνώση σωρείας καταγγελιών για παράνομες άτυπες επαναπροωθήσεις στον Έβρο από μη κυβερνητικές οργανώσεις, όπως η Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου⁴¹, το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες⁴², το Δίκτυο Υποστήριξης Προσφύγων και Μεταναστών και η ΑΡΣΙΣ⁴³ προχώρησε στην έκδοση σχετικής *Ανακοίνωσης*⁴⁴ και εν συνεχεία *Δήλωσης*⁴⁵, καλώντας τις ελληνικές αρχές να σέβονται την αρχή της μη επαναπροώθησης και να διερευνήσουν τις σχετικές καταγγελίες άμεσα. Παράλληλα, ο Συνήγορος του Πολίτη, το 2017, εκκίνησε αυτεπαγγέλτως έρευνα για τις σχετικές καταγγελίες⁴⁶. Οι σχετικές δικαστικές έρευνες είτε εκκρεμούν είτε έχουν αποβεί άκαρπες. Το

Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη το 2018, με Δελτίο Τύπου, εμμένει να διαψεύδει τις καταγγελίες, δηλώνοντας ότι η Ελλάδα «δεν προχωρά σε παράνομες επαναπροωθήσεις προσφύγων – μεταναστών»⁴⁷.

Στην Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και Μεταναστευτικό Ζήτημα (Μέρος Α')⁴⁸, η ΕΕΔΑ κάλεσε τις ελληνικές αρχές να λάβουν όλα τα μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης (non-refoulement), η απρόσκοπτη, έγκαιρη και αποτελεσματική πρόσβαση όλων των παράτυπα εισερχομένων αλλοδαπών, χωρίς διάκριση φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων, στις διαδικασίες διεθνούς προστασίας, και η έγκαιρη και ενδεδειγμένη έρευνα όλων των καταγγελιών περί άτυπων, βίαιων επαναπροωθήσεων στον Έβρο

Η ΕΕΔΑ, έχει ήδη επισημάνει ότι η υπόνοια πως υπάρχουν και λειτουργούν σε συστηματική πλέον βάση κρατικοί ή παρακρατικοί δίαυλοι έκνομης διαχείρισης μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών υπονομεύει κάθε έννοια κράτους δικαίου και εκθέτει διεθνώς τη χώρα.

Μάλιστα, διεθνείς οργανισμοί όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες⁴⁹, ο Διεθνής Οργανισμός

⁴⁰ ΕΕΔΑ, *Η κατάσταση των αλλοδαπών που εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια από το Αιγαίο και οι πρακτικές των λιμενικών αρχών* (2008).

⁴¹ Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Μηνυτήρια αναφορά για τις επαναπροωθήσεις στην περιοχή του Έβρου*, Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Νέες επαναπροωθήσεις Τούρκων αιτούντων άσυλο στον Έβρο*.

⁴² Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, *Αναφορές για συστηματικές επαναπροωθήσεις στον Έβρο από εξυπηρετούμενους του ΕΣΠ*, 20 Φεβρουαρίου 2018, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, *Το ΕΣΠ καταθέτει μηνύσεις και αναφορά μετά από καταγγελίες προσφύγων για επαναπροωθήσεις στον Έβρο*, 19 Ιουνίου 2019.

⁴³ Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, ΑΡΣΙΣ-Κοινωνική Οργάνωση Υποστήριξης Νέων, *HumanRights360, Έκθεση: Η νέα κανονικότητα στον Έβρο: αμείωτες συνεχίζονται οι παράνομες επαναπροωθήσεις πολιτών τρίτων χωρών*, 13 Δεκεμβρίου 2018.

⁴⁴ ΕΕΔΑ, *Ανακοίνωση με αφορμή τις καταγγελίες για παράνομες επαναπροωθήσεις στον Έβρο* (2017).

⁴⁵ ΕΕΔΑ, *Δήλωση σχετικά με τις καταγγελίες για άτυπες επαναπροωθήσεις στον Έβρο* (2018).

⁴⁶ Βλ. σχετική Απόφαση του Συνηγόρου του Πολίτη, <https://www.synigoros.gr/resources/20170609-apof-ayt-ereyn-epanaprootth.pdf>.

⁴⁷ Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, *Δελτίο Τύπου σχετικά με δημοσίευμα ιστοσελίδας, που αναφέρεται σε επαναπροωθήσεις προσφύγων/μεταναστών στον Έβρο*, 30.01.2018.

⁴⁸ ΕΕΔΑ, *Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και Μεταναστευτικό Ζήτημα, Μέρος Α': Προσφυγικό*, Σεπτέμβριος 2019.

⁴⁹ UNHCR calls on Greece to investigate pushbacks at sea and land borders with Turkey, 12.06.2020. Γραφείο Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ στην Ελλάδα, *Η Υ.Α. εκφράζει την έντονη ανησυχία της για τις αναφορές για άτυπες αναγκαστικές επιστροφές από την Ελλάδα στην Τουρκία*, 8 Ιουνίου 2017.

Μετανάστευσης⁵⁰ και διεθνή και ευρωπαϊκά όργανα προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως η Επιτροπή του ΟΗΕ κατά των Βασανιστηρίων⁵¹, η Ομάδα Εργασίας του ΟΗΕ για την Αυθαίρετη Κράτηση⁵², η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης και Εξευτελιστικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (CPT)⁵³ και η Επίτροπος Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης⁵⁴ έχουν επανειλημμένα εκφράσει την ανησυχία τους για επαναπροωθήσεις (*push backs*) που φαίνονται να λαμβάνουν χώρα στην περιοχή του Έβρου αλλά και στη θάλασσα. Όλοι ανεξαιρέτως οι ανωτέρω οργανισμοί έχουν καλέσει την Ελλάδα να εξετάσει άμεσα και αποτελεσματικά τις σχετικές αναφορές.

Στις 13-17 Μαρτίου 2020, η CPT πραγματοποίησε μια πενταήμερη επίσκεψη ταχείας αντίδρασης στην Ελλάδα για να εξετάσει τον τρόπο με τον οποίο

αντιμετωπίστηκαν άτομα που προσπάθησαν να εισέλθουν στη χώρα και συνελήφθησαν από την Ελληνική Αστυνομία ή την Ακτοφυλακή, ιδίως από την 1η Μαρτίου 2020, όταν, μεταξύ άλλων, ανεστάλη η επεξεργασία αιτημάτων ασύλου. Κατά την επίσκεψη στην Ελλάδα, η CPT εξέτασε, μεταξύ άλλων, καταγγελίες για επαναπροωθήσεις και ανεπίσημους χώρους κράτησης (εγκαταστάσεις στον Πόρο έξω από τις Φέρες, πλοίο στη Λέσβο)⁵⁵. Οι Προκαταρκτικές Παρατηρήσεις της κοινοποιήθηκαν στην Ελληνική Κυβέρνηση ενώ δεν έχουν ακόμα δημοσιοποιηθεί.

Η Επίτροπος Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ τόνισε πρόσφατα ότι αναμένει από τις ελληνικές αρχές να διερευνήσουν τους ισχυρισμούς για επαναπροωθήσεις, κατάχρηση και βία⁵⁶ ενώ η Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ζήτησαν από την Ελληνική Κυβέρνηση να ξεκαθαρίσει τη θέση της σχετικά με αναφορές στα ΜΜΕ, αλλά και καταγγελίες από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, πανεπιστημιακούς και ερευνητές, σύμφωνα με τις οποίες αστυνομικοί και συνοριοφύλακες της χώρας αρνούνται συστηματικά την πρόσβαση στο έδαφός της, κάνοντας χρήση βίας και ενίοτε πυροβολώντας, τόσο στα χερσαία όσο και στα θαλάσσια σύνορά της⁵⁷.

Οι ελληνικές δημόσιες αρχές, σε επίσημες δηλώσεις τους ενώπιον εθνικών και διεθνών οργάνων,⁵⁸ αρνούνται πλήρως τις αναφορές

⁵⁰ IOM Alarmed over Reports of Pushbacks from Greece at EU Border with Turkey, 6.11.2020.

⁵¹ UN Committee Against Torture, [Concluding Observations](#) on the seventh periodic report of Greece, 3 September 2019, CAT/C/GRC/CO/7.

⁵² Working Group on Arbitrary Detention, [Preliminary Findings](#) from its visit to Greece (2-13 December 2019).

⁵³ [Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment \(CPT\) from 10 to 19 April 2018.](#)

⁵⁴ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, [Statement: Time to immediately act and to address humanitarian and protection needs of people trapped between Turkey and Greece](#), 3.3.2020. Dunja Mijatovic, [Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018](#), 6 November 2018. Και ο προκάτοχός της, Nils Muiznieks είχε αναφέρει το θέμα στην από 05.12.2013 Επιστολή του προς τον Έλληνα Υπουργό Προστασίας του Πολίτη, καλώντας τις ελληνικές αρχές να διερευνήσουν αποτελεσματικά τα καταγεγραμμένα περιστατικά μαζικών απελάσεων και να λάβουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για την παύση και αποτροπή τέτοιων πρακτικών (δημοσιεύθηκε εδώ: <https://rm.coe.int/16806db8aa>).

⁵⁵ Βλ. περισσότερα στο σχετικό [Δελτίο Τύπου](#).

⁵⁶ European Commission, News about Yiva Johanddon, Speech: [Intervention in the European Parliament LIBE Committee on the situation at the Greek/Turkish border and respect for fundamental rights](#), 6.7.2020.

⁵⁷ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, [Δελτίο Τύπου](#): Έρευνα για παράνομες επαναπροωθήσεις στα ελληνικά σύνορα ζητούν ευρωβουλευτές, 6.7.2020.

⁵⁸ Δηλώσεις Υπουργού Προστασίας του Πολίτη και Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου κατά τη

για επαναπροωθήσεις στα σύνορα με την Τουρκία ενώ σημειώνουν ότι τα όποια δημοσιεύματα στον Τύπο είναι «ψευδείς ειδήσεις» (fake news) και εξυπηρετούν άλλους σκοπούς.

Στις 18 Ιουνίου 2020, το Γ' Τμήμα της ΕΕΔΑ για την Εφαρμογή των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στους Αλλοδαπούς πραγματοποίησε **ακρόαση φορέων και προσώπων** βάσει του ιδρυτικού νόμου της Επιτροπής, μέσω τηλεδιάσκεψης. Στην ακρόαση συμμετείχαν εκπρόσωποι της Κυβέρνησης, των αρμοδίων σωμάτων ασφαλείας, διεθνών οργανισμών, ανεξαρτήτων αρχών και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών⁵⁹.



Σε Δήλωσή της⁶⁰, η οποία ακολούθησε την ανωτέρω ακρόαση φορέων, η ΕΕΔΑ σημείωσε

Συνεδρίαση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 6^{ης} Ιουλίου 2020 με θέμα «Κατάσταση στα ελληνοτουρκικά σύνορα και σεβασμός θεμελιωδών δικαιωμάτων». Δηλώσεις Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου στη Βουλή στις 6.7.2020 κατά τη συζήτηση της με αριθμό 23/12/28.5.2020 επίκαιρης επερώτησης 66 Βουλευτών της Κοινοβουλευτικής Ομάδας του Συνασπισμού Ριζοσπαστικής Αριστεράς με θέμα «Επικίνδυνη και αναποτελεσματική η πολιτική που εφαρμόζει η Κυβέρνηση στο προσφυγικό».

⁵⁹ Αναλυτικά βλ. [Δελτίο Τύπου](#) ΕΕΔΑ, Ακρόαση φορέων για ζητήματα προσφύγων και μεταναστών στη συνεδρίαση του Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ, 19.06.2020.

⁶⁰ ΕΕΔΑ, [Δήλωση](#) σχετικά με τις αναφερόμενες πρακτικές επαναπροωθήσεων, 9.7.2020.

ότι σαφώς προκύπτει σταδιακά αλλά σταθερά η παγιοποίηση των χαρακτηριστικών του φαινομένου των αναφερόμενων άτυπων επαναπροωθήσεων, και η επαναλαμβανόμενη μεθοδολογία αυτών, σύμφωνα με τα καταγγελλόμενα. Το γεγονός δε αυτό σε συνδυασμό με τη μη ύπαρξη καταγγελιών, κατά δήλωση των αρμοδίων αρχών, απασχολεί ιδιαίτερα την ΕΕΔΑ, καθώς το έλλειμμα επίσημου ανεξάρτητου μηχανισμού καταγραφής και παρακολούθησης καταγγελιών άτυπων επαναπροωθήσεων είναι ουσιώδες και οφείλει να απασχολήσει άμεσα την Πολιτεία λόγω των σοβαρότατων παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αυτό ενέχει.

Ενόψει των ανωτέρω, η ΕΕΔΑ κάλεσε τις ελληνικές αρχές:

1. Να διασφαλίσουν ότι όλα τα όργανα της Ελληνικής Πολιτείας τηρούν απαρέγκλιτα την αρχή της μη επαναπροώθησης, ενεργούν σύμφωνα με αυτήν και προβαίνουν εγκαίρως σε διάσωση στη θάλασσα, όπως έχουν υποχρέωση από το διεθνές δίκαιο.

2. Να προχωρήσουν στη δημιουργία επίσημου ανεξάρτητου μηχανισμού καταγραφής και παρακολούθησης καταγγελιών άτυπων επαναπροωθήσεων, λόγω των σοβαρότατων παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αυτό ενέχει. Στην κατεύθυνση αυτή η ΕΕΔΑ μπορεί να σταθεί αρωγός δεδομένης της εμπειρίας της από την ίδρυση και τη λειτουργία του Δικτύου Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας ως προς τη διαμόρφωση πλαισίου καταγραφών σε φαινόμενα απειλής της ανθρώπινης ζωής μέσω πρακτικών που

εμφανίζουν σταθερά χαρακτηριστικά μεθοδολογίας.

3. Να διερευνήσουν με τρόπο αποτελεσματικό τις καταγγελίες για άτυπες επαναπροωθήσεις, δυσανάλογη χρήση βίας και θανάσιμους τραυματισμούς, υπογραμμίζοντας πως ενδεχόμενη παράλειψη να ενεργήσουν προς τούτο όχι μόνο είναι αντίθετη προς τις υποχρεώσεις των ελληνικών αρχών σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο δικαιωμάτων του ανθρώπου αλλά και ταυτοχρόνως εκθέτει τη χώρα.

4. Να προσάγουν τους υπεύθυνους των τυχόν παράνομων τέτοιων ενεργειών **ενώπιον της Δικαιοσύνης.**

5. Να εξασφαλίζουν, μέσω της χρήσης τεχνολογικού εξοπλισμού και άλλους τρόπους επιχειρησιακής δράσης τη συλλογή αντικειμενικών στοιχείων τα οποία θα τίθενται στη διάθεση των αστυνομικών και δικαστικών αρχών για την αποτελεσματική διερεύνηση των καταγγελλόμενων περιστατικών επαναπροωθήσεων.

6. Να διασφαλίσουν την αποτελεσματική συνεργασία με τις δικαστικές αρχές ως οφείλουν στο πλαίσιο διερεύνησης καταγγελιών για επαναπροωθήσεις.

7. Να λάβουν μέτρα για την αποτελεσματική πρόσβαση των θυμάτων στη δικαιοσύνη και την προστασία τους κατ' αναλογία με άλλα θύματα εγκληματικών πράξεων, όπως τα θύματα διακίνησης ανθρώπων και τα θύματα αναγκαστικής εργασίας.

Επιπρόσθετα, η ΕΕΔΑ *κάλεσε την FRONTEX να διασφαλίζει ότι οι επιχειρήσεις στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ με την Τουρκία συμμορφώνονται με την αρχή της μη*

επαναπροώθησης και την υποχρέωση διάσωσης στη θάλασσα. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕΔΑ πρότεινε στα κράτη μέλη της ΕΕ να ενισχύσουν το ρόλο των Εθνικών Θεσμών Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ως ανεξάρτητων μηχανισμών ελέγχου του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶¹.

⁶¹ Αναλυτικότερα βλ. προτάσεις του Ευρωπαϊκού Δικτύου Εθνικών Θεσμών Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων σε European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), [Stronger human rights monitoring at Europe's borders – why NHRIs are part of the solution](#), 27.05.2020.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ: Συνθήκες υποδοχής και φιλοξενίας

Το επίπεδο παροχής υλικών συνθηκών υποδοχής και φιλοξενίας αιτούντων διεθνή προστασία στη χώρα μας έχει επιδεινωθεί δραματικά τον τελευταίο χρόνο λόγω, μεταξύ άλλων, της σημειωθείσας αύξησης των μεταναστευτικών ροών το 2019, του ήδη μεγάλου αριθμού προσφύγων και μεταναστών που διαβιούσαν στα νησιά και στην ενδοχώρα εν αναμονή είτε έκδοσης απόφασης επί του αιτήματος ασύλου τους ή επιστροφής τους στις χώρες καταγωγής ή μεταφοράς τους σε άλλη χώρα της ΕΕ μέσω του Κανονισμού Δουβλίνο III, της έλλειψης επαρκών θέσεων φιλοξενίας και ικανού αριθμού μόνιμου διοικητικού και υποστηρικτικού προσωπικού για τη λειτουργία των δομών και τέλος του εγκλωβισμού χιλιάδων ανθρώπων στα νησιά κατ' εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας. Η Μόρια είχε καταστεί ο μεγαλύτερος (άτυπος) προσφυγικός καταυλισμός στην Ευρώπη ενώ οι αναξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου έχουν στηλιτευθεί από διεθνείς και ευρωπαϊκούς ελεγκτικούς μηχανισμούς και έχουν οδηγήσει σε προσωρινά μέτρα υποδειχθέντα από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων προς τις ελληνικές αρχές σε πλείστες υποθέσεις.

Η ΕΕΔΑ έχει ασκήσει, από την υπογραφή αυτής, **δριμεία κριτική στη Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, η οποία αποδείχθηκε ανεφάρμοστη, αναποτελεσματική και καταλυτικός παράγοντας στην περιστολή δικαιωμάτων** τόσο των αιτούντων άσυλο που παραμένουν εγκλωβισμένοι στα νησιά σε

αναξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης για μακρό χρονικό διάστημα όσο και των κατοίκων της νησιωτικής Ελλάδας οι οποίοι επωμίζονται το δυσανάλογο βάρος μιας αδιέξοδης ευρωπαϊκής πολιτικής, με συνέπειες στην αύξηση του ρατσισμού και στην εκδήλωση κοινωνικών αναταραχών. Η ΕΕΔΑ έχει υπογραμμίσει πλείστες φορές την ανάγκη άμεσου τερματισμού του εγκλωβισμού των αιτούντων διεθνή προστασία στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, μέσω της μεταφοράς αυτών στην ενδοχώρα, σε κατάλληλες δομές μακροχρόνιας φιλοξενίας και της διασφάλισης τουλάχιστον ενός επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης σε αυτές. Σύμφωνα με δηλώσεις του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου, 17.000 άτομα έχουν μεταφερθεί το πρώτο εξάμηνο του 2020 από τα νησιά στην ενδοχώρα⁶². Ωστόσο, οι τελευταίες νομοθετικές αλλαγές επιτείνουν το «συνωστισμό» στα νησιά, δεδομένου ότι καταργούν την εξαίρεση των ευάλωτων προσώπων από την κατ' εξαίρεση ταχύρρυθμη διαδικασία του άρθρου 90 παρ. 3 του Ν. 4636/2019 που εφαρμόζεται στα νησιά και ιδρύουν νέες Κλειστές Ελεγχόμενες Δομές Νήσων.



⁶² Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, [Ομιλία](#) του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου, Βουλευτή Χίου κ. Νότη Μηταράκη, κατά τη συζήτηση Επίκαιρης Επερώτησης Βουλευτών του ΣΥΡΙΖΑ, 6.7.2020

Όπως είναι γνωστό, μολονότι στην ελληνική νομοθεσία είχε προβλεφθεί ήδη από το 2011 η ίδρυση Κέντρων Πρώτης Υποδοχής, οργανωμένες δομές πρώτης υποδοχής προσφύγων και μεταναστών άρχισαν να λειτουργούν αρκετά χρόνια αργότερα. Το 2001, η ΕΕΔΑ είχε εντοπίσει την παντελή έλλειψη κρατικών κέντρων υποδοχής, πλην ενός στο Λαύριο και το πρόβλημα αστεγίας για χιλιάδες αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα⁶³, επισημαίνοντας, επ' ευκαιρίας και της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρώπης το 2003, ότι μόνη λύση για την εξασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών υποδοχής αιτούντων άσυλο είναι η δημιουργία άρτιων, ολοκληρωμένων κέντρων υποδοχής⁶⁴. Με τον Ν. 3907/2011 προβλέφθηκε η ίδρυση της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής ως αυτοτελής υπηρεσία στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης (σήμερα Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη). Στις αναλυτικές Παρατηρήσεις της στο εν λόγω σχέδιο νόμου⁶⁵, η ΕΕΔΑ επεσήμανε, αναφορικά με την οργάνωση και λειτουργία των Κέντρων Πρώτης Υποδοχής⁶⁶ την ανάγκη **εντοπισμού**

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

Στις Παρατηρήσεις της επί του Σ/Ν που τροποποιεί τους Ν. 3907/2011 και 4251/2014 και προσαρμόζει την ελληνική νομοθεσία στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ⁶⁷, η ΕΕΔΑ έκρινε πως στην πραγματικότητα πρόκειται για μία μεταβατική *de facto* διατήρηση των υπάρχουσών [τότε] δομών πρώτης υποδοχής οι οποίες δεν κρίνονταν επαρκείς και συνεπώς, ήταν αναποτελεσματικές. Ως προς τούτο, η ΕΕΔΑ έκανε έκκληση να διασφαλιστεί **η διαρκής, απρόσκοπτη και επαρκής χρηματοδότηση** της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης με πόρους από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, ευρωπαϊκούς ή εθνικούς πόρους και συνακόλουθα η άμεση στελέχωση της με επαρκές προσωπικό.

Με τη θέσπιση του Ν. 4375/2016, η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής αντικαταστάθηκε από την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής και Ταυτοποίησης, υπό την οποία λειτουργούν πλέον τα Κέντρα Πρώτης Υποδοχής και Ταυτοποίησης (reception and identification centers - RICs) στην Ελλάδα⁶⁸. Η ΕΕΔΑ, σε

⁶³ ΕΕΔΑ, Προτάσεις για την προώθηση ενός σύγχρονου, αποτελεσματικού, πλαισίου προστασίας προσφύγων (ασύλου) στην Ελλάδα (2001), σελ. 7. Βλ. επίσης ΕΕΔΑ, Θέσεις σχετικά με την εφαρμογή του νόμου περί προσφύγων (2005).

⁶⁴ Προτάσεις της ΕΕΔΑ, του Συνηγόρου του Πολίτη, της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες για τη μετανάστευση και το άσυλο ενόψει της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2002), σελ. 8.

⁶⁵ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στα σχέδια νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις» (2010).

⁶⁶ Το πρώτο ΚΕΠΥ λειτούργησε στον Έβρο το Μάρτιο του 2013. Σήμερα λειτουργεί με τη μορφή του Κέντρου Υποδοχής και Ταυτοποίησης. Βλ. επίσημη ιστοσελίδα της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής

<https://www.firstreception.gov.gr/content.php?id=14&pid=9>.

⁶⁷ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί του Σ/Ν που τροποποιεί τους Ν. 3907/2011 και 4251/2014 και προσαρμόζει την Ελληνική νομοθεσία στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ (2016), σελ. 4.

⁶⁸ Δυνάμει της Κοινής Υπουργικής Απόφασης αρ. 2969/2015 (ΦΕΚ 2602/Β/02.12.2015) συστάθηκαν τρία ΚΕΠΥ και προσωρινές Δομές Φιλοξενίας αιτούντων άσυλο και ευάλωτων ομάδων πολιτών τρίτων χωρών στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου (Λέσβος, Κως και Λέρος). Με όμοια Κοινή Υπουργική Απόφαση αρ. 6634/1-147524/8.1.2016 (ΦΕΚ 10/Β/08.01.2016) συστάθηκαν ΚΕΠΥ και προσωρινές Δομές Φιλοξενίας στις νήσους Χίο και Σάμο και με την Υπουργική Απόφαση 4Δ/8484/11.7.2016 (ΦΕΚ 2177/Β/13.7.2016)

σχετική Έκθεσή της για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ευρώπη υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016⁶⁹, αποτίμησε **θετικά** το νέο νόμο – στην αρχική του μορφή-, στο μέτρο που: α) επιτελείται η θεσμική και λειτουργική αναβάθμιση της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης μέσω της ίδρυσης κεντρικής υπηρεσίας, περιφερειακών υπηρεσιών και ανοιχτών δομών υποδοχής και φιλοξενίας, β) προστίθεται ως αρμοδιότητα της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης ο εντοπισμός ευάλωτων ομάδων, γ) αναγνωρίζει για πρώτη φορά το καθεστώς του ανιθαγενούς, η απουσία του οποίου συνιστούσε σοβαρό κενό για την εν λόγω ευάλωτη κατηγορία, δ) ενσωματώνει πλήρως την Οδηγία 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, και ε) αναγνωρίζει, πλέον, σε αιτούντες και δικαιούχους διεθνούς προστασίας καθώς και σε κατόχους άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας.

Κατά τη διάρκεια του μεγάλου αριθμού αφίξεων μεταναστευτικών και προσφυγικών πληθυσμών στην Ελλάδα (2015-2016), η ΕΕΔΑ, ασκώντας το συνολικό εύρος των

αρμοδιοτήτων της, παρακολουθούσε στενά τις εξελίξεις σε εσωτερικό και διεθνές επίπεδο, παρεμβαίνοντας αρχικά με Συστάσεις της προς την ελληνική Πολιτεία και κατόπιν με σχετικές Ανακοινώσεις και Δηλώσεις της. Η ΕΕΔΑ είχε υπογραμμίσει **την ανάγκη απαρέγκλιτου σεβασμού των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων των νεοεισερχομένων πολιτών τρίτων χωρών, την υποδοχή και φιλοξενία αυτών σε συνθήκες αξιοπρέπειας**, συμφώνως και προς τις δεσμεύσεις της Πολιτείας από το διεθνές και ευρωπαϊκό πλέγμα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τις ειδικές διατάξεις προστασίας των προσφύγων και αιτούντων άσυλο.



Μετά από επιτόπιες επισκέψεις σε Κέντρα Υποδοχής και Φιλοξενίας προσφύγων και μεταναστών⁷⁰, η ΕΕΔΑ παρουσίασε σε δημόσια

στη Λέρο. Με το άρθρο 80 παρ. 11 του Ν. 4375/2016, το σύνολο των εγκαταστάσεων της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής μεταβιβάστηκε αυτοδικαίως στην Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης από την έναρξη λειτουργίας αυτής. Ενώ στην παρ. 14 του ίδιου άρθρου προβλέφθηκε ότι όπου στην κείμενη νομοθεσία αναφέρεται η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής ή Κέντρα Πρώτης Υποδοχής ή Κινητές Μονάδες, από την έναρξη λειτουργίας αυτής, νοείται η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης και οι αντίστοιχες περιφερειακές της υπηρεσίες, όπως συνιστώνται με τον Ν. 4375/2016.

⁶⁹ ΕΕΔΑ, Έκθεση για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ευρώπη υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016 (2016), σελ. 13.

⁷⁰ Στα κλιμάκια της ΕΕΔΑ συμμετείχαν επίσης εκπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Δικτύου Εθνικών Θεσμών

εκδήλωση τα πορίσματα των εν λόγω αυτοψιών και πρότεινε συγκεκριμένα μέτρα για την αντιμετώπιση των επειγουσών και των μεσοπρόθεσμων αναγκών γύρω από την υποδοχή και φιλοξενία των προσφύγων στην Ελλάδα. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της ΕΕΔΑ⁷¹, παρατηρούνται **de facto παραβιάσεις των δικαιωμάτων** των αιτούντων διεθνή προστασία και των προσφύγων ως προς τη μαζική και αδιάκριτη κράτησή τους στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, την έγκαιρη και αποτελεσματική πρόσβαση τόσο στις διαδικασίες διεθνούς προστασίας όσο και σε αξιοπρεπείς υπηρεσίες διαμονής, υγείας και εκπαίδευσης ενώ τα σχετικά δικαιώματα δικαστικής προσβολής (αντιρρήσεων) κατά της κράτησης δεν τηρούνται, σύμφωνα με το νόμο. Παράλληλα, τα συνεχιζόμενα επεισόδια ανεξέλεγκτης βίας που παρατηρούνται στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης των νησιών του Ανατολικού Αιγαίου καθώς και στα Κέντρα Φιλοξενίας της ενδοχώρας συμβάλλουν στην όξυνση φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας σε τμήματα του ελληνικού πληθυσμού, τα οποία δημιουργούν προσκόμματα στη διαδικασία υποδοχής, φιλοξενίας και ένταξης των προσφύγων στην Ελλάδα. Δεδομένων των ανωτέρω ευρημάτων, η ΕΕΔΑ προχώρησε σε αναλυτικές *Συστάσεις* της τόσο προς την ελληνική Πολιτεία όσο και προς τα διεθνή και ευρωπαϊκά όργανα. Ανταποκρινόμενη στο θεσμικό της ρόλο ως φορέας παρακολούθησης ζητημάτων που άπτονται των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η ΕΕΔΑ προχώρησε το 2017 στην έκδοση *Δελτίου Τύπου αναφορικά με την*

*παρατεινόμενη κατάσταση στο Ελληνικό*⁷², το οποίο συγκαταλέγεται στα «μεγάλα» Κέντρα Φιλοξενίας, με άσχημες συνθήκες διαβίωσης. Μετά από πλείστες αναφορές που έλαβε η ΕΕΔΑ για όξυνση των προβλημάτων των αιτούντων διεθνή προστασία στα νησιά, όπως απολύτως ακατάλληλες συνθήκες διαβίωσης στα υπερπλήρη κέντρα υποδοχής, αποτυχία εντοπισμού των ευάλωτων ατόμων, σημαντική επιδείνωση της ψυχικής υγείας αυτών⁷³ και ανησυχητικά μεγάλη συχνότητα περιστατικών σεξουαλικής βίας⁷⁴, επανήλθε με σχετική *Δήλωσή* της⁷⁵ στις πάγιες *Συστάσεις* της προς την Πολιτεία αναφορικά με την κατάσταση φιλοξενίας των αιτούντων διεθνή προστασία. Εν προκειμένω τόνισε ότι το συνολικό σύστημα υποδοχής και διαχείρισης προστασίας, αποτελούμενο τόσο από τις Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής όσο και από μια διοικητικώς αυτόνομη και ανεξάρτητη Υπηρεσία Ασύλου, πρέπει να λειτουργεί κατά τρόπο απόλυτα **επαρκή** και οικονομικά **διαφανή**, διασφαλίζοντας πλήρεις, αποτελεσματικές και ασφαλείς υπηρεσίες στους αιτούντες διεθνή προστασία, παρεχόμενες από **εργαζόμενους με πλήρη εργασιακή, οικονομική και προσωπική**

⁷² Για το πλήρες κείμενο βλ. http://www.nchr.gr/images/pdf/nea_epikairothta/delti_a_tupou/DT%20Elliniko.pdf.

⁷³ Γιατροί Χωρίς Σύνορα, *Κατάσταση έκτακτης ανάγκης για την ψυχική υγεία στη Σάμο και στη Λέσβο*, Οκτώβριος 2017.

⁷⁴ UNCHR, «Refugee women and children face heightened risk of sexual violence amid tensions and overcrowding at reception facilities on Greek islands», 9.2.2018. Οι Γιατροί χωρίς Σύνορα σε Συνεισφορά που απέστειλαν πρόσφατα στην ΕΕΔΑ (18.6.2019) αναφέρουν ότι το 2018 χειρίστηκαν 28 περιπτώσεις σεξουαλικής βίας που έλαβαν χώρα εντός ή εκτός του καταυλισμού της Μόρια στη Λέσβο και αφορούσαν πρόσφυγες (βλ. ΕΕΔΑ, *Πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης Κατά των Βασανιστηρίων* (2019), σελ. 28).

⁷⁵ ΕΕΔΑ, *Δήλωση για την κατάσταση του συστήματος υποδοχής και ασύλου στη χώρα* (2017), σελ. 11-13.

Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης.

⁷¹ Βλ. αναλυτικά στην Έκθεση της ΕΕΔΑ, «Οι συνθήκες διαβίωσης στα κέντρα υποδοχής και φιλοξενίας μεταναστών και προσφύγων» (2016).

ασφάλεια. Το 2018, η ΕΕΔΑ σε *Ανακοίνωσή* της⁷⁶, σχετικά με την κατάσταση των εγκλωβισμένων, λόγω γεωγραφικού περιορισμού στα νησιά, απευθύνθηκε στις ελληνικές και ευρωπαϊκές Αρχές ζητώντας να **επανεξετάσουν άμεσα την συνολική πολιτική υποδοχής** των αιτούντων διεθνή προστασία στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), συμπεριλαμβανομένης και της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, και να υιοθετήσουν ένα νέο, ολοκληρωμένο σύστημα κανόνων θεμελιωμένο στην αρχή της αλληλεγγύης και της αναλογικότητας για όλα τα Κράτη μέλη, με πλήρη σεβασμό στους κανόνες του προσφυγικού δικαίου και του διεθνούς δικαίου για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου γενικότερα⁷⁷.



⁷⁶ Ανακοίνωση ΕΕΔΑ, «*Η ΕΕΔΑ εκφράζει τη βαθύτατη ανησυχία της για την κατάσταση στα Κέντρα Υποδοχής των νησιών του Ανατολικού Αιγαίου και ιδίως στη Μόρια της Λέσβου*» (2018).

⁷⁷ Η ΕΕΔΑ, σε σχετική *Ανακοίνωσή* της (31.08.2015) είχε καλέσει την Ευρωπαϊκή Ένωση να αναλάβει επειγόντως τις ευθύνες της και να ανασχεδιάσει τη μεταναστευτική της πολιτική. Από κοινού με το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Εθνικών Θεσμών Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ENNHRI) είχε τονίσει ότι δεν αρκεί η παροχή χρηματικής συνδρομής στις βαρυνόμενες χώρες αλλά απαιτείται πλήρης ανασχεδιασμός της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ με επικέντρωσή της στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και στη δίκαιη και αποτελεσματική κατανομή βαρών (ENNHRI, *Statement on the continuing tragedies in the Mediterranean Sea, a human rights approach*, April 2015).

Θετικά αποτιμήθηκε από την ΕΕΔΑ η ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ περί Συνθηκών Υποδοχής στην ελληνική νομοθεσία, με το Ν. 4540/2018 (ΦΕΚ 91/Α/22.05.2018), ο οποίος ωστόσο καταργήθηκε με το Ν. 4636/2019 και την ενσωμάτωση εκ νέου της Οδηγίας στην ελληνική νομοθεσία. Η ΕΕΔΑ, στις *Παρατηρήσεις* της⁷⁸ στο σχέδιο του νόμου 4540/2018 προχώρησε σε συγκεκριμένες νομοθετικές προτάσεις, οι οποίες συνάδουν με το πνεύμα της Οδηγίας και οι οποίες δεν είχαν τύχει προσοχής του Έλληνα νομοθέτη όπως: α) η θέσπιση ρητής αναφοράς στην υποχρέωση παροχής υλικών συνθηκών υποδοχής σε ανήλικους πολίτες τρίτων χωρών, ανεξαρτήτως του καθεστώτος αυτών (αιτούντες διεθνή προστασία προστασία ή μη) και β) η ειδική μέριμνα για τα άτομα με αναπηρία ή/και χρόνια πάθηση, για τα οποία οι υλικές συνθήκες υποδοχής δεν πρέπει να διακόπτονται ή να περιορίζονται. Με το Ν. 4540/2018, η ελληνική Πολιτεία **ακολούθησε εν μέρει τις ανωτέρω Συστάσεις της ΕΕΔΑ** και προέβλεψε ότι: α) οι ανήλικοι λαμβάνουν των ειδικών συνθηκών υποδοχής μετά την ταυτοποίηση αυτών και όχι μετά την υποβολή αίτησης προστασίας όπως ισχύει για τους λοιπούς επωφελούμενους, και β) ο περιορισμός ή η διακοπή παροχής των υλικών

⁷⁸ ΕΕΔΑ, *Παρατηρήσεις* στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση, L180/96/29.06.2013) και άλλες διατάξεις. Τροποποίηση του Ν 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15^{ης} Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεθνικής μετάθεσης. Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις» (2018), σελ. 8-9.

συνθηκών υποδοχής γίνεται σε ατομική και αντικειμενική βάση, λαμβάνοντας υπόψη την ειδική κατάσταση του προσώπου, ιδίως για ευάλωτα πρόσωπα (στα οποία συμπεριλαμβάνονται οι πάσχοντες από σοβαρή ή ανίατη ασθένεια και οι ανάπηροι) ενώ η πρόσβαση των αιτούντων σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη δεν μπορεί να διακοπεί ή να περιοριστεί. Τα άρθρα 57 και 58 του Ν. 4636/2019 διατήρησαν το ίδιο καθεστώς για τους ανηλίκους και τους ευάλωτους. Μολαταύτα, η ΕΕΔΑ στις *Παρατηρήσεις*⁷⁹ της στο σχέδιο του νόμου 4636/2019 επεσήμανε ότι στα άτομα που χρήζουν ειδικών συνθηκών υποδοχής πρέπει να συμπεριληφθούν και οι λεσβίες, οι ομοφυλόφιλοι, οι τρανς, οι αμφισεξουαλικοί, οι queer και οι intersex (ΛΟΑΤΚΙ), οι οποίοι θα πρέπει να εντοπίζονται από τις υπηρεσίες υποδοχής και να φιλοξενούνται κατάλληλα σε δομές υποδοχής και φιλοξενίας, δεδομένων των αυξημένων κινδύνων που αποδεδειγμένα αντιμετωπίζουν οι άνθρωποι αυτοί⁸⁰. Προς τη σωστή κατεύθυνση ήταν η τροποποίηση του αρχικού άρθρου 67 του ΣχΝ και η συμπερίληψη εφεξής της διάστασης της

ηλικίας, του φύλου, του σεξουαλικού προσανατολισμού, της ταυτότητας φύλου και των ψυχικών διαταραχών (επιπροσθέτως με τις συνέπειες βασανισμού, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας), σε συμφωνία με το πνεύμα της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ.

Για το 2019, οι προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές παρουσίασαν αύξηση, συγκριτικά με το προηγούμενο έτος⁸¹. Τα κέντρα υποδοχής στα νησιά στο τέλος του 2019 ήταν **υπερπλήρη, υπερβαίνοντας κατά πολύ τις δυνατότητες φιλοξενίας**⁸², με άμεσο κίνδυνο παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών τρίτων χωρών, όπως η προστασία από την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση και η εξασφάλιση **ενός ελάχιστου επίπεδου αξιοπρεπούς διαβίωσης**. Στην **επιτόπια επίσκεψη που πραγματοποίησε η ΕΕΔΑ στη Σάμο** διαπίστωσε ότι έχει καταρρεύσει το σύστημα. Η κατάσταση εντός και γύρω από το ΚΥΤ στο Βαθύ είναι ασφυκτική εξαιτίας του γεωγραφικού περιορισμού που έχει επιβληθεί στους αιτούντες κατ' εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, των καθυστερήσεων που σημειώνονται στις διαδικασίες οικογενειακής επανένωσης μέσω του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ και της έλλειψης κατάλληλων χώρων φιλοξενίας στην ηπειρωτική Ελλάδα για τη μεταφορά των

⁷⁹ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας: διατάξεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, ενοποίηση διατάξεων για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αναδιάρθρωση δικαστικής προστασίας αιτούντων άσυλο και άλλες διατάξεις» (2019), σελ. 18-19.

⁸⁰ Βλ. Σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε European Parliament, Committee on Women's Rights and Gender Equality, [Report on the situation of women refugees and asylum seekers in the EU](#), 2015/2325 (INI), 10.2.2016. Βλ. Σύσταση της ΕΕΔΑ, Πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης Κατά των Βασανιστηρίων (2019), σελ. 31.

⁸¹ Σύμφωνα με [στοιχεία](#) της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, το 2019 εισήλθαν στην Ελλάδα από τα νησιά και τον Έβρο συνολικά 74613 εν αντιθέσει με 50508 άτομα το 2018.

⁸² Βλ. πληροφοριακά στοιχεία του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη για την κατάσταση στα νησιά. Σύμφωνα με την από 30.12.2019 [Αποτύπωση](#) της εθνικής εικόνας κατάστασης για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα 38465 άτομα διαμένουν στα ΚΥΤ των νησιών του Ανατολικού Αιγαίου (Λέσβος, Σάμος, Κως, Χίος, Λέρος), τα οποία έχουν χωρητικότητα 6178 θέσεων.

ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλων ευάλωτων αιτούντων άσυλο στην ηπειρωτική Ελλάδα. Οι αιτούντες διεθνή προστασία είναι υποχρεωμένοι να ζουν κάτω από άθλιες ή ακόμα και αναξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης όσο διάστημα διαρκεί η εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας τους, το οποίο μπορεί να διαρκέσει αρκετούς μήνες ή και χρόνια. Ακόμα πιο ανησυχητική ήταν η διαπίστωση της έλλειψης ελέγχου από τις αρχές ενός μεγάλου μέρους της «ζούγκλας» όπου εκτείνεται ο άτυπος οικισμός εκτός του ΚΥΤ και όπου σημειώνονται συχνά περιστατικά ασφάλειας, όπως βίαιες αντιπαραθέσεις και τραυματισμοί μεταξύ αντίπαλων φυλετικών κοινοτήτων, εκβιασμοί από διακινητές ή άλλες οργανωμένες ομάδες, εμπρησμοί για λόγους καταπάτησης δασικής έκτασης ή άλλους, βιασμοί γυναικών και ανηλίκων, περιστατικά ενδοοικογενειακής βίας και φαινόμενα εμπορίας ανθρώπων. Οι εν λόγω εγκληματικές δραστηριότητες έχουν οργανωμένο ή μεμονωμένο χαρακτήρα και τα θύματα αυτών συνήθως δεν καταγγέλλουν τις πράξεις λόγω έλλειψης υποστηρικτικού μηχανισμού (πχ κέντρα φιλοξενίας θυμάτων εκτός του ΚΥΤ) και μηχανισμών διευκόλυνσης της πρόσβασης αυτών στη δικαιοσύνη (όπως παροχή υπηρεσιών διερμηνείας στην Αστυνομική Διεύθυνση). Παρά την παρουσία (κυρίως στις εισόδους του ΚΥΤ) αστυνομικών δυνάμεων όλο το 24ωρο, οι διαμένοντες εντός και εκτός του ΚΥΤ (αλλά και το προσωπικό) διακατέχονται από έντονο αίσθημα ανασφάλειας, ιδίως το βράδυ όπου ο φωτισμός δεν είναι επαρκής. Την περίοδο που επισκέφθηκε η αντιπροσωπεία της ΕΕΔΑ το ΚΥΤ δεν υπήρχε κανένας έλεγχος εισόδου και εξόδου από το ΚΥΤ. Οι μόνοι χώροι, οι οποίοι φυλάσσονταν ήταν τα γραφεία της Διοίκησης,

του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου και των χώρων όπου στεγάζονται οι διεθνείς οργανισμοί, η Ελληνική Αστυνομία και οι διερμηνείς. Σοβαρότατα προβλήματα κατέγραψε η ΕΕΔΑ στην καθαριότητα και την υγιεινή, την αποκομιδή σκουπιδιών, την παροχή υπηρεσιών υγείας και ψυχοκοινωνικής στήριξης και την πρόσβαση στην εκπαίδευση.



Στην **ενδοχώρα**, οι δομές φιλοξενίας οι οποίες στήθηκαν για να αντιμετωπίσουν μια επείγουσα κατάσταση το 2016, σήμερα έχουν μετατραπεί σε δομές μακροχρόνιας φιλοξενίας χωρίς να πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις για μια επί μακρόν αξιοπρεπή διαβίωση σε αυτές. Με την με αριθμό 2945/23.03.2020 Υπουργική Απόφαση οι 28 δομές φιλοξενίας («Δομές Προσωρινής Υποδοχής Πολιτών Τρίτων Χωρών ή Ανιθαγενών») που λειτουργούσαν στην ενδοχώρα περιήλθαν στο διοικητικό έλεγχο του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου και εντάχθηκαν ως περιφερειακές υπηρεσίες στο οργανόγραμμά του⁸³. Ωστόσο, οι δομές αυτές είναι υποστελεχωμένες⁸⁴ και λειτουργούν χωρίς συγκεκριμένο πλαίσιο καθώς δεν έχουν εκδοθεί ακόμα ο Γενικός

⁸³ ΦΕΚ 1016/Β/24.3.2020.

⁸⁴ Βλ. ΑΔΕΔΥ, [Δελτίο Τύπου για άμεση βελτίωση των συνθηκών στις δομές φιλοξενίας προσφύγων](#), 31.08.2018.

Κανονισμός Λειτουργίας ή/και οι Εσωτερικοί Κανονισμοί Λειτουργίας ανά δομή, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην ισχύουσα νομοθεσία⁸⁵.

Το 2015, λόγω των ιδιαιτέρως αυξημένων αναγκών για παροχή στέγασης των αιτούντων διεθνή προστασία στην Ελλάδα, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, με χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση, έθεσε σε εφαρμογή ένα πρόγραμμα για την «Παροχή στήριξης στην Ελλάδα για την υλοποίηση του προγράμματος hotspots/μετεγκατάστασης και την αύξηση της ικανότητας υποδοχής αιτούντων άσυλο», το οποίο προέβλεπε τη δημιουργία 20.000 θέσεων υποδοχής αιτούντων άσυλο που ήταν υποψήφιοι προς μετεγκατάσταση σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ καθώς και ευάλωτων αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα. Το 2017 - οπότε και ολοκληρώθηκε το πρόγραμμα μετεγκατάστασης - το πρόγραμμα συνεχίστηκε στο πλαίσιο του **ESTIA (Emergency Support To Integration and Accommodation)** και απευθυνόταν πλέον σε όλους τους αιτούντες άσυλο, με προτεραιότητα στα πιο ευάλωτα άτομα⁸⁶. Μετά την

ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής εξέδωσε δυο υπουργικές αποφάσεις, την Υπουργική Απόφαση 13221/20 (ΦΕΚ 1223/Β/9.4.2020) που αφορά στον καθορισμό πλαισίου προδιαγραφών του προγράμματος ESTIA II για τη στέγαση αιτούντων διεθνή προστασία με την τροποποίηση αυτής (ΥΑ 21260/20, ΦΕΚ 3093/Β/24.7.2020). Με το πρόγραμμα αυτό, παρέχεται στους ωφελούμενους (αιτούντες διεθνή προστασία) η στέγαση σε ιδιωτικές κατοικίες, διαμερίσματα και κτίρια που παραχωρούνται δωρεάν στους αιτούντες άσυλο και άλλες υποστηρικτικές υπηρεσίες, όπως ενημέρωση, συμβουλευτική και υποστήριξη για τις διοικητικές διαδικασίες που αφορούν τους αιτούντες, ψυχοκοινωνική στήριξη και διερμηνεία. Επιπλέον, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου εξέδωσε την ΥΑ 16987/20 (ΦΕΚ 2587/Β/26.6.2020) αναφορικά με τους όρους παροχής οικονομικού βοηθήματος σε αιτούντες διεθνή προστασία. Με το πρόγραμμα αυτό παρέχεται στους αιτούντες διεθνή προστασία ένα σταθερό μηνιαίο χρηματικό ποσό, ανάλογα με τις συνθήκες στέγασης και τον αριθμό των μελών της οικογένειας. Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες που διαχειριζόταν το πρόγραμμα, η στέγαση στον αστικό ιστό βοηθά στην αποκατάσταση μιας αίσθησης κανονικότητας για τους αιτούντες διεθνή προστασία και παρέχει καλύτερη πρόσβαση σε υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης και της υγείας. Τα άτομα υποστηρίζονται επιπλέον

⁸⁵ Η Υπουργική Απόφαση 11.1/6343/ΦΕΚ 3295/Β/09.12.2014 περί *Γενικού Κανονισμού Λειτουργίας Δομών Φιλοξενίας υπηκόων τρίτων χωρών* είχε εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση διατάξεων του Ν. 3907/2011 που καταργήθηκαν. Ωστόσο, καθώς δεν έχουν ακόμα εκδοθεί οι κανονιστικές πράξεις που προβλέπονται στο άρθρο 17 παρ. 2 και 3 του Ν. 4375/2016, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 123 παρ. 3 του Ν. 4636/2019, τεκμαίρεται ότι ισχύει η προηγούμενη ΥΑ.

⁸⁶ Μέχρι το τέλος Ιουνίου 2020, η UNCHR δημιούργησε 25792 θέσεις στέγασης στο πλαίσιο του προγράμματος ESTIA. Αυτές διαμοιράστηκαν σε 4646 διαμερίσματα και 8 κτίρια σε 14 πόλεις και 7 νησιά στην Ελλάδα. Συνολικά, από το Νοέμβριο του 2015, 67814 άτομα επωφελήθηκαν από το πρόγραμμα στέγασης. Από τους συνολικά 22578 ανθρώπους που φιλοξενούνται σήμερα, 6447 είναι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες και το 51% παιδιά. Οι περισσότεροι από τους φιλοξενούμενους είναι οικογένειες των 4 ατόμων κατά μέσο όρο ενώ ένας

στους τέσσερις έχουν τουλάχιστον μία μορφή ευαλωτότητας. ESTIA, Greece Accommodation Update – June 2020, <http://estia.unhcr.gr/en/greece-accommodation-update-june-2020/>

από κοινωνικούς λειτουργούς και διερμηνείς ώστε οι ωφελούμενοι να έχουν πρόσβαση σε ιατρικές υπηρεσίες, στην αγορά εργασίας, σε μαθήματα γλώσσας και ψυχαγωγικές δραστηριότητες. Στις 15 Ιουλίου 2020, υπεγράφη τριμερής συμφωνία μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου για το πρόγραμμα ESTIA II, το οποίο περνά πλέον στη διαχείριση του Υπουργείου⁸⁷.

Με την εμφάνιση κρουσμάτων Covid-19 στην Ελλάδα, λήφθηκε μια σειρά μέτρων από την Κυβέρνηση για την αντιμετώπιση της πανδημίας, με άμεσο αντίκτυπο στην απόλαυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από όλους όσους διαβιούν στην Ελληνική Επικράτεια. Η ΕΕΔΑ σε σχετική Έκθεσή⁸⁸ της τόνισε ότι τα περιοριστικά μέτρα για την αντιμετώπιση της εξάπλωσης της πανδημίας, δεν πρέπει να υπονομεύουν οριστικά τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου, ούτε να περιέχουν διακρίσεις, αλλά να λαμβάνουν υπόψη τις ειδικές ανάγκες των ιδιαίτερα ευάλωτων ομάδων. Σε όλες τις συνεδριάσεις της Ολομέλειας, κατά την περίοδο της πανδημίας, εξετάστηκαν ζητήματα προσφυγικής και μεταναστευτικής προστασίας. Η ΕΕΔΑ έκρινε ότι κρίσιμη παραμένει η κατάσταση στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, τους οικισμούς και τις Δομές Φιλοξενίας, ενώ εξακολουθούν τα διαρθρωτικά προβλήματα. Ο

υπερπληθυσμός και η πλήρης έλλειψη υγιεινής και ιατρικών υπηρεσιών, σε συνδυασμό με την περιορισμένη πρόσβαση σε υγειονομική περίθαλψη και βασικές υπηρεσίες, επιδεινώνουν τον κίνδυνο μολύνσεων από τον ιό Covid-19. Η πρόληψη είναι σχεδόν αδύνατη καθώς δεν μπορούν να εφαρμοστούν μέτρα κοινωνικής απόστασης. Σύμφωνα με την επίσημη θέση της Πολιτείας, τα προστατευτικά μέτρα (περιορισμός κυκλοφορίας των διαμενόντων στα ΚΥΤ, έλεγχος εισόδου τρίτων σε ΚΥΤ, ελεγχόμενη μετάβαση διαμενόντων ΚΥΤ προς τα αστικά κέντρα, αναστολή λειτουργίας άτυπων δομών εκπαίδευσης, διακοπή δραστηριοτήτων σε κλειστούς εσωτερικούς χώρους κ.α.⁸⁹), είναι αυστηρότερα από αυτά που προβλέπονται για τον γενικό πληθυσμό. Αξίζει να αναφερθεί ότι μέχρι και σήμερα, παρατείνονται διαδοχικά τα μέτρα περιορισμού κυκλοφορίας των διαμενόντων σε ΚΥΤ⁹⁰ χωρίς να έχει σημειωθεί

⁸⁹ Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου «Μέτρα αντιμετώπισης της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις» (ΦΕΚ 75/Α/30.3.2020), Υπουργική Απόφαση Αριθμ. Δ1α/ΓΠ.οικ. 20030 «Λήψη μέτρων κατά της εμφάνισης και διασποράς κρουσμάτων του κορωνοϊού COVID-19 στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, στο σύνολο της Επικράτειας, για το χρονικό διάστημα από 21.03.2020 έως και 21.04.2020» (ΦΕΚ 985/Β/22.3.2020), Υπουργική Απόφαση Αριθμ. 12687/2020 «Αναστολή της υπηρεσίας της υποδοχής του κοινού σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 15 της από 11 Μαρτίου 2020 ΠΝΠ (Α' 55)» (ΦΕΚ 939/Β/20.3.2020), Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Μέτρα προστασίας από τον κορωνοϊό στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, στις δομές φιλοξενίας και την Υπηρεσία Ασύλου, 17.3.2020, Αθηναϊκό-Μακεδονικό Πρακτορείο Ειδήσεων, [Υπ. Μετανάστευσης: Περιορισμό κυκλοφορίας στα ΚΥΤ και δημιουργία κλειστών κέντρων σε Σάμο, Κω και Λέρο](#), 18.3.2020, Εγκύκλιος Υπουργείου Υγείας Δ1β/ΦΠ οικ 22792 με θέμα «Μέτρα πρόληψης κατά της διασποράς του κορωνοϊού SARS-CoV-2 στις δομές φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων», 3.4.2020.

⁹⁰ Τα πρώτα μέτρα περιορισμού επιβλήθηκαν στις 21.03.2020 και έχουν επεκταθεί έως και τις 31.08.2020 με διαδοχικές Υπουργικές Αποφάσεις. Βλ. τελευταία Κοινή Υπουργική Απόφαση Αριθμ. Δ1α/ΓΠ.οικ. 48940/2020 ΦΕΚ 3168/Β/1-8-2020 *Παράταση ισχύος*

⁸⁷ Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, [Δελτίο Τύπου](#): Εγκρίθηκε η Ευρωπαϊκή Χρηματοδότηση ύψους 92 εκ και υπεγράφη σύμβαση για το Πρόγραμμα ESTIA II-2020, 15.7.2020

⁸⁸ ΕΕΔΑ, [Έκθεση](#) για την ανάγκη προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά τη λήψη των μέτρων αντιμετώπισης της πανδημίας Covid-19 και συστάσεις προς την Πολιτεία, Ιούνιος 2020

κανένα κρούσμα, **γεγονός ασύμβατο με την προστασία ανθρωπίνων δικαιωμάτων της συγκεκριμένης ομάδας πληθυσμού σύμφωνα με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών**. Σε σχετική Ανακοίνωση Τύπου 26 οργανώσεις υποστηρίζουν ότι η παράταση μέτρων περιορισμού κυκλοφορίας σε όλες τις δομές φιλοξενίας είναι αυθαίρετη και δε βασίζεται σε επιστημονικά δεδομένα⁹¹. Μάλιστα ορισμένες οργανώσεις έχουν καταγράψει επιδείνωση της ψυχικής υγείας των αιτούντων διεθνή προστασία ενώ ο περιορισμός της κυκλοφορίας εμποδίζει την πρόσβαση τους σε υπηρεσίες ζωτικής σημασίας (ιατρικές, νομικές κ.λπ) που βρίσκονται έξω από τις δομές όπου διαμένουν. Η ΕΕΔΑ έχει επισημάνει ότι τα μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας πρέπει να στηρίζονται σε νομική βάση, να είναι αναλογικά και χρονικά περιορισμένα. Οι αποφάσεις θα πρέπει να επαναξιολογούνται συνεχώς με εξισορρόπηση των εμπλεκόμενων δικαιωμάτων, καθώς αυτό που είναι αναλογικό στην αρχή της πανδημίας μπορεί να γίνει δυσανάλογο με την πάροδο του

χρόνου και τότε το μέτρο πρέπει να πρέπει να μετριαστεί ή να καταργηθεί.



της υπ' αρ. ΔΙΑ/ΓΠ.οικ. 20030/21.3.2020 κοινής απόφασης των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη, Υγείας και Μετανάστευσης και Ασύλου «Λήψη μέτρων κατά της εμφάνισης και διασποράς κρουσμάτων του κορωνοϊού COVID-19 στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, στο σύνολο της Επικράτειας, για το χρονικό διάστημα από 21.3.2020 έως και 21.4.2020» (Β' 985), έως και τις 31.8.2020.

⁹¹ Συγκεκριμένα επισημαίνουν πως «σε κάθε περίπτωση, για την επιβολή περιορισμού της ελευθερίας της κίνησης στους κατοίκους των εν λόγω δομών φιλοξενίας, δεν μπορεί να γίνει επίκληση λόγων δημόσιας υγείας, καθώς κάτι τέτοιο δε θα εδραζόταν σε καμία επιστημονική βάση». Μάλιστα, σημειώνουν πως σε κάποιες περιπτώσεις τα μέτρα παραβιάζουν την οδηγία της ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή αιτούντων (2013/33, άρθρο 8 περί κράτησης). [Ανακοίνωση Τύπου](#): Οργανώσεις στην Ελλάδα αλλά και εθνικοί και διεθνείς φορείς υγείας προειδοποιούν: Οι διακρίσεις δεν προστατεύουν από τον Covid-19, 17.7.2020.

Η Γενική Γραμματεία Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο συνέταξε το Μάρτιο του 2020 το Επιχειρησιακό Σχέδιο «Αγνοδίκη» ως ένα γενικό εθνικό σχέδιο, που παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες προς τις Διοικήσεις των ΚΥΤ στα νησιά και των Ανοικτών Δομών Φιλοξενίας στην ενδοχώρα. Ως δικαιολογητική βάση των ειδικών μέτρων αναφέρει: «Υπό το πρίσμα της πανδημίας του COVID-19, ο πληθυσμός των αιτούντων άσυλο που σήμερα φιλοξενείται στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, αλλά και ο πληθυσμός που αντίστοιχα φιλοξενείται στις ανοικτές δομές φιλοξενίας στην ηπειρωτική Ελλάδα, **αποτελούν μεν μέρος του γενικού πληθυσμού της χώρας, πλην όμως, οι χωροταξικές συνθήκες διαβίωσής τους, δηλαδή η συγκέντρωση μεγάλου αριθμού ατόμων στην ίδια περιοχή, απαιτεί τη λήψη ειδικότερων μέτρων στον τομέα της εκκένωσης και της απομόνωσης, για υγειονομικούς λόγους μέγιστης προστασίας,**

τόσο της υγείας του πληθυσμού, όσο και για την προστασία του ευρύτερου πληθυσμού». Η ΕΕΔΑ επισημαίνει ότι το εν λόγω Επιχειρησιακό Σχέδιο δεν ακολούθησε τις οδηγίες για την αντιμετώπιση των πανδημιών σε καταυλισμούς όπως αυτές διατυπώνονται από τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς⁹². Αξίζει τέλος να αναφερθεί ότι κατά το πρώτο κύμα της πανδημίας Covid-19 στην Ελλάδα δε σημειώθηκαν κρούσματα ανάμεσα στον πληθυσμό που φιλοξενείται στα ΚΥΤ στα νησιά μολονότι μεμονωμένα κρούσματα είχαν παρουσιασθεί σε άλλες περιοχές των νησιών. Στις ελάχιστες Δομές Φιλοξενίας της ενδοχώρας όπου σημειώθηκαν κρούσματα, αυτά αντιμετωπίστηκαν αποτελεσματικά από την Πολιτεία και δεν εξαπλώθηκαν στους υπόλοιπους διαμένοντες της Δομής ή στους περιοίκους.

Για το 2020, οι προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές βαίνουν μειωμένες λόγω και της πανδημίας Covid-19. Η κατασκευή Κλειστής Ελεγχόμενης Δομής έχει προχωρήσει στη Σάμο ενώ αναμένεται να ολοκληρωθεί σύντομα σε Κω και Λέρο. Η ΕΕΔΑ σε Δήλωσή⁹³ της είχε εκφράσει την ανησυχία της για την αύξηση των περιστατικών βίας, ρατσιστικών επιθέσεων, ρητορικής μίσους και ξενοφοβίας στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου. Τον Μάρτιο του 2020 σημειώθηκαν βίαια επεισόδια και συμπλοκές μεταξύ αστυνομικών δυνάμεων και κατοίκων, ως αποτέλεσμα της απόφασης της Κυβέρνησης για την κατασκευή νέων κλειστών κέντρων μέσω επίταξης ακινήτων, παρά τις αντιρρήσεις των τοπικών

αρχών και χωρίς να έχουν προηγουμένως αποσυμφορηθεί τα νησιά από τους αιτούντες άσυλο που διαμένουν στις υπερπλήρεις ανοιχτές δομές⁹⁴. Επιπλέον, η ΕΕΔΑ έχει λάβει γνώση, μέσω του Δικτύου Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας, συγκεκριμένων ρατσιστικών και ξενοφοβικών επιθέσεων κατά νεοεισερχόμενων προσφύγων και μεταναστών, εργαζομένων σε διεθνείς οργανισμούς, ΜΚΟ και φορείς της κοινωνίας των πολιτικών καθώς και δημοσιογράφους⁹⁵. Ο άμεσος τερματισμός του εγκλωβισμού των αιτούντων άσυλο στα νησιά και η μεταφορά αυτών στην ενδοχώρα προβάλλει ως αδήριτη ανάγκη, όχι μόνο για λόγους σεβασμού θεμελιωδών δικαιωμάτων αλλά και για τη διασφάλιση της εύθραυστης κοινωνικής ειρήνης των κοινωνιών υποδοχής.

Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η ΕΕΔΑ, απευθυνόμενη στην ελληνική Πολιτεία, διατυπώνει τις ακόλουθες **Συστάσεις**:

1. Η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να εντατικοποιήσει τις δράσεις της για τον **άμεσο τερματισμό του εγκλωβισμού** των αιτούντων διεθνή προστασία στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου με την άρση του γεωγραφικού περιορισμού, που επιβάλλεται σε αυτούς, και τη μεταφορά όσων διαμένουν ακόμα στα ΚΥΤ στην ενδοχώρα ώστε να εξασφαλιστεί η άμεση αποσυμφόρηση των νησιών. Προτεραιότητα πρέπει να δοθεί στους εύαλωτους αιτούντες διεθνή προστασίας, τους

⁹⁴ Ενδεικτικά βλ. Αθηναϊκό-Μακεδονικό Πρακτορείο Ειδήσεων, «Μηχανήματα και αστυνομικές δυνάμεις σε Χίο και Λέσβο για τις κλειστές δομές – Ένταση στα λιμάνια», 25.02.2020

⁹⁵ Αναλυτικότερα βλ. Δελτίο Τύπου Δικτύου Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας: Σοβαρή ανησυχία για τις επιθέσεις κατά προσφύγων και εργαζομένων σε ανθρωπιστικές οργανώσεις, 05.03.2020.

⁹² IASC/IFRC/IOM/UNCHR/WHO, *Scaling up Covid-19 outbreak readiness and response in camps and camp based settings*, March 2020.

⁹³ Δήλωση ΕΕΔΑ: Επανεξέταση των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης και διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα σύνορα της ΕΕ, 4.3.2020.

ασυνόδευτους ανήλικους και τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες για τους οποίους καλείται να προσφέρει μια βιώσιμη λύση αυτόνομης διαβίωσης.

2. Η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία για ακόμα μια φορά να επανεξετάσει την αδιέξοδη πολιτική της επιβολής γεωγραφικού περιορισμού στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου και να προβεί σε **κατάργηση του επαχθούς αυτού μέτρου**. Σε κάθε περίπτωση, όποιος γεωγραφικός περιορισμός πρέπει να επιβάλλεται κατόπιν ατομικής αξιολόγησης και αιτιολογημένης διοικητικής πράξης, παρέχοντας δε στον αιτούντα δυνατότητα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, δεδομένου ότι με αυτόν εισάγεται περιορισμός στην ελεύθερη μετακίνηση αυτού.

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

4. Η ΕΕΔΑ καλεί τις ελληνικές αρχές να δράσουν άμεσα και να συνεχίσουν στην προσπάθεια **αύξησης των θέσεων φιλοξενίας** στην ενδοχώρα, **σε δομές κατάλληλες για μακροχρόνια διαμονή** των αιτούντων διεθνή προστασία, με ειδική πρόβλεψη για τις οικογένειες, τις διάφορες κατηγορίες ευάλωτων όπως οι ανάπηροι και οι χρόνια ασθενείς, οι μονογονεϊκές οικογένειες, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι και τα θύματα βίας. Στο πλαίσιο αυτό ειδικότερα η ΕΕΔΑ προτείνει στην Πολιτεία την ίδρυση **μικρομεσαίων** (σε

δυνατότητες φιλοξενίας) **Κέντρων Φιλοξενίας, εντός των οικιστικών ιστών**, τα οποία θα διευκολύνουν την ένταξη των προσφύγων στην ελληνική κοινωνία. Παράλληλα, η ΕΕΔΑ επισημαίνει ότι η ανάληψη του προγράμματος ESTIA II από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου συνεπάγεται, αφενός, τη θέσπιση διαδικασιών ομαλής μετάβασης της διαχείρισης του προγράμματος από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και, στο μεταξύ, την ανάγκη έγκαιρης πρόσληψης επαρκούς, μόνιμου προσωπικού διαφόρων ειδικοτήτων (ψυχολόγοι, νομικοί, κοινωνικοί λειτουργοί, ιατρικό και παραϊατρικό προσωπικό, προσωπικό διοικητικής μέριμνας κλπ) προς υποστήριξη των αναγκών των αιτούντων διεθνή προστασία και, παράλληλα, καλεί το Υπουργείο να ενισχύσει με προσωπικό και πόρους **το πρόγραμμα ενοικίασης διαμερισμάτων και ξενοδοχείων**, τα οποία εξασφαλίζουν τους όρους μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης.

5. Η ΕΕΔΑ καλεί τις ελληνικές αρχές να προχωρήσουν χωρίς καθυστέρηση στην **έκδοση**, το ταχύτερο δυνατόν, όλων των **Κανονισμών Λειτουργίας** των Κέντρων Φιλοξενίας⁹⁶ και να στελεχώσουν τις υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας Υποδοχής και Ταυτοποίησης και των Κέντρων Υποδοχής με κατάλληλο εξειδικευμένο προσωπικό, ενόψει και της νέας αρμοδιότητας καταγραφών αιτήσεων διεθνούς προστασίας βάσει του Ν. 4636/2019. Άμεση

⁹⁶ Για τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, υιοθετήθηκε πρόσφατα Γενικός Κανονισμός Λειτουργίας που εφαρμόζεται σε όλα τα ΚΥΤ και τις Κινητές Μονάδες Υποδοχής και Ταυτοποίησης (βλ. ΚΥΑ 1/7433, ΦΕΚ 2219/Β/10.6.2019). Περαιτέρω εξειδίκευση των όρων λειτουργίας αυτών μπορεί να γίνει με Εσωτερικό Κανονισμό εκάστου Κέντρου.

προτεραιότητα πρέπει να δοθεί ενόψει και της πανδημίας του Covid-19 και των αυξημένων αναγκών σε παροχή υπηρεσιών υγείας στην ενίσχυση των κέντρων υποδοχής και φιλοξενίας με **ιατρικό, νοσηλευτικό και παραϊατρικό προσωπικό** καθώς και με **προσωπικό διοικητικής και κοινωνικής μέριμνας** (διερμηνείς, διαπολιτισμικοί διαμεσολαβητές, κοινωνικοί λειτουργοί, υδραυλικοί, ηλεκτρολόγοι, προσωπικό καθαριότητας και υποστήριξης της καλής λειτουργίας των εγκαταστάσεων).

6. Η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να επανεξετάσει τη λήψη μέτρων περιορισμού της κυκλοφορίας και λοιπών προστατευτικών μέτρων για την εμφάνιση και διασπορά κρουσμάτων Covid-19 στα ΚΥΤ και τις Δομές Φιλοξενίας **υπό το πρίσμα της αναλογικότητας**, σε εξισορρόπηση με τα λοιπά θεμελιώδη δικαιώματα των προσφύγων και των μεταναστών και με έμφαση την αποσυμφόρηση των ΚΥΤ των νησιών του ανατολικού Αιγαίου.

7. Η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να λάβει συγκεκριμένα προστατευτικά μέτρα για την προστασία των ευάλωτων ομάδων, τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία **με αναπηρία και χρόνιες παθήσεις**, και τη λειτουργία ευαισθητοποιημένων στα ζητήματα **ΛΟΑΤΚΙ** κέντρων υποδοχής και δομών φιλοξενίας⁹⁷.

8. Η ΕΕΔΑ καλεί την Ευρωπαϊκή Ένωση να επανεξετάσει τις πολιτικές ασύλου και

μετανάστευσης στην κατεύθυνση μίας ολοκληρωμένης συμφωνίας αναλογικής κατανομής των αιτούντων διεθνή προστασία στα κράτη μέλη της Ε.Ε. σε αντικατάσταση της Κοινής Δήλωσης Ε.Ε.-Τουρκίας, λαμβανομένης υπόψη της πραγματικής κατάστασης στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ με την Τουρκία και τη χρόνια ανθρωπιστική κρίση στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, με γνώμονα την προστασία των ευάλωτων πληθυσμών που φτάνουν στην Ελλάδα και αιτούνται διεθνούς προστασίας.

⁹⁷ Βλ. Σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε European Parliament, Committee on Women's Rights and Gender Equality, *Report on the situation of women refugees and asylum seekers in the EU*, 2015/2325 (INI), 10.2.2016. Βλ. Σύσταση της ΕΕΔΑ, Πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης Κατά των Βασανιστηρίων (2019), *op. cit.*, σελ. 31.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ: Κράτηση

Με τις τελευταίες αλλαγές στην ελληνική νομοθεσία για το άσυλο και τη μετανάστευση (Ν. 4636/2019 και τροποποιητικός Ν. 4686/2020), το μέτρο της κράτησης ενισχύθηκε σημαντικά και γενικεύτηκε, σε αντίθεση με τα διεθνή πρότυπα, τις συστάσεις διεθνών ελεγκτικών μηχανισμών καθώς και προηγούμενες συστάσεις της ΕΕΔΑ προς την Πολιτεία. Η ΕΕΔΑ έχει ήδη στηλιτεύσει την συστηματική και συχνά αυθαίρετη πρακτική διοικητικής κράτησης αιτούντων άσυλο και προς επιστροφή πολιτών τρίτων χωρών σε πολλά κείμενά της, αναλύοντας το διεθνές και ευρωπαϊκό κεκτημένο που δεσμεύει την Ελλάδα και τονίζοντας τη σημασία χρήσης εναλλακτικών της κράτησης μέτρων. Η κράτηση δεν πρέπει να είναι ο κανόνας αλλά η εξαίρεση. Ειδικότερα, αναφορικά με ευάλωτους αιτούντες διεθνή προστασία και τους ανήλικους, η ΕΕΔΑ προτείνει την πλήρη κατάργηση του μέτρου της κράτησης που πλήττει με δυσανάλογο τρόπο τα δικαιώματά τους.

Σύμφωνα με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και το άρθρο 5 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η στέρηση της ελευθερίας για λόγους που συνδέονται με τη μετανάστευση μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο ως έσχατη λύση. Οι αιτούντες διεθνή προστασία δεν κρατούνται μόνο επειδή υπέβαλλαν αίτηση ή εισήλθαν ή διαμένουν παράτυπα στην ελληνική επικράτεια - άρθρο 46 του Ν. 4375/2016 που ενσωματώνει το άρθρο 26 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ και 8-11 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ. Οι Οδηγίες 2013/33/ΕΕ και 2013/32/ΕΕ αναφέρουν περιοριστικά τους

λόγους κράτησης, όπως για την επαλήθευση της ταυτότητας ή ιθαγένειας αυτού ή επειδή υπάρχει κίνδυνος διαφυγής. Πρέπει να γίνει εκτίμηση σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση για να καθοριστεί εάν πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις που απαιτούνται για την αποτροπή της αυθαίρετης κράτησης. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίνεται σε περιπτώσεις ευάλωτων και μάλιστα ατόμων με πρόσθετη ευαλωτότητα λόγω ιδιαίτερων χαρακτηριστικών, όπως η ηλικία⁹⁸, το φύλο⁹⁹, ο σεξουαλικός προσανατολισμός ή η ταυτότητα φύλου τους¹⁰⁰. Σε αυτά πρέπει να προστεθούν και τα νομιζόμενα χαρακτηριστικά σε συνάφεια με την παρ. 2 στοιχείο (στ) του Ν. 4443/2016 περί της εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης και σε εναρμόνιση της νομοθεσίας με την πρόσφατη νομολογία του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά (401/2019)¹⁰¹. Σύμφωνα με το άρθρο 8 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ για τις Συνθήκες Υποδοχής και το άρθρο 15 της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ περί Επιστροφών, η κράτηση δεν πρέπει να χρησιμοποιείται όταν τα λιγότερο παρεμβατικά μέτρα επαρκούν για την

⁹⁸ Οι ανήλικοι τίθενται υπό κράτηση μόνο σε έσχατη ανάγκη και εφόσον αποδειχθεί ότι δεν μπορούν να εφαρμοστούν άλλα εναλλακτικά, λιγότερο περιοριστικά μέτρα. Πρόσθετες εγγυήσεις ορίζονται αναφορικά με την κράτηση ανηλίκων στην Οδηγία 2013/33/ΕΕ (βλ. άρθρο 10^A του Ν. 4375/2016).

⁹⁹ Άρθρο 11 παρ. 5 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ (άρθρο 10^A του Ν. 4375/2016) περί χωριστής κράτησης γυναικών αιτουσών ασύλου.

¹⁰⁰ Το Σωματείο Υποστήριξης Διεμφυλικών στη Συμβολή που απέστειλε στην ΕΕΔΑ (27.6.2019) σχετικά με την εφαρμογή της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων στην Ελλάδα, καταγγέλλει τη διοικητική κράτηση από κοινού με άνδρες γυναικών προσφύγων (διεμφυλικών), το οποίο ελλοχεύει κινδύνους για τη σωματική τους ακεραιότητα και την ψυχική τους υγεία, αντιθέτως με όσα προβλέπει το άρθρο 11 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ (ΕΕΔΑ, Πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης Κατά των Βασανιστηρίων (2019), *op. cit.*, σελ. 24).

¹⁰¹ Βλ. Παρατηρήσεις επί του ΣχΝ περί Διεθνούς Προστασίας που εστάλησαν στην ΕΕΔΑ από το Σωματείο Υποστήριξης Διεμφυλικών στις 23.10.2019.

επίτευξη του επιδιωκόμενου νόμιμου σκοπού¹⁰².

Σε κάθε περίπτωση, η κράτηση επιβάλλεται μόνο κατόπιν ατομικής αξιολόγησης και εφόσον έχουν ήδη εξεταστεί εναλλακτικά της κράτησης μέτρα¹⁰³. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επισημάνει ότι η διοικητική κράτηση επιβάλλεται ως το σύνηθες μέτρο από τις ελληνικές αρχές, χωρίς να εξετάζονται εναλλακτικά, λιγότερο επαχθή μέτρα και μάλιστα ως γενικό μέτρο, χωρίς προηγούμενη εξατομικευμένη κρίση. Το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες κάνει λόγο για «αυτόματη» κράτηση ορισμένων αιτούντων άσυλο που φθάνουν στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου με ένα «πilotικό πρόγραμμα» που υλοποιείται στη Λέσβο, την Κω και τη Λέρο καθώς και την κράτηση αλλοδαπών μετά την επίδοση σε αυτών των απορριπτικών αποφάσεων διεθνούς προστασίας σε β' βαθμό. Περιορισμένη είναι η δυνατότητα αμφισβήτησης της νομιμότητας της κράτησης μέσω της υποβολής «αντιρρήσεων» ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Καμία ατομική αξιολόγηση δεν διενεργείται πριν την επιβολή της κράτησης και το μέτρο αυτό εφαρμόζεται αδιακρίτως, έναντι και ευάλωτων προσώπων όπως οικογένειες με παιδιά, άτομα που

πάσχουν από ψυχικά νοσήματα, θύματα βασανιστηρίων κ.ο.κ. ενώ εναλλακτικά της κράτησης μέτρα δεν εξετάζονται, ούτε εφαρμόζονται στην πράξη.

Ειδικότερα, αναφορικά με τους **ευάλωτους αιτούντες διεθνή προστασία**, η ΕΕΔΑ έχει ήδη διατυπώσει τη Γνώμη ότι οι ευάλωτοι δεν πρέπει να κρατούνται καθώς κατά κανόνα, η επιβολή μέτρου κράτησης σε πρόσωπο που ανήκει σε ευάλωτη ομάδα συνιστά μέτρο δυσανάλογο. Ως εκ τούτου, στις *Παρατηρήσεις της στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ κ.α.»*¹⁰⁴, η ΕΕΔΑ πρότεινε την κατάργηση της σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης. Ομοίως, αναφορικά με τους **ανήλικους πολίτες τρίτων χωρών**, ανεξαρτήτως του καθεστώτος διαμονής τους στη χώρα και ανεξαρτήτως της οικογενειακής τους κατάστασης (αν είναι ασυνόδευτοι ή συνοδεύονται από ενήλικο άτομο), αυτοί δεν πρέπει να κρατούνται για λόγους που σχετίζονται με τη νομοθεσία περί μετανάστευσης και ασύλου.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης και Εξευτελιστικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας

¹⁰² Βλ. European Union Agency for Fundamental Rights, [Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures](#), October 2015. Βλ. ομοίως Council of Europe, Steering Committee on Human Rights (CDDH), [Analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#), CDDH(2017)R88add2, 26.01.2018.

¹⁰³ Για τα θέματα κράτησης αιτούντων άσυλο βλ. και ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στα σχέδια νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρانونώς διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις» (2010), *op. cit.*

¹⁰⁴ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση, L180/96/29.06.2013) και άλλες διατάξεις. Τροποποίηση του Ν 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15^{ης} Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεθνικής μετάθεσης. Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις», *op. cit.*

(CPT), σε προηγούμενη Έκθεσή της¹⁰⁵, κάλεσε τις ελληνικές αρχές να εξετάζουν εναλλακτικά της κράτησης μέτρα για όσους δηλώνουν την πρόθεσή τους να επιστρέψουν εθελοντικά από την Ελλάδα στις χώρες καταγωγής τους μέσω του Διεθνή Οργανισμού Μετανάστευσης και για τους νεοαφιχθέντες αλλοδαπούς, ιδίως για τους αιτούντες άσυλο και τους ευάλωτους.

Η Επιτροπή του ΟΗΕ κατά των Βασανιστηρίων (CAT), στις Καταληκτικές Παρατηρήσεις επί της Έβδομης Περιοδικής Έκθεσης της Ελλάδας¹⁰⁶, εξέφρασε την ανησυχία της επιπλέον για το γεγονός ότι οι κρατούμενοι μετανάστες και αιτούντες άσυλο συχνά στερούνται θεμελιωδών δικαστικών εγγυήσεων όπως η πρόσβαση σε δικηγόρο και το δικαίωμα υποβολής αντιρρήσεων κατά της κράτησης. Λαμβάνοντας υπόψη της και τις Συστάσεις της ΕΕΔΑ¹⁰⁷, η CAT επεσήμανε ότι η Ελλάδα πρέπει να απέχει από την κράτηση αιτούντων άσυλο και παράτυπων ή χωρίς έγγραφα αλλοδαπών για μακρό χρονικό διάστημα και να κάνει χρήση της κράτησης ως έσχατο μέτρο και για το συντομότερο δυνατό διάστημα ενώ επεσήμανε την ανάγκη διασφάλισης διαδικαστικών εγγυήσεων στους κρατούμενους όπως η πρόσβαση σε σύμβουλο, η δυνατότητα αμφισβήτησης της νομιμότητας της διοικητικής κράτησης και η παροχή επαρκούς ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης. Ειδικότερα για τους ασυνόδευτους ανηλίκους και τα παιδιά αιτούντες άσυλο, η CAT διαπίστωσε με ανησυχία ότι εξακολουθούν να

τίθενται σε κράτηση («προστατευτική φύλαξη») μέχρι την εύρεση κατάλληλης στέγης για μακρό χρονικό διάστημα σε κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων, προαναχωρησιακά κέντρα και κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης όπου οι συνθήκες διαβίωσης υπολείπονται των ελάχιστων προτύπων και βασικές υπηρεσίες δεν είναι διαθέσιμες. Ο Συνήγορος του Πολίτη στην τελευταία Έκθεσή του ως Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης (OPCAT) επεσήμανε ότι τα αστυνομικά κρατητήρια, προορισμένα από το νόμο για ολιγοήμερη παραμονή ποινικών κυρίως κρατουμένων, ήταν και παραμένουν ακατάλληλα για πολυήμερη, πολλώ δε μάλλον για πολύμηνη κράτηση. Η κράτηση ασυνόδευτων ανηλίκων σε αυτά θέτει σε άμεσο κίνδυνο την ομαλή ανάπτυξή τους και παραβιάζει κανόνες διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων των ανηλίκων¹⁰⁸. Ως προς τα προαναχωρησιακά κέντρα, η γενική διαπίστωση του Συνηγόρου ήταν ότι αυτά έχουν φθάσει στα όριά τους και είναι ακατάλληλα από πλευράς ευρωπαϊκών προδιαγραφών (άρθρο 16 Οδηγίας Επιστροφών). Όπως σημειώνει ο Συνήγορος, «η στέρηση της προσωπικής ελευθερίας δεν αποτελεί πλέον ένα κατ' εξαίρεση αναγκαίο μέτρο για να επιτευχθεί ο σκοπός της αναγκαστικής απομάκρυνσης, όπως επιβάλλουν ο Ν. 3907/2011 και η Οδηγία Επιστροφών. Ωστόσο η πολιτική της εκτεταμένης διοικητικής κράτησης έχει εξαντλήσει τα όριά της και ήδη αποτελεί μέρος του προβλήματος και όχι της λύσης, καθώς απουσιάζουν οι δομές και η τεχνογνωσία για τη διασφάλιση επαρκών εγγυήσεων στέρησης

¹⁰⁵ Βλ. [Report to the Greek Government](#) on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 19 April 2018, Strasbourg, 19 February 2019, παρ. 83, 96.

¹⁰⁶ Committee against Torture, [Concluding observations](#) on the seventh periodic report of Greece, παρ. 20-23.

¹⁰⁷ ΕΕΔΑ, Πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης Κατά των Βασανιστηρίων (2019), *op. cit.*, σελ. 23.

¹⁰⁸ Συνήγορος του Πολίτη, Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης των Βασανιστηρίων & της Κακομεταχείρισης OPCAT, [Ετήσια Ειδική Έκθεση 2018](#), σελ. 38επ.

της προσωπικής ελευθερίας μεγάλου αριθμού προσώπων σε μαζικούς χώρους»¹⁰⁹.

Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Εθνικών Θεσμών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (ENNHRI) έχει τονίσει ότι τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα στο πλαίσιο της μετανάστευσης δεν πρέπει να αποτελούν «δεύτερη σκέψη» αλλά πρωταρχική μέριμνα των αρχών¹¹⁰. Το πρόβλημα της μη εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας και μη συμβατότητας της ελληνικής πρακτικής με την κοινή πρακτική των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, είχε ήδη εντοπίσει η ΕΕΔΑ κατά τη διατύπωση *Συστάσεων* προς την Ελληνική Πολιτεία μετά την υπογραφή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας¹¹¹.

Με το Ν. 4636/2019 περί Διεθνούς Προστασίας ενισχύονται τα μέτρα περιορισμού της ελευθερίας των αιτούντων διεθνή προστασία, καθώς η κατ' εξαίρεση κράτηση επεκτείνεται ρητά σε όλους τους αιτούντες διεθνή προστασία (και όχι μόνο σε όσους ήδη τελούσαν υπό κράτηση σύμφωνα με το εν ισχύ καθεστώς), διατηρείται το μέτρο της κράτησης για τις ευάλωτες ομάδες και δη για τους ασυνόδευτους ανήλικους. Στο άρθρο 46 ενσωματώνεται για πρώτη φορά στην παρ. 2

αυτού, η δυνατότητα επιβολής κατ' εξαίρεση κράτησης στους αιτούντες διεθνή προστασία (παρ. 3 άρθρου 7 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ), διάταξη η οποία δεν υπήρχε στο προϊσχύσαν καθεστώς του Ν. 4375/2016. Η ΕΕΔΑ, στις *Παρατηρήσεις*¹¹² της επί του ΣχΝ τόνισε ότι δεδομένης της έλλειψης σχετικής εθνικής νομοθεσίας για την εξειδίκευση της εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων της κράτησης και της καταγεγραμμένης πρακτικής αδιάκριτης επιβολής του μέτρου της κράτησης από τις αρμόδιες αρχές (ως προαναφέρθηκε), ενδέχεται η κράτηση των αιτούντων διεθνή προστασία να λάβει χαρακτηριστικά «κανόνα», σε αντίθεση με τα οριζόμενα στο διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο. Προς τούτο, **η ΕΕΔΑ πρότεινε τη ρητή αναφορά στο Νόμο κανόνων που αφορούν εναλλακτικές της κράτησης λύσεις**, όπως η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, η κατάθεση χρηματικής εγγύησης ή η υποχρέωση διαμονής σε υποδεικνυόμενο μέρος, κατά τα προβλεπόμενα στην παρ. 4 του άρθρου 8 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ περί Συνθηκών Υποδοχής¹¹³.

¹⁰⁹ Συνήγορος του Πολίτη, Εθνικός Μηχανισμός Πρόληψης των Βασανιστηρίων & της Κακομεταχείρισης ORCAT, Ετήσια Ειδική Έκθεση 2018, *op. cit.*, σελ. 44επ.

¹¹⁰ Βλ. ENNHRI's Asylum and Migration Working Group submission to the Council of Europe's Drafting Group on Migration and Human Rights (CDDH-MIG) – consultation on the draft "Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention", http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_comments_on_guidance_on_alternatives_to_detention_06032019.pdf. Η ΕΕΔΑ είναι ενεργό μέλος της Ομάδας Εργασίας του ENNHRI για το Άσυλο και Μετανάστευση ενώ κατά την περίοδο 2016-2017 υπήρξε συμπορεδρεύουσα με το Ολλανδικό Ινστιτούτο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

¹¹¹ ΕΕΔΑ, Έκθεση για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ευρώπη υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016 (2016), *op. cit.*

¹¹² ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας: διατάξεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, ενοποίηση διατάξεων για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αναδιάρθρωση δικαστικής προστασίας αιτούντων άσυλο και άλλες διατάξεις», 24.10.2019, σελ. 7επ

¹¹³ Για τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα στις διαδικασίες ασύλου βλ. επίσης UNHCR, [Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention](#), 2012, σελ. 41 επ (Annex A: Alternatives to Detention), FRA, [Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures](#), 2015, Council of Europe, Steering Committee for Human Rights (CDDH), [Practical Guidance on Alternatives to](#)

Περαιτέρω, λόγω και της ασαφούς διατύπωσής της παρ. 5 του άρθρου 46, η ΕΕΔΑ κρίνει ότι μπορεί να θεωρηθεί ότι οι αιτούντες διεθνή προστασία δύναται να κρατηθούν κατ' ανώτατο όριο 18 μήνες (στο πλαίσιο της διαδικασίας ασύλου) με δυνατότητα παράτασης της κράτησης για άλλους 18 μήνες (στο πλαίσιο των διαδικασιών της Οδηγίας περί Επιστροφών), εφόσον σύμφωνα με το εδάφιο β' της περίπτωσης (β) της παραγράφου 5 του άρθρου 46, χρονικά διαστήματα κράτησης που έχουν επιβληθεί σύμφωνα με το Ν. 3907/2011 δεν υπολογίζονται στο συνολικό χρόνο κράτησης. Η προοπτική παρατεταμένης κράτησης αλλοδαπών σε μη κατάλληλους χώρους, οι οποίοι δεν πληρούν τα διεθνή πρότυπα¹¹⁴ κρίνεται ανησυχητική από την ΕΕΔΑ.

Κατά την αναμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου, ο Νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη του την πάγια Σύσταση της ΕΕΔΑ περί κατάργησης της δυνατότητας διοικητικής κράτησης ασυνόδευτων παιδιών και παιδιών που συνοδεύονται από μέλη της οικογένειάς τους, παρά το γεγονός ότι η κράτηση τους στο πλαίσιο της νομοθεσίας του ασύλου και της

μετανάστευσης δεν μπορεί ποτέ να είναι προς εξυπηρέτηση του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού¹¹⁵ και παρά τις επαναλαμβανόμενες καταδίκες της Ελλάδας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ. ενδεικτικά *Η.Α. και άλλοι κατά Ελλάδας*, προσφυγή υπ' αριθμ. 19951/16, 28.02.2019)¹¹⁶ και εν αντιθέσει με τα άμεσα μέτρα που υπέδειξε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων¹¹⁷.

Με το άρθρο 31 του Ν. 4686/2020 αναδιατυπώθηκε η παρ. 1 του άρθρου 30 του Ν. 3907/2011 αντιστρέφοντας τον κανόνα της κατ' εξαίρεση εφαρμογής των μέτρων της κράτησης και τροποποιήθηκε η παρ. 3 του ίδιου άρθρου περιορίζοντας την υποχρέωση

[Immigration Detention: Fostering Effective Results, 2019.](#)

¹¹⁴ Βλ. ΕΔΔΑ, *Dougoz κατά Ελλάδα*, απόφαση της 6.6.2001, S.D. κατά Ελλάδα, απόφασης της 11.6.2009 (αρ. προσφυγής 53541/07), A.A. κατά Ελλάδα, απόφαση της 22.7.2010 (αρ. προσφυγής 12186/08), M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδα, απόφασης της 21.1.2011 (αρ. προσφυγής 30696/09), A.F. κατά Ελλάδα, απόφασης της 13.06.2013 (αριθμός προσφυγής 53709/11), *Horshill κατά Ελλάδα*, απόφαση της 1.8.2013, *Sakir κατά Ελλάδα*, απόφασης της 24.5.2016, *Kaak και άλλοι κατά Ελλάδα*, απόφαση της 3.10.2019. Για τις περιλήψεις των ανωτέρω αποφάσεων στα ελληνικά, βλ. [Θεματικό Δελτίο Νομολογίας του ΕΕΔΑ «Μετανάστες υπό κράτηση»](#), μεταφρασμένο από την ΕΕΔΑ. Βλ. επίσης πρόσφατες [Καταληκτικές Παρατηρήσεις της Επιτροπής του ΟΗΕ κατά των Βασανιστηρίων επί της 7ης Περιοδικής Έκθεσης της Ελλάδας](#), CAT/C/GRC/CO/07, 3.9.2019.

¹¹⁵ Σύμφωνα με την Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού του ΟΗΕ, η κράτηση οποιουδήποτε παιδιού λόγω του καθεστώτος διαμονής των γονιών του συνιστά παραβίαση των δικαιωμάτων του παιδιού και αντίκειται στην αρχή του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού. Τα Κράτη πρέπει χωρίς καθυστέρηση να παύσουν εντελώς ή να καταργήσουν την κράτηση των παιδιών για λόγους μετανάστευσης. Κάθε μορφή κράτησης των παιδιών για μεταναστευτικούς λόγους πρέπει να απαγορεύεται εκ του νόμου και η εν λόγω απαγόρευση πρέπει να εφαρμόζεται πλήρως στην πράξη. UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), [Joint general comment No. 4 \(2017\) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families](#) and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, 16 November 2017, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, παρ. 5.

¹¹⁶ Το ΕΔΔΑ, σε δυο υποθέσεις κρατούμενων ασυνόδευτων ανηλίκων χορήγησε ασφαλιστικά μέτρα κατά της Ελλάδας υποδεικνύοντας τη μεταφορά τους σε κατάλληλες δομές φιλοξενίας. Βλ. ΑΡΣΙΣ, [Δελτίο Τύπου: Το ΕΔΔΑ με νέα απόφαση ασφαλιστικών μέτρων υποδεικνύει στην Ελληνική Κυβέρνηση τη μεταφορά σε κατάλληλες δομές φιλοξενίας των ασυνόδευτων ανηλίκων που κρατούνται στην Αμυγδαλέζα](#), 18.10.2019.

¹¹⁷ [Δήλωση ΕΕΔΑ: Η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να λάβει επείγοντως τα άμεσα μέτρα που υπέδειξε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων για τους αλλοδαπούς ανήλικους](#), 19.9.2019.

πλήρους ελέγχου της νομιμότητας της κράτησης σε έλεγχο «αναγκαιότητας». Η ΕΕΔΑ στις Παρατηρήσεις¹¹⁸ της επί του Σχεδίου Νόμου υπενθύμισε ότι σύμφωνα και με την ενωσιακή νομοθεσία «η χρήση της κράτησης για τους σκοπούς της απομάκρυνσης συνιστά σοβαρή παραβίαση του θεμελιώδους δικαιώματος των προσώπων στην ελευθερία και ως εκ τούτου υπόκειται σε αυστηρούς περιορισμούς»¹¹⁹, και ιδίως το γεγονός ότι «η οδηγία περί επιστροφής προβλέπει μια διαβάθμιση των μέτρων που πρέπει να ληφθούν προκειμένου να εκτελεσθεί η απόφαση περί επιστροφής, διαβάθμιση που κυμαίνεται από το μέτρο που αφήνει τη μεγαλύτερη ελευθερία στον ενδιαφερόμενο, ήτοι η χορήγηση προθεσμίας για την οικειοθελή του αναχώρηση, έως μέτρα που περιορίζουν περισσότερο την ελευθερία αυτή, ήτοι η κράτηση σε ειδικές εγκαταστάσεις»¹²⁰. Σε κανένα σημείο δεν καταλείπεται ευχέρεια στον εθνικό νομοθέτη να εισάγει εξαίρεση από τους τους κανόνες αυτούς και ως εκ τούτου ζήτησε την απόσυρση των διατάξεων.

Τέλος, ως προς τις «Κλειστές Δομές Προσωρινής Υποδοχής πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών» του Ν. 4636/2019, οι οποίες μετατράπηκαν σε «Κλειστές Ελεγχόμενες Δομές Νήσων προσωρινής υποδοχής και φιλοξενίας υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών» με τον Ν. 4686/2020, η ΕΕΔΑ

αναμένει την υλοποίησή τους ώστε να εκφέρει με ασφάλεια γνώμη για το καθεστώς περιορισμού ή μη της ελευθερίας των διαμενόντων σε αυτά καθώς υπάρχουν συγκεχυμένες, ασαφείς και συχνά αντικρουόμενες πληροφορίες για τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους.

Η ΕΕΔΑ, με ιδιαίτερη λύπη της διαπιστώνει την οπισθοδρόμηση τόσο της νομοθεσίας όσο και της πρακτικής σε θέματα κράτησης προσφύγων και μεταναστών για λόγους που σχετίζονται με το καθεστώς παραμονής τους στην Ελλάδα. Σύμφωνα με πληροφορίες που έλαβε η ΕΕΔΑ από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, μετά την έναρξη ισχύος του Ν. 4636/2019 παρατηρείται στο πεδίο μια διασταλτική ερμηνεία της έννοιας του «κινδύνου για τη δημόσια τάξη» ώστε αρκετοί αιτούντες διεθνή προστασία, οι οποίοι είναι ελεύθεροι, συλλαμβάνονται και τίθενται υπό κράτηση χωρίς εμπεριστατωμένη αιτιολογία¹²¹. Παράλληλα, οι ελληνικές αρχές εμφανίζονται διστακτικές να εκδώσουν αναβολές απομάκρυνσης για πολίτες τρίτων χωρών των οποίων η επιστροφή στις χώρες καταγωγής ή στην Τουρκία είναι αντικειμενικώς αδύνατη, πχ κατά τη διάρκεια της πανδημίας Covid-19. Η ΕΕΔΑ εμμένει στις προηγούμενες **Συστάσεις** της, οι οποίες πρέπει να ληφθούν σοβαρά υπόψη από την Πολιτεία καθώς η προσωπική ελευθερία καθενός αποτελεί ύψιστο αγαθό και η αδιάκριτη επιβολή του μέτρου κράτησης αλλοδαπών χωρίς τις κατάλληλες συνθήκες ή/και την προοπτική απομάκρυνσης από την χώρα ενδέχεται να οδηγήσει σε σοβαρές

¹¹⁸ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «Βελτίωση Μεταναστευτικής Νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις», Απρίλιος 2020, σελ. 32επ.

¹¹⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Εγχειρίδιο περί επιστροφής, σελ. 90.

¹²⁰ ΔΕΕ, Υπόθεση C-61/11, Hassen El Dridi, alias Soufi Karim, Αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, 28 Απριλίου 2011, σκ. 41.

¹²¹ Βλ. Τοποθετήσεις εκπροσώπων Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, Μετάδρασης και Human Rights 360 κατά την από 6.7.2020 ακρόαση προσώπων και φορέων ενώπιον της ΕΕΔΑ.

παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αλλοδαπών και καταδίκες της Ελλάδας από τα διεθνή δικαστήρια.

1. Η ΕΕΔΑ υπενθυμίζει ότι το μέτρο της κράτησης πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο κατ' εξαίρεση ή ως έσχατη λύση για λόγους που προβλέπονται ρητά στο νόμο και ελέγχεται ως προς τη νομιμότητά του από Δικαστήριο. Η διάρκεια της κράτησης πρέπει να είναι όσο το δυνατόν συντομότερη.

2. Η ΕΕΔΑ μάλιστα συνηγορεί υπέρ της κατάργησης του μέτρου της διοικητικής κράτησης λόγω παράτυπης εισόδου στη χώρα των αιτούντων διεθνή προστασία και ιδίως όσων ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, είναι οικογένειες με παιδιά ή ασυνόδευτοι ανήλικοι.

3. Η ΕΕΔΑ ζητά την αλλαγή του πρόσφατου νομοθετικού πλαισίου για την κράτηση των προς επιστροφή πολιτών τρίτων χωρών ώστε να εξετάζεται πάντα σε κάθε ατομική περίπτωση και πριν την ενδεχόμενη επιβολή μέτρου κράτησης, η εφαρμογή εναλλακτικών της κράτησης μέτρων σύμφωνα με τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα. Συναφώς, η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να υιοθετήσει ευρέως τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα που προβλέπει ο Ν. 3907/2011, ιδίως για την αντιμετώπιση κινδύνων υγείας όπως η πρόσφατη πανδημία του Covid-19.

4. Η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να εξασφαλίσει ότι οι κρατούμενοι αιτούντες άσυλο ή προς επιστροφή πολίτες τρίτων χωρών έχουν πραγματική, ακώλυτη πρόσβαση σε δικηγόρο, δυνατότητα αμφισβήτησης της νομιμότητας της κράτησης και αποτελεσματική πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε: Διαδικασίες διεθνούς προστασίας

Κατά το τελευταίο έτος έλαβαν χώρα σημαντικές αλλαγές της εθνικής νομοθεσίας για το άσυλο και τη μετανάστευση. Τον Οκτώβριο του 2019 ψηφίστηκε από τη Βουλή ο Ν. 4636/2019 περί Διεθνούς Προστασίας, ο οποίος φιλοδοξούσε να κωδικοποιήσει επιμέρους εθνικές ρυθμίσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, τις διαδικασίες ασύλου, τις συνθήκες υποδοχής αιτούντων διεθνούς προστασίας και τη δικαστική προστασία αυτών. Σύντομα όμως, το εν λόγω νομοθετικό πλαίσιο τροποποιήθηκε (Ν. 4686/2020) καθώς σύμφωνα με το νεοσυσταθέν Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, οι διατάξεις του Ν. 4636/2019 έρχονταν βελτίωσης χάριν της επιτάχυνσης της διαδικασίας απονομής διεθνούς προστασίας. Η ΕΕΔΑ, μολοντί δεν ενημερώθηκε εκ των προτέρων για τις επικείμενες νομοθετικές αλλαγές, ανέπτυξε κάθε φορά αναλυτικά τις παρατηρήσεις της προς τον εκάστοτε αρμόδιο Υπουργό καθώς και ενώπιον του ελληνικού νομοθετικού σώματος.



Παράλληλα, η ΕΕΔΑ παρακολουθούσε εκ του σύνεγγυς τη λειτουργία του συστήματος

ασύλου, το οποίο έφθασε και πάλι στα όρια του λαμβανομένων υπόψη των παθογενειών του συστήματος που προϋπήρχαν (πχ πλειοψηφία προσωπικού υπό καθεστώς απασχόλησης ορισμένου χρόνου, ελλείψεις χώρων και κατάλληλων εγκαταστάσεων) και των νέων έκτακτων περιστάσεων (αυξημένες ροές στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου και μαζικές αιτήσεις διεθνούς προστασίας κατά το β' εξάμηνο του 2019, αλληπάλληλες αλλαγές αρμοδιότητας σε επίπεδο Υπουργείου, αλλαγές στις διαδικασίες ασύλου λόγω εφαρμογής του νέου Ν. 4636/2019 από 1 Ιανουαρίου 2020, αναταραχές στα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα και απόφαση για αναστολή πρόσβασης στο άσυλο το Μάρτιο του 2019 και πανδημία κορονοϊού, η οποία επηρέασε σημαντικά τη λειτουργία των υπηρεσιών και την πρόοδο των διαδικασιών ασύλου). Στο πλαίσιο αυτό, κλιμάκιο της ΕΕΔΑ επισκέφθηκε τον Φεβρουάριο του 2020 την Υπηρεσία Ασύλου και το ΠΓΑ Αττικής για να διαπιστώσει επιτόπου τα προβλήματα και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι αιτούντες διεθνή προστασία και οι υπάλληλοι των Υπηρεσιών καθώς και να συζητήσει με τη Διεύθυνση τρόπους βελτίωσης του συστήματος ασύλου, στον απόηχο της εφαρμογής και του νέου Ν. 4636/2019. Περαιτέρω, στην Ολομέλεια της ΕΕΔΑ κλήθηκε και παρέστη για πρώτη φορά τον Απρίλιο του 2020 ο Υπουργός Μετανάστευσης και Ασύλου ο οποίος εξήγησε το σκεπτικό του Ν. 4686/2020 και απάντησε σε ερωτήσεις των μελών. Ενώ, τέλος, ειδική ακρόαση προσώπων και φορέων πραγματοποιήθηκε τον Ιούλιο του 2020 από τα Β' και Γ' Τμήματα της ΕΕΔΑ για τα προβλήματα που συναντώνται στις διαδικασίες διεθνούς προστασίας σε α' και β'

βαθμό από την εφαρμογή των Νόμων 4636/2019 και 4686/2020 και κατά τη διάρκεια της πανδημίας του κορονοϊού.

Η ΕΕΔΑ, ήδη από το 2001¹²², είχε κάνει λόγο για μια ολοκληρωμένη πολιτική ασύλου που θα βασίζεται σε ένα σύγχρονο νομοθετικό πλαίσιο και σε μια Διοίκηση που θα απαρτίζεται από επαρκές και ικανό ανθρώπινο δυναμικό με μια άρτια υλικοτεχνική υποδομή. Κατά την περίοδο εκείνη, οι αρμοδιότητες της μετανάστευσης των αλλοδαπών είχαν μεταφερθεί στο Υπουργείο Εσωτερικών (με το Ν. 2910/2001) ενώ οι αρμοδιότητες του ασύλου παρέμεναν στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Αν και διαφορετικής φύσης, αλλοδαποί μετανάστες και πρόσφυγες έχουν πολλά κοινά χαρακτηριστικά και μία παρόμοια «προβληματική», γεγονός που επέβαλε, κατά την άποψη της ΕΕΔΑ, την υπαγωγή των θεμάτων που αφορούν στις δύο αυτές κατηγορίες αλλοδαπών στην αρμοδιότητα ενός μόνο Υπουργείου.

Με την ίδρυση της αυτοτελούς Υπηρεσίας Ασύλου και της ανεξάρτητης Αρχής Προσφυγών, η ΕΕΔΑ επανήλθε στη Σύστασή της οι νέες Υπηρεσίες να υπαχθούν σε Υπουργείο διαφορετικό από αυτό που επιλαμβάνεται των θεμάτων ασφάλειας και δημοσίας τάξης και μάλιστα έκρινε σκόπιμο να ενταχθούν στο Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο διαθέτει ήδη υπηρεσίες που χειρίζονται ζητήματα αλλοδαπών, ώστε εφεξής οι αρμοδιότητες μετανάστευσης και ασύλου να υπάγονται σε έναν ενιαίο φορέα¹²³. Σε

εναρμόνιση με τις Συστάσεις της ΕΕΔΑ, οι αρμοδιότητες ασύλου και μετανάστευσης ενοποιήθηκαν υπό το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης το 2015¹²⁴. Με την ίδρυση του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής¹²⁵, η αυτοτελής Υπηρεσία Ασύλου (καθώς και η Αρχή Προσφυγών) μεταφέρθηκαν σε αυτό. Με το Π.Δ. 81/2019, η Γραμματεία Πρώτης Υποδοχής, η αυτοτελής Υπηρεσία Ασύλου και η ανεξάρτητη Αρχή Προσφυγών που εποπτεύονταν από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής υπήχθησαν στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, μετά τη συγχώνευση των δυο Υπουργείων (Προστασίας του Πολίτη και Μεταναστευτικής Πολιτικής) και τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων μεταναστευτικής πολιτικής και ασύλου στο πρώτο¹²⁶. Η ΕΕΔΑ εξέφρασε επιφυλάξεις για την μεταφορά των αρμοδιοτήτων ασύλου στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, επαναφέροντας τη θέση της για διαχωρισμό των δυο αρμοδιοτήτων, υπό το φως παλαιότερων υποθέσεων που οδήγησαν σε διεθνείς καταδίκες κατά της Ελλάδας, κατά το διάστημα που η διαδικασία ασύλου είχε ανατεθεί στην αρμοδιότητα της Ελληνικής Αστυνομίας¹²⁷. Το Δεκέμβριο του 2019 συστάθηκε θέση Εθνικού Συντονιστή

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

¹²⁴ Απόφαση Πρωθυπουργού Αριθμ. Υ166 για την Ανάθεση αρμοδιοτήτων στην Αναπληρώτρια Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αναστασία Χριστοδουλοπούλου, ΦΕΚ 568/Β/08.04.2015.

¹²⁵ Άρθρο 3 του Π.Δ. 123/2016, ΦΕΚ 208/Α/4.11.2016.

¹²⁶ Άρθρο 2 του Π.Δ. 81/2019, ΦΕΚ 119/Α/08.07.2019.

¹²⁷ ΕΕΔΑ, Έκθεση Αναφοράς για το Προσφυγικό και το Μεταναστευτικό Ζήτημα, Μέρος Α': Προσφυγικό, Σεπτέμβριος 2019.

¹²² ΕΕΔΑ, Προτάσεις για την προώθηση ενός σύγχρονου, αποτελεσματικού, πλαισίου προστασίας προσφύγων (ασύλου) στην Ελλάδα (2001), *op. cit.*, σελ. 2-3.

¹²³ Βλ. ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στα σχέδια νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Ίδρυση Υπηρεσίας

για την αντιμετώπιση και διαχείριση του μεταναστευτικού-προσφυγικού ζητήματος, ο οποίος υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό¹²⁸. Με το Π.Δ. 4/2020 (ΦΕΚ 4/Α/15.1.2020) συστάθηκε εκ νέου Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, στο οποίο μεταφέρθηκαν η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, Υποδοχής και Ασύλου και η Ειδική Γραμματεία Υποδοχής. Με το Ν. 4686/2020 προστέθηκαν και άλλες Διευθύνσεις στο Υπουργείο.

Συναφώς, πάγια θέση της ΕΕΔΑ, η οποία διατυπώθηκε σε πλείστες *Εκθέσεις* και *Προτάσεις* αυτής¹²⁹, ήταν η ανάθεση των αρμοδιοτήτων αναφορικά με το άσυλο σε πολιτικό προσωπικό. Το Αστυνομικό Σώμα δε μπορεί να είναι επιφορτισμένο με την αναχαίτιση της παράνομης μετανάστευσης, αλλά και με τη διαδικασία ασύλου, δεδομένου ότι στην πράξη πολύ συχνά οι δύο ιδιότητες – αυτές του «μετανάστη» και του «πρόσφυγα»- συμπλέκονται, αλλά και συγχέονται. Η ανάθεση της αρμοδιότητας λήψης απόφασης επί αιτημάτων διεθνούς προστασίας σε βαθμοφόρους αστυνομικούς ενέχει κινδύνους για μία δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου. Τα σχεδόν μηδενικά ποσοστά

αναγνώρισης ενός αλλοδαπού ως πρόσφυγα στον α' βαθμό¹³⁰, η δυσκολία πρόσβασης στο άσυλο και οι συστημικές ελλείψεις στη διαδικασία διεθνούς προστασίας (ποιότητα συνεντεύξεων, έλλειψη διερμηνέων, περιορισμένο προσωπικό με μη ειδική κατάρτιση κ.α.) οδήγησαν στη διεθνή κατακραυγή κατά της Ελλάδας¹³¹ με αποκορύφωμα την καταδίκη της χώρας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στην απόφαση-σταθμό *MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας* το 2011. Δυστυχώς, με το Ν. 4636/2019 επεκτάθηκε η κατ' εξαίρεση συμμετοχή προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας στις συνεντεύξεις ασύλου. Συγκεκριμένα, το άρθρο 77 παρ. 1 εδάφιο β' ορίζει ότι «*Η προσωπική συνέντευξη για το παραδεκτό της αίτησης διεθνούς προστασίας μπορεί να διενεργείται από προσωπικό της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο ή σε ιδιαίτερα έκτακτες περιστάσεις από προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας ή προσωπικό των Ενόπλων Δυνάμεων, εφόσον το προσωπικό αυτό έχει λάβει εκ των προτέρων την απαραίτητη βασική κατάρτιση, ιδίως όσον αφορά το διεθνές δίκαιο περί ανθρωπίνων*

¹²⁸ Άρθρο 11 του Ν. 4650/2020 Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ 207/Α/17.12.2020.

¹²⁹ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις του σχεδίου ΠΔ «Τροποποίηση ΠΔ 90/2008 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα»» (2009), σελ. 8 επ. και Παρατηρήσεις στα σχέδια νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρانونώς διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις» (2010), *op. cit.*, σελ. 3.

¹³⁰ Σύμφωνα με επίσημα στοιχεία της Ελληνικής Αστυνομίας, για το 2009 τα ποσοστά αναγνώρισης ήταν 0,04% ενώ για το 2010, το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 0,5%. Το αντίστοιχο ποσοστό αναγνώρισης (μέσος όρος) στις χώρες της ΕΕ ήταν 28% το 2008 και 27% το 2009, σύμφωνα με επίσημα στατιστικά στοιχεία της Eurostat (Asylum decision in EU27, "EU Member States granted protection to 76300 asylum seekers in 2008", "EU Member States granted protection to 78800 asylum seekers in 2009").

¹³¹ Συλλογική προσφυγή ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά της Ελλάδας άσκησαν τέσσερις ΜΚΟ (Dutch Council for Refugees, ProAsyl, Finish Refugee Advice Centre, Refugees and Migrant Justice) στις 10 Νοεμβρίου 2009. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε τρεις προειδοποιητικές επιστολές προς την Ελλάδα για παραβιάσεις της Οδηγίας 2005/85 περί Διαδικασιών Ασύλου, το 2009, το 2010 και το 2011.

δικαιωμάτων, το κεκτημένο της Ένωσης για το άσυλο και τις τεχνικές της συνέντευξης.». Η ΕΕΔΑ, στις Παρατηρήσεις¹³² της στο Σχέδιο του Ν. 4636/2019 ζήτησε να απαλειφθεί η δυνατότητα απασχόλησης αστυνομικού ή στρατιωτικού προσωπικού στις συνεντεύξεις ασύλου αλλά και σε λοιπά στάδια της διαδικασίας, όπως κατά την καταγραφή αιτήσεων διεθνούς προστασίας, την επίδοση αποφάσεων διεθνούς προστασίας ή την παραλαβή προσφυγών. Σε κάθε περίπτωση, ακόμα και αν το προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας ή των Ενόπλων Δυνάμεων λάβει την απαραίτητη εκπαίδευση, η ανάθεση σε αστυνομικό ή στρατιωτικό υπάλληλο οποιασδήποτε αρμοδιότητας σχετιζόμενης με τη διαδικασία διεθνούς προστασίας (πόσω μάλλον της διενέργειας της προσωπικής συνέντευξης, η οποία προϋποθέτει κλίμα εμπιστοσύνης μεταξύ του χειριστή και του συνεντευξιζόμενου) κρίνεται αρνητικά από την ΕΕΔΑ.

Ως εκ τούτου, η ΕΕΔΑ χαιρέτισε την ίδρυση της **αυτοτελούς Υπηρεσίας Ασύλου** με το Ν. 3907/2011, με την οποία η Πολιτεία συμμορφώθηκε στα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα για τις διαδικασίες ασύλου και ικανοποίησε πάγιο αίτημα πολλών μη κυβερνητικών οργανώσεων και φορέων, της ΕΕΔΑ συμπεριλαμβανομένης, για ένα δίκαιο

και αποτελεσματικό σύστημα ασύλου. Η ΕΕΔΑ συμμετείχε εξάλλου ενεργά στις Επιτροπές Εμπειρογνομόνων που συστάθηκαν για την κατάρτιση των πρώτων δυο κεφαλαίων του Νόμου και στις ακόλουθες νομοπαρασκευαστικές Επιτροπές. Η Υπηρεσία Ασύλου στελεχώθηκε από πολιτικούς υπαλλήλους και άρχισε να λειτουργεί μόλις το 2013. Σήμερα η Υπηρεσία Ασύλου διαθέτει 12 Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου στην Αττική, τον Πειραιά, τη Θεσσαλονίκη, τη Θράκη, τη Δυτική Ελλάδα, την Κρήτη, τα νησιά του Αιγαίου και 11 Αυτοτελή Κλιμάκια Ασύλου για αιτούντες διεθνή προστασία από συγκεκριμένες χώρες καταγωγής, κρατούμενους και άλλες ειδικές κατηγορίες¹³³. Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία της ίδιας της Υπηρεσίας Ασύλου, το ποσοστό αναγνώρισης δικαιούχων διεθνούς προστασίας στον α' βαθμό κυμαίνεται τα τελευταία χρόνια στο 45-55%¹³⁴. Η λειτουργία της Υπηρεσίας Ασύλου αποτιμάται συνολικά θετικά από την ΕΕΔΑ, μολονότι κατά καιρούς καταγράφονται επιμέρους προβλήματα, εξαιτίας του μεγάλου αριθμού νεοεισερχομένων οι οποίοι επιθυμούν πρόσβαση στο άσυλο¹³⁵, του καθεστώτος

¹³³ Δομή της Υπηρεσίας Ασύλου.

¹³⁴ 49,4% το 2018, 55,9% το 2019. Βλ. [Στατιστικά Στοιχεία](#) Υπηρεσίας Ασύλου (από 07.06.2013 έως 29.02.2020).

¹³⁵ Την άνοιξη του 2015, η Υπηρεσία Ασύλου βρέθηκε σε επιχειρησιακή αδυναμία να ανταποκριθεί στις αυξημένες ανάγκες του προσφυγικού πληθυσμού για πρόσβαση στο άσυλο και υιοθέτησε την πρακτική της χρήσης αποκλειστικά του Skype για το κλείσιμο ραντεβού προς καταγραφή αιτήματος ασύλου. Ωστόσο προβλήματα παρατηρήθηκαν στην εφαρμογή του μέτρου αυτού. Βλ. Καμπάνια για την πρόσβαση στο άσυλο, [Ανοιχτή επιστολή ΜΚΟ προς την Υπηρεσία Ασύλου](#), 13 Μαΐου 2016. Η Πολιτεία απάντησε με τη διενέργεια προκαταγραφής όλων όσων επιθυμούν να υποβάλουν άσυλο και διαβιούν στα κέντρα υποδοχής και φιλοξενίας από τις 6 Ιουνίου έως τις 30 Ιουλίου. Βλ. σχετικό [Δελτίο Τύπου του Υπουργείου Εσωτερικών](#), 23.08.2016. Για τις περιπτώσεις μεγάλου αριθμού αφίξεων αλλοδαπών σε

¹³² ΕΕΔΑ, [Παρατηρήσεις](#) στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας: διατάξεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, ενοποίηση διατάξεων για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αναδιάρθρωση δικαστικής προστασίας αιτούντων άσυλο και άλλες διατάξεις» (2019), σελ. 16-17.

διεθνούς επιτήρησης στο οποίο βρισκόταν η Ελλάδα¹³⁶, της υπογραφής της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας και της εφαρμογής της κατ' εξαίρεση ταχύρρυθμης διαδικασίας των συνόρων στα νησιά¹³⁷, των καθυστερήσεων στην έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων για την κατάρτιση του μητρώου δικηγόρων της Υπηρεσίας Ασύλου¹³⁸ κ.α.



παραμεθόριες περιοχές, η ΕΕΔΑ είχε επισημάνει τις δυσκολίες πρόσβασης στο άσυλο ήδη από το 2005. Βλ. ΕΕΔΑ, [Θέσεις σχετικά με την εφαρμογή του νόμου περί προσφύγων](#) (2005).

¹³⁶ Εξαιτίας αυτού, η στελέχωση της Υπηρεσίας Ασύλου έγινε με αποσπάσεις ή μετατάξεις δημοσίων υπαλλήλων ενώ προσλήφθηκαν και αρκετοί συμβασιούχοι ορισμένου χρόνου, το εργασιακό καθεστώς των οποίων ήταν ασαφές (βλ. ΑΔΕΔΥ, [«Δελτίο Τύπου: Ίσα εργασιακά δικαιώματα στους συμβασιούχους στο Δημόσιο»](#), 26 Ιουλίου 2017).

¹³⁷ Στο πλαίσιο της ταχύρρυθμης διαδικασίας του άρθρου 60 παρ. 4 του Ν. 4375/2016, το οποίο τέθηκε σε ισχύ από 03.04.2016 και μέχρι σήμερα, προσωπικό της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) διατέθηκε στην Υπηρεσία Ασύλου προκειμένου να διεξάγει τις συνεντεύξεις α' βαθμού (παράγραφος 4 στοιχείο β' όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4399/2016). Ζητήματα μη νόμιμης συμμετοχής του προσωπικού του EASO λόγω αντίθεσης προς τις διατάξεις του ελληνικού Συντάγματος και της ευρωπαϊκής νομοθεσίας ηγέρθησαν ενώπιον των διοικητικών και δικαστικών αρχών και απορρίφθηκαν (βλ. απόφαση ΣτΕ Ολομ 2347/2018, 2348/2017). ΑΔΕΔΥ, [«Δελτίο Τύπου: Ίσα εργασιακά δικαιώματα στους συμβασιούχους στο Δημόσιο»](#), *ibidem*.

¹³⁸ Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, [«Άνευ νομικής υποστήριξης σε δεύτερο βαθμό οι πρόσφυγες στα νησιά: η Πολιτεία δεν τηρεί ούτε τις στοιχειώδεις νομικές της υποχρεώσεις»](#).

Κατά την επίσκεψη του στην Υπηρεσία Ασύλου, το κλιμάκιο της ΕΕΔΑ κατέγραψε προβλήματα στις κτιριακές δομές, την εξυπηρέτηση του κοινού και τις εργασιακές συνθήκες απασχόλησης των εργαζομένων. Για παράδειγμα, στο ΠΓΑ Αττικής, ο ανοικτός χώρος αναμονής των αιτούντων άσυλο είναι ακατάλληλος λόγω απευθείας έκθεσής του στις καιρικές συνθήκες (βροχή, παγετός, κρύο, υψηλές θερμοκρασίες), χωρίς θέρμανση και πρόσβαση σε πόσιμο νερό, με περιορισμένη πρόσβαση σε τουαλέτα (δυο χημικές τουαλέτες για όλους, γυναίκες, άνδρες και ανήλικους), με ελλιπείς υπηρεσίες καθαριότητας (πολύμηνια διακοπή υπηρεσιών καθαριότητας) και χωρίς να υπάρχει ιατρός ασφαλείας για έκτακτα περιστατικά. Στα θετικά αποτιμήθηκε η ύπαρξη ενός περιορισμένου χώρου φύλαξης και ψυχαγωγίας παιδιών με πρωτοβουλία μη κυβερνητικής οργάνωσης (ΜΕΤΑδραση), ο οποίος ωστόσο δεν καλύπτει επαρκώς τις ανάγκες πολύωρης παραμονής των παιδιών στο ΠΓΑ. Ως προς τις εργασιακές συνθήκες των υπαλλήλων, ορισμένοι «στοιβάζονται» σε προσωρινούς χώρους (κοντέινερ) με προβλήματα υδραυλικά, ηλεκτρολογικά, θέρμανσης και ψύξης ενώ στις υπόλοιπες εγκαταστάσεις υπάρχει εξαιρετική στενότητα χώρου, στοιχείο που συνιστά πρόκληση για τη λειτουργία του ΠΓΑ στην μετά – κορονοϊό εποχή λαμβανομένων υπόψη των υποχρεωτικών μέτρων κοινωνικής απόστασης. Τέλος, η ΕΕΔΑ κατέγραψε επιτόπου τα χρόνια προβλήματα πρόσβασης στην καταγραφή των αιτημάτων διεθνούς

προστασίας μέσω skype, τα οποία έχει ήδη επισημάνει σε προηγούμενα κείμενά της¹³⁹.

Ο Ν. 4686/2020 περί *Βελτίωσης της Μεταναστευτικής Διαδικασίας, τροποποίησης διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις* επέφερε μια σειρά αλλαγών, εκσυγχρονίζοντας τη Διοίκηση και βελτιώνοντας την παροχή υπηρεσιών στους αιτούντες άσυλο κυρίως, μέσω της χρήσης νέων τεχνολογιών. Μολονότι αρκετές από τις ρυθμίσεις αποτιμήθηκαν θετικά από την ΕΕΔΑ δεδομένων και των διαπιστωμένων προβλημάτων στην πράξη, (όπως λ.χ. η αντικατάσταση του τρίπτυχου από μια κάρτα με ηλεκτρονική καταγραφή και ανανέωση), η ΕΕΔΑ στις *Παρατηρήσεις*¹⁴⁰ της στο σχετικό Σχέδιο Νόμου εξέφρασε τις επιφυλάξεις της ως προς την ηλεκτρονική **επίδοση των αποφάσεων** επί των αιτημάτων διεθνούς προστασίας είτε μέσω email είτε μέσω εφαρμογής (app) της Υπηρεσίας Ασύλου. Συγκεκριμένα, η επίδοση πράξεων της Διοίκησης από τις οποίες εξαρτώνται έννομες συνέπειες σε διεύθυνση email που έχει δηλώσει ο αιτών ή σε ηλεκτρονική εφαρμογή της Υπηρεσίας Ασύλου που έχει πρόσβαση γεννά αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητά της με το δικαίωμα κατάλληλης κοινοποίησης της

απόφασης και του πραγματικού και νομικού σκεπτικού αυτής η οποία συγκαταλέγεται στις ελάχιστες εγγυήσεις για μια δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου (βλ. παρ. 25 Προοιμίου της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ). Η ΕΕΔΑ σημειώνει ότι ο τρόπος κοινοποίησης της απόφασης καθώς και η παροχή και η ποιότητα της διερμηνείας/μετάφρασης της απόφασης και των πληροφοριών σχετικά με τον τρόπο προσβολής αυτής καθορίζουν αποφασιστικά το κατά πόσο ο αιτών κατανόησε το περιεχόμενο και τα έννομα αποτελέσματα της απόφασης και δύναται, ως εκ τούτου να ασκήσει αποτελεσματική προσφυγή. Η επίδοση της απόφασης απευθείας στον ίδιο τον αιτούντα πληροί την προϋπόθεση της «κατάλληλης κοινοποίησης» ή του «απλού και προσιτού τρόπου» που θέτει ως κριτήριο ο Ν. 4636/2019 καθώς ο αιτών, ανεξαρτήτως μορφωτικού επιπέδου, δύναται να καταλάβει καλύτερα την προφορική διερμηνευση του περιεχομένου ενός νομικού εγγράφου, και έχει συχνά την ευκαιρία να ζητήσει διευκρινίσεις αν κάτι δεν κατάλαβε. Κατ' αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται η ουσιαστική και πραγματική ενημέρωσή του τόσο για το περιεχόμενο της απόφασης όσο και για τις έννομες συνέπειες από αυτή καθώς και για τα δικαιώματά του. Συναφώς, η ΕΕΔΑ έχει επανειλημμένα επισημάνει ότι η επίδοση σε άλλο πρόσωπο, είτε αυτός είναι ο Διοικητής του Κέντρου Υποδοχής και Ταυτοποίησης είτε ο πληρεξούσιος δικηγόρος ή άλλος σύμβουλος ή εκπρόσωπος του αιτούντος δε διασφαλίζει την πραγματική γνώση του αιτούντος και θέτει υπό διακινδύνευση την πρόσβαση αυτού στο ένδικο μέσο της προσφυγής¹⁴¹. Η μη ρητή

¹³⁹ Βλ. επίσης Υπόμνημα του Κέντρου Συμπαραστάσεως Παλινοστούτων και Μεταναστών - Οικουμενικό Πρόγραμμα Προσφύγων σχετικά με τα «Προβλήματα των αιτούντων διεθνή προστασία-προσφύγων-μεταναστών» στο πλαίσιο σχετικής διαβούλευσης της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, 16.03.2018 και Υπόμνημα της ΜΚΟ ΑΙΤΗΜΑ προς της ΕΕΔΑ «Συνοπτική Παράθεση Προβλημάτων Διαδικασίας Ασύλου σε α' και β' βαθμό», Φεβρουάριος 2018.

¹⁴⁰ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «Βελτίωση Μεταναστευτικής Νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις», *op.cit.*,

¹⁴¹ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις», *op. cit.*, σελ. 13.

πρόβλεψη της δυνατότητας κοινοποίησης μιας απόφασης με ηλεκτρονικά μέσα από την ίδια την Οδηγία και η ελλιπής πρακτική των υπολοίπων κρατών μελών της ΕΕ κατατείνει στην παραδοχή ότι η εν λόγω πρακτική είναι επισφαλής.

Στην **ακρόαση προσώπων και φορέων της ΕΕΔΑ που πραγματοποιήθηκε μέσω τηλεδιάσκεψης στις 6.7.2020**, επισημάνθηκαν από αρκετές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών προβλήματα κατά τη διαδικασία επιδόσεων των αποφάσεων α' βαθμού, όπως η μη ενημέρωση των αιτούντων για το περιεχόμενο της απόφασης σε γλώσσα την οποία κατανοούν, το οποίο σε συνδυασμό με την έλλειψη νομικής συνδρομής στα νησιά δημιουργεί ανυπέρβλητα εμπόδια στην άσκηση αποτελεσματικής προσφυγής εκ μέρους των αιτούντων βάσει των αυστηρών προϋποθέσεων του Ν. 4636/2019. Επίσης προβληματική κρίθηκε η εφαρμογή της διάταξης περί δυνατότητάς επίδοσης στον Διοικητή του ΚΥΤ ο οποίος οφείλει με τη σειρά του να επιδώσει απόσπασμα του διατακτικού της απόφασης και της συνοδευτικής επεξηγηματικής έκθεσης στον αιτούντα.

Άλλα σοβαρά προβλήματα στις διαδικασίες α' βαθμού **αφορούν στην περιορισμένη πρόσβαση στο άσυλο**. Στην ενδοχώρα, το σύστημα καταγραφών καθυστερεί υπέρμετρα για κάποιες χώρες (πχ πολίτες υποσαχάριας Αφρικής). Αναφέρθηκε περίπτωση όπου για 6-7 μήνες πολίτης τρίτης χώρας που επιθυμούσε να κλείσει ραντεβού μέσω skype αδυνατούσε. Παράλληλα, με την έναρξη εφαρμογής της ηλεκτρονικής αυτό-καταγραφής, προβλήματα έχουν εντοπιστεί στα απαιτούμενα πεδία προς συμπλήρωση ανά κατηγορία, στην αποστολή αποδεικτικού

κατάθεσης της αίτησης κ.ά. τα οποία έχουν τεθεί υπόψη της Υπηρεσίας Ασύλου, η οποία εργάζεται προς επίλυση αυτών. Αντιστοίχως στα νησιά, καθυστερήσεις εντοπίζονται στο στάδιο των καταγραφών σε ορισμένα ΠΓΑ (Σάμου και Κω) ενώ συστηματικά λάθη εντοπίζονται κατά την καταγραφή ανηλίκων ως ενηλίκων από το προσωπικό της Frontex. Η ΜΚΟ HIAS Greece έχει ήδη προχωρήσει σε σχετική καταγγελία στο αρμόδιο τμήμα της Frontex και στο Συνήγορο του Πολίτη. Τέλος, το ζήτημα των ακατάγραφων ασυνόδευτων ανηλίκων που εν τω μεταξύ ενηλικιώνονται οδηγεί σε απώλεια του δικαιώματός τους σε οικογενειακή επανένωση μέσω του Κανονισμού Δουβλίνο III. Το ίδιο ισχύει και για όσους αφίχθησαν το Μάρτιο του 2020 στην Ελλάδα και έχουν καταθέσει βούληση αιτήματος διεθνούς προστασίας καθώς το στάδιο της πλήρους καταγραφής δεν έχει ολοκληρωθεί και οι προθεσμίες για τη δυνατότητα οικογενειακής επανένωσης έχουν παρόλθι.

Επιπρόσθετα, οι οργανώσεις του πεδίου επιβεβαιώνουν τους προβληματισμούς που εξέφρασε η ΕΕΔΑ κατά τη συζήτηση του νέου Ν. 4686/2020 ενώπιον της Βουλής σε σχέση με την ανάληψη της αρμοδιότητας της πλήρους καταγραφής του αιτήματος διεθνούς προστασίας από την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης. Η ΕΕΔΑ στις *Παρατηρήσεις* της στο Σχέδιο του Ν. 4686/2020¹⁴² έκρινε προβληματική την ανάθεση της εν λόγω αρμοδιότητας άνευ ετέρου στα ΚΥΤ καθώς με το νέο καθεστώς του Ν. 4636/2019, τα

¹⁴² ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «Βελτίωση Μεταναστευτικής Νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις», Απρίλιος 2020.

στοιχεία που παρέχει ο αιτών κατά το στάδιο της πλήρους καταγραφής είναι εξαιρετικά κρίσιμα για το διαχωρισμό και την περαιτέρω παραπομπή της υπόθεσής του στην αντίστοιχη διαδικασία ασύλου (κατά προτεραιότητα, ταχύρρυθμη, Δουβλίνου κ.ο.κ.). Ως εκ τούτου, η ΕΕΔΑ τόνισε ότι **η ανάληψη της σχετικής αρμοδιότητας από τα ΚΥΤ πρέπει να συνοδεύεται από τις ουσιαστικές και διαδικαστικές εγγυήσεις των διαδικασιών ασύλου** όπως η καταγραφή των αιτημάτων από κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό, η παροχή κατάλληλης διερμηνείας, η προηγούμενη ενημέρωση από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ή την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, η παροχή επαρκούς χρόνου προετοιμασίας της αίτησης ασύλου κ.α. Κατά την εφαρμογή της εν λόγω πρόβλεψης, έχει διαπιστωθεί ότι το προσωπικό των ΚΥΤ που έχει αναλάβει τις καταγραφές δεν είναι εξειδικευμένο και δεν έχει τις απαραίτητες γνώσεις ώστε να αποφευχθούν ανεπανόρθωτα λάθη, τα οποία κωλύουν τη μεταφορά των ατόμων σε άλλες χώρες μέσω του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ. Για παράδειγμα, αν το όνομα του αιτούντος ή άλλα προσωπικά στοιχεία δεν έχουν καταγραφεί ορθώς εξ αρχής, αυτά δεν μπορούν να διορθωθούν σε επόμενο στάδιο ελλείψει επίσημων πρωτότυπων εγγράφων ταυτοποίησης από τον αιτούντα και δεν γίνονται δεκτά από τις αρχές του άλλου κράτους της ΕΕ.

Θετικά αποτιμάται από την ΕΕΔΑ η τροποποίηση του άρθρου 81 του Ν. 4636/2019 με το Ν. 4686/2020 σχετικά με τη διαδικασία που ακολουθείται σε περίπτωση τεκμαιρόμενης **σιωπηρής ανάκλησης** της

αίτησης διεθνούς προστασίας, ακολουθώντας προηγούμενη σχετική Σύσταση της ΕΕΔΑ¹⁴³. Το προϊσχύσαν άρθρο 81 παρ. 2 του Ν. 4636/2019 προέβλεπε την κατ' ουσία απόρριψη της αίτησης διεθνούς προστασίας ως αβάσιμης, κατόπιν «επαρκούς εξέτασης» της υπόθεσης με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία. Ωστόσο, όπως σημείωσε η ΕΕΔΑ, από τη διατύπωση του άρθρου 81 δεν προκύπτει τι γίνεται σε περίπτωση μη δυνατότητας επαρκούς εξέτασης, λόγω ελλείψεων στοιχείων στο φάκελο, καθώς τυχόν έκδοση απορριπτικής απόφασης επί της ουσίας, παρά την έλλειψη στοιχείων, θα προσέκρουε στο γράμμα της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ. Συνεπώς, η ΕΕΔΑ πρότεινε την αναδιατύπωση του άρθρου 81 ώστε να καλυφθεί το υπάρχον νομοθετικό κενό. Η δυνατότητα έκδοσης πράξης διακοπής της εξέτασης του αιτήματος διεθνούς προστασίας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 28 της Οδηγίας, σε περιπτώσεις μη επαρκούς εξέτασης, κρίνεται ως η πλέον προσφορότερη λύση ως σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο¹⁴⁴. Περαιτέρω, η ΕΕΔΑ εντόπισε πλημμέλειες κατά την ενσωμάτωση του συγκεκριμένου άρθρου της Οδηγίας στην μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της πρόβλεψης ότι η απορριπτική απόφαση λόγω σιωπηρής ανάκλησης δεν εκδίδεται εάν «ο

¹⁴³ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας: διατάξεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, ενοποίηση διατάξεων για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αναδιάρθρωση δικαστικής προστασίας αιτούντων άσυλο και άλλες διατάξεις», 24.10.2019, σελ. 17-18.

¹⁴⁴ Βλ. Παρατηρήσεις επί του ΣχΝ περί Διεθνούς Προστασίας της ΥΑΟΗΕ που εστάλησαν στην ΕΕΔΑ στις 22.10.2019.

αιτών αποδείξει εντός εύλογου χρονικού διαστήματος ότι αυτό οφείλεται σε συνθήκες ανεξάρτητες από τη θέλησή του». Το νέο άρθρο 81 θεράπευσε τις ανωτέρω πλημμέλειες προβλέποντας ότι σε περίπτωση που δεν καθίσταται δυνατή η επαρκής εξέταση της αίτησης με βάση τα διαθέσιμα στην υπηρεσία στοιχεία, οι αρχές απόφασης σταματούν την εξέταση της αίτησης και εκδίδουν πράξη διακοπής (παρ. 1). Στις περιπτώσεις αυτές, ο αιτών έχει δικαίωμα μόνο μια φορά και εντός προθεσμίας 9 μηνών από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης διακοπής, να ζητήσει από την αρχή που έλαβε την απόφαση, τη συνέχιση της διαδικασίας εξέτασης της υπόθεσής του ή να υποβάλλει νέα αίτηση, η οποία δεν υπόκειται στη διαδικασία εξέτασης μεταγενέστερων αιτημάτων. Ωστόσο, ο νέος Ν. 4686/2020 δεν προέβλεπε μεταβατική διάταξη που να καλύπτει τις ήδη εκδοθείσες απορριπτικές αποφάσεις για το μεσοδιάστημα από την έναρξη ισχύος του Ν. 4636/2019 (1.1.2020) και μέχρι — οπότε και άρχισε να ισχύει ο Ν. 4686/2020 παρότι ως ευμενέστερος νόμος θα μπορούσε για λόγους ισότητας να εφαρμοστεί αναδρομικά.

Βασικό πρόβλημα που εμμένει διαχρονικά και το οποίο, παρά τις διορθωτικές κινήσεις της Διοίκησης δεν έχει επιλυθεί στην πράξη είναι η έλλειψη δυνατότητας κάλυψης όλων των αιτημάτων των προσφευγόντων για **δωρεάν νομική συνδρομή** στο β' βαθμό σύμφωνα με τα οριζόμενα στο εθνικό και ενωσιακό δίκαιο. Το δικαίωμα των αιτούντων διεθνή προστασία σε δωρεάν νομική συνδρομή - τουλάχιστον στον β' βαθμό - κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ και αποτελεί βασική

διαδικαστική εγγύηση για την άσκηση του δικαιώματος αποτελεσματικής προσφυγής (άρθρο 46 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, άρθρο 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου)¹⁴⁵. Υπό το καθεστώς του Ν. 4375/2016 αλλά και του Ν. 4636/2019, με την επίδοση της πρωτοβάθμιας απορριπτικής απόφασης, ο αιτών ενημερώνεται για το δικαίωμα προσφυγής κατά αυτής καθώς και για το δικαίωμα δωρεάν νομικής συνδρομής για την άσκηση της προσφυγής του. Εφόσον επιθυμεί να λάβει δωρεάν νομική συνδρομή, συμπληρώνει μια σχετική αίτηση ενώπιον του κατά τόπον αρμόδιου Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου εντός συγκεκριμένης προθεσμίας ανάλογα με τη διαδικασία που ακολουθείται (κανονική, ταχύρρυθμη, συνόρων κ.ο.κ.) και η αίτηση του γίνεται αυτομάτως δεκτή υπό την προϋπόθεση ότι ο αιτών δεν εκπροσωπείται από άλλο δικηγόρο. Η δωρεάν νομική συνδρομή παρέχεται από δικηγόρο του Μητρώου Δικηγόρων της Υπηρεσίας Ασύλου. Με την πρόσφατη ΚΥΑ 3686/2020 (ΦΕΚ 1009/Β/24.3.2020) καθορίζονται αναλυτικά οι όροι και οι προϋποθέσεις παροχής νομικής συνδρομής στους αιτούντες διεθνή προστασία. Σύμφωνα με στοιχεία που εισέφεραν οι οργανώσεις του πεδίου κατά την από 6.7.2020 ακρόαση ενώπιον της ΕΕΔΑ, για το 2019, τα 2/3 των

¹⁴⁵ UNHCR, Global Consultations on International Protection, Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), EC/GC/01/12, 31 May 2001, παράγραφος 50, <https://www.refworld.org/pdfid/3b36f2fca.pdf>, UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, March 2010, σελ. 87-88, <https://www.unhcr.org/protection/operations/4ba9d99d9/improving-asylum-procedures-comparative-analysis-recommendations-law-practice.html>.

αιτούντων διεθνή προστασία δεν είχαν πρόσβαση σε νομική συνδρομή. Το Μητρώο Δικηγόρων δε δύναται να καλύψει τις τεράστιες ανάγκες σε νομική συνδρομή. Στα δε νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, η δωρεάν νομική συνδρομή από δικηγόρους του Μητρώου της Υπηρεσίας Ασύλου είναι από ελάχιστη έως μηδενική. Οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που παρέχουν δωρεάν νομικές υπηρεσίες στους αιτούντες προσπαθούν να καλύψουν το κενό στο πεδίο, ωστόσο δε μπορούν να ανταπεξέλθουν στις δεκάδες χιλιάδες απορριπτικές αποφάσεις που επιδόθηκαν για παράδειγμα πρόσφατα κατά την περίοδο της πανδημίας. Το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου από το 2018 έχει εκδώσει δύο προκηρύξεις για δικηγόρους να στελεχώσουν το Μητρώο ωστόσο υπάρχει περιορισμένη προσέλευση λόγω δυσμενών οικονομικών όρων σε συνδυασμό με την εξειδικευμένη γνώση που απαιτείται δεδομένης της πολυπλοκότητας των διαδικασιών ασύλου. Η Υπηρεσία Ασύλου, αντιδρώντας με ευελιξία στις ανάγκες και τα διαπιστούμενα κενά στο πεδίο αποφάσισε πρόσφατα την παροχή νομικής συνδρομής στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου μέσω τηλεδιάσκεψης από δικηγόρους του Μητρώου του ΠΓΑ Αττικής. Η ΕΕΔΑ είχε επισημάνει στις Παρατηρήσεις της στο Ν. 4636/2019 τις σημαντικές ελλείψεις και τα κενά που έχουν διαπιστωθεί στην πράξη κατά την αποτίμηση λειτουργίας της παροχής δωρεάν νομικής συνδρομής στο β' βαθμό της διαδικασίας ασύλου¹⁴⁶. Για την διασφάλιση

της προσβασιμότητας του ένδικου βοηθήματος, η ΕΕΔΑ κάλεσε την Πολιτεία να διασφαλίσει στην πράξη την καθολική παροχή δωρεάν νομικής βοήθειας στους αιτούντες που επιθυμούν να καταθέσουν προσφυγή καθώς και τη ρητή πρόβλεψη ασφαλιστικής δικλείδας σε περίπτωση συνδρομής αντικειμενικών λόγων που εμπόδισαν τον αιτούντα να λάβει την απαραίτητη δωρεάν νομική συνδρομή, μολονότι ο ίδιος το ζήτησε. **Η καθολική παροχή δωρεάν νομικής συνδρομής στο β' βαθμό καθίσταται εξαιρετικά κρίσιμη και ουσιαστική μετά και την εισαγωγή του Ν. 4636/2019 και την αυστηροποίηση των διαδικασιών στο β' βαθμό** (υποχρεωτικοί συγκεκριμένοι λόγοι προσφυγής επί ποινή απαραδέκτου, αυτοπρόσωπη εμφάνιση προσφεύγοντος ή δια πληρεξουσίου, κατάργηση αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος για ορισμένες κατηγορίες προσφυγών και ανάγκη για κατάθεση ξεχωριστής αίτησης αναστολής κ.α.). Η έλλειψη νομικής συνδρομής δύναται να έχει άμεσο αντίκτυπο στην ευδοκίμηση ή μη της προσφυγής και επομένως τίθεται ζήτημα αναποτελεσματικότητας του συγκεκριμένου ενδίκου βοηθήματος.

Ανησυχητική είναι, επιπλέον, η πληροφόρηση που λαμβάνει η ΕΕΔΑ από το

τέλος του 2018, δεν παρέχονταν υπηρεσίες δωρεάν νομικής συνδρομής στην Λέσβο, Σάμο -τα δύο νησιά με τον μεγαλύτερο πληθυσμό αιτούντων-, Κω και Λέρο (πηγή: Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες). Βλ. και τις πρόσφατες καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ Kaak κ.ά. κατά Ελλάδα της 3/10/2019 (αριθμ. προσφυγής 34215/16), O.S.A. κ.ά. κατά Ελλάδα της 21/03/2019 (αριθμ. προσφυγής 39065/16), J.R. κ.ά. κατά Ελλάδα της 25/01/2018 (22696/16). Παρατηρήσεις επί του ΣχΝ περί Διεθνούς Προστασίας που εστάλησαν στην ΕΕΔΑ από το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες στις 22.10.2019.

¹⁴⁶ Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το 2018 μόλις σχεδόν ένας στους πέντε αιτούντες άσυλο έλαβε δωρεάν νομική συνδρομή στο πλαίσιο του Μητρώου Δικηγόρων (3,351 ή 21.8% περιπτώσεις επί συνόλου 15,355 προσφυγών), ενώ ιδίως στα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου ο αριθμός αυτός είναι σημαντικά μικρότερος, πχ. στο

Μητρώο Δικηγόρων της Υπηρεσίας Ασύλου¹⁴⁷ για ασυνήθιστα δραματική μείωση των αιτήσεων για δωρεάν νομική συνδρομή μετά την θέση σε ισχύ του Ν. 4636/2019 όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4686/2020. Η αλλαγή στις διαδικασίες επιδόσεων (πλασματικές επιδόσεις στον Προϊστάμενο των ΠΓΑ/ΑΚΑ και επιδόσεις από τα ΚΥΤ) κι η ψηφιοποίηση της διαδικασίας μέσω της πλατφόρμας της Υπηρεσίας Ασύλου οδηγεί στην αδυναμία των αιτούντων διεθνή προστασία να αιτηθούν εγκαίρως δωρεάν νομικής συνδρομής. Παρατηρούνται επίσης καθυστερήσεις στην ανάθεση των υποθέσεων από τα ΠΓΑ στους Δικηγόρους του Μητρώου με αποτέλεσμα, σε ορισμένες περιπτώσεις, να λαμβάνει χώρα το εξής παράδοξο: η ανάθεση της υπόθεσης να γίνεται μετά την κατάθεση της προσφυγής, με άμεσο κίνδυνο απόρριψης της προσφυγής ως μη παραδεκτής, για τους λόγους που εξετάθησαν ανωτέρω. Επιπλέον, προβλήματα κατά την εφαρμογή των νέων αυστηρών προϋποθέσεων του νόμου προκύπτουν στην διοικητική πρακτική αναφορικά με την εμπρόθεσμη αποστολή βεβαιώσεων κράτησης από τους αρμόδιους, για αιτούντες που κρατούνται σε ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ./Α.Τ./Τ.Α.Α. ή διαμένουν σε Κ.Υ.Τ. και Δομές Φιλοξενίας, η δυνατότητα αναβολής μόνο μια φορά της υπόθεσης ενώπιον της Επιτροπής Προσφυγών για περίπλοκες υποθέσεις καθώς και η κατάργηση αναπομπής στον α' βαθμό για απορριπτικές αποφάσεις λόγω σιωπηρής ανάκλησης στις οποίες δεν έχει προηγηθεί συνέντευξη.

Αναφορικά με το δεύτερο βαθμό εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, ο

έλληνας νομοθέτης είχε από την αρχή (βλ. Π.Δ. 61/1999) επιλέξει το ένδικο βοήθημα της ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον ενός διοικητικού οργάνου ως το αποτελεσματικότερο ένδικο μέσο που πληροί τους όρους της τυπικής και κατ' ουσίας *ex nunc* επανεξέτασης της υπόθεσης. Η ΕΕΔΑ υπέβαλε το 2001 συγκεκριμένες *Προτάσεις* για τη φύση και τη σύνθεση της πρώτης εξαμελούς (γνωμοδοτικής) Επιτροπής Προσφυγών υπό τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης και για την ενίσχυση του κύρους της και της αντικειμενικότητάς της¹⁴⁸. Ακολουθώντας τις Συστάσεις της ΕΕΔΑ, ο έλληνας νομοθέτης χορήγησε, με το Π.Δ. 90/2008, αποφασιστική αρμοδιότητα στην εν λόγω διοικητική επιτροπή. Από το 2008 και μέχρι σήμερα, η εν λόγω ενδικοφανής προσφυγή ασκείται ενώπιον μιας Επιτροπής Προσφυγών αποφασιστικής αρμοδιότητας, η σύνθεση της οποίας μεταβάλλεται συχνά από την Πολιτεία. Μοναδική εξαίρεση το καθεστώς που ίσχυσε με το Π.Δ. 81/2009, το οποίο κατήργησε το δεύτερο διοικητικό βαθμό επανεξέτασης της αίτησης και μεταφέρθηκε η αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων σε πρώτο και τελευταίο βαθμό στους αστυνομικούς διευθυντές της Επικράτειας. Μόνο διαθέσιμο ένδικο βοήθημα κατά τυχόν απορριπτικής απόφασης ήταν η αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία δεν έχει αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα και επανεξέταζε την υπόθεση μόνο τύποις και όχι κατ' ουσίαν. Το άρθρο 46 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ (πρώην άρθρο 39 της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ) περί δικαιώματος «πραγματικής» (ή άλλως αποτελεσματικής, *effective*) προσφυγής ορίζει

¹⁴⁷ Παρατηρήσεις Μητρώου Δικηγόρων της Υπηρεσίας Ασύλου για την εφαρμογή του Ν. 4636/2019 που υποβλήθηκαν στην ΕΕΔΑ στις 14.9.2020.

¹⁴⁸ ΕΕΔΑ, Προτάσεις για την προώθηση ενός σύγχρονου, αποτελεσματικού, πλαισίου προστασίας προσφύγων (ασύλου) στην ΕΛΛΑΔΑ (2001), *op. cit.*

ότι η **πραγματική προσφυγή πρέπει να εξασφαλίζει πλήρη και *ex nunc* εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων** ενώ κατά κανόνα, αναγνωρίζεται **αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα** στην άσκηση της προσφυγής. Για τους ανωτέρω λόγους, η ΕΕΔΑ στις Παρατηρήσεις της στο σχετικό Σχέδιο Π.Δ. που τέθηκε υπόψη της¹⁴⁹, εξέφρασε σοβαρές επιφυλάξεις για τη συμβατότητα της ρύθμισης αυτής με τις προϋποθέσεις της «πραγματικής προσφυγής» του ενωσιακού δικαίου.

Σε αναγνώριση του σημαντικού ρόλου που επιτελεί η ΕΕΔΑ, ως συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας, σε θέματα προάσπισης και προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων και μεταναστών, προβλέφθηκε η συμμετοχή της στη διαδικασία πρότασης μελών που θα στελεχώνουν τις Επιτροπές Προσφυγών του Π.Δ. 114/2010 και της Αρχής Προσφυγών. Οι Επιτροπές του Π.Δ. 114/2010 απαρτίζονταν αρχικά (άρθρο 26 παρ. 1) από έναν υπάλληλο του Υπουργείου Εσωτερικών ή Δικαιοσύνης, πτυχιούχο νομικής ως Πρόεδρο, έναν έναν υποδεικνυόμενο από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και έναν νομικό με εξειδίκευση στο προσφυγικό δίκαιο ή το δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ο οποίος επιλέγεται από σχετικό κατάλογο που καταρτίζεται με ευθύνη της ΕΕΔΑ. Με το άρθρο 3 παρ. 3 του Ν. 3907/2011 ορίστηκε η σύνθεση των νέων Επιτροπών Προσφυγών (της Αρχής Προσφυγών), οι

οποίες απαρτίζονται από τρία μέλη: ο Πρόεδρος και το τρίτο μέλος επιλέγονται από τον Υπουργό από σχετικό κατάλογο που καταρτίζεται με ευθύνη της ΕΕΔΑ ενώ το δεύτερο μέλος υποδεικνύεται από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες¹⁵⁰. Η πρόβλεψη αυτή τροποποιήθηκε με το Ν. 4375/2016 και με το άρθρο 86 του Ν. 4399/2016, σύμφωνα με το οποίο η ΕΕΔΑ καλούνταν να υποδείξει μέλη μόνο σε περίπτωση που παρέλθει άπρακτη η αποκλειστική προθεσμία των επτά ημερών ή σε περίπτωση αδυναμίας συμπλήρωσης του ζητούμενου αριθμού υποδεικνυομένων μελών από την Ύπατη Αρμοστεία. Με το Ν. 4686/2020 καταργήθηκαν οι Επιτροπές του Π.Δ. 114/2010 και του Ν. 3907/2011 ενώ οι εκκρεμείς προσφυγές πέρασαν στην αρμοδιότητα των Ανεξαρτήτων Επιτροπών Προσφυγών του Ν. 4376/2016 όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 4636/2019.

Με το Ν. 4375/2016, ο οποίος τέθηκε σε εκτεταμένη διαβούλευση και αποτιμήθηκε θετικά από την ΕΕΔΑ, τον Συνήγορο του Πολίτη αλλά και την Κοινωνία των Πολιτών, ως ένα σημαντικό βήμα για την αναβάθμιση της Αρχής Προσφυγών, προβλεπόταν σύσταση τριμελών Επιτροπών Προσφυγών, των οποίων τα μέλη επιλέγονταν, κατόπιν αυστηρής διαδικασίας εξέτασης των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων που προβλεπόταν αναλυτικά από το Νόμο¹⁵¹.

¹⁴⁹ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις του Σχεδίου ΠΔ «Τροποποίηση ΠΔ 90/2008 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (2009), *op. cit.*.

¹⁵⁰ Για προβλήματα κατά τη διαδικασία υπόδειξης μελών των Επιτροπών Προσφυγών από την ΕΕΔΑ, βλ. τη σχετική [Δημόσια Δήλωση της ΕΕΔΑ](#), 30.10.2014.

¹⁵¹ Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 5 του Ν. 3907/2011, «τα μέλη των Επιτροπών κατέχουν τίτλο σπουδών Α.Ε.Ι., νομικών, πολιτικών, ανθρωπιστικών ή κοινωνικών επιστημών και εξειδίκευση και εμπειρία στους τομείς της διεθνούς προστασίας ή των δικαιωμάτων του ανθρώπου ή του διεθνούς ή διοικητικού δικαίου». Στις επόμενες παραγράφους του

Ωστόσο, οι προβλεπόμενες στο άρθρο 5 του Νόμου Επιτροπές δεν πρόλαβαν να συγκροτηθούν μέχρι την ψήφιση του Ν. 4399/2016, ο οποίος τροποποίησε τη σύνθεση τους. Οι Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών αποτελούνται πλέον από δυο δικαστές τακτικών διοικητικών δικαστηρίων που υποδεικνύονται από τον Γενικό Επίτροπο της Γενικής Επιτροπείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων και ένα μέλος (ιδιώτη) υποδεικνυόμενο από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Η ΕΕΔΑ, σε *Δημόσια Δήλωσή* της¹⁵², εξέφρασε τον προβληματισμό της για την βεβιασμένως εισαχθείσα, χωρίς καμία προηγούμενη ενημέρωση ή διαβούλευση, τροπολογία του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού «Θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων Ενισχύσεων Ιδιωτικών Επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας - Σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου και άλλες διατάξεις», με την οποία προτεινόταν σοβαρότατες αλλαγές στο προ ολίγων μηνών υιοθετηθέν νομοθετικό πλαίσιο (Ν. 4375/2016). Παράλληλα η ΕΕΔΑ εξέφρασε την ιδιαίτερη ανησυχία της για το γεγονός ότι οι αλλαγές στο Ν. 4375/2016 συνέπιπταν χρονικά με την έκδοση θετικών αποφάσεων των εν λειτουργία Επιτροπών Προσφυγών (για την κρίση τους επί του παραδεκτού) οι οποίες, στο πλαίσιο εξατομικευμένης εξέτασης

προσφυγών, αποφαινόταν ότι η Τουρκία δεν είναι ασφαλής τρίτη χώρα για τους συγκεκριμένους προσφεύγοντες. Στις *Παρατηρήσεις* της στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής που τροποποίησε το Ν. 4375/2016¹⁵³, η ΕΕΔΑ παρατήρησε ότι η σύντμηση προθεσμιών για την κατάθεση της προσφυγής, δεδομένων και των σοβαρών ελλειμμάτων στην παροχή δωρεάν νομικής συνδρομής στον β' βαθμό θέτει εν αμφιβολία την αποτελεσματικότητα του ένδικου μέσου.

Σύμφωνα με το Συμβούλιο της Επικρατείας οι Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών του Ν. 4399/2016 ασκούν αρμοδιότητες δικαιοδοτικού χαρακτήρα (ΣτΕ Ολομ. 2347/2017, 2348/2017) ενώ η διαδικασία ενώπιον τους εξασφαλίζει μια πλήρη και *ex nunc* εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων, πληρώνοντας τους όρους μιας «πραγματικής» προσφυγής του άρθρου 49 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ. Η ΕΕΔΑ είχε σημειώσει, ωστόσο ότι είναι ανησυχητικά τα χαμηλά ποσοστά αναγνώρισης διεθνούς προστασίας σε β' βαθμό, καθώς σύμφωνα με στοιχεία της Αρχής Προσφυγών για το 2018¹⁵⁴, μόλις ένα ποσοστό 2,8% των προσφευγόντων αναγνωρίστηκαν ως

ίδιου άρθρου εξειδικεύονται αναλυτικότερα η συγκρότηση της Επιτροπής Επιλογής, η γραπτή διαγωνιστική διαδικασία, η διαδικασία δημόσιας συνέντευξης, η εξεταστέα ύλη κ.ο.κ..

¹⁵² ΕΕΔΑ, *Δημόσια Δήλωση για την τροπολογία που αλλάζει τη σύνθεση των Ανεξαρτήτων Επιτροπών Προσφυγών* (2016).

¹⁵³ ΕΕΔΑ, *Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση, L180/96/29.06.2013) και άλλες διατάξεις. Τροποποίηση του Ν 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15^{ης} Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταίρικής μετάθεσης. Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις»* (2018), *op. cit.*, σελ. 17 επ.

¹⁵⁴ Βλ ΑΙΔΑ / Greek Council for Refugees, *Statistics: Greece*, 2018.

πρόσφυγες και ένα ποσοστό 1,5% ως δικαιούχοι επικουρικής προστασίας ενώ ο μέσος όρος στις χώρες της ΕΕ ήταν αντίστοιχα 38%¹⁵⁵. Την ίδια ανησυχία συμμερίζονταν και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που συμμετείχαν στην ακρόαση προσώπων και φορέων της ΕΕΔΑ τον Ιούλιο του 2020.

Με την εισαγωγή του Ν. 4636/2019 αυστηροποιήθηκε το πλαίσιο άσκησης του ένδικου βοηθήματος της προσφυγής σε β' βαθμό ενώ επήλθαν σημαντικές αλλαγές ως προς τη σύνθεση και τη λειτουργία των Ανεξαρτήτων Επιτροπών Προσφυγών. **Οι Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών εφεξής λαμβάνουν αμιγώς δικαστικό χαρακτήρα** με τη συμμετοχή τριών δικαστών, έτσι ώστε να υφίσταται ζήτημα συμβατότητας της ρύθμισης με το Σύνταγμα που απαγορεύει τη συμμετοχή δικαστών εξολοκλήρου σε καθαρά διοικητικό όργανο. Παράλληλα, μολονότι η μονομελής σύνθεση διοικητικού οργάνου με δικαστή θα ήταν ευκατάρκτη για υποθέσεις που εκτιμάται ότι θα απορριφθούν για διαδικαστικούς λόγους (λ.χ. εκπρόθεσμες προσφυγές, μεταγενέστερα αιτήματα χωρίς νέους ή ουσιώδεις ισχυρισμούς), ωστόσο, η πρόβλεψη αυτή φαίνεται ότι προσκρούει σε αντίθετη νομολογία του Συμβούλιου της Επικράτειας¹⁵⁶. Επομένως, η ΕΕΔΑ

πιθανολογεί ότι με την έναρξη εφαρμογής της, θα οδηγήσει σε καθυστέρηση αντί σε επιτάχυνση των διαδικασιών λόγω προσφυγών στα δικαστήρια κατά των αποφάσεων που έχουν εκδοθεί από τη μονομελή σύνθεση των Ανεξαρτήτων Επιτροπών Προσφυγών.

Περαιτέρω, ο Ν. 4636/2019 θέτει μια σειρά διαδικαστικών «εμποδίων» κατά την άσκηση και συζήτηση της προσφυγής, τα οποία εφαρμοζόμενα αθροιστικά, θέτουν εν αμφιβολία την αποτελεσματικότητα του ένδικου μέσου βάσει του ενωσιακού δικαίου (Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και των υποχρεώσεων της χώρας εκ της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (άρθρο 13). Σύμφωνα με νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατ' εφαρμογή της αρχής της αποτελεσματικότητας, η άσκηση της προσφυγής δεν πρέπει να καθίσταται «πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερής» εξαιτίας δικονομικών λεπτομερειών¹⁵⁷. Κατά δε πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, «για να είναι πραγματική η προσφυγή (...) πρέπει να είναι διαθέσιμη από νομικής και πρακτικής άποψης, υπό την έννοια ειδικά ότι η άσκησή της δεν πρέπει να εμποδίζεται αδικαιολόγητα από πράξεις ή παραλείψεις των αρχών».

¹⁵⁵ Eurostat, Asylum Statistics: Final decision taken in appeal.

¹⁵⁶ ΣτΕ (Γ' τμήμα) 2980/2010, σκέψη 5: «Ειδικότερα, από την εν λόγω εξαιρετικού χαρακτήρα διάταξη [σ.σ. 89 παρ. 2 Σ], στενώς, κατά τα ανωτέρω ερμηνευτέα, συνάγεται ότι δεν επιτρέπεται η ανάθεση σε δικαστικό λειτουργό διοικητικών καθηκόντων μονομελούς οργάνου, ανεξαρτήτως του αν το όργανο αυτό έχει ή όχι πειθαρχικό, ελεγκτικό ή δικαιοδοτικό χαρακτήρα (βλ. και πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής Ι' Περιόδου, Α' Συνόδου, Συνεδρ. ΠΑΒ', σελ. 597). Και τούτο διότι στην περίπτωση του μονομελούς οργάνου η ευθύνη προσωποποιείται σε μέγιστο βαθμό, με συνέπεια να

υφίσταται κίνδυνος αμφισβητήσεως του κύρους του δικαστικού λειτουργού επί προσβολής ενώπιον δικαστηρίου των αποφάσεων του ως ασκούντος καθήκοντα μονομελούς διοικητικού οργάνου».

¹⁵⁷ ΔΕΕ, C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH κατά Bundesrepublik Deutschland, 22ας Δεκεμβρίου 2010, παρ. 28. Βλ. και εδάφιο β' της παρ. 4 του άρθρου 46 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ περί Διαδικασιών Ασύλου.

Η ΕΕΔΑ, στις Παρατηρήσεις¹⁵⁸ της στο σχέδιο του νόμου 4636/2019 εξέφρασε ιδίως την ανησυχία της για την εισαγωγή, χωρίς επαρκή αιτιολόγηση του σκοπού που εξυπηρετούν, **σειράς ουσιαστικών και διαδικαστικών τεκμηρίων και διοικητικών βαρών εις βάρος των αιτούντων διεθνή προστασία**. Ενδεικτικά αναφέρθηκαν η απαίτηση ο αιτών διεθνή προστασία να ορίζει δικηγόρο μέσω εγγράφου που φέρει βεβαίωση γνησίου υπογραφής (άρθρο 71 παρ. 1 του ΣχΝ), η - με ορισμένες εξαιρέσεις- υποχρέωση του αιτούντος να παρουσιάζεται ενώπιον των αρχών σε όλα τα στάδια της διαδικασίας (άρθρο 78 παρ. 3 του ΣχΝ), η επί της ουσίας απόρριψη της αίτησης διεθνούς προστασίας σε περίπτωση θεωρούμενης σιωπηρής ανάκλησης (άρθρο 81 του ΣχΝ) και η υποχρέωση κατάθεσης ενδικοφανούς προσφυγής με συγκεκριμένο περιεχόμενο και αναφορά σε συγκεκριμένους λόγους επί ποινή απαραδέκτου (άρθρο 93 του ΣχΝ).

Επιπλέον, η κατάργηση του αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος της άσκησης της προσφυγής και η εισαγωγή πλείστων εξαιρέσεων (άρθρο 104 παρ. 2 του Ν. 4636/2019) για τις οποίες απαιτείται η προηγούμενη υποβολή αιτήματος αναστολής από τον προσφεύγοντα ενώπιον της

Ανεξάρτητης Επιτροπής Προσφυγών με επίκληση σχετικών λόγων που καθιστούν αδύνατη την επιστροφή του στη χώρα καταγωγής, μολονότι είναι συμβατή, υπό προϋποθέσεις, με το ενωσιακό δίκαιο, ενδέχεται να αντιτίθεται στις υποχρεώσεις της Ελλάδας που απορρέουν από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. **Κατά πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, η προσφυγή προκειμένου να είναι αποτελεσματική υπό την έννοια του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ απαιτεί να έχει αυτοδικαίως ανασταλτικό αποτέλεσμα**¹⁵⁹. Επομένως, δεδομένου ότι ο Έλληνας Νομοθέτης, με τη χορήγηση αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος, είχε προβεί σε μια σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο και το δίκαιο της ΕΣΔΑ ερμηνεία των παράλληλα εφαρμοστέων διατάξεων, η εισαγωγή της εν λόγω ρύθμισης δημιουργεί αδικαιολόγητα ζητήματα συμβατότητας με την ΕΣΔΑ, τα οποία ενδέχεται να οδηγήσουν σε καταδίκη της Ελλάδας από το ΕΔΔΑ.

Περαιτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι με το Ν. 4686/2020 καταργήθηκε η δυνατότητα των Ανεξαρτήτων Επιτροπών Προσφυγών, σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης επί του αιτήματος διεθνούς προστασίας του προσφεύγοντος και εφόσον πιθανολογούν ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις της περ. (στ) του άρθρου 19^Α του Κώδικα Μετανάστευσης, και υπό τον όρο τελεσιδικίας της απόφασης, να παραπέμπουν την υπόθεση στην αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου Μετανάστευσης

¹⁵⁸ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας: διατάξεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, ενοποίηση διατάξεων για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αναδιάρθρωση δικαστικής προστασίας αιτούντων άσυλο και άλλες διατάξεις», *op. cit.*, σελ. 6, 11-15.

¹⁵⁹ M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας, απόφαση της 21.01.2011 (αρ. προσφυγής 30696/09), Conka κατά Βελγίου, απόφαση της 5.2.2002 (αρ. προσφυγής 51564/99). Βλ. Παρατηρήσεις επί του ΣχΝ περί Διεθνούς Προστασίας που κοινοποιήθηκαν στην ΕΕΔΑ από τη HIAS στις 21.10.2019.

και Ασύλου για να αποφασίσει σχετικά με τη χορήγηση ή μη στον αλλοδαπό της εν λόγω άδειας διαμονής στην Ελλάδα για ανθρωπιστικούς λόγους. Ιστορικά, οι Επιτροπές Προσφυγών του Π.Δ. 114/2010 είχαν οι ίδιες τη δυνατότητα να χορηγήσουν σε αιτούντα, του οποίου την αίτηση για διεθνή προστασία απέρριπταν, «ανθρωπιστικό καθεστώς», δηλ. καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους (άρθρο 28). Με το Π.Δ. 167/2014, η αρμοδιότητα αυτή αφαιρέθηκε από τις Επιτροπές Προσφυγών του Π.Δ. 114/2010 και δόθηκε στο τότε Υπουργείο Εσωτερικών. Ωστόσο διατηρήθηκε η αρμοδιότητα των Επιτροπών Προσφυγών να παραπέμπουν υποθέσεις που πιθανολογούν ότι πληρούν τα κριτήρια του σημερινού άρθρου 19^A του Ν. 4251/2014 οίκοθεν στην αρμόδια υπηρεσία. Με την έναρξη λειτουργίας της Αρχής Προσφυγών και των Επιτροπών Προσφυγών του Π.Δ. 113/2013, θεσπίστηκε ομοίως αυτή η δυνατότητα παραπομπής (άρθρο 33). Αυτό εξυπηρετούσε τόσο τους ίδιους τους αλλοδαπούς, στους οποίους χορηγούταν μια βεβαίωση παραπομπής με προθεσμία να καταθέσουν τη σχετική αίτηση στο Υπουργείο Εσωτερικών όσο και τη Διοίκηση, στην οποία παραπέμπονταν δομημένα οι υποθέσεις με κάποιο σκεπτικό. Σημαντικό είναι εξίσου να επισημανθεί ότι η εν λόγω ρύθμιση κάλυπτε και άλλα κενά προστασίας, όπως την παροχή ενός καθεστώτος παραμονής στους ασυνόδευτους ανήλικους, των οποίων η αίτηση διεθνούς προστασίας απορριπτόταν και για λόγους βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού, δεν μπορούσαν να επιστραφούν στις χώρες καταγωγής τους. Τέλος, το ίδιο το άρθρο 19^A περ. (στ) του Κώδικα Μετανάστευσης, μολονότι δεν αποτελεί

ενσωμάτωση ενωσιακού δικαίου ή μέρος κυρωτικού νόμου μιας διεθνούς σύμβασης, εντούτοις εναρμονίζει την εσωτερική νομοθεσία με μια σειρά διεθνών υποχρεώσεων, όπως αυτές απορρέουν από το άρθρο 3 της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά των Βασανιστηρίων ή του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ.

Για πρώτη φορά με το Ν. 4686/2020 καταργείται αυτή η αρμοδιότητα και μάλιστα χωρίς αιτιολογία (δεν προκύπτει τουλάχιστον από την αιτιολογική έκθεση του ΣχΝ) και αναδρομικά από 1.1.2020. Βάσει των πληροφοριών της ΕΕΔΑ από τις ίδιες τις Υπηρεσίες και τις οργανώσεις που δρουν στο πεδίο,¹⁶⁰ η σχετική διαδικασία λειτουργούσε ικανοποιητικά ως γέφυρα μεταξύ των διαδικασιών διεθνούς προστασίας και των διαδικασιών νόμιμης μετανάστευσης, ώστε όσοι πιθανολογείται ότι δικαιούνται εντέλει καθεστώτος διαμονής στη χώρα – από άλλη αιτία- να μη κινδυνεύουν να απελαθούν. Η βεβαίωση παραπομπής της υπόθεσης από τη μια Υπηρεσία στην άλλη (εν προκειμένω του ίδιου Υπουργείου) αποτελεί τίτλο μη απέλασης μέχρι την εξέταση της υπόθεσης από την αρμόδια Επιτροπή του Υπουργείου Μετανάστευσης. Επίσης, ενδεικτικό της κακονομίας της χώρας αποτελεί η διατήρηση

¹⁶⁰ Σύμφωνα με τα στοιχεία της Αρχής Προσφυγών για το 2018, παραπέμφθηκαν στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου 282 υποθέσεις ενώ καθεστώς διεθνούς προστασίας έλαβαν 271 δικαιούχοι (AIDA, Country Report: Greece, 2018 update) . Για το 2019, ο αριθμός των παραπομπών είναι 640 ενώ αντίστοιχα καθεστώς διεθνούς προστασίας έλαβαν 625 (AIDA, Country Report Greece, 2019 update, υπό έκδοση). Από την απλή παράθεση των στοιχείων, αντιλαμβάνεται κανείς την «επιτυχία» του θεσμού παραπομπής για ανθρωπιστικούς λόγους καθώς οι αριθμοί όσων πιθανολογείται ότι δικαιούνται άλλης μορφής προστασίας από την Πολιτεία είναι περίπου ίσοι με τον αριθμό των προσώπων που δικαιούνται παραμονής στη χώρα στο όνομα της διεθνούς κοινότητας.

σε ισχύ της περ. στ' του άρθρου 19^Α του Κώδικα Μετανάστευσης, η οποία όμως τώρα δεν έχει αντικείμενο. Η ΕΕΔΑ, στις Παρατηρήσεις¹⁶¹ της στο σχετικό Σχέδιο Νόμου, πρότεινε τη διατήρηση της αρμοδιότητας παραπομπής των Ανεξαρτήτων Επιτροπών Προσφυγών για ανθρωπιστικούς λόγους για τους προαναφερθέντες λόγους.

Σήμερα λειτουργούν 20 Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών στην Αρχή Προσφυγών, η οποία αποτελεί αυτοτελή υπηρεσία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Από τη λειτουργία μέχρι σήμερα της Αρχής Προσφυγών έχει παρατηρηθεί μια ανομοιομορφία στη διοικητική πρακτική και τη νομολογία των Επιτροπών τόσο σε θέματα διαδικαστικά όσο και ζητήματα παραδεκτού και ουσίας. Η ΕΕΔΑ σημειώνει ότι μολοντί κλήθηκαν στην από 9.7.2020 ακρόαση δεν παρέστησαν ούτε η Διευθύντρια της Αρχής Προσφυγών ούτε η Πρόεδρος της 5^{ης} Ανεξάρτητης Επιτροπής Προσφυγών.

Περαιτέρω, αναφορικά με την εξαιρετική εφαρμογή της κατά παρέκκλιση ταχύρρυθμης διαδικασίας των συνόρων (άρθρο 90 παρ. 3 του Ν. 4636/2019, πρώην άρθρο 60 παρ. 4 του Ν. 4375/2016), η ΕΕΔΑ έχει ήδη επισημάνει, σε σχετική Έκθεσή της¹⁶², ότι **οι εξαιρετικά σύντομες προθεσμίες δημιουργούν αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα** της διαδικασίας διεθνούς προστασίας και έχει γίνει αποδέκτης

αναφορών από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ και μια σειρά ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στο πεδίο¹⁶³, για ελλείψεις στη διαδικασία συνόρων του άρθρου 90 παρ. 3 και για «κακή ποιότητα» αποφάσεων εξαιτίας της υπερ-ταχείας διαδικασίας. Στο ίδιο πνεύμα, ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε πρόσφατη Γνωμοδότησή του, εξέφρασε αμφιβολίες κατά πόσον οι προθεσμίες της διαδικασίας των συνόρων του πρώην άρθρου 60 παρ. 4 ή/και της κανονικής διαδικασίας μπορούν να συντηθούν έτι περαιτέρω χωρίς να τίθεται εν αμφιβολία η ποιότητα των αποφάσεων¹⁶⁴. Επιπρόσθετα, το άρθρο 90 παρ. 3 το οποίο αφορά την κατ' εξαίρεση σύντμηση των προθεσμιών για τις διαδικασίες συνόρων, σε περιπτώσεις μεγάλου αριθμού αφίξεων αλλοδαπών οι οποίοι επιθυμούν πρόσβαση στο άσυλο, ενεργοποιήθηκε για πρώτη φορά τον Απρίλιο του 2016 και με αρχική ισχύ έξι μηνών, όταν η ελληνική Πολιτεία κλήθηκε να αντιμετωπίσει ένα πρωτοφανές κύμα νεοεισερχομένων αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια από τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου. Η ισχύς της εξαιρετικής αυτής διαδικασίας συνόρων παρατείνεται, με διαδοχικές νομοθετικές

¹⁶³ Ακρόαση φορέων και προσώπων με θέμα συζήτησης: «Προβλήματα των αιτούντων διεθνή προστασία-προσφύγων-μεταναστών», 20.02.2018. Τα πορίσματα δημοσιεύθηκαν στις Παρατηρήσεις της ΕΕΔΑ στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, κ.α.» (2018), *op. cit.*. Ακρόαση προσώπων και φορέων για τα προβλήματα των υπηρεσιών, τους εργαζομένων και των αιτούντων διεθνούς προστασίας από την εφαρμογή των ν.4636/2019 και ν. 4686/2020 καθώς και από την πανδημία του κορωνοϊού, 6.7.2020.

¹⁶⁴ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), [Update of the 2016 FRA Opinion on fundamental rights in the hotspots set up in Greece and Italy](#), 04.03.2019.

¹⁶¹ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «Βελτίωση Μεταναστευτικής Νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις», *op. cit.*, σελ. 26-28.

¹⁶² ΕΕΔΑ, Έκθεση για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ευρώπη υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016 (2016), *op. cit.*

τροποποιήσεις μέχρι σήμερα¹⁶⁵, μολονότι οι προσφυγικές ροές έχουν κατά πολύ μειωθεί, συγκριτικά με τα έτη 2015-2016¹⁶⁶.

Με την εφαρμογή του νέου Νόμου 4636/2019 επήλθε μια σειρά αλλαγών στην εν λόγω διαδικασία. Στα θετικά συγκαταλέγεται η αντικατάσταση του αγγλόφωνου προσωπικού ΕΑΣΟ με ελληνόγλωσσο προσωπικό (άρθρο 65 παρ. 16). Βασική οπισθοδρόμηση, ωστόσο αποτελεί σύμφωνα με την ΕΕΔΑ η κατάργηση της εξαίρεσης των αιτούντων που ανήκουν σε ευάλωτη κατηγορία από τις ταχύρρυθμες διαδικασίες των νησιών (πρώην άρθρο 60 παρ. 4 του Ν. 4375/2016).

Εν προκειμένω, για την ευρύτερη κατηγορία ατόμων που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων προβλέπεται η παύση ή η μη εφαρμογή της ταχύρρυθμης διαδικασίας του άρθρου 83 παρ. 9 και της διαδικασίας των συνόρων του άρθρου 90 εφόσον δεν παρέχεται «επαρκής» ή «κατάλληλη» στήριξη της παρ. 2 του άρθρου 67 του Ν. 4636/2019. Κατά την ενσωμάτωση των σχολίων από τη διαβούλευση του ΣχΝ, και την εν μέρει αποσαφήνιση της αόριστης **έννοιας της «επαρκούς στήριξης»** έγινε αναφορά στο Νόμο των ακόλουθων ενδεικτικών μορφών αυτής: η δυνατότητα επιπλέον διαλειμμάτων κατά τη διάρκεια της

προσωπικής συνέντευξης σύμφωνα με το άρθρο 77, η δυνατότητα στον αιτούντα να κινείται κατά τη διάρκεια της προσωπικής συνέντευξης αν αυτό καθίσταται αναγκαίο από την κατάσταση υγείας του, καθώς και η επιείκεια σε μη μείζονες ανακρίβειες και αντιφάσεις, εφόσον αυτές σχετίζονται με την κατάσταση της υγείας του. Η ΕΕΔΑ είχε επισημάνει στις σχετικές *Παρατηρήσεις*¹⁶⁷ της στο Σχέδιο Νόμου ωστόσο ότι δεν έγινε μνεία των ενδεικτικών αναφορών του κειμένου της Οδηγίας, όπως η παροχή «αρκετού χρόνου, ούτως ώστε να δημιουργούνται οι συνθήκες που είναι αναγκαίες για την πραγματική πρόσβασή τους [σ.σ. των αιτούντων που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων] στις διαδικασίες και για την επίκληση των στοιχείων που απαιτούνται για την τεκμηρίωση της αίτησής τους διεθνούς προστασίας» (παρ. 29 του Προοιμίου αυτής). Η ΕΕΔΑ είχε επίσης τονίσει την έλλειψη πρόβλεψης από το Νόμο του αρμόδιου οργάνου λήψης σχετικής απόφασης και με ποια κριτήρια θα αποφασίζεται εάν θα εξαιρούνται ή όχι από τις ανωτέρω διαδικασίες οι χρήζοντες ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων. Κατά την από 6.7.2020 ακρόαση προσώπων και φορέων της ΕΕΔΑ επιβεβαιώθηκε η δυσχέρεια εφαρμογής της εν λόγω διάταξης στην πράξη καθώς όπως τόνισαν οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, τα κριτήρια της «επαρκούς στήριξης» δεν είναι σαφή με αποτέλεσμα να δημιουργείται ανασφάλεια και αδυναμία ελέγχου και προσβολής της δικαιολογημένης ή μη υπαγωγής στην ταχύρρυθμη διαδικασία. Σε

¹⁶⁵ Βλ. τροποποιήσεις παρ. 26 του άρθρου 80 του Ν. 4375/2016. Με την τελευταία τροποποίηση που επέφερε το άρθρο 7 παρ. 3 το Ν. 4587/2018, η ισχύς του άρθρου 60 του Ν. 4375/2016 παρατάθηκε έως τις 31.12.2019.

¹⁶⁶ Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες κατέγραψε για το 2015, 861.630 αφίξεις και για το 2016, 177.234 αφίξεις στην Ελλάδα από τα νησιά και τον Έβρο. Το 2017 οι αφίξεις μειώθηκαν κατά πολύ (36.310 άτομα) ενώ το 2018 παρατηρείται μια αύξηση (50.508 άτομα) αλλά όχι στα επίπεδα του 2015-2016 (<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>).

¹⁶⁷ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας...και άλλες διατάξεις» (2019), *op. cit.*, σελ. 19-20.

κάθε περίπτωση, ορισμένες κατηγορίες προσώπων που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων όπως τα θύματα βασανιστηρίων και βίας, αντικειμενικά διαπιστώνεται ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις «επαρκούς στήριξης» καθώς στην πράξη υπάρχει κενό στην πιστοποίηση των θυμάτων (οι αρμόδιοι κατά το νόμο φορείς, ήτοι τα δημόσια νοσοκομεία δηλώνουν αναρμόδια) ενώ δεν λειτουργούν κέντρα αποκατάστασης θυμάτων. Επομένως είναι ευλόγως αναμενόμενο τα εν λόγω θύματα να μη δύνανται να εκθέσουν με σαφήνεια και πιστότητα τα περιστατικά που τους οδήγησαν να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους και να στοιχειοθετήσουν επαρκώς τους ισχυρισμούς τους χωρίς να έχουν λάβει προηγουμένως κατάλληλη ιατρική και ψυχολογική θεραπεία (άρθρο 61 Ν. 4636/2019).

Ειδικότερα για τους ασυνόδευτους αιτούντες άσυλο, οι οποίοι εμπίπτουν στην ευρύτερη κατηγορία ατόμων χρηζόντων ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων, είναι εξαιρετικά ανησυχητική **η νομοθετική κατάργηση της ρητής πρόβλεψης εξέτασης των αιτημάτων όλων των ασυνόδευτων ανηλίκων πάντοτε με την κανονική διαδικασία** (πρώην παρ. 7 του άρθρου 45 του Ν. 4375/2016)¹⁶⁸ **ταυτοχρόνως με την σοβαρά ελλειμματική προστασία** που (δε)

λαμβάνουν στο πεδίο, ελλείψει κατάλληλων δομών στέγασης, επιτρόπων, νομικών συμβούλων, τοποθέτησής τους σε προστατευτική φύλαξη σε ΑΤ ή και επιβολής μέτρων διοικητικής κράτησης κ.ο.κ.

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

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

2. την ταχεία και απρόσκοπτη διεκπεραίωση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας σε κάθε στάδιο της διαδικασίας, με γνώμονα **τη διασφάλιση της ποιότητας** των διοικητικών αποφάσεων, ώστε η διαδικασία να πληροί τους όρους της αποτελεσματικότητας¹⁶⁹.

3. την μη επιπλέον παράταση και τον τερματισμό εφαρμογής της κατά παρέκκλισης διαδικασίας των συνόρων του άρθρου 90 παρ. 3 του Ν. 4636/2019, η οποία εισήχθη ως ένα εξαιρετικό και προσωρινό μέτρο. Σε κάθε περίπτωση, η Πολιτεία πρέπει να καταργήσει την υπαγωγή των ασυνόδευτων ανηλίκων και θυμάτων βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας στις ταχύρρυθμες διαδικασίες συνόρων.

¹⁶⁸ Κατόπιν διαβούλευσης του σχετικού Σχεδίου Νόμου και αντιδράσεων πολλών φορέων, ανεξαρτητών αρχών, διεθνών οργανισμών και οργανώσεων προστασίας προσφύγων και μεταναστών, εισήχθη στο Ν. 4636/2019 (άρθρο 75 παρ. 7) η περιορισμένου εύρους πρόβλεψη εξέτασης πάντοτε με την κανονική διαδικασία αιτήσεων ασυνόδευτων ανηλίκων ηλικίας κάτω των 15 ετών ή/και ανηλίκων που είναι θύματα εμπορίας ανθρώπων, βασανισμού, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας.

¹⁶⁹ ΕΕΔΑ, Έκθεση για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ευρώπη υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016 (2016), *op. cit.*. Προτάσεις της ΕΕΔΑ, του Συνηγόρου του Πολίτη, της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες για τη μετανάστευση και το άσυλο ενόψει της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2002), *op. cit.*

4. τη διασφάλιση της **διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλει**ας της Υπηρεσίας Ασύλου και της Αρχής Προσφυγών¹⁷⁰ και την αναβάθμιση των χώρων και των εργαλείων εργασίας του προσωπικού ενόψει και των νέων προκλήσεων που αναδείχθηκαν την εποχή της πανδημίας.

5. την **εναρμόνιση των διοικητικών πρακτικών** των επιμέρους Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου και των Ανεξαρτήτων Επιτροπών Προσφυγών καθώς και τη διασύνδεση των ηλεκτρονικών καταγραφών της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης και της Υπηρεσίας Ασύλου για λόγους διαφάνειας, αποτελεσματικότητας και επιτάχυνσης των διαδικασιών, ιδίως οικογενειακής επανένωσης κατ' εφαρμογή του Κανονισμού 604/2013.

6. την τήρηση των **διαδικαστικών εγγυήσεων**, όπως η εξασφάλιση της παροχής υπηρεσιών **διερμηνείας** με δαπάνες της Πολιτείας σε κάθε στάδιο της διαδικασίας¹⁷¹ και **νομικής συνδρομής** - ιδία δαπάνη σε όλα τα στάδια της διαδικασίας και δωρεάν στον β'

βαθμό καθολικά σε όλους όσους το επιθυμούν¹⁷².

¹⁷⁰ ΕΕΔΑ, Δημόσια Δήλωση για την τροπολογία που αλλάζει τη σύνθεση των Ανεξαρτήτων Επιτροπών Προσφυγών (2016), *op. cit.*, ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί του Σ/Ν που τροποποιεί τους Ν. 3907/2011 και 4251/2014 και προσαρμόζει την Ελληνική νομοθεσία στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ (2016), *op. cit.*.

¹⁷¹ Βλ. προοίμιο Οδηγίας 2013/32 ΕΕ για τις Διαδικασίες Ασύλου, παρ. 25: «Προς τον σκοπό της ορθής αναγνώρισης των ατόμων που χρήζουν προστασίας ως πρόσφυγες κατά την έννοια του άρθρου 1 της σύμβασης της Γενεύης ή ως πρόσωπα που δικαιούνται επικουρική προστασία, κάθε αιτών θα πρέπει να έχει **πραγματική πρόσβαση στις διαδικασίες**, τη δυνατότητα να συνεργάζεται και να επικοινωνεί καταλλήλως με τις αρμόδιες αρχές ώστε να υποβάλλει τα στοιχεία της υπόθεσής του, καθώς και επαρκείς διαδικαστικές εγγυήσεις για να προωθεί την υπόθεσή του σε όλα τα στάδια της διαδικασίας». Βλ. συναφώς Φάκελο ΕΕΔΑ, **Το δικαίωμα σε διερμηνεία και μετάφραση κατά την ποινική διαδικασία και το δικαίωμα ενημέρωσης στο πλαίσιο ποινικών διαδικασιών** (2015).

¹⁷² Άρθρα 20 έως 23 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ για το δικαίωμα και τους όρους νομικής συνδρομής. Βλ. σχετικές Συστάσεις ΕΕΔΑ σε Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, κ.α.» (2018), *op. cit.*.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ: Προστασία θυμάτων βασανιστηρίων

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (εφεξής ΕΕΔΑ), ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας για θέματα προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, έχει, μεταξύ των κατά το νόμο αρμοδιοτήτων της, τη συνεχή επισήμανση σε όλα τα όργανα της Πολιτείας της ανάγκης αποτελεσματικής κατοχύρωσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τη διαρκή παρακολούθηση των εξελίξεων που σχετίζονται με το καθεστώς των δικαιωμάτων αυτών στην Ελλάδα και το εξωτερικό, την ενημέρωση της κοινής γνώμης για τους σχετικούς κινδύνους παραβίασης που ελλοχεύουν, και προπαντός την παροχή συμβουλών προς την ελληνική Πολιτεία για τη χάραξη σωστής κεντρικής πολιτικής για θέματα που άπτονται των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Λόγω και του όγκου των εισροών μεταναστών και προσφύγων, που έχει δεχθεί η χώρα μας τα τελευταία χρόνια, η δράση της ΕΕΔΑ έχει εστιάσει σε μεγάλο βαθμό στην παρακολούθηση του νομοθετικού πλαισίου για την προστασία των δικαιωμάτων των εν λόγω προσώπων. Ερευνητικές μελέτες, οι οποίες εξετάζουν σχετικά ζητήματα, έχουν επιβεβαιώσει ευρέως ότι εμπειρίες από το κράτος προέλευσης, όπως λ.χ. βασανιστήρια ή συναφείς με αυτά πράξεις απάνθρωπης μεταχείρισης, επιφέρουν σημαντικά προβλήματα στη σωματική και ψυχική υγεία ενός πρόσφυγα, ιδίως όταν οι προκληθέντες τραυματισμοί (σωματικοί ή/και ψυχικοί) δεν τυγχάνουν ιατρικής φροντίδας και αποκατάστασης.

Τα προβλήματα σωματικής και ψυχικής υγείας των προσφύγων υποδηλώνουν ότι υπάρχει επείγουσα ανάγκη θέσπισης διαδικασιών ασύλου, οι οποίες θα εστιάζουν στον γρήγορο εντοπισμό των ευάλωτων ομάδων προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων των θυμάτων βασανιστηρίων, προκειμένου να καταστεί πλήρης και απρόσκοπτη η πρόσβασή τους στην υγειονομική περίθαλψη, στις υπηρεσίες αποκατάστασης και στη δικαιοσύνη.

Στη χώρα μας, μετά την αναστολή της λειτουργίας του Ιατρικού Κέντρου Αποκατάστασης Θυμάτων Βασανιστηρίων (εφεξής ΙΚΑΘΒ) το 2008, υπήρχε κενό ως προς την προστασία των θυμάτων βασανιστηρίων. Από το Σεπτέμβριο του 2011, η «ΜΕΤΑδραση» δραστηριοποιείται στο πεδίο των θυμάτων βασανιστηρίων με διεπιστημονική ομάδα (κοινωνικός λειτουργός, ιατρός, ψυχολόγος, νομικός), στην οποία συμμετέχουν πρώην στελέχη του ΙΚΑΘΒ. Η εν λόγω ΜΚΟ παρέχει τη δυνατότητα για «πιστοποίηση» θυμάτων βασανιστηρίων, καθώς τα στελέχη της έχουν λάβει την ανάλογη εκπαίδευση από τη διεθνή ομάδα του Πρωτοκόλλου της Κωνσταντινούπολης, ενώ οι διαδικασίες αποκατάστασης των θυμάτων βασανιστηρίων πραγματοποιούνται από τις οργανώσεις των «Γιατρών χωρίς Σύνορα», «Βαβέλ» και «Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες». Ωστόσο, η ισχύουσα νομοθεσία επιβάλλει η «πιστοποίηση» των θυμάτων βασανιστηρίων να διενεργείται από τα δημόσια νοσοκομεία της χώρας, τα οποία, αδυνατούν να εφαρμόσουν το εν λόγω πλαίσιο.

Υπό το πρίσμα των ως άνω ζητημάτων και ενόψει των πολυάριθμων συνιστωσών του εν λόγω πλαισίου, την Τετάρτη 4 Μαρτίου 2020, πραγματοποιήθηκε στα γραφεία της ΕΕΔΑ ακρόαση φορέων και προσώπων σχετικά με

την «Πιστοποίηση Θυμάτων Βασανιστηρίων», προκειμένου να αναγνωρισθούν τυχόν κενά ή/και αποκλίσεις στην εθνική νομοθεσία σε σχέση με τις διεθνείς συμβάσεις και κατευθυντήριες γραμμές, να συζητηθεί η έως σήμερα δράση των φορέων που απασχολούνται ενεργά στο πεδίο και να αποτυπωθούν οι ανάγκες και τα κωλύματα, που υφίστανται κατά την υλοποίηση των διαδικασιών αναγνώρισης και αποκατάστασης των θυμάτων βασανιστηρίων. Στο πλαίσιο της εν λόγω ακρόασης διατυπώθηκαν τα εξής:

1. Ισχύουσα Νομοθεσία - Κενά και Ζητήματα Εφαρμογής: Σύμφωνα με την ενωσιακή νομοθεσία, από το άρθρο 20 παρ. 3 και 4 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ προκύπτει σαφώς ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη την ειδική κατάσταση ευάλωτων προσώπων, μεταξύ των οποίων και τα πρόσωπα, που υπήρξαν θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας, για τα οποία όμως διαπιστώνεται ότι έχουν ειδικές ανάγκες μετά από εξατομικευμένη αξιολόγηση της περίπτωσης τους. Επίσης για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, υπό τους ίδιους όρους πρόσβασης με τους υπηκόους του κράτους υποδοχής προβλέπεται επαρκής ιατρική περίθαλψη, συμπεριλαμβανομένης και της θεραπείας σε άτομα με ειδικές ανάγκες, όπως τα πρόσωπα, που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας. Επιπροσθέτως, επί τη βάση του άρθρου 21 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους την ειδική κατάσταση των ευάλωτων προσώπων, μεταξύ των οποίων και τα άτομα, που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές

ψυχολογικής, φυσικής ή σεξουαλικής βίας. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 4 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ, υπάρχει υποχρέωση εξασφάλισης πρόσβασης σε υπηρεσίες αποκατάστασης σε ανηλίκους. Καθίσταται, επομένως, σαφές ότι α) απαιτείται διαπίστωση των ειδικών αναγκών μετά από εξατομικευμένη αξιολόγηση της περίπτωσης των θυμάτων βασανιστηρίων, β) γεννάται υποχρέωση λήψης υπόψη της ειδικής τους κατάστασης, με σκοπό την παροχή πρόσβασης σε κατάλληλη ιατρική και ψυχολογική θεραπεία ή περίθαλψη και επομένως, γ) επιβάλλεται κατάλληλη κατάρτιση¹⁷³ των απασχολούμενων στον εν λόγω τομέα.

Στο εθνικό δίκαιο, οι διατάξεις του άρθρου 39 παρ. 2 Ν. 4636/2019 (όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο 2 Ν. 4686/2020) προβλέπουν ρητώς την υποχρέωση μέριμνας για όσους ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, ώστε να τους παρασχεθεί εξειδικευμένη φροντίδα και προστασία. Σύμφωνα, με το ίδιο νομοθέτημα στις «ευάλωτες ομάδες» περιλαμβάνονται, εκτός των άλλων, και «...τα άτομα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας...». Ειδικότερα, ο Διοικητής του Κέντρου ή της Μονάδας, ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση του αρμόδιου ιατρικού προσωπικού του Κέντρου παραπέμπει τα πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες στον αρμόδιο κατά περίπτωση δημόσιο φορέα κοινωνικής στήριξης ή προστασίας. Αντίγραφο του φακέλου ιατρικού ελέγχου και της ψυχοκοινωνικής υποστήριξης αποστέλλεται στον προϊστάμενο του κατά περίπτωση φορέα στον οποίο διαμένουν ή παραπέμπονται. Σε

173. Βλ. αναλυτικότερα παρακάτω στοιχ. 2.

κάθε περίπτωση διασφαλίζεται η συνέχεια της θεραπευτικής αγωγής στις περιπτώσεις που αυτό απαιτείται. Η διαπίστωση ότι ένα άτομο ανήκει σε ευάλωτη ομάδα έχει ως μόνη συνέπεια την άμεση κάλυψη των ιδιαίτερων αναγκών υποδοχής του και προστασίας του. Επιπροσθέτως, επιβάλλεται να ληφθεί υπόψη η ειδική κατάστασή τους και η υποχρέωση πρόσβασης σε κατάλληλη ιατρική-ψυχιατρικού και ψυχολογική θεραπεία ή περίθαλψη, η οποία στην περίπτωση των θυμάτων βασανιστηρίων πρέπει να φέρει τον τίτλο της «αποκατάστασης».

Πλέον του ανωτέρω πλαισίου, το άρθρο 61 Ν. 4636/2019, το οποίο ενσωματώνει το άρθρο 25 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ προβλέπει ότι τα θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών πράξεων βίας ή τιμωρίας «πιστοποιούνται» με ιατρική γνωμάτευση από δημόσιο νοσοκομείο, στρατιωτικό νοσοκομείο ή κατάλληλα εκπαιδευμένους ιατρούς δημόσιων φορέων παροχής υπηρεσιών υγείας, συμπεριλαμβανομένων των ιατροδικαστών και λαμβάνουν την αναγκαία περίθαλψη για τη βλάβη που προκλήθηκε, ιδίως πρόσβαση σε κατάλληλη ιατρική και ψυχολογική θεραπεία ή περίθαλψη. Εν προκειμένω, παρουσιάζεται ο όρος της «πιστοποίησης», ο οποίος δεν προβλέπεται στο ανωτέρω ενωσιακό νομοθετικό πλαίσιο. Στο πλαίσιο της ακρόασης φορέων και προσώπων σχετικά με τα θύματα βασανιστηρίων που έλαβε χώρα την Τετάρτη 4 Μαρτίου 2020 στα γραφεία της ΕΕΔΑ επισημάνθηκε ότι ο όρος της «πιστοποίησης» του άρθρου 61 Ν. 4636/2019 πρέπει να αντικατασταθεί με την έννοια της «αναγνώρισης» ή «ταυτοποίησης»¹⁷⁴, καθώς

τούτες αφορούν διαφορετικές διαδικασίες και επομένως, διαφορετικό περιεχόμενο και σκοπό. Ειδικότερα, η έννοια της «αναγνώρισης» συνδέεται με το νομοθετικό πλαίσιο των Οδηγιών 2011/95/ΕΕ και 2013/33/ΕΕ και αποσκοπεί στην αποκατάσταση των θυμάτων βασανιστηρίων, ιδίως με τη μορφή της παροχής πρόσβασης σε κατάλληλη ιατρική και ψυχιατρική θεραπεία ή περίθαλψη από το κράτος. Αντιθέτως, η έννοια της «πιστοποίησης», όπως υιοθετήθηκε για πρώτη φορά από το Πρωτόκολλο της Κωνσταντινούπολης, προέκυψε από την ανάγκη να παρουσιασθούν στα Διεθνή και τα Εθνικά Δικαστήρια γνωματεύσεις σχετικές με τα θύματα βασανιστηρίων από ανεξάρτητες μη κρατικές επιτροπές για βασανιστήρια, που έλαβαν χώρα στο κράτος ή από τα κρατικά όργανα του κράτους, κατά του οποίου στρέφεται το θύμα βασανιστηρίων.

Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι η διαδικασία ασύλου είναι μία διαδικασία, που στηρίζεται στον έλεγχο αξιοπιστίας του/της αιτούντος/ης άσυλο και κατά συνέπεια, όπως δεν οφείλει η αιτούσα/ο αιτών να προσκομίσει αποδείξεις για τον φόβο δίωξης που υπέστη, έτσι δεν οφείλει να προσκομίσει αποδείξεις ότι υπέστη βασανιστήρια.

Εκ των ανωτέρω διαλαμβανομένων, η «αναγνώριση» των θυμάτων βασανιστηρίων αποτελεί υποχρέωση των εθνικών αρχών για ταυτοποίηση και παροχή υπηρεσιών αποκατάστασης στα θύματα βασανιστηρίων ενώ η «πιστοποίηση» διενεργείται από

2013/33/ΕΕ. Απεναντίας, από τις διατάξεις των άρθρων 2 στοιχ. ε' και στ' και 15 περ. β' (Κεφάλαιο V «Αναγνώριση Προσώπου ως Δικαιούχου Επικουρικής Προστασίας») της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ συνάγεται σαφώς η υποχρέωση «αναγνώρισης» των θυμάτων βασανιστηρίων.

174. Η έννοια της «πιστοποίησης» δεν αναφέρεται στην αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 25 παρ 1 της Οδηγίας

ανεξάρτητες μη κρατικές επιτροπές και αποβλέπει στη διενέργεια εκείνης της διαδικασίας, το αποτέλεσμα της οποίας θα υποβληθεί, ιδίως για δικαστική χρήση.

Επίσης, η νομοθεσία προβλέπει ότι η «πιστοποίηση» πραγματοποιείται μόνο από τα δημόσια νοσοκομεία, γεγονός το οποίο θίγει τη νομιμότητα των εγγράφων που εκδίδονται από τους αντίστοιχους φορείς¹⁷⁵, οι οποίοι δραστηριοποιούνται στο πεδίο αυτό. Ωστόσο, εν τοις πράγμασι, τα δημόσια νοσοκομεία αρνούνται να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες, δηλώνοντας είτε άγνοια για το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο είτε έλλειψη εμπειρογνωσίας και ανάλογου προσωπικού. Εκτός αυτού, στην ακρόαση που έλαβε χώρα στα γραφεία της ΕΕΔΑ, επισημάνθηκε από την ΜΚΟ «ΜΕΤΑδραση» ότι η διαδικασία αναγνώρισης του θύματος πρέπει να διενεργείται υπό το πρίσμα των γενικών αρχών που υιοθετούνται από το Πρωτόκολλο

175. Χαρακτηριστική είναι η πρόσφατη Απόφαση με αριθμ. 206/2019 του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά, στην οποία κρίθηκε, εκτός των άλλων, ότι η προσκομιζόμενη από τον αιτούντα έκθεση πραγματογνωμοσύνης συγκεκριμένης ΜΚΟ, σύμφωνα με την οποία η ομάδα εμπειρογνομόνων της συνήγαγε το συμπέρασμα ότι τα ευρήματα, σωματικά και ψυχικά, του αιτούντος είναι διαγνωστικά και δεν μπορεί να έχουν προκληθεί από άλλη αιτία εκτός από τα περιγραφόμενα βασανιστήρια, δεν αναιρεί την κρίση της Επιτροπής, καθόσον, «...μετά την ισχύ του ν. 4540/2018 (ΦΕΚ 91/22-5-2018 Α), και σύμφωνα με το άρθρο 23 αυτού, τα θύματα βασανιστηρίων πιστοποιούνται με ιατρική γνωμάτευση δημόσιου νοσοκομείου, στρατιωτικού νοσοκομείου ή κατάλληλα εκπαιδευμένων ιατρών δημοσίων φορέων παροχής υγείας, συμπεριλαμβανομένων των ιατροδικαστών, ο δε αιτών δεν προσκομίζει κάποιο στοιχείο ότι απευθύνθηκε προς εξέταση σε κάποιον από τους ανωτέρω φορείς, χωρίς αποτέλεσμα για οποιοδήποτε λόγο (έλλειψη κατάλληλων υποδομών, φόρτος εργασίας), ώστε να αναγκασθεί να προσφύγει στους εμπειρογνώμονες της ανωτέρω ΜΚΟ...», βλ. σχετικώς και Απόφαση ΔΕΦΠειρ με αριθμ. 201/2019.

της Κωνσταντινούπολης¹⁷⁶, καθόσον απαιτείται πολύπλευρη εξέταση από εξειδικευμένους εμπειρογνώμονες με γνώσεις νομικής, ιατρικής και ψυχιατρικής¹⁷⁷. Η εν λόγω προσέγγιση δεν προβλέπεται στο ισχύον εθνικό νομοθετικό πλαίσιο, καθόσον, όπως προαναφέρθηκε, οι αντίστοιχες διατάξεις αναφέρονται στον όρο της «πιστοποίησης» από «δημόσια νοσοκομεία». Συνεπώς, πέραν της προβληματικής που αναπτύχθηκε ανωτέρω περί τη χρήση της έννοιας της «πιστοποίησης», αναφύεται εν προκειμένω και το ζήτημα της καθ' ύλην αρμοδιότητας των φορέων, οι οποίοι δύνανται να προβούν σε διαδικασίες αναγνώρισης θυμάτων βασανιστηρίων, καθώς η ως άνω πρόβλεψη της υποχρέωσης των δημόσιων νοσοκομείων δεν αντικατοπτρίζει τις γενικές αρχές του Πρωτοκόλλου της Κωνσταντινούπολης.

Η εμπλοκή δημόσιων νοσοκομείων θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί για την παροχή υπηρεσιών αποκατάστασης, ήτοι στο πλαίσιο της εκπλήρωσης της υποχρέωσης του κράτους για παροχή «ιατρικής περίθαλψης». Συνεπώς, δεν καθίσταται απαραίτητο τα δημόσια νοσοκομεία να αποτελούν τους αποκλειστικούς αρμόδιους φορείς για την «αναγνώριση» των

176. Βλ. σχετικώς αιτιολογική σκ. (31) της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ «σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιτύπωση)», σύμφωνα με την οποία «Τα εθνικά μέτρα σχετικά με την εξακρίβωση και τεκμηρίωση συμπτωμάτων και ενδείξεων βασανιστηρίων ή άλλων σοβαρών πράξεων σωματικής ή ψυχολογικής βίας, περιλαμβανομένων των πράξεων σεξουαλικής βίας, στο πλαίσιο διαδικασιών που υπάγονται στην παρούσα οδηγία μπορούν, μεταξύ άλλων, να βασίζονται στο Εγχειρίδιο για την αποτελεσματική διερεύνηση και τεκμηρίωση των βασανιστηρίων και άλλης σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (πρωτόκολλο της Κωνσταντινούπολης)».

177. Βλ. αναλυτικότερα παρακάτω στοιχ. 2, 3 και 7.

θυμάτων βασανιστηρίων, καθώς αφενός η εν λόγω διαδικασία απαιτεί εξειδικευμένη γνώση, όπως λ.χ. την ικανότητα σύνδεσης των τραυμάτων (σωματικών ή ψυχικών) με τη μέθοδο του βασανιστηρίου που διενεργήθηκε αφετέρου θα επιβάρυνε το ήδη βεβαρυμμένο σύστημα δημόσιας υγείας.

Επιπροσθέτως, στον βαθμό που τα θύματα βασανιστηρίων δυσκολεύονται να μιλήσουν για τις εμπειρίες τους, καθώς τυχόν περιγραφή τους επαναφέρει στη μνήμη τους δυσάρεστα περιστατικά, αποδυναμώνοντας τις όποιες προσπάθειές τους να ξεχάσουν τα γεγονότα, γίνεται αντιληπτό ότι τα εν λόγω πρόσωπα ενδεχομένως να μην είναι σε θέση να μιλήσουν κατά την πρώτη προσπάθεια διερεύνησης του ζητήματός τους. Κατόπιν τούτου, προτάθηκε το δικαίωμα εξέτασής τους να μην περιορίζεται μόνο στα σημεία υποδοχής αλλά σε ολόκληρη την επικράτεια¹⁷⁸.

Τέλος, για την ορθή εφαρμογή των προτύπων που αφορούν στην αναγνώριση και αποκατάσταση των θυμάτων βασανιστηρίων διατυπώθηκε η ανάγκη εμπλοκής Δημόσιας Αρχής, όπως άλλωστε προβλέπουν οι Οδηγίες 2011/95/ΕΕ και 2013/33/ΕΕ. Η συμμετοχή Δημόσιας Αρχής κρίνεται απαραίτητη και στο πλαίσιο της αποκατάστασης των θυμάτων βασανιστηρίων, προκειμένου να διασφαλίζεται η ποιότητά της. Επιπλέον, σημειώθηκε νομοθετικό κενό ως προς τους φορείς, που δύνανται να προβούν στην αποκατάσταση των θυμάτων βασανιστηρίων. Συνεπώς, στο πλαίσιο αυτό σημειώθηκε η ανάγκη πρόβλεψης σχετικής νομοθετικής ρύθμισης, η οποία θα εμπλέκει δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς καθώς και ΜΚΟ, οι οποίες δραστηριοποιούνται με σχετικά προγράμματα

για τον σκοπό της αποκατάστασης των αναγνωρισμένων θυμάτων βασανιστηρίων. Στην περίπτωση δε των ιδιωτικών φορέων και των ΜΚΟ, η όποια συμμετοχή τους πρέπει να συνοδεύεται από την ανάλογη κρατική χρηματοδότηση, χωρίς χρονικά κενά και καθυστερήσεις.

Κατόπιν τούτων, προτείνεται το άρθρο 61 Ν. 4636/2019 να τροποποιηθεί ως εξής: «1. Τα θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών πράξεων βίας δύνανται να αναγνωρίζονται με βεβαίωση ιατρού ή ψυχιάτρου ή ψυχολόγου ή ιατροδικαστή ή με συνεργασία αυτών στην περίπτωση που απαιτείται από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της εκάστοτε περίπτωσης. Το εν λόγω προσωπικό ασκεί τα καθήκοντά του, εφόσον έχει λάβει την αναγκαία προς τούτο εκπαίδευση. Η διαδικασία της αναγνώρισης διενεργείται από νοσοκομείο ή κατάλληλη προς τούτο δημόσια ή ιδιωτική δομή με σκοπό την αποκατάσταση των θυμάτων βασανιστηρίων βιασμού ή άλλων σοβαρών πράξεων βίας τους. Συγκεκριμένα, η αποκατάσταση των θυμάτων βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών πράξεων βίας λαμβάνει χώρα από κατάλληλα εκπαιδευμένους ιατρούς, ψυχιάτρους ή ψυχολόγους δημόσιων ή μη φορέων κατάλληλων στον τομέα της παροχής υπηρεσιών αποκατάστασης των θυμάτων βασανιστηρίων και στο πλαίσιο αυτό, χορηγείται η αναγκαία περίθαλψη για τη βλάβη που προκλήθηκε, ιδίως πρόσβαση σε κατάλληλη ιατρική και ψυχολογική θεραπεία ή περίθαλψη με σκοπό την πλήρη αποκατάστασή τους. Πέραν της ως άνω διαδικασίας της αναγνώρισης, τα θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών πράξεων βίας δικαιούνται, εφόσον το επιθυμούν, ή όταν οι αρμόδιες αρχές αμφιβάλλουν για την ιδιότητά τους ως θυμάτων

178. Βλ. αναλυτικότερα παρακάτω στοιχ. 4.

βασανιστηρίων, να πιστοποιούνται από πλήρη επιστημονική ομάδα, η οποία είναι ανεξάρτητη από οποιαδήποτε δημόσια ή ιδιωτική υπηρεσία για λόγους αμεροληψίας και αντικειμενικότητας και σύμφωνα με τους σκοπούς, τις αρχές, τις εγγυήσεις και τις διαδικασίες που προβλέπονται στο Πρωτόκολλο της Κωνσταντινούπολης.»

2. Εκπαίδευση: Όπως επισημάνθηκε, υπό το πρίσμα των Οδηγιών 2011/95/ΕΕ και 2013/33/ΕΕ, αποτελεί αρμοδιότητα του κράτους η αναγνώριση και αποκατάσταση των θυμάτων βασανιστηρίων. Για τον σκοπό αυτό οι διατάξεις των άρθρων 37 και 25 των Οδηγιών 2011/95/ΕΕ και 2013/33/ΕΕ αντιστοίχως, προβλέπουν την υποχρέωση «κατάρτισης» των επαγγελματιών που απασχολούνται σε ζητήματα που άπτονται του πεδίου των θυμάτων βασανιστηρίων. Επίσης, το άρθρο 61 παρ. 2 Ν. 4639/2019, το οποίο ενσωματώνει το άρθρο 25 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ, προβλέπει ότι «...Το προσωπικό των φορέων που ασχολείται με υποθέσεις θυμάτων βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών πράξεων βίας, διαθέτει και συνεχίζει να λαμβάνει κατάλληλη κατάρτιση σχετικά με τις ανάγκες αυτών και έχει καθήκον εχεμύθειας για τα προσωπικά δεδομένα των οποίων λαμβάνει γνώση κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του ή επ' ευκαιρία εκτέλεσης αυτών...». Παράλληλα, οι διατάξεις του άρθρου 77α Ν. 4636/2019 προβλέπουν ότι «Ο κάθε χειριστής διαθέτει τα κατάλληλα προσόντα για να συνεκτιμήσει τις προσωπικές ή γενικές συνθήκες που αφορούν την αίτηση, συμπεριλαμβανομένων των πολιτισμικών καταβολών του αιτούντος. Ειδικότερα, οι χειριστές επιμορφώνονται, ιδίως για τις ειδικές ανάγκες των γυναικών, των παιδιών και των θυμάτων βίας και βασανιστηρίων...».

Συνεπώς, απαιτείται η πρόβλεψη και εκπόνηση συγκεκριμένων εκπαιδευτικών προγραμμάτων του προσωπικού που εργάζεται στο σχετικό πεδίο, ούτως ώστε να αναγνωρίζονται «οφθαλμοφανείς» περιπτώσεις αλλά και τα περιστατικά για τα οποία υπάρχουν ενδείξεις περί τέλεσης βασανιστηρίων, προκειμένου τα θύματα να παραπέμπονται για αποκατάσταση άμεσα και χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση.

Κατόπιν τούτων, η ΕΕΔΑ προτείνει να προστεθεί στις ανωτέρω διατάξεις η εξής πρόταση: «Το αρμόδιο προσωπικό και ο κάθε χειριστής βρίσκεται σε διαρκή συνεργασία με φορείς αποκατάστασης θυμάτων βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών πράξεων βίας μέσα από μία διεπιστημονική και πολυεπιστημονική προσέγγιση και συνεργασία με σκοπό την αποφυγή επανατραυματισμού τους και την δυνατόν καλύτερη αποκατάστασή τους».

3. Σύσταση Ομάδας Αναγνώρισης και Πιστοποίησης: Κατ' αναλογία των γενικών αρχών του Πρωτοκόλλου της Κωνσταντινούπολης, η πιστοποίηση των θυμάτων βασανιστηρίων πρέπει να λαμβάνει χώρα από συγκεκριμένη «επιτροπή», η οποία απαρτίζεται από Νομικό (δικηγόρος), Ιατρό και Ψυχολόγο ή Ψυχίατρο. Τα μέλη της εν λόγω επιτροπής πρέπει να έχουν λάβει την κατάλληλη εκπαίδευση και να ασκούν τα καθήκοντά τους με αντικειμενικότητα και ανεξαρτησία, έννοιες που προβλέπονται ρητώς τόσο στο Πρωτόκολλο της Κωνσταντινούπολης όσο και στα Γενικά Σχόλια με αριθμ. 3 και 4 της αρμόδιας επιτροπής για τα θύματα των βασανιστηρίων των Ηνωμένων Εθνών.

4. Κέντρα Υποδοχής: Στα σημεία υποδοχής της χώρας πρέπει να λαμβάνει χώρα αποτελεσματική ενημέρωση των προσφύγων, σχετικά με την υποβολή αιτήσεων και ισχυρισμών ως «θύματα βασανιστηρίων», ώστε να γίνεται αντιληπτό το δικαίωμα και η διαδικασία που θα υλοποιηθεί για την αναγνώρισή τους. Στο πλαίσιο αυτό, επισημάνθηκε η ανάγκη της άμεσης και επιτόπιας διερεύνησης των ισχυρισμών των εν δυνάμει θυμάτων βασανιστηρίων σε όλα τα σημεία υποδοχής της χώρας μας, ούτως ώστε αφενός να επιτυγχάνεται η ενημέρωση για τα δικαιώματά τους και ο έγκαιρος εντοπισμός των συναφών περιστατικών αφετέρου να αποφεύγονται οι άνευ σκοπού εξαντλητικές μετακινήσεις των φερόμενων ως θυμάτων βασανιστηρίων. Βέβαια, μια τέτοια δυνατότητα δεν πρέπει να στερεί το δικαίωμα του προσώπου να αιτηθεί την αναγνώριση και πιστοποίησή του ως θύμα βασανιστηρίου σε οποιοδήποτε μέρος της χώρας μας. Επιπλέον, στον βαθμό που η ΜΕΤΑδραση απασχολεί προσωπικό, το οποίο έχει λάβει πιστοποίηση από τη διεθνή ομάδα του Πρωτοκόλλου της Κωνσταντινούπολης, προτείνεται να διατηρήσει τον ρόλο της, αλλά μόνο για εξαιρετικές περιπτώσεις που απαιτούν γνωμοδότηση («πιστοποίηση») εξειδικευμένης ομάδας (π.χ. απόρριψη αρχικού αιτήματος αλλά με ισχυρή υποψία βασανιστηρίου, έκδοση «πιστοποίησης» για προσφυγή σε διεθνές δικαστήριο κ.λπ.).

5. Αποκατάσταση: Σκοπός της «αναγνώρισης» ενός προσώπου ως θύμα βασανιστηρίου αποτελεί το δικαίωμα του να τύχει της αποκατάστασής του. Ειδικότερα, το θύμα βασανιστηρίων, εφόσον αναγνωρισθεί, πρέπει να λαμβάνει την αντίστοιχη ιατρική

βοήθεια και περίθαλψη και προστασία. Για παράδειγμα, έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο να αναγνωρίζεται ένα πρόσωπο ως θύμα βασανιστηρίων και έπειτα να επιστρέφει π.χ. στο κέντρο κράτησης ή στα σημεία υποδοχής, ήτοι χωρίς να απολαμβάνει τις απαιτούμενες παροχές για την αποκατάστασή του.

6. Χρηματοδότηση: Το τρέχον διάστημα δεν υπάρχουν διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι για την χρηματοδότηση των φορέων που δραστηριοποιούνται στο πεδίο των θυμάτων βασανιστηρίων. Στο πλαίσιο της ακρόασης φορέων διατυπώθηκε η άμεση ανάγκη θέσπισης μόνιμου μηχανισμού αδιάλειπτης χρηματοδότησης, προκειμένου οι αντίστοιχοι φορείς που δραστηριοποιούνται στον τομέα αυτό να λειτουργούν απρόσκοπτα για την πραγματοποίηση του εν λόγω σκοπού.

7. «Πιστοποίηση»: Όπως επισημάνθηκε, η διαδικασία της «πιστοποίησης» των θυμάτων βασανιστηρίων αποσκοπεί σε διαφορετικό αποτέλεσμα από αυτό που επιδιώκεται με την «αναγνώριση». Αν και οι εν λόγω διαδικασίες ταυτίζονται σε αρκετά σημεία ως προς τον τρόπο και τις γενικές αρχές διεξαγωγής τους, εν τοις πράγμασι, η πιστοποίηση των θυμάτων βασανιστηρίων, όπως υιοθετήθηκε αρχικώς από το Πρωτόκολλο της Κωνσταντινούπολης, προέκυψε από την ανάγκη να παρουσιασθούν στα Διεθνή Δικαστήρια γνωματεύσεις σχετικές με τα θύματα βασανιστηρίων. Στο πλαίσιο της ακρόασης των φορέων σχετικά με το ζήτημα της πιστοποίησης των θυμάτων βασανιστηρίων, ειπώθηκαν τα εξής:

- Σε κανένα κράτος δεν υπάρχει δημόσια υπηρεσία/φορέας που να εφαρμόζει το Πρωτόκολλο της Κωνσταντινούπολης. Εξειδικευμένες ομάδες επιστημόνων, οι

οποίες εργάζονται επί ζητημάτων πιστοποίησης και ακολουθούν τη μεθοδολογία του Πρωτοκόλλου, είναι ανεξάρτητες από το κράτος, ούτως ώστε να μπορούν να δουλεύουν με αντικειμενικότητα και αμεροληψία. Η μη κρατική-υπαλληλική ιδιότητα των ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων που δουλεύουν επί τη βάση του Πρωτοκόλλου της Κωνσταντινούπολης έχει επιβεβαιωθεί από τα Δικαστήρια του Στρασβούργου και της Χάγης καθώς και από τα Γενικά Σχόλια με αριθμ. «3» και «4» της αρμόδιας επιτροπής κατά των βασανιστηρίων των Ηνωμένων Εθνών.

- Ως προς το ερώτημα για τον τρόπο πιστοποίησης των εν λόγω εξειδικευμένων επιστημόνων, σημειώθηκε ότι σε κανένα κράτος δεν υπάρχει σχετική διαδικασία και δη κρατική. Ειδικότερα, ισχύει παγκοσμίως η αρχή «Peer Evaluation», ήτοι η εκ των ισοτίμων έγκριση και αναγνώριση. Στην χώρα μας και σύμφωνα με την έως σήμερα πρακτική, η αντίστοιχη ομάδα εργάζεται στο θέμα αυτό από το 1988 σε συνεργασία με τους αντίστοιχους μη κυβερνητικούς φορείς άλλων κρατών.
- Η πιστοποίηση των θυμάτων βασανιστηρίων στη χώρα μας πρέπει να πραγματοποιείται μόνο για δικαστική χρήση ή σε δύσκολες περιπτώσεις «αναγνώρισης», ήτοι όταν υπάρχουν σοβαρές υπόνοιες διάπραξης πράξεων βασανιστηρίων, οι οποίες, ωστόσο δεν μπορούν να βεβαιωθούν στο πλαίσιο της διαδικασίας αναγνώρισης ή όταν το ζητήσει το αρμόδιο δικαστήριο.

Τέλος δε, διατυπώθηκε η ανάγκη της ενσωμάτωσης ιατροδικαστών στη διαδικασία πιστοποίησης των θυμάτων βασανιστηρίων, οι οποίοι, σε συνέχεια των επιταγών του Πρωτοκόλλου της Κωνσταντινούπολης, πρέπει αφενός να είναι ανεξάρτητοι «μη κρατικοί» λειτουργοί αφετέρου να έχουν λάβει την ανάλογη εξειδικευμένη εκπαίδευση.

Κατόπιν των ανωτέρω, η ΕΕΔΑ:

1. εκφράζει την ιδιαίτερη ανησυχία της όχι μόνο για την εσφαλμένη μεταφορά του άρθρου 25 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ στην εσωτερική έννομη τάξη και για τη συνεπεία αυτής μη εφαρμογή των επιταγών που αφορούν στην αναγνώριση των θυμάτων βασανιστηρίων αλλά και για τη μη γνώση του εν λόγω αντικειμένου από τις προβλεπόμενες δημόσιες αρχές, γεγονός που λόγω της βαρύτητάς του έχει σοβαρότατες επιπτώσεις στον πυρήνα του δικαιώματος της αναγνώρισης των θυμάτων βασανιστηρίων, οι οποίες πιθανώς να επηρεάσουν δυσμενώς την πορεία του αιτήματός τους για χορήγηση διεθνούς προστασίας,

2. υποβάλλει συγκεκριμένη πρόταση για την τροποποίηση του άρθρου 61 Ν. 4636/2019, προκειμένου αφενός να αντικατοπτρίζεται η πλήρης έκταση των επιταγών του άρθρου 25 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ αφετέρου να θεσμοθετείται ο διαχωρισμός και ο διαφορετικός σκοπός των εννοιών της «αναγνώρισης» και «πιστοποίησης». Για τον λόγο αυτό, προτείνεται η διαδικασία της αναγνώρισης να διενεργείται από κατάλληλα εξειδικευμένο προσωπικό δημόσιων ή ιδιωτικών φορέων, το οποίο θα βεβαιώνει τα περιστατικά που συνιστούν «θύματα βασανιστηρίων», προκειμένου να τους παρασχεθεί η αναγκαία

περίθαλψη για τη βλάβη που προκλήθηκε και ιδίως πρόσβαση σε κατάλληλη ιατρική, ψυχιατρική ή ψυχολογική θεραπεία ή περίθαλψη με σκοπό την πλήρη αποκατάστασή τους,

3. προτείνει συγκεκριμένες προσθήκες στις διατάξεις των άρθρων 61 και 77α Ν. 4636/2019, προκειμένου το προσωπικό που εργάζεται στο σχετικό πεδίο να εκπαιδεύεται κατάλληλα, ούτως ώστε να αναγνωρίζονται «οφθαλμοφανείς» περιπτώσεις αλλά και τα περιστατικά για τα οποία υπάρχουν ενδείξεις περί τέλεσης βασανιστηρίων, προκειμένου τα θύματα να παραπέμπονται για αποκατάσταση άμεσα και χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση. Η εκπαίδευση του προσωπικού αναμένεται να συμβάλλει στην άμεση και επιτόπια διερεύνηση των ισχυρισμών των εν δυνάμει θυμάτων βασανιστηρίων σε όλα τα σημεία υποδοχής της χώρας μας, ούτως ώστε αφενός να επιτυγχάνεται η ενημέρωση για τα δικαιώματά τους και ο έγκαιρος εντοπισμός των συναφών περιστατικών αφετέρου να αποφεύγονται οι άνευ σκοπού εξαντλητικές μετακινήσεις των φερόμενων ως θυμάτων βασανιστηρίων,

4. διατυπώνει την άμεση ανάγκη θέσπισης μόνιμου μηχανισμού αδιάλειπτης χρηματοδότησης, προκειμένου οι αντίστοιχοι φορείς που δραστηριοποιούνται στον τομέα αυτό να λειτουργούν απρόσκοπτα για την πραγματοποίηση του εν λόγω σκοπού,

5. επισημαίνει ότι πέραν της διαδικασίας της «αναγνώρισης», η διαδικασία της «πιστοποίησης» των θυμάτων βασανιστηρίων πρέπει να διενεργείται υπό το πρίσμα των αρχών του Πρωτοκόλλου της Κωνσταντινούπολης, και δη από πλήρη επιστημονική ομάδα, η οποία θα είναι

ανεξάρτητη από οποιαδήποτε δημόσια ή ιδιωτική υπηρεσία για λόγους αμεροληψίας και αντικειμενικότητας και σύμφωνα με τους σκοπούς, τις αρχές, τις εγγυήσεις και τις διαδικασίες που προβλέπονται στο ανωτέρω Πρωτόκολλο, προκειμένου τα εν λόγω πιστοποιητικά να υποβάλλονται για δικαστική χρήση ή σε δύσκολες περιπτώσεις «αναγνώρισης», ήτοι όταν υπάρχουν σοβαρές υπόνοιες διάπραξης πράξεων βασανιστηρίων, οι οποίες, ωστόσο δεν μπορούν να βεβαιωθούν στο πλαίσιο της διαδικασίας αναγνώρισης, και

6. επιφυλάσσεται να επανέλθει και να τοποθετηθεί εκτενώς για τον όρο και τις διαδικασίες της «πιστοποίησης» των θυμάτων βασανιστηρίων, τα όποια λαμβάνουν χώρα στην Ελλάδα, στο πλαίσιο της διαδικασίας κατάλληλης διαμόρφωσης της εθνικής νομοθεσίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ: Προστασία αλλοδαπών ανηλίκων

Κατά την τελευταία χρονιά, ο αριθμός των ασυνόδευτων ανηλίκων που φιλοξενεί η χώρα μας αυξήθηκε. Σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά στοιχεία¹⁷⁹, τον Ιανουάριο του 2020 είχαν καταγραφεί στην Ελλάδα 5463 ασυνόδευτοι ανήλικοι ενώ αξίζει να σημειωθεί ότι για το 2019, οι ανήλικοι (συνοδευόμενοι και ασυνόδευτοι) αποτελούσαν το 32,8% του συνολικού αριθμού των αιτούντων διεθνή προστασία¹⁸⁰. Από την επιτόπια επίσκεψη στο Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης της Σάμου και την ακρόαση προσώπων και φορέων για την εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης για τα δικαιώματα του παιδιού χαρτογραφήθηκαν τα ελλείμματα παιδικής προστασίας στο πεδίο όπως προβλήματα επισφαλούς στέγης (όχι επαρκείς θέσεις σε ξενώνες, μη ασφαλείς οι «ασφαλείς ζώνες» στα ΚΥΤ, διατήρηση μέτρου προστατευτικής φύλαξης σε Αστυνομικά Τμήματα, αστεγία), ελλιπής έως καθόλου πρόσβαση στην τυπική εκπαίδευση, απουσία κρατικού συστήματος επιτροπείας ανηλίκων, υπέρμετρες καθυστερήσεις στην πρόσβαση στο άσυλο, ελλιπής έως καθόλου νομική υποστήριξη κατά τις διαδικασίες ασύλου, προβλήματα κατά την εφαρμογή της διαδικασίας διαπίστωσης ανηλικότητας, αναφορές για φαινόμενα εκμετάλλευσης και βίας κατά ανηλίκων και περιπτώσεις εξαφανίσεων παιδιών από τα ΚΥΤ και τις Δομές Φιλοξενίας. Δεδομένων των εξαιρετικά

επικίνδυνων και πιθανώς καταχρηστικών συνθηκών που αντιμετωπίζουν τα ασυνόδευτα παιδιά, η Ύπατη Αρμοστεία κάλεσε τα Ευρωπαϊκά Κράτη να ανοίξουν θέσεις για τη μετεγκατάστασή τους κατά προτεραιότητα και να επιταχύνουν τις μεταφορές παιδιών που είναι επιλέξιμα για οικογενειακή επανένωση¹⁸¹. Τον Μάρτιο του 2020, σε συνέχεια της κρίσης στα ελληνοτουρκικά σύνορα και μετά την επίσκεψη της Επιτρόπου της ΕΕ στην Ελλάδα και την ανακοίνωση λήψης άμεσων μέτρων υποστήριξης της χώρας, ξεκίνησε πιλοτικά (από τον Απρίλιο 2020) ένα πρόγραμμα μετεγκατάστασης ασυνόδευτων ανηλίκων από την Ελλάδα σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη σε εθελοντική βάση. Μέχρι στιγμής έχουν μεταφερθεί 302 ασυνόδευτοι ανήλικοι (ή ευάλωτοι ανήλικοι με τις οικογένειές τους) σε Λουξεμβούργο, Γερμανία, Ιρλανδία, Βέλγιο, Γαλλία, Σλοβενία, Λιθουανία, Πορτογαλία και Φιλανδία¹⁸². Στόχος είναι η μεταφορά συνολικά 1600 παιδιών σε 11 κράτη της ΕΕ και τη Νορβηγία που έχουν εκδηλώσει ενδιαφέρον. Μετά την εκδήλωση της πυρκαγιάς στη Μόρια το Σεπτέμβριο του 2020, και τα 408 ασυνόδευτα ανήλικα που διέμεναν στον καταυλισμό μεταφέρθηκαν σε ασφαλή στέγη στην ενδοχώρα και πρόκειται να μετεγκατασταθούν σε άλλες χώρες της ΕΕ.

Η ΕΕΔΑ έχει ήδη επισημάνει πως η αναζήτηση και αναγωγή σε υψίστης σημασίας προτεραιότητα του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού και η υποχρέωση κάθε Κράτους να διασφαλίζει την προστασία και φροντίδα της παιδικής ηλικίας αντανακλά το γράμμα και το

¹⁷⁹ Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Επικαιροποιημένα στατιστικά στοιχεία για την κατάσταση των ασυνόδευτων ανηλίκων στη χώρα έτους 2020, 31 Ιανουαρίου 2020.

¹⁸⁰ AIDA Report Greece 2019. <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/statistics>

¹⁸¹ UNHCR, [Greece must act to end dangerous overcrowding in island reception centres, EU support crucial](#), 1.10.2019.

¹⁸² European Commission, [Migration: Relocation of unaccompanied children from Greece to Portugal and Finland](#), 8.7.2020.

πνεύμα πληθώρας διατάξεων του Συντάγματος καθώς και ευρωπαϊκών και διεθνών κειμένων για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του παιδιού ειδικότερα. Στο πλαίσιο του θεσμικού της ρόλου ως συμβουλευτικού οργάνου της Πολιτείας για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η ΕΕΔΑ παρακολουθεί αδιαλείπτως τα ζητήματα θεσμικής και ουσιαστικής προστασίας της ιδιαίτερα ευάλωτης αυτής κοινωνικής ομάδας, διατυπώνοντας επιπλέον προτάσεις και συστάσεις¹⁸³. Ειδικότερα, αναφορικά με το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων και την προστασία αυτών, η οποία αποτελεί υποχρέωση της ελληνικής Πολιτείας, η ΕΕΔΑ έχει αναδείξει τα προβλήματα και τα κενά του συστήματος ήδη από το 2007 με *Ειδική Έκθεσή* της¹⁸⁴, προτείνοντας συγκεκριμένα μέτρα για τους ασυνόδευτους ανηλίκους. Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι στερούνται εξ ορισμού ενός ενήλικου που ασκεί την γονική μέριμνα. Η πρόβλεψη, η οποία εισήχθη για πρώτη φορά το 1999 και έκτοτε

διατηρείται σε ισχύ¹⁸⁵ σύμφωνα με την οποία οι Εισαγγελίες Ανηλίκων, και όπου δεν υπάρχουν οι κατά τόπον αρμόδιοι Εισαγγελείς Πρωτοδικών, ενεργούν ως προσωρινοί επίτροποι των ασυνόδευτων ανηλίκων κρίθηκε καθ' όλα προβληματική στην πράξη καθώς ο ρόλος τους περιοριζόταν από το νόμο στο διορισμό επιτρόπου και προφανώς δεν περιλάμβανε την άσκηση καθημερινής φροντίδας και εποπτείας του ανήλικου, για την οποία υπήρχε ένα νομοθετικό και πραγματικό κενό προστασίας. Έτσι, η ΕΕΔΑ πρότεινε στην πρώτη ειδική *Έκθεσή* της «το διορισμό επιμελητού ή συμβούλου για κάθε ανήλικο, ειδικώς στο πεδίο της παιδικής πρόνοιας, η οποία θα διασφαλίζει τα δικαιώματα του παιδιού και το ότι η αρχή της προστασίας του παιδιού λαμβάνεται υπόψη σε όλες τις αποφάσεις που αφορούν το παιδί. Ο Ειδικός Επίτροπος θα συντονίζει την επικοινωνία με τους ενήλικους και τους οργανισμούς, θα διασφαλίζει την πρόσβαση στην εκπαίδευση και την ιατρική φροντίδα του ανήλικου, θα υποστηρίζει τον ανήλικο κατά την διαδικασία ασύλου και θα τον υποβοηθά στην αναζήτηση της οικογένειάς του». Το ζήτημα αυτό επανερχόταν πάντοτε στις θέσεις της ΕΕΔΑ επί ζητημάτων διεθνούς προστασίας, αποτελώντας μια πάγια Σύσταση της ΕΕΔΑ για την αναμόρφωση του συστήματος ασύλου. Το Μάρτιο του 2017 τέθηκε υπόψη της ΕΕΔΑ το Σχέδιο Νόμου για την Ειδική Επιτροπεία Ασυνόδευτων Ανηλίκων, το οποίο ήρθε να καλύψει μια επιτακτική κοινωνική ανάγκη και ένα ουσιώδες νομοθετικό κενό. Η ΕΕΔΑ στις

¹⁸³ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί της 3ης Περιοδικής Έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή της Σύμβασης του ΟΗΕ για τα δικαιώματα του παιδιού (CRC) (2008), σελ. 14, ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί του Σχεδίου Έκθεσης της Ελλάδας σχετικά με την εφαρμογή του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, σε σχέση με την ανάμιξη παιδιών σε ένοπλη σύρραξη (2009), σελ. 5-8. Παρατηρήσεις επί του Σχεδίου Έκθεσης της Ελλάδας σχετικά με την εφαρμογή του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού σχετικά με την εμπορία παιδιών, την παιδική πορνεία και παιδική πορνογραφία (2011), σελ. 7-10, ΕΕΔΑ, Συστάσεις για την Προστασία της Παιδικής Ηλικίας «Υγεία και Πρόνοια» (2014), Παρατηρήσεις για το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τα δικαιώματα του παιδιού (2015), ΕΕΔΑ, Η παιδική προστασία δεν είναι πολυτέλεια! Η ΕΕΔΑ υιοθετεί το Κείμενο Αρχών για την Παιδική Προστασία στην Ελλάδα (2016), ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (2018-2020) (2018), σελ. 20 επ..

¹⁸⁴ ΕΕΔΑ, Προτάσεις σχετικά με το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων (2007).

¹⁸⁵ Άρθρο 1 παρ. 4 του Π.Δ. 61/1999 (ΦΕΚ 63/Α/6.4.1999), άρθρο 19 παρ. 1 του Π.Δ. 220/2007 (ΦΕΚ 251/Α/13.11.2007), άρθρο 11 παρ. 1 του Π.Δ. 113/2013 (ΦΕΚ 146/Α/14.06.2013), άρθρο 45 παρ. 1 του Ν. 4375/2016 (ΦΕΚ 51/Α/3.4.2016).

σχετικές Παρατηρήσεις της¹⁸⁶, χαιρέτισε τη νομοθετική πρωτοβουλία δεδομένου ότι τα ασυνόδευτα ανήλικα παιδιά αποτελούν μία από τις πλέον ευάλωτες ομάδες πληθυσμού και χρήζουν ιδιαίτερης και άμεσης αντιμετώπισης και προστασίας. Πιο συγκεκριμένα, ο Ν. 4554/2018 «Ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις - Αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας - Ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων - Επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 130/Α/18.7.2018) **ακολούθησε ορισμένες από τις υποδείξεις της ΕΕΔΑ** όπως η αντικατάσταση του όρου «πολίτης τρίτης χώρας» από τον ευρύτερο όρο «αλλοδαπός», ώστε στο πεδίο εφαρμογής του νόμου να υπάγονται και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, οι οποίοι είναι πολίτες της ΕΕ, καθώς επίσης και τη συμπερίληψη στο νόμο διάταξης που προβλέπει Μητρώο Δομών Φιλοξενίας, κατ' αναλογία του Μητρώου Ειδικών Επιτρόπων, γεγονός που διασφαλίζει την ορθή λειτουργία των δομών και τον αποτελεσματικό έλεγχο και εποπτεία αυτών. Αντίθετα, δεν ακολουθήθηκε η υπόδειξη της ΕΕΔΑ για διασαφήνιση στο κείμενο του νόμου, της έννοιας της άσκησης της «γονικής μέριμνας», ώστε, αφενός, να καλύπτονται και να πιστοποιούνται όλες οι περιπτώσεις της μη άσκησης της επιμέλειας από κανέναν ενήλικα στην πράξη, αφετέρου, να διευρυνθεί το πεδίο προστασίας του νόμου, με μέριμνα για παρακολούθηση, επικουρικά, της καλής άσκησης της επιμέλειας αυτής από Επίτροπο. Ταυτόχρονα, δεν λήφθηκαν υπόψη οι συστάσεις της ΕΕΔΑ σχετικά με τα στοιχεία που θα πρέπει να τηρούνται στο Μητρώο Ασυνόδευτων Ανηλίκων, ούτε ακολουθήθηκε η σύσταση της ΕΕΔΑ για αποφυγή της

υλοποίησης του νόμου μέσω της έκδοσης σειράς ΚΥΑ σε μεταγενέστερο χρόνο, με σκοπό την κανονιστική αποσαφήνιση κρίσιμων διατάξεων, όπως το ζήτημα του απορρήτου και της ασφάλειας των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 25), το όριο των ασυνόδευτων ανηλίκων ανά Επίτροπο, η διασύνδεση των Μητρώων, η ενημέρωση των τυχόν αλλαγών ή καταστροφής των στοιχείων και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια σχετικά με την εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων (άρθρο 26)¹⁸⁷. Τέλος, αρνητικά αποτιμήθηκε το γεγονός ότι τελικά δεν προβλέφθηκε διαδικασία εκπαίδευσης των Επιτρόπων πριν την ανάληψη των καθηκόντων τους. Σήμερα, η υλοποίηση του νέου συστήματος Επιτροπείας εκκρεμεί καθώς με το Ν. 4611/2019 τέθηκε σε ισχύ μέρος των ανωτέρω νομοθετικών διατάξεων (άρθρα 19 και 24 έως 28) ενώ για την έναρξη ισχύος των υπολοίπων διατάξεων είχε οριστεί η 1^η Μαρτίου 2020¹⁸⁸. Ωστόσο, μέχρι και σήμερα το ανωτέρω σύστημα

¹⁸⁷ Προσφάτως εκδόθηκαν μια σειρά κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών πράξεων του Ν. 4554/2018, όπως η ΥΑ Δ11/οικ.26945/1074 για το Μητρώο Κέντρων Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων (ΦΕΚ 2399/Β/19.6.2019) κατ' εφαρμογή του άρθρου 26, η ΚΥΑ Δ11/οικ.6943/1073 για το Μητρώο Ασυνόδευτων Ανηλίκων (ΦΕΚ 2474/Β/24.6.2019) κατ' εφαρμογή του άρθρου 24, η ΚΥΑ Δ11/οικ.28203/1153 για τον καθορισμό απαιτούμενων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων που πρέπει να πληρούνται για την επιλογή ενός προσώπου ως επαγγελματία επιτρόπου, τα κωλύματα, καθορισμός αριθμού ασυνόδευτων ανηλίκων ανά επαγγελματία επίτροπο, τεχνικές λεπτομέρειες εκπαίδευσης, διαρκούς επιμόρφωσης τους, καθώς και της τακτικής αξιολόγησης τους, είδος, όροι, περιεχόμενο της σύμβασης, αμοιβής τους και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια (ΦΕΚ 2558/Β/27.6.2019) κατ' εφαρμογή του άρθρου 28, η ΚΥΑ Δ11/οικ.28304/1154 για το Μητρώο Επαγγελματιών Επιτρόπων (ΦΕΚ 2725/Β/2.7.2019) κατ' εφαρμογή του άρθρου 25 και η ΥΑ Δ11/28925/169 για την Έγκριση Κανονισμού Λειτουργίας Εποπτικού Συμβουλίου Επιτροπείας Ασυνόδευτων Ανηλίκων του άρθρου 19 του Ν. 4554/2018 (ΦΕΚ 2890/Β/5.7.2019).

¹⁸⁸ Βλ. άρθρο 73 του Ν. 4623/2019, ΦΕΚ 134/Α/9.8.2019.

¹⁸⁶ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου για την ειδική επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων (2017).

επιτροπείας δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή ενώ το πρόγραμμα επιτροπείας της ΜΚΟ Μετάδραση έληξε και ένα προσωρινό πρόγραμμα επιτροπείας του ΕΚΚΑ μέσω ΑΣΕΠ που είχε προβλεφθεί για το μεταβατικό στάδιο μέχρι την πλήρωση των θέσεων των επιτρόπων του Νόμου αντιμετωπίζει γραφειοκρατικές καθυστερήσεις¹⁸⁹.

Περαιτέρω, με το Ν. 4540/2018 με τον οποίο προσαρμόστηκε η ελληνική νομοθεσία προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ περί Συνθηκών Υποδοχής, αποκαταστάθηκε το κενό ως προς την ουσιαστική ρύθμιση της αρμοδιότητας επί των ασυνόδευτων ανηλίκων, η οποία εκκρεμούσε από την υιοθέτηση του Ν. 4375/2016 περί Οργάνωσης και λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης κ.α. και ορίστηκε, στο άρθρο 22 του Ν. 4540/2018 η Γενική Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης ως αρμόδια αρχή προστασίας ασυνόδευτων ανηλίκων και χωρισμένων παιδιών. Η αρμοδιότητα της Γενικής Διεύθυνσης Κοινωνικής Αλληλεγγύης του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων διατηρήθηκε και με τη θέση σε ισχύ του κωδικοποιητικού Ν. 4636/2019 περί Διεθνούς Προστασίας. Με το άρθρο 60 παρ. 3 του Ν. 4636/2019 ενσωματώθηκε εκ νέου το άρθρο 24 της Οδηγίας 2013/33 περί Συνθηκών Υποδοχής και καταργήθηκε το άρθρο 22 του Ν. 4540/2018. Ωστόσο, με την τελευταία τροποποίηση του Ν. 4636/2019 (βλ. Ν.

4686/2020) η αρμοδιότητα για την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων μεταφέρθηκε στην Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων που συστάθηκε στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

Στις Παρατηρήσεις της ΕΕΔΑ στο Ν. 4540/2018¹⁹⁰, η Επιτροπή είχε επισημάνει μια σειρά προβλημάτων ως προς τις συνθήκες υποδοχής και φιλοξενίας των ασυνόδευτων ανηλίκων και την κράτησης ανηλίκων, τα οποία με λύπη της διαπιστώνει ότι εξακολουθούν να συντρέχουν και σήμερα.

Αναλυτικότερα, καθυστερήσεις εντοπίζονται στην καταγραφή των ασυνόδευτων ανηλίκων με αποτέλεσμα οι τελευταίοι να παραμένουν άστεγοι και εκτεθειμένοι σε κινδύνους. Ακόμα, οι θέσεις στις Δομές Φιλοξενίας Ανηλίκων (μακροχρόνιας ή προσωρινής φιλοξενίας) και σε ξενοδοχεία δεν επαρκούν με αποτέλεσμα να παραμένουν υπό «προστατευτική φύλαξη», η οποία αντίκειται στα διεθνή πρότυπα¹⁹¹ και

¹⁹⁰ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση, L180/96/29.06.2013) και άλλες διατάξεις. Τροποποίηση του Ν 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15^{ης} Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταίρικής μετάθεσης. Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις», (2018), *op. cit.*, σελ.14-15.

¹⁹¹ Σύμφωνα με την Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού του ΟΗΕ, η κράτηση οποιουδήποτε παιδιού λόγω του καθεστώτος διαμονής των γονιών του συνιστά παραβίαση των δικαιωμάτων του παιδιού και αντίκειται στην αρχή του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού. Τα Κράτη πρέπει χωρίς καθυστέρηση να παύσουν εντελώς ή να καταργήσουν την κράτηση των παιδιών για λόγους μετανάστευσης. Κάθε μορφή κράτησης των παιδιών για μεταναστευτικούς λόγους πρέπει να απαγορεύεται εκ του νόμου και η εν λόγω

¹⁸⁹ Σύμφωνα με ενημέρωση που έλαβε η Ολομέλεια της ΕΕΔΑ από την Ειδική Γραμματέα Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων, βλ. [Δελτίο Τύπου](#) ΕΕΔΑ: Με συμμετοχή του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου πραγματοποιήθηκε η Ολομέλεια της ΕΕΔΑ, 29.4.2020.

στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου¹⁹² ή ακόμα και εντός των ΚΥΤ, χώροι απολύτως ακατάλληλοι για τη διαμονή παιδιών που δεν λαμβάνουν υπόψη τις ειδικές ανάγκες αυτών. Σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία του ΕΚΚΑ¹⁹³, 2169 ασυνόδευτοι ανήλικοι φιλοξενούνται σε δομές μακροχρόνιας ή προσωρινής φιλοξενίας ενώ 2515 παιδιά παραμένουν εκτός δομών φιλοξενίας, εκ των οποίων 229 βρίσκονται σε «προστατευτική φύλαξη» και 957 σε άτυπες/επισφαλείς συνθήκες στέγασης (σε διαμερίσματα με άλλους, σε καταλήψεις, σε αστεγία). Θετικά αποτιμήθηκε από την ΕΕΔΑ η έκδοση Γενικού Κανονισμού Λειτουργίας των Κέντρων Πρώτης Υποδοχής, όπου ρητά αναφέρεται ότι οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, κατά τη διάρκεια της παραμονής τους στα ΚΥΤ διαχωρίζονται από τους ενήλικες, φιλοξενούνται σε ξεχωριστή πτέρυγα και πρέπει να εξασφαλίζεται η διοικητική και ψυχοκοινωνική υποστήριξή τους από εξειδικευμένο προσωπικό¹⁹⁴. Παράλληλα, καθυστερήσεις εντοπίζονται και στις διαδικασίες οικογενειακής επανένωσης κατ' εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο III λόγω διαδικαστικών προσκομμάτων (πχ

έλλειψη μετάφρασης των νομιμοποιητικών εγγράφων των αλλοδαπών) και μη αναστολής των προθεσμιών κατά τη διάρκεια που οι μεταφορές ήταν αντικειμενικώς αδύνατες λόγω κορονοϊού.

Επιπρόσθετα, στις Παρατηρήσεις της στο Σχέδιο Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (2018-2020)¹⁹⁵, η ΕΕΔΑ έθεσε τη διάσταση της προσφυγικής κρίσης ως εθνική προτεραιότητα με την κατηγορία των ασυνόδευτων ανηλίκων να χρήζει προτεραιοποίησης λόγω της ιδιαίτερης ευαλωτότητας της συγκεκριμένης ομάδας. Εκεί επανάφερε τα ανωτέρω προβλήματα, προσθέτοντας: α) τα προβλήματα στην έκδοση αποφάσεων προσδιορισμού της ηλικίας των αιτούντων διεθνή προστασία από την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης που δεν επιδίδονται στους ανηλίκους με αποτέλεσμα οι τελευταίοι να αδυνατούν να ασκήσουν την προβλεπόμενη από το νόμο αίτηση θεραπείας, και β) τα προβλήματα στη διαδικασία β' βαθμού εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, η οποία είναι κατά κανόνα έγγραφη, ωστόσο από το φάκελο των ασυνόδευτων ανηλίκων λείπουν τα έγγραφα ευαλωτότητας ή άλλα έγγραφα που να υποστηρίζουν τους ισχυρισμούς τους. Περαιτέρω, κατά τη συμμετοχή της στη συνεδρίαση της Υποεπιτροπής για την Καταπολέμηση της Εμπορίας και Εκμετάλλευσης Ανθρώπων της Βουλής, η ΕΕΔΑ υπογράμμισε τη σύνδεση του φαινομένου της εμπορίας ανηλίκων με την ελλειμματική προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων¹⁹⁶.

απαγόρευση πρέπει να εφαρμόζεται πλήρως στην πράξη. UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), [Joint general comment No. 4 \(2017\) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 \(2017\) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return](#), 16 November 2017, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, παρ. 5.

¹⁹² Βλ. πρόσφατη απόφαση πρώτου τμήματος του ΕΔΔΑ στην Υπόθεση [H.A. και άλλοι κατά Ελλάδα](#), προσφυγή υπ' αριθμ. 19951/16, 28.02.2019.

¹⁹³ Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ), Στατιστικά Στοιχεία, Επικαιροποιημένα στοιχεία για την κατάσταση των ασυνόδευτων ανηλίκων στη χώρα έτους 2020, τελευταία ενημέρωση: 30.06.2019.

¹⁹⁴ ΚΥΑ 1/7433, ΦΕΚ 2219/Β/10.06.2019.

¹⁹⁵ *op. cit.*

¹⁹⁶ ΕΕΔΑ, Δελτίο Τύπου: «[Η ΕΕΔΑ στη Βουλή για την καταπολέμηση της εμπορίας και εκμετάλλευσης ανηλίκων](#)», 17.5.2019.

Με Απόφαση της 23^{ης} Μαΐου 2019, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων (ΕΕΚΔ) έκρινε παραδεκτή τη συλλογική προσφυγή της Διεθνούς Επιτροπής Νομικών και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους κατά της Ελλάδας (International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) v. Greece, Complaint No. 173/2018) με αίτημα την αναγνώριση της παραβίασης των δικαιωμάτων των αλλοδαπών ανηλίκων που κατοχυρώνονται στα άρθρα 7§10, 11 §§ 1 and 3, 13, 16, 17 και 31 §§1, 2 του Αναθεωρημένου Κοινωνικού Χάρτη. Αναγνωρίζοντας τον επείγοντα χαρακτήρα της κατάστασης των αλλοδαπών παιδιών στην Ελλάδα και ενεργοποιώντας το άρθρο 36 του Κανονισμού («άμεσα μέτρα»), η ΕΕΚΔ κάλεσε τις Ελληνικές Αρχές να λάβουν όλα τα απαραίτητα μέτρα «προς το σκοπό της αποφυγής σοβαρής και ανεπανόρθωτης βλάβης της ακεραιότητας των αλλοδαπών παιδιών, των οποίων η ζωή και η φυσική και ηθική ακεραιότητα βρίσκεται σε άμεσο κίνδυνο».

Λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, ότι: α) μετατέθηκε η έναρξη ισχύος του νέου συστήματος επιτροπείας ασυνόδευτων ανηλίκων (N. 4554/2018) για την 1η Μαρτίου 2020, ήτοι ένα έτος μετά το αρχικώς προβλεπόμενη έναρξη λειτουργίας του συστήματος επιτροπείας, β) ένας αυξανόμενος αριθμός ασυνόδευτων παιδιών παραμένει στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ) στα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου, στο ΚΥΤ Έβρου ή κρατούμενα υπό το καθεστώς της «προστατευτικής φύλαξης» ενώ παράλληλα, ένας σημαντικός αριθμός συνοδευόμενων παιδιών, παραμένει σε απολύτως ακατάλληλες

συνθήκες στα ΚΥΤ του Βορειοανατολικού Αιγαίου για παρατεταμένα χρονικά διαστήματα, γ) τα συνεχιζόμενα προσκόμματα στην έκδοση αριθμού κοινωνικής ασφάλισης παρεμποδίζουν την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο, συμπεριλαμβανομένων των παιδιών, στην υγειονομική περίθαλψη, δ) η πλειονότητα των αλλοδαπών παιδιών στα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου δεν έχουν πρόσβαση στην τυπική εκπαίδευση ενώ δυσκολίες στην πρόσβαση στην εκπαίδευση παρατηρούνται και στην ενδοχώρα λόγω διοικητικών και άλλων εμποδίων, η ΕΕΔΑ με Δήλωσή¹⁹⁷ της κάλεσε τις αρμόδιες αρχές να λάβουν επείγοντως τα άμεσα μέτρα που υπέδειξε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων για την προστασία των αλλοδαπών ανηλίκων στην Ελλάδα.



Σύμφωνα με τις πληροφορίες που συνέλεξε η Επιτροπή κατά την επιτόπια επίσκεψή της στη Σάμο, 330 ασυνόδευτα παιδιά είχαν καταγραφεί από το ΚΥΤ στο Βαθύ, εκ των οποίων μόλις 65-70 αγόρια είχαν τοποθετηθεί στην «ασφαλή ζώνη» (safe zone) του ΚΥΤ.

¹⁹⁷ ΕΕΔΑ, [Δήλωση](#): Η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να λάβει επείγοντως τα άμεσα μέτρα που υπέδειξε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων για τους αλλοδαπούς ανήλικους, 19.9.2019.

Προβλήματα ασφάλειας αναφέρθηκαν στην εν λόγω ασφαλή ζώνη όπου οι ανήλικοι μπεινοβγαίνουν ελεύθερα οποιαδήποτε ώρα της ημέρας ή νύχτας και ενήλικοι τους επισκέπτονται τα βράδια χωρίς να γίνουν αντιληπτοί από τον φρουρό ασφαλείας. Για 7 ασυνόδευτα κορίτσια έχει διαμορφωθεί μια αυτοσχέδια «ασφαλής ζώνη» εντός του ΚΥΤ, ήτοι ένα κοντέινερ πολύ μικρό για να στεγάσει όλα τα κορίτσια και ως εκ τούτου, κοιμούνται με βάρδιες μέσα σε αυτό ενώ τα υπόλοιπα κορίτσια κοιμούνται έξω από το κοντέινερ σε υπνόσακους που έχει προσφέρει η ΜΚΟ Μετάδραση, ανεξαρτήτως καιρικών συνθηκών. 2 ασυνόδευτα βρέφη διαμένουν επίσης εντός του ΚΥΤ, στην περιοχή αφίξεων εντός του κοντέινερ που στεγάζει το γραφείο της Ελληνικής Αστυνομίας. Για τα υπόλοιπα ασυνόδευτα ανήλικα (αγόρια και κορίτσια), η κατοικία τους είναι άγνωστη. Αναφορές υπάρχουν για εκβιασμούς από διακινητές και βιασμός ανηλίκων εκτός του ΚΥΤ. Κατά τη διάρκεια της επίσκεψης της ΕΕΔΑ στη Σάμο, ξεκινούσε ένα πρόγραμμα «ασφαλούς περιοχής» εντός του ΚΥΤ, το οποίο είχε αναλάβει ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης με τη συνεργασία της ΜΚΟ Μετάδραση, βάσει του οποίου η είσοδος και έξοδος από την «ασφαλή ζώνη» των ασυνόδευτων αγοριών θα ελέγχεται από προσωπικό του ΔΟΜ. Η αρμόδια Εισαγγελέας η οποία είχε αναλάβει πρόσφατα καθήκοντα στην Εισαγγελία Σάμου και η οποία εκ του νόμου ορίζεται ως προσωρινός επίτροπος των ασυνόδευτων ανηλίκων επισκέφθηκε την περιοχή «ασφαλούς ζώνης» ασυνόδευτων αγοριών και κατέγραψε τις ελλείψεις στην υποδομή (διαρροές στέγης, κατεστραμμένα δάπεδα κ.λπ.). Ορισμένοι ασυνόδευτοι ανήλικοι οι οποίοι έχουν συγγενείς στο ΚΥΤ, είχαν

απευθυνθεί στο Δικαστήριο ώστε οι τελευταίοι να αναλάβουν τη φροντίδα τους. Πολύ μεγάλες αναμονές εντοπίστηκαν στη διαδικασία οικογενειακής επανένωσης ασυνόδευτων ανηλίκων με μέλη της οικογένειάς τους που διαβιούν σε άλλο κράτος μέλος του Κανονισμού Δουβλίνου. Η έλλειψη αποτελεσματικού συστήματος επιτροπείας - η εφαρμογή του νέου συστήματος επιτροπείας εκκρεμεί από το 2018 και το πρόγραμμα της ΜΚΟ Μετάδρασης είχε σταματήσει από αρχές του 2020 - επιφέρει μια σειρά πρακτικών προβλημάτων σχετικά με την εκπροσώπησή των ανηλίκων ενώπιον των αρχών και αυξάνει δραματικά την ευαλωτότητά τους και τον κίνδυνο να γίνουν θύματα εκμετάλλευσης ή εμπορίας ανθρώπων. Με βάση τις πληροφορίες που ελήφθησαν από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, από τον Ιούνιο του 2019, 29 αλλοδαποί ανήλικοι δηλώθηκαν και οι αρχές ενημερώθηκαν.



Με *Ανακοίνωσή* της¹⁹⁸, η ΕΕΔΑ είχε ήδη επισημάνει την επείγουσα ανάγκη άμεσης μεταφοράς όλων των ασυνόδευτων ανηλίκων από τις ακατάλληλες, λόγω υπερπληθυσμού, «ασφαλείς ζώνες» των ΚΥΤ στα νησιά του

¹⁹⁸ ΕΕΔΑ, [Ανακοίνωση](#) : Η ΕΕΔΑ για την ανησυχητική κατάσταση στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου και τις τελευταίες εξελίξεις στο άσυλο, 6.9.2019.

Ανατολικού Αιγαίου σε κατάλληλους ξενώνες ανηλίκων στην ηπειρωτική Ελλάδα, δεδομένου ότι τα ασυνόδευτα παιδιά είναι μια από τις πιο ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού που χρήζουν ειδικής μεταχείρισης και άμεσης προστασίας από το κράτος. Ένα ενδεικτικό παράδειγμα της ανεπαρκούς παροχής ασφαλών συνθηκών διαβίωσης στα ΚΥΤ είναι η πρόσφατη δολοφονία ανηλίκου από το Αφγανιστάν. Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, σχεδόν 70 ασυνόδευτα παιδιά στεγάζονται στην «ασφαλή ζώνη» του ΚΥΤ της Μοριάς, και περισσότερα από 500 αγόρια και κορίτσια διαμένουν σε διάφορα σημεία της υπερπλήρους δομής, χωρίς επίτροπο και εκτεθειμένα σε εκμετάλλευση και κακομεταχείριση. Κάποια από αυτά στεγάζονται μαζί με άγνωστους προς αυτά ενήλικες, το οποίο απαγορεύεται από το νόμο¹⁹⁹. Στο πρόγραμμα ESTIA (Emergency Support to Integration and Accommodation) που διαχειρίζεται η Ύπατη Αρμοστεία από το 2015 προσφέρονται 25653 θέσεις φιλοξενίας αιτούντων άσυλο σε διαμερίσματα και σπίτια εκ των οποίων το 50% είναι ανήλικοι²⁰⁰. Ωστόσο έχει σημειωθεί μικρή πρόοδος σε σχέση με τις μορφές εναλλακτικής φροντίδας ασυνόδευτων ανηλίκων, όπως η τοποθέτησή τους σε ανάδοχη οικογένεια ή η αυτόνομη διαβίωση για μεγαλύτερα ασυνόδευτα παιδιά²⁰¹.

Στην Έκθεση²⁰² (*shadow report*) που υπέβαλε η ΕΕΔΑ για την εφαρμογή της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού ενώπιον της αντίστοιχης Επιτροπής του ΟΗΕ, η ΕΕΔΑ εξέτασε την κατάσταση των αλλοδαπών ανηλίκων υπό το πρίσμα ιδίως των μέτρων ειδικής προστασίας (άρθρο 22 της Σύμβασης). Η ΕΕΔΑ εστίασε – βάσει και των τελευταίων Καταληκτικών Παρατηρήσεων της Επιτροπής του ΟΗΕ - σε θέματα επιτροπείας, υποδοχής και φιλοξενίας, κράτησης, διαδικασίας αξιολόγησης ή προσδιορισμού του βέλτιστου συμφέροντος του ανηλίκου, παιδικής εργασίας και εμπορίας ανηλίκων. Η ΕΕΔΑ τόνισε επίσης τη διασύνδεση της επισφαλούς κατάστασης των άστεγων ασυνόδευτων ανηλίκων με την ανάγκη συστηματικής αξιολόγησης της κατάστασης των παιδιών στο δρόμο και την κατάσטרωση μιας εθνικής στρατηγικής για τα παιδιά που εργάζονται ή ζουν στο δρόμο. Ομοίως, η ΕΕΔΑ επεσήμανε τον αυξημένο κίνδυνο που διατρέχουν οι ασυνόδευτοι ανήλικοι λόγω του ανεπαρκούς συστήματος φροντίδας αυτών να εξαναγκαστούν στην τέλεση αξιόποινων πράξεων ή να διακινηθούν στην Ευρώπη από κυκλώματα εμπορίας ανθρώπων²⁰³. Μέχρι το 2016 τουλάχιστον 10.000 ασυνόδευτοι ανήλικοι που έφθασαν στην Ευρώπη εξαφανίστηκαν. Το 2018 περισσότεροι από 17000 ανήλικοι (ασυνόδευτοι ή συνοδευόμενοι) έφθασαν στην Ελλάδα. Αναφορές έχουν υποβληθεί στην ΕΕΔΑ για περιστατικά σεξουαλικής παρενόχλησης

¹⁹⁹ Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Δελτίο Τύπου: Σοκαρισμένη η Ύπατη Αρμοστεία από το θάνατο ενός αγοριού από το Αφγανιστάν στη Λέσβο: καλεί για την επείγουσα μεταφορά των ασυνόδευτων παιδιών σε ασφαλή καταλύματα, 25.08.2019.

²⁰⁰ Στοιχεία έως 26.11.2019. Για περισσότερες πληροφορίες: http://estia.unhcr.gr/en/home_page/

²⁰¹ United Nations High Commissioner for Refugees in Greece, *Roundtable on Supported Independent Living for Unaccompanied Children*, 1.2.2018.

²⁰² Greek National Commission for Human Rights, Information relevant to the implementation of the Convention on the Rights of the Child, Submission to the UN Committee on the Rights of the Child, January 2020.

²⁰³ Hellenic Parliament, GNCHR's Oral Statement at the Subcommittee for combating human trafficking and exploitation, 16.5.2019; Memorandum of Terre des Hommes Hellas dated 18.10.2019 submitted at the GNCHR.

παιδιών σε ΚΥΤ. Σύμφωνα με τους Γιατρούς Χωρίς Σύνορα, «κατά τη διάρκεια του 2018, οι ΓΧΣ κλήθηκαν σε 28 υποθέσεις σεξουαλικής βίας οι οποίες έλαβαν χώρα στη Λέσβο (εντός και γύρω από το ΚΥΤ της Μόριας) μεταξύ του μεταναστευτικού πληθυσμού. Από τις υποθέσεις βιασμού και σεξουαλικής επίθεσης χωρίς διείσδυση, 18 αφορούσαν ενήλικες και 10 ανήλικους²⁰⁴.

Ένας Εθνικός Μηχανισμός Αναφοράς για θύματα εμπορίας ανθρώπων έχει ήδη συσταθεί στο Γραφείο του Εθνικού Εισηγητή για την Καταπολέμηση της Εμπορίας Ανθρώπων και λειτουργεί από την 1/1/2019. Σύμφωνα με την Κ.Υ.Α. 30840 (ΦΕΚ 3003/Β/2016) με την οποία συστάθηκε ο Ε.Μ.Α., η εποπτεία και ο συντονισμός του Μηχανισμού ανήκουν στο Γ.ΕΘ.ΕΙΣ. ενώ η διαχειριστική μέριμνα έχει ανατεθεί στο Ε.Κ.Κ.Α. από κοινού με το Γ.ΕΘ.ΕΙΣ (άρθρα 1 & 3). Στην κατεύθυνση αυτή έχει υπογραφεί και Μνημόνιο Συνεργασίας που εξειδικεύει τις αρμοδιότητες του κάθε φορέα. Για την περίοδο 1/1/2020 έως 15/10/2019, έχουν υποβληθεί 126 αναφορές για πιθανά θύματα εμπορίας από την Ελληνική Αστυνομία, την Υπηρεσία Ασύλου, την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής και Ταυτοποίησης, το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, μη κυβερνητικές οργανώσεις και την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών. Σύμφωνα με την έκθεση του πρώτου εξαμήνου (Ιανουάριος-Ιούνιος 2019), 40 από τα 82 πιθανά θύματα είναι παιδιά, εκ των οποίων τα 8 ασυνόδευτοι ανήλικοι. 16 από τους 40 ανήλικους είναι ελληνικής ιθαγένειας και έχουν αναφερθεί ως θύματα επαιτείας. Η

ΕΕΔΑ χαιρετίζει τη δημιουργία ενός Εθνικού Μηχανισμού Αναφοράς και παρακολουθεί τις εργασίες του προκειμένου να αξιολογήσει τη συμβολή του στην αποτελεσματική πρόληψη της εμπορίας ανθρώπων και να εντοπίσει τυχόν νομικές ή πραγματικές προκλήσεις κατά τη λειτουργία αυτού. Ωστόσο, βάσει του αριθμού των περιπτώσεων που έχουν αναφερθεί έως τις 15/10/2019 στον ΕΜΑ και την ανατροφοδότηση που λαμβάνει από ΜΚΟ που εξειδικεύονται σε θέματα εμπορίας ανθρώπων, η ΕΕΔΑ εμμένει στην ανησυχία της ότι το έγκλημα της εμπορίας ανθρώπων παραμένει πλημμελώς καταγεγραμμένο από τις αρχές.

Πράγματι, ζητήματα παιδικής προστασίας και δη αλλοδαπών ανηλίκων είναι περίπλοκα καθώς απαιτείται συντονισμός και συνεργασία πολλών φορέων της Πολιτείας ενώ εμπλέκονται και όργανα της ΕΕ, άλλων διεθνών οργανισμών και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Ωστόσο, η προστασία των πλέον ευάλωτων ομάδων, όπως είναι οι αλλοδαποί ανήλικοι και δη οι ασυνόδευτοι ανήλικοι θα πρέπει να συνιστά απόλυτη προτεραιότητα της Κυβέρνησης και των αρμοδίων αρχών δεδομένων των συνθηκών σήμερα στην Ελλάδα, όπου χιλιάδες παιδιά βρίσκονται χωρίς ασφαλή και κατάλληλη για την ηλικία τους στέγη ενώ διατρέχουν άμεσο κίνδυνο για τη ζωή τους, τη σωματική και τη ψυχική τους υγεία. Πρόσφατα, η Κυβέρνηση αναγνωρίζοντας την καίρια σημασία άμεσης μέριμνας για τους χιλιάδες ασυνόδευτους ανήλικους ανακοίνωσε το πρόγραμμα «Κανένα παιδί μόνο» για τη μεταφορά 3800 ασυνόδευτων ανηλίκων από τη Μόρια και εκτός ΚΥΤ σε δομές μακροχρόνιας φιλοξενίας και την παραδειγματική τιμωρία κυκλωμάτων

²⁰⁴ On the hotspot of the island of Lesbos, MSF has a clinic outside of Moria RIC, where they treat urgent cases of sexual violence which have happened in the last 5 days. See MSF, Contribution dated 18.6.2019 to the GNCHR's Submission to the UN Committee against Torture, June 2019.

εκμετάλλευσης ανηλίκων. Στη συνέχεια, συστήθηκε Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου²⁰⁵ όπου συγκεντρώθηκαν σχεδόν όλες οι αρμοδιότητες για την επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών στο πλαίσιο της «ενιαίας άσκησης της κυβερνητικής πολιτικής επί του προσφυγικού – μεταναστευτικού ζητήματος συνολικά από το Υπουργείο»²⁰⁶. Η ΕΕΔΑ παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς το έργο της νεοσύστατης Ειδικής Γραμματείας²⁰⁷ προσφέροντας συμβουλευτική όπου δει και αξιολογώντας τα ληφθέντα μέτρα για την αποτελεσματική προστασία των ανηλίκων.

Η ΕΕΔΑ έχει διατυπώσει κατά καιρούς αναλυτικές **Συστάσεις** προς την Πολιτεία για το ζήτημα προστασίας των αλλοδαπών ανηλίκων, στις οποίες επανέρχεται.

1. Η ΕΕΔΑ ζητά από την Πολιτεία την κατάργηση οποιαδήποτε διοικητικής ή *de facto* κράτησης των ασυνόδευτων ανηλίκων και όλων των παιδιών για λόγους που σχετίζονται με τη μεταναστευτική τους ιδιότητα. Συναφώς, να τεθεί τέλος στη στέρηση της ελευθερίας των ασυνόδευτων ανηλίκων υπό το καθεστώς της «προστατευτικής φύλαξης» και να εφαρμοστούν εναλλακτικές λύσεις σύμφωνα με την αρχή του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού.

2. Η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να λάβει τα απαραίτητα μέτρα ώστε οι ασυνόδευτοι

ανήλικοι που βρίσκονται στα αστυνομικά τμήματα, Προ-αναχωρησιακά Κέντρα και Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης να έχουν **άμεση πρόσβαση σε κατάλληλες δομές για την ηλικία τους**, οι οποίες να διασφαλίζουν ένα επαρκές επίπεδο διαβίωσης για τη σωματική, ψυχική, διανοητική, ηθική και κοινωνική τους ανάπτυξη.

3. Η ΕΕΔΑ εφιστά την προσοχή της Πολιτείας στην επείγουσα αντιμετώπιση των αναγκών των άστεγων ασυνόδευτων ανηλίκων, προωθώντας και εφαρμόζοντας, μεταξύ άλλων, εναλλακτικές μορφές αναδοχής και την υποστηριζόμενη ανεξάρτητη διαβίωση για ασυνόδευτους ανηλίκους.

4. Η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να εντοπίζει έγκαιρα τους ασυνόδευτους ανήλικους είτε βρίσκονται εντός ή εκτός του συστήματος ασύλου προκειμένου να αποτραπεί αποτελεσματικά η περαιτέρω θυματοποίηση και εκμετάλλευσή τους από δίκτυα διακίνησης.

5. Η ΕΕΔΑ ζητά την άμεση εφαρμογή από την Πολιτεία διαδικασίας προσδιορισμού ηλικίας μόνο εφόσον η ηλικία του προσώπου αμφισβητείται ειδικά και αιτιολογημένα, ενώ η διαδικασία να ακολουθεί τα διεθνή ιατρικά πρότυπα και οι ιατρικές εξετάσεις να διενεργούνται μόνο ως έσχατη λύση και εφόσον έχουν προηγηθεί άλλες μέθοδοι για την εκτίμηση της ηλικίας, λαμβάνοντας υπόψη το περιθώριο σφάλματος. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να εφαρμόζεται το τεκμήριο ανηλικότητας, το οποίο προβλέπεται στο νόμο.

6. Η ΕΕΔΑ καλεί την Πολιτεία να θεσπίσει επίσημες διαδικασίες προσδιορισμού του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού (*best*

²⁰⁵ Με το ΠΔ 18/2020 (ΦΕΚ 34/Α/19.2.2020) συστάθηκε η Ειδική Γραμματεία ενώ με τον Ν. 4686/2020 (ΦΕΚ 96/Α/12.5.2020) μεταφέρθηκαν οι αρμοδιότητες σε αυτή (άρθρα 1 παρ. 4 και 4).

²⁰⁶ Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 4686/2020.

²⁰⁷ Η Ειδική Γραμματέας παρέστη, μετά από πρόσκληση της Επιτροπής, στην από 29.4.2020 Ολομέλεια και ενημέρωσε προσωπικά τα μέλη για τις δράσεις αυτής.

interest assessment και *best interest determination*) με αυστηρές εγγυήσεις προκειμένου για την ορθή αξιολόγηση και τον καθορισμό των συμφερόντων των ασυνόδευτων ανηλίκων για όλες τις αποφάσεις που τους αφορούν άμεσα.

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

8. Η ΕΕΔΑ επαναλαμβάνει την πάγια Σύστασή της για διορισμό Επιτρόπου για κάθε ανήλικο, το ταχύτερο δυνατόν, άλλως από την ταυτοποίηση όπως προβλέπει ο νόμος. Συναφώς, η Πολιτεία οφείλει να εξασφαλίσει ότι δεν υπάρχουν κενά προστασίας και εκπροσώπησης στην πράξη κατά το μεταβατικό στάδιο μέχρι την έναρξη λειτουργίας του συστήματος Επιτροπείας που προβλέπεται από το Ν. 4554/2018, το οποίο έχει ήδη καθυστερήσει υπέρμετρα.

9. Η ΕΕΔΑ τονίζει τη σημασία της ενημέρωσης των ανηλίκων, στη μητρική τους γλώσσα ή σε γλώσσα που κατανοούν, καθ' όλο το διάστημα που βρίσκονται στη δικαιοδοσία της ελληνικής Πολιτείας, σχετικά με τα δικαιώματά τους και ειδικότερα για το δικαίωμα υποβολής αιτήσεως διεθνούς προστασίας και τις συνέπειες αυτής, ανάλογα με την ηλικία τους.

10. Η ΕΕΔΑ επαναλαμβάνει την πάγια Σύστασή της για τη συμπερίληψη και συμμετοχή των ανηλίκων και δη των αλλοδαπών ανηλίκων σε όλες τις διαδικασίες που τα αφορούν, ανάλογα με την ηλικία τους.

11. Η ΕΕΔΑ έχει ήδη επισημάνει τις ιδιαίτερες ανάγκες των ανηλίκων κατά το στάδιο της συνέντευξης για το αίτημα διεθνούς προστασίας τους, οι οποίες πρέπει να γίνονται σεβαστές από τις αρμόδιες αρχές, παρέχοντας τη δυνατότητα διενέργειας περισσότερων από μία συνεντεύξεων για κάθε ανήλικο χωριστά, με τις εγγυήσεις του νόμου, διασφαλίζοντας ότι οι συνεντεύξεις λαμβάνονται από ειδικά καταρτισμένο προσωπικό, με τη συνδρομή πιστοποιημένου διερμηνέα και την παρουσία συμβούλου, σε ένα φιλικό περιβάλλον, με την φροντίδα που χρειάζεται ώστε να εκφραστεί το παιδί, το οποίο ενδέχεται να έχει υποστεί τραυματική εμπειρία κατά το παρελθόν.

12. Η ΕΕΔΑ εφιστά την προσοχή της Πολιτείας στην αναγκαιότητα παροχής σε κάθε ασυνόδευτο ανήλικο ψυχολογικής, ιατρικής και νομικής υποστήριξης από ειδικά εκπαιδευμένο προσωπικό, δωρεάν από την Πολιτεία και με τη συνδρομή πιστοποιημένου διερμηνέα, ανεξαρτήτως του καθεστώτος διαμονής του παιδιού.

13. Η ΕΕΔΑ τονίζει τη σημασία διασφάλισης της πρόσβασης όλων των ανηλίκων, ασυνόδευτων και μη, στην τυπική εκπαίδευση, στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας.

14. Η ΕΕΔΑ προτείνει στην Πολιτεία την εξεύρεση νόμιμης εργασίας και ασφάλισης για τους ανηλίκους άνω των 15 ετών που

επιθυμούν να εργαστούν, υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις του νόμου και με τη συναίνεση του ασκούντος την παιδική μέριμνα οργάνου.

15. Η ΕΕΔΑ επίσης προτείνει στην Πολιτεία τη θέσπιση ειδικής άδειας διαμονής για τους ασυνόδευτους ανηλίκους στην Ελλάδα, η οποία να διασφαλίζει την πλήρη άσκηση των δικαιωμάτων τους και για την προστασία αυτών, επί τη βάση της ανηλικότητας και ανεξαρτήτως της έκβασης της διαδικασίας διεθνούς προστασίας ή άλλης διαδικασίας εξέτασης καθεστώτος παραμονής ή άλλως, τη νομοθετική πρόβλεψη ειδικής κατηγορίας άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, η οποία να χορηγείται στους ασυνόδευτους ανηλίκους, χωρίς να συναρτάται με άλλους πρόσθετους παράγοντες. Η εν λόγω Σύσταση είναι καίριας σημασίας μετά και την κατάργηση της αρμοδιότητας παραπομπής από τις Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών στις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου υποθέσεων που πιθανολογείται ης συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 19^A του Κώδικα Μετανάστευσης (άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Η: Άτομα με αναπηρία ή χρόνιες παθήσεις

Με τις πρόσφατες αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο για τις διαδικασίες διεθνούς προστασίας, η μεταχείριση των ατόμων με αναπηρία ή χρόνιες παθήσεις κατέστη δυσμενέστερη ενώ οι συνθήκες υποδοχής και φιλοξενίας αυτών στην Ελλάδα είναι ακατάλληλες με άμεσο κίνδυνο για την υγεία τους σε περίοδο πανδημίας κορονοϊού. Η προτεραιοποίηση τους σε προγράμματα μετεγκατάστασης σε άλλες χώρες της ΕΕ ή μεταφοράς τους στην ενδοχώρα κρίνεται επιβεβλημένη ενώ αναγκαία είναι η καθολική συμπερίληψη των δικαιωμάτων των ατόμων με αναπηρία σε όλες τις πολιτικές, δράσεις και προγράμματα διαχείρισης του προσφυγικού και μεταναστευτικού ζητήματος.

Η ΕΕΔΑ ανησυχεί ιδιαίτερα για τη συνεχιζόμενη προσφυγική και μεταναστευτική κρίση και τον αντίκτυπό της στην πιο ευάλωτη ομάδα, ήτοι τους πρόσφυγες και μετανάστες με αναπηρία ή χρόνιες παθήσεις. Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά στον εντοπισμό αυτών, μολονότι η ελληνική νομοθεσία για τις διαδικασίες υποδοχής και ασύλου περιλαμβάνει συγκεκριμένες διατάξεις για την προστασία των μεταναστών, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο με αναπηρία, η εφαρμογή τους είναι μάλλον αναποτελεσματική. Η ΕΕΔΑ, στις *Παρατηρήσεις* της²⁰⁸ στο σχέδιο του Ν. 4540/2018 ζήτησε

από την Πολιτεία να λάβει ειδική μέριμνα για τα άτομα με αναπηρία ή/και χρόνιες παθήσεις, για τα οποία οι υλικές συνθήκες υποδοχής δεν πρέπει να διακόπτονται ή να περιορίζονται. Σε συνέχεια της ανωτέρω Σύστασης, η ελληνική Πολιτεία προέβλεψε στη νομοθεσία ότι ο περιορισμός ή η διακοπή παροχής των υλικών συνθηκών υποδοχής γίνεται σε ατομική και αντικειμενική βάση, λαμβάνοντας υπόψη την ειδική κατάσταση του προσώπου, ιδίως για ευάλωτα πρόσωπα (στα οποία συμπεριλαμβάνονται οι πάσχοντες από σοβαρή ή ανίατη ασθένεια και οι ανάπηροι) ενώ η πρόσβαση των αιτούντων σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη δεν μπορεί να διακοπεί ή να περιοριστεί.

Κατά την εξέταση της αρχικής Έκθεσης της Ελλάδας για την εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία, η ΕΕΔΑ επεσήμανε²⁰⁹ ότι η αποτελεσματική προστασία των μεταναστών, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο με αναπηρία παραμένει μια μεγάλη πρόκληση για την ελληνική Πολιτεία. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η εφαρμογή του άρθρου 11 της Σύμβασης για τα Άτομα με Αναπηρία απαιτεί τη δέσμευση όλων των εμπλεκόμενων μερών, του ελληνικού κράτους, καθώς και του ΟΗΕ, της ΕΕ, των κρατών μελών της ΕΕ και των ευρωπαϊκών θεσμικών

για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15^{ης} Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταίρικής μετάθεσης. Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις» (2018), σελ. 8-9.

²⁰⁹ GNCHR, Shadow Report submitted by the Greek National Commission for Human Rights to the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities in relation to the implementation by the Hellenic Republic of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (CRPD), July 2019.

²⁰⁸ ΕΕΔΑ, *Παρατηρήσεις* στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση, L180/96/29.06.2013) και άλλες διατάξεις. Τροποποίηση του Ν 4251/2014 (Α' 80)

οργάνων, υπάρχει επείγουσα ανάγκη για την καλύτερη δυνατή διαχείριση των μεταναστευτικών ροών με σεβασμό στην ανθρώπινη ζωή και αξιοπρέπεια.

Πράγματι, κρίσιμες δομές όπως η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής και η Υπηρεσία Ασύλου στερούνται ανθρώπινων, οικονομικών και υλικών πόρων. Σύμφωνα με το νόμο, οι ευάλωτες ομάδες, μεταξύ αυτών και τα άτομα με αναπηρία ή με σοβαρές ασθένειες έχουν ειδικές ανάγκες υποδοχής ενώ δύναται να εξετάζονται με την ταχύρρυθμη διαδικασία των νησιών με κάποιες πρόσθετες εγγυήσεις, όπως επαρκής χρόνο προετοιμασίας. Εκ του αποτελέσματος, για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η εξέταση του αιτήματός τους διεθνούς προστασίας, οφείλουν να παραμείνουν στα νησιά όπου οι υλικές συνθήκες υποδοχής για τους αιτούντες συνολικά υπολείπονται των διεθνών προτύπων ενώ οι θέσεις σε αξιοπρεπή καταλύματα προορισμένα για ασυνόδευτους ανήλικους και άλλες κατηγορίες ευάλωτων δεν επαρκούν. **Η αδυναμία παροχής υλικών συνθηκών κατάλληλων για τις εξειδικευμένες ανάγκες των ατόμων με αναπηρία ή/και χρόνιες παθήσεις (προσβασιμότητα, αυξημένες ανάγκες καθαριότητας και υγιεινής κ.ο.κ.) συμβάλλει στη δημιουργία ενός εξαιρετικά δυσμενούς περιβάλλοντος για την απόλαυση των κατοχυρωμένων δικαιωμάτων τους από το ελληνικό Σύνταγμα και τις διεθνείς συνθήκες.** Σημειωτέον ότι οι ελλείψεις στην παροχή κοινωνικής αρωγής και η περιορισμένη πρόσβαση στις απαιτούμενες ιατρικές και ψυχοκοινωνικές υπηρεσίες είναι ζωτικής σημασίας για τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο με αναπηρία.

Στο ίδιο πλαίσιο, η ΕΕΔΑ ανησυχεί για τις διαπιστωμένες ελλείψεις και δυσκολίες στη διαδικασία εντοπισμού ατόμων με σοβαρές ασθένειες ή/και ατόμων με ψυχική και διανοητική αναπηρία κατά το στάδιο υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία²¹⁰. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με πρόσφατη πρακτική στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, η εκτίμηση της ευαλωτότητας των αιτούντων διεθνή προστασία οδηγεί σε κατηγοριοποίηση μεταξύ των «μετρίως» ευάλωτων και των «υψηλά» ευάλωτων χωρίς η κρίση αυτή να βασίζεται σε επιστημονικά ή άλλα κριτήρια. Σύμφωνα με την ΕΣΑμεΑ, η αξιολόγηση αυτή γίνεται χωρίς συγκεκριμένη διαδικασία για τον εντοπισμό των αναγκών στήριξης ατόμων με ορατές ή/και μη ορατές αναπηρίες. Επιπλέον, η διαδικασία εντοπισμού και εκτίμησης της ευαλωτότητας των αιτούντων διεθνή προστασία καθυστερεί υπέρμετρα – έχουν καταγραφεί περιπτώσεις όπου η εκτίμηση της ευαλωτότητας ολοκληρώνεται ενώ η υπόθεση βρίσκεται στον β' βαθμό. Ως αποτέλεσμα, ένας σημαντικός αριθμός προσφύγων με αναπηρία δεν ταυτοποιείται ως άτομο με αναπηρία και, επιπλέον, εξαιτίας του μεγάλου χρόνου αναμονής, στερούνται τα άτομα αυτά ευνοϊκών ρυθμίσεων, όπως περιγράφονται στον Νόμο.

Συναφώς, η Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία στις Καταληκτικές Παρατηρήσεις της προς την Ελλάδα (2019)²¹¹ εκφράζει την ανησυχία της για: « (β) την ανεπάρκεια των μέτρων που έχουν ληφθεί για τον εντοπισμό

²¹⁰ GNCHR [Observations](#) on the draft law of the Ministry for Migration Policy with regard to the amendment of asylum procedures (7.5.2018) [Excerpts].

²¹¹ UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, [Concluding observations](#) on the initial report of Greece, 29.10.2019, CRPD/C/GRC/CO/1, paras 15-16.

των ατόμων με αναπηρία που είναι αιτούντες άσυλο, πρόσφυγες και άτομα που βρίσκονται σε καταστάσεις που προσομοιάζουν με αυτή του πρόσφυγα τα οποία φθάνουν στο συμβαλλόμενο Κράτος,(...)» και συνιστά στο κράτος: «(β) να διασφαλίσει άμεσα ότι η αξιολόγηση της ευαλωτότητας των ατόμων με αναπηρία, (...) πραγματοποιείται συστηματικά με την άφιξη τους στο συμβαλλόμενο Κράτος, από εκπαιδευμένο προσωπικό, και με βάση το δικαιωματικό μοντέλο προσέγγισης της αναπηρίας και συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές για την ταυτοποίηση των ατόμων με αναπηρία.».

Στις Παρατηρήσεις της στο σχέδιο του Ν. 4686/2020²¹², η ΕΕΔΑ επανέφερε την πρότασή της²¹³ για συμπερίληψη ρητής διάταξης περί παροχής διερμηνείας και πληροφόρησης στη διεθνή νοηματική γλώσσα μέσω διερμηνέα για άτομα με κώφωση, προκειμένου να διασφαλιστεί το δικαίωμα των ατόμων με αναπηρία για πρόσβαση στην ενημέρωση και πληροφόρηση σύμφωνα με τα άρθρα 9, 11 και

21 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρίες. Η πρόταση αυτή, η οποία διατυπώθηκε και από την ΕΣΑμεΑ κατά τη συζήτηση του σχεδίου νόμου στη Βουλή έγινε δεκτή από τον Έλληνα νομοθέτη και προβλέπεται ρητά στα άρθρα 39 (ενημέρωση κατά το στάδιο της υποδοχής) και 69 (σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ασύλου) του Ν. 4636/2019, όπως αυτός τροποποιήθηκε από το Ν. 4686/2020.

Υπό τις τρέχουσες συνθήκες της πανδημίας, **η ΕΕΔΑ καλεί το ελληνικό κράτος να λάβει κατά προτεραιότητα, ειδικά μέτρα προστασίας των ευπαθών ομάδων, μεταξύ αυτών και των ατόμων με αναπηρία ή/και χρόνιες παθήσεις** ως ανηκόντων στις ομάδες υψηλού κινδύνου προσβολής τους από τον κορονοϊό και εμφάνισης σοβαρών επιπλοκών. Παράλληλα, **η ΕΕΔΑ καλεί την ελληνική Κυβέρνηση και την ΕΕ να ενσωματώσουν την αναπηρία στις πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου, προκειμένου να διασφαλίσουν την προστασία και την ασφάλειά τους σύμφωνα με τη Σύμβαση του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία. Οι ιδιαίτερες ανάγκες στήριξης των γυναικών και των παιδιών με αναπηρία στη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης να ληφθούν υπόψη.**

Επιπρόσθετα, η ΕΕΔΑ καλεί τις αρμόδιες ελληνικές αρχές να λάβουν τα εξής ειδικότερα μέτρα:

1. Η ΕΕΔΑ επαναλαμβάνει την πάγια Σύστασή της σχετικά με τον τερματισμό του εγκλωβισμού των αιτούντων διεθνή προστασία στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου και την άρση του γεωγραφικού περιορισμού που τους επιβάλλεται. Ως επείγουσα προτεραιότητα πρέπει να οριστεί η άμεση

²¹² ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «Βελτίωση Μεταναστευτικής Νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις», Απρίλιος 2020. Στις Παρατηρήσεις της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ατόμων με Αναπηρία για το εν λόγω Σχέδιο Νόμου, οι οποίες κοινοποιήθηκαν στην ΕΕΔΑ στις 22.4.2020 περιλαμβάνεται σχετική πρόταση.

²¹³ Βλ. παλαιότερες θέσεις ΕΕΔΑ σε [Παρατηρήσεις](#) στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιτύπωση, L180/96/29.06.2013) και άλλες διατάξεις. Τροποποίηση του Ν 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15^{ης} Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταίρικης μετάθεσης. Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις» (2018).

μεταφορά όλων των ευάλωτων ατόμων από τα νησιά σε ασφαλή, προσβάσιμη και αξιοπρεπή δομή στην ηπειρωτική χώρα και η εξασφάλιση αποτελεσματικού ελέγχου παροχής των απαραίτητων ειδικών συνθηκών διαμονής στην αντίστοιχη δομή, προκειμένου να αποφευχθεί η επανάληψη της ίδιας κατάστασης στο μέλλον.

2. Η ΕΕΔΑ προτείνει τη δημιουργία εξειδικευμένων δομών (υποδοχής, ταυτοποίησης και διαμονής) που να ικανοποιούν τις ανάγκες των μεταναστών και προσφύγων με αναπηρία και να τους παρέχουν αποτελεσματική πρόσβαση σε υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης, κατόπιν διαβούλευσης με τα ίδια τα άτομα με αναπηρία ή/και χρόνιες παθήσεις και τις οργανώσεις που τους εκπροσωπούν.

3. Η ΕΕΔΑ επαναφέρει τη Σύστασή της για ενίσχυση των ΚΥΤ και λοιπών δομών προσωρινής φιλοξενίας με ιατρικό και παραϊατρικό προσωπικό καθώς και με προσωπικό του τομέα της διοικητικής και κοινωνικής φροντίδας (διερμηνείς, διαπολιτισμικοί διαμεσολαβητές, κοινωνικοί λειτουργοί και υποστήριξη για την ορθή λειτουργία των εγκαταστάσεων).

4. Η ΕΕΔΑ καλεί την ελληνική Πολιτεία να εξασφαλίσει την πρόσβαση στην κοινωνική προστασία, την πληροφόρηση και επαρκείς υπηρεσίες, όπως ασφαλής στέγαση, υπηρεσίες υγιεινής και ιατρικής φροντίδας μέσω ενός μοντέλου εξατομικευμένης υποστήριξης, σύμφωνα με τις πρόσφατες Συστάσεις της Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για τα Άτομα με Αναπηρία.

5. Η ΕΕΔΑ υπογραμμίζει την ανάγκη διασφάλισης του διαφανούς χαρακτήρα της

διαδικασίας ασύλου τόσο για τους αιτούντες διεθνή προστασία με αναπηρίες ή/και χρόνιες ασθένειες όσο και για τις οικογένειες με μέλος ένα άτομο με αναπηρία. Προτεραιότητα πρέπει να δοθεί στην επιτάχυνση της επανένωσης των ατόμων με αναπηρία ή/και χρόνιες παθήσεις με άλλα μέλη της οικογένειάς τους που βρίσκονται στην ΕΕ.

6. Η ΕΕΔΑ δίνει έμφαση και στη θέσπιση μέτρων κατά των διακρίσεων λόγω αναπηρίας και σε άλλους τομείς εκτός από την απασχόληση και την εργασία, όπως η κοινωνική προστασία, οι κοινωνικές παροχές, η εκπαίδευση, και ούτω καθεξής, για όλα τα άτομα με αναπηρία που ζουν στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένων των μεταναστών, προσφύγων και αιτούντων άσυλο με αναπηρία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Θ: Ένταξη

Για πολλά χρόνια στην Ελλάδα, η ένταξη των προσφύγων δεν αποτελούσε καν θέμα στην πολιτική ατζέντα ενώ ως προς την ένταξη των νόμιμων μεταναστών, οι νομοθετικές προβλέψεις και οι δράσεις στο πεδίο υπήρξαν αποσπασματικές. Η ένταξη αποτελεί προϋπόθεση και όχημα για την απόλαυση των δικαιωμάτων των αναγνωρισμένων προσφύγων στην Ελλάδα. Τον Ιούλιο του 2019 εκπονήθηκε από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής μια νέα *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*, η οποία δεν έχει υλοποιηθεί μέχρι σήμερα. Την ίδια περίοδο τέθηκε σε εφαρμογή το πρόγραμμα HELIOS 2 (*Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection*), το οποίο χρηματοδοτείται από την ΕΕ και υλοποιείται από το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης και αφορά αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας από 1.1.2018. Μέχρι στιγμής 12.519 άτομα έχουν εγγραφεί στο πρόγραμμα²¹⁴ από ένα σύνολο 59.000

Η ΕΕΔΑ, στις *Παρατηρήσεις* της²¹⁴ στο Σχέδιο του Ν. 4540/2018 προχώρησε σε συγκεκριμένες νομοθετικές προτάσεις, οι οποίες συνάδουν με το πνεύμα της Οδηγίας και οι οποίες δεν είχαν τύχει προσοχής του Έλληνα νομοθέτη όπως: α) η θέσπιση ρητής αναφοράς στην υποχρέωση παροχής υλικών συνθηκών υποδοχής σε ανήλικους πολίτες τρίτων χωρών, ανεξαρτήτως του καθεστώτος αυτών (αιτούντες διεθνή προστασία ή μη) και β) η ειδική μέριμνα για τα άτομα με αναπηρία ή/και χρόνια πάθηση, για τα οποία οι υλικές συνθήκες υποδοχής δεν πρέπει να διακόπτονται ή να περιορίζονται. Με το Ν. 4540/2018, η ελληνική Πολιτεία **ακολούθησε εν μέρει τις ανωτέρω Συστάσεις της ΕΕΔΑ** και προέβλεψε ότι: α) οι ανήλικοι λαμβάνουν των ειδικών συνθηκών υποδοχής μετά την ταυτοποίηση αυτών και όχι μετά την υποβολή αίτησης προστασίας όπως ισχύει για τους λοιπούς επωφελούμενους, και β) ο περιορισμός ή η διακοπή παροχής των υλικών συνθηκών υποδοχής γίνεται σε ατομική και αντικειμενική βάση, λαμβάνοντας υπόψη την ειδική κατάσταση του προσώπου, ιδίως για ευάλωτα πρόσωπα (στα οποία συμπεριλαμβάνονται οι πάσχοντες από σοβαρή ή ανίατη ασθένεια και οι ανάπηροι) ενώ η πρόσβαση των αιτούντων σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη δεν μπορεί να διακοπεί ή να περιοριστεί. Τα

δικαιούχων διεθνούς προστασίας που βρίσκονται σήμερα στην Ελλάδα²¹⁵ ενώ μόλις 3193 εξ αυτών έχουν λάβει επιδότηση ενοικίου. Παράλληλα η πρόσβαση στην εργασία και στα κοινωνικά επιδόματα είναι εξαιρετικά δύσκολη για γραφειοκρατικούς λόγους. Σε αντίθετη κατεύθυνση, η Ελληνική Κυβέρνηση ανακοίνωσε πρόσφατα την έξοδο 11.237 δικαιούχων διεθνούς προστασίας από τους χώρους όπου φιλοξενούνται και οι οποίοι προορίζονται για αιτούντες διεθνή προστασία. Η ΕΕΔΑ με *Δήλωσή*²¹⁶ της κάλεσε την Πολιτεία να μην προχωρήσει στην εξαγγελθείσα εκκένωση των χώρων φιλοξενίας χωρίς την ταυτόχρονη διασφάλιση εναλλακτικής λύσης στέγασης καθώς πιθανολογείται βάσιμα ότι ο μεγαλύτερος αριθμός των δικαιούχων διεθνούς προστασίας που θα εκδιωχθεί από τους χώρους όπου φιλοξενείται σήμερα θα υποπέσει σε καθεστώς ένδειας και αστεγίας. Πρόταση της ΕΕΔΑ αποτελεί η οικονομική και υλικοτεχνική ενίσχυση και η επέκταση των προγραμμάτων ένταξης ώστε οι αναγνωρισμένοι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας να έχουν καθολική πρόσβαση σε αυτά με στόχο την απόκτηση των κατάλληλων δεξιοτήτων και γνώσεων προκειμένου να έχουν πράγματι ισότιμες ευκαιρίες με τους Έλληνες πολίτες στην εύρεση εργασίας και να μπορέσουν να διεξάγουν έναν αυτόνομο βίο.

Η ΕΕΔΑ, από την ίδρυσή της παρακολουθεί τα ζητήματα προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων και μεταναστών στην Ελλάδα, διατυπώνοντας συγκεκριμένες προτάσεις για

άρθρα 57 και 58 του Ν. 4636/2019 διατήρησαν το ίδιο καθεστώς για τους ανήλικους και τους ευάλωτους.²¹⁴ IOM Office in Greece, Helios [Factsheet](#) 16.7.2019 - 17.7.2020.

²¹⁵ Σύμφωνα με τον Υπουργό Μετανάστευσης και Ασύλου σε [συνέντευξη](#) του στο ραδιόφωνο, 21.7.2020.

²¹⁶ [Δήλωση](#) ΕΕΔΑ: Παύση κοινωνικής φροντίδας στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Άμεσος κίνδυνος αστεγίας για χιλιάδες αναγνωρισμένους πρόσφυγες, 4.6.2020.

το καθεστώς διαμονής τους και την διευκόλυνση άσκησης των δικαιωμάτων πρόσβασης στην εργασία, την υγεία και την εκπαίδευση. Στις Παρατηρήσεις της στο Σχέδιο του Ν. 2910/2001 περί εισόδου και παραμονής αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια²¹⁷, η ΕΕΔΑ είχε επισημάνει την επείγουσα ανάγκη χάραξης μεταναστευτικής πολιτικής που να ανταποκρίνεται στις κοινωνικό-οικονομικές συγκυρίες της χώρας και έκρινε θετικά την ανάληψη της σχετικής αρμοδιότητας από το Υπουργείο Εσωτερικών, σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία, σύμφωνα με το πρότυπο των υπολοίπων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.



Ο Έλληνας νομοθέτης για πρώτη φορά συμπεριέλαβε τη διάσταση της «κοινωνικής ένταξης» σε νομοθεσία περί αλλοδαπών το 2005²¹⁸. Η ένταξη των αλλοδαπών στην Ελλάδα αφορούσε τους επί μακρόν νομίμως διαμένοντες μετανάστες και γινόταν αντιληπτή ως μια αναλογικά ισότιμη συμμετοχή αυτών

στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας βασισμένη στην αρχή της μη διάκρισης με στόχο την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Η ΕΕΔΑ, στις σχετικές Παρατηρήσεις της²¹⁹, είχε κρίνει ανεπαρκείς τις προβλέψεις του νόμου για την διευκόλυνση της ένταξης των αλλοδαπών καθώς δεν ελάμβαναν υπόψη τη θετική εξέλιξη της ένταξης, ιδίως των παιδιών στα σχολεία και στην κοινωνική ζωή της χώρας και τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για τα δικαιώματα των προσφύγων και μεταναστών.

Σε διεθνές επίπεδο, η ένταξη των προσφύγων στις κοινωνίες υποδοχής είναι ψηλά στη διεθνή ατζέντα. Σύμφωνα με το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες²²⁰, η ένταξη στις τοπικές κοινωνίες (local integration) συνιστά μια κυρίαρχη απόφαση και μια επιλογή που δύναται να υλοποιηθεί από τα κράτη με σεβασμό στις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τις διεθνείς συνθήκες και τις αρχές ανθρωπίνων δικαιωμάτων²²¹. Η κοινωνική τους ένταξη συμβαδίζει με τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών και εντάσσεται, συγκεκριμένα στο πλαίσιο επιδίωξης του Στόχου 16 περί προώθησης ειρηνικών και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνιών (peaceful and inclusive societies)²²². Οι αρχές που αποτελούν τη βάση της Ατζέντας του 2030, ιδίως η πρόβλεψη «να μη μείνει κανένας πίσω», διασφαλίζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα για όλους και παρέχουν μια ισχυρή βάση για την ένταξη των προσφύγων,

²¹⁷ ΕΕΔΑ, Θέσεις για το νομοσχέδιο για τη μετανάστευση – Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου «Μετανάστευση και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική επικράτεια» (2000), σελ. 1-3.

²¹⁸ βλ. Ν. 3386/2005 περί Εισόδου, διαμονής και κοινωνικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια (ΦΕΚ 212/Α/23.08.2005), ο οποίος ωστόσο, απέκλειε από το πεδίο εφαρμογής του τους αιτούντες διεθνή προστασία και τους πρόσφυγες ή δικαιούχους επικουρικής προστασίας (άρθρο 2).

²¹⁹ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις ΕΕΔΑ επί του Νόμου 3386/2005 (ΦΕΚ Α' 212) «Είσοδος και διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια (2005)», *op. cit.*

²²⁰ United Nations, Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, [Part II Global Compact on Refugees](#), UN Doc. A/73/12, p. 25.

²²¹ Οι άλλες δυο βιώσιμες επιλογές είναι ο εθελοντικός επαναπατρισμός και η επανεγκατάσταση προσφύγων.

²²² <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>

σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες²²³.

Η Ελλάδα όπως και τα λοιπά κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ελεύθερα να διαμορφώσουν τις εθνικές πολιτικές ένταξης των αλλοδαπών, με γνώμονα τις ακόλουθες **11 βασικές κοινές αρχές**, οι οποίες αποτυπώθηκαν για πρώτη φορά στα *Συμπεράσματα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 19ης Νοεμβρίου 2004*²²⁴ και έκτοτε επαναδιατυπώνονται σε όλα τα σχετικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης²²⁵:

1. Η ένταξη είναι μια **δυναμική, αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής** από όλους τους μετανάστες και τους κατοίκους των κρατών μελών.

2. Η ένταξη συνεπάγεται **σεβασμό των βασικών αρχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης**.

3. Η **απασχόληση είναι βασικό στοιχείο** της διαδικασίας ένταξης και κατέχει κεντρική θέση στη συμμετοχή των μεταναστών, στη συνεισφορά των

μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής και στην προβολή της εν λόγω συνεισφοράς.

4. Οι βασικές γνώσεις της γλώσσας, της ιστορίας και των θεσμών της κοινωνίας υποδοχής είναι απαραίτητες για την ένταξη· η παροχή της δυνατότητας στους μετανάστες να αποκτήσουν τις βασικές αυτές γνώσεις είναι καθοριστικής σημασίας για την επιτυχία της ένταξης.

5. Οι προσπάθειες **στον τομέα της εκπαίδευσης** είναι καθοριστικής σημασίας για την προετοιμασία των μεταναστών, και ιδίως των κατιόντων τους, ώστε να γίνουν πιο επιτυχημένοι και να συμμετέχουν πιο ενεργά στην κοινωνία.

6. Η **πρόσβαση των μεταναστών στους θεσμούς, καθώς και στα δημόσια και τα ιδιωτικά αγαθά και τις υπηρεσίες**, σε ισότιμη βάση με τους πολίτες της χώρας υποδοχής και χωρίς διακρίσεις αποτελεί καθοριστικό θεμέλιο για καλύτερη ένταξη.

7. Η συχνή **αλληλεπίδραση μεταξύ μεταναστών και πολιτών** του κράτους μέλους συνιστά θεμελιώδη μηχανισμό ένταξης. Τα κοινά φόρα, ο διαπολιτισμικός διάλογος, η εκπαίδευση σχετικά με τους μετανάστες και τους πολιτισμούς των μεταναστών και η αναβάθμιση των συνθηκών διαβίωσης στο αστικό περιβάλλον βελτιώνουν τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ μεταναστών και πολιτών του κράτους μέλους.

8. Η **πρακτική διαφορετικών πολιτισμών και θρησκειών** κατοχυρώνεται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και πρέπει να προστατεύεται, εκτός εάν οι πρακτικές βρίσκονται σε σύγκρουση με άλλα απαραβίαστα ευρωπαϊκά δικαιώματα ή με το εθνικό δίκαιο.

²²³ Η Δήλωση αναφέρει στην παράγραφο 4 ότι «κανείς δεν θα μείνει πίσω και οι στόχοι θα επιτευχθούν για όλα τα έθνη και τους λαούς και όλα τα τμήματα της κοινωνίας». Επίσης στην παράγραφο 23 προβλέπεται ότι «Εκείνοι οι ανάγκες των οποίων αντικατοπτρίζονται στην Ατζέντα περιλαμβάνουν όλα τα παιδιά, τη νεολαία, τα άτομα με αναπηρίες (εκ των οποίων πάνω από το 80% ζουν σε συνθήκες φτώχειας), τα άτομα που ζουν με HIV/AIDS, τα ηλικιωμένα άτομα, οι αυτόχθονες πληθυσμοί, οι πρόσφυγες και οι εσωτερικά εκτοπισμένοι και οι μετανάστες [...]» (<https://www.unhcr.org/2030-agenda-for-sustainable-development.html>).

²²⁴ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Ανακοινωθέν Τύπου, Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις, «Πολιτική ενσωμάτωσης των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Immigrant Integration Policy in the European Union)», Συμπεράσματα του Συμβουλίου*, σελ. 15.

²²⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, «*Εγχειρίδιο για την Ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες*», Τρίτη έκδοση, Παράρτημα Ι.

9. Η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία και στη διαμόρφωση πολιτικών και μέτρων ένταξης, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, υποστηρίζει την ένταξή τους.

10. Η ενσωμάτωση των πολιτικών και των μέτρων ένταξης σε όλους τους συναφείς τομείς πολιτικής και σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης και τις δημόσιες υπηρεσίες είναι σημαντικός παράγοντας στη διαμόρφωση και στην εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής.

11. Η ανάπτυξη σαφών στόχων, δεικτών και μηχανισμών αξιολόγησης είναι αναγκαία για την προσαρμογή της πολιτικής, την αξιολόγηση.

Στη συνέχεια, έμφαση δόθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2016²²⁶ στην **πλήρη συμμετοχή και την έγκαιρη ένταξη όλων των υπηκόων τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων**. Έκτοτε, η ένταξη των προσφύγων ζητήθηκε και σε άλλα όργανα της ΕΕ, όπως στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή²²⁷ και στην τριμερή κοινωνική σύνοδος κορυφής²²⁸. Σε αυτή την κατεύθυνση, το Κογκρέσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης, σε Ψήφισμά του για την υποδοχή και ένταξη μεταναστών²²⁹, τονίζει ότι **η διαχείριση της μετανάστευσης «βαδίζει χέρι-χέρι» με τις πολιτικές ένταξης, οι οποίες πρέπει να τίθενται σε εφαρμογή το συντομότερο δυνατόν**.

²²⁶ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Απριλίου 2016 σχετικά με την κατάσταση στη Μεσόγειο και την ανάγκη για μια ολιστική προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά τη μετανάστευση (2015/2095(INI)).

²²⁷ Ανακοινώσεις της Επιτροπής της 7ης Απριλίου 2016 και της 7ης Ιουνίου 2016.

²²⁸ Στη συνάντηση της 16ης Μαρτίου 2016.

²²⁹ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, [Recommendation 394 \(2017\) From reception to integration: the role of local and regional authorities facing migration](#), 28.03.2017.

Σε αυτό το πνεύμα κινήθηκε και η νέα *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη* στην Ελλάδα²³⁰, η οποία εκπονήθηκε κατά τα έτη 2017-2018. Το εν λόγω Σχέδιο Δράσης υιοθέτησε μια ευρεία ερμηνεία του όρου «μεταναστευτική πολιτική» εντάσσοντας το σύνολο των μέτρων και των υιοθετημένων πολιτικών και κοινωνικών πρακτικών, το οποίο αφενός ρυθμίζει και ελέγχει την είσοδο, τη διαμονή και την απασχόληση των μεταναστών, των αιτούντων και δικαιούχων διεθνή προστασία και αφετέρου, αντιμετωπίζει και απευθύνεται στους ήδη εγκατεστημένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς στο έδαφος της χώρας υποδοχής. Ως εκ τούτου, η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη **αντιμετωπίζει την ενταξιακή πολιτική ως μια διαδικασία πολυδιάστατη και διαφορετικών ταχυτήτων, η οποία διαμορφώνεται γύρω από δυο επίπεδα (υποδοχή - ένταξη) και τρεις ομάδες-στόχο (αιτούντες διεθνή προστασία, δικαιούχους διεθνή προστασία και μετανάστες)**.

Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές αποτελούν την πρώτη γραμμή διαχείρισης μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης και βρίσκονται σε εγγύτητα με τις ομάδες-στόχο, καλούμενες να παράσχουν τις υλικές συνθήκες υποδοχής (στέγαση, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, εκπαίδευση) στους νεοεισερχόμενους αλλοδαπούς, χωρίς καμία διάκριση²³¹. Για την επιτυχή εφαρμογή του κοινωνικού μοντέλου ένταξης, το οποίο επέλεξε η ελληνική Πολιτεία, πρωταρχικό ρόλο παίζει η ευαισθητοποίηση, η κινητοποίηση και η συμμετοχή της εκάστοτε

²³⁰ Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*, Ιούλιος 2019.

²³¹ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, Migration and Integration, <https://www.coe.int/en/web/congress/migration-and-integration>.

τοπικής κοινωνίας και κοινότητας στη διαδικασία της ένταξης. Στο πλαίσιο αυτό, η Πολιτεία μαζί με **φορείς της Αυτοδιοίκησης** συνδιαμορφώνουν πολιτικές, οι οποίες εκτελούνται από τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης και εποπτεύονται από την κεντρική διοίκηση. Για παράδειγμα, το πιλοτικό πρόγραμμα HELIOS (*Hellenic Integration System*) που έθεσε σε λειτουργία το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής για την κοινωνική ένταξη 80 προσφύγων και μεταναστών σε συνεργασία με τους Δήμους Λεβαδέων και Θηβαίων και τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης εφάρμοσε το ανωτέρω μοντέλο. Παράλληλα, η εμπλοκή των ίδιων των πολιτών τρίτων χωρών στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών ένταξης είναι ουσιώδης για την ενεργή συμμετοχή αυτών και κοινωνική ένταξή τους²³². Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων που λειτουργούν στους Δήμους είναι μια καλή πρακτική στον τομέα αυτό.

Η Σύμβαση του 1951 περί του Καθεστώτος των Προσφύγων²³³ περιλαμβάνει μια σειρά δικαιωμάτων που πρέπει να απολαμβάνουν οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες κατά ισότιμο τρόπο με τους αλλοδαπούς εν γένει (δικαίωμα στην κτήση περιουσίας, δικαίωμα στέγης, δικαίωμα στην άσκηση μισθωτής ή ανεξάρτητης εργασίας, δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι κ.α.) ή τους ημεδαπούς (δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, δικαίωμα στην υποχρεωτική εκπαίδευση κ.α.). Επιπλέον, προβλέπει τη θετική υποχρέωση των συμβαλλομένων κρατών να διευκολύνουν,

στο μέτρο του δυνατού, την «αφομοίωση» (assimilation) και πολιτογράφηση αυτών, επιταχύνοντας τη διαδικασία πολιτογράφησης και μειώνοντας το κόστος αυτής (άρθρο 34). Η «αφομοίωση» γίνεται αντιληπτή ως ένταξη στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας αλλά και ως εξοικείωση με τα έθιμα, τη γλώσσα και τον τρόπο ζωής της χώρας ασύλου²³⁴. Η ένταξη, άλλωστε, αποτελεί προκαταρκτικό στάδιο της πολιτογράφησης, από κοινωνιολογική σκοπιά ενώ μέχρι προσφάτως αποτελούσε και ουσιαστική προϋπόθεση για τη χορήγηση ελληνικής ιθαγένειας σε αλλοδαπό σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις²³⁵. Ειδικά, στην περίπτωση των προσφύγων, για τους οποίους ο πραγματολογικός και νομικός δεσμός με τη χώρα ιθαγενείας τους έχει διαρραγεί, η διευκόλυνση της πολιτογράφησης αυτών έχει ένα ειδικό βάρος. Σχετικά, η ΕΕΔΑ είχε επισημάνει κατά το παρελθόν σε σχετικές

²³⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), [The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis](#), 1990, p. 264, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), [Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations](#), June 2006, POLAS/2006/02, p. 24 et seq.

²³⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας όπως ίσχυε πριν το Ν. 4604/2019 (Ν. 3284/2014, ΦΕΚ 227/Α/10.11.2004), ο αλλοδαπός έπρεπε να αποδείξει ενώπιον της Επιτροπής Πολιτογράφησης την ομαλή ένταξή του στην οικονομική και κοινωνική ζωή της Ελλάδας. Σήμερα, μετά την τροποποίηση του Κώδικα από το Ν. 4604/2019 (ΦΕΚ 50/Α/26.3.2019), ο αιτών αρκεί να έχει επαρκή γνώση της ελληνικής γλώσσας, της ελληνικής ιστορίας και γενικά του ελληνικού πολιτισμού. Για προβλήματα κατά την εφαρμογή των κριτηρίων του άρθρου 5 στη διαδικασία πολιτογράφησης, βλέπε και τα σχόλια των συμμετεχόντων στην ακρόαση των υποδειχθέντων από την ΕΕΔΑ μελών στις Επιτροπές Πολιτογράφησης. ΕΕΔΑ, [Παρατηρήσεις επί των ζητημάτων ιθαγένειας στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Πρώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων, πρόληψη και καταπολέμηση της έμφυλης βίας – Ρυθμίσεις για την απονομή ιθαγένειας – Διατάξεις σχετικές με τις εκλογές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση – Λοιπές Διατάξεις Αρμοδιότητας ΥΠΕΣ»](#) (2019).

²³² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, Στρασβούργο, *op. cit.*

²³³ Κυρώθηκε με το Ν.Δ. 3989 της 19/26 Σεπτεμβρίου 1959, ΦΕΚ Α', 201.

Παρατηρήσεις της²³⁶, ότι η διατήρηση του κωλύματος για την πολιτογράφηση που σχετίζεται με τις παραβάσεις της νομοθεσίας για την εγκατάσταση και κίνηση των αλλοδαπών στην Ελλάδα θα έπρεπε να καταργηθεί για όλους, ιδίως δε για τους πρόσφυγες, διότι αντίκειται στις προβλέψεις του διεθνούς δικαίου περί απαγόρευσης επιβολής ποινικών κυρώσεων λόγω παράνομης εισόδου ή διαμονής²³⁷. Με το άρθρο 94 του Ν. 4674/2020²³⁸ καταργήθηκε η ευεργετική πρόβλεψη για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, σύμφωνα με την οποία το υποχρεωτικό διάστημα νόμιμης και μόνιμης διαμονής στην Ελλάδα προκειμένου για την υποβολή αίτησης πολιτογράφησης ήταν μειωμένο σε σχέση με τα γενικώς ισχύοντα για όλες τις κατηγορίες πολιτών τρίτων χωρών. Πλέον και οι «αναγνωρισμένοι πρόσφυγες» εντάσσονται στη γενική ρήτρα των 7 συνεχών ετών πριν την υποβολή της αίτησης. Ενδιαφέρον είναι ότι η κατάργηση αυτή συνδέθηκε από το Νομοθέτη με το τεκμήριο μη επαρκούς ενσωμάτωσης των προσφύγων σε διάστημα 3 ετών²³⁹.

²³⁶ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «Πολιτική συμμετοχή ομογενών και αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα και μακροχρόνια στην Ελλάδα» (2010), σελ. 7-8.

²³⁷ Βλ. άρθρο 31 της Συμβάσεως του 1951 περί του Καθεστώτος των Προσφύγων.

²³⁸ ΦΕΚ 53/Α/11.3.2020

²³⁹ Σύμφωνα με την Εγκύκλιο αρ. 151/25.5.2020 του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα «Τροποποιήσεις διατάξεων για την ελληνική ιθαγένεια βάσει του ν. 4674/2020 (Α' 53/11-03-2020)», η αλλαγή αυτή κρίθηκε αναγκαία για τους αιτούντες της συγκεκριμένης κατηγορίας δεδομένου ότι η τριετής νόμιμη συνεχής διαμονή τους στη Χώρα, που ίσχυε, δεν κρίνεται ότι είναι επαρκής για την ενσωμάτωσή τους στην πολιτική, κοινωνική και οικονομική ζωή αυτής, στοιχείο το οποίο αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη θεμελίωση του

Η ΕΕΔΑ συναισθανόμενη την αυξημένη ανάγκη ανάδειξης των προβλημάτων κοινωνικής ένταξης των αιτούντων διεθνή προστασία, των προσφύγων, των δικαιούχων επικουρικής προστασίας και των μεταναστών και με σκοπό την ολοκληρωμένη πληροφόρηση και την διαμόρφωση εμπεριστατωμένης γνώμης των μελών αυτής επί των ανωτέρω ζητημάτων μέσω της ανατροφοδότησης των θεσμών, των δημόσιων φορέων, των διεθνών οργανισμών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που δρουν στο πεδίο, πραγματοποίησε τα τελευταία έτη δυο ακρόασεις φορέων και προσώπων με ευρεία συμμετοχή καθώς και μια διημερίδα σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες όπου εκπρόσωποι βασικών υπουργείων και δήμων, εμπειρογνώμονες από τη διοίκηση και ΜΚΟ παρουσίασαν την εμπειρία τους.

Τον Φεβρουάριο του 2018, η ΕΕΔΑ πραγματοποίησε **ακρόαση αρμόδιων φορέων και προσώπων για θέματα κοινωνικής ένταξης και εργασιακών προβλημάτων των αναγνωρισμένων προσφύγων, των δικαιούχων επικουρικής προστασίας και των μεταναστών**. Στην ακρόαση φορέων έλαβαν μέρος εκπρόσωποι των Υπουργείων Μεταναστευτικής Πολιτικής, Υγείας, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας καθώς επίσης και εκπρόσωποι της Υπηρεσίας Ασύλου, της Αρχής Προσφυγών, των Ανεξαρτήτων Επιτροπών Προσφυγών και της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα. Η

δικαιώματος υποβολής αιτήματος για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας.

κοινωνία των πολιτών εκπροσωπήθηκε από το Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας, καθώς επίσης και από τις ακόλουθες ΜΚΟ: Αίτημα, ΑΡΣΙΣ, Γιατροί του Κόσμου, Γιατροί Χωρίς Σύνορα, Διεθνής Αμνηστία, Δίκτυο για τα Δικαιώματα του Παιδιού, Ελληνική Δράση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα – Πλειάδες, Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών, Ελληνικό Φόρουμ Προσφύγων, Κέντρο Συμπαραστάσεως Παλινοστούντων και Μεταναστών - Οικουμενικό Πρόγραμμα Προσφύγων, ΜΕΤΑδραση, Σύλλογος Ενωμένων Αφγανών, Σωματείο Υποστήριξης Διεμφυλικών, Colour Youth – Κοινότητα LGBT Νέων Αθήνας, Generation 2.0 RED, Melissa Network, PRAKSIS, Solidarity Now, Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (Χίος) και Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών Δήμου Αθηναίων²⁴⁰. Τα συμπεράσματα της ακρόασης αξιοποιήθηκαν κατά το σχολιασμό από την ΕΕΔΑ του Σχεδίου Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής με θέμα «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση, L180/96/29.6.2013) και άλλες διατάξεις, Τροποποίηση του Νόμου 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15ης Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο

ενδοεταίρικής μετάθεσης, Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις» (μετέπειτα Ν. 4520/2018)²⁴¹ ενώ καταγράφονται αναλυτικά και στο Μέρος Α' της Έκθεσης Αναφοράς της ΕΕΔΑ για το Προσφυγικό και το Μεταναστευτικό Ζήτημα²⁴².

Στον απόηχο του Παγκόσμιου Φόρουμ για τους Πρόσφυγες, το Δεκέμβριο του 2019, η ΕΕΔΑ διοργάνωσε από κοινού με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες **επιστημονική διημερίδα με αντικείμενο την κοινωνική ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας**²⁴³. Στόχος της εκδήλωσης ήταν να συνεκτιμηθούν τα επιτεύγματα, οι προκλήσεις και οι προοπτικές στον τομέα της ένταξης, ως βιώσιμης λύσης για τους πρόσφυγες και τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας. Εκπρόσωποι βασικών υπουργείων και δήμων, εμπειρογνώμονες από τη διοίκηση και μη κυβερνητικές οργανώσεις παρουσίασαν την εμπειρία τους και τις απόψεις τους, δίνοντας έναυσμα για μια ενδιαφέρουσα συζήτηση και ανταλλαγή ιδεών. Ένα από τα βασικά συμπεράσματα του συνεδρίου ήταν ότι

²⁴¹ ΕΕΔΑ, [Παρατηρήσεις](#) στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση, L180/96/29.06.2013) και άλλες διατάξεις. Τροποποίηση του Ν 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15ης Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταίρικής μετάθεσης. Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις» (2018), σελ. 1-7.

²⁴² Έκθεση Αναφοράς ΕΕΔΑ για το Προσφυγικό και το Μεταναστευτικό Ζήτημα, Μέρος Α: Προσφυγικό, Σεπτέμβριος 2019, σελ. 40-41.

²⁴³ Δελτίο Τύπου ΕΕΔΑ/UNHCR, Συνέδριο στην Αθήνα αναδεικνύει τη σημασία της ένταξης για τους πρόσφυγες στην Ελλάδα, 24.12.2019.

²⁴⁰ ΕΕΔΑ, [Ανακοίνωση για την ακρόαση προσώπων και φορέων με θέμα: Προβλήματα των αιτούντων διεθνή προστασία-προσφύγων-μεταναστών](#), 23.2.2018.

υπάρχει **επείγουσα ανάγκη οι ελληνικές αρχές να δεσμευθούν σε μια ολοκληρωμένη Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη των Δικαιούχων Διεθνούς Προστασίας**. Όλοι οι συμμετέχοντες συμφώνησαν ότι χρειάζεται να περάσουμε από μια κατακερματισμένη προσέγγιση και *ad hoc* λύσεις σε μια συνεκτική και ολοκληρωμένη εθνική στρατηγική για την ένταξη, που θα αναπτύξουν οι κεντρικές αρχές και θα υλοποιήσουν οι φορείς εκείνοι, κρατικοί και μη, που είναι οι πλέον κατάλληλοι να ανταπεξέλθουν στο εγχείρημα αυτό.



Οι συμμετέχοντες αναφέρθηκαν σε συγκεκριμένα παραδείγματα που δείχνουν ότι τα οφέλη (κοινωνικά, πολιτικά, οικονομικά) της ένταξης υπερτερούν οποιουδήποτε ενδεχόμενου κόστους. Είναι εξαιρετικά κρίσιμης σημασίας οι αρμόδιες αρχές να λάβουν μέτρα που θα διασφαλίσουν ότι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας έχουν αποτελεσματική πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας και σε άνοιγμα τραπεζικών λογαριασμών, μαθήματα ελληνικής γλώσσας για ενήλικες, ειδικά προσαρμοσμένα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, προγράμματα απασχόλησης και πρόσβαση σε κοινωνική στέγαση. Οι τοπικές αρχές και η

κοινωνία των πολιτών μπορούν να συμβάλουν με καλές πρακτικές βάσει της σημαντικής εμπειρίας και τεχνογνωσίας που κατέχουν ήδη.

Τον Ιούλιο του 2020 η ΕΕΔΑ πραγματοποίησε νέα ακρόαση φορέων και προσώπων (μέσω τηλεδιάσκεψης) αναφορικά με τα προβλήματα των υπηρεσιών, των εργαζομένων και των αιτούντων διεθνή προστασία από την εφαρμογή των Ν. 4636/2019 και Ν. 4686/2020 καθώς και κατά τη διάρκεια της πανδημίας του κορονοϊού. Έμφαση δόθηκε στα προβλήματα που συναντώνται στις διαδικασίες διεθνούς προστασίας α' και β' βαθμού και στην κοινωνικοασφαλιστική κάλυψη και εργασία των αναγνωρισμένων προσφύγων και δικαιούχων επικουρικής προστασίας. Στην ακρόαση συμμετείχε ο Διευθυντής της Υπηρεσίας Ασύλου, εκπρόσωποι του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, του Δικτύου Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας, του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες καθώς και σημαντικού αριθμού οργανώσεων με εμπειρία πεδίου σε ζητήματα διαδικασιών διεθνούς προστασίας²⁴⁴. Κοινή παραδοχή των οργανώσεων που συμμετείχαν ήταν η ανάγκη για μια ολοκληρωμένη πολιτική ένταξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας με έμφαση στην παροχή αξιοπρεπούς διαβίωσης μέσω άρσης των νομικών, γραφειοκρατικών και διαδικαστικών εμποδίων πρόσβασης στην

²⁴⁴ [Δελτίο Τύπου](#) ΕΕΔΑ: Ακρόαση φορέων για ζητήματα διεθνούς προστασίας και κοινωνικοασφαλιστικής κάλυψης των προσφύγων πραγματοποίησε η ΕΕΔΑ, 6.7.2020. Υπομνήματα κατέθεσαν οι: Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας, Δίκτυο για τα Δικαιώματα του Παιδιού, Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών και Δανικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες.

εργασία, την υγεία και την
κοινωνικοασφαλιστική κάλυψη αλλά και
προστασίας αυτών από κυκλώματα
εκμετάλλευσης.

I. Δικαιώματα αναγνωρισμένων προσφύγων και πρώιμα ενταξιακά μέτρα

Η Σύμβαση του 1951 περί του Καθεστώτος των Προσφύγων αποτελεί το κατεξοχήν κείμενο αναφοράς σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των αναγνωρισμένων προσφύγων (άρθρα 3 έως 34), την οποία έχει κυρώσει η Ελλάδα με το Ν.Δ. 3989 της 19/26 Σεπτεμβρίου 1959, (ΦΕΚ Α', 201) και υπερισχύει κάθε αντίθετης διάταξης νόμου, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 του ελληνικού Συντάγματος. Σε επίπεδο ΕΕ, η Οδηγία 2011/95/ΕΕ για την Αναγνώριση²⁴⁵ εξειδικεύει και συμπληρώνει τις διατάξεις της Σύμβασης του 1951 τονίζοντας σαφώς ότι οι διατάξεις της Οδηγίας δεν θίγουν τις διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης, η οποία (μαζί με το σχετικό Πρωτόκολλο του 1967) αποτελεί τον «ακρογωνιαίο λίθο» του διεθνούς νομικού καθεστώτος για την προστασία των προσφύγων²⁴⁶. Στην ελληνική έννομη τάξη, η Οδηγία για την Αναγνώριση μεταφέρθηκε για πρώτη φορά με το Π.Δ. 141/2013 (ΦΕΚ 226/Α/21.10.2013) και εν συνεχεία με τον κωδικοποιητικό Ν. 4636/2019 περί Διεθνούς Προστασίας.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω διεθνή και εσωτερικά νομοθετικά κείμενα, τα ειδικότερα δικαιώματα που απολαμβάνουν οι

αναγνωρισμένοι πρόσφυγες στην Ελλάδα είναι τα εξής:

- άδεια διαμονής για 3 έτη, ανανεώσιμη, (άρθρο 24 Ν. 4636/2019)
- προστασία από την απέλαση (άρθρο 21 Ν. 4636/2019) και δικαίωμα προσφυγής (άρθρο 32 Σύμβασης της Γενεύης),
- ταξιδιωτικά έγγραφα (άρθρο 25 Ν. 4636/2019),
- ελεύθερη κυκλοφορία εντός της ελληνικής επικράτειας (βλ. και επιφύλαξη Ελλάδας στο άρθρο 26 Σύμβασης της Γενεύης),
- πρόσβαση στην αγορά εργασίας (άρθρο 27 Ν. 4636/2019, άρθρο 69 Ν. 4375/2016) όπως εξειδικεύεται από το άρθρο 27 της Σύμβασης της Γενεύης (δυνατότητα άσκησης μισθωτής ή ανεξάρτητης επαγγελματικής δραστηριότητας με τους ίδιους όρους που ισχύουν και για τους ημεδαπούς ως προς την αμοιβή, την κοινωνική ασφάλιση και τους όρους εργασίας),
- ισότιμη μεταχείριση με τους Έλληνες πολίτες στην αναγνώριση πτυχίων (άρθρο 29 Ν. 4636/2019),
- πρόσβαση στην εκπαίδευση (άρθρο 28 Ν. 4636/2019) και διευκολύνσεις για εγγραφή με ελλιπή δικαιολογητικά (άρθρο 21 παρ. 8 Ν. 4251/2014),
- ισότιμη μεταχείριση με τους Έλληνες πολίτες στην κοινωνική πρόνοια (άρθρο 30 Ν. 4636/2019),

²⁴⁵ Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, *OJ L 337, 20.12.2011, p. 9–26.*

²⁴⁶ Προοίμιο παρ. 4 και άρθρο 20 παρ. 1 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ.

- ισότιμη μεταχείριση με τους Έλληνες πολίτες στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη (άρθρο 31 Ν. 4636/2019) σε συνδυασμό με το δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης στις δημόσιες δομές υγείας και νοσηλευτικής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης (άρθρο 33 Ν. 4386/2016),
- σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής τους ζωής υπό τρεις εκφάνσεις: α) διατήρηση της οικογενειακής ενότητας (άρθρο 23 Ν. 4636/2019), β) αναγνώριση της προσωπικής τους κατάστασης στη χώρα καταγωγής (άρθρο 12 της Σύμβασης της Γενεύης), γ) δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης με μέλος οικογένειας που είναι αιτών άσυλο σε άλλη χώρα της ΕΕ (άρθρο 9 Κανονισμού 604/2013) ή/και με μέλος οικογένειας που βρίσκεται στη χώρα καταγωγής (Οδηγία 2003/86/ΕΚ),
- πρόσβαση σε κατάλυμα/στέγαση (άρθρο 32 Ν. 4636/2019) το οποίο εξειδικεύεται στην ίση μεταχείριση με τους λοιπούς αλλοδαπούς (άρθρο 21 της Σύμβασης της Γενεύης) και στη λήψη θετικών μέτρων από το κράτος ασύλου για την πρόληψη των διακρίσεων και τη διασφάλιση ίσων ευκαιριών,
- δικαίωμα συμμετοχής σε προγράμματα κοινωνικής ένταξης,
- δικαίωμα κτήσης ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση υπό τις ειδικότερες προϋποθέσεις του νόμου (βλ. άρθρο 5 και 6 του Ν. 3284/2004 *Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας*, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει),
- ελευθερία θρησκευτικής λατρείας και κατήχησης των τέκνων αυτών, ίση μεταχείριση με τους πολίτες της χώρας ασύλου (άρθρο 3 της Σύμβασης της Γενεύης),
- περιουσιακά δικαιώματα (άρθρο 13 της Σύμβασης της Γενεύης),
- δικαιώματα πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας (άρθρο 14 της Σύμβασης της Γενεύης),
- δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι (άρθρο 15 της Σύμβασης της Γενεύης), και
- δικαίωμα προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, νομικής συνδρομής και απαλλαγής από την εγγυοδοσία (άρθρο 16 της Σύμβασης της Γενεύης).

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

εκπαίδευση²⁴⁷. Σύμφωνα και με το πνεύμα των ανωτέρω κειμένων της ΕΕ, η ΕΕΔΑ **επισημαίνει ότι πρώιμα ενταξιακά μέτρα πρέπει να λαμβάνονται από την Πολιτεία ήδη κατά το στάδιο της υποδοχής** – δεδομένων και των καθυστερήσεων στην ολοκλήρωση της διαδικασίας ασύλου, η οποία μπορεί να διαρκέσει και χρόνια –. Η πρόσβαση στην εργασία και την εκπαίδευση για τους αιτούντες διεθνή προστασία αποκτά, στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερη σημασία για την ομαλή συμβίωση τους με τους κατοίκους των κοινωνιών υποδοχής μέσω της δημιουργίας μιας «κανονικότητας» ενώ παράλληλα δημιουργούν γόνιμες προϋποθέσεις για την επιτυχή μετάβασή τους από το καθεστώς του «αιτούντος άσυλο» υπό τη φροντίδα του κράτους στο καθεστώς του «αναγνωρισμένου δικαιούχου διεθνούς προστασίας» ο οποίος πρέπει να κερδίζει ο ίδιος τα προς το ζην.

²⁴⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών](#), Στρασβούργο, 7.6.2016, COM(2016) 377 final.

II. Εργασία

Η απασχόληση αποτελεί βασικό στοιχείο της διαδικασίας ένταξης, σύμφωνα με τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα. Η εξεύρεση εργασίας είναι θεμελιώδους σημασίας για τη συμμετοχή στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας υποδοχής, εφόσον εξασφαλίζει την πρόσβαση σε αξιοπρεπή στέγαση και αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης καθώς και την οικονομική ένταξη. Προσκόμματα στην πρόσβαση στην αγορά εργασίας ή στη δημόσια ζωή για τους νεοεισερχόμενους μπορούν με τη σειρά τους να υπονομεύσουν μακροπρόθεσμα την ενσωμάτωση τους στην κοινωνία υποδοχής²⁴⁸. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο *Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών*²⁴⁹ συστήνει στα κράτη μέλη της ΕΕ να **στηρίζουν την ταχεία εισαγωγή των νεοαφιχθέντων πολιτών τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας**, προκειμένου να ενισχύσουν τις πολιτικές ένταξης και να άρουν τα εμπόδια στην αποτελεσματική πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση και στην αγορά εργασίας για τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο, όταν υπάρχουν σημαντικές προοπτικές χορήγησης ασύλου. Τα κράτη μέλη έχουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις βάσει του δικαίου της ΕΕ – κυρίως βάσει της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ για τις Συνθήκες Υποδοχής και της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ για την Αναγνώριση – προκειμένου αφενός να προσφέρουν στους αιτούντες άσυλο κατάλληλες συνθήκες υποδοχής ευθύς εξαρχής και να διασφαλίσουν ισότιμη πρόσβαση στην αγορά εργασίας και

αφετέρου να διευκολύνουν την πρόσβαση σε θέσεις εργασίας αφότου χορηγηθεί το καθεστώς προστασίας, καθώς ισότιμη μεταχείριση όσον αφορά την αναγνώριση διπλωμάτων και άλλες ειδικές διευκολύνσεις.

Στην Ελλάδα, βάσει του προηγούμενου καθεστώτος του Ν. 1975/1991, όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 2452/1996, προβλεπόταν η έκδοση ισόχρονης άδειας εργασίας με την άδεια παραμονής του πρόσφυγα από τις κατά τόπους αρμόδιες Νομαρχίες²⁵⁰. Το Π.Δ. 141/2013 διατήρησε σε ισχύ την κείμενη νομοθεσία. Με την έναρξη ισχύος του Ν. 4375/2016 και σήμερα υπό το καθεστώς του Ν. 4636/2019, μόνη η κατοχή της άδειας διαμονής αρκεί ως τίτλος για την πρόσβαση στην εργασία²⁵¹. Το ίδιο ισχύει και για τα μέλη της οικογένειας του πρόσφυγα. Ως προς τους αιτούντες διεθνή προστασία, ήδη από το 1998 προβλεπόταν δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία, ωστόσο, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, λόγω του προσωρινού χαρακτήρα της διαμονής αυτών στην Ελληνική Επικράτεια²⁵². Προβλήματα είχαν διαπιστωθεί κατά την εφαρμογή του εν

²⁵⁰ Βλ. Π.Δ. 189/1998, ΦΕΚ 140/Α/25.6.1998, το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 24 παρ. 4 του Ν. 1975/1991.

²⁵¹ Η προϋπόθεση προηγούμενης έκδοσης άδειας εργασίας για πρόσβαση στην εργασία των δικαιούχων διεθνούς προστασίας και των μελών των οικογενειών τους καταργήθηκε. Βλ. και Σημείωμα της Αναπληρώτριας Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, [Προϋποθέσεις πρόσβασης στην απασχόληση των αναγνωρισμένων από την ελληνική πολιτεία ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, των αιτούντων διεθνή προστασία, των προσώπων στους οποίους έχει χορηγηθεί καθεστώς παραμονής στην Ελλάδα για ανθρωπιστικούς λόγους](#), 12.04.2016.

²⁵² Έτσι, το άρθρο 4 παρ. 1 του Π.Δ. 189/1998 έδινε τη δυνατότητα έκδοσης προσωρινής άδειας εργασίας από την Ελληνική Αστυνομία, υπό την προϋπόθεση αφενός ότι δεν παρεχόταν στέγη από το Κράτος (σε ειδικές δομές διαμονής) και αφετέρου ότι, κατόπιν έρευνας στην αγορά εργασίας για το συγκεκριμένο επάγγελμα, δεν έχει εκδηλωθεί σχετικό ενδιαφέρον από ημεδαπό, πολίτη της ΕΕ, αναγνωρισμένο πρόσφυγα ή ομογενή.

²⁴⁸ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, [Recommendation 394 \(2017\) From reception to integration: the role of local and regional authorities facing migration](#), 28.03.2017.

²⁴⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, *op. cit.*

λόγω νόμου, ο οποίος παρέμεινε κενό γράμμα. Σύμφωνα με το Συνήγορο του Πολίτη, η αρχική χορήγηση της άδειας εργασίας για την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στη νόμιμη απασχόληση είχε καταστεί υπερβολικά δυσχερής έως αδύνατη²⁵³. Με το προϊσχύσαν άρθρο 71 παρ. 4 του Ν. 4375/2016 προβλεπόταν η άνευ ετέρου πρόσβαση των αιτούντων διεθνή προστασία σε εξαρτημένη εργασία ή παροχή υπηρεσιών ή έργου, με μόνο το δελτίο αιτούντος διεθνή προστασία. Η ΕΕΔΑ στις *Παρατηρήσεις* της στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ κ.α.»²⁵⁴, είχε εκφράσει την ικανοποίησή της για την ανωτέρω νομοθετική βελτίωση, στο μέτρο που απονέμει στους αιτούντες διεθνή προστασία δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία ήδη από την καταγραφή αυτών και τη χορήγηση σε αυτούς δελτίου αιτούντος διεθνή προστασία, χωρίς τον χρονικό περιορισμό (9μηνο) της Οδηγίας της ΕΕ ή άλλες προϋποθέσεις.

Στην αντίθετη κατεύθυνση, με την έναρξη ισχύος του Ν. 4636/2019 εισήχθη περιορισμός στην πρόσβαση των αιτούντων διεθνή

προστασία στην εργασία, οι οποίοι δύνανται να εργαστούν νόμιμα μόνο μετά την πάροδο 6 μηνών από την κατάθεση της αίτησης διεθνούς προστασίας και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Η ΕΕΔΑ στις *Παρατηρήσεις*²⁵⁵ της στο εν λόγω Σχέδιο Νόμου, εξέφρασε τις επιφυλάξεις της κατά πόσον, κατά εφαρμογή της νέας ρύθμισης του άρθρου 53 του Ν. 4636/2019, οι αιτούντες δύνανται να έχουν ουσιαστική πρόσβαση στην εργασία. Συγκεκριμένα, με το εν ισχύ καθεστώς, οι αιτούντες μετά την πάροδο 6 μηνών από την ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάθεσης της αίτησης διεθνούς προστασίας (δηλ. την πλήρη καταγραφή), «αν δεν έχει ληφθεί πρωτοδίκως απόφαση από την αρμόδια Αρχή (σ.σ. Υπηρεσία Ασύλου) και η καθυστέρηση δεν μπορεί να αποδοθεί σε αυτούς», έχουν δικαίωμα ουσιαστικής πρόσβασης στην αγορά εργασίας υπό τους όρους και προϋποθέσεις του άρθρου 71 του Ν. 4375/2016, καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος του δελτίου τους. Δεδομένων των προθεσμιών ολοκλήρωσης της διαδικασίας εξέτασης των αιτήσεων σε α' βαθμό (υποχρεωτικά εντός 6 μηνών στην κανονική διαδικασία και 20 ημερών στην ταχύρρυθμη διαδικασία, βλ. άρθρο 83), η παροχή δικαιώματος εργασίας μετά τους 6 μήνες και υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, πέραν των λοιπών προβλημάτων που αναμένεται να δημιουργήσει, πιθανολογείται βάσιμα ότι θα οδηγήσει σε μεγαλύτερο χρονικό διάστημα διάρκειας της απαγόρευσης εισόδου στην αγορά εργασίας. Επιπλέον, δεν είναι σαφές από τη διατύπωση της παρ. 2 του άρθρου 53 του Ν. 4636/2019 κατά πόσον το δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία

²⁵³ Συνήγορος του Πολίτη, [Πρόταση για χορήγηση αρχικής προσωρινής άδειας εργασίας σε αιτούντες άσυλο, δικαιούχους επικουρικής προστασίας, καθώς και σε κατόχους άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους](#).

²⁵⁴ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση, L180/96/29.6.2013) και άλλες διατάξεις, τροποποίηση του Ν 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15ης Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταίρικής μετάθεσης, τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις» (2018), *op. cit.*

²⁵⁵ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη «Περί Διεθνούς Προστασίας... και άλλες διατάξεις» (2019), *op. cit.*

διατηρείται κατά τη διαδικασία εξέτασης της προσφυγής. Σύμφωνα με το άρθρο 15 του Ν. 4540/2018, το δικαίωμα αυτό δεν ανακαλείται εωσότου κοινοποιηθεί απορριπτική απόφαση επί της προσφυγής. Στο νέο άρθρο 53 προβλέπεται ρητά η αυτοδίκαιη ανάκληση του δικαιώματος σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης με μη ανασταλτικό χαρακτήρα. Ωστόσο δεν διευκρινίζεται αν πρόκειται για απορριπτική απόφαση α' ή β' βαθμού και τι γίνεται σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης με αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα ή χορήγησης αναστολής κατόπιν σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου και απόφασης της Ανεξάρτητης Επιτροπής Προσφυγών.

Η ανωτέρω «αυστηροποίηση» στη χορήγηση του δικαιώματος πρόσβασης σε νόμιμη εργασία για τους αιτούντες διεθνή προστασία, σε συνδυασμό με τις υλικές συνθήκες υποδοχής και φιλοξενίας που υπολείπονται ενός επαρκούς επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης πιθανολογείται βάσιμα ότι θα ενισχύσουν την αδήλωτη εργασία και την έξαρση φαινομένων εργασιακής εκμετάλλευσης των αιτούντων διεθνή προστασία. Η μη νόμιμη απασχόληση υπηκόων τρίτων χωρών εν γένει συνδέεται αιτιωδώς, λόγω της ανάγκης εξασφάλισης στοιχειώδους διαβίωσης και με την πιθανότητα απασχολήσής τους σε συνθήκες που προσιδιάζουν σε καταναγκαστική εργασία, όπως απέδειξε η απόφαση του ΕΔΔΑ *Chowdury* και λοιποί κατά *Ελλάδος*. Παραγνωρίζεται δε η ελληνική πραγματικότητα της αγοράς εργασίας. Ο έλεγχος και η αποτροπή της αδήλωτης εργασίας γίνεται ευχερέστερος με τη δυνατότητα νόμιμης πρόσβασης στην αγορά εργασίας και δήλωσης (καταχώρησης) της

απασχόλησης. Η ΕΕΔΑ οφείλει να επισημάνει εξάλλου την αντίφαση της προωθούμενης αυτής περιοριστικής ρύθμισης με τις διατάξεις ενίσχυσης του πλαισίου αποτροπής και ελέγχου της αδήλωτης εργασίας στο Ν. 4635/2019 «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις» (άρθρα 60, 65-68). Τέλος, η ύπαρξη στην ελληνική έννομη τάξη πλαισίου ακόμα και για κατ' εξαίρεση νόμιμη απασχόληση παράτυπων μεταναστών στην αγροτική οικονομία (άρθρο 13^Α του Ν. 4251/2014) καταδεικνύει την πλήρη αντίφαση με την παραπάνω ρύθμιση²⁵⁶. Η ΕΕΔΑ στις *Παρατηρήσεις*²⁵⁷ της επί του Σχεδίου Νόμου για τη Βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας κ.ά. διατάξεις, υπογράμμισε την ανάγκη για συντονισμένη και αποτελεσματική παρέμβαση από πλευράς της Πολιτείας με στόχο τη διασφάλιση αξιοπρεπών όρων και συνθηκών διαβίωσης και εργασίας των αλλοδαπών που είναι ευάλωτοι απέναντι σε μορφές εργασιακής εκμετάλλευσης και ζήτησε: α) την κατάργηση της προϋπόθεσης των 6 μηνών από την ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάθεσης της αίτησης προκειμένου για την πρόσβαση των αιτούντων στην αγορά εργασίας, β) την τροποποίηση του άρθρου 13^Α του Ν.4251/2014 και την άμεση απόσυρση του άρθρου 24 της ΠΝΠ «*Μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις*» (ΦΕΚ 84/Α/13.4.2020), δυνάμει της οποίας παρατάθηκαν για ένα εξάμηνο οι άδειες

²⁵⁶ Βλ. Παρατηρήσεις επί του ΣχΝ περί Διεθνούς Προστασίας που εστάλησαν στην ΕΕΔΑ από τη ΗΙΑΣ στις 21.10.2019.

²⁵⁷ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου «Βελτίωση Μεταναστευτικής Νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις», Απρίλιος 2020.

εργασίας των απασχολούμενων στην αγροτική οικονομία πολιτών τρίτων χωρών και προβλεπόταν απλοποιημένη διαδικασία για την υπαγωγή στην εν λόγω διάταξη έως 30.6.2020. Παράλληλα, η ΕΕΔΑ εστιάζοντας στον επείγοντα χαρακτήρα του ζητήματος των απασχολούμενων στις αγροτικές εκμεταλλεύσεις, θεωρεί ότι θα μπορούσαν εναλλακτικά, ως προσωρινή έστω λύση, να αξιοποιηθούν οι διατάξεις της ΚΥ.Α. 53619/735/25.11.2015 (ΦΕΚ 2631/Β/7.12.2015) για τον «Καθορισμό των όρων και των προϋποθέσεων για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας πολιτών τρίτων χωρών που παραμένουν στην χώρα υπό καθεστώς αναβολής απομάκρυνσης», με πρωταρχικό στόχο την άρση των συνθηκών εξάρτησης των εργαζομένων από τον εκάστοτε εργοδότη και κατ' επέκταση τον περιορισμό της εργασιακής εκμετάλλευσης ή/και αναγκαστικής εργασίας.

Τέλος, ο Ν. 4636/2019 εισάγει υποχρέωση ενημέρωσης της αρμόδιας αρχής υποδοχής για κάθε έναρξη επαγγέλματος ή για κάθε σύμβαση εξαρτημένης εργασίας που συνάπτει ένας αιτών διεθνή προστασία. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με την ανωτέρω υποχρέωση, δύναται να αποφασιστεί ο περιορισμός ή/και η διακοπή των υλικών συνθηκών παροχής σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στο άρθρο 57.

Επιπρόσθετα, κατά την εφαρμογή του προϋσχύσαντος αλλά και του νέου νομοθετικού πλαισίου, έχουν εντοπιστεί πλείστα πρακτικής φύσεως προβλήματα εφόσον ένας αιτών διεθνή προστασία ή αναγνωρισμένος πρόσφυγας βρει εργασία και θελήσει να απασχοληθεί νομίμως σε αυτή. Απαραίτητα δικαιολογητικά για την πρόσληψη του είναι η

απόδοση Αριθμού Φορολογικού Μητρώου (ΑΦΜ) από Δ.Ο.Υ. και η έκδοση Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) από Κ.Ε.Π. ή άλλα αρμόδια γραφεία ΑΜΚΑ στους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης. Ενδεχομένως να χρειαστεί και το άνοιγμα ενός τραπεζικού λογαριασμού στο όνομά του σε ελληνικό πιστωτικό ίδρυμα προκειμένου να καταβάλλεται ο μισθός του. Κοινή αναφορά 25 ΜΚΟ καταγράφει περιπτώσεις άρνησης της Διοίκησης να εκδώσουν ΑΦΜ παρότι οι αιτούντες πληρούν τις προϋποθέσεις του νόμου με προσχηματικές δικαιολογίες, όπως η προσκόμιση ειδικής βεβαίωσης από την Υπηρεσία Ασύλου που να βεβαιώνει τη μόνιμη διαμονή σε περίπτωση που δεν προκύπτει από το δελτίο ή έχει αλλάξει, η προσκόμιση βεβαίωσης από μελλοντικό εργοδότη ότι θα απασχολήσει τον αιτούντα, η προσκόμιση ΑΜΚΑ κ.ο.κ. Άλλες οργανώσεις αναδεικνύουν τα προβλήματα των προσφύγων χωρίς διεύθυνση κατοικίας (άστεγοι) καθώς αδυνατούν να πραγματοποιήσουν οποιαδήποτε συναλλαγή, όπως έκδοση ΑΦΜ, έκδοση ΑΜΚΑ, άνοιγμα τραπεζικού λογαριασμού, έγγραφη στον ΟΑΕΔ, χορήγηση Κοινωνικού Επιδόματος Αλληλεγγύης, έκδοση κάρτας δωρεάν μετακίνησης στα μέσα μαζικής μεταφοράς στην Αθήνα κ.ο.κ.²⁵⁸

Περαιτέρω, προβλήματα είχαν καταγραφεί από τις οργανώσεις, λόγω έλλειψης αποδεικτικών μόνιμης κατοικίας και μη δυνατότητας προσκόμισης λογαριασμού ΔΕΚΟ, κατά την εγγραφή των αιτούντων διεθνή προστασία στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ²⁵⁹.

²⁵⁸ RSA-ProAsyl, [Legal note on the living conditions of beneficiaries of international protection in Greece](#), 23 June 2017. Υπόμνημα του Δικτύου για τα Δικαιώματα του Παιδιού προς την ΕΕΔΑ, Φεβρουάριος 2018.

²⁵⁹ Κοινή Αναφορά 25 Οργανώσεων για Περιστατικά Παραβίασης Δικαιωμάτων των Αιτούντων Άσυλο.

Ωστόσο, το πρόβλημα αυτό επιλύθηκε κατόπιν απόφασης του διοικητικού συμβουλίου του Οργανισμού²⁶⁰.

Τελευταία, προβλήματα ανέκυψαν μετά την έκδοση της Εγκυκλίου της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, η οποία προέβλεπε ότι για την ολοκλήρωση των συναλλαγών των πολιτών τρίτων χωρών στις Δ.Ο.Υ. προηγείται έλεγχος εγκυρότητας των τίτλων διαμονής των αλλοδαπών που προσκομίζονται²⁶¹. Ο εν λόγω περιορισμός τέθηκε καθώς παρατηρήθηκε η προσκόμιση πλαστών ή παραποιημένων στοιχείων που αφορούν στη νόμιμη παραμονή στη χώρα πολιτών τρίτων χωρών. Ωστόσο, μετά από αναφορές ΜΚΟ υπόψη του Συνηγόρου του Πολίτη (για ΑΜΚΑ και ΑΦΜ)²⁶² και της Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών, η σχετική Εγκύκλιος καταργήθηκε²⁶³. Σχετικά με το άνοιγμα των τραπεζικών λογαριασμών, όπου επίσης η πρόσβαση είναι προβληματική, έχει κατατεθεί από μη κυβερνητικές οργανώσεις σχετική αναφορά στο Συνήγορο του Καταναλωτή προκειμένου να επιλύσει τα προβλήματα που έχουν εντοπιστεί σε

συνεργασία με το Τμήμα Εποπτείας Τραπεζών της Τράπεζας της Ελλάδας.

Πιο πρόσφατα, προβλήματα εντοπίζονται στην άρνηση των οικονομικών υπηρεσιών να εκδώσουν ΑΦΜ σε αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας αν δεν έχουν βεβαίωση εργοδότη ότι θα απασχοληθούν ή υπογεγραμμένη σύμβαση εργασίας ή αναγγελία πρόσληψης. Επιπλέον, ανησυχητικές είναι οι καταγγελίες οργανώσεων στην ΕΕΔΑ ότι δεν εκδίδονται άδειες διαμονής από την Υπηρεσία Ασύλου παρά μόνο σε όσους έχουν σύμβαση εργασίας και την έχουν δηλώσει στο ΕΡΓΑΝΗ. Τέλος, οι προσφάτως αναγνωρισθέντες πρόσφυγες δεν έχουν πρόσβαση στο εκ του νόμου ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και την επιδότηση ενοικίου, κατ' ίση μεταχείριση με τους Έλληνες πολίτες καθώς απαιτείται η προηγούμενη υποβολή φορολογικής δήλωσης.

²⁶⁰ Με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου του ΟΑΕΔ δόθηκε η δυνατότητα εγγραφής όσων αποκλείονταν λόγω αδυναμίας απόδειξης μόνιμου τόπου κατοικίας, ενώ πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις εγγραφής, όπως οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και οι αιτούντες διεθνή προστασία. Πλέον γίνεται δεκτή βεβαίωση δομών προσωρινής φιλοξενίας ή βεβαίωση διαμονής σε παραχωρημένο ακίνητο κ.α. ΟΑΕΔ, [Δελτίο Τύπου: Δυνατότητα εγγραφής στο Μητρώο του ΟΑΕΔ ανέργων χωρίς μόνιμη κατοικία](#), 29.02.2018.

²⁶¹ ΠΟΛ 1140/2018 με θέμα *Παροχή οδηγιών ως προς τον έλεγχο εγκυρότητας των στοιχείων που αποδεικνύουν τη νόμιμη παραμονή στη χώρα αλλοδαπών, υπηκόων τρίτων χωρών, πριν την ολοκλήρωση των συναλλαγών τους στο Τμήμα ή Γραφείο Διοικητικής και Μηχανογραφικής Υποστήριξης της Δ.Ο.Υ.*, 25.7.2018.

²⁶² Βλ. [Αναφορά της ΜΚΟ Human Rights 360](#) προς το Συνήγορο του Πολίτη. Ο Συνήγορος του Πολίτη κοινοποίησε τις Παρατηρήσεις του στον Διοικητή της ΑΑΔΕ στις 5.11.2018.

²⁶³ Βλ. <https://www.aade.gr/egkyklloi-kai-apofaseis/e-2157-08-08-2019>.

III. Εκπαίδευση

Η εκπαίδευση αποτελεί μαζί με την επαγγελματική κατάρτιση ένα ισχυρό εργαλείο ένταξης, και η πρόσβαση σε αυτά θα πρέπει να διασφαλίζεται και να προωθείται όσο το δυνατόν πιο έγκαιρα. Η εκπαίδευση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην κοινωνικοποίηση των παιδιών και μπορεί να προαγάγει την κοινωνική συνοχή και την αμοιβαία κατανόηση μεταξύ των πολιτών τρίτων χωρών και των κοινωνιών υποδοχής. Η μη τυπική μάθηση (π.χ. μέσω ενώσεων νέων, πολιτιστικών και αθλητικών συλλόγων) διαδραματίζει και αυτή βασικό ρόλο, εφόσον συμπληρώνει την ένταξη μέσω της επίσημης εκπαίδευσης στα σχολεία ή σε ανώτερα εκπαιδευτικά ιδρύματα. Τα προγράμματα ελληνικής γλώσσας πρέπει να είναι προσαρμοσμένα στις γλωσσικές ικανότητες και ανάγκες του κάθε ατόμου και να συνδυάζουν την εκμάθηση της γλώσσας με την εκμάθηση άλλων δεξιοτήτων και ικανοτήτων ή εργασιακών εμπειριών²⁶⁴.

Η ΕΕΔΑ ήδη το 2001 στις *Προτάσεις*²⁶⁵ της προς την ελληνική Πολιτεία για ένα σύγχρονο σύστημα ασύλου και προστασίας των προσφύγων είχε διατυπώσει τη Σύσταση να κατοχυρωθεί νομοθετικά και να ενισχυθεί από το Υπουργείο Παιδείας η λειτουργία ειδικών τμημάτων διδασκαλίας της ελληνικής γλώσσας για τα ανήλικα παιδιά προσφύγων και αιτούντων άσυλο, τα οποία δικαιούνται άμεσης πρόσβασης στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση στην Ελλάδα.

Το δικαίωμα πρόσβασης στην υποχρεωτική εκπαίδευση αποτελεί θεμελιώδες, αναφαίρετο δικαίωμα όλων των παιδιών στην Ελλάδα, ανεξαρτήτως εθνικότητας, καθεστώτος διαμονής ή άλλης διάκρισης. Σύμφωνα δε με τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, η οποία δεσμεύει την Ελλάδα²⁶⁶, η ελληνική Πολιτεία οφείλει να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα (ειδική μέριμνα) ώστε οι ανήλικοι αιτούντες άσυλο ή πρόσφυγες να απολαμβάνουν τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στη Σύμβαση, μεταξύ αυτών, και το δικαίωμα στην εκπαίδευση (άρθρα 28, 29 και 30). Στις *Παρατηρήσεις*²⁶⁷ της στο *Σχέδιο του Ν. 2910/2001*, η ΕΕΔΑ είχε κρίνει σκόπιμη την ενσωμάτωση στο νόμο, με ειδική διάταξη των εδαφίων γ, δ και ε του άρθρου 28 της Διεθνούς Σύμβασης, σύμφωνα με τα οποία κάθε κράτος καθιστά ανοιχτές και προσιτές σε κάθε παιδί τη σχολική και την επαγγελματική ενημέρωση και τον προσανατολισμό και λαμβάνει μέτρα ενθάρρυνσης της τακτικής σχολικής φοίτησης και μείωσης του ποσοστού εγκατάλειψης των σχολικών σπουδών από τους ανήλικους αλλοδαπούς. Ειδικότερη μνεία κάνει η Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού στα ασυνόδευτα ή χωρισμένα ανήλικα, τα οποία, ανεξαρτήτως του καθεστώτος παραμονής τους στη χώρα, πρέπει να λαμβάνουν πλήρη πρόσβαση στην εκπαίδευση, χωρίς διακρίσεις φύλου ή άλλες, συμπεριλαμβανομένης της άτυπης εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης σε όλα τα επίπεδα. Πρόσβαση σε ποιοτική εκπαίδευση πρέπει να εξασφαλίζεται

²⁶⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Σχέδιο δράσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, *op. cit.*, σελ 8, παρ. 1.4.2.

²⁶⁵ ΕΕΔΑ, *Προτάσεις* για την προώθηση ενός σύγχρονου, αποτελεσματικού πλαισίου προστασίας προσφύγων (ασύλου) στην Ελλάδα (2001).

²⁶⁶ Κυρώθηκε με το Ν. 2101/1992, ΦΕΚ 192/Α/2.12.1992.

²⁶⁷ ΕΕΔΑ, Θέσεις για το νομοσχέδιο για τη μετανάστευση-Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου «Μετανάστευση και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική επικράτεια» (2000), *op. cit.*, σελ. 8.

και για παιδιά με ειδικές ανάγκες, ιδίως τα παιδιά με αναπηρίες²⁶⁸.

Στην Ελλάδα, από το Ν. 2910/2001 περί αλλοδαπών είχε καθιερωθεί καθολικό δικαίωμα πρόσβασης των ανηλίκων πολιτών στα ελληνικά σχολεία, όλων των βαθμίδων, ανεξαρτήτως του καθεστώτος διαμονής τους, με ειδικότερη αναφορά στους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες, μεταξύ άλλων. Την ίδια πρόβλεψη υιοθέτησε και ο πρώτος Κώδικας Μετανάστευσης (Ν. 3386/2005) και ο εν ισχύ Κώδικας (Ν. 4251/2014). Αναλυτικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 8 του Ν. 4251/2014, κατ' εξαίρεση, με ελλιπή δικαιολογητικά εγγράφονται τα τέκνα πολιτών τρίτων χωρών στα ελληνικά σχολεία, όλων των βαθμίδων εφόσον: α) προστατεύονται από το ελληνικό κράτος ως δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και όσων τελούν υπό την προστασία της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών, β) προέρχονται από περιοχές, στις οποίες επικρατεί έκρυθμη κατάσταση, γ) έχουν υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας, και δ) είναι πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ελλάδα, ακόμη και αν δεν έχει ρυθμισθεί η νόμιμη διαμονή τους σε αυτή. Η νομοθετική αυτή πρόβλεψη συνάδει με τις Συστάσεις της ΕΕΔΑ, ήδη από το 2000, για την κατοχύρωση κατ' εξαίρεση εγγραφής σε δημόσια σχολεία, με ελλιπή δικαιολογητικά, τέκνων αιτούντων διεθνή προστασία²⁶⁹.

Παράλληλα, σύμφωνα με την προϊσχύουσα νομοθεσία που ενσωμάτωσε στην Ελλάδα την Οδηγία 2003/9/ΕΚ για τις ελάχιστες συνθήκες υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία (Π.Δ. 220/2007), οι ανήλικοι πολίτες τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς κατά την παραμονή τους στη χώρα έχουν πρόσβαση στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα, υπό προϋποθέσεις ανάλογες με αυτές που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες και για όσο χρονικό διάστημα δεν εκτελείται μέτρο απομάκρυνσης που εκκρεμεί κατά των ιδίων ή των γονέων τους. Η ΕΕΔΑ στις *Παρατηρήσεις της επί της 3^{ης} Περιοδικής Έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή της Σύμβαση του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα του Παιδιού*²⁷⁰ είχε διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς τη συμβατότητα του άρθρου 9 παρ. 1 του Π.Δ. 220/2007 με το άρθρο 28 της Διεθνούς Σύμβασης. Παρόμοια διατύπωση διατηρήθηκε και με την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ περί Συνθηκών Υποδοχής (αναδιατύπωση) στο ελληνικό δίκαιο με την προσθήκη ότι παρέχονται διευκολύνσεις ως προς την εγγραφή, σε περίπτωση δυσχερειών υποβολής των απαιτούμενων δικαιολογητικών. Η ΕΕΔΑ στις *Παρατηρήσεις* της στο άρθρο 13 του Ν. 4540/2018²⁷¹

²⁷⁰ σελ 14, http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/paidia/Apofasi_CRC.pdf.

²⁷¹ ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προ τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση, L180/96/29.06.2013) και άλλες διατάξεις. Τροποποίηση του Ν 4251/2014 (Α' 80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15^{ης} Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεθνικής μετάθεσης. Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις» (2018), *op. cit.*, σελ. 12.

²⁶⁸ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 6 (2005) on Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, p. 13.

²⁶⁹ ΕΕΔΑ, Θέσεις για το νομοσχέδιο για τη μετανάστευση-Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου «Μετανάστευση και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική επικράτεια» (2000), *op. cit.*, σελ. 8.

επεσήμανε τη διαφορά στη διατύπωση των δυο διατάξεων που εφαρμόζονται σωρευτικά στην περίπτωση των αιτούντων διεθνή προστασία, η οποία δύναται να οδηγήσει σε εξ αντιδιαστολής ερμηνείες και πρότεινε την ευθεία παραπομπή του Ν. 4540/2018 στις διατάξεις του Ν. 4251/2014 για την εξυπηρέτηση της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Από την άλλη, θετικά αποτιμάται η τροποποίηση αναφορικά με την έναρξη της ένταξης στο εκπαιδευτικό σύστημα, η οποία, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, πρέπει να γίνεται το αργότερο **τρεις μήνες μετά την ταυτοποίηση** του ανηλίκου και όχι εντός τριών μηνών μετά την κατάθεση της αίτησης διεθνούς προστασίας, που ίσχυε προηγουμένως, αποσυνδέοντας το δικαίωμα στην εκπαίδευση των ανηλίκων με το καθεστώς του αιτούντος διεθνή προστασία²⁷². Με το Ν. 4636/2019 περί Διεθνούς Προστασίας προβλέφθηκε «υποχρέωση» ένταξης στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα για τους ανήλικους αιτούντες άσυλο και μάλιστα προβλέφθηκε ρητά η επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης της εν λόγω υποχρέωσης. Αφενός, ως προς τους ανήλικους αιτούντες, εάν δεν συμμορφώνονται και δεν εγγράφονται ή δεν παρακολουθούν τα αντίστοιχα σχολικά μαθήματα, επειδή δεν επιθυμούν αν ενταχθούν στο εκπαιδευτικό σύστημα, οι υλικές συνθήκες υποδοχής περιορίζονται. Αφετέρου, ως προς τα ενήλικα μέλη της οικογένειας του ανηλίκου, επιβάλλονται διοικητικές κυρώσεις, ομοίως προς τους Έλληνες πολίτες. Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, η συνδρομή της ανωτέρω

προϋπόθεσης είναι δυσαπόδεικτη και καταλείπει ευρύ περιθώριο εκτίμησης στη Διοίκηση ενώ δεν είναι συμβατή με το άρθρο 20 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ όπου οι λόγοι περιορισμού των υλικών συνθηκών υποδοχής αναφέρονται εξαντλητικά²⁷³. Άλλωστε, κατά την εφαρμογή «κυρώσεων» έναντι ανηλίκων, το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού πρέπει να λαμβάνεται υπόψη σύμφωνα και με το άρθρο 24 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε στην πρόσφατη υπόθεση *Haqbin*²⁷⁴, ο οποίος ήταν ένας Αφγανός ασυνόδευτος ανήλικος στο Βέλγιο, ότι ακόμα και σε περιπτώσεις σοβαρής παραβίασης του Κανονισμού λειτουργίας των κέντρων φιλοξενίας και επίδειξης ιδιαίτερα βίαιης συμπεριφοράς (άρθρο 20 παρ. 4 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ), ένα κράτος δεν μπορεί να επιβάλει ως κύρωση την ανάκληση, έστω και προσωρινή, των υλικών συνθηκών υποδοχής σχετικά με τη στέγαση, την τροφή και την ένδυση, στο μέτρο που θα οδηγούσαν σε στέρηση της δυνατότητας του αιτούντος να καλύψει τις βασικές του ανάγκες. Σε δεύτερο επίπεδο, η επιβολή κάθε άλλης κύρωσης πρέπει σε κάθε περίπτωση να είναι συμβατή με τα προβλεπόμενα στην επόμενη παράγραφο, ιδίως να σέβεται την αρχή της αναλογικότητας και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

Τέλος, το άρθρο 28 του Ν. 4636/2019 το οποίο ενσωμάτωσε εκ νέου στην ελληνική έννομη τάξη την Οδηγία 2011/95/ΕΕ για την

²⁷³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Comments on the Law on "International Protection and other Provisions" (Greece)*, 12 June 2020, <https://www.refworld.org/docid/5ee3590e4.html>.

²⁷⁴ ΔΕΕ, C-233/18, *Zubair Haqbin κατά Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, ECLI:EU:C:2019:956, παρ. 56.

²⁷² Άρθρο 13 παρ. 2 του Ν. 4540/2018 το οποίο καταργήθηκε. Σήμερα ισχύει το άρθρο 51 παρ.2 του Ν. 4636/2019, το οποίο ορίζει ομοίως.

Αναγνώριση (αναδιατύπωση) ρυθμίζει κατά όμοιο τρόπο με τους ανήλικους αιτούντες διεθνή προστασία την πρόσβαση στην εκπαίδευση για τους ανήλικους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Κάθε ανήλικος δικαιούχος διεθνούς προστασίας έχει υποχρέωση ένταξης στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση του δημοσίου εκπαιδευτικού συστήματος με τους όρους που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες. Σε περίπτωση παραβίασης της υποχρέωσης αυτής επιβάλλονται σε βάρος των ενηλίκων μελών της οικογένειας του ανηλίκου, οι κατά τις κείμενες διατάξεις, κυρώσεις που προβλέπονται και για τους Έλληνες πολίτες.

Προβλήματα ωστόσο έχουν διαπιστωθεί στην πράξη κατά την προσέλευση των μαθητών για τις διαδικασίες εγγραφής στα νηπιαγωγεία, τα δημοτικά, τα γυμνάσια και τα λύκεια της χώρας. Σύμφωνα με το Π.Δ. 79/2017 (ΦΕΚ 109/Α/1.9.2017) περί *Οργάνωσης και λειτουργίας νηπιαγωγείων και δημοτικών σχολείων*, σε περίπτωση εγγραφής ανήλικου αλλοδαπού με ελλιπή δικαιολογητικά, το σχολείο συνεργάζεται με τους γονείς ή κηδεμόνες αυτού για τη συμπλήρωση τους κι αν αυτό δεν καταστεί εφικτό, παραπέμπει το φάκελο στον Διευθυντή Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης ο οποίος διευθετεί οριστικά το ζήτημα. Το ίδιο το ΠΔ, ωστόσο δεν διευκρινίζει τα όρια της διακριτικής ευχέρειας αυτού, με αποτέλεσμα να γεννάται ζήτημα συμβατότητας με τον Κώδικα Μετανάστευσης και το Ν. 4540/2018, ο οποίος προβλέπει ρητά τη δυνατότητα εγγραφής στο σχολείο με ελλιπή δικαιολογητικά και χωρίς άλλες προϋποθέσεις ή αιρέσεις. Αντίστοιχη διαδικασία προβλέπεται και ως προς την εγγραφή στη δευτεροβάθμια

εκπαίδευση. Η Κοινή Υπουργική Απόφαση 79942/ΓΔ4/2019 (ΦΕΚ 2005/Β/31.5.2019) περί *Εγγραφών, μεταγραφών, φοίτησης και θεμάτων οργάνωσης της σχολικής ζωής στα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης*, προβλέπει την εγγραφή μαθητή με ελλιπή δικαιολογητικά εφόσον εμπίπτει στο 21 παρ. 8 του Ν. 4251/2014 σε όλες τις τάξεις του Γυμνασίου και στην Α' τάξη Λυκείου αποκλειστικά οποτεδήποτε κατά τη διάρκεια του διδακτικού έτους. Στη συνέχεια και εφόσον οι κηδεμόνες δεν συνεργάζονται με το σχολείο για τη συμπλήρωση των δικαιολογητικών, ο φάκελος παραπέμπεται στη Διεύθυνση Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, η οποία μεριμνά για τη διευθέτηση του ζητήματος.

Παράλληλα, στο εκπαιδευτικό σύστημα έχει εισαχθεί ήδη από το 1980²⁷⁵ ο θεσμός των «Τάξεων Υποδοχής» για τη μαθησιακή και κοινωνική ένταξη στο σχολείο μαθητών που προέρχονται από ευάλωτες κοινωνικά ομάδες, όπως οι ρομά και οι παλιννοστούντες Έλληνες. Αργότερα, εντάχθηκαν σε αυτές και αλλοδαποί μαθητές. Με το Ν. 3879/2010, ο οποίος ισχύει σήμερα, εισήχθη ο θεσμός των Ζωνών Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας, οι οποίες στόχο έχουν την ισότιμη ένταξη όλων των μαθητών στο εκπαιδευτικό σύστημα μέσω της λειτουργίας υποστηρικτικών δράσεων για τη βελτίωση της μαθησιακής επίδοσης, όπως η λειτουργία τάξεων υποδοχής, τμημάτων ενισχυτικής διδασκαλίας, θερινών τμημάτων και τμημάτων διδασκαλίας της μητρικής γλώσσας της χώρας προέλευσης των μαθητών

²⁷⁵ Υπουργική Απόφαση Φ. 818.2/Ζ/4189 περί *Ιδρύσεως τάξεων υποδοχής για παλιννοστούντες Έλληνες μαθητές σε Σχολεία Δημοτικής και Μέσης Εκπαιδεύσεως της Γενικής Εκπαιδεύσεως. Ωρολόγιο και αναλυτικό πρόγραμμα*, ΦΕΚ 1105/Β/4.11.1980.

(άρθρο 26)²⁷⁶. Κατά το σχολικό έτος 2018-2019 λειτουργούσαν 1426 τμήματα υποδοχής σε σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης²⁷⁷ ενώ 4050 μαθητές αιτούντες ή δικαιούχοι διεθνούς προστασίας φοιτούσαν σε αυτά²⁷⁸, σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Παιδείας. Για το σχολικό έτος 2019-2020 δεν έχουν εκδοθεί στατιστικά στοιχεία από το Υπουργείο Παιδείας για τον αριθμό παιδιών προσφύγων που ενεγράφησαν στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα.

Το 2016, λαμβανομένου υπόψη του μεγάλου αριθμού παιδιών που διέμεναν στα κέντρα φιλοξενίας, εκτός αστικού ιστού και επομένως η πρόσβαση τους στα σχολεία ήταν περιορισμένη, προβλέφθηκε η ίδρυση Δομών Υποδοχής Εκπαίδευσης Προσφύγων (ΔΥΕΠ) (άρθρο 38 του Ν. 4415/2016 περί *Ρυθμίσεων για την ελληνόγλωσση εκπαίδευση, τη διαπολιτισμική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις*, ΦΕΚ 159/Α/6.9.2016). Με την ΚΥΑ 180647/ΓΔ4/2016 (ΦΕΚ 3502/Β/31.10.206) ορίστηκε ότι το σύνολο των παιδιών πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν σε κέντρα ή σε δομές φιλοξενίας του ελληνικού κράτους ή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (άρθρο 1 παρ. 4), επομένως επεκτάθηκε η εφαρμογή του μέτρου και σε όσους διαμένουν σε μακροχρόνιες δομές φιλοξενίας, με προοπτική παραμονής τους στην Ελλάδα και ένταξης στον κοινωνικό ιστό αυτής. Σύμφωνα με ρητή αναφορά στο άρθρο 1 παρ. 1, οι ΔΥΕΠ ανήκουν στην τυπική εκπαίδευση και λειτουργούν είτε εντός των

σχολικών μονάδων της Περιφέρειας όπου βρίσκονται τα κέντρα φιλοξενίας είτε εντός των κέντρων φιλοξενίας ως παραρτήματα σχολικών μονάδων (Δημοτικά, Γυμνάσια). Τα Νηπιαγωγεία θα λειτουργούν υποχρεωτικά εντός των κέντρων φιλοξενίας. Κατά το σχολικό έτος 2018-2019 λειτουργούσαν 113 ΔΥΕΠ και 30 Νηπιαγωγεία ενώ φοιτούσαν σε αυτά 4577 μαθητές, σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Παιδείας. Ωστόσο, μολονότι το Υπουργείο χαρακτηρίζει τις ΔΥΕΠ «τυπική εκπαίδευση», το πρόγραμμα μαθημάτων που καλύπτουν το εβδομαδιαίο πρόγραμμα²⁷⁹, η έλλειψη αξιολόγησης της προόδου των μαθητών και απονομής σε αυτούς ενός πιστοποιητικού αναγνωρισμένου από το ελληνικό κράτος οδηγεί στο συμπέρασμα ότι δεν πληρούνται οι όροι της «τυπικής εκπαίδευσης» όπως αυτοί προσδιορίζονται στο Ν. 3879/2010²⁸⁰. Η ΕΕΔΑ σημειώνει ότι **με την μακροχρόνια παραμονή των παιδιών των κέντρων φιλοξενίας στο παράλληλο σύστημα των ΔΥΕΠ δεν διευκολύνεται η ένταξή τους στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας και στην ελληνική κοινωνία**. Ελλείπει, άλλωστε, ο δικαιολογητικός λόγος αρχικής λειτουργίας των ΔΥΕΠ εντός των δομών φιλοξενίας, λόγω του «προσωρινού» χαρακτήρα διαμονής αυτών στην Ελλάδα μέχρι την μετεγκατάστασή τους με το πρόγραμμα μετεγκατάστασης της ΕΕ σε

²⁷⁹ Βλ. άρθρο 4 της ΚΥΑ 180647/ΓΔ4/2016.

²⁸⁰ Βλ. άρθρο 2 Ορισμοί, παρ. 2 : «*Τυπική εκπαίδευση*: Η εκπαίδευση που παρέχεται στο πλαίσιο του τυπικού εκπαιδευτικού συστήματος, οδηγεί στην απόκτηση πιστοποιητικών αναγνωρισμένων σε εθνικό επίπεδο από τις δημόσιες αρχές και αποτελεί μέρος της διαβαθμισμένης εκπαιδευτικής κλίμακας. Στην τυπική εκπαίδευση εντάσσεται και η γενική τυπική εκπαίδευση ενηλίκων.».

²⁷⁶ Ν. 2879/2010 για την *Ανάπτυξη της Δια Βίου Μάθησης και λοιπές διατάξεις*, ΦΕΚ 163/Α/21.9.2010.

²⁷⁷ *Σύσκεψη της Υφυπουργού Παιδείας με UNICEF, ΔΟΜ και Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Εκπαίδευση των Προσφύγων*, 15.3.2019.

²⁷⁸ *Το ΥΠΠΕΘ για την Παγκόσμια Ημέρα Προσφύγων*, 20.6.2019.

άλλες χώρες της ΕΕ, το οποίο έληξε στις 31 Δεκεμβρίου 2017²⁸¹.

Συνολικά και σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία της UNICEF²⁸², εκτιμάται ότι 45.300 παιδιά βρίσκονταν στην Ελλάδα στα τέλη Απριλίου 2020, εκ των οποίων 4.756 ασυνόδευτα. Κατά το έτος 2019, 21.591 συνοδευόμενα παιδιά εισήλθαν στην Ελλάδα και 3.852 ασυνόδευτα, τα περισσότερα ηλικίας 15-17 ετών (80%). Υπολογίζεται ότι 13.000 παιδιά σχολικής ηλικίας (4-17 χρονών) είναι εγγεγραμμένα στις δομές τυπικής εκπαίδευσης²⁸³, ενώ η πρόσβαση στην τυπική εκπαίδευση των παιδιών προσφύγων και μεταναστών που παραμένουν στα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου παραμένει εξαιρετικά προβληματική, σύμφωνα με διαπιστώσεις διεθνών οργανισμών αλλά και της ΕΕΔΑ, κατά την πρόσφατη επίσκεψή της στη Σάμο²⁸⁴.

²⁸¹ Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων/Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής, [Δελτίο Τύπου: Δομές Υποδοχής και Εκπαίδευσης Προσφύγων](#), 4.10.2016.

²⁸² UNICEF, Refugee and migrant children in Greece as of 30 April 2020, <https://www.unicef.org/eca/media/12246/file>. UNHCR, UNICEF and IOM, Refugee and Migrant Children in Europe Accompanied, Unaccompanied and Separated, January-December 2019, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/77274>.

²⁸³ Στοιχεία Ιανουαρίου 2020.

²⁸⁴ Council of Europe, Report by Commissioner for Human Rights Dunja Mijatovic following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018, *op. cit.*, παρ. 52, 62. Σύμφωνα με Ειδική Έκθεση της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ, περισσότερα από τα ¾ των 4656 παιδιά σχολικής ηλικίας στα ελληνικά νησιά που είναι αιτούντες άσυλο και ζουν στα κέντρα υποδοχής δεν παρακολουθούν σχολείο. UNHCR, [Report: Stepping up refugee education in crisis](#), September 2019, p. 20.

IV. Ιατροφαρμακευτική περίθαλψη

Αναφορικά με την πρόσβαση των αλλοδαπών στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, ο Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/2014, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει) δεν προσεγγίζει το ζήτημα δικαιωματικά αλλά ως εξαίρεση της γενικής υποχρέωσης των δημοσίων υπηρεσιών να μην εξυπηρετούν αλλοδαπούς χωρίς αποδεικτικά έγγραφα νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα (άρθρο 26), παρέχοντας, ανεξαρτήτως καθεστώτος διαμονής στην Ελλάδα, περιορισμένη πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας, μόνο για την αντιμετώπιση των επειγόντων/έκτακτων περιστατικών. Η ΕΕΔΑ έχει επικρίνει τη σχετική διάταξη που υφίσταται ήδη από το 2001 (Ν. 2910/2001) καθώς αντίκειται στο διεθνώς και συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα στην υγεία²⁸⁵. Αντιθέτως, η πρώτη φορά που γίνεται αναφορά σε δικαίωμα πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας είναι στο άρθρο 33 του Ν. 4368/2016 για την υγειονομική κάλυψη των ανασφάλιστων και ευάλωτων κοινωνικά ομάδων²⁸⁶. Η παρ. 1 του άρθρου προβλέπει ότι «ανασφάλιστοι και ευάλωτες κοινωνικές ομάδες [...] έχουν το δικαίωμα της ελεύθερης πρόσβασης στις Δημόσιες Δομές Υγείας και δικαιούνται νοσηλευτικής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης». Μεταξύ αυτών οι πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι διαθέτουν νομιμοποιητικά έγγραφα παραμονής στην Ελλάδα, τα μέλη των οικογενειών αυτών και ορισμένες κατηγορίες ευάλωτων προσώπων, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος παραμονής τους στην Ελλάδα (ανήλικοι, έγκυες, άτομα με αναπηρίες,

αιτούντες άσυλο, δικαιούχοι διεθνούς προστασίας κ.α.).

Με την αρχική ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ περί Συνθηκών Υποδοχής στο ελληνικό δίκαιο, υιοθετήθηκε όμοια διάταξη για τους αιτούντες διεθνή προστασία στο άρθρο 17 παρ. 2 του Ν. 4540/2018, το οποίο παραπέμπει ευθέως στο άρθρο 33 του Ν. 4368/2016. Με το Ν. 4636/2019 καταργήθηκε η ανωτέρω πρόβλεψη του Ν. 4540/2018. Ωστόσο παραμένει σε ισχύ η πρόβλεψη (περ. γ') της παρ. 2 του άρθρου 33 του Ν. 4368/2016 που αφορά, μεταξύ άλλων: α) τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας (αναγνωρισμένοι πρόσφυγες και δικαιούχοι επικουρικής προστασίας) και τους ανιθαγενείς και τα μέλη των οικογενειών τους (σύζυγος και ανήλικα ή προστατευόμενα τέκνα) είτε είναι κάτοχοι άδειας διαμονής σε ισχύ είτε εκκρεμεί η έκδοση απόφασης επί αιτήσεως ανανέωσης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας ή επί ενδικοφανούς προσφυγής ή ενδίκου μέσου κατά απορριπτικής της αιτήσεως ανανέωσης απόφασης ή κατά το χρόνο κατά τον οποίον υπάρχει δικαίωμα ενδικοφανούς προσφυγής ή ενδίκου μέσου, και β) τους αιτούντες διεθνούς προστασίας και τα μέλη των οικογενειών τους (σύζυγος και ανήλικα ή προστατευόμενα τέκνα) από την ημερομηνία εκδήλωσης της βούλησης υποβολής αιτήματος διεθνούς προστασίας (αρχικού ή μεταγενέστερου) και μέχρις ότου η απόφαση επί του αιτήματος διεθνούς προστασίας τους καταστεί τελεσίδικη δηλαδή με απόφαση του αρμοδίου δικαστηρίου επί αιτήσεως ακυρώσεως κατά απόφασης επιτροπής προσφύγων ή αν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία υποβολής του ενδίκου μέσου της αίτησης ακύρωσης.

²⁸⁵ ΕΕΔΑ, [Δικαίωμα στην Υγεία των Μεταναστών χωρίς Νόμιμα Έγγραφα Παραμονής](#) (2007).

²⁸⁶ Ν. 4368/2016 Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ 21/Α/21.2.2016.

Παράλληλα, με το εν ισχύ καθεστώς, προβλέπεται ότι, κατά τις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης, οι πολίτες τρίτων χωρών ή οι ανιθαγενείς έχουν πρόσβαση σε επείγουσα υγειονομική περίθαλψη και κάθε απαραίτητη θεραπευτική αγωγή ή ψυχοκοινωνική στήριξη (άρθρο 39 του Ν. 4636/2019).

Προϋπόθεση για την παροχή των υπηρεσιών ιατροφαρμακευτικής κάλυψης είναι - σύμφωνα με το Ν. 4368/2016 (άρθρο 33 παρ. 3)- η κατοχή Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ), με εξαίρεση τις κατηγορίες της περ. γ' της παρ. 2 του εν λόγω άρθρου, όπου περιλαμβάνονται και οι αιτούντες διεθνή προστασία και οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας. Κατ' εξουσιοδότηση των εν λόγω διατάξεων εκδόθηκε ΚΥΑ όπου σαφώς προβλεπόταν ότι δεν απαιτείται η κατοχή ΑΜΚΑ για όσους δικαιούχους του άρθρου 33 δεν δύνανται να εκδώσουν ή να προσκομίσουν τα απαραίτητα κατά το νόμο δικαιολογητικά για την απόδοση ΑΜΚΑ. Αρχικά, είχε προβλεφθεί η έκδοση Κάρτας Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού (Κ.Υ.Π.Α.) για την πρόσβαση αυτών στο Δημόσιο Σύστημα και τις παροχές Υγείας²⁸⁷. Η προβλεπόμενη διαδικασία έκδοσης ΚΥΠΑ δεν ενεργοποιήθηκε ποτέ και το κενό της νομοθεσίας κάλυπτε στην πράξη η έκδοση ΑΜΚΑ και γι αυτή την κατηγορία δικαιούχων. Ωστόσο, προβλήματα παρατηρήθηκαν κατά τη διαδικασία έκδοσης ΑΜΚΑ σε πολίτες τρίτων χωρών δικαιούχους διεθνούς προστασίας ή αιτούντες διεθνούς προστασίας. Πλείστες αναφορές ΜΚΟ κάνουν λόγο για περιπτώσεις άρνησης της Διοίκησης

να εφαρμόσει την υπάρχουσα νομοθεσία²⁸⁸. Κατόπιν παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη²⁸⁹, εκδόθηκε το 2018 διευκρινιστική Κοινή Εγκύκλιος των Υπουργείων Υγείας, Μεταναστευτικής Πολιτικής και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης²⁹⁰ για τη διευκόλυνση της έκδοσης ΑΜΚΑ των αιτούντων άσυλο και δικαιούχων διεθνούς προστασίας, η οποία συμπληρώθηκε και επικαιροποιήθηκε με νέα διευκρινιστική Κοινή Εγκύκλιο των συναρμόδιων Υπουργείων τον Ιούνιο του 2019²⁹¹. Η τελευταία δεν πρόλαβε να ισχύσει παρά μερικές ημέρες, καθώς ανακλήθηκε από τον νέο Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων τον Ιούλιο του 2019²⁹². Οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών εξέφρασαν την έντονη ανησυχία τους ότι η ανάκληση της εγκυκλίου για την απόδοση ΑΜΚΑ και η μη αντικατάσταση της από άλλες οδηγίες προς τη Διοίκηση, θα στερήσει την

²⁸⁸ Σύμφωνα με αναφορά της Ομάδας Εργασίας για τη Νομική Βοήθεια -που απαρτίζεται από τις μη κυβερνητικές οργανώσεις που παρέχουν δωρεάν νομική βοήθεια σε αιτούντες διεθνή προστασία και πρόσφυγες- προς την ΕΕΔΑ, προβλήματα εντοπίζονταν και το 2019 κατά τη διαδικασία απόδοσης ΑΜΚΑ σε αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες από τα κατά τόπους αρμόδια ΚΕΠ, τα οποία οδηγούν συχνά σε άρνηση χορήγησης ΑΜΚΑ και συνεπώς αδυναμίας πρόσβασης στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, λόγω λ.χ. αποχή διαρκείας των υπαλλήλων ΚΕΠ μόνο ως προς την έκδοση και μεταβολή ΑΜΚΑ, επίκλησης τοπικής/χωρικής αναρμοδιότητας, απαίτησης κατοχής εγγράφου απόδοσης ΑΦΜ κ.α..

²⁸⁹ Κοινή αναφορά 25 οργανώσεων για περιστατικά παραβίασης δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο, *op. cit.*, Συνήγορος του Πολίτη, [Δελτίο Τύπου: Απλοποίηση διαδικασίας απόδοσης ΑΜΚΑ σε δικαιούχους και αιτούντες διεθνή προστασία και ασυνόδευτους ανήλικους](#), 28.2.2018.

²⁹⁰ Εγκύκλιος με αρ. πρωτ. 31547/9662 από 13.02.2018 σχετικά με την απόδοση ΑΜΚΑ σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας και αιτούντες άσυλο, <https://www.synigoros.gr/resources/docs/20180214-apodosi-amka.pdf>.

²⁹¹ Αρ. πρωτ. Φ. 80320/οικ.28107/1857 από 20.6.2019.

²⁹² Αρ. πρωτ. Φ.80320/οικ.31355/Δ18.2084 από 11.7.2019.

²⁸⁷ Κ.Υ.Α. αριθ. Α3(γ)/ ΓΠ/οικ. 25132/4.4.2016 *Ρυθμίσεις για τη διασφάλιση της πρόσβασης των ανασφάλιστων στο Δημόσιο Σύστημα Υγείας*, ΦΕΚ 908/Β/4.4.2016.

πρόσβαση στο δημόσιο σύστημα υγείας σε σημαντικό αριθμό αιτούντων άσυλο και προσφύγων, μεταξύ των οποίων και προσώπων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες²⁹³. Ο Συνήγορος του Πολίτη, σε σχετική του επιστολή προς τις αρμόδιες αρχές²⁹⁴, κατέγραψε αναλυτικά τα προβλήματα της αδυναμίας πρόσβασης σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη για τους αιτούντες διεθνή προστασία και τους αλλοδαπούς (ιδίως ανηλίκους) λόγω αφενός μη ενεργοποίησης της ΚΥΠΑ και αφετέρου της μη πλήρωσης από συγκεκριμένες κατηγορίες δικαιούχων δωρεάν περίθαλψης των προϋποθέσεων για τη χορήγηση ΑΜΚΑ, ο οποίος, ελλείψει ΚΥΠΑ, αποτελεί τη μοναδική οδό για τη διασφάλιση πρακτικά της πρόσβασης σε δωρεάν υπηρεσίες υγείας.

Τον Οκτώβριο του 2019 εκδόθηκε νέα Διευκρινιστική Εγκύκλιος για την απόδοση ΑΜΚΑ²⁹⁵ με σκοπό τη διευκόλυνση των αρμοδίων υπηρεσιών του ΕΦΚΑ και των ΚΕΠ. Η εν λόγω Εγκύκλιος καθόρισε τις κατηγορίες ημεδαπών και αλλοδαπών πολιτών που δικαιούνται ΑΜΚΑ, όσων δεν δικαιούνται ΑΜΚΑ καθώς και την κατηγορία των πολιτών, οι οποίοι πρέπει να απευθύνονται στις αρμόδιες υπηρεσίες του ΕΦΚΑ. Μεταξύ αυτών

που δικαιούνται ΑΜΚΑ είναι και οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και τα μέλη της οικογένειάς τους, οι οποίοι απαιτείται να προσκομίσουν ως δικαιολογητικό την άδεια διαμονής τους στην Ελλάδα. Άλλωστε, με το άρθρο 31 του Ν. 4636/2019 προβλέπεται ότι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας έχουν πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη με τους όρους που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες.

Ως προς τους αιτούντες διεθνή προστασία, τα μέλη των οικογενειών τους και τους ανήλικους ασυνόδευτους αλλοδαπούς αιτούντες άσυλο, η εν λόγω Διευκρινιστική Εγκύκλιος ανέφερε ότι δεν δικαιούνται ΑΜΚΑ και ότι θα ακολουθήσει νέα Εγκύκλιος. Το ζήτημα ρυθμίστηκε στο άρθρο 55 του Ν. 4636/2019 όπου προβλέφθηκε η απόδοση ενός **Προσωρινού Αριθμού Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού (Π.Α.Α.Υ.Π.Α.)** για τις ανάγκες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, πρόσβασης στις υπηρεσίες υγείας, στην αγορά εργασίας και στην κοινωνική ασφάλιση των αιτούντων διεθνή προστασία. Ο Π.Α.Α.Υ.Π.Α. χορηγείται από την Υπηρεσία Ασύλου, ταυτόχρονα με τον αριθμό που αναγράφεται στο ειδικό δελτίο αιτήσαντος ασύλου. Παραμένει ενεργός καθ' όλη τη διάρκεια εξέτασης της αίτησης ασύλου και απενεργοποιείται αυτόματα σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης α' βαθμού με μη ανασταλτικό χαρακτήρα. Ειδική μνεία και παραπομπή γίνεται στο άρθρο 33 του Ν. 4368/2016²⁹⁶.

Κατ' εξουσιοδότηση της ανωτέρω διάταξης εκδόθηκε η ΚΥΑ 717/2020 (ΦΕΚ 199/Β/31.1.2020) *Ρυθμίσεις για τη διασφάλιση*

²⁹³ ΑΡΣΙΣ, [Δελτίο Τύπου: Άμεση άρση του αποκλεισμού προσφύγων από το δημόσιο σύστημα υγείας](#), 26.7.2019, Refugee Support Aegean, [Τα ανθρώπινα δικαιώματα στο βωμό της «δημοκρατικής αυστηρότητας»](#), 30.7.2019.

²⁹⁴ Συνήγορος του Πολίτη, [Επιστολή](#) προς Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Υπουργό Προστασίας του Πολίτη, Υπουργό Υγείας και Υπουργό Επικρατείας και Ψηφιακής Διακυβέρνησης με θέμα: «Ζητήματα απόδοσης ΑΜΚΑ, ΚΥΠΑ και συναφή προσκόμματα πρόσβασης στην εργασία, ασφάλιση και υγεία των αιτούντων διεθνή προστασία και των ανηλίκων», 10.9.2019.

²⁹⁵ Έγγραφο Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων με αρ. πρωτ: 80320/42862/Δ18.2718 και θέμα: «Παροχή διευκρινίσεων ως προς την απόδοση ΑΜΚΑ από τον ΕΦΚΑ και τα ΚΕΠ», 1.10.2019.

²⁹⁶ Άρθρο 55 παρ. 2 εδάφιο γ': «Ο κάτοχος του Π.Α.Α.Υ.Π.Α. έχει πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας βάσει των προβλεπόμενων στο άρθρο 33 του ν. 4368/2016».

της πρόσβασης των αιτούντων διεθνούς προστασίας στις υπηρεσίες υγείας, την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, την κοινωνική ασφάλιση και την αγορά εργασίας – Έκδοση Π.Α.Α.Υ.Π.Α., η οποία καθορίζει και διευκρινίζει τις τεχνικές προδιαγραφές και τις ειδικότερες διαδικασίες χορήγησης, επανέκδοσης, μεταβολών, απενεργοποίησης και μετάπτωσης του Π.Α.Α.Υ.Π.Α. σε ΑΜΚΑ. Αναφορικά με τις παροχές υγείας, στους κατόχους Π.Α.Α.Υ.Π.Α. παρέχεται πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια φροντίδα υγείας, κατ' αναλογία των προβλεπόμενων από τον Ενιαίο Κανονισμό Παροχών Υγείας του ΕΟΠΥΥ, ήτοι παροχές σε είδος στο πλαίσιο πρόληψης, ιατρικές κλινικές και διαγνωστικές εξετάσεις, φαρμακευτική αγωγή, οδοντιατρική περίθαλψη, πλήρης νοσοκομειακή περίθαλψη, φαρμακευτική περίθαλψη για χρόνιες παθήσεις, μαιευτική περίθαλψης, πράξεις αποκατάστασης, πρόσθετη περίθαλψη και θεραπευτικά μέσα, διακομιδή ασθενών με ΕΚΑΒ, χορήγηση ιατρικών βοηθημάτων και άλλων υλικών/σκευασμάτων για θεραπεία και αποκατάσταση, μετάβαση για νοσηλεία/θεραπεία στο εξωτερικό, ένταξη σε προγράμματα αιμοκάθαρσης. Επίσης, οι δικαιούχοι Π.Α.Α.Υ.Π.Α. εξαιρούνται από οποιαδήποτε συμμετοχή στις δαπάνες για φαρμακευτική αγωγή. Ωστόσο, από την από 6.7.2020 ακρόαση προσώπων και φορέων της ΕΕΔΑ προέκυψε ότι στην πράξη δεν είναι εφικτή η πρόσβαση των ωφελούμενων σε δωρεάν φαρμακευτική αγωγή και ιατρικές εξετάσεις καθώς δεν παρέχεται δικαίωμα στον ιατρό μέσω του συστήματος του ΗΔΙΚΑ να συνταγογραφήσει φάρμακα και παραπεμπτικά ιατρικών εξετάσεων στους κατόχους ΠΑΥΠΑ. Σύμφωνα με πληροφορίες από ΜΚΟ που παρέχουν υπηρεσίες σε πρόσφυγες και

μετανάστες, κατόπιν επικοινωνίας με το ΗΔΙΚΑ, οι τελευταίοι ισχυρίστηκαν ότι είναι αρμοδιότητα της Υπηρεσίας Ασύλου και μέχρι στιγμής δεν έχει επιλυθεί το ζήτημα. Επιπρόσθετα, για ορισμένες κατηγορίες αιτούντων διεθνή προστασία (πχ αιτούντες άσυλο πριν την 1.11.2019 με ελλιπή στοιχεία) και αναγνωρισμένων δικαιούχων διεθνούς προστασίας (για τους οποίους εκκρεμεί έκδοση άδειας διαμονής) δεν εμφανίζεται ο Π.Α.Α.Υ.Π.Α. στην ηλεκτρονική σελίδα www.amga.gr/have-paaypa όπως θα έπρεπε.

Τέλος, σημαντική είναι η διευκρίνιση στην ΚΥΑ ότι ο κάτοχος Π.Α.Α.Υ.Π.Α. αποκτά δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας βάσει των ειδικότερων διατάξεων του Ν. 4636/2019. Θεωρητικά, η διασύνδεση του Π.Α.Α.Υ.Π.Α. με την ηλεκτρονική υπηρεσία της Η.Δ.Ι.Κ.Α. ΑΕ θα εξυπηρετούσε την πρόσβαση στην αγορά εργασίας καθώς το σύστημα ΕΡΓΑΝΗ ενημερώνεται για την εν λόγω πληροφορία, η οποία καταγράφεται στο σύστημα ως «δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας». Ωστόσο, στην πράξη διαπιστώνεται ότι οι αιτούντες άσυλο δεν μπορούν να επωφεληθούν από το δικαίωμα εργασίας καθώς τα έγγραφα του ΕΡΓΑΝΗ δεν έχουν ακόμα προσαρμοστεί ώστε να μπορεί να ενταχθούν οι κάτοχοι Π.Α.Α.Υ.Π.Α. ενώ λόγω κορονοϊού και δυσκολίας στην ανανέωση των δελτίων αιτούντων διεθνή προστασία, οι εργοδότες διστάζουν να απασχολήσουν προσωπικό με ληγμένο δελτίο. Επιπλέον, εμπόδιο στην πρόσβαση στην εργασία για κατόχους Π.Α.Α.Υ.Π.Α. συνιστά και η μη δυνατότητα έκδοσης ΑΜΑ καθώς ο ΕΦΑΚ δεν αναγνωρίζει τον Π.Α.Α.Υ.Π.Α.

V. Στέγαση

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

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

αξιόπιστη λύση από την Πολιτεία. Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες που συντονίζει το πρόγραμμα, κάποιοι από τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες στα διαμερίσματα του προγράμματος ESTIA έλαβαν την απόφαση αναγνώρισής του πριν από δυο χρόνια. Έχουν λάβει στήριξη για την έκδοση Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης και Αριθμού Φορολογικού Μητρώου, ένα 75% των παιδιών ηλικίας 5-14 ετών πηγαίνουν σχολείο ενώ ένας αυξανόμενος αριθμός έχει εγγραφεί στον ΟΑΕΔ και έχει ανοίξει τραπεζικό λογαριασμό. Ωστόσο, η επ' αόριστον παράταση της εξάρτησης από τη βοήθεια του προγράμματος ESTIA δεν μπορεί να είναι βιώσιμη, ούτε ενθαρρύνει την αυτονόμηση, την αυτάρκεια και την ένταξη των προσφύγων²⁹⁷.

Σύμφωνα με την *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*, προβλεπόταν, υποστηρικτικά προς τη γεωγραφική επέκταση του προγράμματος HELIOS και σε συνεργασία με τους Δήμους και τις Περιφέρειες και Διεθνείς Οργανισμούς, η υπαγωγή δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε πρόγραμμα βραχυπρόθεσμης στέγασης (5.000 θέσεις φιλοξενίας σε διαμερίσματα σε όλη την Ελλάδα για 6 μήνες) παράλληλα με την παροχή οικονομικού βοηθήματος για ένα διάστημα προσαρμογής (6-12 μήνες) μετά τη χορήγηση του καθεστώτος. Στόχος των ανωτέρω προσωρινών μέτρων ήταν αφενός η αποχώρησή τους από το σύστημα υποδοχής, η ομαλή μετάβασή και ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία και η παροχή υποστήριξης μέχρι την εύρεσης εργασίας και την ανάληψη

²⁹⁷ Η Υ.Α. χαιρετίζει τα μέτρα της ελληνικής κυβέρνησης για την ενίσχυση της ένταξης των προσφύγων, 15.03.2019.

εξολοκλήρου των υποχρεώσεων διαβίωσής τους²⁹⁸. Περαιτέρω, είχε προβλεφθεί η εξασφάλιση αξιοπρεπής στέγασης στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας μέσω προγράμματος κοινωνικής κατοικίας σε κρατικά και δημοτικά κτίρια σε συνεργασία με τους Δήμους και τις Περιφέρειες καθώς και η υλοποίηση ενός πιλοτικού προγράμματος στέγασης σε αραιοκατοικημένους αγροτικούς οικισμούς²⁹⁹.

Παράλληλα, Υπουργική Απόφαση όριζε ότι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας για τους οποίους παύει η παροχή οικονομικής βοήθειας και στέγασης στο πλαίσιο του προγράμματος ΕΣΤΙΑ, εντάσσονται κατόπιν υποβολής αίτησης στο Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης για την πρώτη περίοδο ενίσχυσης των 6 μηνών³⁰⁰.

Σύμφωνα με το άρθρο 114 του Ν. 4636/2019, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4689/2020, από την έκδοση της απόφασης αναγνώρισης παροχής καθεστώτος διεθνούς προστασίας διακόπτονται οι υλικές συνθήκες υποδοχής σε μορφή χρηματικού ποσού και σε είδος. Οι δικαιούχοι που διαμένουν σε δομές φιλοξενίας, συμπεριλαμβανομένων ξενοδοχείων και διαμερισμάτων (των προγραμμάτων ΕΣΤΙΑ και FILOXENIA) υποχρεούνται να αποχωρήσουν από αυτές εντός 30 ημερών από την επίδοση σε αυτούς της απόφασης αναγνώρισης, με την εξαίρεση των ασυνόδευτων ανηλίκων. Η εν λόγω

διάταξη είχε έναρξη ισχύος την 11^η Μαρτίου 2019.

Ωστόσο, και ενόψει της πανδημίας Covid-19 που έπληξε την Ελλάδα το αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα, δόθηκε παράταση έναρξης ισχύος του μέτρου έως την 1^η Μάϊου 2020. Στα τέλη Μάϊου 2019, η Ελληνική Κυβέρνηση ανακοίνωσε την έξοδο 11.237 δικαιούχων διεθνούς προστασίας από τους χώρους όπου φιλοξενούνται και οι οποίοι προορίζονται για αιτούντες διεθνή προστασία. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες³⁰¹, μη κυβερνητικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στα ανωτέρω προγράμματα³⁰² και οι ίδιες οι κοινότητες προσφύγων³⁰³ επισήμαιναν την προχειρότητα της επικείμενης έξωσης, καθώς μέχρι στιγμής δεν έχει γίνει διαχωρισμός των ευάλωτων που θα παραμείνουν κατ' εξαίρεση ενώ δεν έχει βρεθεί λύση στέγασης για τη μεταβατική περίοδο μέχρι την εύρεση καταλύματος από τους ίδιους τους πρόσφυγες ή με τη βοήθεια του προγράμματος HELIOS. Σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία (έως 17.7.2020), από τα 12.519 άτομα που έχουν εγγραφεί στο πρόγραμμα HELIOS μόνο 3.193 άτομα λαμβάνουν επιδότηση ενοικίου και 781 διαμένουν σε δομές του HELIOS ενώ παράλληλα με την «έξωσή» τους θα διακοπεί και η οικονομική βοήθεια που λαμβάνουν (πρόγραμμα CASH), χωρίς παράλληλα να εξασφαλιστεί η δυνατότητα ένταξής τους σε προγράμματα κοινωνικής αλληλεγγύης.

²⁹⁸ Δράσεις 1.4.3 και 1.4.4.

²⁹⁹ Δράσεις 1.5.1 και 1.5.2.

³⁰⁰ Απόφαση Δ13/οικ./25150/557 Τροποποίηση της υπ' αριθμ. Δ13/οικ./33475/1935/15-6-2018 (ΦΕΚ Β'2281) κοινής υπουργικής απόφασης -Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, όπως τροποποιήθηκε με την υπ' αριθμ. Δ13/οικ./54653/2701/18-10-2018 (Β' 4837), ΦΕΚ 2194/Β/7.6.2019. Ίσχυε μέχρι 31.12.2019.

³⁰¹ UNHCR, [Greece must ensure safety net and integration opportunities for refugees](#), 2.6.2020.

³⁰² Κοινή επιστολή οργανώσεων προς την Ελληνική Κυβέρνηση για τις εξώσεις προσφύγων, 2.6.2020.

³⁰³ Δήλωση του Ελληνικού Φόρουμ Προσφύγων, 25.5.2020.

Το ενταξιακό πρόγραμμα HELIOS απευθύνεται στους αναγνωρισμένους από 1.1.2018 δικαιούχους διεθνούς προστασίας, οι οποίοι διαμένουν σε προσωρινές δομές φιλοξενίας και περιλαμβάνει τις ακόλουθες δράσεις³⁰⁴: α) **Μαθήματα ένταξης** διάρκειας 6 μηνών σε ενότητες σχετικές με την εκμάθηση της Ελληνικής γλώσσας, τον πολιτιστικό προσανατολισμό, το βαθμό ετοιμότητας για εργασία κι άλλες δεξιότητες, β) **Στήριξη** επωφελούμενων για ανεξάρτητη **στέγαση** σε διαμερίσματα με ενοικίαση στ' όνομά τους, παρέχοντάς τους εισφορές για τις δαπάνες ενοικίασης και μετακόμισης και δικτύωση με ιδιοκτήτες διαμερισμάτων, γ) **Στήριξη** της ευκαιριών ατομικής **απασχόλησης** και ενίσχυση της εργασιακής ετοιμότητας, μέσω της παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών, της πρόσβασης σε πιστοποιήσεις σχετικές με την εργασία και της δικτύωσης με πιθανούς εργοδότες, δ) **Παρακολούθηση** και τακτική αξιολόγηση της προόδου ένταξης των επωφελούμενων, ώστε να διασφαλιστεί ότι βρίσκονται σε θέση να διαπραγματευτούν επιτυχώς με τις ελληνικές δημόσιες υπηρεσίες μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος HELIOS και ότι θα μπορέσουν να ζήσουν αυτόνομοι στην Ελλάδα, και ε) **Ευαισθητοποίηση των κοινοτήτων υποδοχής** μέσω διοργάνωσης εκδηλώσεων και δραστηριοτήτων ενημέρωσης και αλληλεπίδρασης μεταξύ των φιλοξενούμενων και της κοινωνίας υποδοχής.

Ενόψει των ανωτέρω ελλειμμάτων στην παροχή μιας εναλλακτικής λύσης στέγασης για τους αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς

προστασίας που επίκειται η «έξωσή» τους αλλά και της χρονικής συγκυρίας εφαρμογής του μέτρου «εκκένωσης» των δομών προσωρινής φιλοξενίας, η ΕΕΔΑ εξέδωσε *Δήλωση*³⁰⁵ επισημαίνοντας τον άμεσο κίνδυνο αστεγίας για χιλιάδες πρόσφυγες και κάλεσε την Πολιτεία να μην προχωρήσει στην εξαγγελθείσα μαζική και αδιάκριτη εκκένωση των χώρων φιλοξενίας αιτούντων διεθνή προστασία από τους αναγνωρισμένους δικαιούχους διεθνούς προστασίας χωρίς την ταυτόχρονη διασφάλιση εναλλακτικής λύσης στέγασης για τους τελευταίους σε συνεργασία με δημόσιους ή/και ιδιωτικούς φορείς.

Ήδη από τον Μάρτιο του 2019 είχε εξαγγελθεί από την Πολιτεία η πρόθεση να εκκενώσει τα διαμερίσματα του προγράμματος ESTIA από όσους είχαν αναγνωριστεί ως δικαιούχοι διεθνούς προστασίας πλέον των 18 μηνών και παρέμεναν ακόμα σε αυτά. Οι εν λόγω εξαγγελίες δεν υλοποιήθηκαν. Ωστόσο, το διάστημα που μεσολάβησε από το Μάρτιο του 2019 και μέχρι σήμερα δεν αξιοποιήθηκε από την Πολιτεία για την προετοιμασία των αναγνωρισμένων προσφύγων για τη μετάβασή τους σε μια ανεξάρτητη διαβίωση. Η πρόσβαση τους σε προγράμματα ένταξης είναι καίριας σημασίας προκειμένου να μεταβούν επιτυχώς από το καθεστώς «εξάρτησης από τις υλικές παροχές του κράτους» ως αιτούντες άσυλο στο καθεστώς «ανεξάρτητης διαβίωσης» ως δικαιούχοι διεθνούς προστασίας. Παράλληλα, πρέπει να συντρέχουν και όλες οι υπόλοιπες προϋποθέσεις για την ουσιαστική πρόσβαση στην αγορά εργασίας, μέσω ενδεχομένως του ΟΑΕΔ ή/και πρόσβασης αυτών στα επιδόματα

³⁰⁴ IOM Office in Greece, Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection (HELIOS), <https://greece.iom.int/el/hellenic-integration-support-beneficiaries-international-protection-helios>.

³⁰⁵ Δήλωση ΕΕΔΑ: Παύση κοινωνικής φροντίδας στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Άμεσος κίνδυνος αστεγίας για χιλιάδες αναγνωρισμένους πρόσφυγες, 4.6.2020, *op. cit.*

κοινωνικής αλληλεγγύης. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι και η πρόσβαση στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ήταν προβληματική κατά το διάστημα αυτό, λόγω αλληπάλληλων αλλαγών στην ερμηνεία και τον τρόπο εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας.

Άλλωστε, ακόμα και οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας που ενδεχομένως να είχαν την οικονομική δυνατότητα να εξασφαλίσουν μόνοι τους στέγη για την επόμενη ημέρα, τον τελευταίο καιρό αδυνατούν αντικειμενικά να τακτοποιήσουν τις υποθέσεις τους δεδομένων των μέτρων περιορισμού της κυκλοφορίας έχουν επιβληθεί από την Πολιτεία λόγω Covid-19 και δη εντός των ΚΥΤ -για τα οποία η Κυβέρνηση έλαβε ειδικά μέτρα με ισχύ μέχρι και τον Αύγουστο. Εξάλλου, για τη σύναψη σύμβασης μίσθωσης απαιτείται ΑΦΜ ενώ για την εγγραφή στο πρόγραμμα HELIOS απαιτείται επιπλέον τραπεζικός λογαριασμός και μισθωτήριο. Έτσι, πιθανολογείται βάσιμα ότι ο μεγαλύτερος αριθμός των δικαιούχων διεθνούς προστασίας που θα εκδιωχθεί από τους χώρους όπου φιλοξενείται σήμερα θα υποπέσει σε καθεστώς ένδειας και αστεγίας. Είναι επίσης γνωστό ότι το σύστημα πρόνοιας για τους αστέγους στην Ελλάδα και δη στα μεγάλα αστικά κέντρα δεν επαρκεί για την αντιμετώπιση των αναγκών των ανθρώπων που ήδη βρίσκονται στο δρόμο, πολλώ δε μάλλον εάν αναγκαστεί να εξυπηρετήσει μερικές χιλιάδες ακόμα νέους αστέγους, διαφορετικού προφίλ (οικογένειες με παιδιά). Τα φαινόμενα εκμετάλλευσης, παραβατικότητας και βίας θα ενταθούν με αντίκτυπο συνολικά στην κοινωνική ειρήνη.

Σήμερα βρισκόμαστε στην εποχή εξόδου της κοινωνίας από την περίοδο εγκλεισμού όπου η οικονομία της χώρας και το επίπεδο

προστασίας των κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων όλων έχει διασαλευτεί ενώ οι πλέον ευάλωτοι αποδεδειγμένα υπέστησαν δυσανάλογο βάρος στην αντιμετώπιση της πανδημίας, σύμφωνα και με την ΕΕΔΑ³⁰⁶. Στην εποχή μετά τον Covid-19, οι Ευρωπαϊκοί ΕΘΑΔ έχουν τονίσει³⁰⁷ ότι τα κράτη πρέπει να χρησιμοποιήσουν τους μέγιστους διαθέσιμους πόρους για την πλήρη πραγμάτωση των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων όσο το δυνατόν ταχύτερα και αποτελεσματικότερα. Πρέπει να αποφύγουν την υποβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών και να διασφαλίσουν την ουσιαστική ισότητα περιορίζοντας τις δυσανάλογες επιπτώσεις σε εκείνους που διατρέχουν τον μεγαλύτερο κίνδυνο. Αυτό πρέπει να λαμβάνει χώρα με διαφάνεια και με την ουσιαστική συμμετοχή και διαβούλευση με τους πληγέντες. Τόσο τα κράτη όσο και η οικονομική απάντηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να συμβαδίζουν με τα διεθνή πρότυπα για τα ανθρώπινα δικαιώματα, όπως έχει επισημάνει και ο ΟΗΕ και το Συμβούλιο της Ευρώπης³⁰⁸. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕΔΑ τονίζει ότι τα σχέδια αποκατάστασης της οικονομίας την επόμενη ημέρα του εγκλεισμού λόγω Covid-19 πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την αρχή της μη διάκρισης και της ίσης μεταχείρισης όλων των ομάδων του πληθυσμού που διαβιούν στη χώρα σχετικά με την απόλαυση των οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων τους,

³⁰⁶ ΕΕΔΑ, Έκθεση για την ανάγκη προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά τη λήψη των μέτρων αντιμετώπισης της πανδημίας Covid-19 και συστάσεις προς την Πολιτεία, Ιούνιος 2020, *op. cit.*

³⁰⁷ European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), [Statement](#): The EU must put economic and social rights at the heart of its economic response to Covid19, 6.5.2020

³⁰⁸ Βλ. ΕΕΔΑ, [Covid-19 και δικαιώματα του ανθρώπου](#), κείμενα αναρτημένα στην ιστοσελίδα της.

συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων και των μεταναστών. Κανείς δεν πρέπει να μείνει πίσω. Η Πολιτεία οφείλει να προχωρήσει σε ενδελεχή αξιολόγηση των επιπτώσεων των

μέτρων αποκατάστασης στα ανθρώπινα δικαιώματα με γνώμονα την προστασία των ανθρώπων από τις διακρίσεις και την αποφυγή διεύρυνσης των υφιστάμενων ανισοτήτων.

VI. Συστάσεις ΕΕΔΑ

Η ΕΕΔΑ κρίνει απαραίτητο η ελληνική Πολιτεία να υιοθετήσει μια ολιστική προσέγγιση στο ζήτημα της ένταξης των αλλοδαπών στις τοπικές κοινωνίες, διαμορφώνοντας και εφαρμόζοντας μια σταθερή μακροπρόθεσμη πολιτική ένταξης, επενδύοντας στο ανθρώπινο δυναμικό που καταφθάνει στην Ελλάδα και επιθυμεί να παραμείνει στη χώρα. Η ΕΕΔΑ επισημαίνει ότι οι αποτελεσματικές πολιτικές ένταξης των αλλοδαπών στην Ελλάδα εκπληρώνουν ένα διττό ρόλο. Αφενός βοηθούν στην ομαλή ένταξη των αλλοδαπών στις τοπικές κοινωνίες, στην ενσωμάτωση αυτών και στη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής της κοινωνίας. Αφετέρου, καταπολεμούν της διακρίσεις, το ρατσισμό και την ξενοφοβία, προσεγγίζοντας με θετικό τρόπο τη διαφορετικότητα, την πολυπολιτισμικότητα και την ποικιλομορφία. Η ΕΕΔΑ ως συν-ιδρύτρια του Δικτύου Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας, παρακολουθεί τις τάσεις της ρατσιστικής βίας από το 2001 και μέχρι σήμερα. Τα τελευταία χρόνια καταγράφεται ένας αυξανόμενος αριθμός περιστατικών ρατσιστικής βίας κατά προσφύγων και μεταναστών λόγω των συνθηκών διαμονής στα νησιά και της ανόδου των εθνικιστικών ξενοφοβικών κομμάτων στην Ευρώπη³⁰⁹. Ανησυχητική είναι η εδραίωση της ρατσιστικής ρητορικής, νομιμοποιώντας αντίστοιχες θεσμικές επιλογές και συμβάλλοντας στις αυξανόμενες βίαιες

ξενοφοβικές και ρατσιστικές επιθέσεις ήδη από τις αρχές του 2020³¹⁰.

Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕΔΑ απευθύνει τις ακόλουθες **Συστάσεις** στην ελληνική Πολιτεία και τις ελληνικές αρχές, κατά λόγο αρμοδιότητας.

1. Η κεντρική Διοίκηση να χαράξει, σε συνεργασία με τους Δήμους και τις Περιφέρειες, διεθνείς οργανισμούς και φορείς της κοινωνίας των πολιτών, μια σταθερή, **ανθρωποκεντρική** μεταναστευτική πολιτική και μια **μακροπρόθεσμη, ολιστική** πολιτική ένταξης των αλλοδαπών στην ελληνική κοινωνία, ανεξαρτήτως του καθεστώτος διαμονής τους, ανάλογα με τις ανάγκες κάθε ομάδας. Η ΕΕΔΑ θα συνδράμει την Πολιτεία με την τεχνογνωσία της και στο πλαίσιο διαπραγμάτευσης ενός νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο σε επίπεδο ΕΕ.

2. Η Πολιτεία να θεσπίσει και να εφαρμόσει θετικά μέτρα **για τη διευκόλυνση πρόσβασης των αιτούντων διεθνή προστασία στην εργασία, την εκπαίδευση και την υγεία**, με γνώμονα την πρώιμη ένταξη αυτών στις κοινωνίες υποδοχής και με σεβασμό στις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο και το διεθνές δίκαιο προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου.

3. Η Πολιτεία να **ρυθμίσει το κενό που υπάρχει στη νομοθεσία και την πράξη** ως προς την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης **κατά το μεταβατικό στάδιο** από την αναγνώριση των αιτούντων διεθνή προστασία ως δικαιούχων διεθνούς

³⁰⁹ Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας, [Ετήσια Έκθεση 2018](#), ΕΕΔΑ, [Ετήσια Έκθεση 2017](#), σελ. 101 επ.

³¹⁰ Αναλυτικότερα για την επίδραση της ρατσιστικής ρητορικής που αναπτύσσεται από μέρος του πολιτικού κόσμου αλλά και φαινόμενα θεσμικού ρατσισμού, ιδίως κατά αιτούντων άσυλο, προσφύγων και μεταναστών βλ. [Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας, Έτήσια Έκθεση 2019](#).

προστασίας και τη συμπερίληψη τους καθολικά σε προγράμματα ένταξης. **Να ενισχύσει δε, οικονομικά και υλικοτεχνικά και να επεκτείνει τα προγράμματα ένταξης** ώστε οι αναγνωρισμένοι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας να έχουν καθολική πρόσβαση σε αυτά με στόχο την απόκτηση των κατάλληλων δεξιοτήτων και γνώσεων προκειμένου να έχουν πράγματι ισότιμες ευκαιρίες με τους Έλληνες πολίτες στην εύρεση εργασίας και για να μπορέσουν να διεξάγουν έναν αυτόνομο βίο.

4. Οι ελληνικές Αρχές να εξασφαλίζουν **την ουσιαστική πρόσβαση των αιτούντων και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην εργασία**, εναρμονίζοντας τη διοικητική πρακτική των αρμόδιων δημοσίων υπηρεσιών για ζητήματα φορολογικά, κοινωνικοασφαλιστικά ή άλλα συναφή καθώς και την ισότιμη μεταχείριση αυτών ως προς τους όρους και τις συνθήκες εργασίας, καταπολεμώντας φαινόμενα παράνομης εργασίας και εργασιακής εκμετάλλευσης.

5. Ο Έλληνας Νομοθέτης να **τροποποιήσει τη ρύθμιση ώστε να επιτρέπεται η πρόσβαση στην απασχόληση των αιτούντων διεθνή προστασία με την ολοκλήρωση της πλήρους καταγραφής**, και σε εξαιρετικές περιστάσεις και πριν από αυτή εάν λόγω εκτάκτων συνθηκών που προκύπτουν από τις μεγάλες αφίξεις αιτούντων, η ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάθεσης αίτησης διεθνούς προστασίας, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, υπερβαίνει το χρονικό διάστημα των τριών μηνών.

6. Οι ελληνικές Αρχές να εξασφαλίζουν **την ακώλυτη ισότιμη πρόσβαση των ανήλικων πολιτών τρίτων χωρών στο δημόσιο σύστημα πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης**, ενισχύοντας

αποτελεσματικά την ένταξη αυτών στο πρωινό σχολικό πρόγραμμα, μέσω δράσεων που προβλέπονται στο νόμο για τις Ζώνες Εκπαιδευτικής Προτεραιότητας και να υλοποιήσουν προγράμματα εκμάθησης ελληνικών ανεξαρτήτου ηλικίας. Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στην αποτελεσματική πρόσβαση στην τυπική εκπαίδευση ανηλίκων που διαμένουν σε Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης.

7. Ο Έλληνας Νομοθέτης **να καταργήσει τις κυρώσεις οποιουδήποτε είδους έναντι των ανηλίκων** αιτούντων διεθνή προστασία λόγω μη συμμόρφωσής τους με την «υποχρέωση» ένταξης στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα και να επανεξεταστεί συνολικά το ζήτημα των κυρώσεων έναντι των ανηλίκων μελών της οικογένειας για τον ίδιο λόγο υπό το πρίσμα της αναλογικότητας.

8. Οι ελληνικές Αρχές να παρέχουν **ακώλυτη πρόσβαση** των αιτούντων διεθνή προστασία και των δικαιούχων στις **υπηρεσίες υγείας**, διευκολύνοντας την έκδοση ΑΜΚΑ από τις αρμόδιες αρχές και παρακολουθώντας στενά την εφαρμογή του συστήματος παροχής υπηρεσιών υγείας και ιατροφαρμακευτικής κάλυψης μέσω του Προσωρινού Αριθμού Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού (ΠΑΑΥΠΑ), επεμβαίνοντας διορθωτικά όπου χρειάζεται.

9. Ο Έλληνας Νομοθέτης να κατοχυρώσει θεσμικά την υποχρέωση παροχής υπηρεσιών **διερμηνείας** στα δημόσια νοσοκομεία και τις άλλες δημόσιες μονάδες υγείας.

10. Η Ελληνική Πολιτεία να εγκαθιδρύσει ειδικές δομές για τους αιτούντες και τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας **με**

αναπηρίες ώστε να έχουν αποτελεσματική πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας.

11. Η Πολιτεία να εξασφαλίσει **στέγαση και ένα ελάχιστο επίπεδο επαρκούς διαβίωσης** για όσους αναγνωρισμένους πρόσφυγες δεν διαθέτουν εργασία ή άλλους οικονομικούς πόρους να αυτοσυντηρηθούν, διευκολύνοντας την πρόσβαση αυτών στα κοινωνικά επιδόματα. Παράλληλα, η Πολιτεία οφείλει να καταρτίσει μια αποτελεσματική και βιώσιμη λύση για την αντιμετώπιση των προσκομμάτων που αντιμετωπίζουν οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας στην εύρεση στέγης, σύμφωνα και με τις ρητές υποχρεώσεις που απορρέουν από το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο.

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

13. Η Πολιτεία να λάβει **συγκεκριμένα μέτρα για την καταπολέμηση των διακρίσεων, το ρατσισμό και τη μισαλλοδοξία** έναντι των προσφύγων και μεταναστών ώστε να έχουν οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας πραγματικές πιθανότητες ένταξης στην ελληνική κοινωνία.

