

Οι πρόσφυγες στο κατώφλι της Ε.Ε., τα ανθρώπινα δικαιώματα «υπό διαπραγμάτευση»*

Ηρακλής-Σπυρίδων Ακτύπης, Δ.Ν. Université Paris II Panthéon-Assas,
Επικεφαλής Γραφείου της Διεθνούς Αμνηστίας στην Ελλάδα.

Οι συνθήκες υποδοχής δικαιούχων διεθνούς προστασίας ήταν ανέκαθεν προβληματικές στην Ελλάδα, ακόμη και προ οικονομικής κρίσης και προ ραγδαίας αύξησης – εντός του 2015 – των προσφυγικών ροών. Γνωρίζουμε όλοι ότι εξαιτίας τόσο των χρόνιων προβλημάτων του συστήματος ασύλου όσο και των απαράδεκτων συνθηκών υποδοχής και διαβίωσης των αιτούντων άσυλο, τα δύο ευρωπαϊκά Δικαστήρια, Στρασβούργου και Λουξεμβούργου – το ΕΔΔΑ ήδη από το 2011 με την ιστορική απόφασή του MSS κ. Βελγίου και Ελλάδας – «ανέστειλαν» την εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνου έναντι της Ελλάδας. Ο τεράστιος αριθμός προσφύγων και μεταναστών που έφθασε στη χώρα εντός του 2015 – πάνω από 800 000 – θα έπρεπε να είχε οδηγήσει σε επιδείνωση της κατάστασης, εξέλιξη που επιβεβαιώθηκε εν μέρει μόνο εξαιτίας του γεγονότος ότι οι άνθρωποι αυτοί απλά «διήλθαν» της Ελλάδας κατευθυνόμενοι προς βορρά με τελικό προορισμό τη Δυτική Ευρώπη. Οπότε το πρόβλημα των συνθηκών υποδοχής οξύνθηκε κατά τρόπο πρωτοφανή στην Ελλάδα με το επίσημο κλείσιμο των συνόρων στις 7 Μαρτίου 2016 – κοινή συναινέσει, δηλαδή με τη σύμφωνη γνώμη όλων των κρατών μελών της Ε.Ε. και της ίδιας βέβαια της Ένωσης – και τον συνεπακόλουθο εγκλωβισμό περίπου 50 000 ανθρώπων. Ήταν, επομένως, εύκολο να προβλέψει κανείς την κατάσταση που θα επακολουθούσε με το κλείσιμο του «βαλκανικού διαδρόμου» και την υιοθέτηση της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016, ιδιαίτερα τις επιπτώσεις στις συνθήκες τόσο υποδοχής των

Ι. Η προστασία των νεοαφιχθέντων προ της χορήγησης διεθνούς προστασίας

Εξυπακούεται ότι πριν την υποβολή αίτησης χορήγησης διεθνούς προστασίας όλοι οι αλλοδαποί που εισέρχονται παράτυπα δεν υπάγονται ακόμη σε κανένα ειδικό καθεστώς του διεθνούς δικαίου, αλλά βεβαίως απολαμβάνουν όλα εκείνα τα δικαιώματα που το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο τους αναγνωρίζει. Δηλαδή, σε καμία περίπτωση, δεν ευρίσκονται σε ένα νομικό κενό ή κάποια νομική γκρίζα ζώνη ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματά τους.

Επομένως, ακόμη κι αν δεν υποβάλλει ένας αλλοδαπός αίτημα ασύλου ή ακόμη κι αν η αίτησή του απορριφθεί διότι δεν πληροί τα κριτήρια της προσφυγικής ιδιότητας ή διότι δεν δικαιούται επικουρική προστασία, αλλά υπάρχουν «βάσιμοι λόγοι για να πιστευτεί ότι ο εν λόγω αλλοδαπός, εάν απελαθεί, θα αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί μεταχείριση αντίθετη προς το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ» – για να περιοριστώ σε αυτή και να μην αναφερθώ στο ΔΣΑΠΔ – [εάν απελαθεί είτε σε τρίτη χώρα, διέλευσης, όπως η Τουρκία, είτε στη χώρα καταγωγής], τότε οι δικαστικές αρχές οφείλουν να αναστείλουν την επιστροφή, χωρίς η απόφασή τους βεβαίως να έχει απαραίτητα κάποια άμεση συνέπεια στη νομιμότητα του καθεστώτος παραμονής του προσώπου αυτού στη χώρα. Ευρισκόμαστε δηλαδή στην κλασική περίπτωση των έμμεσων ή εξ'αντανάκλασας παραβιάσεων της ΕΣΔΑ (ή του ΔΣΑΠΔ).

Έτσι, το ΕΔΔΑ, στην απόφαση Υoh

«το πρόβλημα των συνθηκών υποδοχής οξύνθηκε κατά τρόπο πρωτοφανή στην Ελλάδα με το επίσημο κλείσιμο των συνόρων στις 7 Μαρτίου 2016»

* Το παρόν κείμενο αποτελεί αναπαραγωγή μιας διάλεξης που δόθηκε στις 21 Απριλίου 2016 με τίτλο «Τα δικαιώματα των προσφύγων/μεταναστών στα hot spots» στην ημερίδα «Η προσφυγική κρίση και η διαχείριση της κατά το διεθνές δίκαιο» στο Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Ανθρώπινα δικαιώματα

Mwanje κατά Βελγίου του 2012 έκρινε ότι η προσφεύγουσα, υπήκοος Καμερούν, παρانونώς διαμένουσα στο Βέλγιο και πάσχουσα από HIV σε προχωρημένο στάδιο, ήταν σε θέση να ταξιδέψει και άρα η εκτέλεση της απόφασης απέλασης ήταν σύμφωνη με τη Σύμβαση. Θεώρησε, όμως, ότι μια τέτοια απόφαση είναι αντίθετη στο άρθρο 3 εάν συντρέχουν «επιτακτικοί ανθρωπιστικοί λόγοι», δηλαδή νόσος σε τελικό στάδιο πριν το θάνατο.

Διευκρινίζουμε σε αυτό το σημείο ότι οι αλλοδαποί των οποίων η αίτηση ασύλου απορρίπτεται οριστικά, εμπίπτουν στην κατηγορία του παρانونώς διαμένοντος στη χώρα και άρα είναι δυνατή η απέλαση τους.

II. Δικαιώματα μετά την υποβολή αίτησης ασύλου

Ας εξετάσουμε, τώρα, τις περιπτώσεις τις οικείες μας αυτή την περίοδο: τις συνθήκες και διαδικασίες ασύλου στα «hotspots», υπό το φως βέβαια του διεθνούς δικαίου, αλλά και του πρόσφατου νόμου 4375/2016 ο οποίος υιοθετήθηκε προς εφαρμογή της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016.

Η Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, καθιερώνει μια σειρά δικαιώματα: δικαίωμα ενημέρωσης, γραπτώς και σε γλώσσα που καταλαβαίνει ο αιτών, τόσο για τις παροχές, όπως νομική βοήθεια, όσο και για τις υποχρεώσεις των αιτούντων άσυλο, δικαίωμα σε ταξιδιωτικό έγγραφο όταν ανακλύπουν σοβαροί ανθρωπιστικοί λόγοι οι οποίοι υπαγορεύουν την παρουσία τους σε άλλο κράτος, καταρχήν ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, δικαίωμα εκπαίδευσης των ανηλίκων, δικαίωμα σε «υλικές συνθήκες υποδοχής [που] να εξασφαλίζουν στους αιτούντες επαρκές βιοτικό επίπεδο, το οποίο να διασφαλίζει τη συντήρησή τους και να προστατεύει τη σωματική και ψυχική τους υγεία» (όπως στέγαση, τροφή κ.λπ.), δικαίωμα σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, αυξημένα δικαιώματα σε ευάλωτα άτομα, όπως ανήλικοι, ασυνόδευτοι ανήλικοι, ΑΜΕΑ,

ηλικιωμένοι, εγκυμονούσες, μονογενεικές οικογένειες με ανήλικα παιδιά, θύματα εμπορίας ανθρώπων, άτομα με σοβαρές ασθένειες, άτομα με πνευματικές διαταραχές και άτομα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, φυσικής ή σεξουαλικής βίας, όπως γυναίκες θύματα ακρωτηριασμού των γεννητικών οργάνων, δικαίωμα πρόσβασης σε εργασία με την παρέλευση εννέα μηνών από την υποβολή της αίτησης ασύλου

III. Το ειδικότερο ζήτημα της κράτησης αιτούντων άσυλο

Ταυτόχρονα, η εν λόγω Οδηγία ρυθμίζει ζητήματα κράτησης αιτούντων άσυλο. Στο ά. 8 παρ. 1 αναφέρεται «τα κράτη μέλη δεν υποβάλλουν σε κράτηση ένα πρόσωπο απλώς και μόνο διότι είναι αιτών». Η παράγραφος 2 εισάγει δυνατότητα εξαίρεσης: «Εφόσον κρίνεται αναγκαίο, και κατόπιν ατομικής αξιολόγησης κάθε περίπτωσης, τα κράτη μέλη μπορούν να θέσουν αιτούντα υπό κράτηση, εάν δεν είναι δυνατό να εφαρμοστούν αποτελεσματικά άλλα λιγότερα περιοριστικά εναλλακτικά μέτρα». Η παράγραφος 3 περιλαμβάνει τους λόγους για τους οποίους μπορεί ένας αιτών άσυλο να υποβληθεί σε κράτηση: ταυτοποίηση, συγκέντρωση των απαραίτητων στοιχείων για την εξέταση της αίτησης ασύλου ή χορήγησης άδειας εισόδου στη χώρα, προστασία δημόσιας τάξης και δημόσιας ασφάλειας, αλλά και λόγους σχετικούς με την εφαρμογή του Δουβλίνου III.

Επιβάλλεται εδώ αναφορά στη Σύμβαση της Γενεύης, η οποία προβλέπει στο άρθρο 31 παρ. 2 ότι «[α]ι Συμβαλλόμενοι Χώροι θα εφαρμόζουν επί των κινήσεων των προσφύγων τούτων [δηλαδή αυτών που εισήλθαν χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα] μόνο τα απαραίτητα περιοριστικά μέτρα. Τα περιοριστικά μέτρα θα εφαρμόζονται μόνο μέχρις ότου ρυθμισθή το καθεστώς των επί του εδάφους της χώρας της εισδοχής ευρισκομένων προσφύγων ή αποκτήσουν ούτοι άδεια εισόδου, εις ετέραν χώραν.» Δηλαδή η Σύμβαση της Γενεύης δεν απαγορεύει, καταρχήν, την επιβολή περιοριστικών της ελευθερίας μέτρων στους αιτούντες άσυλο.

«η Σύμβαση της Γενεύης δεν απαγορεύει, καταρχήν, την επιβολή περιοριστικών της ελευθερίας μέτρων στους αιτούντες άσυλο»

Οι πρόσφυγες στο κατώφλι της Ε.Ε.

Ωστόσο, έχει διανυθεί μια μεγάλη απόσταση από το 1951 έως σήμερα ως προς το συγκεκριμένο αυτό ζήτημα. Έτσι η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες Η Υ.Α. έχει θεσπίσει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την κράτηση αιτούντων άσυλο, σύμφωνα με τις οποίες το μέτρο αυτό:

- πρέπει να είναι το έσχατο μέσο, δηλαδή πρέπει να εξαντληθούν όλες οι εναλλακτικές λύσεις, όπως: κατάθεση ή παράδοση εγγράφων ταυτοποίησης, υποχρέωση αναφοράς στις αρχές, ορισμός τόπου κατοικίας, διαμονή σε ανοιχτά ή ημι-ανοιχτά κέντρα υποδοχής, παρουσία εγγυητή, απελευθέρωση με εγγύηση, μέτρα για την εποπτεία της κοινότητας - πρέπει βέβαια να αποσκοπεί σε ένα θεμιτό σκοπό (δεν είναι τέτοιος σκοπός η ποινική τιμωρία για την παράνομη είσοδο στη χώρα, ούτε η αποτροπή για να ζητήσει κάποιος άσυλο) - πρέπει να βασίζεται σε μια εξατομικευμένη αξιολόγηση των ιδιαίτερων περιστάσεων που αφορούν κάθε πρόσωπο - πρέπει καταρχήν να μην επιβάλλεται στα παιδιά

Ωστόσο, ο νόμος 4375/2016 προβλέπει στο άρθρο 14 παρ. 2 κράτηση για τρεις ημέρες αρχικά όλων των πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών – ακόμη κι αν ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες – που εισέρχονται χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα στη χώρα, εντός του Κέντρου Υποδοχής και Ταυτοποίησης. Δηλαδή η κράτηση δεν βασίζεται σε αξιολόγηση των ειδικών περιστάσεων που αφορούν το κάθε πρόσωπο, αλλά επιβάλλεται σε όλους αδιακρίτως. Εάν δεν ολοκληρωθούν οι διαδικασίες ταυτοποίησης εντός του τριημέρου – πράγμα που είναι ο κανόνας –, τότε η κράτηση παρατείνεται έως και 25 ημέρες, με δυνατότητα περαιτέρω παράτασης – βάσει του λόγου κράτησης – είτε για 45 συν 45 ημέρες είτε τρεις μήνες κατ' ανώτατο όριο. Σημειωτέον ότι στο άρθρο 80 προβλέπεται η δυνατότητα μετατροπής, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, υφιστάμενων χώρων προσωρινής φιλοξενίας σε κέντρα κράτησης. Με άλλα λόγια, οι διατάξεις αυτές του νόμου περί κράτησης αιτούντων άσυλο έρχονται σε αντίθεση – τόσο προς τη Συνθήκη της Γενεύης όπως αυτή ερμηνεύεται και εφαρμόζεται από την Ύπατη Αρμοστεία του

ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, όσο και ως προς την ως άνω Οδηγία της Ε.Ε. Γι' αυτό εξάλλου έχει κυκλοφορήσει η είδηση ότι μελετάται αναθεώρηση του σχετικού ενωσιακού νομοθετικού πλαισίου.

Σε αρμονία με αυτή την προσέγγιση, αμέσως μετά την υιοθέτηση της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες αντέδρασε έντονα – πράγμα ιδιαίτερα σπάνιο – και μάλιστα, όταν η συμφωνία ετέθη σε ισχύ στις 20 Μαρτίου, έλαβε την απόφαση – η οποία ισχύει έως σήμερα – να αναστείλει ορισμένες από τις ενέργειές της στα hotspots στη Λέσβο, τα οποία – όπως η ίδια αναφέρει – μετετράπησαν με τη συμφωνία σε κέντρα κράτησης, δηλώνοντας ρητά ότι αντιτίθεται στην υποχρεωτική κράτηση των αιτούντων άσυλο. Κατά συνέπεια, «σύμφωνα με την [– όπως αναφέρει –] παγκόσμια πολιτική της για την προώθηση μέτρων εναλλακτικών της κράτησης, η Υ.Α. χρειάστηκε να σταματήσει την παροχή υπηρεσιών σε όλες τις κλειστές δομές, με εξαίρεση τη διατήρηση ενός εποπτικού ρόλου σε θέματα προστασίας και την παροχή ενημέρωσης αναφορικά με τις διαδικασίες ασύλου».

Μάλιστα, στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης στη Μόρια Λέσβου και στη Βιάλ Χίου, κλειστά κέντρα τα οποία επισκέφθηκε η Διεθνής Αμνηστία στις αρχές Απριλίου και στα οποία κρατούνταν 4.200 άνθρωποι, κυριαρχούν οι φράχτες και τα αγκισθωτά συρματοπλέγματα, ενώ η πρόσβαση στους χώρους είναι αυστηρά ελεγχόμενη. Μας προκαλεί ιδιαίτερη ανησυχία η επιβολή του μέτρου αυτού χωρίς να υπάρχει εξατομικευμένη κρίση, ειδικά σε ό,τι αφορά την επιβολή κράτησης σε ευάλωτες ομάδες. Μόνο δύο από τους πρόσφυγες και τους μετανάστες με τους οποίους μίλησε η Διεθνής Αμνηστία μπόρεσαν να δείξουν διαταγές κράτησής τους που να βασίζονται στις ατομικές τους περιστάσεις.

Παρά το γεγονός του εντοπισμού ευάλωτων περιπτώσεων και της μεταφοράς τους σε ανοιχτά κέντρα φιλοξενίας, ερευνητές της οργάνωσης εντόπισαν στα Κέντρα Ταυτοποίησης και Υποδοχής και συνομίλησαν με αρκετές περιπτώσεις ανθρώπων που χρήζουν ειδικής φροντίδας

«Μας προκαλεί ιδιαίτερη ανησυχία η επιβολή του μέτρου αυτού χωρίς να υπάρχει εξατομικευμένη κρίση, ειδικά σε ό,τι αφορά την επιβολή κράτησης σε ευάλωτες ομάδες»

Ανθρώπινα δικαιώματα

και σε καμία περίπτωση δεν θα έπρεπε να υποβάλλονται σε αυτές τις διαδικασίες.

Περαιτέρω, πρέπει να τονίσουμε ότι οι χώροι αυτοί δεν ανταποκρίνονται σε χώρους πρώτης υποδοχής. Αντίθετα, θυμίζουν προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης τόσο από άποψη υποδομών όσο και από άποψη παροχής υπηρεσιών και γενικότερων συνθηκών διαβίωσης. Βασικά ζητήματα για τα οποία οι άνθρωποι παραπονέθηκαν τόσο στη Μόρια όσο και στη Βιάλ, ήταν η χαμηλή ποιότητα των τροφίμων, η έλλειψη σκεπασμάτων και ιδιωτικότητας, και η ανεπαρκής πρόσβαση σε κατάλληλη ιατρική φροντίδα. Πολλοί πρόσφυγες μίλησαν για έλλειψη πρόσβασης σε γιατρούς ή άλλο ιατρικό προσωπικό και στα δύο κέντρα. Αυτό ήταν ιδιαιτέρως έντονο για ευάλωτες ομάδες που έχουν ανάγκη ιδιαιτέρως εξειδικευμένης ιατρικής βοήθειας. Η πρόσβαση στο φαγητό είναι επίσης περιορισμένη.

IV. Ποια η θέση των δύο ευρωπαϊκών δικαστηρίων έναντι της κράτησης αιτούντων άσυλο

Τους τελευταίους μήνες ένας διάλογος – ιδιότυπη διαμάχη (:), μένει να το δούμε - για αυτό το ζήτημα έχει αρχίσει μεταξύ του ΕΔΔΑ και του ΔΕΕ.

Στην απόφασή του Nabil κ.ά. κατά Ουγγαρίας της 22/09/2015, το ΕΔΔΑ ερμήνευσε έναν από τους νόμιμους λόγους κράτησης που εξαντλητικά προβλέπει το άρθρο 5 παρ. 1 της ΕΣΔΑ και συγκεκριμένα αυτόν του στοιχείου στ): ένα πρόσωπο συλλαμβάνεται και κρατείται νόμιμα «επί σκιοπώ όπως εμποδισθή από του να εισέλθω παρانونώς εν τη χώρα, ή εναντίον του οποίου εκκρεμεί διαδικασία απελάσεως ή εκδόσεως». Επρόκειτο για τρεις Σομαλούς παρانونώς εισελθόντες στην Ουγγαρία που κρατήθηκαν από τις αρχές και οι οποίοι τρεις μέρες μετά υπέβαλαν αίτηση ασύλου, αλλά παρέμειναν κρατούμενοι για διάστημα 5 μηνών σχεδόν. Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι «η στέρηση της ελευθερίας μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο στο μέτρο που η διαδικασία απομάκρυνσης ή έκδοσης εκκρεμεί. Εάν τέτοια διαδικασία δεν διεξάγεται με την απαιτούμενη επιμέλεια, η κράτηση δεν επιτρέπεται από το άρθρο 5

παρ. 1» της ΕΣΔΑ. Έτσι, στη συγκεκριμένη υπόθεση διαπίστωσε παραβίαση της Σύμβασης, καθώς οι δικαστικές αρχές δεν εξέγαγαν κανένα συμπέρασμα από την αναστολή της απέλασης λόγω υποβολής αιτήματος ασύλου ως προς τις πιθανότητες ακριβώς εκτέλεσης – πότε ; - της απέλασης.

Σε απόφασή του της 15/2/2016 το ΔΕΕ και μάλιστα τμήμα μείζονος συνθέσεως φαίνεται να διαφοροποιείται σε κάποιο βαθμό από το ΕΔΔΑ. Στη διαφορά της κύριας δίκης επρόκειτο για έναν υπήκοο τρίτης χώρας, αιτούντα άσυλο, ο οποίος είχε υποβληθεί από τις ολλανδικές αρχές σε διοικητική κράτηση για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας – είχε καταδικαστεί 21 φορές για διάφορες εγκληματικές πράξεις, είχε, όμως, εκτίσει τις σχετικές ποινές –.

Σύμφωνα με το ΔΕΕ, η προηγούμενη απόφαση του ΕΔΔΑ «δεν αποκλείει, εφόσον τηρούνται οι εγγυήσεις που το άρθρο 5 της ΕΣΔΑ προβλέπει, τη δυνατότητα κρατών μελών να θέτουν υπό κράτηση υπήκοο τρίτης χώρας σε βάρος του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση επιστροφής, συνοδευόμενη από απαγόρευση εισόδου, πριν από την υποβολή αιτήσεως διεθνούς προστασίας».

V. Συμπέρασμα

Αν μπορούσαμε να χαρακτηρίσουμε την κατάσταση που επικρατεί αυτό το διάστημα στη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος, δύο είναι οι λέξεις-κλειδιά: βιασύνη και σύγχυση. Η βιασύνη χαρακτηρίζει τις fast-track διαδικασίες που τίθενται σε εφαρμογή ως προς την πρώτη υποδοχή του πληθυσμού και τη διαδικασία ασύλου με τελικό στόχο την εφαρμογή των μέτρων της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας. Και δυστυχώς όποιος βιάζεται κάνει λάθη. Αυτό συμβαίνει σήμερα με την ελληνική διοίκηση. Από την άλλη, η σύγχυση αντανακλά το κομμάτι της έλλειψης πληροφόρησης που παρέχεται στον νεοεισερχόμενο πληθυσμό, προκαλώντας αίσθημα ανασφάλειας και πανικού σε ό,τι αφορά το μέλλον των ανθρώπων. Όσο δεν ενισχύονται σημαντικά οι αρμόδιες υπηρεσίες, Ταυτοποίησης και Υποδοχής, Ασύλου και Προσφυγών, μεταξύ άλλων, τότε δυστυχώς δεν πρόκειται να αλλάξει ουσιαστικά η κατάσταση.

.....

«οι χώροι αυτοί δεν ανταποκρίνονται σε χώρους πρώτης υποδοχής. Αντίθετα, θυμίζουν προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης τόσο από άποψη υποδομών όσο και από άποψη παροχής υπηρεσιών και γενικότερων συνθηκών διαβίωσης»