



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

**Συνήγορος του Πολίτη και διαχείριση προσφυγικού ζητήματος:
μελέτη περιπτώσεων ετών 2016 και 2017**

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ

Επιβλέπουσα:

κα. Ήβη-Αγγελική Μαυρομούστακου

Σπουδαστής:

Γεώργιος Μουρίκης

ΑΘΗΝΑ – 2017

**Συνήγορος του Πολίτη και διαχείριση προσφυγικού ζητήματος:
μελέτη περιπτώσεων ετών 2016 και 2017**

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία έχει ως βασικό της στόχο να καταδείξει τον σημαίνοντα ρόλο που έχει αναλάβει, εξ ορισμού αλλά και εκ των έως τώρα συνθηκών όπως αυτές διαμορφώνονται, ο Συνήγορος του Πολίτη για τη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος. Επιδιώκεται να ερευνηθεί, κατά κύριο λόγο, το κατά πόσο μπορεί να συμβάλει μια Ανεξάρτητη Αρχή, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, στην εξασφάλιση των δικαιωμάτων των προσφύγων-μεταναστών, στη βελτίωση της σχέσης μεταξύ διοίκησης και διοικούμενου πρόσφυγα και στο πλαίσιο αυτό, ερευνάται και το ισχύον θεσμικό πλαίσιο που διέπει αυτή τη σχέση.

Τα τελευταία έτη, λόγω της πρωτοφανούς προσφυγικής και ανθρωπιστικής γενικότερα κρίσης, η χώρα μας κλήθηκε να διαχειριστεί μεγάλο όγκο μεικτών προσφυγικών ροών. Όπως ήταν επόμενο, το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο αλλά και η διοίκηση, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, κρίθηκαν σε αρκετές περιπτώσεις ανεπαρκείς στη διαχείριση της κατάστασης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη εκ του νόμου επιφορτίζεται με την υποχρέωση της προάσπισης διαφόρων δικαιωμάτων. Ο Έλληνας νομοθέτης, όμως, αναγνωρίζει δικαιώματα όχι μόνο στους πολίτες της χώρας μας αλλά και στους πολίτες άλλων χωρών ή ακόμη και σε όσους δεν διαθέτουν καμία ιθαγένεια. Στο πλαίσιο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι ο κατ' εξοχήν αρμόδιος φορέας προάσπισης των δικαιωμάτων των προσφύγων.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για την παρούσα εργασία βασίστηκε, κυρίως, στην δευτερογενή έρευνα μέσω βιβλιογραφικής επισκόπησης των δευτερογενών πηγών και της σχετικής βιβλιογραφίας, καθώς και στη μελέτη συγκεκριμένων περιπτώσεων δραστηριότητας του Συνηγόρου του Πολίτη. Πραγματοποιήθηκε, επίσης, επισκόπηση και πρωτογενών νομικών κειμένων.

Μέσω της παρουσίασης βασικών πτυχών του προσφυγικού ζητήματος και της πρακτικής της Διοίκησης, στο πρώτο κεφάλαιο, της ανάδειξης της φύσης και του ρόλου των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών και ιδιαίτερα αυτής που μας αφορά εν

προκειμένω, ήτοι του Συνηγόρου του Πολίτη και του ενδιάμεσου έλεγχου που αυτός ασκεί, στο δεύτερο κεφάλαιο, αλλά κυρίως μέσω της παρουσίασης των δράσεων της Αρχής και συγκεκριμένων περιπτώσεων διαμεσολάβησης σε θέματα που άπτονται της προστασίας δικαιωμάτων των προσφύγων, στο τρίτο κεφάλαιο, θα οδηγηθούμε σε ορισμένα κρίσιμα συμπεράσματα. Αυτά περιλαμβάνουν την αποτύπωση της σημασίας του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη στη τρέχουσα προσφυγική κρίση, την αξιολόγηση της ανταπόκρισης της Διοίκησης στη διαμεσολαβητική δράση του θεσμού, καθώς και τις δυνατότητες που υπάρχουν για μία αποτελεσματικότερη παρέμβαση της Αρχής.

Λέξεις – Κλειδιά: *Ανεξάρτητη Αρχή, Συνήγορος του Πολίτη, Πρόσφυγας, Ανθρώπινα Δικαιώματα, Συνθήκες Διαβίωσης, Διοικητικές Διαδικασίες*

ABSTRACT

The basic aim of the present Paper is to indicate the high importance of the role that has been taken, by definition and because of the general condition been formulated so far, by the Greek Ombudsman regarding the management of the refugee issue. The present Paper seeks to examine, mainly, just how well an Independent Administrative Authority like the Greek Ombudsman can contribute to the ensuring of the rights of the refugees-immigrants, to the improvement of the relation between the Administration and the citizen refugee, while the institutional framework governing the above relation is to be examined.

In recent years, our country was asked to confront with the difficulties of the refugee issue, because of the unprecedented refugee and humanitarian, in general, crisis. Subsequently, the existing institutional framework, as well as the greek Administration, were considered, more or less, inadequate as regards the situation's management in several cases.

The Greek Ombudsman is, under the law, entrusted with the obligation of defense of several rights. These rights are recognized, by the greek law, not only for the citizens of our country, but also for the citizens of other countries or for persons who have no citizenship as well. Within this framework, the Greek Ombudsman is the main competent institution of the defense of the refugees rights.

The methodology to be followed for the present Paper was based, mainly, on secondary research material, through the bibliographic overview of secondary research sources and the relevant bibliography, as well as the study of Greek Ombudsman's specific action cases. Furthermore, primary formal legislative documents were overviewed.

The first chapter presents the basic parts of the refugee issue and the approach of the Greek Administration. The second chapter underlines the special nature and the role of the Independent Administrative Authorities in general, with reference in particular to the Authority of Greek Ombudsman and the intermediate inspection pursued by this institution. Finally, the third chapter presents some actions of this Authority and some

specific case of intermediation in issues which are relevant to the protection of the rights of refugees. After the above, some concluding remarks follow, which include a demonstration of the importance of the Greek Ombudsman as to the current refugee crisis, an evaluation of the greek Administration's response to the intermediate action of the institution, as well as the existing opportunities for a better and more effective mediation of the institution.

Key words: *Independent Authority, Greek Ombudsman, Refugee, Human Rights, Living Conditions, Administrative Procedures*

Περιεχόμενα

Πίνακας Συντομογραφιών	10
Εισαγωγή.....	12
Κεφάλαιο Πρώτο : Βασικές πτυχές της προσφυγικής κρίσης - η ανταπόκριση της διοίκησης.....	15
1.1 Εισαγωγικά.....	15
1.2 Η ελληνική διοίκηση απέναντι στο προσφυγικό πρόβλημα.....	18
1.2.1 Οι τρεις διακριτές φάσεις στην αντιμετώπιση του ζητήματος	18
1.2.2 Έλλειψη σχεδίου.....	19
1.2.3 Αδυναμίες του κανονιστικού πλαισίου και μη εφαρμογή του	21
1.2.4 Έλλειψη συντονισμού-Διάχυση Αρμοδιοτήτων	23
1.2.5 Περιορισμένη απορρόφηση πόρων.....	25
1.3 Μέσα έννομης προστασίας των προσφύγων - μεταναστών	27
Κεφάλαιο Δεύτερο: Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και Συνήγορος του Πολίτη ..	31
2.1 Ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ΑΔΑ.....	31
2.2 Συνταγματική κατοχύρωση	33
2.3 Ο Συνήγορος του Πολίτη.....	35
2.3.1 Ιστορικά στοιχεία	35
2.3.2 Λόγοι θεσμοθέτησης	35
2.3.3 Σύσταση και νομική μορφή	36

2.3.4 Ρόλος και αποστολή	37
2.3.5 Στελέχωση και οργάνωση	38
2.3.6 Πεδίο δράσης - Αρμοδιότητες	39
2.3.7 Ακολουθούμενη διαδικασία	41
Κεφάλαιο Τρίτο: Ο Συνήγορος του Πολίτη ως προασπιστής των δικαιωμάτων του πρόσφυγα	44
3.1 Εισαγωγικά	44
3.2 Γενικές - ειδικές αρμοδιότητες	44
3.3 Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	45
3.4 Παρεμβάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί του προσφυγικού προβλήματος	47
3.4.1 Διοικητικές διαδικασίες που αφορούν τους πρόσφυγες	47
3.4.1.1 Περίπτωση μη πρόσβασης στην ενημέρωση περί διεθνούς προστασίας από την επαναπροώθηση	53
3.4.2 Συνθήκες διαβίωσης των προσφύγων	54
3.4.4 Προστασία ατομικών δικαιωμάτων των προσφύγων	59
3.4.4.1 Περίπτωση μεταχείρισης κρατούμενων που επικαλούνται κίνδυνο δίωξης για θρησκευτικούς λόγους	64
3.4.4.2 Περίπτωση Άρσης Γεωγραφικού περιορισμού ευάλωτων προσώπων	66
3.5 Ο Συνήγορος του Πολίτη ως σύμβουλος του Νομοθέτη	68
Κεφάλαιο Τέταρτο: Αξιολόγηση της συνεισφοράς του ΣτΠ στο πεδίο του προσφυγικού ζητήματος	71

4.1 Συμπεράσματα.....	71
4.2 Προτάσεις.....	74
<i>BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</i>	77

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης,

Γεώργιος Μουρίκης,

Copyright ©, 2017.

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής».

Αθήνα, 30/10/2017

Υπογραφή

(Γεώργιος Μουρίκης)

Πίνακας Συντομογραφιών

ΑΔΑ	Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή
άρ.	άρθρο
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
βλ.	βλέπε
ΓΕΕΘΑ	Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΥΕΠ	Δομές Υποδοχής για την Εκπαίδευση των Προσφύγων
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΛΑΣ	Ελληνική Αστυνομία
επ.	Επόμενα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΥΠ	Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών
Λ.χ.	Λόγου χάριν
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Ν.	Νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
παρ.	παράγραφος
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΡΟΚΕΚΑ	Προαναχωρητικό Κέντρο Κράτησης Αλλοδαπών

Π.χ.	Παραδείγματος χάριν
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
Σύντ.	Σύνταγμα
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (Περιοδικό)
ΥΠΕΘΑ	Υπουργείο Εθνικής Άμυνας
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΦΕΚ	Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
EASO	European Asylum Support Office
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against torture

Εισαγωγή

Η Ευρώπη και ιδιαίτερα οι χώρες του Νότου δοκιμάζονται το τελευταίο διάστημα από ένα άνευ προηγουμένου προσφυγικό ρεύμα από της χώρες της Μέσης Ανατολής και ιδιαίτερα την Συρία που τελεί σε κατάσταση εμφύλιας σύρραξης. Πολλά ευάλωτα άτομα έρχονται στην ΕΕ για να ζητήσουν άσυλο.

Για όλους αυτούς τους ανθρώπους είτε κριθεί ότι χρήζουν διεθνούς προστασίας είτε όχι και άρα στη δεύτερη περίπτωση χαρακτηριστούν ως παράνομοι – παράτυποι¹ μετανάστες (που πρέπει μέσω των προβλεπόμενων διαδικασιών να επαναπατριστούν), το κράτος μας, το οποίο έχει επωμιστεί το μεγαλύτερο βάρος του προσφυγικού προβλήματος από κάθε άλλο κράτος της Ένωσης, οφείλει να εξασφαλίσει μια σειρά δικαιωμάτων.

Κατ' αρχάς, οφείλει η χώρα μας να εξασφαλίσει τα δικαιώματα κάθε ανθρώπου τα οποία αντλεί από μόνη την ιδιότητά του αυτή. Όταν διακυβεύονται δικαιώματα του ανθρώπου το κράτος δε μπορεί να κάνει διάκριση μεταξύ ημεδαπού και αλλοδαπού, οφείλει να τα προστατεύει το ίδιο. Απαραίτητη προϋπόθεση βέβαια είναι να αποφεύγει να πλήττει τέτοια δικαιώματα το ίδιο το κράτος.

Κατά δεύτερον η χώρα μας οφείλει βάσει της εθνικής νομοθεσίας, είτε αυτή ανευρίσκεται σε συνταγματικό είτε σε νομοθετικό επίπεδο να εξασφαλίσει την απρόσκοπτη πρόσβαση των αιτούντων άσυλο και αυτών που ήδη έχουν εξασφαλίσει το καθεστώς του πρόσφυγα (όπως άλλωστε και κάθε αλλοδαπού) στις δημόσιες υπηρεσίες που χειρίζονται τις υποθέσεις τους. Η υποχρέωση αυτή της διοίκησης βεβαίως δε προκύπτει μόνο από το εσωτερικό θεσμικό πλαίσιο αλλά και από το ενωσιακό και το

¹ Μεγάλη δημόσια συζήτηση έχει γίνει στη χώρα μας, αλλά και διεθνώς για την δέουσα ορολογία. Σύμφωνα με αρκετούς θεωρητικούς είναι προτιμότερος ο όρος "παράτυπος μετανάστης" ή "μετανάστης χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα" γιατί τα επίθετα "λαθραίος" ή "παράνομος" συνδέουν κάποιον με εγκληματική συμπεριφορά. Σε κάθε περίπτωση βέβαια αν και η χρήση της λέξης «λαθρομετανάστης» δεν απαγορεύεται ρητώς σε καμία διάταξη νόμου αληθές είναι ότι η συγκεκριμένη λέξη δεν συναντάται σε κανένα εθνικό νομικό κείμενο. Ούτε ο κώδικας μετανάστευσης (Ν.4251/2014) ούτε ο προγενέστερος Ν.3386/2005 χρησιμοποιούν τον συγκεκριμένο όρο. Κατά συνέπεια η χρήση της συγκεκριμένης λέξης κρίνεται, νομικά τουλάχιστον αδόκιμη.

διεθνές δίκαιο. Η συμμετοχή των προσώπων αυτών στις διοικητικές διαδικασίες που τους αφορούν και η όσον το δυνατόν πληρέστερη και ταχεία διεκπεραίωση των υποθέσεων τους αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ για ένα κράτος που θέλει να χαρακτηρίζεται ως κράτος δικαίου.

Επιπρόσθετα, η χώρα μας έχει την υποχρέωση από μία σειρά δεσμεύσεων που έχει αναλάβει σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, αλλά και λόγω της αυτονόητης πρόσβασης που πρέπει να έχει κάθε άνθρωπος, ο οποίος διαβιεί εντός της ελληνικής επικράτειας στις αναγκαίες αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, να εξασφαλίσει τις αντίστοιχες συνθήκες στους ευάλωτους πληθυσμούς που φιλοξενούνται στη χώρα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη² ως ο κατεξοχήν αρμόδιος φορέας, ο οποίος διαμεσολαβεί μεταξύ διοίκησης και πολίτη και αποβλέπει στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την υπεράσπιση του πολίτη έναντι διακρίσεων εις βάρος του, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας, διαδραματίζει καίριο ρόλο στην προάσπιση των δικαιωμάτων των προσφύγων.

Άλλωστε εκτός των άλλων ουσιαστικών δικαιωμάτων, η ελληνική έννομη τάξη αναγνωρίζει και παρέχει στους αλλοδαπούς και τα μέσα της αποτελεσματικής έννομης προστασίας τους, ένα από αυτά τα μέσα αυτά και μάλιστα το πιο προσιτό, είναι και η δυνατότητα να προσφεύγουν με αναφορά τους στον ΣτΠ.

Οι μαζικές αφίξεις αιτούντων άσυλο και οικονομικών μεταναστών³ στη χώρα μας, καθώς και τα σοβαρά και αναμενόμενα εξάλλου προβλήματα που αυτοί αντιμετωπίζουν στην επαφή τους με την ελληνική Διοίκηση, έδωσαν στην Αρχή την ευκαιρία να εδραιώσει και να αναδείξει τον ρόλο της ως του κατ' εξοχήν θεσμικού φορέα προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων.

²Εφεξής: ΣτΠ

³Οι μεταναστευτικές ροές προς την Ελλάδα είναι «μικτές», αφού τόσο οι πρόσφυγες όσο και οι οικονομικοί μετανάστες χρησιμοποιούν τους ίδιους δρόμους διέλευσης και εισόδου στη χώρα. Συχνά αμφότεροι στερούνται νομιμοποιητικών εγγράφων (π.χ. άδεια θεώρησης εισόδου) ή εγγράφων ταυτοποίησης (ταυτότητας, διαβατηρίου κλπ.) και καταφεύγουν σε «κυκλώματα» διακινητών ώστε να αποφύγουν τους συνοριακούς ελέγχους, με αποτέλεσμα η ταυτότητα και η εξακρίβωση της χώρας προέλευσης και της ανάγκης για διεθνή προστασία να καθίσταται δύσκολη.

Τον θεσμικό αυτό ρόλο του Συνηγόρου επιβεβαιώνει, ήδη από την πρώτη στιγμή της λειτουργίας του, η αθρόα προσέλευση μεταναστών, προσφύγων και ομογενών με αναφορές για σοβαρές παραβιάσεις δικαιωμάτων τους (Συνήγορος του Πολίτη, 2017).

Μέσα από τη μελέτη συγκεκριμένων και χαρακτηριστικών περιπτώσεων κακοδιοίκησης απευθυνόμενης προς πρόσφυγες θα γίνει πιο κατανοητός ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί η Αρχή και κυρίως ο τρόπος με τον οποίο αλληλεπιδρά με την διοίκηση στην οποία και απευθύνεται.

Κεφάλαιο Πρώτο : Βασικές πτυχές της προσφυγικής κρίσης - η ανταπόκριση της διοίκησης

1.1 Εισαγωγικά

Τα τελευταία δύο χρόνια η Ευρώπη γνώρισε τη μεγαλύτερη μαζική μετακίνηση ανθρώπων μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Εκατομμύρια πρόσφυγες και μετανάστες⁴ έφτασαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η μεγάλη πλειονότητα των οποίων προσπαθούσε να ξεφύγει από τον πόλεμο στη Συρία και άλλες πολύπαθες χώρες. Κύρια δίοδος εισόδου στην Ευρώπη για αυτούς του πληθυσμούς υπήρξε η Ελλάδα.

Οι περισσότεροι έρχονται στην ΕΕ για να ζητήσουν άσυλο. Πρόκειται για μία μορφή διεθνούς προστασίας που παρέχεται σε άτομα τα οποία εγκαταλείπουν τη χώρα καταγωγής τους και δεν μπορούν να επιστρέψουν λόγω βάσιμου φόβου διώξεων. Τα ευρωπαϊκά κράτη και ιδίως όσα είναι ενταγμένα στην ΕΕ οφείλουν από ηθικής, αλλά και νομικής απόψεως, να προστατεύσουν αυτούς που έχουν ανάγκη. Τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου και για την απόφαση όσον αφορά το ποιοι θα τύχουν προστασίας. Βέβαια δε χρίζουν προστασίας όλοι όσοι έρχονται στην Ευρώπη. Οι οικονομικοί μετανάστες⁵, εφόσον δεν γίνει δεκτή η αίτησή τους για άσυλο, αποστέλλονται στη χώρα καταγωγής τους, ή σε άλλη ασφαλή χώρα από την οποία έ-

⁴ Η διάκριση μεταξύ των όρων «πρόσφυγας», «αιτών άσυλο» και «παράτυπος μετανάστης» αποτελεί τη βάση για την κατανόηση των αναγκών, αλλά και των διακριτών δικαιωμάτων των εν λόγω ομάδων. Η σύγχυση μεταξύ αυτών των εννοιών αποτελεί (και αποτελούσε ιδιαίτερα κατά το παρελθόν) την αφετηρία πολλών περιπτώσεων καταπάτησης δικαιωμάτων, καθώς συχνά όλες οι παραπάνω κατηγορίες αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο και δη ως παράνομα εισερχόμενοι στη χώρα. Η ύπαρξη ομάδων στις οποίες αναγνωρίζεται μεν ένας βαθμός προστασίας από το κράτος, χωρίς να αναγνωρίζονται όμως ως πρόσφυγες (υπήκοοι τρίτων χωρών ή απάτριδες που απολαμβάνουν μιας μορφής επικουρικής ή προσωρινής προστασίας), περιπλέκει ακόμη περισσότερο τη διάκριση των ανωτέρω κατηγοριών, καθώς και τα δικαιώματα της κάθε ομάδας. Βλ. Εθνικό Σχέδιο Δράσης της Γενικής Γραμματείας Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Ελληνικού Υπουργείου Δικαιοσύνης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2014, σελ. 81, Διαθέσιμο στο:

http://www.ministryofjustice.gr/site/Portals/0/uploaded_files/uploads_04/ETHNIKO_SXEDIO_MARCH%202014.pdf

⁵ Ως εκ τούτου, αποκαλούνται «παράτυποι» μετανάστες — αυτό σημαίνει ότι δεν έχουν εισέλθει στην ΕΕ με νόμιμα μέσα.

χουν διέλθει⁶. Η παροχή στους ανθρώπους αυτούς στέγασης και σίτισης αποτελεί μεγάλη πίεση για τους διοικητικούς μηχανισμούς και τις οικονομίες των κρατών πόσω μάλλον για τη χώρα μας, όπου έρχεται κατά πρώτον η μεγάλη πλειονότητα των προσφύγων και μεταναστών που μετακινούνται προς την ΕΕ, με απώτερο σκοπό φυσικά να καταλήξουν σε άλλες πιο προηγμένες οικονομικά χώρες⁷.

Η Ελλάδα ευρισκόμενη σε μία από τις πιο δύσκολες φάσεις, από οικονομικής και κοινωνικής απόψεως, της σύγχρονης ιστορίας της, κλήθηκε να διαχειριστεί την προσφυγική κρίση με τρόπο τέτοιο ώστε να διασφαλίσει τα ανθρώπινα, θεμελιώδη δικαιώματα των προσφύγων /μεταναστών και τις αναγκαίες διαδικασίες πρόσβασης σε άσυλο, όπως αρμόζει σε ένα ευρωπαϊκό κράτος, όπως αρμόζει σε τελική ανάλυση σε ένα κράτος δικαίου. Κλήθηκαν εξάλλου οι κρατικές υπηρεσίες να παρέχουν αξιοπρεπείς υπηρεσίες στέγασης, σίτισης, υγειονομικής φροντίδας, εκπαίδευσης σε ένα μεγάλο αριθμό ατόμων που διήλθαν τα σύνορα της (ΣτΠ, 2017a:σελ.6)

Όπως όλοι γνωρίζουμε πλέον η χώρα μας αρχικά απροετοίμαστη, πολιτικά, νομοθετικά και διοικητικά, καθώς ήταν αντέδρασε με αμηχανία και βασίστηκε στο γεγονός ότι αποτελούσε στις περισσότερες περιπτώσεις χώρα ενδιάμεσου σταθμού, δηλαδή εναπόθεσε το βάρος της διαχείρισης των ροών στη διατήρηση του λεγόμενου «Βαλκανικού Διαδρόμου». Βέβαια και η αντίδραση της ΕΕ αρχικά τουλάχιστον, αλλά και στη συνέχεια, ήταν επίσης φοβική, άτολμη και αποσπασματική, και όπως και η χώρα μας διήλθε από διαφορετικές φάσεις στην όλη αντιμετώπιση του προβλήματος όπως θα δούμε και στη συνέχεια.

⁶ Το σίγουρο είναι πως κανείς δεν επιλέγει να εγκαταλείψει τη χώρα καταγωγής του χωρίς κίνητρο, ανεξάρτητα εάν αυτό είναι η βελτίωση της ζωής ή η προστασία αυτής από κάποιο υπαρκτό κίνδυνο. Επομένως πρέπει να υπάρχουν ίσα δικαιώματα και πρόσβαση στις αρμόδιες υπηρεσίες, ώστε με αυτόν τον τρόπο να αξιολογείται κάθε αίτημα για παραμονή στη χώρα εξοικειωμένα, ανεξάρτητα από τη χώρα καταγωγής.

⁷ Η ΕΕ σύνηψε προσφάτως συμφωνία με την Τουρκία με στόχο να σταματήσει η ανεξέλεγκτη εισροή μεταναστών σε μία από τις κύριες διαδρομές αυτή του Αιγαίου Πελάγους. Η συμφωνία προβλέπει επίσης δυνατότητες νόμιμης εισόδου προσφύγων στην Ευρώπη. Το αποτέλεσμα ήταν να μειωθεί σημαντικά ο αριθμός των προσφύγων και των μεταναστών που έρχονται από την Τουρκία. Αφού κορυφώθηκε σε 7 000 άτομα ανά ημέρα τον Οκτώβριο του 2015, ο μέσος αριθμός αφίξεων μειώθηκε σε 47 άτομα ημερησίως στο τέλος του Μαΐου του 2016 (στοιχεία Ευρωπαϊκής Επιτροπής), αφού άρχισε να ισχύει η συμφωνία για την οποία περισσότερα θα δούμε στη συνέχεια.

Βέβαια σε αυτή τη κρίση οι δρώντες και ασκούντες δημόσια πολιτική δεν ήταν μόνο το κράτος ή/και τα όργανα της ΕΕ, καθοριστικό ρόλο έπαιξαν και συνεχίζουν να παίζουν οι ΜΚΟ, η κοινωνία των πολιτών, διεθνείς φορείς και φυσικά οι τοπικές κοινωνίες. Αυτή η ιδιομορφία καθορίζει και το πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να σχεδιαστούν και να ασκηθούν και οι σχετικές πολιτικές. Το θετικό, πέρα από την όποια αξιολόγηση κάνει κάποιος στην δράση του κράτους, στην σοβούσα κρίση είναι ότι τα όποια προβλήματα ουδέποτε είχαν ευρεία κοινωνική διάχυση. Η ελληνική κοινωνία, στο σύνολό της, αλλά και οι τοπικές κοινότητες που κλήθηκαν να επωμισθούν δυσανάλογο βάρος, παρά την οξύτατη οικονομική κρίση έδειξαν άμεσα αντανακλαστικά. Η στάση των Ελλήνων απέναντι στο φαινόμενο υπήρξε σε γενικές γραμμές θετική και έλαβε και μορφή έμπρακτης συμπαράστασης όπως αναδεικνύουν και σχετικές έρευνες⁸.

Στη συνέχεια του κεφαλαίου θα εμβαθύνουμε στον χειρισμό του προβλήματος από το ελληνικό κράτος και τις υπηρεσίες αυτού, καθώς σε σχέση με αυτό εντοπίζεται κυρίως η δράση του ΣτΠ και στη συνέχεια θα αναφερθούν ενδεικτικά τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους ώστε να προστατεύσουν τα δικαιώματά τους.

⁸ Απέναντι στους πρόσφυγες που έρχονται στην Ελλάδα τον τελευταίο χρόνο (2015), οι 2 στους 3 Έλληνες (67%) έχουν θετικά συναισθήματα (δηλώνουν συμπόνια 38%, και λύπη 29%). Στα αρνητικά συναισθήματα που νιώθει το 29% των ερωτώμενων περιλαμβάνονται: η ανησυχία (16%), ο φόβος (4%), η καχυποψία (3%), το αίσθημα απειλής (3%), ο θυμός (3%) και η αδιαφορία (1%). Με βάση την έρευνα προκύπτει ότι ένας σημαντικός αριθμός ελλήνων πολιτών - που ενδέχεται να υπερβαίνει τα 5.000.000 έχει εκφράσει έμπρακτα την αλληλεγγύη του στους πρόσφυγες. Στην ερώτηση αν «εσείς προσωπικά, έχει τύχει τον τελευταίο καιρό να κάνετε κάτι για να βοηθήσετε τους πρόσφυγες», σχεδόν οι 6 στους 10 Έλληνες (58%) απάντησαν καταφατικά. Για πιο αναλυτικά στοιχεία βλ. έρευνα του οργανισμού έρευνας και ανάλυσης «διαΝΕΟσις», με θέμα «Το προσφυγικό πρόβλημα και οι Έλληνες», Φεβρουάριος του 2016.

1.2 Η ελληνική διοίκηση απέναντι στο προσφυγικό πρόβλημα

1.2.1 Οι τρεις διακριτές φάσεις στην αντιμετώπιση του ζητήματος

Η χώρα μας, όπως άλλωστε και η Ευρώπη εν συνόλω, διήλθε από διαφορετικές φάσεις στην αντιμετώπιση του ζητήματος των μεικτών ροών πληθυσμών. Η αρχική απροθυμία αναγνώρισης του ζητήματος και λήψης έστω και στοιχειωδών μέτρων προετοιμασίας για μία αποτελεσματική διαχείρισή του, έδωσε τη θέση της σε μία διάχυτη αμηχανία αντίδρασης, όταν πλέον οι ροές απέκτησαν, κατά τη διάρκεια του 2015, μεγαλύτερη ένταση (ΣτΠ, 2017a:σελ:6). Η έλλειψη σχεδιασμού και συνεκτικής πολιτικής χαρακτηρίσε και αυτή τη φάση, όπως άλλωστε φάνηκε και από το γεγονός ότι το βάρος της διαχείρισης των ροών εναποτέθηκε στη διατήρηση του λεγόμενου «Βαλκανικού Διαδρόμου» ανοικτού. Η τρίτη διακριτή φάση στην εκδήλωση του ζητήματος και στη διαχείριση των μετακινούμενων πληθυσμών χαρακτηρίστηκε από την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016⁹. Οι ροές, πλέον, είναι ελεγχόμενες σε μεγάλο βαθμό και ο πληθυσμός μεταναστών και αιτούντων άσυλο που διαβιούν στη χώρα μετρήσιμος και περιορισμένος. Βέβαια με τον γεωγραφικό περιορισμό των εισερχόμενων που δέχεται η Ελλάδα στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου που προβλέπει η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας και την επακόλουθη συγκέντρωση υπερπληθυσμού σε αυτά, οι συνθήκες διαβίωσης και η διοικητική μεταχείριση γι αυτούς τους ανθρώπους μεταβάλλεται όπως είναι λογικό επί τα χείρω. Ωστόσο, ακόμα και σήμερα ενάμιση και πλέον έτος από την Κοινή Δήλωση, απουσιάζει ένα ολοκληρωμένο σχέδιο διαχείρισης με στόχους και

⁹ Τον Οκτώβριο του 2015, η ΕΕ και η Τουρκία συμφώνησαν σε ένα Κοινό Σχέδιο Δράσης για να αποτρέψουν την παράτυπη μετανάστευση από την Τουρκία προς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο πλαίσιο αυτό, η Τουρκία συμφώνησε να εντείνει τις προσπάθειές της για περιορισμό της μετακίνησης ανθρώπων από την επικράτειά της προς την Ευρώπη και να προχωρήσει στην επανεισδοχή από την ΕΕ όλων των παράτυπων μεταναστών/-ριών που είχαν ταξιδέψει από την Τουρκία προς την Ένωση και οι οποίοι/-ες κρίθηκαν από τα μέλη της ΕΕ ότι δεν είχαν ανάγκη διεθνούς προστασίας. Στους μήνες που ακολούθησαν το Κοινό Σχέδιο Δράσης, δεν πραγματοποιήθηκε η επιδιωκόμενη μείωση στις παράτυπες αφίξεις στην Ευρώπη, και η ΕΕ και η Τουρκία ανακοίνωσαν μια δεύτερη, εκτεταμένη συμφωνία – τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας, επισήμως δήλωση – στις 18 Μαρτίου 2016. Υπό τους όρους αυτής της συμφωνίας, κάποιες κατηγορίες ανθρώπων που περνούν παράτυπα από την Τουρκία στα ελληνικά νησιά μετά τις 20 Μαρτίου 2016, θα επιστρέφονται στην Τουρκία. Περισσότερα για τη συμφωνία αυτή βλ. στο:

<http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

χρονοδιαγράμματα υλοποίησής τους που να τηρούνται (ΣτΠ , 2017a:σελ.6επ.). Αντ' αυτού, η ελληνική Διοίκηση λειτουργεί ακόμα μέσα σε καθεστώς έκτακτου ανάγκης που συνεπάγεται ad hoc ρυθμίσεις και επιτρέπει διαδικασίες, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά της επιλογή αναδόχων κατ' εξαίρεση του θεσμικού πλαισίου (ΣτΠ, 2017a:σελ.6επ.). Δυστυχώς όμως η πραγματικότητα είναι, ότι σε καθεστώς έκτακτης ανάγκης, με αποκλίσεις από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, ούτε το κράτος δικαίου υπηρετείται, ούτε τα ανθρώπινα δικαιώματα προστατεύονται στον βαθμό τουλάχιστον που θα έπρεπε (ΣτΠ, 2017a:σελ.9). Τέλος, η τρέχουσα διαχείριση χαρακτηρίζεται σαφώς από την έμφαση στη διαμόρφωση ενός κλίματος αποτροπής για αυτούς που θα αποπειραθούν να διέλθουν στην χώρα και κατ' επέκταση στην ΕΕ, αλλά και γι αυτούς που ήδη έχουν εγκατασταθεί ώστε να γυρίσουν στη χώρα καταγωγής τους (ΣτΠ, 2017a:σελ.8).

Η κύρια παθογένεια της διοίκησης συμπυκνώνεται, όπως θα δούμε παρακάτω, στα εξής: στην έλλειψη σχεδίου, στις αδυναμίες του κανονιστικού πλαισίου και μη εφαρμογή του, στην έλλειψη συντονισμού και την διάχυση αρμοδιοτήτων και στην περιορισμένη απορρόφηση πόρων. Αυτό βέβαια δεν αναιρεί την προσπάθεια που έχει καταβληθεί από πλευράς ελληνικού κράτους δεδομένης της έκτασης του προβλήματος (Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης, 2017) και την αυταπάρνηση εκείνων των στελεχών του κρατικού μηχανισμού, και κυρίως της αστυνομίας και των ενόπλων δυνάμεων, που σε αρκετές περιπτώσεις βρέθηκαν να καλύπτουν κενά και ανάγκες πέραν του πεδίου αρμοδιότητάς τους.

1.2.2 Έλλειψη σχεδίου

Ο ρόλος της Ελλάδας ως χώρας διέλευσης πληθυσμών από την Τουρκία με τελικό προορισμό άλλες χώρες τις Ευρώπης, λειτουργούσε στην αρχή της προσφυγικής κρίσης ως πρόσχημα για την έλλειψη ενός ολοκληρωμένου συστήματος υποδοχής και φιλοξενίας. Στη πορεία όμως ο εγκλωβισμός των εισερχομένων εντός των συνόρων για απροσδιόριστο χρονικό διάστημα, υποχρέωσε την Πολιτεία να αναπροσαρμόσει τη στάση της στην αντιμετώπιση της κρίσης. Η προσπάθεια όμως οργάνωσης και εφαρμογής ενός ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού σχεδίου κάλυψης των αναγκών διαβίωσης των

φιλοξενούμενων, δεν φαίνεται, μέχρι σήμερα, να έχει αποδώσει, παρά τις αλληπάλληλες εξαγγελίες των εμπλεκόμενων φορέων (ΣτΠ, 2017a:σελ.90) .

Η συνολικότερη εικόνα της διοίκησης, όπως εξετάζεται σε αυτό το κεφάλαιο αλλά και αναλυτικότερα στο αντίστοιχο για τις παρεμβάσεις του ΣτΠ, έχουν ως κοινό υπόβαθρο την αδυναμία των βασικών παραγόντων, εθνικών αλλά και ευρωπαϊκών, να αντιληφθούν εγκαίρως τις κρίσιμες παραμέτρους της κατάστασης. Η προσπάθεια αποκλειστικά διαχειριστικής αντιμετώπισης μιας κρίσης με σοβαρές οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές πτυχές δεν θα μπορούσε παρά να επιφέρει πενιχρά αποτελέσματα (ΣτΠ, 2017a:σελ.90). Η απουσία επιχειρησιακού σχεδίου της ελληνικής Πολιτείας οδήγησε σε μεγάλο βαθμό στην αδυναμία εξασφάλισης αρκετών εκ των στοιχειωδών συνθηκών υποδοχής και φιλοξενίας των εισερχομένων στη χώρα. Στην παθογένεια αυτή υπολανθάνει η έλλειψη πολιτικής βούλησης για την ενσωμάτωση των ανθρώπων αυτών, που αντιμετωπίζονται ως πληθυσμοί transit.

Το πρόβλημα δεν ήταν και δεν είναι κατά κύριο λόγο οικονομικό. Σε γενικές γραμμές, δεν φάνηκε μέχρι σήμερα να υπήρξε σοβαρό ζήτημα έλλειψης πόρων. Αν και υπήρξαν και ενδεχομένως υπάρχουν ακόμα, καθυστερήσεις στην απορρόφηση και αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων. Το πρόβλημα δεν ήταν ούτε κοινωνικό. Οι τοπικές κοινωνίες, η κοινωνία των πολιτών έδειξαν γρήγορα αντανάκλαστικά. Τα θετικά όμως αυτά στοιχεία υπονομεύθηκαν από την αδυναμία της Πολιτείας να προβάλει ένα πειστικό αφήγημα προς τη κοινωνία.

Η Ελλάδα μέχρι και την στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές φαίνεται να έχει συμβιβαστεί με τον ρόλο που της επιφύλαξε η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, δηλαδή τον αποτρεπτικό ρόλο των μεταναστευτικών, αλλά και των προσφυγικών ροών, με τη βοήθεια του NATO και της FRONTEX, και την επιστροφή όσων αλλοδαπών κατάφερναν να περάσουν τα σύνορα είτε στην πατρίδα τους είτε στην Τουρκία, με αντάλλαγμα την χρηματική αποζημίωση και την υλικοτεχνική ενίσχυση της. Σε αυτό το ασφυκτικό πλαίσιο διαφαίνεται η αδυναμία από πλευράς Ελλάδος να σχεδιάσει και να υλοποιήσει μια πολιτική με επιμέρους διακριτούς στόχους. Η διαμόρφωση ενός συνεκτικού πολιτικού πλαισίου και η έγκαιρη εκπόνηση στρατηγικού σχεδίου αποτελεί το απαραίτητο

πρώτο βήμα σε συνδυασμό με την επιλογή ευέλικτων εργαλείων και των ορθολογικό επιμερισμό πόρων στη κατεύθυνση της μεγιστοποίησης των δυνατοτήτων της διοίκησης (ΣτΠ, 2017a: σελ.91).

1.2.3 Αδυναμίες του κανονιστικού πλαισίου και μη εφαρμογή του

Η αντιμετώπιση του μεταναστευτικού/προσφυγικού φαινομένου σε επίπεδο κανονιστικό παρουσιάζει δύο βασικά χαρακτηριστικά: α) έλλειψη σαφών κανόνων και κριτηρίων εφαρμογής τους και β) διάσταση μεταξύ πρόβλεψης και εφαρμογής της νομοθεσίας. Η πληθώρα διατάξεων συντελεί ακριβώς στην έλλειψη σαφούς πλαισίου αναφοράς με αποτέλεσμα να υπάρχει αντιστρόφως ανάλογη σχέση ποιότητας και ποσότητας νομοθετικών ρυθμίσεων (ΣτΠ, 2017a:σελ.84).

Χαρακτηριστικά και σε ό, τι αφορά την έλλειψη σαφών κανόνων, ενδεικτικά θα αναφέρουμε το παράδειγμα των προβλέψεων της νομοθεσίας κυρίως μετά την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας (Ν. 4375/2016), οι οποίες αφορούσαν διαφόρων τύπων δομές προσφύγων και μεταναστών, με αποτέλεσμα να μην εφαρμοστούν στην πράξη (ΣτΠ, 2017a:σελ.84). Επίσης, η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας έχει ως βασική παραδοχή ένα πλαίσιο σύντομης υλοποίησης επανεισδοχής για όσους δεν υποβάλουν αίτημα ασύλου ή για όσους έχει τελεσίδικα απορριφθεί σχετικό αίτημα, πλαίσιο το οποίο δεν προβλέφθηκε στη νομοθεσία με ταχύρρυθμες διαδικασίες υποδοχής προσφυγής κατά των αποφάσεων αυτών κ.λπ¹⁰.

Ατυχώς, ακόμα και σε περιπτώσεις όπου είχαμε εξειδίκευση των νομοθετικών ρυθμίσεων, όπως στην εξέταση αιτημάτων ασύλου, υπήρξαν σε σύντομο χρονικό διάστημα τροποποιήσεις: οι διατάξεις για την Αρχή Προσφυγών τροποποιήθηκαν ήδη δύο φορές

¹⁰ Βλ. άρ. 14, παρ. 2 του Ν.4375/2016 που προβλέπει την εντός 25 ημερών ολοκλήρωση των διαδικασιών πρώτης υποδοχής στα hotspots, σε σύγκριση με τον συνολικό χρόνο των επίσης 25 ημερών (αρχικά 15 και παράταση άλλες 10) του άρ. 11, παρ. 5 του Ν.3907/2011.

μέσα στο 2016, τον Απρίλιο και τον Ιούνιο και άλλη μία τον Αύγουστο του 2017¹¹. Η ασφάλεια δικαίου πλήττεται ακόμα και από το γεγονός ότι η δικαιοδοσία εξέτασης προσφυγής κατά απόφασης ασύλου σε 1ο βαθμό χωρίζεται σε 4 διαφορετικές κατηγορίες, που προβλέπονται από μεταβατικές συνήθως διατάξεις¹² (ΣτΠ, 2017α:σελ.84).

Δυστυχώς το έλλειμμα σαφών κανόνων εντοπίζεται κυρίως σε τομείς όπου οι κανόνες αυτοί είναι πιο απαραίτητοι όπως στις διατάξεις για την επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων, στις προδιαγραφές για τις ποικίλες προνοιακές δομές και στους σαφείς κανόνες λειτουργίας κλειστών ή ανοιχτών δομών¹³. Η ομαλή εκπαιδευτική ένταξη των προσφυγικών πληθυσμών που διαβιούν στη χώρα¹⁴ προσκρούει επίσης ως ένα βαθμό στην έλλειψη σαφούς και συνεκτικού πλαισίου (ΣτΠ, 2017α:σελ.85).

Εκτός από την έλλειψη σαφών κανόνων παρατηρούμε κατά δεύτερο λόγο απόκλιση μεταξύ νομοθετικών προβλέψεων και πράξης, η οποία αν και ως γνωστόν αποτελεί γενικότερο θέμα προβληματισμού στη χώρα μας στο πεδίο του προσφυγικού συνεπάγεται ιδιαίτερα επαχθείς περιορισμούς για τα δικαιώματα των παράτυπων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο. Το χαρακτηριστικότερο διαχρονικά παράδειγμα είναι η μη εφαρμογή διαδικασιών πρώτης υποδοχής σε όλους τους νεοεισερχόμενους στα νησιά, αντίθετα με τις επιταγές του Ν.3907/2011. Αυτό πρακτικά είχε ως συνέπεια ευάλωτα άτομα (ανήλικοι κ.ά.) να καταλήγουν σε Προαναχωρησιακά Κέντρα, ενώ η κράτησή τους, μέ-

¹¹ Με το άρ. 4 του Ν. 4375/2016, το οποίο αντικαθιστά το καταργούμενο άρ. 3 του Ν.3907/2011 (κατάργηση όλου του κεφαλαίου Α του Ν.3907/2011 με το άρ. 81 του Ν.4375/2016). Στη συνέχεια με το άρ. 86 του Ν.4399/2016, που εισήχθη με τροπολογία (αρ. 496/25) και επέφερε, μεταξύ άλλων, αλλαγή στη συγκρότηση των Επιτροπών Προσφυγών (βλ. παραπάνω Κεφάλαιο Δ. 2). Με την παρ. 3 του άρ. 86 του Ν.4399/2016 καταργήθηκε επίσης η υποβολή των εκθέσεων της Αρχής Προσφυγών στον ΣτΠ (άρ. 4, παρ. 3 του Ν.4375/2016) προς έλεγχο των διαδικασιών που ακολουθούνται. Τέλος, με το άρ. 96 του Ν.4485/2017: τροποποίηση του Ν.4375/2016 η παρ. 3 του άρ. 16 του Ν.4375/2016 τροποποιείται .

¹² Βλ. άρ. 81, παρ. 27 του Ν. 4375/2016 και άρ. 86, παρ. 27 του Ν.4399/2016.

¹³ Οι προσωρινοί χώροι φιλοξενίας προσφύγων-μεταναστών λειτουργούν στην πράξη χωρίς να εφαρμόζεται το πλαίσιο του Ν.4375/2016. Σχεδόν ενάμιση χρόνο μετά την πρόβλεψη Δομών α) Προσωρινής Φιλοξενίας και β) Προσωρινής Υποδοχής με το Ν.4375/2016 (άρ. 10), διαπιστώνεται αποσπασματική εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν τις δομές, η πλειονότητα των οποίων εξακολουθούσαν μέχρι τις αρχές του 2017, να λειτουργούν ανεπίσημα και χωρίς τις τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις της ισχύουσας νομοθεσίας.

¹⁴ Η διαδικασία παροχής εκπαίδευσης στα παιδιά των προσφύγων αποτελεί υποχρέωση του κράτους που υπαγορεύεται από διατάξεις αυξημένης τυπικής ισχύος, δηλ. του Συντάγματος και της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Βλ. σχετικά: Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Πολίτη, Ανήλικοι πρόσφυγες και υπηρεσίες εκπαίδευσης. Δικαίωμα στην εκπαίδευση – υποχρεώσεις του κράτους, 2016, προσβάσιμο στο:

http://www.hlhr.gr/wp-content/uploads/2016/12/keimeno_tekmiriosis_dik_ekpaideusi2_1.pdf

χρι τώρα τουλάχιστον, απαγορεύεται (ΣτΠ, 2014:σελ.152 επ.). Χαρακτηριστικό παράδειγμα μη εφαρμογής κανόνων σχετικών με τα στοιχειώδη δικαιώματα των διοικητικά κρατουμένων είναι η έλλειψη δυνατότητας προαυλισμού στα αστυνομικά κρατητήρια, εκτός από τα Προαναχωρησιακά Κέντρα (ΣτΠ, 2017a:σελ.86).

Ως προς το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η έξαρση των μεταναστευτικών - προσφυγικών ροών επέφερε αποκλίσεις από την εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου, όχι μόνο της ελληνικής Πολιτείας, αλλά και σε επίπεδο ΕΕ¹⁵.

Ως προς το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ, ενδεικτική της αδυναμίας της ελληνικής Πολιτείας να εξειδικεύσει ένα πλαίσιο εφαρμογής γενικών κανόνων, είναι η καθυστέρηση εναρμόνισης του εσωτερικού δικαίου με την Οδηγία 2013/33/ΕΕ (αναδιατύπωση 29.6.2013), για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (ΣτΠ, 2017a:σελ.86). Ένα γενικότερο συμπέρασμα που προκύπτει επίσης από τα δοθέντα παραδείγματα είναι δεν δίνεται η βαρύτητα και η δέουσα προσοχή στο σεβασμό των δικαιωμάτων κατά την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου. Για την ουσιαστική άσκηση των δικαιωμάτων δεν αρκεί μόνο η νομοθετική αφήγηση, αλλά απαιτείται ιδίως η ενσωμάτωσή τους στην καθημερινή διοικητική πρακτική (ΣτΠ, 2017a:σελ.87).

1.2.4 Έλλειψη συντονισμού-Διάχυση Αρμοδιοτήτων

Ο συντονισμός σε κεντρικό ή περιφερειακό επίπεδο εξακολουθεί να αποτελεί ένα πρώτο ζητούμενο, ακόμα και μετά την ίδρυση ανεξάρτητου υπουργείου μεταναστευτικής πολιτικής και ο συντονισμός και η διαχείριση της κάθε μονάδας ή κάθε δράσης ένα δεύτερο. Παρά τις προσπάθειες πολλών εμπλεκομένων για μεταξύ τους συντονισμό σε τοπικό επίπεδο, οι δυνατότητες αποτελεσματικής αντιμετώπισης τόσο των καθημερινών προβλημάτων, όσο και σχεδιασμού –έστω βραχυπρόθεσμου–, ήταν συνήθως περιορισμένες. Κύριο λόγο γι' αυτό, όπως είδαμε και πρωτύτερα, αποτελούν οι αδυναμίες και οι ελλείψεις στο θεσμικό πλαίσιο το οποίο πρέπει να περιγράφει τους τρόπους συνεργασίας, τους έχοντες αποφασιστική αρμοδιότητα και τον ελεγκτικό μηχανισμό (ΣτΠ,

¹⁵Το κατ' εξοχήν παράδειγμα κατ' εξαίρεσιν δικαίου αποτελεί η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016.

2017a: σελ 79). Κάθε δημόσια πολιτική χρειάζεται, πέρα από συγκεκριμένο επιχειρησιακό σχέδιο εφαρμογής (αν αυτό υπάρχει), υπηρεσιακούς παράγοντες που να το υλοποιούν σε όλο τα επίπεδα της διοικητικής ιεραρχίας (ΣτΠ, 2017a: σελ 82). Χαρακτηριστικά, ο Ν.4375/2016 προέβλεπε τον ορισμό διοικητών στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης ως προσωπικό της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης της Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, που συστήθηκε με τον ίδιο νόμο, και στην οποία υπήχθησαν διοικητικά ως περιφερειακές υπηρεσίες και τα ΚΥΤ. Ωστόσο, επί δέκα μήνες εναλλασσόταν κάθε μήνα προσωπικό της Πρώτης Υποδοχής από την Αθήνα ως επικεφαλής των ΚΥΤ, με συνακόλουθα κενά στον συντονισμό λειτουργίας και στη θεσμική συνοχή και κοινή αντίληψη με τις τοπικές αρχές. Οι διοικητές των πέντε ΚΥΤ ανακοινώθηκαν τελικά μόλις τον Φεβρουάριο 2017 (Καθημερινή, 2017).

Στο επίπεδο του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, πρέπει να επισημανθεί ότι τα χρονικά κενά στην εκχώρηση αρμοδιοτήτων στον αρχικώς ορισθέντα Γενικό Γραμματέα Υποδοχής -και στον διάδοχό του επίσης- αλλά και οι καθυστερήσεις στην οργάνωση της Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, που προβλέφθηκε στις 4.4.2016 με τον Ν.4375/2016, αποτέλεσαν ανασχετικούς παράγοντες στην εύρυθμη λειτουργία των σχετιζόμενων με το υπουργείο αρμοδιοτήτων. Άλλωστε, με τις ίδιες αδυναμίες, λειτούργησε και η γενικότερη αναδιοργάνωση των υπηρεσιών του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής ως επακόλουθο της απόσχισης του ως αυτοτελούς υπουργείου από το ΥΠΕΣ, τον Νοέμβριο του 2016 (ΣτΠ, 2017a:σελ 82).

Η έλλειψη συντονισμού μεταξύ υπηρεσιών των συναρμόδιων υπουργείων ή ακόμα και εντός του κατ' εξοχήν υπουργείου είναι εμφανής και στο πεδίο της εκπαιδευτικής ένταξης των προσφυγικών πληθυσμών. Η εμπλοκή αυτή συνεπάγεται συχνά σοβαρές καθυστερήσεις στην υλοποίηση του σχετικού προγραμματισμού¹⁶. Πολλές φορές οι οδηγίες είναι διαφορετικές ή και αντικρουόμενες ανάλογα με τη διεύθυνση του υπουργείου που τις παρέχει (ΣτΠ, 2017a :σελ 83). Εξάλλου, η έλλειψη κεντρικού σχεδιασμού και συντονισμού των εμπλεκόμενων σε συνδυασμό και με άλλες αδυναμίες της διοίκησης όπως θα δούμε στη συνέχεια, επιβαρύνει και δυσχεραίνει την προσπάθεια στην κατεύ-

¹⁶ Π.χ. μετακίνηση εκπαιδευτικών σε άλλες θέσεις μετά την τοποθέτησή τους στις ΔΥΕΠ, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται κενά, καθυστέρηση στην έναρξη λειτουργίας νηπιαγωγείων, ασάφεια και ενίοτε αντιφατικές κατευθύνσεις προς τις δομές του εκπαιδευτικού συστήματος.

θυνηση εξασφάλισης ικανοποιητικών συνθηκών διαβίωσης στα hotspots και σε όλους τους χώρους προσωρινής υποδοχής και φιλοξενίας .

1.2.5 Περιορισμένη απορρόφηση πόρων

Η έλλειψη χρηματοδότησης αποτέλεσε και συνεχίζει να αποτελεί έναν από τους παράγοντες τους οποίους επικαλέστηκαν οι ελληνικές αρχές ουκ ολίγες φορές από την έναρξη της κρίσης. Οι αρμόδιες ευρωπαϊκές αρχές όμως σε αντίθεση με τις ελληνικές επικαλούνταν άμεση και επαρκή διάθεση πόρων για τη διαχείριση των ροών από την άνοιξη του 2015 έως και σήμερα (ΣτΠ, 2017a :σελ 79). Η Ελλάδα έχει λάβει ή πρόκειται να λάβει ιδιαίτερα σημαντικά ποσά που σχετίζονται με τη διαχείριση του προσφυγικού/μεταναστευτικού ζητήματος (σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής). Μέρος αυτής της χρηματοδότησης έχει τον χαρακτήρα επείγουσας χρηματοδότησης και ένα άλλο μέρος δίδεται μέσα από τακτικές διαδικασίες. Αν και τμήμα των χρημάτων αυτών είναι στη διάθεση διεθνών οργανισμών, όπως ιδίως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR) ή ΜΚΟ, ένα μεγάλο μέρος τους κατευθύνθηκε από το 2015 μέχρι και σήμερα στις ελληνικές αρχές (ΣτΠ, 2017a :σελ 80). Ο υπουργός Μεταναστευτικής Πολιτικής Γ. Μουζάλας όμως απέδιδε το πρόβλημα επί μακρόν αποκλειστικά και μόνο στο γεγονός ότι μέρος των χρημάτων διατίθετο απευθείας στις ΜΚΟ αντί της κυβέρνησης (DW, 2017)¹⁷. Παρόλη την ιδιαίτερα αυξημένη χρηματοδότηση, η χώρα δεν μπόρεσε να απορροφήσει σημαντικό τμήμα των μη εξαιρετικών χρηματοδοτήσεων¹⁸ (Βαρβιτσιώτη, 2017). Χαρακτηριστικό για την παθογένεια του συστήματος, είναι το παράδειγμα της Ειδικής Γραμματείας «Συντονισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, και άλλων πόρων»¹⁹. Η σχετική αυτοτελής υπηρεσία ως ενιαίος δια-

¹⁷ Αναλυτικότερα για το θέμα βλ. στον ιστότοπο της DW: <http://www.dw.com/el/oi-πρόσφυγες-δεν-είδαν-τα-εκατομμύρια-της-εε/a-37284528>

¹⁸ Συγκεκριμένα, σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, από τα 509 εκατ. που έχουν δοθεί από τα ταμεία έκτακτης χρηματοδότησης για τα έτη 2014-2020 δεν έχει απορροφηθεί απολύτως τίποτα, ενώ από τα 352 εκατ. ευρώ που βρίσκονται στη διάθεση της ελληνικής κυβέρνησης ως έκτακτη βοήθεια από τις αρχές του 2015 έχουν απορροφηθεί τα 295 (μέχρι Ιανουάριο 2017). Το συνολικό ποσό που είναι διαθέσιμο για την Ελλάδα από την ΕΕ για την προσφυγική κρίση είναι πάνω από ένα δισ. ευρώ.

¹⁹ Αποστολή της Ειδικής Γραμματείας «Συντονισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, και άλλων πόρων», είναι:

χειριστικός φορέας εντάχθηκε αρχικά στο ΥΠΕΣ τον Ιούλιο του 2015 με επικεφαλής Ειδικό Γραμματέα (Ν.4332/2015, άρ. 9, παρ. 6 επ.). Στη συνέχεια εκδόθηκαν οι παρεπόμενες κανονιστικές πράξεις κατ' εξουσιοδότηση του νόμου αυτού, και επακολούθησαν οι διαδικασίες στελέχωσης και πιστοποίησης του διαχειριστικού φορέα. Κατόπιν, συστήθηκε στο υπουργείο Οικονομικών Ειδική Γραμματεία Συντονισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων (Ν.4375/2016, άρθρα 75, 76 επ.). Η αυτοτελής υπηρεσία (πλέον «Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Διαχείρισης»²⁰ [...]) μεταφέρθηκε από το ΥΠΕΣ στο Υπουργείο Οικονομίας ως υπεύθυνη αρχή για τα εθνικά προγράμματα και υπήχθη στη νεοσυσταθείσα Ειδική Γραμματεία. Ακολούθησαν διάφορες κανονιστικές πράξεις και τροποποίηση της νομοθεσίας, τρεις μήνες αργότερα, τον Ιούλιο του 2016 (Ν.4403/2016, άρ. 65, παρ. 1), με την οποία μέρος των αρμοδιοτήτων της υπεύθυνης αρχής σχετικά με την κατάρτιση και την υποβολή των αιτημάτων πληρωμής μεταφέρθηκε στην Ειδική Υπηρεσία αρμόδια για το ΕΣΠΑ (ΣτΠ, 2017a:σελ.79).

Όλες αυτές οι παλινωδίες είχαν ως αποτέλεσμα να μην απορροφηθούν εγκριθέντα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κονδύλια για το 2015. Η ανεπαρκής απορρόφηση συνιστά για τα τρία τελευταία έτη έναν εκ των κύριων παραγόντων για τις ανεπαρκείς συνθήκες διαβίωσης του προσφυγικού/μεταναστευτικού πληθυσμού. Η επιτάχυνση των διαδικασιών και η καλύτερη απορρόφηση των ευρωπαϊκών πόρων που προορίζονται για τη φιλοξενία των προσφύγων και μεταναστών που διαβιούν στη χώρα θα πρέπει να επιτευχθεί εν ευθέτω χρόνω όχι όμως εις βάρος της ορθής διαχείρισης των κονδυλίων διαφανούς και δημοσιοποιημένης χρήσης τους (ΣτΠ, 2017a:σελ.83).

Άλλωστε, αναλυτική κατάσταση των πόρων που διατίθενται από την ελληνική Διοίκηση αλλά και δευτερευόντως από ευρωπαϊκά και διεθνή όργανα για τη διαχείριση της

Ο αποτελεσματικός συντονισμός, η επίβλεψη και η επιτάχυνση των ενεργειών του Υπουργείου και των εμπλεκόμενων φορέων, η διαχείριση των πόρων που αφορούν στο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, η ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών και η νόμιμη μετανάστευση, η επιστροφή, η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και η κοινή πολιτική θεωρήσεων, καθώς και η διεξαγωγή του πολιτικού διαλόγου στους τομείς αυτούς. Στόχο αποτελεί επίσης, η αξιοποίηση λοιπών πόρων, συμπεριλαμβανομένων και των πόρων έκτακτης ενίσχυσης, που αφορούν στη διαχείριση μεταναστευτικών ροών και σε λοιπά μεταναστευτικά ζητήματα. Για περισσότερα βλ.:

<http://www.amifisf.gr/eidiki-grammateia/>

²⁰ Η Ε.Υ.Σ.Υ.Δ. Τ.Α.Μ.Ε.Τ.Ε.Α.Π. συγκροτείται σε τρεις (3) Μονάδες ως εξής:

Μονάδα Α: Συντονισμού, Προγραμματισμού και Αξιολόγησης.

Μονάδα Β: Διαχείρισης έργων/δράσεων.

Μονάδα Γ: Οργάνωσης – Υποστήριξης και Υλοποίησης δράσεων.

εισόδου και της παραμονής όσων προσφύγων/μεταναστών δεν υπάρχουν. Κανένα υπουργείο ή άλλη κρατική αρχή δεν έχει δημοσιεύσει συνολικά στοιχεία με τρόπο συστηματικό ώστε να καθίσταται ευχερής ο έλεγχος τους, μόνη εξαίρεση αποτελεί το ΥΠΕΘΑ. Η εμπέδωση της διαφάνειας σε ζητήματα οικονομικής διαχείρισης επικουρεί όλους στην καλύτερη διαχείριση των χρημάτων και σε τελική ανάλυση και τους ίδιους τους αποδέκτες των πόρων. Επιπρόσθετα, αποτρέπει τον κίνδυνο να εδραιωθούν στην κοινή γνώμη υποψίες για ενδεχόμενη κακοδιαχείριση προκαλώντας το δημόσιο αίσθημα (ΣτΠ, 2017α:σελ.81).

1.3 Μέσα έννομης προστασίας των προσφύγων - μεταναστών

Απέναντι σε φαινόμενα παραβίασης δικαιωμάτων τους είτε λόγω παραβίασης της αρχής της νομιμότητας είτε λόγω κακοδιοίκησης είτε λόγω ελλιπούς κανονιστικού πλαισίου, οι αιτούντες άσυλο, οι πρόσφυγες και οι μετανάστες διαθέτουν τα αναγκαία μέσα έννομης προστασίας, όπως κάθε πολίτης αυτής της χώρας, βέβαια στη πράξη πολλές φορές η πρόσβαση σε αυτά μόνο ευχερής δεν είναι.

Στην ελληνική έννομη τάξη προβλέπονται οι εξής μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης: ο κοινοβουλευτικός, ο δικαστικός, ο διοικητικός και ο ενδιάμεσος έλεγχος. Είναι άλλωστε αναγκαίος ο έλεγχος αυτός ώστε να εξασφαλιστεί η τήρηση της αρχής της νομιμότητας και τα προστατευθούν τα δικαιώματα των διοικουμένων (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα, 2012:σελ:563). Από τις τέσσερις αυτές μορφές ελέγχου αξίζει να αναφερθούμε αναλυτικότερα στις τρεις τελευταίες.

Εκτός των ουσιαστικών δικαιωμάτων που παρέχει στους αλλοδαπούς η νομοθεσία, εγχώρια και διεθνής, τους αναγνωρίζει επιπλέον και τα μέσα της αποτελεσματικής έννομης προστασίας τους.

Οι αλλοδαποί, καταρχάς, όπως και οι Έλληνες πολίτες, στο πλαίσιο του διοικητικού ελέγχου, έχουν το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας αλλά και το ευρύτερο δικαίωμα αναφοράς στις αρχές του ελληνικού κράτους για κάθε πρόβλημα το ο-

ποίο ενδεχομένως αντιμετωπίζουν με αυτές²¹. Μάλιστα το δικαίωμα αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό στις περιπτώσεις που δεν είναι πλέον παραδεκτές τυπικές προσφυγές (Μπεςίλα-Μακρίδη, 1998:σελ.186). Ακριβώς γι αυτό, στο άρ. 10 παρ.1 του ισχύοντος Συντάγματος²² κατοχυρώνεται το δικαίωμα αυτό όχι μόνο για τους Έλληνες αλλά για όλους ανεξαρτήτως ιθαγένειας (Μπεςίλα-Μακρίδη, 1998:σελ.87), όπως επίσης κατοχυρώνεται στο άρ.44 του ΧΘΔΕΕ. Επιπλέον, διαθέτουν το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, φορέας του οποίου είναι κάθε φυσικό πρόσωπο ανεξαρτήτως ιθαγένειας όπως αυτό κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα (άρ. 20, παρ. 2 Συντ.) αλλά και από τον ΧΘΔΕΕ (41 παρ. 2).²³ Επιπρόσθετα, η διοικητική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων περιλαμβάνει επίσης την πειθαρχική ευθύνη των οργάνων του Κράτους που δεν εκπληρώνουν την υποχρέωση διασφάλισης της ακώλυτης ασκήσεως των ατομικών δικαιωμάτων, σύμφωνα με το άρ. 25 παρ. 1 Συντ. (Δαγτόγλου, 2005:σελ.1363). Τέλος, στο ευρύτερο πλαίσιο της διοίκησης, την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων παρακολουθεί στη χώρα μας η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου η οποία και υποβάλλει ετήσιες εκθέσεις²⁴.

Σε ό, τι αφορά το δικαστικό έλεγχο δέον είναι να τονίσουμε ότι φορείς του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, όπως κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα, αλλά και σε σειρά διεθνών κειμένων, είναι επίσης κάθε πρόσωπο, ανεξάρτητα από την εθνικότητά του (άρ. 20 παρ. 1 Συντ., 47 ΧΘΔΕΕ, 6 και 13 ΕΣΔΑ, 14 ΔΣΑΠΔ, 8 και 10 Οικ. Διακ.). Αυτονοήτως το δικαίωμα του νόμιμου δικαστή προστατεύει τους πάντες ημεδαπούς και αλλοδαπούς και ανιθαγενείς (άρθρα 8 Συντ., 47 παρ. 2 εδ. 1 ΧΘΔΕΕ), (Δαγτόγλου, 2005:σελ.1436). Κρίσιμη είναι η αξίωση για απονομή δικαιοσύνης σε εύλογο χρόνο, η οποία βρίσκεται εφαρμογή και στην απονομή δικαιοσύνης αλλά και στις διάρκειες εξέτασης διοικητικών προσφυγών (Ράικος, 2005:σελ.142).

²¹ Ειδικά για τα ένδικα μέσα τα οποία διαθέτουν οι αιτούντες διεθνούς προστασίας, κατά την εκτέλεση των σχετικών διαδικασιών χορήγησης ασύλου βλ. Μαρούδα Ν., Σαράντη Β., Προσφυγικό Δίκαιο, 2016, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.:269

²² Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με τον νόμο.

²³ Περισσότερα βλέπε στο Δαγτόγλου Π., Ατομικά Δικαιώματα, 2005, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 1384 επ.

²⁴ Αναλυτικότερα για το έργο και την αποστολή της ΕΕΔΑ βλ. στον ιστότοπό της: <http://www.nchr.gr/index.php/el>

Επιπλέον, στο πλαίσιο της δικαστικής προστασίας της ΕΕ, μπορεί κάποιος να προσφύγει στο ΔΕΕ, εφόσον έχει υποστεί ζημία εξαιτίας δράσης ή παράλειψης οργάνου της ΕΕ ή του προσωπικού του, με δύο τρόπους: έμμεσα, μέσω εθνικών δικαστηρίων (τα οποία μπορεί να αποφασίσουν να παραπέμψουν την υπόθεση στο Δικαστήριο της ΕΕ, άμεσα, ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου – εάν μια απόφαση οργάνου της ΕΕ θίγει κάποιον άμεσα και ατομικά²⁵. Επίσης μπορεί να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ). Το δικαστήριο αυτό εφαρμόζει την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η αποστολή του συνίσταται στο να ελέγχει εάν τα δικαιώματα και οι εγγυήσεις που προβλέπονται από τη Σύμβαση γίνονται σεβαστά από τα κράτη μέλη. Δεν χρειάζεται κάποιος να έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους του Συμβουλίου της Ευρώπης για να ασκήσει το δικαίωμα προσφυγής. Δύο είναι οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για την άσκηση προσφυγής:

α) να έχει παραβιάσει ένα κράτος-μέλος της ΕΣΔΑ κάποιο από τις διατάξεις της και β) ο πολίτης να έχει εξαντλήσει τα εσωτερικά (εθνικά) ένδικα μέσα κατά της προσβολής αυτής (Συμβούλιο της Ευρώπης, 2017)²⁶. Το δικαστήριο αυτό μάλιστα έχει να επιδείξει πλούσια νομολογία στο τομέα των δικαιωμάτων των προσφύγων και των μεταναστών²⁷.

Εκτός από το διοικητικό και δικαστικό έλεγχο που κατοχυρώνουν σειρά διατάξεων και τη παρεχόμενη δικαστική προστασία στα εθνικά αλλά και στα ευρωπαϊκά δικαστήρια (ΕΔΔΑ, ΔΕΕ), ο διοικητικός έλεγχος, ιδιαίτερα στις ευαίσθητες περιοχές ασκήσεως ατομικών δικαιωμάτων οργανώνεται και με τη μορφή ανεξάρτητης αρχής (Καμτσίδου, 1999:σελ.543). Η δημιουργία τους αποσκοπεί στην ενίσχυση και την συμπλήρωση των άλλων μορφών ελέγχου της διοίκησης καθώς και στη πρόσθετη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα, 2012:σελ.579). Πρόκειται για μια πρόσθετη μορφή ελέγχου της διοίκησης -ενδιάμεσος έλεγχος-η οποία καθιστά ευχερέστερη όχι μόνο την εκ των υστέρων διόρθωση φαινομένων κακοδιοίκησης και παραβί-

²⁵ Βλ. περισσότερα στον ιστότοπο της ΕΕ: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_el

²⁶ Βλ. αναλυτικά στο εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία για την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Συμβούλιο της Ευρώπης, 2016 προσβάσιμο στο: http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_ELL.pdf

²⁷ Για τη πλούσια νομολογία του ΕΔΔΑ αλλά και του ΔΕΕ στο πεδίο του ασύλου και των δικαιωμάτων βλ: <https://www.unhcr.gr/prostasia/to-asylo-stin-eyropi.html>

ασης δικαιωμάτων αλλά και την πρόληψη τέτοιων φαινομένων (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα, 2012:σελ579. Στο πλαίσιο αυτό θα εξετάσουμε τον θεσμό των Ανεξάρτητων Αρχών και ιδιαίτερα τον θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη²⁸ στη συνέχεια, οποίος παρέχοντας δυνατότητα εναλλακτικής αντιμετώπισης προβλημάτων κακοδιοίκησης και παραβίασης δικαιωμάτων δίνει στον διοικούμενο αποφύγει τις καθυστερήσεις και το οικονομικό κόστος της δικαστικής οδού. Αυτό το πλεονέκτημα έχει προφανώς ιδιαίτερη σημασία για την ομάδα των προσφύγων και των μεταναστών.

Η προστασία των δικαιωμάτων ελέγχεται επίσης σε διεθνές, ευρωπαϊκό, περιφερειακό, καθώς και εθνικό επίπεδο από διακυβερνητικούς, κυβερνητικούς και μη-κυβερνητικούς οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στο συγκεκριμένο πεδίο, χωρίς όμως να μπορούν να μπορούν να εξαναγκάσουν το κράτος σε συμμόρφωση.

Δυστυχώς όμως όπως αποτυπώνεται και σε σχετικές έρευνες η συντριπτική πλειοψηφία των προσφύγων και των μεταναστών δεν γνωρίζει τα δικαιώματα που έχουν ως πρόσφυγες²⁹ και εκεί ακριβώς διαφαίνεται μια ακόμα αδυναμία στη προάσπιση των δικαιωμάτων αυτών των ευπαθών ομάδων.

²⁸ Ειδική μορφή του θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος του αναφέρεσθαι αποτελεί το δικαίωμα των αλλοδαπών, σε περίπτωση που θεωρούν ότι παραβιάζεται κάποιο δικαίωμά τους, να προσφεύγουν με αναφορά τους στον ΣτΠ.

²⁹ Η σχετική έρευνα διεξήχθη κατά την περίοδο του Μαρτίου του 2016 από την εταιρεία Kappa research για λογαριασμό της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος. Προσβάσιμη στο: <http://www.antigone.gr/files/news/ATT00321.pdf>

Κεφάλαιο Δεύτερο: Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και Συνήγορος του Πολίτη

2.1 Ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ΑΔΑ

Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές³⁰ αποτελούν έναν σχετικά πρόσφατο θεσμό στις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις και μια ακόμα πιο πρόσφατη εξέλιξη στο πλαίσιο της οργάνωσης του πολιτικού και διοικητικού συστήματος στην χώρα μας.

Κύριοι λόγοι της συγκρότησης τους αποτελούν μεταξύ άλλων η αδυναμία εξασφάλισης στο πλαίσιο του σύγχρονου κοινοβουλευτικού κράτους της αναγκαίας αντικειμενικότητας και αμεροληψίας που πρέπει να διέπουν τη διοικητική δράση σε ορισμένους ευαίσθητους τομείς όπως άλλωστε είναι και αυτός της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Οι ΑΔΑ αποτελούν μια νέου τύπου μορφή κρατικής εξουσίας που τέμνει και εμπλουτίζει τη κλασική διάκριση και διασταύρωση των κρατικών εξουσιών (Τζέμος, 2012:σελ.1). Στην ελληνική έννομη τάξη βέβαια λόγω και της σχετικής συνταγματικής πρόβλεψης (άρ. 26 Συντ.) οι ΑΔΑ εντάσσονται συστηματικά στην εκτελεστική εξουσία³¹.

Οι ΑΔΑ είτε ως μονοπρόσωπα όργανα (όπως ο Συνήγορος) είτε ως συλλογικά όργανα συστήθηκαν ώστε να φέρνουν εις πέρας με τον καλύτερο δυνατό τρόπο την εξειδικευμένη αποστολή που τους επιφυλάσσει κάθε φορά ο νομοθέτης. Όλες οι διοικητικές υπηρεσίες οι φέρουσες τον τίτλο της ανεξάρτητης αρχής έχουν τα εξής κύρια χαρακτηριστικά μεταξύ άλλων: Αποτελούν κρατικά όργανα, που εκφεύγουν όμως του ιεραρχικού ελέγχου ή της εποπτείας της κεντρικής διοίκησης και υπόκεινται μόνο σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας. Τα μέλη τους διαθέτουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία αντίστοιχη με αυτή των δικαστών. Μάλιστα σε αυτό το

³⁰ Πρέπει να τονίσουμε εδώ ότι παρόλο που το Σύνταγμα χρησιμοποιεί τον όρο "ανεξάρτητη αρχή" χωρίς τον επιθετικό προσδιορισμό " διοικητική ", οι ανεξάρτητες αρχές εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία ασκούν δε τις γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες τους που καθορίζονται από νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις, γι' αυτό εφεξής θα αναφέρονται ως ΑΔΑ.

³¹ Περισσότερα για τη νομική φύση των ΑΔΑ βλ. στο Έλεγχος Διοίκησης της Μπεσίλα Ε., 2010, σελ 173 καθώς και Καμτσίδου Ι., Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΤοΣ 1999, σ .543επ.

πλαίσιο διαφαίνεται μία τάση ενίσχυσης των υποχρεώσεων των μελών και των ασυμβίβαστων (Μαυρομούστακου, 2012:σελ.127). Προσωπική ανεξαρτησία σημαίνει ότι δεν λαμβάνουν εντολές και δεσμεύονται από τον νόμο, ενώ λειτουργική ότι τα άλλα όργανα του κράτους, ιδίως η εκτελεστική λειτουργία δεν μπορούν να παρέμβουν στον τρόπο με τον οποίο ασκούν τα καθήκοντά τους. Διαθέτουν ευρείες αποφασιστικές αρμοδιότητες (ιδίως κανονιστικές και κυρωτικές), με αντικείμενο τη ρύθμιση ζωτικών και ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και γενικά κοινωνικής ζωής. Επιπλέον, οι αποφάσεις τους λειτουργούν δεσμευτικά για τα υπόλοιπα κρατικά όργανα.

Τούτων δοθέντων ένας ορισμός της ανεξάρτητης διοικητικής αρχής που θα μπορούσαμε να δώσουμε είναι ο εξής: Ανεξάρτητες Αρχές είναι οι διοικητικές αρχές του νομικού προσώπου του Κράτους, οι οποίες είναι ανεξάρτητες απέναντι στην εκτελεστική λειτουργία και ειδικότερα στην Κυβέρνηση (Ράικος, 2011: σελ. 157).³²

Από τα ως άνω λεχθέντα και βεβαίως από τον ίδιο τον ορισμό των Ανεξάρτητων Αρχών προκύπτουν τα τρία εννοιολογικά στοιχεία των ΑΔΑ : 1.Αρχές (του νομικού προσώπου του Κράτους) 2.Διοικητικές 3.Ανεξάρτητες (Ράικος, 2011:σελ.157).

Οι ΑΔΑ ανάλογα με τον ρόλο που έχουν αναλάβει χωρίζονται σε τέσσερις κατηγορίες.

Στην πρώτη κατηγορία υπάγονται αυτές που λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις έχοντας αναλάβει την ευθύνη διαφύλαξης ατομικών δικαιωμάτων όπως π.χ. η Αρχή προστασίας προσωπικών δεδομένων.

Στη δεύτερη κατηγορία κατατάσσονται οι αρχές που ασκούν εποπτεία σε μεγάλους τομείς της δημόσιας διοίκησης ή που είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο της αρχής της αμεροληψίας όπως π.χ. το ΑΣΕΠ.

Στη τρίτη κατηγορία εντάσσονται οι ΑΔΑ που ασχολούνται με τη λειτουργία της αγοράς όπως η Επιτροπή ανταγωνισμού.

³² Υπάρχει διχογνωμία στη θεωρία για τον ορισμό των ΑΔΑ :Ανεξάρτητες (Διοικητικές) Αρχές είναι τα κρατικά νομικά πρόσωπα που ασκούν διοικητική και «διακυβερνητική» αρμοδιότητα, χωρίς να είναι ενσωματωμένα στην κλασική ιεραρχία της εκτελεστικής εξουσίας Τζέμος Β. (2012), Συνήγορος του Πολίτη: Αρμοδιότητες, Διοικητική Διαδικασία, Διαμεσολαβητική Δράση, Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις, Νομοθεσία, 2012, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.5

Τέλος στη τέταρτη κατηγορία περιλαμβάνονται οι μεικτές ΑΔΑ οι οποίες λειτουργούν ως θεσμική εγγύηση αλλά και ως μηχανισμός εποπτείας και ως ρυθμιστικές Αρχές της αγοράς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Ο Συνήγορος του Πολίτη, όπως θα γίνει κατανοητό και στη συνέχεια αποτελεί έναν ιδιαίτερο τύπο ΑΔΑ αφού αποτελεί μεν θεσμική εγγύηση αλλά ταυτόχρονα και κύρια ελεγκτικό της διοίκησης μηχανισμό (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2010: σελ.178).

Αν και αρχικά τουλάχιστον οι ΑΔΑ αντιμετωπίστηκαν με σχετική καχυποψία στη συνέχεια αποτέλεσαν μια ακόμα απόπειρα να δοθεί απάντηση στη κρίση νομιμοποίησης του σύγχρονου κοινοβουλευτικού συστήματος κάτι το οποίο προκάλεσε πληθωριστικές τάσεις στη θεσμοθέτηση τους με όποιους κινδύνους αυτό συνεπάγεται (Φυτράκης, 2010:σελ.46). Συν τοις άλλοις αυτή η αύξηση των ΑΔΑ διεθνώς, αλλά και εν Ελλάδι οδήγησε και στη λογική υποψία ότι η πολιτική εξουσία επιδιώκει την μετατόπιση ευθυνών, ειδικά για πολιτικά ευαίσθητα θέματα σε όργανα που δεν έχουν πολιτική νομιμοποίηση (Τάχος, 2008:σελ.364) .

2.2 Συνταγματική κατοχύρωση

Με το άρ. 101Α Συντ. κατοχυρώθηκε η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών και η διαδικασία εκλογής των μελών τους. Ωστόσο η πρόβλεψη αυτή αναφέρεται μόνο στις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες ΑΔΑ οι οποίες αναγνωρίστηκαν με την αναθεώρηση του 2001³³.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών διορίζονται με συγκεκριμένη θητεία και απολαμβάνουν εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών γίνεται από την Διάσκεψη των Προέδρων, θεσμό ο οποίος προβλέπεται στον Κανονισμό της Βουλής

³³ Οι αρχές αυτές είναι: α) η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (άρ. 9Α Σ), β) το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρ. 15 § 2 Σ), γ) η Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών (άρ. 19 § 2 Σ), δ) Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρ. 103 § 7 Σ) και ε) ο Συνήγορος του Πολίτη (άρ. 103 § 9 Σ).

και διαθέτει διακομματική σύνθεση³⁴. Εκτός από τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων και αποφάσεων που εκδίδουν, ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει τον τρόπο άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου για την δράση των Ανεξάρτητων Αρχών. Έτσι, υφίστανται δύο μορφές ελέγχου, δικαστικό και κοινοβουλευτικό.

Εκτός από τις πέντε συνταγματικά προβλεπόμενες ΑΔΑ, ένας μεγάλος αριθμός τους προβλέπεται και νομοθετικά³⁵.

Οι ΑΔΑ ασκούν τις γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες τους που καθορίζονται από νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους αυτών εκδίδουν κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις. Οι πράξεις αυτές υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας (Σπηλιωτόπουλος, 2011:σελ:291).

³⁴ Η απόφαση της Διάσκεψης των προέδρων για την εκλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών λαμβάνεται, είτε ομόφωνα, είτε με την ειδική αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της.

³⁵ Η διαφορά μεταξύ συνταγματικά κατοχυρωμένων και νομοθετικά κατοχυρωμένων έγκειται στο ότι οι πρώτες δεν δύνανται να καταργηθούν ενώ οι δεύτερες μπορούν να αυξηθούν ή να περιοριστούν.

2.3 Ο Συνήγορος του Πολίτη

2.3.1 Ιστορικά στοιχεία

Ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος αποτελεί εκδοχή του διεθνώς αναγνωρισμένου θεσμού του «Ombudsman», αποτελεί σχετικά νέο θεσμό στην εγχώρια δικαιοταξία. Ο Θεσμός έλκει την καταγωγή του από τη Σκανδιναβία και συγκεκριμένα τη Σουηδία³⁶, όπου ήδη από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα άρχισε τη λειτουργία του (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα, 2012:σελ.602). Βεβαίως στη πάροδο του χρόνου ο θεσμός επεκτάθηκε σε όλο και περισσότερα κράτη με διαφορετικές ονομασίες κάποιες φορές όπως επίτροπος διοίκησης (Γαλλία), διαμεσολαβητής κοκ. Εξάλλου και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης υπάρχει αντίστοιχος θεσμός. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής θεσπίστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ενώ πλέον ο θεσμός προβλέπεται στο άρ. 228 της Συνθήκης Λειτουργίας της ΕΕ (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα, 2012:σελ.605).

Στη χώρα μας πριν την ίδρυση του Συνηγόρου του Πολίτη το 1997 και την λειτουργία του το επόμενο έτος είχαν προηγηθεί κάποιες προσπάθειες για τη δημιουργία θεσμών προστασίας των πολιτών από φαινόμενα κακοδιοίκησης όπως η ίδρυση της Κεντρικής Υπηρεσίας Έρευνας Παραπόνων το 1959 και κατά τη διάρκεια του Απριλιανού Καθεστώτος η δημιουργία του «Επιτρόπου Διοικήσεως»³⁷, ο οποίος φυσικά μόνο κατ' όνομα μπορεί να νοηθεί ως προάγγελος του θεσμού λόγω της φύσης του τότε καθεστώτος (Μακρυδημήτρης, 1996:σελ.53).

2.3.2 Λόγοι θεσμοθέτησης

Βασικές δικαιολογητικές βάσεις της εισαγωγής του θεσμού στην εγχώρια δικαιοταξία αποτέλεσαν μεταξύ άλλων η καχεκτική ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών, η έλλει-

³⁶ Για μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα για την ιστορική διαδρομή του Ombudsman βλ.: Μπεσίλα-Μακρίδη Ε., Έλεγχος Διοίκησης ,εκδόσεις Σάκκουλα ,2010, σελ 116 επ.

³⁷ Βλ. σχετικά με τον Επίτροπο της Διοικήσεως στο Μακρυδημήτρης Α., Χρυσανθάκης Χ., Κουλούρης Ν. Δ., Οικονόμου Α. Κ., Ombudsman: Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη, 1996, Α. Ν. Σάκκουλας,σελ.52

ψη συνεργασίας και εμπιστοσύνης μεταξύ πολίτη και διοίκησης και η κομματικοποίηση της διοίκησης, φαινόμενα που φυσικά δεν εκλείπουν στις μέρες μας. Ο ΣτΠ ήρθε να προσθέσει μια πρόσθετη μορφή ελέγχου, τον ενδιάμεσο έλεγχο της Δ.Δ. και να λειτουργήσει συμπληρωματικά με τις ήδη υπάρχουσες μορφές ελέγχου (Μακρυδημήτρης, Πραβίτα, 2012:σελ.607). Άλλωστε τέθηκε πιεστικά πλέον το ζήτημα της δημιουργίας αντίστοιχης εθνικής αρχής με τον «Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή» ύστερα από την ίδρυση του τελευταίου και την ανάγκη συνεργασία με τους ομολόγους του στα κράτη μέλη (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2010:σελ.214).

2.3.3 Σύσταση και νομική μορφή

Ο ΣτΠ καθιερώθηκε αρχικά με τον νόμο 2477/1997 “Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα επιθεωρητών-ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης” και τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο 3094/2003 “Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις”. Η έναρξη λειτουργίας του έλαβε χώρα τον Οκτώβριο του 1998. Το ΠΔ 273/1999 αποτελεί τον κανονισμό λειτουργίας του ΣτΠ, που περιλαμβάνει 15 άρθρα, με τα οποία ορίζεται το έργο της Αρχής, ο τρόπος διαμεσολάβησης και δράσης της, ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου και η εσωτερική διάρθρωσή της. Η τελευταία μεταρρύθμιση, σχετική με διαρθρωτικές αλλαγές, όπως η ανάδειξη του επικεφαλής της, πραγματοποιήθηκε με τον νόμο 4055/2012. Με τους νόμους 3769/2009, 3896/2010 καθώς και τον 4443/2016, ο Συνήγορος του Πολίτη κατέστη ο κατά νόμο αρμόδιος για θέματα ισότητας μεταξύ των φύλων καθώς και για την παρακολούθηση της τήρησης της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στον εργασιακό χώρο όπως και για τη καταπολέμηση κάθε είδους διακρίσεων³⁸.

Ο ΣτΠ συνιστά «ανεξάρτητη αρχή» και εντάσσεται στην ευρύτερη κατηγορία αυτών όπως ήδη έχουμε αναφέρει, ενώ ακόμα αποτελεί μονοπρόσωπο διοικητικό όργανο. Η αρχή αυτή κατοχυρώνεται συνταγματικά με το άρ. 103 παράγραφος 9.

³⁸ Το νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει τα του ΣτΠ στο ανευρίσκεται συγκεντρωμένο στη ηλ. διεύθυνση <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.constitutionlaw>

Όπως και οι υπόλοιπες ΑΔΑ δεν υπακούει με ακρίβεια στη παραδοσιακή τριμερή διάκριση των εξουσιών αφού διατηρεί ειδικότερα στοιχεία από επιμέρους εξουσίες (Καμτσίδου, 1999: σελ 543 επ.). Εξ αυτού του λόγου γίνεται λόγος συχνά για *sui generis* θεσμό. Ο ΣτΠ ως ανεξάρτητη αρχή διαθέτει ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά που προσιδιάζουν στη δημόσια διοίκηση παράλληλα με εγγυήσεις που συναντάμε στη δικαιοσύνη (Φυτράκης, 2010: σελ.63).

Καταλήγουμε έτσι στα δύο βασικά διακριτικά γνωρίσματα της Αρχής σε σχέση με τις υπόλοιπες ΑΔΑ το μονοπρόσωπο χαρακτήρα της καθώς και τη διαμεσολαβητική και ελεγκτική της αρμοδιότητα, οι οποίες βέβαια ασκούνται με την έκδοση μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2010:σελ 206).³⁹

2.3.4 Ρόλος και αποστολή

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ως κύρια αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της διοίκησης και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών εντός του πλαισίου τήρησης της νομιμότητας. Γι' αυτό το λόγο η σπουδαιότητά της ως θεσμού είναι αδιαμφισβήτητη, καθώς και η συμβολή της στην εξασφάλιση της νομιμότητας και κατ' επέκταση στην εύρυθμη λειτουργία της κοινωνίας.

Όπως αναφέρεται και στην εισηγητική έκθεση του ιδρυτικού του νόμου (2477/1997) ο ΣτΠ «εγκαθιδρύει τον πολιτισμό του διαλόγου και την αρχή των κατ' επιείκεια λύσεων στο εσωτερικό της άκαμπτης έως τώρα ελληνικής δημόσιας διοίκησης».

Συγκεκριμένα: «Η ανεξάρτητη αρχή "Συνήγορος του Πολίτη" έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ., για την προστασία των δικαιωμά-

³⁹ «Ο ρόλος του είναι καθαρά διαμεσολαβητικός δίχως κυρωτικές ή κανονιστικές αρμοδιότητες. Εξετάζει προβληματικές όψεις της διοικητικής δράσης, επισημαίνει πορβλήματα και δυσλειτουργίες, προτείνει λύσεις, αλλά δεν εκδίδει εκτελεστές πράξεις». Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ.-Η., Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2012, σελ.595

των του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας» (Ν.3094/2003).

Συνεπώς από την προαναφερθείσα διάταξη προκύπτει η τρισυπόστατη αποστολή της Αρχής: α) προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών (και όχι μόνο πολιτών όπως θα δούμε και στη συνέχεια, β) καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και αποφυγή της ταλαιπωρίας των πολιτών, γ) τήρηση της νομιμότητας εκ μέρους των δημοσίων υπηρεσιών (Φυτράκης, 2010: σελ 67).

Ιδιαίτερη έμφαση δίνει δε στην παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης, των δικαιωμάτων του παιδιού και των ευπαθών ομάδων: «Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επίσης ως αποστολή του την προάσπιση και προαγωγή των συμφερόντων του παιδιού, καθώς και την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης όλων των προσώπων χωρίς διάκριση λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού»(Ν.3094/2003 όπως αντικαταστάθηκε με το άρ. 20 παρ.1 Ν.3304/2005).

Γενικότερα στη πορεία της μέχρι σήμερα διαδρομής του ο ΣτΠ επιφορτίστηκε με ειδικές νομοθετικές παρεμβάσεις με επιπρόσθετα καθήκοντα όπως αυτό του Συνηγόρου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, του Φορέα παρακολούθησης της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην απασχόληση και άλλων (Φυτράκης, 2010: σελ.68).

Βασική κατευθυντήρια αρχή και γνώμονας της λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η προσήλωση στη λογική του θετικού αθροίσματος. Η διερεύνηση, δηλαδή, και ανάδειξη λύσεων από τις οποίες βγαίνουν κερδισμένοι τόσο οι πολίτες όσο και η διοίκηση (Συνήγορος του Πολίτη, 2017).

2.3.5 Στελέχωση και οργάνωση

Σε ό, τι αφορά τη στελέχωση της Αρχής, ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του ΣτΠ είναι όπως ήδη έχουμε αναφέρει το γεγονός ότι αποτελεί τη μόνη μονοπρόσωπη διοικητική αρχή.

Ωστόσο, ο ΣτΠ δεν ασκεί μόνος τα καθήκοντά του. Το έργο του ΣτΠ επικουρούν Βοηθοί Συνήγοροι, που επιλαμβάνονται ορισμένων επιμέρους θεμάτων (Κύκλων) των αρμοδιοτήτων της Αρχής.

Ο Συνήγορος του Πολίτη περιλαμβάνει έξι θεματικούς κύκλους οι οποίοι εποπτεύονται και συντονίζονται από αντίστοιχους Βοηθούς Συνηγόρους. Οι Κύκλοι είναι οι εξής :α) Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου β) Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας γ) Κύκλος Ποιότητας Ζωής δ) Κύκλος Σχέσεων Κράτους- Πολίτη ε) Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού στ) Κύκλος Ισότητας των Φύλων. Δεδομένης της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που διέπει τις ΑΔΑ ο ΣτΠ δεν ασκεί ιεραρχικό και πειθαρχικό έλεγχο στους βοηθούς του⁴⁰. Ο ΣτΠ και οι βοηθοί Συνήγοροι επίσης δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που εκτέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (Μπεσίλα –Μακρίδη, 2010: σελ.229).

2.3.6 Πεδίο δράσης - Αρμοδιότητες

Οι αρμοδιότητες του ΣτΠ προσδιορίζονται κυρίως από δυο παραμέτρους: α) ποιους φορείς ελέγχει και β) τι πράξεις ελέγχει και με ποια αφορμή.

Ο ΣτΠ ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημόσιων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων.

Ερευνά ιδίως περιπτώσεις κατά τις οποίες ένα ατομικό ή συλλογικό όργανο κάποιας από τις αναφερόμενες υπηρεσίες: α) προσβάλλει με πράξη ή παράλειψη δικαίωμα ή συμφέρον που προστατεύεται από το Σύνταγμα και τον νόμο β) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη δικαστική απόφαση γ) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη και δ) ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια

⁴⁰ Αντίθετος ο Φυτράκης στο έργο του τα «Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης σύμφωνα με τον οποίο υπόκεινται στον ΣτΠ ιεραρχικά οι βοηθοί του.

κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας.

Οι ελεγχόμενοι από τον ΣτΠ φορείς είναι οι εξής :1) Δημόσιο, Ο.Τ.Α , Ν.Π.ΔΔ, 2) Κρατικά Νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, 3) Δημόσιες και δημοτικές επιχειρήσεις, 4) ΝΠΙΔ με διοίκηση οριζόμενη από το δημόσιο.

Ο Ν.3094/2003 καθιερώνει εκτός του οργανικού κριτηρίου και ένα θεματικό για να περιορίσει την αρμοδιότητα της Αρχής (Φυτράκης, 2010:σελ.70). Σύμφωνα με το πρώτο κριτήριο η Αρχή δεν μπορεί να επιληφθεί θεμάτων που ανήκουν στην αρμοδιότητα υπουργών και υφυπουργών (διαχείριση πολιτικής λειτουργίας), επιπλέον εξαιρούνται από το ελεγκτικό εύρος του ΣτΠ τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα, δεν εμπλέκεται ακόμα σε υποθέσεις της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών ,των τραπεζών και του χρηματιστηρίου και της Βουλής των Ελλήνων. Επίσης εξαιρούνται από το έλεγχο του όπως είναι απόλυτα λογικό οι Δικαστικές Αρχές⁴¹.

Κωλύεται στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του ο ΣτΠ επιπλέον ως προς τις υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της χώρας και ως προς τις στρατιωτικές υπηρεσίες για θέματα όμως που άπτονται της εθνικής ασφάλειας και άμυνας της Χώρας. Οι ΑΔΑ εξαιρούνται από τον έλεγχο ως προς την κύρια λειτουργία τους.

Σύμφωνα με το δεύτερο θεματικό ή ουσιαστικό κριτήριο στην αρμοδιότητά του δεν υπάγονται θέματα που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών και ζητήματα κρατικής ασφάλειας τα οποία προκύπτουν κατά τη διάρκεια εξέτασης της αναφοράς ή και αποτελούν τη βάση των διοικητικών ενεργειών.

Εξάλλου ο ΣτΠ δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που εκκρεμούν στα δικαστήρια⁴², προσωρινά αν εκκρεμεί ενδικοφανής προσφυγή, αν έχουν περάσει τουλάχιστον έξι μήνες από τότε που ο πολίτης πληροφορήθηκε την τελευταία, σχετική με την υπόθεσή του,

⁴¹ Ελέγχονται όμως τα διοικητικά όργανα στα οποία μετέχουν δικαστικοί λειτουργοί.

⁴² Μερική εκκρεμοδικία είναι δυνατή στη περίπτωση που ο ΣτΠ εξετάζει μέρος μόνο της κρινόμενης υπόθεσης.

πράξη ή παράλειψη της δημόσιας διοίκησης και δεν προέβη σε καμία άλλη ενέργεια προς αυτήν⁴³, σε διαφορές μεταξύ ιδιωτών, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει ή δημιουργήσει δικαιώματα και ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός αν προφανώς συντρέχει παρνομία ή αν τα δικαιώματα αυτά έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος.

2.3.7 Ακολουθούμενη διαδικασία

Το δικαίωμα αναφοράς στον ΣτΠ εδράζεται κατ' αρχήν στο άρ. 10 παρ.1 του Συντάγματος⁴⁴ και στο θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές (Τζέμος, 2012: σελ.66). Φυσικά από κει και πέρα προβλέπεται και ρυθμίζεται ειδικότερα στις σχετικές με τον ΣτΠ νομοθετικές διατάξεις⁴⁵. Η κατάθεση αναφοράς στο ΣτΠ ενός πολίτη είναι δυνατή μόνο μετά από καταφυγή στη αρμόδια υπηρεσία κι εφόσον αυτή δεν έχει οδηγήσει στην επίλυση του προβλήματος. Οι υπηρεσίες του ΣτΠ παρέχονται δωρεάν, σε πολίτες και νομικά πρόσωπα, ανεξαρτήτως εθνικότητας, που αντιμετωπίζουν πρόβλημα κατά τη συναλλαγή τους με κάποια ελληνική δημόσια υπηρεσία στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό. Ο ΣτΠ έχει επίσης τη δυνατότητα να επιληφθεί υποθέσεων αυτεπάγγελα⁴⁶.

Ο ΣτΠ εν όψει των ως άνω Συνταγματικών και νομοθετικών προβλέψεων έχει δέσμια αρμοδιότητα να ερευνήσει όλες τις αναφορές που υποβάλλονται καθώς και υποθέσεις τις οποίες αυτεπαγγέλτως έχει αναλάβει (Τζέμος, 2012: σελ.203). Οι τρεις φάσεις της

⁴³ Παρέκκλιση είναι επιτρεπτή μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις σύμφωνα με το άρ.3 παρ.2 ΠΔ 273/1999

⁴⁴ «Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο».

⁴⁵ Άρθρα 1, 3, 4 του Ν.3094/2003 και άρθρα 3 και 4 του Π.Δ.273 /1999.

⁴⁶ Όσον αφορά τη διαδικασία καταχώρισης και χειρισμού αναφορών αυτή συνοπτικά έχει ως εξής: Οι αναφορές των πολιτών καταχωρούνται σε ειδικό μητρώο από το Τμήμα Γραμματειακής Υποστήριξης του Συνηγόρου και προωθούνται στον αρμόδιο κύκλο δραστηριότητας. Όταν υπάρχει αμφιβολία για τον κύκλο στο πεδίο του οποίου εμπίπτει η αναφορά, ζητείται η συνδρομή Ειδικών Επιστημόνων της ομάδας εργασίας των “γκρίζων ζωνών”. Οι περιπτώσεις αυτές είναι δε αρκετά συχνές λόγω της συνθετότητας αρκετών αναφορών. Από το Τμήμα Γραμματειακής Υποστήριξης οι αναφορές διαβιβάζονται στα Γραφεία των Βοηθών Συνηγόρων, οι οποίοι με την σειρά τους τις χρεώνουν στους Ειδικούς Επιστήμονες, για τις δικές τους ενέργειες.

εν ευρεία έννοια έρευνας του ΣτΠ είναι ο έλεγχος αρμοδιότητας από τον Ειδικό Επιστήμονα, η έρευνα της βασιμότητας του αιτήματος και διαμεσολάβηση προς υποστήριξη νομικά βάσιμου αιτήματος (Τζέμος, 2012: σελ 204).

Τα ερευνητικά μέσα που έχει η Αρχή σε αυτή τη φάση της ερευνάς της περιέχονται στον νόμο για τον Συνήγορο όπως αυτός έχει τροποποιηθεί και ισχύει (άρ. 4 του Ν.3094/2003) καθώς και στον κανονισμό λειτουργίας του. Εξ άλλου αρκετά από αυτά εμμέσως προκύπτουν από το manual εργασιών του και την πράξη. Ενδεικτικά αναφέρουμε τα εξής: ο ΣτΠ μπορεί να ζητάει από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση, να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψία και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη. Μπορεί ακόμα κατά την έρευνα των υποθέσεων να ζητάει τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ή άλλων ελεγκτικών σωμάτων της διοίκησης. Για την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ζητάει με ειδικά αιτιολογημένο έγγραφο του από ιδιώτη που κατονομάζεται στην αναφορά έγγραφα ή άλλα στοιχεία για την υπόθεση. Μετά το πέρας της έρευνας ο Συνήγορος του Πολίτη, εφόσον το απαιτεί η φύση της υπόθεσης, μπορεί να συντάξει πόρισμα το οποίο γνωστοποιεί στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και στις αρμόδιες υπηρεσίες, διαμεσολαβεί δε με κάθε πρόσφορο τρόπο για την επίλυση του προβλήματος του πολίτη.

Αν κατά την έρευνα διαπιστωθεί παράνομη συμπεριφορά λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους της διοίκησης, ο ΣτΠ διαβιβάζει την έκθεση στο αρμόδιο όργανο και μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου ή να προτείνει τη λήψη άλλων μέτρων, αν ο υπαίτιος δεν υπόκειται σε πειθαρχικό έλεγχο⁴⁷.

Όσον αφορά τώρα το δεύτερο σκέλος αυτό δηλαδή της εν στενή έννοια έρευνας ο ΣτΠ διαμεσολαβεί με προτάσεις του προς τον εκάστοτε ελεγχόμενο φορέα. Οι προτάσεις αυτές α) ενσωματώνουν έλεγχο νομιμότητας του καταγγελλόμενου φορέα, είναι δηλαδή διαμεσολαβητικές-ελεγκτικές προτάσεις, β) πρέπει να ερείδονται στο ισχύον δίκαιο, γ) έχουν στόχο την επίλυση της υπόθεσης, δ) υπέρ των συμφερόντων των ενδιαφερομένων (Τζέμος, 2012: σελ: 209 επ.). Αυτές αποτελούν το κυρίως έργο της Αρχής και εκφέρο-

⁴⁷ Η αναφορά είναι ενδεικτική. Για περισσότερα βλ Τζέμος Β., Συνήγορος του Πολίτη, 2012, εκδ .νομική βιβλιοθήκη, σελ:208 επ.

νται με διάφορα μέσα έγγραφα και προφορικά. Εμμέσως πλην σαφώς βέβαια προβλέπεται στον κανονισμό λειτουργίας του ΣτΠ η δυνατότητα άτυπης διαμεσολάβησης, δυνατότητα που χρησιμοποιείται κατά κόρον από την Αρχή.

Στο πλαίσιο αυτό χρησιμοποιεί υπομνηστικές προτάσεις, δύναται να αιτείται την συνδρομή άλλων ελεγκτικών σωμάτων της διοίκησης, να προβαίνει σε αυτοψίες-πραγματογνωμοσύνες και εξέταση μαρτύρων. Βεβαίως, στη συνέχεια προβαίνει σε πορίσματα, σημειώματα (πορισματικά έγγραφα) και συντάσσει επιστολές προς τον πολίτη που υπέχουν θέση σημειώματος. Με τις τρεις τελευταίες αυτές μορφές ολοκληρώνεται συνήθως η εξέταση μια υπόθεσης από την Αρχή (Τζέμος, 2012:σελ.219).

Κεφάλαιο Τρίτο: Ο Συνήγορος του Πολίτη ως προασπιστής των δικαιωμάτων του πρόσφυγα

3.1 Εισαγωγικά

Η αθρόα είσοδος μεταναστευτικών –προσφυγικών πληθυσμών στη χώρα, καθώς και τα σοβαρότατα προβλήματα που αυτοί αντιμετωπίζουν στην επαφή τους με την ελληνική διοίκηση, έδωσαν στον ΣτΠ την ευκαιρία να εδραιώσει και να αναδείξει τον ρόλο του ως ο κατ' εξοχήν θεσμικός φορέας προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων και των μεταναστών. Οι σχετικές δράσεις του Συνηγόρου του Πολίτη στο ευρύ αυτό πεδίο καταγράφονται στις Ετήσιες Εκθέσεις καθώς και στις Ειδικές Εκθέσεις του που άπτονται των σχετικών θεματικών τις οποίες και θα εξετάσουμε στη συνέχεια.

3.2 Γενικές - ειδικές αρμοδιότητες

Ο ΣτΠ από την εκ του νόμου τασσόμενη αποστολή του, είναι και Συνήγορος των δικαιωμάτων. Άλλωστε, σε κάθε περίπτωση δε θα μπορούσε εκ του ρόλου του να μην εμπλέκεται στη προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων (Τζέμος, 2012:σελ.32). Δικαιώματα που ο νόμος αναγνωρίζει όχι μόνο στους πολίτες της χώρας μας αλλά και στους πολίτες άλλων χωρών ή ακόμη και σε όσους δεν διαθέτουν καμία ιθαγένεια όπως άλλωστε είδαμε και προηγουμένως. Αυτά είναι κατ' εξοχήν τα λεγόμενα «δικαιώματα του ανθρώπου». Το κράτος οφείλει να προστατεύει αλλά κυρίως να αποφεύγει να πλήττει το ίδιο τέτοια δικαιώματα, είτε φορείς τους είναι ημεδαποί είτε αλλοδαποί (ΣτΠ, 2017).

Από κει και πέρα βέβαια έχουν αποδοθεί στον ΣτΠ ειδικές αρμοδιότητες σχετικές με την διαχείριση των μικτών προσφυγικών ροών ή που άπτονται σε ορισμένες περιπτώσεις του πεδίου αυτού. Συγκεκριμένα, του έχει ανατεθεί η οργάνωση και λειτουργία συστήματος εξωτερικού ελέγχου των διαδικασιών απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χω-

ρών (άρ.23§6 Ν.3907/11 και Κ.Υ.Α. 4000/4/57-ια'/24-10-2014)⁴⁸. Με τη κύρωση του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλων Μορφών Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας ανατέθηκε στον Συνήγορο η αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης (Ν.4228/2014). Επιπρόσθετα με τα άρθρα 56-57 του Ν.4443/2016 (έναρξη ισχύος από 9.6.2017), που αντικαθιστούν το άρθ. 1 του Ν.3938/2011, ορίζεται ως «Εθνικός Μηχανισμός Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας με αρμοδιότητα τη συλλογή, την καταγραφή, την αξιολόγηση, τη διερεύνηση ή την περαιτέρω προώθηση προς άσκηση πειθαρχικού ελέγχου στις αρμόδιες Υπηρεσίες, καταγγελιών για ορισμένες πράξεις⁴⁹ του ένστολου προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας, του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής, του Πυροσβεστικού Σώματος καθώς και των υπαλλήλων των καταστημάτων κράτησης. Με το Ν.4356/2015 συμμετέχει στις συνεδριάσεις του Εθνικού Συμβουλίου κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας.

Τέλος, με τα άρθρα 4-5 του Ν.4375/2016 ανέλαβε την αρμοδιότητα ελέγχου των εκθέσεων της Αρχής Προσφυγών και μετέχει στην Επιτροπή Επιλογής για τον διευθυντή της κεντρικής υπηρεσίας της ίδιας Αρχής και για τα μέλη των Επιτροπών Προσφυγών. Όμως με το άρθ. 86 του Ν.4399/2016 καταργήθηκε, πριν καν εφαρμοστεί, η διάταξη του άρθ. 4 Ν.4375/2016 για τον έλεγχο των εκθέσεων της Αρχής Προσφυγών από τον Συνήγορο (ΣτΠ, 2017b: σελ.168επ).

3.3 Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ο πρώτος τη τάξει κύκλος της Αρχής, γεγονός όχι τυχαίο αφού υποδεικνύει τη σπουδαιότητα που του αποδίδεται, αναλαμβάνει τον μεγαλύτερο όγκο (91,8%) των αναφορών που καταθέτουν οι αλλοδαποί στον ΣτΠ. Τα

⁴⁸ Στο πλαίσιο αυτής του της αρμοδιότητας εκδίδει και σχετική ειδική έκθεση. Για το έτος 2016 διαθέσιμη στο : <https://www.synigoros.gr/?i=foreigner.el.profile>

⁴⁹ Πράξεις οι οποίες εκδηλώθηκαν κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή κατά κατάχρηση της ιδιότητάς του και αφορούν: βασανιστήρια και άλλες προσβολές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας κατά την έννοια του άρθ. 137Α του Ποινικού Κώδικα, παράνομες εκ προθέσεως προσβολές κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας ή υγείας ή της προσωπικής ή γενετήσιας ελευθερίας, παράνομη χρήση πυροβόλου όπλου και παράνομη συμπεριφορά για την οποία υπάρχουν ενδείξεις ότι διενεργήθηκε με ρατσιστικό κίνητρο ή η οποία ενέχει άλλου είδους διακριτική μεταχείριση λόγω χαρακτηριστικών φυλής, χρώματος εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκείας, αναπηρίας, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου».

θέματα αλλοδαπών του Κύκλου αυτού παρουσιάζουν έντονα αυξητική τάση με αποτέλεσμα πλέον να αποτελούν περισσότερο από το ήμισυ των υποθέσεων που αυτός χειρίζεται, γεγονός που αναδεικνύει εμπράκτως την εμπιστοσύνη στην αποτελεσματικότητα της Αρχής (ΣτΠ, 2017)⁵⁰. Ο εν λόγω κύκλος αντιπροσωπεύει σταθερά μεγάλο ποσοστό της δραστηριότητας του ΣτΠ, συγκεκριμένα το 2014 υποβλήθηκαν σε αυτόν το 11,37 % του συνόλου των νέων αναφορών, το 2015 το 12,69% και το 2016 το 12,35% (ΣτΠ, 2017b:σελ6). Εκ του συνόλου των αναφορών που υποβλήθηκαν εντός του προηγούμενου έτους στον Κύκλο το 33,48% αφορούσε θέματα εισόδου και παραμονής αλλοδαπών ενώ το για το 2015 το 40,46% (ΣτΠ, 2017b:σελ.10), (ΣτΠ, 2016:σελ.11).

Γενικότερα, ο τομέας αυτός δραστηριότητας του ΣτΠ περιλαμβάνει ζητήματα προσβολής ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα ή σε διεθνείς συμβάσεις που έχουν ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο. Τα ζητήματα αυτά αφορούν κυρίως τη θρησκευτική ή την προσωπική ελευθερία, την αστική και δημοτική κατάσταση, τη στράτευση, διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια ή την εθνική καταγωγή, την έννομη προστασία, την κατοχύρωση επαγγελματικών δικαιωμάτων, την ανώτατη εκπαίδευση, την ακαδημαϊκή αναγνώριση αλλοδαπών τίτλων σπουδών και την προστασία του δικαιώματος στην εργασία και την οικονομική ελευθερία (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2010:σελ.139). Εδώ εμπίπτουν επίσης θέματα πολιτικού ασύλου, εισόδου και παραμονής αλλοδαπών, καθώς και ο συντονισμός των ειδικών αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου για την καταπολέμηση των διακρίσεων, την πρόληψη βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (OPCAT) και τον εξωτερικό έλεγχο της επιστροφής αλλοδαπών⁵¹. (Συνήγορος του Πολίτη, 2017) .

Πιο συγκεκριμένα και σε ό, τι αφορά τα ζητήματα που πραγματεύεται η παρούσα εργασία ο κύκλος δικαιωμάτων του Ανθρώπου είναι ο κατεξοχήν αρμόδιος στις πλείστες των περιπτώσεων σε συνδυασμό βεβαίως και με τους άλλους Κύκλους και ιδιαίτερα αυτόν των δικαιωμάτων του Παιδιού, σε θέματα εισόδου και παραμονής μεταναστών και αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα και προστασίας των δικαιωμάτων τους. Η αυξητική αυτή τάση αναφοράς αλλοδαπών πολιτών προς την Αρχή απεικονίζει αφ' ενός την ένταση

⁵⁰ Βλ. ιστοσελίδα συνηγόρου για τον μετανάστη, τον πρόσφυγα και τον ομογενή: <https://www.synigoros.gr/?i=foreigner.el.profile>

⁵¹ Για περισσότερα βλ. ιστοσελίδα Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου [:https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el](https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el)

των προβλημάτων εφαρμογής του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, αλλά και την εντεινόμενη εμπλοκή του Συνηγόρου στη διαδικασία διερεύνησης τους (ΣτΠ, 2017).

3.4 Παρεμβάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί του προσφυγικού προβλήματος

3.4.1 Διοικητικές διαδικασίες που αφορούν τους πρόσφυγες

Από τη στιγμή που θα περάσουν τα σύνορα της χώρας, οι αιτούντες άσυλο και οι μετανάστες έρχονται αντιμέτωποι με διοικητικές διαδικασίες που επενεργούν τόσο στο νομικό καθεστώς και τα δικαιώματά τους όσο και στο σύνολο των στοιχειωδών παροχών προσωρινής φιλοξενίας. Για το λόγο αυτό, στα προβλήματα της διαχείρισης των μεικτών προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών, τη διετία 2015- 2016 προτάσσονται τα ζητήματα καταγραφής κατά την είσοδο και τήρησης στατιστικών στοιχείων, διακρίβωσης της ευαλωτότητας των προσώπων που χρήζουν ειδικής μέριμνας και της συνολικής μεταχείρισης ειδικά των ασυνόδευτων ανηλίκων μεταξύ αυτών, της πρόσβασης στο πολιτικό άσυλο όσων επιζητούν διεθνή προστασία από μη επαναπροώθηση και της διαδικασίας επιστροφής αλλοδαπών στις χώρες καταγωγής τους και απέλασης βάσει επανεισδοχής (ΣτΠ, 2017a:σελ.11).

Όσον αφορά τα ζητήματα καταγραφής κατά την είσοδο και τήρησης στατιστικών στοιχείων ο Συνηγόρος σημειώνει στην Ειδική Έκθεση του: « Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων », ότι η όσο το δυνατόν πληρέστερη και ποιοτική στατιστική αποτύπωση δεν μπορεί παρά να αποβαίνει προς όφελος τόσο του κρατικού μηχανισμού, όσο και των διαμενόντων στη χώρα. Παρά τις όποιες βελτιώσεις τα στατιστικά στοιχεία που σχετίζονται με τη μετανάστευση εξακολουθούν να προσδιορίζονται από δύο βασικές αδυναμίες: Η πρώτη αφορά τον ίδιο τον τρόπο

που συλλέγονται και «ταξινομούνται» τα στοιχεία⁵². Η δεύτερη αφορά την μη δημοσιοποίηση στοιχείων, τα οποία θα επιτρέπουν τον έλεγχο και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της κρατικής παρέμβασης και σε επόμενη φάση, το σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών από τους αρμόδιους κρατικούς φορείς (ΣτΠ,2017α:σελ.15). Όπως γίνεται φανερό το πρόβλημα αυτό διαπερνά κάθε δημόσια πολιτική και δράση που σχετίζεται με το προσφυγικό. Δυστυχώς μέχρι και τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές φαίνεται να μην έχει αντιμετωπιστεί το ζήτημα από τις αρμόδιες αρχές, μάλιστα οι ελληνικές αρχές κατηγορούνται ότι σε ορισμένες περιπτώσεις επί σκοπώ δεν αποτυπώνουν τη πραγματική εικόνα της κατάστασης (Καθημερινή, 2017).

Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που σχετίζονται άμεσα με την παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία χρήζουν άμεσης λύσης, είναι η μεταχείριση και ο εντοπισμός των προσώπων, που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες⁵³. Παρά το γεγονός ότι στην υφιστάμενη νομοθεσία υπάρχει πρόβλεψη για την παροχή ειδικής μέριμνας για τα πρόσωπα αυτά⁵⁴, αποδεικνύεται ότι είναι ιδιαίτερος δυσχερής η εφαρμογή της, λόγω των σημαντικών ελλείψεων στις διαδικασίες εντοπισμού και ταυτοποίησής τους, σε συνδυασμό με την ανεπάρκεια κατάλληλων δομών για την παροχή υπηρεσιών στα άτομα αυτά (ΣτΠ, 2017α:σελ.17).

⁵² Συνήθως πρόκειται για γενικούς υπολογισμούς χωρίς την οποιαδήποτε ποιοτική και ποσοτική επεξεργασία, κάτι που συσκοτίζει εντέλει την αντιμετώπιση των προβλημάτων και εμποδίζει τους αρμόδιους κρατικούς φορείς να επεξεργαστούν τις περαιτέρω κινήσεις της Πολιτείας. Βλ. Ειδική Έκθεση, « Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων », 2017, σελ.15.

⁵³ Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία (άρ. 14, παρ. 8 του Ν.4375/2016) ως ευάλωτες ομάδες νοούνται: α) οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, β) τα άτομα που έχουν αναπηρία ή πάσχουν από ανίατη ή σοβαρή ασθένεια, γ) οι υπερήλικες, δ) οι γυναίκες σε κύηση ή λοχεία, ε) οι μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα τέκνα, στ) τα θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλης σοβαρής μορφής ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας ή εκμετάλλευσης, πρόσωπα με σύνδρομο μετατραυματικής διαταραχής, ιδίως επιζήσαντες και συγγενείς θυμάτων ναυαγίων και ζ) τα θύματα εμπορίας ανθρώπων.

⁵⁴ Σύμφωνα με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο προβλέπεται η υποχρέωση ειδικής μέριμνας για τα ευάλωτα πρόσωπα, σε όλα τα στάδια της διαδικασίας από την είσοδό τους στη χώρα, συμπεριλαμβανομένης και της καταγραφής και εξέτασης του αιτήματος για την παροχή διεθνούς προστασίας. Επίσης, θα πρέπει να αναφερθεί ότι και μετά την Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας, οι διατάξεις του Ν.4375/2016 για τις ειδικές διαδικασίες στα σύνορα δεν έχουν εφαρμογή για τα πρόσωπα, τα οποία ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, ενώ εξαιρούνται κατ' αρχήν από τις διαδικασίες επανεισοδοχής. Συγκεκριμένα στο άρ. 60, παρ. 4, περ. στ' του Ν.4375/2016, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, προβλέπεται ότι από τις ειδικές διαδικασίες παραλαβής και εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας στα σύνορα εξαιρούνται όσοι υπάρχουν στις διατάξεις των άρθρων 8 έως και 11 του Κανονισμού (ΕΕ) αριθμ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (Κανονισμός «Δουβλίνο ΙΙΙ»), καθώς και τα πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, σύμφωνα με την παράγραφο 8 του άρ. 14 του Ν.4375/2016, Ειδική Έκθεση Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων, ΣτΠ, 2017, σελ.18.

Ήδη τον Ιούνιο του 2015 σε αυτοψία σε Προαναχωρησιακό Κέντρο της Β. Ελλάδας (Δράμα), ο ΣτΠ διαπίστωσε ότι κρατούνταν μαζί με ενηλίκους, ομάδα νέων που είχαν εισέλθει στη Χίο, αλλά χωρίς να καταγραφούν ως ανήλικοι (ΣτΠ, 2017a:σελ.17). Η Αρχή διαπίστωσε επίσης, σημαντικές ελλείψεις και στη διαδικασία εντοπισμού και προστασίας προσώπων, τα οποία διώκονται λόγω σεξουαλικού προσανατολισμού ή ταυτότητας φύλου⁵⁵. Ενδεικτική είναι η υπόθεση ομοφυλόφιλης αιτούσας άσυλο⁵⁶, για την οποία ο Συνήγορος παρενέβη προς την υπηρεσία Ασύλου και την ΕΛΑΣ, υπενθυμίζοντας την υποχρέωση εξέτασης της προσφυγικής ιδιότητας σε περιπτώσεις ΛΟΑΤ αιτούντων και τονίζοντας παράλληλα την ανάγκη, η διεξαγωγή της συνέντευξης να γίνεται σε συνθήκες που διασφαλίζουν το απόρρητο και την εμπιστευτικότητα (ΣτΠ, 2017a:σελ.17).

Ο ΣτΠ επισήμανε την ανάγκη για βελτίωση της διαδικασίας εντοπισμού και μέριμνας για τις ευπαθείς ομάδες με παρατηρήσεις και δημόσια παρέμβασή του για τα προβλήματα στις διαδικασίες πρώτης υποδοχής και εντοπισμού των ευάλωτων ομάδων κατά το έτος 2015, καλώντας τις αρμόδιες αρχές να λειτουργήσουν ΚΕΠΥ με τις διαδικασίες και προδιαγραφές που επέτασσε ο Ν.3907/2011⁵⁷ (ΣτΠ, 2017a:σελ.18). Κατά τους επόμενους μήνες του 2015, όταν οι εισοδοί στα νησιά προσέλαβαν εκρηκτικές διαστάσεις η Πολιτεία έλαβε κάποια μέτρα, στην κατεύθυνση και των προτάσεων του ΣτΠ, εκ των οποίων ως πολύ θετικά βήματα πρέπει να επισημανθούν ιδίως, η ενίσχυση, με στελέχη και μηχανήματα, της ταυτοποίησης από την αστυνομία στα νησιά τον Σεπτέμβριο, για τη γρήγορη καταγραφή των νεοεισερχομένων και η οργάνωση προσωρινού χώρου φιλοξενίας στον Ελαιώνα (ΣτΠ, 2017a:σελ.18). Ανάλογη ήταν η αντίδραση του Συνηγόρου του Πολίτη με επισημάνσεις για την ανάγκη λήψης μέτρων λόγω του περιορισμού ή της ολικής απαγόρευσης της διέλευσης στην περιοχή της Ειδομένης (ΣτΠ, 2017a:σελ.19). Η ενίσχυση ωστόσο των υπηρεσιών πρώτης υποδοχής με ανθρώπινο δυναμικό και πόρους παραμένει ακόμα καίριο ζήτημα για το screening⁵⁸ προς εντο-

⁵⁵ Παρά την ύπαρξη ρητής υποχρέωσης τόσο από το διεθνές, όσο και από το ενωσιακό δίκαιο.

⁵⁶ Αναφορά Φ. 212092/2016

⁵⁷ Δελτίο τύπου στις 27.7.2015 «Άμεσα μέτρα για την υποδοχή μεταναστών και προσφύγων στα νησιά του Αιγαίου ζητά ο Συνήγορος του Πολίτη»:

<https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.danews.296571>

⁵⁸ Διαδικασία εντοπισμού και ταυτοποίησης.

πισμό των προσώπων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες και χρήζουν ειδικής μέριμνας ακόμα και μετά την ίδρυση των hotspots με το Ν.4375/2016,(ΣτΠ, 2017a:σελ.20).

Σημαντικά ζητήματα τέθηκαν από τον ΣτΠ ως προς τις ελλείψεις στην κατάλληλη μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων. Καταρχάς, όπως είδαμε στα αμέσως προηγούμενα ο εντοπισμός της ευάλωτης ομάδας των ασυνόδευτων ανηλίκων αποτελεί πρωτεύον ζήτημα καθώς από αυτό εξαρτάται η ενεργοποίηση του συστήματος προστασίας του. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να τηρούνται με πληρότητα και τα τρία στάδια της προβλεπόμενης διαδικασίας⁵⁹ τόσο από τα ΚΥΤ όσο και από τις αρμόδιες υπηρεσίες κατά την εξέταση του αιτήματος διεθνούς προστασίας. Σχετική αναφορά εξέτασε η Αρχή για την περίπτωση ανηλίκου για τον οποίο εκδίδεται πράξη προσδιορισμού ηλικίας από την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης στηριζόμενη σε ιατρικό έγγραφο χωρίς προηγούμενη ψυχοκοινωνική εκτίμηση⁶⁰. Παράλληλα, τονίστηκε από τον ΣτΠ ότι πρέπει να τηρείται ο σεβασμός του τεκμηρίου υπέρ του ανηλίκου κάθε φορά που υπάρχει αμφιβολία ως προς την ηλικία του. Επιπλέον, ο ΣτΠ σχετικά με την ενημέρωση των ασυνόδευτων ανηλίκων για τα δικαιώματά τους πρότεινε αυτή να γίνεται από αρμόδιες και συναφείς με το έργο αυτό υπηρεσίες και όχι αποκλειστικά από τις αστυνομικές αρχές ώστε να καθίσταται πιο κατανοητή⁶¹. Επίσης, προτάθηκε ο περιορισμός της κράτησης των ασυνόδευτων ανηλίκων για προστατευτικούς λόγους στον ελάχιστο χρόνο σε μία προσπάθεια να απομακρυνθεί το ενδεχόμενο η κράτηση να γίνεται σε ακατάλληλους για την προστασία του ανηλίκου χώρους, όπως κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων κ.ά.⁶² Τέλος, ιδιαίτερη έμφαση έδωσε η Αρχή στις παρεμβάσεις της στον διορισμό οριστικού επιτρόπου, ο οποίος διαδραματίζει εγγυητικό ρόλο στη διασφάλιση της προστασίας των δικαιωμάτων των ασυνόδευτων ανηλίκων. Σημαντικά δικαιώματα, όπως η

⁵⁹ Η καταγραφή της ηλικίας των ασυνόδευτων γίνεται μέσα από μία διαδικασία τριών φάσεων. Η κατάφαση της ανηλικότητας στο πρώτο στάδιο αποκλείει το δεύτερο και ούτω καθεξής, καθιστώντας την ιατρική εξέταση ως το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας. Κατά τη συγγραφή της παρούσας η διαπίστωση της ηλικίας φαίνεται να εξακολουθεί να στηρίζεται κυρίως στην ιατρική εκτίμηση, η οποία διενεργείται στα νοσοκομεία με ένα τυποποιημένο τρόπο. Βλ. Ειδική Έκθεση, « Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων », 2017, σελ.21.

⁶⁰ Αναφορά Φ. 221878/2016

⁶¹ Όπως προβλέπεται στο άρ. 5 της Οδηγίας 81/2004/ΕΚ

⁶² Μετά τη θέσπιση του Ν.4375/2016, καταγράφεται το φαινόμενο να συνεχίζεται η κράτηση των ασυνόδευτων ανηλίκων και μετά την εξάντληση του χρόνου περιορισμού της ελευθερίας των άρθρων 14 και 46, παρ. 10, με την εφαρμογή των διατάξεων περί κράτησης του Ν.3386/2005, κάθε φορά που δεν ανευρίσκεται κατάλληλος χώρος φιλοξενίας.

πρόσβαση στην εκπαίδευση, την υγεία αλλά και γενικότερα ζητήματα κοινωνικής ένταξης τους καθίστανται κενό γράμμα χωρίς την ύπαρξη αυτού (ΣτΠ, 2017a:σελ.26).

Η Αρχή δε θα μπορούσε να ήταν απύσχα από τις εξελίξεις ως προς τη πρόσβαση στο άσυλο. Το δικαίωμα πρόσβασης στη διεθνή προστασία απειλείται από τη μαζική είσοδο πληθυσμών, μεταναστευτικών αλλά και σε μεγάλο βαθμό εν δυνάμει προσφυγικών, στα ελληνικά νησιά ιδιαίτερα μετά το κλείσιμο του βαλκανικού διαδρόμου στα τέλη Νοεμβρίου 2015. Επιπλέον απειλείται από τη μειωμένη ανταπόκριση των κρατών μελών σε αιτήματα μετεγκατάστασης (relocation) αιτούντων άσυλο (ΣτΠ, 2017a:σελ.27). Η Αρχή έχει επισημάνει ως ιδιαίτερα θετική εξέλιξη από πλευράς ποιότητας των διαδικασιών και τήρησης των εγγυήσεων της νομοθεσίας, τη σύσταση μη αστυνομικής υπηρεσίας, δηλαδή της νέας Υπηρεσίας Ασύλου που άρχισε να λειτουργεί τον Ιούνιο του 2013 (ΣτΠ, 2017a:σελ.27). Παρόλα αυτά όμως το πρόβλημα της πρόσβασης στην υπηρεσία ασύλου στην Αθήνα δημιούργησε εικόνες με αιτούντες διεθνή προστασία να σχηματίζουν ουρές και να διαμένουν σε σκηνές⁶³. Ο ΣτΠ ζήτησε να αντιμετωπιστεί άμεσα η υπολειτουργία των υπηρεσιών πρώτης υποδοχής, στις οποίες θα έπρεπε να συμπεριλαμβάνονται και Γραφεία Ασύλου με επαρκή στελέχωση ήδη από το 2014 λόγω της έντονα αυξητικής τάσης εισόδου μεταναστών και προσφύγων ήδη (ΣτΠ, 2014:σ. 152 επ.). Η μαζική εισροή μεταναστών και προσφύγων κορυφώθηκε το καλοκαίρι του 2015 δημιουργώντας ασφυκτικές πιέσεις στις τοπικές αρχές και καταδεικνύοντας τα κενά στην οργάνωση και λειτουργία της πρώτης υποδοχής, τις σχετικές διαπιστώσεις έκαναν κλιμάκια του ΣτΠ στους επιτόπιους ελέγχους τους⁶⁴(ΣτΠ, 2017a:σελ.28). Στη συνέχεια των ελέγχων αυτών, με δημόσια παρέμβαση του ο ΣτΠ πρότεινε, μεταξύ άλλων ζητη-

⁶³ Επισημάνθηκε από την Αρχή καθώς δεν πρέπει να καταλείπονται περιθώρια εντυπώσεων ότι πρέπει κάποιος, ακόμη και Σύρος, να κάνει καθιστική διαμαρτυρία στο Σύνταγμα για να μπορέσει να προσεγγίσει την υπηρεσία ασύλου (υπόθεση Φ. 195734/2014).

⁶⁴ Τον Ιούνιο 2015 κλιμάκια του Συνηγού επισκέφθηκαν τη Λέσβο, την Κω και τη Λέρο, νησιά πρώτης γραμμής σε ρυθμούς εισόδου, και διαπίστωσαν ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες για την υποδοχή και διαχείριση των παράτυπα εισερχομένων από τα θαλάσσια σύνορα της χώρας, στην καλύτερη περίπτωση αδυνατούσαν να αντεπεξέλθουν εγκαίρως στις ροές που δέχονταν και εφάρμοζαν ένα μικρό μόνο μέρος από τις διαδικασίες, ενώ Κέντρα Πρώτης Υποδοχής δεν υφίσταντο στα νησιά ακόμη και στη Λέσβο όπου σχετική πτέρυγα είχε κατασκευαστεί και παρέμενε κλειδωμένη. Αναπληρούμενες εκ των ενόντων από όργανα με αστυνομικά καθήκοντα, του Λιμενικού ή της ΕΛΑΣ, οι υπηρεσίες Πρώτης Υποδοχής, που ανήκαν στην αρμοδιότητα του Αναπληρωτή Υπουργού Εσωτερικών, διαπιστώθηκε ότι κινδύνευαν να καταστούν γράμμα κενό. Η διασπορά των αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπηρεσιών που ανήκουν σε διαφορετικούς φορείς (των πρώην Υπουργείων Δημόσιας Τάξης, Ναυτιλίας, Εσωτερικών ως προς την αρμοδιότητα Μετανάστευσης) φαίνεται ότι δημιούργησε ακόμη μεγαλύτερο έλλειμμα συντονισμού σε τοπικό επίπεδο, (ΣτΠ, 2017a :σελ.28).

μάτων, τη λειτουργία Κέντρων Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ) με τις διαδικασίες και προδιαγραφές που επιτάσσει ο νόμος (ΣτΠ, 2017a:σελ.28). Περαιτέρω στο πλαίσιο λειτουργίας του skype⁶⁵ στις διαδικασίες της Υπ. Ασύλου η Αρχή πρότεινε την ευελιξία του συστήματος για ευάλωτες ή επείγουσες περιπτώσεις, αλλά και την αποτροπή της σύλληψης όσων έχουν κλείσει ραντεβού μέσω skype, με καταγραφή στο ηλεκτρονικό αρχείο Χαρτογράφησης Αλλοδαπών, όπως γίνεται και στην προκαταγραφή αιτημάτων ασύλου (ΣτΠ, 2017a:σελ.30). Στη συνέχεια αν και οι αφίξεις προσφύγων και μεταναστών λόγω της ενεργοποίησης της Συμφωνίας ΕΕ– Τουρκίας ,παρουσίασαν από απότομη πτώση αναδείχθηκαν άλλα προβλήματα (Ελαφρός, 2016). Το 2016⁶⁶ το βασικό πρόβλημα που αναδείχθηκε μέσω των αναφορών ήταν η επί μήνες έλλειψη πρόσβασης των διαμενόντων σε χώρους προσωρινής φιλοξενίας της ηπειρωτικής χώρας στη διαδικασία ασύλου⁶⁷ (ΣτΠ, 2017a:σελ.30). Σε σειρά αναφορών που δέχτηκε ο ΣτΠ είχε την ευκαιρία να διαπιστώσει ότι οι προτεραιοποιήσεις ορισμένων εθνικών ομάδων ή ευάλωτων προσώπων (λ.χ. οικογενειών) από τα Γραφεία Ασύλου που λειτουργούν μέσα στα hotspots, προκαλούν τη δυσαρέσκεια όσων περιμένουν επί μήνες την εξέταση του αιτήματος ή και την απλή υποβολή του⁶⁸, δημιουργώντας προστριβές και εξεγέρσεις μέσα στα hotspots με συνέπειες και στη συμβίωση με τους κατοίκους των νησιών. Η αυξανόμενη εμπλοκή της ΕΑΣΟ⁶⁹ στις συνεντεύξεις στα hotspot έδωσε την ευκαιρία στην Αρχή να τονίσει ότι η όποια συνδρομή ευρωπαϊκής υπηρεσίας πρέπει να ακολουθεί τις προβλεπόμενες από τη νομοθεσία εγγυήσεις (η οποία είναι εν πολλοίς ευρωπαϊκή νομοθεσία ασύλου) και τα ίδια ουσιαστικά και διαφανή κριτήρια ως προς τη διακρίβωση της ανάγκης διεθνούς προστασίας⁷⁰.

⁶⁵ Η Υπηρεσία Ασύλου εγκαινίασε το 2015 σύστημα προγραμματισμού, μέσω skype, των ραντεβού για καταγραφή αιτημάτων ασύλου, το οποίο εφαρμόζει ακόμη σήμερα.

⁶⁶ Το 2016 η ελληνική Διοίκηση βρέθηκε αντιμέτωπη με δύο μεγάλες προκλήσεις: αφενός το κλείσιμο των συνόρων στον λεγόμενο «Διάδρομο των Δυτικών Βαλκανίων», που είχε ως αποτέλεσμα τον εγκλωβισμό μεικτών, προσφυγικών και μεταναστευτικών, πληθυσμών στην ελληνική ενδοχώρα, αφετέρου την Κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου, σε συνέχεια της οποίας οι υπηρεσίες των hotspots στα πέντε νησιά επωμίστηκαν το βάρος της κράτησης όλων των νεοεισερχομένων παράτυπα στα θαλάσσια σύνορα, με σκοπό την ταχεία επανεισδοχή στην Τουρκία μετά την ταυτοποίησή τους.

⁶⁷ Υποθέσεις :Φ. 214896, 215349, 215823/2016 κ.ά.

⁶⁸ Ενδεικτικά υποθέσεις: Φ. 213698, 218420, 218700/2016

⁶⁹ Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο

⁷⁰ Φ. 218041, 218667/2016

Σχετικά με τις επιστροφές των αλλοδαπών ο ΣτΠ ασχολήθηκε εκτενώς καθώς έχει ειδική αρμοδιότητα⁷¹ να ελέγχει όλα τα στάδια της διαδικασίας αναγκαστικών επιστροφών αλλοδαπών. Με βάση δειγματοληπτικό έλεγχο σε προαναχωρησιακά κέντρα κράτησης και επιχειρήσεις επιστροφής αλλοδαπών της ΕΛΑΣ, ο ΣτΠ στην Ετήσια Έκθεση που δημοσιεύει ειδικά για τις Επιστροφές⁷², αναδεικνύει τα προβληματικά σημεία της διαδικασίας σε σχέση με τις επιταγές του ευρωπαϊκού ή εσωτερικού δικαίου και προτείνει οργανωτικά και άλλα μέτρα για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των ανθρώπων που εμπλέκονται στη διαδικασία αναγκαστικής απομάκρυνσης (ΣτΠ, 2017a:σελ.34). Οι επανεισοχές από τις 18.5.2016 και εφεξής, σύμφωνα με τους ελέγχους της Αρχής εμφανίζουν δύο στοιχεία που είναι κοινά σε όλες τις επιχειρήσεις αναγκαστικής απομάκρυνσης: Τη μη έγκαιρη ενημέρωση των Σύρων ή πολιτών άλλων χωρών ότι πρόκειται να περιληφθούν σε επιχείρηση επανεισοχής στην Τουρκία και την έλλειψη εξατομικευμένης κρίσης για την αναγκαιότητα ή μη δέσμευσης με χειροπέδες και την επανεξέταση του μέτρου κατά τη διάρκεια της επιχείρησης (ΣτΠ, 2017a:σελ.35).

3.4.1.1 Περίπτωση μη πρόσβασης στην ενημέρωση περί διεθνούς προστασίας από την επαναπροώθηση

Αξίζει σε αυτό το σημείο, λόγω της κρισιμότητας της συγκεκριμένης πρακτικής να μην υπάρχει ενημέρωση και δη σε γλώσσα κατανοητή, σε όσους εμπλέκονται στη διαδικασία αναγκαστικής απομάκρυνσης, ώστε να διασφαλίζονται τα δικαιώματα και συγκεκριμένα το δικαίωμα να ζητήσουν διεθνή προστασία σε τυχόν περίπτωση υπαναχώρησης να παραθέσουμε συγκεκριμένη περίπτωση διαμεσολάβησης του Συνηγόρου.

Στην υπόθεση Φ. 220665/2016, η Αρχή ασχολήθηκε κατόπιν ενημέρωσης της Ύπατης Αρμοστείας με περιστατικό μη πρόσβασης στην ενημέρωση περί διεθνούς προστασίας από την επαναπροώθηση, πολυπληθούς ομάδας πολιτών τρίτων χωρών που εντοπίστη-

⁷¹ Οδηγία 2008/115/ΕΚ άρ. 8, παρ. 6, Ν.3907/2011 άρ. 23, παρ. 6 και ΚΥΑ για την οργάνωση συστήματος εξωτερικού ελέγχου (ΦΕΚ Β'2870/24-10-2014). Για την αρμοδιότητα του Συνηγόρου βλ. το σχετικό νομικό πλαίσιο στην ετήσια έκθεση 2016, ενότητα Επιστροφών, σελ.134.

⁷² Βλ. Ειδική Έκθεση ΣτΠ για τις επιστροφές αλλοδαπών κατά το 2016, διαθέσιμη στο: <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el>

καν στα ανοιχτά της Μεσσηνίας και κρατούνταν προς επανεισδοχή. Συγκεκριμένα, κατόπιν αναφοράς πληρεξουσίου δικηγόρου, ο ΣτΠ ερεύνησε την υπόθεση 6 ιρακινών γυναικών από την ομάδα αυτή, οι οποίες αν και φέρονταν να έχουν δηλώσει βούληση κατάθεσης αιτήματος ασύλου, κρατούνταν στη Μεσσηνία προς επανεισδοχή. Η Αρχή ζήτησε να ανασταλεί η επικείμενη επανεισδοχή τους μέχρι να απαντηθούν πλήρως τα ζητήματα πρόσβασης τους στη διαδικασία ασύλου και οικογενειακής συνένωσης με τα άρρενα μέλη της οικογένειάς τους. Ύστερα από τη παρέμβαση της αυτή έλαβε θετική ανταπόκριση από την ΕΛΑΣ ως προς την αναστολή της αρχικά προγραμματισμένης επανεισδοχής (ΣτΠ, 2017a:σελ.36).

Στην υπόθεση αυτή, που είχε αίσιο τέλος, τονίστηκε η σημασία που έχει η σωστή ενημέρωση των εμπλεκόμενων, οι εγγυήσεις της οικογενειακής συνοχής και η παρουσία πληρεξουσίου δικηγόρου, σε τυχόν περίπτωση υπαναχώρησης αλλιώς είναι αδιανόητη η ουσιαστική άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στη διεθνή προστασία. Μάλιστα, η ενημέρωση των αιτούντων διεθνούς προστασίας ιδίως όταν αυτοί βρίσκονται σε καθεστώς περιορισμού της ελευθερίας διασφαλίζεται ρητά στο άρ. 5 της ΕΣΔΑ και αποτελεί μία από τις βασικές ελλείψεις που είχε επισημάνει το ΕΔΔΑ στο προηγούμενο σύστημα προστασίας ασύλου. Επιπρόσθετα, το δικαίωμα νομικής συνδρομής εξασφαλίζεται στο άρ. 44 του Ν.4375/2016 (Μαρούδα, 2016:σελ.182 επ.).

3.4.2 Συνθήκες διαβίωσης των προσφύγων

Σε ένα κράτος δικαίου η παραμονή προσφύγων και μεταναστών δεν μπορεί παρά να πληροί τους όρους διαχείρισης του πληθυσμού αυτού υπό συνθήκες σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Έστω και αν ένα κράτος αντιμετωπίζει αθρόα προσέλευση αιτούντων άσυλο, όπως κρίθηκε στην υπόθεση MSS/ Βελγίου και Ελλάδα⁷³. Ακόμα και για αυτούς που απλώς διέρχονται από τη χώρα, χωρίς να έχει ρυθμιστεί το καθεστώς παραμονής τους, ισχύει η συνταγματική προστασία της απόλυτης προστασίας της

⁷³ Περισσότερα για αυτή την υπόθεση βλ. στο Μαρούδα Ν., Σαράντη Β., Προσφυγικό Δίκαιο, 2016, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.97

ζωής, της τιμής και της ελευθερίας τους (άρ. 5 παρ. 2 Σ), ενώ ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας (άρ. 2 παρ. 1 Σ) (ΣτΠ, 2017α:σελ.39). Άλλωστε στην υπόθεση Khlaiifia και λοιποί/Ιταλίας που υιοθετήθηκε από το ΕΔΔΑ τον Σεπτέμβριο του 2015, δεικνύει ακριβώς αυτό: αξιοπρεπείς συνθήκες υποδοχής πρέπει να διασφαλίζονται σε όλους τους παράτυπους μετανάστες (Μαρούδα, Σαράντη, 2016:σελ.98).

Οι αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης⁷⁴ σε ασφαλείς χώρους με κατάλληλες υποδομές όμως εξακολουθούν να παραμένουν ζητούμενο για την πλειονότητα των χώρων μαζικής εγκατάστασης προσφύγων και μεταναστών σε όλη την ελληνική επικράτεια, κατά παράβαση των υποχρεώσεων της χώρας⁷⁵ για την εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης. Η διαπίστωση αυτή αφορά, με μεγάλες ωστόσο αποκλίσεις ως προς την ένταση του προβλήματος μεταξύ των διαφόρων εγκαταστάσεων, τόσο τους χώρους προσωρινής φιλοξενίας στην ενδοχώρα όσο και τα κομβικά σημεία υποδοχής στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου (Πρίφτη, 2017). Προβλήματα αιχμής αποτελούν η στέγαση σε σκηνές ή άλλες ακατάλληλες κατασκευές για μεγάλα χρονικά διαστήματα, οι ανεπαρκείς συνθήκες υγιεινής και η έλλειψη κατάλληλης υλικοτεχνικής υποδομής για την κάλυψη των καθημερινών αναγκών (ΣτΠ, 2017α:σελ.39). Οι αιτίες όπως τονίσαμε και σε προηγούμενο κεφάλαιο μπορούν να αναζητηθούν κυρίως σε θέματα θεσμικού πλαισίου⁷⁶, αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων και αναποτελεσματικού συντονισμού⁷⁷ και μη αξιοποίησης όλων των διαθέσιμων ευρωπαϊκών κυρίως, κονδυλίων (ΣτΠ, 2017α:σελ.42).

⁷⁴ Για την ακριβή έννοια των "αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης βλ.: Μαρούδα Ν., Σαράντη Β., Προσφυγικό Δίκαιο: Ερμηνεία – Διαγράμματα – Υποδείγματα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ:97

⁷⁵ Οδηγία 2013/33/ΕΕ, άρθρα 17, 18, 28 και 31., Ν.4375/2016, άρθρα 1, 8 και 10 και Π.Δ. 220/2007, άρθρα 12 και 13

⁷⁶ Ειδικότερα, εκκρεμεί η έκδοση των κανονιστικών πράξεων που απαιτούνται για την ίδρυση και λειτουργία των υφιστάμενων δομών, οι οποίες ξεκίνησαν τη λειτουργία τους κατά τη διάρκεια του προϊσχύσαντος νομοθετικού πλαισίου (Ν.3907/2011, Π.Δ.220/2007) και χωρίς τις προβλεπόμενες σε αυτό διαδικασίες.

⁷⁷ Στην πράξη, η διεύθυνση και ο συντονισμός των δράσεων για τη μεταφορά, διαμονή, σίτιση και υγειονομική περίθαλψη των προσφύγων και μεταναστών γίνεται από το Κεντρικό Συντονιστικό Όργανο Διαχείρισης Προσφυγικής Κρίσης που υπάγεται απευθείας στον Αρχηγό ΓΕΕΘΑ, σε συνεργασία με την Υπηρεσία Ασύλου και την Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης. Παράλληλα, υπάρχουν δομές, στις οποίες τη διαχείριση επιμέρους ζητημάτων έχουν ταυτόχρονα το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, το Υπουργείο Άμυνας, ο οικείος Δήμος και ανθρωπιστικές οργανώσεις και οργανισμοί (Ειδική Έκθεση ΣτΠ για το Προσφυγικό, 2017, σελ.43).

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του ο ΣτΠ είχε ήδη ζητήσει ήδη από τον Δεκέμβριο 2014 από την ελληνική Διοίκηση να σχεδιάσει και να υλοποιήσει άμεσα επιχειρησιακό σχέδιο δράσης για την παροχή ζωτικών μέσων επιβίωσης για τους Σύρους πολίτες που κατέφευγαν στην Ελλάδα⁷⁸ (ΣτΠ, 2017a:σελ.41). Στις αρχές του 2015, η άνευ προηγουμένου ροή μεταναστών και προσφύγων, βρήκε τη χώρα εντελώς απροετοίμαστη. Πλήρης αποχή του κράτους στην εξασφάλιση στέγης και βασικών αγαθών για εξαιρετικά μεγάλο αριθμό αλλοδαπών, σημειώθηκε στην Ειδομένη, όπου ο χώρος εγκατάστασης προσφύγων λειτουργούσε χωρίς καμία κρατική συμμετοχή ή συντονισμό (Μπίτσικα, 2015). Με παρέμβασή του, τον Ιούλιο 2015 και κατόπιν αυτοψιών που διενήργησε στα νησιά αιχμής, ο ΣτΠ ζήτησε μεταξύ άλλων, έκτακτο τοπικό σχέδιο διαχείρισης της κρίσης για κάθε νησί χωριστά, με την εμπλοκή της τοπικής αυτοδιοίκησης και των τοπικών υπηρεσιών, την άμεση λειτουργία των ΚΕΠΥ με τις διαδικασίες και προδιαγραφές που προέβλεπε ο νόμος και την ομαλή και σταθερή κάλυψη των δαπανών διαβίωσης των εισερχόμενων στα νησιά αλλοδαπών. Παράλληλα, ζήτησε να εκδοθούν οι προβλεπόμενες από τον Ν. 4332/2015 ΚΥΑ για τη διαχείριση των σχετικών ευρωπαϊκών προγραμμάτων και την κατανομή ποσών στους εμπλεκόμενους ΟΤΑ. Όσον αφορά, τον καταυλισμό στην Ειδομένη, ο Συνήγορος τόνισε την ανάγκη συντονισμού του από το κράτος και ζήτησε την ετοιμότητα εφαρμογής επιχειρησιακού σχεδίου για την περίπτωση περιρισμών στη διέλευση των συνόρων (ΣτΠ, 2017a:σελ.41).

Το σταδιακό κλείσιμο των βαλκανικών συνόρων, από τον Νοέμβριο 2015 μέχρι τον Φεβρουάριο 2016, οπότε και έκλεισαν οριστικά, είχε ως αποτέλεσμα την τραγική επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης στις προσωρινές εγκαταστάσεις φιλοξενίας, αφού περίπου 60.000 πρόσφυγες και μετανάστες ουσιαστικά εγκλωβίστηκαν στην ενδοχώρα (ΣτΠ, 2017a:σελ.41). Το γεγονός αυτό υποχρέωσε το κράτος να αποδεχτεί την ευθύνη οργάνωσης και εφαρμογής ενός αποτελεσματικού συστήματος που να πληροί τις απαιτούμενες προδιαγραφές. Ωστόσο, μέχρι σήμερα, ο στόχος αυτός δεν έχει επιτευχθεί, παρά τις αλληπάλληλες εξαγγελίες των εμπλεκόμενων φορέων (ΣτΠ, 2017a:σελ.41). Ο ΣτΠ επισκέφθηκε διάφορους χώρους προσωρινής φιλοξενίας στην ενδοχώρα κατά το 2016, οι οποίοι προορίζονταν για παράτυπα εισελθόντες στην Ελλάδα πριν τις

⁷⁸ Για περισσότερα βλ: <http://www.synigoros.gr/?i=human-rights.el.files.247022>

20.3.2016, και διαπίστωσε την ανεπάρκειά τους (ΣτΠ, 2017a:σελ.41). Μέχρι και σήμερα στις εγκαταστάσεις αυτές δεν διασφαλίζεται η διαβίωση των προσφύγων και μεταναστών με αξιοπρεπείς όρους, εξαιτίας τόσο των ελλείψεων σε βασικές υποδομές, όσο και της περιορισμένης δυναμικότητας τους σε σχέση με τα άτομα τα οποία φιλοξενούν⁷⁹.

Οι χώροι φιλοξενίας, κάθε άλλο παρά προσωρινό χαρακτήρα φαίνεται να έχουν πόσω μάλλον όταν το πρόγραμμα μετεγκατάστασης φαίνεται να έχει αποτύχει (Γεωργιοπούλου, 2017). Για τους λόγους αυτούς, η λήψη άμεσων μέτρων από την Πολιτεία για την εξασφάλιση ικανοποιητικών συνθηκών διαβίωσης θα πρέπει να γίνει με προοπτική ενδεχόμενης μακρόχρονης παραμονής (ΣτΠ, 2017a:σελ.46).

Μεταξύ άλλων σε αυτό το πλαίσιο ο ΣτΠ προτείνει: την άμεση παύση λειτουργίας των ακατάλληλων χώρων, την επέκταση των προγραμμάτων εναλλακτικού τύπου στέγασης (σε διαμερίσματα, ξενοδοχεία κ.α.) σε όσο το δυνατό περισσότερους δικαιούχους, με σκοπό και την κοινωνική τους ένταξη τη θεσμοθέτηση όλων των χώρων φιλοξενίας και την έκδοση του προβλεπόμενου Κανονισμού Λειτουργίας και των Εσωτερικών Κανονισμών, τον καλύτερο συντονισμό των υπηρεσιών και φορέων που δραστηριοποιούνται στις δομές φιλοξενίας και την ουσιαστική εποπτεία λειτουργίας τους από τη Γενική και άλλα μέτρα (ΣτΠ, 2017a:σελ.46).

Σε ό, τι αφορά συγκεκριμένα τη σίτιση των αλλοδαπών, η Πολιτεία εμφανίστηκε στην αρχή της κρίσης ανέτοιμη να παρέχει έστω και τις στοιχειώδεις υπηρεσίες σίτισης καθώς δεν διέθετε υλικοτεχνική υποδομή, πόρους, και επαρκές νομικό πλαίσιο αφενός για την αξιοποίηση ιδίων και αφετέρου αντίστοιχων ευρωπαϊκών πόρων (ΣτΠ, 2017a:σελ.48). Εν τω μεταξύ, ο ΣτΠ είχε την ευκαιρία να διαπιστώσει με επί τόπου αυτοψίες κλιμακίων του την αδυναμία της Πολιτείας να ανταποκριθεί σε αυτές τις ολοένα και πιο πιεστικές ανάγκες τόσο στη Λέσβο, τη Χίο, τη Σάμο, τη Λέρο και την Κω όσο

⁷⁹ Αναλυτικά για τη σημερινή κατάσταση βλέπε στο.: Αποτύπωση της εθνικής εικόνας κατάστασης για το προσφυγικό και μεταναστευτικό ζήτημα της 25/10/2017, προσβάσιμο στο: <http://mindigital.gr/index.php/%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%86%CF%85%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%B6%CE%AE%CF%84%CE%B7%CE%BC%CE%B1-refugee-crisis/1688-25-10-2017>

και σε δομές φιλοξενίας της ηπειρωτικής χώρας⁸⁰ (ΣτΠ, 2017a:σελ.48). Τον Οκτώβριο του 2015 μάλιστα προέκυψε μείζον θέμα όταν το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε ότι η διαδικασία απευθείας ανάθεσης συμβάσεων σίτισης δεν ήταν σύννομη και εισηγήθηκε να μην καταβληθούν τα ποσά που όφειλε το Δημόσιο στις προμηθεύτριες εταιρίες. Επιπλέον, το κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε ως αντισυνταγματική την τροπολογία, με την οποία επετράπη η κατ' εξαίρεση νομιμοποίηση όλων των δαπανών για σίτιση των προσφύγων που πραγματοποιήθηκαν με απευθείας αναθέσεις και χρηματοδοτήθηκαν από κρατικά κονδύλια. Ο ΣτΠ έθετε ως πιθανή λύση να μπορεί να περιληφθεί η σίτιση μεταξύ των λειτουργικών εξόδων της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, προσθέτοντας ότι προκειμένου να μην υπάρξει η οποιαδήποτε διακινδύνευση ως προς τη νομιμότητα των δαπανών σίτισης, σκόπιμο θα ήταν αυτή να αναφερθεί ρητά⁸¹ (ΣτΠ, 2017a:σελ.50). Η λύση σε θεσμικό επίπεδο δόθηκε με διάταξη που ψηφίστηκε και τέθηκε σε ισχύ τον Φεβρουάριο 2016. Η θέσπιση νέου πλαισίου, βέβαια, δεν έλυσε αυτομάτως το πρόβλημα. Στις 19 Απριλίου 2016, για παράδειγμα, κλιμάκιο του Συνηγόρου πραγματοποίησε αυτοψία στη δομή φιλοξενίας στην Άσπρη Άμμο Καβάλας και διαπίστωσε ότι η σίτιση ήταν ανεπαρκής.

Σήμερα, αν και κατάσταση φαίνεται να είναι καλύτερη τουλάχιστον στο οργανωτικό κομμάτι καταγράφονται ακόμα προβλήματα από τις εκθέσεις κι άλλων φορέων όπως η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁸². Η σίτιση πραγματοποιείται είτε με ευθύνη των ενόπλων δυνάμεων, εάν μένουν στις δομές και τους χώρους φιλοξενίας την ευθύνη των οποίων έχει το ΓΕΕΘΑ, είτε από οργανισμούς και οργανώσεις στους αντίστοιχους χώρους φιλοξενίας, είτε ιδιωτικά με μέσα της δική τους επιλογής εάν έχουν τη σχετική οικονομική δυνατότητα. Ο σημαντικότερος παράγοντας πάντως στον τομέα της σίτισης είναι, από τον Μάρτιο 2016, οι ένοπλες δυνάμεις οι οποίες εμφανίζονται να παρέχουν, μέσω ιδιωτικών υπηρεσιών τροφοδοσίας, γεύματα στον μεγαλύτερο αριθμό αλ-

⁸⁰ Βλ. σχετικά: <http://www.synigoros.gr/resources/lesvos16-17-06-2015.pdf>

⁸¹ Παρατηρήσεις ΣτΠ στο σχέδιο νόμου «Τροποποιήσεις του νόμου 3907/2011 (ΦΕΚ Α' 7), τροποποιήσεις του Ν.4251/2014 (ΦΕΚΑ' 80), προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου “σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιатύπωση)” (L 180/29.6.2013) και άλλες διατάξεις», όπως δημοσιεύτηκε για δημόσια διαβούλευση στις 5 Φεβρουαρίου 2016.

⁸² Αναλυτικότερα βλ. στην Έκθεση της Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για το 2016, σελ:183, προσβάσιμη στο: <http://www.nchr.gr/images/ekthesi2016.pdf>

λοδαπών που έχουν φτάσει στη χώρα κατά τη διάρκεια της κρίσης (ΣτΠ, 2017a:σελ.46). Η πορεία της βαθμιαίας ανταπόκρισης της Πολιτείας στις ανάγκες σίτισης των πολιτών τρίτων κρατών που έφτασαν παράτυπα στην Ελλάδα αποτυπώνεται στις ανακοινώσεις που από τα τέλη Μαΐου 2016 εκδίδει σε εβδομαδιαία βάση το ΓΕΕΘΑ⁸³. Η κριτική που έχει δεχθεί το σημερινό σύστημα σίτισης εστιάζεται κυρίως στην ποιότητα του παρεχομένου φαγητού, στην περιστασιακή καθυστέρηση διανομής γευμάτων, σε ζητήματα καταγραφής του πραγματικού αριθμού φιλοξενούμενων, και σε περιστασιακές καταγγελίες μεταξύ ανταγωνιστριών εταιρειών catering με θέμα τη διαδικασία ανάθεσης που αναπαράγονται από τον τοπικό Τύπο, και ενίοτε υιοθετούνται από τοπικούς παράγοντες (ΣτΠ, 2017a:σελ.47).

Όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών υγείας στα Προαναχωρησιακά Κέντρα Αλλοδαπών (ΠΡΟΚΕΚΑ), ο ΣτΠ είχε επισημάνει ήδη από το 2014⁸⁴ την αποσπασματικότητα παροχής βασικών υπηρεσιών, ιατρού, νοσηλευτών, αλλά και υπηρεσιών όπως είναι οι υπηρεσίες ψυχολόγου και κοινωνικού λειτουργού. Οι υπηρεσίες αυτές προβλέπονται στα Κέντρα Κράτησης, αλλά δεν εφαρμόζονται παρά μόνον περιστασιακά διότι εξαρτώνται από διαγωνισμούς που παρουσιάζουν μεγάλα χρονικά κενά (ΣτΠ, 2017a:σελ.52). Σε συνεχείς αυτοψίες του το 2015 και το 2016 σε νησιά όπως η Λέσβος, η Χίος και η Σάμος, διαπίστωσε ότι ιατρικές υπηρεσίες παρέχονται μεν από ΜΚΟ με σύμβαση με την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής ή το ΥΕΘΑ, αλλά μόνο σε όσους τις ζητήσουν (ΣτΠ, 2017a:σελ.52).

3.4.4 Προστασία ατομικών δικαιωμάτων των προσφύγων

Το σύνολο των ενεργειών ή και παραλήψεων στη διαχείριση των μεταναστευτικών και προσφυγικών πληθυσμών στον ελλαδικό χώρο, συνδέεται άρρηκτα με το σεβασμό ή την παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στη δεύτερη περίπτωση εγείρονται σοβαρά ζητήματα τήρησης της νομιμότητας στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης. Ακόμα και για αυτούς που απλώς διέρχονται από τη χώρα, χωρίς να έχει ρυθμιστεί το καθεστώς παραμονής τους, ισχύει άλλωστε η συνταγματική προστασία της απόλυτης προ-

⁸³ Βλ. Εβδομαδιαίες Ανακοινώσεις Τύπου Έτους 2017, ΓΕΕΘΑ.
<http://www.geetha.mil.gr/el/briefing-el/other-info-el/5862-2017.html>

⁸⁴ Για περισσότερα βλ.: Ετήσια Έκθεση 2015, σελ.129.

στασίας της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας τους (άρ. 5 παρ. 2 Σ), ενώ ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας (άρ. 2 παρ. 1 Συντ.) (ΣτΠ, 2017a:σελ.55).

Η υπ' αριθμόν ένα διαδικασία, εάν μπορούμε φυσικά να προβούμε σε μία τέτοια ιεράρχηση, που θέτει ζητήματα παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι αυτή της διοικητικής κράτησης. Η στέρηση της προσωπικής ελευθερίας αποτελεί τον επαχθέστερο περιορισμό, αγγίζοντας τον πυρήνα της ελευθερίας του ατόμου. Δυστυχώς όμως, παρά το γεγονός ότι η διοικητική κράτηση προβλέπεται ως το έσχατο μέτρο, η υπέρβαση του μέτρου αυτού στην πράξη θέτει το ερώτημα εάν έχει ως στόχο την αποτροπή της μετανάστευσης προς την Ευρώπη (ΣτΠ, 2017a:σελ.55). Ο ΣτΠ είχε ήδη επισημάνει πριν το 2015 ότι η διοικητική κράτηση συμβάλλει στο πρόβλημα και όχι στη λύση, δεδομένου του μεγάλου αριθμού κρατούμενων που στερούνταν την ελευθερία τους για πολλούς μήνες, σε συνδυασμό με την ανασφάλεια των αλλοδαπών για το μέλλον τους. Η διαπίστωση αυτή ενισχυόταν άλλωστε από το γεγονός ότι δεν τηρούνταν το ανώτατο χρονικό όριο των 18 μηνών για την κράτηση εν όψει επιστροφής, το οποίο επιβάλλει ο νόμος (άρ. 30, παρ. 5-6 του Ν.3907/2011) και η Οδηγία 2008/115/ΕΚ(άρ. 15, παρ. 5-6). Ο ΣτΠ είχε επισημάνει ότι σε καμία περίπτωση δεν είναι σύννομη η παράκαμψη του ορίου αυτού και οι σχετικές εσωτερικές οδηγίες του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης έπρεπε να τροποποιηθούν, με ανάκληση αποδοχής της γνωμοδότησης υπ' αριθ. 44/2014 ΝΣΚ⁸⁵ (ΣτΠ, 2017a:σελ.57). Βασική αλλαγή στη διοικητική κράτηση επέφεραν κατά το 2016 το κλείσιμο των συνόρων στον Δυτικό Διάδρομο των Βαλκανίων και η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας στις 18.3.2016, με άμεση συνέπεια την παραμονή των νεοεισερχομένων στα hotspots των νησιών, υπό κράτηση ή περιορισμό, με σκοπό την επανεισδοχή στην Τουρκία. Παρατηρείται επίσης, διαφοροποίηση από τα τέλη του 2015 στην πολιτική της κράτησης σε αστυνομικά κρατητήρια των νησιών του ΒΑ Αιγαίου συγκεκριμένων εθνικοτήτων προς επιστροφή αλλοδαπών (λ.χ. σε αυτοψία του Συνηγόρου στη Χίο στις 26.1.2016 εντοπίστηκαν σε καθεστώς κράτησης υπήκοοι Αλγερίας, Μαρόκου ή Τυνησίας). Η διαφοροποίηση αυτή γεννά εύλογα ερωτηματικά διακριτικής μεταχείρισης με βάση εθνικά χαρακτηριστικά (ΣτΠ, 2017a:σελ.57).

⁸⁵ Βλ. Ετήσια Έκθεση 2014, σελ.153.

Οι βασικές προτάσεις του Συνηγόρου που αφορούν τη διοικητική κράτηση βάσει της Οδηγίας Επιστροφών και διατυπώθηκαν πριν την έξαρση των μεικτών ροών, αλλά παραμένουν επίκαιρες είναι συνοπτικά οι ακόλουθες: Περιορισμός, εν γένει, της κράτησης στο απολύτως αναγκαίο χρονικά μέτρο, με εξατομικευμένη και αιτιολογημένη κρίση επί της αναγκαιότητας συνέχισής της, σε συνδυασμό με το εφικτό ή μη της απομάκρυνσης του αλλοδαπού από τη χώρα του, και εφαρμογή εναλλακτικών της κράτησης μέτρων, σύμφωνα με το άρ. 22, παρ. 3 του Ν.3907/2011, προκειμένου η κράτηση να καταστεί η εξαίρεση, όπως επιβάλλει ο νόμος (άρ. 30, παρ. 1 του Ν.3907/2011) και όχι, όπως συμβαίνει στην πράξη, ο γενικός κανόνας.

Για τα νέα προβλήματα που αναδείχθηκαν το 2016, ο ΣτΠ διατύπωσε επίσης ενδεικτικά τις ακόλουθες εκτιμήσεις: την αναγκαιότητα να αιτιολογείται ειδικά ο κίνδυνος για τη δημόσια τάξη⁸⁶, ότι το φαινόμενο της εκ νέου κράτησης, μετά από λίγους μήνες, αλλοδαπών που είχαν αφεθεί ελεύθεροι λόγω συμπλήρωσης του ορίου των 18 μηνών, μπορεί να θεωρηθεί καταστρατήγηση του ανώτατου χρονικού ορίου της διοικητικής κράτησης, εκτός εάν υπάρχουν νέα ουσιαστικά στοιχεία αιτιολογίας και ότι η κράτηση στα 5 νησιά όπου λειτουργούν hotspot μετά την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας προς επίτευξη της επανεισδοχής, γεννά εκ νέου το πρόβλημα της επιβολής της κράτησης ως γενικού και όχι εξατομικευμένου μέτρου (ΣτΠ, 2017a:σελ.57).

Σχετικά με τη διασφάλιση του διεθνώς κατοχυρωμένου δικαιώματος των ανηλίκων⁸⁷ για απρόσκοπτη πρόσβαση στην εκπαίδευση⁸⁸, (ΣτΠ, 2017a:σελ.59) η Πολιτεία επέλεξε λειτουργία δύο παράλληλων συστημάτων: α) της εγγραφής και φοίτησης στο κανονικό σχολικό πρόγραμμα (για τα παιδιά που φιλοξενούνταν εκτός κέντρων και δομών φιλοξενίας) και β) της ένταξης σε Δομές Υποδοχής και Εκπαίδευσης Προσφύγων (ΔΥ-ΕΠ) για τις λοιπές περιπτώσεις (ΣτΠ, 2017a:σελ.57).

⁸⁶ Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, προκειμένου να μην επιβιώνουν στην πρακτική της διοικητικής κράτησης κατάλοιπα του δικαίου αλλοδαπών προ της Οδηγίας Επιστροφών. Η τελευταία έχει εισαγάγει τον αντικειμενικό στόχο της επιστροφής ως νόμιμη βάση της κράτησης, όταν αυτή είναι αναγκαία, διότι δεν μπορούν να εφαρμοστούν εναλλακτικά μέτρα, ο αλλοδαπός είναι ύποπτος φυγής κ.λπ. (βλ. άρ. 30 του Ν. 907/2011).

⁸⁷ Άρ. 28 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Ν.2101/1992).

⁸⁸ Ανήλικοι οι οποίοι με πρόχειρους υπολογισμούς ανέρχονται σε ποσοστό πάνω από το 1/3 του αλλοδαπού πληθυσμού που έχει εισέλθει στη χώρα μαζικά την τελευταία διετία.

Ο ΣτΠ με τον ρόλο του για την προάσπιση και προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού, επέτεινε τις προσπάθειες και τις δράσεις του κατά τη μεταβατική αυτή περίοδο ειδικά μετά τη ραγδαία αύξηση του πληθυσμού των ανηλίκων που παρέμεναν στην Ελλάδα επί μακρόν ενεργοποιώντας ενισχυτικά έναν μηχανισμό συστηματικής παρακολούθησης της κατάστασης των δικαιωμάτων των παιδιών που μετακινούνται⁸⁹. Κατά το διάστημα 2015-2016 πραγματοποιήθηκαν, μεταξύ άλλων, πάνω από 80 επισκέψεις σε 66 χώρους σε όλη την επικράτεια (όπως ανοιχτά κέντρα φιλοξενίας, ξενώνες ασυνόδευτων ανηλίκων, κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης, χώρους κράτησης κ.λπ.), καθώς και επισκέψεις σε σχολεία, όπου φοιτούν παιδιά πρόσφυγες (στο πρωινό πρόγραμμα και σε ΔΥΕΠ). Επίσης, έγιναν συναντήσεις με φορείς, στελέχη του Υπουργείου Παιδείας, την επιστημονική επιτροπή που εκπόνησε το σχέδιο για την εκπαίδευση των παιδιών προσφύγων, εκπροσώπους διακυβερνητικών και ΜΚΟ, εκπαιδευτικούς και γονείς. Παράλληλα, η Αρχή έλαβε μέρος σε εκδηλώσεις ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης των τοπικών κοινωνιών που οργανώθηκαν από περιφερειακές διευθύνσεις εκπαίδευσης και, γενικότερα, έχει παρέμβει δημόσια για τη διασφάλιση του δικαιώματος στην εκπαίδευση, την προστασία της εικόνας των μαθητών προσφύγων, όπως και για το θέμα των αντιδράσεων κάποιων συλλόγων γονέων και κηδεμόνων κατά της φοίτησης των παιδιών προσφύγων στα σχολεία. Τέλος, ο ΣτΠ έθεσε και εξακολουθεί να θέτει σταθερά το ζήτημα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με ενημέρωση και προτάσεις, στο πλαίσιο συναντήσεων και συνεδρίων εκτός Ελλάδας αλλά και με σταθερή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο της Ευρώπης και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Συνηγόρων του Παιδιού (ΣτΠ, 2017a:σελ.61).

Ειδικότερα, σε συνέχεια παρεμβάσεων του Συνηγόρου και σχετικού πορίσματος του, το Υπουργείο Παιδείας διευκρίνισε με εγκυκλίους το καλοκαίρι του 2016 ότι, σύμφωνα με τον νόμο, τα παιδιά από τρίτες χώρες μπορούν να εγγράφονται κανονικά στα ελληνικά σχολεία ακόμη και με ελλιπή δικαιολογητικά. Με εγκύκλιο επίσης προβλέφθηκε διαδικασία εγγραφής και ενδεχόμενης γεωγραφικής κατανομής, σε περίπτωση προσέλευσης μεγάλου αριθμού αλλοδαπών μαθητών για εγγραφή στις σχολικές μονάδες, προκειμένου να διασφαλισθεί η εύρυθμη λειτουργία των σχολείων (ΣτΠ, 2017a:σελ.61). Αυτο-

⁸⁹ Δικαιώματα των παιδιών που μετακινούνται: Έκθεση και δίκτυο με πρωτοβουλία του ΣτΠ, διαθέσιμη στο: <https://www.synigoros.gr/?i=childrens-rights.el.dpnews.425864>

νόητο είναι ότι, πέραν των συνολικών θεσμικών παρεμβάσεων, ο ΣτΠ διαμεσολάβησε κατά την προηγούμενη διετία σε μεγάλο αριθμό υποθέσεων, προκειμένου να αρθούν τα προσκόμματα, όπου εντοπίζονταν, και να εκπληρωθεί η υποχρέωση της Πολιτείας (ΣτΠ, 2017a:σελ.62).

Το ζήτημα της ασφάλειας που αφορά τόσο τους εισερχόμενους αλλοδαπούς πληθυσμούς όσο και την ελληνική κοινωνία που αναπόφευκτα επηρεάζεται από τη μαζική εισροή απασχόλησε έντονα τον Συνήγορο.

Οι μηχανισμοί του κράτους κλήθηκαν κατά τη τελευταία τριετία υπό συνθήκες πίεσης, να ανταποκριθούν στην αντίστοιχη υποχρέωση, παρέχοντας τις εγγυήσεις για την άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων, αλλά και για την αποτροπή καταστάσεων που επιτρέπουν τον κλονισμό του αισθήματος ασφάλειας στις τοπικές κοινωνίες και τροφοδοτούν ξενοφοβικές αντιδράσεις. Η ασφάλεια των προσώπων, τα οποία διαβιούν στη χώρα υπό οποιεσδήποτε συνθήκες, αποτελεί ύψιστη υποχρέωση των οργάνων της Πολιτείας και θα έπρεπε να αποτελεί μέλημα των αρμόδιων αρχών (ΣτΠ, 2017a:σελ.65). Κατά την εκτίμηση του Συνηγόρου, τα προβλήματα που παρατηρήθηκαν δεν ήταν τόσο λόγω έλλειψης ή έλλειψης νομοθετικού πλαισίου, αλλά λόγω αναποτελεσματικής εφαρμογής του (ΣτΠ, 2017a:σελ.65). Η κατάσταση, που επικρατούσε μέχρι τον Φεβρουάριο 2016, κυρίως στα νησιά του Βορειανατολικού και Νότιου Αιγαίου, είχε αποτελέσει αντικείμενο κριτικής και από τον ΣτΠ, καθώς η Πολιτεία δεν είχε σχεδόν καμία εμπλοκή στην προστασία των ανθρώπων αυτών (ΣτΠ, 2017a:σελ.65). Για παράδειγμα στην επίσκεψη κοινού κλιμακίου των Συνηγόρων της Ελλάδας και της ΠΓΔΜ στις προσωρινές εγκαταστάσεις προσφύγων στα σύνορα των δύο γειτονικών χωρών (17.11.2015), στην Ειδομένη και στο Vinojug, ο ΣτΠ είχε την ευκαιρία να διαπιστώσει ότι ο χώρος εγκατάστασης προσφύγων στην Ειδομένη λειτουργούσε χωρίς καμία συμμετοχή ή συντονισμό από το Κράτος (ΣτΠ, 2017a:σελ.66). Η Αρχή στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της έχει συνεχή διάλογο με την ΕΛΑΣ προκειμένου να διασφαλίσει την προστασία των μεταναστών και προσφύγων και από φαινόμενα έμφυλης βίας, σεξουαλικής κακοποίησης ή εκμετάλλευσης στο εσωτερικό των hotspots (ΣτΠ, 2017a:σελ.67).

Η ελληνική κοινωνία βιώνει παράλληλα τα τελευταία χρόνια από τη δική της πλευρά την προσφυγική κρίση. Το αίσθημα ασφάλειας που απολαμβάνουν οι πολίτες ή, αντίθε-

τα, η ανασφάλεια που αποδίδονται στην παρουσία προσφυγικών και μεταναστευτικών πληθυσμών, αποτελούν σε μεγάλο βαθμό συνέπεια των σχέσεων που διαμορφώθηκαν στους τόπους προσωρινής ή διαρκέστερης παραμονής των πληθυσμών αυτών (ΣτΠ, 2017a:σελ.67). Ο ΣτΠ είχε την ευκαιρία να επισκεφτεί πολλές δομές της ηπειρωτικής χώρας και τις δομές των πέντε νησιών. Με την ευκαιρία των επισκέψεων αυτών, κλιμάκια του Συνηγόρου είχαν συναντήσεις με τις τοπικές αρχές, συνήθως τον δήμαρχο, τους αρμόδιους αντιδημάρχους, τον αστυνομικό διευθυντή και (στα νησιά) τον λιμενάρχη, τις τοπικές κινήσεις αλληλεγγύης και εκπροσώπους διεθνών οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στο αντικείμενο (ΣτΠ, 2017a:σελ.69).

Κατόπιν αυτών ο ΣτΠ εστίασε στην ανάγκη συστηματικότερου σχεδιασμού από την πλευρά της Πολιτείας με εστίαση στη διασφάλιση συνθηκών που αποτρέπουν αρνητικά φαινόμενα λ.χ.: εξασφάλιση επαρκούς και ποιοτικής σίτισης, επιλογή παρόχων σχετικών υπηρεσιών κατά προτεραιότητα από την τοπική οικονομία, επανεξέταση γεωγραφικής κατανομής πληθυσμών, γρήγορη μετάβαση από το μοντέλο φιλοξενίας σε εν πολλοίς γκετοποιημένες δομές, στο μοντέλο φιλοξενίας σε κατοικίες/διαμερίσματα, ώστε να διευκολύνεται η ένταξη των αλλοδαπών στην τοπική κοινωνία. Όπως επίσης την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, εκείνων που το επιθυμούν και πληρούν τις προϋποθέσεις, με τη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών, από πλευράς θεσμικού πλαισίου και υποδομών όπως: εξασφάλιση ΑΜΚΑ για όσους παραμένουν στη χώρα και την προώθηση εργασιακής ένταξης με ενδεχόμενη αξιοποίηση ευρωπαϊκών πόρων (ΣτΠ, 2017a:σελ.71).

3.4.4.1 Περίπτωση μεταχείρισης κρατούμενων που επικαλούνται κίνδυνο δίωξης για θρησκευτικούς λόγους

Ο ΣτΠ έχει επισημάνει ότι σε περίπτωση έκφρασης βούλησης για κατάθεση αιτήματος ασύλου, η ανά εθνικότητα συλλήβδην θεώρηση κρατούμενων προς επιστροφή ως παράτυπων μεταναστών δεν συνάδει με την υποχρέωση εξατομικευμένης κρίσης κάθε αιτήματος διεθνούς προστασίας, όπως είδαμε και προηγουμένως. Η Αρχή είχε πολύ καλή

συνεργασία για τον σκοπό αυτό με το Προαναχωρησιακό Κέντρο Κορίνθου στην περίπτωση δήλωσης βούλησης ασύλου από πακιστανούς πολίτες που επικαλέσθηκαν ότι ανήκουν στη θρησκευτική μειονότητα Ahmadiya (υπόθεση Φ. 214862/2016). Στη συγκεκριμένη υπόθεση άλλωστε τέθηκαν άλλωστε ζητήματα ασφάλειας και διακινδύνευσης θεμελιωδών δικαιωμάτων των αναφερομένων, κατά τη διάρκεια της κράτησης τους, όπως η προστασία της ζωής και της τιμής τους και η προστασία της αξιοπρέπειας τους, γι αυτό και επιλέχθηκε προς εξέταση η συγκεκριμένη υπόθεση.

Ο ΣτΠ δέχτηκε αναφορά εκ μέρους της Μουσουλμανικής Κοινότητας Αχμαντίγια , τον Απρίλιο του 2016, η οποία αποτελεί θρησκευτική μειονότητα που επικαλείται ότι δεν αναγνωρίζεται ως μουσουλμανική στο Πακιστάν και εξ αυτού του λόγου υφίσταται διώξεις στη χώρα αυτή. Μέσω της αναφοράς της αυτής, η Κοινότητα ζήτησε τη βοήθεια του Συνηγόρου σχετικά με 20 διοικητικά κρατούμενους στο ΠΡΟ.ΚΕ.Κ.Α της Κορίνθου, που φερόντουσαν να ανήκουν στη συγκεκριμένη θρησκευτική μειονότητα και αιτούνταν να τοποθετηθούν όλοι μαζί σε θάλαμο λόγω του βάσιμου φόβου της πως αν αποκαλυφθεί η θρησκευτική τους ταυτότητα στους υπόλοιπους συγκρατούμενους εκ Πακιστάν θα αντιμετωπίσουν εχθρικές και επικίνδυνες συμπεριφορές.

Άλλωστε στην αναφορά αναφέρονταν ότι κάποιοι από τους συγκρατούμενους τους δεχόντουσαν ήδη προσβλητικές συμπεριφορές ή /και χειροδικία. Κατόπιν τούτων, ο ΣτΠ μετέφερε το εύλογο αίτημα τους, να είναι τοποθετημένοι ξεχωριστά από τους άλλους Πακιστανούς σε άλλο θάλαμο όλοι μαζί, στις αρμόδιες υπηρεσίες της ΕΛΑΣ νομού Κορινθίας. Η Αστυνομική Διεύθυνση Κορίνθου ανταποκρίθηκε άμεσα στο σχετικό αίτημα και ενημέρωσε την Αρχή ότι πραγματοποιήθηκε μεταφορά τους σε άλλη πτέρυγα του ΠΡΟ.ΚΕ.ΚΑ.

Στη συγκεκριμένη υπόθεση τέθηκε εξάλλου για άλλη μια φορά το ζήτημα της διοικητικής κράτησης που καθώς αποτελεί τον επαχθέστερο περιορισμό για την ελευθερία ενός ατόμου θα πρέπει να επιλέγεται ως μέτρο στις απολύτως απαραίτητες περιπτώσεις και οι συνθήκες κράτησης θα πρέπει να πληρούν τουλάχιστον τις στοιχειώδεις προδιαγραφές ασφάλειας για τους κρατούμενους.

3.4.4.2 Περίπτωση Άρσης Γεωγραφικού περιορισμού ευάλωτων προσώπων

Η στέρηση της προσωπικής ελευθερίας αποτελεί τον επαχθέστερο περιορισμό, αγγίζοντας τον πυρήνα της ελευθερίας του ατόμου. Έτσι, παρά το γεγονός ότι η διοικητική κράτηση προβλέπεται ως το έσχατο αναγκαίο μέτρο, η υπέρβαση του μέτρου αυτού στην πράξη, είναι συχνό φαινόμενο. Επίσης, σύμφωνα με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο προβλέπεται επιπλέον υποχρέωση ειδικής μέριμνας για τα ευάλωτα πρόσωπα, σε όλα τα στάδια της διαδικασίας από την είσοδό τους στη χώρα, συμπεριλαμβανομένης και της καταγραφής και εξέτασης του αιτήματος για την παροχή διεθνούς προστασίας, όπως και το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση. Ειδικά σε ότι αφορά τα δικαιώματα των παιδιών η χώρα μας υποχρεούται βάσει και της διεθνούς νομοθεσίας να προστατεύει τη παιδική ηλικία και να μεριμνά για περαιτέρω όσον αφορά τους ανήλικους για την διασφάλιση στην πράξη του διεθνώς κατοχυρωμένου δικαιώματος των ανηλίκων για απρόσκοπτη πρόσβαση στην εκπαίδευση.

Στη περίπτωση που μελετάται τίθενται όλα αυτά τα θέματα καθώς και η αδυναμία της Πολιτείας να εξασφαλίσει τα δικαιώματα που προκύπτουν από διεθνείς υποχρεώσεις της. Η περίπτωση εξάλλου έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθώς την υπόθεση ανέλαβαν από κοινού ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού καθώς άπτεται των αρμοδιοτήτων τους.

Στα τέλη του 2016 ο ΣτΠ έλαβε κοινοποίηση επιστολής του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες προς της ΕΛΑΣ (Δ/ση Αλλοδαπών Αττικής, Δ/ση Αστυνομίας Δωδεκανήσου, Διεύθυνση Αλλοδαπών κ.α.) σχετικά με τη κράτηση πολίτη Συρίας και της ανήλικης (14 ετών) κόρης της. Οι εν λόγω κρατούνταν στα τότε κρατητήρια Ελληνικού, εν όψει της μεταγωγής τους στην Ρόδο, λόγω παραβίασης του σχετικού γεωγραφικού περιορισμού παραμονής στη Ρόδο.

Κατά την αναφορά, ο σύζυγος ήταν αγνοούμενος στη Συρία και συνεπώς επρόκειτο για μονογονεϊκή οικογένεια, και συνεπώς ευάλωτοι (άρ. 14 Ν.4375/2016) ενώ τα υπόλοιπα τρία τέκνα της ευρίσκοντο στη Γερμανία. Το αίτημα τους ήταν να μη μεταχθούν στη

Ρόδο, να αρθεί η κράτηση, η οποία όπως είναι λογικό δημιουργούσε ψυχολογικά προβλήματα στο ανήλικο τέκνο, και να αρθεί ο γεωγραφικός περιορισμός προκειμένου να καταστεί δυνατό να υποβάλλουν αίτημα οικογενειακής επανένωσης στο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου ως ελεύθεροι. Μάλιστα δεν είχαν υποβάλει δήλωση βούλησης ασύλου στη Ρόδο ή στην Αθήνα ακριβώς γι αυτό, αν και από τον Ν.4375/2016, άρ. 46 παρ. β προβλέπεται η κατά προτεραιότητα εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας κρατουμένων. Να σημειωθεί πως φιλοξενία στην Αθήνα μπορούσε να τους προσφέρει φιλικό τους πρόσωπο σε κατάλληλο χώρο, άλλωστε μέχρι το τέλος των νομικών διαδικασιών, η ανήλικη θα μπορούσε να πηγαίνει στην Αθήνα σχολείο. Μάλιστα, σύμφωνα με την επιχειρηματολογία του Ελληνικού Συμβουλίου για τους πρόσφυγες, η κράτηση ως μέτρο δεν πληρούσε την αρχή της αναλογικότητας, αφού στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν υπήρχε προοπτική απομάκρυνσης τους.

Ο ΣτΠ στην επιστολή του προς τις αρμόδιες αρχές υποστήριξε ότι έπρεπε να αρθεί η κράτηση καθώς αντιβαίνει στο βέλτιστο συμφέρον της ανήλικης και επομένως καθίσταται δυσανάλογα επαχθές μέτρο ενόψει μάλιστα του άρθ. 30 Ν.3907/11⁹⁰, εφόσον υπάρχει εναλλακτικό μέτρο, όπως εν προκειμένω η φιλοξενία σε φιλικό σπίτι στην Αθήνα όπου θα μπορούσε να φοιτήσει κανονικά σε σχολείο μέχρι να ολοκληρωθεί η διαδικασία. Μάλιστα κατά τον Συνήγορο τα παραπάνω θα έπρεπε να εξεταστούν και υπό το πρίσμα του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού βάσει του άρ. 3 παρ. 2 της Διεθνούς Σύμβασης για τα δικαιώματα του Παιδιού⁹¹, της προστασίας της παιδικής ηλικίας, αλλά και του θεμελιώδους δικαιώματος στην οικογενειακή ενότητα κατ' άρ. 21 Συντ. σε συνδυασμό με το άρ. 8 παρ. 1 ΕΣΔΑ. Τονίστηκε περαιτέρω ότι οι κοινός νομοθέτης προκρίνει όχι μόνο στην άρση του περιορισμού της ελευθερίας των μονογονεϊκών οικογενειών με ανήλικο τέκνο ως κατ' εξοχήν ευάλωτων προσώπων αλλά και την παραπομπή τους στον αρμόδιο κατά περίπτωση φορέα κοινωνικής στήριξης (άρ. 11 Ν.3907/2011 και άρθρ. 15 Ν.4365/2016). Επισημάνει μάλιστα στη σχετική του επιστο-

⁹⁰ Ν.3907/2011, άρ. 30 παρ.4 :« Όταν καθίσταται πρόδηλο ότι δεν υφίσταται πλέον λογικά προοπτική απομάκρυνσης για νομικούς ή άλλους λόγους η κράτηση αίρεται και ο υπήκοος τρίτης χώρας απολύεται αμέσως».

⁹¹ Όπως κυρώθηκε με το Ν.2101/1992.

λή σε περίπτωση που δε θεωρηθεί ενδεδειγμένη η άρση της κράτησης και του γεωγραφικού προσδιορισμού θα πρέπει η σχετική απόφαση να αιτιολογηθεί ειδικά.

Οι αρμόδιες αστυνομικές αρχές ενημέρωσαν σχετικά τον Συνήγορο λίγο αργότερα ότι μητέρα και κόρη μετέχθησαν στη Ρόδο, λόγω παραβίασης του σχετικού γεωγραφικού προσδιορισμού και πως λίγο αργότερα αφέθηκαν ελεύθερες, με αναστολή εκτέλεσης των αποφάσεων απέλασης τους βάσει επανεισδοχής με τον περιοριστικό όρο της μη αναχώρησης από τη Ρόδο και με ορισθείσα ημερομηνία καταγραφής αιτήματος ασύλου ενώπιον του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου Ρόδου ελάχιστες μέρες μετά.

Ο ΣτΠ στο τελικό απαντητικό του έγγραφο, τόνισε τον προβληματισμό της Αρχής, σχετικά με την κράτηση μονογονεϊκών οικογενειών για παραβίαση γεωγραφικού περιοριστικού όρου.

3.5 Ο Συνήγορος του Πολίτη ως σύμβουλος του Νομοθέτη

Όπως είδαμε και προγενέστερα, η αντιμετώπιση του μεταναστευτικού/προσφυγικού φαινομένου σε επίπεδο κανονιστικό παρουσιάζει δύο βασικά χαρακτηριστικά: α) έλλειψη σαφών κανόνων και κριτηρίων εφαρμογής τους και β) διάσταση μεταξύ πρόβλεψης και εφαρμογής της νομοθεσίας.

Ο ΣτΠ δεν περιορίζεται μόνο στη διερεύνηση ατομικών υποθέσεων των αλλοδαπών, αλλά δραστηριοποιείται και στη κατεύθυνση της διερεύνησης των διαρθρωτικών προβλημάτων του νομικού καθεστώτος μεταναστών και προσφύγων και στη χώρα μας. Εισηγείται νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, προκειμένου να καταπολεμηθούν φαινόμενα κακοδιοίκησης, παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων και να προσαρμοσθεί περισσότερο η ισχύουσα νομοθεσία με το Σύνταγμα και τις διεθνείς συμβατικές δεσμεύσεις της χώρας. Άλλωστε προς αυτή τη κατεύθυνση προβλέφθηκε η συνεργασία των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των υπουργείων με τον Συνήγορο (Ν.4048/2012). Βέβαια οι νομοθετικές πρωτοβουλίες οι σχετιζόμενες με την αντιμετώπιση της προσφυγικής

κρίσης που έχει λάβει η χώρα δεν είναι ευάριθμες, αν και στο πεδίο εφαρμογής τους κυριαρχεί μία δικαιωματική αμεριμνησία, όπως ήδη είδαμε παραπάνω.

Ενδεικτικά, παρατίθενται κάποιες από τη σημαντικότερες προτάσεις που έχει υποβάλει ο ΣτΠ όπως προκύπτουν από τις Ετήσιες και Ειδικές Εκθέσεις του : Στο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής το 2016, υπέβαλε αναλυτική γνώμη σχετικά με το σχέδιο νόμου για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (Οδηγία 2013/33/ΕΕ, αναδιατύπωση 29.6.2013). Οι παρατηρήσεις, μεταξύ άλλων, αφορούσαν βελτιώσεις σε νομοτεχνικό επίπεδο (λ.χ. προσδιορισμός της κάθε φορά αρμόδιας αρχής ως φορέα αρμοδιότητας, κυρωτικής ή ρυθμιστικής, ρητή επαναφορά ή μη των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών της Γενικής Διεύθυνσης Πρόνοιας του Υπουργείου Εργασίας ως προς τους ασυνόδευτους ανηλίκους), αλλά και ουσιαστικές προτάσεις από πλευράς διαδικαστικών εγγυήσεων, όπως: να υπάρχει σαφής προτροπή για ειδική μέριμνα υποδοχής ως προς ευάλωτα άτομα που χρήζουν διεθνή προστασία, με παραπομπή στις έννοιες του άρ. 10 του Π.Δ.141/2013, να προστεθούν οι προϋποθέσεις της εξατομικευμένης κρίσης και της αναγκαιότητας για την εφαρμογή τυχόν περιορισμών κυκλοφορίας των αιτούντων άσυλο στη χώρα, να μεταφερθεί το σύνολο των εγγυήσεων της Οδηγίας ως προς την κράτηση (χωριστή κράτηση αιτούντων άσυλο από άλλους διοικητικά κρατούμενους, πρωταρχικό μέλημα η σωματική και ψυχική τους υγεία, υπαίθριος προαυλισμός κ.λπ.

Για τη φιλοξενία ασυνόδευτων ανηλίκων σε περίπτωση ανεπάρκειας θέσεων σε κατάλληλες δομές/ξενώνες φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων, ο ΣτΠ πρότεινε να υπάρξει μέριμνα για την τοποθέτησή τους σε ασφαλείς χώρους προσωρινής φιλοξενίας (safe spaces) που λειτουργούν στα ανοικτά κέντρα φιλοξενίας προσφύγων και μεταναστών, και όπου να διασφαλίζεται η διαμονή τους ξεχωριστά από ενήλικα πρόσωπα, σε διαφορετικούς κατά φύλο χώρους, με επαρκή εποπτεία από εξειδικευμένο προσωπικό (διερμηνείς, κοινωνικούς λειτουργούς, ψυχολόγους) και για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα μέχρι την παραπομπή τους σε κατάλληλη δομή φιλοξενίας μέσω του ΕΚΚΑ. Επίσης, πρότεινε να δοθεί σχετική ενημέρωση στα αστυνομικά τμήματα και στις εισαγγελικές αρχές της χώρας, ώστε οι ανήλικοι να μην κρατούνται σε αστυνομικά κρατητήρια. Στη συνέχεια, και δεδομένου ότι Εισαγγελείς Ανηλίκων σε διαφορετικές περιοχές της χώρας αποφασίζουν πλέον την παραπομπή ασυνόδευτων ανηλίκων στους

χώρους αυτούς, ο ΣτΠ πρότεινε την τακτική ενημέρωσή τους από το υπουργείο σχετικά με τις διαθέσιμες θέσεις σε ασφαλείς χώρους προσωρινής και εποπτευόμενης φιλοξενίας, προκειμένου να καθίσταται δυνατή η μεταφορά των ασυνόδευτων ανηλίκων σε αυτούς.

Σε αρκετές περιπτώσεις οι προτάσεις του ΣτΠ έγιναν αποδεκτές. Χαρακτηριστικά, σε συνέχεια παρεμβάσεων του Συνηγόρου στα συναρμόδια υπουργεία, το έτος 2015 χορηγήθηκε άδεια εργασίας στους κατόχους καθεστώτος επικουρικής προστασίας, οι οποίοι εντάχθηκαν στην ίδια κατηγορία με τους πρόσφυγες, ως υποκατηγορία του καθεστώτος της διεθνούς προστασίας (ΣτΠ, 2016:σ.37επ.). Ήδη με τα άρθρα 69 και 71 Ν.4375/2016 παρέχεται η πρόσβαση στην απασχόληση τόσο των αιτούντων διεθνή προστασία όσο και των προσώπων στα οποία έχει χορηγηθεί καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους. Με το άρ. 46 του Ν.4375/2016, με το οποίο εναρμονίσθηκε το εσωτερικό μας δίκαιο με το σχετικό άρ. 8 της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ, υιοθετήθηκαν αρκετές προτάσεις που είχε υποβάλει ο ΣτΠ (ΣτΠ, 2015:σελ.177επ.), σχετικά με τις εγγυήσεις για την κράτηση των αιτούντων άσυλο, όπως να προϋποθέτει αιτιολογημένη κρίση, να λαμβάνεται κατόπιν εξατομικευμένης αξιολόγησης για τη μη δυνατότητα εφαρμογής εναλλακτικών μέτρων, η παράτασή της να τελεί υπό δικαστικό έλεγχο, να θεσπιστεί απόλυτο χρονικό όριο κράτησης των ανηλίκων κ.ά.)

Σχετικά με την προαγωγή αλλοδαπών μαθητών με ελλιπή δικαιολογητικά το Υπουργείο Παιδείας με εγκύκλιό του υιοθέτησε τις προτάσεις του Συνηγόρου, διευκρινίζοντας ότι η φοίτηση πρέπει να γίνεται απρόσκοπτα, ανεξάρτητα από τις παράλληλες ενέργειες για την προσκόμιση όλων των απαραίτητων εγγράφων.

Αναφορικά με τη μη χρήση του όρου «λαθρομετανάστης», ο ΣτΠ είχε προτείνει (ΣτΠ, 2016 :σελ. 150) να μη χρησιμοποιείται ο όρος «λαθρομετανάστης», ο οποίος ενέχει σαφώς μειωτική χρήση και έχει αντικατασταθεί στα κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τον εννοιολογικά πιο ουδέτερο όρο «παράτυπος μετανάστης», καθώς και να απαλειφθεί η «δίωξη λαθρομετανάστευσης» από την επωνυμία οργανικών μονάδων της ΕΛΑΣ. Το Υπουργείο προώθησε στο Συμβούλιο Επικρατείας σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος για την αναδιοργάνωση των υπηρεσιών της ΕΛΑΣ, στο οποίο τα Τμήματα Δίωξης Λαθρομετανάστευσης μετονομάζονται σε Τμήματα Διαχείρισης Μετανάστευσης.

Κεφάλαιο Τέταρτο: Αξιολόγηση της συνεισφοράς του ΣτΠ στο πεδίο του προσφυγικού ζητήματος

4.1 Συμπεράσματα

Ο ΣτΠ επιτελώντας τον θεσμικό του ρόλο για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας ανέπτυξε τη δράση του και στο προσφυγικό ζήτημα. Άλλωστε πέρα από τις αρμοδιότητες που του έχει αναθέσει η Πολιτεία, ως φορέα προώθησης και προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου γενικά, είναι επιφορτισμένος και με τη προστασία ειδικότερων δικαιωμάτων, όπως αυτά του παιδιού, και την επίβλεψη τήρησης της νομιμότητας σε σειρά διαδικασιών που σχετίζονται με το προσφυγικό, όπως οι επιχειρήσεις επιστροφών αλλοδαπών.

Η Αρχή, όπως είδαμε, είχε αναλάβει πρωτοβουλίες και είχε προβεί σε επανειλημμένες επισημάνσεις και προειδοποιήσεις προς τις αρμόδιες αρχές καθ' όλη τη διάρκεια της πρώτης φάσης εκδήλωσης του φαινομένου, πριν αυτό γιγαντωθεί. Με εισηγήσεις για θεσμικές ρυθμίσεις και προπαρασκευαστικές δράσεις, παρενέβη προκειμένου η χώρα να ετοιμαστεί κατά το μεγαλύτερο δυνατό βαθμό για τη διαφαινόμενη επιδείνωση του προβλήματος. Σε πρώτη φάση όμως, λίγες από τις παραινέσεις της Αρχής βρήκαν ευήκοα ώτα. Η Αρχή εξακολούθησε και στις επόμενες φάσεις της κρίσης αυτής να παρεμβαίνει με συγκεκριμένες προτάσεις.

Ο βαθμός του κατά πόσο ήταν επιτυχημένη ή όχι η έως τώρα εμπλοκή της Αρχής στο εξεταζόμενο ζήτημα είναι συνάρτηση πολλών παραγόντων. Η αποδοχή που έχει γενικότερα ο θεσμός στην ελληνική κοινωνία αλλά και ειδικότερα στους προσφυγικούς - μεταναστευτικούς πληθυσμούς είναι αδιαμφισβήτητη και προκύπτει από τα στατιστικά δεδομένα. Χαρακτηριστικά την πλειοψηφία των αναφορών στον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποτελούν περιπτώσεις αλλοδαπών, αιτούντων άσυλο και μεταναστών. Η επιτυχία του Συνηγόρου στην κλασική διαμεσολαβητική του λειτουργία φαίνεται να κινείται επίσης σε υψηλά επίπεδα.

Το προσφυγικό ζήτημα όμως έθεσε την Αρχή προ καινοφανών καταστάσεων, όπως η συστηματική και αναπόφευκτη ως ένα βαθμό παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφυγικών πληθυσμών και η εμπλοκή σε μεγάλο βαθμό διεθνών οργανώσεων και ΜΚΟ στη διαχείριση αυτών των ζητημάτων. Ο ΣτΠ φάνηκε έτοιμος να αναλάβει δράση σε όλα τα πεδία και το εύρος της αρμοδιότητας του. Μάλιστα, ήρθε σε άμεση επαφή με τα προβλήματα των ανθρώπων αυτών αλλά και των τοπικών κοινωνιών που δοκιμάστηκαν και αυτές, έστω και με διαφορετική μορφή από τη προσφυγική κρίση. Με πλήθος επισκέψεων και αυτοψιών αφουγκράστηκε τα προβλήματα των προσφύγων αλλά και των ελλήνων πολιτών, δεν αρκέστηκε να μείνει στον κλασικό διαμεσολαβητικό του ρόλο ύστερα από αναφορά διοικούμενου. Βεβαίως όπου χρειάστηκε με αφορμή την διερεύνηση μεμονωμένων αναφορών, ήρθε σε επαφή με την διοίκηση και προσπάθησε με όπλο την εθνική αλλά και διεθνή νομοθεσία να δώσει λύσεις που σέβονται την αρχή της νομιμότητας, τα θεμελιώδη δικαιώματα και συνεπώς κατοχυρώνουν το Κράτος Δικαίου.

Από τις αναφορές που εξετάστηκαν αλλά και από όσα εκθέτει η ίδια η Αρχή στις εκθέσεις της προκύπτει ότι σε διοικητικό επίπεδο βρήκε σε αρκετές περιπτώσεις θετική ανταπόκριση και μάλιστα εκεί όπου κάποιος ίσως να μην το περίμενε, στον σκληρό πυρήνα του κράτους, τα σώματα ασφαλείας και τις ένοπλες δυνάμεις. Οι ένοπλες δυνάμεις και η αστυνομία κλήθηκαν να διαχειριστούν μεγάλο μέρος του προβλήματος πολλές φορές, εκτός των κατοχυρωμένων αρμοδιοτήτων τους. Σε νομοθετικό επίπεδο αν και όπως αναφέραμε αρχικά δεν υπήρξε η δέουσα συνειδητοποίηση των διακυβευμάτων, στη συνέχεια σε αρκετές περιπτώσεις οι προτάσεις της Αρχής βρήκαν την δέουσα ανταπόκριση.

Η Αρχή άλλωστε και λόγω της γνωστής αδυναμίας της διοίκησης, αλλά και της δικαιοσύνης, να ανταποκριθούν στην αξίωση απονομής δικαιοσύνης εντός ευλόγου χρόνου στους πρόσφυγες διαδραμάτισε και τον ρόλο της “βαλβίδας εκτόνωσης”. Κι αυτό καθώς σε πολλές περιπτώσεις λόγω των καθυστερήσεων της δικαιοσύνης και του κόστους που μπορεί να συνεπάγονται οι σχετικές διαδικασίες, αποτέλεσε το μόνο διαθέσιμο μέσο προστασίας γι’ αυτούς τους ανθρώπους. Επίσης, αποτέλεσε μία ακόμα δίοδο πληροφόρησης προς τη διοίκηση για τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι αιτούντες άσυλο

και οι παράτυποι μετανάστες αλλά οι τοπικές κοινωνίες. Συντέλεσε, έτσι κατά το βαθμό που του αναλογεί στον να μην έχουν τα διοικητικά προβλήματα ευρεία κοινωνική διάχυση. Αυτό μπόρεσε να το επιτύχει δρώντας συμπληρωματικά προς την εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία, καθώς όντας Ανεξάρτητη Αρχή διαθέτει ορισμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά που δεν ανευρίσκονται στην κλασική μορφή της κρατικής διοίκησης. Τα σημαντικότερα από αυτά είναι η ταχύτητα, ο εξειδικευμένος νομικός έλεγχος, η ατέλεια των προσφερόμενων υπηρεσιών, η υψηλή ποιοτική στάθμη του προσωπικού.

Βέβαια οι παρεμβάσεις του Συνηγούρου δε μπορούν να δώσουν λύση σε ζητήματα που έχουν στην ουσία πολιτικό χαρακτήρα, εξαρτώνται από πολιτικές αποφάσεις σε εθνικό αλλά κυρίως σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Άλλωστε η Αρχή μπορεί να ελέγχει τις πράξεις της διοίκησης σε σχέση με το υπάρχον νομικό πλαίσιο. Το αν το πλαίσιο αυτό σε καιρούς οικονομικής κρίσης και έξαρσης της μετακίνησης πληθυσμών καθίσταται λιγότερο προστατευτικό για τα δικαιώματα αλλοδαπών αλλά και ημεδαπών εκφεύγει του ελέγχου της. Για παράδειγμα, παρ' όλες τις προσπάθειες του Συνηγούρου, είτε στα πλαίσια της διαμεσολαβητικής του λειτουργίας, είτε στα πλαίσια νομοθετικών προτάσεων, η εξασφάλιση συνθηκών «κανονικοποίησης» της καθημερινής ζωής των υπηκόων τρίτων χωρών, η πρόσβαση των ανηλίκων σε υπηρεσίες εκπαίδευσης και ψυχαγωγίας, ή η ενθάρρυνση της συμμετοχής όλων σε κοινωνικές και οικονομικές δραστηριότητες, είναι όλα ζητήματα πολιτικά. Όπως από την άλλη πολιτική επιλογή είναι η εξακολούθηση της αντιμετώπισης του φαινομένου, με όρους έκτακτης ανάγκης. Είναι προφανές ότι σε τέτοιες συνθήκες ούτε το κράτος δικαίου υπηρετείται, ούτε τα ανθρώπινα δικαιώματα τυγχάνουν της δέουσας προστασίας.

Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι ο θεσμός του ΣτΠ είναι απαραίτητος πυλώνας προστασίας των δικαιωμάτων των προσφυγικών, μεταναστευτικών πληθυσμών και τήρησης της νομιμότητας σε μία έννομη τάξη που θέλει να βασίζεται στην καταστατική αρχή του απαραβίαστου της ανθρώπινης αξίας και στην αρχή του κράτους δικαίου. Η θεσμοθέτησή του απέρρευσε από την έλλειψη ανεπτυγμένου κράτους δικαίου και την μη ολοκληρωμένη προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Η μέχρι τώρα πορεία του και στη νέα αυτή πρόκληση του προσφυγικού δικαιώνει τις προσδοκίες. Βέβαια όπως τονίσαμε, η διαμεσολαβητική του λειτουργία δεν μπορεί να αποτελέσει πανάκεια. Πόσω

μάλλον όταν τα δύο βασικά όπλα που διαθέτει στην δράση του είναι η άσκηση πειθούς και η κύρωση της δημοσιότητας των μη σύννομων διοικητικών πρακτικών. Σε ένα κράτος όπου ακόμα και οι αποφάσεις των δικαστηρίων που στρέφονται κατά του κράτους δεν εκτελούνται πάντοτε, κάθε άλλο παρά αυτονόητη είναι η συμμόρφωση της διοίκησης με τις κάθε φορά προτάσεις της Αρχής. Παρά τα τυχόντα μειονεκτήματα του θεσμού, που αποτελούν την ίδια στιγμή και πλεονεκτήματα του, καθώς η θεσμοθέτηση του έχει νόημα ως οργάνου συμπληρωματικού ελέγχου της διοίκησης και όχι ως ενός ακόμα δικαστικού θεσμού τα πλεονεκτήματα του βαραίνουν κατά πολύ περισσότερο.

Κλείνοντας, πρέπει να επισημάνουμε ότι με βάση της τελευταίες εξελίξεις, όπως αυτές διαμορφώνονται, πρέπει να θεωρείται βέβαια ότι το προσφυγικό-μεταναστευτικό ζήτημα ήρθε για να μείνει αν και ίσως όχι με την ίδια ένταση. Σε αυτό το πλαίσιο η χώρα μας, όπως και γενικότερα η ΕΕ, θα αποτελέσουν σημεία αναφοράς για τη διαχείριση ανάλογων καταστάσεων στο μέλλον, σε άλλες περιοχές του πλανήτη. Η πρόκληση είναι οι πολιτικές και οι δράσεις που σχεδιάζονται και υλοποιούνται να λαμβάνουν υπόψη τους το σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα και στην αρχή του κράτους δικαίου, και σε αυτό μπορεί να συμβάλει με τη δική τη συνεισφορά τα μέγιστα ο ΣτΠ.

4.2 Προτάσεις

Παρά τις θετικές διαπιστώσεις σχετικά με τη δράση του Συνηγόρου καταλείπονται σημαντικά περιθώρια βελτίωσης της λειτουργίας του. Αυτή η βελτίωση μπορεί να συμβεί είτε με εσωτερικές αλλαγές του τρόπου λειτουργίας του είτε με θεσμικές, νομοθετικές αλλαγές που θα του εκχωρούν μεγαλύτερες αρμοδιότητες.

Σε επίπεδο οργάνωσης και λειτουργίας της Αρχής και δεδομένου του μεγάλου όγκου των αναφορών που δέχεται, θα μπορούσε να προβλεφθεί η δημιουργία ξεχωριστού κύκλου δικαιωμάτων των μεταναστών και των προσφύγων. Η συγκεκριμένη αλλαγή ίσως να μην είναι σε πρώτη φάση αναγκαία, καθώς και στη παρούσα μορφή του ο ΣτΠ ανταποκρίνεται αρκετά ικανοποιητικά στις απαιτήσεις. Όμως, σε περίπτωση που παγιωθεί η τρέχουσα κατάσταση και δεδομένης της αυξημένης σημασίας που έχει για τους μετα-

νάστες και τους πρόσφυγες η ταχεία πρόσβαση σε μηχανισμό προστασίας των δικαιωμάτων τους που δεν εξασφαλίζεται παρά μόνο από τον ενδιάμεσο έλεγχο της διοίκησης θα μπορούσε να εξεταστεί σοβαρά αυτό το ενδεχόμενο. Πόσω μάλλον την στιγμή που σύμφωνα με τα στατιστικά του ΣτΠ ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δέχεται κατά πλειονότητα αναφορές που αφορούν αλλοδαπούς.

Επίσης, αν και έχει προβλεφθεί εδώ και λίγα χρόνια η δυνατότητα κατάθεσης αναφοράς ηλεκτρονικά, φαίνεται ότι δεν χρησιμοποιείται όσο θα έπρεπε αυτή η δυνατότητα. Η δυνατότητα αυτή θα πρέπει να προβληθεί περισσότερο από την Αρχή, καθώς ειδικά σε σχέση με περιορισμένα άτομα, λόγω διοικητικής κράτησης ή γεωγραφικού περιορισμού έχει πολλά πρόσθετα οφέλη.

Η άμεση επαφή του Συνηγόρου του Πολίτη με τους προσφυγικούς πληθυσμούς και τις τοπικές κοινωνίες που δοκιμάζονται θα μπορούσε να επιτευχθεί και με την ίδρυση γραφείων σε περιοχές που φιλοξενούν δομές φιλοξενίας προσφύγων, προαναχωρησιακά κέντρα κλπ, κυρίως δε στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα βρίσκεται πιο κοντά στη πηγή των προβλημάτων, θα εξετάζει μεγαλύτερο ποσοστό των διοικητικών διαδικασιών για την τήρηση της νομιμότητας και θα είναι πιο εύκολη η πρόσβαση για αυτούς που θέλουν να υποβάλουν αναφορά.

Στο πλαίσιο της προσφυγικής κρίσης αναδείχθηκε με μεγαλύτερη έμφαση η επαλληλία της Αρχής με άλλους εγχώριους θεσμούς προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όπως η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Αν και η βασική αποστολή της επιτροπής είναι η παροχή συμβουλευτικής υποστήριξης στην κυβέρνηση και τη διοίκηση για τη χάραξη σωστής κεντρικής πολιτικής όσον αφορά τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και όχι ο ενδιάμεσος έλεγχος της διοίκησης όπως στην περίπτωση του Συνηγόρου, σε πολλές περιπτώσεις νομοθετικών επισημάνσεων η δράση τους ταυτίζεται. Σε αυτό το πλαίσιο θα πρέπει να επιδιωχθεί η μεγαλύτερη συνεργασία μεταξύ των φορέων αυτών και γιατί όχι η σύμπτυξη τους σε ένα φορέα.

Ο ρόλος και η δυναμική των ΜΚΟ αναδείχθηκε με έμφαση κατά τη διάρκεια του εξεταζόμενου φαινομένου. Χαρακτηριστικό είναι ότι οι περισσότερες αναφορές, μεταξύ αυτών και αυτές που εξετάστηκαν αναλυτικότερα προέρχονται από ΜΚΟ. Αν και στις

περισσότερες περιπτώσεις η συνεισφορά των οργανώσεων αυτών είναι πολύτιμη θα πρέπει να διερευνηθεί στο μέλλον η δυνατότητα της Αρχής να ελέγχει και πράξεις των ΜΚΟ. Καθώς σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί και οι ίδιες να παραβιάζουν τη νομιμότητα και να υπονομεύουν δικαιώματα αλλοδαπών και ημεδαπών. Τη κατεύθυνση αυτή ενισχύει το γεγονός ότι στην πλειοψηφία τους χρηματοδοτούνται από το κράτος.

Τέλος, θα πρέπει να διερευνηθεί το ενδεχόμενο της διαμεσολαβητικής αρμοδιότητας ή συναρμοδιότητας του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Ειδικά σε ζητήματα όπως το προσφυγικό όπου οι περισσότερες από τις πολιτικές καθορίζονται σε επίπεδο ΕΕ και όπου το ενωσιακό δίκαιο ρυθμίζει τις περισσότερες έννομες καταστάσεις και σχέσεις, αυτό το ενδεχόμενο καθίσταται πιο επίκαιρο από ποτέ. Πόσο μάλλον που οι περισσότερες παραβιάσεις εκ μέρους των εθνικών δημόσιων διοικήσεων αφορούν ακριβώς το ευρωπαϊκό δίκαιο.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ

Διεθνείς Συμβάσεις

Οικουμενική Διακήρυξη για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (όπως υιοθετήθηκε με την από 10/12/1948 υπ' αριθμ. 217 Α(III) Απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών)

Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (όπως υιοθετήθηκε με την από 16/12/1966 υπ' αριθμ. 2200 Α(XXI) Απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών)

Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (όπως υιοθετήθηκε ομόφωνα από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 20/11/1989)

Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, τελικό κείμενο, Ρώμη 04/11/1950

Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, τελικό κείμενο, Γενεύη 28/07/1951

Ευρωπαϊκή Νομοθεσία

Ενοποιημένες Συνθήκες (Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης)

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2000/C 364/01)

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26/06/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιτύπωση)

Κανονισμός (ΕΚ) 343/2003 του Συμβουλίου της 18/02/2003 για τα κριτήρια και τους μηχανισμούς προσδιορισμού του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας

Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16/12/2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών

Ελληνική Νομοθεσία

Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008

Νόμος 4485/2017 (ΦΕΚ Α΄ 114/04.08.2017) «για την οργάνωση και λειτουργία της ανώτατης εκπαίδευσης, ρυθμίσεις για την έρευνα και άλλες διατάξεις»

Νόμος 4403/2016 (ΦΕΚ Α΄ 125/07/07/2016) «για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις των άρθρων 19, 20, 29, 30, 33, 35, 40 έως 46 της Οδηγίας 2013/34/ΕΕ και στις διατάξεις της Οδηγίας 2014/95/ ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (Ε.Ε. L 330/1 της 15ης Νοεμβρίου 2014) και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού»

Νόμος 4375/2016 (ΦΕΚ Α΄ 51/03.04.2016) «για την οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις

Νόμος 4399/2016 (ΦΕΚ Α΄ 117/22.06.2016) «για το θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων Ενισχύσεων Ιδιωτικών Επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας - Σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου και άλλες διατάξεις»

Νόμος 4356/2015 (ΦΕΚ Α΄ 181/24.12.2015) «για Σύμφωνο συμβίωσης, άσκηση δικαιωμάτων, ποινικές και άλλες διατάξεις»

Νόμος 4332/2015 (ΦΕΚ Α΄ 76/09.07.2015) «για Τροποποίηση διατάξεων Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας - Τροποποίηση του ν. 4251/2014 για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις οδηγίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2011/98/ΕΕ και 2014/36/ΕΕ και άλλες διατάξεις»

Νόμος 4251/2014 (ΦΕΚ Α΄ 80/01.04.2014) «για τον Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις»

Νόμος 4228/2014 (ΦΕΚ Α΄ 7/10.01.2014) «για την κύρωση του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών»

Νόμος 4048/2012 (ΦΕΚ Α΄ 34/23.02.2012) «για την Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»

Νόμος 3907/2011 (ΦΕΚ Α΄ 7/26.01.2011) «για ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ και λοιπές διατάξεις.

Νόμος 3938/2011 (ΦΕΚ Α΄ 61/31.03.2011) «για Σύσταση Γραφείου Αντιμετώπισης Περιστατικών Αυθαιρεσίας στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη και άλλες διατάξεις»

Νόμος 3094/2003 (ΦΕΚ Α΄ 10/22.01.2003) «για τον ΣτΠ και άλλες διατάξεις» και Αιτιολογική Έκθεση αυτού

Νόμος 3051/2002 (ΦΕΚ Α΄ 220/20.09.2002) «για τις Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις»

Νόμος 2477/1997 (ΦΕΚ Α΄ 59/18.04.1997) «για τον ΣτΠ και το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»

Νόμος 2462/1997 (ΦΕΚ Α΄ 25/26.02.1997) «για την κύρωση του Διεθνούς Συμφώνου για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και του Δεύτερου Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα σχετικού με την κατάργηση της ποινής του θανάτου»

Νόμος 2101/1992 (ΦΕΚ Α΄ 192/02.12.1992) «για την κύρωση της Διεθνούς Σύμβασης για τα δικαιώματα του παιδιού»

Π.Δ. 141/2013 (ΦΕΚ Α΄ 226/21.10.2013) «για προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των αλλοδαπών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας»

Π.Δ. 273/1999 (ΦΕΚ Α΄ 229/03.11.1999) «για τον Κανονισμό Λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη»

Π.Δ. 220/2007 (ΦΕΚ Α΄ 251/13.11.2007) «για προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα Κράτη Μέλη»

Ν.Δ. 53 της 19-20/09/1974 «περί κυρώσεως της εν Ρώμη την 4ην Νοεμβρίου 1950 υπογραφείσης Συμβάσεως “δια την Προάσπισιν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών”, ως και του Προσθέτου εις αυτήν Πρωτοκόλλου των Παρισίων της 20ης Μαρτίου 1952. (ΦΕΚ 256, τ. Α’), όπως τροποποιήθηκε από τους Νόμους 2400/1996 (ΦΕΚ Α’ 96/1996) και 3344/2005 (ΦΕΚ Α’ 133/2005) και ισχύει.

Ν.Δ. 3989 της 19-26/1959 (ΦΕΚ Α’ 201/1959) «περί κυρώσεως της πολυμερούς Συμβάσεως περί της Νομικής Καταστάσεως των Προσφύγων

Εκθέσεις Συνηγόρου του Πολίτη

Συνήγορος του Πολίτη: Ετήσια Έκθεση 2016(b) [pdf]. Διαθέσιμο σε:

<https://www.synigoros.gr/resources/ee2016-00-stp.pdf>

Συνήγορος του Πολίτη: Ετήσια Έκθεση 2015 [pdf]. Διαθέσιμο σε:

<https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2015-00-stp.pdf>

Συνήγορος του Πολίτη: Ετήσια Έκθεση 2014 [pdf]. Διαθέσιμο σε:

<https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2014-00-stp.pdf>

Συνήγορος του Πολίτη: Ειδική Έκθεση 2017(a) με θέμα «Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων – Ζητήματα διοικητικής διαχείρισης και δικαιωμάτων» [pdf]. Διαθέσιμο σε:

https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_ombudsman_migrants_refugees_2017-el.pdf

Συνήγορος του Πολίτη: Ειδική Έκθεση 2016(c) με θέμα «Επιστροφές αλλοδαπών» [pdf]. Διαθέσιμο σε:

<https://www.synigoros.gr/resources/ee2016-16-allodapoi.pdf>

Συνήγορος του Πολίτη: Ειδική Έκθεση 2015 με θέμα «Επιστροφές αλλοδαπών» [pdf].

Διαθέσιμο σε:

<https://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2015-14-allodapoi.pdf>

Συνήγορος του Πολίτη: Εξαμηνιαία Έκθεση 2016 του Μηχανισμού Παρακολούθησης των δικαιωμάτων των παιδιών που μετακινούνται στην Ελλάδα [pdf]. Διαθέσιμο σε:

<https://www.synigoros.gr/resources/20170420-ekthesi-mixanismos.pdf>

- ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ

Βιβλία – Μονογραφίες

Βρέλλης Σ. (2003), *Δίκαιο αλλοδαπών*, Νομική Βιβλιοθήκη

Δαγτόγλου Π. (2005), *Ατομικά Δικαιώματα*, Τόμοι Α΄ και Β΄, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή

Μακρυδημήτρης Α., Χρυσανθάκης Χ., Κουλούρης Ν. Δ., Οικονόμου Α. Κ. (1996), *Ombudsman: Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, Α. Ν. Σάκκουλας

Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ. – Η. (2012), *Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Ε΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη

Μαρούδα Ν., Σαράντη Β. (2016), *Προσφυγικό Δίκαιο: Ερμηνεία – Διαγράμματα – Υποδείγματα*, Νομική Βιβλιοθήκη

Μαυρομούστακου Η. (2013), *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης: Μία Συγκριτική & Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών*, Νομική Βιβλιοθήκη

Μπέσιλα – Μακρίδη Ε. (2010), *Έλεγχος Διοίκησης*, τόμος Α', Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη

Μπεσίλα - Μακρίδη Ε. (1998), *Το Δικαίωμα Αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη

Ραΐκος Α. (2012), *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος ΙΙ, Νομική Βιβλιοθήκη

Ραΐκος Δ. (2005), *Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του πολίτη απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη

Σπηλιωτόπουλος Ε. (2011), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη

Τάχος Α. (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη

Τζέμος Β. (2012), *Συνήγορος του Πολίτη: Αρμοδιότητες, Διοικητική Διαδικασία, Διαμεσολαβητική Δράση, Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις, Νομοθεσία*, Νομική Βιβλιοθήκη

Φυτράκης Ε. (2010), *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης: Θεωρία – Νομοθεσία – Νομολογία*, Νομική Βιβλιοθήκη

Χρυσόγονος Κ. (2006), *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Νομική Βιβλιοθήκη

Επιστημονικά Περιοδικά

Καμτσίδου Ι. (1999), *Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Παρατηρήσεις στην απόφαση του ΣτΕ υπ' αριθμ. 994/1999 σελ. 543-553, Το Σύνταγμα, 3-4

Κουλούρης, Ν. (1993), *Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*, σελ. 1140-1183, Διοικητική Δίκη, 5/1993

Ενημερωτικά Κείμενα

Κείμενο της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης του Ελληνικού Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης με τίτλο: «Προσφυγική κρίση: fact sheet», 01/2017, Διαθέσιμο σε:

<http://mindigital.gr/index.php/pliroforiaka-stoixeia/945-fact-sheet-2017>

Κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο: «Η ΕΕ και η Προσφυγική Κρίση», Βρυξέλλες 07/2016, Διαθέσιμο σε:

<http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/el/>

Εγχειρίδιο του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία για την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, Λουξεμβούργο 2016, Διαθέσιμο σε:

file:///C:/Users/12/Downloads/fra-ecthr-2016-handbook-on-access-to-justice_el.pdf

Έρευνα της καπα Research με τίτλο: «Έρευνα σε πρόσφυγες: face-to-face», 03/2016, Διαθέσιμο σε:

<http://www.antigone.gr/files/news/ATT00321.pdf>

Κείμενο της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Πολίτη με τίτλο: «Ανήλικοι πρόσφυγες και υπηρεσίες εκπαίδευσης. Δικαίωμα στην εκπαίδευση – υποχρεώσεις του κράτους», 27/11/2016, Διαθέσιμο σε:

http://www.hlhr.gr/wp-content/uploads/2016/12/keimeno_tekmiriosis_dik_ekpaideusi2_1.pdf

Εθνικό Σχέδιο Δράσης της Γενικής Γραμματείας Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Ελληνικού Υπουργείου Δικαιοσύνης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, 03/2014, Διαθέσιμο σε:

http://www.ministryofjustice.gr/site/Portals/0/uploaded_files/uploads_04/ETHNIKO_SXEDIO_MARCH%202014.pdf

Κείμενο της Διεθνούς Επιτροπής Νομικών με τίτλο: «Μετανάστευση και διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων, Συλλογή διεθνούς δικαίου και νομολογίας», Γενεύη 2014, Διαθέσιμο σε:

[file:///C:/Users/12/Downloads/Law_Material_Collection%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/12/Downloads/Law_Material_Collection%20(1).pdf)

Κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο: «Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου», Βρυξέλλες 2014, Διαθέσιμο σε:

http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/06/Greek_CEAS_brochure.pdf

Κείμενο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες σχετικά με την συμβολή στο διάλογο για το μεταναστευτικό και το άσυλο, Γραφείο Ελλάδα 2012, Διαθέσιμο σε:

https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/News/2012/positions/2012_Migration_Asyllum_GR.pdf

Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες σχετικά με τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων, σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, ΣΤ΄ έκδοση, Αθήνα 2009, Διαθέσιμο σε:

<file:///C:/Users/12/Downloads/HANDBOOK.pdf>

Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες με τίτλο: «Σύμβαση της Γενεύης του 1951: Ερωτήσεις και Απαντήσεις», Διαθέσιμο σε:

<https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/General/Geneva1951faq.pdf>

Κείμενο του Συμβουλίου της Ευρώπης με τίτλο: «Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: Ερωτήσεις και Απαντήσεις, Στρασβούργο, Διαθέσιμο σε:

http://www.echr.coe.int/Documents/Questions_Answers_ELL.pdf

Άρθρα σε ηλεκτρονικές εφημερίδες

HuffPost (2017), *Ασφυξία στα κέντρα υποδοχής προσφύγων στα νησιά και άθλιες συνθήκες διαβίωσης. Λύσεις ενόψει χειμώνα αναζητά η κυβέρνηση*, 20/10/2017, Διαθέσιμο σε:

http://www.huffingtonpost.gr/2017/10/20/asfyxia-kentra-ypodoxis-prosfyges-xeimonas-lyseis-koinonia_n_18335802.html

Ημερομηνία προσπέλασης: 13/10/2017

DW (2017), *Welt: Η Ελλάδα δίνει λάθος στοιχεία για τους πρόσφυγες*, Καθημερινή 15/10/2017, Διαθέσιμο σε:

<http://www.kathimerini.gr/930812/article/epikairothta/ellada/welt-h-ellada-dinei-la8os-stoixeia-gia-toys-prosfyges>

Ημερομηνία προσπέλασης: 12/10/2017

Γεωργιοπούλου Τ. (2017), *Εγκλωβισμένοι στην Ελλάδα χιλιάδες αιτούντες άσυλο*, Καθημερινή 04/09/2017, Διαθέσιμο σε:

<http://www.kathimerini.gr/925083/article/epikairothta/ellada/egklwvismenoi-sthn-ellada-xiliades-aitoyntes-asylo>

Ημερομηνία προσπέλασης: 15/10/2017

Βαρβιτσιώτη Ε. (2017), *Μηδενική ή μερική απορρόφηση των κονδυλίων της Ε.Ε.*, Καθημερινή 10/01/2017, Διαθέσιμο σε:

<http://www.kathimerini.gr/890963/article/epikairothta/politikh/mhdenikh-h-merikh-aporrofsh-twn-kondyliwn-ths-ee>

Ημερομηνία προσπέλασης: 15/10/2017

Καθημερινή (2017), *Ανέλαβαν καθήκοντα οι διοικητές των Κέντρων Υποδοχής και Ταυτοποίησης προσφύγων - μεταναστών*, 20/02/2017, Διαθέσιμο σε: <http://www.kathimerini.gr/897247/article/epikairothta/politikh/anelavan-ka8hkonta-oi-dioikhtes-twn-kentrwn-ypodoxhs-kai-taytopoihshs-prosfygwn---metanastwn>

Ημερομηνία προσπέλασης: 13/10/2017

DW (2017), *Οι πρόσφυγες δεν «είδαν» τα εκατομμύρια της ΕΕ*, 26/01/2017, Διαθέσιμο σε:

<http://www.dw.com/el/%CE%BF%CE%B9-%CF%80%CF%81%CF%8C%CF%83%CF%86%CF%85%CE%B3%CE%B5%CF%82-%CE%B4%CE%B5%CE%BD-%CE%B5%CE%AF%CE%B4%CE%B1%CE%BD-%CF%84%CE%B1-%CE%B5%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%BF%CE%BC%CE%BC%CF%8D%CF%81%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B5%CE%B5/a-37284528>

Ημερομηνία προσπέλασης: 12/10/2017

Ελαφρός Γ. (2016), *46% των αφίξεων το 2016 ήταν γυναίκες και παιδιά*, Καθημερινή 08/07/2016, Διαθέσιμο σε:

<http://www.kathimerini.gr/866690/article/epikairothta/ellada/46-twn-afi3ewn-to-2016-htan-gynaikes-kai-paidia>

Ημερομηνία προσπέλασης: 13/10/2017

Μπίτσικα Π. (2015), *Κραυγή αγωνίας για τις συνθήκες διαβίωσης των προσφύγων*, ΤΟ ΒΗΜΑ 23/07/2015, Διαθέσιμο σε:

<http://www.tovima.gr/society/article/?aid=724534>

Ημερομηνία προσπέλασης: 15/10/2017

Διαδικτυακοί Τύποι

<https://www.synigoros.gr>

(Επίσημος Διαδικτυακός τόπος του Συνηγόρου του Πολίτη), Ημερομηνία προσπέλασης: 10/10/2017

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_el

(Επίσημος Διαδικτυακός τόπος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης), Ημερομηνία προσπέλασης: 15/10/2017

<http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

(Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016), Ημερομηνία προσπέλασης: 17/10/2017

<http://www.geetha.mil.gr/el/briefing-el/other-info-el/5862-2017.html>

(ΓΕΕΘΑ - Εβδομαδιαίες Ανακοινώσεις Τύπου Έτους 2017), Ημερομηνία προσπέλασης: 22/10/2017

http://asylo.gov.gr/?page_id=414

(Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής – Διεθνής προστασία: Άσυλο και επικουρική προστασία), Ημερομηνία προσπέλασης: 18/10/2017

<http://www.amifisf.gr/uperesia-asulou/>

(Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης - Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Διαχείρισης Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας και άλλων πόρων), Ημερομηνία προσπέλασης: 19/10/2017

<http://www.amifisf.gr/eidiki-grammateia/>

(Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης - Ειδική Γραμματεία Τ.Α.Μ.Ε.Τ.Ε.Α.Α.Π.), Ημερομηνία προσπέλασης: 19/10/2017

<https://www.unhcr.gr/prostasia/to-asylo-stin-eyropi.html>

(Υπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους πρόσφυγες – Το άσυλο στην Ευρώπη), Ημερομηνία προσπέλασης: 22/10/2017

<https://www.amnesty.gr/blog/20206/vasikes-erotiseis-kai-apantiseis-gia-ta-dikaiomata-prosfygon-metanaston>

(Διεθνής Αμνηστία – Βασικές Ερωτήσεις και Απαντήσεις για τα Δικαιώματα Προσφύγων και Μεταναστών), Ημερομηνία προσπέλασης: 22/10/2017

<https://www.amnesty.gr/blog/20694/7-erotiseis-kai-apantiseis-gia-ti-symfonia-ee-toyrkias>

(Διεθνής Αμνηστία – 7 Ερωτήσεις και Απαντήσεις για τη Συμφωνία Ε.Ε. – Τουρκίας), Ημερομηνία προσπέλασης: 22/10/2017



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
ΜΕΛΛΟΓΩΝΙΣΗ
ΠΡΟΪΟΝΤΑ
ΙΩΝΕΥ



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr