

Ημερίδα Κέντρου Ερευνών Προοδευτικής Πολιτικής  
«Μετανάστευση στην Ελλάδα: Προκλήσεις και Πολιτικές»  
23 Ιουνίου 2010

Σημεία παρέμβασης κ. Γιώργου Τσαρμπόπουλου,  
Επικεφαλής του Γραφείου της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους  
Πρόσφυγες στην Ελλάδα

**«Διαχείριση μικτών μεταναστευτικών ροών στην Ελλάδα  
και ζητήματα προστασίας»**

- Η Ελλάδα αποτελεί βασική πύλη εισόδου προσφύγων και μεταναστών. Στη συντριπτική τους πλειοψηφία καταφθάνουν χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα. Το 2009, το 75% των συλλήψεων στην Ε.Ε. για «παράνομη είσοδο» έγιναν στην Ελλάδα.
- Ένα μεγάλο μέρος των παράτυπα εισερχομένων αλλοδαπών έχει ως προορισμό άλλες χώρες της Ε.Ε. και δεν επιθυμεί την παραμονή στην Ελλάδα. Εν τούτοις, παραμένουν εγκλωβισμένοι στη χώρα (μη νόμιμη η έξοδος, επιστροφές βάσει Κανονισμού Δουβλίνου κα).
- Οικονομικοί μετανάστες προσφεύγουν στη διαδικασία ασύλου ως τη μόνη διέξοδο να νομιμοποιήσουν προσωρινά την παραμονή τους, ελλείψει εναλλακτικού καθεστώτος (ιδίως όταν η απέλασή τους δεν είναι εφικτή) που να τους εξασφαλίζει βασικά δικαιώματα.
- Η απουσία συστήματος υποδοχής στα σύνορα, που να διευκολύνει την πρόσβαση στο άσυλο, σε συνδυασμό με ένα σύστημα ασύλου που δεν εξασφαλίζει τήρηση των εγγυήσεων και αποτελεσματικότητα, αφήνει απροστάτευτους τους πρόσφυγες, κατά παράβαση των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας αλλά και της εγχώριας νομοθεσίας.
- **Επισήμανση:** Η μεταναστευτική πολιτική, είναι στη διακριτική ευχέρεια των κρατών (έλεγχος συνόρων, προϋποθέσεις «νόμιμης» εισόδου, απελάσεις), με «όριο» το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (όχι ταπεινωτική/εξευτελιστική μεταχείριση, συνθήκες κράτησης, δικαίωμα στην ενημέρωση, όχι απελάσεις σε χώρες όπου κίνδυνος για τη ζωή/σωματική ακεραιότητα κλπ.). Η πολιτική ασύλου και γενικότερα η μεταχείριση ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, εμπίπτει στο πλαίσιο που ορίζουν οι διεθνείς συνθήκες και το δίκαιο της Ε.Ε., με συγκεκριμένες υποχρεώσεις/δεσμεύσεις του κράτους υποδοχής για προστασία. Για το λόγο αυτό, η παράμετρος «πρόσφυγες» γεννά πρόσθετες δυσκολίες διαχείρισης των ροών.
- Δεν νοείται «κλείσιμο των συνόρων», αφού για κάποιους πρέπει υποχρεωτικά να εξασφαλίζεται «ασφαλής πρόσβαση» στην επικράτεια. Βλέπε Ελληνο-Τουρκικά σύνορα: από τους 36.472 συλληφθέντες για «παράνομη είσοδο» το 2009, η πλειοψηφία ήταν Αφγανοί, Σομαλοί,

Ιρακινοί, Παλαιστίνιοι, Ερυθραίοι (κρίσιμες εθνικότητες, από άποψη διεθνούς προστασίας).

- Πώς θα εξισοροποιηθούν αντικρουόμενες επιδιώξεις: (α) έλεγχος/περιορισμός/αποτροπή «παράνομης εισόδου» και (β) κατοχύρωση πρόσβασης/προστασία όπου επιβάλλεται, όταν οι χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα εισερχόμενοι ακολουθούν τους ίδιους δρόμους και τις ίδιες μεθόδους εισόδου (μικτές ομάδες: πρόσφυγες και αμιγώς οικονομικοί μετανάστες)?
- Προϋπόθεση: ένα σύστημα **υποδοχής** στα σημεία εισόδου, που θα διαγιγνώσκει «προφίλ» και ανάγκες νεο-αφιχθέντων, θα εντοπίζει τους χρήζοντες διεθνούς προστασίας ή ιδιαίτερης φροντίδας (αιτούντες άσυλο, ασυνόδευτα παιδιά, θύματα βασανιστηρίων, θύματα εμπορίας ανθρώπων) και θα τους παραπέμπει σε ειδικές δομές προστασίας και κοινωνικής μέριμνας. Η διοικητική κράτηση, ως έσχατο μέτρο, γι' αυτούς που πρόκειται πραγματικά να απελαθούν.
- Μέχρι σήμερα, η διαχείριση των μικτών μεταναστευτικών ροών στα σημεία εισόδου είναι (α) αμφισβητούμενης νομιμότητας (συλλήβδη αντιμετώπιση ως «λαθρομετανάστες» με αυτόματη και αδιάκριτη κράτηση/έκδοση διαταγών απέλασης), (β) χωρίς εγγυήσεις και κατά παράβαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (έλλειψη ενημέρωσης, διερμηνείας, νομικής συνδρομής, συνθήκες κράτησης που προσβάλλουν την ανθρώπινη αξιοπρέπεια) και (γ) αναποτελεσματική (στην πλειοψηφία, αφήνονται ελεύθεροι με διαταγή να εγκαταλείψουν τη χώρα, χρονικά όρια κράτησης που ανατρέπονται ανάλογα με την πίεση των εισροών κλπ.)
- Οι πρωτοβουλίες του Υφυπουργού Προστασίας του Πολίτη για αντικατάσταση των κέντρων διοικητικής κράτησης στα σημεία εισόδου από «Κέντρα Πρώτης Υποδοχής» κινούνται στη σωστή κατεύθυνση μιας διαφορετικής αντιμετώπισης των εισερχομένων στη χώρα αλλοδαπών χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις. Το έργο της Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής, που συστάθηκε για αλλαγή του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, πρέπει να ολοκληρωθεί εντός του καλοκαιριού, στη βάση του πορίσματος και των προτάσεων της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων.
- Κατά την Υ.Α., η επιτυχής υλοποίηση των προωθούμενων αλλαγών, θα εξαρτηθεί από δύο καθοριστικούς παράγοντες: (1) Την εξασφάλιση πόρων ικανών να επιτρέψουν τη δημιουργία των νέων δομών, την επαρκή στελέχωσή τους, αλλά και τη βιωσιμότητά τους στο μέλλον. Σε συνθήκες σοβαρής οικονομικής κρίσης, είναι απαραίτητη η αξιοποίηση προγραμμάτων και κονδυλίων της Ε.Ε., που προϋποθέτουν στρατηγικό σχεδιασμό, οργάνωση και συντονισμό. (2) Την παράλληλη δημιουργία δομών φιλοξενίας και υποστήριξης στο εσωτερικό της χώρας, ώστε να λειτουργήσει αποτελεσματικά το σύστημα παραπομπών από τα Κέντρα Πρώτης Υποδοχής στα κέντρα

φιλοξενίας και υποδοχής για αιτούντες άσυλο, ασυνόδευτα παιδιά, θύματα βασανιστηρίων και θύματα εμπορίας ανθρώπων. Χωρίς αυτές τις παράλληλες δομές (ευθύνης του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, που σήμερα δεν επαρκούν και αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα βιωσιμότητας), οι παραπομπές θα καταστούν αλυσιτελείς και οι αναγκαίες υπηρεσίες πρόνοιας αδύνατες. Ιδιαίτερα κρίσιμο το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων: ενεργοποίηση και ενίσχυση του θεσμού της επιτροπείας, ενίσχυση των ειδικών κέντρων φιλοξενίας σε εξειδικευμένο προσωπικό και παρεχόμενες υπηρεσίες (το θετικό παράδειγμα της Αγιάσου στη Λέσβο), άμεση δημιουργία νέων δομών.

- Το δικαίωμα στο **άσυλο**, βασική αρχή της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, δεν είναι επαρκώς εξασφαλισμένο:
  - Το Π.Δ. 81/2009 (που οδήγησε την Υ.Α. σε αποχώρηση από τις σχετικές διαδικασίες) επιδείνωσε την κατάσταση: τα ποσοστά χορήγησης προσφυγικού καθεστώτος και επικουρικής προστασίας παρέμειναν σε μηδενικά επίπεδα σε πρώτο βαθμό, ενώ μειώθηκαν σημαντικά σε δεύτερο βαθμό (από 10,29% στο 2008, σε 2,87%) – τα εκκρεμή αιτήματα ξεπέρασαν τα 48.000 στα τέλη του 2009 – τα προβλήματα σε επίπεδο ενημέρωσης, διερμηνείας, συνεντεύξεων, αιτιολόγησης και ποιότητας των αποφάσεων παρέμειναν τα ίδια ή οξύνθηκαν περισσότερο.
  - Η πρόσβαση στη Δ/νοση Αλλοδαπών Αττικής είναι σήμερα περισσότερο προβληματική παρά ποτέ.
  - Εκατοντάδες αιτούντες άσυλο είναι άστεγοι και χιλιάδες δεν απολαμβάνουν της προνοιακής πολιτικής που προβλέπει ο νόμος (865 θέσεις σε κέντρα φιλοξενίας, τη στιγμή που τα νέα αιτήματα το 2009 άγγιζαν τις 16.000).
- Όλα τα παραπάνω αποτρέπουν σημαντικό αριθμό προσφύγων από το να υποβάλουν αιτήματα ασύλου στην Ελλάδα, προσβλέποντας σε κάποια άλλη χώρα της Ε.Ε. Παραμένουν έτσι «χωρίς χαρτιά» και προστασία, έκθετοι στους κινδύνους που αυτό συνεπάγεται. Από την άλλη, οι χρονοβόρες διαδικασίες του ίδιου συστήματος, αποτελούν «πόλο έλξης» οικονομικών μεταναστών που προσβλέπουν στο άσυλο ως το μόνο τρόπο για να νομιμοποιήσουν προσωρινά την παραμονή τους στη χώρα, ελλείψει εναλλακτικών διεξόδων της μεταναστευτικής πολιτικής. Το αδιέξοδο είναι προφανές: Πρόσφυγες που δεν μπαίνουν καν στον κόπο να ζητήσουν άσυλο – Οικονομικοί μετανάστες που το ζητάνε γνωρίζοντας ότι τα αιτήματά τους θα απορριφθούν!
- Επιτακτική ανάγκη για ριζικές αλλαγές στο σύστημα παροχής ασύλου, με δημιουργία νέου, αυτοτελούς πολιτικού οργάνου, ανεξάρτητης επιτροπής προσφύγων, και εξασφάλιση βασικών εγγυήσεων (διερμηνεία, δωρεάν νομική συνδρομή κα.) Στόχος: μια

- δίκαιη, γρήγορη και αποτελεσματική διαδικασία, που θα ενθαρρύνει τους πρόσφυγες να υποβάλουν αιτήματα ασύλου στην Ελλάδα, θα παρέχει διεθνή προστασία σε όλους όσους τη δικαιούνται, θα αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τα συσσωρευμένα αιτήματα περασμένων ετών αλλά και τα «προφανώς αβάσιμα αιτήματα», και θα συνοδεύεται από μέτρα προνοιακής πολιτικής για όσο χρόνο οι αιτούντες αναμένουν την έκδοση των σχετικών αποφάσεων.
- Οι νομοθετικές αλλαγές που προωθούνται με πρωτοβουλία του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη, κινούνται στη σωστή κατεύθυνση και καίρουν της υποστήριξης της Ύπατης Αρμοστείας. Ανάμεσα σε άλλα, προβλέπεται η σύσταση Υπηρεσίας Ασύλου με αυτοδύναμη διοικητική οργάνωση, Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου για την εξέταση των αιτημάτων σε πρώτο βαθμό, και ανεξάρτητης Αρχής Προσφυγών. Η Υ.Α. θεωρεί πως καταλληλότερος φορέας υπαγωγής της νέας Υπηρεσίας Ασύλου είναι το Υπουργείο Εσωτερικών.
  - Κρίσιμα ζητήματα:
    - Το Σχέδιο Νόμου για τη νέα Υπηρεσία Ασύλου να προωθηθεί άμεσα για ψήφισή του από το Ελληνικό Κοινοβούλιο.
    - Οι ενέργειες για επαρκή στελέχωση των νέων οργάνων και υπηρεσιών καθώς και για εξεύρεση των αναγκαίων πόρων (με αξιοποίηση και κονδυλίων της Ε.Ε.) να τύχουν της πλήρους πολιτικής στήριξης της Κυβέρνησης.
    - Μέχρις ότου συγκροτηθούν και στελεχωθούν οι νέες δομές, να αντιμετωπιστούν άμεσα και αποτελεσματικά τα προβλήματα στη Δ/ση Αλλοδαπών Αττικής (Π. Ράλλη), όπου η πρόσβαση δεν είναι σήμερα δυνατή για την πλειοψηφία των αιτούντων άσυλο: ενίσχυση σε προσωπικό και διερμηνεία, παραλαβή και καταγραφή όλων των αιτημάτων, συνεντεύξεις σε σύντομο διάστημα, δίκαιες πρωτοβάθμιες αποφάσεις με επαρκή αιτιολογία, σημαντική αύξηση των ποσοστών χορήγησης προσφυγικού καθεστώτος και επικουρικής προστασίας.
    - Άμεση έναρξη λειτουργίας των Επιτροπών Προσφυγών που προβλέπει το σχετικό Σχέδιο Π.Δ., τόσο για τα συσσωρευμένα αιτήματα σε δεύτερο βαθμό όσο και για τις νέες προσφυγές.
  - Προϋπόθεση για την επιτυχία ενός νέου και υγιούς συστήματος ασύλου, αποτελεί η αντιμετώπιση των διαβιούντων στην Ελλάδα αλλοδαπών «χωρίς χαρτιά», στο μέτρο που ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού αυτού αναζητά στις διαδικασίες ασύλου μια οδό προσωρινής νομιμοποίησης στη χώρα, χωρίς να πληροί τις προϋποθέσεις του ορισμού του πρόσφυγα ή του δικαιούχου επικουρικής προστασίας. Θα πρέπει να αναζητηθούν εναλλακτικές διέξοδοι, στο πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής, στην κατεύθυνση ενός καθεστώτος «προσωρινής τακτοποίησης» (ιδίως όσων η απέλαση είναι ανέφικτη), που θα επιτρέψει την καταγραφή αυτών

των ανθρώπων, την παροχή στοιχειωδών κοινωνικών υπηρεσιών και την απαγκίστρωσή τους από την παρανομία και την περιθωριοποίηση, που δυναμιτίζουν την κοινωνική συνοχή.

- Οι βελτιώσεις στο σύστημα παροχής ασύλου και στον τρόπο υποδοχής στα σύνορα, θα ενισχύσουν τη διαπραγματευτική δύναμη της Ελλάδας για διεκδίκηση μιας δικαιότερης κατανομής ευθυνών σε επίπεδο Ε.Ε. και ευρωπαϊκή αλληλεγγύη, που πρέπει να αποτελέσει άξονα της εξωτερικής πολιτικής αναφορικά με τις εισροές μικτών μεταναστευτικών ρευμάτων.
- Τέλος, βασικό συστατικό μιας επιτυχούς διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών (εν γένει) αλλά και της ασφάλειας της χώρας, είναι οι **πολιτικές ένταξης** στην κοινωνική και οικονομική ζωή.
- Η απόδοση ιθαγένειας και πολιτικών δικαιωμάτων σε αλλοδαπούς που ζουν νόμιμα στη χώρα, είναι ένα βήμα στη σωστή κατεύθυνση, που προωθώντας την ένταξη προωθεί και την κοινωνική συνοχή (αυτό που τη δυναμιτίζει είναι ο αποκλεισμός, η άρνηση θεσμικής έκφρασης, η εξώθηση στην περιθωριοποίηση). Χρειάζονται περαιτέρω μέτρα και πολιτικές ενδυνάμωσης της ένταξης των νόμιμων μεταναστών, αλλά και των αναγνωρισμένων προσφύγων (που η παροχή του καθεστώτος διεθνούς προστασίας δεν αρκεί, από μόνη της, για την απόλαυση μιας σειράς αστικών, κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων).
- Το γενικότερο αρνητικό κλίμα απέναντι στους αλλοδαπούς που συνεχώς αυξάνεται, ιδιαίτερα σε υποβαθμισμένες περιοχές των αστικών κέντρων, δεν κάνει διάκριση ανάμεσα σε πρόσφυγες και οικονομικούς μετανάστες, νόμιμους ή «παράνομους», άτομα που διαβιούν χρόνια στην Ελλάδα ή νεο-αφικθέντες. Ξενοφοβικές αντιδράσεις και συμπεριφορές, καθώς και φαινόμενα ρατσιστικής βίας, έχουν πλήξει επανειλημμένα αιτούντες άσυλο, ασυνόδευτους ανηλίκους, ευάλωτες οικογένειες.
- Ενόψει των πρόσθετων δυσκολιών που προκύπτουν από την οικονομική κρίση και συγκυρία, καθίσταται επιτακτική η ανάγκη εκπόνησης ενός ολοκληρωμένου σχεδίου κοινωνικής πολιτικής, σε συνεργασία και με τις οργανώσεις/κοινότητες μεταναστών και προσφύγων, που θα λαμβάνει υπόψη όλες τις παραμέτρους ασφάλειας, δημόσιας υγείας, ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αξιοπρεπούς διαβίωσης κα., και δεν θα εξαντλείται στη λήψη αστυνομικών μέτρων -τα οποία θα πρέπει πρωτίστως να στραφούν κατά των κυκλωμάτων διακίνησης και οργανωμένου εγκλήματος. Στο πλαίσιο αυτό, το γενικότερο ζήτημα της στέγης στα αστικά κέντρα θα πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα των τοπικών αρχών και της Πολιτείας.

- **ΕΠΙΛΟΓΟΣ:** Οι αναγκαστικές μετακινήσεις πληθυσμών θα συνεχίζονται ή και διογκώνονται, όσο δεν εκλείπουν ή περιορίζονται τα αίτια που τις δημιουργούν: πολεμικές συρράξεις, παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οικολογικές καταστροφές, φτώχεια και υπανάπτυξη. Οι «λύσεις» δεν μπορούν να είναι υπάρξουν σε εθνικό επίπεδο. Αποτελεί ψευδαισθηση ότι πολιτικές αποτροπής ή καταστολής μπορούν να ανακόψουν, από μόνες τους, τις «μη νόμιμες» μεταναστευτικές ροές. Η κοινωνία μας θα ζει αναγκαστικά και αναπότρεπτα με τους μετανάστες, «νόμιμους» και «παράνομους». Η συνειδητοποίηση αυτής της πραγματικότητας πρέπει να οδηγήσει σε αναζήτηση δέσμης μέτρων κοινωνικής πολιτικής, ακόμη και για τους «χωρίς χαρτιά» που ζουν ανάμεσά μας, χωρίς ταυτότητα και στοιχειώδη δικαιώματα. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιβάλλεται χάραξη μιας μεταναστευτικής πολιτικής που δεν θα εξαντλείται στην επιλεκτικότητα (για τη νόμιμη μετανάστευση) και στον έλεγχο των συνόρων (για την «παράνομη»). Ιδιαίτερα όσον αφορά στον τομέα του ασύλου και της προσφυγικής προστασίας, είναι αναγκαία η δημιουργία μηχανισμών «ευρωπαϊκής αλληλεγγύης» και «καταμερισμού ευθυνών», για ουσιαστική στήριξη και ελάφρυνση των χωρών που αποτελούν εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και πύλη εισόδου μικτών μεταναστευτικών ροών, όπως η Ελλάδα.