

Θέσεις για το προσφυγικό. Μια προσέγγιση του εφικτού¹

2/2016

Περίληψη

Η προσφυγική και μεταναστευτική μετακίνηση προς την Ευρώπη αντιμετωπίζεται πλέον ανοικτά με όρους ασφάλειας όχι των ανθρώπων αλλά των συνόρων. Το αποτέλεσμα είναι ότι τα κατά τα λοιπά “αδιαπραγμάτευτα” δικαιώματα του ανθρώπου, εν προκειμένω των προσφύγων και των μεταναστών, γίνονται απλό χαρτί στο τραπέζι της ευρωπαϊκής και διεθνοπολιτικής διαπραγμάτευσης, χωρίς να λαμβάνονται στοιχειωδώς υπ’ όψιν. Η ελληνική κυβέρνηση “τρέχει” πίσω από τις εξελίξεις και, χαμένη στη μετάφραση των αντικρουόμενων ιδεολογικών στάσεων που κατακερματίζουν το ευρωπαϊκό δίκαιο και την πολιτική συνοχή της ΕΕ, καταλήγει σε αδυναμία να πράξει ακόμη και τα βασικά. Μια νέα κατάσταση πραγμάτων φαίνεται να έχει ήδη παγιωθεί: ανύψωση φραχτών, επιτήρηση των συνόρων στρατιωτικού χαρακτήρα, και δημιουργία “αναχωμάτων” ανάσχεσης και αποτροπής. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου της ΕΕ, η διμερής συμφωνία με την Τουρκία, και η απόφαση του ΝΑΤΟ, θέτουν σε αμφισβήτηση μια θεμελιώδους αρχής του προσφυγικού δικαίου: την αρχή της μη επαναπροώθησης σε μη ασφαλή χώρα. Με τον τρόπο αυτό, η υποχώρηση των δικαιωμάτων των προσφύγων πλήττει το ευρύτερο πολιτικό σχέδιο της εμπέδωσης του ευρωπαϊκού κεκτημένου της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η εξέλιξη αυτή, με την συμμετοχή της ελληνικής κυβέρνησης, βάζει σε νέα τροχιά την αντίληψη που έχουμε για τα δικαιώματα του «άλλου». Μας υποβάλλει την ιδέα ότι ο καλύτερος τρόπος να παρακάμψουμε τις δυσκολίες που μας θέτουν τα δικαιώματά του είναι να απαλλαγούμε από την παρουσία του. Αναρωτηθήκαμε άραγε σε τι βαθμό θα μπορούσε πραγματικά να θεωρηθεί η χώρα μας μια ασφαλής χώρα; Η λογική αυτή υπονομεύει την «επόμενη ημέρα» της προσφυγικής κρίσης. Με δεδομένη την προβλεπόμενη μακροχρόνια παραμονή μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα, οι προκλήσεις που θέτει η προοπτική της κοινής συμβίωσής μας είναι μεγάλες. Τα λάθη του παρελθόντος θα πρέπει να γίνουν οδηγός για μια μεταναστευτική πολιτική που θα σέβεται και θα εντάσσει. Καμία δημοκρατία δεν είναι άξια του ονόματός της αν δεν άρει τις συνθήκες που την καθιστούν μη ασφαλή χώρα για τους πρόσφυγες και που δεν διευκολύνει όσους παραμένουν μακρόχρονα στη χώρα να ενταχθούν στην πολιτική της κοινότητα.

¹ Το κείμενο αυτό συντάχθηκε από ομάδα εργασίας της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου κατά το διάστημα Νοέμβριος 2015-Φεβρουάριος 2016.

A. Εισαγωγή

Η προσφυγική κρίση στην Ευρώπη, μικρό μέρος μιας ευρύτερης κρίσης και αποτέλεσμα των πολυμέτωπων ένοπλων συρράξεων και αδιάκριτης βίας στη Μέση Ανατολή (και όχι μόνο), δημιούργησε ήδη μια ροή μετακίνησης περίπου ενός εκατομμυρίου ανθρώπων στην Ελλάδα μόνο το 2015, που διωγμένοι από τις εστίες τους έχουν διασχίσει και (θα) συνεχίσουν να διασχίζουν τη χώρα στον δρόμο αναζήτησης προσωπικής και κοινωνικής ασφάλειας.

Αν και αυξανόμενο με γεωμετρική πρόοδο, σε απόλυτους αριθμούς το ποσοστό των προσφύγων από τη Συρία, το Ιράκ, το Αφγανιστάν, την Ερυθραία, τη Σομαλία και το Σουδάν, που μετακινήθηκε προς την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) είναι ακόμα μικρό σε σχέση με τα εκατομμύρια εκτοπισμένων. Εντούτοις, έχει ήδη προκαλέσει ισχυρούς κλυδωνισμούς στα πολιτικά της θεμέλια με σοβαρότατες αρνητικές συνέπειες σε ζητήματα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Στην έγερση εσωτερικών συνόρων εντός του ενιαίου «χώρου ασφάλειας και δικαιοσύνης» προστίθενται πολιτικές αποτροπής της εισόδου αυτών των πληθυσμών με στρατιωτικά μέσα στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., με ιδιαίτερα σοβαρές συνέπειες στο δημοκρατικό σχέδιο της εμπέδωσης του ευρωπαϊκού κεκτημένου των δικαιωμάτων, ειδικά εφόσον ο σχεδιασμός και η όλη αρχιτεκτονική της συνοριακής επιτήρησης στην Ευρώπη φαίνεται να εκφεύγει από τις διαδικασίες λογοδοσίας και διαφάνειας. Από την άλλη πλευρά, στο βαθμό που ο τερματισμός των πολεμικών συρράξεων δεν είναι ορατός για το άμεσο μέλλον, η ασφαλής μετακίνηση και η εγγύηση ασφαλούς εγκατάστασης των προσφυγικών πληθυσμών αποτελεί ίσως και το πιο δυσεπίλυτο ζήτημα καθώς απαιτεί μια μακροπρόθεσμη πολιτική ανάλυση των αναγκών, την εξασφάλιση των μέσων για την υποδοχή και τη μέριμνα διαβίωσής τους, αλλά και μακροπρόθεσμων ενταξιακών πολιτικών. Ωστόσο, οι πολιτικές επιλογές της ΕΕ και της ελληνικής κυβέρνησης, με την εμπλοκή του ΝΑΤΟ στο Αιγαίο, έχουν σαφώς προσανατολιστεί σε λογικές αποτροπής, που σηματοδοτούν στροφή στην εφαρμογή του προσφυγικού δικαίου.

Η Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου διατυπώνει τις θέσεις της ύστερα από συλλογική διαβούλευση που εστίασε στο κεκτημένο της προστασίας των δικαιωμάτων όπως έχει εμπεδωθεί στην ευρωπαϊκή και ελληνική έννομη τάξη. Στόχος των θέσεων αυτών είναι η συμβολή στη δημόσια συζήτηση για την εξεύρεση λύσεων σε στενότερη ή ευρύτερη κλίμακα,

αποτελούν δε συνέχεια των προτάσεών μας προς το Υπουργείο Εσωτερικών σχετικά με τις νομικές εκκρεμότητες που αφορούν το νομικό καθεστώς των μεταναστών και προσφύγων που καθόρισε ο ν.3907/2011 και ο οποίος εν τέλει εφαρμόστηκε στρεβλά ή τμηματικά ή δεν εφαρμόστηκε σε αρκετά σημεία του (βλ. <http://www.hlhr.gr/?MDL=pages&SiteID=1165>). Αποτελούν δε τέλος, εξέλιξη και συμπλήρωμα των θέσεων που η Ένωσή μας είχε επεξεργαστεί το 2013 για το ευρύτερο μεταναστευτικό ζήτημα. (βλ. <http://www.hlhr.gr/index.php?MDL=pages&SiteID=800>).

B. Η ασφάλεια των ανθρώπων απέναντι στην ασφάλεια των συνόρων;

Σε πλήθος κειμένων, εθνικού και κυρίως ενωσιακού χαρακτήρα, γίνεται λόγος για την ασφάλεια των συνόρων και την περιφρούρησή τους. Η ενίσχυση του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και η «χαλάρωση» των εσωτερικών εθνικών συνόρων του κάθε κράτους πηγάζει από τη συνθήκη του Σένγκεν. Σε όλα όμως τα κείμενα των οργάνων της Ε.Ε. που έχουν παραχθεί από τότε που ξέσπασε η προσφυγική κρίση, παρατηρείται όχι μόνο μια έντονη κανονιστική επιβεβαίωση του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, αλλά και η επιστροφή στον έλεγχο των εσωτερικών συνόρων, ως πρόταγμα της «ασφάλειας», μιας έννοιας που τελικά αποκαλύπτεται ολοένα και πιο αμφίσημη: αφενός για τους πρόσφυγες, ειδικά ως προς το εύλογο αίτημα διάσωσής τους, αφετέρου για τα σύνορα, όπου νοείται ως μια σειρά επιχειρήσεων και ειδικών οργάνων που δημιουργήθηκαν με στόχο την επιτήρηση -κυρίως των θαλάσσιων- συνόρων, νότια και νοτιοανατολικά².

Παρά λοιπόν την τεράστια προσφυγική κρίση και τις αυξημένες ανάγκες προστασίας του μετακινούμενου πληθυσμού, τα «17 σημεία» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που υιοθετήθηκαν στις 25 Οκτωβρίου 2015³ δείχνουν ότι η Ε.Ε. υιοθετεί μια λογική της ασφάλειας ως «ελέγχου» και όχι ως προστασίας. Τα «σημεία» αυτά δεν κάνουν παρά μια ελάχιστη αναφορά στα νομικά εργαλεία του προσφυγικού δικαίου και την ανάγκη συντονισμού και πληροφόρησης μεταξύ των κρατών μελών για την προστασία των προσφύγων. Αντίθετα, η συνεχής αναφορά για την ασφάλεια των

² Βλ. επιχείρηση Poseidon και Sophia-EUNAVFOR, ομάδες Rapid Border Intervention Teams και βέβαια η Frontex με συνεχή αύξηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων. Νοείται επίσης με την επαναφορά των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων, μονομερώς από ορισμένα κράτη (βλ. Δανία και Σουηδία, Ιαν. 2016).

³ <http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf>

συνόρων, αναφορά πλέον κοινή όχι μόνο στα ευρωπαϊκά αλλά και στα ελληνικά κείμενα, νομιμοποιεί πρακτικές παράνομης, από άποψη εθνικού, διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου, αποτροπής της προσφυγικής μετακίνησης⁴. Έτσι, προκειμένου να κατευθυνθούν οι προσφυγικές ροές προς τον πιο δύσβατο – και γι’ αυτό και πιο ακριβό – θαλάσσιο δρόμο, με την ευχή να αποθαρρυνθούν κάποιοι εξ αυτών, ενισχύθηκε ο ρόλος της FRONTEX στο χερσαίο ελληνικό σύνορο, αναφέρθηκαν και συνεχίζονται να αναφέρονται περιστατικά επαναπροωθήσεων⁵, και κυρίως υψώθηκε και διατηρείται ο φράχτης του Έβρου. Κατά τα λοιπά, η φουρτουνιασμένη θάλασσα αναλαμβάνει τη «βρώμικη δουλειά», το ισοδύναμο ενός “παθητικού *refoulement*”, εφόσον οι νατοϊκές περιπολίες δεν επιτυγχάνουν την αποστολή τους: την παρεμπόδιση εξόδου από την Τουρκία και την βίαιη επιστροφή όσων καταφέρουν να διασχίσουν τη θαλάσσια ελληνοτουρκική μεθόριο.

Όλα τα παραπάνω αποτυπώθηκαν στην πράξη στη σύνοδο των Υπουργών Εσωτερικών της ΕΕ της 3^{ης} Δεκεμβρίου 2015: έκτοτε ασκείται πίεση στην Ελλάδα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ακόμα και με προσωρινή έξοδο από το σύστημα Σένγκεν, ενώ αποφασίστηκε η λήψη μέτρων για την πληρέστερη φύλαξη των συνόρων τόσο μεταξύ Ελλάδας–Τουρκίας όσο και μεταξύ Ελλάδας–ΠΓΔΜ, δηλαδή των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Έτσι συμφωνήθηκε η επέκταση των ομάδων RABIT στο Αιγαίο και η ενεργοποίηση της FRONTEX σε όλο το εύρος των συνόρων και ιδίως στο σύνορο Ελλάδας– ΠΓΔΜ, προκειμένου να εμποδιστεί η ασφαλής και οργανωμένη έξοδος προσφύγων και μεταναστών, εκτός από όσους προέρχονται από τη Συρία, το Ιράκ και το Αφγανιστάν. Ως αντιστάθμισμα, αποφασίστηκε η ενεργοποίηση του κοινοτικού μηχανισμού πολιτικής προστασίας, δηλαδή η χώρα να λάβει από τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη χρήματα, σκιηνές, κουβέρτες και βασικά είδη πρώτης ανάγκης.

Εν τέλει, η απόφαση του ΝΑΤΟ στις 11 Φεβρουαρίου 2016 ύστερα από πρόταση της Ελλάδας, της Τουρκίας και της Γερμανίας, να «συνδράμει» με ναυτικές δυνάμεις μέσω της μετάδοσης

⁴ Βλ. European Commission <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/communication_-_progress_report_on_the_implementation_of_the_hotspots_in_greece_en.pdf>, κυρίως σ. 12: «*The EU has agreed with Turkey a joint action plan which should lead to a measurable reduction of refugees entering Greece from Turkey*».

⁵ Μεταξύ άλλων βλ. <www.efsyn.gr/arthro/viaies-epanaproothiseis-se-thalassa-kai-xira>

πληροφοριών, στον εντοπισμό των κυκλωμάτων διακίνησης⁶, έφερε ριζική μεταστροφή στην αντιμετώπιση του προσφυγικού: υψώνεται ένας θαλάσσιος φράχτης στρατιωτικού χαρακτήρα, ακυρώνοντας το δικαίωμα για κάθε είδους διέλευση σε κάθε άνθρωπο, ανεξάρτητα νομικής κατάστασης και ανάγκης. Τα νατοϊκά πλοία θα εντοπίζουν το πλεούμενο και θα ειδοποιούν τις ελληνικές ή τουρκικές αρχές και την FRONTEX με στόχο την επιστροφή του στην Τουρκία. Η απόφαση αυτή εγκαινιάζει την μεγαλύτερη επιχείρηση συλλογικής επαναπροώθησης προσφύγων σε μια υποτιθέμενα ασφαλή τρίτη χώρα, χωρίς εξατομικευμένη κρίση, κατά παράβαση της αρχής της μη επαναπροώθησης⁷, όπως αυτή κατοχυρώνεται ρητά στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, και χωρίς να υπάρχει κανένας έλεγχος από όργανα επιτήρησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου.⁸ Στις 19 Φεβρουαρίου 2016, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έθεσε ως βασικό στόχο της ευρωπαϊκής πολιτικής κάτω από τον τίτλο «μετανάστευση» την προστασία των εξωτερικών συνόρων, την ανακοπή των μεταναστευτικών ροών, τη μείωση της παράνομης μετανάστευσης και την ακεραιότητα της ζώνης Σέγκεν. Το Συμβούλιο χαιρέτησε τη νατοϊκή παρέμβαση, επικύρωσε την συμφωνία με την Τουρκία, κάλεσε τα κράτη μέλη της ΕΕ να συνεργαστούν όπως και την FRONTEX με στόχο την επιτήρηση (βλ. αποτροπή) των «παράνομων διασχίσεων», καθώς αιτούντες άσυλο δεν θα γίνονται δεκτοί από τα κράτη μέλη (βλ. Ελλάδα) εφόσον είχαν την ευκαιρία να το πράξουν σε άλλη χώρα (βλ. Τουρκία). Επίσης αναφέρθηκε στην ανάγκη υλοποίησης του προγράμματος της μετεγκατάστασης των αιτούντων άσυλο και στις διαδικασίες υποδοχής και φιλοξενίας με βάση τα δικαιώματα του ανθρώπου. Δήλωσε επίσης ρητά ότι «οι πρόσφυγες δεν έχουν δικαίωμα να επιλέγουν το κράτος μέλος στο οποίο θα ζητούν άσυλο»⁹.

Η απόφαση αυτή πλήττει ευθέως το προσφυγικό δίκαιο όπως ισχύει τα τελευταία 65 χρόνια, ενώ παραγνωρίζει το ενωσιακό δίκαιο (Οδηγίες 2005/85/EK, 2013/32/EE, 2008/115/EE) και τη νομολογία του ΕυρΔΔΑ (αποφάσεις *Hirsi, Sharifi*), όπου αξιώνεται η ατομική αξιολόγηση του

⁶ <www.nato.int/cps/en/natohq/news_127981.htm>

⁷ Βλ. διαβεβαίωση της υπουργού Άμυνας της Γερμανίας ότι δεν θα επιχειρείται η επαναπροώθηση των σκαφών που θα έχουν πρόσφυγες, αλλά ότι όσοι πρόσφυγες διασώζονται θα επιστρέφονται στην Τουρκία, βλ. <BBC Migrant crisis: Nato deploys Aegean people-smuggling patrols, <<http://www.bbc.com/news/world-europe-35549478>>

⁸ Σημειωτέο ότι είχε προηγηθεί η Απόφαση 2240 (2015) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών με την οποία εξουσιοδοτήθηκε η ΕΕ να ασκήσει ένοπλη βία στην κεντρική Μεσόγειο κατά των διακινητών, χωρίς καμία μέριμνα για την ασφάλεια των διακινούμενων μεταναστών και προσφύγων.

⁹ <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/18-euco-conclusions-migration/>>

κάθε αιτούντα διεθνούς προστασίας για την αναγνώριση καθεστώτος προστασίας ή για την επιστροφή ή επανεισδοχή του στη χώρα καταγωγής ή σε τρίτη χώρα.

Η υπέρμετρη επικέντρωση προς τις πολιτικές ασφάλειας συνόρων και της καταπολέμησης στη θάλασσα (και όχι διαφορετικά) των κυκλωμάτων διακίνησης, είναι προφανές ότι κινείται σε βάρος της προστασίας των ανθρώπων. Ειδικότερα, διαπιστώνεται η εστίαση στην εκπλήρωση της υποχρέωσής των κρατών να εγγυηθούν την ασφάλεια των συνόρων τους, παραγνωρίζοντας ότι οφείλουν να διεξάγουν τους συνοριακούς ελέγχους σε πλαίσιο σεβασμού της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και της αρχής της μη επαναπροώθησης, κατά τα οριζόμενα στις διεθνείς συμβάσεις στις οποίες είναι συμβαλλόμενα μέρη. Όλο το βάρος πέφτει αποκάλυπτα στο να μειωθούν οι ροές είτε από την Τουρκία προς την Ελλάδα είτε από την Ελλάδα προς την υπόλοιπη Ευρώπη, με αποτέλεσμα, η επιμονή για την εφαρμογή των συμφωνηθέντων περί μετεγκατάστασης σε άλλες χώρες των αιτούντων άσυλο και η ενίσχυση προς την Ελλάδα για την ανταπόκρισή της στην ευρωπαϊκή της υποχρέωση περί «υποδοχής» των αιτούντων άσυλο, είτε υπό μετεγκατάσταση είτε όχι, να καθίσταται ολοένα και πιο κενή και προσχηματική.

Γ. Η αδιέξοδη εθνική και ευρωπαϊκή πολιτική για την «ασφαλή» διέλευση, υποδοχή και εγκατάσταση των προσφύγων.

Η υποχρέωση από πλευράς της Ε.Ε. για την σε κάθε περίπτωση υποδοχή των προσφύγων σε συνθήκες που θα εγγυώνται την προσωπική και την κοινωνική ασφάλειά τους, αντικατοπτρίζεται τόσο στο κανονιστικό πλαίσιο για την διασφάλιση σε όλους διαδικασιών δίκαιης εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, όσο και στον αναθεωρημένο Κανονισμό του Δουβλίνου (ήδη Δουβλίνο III), ο οποίος από το 2013 έχει προσαρμοστεί στις συνθήκες που υπαγόρευσε η πραγματικότητα: Η αποδεδειγμένη αδυναμία της Ελλάδας να προσφέρει συνθήκες «ασφάλειας» και «υποδοχής» στους αιτούντες άσυλο οδήγησε πλήθος αποφάσεων εθνικών δικαστηρίων (Ολλανδίας, Γερμανίας, Νορβηγίας, Ην. Βασιλείου μεταξύ άλλων) να αναστείλουν την εφαρμογή του τότε Δουβλίνου II, αποτρέποντας τις επιστροφές προς την Ελλάδα ορισμένων αιτούντων άσυλο που κατόρθωσαν να διασχίσουν παράτυπα τα σύνορα και να φτάσουν στην Βόρεια Ευρώπη. Κυρίως η ανάγκη για αλλαγή κατέστη επιτακτική ύστερα από την απόφαση *M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας* (όπως και *F.H. κατά Ελλάδας* και κυρίως *Sharifi και άλλοι κατά Ιταλίας και*

Ελλάδας) του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, για το οποίο η αποτυχία εξασφάλισης πρόσβασης σε δίκαιες διαδικασίες ασύλου και σε συνθήκες αξιοπρεπούς διαβίωσης συνιστά παραβίαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ και επιτάσσει την αναστολή εφαρμογής του κανόνα ότι υπεύθυνο κράτος εξέτασης του αιτήματος ασύλου είναι το πρώτο ευρωπαϊκό κράτος στο οποίο ο αιτών έχει εισέλθει. Το περιεχόμενο της απόφασης αυτής, όπως και της όμοιας *N.S.*¹⁰, του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμπεριλήφθηκε στο Δουβλίνο III.

Ήδη λοιπόν από το 2010, η Ελλάδα έχει χαρακτηριστεί για τους αιτούντες άσυλο *μη ασφαλής χώρα* σύμφωνα με τα κριτήρια του συστήματος ανθρωπίνων δικαιωμάτων του Στρασβούργου. Αποτελεί πλέον ευρωπαϊκό κανόνα ότι η επιστροφή των αιτούντων άσυλο από τα κράτη του τελικού τους προορισμού, όπως η Γερμανία και τα σκανδιναβικά κράτη, προς το κράτος πρώτης εισόδου (την Ελλάδα) αναστέλλεται υποχρεωτικά, εφόσον η τελευταία κρίνεται ως «μη ασφαλής» λόγω των επικρατούσων συνθηκών και πρακτικών αντίθετων προς τις επιταγές προστασίας των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο.

Αυτή η νομολογιακή και νομοθετική εξέλιξη είχε ως αποτέλεσμα την επανάπαυση αντί της επαγρύπνησης των ελληνικών αρχών. Όλες οι ελληνικές κυβερνήσεις έχουν αποφύγει την τελευταία 5ετία να πράξουν τα αυτονόητα για τη δημιουργία δομών υποδοχής και ασφαλούς εγκατάστασης προσφύγων/αιτούντων άσυλο, ενώ αντίστοιχα κονδύλια της Ε.Ε. έχουν μείνει αναξιοποίητα λόγω καθυστερήσεων, κακών χειρισμών και ολιγωριών. Επίσης στον πολιτικό λόγο όλων των δημοκρατικών κομμάτων υποβόσκει το επιχείρημα ότι η χώρα, λόγω του μεγάλου αριθμού των αφίξεων και της σκληρής δημοσιονομικής πολιτικής που επέφερε η οικονομική κρίση, δεν μπορεί και δεν οφείλει να πράξει το οτιδήποτε προς την κατεύθυνση αυτή. Δυστυχώς αυτή η αποποίηση των ευθυνών των εκάστοτε ασκούντων δημόσια εξουσία και η αντίστοιχη μετάθεσή τους στα υπόλοιπα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μπορεί να αποτελεί ένα εύκολο και πειστικό άλλοθι για την αβελτηρία, δεν συνάδει όμως με την διαρκώς μεταβαλλόμενη πραγματικότητα. Παραγνωρίζεται το γεγονός ότι η χώρα δεν έχει πράξει ούτε καν τα ελάχιστα αυτονόητα που θα μπορούσε για την παροχή έστω και κάποιων στοιχειωδών συνθηκών υποδοχής και διαβίωσης, έστω και εάν – κατά γενική παραδοχή – δεν μπορεί να αντιμετωπίσει το φαινόμενο

¹⁰ Judgment in Joined Cases C-411/10 *N.S. v Secretary of State for the Home Department* and C-493/10 *M.E. and Others v Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform.*

στο σύνολό του. Εν τέλει το μεγαλύτερο μέρος των αναγκών για ανθρωπιστική βοήθεια καλύφθηκε από αυθόρμητες ενέργειες αλληλεγγύης σε ολόκληρη τη χώρα από απλούς πολίτες και οργανώσεις, που υποκατέστησαν το απόν κράτος.

Η δημιουργία κέντρων υποδοχής άλλωστε είναι ξεκάθαρο ότι αποτελεί υποχρέωση της χώρας μας στα πλαίσια του βάρους που της αναλογεί ως μέρος μια ευρύτερης ένωσης κρατών, όπως είναι η Ε.Ε, με κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας. Η δέσμευση της κυβέρνησης για τη δημιουργία 35.000 θέσεων φιλοξενίας συνολικά (οι 4.500 εξ αυτών στα νησιά) πρόσθετα σε άλλες 20.000 θέσεις με μέριμνα της Ύπατης Αρμοστείας για τους πρόσφυγες στην ενδοχώρα και 7.000 θέσεις στα νησιά με χρηματοδότηση της Επιτροπής¹¹, δεν έχει ακόμη καταστεί δυνατό να υλοποιηθεί, ενώ οι ανοιχτές δομές προσωρινής φιλοξενίας που λειτουργούν σήμερα δεν μπορούν να καλύψουν το μεγάλο αυτό κενό.

Βέβαια, αναμφισβήτητα χρειάζεται πολύ μεγαλύτερη προσήλωση και μέσα από όσο είχε αρχικά εκτιμηθεί από τις ελληνικές αρχές. Είτε λόγω πολιτικής αβελτηρίας, είτε λόγω εγγενών αδυναμιών της δαιδαλώδους και αναποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης είτε/και λόγω ανάγκης εξυπηρέτησης μικροπολιτικών συμφερόντων, δεδομένου ότι οι εξαγγελίες για άνοιγμα κέντρων φιλοξενίας συχνά πυροδοτούν σφοδρές αντιδράσεις των τοπικών κοινωνιών, οι οποίες επί σειρά ετών αναπαράγουν συνθήματα του τύπου «η Ελλάδα της κρίσης δεν χωράει μετανάστες», το αποτέλεσμα παραμένει: η Ελλάδα συνεχίζει να μην ανταποκρίνεται στις διεθνείς, ευρωπαϊκές και εθνικές της υποχρεώσεις της για τη δημιουργία δομών υποδοχής των προσφυγικών πληθυσμών. Από την άλλη πλευρά, τα λοιπά κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης πιέζουν για την εκπλήρωση αυτών των υποχρεώσεων, προκειμένου να μπορούν πλέον να επιστρέφουν ελεύθερα στην Ελλάδα, ως αρχική χώρα εισόδου, όλους τους αιτούντες που φθάνουν στη χώρα τους και ζητούν να εγκατασταθούν εκεί. Αντί να συζητούν την ριζική αναθεώρηση του Δουβλίνου, προσφέρουν «μετεγκατάσταση» (relocation) και μάλιστα σε τόσο μικρούς αριθμούς (εντός περιόδου δύο ετών, 66.400 αιτούντες θα μετεγκατασταθούν από την Ελλάδα, 39.600 από την Ιταλία και 54.000 από

¹¹ European Commission, op.c., σελ. 3: «*The Commission and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) launched on 14 December a rental scheme creating 20,000 additional reception places for Asylum and relocation on the mainland. As part of the (re)development of the hotspot sites in Lesbos, Leros and Chios 4,500 reception places will be created by early January 2016. 35,000 reception places should be available in Greece by early January 2016 (Greece had committed at the Western Balkans Leaders' meeting to make 30,000 places available by the end of 2015 and a total of at least 50,000)*».

την Ουγγαρία) που σε καμιά περίπτωση δεν μπορούν να μειώσουν το βάρος που καλούνται να σηκώσουν οι χώρες εισόδου. Αρκεί να εξετάσει κανείς τις καθημερινές εισροές στα νησιά της Μεσογείου¹².

Τέλος, πέρα από τον χαρακτηρισμό της Ελλάδας, με τις προαναφερθείσες αποφάσεις, ως μη ασφαλούς χώρας για τους αιτούντες διεθνούς προστασίας εντός της Ε.Ε., η Οδηγία 2013/32/ΕΕ (όπως και η προηγούμενη 2005/85) ορίζει με συγκεκριμένα κριτήρια τις προϋποθέσεις της ασφαλούς χώρας καταγωγής και ασφαλούς τρίτης χώρας στο ενωσιακό δίκαιο¹³. Παρόλα αυτά, η έννοια *ασφαλής χώρα* χρησιμοποιείται πλέον από τα ευρωπαϊκά όργανα και την ελληνική κυβέρνηση ολόένα και περισσότερο ως εργαλείο, όχι για να εγγυηθεί την ασφάλεια των προσώπων, αλλά για να αιτιολογήσει πολιτικές επαναπροώθησης και αποκλεισμού.

Η αναγνώριση της Τουρκίας συλλήβδην ως ασφαλούς τρίτης χώρας, χωρίς εξατομικευμένη εκτίμηση για τον κάθε εισερχόμενο-αιτούντα διεθνούς προστασίας, αποσκοπεί εμφανώς στην ενδυνάμωση της απαγόρευσης ακόμα και με τη βία (βλ. εμπλοκή του ΝΑΤΟ στο Αιγαίο) της εισόδου της προσφυγικής ροής προς Δυσμάς και στην επιστροφή όσων έχουν εισέλθει σε ευρωπαϊκό έδαφος. Μια επιστροφή που συνιστά παράνομη επαναπροώθηση, τόσο λόγω των ελλιπών πολιτικών προστασίας που εφαρμόζει η Τουρκία, όσο και λόγω των πολιτικών αποκλεισμού και επαναπροώθησης, με ενδεικτικό παράδειγμα το κλείσιμο των συνόρων της στους διωκόμενους πρόσφυγες από το Χαλέπι, αλλά και τις πολεμικές της επιχειρήσεις κατά των Κούρδων της Συρίας¹⁴. Η συμφωνία Τουρκίας- ΕΕ¹⁵ αποτελεί τον συνδετικό κρίκο που εν τέλει δεν διασφαλίζει τα δικαιώματα των προσφύγων αλλά αποσκοπεί απλώς στην ανάσχεση της

¹² Βλ. Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας. Η απόφαση ορίζει ότι για κάθε πρόσωπο που θα μετακινείται, το κράτος που το δέχεται θα λαμβάνει 6.000 ευρώ).

¹³ Steve Peers and Emmanuela Roman, *The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong?*, σε: <<http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html>>

¹⁴ Turkey: Syrians Pushed Back at the Border Closures Force Dangerous Crossings with Smugglers <www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border, EU urges Turkey to open its borders to Syrians fleeing war-torn Aleppo>, σε <<http://www.theguardian.com/world/2016/feb/06/eu-urges-turkey-to-open-its-borders-to-syrians-fleeing-war-torn-aleppo>> και Syria calls for UN action on Turkish attacks on Kurds 15 February 2016, σε: <www.bbc.com/news/world-middle-east-35576153>

¹⁵ Βλ. ν.3030/2002: Πρ/λο Ελληνο-Τουρκικής Συμφωνίας καταπολέμησης Τρομοκρατίας, άρ. 11 καθώς και EU-Turkey Readmission Agreement signed and Visa Liberalization Dialogue launched, 16/12/2013, άρθρο 18.

μετακίνησης προς την Ευρώπη. Πέρα δε από τις προσηματικές προβλέψεις που περιέχουν οι συμφωνίες επανεισδοχής της Ελλάδας και της ΕΕ με την Τουρκία ως προς την τήρηση της Σύμβαση της Γενεύης, στην πράξη, η επιστροφή στη θάλασσα ή οι τυχόν συλλήβδην πράξεις επανεισδοχής παραβιάζουν τόσο τη Σύμβαση αυτή όσο και την ίδια την ευρωπαϊκή και εθνική νομοθεσία που ορίζει περί εξατομικευμένης εκτίμησης και συγκεκριμένης διαδικασίας για τη δυνατότητα επανεισδοχής σε ασφαλή τρίτη χώρα¹⁶. Συνοπτικά, η προσωρινή μόνο προστασία που παρέχεται στους Σύριους από την Τουρκία, οι περιορισμοί στην κοινωνική προστασία και στην αγορά εργασίας αλλά και πλέον το κλείσιμο των συνόρων της, όπως δείχνει ο πρόσφατος αποκλεισμός 70.000 προσφύγων από το Aleppo, δεν συνηγορούν στο να μπορεί να αναγνωρίζεται ως ασφαλή τρίτη χώρα, με αποτέλεσμα η Ελλάδα να παραβιάζει τη Σύμβαση της Γενεύης, την ευρωπαϊκή νομοθεσία αλλά και τη νομολογία του ΕΔΔΑ¹⁷.

Συντελείται συνεπώς, μια άρδην μεταβολή του τοπίου στο προσφυγικό ζήτημα, μέσω μια πολιτικής ασφάλειας των συνόρων που έχει ολοένα και εντονότερες, μάλιστα σε δομικά ζητήματα, παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η πολιτική δε παρεμπόδισης της διέλευσης και τελικά μαζικών επαναπροωθήσεων επιχειρεί να δικαιολογηθεί και στη βάση των τρομοκρατικών επιθέσεων που έχουν λάβει χώρα εντός της, ώστε να εμφανίζονται πλέον οι πρόσφυγες ως απειλή για την ασφάλεια των πολιτών της. Αντί λοιπόν για τη δημιουργία εκείνων των νομικών και πραγματικών συνθηκών υποδοχής και ένταξης που θα ενισχύσουν την ουσιαστική προστασία και ασφάλεια όλων όσων κατοικούν στην Ε.Ε, η πλειοψηφία των Ευρωπαίων ηγετών, με προεξάρχοντα τα ίδια τα όργανα της Ε.Ε. υιοθετούν μια επικίνδυνη σύγχυση της «ασφάλειας» με την «αποτροπή» και τον «κίνδυνο της τρομοκρατίας», μια σύγχυση με άμεσες αρνητικές συνέπειες στο ευρωπαϊκό κεκτημένο προστασίας των δικαιωμάτων και τελικά, φυσικά, στους άμεσους αποδέκτες των ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών.

¹⁶ Άρθρο 38 της οδηγίας 32/2013 για την ενιαία διαδικασία για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα. Βλ έκθεση Ecre, Information Note on Directive 2013/32/EU Recast

¹⁷ Βλ. Aida, «Country Report, Turkey», 15/12/2015, σε: <www.asylumineurope.org> και Ecre <<http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/1298-ecre-fears-human-rights-being-left-behind-in-the-rush-to-an-eu-turkey.html>>. Ειδικότερη αναφορά γίνεται στην απόφαση Hirsi Jamaa and Others v Italy, Application No. 27765/09, Judgment of 23 February 2012. Σύμφωνα με το ΕΔΔΑ, οι ιταλικές αρχές όφειλαν να εξετάσουν “the treatment to which the applicants would be exposed after their return” (§ 133) and to ascertain “how the Libyan authorities fulfilled their international obligations in relation to the protection of refugees” (§ 157).

Δ. Υπάρχουν λύσεις στη βάση της προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων;

Αντί λοιπόν για τη δημιουργία εκείνων των νομικών και πραγματικών συνθηκών υποδοχής και ένταξης που θα ενισχύσουν την ουσιαστική προστασία και ασφάλεια όλων όσων κατοικούν στην Ε.Ε, η πλειοψηφία των Ευρωπαίων ηγετών, με προεξάρχοντα τα ίδια τα όργανα της Ε.Ε. υιοθετούν μια επικίνδυνη σύγκυση της «ασφάλειας» με την «αποτροπή» και τον «κίνδυνο της τρομοκρατίας», μια σύγκυση με άμεσες αρνητικές συνέπειες στο ευρωπαϊκό κεκτημένο προστασίας των δικαιωμάτων και τελικά, φυσικά, στους άμεσους αποδέκτες των ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών.

Αντίθετα, είναι προφανές ότι τα εθνικά και ευρωπαϊκά σύνορα *δεν απειλούνται*, αλλά διαπερνώνται μαζικά από ανθρώπους που έχουν βάσιμους λόγους υποβολής αιτήματος ασύλου και εν γένει προστασίας¹⁸. Επίσης παραγνωρίζεται το γεγονός ότι βάσει των διεθνών συνθηκών τα σύνορα δεν είναι και δεν μπορεί να είναι τελείως κλειστά ή σφραγισμένα, όπως π.χ. είναι τα σύνορα της Β. Κορέας. Αντίθετα πρέπει να παραμένουν πορώδη, δηλαδή να επιτρέπεται υπό προϋποθέσεις η ασφαλής είσοδος και διέλευση ειδικών κοινωνικών ομάδων (βλ. πρόσφυγες ή αναγκαστικά εκτοπισμένοι ή ευάλωτες ομάδες πληθυσμού, όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι). Οι εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές επί της προσφυγικής κρίσης οφείλουν να εναρμονίζονται κατ' αρχήν με τις επιταγές του προσφυγικού δικαίου (όπως αποτυπώνονται κυρίως με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 αλλά και τις ευρωπαϊκές Οδηγίες που αποτελούν νόμους του ελληνικού κράτους) και με υπέρτερους κανόνες προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο (εθνικά συντάγματα, ΕΣΔΑ), δηλαδή με το λεγόμενο ευρωπαϊκό κεκτημένο προστασίας δικαιωμάτων. Επίσης οφείλουν να εξασφαλίζουν την προστασία των δικαιωμάτων των ειδικότερων ευπαθών ομάδων, όπως έχουν καθοριστεί από τη διεθνή κοινότητα (π.χ. Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού). Οι κρίσιμες αυτές διατάξεις οπωσδήποτε ρυθμίζουν το δίπολο *ασφαλής διέλευση* μέσα από την εγγύηση δίκαιης διαδικασίας εξέτασης του αιτήματος ασύλου σε *ασφαλή τόπο διαμονής*. Το δίπολο αυτό αφορά το σύνολο του μετακινούμενου πληθυσμού που (θα μπορούσε να) εμπίπτει στο πεδίο του προσφυγικού δικαίου. Δηλαδή όσους έχει αναγνωριστεί πρόσφυγες, όσους δικαιούνται να καταθέσουν αίτημα χορήγησης διεθνούς

¹⁸ Για τους αριθμούς αφίξεων βλ.: <<http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>>

προστασίας όπως και όσους έχουν καταθέσει τέτοιο αίτημα, ανεξάρτητα από τον αριθμό τους και τη χώρα προέλευσή τους.

Όπως έχει καταγράψει η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, η συντριπτική πλειοψηφία των εισερχόμενων σήμερα στην Ελλάδα – και μέσω αυτής στην Ευρώπη – προέρχονται από χώρες «παραγωγής» κυρίως προσφύγων (π.χ. Συρία, Ιράκ, Αφγανιστάν, Σομαλία, Ερυθραία) στη σημερινή συγκυρία η ροή είναι κυρίως προσφυγική¹⁹. Συνεπώς το κράτος υποδοχής όχι μόνο οφείλει να απέχει από πρακτικές αποτροπής εισόδου των μετακινούμενων πληθυσμών, αλλά αντίθετα, να τους καταγράφει και να τους εντάσσει άμεσα στις διαδικασίες εξέτασης αιτημάτων ασύλου, εφόσον το επιθυμούν.

Κρίσιμη είναι στο σημείο αυτό η εφαρμογή των συμφωνηθέντων για την *μετεγκατάσταση* (*relocation*) των αιτούντων διεθνούς προστασίας, αλλά και για την *επανεγκατάστασή* τους (*resettlement*). Συγκεκριμένα, πέρα από τη δυνατότητα αιτούντων από συγκεκριμένες χώρες καταγωγής που βρίσκονται στην Ελλάδα να ζητήσουν να εξεταστεί το αίτημά τους από άλλη χώρα της Ε.Ε. (*relocation*), δυνατότητα η οποία έως σήμερα έχει αξιοποιηθεί ελάχιστα²⁰, κρίσιμη για την εγγύηση ασφαλούς διόδου και καταπολέμησης των κυκλωμάτων παράνομης διακίνησης είναι η εφαρμογή του συστήματος επανεγκατάστασης (*resettlement*) προσώπων που χρήζουν προστασίας από την Ε.Ε. και δεν βρίσκονται στο έδαφός της, αλλά σε τρίτες χώρες, όπως η Τουρκία, ο Λίβανος, η Ιορδανία. Για την εφαρμογή αυτού του συστήματος η ΕΕ έχει διαθέσει συνολικά μόλις 20.000 θέσεις και μόλις 16 έχουν καλυφθεί²¹, αριθμός που σίγουρα δεν

¹⁹ <<http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>> (στοιχεία της 03/12/2015).

²⁰ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Brussels, 10.2.2016 COM(2016) 85 final Annex 4 Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration Relocation - State of Play Table, σε http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_04_en.pdf

²¹ Βλ. Commission, Recommendation of 8.6.2015 on a European resettlement scheme. «*The scheme should consist of a single European pledge of 20 000 resettlement places for persons to be resettled. The duration of the scheme should be two years from the date of the adoption of the Recommendation*» Στο σύστημα αυτό, με τη συνδρομή της Υ.Α.ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, χορηγείται ειδική visa για να ταξιδέψουν οι προσφυγικοί πληθυσμοί απευθείας στο κράτος που τους δέχεται. Βλ. και Brussels, 14.10.2015 COM(2015) 510 final Communication from the Commission to the European Parliament, and the Council Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration: «*Resettlement Workshop on 2 October developed practical solutions to ensure the effective application of resettlement. The first resettlements have now taken place*16 . Member States should now provide the Commission with information on the number of people they will resettle over the next six

επιδεικνύει σοβαρή βούληση προστασίας και καταπολέμησης της παράνομης διακίνησης ανθρώπων. Αντίθετα, τίθενται συνεχώς εμπόδια ακόμη και στη νόμιμη διαδικασία ταξιδιού των Σύριων προς τρίτες, εκτός Ε.Ε. χώρες, καθώς, υπό ευρωπαϊκή πίεση, ο Λίβανος και η Ιορδανία πλέον απαιτούν visa για την είσοδο των Συρίων στη χώρα τους, ενώ και η Τουρκία απαιτεί visa για να επιτρέψει την είσοδο των Συρίων μέσω των χωρών αυτών²². Ενδεικτικό επίσης είναι ότι μόνο 162.151 Σύριοι πρόσφυγες έχουν μέσω του συστήματος αυτού επανεγκατασταθεί σε χώρες ανα τον κόσμο, μόλις 4% σπό τα 4 εκατομμύρια Συριων που είναι εκτός της χώρας τους και μόλις 2% όλων των Σύριων προσφύγων²³.

Η ασφαλής διέλευση, ως πολιτικός και κανονιστικός στόχος, τόσο προς την Ευρώπη, όσο και εντός της, αποτελεί το πλέον κρίσιμο ζητούμενο. Το κλείσιμο της τουρκο-συριακής μεθορίου σε ορισμένα σημεία, αλλά και η νατοϊκή επιτήρηση του Αιγαίου ακυρώνει καθολικά το δικαίωμα σε ασφαλή διέλευση και αυξάνει κατακόρυφα τον κίνδυνο ζωής για τους ανθρώπους που επιχειρούν την διάσχιση του Αιγαίου ως ύστατο μέσο πρόσβασης στην ασφάλεια. Την ίδια στιγμή, σε μία ακραία οξύμωρη κατάσταση πραγμάτων, οι φράχτες (στον Έβρο, στο Καλαί, στη Βουλγαρία, στην Ουγγαρία και στην Ειδομένη) έκλεισαν συγκεκριμένα σημεία μετακίνησης, και κατά κανόνα διοχέτευσαν αλλού την ροή της σε βάρος κάθε έννοιας προσωπικής ασφάλειας των προσφύγων.

Ε. Με βάση τα ανωτέρω, η Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου διατυπώνει τις ακόλουθες θέσεις/προτάσεις:

- *Μια δημοκρατία που σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τον ίδιο της τον εαυτό δεν μπορεί να προβληματίζεται μπροστά στο δίλημμα ασφάλεια συνόρων ή ασφάλεια ανθρώπων. Η στράτευση της ελληνικής και ευρωπαϊκής δημοκρατίας στην υπόθεση των δικαιωμάτων την υποχρεώνει να μεριμνά για την ασφάλεια των συνόρων ως μέσο για την ασφάλεια των ανθρώπων και μόνον.*

months, and from where» Διαθ. σε <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_eam_state_of_play_20151014_en.pdf>.

²² Βλ. T. Spijkerboer, (2016) Europe's Refugee Crisis: A Perfect Storm, σε: <www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/02/europe's-refugee>

²³ T. Spijkerboer, ό.π.

- Ως συμβαλλόμενο μέρος στη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων αλλά και βάσει της νομοθεσίας της Ε.Ε. που έχει ενσωματώσει, η Ελλάδα υποχρεούται να επιτρέπει την είσοδο στους δυνάμει δικαιούχους διεθνούς προστασίας που δεν πληρούν τα κριτήρια της νόμιμης εισόδου και, παράλληλα, οφείλει να εγγυάται τη φύλαξη των συνόρων για την προστασία των πολιτών που ζουν στο έδαφός της με συνοριακούς ελέγχους που διεξάγονται σε πλαίσιο σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου που προβλέπουν οι περιφερειακές και διεθνείς συμβάσεις. Για το λόγο αυτό πρέπει άμεσα να τερματιστούν οι επαναπροωθήσεις (pushbacks). Η νατοϊκή επιχείρηση στο Αιγαίο που αποφασίστηκε τον Φεβρουάριο 2016, εν τέλει ακυρώνει όλη την προηγούμενη συλλογιστική, καθώς μια διεθνής συνέργεια θα όφειλε να υπηρετήσει ακριβώς τον αντίστροφο ρόλο από αυτόν του ΝΑΤΟ: τη διασφάλιση της ασφαλούς διέλευσης των προσφύγων επιχειρησιακά, ακυρώνοντας πρακτικά την ύπαρξη των διακινητών.

- Η νατοϊκή επιχείρηση και η συντήρηση του φράχτη στον Έβρο εντείνει στο μέγιστο την ακραία αντίφαση: να περιμένουμε στις ακτές των ελληνικών νησιών τα «θύματα των διακινητών» για να τους παράσχουμε την όποια πλημμελή βοήθεια, ενώ οδηγήθηκαν, στην επικίνδυνη διέλευση των συνόρων, ως έσχατη λύση, με τεράστιο κόστος σε χρήμα και κυρίως για τη ζωή τους και τη σωματική τους ακεραιότητα. Η συμμετοχή της Ελλάδας σε διακρατική επιχείρηση ασφαλούς διέλευσης θα είχε ελαττώσει τις ανάγκες παροχής έκτακτης φροντίδας και, κυρίως, θα είχε αποτρέψει το θάνατο εκατοντάδων ανθρώπων. Σε αυτό το πλαίσιο καλωσορίζεται η από 15.12.2015 Σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής²⁴ που προβλέπει τη δημιουργία συστήματος για την εισδοχή στα κράτη μέλη της ΕΕ των προσφύγων (και μελλοντικών δικαιούχων επικουρικής προστασίας) από τη Συρία, χωρίς να είναι επαρκής, καθώς πρόσφυγες προέρχονται και από άλλες χώρες. Είναι ανάγκη να δημιουργηθούν ζώνες διέλευσης (buffer ή transit zones) στην Ελλάδα ή την Τουρκία, μέσω των οποίων να εξασφαλίζεται η ασφαλής διέλευση για όλους.

²⁴ European Commission, Commission Recommendation of 15.12.2015 for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey, Strasbourg, 15.12.2015, C(2015) 9490 (<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/commission_recommendation_for_a_voluntary_humanitarian_admission_scheme_with_turkey_en.pdf>).

- Η ποινική δίωξη όσων ιδιωτικά συνδράμουν στο έργο της διάσωσης και της ασφαλούς μεταφοράς συντελεί στη σύγχυση ως προς το ποιο είναι το έννομο αγαθό υπό προστασία, καθώς ρητά από το νόμο (άρθρο 14.2, ν.4332/2015) αίρεται ο άδικος χαρακτήρας της πράξης διακίνησης αλλοδαπών στις περιπτώσεις διάσωσης ανθρώπων στη θάλασσα και της μεταφοράς ανθρώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας.
- Συναφώς, όπου και να γίνεται η καταγραφή ή επεξεργασία αιτημάτων των προσφύγων, είτε εντός ΕΕ, είτε σε τρίτες χώρες, θα πρέπει να παρέχονται εγγυήσεις για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αυτή είναι μια απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία της διαδικασίας με δικαιοκρατικούς όρους. Υπό αυτή την έννοια η διάθεση κονδυλίων και η επανεκκίνηση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Τουρκία θα πρέπει να βρίσκονται σε άμεση εξάρτηση με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και τις εγγυήσεις με τις οποίες θα γίνεται η διαχείριση του μεταναστευτικού/προσφυγικού στη χώρα αυτή²⁵.
- Η μετεγκατάσταση (relocation) των αιτούντων άσυλο (δηλαδή η μετακίνησή τους από την πρώτη χώρα ασύλου σε άλλη χώρα, για μόνιμη εγκατάσταση) αποτελεί μία ρεαλιστική προοπτική μεν αλλά μέχρι στιγμής αναποτελεσματική πρακτική, καθώς πολλά κράτη-μέλη της ΕΕ, μονομερώς, δεν αναλαμβάνουν την υποχρέωση επιμερισμού εγκατάστασης. Την ίδια στιγμή, η διαδικασία καθαυτή, όπως άλλωστε και η διαδικασία για την επανένωση των αιτούντων, βάσει της Συνθήκης Δουβλίνου είναι εξαιρετικά αργές, με αποτέλεσμα να ωθούν τους πρόσφυγες στις πιο επικίνδυνες αλλά πιο γρήγορες οδούς των κυκλωμάτων παράνομης διακίνησης. Απαιτείται λοιπόν η πολιτική βούληση για την ενίσχυση των διαδικασιών αυτών, τόσο με αύξηση του προσωπικού της Υπηρεσίας Ασύλου, όσο και με πιέσεις προς τα άλλα κράτη της Ε.Ε. Παράλληλα, οι αριθμοί για την υπαγωγή των προσφυγικών πληθυσμών σε διαδικασίες επανεγκατάστασης είναι τουλάχιστον απογοητευτικοί και η προσπάθεια της χώρας σε

²⁵ Αντίθετα, η Ε.Ε έχει εξαρτήσει την πορεία της ένταξης της Τουρκίας από τον έλεγχο των προσφυγικών ροών, βλ. Brussels, 16 December 2013, Cecilia Malmström signs the Readmission Agreement and launches the Visa Liberalisation Dialogue with Turkey, σε <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1259_en.htm?utm_source=Weekly+Legal+Update&utm_campaign=fdb688b29c-WLU_20_12_2013&utm_medium=email&utm_term=0_7176f0fc3d-fdb688b29c>, EU-Turkey joint action plan Brussels, 15 October 2015, σε <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm>, Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement, 29/11/2015, σε <www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>

διπλωματικό επίπεδο θα πρέπει να είναι προς την κατεύθυνση της σημαντικής τους αύξησης, αντί των αιτημάτων για παρέμβαση του NATO στο Αιγαίο. Το ζητούμενο είναι οι πρόσφυγες να αποφεύγουν τις επικίνδυνες και παράτυπες πρωτογενείς και δευτερογενείς μετακινήσεις, τόσο προς την Ελλάδα, όσο και από αυτή προς άλλες χώρες της Ε.Ε. Χώρες όπως οι ΗΠΑ²⁶, ο Καναδάς²⁷ και το Ηνωμένο Βασίλειο²⁸ εφαρμόζουν ρήτρες επιλογής για συγκεκριμένους πρόσφυγες (βλ. από Συρία). Δεν θα μπορούσε άραγε η ευρωπαϊκή πολιτική να ακολουθήσει το παράδειγμα του Καναδά, δηλαδή τη χορήγηση θεωρήσεων εισόδου μέσα από τις πρεσβείες των κρατών μελών της, αυξάνοντας τις θέσεις επανεγκατάστασης (resettlement);

- Γενικά, η εγκατάσταση των αιτούντων άσυλο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης προϋποθέτει την ασφαλή διέλευσή τους σε ευρωπαϊκό έδαφος και παρατείνει τον καθορισμό των αναγκών προστασίας τους έως την εξέταση του αιτήματός τους από το κράτος μέλος στο οποίο τελικώς θα μετακινηθούν, σύμφωνα με τις πρόσφατες αποφάσεις του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁹. Σε κάθε περίπτωση, η Ελλάδα πρέπει να εγγυάται την «υποδοχή» των αιτούντων και των προσφύγων: την παροχή στέγης και τροφής, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, την ειδική μέριμνα για ευάλωτες ομάδες, αλλά και προοπτικές ένταξης μέσω της εργασίας της σταθερής διαμονής και ενδεχομένως και την απόκτηση ιθαγένειας.

- Η Ελλάδα προχώρησε, υπό την πολιτική πίεση της ΕΕ και τις πραγματικές ανάγκες, στη δημιουργία κέντρων υποδοχής (*hotspots*). Το κράτος οφείλει να είναι παρόν κατά τη διαχείριση του ζητήματος και να αναλάβει επιτέλους το μερίδιο της ευθύνης που του αναλογεί, μετά από την παταγώδη αποτυχία της αρμόδιας Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής που είχε συσταθεί με το νόμο 3907/2011. Όσο το κράτος εκτιμά ότι συνεχίζει να αδυνατεί να ανταποκριθεί στις σχετικές τεχνικές απαιτήσεις της πρώτης υποδοχής, συναποδέχεται αναπόφευκτα τη συνδρομή των

²⁶ Syrian Refugee Admissions to the United States, 22.9.2015, <www.refworld.org/docid/56580ede4.html>

²⁷ Welcome Refugees, <<http://www.cic.gc.ca/english/refugees/welcome/>>

²⁸ Syrian refugees and the UK, <<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06805>>

²⁹ Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας (EEL 248/24.9.2015). Προηγήθηκε η Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου 2015 (<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1523&qid=1452674859175&from=EL>>). Για το χρονικό των πράξεων βλ. <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6134_en.htm>

ευρωπαϊκών οργάνων, και δεν μπορεί πλέον να «κρύβεται» πίσω από ψευδοπατριωτισμούς περί αναπαλλοτρίωτης εθνικής κυριαρχίας. Πρέπει αντίθετα να διασφαλίσει ότι οι δομές πρώτης υποδοχής αλλά και υποδοχής των αιτούντων άσυλο οφείλουν να υπάγονται σε προδιαγραφές σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου: η παραμονή να μην γίνεται με όρους στέρησης ελευθερίας, να τηρούνται οι βασικές προδιαγραφές παροχή τροφής και υγιεινής, μέριμνα για ευπαθείς ομάδες, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.

- Η κινητοποίηση των ενόπλων δυνάμεων στο επιχειρησιακό σκέλος της υποδοχής αφ' ενός έρχεται πολύ καθυστερημένα και, αφ' ετέρου, υπό τους όρους με τους οποίους διενεργείται, εγκυμονεί η ίδια σοβαρούς κινδύνους για τους πρόσφυγες όσο και για τη ποιότητα της δημοκρατίας μας. Από τη μια πλευρά, θα έπρεπε να ήταν αυτονόητη η άμεση συνέργεια των ισχυρών στρατιωτικών δυνάμεων και η διάθεση των σημαντικών και υποχρησιμοποιούμενων πόρων τους (λ.χ. υπολειπόμενες εγκαταστάσεις στρατοπέδων) για τη δημιουργία μόνο των υποδομών για την ασφαλή υποδοχή των προσφύγων, όπως και σε κάθε άλλη περίπτωση ανθρωπιστικής κρίσης ή φυσικής καταστροφής. Η αιφνίδια ανάθεση της οργάνωσης και επιμελητείας των hot spots στη μεθόριο και των κέντρων φιλοξενίας στην ενδοχώρα στον Στρατό και μάλιστα υπό στρατιωτική και όχι πολιτική διοίκηση και συντονισμό δημιουργεί πολύ σοβαρές ανησυχίες για τον βαθμό στον οποίο θα διασφαλίζονται τα θεμελιώδη δικαιώματα των προσώπων που θα παραμένουν εκεί υπό την ευθύνη των ενόπλων δυνάμεων. Ακόμη χειρότερα, η από πολλές πλευρές επιχειρούμενη σύνδεση της διαχείρισης των εισερχομένων πληθυσμών με την άσκηση εθνικής κυριαρχίας στο Αιγαίο και η εμπλοκή της στρατιωτικής διοίκησης του NATO, στο πλευρό της Frontex στο Αιγαίο, κατευθύνονται στη “στρατιωτικοποίηση” της όλης αντιμετώπισης της προσφυγικής κρίσης σε βάρος της ανθρωπιστικής και πολιτικής διάστασής της. Η ασφαλής διέλευση, ο ανοικτός χαρακτήρας κάθε εγκατάστασης φιλοξενίας, η εκεί ακώλυτη εποπτεία από εθνικούς και διεθνείς φορείς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και η διατήρηση της ευθύνης για τη διαχείριση της όλης κρίσης από πολιτικές εν τέλει αρχές συνιστούν αδιαπραγμάτευτα αιτήματα.

- Η καταγραφή των στοιχείων των μετακινούμενων ανθρώπων αποτελεί αδιαμφισβήτητη αναγκαιότητα, πρωτίστως για τη δική τους προσωπική ασφάλεια και κοινωνική προστασία. Σήμερα, εκτός από την ελλιπή αριθμητική καταγραφή δεν γίνεται καν αποτύπωση των ποιοτικών

χαρακτηριστικών και αναγκών και ειδικά ο εντοπισμός των ευάλωτων κατηγοριών μεταξύ των ανθρώπων που εισέρχονται (ανήλικων, εγκύων, θυμάτων βασανιστηρίων, αρρώστων, υπερηλίκων κλπ), εντοπισμός απαραίτητος για την υλοποίηση κοινών ευρωπαϊκών πολιτικών και προστασίας των δικαιωμάτων. Ειδικότερη δε μέριμνα πρέπει επιτέλους να αναληφθεί στο ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων, με κατάλληλες διαδικασίες εντοπισμού ηλικίας και ολοκληρωμένου νομικού και κοινωνικού συστήματος επιτροπείας – προστασίας τους.

- Υπογραμμίζοντας ότι το δικαίωμα στο άσυλο προστατεύεται τόσο από τα διεθνή και ευρωπαϊκά όσο και από τα εθνικά κείμενα του προσφυγικού δικαίου, επισημαίνεται ότι η στην πράξη δημιουργία μιας κατηγορίας των «μη εχόντων δικαίωμα σε προστασία» με κριτήρια καταγωγής (για παράδειγμα των ανθρώπων από την ινδική υποήπειρο και την Αφρική) και όχι ύστερα από εξατομικευμένη κρίση και, κατά συνέπεια, η υπαγωγή τους στην κατηγορία των «απελάσιμων» υπονομεύει το εγχείρημα της πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου και της υποδοχής.

- Είναι ανάγκη να εκπονηθεί άμεσα ένα επιχειρησιακό σχέδιο για όσους θα μείνουν στην Ελλάδα, που θα αφορά και τους πρόσφυγες και τους μετανάστες που δεν μπορούν να απελαθούν για προσωπικούς ή άλλους λόγους. Το επιχειρησιακό αυτό σχέδιο δεν είναι δυνατόν να επιβληθεί στις τοπικές κοινωνίες “άνωθεν” και η όποια προοπτική αποτελεσματικότητάς του προϋποθέτει τόσο τη συνεργασία με τη τοπική αυτοδιοίκηση, όσο και, ακόμη περισσότερο, την ενθάρρυνση της εκπόνησης και υλοποίησης με τις διαθέσιμες χρηματοδοτήσεις τοπικών σχεδίων δράσης που κινητοποιούν τόσο τις δημοτικές αρχές όσο και τη τοπική κοινωνία των πολιτών και τους ενεργούς κοινωφελείς φορές σε εκτεταμένες πολυεπίπεδες συνέργειες (φιλοξενία σε διαθέσιμες εγκαταστάσεις ή τουριστικές μονάδες, σίτιση και ένδυση παροχή ιατρο-κοινωνικών υπηρεσιών φροντίδας και πρόληψης, στήριξη οικογενειών με ανήλικα, προγράμματα αναδοχής οικογενειών ή/και ανηλίκων από γηγενείς οικογένειες κ.ο.κ.).

- Η δημιουργία «καταυλισμών» για την υποδοχή των προσφύγων απαιτεί υποδομές αλλά και ισόρροπη και ισόρροπη διασπορά των προσφύγων ή και των μη απελάσιμων εν γένει, σε όλη την επικράτεια σε μικρές ομάδες, κάτι που θα διευκόλυνε την αποδοχή τους από τις τοπικές κοινωνίες και τη διαχείριση των αναγκών τους. Οι αντιδράσεις κατοίκων και δημοτικών αρχών σε Κω και

Δυτική Θεσσαλονίκη δείχνουν ότι η προετοιμασία απαιτεί χρόνο και συνεννόηση. Ως μια παράπλευρη απώλεια του προσφυγικού, σημειώνονται νίκες των ξενοφοβικών ανταντακλαστικών με κίνδυνο να εδραιωθούν και να εξαπλωθούν εκτός ελέγχου, δημιουργώντας ανάγκη σχεδιασμού και εφαρμογής αντιρατσιστικών και αντι-ξενοφοβικών πολιτικών, αν δεν είναι ήδη πολύ αργά. Το πολύτιμο κεκτημένο εφαρμοσμένων δομών και πρακτικών αλληλεγγύης που ανταποκρίθηκαν στις απαιτήσεις των αναγκών θα πρέπει να αξιοποιηθεί στις νέες δυσκολότερες, και πιο απαιτητικές, συγκυρίες που έρχονται.

- Είναι βέβαιο ότι η αύξηση του αριθμού των «χωρίς χαρτιά» μεταναστών θα δοκιμάσει διαδικασίες στις οποίες είχε αποτύχει η Ελλάδα τα τελευταία χρόνια (βλ. σειρά αποφάσεων του ΕΔΔΑ σχετικά με τη νομιμότητα της κράτησης και των συνθηκών κράτησης, αλλά και τα δικαιώματα ειδικών κατηγοριών όπως οι ανήλικοι). Ο στοιχειώδης ρεαλισμός επιβάλλει ο επιχειρησιακός σχεδιασμός της κυβέρνησης να προβλέπει εκτός από τη χρηματοδοτική στήριξη των τοπικών σχεδίων δράσης και τη πρόβλεψη αντισταθμιστικών οφελών για τις τοπικές κοινωνίες που συνδέονται με την ανάπτυξή τους.

- Για όσους αιτούντες άσυλο παραμένουν στην Ελλάδα και όσους αναγνωρισμένους πρόσφυγες ζουν στην Ελλάδα τα αρμόδια Υπουργεία, έχουν νομική υποχρέωση³⁰, βάσει των ευρωπαϊκών οδηγιών³¹ να:

1. Δημιουργήσουν δομές υποδοχής αιτούντων άσυλο και ευάλωτων ομάδων³² για τις οποίες άλλωστε λαμβάνουν ευρωπαϊκή χρηματοδότηση³³.

³⁰ Βλ. ενδεικτικά: *Al. K. v. Greece* (no. 63542/11), *Mohamad v. Greece* (no. 70586/11, 15/12/2014), *Horshill v Greece*, (no. 70427/11) 1/8/2013, *MSS v. Belgium and Greece*, (no 30696/09), 21/1/2011.

³¹ Κρίσιμη ως προς αυτό είναι και η ενσωμάτωση της Οδηγία 2013/33/ΕΕ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, την διευκόλυνση της πρόσβασης στην εργασία των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων

³² Βλ. Ενδεικτικά άρθρα 8 Α ν. 3907/2011 και 5^Α π.δ. 102/2012 και Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία.

³³ Κανονισμός 1304/2013, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, και υπουργικές αποφάσεις για τη «Συγχρηματοδότηση της Υπηρεσίας Διαχείρισης Ευρωπαϊκών και Αναπτυξιακών Προγραμμάτων του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως και Προστασίας του Πολίτη» (ενδεικτικά Υ.Α. αρ. 16859/ΕΥΔ & ΠΛΑΠ 355 (ΦΕΚ Β' 947/15/04/2014) «Ανάπτυξη των δυνατοτήτων διαχείρισης των εθνικών συστημάτων ασύλου και της μετανάστευσης», ΚΥΑ 121//2014 (ΥΑ 12104/ΕΥΔ&ΠΛΑΠ 275 ΦΕΚ Β 781 2014): Καθορ. συστήματος διαχείρισης-ελέγχου υλοποίησης Χρημ/κού Μηχανισμού ΕΟΧ 2009-2014 & κατανομή πόρων).

2. Να εντάξουν τους αιτούντες άσυλο και τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες στην αγορά εργασίας και σε *προγράμματα κοινωνικής προστασίας*,

3. Να διασφαλίσουν στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες *ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα*³⁴.

- Οι «χωρίς χαρτιά μη πρόσφυγες» θα πρέπει να αντιμετωπιστούν με δικαιοκρατικά κριτήρια με στόχο την σύννομη επιστροφή τους στην χώρα ιθαγένειας (βλ. χώροι και χρόνοι κράτησης, ανέφικτη επιστροφή, εργασιακή εκμετάλλευση, νομιμότητα) ή την παραμονή τους με ειδικό καθεστώς (πχ. εξαιρετικοί λόγοι για την χορήγηση άδειας παραμονής). Στο πνεύμα αυτό θα πρέπει να αμβλυνθούν οι σκληρές γραμμές αποκλεισμών και οι συνεχείς παλινδρομήσεις της εννοιοδότησης του «νόμιμου» και του «παράνομου» και των θέσεων τύπου «θα τους κάνουμε τον βίο αβίωτο» που ενδεχομένως εμφιλοχωρούν σε θύλακες της διοίκησης και της αστυνομίας. Ειδικά για όσους έχουν συλληφθεί και έχουν αφεθεί ελεύθεροι υπό καθεστώς αναβολής απομάκρυνσης, η πολιτεία οφείλει κατά το νόμο να διασφαλίσει ότι θα απολαμβάνουν κατά το χρονικό αυτό διάστημα *στοιχειώδεις όρους αξιοπρεπούς προσωρινής στέγασης σε εγκαταστάσεις δημόσιου ή κοινωφελούς χαρακτήρα* και ότι θα καλύπτονται οι *άμεσες βιοτικές τους ανάγκες* και η πρόσβασή τους στην υγειονομική περίθαλψη και την εκπαίδευση. Αν μάλιστα αδυνατεί να ανταπεξέλθει σε αυτή τους την υποχρέωση τότε, με βάση το νόμο, οφείλει να χορηγεί *άδειες εργασίας και να εγγυάται την ασφαλιστική τους κάλυψη*³⁵.

- Σε κάθε περίπτωση κανένας άνθρωπος που διέρχεται έστω και προσωρινά από τη χώρα δεν μπορεί να είναι θεσμικά “αόρατος” και κοινωνικά ανύπαρκτος. Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο για όσους, λόγω της ιθαγένειάς τους που τεκμαίρει κατ' αρχήν ότι πιθανότατα δεν δικαιούνται ασύλου, δεν μπορούν να συνεχίσουν τη πορεία τους και “εγκλωβίζονται” στην Ελλάδα. Επομένως, θα πρέπει να εξορθολογιστούν επί μέρους πρακτικές. Για παράδειγμα, τι νόημα έχει η εγχείριση του σημειώματος από την Αστυνομία σε μετανάστη χωρίς χαρτιά ότι έχει υποχρέωση να εγκαταλείψει τη χώρα σε X ημέρες αν είναι νομικά αδύνατο να το πράξει ακόμα και εάν το επιθυμεί; Είναι επιτακτικό να εγκαταλειφθούν οι αστυνομικές πρακτικές του παρελθόντος και να αξιοποιηθεί ορθολογικά, με διαφάνεια και ενιαίο για όλη την επικράτεια τρόπο το υφιστάμενο καθεστώς της αναβολής της απομάκρυνσης /απέλασης για όσους δεν δικαιούνται προστασίας και

³⁴ Άρθρο 38 ΠΔ 113/2014 και άρθρο 4 ν.α. 398//2014 (ΥΑ 39892/ΓΔ1.2 ΦΕΚ Β 3018 2014).

³⁵ Άρθρο 37.5, ν.3907/2011 που ενσωμάτωσε την Οδηγία 2008/115/ΕΚ.

είναι ανέφικτης απέλασης, με τρόπο που διασφαλίζει (α) τη θεσμική τους ορατότητα, αντί τη κοινωνική περιθωριοποίηση (β) την πρόσβασή τους σε κοινωνικές υπηρεσίες και (γ) την πρόσβασή τους στην απασχόληση, εφόσον πρόκειται να παραταθεί η παραμονή τους στη χώρα. Υπό το πρίσμα αυτό, αξίζει να παρατηρηθεί ότι το τελευταίο ζήτημα επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί με πρόσφατη κοινή υπουργική απόφαση³⁶ η οποία όμως, δυστυχώς, καθιερώνει την πρόσβαση στην απασχόληση κατά τρόπο μερικό, πολύ περιοριστικά και κατά βάση για συγκεκριμένους τομείς απασχόλησης και όχι ενιαία ανά την επικράτεια και τούτο, κατά την άποψή μας, αδικαιολόγητα (π.χ. γιατί να εξαιρείται η Ξάνθη, ο Έβρος και η Ροδόπη, παρότι εκεί δραστηριοποιούνται γεωργικές/κτηνοτροφικές μονάδες;). Εξίσου προβληματική για το δικαίό μας σύστημα είναι και η ρητή εξαίρεσή τους από τη δυνατότητα συμμετοχής σε οποιοδήποτε πρόγραμμα κοινωνικής ένταξης, τη στιγμή που οι αλλοδαποί αυτοί υποχρεούνται να καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές και δεν εξαιρούνται από τη φορολογία: τελικά θέλουμε ή δεν θέλουμε να (επαν)ενταχθούν ομαλά -έστω μακροπρόθεσμα- στην κοινωνική ζωή της χώρας; Ή απλά τους επιτρέπουμε να εργαστούν για κάποιο διάστημα στην Ελλάδα, αποκλείοντάς τους από οποιαδήποτε ενταξιακή προοπτική (καθεστώς επισφάλειας/transit/μόνιμης εγρήγορσης).

- Αποτελεί πρώτιστη υποχρέωση της Ελληνικής Δημοκρατίας να διατηρήσει πάση θυσία, το κεκτημένο πλέον, της αποφυγής εκ νέου δημιουργίας κλειστών χώρων αστυνομικού εγκλεισμού σε συνθήκες εξαθλίωσης επ' αόριστον με το πρόσχημα της υποτιθέμενης απομάκρυνσής τους. Οι πρακτικές της οριζόντιας επιβολής της διοικητικής κράτησης χωρίς εξατομικευμένη κρίση σε ολόκληρες ομάδες ανθρώπων – ή, ακόμη χειρότερα, επιλεκτικά σε ομάδες ορισμένης εθνικότητας (ethnic profiling), όπως φαίνεται να συμβαίνει σε όσους προέρχονται από το Μαρόκο, την Τυνησία και την Αλγερία- αποτελούν σοβαρό κίνδυνο για το κράτος δικαίου, μετατρέποντας την κράτηση από έσχατο ατομικό διοικητικό μέτρο σε σύνηθες μέσο αποτρεπτικής μεταναστευτικής πολιτικής, προς εκφοβισμό των πολλών.

- Η υποβολή των αλλοδαπών σε καθεστώς διοικητικής κράτησης είναι επιτακτικό -εφόσον η χώρα μας προτίθεται στοιχειωδώς να σεβαστεί στα σοβαρά τα θεμελιώδη δικαιώματα- να περιοριστεί αποκλειστικά σε εκείνες μόνο τις περιπτώσεις όπου (α) επίκειται με επαρκή βεβαιότητα η διενέργεια της απομάκρυνσης σε άμεσο χρόνο και (β) εφόσον κρίνεται

³⁶ ΚΥΑ 53619/735/25.11.15.

εμπεριστατωμένα και ειδικά σε κάθε ξεχωριστή περίπτωση ότι η κράτηση δεν θα μπορούσε να αντικατασταθεί από κάποιο άλλο λιγότερο επαχθές μέτρο ασφαλείας.

ΣΤ. Και τέλος, η επόμενη ημέρα

Είναι σχεδόν βέβαιο ότι η Ελλάδα θα (ξανα)γίνει χώρα μακρόχρονης εγκατάστασης ανθρώπων που για διαφορετικούς λόγους (εκδίωξη, οικονομική ανέχεια κλπ) και ενδεχομένως αντίθετα από τη βούλησή τους θα παραμένουν στη χώρα μεσοπρόθεσμα ή και πιο πολύ. Η υποδοχή των ανθρώπων αυτών θεσμικά, πολιτικά και κοινωνικά, προϋποθέτει την υλοποίηση πολιτικών στη βάση των δικαιωμάτων. Πολιτικών που μπορεί να διαφοροποιούνται από την άμεση απομάκρυνση μέχρι την πλήρη κοινωνική ένταξη. Η προετοιμασία για την ημέρα αυτή που είναι «αύριο» θα πρέπει να γίνει άμεσα, με την γνώση των αποτυχιών και των λαθών του παρελθόντος. Η συγκέντρωση των «εγκλωβισμένων» (όσοι δεν είναι Σύριοι, Αφγανοί και Ιρακινοί) μαζί με τους αιτούντες άσυλο που θα φτάσουν στην Ελλάδα τους επόμενους μήνες ενδεχομένως να ξεπεράσουν τον αριθμό των θέσεων σε καταυλισμούς που θα συνδέονται με τον μηχανισμό επανεγκατάστασης. Επίσης πολλοί άλλοι νεοεισερχόμενοι δεν θα είναι καν αιτούντες άσυλο. Συνεπώς ο μηχανισμός απομάκρυνσης θα ενεργοποιηθεί και πάλι με τις καταγεγραμμένες αδυναμίες του, βλ. κυρίως την ανέφικτη απέλαση και την κράτηση.

Η ραγδαία αύξηση του αριθμού των εγκλείστων στα προαναχωρησιακά κέντρα (Αμυγδαλέζα και Κόρινθος), πέρα από τις διαγνωσμένες παραβιάσεις δικαιωμάτων, αποτελεί κακό σημάδι για την πορεία των πραγμάτων. Εξάλλου, ο διαχωρισμός βάσει εθνικότητας προσκρούει σε βασικές αρχές του προσφυγικού και αλλοδαπικού δικαίου. Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ήδη έχει καταδείξει ορισμένες από τις πτυχές των προβλημάτων που αφορούν στην παράνομη κράτηση και στις συνθήκες κράτησης, αλλά και την απουσία στοιχειώδους μέριμνας για τους αιτούντες άσυλο. Ορισμένες άλλες πτυχές αφορούν στις δυνατότητες ενσωμάτωσης και στις διαδικασίες νομιμοποίησης για εξαιρετικούς λόγους, μόνη έξοδος από την γκριζα ζώνη της μη-νομιμότητας που συνέχεται με την εκμετάλλευση κάθε είδους και την παραβατικότητα. Αποδοχή των φαινομένων στην πραγματική τους διάσταση και όχι επιχειρήσεις σκούπα θα αποτελούσε μια καλή αρχή για την αντιμετώπιση του ζητήματος σε μία δικαιοκρατική λογική. Κοντολογία:

- Υπάρχει άμεση ανάγκη επαναχάραξης συγκροτημένων πολιτικών και δικαίου εισόδου και υποδοχής. Η εμπειρία της καταστρατήγησης και της τμηματικής μη εφαρμογής του ν. 3907/2011 θα πρέπει να αποτελέσει παράδειγμα προς αποφυγή. Να τεθούν με σαφήνεια οι προϋποθέσεις κατοχύρωσης των δικαιωμάτων των προσφύγων που θα υπαχθούν σε διαδικασία επανεγκατάστασης, των αιτούντων άσυλο σε διαδικασία μετεγκατάστασης και όσων θα παραμείνουν στην Ελλάδα. Ήδη το υπό κατάθεση νομοσχέδιο ενίσχυσης της Υπηρεσίας Ασύλου ανταποκρίνεται ικανοποιητικά στις ανάγκες της συγκυρίας.
- Υπάρχει αδήριτη ανάγκη χάραξης ενταξιακών πολιτικών ειδικά για τους πληθυσμούς που θα παραμείνουν τελικά στην Ελλάδα τα επόμενα χρόνια, είτε είναι αλλοδαποί χωρίς χαρτιά είτε δικαιούχοι διεθνούς προστασίας οι οποίοι δεδομένα δεν μπορούν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους ή δεν θα μπορούν να υπαχθούν σε μετεγκατάσταση. Η αποτυχία των ευρωπαϊκών πολιτικών, που βούλιαξαν σε άνευρη πολυφωνία και οι χωρίς κανονιστικό περιεχόμενο διατάξεις του ελληνικού μεταναστευτικού νόμου (ν.4251/2014) πρέπει να δώσουν τη θέση τους σε φιλόδοξα και καινοτόμα σχέδια δημιουργίας προοπτικών και δυνατοτήτων ένταξης (βλ. διδασκαλία ελληνικής, επαγγελματική κατάρτιση, σύνδεση με τις τοπικές κοινωνίες κλπ.).
- Καμία δημοκρατία δεν είναι άξια του ονόματός της αν δεν άρει τις συνθήκες που την χαρακτηρίζουν μη «ασφαλή χώρα» και που επιτρέπει σε πρόσωπα που παραμένουν μακρόχρονα στη χώρα και έχουν ενταχθεί στη κοινωνική της ζωή να αποκτήσουν κάποια στιγμή την ιδιότητα του πολίτη. Η διατήρηση κάποιων προσώπων ες αεί στη κατάσταση του περιθωριοποιημένου μετοίκου/ξένου ταιριάζει μόνο σε δουλοκτητικές κοινωνίες.