

Στατιστικά στοιχεία για μία πληρέστερη εικόνα του ασύλου

Ανάλυση της τροποποίησης του Κανονισμού (ΕΚ) 862/2007 και συστάσεις της RSA για τη βελτίωση της συλλογής στατιστικών στοιχείων ασύλου στην Ελλάδα

Ιούνιος 2020

Εισαγωγή

Η πρόσφατη μεταρρύθμιση¹ του Κανονισμού 862/2007 περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία² επιφέρει μία σειρά σημαντικών αλλαγών στους κανόνες και τις διαδικασίες υποβολής στατιστικών στοιχείων για τα συστήματα ασύλου από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) προς την αρμόδια υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Eurostat).

Κατόπιν διαπραγματεύσεων επί της νομοθετικής πρότασης που κατατέθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 16 Μαΐου 2018,³ το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμφώνησαν επί της τροποποίησης του Κανονισμού 862/2007 το Δεκέμβριο του 2019, με στόχο την κάλυψη νέων αναγκών στατιστικών για την κατανόηση της μετανάστευσης και του ασύλου στην ΕΕ.⁴ Ο τροποποιητικός Κανονισμός δημοσιεύθηκε τον Ιούνιο του 2020.

Ο Κανονισμός ισχύει είκοσι ημέρες από την ημερομηνία δημοσίευσής του, καίτοι ορισμένες τροποποιητικές διατάξεις τίθενται σε ισχύ τον Μάρτιο και τον Ιούλιο του 2021 αντιστοίχως,⁵ ούτως ώστε να δοθεί στα κράτη μέλη επαρκής χρόνος για την προσαρμογή των συστημάτων συλλογής στατιστικών προς τις νέες απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου. Η μεταρρύθμιση του ενωσιακού νομοθετικού πλαισίου αποτελεί δε σημαντική συγκυρία για μία σε βάθος συζήτηση της ελληνικής διοικητικής πρακτικής σχετικά με τη συλλογή και προβολή στατιστικών στοιχείων για το άσυλο.

Το παρόν σημείωμα συνοψίζει τις παρατηρήσεις της Υποστήριξης Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA) επί των κυριότερων αλλαγών που επιφέρει η πρόσφατη τροποποίηση του Κανονισμού και των προκλήσεων και ευκαιριών που παρουσιάζει για τις ελληνικές αρχές. Καταληκτικά, διατυπώνει συστάσεις για τη συμμόρφωση της Ελλάδας με το νέο νομοθετικό πλαίσιο και τη βελτίωση της συλλογής στατιστικών στοιχείων.

Τα κύρια σημεία του νέου Κανονισμού

Η τροποποίηση του Κανονισμού 862/2007 προβλέπει νέες περαιτέρω αναλύσεις (*disaggregation*) υπάρχοντων στατιστικών στοιχείων, καθώς και την παροχή νέων στοιχείων στη Eurostat σχετικά με τα συστήματα ασύλου των κρατών μελών της ΕΕ. Συγκεκριμένα, προβλέπεται η υποχρέωση των κρατών μελών όπως παρέχουν, μεταξύ άλλων, τα κάτωθι στοιχεία:

- ¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2020/851 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18^{ης} Ιουνίου 2020 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 862/2007 περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία [2020] Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L198/1.
- ² Κανονισμός (ΕΚ) 862/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2007 , περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία [2007] Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L199/23.
- ³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Πρόταση Κανονισμού για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 862/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία*, COM(2018) 307, 16 Μαΐου 2018, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/33S6dmD>.
- ⁴ Βλ. Απολογιστικές σκέψεις 2, 3 και 5 Κανονισμού 2020/851.
- ⁵ Άρθρο 2 Κανονισμού 2020/851.

1. Ασυνόδευτα παιδιά

Απαιτούνται από τον Κανονισμό αναλυτικά μηνιαία στοιχεία για τις αιτήσεις ασύλου που υποβάλλονται από ασυνόδευτα παιδιά, τριμηνιαία στοιχεία για τις πρωτοβάθμιες αποφάσεις επί των αιτήσεων ασύλου που υποβάλλονται από ασυνόδευτα παιδιά, καθώς και ετήσια στατιστικά για τις διαδικασίες Δουβλίνου που αφορούν τα ασυνόδευτα παιδιά.⁶ Επισημαίνεται ότι η εν λόγω πρακτική ήδη ακολουθείται σε μεγάλο βαθμό από την Υπηρεσία Ασύλου, οι μηνιαίες εκθέσεις⁷ της οποίας συμπεριλαμβάνουν αναλυτικά στοιχεία για τις αποφάσεις χορήγησης προσφυγικού καθεστώτος και επικουρικής προστασίας, τις αποφάσεις απόρριψης, τις αποφάσεις απαράδεκτου και τις αποφάσεις διακοπής που αφορούν ασυνόδευτα παιδιά.

2. Ανακλήσεις

Προβλέπεται υποχρέωση περαιτέρω ανάλυσης των ανακλήσεων αιτήσεων ασύλου ανά κατηγορία, ήτοι ρητή και σιωπηρή ανάκληση,⁸ δυνάμει των αρ. 27 και 28 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.⁹ Στις μηνιαίες εκθέσεις που δημοσίευε μέχρι πρότινος, η Υπηρεσία Ασύλου παρείχε μηνιαία στοιχεία για τις «διακοπές / παραιτήσεις» από τη διαδικασία ασύλου, χωρίς ωστόσο να διαχωρίζονται οι ρητές ανακλήσεις από τις σιωπηρές ανακλήσεις.¹⁰

Επισημαίνεται ότι ο Κανονισμός αναφέρεται στον αριθμό ανακληθέντων αιτημάτων ασύλου, ανεξαρτήτως του τύπου της απόφασης που εκδίδεται επί της ανακληθείσας αίτησης ασύλου από την αποφαινόμενη αρχή π.χ. πράξη διακοπής ή απορριπτική απόφαση. Ως εκ τούτου, προς τήρηση των υποχρεώσεων της Ελλάδας, η Υπηρεσία Ασύλου θα κληθεί να παράσχει στατιστικά στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των αιτήσεων που έχουν ανακληθεί ρητά και αυτών που έχουν ανακληθεί σιωπηρά, συμπεριλαμβανομένων και όσων έχουν απορριφθεί για τέτοιους λόγους σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.¹¹ Η ανωτέρω υποχρέωση αναμένεται να επιφέρει σημαντική διευκρίνιση σε ένα κείμενο ζήτημα διοικητικής πρακτικής, λαμβάνοντας υπόψη την αυξημένη και συχνά καταχρηστική εφαρμογή των διατάξεων περί σιωπηρής ανάκλησης από την έναρξη ισχύος του Ν 4636/2019.¹²

⁶ Άρθρο 4, παρ. 1, παρ. 2, παρ. 3 και παρ. 4 Κανονισμού 862/2007, όπως τροποποιήθηκαν.

⁷ Δέον σημειωθεί ότι οι εν λόγω εκθέσεις δεν έχουν ενημερωθεί από το Φεβρουάριο του 2020: Υπηρεσία Ασύλου, *Στατιστικά στοιχεία*, διαθέσιμο στο: .

⁸ Άρθρο 4, παρ. 1, περ. γ' Κανονισμού 862/2007, όπως τροποποιήθηκε.

⁹ Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιτύπωση) [2013] Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L180/60.

¹⁰ Βλ. Υπηρεσία Ασύλου, *Στατιστικά στοιχεία Υπηρεσίας Ασύλου*, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2DPsYNg>.

¹¹ Βλ. Άρθρο 81, παρ. 1 Ν 4636/2019. Η RSA είχε επισημάνει ότι η σχετική διάταξη της ελληνικής νομοθεσίας δεν μετέφερε ορθώς το Άρθρο 28, παρ. 1 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου. Ωστόσο, η τροποποίησή της με το Ν 4686/2020 συμμορφώνεται προς την Οδηγία.

¹² Βλ. ΗΙΑΣ Ελλάδος κ.α., *Παρατηρήσεις επί της εφαρμογής του Ν.4636/2019 «περί διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις» στο «hotspot» της Λέσβου*, Μάιος 2020, 7-9, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2zSBywB>.

3. Ταχύρρυθμη διαδικασία

Προβλέπεται από τον Κανονισμό η παροχή μηνιαίων στατιστικών στοιχείων για τα πρόσωπα, οι αιτήσεις των οποίων υπάγονται στην ταχύρρυθμη διαδικασία.¹³

Ο Κανονισμός δεν υποχρεώνει ρητά τα κράτη μέλη όπως υποβάλλουν στη Eurostat συγκεκριμένα στοιχεία όσον αφορά τις αιτήσεις που εξετάζονται κατά τη διαδικασία των συνόρων. Εντούτοις, λαμβάνοντας υπόψη ότι τα κράτη μέλη δύνανται να εφαρμόζουν την ταχύρρυθμη διαδικασία του αρ. 31, παρ. 8 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου τόσο εντός του εδάφους τους όσο και στο πλαίσιο της διαδικασίας των συνόρων,¹⁴ κρίνεται αναγκαίος για τη σαφή αποτύπωση της πρακτικής των αρχών ασύλου ο διαχωρισμός των στατιστικών που αφορούν τις δύο διαδικασίες.

Στο πλαίσιο αυτό, τονίζεται ότι η Υπηρεσία Ασύλου παρέχει συγκεκριμένα στατιστικά στοιχεία για την κατ'εξαιρέση διαδικασία στα σύνορα¹⁵ στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης της Βάσης Δεδομένων Ασύλου (AIDA) για την Ελλάδα που συντάσσει το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (ΕΣΠ).¹⁶ Ο διαχωρισμός των διαφορετικών (ταχύρρυθμων) διαδικασιών, ήτοι του αρ. 83, παρ. 9 Ν 4636/2019 αφενός και του αρ. 90 Ν 4636/2019 αφενός, αποτελεί θετική πρακτική, την οποία είναι θεμιτό να ακολουθήσει η Υπηρεσία στις μηνιαίες εκθέσεις της και στις πληροφορίες που υποβάλλει στη Eurostat.

4. Υλικές συνθήκες υποδοχής

Τα κράτη μέλη οφείλουν να παρέχουν στη Eurostat ετήσια στοιχεία για τους αιτούντες άσυλο που απολαμβάνουν υλικές συνθήκες υποδοχής,¹⁷ δυνάμει του αρ. 17 της Οδηγίας για την υποδοχή, οι οποίες τους εξασφαλίζουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης.¹⁸ Για την υποβολή των εν λόγω στοιχείων, παρέχεται στα κράτη μέλη διορία έξι μηνών μετά το πέρας του έτους αναφοράς.¹⁹

Η υλοποίηση της εν λόγω υποχρέωσης εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Γενικής Γραμματείας Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, η οποία θα κληθεί να θεσπίσει διαδικασίες συντονισμένης συλλογής στατιστικών στοιχείων για τους αιτούντες άσυλο στους οποίους χορηγούνται υλικές συνθήκες υποδοχής σε οποιαδήποτε μορφή, ήτοι διαμονή στις διαφορετικές δομές της χώρας όπως Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΚΥΤ), ανοιχτές δομές φιλοξενίας, διαμερίσματα κτλ, καθώς και οικονομική βοήθεια.

Τούτο πρόκειται να απαιτήσει σημαντικές προσπάθειες και διοικητικό έργο για την τεχνική προσαρμογή και τον συντονισμό των διαδικασιών συλλογής στατιστικών για την υποδοχή ανά την επικράτεια. Υπενθυμίζεται ότι προς το παρόν η διοίκηση δημοσιεύει

¹³ Άρθρο 4, παρ. 1, περ. ε' Κανονισμού 862/2007, όπως προστέθηκε.

¹⁴ Άρθρα 31, παρ. 8 και 43, παρ. 1 Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου. Βλ. Άρθρα 83, παρ. 9 και 90, παρ. 1 Ν 4636/2019.

¹⁵ Άρθρο 90, παρ. 3 Ν 4636/2019, τέως Άρθρο 60, παρ. 4 Ν 4375/2016.

¹⁶ AIDA, *Country Report Greece*, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2rj7m9p>.

¹⁷ Άρθρο 4, παρ. 1, περ. ζ' Κανονισμού 862/2007, όπως προστέθηκε.

¹⁸ Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση) [2013] Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L180/96.

¹⁹ Άρθρο 4, παρ. 1, τελευταίο εδάφιο Κανονισμού 862/2007, όπως προστέθηκε.

περιορισμένα στατιστικά στοιχεία σχετικά με την υποδοχή. Η Διεύθυνση Προστασίας Αιτούντων Άσυλο δημοσιεύει μόνο μηνιαία στατιστικά στοιχεία για τη διαχείριση των αιτημάτων παραπομπών σε στέγαση,²⁰ ενώ η Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακής Διαχείρισης Κρίσεων δημοσιεύει καθημερινά μία αποτύπωση της στέγασης σε δομές, κέντρα κράτησης και αστυνομικά τμήματα των νησιών του Ανατολικού Αιγαίου.²¹ Στοιχεία για τη χωρητικότητα και τον αριθμό διαμένοντων σε ανοιχτές δομές φιλοξενίας στην ενδοχώρα, τα οποία δημοσίευε το Συντονιστικό Όργανο Διαχείρισης Προσφυγικής Κρίσης, έχουν σταματήσει να δημοσιεύονται από τον Αύγουστο του 2017,²² καίτοι εξακολουθούν να δημοσιεύονται εβδομαδιαία από το Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας.²³ Ο δε Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ) δημοσιεύει από τον Ιούλιο του 2019 αναλυτικά στοιχεία ανά καταυλισμό.²⁴

Παράλληλα, για την ορθή εφαρμογή του Κανονισμού, κρίνεται απαραίτητο για την ορθή εφαρμογή της ως άνω υποχρέωσης να αποσαφηνιστούν τόσο οι διαφορετικές μορφές υλικών συνθηκών υποδοχής στην Ελλάδα, όσο και ο βαθμός στον οποίο αυτές πληρούν τις απαιτούμενες προδιαγραφές ώστε να παρέχουν στους αιτούντες αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, σύμφωνα με την Οδηγία για την υποδοχή. Στο σημείο αυτό, η RSA υπενθυμίζει ότι οι συνθήκες υποδοχής που παρέχονται σε πολλούς αιτούντες άσυλο δεν πληρούν τις ελάχιστες προϋποθέσεις που ορίζουν η Οδηγία για την υποδοχή και τα ανθρωπίνια δικαιώματα, ενώ, σε πρόσφατες υποθέσεις, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) έχει υποδείξει ασφαλιστικά μέτρα για την άμεση μεταφορά αιτούντων από απάνθρωπες και εξευτελιστικές συνθήκες διαβίωσης εντός ΚΥΤ σε κατάλληλες δομές υποδοχής.²⁵ Η συλλογή αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων προς συμμόρφωση με τον Κανονισμό, όπως ισχύει, προϋποθέτει συνεπώς την αποτελεσματική λειτουργία ενός μηχανισμού εποπτείας και αξιολόγησης της ποιότητας των συνθηκών υποδοχής σε εθνικό επίπεδο.

Προς τούτο, η συνδρομή φορέων όπως η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, ο ΔΟΜ και οι εταίροι τους καθίσταται ιδιαίτερα χρήσιμη για τις αρχές, δεδομένης της εμπειρίας των φορέων αυτών στην καταγραφή του πληθυσμού που διαμένει σε δομές φιλοξενίας, διαμερίσματα και άλλες μορφές στέγασης ανά την επικράτεια.²⁶

²⁰ Διεύθυνση Προστασίας Αιτούντων Άσυλο, Διαχείριση αιτημάτων παραπομπών σε στέγαση, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/33XziNH>.

²¹ Ειδική Γραμματεία Επικοινωνιακής Διαχείρισης Κρίσεων, Αποτύπωση της εθνικής εικόνας κατάστασης για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2PtJ9FN>.

²² AIDA, Country Report Greece, 2017 Update, Μάρτιος 2018, 125-126, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2s0uRUO>.

²³ Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας, Δράσεις συγχρηματοδοτούμενες από την Ε.Ε. για την Μεταναστευτική – Προσφυγική κρίση: Εβδομαδιαίες ανακοινώσεις τύπου, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2tr1XhD>.

²⁴ ΔΟΜ, SMS Factsheets, διαθέσιμο στο: <https://greece.iom.int/el/sms-factsheets>.

²⁵ ΕΔΔΑ, Ε.Ι. κ.α. κατά Ελλάδος, Αίτηση 16080/20, Απόφαση χορήγησης ασφαλιστικών 16 Απριλίου 2020, Μ.Α. κατά Ελλάδος, Αίτηση 18179/20, Απόφαση χορήγησης ασφαλιστικών 5 Μαΐου 2020. Βλ. RSA, 'Evacuation of overcrowded island camps a legal imperative', 21 Απριλίου 2020, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/3h4XsgS>.

²⁶ Βλ. π.χ. Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Site Management Support (SMS) – Site Profiles, Ιούλιος 2018, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2Ynqa2p>.

Πιλοτικές μελέτες

Σύμφωνα με το νέο αρ. 9α του Κανονισμού, ανατίθεται στη Eurostat η διεξαγωγή πιλοτικών μελετών (*pilot studies*), με στόχο την εξέταση του εφικτού και του κόστους της συλλογής νέων στατιστικών στοιχείων και νέων περαιτέρω αναλύσεων στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου.²⁷ Η έννοια των πιλοτικών μελετών εισήχθη στον Κανονισμό ως συμβιβαστική λύση μεταξύ της θέσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο είχε προτείνει την ενσωμάτωση περαιτέρω στοιχείων στις υποχρεωτικές διατάξεις του Κανονισμού,²⁸ και της αντιπαράθεσης του Συμβουλίου προς αυτή.

Τα αποτελέσματα των εν λόγω πιλοτικών μελετών θα δημοσιεύονται από τη Eurostat,²⁹ ενώ η Επιτροπή θα δύναται, βάσει αυτών, να προτείνει στα κράτη μέλη μέτρα για τη συλλογή νέων στατιστικών στοιχείων μέσω μέτρων εφαρμογής.³⁰

Οι πιλοτικές μελέτες αναμένεται να καλύψουν, μεταξύ άλλων, τη συλλογή στατιστικών για τα παρακάτω θέματα: διαδικασίες στα σύνορα, εξαιρέες αιτούντων από τις ταχύρρυθμες διαδικασίες και τις διαδικασίες στα σύνορα, περαιτέρω ανάλυση των αποφάσεων επί αιτήσεων ανά κατηγορία απορριπτικής απόφασης (παραδεκτό, ουσία, πρόδηλη αβασιμότητα), κράτηση αιτούντων και εναλλακτικά μέτρα της κράτησης, νομική συνδρομή σε αιτούντες άσυλο, αποφάσεις ανάκλησης των υλικών συνθηκών υποδοχής, διαδικασίες καθορισμού της ηλικίας ασυνόδευτων παιδιών, αιτήσεις για άδεια διαμονής και αποφάσεις απόρριψης αιτήσεων για άδεια διαμονής, προαναχωρησιακή κράτηση και εναλλακτικά μέτρα της κράτησης.³¹

Μεταξύ των ως άνω θεματικών, η RSA κρίνει σημαντικό να δοθεί έμφαση σε δύο μείζονος σημασίας κατηγορίες στατιστικών για μία εμπειριστατωμένη αποτύπωση της λειτουργίας των συστημάτων ασύλου στην Ελλάδα και την ΕΕ:

1. Απορριπτικές αποφάσεις ουσίας και अपαράδεκτου

Τα υπάρχοντα στατιστικά της Eurostat για τις αποφάσεις απόρριψης (*rejections*) των αιτήσεων ασύλου δεν προβαίνουν σε διαχωρισμό μεταξύ των κατ'ουσίαν αποφάσεων και των αποφάσεων απαράδεκτου. Οι κατευθυντήριες γραμμές της Eurostat διευκρινίζουν ότι οι αποφάσεις απαράδεκτου, όπως αυτές που λαμβάνονται βάσει της έννοιας της «ασφαλούς τρίτης χώρας», καταγράφονται ως απορριπτικές, με εξαίρεση τις αποφάσεις που αφορούν την εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου.³²

²⁷ Άρθρο 9α, παρ. 1 και 2 Κανονισμού 862/2007, όπως προστέθηκαν. Βλ. επίσης Αιτιολογική σκέψη 12 Κανονισμού 2020/851.

²⁸ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 16ης Απριλίου 2019 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 862/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία, P8_TA(2019)0359, 16 Απριλίου 2019, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2DPe75z>.

²⁹ Άρθρο 9α, παρ. 3 Κανονισμού 862/2007, όπως προστέθηκε.

³⁰ Άρθρο 9α, παρ. 4 Κανονισμού 862/2007, όπως προστέθηκε.

³¹ Άρθρο 9α, παρ. 2β Κανονισμού 862/2007, όπως προστέθηκε.

³² Eurostat, *Technical Guidelines for the data collection under Art. 4.1-4.3 of Regulation 862/2007 – Statistics on asylum*, Φεβρουάριος 2016, 29, διαθέσιμο στο: <http://bit.ly/2kdGjFp>.

Η εν λόγω προσέγγιση συγχέει τις κατ'ουσίαν αποφάσεις, όπου απορρίπτεται μία αίτηση ασύλου λόγω της μη υπαγωγής του αιτούντος στο πεδίο της διεθνούς προστασίας, με αποφάσεις απαράδεκτου που δεν εξετάζουν τη συνδρομή των κριτηρίων διεθνούς προστασίας, με αποτέλεσμα να διαστρεβλώνονται τα ποσοστά αναγνώρισης αιτούντων άσυλο στα εθνικά συστήματα ασύλου. Επί παραδείγματι, τα στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου για το έτος 2016 ανέφεραν κατ'ουσίαν ποσοστό αναγνώρισης 99,1% για Σύρους υπηκόους σε πρώτο βαθμό, ενώ αυτά της Eurostat προέβλεπαν ποσοστό 55,3% για την ίδια ομάδα.³³ Το ζήτημα αυτό έχει σημαντικές επιπτώσεις και εκτός της Ελλάδας. Τα στατιστικά στοιχεία του Επιτρόπου Προσφύγων (*Refugee Commissioner*) της Μάλτας για το 2018 ανέφεραν γενικό ποσοστό αναγνώρισης 70,9%, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό στα στοιχεία της Eurostat ήταν μόνο 43%.³⁴ Κατά τη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου του 2019, ο αριθμός των αποφάσεων απαράδεκτου υπερέβη αυτόν των κατ'ουσίαν απορριπτικών αποφάσεων στη Μάλτα.³⁵

2. Διοικητική κράτηση

Το μέτρο της κράτησης επιβάλλεται συστηματικά στην Ελλάδα και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, εκθέτοντας τους αιτούντες άσυλο σε συνθήκες πάγια αναγνωρισμένες ως ακατάλληλες, παρά την υποχρέωση αποφυγής μέτρων στέρισης της ελευθερίας βάσει του εθνικού, ενωσιακού και διεθνούς δικαίου.³⁶

Η παροχή στατιστικών στοιχείων στον τομέα αυτό κρίνεται αναγκαία για την αποτελεσματικότερη κατανόηση και παρακολούθηση της εφαρμογής της κράτησης, με ιδιαίτερη έμφαση στην υλοποίηση των νέων διατάξεων του Ν 4636/2019 που αφορούν την κράτηση των αιτούντων άσυλο.

Η συμμετοχή των κρατών μελών στις πιλοτικές μελέτες είναι προαιρετική.³⁷ Εντούτοις, η RSA πιστεύει ότι, δεδομένης της θετικής και προηγμένης πρακτικής που ακολουθούν ελληνικές αρχές όπως η Υπηρεσία Ασύλου και η Ελληνική Αστυνομία σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες στον τομέα των στατιστικών για το άσυλο,³⁸ οι πιλοτικές μελέτες αποτελούν μία χρήσιμη ευκαιρία για την ελληνική διοίκηση. Με την ενεργή συμμετοχή τους στις μελέτες της Eurostat, ή ακόμη και με την ανάληψη ηγετικού ρόλου σε αυτές, οι ελληνικές υπηρεσίες δύνανται να προσφέρουν σημαντική υποστήριξη στις αρμόδιες αρχές άλλων κρατών και να επωφεληθούν των ανταλλαγών εμπειρογνομίας και βέλτιστων πρακτικών στα θέματα αυτά, με απώτερο στόχο τη βελτίωση των τεχνικών προδιαγραφών συλλογής στοιχείων σε εθνικό επίπεδο.

³³ Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους (ECRE), *Making asylum numbers count*, Ιανουάριος 2018, 12, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2PjwlvN>.

³⁴ AIDA, *Country Report Malta, 2018 Update*, Μάρτιος 2019, 7, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2Rtiv2e>.

³⁵ AIDA, «Asylum decisions in the first half of 2019: Unlocking statistics», 10 Σεπτεμβρίου 2019, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2Rq5Jl9>.

³⁶ Βλ. π.χ. RSA, «Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ζητά από την Ελλάδα να μεταφέρει σε κατάλληλη στέγη δύο ασυνόδευτα αγόρια που βρίσκονται υπό κράτηση», 7 Νοεμβρίου 2019, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/366BcwK>.

³⁷ Άρθρο 9α, παρ. 1 Κανονισμού 862/2007, όπως προστέθηκε.

³⁸ ECRE, *Making asylum numbers count*, Ιανουάριος 2018, *Comments on the Commission proposal amending the Migration Statistics Regulation*, Ιούνιος 2018, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2rklQGb>.

Πιο συγκεκριμένα, η συμμετοχή της Ελλάδας σε πιλοτικές μελέτες όσον αφορά τις δύο ανωτέρω κατηγορίες δεν πρόκειται να συνεπαχθεί σημαντικό διοικητικό φόρτο, εφόσον συλλέγονται ήδη από τις αρμόδιες αρχές στατιστικά στοιχεία για την περαιτέρω ανάλυση των απορριπτικών αποφάσεων κατά κατηγορία απόφασης (κατ'ουσίαν, παραδεκτό)³⁹ και την κράτηση των αιτούντων άσυλο και την προαναχωρησιακή κράτηση.⁴⁰

Τέλος, τονίζεται ότι, βάσει του νέου Κανονισμού, η Ελλάδα δύναται να επωφεληθεί της δυνατότητας χρηματοδότησης από την ΕΕ για τη διεξαγωγή τέτοιων μελετών.⁴¹

Συστάσεις

Η RSA διατυπώνει τις κάτωθι συστάσεις προς τις αρμόδιες υπηρεσίες, προς συμμόρφωση της Ελλάδας με τις απαιτήσεις του νέου Κανονισμού και βελτίωση της στατιστικής πρακτικής σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο:

1. **Υπηρεσία Ασύλου:** Προτείνεται η ενσωμάτωση στατιστικών στοιχείων ανά κατηγορία απόφασης για τις αποφάσεις που λαμβάνονται στην ταχύρρυθμη διαδικασία του αρ. 83, παρ. 9 Ν 4636/2019, καθώς και για τις αποφάσεις που λαμβάνονται στη διαδικασία του αρ. 90 Ν 4636/2019 στις μηνιαίες εκθέσεις της Υπηρεσίας Ασύλου, ενώ συνίσταται η συνέχιση της δημοσίευσής τους από την Υπηρεσία. Η συμπερίληψη των εν λόγω στοιχείων στις τακτικές εκθέσεις αναμένεται να έχει θετικό αντίκτυπο στο έργο της Υπηρεσίας, μειώνοντας το διοικητικό φόρτο που απαιτεί η *ad hoc* συλλογή στοιχείων προς απάντηση αιτημάτων πληροφοριών.
2. **Υπηρεσία Ασύλου:** Προτείνεται η υποβολή πρωτοβουλίας από την Υπηρεσία Ασύλου, ως αρμόδια αρχή, για τη συμμετοχή της Ελλάδας σε πιλοτικό πρόγραμμα συλλογής στατιστικών από τη Eurostat, με προτεραιότητα στο διαχωρισμό των αποφάσεων अपαράδεκτου και των κατ'ουσίαν απορριπτικών αποφάσεων σε πρώτο βαθμό. Στην εν λόγω πιλοτική μελέτη θα ήταν σημαντικό να συμμετάσχει και η **Αρχή Προσφυγών**, προς κάλυψη των σχετικών στατιστικών στοιχείων σε δεύτερο βαθμό.
3. **Γενική Γραμματεία Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο:** Συνίσταται διεξαγωγή διαβούλευσης και στενή συνεργασία με το Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας, την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, τον ΔΟΜ και σχετικούς φορείς, ώστε να διασφαλιστούν οι απαραίτητες συνθήκες για την κατάρτιση ενός εθνικού συστήματος εποπτείας του συστήματος υποδοχής και αξιόπιστης συλλογής στατιστικών στοιχείων για την παροχή υλικών συνθηκών υποδοχής στους αιτούντες άσυλο, προς συμμόρφωση της Ελλάδας με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τον τροποποιημένο Κανονισμό.

³⁹ Βλ. Υπηρεσία Ασύλου, *Στατιστικά στοιχεία Υπηρεσίας Ασύλου*, διαθέσιμο στο: <https://bit.ly/2DPsYNg>. Όσον αφορά τις διαδικασίες σε δεύτερο βαθμό, η Αρχή Προσφυγών παρέχει αναλυτικά στοιχεία στο ΕΣΠ στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης AIDA.

⁴⁰ Στοιχεία παρέχονται από το Αρχηγείο της Ελληνικής Αστυνομίας στο ΕΣΠ στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης AIDA.

⁴¹ Άρθρο 9β, παρ. 1, περ. α' Κανονισμού 862/2007, όπως προστέθηκε.

4. **Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας:** Προτείνεται η υποβολή πρωτοβουλίας από την Ελληνική Αστυνομία, ως αρμόδια αρχή, για τη συμμετοχή της Ελλάδας σε πιλοτική μελέτη συλλογής στατιστικών από τη Eurostat, με προτεραιότητα στους τομείς της κράτησης των αιτούντων άσυλο και της προαναχωρησιακής κράτησης.



Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA)

Ευστρατίου Αργέντη 7

82100 Χίος, Ελλάδα

+30 22711 03721

info@rsaegean.org

<http://rsaegean.org/>