



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ  
ΑΝΘΡΩΠΗΝ Η ΑΡΧΗ

Ημερίδα

«Το άσυλο στην Ελλάδα και η ενσωμάτωση των κοινοτικών Οδηγιών»  
3 Ιουλίου 2007

### Συμπεράσματα

Στις 3.7.2007 η Υπατη Αρχαιότητα του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (Γραφείο για την Ελλάδα) και ο Συνήγορος του Πολίτη, διοργάνωσαν ημερίδα με θέμα «Το άσυλο στην Ελλάδα και η ενσωμάτωση των κοινοτικών Οδηγιών». Στην ημερίδα παρουσίασαν εισηγήσεις ο Αναπληρωτής Καθηγητής του Διεθνούς Δικαίου του Πανεπιστημίου του Bristol, κ. Αχιλλέας Σκόρδας, με θέμα «Οι κοινοτικές Οδηγίες για το άσυλο: Ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής» και ο Σύμβουλος της Επικρατείας κ. Δημήτριος Γρατσίας με θέμα «Συμβούλιο της Επικρατείας: Το νομολογιακό κεκτημένο για το άσυλο». Επίσης δόθηκαν, σε μορφή ερωτήσεων-απαντήσεων, ερμηνευτικές κατευθύνσεις σε συγκεκριμένα νομικά ζητήματα των Οδηγιών εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δια της εκπροσώπου της κ. Ζέτας Γεωργιάδου, εισηγήτριας του Τμήματος Ασύλου της Γενικής Δ/νσης Ελευθεριών, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Κατά την έναρξη της ημερίδας, απηύθυνε χαιρετισμό ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, Πρέσβυς Κωστής Αιλιανός, καθώς επίσης και οι επικεφαλής των συνδιοργανωτών φορέων. Την ημερίδα παρακολούθησε και ο Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας κ. Παναγιωτόπουλος, καθώς επίσης και, μεταξύ υπηρεσιακών άλλων Υπουργείων, ένα μεγάλο κλιμάκιο στελεχών της ΕΛ.ΑΣ., αρμόδιων για θέματα ασύλου και αλλοδαπών γενικά. Στη συζήτηση συμμετείχαν εκπρόσωποι κρατικών φορέων και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, όπως επίσης και δικαστές του Συμβουλίου της Επικρατείας. Τα γενικά συμπεράσματα, όπως εξήχθησαν από την ημερίδα, έχουν ως ακολούθως:

- Ο εθνικός νομοθέτης, κατά την ενσωμάτωση των κοινοτικών Οδηγιών, οφείλει να λαμβάνει υπόψη του ότι η υιοθετούμενη νομοθεσία πρέπει να είναι **σύμφωνη με τις υποχρεώσεις της χώρας που πηγάζουν από τις κυρωμένες από αυτήν διεθνείς και ευρωπαϊκές Συμβάσεις**, και συγκεκριμένα, στο πεδίο του ασύλου, τη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

- Οι κοινοτικές Οδηγίες είναι νομοθετικά κείμενα διαφορετικά από τους εθνικούς νόμους. Η ερμηνεία τους δεν ακολουθεί απαραίτητα τους ερμηνευτικούς κανόνες που εφαρμόζονται στην εθνική νομοθεσία. Περιέχουν ρυθμίσεις, οι οποίες, είτε θέτουν υποχρέωση των Κρατών μελών για υιοθέτηση διατάξεων με συγκεκριμένο περιεχόμενο, είτε αφήνουν στα Κράτη μέλη τη διακριτική ευχέρεια για υιοθέτηση ή μη συγκεκριμένων ρυθμίσεων. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, στην οποία ο κοινοτικός κανόνας διαμορφώνεται γύρω από τον όρο «μπορεί» ("may"), η άσκηση της **διακριτικής ευχέρειας** δεν θα πρέπει να καταλήγει παντού σε ρύθμιση στον ελάχιστο παρονομαστή, καθώς τούτο ενέχει **σοβαρό κίνδυνο παραβίασης δικαιωμάτων**. Το Κράτος μέλος δεν είναι απολύτως ελεύθερο όσον αφορά το περιεχόμενο της ρύθμισης της εθνικής νομοθεσίας. Δεσμεύεται από τις κυρωμένες από αυτό διεθνείς και ευρωπαϊκές συμβάσεις.
- Τόσο η **Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων**, όσο και η **Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου**, υπερτερούν του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, βάσει του άρθρου 28 του Συντάγματος. Τα δικαστήρια, εφόσον διαπιστώσουν **απόκλιση του εφαρμοστέου εθνικού κανόνα**, ο οποίος ενσωματώνει κοινοτικό κανόνα, από διατάξεις διεθνούς σύμβασης που δεσμεύουν την Ελλάδα, οφείλουν να απευθύνουν **προδικαστικό ερώτημα** στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η επίλυση αυτών των ζητημάτων ερμηνείας ήδη από το στάδιο της διαμόρφωσης του νομοθετικού κανόνα, μέσω της προσπάθειας του εθνικού νομοθέτη για **συγκερασμό των διατάξεων που δεσμεύουν τη χώρα**, είναι αναγκαία τόσο για τη σαφήνεια και την «καθαρότητα» των ρυθμίσεων, όσο και για την οικονομία της διοικητικής και δικαστικής δράσης.
- Ακόμη και αν η επιβάρυνση των συστημάτων ασύλου από τα μεταναστευτικά ρεύματα δεν βοηθά στην επίτευξη του παρακάτω στόχου, ο **διαχωρισμός μεταξύ μετανάστη και πρόσφυγα** θα πρέπει να λαμβάνεται συνεχώς υπόψη τόσο από τον νομοθέτη όσο και από τη διοίκηση. Ο διαχωρισμός αυτός παραπέμπει σε διαφορετικά νομοθετικά πλαίσια ρυθμίσεων και, αντιστοίχως, σε διαφορετικές υποχρεώσεις των Κρατών. Τα Κράτη μέλη έχουν **δικαίωμα** να ρυθμίζουν το καθεστώς των μεταναστών, αλλά έχουν **υποχρέωση** για παροχή προστασίας στους πρόσφυγες. Στο πλαίσιο αυτό η **θεσμοθέτηση διαδικασιών εντοπισμού** των προσφύγων εντός των μικτών μεταναστευτικών ομάδων και η εξασφάλιση **απρόσκοπτης πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου** αποκτούν πρωταρχική σημασία.
- Ιδιαίτερη σημασία αποκτά στη σημερινή εποχή, ο θεσμός της **επικουρικής προστασίας**, η οποία παρέχεται στα πρόσωπα εκείνα τα οποία δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθούν πρόσφυγες με βάση της Σύμβαση του 1951. Οι προϋποθέσεις χορήγησης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας θα πρέπει να καθορισθούν με ιδιαίτερη σαφήνεια, ιδίως στην περίπτωση εφαρμογής του **άρθρου 3 της ΕΣΔΑ**, καθώς η δέσμευση που εγκαθιδρύει το συγκεκριμένο άρθρο ως προς τα συμβαλλόμενα Κράτη είναι **απόλυτη**. Ζωντανό παράδειγμα των ημερών μας ως προς το αδιαμφισβήτητο δικαίωμά τους σε επικουρική προστασία είναι οι **υπήκοοι Ιράκ**, οι οποίοι θα πρέπει να προστατεύονται κατά απέλασης ή επαναπροώθησης στη χώρα τους όπου επικρατεί κατάσταση γενικευμένης βίας και μαζικών παραβιάσεων των δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

- Παρά το γεγονός ότι ως στέρηση της προσωπικής ελευθερίας αποτελεί ζήτημα του πυρήνα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η **κράτηση των αιτούντων άσυλο** δεν ρυθμίζεται με επαρκείς εγγυήσεις από τις κοινοτικές Οδηγίες. Οι ελάχιστοι κανόνες που επιβάλλει η Σύμβαση του 1951 είναι (α) η μη επιβολή του μέτρου της κράτησης σε αιτούντα άσυλο μόνο λόγω παράνομης εισόδου στη χώρα με βάση τη μεταναστευτική νομοθεσία και (β) η κατ'εξάίρεση και με ειδική αιτιολογία κράτηση των αιτούντων άσυλο. Η συνεχής υπενθύμιση των κανόνων αυτών παρίσταται αναγκαία στο μέτρο που η κράτηση των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα είναι ένα γενικευμένο μέτρο που εφαρμόζεται **αδιακρίτως** σε όλους τους παράνομα εισερχόμενους στη χώρα αλλοδαπούς.
- Μία από τις **βασικές εγγυήσεις της Οδηγίας για τις Διαδικασίες** είναι η υποχρέωση των Κρατών μελών να παράσχουν στους αιτούντες άσυλο τη δυνατότητα για **πραγματική προσφυγή σε δικαστικό όργανο** σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος ασύλου. Η τήρηση των εγγυήσεων αυτών από την εθνική έννομη τάξη θα κριθεί στο πλαίσιο του διοικητικού και δικαστικού συστήματος κάθε Κράτους μέλους, **Θεωρούμενου ως σύνολο**, λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, τα μέσα θεραπείας που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία, τις αρμοδιότητες και τη σύνθεση των εμπλεκόμενων διοικητικών και δικαστικών οργάνων. Στο πλαίσιο αυτό και όσον αφορά τη διαδικασία αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας στην Ελλάδα, παραμένει κρίσιμο το αίτημα για **ανεξαρτησία της Επιτροπής Προσφυγών** από τα όργανα που λαμβάνουν την πρωτοβάθμια απόφαση.
- Το **Συμβούλιο της Επικρατείας**, δια της νομολογίας του, έχει αναδειχθεί σε πρωταρχικό εγγυητή του σεβασμού των δικαιωμάτων των προσφύγων στην Ελλάδα. Έχει δώσει κατευθύνσεις για την ερμηνεία βασικών όρων του προσφυγικού δικαίου όπως π.χ. «φορείς δίωξης» και «κοινωνική ομάδα». Επίσης, έχει αναπτύξει με τέτοιο τρόπο το μηχανισμό παροχής **προσωρινής δικαστικής προστασίας** στις υποθέσεις που κρίνονται περιπτώσεις προσφύγων, ώστε να μπορεί να γίνεται λόγος για εξασφάλιση αποτελεσματικής προστασίας στις περισσότερες των περιπτώσεων που έχουν την τύχη να φθάσουν στο Συμβούλιο.
- Ένα από τα βασικά δικαιώματα που κατοχυρώνει η Οδηγία για τις Διαδικασίες είναι το **δικαίωμα του αιτούντος άσυλο στη νομική συνδρομή και εκπροσώπηση**. Παρόλο που τα Κράτη μέλη δεν υποχρεούνται, καταρχήν, να εξασφαλίσουν δωρεάν νομική συνδρομή για διαδικασίες προσφυγής ενώπιον διοικητικών οργάνων, **η άρνησή τους για αυτήν την παροχή δεν θα πρέπει να καταλήγει στην παρεμπόδιση της αποτελεσματικής πρόσβασης σε νομικό σύμβουλο**. Ειδικότερα στην ελληνική πραγματικότητα, λόγω και της αύξησης των αιτούντων διεθνούς προστασίας, διαπιστώνεται έντονα το πρόβλημα της **έλλειψης επαρκούς νομικής συνδρομής** κατά το διοικητικό στάδιο της διαδικασίας του ασύλου.
- Ως προς τη **διαδικασία ενσωμάτωσης** των κοινοτικών Οδηγιών στο ελληνικό δίκαιο, αξιολογείται ως ιδιαίτερα σημαντική και χρήσιμη η **διαδικασία ουσιαστικής διαβούλευσης** επί του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος με τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών που αναπτύσσουν δράση στα πεδία του ασύλου στην Ελλάδα, προκειμένου το μελλοντικό νομοθέτημα να ανταποκρίνεται, με λειτουργικό τρόπο, στις ανάγκες του συστήματος ασύλου, όπως αυτές καταγράφονται στην πράξη.

25.7.2007

Καλλιόπη Στεφανάκη

Υπεύθυνη Προστασίας της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες