

## ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

### I. Εισαγωγή

1. Κάποιες χώρες ασύλου έχουν υιοθετήσει διοικητικούς ή νομοθετικούς μηχανισμούς για τη νομιμοποίηση της παραμονής όσων δεν αναγνωρίζονται πρόσφυγες αλλά δεν μπορούν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους για διάφορους λόγους. Πρόκειται για θετική και πραγματιστική απάντηση που ικανοποιεί κάποιες ανάγκες διεθνούς προστασίας. Η Ύπατη Αρμοστεία υποστηρίζει αυτούς τους μηχανισμούς όταν συμπληρώνουν τη διεθνή προστασία των προσφύγων που προβλέπεται από τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων και χαρακτηρίζονται ως «συμπληρωματικές» μορφές προστασίας.

2. Όμως, ελλείπει εναρμόνιση, αυτές οι μεμονωμένες λύσεις προστασίας που εφαρμόζουν τα κράτη έχουν πολλαπλασιάσει τα καθεστώτα που χορηγούνται σε ευρύ φάσμα περιπτώσεων για διάφορους λόγους. Οι διαφορετικοί αυτοί τύποι προστασίας αποκαλούνται ανάλογα με το κράτος «καθεστώς Β», «αναπληρωματική μορφή προστασίας», «εν τοις πράγμασι καθεστώς» και «ανθρωπιστικό καθεστώς». Αυτά τα διαφορετικά καθεστώτα προβλέπουν διαφορετικά επίπεδα προστασίας με τις αντίστοιχες συνέπειες για τους δικαιούχους.

3. Η ανάπτυξη αυτών των καθεστώτων περιπλέκεται επειδή εφαρμόζονται κατά κύριο λόγο όταν είναι δύσκολο ή χρονοβόρο να καθοριστεί το καθεστώς του Πρόσφυγα σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 / Πρωτόκολλο του 1967<sup>1</sup>. Όταν οι ισχυρισμοί του αιτούντα άσυλο πληρούν τις προϋποθέσεις της Σύμβασης του 1951<sup>2</sup> η χορήγηση συμπληρωματικής προστασίας (και η σχετική μεταχείριση που

---

<sup>1</sup> Οι ασχολούμενοι με τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα επιβεβαιώνουν αυτήν την τάση που εκφράζεται επίσης με τα στατιστικά στοιχεία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Η προσεκτική συγκριτική μελέτη αυτών των στατιστικών αντανάκλα την αναγνώριση διαφορετικών καθεστώτων σε όμοιες περιπτώσεις αιτούντων άσυλο. Η διαφορά φαίνεται ότι οφείλεται στην πρακτική των κρατών και στην εφαρμογή νομοθετικών διατάξεων που ρυθμίζουν την εναλλακτική μορφή προστασίας. Έτσι στα κράτη των οποίων η νομοθεσία είτε δεν ορίζει είτε προβλέπει περιορισμένες εναλλακτικές λύσεις προστασίας, όπως στον Καναδά και στις ΗΠΑ, τα ποσοστά αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα είναι ιδιαίτερα υψηλά για κάποιες ομάδες (όπου προφανώς σημαντικό ποσοστό αιτούντων άσυλο αναγνωρίζονται πρόσφυγες λόγω φόβου δίωξης για κάποιον από τους λόγους που αναφέρει η Σύμβαση της Γενεύης του 1951), όπως για παράδειγμα για τους Αφγανούς (97,6% και 100% στον πρώτο βαθμό εξέτασης του αιτήματος ασύλου στον Καναδά και στις ΗΠΑ αντίστοιχα) και για τους Ιρακινούς (84,6% και 92,3% στον Καναδά και στις ΗΠΑ αντίστοιχα). Οι ίδιες ομάδες όμως σπάνια αναγνωρίζονται πρόσφυγες της Σύμβασης σε άλλα κράτη τα οποία εφαρμόζουν ευρέως τις εναλλακτικές μορφές προστασίας. Βέβαια, τα τελευταία αν και δεν αναγνωρίζουν πρόσφυγες τα περισσότερα μέλη αυτών των ομάδων επιτρέπουν την παραμονή στο έδαφός τους. Για παράδειγμα στις Κάτω Χώρες, όπου μόνον το 6,3% των Αφγανών έχουν αναγνωρισθεί πρόσφυγες, αλλά έχει επιτραπεί η παραμονή στη χώρα στο 47,6%, στη Γερμανία (μόνον 1,7% είναι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες αλλά παραμένει στη χώρα ποσοστό 26,5%) και στις Σκανδιναβικές χώρες. Η Δανία για παράδειγμα έχει αναγνωρίσει το καθεστώς του πρόσφυγα μόλις σε 4,2% Ιρακινούς, ενώ επιτρέπει την παραμονή σε ποσοστό 83,2%, η Νορβηγία μόλις σε 0,7% και επιτρέπει την παραμονή σε ποσοστό 66,9% και η Σουηδία μόνον σε 2,4% αλλά επιτρέπει την παραμονή για άλλους λόγους σε ποσοστό 63,9%. Και ενώ αναγνωρίζεται ότι τα στατιστικά στοιχεία μπορεί να διαφέρουν για μυριάδες λόγους, η συγκριτική μελέτη τους όσον αφορά στις ίδιες ομάδες υποδηλώνει την ύπαρξη σχέσης ανάμεσα στη δυνατότητα των κρατών να παρέχουν συμπληρωματικές μορφές προστασίας και στο ποσοστό αναγνώρισης του καθεστώτος της Σύμβασης.

<sup>2</sup> Υπενθυμίζεται ότι η αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα είναι διαπιστωτική και όχι δημιουργική διοικητική πράξη. Όπως αναφέρεται στην παράγραφο 28 του Εγχειριδίου για τα Κριτήρια και τις Διαδικασίες Καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα (σελ. 11) «Ένα πρόσωπο είναι πρόσφυγας σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951

συνεπάγεται) συνιστά παράλειψη του κράτους μέρους της Σύμβασης να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από αυτήν.

4. Σκοπός του παρόντος σημειώματος είναι να συνεισφέρει στη συζήτηση για την ύπαρξη και την εναρμόνιση αυτών των μορφών προστασίας: ι) με τον εντοπισμό των δικαιούχων, ιι) με την οριοθέτηση του εφαρμοστέου νομικού πλαισίου και της φύσης της προστασίας που παρέχεται από τα κράτη και ιιι) με την πρόταση κριτηρίων μεταχείρισης και διαδικαστικών μηχανισμών που κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας είναι οι καταλληλότεροι.

## **II. Άδεια Παραμονής: Μια ποικιλία δικαιούχων**

5. Η επισκόπηση των κατηγοριών όσων δικαιούνται να παραμείνουν σε μια χώρα ασύλου για παρατεταμένη περίοδο αποδεικνύει ότι τα κράτη χορηγούν την άδεια παραμονής για ευρύ φάσμα λόγων, που μπορεί να μην σχετίζονται με τις ανάγκες προστασίας, όπως για παράδειγμα για ανθρωπιστικούς ή για άλλους πρακτικής φύσης λόγους ή για την ικανοποίηση των αναγκών προστασίας, όπως για παράδειγμα όταν ο κίνδυνος βλάβης είναι ιδιαίτερα σημαντικός λόγω του εμφύλιου πολέμου ή των συρράξεων που μαίνονται στη χώρα καταγωγής τους. Το παρόν σημείωμα επικεντρώνεται σε αυτήν την τελευταία κατηγορία των δικαιούχων.

### **A. Παραμονή που αφορά στις ανάγκες προστασίας: ανθρωπιστικοί λόγοι / πρακτική αντιμετώπιση περιπτώσεων**

6. Τα κράτη αποφασίζουν και επιτρέπουν την παρατεταμένη παραμονή για λόγους ανθρωπιστικούς, όπως για παράδειγμα λόγω ηλικίας, ιατρικών αναγκών ή οικογενειακών δεσμών<sup>3</sup>. Όταν δεν είναι εφικτή η απομάκρυνση του αλλοδαπού, είτε επειδή δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί η μεταφορά του είτε επειδή δεν υπάρχουν ταξιδιωτικά έγγραφα ή δεν είναι δυνατή η έκδοσή τους, τα κράτη επιτρέπουν την παραμονή στο έδαφός τους για πρακτικούς λόγους. Οι ενδιαφερόμενοι δεν είναι αιτούντες άσυλο ή είναι απορριφθέντες αιτούντες άσυλο, για τους οποίους κρίθηκε ότι δεν συντρέχει ανάγκη διεθνούς προστασίας. Οι προαναφερόμενες περιπτώσεις διαφέρουν σημαντικά από αυτές όπου πληρούνται οι προϋποθέσεις ικανοποίησης των αναγκών προστασίας και του σεβασμού της αρχής της μη επαναπρώθησης και άρα δεν αφορούν άμεσα την Ύπατη Αρμοστεία. Στο παρόν σημείωμα δεν αναλύονται όλες οι κατηγορίες των δικαιούχων που προαναφέρθηκαν, καθώς δεν αφορούν όλοι την Οργάνωση. Επίσης δεν αναφέρεται σ' όσους έχουν αποκλεισθεί από το καθεστώς του πρόσφυγα κατ' εφαρμογή των σχετικών διατάξεων της Σύμβασης του 1951, αλλά δεν μπορούν, βάσει του γενικού δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου, να επαναπατριστούν στη χώρα όπου αντιμετωπίζουν κίνδυνο βασανιστηρίων.

### **B. Παραμονή για λόγους διεθνούς προστασίας**

7. Μια ποικιλία λόγων αποτελεί τη δικαιολογητική βάση χορήγηση άδειας παραμονής που ικανοποιεί τις ανάγκες της διεθνούς προστασίας. Παράλληλα όμως είναι διάφορες οι περιπτώσεις της ομάδας των δικαιούχων, των οποίων έχουν αναγνωριστεί οι ανάγκες προστασίας. Από την εμπειρία της Ύπατης Αρμοστείας οι δικαιούχοι αυτής της κατηγορίας είναι:

---

από τη στιγμή που συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις του σχετικού ορισμού... Συνεπώς, η σχετική αναγνώριση έχει δηλωτικό και όχι δημιουργικό χαρακτήρα. Δεν γίνεται δηλαδή κανείς πρόσφυγας εξαιτίας της αναγνώρισης, αλλά αναγνωρίζεται ως πρόσφυγας επειδή είναι».

<sup>3</sup> Πρόκειται για θέματα οικογενειακής φύσης τα οποία δεν αφορούν σε ανάγκες προστασίας. Αυτοί οι οικογενειακοί λόγοι που δικαιολογούν την παρατεταμένη διαμονή είναι διαφορετικοί από αυτούς που αποτελούν την αιτιολογική βάση της οικογενειακής συνένωσης των προσφύγων. Μόνον οι τελευταίες περιπτώσεις υπάγονται στο πεδίο προστασίας των προσφύγων.

α) όσοι πληρούν τις προϋποθέσεις του ορισμού του πρόσφυγα της Σύμβασης του 1951 / του Πρωτοκόλλου του 1967, αλλά – για διάφορους λόγους που αφορούν στην ερμηνεία του – δεν αναγνωρίζονται από το κράτος όπου ζητούν άσυλο,

β) όσοι έχουν βάσιμους λόγους να ζητούν προστασία, αλλά δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης του 1951 / του Πρωτοκόλλου 1967.

Οι θέσεις που αποτυπώνονται στο παρόν σημείωμα εκφράζουν το πνεύμα της Ύπατης Αρμοστείας σύμφωνα με το οποίο όταν πρόκειται για πρόσφυγες – με την ευρεία έννοια του όρου – το Γραφείο ενδιαφέρεται και παράλληλα υποχρεούται να διασφαλίζει την κατάλληλη προστασία τους καθώς και να συμβάλλει με την τεχνογνωσία του στις συζητήσεις που αφορούν στα μέτρα που υιοθετούνται για την διαμονή και τη μεταχείρισή τους.

#### **α) Δικαιούχοι που πληρούν τις προϋποθέσεις της Σύμβασης του 1961 / Πρωτοκόλλου του 1967**

8. Οι διαφορετικές ερμηνείες των θετικών προϋποθέσεων του ορισμού του πρόσφυγα από τα κράτη αντανακλώνται στις σημαντικές διαφορές των ποσοστών αναγνώρισης προσώπων που βρίσκονται στις ίδιες περιστάσεις. Κάποιοι αναγνωρίζονται πρόσφυγες από ένα κράτος ενώ δεν θα αναγνωρίζονταν από κάποιο άλλο. Είναι όμως σημαντικό να αναγνωρισθεί ότι τα κράτη ακόμη και στις προαναφερόμενες περιπτώσεις όταν απορρίπτουν το αίτημα της προστασίας του καθεστώτος του πρόσφυγα παρέχουν μια εναλλακτική μορφή παρατεταμένης διαμονής αναγνωρίζοντας την ανάγκη προστασίας<sup>4</sup>.

9. Λόγω των διαφορετικών ερμηνειών των στοιχείων του ορισμού του πρόσφυγα αναδύονται τουλάχιστον τρεις διαφορετικές ομάδες:

α) Μια σημαντική ομάδα είναι αυτή που αποτελείται από όσους φοβούνται τη δίωξη από μη κρατικά όργανα της χώρας καταγωγής τους για τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση του 1951. Αν και στις περισσότερες χώρες αναγνωρίζονται πρόσφυγες σε κάποιες άλλες το αίτημά τους απορρίπτεται και απολαμβάνουν την προστασία ενός εναλλακτικού καθεστώτος,

β) Μια άλλη ομάδα περιλαμβάνει τους πρόσφυγες που διαφεύγουν τη δίωξη από τις περιοχές όπου μαίνονται εμφύλιες συγκρούσεις. Σε κάποιες χώρες οι πρόσφυγες της κατηγορίας αυτής αντιμετωπίζονται ως «θύματα αδιάκριτης βίας» και τους παρέχεται συμπληρωματική προστασία. Αυτό συμβαίνει ακόμα και όταν αναζητούν προστασία από τις συγκρούσεις που οφείλονται σε εθνοτικές, θρησκευτικές ή πολιτικές διαφορές που θυματοποιούν ιδιαίτερα όσους διαφεύγουν. Σε άλλη κράτη, αυτή η δίωξη αποτελεί βάσιμο λόγο χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα,

γ) Μια τρίτη ομάδα αποτελείται από όσους φοβούνται ή υποφέρουν από δίωξη λόγω του γένους και πληρούν τις προϋποθέσεις αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Τα περισσότερα κράτη παρέχουν στα μέλη της ομάδας αυτής συμπληρωματική ή «επικουρική» προστασία, συχνά βάσει νομοθετικών διατάξεων. Άλλα κράτη όμως κρίνουν ότι πληρούν τις προϋποθέσεις εφαρμογής του ορισμού του πρόσφυγα και τους παρέχουν την προβλεπόμενη από τη Σύμβαση προστασία.

10. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας, η οποία βασίζεται όχι μόνον στην κρατική πρακτική, οι προαναφερόμενες ομάδες πρέπει να υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης του 1951 / του Πρωτοκόλλου του 1967. Τα κράτη αναγνωρίζουν την ανάγκη διεθνούς προστασίας αυτών των ομάδων και τους παρέχουν κάποια μορφή προστασίας. Για να επιτευχθεί η σταθερότητα της μεταχεί-

---

<sup>4</sup> Σε κάποιες περιπτώσεις τα κράτη υποχρεούνται δυνάμει διεθνών συμβάσεων προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που απαγορεύουν τα βασανιστήρια, να μην επαναπατρίζουν στη χώρα καταγωγής τους όσους κινδυνεύουν πραγματικά να υποστούν βασανιστήρια. Ένα παγκόσμιο παράδειγμα αυτής της κατηγορίας είναι η Σύμβαση του 1984 του ΟΗΕ κατά των Βασανιστηρίων, αλλά υπάρχουν και άλλες διατάξεις του διεθνούς, περιφερειακού και εθνικού δικαίου με παρόμοιο περιεχόμενο. Όσοι υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής τους μπορεί να κατατάσσονται σε μια ή σε κάποια άλλη ομάδα που χρήζει προστασίας.

ρισής τους και η διασφάλιση της ενιαίας ερμηνείας του ορισμού του πρόσφυγα το ζήτημα της προστασίας και της μεταχείρισης αυτής της κατηγορίας των δικαιούχων εξετάζεται στα πλαίσια του καθεστώτος που προβλέπει η Σύμβαση του 1951<sup>5</sup>.

### **β) Δικαιούχοι που δεν πληρούν τα κριτήρια της Σύμβασης του 1951 / Πρωτοκόλλου του 1967**

11. Όσοι δεν αναγνωρίζονται πρόσφυγες της Σύμβασης, αλλά έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας αναφέρονται συνήθως ως «πρόσφυγες που εμπίπτουν στην ευρύτερη δικαιοδοσία της Ύπατης Αρμοστείας». Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει όσους έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας και έχουν εγκαταλείψει τη χώρα καταγωγής τους επειδή απειλείται σοβαρά η ζωή τους, η ελευθερία τους ή η ασφάλειά τους χωρίς όμως να συντρέχει κάποιος από τους λόγους δίωξης που αναφέρονται στη Σύμβαση, όπως για παράδειγμα όσοι κινδυνεύουν από τον εμφύλιο πόλεμο που μαίνεται στην πατρίδα τους ή από σοβαρή διατάραξη της δημόσιας τάξης<sup>6</sup>. Για παράδειγμα, όσοι διαφεύγουν τις αδιάκριτες συνέπειες της βίας και της συνεπαγόμενης διατάραξης που προκαλεί ο πόλεμος χωρίς να επικαλούνται ατομικό λόγο δίωξης, δεν υπάγονται στην στενή ερμηνεία του ορισμού του πρόσφυγα της Σύμβασης του 1951 αλλά ενδέχεται να έχουν ανάγκη προστασίας, οπότε υπάγονται στην αρμοδιότητα της Ύπατης Αρμοστείας.

12. Τα περιφερειακά διεθνή κείμενα της Αφρικής και της Λατινικής Αμερικής<sup>7</sup> που αφορούν στο καθεστώς του πρόσφυγα ορίζουν ρητά ότι η προσφυγική προστασία παρέχεται επίσης και σ' αυτήν την «ευρύτερη» κατηγορία προσφύγων. Σε άλλες περιοχές, ελλείψει παρόμοιων νομοθετικών ρυθμίσεων, η εθνική νομοθεσία των κρατών προβλέπει τη δυνατότητα της παρατεταμένης διαμονής. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας γι' αυτήν την κατηγορία των προσφύγων είναι αναγκαία η εναρμόνιση των συμπληρωματικών μορφών προστασίας με βάση τα κριτήρια του δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του προσφυγικού δικαίου.

### **III. Εντοπίζοντας τους δικαιούχους των Συμπληρωματικών Μορφών Προστασίας**

#### **α) Μια και μοναδική διαδικασία για τον καθορισμό των αναγκών προστασίας**

13. Όπως τα κράτη έχουν υιοθετήσει και εφαρμόζουν διαδικασίες για τον καθορισμό του των προσφύγων της Σύμβασης του 1951 θα πρέπει να αποφασίζουν – στα πλαίσια μιας θεσμοθετημένης μεθόδου – ποιος έχει ανάγκη ή ποιος δικαιούται συμπληρωματική προστασία.

14. Η Ύπατη Αρμοστεία πιστεύει ότι οι προϋποθέσεις της δίκαιης και αποτελεσματικής διαδικασίας πληρούνται με την εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου συστήματος όπου μια κεντρική και εξειδικευμένη αρχή καθορίζει, με μια ενιαία διαδικασία, τις ανάγκες προστασίας των αιτούντων. Η διαδικασία αυτή μπορεί να καταλήγει, ανάλογα με τους λόγους που προβάλλουν και επικαλούνται οι ενδιαφερόμενοι, στην αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα ή άλλου καθεστώτος προστασίας.

15. Έτσι, ο χρόνος ή άλλοι περιορισμοί δεν μπορούν κατ' αρχήν να αποκλείσουν την εξέταση των αιτημάτων προστασίας. Περαιτέρω, αποφεύγεται η διπλή εξέτασή τους και η εξειδίκευση των αρμοδίων οργάνων που εξετάζουν και αποφασίζουν για τα αιτήματα ασύλου μπορεί να αξιοποιηθεί για τον καθορισμό άλλων σχετικών αναγκών διεθνούς προστασίας. Οι διαφορετικές διαδικασίες, με διαφορετικά κριτήρια που υιοθετούνται εντός και μεταξύ των κρατών για τον καθορισμό του προ-

<sup>5</sup> Βλέπε επίσης την Εισαγωγή του σημειώματος «Ερμηνεύοντας το Άρθρο 1 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951».

<sup>6</sup> Η δικαιοδοσία και η αρμοδιότητα του Γραφείου του Υπατού Αρμοστή για τους Πρόσφυγες έχει διευρυνθεί από το 1950 με διαδοχικές αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών.

<sup>7</sup> Για τον ορισμό του πρόσφυγα στη Σύμβαση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας για τη Ρύθμιση Ειδικών Θεμάτων των Προβλημάτων των Προσφύγων στην Αφρική (1969) βλέπε σελίδα 109 του Εγχειριδίου για τα Κριτήρια και τις Διαδικασίες Καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα. Στη Λατινική Αμερική έχει υπογραφεί και ισχύει η Διακήρυξη της Καρθαγένης του 1984 για τους Πρόσφυγες.

σφυγικού καθεστώτος και της ανάγκης συμπληρωματικής προστασίας ενέχουν κατά την Ύπατη Αρμοστεία τον κίνδυνο κατακερματισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

16. Όπως σε όλα τα συστήματα καθορισμού, θα πρέπει να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα ουσιαστικής αναθεώρησης μιας αρνητικής απόφασης, με ανασταλτικό αποτέλεσμα, ώστε να μην απομακρύνεται από τη χώρα όπου ζητά προστασία πριν κριθεί οριστικά η ανάγκη για την παροχή της. Απαραίτητη προϋπόθεση της ουσιαστικής αναθεώρησης είναι η έκδοση αιτιολογημένων αποφάσεων σε πρώτο βαθμό.

#### **β) Ο ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας στον καθορισμό της ανάγκης συμπληρωματικής προστασίας**

17. Ως όργανο του ΟΗΕ, αρμόδιο για τα προσφυγικά ζητήματα, είτε κατ' εφαρμογή της Σύμβασης του 1951 είτε στα πλαίσια της ευρύτερης δικαιοδοσίας της, η Ύπατη Αρμοστεία υποχρεούται να συνδράμει όχι μόνον τους αιτούντες άσυλο της Σύμβασης του 1951 αλλά και τους αιτούμενους προστασία άλλης μορφής. Με γνώμονα τη μακρόχρονη εμπειρία της έχει εξειδικευθεί και αποκτήσει τεχνογνωσία στον καθορισμό των προσώπων που αν και δεν πληρούν τα κριτήρια εφαρμογής του άρθρου 1 της Σύμβασης του 1951 έχουν ανάγκη προστασίας. Η βοήθεια που παρέχει συνίσταται στην ενημέρωση για τις συνθήκες στη χώρα καταγωγής, στην παροχή συμβουλών σε θέματα νομικά και πολιτικής ή στη συμμετοχή της στους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων.

#### **IV. Κριτήρια μεταχείρισης στις συμπληρωματικές μορφές προστασίας**

18. Ελλείπει εναρμονισμένης προσέγγισης στα κράτη ή στις περιοχές όπου δεν εφαρμόζεται το διεθνές ή περιφερειακό δίκαιο, μια ποικιλία καθεστώτων προβλέπει διαφορετικά νομικά πλαίσια προστασίας δικαιωμάτων. Σε κάποιες περιπτώσεις κάποια δικαιώματα αναγνωρίζονται λιγότερο από άλλα. Στη συνέχεια προτείνονται τα κριτήρια μεταχείρισης που είναι εναρμονισμένα με τις βασικές αρχές του δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του προσφυγικού δικαίου, οι οποίες συνεισφέρουν ή καθοδηγούν τα κράτη στις προσπάθειες εναρμόνισης<sup>8</sup>.

19. Οι παγκόσμιες αρχές των δικαιωμάτων του ανθρώπου επιβάλλουν όπως το καθεστώς όσων διαμένουν νόμιμα στη χώρα υποδοχής για λόγους προστασίας διαπνέεται από το σεβασμό της αξιοπρέπειας του ανθρώπου. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η φυγή από την πατρίδα διαταράσσει σοβαρά τις συνθήκες διαβίωσής τους είναι αναγκαία η διασφάλιση του κατάλληλου επιπέδου βεβαιότητας και σταθερότητας. Η απλή αναστολή της εκτέλεσης της απέλασης είναι, κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας, ανεπαρκής.

20. Οι δικαιούχοι των συμπληρωματικών μορφών προστασίας πρέπει να απολαμβάνουν ένα επίσημο και αναγνωρισμένο νομικό καθεστώς με δικαιώματα και υποχρεώσεις. Τα κράτη θα πρέπει να εκδίδουν έγγραφα βεβαιωτικά αυτού του καθεστώτος, η προστασία του οποίου πρέπει να παρατείνεται για όσο χρόνο χρειάζονται οι δικαιούχοι για να νοιώσουν ότι ομαλοποιήθηκε η ζωή τους. Πρέπει να διαρκεί για όσο διάστημα είναι αναγκαία η προστασία.

21. Το καθεστώς που αναγνωρίζεται στους δικαιούχους πρέπει να προβλέπει την αναγνώριση και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά ορίζονται στα σχετικά διεθνή και περι-

---

<sup>8</sup> Η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων ρυθμίζει αναλυτικά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις όσων έχουν ανάγκη προστασίας. Αν και με τη στενή έννοια της ερμηνείας οι διατάξεις της εφαρμόζονται μόνον στους αναγνωρισμένους σύμφωνα με τη Σύμβαση πρόσφυγες μπορούν να αποτελούν χρήσιμο εργαλείο αναφοράς για την υιοθέτηση μέτρων μεταχείρισης των δικαιούχων της συμπληρωματικής προστασίας. Υπογραμμίζεται εν προκειμένω ότι η Σύμβαση προβλέπει το ελάχιστο πλαίσιο μεταχείρισης (Άρθρο 5) και ότι υπό το φως των διεθνών, περιφερειακών και εθνικών εξελίξεων μπορεί σήμερα να υπάρχουν κράτη που αναγνωρίζουν προστασία υψηλότερου επιπέδου. Χρήσιμες κατευθυντήριες αρχές για τη βάση των κριτηρίων της Σύμβασης του 1951 και για τα πλέον θεμελιώδη δικαιώματα που υποχρεούνται τα κράτη να εγγυώνται σ' όσους έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας παρέχει το Πόρισμα 22 (1981), που αναφέρεται στη μεταχείριση των προσφύγων στις περιπτώσεις μαζικής άφιξης στη χώρα ασύλου.

φερειακά κείμενα<sup>9</sup>. Σε κάποια κράτη ή περιοχές, οι εθνικές ή περιφερειακές διατάξεις προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μπορεί να προβλέπουν κριτήρια μεταχείρισης ανώτερου επιπέδου από αυτά που ισχύουν αλλού. Σε κάθε περίπτωση όμως πρέπει να διασφαλίζεται το ελάχιστο επίπεδο αναγνώρισης και προστασίας των σχετικών δικαιωμάτων.

22. Όσον αφορά τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα πρέπει να αναγνωρίζεται στους δικαιούχους:

- Το δικαίωμα προστασίας από την επαναπροώθηση και την απέλαση,
- Το δικαίωμα προστασίας από διακριτική μεταχείριση λόγω φυλής, θρησκείας, πολιτικών πεποιθήσεων, εθνικότητας, χώρας καταγωγής, γένους, φυσικής ανικανότητας ή άλλης διάκρισης,
- Το δικαίωμα προστασίας από τα βασανιστήρια και άλλους τρόπους σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας,
- Το δικαίωμα της ελευθερίας κυκλοφορίας, και σε κάθε περίπτωση να μην περιορίζεται το δικαίωμά τους αυτό παρά μόνο για τους αναγκαίους λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας και της δημόσιας τάξης,
- Το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη και στη διοίκηση.

23. Η προστασία όμως πρέπει να περιλαμβάνει βασικά κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, ίδια με αυτά που αναγνωρίζονται σε όσους ζουν στη χώρα υποδοχής, και ιδιαίτερα την πρόσβαση:

- στις κατάλληλες συνθήκες στέγασης.
- στην κοινωνική πρόνοια ή στην απασχόληση.
- στις φροντίδες υγείας, όταν είναι αναγκαίο.
- στην πρωτοβάθμια και στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

24. Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας έχει κατ' επανάληψη υπογραμμίσει στα Πορίσματά της τη σημασία της υιοθέτησης μέτρων που διασφαλίζουν την ενότητα της οικογένειας του πρόσφυγα<sup>10</sup>. Η οικογένεια αναγνωρίζεται από τα κείμενα ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως το φυσικό και θεμελιώδες κύτταρο της κοινωνίας: η διατήρηση ή η αποκατάσταση της οικογενειακής ενότητας είναι από τους σημαντικότερους τρόπους με τους οποίους όσοι έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας μπορούν να απολαμβάνουν τη σταθερότητα και τη βεβαιότητα που χρειάζονται για να συνεχίσουν να ζουν. Όμοια, κάθε καθεστώς συμπληρωματικής προστασίας πρέπει να ορίζει για τη συνένωση των μελών της εν στενή εννοία οικογένειας.

25. Όπως συμβαίνει με την προστασία που παρέχεται βάσει της Σύμβασης του 1951, οι συμπληρωματικές μορφές προστασίας είναι προσωρινές. Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 ορίζει τις προϋποθέσεις παύσης του καθεστώτος του πρόσφυγα, τότε δηλαδή δεν είναι πλέον αναγκαία η διεθνής προστασία. Όμοια, η παύση της συμπληρωματικής προστασίας θα πρέπει να εξαρτάται από αντικειμενικά κριτήρια, κατά προτίμηση νομοθετημένα που σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να είναι αυθαίρετα. Μπορεί να προβλεφθεί ένας γνωμοδοτικός ρόλος για την Ύπατη Αρμοστεία που με την εμπειρία της και την τεχνογνωσία της μπορεί να συνεισφέρει στη διαδικασία απόφασης για την παύση των συμπληρωματικών μέτρων προστασίας των προσφύγων.

---

<sup>9</sup> Η Διεθνής Χάρτα Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (που περιλαμβάνει την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τα δύο Διεθνή Σύμφωνα Πολιτικών και Ατομικών καθώς και Οικονομικών, Κοινωνικών και Πολιτισμικών Δικαιωμάτων, τα οποία έχει κυρώσει η Ελλάδα με τους νόμους 2462/1997 και 1532/1985 αντίστοιχα) ορίζει ποια είναι τα θεμελιώδη δικαιώματα. Περιφερειακές συμβάσεις διεθνούς δικαίου, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (που έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το ν.δ. 53/1974 και Ν. 2400/1996), ο Αφρικανικός Χάρτης των Δικαιωμάτων των Ανθρώπων και των Λαών και η Αμερικανική Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων («Σύμβαση του Σαν Χοσέ») αποτελούν σημαντικά κείμενα αναφοράς για τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα.

<sup>10</sup> Βλέπε Πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής Νο. 85 (1998) και 88 (1999).

## **V. Ο σκοπός της προστασίας στις περιπτώσεις μαζικής εισροής προσφύγων**

26. Τα περιφερειακά κείμενα του προσφυγικού δικαίου της Αφρικής και της Λατινικής Αμερικής προβλέπουν για τις περιπτώσεις της μαζικής άφιξης προσφύγων. Η έννοια της προσωρινής προστασίας αναπτύχθηκε στην Ευρώπη και σε άλλες περιοχές για να ικανοποιηθούν προσωρινά οι ανάγκες προστασίας, οι οποίες απορρέουν από γενικευμένες και μαζικές πληθυσμιακές μετακινήσεις που οφείλονται σε σημαντικό βαθμό από βάσιμους λόγους δίωξης που περιλαμβάνονται ή συγγενεύουν με αυτούς του ορισμού του πρόσφυγα της Σύμβασης του 1951. Ο σκοπός της προσωρινής προστασίας είναι η διασφάλιση της άμεσης πρόσβασης στην ασφάλεια και στην προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας από την επαναπροώθηση, στις χώρες ασύλου που πλήττονται άμεσα από τη μαζική εισροή των προσφύγων. Η προσωρινή προστασία μπορεί να αξιοποιηθεί με στόχο την ενίσχυση της προοπτικής μιας σφαιρικής και ολοκληρωμένης περιφερειακής αντιμετώπισης, πέρα από τα όρια των περιοχών που πλήττονται άμεσα.

27. Η προσωρινή προστασία είναι ένα εξαιρετικό εργαλείο έκτακτης ανάγκης για την αντιμετώπιση μιας μαζικής και γενικευμένης κατάστασης, όπου υπάρχουν προφανείς ανάγκες προστασίας αλλά είναι μικρή ή μηδαμινή η δυνατότητα του εξατομικευμένου καθορισμού τους στο άμεσο μέλλον. Διακρίνεται από τη συμπληρωματική προστασία, που είναι νομικό καθεστώς που χορηγείται μετά την εξατομικευμένη αναγνώριση των αναγκών προστασίας και τον καθορισμό της φύσης τους. Η προσωρινή προστασία εμπεριέχει εξ ορισμού την ομαδική αξιολόγηση των διεθνών αναγκών προστασίας με βάση τις συνθήκες που επικρατούν στη χώρα καταγωγής, ενώ τα μέτρα συμπληρωματικής προστασίας εφαρμόζονται στις περιπτώσεις εξατομικευμένης εξέτασης των αναγκών προστασίας. Ενώ τόσο η προσωρινή όσο και η συμπληρωματική προστασία πρέπει να διασφαλίζουν τα κατάλληλα κριτήρια μεταχείρισης των δικαιούχων τους, η μη μόνιμη φύση της προσωρινής προστασίας, η βραχύχρονη διάρκειά της και ειδικότερα η εφαρμογή της σε μεγάλες ομάδες, επιβάλλουν την εφαρμογή των ελάχιστων κριτηρίων. Τα μέτρα συμπληρωματικής προστασίας από την άλλη αποτελούν ένα σταθερό πλαίσιο μεταχείρισης αμέσως μετά την αναγνώριση της αναγκαιότητας παροχής της.

28. Λόγω των προαναφερόμενων και άλλων σημαντικών διαφορών των δύο εννοιών, το παροδικό μέτρο της προσωρινής προστασίας πρέπει να διακρίνεται με σαφήνεια από τις μορφές της συμπληρωματικής προστασίας που παρέχεται στις εξατομικευμένες περιπτώσεις.

## **VI. Συμπερασματικές παρατηρήσεις**

29. Ενώ κάποια κράτη εφαρμόζουν το μηχανισμό του «διευρυμένου» ορισμού ενός περιφερειακού κειμένου για να παρέχουν προστασία στους πρόσφυγες που υπάγονται στο πεδίο των ευρύτερων αρμοδιοτήτων της Ύπατης Αρμοστείας, άλλα υιοθετούν εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις και χορηγούν άδεια παραμονής για παρατεταμένες περιόδους. Στην τελευταία περίπτωση, η ποικιλία της μεταχείρισης διαφόρων κατηγοριών δικαιούχων αμαυρώνει την προσφυγική ιδιότητα κάποιων εξ αυτών, και προκαλεί σύγχυση στις εκτιμήσεις που πρέπει να κυριαρχούν στη μεταχείρισή τους.

30. Υπό αυτές τις συνθήκες η εναρμόνιση της μεταχείρισης όσων έχουν ανάγκη διεθνή προστασία αλλά δεν αναγνωρίζονται πρόσφυγες από τα κράτη ασύλου αποτελεί πλεονέκτημα και εγγυάται τη σύμφωνη με τις αρχές της προστασίας των προσφύγων μεταχείρισή τους. Η Σύμβαση του 1951, αν και δεν είναι άμεσα εφαρμοστέα σε αρκετές περιπτώσεις δικαιούχων, αποτελεί έναν πολύτιμο οδηγό γι' αυτήν την εναρμόνιση.

31. Όταν εξετάζεται η εφαρμογή των συμπληρωματικών μορφών προστασίας ή η εναρμόνιση παρόμοιων μηχανισμών, τα κράτη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα εξής:

α) τα κριτήρια του ορισμού του πρόσφυγα όπως αποτυπώνονται στη Σύμβαση του 1951 πρέπει να ερμηνεύονται με τρόπο που οδηγεί στην αναγνώριση του καθεστώτος και στην προστασία όσων για βάσιμους λόγους τη ζητούν. Όσοι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του καθεστώτος του πρόσφυ-

γα δεν πρέπει να απολαμβάνουν τη μεταχείριση που προβλέπουν οι συμπληρωματικές μορφές προστασίας.

β) Τα μέτρα που προβλέπονται για την προστασία όσων δεν εμπίπτουν στη Σύμβαση του 1951 πρέπει να εφαρμόζονται με τρόπο που συμπληρώνει και δυναμώνει το ισχύον παγκόσμιο καθεστώς της προστασίας των προσφύγων.

γ) Η μεταχείριση που επιφυλάσσουν τα κράτη σε όσους δεν αναγνωρίζονται πρόσφυγες αλλά έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας πρέπει να περιλαμβάνει την προστασία των βασικών ατομικών, πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων. Στο μέτρο του εφικτού, τα κράτη πρέπει να καταβάλουν προσπάθειες εναρμόνισης των μέτρων μεταχείρισης που υιοθετούν. Σε κάθε περίπτωση είναι απαραίτητη η εφαρμογή της συμπληρωματικής προστασίας με τρόπο που διασφαλίζει το υψηλότερο επίπεδο σταθερότητας και βεβαιότητας, συμπεριλαμβανομένων μέτρων κατάλληλων για τη διασφάλιση του σεβασμού άλλων σημαντικών αρχών, όπως είναι η θεμελιώδης αρχή της οικογενειακής ενότητας.

δ) Η προσωρινή προστασία, η οποία αποτελεί εξειδικευμένη απάντηση στις καταστάσεις μαζικής άφιξης προσφύγων παρέχοντας άμεσα προστασία έκτακτης ανάγκης από την επαναπροώθηση, πρέπει να διακρίνεται με σαφήνεια από τις συμπληρωματικές μορφές προστασίας, που χορηγούνται μετά από τον καθορισμό του σχετικού καθεστώτος και παρέχουν στους δικαιούχους συγκεκριμένο πλαίσιο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

ε) Η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο και το βασικό πλαίσιο της διεθνούς προστασίας των προσφύγων. Τα κριτήρια της Σύμβασης σε συνδυασμό με τις εξελίξεις στο διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελούν ένα σημαντικό οδηγό για τη μεταχείριση που πρέπει να επιφυλάσσεται σε όσους έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία.

στ) Καλούνται τα κράτη που δεν το έχουν ακόμα πράξει να προσχωρήσουν σε αυτά τα παγκόσμια εμβέλεια και άλλα περιφερειακά κείμενα του προσφυγικού δικαίου, για να διασφαλίσουν την ευρύτερη και την καλλίτερα εναρμονισμένη εφαρμογή των βασικών αρχών της προστασίας των προσφύγων.

Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες  
Γενεύη, Απρίλιος 2001