

Συνοπτικά Σχόλια
της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες
για την Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές
για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν
το καθεστώς του πρόσφυγα
(Εγγραφο Συμβουλίου 14203/04, Asile 64 της 9.11.2004)

Το Γραφείο του Ύπατη Αρμοστή του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες (εφεξής «Γραφείο») εξέδωσε συνοπτικά σχόλια για την Πρόταση Οδηγίας στην οποία κατέληξε το Συμβούλιο το Νοέμβριο του 2004 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (εφεξής «Οδηγία για τις Διαδικασίες Ασύλου»)¹.

Το Γραφείο καλωσορίζει την υιοθέτηση της Οδηγίας στο μέτρο που επιβεβαιώνει μερικές βασικές αρχές και εγγυήσεις που πρέπει να εφαρμόζονται στις διαδικασίες ασύλου. Όμως, σημειώνει ότι είναι τόσο εκτενείς οι πιθανές εξαιρέσεις και αποκλίσεις από αυτές τις εγγυήσεις ώστε στην πράξη μπορεί να αποδειχθούν ανεφάρμοστες σε σημαντικό αριθμό περιπτώσεων αιτούντων άσυλο της Ε.Ε. οι προβλεπόμενες από την Οδηγία ελάχιστες προδιαγραφές.

Επιπλέον, κατά τις διαπραγματεύσεις για το σχέδιο της Οδηγίας, το Γραφείο εξέφρασε κατ'επανάληψη σοβαρές ανησυχίες επειδή κάποιες διατάξεις μπορεί να οδηγήσουν σε παραβίαση του διεθνούς δικαίου. Πολλές από τις διατάξεις αυτές επικυρώθηκαν στην παρούσα πρόταση. Εάν μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο χωρίς περαιτέρω εγγυήσεις μπορεί να δημιουργήσουν σοβαρό κίνδυνο επαναπροώθησης.

Αφού η Οδηγία ορίζει τις ελάχιστες προδιαγραφές των εθνικών διαδικασιών ασύλου, αλλά επιτρέπει στα κράτη μέλη να διατηρήσουν ή να εισάγουν στο εθνικό τους δίκαιο υψηλότερου επιπέδου εχέγγυα διαδικαστικής προστασίας, το Γραφείο καλεί τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν,

¹ UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a European Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64) of 10.2.2005 (βλέπε σε: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>).

όπου είναι αναγκαίο, ευνοϊκότερες διατάξεις ώστε να διασφαλίσουν τη συμμόρφωσή τους με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και το διεθνές δίκαιο προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Η εφαρμογή της έννοιας της «ασφαλούς τρίτης χώρας» πρέπει να περιορισθεί και να περιλαμβάνει πραγματική δυνατότητα ανταπόδειξης του τεκμηρίου της ασφάλειας (άρθρα 27 και 35 Α)

Το Γραφείο εκφράζει σοβαρές ανησυχίες επειδή η Οδηγία δεν διασφαλίζει σε όλους τους αιτούντες άσυλο την **πραγματική δυνατότητα να ανταποδείξουν το τεκμήριο** ότι η τρίτη χώρα είναι ασφαλής για την περίπτωση τους. Κανένας αιτών άσυλο δεν μπορεί να στερηθεί την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, συμπεριλαμβανομένων όσων φθάνουν στη χώρα ασύλου από χώρες που τα **εθνικά κοινοβούλια έχουν χαρακτηρίσει ως «ασφαλείς τρίτες χώρες»**. Δεδομένης της έλλειψης διαδικαστικών κριτηρίων για τη σε δεύτερο βαθμό εξέταση των αιτημάτων ασύλου και λαμβάνοντας υπόψη ότι η Οδηγία δεν προβλέπει ως αυτόματη συνέπεια το ανασταλτικό αποτέλεσμα των προσφυγών είναι υπαρκτός ο κίνδυνος επιστροφής σε χώρα όπου ο ενδιαφερόμενος απειλείται με δίωξη ή σοβαρή βλάβη κατά παράβαση της Σύμβασης του 1951 και άλλων διεθνών συνθηκών. Ενώ η Οδηγία επιβάλλει την εξέταση του αιτήματος ασύλου τουλάχιστον στις περιπτώσεις όπου οι αιτούντες άσυλο μπορεί να αντιμετωπίζουν κίνδυνο βασανιστηρίων ή απάνθρωπης ή σκληρής ή εξευτελιστικής μεταχείρισης κατά το διεθνές δίκαιο, **πρέπει να εξετάζεται ο εξατομικευμένος κίνδυνος που υπερβαίνει αυτά τα ελάχιστα όρια** συμπεριλαμβανομένου του φόβου δίωξης για τους λόγους της Σύμβασης του 1951.

Το Γραφείο ανησυχεί ιδιαιτέρως επειδή δεν **εφαρμόζονται εγγυήσεις στην ειδική διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 35 Α για τις ασφαλείς τρίτες χώρες**. Η εφαρμογή της διάταξης αυτής, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής της από τους συνοριοφύλακες που δεν είναι κατ' ανάγκη καταρτισμένοι για την αξιολόγηση των αναγκών προστασίας, συνεπάγεται την άρνηση πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου και στο έδαφος της χώρας ασύλου. Το Γραφείο επαναβεβαιώνει τη θέση του σύμφωνα με την οποία πρέπει να παρέχεται στους αιτούντες άσυλο η πραγματική δυνατότητα επίκλησης και εξέτασης κάθε λόγου που μπορεί να αποκλείσει την επιστροφή τους σε άλλο κράτος κατ' εφαρμογής της έννοιας της «ασφαλούς τρίτης χώρας» **πριν** την εκτέλεση της απόφασης απομάκρυνσης. Πρέπει επίσης να προβλέπεται αποτελεσματική προσφυγή που **στην πράξη** ασκείται κατά της αρνητικής απόφασης που εκδόθηκε κατ' εφαρμογή του κανόνα της «ασφαλούς τρίτης χώρας».

Το Γραφείο υποστηρίζει τις πολυμερείς ρυθμίσεις που διασφαλίζουν την πρόσβαση σε αποτελεσματική προστασία στις διαδικασίες όπου η εφαρμογή της έννοιας της «τρίτης ασφαλούς χώρας» συνεπάγεται μονομερή απόφαση μεταφοράς της αρμοδιότητας σε τρίτο κράτος για την εξέταση του αιτήματος ασύλου. Εάν παρόλα αυτά τα κράτη μέλη επιθυμούν να βασιστούν στην έννοια της «ασφαλούς τρίτης χώρας» πρέπει να εξασφαλίσουν την ικανοποίηση κάποιων προϋποθέσεων.

Η επιτάχυνση των διαδικασιών πρέπει να περιορίζεται στις σαφώς αβάσιμες ή προφανώς καταχρηστικές ή αβάσιμες αιτήσεις ασύλου (άρθρο 23 παρ. 4)

Όλα τα μέρη έχουν συμφέρον να είναι οι διαδικασίες ασύλου αποτελεσματικές και δίκαιες. Όμως, το Γραφείο ανησυχεί επειδή το άρθρο 23 παρ. 4 προβλέπει **ότι η διαδικασία εξέτασης της αίτησης ασύλου μπορεί να εφαρμοσθεί κατά προτεραιότητα ή να επιταχυνθεί σε ευρύ φάσμα περιπτώσεων**, για λόγους που δεν αφορούν κατ' ανάγκη την ισχύ των περί φόβου δίωξης ισχυρισμών. Ενθαρρύνει τα κράτη να επιταχύνουν την εξέταση των προαναφερόμενων ισχυρισμών όταν είναι πιθανό να θεωρηθεί βάσιμη η αίτηση ασύλου και υποστηρίζει την κατά προτεραιότητα εξέταση με την κανονική διαδικασία, που διέπεται από όλες τις αναγκαίες εγγυήσεις. Όμως, σύμφωνα με την πρόταση οδηγίας, οι συνέπειες της κατά προτεραιότητας ή της ταχύρυθμης εξέτασης του αιτήματος ασύλου επαφίενται ευρέως στα κράτη μέλη και μπορεί να μειώσουν σημαντικά το επίπεδο των αναγκαίων διαδικαστικών εγγυήσεων. Μεταξύ άλλων η Οδηγία επιτρέπει στα κράτη να εξαιρούν τις υποθέσεις που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 23 από τη διαδικασία των προσωπικών συνεντεύξεων και άλλων διαδικαστικών εγγυήσεων.

Για παράδειγμα η Οδηγία προβλέπει την εξέταση του αιτήματος ασύλου με ταχύρυθμη διαδικασία επειδή ο αιτών άσυλο παρέλειψε να υποβάλει την αίτησή του πρωτύτερα ή επειδή δεν πληροί τυπικές προϋποθέσεις ή επειδή προέβαλε αντιφατικούς ισχυρισμούς ή επειδή παρέλειψε να παρουσιάσει επαρκείς πληροφορίες για την ταυτότητά του. Πολλοί από αυτούς τους ισχυρισμούς δεν εμπίπτουν στον ορισμό της «αβάσιμης» ή «προφανώς καταχρηστικής» αίτησης ασύλου, δηλαδή στις αιτήσεις «που είναι προφανώς τόσο αβάσιμες ώστε δεν είναι αναγκαία η εξέταση των περί φόβου δίωξης ισχυρισμών σε οποιοδήποτε επίπεδο» όπως ορίζει το Πόρισμα Νο. 30 (XXXIV) που υιοθέτησε η Εκτελεστική Επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας το 1983. Σύμφωνα με το Πόρισμα αυτό μόνον ειδικά καθορισμένες κατηγορίες αιτήσεων μπορεί να υπαχθούν στην απλοποιημένη διαδικασία επανεξέτασης. Περαιτέρω, στο ευρύ φάσμα κατηγοριών που προβλέπουν οι υπό-παράγραφοι α) έως ιε) της παραγράφου 4 του άρθρου 23 δεν λαμβάνεται υπόψη ότι

οι αιτούντες που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα μπορεί να έχουν ανάγκη συμπληρωματικής προστασίας. Αυτές οι αιτήσεις δεν πρέπει να χαρακτηρίζονται ως αβάσιμες ή προφανώς καταχρηστικές.

Ίδιες ελάχιστες προδιαγραφές πρέπει να εφαρμόζονται σε όλες τις διαδικασίες εξέτασης των αιτημάτων ασύλου (Κεφάλαιο II, άρθρα 24 και 35)

Το Γραφείο καλωσορίζει την αναγνώριση των ελάχιστων βασικών αρχών και εγγυήσεων όπως είναι το δικαίωμα σε προσωπική συνέντευξη, το δικαίωμα ενημέρωσης και επικοινωνίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, το δικαίωμα σε νομική συνδρομή και εκπροσώπηση, το δικαίωμα μη κράτησης επί μόνου του λόγου της υποβολής αιτήματος ασύλου και το δικαίωμα στην άσκηση «αποτελεσματικής προσφυγής». Όμως, το Γραφείο ανησυχεί επειδή για κάποιες σημαντικές περιπτώσεις προβλέπονται **εξαιρέσεις και η δυνατότητα απόκλισης από την εφαρμογή αυτών των ελάχιστων κριτηρίων.**

Για παράδειγμα, το Γραφείο εκφράζει τη λύπη του επειδή η Οδηγία παρέχει στα κράτη ευρέως τη δυνατότητα να περιορίσουν το δικαίωμα του αιτούντα άσυλο σε προσωπική συνέντευξη (άρθρο 10 παρ. 2 (β) και (γ) και παρ. 3). Η προσωπική μαρτυρία είναι συχνά αποφασιστική για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα και μπορεί να είναι ζωτικής σημασίας για τη διευκρίνιση σφαλμάτων ή προφανών αντιφάσεων. Ο περιορισμός του δικαιώματος στην προσωπική συνέντευξη μπορεί να υποθάλπει σημαντικά το δίκαιο χαρακτήρα των διαδικασιών και την εγκυρότητα/νομιμότητα των αποφάσεων.

Κατά την άποψη του Γραφείου το δικαίωμα σε νομική συνδρομή και εκπροσώπηση είναι μια άλλη ουσιαστική εγγύηση, ειδικά στις περίπλοκες διαδικασίες ασύλου. Η Οδηγία περιορίζει **την δωρεάν νομική συνδρομή και εκπροσώπηση** στις προσφυγές που ασκούνται κατά των αρνητικών αποφάσεων. Επιπρόσθετα, το δικαίωμα σε νομική συνδρομή, που προβλέπει το άρθρο 13 παρ. 2 πλήττεται σοβαρά από τις εξαιρέσεις του άρθρου 13 παρ. (3) έως (5). Η ποιότητα της νομικής συνδρομής και εκπροσώπησης διαφυλάσσει τα συμφέροντα των κρατών, καθώς μπορεί να συμβάλει στον έγκαιρο εντοπισμό των αναγκών της διεθνούς προστασίας. Με τον τρόπο αυτό βελτιώνεται η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών πρώτου βαθμού. Οι εξαιρέσεις από την υποχρέωση παροχής δωρεάν νομικής συνδρομής πρέπει να εφαρμόζονται μόνον στις περιπτώσεις όπου οι αιτούντες άσυλο έχουν επαρκείς πόρους.

Περαιτέρω, το άρθρο 24 επιτρέπει στα κράτη μέλη **να μην εφαρμόζουν τις βασικές διαδικαστικές εγγυήσεις** σε ειδικούς τύπους διαδικασιών. Για παράδειγμα, δεν συντρέχει λόγος δια-

σφάλισης ήσσονος επιπέδου εγγυήσεων δίκαιης εξέτασης στους αιτούντες άσυλο στα σύνορα ή στις ζώνες διερχομένων (άρθρο 35) σε σχέση με όσους υποβάλουν το αίτημα ασύλου ευρισκόμενοι στην επικράτεια του κράτους μέλους. Κατά την άποψη του Γραφείου, τα κράτη πρέπει να εξασφαλίζουν τις ίδιες ελάχιστες προδιαγραφές και εγγυήσεις, όπως υπογραμμίζει μεταξύ άλλων το Κεφάλαιο II της Οδηγίας, σε όλες τις διαδικασίες ασύλου. Τουλάχιστον, οι περιπτώσεις των ευάλωτων αιτούντων άσυλο πρέπει να εξαιρεθούν από τις ειδικές διαδικασίες.

Το Γραφείο εκφράζει επίσης τη λύπη του επειδή προβλέπονται εξαιρέσεις από την αρχή σύμφωνα με την οποία όλες τις αιτήσεις ασύλου πρέπει να εξετάζει **μια αρμόδια αρχή**. Το Γραφείο ανησυχεί επειδή οι αποφάσεις άλλων αρχών μπορεί να μην έχουν την ίδια ποιότητα λόγω της έλλειψης της προσήκουσας τεχνογνωσίας και εμπειρίας ή της αδυναμίας πρόσβασης σε πληροφορίες για τις χώρες καταγωγής. Κατά την άποψή του αυξάνεται ο κίνδυνος της *επαναπροώθησης*. Ενόψει των ανωτέρω παρατηρήσεων συστήνει οι υπόλοιπες αρχές, όπως η συνοριακή αστυνομία, που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 Α (1), να είναι αρμόδιες μόνον για την καταγραφή του αιτήματος ασύλου και για τη διαβίβασή του στην αρμόδια για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα αρχή.

Το Γραφείο εκφράζει περαιτέρω την απογοήτευσή του επειδή το σχέδιο της Οδηγίας δεν περιλαμβάνει **εγγυήσεις που συνάδουν με το φύλο και την ηλικία** για ειδικότερες περιπτώσεις αιτούντων άσυλο.

Η άσκηση του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής πρέπει να περιλαμβάνει το ανασταλτικό αποτέλεσμα (άρθρα 6 και 38)

Το Γραφείο εκφράζει τη λύπη του επειδή η Οδηγία εγγυάται το δικαίωμα παραμονής στη χώρα μόνον εκκρεμούσης της πρωτοβάθμιας διαδικασίας εξέτασης του αιτήματος ασύλου (άρθρο 6). Το άρθρο 38 παρ. 3 (α) παρέχει στα κράτη μέλη τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίσουν εάν η άσκηση της προσφυγής θα έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα και να προβλέψουν εάν και πότε επιτρέπονται εξαιρέσεις στον κανόνα που θα υιοθετήσουν. Ενόψει του σχετικά υψηλού αριθμού των αποφάσεων που ανατρέπονται στη δευτεροβάθμια διαδικασία και δεδομένων των σοβαρών συνεπειών έκδοσης εσφαλμένων αποφάσεων σε πρώτο βαθμό **το ανασταλτικό αποτέλεσμα των προσφυγών αποτελεί καίρια εγγύηση**. Για να είναι η προσφυγή πραγματική και αποτελεσματική πρέπει τα κράτη μέλη να επιτρέπουν στους αιτούντες άσυλο να παραμένουν στο έδαφός τους έως την έκδοση απόφασης επί της προσφυγής. Το Γραφείο καλεί τα κράτη να διασφαλίσουν στις εθνικές τους νομοθεσίες το ανασταλτικό αποτέλεσμα της άσκησης της προσφυγής κατά των πρω-

τοβάθμιων αρνητικών αποφάσεων. Επιτρέπεται η υιοθέτηση εξαιρέσεων στον κανόνα σύμφωνα με τον οποίο η άσκηση της προσφυγής συνεπάγεται αυτόματα την αναστολή εκτέλεσης οιασδήποτε απόφασης απομάκρυνσης μόνον στις περιπτώσεις των προφανώς καταχρηστικών ή αβάσιμων αιτημάτων ασύλου αν και εν προκειμένω θα πρέπει να επιτρέπεται στον ενδιαφερόμενο να αιτείται τη χορήγηση άδειας διαμονής.

Οι αιτούντες άσυλο που εγκατέλειψαν τη χώρα ασύλου πριν ολοκληρωθεί η διαδικασία της κατ' ουσίαν εξέτασης της αίτησής τους πρέπει να έχουν πρόσβαση στη συνέχιση της διαδικασίας μόλις επιστρέψουν σ' αυτήν (άρθρα 19, 20 και 33)

Για διάφορους λόγους μπορεί να αναχωρήσουν οι αιτούντες άσυλο από τη χώρα ασύλου πριν την ολοκλήρωση της κατ' ουσίαν εξέτασης της αίτησής τους για παροχή διεθνούς προστασίας. Τα άρθρα 19 και 20 της Οδηγίας παρέχουν στα κράτη τη δυνατότητα να **απορρίπτουν ως αβάσιμες τις αιτήσεις αυτών των αιτούντων άσυλο**. Εάν επιστρέψουν, το αίτημα προστασίας μπορεί να εξετασθεί ως μεταγενέστερη αίτηση κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 33 της Οδηγίας και επιβάλλεται η κατ' ουσίαν εξέταση μόνον εάν υποβάλλουν νέα στοιχεία ή πορίσματα. Στην πράξη όμως μπορεί να παρακωλύεται σοβαρά η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου. Δηλαδή, στους αιτούντες άσυλο που επιστρέφουν κατ' εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο II ή της έννοιας της «τρίτης ασφαλούς χώρας» δεν εξασφαλίζεται η κατ' ουσίαν εξέταση των περί φόβου δίωξης ισχυρισμών τους.

Κατά την άποψη του Γραφείου κάθε αίτηση ασύλου πρέπει να εξετάζεται επί της ουσίας ώστε να αποτρέπεται ο κίνδυνος επαναπροώθησης. Η ρητή ή η σιωπηρή απόρριψη πρέπει να οδηγεί σε διακοπή της διαδικασίας εξέτασης και όχι σε απόρριψη του αιτήματος ασύλου. Στους αιτούντες άσυλο πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα να επανέρχονται ή να υπάγονται εκ νέου στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

Η έννοια της «ασφαλούς χώρας καταγωγής» πρέπει να εφαρμόζεται συσταλτικά (άρθρα 30, 30 A, 30 B)

Η έννοια της «ασφαλούς χώρας καταγωγής» μπορεί να χρησιμοποιείται ως διαδικαστικό εργαλείο για την κατά προτεραιότητα ή ταχύρυθμη εξέταση των αιτημάτων ασύλου σε σαφώς καθορισμένες περιπτώσεις. Όμως, είναι καίριας σημασίας η εξατομικευμένη κατ' ουσίαν εξέταση κάθε υπόθεσης, όπως ορίζει το άρθρο 30. Το Γραφείο εκφράζει σχετικά την ανησυχία του επειδή σύμφωνα με το άρθρο 30 B **το βάρος της απόδειξης φέρει κατ' αποκλειστικότητα ο αιτών άσυ-**

λο, που υποχρεούται να αποδείξει ότι η χώρα καταγωγής του δεν είναι ασφαλής. Σε κάθε αιτούντα άσυλο πρέπει να παρέχεται πραγματική δυνατότητα ανταπόδειξης του τεκμηρίου της ασφάλειας, χωρίς να επιφορτίζεται με δυσβάσταχτο βάρος. Η υποχρέωση της εξακρίβωσης των σχετικών πραγματικών περιστατικών / γεγονότων παραμένει κοινή ευθύνη του αιτούντα άσυλο και του εξεταστή.

Το Γραφείο σημειώνει τα κριτήρια που απαριθμούνται στο Παράρτημα Β, αλλά θεωρεί ότι απαιτούνται σαφώς καθορισμένες προϋποθέσεις για να περιληφθεί μια χώρα στον κοινό ευρωπαϊκό κατάλογο των «ασφαλών χωρών καταγωγής» που προβλέπει η Οδηγία. Περαιτέρω, εκφράζει τη λύπη του επειδή η Οδηγία παρέχει τη δυνατότητα της υιοθέτησης ή της διατήρησης **εθνικών καταλόγων ασφαλών χωρών καταγωγής** που δεν πληρούν τα **κριτήρια των «ασφαλών» χωρών που ορίζει το Παράρτημα Β**. Σημειώνει επίσης ότι κατ' αρχήν **δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ασφαλής μια χώρα όταν τις σχετικές προϋποθέσεις πληροί τμήμα της επικράτειάς της**.

Υπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες

Μάρτιος 2005