

**ΥΠΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ
ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

**ΕΠΕΤΗΡΙΔΑ
ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ
ΚΑΙ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ
2002**

**ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ 2003
ISBN -960-15-1072-9**

ΕΠΕΤΗΡΙΔΑ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

Συντακτική Επιτροπή

1. Α. Ράντος, Σύμβουλος Επικρατείας.
2. Π. Νάσκου-Περράκη, Αναπληρώτρια καθηγήτρια Διεθνούς Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Μακεδονία, Τμήμα Διεθνών Σπουδών.
3. Μ. Σταυροπούλου, Υπεύθυνη Νομικού Τμήματος της Ύπατης Αρμοστείας των Η.Ε. για τους Πρόσφυγες - Γραφείο Αθήνας.
4. Κ. Μιγγείρου, Δικηγόρος, LL.M Διεθνούς Δικαίου του Πανεπιστημίου της Στοκχόλμης, Μέλος του Τμήματος Νομικής Προστασίας του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες.
5. Ν. Σιταρόπουλος, Δικηγόρος, Δ.Ν. (London, UCL), LL.M (Essex), Επιστημονικός Συνεργάτης της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.
6. Ι. Μπαμπασικά, Δικηγόρος, Νομική Σύμβουλος Ιατρικού Κέντρου Αποκατάστασης Θυμάτων Βασανιστηρίων, Μέλος της Επιτροπής Πρόληψης Βασανιστηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Επιμέλεια : Έρικα Καλαντζή, Δικηγόρος

Κείμενα για δημοσίευση (δισκέτα και δύο δακτυλογραφημένα αντίτυπα) αποστέλλονται στη διεύθυνση :
Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες,
Υπόψη κας Μαρίας Σταυροπούλου
Ταυγέτου 23, 15452 Παλαιό Ψυχικό, τηλ. 6726462/3, φαξ : 6726417.

Σύντμηση για παραπομπές: ΕΔΠΑ 2002, σελ.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΕΙΜΕΝΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

I. ΥΠΙΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ ΤΟΥ Ο.Η.Ε. ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ	
Η Προστασία των Αιτούντων Άσυλο που Κινδυνεύουν στη Θάλασσα.....	17
Ερμηνεία του όρου «Συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα» του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων.....	41
Ερμηνεία της δίωξης λόγω γένους στα πλαίσια εφαρμογής του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων.....	49
Η Εφαρμογή του άρθρου 1 Δ της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων στους Παλαιστίνιους Πρόσφυγες.....	67
II. ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ	
Σύσταση 1/19.9.2001 του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου	77
Έκθεση του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου για την επίσκεψη που πραγματοποίησε στην Ελλάδα τον Ιούνιο του 2002 (απόσπασμα)	82
Σύσταση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για τις Διαδικασίες Απέλασης με Σεβασμό των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και για την Εκτέλεσής τους σε συνθήκες ασφάλειας και αξιοπρέπειας.....	89
Σύσταση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για τους Περιορισμούς του Ασύλου που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και της ΕΕ	98
Σύσταση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για την Παράνομη Μετανάστευση και την Καταπολέμηση της Εμπορίας Ανθρώπων.....	102
Σύσταση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για την Άφιξη των Αιτούντων Άσυλο στα Ευρωπαϊκά Αεροδρόμια.....	106
Σύσταση της Επιτροπής Υπουργών για την Επαναπροώθηση των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο.....	111
Σύσταση της Επιτροπής Υπουργών για το Νομικό Καθεστώς των Αλλοδαπών που Εισέρχονται στα κράτη μέλη για λόγους Οικογενειακής Συνένωσης.....	114

III. ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Ζητήματα Σχετικά με την υποδοχή και την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στη διαδικασία ασύλου	119
--	-----

IV. ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Kathleen Newland: Ταραγμένα νερά – Διάσωση των Αιτούντων Άσυλο και των Προσφύγων στη Θάλασσα	127
--	-----

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

Νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας και των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων : Απέλαση – αρχή της μη επαναπροώθησης.....	135
---	-----

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων : Συγκεντρωτική Νομολογία για την Ελεύθερη Κυκλοφορία των Προσώπων – Έννοια του όρου «δημόσια τάξη».....	229
---	-----

ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

I. Ο Συνήγορος του Πολίτη	
Συστάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη.....	319
Ετήσια Έκθεση 2001 (απόσπασμα)	353
II. Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων	
Αποφάσεις της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων...	389
Ετήσια Έκθεση 2001 (απόσπασμα).....	394

ΣΥΝΑΝΤΗΣΕΙΣ – ΣΥΝΕΔΡΙΑ – ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΕΙΣ

I. Η Ελληνική Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Η πρόκληση του ασύλου και της μετανάστευσης – Συμπεράσματα.....	409
II. 7 ^η Διάσκεψη των Αρμόδιων για τη Μετανάστευση Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης – Τελική Διακήρυξη	416
III. 2 ^η Στρογγυλή Τράπεζα με τη Συμμετοχή των Εθνικών Οργανώσεων Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων – Συστάσεις	426
Νομοθετικές Εξελίξεις	431
Στατιστικά στοιχεία 2002	433
Βιβλιογραφία και Διευθύνσεις Διαδικτύου σχετικές με θέματα Προσφύγων και Μεταναστών	437
Ευρετήριο αποφάσεων.....	443

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η Ελλάδα, χώρα με αξιοζήλευτη εθνική, γλωσσική και θρησκευτική ομοιογένεια κατακλύστηκε την τελευταία δεκαετία του 20^{ου} αιώνα, από κύμα εισροής προσφύγων και κυρίως οικονομικών μεταναστών, απόρροια της κατάρρευσης των χωρών του λεγόμενου «υπαρκτού σοσιαλισμού», αλλά και της προϊούσας παγκοσμιοποίησης. Αν και οι φόβοι που εκφράστηκαν αρχικώς από πολλούς για γενικότερες αλλαγές στην κοινωνική δομή ακόμα και για ενδεχόμενη αλλοίωση της εθνικής και πολιτισμικής μας ταυτότητας αποδείχθηκαν τελικώς υπερβολικοί, αν όχι ανύπαρκτοι, παραμένει γεγονός ότι η χώρα μας, καθώς, άλλωστε, και όλες σχεδόν οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που λίγο ως πολύ αντιμετώπισαν τα ίδια προβλήματα, φάνηκε απροετοίμαστη να αντεπεξέλθει στα σοβαρά ζητήματα που ήταν φυσικό να δημιουργήσει σε όλους σχεδόν τους τομείς (κοινωνικό, οικονομικό, εκπαιδευτικό, δημογραφικό, κοινωνικής ασφάλισης, εργασίας, ασφάλειας, περίθαλψης, κλπ) η ανεξέλεγκτη είσοδος και παραμονή ενός εκατομμυρίου περίπου αλλοδαπών.

Καθώς τα όρια ανάμεσα στους παραδοσιακούς πρόσφυγες (για τους οποίους ισχύει η Σύμβαση της Γενεύης του 1951) και του σύγχρονου οικονομικού μετανάστη ήταν πάντοτε δυσδιάκριτα κατέστη απολύτως αναγκαία η νομοθετική παρέμβαση για να καθορισθούν οι όροι και προϋποθέσεις της χορήγησης, ανάκλησης κλπ αδειών εισόδου, παραμονής, εργασίας, κοινωνικής ασφάλισης, απέλασης κλπ των αλλοδαπών στη χώρα μας. Αυτό έγινε τελικά με τον Ν. 2910/2001 για τον οποίον, χωρίς να παραγνωρίζει κανείς τις μεγάλες δυσχέρειες του εγχειρήματος, μπορεί κανείς να παρατηρήσει ότι ψηφίστηκε με μεγάλη καθυστέρηση και επί πλέον φαίνεται να διαπνέεται από άκρατη γραφειοκρατική αντίληψη και τη συνήθη καχυποψία και εμμονή του νομοθέτη στις λεπτομέρειες, πράγματα που συνδυαζόμενα με την ανεπάρκεια και τις αγκυλώσεις του διοικητικού μας μηχανισμού καθιστούν την εφαρμογή του στην πράξη άκρως δυσχερή.

Με τον νόμο αυτό θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά και η εμπλοκή των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στη διαδικασία της δικαστικής προστασίας των αλλοδαπών με την καθιέρωση προσωρινής δικαστικής προστασίας (προβολής αντιρρήσεων) ενώπιον των Προέδρων των κατά τύπους Διοικητικών Πρωτοδικείων κατά των διοικητικών πράξεων απελάσεως τους από τη χώρα, ενώ πολύ σύντομα με τον Ν. 3068/2002 μεταφέρθηκαν προς εκδίκαση από το Συμβούλιο της Επικρατείας στα Διοικητικά Πρωτοδικεία και οι αιτήσεις ακυρώσεως κατά των ιδίων διοικητικών πράξεων απελάσεως. Είναι δε χαρακτηριστικό ότι ενώ το πρώτο εξάμηνο εφαρμογής του Ν. 2910/2001 εκδόθηκαν 600 περίπου αποφάσεις Προέ-

δρων Διοικητικών Πρωτοδικείων το επόμενο έτος 2002 οι αποφάσεις αυτές ξεπέρασαν τις 3.100 με διαφαινόμενη τάση ακόμα μεγαλύτερης αύξησής τους το τρέχον έτος 2003. Τα αριθμητικά αυτά στοιχεία καταδεικνύουν για μια ακόμα φορά ότι η αποκέντρωση με τη μεταφορά υποθέσεων στα κατά τόπους διοικητικά δικαστήρια συμβάλει στην παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

Είναι σαφές ότι οι διοικητικοί δικαστές εμπνεόμενοι από τις παραδόσεις του δικαστικού σώματος και τα ουμανιστικά ιδεώδη έχουν καθήκον να διασφαλίσουν με τις αποφάσεις τους την προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων όσων όσοι (πρόσφυγες ή μετανάστες) καταφεύγουν στη χώρα μας διαφυλάσσοντας όμως παράλληλα και στον αναγκαίο βαθμό το βασικό δικαίωμα της Ελληνικής Πολιτείας να καθορίζει τους όρους εισόδου και παραμονής αλλοδαπών στο έδαφός της. Όπως είναι φυσικό οι αποφάσεις αυτές ακολουθούν γνωστές και παγιωμένες νομολογιακές αρχές των διεθνών και ελληνικών δικαστηρίων ενώ διαμορφώνουν και νέες σχετικές με την προστασία της μητρότητας, των ανήλικων παιδιών, της οικογενειακής επανένωσης των αλλοδαπών, κλπ, αρχές οι οποίες συμβάλουν στην ευαισθητοποίηση και το φρονηματισμό της ελληνικής κοινωνίας καταπολεμώντας τα αισθήματα ρατσισμού και κρυπτοξενοφοβίας που πάντοτε υφέρπουν.

Η Γενική Επιτροπεία και οι τακτικοί διοικητικοί δικαστές έχουν και στο παρελθόν συνεργασθεί με την Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών τόσο στο θεσμικό (ανταλλαγή πληροφοριών και στοιχείων) όσο και στο επιστημονικό πεδίο (επιστημονικά συνέδρια, διαλέξεις, κλπ), η ένταξη όμως στην Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών του έτους 2002 και αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων εγκαινιάζει μια νέα μορφή συνεργασίας που είναι βέβαιο ότι στο μέλλον θα γίνει στενότερη και πλέον καρποφόρα στο μέτρο που και η δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στα θέματα δικαστικής προστασίας των προσφύγων και των μεταναστών θα διευρύνεται. Προσβλέπουμε λοιπόν με χαρά στη στενότερη αυτή συνεργασία ενώ χαιρετίζουμε την έκδοση και της εφετινής Επετηρίδας η οποία – όπως και οι προηγούμενες – καλύπτει πλήρως και με τρόπο συστηματικό τόσο από επιστημονικής όσο και από νομολογιακής πλευράς όλα τα σχετιζόμενα με το άσυλο και τη μετανάστευση ζητήματα.

Ιωάννης Παναγιωτόπουλος
Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας
των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων

Σεπτέμβριος 2003

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με χαρά προλογίζω την πέμπτη έκδοση της Επετηρίδας Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών 2002. Όπως και οι προηγούμενες εκδόσεις ελπίζω ότι η παρούσα Επετηρίδα θα αποτελέσει ανεκτίμητη πηγή πληροφόρησης για την ανάπτυξη της νομοθεσίας προσφύγων και αλλοδαπών και ζωτικής σημασίας ερευνητικό εργαλείο για φοιτητές, ακαδημαϊκούς και επαγγελματίες του κλάδου.

Το 2002 ήταν ορατή η επίδραση που άσκησαν τα γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 που άλλαξαν τον κόσμο στην αντιμετώπιση των προσφύγων και του ασύλου από την Ελληνική Πολιτεία. Η ελληνική κυβέρνηση, όπως και άλλες χώρες, εντός και εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υιοθέτησε περαιτέρω μέτρα ενίσχυσης των συνοριακών ελέγχων και καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης. Η πρόκληση για τις αρχές ήταν αφενός η εξισορρόπηση της ανάπτυξης αυστηρότερων συνοριακών ελέγχων και αφετέρου η εξασφάλιση της πρόσβασης σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου στους ειλικρινείς αιτούντες άσυλο που έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία.

Ως συμβαλλόμενο μέρος στη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων (από το 1960) και στο σχετικό Πρωτόκολλο (από το 1968), η Ελληνική Δημοκρατία έχει αναπτύξει εθνικό σύστημα ασύλου σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και συμμετείχε στις προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εναρμόνιση των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης και την ίδρυση του ενιαίου χώρου ασύλου. Οι προσπάθειες αυτές συνεχίζονται συνεκτιμώντας την παρουσία στην Ελλάδα ενός εκατομμυρίου ξένων, πολλοί από τους οποίους διαμένουν παράνομα (και με τον αριθμό των οικονομικών μεταναστών να υπερβαίνει τον αριθμό των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο).

Αναφορικά με τη διαδικασία ασύλου το 2002 υποβλήθηκαν στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης όσες αιτήσεις ασύλου είχαν υποβληθεί το 2001 (5.664 ήσαν οι αιτούντες άσυλο το 2002 ενώ το 2001 ήσαν 5.499). Το 45% των αιτήσεων ασύλου του 2002 υποβλήθηκαν από Ιρακινούς, ενώ η δεύτερη σε μέγεθος ομάδα αιτούντων άσυλο προέρχεται από το Αφγανιστάν. Όμως, το συνολικό ποσοστό αναγνώρισης – καθεστώσ του πρόσφυγα της Σύμβασης ή ανθρωπιστικό καθεστώς – μειώθηκε δραματικά από 22,4% το 2001 σε 1% το 2002. Η εξέλιξη αυτή ανησυχεί ιδιαίτερη την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες,

Το 2002, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες συζήτησε με την ελληνική κυβέρνηση ζητήματα που αφορούν στην εφαρμογή του ελληνικού συστήματος ασύλου – μεταξύ των οποίων την πρόσβαση των αι-

τούντων άσυλο στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, την ικανότητα των κέντρων υποδοχής να φιλοξενούν αιτούντες άσυλο, την παροχή νομικών συμβουλών και νομικής συνδρομής στους αιτούντες άσυλο, τη διαδικασία εξέτασης των προσφύγων ενώπιον της Δευτεροβάθμιας Επιτροπής Ασύλου και, κατά προτεραιότητα ζητήματα που αφορούν στις γυναίκες και στα παιδιά. Επίσης, τον Ιούνιο του 2002 κυρώθηκε το Πρωτόκολλο Επανεισδοχής Ελλάδας και Τουρκίας και κατ' εφαρμογή του πραγματοποιήθηκαν οι πρώτες επαναπροωθήσεις στην Τουρκία. Η ελληνική κυβέρνηση προετοιμάστηκε για την ανάληψη της Προεδρίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, επεξεργαζόμενη κατά προτεραιότητα και θέτοντας στις πρώτες θέσεις της σχετικής ατζέντας ζητήματα που αφορούν στους πρόσφυγες και στο άσυλο.

Θίγοντας κάποια από τα προαναφερόμενα θέματα, η παρούσα έκδοση αποτελεί σημαντικό συμπλήρωμα άλλων σχετικών εντύπων τεκμηρίωσης στους τομείς του δικαίου προσφύγων και αλλοδαπών. Αναφέρομαι στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Πρωτοδικείων (για την προστασία των αλλοδαπών από την απέλαση και τη στέρηση της προσωπικής ελευθερίας) και στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (για την ερμηνεία του όρου «δημόσια τάξη» στο πλαίσιο του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Στο βιβλίο αυτό παρατίθενται έγγραφα του Τμήματος Διεθνούς Προστασίας της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες που αναφέρονται στη διεθνή προστασία των αιτούντων άσυλο και στην ερμηνεία των όρων «γένος» και «κοινωνική ομάδα», ως κριτηρίων αναγνώρισης της ιδιότητας του πρόσφυγα. Επίσης, λαμβάνονται υπόψη τα ιδιαίτερος ενδιαφέροντα ζητήματα των μεικτών πληθυσμιακών μετακινήσεων, που περιλαμβάνουν αφενός όσους έχουν ανάγκη διεθνή προστασία και αφετέρου όσους εισέρχονται στις χώρες υποδοχής κυρίως για οικονομικούς λόγους. Σχετικά, παρουσιάζονται σε μετάφραση στην ελληνική απόσπασμα της Έκθεσης του Επιτρόπου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου για την επίσκεψη που πραγματοποίησε στην Ελλάδα, μη δεσμευτικά νομικά κείμενα της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης και της Επιτροπής Υπουργών του προαναφερόμενου περιφερειακού οργανισμού τα οποία αναφέρονται στις συνθήκες απέλασης των προσφύγων, στους περιορισμούς του ασύλου, στην παράνομη μετανάστευση, στην καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και στο δικαίωμα των αλλοδαπών σε οικογενειακή επανένωση.

Είναι ιδιαίτερα σημαντική η συνεισφορά της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου για την αντιμετώπιση των συνθηκών υποδοχής και της πρόσβασης των αιτούντων άσυλο στη διαδικασία ασύλου. Επίσης, παρατίθενται η Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, η Ετήσια Έκθεση

της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων και έγγραφα που αναφέρονται στην προστασία των δικαιωμάτων των αλλοδαπών. Τέλος, η παρούσα έκδοση περιλαμβάνει συμπεράσματα συναντήσεων και συνεδρίων για την πρόκληση του ασύλου και της μετανάστευσης, κάποιες νομοθετικές εξελίξεις, στατιστικά στοιχεία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και βιβλιογραφία με τις πρόσφατες εκδόσεις και διευθύνσεις του διαδικτύου που αναφέρονται σε ζητήματα προσφύγων, αιτούντων άσυλο και αλλοδαπών.

Από τη θέση αυτή θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους όσοι συνέβαλαν στην ολοκλήρωση της παρούσας έκδοσης και ιδιαίτερα τα μέλη της Συντακτικής Επιτροπής, την κυρία Καλλιόπη Στεφανάκη, Ειδικό Επιστήμονα στο Συνήγορο του Πολίτη για τη συνεργασία της με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, την κυρία Έρικα Καλαντζή, υπεύθυνη της ύλης και της επιμέλειας της παρούσας έκδοσης, καθώς και την κυρία Ελένη Σπαθανά, Δικηγόρο στη Νομική Υπηρεσία του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες για τη συμβολή της στην επιμέλεια. Με την ενεργό συμμετοχή τους και την αφοσίωση στο έργο τους κατέστη εφικτή η ολοκλήρωση της έκδοσης της Επετηρίδας Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών 2002.

Robert White

Αντιπρόσωπος

Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα



ΥΠΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ ΤΟΥ Ο.Η.Ε. ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ **Προστασία των Αιτούντων Άσυλο και των** **Προσφύγων που Κινδυνεύουν στη Θάλασσα**

I. Εισαγωγή

1. Το φαινόμενο των ανθρώπων που ταξιδεύουν δια θαλάσσης αναζητώντας ασφάλεια, καταφύγιο ή απλά καλλίτερες οικονομικές συνθήκες δεν είναι νέο. Τη μαζική έξοδο των Βιετναμέζων «ανθρώπων των πλοιαρίων» στη δεκαετία του 1980 ακολούθησαν την επόμενη δεκαετία οι δια θαλάσσης μεγάλης κλίμακας πληθυσμιακές μετακινήσεις από άλλες χώρες, όπως από την Αλβανία, την Κούβα και την Αϊτή. Ο όρος «άνθρωποι των πλοιαρίων» χρησιμοποιείται πλέον στο καθημερινό λεξιλόγιο, καθώς οι αιτούντες άσυλο και οι μετανάστες αναζητούν το συντομότερο δια της θαλάσσης προορισμό στη Μεσόγειο, στην Καραϊβική και στον Ειρηνικό. Επειδή οι επιβάτες στοιβάζονται σε μη αξιόπλοα πλεούμενα το ζήτημα της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα, της αποβίβασης και της μεταχείρισης όσων διασώζονται αποδεικνύεται ιδιαίτερα σημαντικό αλλά δύσκολο προς επίλυση από τις κρατικές αρχές, τους διεθνείς οργανισμούς, τη ναυτιλιακή κοινότητα και βέβαια τους ίδιους τους ευάλωτους ταξιδιώτες. Προσπαθώντας να ανακόψουν το κύμα των ανθρώπων των πλοιαρίων τα Κράτη προορισμού εφαρμόζουν όλο και συχνότερα μέτρα αποτροπής εισόδου στο έδαφός τους, τα οποία προβλέπονται από το ευρύτερο πλαίσιο δράσης για τον έλεγχο της μετανάστευσης αν και σε κάποιες περιπτώσεις δεν καθίσταται σαφές εάν παρασχέθηκαν στους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς οι απαραίτητες εγγυήσεις προστασίας από τη δίωξη που διαφεύγουν στις χώρες καταγωγής τους.

2. Στο παρόν σημείωμα εξετάζονται οι διατάξεις διαφόρων κειμένων διεθνούς δικαίου που αφορούν στη διάσωση της ζωής στη θάλασσα των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων. Επικεντρώνεται στους σχετικούς κανόνες δικαίου και διαφωτίζει πεδία δικαίου που απαιτούν διευκρινίσεις. Επίσης αναφέρεται σε συλλογικές θεσμικές προσπάθειες αντιμετώπισης του προβλήματος κατά το παρελθόν και προτείνει την έρευνα περαιτέρω στοιχείων ώστε να αντιμετωπιστεί η σύγχρονη κατάσταση αποτελεσματικότερα στα πλαίσια της διεθνούς συνεργασίας.

II. Γενικό Νομικό Πλαίσιο

3. Το νομικό πλαίσιο που αφορά στη διάσωση της ζωής στη θάλασσα και στη μεταχείριση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων

στηρίζεται στο συνδυασμό των διατάξεων του διεθνούς ναυτικού δικαίου και του διεθνούς προσφυγικού δικαίου. Παράλληλα, η προστασία των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων διασφαλίζεται από την εφαρμογή του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του νέου καθεστώτος καταπολέμησης του διασυνοριακού εγκλήματος. Στη συνέχεια αναφέρονται οι σημαντικότερες διατάξεις δικαίου και η ερμηνεία τους η οποία μπορεί να αποτελέσει βάση ανάλυσης και περαιτέρω συζητήσεων.

Α. Διεθνές Δίκαιο της Θάλασσας

4. Η παροχή βοήθειας σε όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα είναι μια από τις αρχαιότερες υποχρεώσεις του ναυτικού κόσμου. Η ιδιαίτερη σημασία της αποδεικνύεται από την κατ' επανάληψη αναφορά της στο σύγχρονο κωδικοποιημένο σύστημα του διεθνούς δικαίου και ειδικότερα:

- Στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (UNCLOS) του 1982¹,
- Στη Διεθνή Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ζωής στη Θάλασσα (SOLAS) του 1974, όπως ισχύει σήμερα²,

¹ Η Σύμβαση αυτή κυρώθηκε από την Ελλάδα με το **Ν. 2321/1995** «Κύρωση της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας και της Συμφωνίας που αφορά την εφαρμογή του Μέρους XI της Σύμβασης» (ΦΕΚ 136, τ. Α').

² Η Σύμβαση αυτή είναι γνωστή και ως SOLAS (Safety Of Life at Sea). Η Ελλάδα έχει κυρώσει τη Σύμβαση αυτή με το **Ν. 1045/1980** «Περί Κυρώσεως της υπογραφείσης εις Λονδίνον Διεθνούς Συμβάσεως περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση 1974 και περί άλλων τινών διατάξεων» (ΦΕΚ 95, τ. Α') και τις τροποποιήσεις της με **Ν. 1159/1981** «Περί κυρώσεως του υπογραφέντος εν Λονδίνο Πρωτοκόλλου 1978 του αφορόντος εις την Διεθνή Σύμβασιν Περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση, 1974, και περί άλλων συναφών διατάξεων» (ΦΕΚ 143, τ. Α'), **Π.Δ. 541/1984** «Αποδοχή τροποποιήσεων 1981 της Διεθνούς Συμβάσεως περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση, 1974, και του Πρωτοκόλλου 1978, που αφορά στη Διεθνή Σύμβαση Περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση, 1974» (ΦΕΚ 198, τ. Α'), **Π.Δ. 126/1987** «Αποδοχή τροποποιήσεων έτους 1983 της Διεθνούς Συμβάσεως Περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση 1974 και του Πρωτοκόλλου αυτής έτους 1978, όπως τροποποιήθηκε με το Π.Δ. 541/1984» (ΦΕΚ 70, τ. Α'), **Π.Δ. 441/1989** «Αποδοχή τροποποιήσεων της Διεθνούς Συμβάσεως περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση 1974, που αφορούν τα επιβατηγά οχηματαγωγά πλοία» (ΦΕΚ 191, τ. Α'), **Π.Δ. 131/1990** «Αποδοχή τροποποιήσεων της Διεθνούς Συμβάσεως περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση 1974, που αναφέρονται στην εναπομένουσα ευστάθεια των επιβατηγών πλοίων μετά από βλάβη» (ΦΕΚ 52, τ. Α'), **Ν. 2013/1992** «Αποδοχή τροποποιήσεων του Κεφαλαίου I του Παραρτήματος της Διεθνούς Συμβάσεως περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση 1974 και άλλες σχετικές διατάξεις» (ΦΕΚ 28, τ. Α'), **Π.Δ. 41/1994** «Αποδοχή τροποποιήσεων έτους 1989 της Διεθνούς Σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρωπίνης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, που αναφέρονται στο Διεθνές Κώδικα για την Κατασκευή και τον Εξοπλισμό των Πλοίων που μεταφέρουν επικίνδυνα χημικά

- Στη Διεθνή Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνα και τη Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα (SAR) του 1979, όπως ισχύει σήμερα³,

χύμα» (ΦΕΚ 31, τ. Α'), Π.Δ. 323/1994 «Αποδοχή τροποποιήσεων έτους 1991 της Διεθνούς Συμφωνίας για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα 1974 που αναφέρονται στα Κεφάλαια II-2, III, V, VI & VII αυτής» (ΦΕΚ 173, τ. Α'), το Συμπληρωματικό αυτής Πρωτόκολλο του 1988 με το Ν. 2208/1994 «Κύρωση του Πρωτοκόλλου του 1988, που αναφέρεται στη Διεθνή Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974» (ΦΕΚ 71, τ. Α'), Π.Δ. 136/1995 «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 1992 της Διεθνούς Σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα όπως αυτές υιοθετήθηκαν από τις αποφάσεις MSC 24 (60), MSC 26 (60) και MSC 27 (61) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού» (ΦΕΚ 84, τ. Α'), Π.Δ. 192/1996 «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 1994 της Διεθνούς Σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, όπως αυτές υιοθετήθηκαν από τις αποφάσεις MSC 31 (63) και MSC 42 (64) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού (IMO)», (ΦΕΚ 157, τ. Α'), Π.Δ. 160/1997 «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 1995 της Διεθνούς σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, όπως αυτές τροποποιήθηκαν με την απόφαση MSC 46(65) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού και με την απόφαση 1/95 της Διάσκεψης των Συμβαλλομένων, στη Διεθνή Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, Κρατών (ΦΕΚ 141, τ. Α'), Π.Δ. 225/1999 «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 1996 της Διεθνούς Σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, όπως υιοθετήθηκαν με τις αποφάσεις 47 (66), 49 (66) και 57 (67) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού (ΦΕΚ 189, τ. Α'), Π.Δ. 25/2000 «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 1997 της Διεθνούς Σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, όπως αυτές υιοθετήθηκαν με τις αποφάσεις 1/97 και 2/97 της Διάσκεψης των Συμβαλλομένων Κρατών της Διεθνούς Σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, την 27^η Νοεμβρίου 1997» (ΦΕΚ 19, τ. Α'), Π.Δ. 349/2001 «Κύρωση των τροποποιήσεων της Διεθνούς Σύμβασης περί Ασφάλειας της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, όπως αυτές υιοθετήθηκαν την 4^η Ιουνίου 1997 με την απόφαση MSC 65 (68) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού (IMO) (ΦΕΚ 235, τ. Α').

³ Η Σύμβαση αυτή έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το Ν. 1844/1989 «Κύρωση Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 100, τ. Α') και με το Π.Δ. 201/2000 «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 1998, της Διεθνούς Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση, 1979, όπως αυτές υιοθετήθηκαν με την απόφαση 70 (69) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού (ΦΕΚ 181, τ. Α'). Βλέπε επίσης Ν. 2975/2001 «Κύρωση του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Ιταλικής Δημοκρατίας για τη συνεργασία σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στο Ιόνιο Πέλαγος» (ΦΕΚ 294, τ. Α'), που άρχισε να ισχύει στις 11.2.2002 (Ανακοίνωση 0544/10/ΑΣ 254/Μ. 5134 της 15.3/3.4.2002 ΥΠΕΞ, ΦΕΚ 65, τ. Α').

- Στη Σύμβαση του 1958 για την Ανοιχτή Θάλασσα (στο μέτρο που δεν καλύπτεται από τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας).

Ευθύνη και υποχρεώσεις των εμπλεκόμενων φορέων

5. Τα προαναφερόμενα διεθνή κείμενα αναφέρουν ρητά την υποχρέωση παροχής βοήθειας σε όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα⁴. Η υποχρέωση αυτή δεν εξαρτάται από το καθεστώς των εμπλεκόμενων φορέων, τον τρόπο με τον οποίο ταξιδεύουν ή τον αριθμό τους. Το νομικό πλαίσιο προβλέπει ένα πλέγμα υποχρεώσεων το οποίο πρέπει να λαμβάνεται υπόψη τόσο ανεξάρτητα όσο και συνδυαστικά.

6. *Η ευθύνη του πλοιάρχου*⁵: πρόκειται για την υποχρέωση βοήθειας και / ή διάσωσης. Όμως, το διεθνές ναυτικό δίκαιο δεν επιβάλλει στον

⁴ Βλέπε για παράδειγμα τη διάταξη της παραγράφου 2.1.10 του 2^{ου} Κεφαλαίου του Παραρτήματος της Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και τη Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα (Ν.1844/1989, ΦΕΚ 100, τ. Α') που ορίζει: «Τα μέρη θα εξασφαλίσουν την παροχή βοήθειας σε κάθε άτομο που βρίσκεται σε κίνδυνο στη θάλασσα. Αυτό θα το πράττουν άσχετα από την εθνικότητά ή την κατάσταση του ατόμου αυτού ή των περιστάσεων στις οποίες το άτομο αυτό βρέθηκε». Ο Κανονισμός 15 του Κεφαλαίου V του Παραρτήματος της Σύμβασης SOLAS υποχρεώνει κάθε συμβαλλόμενο κράτος «να εξασφαλίσει την λήψιν των αναγκαίων μέτρων δια την επιτήρησιν των ακτών και την διάσωσιν κινδυνεούντων προσώπων εις την περίξ των ακτών του θάλασσαν». Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 98 της Σύμβασης για το Δίκαιο της Θάλασσας (Ν.2321/1995, ΦΕΚ 136, τ. Α') ορίζει ότι κάθε συμβαλλόμενο κράτος πρέπει να απαιτεί από τον πλοίαρχο οιοδήποτε πλοίου που φέρει τη σημαία του, εφόσον μπορεί να το πράξει χωρίς να θέσει σε σοβαρό κίνδυνο το πλοίο, το πλήρωμα ή τους επιβάτες, να παρέχει βοήθεια σε οποιοδήποτε πρόσωπο που είναι στη θάλασσα και κινδυνεύει να πνιγεί. **Κάποιες από τις προαναφερόμενες διατάξεις είναι αναγνωρισμένες από τη διεθνή κοινότητα σε τέτοιο επίπεδο ώστε θεωρείται ότι αποτελούν διεθνές εθιμικό δίκαιο.**

⁵ Η υποχρέωση του πλοιάρχου να παρέχει βοήθεια επαναλαμβάνεται συνεχώς στο διεθνές ναυτικό δίκαιο. Κωδικοποιήθηκε για πρώτη φορά το 1910 (άρθρο 11 της Σύμβασης Περί Θαλάσσιας Αρωγής και Ναυαγιαυρέσεως που κυρώθηκε από την Ελλάδα με το Ν. 3886/1911, ΦΕΚ 224, τ. Α', και επαναλαμβάνεται στο άρθρο 10 της Σύμβασης για την Επιθαλάσσια Αρωγή που κυρώθηκε από την Ελλάδα με το Ν. 2391/1996, ΦΕΚ 55, τ. Α') και ενσωματώνεται στο άρθρο 98 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (Ν. 2321/1995, ΦΕΚ 136, τ. Α') και στο άρθρο 10 της Σύμβασης του 1989 για την Επιθαλάσσια Αρωγή (Ν. 2391/1996, ΦΕΚ 55, τ. Α'). Αναφέρεται ρητά στη Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ζωής στη Θάλασσα (V/7 SOLAS). Και οι τρεις Συμβάσεις θεσμοθετούν την υποχρέωση του πλοιάρχου, στο μέτρο που δεν θέτει σε σοβαρό κίνδυνο το πλοίο και τους επιβαίνοντες σ' αυτό, να παρέχει βοήθεια σε κάθε πρόσωπο που κινδυνεύει να πνιγεί στη θάλασσα και να πλέει με όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ταχύτητα για τη διάσωση ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο. Επαναλαμβάνεται ειδικότερα στη SOLAS (V/33), αλλά όχι στη Διεθνή Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνα και τη Διάσωση της Ζωής στη Θά-

πλοίαρχο περαιτέρω υποχρεώσεις μετά την ολοκλήρωση της επιχείρησης διάσωσης. Η σοβαρότητα της ευθύνης του πλοίαρχου για παροχή βοήθειας σε όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα αντανακλάται στις ποινικές κυρώσεις που προβλέπουν οι νομοθεσίες των κρατών της σημαίας στις περιπτώσεις όπου παραλείπει να εκπληρώσει την υποχρέωσή του για διάσωση⁶. Ο πλοίαρχος ευθύνεται όχι μόνον για τη διάσωση αλλά επίσης για την εν γένει ασφάλεια του πλοίου. Ανάλογα με τις περιστάσεις η διάσωση μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τόσο το πλοίο όσο και τους διασωθέντες, όπως για παράδειγμα όταν ο αριθμός των τελευταίων υπερβαίνει τον επιτρεπόμενο αριθμό των επιβατών του πλοίου και των διαθέσιμων σωστικών μέσων καθώς και άλλου σχετικού σωστικού εξοπλισμού.

7. *Η ευθύνη των παράκτιων κρατών*: πρόκειται για την υποχρέωση ανάπτυξης των κατάλληλων υπηρεσιών έρευνας και διάσωσης. Τα σχετικά διεθνή κείμενα δεν καθιερώνουν ευθύνη των παράκτιων κρατών για αποβίβαση και περαιτέρω μεταχείριση των διασωθέντων ούτε ενέργειες παρακολούθησης της τύχης τους⁷. Καθίσταται προφανές ότι πλήττονται

λασσα (Ν.1844/1989, ΦΕΚ 100, τ. Α'), η οποία ρυθμίζει κυρίως τις υποχρεώσεις και τις ευθύνες των συμβαλλομένων κρατών. Σε αυτό το πνεύμα η διάταξη του άρθρου 120 του Κώδικα Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου (Ν.Α. 187/1973, ΦΕΚ 261, τ. Α') ορίζει ότι «ο πλοίαρχος παρέχει πάσαν δυνατήν βοήθειαν εις πλοία ή αεροσκάφη ή πρόσωπα κινδυνεύοντα εν θαλάσση, εφόσον δεν δημιουργείται σοβαρός κίνδυνος δια το πλοίον ή τους επιβαίνοντας».

⁶ Όπως για παράδειγμα προβλέπεται στο εσωτερικό δίκαιο της Γερμανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Σύμφωνα με το άρθρο 227 του Ελληνικού Κώδικα Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου (Ν.Α. 187/1973, ΦΕΚ 261, τ. Α') «πλοίαρχος μη παρέχων βοήθειαν εις πρόσωπον κινδυνεύον εν θαλάσση, καίπερ δυνάμενος να πράξη τούτο άνευ κινδύνου του πλοίου, του πληρώματος ή των επιβατών, τιμωρείται δια φυλακίσεως τουλάχιστον τριών μηνών και χρηματικήν ποινήν». (Επίσης διάταξη του άρθρου 3 του Ν. 3886/1911, ΦΕΚ 224, τ. Α' ορίζει «Τιμωρείται δια φυλακίσεως πᾶς πλοίαρχος ή κυβερνήτης πλοίου ή άλλος του πληρώματος κυβερνών εμπορικών πλοίων είτε ημεδαπών είτε αλλοδαπών: α) όστις δεν παρέσχε βοήθειαν προς πρόσωπον κινδυνεύον να απολεσθή εν θαλάσση, εν γνώσει ών του κινδύνου τούτου... Το αδίκημα δεν υφίσταται, εάν η παράλειψις εγένετο εξ ευλόγου φόβου ότι η παροχή αρωγής ή η γνωστοποίησις ήθελεν επαγάγει σοβαρόν κίνδυνον του ίδιου αυτού πλοίου, του πληρώματος ή των επιβατών αυτού»).

⁷ Η υποχρέωση των κρατών να παρέχουν βοήθεια σε όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα είναι παραδεδεγμένη αρχή του ναυτικού δικαίου. Το άρθρο 98 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (Ν. 2321/1995, ΦΕΚ 136, τ. Α') υποχρεώνει τα παράκτια κράτη να μεριμνούν για την ίδρυση, λειτουργία και συντήρηση επαρκούς και αποτελεσματικής υπηρεσίας έρευνας και διάσωσης στη θάλασσα και, όποτε το απαιτούν οι περιστάσεις, να συνεργάζονται με τα γειτονικά κράτη για το σκοπό αυτό στο πλαίσιο περιφερειακών διευθετήσεων. Λεπτομέρειες για τις υποχρεώσεις έρευνας και διάσωσης ρυθμίζει η Διεθνής Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα

ιδιαίτερα τα παράκτια κράτη με θαλάσσια σύνορα πολλών χιλιομέτρων, ειδικότερα όσα υποχρεώνονται να καλύπτουν μεγάλες περιοχές όταν διεξάγονται επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης καθώς και όσα βρίσκονται σε σημαντικούς ναυτικούς δρόμους.

8. *Η ευθύνη του κράτους της σημαίας* : Τα κράτη της σημαίας του πλοίου δεσμεύονται από τις διατάξεις του διεθνούς ναυτικού δικαίου, αλλά στην πράξη είναι δύσκολο να καθορισθούν οι υποχρεώσεις τους λόγω της διάκρισης ανάμεσα στα πλοία που έχουν άμεση σχέση με το κράτος της σημαίας με την οποία ταξιδεύουν και σ' αυτά που ταξιδεύουν με τις αποκαλούμενες *σημαίες ευκαιρίας*⁸. Η ευθύνη του κράτους της σημαίας στηρίζεται στη θεωρητική κατασκευή σύμφωνα με την οποία το πλοίο αποτελεί «πλωτή επέκταση» του εδάφους του ενδιαφερόμενου κράτους, άποψη που είναι ιδιαίτερα προβληματική όσον αφορά στις σημαίες ευκαιρίας. Αν και η θέση αυτή δεν έχει στέρεη νομική βάση φαίνεται μετά βεβαιότητας ότι έχει συμβάλει στην πρακτική απόδοσης κάποιων ευθυνών στα κράτη της σημαίας και / ή στα εμπορικά πλοία που ταξιδεύουν υπό τη δικαιοδοσία τους. Για παράδειγμα, η εξέλιξη της πρακτικής όσον αφορά τη μεταχείριση των λαθρεπιβατών καθιέρωσε την ευθύνη των πλοιοκτητών για όσους ανακαλύπτονται στα πλοία τους⁹.

(Π.Δ.201/2000, ΦΕΚ 181, τ. Α'), η οποία ορίζει στο άρθρο 1.3.2 του 1^{ου} Κεφαλαίου του Παραρτήματος ότι διάσωση είναι «*μια επιχείρηση για διάσωση ατόμων που κινδυνεύουν η οποία παρέχει αρχικά στους κινδυνεύοντες ιατρικές ή άλλες φροντίδες και μεταφέρει αυτούς σε ασφαλές μέρος*». Η Σύμβαση αυτή ρυθμίζει επίσης τις τεχνικές φύσης υποχρεώσεις των κρατών στις επιχειρήσεις διάσωσης χωρίς όμως να αναφέρεται στο ζήτημα της αποβίβασης και της περαιτέρω μεταχείρισης των δισωθέντων.

⁸ Για το κράτος της σημαίας, το άρθρο 6 της Σύμβασης για την Ανοιχτή Θάλασσα του 1958 ορίζει : «Τα πλοία πλέουν με τη σημαία ενός μόνου κράτους και εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις, που προβλέπονται ρητά σε διεθνείς συνθήκες ή σε αυτή τη Σύμβαση, υπόκεινται στην αποκλειστική του δικαιοδοσία στην ανοικτή θάλασσα. Το πλοίο δεν μπορεί να αλλάξει τη σημαία του κατά τη διάρκεια ταξιδιού ή όταν έχει προσεγγίσει λιμάνι, εκτός από την περίπτωση της πραγματικής μεταβίβασης της ιδιοκτησίας ή αλλαγής νηολογίου». Επίσης, και ειδικότερα για τα μη εμπορικά πλοία το άρθρο 9 της ίδιας Σύμβασης ορίζει ότι «πλοία των οποίων η κυριότητα ή η εκμετάλλευση ανήκει σε κράτος και τα οποία χρησιμοποιούνται μόνο για κρατική μη εμπορική υπηρεσία απολαύουν στην ανοικτή θάλασσα πλήρους ετεροδικίας έναντι οιοδήποτε άλλου κράτους, πλην του κράτους της σημαίας που φέρουν». (Οι προαναφερόμενες διατάξεις των άρθρων 6 και 9 της Σύμβασης για την Ανοιχτή Θάλασσα του 1958 επαναλαμβάνονται στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 92 και στο άρθρο 96 αντίστοιχα του Ν. 2321/1995 «Κύρωση της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας και της Συμφωνίας που Αφορά την Εφαρμογή του Μέρους XI της Σύμβασης, ΦΕΚ 136, τ. Α').

⁹ Παρά τις προσπάθειες που κατέβαλε ο Παγκόσμιος Οργανισμός Ναυτιλίας (IMO) με την έκδοση (υπό την αιγίδα της Επιτροπής που ιδρύθηκε με την **Σύμβαση για τη Διεκόλυνση της Διεθνούς Ναυτιλιακής Κίνησης**, που κυρώθηκε από την

9. Η φύση της ευθύνης του κράτους της σημαίας εξαρτάται επίσης από τη διάκριση ανάμεσα στα εμπορικά πλοία και σ' αυτά που ανήκουν

Ελλάδα με το Ν.Δ. 1028/1971, ΦΕΚ 250, τ. Α' και τροποποιήθηκε με Π.Δ. 1019/1977 «Περί αποδοχής της τροποποίησης του άρθρου VII της Συμβάσεως Περί Διευκολύνσεως της Διεθνούς Ναυτιλιακής Κινήσεως, 1965», ΦΕΚ 342, τ. Α', με Υ.Α. 1141.15.23/12 «Αποδοχή τροποποιήσεων 1990 του Παραρτήματος της Διεθνούς Συμβάσεως Περί Διευκολύνσεως της Διεθνούς Ναυτιλιακής Κινήσεως (ΦΕΚ 564/26.9.1992, τ.Β') και με Υ.Α. 1141.16.21/97 «Αποδοχή τροποποιήσεων 1996 του Παραρτήματος της Διεθνούς Συμβάσεως Περί Διευκολύνσεως της Διεθνούς Ναυτιλιακής Κινήσεως» ΦΕΚ 938, τ. Β') *Κατευθυντήριων Οδηγιών για τον Καθορισμό των Ευθυνών για την Επιτυχή Επίλυση των Περιπτώσεων των Λαθρεπιβατών* στην πράξη την ευθύνη μεταχείρισης των λαθρεπιβατών φέρουν οι ναυτιλιακές εταιρείες, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσής τους να αναλαμβάνουν την τελική ευθύνη για τους λαθρεπιβάτες των οποίων το αίτημα για παροχή διεθνούς προστασίας απορρίπτεται στα πλαίσια εφαρμογής των εθνικών συστημάτων καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα που προβλέπονται από τις νομοθεσίες των κρατών των λιμένων προσωρινής αποβίβασης. Σύμφωνα με το Τμήμα 3 του Παραρτήματος των Τροποποιήσεων στο Παράρτημα της Σύμβασης Διευκόλυνσης Διεθνούς Θαλάσσιας Κυκλοφορίας 1965 (που κυρώθηκε από την Ελλάδα με την ΥΑ1141.16.21/1997, ΦΕΚ 938, τ. Β') και υπό τον τίτλο ΜΗ ΑΠΟΔΕΚΤΑ ΠΡΟΣΩΠΑ «Οι συμβαλλόμενες κυβερνήσεις θα δέχονται για εξέταση πρόσωπο που αποστέλλεται από τον λιμένα της αποβίβασής του, επειδή κρίθηκε μη αποδεκτό, αν αυτό το πρόσωπο είχε επιβιβαστεί στην επικράτειά τους. Οι συμβαλλόμενες κυβερνήσεις δεν θα αποστέλλουν το πρόσωπο αυτό στην χώρα, στην οποία κρίθηκε προηγουμένως μη αποδεκτό. Σημείωση 1. Αυτή η διάταξη δεν έχει στόχο να αποτρέψει τις δημόσιες αρχές από την περαιτέρω εξέταση ενός μη αποδεκτού προσώπου, που της έχει αποσταλεί, για να προσδιορίσει την οριστική αποδοχή του στο κράτος ή να προβεί σε ενέργειες για τη μεταφορά, απομάκρυνση ή απέλασή του σε κράτος του οποίου είναι υπήκοος ή στο οποίο για κάποιο άλλο λόγο είναι αποδεκτός. Σε περίπτωση που το πρόσωπο έχει κριθεί μη αποδεκτό, έχει απολέσει ή καταστρέψει το ταξιδιωτικό του έγγραφο, η συμβαλλόμενη κυβέρνηση θα δέχεται αντί αυτού, έγγραφο που θα της βεβαιώνει τις συνθήκες επιβίβασης και άφιξης και το οποίο θα εκδίδεται από τις δημόσιες αρχές της συμβαλλόμενης κυβέρνησης, όπου το πρόσωπο κρίθηκε μη αποδεκτό. Σημείωση 2. Τίποτα σ' αυτόν τον κανόνα ή στη Σημείωση 1 δεν θα ερμηνεύεται ως αντίθετο προς τις διατάξεις της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών Σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων της 28^{ης} Ιουλίου 1951 και το Πρωτόκολλο των Ηνωμένων Εθνών Σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων της 31^{ης} Ιανουαρίου 1967, που προβλέπουν την απαγόρευση της δίωξης ή επιστροφής πρόσφυγα». Υπογραμμίζεται ότι οι προαναφερόμενες κατευθυντήριες οδηγίες είχαν ως στόχο να καλύψουν τα κενά που διαπιστώθηκαν στην πράξη επειδή δεν έχει αρχίσει ακόμη να ισχύει το Διεθνές Σύμφωνο της Χάγης του 1957 για τους Πρόσφυγες Ναυτικούς. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 127 του Κώδικα Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου (Ν.Δ. 187/1973, ΦΕΚ 261, τ. Α') «ο πλοίαρχος παραδίδει εις την Λιμενικήν Αρχήν του λιμένος της πρώτης προσεγγίσεως πάντα λαθρεπιβάτην, εις δε την αλλοδαπή ειδοποιεί περί της ανευρέσεως λαθρεπιβάτου την Προξενικήν Αρχήν».

στην κυριότητα ή υπάγονται στην εκμετάλλευση του κράτους και χρησιμοποιούνται μόνο για κρατική μη εμπορική υπηρεσία. Αυτή η κατηγορία κρατικών πλοίων περιλαμβάνει μεταξύ άλλων πολεμικά πλοία, πλοία της ακτοφυλακής και εθνικές ναυαγοσωστικές λέμβους ειδικά επιφορτισμένες με τη διεξαγωγή επιχειρήσεων ερευνών και διάσωσης στη θάλασσα. Όταν αυτά τα πλοία συμμετέχουν σε επιχειρήσεις διάσωσης στα όρια των χωρικών υδάτων, η ευθύνη για τους διασωθέντες μεταβιβάζεται αδιστακτως στο κράτος στο οποίο ανήκουν. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση της διάσωσης στην ανοικτή θάλασσα, ειδικά όταν λαμβάνει χώρα στα πλαίσια εφαρμογής μέτρων για την αποτροπή εισόδου αλλοδαπών στην επικράτεια του κράτους εισδοχής.

10. *Οι ρόλοι και οι ευθύνες των διεθνών οργανισμών και της διεθνούς κοινότητας εν γένει* : οι διεθνείς οργανισμοί όπως ο Παγκόσμιος Οργανισμός Ναυτιλίας (IMO), η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Μετανάστευσης (DOM – IOM) έχουν ειδικές και διαφορετικές υποχρεώσεις έναντι των διασωθέντων στη θάλασσα. Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Ναυτιλίας έχει τις ευρύτερες και πλέον άμεσες υποχρεώσεις. Επιβλέπει την ανάπτυξη του διεθνούς ναυτικού δικαίου, με ιδιαίτερη έμφαση στα θέματα ασφάλειας, παρέχοντας τεχνική βοήθεια και υποστήριξη στα κράτη ώστε να διασφαλίζεται ότι σέβονται τις υποχρεώσεις τους. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει συγκεκριμένη ευθύνη να καθοδηγεί και να συνδράμει τα κράτη και άλλους παράγοντες στον τομέα της μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων που ανακαλύπτονται και διασώζονται στη θάλασσα και να επιβλέπει σ' αυτές τις συνθήκες τη συμμόρφωση των κρατών με τις υποχρεώσεις τους σε θέματα προστασίας των προσφύγων. Ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης παίζει ειδικό ρόλο όσον αφορά στις ανάγκες των μεταναστών στη θάλασσα, στα πλαίσια της γενικότερης εντολής του να αντιμετωπίζει μεταναστευτικά θέματα. Στα πλαίσια της ανάπτυξης των κατάλληλων μηχανισμών καταμερισμού των ευθυνών των κρατών και άλλων παραγόντων, η διεθνής κοινότητα ευθύνεται στο σύνολό της και υποχρεούται να εξασφαλίσει την αποτελεσματικότερη και κατάλληλη αντιμετώπιση και διαχείριση των καταστάσεων όπου εμπλέκονται μετανάστες, αιτούντες άσυλο, πρόσφυγες και άλλοι άνθρωποι που αντιμετωπίζουν δυσκολίες στη θάλασσα. Οι ευθύνες που αναλαμβάνει η διεθνής κοινότητα επεκτείνονται όχι μόνο σε μέτρα ανταπόκρισης αλλά και σε προληπτική δράση¹⁰.

¹⁰ Στο Προοίμιο του Πρωτοκόλλου του 2000 για την Καταπολέμηση της Διακίνησης από Ξηράς, Αέρος και Θαλάσσης που συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Διασυνοριακό Οργανωμένο Έγκλημα αναγνωρίζεται η ανάγκη ενίσχυ-

Μεταφορά σε ασφαλές μέρος

11. Η υποχρέωση παροχής βοήθειας σε όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα είναι αναμφισβήτητη. Όμως, δεν είναι σαφές και πιθανόν υπάρχει κενό, στο διεθνές ναυτικό δίκαιο, όταν πρόκειται για τις ενέργειες που αφορούν στη μεταχείριση των διασωθέντων μετά το πέρας της επιχείρησης διάσωσης.

12. Ο ορισμός της διάσωσης¹¹ στη Διεθνή Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνα και τη Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα περιλαμβάνει την αποβίβαση αφού η προϋπόθεση παράδοσης σε τόπο ασφαλή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούται με την επ' αόριστο παραμονή του διασωθέντα στο πλοίο. Όμως, ούτε η προαναφερόμενη σύμβαση ούτε άλλα διεθνή κείμενα αναφέρονται στα κριτήρια της αποβίβασης. Πρόσφατες συζητήσεις σε όργανα του Παγκόσμιου Οργανισμού Ναυτιλίας έχουν αναδείξει την έλλειψη σαφήνειας σε αυτό το ζήτημα. Αντιμέτωπη με αυτό το κενό δικαίου η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες κατ' επανάληψη έχει υποστηρίξει την άποψη της αποβίβασης του διασωθέντα στο επόμενο λιμάνι προορισμού¹².

13. Η αποτελεσματικότητα του διεθνούς καθεστώτος έρευνας και διάσωσης στηρίζεται στην άμεση και προκαθορισμένη δράση όλων των εμπλεκόμενων παραγόντων. Ανακύπτει όμως σε αυτό το πλαίσιο μια καιρία πρόκληση όταν διαφαίνεται ότι ανάμεσα στους διασωθέντες υπάρχουν αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες. Σε αυτές τις περιπτώσεις τα κράτη αναρωτιούνται για το εύρος των υποχρεώσεών τους και καθυστερούν ή και απαγορεύουν ακόμα την αποβίβαση των διασωθέντων με το επιχείρημα ότι παρόμοια πρακτική θα επιβαρύνει τα συστήματα ασύλου, θα ενθαρρύνει την παράνομη μετακίνηση των πληθυσμών και θα συμβάλει στις επιχειρήσεις παράνομης διακίνησης αλλοδαπών. Αυτές οι ανησυχίες είναι κατανοητές και πρέπει να αντανακλώνται στο σχήμα ενός διεθνούς πλαι-

σης της διεθνούς συνεργασίας για την αντιμετώπιση των ριζικών αιτίων της μετανάστευσης.

¹¹ Άρθρο 1.3.2 του 1^{ου} Κεφαλαίου του Παραρτήματος της Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση όπως αυτό τροποποιήθηκε με την απόφαση 70 (69) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού (Π.Δ. 201/2000, ΦΕΚ 181, τ. Α'): «**Οι όροι που ακολουθούν χρησιμοποιούνται στο Παράρτημα με τις ακόλουθες έννοιες : ... 2. Διάσωση. Μια επιχείρηση για διάσωση ατόμων που κινδυνεύουν η οποία παρέχει αρχικά στους κινδυνεύοντες ιατρικές ή άλλες φροντίδες και μεταφέρει αυτούς σε ασφαλές μέρος**».

¹² Στα πλαίσια της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα ο όρος «επόμενο λιμάνι προορισμού» είναι άγνωστος στο διεθνές ναυτικό δίκαιο. Χρησιμοποιείται κυρίως σε μια σειρά Πορισμάτων της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, που αναφέρονται στο πρόβλημα των διασωθέντων στη θάλασσα αιτούντων άσυλο και προσφύγων.

σίου συνεργασίας που θα αντιμετωπίσει την κατάσταση των αιτούντων άσυλο που διασώζονται στη θάλασσα.

14. Για τον καπετάνιο, η ασφάλεια του πλοίου και η υγεία και η ασφάλεια του πληρώματος και των επιβατών είναι υψίστης σημασίας. Οι ισχύουσες οδηγίες και διαδικασίες σπάνια λαμβάνουν επαρκώς υπόψη το ενδεχόμενο του κινδύνου που ενέχει η απαγόρευση προσέγγισης και ελλιμενισμού στο πρώτο κατάλληλο λιμάνι προορισμού.

Τα θέματα υγείας και ασφαλείας περιλαμβάνουν ειδικότερα:

- Την ανεπάρκεια νερού και προμηθειών για τον αριθμό των επιβατών του πλοίου,
- Την ανεπάρκεια της ιατρικής βοήθειας για τον αριθμό των επιβατών του πλοίου,
- Την αδυναμία αντιμετώπισης έκτακτων περιστατικών υγείας στη θάλασσα,
- Την υπέρβαση του ορίου του επιτρεπόμενου αριθμού των επιβατών του πλοίου,
- Τον ανεπαρκή σωστικό εξοπλισμό για τους επιβαίνοντες στο πλοίο,
- Την ανεπάρκεια των χώρων παραμονής για τους επιβάτες του πλοίου,
- Τον κίνδυνο ασφαλείας για το πλήρωμα και τους επιβάτες όταν οι διασωθέντες απειλούν ότι θα συμπεριφερθούν επιθετικά ή βίαια ή πραγματοποιούν την απειλή τους.

15. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες η πειστική ανθρωπιστική πρόκληση σε κάθε επιχείρηση διάσωσης είναι η εξασφάλιση της άμεσης λύσης για την προστασία της ανθρώπινης ζωής όσων είναι σοβαρά τραυματισμένοι χωρίς να υπερτονίζονται τα νομικά και πρακτικά εμπόδια. Η αποτελεσματική διευκόλυνση των πλοιάρχων στις προσπάθειές τους να σώζουν ζωές και η παροχή εγγυήσεων για την ασφαλή και έγκαιρη αποβίβαση των διασωθέντων είναι καίριας σημασίας.

16. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η αποβίβαση και η περαιτέρω μεταχείριση των διασωθέντων στη θάλασσα και ειδικότερα των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων εξαρτώνται από διάφορους παράγοντες που περιλαμβάνουν: α) υποχρεώσεις νομικής φύσης, β) ζητήματα πρακτικής και ανθρωπιστικής φύσης καθώς και θέματα ασφαλείας και γ) εμπορικά συμφέροντα. Ανάλογα με την περίπτωση, αυτές οι διαφορετικές συνισταμένες μπορεί να αντιμετωπίζονται ως ανταγωνιστικά ή συγκρουόμενα συμφέροντα. Είναι λοιπόν αναγκαία η ενδεδειγμένη ανάλυση της σχέσης τους. Η Ύπατη Αρμοστεία πιστεύει ότι η καθοδήγηση για τη διαμόρφωση της καταλληλότερης αντιμετώπισης μπορεί να αναζητηθεί στην ανάλυση

του συσχετισμού του διεθνούς ναυτικού δικαίου και άλλων σχετικών κειμένων του διεθνούς δικαίου και της πρακτικής και ειδικότερα των διατάξεων του διεθνούς προσφυγικού δικαίου.

Β. Διεθνές Προσφυγικό Δίκαιο¹³

17. Σύμφωνα με το διεθνές ναυτικό δίκαιο η υποχρέωση διάσωσης δεν εξαρτάται από την εθνικότητα και την προσωπική κατάσταση του ατόμου¹⁴. Αντίθετα, το διεθνές προσφυγικό δίκαιο στηρίζεται στην αρχή ότι το άτομο που ζητά την υπαγωγή του στο καθεστώς διεθνούς προστασίας εκφράζει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης για συγκεκριμένους λόγους. Στα πλαίσια του προσφυγικού δικαίου είναι ζωτικής σημασίας ο καθορισμός του καθεστώτος του πρόσφυγα γιατί προσδιορίζει τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα του αιτούντνου τη χορήγηση προστασίας. Καθίσταται σαφές ότι ο πλοίαρχος δεν είναι η αρμόδια αρχή για τον καθορισμό του καθεστώτος όσων υπάγονται προσωρινά στην προστασία του, μετά την ολοκλήρωση της επιχείρησης διάσωσης. Η διασφάλιση της πρόσβασης σε δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου αποτελεί στοιχείο κλειδί για την προσήκουσα προστασία των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων που διασώζονται στη θάλασσα.

18. Σύμφωνα με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και ειδικότερα σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 η ευθύνη του κράτους υπεισέρχεται όταν καθίσταται σαφές ότι μεταξύ των διασωθέντων υπάρχουν αιτούντες άσυ-

¹³ Τα βασικότερα κείμενα του διεθνούς προσφυγικού δικαίου που είναι η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων (που έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το Ν.Α. 3989/1959, ΦΕΚ 201, τ. Α'), το συναφές αυτής Πρωτόκολλο του 1967 (που έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με τον Α.Ν. 389/1968, ΦΕΚ 125, τ. Α') και τα Πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, συμπληρώνονται από το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το διεθνές προσφυγικό δίκαιο ασχολείται κυρίως με τον καθορισμό όσων πληρούν τις προϋποθέσεις αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα, όπως ορίζεται στο άρθρο 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και εκ του λόγου αυτού υπάγονται στο σχήμα της διεθνούς προστασίας. Υπογραμμίζεται ότι το άρθρο 11 της Σύμβασης του 1951 αναφέρεται ρητά στους πρόσφυγες εργάτες της θάλασσας. Το Σύμφωνο της Χάγης για τους Πρόσφυγες Ναυτικούς, που υιοθετήθηκε το 1957, αναλύει τις ιδιαίτερες υποχρεώσεις που ανέλαβαν τα συμμετέχοντα κράτη έναντι αυτής της κατηγορίας των προσφύγων. Η Ελλάδα δεν έχει κυρώσει τη Σύμβαση αυτή.

¹⁴ Όπως ρητά ορίζεται στην παράγραφο 2.1.10 του 2^{ου} Κεφαλαίου της Σύμβασης Για τη Ναυτική Έρευνα και τη Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα (Ν.1844/1989, ΦΕΚ 100, τ. Α') «2.1.10. Τα μέρη θα εξασφαλίσουν την παροχή βοήθειας σε κάθε άτομο που βρίσκεται σε κίνδυνο στη θάλασσα. Αυτό θα το πράττουν άσχετα από την εθνικότητα ή την κατάσταση του ατόμου αυτού ή των περιστάσεων στις οποίες το άτομο αυτό βρέθηκε».

λο. Σύμφωνα με το αντικείμενο και το σκοπό της Σύμβασης του 1951 και του νομικού πλαισίου που καθιερώνει, η ευθύνη των κρατών να δέχονται τους αιτούντες άσυλο - τουλάχιστον σε προσωρινή βάση - και να εξασφαλίζουν την πρόσβασή τους στη διαδικασία ασύλου, έχει αναπτυχθεί σε διάφορα πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.

Αν και η παράθεσή τους δεν είναι εξαντλητική πρόκειται κυρίως για :

- Το Πόρισμα Νο. 22 (1981), το οποίο στο Μέρος II Α αναφέρει: «Σε όλες τις περιπτώσεις πρέπει να εφαρμόζεται αυστηρά η θεμελιώδης αρχή της μη επαναπροώθησης, συμπεριλαμβανομένης και της μη απαγόρευσης εισόδου στα σύνορα».

- Το Πόρισμα Νο. 82 (1997), όπου στην παράγραφο δ (ιι) επαναβεβαιώνεται : «η ανάγκη εισόδου των προσφύγων στα εδάφη των κρατών ασύλου, που περιλαμβάνει την μη απαγόρευση εισόδου στα σύνορα τους χωρίς την εφαρμογή δίκαιων και αποτελεσματικών διαδικασιών καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και των αναγκών προστασίας».

- Το Πόρισμα Νο. 85 (1998), το οποίο στην παράγραφο π) «... επαναβεβαιώνει την ανάγκη εισδοχής των προσφύγων στην επικράτεια των κρατών που έγκειται στη μη απόρριψη εισόδου τους στα σύνορα των χωρών ασύλου, στην πρόσβαση σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος τους και στην ικανοποίηση των αναγκών προστασίας».

19. Η Σύμβαση του 1951 ορίζει ποιοι υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της και υιοθετεί αρχές κλειδιά όπως είναι η μη τιμωρία της παράνομης εισόδου και η *απαγόρευση της επαναπροώθησης*¹⁵. Όμως, δεν προβλέπει ρητά διαδικασίες για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα. Παρόλα αυτά τα κράτη κατανοούν και αποδέχονται ότι οι δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα αποτελούν ουσιαστικό στοιχείο για την πλήρη και περιεκτική εφαρμογή της Σύμβασης του 1951¹⁶. Τα κράτη τις εφαρμόζουν προκειμένου να ε-

¹⁵ Η αρχή της μη επαναπροώθησης αποτυπώνεται στα άρθρα 1, 31 και 33 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων (ΝΔ 3989/1959, ΦΕΚ 201, τ. Α').

¹⁶ Βλέπε παράγραφο στ) του Πορίσματος 81 που υιοθετήθηκε το 1997 με το οποίο η Εκτελεστική Επιτροπή «καλεί τα κράτη να εξετάσουν, και μέσω των αρμόδιων οργάνων των Ηνωμένων Εθνών καθώς και άλλων σχετικών οργανώσεων, τα μέτρα που πρέπει να υιοθετηθούν για να συνδράμουν την Ύπατη Αρμοστεία στην προαγωγή της εφαρμογής των αρχών της διεθνούς προστασίας σε προσφυγικές καταστάσεις, και σε κρίσιμες και περίπλοκες συνθήκες, όπου απειλείται η προστασία των προσφύγων», παράγραφο δ) ιι) του Πορίσματος 82 που υιοθετήθηκε το 1997 με το οποίο η Εκτελεστική Επιτροπή «επαναβεβαιώνει ... την ανάγκη απόλυτου σεβασμού

ντοπίσουν όσους δικαιούνται να υπαχθούν στη διεθνή προστασία της Σύμβασης του 1951 και να απορρίψουν τα αιτήματα όσων δεν έχουν πράγματι ανάγκη την προστασία από τη δίωξη.

20. Η αρχή της πρόσβασης σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες εφαρμόζεται επίσης στις περιπτώσεις των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων που διασώζονται στη θάλασσα. Τα κίνητρα και οι συνθήκες της διαφυγής τους συχνά αποτελούν τραυματικές εμπειρίες. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας η ιδιαιτερότητα της κατάστασης που βιώνουν ενισχύει την ανάγκη της άμεσης αποβίβασής τους την οποία ακολουθεί η πρόσβαση στις διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός είναι αναγκαία η αποσαφήνιση διαφόρων καίριων θεμάτων, που περιλαμβάνουν : ι) τον εντοπισμό των αιτούντων άσυλο μεταξύ των διασωθέντων στη θάλασσα καθώς και ιι) τον καθορισμό του κράτους που είναι αρμόδιο σύμφωνα με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο για την υποδοχή τους και την εξέταση των περί ασύλου αιτημάτων τους.

Ο εντοπισμός των αιτούντων άσυλο

21. Όταν οι αιτούντες άσυλο διασχίζουν τα χερσαία σύνορα εντοπίζονται με την υποβολή της αίτησης ασύλου στις αρμόδιες αρχές του κράτους εισδοχής. Το σχετικό αίτημα μπορεί να υποβληθεί εγγράφως ή προφορικά, στις συνοριακές αρχές των σημείων εισόδου στο κράτος υποδοχής. Στην περίπτωση της διάσωσης στη θάλασσα είναι ασαφής ο μηχανισμός υποβολής του αιτήματος ασύλου.

22. Μπορεί το νομικό καθεστώς του πλοίου να διέπεται από το δίκαιο του κράτους της σημαίας, αυτό όμως δεν σημαίνει ότι εφαρμόζονται

του θεσμού του ασύλου και ... επιστά την προσοχή στα εξής ιδιαίτερα ζητήματα ... ιι) στην ανάγκη εισόδου των προσφύγων στα εδάφη των κρατών ασύλου, που περιλαμβάνει τη μη απαγόρευση εισόδου στα σύνορά τους χωρίς την εφαρμογή δίκαιων και αποτελεσματικών διαδικασιών καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και των αναγκών προστασίας» και παράγραφο π) του Πορίσματος 85 που υιοθετήθηκε το 1998, όπου η Εκτελεστική Επιτροπή «εκφράζει έντονα τη λύπη της για την επανειλημμένη εμφάνιση και τις συχνά τραγικές ανθρωπιστικές συνέπειες της επαναπροώθησης, σε όλες τις μορφές της, συμπεριλαμβανομένων των συνοπτικών απελάσεων συχνά μαζικών, και επαναβεβαιώνει στο πλαίσιο αυτό, την ανάγκη εισδοχής των προσφύγων στην επικράτεια των κρατών, που έγκειται στη μη απόρριψη εισόδου τους στα σύνορα των χωρών ασύλου, στην πρόσβαση με δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και στην ικανοποίηση των αναγκών προστασίας τους». Υπογραμμίζεται ότι στις περιπτώσεις μαζικής εισόδου προσφύγων η εξατομικευμένη πρόσβαση στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα μπορεί να αποδειχθεί αναποτελεσματικό μέτρο αντιμετώπισης της κρίσης και να παραστεί ανάγκη διαχείρισής της με τρόπο προσαρμοσμένο στις ιδιαιτερότητές της.

στις περιπτώσεις διάσωσης στη θάλασσα αιτούντων άσυλο και προσφύγων *όλες* οι προβλεπόμενες από την εθνική νομοθεσία διοικητικές διαδικασίες. Ο πλοίαρχος δεν γνωρίζει την ιθαγένεια ή το καθεστώς των ανθρώπων που διασώζει πριν ολοκληρωθεί η σχετική επιχείρηση και ευλόγως δεν μπορεί να αναλάβει οιαδήποτε ευθύνη μετά την επιβίβαση των διασωθέντων επί του πλοίου. Ο εντοπισμός των αιτούντων άσυλο και ο καθορισμός του καθεστώτος του πρόσφυγα είναι περισσότερο ευθύνη των κατάλληλα καταρτισμένων κρατικών αξιωματούχων.

23. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας ο εντοπισμός και η επακόλουθη μεταχείριση των αιτούντων άσυλο είναι μια δραστηριότητα που μπορεί να ολοκληρωθεί αποτελεσματικότερα στην ξηρά. Η σχετική διαδικασία επί του πλοίου, τόσο με τη μορφή της κατ' αρχήν αλλά και της ολοκληρωμένης εξέτασης του αιτήματος ασύλου έχει εφαρμοσθεί σε προσφυγικές κρίσεις που ξέσπασαν στο παρελθόν. Αποδείχθηκε όμως προβληματική από διάφορες απόψεις, συμπεριλαμβανομένων μεταξύ άλλων της διασφάλισης της κατάλληλης διερμηνείας, του εμπιστευτικού χαρακτήρα των συνεντεύξεων καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα που διεξάγονται σε αντίξοες συνθήκες επί του πλοίου, της πρόσβασης στην κατάλληλη νομική βοήθεια και στους κατάλληλους μηχανισμούς άσκησης προσφυγής.

24. Η εξέταση των αιτημάτων ασύλου επί του πλοίου μπορεί να είναι κατάλληλη και αποτελεσματική μόνον σε περιορισμένες περιπτώσεις ανάλογα με τον αριθμό και τις συνθήκες των εμπλεκόμενων προσφύγων, τους χώρους του πλοίου και τη γεωγραφική θέση του. Όμως, μπορεί να είναι εντελώς ακατάλληλη μέθοδος σε περιπτώσεις που αφορούν μεγάλους αριθμούς αιτούντων άσυλο ή όταν η φυσική και πνευματική τους κατάσταση δεν επιτρέπει την άμεση εξέταση των αιτημάτων παροχής προστασίας. Δεν συνιστάται η εξέταση αιτήματος ασύλου όταν οι διασωθέντες – αιτούντες άσυλο βρίσκονται επί εμπορικού φορτηγού πλοίου. Προτεραιότητα σε όλες τις περιπτώσεις πρέπει να είναι η άμεση και ασφαλής αποβίβαση και εν συνεχεία η πρόσβαση σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου. Η πετυχημένη αντιμετώπιση της πρόκλησης του ορθού εντοπισμού των αιτούντων άσυλο πρέπει να αναγνωρίζεται κατ' αρχήν ότι το καθεστώς των διασωθέντων καθορίζεται καλλίτερα από τις αρμόδιες κρατικές αρχές αφού αποβιβαστούν από το πλοίο.

Καθορισμός του κράτους που είναι αρμόδιο σύμφωνα με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο

25. Πρόκειται για το κρίσιμο ζήτημα του **καθορισμού του κράτους που είναι αρμόδιο κατά το διεθνές προσφυγικό δίκαιο** να δεχθεί τους αιτούντες άσυλο και να τους επιτρέψει την πρόσβαση στη διαδικα-

σία ασύλου. Από το συσχετισμό του διεθνούς προσφυγικού δικαίου και του διεθνούς ναυτικού δικαίου προκύπτει ότι την ευθύνη αναλαμβάνει το κράτος όπου αποβιβάζεται ο διασωθείς αιτών άσυλο. Υπό κανονικές συνθήκες θα πρόκειται για παράκτιο κράτος κοντά στον τόπο διάσωσης.

26. Υπό προϋποθέσεις μπορεί την πρωταρχική ευθύνη να φέρει το κράτος της σημαίας του πλοίου το οποίο υποχρεούται να ανταποκριθεί στο αίτημα ασύλου και να παρέχει στους διασωθέντες τη δυνατότητα πρόσβασης στις εθνικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, εφόσον καθίσταται σαφές ότι προτίθενται να υποβάλουν αίτημα προστασίας από τις διώξεις. Όταν ο αριθμός των διασωθέντων αιτούντων άσυλο είναι μικρός μπορεί ευλόγως να παραμείνουν στο πλοίο έως ότου αποβιβάστούν στο κράτος της σημαίας του πλοίου. Όμως, ανάλογα με τις περιστάσεις, ενδέχεται να παραστεί ανάγκη αποβίβασης των διασωθέντων σε ένα τρίτο κράτος, ως προσωρινό μέτρο, χωρίς βέβαια αυτό να αναλαμβάνει την ευθύνη υποδοχής των αιτούντων άσυλο και εξέτασης των αιτημάτων τους. Βάσιμα μπορεί να υποστηριχθεί ότι ακόμα και στην ανοικτή θάλασσα η ευθύνη του κράτους της σημαίας του πλοίου είναι ισχυρότερη όταν η επιχείρηση της διάσωσης πραγματοποιείται στα πλαίσια εφαρμογής μέτρων παρεμπόδισης εισόδου των αλλοδαπών στην επικράτεια του κράτους υποδοχής. Το επιχείρημα αυτό στηρίζεται στο σωρευτικό αποτέλεσμα δύο παραγόντων : αφενός της βούλησης των αιτούντων άσυλο να ζητήσουν προστασία από τις διώξεις σε χώρα της επιλογής τους και αφετέρου της πρόθεσης της χώρας αυτής να εμποδίσει την είσοδό τους στην επικράτειά της¹⁷.

27. Η Εκτελεστική Επιτροπή του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες έχει υιοθετήσει διάφορα πορίσματα που αφορούν στη διάσωση της ζωής στη θάλασσα με ιδιαίτερη έμφαση στο ζήτημα της αποβίβασης και της υποδοχής των αιτούντων άσυλο. Τα πορίσματα αντανakλούν την εμπειρία της δεκαετίας του 1980 οπότε εκφράστηκαν σοβαρές ανησυχίες για τις συνέπειες της άρνησης των κρατών να επιτρέψουν την αποβίβαση των αιτούντων άσυλο,

¹⁷ Το Πόρισμα της Εκτελεστικής Επιτροπής Νο. 15 (XXX) που υιοθετήθηκε το 1979 και αφορά στους **Πρόσφυγες Χωρίς Χώρα Ασύλου** αναφέρει μεταξύ άλλων ότι «πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, όσο αυτό είναι δυνατόν, οι προθέσεις του ενδιαφερόμενου αιτούντα άσυλο, όσον αφορά στη χώρα, όπου επιθυμεί να ζητήσει άσυλο». Υπογραμμίζεται ωστόσο ότι οι αιτούντες άσυλο δεν δικαιούνται να επιλέγουν και να εκλέγουν αόριστα, ανάλογα με τη βούλησή τους, τη χώρα όπου προτίθενται να υποβάλουν αίτημα ασύλου. Η σύσταση της Εκτελεστικής Επιτροπής αφορά περισσότερο στις καταστάσεις των μεμονωμένων αιτούντων άσυλο των οποίων η σχετική βούληση είναι ένα από τα κριτήρια που πρέπει να εκτιμηθούν για την ανεύρεση λύσης στο αίτημα παροχής προστασίας. Ωστόσο, αποτελεί μια κατευθυντήρια οδηγία για τον τρόπο αντιμετώπισης του προβλήματος των προσφύγων χωρίς χώρα ασύλου.

ειδικά όταν εξητείτο σε προσωρινή βάση: ήταν ορατός ο κίνδυνος της αποθάρρυνσης της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα και της υπονόμησης άλλων διεθνών υποχρεώσεων. Αν και η σημερινή κατάσταση δεν είναι τόσο ανησυχητική συγκρινόμενη με αυτή που αντιμετωπίστηκε στη δεκαετία του 1980 δεν λείπουν οι μεταξύ τους ομοιότητες, άνθρωποι κινδυνεύουν. Η επιτακτική ανάγκη σεβασμού της υποχρέωσης διάσωσης της ζωής στη θάλασσα σε πλήρη συμμόρφωση με τις επακόλουθες υποχρεώσεις που απορρέουν από το διεθνές προσφυγικό δίκαιο παραμένει υψίστης σημασίας.

28. Τα σημαντικότερα Πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες που παρέχουν κατευθυντήριες οδηγίες είναι τα ακόλουθα:

- Πόρισμα Νο. 14 (1979), παράγραφος γ) όπου σημειώνεται ως έκφραση ανησυχίας : «... ότι απαγορεύθηκε η είσοδος στους πρόσφυγες ... κατά παρέκκλιση της αρχής της μη επαναπροώθησης και δεν χορηγήθηκε ούτε προσωρινό άσυλο σε πρόσφυγες που έφθασαν στη χώρα ασύλου μέσω θαλάσσης με αποτέλεσμα να κινδυνεύσει η ζωή τους...»

- Πόρισμα Νο. 15 (1979), παράγραφος γ) όπου τονίζεται ότι : «Όλα τα παράκτια κράτη έχουν την ανθρωπιστική υποχρέωση να επιτρέπουν στα δοκιμαζόμενα πλοία να ζητούν καταφύγιο στα ύδατά τους και να τους παρέχουν άσυλο, ή τουλάχιστον προσωρινό καταφύγιο στα πρόσωπα που βρίσκονται στο κατάστρωμα και επιθυμούν να ζητήσουν άσυλο».

- Πόρισμα Νο. 23 (1981), παράγραφος 3, όπου υπογραμμίζεται ότι: «Σύμφωνα με την υιοθετημένη διεθνή πρακτική που υποστηρίζεται από σχετικά διεθνή κείμενα, τα πρόσωπα που διασώζονται στην θάλασσα πρέπει κανονικά να αποβιβάζονται από το πλοίο στο επόμενο λιμάνι προορισμού του πλοίου. Αυτή η πρακτική πρέπει να εφαρμόζεται και στην περίπτωση των αιτούντων άσυλο που διασώζονται στην θάλασσα. Σε περίπτωση μαζικής μετακίνησης πρέπει να παρέχεται πάντα, στους αιτούντες άσυλο που διασώζονται στην θάλασσα, άσυλο τουλάχιστον σε προσωρινή βάση. Τα Κράτη πρέπει να παρέχουν κάθε δυνατή βοήθεια διευκολύνοντας την αποβίβασή τους από το πλοίο, ενεργώντας σύμφωνα με την αρχή της διεθνούς αλληλεγγύης και παρέχοντας ευκαιρίες μετεγκατάστασης στα πλαίσια εφαρμογής της αρχής της ισότιμης κατανομής των βαρών».

29. Συμπερασματικά, οι εξαγγελίες της Εκτελεστικής Επιτροπής, λαμβανόμενες υπόψη σε συνδυασμό με την υποχρέωση που απορρέει από το διεθνές ναυτικό δίκαιο για αποβίβαση των διασωθέντων σε τόπο α-

σφαλή, καλούν τα παράκτια κράτη να επιτρέπουν την αποβίβαση των αιτούντων άσυλο στο επόμενο λιμάνι προορισμού του πλοίου¹⁸.

Επόμενο λιμάνι προορισμού

30. Αφού σε κανένα κείμενο δεν ορίζεται ποιο είναι το «επόμενο λιμάνι προορισμού» για την αποβίβαση των διασωθέντων μπορεί να διερευνηθούν διάφορες εκδοχές ώστε να αποσαφηνισθεί η έννοια του όρου. Σε πολλές περιπτώσεις, ειδικά όταν η διάσωση αφορά μεγάλους αριθμούς ανθρώπων θα είναι το κοντινότερο γεωγραφικά λιμάνι: η λύση αυτή υπαγορεύεται από τις πρωταρχικές ανησυχίες που αφορούν στην ασφάλεια του πλοίου. Σε άλλες περιστάσεις μπορεί να είναι το λιμάνι επιβίβασης ο καταλληλότερος τόπος αποβίβασης, λόγω της ευθύνης του κράτους επιβίβασης να απαγορεύει τον απόπλου μη αξιόπλοων μέσων. Μια άλλη επιλογή μπορεί να είναι ο επόμενος προγραμματισμένος σταθμός της πορείας του πλοίου. Η λύση αυτή εφαρμόζεται για παράδειγμα στις περιπτώσεις όπου ο αριθμός των διασωθέντων είναι μικρός και η ασφάλεια του πλοίου και όσων επιβαίνουν σ' αυτό δεν κινδυνεύει ούτε διαφαίνεται ότι θα παραστεί ανάγκη παρέκκλισης από την προγραμματισμένη πορεία. Ενδέχεται το πλησιέστερο λιμάνι προορισμού να μη διαθέτει τα μέσα για την υποδοχή τραυματισμένων και δυστυχισμένων ανθρώπων και άρα για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου. Σε άλλες περιπτώσεις, όπου εμπλέκονται κρατικά πλοία που εφαρμόζουν μέτρα παρεμπόδισης εισόδου των παράνομων μεταναστών, το πλησιέστερο λιμάνι του κράτους στη δικαιοδοσία του οποίου αυτά ανήκουν μπορεί να είναι το καταλληλότερο για την αποβίβαση των διασωθέντων αιτούντων άσυλο. Όταν εξετάζεται το ζήτημα του καθορισμού του λιμανιού αποβίβασης, λαμβάνοντας υπόψη την επιτακτική ανάγκη ασφάλειας και ανθρωπιστικής μεταχείρισης των διασωθέντων, πρέπει να αποδίδεται πρωταρχική σημασία στο σεβασμό της σωματικής ακεραιότητας και της αξιοπρέπειας τόσο των διασωθέντων όσο και του πληρώματος και των επιβατών του πλοίου.

31. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω η ανάπτυξη των κριτηρίων που συμβάλουν στον **καθορισμό του πλέον κατάλληλου για την αποβίβαση των διασωθέντων λιμανιού** εξαρτάται από τους ακόλουθους παράγοντες:

- Τις νομικές υποχρεώσεις των κρατών σύμφωνα με το διεθνές ναυτικό δίκαιο και το διεθνές δίκαιο των προσφύγων,

¹⁸ Όπως προαναφέρθηκε για την αποβίβαση ή την περαιτέρω μεταχείριση των διασωθέντων στη θάλασσα είναι άγνωστος στο ναυτικό δίκαιο ο όρος «επόμενο λιμάνι προορισμού», που υιοθετήθηκε κυρίως με τα Πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.

- Τις πιεστικές ανησυχίες ασφάλειας και ανθρωπιστικής μεταχείρισης των διασωθέντων,
- Τις ανησυχίες για την ασφάλεια του πλοίου που διεξάγει την επιχείρηση διάσωσης,
- Τον αριθμό των διασωθέντων και την επακόλουθη ανάγκη διασφάλισης της άμεσης αποβίβασής τους,
- Την τεχνική καταλληλότητα του λιμανιού όπου επιτρέπεται η αποβίβαση,
- Την ανάγκη αποφυγής της αποβίβασης στη χώρα καταγωγής όσων επικαλούνται βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης,
- Τις οικονομικές συνέπειες και την ευθύνη των ναυτιλιακών εταιρειών που συμμετέχουν στις επιχειρήσεις διάσωσης.

Γ. Διεθνές Δίκαιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

32. Το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί σημαντικό γνώμονα για τα κριτήρια μεταχείρισης όσων κινδυνεύουν και διασώζονται στη θάλασσα. Η ασφαλής και αξιοπρεπής μεταχείριση όλων των διασωθέντων ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς τους ή τις συνθήκες διάσωσής τους είναι υψίστης σημασίας. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να εφαρμόζονται οι θεμελιώδεις αρχές προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όπως είναι ο σεβασμός του δικαιώματος στη ζωή, η ελευθερία από σκληρή, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία και ο σεβασμός της ενότητας της οικογένειας χωρίς να χωρίζονται οι οικογένειες των διασωθέντων.

Δ. Διεθνές Ποινικό Δίκαιο

33. Ενδέχεται να ανακύψουν ζητήματα διεθνούς ποινικού δικαίου όταν η επιχείρηση διάσωσης υπάγεται στο πλαίσιο της καταπολέμησης της παράνομης διακίνησης αλλοδαπών. Ένας από τους παράγοντες από τον οποίο εξαρτάται η περαιτέρω μεταχείριση των διασωθέντων στη θάλασσα είναι η μετακίνηση μεγάλου αριθμού ανθρώπων με μη αξιόπλοα και χωρίς τα κατάλληλα μέσα πλοία που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις ασφάλειας. Η καταπολέμηση του εγκλήματος της παράνομης διακίνησης αλλοδαπών ανησυχεί τα κράτη και τα έχει κινητοποιήσει λόγω της κλίμακας και της έκτασης του φαινομένου και των υψηλών κερδών που αποφέρει αυτή η παράνομη δραστηριότητα.

34. Αν και δεν έχει ακόμα αρχίσει να ισχύει, το Πρωτόκολλο του 2000 για την Καταπολέμηση της Διακίνησης από Ξηράς, Θαλάσσης και Αέρος, που συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Διασυνοριακό Οργανωμένο Έγκλημα αποτελεί σήμερα το πληρέστερο νομικό κείμενο, το οποίο καθιερώνει το νομικό πλαίσιο της παράνομης διακί-

νησης ανθρώπων¹⁹. Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο οι μετανάστες, συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο ή των προσφύγων, είναι θύματα διακίνησης και δικαιούνται να έχουν πρόσβαση σε μέτρα προστασίας και βοήθειας. Στο πλαίσιο της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα επιβάλλεται να μην περιορίζονται αδικαιολόγητα τα δικαιώματα των διασωθέντων από τις ενέργειες και τη δράση που έχουν ως στόχο την αντιμετώπιση του εγκλήματος της διακίνησης ανθρώπων. Η ποινική ευθύνη βαρύνει τους διακινητές και όχι τους αδαείς και ευάλωτους χρήστες των υπηρεσιών τους.

35. Στο άρθρο 19 του προαναφερόμενου Πρωτοκόλλου διατυπώνεται μια γενική ρήτρα επιφύλαξης με την οποία διασφαλίζεται ο σεβασμός των υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει τα κράτη με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο για την προστασία του ειδικού καθεστώτος των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων²⁰. Καθίσταται σαφές από τη διατύπωση του άρθρου 19 ότι δεν υπάρχει εγγενής σύγκρουση ανάμεσα στα κριτήρια που θέτει το διεθνές δίκαιο για την καταπολέμηση των εγκλημάτων και σ' αυτά που περιλαμβάνονται στο διεθνές προσφυγικό δίκαιο. Η καταπολέμηση του εγκλήματος δεν σημαίνει την απαξίωση των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων.

III. Το Διεθνές Πλαίσιο Συνεργασίας

36. Λαμβάνοντας υπόψη την πολυπλοκότητα των καταστάσεων της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα, όχι μόνο λόγω της εμπλοκής διαφόρων παραγόντων και πλεγμάτων υποχρεώσεων, αναγνωρίζεται η ανάγκη της αποτελεσματικής διεθνούς συνεργασίας σ' αυτόν τον τομέα. Ο κυρίαρχος στόχος αυτού του πλαισίου συνεργασίας είναι η ανάπτυξη λύσεων που με

¹⁹ Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 16 υποχρεώνει τα κράτη να υιοθετούν «όλα τα αναγκαία μέτρα ... για να διαφυλάσσουν και να προστατεύουν τα δικαιώματα των θυμάτων» της παράνομης διακίνησης και «ειδικότερα το δικαίωμα στη ζωή και στην ελευθερία από τα βασανιστήρια ή άλλη σκληρή, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία». Επίσης, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου τα κράτη «υποχρεούνται να παρέχουν την κατάλληλη βοήθεια στους μετανάστες των οποίων κινδυνεύουν η ζωή και η ασφάλειά τους» επειδή χρησιμοποίησαν τις υπηρεσίες των διακινητών. Σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου τα κράτη υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες των γυναικών και των παιδιών.

²⁰ Το άρθρο 19 ορίζει ότι «καμιά διάταξη του παρόντος Πρωτοκόλλου δεν θίγει άλλα δικαιώματα, υποχρεώσεις και δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει τα κράτη και τα άτομα δυνάμει του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένου του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου και ειδικότερα, όταν εφαρμόζονται, δυνάμει της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων, που καθιερώνουν την αρχή της μη επαναπροώθησης».

σαφήνεια καθορίζουν τις υποχρεώσεις των ενδιαφερόμενων φορέων με τρόπο που μπορεί να ενεργοποιηθούν χωρίς αναίτια καθυστερήση.

A. Παρελθούσα πρακτική και σύγχρονες προκλήσεις

37. Μια σύντομη εξέταση των πρακτικών του παρελθόντος παρέχει κάποια καθοδήγηση για τον τύπο των σχετικών ρυθμίσεων, που μπορεί να απαιτηθούν, για να αντιμετωπισθούν οι σύγχρονες προκλήσεις.

- Η προσφυγική κρίση των Βιετναμέζων «ανθρώπων των πλοιαρίων» αντιμετωπίστηκε άμεσα με ειδικούς μηχανισμούς που υποστήριξαν τις προσπάθειες διάσωσης στη θάλασσα και την επακόλουθη διερεύνηση για την εξεύρεση διαρκών λύσεων. Τα σημαντικότερα από τα σχετικά σχήματα ήταν : α) το Σχήμα Προσφοράς Μετεγκατάστασης των Αποβιβαζόμενων και β) το Σχήμα Προσφοράς Μετεγκατάστασης των Διασωθέντων στη Θάλασσα²¹. Και τα δύο παρέχουν ενδείξεις για το επίπεδο της κρατικής συνεργασίας που απαιτήθηκε για να διασφαλισθούν αποτελεσματικοί μηχανισμοί επίλυσης του προβλήματος.

- Τα συστατικά στοιχεία και των δύο σχημάτων περιλάμβαναν : α) συμφωνία των παράκτιων κρατών να επιτρέψουν την αποβίβαση, β) συμφωνία των παράκτιων κρατών να παρέχουν προσωρινά άσυλο, γ) εγγυήσεις από τα συνεργαζόμενα κράτη ότι οι διασωθέντες θα μετεγκαθίσταντο σε τρίτες χώρες.

38. Όμως, τόσο το ένα όσο και το άλλο σχήμα έπαψαν να εφαρμόζονται καθώς μια από τις εγγυήσεις ήταν η μετεγκατάσταση των διασωθέντων εντός 90 ημερών και η προϋπόθεση αυτή δεν προβλεπόταν στις Οδηγίες του 1989 για το Σφαιρικό Σχέδιο Δράσης. Σύμφωνα με αυτό όλοι οι νέο-εισερχόμενοι αιτούντες άσυλο έπρεπε να υπαχθούν στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και οι χώρες της περιοχής αρνούσαν την αποβίβαση των διασωθέντων ανθρώπων των πλοιαρίων φοβούμενες ότι δεν θα ήταν δυνατή η τήρηση των εγγυήσεων της μετεγκατάστασης.

39. Κάθε αξιολόγηση των μηχανισμών των δύο σχημάτων για την υπαγωγή τους στο σύγχρονο πλαίσιο χρειάζεται να συνεκτιμά το γεγονός

²¹ Πρόκειται για τα γνωστά προγράμματα DISERO (Disembarkation Resettlement Offers Scheme) και RASRO (Rescue-at-Sea Resettlement Offers Scheme) που αναπτύχθηκαν τη δεκαετία του 1980 στα πλαίσια της ευρύτατης συνεργασίας της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και της διεθνούς κοινότητας. **Κατά τη Διάσκεψη της 21.7.1979 που πραγματοποιήθηκε στη Γενεύη υπό την αιγίδα της Ύπατης Αρμοστείας με θέμα την επίλυση της προσφυγικής κρίσης που ξέσπασε στη Νοτιο-ανατολική Ασία η Ελλάδα με πνεύμα ανθρωπιστικό δήλωσε ότι θα δεχθεί για μόνιμη εγκατάσταση 150 βιετναμέζους πρόσφυγες.** Σήμερα στην Ελλάδα ζουν περίπου 500 πρόσφυγες της κατηγορίας αυτής.

ότι στην πλειοψηφία τους οι διασωθέντες στη θάλασσα χαρακτηρίστηκαν πρόσφυγες εκ πρώτης όψεως, που διέφευγαν τη δίωξη που υπέφεραν στη χώρα καταγωγής τους. Η σημερινή κατάσταση χαρακτηρίζεται από περίπλοκες πληθυσμιακές μετακινήσεις και μεικτά κύματα όπου το προσφυγικό καθεστώς όσων έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία από τις διώξεις πρέπει να καθορίζεται με ιδιαίτερη προσοχή²². Ο περίπλοκος χαρακτήρας των σύγχρονων πληθυσμιακών μετακινήσεων σε συνδυασμό με τις περιοριστικές πρακτικές που πλήττουν το θεσμό του ασύλου επιτείνουν τη δυσκολία συναίνεσης για τις πολιτικές και τα κριτήρια που πρέπει να υιοθετηθούν για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου των διασωθέντων στη θάλασσα.

Β. Στοιχεία του Διεθνούς Πλαισίου

40. Με βάση τα παραπάνω προτείνεται η διερεύνηση των θέσεων των εμπλεκόμενων φορέων για την υιοθέτηση ενός διεθνούς πλαισίου, οι στόχοι του οποίου μπορεί να είναι οι ακόλουθοι:

- Η υποστήριξη του διεθνούς καθεστώτος έρευνας και διάσωσης,
- Η απαλλαγή των κρατών αποβίβασης από το βάρος της αποκλειστικής ευθύνης μεταχείρισης των διασωθέντων,
- Η ισότιμη προσέγγιση καταμερισμού των ευθυνών για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα και των αναγκών διεθνούς προστασίας των διασωθέντων²³,

²² Τα περισσότερα από τα σύγχρονα μεταναστευτικά ρεύματα που αφορούν στη διάσωση της ζωής στη θάλασσα είναι μεικτά (δηλαδή οι μετακινούμενες πληθυσμιακές ομάδες περιλαμβάνουν μετανάστες και πρόσφυγες). Βέβαια, ο μεικτός χαρακτήρας τους δεν αποκλείει τη δυνατότητα της αναγνώρισης *προσφύγων εκ πρώτης όψεως* (*prima facie refugees*) όταν άνθρωποι διαφεύγουν τις διώξεις που υποφέρουν στη χώρα καταγωγής τους από τη θάλασσα, όπως συνέβη με τους Βιετναμέζους τη δεκαετία του 1980. Για τη διαχείριση μιας γενικευμένης εξόδου η σε εξατομικευμένη βάση εφαρμογή της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα δεν είναι αποτελεσματικό και πρακτικό μέτρο και οι μηχανισμοί για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης θα πρέπει να προσαρμοστούν στις ιδιαιτερότητές της.

²³ Για παράδειγμα η υιοθέτηση «*εφεδρικών ρυθμίσεων*» θα συνέδραμε τα κράτη στην εξέταση των αιτημάτων ασύλου, ιδιαίτερα όταν λόγω του αριθμού των διασωθέντων αιτούντων άσυλο είναι αναποτελεσματική η εφαρμογή, σε εξατομικευμένη βάση, της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα στο λιμένα αποβίβασης. Στην πετυχημένη υλοποίηση της πρότασης αυτής μπορεί να συμβάλουν η αποστολή από τρίτες χώρες αξιωματούχων καταρτισμένων σε θέματα ασύλου, οι συμφωνίες μετακίνησης των διασωθέντων σε χώρους κατάλληλους για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου και η υιοθέτηση μέτρων ενίσχυσης της προστασίας και της παροχής βοήθειας στους διασωθέντες αιτούντες άσυλο. Θετικό ρόλο στη διευκόλυνση εφαρμογής αυτών των ρυθμίσεων μπορεί να παίξουν οι μηχανισμοί ενδεχόμενου

• Η ισότιμη προσέγγιση καταμερισμού των ευθυνών για την πραγμάτωση διαρκών λύσεων οι οποίες ικανοποιούν τις ανάγκες διεθνούς προστασίας²⁴,

• Η σύναψη συμφωνιών για την επανεισδοχή και την ενίσχυση της βοήθειας, οικονομικής και άλλης, προς τις πρώτες χώρες ασύλου,

• Η σύναψη συμφωνιών με τις χώρες καταγωγής να δέχονται την επιστροφή των πολιτών τους, για τους οποίους καθορίστηκε, στα πλαίσια δίκαιης και αποτελεσματικής διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, ότι δεν έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία.

41. Προκειμένου να διασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα του διεθνούς πλαισίου συνεργασίας πρέπει να αποσαφηνιστούν οι ρόλοι και οι υποχρεώσεις των διαφόρων παραγόντων. Οι κυριότεροι παράγοντες που εμπλέκονται μπορεί να είναι :

- Οι αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες,
- Οι χώρες καταγωγής,
- Οι πρώτες χώρες ασύλου,
- Οι χώρες διέλευσης,
- Οι χώρες επιβίβασης,
- Οι χώρες αποβίβασης,
- Τα κράτη της σημαίας των πλοίων,
- Τα παράκτια κράτη,
- Οι χώρες μετεγκατάστασης,
- Η κοινότητα των δωρητών,
- Οι διεθνείς οργανισμοί κυρίως η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, ο Διεθνής Οργανισμός Ναυτιλίας και ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης.

42. Οι κυριότερες ανησυχίες της Ύπατης Αρμοστείας για την εφαρμογή του προσφυγικού δικαίου αφορούν :

- Στο δικαίωμα κάθε ανθρώπου να ζητά και να του παρέχεται άσυλο,
- Στην αρχή της μη επαναπροώθησης,
- Στην πρόσβαση σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου,
- Στις συνθήκες μεταχείρισης,

καταμερισμού των αιτούντων άσυλο στην άμεσα θιγόμενη ευρύτερη γεωγραφική περιοχή, με βάση προσυμφωνημένες ποσοτώσεις και προϋποθέσεις.

²⁴ Θα μπορούσαν για παράδειγμα να δημιουργηθούν ειδικές «δεξαμενές μετεγκατάστασης» για την αντιμετώπιση των περιπτώσεων της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα. Η υλοποίηση της πρότασης αυτής απαιτεί την ενεργοποίηση μηχανισμών άμεσης δράσης για την αποτελεσματική διαχείριση ιδιαίτερα δύσκολων υποθέσεων.

- Στην εξισορρόπηση των ευθυνών των κρατών και των διεθνών οργανισμών,
- Στην ασφαλή επιστροφή στις πρώτες χώρες ασύλου,
- Στις διαρκείς λύσεις για όσους αναγνωρίζονται πρόσφυγες,
- Στην οργανωμένη και σε συνθήκες ανθρώπινης αξιοπρέπειας επιστροφή όσων διαπιστώνεται ότι δεν χρειάζονται τη διεθνή προστασία.

43. Εκτός από τα παραπάνω ένας λειτουργικός μηχανισμός αντιμετώπισης των καταστάσεων θα πρέπει να συνεκτιμά *το ευρύτερο πλαίσιο*, που περιλαμβάνει τους εξής παράγοντες:

- Τις συνέπειες της διακίνησης αλλοδαπών και της παράνομης μετανάστευσης,
- Τις πρακτικές παρεμπόδισης εισόδου των αλλοδαπών που εφαρμόζουν τα κράτη για να αποτρέψουν την εισδοχή τους στην επικράτειά τους,
- Τις αρνητικές συνέπειες της «εξαγωγής» πρακτικών απαλλαγής των αυτουργών της παράνομης διακίνησης,
- Το κατάλληλο σύστημα καταμερισμού της ευθύνης των κρατών έναντι της μεμονωμένης κρατικής ευθύνης,
- Τις συνέπειες στην πολιτική μετεγκατάστασης,
- Την πρόκληση διαχείρισης των περιπτώσεων όσων κρίνεται ότι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για παροχή προστασίας.

44. Δεν πρέπει να παραγνωρίζεται η σημασία των *προληπτικών μέτρων*: πολλά είναι αυτά που πρέπει να υιοθετηθούν για να αποθαρρύνουν τους ανθρώπους να ταξιδεύουν στη θάλασσα με επικίνδυνα και ανασφαλή πλοία. Εκστρατείες ενημέρωσης της κοινής γνώμης, ενέργειες για την πρόληψη απόπλου των μη αξιόπλοων πλοίων και εφαρμογή αυστηρών ποινικών κυρώσεων για την καταδίκη των διακινητών είναι από τα σημαντικότερα.

45. Τέλος, πρέπει να ικανοποιούνται κάποιες *ανάγκες ενημέρωσης* με την υιοθέτηση και την εφαρμογή μέτρων που: i) καλύπτουν τα υπάρχοντα κενά πληροφόρησης για την έκταση και το μέγεθος του προβλήματος, ii) συμβάλλουν στη συλλογή και στην ανάλυση του ισχύοντος νομικού πλαισίου με τρόπο λεπτομερέστερο, συμπεριλαμβανομένων προτάσεων για θεσμικές τροποποιήσεις νομοθετικού περιεχομένου που αποδεικνύονται αναγκαίες, iii) διασφαλίζουν την ειλικρινή και άμεση ανταλλαγή πληροφοριών για τις σύγχρονες κρατικές πρακτικές ώστε να εντοπισθούν οι υποδειγματικότερες και iv) στοχεύουν στην ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής ενημέρωσης σχεδιασμένης με σκοπό την πληροφόρηση της κοινής γνώμης για τα προβλήματα της διάσωσης της ζωής στη θά-

λασσα, και ειδικότερα για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των εμπλεκόμενων φορέων.

IV. Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

46. Ελπίζουμε ότι το παρόν ενημερωτικό σημείωμα θα συμβάλει αποτελεσματικά στη συζήτηση για τον τρόπο αντιμετώπισης των πολύπλοκων καταστάσεων διάσωσης της ζωής στη θάλασσα, όπου εμπλέκονται αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες.

*18 Μαρτίου 2002*²⁵

²⁵ Πρόκειται για το τελικό κείμενο που συζητήθηκε στη συνάντηση εμπειρογνομόνων με θέμα «Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα: Προστασία των Αιτούντων Άσυλο και των Προσφύγων», η οποία πραγματοποιήθηκε στη Λισσαβόνα της Πορτογαλίας στις 25/26 Μαρτίου 2002.



ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ

**«Συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα» στα πλαίσια
του Άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951
και / ή του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων**

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. «Η συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα» είναι ένας από τους πέντε λόγους δίωξης που απαριθμούνται στο άρθρο 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων («Σύμβαση του 1951»). Ερμηνευτικά, είναι η λιγότερη αποσαφηνισμένη βάση αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα, η οποία μάλιστα δεν ορίζεται στη Σύμβαση. Όλο και περισσότεροι αιτούντες άσυλο επικαλούνται τη «συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα» κατά την εφαρμογή της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Οι έννομες τάξεις των συμβαλλομένων στη Σύμβαση του 1951 κρατών έχουν αναγνωρίσει ότι οι γυναίκες, οι οικογένειες, οι φυλές, οι επαγγελματικές ομάδες και οι ομοφυλόφιλοι αποτελούν ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, η συμμετοχή στην οποία μπορεί να υποδηλώνει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης. Η εξέλιξη της ερμηνείας αυτού του λόγου φόβου δίωξης έχει προάγει την κατανόηση του ορισμού του πρόσφυγα ως συνόλου. Το παρόν έγγραφο παρέχει ερμηνευτικές κατευθυντήριες οδηγίες για την αξιολόγηση των ισχυρισμών με τους οποίους ο αιτών άσυλο προβάλλει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης λόγω της συμμετοχής του σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα.

2. Ενώ είναι απαραίτητο να αποσαφηνιστεί το περιεχόμενο αυτού του λόγου δίωξης, πρέπει η ερμηνεία του, χωρίς να απαξιώνει τους υπόλοιπους τέσσερις που αναφέρονται στο άρθρο 1 Α (2), να είναι σύμφωνη με το σκοπό και το αντικείμενο της Σύμβασης του 1951. Σύμφωνα με το γράμμα της Σύμβασης η «συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα» δεν είναι δυνατό να ερμηνευθεί ως «γενικός λόγος» αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα σε όλους όσους εκφράζουν βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης. Σε πνεύμα σεβασμού της δομής και της ακεραιότητας του ορισμού της έννοιας του «πρόσφυγα», όπως αυτός αποτυπώνεται στη Σύμβαση, το περιεχόμενο του όρου «κοινωνική ομάδα» δεν μπορεί να εξαρτάται αποκλειστικά από τη διαπίστωση ότι αποτελεί στόχο δίωξης (αν και όπως αναλύεται στη συνέχεια η δίωξη μπορεί να αποτελεί καθο-

ριστικό στοιχείο για τον εντοπισμό και την εξειδίκευση της ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας).

3. Κατά την έννοια του άρθρου 1 Α (2) δεν είναι «εξαντλητικός» ο «κατάλογος» των ομάδων που μπορούν να αποτελέσουν «ιδιαίτερες κοινωνικές ομάδες». Η Σύμβαση δεν αναφέρεται σε ιδιαίτερο κατάλογο κοινωνικών ομάδων ούτε η ιστορία¹ της κύρωσής της αντανακλά την άποψη ότι υπάρχει μια κατηγορία εντοπισμένων ομάδων που μπορεί να υπαχθούν σ' αυτήν τη βάση αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Είναι απαραίτητο η ερμηνεία της συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα να διέπεται από την εξέλιξη, τη διαφορετική και μεταλλασσόμενη φύση των ομάδων διαφόρων κοινωνιών και από την ανάπτυξη των κανόνων του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων².

4. Καθένας από τους λόγους δίωξης που αναφέρονται στη Σύμβαση δεν εφαρμόζεται κατ' αποκλειστικότητα. Ο αιτών άσυλο μπορεί να αναγνωριστεί πρόσφυγας για περισσότερους από έναν από τους λόγους που αναφέρονται στο άρθρο 1 Α (2)³. Για παράδειγμα μια γυναίκα μπορεί να επικαλεστεί κίνδυνο δίωξης επειδή αρνείται να ακολουθήσει τους παραδοσιακούς ενδυματολογικούς κανόνες της χώρας καταγωγής της. Ανάλογα με τις ιδιαίτερες συνθήκες της κοινωνίας μπορεί να αποδείξει ότι φοβάται τη δίωξη για λόγους πολιτικούς (εάν η συμπεριφορά της εκλαμβάνεται από το κράτος ως εκδήλωση πολιτικής ιδεολογίας η οποία καταστέλλεται), θρησκείας (εάν με τη συμπεριφορά της εκδηλώνει θρησκευτικές πεποιθήσεις αντίθετες με τις κρατούσες) ή λόγω της συμμετοχής της σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα.

¹ Σημ. Επιμ. Κατά τη Συνδιάσκεψη των Πληρεξουσίων των Ηνωμένων Εθνών, στα πλαίσια της οποίας υιοθετήθηκε η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων ο κύριος Petren, αντιπρόσωπος της Σουηδίας υποστήριξε : « κατ' αρχήν, η εμπειρία δείχνει ότι μερικοί πρόσφυγες διώχθηκαν επειδή ανήκουν σε ιδιαίτερες κοινωνικές ομάδες. Το σχέδιο της Σύμβασης δεν καλύπτει αυτές τις περιπτώσεις και γι' αυτό θα πρέπει να περιληφθεί διάταξη που να περιλαμβάνει και αυτές τις περιπτώσεις». Ο Grahl Madsen, ο πρώτος που ασχολήθηκε θεωρητικά με την ερμηνεία της Σύμβασης του 1951 παραπέμποντας στη βούληση των συντακτών της Σύμβασης αναφέρει: « Ο λόγος της συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα προστέθηκε από τη Συνδιάσκεψη των Πληρεξουσίων ως ύστερη σκέψη. Πολλές από τις περιπτώσεις, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της καλύπτονται και από άλλους όρους, αλλά η έννοια της κοινωνικής ομάδας εφαρμόζεται ευρύτερα από τη συνδυαστική εφαρμογή των όρων φυλετική, εθνοτική και θρησκευτική ομάδα και για να καλύψει ένα κενό η Συνδιάσκεψη έκρινε ότι θα έπρεπε να αναφερθεί ρητά αυτός ο λόγος δίωξης».

² Για την ερμηνεία αυτού του λόγου δίωξης βλέπε επίσης απόφαση Ward του Ανωτάτου Δικαστηρίου του Καναδά σε ΕΔΠΑ 1999.

³ Βλέπε παραγράφους 66-67 και 77 του *Εγχειριδίου για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων*, Ύπατη Αρμοστεία των Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, Γ' έκδοση, Αθήνα 2000.

II. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΑΤΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ

A. ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ

5. Στα πλαίσια εφαρμογής του άρθρου 1 A (2) της Σύμβασης του 1951 οι δικαστικές αποφάσεις, οι κανονισμοί, οι πολιτικές και οι πρακτικές που έχουν υιοθετήσει τα κράτη ερμηνεύουν με διαφορετικούς τρόπους τον όρο «ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα». Δύο ερμηνευτικές προσεγγίσεις φαίνεται να κυριαρχούν στη νομολογία των έννομων τάξεων των κρατών του αγγλοσαξονικού δικαίου.

6. Η πρώτη, που στηρίζεται στην προσέγγιση των «προστατευόμενων χαρακτηριστικών» (συχνά αποκαλούμενη προσέγγιση των «αμετάβλητων χαρακτηριστικών της κοινωνικής ομάδας») εξετάζει εάν τα μέλη της ομάδας συνδέονται με ένα αμετάβλητο χαρακτηριστικό ή με χαρακτηριστικά τα οποία είναι τόσο θεμελιώδη για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια ώστε δεν είναι δυνατό να ζητηθεί από τα μέλη της να αναγκαστούν να τα απαρνηθούν. Ένα αμετάβλητο χαρακτηριστικό μπορεί να είναι εγγενές (όπως το φύλο ή η εθνική καταγωγή) ή αναλλοίωτο για άλλους λόγους (όπως κάποιο ιστορικό γεγονός που συνδέει τα μέλη της ομάδας, το επάγγελμα ή η κατάσταση). Η εφαρμογή των κανόνων των δικαιωμάτων του ανθρώπου συμβάλλουν στον εντοπισμό των χαρακτηριστικών που θεωρούνται τόσο θεμελιώδη για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια ώστε κανείς δεν μπορεί να εξαναγκαστεί να τα απαρνηθεί. Ο υπεύθυνος να αποφασίσει επί του αιτήματος ασύλου που υιοθετεί αυτή την άποψη θα εξετάσει εάν η συγκεκριμένη ομάδα ορίζεται : α) από ένα έμφυτο αναλλοίωτο χαρακτηριστικό, β) από κάποια παρελθούσα ή εκούσια κατάσταση η οποία δεν μπορεί να αλλάξει λόγω της ιστορικής της διάρκειας ή γ) από ένα γνώρισμα ή δεσμό που έχει τόσο θεμελιώδη χαρακτήρα για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια ώστε τα μέλη της ομάδας δεν μπορούν να το απαρνηθούν. Εφαρμόζοντας αυτήν την ερμηνευτική προσέγγιση τα δικαστήρια και τα διοικητικά όργανα αρκετών έννομων τάξεων κατέληξαν για παράδειγμα στο συμπέρασμα ότι οι γυναίκες, οι ομοφυλόφιλοι και οι οικογένειες μπορεί να αποτελέσουν ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα κατά την έννοια του άρθρου 1 A (2) της Σύμβασης του 1951.

7. Η δεύτερη ερμηνευτική προσέγγιση εξετάζει εάν η ομάδα προσδιορίζεται με βάση ένα κοινό χαρακτηριστικό που την καθιστά διακριτή ή την τοποθετεί στο περιθώριο της κοινωνίας. Πρόκειται για την προσέγγιση της «κοινωνικής οριοθέτησης» της ομάδας. Έχει αναγνωρισθεί, και στα πλαίσια εφαρμογής αυτής της θεωρητικής ανάλυσης, ότι οι γυναίκες, οι οικογένειες και οι ομοφυλόφιλοι αποτελούν ιδιαίτερες κοινωνικές ομάδες ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν στην κοινωνία όπου ζουν.

8. Στις έννομες τάξεις του ρωμαϊκού δικαίου η συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ως λόγος φόβου δίωξης είναι λιγότερο ανεπτυγμένος. Τα περισσότερα όργανα που αποφασίζουν επί των αιτημάτων ασύλου αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στην ύπαρξη φόβου δίωξης και όχι στον καθορισμό της ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας. Όμως, αναφέρονται τόσο στις προσεγγίσεις των προστατευόμενων χαρακτηριστικών όσο και της κοινωνικής οριοθέτησης

9. Οι προαναφερόμενες δύο προσεγγίσεις συχνά συγκλίνουν κυρίως επειδή οι ομάδες των οποίων τα μέλη διώκονται αποτελούν στόχο λόγω ενός κοινού αναλλοίωτου ή θεμελιώδους χαρακτηριστικού και αντιμετωπίζονται ως κοινωνικές ομάδες στις κοινότητες που ζουν. Όμως, κάποιες φορές η εφαρμογή των προαναφερόμενων προσεγγίσεων μπορεί να οδηγήσει σε διαφορετικά αποτελέσματα. Για παράδειγμα το κριτήριο της κοινωνικής οριοθέτησης μπορεί να οδηγήσει στο χαρακτηρισμό ως κοινωνικής ομάδας μιας ένωσης προσώπων που συνδέονται με ένα χαρακτηριστικό που δεν είναι ούτε αμετάβλητο ούτε θεμελιώδες για την ανθρωπινή αξιοπρέπεια – όπως για παράδειγμα το επάγγελμα ή η κοινωνική θέση.

B. Ορισμός της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

10. Η Ύπατη Αρμοστεία πιστεύει ότι θα πρέπει να συγκερασθούν αυτές οι δύο διαφορετικές προσεγγίσεις ώστε να καλύπτονται τα κενά προστασίας προσφύγων που μπορεί να προκύψουν στην πράξη.

11. Η προσέγγιση των προστατευόμενων χαρακτηριστικών μπορεί να εφαρμοστεί για τον εντοπισμό μιας κατηγορίας ομάδων που αποτελούν τον πυρήνα της ανάλυσης της κοινωνικής οριοθέτησης της ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας. Έτσι, φαίνεται καταλληλότερο να υιοθετηθεί ένας και μοναδικός ορισμός που ενσωματώνει και τις δύο προσεγγίσεις:

«η ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα είναι μια ένωση προσώπων που συνδέονται με ένα κοινό χαρακτηριστικό, άλλο από το φόβο δίωξης ή που αντιμετωπίζονται ως ομάδα από την κοινωνία. Το χαρακτηριστικό είναι συχνά έμφυτο, αναλλοίωτο ή θεμελιώδες για την ταυτότητα, τη συνείδηση ή την άσκηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μελών της».

12. Ο προαναφερόμενος ορισμός περιλαμβάνει χαρακτηριστικά τα οποία είναι ιστορικά και άρα αμετάβλητα καθώς και αυτά που αν και είναι εφικτή η αλλαγή τους, αυτή δεν μπορεί να απαιτηθεί επειδή αφορούν στον πυρήνα της ταυτότητας του ατόμου ή εκφράζουν θεμελιώδη ανθρωπίνια δικαιώματα. Συνάγεται λοιπόν ότι το φύλο μπορεί να υπαχθεί στο ευρύτερο πεδίο εφαρμογής της έννοιας της ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας, αφού οι γυναίκες αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα μιας κοινωνικής

υπο-ομάδας που καθορίζεται από έμφυτα και αναλλοίωτα χαρακτηριστικά και συχνά αντιμετωπίζονται διαφορετικά από τους άντρες.

13. Όταν κάποιος αιτών άσυλο ισχυρίζεται φόβο δίωξης λόγω συμμετοχής σε μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα που οριοθετείται από χαρακτηριστικά που δεν είναι αναλλοίωτα ή θεμελιώδη είναι απαραίτητη η περαιτέρω ανάλυση ώστε να καθοριστεί εάν η ομάδα αντιμετωπίζεται ως διακριτή στη συγκεκριμένη κοινωνία. Έτσι, για παράδειγμα ακόμα και αν καθοριστεί ότι η ιδιοκτησία ενός καταστήματος ή η άσκηση κάποιου επαγγέλματος σε μια συγκεκριμένη κοινωνία δεν είναι ούτε αναλλοίωτο ούτε θεμελιώδες στοιχείο της ανθρώπινης ταυτότητας, ενδέχεται ο καταστηματάρχης ή τα μέλη μιας συγκεκριμένης επαγγελματικής ομάδας να αποτελούν ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα εφόσον στην κοινωνία που ζουν απολαμβάνουν τη μεταχείριση της περιθωριοποιημένης ομάδας.

Ο ρόλος της δίωξης

14. Όπως προαναφέρθηκε η ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα δεν μπορεί να οριστεί με αποκλειστική αναφορά στη δίωξη που υποφέρουν τα μέλη της ή στον κοινό φόβο δίωξης. Όμως, η διωκτική ενέργεια σε βάρος της ομάδας μπορεί να αποτελεί καίριας σημασίας παράγοντα για τον εντοπισμό της σε μια ιδιαίτερη κοινότητα. Για παράδειγμα όπως αναφέρεται σε μια ευρέως γνωστή δικαστική απόφαση⁴: «ενώ η διωκτική συμπεριφορά δεν μπορεί να καθορίσει την κοινωνική ομάδα, οι ενέργειες των διωκτών μπορεί να αξιοποιηθούν για τον εντοπισμό της ή ακόμα να προκαλέσουν τη δημιουργία μιας ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας στην κοινότητα. Οι αριστερόχειρες άντρες δεν αποτελούν ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα. Αλλά εάν διώκονται επειδή είναι αριστερόχειρες τότε αναμφίβολα αναγνωρίζονται άμεσα στην κοινότητα όπου ζουν ως ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα. Λόγω της δίωξής τους ως αριστερόχειρων μπορεί να διαμορφωθεί η δημόσια άποψη ότι αποτελούν ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα. Εντοπίζονται ως ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα όχι λόγω των διωκτικών ενεργειών αλλά λόγω του χαρακτηρισμού τους ως αριστερόχειρων».

Η συνοχή δεν αποτελεί προϋπόθεση για τον εντοπισμό της «ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας»

15. Είναι ευρέως αποδεκτό στην κρατική πρακτική ότι ο αιτών άσυλο δεν χρειάζεται να αποδείξει ότι τα μέλη της ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας γνωρίζονται μεταξύ τους ή ότι συνδέονται ως ομάδα. Δηλαδή η συνοχή δεν αποτελεί προϋπόθεση της αναγνώρισης της ιδιαίτερη κοινω-

⁴ Δικαστής Mc Hugh σε A. κατά Υπουργού Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων, 1997, 190 CLR, 225, 264, 142, ALR 331.

νικής ομάδας. Καθοριστικός παράγοντας είναι η ύπαρξη ενός κοινού χαρακτηριστικού που μοιράζονται τα μέλη της ομάδας. Πρόκειται για ανάληψη παρόμοια με αυτή των υπόλοιπων τεσσάρων λόγων φόβου δίωξης που απαριθμούνται στη Σύμβαση. Έτσι, δεν είναι αναγκαίο τα μέλη μιας θρησκείας ή οι οπαδοί κάποιας πολιτικής άποψης να συνδέονται μεταξύ τους ή να ανήκουν σε μια ομάδα, που χαρακτηρίζεται από συνοχή. Υπό προϋποθέσεις, οι γυναίκες μπορεί να αποτελούν ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα με συνδετικό γνώρισμα το φύλο, χωρίς να ασκεί επιρροή η μεταξύ τους γνωριμία λόγω αυτού του κοινού χαρακτηριστικού.

16. Επιπλέον, η απλή συμμετοχή σε μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα δεν αρκεί για να θεμελιώσει βάσιμο λόγο αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Όμως, ενδέχεται να υπάρχουν ιδιαίτερες περιστάσεις όπου η απλή συμμετοχή μπορεί να αποτελεί επαρκή λόγο φόβου δίωξης⁵.

Δεν είναι αναγκαίο να φοβούνται τη δίωξη όλα τα μέλη της ομάδας

17. Για να αναγνωρισθεί η ύπαρξη της ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας δεν απαιτείται από τον αιτούντα άσυλο να αποδείξει ότι όλα τα μέλη της φοβούνται τη δίωξη. Όπως ακριβώς ισχύει και για τους άλλους λόγους δίωξης, όπου δεν είναι αναγκαίο να αποδειχθεί ότι όλα τα μέλη ενός πολιτικού κόμματος ή μιας εθνοτικής ομάδας αποτελούν στόχο δίωξης. Κάποια μέλη της ομάδας μπορεί να μην κινδυνεύουν, όταν για παράδειγμα αποκρύπτοντας το κοινό χαρακτηριστικό τους δεν είναι γνωστά στους διώκτες ή συνεργάζονται με αυτούς.

Το μέγεθος δεν επιδρά στο χαρακτηρισμό της ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας

18. Το μέγεθος της προς εξακρίβωση ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας δεν αποτελεί καθοριστικό κριτήριο για τον καθορισμό της ύπαρξης της ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας κατά την έννοια του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951. Η διαπίστωση αυτή ισχύει για όλες τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στους λόγους δίωξης που αναφέρονται στη Σύμβαση. Για παράδειγμα τα κράτη μπορεί να επιζητούν την καταστολή των θρησκευτικών ή πολιτικών ιδεολογιών που υποστηρίζουν τα μέλη μιας ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας – ίσως και η πλειοψηφία του πληθυσμού. Το γεγονός ότι σημαντικός αριθμός του πληθυσμού κινδυνεύει να υποστεί δίωξη δεν

⁵ Βλέπε παράγραφο 79 του *Εγχειριδίου για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων*, Ύπατη Αρμοστεία των Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, Γ' έκδοση, Αθήνα 2000.

μπορεί να αποτελέσει λόγο άρνησης της παροχής διεθνούς προστασίας εφόσον έτσι κι αλλιώς το δικαιούνται.

19. Διάφορες έννομες τάξεις αναγνωρίζουν ότι κάποιες περιπτώσεις «γυναικών» αιτουσών άσυλο emπίπτουν στην έννοια της ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας. Η αναγνώριση αυτή δεν σημαίνει ότι όλες οι γυναίκες της κοινωνίας μπορούν να αναγνωριστούν πρόσφυγες. Θα πρέπει ο αιτών άσυλο να αποδείξει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης λόγω της συμμετοχής του στην ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, ότι δεν emπίπτει σε ρήτρα αποκλεισμού και ότι πληρούνται στο πρόσωπό του τα υπόλοιπα κριτήρια αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα.

Μη κρατικά όργανα δίωξης και σχέση αιτίας και αποτελέσματος («λόγω»)

20. Αιτούντες άσυλο που ζητούν την αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας λόγω της συμμετοχής τους σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα συχνά επικαλούνται κίνδυνο δίωξης από μη κρατικά όργανα. Στις περιπτώσεις αυτές έχει αναπτυχθεί η ανάλυση της σχέσης αιτίας και αποτελέσματος. Για παράδειγμα, οι ομοφυλόφιλοι μπορεί να είναι θύματα βίας ιδιωτικών ομάδων, οι γυναίκες μπορεί να κακοποιούνται από τους συζύγους τους ή τους συντρόφους τους. Σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 ο αιτών άσυλο πρέπει να έχει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης και αυτός ο φόβος να στηρίζεται σε έναν (ή περισσότερους) από τους λόγους που απαριθμούνται εξαντλητικά σ' αυτήν. Δεν απαιτείται να είναι κρατικό το όργανο δίωξης. Μπορεί να αποτελούν δίωξη οι σοβαρές πράξεις διάκρισης ή επίθεσης που διαπράττονται από ιδιώτες εφόσον οι κρατικές αρχές τις ανέχονται ή εάν αρνούνται ή αποδεικνύονται αδύναμες να παρέχουν αποτελεσματική προστασία⁶.

21. Συνήθως ο αιτών άσυλο ισχυρίζεται ότι αυτός που τον καταδιώκει ή που τον απειλεί με δίωξη ενεργεί για έναν από τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση. Η σχέση αιτίας-αποτελέσματος αποδεικνύεται όταν ο αιτών άσυλο επικαλείται δίωξη ή απειλή δίωξης από μη κρατικά όργανα για έναν από τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση και το κράτος δεν επιθυμεί ή αδυνατεί να τον προστατεύσει. Δηλαδή προκαλείται βλάβη στο θύμα για έναν από τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση.

22. Μπορεί να υπάρξουν περιπτώσεις όπου ο αιτών άσυλο δεν μπορεί να αποδείξει ότι η βλάβη που υπέστη ή που απειλείται σε βάρος

⁶ Βλέπε παράγραφο 65 του *Εγχειριδίου για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων*, Ύπατη Αρμοστεία των Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, Γ' έκδοση, Αθήνα 2000.

του από μη κρατικό όργανο δίωξης οφείλεται σε έναν από τους λόγους της Σύμβασης. Για παράδειγμα, στις περιπτώσεις της οικιακής βίας η σύζυγος δεν είναι πάντα σε θέση να αποδείξει ότι ο σύζυγός της την κακομεταχειρίζεται λόγω της συμμετοχής της σε μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, των πολιτικών της πεποιθήσεων ή άλλου λόγου δίωξης της Σύμβασης. Όμως, όταν το κράτος δεν επιθυμεί να την προστατεύσει για έναν από τους πέντε λόγους δίωξης, τότε μπορεί να αποδείξει ότι συντρέχουν στο πρόσωπό της οι προϋποθέσεις αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα: η βλάβη που της προκαλεί ο σύζυγός της οφείλεται στην απροθυμία του κράτους να την προστατεύσει για τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση.

23. **Συμπερασματικά**, η προαναφερόμενη ανάλυση μπορεί να συνοψισθεί ως εξής : η σχέση αιτίας-αποτελέσματος αποδεικνύεται **α)** όταν υπάρχει πραγματικός κίνδυνος δίωξης από μη κρατικό όργανο για τους λόγους που αναφέρει η Σύμβαση, ανεξάρτητα από το εάν η παράλειψη του κράτους σχετίζεται με τη Σύμβαση **ή β)** όταν ο κίνδυνος δίωξης από μη κρατικό όργανο δεν σχετίζεται με κάποιον από τους λόγους της Σύμβασης αλλά το κράτος δεν μπορεί ή δεν επιθυμεί να προστατεύσει τον πολίτη του για έναν από τους λόγους που απαριθμούνται στη Σύμβαση.

Γενεύη, 7 Μαΐου 2002



**ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ
ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ
Δίωξη λόγω γένους στα πλαίσια ερμηνείας του άρθρου 1 Α (2)
της Σύμβασης του 1951 και / ή του Πρωτοκόλλου του 1967
για το Καθεστώς των Προσφύγων**

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η «δίωξη λόγω γένους» είναι ένας όρος χωρίς νομικό περιεχόμενο. Χρησιμοποιείται περισσότερο για να υποδηλώσει μια σειρά διαφορετικών ισχυρισμών όπου το φύλο αποτελεί καθοριστικό στοιχείο για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα. Οι παρούσες κατευθυντήριες οδηγίες επικεντρώνονται ειδικότερα στην ερμηνεία του ορισμού του πρόσφυγα, όπως περιλαμβάνεται στο άρθρο 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων (στο εξής αποκαλούμενη «Σύμβαση του 1951»), από τη σκοπιά του γένους και αναλύουν κάποιες διαδικαστικές πρακτικές προκειμένου να διασφαλίζουν την προσήκουσα σημασία στις γυναίκες αιτούσες άσυλο στο πλαίσιο εφαρμογής της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και την αναγνώριση των ισχυρισμών δίωξης που στηρίζονται στο γένος.

2. Στα πλαίσια της ακριβούς εκτίμησης των ισχυρισμών ασύλου είναι πλέον καθιερωμένη η αρχή, σύμφωνα με την οποία ο ορισμός του πρόσφυγα πρέπει να ερμηνεύεται ολοκληρωμένα, ως σύνολο, αποδίδοντας προσοχή στις ενδεχόμενες διαστάσεις του γένους, ως δικαιολογητικής βάσης δίωξης. Αυτή την προσέγγιση υποστηρίζει η Γενική Συνέλευση καθώς και το Πρόγραμμα της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή¹.

¹ Στο Πόρισμα που υιοθέτησε η Εκτελεστική Επιτροπή του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες τον Οκτώβριο του 1999 (Πόρισμα Νο. 87) «υπογράμμισε με ικανοποίηση τις ιδιαίτερες προσπάθειες που έχουν καταβάλει τα κράτη για να ενσωματώσουν το στοιχείο του γένους, ως δικαιολογητικής βάσης δίωξης, στις πολιτικές ασύλου, στους κανονισμούς και στις πρακτικές, ενθάρρυνε τα κράτη, την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και άλλους ενδιαφερόμενους παράγοντες να προάγουν την αποδοχή αυτού του λόγου δίωξης και να περιλάβουν στις θετικές προϋποθέσεις αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα την έννοια της δίωξης που οφείλεται στο γένος ή που πραγματώνεται με την άσκηση σεξουαλικής βίας, περαιτέρω ενθάρρυνε την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και άλλους ενδιαφερόμενους παράγοντες να αναπτύξουν, να προάγουν και να εφαρμόζουν κατευθυντήριες αρχές, κώδικες συμπεριφοράς και προγράμματα κατάρτισης με θέμα τη δίωξη λόγω γένους,

3. Προκειμένου να κατανοηθεί η φύση της οφειλόμενης στο γένος δίωξης, είναι ουσιαστικό να ορισθούν και να διακριθούν οι όροι «γένος» και «φύλο». Το γένος αναφέρεται στη σχέση αντρών και γυναικών με βάση τις κοινωνικά ή πολιτισμικά δομημένες και καθορισμένες ταυτότητες, τα καθεστώτα, τους ρόλους και τις ευθύνες που ανατίθενται στο ένα φύλο ή στο άλλο, ενώ το φύλο είναι βιολογικός καθορισμός. Το γένος δεν είναι στατικό ή απaráλλακτο, αλλά αποκτά νόημα κοινωνικά και πολιτισμικά με την πάροδο του χρόνου. Οι ισχυρισμοί ασύλου που αναφέρονται στο γένος μπορεί να προβληθούν είτε από άντρα είτε από γυναίκα, αν και λόγω των ιδιαίτερων τύπων της δίωξης συνήθως υποβάλλονται από τις γυναίκες. Σε κάποιες περιπτώσεις το φύλο του αιτούντα άσυλο μπορεί να αποτελεί το επίκεντρο της δίωξης που υπέστη ή που φοβάται ότι θα υποστεί, οπότε ο υπεύθυνος να αποφασίσει επί της υπόθεσης υποχρεούται να συνεκτιμήσει αυτό το στοιχείο κατά την αξιολόγηση των ισχυρισμών ασύλου. Σε άλλες όμως ο φόβος δίωξης που επικαλείται κάποια γυναίκα αιτούσα άσυλο μπορεί να μην σχετίζεται με το φύλο. Οι ισχυρισμοί δίωξης που στηρίζονται στο γένος περιλαμβάνουν κυρίως, αλλά σε καμιά περίπτωση δεν περιορίζονται, πράξεις σεξουαλικής βίας, οικογενειακής/οικιακής βία, καταναγκαστικού οικογενειακού προγραμματισμού, γυναικείας κλειτοριδεκτομής, τιμωρίας για παραβίαση των κοινωνικών ηθών και διακριτικής μεταχείρισης των ομοφυλόφιλων.

4. Η υιοθέτηση της ερμηνείας της Σύμβασης του 1951 που εμπεριέχει και το γένος ως δικαιολογητική βάση του φόβου δίωξης δεν σημαίνει ότι όλες οι γυναίκες έχουν αυτόματα δικαίωμα να αναγνωριστούν πρόσφυγες. Ο αιτών άσυλο πρέπει σε κάθε περίπτωση να αποδείξει ότι έχει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή λόγω των πολιτικών του πεποιθήσεων.

II. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΑΤΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΤΗΣ ΔΙΩΞΗΣ ΛΟΓΩ ΓΕΝΟΥΣ

A. ΓΕΝΙΚΑ

5. Ιστορικά, ο ορισμός του πρόσφυγα ερμηνευόταν υπό το πρίσμα των εμπειριών των αντρών, οδηγώντας στην μη αναγνώριση αρκετών πε-

προκειμένου να στηρίζουν και να ενισχύσουν την ευθύνη για την εφαρμογή των σχετικών πολιτικών στο προσφυγικό πλαίσιο». Σχετικά είναι επίσης τα Πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής Νο. 39 «Γυναίκες Πρόσφυγες και Διεθνής Προστασία» (1985), Πόρισμα Νο. 73 «Προστασία των Προσφύγων και Σεξουαλική Βία» (1993), Πόρισμα Νο. 77 «Πόρισμα για τη Διεθνή Προστασία των Προσφύγων εν γένει» (1995), Πόρισμα Νο. 79 «Πόρισμα για τη Διεθνή Προστασία των Προσφύγων εν γένει» (1996) και Πόρισμα Νο. 81 «Πόρισμα για τη Διεθνή Προστασία των Προσφύγων εν γένει» (1997).

ρί ασύλου ισχυρισμών που προβάλλονταν από τις γυναίκες και τους ομοφυλόφιλους. Όμως, την τελευταία δεκαετία αναπτύχθηκαν σημαντικά στη νομολογία, στην γενικότερη κρατική πρακτική και στην ακαδημαϊκή σκέψη και έκφραση η ανάλυση και η κατανόηση του φύλου και του γένους στο προσφυγικό πλαίσιο. Αυτές οι εξελίξεις σημειώθηκαν παράλληλα και στηρίχθηκαν από την ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς και από τους σχετικούς τομείς του διεθνούς δικαίου², συμπεριλαμβανομένης της νομολογίας των Διεθνών Ποινικών Δικαστηρίων για την Πρώην Γιουγκοσλαβία και τη Ρουάντα και το Καταστατικό της Ρώμης του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου³. Για παράδειγμα, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι επιβλαβείς πρακτικές που παραβιάζουν το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν μπορεί να δικαιολογηθούν με ιστορικούς, παραδοσιακούς, θρησκευτικούς ή πολιτισμικούς λόγους.

6. Αν και το γένος δεν αναφέρεται ρητά στον ορισμό του πρόσφυγα, είναι ευρέως αποδεκτό ότι μπορεί να επηρεάσει ή να επιβάλει τον τύπο της δίωξης ή της βλάβης που υποφέρει το θύμα και τους λόγους της μεταχείρισης αυτής. Ο ορισμός του πρόσφυγα, προσηκόντως ερμηνευμένος, καλύπτει κατά συνέπεια τους ισχυρισμούς που στηρίζονται στο γέ-

² Πρόκειται κυρίως για την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (1948), το Διεθνές Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων (Ν. 2462/1997), το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα (Ν. 1532/1985), τη Σύμβαση για τα Πολιτικά Δικαιώματα της Γυναίκας (Ν. 2620/1953), τη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (Ν. 1782/1988), τη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Ν. 2101/1992) και ιδιαίτερα για τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την Εξάλειψη όλων των Μορφών Διακρίσεων σε βάρος των Γυναικών (Ν. 1342/1983) και για το Προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμβαση για την Εξάλειψη όλων Μορφών Διακρίσεων κατά των Γυναικών (Ν. 2952/2001). Σχετικά κείμενα περιφερειακής εμβέλειας είναι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ν.Δ. 53/1974) καθώς και οι Αμερικάνικη Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (1969) και το Αφρικανικός Χάρτης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και των Λαών (1981).

³ Σύμφωνα με το άρθρο 8 του Καταστατικού του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου (Ν. 3003/2002, ΦΕΚ 75, τ. Α') «εγκλήματα πολέμου» είναι μεταξύ άλλων «ο βιασμός, η γενετήσια δουλεία, ο εξαναγκασμός σε πορνεία, ο εξαναγκασμός σε εγκυμοσύνη, όπως ορίζεται στο άρθρο 7 παρ. 1 στ), ο εξαναγκασμός σε στέρωση ή άλλη μορφή γενετήσιας βίας που αποτελεί επίσης σοβαρή παραβίαση των Συμβάσεων της Γενεύης». Σύμφωνα δε με το άρθρο 7 παρ. 1 στ) «εξαναγκασμός σε εγκυμοσύνη» σημαίνει τον παράνομο περιορισμό γυναίκας που κατέστη έγκυος δια της βίας, με την πρόθεση να επηρεαστεί η εθνική σύνθεση οποιουδήποτε πληθυσμού ή να πραγματοποιηθούν άλλες σοβαρές παραβιάσεις του διεθνούς δικαίου. Ο ορισμός αυτός δεν μπορεί καθι�ονδήποτε τρόπο να ερμηνευθεί ως επηρεάζων τις εθνικές νομοθεσίες που αφορούν την εγκυμοσύνη».

νος. Έτσι, δεν υπάρχει ανάγκη να προστεθεί ένας συμπληρωματικός λόγος δίωξης στον ορισμό της Σύμβασης του 1951.

7. Στην προσπάθεια εφαρμογής των κριτηρίων του ορισμού του πρόσφυγα στα πλαίσια της διαδικασίας αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας στο πρόσωπο του αιτούντα βαρύνουσα σημασία έχουν η ολιστική προσέγγιση των αξιολογήσεων των ισχυρισμών ασύλου και όλων των ειδικότερων περιστάσεων της υπόθεσης. Βασιζόμενος στη συνέντευξη για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα ο υπεύθυνος να αποφασίσει επί του αιτήματος ασύλου υποχρεούται να σκιαγραφήσει τη συνολική εικόνα της προσωπικότητας του αιτούμενου προστασία από τη δίωξη, του υποβάθρου και των προσωπικών του εμπειριών και να αξιολογήσει όλα τα στοιχεία της υπόθεσης στα πλαίσια της ανάλυσης και της επίκαιρης – ενημερωμένης γνώσης του, που αφορά στις ιστορικές, γεωγραφικές και πολιτισμικές ιδιαιτερότητες της χώρας καταγωγής του. Η μέθοδος των γενικεύσεων για τις γυναίκες ή για τους άντρες δεν βοηθούν, αντίθετα, καίριες διαφορές, σημαντικές για κάποια υπόθεση, μπορεί να παραγνωριστούν.

8. Τα στοιχεία του ορισμού που αναλύονται στη συνέχεια είναι αυτά που απαιτεί η ερμηνεία που αφορά στη δίωξη λόγω γένους. Άλλα κριτήρια (για παράδειγμα η παρουσία εκτός της χώρας καταγωγής) παραμένουν βέβαια άμεσα σχετιζόμενα με την ολιστική αξιολόγηση της αίτησης ασύλου. Στο παρόν έγγραφο η χρήση του όρου «γυναίκα» περιλαμβάνει και τα «κορίτσια».

B. ΒΑΣΙΜΟΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΜΕΝΟΣ ΦΟΒΟΣ ΔΙΩΞΗΣ

9. Η αξιολόγηση του βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης εξαρτάται από τις ειδικότερες περιστάσεις κάθε υπόθεσης. Αν και οι γυναίκες και οι άντρες που ζητούν άσυλο μπορεί να υποφέρουν από τις ίδιες μορφές επιβλαβούς μεταχείρισης, μπορεί να αντιμετωπίζουν επίσης τύπους δίωξης που προσιδιάζουν στο φύλο τους. Το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων και το διεθνές ποινικό δίκαιο ορίζουν με σαφήνεια ποιες πράξεις παραβιάζουν την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και υπόσταση, όπως είναι για παράδειγμα η σεξουαλική βία, και μάλιστα τις χαρακτηρίζουν «σοβαρές» θεωρώντας ότι συνιστούν δίωξη⁴. Με αυτή την έννοια το διεθνές δίκαιο μπορεί να συνδράμει τους υπεύθυνους να αποφασίσουν επί των αιτημάτων ασύλου όταν καλούνται να καθορίσουν τη διωκτική φύση μιας συγκεκριμένης πράξης. Αναμφίβολα, ο βιασμός και άλλες μορφές βίας που οφείλονται στο γένος, όπως είναι η συζυγική και η οικιακή βία,

⁴ Βλέπε παράγραφο 51 του *Εγχειριδίου για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων*, Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Γ' έκδοση, Αθήνα 2000.

η κλειτοριδεκτομή και το δουλεμπόριο είναι πράξεις που προκαλούν πόνο και δυστυχία – τόσο σε ψυχικό όσο και σε σωματικό επίπεδο – και έχουν χρησιμοποιηθεί ως μορφές δίωξης, είτε από κρατικά είτε από μη κρατικά όργανα.

10. Στα πλαίσια της αξιολόγησης των αιτήσεων ασύλου που στηρίζονται στο φόβο δίωξης λόγω γένους καθοριστικής σημασίας είναι **ο χαρακτηρισμός αυτού καθεαυτού του νόμου ως διωκτικού** ειδικά επειδή η νομοθεσία μπορεί να προέρχεται από παραδοσιακούς ή πολιτισμικούς κανόνες και πρακτικές που δεν συμφωνούν κατ' ανάγκη με τα διεθνή πρότυπα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Όμως, όπως σε όλες τις περιπτώσεις, ο αιτών ασύλο πρέπει να αποδείξει ότι ο βάσιμος και δικαιολογημένος φόβος δίωξης προέρχεται από την εφαρμογή αυτού του νόμου. Για παράδειγμα οι προαναφερόμενες σκέψεις δεν αφορούν αιτούντες ασύλο που κατάγονται από χώρες όπου ο διωκτικός νόμος αν και ισχύει δεν εφαρμόζεται.

11. Ενδέχεται το ενδιαφερόμενο κράτος να αντιπαρέχεται ή να ανένχεται ή να μην μπορεί να σταματήσει αποτελεσματικά **μια διωκτική πρακτική** (για παράδειγμα την κλειτοριδεκτομή) **την οποία όμως έχει απαγορεύσει**. Σε αυτές τις περιπτώσεις η πρακτική συνεχίζει να αποτελεί δίωξη. Η υιοθέτηση νομοθεσίας που απαγορεύει ή καταγγέλλει κάποιες διωκτικές πρακτικές δεν επαρκεί για την αξιολόγηση ως ανίσχυρου του περί ασύλου ισχυρισμού.

12. Δίωξη μπορεί να αποτελεί **η τιμωρία ή η ποινή**, που επιβάλλεται για τη μη συμμόρφωση σε μια πολιτική ή για την παράβαση ενός νόμου, όταν είναι δυσανάλογη και συνιστά διακριτική λόγω γένους μεταχείριση⁵. Ακόμα και όταν ο νόμος αφορά όλον τον πληθυσμό, οι περιστάσεις της τιμωρίας ή της μεταχείρισης δεν μπορεί να είναι τόσο αυστηρές ώστε να θεωρούνται δυσανάλογες με στο σκοπό του νόμου. Κατά συνέπεια, μπορεί να συνιστά δίωξη η αυστηρή τιμωρία των γυναικών που παραβαίνοντας το νόμο παραβιάζουν τα κοινωνικά ήθη της κοινότητάς τους.

13. Ακόμα και **όταν οι νόμοι ή οι πολιτικές έχουν δικαιολογημένους και θεμιτούς σκοπούς**, οι μέθοδοι εφαρμογής τους, που δημιουργούν ουσιαστικά προκαταλήψεις σε βάρος των ενδιαφερομένων προσώπων, συνιστούν δίωξη. Για παράδειγμα, είναι ευρέως αποδεκτό ότι ο ι-

⁵ Όσοι διαφεύγουν τη δίωξη ή την τιμωρία επειδή διέπραξαν αδίκημα του κοινού ποινικού δικαίου δεν είναι κατ' αρχήν πρόσφυγες. Όμως η διάκριση του εγκληματία του κοινού ποινικού δικαίου από τον πρόσφυγα είναι ιδιαίτερα δύσκολη ιδιαίτερα στις περιπτώσεις όπου είναι υπερβολική η ποινή που απειλείται για το αδίκημα του κοινού ποινικού δικαίου για το οποίο κρίνεται ένοχος ο ενδιαφερόμενος. Βλέπε παραγράφους 56 και 57 του *Εγχειριδίου για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα*, Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Γ' έκδοση, Αθήνα 2000.

κογενειακός προγραμματισμός αποτελεί την κατάλληλη αντιμετώπιση των πληθυσμιακών πιέσεων. Όμως, η υλοποίηση παρόμοιων πολιτικών, με την επιβολή του μέτρου αναγκαστικών εκτρώσεων και στειρώσεων, μπορεί να παραβιάζει θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα. Αυτές οι πρακτικές, παρά το γεγονός ότι μπορεί να εφαρμόζονται στο πλαίσιο του νόμιμου πλαισίου, αναγνωρίζονται ως σοβαρές παραβιάσεις και θεωρείται ότι αποτελούν δίωξη.

Διακριτική μεταχείριση που συνιστά δίωξη

14. Ενώ είναι ευρέως αποδεκτό ότι η «απλή» διακριτική μεταχείριση δεν μπορεί υπό φυσιολογικές συνθήκες να αποτελεί δίωξη ένας τύπος διάκρισης ή λιγότερο ευνοϊκής μεταχείρισης μπορεί, σωρευτικά, να αποτελέσει δίωξη και να δικαιολογεί τη διεθνή προστασία. Πληρούνται οι προϋποθέσεις της δίωξης όταν τα μέτρα της διακριτικής μεταχείρισης καταλήγουν σε συνέπειες ουσιωδώς επιβλαβείς για τον ενδιαφερόμενο που τα υφίσταται, όπως για παράδειγμα σοβαροί περιορισμοί του δικαιώματος να κερδίζει κάποιος τα προς το ζην, να ασπάζεται τη θρησκεία της επιλογής του ή να έχει πρόσβαση στις διαθέσιμες εκπαιδευτικές υπηρεσίες.

15. Καθοριστικής σημασίας για τους ισχυρισμούς δίωξης η οποία οφείλεται στο γένος είναι η ανάλυση των μορφών της διακριτικής μεταχείρισης από τις οποίες υποφέρουν οι πολίτες του κράτους καταγωγής το οποίο παραλείπει να τους προστατεύσει από κάποιες μορφές βλάβης. Εάν το κράτος, επικαλούμενο πολιτική ή πρακτική, δεν αναγνωρίζει δικαιώματα ή δεν παρέχει προστασία από σοβαρές παραβιάσεις, τότε μπορεί να συνιστά δίωξη η διακριτική μεταχείριση που συνίσταται στην παράλειψη προστασίας και προκαλεί σοβαρή βλάβη της οποίας ο αυτουργός παραμένει ατιμώρητος. Σε αυτό το πλαίσιο αναλύονται για παράδειγμα συγκεκριμένες υποθέσεις οικιακής βίας ή παραβίασης του σεξουαλικού προσανατολισμού.

Δίωξη λόγω του σεξουαλικού προσανατολισμού

16. Οι περί ασύλου ισχυρισμοί που στηρίζονται στο διαφορετικό σεξουαλικό προσανατολισμό εμπεριέχουν το στοιχείο του γένους. Η σεξουαλικότητα ή οι σεξουαλικές επιλογές του αιτούντα άσυλο μπορεί να αναφέρονται άμεσα στην ανάγκη προστασίας του όταν έχει υποστεί διωκτική (συμπεριλαμβανομένης της διακριτικής) μεταχείριση λόγω της σεξουαλικότητάς του ή των σεξουαλικών επιλογών του. Σε αρκετές παρόμοιες υποθέσεις ο αιτών άσυλο αρνήθηκε να προσχωρήσει σε κοινωνικά ή πολιτισμικά καθορισμένους ρόλους ή προσδοκίες συμπεριφοράς που αποδίδονται στο φύλο του. Οι συχνότεροι ισχυρισμοί αυτής της κατηγορίας αφορούν ομοφυλόφιλους, αμφιφυλόφιλους ή τραβεστί που αντιμε-

τώπισαν υπέρμετρη κοινωνική βία ή σοβαρή ή σωρευτική διακριτική μεταχείριση.

17. Δίωξη μπορεί να συνιστά η επιβολή σοβαρών ποινικών κυρώσεων για την ομοφυλοφιλική συμπεριφορά στις κοινωνίες που τη χαρακτηρίζουν παράνομη, όπως επίσης και για την άρνηση των γυναικών στις μουσουλμανικές κοινωνίες να καλύπτουν το πρόσωπό τους. Ακόμα και όταν οι ομοφυλοφιλικές πρακτικές δεν είναι ποινικοποιημένες ο αιτών άσυλο μπορεί να αποδείξει ότι έχει βάσιμο φόβο δίωξης όταν το κράτος αντιπαρέρχεται ή ανέχεται τη διακριτική μεταχείριση ή τη βλάβη που υποφέρει ή δεν μπορεί να τον προστατεύσει αποτελεσματικά από τη διακριτική μεταχείριση.

Δουλεμπόριο για λόγους εξαναγκασμού σε πορνεία ή σεξουαλικής εκμετάλλευσης ως μορφή δίωξης⁶

18. Κάποιες γυναίκες και παιδιά, θύματα του δουλεμπορίου έχουν βάσιμους ισχυρισμούς για την παροχή προστασίας και αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα κατά τα οριζόμενα στη Σύμβαση του 1951. Η αναγκαστική ή παραπλανητική «στρατολόγηση» των γυναικών και των παιδιών με σκοπό τον εξαναγκασμό τους στην πορνεία ή στη σεξουαλική εκμετάλλευση αποτελεί βία που στηρίζεται στο γένος ή κακομεταχείριση που μπορεί να οδηγήσει ακόμη και στο θάνατο. Μπορεί να θεωρηθεί μορφή σκληρής, απάνθρωπης, εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας. Επίσης, ενδέχεται να οδηγεί σε σοβαρούς περιορισμούς του δικαιώματος των γυναικών να κυκλοφορούν ελεύθερα, αφού οι δουλέμποροι τους κατάρσχουν τα διαβατήρια ή άλλα έγγραφα ταυτότητας και διαπράττουν σε βάρος τους τα αδικήματα της αρπαγής και της παράνομης κατακράτησης. Επιπλέον, γυναίκες και παιδιά, θύματα δουλεμπορίου μπορεί να αντιμε-

⁶ Στα πλαίσια του παρόντος εγγράφου στον όρο «δουλεμπόριο» αποδίδεται η έννοια του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου των Ηνωμένων Εθνών για την Πρόληψη, την Καταστολή και την Τιμωρία του Δουλεμπορίου, ειδικά των Γυναικών και των Παιδιών, με το οποίο συμπληρώθηκε η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την Καταπολέμηση του Διασυνωριακού Οργανωμένου Εγκλήματος του 2000. Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 3 του προαναφερόμενου Πρωτοκόλλου ορίζει ότι «δουλεμπόριο» ανθρώπων σημαίνει «τη στρατολόγηση, τη μεταφορά, την παροχή προστασίας ή την υποδοχή προσώπων με τη χρήση απειλής ή άλλων μορφών βίας ή άλλων μορφών εξαναγκασμού, αρπαγής, παραπλάνησης, κατάχρησης εξουσίας ή εκμετάλλευσης της αδυναμίας ή με την παροχή ή αποδοχή χρημάτων ή άλλων ωφελειών για την επίτευξη της συγκατάθεσης του προσώπου επί του οποίου ασκείται έλεγχος με σκοπό την εκμετάλλευση. Η εκμετάλλευση περιλαμβάνει τουλάχιστον την εκμετάλλευση για λόγους πορνείας ή άλλες μορφές σεξουαλικής εκμετάλλευσης, την αναγκαστική εργασία ή τον εξαναγκασμό σε παροχή υπηρεσιών, τη δουλεία ή πρακτικές που μοιάζουν με τη δουλεία, την υποτέλεια ή την αφαίρεση οργάνων».

τωπίζουν σοβαρές αντιδράσεις μετά τη διαφυγή τους και/ή την επιστροφή, όπως είναι αντίποινα ή αντεκδικήσεις από κυκλώματα δουλεμπόρων ή ιδιωτών, πραγματικές πιθανότητες να καταστούν εκ νέου θύματα του δουλεμπορίου, σοβαρό εξοστρακισμό από την οικογένεια και τον κοινωνικό περίγυρο ή σοβαρή διακριτική μεταχείριση. Στις εξατομικευμένες περιπτώσεις, το δουλεμπόριο για λόγους εξαναγκασμού σε πορνεία ή σεξουαλικής εκμετάλλευσης μπορεί να αποτελέσει τη βάση της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας, όταν το κράτος δεν μπορεί ή δεν επιθυμεί να παρέχει προστασία από την υφιστάμενη ή την επαπειλούμενη βλάβη⁷.

Όργανα δίωξης

19. Ο ορισμός του πρόσφυγα περιλαμβάνει τη δίωξη που ασκείται από κρατικά και μη κρατικά όργανα. Ενώ συνήθως η δίωξη προέρχεται από τις αρχές της χώρας καταγωγής σοβαρές πράξεις διακριτικής μεταχείρισης ή άλλες επιθετικές ενέργειες που διαπράττονται από τον τοπικό πληθυσμό ή από άλλους πολίτες μεμονωμένα μπορεί να συνιστούν δίωξη εάν είναι γνωστό ότι οι αρχές τις ανέχονται ή αρνούνται ή αδυνατούν να προστατεύσουν αποτελεσματικά τα θύματά τους⁸.

Γ. ΣΧΕΣΗ ΑΙΤΙΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΟΣ («για λόγους»)

20. Ο βάσιμος και δικαιολογημένος φόβος δίωξης πρέπει να συνδέεται με κάποιον από τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση. Δηλαδή, για λόγους «φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε κοινωνική ομάδα ή λόγω των πολιτικών πεποιθήσεων». Ο λόγος της Σύμβασης πρέπει να είναι η πηγή του φόβου δίωξης αν και δεν είναι απαραίτητο να αναδεικνύεται ως η μοναδική ή η κυρίαρχη αιτία. Σε πολλές έννομες τάξεις η σχέση αιτίας και αποτελέσματος πρέπει να αποδεικνύεται ρητά (για παράδειγμα στις αγγλοσαξονικές έννομες τάξεις) ενώ σε άλλες η σχέση αυτή δεν αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερης ανάλυσης αλλά εμπεριέχεται στην σφαιρική ανάλυση του ορισμού του πρόσφυγα. Σε πολλούς περί ασύλου ισχυρισμούς που στηρίζονται στη δίωξη λόγω του γένους το δύσκολο ζήτημα για τον υπεύθυνο να αποφασίσει μπορεί να μην είναι τόσο ο λόγος δίωξης στον οποίο θα στηρίζει την απόφασή του όσο η σχέση αιτίας και αποτελέσματος: ότι δηλαδή ο βάσιμος και δικαιολογημένος φόβος δίωξης οφείλεται σε κάποιον ή κάποιους από τους λόγους που αναφέρει η Σύμβαση. Ο συσχετισμός του προερχόμενου από κρατικά ή μη

⁷ Το δουλεμπόριο για άλλους λόγους μπορεί επίσης να συνιστά δίωξη, ανάλογα με τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης.

⁸ Βλέπε παράγραφο 65 του *Εγχειριδίου για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων*, Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Γ' έκδοση, Αθήνα 2000.

κρατικά όργανα φόβου δίωξης για έναν από τους λόγους που αναφέρει η Σύμβαση είναι επαρκής για την απόδειξη της απαιτούμενης προαναφερόμενης σχέσης.

21. Στις υποθέσεις όπου ο κίνδυνος δίωξης προέρχεται από μη κρατικά όργανα (δηλαδή από το σύζυγο, το σύντροφο ή άλλο μη κρατικό όργανο) για έναν από τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση, η σχέση αιτίας και αποτελέσματος αποδεικνύεται ανεξάρτητα από το εάν η παράλειψη της κρατικής προστασίας στηρίζεται στη Σύμβαση. Εναλλακτικά αποδεικνύεται η προαναφερόμενη σχέση αιτίας και αποτελέσματος όταν ο φόβος δίωξης από μη κρατικά όργανα δεν οφείλεται σε κάποιον από τους λόγους της Σύμβασης, αλλά στην αδυναμία ή στην έλλειψη βούλησης του κράτους να παράσχει προστασία για τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση.

Δ. ΛΟΓΟΙ ΔΙΩΞΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗ ΣΥΜΒΑΣΗ

22. Η διασφάλιση ότι η ερμηνεία καθενός εκ των λόγων δίωξης της Σύμβασης συσχετίζεται με τη δίωξη λόγω γένους είναι σημαντική για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα. Σε πολλές περιπτώσεις οι αιτούντες άσυλο μπορεί να αντιμετωπίζουν φόβο δίωξης για έναν από τους λόγους της Σύμβασης που τους αποδίδεται. Σε πολλές κοινωνίες για παράδειγμα θεωρείται ότι ευθυγραμμίζονται οι πολιτικές απόψεις της γυναίκας, αλλά και η φυλή, η εθνικότητα, η θρησκεία ή οι κοινωνικές σχέσεις με ό,τι πρεσβεύουν οι συγγενείς ή ο κοινωνικός περίγυρος ή η κοινότητα εν γένει.

23. Είναι επίσης σημαντικό να γνωρίζει κανείς ότι σε πολλές περιπτώσεις δίωξης λόγω γένους ο φόβος που επικαλείται ο αιτών άσυλο μπορεί να οφείλεται σε έναν ή περισσότερους από τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση. Για παράδειγμα, ο ισχυρισμός του αιτούντα άσυλο που στηρίζεται στην παραβίαση των κοινωνικών ή θρησκευτικών κανόνων μπορεί να αναλυθεί με όρους θρησκείας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα. Δεν απαιτείται από τον αιτούντα άσυλο να προσδιορίσει με ακρίβεια το λόγο για τον οποίο βάσιμα και δικαιολογημένα φοβάται ότι θα διωχθεί.

Φυλή

24. Η φυλή στα πλαίσια της ερμηνείας του ορισμού του πρόσφυγα περιλαμβάνει όλα τα είδη των εθνοτικών ομάδων που στην καθομιλουμένη αναφέρονται ως «ράτσες»⁹. Η δίωξη για λόγους φυλής μπορεί να εκ-

⁹ Βλέπε παράγραφο 68 του *Εγχειριδίου για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων*, Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Γ' έκδοση, Αθήνα 2000.

φραστεί με διάφορους τρόπους σε βάρος των αντρών και των γυναικών. Για παράδειγμα, ο διώκτης μπορεί να επιλέξει να καταστρέψει την εθνοτική ταυτότητα και / ή την ευημερία της φυλετικής ομάδας σκοτώνοντας, ακρωτηριάζοντας ή διατάσσοντας τη φυλάκιση των αντρών, ενώ οι γυναίκες θεωρούμενες ως μέσο αναπαραγωγής της εθνοτικής ή της φυλετικής ταυτότητας διώκονται με διαφορετικό τρόπο, όπως είναι η σεξουαλική βία ή ο έλεγχος των γεννήσεων.

Θρησκεία

25. Σε κάποια κράτη η θρησκεία επιβάλλει συγκεκριμένους ρόλους ή κώδικες συμπεριφοράς στις γυναίκες και στους άντρες αντίστοιχα. Μια γυναίκα μπορεί να εκφράζει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης για λόγους θρησκείας όταν τιμωρείται επειδή αρνείται να εκπληρώσει τον προκαθορισμένο ρόλο της ή να συμμορφωθεί με τους κώδικες συμπεριφοράς. Η παράλειψη συμμόρφωσης με αυτούς τους κώδικες μπορεί να εκληφθεί ως απόδειξη ότι η γυναίκα πρεσβεύει απαράδεκτες θρησκευτικές για το καθεστώς απόψεις, ανεξάρτητα από τα πραγματικά θρησκευτικά της πιστεύω. Μια γυναίκα μπορεί να αντιμετωπίσει δίωξη λόγω των ιδιαίτερων θρησκευτικών πεποιθήσεών της ή πρακτικών ή των αποδιδόμενων σ' αυτήν πεποιθήσεων, συμπεριλαμβανομένων της άρνησής της να υποστηρίξει συγκεκριμένα πιστεύω, να ασκεί τα λατρευτικά καθήκοντα ή να εναρμονίζει τη συμπεριφορά της με τα διδάγματα της επίσημης θρησκείας.

26. Στους ισχυρισμούς δίωξης λόγω γένους συχνά διαπιστώνεται αλληλοεπικάλυψη των λόγων του φόβου που μπορεί να οφείλεται στις θρησκευτικές και πολιτικές πεποιθήσεις, ειδικά όταν πρόκειται για αποδιδόμενες θρησκευτικές πεποιθήσεις. Όταν οι θρησκευτικές δοξασίες επιβάλλουν συγκεκριμένους τύπους συμπεριφοράς σε μια γυναίκα, η αντίθετη συμπεριφορά της μπορεί να εκληφθεί ως απόδειξη μιας απαράδεκτης για το καθεστώς της χώρας καταγωγής της πολιτικής πεποίθησης. Για παράδειγμα, σε κάποιες κοινωνίες ο ρόλος που επιβάλλεται στις γυναίκες μπορεί να στηρίζεται στις απαιτήσεις του κράτους ή της επίσημης θρησκείας. Οι αρχές ή άλλοι παράγοντες δίωξης μπορεί να θεωρούν την παράλειψη της γυναίκας να συμμορφωθεί με αυτό το ρόλο ως άρνηση άσκησης των λατρευτικών καθηκόντων της επίσημης θρησκείας ή πίστης σ' αυτήν. Ταυτόχρονα, η παράλειψη συμμόρφωσης μπορεί να ερμηνευθεί ως υποστήριξη απαράδεκτων πολιτικών πεποιθήσεων που απειλούν τη βασική δομή από την οποία πηγάζει η συγκεκριμένη κρατική εξουσία. Η διαπίστωση αυτή ισχύει ειδικά στις κοινωνίες όπου η διαχωριστική γραμμή θρησκείας και κρατικών θεσμών, δικαίου και δογμάτων είναι δυσδιάκριτη.

Εθνικότητα

27. Η εθνικότητα δεν περιλαμβάνει μόνον την «αθαγένεια». Αναφέρεται στη συμμετοχή σε μια εθνοτική ή γλωσσολογική ομάδα και μπορεί περιστασιακά να επικαλύπτει τον όρο «φυλή». Αν και η δίωξη λόγω εθνικότητας (όπως και η δίωξη λόγω φυλής) δεν διακρίνει ιδιαίτερος τους άντρες ή τις γυναίκες, σε πολλές περιπτώσεις από τη φύση της δίωξης συνάγεται η ύπαρξη φόβου που οφείλεται στο γένος. Συνήθως πρόκειται για τη σεξουαλική βία που ασκείται σε βάρος γυναικών και κοριτσιών.

Συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα

28. Οι ισχυρισμοί δίωξης λόγω γένους συχνά έχουν αναλυθεί με βάση το στοιχείο της συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα καθιστώντας την αληθή έννοια του όρου αυτού υψίστης σημασίας. Όμως, σε κάποιες περιπτώσεις, η έμφαση που αποδίδεται στην κοινωνική ομάδα ως δικαιολογητική βάση του φόβου δίωξης σημαίνει ότι έχουν παραγνωριστεί άλλες αιτίες φόβου που επίσης ισχύουν, όπως είναι η θρησκεία ή οι πολιτικές πεποιθήσεις. Κατά συνέπεια, η ερμηνεία αυτού του λόγου δίωξης δεν μπορεί να καθιστά περιττούς, ούτε να στερεί τη σημασία από τους άλλους τέσσερις λόγους που προβλέπει η Σύμβαση.

29. Έτσι, *η ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα είναι μια ομάδα ανθρώπων με κοινά χαρακτηριστικά, πλην αυτού του κινδύνου δίωξης, ή που εκλαμβάνονται ως ομάδα από την κοινωνία. Το χαρακτηριστικό είναι συχνά έμφυτο, ανεπίδεκτο αλλαγής ή θεμελιώδες για την ταυτότητα των μελών της ομάδας, τη συνείδησή τους ή την άσκηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους.*

30. Κατ' ακολουθία, το φύλο μπορεί να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της κατηγορίας της κοινωνικής ομάδας. Οι γυναίκες αποτελούν ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα κοινωνικής υπο-ομάδας που καθορίζεται από έμφυτα και ανεπίδεκτα αλλαγής γνωρίσματα και συχνά απολαμβάνουν μεταχείριση διαφορετική από αυτή των αντρών. Τα χαρακτηριστικά τους τις ξεχωρίζουν ως κοινωνική ομάδα και σε κάποιες χώρες υπομένουν διαφορετικά κριτήρια και επίπεδο μεταχείρισης¹⁰. Ο ορισμός αυτός μπορεί επίσης να συμπεριλάβει τους ομοφυλόφιλους, τους αμφιφυλόφιλους ή τους τραβεστί.

¹⁰ Στο Πόρισμα Νο. 39 (1985) με θέμα «Γυναίκες Πρόσφυγες και Διεθνής Προστασία των Προσφύγων» η Εκτελεστική Επιτροπή προτρέπει «τα κράτη ... να υιοθετήσουν την ερμηνεία ότι οι γυναίκες αιτούσες άσυλο που αντιμετωπίζουν εξευτελιστική ή απάνθρωπη μεταχείριση επειδή έχουν παραβιάσει τα ήθη της κοινωνίας στην οποία ζουν μπορεί να θεωρηθούν ότι αποτελούν ειδική «κοινωνική ομάδα» με την έννοια του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων».

31. Σε κάποιες υποθέσεις το μέγεθος της ομάδας χρησιμοποιήθηκε ως δικαιολογητική βάση άρνησης της αναγνώρισης των «γυναικών» ως ειδικής κοινωνικής ομάδας. Αυτό το επιχείρημα στερείται ουσιαστικής χρησιμότητας στο μέτρο που η αναγνώριση των υπόλοιπων τεσσάρων λόγων φόβου δίωξης δεν εξαρτάται από την παράμετρο του μεγέθους. Δεν χρειάζεται να είναι η ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα συνεκτική ή τα μέλη της να εγγράφονται εκούσια σ' αυτήν, ή να κινδυνεύει κάθε μέλος της να υποστεί δίωξη. Είναι γενικά αποδεκτό ότι μπορεί να αναγνωριστεί μια κοινωνική ομάδα ανεξάρτητα από τη δίωξη, όμως η διακριτική μεταχείριση ή η δίωξη μπορεί να αποτελεί καθοριστικό στοιχείο αναγνώρισής της σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο.

Πολιτικές πεποιθήσεις

32. Ο αιτών άσυλο θα πρέπει να αποδείξει ότι έχει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης λόγω των πολιτικών του πεποιθήσεων (που συχνά είναι διαφορετικές από αυτές της κυβέρνησης της χώρας καταγωγής του ή τμημάτων της κοινωνίας της) ή των αποδιδόμενων σ' αυτόν πολιτικών πεποιθήσεων. Οι πολιτικές πεποιθήσεις, ως λόγος φόβου δίωξης πρέπει να ερμηνεύονται ευρέως, ώστε να ενσωματώνουν κάθε πεποίθηση, για οποιοδήποτε θέμα που αφορά στο ο μηχανισμό του κράτους, στην κυβέρνηση, στην κοινωνία ή στην πολιτική. Μπορεί να περιλαμβάνουν και πεποιθήσεις σχετικές με τους ρόλους του γένους. Περιλαμβάνουν επίσης την αντικομοφομιστική συμπεριφορά του διωκόμενου με βάση την οποία ο διώκτης αποδίδει πολιτικές πεποιθήσεις στο θύμα του. Με αυτήν την έννοια δεν υπάρχουν αυτές καθαυτές αμιγώς πολιτικές ή μη πολιτικές δραστηριότητες, αλλά η φύση τους εξαρτάται από το πλαίσιο της υπόθεσης. Όμως, ο περί ασύλου ισχυρισμός που στηρίζεται στο φόβο δίωξης λόγω πολιτικών πεποιθήσεων προϋποθέτει ότι ο αιτών την προστασία έχει ή θεωρείται ότι έχει πεποιθήσεις που δεν είναι ανεκτές από τις αρχές ή την κοινωνία και οι οποίες επικρίνουν τις πολιτικές, τις παραδόσεις ή τις μεθόδους. Επίσης προϋποθέτει ότι αυτές οι πεποιθήσεις έχουν ήδη υποπέσει ή θα μπορούσαν να υποπέσουν στην αντίληψη των αρχών ή των ενδιαφερόμενων μερών της κοινωνίας ή ότι αποδίδονται στον αιτούντα άσυλο. Δεν είναι πάντα αναγκαίο να έχει εκφρασθεί η πολιτική πεποίθηση ή να έχει υποφέρει ήδη ο αιτών άσυλο από δίωξη ή από οιασδήποτε μορφής διακριτική μεταχείριση. Σε αυτές τις περιπτώσεις το κριτήριο του βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης θα αξιολογηθεί εκ του αποτελέσματος που συνεπάγεται για τον αιτούντα άσυλο η επιστροφή στη χώρα καταγωγής του.

33. Η εικόνα του πολιτικού πρόσφυγα ως ανθρώπου που διαφεύγει τη δίωξη λόγω της συμμετοχής του σε πολιτικές δραστηριότητες δεν α-

ντανακλά πάντα την πραγματικότητα των εμπειριών που βιώνουν οι γυναίκες σε κάποιες κοινωνίες. Συνήθως οι γυναίκες εμπλέκονται λιγότερο σε σχέση με τους άντρες σε πολιτικές δραστηριότητες ιδιαίτερα υψηλού επιπέδου και συχνά ασχολούνται σε «χαμηλού επιπέδου» πολιτικές δραστηριότητες οι οποίες αντανακλούν τους κυρίαρχους ρόλους του γένους. Για παράδειγμα οι γυναίκες μπορεί να απασχολούνται στην παροχή ιατρικών φροντίδων στους ασθενείς επαναστάτες στρατιώτες, στη στρατολόγηση οπαδών ενός κόμματος ή στην προετοιμασία και στη διανομή φυλλαδίων. Συχνά στις γυναίκες αποδίδονται οι πολιτικές απόψεις των οικογενειών τους ή των αντρών συγγενών τους και υπομένουν διώξεις λόγω των δραστηριοτήτων των αντρών του κοινωνικού και συγγενικού τους περιβάλλοντος. Και ενώ το στοιχείο αυτό μπορεί να αναλυθεί στο πλαίσιο των αποδιδόμενων πολιτικών πεποιθήσεων μπορεί επίσης να εξετασθεί υπό το φως της δίωξης που οφείλεται στη συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, που είναι «η οικογένεια». Αυτοί οι παράγοντες πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την εξέταση των αιτημάτων ασύλου που στηρίζονται στο φόβο δίωξης λόγω γένους.

34. Εξίσου σημαντικό στοιχείο στις υποθέσεις όπου εκφράζεται φόβος δίωξης λόγω γένους είναι η παραδοχή ότι μια γυναίκα μπορεί να αρνείται να δραστηριοποιηθεί σε κάποιους τομείς όπως είναι η παροχή γευμάτων σε στρατιώτες των εθνικών ενόπλων δυνάμεων, στάση που μπορεί να ερμηνευθεί από τους διώκτες ως υποστήριξη αντίθετων πολιτικών πεποιθήσεων.

III. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ¹¹

¹¹ Το κεφάλαιο αυτό του παρόντος εγγράφου στηρίζεται στις πολύτιμες εγκυκλίους που έχουν εκδώσει διάφορα κράτη και άλλοι παράγοντες που ασχολούνται με θέματα ασύλου. Ειδικότερα, πολύτιμες πληροφορίες προέρχονται από τα εξής έγγραφα : «Συμβουλές προς τους Αξιωματούχους του Ασύλου που Κρίνουν Αιτήματα Ασύλου Γυναικών (Υπηρεσία Μετανάστευσης και Πολιτογράφησης των ΗΠΑ, 26.5.1995), «Αιτούντες Άδεια Εισόδου στη Χώρα για Λόγους Ασύλου ή για Ανθρωπιστικούς Λόγους : Κατευθυντήριες Οδηγίες για Ζητήματα Γένους προς τους Υπεύθυνους να Αποφασίζουν» (Τμήματα Μετανάστευσης και Ανθρωπιστικών Υποθέσεων, Αυστραλία, Ιούλιος 1996), «Κατευθυντήριες Αρχές 4 για τις Γυναίκες Αιτούσες Άσυλο που εκφράζουν Φόβο Δίωξης λόγω του Γένους : Ενημερωμένη Έκδοση» (Επιτροπή Μετανάστευσης και Προσφύγων, Καναδάς, 13.11.1996), «Θέση για τις Γυναίκες Αιτούσες Άσυλο» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους, Δεκέμβριος 1997), «Κατευθυντήριες Αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου για την Εξέταση των Αιτημάτων Ασύλου που Στηρίζονται στο Γένος» (Νομική Ομάδα για τις Γυναίκες Πρόσφυγες, Ιούλιος 1997), «Κατευθυντήριες Αρχές για τα Αιτήματα Ασύλου που Στηρίζονται στο Γένος» (Εθνικό Συμβούλιο για τα Θέματα Προσφύγων, Νότιος Αφρική, 1999), «Κατευθυντήριες Αρχές για τα Αιτήματα Ασύλου που Στηρίζονται στο Γένος» (Δευτεροβάθμια Επιτροπή Μετανάστευσης, Ηνωμένο Βασίλειο,

35. Οι αιτούντες άσυλο που επικαλούνται φόβο δίωξης για λόγους γένους και ιδιαίτερα οι επιζήσαντες βασανιστηρίων ή τραυματικών εμπειριών έχουν ανάγκη υποστηρικτικό περιβάλλον που τους εξασφαλίζει τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των περί ασύλου ισχυρισμών τους. Κάποιοι, νοιώθοντας ντροπή για όσα υπέστησαν, ή λόγω των τραυματικών εμπειριών, μπορεί να διστάζουν να αναφέρουν την πραγματική έκταση της δίωξης που υπέφεραν ή φοβούνται. Μπορεί να συνεχίζουν να φοβούνται τα πρόσωπα που ασκούν εξουσία ή την απόρριψη και/ή τα αντίποινα για την οικογένειά τους και / ή την κοινότητά τους.

36. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, και για να διασφαλισθεί η προσήκουσα εξέταση των ισχυρισμών φόβου δίωξης λόγω γένους, ειδικότερα των γυναικών, στα πλαίσια της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα θα πρέπει να εφαρμόζονται τα ακόλουθα μέτρα:

i) Η συνέντευξη με τις γυναίκες αιτούσες άσυλο πρέπει να διεξάγεται κατ' ιδίαν, χωρίς να είναι παρόντα τα άρρενα μέλη της οικογένειας, ώστε να έχουν πραγματικά τη δυνατότητα να εκθέσουν την υπόθεσή τους. Δικαιούνται να γνωρίζουν ότι οι ισχυρισμοί τους μπορεί να συνιστούν φόβο δίωξης για τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση και κατά συνέπεια ότι μπορεί αυτοτελώς να αναγνωριστεί ότι συντρέχουν στο πρόσωπό τους οι προϋποθέσεις αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα.

ii) Είναι καίριας σημασίας η ενημέρωση των γυναικών για τη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και για τις προϋποθέσεις πρόσβασης σε αυτήν καθώς και η παροχή νομικών συμβουλών, με τρόπο και σε γλώσσα που κατανοούν.

iii) Οι αιτούντες άσυλο πρέπει να ενημερώνονται για τη δυνατότητα να επιλέξουν διερμηνέα και υπεύθυνο συνέντευξης του ιδίου με αυτούς φύλου. Δηλαδή, γυναίκες αξιωματούχοι πρέπει να διεξάγουν τη συνέντευξη καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα με γυναίκες αιτούσες άσυλο. Οι υπεύθυνοι της συνέντευξης και οι διερμηνείς πρέπει να γνωρίζουν και να κατανοούν τις πολιτισμικές ή θρησκευτικές ευαισθησίες ή τα ιδιαίτερα προσωπικά χαρακτηριστικά του αιτούντα άσυλο όπως είναι η ηλικία και το επίπεδο της μόρφωσης.

iv) Το ανοικτό και ήρεμο περιβάλλον είναι συνήθως καίριας σημασίας για τη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης ανάμεσα στον υπεύθυνο της συνέντευξης και τον αιτούντα άσυλο και συχνά συμβάλει στην αποκάλυψη ευαίσθητων και προσωπικών πληροφοριών. Το δωμάτιο όπου διεξάγεται η συνέντευξη πρέπει να είναι διαρρυθμισμένο με τέτοιον τρόπο ώστε να ενθαρρύνει τη συζήτηση, να προάγει τον εμπιστευτικό χαρακτήρα της

Νοέμβριος 2000), «Δίωξη που Οφείλεται στο Γένος: Κατευθυντήριες Αρχές για την Αξιολόγηση και την Έρευνα των Αναγκών Προστασίας των Γυναικών» (Επιτροπή Μετανάστευσης, Τμήμα Νομικής Πρακτικής, Σουηδία, 28.3.2001).

συνέντευξης και να ελαχιστοποιεί κάθε πιθανότητα εκλαμβανόμενης ανισορροπίας δυνάμεων.

v) Ο υπεύθυνος της συνέντευξης και ο διερμηνέας πρέπει να αφιερώσουν χρόνο για να συσταθούν στον αιτούντα άσυλο, να εξηγήσουν τους ρόλους τους και τον ακριβή σκοπό της συνέντευξης. Ο αιτών άσυλο χρειάζεται τη διαβεβαίωση ότι οι ισχυρισμοί του θα τύχουν της πλέον εμπιστευτικής μεταχείρισης και ότι οι πληροφορίες που θα αποκαλύψει δεν θα μεταφερθούν στα μέλη της οικογένειάς του. Εξίσου σημαντικό για τον υπεύθυνο της συνέντευξης είναι να ενημερώσει τον αιτούντα άσυλο ότι δεν είναι αρμόδιος για την παροχή ψυχο-κοινωνικών υπηρεσιών.

vi) Ο υπεύθυνος της συνέντευξης πρέπει να παραμείνει ουδέτερος, συμπνετικός και αντικειμενικός στη διάρκεια της συνέντευξης και να αποφεύγει σωματικές ή άλλες κινήσεις που μπορεί να εκλαμβάνονται ως απειλητικές ή πολιτισμικά απρεπείς ή ακατάλληλες. Υποχρεούται επίσης να επιτρέπει στον αιτούντα άσυλο να παρουσιάζει τους ισχυρισμούς τους χωρίς να τον διακόπτει.

vii) Τόσο οι ανοικτού – κλειστού τύπου όσο και ειδικές ερωτήσεις συμβάλουν στην αποκάλυψη ζητημάτων που αφορούν στο φόβο δίωξης λόγω γένους και γι' αυτό πρέπει να ενσωματώνονται σε όλες τις συνεντεύξεις ασύλου. Για παράδειγμα, οι γυναίκες που έχουν εμπλακεί σε έμμεσες πολιτικές δραστηριότητες ή που υπέστησαν διώξεις λόγω των αποδιδόμενων σ' αυτές πολιτικών πεποιθήσεων δεν αποκαλύπτουν με άνεση τις σχετικές πληροφορίες στα πλαίσια της συνέντευξης καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα λόγω της αρρενο-κεντρικής φύσης των ερωτήσεων. Οι γυναίκες αιτούσες άσυλο μπορεί να παραλείψουν να απαντήσουν σε ερωτήσεις που αφορούν «βασανιστήρια» όταν καλούνται να απαντήσουν για τη μορφή δίωξης που φοβούνται (όπως βιασμό, σεξουαλική κακοποίηση, κλειτοριδεκτομή, «βεντέτες», αναγκαστικό γάμο κλπ).

viii) Ειδικά για τα θύματα της σεξουαλικής βίας ή άλλων μορφών τραυματικών εμπειριών, μια δεύτερη ή και άλλες συνεντεύξεις μπορεί να είναι απαραίτητες προκειμένου να αποκαλυφθεί η αλήθεια και να δοθούν όλες οι αναγκαίες πληροφορίες. Στις περιπτώσεις αυτές, οι υπεύθυνοι της συνέντευξης πρέπει να κατανοούν τις τραυματικές εμπειρίες και τη συγκινησιακή φόρτιση των αιτούντων άσυλο και υποχρεούνται να διακόπτουν τη συνέντευξη όταν ο αιτών άσυλο πιέζεται ψυχολογικά.

ix) Όταν προβλέπεται ότι μια ιδιαίτερη περίπτωση μπορεί να στηρίζεται σε φόβο δίωξης λόγω γένους απαιτείται η κατάλληλη προετοιμασία, η οποία συμβάλει στη δημιουργία σχέσης εμπιστοσύνης και εχεμύθειας ανάμεσα στον αιτούντα άσυλο και στον υπεύθυνο της συνέντευξης και επιτρέπει στο δεύτερο να υποβάλει τις σωστές ερωτήσεις και να χειριστεί τα προβλήματα που μπορεί να ανακύψουν στη διάρκεια της συνέντευξης.

χ) Σχετικά με τα αιτήματα ασύλου των γυναικών θα πρέπει επίσης να συλλέγονται οι πληροφορίες που αφορούν στη χώρα καταγωγής τους και ειδικότερα στη θέση της γυναίκας ενώπιον του νόμου, στα πολιτικά δικαιώματα των γυναικών, στα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματά τους, στα πολιτισμικά και κοινωνικά ήθη της χώρας και στις συνέπειες της παραβίασής τους, στην επικράτηση παρόμοιων επιζήμιων παραδοσιακών πρακτικών, στη συχνότητα και στους τύπους της βίας που ασκείται σε βάρος των γυναικών, στη προστασία που τους παρέχεται, στην τιμωρία που προβλέπεται για τους αυτουργούς της βίας και στους κινδύνους που μπορεί να αντιμετωπίσει μια γυναίκα όταν επιστρέψει στη χώρα καταγωγής της μετά την υποβολή του αιτήματος ασύλου.

χι) Η αξιοπιστία των γυναικών αιτουσών άσυλο δεν πρέπει να εξαρτάται από τον τύπο και το επίπεδο της συγκίνησης που εκδηλώνουν όταν διηγούνται τις εμπειρίες τους. Οι υπεύθυνοι της συνέντευξης και οι υπεύθυνοι να αποφασίσουν επί των αιτημάτων ασύλου πρέπει να κατανοούν ότι οι πολιτισμικές διαφορές και οι τραυματικές εμπειρίες παίζουν σημαντικό και περίπλοκο ρόλο στον καθορισμό της συμπεριφοράς. Σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να είναι φρόνιμο να αναζητηθούν αντικειμενικές ψυχολογικές ή ιατρικές αποδείξεις. Δεν είναι αναγκαίο να αποδεικνύονται οι λεπτομέρειες της πράξης του βιασμού ή της σεξουαλικής επίθεσης, αρκεί να αποδειχθούν τα γεγονότα που οδήγησαν σ' αυτές τις πράξεις και έπειτα, για την πράξη καθαυτή, οι εν γένει περιστάσεις και λεπτομέρειες (όπως είναι η χρήση όπλων, λέξεων ή φράσεων των αυτουργών, ο τύπος της επίθεσης, ο χρόνος και ο τόπος που συνέβη, οι λεπτομέρειες για τους αυτουργούς, όπως για παράδειγμα εάν ήσαν στρατιώτες ή πολίτες κλπ) καθώς και το κίνητρο του αυτουργού. Υπογραμμίζεται ωστόσο ότι σε κάποιες περιπτώσεις η γυναίκα μπορεί να αγνοεί τους λόγους της κακοποίησης.

χιι) Όταν είναι αναγκαίο πρέπει να ενεργοποιούνται μηχανισμοί παραπομπής σε ψυχο-κοινωνικές συμβουλευτικές και άλλες υποστηρικτικές υπηρεσίες. Η κάλλιστη πρακτική συνιστά την παρουσία ψυχο-κοινωνικών συμβούλων που συνδράμουν τον αιτούντα άσυλο πριν και μετά τη συνέντευξη.

Αποδεικτικά στοιχεία των ισχυρισμών ασύλου

37. Αν και δεν απαιτείται κανένα έγγραφο αποδεικτικό στοιχείο για να αναγνωριστεί από τις αρχές το καθεστώς του πρόσφυγα, οι πληροφορίες που αφορούν στην πρακτική των χωρών καταγωγής των αιτούντων άσυλο μπορεί να υποστηρίζουν την απόφαση που λαμβάνεται σε μια συγκεκριμένη υπόθεση. Σχετικά με τους ισχυρισμούς φόβου δίωξης που στηρίζεται στο γένος είναι σημαντικό να αναγνωρίζεται ότι μπορεί να μην

υπάρχουν οι συνηθισμένες μορφές αποδεικτικών μέσων που επικαλούνται και προσκομίζουν οι αιτούντες προστασία λόγω φόβου δίωξης που οφείλεται σε κάποιον άλλον από τους τέσσερις λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση. Στατιστικά στοιχεία ή εκθέσεις για τα περιστατικά της σεξουαλικής βίας μπορεί να μην υπάρχουν, είτε γιατί τα θύματα παραλείπουν να τα αναφέρουν στις αρμόδιες αρχές είτε επειδή οι αρμόδιες αρχές απέχουν από την άσκηση ποινικής δίωξης. Εναλλακτικές μορφές αποδεικτικών μέσων μπορεί να είναι χρήσιμες, όπως οι μαρτυρίες άλλων γυναικών που βρέθηκαν σε παρόμοιες καταστάσεις ή οι προφορικές μαρτυρίες μη κυβερνητικών ή διεθνών οργανισμών ή ανεξάρτητων ερευνητών.

IV. ΜΕΘΟΔΟΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

38. Ανάλογα με την έννομη τάξη δύο είναι οι γενικές τάσεις των κρατών προς την κατεύθυνση της διασφάλισης της εφαρμογής του προσφυγικού δικαίου και ειδικότερα του ορισμού του πρόσφυγα με τρόπο ευαισθητοποιημένο στους ισχυρισμούς φόβου δίωξης λόγω γένους. Κάποια κράτη έχουν ενσωματώσει νομικές ερμηνευτικές αρχές και / ή διαδικαστικές εγγυήσεις στη νομοθεσία τους, ενώ άλλα προτίμησαν την ανάπτυξη πολιτικής και νομικών αρχών από τους υπεύθυνους να κρίνουν τα αιτήματα ασύλου. Η Ύπατη Αρμοστεία ενθαρρύνει τα κράτη που δεν το έχουν ακόμα πράξει να υιοθετήσουν μέτρα για την εφαρμογή του προσφυγικού δικαίου και των σχετικών διαδικασιών λαμβάνοντας υπόψη την παράμετρο των ισχυρισμών φόβου δίωξης που στηρίζονται στο γένος και εκφράζει την βούλησή της να τους παρέχει οιαδήποτε συνδρομή γι' αυτό το σκοπό.

Γενεύη, 7.5.2002



**Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 1 Δ
ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΤΗΣ ΓΕΝΕΥΗΣ ΤΟΥ 1951
ΓΙΑ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ
ΣΤΟΥΣ ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΙΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

*Άρθρο 1 Δ της Σύμβασης της Γενεύης του 1951
για το Καθεστώς των Προσφύγων*

«Η Σύμβαση αυτή δεν εφαρμόζεται στα πρόσωπα τα οποία απολαμβάνουν σήμερα την προστασία ή τη συνδρομή που παρέχεται όχι από τον Ύπατο Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών. – Όταν η ως άνω προστασία ή συνδρομή παύσει να παρέχεται για οιαδήποτε αιτία χωρίς συγχρόνως να έχει οριστικά ρυθμιστεί η τύχη των προσώπων αυτών, σύμφωνα με τις σχετικές αποφάσεις που έχει λάβει η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών, τα πρόσωπα αυτά θα απολαμβάνουν αυτόματα τα ευεργετήματα που απορρέουν από την παρούσα Σύμβαση».

Α. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων (στο εξής αποκαλούμενη Σύμβαση του 1951) περιλαμβάνει διατάξεις που ορίζουν ότι κάποιος εκ των αιτούντων άσυλο που πληρούν τις προϋποθέσεις αναγνώρισης του πρόσφυγα, κατά τα οριζόμενα στο Άρθρο 1 Α, αποκλείονται από τα ευεργετήματα που παρέχει η διεθνής προστασία. Μια από αυτές είναι η διάταξη της παραγράφου του άρθρου 1 Δ, η οποία εφαρμόζεται σε ειδική κατηγορία προσφύγων των οποίων το καθεστώς έχει ρυθμιστεί ειδικότερα και απολαμβάνουν την προστασία ή τη συνδρομή άλλων οργανώσεων του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών πλην της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες. Σήμερα, η διάταξη αυτή αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης του 1951 τους Παλαιστίνιους που είναι πρόσφυγες λόγω των αραβο-ισραηλινών πολέμων του 1948 ή του 1967 και οι οποίοι απολαμβάνουν την προστασία ή τη συνδρομή της Υπηρεσίας Αρωγής και Έργων για τους Παλαιστίνιους Πρόσφυγες στην Εγγύς Ανατολή (UNRWA: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East).

2. Αν και η παράγραφος 1 του άρθρου 1Δ είναι στην πραγματικότητα ρήτρα αποκλεισμού, ενδέχεται κάποιες ομάδες Παλαιστίνιων προσφύγων να απολαμβάνουν, υπό προϋποθέσεις, την προστασία και τα ευεργετήματα της Σύμβασης του 1951. Η παράγραφος 2 του άρθρου 1Δ δι-

ασφαλίζει την αυτόματη υπαγωγή αυτών των προσφύγων στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης του 1951 εφόσον, χωρίς να έχει ρυθμιστεί οριστικά η τύχη τους σύμφωνα με τις αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε., για οποιοδήποτε λόγο έπαψαν να απολαμβάνουν την προστασία ή τη συνδρομή της UNRWA. Με αυτήν τη διάταξη η Σύμβαση του 1951 αποτρέπει την επικάλυψη αρμοδιοτήτων της UNRWA και της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες. Παράλληλα, σε συνδυασμό με το Καταστατικό της Ύπατης Αρμοστείας εγγυάται, όταν είναι αναγκαίο, την παροχή διαρκούς προστασίας και αρωγής στους Παλαιστίνιους πρόσφυγες¹.

B. ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΙΟΙ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ ΠΟΥ ΕΜΠΙΠΤΟΥΝ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 1 Δ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΤΟΥ 1951

3. Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες θεωρεί ότι δύο ομάδες παλαιστίνιων προσφύγων εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1Δ της Σύμβασης του 1951:

- i) Όσοι, κατά τα οριζόμενα στην απόφαση 194 (III) της 11.12.1948 και σε άλλες σχετικές αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε.² χαρακτηρίζονται «παλαιστίνιοι πρόσφυ-

¹ Παρόμοια διάταξη περιλαμβάνει και το Καταστατικό της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες στην παράγραφο 7γ η οποία ορίζει ότι η εντολή του Ύπατου Αρμοστή δεν εκτείνεται σε όσους «εξακολουθούν να χαίρουν της προστασίας ή της αρωγής άλλων οργανισμών ή οργανώσεων των Ηνωμένων Εθνών».

² Αν και η Γενική Συνέλευση ποτέ δεν όρισε ποιος είναι «Παλαιστίνιος πρόσφυγας» είναι σχεδόν βέβαιο ότι εννοεί όσους σήμερα αποκαλούμε «εσωτερικά εκτοπισμένους πληθυσμούς». Για παράδειγμα στην παράγραφο 1 του Πρώτου Μέρους του εγγράφου UN Doc. A/AC.15/W.45 *Ανάλυση της παραγράφου 11 της Απόφασης της Γενικής Συνέλευσης της 11.12.1948* που υιοθετήθηκε στις 15.5.1950 αναφέρεται: «Κατά τη συζήτηση που προηγήθηκε της υιοθέτησης [από τη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. της απόφασης 194 (III) της 11.12.1948] η αντιπροσωπεία του Ηνωμένου Βασιλείου η οποία είχε επιμεληθεί το σχέδιο της απόφασης, δήλωσε απαντώντας σε σχετικό ερώτημα ότι ο όρος «πρόσφυγες» περιλαμβάνει όλους τους πρόσφυγες ανεξάρτητα από τη φυλή ή την εθνικότητά τους, εφόσον έχουν εκτοπιστεί από τις πατρογονικές τους εστίες που βρίσκονταν στην Παλαιστίνη. Αυτή η ερμηνεία του όρου πρόσφυγες από τη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι η λέξη «Αραβες» που προηγείτο της λέξης «πρόσφυγες» στα δύο πρώτα σχέδια της απόφασης του Ηνωμένου Βασιλείου [...] παραλήφθηκε στο τελικό κείμενο που υιοθετήθηκε. [...] Σύμφωνα με την προαναφερόμενη ερμηνεία ο όρος «πρόσφυγες» εφαρμόζεται σε όλους, Αραβες, Εβραίους και άλλους που εκτοπίστηκαν από τις εστίες τους που βρίσκονταν στην Παλαιστίνη. Με αυτήν την έννοια πρόσφυγες είναι οι Αραβες του Ισραήλ οι οποίοι απομακρύνθηκαν από το συνήθη τόπο διαμονής τους, οι Εβραίοι που διέμεναν στην Αραβική Παλαιστίνη, όπως για παράδειγμα οι κάτοικοι του εβραϊκού τμήματος της Παλιάς Πόλης (σημερινής Ανατολικής Ιερουσαλήμ). Δεν

γες» επειδή εκτοπίστηκαν από τα εδάφη της Παλαιστίνης που σήμερα είναι Ισραηλινά και αδυνατούν να επιστρέψουν σ' αυτά³.

- ii) Οι Παλαιστίνιοι που κατά τα οριζόμενα στην απόφαση 2252 (ES-V) της 4.7.1967 και στις μεταγενέστερες αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. χαρακτηρίζονται «εκτοπισμένοι» και αδυνατούν να επιστρέψουν στα παλαιστινιακά εδάφη που κατέχει το Ισραήλ από το 1967⁴.

είναι πρόσφυγες με την προαναφερόμενη έννοια οι Άραβες που έχασαν τη γη τους αλλά όχι τα σπίτια τους, όπως οι κάτοικοι του Tulkman». Περαιτέρω πληροφορίες για την ανάλυση του όρου «Παλαιστίνιοι πρόσφυγες» βλέπε για παράδειγμα σε : UN Doc. W/61/Add.1, *Addendum to Definition of A "Refugee" under Paragraph 11 of the General Assembly Resolution of 11.12.1948*, 19.5.1951 – UN Doc. A/AC.25/W/81/Rev. 2, *Historical Survey of Efforts of the United Nations Commission for Palestine to Secure the Implementation of Paragraph 11 of General Assembly Resolution 194 (III). Question of Compensation, 2.10.1951*, Section III.

³ Με την παράγραφο 11 της Απόφασης 194 (III) η Γενική Συνέλευση δέχθηκε ότι «πρέπει να επιτραπεί το συντομότερο δυνατό, στο μέτρο του εφικτού, στους πρόσφυγες που το επιθυμούν να επιστρέψουν στα σπίτια τους και να ζήσουν ειρηνικά με τους γείτονές τους» και «να καταβληθεί αποζημίωση για τις περιουσίες όσων δεν επιστρέψουν ή για την απώλεια ή την καταστροφή των περιουσιών». Με την ίδια παράγραφο η Γενική Συνέλευση καλεί την Επιτροπή Συμφιλίωσης του Ο.Η.Ε. για την Παλαιστίνη (United Nations Conciliation Commission for Palestine – UNCCP) να «διευκολύνει τον επαναπατρισμό, τη μετεγκατάσταση και την οικονομική και κοινωνική αποκατάσταση των προσφύγων καθώς και την καταβολή της αποζημίωσης». Έκτοτε, η Γενική Συνέλευση υπογραμμίζει σε ετήσια βάση ότι η UNCCP δεν έχει ακόμη στη διάθεσή της τα κατάλληλα μέσα ώστε να επιτευχθεί πρόοδος στην εφαρμογή της παραγράφου 11 της Απόφασης 194 (III). Βλέπε για παράδειγμα την πρόσφατη απόφαση της Γενικής Συνέλευσης (υπ' αριθμ. 56/52 της 10ης Δεκεμβρίου 2001), η οποία σημειώνει ότι η κατάσταση των Παλαιστίνιων προσφύγων προκαλεί ανησυχία και καλεί την UNCCP να συνεχίσει να καταβάλλει προσπάθειες για την εφαρμογή της εν λόγω παραγράφου.

⁴ Δύο είναι οι κύριες ομάδες των Παλαιστίνιων που εκτοπίστηκαν από τα εδάφη που κατέχει το Ισραήλ από το 1967: α) οι Παλαιστίνιοι που κατάγονται από την Ανατολική Ιερουσαλήμ, τη Δυτική όχθη και τη Λωρίδα της Γάζας και β) οι «Παλαιστίνιοι πρόσφυγες» που αναζήτησαν προστασία στην Ανατολική Ιερουσαλήμ, στη Δυτική Όχθη και στη Λωρίδα της Γάζας. Η απόφαση 2452 (XXIII) της 19.12.1968 και οι μεταγενέστερες αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. απευθύνουν έκκληση για την επιστροφή αυτών των «εκτοπισμένων πληθυσμιακών ομάδων». Πρόσφατα η Γενική Συνέλευση με την από 10.12.2001 υπ' αριθμ. 56/54 απόφασή της επιβεβαιώνει το «δικαίωμα όλων όσων εκτοπίστηκαν λόγω του πολέμου του Ιουνίου του 1967 και των μεταγενέστερων εχθροπραξιών να επιστρέψουν στις εστίες τους ή στους προηγούμενους τόπους συνήθους διαμονής τους, στα εδάφη που το Ισραήλ κατέχει από το 1967», εκφράζει έντονη ανησυχία επειδή «δεν εφαρμόζεται ο μηχανισμός επιστροφής των εκτοπισμένων που συμφωνήθηκε από τα μέρη στο Άρθρο XII

Στα πλαίσια εφαρμογής της Σύμβασης του 1951 οι δύο προαναφερόμενες ομάδες περιλαμβάνουν τους Παλαιστίνιους που εκτοπίστηκαν κατά το χρόνο των εχθροπραξιών καθώς και τους απόγονους τους⁵. Σημειώνεται ότι στους Παλαιστίνιους που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 1Γ, 1Ε ή 1ΣΤ της Σύμβασης, δεν εφαρμόζεται το άρθρο 1 Δ, ακόμα και όταν χαρακτηρίζονται «Παλαιστίνιοι πρόσφυγες» και / ή «εκτοπισμένοι», των οποίων η τύχη δεν έχει ρυθμιστεί οριστικά σύμφωνα με τις σχετικές αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών⁶.

4. Μια τρίτη κατηγορία Παλαιστινίων προσφύγων περιλαμβάνει όσους δεν χαρακτηρίζονται ούτε «παλαιστίνιοι πρόσφυγες» ούτε «εκτοπισμένοι», αλλά λόγω βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης που οφείλεται στη φυλή, στη θρησκεία, στην εθνικότητα, στη συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή στις πολιτικές πεποιθήσεις βρίσκονται εκτός των Κατεχομένων από το Ισραήλ από το 1967 Παλαιστινιακών εδαφών και δεν μπορούν, ή λόγω του φόβου αυτού δεν επιθυμούν να επιστρέψουν

της Διακήρυξης Αρχών για τις Ρυθμίσεις της Μεταβατικής Διακυβέρνησης» και εκφράζει την ελπίδα ότι «γρήγορα θα επιστρέψουν στις εστίες τους οι εκτοπισμένοι».

⁵ Η Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. εξέφρασε το ενδιαφέρον της για τους απογόνους των «Παλαιστινίων προσφύγων» και των «εκτοπισμένων πληθυσμών» στην από 16.12.1982 υπ' αριθμ. 37/120 απόφασή της με την οποία κάλεσε το Γενικό Γραμματέα του οργανισμού να συνεργαστεί με τον Γενικό Αρμοστή της UNRWA για την έκδοση ταυτοτήτων σε «όλους τους Παλαιστίνιους πρόσφυγες και στους απογόνους τους [...] σε όλους τους εκτοπισμένους και σε όσους εμποδίστηκαν να επιστρέψουν στα σπίτια τους λόγω των εχθροπραξιών του 1967 καθώς και στους απογόνους τους». Το 1983, ο Γενικός Γραμματέας του Ο.Η.Ε. ενημέρωσε τη Γενική Συνέλευση για τις πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν για την εφαρμογή της απόφασης αυτής, αλλά σημείωσε ότι «αδυνατούσε, σε αυτό το στάδιο, να προχωρήσει σε περαιτέρω εφαρμογή της απόφασης» χωρίς «την παροχή σημαντικών πληροφοριών που θα ήσαν διαθέσιμες μέσω περαιτέρω απαντήσεων των κυβερνήσεων» (παράγραφος 9 του εγγράφου UN Doc. A/38/382, *Special Identification cards for all Palestine Refugees. Report of the Secretary General*, 12.9.1983).

⁶ Για παράδειγμα κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 Ε της Σύμβασης του 1951 μπορεί να αποκλειστεί από τα ευεργετήματα της Σύμβασης ο Παλαιστίνιος, που υπάγεται σε μια από τις ομάδες της παραγράφου 3 του παρόντος μνημονίου, στον οποίο οι αρχές του κράτους όπου διαμένει νόμιμα έχουν αναγνωρίσει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που αναγνωρίζουν και στους πολίτες τους. Υπογραμμίζεται επίσης ότι πολλοί Παλαιστίνιοι έχουν αποκτήσει την υπηκοότητα τρίτων χωρών και κατά συνέπεια κάθε ισχυρισμός τους για παροχή διεθνούς προστασίας κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951 πρέπει να εξεταστεί σε σχέση με τη χώρα της νέας τους υπηκοότητας. Σε ορισμένες περιπτώσεις η παλαιστινιακή καταγωγή του αιτούντα άσυλο μπορεί να ασκεί καθοριστική επιρροή στην αξιολόγηση του βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης για τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση και ο οποίος τον ανάγκασε να εγκαταλείψει τη χώρα της νέας του υπηκοότητας.

σ' αυτά. Αυτοί οι Παλαιστίνιοι που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1Δ της Σύμβασης του 1951 πληρούν τις προϋποθέσεις της αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 1 Α (2) της Σύμβασης, με την προϋπόθεση ότι δεν έπαυσαν να είναι πρόσφυγες κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 Γ της Σύμβασης του 1951 ή δεν συντρέχουν στο πρόσωπό τους οι προϋποθέσεις εφαρμογής των ρητρών αποκλεισμού (άρθρα 1 Ε και 1 Στ της Σύμβασης του 1951)⁷.

Γ. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 1 Δ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΤΟΥ 1951

5. Αφού καθορισθεί ότι ένας Παλαιστίνιος πρόσφυγας εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 Δ της Σύμβασης του 1951 πρέπει εν συνεχεία να αξιολογηθεί εάν η περίπτωση του υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 1 ή της παραγράφου 2 του άρθρου αυτού.

6. Εάν ο ενδιαφερόμενος βρίσκεται εντός των εδαφών όπου δραστηριοποιείται η UNRWA και έχει καταγραφεί από αυτήν ή πληροί τις προϋποθέσεις καταγραφής από αυτήν την εξειδικευμένη οργάνωση του Ο.Η.Ε. θεωρείται ότι απολαμβάνει την προστασία ή τη συνδρομή που προβλέπει η παράγραφος 1 του άρθρου 1 Δ και άρα αποκλείεται από τα ευεργετήματα της Σύμβασης του 1951 και από την προστασία και τη συνδρομή της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες.

7. Εάν όμως ο ενδιαφερόμενος βρίσκεται εκτός των εδαφών δραστηριοποίησης της UNRWA δεν απολαμβάνει πλέον την προστασία ή τη συνδρομή της οργάνωσης αυτής και άρα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 2 του άρθρου 1 Δ, με την προϋπόθεση βέβαια ότι δεν πληρούνται στην περίπτωση του οι προϋποθέσεις των άρθρων 1 Γ, 1 Ε και 1 Στ. Όσοι υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 2 του άρθρου 1 Δ απολαμβάνουν αυτόματα τα ευεργετήματα της Σύμβασης του 1951 και εμπίπτουν στην εντολή της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες. Την προστασία της παραγράφου 2 του άρθρου 1 Δ της

⁷ Δεν υπάρχει συμφωνία για το καθεστώς των Παλαιστινίων που δεν έχουν αποκτήσει την υπηκοότητα μιας τρίτης χώρας. Πολλά κράτη θεωρούν τους Παλαιστίνιους της κατηγορίας αυτής ανιθαγενείς κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 1 (1) της Σύμβασης του 1954 για το Καθεστώς των Ανιθαγενών και αξιολογούν ανάλογα τους ισχυρισμούς τους για άσυλο κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων. Υπογραμμίζεται ότι το εδάφιο 1 της παραγράφου 2 του άρθρου 1 της Σύμβασης για το Καθεστώς των Ανιθαγενών ορίζει ότι η Σύμβαση δεν έχει εφαρμογή «επί προσώπων άτινα απολαύουν νυν προστασίας ή αρωγής εκ μέρους οργάνωσης ή καθιδρύματος των Ηνωμένων Εθνών, εξαιρουμένου του Ύπατου Αρμοστού των Ηνωμένων Εθνών δια τους Πρόσφυγες και εφ' όσον χρόνον ταύτα απολαύουν της ρηθείσης προστασίας ή της ρηθείσης αρωγής».

Σύμβασης του 1951 δικαιούνται να απολαμβάνουν και οι Παλαιστίνιοι πρόσφυγες που ποτέ δεν διέμειναν στα εδάφη όπου επιχειρεί η UNRWA⁸.

8. Η υπαγωγή του ενδιαφερόμενου παλαιστίνιου στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 2 του άρθρου 1 Δ δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι δεν μπορεί να επιστρέψει στην περιοχή επιχειρήσεων της UNRWA. Στην περίπτωση επιστροφής του υπάγεται στην προστασία της παραγράφου 1 του άρθρου 1 Δ και άρα παύει να επωφελείται των ευεργετημάτων της Σύμβασης του 1951. Όμως, μπορεί ο ενδιαφερόμενος να αδυνατεί να επιστρέψει στην προαναφερόμενη περιοχή. Ειδικότερα:

- i) Μπορεί να μην επιθυμεί να επιστρέψει σ' αυτήν επειδή απειλείται η σωματική του ακεραιότητα ή η ελευθερία του ή επειδή αντιμετωπίζει προβλήματα προστασίας, ή
- ii) Μπορεί να αδυνατεί να επιστρέψει σ' αυτήν επειδή για παράδειγμα οι αρχές της ενδιαφερόμενης χώρας αρνούνται να τον δεχθούν ή να ανανεώσουν το ταξιδιωτικό του έγγραφο.

9. Η δικαιολογητική βάση της «δυνατότητας υπαγωγής» σε καθεστώς πραγματικής προστασίας αναπτύχθηκε στο πλαίσιο της αντιμετώπισης των παράνομων μετακινήσεων των προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων των Πορισμάτων που υιοθέτησε η Εκτελεστική Επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και ειδικότερα των Πορισμάτων Νο. 15 (XXX) (1979) για τους Πρόσφυγες Χωρίς Χώρα Ασύλου και Νο. 58 (XL) (1989) για το Πρόβλημα των Προσφύγων και των Αιτούντων Άσυλο που Μετακινούνται Παράνομα από τη Χώρα στην Οποία Ήδη Απολαμβάνουν Προστασία.

Δ. ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΑΠΟ ΤΗΝ UNRWA

10. Η UNRWA ιδρύθηκε βάσει της υπ' αριθμ. 302 (IV) από 8.12.1949 απόφασης της Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών και αρμοδιότητά της είναι «να υλοποιεί σε συνεργασία με τις τοπικές κυβερνήσεις [...] προγράμματα άμεσης αρωγής και έργων» για τους Παλαιστίνιους πρόσφυγες και να «συμβουλεύει τις ενδιαφερόμενες κυβερνήσεις της Μέσης Ανατολής για τα προπαρασκευαστικά μέτρα που πρέπει να υιοθετήσουν για να αντιμετωπίσουν τα προγράμματα αρωγής και έργων όταν παύσει να διατίθεται διεθνής βοήθεια»⁹. Από το 1967 έχει

⁸ Για παράδειγμα μπορεί κάποιος απόγονος «Παλαιστίνιου πρόσφυγα» ή Παλαιστίνιου «εκτοπισμένου» να μην έχει ποτέ διαμείνει στην περιοχή επιχειρήσεων της UNRWA. Κατά συνέπεια δεν τίθεται θέμα εφαρμογής του άρθρου 1 Γ ή του άρθρου 1 Ε της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων.

⁹ Με την από 8.12.1949 υπ' αριθμ. 302 (IV) απόφασή της η Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. καλεί την UNRWA να συνεργαστεί με την Επιτροπή Συμφιλίωσης του Ο.Η.Ε. για την Παλαιστίνη «προς το συμφέρον του έργου των δύο φορέων, και ειδικότερα για την εφαρμογή της παραγράφου 11 της από 11.12.1948 υπ' αριθμ. 194 (III)

διευρυνθεί το έργο της UNRWA η οποία συνδράμει πλέον και άλλες, πλην των Παλαιστινίων, πληθυσμιακές ομάδες που ζουν στην περιοχή των επιχειρήσεών της. Ειδικότερα με την υπ' αριθμ. 2252 (ES-V) από 4.7.1967 απόφασή της η Γενική Συνέλευση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών επικροτεί τις προσπάθειες της UNRWA «που όταν είναι εφικτό παρέχει ανθρωπιστική βοήθεια στις κρίσιμες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και ως προσωρινό μέτρο, στους άλλους πληθυσμούς που ζουν στην περιοχή όπου δραστηριοποιείται και έχουν εκτοπιστεί ή έχουν κατεπείγουσα ανάγκη άμεσης αρωγής λόγω των πρόσφατων εχθροπραξιών». Μεταγενέστερες αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών επιδοκιμάζουν σε ετήσια βάση τις προσπάθειες της UNRWA να συνεχίσει να παρέχει βοήθεια¹⁰.

11. Για την εκπλήρωση του έργου της η UNRWA έχει αποφασίσει ότι «Παλαιστίνιος πρόσφυγας είναι καθένας που από την 1.6.1946 έως

απόφασής της». Με την από 2.12.1950 υπ' αριθμ. 393 (V) απόφασή της η Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. καλεί την UNRWA να «ιδρύσει ταμείο επανενσωμάτωσης για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων που ζητούν να υλοποιήσουν οι κυβερνήσεις της Μέσης Ανατολής με την έγκριση της οργάνωσης με στόχο τη μόνιμη επανεγκατάσταση των προσφύγων και τη λήξη των αναγκών τους για ανακούφιση και αρωγή». Με την ίδια απόφαση εντέλλεται η UNRWA, όπως ανάλογα με τις ανάγκες «μεταφέρει πόρους από τα προγράμματα αρωγής και ανακούφισης [για την άμεση ανακούφιση των άπορων Παλαιστινίων προσφύγων] στα προγράμματα επανενσωμάτωσης». Ούτε η από 8.12.1949 υπ' αριθμ. 302 (IV) απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. ούτε καμιά μεταγενέστερη έχει περιορίσει ειδικότερα τις αρμοδιότητες και τη δικαιοδοσία της UNRWA, που διευρύνθηκαν με την πάροδο των ετών με αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης. Για παράδειγμα οι αποφάσεις που η Γενική Συνέλευση υιοθέτησε από το 1982 έως το 1993 για την Προστασία των Παλαιστινίων Προσφύγων καλούν την UNRWA να εκπληρώσει το έργο προστασίας στα Κατεχόμενα από το Ισραήλ από το 1967 Παλαιστινιακά Εδάφη. Με την τελευταία σχετική απόφαση (υπ' αριθμ. 48/40 Η της 10.12.1993) η Γενική Συνέλευση «καλεί το Γενικό Γραμματέα του Ο.Η.Ε. και το Γενικό Αρμοστή της UNRWA να συνεχίσουν τις προσπάθειές τους για την διατήρηση της ασφάλειας και το σεβασμό των νομίμων ανθρωπίνων δικαιωμάτων των Παλαιστινίων προσφύγων που ζουν στα Κατεχόμενα από το Ισραήλ από το 1967 Παλαιστινιακά Εδάφη». Οι μεταγενέστερες αποφάσεις συμπεριλαμβανομένης της από 10.12.2001 υπ' αριθμ. 56/56 απόφασης της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. αναφέρονται στο «ανεκτίμητο έργο που εκπληρώνουν οι αξιωματούχοι της UNRWA που απασχολούνται στον τομέα των προσφυγικών ζητημάτων παρέχοντας προστασία στον παλαιστινιακό πληθυσμό και ειδικότερα στους παλαιστίνιους πρόσφυγες».

¹⁰ Με την από 10.12.2001 υπ' αριθμ. 56/54 απόφασή της η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ υποστηρίζει τις προσπάθειες που καταβάλει η UNRWA «συνεχίζοντας στο μέτρο του εφικτού να παρέχει ανθρωπιστική βοήθεια σε κρίσιμες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και ως προσωρινό μέτρο, σε όσους εκτοπισμένους διαμένουν στην περιοχή και έχουν για βασίμους λόγους ανάγκη αρωγής λόγω του πολέμου του Ιουνίου του 1967 και των μεταγενέστερων εχθροπραξιών».

την 15.5.1948 είχε τη συνήθη διαμονή του στην Παλαιστίνη και έχασε τόσο το σπίτι του όσο και τα μέσα διαβίωσής του λόγω του πολέμου του 1948»¹¹. Με την πάροδο των ετών αυτός ο ορισμός εργασίας αναπτύχθηκε¹² περαιτέρω χωρίς να επιδρά στην εφαρμογή των σχετικών αποφάσεων της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε., ειδικότερα της παραγράφου 11 της απόφασης 194 (III) της 11.12.1948¹³.

12. Οι πληθυσμιακές ομάδες που υπάγονται στη δικαιοδοσία της UNRWA είναι : α) οι «Παλαιστίνιοι πρόσφυγες» σύμφωνα με τον ορισμό εργασίας της οργάνωσης, β) όσοι είναι εκτοπισμένοι λόγω των εχθροπραξιών του Ιουνίου του 1967 και των μεταγενέστερων πολέμων και έχουν κατεπείγουσα ανάγκη την άμεση και διαρκή βοήθεια, γ) οι κατιόντες από την αντρική γραμμή των προαναφερόμενων ομάδων και δ) άλλοι άνθρωποι που ζουν στην περιοχή δράσης της οργάνωσης¹⁴. Οι δραστηριότητες της UNRWA είναι σήμερα περιορισμένες σε πέντε χώρες / περιοχές, κυ-

¹¹ Πληροφορία από την UNRWA. *Όπως προαναφέρθηκε η Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. ουδέποτε όρισε ποιοι καλύπτονται με τον όρο «Παλαιστίνιοι πρόσφυγες».*

¹² Βλέπε για παράδειγμα UN Doc. A/1451/Rev. 1, *Interim Report of the Direction of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, 6.10.1950, παράγραφο 14 : «Για την εκπλήρωση του έργου της η οργάνωση έχει αποφασίσει ότι πρόσφυγας είναι κάθε αναξιοπαθών, που λόγω του πολέμου στην Παλαιστίνη έχει χάσει το σπίτι του και τα μέσα διαβίωσής του» - UN Doc. A/2717/Add. 1 *Special Report of the Director of the Advisory Commission of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, 20.6.1954, παράγραφο 29 : «Ο ορισμός όσων δικαιούνται την αρωγή της οργάνωσης, όπως χρησιμοποιείται εδώ και χρόνια, αφορά καθένα του οποίου η συνήθης διαμονή βρισκόταν στην Παλαιστίνη για τουλάχιστον δύο χρόνια πριν ξεσπάσει ο πόλεμος του 1948 και ο οποίος λόγω του πολέμου αυτού έχασε τα υπάρχοντά του και τα μέσα διαβίωσής του» - UN Doc. A/8413 *Report of the Commissioner – General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, 30.6.1971, υποσημείωση 1 : «Σύμφωνα με τον ορισμό εργασίας της UNRWA Παλαιστίνιος πρόσφυγας είναι καθένας του οποίου η συνήθης διαμονή βρισκόταν στην Παλαιστίνη για τουλάχιστον δύο χρόνια πριν ξεσπάσει ο πόλεμος του 1948 και ο οποίος λόγω του πολέμου αυτού έχασε τόσο τα υπάρχοντά του όσο και τα μέσα διαβίωσής του και αναγκάστηκε να αναζητήσει το 1948 ασφάλεια σε κάποια από τις χώρες στις οποίες δραστηριοποιείται η UNRWA παρέχοντας αρωγή και ανακούφιση».

¹³ Ιδρύοντας την UNRWA και ανανεώνοντας την εντολή της η Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. έχει κατ' επανάληψη τονίσει ότι οι δραστηριότητες της οργάνωσης αυτής δεν επιδρούν στις διατάξεις της παραγράφου 11 της απόφασης 194 (III) της 11.12.1948. Βλέπε την από 10.12.2001 υπ' αριθμ. 56/52 απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. με την οποία ανανεώθηκε η εντολή της UNRWA έως την 30η Ιουνίου 2005.

¹⁴ Πληροφορίες που παρασχέθηκαν από την UNRWA.

ρίως στην Ιορδανία, στη Συρία, στο Λίβανο, στη Δυτική Όχθη και στη Λωρίδα της Γάζας¹⁵.

13. Σε κάθε περίπτωση παλαιστίνιου πρόσφυγα πρέπει να καθορίζεται εξατομικευμένα εάν πληροί τις προϋποθέσεις καταγραφής από την UNRWA ή εάν είναι ήδη καταγεγραμμένος από την οργάνωση. Όταν παρουσιάζονται δυσκολίες περαιτέρω πληροφορίες μπορεί να παράσχει η UNRWA¹⁶.

Ε. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

14. Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες ελπίζει ότι ο παρόν μνημόνιο διευκρινίζει κάποιες εκφάνσεις της κατάστασης των παλαιστίνιων προσφύγων από πλευράς διεθνούς δικαίου και ότι θα αποτελέσει χρήσιμη οδηγία για όσους αποφασίζουν στις διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

Οκτώβριος 2002

¹⁵ Σήμερα, οι δραστηριότητες της UNRWA περιορίζονται στις περιοχές που αναφέρονται στην παράγραφο 12 του παρόντος μνημονίου. Όμως, ανάλογα με τις περιστάσεις η UNRWA παρέχει βοήθεια όχι μόνο στους Παλαιστίνιους πρόσφυγες αλλά και σε άλλους Παλαιστίνιους που είναι καταγεγραμμένοι από την οργάνωση και ζουν σε άλλες περιοχές της Μέσης Ανατολής, συμπεριλαμβανομένων του Κουβέιτ, των Κρατών του Κόλπου και της Αιγύπτου.

¹⁶ Υπογραμμίζεται ότι δεν έχουν καταγραφεί από την UNRWA όλοι οι Παλαιστίνιοι πρόσφυγες που ζουν στην περιοχή όπου επιχειρεί. Επίσης ότι οι Παλαιστίνιοι που πληρούν τις προϋποθέσεις καταγραφής τους από την UNRWA δεν παύουν να απολαμβάνουν των υπηρεσιών της οργάνωσης επειδή αποκτούν την υπηκοότητα ενός τρίτου κράτους. Στην πραγματικότητα, πολλοί συνεχίζουν να λαμβάνουν βοήθεια από την UNRWA, ειδικότερα όσοι ζουν στην Ιορδανία.



ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ
ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ
ΣΥΣΤΑΣΗ CommDH/R(2001) 1 της 19.9.2001*
Του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
Για τα Δικαιώματα των Αλλοδαπών που Επιθυμούν να εισέλθουν
σε κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης
και για την Εκτέλεση των Αποφάσεων Απέλασης

Ο Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου ενεργώντας σύμφωνα με την Απόφαση (99) 50 της Επιτροπής Υπουργών για τον Επίτροπο για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης, η οποία υιοθετήθηκε στις 7.5.1999 (εν συνεχεία αποκαλούμενη «Απόφαση»),

Έχοντας διαπιστώσει στα πλαίσια των διαφόρων ταξιδιών του και επισκέψεών του στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης ένα κοινό πρόβλημα που αφορά στην πλειοψηφία των κρατών μελών, δηλαδή την επικίνδυνη νομική και ανθρωπιστική κατάσταση των αλλοδαπών που επιθυμούν να εισέλθουν στην επικράτεια των κρατών μελών,

Υπενθυμίζοντας ότι τα προβλήματα αυτά έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο πολλών εργασιών στους κόλπους του Συμβουλίου της Ευρώπης και ιδιαίτερα συστάσεων της Επιτροπής των Υπουργών,

Διαπιστώνοντας όμως ότι δεν έχει βελτιωθεί ουσιαστικά η κατάσταση από την υιοθέτηση από την Επιτροπή Υπουργών της Σύστασης R (94) 5 «για τις κατευθυντήριες αρχές που πρέπει να διέπουν την πρακτική των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης όσον αφορά στους αιτούντες άσυλο που φθάνουν στα ευρωπαϊκά αεροδρόμια»,

Υπενθυμίζοντας ότι οι συνθήκες περιορισμού της προσωπικής ελευθερίας των αιτούντων άσυλο και άλλων ανθρώπων στις ζώνες αναμονής των αεροδρομίων αποτέλεσαν αντικείμενο διαφόρων ερευνών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης και τιμωρίας (εν συνεχεία αποκαλούμενη (ΕΠΒ),

Λαμβάνοντας υπόψη το επίκαιρο έργο της Επιτροπής της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για τις Μεταναστεύσεις, τους Πρόσφυγες και τη Δημογραφία, η οποία επεξεργάζεται έκθεση με τον τίτλο «Εξανθρωπι-

* Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή

σμός των διαδικασιών απέλασης των παράνομων μεταναστών και των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο»,

Υπενθυμίζοντας ότι ο Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου διοργάνωσε στο Στρασβούργο από τις 20 έως τις 22 Ιουνίου 2001 σεμινάριο στο οποίο συζητήθηκαν οι «Αρχές των δικαιωμάτων του ανθρώπου που εφαρμόζονται στον περιορισμό της προσωπικής ελευθερίας των αλλοδαπών που επιθυμούν να εισέλθουν στην επικράτεια ενός κράτους μέλους του Συμβουλίου της Ευρώπης και στην εκτέλεση των αποφάσεων απέλασης»,

Υπενθυμίζοντας ότι στο σεμινάριο αυτό συμμετείχαν οι εκπρόσωποι των εθνικών και διεθνών μη κυβερνητικών οργανώσεων, οι κυβερνητικοί εμπειρογνώμονες, οι εκπρόσωποι των επαγγελματικών συνδικάτων, μεταξύ των οποίων το συνδικάτο των πιλότων των αεροπορικών γραμμών του Βελγίου, οι εκπρόσωποι της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες καθώς και τα μέλη της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης, το προσωπικό της Γραμματείας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και της ΕΠΒ,

Υπενθυμίζοντας ότι οι συμμετέχοντες στο σεμινάριο εξέτασαν το νομικό πλαίσιο και την πρακτική που αφορά στους αλλοδαπούς που βρίσκονται στα σύνορα ενός κράτους μέλους, λαμβάνοντας υπόψη ειδικότερα την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων αλλά επίσης τις εθνικές νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις καθώς και τις σχετικές διατάξεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

Λαμβάνοντας υπόψη ότι το άρθρο 3 (ε) της Απόφασης ορίζει ότι ο Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου «εντοπίζει τις πιθανές ανεπάρκειες του δικαίου και της πρακτικής των κρατών μελών όσον αφορά στο σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου που αποτυπώνονται στα κείμενα του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενθαρρύνει την αποτελεσματική εφαρμογή αυτών των κανόνων από τα κράτη μέλη τα οποία συνδράμει, με τη συγκατάθεσή τους, στις προσπάθειές τους να θεραπεύσουν αυτές τις ανεπάρκειες»,

Λαμβάνοντας υπόψη το άρθρο 8-1 της Απόφαση διατυπώνει τις ακόλουθες συστάσεις:

Ι. Δικαιώματα των αλλοδαπών που φθάνουν στα σύνορα ενός κράτους μέλους

1. Κάθε αλλοδαπός που φθάνει στα σύνορα οιοδήποτε κράτους μέλους του Συμβουλίου της Ευρώπης δικαιούται μεταχείριση που σέβεται

την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και αποκλείει τον κατ' αρχή χαρακτηρισμό του ως εγκληματία ή παραβάτη του νόμου.

2. Με την άφιξή του, κάθε άνθρωπος, του οποίου αμφισβητείται το δικαίωμα εισόδου, πρέπει να ακουστεί, εάν είναι αναγκαίο με τη συνδρομή διερμηνέα που εξασφαλίζει το κράτος άφιξης, ώστε να είναι σε θέση, ανάλογα με την περίπτωση, να υποβάλει αίτημα ασύλου, που περιλαμβάνει το δικαίωμά του να συμπληρώσει το φάκελό του αφού πρώτα πληροφορηθεί κατάλληλα, σε γλώσσα που κατανοεί, για τη διαδικασία που θα εφαρμοστεί. Κατά συνέπεια, κάθε επαναπροώθηση «στην έξοδο προς το αεροπλάνο» είναι απαράδεκτη.

3. Κάθε περιορισμός της προσωπικής ελευθερίας πρέπει να αποτελεί την εξαίρεση. Η κράτηση πρέπει, όσο το δυνατό συχνότερα, να αντικαθίσταται από άλλα μέσα ελέγχου, όπως είναι η καταβολή εγγύησης, η εγγυοδοσία ή παρόμοια μέσα. Όταν η κράτηση αποτελεί το μοναδικό μέσο διασφάλισης της παρουσίας του αλλοδαπού δεν πρέπει να πραγματοποιείται με τρόπο συστηματικό σε αστυνομικό τμήμα ή σε φυλακή, εκτός εάν υπάρχει πραγματική αδυναμία. Στην περίπτωση αυτή δεν πρέπει να υπερβαίνει τον αυστηρώς αναγκαίο χρόνο που απαιτείται για τη μεταφορά του αλλοδαπού σε εξειδικευμένο κέντρο κράτησης.

4. Αναγνωρίζεται στους κρατούμενους αλλοδαπούς το δικαίωμα να επικοινωνούν με κάθε πρόσωπο της επιλογής τους για να το ενημερώσουν για την κατάστασή τους.

II. Συνθήκες κράτησης

5. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εναρμονίσουν στο μέτρο του δυνατού τις εθνικές νομοθεσίες που αφορούν αφενός τις διαδικαστικές εγγυήσεις που αναγνωρίζονται στους αλλοδαπούς κρατούμενους και αφετέρου την ανώτατη διάρκεια κράτησης σε κάθε στάδιο της διαδικασίας.

6. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποφεύγουν να διατάσσουν την κράτηση στις ζώνες αναμονής των ασυνόδευτων ανηλίκων, των εγκύων, των μητέρων και των παιδιών τους, των ηλικιωμένων και των προσώπων με αναπηρίες στις ζώνες αναμονής. Ανάλογα με την περίπτωση, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι πρέπει να τοποθετούνται σε ειδικό κέντρο και να ενημερώνονται άμεσα για την κατάστασή τους οι δικαστικές αρχές. Δεν πρέπει να διαχωρίζονται τα μέλη της ίδιας οικογένειας.

7. Οι κρατούμενοι αλλοδαποί που αναμένουν την έκδοση απόφασης επί της αίτησής τους για είσοδο στο κράτος μέλος πρέπει να τοποθετούνται σε ειδικό κέντρο και σε καμιά περίπτωση δεν πρέπει να κρατούνται μαζί με τους κρατούμενους για αδικήματα του κοινού ποινικού δικαίου. Το ίδιο ισχύει για όσους αναμένουν την εκτέλεση απόφασης απομάκρυνσης από την επικράτεια κράτους μέλους, εκτός από τις περιπτώ-

σεις όσων απελαύνονται μετά την έκτιση της ποινής και όσων κρατούνται στα σύνορα ενόψει της έκδοσής τους.

8. Ανεξάρτητα από τη διάρκεια της κράτησης κάθε κρατούμενος δικαιούται να έχει πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη έκτακτης ανάγκης εφόσον απαιτείται από την κατάσταση της υγείας του.

9. Τα κέντρα κράτησης δεν πρέπει να εξομοιώνονται με φυλακές.

10. Οι εθνικές αρχές υποχρεούνται να εγγυηθούν την μέγιστη διαφάνεια λειτουργίας των κέντρων κράτησης αναγνωρίζοντας τουλάχιστον δικαίωμα πρόσβασης σ' αυτά στις ανεξάρτητες εθνικές επιτροπές, στο Συνήγορο του Πολίτη ή στις μη κυβερνητικές οργανώσεις, στους δικηγόρους και στους συγγενείς των κρατουμένων. Κυρίως πρέπει να διασφαλίζεται ο τακτικός έλεγχος της λειτουργίας αυτών των κέντρων από τις δικαστικές αρχές.

11. Κρίνεται απαραίτητο τα κράτη μέλη όχι μόνον να εγγυώνται αλλά και να διασφαλίζουν στην πράξη το δικαίωμα άσκησης δικαστικής προσφυγής με την έννοια του άρθρου 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, όταν ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός ισχυρίζεται ότι οι αρμόδιες αρχές έχουν παραβιάσει ή κινδυνεύουν να παραβιάσουν κάποιο από τα δικαιώματα που εγγυάται η Σύμβαση. Αυτό το δικαίωμα στην άσκηση αποτελεσματικής προσφυγής πρέπει να διασφαλίζεται σε όλους όσους επιθυμούν να προσβάλουν μια απόφαση επαναπροώθησης ή απέλασης από την επικράτεια του κράτους άφιξης. Η άσκηση της προσφυγής αυτής πρέπει να αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης απέλασης τουλάχιστον όταν ο προσφεύγων επικαλείται παραβίαση των άρθρων 2 και 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

III. Εκτέλεση των μέτρων απέλασης

12. Η απέλαση, όταν εκτελείται, πρέπει να διέπεται από διαδικασία απόλυτα σαφή, που εξασφαλίζει σε κάθε στάδιο το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

13. Η καλλίτερη λύση για την αποφυγή μέσων που τραυματίζουν τους απελαυνόμενους, όπως επίσης και το προσωπικό που υποχρεούται να εκτελέσει τις σχετικές αποφάσεις, είναι ο εθελοντικός επαναπατρισμός.

14. Κατά την εκτέλεση μιας απόφασης απέλασης είναι θεμελιώδους σημασίας η ενημέρωση του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας για τις ενέργειες που πρόκειται να πραγματοποιηθούν ώστε να είναι σε θέση να προετοιμάζεται ψυχολογικά στην ιδέα της επιστροφής. Όπως ρητά ορίζει το άρθρο 4 του 4^{ου} Πρωτοκόλλου της

Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου απαγορεύονται οι ομαδικές απελάσεις.

15. Δεν πρέπει να απειλούνται όσοι αλλοδαποί πρόκειται να απομακρυνθούν από την επικράτεια κράτους μέλους προκειμένου να πεισθούν να εισέλθουν στο μεταφορικό μέσο. Σε κάθε περίπτωση απαγορεύεται στο προσωπικό που είναι επιφορτισμένο με την εκτέλεση της απόφασης απέλασης να φορά μάσκες που εμποδίζουν τον εντοπισμό του.

16. Το προσωπικό των κέντρων κράτησης, καθώς και οι αξιωματούχοι των μεταναστευτικών υπηρεσιών ή των υπηρεσιών συνοδείας πρέπει να έχουν την κατάλληλη κατάρτιση, που αποσκοπεί στη μείωση στο ελάχιστο των κινδύνων που συνεπάγεται η άσκηση βίας .

17. Σε κάθε περίπτωση απαγορεύονται:

- η χρήση κάθε μέσου επικίνδυνου να προκαλέσει ασφυξία ή πνιγμό (όπως τσιρότου, φίμωτρου, κάσκας, μαξιλαριού κλπ) καθώς και η χρήση αερίου, αναισθητικού ή διεγερτικού. Πρέπει επίσης να αποφεύγονται η χρήση μέσων περιορισμού της ελευθερίας κινήσεων του απελαυνόμενου καθώς μπορεί να προκαλέσουν ασφυξία,

- η χρήση ηρεμιστικών ή ενέσεων χωρίς προηγούμενη ιατρική εξέταση και συνταγογράφηση από ιατρό.

18. Κατά την απογείωση και την προσγείωση του αεροπλάνου πρέπει να απαγορεύεται η για λόγους ασφαλείας χρήση χειροπέδων στους δια της βίας απελαυνόμενους.

Ο Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου καλεί τις αρχές των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης να λάβουν υπόψη τις προαναφερόμενες συστάσεις στα πλαίσια της επεξεργασίας και συγκεκριμένης εφαρμογής των εθνικών νομοθεσιών και πρακτικών τους.



ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ
Γραφείο του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
Στρασβούργο, 17.7.2002

ΕΚΘΕΣΗ¹
του ALVARO GIL-ROBLES,
Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
Για την Επίσκεψη που πραγματοποίησε στην Ελληνική Δημοκρατία
2-5 Ιουνίου 2002
Προς την Επιτροπή Υπουργών και την Κοινοβουλευτική Συνέλευση

.....

IV. Κατάσταση των αλλοδαπών (προσφύγων, αιτούντων άσυλο και μεταναστών)

28. Το θέμα συζητήθηκε με τους περισσότερους συνομιλητές. Οι αρχές δέχονται ότι η Ελλάδα αντιμετωπίζει ένα μείζονος σημασίας μεταναστευτικό φαινόμενο το οποίο επιδρά στη δημογραφική ισορροπία καθώς σήμερα το 10% του πληθυσμού είναι αλλοδαποί που έφθασαν στη χώρα την τελευταία δεκαετία. Οι αρχές, που εκτιμούν ότι στην Ελλάδα ζουν περίπου 900.000 μετανάστες, κατελήφθησαν εξ απήνης και δεν έχουν ακόμα ολοκληρώσει το κατάλληλο νομοθετικό πλαίσιο για τη ρύθμιση του φαινομένου. Σχετικά πρέπει να υπογραμμισθούν οι προσπάθειες των δικαστηρίων και ειδικότερα του Συμβουλίου Επικρατείας που αντιμετώπισε τα περίπλοκα προβλήματα του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο των μεταναστών εκδίδοντας αποφάσεις που επικαλούνται την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και την ερμηνεία της από το Δικαστήριο του Στρασβούργου. Διαπιστώθηκε επίσης προφανής βούληση των ελληνικών αρχών να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά το φαινόμενο της μετανάστευσης. Ενημερώθηκα ότι η μετανάστευση θα αποτελέσει το πρωταρχικό θέμα συζήτησης στα πλαίσια της ελληνικής προεδρίας την Ε.Ε. Συμφωνήθηκε με τον Υφυπουργό Εξωτερι-

¹ Πρόκειται για το έγγραφο CommDH (2002) 5. Πρωτότυπη γλώσσα σύνταξης του εγγράφου είναι η γαλλική. Παρατίθεται σε μετάφραση απόσπασμα.

κών κύριο Γιαννίτση να διοργανωθεί παράλληλα με την ελληνική προεδρία σεμινάριο για το ζήτημα της μετανάστευσης στην Ελλάδα.

29. Διευκρίνισα ότι το φαινόμενο της μετανάστευσης πρέπει να αντιμετωπιστεί στα πλαίσια συνεργασίας με τις ενδιαφερόμενες χώρες και ότι μια από τις προτεραιότητες θα πρέπει να είναι η παροχή αναπτυξιακής βοήθειας προς τις χώρες που παράγουν μετανάστες. Οι άνθρωποι δεν εγκαταλείπουν τις χώρες τους «χάριν παιδιάς». Οι μετανάστες, ακόμα και οι παράνομοι, δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ως εγκληματίες.

A. Νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών

30. Τον Απρίλιο του 2001 ψηφίστηκε από τη Βουλή ο νόμος 2910 για την είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών, με στόχο την υιοθέτηση και την εφαρμογή μιας μακροπρόθεσμης μεταναστευτικής πολιτικής, την ενσωμάτωση των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, την προαγωγή των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων τους και την ενδυνάμωση των νομικών εγγυήσεων προστασίας από τις διακρίσεις. Οι παράνομοι μετανάστες είχαν μια «δεύτερη ευκαιρία» να νομιμοποιήσουν την παραμονή τους και το δικαίωμα να εγγράψουν τα παιδιά τους στα σχολεία. Η απροθυμία των μεταναστών να υποβάλλουν τη σχετική αίτηση φοβούμενοι να γνωστοποιήσουν στις αρχές την παράνομη παραμονή τους μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο στην επιτυχία της διαδικασίας νομιμοποίησης. Ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε την υιοθέτηση κάποιων μέτρων για την καλύτερη διοικητική διαχείριση της διαδικασίας, η οποία κατακρίθηκε ως χρονοβόρα, κυρίως λόγω της ανεπαρκούς επάνδρωσης των υπηρεσιών. Στις 17.4.2002 το Υπουργείο Εσωτερικών ανακοίνωσε την παράταση ισχύος έως την 31^η Δεκεμβρίου 2002 των εξάμηνων αδειών παραμονής που έληγαν. Επιπλέον με το Ν. 3013/1.5.2002 τροποποιήθηκε η διαδικασία νομιμοποίησης προς την κατεύθυνση των προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη. Ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εσωτερικών με ενημέρωσε για τετραετές κυβερνητικό πρόγραμμα βελτίωσης των συνθηκών υποδοχής και ενσωμάτωσης των μεταναστών και θεωρώ προτεραιότητα την άμεση εφαρμογή του.

B. Μέτρα για την πρόληψη της βίας σε βάρος των αλλοδαπών

31. Σύμφωνα με εκθέσεις διάφορων μη κυβερνητικών οργανώσεων οι αστυνομικοί κατηγορούνται συχνά για δυσανάλογη χρήση βίας, συνήθως σε βάρος αλλοδαπών. Από τηλεοπτική εκπομπή που παρακολούθησα κατά την επίσκεψή μου στην Ελλάδα ενημερώθηκα ότι οι αστυνομικοί «φόρτωσαν» βίαια στο πορτ μπαγκάζ του περιπολικού ένα άτομο αλβανικής καταγωγής που πρόβαλε αντίσταση κατά τη σύλληψή του. Ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης, κύριος Μ. Χρυσοχοϊδης με διαβεβαίωσε ότι επρό-

κειτο για μεμονωμένο περιστατικό. Παραμένει ωστόσο αναγκαία η συνεχής ανάπτυξης και εφαρμογή προγραμμάτων κατάρτισης σε όλα τα επίπεδα, ειδικότερα στις δυνάμεις ασφαλείας για να εκπαιδευθούν στο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς και η ενσωμάτωση αντιπροσώπων των ευάλωτων ομάδων στους κόλπους των δυνάμεων ασφαλείας. Με ικανοποίηση ενημερώθηκα ότι υπάρχει σχέδιο πρόσληψης αρκετών εκατοντάδων τσιγγάνων ρόμα στην Πυροσβεστική. Θεωρώ ότι οι πράξεις ξενοφοβίας και ρατσισμού πρέπει να τιμωρούνται παραδειγματικά, ειδικότερα όταν αυτουργοί είναι δημόσιοι υπάλληλοι. Εν προκειμένω αναφέρομαι και υποστηρίζω τις Συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Καταπολέμηση του Ρατσισμού και της Ξενοφοβίας¹ σύμφωνα με την οποία κρίνεται αναγκαία η νομοθετική ενίσχυση των ποινικών ρυθμίσεων που αφορούν στα εγκλήματα ρατσιστικού και ξενοφοβικού χαρακτήρα και η συνεκτίμηση των ρατσιστικών ή ξενοφοβικών κινήτρων του αυτουργού στα πλαίσια επιβολής των ποινικών κυρώσεων. Άρα, παρά το ισχύον οπλοστάσιο της ελληνικής νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διακριτικής μεταχείρισης (που περιγράφεται στην απάντηση της ελληνικής κυβέρνησης στην έκθεση της Επιτροπής για την Καταπολέμηση του Ρατσισμού και της Ξενοφοβίας) τα ρατσιστικά εγκλήματα δεν ορίζονται ως ιδιώνυμα ούτε ότι το ρατσιστικό κίνητρο συνιστά επιβαρυντική περίπτωση. Κατά συνέπεια πρέπει να αναληφθούν πρωτοβουλίες για την υιοθέτηση των κατάλληλων νομικών διατάξεων.

Γ. Αιτούντες άσυλο

32. Η Ελλάδα βρίσκεται στο δρόμο πολλών αιτούντων άσυλο και οι αρχές αναγκάζονται να καταβάλλουν ειδικές προσπάθειες για να διασφαλίσουν τα δικαιώματά τους, ειδικότερα κατά την άφιξή τους στα σύνορα. Εκφράζω όμως την ανησυχία μου γιατί ενημερώθηκα από το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες για περιπτώσεις άμεσης επαναπροώθησης προσφύγων στους οποίους δεν παρασχέθηκε η δυνατότητα να υποβάλουν αίτημα ασύλου. Στην ετήσια έκθεσή του για το 2001 ο Συνήγορος του Πολίτη αναφέρθηκε σε περιπτώσεις αιτούντων άσυλο που συνάντησαν ιδιαίτερες δυσκολίες πρόσβασης στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Η Εθνική Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων δημοσίευσε στις 6.6.2002 ολοκληρωμένη και αναλυτική έκθεση με συγκεκριμένες προτάσεις για τη βελτίωση των συνθηκών υποδοχής των αιτούντων άσυλο και για τη διασφάλιση της πραγματικής άσκησης του δικαιώματός τους για πρόσβαση στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Συντάσσομαι με αυτήν την πρωτοβουλία και εφιστώ

¹ 2^η Έκθεση για την Ελλάδα, δημοσιευθείσα στις 27.6.2000, σημείο 6.

την προσοχή στη Σύσταση R (99)12 της Επιτροπής Υπουργών για την Επαναπροώθηση των Απορριφθέντων Αιτούντων Άσυλο.

33. Ζήτησα και επισκέφθηκα απρόσκοπτα τα γραφεία της Γενικής Αστυνομικής Διεύθυνσης Αττικής στη Λεωφόρο Αλεξάνδρας, όπου δεκάδες αλλοδαποί κρατούνταν εκκρεμούσης της διαδικασίας απέλασής τους από τη χώρα. Οι χώροι κράτησης είναι προφανώς ακατάλληλοι λαμβάνοντας υπόψη τον αριθμό των κρατουμένων και τη διάρκεια ισχύος του στερητικού της ελευθερίας μέτρου, που μπορεί να ανέρχεται σε πολλές βδομάδες, ίσως και μήνες, κατ' ανώτατο όριο τρεις σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία. Μου έθεσαν υπόψη την περίπτωση κρατούμενου σε αυτόν το χώρο από το Μάρτιο του 2001, χρονική διάρκεια που υπερβαίνει καταφανώς υπέρμετρα τον αναγκαίο χρόνο στέρησης της ελευθερίας, με αποκλειστική αιτιολογία την ολοκλήρωση γραφειοκρατικών διαδικασιών. Διαπίστωσα αυτοπροσώπως την έλλειψη χώρου, κάθε δυνατότητας προαυλισμού και φυσικής αγωγής και τις ιδιαίτερα επικίνδυνες συνθήκες υγιεινής, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι οι συνθήκες στις οποίες κρατούνται αυτοί οι άνθρωποι συνιστούν, κατά την άποψή μου, παραβίαση της υποχρέωσης πρόληψης της εξευτελιστικής μεταχείρισης.

34. Εκκρεμούσης της ολοκλήρωσης της κατασκευής νέων σύγχρονων κρατητηρίων, όπως μου ανακοίνωσε ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης, Μ. Χρυσοχοϊδης, υπέβαλα προφορικά και εγγράφως αίτημα λήψης κάθε αναγκαίου μέτρου που θα εξασφαλίσει ταχύτατα στους κρατούμενους σ' αυτούς τους χώρους που αναμένουν την εκτέλεση της απόφασης απέλασης ανθρώπινες συνθήκες διαβίωσης σύμφωνες με τα ευρωπαϊκά πρότυπα.

35. Την 27.6.2002 ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης απάντησε στο αίτημά μου ενημερώνοντάς με εγγράφως για τα κατεπείγοντα μέτρα που υιοθέτησε, όπως είναι η ανέγερση προκατασκευασμένων κτιρίων. Σχετικά με τις συνθήκες στα κρατητήρια της Λεωφόρου Αλεξάνδρας έλαβα τη διαβεβαίωση ότι θα αποσυμφορηθούν σύντομα, θα βελτιωθούν σε συγκεκριμένους τομείς οι συνθήκες υγιεινής και δεν θα χρησιμοποιούνται για την κράτηση των υπό απέλαση αλλοδαπών.

36. Καλωσόρισα αυτήν την πρωτοβουλία καθώς είμαι βαθιά πεπεισμένος ότι οι αιτούντες άσυλο και οι μετανάστες, είτε αναμένουν να απελαθούν είτε την έκδοση απόφασης επί της αίτησής τους δικαιούνται να διαμένουν σε χώρους που εξασφαλίζουν αξιοπρεπείς και ανθρώπινες συνθήκες διαβίωσης. Για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προαναφερόμενων προβλημάτων εμπιστεύομαι τους υπουργούς με τους οποίους συναντήθηκα, που επέδειξαν, κατά την άποψή μου, ιδιαίτερη ευαισθησία για το ζήτημα της μετανάστευσης.

Τελικές παρατηρήσεις και Συστάσεις

37. Δικαιολογημένα θεωρείται ότι η Ελλάδα είναι μια χώρα με μακρόχρονη παράδοση στις αξίες σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι ελληνικές αρχές συνειδητοποιούν το θεμελιώδη ρόλο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη σύγχρονη Ευρώπη. Η ανταλλαγή απόψεων με τον πρόεδρο της Βουλής κύριο Κακλαμάνη και με άλλους έλληνες αξιωματούχους με έπεισε ότι οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ελληνική κοινωνία σήμερα εξετάζονται αποφασιστικά. Προκειμένου να συμβάλω στη δράση τους και σύμφωνα με το άρθρο 8 της Απόφασης (99) 50 ως Επίτροπος συστήνω:

1) Συνεχείς προσπάθειες για την ολοκληρωτική εφαρμογή του προγράμματος ίδρυσης 17 νέων φυλακών,

2) Αποδοχή της πρότασης της Εθνικής Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για την κατάργηση του ισχύοντος νομικού πλαισίου που ρυθμίζει τα ζητήματα του προσηλυτισμού (Ν. 1363/1938 και Ν. 1672/1939),

3) Τροποποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας για την ανέγερση χώρων θρησκευτικής λατρείας και επιτάχυνση της διαδικασίας ανέγερσης τεμένους και ίδρυσης νεκροταφείου για τους μουσουλμάνους πιστούς της Αθήνας,

4) Τροποποίηση της νομοθεσίας για την εναλλακτική θητεία ώστε να αποκατασταθεί ο δυσανάλογος χαρακτήρας της και να διερευνηθεί η δυνατότητα μεταβίβασης της αρμοδιότητας για την αναγνώριση του αντιρρησία συνείδησης από το Υπουργείο Άμυνας σε πολιτική διεύθυνση της διοίκησης,

5) Συνέχιση της υλοποίησης του προγράμματος της διυπουργικής επιτροπής για τους τσιγγάνους ρόμα αποδίδοντας προτεραιότητα αφενός στη διασφάλιση συνθηκών σύμφωνων με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια στις περιοχές όπως είναι ο Ασπρόπυργος και αφετέρου στην προσήκουσα ικανοποίηση των αναγκών μεταστέγασης των οικογενειών των τσιγγάνων ρόμα που έχουν μετακινηθεί,

6) Επικύρωση της Σύμβασης Πλαισίου για την Προστασία των Εθνικών Μειονοτήτων και υπογραφή και επικύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη για τις Περιφερειακές ή Μειονοτικές Γλώσσες,

7) Εφαρμογή του τετραετούς (2002-2006) κυβερνητικού προγράμματος για τη βελτίωση των συνθηκών υποδοχής και ενσωμάτωσης των μεταναστών και υιοθέτηση νομοθετικών μέτρων ώστε να θεσμοθετηθεί ως επιβαρυντική περίπτωση ο ρατσιστικός ή ξενόφοβος χαρακτήρας κατά την επιβολή ποινικών κυρώσεων για τη διάπραξη αδικημάτων,

8) Παύση της λειτουργίας των κρατητηρίων της Γενικής Αστυνομικής Διεύθυνσης Αττικής για τις περιπτώσεις των μακροχρόνιων κρατήσεων αλλοδαπών που αναμένουν να απελαθούν. Γενικότερα, να ληφθούν

θετικά υπόψη οι προτάσεις της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου για τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο και να εφαρμοσθούν η Σύσταση (2001) 1 του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου που αφορά στα δικαιώματα των αλλοδαπών που επιθυμούν να εισέλθουν σε κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης και η Σύσταση (99)12 της Επιτροπής Υπουργών για την επαναπροώθηση των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο.

38. Σύμφωνα με το άρθρο 3.στ της Απόφασης 99 (5) η έκθεση αυτή απευθύνεται στην Επιτροπή Υπουργών και στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση.

Συμπληρωματικά σχόλια

39. Η έκθεση αυτή παρουσιάστηκε στην Επιτροπή των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης στις 11.9.2002. Στο τέλος της παρουσίασης της και υπό το φως των σχολίων που διατύπωσε η μόνιμη αντιπροσωπεία της Ελλάδας ο Επίτροπος αποφάσισε να προσθέσει τις ακόλουθες διευκρινίσεις για τα μέτρα που έλαβαν οι ελληνικές αρχές μετά την επίσκεψή του:

- Οι κρατικές αρχές υιοθέτησαν όλα τα αναγκαία μέτρα για την ανέγερση τεμένους στην Αθήνα, το οποίο θα κτιστεί στην Παιανία, κοντά στην Αθήνα, όπου η κυβέρνηση εξασφάλισε γη.

- Η πρόταση του Επιτρόπου για τη δημιουργία ισλαμικού κοιμητηρίου θα εξεταστεί από τις κυβερνητικές αρχές. Στο μεταξύ διευκρινίζεται ότι οι σοροί των μουσουλμάνων καθώς και των υπόλοιπων θρησκειών μπορούν να ενταφιάζονται στα υπάρχοντα κοιμητήρια τα οποία εμπίπτουν στη δικαιοδοσία των δημοτικών αρχών.

- Το ζήτημα της διάρκειας της στρατιωτικής εναλλακτικής θητείας εξετάζεται από τις κρατικές αρχές στα πλαίσια κυβερνητικών μεταρρυθμίσεων που αφορούν στη δομή των ενόπλων δυνάμεων.

- Έχουν υιοθετηθεί όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε να διατεθούν στους τσιγγάνους ρόμα του Ασπρόπυργου όλες οι δομές κοινής ωφέλειας.

- Ζητήθηκε από είκοσι οικογένειες τσιγγάνων ρόμα που ζουν κοντά στο Ολυμπιακό Στάδιο να αναχωρήσουν από τον τόπο όπου έχουν εγκατασταθεί και δεν τους ανήκει κατά κυριότητα επειδή η Επιτροπή Ολυμπιακών Αγώνων 2004 αποφάσισε να επεκτείνει τις εγκαταστάσεις της σε αυτήν την περιοχή. Οι αρχές διαβεβαίωσαν τις οικογένειες ότι έχουν ληφθεί ειδικά μέτρα για τη μετεγκατάστασή τους. Για το σκοπό αυτό υπογράφηκε συμφωνία μεταξύ του Δημάρχου του Αμαρουσίου και εκπροσώπου του Σωματείου των Τσιγγάνων Ρόμα (Ελπίδα) σύμφωνα με την οποία η δημοτική αρχή δεσμεύθηκε για:

1. την προσωρινή μεταστέγαση των οικογενειών σε διαμερίσματα που της ανήκουν κατά κυριότητα,
 2. την ανέγερση οικιών για τη μόνιμη εγκατάστασή τους,
 3. την παροχή οικονομικής βοήθειας μεταξύ 440 και 1150 ευρώ (ανάλογα με τον αριθμό των μελών κάθε οικογένειας),
 4. την παροχή ειδικής βοήθειας σε ρουχισμό και είδη διατροφής,
 5. την επεξεργασία ειδικού σχεδίου για την ενσωμάτωσή τους στην τοπική κοινωνία.
40. Ο Επίτροπος εκφράζει την ικανοποίησή του για τις προαναφερόμενες εξελίξεις.



**Assemblée parlementaire
Parliamentary Assembly**

**ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ
ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ**

Σύσταση R 1547(2002)¹

**Για τις διαδικασίες απέλασης
με σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου και
για την εκτέλεσή τους σε συνθήκες ασφάλειας και αξιοπρέπειας**

1. Η Συνέλευση ανησυχεί ιδιαίτερα για τον αριθμό των θανάτων που οφείλονται στις μεθόδους που χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης για να εκτελέσουν τις αποφάσεις απέλασης. Από το Σεπτέμβριο του 1998 έως το Μάιο του 2001 δέκα αλλοδαποί αποβίωσαν κατά την απέλασή τους από την Αυστρία, το Βέλγιο, τη Γερμανία, τη Γαλλία, την Ιταλία και την Ελβετία.

2. Αυτοί οι θάνατοι αποτελούν λυπηρά παραδείγματα της χειρίστης έκβασης της εκτέλεσης των αποφάσεων απέλασης. Τουλάχιστον τα τελευταία επτά χρόνια η Διεθνής Αμνηστία λαμβάνει καταγγελίες για την κακομεταχείριση των απειλούμενων με απέλαση αλλοδαπών. Όλες οι οργανώσεις που εξετάζουν καταγγελίες αναφέρουν ότι ο αριθμός τους έχει αυξηθεί κατακόρυφα τα τελευταία δύο χρόνια, αντιστακώντας την αύξηση του αριθμού των απελάσεων και ταυτόχρονα των αναγκαστικών και βίαιων απομακρύνσεων.

3. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση πιστεύει ότι η αύξηση των αριθμού των καταγγελλόμενων περιπτώσεων για τις συνθήκες απέλασης από

¹ Υιοθετήθηκε από τη Συνέλευση στις 22.1.2002. Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή.

τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης αποδεικνύει ότι δεν πρόκειται για μεμονωμένα περιστατικά. Όλο και πιο συχνά οι απειλούμενοι με απέλαση υπόκεινται, κατά παράβαση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ρατσιστική προφορική κακομεταχείριση, επικίνδυνες μεθόδους περιορισμού της ελευθερίας κινήσεων ακόμα και βίαιη και απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Όλο και πιο συχνά οι αρμόδιοι για την εκτέλεση των αποφάσεων απέλασης καταφεύγουν σε αδικαιολόγητη, ακατάλληλη ή ακόμη και επικίνδυνη χρήση βίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Εξευτελιστικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας πιστεύει ότι είναι σαφείς οι κίνδυνοι απάνθρωπης μεταχείρισης κατά την απέλαση των αλλοδαπών, στο στάδιο της προπαρασκευής, της εκτέλεσης (στις πτήσεις ή στα πλοία) της σχετικής απόφασης και κατά την άφιξη στο κράτος προορισμού.

4. Η Συνέλευση ανησυχεί για τον κυρίαρχο ή ακόμα και αποκλειστικό ρόλο που διαδραματίζουν κατά την εκτέλεση των αποφάσεων απέλασης οι αστυνομικές αρχές και οι δυνάμεις ασφαλείας, που συχνά στερούνται της κατάλληλης κατάρτισης και επιμόρφωσης. Εκφράζει τη λύπη της γιατί σε όλα τα στάδια της διαδικασίας παραμένει περιορισμένος ο ρόλος των επαγγελματιών τόσο για τη ψυχολογική στήριξη και την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας όσο και των δικηγόρων, δικαστών και ιατρών. Η Συνέλευση ανησυχεί για τις απεριόριστες ευθύνες που τα κράτη επιρρίπτουν άμεσα ή έμμεσα στους μεταφορείς.

5. Σε αυτό το πλαίσιο δεν εκπλήσσει η δυσκολία συγκέντρωσης αξιόπιστων πληροφοριών για τις διαδικασίες απέλασης. Συχνά μόνον κατά τύχη δημοσιοποιείται η κακομεταχείριση που υπόκειται ο απειλούμενος με απέλαση αλλοδαπός. Επιπλέον, ελάχιστοι επαναπατρισθέντες με απέλασης αλλοδαποί στρέφονται κατά των υπευθύνων για την απέλασή τους, κυρίως ελλείψει πόρων και υποστήριξης.

6. Η Συνέλευση εκφράζει τη λύπη της γιατί σε όλα τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης οι διαδικασίες απέλασης δεν είναι διάφανες. Με ενδιαφέρον υπογραμμίζεται ότι κάποια κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης επανεξετάζουν το θεσμικό πλαίσιο της απέλασης ή υιοθετούν μεταρρυθμίσεις, όμως εκφράζονται ανησυχίες γιατί το νομικό πλαίσιο της εκτέλεσης των αποφάσεων απέλασης συχνά δεν ανταποκρίνεται στην πράξη.

7. Η Συνέλευση πιστεύει ότι η αναγκαστική απέλαση πρέπει να χρησιμοποιείται ως έσχατο μέσο, να εκτελείται μόνον στις περιπτώσεις όσων σαφώς και διαρκώς ανθίστανται και ότι μπορεί να αποφευχθεί εάν καταβληθούν ειλικρινείς προσπάθειες να παρασχεθεί στους απειλούμε-

νους με απέλαση αλλοδαπούς συνδρομή, εξατομικευμένα και υπό επίβλεψη, που θα τους προετοιμάζει για την αναχώρησή τους.

8. Η Συνέλευση επιμένει ότι οι θεμελιώδεις αξίες του Συμβουλίου της Ευρώπης θα απειληθούν εάν δεν ληφθούν μέτρα για την καταπολέμηση του κλίματος εχθρότητας που χαρακτηρίζει την αντιμετώπιση των προσφύγων, των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών και για την ενδυνάμωση του σεβασμού της ασφάλειας και της αξιοπρέπειάς τους σε όλες τις καταστάσεις.

9. Ευχαριστεί τον Ευρωπαϊκό Επίτροπο για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου που πρόσφατα κάλεσε τις μη κυβερνητικές οργανώσεις να συμμετάσχουν σε σεμινάρια όπου συζητήθηκαν τα κριτήρια των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που εφαρμόζονται στην κράτηση των αλλοδαπών που επιθυμούν να εισέλθουν σε κάποιο κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης και στην εκτέλεση των αποφάσεων απέλασης. Από τις συζητήσεις που διεξήχθησαν στα πλαίσια των προαναφερόμενων σεμιναρίων ο Επίτροπος είχε την ευκαιρία να αντλήσει πολύτιμες πληροφορίες για τις διαδικασίες απέλασης.

10. Η Συνέλευση υπενθυμίζει και επιβεβαιώνει τις πρόσφατες συστάσεις της που έχουν σκοπό τη βελτίωση της προστασίας και της μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο, κυρίως τη Σύσταση 1475 (2000) για την άφιξη των αιτούντων άσυλο στα ευρωπαϊκά αεροδρόμια, τη Σύσταση 1467 (2000) για την παράνομη μετανάστευση και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, τη Σύσταση 1440 (2000) για τους περιορισμούς του ασύλου που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη Σύσταση Νο. R (99) 12 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη για την επιστροφή των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο.

11. Η Συνέλευση συστήνει στην Επιτροπή Υπουργών να διεξάγει ενδελεχή μελέτη¹, και να την παρακολουθήσει με περιοδικές εκθέσεις, για

¹ Με την υιοθετηθείσα στις 22.1.2003 απάντησή της (έγγραφο 9671/24.1.2003) προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση η Επιτροπή Υπουργών αναφέρεται στις δραστηριότητες της Επιτροπής κατά της Πρόληψης των Βασανιστηρίων, της Επιτροπής Εμπειρογνομών για τις Νομικές Πτυχές του Εδαφικού Ασύλου, των Προσφύγων και των Ανιθαγενών και του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Το έργο τους μπορεί να συμβάλει στην άντληση αξιόπιστων πληροφοριών για τις διαδικασίες απέλασης που ισχύουν στα διάφορα κράτη μέλη, για το βαθμό διαφάνειας και για τη συμβατότητά τους με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και άλλα σχετικά κείμενα του Συμβουλίου της Ευρώπης και την εθνική νομοθεσία. Η Επιτροπή Υπουργών θεωρεί ότι η Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων διαδραματίζει εξέχοντα ρόλο. Υπενθυμίζει ότι κατά την πρώτη της επίσκεψη (στην Αυστρία, το Μάιο του 1990) εξέτασε την κατάσταση των κρατουμένων σε χώρους ζωνών διέλευσης των διεθνών αεροδρομίων και τις διαδικασίες που

τις διαδικασίες και πρακτικές που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένων των κρατών της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, κατά την εκτέλεση των νομίμως διατασσομένων απελάσεων, συγκεντρώνοντας συγκεκριμένες και λεπτομερειακές πληροφορίες για:

i) το σχετικό νομικό και κανονιστικό πλαίσιο των εθνικών νομοθεσιών και την κατεύθυνση όπως και την έκταση των ισχυουσών και των σχεδιαζόμενων μεταρρυθμίσεων,

ii) την πρακτική των αρχών που φέρουν την ευθύνη εκτέλεσης των αποφάσεων απέλασης και των οδηγιών στις οποίες αυτή στηρίζεται,

iii) τον αριθμό των καταγγελιών, τα αποτελέσματα της διερεύνησής τους και, ανάλογα με την περίπτωση, τις επιβληθείσες νομικές και διοικητικές κυρώσεις.

12. Η Συνέλευση συστήνει επίσης στην Επιτροπή Υπουργών να ιδρύσει μια κοινή ομάδα εργασίας ευρωπαϊκού επιπέδου (συμπεριλαμβανομένων για παράδειγμα εκπροσώπων των κυβερνήσεων, των κοινοβουλίων και των σχετικών οργανώσεων, μελών των οργάνων που φέρουν την ευθύνη εκτέλεσης των αποφάσεων απέλασης, εργαζομένων στον τομέα της υγείας και της ψυχολογίας και παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, δικαστών και νομικών συμβούλων) για να συντάξει, με πνεύμα πραγματιστικό και ανθρωπινό, Κώδικα Καλής Συμπεριφοράς¹ ο οποίος θα περιλαμβάνει:

προβλέπονται γι' αυτούς. Έκτοτε έχει πραγματοποιήσει πολλές επισκέψεις σε διεθνή αεροδρόμια. Στην 7^η Γενική Έκθεσή της (CPT/Inf (97)10, παράγραφοι 35 και 36) η Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων αναφέρεται σε κάποιες θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη μεταχείριση των αλλοδαπών κρατουμένων σύμφωνα με την περί αλλοδαπών νομοθεσία και ειδικότερα, στη χρήση μέσων εξαναγκασμού στα πλαίσια των αναγκαστικών απομακρύνσεων. Επιπροσθέτως, πολλές εκθέσεις της Επιτροπής που έχουν δημοσιευθεί περιλαμβάνουν κατευθυντήριες οδηγίες που αφορούν στον τομέα των αναγκαστικών απομακρύνσεων των αλλοδαπών. Το συγκεκριμένο θέμα της αναγκαστικής απομάκρυνσης αλλοδαπών από αέρος αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερου κεφαλαίου σε δύο πρόσφατα δημοσιευθείσες εκθέσεις της, του Μαρτίου 2002 (περιοδική επίσκεψη στην Ελβετία που πραγματοποιήθηκε το Φεβρουάριο του 2001 – CPT/inf (2002)4) και του Οκτωβρίου 2002 (περιοδική επίσκεψη στο Βέλγιο που πραγματοποιήθηκε το Νοέμβριο και το Δεκέμβριο του 2001 – CPT/inf (2002) 25). Οι εκθέσεις αυτές περιλαμβάνουν διάφορες αρχές που πρέπει να εφαρμόζουν οι αρχές των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Εξευτελιστικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας όταν συντάσσουν ή επανεξετάζουν τις οδηγίες που παρέχουν στα αρμόδια κρατικά όργανα γι' αυτό το θέμα.

¹ Με την υιοθετηθείσα στις 22.1.2003 απάντησή της (έγγραφο 9671/24.1.2003) προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση η Επιτροπή Υπουργών στηρίζει την πρόταση για σύνταξη Κώδικα Καλής Συμπεριφοράς για τις Διαδικασίες Απέλασης. Έτσι θα καταγραφούν σε ένα πραγματιστικό κείμενο οι διάφορες κατευθυντή-

i) εξαντλητικό κατάλογο των κριτηρίων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που εφαρμόζονται στους υπό απέλαση αλλοδαπούς και των εγγυήσεων προστασίας τους,

ii) κατάλογο των ελάχιστων αρχών που αφορούν στο συντονισμό, στην παρακολούθηση και στην υποστήριξη των απειλούμενων με απέλαση αλλοδαπών, λαμβάνοντας υπόψη την αξιοπρέπεια και την ασφάλειά τους,

iii) οδηγίες για τις τεχνικές περιορισμού της ελευθερίας κινήσεων,

iv) το καθεστώς των μελών των συνοδειών και των συνδέσμων με την εγγύηση ότι την ευθύνη για τις διαδικασίες απέλασης φέρουν κατ' αποκλειστικότητα οι δημόσιες αρχές.

13. Τέλος, η Συνέλευση συστήνει στην Επιτροπή Υπουργών να καλέσει τα κράτη μέλη¹:

i) να υιοθετήσουν ανεξάρτητα συστήματα επίβλεψης των διαδικασιών απέλασης, για παράδειγμα ορίζοντας παρατηρητές, διαμεσολαβητές ή Συνηγόρους του Πολίτη, και να διενεργούν αμερόληπτες και ενδεδειγμένες έρευνες σε όλα τα επίπεδα όταν διατυπώνονται καταγγελίες κακομεταχείρισης,

ii) να διασφαλίσουν ότι οι όλοι οι απειλούμενοι με απέλαση αλλοδαποί απολαμβάνουν υπό την αιγίδα επιτηρητή, επίβλεψη η οποία :

ριες οδηγίες που έχουν αναπτύξει διάφορα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης ώστε να χρησιμοποιηθούν από τις κυβερνήσεις όταν υιοθετούν εθνικούς νόμους και κανονισμούς για το θέμα αυτό. Ο Κώδικας αυτός θα αποτελέσει πολύτιμη πηγή παροχής κατευθυντήριων οδηγιών σε όσους άμεσα ή έμμεσα εμπλέκονται στα μέτρα απέλασης. Επιπλέον, θα παράσχει την ευκαιρία ανάδειξης των δραστηριοτήτων του Συμβουλίου της Ευρώπης σε αυτόν τον τομέα. Η Επιτροπή Υπουργών προτιμά το έργο αυτό να ανατεθεί σε κάποιες από τις ήδη υπάρχουσες διακοινοβουλευτικές επιτροπές εμπειρογνομόνων, σε συνεργασία και διαβούλευση με άλλες διακυβερνητικές επιτροπές που έχουν ειδικές γνώσεις στον τομέα και με την Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων. Θα εξετάσει τις δυνατότητες οργάνωσης αυτής της δράσης στο πλαίσιο των συζητήσεων για το πρόγραμμα δραστηριοτήτων.

¹ Με την υιοθετηθείσα στις 22.1.2003 απάντησή της (έγγραφο 9671/24.1.2003) προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση η Επιτροπή Υπουργών υπογραμμίζει ότι πολλές από τις συστάσεις που καλείται να απευθύνει στα κράτη μέλη στηρίζονται σε ήδη υιοθετηθέντα κείμενα. Θεωρεί ότι οι προτεινόμενες συστάσεις πρέπει να εξεταστούν από την Επιτροπή που θα επιφορτιστεί με τη σύνταξη του Κώδικα Καλής Συμπεριφοράς. Όμως, σε αυτό το στάδιο επιθυμεί να υπογραμμίσει ότι στηρίζει την άποψη που εκφράζεται από τη Συνέλευση και από την Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων για την απόλυτη απαγόρευση τεχνικών που συνεπάγονται μερική ή ολική απόφραξη των αναπνευστικών διόδων. Συντασσόμενη με αυτά τα όργανα τονίζει τη σημασία της ειδικευμένης εκπαίδευσης των αξιωματούχων που ορίζονται να εκτελέσουν τις αποφάσεις απέλασης και ειδικότερα των παιδιών. Κατά τη σύνταξη του Κώδικα Καλής Συμπεριφοράς ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δοθεί στις διαδικασίες απέλασης των παιδιών.

α. με την αξιολόγηση της προσωπικής κατάστασης κάθε ενδιαφερόμενου αλλοδαπού είναι εξατομικευμένη και καλύπτει όχι μόνον το διοικητικό και νομικό καθεστώς του, αλλά επίσης τις ανησυχίες του για την απέλαση και την κατάσταση υγείας του,

β. με σεβασμό των πολιτισμικών αξιών των απελαυνομένων είναι σφαιρική, με τη συμμετοχή ομάδας επαγγελματιών, συμπεριλαμβανομένων ιατρών, ψυχολόγων, κοινωνικών λειτουργών, νομικών συμβούλων, οργανώσεων που παρέχουν νομική ή ανθρωπιστική βοήθεια, και ιδίως μη κυβερνητικών οργανώσεων,

γ. παρακολουθηματική της διαδικασίας απέλασης, δηλαδή της προετοιμασίας αναχώρησης, ειδικότερα στους χώρους και στα κέντρα κράτησης, του ταξιδιού και του άφιξης στο κράτος προορισμού – καταγωγής,

iii) να διασφαλίσουν ότι κάθε συνοδευόμενος ανήλικος που απειλείται με απέλαση δεν απομακρύνεται από τους αρμόδιους αξιωματούχους παρά με την παρουσία των γονέων του και συνοδευόμενος από αυτούς,

iv) να αναπτύξουν συστηματικές πολιτικές εθελοντικού ή αναγκαστικού επαναπατρισμού σε συνεργασία με το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης ή οποιοδήποτε άλλο αρμόδιο όργανο, ειδικότερα με την παροχή οικονομικής βοήθειας,

v) να προσαρμόσουν χωρίς καθυστέρηση τη νομοθεσία τους και τις πρακτικές τους που αφορούν στην κράτηση που προηγείται της απέλασης, ώστε να:

α. να περιορίσουν τη διάρκεια της κράτησης στις ζώνες αναμονής ή στις ζώνες διερχομένων των αεροδρομίων κατ' ανώτατο όριο στις δέκα πέντε ημέρες,

β. να περιορίσουν τη διάρκεια της κράτησης στα αστυνομικά τμήματα στην αυστηρά αναγκαία για κάθε σύλληψη χρονική περίοδο και να διαχωρίζουν τους αλλοδαπούς που αναμένουν να απελαθούν από τους κρατούμενους για αδικήματα του κοινού ποινικού δικαίου,

γ. να περιορίσουν την κράτηση σε φυλακές σε όσους έχει αναγνωριστεί ότι αποτελούν κίνδυνο για τη δημόσια τάξη ή ασφάλεια και να διαχωρίζουν τους αλλοδαπούς που αναμένουν την απέλαση από τους κρατούμενους για αδικήματα του κοινού ποινικού δικαίου,

δ. να αποφεύγουν να κρατούν τους αλλοδαπούς που αναμένουν απέλαση σε συνθήκες φυλακής και ειδικότερα να :

- σταματήσουν να εφαρμόζουν το μέτρο της κράτησης σε κελιά,
- επιτρέπουν την πρόσβαση στον προαυλισμό και σε ιδιωτικούς χώρους καθώς και σε χώρο όπου οι αλλοδαποί μπορούν να επικοινωνήσουν με τον έξω κόσμο,

- μην εμποδίζουν τις επισκέψεις της οικογένειας και των μη κυβερνητικών οργανώσεων,
- εγγυώνται την πρόσβαση σε μέσα επικοινωνίας με τον έξω κόσμο, όπως είναι οι τηλεφωνικές και οι ταχυδρομικές υπηρεσίες,
- διασφαλίζουν ότι την αξιοπρεπή και με κατάλληλη αμοιβή εργασία των αλλοδαπών κρατουμένων και τη συμμετοχή τους σε αθλητικές και πολιτισμικές δραστηριότητες,
- εγγυώνται την ελεύθερη πρόσβαση στην παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών και σε ανεξάρτητους νομικούς συμβούλους.

ε. να εγγυώνται, με την τακτική αναθεώρηση από δικαστή, την αυστηρή αναγκαιότητα και την αναλογικότητα της επιβολής και της συνέχισης του μέτρου της κράτησης για την εκτέλεση της απόφασης απέλασης και να ορίσουν ότι η κράτηση δεν μπορεί να υπερβεί κατ' ανώτατο όριο τη διάρκεια του ενός μηνός,

στ. να προωθήσουν εναλλακτικές της κράτησης λύσεις που περιορίζουν λιγότερο την ελευθερία, όπως είναι ο αναγκαστικός περιορισμός κατ' οίκον ή άλλες μορφές επίβλεψης και παρακολούθησης, όπως είναι η υποχρέωση καταγραφής και να ιδρύσουν ανοικτά κέντρα υποδοχής,

ζ. να διασφαλίσουν την επίβλεψη των κέντρων κράτησης από υπαλλήλους που έχουν ειδικά επιλεγεί για το σκοπό αυτό και έχουν εκπαιδευθεί στην ψυχο-κοινωνική στήριξη και να διασφαλίσουν τη συνεχή, ή τουλάχιστον τακτική, παρουσία των «διαπολιτισμικών διαμεσολαβητών», των διερμηνέων, των ιατρών και των ψυχολόγων καθώς και τη νομική προστασία από νομικούς συμβούλους,

η. σε κάθε απόφαση περιορισμού της προσωπικής ελευθερίας να λαμβάνουν υπόψη τις ανάγκες των ευάλωτων ομάδων και ειδικότερα:

- την ανάγκη σεβασμού της αρχής της ενότητας της οικογένειας σε όλες τις περιπτώσεις,
- την ανάγκη των ασυνόδευτων ανηλίκων να απολαμβάνουν μεταχείριση ανάλογη της ηλικίας τους, να υπάγονται άμεσα στην σφαίρα ευθύνης δικαστών ανηλίκων και να έχουν πρόσβαση στην παροχή νομικών συμβουλών και στην εκπροσώπηση από νομικό σύμβουλο,
- την ανάγκη των άγαμων γυναικών να κρατούνται σε ξεχωριστούς χώρους,
- την ανάγκη των ηλικιωμένων να έχουν πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη που, ανάλογα με την κατάσταση, είναι απαραίτητη.

vi) να διασφαλίσουν την εκτέλεση των αποφάσεων απέλασης από ειδικά εκπαιδευμένους κρατικούς αξιωματούχους και όχι από ιδιώτες και την αποφυγή κάθε τραυματικής μεταχείρισης, ειδικά κατά την αντιμετώπιση των ευάλωτων περιπτώσεων,

vii) να ενημερώνουν τα κράτη προορισμού για τα μέτρα που ελήφθησαν, ώστε να διασφαλίζουν ότι οι απελαυνόμενοι αλλοδαποί δεν θεωρούνται εγκληματίες,

viii) να ιδρύσουν συστήματα παρακολούθησης στις χώρες προορισμού, υπό τη διαχείριση του προσωπικού των πρεσβειών τους, με στόχο να εξασφαλίσουν ότι οι απελαθέντες δεν υπόκεινται παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δεν θεωρούνται εγκληματίες και δεν απειλούνται με εκβιασμούς ή αυθαίρετη κράτηση,

ix) να προσαρμόσουν άμεσα τη νομοθεσία τους και τις πρακτικές που εφαρμόζουν για τη μεταφορά των υπό απέλαση αλλοδαπών ώστε:

α. να ενημερώνουν τον ενδιαφερόμενο αλλοδαπό τουλάχιστον 36 ώρες προηγουμένως για τις λεπτομέρειες του ταξιδιού: ώρα αναχώρησης, προορισμός, μέσα μεταφοράς και, ανάλογα με την περίπτωση, εάν θα απομακρυνθεί από τη χώρα με συνοδεία φρουρών,

β. να περιορίζουν την απέλαση με συνοδεία φρουρών μόνον στις γνωστές περιπτώσεις όπου είναι γνωστό ότι ο αλλοδαπός αντιστέκεται στην εκτέλεση της απέλασης, να λαμβάνουν υπόψη όλες τις περιπτώσεις όπου ο αλλοδαπός αρνείται να απελαθεί φρουρούμενος και εάν είναι απολύτως αναγκαίο, να οργανώνουν προηγουμένως συνάντηση με τα μέλη της συνοδείας,

γ. να διασφαλίζουν την κατάλληλη εκπαίδευση των μελών της συνοδείας, ειδικότερα στον τομέα της διαμεσολάβησης και της διαχείρισης του στρες και την γλωσσολογική και πολιτισμική τους γνώση,

δ. να προτιμούν σε όλες τις περιπτώσεις τις προγραμματισμένες αεροπορικές πτήσεις και να διασφαλίζουν την ολοκληρωμένη ενημέρωση του μεταφορέα και του πιλότου και τουλάχιστον την επίσημη συμφωνία τους, αν δεν επιτρέπουν την παρουσία στο αεροσκάφος ανεξάρτητων παρατηρητών ή τη βιντεοσκόπηση,

ε. να επιτρέπουν επίσης την παρουσία ανεξάρτητων παρατηρητών ή να βιντεοσκοπούν ό,τι προηγείται της αναχώρησης, ενόψει της πιθανότητας απειλών ή επιθέσεων που στοχεύουν να πείσουν τον αλλοδαπό να εγκαταλείψει το έδαφος της χώρας υποδοχής. Ανεξάρτητοι παρατηρητές πρέπει να παρίστανται κατά την αναχώρηση και την άφιξη,

στ. να συντάσσουν συστηματικά πιστοποιητικά για τη σωματική και πνευματική υγεία του απελαυνόμενου, κατά την αναχώρηση και την άφιξη,

ζ. να εισάγουν στην εθνική νομοθεσία συγκεκριμένες ρυθμίσεις οι οποίες θα απαγορεύουν αυστηρά τις ακόλουθες πρακτικές:

- τη μερική ή ολική απόφραξη της αναπνευστικής οδού,
- τη φίμωση με κολλητική ταινία,
- τη χρήση δηλητηριωδών ή αναισθητικών αερίων,

- τη χορήγηση ηρεμιστικών παρά την αντίθεση του ενδιαφερόμενου ή φαρμάκων που δεν έχουν συνταγογραφηθεί από ιατρό,
 - κάθε μορφή περιορισμού της ελευθερίας των κινήσεων, πλην των χειροπέδων,
 - την ακινητοποίηση με χειροπέδες στη διάρκεια του ταξιδιού,
 - τη χρήση μασκών ή καλύπτρων από τους φρουρούς της συνοδείας,
 - την αυθαίρετη ή δυσανάλογη χρήση βίας,
- η. να διασφαλίζουν την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας και σεβασμό της ασφάλειας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας σε κάθε μέτρο που εφαρμόζουν κατά τη διαδικασία της απέλασης, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες των ευάλωτων ομάδων, όπως των παιδιών, των ασυνόδευτων ανήλικων, των άγαμων γυναικών και των ηλικιωμένων,
- θ. να διασφαλίζουν τη σίτιση των απελαυομένων στα διάρκεια του ταξιδιού και τη δυνατότητά τους να μεταφέρουν και να παραλαμβάνουν τα προσωπικά τους αντικείμενα,
- χ) να θεσμοθετήσουν τις κατάλληλες νομικές εγγυήσεις που είναι αναγκαίες στους απελαθέντες των οποίων τα δικαιώματα παραβιάστηκαν κατά τη διαδικασία της απέλασης ώστε να ασκήσουν αποτελεσματικά το δικαίωμα της προσφυγής, και ιδίως:
- α. τη δυνατότητα του θύματος, ή οποιουδήποτε ρητά εξουσιοδοτημένου από αυτό εκπροσώπου του, να προσφύγει ενώπιον νομικής αρχής, συμπεριλαμβανομένων, ανάλογα με την περίπτωση, των διπλωματικών αποστολών του κράτους που διέταξε και εκτέλεσε την απέλαση,
- β. την πλήρη ενημέρωση όλων των απειλούμενων με απέλαση αλλοδαπών για τη δυνατότητα να ασκήσουν προσφυγή και τους τρόπους άσκησης αυτού του δικαιώματός τους, για τις πιθανές συνέπειες της άρνησης συνεργασίας και για τα μέσα περιορισμού της ελευθερίας κινήσεων που ορίζει η εθνική νομοθεσία,
- γ. την παρουσία του θύματος στο κράτος που αποφάσισε την απέλασή του κατά τη διαδικασία εξέτασης της προσφυγής, εάν αναγκαίο με:
- την αναστολή της εκτέλεσης της απέλασης αλλοδαπού που ήταν παρών στο κράτος από το οποίο απελάθηκε ο προσφεύγων,
- ή
- την επιστροφή του απελαθέντα στο κράτος που διέταξε την απέλασή του.

Σύσταση R 1440(2000)¹**Για τους περιορισμούς του ασύλου που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

1. Εορτάζοντας την 50η επέτειο το Συμβούλιο της Ευρώπης επαναβεβαιώνει την προσήλωσή του στο γενναιόδωρο όραμα και στις αξίες που ενέπνευσαν την ίδρυσή του: την προάσπιση και την προαγωγή της δημοκρατίας, το κράτος δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, συμπεριλαμβανομένης της ελευθερίας από τις διώξεις. Το δικαίωμα κάθε ανθρώπου να αναζητά και να του παρέχεται άσυλο από τις διώξεις σε άλλες χώρες προστατεύεται επίσης από την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

2. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση ανησυχεί βαθύτατα επειδή το κλίμα εχθρότητας που χαρακτηρίζει την αντιμετώπιση των προσφύγων, των αιτούντων άσυλο και άλλων ανθρώπων που έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία στην Ευρώπη υπονομεύει τις προαναφερθείσες αρχές. Τα τελευταία χρόνια πολλές ευρωπαϊκές κυβερνήσεις έχουν υιοθετήσει περιορισμούς στις πολιτικές της μετανάστευσης και του ασύλου που εφαρμόζουν στην επικράτειά τους. Αυτοί οι περιορισμοί αντανακλώνται και μεγεθύνονται από τις εντατικές προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εναρμονίσει τις πολιτικές της μετανάστευσης και του ασύλου καθώς και τις σχετικές πρακτικές που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη της και να υποψήφια προς ένταξη κράτη.

3. Οι περιοριστικές πολιτικές και πρακτικές κατατάσσονται σε τέσσερις κατηγορίες:

α. σε αυτές που στοχεύουν στην πρόληψη της εισόδου των αλλοδαπών που μετακινούνται χωρίς έγγραφα ταυτότητας στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη εάν είναι αιτούντες άσυλο,

β. στα μέτρα που στοχεύουν στην ταχύρυθμη εξέταση των αιτήσεων ασύλου όσων επιτυγχάνουν να φθάσουν στον προορισμό τους ή στη μεταβίβαση της ευθύνης εφαρμογής της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα σε άλλες χώρες,

γ. στη συσταλτική ερμηνεία του διεθνούς προσφυγικού δικαίου, και ειδικότερα του ορισμού του όρου «πρόσφυγα»,

δ. στην υιοθέτηση και στην εφαρμογή μέτρων αποτροπής που στοχεύουν να καταστήσουν στενάχωρη την καθημερινότητα των αιτούντων άσυλο που αναμένουν την έκδοση απόφασης επί του αιτήματός τους.

4. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση ανησυχεί ιδιαίτερα για τη διασφάλιση επαρκούς προστασίας σε όσους την έχουν ανάγκη, που θα προβλέπει το σχέδιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης να υιοθετήσει κοινό ευρωπαϊκή

¹ Υιοθετήθηκε από τη Συνέλευση στις 25.1.2000.

σύστημα ασύλου. Επιπλέον, η Συνέλευση θεωρεί ότι πρέπει να αποφευχθεί η εφαρμογή οιασδήποτε πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης που συνεπάγεται την αποποίηση της ευθύνης που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη της Ε.Ε. έναντι όσων έχουν ανάγκη προστασία σε βάρος των τρίτων κρατών. Σχετικά η Συνέλευση υπογραμμίζει την ανάγκη για βιώσιμο συντονισμό των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης που δεν είναι μέλη της Ε.Ε.

5¹. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση υπενθυμίζει και επιβεβαιώνει τις προηγούμενες συστάσεις της που έχουν ως στόχο τη βελτίωση της προστασίας και της μεταχείρισης που απολαμβάνουν οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες, και ιδίως τη Σύσταση 1236 (1994) για το δικαίωμα σε άσυλο, τη Σύσταση 1237 (1994) για την κατάσταση των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο, τη Σύσταση 1278 (1995) για τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο στην κεντρική και στην ανατολική Ευρώπη, τη Σύσταση 1309 (1996) για την εκπαίδευση των αξιωματούχων που δέχονται αιτήματα ασύλου στα συνοριακά σημεία ελέγχου, τη Σύσταση 1327 (1997) για την προστασία και την ενίσχυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη και τη Σύσταση 1374 (1998) για την κατάσταση των γυναικών προσφύγων στην Ευρώπη.

6. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση συστήνει στην Επιτροπή Υπουργών:

¹ Με την υιοθετηθείσα στις 20.12.2000 απάντησή της (έγγραφο 8922/9.1.2001) προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση η Επιτροπή Υπουργών καλωσορίζει το σημαντικό έργο της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για το δικαίωμα στο άσυλο. Επίσης τονίζει τη σημασία που αποδίδει στο ζήτημα αυτό όπως αποδεικνύεται από την πρόσφατη υιοθέτηση συστάσεων που αναφέρονται στο έργο της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης, μεταξύ άλλων, και ειδικότερα: της Σύστασης Νο. R (2000) 9 για την προσωρινή προστασία όσων αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα τους, της Σύστασης Νο. R (99) 23 για την οικογενειακή συνένωση των προσφύγων και άλλων προσώπων που έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία, της Σύστασης Νο. R (98) 15 για την εκπαίδευση των αξιωματούχων που έρχονται σε επαφή σε τους αιτούντες άσυλο, ειδικά στα μεθοριακά σημεία εισόδου, της Σύστασης Νο. R (98) 13 για την άσκηση αποτελεσματικού ένδικου μέσου από τους απορριφθέντες αιτούντες άσυλο κατά των αποφάσεων απέλασης στα πλαίσια του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, της Σύστασης Νο. R (97) 22 που παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες για την εφαρμογή της έννοιας της τρίτης ασφαλούς χώρας ασύλου. Επίσης, η Επιτροπή Υπουργών εφιστά την προσοχή σε άλλα σχετικά κείμενα, ειδικότερα στη Σύμβαση της Γενεύης της 28.7.1951 και στο Πρωτόκολλο της 31.1.1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων και υπογραμμίζει, μεταξύ άλλων, τη σημασία της Διακήρυξης για το Εδαφικό Άσυλο που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών στις 14.12.1967.

i¹. να ενισχύσει την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών μελών με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και με τις γενικές αρχές που διέπουν την προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, όπως αποτυπώνονται στα σχετικά διεθνή κείμενα με στόχο τη συνεχή βελτίωση των κοινών κριτηρίων της μεταχείρισης των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο,

ii. να καλέσει τη Μολδαβία και την Ουκρανία να προσχωρήσουν στη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και στο Πρωτόκολλο του 1967 και την Τουρκία να άρει τη γεωγραφική επιφύλαξη που έχει διατυπώσει στη Σύμβαση,

iii². να αναλάβει πρωτοβουλία για να διασφαλίσει την εισαγωγή του δικαιώματος στο άσυλο στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και να αναφέρει την πρόοδο που επιτεύχθηκε σε αυτόν τον τομέα προς την κατεύθυνση αυτή εντός έτους,

iv. να συντάξει, σε στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Εναρμόνιση των Πολιτικών Ασύλου στην Ευρώπη, προκειμένου να βελτιωθούν τα κριτήρια προστασίας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη και να ενισχυθεί η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών ως προς τις ευθύνες που έχουν αναλάβει έναντι των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο,

¹ Με στόχο τη συνεχή βελτίωση των κοινών κριτηρίων μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, η Επιτροπή Νομικών Εμπειρογνομόνων της Επιτροπής Υπουργών, η CAHAR, εφαρμόζει ενεργά την πολιτική πληροφόρησης για τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις συμβάσεις και τις συστάσεις που έχει υιοθετήσει η Επιτροπή Υπουργών στον τομέα του εδαφικού ασύλου, των προσφύγων και των ανιθαγενών. Η πληροφόρηση αυτή έχει τη μορφή πρακτικών μέτρων για το μελλοντικό έργο της CAHAR.

² Η Επιτροπή Υπουργών υπογραμμίζει ότι η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων είναι και πρέπει να παραμείνει ο ακρογωνιαίος λίθος του θεσμού του ασύλου. Η ενσωμάτωση του δικαιώματος στο άσυλο στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1950 ή η σύνταξη ευρωπαϊκής σύμβασης για την εναρμόνιση των πολιτικών που αφορούν στο δικαίωμα στο άσυλο στην Ευρώπη δεν θα τύχει προς το παρόν της συναίνεσης όλων των κρατών μελών. Περαιτέρω, ενώ το δικαίωμα στο άσυλο δεν προβλέπεται ρητά ούτε στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ούτε στα Πρωτόκολλά της, η Σύμβαση παρέχει πλαίσιο προστασίας στους αιτούντες άσυλο, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου που αφορά στην εφαρμογή των άρθρων 3 (απαγόρευση βασανιστηρίων), 5 (δικαίωμα στην ελευθερία και στην ασφάλεια), 8 (δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής) και 13 (δικαίωμα στην άσκηση αποτελεσματικής προσφυγής). Η νομολογία αυτή εξελίσσεται διαρκώς. Η Επιτροπή Υπουργών στηρίζει την προσέγγιση της Συνέλευσης και θεωρεί ότι το σύστημα της Σύμβασης αποτελεί ουσιαστικό σημείο αναφοράς για το προσφυγικό δίκαιο.

ν. να καλέσει τα κράτη μέλη:

α. να επανεξετάσουν ενδελεχώς τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και του Πρωτοκόλλου του 1967 προκειμένου να εξασφαλισθεί η απαραίτητη εφαρμογή τους,

β. να απέχουν από την εφαρμογή και τη θεσμοθέτηση ρυθμίσεων και πρακτικών που μπορεί να εμποδίζουν τη δίκαιη εφαρμογή του δικαιώματος σε άσυλο,

γ. να αναγνωρίζουν συστηματικά στις εθνικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα:

i. ότι η δίωξη μπορεί να μην προέρχεται από τις κρατικές αρχές της χώρας καταγωγής του αιτούντα άσυλο, αλλά επίσης από οντότητες που δεν έχουν σχέση με το κράτος το οποίο δεν ασκεί έλεγχο σ' αυτές,

ii. ότι ο πόλεμος και η βία μπορεί να χρησιμοποιηθούν ως μέσα δίωξης με στόχο την καταστολή ή την εξαφάνιση συγκεκριμένων ομάδων λόγω της εθνότητάς τους ή άλλων χαρακτηριστικών,

iii. ότι δεν πρέπει να απαιτείται από τους αιτούντες άσυλο να αποδείξουν ότι εξάντλησαν όλες τις δυνατότητες πρόσβασης στην ασφάλεια σε περιοχή που βρίσκεται στα όρια της χώρας καταγωγής τους (η αποκαλούμενη «εναλλακτική του ασύλου λύση εντός της χώρας καταγωγής»), πριν αναζητήσουν τη διεθνή προστασία,

iv. ότι οι γυναίκες δικαιούνται να υποβάλουν χωριστά από τους συζύγους τους ή τους συντρόφους τους αίτημα ασύλου δεδομένων των ιδιαίτερων αναγκών τους και των φόβων δίωξης,

δ. να διασφαλίσουν ότι κανένας αιτών άσυλο δεν θα απομακρυνθεί σε τρίτη χώρα κατά παράβαση της Σύστασης Νο. R (97) 22 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη που παρέχει οδηγίες για την εφαρμογή της έννοιας της τρίτης ασφαλούς χώρας ή των σχετικών οδηγιών της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες,

vi¹. να καλέσει τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να διασφαλίσουν ότι το σχεδιαζόμενο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου δεν θα υποθάλπει τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων ούτε θα επιδρά στην ευθύνη των κρατών μελών της Ε.Ε. έναντι όσων έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία σε βάρος των τρίτων κρατών, που δεν είναι μέλη της Ε.Ε.

¹ Τα ζητήματα της παραγράφου αυτής υπάγονται, κατά την άποψη της Επιτροπής Υπουργών, στο πεδίο ευθύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σύσταση R 1467(2000)¹
**Παράνομη μετανάστευση και
καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων**

1. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση εκφράζει την έκπληξή της για τον τραγικό θάνατο, σε φρικαλέες συνθήκες, πενήντα επτά μεταναστών κινεζικής καταγωγής που ανακαλύφθηκαν στην καρότσα φορτηγού στα πλαίσια ελέγχου που διεξήγαγαν οι μεθοριακές αρχές στο λιμάνι του Ντόβερ. Με το θάνατό τους έφθασε στο τέλος ένα πολύμηνο βασανιστικό ταξίδι στους δρόμους της εμπορίας ανθρώπων που διασχίζουν διάφορες ευρωπαϊκές χώρες.

2. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση ανησυχεί βαθύτατα για τον αυξανόμενο αριθμό μεταναστών που χάνουν τη ζωή τους προσπαθώντας να εισέλθουν παράνομα στο έδαφος των κρατών μελών ή που συχνά ζουν σε ιδιαίτερα επικίνδυνες και απάνθρωπες συνθήκες πριν φθάσουν, κατά και μετά την παράνομη είσοδό τους στην Ευρώπη.

3. Η τραγωδία του Ντόβερ είναι μόνον η κορυφή του παγόβουνου της εμπορίας ανθρώπων. Εκτιμάται ότι κάθε χρόνο περίπου τριάντα εκατομμύρια άνθρωποι διασχίζουν με τη βοήθεια δουλεμπόρων διεθνή σύνορα, ενώ στην Ευρωπαϊκή Ένωση εισέρχονται ετησίως τετρακόσιες έως πεντακόσιες χιλιάδες παράνομοι μετανάστες εισέρχονται ετησίως στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εκτιμάται ότι περίπου τρία εκατομμύρια άνθρωποι διαμένουν παράνομα στην Ευρώπη, ειδικότερα στη νότια Ευρώπη (Ιταλία, Ελλάδα, Πορτογαλία, Ισπανία) και στη Γερμανία.

4. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση καταδικάζει την εμπορία ανθρώπων που αποτελεί παραβίαση των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

5. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση υπενθυμίζει και επαναβεβαιώνει τη Σύσταση 1211 (1993) για την παράνομη μετανάστευση: δουλέμποροι και εργοδότες των παράνομων μεταναστών, τη Σύσταση 1325 (1997) για την εμπορία των γυναικών και την αναγκαστική πορνεία στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και τη Σύσταση 1449 (2000) για την παράνομη μετανάστευση από τη Νότιο Μεσόγειο στην Ευρώπη, που υπογραμμίζει ότι η μετανάστευση από τη χώρα καταγωγής είναι θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα. Η Συνέλευση επιστὰ την προσοχή στην αντίφαση σύμφωνα με την οποία δεν κατοχυρώνεται το δικαίωμα του μετανάστη να εισέλθει και να παραμείνει στη χώρα προορισμού.

6. Η Συνέλευση υπογραμμίζει ότι σύμφωνα με τις διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων δεν πρέπει σε καμιά περίπτωση να επαναπροωθούνται όσοι διαφεύγουν τη

¹ Υιοθετήθηκε από τη Συνέλευση στις 29.6.2000.

δίωξη και αναζητούν τη διεθνή προστασία, ακόμα και εάν δεν είναι κάτοχοι των απαραίτητων εγγράφων,

7. Η Σύσταση 1449 τονίζει ότι οι δρακόντειοι περιορισμοί της νόμιμης μετανάστευσης που υιοθέτησαν οι ευρωπαϊκές χώρες αυξάνουν την πιθανότητα παράνομης εισόδου των ανθρώπων στην Ευρώπη αφού ενθαρρύνουν την προσφυγή σε υπηρεσίες ασυνείδητων δουλεμπόρων των ανθρώπινων υπάρξεων, που χρησιμοποιούν έντονα εξεζητημένα και απάνθρωπα μέσα για να πλουτίσουν από την παράνομη μετανάστευση. Η Συνέλευση υπογραμμίζει ότι οι ευρωπαϊκές χώρες δεν μπορούν ταυτόχρονα να αυξάνουν τους περιορισμούς στη μετανάστευση και να μειώνουν την αναπτυξιακή βοήθεια που παρέχουν στις τρίτες χώρες. Υποχρεούνται να αυξήσουν την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια στο διεθνώς αναγνωρισμένο επίπεδο του 0,7% του ΑΕΠ.

8. Η Συνέλευση είναι πεπεισμένη ότι, εκτός από την ενίσχυση των μέτρων ασφαλείας και των μηχανισμών ελέγχου στα ευρωπαϊκά σύνορα για τη σύλληψη των παράνομων μεταναστών, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εντείνουν τη συνεργασία τους για την αποτελεσματική καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και να καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια να σταματήσουν αυτή τη σύγχρονη μορφή δουλείας στο έδαφός τους. Επίσης υποχρεούνται να εξετάσουν σοβαρότερα τις αιτίες της παράνομης μετανάστευσης και να συνεργαστούν στενότερα με τις χώρες καταγωγής των παράνομων μεταναστών.

9. Η Συνέλευση υπογραμμίζει ότι πρέπει να δημιουργηθούν περισσότερες ευκαιρίες για νόμιμη μετανάστευση ώστε να μειωθεί η πίεση που ασκεί η παράνομη μετανάστευση και να βρεθούν οι κατάλληλες εναλλακτικές λύσεις για την παράνομη μετανάστευση. Οι δυνατότητες παροχής σχημάτων εργασίας ορισμένου χρόνου ή εποχικής φύσης πρέπει να επανεξεταστούν υπό το φως της αυξανόμενης ζήτησης εργατικού δυναμικού στην Ευρώπη.

10. Η Συνέλευση καλωσορίζει την κοινή δήλωση του Συμβουλίου της Ευρώπης, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη και του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης για τη τραγωδία του Ντόβερ με την οποία εξέφρασαν τη δέσμευσή τους για ενίσχυση της συνεργασίας με σκοπό την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και την ανάγκη της από κοινού καταπολέμησης αυτής της μορφής της σύγχρονης δουλείας και υπογραμμίζει την ανάγκη της στενής διακοινοβουλευτικής συνεργασίας με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Κοινοβουλευτική Συνέλευση του ΟΑΣΕ.

11. Ενόψει των ανωτέρω η Συνέλευση συστήνει στην Επιτροπή Υπουργών:

i. να αναλάβει πρωτοβουλίες για την αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών με στόχο την μείωση της παράνομης μετανάστευσης και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων :

α. αναλύοντας, σε συνεργασία με τους αρμόδιους οργανισμούς, τις αιτίες και τις συνέπειες της παράνομης μετανάστευσης στην Ευρώπη,

β. ανταλλάσσοντας πληροφορίες και καταγράφοντας έγκυρα στοιχεία για κάθε πτυχή της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων,

γ. αυξάνοντας τα προγράμματα κατάρτισης και υποστήριξης όσων έρχονται άμεσα σε επαφή με τους παράνομους μετανάστες,

δ. διατυπώνοντας κατευθυντήριες αρχές για να εναρμονισθούν περισσότερο και σφαιρικά η πολιτική και η νομοθεσία για την παράνομη μετανάστευση στην Ευρώπη,

ε. συντάσσοντας σύμβαση για την καταπολέμηση όλων των μορφών της παράνομης μετανάστευσης, με διατάξεις για την προστασία των παράνομων μεταναστών καθώς και κυρώσεις για τους δουλεμπόρους και τους εργοδότες των παράνομων μεταναστών με βάση τα οριζόμενα στην Απόφαση 1983/30 του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου του Ο.Η.Ε. για την καταστολή της εμπορίας ανθρώπων και της εκμετάλλευσης της πορνείας άλλων και στην Απόφαση 1991/35 για την καταστολή της εμπορίας ανθρώπων.

ii. να καταδικάσει την αντιφατική πολιτική των κρατών μελών τα οποία από τη μια αυξάνουν τους περιορισμούς της μετανάστευσης ενώ από την άλλη επιτρέπουν επισήμως το πάγωμα ή τη μείωση της αναπτυξιακής βοήθειας,

iii. να αναλάβει χωρίς καθυστέρηση πρωτοβουλίες για την αποτελεσματική συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Ένωση στους προαναφερόμενους τομείς, με στόχο την επεξεργασία και την εφαρμογή παν-ευρωπαϊκής στρατηγικής για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας των ανθρώπων.

iv. να καλέσει τα κράτη μέλη:

α. να εκπληρώνουν σε όλες τις περιπτώσεις τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και του Πρωτοκόλλου του 1967 και ειδικότερα, να σέβονται το άρθρο 31 για τους πρόσφυγες που βρίσκονται παράνομα στη χώρα ασύλου και το άρθρο 33 που απαγορεύει την επαναπροώθηση,

β. να αυξήσουν τους οικονομικούς και τους τεχνικούς πόρους που αφιερώνουν για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης,

γ. να αυξήσουν, σε συνεργασία με το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης, τους πόρους που διαθέτουν για προγράμματα πληροφόρησης και εκπαίδευσης που αφορούν στις συνθήκες που αντιμετωπίζουν οι παράνο-

μοι μετανάστες στο ταξίδι τους από την πατρίδα τους έως τη χώρα προορισμού,

δ. να αυξήσουν την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια στο διεθνώς αναγνωρισμένο επίπεδο 0,7% του ΑΕΠ, εάν αυτός ο στόχος δεν έχει ήδη επιτευχθεί,

ε. να επανεξετάσουν τις πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης με στόχο να διατηρήσουν την είσοδο στο έδαφός τους και την πρόσβαση στις εθνικές διαδικασίες ασύλου όσων αναζητούν τη διεθνή προστασία.

Σύσταση R 1475(2000)¹**Άφιξη των αιτούντων άσυλο στα ευρωπαϊκά αεροδρόμια**

1. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης αντιμετωπίζουν τους αυξανόμενους αριθμούς των αιτούντων άσυλο, πολλοί από τους οποίους φθάνουν στα αεροδρόμια. Εκτός από το πρόβλημα της διασφάλισης της σύμφωνης με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο, αυτή η αύξηση των αριθμών έχει δημιουργήσει ειδικότερο πρόβλημα που αφορά στους χώρους υποδοχής τους στα αεροδρόμια. Είναι ανάγκη να αποσαφηνιστεί ο ρόλος των αξιωματούχων να δέχονται τις αιτήσεις ασύλου, χωρίς να αποτρέπουν την υποβολή τους. Η πρόκληση είναι ιδιαίτερα σοβαρή για τα αεροδρόμια που δέχονται τους μεγαλύτερους αριθμούς των αιτούντων άσυλο (όπως της Φρανκφούρτη, του Παρισιού ή του Λονδίνου) και γι' αυτά που έχουν αντιμετωπίσει αυτό το πρόβλημα για μικρό χρονικό διάστημα (και βρίσκονται κυρίως στις κεντρικές, ανατολικές και δυτικές ευρωπαϊκές χώρες).

2. Η εξέταση των αιτημάτων ασύλου σε αυτό το στάδιο έχει ιδιαίτερη σημασία για τη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου της χώρας υποδοχής είναι ουσιαστικής σημασίας για την έννοια της διεθνούς προστασίας. Όμως, οι αρχές αρνούνται στους αιτούντες άσυλο που φθάνουν στα αεροδρόμια την πρόσβαση σ' αυτήν τη διαδικασία, με αποτέλεσμα όσοι αναζητούν τη διεθνή προστασία να κινδυνεύουν από την επαναπροώθηση και την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους.

3. Επιπλέον, οι μη συνεκτικές και αδικαιολόγητα χρονοβόρες διαδικασίες, συνδυαζόμενες ειδικότερα με τις δύσκολες συνθήκες διαβίωσης στα αεροδρόμια (για παράδειγμα μη ικανοποιητικά κέντρα υποδοχής) μπορεί να καταλήξουν στην ανεπίτρεπτη κακομεταχείριση των αιτούντων άσυλο.

4. Η εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών ασύλου σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι περισσότερο από ποτέ αναγκαία. Σε αυτό το πλαίσιο, η Συνέλευση υπενθυμίζει και επαναβεβαιώνει τις προηγούμενες συστάσεις της που έχουν ως στόχο τη βελτίωση της προστασίας και της μεταχείρισης που απολαμβάνουν οι αιτούντες άσυλο, ειδικότερα τη Σύσταση 1163 (1991) για την άφιξη των αιτούντων άσυλο στα ευρωπαϊκά αεροδρόμια, τη Σύσταση 1236 (1994) για το δικαίωμα σε άσυλο, τη Σύσταση 1309 (1996) για την κατάρτιση των αξιωματούχων που λαμβάνουν αιτήματα ασύλου στα συνοριακά σημεία εισόδου, τη Σύσταση 1327 (1997) για την προστασία και την ενδυνάμωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη, τη Σύσταση 1374 (1998)

¹ Υιοθετήθηκε από τη Συνέλευση στις 26.9.2000.

για την κατάσταση των γυναικών προσφύγων στην Ευρώπη και τη Σύσταση 1440 (2000) για τους περιορισμούς του ασύλου που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Συνέλευση υπογραμμίζει την ανάγκη διαρκούς και βιώσιμης συνεργασίας των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης στον τομέα των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης.

5. Η Συνέλευση υπογραμμίζει με ικανοποίηση ότι οι εν γένει συνθήκες υποδοχής στα αεροδρόμια που επισκέφθηκε έχουν εμφανώς βελτιωθεί από την υιοθέτηση της Σύστασης 1163 για το θέμα. Επίσης καλωσορίζει Σύσταση Νο. R (94) 5 που υιοθέτησε η Επιτροπή Υπουργών και περιλαμβάνει οδηγίες και αρχές που θα πρέπει να διέπουν τις πρακτικές που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά την άφιξη των αιτούντων άσυλο στα ευρωπαϊκά αεροδρόμια.

6. Όμως, η Συνέλευση υπογραμμίζει με ανησυχία τα βασικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι αιτούντες άσυλο σε αρκετά αεροδρόμια, συμπεριλαμβανομένων της έλλειψης χώρων της διαμονής και των ακατάλληλων συνθηκών διαβίωσης και εξοπλισμού. Περαιτέρω βελτίωση μπορεί σε κάποιες περιπτώσεις να απαιτεί επανεξέταση της φύσης και των χαρακτηριστικών της κρατικής αρχής που είναι επιφορτισμένη με τη διαχείριση του αεροδρομίου.

7. Η Συνέλευση υπογραμμίζει με ιδιαίτερη ανησυχία ότι οι υλικές και ανθρωπιστικές συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο σε κάποια αεροδρόμια δεν πληρούν τα αποδεκτά επίπεδα. Ακόμα και όταν σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί εν μέρει να δικαιολογηθεί η κατάσταση αυτή από τις άσχημες οικονομικές συνθήκες της ενδιαφερόμενης χώρας, ή από το μεγάλο αριθμό των αιτούντων άσυλο, οι αρμόδιες εθνικές αρχές πρέπει να κληθούν να βελτιώσουν την κατάσταση το συντομότερο δυνατό.

8. Η Συνέλευση καλωσορίζει την πρωτοβουλία των Κάτω Χωρών που ίδρυσαν Ad Hoc Κοινοβουλευτική Επιτροπή για να διερευνήσει τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο στο αεροδρόμιο του Schiphol. Αυτό το παράδειγμα πρέπει να ακολουθήσουν και τα άλλα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης στο πλαίσιο της ευρύτερης διερεύνησης της μεταχείρισης που απολαμβάνουν εν γένει οι αιτούντες άσυλο όσο διαρκεί η διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

9¹. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση συστήνει στην Επιτροπή Υπουργών:

¹ Με την υιοθετηθείσα στις 26/27.2.2002 απάντησή της (έγγραφο 9378/1.3.2002) προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση η Επιτροπή Υπουργών ενημερώνει τη Συνέλευση ότι η Ad Hoc Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τις Νομικές Πτυχές του Εδαφικού Ασύλου, των Προσφύγων και των Ανιθαγενών έχει ήδη αρχίσει να διεξάγει έρευνα ώστε να διαπιστώσει πώς εφαρμόζονται οι διάφορες Συστάσεις που

i. να παρακολουθεί τακτικά και στενά τη συμμόρφωση των κρατών μελών με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και τις σχετικές συστάσεις της Επιτροπής Υπουργών που αφορούν στην υποδοχή των αιτούντων άσυλο,

ii. να καλέσει την αρμόδια επιτροπή να διασφαλίσει τη βελτίωση της κατάστασης που επικρατεί στα αεροδρόμια των κρατών μελών όπου παρατηρήθηκαν ατέλειες ή ελλείψεις,

iii. να εντείνει περαιτέρω την ευρωπαϊκή συνεργασία στον τομέα του ασύλου με στόχο τη γενική επισκόπηση της κατάστασης των αιτούντων άσυλο υπό το φως των διεθνών κειμένων προστασίας των προσφύγων,

10¹. Η Συνέλευση συστήνει επίσης στην Επιτροπή Υπουργών να καλέσει τα κράτη:

i. να επανεξετάσουν την εθνική νομοθεσία τους και τις σχετικές πρακτικές που εφαρμόζουν όσον αφορά στην υποδοχή των αιτούντων άσυλο, και ειδικότερα:

α. να περιλάβουν εγγυήσεις προστασίας των αιτούντων άσυλο στις συμφωνίες επανεισδοχής όπου είναι συμβαλλόμενα μέρη,

β. να διασφαλίσουν ότι οι αρχές της «τρίτης ασφαλούς χώρας» και της «ασφαλούς χώρας καταγωγής» δεν εφαρμόζονται αυθαίρετα και ότι χρησιμοποιούνται σαφή κριτήρια για το χαρακτηρισμό κάποιων κρατών ως «ασφαλών» με βάση όσα συστήνει η Ad Hoc Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τις Νομικές Πτυχές του Εδαφικού Ασύλου, των Προσφύγων και των Ανιθαγενών (CAHAR),

γ. να εξασφαλίζουν ότι σε κάθε περίπτωση ο απορριφθείς αιτών άσυλο έχει δικαίωμα σε προσφυγή η οποία πρέπει να έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα,

δ. να καθορίσουν το ανώτατο όριο παραμονής στο αεροδρόμιο, καθώς και σε κάθε κέντρο υποδοχής ή κράτησης εκκρεμότητας της έκδοσης απόφασης επί τους αιτήματος αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα,

έχει υιοθετήσει η Επιτροπή Υπουργών σε θέματα ασύλου. Στην επόμενη φάση της έρευνας θα ζητηθεί από τα κράτη μέλη να αναφέρουν για τον τρόπο εφαρμογής της Σύστασης R (94) 5 που αφορά στην άφιξη των αιτούντων άσυλο στα ευρωπαϊκά αεροδρόμια και για τις πρωτοβουλίες που ανέλαβαν για συγκεκριμένα ζητήματα που αναφέρονται στη σχετική έκθεση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για την άφιξη των αιτούντων άσυλο στα ευρωπαϊκά αεροδρόμια.

¹ Με την υιοθετηθείσα στις 26/27.2.2002 απάντησή της (έγγραφο 9378/1.3.2002) προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση η Επιτροπή Υπουργών αναγνωρίζει την ειδική κατάσταση που βιώνουν οι αιτούντες άσυλο κατά την άφιξή τους στα ευρωπαϊκά αεροδρόμια και εκτιμά την πληρότητα των νομικών, ανθρωπιστικών και υλικών μέτρων που προτείνει προς τα κράτη μέλη η Συνέλευση.

ε. να βελτιώσουν τις συνθήκες κράτησης των αιτούντων άσυλο και ειδικότερα να εξασφαλίσουν ότι δεν θα κρατούνται μαζί με τους υπόδικους για αδικήματα του κοινού ποινικού δικαίου,

στ. να επανεξετάσουν τις διαδικασίες που εφαρμόζουν στα πλαίσια των αναγκαστικών απελάσεων με στόχο την εξαφάνιση της απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης.

ii. να επανεξετάσουν, και εφόσον είναι αναγκαίο, να βελτιώσουν τις υλικές και ανθρωπιστικές συνθήκες υποδοχής στα αεροδρόμια και ειδικότερα:

α. να παρέχουν τη δυνατότητα ξεχωριστής διαμονής στις γυναίκες και στους άντρες, εκτός από τις οικογένειες, που κατά προτίμηση πρέπει να κρατούνται μαζί, ακόμα και για σύντομη παραμονή,

β. να αποδίδουν ιδιαίτερη προσοχή στις περιπτώσεις των ασυνόδευτων ανηλίκων και να διασφαλίσουν την κατά προτεραιότητα εξέταση της υπόθεσής τους από κατάλληλα ειδικευμένο ενήλικα,

γ. να αποδίδουν ιδιαίτερη προσοχή στις γυναίκες πρόσφυγες σύμφωνα με τα οριζόμενα στη Σύσταση 1374 της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης,

δ. να εξασφαλίσουν θερμαινόμενο και αεριζόμενο χώρο με φυσικό φωτισμό για τους αιτούντες άσυλο που διαμένουν στα αεροδρόμια,

ε. στην περίπτωση της μακρόχρονης παραμονής, να επιτρέπουν τον προαυλισμό των αιτούντων άσυλο για τουλάχιστον μια ώρα ημερησίως,

στ. να παρέχουν τακτικά και θεραπευτικά γεύματα,

ζ. να εγγυώνται την πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη κατά τη διάρκεια της παραμονής στο αεροδρόμιο,

η. να διασφαλίζουν την παρουσία διερμηνέων όχι μόνον στα πλαίσια εφαρμογής της τυπικής διαδικασίας, αλλά, στην περίπτωση της παρατεταμένης διαμονής και εκτός αυτών των πλαισίων,

i. να παρέχουν άμεσα στους αιτούντες άσυλο την ευκαιρία να επικοινωνήσουν με τα μέλη των οικογενειών τους και στην περίπτωση παρατεταμένης διαμονής τη δυνατότητα να επικοινωνούν μαζί τους τηλεφωνικά και να δέχονται επισκέψεις,

ii. να διασφαλίζουν ότι οι προαναφερόμενες συνθήκες πληρούνται στα κέντρα υποδοχής ή κράτησης που βρίσκονται εκτός του αεροδρομίου, όπου μεταφέρονται οι αιτούντες άσυλο διαρκούς της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα,

iii. να ενισχύσουν τις σχέσεις με τις ενδιαφερόμενες μη κυβερνητικές οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων και να προάγουν τη δικτύωση των δραστηριοτήτων τους.

11¹. Τέλος, η Συνέλευση συστήνει στην Επιτροπή Υπουργών να καλέσει την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να οργανώσει κατά προτεραιότητα στα πλαίσια του Προγράμματος ΟΔΥΣΣΕΑΣ τα σεμινάρια κατάρτισης των συνοριοφυλάκων των κρατών της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης πραγματοποιώντας επισκέψεις και ανταλλαγές προκειμένου να ενημερωθούν για τις περισσότερο ανθρώπινες συνθήκες υποδοχής στα αεροδρόμια και για τις συνθήκες που επικρατούν στις ευρωπαϊκές χώρες με περισσότερη εμπειρία σε αυτόν τον τομέα (για παράδειγμα στη Δανία και στις Κάτω Χώρες).

¹ Η Επιτροπή Υπουργών υπογραμμίζει τη σημασία της εκπαίδευσης αυτών των αξιωματούχων που έρχονται κατ' αρχήν σε επαφή με τους αιτούντες άσυλο στα συνοριακά σημεία εισόδου. Αναγνωρίζει τη σημασία των διαφόρων προγραμμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε θέματα διοικητικής συνεργασίας και συντονισμού στον τομέα του ασύλου και ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να συμμετέχουν σ' αυτά. Επίσης, αναγνωρίζει την τεχνογνωσία της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες στο πεδίο της εκπαίδευσης των συνοριακών αξιωματούχων και την ανάγκη της ενίσχυσης της συνεργασίας των κρατών μελών με την Ύπατη Αρμοστεία σε ζητήματα κατάρτισης.



ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΥΠΟΥΡΓΩΝ

ΣΥΣΤΑΣΗ R (99) 12

Της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη

Για την επαναπροώθηση

των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο

*(Υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Υπουργών στις 18.5.1999 κατά την 670η
Συνάντηση των Αναπληρωτών τους)*

Σύμφωνα με το άρθρο 15 γ του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης η Επιτροπή Υπουργών

Υπενθυμίζοντας τη Σύμβαση του 1950 για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων,

Ενδιαφερόμενοι να διαφυλάξουν το θεσμό του ασύλου και να διασφαλίσουν σε όσους έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία τη δυνατότητα άσκησης του δικαιώματός τους να ζητούν άσυλο και να το απολαμβάνουν,

Υπογραμμίζοντας ότι καθένας πρέπει να είναι ελεύθερος να αναχωρήσει από οιαδήποτε χώρα συμπεριλαμβανομένης της χώρας καταγωγής του και ότι κανένας δεν πρέπει να στερείται του δικαιώματος εισόδου στη χώρα της οποίας έχει την ιθαγένεια,

Συνειδητοποιώντας την ανάγκη αποφυγής περιπτώσεων ανιθαγένειας,

Έχοντας υπόψη ότι δεν έχουν δικαίωμα να παραμείνουν στο έδαφος της χώρας υποδοχής όσοι διαπιστωμένα, μετά από ενδελεχή εξέταση των περί ασύλου ισχυρισμών τους από τις αρμόδιες αρχές στα πλαίσια δίκαιης και αποτελεσματικής διαδικασίας ασύλου, δεν πληρούν τις προϋποθέσεις αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δεν έχουν ανάγκη άλλων μορφών διεθνούς προστασίας, και κατά συνέπεια αναμένεται να συνεργαστούν με τις αρμόδιες αρχές για να διευκολύνουν την επαναπροώθησή τους,

Εκτιμώντας ότι οι αρμόδιες αρχές της χώρας υποδοχής μπορούν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσουν την επαναπροώθηση αυτών των ατόμων στις χώρες καταγωγής τους ή προηγούμενης συνήθους διαμονής τους, ανάλογα με την περίπτωση,

Υπογραμμίζοντας ότι αυτά τα μέτρα πρέπει να εκτελούνται κατά τα οριζόμενα στο νόμο και σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις του ενδιαφερόμενου κράτους, ειδικότερα με αυτές που προβλέπει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου,

Λαμβάνοντας υπόψη τη Σύσταση 1237 (1994) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για την κατάσταση των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο,

Επιθυμώντας να διασφαλίσουν τη συμφωνία της εθνικής νομοθεσίας και πρακτικής που αφορά στην επαναπροώθηση των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο με τις προαναφερθείσες αρχές και τη συνεργασία των κρατών προς αυτήν την κατεύθυνση,

Συστήνει

1. η χώρα που φιλοξενεί τον υπό επαναπροώθηση αλλοδαπό διασφαλίζει :

– την εκτέλεση του επαναπατρισμού, εθελοντικού που είναι προτιμητέος αλλά και του αναγκαστικού, σε συνθήκες ανθρώπινες, απόλυτου σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου και χωρίς τη χρήση υπερβολικής βίας,

– το σεβασμό της αρχής της ενότητας της οικογένειας.

2. η χώρα καταγωγής του υπό επαναπροώθηση αλλοδαπού (χώρα της οποίας έχει την ιθαγένεια ή της προηγούμενης συνήθους διαμονής του):

– να σέβεται την από το διεθνές δίκαιο απορρέουσα υποχρέωσή της να δέχεται στο έδαφός της τους πολίτες της χωρίς διατυπώσεις, καθυστερήσεις ή εμπόδια,

– να μην επιβάλλει κυρώσεις στους επαναπροωθούμενους πολίτες της επειδή υπέβαλαν αίτημα ασύλου ή αναζήτησαν άλλης μορφής προστασία σε μια άλλη χώρα,

– να μην στερεί αυθαίρετα τον επαναπροωθούμενο αλλοδαπό από την ιθαγένειά του, κυρίως προς αποφυγή περιπτώσεων ανιθαγενών,

– να απαγορεύει την προκαλούσα ανιθαγένεια αποκλήρυξη της ιθαγένειας, όταν χρησιμοποιείται ως μέσο αποτροπής της επαναπροώθησης του απορριφθέντος αιτούντα άσυλο.

3. οι χώρες υποδοχής και καταγωγής:

– να συνεργάζονται για να διευκολύνουν την επαναπροώθηση του απορριφθέντα αιτούντα άσυλο, ειδικότερα με την σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής,

– να συνεργάζονται μέσω των αρμόδιων αρχών τους για να καθορίσουν την ιθαγένεια ή τον τόπο συνήθους διαμονής προκειμένου να πραγματοποιηθεί η επαναπροώθηση των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο.

4. τα κράτη μέλη ανταλλάσσουν απόψεις για τις εμπειρίες τους από την εφαρμογή των αντίστοιχων εθνικών προγραμμάτων επαναπροώθησης και από τη συνεργασία τους με τις χώρες καταγωγής και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς στο πλαίσιο του εθελοντικού επαναπατρισμού.

ΣΥΣΤΑΣΗ R (2000) 4

Της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη
**Για το Νομικό Καθεστώς των Αλλοδαπών που Εισέρχονται
στα Κράτη Μέλη για λόγους Οικογενειακής Συνένωσης**
(Υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Υπουργών στις 26.3.2002 κατά την
790η Συνάντηση των Αναπληρωτών τους)

Σύμφωνα με το άρθρο 15 β του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης η Επιτροπή Υπουργών

Υπενθυμίζοντας τη Σύμβαση του 1950 για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και κυρίως το άρθρο 8 του εγγυάται την προστασία της οικογένειας και της ιδιωτικής ζωής, το άρθρο 14 που αποτυπώνει την αρχή της μη διάκρισης για την άσκηση των δικαιωμάτων που προστατεύει η Σύμβαση καθώς και τη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων,

Υπενθυμίζοντας τη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, το συναφές αυτής Πρωτόκολλο του 1967 καθώς και την Τελική Διακήρυξη και τη Σύμβαση του Ο.Η.Ε. για τα Δικαιώματα του Παιδιού,

Αναγνωρίζοντας ότι η διασφάλιση της ενότητας της οικογένειας αποτελεί παγκόσμια αναγνωρισμένο δικαίωμα που αποτυπώνεται στην Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,

Συνειδητοποιώντας την ανάγκη διαφύλαξης και προστασίας του συμφέροντος και της ευημερίας των ανηλίκων και των παιδιών και την ιδιαίτερη ανάγκη τους για προστασία και βοήθεια,

Λαμβάνοντας υπόψη ότι στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη η ενότητα της οικογένειας αποτελεί μια από τις σημαντικές πηγές μετανάστευσης και ότι το καθεστώς του κατοίκου και άλλα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στα μέλη της οικογένειας αποτελούν σημαντικά στοιχεία που συμβάλλουν στην ενσωμάτωση των νέων μεταναστών στη χώρα υποδοχής,

Εκτιμώντας ότι οι κανόνες των κρατών μελών για την οικογενειακή συνένωση, ως αναπόσπαστο μέρος μιας ολοκληρωμένης και συνεκτικής πολιτικής μετανάστευσης και ενσωμάτωσης, πρέπει να διέπονται από κοινές αρχές,

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η Σύσταση R (2000) 15 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη για την Ασφάλεια της Διαμονής των Επί Μακρό Μεταναστών, τη Σύσταση Νο. (99) 23 της Επιτροπής Υπουργών για την Οικογενειακή Συνένωση των Προσφύγων και άλλων που έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία καθώς και το Ψήφισμα (78) 33 της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για τη Συνένωση των Οικογενειών των Μεταναστών στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης,

Λαμβάνοντας υπόψη τα σημαντικά δικαιώματα που αναγνωρίζονται στους μετανάστες και στα μέλη των οικογενειών τους από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Κοινωνική και Ιατρική Αρωγή και το Πρωτόκολλό της (1953, ETS No. 14 και No. 14 A), την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Εγκατάστασης (1955, ETS No. 19), την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Νομικό Καθεστώς των Μεταναστών Εργαζομένων (1977, ETS No. 93), τη Σύμβαση για τη Συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1992, ETS No. 144), την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Άσκηση των Δικαιωμάτων των Παιδιών (1996, ETS No. 160), τον Αναθεωρημένο Κοινωνικό Χάρτη (1996, ETS No. 163) και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ιθαγένειας (1997, ETS, No. 166).

Συστήνει στις κυβερνήσεις να εφαρμόσουν στις νομοθεσίες τους και στη διοικητική πρακτική τους τις ακόλουθες αρχές:

I. Πεδίο εφαρμογής

1. Για την εφαρμογή της παρούσας σύστασης ο όρος «μέλη της οικογένειας» καλύπτει όλα τα άτομα στα οποία επιτρέπεται να διαμένουν στο έδαφος κράτους μέλους με κάποιον πολίτη του ή νόμιμα διαμένοντα αλλοδαπό προκειμένου να δημιουργήσουν ή να διαφυλάξουν την οικογενειακή μονάδα.

2. Για την εφαρμογή της παρούσας σύστασης «παιδί» σημαίνει κάθε ανθρώπινη ύπαρξη κάτω των 18 ετών, εκτός εάν η ενηλικίωση επέρχεται νωρίτερα σύμφωνα με την ισχύουσα για το παιδί νομοθεσία.

II. Καθεστώς διαμονής των μελών της οικογένειας

1. Αφού επιτραπεί η είσοδος στα κράτη μέλη για λόγους οικογενειακής συνένωσης πρέπει να χορηγείται στο ενδιαφερόμενο μέλος της οικογένειας άδεια εγκατάστασης, ανανεώσιμη άδεια παραμονής ισόχρονης διάρκειας με αυτή του αρχηγού της οικογένειας ή ανανεώσιμη άδεια παραμονής.

2. Αποφασίζοντας για τη διάρκεια της άδειας παραμονής που χορηγείται στα παιδιά που είναι μέλη της οικογένειας τα κράτη μέλη πρέπει πρωταρχικά να λαμβάνουν υπόψη το συμφέρον τους και την ευημερία τους.

III. Αυτονομία του καθεστώτος διαμονής των μελών της οικογένειας σε σχέση με αυτό του αρχηγού της οικογένειας

1. Μετά από περίοδο τεσσάρων ετών νόμιμης παραμονής πρέπει να χορηγείται στα ενήλικα παιδιά αυτοτελής άδεια παραμονής ανεξάρτητη από αυτή του αρχηγού της οικογένειας.

2. Σε περίπτωση διαζυγίου, χωρισμού ή θανάτου του αρχηγού της οικογένειας το μέλος της οικογένειας που διαμένει νόμιμα για τουλάχιστον ένα χρόνο στο έδαφος κράτους μέλους μπορεί να ζητήσει αυτοτελή άδεια παραμονής. Τα κράτη θα εξετάζουν και θα ικανοποιούν αυτά τα αιτήματα. Κατά τη λήψη των σχετικών αποφάσεων πρέπει να συνεκτιμάται ιδιαίτερα το συμφέρον του παιδιού.

IV. Αποτελεσματική προστασία της οικογένειας από την απέλαση

1. Κατά την ανάκληση, άρνηση χορήγησης της άδειας παραμονής ή την απέλαση μέλους της οικογένειας τα κράτη μέλη υποχρεούνται να συνεκτιμούν διάφορα κριτήρια, όπως τον τόπο γέννησης του ενδιαφερόμενου, την ηλικία του όταν εισήλθε στο έδαφός τους, τη διάρκεια της παραμονής του, τις οικογενειακές του σχέσεις, την ύπαρξη οικογενειακών δεσμών στη χώρα καταγωγής και την σταθερότητα των κοινωνικών και πολιτισμικών δεσμών με τη χώρα καταγωγής. Ιδιαίτερα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη το συμφέρον και η ευημερία των παιδιών.

2. Όταν τα κράτη μέλη ανακαλούν ή δεν ανανεώνουν την άδεια παραμονής μέλους της οικογένειας και διατάσσουν σε βάρος του απέλαση υποχρεούνται να παρέχουν στον ενδιαφερόμενο το δικαίωμα άσκησης προσφυγής ενώπιον ανεξάρτητων διοικητικών αρχών ή δικαστηρίων.

V. Ισότητα πρόσβασης των μελών της οικογένειας στην αγορά εργασίας, στην εκπαίδευση και στα κοινωνικά δικαιώματα

1. Ως προς την πρόσβαση στην απασχόληση τα μέλη της οικογένειας πρέπει να απολαμβάνουν μεταχείριση όμοια με αυτήν που επιφυλάσσεται στον αρχηγό της οικογένειας. Οι περίοδοι αναμονής των μελών της οικογένειας των βραχυχρονίως διαμενόντων αλλοδαπών που έχουν υιοθετηθεί από τα κράτη μέλη λόγω των συνθηκών της αγοράς εργασίας δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα δύο έτη.

2. Τα μέλη της οικογένειας πρέπει να απολαμβάνουν κοινωνικά δικαιώματα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη νομοθεσία του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, όμοια με αυτά που απολαμβάνει ο αρχηγός της οικογένειας όσον αφορά στη φροντίδα της υγείας και στην κοινωνική ασφάλιση.

3. Εάν έχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας πρέπει να απολαμβάνουν μεταχείριση όμοια με αυτήν που επιφυλάσσεται στους πολίτες του κράτους υποδοχής όσον αφορά στις συνθήκες εργασίας και στην εγγραφή καθώς και στην ενεργή και παθητική συμμετοχή στα συνδικάτα εργαζομένων.

4. Τα μέλη της οικογένειας πρέπει να απολαμβάνουν μεταχείριση όμοια με αυτήν των πολιτών της χώρας υποδοχής – σύμφωνα με τη νομο-

θεσία του ενδιαφερόμενου κράτους – όσον αφορά στην εκπαίδευση, στην επαγγελματική κατάρτιση, στην αρχική και μεταγενέστερη επιμόρφωση, συμπεριλαμβανομένης της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται για τους πολίτες της χώρας υποδοχής.

VI. Ελευθερία κυκλοφορίας

Τα μέλη της οικογένειας πρέπει να απολαμβάνουν, σύμφωνα με τη νομοθεσία του ενδιαφερόμενου κράτους, το δικαίωμα ελευθερίας κυκλοφορίας στα έδαφος του κράτους παραμονής.

VII. Συμμετοχή των μελών της οικογένειας στην πολιτική ζωή

1. Μετά από πέντε χρόνια νόμιμης παραμονής τα μέλη της οικογένειας πρέπει να απολαμβάνουν το δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι στη διαδικασία ανάδειξης των αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης, κατά τα οριζόμενα στη Σύμβαση για τη Συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εφόσον πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις που προβλέπονται για τους πολίτες των χωρών υποδοχής.

2. Τα μέλη της οικογένειας πρέπει να απολαμβάνουν όμοια με τους πολίτες της χώρας υποδοχής μεταχείρισης όσον αφορά στην ελευθερία συνάθροισης, του συνεταιρίζεσθαι και έκφρασης, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

VIII. Κτήση ιθαγένειας

Κάθε κράτος μέλος πρέπει να διευκολύνει την απονομή της υπηκοότητας στα μέλη της οικογένειας των μακροχρόνια διαμενόντων αλλοδαπών σύμφωνα με την εθνική του νομοθεσία και λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ιθαγένειας (1997).

IX. Τελικές διατάξεις

1. Η παρούσα σύσταση δεν επιδρά στην ελεύθερη επιλογή των κρατών μελών να προβλέπουν ευνοϊκότερο νομικό καθεστώς για τα μέλη της οικογένειας.

2. Η παρούσα σύσταση δεν θίγει τα δικαιώματα των μακροχρόνια διαμενόντων μεταναστών που ορίζονται στη Σύσταση R (2000) 5 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη για την ασφάλεια της παραμονής των μακροχρονίως διαμενόντων μεταναστών.

3. Τα κράτη μέλη που δεν το έχουν ήδη πράξει ενθαρρύνονται να κυρώσουν την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Κοινωνική και Ιατρική Αρωγή και το Πρωτόκολλό της (1953, ETS No. 14 και No. 14 A), την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Εγκατάστασης (1955, ETS No. 19), την Ευρωπαϊκή Σύμ-

βαση για το Νομικό Καθεστώς των Μεταναστών Εργαζομένων (1977, ETS No. 93), τη Σύμβαση για τη Συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1992, ETS No. 144), την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Άσκηση των Δικαιωμάτων των Παιδιών (1996, ETS No. 160), τον Αναθεωρημένο Κοινωνικό Χάρτη (1996, ETS No. 163) και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ιθαγένειας (1997, ETS, No. 166).

ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΥΠΟΔΟΧΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΣΥΛΟΥ*

I. Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) με τις από 08.06.2001 και 20.09.2001 προτάσεις της για την προστασία προσφύγων και αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα επεσήμανε μια σειρά σχετικών ζητημάτων που οφείλει να ρυθμίσει η ελληνική Πολιτεία για την αναδιάρθρωση και τον εκσυγχρονισμό του νομικού και πρακτικού πλαισίου προστασίας προσφύγων και αιτούντων άσυλο¹. Με τις ανωτέρω προτάσεις η ΕΕΔΑ τόνισε ιδιαίτερα, μεταξύ άλλων, τα σοβαρά προβλήματα που υφίστανται σχετικά με την υποδοχή αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, την ενημέρωση των αιτούντων άσυλο σχετικά με την ελληνική διαδικασία ασύλου, την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στη διαδικασία ασύλου, την έλλειψη εκπαιδευμένων κρατικών διερμηνέων κ.ά.

Με τα παραπάνω ιδιαίτερα σοβαρά ζητήματα έρχονται σε καθημερινή βάση αντιμέτωπες μη κυβερνητικές οργανώσεις και οργανισμοί προστασίας προσφύγων ή δικαιωμάτων του ανθρώπου γενικότερα. Ορισμένα ιδιαίτερα ζητήματα σχετικά με την υποδοχή και την πρόσβαση αιτούντων άσυλο στη διαδικασία ασύλου τέθηκαν προφορικά εκ νέου υπόψη του Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ από εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, εκπρόσωπο του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, και εκπροσώπους του Συνηγόρου του Πολίτη, στη συνεδρίαση του Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ την 21.03.2002.

Το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (ΕΣΠ) ενημέρωσε το Γ' Τμήμα της ΕΕΔΑ ότι στις αρχές Φεβρουαρίου 2002 όργανα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης (ΥΔΤ) παρεμπόδισαν νομικό εκπρόσωπο του ΕΣΠ και συνεργαζόμενο με το ΕΣΠ δικηγόρο της Κω να έλθουν σε επαφή με ομάδα 14 Αφγανών υπό κράτηση, που είχαν λάθρα εισέλθει και επιβιβασθεί στο νησί της Κω. Τα άτομα αυτά τελικά επαναπροωθήθηκαν

* Εισηγητές: Ισμήνη Σακελλαροπούλου, Προεδρεύουσα του Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ, Νίκος Σιταρόπουλος, ΔΝ, LLΜ, Επιστημονικός Συνεργάτης της ΕΕΔΑ.

¹ Βλ. σχετικές προτάσεις στην Ετήσια Έκθεση της ΕΕΔΑ 2001, Αθήνα, 2002, σελ 119-130 και 169-177. Βλ. επίσης Συνήγορος του Πολίτη, Έκθεση αυτοψίας στα κρατητήρια της αστυνομικής διεύθυνσης Χίου την 6-7-2001, 29.10.2001, ΑΠ 7099/01/2.2 και Έκθεση Αυτοψίας στους χώρους κράτησης οικονομικών μεταναστών και προσφύγων στην Κω (6-7/9/2001), 12.11.2001, ΑΠ 12280/01/2.2 (www.synigoros.gr).

στην Τουρκία από όργανα του ΥΔΤ στην Κω. Η εκπρόσωπος του ΕΣΠ στη συνεδρίαση του Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ στις 21.03.2002 επεσήμανε επίσης ότι μετά την 11.09.2001 υπήρξαν ακόμη δύο περιπτώσεις παρεμπόδισης από όργανα του ΥΔΤ πρόσβασης μελών της νομικής υπηρεσίας του ΕΣΠ σε μαζικά αφιχθέντες αλλοδαπούς στην Ηγουμενίτσα και στη Σάμο.

Σχετικά ζητήματα πρόσβασης αιτούντων άσυλο στη διαδικασία ασύλου τέθηκαν και από τον Συνήγορο του Πολίτη στο πρόσφατο πόρισμα του μετά την επίσκεψη συνεργατών του στην Κω². Στη συνεδρίαση του Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ στις 21.03.2002 υπήρξε συμφωνία των παρισταμένων εκπροσώπων οργανισμών προστασίας προσφύγων και του Συνηγόρου του Πολίτη ότι στην πράξη διαφαίνεται αδυναμία του ΥΔΤ να εξασφαλίσει την απαραίτητη διαφάνεια της πρόσβασης αλλοδαπών αιτούντων άσυλο στη σχετική διαδικασία, όπως επίσης ότι αρκετές φορές στην πράξη επαναπροωθούνται από παραμεθόριες περιοχές άτομα συγκεκριμένων ηλικιών (όπως νέοι άνδρες) ενώ κρατούνται παιδιά και γυναίκες. Επισημάνθηκε επίσης ότι ορισμένες φορές συντάσσονται από όργανα του ΥΔΤ «αιτήματα» ασύλου από αλλοδαπούς που δεν επιθυμούν να ζητήσουν άσυλο.

Η ΕΕΔΑ με την από 31.01.2002 Απόφασή της έχει εκφράσει την ανησυχία της για τις «συνθήκες επαναπροώθησης [λάθρα εισελθόντων αλλοδαπών]...[που] δημιουργούν ανησυχίες ως προς την εγγύηση της ασφάλειας και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων του συνόλου των προσώπων που επιδιώκουν να εισέλθουν στη χώρα μας, συμπεριλαμβανομένων των παράνομων μεταναστών»³. Παρόμοια σοβαρή ανησυχία για την επαναπροώθηση από τις ελληνικές Αρχές αιτούντων άσυλο έχουν επανειλημμένα εκφράσει δημοσία διεθνείς μη κυβερνητικές οργανώσεις όπως είναι η Διεθνής Αμνηστία και η Διεθνής Οργάνωση κατά των Βασανιστηρίων (ΟΜCT)⁴.

² Συνήγορος του Πολίτη, ό.π.

³ Απόφαση της ΕΕΔΑ επί του Πρωτοκόλλου για την εφαρμογή του άρθρου 8 της Συμφωνίας συνεργασίας μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας για την καταπολέμηση του εγκλήματος, ιδιαίτερα της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος, της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών και της λαθρομετανάστευσης, 31.01.2002.

⁴ Βλ. Amnesty International, *Greece: 55 Iraqi Kurds and Afghans - Other foreign nationals denied the opportunity to apply for asylum*, AI Index: EUR 25/011/2001, 07.12.2001 and 25/012/2001, 11.12.2001; World Organization Against Torture (OMCT), Press Release, *Illegal deportation of asylum seekers from Greece to Turkey and fear of further deportation to Iraq*, 11.12.2001. Επίσης βλ. Amnesty International, *Greece: Fear for safety/fear of forcible return/fear of torture or ill-treatment-Greece Omer Berber, Mehmet Genn*, AI Index: EUR 25/010/2002, 15.04.2002.

Ως βασικό σχετικό πρόβλημα επισημάνθηκε επίσης στην ανωτέρω συνεδρίαση του Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ η έλλειψη επαρκούς υποδομής για την υποδοχή ή την προσωρινή παραμονή αλλοδαπών αιτούντων άσυλο, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων. Οι συμμετέχοντες στην ανωτέρω συνεδρίαση τόνισαν ότι οπωσδήποτε θα πρέπει να υπάρχουν σε όλα τα κέντρα υποδοχής βασικές υπηρεσίες παροχής ιατρικής και κοινωνικής φροντίδας, υπό τη συνεχή εποπτεία της Πολιτείας. Το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας πρόσφατα άρχισε να παρέχει σε συνεργασία με το Κέντρο Ελέγχου Ειδικών Λοιμώξεων (ΚΕΕΛ) σχετικές ιατρικές υπηρεσίες σε περιπτώσεις αφίξεων αλλοδαπών σε παραμεθόριες περιοχές. Όσον αφορά στους χώρους κράτησης λάθρα εισελθόντων αλλοδαπών/αιτούντων άσυλο, το ΥΔΤ, δεδομένης της ανεπάρκειας και ακαταλληλότητας των χώρων κράτησης των αστυνομικών τμημάτων, έχει τονίσει την ανάγκη ενεργοποίησης του άρθρου 48 του Ν. 2910/2001 που μεταφέρει την ευθύνη χώρων κράτησης υπό διοικητική απέλαση αλλοδαπών στις Περιφέρειες.

Εν προκειμένω διευκρινίζεται ότι σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 3 και το άρθρο 48 παρ 1 του Ν. 2910/2001, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3013/2002, αλλοδαπός υπό διοικητική απέλαση μπορεί να κρατηθεί, για περίοδο που δεν πρέπει να υπερβαίνει τους τρεις μήνες, στην οικεία αστυνομική αρχή μόνο εφόσον αυτός «εκ των εν γένει περιστάσεων, κρίνεται ύποπτος φυγής ή επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη». Μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας απέλασης ο αλλοδαπός «μπορεί να παραμένει σε ειδικούς χώρους» κράτησης που το άρθρο 48 παρ. 1 του Ν. 2910/2001 προβλέπει ότι θα ιδρυθούν με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας. Αυτοί οι ειδικοί χώροι θα λειτουργούν με μέριμνα της Περιφέρειας αλλά θα βρίσκονται υπό τη φύλαξη της Ελληνικής Αστυνομίας (άρθρο 48 παρ 2 του Ν. 2910/2001).

Την 02.05.2002 η ΕΕΔΑ παρέλαβε έγγραφη καταγγελία εννέα ελλήνων δικηγόρων, με κύριο αποδέκτη την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων⁵, σύμφωνα με την οποία από τις 25.02.2002 κρατούνταν στην Κάρυστο της Εύβοιας 128 αλλοδαποί αιτούντες άσυλο, μεταξύ των οποίων οκτώ γυναίκες και δέκα παιδιά κάτω των δέκα ετών. Οι συνθήκες κράτησης των ανωτέρω χαρακτηρίστηκαν από τους δικηγόρους ως «απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση» δεδομένου ότι η κράτηση ελάμβανε χώρα σε μια παλιά αποθήκη της Αγροτικής Τράπεζας Ελλάδος περίπου 150 τ.μ. χωρίς καμία απολύτως υποδομή υγιεινής ή ύδρευσης κατάλληλης για στέγαση ανθρώπων. Σύμφωνα με την ίδια αναφορά πολλοί από τους κρατούμενους έπασχαν από μεταδιδόμενες νόσους.

⁵ ΑΠ ΕΕΔΑ 113/02.05.02.

Τέλος, την 15.05.2002 η ΕΕΔΑ έλαβε το από 10.04.2002 έγγραφο του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες⁶ σχετικά με την υπόθεση οκτώ υπηκόων Σομαλίας, αιτούντων άσυλο υπό κράτηση έως την 14.05.2002 στην Κω, και κατόπιν υπό απέλαση μετά την μεταφορά τους στην Αθήνα. Το ΕΣΠ με το ίδιο έγγραφο εξέφρασε φόβους απέλασης ή επαναπροώθησης των ανωτέρω αιτούντων άσυλο και τονίζει ότι «η διερευνητική διαδικασία [στην Κω] από τις αρμόδιες Αστυνομικές Αρχές ως προς τους λόγους αναχώρησης υπήρξε πλημμελής, λόγω του μεγάλου αριθμού των περιπτώσεων και της ελλείψεως προσωπικού».

II. Με το από 13.05.2002 έγγραφό του⁷ το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης ενημέρωσε το Γ' Τμήμα της ΕΕΔΑ ότι το ίδιο έχει άμεση συνεργασία με το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας για την παροχή καταλύματος και την ικανοποίηση των λοιπών αναγκών στα λειτουργούντα κέντρα υποδοχής, «τα οποία, λόγω του μεγάλου αριθμού των αιτούντων άσυλο, δεν επαρκούν, με αποτέλεσμα οι χώροι κράτησης των αστυνομικών υπηρεσιών να έχουν μετατραπεί, σε πολλές περιπτώσεις, σε κέντρα υποδοχής, με όλες βέβαια τις συνέπειες που έχει το γεγονός αυτό»⁸. Με το ίδιο έγγραφο το ΥΔΤ τόνισε ότι «εφόσον ο αλλοδαπός παρουσιασθεί στις αρμόδιες αρχές αμελλητί και εκφράσει την επιθυμία του να υποβάλει αίτημα ασύλου...οι υπηρεσίες [του ΥΔΤ] του παρέχουν ή τον διευκολύνουν να βρει νομική βοήθεια, μέσω της Ύπατης Αρμοστείας ή του [ΕΣΠ]».

Όσον αφορά ειδικότερα στην παροχή νομικής αρωγής, το ΥΔΤ υπογράμμισε στο ίδιο έγγραφό του ότι έχει παρατηρηθεί «το φαινόμενο να παρεμβαίνουν στις υπηρεσίες [του] ορισμένοι δικηγόροι ή Μ.Κ.Ο., επικαλούμενοι την ανάγκη νομικής συνδρομής σε αλλοδαπούς, οι οποίοι, είτε δεν έχουν εκφράσει έως εκείνη τη στιγμή αυτοπροσώπως την επιθυμία για αίτημα ασύλου, είτε σε ορισμένες περιπτώσεις και όταν ακόμη αυτοί βρίσκονται σε γειτονική χώρα. Αυτό...το γεγονός...αναγκάζει [το ΥΔΤ] να [αρνείται] την παροχή νομικής συνδρομής στη διαδικασία ασύλου στις συγκεκριμένες περιπτώσεις γιατί, κατ' αυτό τον τρόπο δημιουργούμε αιτούντες άσυλο και παραβιάζουμε ταυτόχρονα τις σχετικές διατάξεις του ΠΔ 61/99 [περί της διαδικασίας αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα]»⁹. Το ΥΔΤ τόνισε επίσης ότι καταβάλλει μεγάλη προσπάθεια για την σχετική ευαισθητοποίηση και εκπαίδευση του προσωπικού του μέσω σεμιναρίων ή ημερίδων ή διαταγών.

III. Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω η ΕΕΔΑ

⁶ ΑΠ ΕΕΔΑ 116/15.05.02.

⁷ ΑΠ ΥΔΤ: 4591/13-558437.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

1. Εκφράζει ιδιαίτερη ανησυχία για τα σοβαρά προβλήματα που έχουν επισημανθεί ήδη από την ίδια στην ετήσια έκθεσή της του έτους 2001, και υπογραμμίσθηκαν εκ νέου από τις προαναφερθείσες οργανώσεις προστασίας προσφύγων, σχετικά με την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και την πρόσβασή τους στη διαδικασία άσυλου στην Ελλάδα.

2. Η ΕΕΔΑ επαναλαμβάνει την ανησυχία της για τις από 11.12.2001 καταγγελίες διεθνών μη κυβερνητικών οργανισμών, όπως είναι η Διεθνής Αμνηστία και η Παγκόσμια Οργάνωση κατά των Βασανιστηρίων, για τη «βίαιη επιστροφή» από τις ελληνικές Αρχές σε παραμεθόριες περιοχές αιτούντων άσυλο στην Τουρκία, χωρίς να δοθεί στα άτομα αυτά η δυνατότητα υποβολής αίτησης άσυλου, κατά παράβαση σχετικών θεμελιωδών κανόνων του διεθνούς δικαίου¹⁰ και της αρχής της μη επαναπροώθησης (non-refoulement, άρθρο 33 παρ.1 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, ΝΔ 3989/1959, ΦΕΚ Α 201)¹¹.

3. Η ΕΕΔΑ τονίζει ότι τα αρμόδια όργανα του ΥΔΤ, κυρίως στις παραμεθόριες περιοχές¹², οφείλουν πάντοτε να ενημερώνουν τους υπό κράτηση αιτούντες άσυλο σχετικά με το πλαίσιο των δικαιωμάτων τους και τη σχετική διαδικασία, σύμφωνα με το ελληνικό δίκαιο και τους διεθνώς αναγνωρισμένους κανόνες. Η ΕΕΔΑ καλεί το ΥΔΤ να λάβει υπόψη και να εφαρμόσει τα σχετικά πρότυπα που έχει διατυπώσει η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα¹³.

4. Η κράτηση αιτούντων άσυλο πρέπει να αποτελεί εξαίρεση και να πραγματοποιείται μόνο για το αναγκαίο χρονικό διάστημα και υπό τις εξής προϋποθέσεις:

(α) οι λόγοι κράτησης προβλέπονται ρητά από διάταξη νόμου με κύριο σκοπό την εξακρίβωση της ταυτότητας των εν λόγω ατόμων

(β) οι αιτούντες άσυλο έχουν καταστρέψει τα ταξιδιωτικά τους έγγραφα ή τις ταυτότητές τους ή έχουν χρησιμοποιήσει πλαστά έγγραφα προς παραπλάνηση των αρχών του κράτους υποδοχής και ως εκ τούτων είναι αναγκαία η εξακρίβωση των στοιχείων των αιτούντων άσυλο

¹⁰ Άρθρο 14.1 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 10.12.1948 (Ψήφισμα 217 Α (III) της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ): «Κάθε άτομο που καταδιώκεται έχει το δικαίωμα να ζητά άσυλο και να του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες».

¹¹ Ο.π. Βλ επίσης Ετήσια Έκθεση της ΕΕΔΑ 2001, ό.π., σελ. 234 και την από 31.01.2002 Απόφαση της ΕΕΔΑ για το Πρωτόκολλο εφαρμογής του άρθρου 8 της Συμφωνίας Συνεργασίας Ελλάδας-Τουρκίας για την καταπολέμηση του εγκλήματος κλ.

¹² Βλ UNHCR, Global Consultations, *Asylum Processes (Fair and efficient procedures)*, Doc EC/GC/01/12, 31.05.2001, paras 21-23.

¹³ Doc 500PC 0578, OJ C 062E, 27.02.2001, pp 231-242.

(γ) σκοπός της κράτησης είναι ο προσδιορισμός των στοιχείων στα οποία βασίζεται η αίτηση ασύλου, τα οποία υπό άλλες συνθήκες θα μπορούσαν να χαθούν¹⁴.

5. Όσον αφορά στους αιτούντες άσυλο υπό κράτηση κατόπιν σύλληψης λόγω παράνομης εισόδου στη χώρα, η ΕΕΔΑ τονίζει ότι ο πρόσφυγας που συνήθως εγκαταλείπει τη χώρα καταγωγής του εν τάχει σπάνια έχει τη δυνατότητα να εισέλθει νόμιμα σε μια τρίτη χώρα για την παροχή ασύλου. Η τιμωρία της παράνομης εισόδου πρόσφυγα προσκρούει στα θεμέλια του ίδιου του εδαφικού ασύλου, θεσμού που έχει ως σκοπό την παροχή αποτελεσματικής προστασίας σε άτομα ευρισκόμενα σε φυγή κατόπιν διάλυσης του νομικού δεσμού προστασίας μεταξύ αυτών και του κράτους ιθαγένειας ή καταγωγής τους¹⁵.

6. Οι αιτούντες άσυλο που συλλαμβάνονται λόγω παράνομης εισόδου πρέπει πάντοτε να ενημερώνονται από τα αρμόδια όργανα του ΥΔΤ και να διασφαλίζεται από τα ίδια όργανα η άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος των αιτούντων άσυλο σε νομική αρωγή σύμφωνα με τις αρχές του διεθνούς και του ευρωπαϊκού δικαίου δικαιωμάτων του ανθρώπου¹⁶. Σχετικές πληροφορίες πρέπει να είναι πάντοτε αναρτημένες στους χώρους κράτησης σε τουλάχιστον τρεις ξένες γλώσσες των τριών κυριότερων εθνικών ομάδων αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα.

7. Συγκεκριμένα, προτείνεται στο ΥΔΤ η θεσμοθέτηση ύπαρξης σε όλους τους χώρους κράτησης αλλοδαπών αιτούντων άσυλο τηλεφώνου (με σχετικές πληροφορίες σε τρεις τουλάχιστον ξένες γλώσσες που ομιλούνται από τις τρεις μεγαλύτερες εθνικές ομάδες αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα) επικοινωνίας των ανωτέρω αλλοδαπών με οργανισμούς και μη κυβερνητικές οργανώσεις που προσφέρουν κοινωνικές υπηρεσίες και δωρεάν νομική αρωγή.

¹⁴ Βλ. Πόρισμα της Εκτελεστικής Επιτροπής της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (ΥΑΗΕΠ), no 44 (XXXVII) - 1986, *Detention of Refugees and Asylum-Seekers*.

¹⁵ Βλ. επίσης άρθρο 31.1 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων: «Αι Συμβαλλόμενοι Χώροι δεν θα επιβάλλουν ποινικάς κυρώσεις εις πρόσφυγας λόγω παρανόμου εισόδου ή διαμονής, εάν ούτοι προερχόμενοι απ' ευθείας εκ χώρας ένθα η ζωή ή η ελευθερία αυτών ηπειλείτο... εισέρχονται ή ευρίσκονται ήδη επί του εδάφους αυτών άνευ αδείας, υπό την επιφύλαξιν πάντως ότι ούτοι αφ' ενός μεν θα παρουσιασθούν αμελλητί εις τα αρχάς αφ' ετέρου δε θα δώσουν επαρκείς εξηγήσεις περί της παρανόμου αυτών εισόδου ή διαμονής». Βλ. επίσης UNHCR, *Global Consultations, Geneva Expert Round Table 8-9.11.2001, Summary Conclusions on Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees - Revised* (www.unhcr.ch).

¹⁶ Βλ. Ετήσια Έκθεση της ΕΕΔΑ 2001, ό.π., προτάσεις για τη νομική συνδρομή, σελ. 133-142.

8. Η ΕΕΔΑ υπογραμμίζει ότι σύμφωνα με τη Σύσταση του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης (2001) 1 *για τα δικαιώματα αλλοδαπών κατά την άφιξή τους σε χώρα μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης και την εκτέλεση των αποφάσεων απέλασης*¹⁷, κατά την άφιξη των ανωτέρω αλλοδαπών, και εφόσον αμφισβητείται η νομιμότητα της εισόδου τους, οι αλλοδαποί αυτοί πρέπει να εξετάζονται από τις αρμόδιες Αρχές και να υπάρχει στη διάθεσή τους κρατικός διερμηνέας έτσι ώστε να διευκολύνεται, σε περιπτώσεις αιτούντων άσυλο, η έναρξη διαδικασίας ασύλου. Αυτό συνεπάγεται το δικαίωμα των ανωτέρω αλλοδαπών να ενεργοποιούν τις σχετικές διαδικασίες αφού ενημερωθούν, σε γλώσσα που κατανοούν, για τις διαδικασίες αυτές (παρ I.2 της Σύστασης). Επίσης ο Επίτροπος με την ίδια Σύστασή του τονίζει ότι οι υπό κράτηση αλλοδαποί πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να έρχονται σε επαφή με οιονδήποτε αυτοί επιθυμούν και να τον ενημερώνουν για την κατάστασή τους (παρ I.4 της Σύστασης). Τέλος, ο Επίτροπος υπογραμμίζει, μεταξύ άλλων, την υποχρέωση των Κρατών να εγγυώνται τα ανώτατα δυνατά επίπεδα διαφάνειας λειτουργίας των κέντρων υποδοχής αλλοδαπών, διασφαλίζοντας, τουλάχιστον, την πρόσβαση σε αυτά τα κέντρα ανεξάρτητων εθνικών επιτροπών δικαιωμάτων του ανθρώπου, του Συνηγόρου του Πολίτη και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, δικηγόρων και στενών συγγενών των κρατουμένων αλλοδαπών (παρ. II.10 της Σύστασης).

9. Η ΕΕΔΑ προτείνει την άμεση δημιουργία **νέων μόνιμων κρατικών** κέντρων υποδοχής αιτούντων άσυλο, όπως προβλέπει το άρθρο 24 παρ 2 α του Ν. 1975/1991 τροποποιημένου με το Ν. 2646/1998, όπου θα υπάρχει οπωσδήποτε επαρκής υποδομή για την παροχή των βασικών ιατρικών και κοινωνικών υπηρεσιών **και** για τη διερεύνηση ύπαρξης και τη διάκριση από τα αρμόδια όργανα του ΥΔΤ των αιτούντων άσυλο από τους υπόλοιπους αλλοδαπούς, έτσι ώστε να πραγματοποιείται άμεση έναρξη της διαδικασίας ασύλου. Η ΕΕΔΑ καλεί τις αρμόδιες υπηρεσίες της ελληνικής Πολιτείας, και κυρίως το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, να λάβουν υπόψη τα σχετικά ελάχιστα πρότυπα που έχει θέσει υπόψη των ευρωπαϊκών κρατών η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την πρόταση Οδηγίας για τα ελάχιστα πρότυπα για την υποδοχή αιτούντων άσυλο στα Κράτη Μέλη¹⁸. Η ΕΕΔΑ υπογραμμίζει επίσης την άμεση ανάγκη ενεργοποίησης του άρθρου 48 του Ν. 2910/2001, τροποποιημένου με το Ν. 3013/2002, που προβλέπει τη δυνα-

¹⁷ Recommendation of the Commissioner for Human Rights concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe member State and the enforcement of expulsion orders, CommDH/Rec (2001) 1, Strasbourg, 19.09.2001. Βλέπε ανωτέρω σε ελληνική απόδοση.

¹⁸ Doc COM (2001) 181 final, Brussels, 3.4.2001.

τότητα ίδρυσης στις Περιφέρειες χώρων κράτησης αλλοδαπών υπό διοικητική απέλαση, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας.

10. Τέλος η ΕΕΔΑ προτείνει την άμεση δημιουργία κεντρικού συντονιστικού διυπουργικού οργάνου για ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου που θα έχει διττό σκοπό ύπαρξης:

(α) την καθιέρωση γενικών αρχών λειτουργίας και επέμβασης όλων των συναρμόδιων κρατικών οργάνων (κυρίως του ΥΔΤ και του Υπουργείου Υγείας-Πρόνοιας) σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων αλλοδαπών και

(β) τον αποτελεσματικό συντονισμό των ανωτέρω αρμόδιων κρατικών οργάνων σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων αλλοδαπών, προς εξασφάλιση των αρχών καταγραφής αιτούντων άσυλο που έχει υιοθετήσει η Έγπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες¹⁹, της διαφάνειας των ενδεχόμενων διαδικασιών ασύλου και της παροχής αποτελεσματικών κοινωνικών και νομικών υπηρεσιών σε όσους αλλοδαπούς χρήζουν αυτών.

06.06.2002

¹⁹ Βλ Πόρισμα της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΥΑΗΕΠ Νο. 91 (LII) – 2001, *Conclusion on Registration of Refugees and Asylum-Seekers*.

**ΤΑΡΑΓΜΕΝΑ ΝΕΡΑ:
ΔΙΑΣΩΣΗ ΤΩΝ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ
ΣΤΗ ΘΑΛΑΣΣΑ¹**

Kathleen Newland

Την τελευταία δεκαετία αυξάνεται κατακόρυφα ο αριθμός των ανθρώπων που ταξιδεύοντας στη θάλασσα αναζητούν την ασφάλεια και τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσής τους ή και τα δύο. Όμως, παραμονεύει ο κίνδυνος για τους πολίτες των αναπτυσσόμενων χωρών, όπως είναι η Αλβανία, το Μαρόκο, η Αϊτή, το Ιράκ και το Αφγανιστάν, που επιλέγουν να ταξιδέψουν διασχίζοντας τη θάλασσα. Απελπισμένοι άνθρωποι εμπιστευόμενοι ασυνείδητους δουλεμπόρους συνωστίζονται σε γερασμένα πλοία και συχνά ταξιδεύουν σε επικίνδυνες συνθήκες. Τα πρωτοσέλιδα διηγούνται τραγωδίες, πολλές από τις οποίες δεν εξιχνιάζονται ποτέ. Είναι δύσκολο να μετρηθεί το μέγεθος του προβλήματος, καθώς πολλά από τα πλοία και πολλοί από τις σωρούς χάνονται στη θάλασσα.

Τα κράτη αντιμετώπισαν νωθρά στην καλλίτερη περίπτωση και κυνικά στη χειρότερη, τους αυξανόμενους αριθμούς των μεταναστών και των προσφύγων που κινδυνεύουν σοβαρά στη θάλασσα. Η κατάσταση περιπλέκεται περισσότερο γιατί το διεθνές δίκαιο δεν παρέχει σαφή απάντηση στο ακανθώδες ερώτημα: ποιος φέρει την ευθύνη για την εξέταση των ισχυρισμών φόβου δίωξης των αιτούντων άσυλο που διασώζονται στη θάλασσα και για τη διασφάλιση της διεθνούς προστασίας σε όσους διαπιστώνεται ότι την δικαιούνται; Στη συνέχεια περιγράφεται σε γενικές γραμμές το δίλημμα που αντιμετωπίζουν οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες που ταξιδεύουν στη θάλασσα, τα παράκτια κράτη, τα πληρώματα και οι πλοίαρχοι καθώς και οι οργανώσεις προστασίας των προσφύγων.

Ιστορική αναδρομή

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1950, όταν κωδικοποιήθηκε το σύγχρονο καθεστώς του πρόσφυγα, έως τα τέλη της δεκαετίας του 1970, η διάσωση της ζωής στη θάλασσα δεν δημιουργούσε ιδιαίτερα προβλήματα στον τομέα της προστασίας των προσφύγων. Ο αριθμός των διασωθέν-

¹ Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή. Η μετάφραση από την αγγλική έκδοση του άρθρου δημοσιεύεται με την άδεια της συγγραφέως και του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής (Migration Policy Institute), που εδρεύει στην Ουάσιγκτον Η.Π.Α. Το πρωτότυπο κείμενο με τον τίτλο «Trouble Waters: Rescue of Asylum Seekers and Refugees at Sea» δημοσιεύτηκε στην μηνιαία ηλεκτρονική επιθεώρηση του Ινστιτούτου στην ιστοσελίδα Migration Information Source (www.migrationinformation.org).

ντων στη θάλασσα αιτούντων άσυλο ήταν σχετικά μικρός και συνήθως ήταν εφικτή η εξέταση των αιτημάτων τους για παροχή διεθνούς προστασίας στο επόμενο λιμάνι προορισμού του πλοίου που τους είχε διασώσει. Στη συνέχεια τους παρείχετο συνήθως προστασία από τη χώρα όπου ήταν νηολογημένο το πλοίο ή από κάποια άλλη με την οποία οι πρόσφυγες είχαν ήδη αναπτύξει ιδιαίτερους δεσμούς. Όλα άλλαξαν με τον πόλεμο του Βιετνάμ.

Τα προβλήματα που δημιουργεί η διάσωση στη θάλασσα των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων κορυφώθηκαν στα τέλη της δεκαετίας του 1970, όταν δεκάδες χιλιάδες βιετναμέζοι πρόσφυγες διέφευγαν μέσω της Θάλασσας της Νότιας Κίνας με πλοία που συχνά ήσαν μη αξιόπλοα. Κινδύνευαν ανά πάσα στιγμή να δεχθούν τις βίαιες επιθέσεις των πειρατών που λεηλατούσαν και ακινητοποιούσαν τα πλοία δολοφονώντας ή απάγοντας τους επιβαίνοντες σ' αυτά. Πολλά εμπορικά πλοία που ταξίδευαν σε αυτή τη θάλασσα συνέδραμαν τα βυθιζόμενα πλοία, εφαρμόζαν κανονικά τη διαδικασία διάσωσης των επιβατών και προσπαθούσαν να τους αποβιβάσουν στο επόμενο λιμάνι προορισμού τους. Όμως, τα γειτονικά παράκτια κράτη, όπως η Ταϊλάνδη και η Μαλαισία, όταν άρχισαν να κατακλύζονται από τον αυξανόμενο αριθμό των προσφύγων που διασώζονταν στη θάλασσα αρνήθηκαν να επιτρέψουν την αποβίβασή τους.

Το 1978, η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες υιοθέτησε μια ρύθμιση σύμφωνα με την οποία τα παράκτια κράτη θα επέτρεπαν σε αυτούς τους «ανθρώπους των πλοιαρίων» να αποβιβαστούν στο έδαφός τους εφόσον άλλα (κυρίως δυτικά) κράτη δέχονταν να τους μετεγκαταστήσουν εντός ενενήντα ημερών από την αποβίβασή τους. Όμως, η εφαρμογή της ρύθμισης δεν απέδωσε τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Τα πλοία αναγκάζονταν να υποστούν τις συνέπειες των χρονοβόρων και δαπανηρών καθυστερήσεων καθώς τα παράκτια κράτη απαιτούσαν την εφαρμογή συγκεκριμένων διαδικασιών μετεγκατάστασης για να επιτρέψουν την αποβίβαση των διασωθέντων. Οι πλοιοκτήτες που σεβάστηκαν τις ναυτικές παραδόσεις και τη νομοθεσία για τη διάσωση της ζωής στη θάλασσα επιβαρύνθηκαν άμεσα οικονομικά. Τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1980 τα πλοία με τους πρόσφυγες έφθαναν στη στεριά με επιβάτες νεκρούς ή ετοιμοθάνατους και οι επιζώντες ανέφεραν ότι το 80-90% των πλοίων που καλούσαν σε βοήθεια τους αγνοούσαν. Δυστυχώς, δεν έπαψε να συρρικνώνεται η αναλογία των διασώσεων και των αποβιβάσεων-αφίξεων.

Το 1984-1985 η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες υιοθέτησε μια σειρά μέτρων έκτακτης ανάγκης που είχαν ως στόχο την αύξηση της προσφοράς των θέσεων μετεγκατάστασης και την ενίσχυση των διαδικασιών «ταιριάσματος» των αποβιβάσεων-αφίξεων με τις θέσεις

μετεγκατάστασης. Θεσμοθετήθηκε σχήμα αποζημίωσης των πλοιοκτητών για το άμεσο κόστος της διάσωσης, εκδόθηκαν κατευθυντήριες αρχές για τους πλοιοκτήτες και τους πλοιάρχους με αντικείμενο τις επιχειρησιακές πτυχές της διάσωσης, εκπέμπονταν ραδιοφωνικά μηνύματα που επεξηγούσαν τις διαδικασίες διάσωσης και καλούσαν τα πλοία να ανταποκριθούν στην έκκληση των πλοιαρίων που κινδύνευαν. Αρχισαν επίσης να επαινούνται δημόσια τα πλοία που διέσωζαν πρόσφυγες. Το 1985 κορυφώθηκε πάλι η διάσωση της ζωής στη θάλασσα. Η κρίση άρχισε σιγά-σιγά να αποσοβείται καθώς τα νέα μέτρα αποδείχθηκαν αποτελεσματικά και μειώθηκε σταδιακά ο αριθμός των πλοιαρίων που αναχωρούσαν από το Βιετνάμ.

Τη δεκαετία του 1990 άρχισε πάλι να αυξάνεται ο αριθμός των ανθρώπων που μέσω θαλασσιών οδών αναζητούσαν πρόσβαση στην ασφάλεια και σε καλλίτερες συνθήκες διαβίωσης. Οι αυστηροί έλεγχοι στα σύνορα και στα θαλάσσια σημεία εισόδου των χωρών υποδοχής είχαν ως συνέπεια την ενίσχυση του ρόλου των κατ' επάγγελμα λαθροδιακινητών. Τα υπέρογκα κέρδη από τη λαθραία διακίνηση των ανθρώπων προσέλκυσαν τους πρωταγωνιστές του οργανωμένου εγκλήματος με αποτέλεσμα την αύξηση των κινδύνων για τους κατατρεγμένους που αναχωρούσαν από τις χώρες τους.

Η ποινική διάσταση του προβλήματος σκλήρυνε τη στάση των κρατικών αξιωματούχων και της κοινής γνώμης απέναντι σε όσους έφθαναν παράνομα δια θαλάσσης στις χώρες υποδοχής. Οι αρχές των χωρών προορισμού είχαν την τάση να τους χαρακτηρίζουν οικονομικούς μετανάστες, συνενόχους των εγκληματιών αγνοώντας ότι πολλοί εξέφραζαν την πρόθεσή τους να ζητήσουν άσυλο και προέρχονταν από χώρες με κατασταλτικά και / ή μη νόμιμα καθεστάτα διακυβέρνησης. Παρά τους κινδύνους, οι άνθρωποι από χώρες όπως η Αλβανία, η Νότιος Αφρική, η Καραϊβική και η Νοτιο-δυτική Ασία, συνέχιζαν να φεύγουν, συχνά μαζικά, επιλέγοντας τη θαλάσσια οδό. Κράτη όπως η Τουρκία και η Ινδονησία έπαιξαν το ρόλο των ενδιάμεσων σταθμών για τους λαθροδιακινητές που συγκέντρωναν στους έδαφός τους επιβάτες από διάφορες χώρες.

Το κόστος της ανθρώπινης ζωής ήταν ψηλό. Εκτιμάται ότι τη δεκαετία του 1990 600 έως 3.000 άνθρωποι πνίγηκαν στα στενά Ισπανίας-Βορείου Αφρικής. Τουλάχιστον δώδεκα μετανάστες πνίγηκαν και άλλοι 56 αγνοούνται από τις αρχές του Δεκεμβρίου 2002, όταν ναυάγησε λόγω κακοκαιρίας στα ανοικτά των ακτών της Λιβύης πλοίο που είχε αποπλεύσει με προορισμό την Ιταλία μεταφέροντας 120 «λαθρομετανάστες». Περίπου ένα χρόνο νωρίτερα, είχε προσαράξει στα νότια των ακτών της Φλώριδα πλοίο που μετέφερε 187 μετανάστες με αποτέλεσμα τον πνιγμό δύο εξ αυτών και την κράτηση των υπολοίπων από τις μεταναστευτικές

υπηρεσίες των Η.Π.Α. Άγνωστος αριθμός Κουβανών και Αιτινών πνίγηκαν προσπαθώντας να φθάσουν στις Η.Π.Α. με σαθρά πλοίαρια και σχεδίες.

Κώδικες τιμής, Κανόνες δικαίου

Η θεμελιωδέστερη επιταγή του ισχυρού και παλαιού κώδικα που δεσμεύει τους θαλασσοπόρους είναι η παροχή βοήθειας σε όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα. Οι πλοίαρχοι και τα πληρώματά τους υποχρεούνται να ανταποκρίνονται στις εκκλήσεις για διάσωση και να αναλαμβάνουν τις σχετικές πρωτοβουλίες, εφόσον δεν διατρέχουν κίνδυνο ή δεν κινδυνεύει το πλοίο τους. Αυτή η παράδοση έχει πλέον κωδικοποιηθεί στη νομοθεσία. Σε πολλές χώρες με ναυτική παράδοση, μεταξύ των οποίων η Αυστραλία, η Γερμανία, η Νορβηγία, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι Η.Π.Α. μπορεί να παραπεμφθούν στη δικαιοσύνη όσοι παραλείπουν να διασώσουν τους ανθρώπους που κινδυνεύουν στη θάλασσα. Σήμερα, το διεθνές ναυτικό δίκαιο, κωδικοποιεί την υποχρέωση παροχής βοήθειας σε διεθνή κείμενα όπως είναι η Σύμβαση του Ο.Η.Ε. για το Δίκαιο της Θάλασσας (1982) και η Διεθνής Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνα και τη Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα (1979). Η υποχρέωση διάσωσης δεν εξαρτάται από την υπηκοότητα, το καθεστώς ή τις περιστάσεις του ανθρώπου ή των ανθρώπων που κινδυνεύουν στη θάλασσα. Σύμφωνα με τους κανόνες που θέτουν τα προαναφερόμενα διεθνή κείμενα οι πλοιοκτήτες, οι πλοίαρχοι, τα παράκτια κράτη και τα κράτη της σημαίας (όπου είναι νηολογημένα τα πλοία) φέρουν την ευθύνη έρευνας και διάσωσης. Το Παράρτημα της Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και τη Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα ορίζει ότι «η κατάσταση κινδύνου στη θάλασσα πρέπει να γνωστοποιηθεί όχι μόνον στις προξενικές και διπλωματικές αρχές αλλά και στο αρμόδιο διεθνές όργανο, αν ο κίνδυνος στη θάλασσα αφορά πρόσφυγες ή εκτοπισμένους».

Ασφαλή λιμάνια;

Ενώ τα νομικά κείμενα προβλέπουν με σαφήνεια την υποχρέωση των θαλασσοπόρων να διασώζουν όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα, δεν διευκρινίζουν για τη μεταχείριση των διασωθέντων. Η Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνα και τη Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα ορίζει η διάσωση ολοκληρώνεται με την παράδοση του διασωθέντα σε ασφαλές μέρος. Αυτός μπορεί να είναι το πλησιέστερο κατάλληλο λιμάνι, το επόμενο προγραμματισμένο λιμάνι προορισμού του πλοίου, το λιμάνι όπου το πλοίο έχει νηολογηθεί, ένα λιμάνι που βρίσκεται στη χώρα καταγωγής του διασωθέντα ή οποιοσδήποτε άλλος τόπος. Όμως, όταν οι διασωθέντες είναι πρόσφυγες ή αιτούντες άσυλο ο κατάλογος των επιλογών περιορίζε-

ται. Σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο ο πρόσφυγας δεν μπορεί να αναγκαστεί να επιστρέψει σε χώρα όπου κινδυνεύουν η ζωή του ή η ελευθερία του ή κατ' επέκταση σε χώρα όπου δεν μπορεί να απολαμβάνει παρόμοια προστασία από αυτού του είδους την επιστροφή. Η αποβίβαση του διασωθέντα πρόσφυγα ή αιτούντα άσυλο αφορά ιδιαίτερη δέσμη υποχρεώσεων των αρχών του κράτους υποδοχής. Δεν μπορούν να αναγκάσουν τους πρόσφυγες να επιστρέψουν στην πατρίδα τους όπως θα μπορούσαν να αναγκάσουν άλλους ταξιδιώτες. Η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων που αποτελεί το θεμέλιο λίθο της διεθνούς προστασίας ορίζει ότι καμιά συμβαλλόμενη χώρα δεν θα απελαύνει ή επαναπροωθεί με οποιονδήποτε τρόπο πρόσφυγες στα σύνορα εδαφών όπου η ελευθερία τους ή η ζωή τους απειλούνται για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων. Έτσι, πολλά κράτη – χωρίς να έχουν τη θετική υποχρέωση να ανοίξουν τα σύνορά τους – διστάζουν να δεχθούν πρόσφυγες.

Δύσκολη αποστολή

Η συνδυαστική εφαρμογή του ναυτικού και του προσφυγικού δικαίου δημιουργεί απορίες στους πλοιοκτήτες και στους πλοιάρχους. Υποχρεούνται να διασώζουν πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο που κινδυνεύουν στη θάλασσα, αλλά κανένα κράτος δεν υποχρεούται να δεχθεί την αποβίβασή τους. Το πλοίο δεν μπορεί να θεωρηθεί «ασφαλές μέρος» αφού η μεταφορά μεγάλου αριθμού απρόσμενων επιβατών μπορεί να θέσει σε κίνδυνο το πλήρωμα και τους επιβάτες λόγω του συνωστισμού, των ανεπαρκών προμηθειών και των εντάσεων που ξεσπούν στους περιορισμένους χώρους των καταλυμάτων. Η αδυναμία της έγκαιρης αποβίβασης των διασωθέντων επιβατών και της επιστροφής τους στα προγραμματισμένα λιμάνια προορισμού του πλοίου προβληματίζουν το ναυτικό κόσμο που αποφεύγει να δραστηριοποιηθεί ενεργά σε αποστολές έρευνας και διάσωσης.

Όσο αυξάνεται ο αριθμός παρόμοιων περιστατικών τόσο πιο αποφασιστικά παρεμποδίζονται και εκτρέπονται από τα κράτη τα πλοία που μπορεί να μεταφέρουν αιτούντες άσυλο ώστε να αποτραπεί η αποβίβασή τους στις ακτές και στα λιμάνια τους. Τα κράτη αντιμετώπισαν με βραδύτητα και μερικές φορές με δυσπιστία την αύξηση του αριθμού των μεταναστών και των προσφύγων που κινδύνεψαν στη θάλασσα. Οι Η.Π.Α. σταματούν και ελέγχουν τα πλοία στον Ειρηνικό Ωκεανό και στην Καραϊβική, όπως η Ιταλία και η Γαλλία στη Μεσόγειο Θάλασσα και η Αυστραλία στον Ινδικό Ωκεανό. Οι ακτοφυλακές της Ιταλίας και της Αυστραλίας κατηγορήθηκαν ότι αδράνησαν ενόσω πνίγονταν οι επιβάτες μη αξιόπλων πλοίων.

Οι Η.Π.Α. δικαιολόγησαν την πολιτική συνοπτικής επαναπροώθησης ή κράτησης των Αιτινών «ανθρώπων των πλοιαρίων» υποστηρίζοντας ότι αυτή η αντίδραση θα αποθάρρυνε άλλους να ταξιδέψουν κινδυνεύοντας. Οι διαδικασίες εντοπισμού των προσφύγων ανάμεσα στους επιβάτες και αποτροπής της επαναπροώθησης αποτελεί μέρος της διαδικασίας παρεμπόδισης αποβίβασής τους αν και πολλοί συνήγοροι προστασίας των προσφύγων τις χαρακτηρίζουν ακατάλληλες.

Τον Αύγουστο του 2001, κατά το πιο διάσημο περιστατικό παρεμπόδισης αποβίβασης αιτούντων άσυλο, το νορβηγικό εμπορικό πλοίο Tamra, ταξιδεύοντας προς την Αυστραλία διέσωσε 438 ανθρώπους, που στην πλειοψηφία τους προέρχονταν από το Αφγανιστάν, οι οποίοι επέβαιναν σε καράβι που βυθιζόταν στον Ινδικό Ωκεανό. Η Αυστραλία απαγόρευσε τον κατάπλου του πλοίου σε οποιοδήποτε λιμάνι της ή την αποβίβαση των διασωθέντων ναυαγών που επέβαιναν σ' αυτό. Υποχρέωσε τους διασωθέντες να επιβιβαστούν σε πλοία του πολεμικού ναυτικού τα οποία τους μετέφεραν σε νησιωτικές κτήσεις της ή σε όμορα κράτη όπως στο Ναούρου και στην Παπούα Νέα Γουϊνέα όπου εξετάστηκαν τα αιτήματα ασύλου.

Σε αυτήν τη χρονοβόρα διαδικασία των αγωνιωδών προσπαθειών που είχαν ως στόχο την αποβίβαση των διασωθέντων επιβατών οι πλοιοκτήτες και οι ναυτικοί πράκτορες του Tamra υπέστησαν σοβαρές οικονομικές ζημιές σε μια βιομηχανία όπου τα περιθώρια κέρδους είναι πραγματικά απειροελάχιστα. Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες ευχαρίστησε και επαίνεσε για λογαριασμό των προσφύγων τον καπετάνιο, το πλήρωμα και τον πλοιοκτήτη του πλοίου για την αφοσίωσή τους στις αρχές του ναυτικού δικαίου κατά την αντιμετώπιση της κρίσης.

Συμπέρασμα

Η ισχύουσα νομοθεσία δεν απαντά το ερώτημα: ποιος ευθύνεται για την αποβίβαση των αιτούντων άσυλο εξετάζοντας τους περί φόβου δίωξης ισχυρισμούς τους και διασφαλίζοντας τη διεθνή προστασία σε όσους διαπιστώνεται ότι τη δικαιούνται; Τα κράτη που αρνούνται να ανακουφίσουν τα πλοία, που διασώζουν όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα, από τους απρόσμενους επιβάτες – ναυαγούς όχι μόνον επιβαρύνουν άδικα τους θαλασσοπόρους (που εν τέλει δέχθηκαν τους διασωθέντες στα καταλύματά τους, στα σπίτια τους) αλλά παραβιάζουν τις συμβάσεις που επί μακρόν στηρίζουν το σύστημα της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα.

Αυτά τα διλήμματα απαιτούν τη συνεργασία όλων των μερών – των κρατών, της ναυτιλιακής βιομηχανίας και των διεθνών οργανισμών, όπως της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και του Διεθνούς Οργανισμού Ναυτιλίας – ώστε να τηρηθούν οι ανθρωπιστικές

πρακτικές που αποτελούν σεβαστό τμήμα της ναυτικής παράδοσης. Όσο υπάρχει βία και καταστολή και άνθρωποι αποφασισμένοι να ξεφύγουν από τις διώξεις θα υπάρχουν αιτούντες άσυλο ανάμεσα σε όσους κινδυνεύουν στην ανοικτή θάλασσα.

Ατενίζοντας το μέλλον, ο τύπος των διαπραγματεύσεων και των ρυθμίσεων που υιοθετήθηκαν για την επίλυση της κρίσης της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα της Νότιας Κίνας στις δεκαετίες του 1970 και του 1980 μπορεί να κωδικοποιηθεί σε γενικότερες συμφωνίες κατανομής των ευθυνών για την προστασία των προσφύγων που διασώζονται στη θάλασσα. Έτσι, η βιομηχανία της ναυτιλίας μαζί με τους πλοιάρχους και τα πληρώματα δεν θα επιβαρύνεται κατ' αποκλειστικότητα και χωρίς καμιά κρατική συνδρομή με την εφαρμογή των διεθνών ανθρωπιστικών νόμων και προτύπων.

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ
ΑΠΕΛΑΣΗ – ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΜΗ ΕΠΑΝΑΠΡΟΩΘΗΣΗΣ

Ι. ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

0314

ΣτΕ (ΕΑ) 664/1998

Διαδικασία νομιμοποίησης παράνομων αλλοδαπών – Ποινική καταδίκη για την άσκηση του επαγγέλματος του μεσίτη για την πρόσληψη οικιακών βοηθών με μεταγενέστερη τροποποίηση της νομοθεσίας επιτρέπεται η άσκηση του επαγγέλματος του μεσίτη για την πρόσληψη οικιακών βοηθών – Η απέλαση θα προξενήσει βλάβη δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της αίτησης ακύρωσης.

Εφαρμοστέο δίκαιο:

Π.Δ. 358/1997 «Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΦΕΚ 240, τ. Α΄)

Άρθρο 20 παρ. 1 του Ν. 5288/1931 «Περί ρυθμίσεως της αγοράς εργασίας» (ΦΕΚ 307, τ. Α΄)

Άρθρο 26 παρ. 4 του Ν. 1346/1983 «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της Εργατικής Νομοθεσίας και ρύθμιση διαφόρων θεμάτων» (ΦΕΚ 46, τ. Α΄)

Άρθρο 5 του Ν. 2639/1998 «Ρύθμιση Εργασιακών Σχέσεων, Σύσταση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 205, τ. Α΄)

Πραγματικά Περιστατικά : Η αιτούσα, κυρία Σ.Λ., πολίτης Μολδαβίας, νομιμοποίησε στην Ελλάδα την παραμονή της και την εργασία της αιτούμενη την υπαγωγή της στις διατάξεις των Π.Δ. 358 και 359/1997. Υπέβαλε στην αρμόδια φορολογική αρχή δήλωση έναρξης του επαγγέλματος του μεσίτη για την πρόσληψη οικιακών βοηθών και ενεγράφη ως ασκούσα αυτό το επάγγελμα στα μητρώα του Ταμείου Ασφαλίσεως Επαγγελματικών και Βιοτεχνών Ελλάδος. Στις 1.6.1998 καταδικάστηκε από το Τριμελές Πλημμε-

λειοδικείο Ηρακλείου σε ποινή φυλάκισης είκοσι ημερών για παράβαση του τότε ισχύοντος άρθρου 20 παρ. 1 του Ν. 5288/1931, με τις οποίες όπως αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 26 παρ. 4 του Ν. 1346/1983 απαγορευόταν η διατήρηση ιδιωτικού γραφείου ευρέσεως εργασίας και η επ' αμοιβή μεσολάβηση για την εξεύρεση εργασίας. Μετά την έκδοση της καταδικαστικής απόφασης ο ΟΑΕΔ ανακάλεσε την κάρτα προσωρινής αδειάς διαμονής και η Ελληνική Αστυνομία διέταξε την απέλασή της από την Ελλάδα. Η αλλοδαπή προσέφυγε στο Δικαστήριο αιτούμενη την αναστολή εκτέλεσης των πράξεων με τις οποίες ανακλήθηκε ο τίτλος παραμονής στην Ελλάδα και διατάχθηκε η απέλασή της από τη χώρα.

Σκεπτικό : Η Επιτροπή κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της έλαβε υπόψη ότι στην αιτούσα είχε χορηγηθεί άδεια προσωρινής αδειάς παραμονής και τους ισχυρισμούς της ότι τελεί σε ιδιαίτερα δυσμενείς, οικονομικές και οικογενειακές συνθήκες, που καθιστούν αναγκαία την παραμονή και την απασχόλησή της στην Ελλάδα. Συνεκτίμησε επίσης ότι από το φάκελο της Διοίκησης δεν προκύπτουν συγκεκριμένοι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που θα επέβαλαν την άμεση εκτέλεση των προσβαλλόμενων πράξεων.

Κρίνοντας ότι η εκτέλεση των προσβαλλόμενων πράξεων θα προκαλέσει βλάβη δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της εκκρεμούς αιτήσεως ακυρώσεως η Επιτροπή αποφάσισε τη χορήγηση της αιτούμενης προσωρινής προστασίας έως την έκδοση οριστικής απόφασης του Δικαστηρίου επί της αιτήσεως ακυρώσεως.

0315

ΣτΕ (ΕΑ) 104/1999

Γάμος με ελληνίδα – Απέλαση λόγω παράνομης παραμονής ενόψει κατάθεσης αγωγής διαζυγίου από την ελληνίδα σύζυγο – Νομιμοποίηση της παράνομης παραμονής και εργασίας – Δικαίωμα πρόσβασης και υπεράσπισης του απειλούμενου με απέλαση αλλοδαπού ενώπιον της ελληνικής δικαιοσύνης..

Εφαρμοστέο δίκαιο:

Π.Δ. 358/1997 «Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Άρθρο 27 παρ. 5 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά : Ο αιτών, κύριος Σ.Α., πολίτης Συρίας, εισήλθε στην Ελλάδα σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του το 1995. Στις 12.7.1996 βαπτίστηκε χριστιανός ορθόδοξος, λίγο αργότερα τέλεσε γάμο με ελληνίδα και εγκαταστάθηκε στην Κρήτη. Λόγω του γάμου του με την ελληνίδα του χορηγήθηκε άδεια παραμονής έως τις 11.1.1998. Στο μεταξύ στις 23.7.1997 υπέβαλε ενώπιον του Μονομελούς Πρωτοδικείου Πειραιά αγωγή

κατά της εταιρείας «P.I.», πλοιοκτήτριας του πλοίου «B.A.» για την καταβολή δεδουλευμένων αποδοχών του ως ναυτικού μάγειρα κατά το διάστημα από Ιούλιο του 1995 έως Δεκέμβριο του 1996. Στις 31.10.1997 η σύζυγός του υπέβαλε αγωγή διαζυγίου στο Πολυμελές Πρωτοδικείο Χανίων. Στις 22.1.1998 αιτήθηκε από τον ΟΑΕΔ τη νομιμοποίηση της παραμονής και της εργασίας του στην Ελλάδα. Τον Αύγουστο του 1998 ο αιτών συνελήφθη και η Ελληνική Αστυνομία διέταξε την απέλασή του, στηριζόμενη σε σχετική αναφορά του Τμήματος Ασφαλείας Χανίων κατά την οποία ο αιτών «είναι άεργος, πολλακίς έχει καταληφθεί μεθυσμένος δημιουργών προβλήματα με τον τρόπο διαβίωσής του», «επειδή παραμένει στη Χώρα παράνομα χωρίς τις υπό του Ν. 1975/1991 νόμιμες διατυπώσεις, δημιουργώντας σοβαρά προβλήματα». Ο απειλούμενος με απέλαση προσέφυγε κατά της απορριπτικής πρωτοβάθμιας απόφασης και ενώ η επιτροπή του άρθρου 27 παρ. 5 του Ν. 1975/1991 γνωμοδότησε υπέρ της αποδοχής της ο Υπουργός διέταξε την απέλασή του από την Ελλάδα. Ο αλλοδαπός προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση την απόφασης απέλασης και προσωρινή προστασία. Σχετικά προσκόμισε αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία προκύπτει ότι εργάζεται στην Ελλάδα ως μάγειρας από το Φεβρουάριο του 1997.

Σκεπτικό: Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της η Επιτροπή έλαβε υπόψη ότι η εκτέλεση της απέλασης θα επιφέρει στον αιτούντα πράξη δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση αποδοχής της αίτησης ακύρωσης γιατί δεν θα είναι σε θέση να υποστηρίξει την ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων ασκηθείσα αγωγή για την καταβολή των οφειλόμενων αποδοχών του, ούτε να αντικρούσει την αγωγή διαζυγίου της συζύγου του, θα απωλέσει δε τη δυνατότητα ολοκλήρωσης της διαδικασίας για την απόκτηση προσωρινής άδειας παραμονής αλλοδαπού, για την οποία έχει ήδη υποβάλει τη σχετική αίτηση. Εξάλλου από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν επιβεβαιώνεται ότι ο αιτών δημιουργεί σοβαρά προβλήματα στη δημόσια τάξη.

Η Επιτροπή Αναστολών αποφάσισε τη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της απέλασης έως την έκδοση απόφασης του Συμβουλίου Επικρατείας επί της αιτήσεως ακυρώσεων.

Σημείωση : Με την υπ' αριθμ. **192/1999** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε το αίτημα αναστολής εκτέλεσης της απόφασης απέλασης που εκδόθηκε σε βάρος της κυρίας Ν.Τ., συζύγου έλληνα που παλιννόστησε από το Καζακστάν, η οποία αφού συνελήφθη να εργάζεται χωρίς άδεια παραμονής και εργασίας καταδικάστηκε από το Τριμελές Πλημμελειοδικείο Σύρου. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της η Επιτροπή έλαβε υπόψη ότι η αιτούσα δεν αμφισβήτησε ότι δεν υφίσταται πραγματική συμβίωση με τον Έλληνα σύζυγό της.

Με την υπ' αριθμ. **298/1999** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε το αίτημα προσωρινής δικαστικής προστασίας, αλλοδαπής, μητέρας εξ αναγνωρίσεως ημεδαπού ανήλικου τέκνου η οποία διαμένουσα και εργαζόμενη παράνομα στην Ελλάδα συνελήφθη και παραπέμφθηκε σε δίκη για

εμπλοκή κύκλωμα πλαστογραφίας πιστοποιητικών με σκοπό την απονομή της ελληνικής ιθαγένειας σε άτομα προερχόμενα από τις χώρες της πρώην Ε.Σ.Σ.Δ.

Με την υπ' αριθμ. **575/1999** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών χορήγησε προσωρινή δικαστική προστασία σε αλλοδαπό ο οποίος αφού παντρεύτηκε με ελληνίδα παρέμενε χωρίς άδεια παραμονής στη χώρα ασχολούμενος αρχικά με εμπορική επιχείρηση (πώληση ετοιμών ενδυμάτων και εν συνεχεία ανθοπωλείου) για την οποία μάλιστα υπέβαλε και δήλωση φόρου εισοδήματος για το έτος 1998.

Με την υπ' αριθμ. **485/2000** η Επιτροπή Αναστολών χορήγησε αναστολή εκτέλεσης της απέλασης που διατάχθηκε σε βάρος αλλοδαπής, συζύγου Έλληνα, που ενώ διέμενε νόμιμα στην Ελλάδα συνελήφθη να εργάζεται ως σερβιτόρα μακριά από τον τόπο κατοικίας της. Οι αστυνομικές αρχές ανακάλεσαν την άδεια παραμονής και διέταξαν την απέλασή της «κωφεύοντας» στην προσφυγή που άσκησε από κοινού με το σύζυγό της ο οποίος δήλωνε υπεύθυνα ότι δεν είχε διακοπεί η έγγαμη συμβίωσή τους. Το Δικαστήριο κατά τη διαμόρφωση της κρίσης του έλαβε υπόψη ότι η απέλασή της αιτούσας αλλοδαπής θα είχε ως αποτέλεσμα τη διάλυση του γάμου και ότι από τα στοιχεία του φακέλου ουδόλως προέκυπτε ότι η παρουσία της στην Ελλάδα θέτει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη, υγεία και ασφάλεια.

Αντίθετα, με την υπ' αριθμ. **178/2001** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε το αίτημα παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας της κυρίας Ν.Α., πολίτη της Δημοκρατίας του Αγίου Δομίνικου, σε βάρος της οποίας διατάχθηκε το μέτρο της απέλασης μετά από καταδίκη της για κλοπή αντικειμένου ευτελούς αξίας, γιατί από το φάκελο της υπόθεσης αποδείχθηκε ότι εισελθούσα νόμιμα στην Ελλάδα το 1991 τέλεσε γάμο με έλληνα πολίτη και εν συνεχεία αναχώρησε για το εξωτερικό από όπου και επέστρεψε το 1993 και έκτοτε παραμένει στη χώρα. Το 1997 διατάχθηκε η απέλασή της και της χορηγήθηκε τρίμηνη προθεσμία για να αναχωρήσει, πλην όμως δεν συμμορφώθηκε. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι δεν έχει χορηγηθεί στην αιτούσα άδεια παραμονής ως συζύγου έλληνα και ότι δεν αποδεικνύεται έγγαμη συμβίωση μεταξύ αυτής και του συζύγου της.

Με την υπ' αριθμ. **136/2002** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών αποφάσισε την αναστολή εκτέλεσης της πράξης με την οποία διατάχθηκε η απομάκρυνση από την Ελλάδα της κυρίας Τ. Γ., πολίτη Μολδαβίας, με την αιτιολογία ότι ενεγράφη στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών επειδή «συνελήφθη στερούμενη ταξιδιωτικών εγγράφων εντός καταστήματος – μπαρ... στο οποίο εργαζόταν και σύμφωνα με πληροφορίες εξεδίδετο επί χρήμασι». Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της η Επιτροπή έλαβε υπόψη το γάμο της αιτούσας με Έλληνα, με τον οποίον συμβιώνει, τις ενέργειες στις οποίες πρόβη για να νομιμοποιήσει την παρουσία της στην Ελλάδα καθώς και το είδος και την ένταση των λόγων δημοσίου συμφέροντος που αποτέλε-

σαν το έρεισμα της διαταγής απομάκρυνσής της από την χώρα, οι οποίοι πάντως δεν συνδέονται με την ποινική της καταδίκη.

0316**ΣτΕ (ΕΑ) 542/1999¹**

Απέλαση απορριφθέντος αιτούντος άσυλο αιτηθέντος την εξυπαρχής εξέταση της υπόθεσής του βάσει νέων αποδεικτικών στοιχείων – Φόβος δίωξης λόγω εθνικής καταγωγής και αντικαθεστωτικής δράσης – Η Διοίκηση δεν επικαλείται επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος στη διαταγή απέλασης – Χορήγηση προσωρινής αναστολής.

Εφαρμοστέο δίκαιο:

Άρθρο 1 Α της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 «περί του Καθεστώτος των Προσφύγων», όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967

Ν.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201, τ. Α')

Α.Ν. 389/1969 (ΦΕΚ 125, τ. Α')

Άρθρο 25 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος – έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων» (ΦΕΚ 184, τ. Α'), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του Ν. 2452/1996 «Ρύθμιση θεμάτων προσφύγων κατά τροποποίηση των διατάξεων του Ν. 1975/1991 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 283, τ. Α')

Άρθρα 1 έως 5 του Π.Δ. 61/1999 «Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογένειάς του και τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες» (ΦΕΚ 63, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά : Στις 18.1.1999 το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης διέταξε την απέλαση του κυρίου G.R., πολίτη Σρι Λάνκα. Η από 18.2.1999 αίτησή του για χορήγηση ασύλου απερρίφθη από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης στις 20.5.1999. Η από 8.7.1999 αίτησή του για εξυπαρχής εξέταση της υπόθεσής του βάσει νέων στοιχείων απερρίφθη με την από 9.8.1999 απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Στην αίτησή του αυτή ο αιτών την προσωρινή προστασία επικαλείται κίνδυνο της προσωπικής του ελευθερίας και της ζωής του σε περίπτωση εκτελέσεως της απόφασης απέλασης και επιστροφής στην πατρίδα του λόγω της καταγωγής του (Ταμίλ) και της συμμετοχής του στην αντικαθεστωτική οργάνωση των «Τίγρων». Προς απόδειξη των ισχυρισμών προσκομίζει σχετική ένορκη βεβαίωση της αδερφής του η οποία αναγνωρίστηκε πρόσφυγας στο Ηνωμένο Βασίλειο, λόγω μεταξύ άλλων της αντικαθεστωτικής δράσης συγγενικών της προσώπων. Ο απειλούμενος με απέλαση πρόσφυγας προσέφυγε στο Συμβού-

¹ Βλέπε στη συνέχεια απόφαση ΣτΕ 2656/2001.

λιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης απέλασης και την προσωρινή προστασία.

Σκεπτικό : Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της η Επιτροπή Αναστολών αποφάσισε ότι συντρέχει λόγος να ανασταλεί προσωρινώς η εκτέλεση της απόφασης απέλασης δοθέντος μάλιστα ότι η Διοίκηση δεν επικαλείται συγκεκριμένους και επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν την επίσπευση της απομάκρυνσης του αιτούντος από τη χώρα.

Η Επιτροπή Αναστολών χορήγησε προσωρινή αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης απέλασης.

0317

ΣτΕ (ΕΑ) 677/1999

Νόμιμη είσοδος, παραμονή και εργασία στην Ελλάδα – Εγγραφή στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών – Δήλωση ψευδούς διεύθυνσης διαμονής στις ελληνικές αρχές – Νομιμοποίηση στην Ελλάδα – Εγκατάσταση της οικογένειας του αλλοδαπού στην Ελλάδα αποδεικνύομενη με τίτλο παραμονής και άλλα δημόσια έγγραφα – Κύηση της συζύγου κατά το χρόνο της έκδοσης της απόφασης απέλασης, αποδεικνύομενη με βεβαιώσεις δημοσίων νοσοκομείων – Αρχή αναλογικότητας.

Εφαρμοστέο δίκαιο:

A.N. 89/1967 «Περί εγκαταστάσεως εν Ελλάδι Εμποροβιομηχανικών Εταιρειών» (ΦΕΚ 132, τ. Α')

Άρθρο 16 του Ν. 2434/1996 «Μέτρα για την απασχόληση και την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 188, τ. Α')

Άρθρο 4 παρ. 2 του Π.Δ. 359/1997 «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Β.Α., πολίτης Συρίας, εισήλθε στην Ελλάδα στις 31.12.1994 με θεώρηση εισόδου ενός μηνός, η οποία του είχε χορηγηθεί από το προξενικό γραφείο της Πρεσβείας της Ελλάδας στη Δαμασκό. Στη συνέχεια χορηγήθηκε σ' αυτόν άδεια παραμονής μέχρι τις 31.12.1996 υπό την ιδιότητά του ως εργαζομένου σε νομικό πρόσωπο του Α.Ν. 89/1967. Η άδεια αυτή ανακλήθηκε λόγω της ανάκλησης της άδειας εγκατάστασης στην Ελλάδα της εταιρείας στην οποία εργαζόταν. Εν συνεχεία, η Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας διέταξε τη σύλληψη του κυρίου Β.Α., την απομάκρυνσή του από τη χώρα και την εγγραφή του στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών αφενός επειδή όπως διαπιστώθηκε η προξενική θεώρηση με την οποία είχε εισέλθει στην Ελλάδα δεν ήταν γνήσια και αφετέρου επειδή είχε δηλώσει στις αρχές ψευδή διεύθυνση διαμονής στη χώρα. Το Μάρτιο του 1998 ο αιτών, ο οποίος στο μεταξύ είχε παραμείνει παράνομα στη χώρα, υπέβαλε στον Ο.Α.Ε.Δ. αίτημα για τη νομιμοποίησή του και βεβαίωση των αστυνομικών αρχών περί μη εγγραφής του στον κατάλογο ανε-

πιθύμητων αλλοδαπών. Στις 1.10.1998 υπέβαλε αίτηση για την έκδοση κάρτας περιορισμένης χρονικής διάρκειας και έλαβε σχετική «βεβαίωση πράσινης κάρτας». Το Μάιο του 1999 συνελήφθη στην Αττική για παράβαση του Γ.Ο.Κ. για την οποία αθώωθηκε από το Μονομελές Πλημμελειοδικείο Αθηνών. Εν συνεχεία ο Προϊστάμενος του Κλάδου αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας αποφάσισε κατ' εφαρμογή του άρθρου 4 παρ. 2 του Π.Δ. 359/1997 την απόρριψη του αιτήματός του για χορήγηση «πράσινης κάρτας» και διέταξε την απέλασή του από τη χώρα επειδή ο αιών είναι καταχωρημένος στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών λόγω της εισόδου του στην Ελλάδα με πλαστή προξενική θεώρηση. Κρίνοντας την προσφυγή που άσκησε ο αιτών κατά της απόφασης απέλασης ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης έταξε στον κύριο Β.Α. 15ήμερη προθεσμία για να αναχωρήσει από την Ελλάδα. Ο αιτών προσέφυγε ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της πράξης με την οποία απορρίφθηκε το αίτημά του για χορήγηση πράσινης κάρτας και της απόφασης με την οποία του τάχθηκε προθεσμία για να αναχωρήσει από τη χώρα καθώς και προσωρινή δικαστική προστασία. Ενώπιον του Δικαστηρίου επικαλέστηκε και απέδειξε ότι από το 1996 είναι εγκατεστημένη στην Ελλάδα η σύζυγός του, ότι απέκτησαν ένα τέκνο το 1998 και ότι κατά το χρόνο έκδοσης των προσβαλλόμενων πράξεων η σύζυγός του διανύει τον τρίτο μήνα της κήσεως.

Σκεπτικό : Η Επιτροπή Αναστολών κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της έλαβε υπόψη της ότι ο αιτών αποδεικνύει με δημόσια έγγραφα τους ισχυρισμούς του που αφορούν στην οικογενειακή του κατάσταση (ληξιαρχική πράξη γέννησης του τέκνου του στην Ελλάδα – πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης εκδοθέν από τις αρχές της Συρίας – βεβαίωση του Μαιευτηρίου «Ελενα Βενιζέλου» – εκκαθαριστικό σημείωμα φόρου εισοδήματος για το 1999 και έγγραφο του ΙΚΑ) και την παραμονή του στη χώρα καθώς και το γεγονός ότι ήδη είχε ζητήσει την υπαγωγή του στη διαδικασία νομιμοποίησης που προβλέπουν τα Π.Δ. 358 και 359/1997. Εκτίμησε ότι η απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, κατά το μέρος που διατάσσει την αναχώρησή του από την Ελλάδα θα προξενήσει σ' αυτόν βλάβη δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της αίτησης ακύρωσης. Έκρινε ότι η Διοίκηση δεν επικαλείται επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος που να επιβάλλουν την επίσπευση της απομάκρυνσης του αιτούντα από τη χώρα και ότι συντρέχει περίπτωση χορήγησης αναστολής εκτέλεσης.

Η Επιτροπή Αναστολών χορήγησε προσωρινή δικαστική προστασία.

Σημείωση : Η Επιτροπή Αναστολών έκρινε με την υπ' αριθμ. **163/2002** απόφασή της ότι συντρέχει λόγος χορήγησης αναστολής εκτέλεσης της απέλασης που είχε διαταχτεί σε βάρος του κυρίου Α.Ε., κατόχου «πράσινης κάρτας», πολίτη Ρωσίας, η οποία διατάχθηκε μετά την καταδίκη του για προμήθεια και κατοχή ναρκωτικών για ίδια αποκλειστικά χρήση. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της η Επιτροπή έλαβε υπόψη ότι ο αιτών ζει στην

Ελλάδα με τους γονείς του και την αδερφή του και ότι εργάζεται νόμιμα, ασφαλιζόμενος κατ' αρχήν στο ΙΚΑ και εν συνεχεία στον ΟΓΑ. Σταθμίζοντας τη βλάβη που θα υποστεί ο αιτών σε περίπτωση απομάκρυνσής του από το οικογενειακό του περιβάλλον και την Ελλάδα, όπου έχει δημιουργήσει ένα πλέγμα βιοτικών και οικονομικών σχέσεων προς τους λόγους δημοσίου συμφέροντος η Επιτροπή αποφάσισε υπέρ της χορήγηση προσωρινής δικαστικής προστασίας.

Όμοια αποφάσισε η Επιτροπή Αναστολών με την υπ' αριθμ. **165/2002** απόφασή της που αφορούσε αναστολή εκτέλεσης απόφασης απέλασης που διατάχθηκε σε βάρος της αλλοδαπής Λ.Κ., πολίτη Αλβανίας, η οποία καταδικάστηκε για κλοπή σε φυλάκιση δύο μηνών. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της η Επιτροπή έλαβε υπόψη ότι στην Ελλάδα είναι εγκατεστημένος με κάρτα παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας ο σύζυγός της, επίσης πολίτης Αλβανίας, και ότι στη χώρα γεννήθηκαν τα δύο άρρενα τέκνα της αιτούσης και του συζύγου της το 1996 και το 2000.

Με την υπ' αριθμ. **601/2002** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών αποφάσισε την αναστολή εκτέλεσης της απέλασης του κυρίου J.S., που επιχειρήσε να αναχωρήσει από την Ελλάδα με πλαστή βίζα και καταδικάστηκε από το Τριμελές Πλημμελειοδικείο Αθηνών. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της η Επιτροπή έλαβε υπόψη ότι η διαταγή απέλασης εκδόθηκε αυθημερόν χωρίς να δοθεί στον αιτούντα προθεσμία 24 ωρών για να εκθέσει τις απόψεις του και ότι αυτός βρίσκεται νόμιμα στη χώρα από το 1994 διαθέτοντας κάρτα εργασίας διετούς διάρκειας.

0318

ΣτΕ (ΕΑ) 281/2000

Εγγραφή στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών λόγω απέλασης που διατάχθηκε αφού διαπιστώθηκε η παράνομη παραμονή στη χώρα – Επανείσοδος στην Ελλάδα και υπαγωγή στη διαδικασία νομιμοποίησης κατά τα Π.Δ. 358 και 359/1997 – Νομοθετική πρόβλεψη για τη νομιμοποίηση των αλλοδαπών σε βάρος των οποίων εκκρεμεί απόφαση απέλασης λόγω παράνομης εισόδου, παραμονής ή εργασίας στην Ελλάδα – Η Επιτροπή Αναστολών έχει την εξουσία να αναστείλει την εκτέλεση των προσβαλλόμενων πράξεων και να διατάζει κάθε μέτρο κατάλληλο για την προστασία του διαδίκου.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 2 παρ. 3 εδ. 2 του Π.Δ. 358/1997 «Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Άρθρο 11 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Άρθρο 72 παρ. 1 περ. ζ' του Ν. 2676/1999 «Οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 1, τ. Α')

Άρθρο 52 παρ. 8 του Π.Δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο Επικρατείας» (ΦΕΚ 8, τ. Α'), όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 35 του Ν. 2721/1999 «Τροποποίηση και αντικατάσταση διατάξεων των νόμων 1756/1988 (ΦΕΚ 35, τ. Α'), 1729/1987 (ΦΕΚ 144, τ. Α'), του Ποινικού Κώδικα, του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 112, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Η κυρία S.L., πολίτης Ρωσίας, συνελήφθη στη Θεσσαλονίκη τον Οκτώβριο του 1997 για παράνομη παραμονή στη χώρα. Για το λόγο αυτό καταδικάστηκε σε χρηματική ποινή με απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Θεσσαλονίκης και εν συνεχεία διατάχθηκε η απέλασή της από την Ελλάδα. Απελάθηκε στις 30.11.1997 και επανήλθε λάθρα, πιθανόν την 1.12.1997, οπότε και ζήτησε την υπαγωγή της στη διαδικασία της νομιμοποίησης της παραμονής και της εργασίας βάσει των διατάξεων του Π.Δ. 358/1997. Εφοδιάστηκε σχετικά με τη σχετική βεβαίωση από τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού και προκειμένου να εφοδιασθεί με πιστοποιητικό για τη μη εγγραφή της στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών ζήτησε τη διόρθωση της δικαστικής απόφασης με την οποία διατάχθηκε η απέλασή της από τη χώρα. Το αίτημά της ικανοποιήθηκε και εν συνεχεία διαγράφηκε πρόσκαιρα από τον κατάλογο, επανεγράφη όμως σ' αυτόν λόγω της παράνομης επανεισόδου της στην Ελλάδα, η οποία βέβαια είχε λάβει χώρα σε χρόνο προγενέστερο της διαγραφής της από τον προαναφερόμενο κατάλογο. Ενόψει των ανωτέρω οι αστυνομικές αρχές αρνήθηκαν να ικανοποιήσουν το αίτημά της για χορήγηση πιστοποιητικού περί μη εγγραφής στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών. Η αιτούσα προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενη την ακύρωση της απόφασης με την οποία απερρίφθη το αίτημά της για διαγραφή από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών και ζήτησε ταυτόχρονα προσωρινή δικαστική προστασία. Ενώπιον του Δικαστηρίου επικαλέστηκε τα δικαιολογητικά που είχε συγκεντρώσει για να συνεχίσει τη διαδικασία νομιμοποίησής της.

Σκεπτικό: Η Επιτροπή Αναστολών επαναβεβαίωσε την πάγια νομολογία της σύμφωνα με την οποία η απόρριψη του αιτήματος της προσφεύγουσας να της χορηγηθεί πιστοποιητικό περί μη εγγραφής στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών και διαγραφής της από αυτόν αποτελεί πράξη αρνητικού περιεχομένου και άρα δεν είναι δεκτική αναστολή εκτέλεσης. Λαμβάνοντας όμως υπόψη ότι από τα στοιχεία που προσκόμισε στο Δικαστήριο πιθανολογείται ότι κατά το χρόνο κατά τον οποίον παραμένει στην Ελλάδα συμμορφώνεται με τις σχετικές με την εργασία της υποχρεώσεις που της επιβάλλει ο νόμος η Επιτροπή απεφάνθη ότι λόγω της απόρριψης των αιτημάτων της από τη Διοίκηση και της συνακόλουθης διακοπής της διαδικασίας νομιμο-

ποίησής της ενδέχεται να ληφθούν σε βάρος της μέτρα για την οριστική απομάκρυνσή της από τη χώρα, η οποία θα της προκαλέσει βλάβη δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της αίτησης ακυρώσεως. Συνεκτιμώντας τέλος η Επιτροπή τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 73 περ. ζ' του Ν. 2676/1999 η οποία προβλέπει ότι είναι δυνατή η νομιμοποίηση των εγγεγραμμένων στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών εάν οι τελευταίοι είναι καταχωρημένοι λόγω παράνομης εισόδου, παραμονής ή εργασίας αναστελλομένης της σχετικής απελάσεως, διάταξη στην οποία δεν είναι δυνατόν να προεξοφληθεί ότι δεν υπάγεται η περίπτωση της αιτούσας η Επιτροπή έκρινε ότι συντρέχει λόγος παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας.

Η Επιτροπή Αναστολών επιβάλλει στη Διοίκηση να απόσχει, μέχρι να εκδοθεί οριστική απόφαση επί της αιτήσεως ακυρώσεως, από κάθε ενέργεια ερειδομένη αποκλειστικά επί των προσβαλλόμενων πράξεων και της συνακόλουθης διακοπής της διαδικασίας νομιμοποίησης της αιτούσας, η οποία θα είχε ως αποτέλεσμα την εξαναγκασμένη αναχώρησή της από την Ελλάδα.

Σημείωση : Η Επιτροπή Αναστολών έκρινε με την υπ' αριθμ. **73/2002** απόφασή της ότι συντρέχει λόγος αναστολής εκτέλεσης της εγγραφής της αιτούσας, κυρίας J.V., πολίτη Ρουμανίας, στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών και της απαγόρευσης επανεισόδου της, που διατάχθηκαν μετά την απέλασή της από τη χώρα λόγω παράνομης παραμονής συνεκτιμώντας ότι στην αιτούσα είχε χορηγηθεί, μετά την επανεισδό της στη χώρα, άδεια παραμονής η οποία δεν έχει ανακληθεί και ίσχυε κατά το χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης της απέλασης (η οποία εκτελέστηκε και άρα δεν είναι δυνατή η αναστολή εκτέλεσής της).

Όμοια, η Επιτροπή Αναστολών έκρινε με την υπ' αριθμ. **623/2002** απόφασή της ότι συντρέχει λόγος αναστολής εκτέλεσης της απέλασης που διατάχθηκε σε βάρος του κυρίου Z.M., πολίτη Βουλγαρίας, ο οποίος αφού απελάθηκε το 2000 επανήλθε παράνομα και ζήτησε τη νομιμοποίησή του με το Ν. 2910/2001 αιτούμενος παράλληλα τη διαγραφή του από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών στον οποίον είχε εγγραφεί λόγω της παράνομης εισόδου και παραμονής του στην Ελλάδα. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της η Επιτροπή έλαβε υπόψη την απόφαση με την οποία το Διοικητικό Πρωτοδικείο Θεσσαλονίκης δέχθηκε τις αντιρρήσεις που υπέβαλε ο αιτών για την κράτησή του η οποία ανακλήθηκε με σχετική απόφαση του Διευθυντή της Υποδιεύθυνσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης και τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκόμισε ο αιτών για να αποδείξει ότι την τελευταία τριετία έχει δημιουργήσει στην Ελλάδα κύκλο επαγγελματικών και κοινωνικών σχέσεων. Εν τέλει στάθμισε το είδος και την ένταση των λόγων του δημοσίου συμφέροντος οι οποίοι αποτέλεσαν το έρεισμα της διαταγής απέλασης (και οι οποίοι πάντως δεν συνάδονται με ποινική καταδίκη).

Αντίθετα με την υπ' αριθμ. **555/2000** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε το αίτημα προσωρινής δικαστικής προστασίας της κυρίας A.S., πολίτη Βουλγαρίας, η οποία ζήτησε την ακύρωση της απόφασης απέ-

λασης και της απαγόρευσης επανεισόδου στην Ελλάδα που διατάχθηκαν λόγω της παράνομης παραμονής της στην Ελλάδα. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της η Επιτροπή συνεκτίμησε ότι η αιτούσα απελάθηκε σε εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης και άρα ενόψει του ότι η αναστολή εκτέλεσης διοικητικής πράξης αποσκοπεί μόνο στη διατήρηση υφιστάμενης πραγματικής κατάστασης και όχι στη δημιουργία νέας δεν είναι επιτρεπτή η αναστολή εκτέλεσης της απέλασης. Κρίνοντας το αίτημα της αναστολής εκτέλεσης της διατασσόμενου μέτρου της απαγόρευσης επανεισόδου στην Ελλάδα η Επιτροπή έλαβε υπόψη ότι η αιτούσα δεν προέβαλε συγκεκριμένη βλάβη από την επίμαχη απαγόρευση και απέρριψε τον ισχυρισμό της αιτούσας ότι είχε αποκτήσει προσωρινό τίτλο παραμονής στην Ελλάδα σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 2 του Π.Δ. 358/1997 αξιολογώντας αρνητικά την χωρίς την επίκληση συγκεκριμένων λόγων ανωτέρας βίας εκπρόθεσμη υποβολή της αίτησης για χορήγηση κάρτας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας («πράσινης κάρτας»).

0319**ΣτΕ (ΕΑ) 323/2000**

Είσοδος στην Ελλάδα μετά τη δημοσίευση της νομοθεσίας για τη νομιμοποίηση της παραμονής και της εργασίας των παράνομων αλλοδαπών – Ανάκληση της χορηγηθείσας βεβαίωσης νομιμοποίησης – Αναστέλλεται η εκτέλεση της διαταγής απέλασης γιατί η Διοίκηση δεν επικαλείται συγκεκριμένους λόγους δημόσιας τάξης ή δημοσίου συμφέροντος – Η απέλαση θα επιφέρει ανατροπή των βιοτικών συνθηκών της αιτούσας, η οποία θα αντιμετωπίσει σοβαρό πρόβλημα επιβίωσης.

Εφαρμοστέο δίκαιο:

Π.Δ. 358/1997 «Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΦΕΚ 240, τ. Α΄)

Άρθρο 5 του Π.Δ. 359/1997 «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς» (ΦΕΚ 240, τ. Α΄)

Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α΄)

Ν.Δ. 1037/1971 «Περί χρονικών ορίων λειτουργίας καταστημάτων και εργασίας του προσωπικού αυτών» (ΦΕΚ 235, τ. Α΄)

Π.Δ. 180/1979 «Περί των όρων λειτουργίας καταστημάτων πώλησης οινοπνευματωδών ποτών και κέντρων διασκέδασης» (ΦΕΚ 46, τ. Α΄)

Υγειονομική Διάταξη Αιβ 8577/1983 «Υγειονομικός έλεγχος των αδειών ιδρύσεως και λειτουργίας των επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος καθώς και των γενικών και ειδικών όρων ιδρύσεως και λειτουργίας των εργαστηρίων και καταστημάτων τροφίμων και/ή ποτών» (ΦΕΚ 526, τ. Β΄)

Πραγματικά Περιστατικά : Η αιτούσα, κυρία Η.Α., πολίτης Ουκρανίας, ήρθε στην Ελλάδα στις 9.12.1997 και ζήτησε τη νομιμοποίηση της παραμονής και της εργασίας της κατ' εφαρμογή των Π.Δ. 358 και 359/1997. Με απόφαση της Προϊσταμένης του Κέντρου Αλλοδαπών Καλλιθέας του ΟΑΕΔ ανακλήθηκε η χορηγηθείσα βεβαίωση της νομιμοποίησής της αφού θεωρήθηκε ότι ενόψει της εισόδου της στην Ελλάδα μετά τη δημοσίευση της σχετικής νομοθεσίας δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της. Η αίτηση θεραπείας που υπέβαλε κατά της ανακλητικής αυτής πράξης απορρίφθηκε με απόφαση της ίδιας Προϊσταμένης, η δε Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5 του Π.Δ. 359/1997 επικύρωσε την προσβαλλόμενη ανακλητική απόφαση. Το Μάιο του 2000 συνελήφθη για παράβαση των διατάξεων του Ν. 1975/1991, του Ν.Δ. 1037/1971 και του Π.Δ. 180/1979 καθώς και υγειονομικής διατάξεως γιατί απασχολούμενη ως σερβιτόρα σε μπαρ δεν ήταν εφοδιασμένη με άδεια εργασίας, βιβλιάριο υγείας και τα έγγραφα νόμιμης παραμονής της στη Χώρα. Η ενδιαφερόμενη προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενη την ακύρωση της απόφασης απέλασης και προσωρινή προστασία.

Σκεπτικό : Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία του φακέλου και τους ισχυρισμούς της αιτούσας η Επιτροπή αφού διαπίστωσε ότι η Διοίκηση δεν επικαλείται συγκεκριμένους λόγους δημοσίου συμφέροντος ή δημόσιας τάξης συνδεόμενους με το πρόσωπο της αιτούσας έκρινε ότι η άμεση εκτέλεση της απόφασης απέλασης που συνεπάγεται την αναχώρησή της από την Ελλάδα θα προκαλέσει σε αυτήν βλάβη δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της αίτησης ακύρωσης δεδομένου ότι ενόψει της πλήρους ανατροπής των βιοτικών της συνθηκών, θα στερηθεί των μέσων βιοπορισμού με αποτέλεσμα να αντιμετωπίσει σοβαρό πρόβλημα επιβίωσης τόσο η ίδια όσο και η συντηρούμενη από αυτήν οικογένειά της, η οποία διαμένει στην Ουκρανία και αποτελείται από τους γονείς της και το ανήλικο τέκνο της, που έχει αποκτήσει χωρίς γάμο με αλλοδαπό υπήκοο.

Η Επιτροπή Αναστολών χορήγησε την αιτούμενη αναστολή.

0320

ΣτΕ (ΕΑ) 329/2000

Νομιμοποίηση παρανόμως διαμένοντος και εργαζόμενου αλλοδαπού – Καταδίκη για παράβαση της νομοθεσίας περί προστασίας της πνευματικής ιδιοκτησίας – Χορήγηση αναστολής υπό όρους.

Εφαρμοστέο δίκαιο:

Ν. 2580/1998 «Κύρωση Συμφωνίας μεταξύ των Κρατών Σέγκεν Βελγίου, Γερμανίας, Γαλλίας, Ιταλίας, Λουξεμβούργου, Κάτω Χωρών αφενός, και της Πολωνίας, αφετέρου, για την επανεισδοχή προσώπων σε μη νόμιμη κατάσταση» (ΦΕΚ 35, τ. Α')

Ν. 2121/1993 «Πνευματική Ιδιοκτησία, Συγγενικά Δικαιώματα και Πολιτιστικά Θέματα» (ΦΕΚ 25, τ. Α')

Ν.Δ. 136/1946 «Περί κυρώσεως, τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του από 10-11.5.1946 Ν.Δ. ‘περί Αγορανομικού Κώδικος’» (ΦΕΚ 298, τ. Α’)

Π.Δ. 359/1997 «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς» (ΦΕΚ 240, τ. Α’)

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Α.Μ.Β., πολίτης Νιγηρίας, εισήλθε στην Ελλάδα σε άγνωστο χρόνο (κατά τους ισχυρισμούς του το 1997), ζήτησε την υπαγωγή του στη διαδικασία νομιμοποίησης των παρανόμως εργαζομένων και διαμενόντων στην Ελλάδα αλλοδαπών. Εργάστηκε ως ιδιωτικός υπάλληλος και για την απασχόλησή του αυτή κατέβαλε εισφορές ΙΚΑ. Επίσης είχε λάβει Αριθμό Φορολογικού Μητρώου και προσωρινή άδεια παραμονής αλλοδαπού. Το Μάιο του 1999 συνελήφθη για πωλούσε πλαστούς ψηφιακούς δίσκους μουσικής κατά παράβαση του Ν. 2121/1993 και καταδικάστηκε για το αδίκημα αυτό με απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Πειραιά σε φυλάκιση πέντε μηνών και δέκα ημερών και χρηματική ποινή. Κατά της απόφασης αυτής άσκησε έφεση και αφέθηκε ελεύθερος. Στη συνέχεια όμως διατάχθηκε η απέλασή του με απόφαση του Αρχηγού του Ελληνικής Αστυνομίας. Ο αλλοδαπός προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης απέλασης και προσωρινή δικαστική προστασία. Ενώπιον του Δικαστηρίου ισχυρίστηκε μεταξύ άλλων ότι η άμεση εκτέλεση της απέλασης θα του προξενήσει ανεπανόρθωτη βλάβη γιατί ενόψει της Συμφωνίας Σέγκεν θα στερηθεί τη δυνατότητα εισόδου σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ.

Σκεπτικό: Η Επιτροπή Αναστολών δέχθηκε τον ισχυρισμό του αιτούντα ως προς το αποδιδόμενο σε αυτόν αδίκημα, ότι δηλαδή δεν ήταν σε θέση να γνωρίζει τη μη νόμιμη προέλευση των πωληθέντων ψηφιακών δίσκων. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της συνεκτίμησε τη φύση του αδικήματος για το οποίο καταδικάστηκε καθώς και το γεγονός ότι τήρησε τις προβλεπόμενες διαδικασίες για την εξασφάλιση νόμιμης παραμονής και άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία του φακέλου και το γεγονός ότι η Διοίκηση δεν εξειδικεύει τους λόγους δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους διέταξε την απέλαση η Επιτροπή Αναστολών αποφάσισε ότι η εκτέλεση της απέλασης θα του προξενήσει βλάβη δυσχερώς επανορθώσιμη γιατί θα ανατρέψει τις βιοτικές και οικονομικές σχέσεις που δημιούργησε στην Ελλάδα και θα του στερήσει τη δυνατότητα επανεισόδου στη χώρα αλλά και στα άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενόψει της Συμφωνίας Σέγκεν.

Η Επιτροπή Αναστολών αποφάσισε τη χορήγηση της αναστολής εκτέλεσης της απέλασης υπό τον όρο ότι ο αιτών δεν θα υποπέσει σε νέο παράπτωμα κατά τη διάρκεια της χορηγούμενης αναστολής, επιφυλάσσεται δε να ανακαλέσει την παρούσα απόφαση μετά από αίτηση της Διοίκησης σε περίπτωση παράβασης του ως άνω όρου.

Σημείωση : Με τις υπ' αριθμ. **658/1999** και **493/2000** η Επιτροπή Αναστολών χορήγησε αναστολή υπό όρο στους αλλοδαπούς που καταδικάστηκαν για παράβαση της νομοθεσίας περί πνευματικής ιδιοκτησίας. Με την υπ' αριθμ. **575/2001** απόφασή της χορήγησε οριστική αναστολή εκτέλεσης της απόφασης απέλασης που εκδόθηκε σε βάρος αλλοδαπού που καταδικάστηκε για παράβαση του νόμου περί πνευματικής ιδιοκτησίας και εν συνεχεία αθωώθηκε κρίνοντας ότι εξέλιπε ο λόγος για τον οποίον εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη της Διοίκησης.

Αντίθετα, η Επιτροπή Αναστολών με την υπ' αριθμ. **548/2000** απόφασή της απέρριψε το αίτημα παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας σε πολίτες της Νιγηρίας, που καταδικάστηκαν για παράβαση της νομοθεσίας περί πνευματικής ιδιοκτησίας λαμβάνοντας υπόψη ότι είχαν εισέλθει στην Ελλάδα παράνομα και διέμεναν χωρίς νόμιμη άδεια όταν εκδόθηκαν οι πράξεις απέλασης. Έκρινε δε ότι προβλήθηκαν αναπόδειατα οι ισχυρισμοί τους ότι η απέλαση θα προκαλέσει ανεπανόρθωτη βλάβη συνιστάμενη στη διακοπή της οικονομικής βοήθειας που παρέχουν στις οικογένειές τους, αλλά και σε κίνδυνο της ζωής τους, σε περίπτωση επιστροφής τους στη Νιγηρία, λόγω των θρησκευτικών τους πεποιθήσεων.

0321

ΣτΕ (ΕΑ) 422/2000

Καταδίκη αλλοδαπού που ζήτησε να νομιμοποιηθεί για απείθεια – Απόρριψη του αιτήματος χορήγησης πράσινης κάρτας με απόφαση των αρμόδιων αστυνομικών οργάνων – Αποτελεί λόγο δημοσίου συμφέροντος που κωλύει την αναστολή η παραβίαση των όρων που έθεσε η αστυνομική αρχή για να διατάξει την απόλυση του αλλοδαπού από τα κρατητήρια δεδομένου ότι συνδέονται με την ανάγκη αποτελεσματικού ελέγχου της εισόδου και της παραμονής των αλλοδαπών στην Ελλάδα – Στάθμιση συμφερόντων..

Εφαρμοστέο δίκαιο:

Άρθρο 4 παρ. 2 του Π.Δ. 359/1997 «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος I.N., πολίτης Νιγηρίας εισήλθε λάθρα στην Ελλάδα σε άγνωστο χρόνο. Το Δεκέμβριο του 1998 κατέθεσε στον Ο.Α.Ε.Δ. κατά τα προβλεπόμενα στο Π.Δ. 359/1997 αίτηση για έκδοση «πράσινης κάρτας» και εφοδιάστηκε αυθημερόν με τη σχετική βεβαίωση. Τον Ιούνιο του 1999 συνελήφθη στην Αθήνα από αστυνομικά όργανα και καταδικάστηκε με απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών σε ποινή φυλάκισης τεσσάρων μηνών για απείθεια. Με επίκληση αυτής της δικαστικής απόφασης διατάχθηκε με εντολή Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας η απέλασή του από τη χώρα και η κράτησή του μέχρι να καταστεί αυτή εφικτή. Η προσφυγή που άσκησε κατά των πράξεων αυτών απορρίφθηκε με

απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Εν συνεχεία διατάχθηκε από τον Προϊστάμενο του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας η μη χορήγηση στον αιτούντα πράσινης κάρτας και η διακοπή της διαδικασίας νομιμοποίησης της παραμονής του στη χώρα. Ο αιτών προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση των πράξεων με τις οποίες διατάχθηκε η απέλασή του από τη χώρα, η κράτησή του και η μη χορήγηση νομιμοποιητικών της παραμονής του εγγράφων. Πριν τη συζήτηση της υπόθεσης ενώπιον της Επιτροπής Αναστολών, ο Προϊστάμενος του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας διέταξε τον τερματισμό της κράτησης του αιτούντα υπό τον όρο ότι θα δηλώσει την ακριβή διεύθυνσή του και θα εμφανίζεται κάθε 1^η και 15^η κάθε μήνα στο αστυνομικό τμήμα του τόπου διαμονής του.

Σκεπτικό: Κρίνοντας την υπόθεση η Επιτροπή Αναστολών συνεκτίμησε αφενός τα στοιχεία που αφορούν στις σχέσεις που έχει δημιουργήσει ο αιτών στην Ελλάδα εργαζόμενος νόμιμα ως μικροπωλητής, ασφαλιζόμενος στο Τ.Ε.Β.Ε. και καταβάλλοντας τις κατά νόμο εισφορές και αφετέρου σχετικό σήμα του Αστυνομικού Τμήματος Κολωνού προς το Κέντρο Αλλοδαπών Αθηνών από το οποίο προκύπτει ότι ο αιτών έχει μετοικήσει χωρίς να δηλώσει τη νέα του διεύθυνση. Ενόψει της μη συμμόρφωσης του αιτούντα προς τους όρους υπό τους οποίους είχε αφεθεί ελεύθερος η Επιτροπή, σταθμίζοντας την προβαλλόμενη από τον αιτούντα βλάβη προς τους λόγους του δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι συνδέονται με την ανάγκη αποτελεσματικού ελέγχου της εισόδου και της παραμονής των αλλοδαπών στην Ελλάδα απεφάνθη ότι αυτοί κωλύουν την αποδοχή της αίτησης αναστολής εκτέλεσης.

Η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε το αίτημα παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας.

0322

ΣτΕ (ΕΑ) 606/2000

Τελεσίδικη καταδίκη για χρήση πλαστού εγγράφου παραμονής κατ' εξακολούθηση και για παράνομη είσοδο στη χώρα – Έκδοση διαταγής απέλασης και εγγραφή στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών – Γάμος με πολίτη κράτους μέλους της ΕΕ – Εκτέλεση της απέλασης πριν την συζήτηση της υπόθεσης ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας – Δυνατότητα της Επιτροπής Αναστολών να διατάσσει άλλα, πλην της αναστολής εκτέλεσης, μέτρα στις περιπτώσεις όπου δεν είναι δυνατή η χορήγηση αναστολής εκτέλεσης λόγω της φύσης της προσβαλλόμενης πράξης. Τα μέτρα αυτά δεν μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία νέας πραγματικής κατάστασης μη υφιστάμενης κατά το χρόνο έκδοσης των βλαπτικών για τον αιτούντα πράξεων.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 52 παρ. 8 του Π.Δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο Επικρατείας» (ΦΕΚ 8, τ. Α'), όπως ισχύει μετά την

αντικατάστασή του με το άρθρο 35 του Ν. 2721/1999 «Τροποποίηση και αντικατάσταση διατάξεων των Ν. 1756/1988 (ΦΕΚ 35, τ. Α'), 1729/1987 (ΦΕΚ 144, τ. Α'), του Ποινικού Κώδικα, του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 112, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο αιτών, κύριος G.A., πολίτης Αλβανίας, εισήλθε στην Ελλάδα λάθρα και συνελήφθη τον Απρίλιο του 1998 από όργανα του αστυνομικού τμήματος Ερμούπολης, γιατί σε έλεγχο που διεξήχθη επέδειξε πλαστό δελτίο ταυτότητας αλλοδαπού, στο οποίο εφέρετο ελληνικής καταγωγής. Με απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Σύρου καταδικάστηκε σε ποινή φυλάκισης 14 μηνών για χρήση πλαστού εγγράφου κατ' εξακολούθηση, ψευδή αναφορά κατ' εξακολούθηση και παράνομη είσοδο στη χώρα. Στη συνέχεια εκδόθηκε απόφαση του Προϊστάμενου του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την οποία διατάχθηκε η απέλασή του και η απαγόρευση επανεισόδου του στην Ελλάδα έως τον Ιούλιο του 2003. Σε εκτέλεση αυτής της πράξης ο αιτών απελάθηκε στην Αλβανία. Το Μάρτιο του 1999 τέλεσε γάμο στην Αλβανία με Γερμανίδα, η οποία έχει εγκατασταθεί στη Μύκονο από το 1992 ασκώντας το ιατρικό επάγγελμα και τον Απρίλιο της ίδιας χρονιάς κατέθεσε δια πληρεξουσίου αίτηση με την οποία επικαλούμενος το γάμο του με πολίτη κράτους μέλους της Ε.Ε. ζήτησε τη διαγραφή του από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών, στον οποίο είχε εγγραφεί λόγω της προαναφερόμενης απόφασης απέλασης. Η αίτησή του αυτή απερρίφθη και εν συνεχεία απερρίφθη και η ασκηθείσα κατά της πρωτοβάθμιας απορριπτικής απόφασης προσφυγή με την αιτιολογία ότι το Τριμελές Εφετείο Αιγαίου είχε στο μεταξύ απορρίψει την έφεση που άσκησε κατά της πρωτοβάθμιας καταδικαστικής απόφασης. Ο αιτών προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης με την οποία απερρίφθη το αίτημα του για διαγραφή του από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών.

Σκεπτικό: Η Επιτροπή Αναστολών κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της εξέτασε τους ισχυρισμούς του αιτούντα ότι δηλαδή από την απέλασή του ζει στην Αλβανία και οι πράξεις που εκδόθηκαν σε βάρος του προκαλούν ανεπανόρθωτη βλάβη, δεδομένου ότι καθιστούν αδύνατη τη συμβίωσή του με την σύζυγό του, η οποία κατ' ενάσκηση των δικαιωμάτων της ως πολίτη κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει εγκατασταθεί και ζει στην Ελλάδα. Επανέλαβε την πάγια νομολογία της ότι δηλαδή οι προσβαλλόμενες πράξεις με τις οποίες απερρίφθη το αίτημα του κυρίου G.A., περί διαγραφής από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών αποτελούν πράξεις αρνητικού αμιγώς χαρακτήρα και δεν είναι, ως εκ τούτου, δεκτικές αναστολής εκτελέσεως γιατί αναστολή εκτελέσεως των πράξεων αυτών θα ισοδυναμούσε με ικανοποίηση από την Επιτροπή Αναστολών, καθ' υπόσταση της Διοίκησης, του απορριφθέντος, με τις εν λόγω πράξεις αιτήματος διαγραφής από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών. Και ναι μεν η διάταξη της παραγράφου

8 του άρθρου 52 του Π.Δ. 18/1989, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 25 του Ν. 2721/1999 παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να διατάσσει άλλα, πλην της αναστολής εκτέλεσης, μέτρα, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες, αν και η εφαρμογή της προσβαλλόμενης πράξης προκαλεί στον αιτούντα βλάβη ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη, η χορήγηση αναστολής εκτέλεσεως δεν είναι όμως δυνατή ως εκ της φύσεως της προσβαλλόμενης πράξης, τα διατασσόμενα όμως, στις περιπτώσεις αυτές μέτρα δεν μπορούν πάντως να έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία νέας πραγματικής κατάστασης, μη υφιστάμενης κατά το χρόνο της έκδοσης των βλαπτικών για τον αιτούντα πράξεων. Ενόψει τούτου, και δεδομένου ότι ο αιτών είχε ήδη, κατά το χρόνο έκδοσης των προσβαλλόμενων πράξεων απελαθεί στην Αλβανία, δεν είναι δυνατόν να διαταχθούν από την Επιτροπή κατ' εφαρμογή της προαναφερόμενης διάταξης του άρθρου 52 παρ. 8 του Π.Δ. 18/1989 άλλα, πλην της αναστολής εκτέλεσης μέτρα προς εξασφάλιση της συμβίωσης του με τη σύζυγό του, γιατί αυτό θα είχε ως συνέπεια τη δημιουργία πραγματικής κατάστασης (την εγκατάσταση δηλαδή του αιτούντα στην Ελλάδα) η οποία δεν υφίστατο κατά το χρόνο έκδοσης των προσβαλλόμενων πράξεων.

Η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε το αίτημα παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας.

Σημείωση : Με την υπ' αριθμ. **100/1999** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε το αίτημα του κυρίου I.M. για αναστολή εκτέλεσης της απόφασης απέλασης που διατάχθηκε μετά την ποινική καταδίκη του για χρήση πλαστού διαβατηρίου και κάρτας προσωρινής άδειας παραμονής με πλαστή σφραγίδα. Απορριπτική ήταν η υπ' αριθμ. **233/1999** απόφαση της Επιτροπής που αφορούσε στην απέλαση πολίτη Αλγερίας, του οποίου η προσωρινή άδεια παραμονής που εκδόθηκε κατ' εφαρμογή της διαδικασίας νομιμοποίησης των Π.Δ. 357 και 358/1997 ανεκλήθη γιατί αφού κατέστρεψε το εθνικό διαβατήριό του ταξίδεψε στη Ζυρίχη, από όπου και επαναπροωθήθηκε στην Ελλάδα. με πλαστό διαβατήριο.

Με την υπ' αριθμ. **398/1999** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε το αίτημα παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας σε αλλοδαπό ο οποίος αφού καταδικάστηκε για ποινικά αδικήματα που δεν σχετίζονταν με τη νομιμότητα της παραμονής του και απελάθηκε από την Ελλάδα επανήλθε με διαφορετικό όνομα.

Όμοια, με την υπ' αριθμ. **460/2002** η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε το αίτημα αναστολής εκτέλεσης της απέλασης που διατάχθηκε σε βάρος της κυρίας C.L., πολίτη Κίνας, η οποία ευρισκόμενη παράνομα στην Ελλάδα καταδικάστηκε σε φυλάκιση έξι μηνών για κατοχή πλαστού διαβατηρίου.

0323

ΣτΕ (ΕΑ) 607/2000

Απόρριψη αιτήματος ασύλου – Διαταγή απέλασης – Αρχή της μη επαναπροώθησης – Στοιχεία ταυτότητας – Εξυπαρχής εξέτασης της υπόθε-

σης ασύλου – Καταδίκη για αδίκημα του κοινού ποινικού δικαίου – Πρόσκληση του απορριφθέντος αιτούντα άσυλο να αναχωρήσει από τη χώρα – Χορήγηση αναστολής.

Εφαρμοστέο δίκαιο:

Άρθρα 1 Α και 33 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 «περί του Καθεστώτος των Προσφύγων», όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967

Ν.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201, τ. Α')

Α.Ν. 389/1969 (ΦΕΚ 125, τ. Α')

Άρθρο 25 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος – έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων» (ΦΕΚ 184, τ. Α'), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του Ν. 2452/1996 «Ρύθμιση θεμάτων προσφύγων κατά τροποποίηση των διατάξεων του Ν. 1975/1991 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 283, τ. Α')

Άρθρα 1 έως 5 του Π.Δ. 61/1999 «Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογένειάς του και ο τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα» (ΦΕΚ 63, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος U.Y., πολίτης Τουρκίας, εισήλθε στην Ελλάδα στις 5.12.1995 και υπέβαλε αυθημερόν αίτηση για την αναγνώρισή του ως πρόσφυγα. Επί της αίτησης αυτής συνετάγη εισηγητικό σημείωμα σύμφωνα με το οποίο αυτή έπρεπε να γίνει δεκτή γιατί: α) ο αιτών συνελήφθη και φυλακίστηκε επί 6μηνο στη χώρα του ως μέλος της οργάνωσης DEV SOL ενώ παράλληλα αποβλήθηκε οριστικά από το Πανεπιστήμιο της Άγκυρας, όπου φοιτούσε, β) σε μεταγενέστερο χρόνο συνελήφθη και φυλακίστηκε εκ νέου, γ) από το 1991 ανέπτυξε δράση ως μέλος της οργάνωσης «Επαναστατικό Λαϊκό Απελευθερωτικό Μέτωπο» που αποτελούσε μετεξέλιξη της DEV SOL και εργάστηκε, μέχρι το 1994, σε εφημερίδα που απηχούσε τις απόψεις αυτής της οργάνωσης και δ) εκκρεμεί σε βάρος του σειρά ποινικών διώξεων. Το αίτημά του απορρίφθηκε με απόφαση του Γενικού Γραμματέα κατά της οποίας άσκησε προσφυγή προβάλλοντας ταυτόχρονα ότι το πραγματικό ονοματεπώνυμό του είναι H.Y. Η προσφυγή του απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι ο ισχυρισμός του ότι δεν είναι ο U.Y. αλλά ο H.Y. δεν προκύπτει από κανένα στοιχείο του φακέλου. Στις 6.2.1998 υπέβαλε αίτηση για εξυπαρχής εξέταση της υπόθεσής του προσκομίζοντας – για να αποδείξει το πραγματικό του όνομα – πιστοποιητικό του Πανεπιστημίου της Άγκυρας. Το αίτημα αυτό απορρίφθηκε με απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την αιτιολογία ότι το προαναφερθέν πιστοποιητικό «δεν θεωρείται νέο κρίσιμο αποδεικτικό στοιχείο ώστε να δικαιολογήσει την εξυπαρχής εξέταση». Τον Αύγουστο του 1998 συνελήφθη στην Πάρο και καταδικάστηκε με την υπ' αριθμ. 616/1998 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Σύρου σε φυλάκιση είκοσι ημερών για πρόκληση όλως

ελαφράς σωματικής βλάβη. Εν συνεχεία με εντολή Αρχηγού ο Προϊστάμενος του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας διέταξε την απέλασή του από τη χώρα. Όμως, σε συνέχεια σχετικού εισηγητικού της Διεύθυνσης Κρατικής Ασφάλειας όπου αναφερόταν ότι αν ο αιτών απελαθεί στη χώρα του «ενδεχομένως να κινδυνεύσει η ζωή του» ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης διέταξε να αφεθεί ελεύθερος επί τρίμηνο υπό ανοχή, προκειμένου να μεριμνήσει μόνος του για την αναχώρησή του από τη χώρα. Στις αρχές του 1999 ο αιτών υπέβαλε νέο αίτημα για την εξυπαρχής εξέταση της υπόθεσής του προσκομίζοντας σχετικά αποδεικτικά στοιχεία για την πολιτική του δράση στην Τουρκία. Η αίτησή του αυτή απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι παρόμοια που είχε υποβάλει νωρίτερα, εξετάστηκε και απορρίφθηκε. Στις αρχές του 2000 ο αιτών συνελήφθη και με απόφαση του Γενικού Γραμματέα που στηρίχθηκε σε σχετικό εισηγητικό της Διεύθυνσης Κρατικής Ασφάλειας, σύμφωνα με το οποίο η «άμεση επαναπροώθησή του στη χώρα της υπηκοότητάς του θα ήταν αντίθετη στο άρθρο 33 της Σύμβασης της Γενεύης (αρχή της μη επαναπροώθησης)», διατάχθηκε να αφεθεί ελεύθερος για ανθρωπιστικούς λόγους, να μην απελαθεί και να αναχωρήσει εντός εξαμήνου για χώρα της επιλογής του. Ο απορριφθείς αιτών άσυλο προσέφυγε στο Συμβούλιο της Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης με την οποία απορρίφθηκε η εξυπαρχής εξέτασης της υπόθεσής του και την αναστολή της απόφασης του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης κατά το μέρος που διατάσσεται να αναχωρήσει εντός έξι μηνών από την Ελλάδα.

Σκεπτικό: Η Επιτροπή έκρινε ότι η άμεση εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης ακύρωσης εκθέτει τον αιτούντα στον κίνδυνο της αναγκαστικής επιστροφής στη χώρα του, όπου όπως προκύπτει από τα εισηγητικά σημειώματα της Διεύθυνσης Κρατικής Ασφάλειας, είναι δυνατόν να τεθεί σε κίνδυνο η ελευθερία και η ασφάλειά του. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της έλαβε υπόψη της ότι η Διοίκηση δεν επικαλείται συγκεκριμένους λόγους δημοσίου συμφέροντος, αφορώντες το πρόσωπο του αιτούντα, οι οποίοι θα επέβαλαν την άμεση απομάκρυνσή του από την Ελλάδα.

Η Επιτροπή Αναστολών χορήγησε αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης έως την έκδοση οριστικής απόφασης επί της αίτησης ακύρωσης.

0324

ΣτΕ (ΕΑ) 45/2001

Άσκηση ποινικής δίωξης για παράνομη κατακράτηση και βιασμό κατ' εξακολούθηση – Απόλυση από τις φυλακές με βούλευμα, από το οποίο προκύπτει ότι δεν προέκυψαν αποχρώσεις ενδείξεις ενοχής – Διαταγή απέλασης.

Πραγματικά Περιστατικά: Ο αιτών, κύριος Τ.Κ., πολίτης Αιγύπτου εισήλθε στην Ελλάδα σε άγνωστο χρόνο και ζήτησε και έλαβε πράσινη κάρτα ισχύος έως 28.9.2000. Το Φεβρουάριο του 2000 συνελήφθη κατηγορούμενος για παράνομη κατακράτηση και βιασμό κατ' εξακολούθηση και κρατήθηκε

προσωρινά στις δικαστικές φυλακές Κορυδαλλού. Τον Ιούλιο του 2000 αφέθη ελεύθερος δεδομένου ότι με βούλευμα του Συμβουλίου Εφετών Πειραιά κρίθηκε ότι δεν προέκυψαν σε βάρος του αποχρώσες ενδείξεις ενοχής. Μια μέρα μετά την απόλυσή του ο Αρχηγός της Ελληνικής Αστυνομίας διέταξε την απέλαση του από τη χώρα, ανακάλεσε την πράσινη κάρτα ενώ ο Γενικός Γραμματέας απέρριψε την προσφυγή του κατά της απόφασης απέλασης. Ο αιτών προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης απέλασης, της ανάκλησης της πράσινης κάρτας και της απορριπτικής απόφασης του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Ταυτόχρονα, ζήτησε προσωρινή δικαστική προστασία. Ενώπιον της Επιτροπής ο αιτών επικαλέστηκε και απέδειξε ότι καθ όλη τη διάρκεια της παραμονής του στην Ελλάδα εργάζεται, έχει αριθμό φορολογικού μητρώου και έχει μισθώσει διαμέρισμα στον Πειραιά από το 1998.

Σκεπτικό : Η Επιτροπή Αναστολών έλαβε υπόψη ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις εκδόθηκαν για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας και ειδικότερα λόγω της ποινικής διώξεως που ασκήθηκε σε βάρος του αιτούντα για τα προαναφερθέντα αδικήματα. Έκρινε ότι η εκτέλεση των προσβαλλόμενων πράξεων, συνεπαγόμενη την άμεση απομάκρυνση του αιτούντα από τη χώρα, θα προξενήσει σε αυτόν βλάβη δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της αίτησης ακυρώσεως, γιατί θα ανατρέψει τις βιοτικές και οικονομικές σχέσεις που έχει δημιουργήσει ο αιτών τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα. Απεφάνθη εν τέλει ότι συντρέχει περίπτωση χορήγησης αναστολής εκτέλεσης των προσβαλλόμενων πράξεων ενόψει και του ότι δεν φαίνεται να υπάρχει σπουδαίος λόγος δημοσίας τάξεως και ασφάλειας επιβάλλον την άμεση απομάκρυνση του αιτούντα από τη χώρα – εφόσον, μάλιστα, κατά το αρμόδιο ποινικό δικαστήριο δεν προέκυψαν αποχρώσες ενδείξεις ενοχής του για τα αδικήματα για τα οποία κατηγορήθηκε.

Η Επιτροπή Αναστολών αποφάσισε την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας.

0325

ΣτΕ (ΕΑ) 103/2001

Τελεσίδικη κατάδικη για ψευδή ανωμοτί κατάθεση και χρήση πλαστού πιστοποιητικού – Διαδικασία νομιμοποίησης των παρανόμως διαμενόντων και εργαζομένων στη χώρα αλλοδαπών – Παράνομη είσοδος και παραμονή στην Ελλάδα – Τις εγγυήσεις του Έβδομου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου δικαιούνται να επικαλούνται οι αλλοδαποί που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος του κράτους μέλους – Αδυναμία εκτέλεσης της απόφασης απέλασης στη χώρα καταγωγής του αλλοδαπού λόγω άρνησης συνεργασίας των προξενικών αρχών του κράτους του οποίου ο αιτών έχει την υπηκοότητα για την έκδοση ταξιδιωτικού εγγράφου – Χορήγηση αναστολής υπό όρους, κυρίως λόγω της συνεχιζόμενης κράτησης.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 1 παρ. 1 του Ν. 1705/1987 «Κύρωση Πρωτοκόλλου υπ' αριθμόν 7 της Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών» (ΦΕΚ 89, τ. Α')

Άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος 1975/1986

Άρθρο 27 παρ. 3 και 4 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος – έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Άρθρο 4 παρ.2 του Π.Δ. 359/1997 «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο Α. J., πολίτης Νιγηρίας, εισήλθε στην Ελλάδα σε άγνωστο χρόνο και υπέβαλε τον Οκτώβριο του 1998 αίτηση για την έκδοση κάρτας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας. Ένα χρόνο αργότερα συνελήφθη και καταδικάστηκε τελεσίδικα για ψευδή ανωμοτί κατάθεση και χρήση πλαστού πιστοποιητικού. Εξέτισε την ποινή του στις φυλακές Κορυδαλλού και μετά την αποφυλάκισή του συνελήφθη από το Τμήμα Αλλοδαπών Πειραιά. Αυθημερόν, και με πρόταση του Τμήματος, ο Αρχηγός της Ελληνικής Αστυνομίας διέταξε την απέλασή του από την Ελλάδα και την κράτησή του έως ότου καταστεί δυνατή η απομάκρυνσή του από το Ελληνικό έδαφος. Στο μεταξύ δύο μήνες αργότερα, ο Προϊστάμενος του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης αποφάσισε να μην χορηγηθεί στον αιτούντα κάρτα παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας. Ο κύριος Α. J. άσκησε προσφυγή κατά της απόφασης με την οποία διατάχθηκε η απέλασή του από την Ελλάδα η οποία απορρίφθηκε από το Γενικό Γραμματέα. Ο αλλοδαπός προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση των πράξεων με τις οποίες διατάσσεται η απέλασή του από τη χώρα και προσωρινή δικαστική προστασία. Από σχετικό έγγραφο του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης προς το Δικαστήριο προκύπτει αδυναμία της Διοίκησης να εξασφαλίσει για τον αιτούντα ισχυρό ταξιδιωτικό έγγραφο, γιατί παρόλες τις προσπάθειες των αρμόδιων υπηρεσιών η προξενική αρχή της χώρας του στην Ελλάδα κωλυσιεργεί.

Σκεπτικό: Α) Η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε τους προβληθέντες από τον αλλοδαπό αιτούντα ισχυρισμούς περί παρανόμου της προσβαλλόμενης πράξεως ειδικότερα επειδή δεν είχε εισέλθει νομίμως, ούτε βρισκόταν νομίμως στη χώρα κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης, αφού είχε αποφασισθεί η μη χορήγηση σ' αυτόν κάρτας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας. Αβάσιμα προβάλλει ότι παραβιάστηκε το δικαίωμά του περί προηγούμενης ακρόασης το οποίο προστατεύεται από το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος και το άρθρο 1 παρ. 1 του Έβδομου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών αφού άσκησε κατά της απόφασης απέλασης την προβλεπόμενη από το Ν. 1975/1991 ενδικοφανή προσφυγή. Τούτο δε ανεξαρτήτως ότι

οι προβλεπόμενες με το Έβδομο Πρωτόκολλο εγγυήσεις παρέχονται σε αλλοδαπούς που έχουν νόμιμα τη διαμονή τους στην επικράτεια του κράτους, προϋπόθεση που δεν συντρέχει εν προκειμένω. Συνεκτιμώντας του λόγους δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους διατάχθηκε η απέλαση η Επιτροπή έκρινε ότι δεν συντρέχει λόγος χορήγησης της αιτούμενης αναστολής. **B)** Όμως, διαπιστώνοντας από τα έγγραφα που απέστειλε η Διοίκηση προς το Δικαστήριο ότι υπάρχει αντικειμενική αδυναμία εκτέλεσης της απέλασης λόγω των κωλυμάτων που έθετε στις αρμόδιες αρχές το Προξενείο της Νιγηρίας για την έκδοση του ταξιδιωτικού εγγράφου η Επιτροπή Αναστολών έκρινε ότι η συνέχιση εκτέλεσης της διαταγής απέλασης κατά το σκέλος που αφορά την κράτηση του αιτούντα – απότοκος της δυσχέρειας να εφοδιασθεί ο αιτών με ταξιδιωτικό έγγραφο – προκαλεί σ' αυτόν βλάβη δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της αίτησης ακύρωσης.

Η Επιτροπή Αναστολών αποφάσισε την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης κατά το σκέλος που αφορά την κράτηση έως τη δημοσίευση της απόφασης του Δικαστηρίου επί της αιτήσεως ακυρώσεως ή αν καταστεί δυνατός νωρίτερα ο εφοδιασμός του αιτούντα με ταξιδιωτικό έγγραφο, μέχρι τη χορήγηση του εν λόγω εγγράφου, υπό τον όρο ότι ο αιτών θα εμφανίζεται υποχρεωτικά την πρώτη εργάσιμη ημέρα κάθε βδομάδας στο Αστυνομικό Τμήμα του τόπου διαμονής του.

Σημείωση : Με την υπ' αριθμ. **55/2001** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών χορήγησε προσωρινή δικαστική προστασία σε αλλοδαπό, πολίτη Ουζμπεκιστάν, σύζυγο Ελληνίδας, με την οποία έχει διακοπεί η έγγαμη συμβίωση, ο οποίος ευρισκόμενος νόμιμα στην Ελλάδα από το 1992 έως το 1999 καταδικάστηκε για παράβαση του νόμου περί ναρκωτικών (κατελήφθη να κατέχει χασίς για αποκλειστικά δική του χρήση). Μετά την έκδοση της καταδικαστικής απόφασης οι αστυνομικές αρχές διέταξαν την απέλασή του από τη χώρα. Το Προξενείο του Ουζμπεκιστάν αρνείτο την ανανέωση του διαβατηρίου του ώστε να καταστεί δυνατή η απέλασή του από την Ελλάδα. Συνελήφθη εκ νέου λόγω της παράνομης παραμονής του. Το Δικαστήριο αποφάσισε την αναστολή της εκτέλεσης όχι μόνον της κράτησης αλλά και της απέλασης κρίνοντας ότι η εκτέλεσή της θα προκαλούσε στον αιτούντα αλλοδαπό βλάβη δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της αιτήσεως ακυρώσεως, συνιστάμενη στην ανατροπή των βιοτικών και οικονομικών σχέσεων που έχει δημιουργήσει τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, δεδομένου ότι αυτός κατά την τελευταία πενταετία εργάζεται και είναι ασφαλισμένος στο ΙΚΑ. Αναφερόμενη στην παράνομη παραμονή του η Επιτροπή Αναστολών έλαβε υπόψη ότι αυτή οφείλεται στην άρνηση των προξενικών αρχών της χώρας καταγωγής του να ανανεώσουν το διαβατήριό του. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της η Επιτροπή στάθμισε το είδος και τη βαρύτητα του ποινικού αδικήματος για το οποίο καταδικάστηκε και κρίνοντας ότι δεν είναι τέτοια ώστε να θεωρηθεί ότι συντρέχει σπουδαίος λόγος δημοσίου συμφέροντος αποφάσισε τη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της απέλασης έως την

έκδοση οριστικής απόφασης του Συμβουλίου Επικρατείας επί της εκκρεμούς αιτήσεως ακυρώσεως.

0326

ΣτΕ (ΕΑ) 351/2001

Απορριψη αιτήματος ασύλου – Φόβος δίωξης για θρησκευτικούς λόγους – Συμμετοχή σε ισλαμική οργάνωση – Λιποταξία – Πρόσκληση για αναχώρηση από τη χώρα εντός τριμήνου μετά την άσκηση προσφυγής του αιτούντα άσυλο κατά της απορριπτικής του ασύλου απόφασης και της διαταγής απέλασης – Αρχή της αναλογικότητας – Χορήγηση αναστολής υπό τον όρο ότι ο αιτών θα απέχει από κάθε δραστηριότητα που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο της δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια ή να διαταράξει τις διεθνείς σχέσεις της Ελλάδας

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 1 Α της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 «περί του Καθεστώτος των Προσφύγων», όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967

Ν.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201, τ. Α')

Α.Ν. 389/1969 (ΦΕΚ 125, τ. Α')

Άρθρο 25 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος – έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων» (ΦΕΚ 184, τ. Α'), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του Ν. 2452/1996 «Ρύθμιση θεμάτων προσφύγων κατά τροποποίηση των διατάξεων του Ν. 1975/1991 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 283, τ. Α')

Άρθρα 1 έως 5 του Π.Δ. 61/1999 «Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογένειάς του και ο τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα» (ΦΕΚ 63, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Η.Ζ.Α., πολίτης Τουρκίας, εισήλθε νομότυπα στην Ελλάδα προερχόμενος από τη Ρουμανία στις 16.1.1997. Στις 5.7.1999 υπέβαλε αίτημα αναγνώρισής του ως πρόσφυγα, το οποίο απορρίφθηκε με την από 27.10.2000 απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την αιτιολογία : «α) ο ισχυρισμός του ότι κινδυνεύει να διωχθεί στη χώρα του για λόγους θρησκευτικούς εξαιτίας της δραστηριοποίησής του σε ισλαμική οργάνωση δεν πείθει και δεν μπορεί να γίνει δεκτός αφενός γιατί από κανένα στοιχείο δεν αποδεικνύει ότι η οργάνωση που επικαλείται συνιστά φορέα έκφραση θρησκευτικών πεποιθήσεων και αφετέρου γιατί από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι αντιμετώπιζε οποιαδήποτε δίωξη ή δυσμενή μεταχείριση από τις αρχές και β) το γεγονός ότι έχει λιποτακτήσει από το στρατό δεν μπορεί να θεμελιώσει αίτημα ασύλου, δεδομένου ότι η λιποταξία θεωρείται ποινικό αδίκημα, αλλά στη συγκεκριμένη περίπτωση δημιουργεί αμφιβολίες καθώς ο αιτών αναχώρησε από την πα-

τρίδα του νομοτύπως με κανονικό διαβατήριο». Κατά της απόφασης αυτής ο κύριος Η.Ζ.Α. άσκησε προσφυγή η οποία απορρίφθηκε από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης με την αιτιολογία ότι ο αιτών δεν απέδειξε ότι κινδυνεύει να διωχθεί ατομικά για λόγους θρησκευτικούς και ότι η λιποταξία αποτελεί ποινικό αδίκημα. Εν συνεχεία κατ' επίκληση της απορριπτικής αυτής απόφασης ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης Αλλοδαπών της Ελληνικής Αστυνομίας διέταξε την απέλαση του αιτούντα από τη χώρα. Κατά της απόφασης αυτής άσκησε ο τελευταίος προσφυγή η οποία απορρίφθηκε από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης ως προς το σκέλος του αιτήματος ασύλου αλλά τροποποιήθηκε ως προς το σκέλος της απέλασης χορηγώντας του τρίμηνη προθεσμία προκειμένου να αναχωρήσει οικειοθελώς για χώρα της επιλογής του. Ο κύριος Η.Ζ.Α. προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης με την οποία απορρίφθηκε το αίτημά του για αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα και την αναστολή εκτέλεσης της τρίμηνης προθεσμίας προς αναχώρηση. Ενώπιον του Δικαστηρίου η Διοίκηση πρόβαλε ότι λόγω των σκοπών της ισλαμικής οργάνωσης στην οποία ανήκει ο αιτών και της δράσης των μελών της στην Τουρκία συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος οι οποίοι επιβάλλουν την απομάκρυνσή του από τη χώρα.

Σκεπτικό: **A)** Η προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση κατά το μέρος που αφορά στην απόρριψη του αιτήματος ασύλου συνιστά πράξη αρνητικού περιεχομένου και ως εκ τούτου δεν είναι δεκτική αναστολής εκτέλεσης. **B)** Κατά την κρίση της Επιτροπής η επάνοδος του αιτούντα στην Τουρκία μπορεί να προκαλέσει βλάβη δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της εκκρεμούς αίτησης ακύρωσης, δεδομένου ότι τον εκθέτει στον κίνδυνο να στερηθεί την ελευθερία του. Αναφερόμενη στην αιτιολογική βάση της απόφασης απέλασης η Επιτροπή έκρινε ότι οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επικαλείται η Διοίκηση σταθμιζόμενοι προς τον κίνδυνο που διατρέχει ο αιτών δεν αρκούν για να οδηγήσουν στην απόρριψη της αίτησης παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας. Και τούτο, διότι: α) η απόρριψη του αιτήματος του αιτούντα για αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα δεν στηρίζεται σε λόγους δημοσίου συμφέροντος, αλλά στην κρίση της Διοίκησης ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του ορισμού της Σύμβασης της Γενεύης, β) οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος δεν κρίθηκαν από τη Διοίκηση επιτακτικοί, ώστε να διαταχθεί η άμεση απέλασή του από την Ελλάδα, αφού η πράξη αυτή ανακλήθηκε και του χορηγήθηκε προθεσμία για να αναχωρήσει οικειοθελώς από τη χώρα, γ) δεν αποδίδεται προσωπικά στον αιτούντα, με τρόπο συγκεκριμένο και σαφή βίαιη ή γενικά παράνομη δράση στην Τουρκία ή στην Ελλάδα.

Η Επιτροπή Αναστολών αποφάσισε την αναστολή της πράξης με την οποία καλείται ο αιτών να αναχωρήσει οικειοθελώς από την Ελλάδα υπό τον όρο ότι αυτός θα απέχει καθ' όλη τη διάρκεια της ισχύος της από κάθε δραστηριότητα η οποία θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια ή να διαταράξει τις διεθνείς σχέσεις της χώρας.

Σημείωση : με την υπ' αριθμ. **39/2001** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε το αίτημα χορήγησης προσωρινής δικαστικής προστασίας στον κύριο S.K., πολίτη Ιράν, ο οποίος αφού επέστρεψε το 1984 στην πατρίδα του από τις ΗΠΑ όπου σπούδαζε, αναχώρησε ακώλυτα το 1989 και επανήλθε το 1990, το 1995 δε ήρθε νομότυπα στην Ελλάδα όπου υπέβαλε αίτημα ασύλου το οποίο απερρίφθη γιατί δεν εμφανίστηκε ενώπιον των αρμόδιων ελληνικών αρχών – αν και αναζητήθηκε – για να αποδείξει τους ισχυρισμούς του περί φόβου δίωξης. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της η Επιτροπή έλαβε υπόψη ότι από κανένα στοιχείο του φακέλου του δεν αποδεικνύονται οι ισχυρισμοί του ότι θα κινδυνεύει να διωχθεί εάν επιστρέψει στο Ιράν για τις πολιτικές και φιλοσοφικές του πεποιθήσεις.

0327

ΣτΕ (ΕΑ) 142/2002

Τελεσίδικη καταδίκη για πορνεία – Απόρριψη της αίτησης αναστολής εκτέλεσης γιατί συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος (αναγόμενοι στην προστασία της δημόσιας υγείας) και δεν προβάλλεται η συνδρομή δυσεπανόρθωτης βλάβης – Εκτέλεση της απέλασης πριν την έκδοση απόφασης από την Επιτροπή Αναστολών – Παραβίαση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου – Άποψη μειοψηφίας : η Διοίκηση δεν μπορεί να ματαιώνει τη δικαστική προστασία δημιουργώντας αυθαίρετες πραγματικές καταστάσεις. Όταν συντρέχει περίπτωση αναστολής λόγω προδήλως βασίμου δεν είναι η αναγκαία η διαπίστωση της επέλευσης δυσεπανόρθωτης βλάβης. Το αντιτασσόμενο στην αναστολή δημόσιο συμφέρον πρέπει να έχει κατά την κρίση του δικαστή επιτακτικό χαρακτήρα. Τέτοιο οπωσδήποτε δεν μπορεί να θεωρηθεί το συμφέρον της δημόσιας υγείας.

Εφαρμοστέο δίκαιο:

Άρθρα 20 παρ. 2 και 95 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρο 6 παρ. 2 του Ν. 2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (ΦΕΚ 45, τ. Α')

Άρθρο 44 παρ. 1 του Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της Ελληνικής Ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α')

Άρθρο 4 παρ. 2 του Π.Δ. 358/1997 «Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Άρθρο 4 παρ. 2 του Π.Δ. 359/1997 «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Άρθρο μόνο παρ. 3 του Π.Δ. 241/1998 «Τροποποίηση του Π.Δ. 358/1997» (ΦΕΚ 180, τ. Α')

Ν. 2734/1999 «Εκδιδόμενα Πρόσωπα με Αμοιβή και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 161, τ. Α΄)

Πραγματικά Περιστατικά : Η αιτούσα, κυρία Ο.Ρ., πολίτης Μολδαβίας, καταδικάστηκε τελεσίδικα από το Τριμελές Πλημμελειοδικείο Ηρακλείου σε ποινή φυλάκισης δύο μηνών για παράβαση μεταξύ άλλων διατάξεων του Ν. 2734/1999. Ειδικότερα, η αιτούσα που έχει κατά το παρελθόν απασχολήσει για αντίστοιχους λόγους τις αστυνομικές αρχές συνελήφθη στις 27.9.2001 κατά τη διενέργεια έρευνας σε κατάστημα μπαρ, που στερείτο άδεια ίδρύσεως και λειτουργίας, ιδιοκτησίας του Σπ. Σ. και σε ειδικά διαμορφωμένα δωμάτια παραπλεύρως και υπογείως του καταστήματος αυτού, όπου προέκυψε ότι ο ανωτέρω κατ' επάγγελμα προήγε στην πορνεία τις συλληφθείσες αλλοδαπές που στερούνταν άδεια ασκήσεως επαγγέλματος και εγκατάστασης, όπως και η αιτούσα η οποία επιπλέον δεν ήταν εφοδιασμένη με βιβλιάριο υγείας. Με την προαναφερόμενη απόφαση του ποινικού δικαστηρίου με την οποία ο προαναφερόμενος Σπ. Σ. καταδικάστηκε για κατ' εξακολούθηση χάρη κερδοσκοπίας διευκόλυνση αλλότριας ακολασίας και ίδρυση και λειτουργία καταστήματος μπαρ χωρίς άδεια ίδρυσης και λειτουργίας η αιτούσα κρίθηκε ένοχος για το αδίκημα ότι εξεδίδετο επ' αμοιβή χωρίς να κατέχει πιστοποιητικό άσκησης επαγγέλματος εκδιδομένης γυναικός. Οι αστυνομικές αρχές ανακάλεσαν την κάρτα παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας που είχε χορηγηθεί στην αιτούσα και εν συνεχεία την απέλασή της από τη χώρα. Η αλλοδαπή προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενη την ακύρωση των ανωτέρω πράξεων και προσωρινή προστασία. Ενώπιον του Δικαστηρίου επικαλέστηκε ότι παραβιάστηκε το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης. Κατά το χρόνο συζήτησης της υπόθεσης ενώπιον της Επιτροπής Αναστολών η αιτούσα είχε ήδη απελαθεί στην πατρίδα της.

Σκεπτικό : Η Επιτροπή αποφάσισε κατά πλειοψηφία ότι συντρέχουν εν προκειμένω επιτακτικοί λόγοι δημόσιου συμφέροντος αναγόμενοι στην προστασία της δημόσιας υγείας αλλά και της δημόσιας τάξης, που κωλύουν τη χορήγηση της αναστολής εκτέλεσης των προσβαλλόμενων πράξεων, για τη χορήγηση της οποίας άλλωστε δεν προβάλλεται συγκεκριμένα η συνδρομή δυσεπανόρθωτης βλάβης. Εξάλλου στερείται προδήλου βασιμότητας ο ισχυρισμός της αιτούσας ότι παραβιάστηκε το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης καθόσον στο σχετικό προοίμιο της πράξης απέλασης αναφέρεται το αποδεικτικό κοινοποίησης πληροφοριακού εγγράφου και άρα είναι δυνατόν να υποστηριχθεί ότι η αιτούσα ενημερώθηκε από τη Διοίκηση πριν την έκδοση των προσβαλλόμενων πράξεων. Κατά την άποψη όμως του Προέδρου Μ. Βροντάκη, εφόσον εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου αίτημα έκδοσης προσωρινής διαταγής περί αναστολής εκτέλεσης διοικητικής πράξης η Διοίκηση υποχρεούνται να μην προβεί στην εκτέλεση της πράξης αυτής, αλλά οφείλει να αναμείνει την κρίση του Προέδρου του Δικαστηρίου. Η πραγματοποίηση της απέλασης κατά παράβαση της υποχρέωσης αναμονής έκδοσης απόφασης επάγεται ως έννομη συνέπεια ότι το γεγονός της απέλασης δεν είναι κατ' αυ-

τό νομίμως ληπτέον υπόψη από την Επιτροπή Αναστολών δεδομένου ότι η Διοίκηση δεν μπορεί ενόψει του άρθρου 95 παρ. 1 του Συντάγματος να ματαιώνει τη δικαστική προστασία με τη δημιουργία αυθαίρετων πραγματικών καταστάσεων. Περαιτέρω καθίσταται προδήλως βάσιμος ο προβαλλόμενος δια της αιτήσεως ακυρώσεως ισχυρισμός περί μη τηρήσεως της προηγούμενης ακρόασης τόσον στην ανάκληση της άδειας παραμονής όσον και στην απέλαση και την απαγόρευση εισόδου, που δεν θεραπεύεται με την άσκηση κατ' αυτών ενδικοφανούς προσφυγής, δεδομένου ότι στο φάκελο δεν περιέχεται έγγραφο συνιστών πρόσκληση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 6 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, δηλαδή έγγραφο επιδοθέν στην αιτούσα με τήρηση της νόμιμης προθεσμίας προ της ημερομηνίας ακροάσεως, προσδιορίζον τον τόπον, την ημέρα και την ώρα της ακροάσεως και καλούν την αιτούσα κατά τρόπο συγκεκριμένο ως προς τα αποδιδόμενα σ' αυτήν και ως προς επικείμενο προς λήψη μέτρο, προς παροχή εξηγήσεων. Το γεγονός της καταδίκης καθ' εαυτό δεν απάλλασσε τη Διοίκηση από την υποχρέωση τηρήσεως του τύπου της ακροάσεως, δεδομένου ότι η λήψη των τελικώς ληφθέντων μέτρων δεν επιβαλλόταν κατά νόμον, αλλά εναπόκειτο στη διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως. Δεδομένου δε ότι συντρέχει περίπτωση αναστολής λόγω προδήλως βασιμότητας: α) δεν είναι αναγκαία η διαπίστωση επελεύσεως δυσεπανόρθωτης βλάβης και β) για την απόρριψη της αίτησης το αντιτασσόμενο στην αναστολή δημόσιο συμφέρον πρέπει να έχει κατά την κρίση του δικαστή επιτακτικό χαρακτήρα. Τέτοιο δεν μπορεί να θεωρηθεί εν προκειμένω το συμφέρον της δημόσιας υγείας, δεδομένου μάλιστα ότι δεν προκύπτει γι' αυτό η συνδρομή των όρων του εδαφίου γ' της παραγράφου 1 του άρθρου 44 του Ν. 2910/2001, που συνιστούν τις νόμιμες προϋποθέσεις για να διαταχθεί για το λόγο αυτό η απέλαση.

Η Επιτροπή Αναστολή απέρριψε κατά πλειοψηφία την αιτηθείσα αναστολή εκτέλεσης της απέλασης.

Σημείωση : Με την υπ' αριθμ. **17/2000** απόφασή της η Επιτροπής Αναστολών απέρριψε το αίτημα προσωρινής προστασίας αλλοδαπής η οποία παραπέμφθηκε κατηγορούμενη ότι εξεδίδετο κατ' επάγγελμα επ' αμοιβή χωρίς να είναι χαρακτηρισμένη ως εκδιδόμενη. Ενώπιον του Δικαστηρίου η αιτούσα πρόβαλε ότι η απέλασή της θα προκαλέσει δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη επειδή δεν θα παραστεί κατά την εκδίκαση της υπόθεσης ενώπιον του ποινικού δικαστηρίου με κίνδυνο να καταδικαστεί. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης του το Δικαστήριο έλαβε υπόψη ότι η εκδίκαση της υπόθεσης από το αρμόδιο ποινικό δικαστήριο είχε αναβληθεί τρεις φορές, η δε τρίτη δικάσιμος είχε οριστεί μετά την αντίστοιχη της συζήτησης της αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας και εν τέλει αποφάσισε ότι συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, συναπτομένου με την προστασία της δημόσιας υγείας που επιβάλλουν την άμεση εκτέλεση της απέλασης.

Αντίθετα, με τις υπ' αριθμ. **458/2002** και **517/2002** το Συμβούλιο Επικρατείας αποφάσισε την αναστολή εκτέλεσης της απέλασης που διατάχθηκε σε

βάρος δύο αλλοδαπών επειδή συνελήφθησαν και παραπέμφθηκαν στο Δικαστήριο κατηγορούμενες για παράβαση του Ν. 2734/1999 πλην όμως αθωώθηκαν από το Δικαστήριο.

Με την υπ' αριθμ. **651/2002** η Επιτροπή Αναστολών αποφάσισε τη χορήγηση προσωρινής δικαστικής προστασίας σε αλλοδαπή που καταδικάστηκε με αναστολή γιατί εξεδίκετο επ' αμοιβή άνευ άδειας της αρμόδιας αρχής, κατά παράβαση του Ν. 2734/1999 με το σκεπτικό της μειοψηφούσας άποψης της αναλυτικά προαναφερόμενης απόφασης.

Επίσης, με την υπ' αριθμ. **540/2002** το Συμβούλιο Επικρατείας αποφάσισε κατά πλειοψηφία την αναστολή εκτέλεσης της απέλασης που διατάχθηκε σε βάρος αλλοδαπής επειδή συνελήφθη επ' αυτοφώρω από αστυνομικούς για παράβαση του Ν. 2734/1999 περί εκδιδομένων προσώπων με το σκεπτικό ότι η αιτούσα δεν έχει καταδικαστεί για το αποδοθέν σ' αυτήν αδίκημα και δεν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος αναγόμενοι στη δημόσια τάξη ή ασφάλεια της χώρας που επιβάλλουν την άμεση απομάκρυνσή της από την Ελλάδα. Κατά τη γνώμη όμως του μειοψηφήσαντος Συμβούλου, Γ. Παπαγεωργίου, η επ' αυτοφώρω σύλληψη της αιτούσας από την Αστυνομία για το αδίκημα που της αποδίδεται στοιχειοθετεί λόγο δημόσιας τάξης και ασφάλειας που δικαιολογεί την άμεση εκτέλεση της απέλασης.

Με την υπ' αριθμ. **406/2002** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών δέχθηκε το αίτημα προσωρινής προστασίας αλλοδαπής, διαμένουσας νόμιμα στη χώρα από το 1994 και μητέρας αγοριού 15 ετών που φοιτά σε σχολείο δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στην Ελλάδα, η οποία καταδικασθείσα πρωτοβαθμίως σε ποινή φυλάκισης τριών μηνών με αναστολή επειδή εξεδίκετο επί χρήμασι χωρίς να έχει εφοδιασθεί με τα κατά νόμον απαιτούμενα δικαιολογητικά.

0328

ΣτΕ (ΕΑ) 470/2002

Παραβίαση της προξενικής θεώρησης εισόδου και παραμονής – Παράνομη παραμονή – Απόρριψη αιτήματος χορήγησης προσωρινής δικαστικής προστασίας.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 41 και 44 παρ. 1 εδ. β' του Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή Αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήσης της Ελληνικής Ιθαγένειας με Πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά : Ο κύριος Α.Τ., πολίτης Γεωργίας, εισήλθε στην Ελλάδα το Δεκέμβριο του 2001 με προξενική θεώρηση εισόδου διάρκειας δέκα ημερών και δεν αναχώρησε μετά τη λήξη της, παραμένοντας έκτοτε παράνομα στη χώρα. Το Μάρτιο του 2002 συνελήφθη και διατάχθηκε η απέλασή του από τη χώρα με την αιτιολογία της παραβίασης του δικαιώματος παραμονής των δέκα ημερών που του είχε χορηγηθεί με την επί του διαβατηρίου του προξενική θεώρηση. Ο αιτών άσκησε προσφυγή κατά της από-

φασης απέλασης, την οποία επικύρωσε ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας Μακεδονίας. Εν συνεχεία προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης απέλασης και προσωρινή δικαστική προστασία. Ενώπιον του Δικαστηρίου ισχυρίστηκε ότι διαμένει στην Ελλάδα με τον κουνιάδο του ο οποίος έχει άδεια παραμονής και ότι εργάζεται στην επιχείρησή του, η Δε απέλασή του στη Γεωργία δημιουργεί κινδύνους για την εξασφάλιση του βιοπορισμού αλλά και για την υγεία του η οποία είναι ήδη κλονισμένη.

Σκεπτικό : Λαμβάνοντας υπόψη ότι ο αιτών ουδέποτε απέκτησε νόμιμο τίτλο παραμονής στη χώρα, ούτε προκύπτει ότι είχε υποβάλει σχετικό αίτημα έστω κατ' επίκληση ανθρωπιστικών λόγων, η Επιτροπή έκρινε ότι δεν συντρέχει περίπτωση χορήγηση αναστολής εκτέλεσης γιατί αυτό θα ισοδυναμούσε με χορήγηση το πρώτον από την Επιτροπή Αναστολών αδειας παραμονής και δημιουργία νέας πραγματικής κατάστασης κατ' ανεπίτρεπτη υποκατάσταση της Επιτροπής στο έργο της Διοίκησης.

Η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε το αίτημα για χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της απέλασης.

0329

ΣτΕ (ΕΑ) 516/2002

Πρωτόδικη καταδίκη για μεταφορά λαθρομεταναστών με μεταφορικό μέσο – Έκδοση διαταγής απέλασης – Άσκηση έφεσης κατά της καταδικαστικής απόφασης – Νόμιμη η παραμονή και η εργασία του αλλοδαπού στην Ελλάδα όπου είναι εγκατεστημένος με την οικογένειά του.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 55 του Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή Αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήσης της Ελληνικής Ιθαγένειας με Πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά : Ο κύριος Ι.Ι., πολίτης Αλβανίας, κάτοχος άδεια παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας ισχύος έως 2.10.2002 καταδικάστηκε από το Αυτόφωρο Τριμελές Πλημμελειοδικείο Άρτας σε ποινή φυλάκισης πέντε μηνών. Κατά της απόφασης αυτής άσκησε έφεση. Μετά την έκδοση της πρωτόδικης απόφασης οι αστυνομικές αρχές διέταξαν την απέλασή του από την Ελλάδα, η Δε προσφυγή που άσκησε κατά της διαταγής απέλασης απορρίφθηκε από το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας Ηπείρου. Ο αλλοδαπός προσέφυγε ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης απέλασης και προσωρινή δικαστική προστασία, επικαλούμενος και αποδεικνύοντας ότι εργάζεται στην Αθήνα, όπου κατοικεί με τη σύζυγό του και το ανήλικο τέκνο τους και ότι είναι ασφαλισμένος στο ΙΚΑ.

Σκεπτικό: Η Επιτροπή Αναστολών κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της έλαβε υπόψη της την οικογενειακή κατάσταση του αιτούντα αλλοδαπού καθώς και τις βιοτικές, οικογενειακές και οικονομικές σχέσεις που έχει ανα-

πτύξει στην Ελλάδα. Στάθμισε αφενός το δημόσιο συμφέρον, που επικαλείται η Διοίκηση, λόγω της ποινικής καταδίκης του αιτούντα, και το οποίο επιβάλλει την αναχώρησή του και αφετέρου τη βλάβη που θα υποστεί ο αιτών σε περίπτωση ευδοκίμησης της αίτησης ακύρωσης, λαμβάνοντας υπόψη ότι εκκρεμεί έφεση κατά της καταδικαστικής απόφασης.

Η Επιτροπή Αναστολών αποφάσισε να χορηγήσει προσωρινή δικαστική προστασία στον αιτούντα έως την έκδοση απόφασης από το Συμβούλιο Επικρατείας επί της αίτησης ακύρωσης.

Σημείωση: ομοίου περιεχομένου και η υπ' αριθμ. **539/2002** απόφαση της Επιτροπής Αναστολών.

Με την υπ' αριθμ. **573/2000** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών χορήγησε προσωρινή δικαστική προστασία σε αλλοδαπό, πολίτη Αιγύπτου, παντρεμένο με Ελληνίδα και εγκατεστημένο στην Ελλάδα από το 1978, για τον οποίο σχηματίστηκε δικογραφία από το Κεντρικό Λιμεναρχείο Πειραιά για συμμετοχή του στη μεταφορά και προώθηση 81 λαθρομεταναστών στη χώρα. Η Επιτροπή κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της έλαβε υπόψη τον ειλικρινή γάμο του με την Ελληνίδα, με την οποία συμβιώνει καθώς και το γεγονός ότι ελάμβανε άδεια παραμονής με την ιδιότητά του ως συζύγου ελληνίδας επί σειρά ετών. Αναφερόμενη στην ποινική υπόθεση της μεταφοράς λαθρομεταναστών συνεκτίμησε την ημερομηνία εκδίκασής της από το Τριμελές Πλημμελειοδικείο Πειραιά και κατέληξε ότι συντρέχει λόγος χορήγησης της ζητούμενης αναστολής μέχρι την ημερομηνία εκκαθάρισης της ποινικής υπόθεσης, δυναμένη να επανέλθει, με νέα αίτηση του αιτούντα αλλοδαπού, στην περίπτωση που το ποινικό δικαστήριο εκδώσει απαλλακτική απόφαση.

0330

ΣτΕ (ΕΑ) 518/2002

Παράνομη παραμονή στην Ελλάδα – Καταδίκη για κλοπή κατ' εξακολούθηση – Νόμιμη η παραμονή στη χώρα της συζύγου και των τέκνων του αλλοδαπού – Η Διοίκηση οφείλει να επιτρέψει στον αιτούντα την είσοδο για τον απολύτως αναγκαίο για την προετοιμασία της υπεράσπισής του και την παράστασή του ενώπιον του δευτεροβάθμιου ποινικού δικαστηρίου χρόνο – Εφόσον ο αιτούμενος την προσωρινή δικαστική προστασία αλλοδαπός παραμένει παράνομα στη χώρα δεν χορηγείται αναστολή, γιατί τότε η Επιτροπή θα υποκαθιστούσε ανεπίτρεπτα το έργο της Διοίκησης.

Πραγματικά Περιστατικά : Στις 14.3.2002 ο κύριος Κ.Α., πολίτης Γεωργίας, ευρισκόμενος παράνομα στην Ελλάδα συνελήφθη επ' αυτοφώρω για κλοπή χρυσαφικών αξίας 1.500 ευρώ και ομολόγησε στις αστυνομικές αρχές ότι είχε διαπράξει στο παρελθόν και άλλες κλοπές. Παραπέμφθηκε σε δίκη και καταδικάστηκε με την υπ' αριθμ. 6243/2002 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Θεσσαλονίκης σε φυλάκιση δέκα μηνών. Κατά της

απόφασης αυτής ο κύριος Κ.Α. άσκησε έφεση. Κατ' επίκληση της παράνομης παραμονής του στην Ελλάδα και της ποινικής του καταδίκης διατάχθηκε η απέλασή του από τη χώρα, ενώ η προσφυγή κατ' αυτής απορρίφθηκε με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Ο κύριος Κ.Α. προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης απέλασης και την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας. Ενώπιον του Δικαστηρίου επικαλέστηκε τη νόμιμη παραμονή της συζύγου του και των τριών τέκνων του στην Ελλάδα και τη βούλησή του να παραστεί ενώπιον του δικαστηρίου κατά την εκδίκαση της έφεσής του.

Σκεπτικό: Λαμβάνοντας υπόψη ότι ο αιτών ουδέποτε έχει αποκτήσει άδεια παραμονής στη χώρα, ούτε προκύπτει ότι έχει υποβάλει τέτοιο αίτημα – η Επιτροπή Αναστολή έκρινε ότι δεν συντρέχει περίπτωση χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της απέλασης γιατί αυτό θα ισοδυναμούσε με χορήγηση το πρώτον από την Επιτροπή άδειας παραμονής, κατ' απαράδεκτη υποκατάσταση στα έργα της Διοίκησης. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της η Επιτροπή εκτίμησε ότι η καταδίκη του αιτούντα για το αδίκημα της κλοπής κατ' εξακολούθηση συνιστά λόγο δημοσίου συμφέροντος που κωλύει τη χορήγηση της αιτούμενης αναστολής. Απεφάνθη δε τελικώς ότι ο αιτών μπορεί να επανέλθει στη χώρα για την εκδίκαση της έφεσης που άσκησε κατά της καταδικαστικής απόφασης, γιατί η Διοίκηση οφείλει, στην περίπτωση αυτή, να του επιτρέψει την είσοδο για τον απολύτως αναγκαίο για την προετοιμασία της υπεράσπισής του και την παράστασή του ενώπιον του δευτεροβάθμιου ποινικού δικαστηρίου χρόνο.

Η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε το αίτημα του κυρίου Κ.Α. για χορήγηση προσωρινής δικαστικής προστασίας.

Σημείωση: Με την υπ' αριθμ. **691/1999** απόφασή της η Επιτροπή Αναστολών απέρριψε το αίτημα για αναστολή εκτέλεσης της απόφασης απέλασης που εκδόθηκε σε βάρος του Η.Μ., πολίτη Αιγύπτου, ο οποίος εγκατέλειψε το πλοίο στο οποίο είχε μετακληθεί να εργαστεί ως αλιεργάτης χωρίς να λάβει ποτέ άδεια εργασίας και παραμονής, αφενός επειδή ο αιτών δεν προέβαλε λόγος αναγόμενους σε κίνδυνο της ζωής, της ασφάλειας ή της ελευθερίας στη χώρα του οι οποίοι θα δικαιολογούσαν ενδεχομένως την κατ' εξαίρεση χορήγηση αναστολής, αφετέρου δε δεν αποδεικνύει με συγκεκριμένα στοιχεία το γάμο του με συμπατριώτισσά του και το γεγονός ότι αυτή έχει άδεια παραμονής στην Ελλάδα.

Αντίθετα, με την υπ' αριθμ. **177/2001** το Συμβούλιο Επικρατείας αποφάσισε τη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της απέλασης που διατάχθηκε σε βάρος αλλοδαπής η οποία καταδικάστηκε ερήμην για παράνομη παραμονή στη χώρα και χρήση πλαστού εγγράφου, αφού συνελήφθη επ' ευκαιρία ατυχήματος στο οποίο αποβίωσε ο αλλοδαπός μνηστήρας της. Μεταξύ άλλων το Δικαστήριο αποφάσισε την αναστολή του μέτρου της απέλασης προκειμένου να παραστεί η αιτούσα αλλοδαπή ενώπιον του Δικαστηρίου που θα εκδικάσει την έφεση που άσκησε κατά της πρωτοβάθμιας καταδικαστικής απόφασης.

0331**ΣτΕ (ΕΑ) 520/2002**

Έκδοση διαταγής απέλασης με την αιτιολογία ότι η αλλοδαπή συμβίωσε με έλληνα έγγαμο πολίτη – Παράνομη παραμονή στη χώρα – Δεν είναι δυνατή η αναστολή εκτέλεσης της απέλασης η οποία έχει ήδη πραγματοποιηθεί – Πράξεις απέλασης που εκδόθηκαν λόγω παράνομης παραμονής στη χώρα σταθμίζονται με τις βιοτικές και οικονομικές σχέσεις που έχει δημιουργήσει η αλλοδαπή στην Ελλάδα.

Εφαρμοστέο δίκαιο:

Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά : Η κυρία Μ.Φ., πολίτης Ρουμανίας, εισήλθε στην Ελλάδα σε άγνωστο χρόνο. Στις 16.3.1995 συνελήφθη και με απόφασή του ο Αρχηγός της Ελληνικής Αστυνομίας διέταξε την απέλασή της από τη χώρα με την αιτιολογία ότι παρέμενε στην Ελλάδα χωρίς άδεια, κατά παράβαση του Ν. 1975/1991. Σε εκτέλεση αυτής της απόφασης η αιτούσα απελάθηκε από την Ελλάδα στις 20.4.1995. Όμως επανήλθε στην Ελλάδα, συνελήφθη στις 15.11.1996 και απελάθηκε στις 30.11.1996, σε εκτέλεση της προαναφερόμενης απόφασης απέλασης. Επανήλθε και πάλι στη χώρα και της χορηγήθηκε προσωρινή άδεια παραμονής ισχύος έως 10.6.2000 αφού με την από 31.8.1999 ανακλήθηκε η διαταγή απέλασης που είχε εκδοθεί σε βάρος της το 1995. Όμως, με το από 30.11.2000 σήμα του Αστυνομικού Τμήματος Κοζάνης προτάθηκε εκ νέου η απέλασή της από τη χώρα και η εγγραφή της στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών με την αιτιολογία ότι συμβίωσε με έγγαμο έλληνα πολίτη. Αυθημερόν εξεδόθη απόφαση του Διευθυντού της Διεύθυνσης Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την οποία διατάχθηκε η απέλασή της από τη χώρα με την αιτιολογία ότι παρέμενε στη χώρα χωρίς άδεια παραμονής. Σε εκτέλεση της απόφασης αυτής απελάθηκε στις 17.12.2000. Επανήλθε όμως πάλι στη χώρα και μετά από αίτησή της ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας της χορήγησε προσωρινή άδεια παραμονής ισχύος από 14.9.2001 έως 14.3.2002. Αργότερα αυτή η άδεια παραμονής ανακλήθηκε για το λόγο ότι είναι καταχωρημένη ως ανεπιθύμητη σε έδαφος Σένγκεν. Η αιτούσα προσέφυγε ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας αιτούμενη την ακύρωση των αποφάσεων με τις οποίες διατάχθηκε η απέλαση από τη χώρα και ανακλήθηκε η χορηγηθείσα προσωρινή άδεια παραμονής καθώς και προσωρινή δικαστική προστασία. Ενώπιον του Δικαστηρίου ισχυρίστηκε και απέδειξε τις βιοτικές και οικονομικές σχέσεις που έχει δημιουργήσει στην Ελλάδα.

Σκεπτικό: Η Επιτροπή Αναστολών απεφάνθη ότι αφού η αιτούσα απελάθηκε από την Ελλάδα στις 17.12.2000 δεν είναι δυνατή η αναστολή εκτέλεσης της απόφασης της 30.11.2000 με την οποία διατάχθηκε η απομάκρυνσή της από τη χώρα. Από τα έγγραφα όμως που προσκομίζει η αιτούσα

από τα οποία προκύπτει ότι έχει λάβει Α.Φ.Μ., έχει υποβάλει αίτηση για χορήγηση άδειας λειτουργίας καφενείου και έχει εγγραφεί στο Επιμελητήριο Κοζάνης συνάγεται ότι θα προκαλέσει σε αυτή δυσεπανόρθωτη βλάβη η άμεση εκτέλεση της απόφασης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας της Δυτικής Μακεδονίας με την οποία ανακλήθηκε η χορηγηθείσα προσωρινή άδεια παραμονής γιατί θα ανατρέψει τις βιοτικές και οικονομικές σχέσεις που έχει δημιουργήσει η αιτούσα στην Ελλάδα. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης της η Επιτροπή Αναστολών έλαβε υπόψη αφενός ότι όλες οι πράξεις απέλασης που είχαν εκδοθεί σε βάρος της αλλοδαπής στηρίζονταν στην παράνομη παραμονή της στη χώρα και όχι σε άλλο λόγο δημοσίου συμφέροντος και αφετέρου ότι η πράξη ανακλήσεως της προσωρινής άδειας παραμονής της στην Ελλάδα δεν εκδόθηκε για λόγους δημοσίας τάξης και ασφάλειας.

Η Επιτροπή Αναστολών χορήγησε προσωρινή δικαστική προστασία.

0332

ΣτΕ (ΕΑ) 609/2002

Προστασία αλλοδαπού ανήλικου – Οικογένεια στην Ελλάδα – Διαδικασία νομιμοποίησης.

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος C.G., πολίτης Γεωργίας, ήρθε στην Ελλάδα το Νοέμβριο του 2001 με προξενική θεώρηση με την οποία του επιτρεπόταν να παραμείνει στην Ελλάδα για τέσσερις ημέρες. Στην Ελλάδα φιλοξενείτο από τη θεία του Ι.Κ., στην οποία είχε χορηγηθεί άδεια εργασίας και ο νουνός του Τ.Γ., ο οποίος έχει καταθέσει αίτηση για χορήγηση ελληνικής ιθαγένειας. Το Φεβρουάριο του 2002 συνελήφθη στη Θεσσαλονίκη και διατάχθηκε η απέλασή του από τη χώρα. Άσκησε προσφυγή ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, ο οποίος επικύρωσε την απόφαση απέλασης. Ο κύριος C.G. προσέφυγε ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης απέλασης και προσωρινή δικαστική προστασία. Ενώπιον του δικαστηρίου υποστήριξε και απέδειξε ότι είναι ορφανός από πατέρα και ότι η μητέρα του διαμένει από χρόνια στη Ρωσία.

Σκεπτικό : Λαμβάνοντας υπόψη ότι η απόφαση απέλασης εκδόθηκε όταν ο αιτών ήταν ανήλικος, την παρουσία και το καθεστώς παραμονής στην Ελλάδα προσώπων του στενού οικογενειακού περιβάλλοντός του καθώς και το γεγονός ότι δεν είναι καταχωρημένος στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών, ούτε συντρέχει ιδιαίτερος λόγος δημοσίας τάξης επιβάλλων την άμεση απομάκρυνσή του από τη χώρα το Δικαστήριο έκρινε ότι η εκτέλεση της απέλασης θα προξενήσει στον αιτούντα βλάβη δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης της αίτησης ακυρώσεως.

Η Επιτροπή Αναστολών αποφάσισε την αναστολή της εκτέλεσης της απέλασης.

0333

ΣτΕ 3072/1999 (Α΄ Τμήμα)

Ελεύθερη ανάπτυξη προσωπικότητας – Προστασία της οικογενειακής ζωής και του απαραβίαστου της κατοικίας – Απόφαση απέλασης συζύγου Έλληνα – Επαρκώς και νομίμως αιτιολογημένη η απόφαση απέλασης αφού διαπιστώθηκε ότι η αιτούσα παρέμεινε στη χώρα μετά τη λήξη της άδειας παραμονής της χωρίς να έχει ανανεωθεί αυτή ή να έχει υποβάλει αίτημα για την ανανέωσή της – Άποψη μειοψηφίας: ο αλλοδαπός δεν απελαύνεται από τη Χώρα πριν κριθεί το αίτημα ανανέωσης της άδειας παραμονής από το αρμόδιο όργανο. Νομότυπα υποβάλλεται το αίτημα ανανέωσης της άδειας παραμονής με την προβλεπόμενη ενδικοφανή προσφυγή κατά πράξης απέλασης

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρα 18 παρ. 3, 19, 27 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α΄)

Πραγματικά Περιστατικά: Η S.S.C., πολίτης Ρουμανίας εισήλθε νομότυπα στην Ελλάδα το 1979 για επίσκεψη και παρέμεινε νόμιμα με παράταση της σχετικής προξενικής θεώρησης (βίζας) έως την 31.1.1980. Στις 10.3.1988 συνήψε γάμο με Έλληνα και έκτοτε της χορηγήθηκε άδεια παραμονής στη χώρα με ανανέωση έως τις 11.3.1991. Στις 26.4.1996 συνελήφθη στο χώρο των Δικαστηρίων της πρώην Σχολής Ευελπίδων επειδή ασκούσε παράνομα το επάγγελμα του διερμηνέα. Αυθημερόν εκδόθηκε σε βάρος της απόφαση απέλασης με απαγόρευση εισόδου στη χώρα έως την 26.4.2001. Κατά της απόφασης απέλασης η κυρία S.S.C άσκησε προσφυγή με την οποία υπέβαλε αίτημα άδειας παραμονής ως σύζυγος έλληνα, προσκόμισε δε και τα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία. Με την από 15.5.1996 απόφασή του ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης απέρριψε την προσφυγή της. Εν συνέχεια η ενδιαφερόμενη αλλοδαπή προσέφυγε ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας αιτούμενη την ακύρωση της απορριπτικής απόφασης της διοίκησης.

Σκεπτικό: Α) Από τις διατάξεις των άρθρων 18 παρ. 3, 19 και 27 του Ν. 1975/1991 οι οποίες πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα των άρθρων 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος, η Διοίκηση, εφόσον υφίσταται γάμος ελληνίδας ή έλληνα υπηκόου με αλλοδαπό ή αλλοδαπή και πραγματική συμβίωση των συζύγων στην Ελλάδα, υποχρεούται να ικανοποιήσει το υποβαλλόμενο από τον (την) αλλοδαπό(ή) σύζυγο αίτημα χορήγησης άδειας παραμονής στη χώρα, εκτός εάν την απόρριψη του αιτήματος επιβάλλουν συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι, ιδίως, οι συνδεόμενοι με την προστασία της κρατικής ασφαλείας. **Β)** Ωστόσο, νομίμως εκδίδεται απόφαση απέλασης σε βάρος αλλοδαπού ή αλλοδαπής που έχει συνάψει γάμο με Ελληνίδα ή Έλληνα, όταν διαπιστώνεται ότι

παραμένει στη χώρα ενώ έχει λήξει ο χρόνος για τον οποίον είχε τυχόν χορηγηθεί άδεια παραμονής χωρίς να υποβάλει αίτημα για ανανέωση αυτής. Το αίτημα αυτό δεν μπορεί να υποβληθεί με την προσφυγή που ασκείται κατά της απόφασης απέλασης, γιατί αυτό θα είχε ως συνέπεια την παραμονή στη χώρα των ανωτέρω αλλοδαπών χωρίς νόμιμη άδεια. Κατά την άποψη της μειοψηφίας όμως ο αλλοδαπός ή η αλλοδαπή δεν απελαύνεται από τη χώρα πριν να κριθεί το αίτημα ανανέωσης της άδειας παραμονής από το αρμόδιο όργανο. Το αίτημα αυτό νομοτύπως υποβάλλεται με την προβλεπόμενη ενδικοφανή προσφυγή κατά πράξεως απελάσεως. Γ) Κατά την κρατήσασα γνώμη, η προσβαλλόμενη πράξη απέλασης αιτιολογείται νομίμως και επαρκώς εφόσον διαπιστώθηκε ότι η αιτούσα παρέμεινε στη χώρα μετά τη λήξη της άδειας παραμονής της, χωρίς να έχει ανανεωθεί αυτή ή να έχει υποβληθεί σχετικό αίτημα, το οποίο πάντως δεν μπορούσε να υποβληθεί με την ενδικοφανή προσφυγή κατά της πράξης απέλασης.

Το Δικαστήριο απέρριψε κατά πλειοψηφία την κρινόμενη αίτηση ακύρωσης.

0334

ΣτΕ 3146/1999 (Α΄ Τμήμα)

Άσκηση γονικής μέριμνας ανήλικου τέκνου από αλλοδαπό πατέρα – Προστασία του δικαιώματος επικοινωνίας του αλλοδαπού πατέρα με το ανήλικο ημεδαπό τέκνο του – Απαραβίαστο ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρα 19 και 28 παρ. 2 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α΄)

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Z.M., πολίτης Συρίας εισήλθε στην Ελλάδα με προξενική θεώρηση στις 18.9.1988. Στις 14.7.1990 τέλεσε γάμο με Ελληνίδα και στις 16.12.1990 απέκτησαν τέκνο. Από τις 17.7.1990 ο αιτών λάμβανε άδεια παραμονής η οποία παρατάθηκε για τελευταία φορά στις 17.7.1992. Στις 28.12.1992, τελώντας ήδη σε διάσταση με τη σύζυγό του, υπέβαλε αίτηση για παράταση της άδειας παραμονής η οποία απορρίφθηκε με απόφαση του Διευθυντή της Διεύθυνσης Κρατικής Ασφάλειας με την αιτιολογία: α) ότι ο αιτών αποσκοπεί σε μόνιμη εγκατάσταση και β) ότι η επιμέλεια του ανήλικου παιδιού του έχει ανατεθεί στη μητέρα. Η αίτηση θεραπείας που υπέβαλε κατά της αποφάσεως αυτής απορρίφθηκε. Ο αιτών προσέφυγε στο Συμβούλιο της Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης που εκδόθηκε επί τις αιτήσεως θεραπείας. Ενώπιον του Δικαστηρίου απέδειξε ότι έχει τη γονική μέριμνα του ανήλικου τέκνου του, ότι επικοινωνεί με αυτό και ότι συνεισφέρει οικονομικώς στην ανατροφή του.

Σκεπτικό : **A)** Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 19 και 18 περ. 2 του Ν. 1975/1991, οι οποίες πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα των άρθρων 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος με τα οποία διασφαλίζεται το απαραβίαστο της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και τίθεται υπό την προστασία του κράτους η οικογένεια και η παιδική ηλικία, η Διοίκηση δεν μπορεί να απελάσει αλλοδαπό, ο οποίος είναι γονέας ανηλίκου έλληνα υπηκόου και έχει τη γονική μέριμνα αυτού, αλλά υποχρεούται να ικανοποιήσει το υποβαλλόμενο από τον εν λόγω αλλοδαπό αίτημα χορηγήσεως άδειας παραμονής στη χώρα, εκτός εάν την απόρριψη του αιτήματος επιβάλλουν συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι, ιδίως, οι συνδεόμενοι με την προστασία της κρατικής ασφάλειας. **B)** Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία της υπό κρίση υπόθεσης και ότι δεν προκύπτει ότι ο αιτών δεν έχει τη γονική μέριμνα του ανήλικου τέκνου του που έχει την ελληνική υπηκοότητα, το Δικαστήριο αποφάσισε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση που απορρίπτει το αίτημά του για παράταση της άδειας παραμονής του στην Ελλάδα δεν αιτιολογείται νομίμως.

Το Δικαστήριο ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση με την οποία η Διοίκηση απέρριψε το αίτημα του αλλοδαπού για παράταση της άδειας παραμονής.

0335

ΣτΕ 3248/1999 (Δ' Τμήμα)

Γάμος έλληνα υπηκόου με αλλοδαπή χωρίς πραγματική συμβίωση των συζύγων στην Ελλάδα δεν απολαμβάνει προστασίας ούτε από τον κοινό νόμο ούτε από τις συνταγματικές διατάξεις – Εικονικότητα γάμου – Νομίμως ανακαλείται άδεια παραμονής που είχε χορηγηθεί σε αλλοδαπή ως συζύγου έλληνα, εάν διαπιστωθεί αιτιολογημένα από την αρμόδια για την εφαρμογή της περί αλλοδαπών νομοθεσίας αρχή ότι δεν υπάρχει πραγματική συμβίωση των συζύγων – Η εκ μέρους του αλλοδαπού υποβολή αίτησης περί προσκτήσεως της ελληνικής ιθαγενείας δεν κωλύει την ανάκληση της χορηγηθείσας σε αυτόν άδειας παραμονής στη χώρα, εάν διαπιστωθεί ότι δεν συνέτρεχαν ή ότι έπαψαν να συντρέχουν οι απαιτούμενες κατά νόμο προϋποθέσεις για τη χορήγηση της εν λόγω άδειας.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρο 19 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Η Ν.Η., πολίτης Ουκρανίας, ήρθε στην Ελλάδα το 1993 με μετάκληση για να εργαστεί ως χορεύτρια. Με την άφιξή της στην Ελλάδα έλαβε άδεια παραμονής και εργασίας έως 1.6.1994. Στις 30.5.1994 τέλεσε γάμο με τον Έλληνα Ι. Φ.. Κατόπιν αυτού της χορηγήθηκε

άδεια παραμονής και εργασίας αρχικώς έως 1.6.1995 και τελικώς μετά από διαδοχικές ανανεώσεις έως 1.6.2003. Η εν λόγω άδεια παραμονής ανεκλήθη με την αιτιολογία ότι «συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, δεν υφίσταται [μεταξύ της αιτούσης και του έλληνα συζύγου της] έγγαμη συμβίωση και ο γάμος τους έχει αποκλειστικό σκοπό τη δημιουργία συνθηκών παραμονής στη χώρα χωρίς τις νόμιμες προϋποθέσεις». Ειδικότερα, μετά από την κατ' αντιπαράσταση εξέταση της Ν.Η. και του συζύγου της προέκυψαν τα εξής: α) η Ν.Η. αγνοούσε την ηλικία του συζύγου της, β) οι δύο σύζυγοι περιέγραψαν με εντελώς διαφορετικό τρόπο τη διαρρύθμιση του διαμερίσματος στο οποίο είχε δηλωθεί ότι διέμεναν και γ) η Ν.Η. δήλωσε στην αστυνομική αρχή διαφορετικές διευθύνσεις κατοικίας, ενώ εξάλλου η μητέρα του συζύγου της σε τηλεφωνική επικοινωνία με τις αστυνομικές αρχές αλλοδαπών δήλωσε παντελή άγνοια για το γάμο του γιου της ισχυριζόμενη ότι ο γιος της διαμένει μαζί της. Η Ν.Η. προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενη την ακύρωση της απόφασης με την οποία η Διοίκηση ανακάλεσε την χορηγηθείσα άδεια παραμονής. Ενώπιον του Δικαστηρίου η αλλοδαπή σύζυγος ισχυρίστηκε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένη γιατί δεν προσδιορίζονται οι λόγοι της δημόσιας ή της κρατικής ασφάλειας που δικαιολογούν κατά το νόμο την ανάκληση της χορηγηθείσας άδειας παραμονής και πάντως στηρίζεται σε ανεπαρκή κρίση της αστυνομικής αρχής για την «εικονικότητα» του γάμου χωρίς να υπάρχει απόφαση πολιτικού δικαστηρίου περί της λύσης ή της ακύρωσής του. Επιπροσθέτως ισχυρίστηκε ότι η απόφαση ανάκλησης της άδειας παραμονής δεν είναι νόμιμη επειδή κατά το χρόνο έκδοσής της εκκρεμούσε ενώπιον των αρμόδιων αρχών αίτησή της για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας.

Σκεπτικό : **A)** Κατά την έννοια του άρθρου 19 του Ν. 1975/1991 το οποίο πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των άρθρων 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος, εφόσον υφίσταται γάμος ελληνίδας ή έλληνα υπηκόου με αλλοδαπό ή αλλοδαπή και πραγματική συμβίωση των συζύγων στην Ελλάδα, η Διοίκηση υποχρεούται κατ' αρχήν να ικανοποιήσει το υποβαλλόμενο από τον αλλοδαπό σύζυγο αίτημα παραμονής στη χώρα. Γάμος, όμως, έλληνα υπηκόου με αλλοδαπή χωρίς πραγματική συμβίωση των συζύγων στην Ελλάδα δεν απολαμβάνει, από την άποψη αυτή προστασίας, ούτε από τον κοινό νόμο ούτε από τις ως άνω συνταγματικές διατάξεις, με τις οποίες κατοχυρώνεται το δικαίωμα των Ελλήνων και των Ελληνίδων να επιλέξουν αλλοδαπή(ό) σύζυγο και να εξασφαλίσουν κοινή με την (τον) αλλοδαπή(ό) σύζυγό τους διαβίωση στην Ελλάδα. Εντάσσοντας τα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υπόθεσης στο προαναφερόμενο νομικό πλαίσιο το Δικαστήριο δέχθηκε ότι νομίμως ανακαλείται άδεια παραμονής που είχε χορηγηθεί σε αλλοδαπή ως σύζυγο έλληνα υπηκόου, εάν διαπιστωθεί αιτιολογημένα από την αρμόδια για την εφαρμογή της περί αλλοδαπών νομοθεσίας αρχή ότι δεν υπάρχει πραγματική συμβίωση των συζύγων. **B)** Κρίνοντας του ισχυρισμούς που προέβαλε η αιτούσα το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η προ-

σβαλλόμενη πράξη, κατά την αληθή έννοια της οποίας ανακαλείται η χορηγηθείσα στην αιτούσα άδεια παραμονής στη χώρα είναι νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη και δεν απαιτείται στην περίπτωση αυτή προηγούμενη απόφαση πολιτικού δικαστηρίου περί ακυρώσεως ή λύσεως του γάμου, ούτε η επίκληση άλλων λόγων δημοσίου συμφέροντος συνδεομένων με την προστασία της κρατικής ή της δημοσίας ασφάλειας. Γ) Το Δικαστήριο απέρριψε ως αβάσιμο τον ισχυρισμό της αιτούσας που αφορούσε στην εξέταση της αίτησής της για την πρόσκτηση της ελληνικής ιθαγένειας κρίνοντας ότι η εκ μέρους αλλοδαπού υποβολή παρόμοιας αίτησης δεν κωλύει την ανάκληση της χορηγηθείσας σε αυτόν άδειας παραμονής στη χώρα εάν διαπιστωθεί αιτιολογημένα ότι δεν συνέτρεχαν κατά το χρόνο της χορήγησής της οι απαιτούμενες κατά νόμο προϋποθέσεις για τη χορήγηση της εν λόγω άδειας, ενώ εξάλλου δεν απαιτείται στην περίπτωση αυτή η επίκληση άλλων ουσιγενών λόγων για την ανάκληση της άδειας παραμονής στη χώρα.

Το Δικαστήριο απέρριψε την αίτηση ακύρωσης κρίνοντας νόμιμη και επαρκώς αιτιολογημένη την απόφαση της Διοίκησης με την οποία ανακλήθηκε η χορηγηθείσα άδεια παραμονής.

0336

ΣτΕ 3667/1999 (Δ' Τμήμα)

Απόρριψη αιτήματος ανανέωσης άδειας παραμονής λόγω διακοπής της συμβίωσης των συζύγων – Νομικά αδιάφορη η μακρά παραμονή του αιτούντα στην Ελλάδα εφόσον η άδεια παραμονής αλλοδαπών χορηγείται κατά νόμο για συγκεκριμένο σκοπό.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρα 16 παρ. 1, 19, 36, 43 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Ο.Μ., πολίτης Συρίας, είχε διαμείνει στην Ελλάδα από 1.11.1979 έως 30.9.1986, λαμβάνοντας τις σχετικές άδειες παραμονής για λόγους σπουδών. Επανήλθε στην Ελλάδα στις 30.11.1986 με σκοπό την επίσκεψη και έλαβε άδεια παραμονής μέχρι την 15.3.1987. Στις 4.7.1987 προσήλθε στην Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής και υπέβαλε εκπρόθεσμη αίτηση για την παράταση της άδειας παραμονής του στην Ελλάδα, υποβάλλοντας δικαιολογητικά, από τα οποία προέκυπε ότι είχε συνάψει γάμο με την ελληνίδα υπήκοο Ν.Ν. Έκτοτε, και έως την 2.11.1993 ελάμβανε άδειες παραμονής ως σύζυγος ελληνίδας. Η προαναφερθείσα σύζυγός του υπέβαλε στις 5.8.1993 υπεύθυνη δήλωση στο Τμήμα Αλλοδαπών Αττικής κατά την οποία ο αλλοδαπός σύζυγός της είχε αποχωρήσει αδικαιολόγητα από τη συζυγική στέγη, διακόπτοντας την έγγαμη συμβίωσή τους. Με το δεδομένο αυτό η Διοίκηση δεν ανανέωσε την άδεια παραμονής του Ο.Μ. και διέταξε την αναχώρησή του από τη χώρα. Κατά της πράξης

αυτής κατέθεσε την από 27.10.1993 προσφυγή του, στην οποία είχε επισυνάψει την από 22.9.1993 αγωγή που είχε ασκήσει αυτός κατά της ελληνίδας συζύγου. Η Διοίκηση, εκτιμώντας το γεγονός της διακοπής της συμβίωσης των συζύγων, καθώς και ότι από το γάμο δεν είχε αποκτήσει ο Ο.Μ. παιδιά, ώστε να τύχει ευμενούς μεταχείρισης ως πατέρας ημεδαπού ανηλίκου, έκρινε ότι δεν συνέτρεχε λόγος ανανέωσης της άδειας παραμονής του στην Ελλάδα. Ο κύριος Ο.Μ. προσέφυγε ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας επικαλούμενος την υπαιτιότητα της συζύγου του για τη διακοπή της έγγαμης συμβίωσης και τη μακρά παραμονή του στην Ελλάδα.

Σκεπτικό : Από το συνδυασμό των άρθρων 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος με τα οποία κατοχυρώνεται η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, διασφαλίζεται το απαραβίαστο της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του ατόμου και τίθεται υπό την προστασία του κράτους η οικογένεια και ο γάμος, συνάγεται ότι οι Έλληνες και οι Ελληνίδες έχουν όχι μόνο να το δικαίωμα να επιλέξουν αλλοδαπή(ό) σύζυγο αλλά και το δικαίωμα να διασφαλίζουν κοινή με την (τον) αλλοδαπή(ό) σύζυγό τους διαβίωση στην Ελλάδα. Κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 19 του Ν. 1975/1991 η οποία πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των προαναφερθέντων συνταγματικών διατάξεων η Διοίκηση, εφόσον υφίσταται γάμος ελληνίδας ή έλληνα υπηκόου με αλλοδαπό ή αλλοδαπή και πραγματική συμβίωση των συζύγων στην Ελλάδα, υποχρεούται να ικανοποιήσει το υποβαλλόμενο από τον (την) αλλοδαπό(ή) σύζυγο αίτημα χορηγήσεως άδειας παραμονής στη χώρα, εκτός εάν την απόρριψη του αιτήματος επιβάλλουν συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος. Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία της υπό κρίση υπόθεσης το Δικαστήριο απεφάνθη ότι είναι νόμιμη η πράξη με την οποία Διοίκηση αποφάσισε τη μη ανανέωση της άδειας παραμονής του αιτούντα στην Ελλάδα και διέταξε την αναχώρησή του από τη χώρα. Έκρινε επιπροσθέτως ότι είναι νομικά αδιάφορη η προβαλλόμενη από τον αιτούντα υπαιτιότητα της συζύγου του για τη διακοπή της έγγαμης συμβίωσης και η μακρά παραμονή του στην Ελλάδα, επειδή η άδεια παραμονής αλλοδαπών χορηγείται κατά νόμο για συγκεκριμένο σκοπό.

Το Δικαστήριο απέρριψε την αίτηση ακύρωσης.

0337

ΣτΕ 1353/2000 (Δ' Τμήμα)

Εικονικότητα του γάμου – Η έλλειψη άδειας παραμονής του αλλοδαπού συζύγου πριν την τέλεση του γάμου δεν συνιστά λόγο ικανό να αναιρέσει το συνεπεία της τέλεσης του γάμου και της επακόλουθης συμβίωσης δικαίωμα στη χορήγηση άδειας παραμονής στη χώρα – Η έλλειψη της άδειας παραμονής κατά την τέλεση του γάμου και μετά από αυτόν δεν μπορεί να θεμελιώσει νόμιμο λόγο έκδοσης απόφασης απέλασης από τη χώρα.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρα 19 και 27 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο Αρχηγός της Ελληνικής Αστυνομίας διέταξε την απέλαση της κυρίας Χ.Ρ., πολίτη Αγίου Δομίνικου, με την αιτιολογία ότι «εισήλθε στην Ελλάδα στις 24.8.1992 με τράνζιτ είσοδο είκοσι ημερών, μετά την πάροδο των οποίων δεν αναχώρησε και παραμένει στη χώρα μας παράνομα χωρίς τις υπό του Ν. 1975/1991 νόμιμες διατυπώσεις, δημιουργώντας σοβαρά προβλήματα δημόσιας τάξεως». Κατά της απόφασης αυτής η προαναφερόμενη αλλοδαπή άσκησε προσφυγή με την οποία προέβαλε ότι δεν έπρεπε να διαταχθεί η απέλασή της επειδή είναι σύζυγος έλληνα υπηκόου, του Ν.Ν., κατοίκου Ναυπάκτου, με τον οποίο παντρεύτηκε το 1992 και με τον οποίο έκτοτε συμβιώνει. Έχει δε καταθέσει στο Αστυνομικό Τμήμα Ναυπάκτου αίτηση και τα σχετικά δικαιολογητικά για τη χορήγηση άδειας παραμονής στη χώρα. Η προσφυγή όμως αυτή απορρίφθηκε για τους ίδιους λόγους με απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης, η οποία στο προοίμιό της αναφέρεται στη γνωμοδότηση της Επιτροπής του άρθρου 27 παρ. 5 του Ν. 1975/1991, στην οποία διαλαμβάνονται επί λέξει : «... Εκτιμά ότι στο πρόσωπο της αλλοδαπής δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την ανάληψη του αιτήματος και προτείνει την απόρριψη της προσφυγής, διότι μετά τη λήξη της νομίμου παραμονής της και εργασίας στη χώρα την 2.4.1992 επακολούθησε καταγγελία του εργοδότη της Κ.Λ. την 8.6.1992 με αποτέλεσμα να εκδοθούν αναζητήσεις σε βάρος της. Συνελήφθη στις 6.12.1993 στο Μεσολόγγι, διαμένουσα στο Ξενοδοχείο «Θ». Ο γάμος μετά του έλληνα Ν.Ν. τελέστηκε καθ' ον χρόνον διέμενε παράνομα στη χώρα, διαπιστώθηκε δε [από έρευνα του ΑΤ Μεσολογγίου] ότι δεν υπάρχει και συμβίωση». Η σχετική αναφορά του Αστυνομικού Τμήματος Μεσολογγίου διελάμβανε τα εξής : «Συνελήφθη σήμερα στις 6.12.1993 και ώρα 17.15 στο Μεσολόγγι Αιτωλοακαρνανίας, να διαμένει στο ξενοδοχείο «Θ», και κατά πληροφορίες να εργάζεται στο μπαρ «Π» στο Νεοχώρι Αιτωλοακαρνανίας... διαπιστώθηκε από την υπηρεσία μας ότι πρόκειται περί εικονικού γάμου και δεν υπάρχει πραγματική συμβίωση». Η κυρία Χ.Ρ. άσκησε αίτηση ακύρωσης κατά της απορριπτικής απόφασης ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας.

Σκεπτικό : Α) Κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 19 του Ν. 1975/1991 η οποία πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των διατάξεων των άρθρων 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος, η Διοίκηση εφόσον υφίσταται γάμος ελληνίδας ή έλληνα υπηκόου με αλλοδαπό ή αλλοδαπή και πραγματική συμβίωση των συζύγων στην Ελλάδα, υποχρεούται να ικανοποιήσει το υποβαλλόμενο από τον αλλοδαπό ή αλλοδαπή σύζυγο αίτημα χορήγησης άδειας παραμονής στη χώρα, εκτός εάν την απόρριψη του αιτήματος επιβάλλουν συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος,

όπως είναι ιδίως οι συνδεόμενοι με την προστασία της κρατικής ασφαλείας. Εξάλλου το γεγονός και μόνον ότι ο εν λόγω αλλοδαπός ή αλλοδαπή, κατά τη σύναψη του γάμου διαμένει στην Ελλάδα χωρίς να έχει εφοδιασθεί με άδεια παραμονής, δεν συνιστά αυτό και μόνο, λόγο ικανό να αναιρέσει το, συνεπεία της συνάψεως του γάμου και επακόλουθης συμβίωσης με σύζυγο ελληνικής υπηκοότητας, δικαίωμα στη χορήγηση αδειάς παραμονής στη Χώρα. **Β)** Κατά την έννοια των διατάξεων των παραγράφων 1 και 4 του άρθρου 27 του Ν. 1975/1991 δεν είναι επιτρεπτή η απέλαση αλλοδαπού ή αλλοδαπής, συζύγου Έλληνα ή Ελληνίδας, εφόσον μεταξύ των συζύγων υπάρχει πραγματική συμβίωση και ο αλλοδαπός έχει κατ' αρχήν δικαίωμα στη χορήγηση άδειας παραμονής στη χώρα, εκτός αν την απόρριψη του αιτήματος αυτού επιβάλλουν συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος. Το γεγονός δε ότι κατά τη σύναψη του γάμου δεν διέθετε, ούτε έκτοτε έχει εφοδιασθεί με άδεια παραμονής, δεν μπορεί να θεμελιώσει νόμιμο λόγο προς λήψη απόφασεως περί επιβολής του μέτρου της απέλασης από τη χώρα. **Γ)** Με βάση τις προεκτεθείσες σκέψεις κατά την κρίση του Δικαστηρίου η προσβαλλόμενη απόφαση απέλασης είναι πλημμελώς αιτιολογημένη αφού το γεγονός και μόνον της συνάψεως του γάμου σε χρόνο που η αιτούσα αλλοδαπή δεν διέθετε άδεια παραμονής στην Ελλάδα δεν συνιστά νόμιμο λόγο για την επιβολή του μέτρου της απέλασης. Εξάλλου η αιτιολογία της απόφασης κατά το μέρος που δέχεται την κρίση του Αστυνομικού Τμήματος του Μεσολογγίου, ότι δηλαδή «δεν υπάρχει και συμβίωση» είναι ανεπαρκής γιατί δεν εξειδικεύει πού στηρίζεται αυτό το συμπέρασμα, το οποίο πάντως δεν μπορεί να εξαχθεί από το αναφερόμενο ότι η αιτούσα συνελήφθη στις 6.12.1993 να διαμένει στο ξενοδοχείο «Θ».

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης.

0338

ΣτΕ 1828/2000 (Δ' Τμήμα)

Προστασία της οικογενειακής ζωής – Προστασία του δικαιώματος επικοινωνίας γονέα και παιδιών – Η γονική μέριμνα ασκείται εκ του νόμου από τους δύο γονείς – Δεν είναι νόμιμα αιτιολογημένη η απαίτηση της διοίκησης να προσκομίσει ο αλλοδαπός, εν διαστάσει σύζυγος ελληνίδας, δικαστική απόφαση για την άσκηση της γονικής μέριμνας των τέκνων που απέκτησαν, ενώ τέτοια διαδικασία δεν έχει κινηθεί.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρα 18, 1510 εδ. α', 1513 έως 1514, 1520 Α.Κ.

Άρθρα 19 και 28 παρ. 2 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο Α.Μ., πολίτης Αιγύπτου, εισήλθε στην Ελλάδα στις 2.12.1987 με προξενική θεώρηση παραμονής δέκα ημερών. Παρέμεινε όμως έκτοτε στη χώρα και έλαβε άδεια παραμονής διάρκειας οκτώ μηνών, από 30.12.1990 έως 31.8.1991. Στο μεταξύ ασπάστηκε το ορθόδοξο θρήσκευμα και με τη βάπτισή έλαβε το όνομα Κωνσταντίνος. Στις 10.4.1991 τέλεσε θρησκευτικό γάμο με την Ελληνίδα Κ.Κ., με την οποία απέκτησε δύο κόρες, την Π. το 1993 και την Μ. το 1994. Στις 9.7.1991 υπέβαλε στην Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής αίτηση για χορήγηση άδειας παραμονής ως σύζυγος ελληνίδας. Η Διοίκηση ικανοποίησε το αίτημά του και του χορήγησε διαδοχικές άδειες παραμονής έως την 30.8.1995. Στις 11.7.1995 ζήτησε από το Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών την παράταση της προαναφερόμενης άδειας παραμονής, γνωστοποίησε δε στην Υπηρεσία συνυποβάλλοντας τα σχετικά έγγραφα, ότι από τις 20.3.1995 είχε επέλθει διακοπή της έγγαμης συμβίωσης και τελούσε σε διάσταση με τη σύζυγό του η οποία είχε εγκαταλείψει την κατοικία τους με τα δύο ανήλικα τέκνα τους. Επιπροσθέτως συνυπέβαλε αντίγραφο της από 23.6.1995 αίτησής του προς το Μονομελές Πρωτοδικείο Αθηνών για την προσωρινή ρύθμιση του κατά το άρθρο 1520 Α.Κ. δικαιώματός του να επικοινωνεί με τα τέκνα του, που διέμεναν με την εν διαστάσει σύζυγό του. Η αίτησή του αυτή έγινε δεκτή με την υπ' αριθμ. 19191/1995 απόφαση του ως άνω Δικαστηρίου. Η Διοίκηση απέρριψε το αίτημά του για παράταση της άδειας παραμονής του στην Ελλάδα με την αιτιολογία : « ... α) έπαψε η έγγαμη συμβίωση με την Ελληνίδα σύζυγό του και συνεπώς έπαψαν και οι λόγοι της εδώ παραμονής του, β) δεν προσκόμισε δικαστική απόφαση που να του αναθέτει την άσκηση της γονικής μέριμνας των δύο ανήλικων τέκνων του». Ο αλλοδαπός προσέφυγε ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απορριπτικής απόφασης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης.

Σκεπτικό : Α) Κατά την έννοια των διατάξεων 19 και 28 παρ. 2 του Ν. 1975/1991, ερμηνευομένων υπό το πρίσμα των άρθρων 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος, με τα οποία διασφαλίζεται το απαραβίαστο της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και τίθεται υπό την προστασία του κράτους η οικογένεια και η παιδική ηλικία η Διοίκηση υποχρεούται να ικανοποιεί αίτημα χορήγησης ή παράτασης άδειας παραμονής στη χώρα αλλοδαπού, ο οποίος είναι γονέας ανήλικου ελληνικής ιθαγενείας και έχει τη γονική μέριμνα αυτού, εκτός εάν την απόρριψη του αιτήματος επιβάλλουν συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι ιδίως οι συνδεόμενοι με την προστασία της κρατικής ασφάλειας. **Β)** Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία του φακέλου και αναφερόμενο σε αποφάσεις του Αρείου Πάγου που κρίνουν το ζήτημα της άσκησης της γονικής μέριμνας το Δικαστήριο έκρινε ότι ελλείπει απόφαση για τη ρύθμιση του τρόπου άσκησης της γονικής μέριμνας, η τελευταία, κατά νόμον ασκείται και από τους δύο γονείς. Επομένως δεν αιτιολογείται νόμιμα η απαίτηση της Διοίκησης να προσκομίσει το αιτών δικαστική περί τούτου απόφαση ενώ τέτοια διαδικασία δεν έχει κινηθεί.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την προσβαλλόμενη πράξη του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης.

0339

ΣτΕ 2380/2000 (Δ' Τμήμα)

Διαδικασία νομιμοποίησης αλλοδαπών στην Ελλάδα κατά τα οριζόμενα στα Π.Δ. 358 και 359/1997 – Ερμηνεία του άρθρου 1 παρ. 2 του Π.Δ. 358/1997 που ορίζει ότι δικαιούνται να υπαχθούν σ' αυτήν όσοι βρίσκονταν στην Ελλάδα στις 28.11.1997.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 16 του Ν. 2434/1996 «Μέτρα για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 188, τ. Α')

Άρθρο 1 παρ. 2 του Π.Δ. 358/1997 «Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Άρθρα 2 και 5 του Π.Δ. 359/1997 «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Η κυρία Β.Γ., πολίτης Ρωσίας, εισήλθε στην Ελλάδα στις 11.4.1996 και διέμεινε εργαζόμενη στις Σέρρες κατά τα χρονικά διαστήματα 11.4. 1996 έως 20.10.1996, 4.2.1996 έως 8.4.1997, 10.4.1997 έως 30.7.1997, 31.7.1997 έως 27.11.1997 και 30.11.1997 έως την 26.11.1999, οπότε η επιτροπή του άρθρου 5 του Π.Δ. 359/1997 απέρριψε το αίτημά της για νομιμοποίηση της παραμονής και της εργασίας της στην Ελλάδα. Κατά το διάστημα της τελευταίας τριήμερης απουσίας της (από 27.11.1997 έως 30.11.1997) στη Ρωσία, όπου μετέβη για θεώρηση του διαβατηρίου της δημοσιεύθηκε το Π.Δ. 358/1997. Ζήτησε να υπαχθεί στη διαδικασία νομιμοποίησης της παραμονής και της εργασίας της στην Ελλάδα και εκδόθηκε επ' ονόματί της η υπ' αριθμ. 202201/1.7.1998 λευκή κάρτα. Στη συνέχεια η κυρία Β.Γ. υπέβαλε αίτηση για τη χορήγηση πράσινης κάρτας και η αρμόδια υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ. της χορήγησε τη σχετική βεβαίωση. Η Επιτροπή του άρθρου 2 του Π.Δ. 359/1997 αποφάσισε την απόρριψη του αιτήματός της με την αιτιολογία ότι δεν βρισκόταν στην Ελλάδα στις 28.11.1997. Η προαναφερόμενη αλλοδαπή άσκησε προσφυγή ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 5 του Π.Δ. 359/1997 η οποία απέρριψε την ένστασή της με την αιτιολογία ότι εισήλθε στην Ελλάδα μετά τη δημοσίευση του Π.Δ. 358/1997. Ταυτόχρονα ανακλήθηκε με πράξη του Προϊσταμένου του Ο.Α.Ε.Δ. η βεβαίωση πράσινης κάρτας. Η κυρία Β.Γ. προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενη την ακύρωση της απόφασης της Ειδικής Επιτροπής του Ο.Α.Ε.Δ.

Σκεπτικό : **A)** Κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 16 του Ν. 2434/1996, 1 και 2 του Π.Δ. 358/1997, 1 του Π.Δ. 359/1997 η προϋπόθεση που θέτει η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του Π.Δ. 358/1997 ό-πως ο αλλοδαπός ευρίσκεται στην Ελλάδα την 28.11.1997 αναφέρεται, ως λόγος αποκλεισμού του θεσπιθείσης ρύθμισης στους εισερχόμενους το πρώ-τον στην Ελλάδα μετά την 28.11.1997 και οπωσδήποτε όχι σε εκείνους οι οποίοι κατά το ως άνω χρονικό σημείο διατελούσαν ήδη στην Ελλάδα υπό διαμορφωμένη κατάσταση συνεπεία επανειλημμένων παρατάσεων αδειών παραμονής, ό-πως δε εκ συμπτωματικού γεγονότος, δεν βρίσκονταν στην Ελ-λάδα στις 28.11.1997. Η ερμηνεία αυτή συνάδει και με τα διαλαμβανόμενα στην από 7.3.1997 γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. **B)** Το Δικαστήριο έκρινε μη νόμιμη την απόφαση της Ειδικής Επιτροπής η οποία επικύρωσε την απόφαση της Πρωτοβάθμιας Επιτροπής που απέρριψε το αί-τημα της ενδιαφερόμενης αλλοδαπής για νομιμοποίηση της παραμονής και της εργασίας της στην Ελλάδα επειδή απουσίασε επί τριήμερο από την Ελλά-δα ευρισκόμενη στη χώρα της κατά την ημερομηνία (28.11.1997) δημοσίευ-σης της σχετικής νομοθεσίας.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την απόφαση της Ειδικής Επιτρο-πής και την πράξη του Προϊσταμένου του Ο.Α.Ε.Δ. με την οποία ανακλήθηκε η βεβαίωση πράσινης κάρτας της αλλοδαπής.

0340

ΣτΕ 2400/2000 (Δ΄ Τμήμα)

Ελεύθερη ανάπτυξη προσωπικότητας – Προστασία της οικογενειακής και ιδιωτικής ζωής – Νομίμως ανακαλείται η χορηγηθείσα σε αλλοδαπό, σύζυγο Έλληνα, άδεια παραμονής εφόσον αιτιολογημένα διαπιστωθεί από την αρμόδια αρχή ότι δεν υφίσταται πραγματική συμβίωση των συ-ζύγων – Ανεπαρκής η αιτιολογία της απορριπτικής της ανανέωσης της άδειας παραμονής απόφασης.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρο 1 παρ. 2 του Π.Δ. 358/1997 «Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΦΕΚ 240, τ. Α΄)

Άρθρα 16 και 29 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α΄)

Πραγματικά Περιστατικά: Η κυρία R.L., πολίτης Ουκρανίας εισήλθε στην Ελλάδα στις 10.1.1997 με προξενική θεώρηση εισόδου που εκδόθηκε από το Προξενείο της Ελλάδας στη Μαριούπολη, με δικαίωμα παραμονής δεκαπέντε ημερών. Στις 23.1.1997 τέλεσε γάμο με τον Έλληνα υπήκοο Δ.Π. και εν συνεχεία της χορηγήθηκε άδεια παραμονής, αρχικά έως την 10.1.1998

και ακολούθως έως 10.1.1999. Στη συνέχεια όμως απερρίφθη το από 4.1.1999 αίτημά της για ανανέωσης της άδειας παραμονής με την από 5.5.1999 απόφαση του Διοικητού του Τμήματος Ασφαλείας Πύργου, για το λόγο ότι «όπως προέκυψε από έρευνα της Υπηρεσίας ... δεν υπάρχει συμβίωση μετά του συζύγου της και ο γάμος είναι εικονικός». Η από 14.5.1999 προσφυγή που άσκησε η αιτούσα κατά της απορριπτικής απόφασης απερρίφθη με την από 20.12.1999 απόφαση του Αστυνομικού Διευθυντή Ηλείας. Η αιτούσα προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενη την ακύρωση της απορριπτικής απόφασης και επικαλούμενη μεταξύ άλλων ότι η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη στερείται νομίμου ερείσματος γιατί διέπεται από τις διατάξεις του Π.Δ. 358/1997 και όχι του άρθρου 16 του Ν. 1975/1991.

Σκεπτικό: Α) Το Δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό της αιτούσας ότι η υπόθεσή της υπαγόταν στη νομοθεσία για τη νομιμοποίηση των παρανόμως εργαζομένων και διαμενόντων στην Ελλάδα αλλοδαπών, αφού όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου της διέμενε νόμιμα στην Ελλάδα, εφοδιασμένη με άδεια παραμονής λόγω γάμου με Έλληνα πολίτη, κατά τον κρίσιμο χρόνο της δημοσίευσης του Π.Δ. 358/1997. Β) Το Δικαστήριο επανέλαβε την πάγια νομολογία του σύμφωνα με την οποία κατά την έννοια του άρθρου 19 του Ν. 1975/1991 το οποίο πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των άρθρων 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος εφόσον υφίσταται γάμος Ελληνίδας ή Έλληνα υπηκόου, η Διοίκηση υποχρεούται κατ' αρχήν να ικανοποιήσει το υποβαλλόμενο από τον αλλοδαπό σύζυγο αίτημα παραμονής στη χώρα. Γάμος όμως Έλληνα υπηκόου με αλλοδαπή χωρίς πραγματική συμβίωση των συζύγων στην Ελλάδα δεν απολαμβάνει, από την άποψη αυτή, προστασίας ούτε από τον κοινό νόμο ούτε από τις συνταγματικές διατάξεις με τις οποίες κατοχυρώνεται το δικαίωμα των Ελλήνων και των Ελληνίδων να επιλέξουν αλλοδαπό (ή) σύζυγο και να εξασφαλίσουν κοινή με τον (την) σύζυγό τους συμβίωση στην Ελλάδα. Επομένως νομίμως ανακαλείται η άδεια παραμονής που είχε χορηγηθεί σε αλλοδαπή ενόψει της ιδιότητάς της ως συζύγου έλληνα υπηκόου, εάν διαπιστωθεί αιτιολογημένα από την αρμόδια για την εφαρμογή της νομοθεσίας περί αλλοδαπών διοικητική αρχή ότι δεν υπάρχει πραγματική συμβίωση των συζύγων. Γ) Κρίνοντας τα στοιχεία του φακέλου το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι στην πράξη του Αστυνομικού Διευθυντή Ηλείας με την οποία απορρίφθηκε το αίτημα της κυρίας R.L. για ανανέωση της άδειας παραμονής της δεν αναφέρονται αλλά ούτε και προκύπτουν τα στοιχεία στα οποία η αστυνομική αρχή στηρίζει την κρίση της περί έλλειψης πραγματικής συμβίωσης της αιτούσας και του συζύγου της.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση ως αναιτιολόγητη.

0341**ΣτΕ 2893/2000 (Δ' Τμήμα)**

Ανεπίτρεπτη η απέλαση και η απαγόρευση εισόδου στην Ελλάδα ημεδαπού – Οι διοικητικές αρχές υποχρεούνται να αναγνωρίζουν ως ισχυρές και να εφαρμόζουν τις πράξεις άλλων διοικητικών αρχών εφόσον φέρουν εξωτερικώς τα κατά νόμο γνωρίσματα εγκύρων πράξεων – Αναγνώριση της ελληνικής ιθαγένειας με τη διαδικασία της παλιννόστησης.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 4 και 5 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρα 1, 6 και 27 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Άρθρα 6 και 7 του Ν. 2130/1993 «Τροποποίηση και Συμπλήρωση Διατάξεων της Περιφερειακής Διοίκησης, του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, των διατάξεων για τις προσόδους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 62, τ. Α')

Άρθρο 19 του Π.Δ. 410/1995 «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» (ΦΕΚ 231, τ. Α')

Άρθρα 45, 98, 187, 216 και 217 Π.Κ.

Άρθρο 32 παρ. 2 του Π.Δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο Επικρατείας» (ΦΕΚ 8, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Με απόφαση που υπογράφει, με εντολή Αρχηγού, ο Προϊστάμενος του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας διατάχθηκε στις 6.5.1998 μεταξύ άλλων η απέλαση από την Ελλάδα και η απαγόρευση νέας εισόδου έως την 6.5.2003 της φερομένης ως R.N. με την αιτιολογία ότι «εισήλθε στην Ελλάδα σε άγνωστη ημεροχρονολογία λάθρα και συνελήφθη στις 4.5.1998 στην Αθήνα καθόσον σε βάρος της σχηματίστηκε δικογραφία και ενεργείται σε βάρος της έρευνα για παραβάσεις των άρθρων 187, 216, 217 σε συνδυασμό με τα άρθρα 45 και 98 Π.Κ.... παραμένει δε στη χώρα μας παράνομα, χωρίς τις υπό του Ν. 1975/1991 νόμιμες διατυπώσεις, δημιουργώντας σοβαρά προβλήματα δημόσιας τάξης». Με την προσφυγή της ενώπιον του Υπουργού Δημόσιας Τάξης η κυρία R.N. ισχυρίστηκε ότι ονομάζεται Α.Κ., ότι εγκαταστάθηκε μόνιμα στην Ελλάδα το 1995 κατ' εφαρμογή των διατάξεων περί παλιννοστούτων ομογενών και ότι με την υπ' αριθμ. 2034/1996 απόφαση της Νομαρχίας Δυτικής Αττικής διαπιστώθηκε ότι έχει την ελληνική ιθαγένεια, είναι δε εγγεγραμμένη στα δημοτολόγια του Δήμου Ασπρόπυργου Αττικής. Από την απόφαση της Διευθύντριας Πολιτικών Δικαιωμάτων και Προστασίας Πολιτών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Δυτικής Αττικής προκύπτει ότι διαπιστώθηκε η ελληνική ιθαγένεια της Ο., συζύγου Χ.Κ. και της θυγατέρας τους Α. που γεννήθηκε στην Ε.Σ.Σ.Δ. το 1978. Η Διοίκηση απέρριψε τον ισχυρισμό αυτό της παλιννοστήσασας Ελληνίδας με την αιτιολογία ότι πέτυχε την από-

κτηση της Ελληνικής υπηκοότητας με πλαστά δικαιολογητικά. Η ενδιαφερόμενη προσέφυγε ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας αιτούμενη την ακύρωση της απόφασης απέλασης και απαγόρευσης εισόδου της στην Ελλάδα έως το Μάιο του 2003.

Σκεπτικό: **Α)** Λαμβάνοντας υπόψη ότι η αιτούσα αναχώρησε αεροπορικώς για την Τασκένδη στις 29.7.1998 το Δικαστήριο έκρινε ότι η κρινόμενη αίτηση δεν έχει πλέον αντικείμενο κατά το μέρος που διατάσσεται με την προσβαλλόμενη πράξη αφενός η απέλαση και αφετέρου η κράτηση της. Αποφάσισε κατά συνέπεια την κατάργηση της δίκης κατά το μέρος αυτό, λόγω λήξεως της ισχύος των προσβαλλόμενων πράξεων, δοθέντος μάλιστα ότι δεν προβάλλεται ιδιαίτερο έννομο συμφέρον που να δικαιολογεί τη συνέχισή της. Διατηρεί, αντιθέτως, το αντικείμενό της η κρινόμενη αίτηση και συνεχίζεται η δίκη κατά το μέρος που διατάσσεται με τις προσβαλλόμενες πράξεις η απαγόρευση εισόδου της αιτούσας στην Ελλάδα έως τις 6.5.2003. **Β)** Σύμφωνα με το Σύνταγμα και το νόμο δεν επιτρέπεται η απέλαση και η απαγόρευση εισόδου στην Ελλάδα ημεδαπού. Εξάλλου κατά πάγια νομολογία οι διοικητικές αρχές υποχρεούνται, κατ' αρχήν, να αναγνωρίζουν ως ισχυρές και να εφαρμόζουν τις πράξεις άλλων διοικητικών αρχών, εφόσον εξωτερικώς φέρουν τα κατά νόμο γνωρίσματα εγκύρων πράξεων. **Γ)** Λαμβάνοντας υπόψη ότι από σχετικό έγγραφο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Δυτικής Αττικής προκύπτει ότι εξακολουθεί να ισχύει η απόφαση με την οποία διαπιστώθηκε η ελληνική ιθαγένεια της προσφεύγουσας και ότι δεν επιτρέπεται κατ' αρχήν στις αστυνομικές αρχές που εφαρμόζουν τη νομοθεσία περί αλλοδαπών ο παρεπίμπτον έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των αρμόδιων κατά νόμον διοικητικών αρχών περί απονομής ή διαπιστώσεως της ελληνικής ιθαγένειας ορισμένου προσώπου το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η προσβαλλόμενη πράξη του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης δεν αιτιολογείται νομίμως.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση κατά το μέρος που επιβάλλει στην αιτούσα το μέτρο της απαγόρευσης εισόδου στην Ελλάδα έως τις 6.5.2003.

0342

ΣτΕ 3222/2000 (Δ' Τμήμα)

Τα συνταγματικώς κατοχυρωμένο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης δεν έχει έδαφος εφαρμογής στις δυσμενείς διοικητικές πράξεις, που εκδίδονται βάσει αντικειμενικών προϋποθέσεων, ανεξάρτητα από την υποκειμενική συμπεριφορά του προσώπου του οποίου τα συμφέροντα θίγουν.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 1,3 και 7 της εν Λοζάνη συννομολογηθείσης «Συνθήκης περί Ειρήνης» (Ν.Δ. της 25/8/1923, ΦΕΚ 238, τ. Α')

Άρθρο 20 παρ. 2 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρο 6 του Ν. 2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (ΦΕΚ 45, τ. Α')

Άρθρο 27 παρ. 3 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α') όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 13 παρ. 3 του Ν. 2713/1999 «Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 89, τ. Α')

Άρθρο 7 του Ν. 2130/1993 « Τροποποίηση και Συμπλήρωση Διατάξεων της Περιφερειακής Διοίκησης, του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγενείας, του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, των διατάξεων για τις προσόδους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 62, τ. Α')

18 α του Π.Δ. 323/1983

Πραγματικά Περιστατικά: Ο Ε.Σ., γεννηθείς στην Τιφλίδα Γεωργίας, εισήλθε στην Ελλάδα στις 3.4.1994 με θεώρηση παλιννόστησης που φέρεται να έχει χορηγηθεί από το Προξενικό Γραφείο της Ελληνικής Πρεσβείας στη Μόσχα. Με την από 21.9.1993 απόφαση του Νομάρχη Θεσσαλονίκης διαπιστώθηκε κατ' εφαρμογή των διατάξεων του Π.Δ. 323/1989 ενόψει και στοιχείων που προσκομίστηκαν από τον αιτούντα, ότι είχε από της γέννησής του την ελληνική ιθαγένεια, ως γεννηθείς από πατέρα του οποίου ο πατέρας είχε γίνει Έλληνας υπήκοος δυνάμει των άρθρων 1,3 και 7 της Συνθήκης της Λοζάννης, παραγγέλθηκε δε η εγγραφή του στο Δημοτολόγιο του Δήμου Θεσσαλονίκης. Όμως, με το από 2.2.1999 έγγραφό της η Ελληνική Πρεσβεία στο Μπακού ζήτησε τον επανέλεγχο των δικαιολογητικών βάσει των οποίων διαπιστώθηκε, κατά τα ανωτέρω, η ελληνική ιθαγένεια του Ε.Σ. Στα πλαίσια του επανέλεγχου αυτού η εν λόγω Πρεσβεία ανέφερε με το από 26.4.1999 έγγραφό της στη Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας ότι το πιστοποιητικό γεννήσεως του Ε.Σ. ήταν «προδήλως πλαστό», όπως δε προέκυπτε από την από 3.6.1999 εμπιστευτική αναφορά του Προξενικού Γραφείου της Ελληνικής Πρεσβείας στη Μόσχα δεν είχε χορηγηθεί από το Γραφείο αυτό θεώρηση παλιννόστησης στον κύριο Ε.Σ. Κατόπιν τούτων ο Νομάρχης Θεσσαλονίκης με την από 15.9.1999 απόφασή του ανακάλεσε την απόφαση αναγνώρισης της ελληνικής ιθαγενείας με την αιτιολογία ότι ήταν πλαστή η θεώρηση παλιννοστήσεως βάσει της οποίας είχε εκδοθεί η ανακαλούμενη απόφαση. Στη συνέχεια, ενόψει της εν λόγω ανακλητικής απόφασης η Διεύθυνση Ασφάλειας Θεσσαλονίκης έταξε στον Ε.Σ. 15ήμερη προθεσμία προς αναχώρηση από την Ελλάδα. Ο κύριος Ε.Σ. προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της ανακλητικής απόφασης του Νομάρχη Θεσσαλονίκης και της διαταγής της Υποδιεύθυνσης Ασφάλειας Θεσσαλονίκης με την οποία καλείτο να αναχωρήσει από την Ελλάδα εντός 15 ημερών.

Σκεπτικό : Α) Από τη διατύπωση της παραγράφου 1 του άρθρου 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας αλλά και από την εισηγητική έκθεση του Ν.

2690/1999 με τον οποίο υιοθετήθηκε ο εν λόγω Κώδικας συνάγεται ότι το εύρος εφαρμογής της συμπίπτει με εκείνο της παραγράφου 2 του άρθρου 20 του Συντάγματος. Επομένως, όπως και η συνταγματική διάταξη η παράγραφος 1 του άρθρου 6 δεν έχει έδαφος εφαρμογής σε περιπτώσεις δυσμενών διοικητικών πράξεων, που εκδίδονται βάσει αντικειμενικών προϋποθέσεων άσχετα με την οποιαδήποτε υποκειμενική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου προσώπου του οποίου τα συμφέροντα θίγουν. **Β)** Το Δικαστήριο έκρινε ότι νομίμως εκδόθηκε η ανακλητική της ελληνικής ιθαγένειας απόφαση του Νομάρχη Θεσσαλονίκης η οποία ανταποκρίνεται στα στοιχεία του φακέλου και ειδικότερα στην αναφορά του Προξενικού Γραφείου της Ελληνικής Πρεσβείας στη Μόσχα, είναι δε σύμφωνα με το άρθρο 18 α του Π.Δ. 323/1983 νόμιμη και επαρκής για να στηρίξει την προσβαλλόμενη πράξη.

Λαμβάνοντας επιπροσθέτως υπόψη ότι δεν προβάλλονται λόγοι ακύρωσης κατά της διαταγής της Υποδιεύθυνσης Ασφάλειας Θεσσαλονίκης για αναχώρηση του αιτούντα από τη χώρα εντός προθεσμίας 15 ημερών το Δικαστήριο απέρριψε την αίτηση ακύρωσης.

0343

ΣτΕ 3226/2000 (Δ' Τμήμα)

Η συμμετοχή σε θρησκευτική συνάθροιση μουσουλμάνων δεν αποτελεί λόγο δημοσίου συμφέροντος δικαιολογούντα την ανάκληση της άδειας παραμονής και εργασίας του αλλοδαπού – Ανεπαρκής η εξειδίκευση των λόγων δημοσίου συμφέροντος – Κατάλογος ανεπιθύμητων αλλοδαπών.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 11, 13 και 16 παρ. 1 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Α.Μ., πολίτης Πακιστάν εισήλθε στην Ελλάδα στις 9.7.1977 δυνάμει προξενικής θεώρησης, διέμεινε στη χώρα δυνάμει αδειών παραμονής και εργασίας, που του εχορηγούντο διαδοχικώς και εκάλυπταν το χρονικό διάστημα από την είσοδό του στη χώρα μέχρι την 31.12.1997. Στις 12.8.1997 η Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής διετάχθη από τον Διευθυντή της Διεύθυνσης Κρατικής Ασφάλειας της Ελληνικής Αστυνομίας να ανακαλέσει, μεταξύ άλλων, την άδεια παραμονής και εργασίας του κυρίου Α.Μ. Στις 3.10.1997 ο αλλοδαπός άσκησε προσφυγή κατά της προαναφερόμενης απόφασης. Στη συνέχεια στις 13.2.1998 με πράξη της Διεύθυνσης Κρατικής Ασφάλειας απαγορεύθηκε η είσοδος του κυρίου Α.Μ. στην Ελλάδα και στις 17.2.1998 ενεγράφη στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών. Επικαλούμενος λόγους «δημοσίου συμφέροντος» καθώς και το γεγονός ότι σε βάρος αυτού «υψίσταται το διοικητικό μέτρο της απαγόρευσης εισόδου στη χώρα μας» ο Διευθυντής Κρατικής Ασφάλειας απέρριψε με την από 4.7.1998 απόφασή του την προσφυγή του αιτούντα κατά της απόφασης με την οποία ανακλήθηκε η άδεια παραμονής και εργασίας του στην Ελλάδα.

Ο κύριος Α.Μ. προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης με την οποία απορρίφθηκε η προσφυγή του και τη διαγραφή του από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών.

Σκεπτικό: Η προσβαλλόμενη πράξη επικαλείται «λόγους δημοσίου συμφέροντος» οι οποίοι δεν εξειδικεύονται. Όπως όμως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης, οι λόγοι αυτοί συνδέονται με τη συμμετοχή του αιτούντα σε θρησκευτική συνάθροιση μουσουλμάνων που διαμένουν στην Ελλάδα, κυρίως πακιστανικής καταγωγής, η οποία έλαβε χώρα σε ανοικτό χώρο, στην περιοχή του Σταδίου Ειρήνης και Φιλίας, στο Νέο Φάληρο Αττικής. Η συνάθροιση αυτή τελούσε, σύμφωνα με σχετική έκθεση αρμόδιου αστυνομικού οργάνου, υπό την αιγίδα της Πρεσβείας του Πακιστάν στην Αθήνα, παρευρέθηκαν δε σ' αυτήν περί τις τρεις χιλιάδες άτομα, που παρακολούθησαν ομιλία θρησκευτικού περιεχομένου και προσευχήθηκαν. Εξάλλου μόνον το γεγονός της συμμετοχής του αιτούντα σε θρησκευτική συνάθροιση μουσουλμάνων δεν αποτελεί λόγο δημοσίου συμφέροντος δικαιολογούντα την ανάκληση της άδειας παραμονής και εργασίας του, εφόσον μάλιστα, δεν προκύπτει ότι η δημόσια αυτή συνάθροιση ήταν απαγορευμένη ή ότι στο χώρο και εξ αφορμής αυτής τελέστηκαν αξιόποινες πράξεις ή σημειώθηκε διατάραξη της τάξης ή παρουσιάστηκε πρόβλημα δημόσιας ασφάλειας.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την απόφαση ανάκλησης της άδειας παραμονής και εργασίας του αιτούντα ως πλημμελώς αιτιολογημένη και διέταξε τη διαγραφή του από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών αφού η συμμετοχή του στη θρησκευτική συνάθροιση αποτέλεσε το έρεισμα της εγγραφής του σ' αυτόν.

0344

ΣτΕ 197/2001 (Α' Τμήμα)

Οι διατάξεις των Ν. 4310/1929 και 1975/1991 προβλέπουν και ρυθμίζουν και τη μόνιμη εγκατάσταση των αλλοδαπών στη χώρα ως συνέπεια αλληπάλληλων νόμιμων παρατάσεων της αρχικής παραμονής τους – Η άρνηση περαιτέρω ανανέωσης της άδειας παραμονής του επί μακρό διαμένοντος στη χώρα αλλοδαπού πρέπει επιβάλλεται για λόγους δημοσίου και κοινωνικού συμφέροντος η συνδρομή των οποίων ελέγχεται από το δικαστή.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 28 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρο 6 του Ν. 1453/1984 «Συμφωνία μεταξύ των Κυβερνήσεων της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Αραβικής Δημοκρατίας της Αιγύπτου για την προαγωγή της διμερούς συνεργασίας σε θέματα εργασίας» (ΦΕΚ 88, τ. Α')

Άρθρα 6, 12 έως 15, 16 παρ. 1, 18, 21, 36 και 43 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικα-

σία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Άρθρα 3, 4 παρ. 1 και 3, 6,7, 13 και 14 του Ν. 4310/1929 «Περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι, αστυνομικού ελέγχου, διαβατηρίων, απελάσεων και εκτοπίσεων» (ΦΕΚ 287, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος I.R., πολίτης Αιγύπτου, ήλθε για πρώτη φορά στην Ελλάδα το 1981 και έκτοτε εργάστηκε ανελλιπώς στην επιχείρηση «Αφοί Π. ΟΕ» ως οξυγονοκολητής. Από τις 13.7.1981 εφοδιάστηκε με άδεια παραμονής για εργασία η οποία ανανεωνόταν κανονικά κάθε χρόνο, η τελευταία δε ανανέωσή της έληγε στις 13.4.1993. Το 1992 η εργοδότη εταιρεία αντιμετώπιση πρόβλημα στέγασης λόγω κίνησης διαδικασίας έξωσης από τις εγκαταστάσεις της και προέβη σε απολύσεις προσωπικού μεταξύ των οποίων και του αιτούντα (στις 4.6.1992). Στις 24.3.1993 ο κύριος I.R. υπέβαλε στο Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών αίτηση για ανανέωση της άδειας παραμονής του συνοδευόμενη από σχετική βεβαίωση του Ο.Α.Ε.Δ. περί του ότι έτυχε επιδόματος ανεργίας εκ μέρους του οργανισμού αυτού από τις 12.6.1992. Η αίτηση αυτή απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι παρέμενε άνεργος πέραν του χρονικού διαστήματος που προβλέπει το άρθρο 6 της Ελληνο-Αιγυπτιακής Σύμβασης για την προαγωγή τη διμερούς συνεργασίας σε θέματα εργασίας. Κατά της πράξης αυτής κατέθεσε ο κύριος I.R. αίτηση επανεξέτασης του ζητήματος της άδειας παραμονής του συνοποβάλλοντας α) την από 17.4.1993 σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου με την προαναφερθείσα επιχείρηση, στην οποία επαναπροσλήφθηκε στο μεταξύ λόγω τακτοποιήσεως του ζητήματος της στεγασέως της και β) σχετική βεβαίωση του Ο.Α.Ε.Δ. περί αναστολής χορηγήσεως του επιδόματος ανεργίας ενόψει της αναλήψεως της εργασίας του. Η αίτηση επανεξέτασης απορρίφθηκε με πράξη του Προϊσταμένου του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης με την ίδια πάντα αιτιολογία ότι δηλαδή παρέμενε άνεργος πέραν του τριμήνου. Ο αιτών προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της πράξης με την οποία η Διοίκηση απέρριψε το αίτημά του για ανανέωση της άδειας παραμονής του.

Σκεπτικό : Α) Από τις διατάξεις της Συμφωνίας της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Αραβικής Δημοκρατίας της Αιγύπτου προκύπτει ότι αν λυθεί η σύμβαση εργασίας του αλλοδαπού ή διακοπεί καθ' οιονδήποτε τρόπο η εργασιακή του σχέση χωρίς να συναφθεί νέα, η άδεια παραμονής του αλλοδαπού παρατείνεται για χρονικό διάστημα τριών μηνών από τη διακοπή της εργασίας μετά δε την πάροδο του χρονικού αυτού διαστήματος θα έχουν εφαρμογή επ' αυτού οι ισχύουσες γενικές διατάξεις περί αδειών παραμονής των απασχολουμένων αλλοδαπών. **Β)** Εξάλλου τόσο από τις διατάξεις του προϊσχύσαντος Ν. 4310/1929, ο οποίος ίσχυε όταν άρχισε να ισχύει ο κυρωτικός νόμος της προαναφερόμενης Συμφωνίας, όσο και από τις διατάξεις του Ν. 1975/1991 προκύπτει ότι ο νομοθέτης προβλέπει και ρυθμίζει και τη μόνιμη εγκατάσταση των αλλοδαπών στη χώρα, ιδίως όταν ως συνέπεια αλλε-

πάλληλων νόμιμων παρατάσεων της αρχικής παραμονής τους έχει δημιουργηθεί πραγματική κατάσταση που τη δικαιολογεί, δεν καθιερώνει όμως δικαίωμα οποιουδήποτε αλλοδαπού που εισέρχεται στη χώρα να αξιώνει και τη μόνιμη εγκατάστασή του σ' αυτή. Επίσης από τις προαναφερόμενες διατάξεις προκύπτει ότι μπορεί μεν να αποκλειστεί η περαιτέρω παραμονή στη χώρα στον αλλοδαπό στον οποίο επετράπη η είσοδος και η επί μακρό διαμονή, πλην όμως αυτό πρέπει να επιβάλλουν λόγοι δημοσίου και κοινωνικού συμφέροντος, η συνδρομή των οποίων ελέγχεται κατά περίπτωση από τον αρμόδιο δικαστή και οι οποίοι γενικοί και ειδικοί μπορεί να αφορούν είτε στο πρόσωπο του ενδιαφερομένου είτε στη γενικότερη κατηγορία στην οποία αυτός ανήκει. Γ) Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν ήταν νομίμως αιτιολογημένη, αφού κατά το χρόνο της έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης ο αιτών είχε ήδη επαναπροσληφθεί από την εργοδότη εταιρεία.

Λαμβάνοντας υπόψη την πλημμελή αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξης καθώς και την πραγματική κατάσταση που είχε διαμορφωθεί υπέρ του αιτούντα ενόψει της μακράς και νόμιμης παραμονής του στη Χώρα το Συμβούλιο Επικρατείας έκρινε ότι η Διοίκηση όφειλε να ανανεώσει την άδεια παραμονής του στην Ελλάδα.

0345

ΣτΕ 578/2001 (Δ' Τμήμα)

Μη νόμιμη η αιτιολογία της απόφασης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την οποία απορρίπτεται το αίτημα αλλοδαπής, συζύγου Έλληνα, για χορήγηση άδειας παραμονής με την αιτιολογία ότι αυτή «παρέμεινε ατακτοποιητή επί 2 ½ έτη» πριν το γάμο.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 5 παρ.1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρα 16 παρ. 1 και 19 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Η κυρία Ρ.Σ., πολίτης Αιθιοπίας, αφίχθη στην Ελλάδα στις 10.12.1987 και έλαβε διαδοχικές άδειες παραμονής έως την 28.2.1990. Στις 26.9.1992 τέλεσε γάμο με τον Έλληνα υπήκοο Γ.Α. και στις 13.11.1992 επικαλούμενη την ιδιότητα της συζύγου Έλληνα υπηκόου υπέβαλε στο Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών αίτηση για χορήγηση άδειας παραμονής στη χώρα. Η αίτηση αυτή, η οποία συνοδευόταν και από απόσπασμα της ληξιαρχικής πράξης γάμου της Ληξίαρχου Αθηνών και την από 13.11.1992 υπεύθυνη δήλωση του συζύγου κατά την οποία ο γάμος με την κυρία Ρ.Σ. «εξακολουθεί να ισχύει και υπάρχει συμβίωση» απορρίφθηκε στις 18.12.1992 με πράξη του Διευθυντή Κρατικής Ασφάλειας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την αιτιολογία ότι η αλλοδαπή σύζυγος «παρέμεινε επί 2 ½ έτη ατακτοποιητή». Στις 29.1.1993 η κυρία Ρ.Σ. υπέβαλε αίτηση επανεξέ-

τασης της υπόθεσης με την οποία επικαλέστηκε το γάμο της με Έλληνα πολίτη και συνυπέβαλε νέα υπεύθυνη δήλωσή του περί της ισχύος του γάμου και της συνέχειας της συμβίωσης. Επί της αίτησης αυτή εκδόθηκε η από 5.3.1993 απόφαση του Προϊσταμένου του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την οποία το αίτημά της απορρίφθηκε οριστικώς. Η κυρία Ρ.Σ. προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενη την ακύρωση της οριστικής απόφασης απόρριψης της αίτησής της για χορήγηση άδειας παραμονής ως συζύγου Έλληνα.

Σκεπτικό : **A)** Κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 19 του Ν. 1975/1991 η οποία ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των διατάξεων των άρθρων 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος, η Διοίκηση, εφόσον υφίσταται γάμος Έλληνα ή Ελληνίδας υπηκόου με αλλοδαπό ή αλλοδαπή και πραγματική συμβίωση των συζύγων στην Ελλάδα, υποχρεούται να ικανοποιήσει το υποβαλλόμενο από τον αλλοδαπό ή την αλλοδαπή σύζυγο αίτημα χορήγησης άδειας παραμονής στη χώρα, εκτός εάν την απόρριψη του αιτήματος επιβάλλουν συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος όπως είναι, ιδίως, οι συνδεόμενοι με την προστασία της κρατικής ασφαλείας. **B)** Ενόψει των ανωτέρω και λαμβάνοντας υπόψη ότι από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι η αιτούσα είναι σύζυγος Έλληνα, ο οποίος φέρεται να κατοικεί μόνιμως στην Ελλάδα, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα διαλαμβανόμενα στην απορριπτική απόφαση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και ιδίως ότι η «αιτούσα παρέμεινε επί 2 ½ έτη ατακτοποιήτη» δεν συνιστούν λόγο ικανό να δικαιολογήσει την απόρριψη του αιτήματος χορήγησης άδειας παραμονής σε σύζυγο Έλληνα υπηκόου.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την προσβαλλόμενη πράξη του Προϊσταμένου του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης.

0346

ΣτΕ 1017/2001 (Δ' Τμήμα)

Άρνηση έγκρισης της μετάκλησης καλλιτεχνών από την πρόην Ε.Σ.Σ.Δ. – Οι διατάξεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ δεν έχουν πεδίο εφαρμογής σε περιπτώσεις άρνησης εγκρίσεως της μετάκλησης εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών – Σε άσκηση αίτησης ακύρωσης νομιμοποιούνται κατ' αρχήν μόνο φυσικά και νομικά πρόσωπα και όχι ενώσεις προσώπων στερούμενες νομικής προσωπικότητας – Η Συμφωνία της 30.6.1993 για πολιτιστική και επιστημονική συνεργασία μεταξύ της Ελλάδας και της Ρωσικής Ομοσπονδίας δεν αφορούν σε καλλιτέχνες, εργαζόμενους σε κέντρα διασκέδασης.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 39 επ. του Ν. 1691/1999 «Κύρωσης της Συνθήκης του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες

συναφείς πράξεις, καθώς και των σχετικών Πρωτοκόλλων και των δηλώσεων που περιλαμβάνονται στην Τελική Πράξη» (ΦΕΚ 47, τ. Α΄) Άρθρα 23, 24, 74, 95 και 100 του Ν. 2310/1995 «Συμφωνία της 24^{ης} Ιουνίου 1993 περί Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας για τη Σύναψη Εταιρικής Σχέσης μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αφενός και της Ρώσικης Ομοσπονδίας αφετέρου» (ΦΕΚ 118, τ. Α΄)

Ν. 1165/1982 «Συμφωνία της 2ας Οκτωβρίου 1979 περί Οικονομικής και Τεχνικής Συνεργασίας μεταξύ της Ελλάδας και της Ένωσης Σοβιετικών Σοσιαλιστικών Δημοκρατιών» (ΦΕΚ 161, τ. Α΄)

Άρθρο πρώτο του Ν. 929/1979 «Συμφωνία της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 1978 περί Μορφωτικής και Επιστημονικής Συνεργασίας μεταξύ της Ελλάδας και της Ε.Σ.Σ.Δ.» (ΦΕΚ 139, τ. Α΄)

Άρθρα 13 παρ. 1, 21 και 22 παρ. 1 και 2 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α΄)

Άρθρο 19 παρ. 1 της υπ' αριθμ. 4803/13/8-α Κοινής Απόφασης των Υπουργών Εργασίας, Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Δημόσιας Τάξης «Όροι και διαδικασία για τη χορήγηση, ανανέωση και ανάκληση των αδειών εργασίας σε αλλοδαπούς καθώς και επιβολή χρηματικής εγγύησης για έξοδα επαναπατρισμού σε βάρος των καλούντων αλλοδαπούς» (ΦΕΚ 498, τ. Β΄)

Πραγματικά Περιστατικά: Με την από 28.5.1999 αίτησή του προς το Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών ο Λ.Κ. ζήτησε να εγκριθεί η μετάκληση δέκα εννέα αλλοδαπών καλλιτεχνών (εννέα υπηκόων Ρωσίας και δέκα υπηκόων Λευκορωσίας) για να εργαστούν στο κέντρο διασκέδασης Μ.Δ., του οποίου φέρεται ιδιοκτήτης. Οι αιτήσεις απορρίφθηκαν με πράξεις της Διεύθυνσης Κρατικής Ασφαλείας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Ο ενδιαφερόμενος άσκησε προσφυγή κατά των απορριπτικών αποφάσεων επί της οποίας εκδόθηκε εγκριτική απόφαση για την έλευση των δέκα αλλοδαπών καλλιτεχνών, πολιτών Λευκορωσίας, αλλά απορρίφθηκε το αίτημά του για την έλευση των υπόλοιπων εννέα. Κατά της δεύτερης αυτής απορριπτικής απόφασης άσκησε αίτηση θεραπείας με την οποία δεν εγκρίθηκε εκ νέου η μετάκληση των αλλοδαπών καλλιτεχνών – πολιτών της Ρωσίας με την αιτιολογία ότι «θα ανατραπεί υπέρ των αλλοδαπών η αναλογία ένας προς ένα μεταξύ Ελλήνων και αλλοδαπών καλλιτεχνών, αφού στο κέντρο διασκέδασης ήδη εγκρίθηκε η έλευση για εργασία δέκα αλλοδαπών καλλιτεχνών υπηκόων Λευκορωσίας με τη διαδικασία που προβλέπει η Κ.Υ.Α. 4803/13/8-α». Ο ενδιαφερόμενος καθώς και η «Πανελλήνια Ένωση Ιδιοκτητών Νυκτερινών Κέντρων» προσέφυγαν στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενοι την ακύρωση της απόφασης που εκδόθηκε επί της αιτήσεως θεραπείας. Ενώπιον του Δικαστηρίου επικαλέστηκε μεταξύ άλλων τις διατάξεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ καθώς και των νόμων με τους οποίους έχουν κυρωθεί η Συμφωνία της 24.6.1994 περί εταιρικής σχέσης και συνεργασίας για τη σύναψη εταιρικής σχέσης με-

ταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αφενός και της Ρωσικής Ομοσπονδίας αφετέρου, η Συμφωνία της 2.10.1979 περί οικονομικής και τεχνικής συνεργασίας μεταξύ Ελλάδας και Ε.Σ.Σ.Δ., η Συμφωνία της 6.9.1978 περί μορφωτικής και επιστημονικής συνεργασίας μεταξύ Ελλάδας και Ε.Σ.Σ.Δ. καθώς και τις διατάξεις των άρθρων 1, 10 και 14 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Σκεπτικό : **A)** Το Δικαστήριο απέρριψε ως αβάσιμο τον ισχυρισμό του προσφεύγοντα περί εφαρμογής εν προκειμένω του κανόνα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, γιατί όπως έχει κριθεί οι διατάξεις που τη θεσπίζουν έχουν εφαρμογή μόνον επί των υπηκόων κράτους μέλους της Κοινότητας που θέλουν να εγκατασταθούν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους ή επί των υπηκόων του ίδιου αυτού κράτους που βρίσκονται σε κατάσταση η οποία συνδέεται με οποιαδήποτε από τις καταστάσεις που ρυθμίζει το κοινοτικό δίκαιο, δεν έχουν δε πεδίο εφαρμογής σε περιπτώσεις άρνησης εγκρίσεως της μετάκλησης εργαζομένων, υπηκόων τρίτων χωρών, όπως είναι η επίδικη. **B)** Το Δικαστήριο έκρινε ότι αβάσιμα προβλήθηκε ο ισχυρισμός ότι η διάταξη του άρθρου 19 παρ. 1 εδ. α' της κοινής υπουργικής απόφασης για τους όρους και τη διαδικασία χορήγησης άδειας εργασίας σε αλλοδαπούς επιβάλλει περιορισμό στην ελευθερία καλλιτεχνικής έκφρασης αλλοδαπών, αφού αυτή επιβάλλει περιορισμό μόνον στο δικαίωμα σε εργασία. Κατά συνέπεια, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν εκδόθηκε κατά παράβαση των διατάξεων 1, 10 και 14 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. **Γ)** Το Δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό ότι η προαναφερόμενη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας είναι ανίσχυρη καθ' ο μέρος αφορά τους υπηκόους της Ρωσίας επειδή αντίκειται στην από 2.10.1979 Συμφωνία περί Οικονομικής και Τεχνικής Συνεργασίας μεταξύ της Ελλάδας και της Ε.Σ.Σ.Δ, γιατί η σύμβαση αυτή δεν ίσχυε κατά το χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης στις σχέσεις μεταξύ της Ελλάδας και της Ρωσικής Ομοσπονδίας. **Δ)** Το Δικαστήριο απέρριψε τον προβαλλόμενο λόγο ακυρώσεως ο οποίος στηρίζεται στην εφαρμογή της Συμφωνίας της 6.9.1978 περί μορφωτικής και επιστημονικής συνεργασίας μεταξύ της Ελλάδας και της Ε.Σ.Σ.Δ. Όπως προκύπτει από το άρθρο 2 σε συνδυασμό με το Παράρτημα ΙΙ του Πρωτοκόλλου της 13.12.1995 «Σχετικά με το διμερές συμβατικό πλαίσιο των δύο χωρών» η διεθνής αυτή σύμβαση περιλαμβάνεται σε αυτές που εξακολουθούν να «ισχύουν στις σχέσεις μεταξύ Ελλάδας και Ρωσικής Ομοσπονδίας ... μέχρις ότου τεθούν σε ισχύ νέες συμβάσεις που έχουν υπογραφεί ή θα υπογραφούν και οι οποίες ρυθμίζουν τα ίδια θέματα ή μέχρις ότου τα μέρη συμφωνήσουν να τις τροποποιήσουν». Εξάλλου σύμφωνα με την από 30.6.1993 Συμφωνία για πολιτική και επιστημονική συνεργασία μεταξύ της Ελλάδας και της Ρωσικής Ομοσπονδίας, η οποία άρχισε να ισχύει στις 29.6.1995, η Συμφωνία που είχε υπογραφεί μεταξύ Ελλάδας και Ε.Σ.Σ.Δ. στις 6.9.1978 παύει να ισχύει ως προς την κυβέρνηση της Ελληνικής Δημοκρατίας και την κυβέρνηση της Ρωσικής Ομοσπονδίας. Ανεξάρτητα όμως από την

ισχύ της ούτε αυτή η διακρατική συμφωνία ούτε η νεώτερη διεθνής σύμβαση της 30.6.1993 που υπογράφηκε μεταξύ της Ελλάδας και της Ρωσικής Ομοσπονδίας ούτε τέλος τα εγκριθέντα σε εκτέλεση των συμφωνιών αυτών προγράμματα πολιτιστικής και επιστημονικής συνεργασίας των δύο ως άνω κρατών αφορούν σε καλλιτέχνες εργαζόμενους σε κέντρα διασκεδάσεως, όπως εν προκειμένω.

Το Δικαστήριο απέρριψε την αίτηση ακύρωσης.

0347

ΣτΕ 1018/2001 (Α' Τμήμα)

Ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας – Δικαίωμα του Έλληνα / της Ελληνίδας να επιλέγει αλλοδαπή (ό) σύζυγο – Προστασίας της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής – Νομίμως ανακαλείται η άδεια παραμονής που χορηγήθηκε σε αλλοδαπό λόγω γάμου με Έλληνα, εφόσον διαπιστώνεται από την αρμόδια για την εφαρμογή του νόμου αρχή ότι δεν υφίσταται πραγματική συμβίωση των συζύγων, στην περίπτωση δε αυτή δεν απαιτείται προηγούμενη απόφαση πολιτικού δικαστηρίου περί ακυρώσεως ή λύσεως του γάμου ούτε η επίκληση άλλων λόγων δημοσίου συμφέροντος ή συνδεομένων με την προστασίας της κρατικής ή της δημόσιας ασφαλείας – Δεν προστατεύεται από τον κοινό νόμο ούτε από τις σχετικές συνταγματικές διατάξεις ο γάμος Έλληνα / Ελληνίδας με αλλοδαπή (ό) σύζυγο εφόσον δεν υπάρχει πραγματική συμβίωση.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 5 παρ.1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρα 16 και 19 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Η κυρία R.E., πολίτης Ρουμανίας, εισήλθε στην Ελλάδα για τελευταία φορά στις 14.10.1997 και στις 1.11.1997 τέλεσε στη Ζάκυνθο γάμο με τον ημεδαπό Β.Β. Εν συνεχεία της χορηγήθηκε άδεια παραμονής αρχικώς έως 14.10.1998 και ακολούθως έως 14.10.1999. Η από 14.9.1999 αίτησή της για ανανέωση της άδειας παραμονής της απερρίφθη με απόφαση του Αναπληρωτή Διοικητή του Τμήματος Ασφαλείας Ζακύνθου με την αιτιολογία ότι: «α) όπως εξακριβώθηκε από την Υπηρεσία ... η αιτούσα δεν συμβιώνει με το σύζυγό της, β) σφάλλει τόσο αυτή όσο και ο σύζυγός της για διάφορα στοιχεία που αφορούν στη γνωριμία τους και στο γάμο τους και γ) το ιστορικό της παρέχει ενδείξεις για σύναψη κατά το παρελθόν εικονικών γάμων (έχει τελέσει άλλους δύο γάμους στη χώρα μας οι οποίοι και λύθηκαν)». Η προσφυγή που άσκησε κατά της προαναφερόμενης απόφασης, στην οποία μεταξύ άλλων επικαλέστηκε προσωρινή διακοπή συμβίωσης με το σύζυγό της το Σεπτέμβριο του 1999, για διάστημα δέκα ημερών, απορρίφθηκε για τους ίδιους λόγους με την από 21.3.2000 απόφαση του Αστυνομικού Διευθυντή Ζακύνθου. Η κυρία R.E. προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας

αιτούμενη την ακύρωση των διοικητικών πράξεων με τις οποίες απορρίφθηκε το αίτημά της για ανανέωση της άδειας παραμονής της στην Ελλάδα ως συζύγου Έλληνα. Ενώπιον του Δικαστηρίου επικαλέστηκε μεταξύ άλλων ότι ο Αστικός Κώδικας δεν προβλέπει τον εικονικό γάμο και ότι ο γάμος της με τον έλληνα σύζυγό της δεν έχει λυθεί με δικαστική απόφαση.

Σκεπτικό: Α) Το Συμβούλιο Επικρατείας επανέλαβε την πάγια νομολογία του, ότι δηλαδή κατά την έννοια του άρθρου 19 του Ν. 1975/1991 το οποίο πρέπει να ερμηνεύεται από το πρίσμα των άρθρων 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος, εφόσον υφίσταται γάμος Ελληνίδας ή Έλληνα υπηκόου με αλλοδαπό ή αλλοδαπή και πραγματική συμβίωση των συζύγων στην Ελλάδα η Διοίκηση υποχρεούται να ικανοποιήσει το υποβαλλόμενο από τον αλλοδαπό αίτημα παραμονής στη χώρα. Γάμος όμως έλληνα υπηκόου με αλλοδαπή χωρίς πραγματική συμβίωση των συζύγων στην Ελλάδα δεν απολαμβάνει, από την άποψη αυτή, προστασίας ούτε από τον κοινό νόμο ούτε από τις ως άνω συνταγματικές διατάξεις, με τις οποίες κατοχυρώνεται το δικαίωμα των Ελλήνων και των Ελληνίδων να επιλέξουν αλλοδαπή (ό) σύζυγο και να εξασφαλίσουν κοινή με αυτήν (όν) διαβίωση στην Ελλάδα. Νομίμως, επομένως ανακαλείται ή δεν ανανεώνεται η άδεια παραμονής που είχε χορηγηθεί σε αλλοδαπή ενόψει της ιδιότητάς της ως συζύγου έλληνα υπηκόου, εάν αιτιολογημένα διαπιστωθεί από την αρμόδια για την εφαρμογή της περί αλλοδαπών νομοθεσίας αρχή ότι δεν υπάρχει συμβίωση των συζύγων, στην περίπτωση Δε αυτή δεν απαιτείται προηγούμενη απόφαση πολιτικού δικαστηρίου περί ακυρώσεως ή λύσεως του γάμου, ούτε η επίκληση άλλων λόγων δημοσίου συμφέροντος συνδεομένων με την προστασία της κρατικής ή της δημόσιας ασφάλειας. **Β)** Η προσβαλλόμενη πράξη δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένη. Ειδικότερα δεν προσδιορίζεται, ούτε προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ο χρόνος και ο τρόπος της διαπίστωσης, από την αστυνομική αρχή, ότι η αιτούσα δεν συμβιώνει με το σύζυγό της. Ούτε προσδιορίζεται σε ποια στοιχεία που αφορούν τη γνωριμία τους και το γάμο τους σφάλλουν η αιτούσα και ο σύζυγός της, ενώ τέλος μόνο το γεγονός ότι κατά το παρελθόν (το 1992 και το 1995) η αιτούσα είχε συνάψει με Έλληνες πολίτες δύο άλλους γάμους οι οποίοι εν συνεχεία ελύθησαν δεν στοιχειοθετεί κατ' ανάγκη την έλλειψη πραγματικής συμβίωσης με το σύζυγό της, εφόσον μάλιστα, δεν προκύπτει ότι στις δύο αυτές περιπτώσεις η αστυνομική αρχή είχε αρνηθεί στην αιτούσα τη χορήγηση ή την ανανέωση της άδειας παραμονής επικαλούμενη έλλειψη πραγματικής συμβιώσεώς της με τον ημεδαπό σύζυγό της.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την προσβαλλόμενη πράξη ως πλημμελώς αιτιολογημένη.

0348**ΣτΕ 1019/2001 (Δ' Τμήμα)**

Διαδικασία νομιμοποίησης αλλοδαπών στην Ελλάδα κατά τα οριζόμενα στα Π.Δ. 358 και 359/1997 – Διαγραφή και επανεγγραφή στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών – Μη νόμιμη η επανεγγραφή στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών που στηρίζεται σε λόγο για τον οποίο οι αρχές είχαν προηγουμένως διατάξει τη διαγραφή.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 16 του Ν. 2434/1996 «Μέτρα για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 188, τ. Α')

Άρθρο 2 παρ. 3 του Π.Δ. 358/1997 «Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Άρθρα 1, 2 και 4 παρ. 2 του Π.Δ. 359/1997 «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Άρθρο 11 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά : Με την από 22.3.1996 πράξη της Διεύθυνσης Κρατικής Ασφάλειας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης διατάχθηκε η εγγραφή του κυρίου S.S., πολίτη Αιγύπτου, στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών για το λόγο ότι στις 19.12.1995 αποπειράθηκε να εισέλθει στην Ελλάδα με πλαστό ταξιδιωτικό έγγραφο. Παρά ταύτα αυτός επανήλθε στην Ελλάδα σε άγνωστο χρόνο και στις 9.2.1998 ζήτησε να του χορηγηθεί πιστοποιητικό περί μη εγγραφής του στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών προκειμένου να υπαχθεί στη διαδικασία νομιμοποίησης της παραμονής και της εργασίας του στη χώρα κατά τα οριζόμενα στα Π.Δ. 358 και 359/1997. Στις 25.2.1998 διατάχθηκε από τη Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας η διαγραφή του από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών και η ακύρωση του επιβληθέντος σε βάρος του μέτρου της απαγορεύσεως εισόδου στη χώρα και του χορηγήθηκε η σχετική βεβαίωση από το Τμήμα Αλλοδαπών Πειραιά. Στις 10.2.1999 ο κύριος S.S. υπέβαλε αίτηση στον Ο.Α.Ε.Δ. Γλυφάδας για τη χορήγηση πράσινης κάρτας και έλαβε τη σχετική βεβαίωση.

Όμως με την από 31.1.2000 πράξη του Προϊσταμένου του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας η οποία εκδόθηκε με επίκληση του άρθρου 4 παρ. 2 του Π.Δ. 359/1997 αποφασίστηκε η άρνηση ικανοποίησης του αιτήματός του για χορήγηση πράσινης κάρτας, παράλληλα δε διατάχθηκε η εκ νέου εγγραφή του στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών για το λόγο ότι στις 3.11.1997, κατά τη διαδικασία μεταβιβάσεως μοτοποδηλάτου, είχε καταθέσει στο Τμήμα Τροχαίας Πειραιά πλα-

στη άδεια παραμονής του στη χώρα. Μετά την έκδοση αυτών των πράξεων ο Προϊστάμενος της Τ.Υ. Ο.Α.Ε.Δ. Γλυφάδας αποφάσισε στις 10.2.2000 την ανάκληση της χορηγηθείσης στον αιτούντα πράσινης κάρτας. Στις 19.5.2000 ο κύριος S.S. συνελήφθη στον Πειραιά και με την από 20.5.2000 απόφασή του ο Προϊστάμενος του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας διέταξε την απέλασή του από την Ελλάδα και την απαγόρευση εισόδου έως 20.5.2005, πριν ακόμα δικαστεί η υπόθεσή του από το Τριμελές Πλημμελειοδικείο Πειραιά όπου παραπέμφθηκε. Η προσφυγή που άσκησε κατά της απόφασης αυτής απορρίφθηκε.

Στις 8.8.2000 ζήτησε από τον Ο.Α.Ε.Δ. την επαναχορήγηση της ανακληθείσης πράσινης κάρτας προσκομίζοντας ως νέο στοιχείο την υπ' αριθμ. 3250/2000 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Πειραιά με την οποία κηρύχθηκε αθώος για το αδίκημα της χρήσης πλαστού εγγράφου. Η προσφυγή που άσκησε κατά της απόφασης αυτής απορρίφθηκε. Ο κύριος S.S. προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την οποία απορρίφθηκε η αίτησή του για «επανέκδοση» της πράσινης κάρτας.

Σκεπτικό : Το Δικαστήριο διαπίστωσε από τα στοιχεία του φακέλου ότι ο Προϊστάμενος του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας αποφάσισε την άρνηση χορήγησης της πράσινης κάρτας στον προσφεύγοντα με την αιτιολογία ότι «από τα πρακτικά της απόφασης [του ποινικού δικαστηρίου] προκύπτει ότι [ο αιτών] όντως έκανε χρήση πλαστού εγγράφου (άδεια παραμονής) και υφαρπαγή ψευδούς βεβαιώσεως κατ' εξακολούθηση (έκδοση άδειας κυκλοφορίας μοτοσικλέτας). Αυτό και σε συνδυασμό με τη χρήση πλαστής προξενικής θεώρησης που έκανε κατά το παρελθόν προκειμένου να εισέλθει στη χώρα ... οδηγεί στο συμπέρασμα ότι πρόκειται περί ατόμου που κατ' επανάληψη παραβαίνει το νόμο και ...[είναι] ως εκ τούτου [ο αιτών] επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια». Εν συνεχεία έκρινε πλημμελή την αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξης γιατί σύμφωνα με όσα έκανε δεκτά η υπ' αριθμ. 3250/2000 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Πειραιά δεν αποδείχθηκε ότι ο αιτών διέπραξε τα αδικήματα που αποτέλεσαν το αιτιολογικό έρεισμα της αρνήσεως χορήγησης πράσινης κάρτας (δηλαδή χρήση πλαστής άδειας παραμονής, υφαρπαγή ψευδούς βεβαίωσης κατ' εξακολούθηση). Περαιτέρω το Δικαστήριο απεφάνθη ότι δεν μπορούσε νομίμως να συνεκτιμηθεί η κατά το παρελθόν χρήση πλαστής προξενικής θεώρησης από τον αιτούντα, λόγος για τον οποίο διατάχθηκε το 1996 η εγγραφή του στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών αφού το 1998 αυτός διαγράφηκε από τον κατάλογο αυτό με πράξη της αστυνομικής αρχής κατά τα προβλεπόμενα από το άρθρο 2 παρ. 3 του Π.Δ. 358/1997.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε με την απόφασή του την πράξη του Προϊσταμένου του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας με την οποία ανακλήθηκε η χορηγηθείσα πράσινη κάρτα καθώς και την πράξη του Προϊσταμένου της Τ.Υ. Ο.Α.Ε.Δ. Γλυφάδας.

Σημείωση : Με την υπ' αριθμ. **1020/2001** απόφασή του το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την απόφαση με την οποία διατάχθηκε η εγγραφή του αιτούντα στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών.

0349

ΣτΕ 1507/2001 (Δ' Τμήμα)

Η μη έγκαιρη δήλωση αλλαγής κατοικίας της αλλοδαπής, συζύγου Έλληνα, δεν άπτεται συγκεκριμένων και επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος επιβαλλόντων την απόρριψη του αιτήματος χορήγησης άδειας παραμονής – Πλημμελής η αιτιολογία της απόφασης όταν δεν αποδεικνύονται συγκεκριμένα και εμπειριστατομένα οι λόγοι για τους οποίους η Διοίκηση κρίνει ότι δεν υπάρχει συμβίωση.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 5 παρ.1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρα 16 παρ. 1, 19 και 32 παρ. 1 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Στις 21.6.1997 η κυρία Ν. Μ., πολίτης Ρωσίας, τέλεσε στη Μόσχα γάμο με Έλληνα υπήκοο. Μετά την άφιξή της στην Ελλάδα έλαβε άδεια παραμονής και εργασίας έως 11.11.1999. Στις 27.10.1999 προσήλθε στην Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης και υπέβαλε αίτηση για την ανανέωση της άδειας παραμονής, δηλώνοντας ως διεύθυνση κατοικίας στις Σ. Θεσσαλονίκης, συνοδευόμενη από υπεύθυνη δήλωση του συζύγου της και της ίδιας ότι υφίσταται έγγαμη συμβίωση. Στις 8.6.2000 ο Προϊστάμενος της Υποδιεύθυνσης Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης απέρριψε το αίτημά της, αφού πρώτα εξέφρασε ενώπιόν του προφορικά τις απόψεις της η κυρία Ν.Μ., με την αιτιολογία ότι σύμφωνα με αναφορά αστυνομικού υπαλλήλου και την από 3.11.1999 αναφορά του Ι' Τμήματος Ασφάλειας Θεσσαλονίκης δεν υφίσταται έγγαμη συμβίωση, δεν διαπιστώθηκε η διαμονή στη δηλωθείσα διεύθυνση, δεν δηλώθηκε η αλλαγή διεύθυνσεως της κατοικίας και δεν προσκομίστηκε αντίγραφο της φορολογικής δήλωσης του συζύγου της. Στη συνέχεια η κυρία Ν.Μ. άσκησε προσφυγή και προσκόμισε μεταξύ άλλων: α) συμφωνητικό μισθώσεως διαμερίσματος από το σύζυγό της στην οδό Χ.Π. στη Θεσσαλονίκη, προκειμένου να διαμείνει εκεί με την αιτούσα καθώς και αποδείξεις πληρωμής ενοικίου για τους μήνες Ιανουάριο έως Ιούνιο του 2000, β) λογαριασμούς ηλεκτρικού ρεύματος του εν λόγω διαμερίσματος στο όνομα της αιτούσας γ) βεβαίωση του Δημάρχου Σ. Θεσσαλονίκης σύμφωνα με την οποία ο σύζυγός της είναι κάτοικος του οικείου Δήμου, σύμφωνα με την υπεύθυνη δήλωση του ίδιου και της εκμισθώτριας του διαμερίσματος και δ) συμπληρωματική κοινή δήλωση φορολογίας¹

¹ Με την υπ' αριθμ. 131/2001 απόφασή της η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων έκρινε ότι η αξίωση της Υπηρεσίας Αλλοδαπών να καταθέσει εκκαθαριστικό σημείωμα ο αλλοδαπός για την παράταση της άδειας διαμονής του στην Ελλά-

εισοδήματος οικονομικού έτους 2000 της αιτούσας και του συζύγου της. Ο Διευθυντής της Διευθύνσεως Ασφάλειας της Θεσσαλονίκης απέρριψε στις 4.9.2000 την προσφυγή της με την αιτιολογία ότι: α) από αστυνομική έρευνα προέκυψε ότι δεν υφίσταται έγγαμη συμβίωση, δεδομένου ότι η αιτούσα διαμένει μόνη της στο αναφερθέν τελευταίο διαμέρισμα και ο πεθερός της δήλωσε τηλεφωνικώς στην Υπηρεσία ότι δεν την γνωρίζει καθώς και ότι ο γιος του διαμένει στο πατρικό σπίτι, στο Α. Θεσσαλονίκης και β) δεν δήλωσε έγκαιρα, ως όφειλε, την αλλαγή διεύθυνσης της κατοικίας της. Επιπροσθέτως, με την από 14.9.2000 η Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης έταξε στην κυρία Ν.Μ. 7ήμερη προθεσμία για να αναχωρήσει από τη χώρα. Η κυρία Ν.Μ. προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενη την ακύρωση της απόφασης με την οποία απορρίφθηκε οριστικά το αίτημά της για ανανέωση της άδειας παραμονής της και της απόφασης με την οποία διατάχθηκε να αναχωρήσει από τη χώρα.

Σκεπτικό: Α) Το Δικαστήριο επανέλαβε την πάγια νομολογία του σύμφωνα με την οποία κατά την έννοια της διάταξης 19 του Ν. 1975/1991 η οποία πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των άρθρων 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος η Διοίκηση, εφόσον υφίσταται γάμος Ελληνίδας ή Έλληνα με αλλοδαπή ή αλλοδαπή και πραγματική συμβίωση των συζύγων στην Ελλάδα υποχρεούται να ικανοποιήσει το υποβαλλόμενο από τον αλλοδαπή ή την αλλοδαπή σύζυγο αίτημα χορήγησης άδειας παραμονής στη χώρα, εκτός εάν την απόρριψη του αιτήματος επιβάλλουν συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι, ιδίως, οι συνδεόμενοι με την προστασία της κρατικής ασφαλείας. Β) Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία του φακέλου της Διοίκησης και τους ισχυρισμούς της αιτούσας το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η αιτιολογία της προσβαλλόμενης απόφασης όσον αφορά την μη ύπαρξη έγγαμης συμβίωσης είναι πλημμελής, δεδομένου ότι δεν προκύπτει σύνταξη εκθέσεως για την τηλεφωνική επικοινωνία που επικαλείται η Διοίκηση, ενώ μόνον το περιεχόμενο αναφοράς του αστυνομικού υπαλλήλου ότι η αιτούσα δεν βρέθηκε στην οικία της δεν αρκεί για την απόδειξη της έλλειψης πραγματικής συμβίωσης της με το σύζυγό της, ο οποίος μάλιστα είχε δηλώσει ότι υφίσταται έγγαμη συμβίωση. Εξάλλου η Διοίκηση δεν συνεκτίμησε όλα τα στοιχεία που προσκόμισε η αιτούσα με την προσφυγή, από τα οποία μάλιστα προέκυπταν συγκεκριμένα περιστατικά σχετικά με την πραγματική συμβίωση. Γ) Περαιτέρω, έκρινε το Δικαστήριο ότι η μη έγκαιρη δήλωση αλλαγής κατοικίας δεν άπτεται συγκεκριμένων και επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος επιβαλλόντων την απόρριψη του αιτήματος.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την απόφαση της Διοίκησης με την οποία απορρίφθηκε το αίτημα ανανέωσης της άδειας παραμονής.

δα υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο, εφόσον ο ενδιαφερόμενος προσκόμισε βεβαίωση για την επάρκεια των εισοδημάτων του και προσφέρεται να υποβάλει σχετική υπεύθυνη δήλωση.

0350**ΣτΕ 2190/2001 (Δ' Τμήμα)**

Η απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης με την οποία διατάσσεται η έκδοση αλλοδαπού αποτελεί εκτελεστή πράξη διοικητικής αρχής η οποία δεν μπορεί να εξαιρεθεί του ακυρωτικού ελέγχου χαρακτηριζόμενη ως «κυβερνητική πράξη» – Κατά την άποψη της μειοψηφίας είναι «κυβερνητική πράξη» – Οι πράξεις ή οι γνωμοδοτήσεις των δικαστικών οργάνων ακόμα και όταν αφορούν αντικείμενα διοικητικής φύσης δεν μπορούν να ελεγχθούν στο πλαίσιο της ακυρωτικής διαδικασίας.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης «δια την Προάσπισιν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών»

Ν.Δ. 53/1974 (ΦΕΚ 256, τ. Α')

Άρθρα 5 παρ. 2, 95 παρ. 1 του Συντάγματος 1975/1986

Άρθρα 25 παρ. 2, 33 45 παρ. 1 και 5 του Π.Δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση Διατάξεων Νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (ΦΕΚ 8, τ. Α')

Άρθρα 129 εδ. α', 171 εδ. δ', 233, 236 παρ. 1, 273 παρ. 2 εδ. ε', 362

παρ. 2, 423, 469, 510 παρ. 1 Α ΚΠΔ.

Πραγματικά Περιστατικά : Η Πρεσβεία των ΗΠΑ διαβίβασε στις ελληνικές αρχές αίτηση των αμερικανικών αρχών για την έκδοση του κυρίου Σ.Μ., πολίτη Βραζιλίας, προκειμένου αυτός να δικαστεί στις ΗΠΑ για εγκλήματα («απόπειρα και συνωμοσία με σκοπό τη διακίνηση ναρκωτικών...»), τα οποία κατηγορείται ότι τέλεσε στη χώρα αυτή. Το Συμβούλιο Εφετών Αθηνών με την υπ' αριθμ. 11/2000 απόφασή του γνωμοδότησε υπέρ της εκδόσεως, ενώ η έφεση την οποία άσκησε ο εκζητούμενος απορρίφθηκε με την υπ' αριθμ. 1267/2000 απόφαση του Αρείου Πάγου. Στη συνέχεια ο Υπουργός Δικαιοσύνης διέταξε με την υπ' αριθμ. 133147/ΦΕΑ 611/Φ.28/12.2.2001 απόφασή του την έκδοση του εκζητούμενου, κυρίου Σ.Μ., στις ΗΠΑ. Ο εκζητούμενος προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης του Υπουργού Δικαιοσύνης. Ενώπιον του ανωτάτου ακυρωτικού δικαστηρίου ισχυρίστηκε αφενός με το εισαγωγικό δικόγραφο ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, επειδή σε μεταγενέστερο χρόνο από την έκδοση της απόφασης του Αρείου Πάγου την έκδοσή του ζήτησε και η Βραζιλία και αφετέρου με το υπόμνημα ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε κατά παράβαση του άρθρου 6 της Σύμβασης της Ρώμης για την Προάσπισιν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, επειδή η νομοθεσία της Πολιτείας των ΗΠΑ όπου θα δικαστεί δεν προβλέπει κατά την ακροαματική διαδικασία ως υποχρεωτική τη διερμηνεία προς εξασφάλιση των δικαιωμάτων των κατηγορουμένων που δεν έχουν ως μητρική γλώσσα την αγγλική. Με την από 15.2.2001 πράξη του Προέδρου του Δ' Τμήματος η υπόθεση παραπέμφθηκε για κρίση στην επιταμελή σύνθεση λόγω της σπουδαιότητας των τιθεμένων ζητημάτων.

Σκεπτικό : Α) Από τις διατάξεις των άρθρων 436, 437, 438, 443 παρ. 2, 450 παρ. 1, 451 παρ. 1, 452 ΚΠΔ προκύπτει ότι η διαδικασία εκδόσεως περιλαμβάνει δύο φάσεις. Κατά την πρώτη φάση ανατίθεται σε όργανα της δικαστικής εξουσίας, με προφανή σκοπό την εξασφάλιση μειζόνων εγγυήσεων, η διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων, θετικών και αρνητικών, υπό τις οποίες επιτρέπουν την έκδοση οι διατάξεις του Κώδικα ή της τυχόν υφιστάμενης σχετικής συμβάσεως. Και εάν μεν τα όργανα αυτά γνωμοδότησαν αμετακλήτως κατά της εκδόσεως, η διαδικασία τερματίζεται με την υποχρεωτική απόλυση του εκζητούμενου από φυλακή. Εάν αντιθέτως, τα δικαστικά όργανα γνωμοδότησαν αμετάκλητα υπέρ της εκδόσεως κρίνοντας ότι δεν υφίσταται απαγόρευση, επιβαλλόμενη από τις διατάξεις είτε του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας είτε της τυχόν υφιστάμενης οικείας συμβάσεως και ότι συντρέχουν όλες οι τασσόμενες από τις διατάξεις αυτές προϋποθέσεις ακολουθεί η δεύτερη φάση της διαδικασίας, στο πλαίσιο της οποίας ο Υπουργός Δικαιοσύνης, στον οποίο παρέχεται επί του ζητήματος ευρύτατη διακριτική ευχέρεια, μπορεί είτε να διατάξει την έκδοση του εκζητούμενου είτε, αντίθετα, να απορρίψει τη σχετική αίτηση των αλλοδαπών αρχών. Υπό αυτά τα δεδομένα η απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, με την οποία διατάσσεται η έκδοση αλλοδαπού, δεν αποτελεί πράξη αναγόμενη στην απονομή της ποινικής δικαιοσύνης, αλλά εκτελεστή πράξη διοικητικής αρχής, υπό την έννοια των άρθρων 95 παρ. 1 του Συντάγματος και 45 παρ. 1 του Π.Δ. 18/1989. Και τούτο, γιατί ο Υπουργός δεν κρίνει, με την απόφασή του αυτή, εάν ο εκζητούμενος διέπραξε ή όχι το έγκλημα για το οποίο ζητείται η έκδοσή του ούτε εκδίδει πράξη συνδεόμενη με οποιονδήποτε τρόπο με την άσκηση ποινικής αξιώσεως εκ μέρους της ελληνικής πολιτείας, αλλά εκδίδει, ως όργανο της εκτελεστικής εξουσίας πράξη, με την οποία επιτρέπεται η παράδοση του εκζητούμενου στα όργανα ξένου κράτους. Το γεγονός ότι η υποβληθείσα αίτηση εκδόσεως κοινοποιείται μόνον εάν το αρμόδιο δικαστικό Συμβούλιο έχει αμετάκλητα γνωμοδοτήσει υπέρ της εκδόσεως, δεν ασκεί από της απόψεως αυτής επιρροή, γιατί η αρμοδιότητα αυτή δεν συνιστά άσκηση δικαιοδοτικού έργου αλλά έχει χορηγηθεί σε όργανα της δικαστικής εξουσίας. **Β)** Η διαδικασία που καταστρώνεται στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας αποτελεί το μέσο με το οποίο ο νομοθέτης εξασφαλίζει ότι η εξέταση και η τυχόν ικανοποίηση του αιτήματος εκδόσεως που υποβάλλουν οι αλλοδαπές αρχές θα χωρήσει εντός των ορίων που χαράσσει το άρθρο 5 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο εγγυάται σε όλους, ανεξαιρέτως, του ευρισκόμενους στην Ελλάδα αλλοδαπούς, απόλυτη προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας τους, επιτρέπει αποκλείσεις από την απόλυτη αυτή προστασία μόνον σε περιπτώσεις που προβλέπει το διεθνές δίκαιο και απαγορεύει απόλυτα την έκδοση του αλλοδαπού που διώκεται για την υπέρ της ελευθερίας δράση του. Για τον λόγο αυτό η απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, με την οποία διατάσσεται η έκδοση αλλοδαπού δεν μπορεί να εξαιρεθεί του ακυρωτικού ελέγχου, χαρακτηρισιζόμενη ως «κυβερνητική πράξη», εφόσον τούτο, όχι μόνο να θα κα-

θιστούσε ανέφικτο το δικαστικό έλεγχο της τήρησης, εκ μέρους του Υπουργού, των διατάξεων του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας ή των συμβάσεων περί εκδόσεως, με τις οποίες θεσπίζονται οι εγγυήσεις υπό τις οποίες κρίνεται το αίτημα της εκδόσεως, αλλά θα απέκλεισε και το δικαστικό έλεγχο του σεβασμού, εκ μέρους του ανωτέρω κρατικού οργάνου, του καθεστώτος προστασίας, το οποίο θεσπίζει υπέρ των ευρισκομένων στη χώρα αλλοδαπών, αυτό τούτο το Σύνταγμα. *Κατά τη μειοψηφούσα γνώμη που διατύπωσε η Σύμβουλος Ελ. Δανδουλάκη*, η περί εκδόσεως του εκζητούμενου αλλοδαπού απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, όταν εκδίδεται μετά από μια καταφατική και αμετάκλητη γνωμοδότηση του Δικαστικού Συμβουλίου, αποτελεί πράξη κυβερνητική, καθόσον ο Υπουργός κατά την έκδοση της αποφάσεώς του λαμβάνει υπόψη παράγοντες (όπως διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας), που από τη φύση τους δεν μπορούν να ελεγχθούν ακυρωτικώς. Όσον αφορά δε τις εγγυήσεις του άρθρου 5 παρ. 2 του Συντάγματος, εναπόκειται στα αρμόδια δικαστικά συμβούλια να ερευνήσουν τα της προστασίας της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας του εκζητούμενου αλλοδαπού και εάν αυτός διώκεται για την υπέρ της ελευθερίας δράση του. Γ) Το Συμβούλιο Επικρατείας απέρριψε ως αβάσιμο τον πρώτο λόγο ακύρωσης που επικαλέστηκε ο εκζητούμενος και ειδικότερα τον ισχυρισμό του ότι η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας επειδή μετά την έκδοση της απόφασης του Αρείου Πάγου υπεβλήθη στις ελληνικές αρχές αίτηση των δικαστικών αρχών της Βραζιλίας, προκειμένου να δικαστεί για τα αυτά αδικήματα στα οποία αφορά και η υποβληθείσα από τις αμερικανικές αρχές αίτηση εκδόσεως, και ο Υπουργός Δικαιοσύνης αποφάσισε χωρίς να γνωμοδοτήσει προηγουμένως επ' αυτής το Συμβούλιο Εφετών. Ειδικότερα απεφάνθη ότι από το άρθρο 439 ΚΠΔ ευθέως συνάγεται ότι εάν, όπως εν προκειμένω συμβαίνει, το αρμόδιο δικαστικό συμβούλιο έχει γνωμοδοτήσει αμετάκλητα υπέρ της εκδόσεως του εκζητούμενου στο κράτος στο οποίο φέρεται να έχει τελέσει το έγκλημα για το οποίο κατηγορείται, ο Υπουργός έχει την ευχέρεια να διατάξει την έκδοση στο τελευταίο αυτό κράτος, χωρίς να υποχρεούται να εισαγάγει προηγουμένως προς γνωμοδότηση στο Συμβούλιο Εφετών την αίτηση εκδόσεως, την οποία υπέβαλαν μεταγενέστερα οι αρχές του κράτους του οποίου ο εκζητούμενος φέρει την υπηκοότητα. Δ) Κατά πάγια νομολογία, από το άρθρο 95 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται ότι οι πράξεις ή οι γνωμοδοτήσεις των δικαστικών οργάνων, ακόμα και όταν αφορούν σε διοικητικής φύσης αντικείμενα, δεν μπορούν να ελεγχθούν στο πλαίσιο της ακυρωτικής διαδικασίας, ούτε αμέσως, αλλά ούτε και εμμέσως, επ' ευκαιρία δηλαδή της προσβολής πράξεων διοικητικών οργάνων, οι οποίες ερείδονται επ' αυτών. Κατά συνέπεια, επί αιτήσεως ακυρώσεως κατά αποφάσεως του Υπουργού Δικαιοσύνης, με την οποία διατάσσεται η έκδοση αλλοδαπού, απαράδεκτα προβάλλονται λόγοι ακύρωσης αναγόμενοι σε ζητήματα επί των οποίων έκριναν τα δικαστικά όργανα. Γενικότερα, απαράδεκτα προβάλλονται λόγοι ακυρώσεως αναγόμενοι σε ζητήματα η κρίση των οποίων έχει ανατεθεί από

τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας ή την τυχόν υφισταμένη σύμβαση εκδόσεως στα ανωτέρα δικαστικά όργανα ενώπιον των οποίων ο εκζητούμενος δικαιούται να παραστεί και να προβάλει κάθε συναφή με τα ζητήματα αυτά ισχυρισμό. Και τούτο, γιατί και στις δύο αυτές περιπτώσεις η εξέταση των ως άνω λόγων ακυρώσεως θα οδηγούσε σε έμμεσο έλεγχο, από το Συμβούλιο Επικρατείας, της νομιμότητας της απόφασεως του Συμβουλίου Εφετών ή του Αρείου Πάγου με τις οποίες διαπιστώθηκε η συνδρομή των προϋποθέσεων που επιτρέπουν την έκδοση καθώς και η έλλειψη των αντιστοίχων καλυμάτων. **Ε)** Το Συμβούλιο Επικρατείας απέρριψε ως απαράδεκτο τον ισχυρισμό του αιτούντα, ότι δηλαδή έχει εκδοθεί η προσβαλλόμενη απόφαση κατά παράβαση του άρθρου 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, αφενός επειδή η κρίση επί του ζητήματος πρέπει να θεωρηθεί ότι ανήκει κατά νόμο στα γνωμοδοτούντα επί της αίτησης εκδόσεως δικαστικά όργανα αφετέρου δε επειδή στηρίζεται σε πραγματικό ισχυρισμό ο οποίος δεν προβλήθηκε ούτε με το δικόγραφο της αίτησης ακύρωσης ούτε με αυτό των πρόσθετων λόγων, αλλά στο πλαίσιο της ακυρωτικής διαδικασίας, το πρώτον με το υπόμνημα.

Το Συμβούλιο Επικρατείας απέρριψε την αίτηση ακύρωσης.

0351

ΣτΕ 2640/2001 (Δ' Τμήμα)

Έκδοση απόφασης απέλασης αλλοδαπού μετά την τελεσίδικη καταδίκη του για ψευδή ανωμοτί κατάθεση και χρήση πλαστού πιστοποιητικού – Η παράλειψη της Διοίκησης να καλέσει τον απειλούμενο με απέλαση αλλοδαπό να προβάλει τις αντιρρήσεις του πριν από την σε πρώτο βαθμό εκδοθείσα απόφαση απέλασης δεν θεραπεύεται, ενόψει του άρθρου 6 παρ. 4 του Ν. 2690/1999 με την άσκηση προσφυγής κατά της απόφασης απέλασης – Παραπομπή της υπόθεσης για κρίση από Επταμελή Σύνοψη.

Εφαρμοστέο δίκαιο:

Άρθρο 6 του Ν. 2690/1000 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας» (ΦΕΚ 45, τ. Α')

Π.Δ. 359/1997 «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Άρθρο 27 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Α.Ι., πολίτης Νιγηρίας, εισήλθε στη χώρα λάθρα σε άγνωστο χρόνο. Στις 23.10.1998 υπέβαλε αίτηση για την έκδοση κάρτας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ. 359/1997. Στις 13.11.1999 συνελήφθη και με την υπ' αριθμ. 680/2000 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Θηβών καταδικάστηκε τελεσίδικα σε φυλάκιση τεσσάρων μηνών για ψευδή ανωμοτί κατά-

θεση και χρήση πλαστού πιστοποιητικού. Επειδή δεν εξαγόρασε την ποινή του ενεκλείσθη στις φυλακές Κορυδαλλού, όπου και εξέτισε την ποινή του. Στις 26.5.2000 αποφυλακίστηκε και την ίδια μέρα συνελήφθη από το Τμήμα Αλλοδαπών Πειραιά. Μετά από πρόταση του εκδόθηκε αυθημερόν με εντολή του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας απόφαση του Προϊσταμένου του Κλάδου Ασφάλειας και Τάξης, με την οποία διατάχθηκε η απέλαση του αιτούντα από τη χώρα και η κράτησή του μέχρις ότου καταστεί δυνατή η απομάκρυνσή του από το Ελληνικό έδαφος με την οποία ότι έχει καταδικαστεί τελεσίδικα για διάπραξη αξιόποινων πράξεων. Η προσφυγή που άσκησε κατά της σε πρώτο βαθμό εκδοθείσης απόφασης απέλασης απορρίφθηκε με απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Ο κύριος Α.Ι. άσκησε αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας.

Σκεπτικό: Λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις των άρθρων 27 του Ν. 1975/1991 και 6 του Ν. 2690/1999 το Δικαστήριο έκρινε ότι η Διοίκηση όφειλε να καλέσει τον αιτούντα να προβάλει τις αντιρρήσεις του πριν από την έκδοση της περί απελάσεως αποφάσεως του Προϊσταμένου του Κλάδου Αστυνομίας Ασφάλειας και Τάξης. Η παράλειψη δε αυτή της κλήσης του αιτούντα προς διατύπωση αντιρρήσεων κατά της έκδοσης της απόφασης που διατάσσει την απέλασή του δεν καλύπτεται, ενόψει της διάταξης του άρθρου 6 παρ. 4 του Ν. 2690/1999, με την άσκηση εκ μέρους του προσφυγής κατά της αποφάσεως περί απελάσεώς του.

Το Δικαστήριο ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση απέλασης του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης.

0352

ΣτΕ 2656/2001 (Α' Τμήμα)¹

Απορριφθείς αιτών άσυλο – Έκδοση απόφασης απέλασης σε βάρος του μετά την απόρριψη του αιτήματός του για εξυπαρχής εξέταση της υπόθεσής του επειδή το νέο στοιχείο υποβλήθηκε στη Διοίκηση με φαξ – Εκ νέου υποβολή αιτήματος για εξυπαρχής εξέταση της υπόθεσης – Εφόσον συντρέχει νόμιμη περίπτωση η Διοίκηση οφείλει να αναγνωρίσει τον αιτούντα πρόσφυγα και να του χορηγήσει άδεια παραμονής στη χώρα. Θα συντρέξει περίπτωση εκδόσεως νέας πράξεως απελάσεως εάν απορριφθεί η εκκρεμής αίτηση επανεξέτασης.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 1 Α της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 «περί του Καθεστώτος των Προσφύγων», όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967

Ν.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201, τ. Α')

Α.Ν. 389/1969 (ΦΕΚ 125, τ. Α')

¹ Βλέπε επίσης ανωτέρω απόφαση 542/1999 της Επιτροπής Αναστολών.

Άρθρο 25 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος – έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων» (ΦΕΚ 184, τ. Α'), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του Ν. 2452/1996 «Ρύθμιση θεμάτων προσφύγων κατά τροποποίηση των διατάξεων του Ν. 1975/1991 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 283, τ. Α')

Άρθρα 1 έως 5 του Π.Δ. 61/1999 «Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογένειάς του και τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες» (ΦΕΚ 63, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος G.R., πολίτης Σρι Λάνκα, εισήλθε παράνομα στην Ελλάδα σε άγνωστο χρόνο. Στις 12.12.1998 συνελήφθη στη Θεσσαλονίκη και με απόφαση του Προϊσταμένου του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφαλείας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας αποφασίστηκε η απέλασή του από τη χώρα λόγω παράνομης παραμονής. Στις 8.2.1999 υπέβαλε αίτημα για να αναγνωριστεί ως πρόσφυγας, ισχυριζόμενος ότι είναι αντίθετος με το καθεστώς της χώρας του και ότι για το λόγο αυτό διώκεται. Το αίτημα αυτό απορρίφθηκε στις 16.4.1999 με απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Η ασκηθείσα κατά της απόφασης αυτής προσφυγή απορρίφθηκε με την από 20.5.1999 απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης. Η από 1.6.1999 προσφυγή του κατά της απόφασης απελάσεως απορρίφθηκε με την από 18.6.1999 απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την αιτιολογία ότι εξακολουθούν να υφίστανται οι λόγοι που την επέβαλαν. Η τελευταία αυτή απόφαση γνωστοποιήθηκε στο Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών με το από 21.6.1999 σήμα της Διεύθυνσης Κρατικής Ασφάλειας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Στις 8.7.1999 ο απορριφθείς αιτών άσυλο υπέβαλε αίτηση επανεξέτασης του αιτήματος παροχής ασύλου, στην οποία αφού ανέφερε τον τρόπο διαφυγής του από τη χώρα καταγωγής του επικαλείτο ως νέο στοιχείο το γεγονός ότι η αδερφή του αναγνωρίστηκε πρόσφυγας από το Ηνωμένο Βασίλειο με την από 21.5.1997 απόφαση του αρμοδίου οργάνου, που μόλις είχε πληροφορηθεί, επιφυλασσόμενος να προσκομίσει αντίγραφο της απόφασης αυτής. Το αίτημα αυτό απορρίφθηκε από το Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την από 9.8.1999 απόφασή του με την αιτιολογία ότι ο αιτών δεν προσκόμισε νέα κρίσιμα αποδεικτικά στοιχεία, τα οποία εάν ήταν γνωστά εξ αρχής θα επέβαλαν την αναγνώρισή του ως πρόσφυγα. Στήριξε την απόφασή του αυτή το γεγονός ότι απέστειλε με τηλεμοιοτυπία τη σχετική απόφαση των βρετανικών αρχών και δεν υπέβαλε την απόφαση σε πρωτότυπο. Στις 10.10.2000 ο απειλούμενος με απέλαση απορριφθείς αιτών άσυλο υπέβαλε εκ νέου αίτηση εξυπαρχής εξέτασης του αιτήματός του για παροχή ασύλου συνοδευόμενη από την απόφαση της Αρχής του Ηνωμένου Βασιλείου με την οποία αναγνωρίστηκε πρόσφυγας η αδερφή του. Ο κύριος G.R. προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απορριπτικής απόφασης του Γενι-

κού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης στην οποία έχει συγχωνευθεί η από 12.12.1998 απόφαση περί απελάσεως ισχυριζόμενος ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν είναι αιτιολογημένη.

Σκεπτικό : Ενόψει της εκκρεμότητας του αιτήματος παροχής ασύλου που δημιουργήθηκε με την τελευταία υποβληθείσα αίτηση επανεξέτασης στην οποία επισυνάπτεται το σώμα της απόφασης του Ηνωμένου Βασιλείου με την οποία αναγνωρίστηκε πρόσφυγας η αδερφή του αιτούντα η Διοίκηση υποχρεούται να εξετάσει το ζήτημα της παροχής διεθνούς προστασίας κατά τα οριζόμενα στη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και στις κείμενες διατάξεις του ελληνικού δικαίου. Εφόσον δε συντρέχει νόμιμη περίπτωση οφείλει να αναγνωρίσει στον αιτούντα το καθεστώς του πρόσφυγα και να του χορηγήσει άδεια παραμονής στην Ελλάδα. Ως εκ τούτου αποβαίνει ακυρωτά η προσβαλλόμενη απόφαση περί απελάσεως. Θα συντρέξει όμως περίπτωση εκδόσεως νέας πράξεως απελάσεως εάν απορριφθεί η εκκρεμής αίτηση επανεξέτασης. Μειοψήφησε ο Σύμβουλος Φιλ. Αρναούτογλου, κατά τη γνώμη του οποιοί ενόψει της υποχρέωσης της Διοίκησης περί οριστικής κρίσης του αιτήματος παροχής ασύλου η δεύτερη προσβαλλόμενη πράξη απέλασης δεν κατέστη παράνομη, απλά έπαυσε να ισχύει. Απέλαση μπορεί να αποφασιστεί εκ νέου σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος ασύλου.

Το Συμβούλιο Επικρατείας απέρριψε ως αλυσιτελή την αίτηση ακύρωσης που στρεφόταν κατά της απορριπτικής απόφασης του Γενικού Γραμματέα και ακύρωσε την απόφαση απέλασης που είχε διαταχθεί σε βάρος του αιτούντα άσυλο.

0353

ΣτΕ 3376/2001 (Α' Τμήμα)

Απορριφθείς αιτών άσυλο – Απόρριψη της αίτησής του για εξυπαρχής εξέταση της υπόθεσής του με την προσκόμιση νέων στοιχείων – Η Διοίκηση αμφισβητεί αορίστως την αξιοπιστία των προσκομισθέντων νέων στοιχείων.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 1 Α της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 «περί του Καθεστώτος των Προσφύγων», όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967

Ν.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201, τ. Α')

Α.Ν. 389/1969 (ΦΕΚ 125, τ. Α')

Άρθρο 25 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος – έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων» (ΦΕΚ 184, τ. Α'), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του Ν. 2452/1996 «Ρύθμιση θεμάτων προσφύγων κατά τροποποίηση των διατάξεων του Ν. 1975/1991 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 283, τ. Α')

Άρθρα 1 έως 4 του Π.Δ. 83/1993 «Διαδικασία εξέτασης αιτήσεως αλλοδαπού για την αναγνώρισή του ως πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και τρόπος συνεργασίας και ενημέρωσης του Εκπροσώπου της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα» (ΦΕΚ 26, τ. Α΄)

Πραγματικά Περιστατικά : Ο κύριος Γ.Χ., τούρκος πολίτης κουρδικής καταγωγής εισήλθε παράνομα στην Ελλάδα μέσω της νήσου Μειστής στις 23.6.1994, στερούμενος ταξιδιωτικών εγγράφων και δελτίου ταυτότητας. Αυθημερόν υπέβαλε αίτηση για την αναγνώρισή του ως πρόσφυγα στην Αστυνομική Διεύθυνση Δωδεκανήσου, στην οποία παρουσιάστηκε ισχυριζόμενος ότι είναι αντίθετος με το πολιτικό καθεστώς της Τουρκίας και μέλος του κουρδικού «Λαϊκού Δημοκρατικού Κόμματος» (HADEP). Το αίτημά του αυτό απορρίφθηκε με την από 29.12.1994 απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την αιτιολογία ότι «... δεν υπάρχουν στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι αυτός έχει διωχθεί ή διώκεται από τις αρχές της χώρας του ... πρόκειται για οικονομικό πρόσφυγα που χρησιμοποιεί το αίτημα ασύλου με σκοπό να διευκολύνει την παραμονή του προς εξεύρεση εργασίας και βελτίωση των συνθηκών διαβίωσής του...». Με την από 26.9.1995 αίτησή του προς τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης ο αιτών ζήτησε την επανεξέταση της υπόθεσής του προσκομίζοντας: α) φωτοαντίγραφο της ταυτότητάς του ως μέλους, από της 25.7.1993, του κουρδικού «Λαϊκού Δημοκρατικού Κόμματος», το οποίο διαλύθηκε με απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Τουρκίας το 1994, β) βεβαίωση με ημερομηνία 15.5.1995 του εκπροσώπου του κουρδικού «Λαϊκού Δημοκρατικού Κόμματος», της επαρχίας Kahraman Maras σύμφωνα με την οποία ο αιτών καταζητείται από τις μυστικές τουρκικές υπηρεσίες και εάν επιστρέψει στην Τουρκία θα συλληφθεί. Ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης απέρριψε το αίτημά του για εξυπαρχής εξέταση της υπόθεσής του χωρίς καμιά ειδικότερη αιτιολογία ή αναφορά στα προσκομισθέντα νέα στοιχεία, τα οποία, όπως προκύπτει από το φάκελο δεν εξετιμήθηκαν κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας του ως άνω οργάνου. Ο αιτών προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απορριπτικής επί του αιτήματός του απόφασης. Το πρώτον ενώπιον του Δικαστηρίου η Διεύθυνση Κρατικής Ασφαλείας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης αιτιολόγησε την απορριπτική απόφαση εκτιμώντας την αξιοπιστία των νέων προσκομισθέντων υπό του αιτούντα άσυλο στοιχείων.

Σκεπτικό: Η έλλειψη αιτιολογίας της απορριπτικής απόφασης του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης επί του αιτήματος για εξυπαρχής εξέταση της υπόθεσης δεν μπορεί να αναπληρωθεί με το έγγραφο απόψεων της Διεύθυνσης Κρατικής Ασφαλείας προς το Δικαστήριο, με το οποίο αμφισβητείται αορίστως η αξιοπιστία της βεβαίωσης του εκπροσώπου του κουρδικού «Λαϊκού Δημοκρατικού Κόμματος» και υποστηρίζεται

ότι μόνη η κουρδική καταγωγή και η ιδιότητα μέλους ενός κουρδικού κόμματος δεν επαρκούν για τη θεμελίωση της ιδιότητας του πρόσφυγα.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την προσβαλλόμενη πράξη και διέταξε την αναπομπή της υπόθεσης στον αρμόδιο Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης προκειμένου να ασκήσει την κατά το άρθρο 5 του Π.Δ. 83/1993 παρεχόμενη σ' αυτόν αρμοδιότητα μετά συνεκτίμηση των υπό του αιτούντος προσκομισθέντων στοιχείων, αιτιολογώντας την πράξη του νομίμως και επαρκώς.

0354

ΣτΕ 3380/2001 (Δ' Τμήμα)

Ανάκληση άδειας παραμονής χορηγηθείσας σε σύζυγο ελληνίδας και πατέρα ημεδαπών ανηλίκων – Αφαίρεση της γονικής μέριμνας των παιδιών από τον αλλοδαπό πατέρα με δικαστική απόφαση – Η Διοίκηση υποχρεούται να χορηγήσει ή να παρατείνει την άδεια παραμονής αλλοδαπού, γονέα ημεδαπού ανηλίκου, εκτός εάν την απόρριψη του αιτήματος επιβάλλουν συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος – Προστασία του δικαιώματος επικοινωνίας του πατέρα, από τον οποίο αφαιρέθηκε δικαστική η γονική μέριμνα, με τα παιδιά.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρα 18, 1513, 1514, 1520 ΑΚ

Άρθρα 19 και 28 παρ. 2 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Άρθρο 8 του Ν. 1599/1986 «Σχέσεις κράτους – πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 75, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά : Ο κύριος Χ.Μ., πολίτης Λιβάνου, ήρθε στην Ελλάδα για πρώτη φορά με προξενική θεώρηση στις 24.11.1981. Έκτοτε πραγματοποίησε κατ' επανάληψη αφίξεις και αναχωρήσεις για εμπορικούς και τουριστικούς λόγους και έλαβε σχετικές άδειες παραμονής διάρκειας τριών έως έξη μηνών. Στις 25.6.1986 τέλεσε στη Θεσσαλονίκη πολιτική γάμο με την ελληνίδα υπήκοο Σ.Κ. και απέκτησε δύο τέκνα τον Κ. το έτος 1987 και τον Γ. το έτος 1990. Ενόψει της ιδιότητάς του ως συζύγου Ελληνίδας και γονέα ανηλίκων ελληνικής ιθαγένειας, χορηγήθηκε στον αιτούντα κατ' αποδοχή της από 21.8.1992 αίτησής του άδεια παραμονής για το χρονικό διάστημα από 4.5.1992 έως 4.5.1993. Η ισχύς της άδειας αυτής κατόπιν διαδοχικών ετήσιων ανανεώσεων παρατάθηκε μέχρι τις 17.2.1999. Στις 19.5.1998 η σύζυγος του κυρίου Χ.Μ. κατέθεσε στο Τμήμα Αλλοδαπών Γλυφάδας υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 του Ν. 1599/1986, κατά την οποία ο γάμος της δεν υφίσταται από τον Ιανουάριο του έτους 1996 και προσκόμισε την υπ' αριθμ. 28876/1996 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης με την οποία το Δικαστήριο δέχτηκε ότι από 16.12.1995 επήλθε διακοπή της

έγγαμης συμβίωσης των συζύγων, μετά από αποχώρηση του συζύγου από την οικογενειακή στέγη, ανέθεσε στη σύζυγό του την άσκηση της γονικής μέριμνας για τα ανήλικα τέκνα τους και υποχρέωσε τον αιτούντα να καταβάλει μηνιαίως σ' αυτήν, ατομικά και ως εκπρόσωπο των τέκνων, ορισμένο ποσό, ως διατροφή για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Κατόπιν αυτού η Διοίκηση ανακάλεσε την ανανεωθείσα έως 17.2.1999 άδεια παραμονής του κυρίου Χ.Μ. στην Ελλάδα με το σκεπτικό ότι ο γάμος με την Ελληνίδα σύζυγό του δεν έχει μεν λυθεί ή ακυρωθεί δικαστικώς, έχει όμως πάντως διακοπεί η έγγαμη συμβίωση των συζύγων, ενώ παράλληλα η άσκηση της γονικής μέριμνας επί των ανηλίκων τέκνων τους έχει ανατεθεί στην Ελληνίδα σύζυγο με δικαστική απόφαση κατά της οποίας δεν έχει ασκηθεί τακτικό ή έκτακτο ένδικο μέσο (όπως βεβαιώνεται από σχετικό έγγραφο της Γραμματείας του εκδίδσαντος την απόφαση Δικαστηρίου). Ως εκ τούτου δεν είναι δυνατόν να τύχει της ευνοϊκής ρύθμισης του άρθρου 28 παρ. 2 του Ν. 1975/1991, όπως ισχύει, με το οποίο απαγορεύεται η απέλαση αλλοδαπού γονέα ημεδαπού ανηλίκου, υπό την προϋπόθεση όμως ότι αυτός έχει τη γονική μέριμνα για το τέκνο του. Ακολούθως, ενόψει της προαναφερόμενης ανακλητικής της άδειας παραμονής απόφασης, τάχθηκε στον κύριο Χ.Μ. 15ήμερα προθεσμία για να αναχωρήσει από την Ελλάδα. Ο αλλοδαπός προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της ανακλητικής της άδειας παραμονής απόφασης.

Σκεπτικό : Α) Η διάταξη του άρθρου 19 του Ν. 1975/1991 ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα των άρθρων 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος, με τα οποία διασφαλίζεται το απαραβίαστο της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και τίθεται υπό την προστασία του κράτους η οικογένεια και η παιδική ηλικία, η Διοίκηση ενόψει και του άρθρου 1520 του Αστικού Κώδικα, υποχρεούται να ικανοποιεί αίτημα χορήγησης ή παρατάσεως άδειας παραμονής στη χώρα αλλοδαπού, γονέα ανηλίκου ελληνικής ιθαγένειας, ακόμα και όταν η άσκηση της γονικής μέριμνας για το τέκνο έχει ανατεθεί δικαστικώς στον ελληνικής υπηκοότητας σύζυγο σε περίπτωση διαζυγίου, ακυρώσεως του γάμου ή διακοπής της έγγαμης συμβίωσης κατά τα άρθρα 1513 και 1514 του Α.Κ. αντιστοίχως, εκτός εάν την απόρριψη του αιτήματος επιβάλλουν συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι, ιδίως, οι συνδεόμενοι με την προστασία της κρατικής ασφάλειας. **Β)** Το Δικαστήριο έκρινε ότι η αιτιολογία της ανακλητικής της άδειας παραμονής πράξης είναι πλημμελής, γιατί ο αιτών, γονέας ημεδαπών ανηλίκων, έχει δικαίωμα επικοινωνίας μαζί τους κατά το άρθρο 1520 Α.Κ., το οποίο είναι εφαρμοστέο εν προκειμένω βάσει του άρθρου 18 Α.Κ., έστω και αν η άσκηση της γονικής μέριμνας για αυτά έχει ανατεθεί δικαστικώς στην Ελληνίδα σύζυγό του.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση της Διοίκησης.

0355

ΣτΕ 4041/2001 (Δ' Τμήμα)

Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης – Ανάκληση πράσινης κάρτας λόγω καταδίκης για χρήση πλαστού διαβατηρίου – Η παραβίαση από τη Διοίκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης δεν καλύπτεται από την ενδικοφανή προσφυγή που άσκησε ο αιτών κατά της ανακλητικής της νόμιμης παραμονής και εργασίας του απόφαση.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 20 παρ. 2 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρο 6 του Ν. 2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (ΦΕΚ 45, τ. Α')

Άρθρο 2 παρ. 3 του Π.Δ. 358/1997 «Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Άρθρα 1, 2 και 4 παρ. 2 του Π.Δ. 359/1997 «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Άρθρο 27 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Α.Μ., πολίτης Συρίας, εισήλθε στην Ελλάδα σε άγνωστο χρόνο και εγκαταστάθηκε με τη σύζυγό του Σ. και την κόρη του Σ. στην Ηλιούπολη Αττικής, σε ιδιόκτητη κατοικία, είχε δε χορηγηθεί σ' αυτόν πράσινη κάρτα ισχύος μέχρι 16.1.2001. Στις 22.4.2000 συνελήφθη στο Αεροδρόμιο Θεσσαλονίκης γιατί επιχείρησε να εξέλθει από τη χώρα οικογενειακά με προορισμό το Λονδίνο κάνοντας χρήση πλαστού ελληνικού διαβατηρίου με στοιχεία Σ.Ν. Συνεπεία αυτού καταδικάστηκε στις 24.4.2000 σε τετράμηνη φυλάκιση με την υπ' αριθμ. 6753/2000 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Θεσσαλονίκης κατά της οποίας άσκησε έφεση. Ενόψει της καταδίκης του εκδόθηκε αυθημερόν απόφαση του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας περί απελάσεως του Α.Μ., κατά της οποίας άσκησε την από 12.5.2000 ενδικοφανή προσφυγή που απερρίφθη με την από 29.5.2000 απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης απέλασης, επειδή αυτή εκδόθηκε κατά παράβαση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερόμενου. Η Διοίκηση ισχυρίστηκε ενώπιον του Δικαστηρίου ότι η παράλειψή της να σεβαστεί το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερόμενου θεραπεύτηκε με την ενδικοφανή προσφυγή που ο αιτών άσκησε κατά της σε πρώτον βαθμό εκδοθείσης απόφασης απέλασης.

Σκεπτικό: Αφού αναφέρθηκε στα άρθρα 20 παρ. 2 του Συντάγματος, 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και 27 του Ν. 1975/1991 και λαμβάνο-

ντας υπόψη τα στοιχεία του φακέλου το Δικαστήριο έκρινε ότι η παράλειψη της Διοίκησης να καλέσει τον αιτούντα να εκθέσει τις απόψεις του σχετικά με το δυσμενές μέτρο της απέλασης πριν από την έκδοση της σχετικής απόφασης δεν καλύπτεται ενόψει και της παραγράφου 4 του άρθρου 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας από το γεγονός ότι κατά της απόφασης απέλασης ο αιτών άσκησε την απορριφθείσα με την προσβαλλόμενη απόφαση ενδικοφανή προσφυγή.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την απόφαση απέλασης του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης.

Σημείωση: όμοια και η υπ' αριθμ. **4042/2001** απόφαση του Συμβουλίου Επικρατείας η οποία εκδόθηκε επί αίτησης ακύρωσης που άσκησε η σύζυγος του κυρίου Α.Μ.

0356

ΣτΕ 380/2002 (Δ' Τμήμα)

Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης – Ο υπό απέλαση αλλοδαπός πρέπει αναγκαιώς να καλείται προηγουμένως να εκθέσει τις απόψεις του, τούτο δε σε κάθε περίπτωση ασχέτως δηλαδή το ένα έχει τυχόν εκ του νόμου τη δυνατότητα να προσφύγει με ουσιαστική διοικητική προσφυγή κατά της πράξεως απελάσεώς του.

Εφαρμοστέο Δίκαιο:

Άρθρο 20 παρ. 2 Συντάγματος 1975/1986/2001

Άρθρο 6 του Ν. 2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (ΦΕΚ 45, τ. Α')

Π.Δ. 358/1997 «Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Π.Δ. 359/1997 «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς» (ΦΕΚ 240, τ. Α')

Άρθρο 27 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Ι. Ρ., πολίτης Αλβανίας, εισήλθε στην Ελλάδα λάθρα σε άγνωστο χρόνο και διαμένει με τη σύζυγό του Α., επίσης αλβανικής ιθαγένειας και τα τέκνα τους Χ. και Ε. στη Βέροια. Ικανοποιώντας σχετικό αίτημά του ο Ο.Α.Ε.Δ. Ημαθίας του χορήγησε πράσινη κάρτα ισχύος έως 18.8.2000. Στις 14.6.2000 συνελήφθη στη Βέροια για χρήση πλαστού διαβατηρίου και υφαρπαγή ψευδούς βεβαιώσεως (πράξεις για τις οποίες όμως εν συνεχεία κηρύχθηκε αθώος με τις υπ' αριθμ. 1460/2001 και 126/2001 αποφάσεις του Μονομελούς Πλημμελειοδικείου Βέροιας. Στις 22.6.2000 εκδόθηκε απόφαση περί απέλασής του κατά της οποίας άσκησε προσφυγή η οποία επίσης απορρίφθηκε με απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσια Τάξης. Ο απειλούμενος με απέλαση αλλοδαπός

άσκησε αίτηση ακύρωσης της απόφασης ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας.

Σκεπτικό: Στις περιπτώσεις απέλασης αλλοδαπών κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 20 παρ. 2 του Συντάγματος, 6 του Ν. 2690/1999 και 27 του Ν. 1975/1991 ο υπό απέλαση αλλοδαπός πρέπει αναγκαστικά να καλείται προηγουμένως να εκθέσει τις απόψεις του τούτο δε σε κάθε περίπτωση ασχέτως, δηλαδή, του εάν έχει τυχόν εκ του νόμου τη δυνατότητα να προσφύγει, με ουσιαστική διοικητική προσφυγή, κατά της πράξης απέλασής του. Όπως προκύπτει από την από 22.6.2000 έκθεση του Τμήματος Ασφαλείας Βέροιας προς τη Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας πριν από την έκδοση της απόφασης απέλασεως η Διοίκηση δεν κάλεσε τον αιτούντα να εκθέσει τις απόψεις του σχετικά με το εν λόγω δυσμενές γι' αυτόν μέτρο, παραβιάζοντας έτσι την απορρέουσα από τις προπαρατεθείσες διατάξεις του νόμου και του Συντάγματος σχετική υποχρέωσή της. Η παράλειψη δε αυτή της Διοίκησης δεν καλύπτεται ενόψει της παρ. 4 του άρθρου 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας από το γεγονός ότι κατά της απόφασης απέλασης ο αιτών άσκησε ενδικοφανή προσφυγή η οποία απορρίφθηκε με την προσβαλλόμενη απόφαση.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση απέλασης.

0357

ΣτΕ 856/2002 (Δ' Τμήμα)

Ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας – Προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του ατόμου – Εγγραφή συζύγου Έλληνα πολίτη στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών – Η διατήρηση της εγγραφής είναι νόμιμη μόνο εφόσον επιβάλλεται από ειδικούς και συγκεκριμένους λόγους ιδιαιτέρου δημοσίου συμφέροντος, συνδεομένων ιδίως με την προστασία της κρατικής ασφάλειας και τη δημόσια τάξη.

Εφαρμοστέο δίκαιο:

Άρθρα 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986/2001
Άρθρα 11 και 27 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Υ.Α. 4803/13/4κγ «Καθορισμός των κριτηρίων και της διαδικασίας για την εγγραφή και διαγραφή αλλοδαπών από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών» (ΦΕΚ 407, τ. Β')

Π.Δ. 180/1979 «Περί των όρων λειτουργίας καταστημάτων πώλησεως οινοπνευματωδών ποτών και κέντρων διασκεδάσεως» (ΦΕΚ 46, τ. Α')

Υγειονομική διάταξη Α1β/8577/83 «Υγειονομικός έλεγχος των αδειών ιδρύσεως και λειτουργίας των εγκαταστάσεων επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος, καθώς και των γενικών και ειδικών όρων ιδρύ-

σεως και λειτουργίας των εργαστηρίων και καταστημάτων τροφίμων ή / και ποτών» (ΦΕΚ 526, τ. Β')

Πραγματικά Περιστατικά: Η κυρία Μ.Β. εισήλθε στον παρελθόν λάθρα στην Ελλάδα σε άγνωστο χρόνο. Στις 19.8.1999 συνελήφθη στην Αθήνα για παράβαση του Ν. 1975/1991 και απελάθηκε από απόφαση του Προϊσταμένου του Κλάδου Αστυνομίας Ασφάλειας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας, η οποία εκτελέστηκε στις 30.8.1999. Επανήλθε όμως λάθρα στη χώρα και στις 8.11.1999 συνελήφθη για παράβαση των διατάξεων του Ν. 1975/1991, του Π.Δ. 180/1979 και της Υγειονομικής Διάταξης Α1β/8577/83 και καταδικάστηκε σε φυλάκιση τριών μηνών και δέκα ημερών επειδή κατελήφθη να εργάζεται σε μπαρ χωρίς άδεια εργασίας. Εν συνεχεία με την από 10.11.1999 απόφαση του Προϊσταμένου του Κλάδου Ασφάλειας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας απελάθηκε εκ νέου. Η απέλαση αυτή εκτελέστηκε στις 28.11.1999 και όπως προκύπτει από τα σχετικά σήματα του Τμήματος Αλλοδαπών Αθηνών και του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης καταχωρήθηκε στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών. Στις 23.9.2000 η κυρίως Μ.Β. τέλεσε στη Βουλγαρία γάμο με τον έλληνα υπήκοο Ν.Σ. Μετά την τέλεση του γάμου ο σύζυγός της ζήτησε με την από 9.10.2000 αίτησή του να αρθεί η απέλασή και να της επιτραπεί η είσοδος στη χώρα για να συμβιώσουν στην Ελλάδα. Το αίτημα αυτό, υπέρ της ικανοποίησης του οποίου συνηγόρησε το Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών, απερρίφθη τελικά με πράξη του Αναπληρωτού Προϊσταμένου του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης της Ελληνικής Αστυνομίας με την αιτιολογία ότι εξακολουθούσαν να ισχύουν οι λόγοι για τους οποίους η κυρία Μ.Β. είχε εγγραφεί στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών. Η απορριπτική απόφαση της Διοίκησης επικαλείται σχετικό εισηγητικό σημείωμα της Διεύθυνσης Αλλοδαπών όπου επισημαίνεται η ποινική καταδίκη της αιτούσας για παράβαση της ελληνικής νομοθεσίας και διατυπώνεται η άποψη ότι ο γάμος που τέλεσε είναι πρόσφατος και δεν μπορεί να κριθεί ως βιώσιμος. Η κυρία Μ.Β. και ο Έλληνας σύζυγός της προσέφυγαν στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενοι την ακύρωση της απόφασης με την οποία η Διοίκηση αρνήθηκε τη διαγραφή της από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών.

Σκεπτικό: Α) Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος, με τις οποίες κατοχυρώνεται η ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας, διασφαλίζεται το απαραβίαστο της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του ατόμου και ανάγονται σε αντικείμενα κρατικής προστασίας ο γάμος και η οικογένεια, συνάγεται και το δικαίωμα των ελλήνων να συνάπτουν γάμο με αλλοδαπούς και να εξασφαλίζουν κοινή μετά του αλλοδαπού συζύγου διαβίωση στην Ελλάδα. **Β)** Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 11 του Ν. 1975/1991 και της υπουργικής απόφασης 4803/13/4κγ που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 1 του προαναφερόμενου άρθρου, ερμηνευόμενων ενόψει και των διατάξεων των άρθρων 5 παρ. 1, 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος η απόρριψη αιτή-

ματος αλλοδαπού, εγγεγραμμένου στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών περί διαγραφής του από τον κατάλογο αυτό, εφόσον υφίσταται γάμος του με Έλληνα τότε μόνον χωρεί νομίμως, όταν η διατήρηση της εγγραφής αυτής επιβάλλεται εξ ειδικών και συγκεκριμένων λόγων ιδιαίτερου δημοσίου συμφέροντος, συνδεομένων ιδίως με την προστασία της κρατικής ασφάλειας και τη δημόσια τάξη. Γ) Το επιχείρημα της Διοίκησης ότι ο γάμος είναι πρόσφατος απερρίφθη από το Δικαστήριο το οποίο έκρινε ότι το στοιχείο αυτό δεν είναι επαρκές για τη συναγωγή κρίσεως για τη μη βιωσιμότητα και για την έλλειψη σοβαρής πρόθεσης εγγάμου συμβίωσης των συζύγων.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την απόφαση με την οποία η Διοίκηση αρνήθηκε τη διαγραφή από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών αλλοδαπής, συζύγου έλληνα πολίτη.

0358

ΣτΕ 1027/2002 (Δ' Τμήμα)

Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης – Ακυρότητα του αποδεικτικού επίδοσης που συντάχθηκε από τις αστυνομικές αρχές – Ανάκληση άδειας παραμονής χορηγηθείσας σε αλλοδαπή σύζυγο έλληνα, λόγω καταδίκης της αλλοδαπής συζύγου για παράβαση του Ν. 2734/1999 και διαπίστωσης των αστυνομικών αρχών ότι δεν υφίσταται συμβίωση των συζύγων.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 6 του Ν. 2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (ΦΕΚ 45, τ. Α')

Άρθρο 44 του Ν. 2717/1999 «Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας» (ΦΕΚ 97, τ. Α')

Άρθρο 117 περ. 1 Κ.Πολ.Δ.

Ν. 2734/1999 « Εκδιδόμενα με αμοιβή πρόσωπα και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 161, τ. Α')

Άρθρο 16 παρ. 1 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Η κυρία Ν.Ν., πολίτης Ουκρανίας έλαβε στην Ελλάδα άδεια παραμονής ισχύος έως 1.11.2005 ως σύζυγος Έλληνα. Στην 15.2.2001 συνελήφθη στη Θεσσαλονίκη για παράβαση του Ν. 2734/1999. Ενόψει της επικείμενης ανάκλησης της χορηγηθείσας άδειας παραμονής κλήθηκε στις 28.2.2001 από το Αστυνομικό Τμήμα Δενδροποτάμου της Θεσσαλονίκης να εκθέσει της απόψεις της επειδή διαπιστώθηκε από τις αστυνομικές αρχές ότι δεν διαμένει στη δηλωθείσα διεύθυνση, δεν υφίσταται συμβίωση με το σύζυγό της και συνελήφθη κατηγορούμενη ότι διέπραξε αδίκημα που συνιστά λόγο δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Με την από 28.2.2001 απόφαση του Διευθυντή της Διεύθυνσης Αλλοδαπών του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας η οποία έλαβε υπόψη τις αντιρρήσεις της κυρίας Ν.Ν. ανακλήθηκε η άδεια παραμονής της στη χώρα και διατάχθηκε η

απέλασή της και η απαγόρευση εισόδου της έως 28.2.2006. Εξάλλου με την υπ' αριθμ. 4544/2001 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Θεσσαλονίκης η κυρία N.N. καταδικάστηκε για την παράβαση του Ν. 2734/1999 σε 9μηνη φυλάκιση και χρηματικό πρόστιμο. Περαιτέρω, ο Διευθυντής Ασφάλειας Θεσσαλονίκης απέρριψε την προσφυγή της κατά της απόφασης με την οποία ανακλήθηκε η άδεια παραμονής και ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης την προσφυγή της κατά της απόφασης απέλασης. Η κυρία N.N. προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενη την ακύρωση των αποφάσεων που εξέδωσαν τα σε δεύτερο βαθμό κρίνοντα όργανα.

Σκεπτικό: Α) Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας οι διοικητικές αρχές πριν από την έκδοση δυσμενούς πράξεως που στηρίζεται σε υποκειμενική συμπεριφορά οφείλουν να καλούν εγγράφως τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικά, με κλήση που έχει το οριζόμενο στην παράγραφο 2 του προαναφερόμενου άρθρου περιεχόμενο, και η οποία κοινοποιείται σε αυτόν τουλάχιστον πέντε πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακροάσεως. Σε περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος εκφράσει προφορικά τις απόψεις του πρέπει να συντάσσεται υπηρεσιακώς σχετικό πρακτικό, συνυπογραφόμενο από αυτόν, ώστε να είναι δυνατός ο δικαστικός έλεγχος της προσήκουσας τηρήσεως της εν λόγω διαδικασίας και, περαιτέρω, ενόψει των προβληθέντων, της αιτιολογίας της πράξεως. Η παράλειψη δε τηρήσεως της διαδικασίας ακροάσεως του ενδιαφερομένου δεν καλύπτεται με την άσκηση εκ μέρους του ενδικοφανούς προσφυγής κατά της εκδοθείσας σχετικής πράξεως. Εξάλλου κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, όταν απαιτείται σύνταξη εκθέσεως εκ μέρους της Διοικήσεως για πράξη ή ενέργεια, αυτή πρέπει να συντάσσεται κατ' αρχήν, κατά ή αμέσως μετά τη διενέργειά της, εκτός αν για εξαιρετικούς λόγους αυτό δεν είναι εφικτό, οπότε απαιτείται να γίνεται σχετική αιτιολογημένη μνεία στην έκθεση. **Β)** Από τα στοιχεία του φακέλου και ειδικότερα από το αποδεικτικό επίδοσης προκύπτει ότι στις 15:55 της 28.2.2001 κλήθηκε να εκθέσει τις απόψεις της και στις 16:10 της ίδιας ημέρας της κοινοποιήθηκε η απόφαση περί ανάκλησης της άδειας παραμονής. Αλλά το αποδεικτικό αυτό με το οποίο βεβαιώνονται σωρευτικώς διαφορετικές ενέργειες που απέχουν χρονικώς είναι άκυρο, γιατί οι επιδοτήριες εκθέσεις, πρέπει να συντάσσονται αμέσως μόλις γίνει η βεβαιούμενη ενέργεια και κατά συνέπεια δεν προκύπτει κλήση, και μάλιστα σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, της αιτούσας για παροχή εξηγήσεων. Περαιτέρω, η διαδικασία ακροάσεως που εφαρμόστηκε εν προκειμένω για την ανάκληση της άδειας παραμονής είναι πλημμελής γιατί δεν προκύπτει σύνταξη, υπηρεσιακώς, πρακτικού, συνυπογραφόμενου από την ενδιαφερόμενη, για την προφορική έκφραση των απόψεών της. Άρα, δεν προκύπτει ότι πριν από την έκδοση της πράξης με την οποία ανακλήθηκε η άδεια παραμονής της αιτούσας, για τους λόγους που αναφέρονται και σε υποκειμενική συμπεριφορά της, τηρήθηκε προσηκόντως η διαδικασία ακροάσεώς της κατά τα οριζόμενα στο

προαναφερόμενο άρθρο 6, η παράλειψη δε αυτή δεν καλύπτεται ενόψει της διάταξης της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου, με την άσκηση προσφυγής κατά της αναφερθείσας ανακλήσεως.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την ανακλητική της άδειας παραμονής απόφαση και την βασισμένη σ' αυτήν απόφαση απέλασης της αιτούσας.

0359

ΣτΕ 1233/2002 (Α' Τμήμα)

Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης : εφαρμόζεται στις περιπτώσεις δυσμενών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται βάσει υποκειμενικών και όχι βάσει αντικειμενικών προϋποθέσεων – Ανάκληση πράξης με την οποία διαπιστώθηκε η ελληνική ιθαγένεια – Κατά την άποψη της μειοψηφίας είναι αμετάκλητες οι πράξεις με τις οποίες διαπιστώνεται απλώς υπάρχουσα η ελληνική ιθαγένεια των εξ ελλήνων προγόνων ελκόντων την καταγωγή τους γιατί αναφέρονται στο θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα της ιθαγένειας κατοχυρωμένο από το Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος 1975/1986

Άρθρο 26 του Ν.Δ. 3370/1955 «Περί κυρώσεως του Κώδικος Ελληνικής Ιθαγενείας» (ΦΕΚ 258, τ. Α')

Άρθρα 2 και 3 παρ. 3 του Ν. 2119/1993 «Κύρωση Κώδικα Διατάξεων Περί Μητρώων Αρρένων» (ΦΕΚ 23, τ. Α')

Άρθρο 9 του Ν. 2307/1995 «Προσαρμογή Νομοθεσίας Αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις Διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 113, τ. Α')

Α.Ν. 261/1968 «Περί χρόνου ανακλήσεως παράνομων διοικητικών πράξεων» (ΦΕΚ 12, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Η Νομαρχία Αθηνών εξέδωσε στις 2.12.1992 θετική διαπιστωτική της ελληνικής ιθαγενείας πράξη για τους Ρ.Μ. και Κ.Μ., στηριζόμενη στο από 22.9.1992 έγγραφο του Τμήματος Ιθαγενείας της Διεύθυνσης Αστικής Κατάστασης του Υπουργείου Εσωτερικών με το οποίο η Νομαρχία καλείτο να τους εγγράψει στα μητρώα αρρένων και στα δημοτολόγια του Δήμου Αθηναίων λόγω της ελληνικής ιθαγενείας του πρώτου εξ αυτών ως εγγονού έλληνα εγγεγραμμένου στα μητρώα αρρένων του Δήμου Αθηναίων με αύξοντα αριθμό 1015 και έτος γέννησης 1885. Στη συνέχεια όμως, ύστερα από αμφιβολίες που γεννήθηκαν και κατέληξαν μάλιστα στη σύνταξη σχετικού πορίσματος των Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης ο μιν Δήμος Αθηναίων σε απάντηση σχετικού ερωτήματος του Υπουργείου Εσωτερικών βεβαίωσε με το από 4.5.1998 έγγραφο του ότι ο παππούς εκ πατρός του πρώτου δεν ήταν γραμμένος στα μητρώα αρρένων γεννηθέντων το 1885 αφού στο γράμμα «Μ» του έτους αυτού δεν υπήρχε αύξων αριθμός 1015, το δε Υπουργείο Εσωτερικών διαπίστωσε ότι το από 22.9.1992 έγγρα-

φό του με βάση το οποίο είχε πραγματοποιηθεί η εγγραφή των Ρ.Μ. και Κ.Μ. στα μητρώα αρρένων και στα δημοτολόγια του Δήμου Αθηναίων αφορούσε φάκελο με τελείως διαφορετική υπόθεση. Ενόψει των ανωτέρω το Υπουργείο Εσωτερικών ζήτησε με το από 6.7.1998 έγγραφό του από το Νομάρχη Αθηνών να επιμεληθεί τη διαγραφή από τα μητρώα αρρένων και με το από 7.7.1998 έγγραφό του διαβίβασε στην Εισαγγελία Πρωτοδικών Αθηνών τα σχετικά στοιχεία προς διερεύνηση τυχόν διαπράξεως πλαστογραφίας. Κατόπιν αυτών κατ' επίκληση του άρθρου 3 του Ν. 2119/1993 ο Νομάρχης Αθηνών ανακάλεσε την πράξη με την οποία αποφάσισε την εγγραφή των κυρίων Ρ.Μ. και Κ.Μ. στα μητρώα αρρένων και στα δημοτολόγια του Δήμου Αθηναίων. Οι ενδιαφερόμενοι προσέφυγαν στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενοι την ακύρωση της ανακλητικής της θετικής πράξης απόφασης του Νομάρχη, επικαλούμενοι ότι κατά τη διαδικασία έκδοσής της παραβιάστηκε το δικαίωμά τους σε προηγούμενη ακρόαση, ότι δεν επιλύθηκε το ζήτημα της αμφισβήτησης της ιθαγένειάς τους από τον Υπουργό Εσωτερικών, μετά σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Ιθαγενείας, ότι συνέτρεχε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα όσον αφορά στην εγγραφή του εκ πατρός παππού του πρώτου εξ αυτών στα μητρώα αρρένων του Δήμου Αθηναίων και ότι παρήλθε μακρός χρόνος από την έκδοση της ανακληθείσας πράξης.

Σκεπτικό : Α) Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι με βάση τη διάταξη του άρθρου 2 του Ν. 2119/1993 όλοι οι άρρενες έλληνες που διαμένουν στο εσωτερικό ή στο εξωτερικό υποχρεούνται να είναι γραμμένοι στα μητρώα αρρένων δήμου ή κοινότητας του κράτους. Περαιτέρω κατά τη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 3 του ίδιου νόμου οι αδήλωτοι εγγράφονται στο μητρώο αρρένων με απόφαση του Νομάρχη στην περιφέρεια του οποίου υπάγεται ο δήμος ή η κοινότητα στο μητρώο αρρένων του οποίου πρέπει να εγγραφεί ο αδήλωτος. Σύμφωνα με το Ν. 2119/1993 όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 2307/1995 με πράξη του Νομάρχη διαπιστώνεται η κτήση ή μη της ελληνικής ιθαγένειας ατόμων που ζητούν να καθοριστεί η ιθαγένειά τους σύμφωνα με τον Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, για την έκδοση δε της πράξης αυτής απαιτείται έρευνα όλων των δικαιολογητικών και στοιχείων του αιτούντα από την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Εσωτερικών μετά τη θετική διαπίστωση της οποίας ο φάκελος διαβιβάζεται στο Νομάρχη για την έκδοση της διαπιστωτικής πράξης. **Β)** Αναφερόμενο στον προβαλλόμενο λόγο ακύρωσης το Δικαστήριο έκρινε ότι πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος γιατί η συνταγματική διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 δεν έχει πεδίο εφαρμογής στις περιπτώσεις των δυσμενών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται βάσει αντικειμενικών προϋποθέσεων. Εν προκειμένω, η προσβαλλόμενη πράξη δεν στηρίχθηκε σε επίμεμπτη υποκειμενική συμπεριφορά των αιτούντων, αλλά στα αντικειμενικά δεδομένα της ανυπαρξίας των σχετικών στοιχείων. **Γ)** Ο λόγος που προβάλλουν οι αιτούντες και αφορά στην παράλειψη επίλυσης της αμφισβήτησης της ιθαγένειας από τον Υπουργό Εσωτερικών πρέπει επίσης να απορριφθεί γιατί η προσβαλλόμενη πράξη περιορίζεται σε ανάκληση προηγούμε-

νης ομοίας λόγω της διαπίστωσης ανυπαρξίας των στοιχείων επί των οποίων εκείνη είχε στηριχτεί. Δ) Το Δικαστήριο απέρριψε επίσης τον προβαλλόμενο λόγο περί πλάνης περί τα πράγματα δεδομένου ότι η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε κατ' επίκληση εγγράφου του Υπουργείου Εσωτερικών και άρα έχει δύο επάλληλα αιτιολογικά ερείσματα το καθένα των οποίων αρκεί αυτοτελώς να την στηρίξει: το πρώτο αφορά στην εγγραφή του εκ του πατρός παππού του πρώτου των αιτούντων στο Δήμο Αθηναίων και το δεύτερο στην πλαστότητα του εγγράφου του Υπουργείου Εσωτερικών στο οποίο στηρίχτηκε η αρχική εγγραφή. Κατά συνέπεια, καθώς δεν αμφισβητείται η πλαστότητα του εγγράφου του Υπουργείου Εσωτερικών νομίμως αιτιολογημένη είναι η προσβαλλόμενη πράξη. Ε) Κρίνοντας τα εμμέσως προβαλλόμενα από τον αιτούντα περί παρανομίας της προσβαλλόμενης πράξης λόγω μακρού χρόνου από της εκδόσεως της ανακληθείσης πράξης το Δικαστήριο έκρινε ότι πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμα, γιατί τα έξι περίπου χρόνια που μεσολάβησαν, λίγο μετά την πενταετία του Α.Ν. 261/1968 κρίνεται εύλογος χρόνος για την ανάκληση μιας εκδοθείσης βάσει ανύπαρκτων στοιχείων πράξης που άπτεται ζητήματος τόσο σημαντικού για το δημόσιο συμφέρον, όπως είναι η ιθαγένεια. Κατά τη γνώμη όμως της Προεδρεύουσας Συμβούλου, κυρίας Αθ. Τσαμπάση οι διοικητικές πράξεις με τις οποίες απονέμεται, δια πολιτογραφήσεως, η ελληνική ιθαγένεια, ή πολλώ μάλλον, οι πράξεις εκείνες με τις οποίες διαπιστώνεται απλώς υπάρχουσα η ελληνική ιθαγένεια των εξ ελλήνων προγόνων ελκόντων την καταγωγή και διατάσσεται η εγγραφή τους στα μητρώα του Δήμου, είναι εξ ορισμού, κατ' αρχήν αμετάκλητοι διότι αναφέρονται στο θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα της ιθαγενείας κατοχυρωμένο από το Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και είναι δημιουργικές πραιτέρω δικαιωμάτων, νομικών σχέσεων και καταστάσεων των ενδιαφερομένων και των μελών των οικογενειών που χρήζουν κατ' εξοχήν σταθερότητας και ασφάλειας (γάμος, ιθαγένεια τέκνων, στρατολογικές υποχρεώσεις, εκλογικά δικαιώματα κλπ). Ενόψει τούτου, πλην αν είναι αποδεδειγμένα προϊόν δόλιας ενέργειας του ενδιαφερόμενου, καλουμένου βεβαίως προς παροχή εξηγήσεων, οι πράξεις αυτές δεν είναι δυνατόν να ανακαλούνται ούτε δια το ότι, ως εν προκειμένω συμβαίνει, η Υπηρεσία επλανήθη ή έσφαλε κατά την αρχική της εκτίμηση ως προς τη συνδρομή των προϋποθέσεων για την απονομή ή την αναγνώριση της ιθαγενείας. Είναι διαφορετικό το ζήτημα της εκ των υστέρων, για το μέλλον αφαίρεσης της ελληνικής ιθαγενείας κατά τους όρους του νόμου, όταν τούτο προβλέπεται ειδικά από την κείμενη νομοθεσία και τούτο βεβαίως πάντοτε υπό την επιφύλαξη της συμβατότητας της περί αφαιρέσεως της ελληνικής ιθαγενείας ειδικής ρυθμίσεως του νόμου προς το Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Κατά συνέπεια, υπό τα πραγματικά περιστατικά που γίνονται δεκτά για της αποφάσεως, είναι η νόμιμος η προκειμένη ανάκληση της πράξεως με την οποία βάσει αντικειμενικών προϋποθέσεων ασυνδέτων προς δο-

λίαν ενέργειαν των αιτούντων διαπιστώθηκε η ελληνική ιθαγένεια τους και διατάχθηκε η εγγραφή τους στα μητρώα του Δήμου.

Το Συμβούλιο Επικρατείας απέρριψε κατά πλειοψηφία την αίτηση ακύρωσης.

Σημείωση : ομοίου περιεχομένου και η υπ' αριθμ. **1237/2002** (Δ' Τμήμα) απόφαση του Συμβουλίου Επικρατείας.

0360

ΣτΕ 1239/2002 (Δ' Τμήμα)

Εγγραφή αλλοδαπού στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών – Διαδικασία νομιμοποίησης της παραμονής και της εργασίας των παράνομων αλλοδαπών κατά τα Π.Δ. 358 και 359/1997.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 11 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Άρθρο 2 παρ. 3 του Π.Δ. 358/1997 «Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΦΕΚ 240, τ. Α'), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο μόνο του Π.Δ. 241/1998 «Τροποποίηση του Π.Δ. 358/1997» (ΦΕΚ 180, τ. Α')

Α.Ν. 89/1967 «Περί εγκαταστάσεως εν Ελλάδι Αλλοδαπών Εμποροβιομηχανικών Εταιρειών» (ΦΕΚ 132, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά : Ο κύριος Α.Η., πολίτης Συρίας, εισήλθε στο ελληνικό έδαφος στις 27.5.1995 με προξενική θεώρηση διάρκειας ενός μηνός. Εν συνεχεία έλαβε με την ιδιότητα των εργαζομένων σε εταιρεία του Ν. 89/1967 άδεια παραμονής έως 27.1.1997. Ακολούθως, επειδή διαπιστώθηκε από την ελληνική πρεσβεία στη Δαμασκό ότι η βίζα με την οποία είχε εισέλθει στην Ελλάδα ήταν πλαστή η Διοίκηση τον καταχώρησε στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών. Στις 11.5.1998 ο κύριος Α.Η. ζήτησε να διαγραφεί από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών προκειμένου να εφοδιαστεί με άδεια παραμονής κατά τα οριζόμενα στο Π.Δ. 358/1997. Η Διοίκηση όμως αρνήθηκε να ικανοποιήσει αυτό το αίτημά του. Με το από 19.4.1999 η Διεύθυνση Κρατικής Ασφαλείας ενημερώνει το Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών ότι στο παρελθόν ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός είχε εισέλθει στη χώρα με πλαστά έγγραφα και συνιστάται να αναχωρήσει από την Ελλάδα. Με την από 30.4.1999 πράξη του ο Διοικητής του Τμήματος Αλλοδαπών Αθηνών έταξε στον κύριο Α.Η. προθεσμία για να αναχωρήσει από τη χώρα. Ο αλλοδαπός προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση των πράξεων με τις οποίες η Διοίκηση αφενός αρνήθηκε να τον διαγράψει από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών, αφετέρου τον κάλεσε να αναχωρήσει από την Ελλάδα.

Σκεπτικό: Από τις διατάξεις των άρθρων 11 του Ν. 1975/1991 και 2 παρ. 3 του Π.Δ. 358/1997, όπως τροποποιήθηκε με το Π.Δ. 241/1998 συνάγεται ότι δεν χορηγείται κατ' αρχήν άδεια παραμονής σε αλλοδαπούς οι οποίοι είναι εγγεγραμμένοι στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών, η απαγόρευση όμως αυτή δεν ισχύει για τους αλλοδαπούς των οποίων η εγγραφή έγινε για την παράνομη είσοδό τους στη χώρα αφού άδεια παραμονής χορηγείται ακόμα και στους αλλοδαπούς εκείνους οι οποίοι έχουν καταδικαστεί για παράνομη είσοδο και εργασία στο ελληνικό έδαφος. Υπάγοντας τα στοιχεία του φακέλου στις προαναφερόμενες διατάξεις νόμων το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν είναι νόμιμη η προσβαλλόμενη πράξη με την οποία η Διοίκηση αρνείται να χορηγήσει άδεια παραμονής στον αιτούντα με την αιτιολογία ότι είναι εγγεγραμμένος στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών για παράνομη είσοδο στη χώρα.

Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την προσβαλλόμενη πράξη της Διοίκησης.

0361

ΣτΕ 1414/2002 (Δ' Τμήμα)

Απέλαση αλλοδαπού, συζύγου Ελληνίδας και πατέρα ημεδαπού ανηλίκου για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας – Καταδίκη για διευκόλυνση μεταφοράς αλλοδαπών στη χώρα – Αρχή της αναλογικότητας.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης «δια την Προάσπισιν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών»

Ν.Δ. 53/1974 (ΦΕΚ 256, τ. Α')

Άρθρα 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986

Άρθρο 1520 Α.Κ.

Άρθρα 19, 27 και 28 παρ. 2 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α'), όπως το τελευταίο τροποποιήθηκε με το Ν. 2452/1996 «Ρύθμιση θεμάτων προσφύγων κατά τροποποίηση των διατάξεων του Ν. 1975/1991 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 283, τ. Α')

Άρθρο 187 παρ. 2 Π.Κ.

Πραγματικά Περιστατικά : Ο κύριος Θ.Τ., πολίτης Αλβανίας, εισήλθε στην Ελλάδα λάθρα στις 6.5.1992. Στις 27.2.1992 τέλεσε γάμο στα Ιωάννινα με Ελληνίδα, με την οποία απέκτησε τέκνο το 1997, έλαβε δε διαδοχικά άδεια παραμονής έως τις 10.3.1999. Ωστόσο, με την από 31.8.1998 απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης διατάχθηκε η απέλασή του από τη χώρα και η απαγόρευση εισόδου του έως 31.8.2003 με την αιτιολογία ότι στις 27.8.1998 συνελήφθη για παράβαση του Ν. 1975/1991 και του άρθρου 187 παρ. 2 Π.Κ. και καταδικάστηκε με την υπ' αριθμ. 1358/1998 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Ιωαννίνων σε φυλάκιση ενός έτους και χρη-

ματική ποινή, αδίκημα για το οποίο αθωώθηκε αργότερα με την υπ' αριθμ. 189/2000 απόφαση του Εφετείου Ιωαννίνων. Η από 31.8.1998 απόφαση απέλασης του Υπουργού Δημόσιας Τάξης ανακλήθηκε κατόπιν προσφυγής του αιτούντα με την από 7.7.1999 απόφαση του Προϊσταμένου Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας σύμφωνα με την από 5.7.1999 εισήγηση ενόψει της συνταγματικώς επιβεβλημένης προστασίας της οικογένειας. Κατόπιν αυτού η Διοίκηση χορήγησε στον κύριο Θ.Τ. άδεια παραμονής έως τις 23.8.2000. Πλην όμως στις 10.9.2000 συνελήφθη εκ νέου και με την υπ' αριθμ. 2223/2000 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Ιωαννίνων καταδικάστηκε σε φυλάκιση επτά ετών και χρηματική ποινή ως ηθικός αυτουργός διευκόλυνσης λαθρομεταναστών στην Ελλάδα. Η εκτέλεση της απόφασης αυτής ανεστάλη με την υπ' αριθμ. 432/2000 απόφαση του Τριμελούς Εφετείου Ιωαννίνων και ο κύριος Θ.Τ. αποφυλακίστηκε στις 22.9.2000. Στη συνέχεια με την από 31.1.2001 απόφαση του Προϊσταμένου Κλάδου Ασφάλειας και Τάξης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης κατ' επίκληση του άρθρου 28 παρ. 2 του Ν. 1975/1991 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 παρ. 2 του Ν. 2452/1996 ο αλλοδαπός απελάθηκε από τη χώρα και απαγορεύθηκε η εκ νέου είσοδος σ' αυτήν με την αιτιολογία ότι στις 27.1.2001 συνελήφθη στα Ιωάννινα για παράβαση του Ν. 1975/1991 (άμεση συνέργεια και διευκόλυνση προωθήσεως αλλοδαπών στο εσωτερικό της χώρας), πράξη για την οποία καταδικάστηκε με την υπ' αριθμ. 394/2001 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Ιωαννίνων σε φυλάκιση δώδεκα μηνών με τριετή αναστολή. Κατά την έκδοση της σχετικής απόφασης απέλασης η Διοίκηση έλαβε επίσης υπόψη ότι ο κύριος Θ.Τ. είχε στο παρελθόν συλληφθεί και καταδικαστεί δύο φορές για σχετικό αδίκημα και άρα είναι επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Με την από 26.3.2001 απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης απορρίφθηκε η προσφυγή που άσκησε ο αλλοδαπός κατά της διαταγής με την οποία διατάχθηκε η απέλασή του από την Ελλάδα. Σημειώνεται ότι η σχετική διαταγή απέλασης εκδόθηκε μετά από γνωμοδότηση της αρμόδιας Επιτροπής, η οποία αφού εκτίμησε το γεγονός ότι ο αλλοδαπός είναι σύζυγος Ελληνίδας και γονέας ημεδαπού ανηλίκου εισηγήθηκε την απόρριψη της προσφυγής του για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, ενόψει των επανειλημμένων ποινικών καταδικών σχετικά με την παράνομη μεταφορά και είσοδο στη Χώρα λαθρομεταναστών. Ο κύριος Θ.Τ. προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της από 26.3.2001 απόφασης απέλασης.

Σκεπτικό: Κατά την έννοια του άρθρου 28 παρ. 2 του Ν. 1975/1991 όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 3 παρ. 2 του Ν. 2452/1996 που πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των άρθρων 9 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος, με τα οποία διασφαλίζεται το απαραβίαστο της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και τίθεται υπό την προστασία του κράτους η οικογενειακή και η παιδική ηλικία, καθώς και υπό το πρίσμα των διατάξεων του άρθρου 8

της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου η Διοίκηση δεν μπορεί να απελάσει αλλοδαπό, ο οποίος είναι γονέας ανηλίκου Έλληνα και έχει τη γονική μέριμνα αυτού ή δικαίωμα προσωπικής επικοινωνίας, εκτός εάν συντρέχουν συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι οι συνδεόμενοι με την προστασία της δημόσιας ή κρατικής ασφάλειας. Περαιτέρω, κατά την έννοια των άρθρων 19 και 27 του Ν. 1975/1991 που πρέπει επίσης να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα των ανωτέρω διατάξεων του Συντάγματος και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης η Διοίκηση, εφόσον υφίσταται γάμος ελληνίδας ή έλληνα με αλλοδαπό ή αλλοδαπή και πραγματική συμβίωσή τους στην Ελλάδα και εφόσον ο αλλοδαπός ή η αλλοδαπή σύζυγος διαμένει νομίμως στη χώρα, δεν μπορεί να απελάσει αυτόν ή αυτήν, εκτός εάν συντρέχουν συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι οι συνδεόμενοι με την προστασία της δημόσιας ή κρατικής ασφάλειας. Λαμβάνοντας υπόψη τα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υπόθεσης, και ειδικότερα ότι ο αιτών κρίθηκε επικίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια λόγω των δύο συνεχών ποινικών καταδικών (που δεν απαιτείται κατά νόμο να είναι τελεσίδικες) για το αυτό αδίκημα της διευκόλυνσης προώθησης αλλοδαπών στο εσωτερικό της χώρας και σταθμίζοντας την προστασία του δημοσίου συμφέροντος με την οικογενειακή του κατάσταση το Δικαστήριο έκρινε ότι νομίμως αποφάσισε η Διοίκηση την απέλασή του από την Ελλάδα.

Το Συμβούλιο Επικρατείας επικύρωσε την απόφαση της Διοίκησης.

Π. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ
ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΤΙΡΡΗΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΚΡΑΤΗΣΗΣ
Άρθρο 44 παρ. 3¹ του Ν. 2910/2001

0362

710/24.5.2002

Απαράδεκτος προβάλλονται ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου ισχυρισμοί που αφορούν στην νομιμότητα της έκδοσης της απόφασης απέλασης – Δεν κρίνεται ύποπτη φυγής η αντιλέγουσα, η οποία καταδικάστηκε σε μικρή ποινή φυλάκιση του Ν. 2734/1999 «Περί Εκδιδομένων Γυναικών» αφού είναι κάτοχος άδειας παραμονής και εργασίας – Η καταδίκη της για το συγκεκριμένο αδίκημα δεν προσδίδει στην αντιλέγουσα συστηματική παραβατική ή αντικοινωνική συμπεριφορά.

Πραγματικά Περιστατικά: Η αντιλέγουσα, κυρία Β.Ρ., πολίτης Μολδαβίας, είναι κάτοχος προσωρινής άδειας παραμονής που εκδόθηκε από την Περιφέρεια Αττικής. Συνελήφθη για παράβαση του Ν. 2734/1999 και παραπέμφθηκε σε δίκη. Το Τριμελές Πλημμελειοδικείο Αθηνών την καταδίκασε σε φυλάκιση 20 ημερών, την οποία εξαγόρασε. Εν συνεχεία διετάχθη η κράτησή της προς απέλαση γιατί «κρίθηκε επικίνδυνη για τη δημόσια τάξη στερούμενη νομιμοποιητικών εγγράφων». Ενώπιον του Δικαστηρίου η αντιλέγουσα επικαλέστηκε τις προϋποθέσεις έκδοσης της απόφασης απέλαση που ορίζονται στο άρθρο 44 του Ν. 2910/2001. Ως προς τη νομιμότητα της απόφασης κράτησης ισχυρίστηκε ότι δεν είναι ύποπτη φυγής ούτε επικίνδυνη για τη δημόσια τάξη γιατί κατέχει προσωρινή άδεια παραμονής της οποίας η ισχύς παρατάθηκε αυτοδίκαιο εκ του νόμου και άρα έχει εκδηλώσει τη βούλησή της να παραμείνει και να εργαστεί στην Ελλάδα. Προς απόδειξη του ισχυρισμού της αυτού η αντιλέγουσα προσκομίζει τα δικαιολογητικά που απαιτεί η νομοθεσία για την έκδοση της άδειας εργασίας.

Σκεπτικό: Το Δικαστήριο απέρριψε ως απαράδεκτους τους ισχυρισμούς της αντιλέγουσας που αφορούν στη νομιμότητα της απόφασης απέλασης. Κρίνοντας τη νομιμότητα της κράτησης αξιολόγησε θετικά ότι η αντιλέγουσα είναι κάτοχος άδειας παραμονής της οποίας η ισχύς έχει παραταθεί εκ του νόμου και άρα το στερητικό της ελευθερίας της μέτρο δεν διατάχθηκε

¹ 3. Εφόσον ο αλλοδαπός, εκ των εν γένει περιστάσεων, κρίνεται ύποπτος φυγής ή επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη, με απόφαση των οργάνων της προηγούμενης παραγράφου, διατάσσεται η προσωρινή κράτησή του μέχρι την έκδοση, εντός τριών ημερών, απόφασης περί της απέλασής του. Εφόσον εκδοθεί απόφαση απέλασης, η κράτηση συνεχίζεται μέχρι την εκτέλεση της απέλασης, σε καμία όμως περίπτωση δεν μπορεί να υπερβαίνει τους τρεις μήνες. Ο αλλοδαπός πρέπει να πληροφορείται στη γλώσσα που κατανοεί τους λόγους της κράτησής του. Ο αλλοδαπός που κρατείται έχει το δικαίωμα να προβάλει αντιρρήσεις κατά της απόφασης κράτησής του ενώπιον του προέδρου του διοικητικού πρωτοδικείου στην περιφέρεια του οποίου κρατείται, ο οποίος κρίνει για τη νομιμότητά της, με ανάλογη εφαρμογή της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 243 του Ν. 2717/1999 (ΦΕΚ 97, Α').

νόμιμα. Περαιτέρω το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η καταδίκη της για το συγκεκριμένο αδίκημα το οποίο διέπραξε και για το οποίο καταδικάστηκε στη μικρή ποινή φυλάκισης των 30 ημερών, την οποία ήδη εξαγόρασε, ανεξάρτητα από το αν συνιστά λόγο απέλασης, δεν προσδίδει στην αντιλέγουσα συστηματική παραβατική ούτε έκδηλη αντικοινωνική συμπεριφορά ώστε να κινδυνεύσει η έννομη τάξη από τη δράση και τη συμπεριφορά της.

Κρίνοντας ότι η αντιλέγουσα δεν είναι επικίνδυνη για τη δημόσια τάξη ούτε ύποπτη φυγής το Δικαστήριο δέχθηκε τις αντιρρήσεις και διέταξε να αφεθεί ελεύθερη.

Αντίθετα, το Δικαστήριο απέρριψε με την υπ' αριθμ. **1127/2002** απόφασή του τις αντιρρήσεις της κυρίας O.R., πολίτη Νιγηρίας, η οποία καταδικάστηκε σε δίμηνη φυλάκιση από το Μονομελές Πλημμελειοδικείο Αθηνών για πρόκληση σε σαρκική συνάφεια χωρίς άδεια από τις αρμόδιες υγειονομικές αρχές και έκρινε ότι η παρουσία της στην Ελλάδα συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και υγεία.

0363

907/10.6.2002

Αθώωση αιτούσας άσυλο, πολίτη Νιγηρίας, για το αδίκημα της χρήσης πλαστών εγγράφων (διαβατηρίου και άδειας παραμονής) – Απόφαση διοικητικής απέλασης λόγω παράνομης εισόδου και παραμονής στη χώρα – Υποβολή αιτήματος πολιτικού ασύλου – Εφαρμογή της αρχής της μη επαναπροώθησης έως την οριστική κρίση του αιτήματος ασύλου – Γνωστή διαμονή.

Πραγματικά Περιστατικά: Η αντιλέγουσα, κυρία I.K., πολίτης Νιγηρίας, που γεννήθηκε το 1983 και στερείται ταξιδιωτικών εγγράφων, συνελήφθη στην Κατερίνη λόγω παράνομης εισόδου και παραμονής στη χώρα. Με την υπ' αριθμ. 993/2002 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου της Κατερίνης, κρίθηκε αθώα της αποδοθείσης σ' αυτήν κατηγορίας κατοχής και χρήσης πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων (διαβατηρίου και άδειας παραμονής) τα οποία επέδειξε στα αστυνομικά όργανα που την συνέλαβαν, ενώ διατάχθηκε η κατάσχεση και καταστροφή των εν λόγω εγγράφων. Εν συνεχεία διατάχθηκε κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 44 του Ν. 2910/2001 διοικητική απέλαση και η περαιτέρω κράτησή της, επειδή εκ των εν γένει περιστάσεων κρίθηκε ύποπτη φυγής. Η αντιλέγουσα κρατείται στην Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής προκειμένου να απελαθεί. Ενώπιον της Προέδρου του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών υπέβαλε: α) αντίγραφο της αίτησης παροχής πολιτικού ασύλου που υποβλήθηκε στις 3.6.2002 και β) υπεύθυνη δήλωση ομοεθνή της, με θεώρηση του γνησίου της υπογραφής του από αστυνομική αρχή, ο οποίος διαμένει και εργάζεται νόμιμα στην Ελλάδα και δηλώνει ότι εφόσον αφεθεί η αντιλέγουσα ελεύθερη θα την φιλοξενήσει και θα την ενισχύσει οικονομικά έως την απέλασή της ή τη χορήγηση άδειας παραμονής.

Σκεπτικό: Ενόψει των ανωτέρω, λαμβάνοντας υπόψη ότι η αντιλέγουσα κρατείται σε εκτέλεση της εκδοθείσας σε βάρος της απόφασης περί απέλασής της λόγω της παράνομης εισόδου και παραμονής της στη χώρα, ότι δεν προκύπτει η καταδίκη της για παράβαση του ποινικού ή άλλου νόμου, ότι έχει υποβάλει αίτημα παροχής πολιτικού ασύλου, με επιτρεπομένης έως τότε της επαναπροώθησής της στη χώρα προέλευσης, γεγονός από το οποίο συνάγεται η βούλησή της να παραμείνει στην Ελλάδα τουλάχιστον έως ότου κριθεί το αίτημά της το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν είναι ύποπτη φυγής.

Το Δικαστήριο δέχθηκε τις αντιρρήσεις και διέταξε να αφηθεί η αντιλέγουσα ελεύθερη

Σχόλιο της Επιμελήτριας: Αν και δεν αναφέρεται ρητά η απόφαση που εκδόθηκε επί της προαναφερόμενης υπόθεσης σέβεται και εφαρμόζει τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 31 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων που ορίζει ότι οι Συμβαλλόμενες Χώρες θα εφαρμόζουν στην κίνηση των προσφύγων μόνον τα απαραίτητα περιοριστικά μέτρα. Υπογραμμίζεται ότι σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες κατ' αρχήν δεν πρέπει να επιβάλλεται το μέτρο της κράτησης σε βάρος των αιτούντων άσυλο που εισέρχονται ή ευρίσκονται παράνομα στη χώρα ασύλου. Οι εξαιρέσεις στον κανόνα αυτόν θα πρέπει να προβλέπονται στο νόμο και μπορεί να αφορούν τις περιπτώσεις όπου οι αιτούντες άσυλο αποπειρώνται με τη συμπεριφορά τους να παραπλανήσουν τις αρχές για την ταυτότητά τους, αποτελούν κίνδυνο για τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια που αποδεικνύεται είτε με την παραπομπή τους στη δικαιοσύνη είτε με την έκδοση σε βάρος τους καταδικαστικής απόφασης από αδίκημα του κοινού ποινικού δικαίου ή για να εξακριβωθεί η ταυτότητά τους (όταν είναι αμφιλεγόμενη) ή για να συλλεγούν πληροφορίες που αφορούν στους ισχυρισμούς τους για τους λόγους δίωξης που επικαλούνται.

Περαιτέρω η απόφαση αναφέρεται ρητά στην θεμελιώδη αρχή του προσφυγικού δικαίου, στην αρχή της μη επαναπροώθησης, που αποτυπώνεται στη διάταξη του άρθρου 33 παρ. 1 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 σύμφωνα με την οποία απαγορεύεται η με οιοδήποτε τρόπο απομάκρυνση του αιτούντα άσυλο σε εδάφη όπου απειλούνται η ζωή του ή η ελευθερία τους για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων.

Εφαρμόζοντας τις αρχές και τις διατάξεις νόμου για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου (προστασία της ενότητας της οικογένειας του πρόσφυγα και της παιδικής ηλικίας) και με πλήρη σεβασμό των αρχών του προσφυγικού δικαίου όπως προκύπτουν από το διεθνές και εθνικό πλαίσιο η από **29.4.2002 απόφαση του Πρωτοδικείου Αθηνών** δέχθηκε τις αντιρρήσεις της κυρίας Μ.Ρ., πολίτη Ιράν που εισήλθε μέσω Σάμου στην Ελλάδα παράνομα στις 20.2.2002 με τα ανήλικα παιδιά της και το σύζυγό της και προσήχθη στον Εισαγγελέα ο οποίος απέσχε της ποινικής δίωξης και παρήγγειλε την άμεση επαναπροώθησή της στη χώρα προέλευσης ή καταγωγής

με τη διοικητική διαδικασία. Σε βάρος της εκδόθηκε διοικητική απόφαση απέλασης και διετάχθη η κράτησή της. Η αντιλέγουσα υπέβαλε αίτημα πολιτικού ασύλου και ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου αναφερόμενη στη νομιμότητα της κράτησης ισχυρίστηκε ότι δεν είναι ύποπτη φυγής, δεν έχει καταδικαστεί για αξιόποινη πράξη και ότι υποχρεώθηκε να εγκαταλείψει το Ιράν με τα παιδιά της και το σύζυγό της λόγω των διώξεων που υπέστη ο τελευταίος για τις πολιτικές του πεποιθήσεις. Αναφερόμενο στην έλλειψη αποδεικτικών στοιχείων για να κρίνει εάν η αντιλέγουσα είναι ύποπτη φυγής το Δικαστήριο επικαλέστηκε το θεσμό του ασύλου λαμβάνοντας υπόψη ότι η αντιλέγουσα και ο σύζυγός της υπέβαλαν στις ελληνικές αρχές *αμέσως* (άρθρο 33 παρ. 1 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων) μετά την είσοδό τους στην Ελλάδα αίτηση ασύλου προτιθέμενοι να παραμείνουν νόμιμα στη χώρα έως ότου καταστεί δυνατή η επιστροφή τους στο Ιράν, χωρίς να προβούν σε οποιαδήποτε ενέργεια αποσκοπούσα στην παραπλάνηση των αρμόδιων αρχών ή υποδηλούσα άρνηση συνεργασίας με αυτές. Εκτιμώντας τη σε χωριστούς χώρους κράτηση της αντιλέγουσας και των ανήλικων παιδιών της αφενός και του συζύγου της αφετέρου, και κρίνοντας ότι ως οικογένεια θα έπρεπε να συμβιούν κυρίως λόγω της ύπαρξης ανήλικων παιδιών καθώς και τις δυσμενείς συνέπειες της κράτησης για την υγεία των τελευταίων το Δικαστήριο διέταξε να αφεθεί η αντιλέγουσα ελεύθερη.

Με τις υπ' αριθμ. **1639/2002**, **1788/2002** και **1900/2002** το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών δέχθηκε των ισχυρισμούς των αντιλεγόντων, οι οποίοι απέδειξαν ότι δεν είναι ύποπτοι φυγής και ότι έχουν υποβάλει αίτημα πολιτικού ασύλου στις αρμόδιες αρχές και διέταξε την άρση της κράτησής τους τάσσοντάς τους προθεσμία τριάντα ημερών για να αναχωρήσουν από την Ελλάδα. *Στην πράξη η συμμόρφωση των ενδιαφερομένων αιτούντων άσυλο με τις αποφάσεις αυτές δεν είναι εφικτή και τούτο γιατί η διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, όπως ορίζεται από την ελληνική νομοθεσία (Π.Δ. 61/1999,) είναι ιδιαιτέρως χρονοβόρα και πάντως λόγω του όγκου των αιτημάτων που έχουν υποβληθεί και των λειτουργικών προβλημάτων της Διοίκησης δεν καθίσταται δυνατή η εφαρμογή της εντός μηνός.* Λαμβάνοντας υπόψη ότι η πλειοψηφία των αιτούντων άσυλο που βρίσκονται στην Ελλάδα προέρχονται από χώρες όπου δεν είναι δυνατή η απομάκρυνσή τους, όπως για παράδειγμα Ιρακινοί (που αδυνατούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους λόγω του διεθνούς αποκλεισμού που έχει επιβληθεί στη χώρα αυτή και του πολέμου που μαίνεται από το Μάρτιο του 2003), Αφγανοί (οι οποίοι σύμφωνα με την πολιτική που έχει υιοθετήσει τη Ευρωπαϊκή Ένωση σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες μπορούν να επιστρέψουν οικειοθελώς και υπό προϋποθέσεις και πάντως όχι να απελαθούν), Σομαλοί (οι οποίοι αδυνατούν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους αφενός επειδή δεν υπάρχουν στη χώρα τους θεσμικά όργανα διακυβέρνησης και άρα υπάρχει αδυναμία εφοδιασμού τους με ταξιδιωτικά ή άλλα έγγραφα), Αφρικανοί που προέρχονται από χώρες της Δυτικής Αφρικής όπως είναι η

Σιέρρα Λεόνε, η Γκάνα, η Λιβερία και η Ακτή του Ελεφαντοστού (όπου η πραγματοποίηση της απέλασης έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα δυσχερής, αν όχι ανέφικτη) η έκδοση αποφάσεων με τις οποίες το αρμόδιο Δικαστήριο δέχεται τις αντιρρήσεις και τάσσει προθεσμία προς αναχώρηση στον αντιλέγοντα αιτούντα άσυλο ενέχει τον κίνδυνο δημιουργίας μιας κατηγορίας αλλοδαπών, οι οποίοι λόγω της χρονοβόρας διαδικασίας εξέτασης του αιτήματός τους για άσυλο, θα κινδυνεύουν να συλληφθούν και να κρατηθούν λόγω της πραγματικής αδυναμίας συμμόρφωσής τους με δικαστική απόφαση.

0364

945/14.6.2002

Καταδίκη για παράνομη είσοδο στην Ελλάδα – Θύμα βασανιστηρίων, διαπιστωθέντα από το Κέντρο Αποκατάστασης Θυμάτων Βασανιστηρίων – Απαιτείται η ιατρική παρακολούθηση του αντιλέγοντα ο οποίος πάσχει από τις συνέπειες των βασανιστηρίων – Φιλοξενία σε ξενώνα γιατρών για τη βελτίωση της υγείας του.

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος S.G., πολίτης Τουρκίας, καταδικάστηκε από το Τριμελές Πλημμελειοδικείο Ροδόπης σε φυλάκιση και δικαστική απέλαση για παράνομη είσοδο στη χώρα. Στη συνέχεια εκδόθηκε απόφαση κράτησής του με σκοπό την εκτέλεση της δικαστικής απέλασης. Ενώπιον του Δικαστηρίου ισχυρίστηκε ότι είναι απαραίτητο να αφεθεί ελεύθερος καθώςον υπέστη βασανιστήρια στη χώρα κατά τα έτη 1995 έως 1997, οπότε και διώχθηκε λόγω της συμμετοχής του σε απαγορευμένη πολιτική οργάνωση. Προσκομίζει ενώπιον του Δικαστηρίου σχετική βεβαίωση του Κέντρου Αποκατάστασης Θυμάτων Βασανιστηρίων από την οποία προκύπτει ότι ο αντιλέγων έχει υποστεί τα βασανιστήρια που επικαλείται, υποφέρει από τα σωματικά και ψυχολογικά επακόλουθα και έχει ανάγκη ιατρικής παρακολούθησης. Περαιτέρω προσκομίζει βεβαίωση των «Γιατρών του Κόσμου» από την οποία συνάγεται ότι θα φιλοξενηθεί στο ξενώνα «Ναυσικά» έως ότου ρυθμιστεί το ζήτημα της παραμονής του στην Ελλάδα.

Σκεπτικό: Το Δικαστήριο κατά τη διαμόρφωση της κρίσης του έλαβε υπόψη ότι ο αντιλέγων δεν έχει καταδικαστεί τελεσίδικα για καμιά από τις αναφερόμενες στο άρθρο 44 παρ. 1 του Ν. 2910/2001 αξιόποινες πράξεις, ότι είναι θύμα βασανιστηρίων και ότι θα του παρασχεθεί στέγη και βοήθεια για τη βελτίωση της σωματικής και ψυχικής του υγείας. Με τα δεδομένα αυτά έκρινε ότι δεν είναι επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια ούτε ύποπτος φυγής, με την έννοια ότι εάν αφεθεί ελεύθερος θα αποτρέψει την απόφαση για την απέλασή του από την Ελλάδα., αφού προκύπτει μάλλον η βούλησή του να εγκατασταθεί στη χώρα και όχι η επιθυμία εξόδου από αυτήν.

Το Δικαστήριο δέχθηκε τις αντιρρήσεις και διέταξε να αφεθεί ελεύθερος ο αντιλέγων.

0365**1343/21.8.2002**

Παραβίαση δικαστικής απόφασης που έταξε στον αλλοδαπό προθεσμία τριάντα ημερών για να αναχωρήσει – Μεταγενέστερη σύλληψη – Καταχώρηση στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών – Έκδοση νέας απόφασης απέλασης και κράτησης – Νόμιμη παραμονή και εργασία της συζύγου του στην Ελλάδα..

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος G.T., πολίτης Γεωργίας εισήλθε στην Ελλάδα σε άγνωστο χρόνο και συνελήφθη στην Αθήνα τον Αύγουστο του 2002 γιατί στερείτο νομιμοποιητικών εγγράφων κατά παράβαση του Ν. 2910/2001. Διαπιστώθηκε ότι σε βάρος του εκκρεμεί απόφαση διοικητικής απέλασης η οποία δεν εκτελέστηκε καθότι αφέθηκε ελεύθερος με την υπ' αριθμ. 198/2001 απόφαση του Προέδρου του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών με την οποία του τάχθηκε προθεσμία τριάντα ημερών για να αναχωρήσει από τη χώρα. Ο αντιλέγων δεν συμμορφώθηκε με την απόφαση αυτή και όταν συνελήφθη εκ νέου βρέθηκε καταχωρημένος στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών. Εκδόθηκαν στη συνέχεια αποφάσεις απέλασης και κράτησης γιατί από τις εν γένει περιστάσεις κρίθηκε ύποπτος φυγής. Ζητά από το Δικαστήριο να αφεθεί ελεύθερος υποστηρίζοντας ότι δεν είναι ύποπτος φυγής αφού σκοπό του είναι να παραμείνει στην Ελλάδα μαζί με τη σύζυγό του, επίσης πολίτη Γεωργίας, η οποία διαμένει και εργάζεται νόμιμα προκειμένου να εξασφαλίσουν τα μέσα επιβίωσης των ιδίων και των λοιπών μελών της οικογένειας τους που βρίσκονται στη Γεωργία. Προς απόδειξη των ισχυρισμών του επικαλείται πιστοποιητικό γάμου με τη σύζυγό του και νομιμοποιητικά έγγραφα της διαμονής και της εργασίας της συζύγου στην Ελλάδα.

Σκεπτικό: Το Δικαστήριο κατά τη διαμόρφωση της κρίσης του αξιολόγησε αρνητικά την άρνηση του αντιλέγοντα να συμμορφωθεί με δικαστική απόφαση και να αναχωρήσει από την Ελλάδα στην ταχθείσα προθεσμία των τριάντα ημερών. Ειδικότερα έκρινε ότι από την προαναφερόμενη άρνησή του συνάγεται η δυνατότητα του αντιλέγοντα να προβαίνει σε ενέργειες που καθιστούν δυσχερή τον εντοπισμό του και σε περίπτωση άρσης της κράτησής του.

Το Δικαστήριο απέρριψε τις αντιρρήσεις για άρση της κράτησης του αντιλέγοντα.

0366**1550/7.10.2002**

Άσκηση αντιρρήσεων μία ημέρα πριν από την προγραμματισμένη ημερομηνία απέλασης – Ο αντιλέγων κρίνεται ύποπτος φυγής.

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος T.K., πολίτης Γεωργίας ήρθε στην Ελλάδα το 2002 με προξενική θεώρηση ισχύος ενός μηνός και δεν αναχώρησε μετά τη λήξη του χρόνου τούτου. Συνελήφθη για παράβαση του Ν.

2910/2001 γιατί παρέμενε παράνομα στη χώρα. Σε βάρος του εκδόθηκε απόφαση απέλασης και διατάχθηκε η κράτησή του γιατί από τις εν γένει περιστάσεις κρίθηκε ύποπτος φυγής. Στη συνέχεια καταχωρήθηκε στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών και του απαγορεύθηκε η είσοδος στην Ελλάδα έως το 2005. Κρατείται στην Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής και η εκτέλεση της απέλασής του έχει προγραμματιστεί για την επομένη της ημερομηνίας εκδίκασης των αντιρρήσεων. Ενώπιον του Δικαστήριου ισχυρίστηκε ότι είναι ομογενής από τη μητρική γραμμή και ότι έχει εξασφαλίσει διαμονή μιας ημέρας στην Ελλάδα.

Σκεπτικό: Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης του το Δικαστήριο αξιολόγησε αρνητικά ότι οι αντιρρήσεις ασκήθηκαν μόλις μία ημέρα πριν την προγραμματισμένη εκτέλεση της απόφασης απέλασης. Έκρινε τον αντιλέγοντα ύποπτο φυγής, με την έννοια ότι εάν αρθεί η κράτησή του υφίσταται κίνδυνος αποτροπής της απέλασης. Περαιτέρω το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν ασκεί καμία επιρροή ο αναπόδεικτος ισχυρισμός του αντιλέγοντα ότι είναι ομογενής από τη μητρική γραμμή και ότι έχει εξασφαλίσει διαμονή μιας ημέρας στην Ελλάδα.

Το Δικαστήριο απέρριψε το αίτημα του αντιλέγοντα να αρθεί η κράτηση.

0367

1574/8.10.2002

Η ποινική καταδίκη για έξοδο από τη χώρα με χρήση πλαστού διαβατηρίου υποδηλώνει ότι ο αντιλέγων δεν προτίθεται να παραμείνει στην Ελλάδα συμμορφούμενος με τις διατάξεις της περί αλλοδαπών νομοθεσίας.

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Α.Η., πολίτης Πακιστάν, συνελήφθη στο αεροδρόμιο Αθηνών γιατί επιχείρησε να ταξιδέψει στο εξωτερικό χρησιμοποιώντας πλαστό διαβατήριο. Παραπέμφθηκε σε δίκη και καταδικάστηκε από το Τριμελές Πλημμελειοδικείο Αθηνών σε φυλάκιση πέντε μηνών κατά της οποίας άσκησε έφεση. Εν συνεχεία ο Διευθυντής της Υποδιεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής διέταξε την απέλασή του και την κράτησή του γιατί από τις εν γένει περιστάσεις κρίθηκε ύποπτος φυγής και επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη αφού παρέμενε στη χώρα στερούμενος νομιμοποιητικών εγγράφων. Ενώπιον του Δικαστηρίου ο αντιλέγων ισχυρίστηκε ότι δεν είναι ύποπτος φυγής αφού θα φιλοξενηθεί στη χώρα από συμπατριώτη του.

Σκεπτικό: Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης του το Δικαστήριο αξιολόγησε αρνητικά την αξιόποινη πράξη για την οποία καταδικάστηκε ο αντιλέγων από την οποία συνάγεται ότι αυτός έχει τη δυνατότητα να προβεί σε ενέργειες οι οποίες καθιστούν δυσχερή τον εντοπισμό του, μη συμμορφούμενος με την περί απελάσεώς του απόφαση. Εξάλλου από το γεγονός ότι αποπειράθηκε να εξέλθει παράνομα από το ελληνικό έδαφος προκύπτει ότι δεν προτίθεται να παραμείνει στη χώρα συμμορφούμενος με τις διατάξεις της νομοθεσίας περί αλλοδαπών.

Το Δικαστήριο έκρινε τον αντιλέγοντα ύποπτο φυγής και απέρριψε τις αντιρρήσεις.

0368

1739/4.11.2002

Καταδίκη με τριετή αναστολή για κατοχή προς ίδια χρήση ναρκωτικών ουσιών – Νόμιμη παραμονή και εργασία στην Ελλάδα – Διαμονή στην Ελλάδα με τη μητέρα του.

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος S.K., πολίτης Ρωσίας, που διαμένει και εργάζεται νόμιμα στην Ελλάδα καταδικάστηκε σε φυλάκιση τριάντα ημερών με αναστολή για κατοχή προς ίδια χρήση ναρκωτικών ουσιών. Εν συνεχεία διατάχθηκε η κράτησή του προκειμένου να απελαθεί γιατί κρίθηκε επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη. Ενώπιον του Δικαστηρίου υποστήριξε και απέδειξε με έγγραφα τη νομιμότητα της παραμονής και της εργασίας του στην Ελλάδα και ότι συγκατοικεί στη χώρα με τη μητέρα του.

Σκεπτικό: Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης του το Δικαστήριο έλαβε υπόψη το είδος και τη βαρύτητα της αξιόποινης πράξης για την οποία καταδικάστηκε και συνεκτιμώντας τη νομιμότητα της παραμονής και της εργασίας του στην Ελλάδα απεφάνθη ότι δεν είναι επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια ούτε ύποπτος φυγής.

Το Δικαστήριο δέχθηκε τις αντιρρήσεις και διέταξε να αφεθεί ελεύθερος.

Αντίθετα, το Δικαστήριο απέρριψε με την υπ' αριθμ. **1130/2002** απόφασή του τις αντιρρήσεις του κυρίου Z.Z., πολίτη Αλβανίας ο οποίος καταδικάστηκε για απόπειρα κλοπής τσάντας από κοινού. Αν και ο αντιλέγων απέδειξε με έγγραφα ότι είναι μέλος τετραμελούς οικογένειας, ότι διαμένει και εργάζεται νόμιμα στην Ελλάδα το Δικαστήριο έκρινε ότι από τη βαρύτητα του αδικήματος της απόπειρας κλοπής σε συνδυασμό με τις συνθήκες τέλεσής του προκύπτει ότι είναι επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη και άρα συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την κράτησή του.

0369

1768/8.11.2002

Παράνομη κράτηση του αντιλέγοντα: παράλειψη της Διοίκησης να εκδώσει απόφαση διοικητικής απέλασης και κράτησης – Στην Ελλάδα διαμένει και εργάζεται νόμιμα η σύζυγός του.

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος G.P., πολίτης Γεωργίας, συνελήφθη στην Αθήνα στις 31.10.2002. Μεταφέρθηκε στα κρατητήρια του Αστυνομικού Τμήματος Ομοιοίας και σε βάρος του επιβλήθηκε το μέτρο της κράτησης, χωρίς όμως να εκδοθεί προηγουμένως η σχετική διοικητική πράξη. Στις 8.11.2002 άσκησε αντιρρήσεις ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών επικαλούμενος και αποδεικνύοντας από τα σχετικά έγγραφα τη νόμιμη είσοδό του στην Ελλάδα, την σύμφωνη με την ελληνική νομοθεσία απασχόλησή του και τη νόμιμη παραμονή του.

Σκεπτικό: Το Δικαστήριο κατά τη διαμόρφωση της κρίσης του έλαβε υπόψη ότι ο αντιλέγων κρατείται στο Αστυνομικό Τμήμα προκειμένου να απελαθεί διοικητικώς και έως την 8.11.2002 (ημερομηνία συζήτησης των αντιρρήσεων) δεν έχει εκδοθεί σε βάρος του απόφαση απέλασης και κράτησης. Περαιτέρω, απέδειξε τη νομιμότητα της εισόδου, της εργασίας και της παραμονής του στη χώρα ενώ δεν αποδεικνύεται δίωξή του για ποινικό αδίκημα.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο αντιλέγων κρατείται παράνομα και διέταξε την άμεση απόλυσή του από τα κρατητήρια.

0370

1891/26.11.2002

Ανέφικτη η απέλαση λόγω διεθνούς αποκλεισμού – Έλλειψη στοιχείων αποδεικτικών της διαμονής του αντιλέγοντα.

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Ο.Ι., πολίτης Ιράκ, εισήλθε στην Ελλάδα σε άγνωστο χρόνο και συνελήφθη λόγω παράνομης παραμονής στη χώρα στερούμενος ταξιδιωτικών εγγράφων. Οδηγήθηκε στο Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών ο οποίος απείχε της άσκησης ποινής δίωξης και παρέπεμψε τον αντιλέγοντα στις αστυνομικές αρχές προκειμένου να διατάξουν την άμεση απομάκρυνσή του από τη χώρα. Έτσι, εκδόθηκε σε βάρος του απόφαση απέλασης και διατάχθηκε η κράτησή του. Ενώπιον του Δικαστηρίου ο αντιλέγων επικαλέστηκε αδυναμία επιστροφής στη χώρα του λόγω του διεθνούς αποκλεισμού και ισχυρίστηκε ότι δεν είναι ύποπτος φυγής αφού ήρθε στην Ελλάδα για μια καλλίτερη τύχη και προτίθεται να διαμείνει σε συγγενείς και φίλους που θα τον φιλοξενήσουν.

Σκεπτικό: Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης του το Δικαστήριο έλαβε υπόψη ότι ο αντιλέγων κρατείται ήδη για δύο μήνες, ότι σύμφωνα με τις αστυνομικές αρχές είναι ανέφικτη η απέλασή του στη χώρα καταγωγής του λόγω του διεθνούς αποκλεισμού του Ιράκ. Περαιτέρω, το Δικαστήριο συνεκτίμησε ότι από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει προηγούμενη κατάδικη του αντιλέγοντα για κάποια από τις πράξεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 44 του Ν. 2910/2001.

Το Δικαστήριο αποφάσισε την άρση της κράτησης και να αφεθεί ελεύθερος ο αντιλέγων αφού δηλώσει στις αστυνομικές αρχές τη διεύθυνση διαμονής του στη χώρα.

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

0371

Υπόθεση 41/74¹

Yvonne Van Duyn κατά Ηνωμένου Βασιλείου

Άσκηση δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας για λόγους μισθωτής εργασίας – Απαγόρευση εισόδου σε άλλο κράτος μέλος για λόγους δημόσιας τάξης – Η έννοια της δημόσιας τάξης στο κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνεύεται στενά, ειδικά όταν με αυτήν δικαιολογούνται παρεκκλίσεις από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων – Ένα κράτος μέλος, επικαλούμενο τους περιορισμούς που δικαιολογούνται από τη δημόσια τάξη, μπορεί να λάβει υπόψη ως αφορών την προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου το γεγονός ότι αυτός ανήκει σε ομάδα ή οργάνωση οι δραστηριότητες της οποίας θεωρούνται από το κράτος μέλος ότι συνιστούν κοινωνικό κίνδυνο χωρίς όμως να είναι απαγορευμένες, ακόμα και όταν δεν επιβάλλεται κανένας περιορισμός στους υπηκόους του.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 3 παρ. 1 και 2 της Οδηγίας 64/221 του Συμβουλίου «περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημόσιας υγείας»

Επίσημη Εφημερίδα – Ελληνική Ειδική Έκδοση : Κεφάλαιο 05, τόμος 1, σ. 0016.

Άρθρο 11 παρ. 1 και 2 του Π.Δ. 525/1983 «Είσοδος και διαμονή αλλοδαπών στην Ελλάδα σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπ' αριθμ. 64/221 της 25.2.1964, 73/148 της 21.5.1973, 75/34 της 17.12.1974 και 75/35 της 17.12.1974» (ΦΕΚ 203, τ. Α')

Άρθρα 39 και 46 του Ν. 3001/2002 «Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας (ΦΕΚ 73, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Η κυρία Yvonne Van Duyn, πολίτης Ολλανδίας, αποβιβάστηκε στις 9.5.1973 στο αεροδρόμιο του Gatwick στην Αγγλία. Δήλωσε ότι μετέβη στο Ηνωμένο Βασίλειο για να εργαστεί ως γραμματέας μετά από σχετική πρόταση της Εκκλησίας της Επιστημολογίας της Καλιφόρνιας, της οποίας η έδρα είναι στο East Grinstead της

¹ Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 4.12.1974.

Κομητείας του Sussex στο Saint Hill Manor. Αφού εξετάστηκε από την Υπηρεσία Μετανάστευσης αποπέμφθηκε αυθημερόν στις Κάτω Χώρες.

Η αιτιολογία της απαγόρευσης εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο αναφέρεται ρητά σε έγγραφο που της χορήγησε ο υπάλληλος της υπηρεσίας: «Ζητήσατε άδεια εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο για να απασχοληθείτε στην υπηρεσία της Εκκλησίας της Επιστημολογίας. Ο Υπουργός Εξωτερικών κρίνει ότι δεν είναι σκόπιμο να επιτραπεί η είσοδος στο Ηνωμένο Βασίλειο σε πρόσωπο που εργάζεται γι' αυτήν την οργάνωση ή βρίσκεται στην υπηρεσία της». Η απόφαση αυτή ελήφθη σύμφωνα με την καθορισμένη από το 1968 πολιτική της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου που θεώρησε – και συνεχίζει να θεωρεί – τις δραστηριότητες της Εκκλησίας της Επιστημολογίας ως κοινωνικά επιζήμιες.

Η κυρία Van Duyn προσέφυγε κατά του Υπουργείου Εσωτερικών ενώπιον του Chancery Division του Ανωτάτου Δικαστηρίου επικαλούμενη το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρο 39 της Συνθήκης της Νίκαιας) και τη διάταξη της οδηγίας 64/221, που υιοθετήθηκε για το συντονισμό των ειδικών μέτρων που αφορούν στη διακίνηση και στη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.

Αφού εξέτασε τα αιτήματα της προσφεύγουσας και άκουσε τον εκπρόσωπο του Υπουργείου Εσωτερικών, ο δικαστής του Ανωτάτου Δικαστηρίου αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να απευθύνει στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τρία προδικαστικά ερωτήματα. Το πρώτο αναφέρεται στο άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ το οποίο θεσπίζει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας. Με το δεύτερο ερωτά εάν η οδηγία 64/221 ισχύει επίσης άμεσα, εάν δηλαδή παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα, τα οποία μπορούν επικαλούνται δικαστικά στο κράτος μέλος. Το τρίτο ερώτημα αφορά στην ερμηνεία τόσο του άρθρου 48 όσο και του άρθρου 3 της οδηγίας: ειδικότερα ο δικαστής ερωτά εάν εμπίπτει στην έννοια της προσωπικής συμπεριφοράς που επιτρέπει σε κράτος μέλος να αρνηθεί την είσοδο στην εθνική του επικράτεια σε έναν κοινοτικό πολίτη, επικαλούμενο λόγους δημοσίας τάξης α) το γεγονός ότι ο ενδιαφερόμενος κοινοτικός πολίτης είναι ή ήταν μέλος οργάνωσης της οποίας οι δραστηριότητες θεωρούνται από την κυβέρνηση του κράτους μέλους ως αντίθετες με το γενικό συμφέρον, χωρίς όμως να απαγορεύονται από τη νομοθεσία αυτού του κράτους και β) το γεγονός ότι το άτομο αυτό πρόκειται να ασκήσει στο έδαφος του κράτους δραστηριότητες στην υπηρεσία τέτοιας οργάνωσης, ενώ οι υπήκοοι του κράτους αυτού που ασκούν ανάλογες δραστηριότητες δεν υποβάλλονται σε κανένα περιορισμό.

Νόμο βάσιμο: **A)** Το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν 39 της Συνθήκης της Νίκαιας) έχει άμεσο αποτέλεσμα στις έννομες τάξεις των κρατών μελών και παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν. **B)** Το άρθρο 3 της οδηγίας 64/221 της 25.2.1964 παρέχει δικαιώματα προς όφελος των ιδιωτών τα οποία μπορούν να επικαλούνται δικαστικώς σε ένα κράτος μέλος και που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν.

Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα H. Mayras¹: **A)** Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου μια διάταξη του κοινοτικού δικαίου – και ιδίως ένας κανόνας που διατυπώνεται στη Συνθήκη της Ρώμης – ισχύει άμεσα, υπό την έννοια ότι παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα τα οποία μπορούν να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων όταν: α) η διάταξη επιβάλλει στα κράτη μέλη σαφή και συγκεκριμένη υποχρέωση, β) όταν είναι ανεπιφύλακτη, δηλαδή δεν συνοδεύεται από κάποια επιφύλαξη, αν όμως επιδέχεται ορισμένες εξαιρέσεις αυτές πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένες και περιορισμένες και γ) όταν η εφαρμογή του κοινοτικού κανόνα δεν εξαρτάται από καμιά μεταγενέστερη κανονιστική ρύθμιση είτε των κοινοτικών οργάνων είτε των κρατών μελών, έτσι ώστε, ειδικότερα αυτά να μην διαθέτουν πραγματική διακριτική εξουσία εκτιμήσεως ως προς την εφαρμογή του οικείου κανόνα. Οι διατάξεις του άρθρου 48 της Συνθήκης της Ρώμης (νυν άρθρου 39 της Συνθήκης της Νίκαιας) είναι από τις σπουδαιότερες της Συνθήκης κατά το μέρος που έχουν ως σκοπό τη θεμελίωση της ελευθερίας κυκλοφορίας των μισθωτών και πληρούν τις προαναφερόμενες προϋποθέσεις. Κατά συνέπεια οι διατάξεις αυτού του άρθρου ισχύουν άμεσα στην έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους και παρέχουν στους ενδιαφερόμενους δικαιώματα που οι εθνικές αρχές οφείλουν να σέβονται και να προστατεύουν.

Το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρο 249 της Συνθήκης της Νίκαιας) διακρίνει μεταξύ των κανονισμών οι οποίοι όχι μόνον είναι υποχρεωτικοί, αλλά και άμεσα εφαρμοστέοι εντός των κρατών μελών, και μεταξύ των οδηγιών, επίσης υποχρεωτικών, για τα κράτη, αλλά οι οποίες δεν έχουν κατ' αρχήν άμεσο αποτέλεσμα στο μέτρο που αφήνουν στα κράτη την επιλογή των τρόπων εφαρμογής τους. Εκτός από τους κανονισμούς και άλλες κοινοτικές πράξεις από τις αναφερόμενες στο άρθρο 189 μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα, ιδίως στις περιπτώσεις που οι αρχές της Κοινότητας επιβάλλουν στα κράτη μέλη να τηρήσουν ορισμένη συμπεριφορά. Η πρακτικά αποτελεσματικότητα τέτοιων διατάξεων θα αποδυναμωνόταν αν οι ιδιώτες δεν μπορούσαν σε τέτοια περίπτωση να επικαλεστούν δικαστικά τα δικαιώματα που τους παρέχουν αποφάσεις αυτού του είδους, έστω και εάν δεν εκδόθηκαν με τη μορφή κανονισμού.

¹ Της 13.11.1974.

Η θέση αποσαφηνίζεται στην υπόθεση SACE¹ : «Μια οδηγία, της οποίας σκοπός είναι ο καθορισμός σε ένα κράτος μέλος προθεσμίας για την εκτέλεση μιας κοινοτικής υποχρέωσης, δεν αφορά μόνον στις σχέσεις μεταξύ του κράτους αυτού και της Επιτροπής, αλλά επιφέρει επίσης έννομες συνέπειες που μπορούν να επικαλεστούν ιδίως οι ιδιώτες, εφόσον από την ίδια τη φύση της η διάταξη που θεσπίζει την υποχρέωση αυτή ισχύει άμεσα».

Όταν λοιπόν πρόκειται περί οδηγιών πρέπει να εξετάζεται σε κάθε περίπτωση εάν από τη διατύπωση, τη φύση και την οικονομία τους οι εν λόγω διατάξεις μπορούν να παράγουν άμεσα αποτελέσματα μεταξύ των κρατών μελών στα οποία απευθύνονται, και των πολιτών τους.

B) Η οδηγία 64/221 έχει ως σκοπό το συντονισμό στα κράτη μέλη των μέτρων που ισχύουν για τη διακίνηση και διαμονή των αλλοδαπών και δικαιολογούνται από λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας. Εκδόθηκε βάσει του άρθρου 48 όσο και του άρθρου 56 που αφορά το δικαίωμα εγκατάστασης. Αποσκοπεί να περιορίσει τις εξουσίες που τα κράτη έχουν αναμφισβήτητα διατηρήσει, στον τομέα της αρμοδιότητάς τους, την προστασία της δημόσιας τάξης και ιδίως της δημόσιας ασφάλειας στο έδαφός τους.

Το άρθρο 3 παρ. 1 της οδηγίας 64/221 παράγει άμεσο αποτέλεσμα. Για ποιον άλλωστε σκοπό εξέδωσε το Συμβούλιο της διάταξη αυτή παρά για να περιορίσει την εξουσία εκτιμήσεως των κρατών μελών και να εξαρτήσει τους περιορισμούς στην ελευθερία της κυκλοφορίας, όπως την απαγόρευση εισόδου, την εκδίωξη ή την απέλαση, υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά στηρίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά των ενδιαφερομένων ; Όπως φαίνεται θέλησε έτσι να απαγορεύσει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν γενικά μέτρα που αφορούν ολόκληρες κατηγορίες προσώπων, ιδίως δε να εμποδίσει τις ομαδικές εκδιώξεις ή απελάσεις. Επέβαλε, σε κάθε περίπτωση, στα κράτη μίαν υποχρέωση συγκεκριμένη και σαφή. Άρα, πληρούται η πρώτη προϋπόθεση για το άμεσο αποτέλεσμα. Η δεύτερη προϋπόθεση, πληρούται επίσης αφού ο κανόνας που θεσπίστηκε είναι αυτάρκης. Δεν εξαρτάται από τη μεσολάβηση μεταγενέστερων πράξεων, είτε των κοινοτικών αρχών είτε των κρατών. Το ότι τα κράτη έχουν, σύμφωνα με την αρχή που διέπει τις οδηγίες, το δικαίωμα επιλογής των μέσων και των διαδικασιών κατά το εθνικό τους δίκαιο, δεν σημαίνει καθόλου ότι ο κοινοτικός κανόνας δεν ισχύει άμεσα. Αντίθετα, είναι τόσο στενά συνδεδεμένος με το την εφαρμογή του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν 39 της Συνθήκης Νίκαιας) ώστε είναι αδιαχώριστος από αυτό και μετέχει της φύσεως της διάταξης αυτής της Συνθήκης.

¹ Υπόθεση 33/70, δημοσιευμένη σε Rec. 1970, σελ. 1224).

Είναι προφανές, τέλος, ότι αν και τα κράτη διατήρησαν τις αρμοδιότητές τους σε θέματα δημόσιας ασφάλειας, το άρθρο 3 παρ. 1 της οδηγίας περιλαμβάνει ασφαλώς ένα σαφή περιορισμό των αρμοδιοτήτων τους, που δεν μπορούν πλέον να ασκούν με διακριτική ευχέρεια έναντι των κοινοτικών υπηκόων.

Κατά συνέπεια, η εν λόγω διάταξη παρέχει στους κοινοτικούς υπηκόους δικαιώματα που οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να επικαλούνται δικαστικώς και τα οποία τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν.

Γ) Αναφορικά με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα που αφορά στην έννοια της «προσωπικής συμπεριφοράς» πέρα από τη γραμματική ερμηνεία δύο είναι οι ουσιώδεις παρατηρήσεις. Από τη μια, η ελευθερία της κυκλοφορίας των εργαζομένων είναι μια από τις θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης και στην απαγόρευση κάθε διάκρισης μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, που στηρίζεται στην ιθαγένεια, δεν τάσσεται καμιά άλλη επιφύλαξη εκτός από αυτές που περιοριστικά προβλέπονται στο άρθρο 48 παρ. 3 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν 39 της Συνθήκης της Νίκαιας) και είναι σχετικές με τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια υγεία. Από την άλλη μεριά, αν και υπάρχει όντως μια «κοινοτική έννομη τάξη» στους τομείς στους οποίους η Συνθήκη έχει ως σκοπό ή ως αποτέλεσμα την άμεση μεταβίβαση στα κοινοτικά όργανα αρμοδιοτήτων που ασκούσαν προηγουμένως τα κράτη μέλη, εντούτοις δεν πρόκειται παρά για οικονομική δημόσια τάξη, σχετικά για παράδειγμα με τις κοινές οργανώσεις γεωργικής αγοράς, τις εμπορικές ανταλλαγές, το κοινό δασμολόγιο ή ακόμη το καθεστώς του ανταγωνισμού. Αντιθέτως, δεδομένης της παρούσας κατάστασης των πραγμάτων και του δικαίου μόνον τα κράτη έχουν, υπό την επιφύλαξη ακριβώς ορισμένων κοινοτικών διατάξεων, όπως η οδηγία 64/221 την εξουσία να λαμβάνουν τα μέτρα που επιβάλλονται για την προστασία της δημόσιας ασφάλειας στο έδαφός τους και να εκτιμούν με ποιους τρόπους θα μπορούσε να διακυβευτεί αυτή η ασφάλεια.

Με άλλα λόγια αν και η γενική επιφύλαξη της δημόσιας τάξης η οποία υπάρχει τόσο στο άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν 39 της Συνθήκης της Νίκαιας) όσο και στο άρθρο 56 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν 46 της Συνθήκης Νίκαιας) είναι μια περιορισμένη και στενά ερμηνευτέα εξαίρεση από τις αρχές της Συνθήκης σε θέματα ελεύθερης κυκλοφορίας και ελεύθερης εγκατάστασης εντούτοις δεν είναι δυνατόν να συναχθεί – αντίθετα μ' αυτά που πιστεύει η Επιτροπή – μια κοινοτική έννοια της δημόσιας τάξης. Αυτή η έννοια παραμένει τουλάχιστον επί του παρόντος εθνική, τούτο δε είναι σύμφωνο με την πραγματικότητα στο μέτρο που οι επιταγές της δημόσιας ασφάλειας ποικίλλουν στο χώρο και το χρόνο από ένα κράτος μέλος σε άλλο.

Ερευνώντας το τρίτο προδικαστικό ερώτημα ο Εισαγγελέας αναφέρεται στα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης επικαλούμενος τα στοιχεία του φακέλου του αγγλικού δικαστηρίου. Καθίσταται σαφές ότι η προσφεύγουσα όχι μόνον πήγε στην Αγγλία να εργαστεί ως γραμματέας στην Εκκλησία της Επιστημολογίας αλλά και ότι είχε ήδη εργαστεί σε γραφείο αυτής της ίδιας οργάνωσης κατά τους έξι προηγούμενους μήνες στις Κάτω Χώρες. Το σύνολο αυτών των γεγονότων οδήγησε τη βρετανική υπηρεσία μετανάστευσης στην απόφαση να της απαγορεύσει την είσοδο στην εθνική επικράτεια. Από το φάκελο του εθνικού δικαστηρίου προκύπτει ότι το 1968 ο Υπουργός Υγείας του Ηνωμένου Βασιλείου είχε εκφράσει την άποψη, σε δήλωσή του στο Κοινοβούλιο, ότι «η επιστημολογία είναι ψευδο-φιλοσοφική λατρεία» της οποίας οι αρχές ή η πρακτική συνιστούν, κατά τη γνώμη της βρετανικής κυβέρνησης, κίνδυνο τόσο για τη δημόσια ασφάλεια, όσο και για την υγεία αυτών που την ασπάζονται. Ο Υπουργός ανακοίνωσε τότε την απόφαση της κυβέρνησης να αντιταχθεί, στο μέτρο των εξουσιών της, στη δραστηριότητα αυτής της οργάνωσης. Εφόσον η ισχύουσα εθνική νομοθεσία δεν απαγόρευε την επιστημολογία, η κυβέρνηση μπορούσε μόνο να απαγορεύσει την είσοδο στην επικράτεια στους αλλοδαπούς στους οποίους γίνονται προτάσεις να έρθουν να εργαστούν στην έδρα της Εκκλησίας της Επιστημολογίας στην Αγγλία. Καθώς φαίνεται, σύμφωνα με αυτήν την πολιτική, απαγορεύτηκε στην κυρία Van Duyn η είσοδος στο Ηνωμένο Βασίλειο τόσο εξαιτίας των δεσμών που είχε αναπτύξει στο παρελθόν με την εν λόγω «Εκκλησία» στις Κάτω Χώρες, όσο και εξαιτίας του γεγονότος ότι η ίδια ήταν ενεργό μέλος της Εκκλησίας της Επιστημολογίας, καθώς τέλος και λόγω της πρόθεσής της να εργαστεί στο St Hill Manor.

Ενόψει όλων αυτών των πληροφοριών δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το σύνολο αυτό των γεγονότων σαφώς εμπίπτει στον όρο της «προσωπικής συμπεριφοράς», υπό την έννοια του άρθρου 3 παρ. 1 της οδηγίας και ότι μόνη η συμμετοχή στην Εκκλησία της Επιστημολογίας, έστω μέσω συμβάσεως εργασίας, είναι στοιχεία της προσωπικής συμπεριφοράς.

Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 3 υπαγορεύτηκε κυρίως από τη μέριμνα των κοινοτικών αρχών να εμποδίσουν τα κράτη μέλη να λαμβάνουν ομαδικά αστυνομικά μέτρα έναντι των υπηκόων της κοινής αγοράς. Η διάταξη αυτή απαιτεί να εξετάζεται ατομικά η κατάσταση κάθε ενδιαφερόμενου προσώπου με απόφαση έχει ως έρεισμα τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης. Συνεπάγεται χωρίς καμία αμφιβολία δικαστικό έλεγχο της αιτιολογίας της απόφασης αυτής από τους εθνικούς δικαστές, οι οποίοι έχουν τη δυνατότητα – ή μερικές φορές την υποχρέωση – να συμβουλευονται το Δικαστήριο για την ερμηνεία των εφαρμοστέου κοινοτικού δικαίου. Σ' αυτό το σημείο – και μόνον σ' αυτό – περιορίζεται αναμ-

φισβήτητα η αρμοδιότητα των κρατών στον εν λόγω τομέα από την οδηγία.

Πρέπει, τέλος, να εξεταστεί αν το Ηνωμένο Βασίλειο, απαγορεύοντας την είσοδο σε κοινοτικό υπήκοο για τους προαναφερόμενους λόγους, παραβίασε την αρχή του μη επιτρεπτού των διακρίσεων, της ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς, η οποία είναι αναγκαία απόρροια της ελευθερίας της κυκλοφορίας των ατόμων, και η οποία, έχοντας ως κύριο έρεισμα στο άρθρο 7 της Συνθήκης, εφαρμόζεται ρητά στους μισθωτούς εργαζόμενους, δυνάμει του άρθρου 48. Είναι βέβαιο, πράγματι, ότι αν και η Εκκλησία της Επιστημολογίας είναι, κατά τη βρετανική κυβέρνηση, κοινωνικά επιζήμια και κατά συνέπεια οι δραστηριότητές της θεωρούνται αντίθετες με τη δημόσια τάξη, είναι γεγονός ότι δεν απαγορεύονται στην επικράτεια του Ηνωμένου Βασιλείου και ότι οι ημεδαποί είναι ελεύθεροι να μελετούν και να μετέχουν ενεργά στην επιστημολογία, όπως επίσης να εργάζονται στην έδρα της οργάνωσης.

Εκ πρώτης όψης, λοιπόν, υπάρχει δυσμενής διάκριση ως προς τη μεταχείριση που επιφυλάσσεται στους υπηκόους άλλων κρατών της Κοινοτήτας, η οποία έγκειται στην απαγόρευση της εισόδου τους στο βρετανικό έδαφος, με μόνη αιτιολογία ότι έρχονται να μετάσχουν στην επιστημολογία στο St Hill Manor και να εργαστούν εκεί.

Η επιφύλαξη της δημόσιας τάξης και ιδίως της δημόσιας ασφαλείας, έχει ως αποτέλεσμα να διατηρούν τα κράτη τις αρμοδιότητές τους σ' αυτόν τον τομέα, υπό την επιφύλαξη της υποχρέωσης που έχουν να δικαιολογούν τα μέτρα δημοσίας ασφάλειας βάσει της προσωπικής συμπεριφοράς των ενδιαφερομένων. Αλλά τα κράτη διατηρούν, όσον αφορά τόσο την εκτίμηση της απειλής κατά της ασφάλειάς τους, όσο και τη σκοπιμότητα των μέτρων που πρέπει να ληφθούν για την αποφυγή τους, εξουσία, η άσκηση της οποίας δεν θίγει την αρχή της ίσης μεταχείρισης, εκτός βέβαια αν κάνουν κατάχρηση αυτής της εξουσίας για σκοπούς άλλους από αυτούς ενόψει των οποίων πρέπει να ασκείται, χρησιμοποιώντας την για παράδειγμα προς τον σκοπό οικονομικής προστασίας.

Σκεπτικό: Α) Το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν 39 της Συνθήκης της Νίκαιας) έχει άμεσο αποτέλεσμα στις έννομες τάξεις των κρατών μελών και παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύσουν. Β) Αποφαινόμενο επί του δεύτερου προδικαστικού ζητήματος το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 3 παρ. 1 της οδηγίας 64/221, ορίζοντας ότι τα μέτρα δημοσίας τάξης πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου αποσκοπεί στο να περιορίσει τη διακριτική εξουσία που παρέχεται από τις εθνικές νομοθεσίες στις αρμόδιες αρχές σε θέματα σχετικά με την είσοδο και απέλαση των αλλοδαπών. Η διάταξη αυτή, α-

φενός μεν προβλέπει μιαν υποχρέωση χωρίς καμία επιφύλαξη ή όρο, και που από τη φύση της δεν απαιτεί την παρεμβολή καμιάς πράξεως των οργάνων είτε της Κοινότητας είτε των κρατών μελών, αφετέρου δε, κατά την εφαρμογή μιας ρήτρας παρεκκλίσεως από μια από τις υπέρ των ιδιωτών θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης, η ασφάλεια δικαίου απαιτεί να μπορούν οι ενδιαφερόμενοι να επικαλούνται την υποχρέωση που έχουν τα κράτη μέλη να μην λαμβάνουν υπόψη παράγοντες ξένους προς την προσωπική συμπεριφορά, έστω και εάν διατυπώνονται σε μια κανονιστική πράξη που δεν έχει αυτοδικαίως άμεσο αποτέλεσμα στο σύνολό της. Γ) Απαντώντας στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα και λαμβάνοντας υπόψη τα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υπόθεσης το Δικαστήριο έκρινε ότι ένα κράτος μέλος οι αρμόδιες αρχές του οποίου έχουν λάβει διοικητικά μέτρα εναντίον των δραστηριοτήτων μιας συγκεκριμένης οργάνωσης, καθορίζοντας σαφώς τη στάση τους έναντί της και χαρακτηρίζοντάς τις ως κοινωνικό κίνδυνο, μπορεί να επικαλεστεί την έννοια της δημόσιας τάξης χωρίς να είναι υποχρεωμένο να τις απαγορεύσει με νόμο, αν από τις περιστάσεις δεν κρίνεται σκόπιμο ένα τέτοιο μέτρο. Υπογράμμισε ότι η έννοια της δημόσιας τάξης στο κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνεύεται στενά, ιδίως δε όταν μ' αυτήν δικαιολογούνται παρεκκλίσεις από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, έτσι ώστε το περιεχόμενό της να μην προσδιορίζεται από κάθε κράτος μέλος χωρίς έλεγχο των οργάνων της Κοινότητας. Όμως, οι ειδικές συνθήκες που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την προσφυγή στην έννοια της δημόσιας τάξης μπορούν να ποικίλλουν ανάλογα με τη χώρα και τη χρονική περίοδο. Γι' αυτό πρέπει να αναγνωριστεί στις αρμόδιες εθνικές αρχές περιθώριο εκτίμησης, μέσα στα όρια που θέτει η Συνθήκη. Εν τέλει το Δικαστήριο έκρινε ότι ένα κράτος μέλος μπορεί, για λόγους δημόσιας τάξης, εφόσον συντρέχει περίπτωση, να αρνηθεί σε υπήκοο άλλου κράτους μέλους την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, για την άσκηση μισθωτής δραστηριότητας, έστω και εάν δεν επιβάλλει ανάλογους περιορισμούς στους δικούς του υπηκόους.

Το άρθρο 48 Συνθήκης ΕΟΚ (νυν 39 της Συνθήκης της Νίκαιας) και το άρθρο 3 παρ. 1 της οδηγίας 64/221 πρέπει να ερμηνευτούν με την έννοια ότι ένα κράτος μέλος, επικαλούμενο τους περιορισμούς που δικαιολογούνται από τη δημόσια τάξη, μπορεί να λάβει υπόψη, ως αφορών την προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου, το γεγονός ότι αυτός ανήκει σε ομάδα ή οργάνωση, οι δραστηριότητες της οποίας θεωρούνται από το κράτος μέλος ότι συνιστούν κοινωνικό κίνδυνο χωρίς όμως να είναι απαγορευμένες, τούτο δε ακόμη και αν δεν επιβάλλεται κανένας περιορισμός στους υπηκόους του κράτους αυτού που επιθυμούν να ασκήσουν δραστηριότητες

ανάλογες με αυτές τις οποίες ο υπήκοος άλλου κράτους μέλους πρόκειται να ασκήσει στο πλαίσιο αυτών των ιδίων ομάδων ή οργανώσεων.

0372

Υπόθεση 67/74¹

Carmelio Angelo Bonsignore κατά Γερμανίας

Απέλαση ιταλού πολίτη καταδικασθέντος για παράβαση της νομοθεσίας περί όπλων και για ανθρωποκτονία εξ αμελείας – Η προσωπική συμπεριφορά του πολίτη κράτους μέλους της ΕΕ ως λόγος απέλασης – Απαγόρευση απέλασης κοινοτικού υπηκόου για λόγους «γενικής πρόληψης».

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 3 παρ. 1 και 2 της Οδηγίας 64/221 του Συμβουλίου «περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημόσιας υγείας»

Επίσημη Εφημερίδα – Ελληνική Ειδική Έκδοση : Κεφάλαιο 05, τόμος 1, σ. 0016.

Άρθρο 11 παρ. 1 και 2 του Π.Δ. 525/1983 «Είσοδος και διαμονή αλλοδαπών στην Ελλάδα σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπ' αριθμ. 64/221 της 25.2.1964, 73/148 της 21.5.1973, 75/34 της 17.12.1974 και 75/35 της 17.12.1974» (ΦΕΚ 203, τ. Α')

Άρθρα 39 και 46 του Ν. 3001/2002 «Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας (ΦΕΚ 73, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο C.B., πολίτης Ιταλίας, γεννήθηκε στη Σικελία το 1950 και πήγε στη Γερμανία τον Οκτώβριο του 1968. Προσλήφθηκε ως ειδικευμένος εργάτης χημικός στο εργοστάσιο FORD της Κολωνίας. Το Μάιο του 1971 αγόρασε παράνομα από άγνωστο άτομο ένα αυτόματο πιστόλι μάρκας Beretta, διαμετρήματος 6,35 χιλιοστών και φυσίγγια. Λίγες μέρες αργότερα, στις 30 Μαΐου, κατά τη διάρκεια οικογενειακού γεύματος στην κατοικία της αδερφής του παρουσίασε το όπλο που μόλις απέκτησε θέλοντας να κάνει επίδειξη της λειτουργίας του. Βγάζοντας το γεμιστήρα διαπίστωσε ότι μια σφαίρα είχε μείνει μέσα στην κάννη. Προσπάθησε να τη βγάλει χωρίς αποτέλεσμα. Μη έχοντας εξοικείωση με πυροβόλα όπλα, πίεσε ακούσια τη σκανδάλη. Το όπλο εκπυροκρότησε. Ο μικρός αδερφός του, ο Angelo, που είχε φτάσει πρόσφατα στη Γερμανία, τραυματίστηκε θανάσιμα στο κεφάλι.

¹ Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 26.2.1975.

Μετά την αστυνομική προανάκριση, το Schoeffengericht του Amtsgerischt της Κολωνίας καταδίκασε τον κύριο Bonsignore σε πρόστιμο για παράβαση του νόμου περί οπλοφορίας. Τον απάλλαξε, όμως, από την κατηγορία της ανθρωποκτονίας εξ αμελείας με την αιτιολογία ότι ο νέος και άπειρος κατηγορούμενος συγκλονίστηκε βαθύτατα από το θάνατο του αδερφού του που προκλήθηκε από την απρονοησία του. Το Δικαστήριο αναγνώρισε υπέρ αυτού το γεγονός ότι δεν επιχείρησε να αποσείσει την ευθύνη του και ότι δεσμεύτηκε να μην αγγίξει ποτέ πια όπλο.

Όμως, στις 18 Σεπτεμβρίου 1972, δέκα έξη μήνες μετά το δράμα ο Oberstabsdirektor της Κολωνίας αποφάσισε την απέλασή του από την επικράτεια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και όρισε προθεσμία ενός μηνός για την εκτέλεση του μέτρου. Ο ενδιαφερόμενος υπέβαλε αίτηση θεραπείας, η οποία απορρίφθηκε και στη συνέχεια προσέφυγε κατά της εκτέλεσης της απόφασης στο διοικητικό δικαστήριο της Κολωνίας. Το τέταρτο τμήμα του εν λόγω δικαστηρίου ανέστειλε την εκτέλεση, παρά τα επιχειρήματα της Διοίκησης, η οποία διατείνεται ότι η παράνομη κτήση και η κατοχή πυροβόλου όπλου «αποδεικνύουν επαρκώς ότι ο αιτών δεν έχει την πρόθεση να σεβαστεί τη γερμανική έννομη τάξη». «Δεν συγχωρείται – προσθέτει η δημοτική αρχή της Κολωνίας – οι αλλοδαποί που γίνονται δεκτοί ως φιλοξενούμενοι, να αποτελούν διαρκή απειλή για την κοινότητα [των ημεδαπών] αποκτώντας ή έχοντας στην κατοχή τους, παράνομα όπλα».

Μάλιστα, πρόκειται για το ουσιαστικό επιχείρημα άμυνας της δημοτικής αρχής «δεδομένου ότι ο αριθμός των αδικημάτων που διαπράττονται από τους αλλοδαπούς, με χρήση όπλων, αυξήθηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, πρέπει να αποτραπεί νέα αύξηση αυτών των εγκλημάτων βίας με την άμεση απέλαση των αλλοδαπών που παραβαίνουν τη νομοθεσία περί όπλων».

Το Δικαστήριο δεν δέχτηκε αυτό το συλλογισμό. Έκρινε ότι ο αιτών δεν μπορεί να απελαθεί παρά μόνο εφόσον το μέτρο αυτό δικαιολογείται από την προσωπική του συμπεριφορά, χωρίς η ποινική καταδίκη αφ' εαυτής να έχει καθοριστικό χαρακτήρα. Η απέλαση είναι, επομένως, νόμιμη, μόνον εφόσον, από τη συμπεριφορά του, τεκμαίρεται ότι ο αλλοδαπός συνιστά, για το μέλλον, απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια της Γερμανίας δηλαδή, λόγω κινδύνου αποτροπής. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι δεν συνέτρεχε εν προκειμένω τέτοιος κίνδυνος και έκρινε τη διάταξη περί απέλασης «προδήλως πεπλανημένη».

Όμως, στις 26.4.1973 ο Regierungspraesident της Κολωνίας επικύρωσε την απόφαση απέλασης που είχε αρχικά λάβει η δημοτική αρχή. Δέχεται ότι η προστασία της δημόσιας ασφάλειας και τάξης στη Γερμανία επικρατεί του προσωπικού συμφέροντος του αιτούντος να διαμείνει σ'

αυτή τη χώρα και κρίνει ότι υφίσταται «κίνδυνος υποτροπής» από τον ενδιαφερόμενο. Παρά το γεγονός ότι στηρίζεται στην τεκμαιρόμενη ή στην κατά τη γνώμη του προβλεπόμενη προσωπική συμπεριφορά του ιταλού εργαζόμενου, η ανησυχία της «γενικής πρόληψης» υπολανθάνει σε όλη την αιτιολογία.

Ο κύριος Bonsignore ζητεί από το Διοικητικό Δικαστήριο την ακύρωση του μέτρου της απέλασης και την καταδίκη των αρμόδιων αρχών να του επιτρέψουν να διατηρήσει την κατοικία του στην επικράτεια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

Το Διοικητικό Δικαστήριο της Κολωνίας υπέβαλε δύο προδικαστικά ερωτήματα προς το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Με το πρώτο ερωτά αν οι διατάξεις της οδηγίας 221 εμποδίζουν τις αρμόδιες αρχές ενός κράτους μέλους – εν προκειμένω της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας – να διατάξουν την απέλαση εργαζομένου, υπηκόου άλλου κράτους μέλους «με σκοπό να αποτραπούν άλλοι αλλοδαποί να διαπράξουν το ίδιο ή παρόμοιο αδίκημα με αυτό που αποδίδεται στον εργαζόμενο κατά του οποίου στρέφεται το εν λόγω μέτρο ή ακόμα να διαπράξουν άλλες παραβάσεις κατά της δημόσιας ασφάλειας» της χώρας υποδοχής. Με άλλα λόγια, το πρόβλημα είναι αν η οδηγία απαγορεύει την απέλαση του κοινοτικού εργαζόμενου όταν η σχετική απόφαση δικαιολογείται από λόγους «γενικής πρόληψης». Με το δεύτερο ερώτημα ο γερμανός δικαστής ερωτά αν το άρθρο 3 παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 221 πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι «υπήκοος κράτους μέλους δύναται να απελαθεί από την επικράτεια άλλου κράτους μέλους μόνον εφόσον υπάρχουν αποχρώσεις ενδείξεις από τις οποίες δύναται να συναχθεί ότι ο εν λόγω αλλοδαπός, που έχει καταδικαστεί για παράβαση της ποινικής νομοθεσίας της χώρας υποδοχής, θα υποπέσει σε νέα παράβαση ή ότι συνιστά απειλή για τη δημόσια ασφάλεια και τάξη της χώρας αυτής».

Νόμο βάσιμο: Το άρθρο 3 παράγραφοι 1 και 2 της οδηγίας 64/221 της 25.2.1964 του Συμβουλίου, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας, αποτελεί εμπόδιο στην απέλαση υπηκόου κράτους μέλους, αν αυτή αποφασιστεί με σκοπό την αποτροπή άλλων αλλοδαπών.

Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα H. Mayras¹: Η απόφαση απέλασης κατά υπηκόου κράτους μέλους αντίκειται αναμφισβήτητα στο απευθείας εφαρμοστέο κοινοτικό δίκαιο, εφόσον βασίζεται αποκλειστικά και μόνο στην ύπαρξη καταδίκης που επιβλήθηκε από ποινικό δικαστήριο του κράτους υποδοχής. Η λύση αυτή δικαιολογείται από τη σκέψη ότι, εφόσον, καταρχήν, οποιαδήποτε παράβαση της ποινικής νομοθεσίας συ-

¹ Της 29.2.1975.

νιστά, αφ' εαυτής, προσβολή της εθνικής δημόσιας τάξης, η επιβολή από τα αρμόδια δικαστήρια των κυρώσεων που προβλέπονται από το νόμο αρκεί, τόσο για τους ημεδαπούς όσο και για τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών, να εξασφαλίσει την καταστολή που αποβλέπει στην προστασία της εν λόγω δημόσιας τάξης.

Η απέλαση, η οποία βέβαια πλήττει μόνον τους αλλοδαπούς και όχι τους ημεδαπούς, είναι ασφαλώς μέτρο αστυνόμευσης, οι συνέπειές της όμως, σε κοινωνικό και ανθρωπιστικό επίπεδο είναι απείρως σοβαρότερες από μια χρηματική ποινή, ακόμη και από μια στερητική της ελευθερίας ποινή, μικρής τουλάχιστον διάρκειας.

Βούληση επομένως του νομοθέτη της οδηγίας ήταν αποφασίζεται από τις εθνικές αρχές η απέλαση ανεξάρτητα από καταδίκες μόνον εφόσον η προσωπική συμπεριφορά του κοινοτικού υπηκόου που διέπραξε παράβαση αποτελεί ή υπάρχει κίνδυνος να αποτελέσει στο μέλλον, απειλή για την εθνική δημόσια τάξη τέτοιας φύσεως που η παρουσία του ενδιαφερόμενου ατόμου στην επικράτεια της χώρας υποδοχής δεν μπορεί να γίνει ανεκτή.

Τα πλημμελήματα εξ αμελείας, ακόμα και ορισμένα εγκλήματα εν βρασμό ψυχής, που διαπράττονται κάτω από ειδικές ψυχολογικές συνθήκες, δεν μπορούν κατά κανόνα να διαταράξουν τη δημόσια τάξη και ιδίως τη δημόσια ασφάλεια τόσο σοβαρά ώστε η απέλαση του δράστη να θεωρείται ως αναγκαία λύση.

Εξάλλου, κατά τη δικογραφία που διαβίβασε το γερμανικό δικαστήριο προκύπτει ότι ο κύριος Bonsignore καταδικάστηκε μόνον για την κατηγορία της παράνομης κατοχής πυροβόλου όπλου. Αντίθετα, απηλλάγη από την κατηγορία εξ αμελείας. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 2 της οδηγίας μόνη η επιβληθείσα καταδίκη δεν αρκούσε για τη νόμιμη αιτιολογία της απέλασης.

Οι τοπικές γερμανικές αρχές δεν μπορούσαν επομένως να επιχειρήσουν τη δικαιολόγηση του ληφθέντος μέτρου σ' αυτή τη βάση. Διατείνονται, λοιπόν, ότι η παράνομη κατοχή ή οπλοφορία και η επακολουθήσασα ανθρωποκτονία εξ αμελείας συνδέονται άρρηκτα με την προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου. Ακόμα και αν δεν δύναται αυτός να θεωρηθεί ως εν δυνάμει υπότροπος, η ίδια η φύση του αδικήματος της παράνομης κατοχής όπλου, που εμπρικλείει δυνητικά κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια θα αρκούσε για να δικαιολογήσει το μέτρο της απέλασης.

Είναι γεγονός ότι στις βιομηχανικές χώρες, οι οποίες προσφεύγουν σε μεγάλη έκταση σε αλλοδαπούς εργάτες, οι δικαστικές και αστυνομικές στατιστικές αποδεικνύουν ότι ορισμένες μορφές εγκληματικότητας οφείλονται ιδιαίτερα στους μετανάστες. Ποικίλες είναι οι εξηγήσεις αυτού του φαινομένου: σχετική έλλειψη προσαρμογής των αλλοδαπών εργαζομένων

σε μια κοινωνία, συχνά πολύ διαφορετική από εκείνη που ήξεραν στις χώρες καταγωγής τους, έλλειψη αφομοίωσης, το αίσθημα ότι παραμένουν πραγματικά ξένοι από τον κοινωνικό κορμό της χώρας υποδοχής. Οι κοινωνιολόγοι θα το έλεγχαν αίσθημα αλλοτρίωσης.

Είναι επίσης νοητό στα εξελιγμένα βιομηχανική κράτη, και κυρίως, στα μεγάλα αστικά κέντρα, που είναι μια από τις συνέπειες της εκβιομηχάνισης, ορισμένα αδικήματα, έστω και ήσσονος βαρύτητας, όπως για παράδειγμα η κατοχή όπλου, να δικαιολογούν προληπτικά μέτρα, όπως άλλωστε, επιβάλλεται η οργάνωση της πρόληψης ορισμένων λοιμωδών νόσων για την προστασία της δημόσιας υγείας.

Όμως, δεν είναι αυτό το σύστημα που ακολούθησε η οδηγία του Συμβουλίου. Στηρίζεται σε διαφορετική έννοια η οποία έχει ως βάση την κατά περίπτωση εξέταση της προσωπική συμπεριφοράς των ενδιαφερομένων.

Καταρχάς, η ελευθερία της κυκλοφορίας που το άρθρο 39 της Συνθήκης αναγνωρίζει υπέρ των εργαζομένων, εμπεριέχει το δικαίωμα διαμονής και απασχόλησης στο κράτος υποδοχής. Πρόκειται για δικαιώματα ουσιώδη για την υλοποίηση της κοινής αγοράς, η οποία δεν περιορίζεται στην ακώλυτη ανταλλαγή εμπορευμάτων, αλλά, αναγκαστικά, συνεπάγεται την κίνηση των ατόμων και την εξασφάλιση της εισόδου στο έδαφος κάθε κράτους μέλους με σκοπό την απασχόληση. Οι σκέψεις αυτές ισχύουν εξίσου άλλωστε και για την ελεύθερη εγκατάσταση.

Τα δικαιώματα αυτά είναι θεμελιώδη στο σύστημα της Συνθήκης. Η άσκησή τους δεν μπορεί να περιοριστεί αυθαίρετα ή ακόμη και κατά τη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Αυτά διατήρηση ασφαλώς τις αρμοδιότητές τους σε θέματα δημοσίας ασφαλείας... οι επιταγές της εθνικής δημοσίας τάξης ποικίλλουν από κράτος σε κράτος, όπως ποικίλλουν επίσης, χρονικά, ανάλογα με τις κοινωνιολογικές συνθήκες.

Το ότι πρέπει, επομένως, να αναγνωριστεί στις εθνικές αρχές κάποιο περιθώριο εκτιμήσεως στον τομέα αυτό είναι αναμφισβήτητο, όπως όμως έχει αποφανθεί το Δικαστήριο, το εν λόγω περιθώριο εκτιμήσεως πρέπει να είναι μέσα στα όρια που επιβάλλει η Συνθήκη, και, η οδηγία που θεσπίστηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 48 (νυν 39 της Συνθήκης Νίκαιας).

Σχετικά δεν χωρεί αμφιβολία ότι, επιβάλλοντας την εξέταση της ατομικής συμπεριφοράς κάθε κοινοτικού υπηκόου προκειμένου να ληφθεί ως προς αυτόν απόφαση που αποβλέπει στην εξασφάλιση της δημοσίας τάξης και, ιδίως, της δημοσίας ασφαλείας, το άρθρο 3 παράγραφος 1, της οδηγίας θέλησε να περιορίσει την εξουσία των εθνικών αρχών και να αποκλείσει κάθε ευχέρεια λήψεως μέτρων αστυνομεύσεως συλλογικού χαρακτήρα έναντι των εν λόγω υπηκόων.

... Το Δικαστήριο πρέπει να προχωρήσει ακόμη περισσότερο και να δώσει την πλήρη πρακτική αποτελεσματικότητα στην οδηγία αναγνωρίζοντας ότι η έννοια της προσωπικής συμπεριφοράς και της ανησυχίας για γενική πρόληψη είναι ασυμβίβαστες.

Η απέλαση εργαζόμενου, υπηκόου κράτους μέλους, αποτελεί άρνηση του δικαιώματός του διαμονής και εργασίας στο έδαφος του κράτους υποδοχής. Πρόκειται για πολύ σοβαρό μέτρο, με βαρύτερες συνέπειες, το οποίο δεν δύναται να δικαιολογηθεί παρά μόνον από εκτιμήσεις που αφορούν αποκλειστικά την προσωπική συμπεριφορά, όπως προκύπτουν από τα πραγματικά περιστατικά. Α *contrario* η οδηγία υποχρεώνει τα κράτη να μην λαμβάνουν υπόψη παράγοντες ξένους προς την προσωπική συμπεριφορά.

Θεωρώ επομένως αδύνατο να γίνει «αποδιοπομπαίος τράγος» ο κοινοτικός εργαζόμενος, ακόμη και αν καταδικάστηκε για ποινική παράβαση, προκειμένου να αποτραπούν οι άλλοι αλλοδαποί να κάνουν τα ίδια μ' αυτόν. Η οδηγία επιτάσσει στην πραγματικότητα την προσβολή της εθνικής δημόσιας τάξης, όπως προκύπτει από την προσωπική συμπεριφορά, να είναι τέτοια ώστε η απέλαση να επιβάλλεται είτε γιατί υπήρξε σοβαρή διατάραξη της δημόσιας τάξης από τα συμβάντα είτε γιατί υπάρχει φόβος επαναλήψεως των αντικοινωνικών πράξεων από τον ενδιαφερόμενο.

Ας μου επιτραπεί να εκφράσω κάποια επιφύλαξη ως προς το πράγματι αποτρεπτικό αποτέλεσμα της απέλασης, που διατάχθηκε για να «αποτελέσει παράδειγμα». Παρόλο που δέχομαι ότι η γνώση ενός τέτοιου μέτρου διαδίδεται ευρύτατα στους κύκλους των αλλοδαπών εργαζομένων, δεν είναι αυτονόητο ότι ο παραδειγματισμός είναι τόσο αποτελεσματικός που να παρωθεί το σύνολο των μεταναστών να απέχουν από την τέλεση αξιόποινων πράξεων.

Σε τελευταία ανάλυση, δεν μπορώ να μην σκεφθώ ότι η απέλαση ενός αλλοδαπού εργαζόμενου ακόμη και υπηκόου της κοινής αγοράς, αντανακλά στην πραγματικότητα το αίσθημα εχθρότητας που προσεγγίζει ορισμένες φορές την ξενοφοβία, το οποίο γενικά διεγείρει ή αναζωογονεί στους ημεδαπούς η τέλεση αδικήματος από αλλοδαπό.

Εν πάση περιπτώσει, η σκοπός της αποτροπής δεν επιτυγχάνεται παρά μόνον υπό την προϋπόθεση ότι η απέλαση όχι μόνο θα αποφασιστεί αλλά και να εκτελεστεί εντός βραχυτάτης προθεσμίας.

Δεχόμενο την αίτηση αναστολής εκτέλεσης του αιτούντος, το τέταρτο τμήμα του Διοικητικού Δικαστηρίου της Κολωνίας απέρριψε αναμφισβήτητα τη θέση των τοπικών αρχών και τόνισε ότι η απέλαση δεν είχε καμιά σοβαρή δικαιολογητική βάση σε σχέση με την κοινοτική οδηγία.

Εναπόκειται στο δικαστήριο αυτό, βέβαια, το οποίο έχει επιληφθεί της ουσίας, ακολουθώντας την απόφαση του Δικαστηρίου επί της ερμηνείας, να τοποθετήσει την υπόθεση στο πραγματικό νομικό της πλαίσιο, να κρίνει δηλαδή κατά πόσο η ατομική συμπεριφορά του κυρίου Bon-signore συνιστά ή όχι προσβολή της δημόσιας ασφάλειας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας υπό συνθήκες που δικαιολογούν την απέλασή του. Είμαστε αναρμόδιοι να μπούμε σ' αυτή τη συζήτηση.

Η έννοια της προσωπικής συμπεριφοράς πρέπει να εξεταστεί όχι μόνο σε σχέση με τα διαπραχθέντα, αλλά λαμβάνοντας υπόψη και την «επικινδυνότητα» του παραβάτη του ποινικού νόμου.

Η απέλαση υπηκόου κράτους μέλους της Κοινότητας εξαρτάται από την αναγνώριση, από τις εθνικές διοικητικές και δικαστικές αρχές, της ύπαρξης αποχρωσών ενδείξεων που θεμελιώνουν την πεποίθηση ότι υφίσταται σοβαρός κίνδυνος τελέσεως νέας παραβάσεως από τον εν λόγω υπήκοο ότι αποτελεί, γενικότερα, λόγω της προηγούμενης συμπεριφοράς του, κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια του κράτους υποδοχής. Η κρίση αυτή, πάντως, εμπίπτει για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, στις αρμοδιότητες των εθνικών δικαστηρίων.

Τελικά, η θέση σε ισχύ του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ (Νυν 39 της Συνθήκης Νίκαιας) και της οδηγίας 64/221 έχουν ως σκοπό και πρέπει να έχουν ως συνέπεια τον ουσιαστικό περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας των κρατών για τη λήψη, έναντι των προνομιούχων εργαζομένων, που είναι οι εργαζόμενοι υπήκοοι της κοινής αγοράς, μέτρων που περιορίζουν το δικαίωμα διαμονής τους, στα οποία δικαιολογούνται από τη δημόσια τάξη, απαιτώντας όπως η ατομική τους κατάσταση αποτελέσει αντικείμενο προσεκτικής εξέτασης, υπό δικαστικό έλεγχο.

Προσφορόρητη προς την κατεύθυνση της καλύτερης προστασίας των εργαζομένων που αναφέρονται στο άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν 39 της Συνθήκης Νίκαιας), θα ήταν η λύση όχι, βέβαια, της μεταβίβασης στα κοινοτικά όργανα των αρμοδιοτήτων αστυνομείσεως στον τομέα αυτό, εξουσιών που τα κράτη θέλησαν να διατηρήσουν στα χέρια τους και οι οποίες δεν υπάρχει λόγος να τους αφαιρεθούν, αλλά της ενισχύσεως και διευκρινίσεως των διατάξεων της οδηγίας κατά τρόπο που η αιτιολογία της απελάσεως να στηρίζεται σε κοινοτικά κριτήρια που εφαρμόζονται ομοιόμορφα.

Τουλάχιστον θα εγκαταλειφθεί έτσι, οριστικά, η παλιά έννοια της απέλασης, αστυνομικό μέτρο στη διάκριση των διοικητικών αρχών που τους έδινε την εξουσία να οδηγούν στα σύνορα τους «ανεπιθύμητους» αλλοδαπούς, εξουσία που μέχρι πρόσφατα, άλλωστε, διέφυγε ουσιαστικά από αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο.

Σκεπτικό: Η οδηγία 64/221 αποβλέπει στο συντονισμό των μέτρων που δικαιολογούνται για την εξασφάλιση της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας, όπως προβλέπεται στα άρθρα 39 και 46 της Συνθήκης, προκειμένου να συνδυαστεί η εφαρμογή των εν λόγω μέτρων με τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στην Κοινότητα και την κατάργηση των δυσμενών διακρίσεων, στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης, μεταξύ ημεδαπών και υπηκόων των άλλων κρατών μελών.

Επειδή οι παρεκκλίσεις από τους κανόνες ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων συνιστούν εξαιρέσεις που πρέπει να ερμηνεύονται στενά, η έννοια της «προσωπικής συμπεριφοράς» εκφράζει την επιταγή ότι το μέτρο της απέλασης πρέπει να αφορά μόνον περιπτώσεις απειλής της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας, που αποδίδονται στο άτομο το οποίο αφορά.

Έπεται ότι το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2 της οδηγίας 64/221, εμποδίζει την απέλαση υπηκόου κράτους μέλους, εφόσον η απόφαση περί απελάσεως, ελήφθη με σκοπό την αποτροπή της συμπεριφοράς άλλων αλλοδαπών, εφόσον στηρίζεται, δηλαδή, σε λόγους «γενικής πρόληψης».

Το Δικαστήριο αποφάσισε ότι το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2 της οδηγίας του Συμβουλίου 64/221 αποτελεί εμπόδιο στην απέλαση υπηκόου κράτους μέλους, αν αυτή αποφασιστεί με σκοπό την αποτροπή άλλων αλλοδαπών (δηλαδή για λόγους γενικής πρόληψης).

0373

Υπόθεση 36/75¹

Rutili κατά Υπουργού Εσωτερικών Γαλλίας

Ελευθερία κυκλοφορίας και εγκατάστασης εργαζόμενων υπηκόων κρατών μελών της ΕΟΚ – Αρχή της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας – Παρέκκλιση από την αρχή για λόγους δημόσιας τάξης, οι οποίοι θα πρέπει να ερμηνεύονται στενώς – Θεμελίωση των λόγων δημόσιας τάξης στην ατομική συμπεριφορά του προσώπου – Η άσκηση συνδικαλιστικών δικαιωμάτων δεν μπορεί να στηρίζει παρέκκλιση για λόγους δημόσιας τάξης – Κάθε περιοριστικό της ελεύθερης κυκλοφορίας μέτρο θα πρέπει να συνοδεύεται από τη γνωστοποίηση της αιτιολογίας στο θιγόμενο πρόσωπο και τη δυνατότητα άσκησης ένδικης προσφυγής – Ο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός του εθνικού εδάφους μπορεί να επιβάλλεται μόνο υπό τις προϋποθέσεις που επιβάλλεται και στους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής.

¹ Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 28.10.1975. Βλέπε Συλλογή Νομολογίας Δικαστηρίου 1975, σελ. I-367.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 14, και 39 παρ. 1 έως 3 του Ν. 3001/2002 «Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας (ΦΕΚ 73, τ. Α΄)

Άρθρο 8 του Κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου της 15.10.1968 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας

Επίσημη Εφημερίδα – Ελληνική Ειδική Έκδοση: Κεφάλαιο 05, τόμος 1, σ. 0033.

Άρθρα 2, 3, 6, 8 και 9 της Οδηγίας 64/221 του Συμβουλίου «περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημόσιας υγείας»

Επίσημη Εφημερίδα – Ελληνική Ειδική Έκδοση : Κεφάλαιο 05, τόμος 1, σ. 0016.

Άρθρο 11 παρ. 1, 2, 3, 6, 7 και 8 του Π.Δ. 525/1983 «Είσοδος και διαμονή αλλοδαπών στην Ελλάδα σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπ' αριθμ. 64/221 της 25.2.1964, 73/148 της 21.5.1973, 75/34 της 17.12.1974 και 75/35 της 17.12.1974» (ΦΕΚ 203, τ. Α΄)

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Rutili, ιταλός υπήκοος, ζούσε από τη γέννησή του και εργαζόταν στη Γαλλία, όπου δημιούργησε και οικογένεια. Από τον Οκτώβριο του 1970 ήταν κάτοχος άδειας διαμονής υπηκόου κράτους μέλους της Κοινότητας κατ'εφαρμογήν του από 5.1.1970 διατάγματος με το οποίο ενσωματώθηκε στο γαλλικό δίκαιο η υπ' αριθ. 68/360 Οδηγία του Συμβουλίου περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Η εν λόγω άδεια, όμως, του κ. Rutili, κατ'εφαρμογήν του άρθρου 6 του ως άνω διατάγματος, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, εκδόθηκε με περιορισμένη εδαφική ισχύ για λόγους δημόσιας τάξης, χωρίς περαιτέρω εξειδίκευση αυτών των λόγων, απαγορεύοντας τη διαμονή του ενδιαφερόμενου σε τέσσερις γεωγραφικές περιφέρειες της Γαλλίας, μία εκ των οποίων ήταν η Περιφέρεια στην οποία ο κ. Rutili είχε τη μόνιμη κατοικία του. Κατά της υπουργικής αυτής αποφάσεως, ο κ. Rutili άσκησε προσφυγή για κατάχρηση εξουσίας ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου του Παρισιού και η αιτιολογία που προέβαλε ενώπιον του Δικαστηρίου, πλέον, η Διοίκηση για τη λήψη του περιοριστικού μέτρου ήταν ότι ο κ. Rutili είχε αναπτύξει κατά τα έτη 1967 και 1968 στη Γαλλία πολιτική δραστηριότητα με τη συμμετοχή του σε εκδηλώσεις πολιτικού χαρακτήρα. Το Διοικητικό Πρωτοδικείο του Παρισιού υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, δύο προδικαστικά ερωτήματα προς το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σχετικά με την ερμηνεία

της σχετικής με τη δημόσια τάξη επιφύλαξης του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και ειδικότερα εάν αφορά μόνο τις κανονιστικές αποφάσεις που κάθε κράτος μέλος αποφασίζει να λάβει για να περιορίσει την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στο έδαφός του υπηκόων άλλων κρατών μελών ή αν αφορά επίσης τις ατομικές αποφάσεις που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή τέτοιων κανονιστικών διατάξεων.

Νόμω Βάσιμο: Η αρχή της ίσης μεταχείρισης, θεμέλιο του κανονισμού 1612/68 όσον αφορά στην πρόσβαση σε απασχόληση όσο και στις συνθήκες εργασίας, ισχύει και όσον αφορά στο δικαίωμα διαμονής.

Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Η. Μαγρας¹: Για να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική πραγμάτωση των δύο ουσιωδών αρχών που θεσπίζει το άρθρο 48 ΕΟΚ, δηλαδή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων εντός της κοινότητας και της κατάργησης κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών όσον αφορά στην απασχόληση, στην αμοιβή και στους άλλους όρους εργασίας οι συντάκτες της Συνθήκης παρέιχαν με το άρθρο 49 ΕΟΚ τη δυνατότητα στο Συμβούλιο να χρησιμοποιήσει δύο διαφορετικά μέσα: αυτό των οδηγιών και αυτό των κανονισμών. Οι προϋποθέσεις πρόσβασης στην απασχόληση και οι όροι εργασίας, όσον αφορά στα ζητήματα της αμοιβής, της απόλυσης ή της επαγγελματικής επανένταξης καθώς και αυτές που αφορούν στην απολαυή κοινωνικών ή φορολογικών ωφελημάτων έχουν καθοριστεί με κανονισμούς βάσει της αρχής της ίσης με τους υπηκόους του οικείου κράτους μέλους μεταχείρισης. Αντίθετα, όσον αφορά στην προοδευτική κατάργηση των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων καθώς και στο συντονισμό των ειδικών για αλλοδαπούς μέτρων που στηρίζονται σε λόγους δημοσίας τάξης το Συμβούλιο ενήργησε μέσω οδηγιών. Η επιλογή αυτή είναι ευεξήγητη. Πράγματι πρόκειται για εναρμόνιση και συντονισμό των νομοθεσιών των κρατών μελών σε έναν τομέα όπου αυτά έχουν διατηρήσει, λόγω ιδίως της υπάρξεως της επιφύλαξης της δημόσιας τάξης, ορισμένη ελευθερία εκτίμησης, περιορισμένη, πάντως, από τους κοινοτικούς κανόνες. Η προσφυγή βέβαια στη διαδικασία αυτή ουδόλως αποκλείει τη δυνατότητα απευθείας εφαρμογής ορισμένων διατάξεων των οδηγιών, κατά το μέτρο που αυτές επιβάλλουν στα κράτη μέλη αρκούντως σαφείς, πλήρεις και ανεπιφύλακτες υποχρεώσεις. Παρόλα αυτά, οι εθνικές αρχές θεώρησαν ότι έπρεπε να προσαρμόσουν τις εθνικές τους νομοθεσίες και εξέδωσαν, για την εφαρμογή των οδηγιών αυτών, νομοθετικές ή κανονιστικές πράξεις. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι οι κοινοτικοί υπήκοοι δεν δικαιούνται να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τα δικαιώματα που τους έχουν αναγνωριστεί με τις διατάξεις των κοινοτικών οδηγιών που έχουν άμεσο αποτέλεσμα. Από

¹ Της 14.10.1975.

αυτήν την κατάσταση προκύπτουν δύο συνέπειες: 1) στην περίπτωση κατά την οποία θα διαπιστωνόταν ότι οι εκδοθείσες από τα κράτη μέλη νομοθετικές ή κανονιστικές πράξεις γενικού και απρόσωπου χαρακτήρα δεν είναι σύμφωνες προς τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν οι οδηγίες, εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια να αναγνωρίζουν την υπεροχή, ενδεχομένως κατόπιν αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής απόφασης, των απευθείας εφαρμοζομένων κοινοτικών αυτών κανόνων επί των διατάξεων του εθνικού δικαίου. Υπό την έννοια αυτή δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η έκφραση «με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης», όπως διασαφηνίζεται από τις εκτελεστικές διατάξεις που θεσπίστηκαν με τη μορφή οδηγιών, αφορά τις νομοθετικές ή κανονιστικές πράξεις που κάθε κράτος μέλος θέσπισε για να περιορίζει, στο έδαφος του, την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμონή των διακινούμενων εργαζομένων. 2) Αλλά η έκφραση αυτή αφορά επίσης και κάθε ατομική απόφαση που μπορεί να προσβάλει το δικαίωμα καθενός από τους εργαζόμενους αυτούς, είτε πρόκειται για άρνηση εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους είτε για μέτρο απέλασης, είτε τέλος, για περιορισμό στην ελευθερία διακίνησης και στην επιλογή του τόπου διαμονής εντός του εδάφους αυτού. Η λύση αυτή αναμφίβολα υπαγορεύεται από το άρθρο 3 παρ. 1 της οδηγίας 64/221 που συνεπάγεται όχι μόνο ότι οι εθνικές αρχές πρέπει να προβαίνουν, κατά περίπτωση, σε ειδική εξέταση της προσωπικής συμπεριφοράς του περι ου ο λόγος εργαζομένου, αλλά και επιβάλλει όπως οι λόγοι δημόσιας αποκλειστικά τάξης που προβάλλονται προκειμένου να δικαιολογηθεί μια τέτοια απόφαση βασίζονται στη συμπεριφορά αυτή, αποκλεισμένης κάθε άλλης θεώρησης, είτε οικονομικής φύσης, είτε «γενικής προλήψεως».

Ως προς το ζήτημα της έννοιας της «δημόσιας τάξης» εντός του κοινοτικού πλαισίου υπογραμμίζεται ότι η έννοια αυτή που εμπεριέχεται στο άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ ως δικαιολόγηση παρέκκλισης από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων πρέπει να ερμηνεύεται στενά, το δε περιεχόμενό της δεν μπορεί να προσδιορίζεται μονομερώς από τα κράτη μέλη χωρίς έλεγχο των οργάνων της Κοινότητας. Αλλά εξίσου αληθές είναι ότι αναγνωρίζεται στις εθνικές αρχές ένα περιθώριο εκτιμήσεων ως προς τις ειδικές περιστάσεις που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την προσφυγή στην έννοια της δημόσιας τάξης, στο πλαίσιο των επιβαλλομένων από τη Συνθήκη ορίων. Πρόκειται δηλαδή για την εναρμόνιση δύο διαφορετικής φύσης επιταγών: αφενός της κοινότητας, η οποία συνίσταται στο να δίδεται η προτεραιότητα στην ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων και αφετέρου των κρατών μελών, κατά την οποία αυτό που πρέπει να πρυτανεύει είναι η διασφάλιση της δημόσιας τάξης εντός του εδάφους τους.

Αφού δεν είναι δυνατό να δοθεί ένα καθαρά κοινοτικός ορισμός στην έννοια της δημόσιας τάξης που εξακολουθεί να παραμένει, από πολλές απόψεις αδιασαφήνιστη, είναι περισσότερο ρεαλιστικό να ερευνηθεί ποια ακριβώς είναι τα όρια που η Συνθήκη και οι εκδοθείσες για την εφαρμογή της οδηγίες επιβάλλουν στις εξουσίες των εθνικών αρχών. Τα μιν αφορούν τυπικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες πρέπει να ασκούνται οι εξουσίες, τα δε αγγίζουν την ουσία του προβλήματος. Αφού οι αρχές των κρατών μελών έχουν επιτρέψει σε έναν εργαζόμενο να διαμένει στο εθνικό έδαφος, μπορούν, επιπλέον, να περιορίζουν το δικαίωμά του ελεύθερης διακίνησης; Δεν οφείλουν, προκειμένου να επιβάλουν περιορισμούς στην ελευθερία αυτή, να τηρούν την αρχή της ίσης με τους υπηκόους τους μεταχείρισης;

Όσον αφορά τις εγγυήσεις που πρέπει να συνοδεύουν κάθε περιοριστική της ελευθερίας κυκλοφορίας ή του δικαιώματος διαμονής απόφαση η οδηγία 64/221 επιβάλλει στις εθνικές αρχές εμμέσως πλην σαφώς την υποχρέωση να γνωστοποιούν στον ενδιαφερόμενο, εφόσον δεν αντιτίθενται σε κάτι τέτοιο λόγοι ασφάλειας του κράτους, τους λόγους στους οποίους στηρίχτηκε η σχετική απόφαση. Άρα, με την αυτήν και μόνον την επιφύλαξη κάθε τέτοιας φύσης απόφαση, έστω και αν περιορίζεται στο να απαγορεύει τη διαμονή σε τμήμα του εθνικού εδάφους, πρέπει να περιέχει σαφή στοιχεία από τα οποία να προκύπτουν οι λόγοι τους οποίους έλαβε υπόψη της η διοίκηση. Δεν είναι βέβαια αρκετό η αιτιολογία να περιορίζεται σε γενική απλώς αναφορά σε λόγους δημόσιας τάξης. Είναι ανάγκη τα προσαπτόμενα στον εργαζόμενο γεγονότα, που αφορούν την προσωπική του συμπεριφορά, να διευκρινίζονται πλήρως. Πρέπει επιπλέον ο ενδιαφερόμενος να μπορεί να γνωρίσει τα γεγονότα αυτά πριν από την εκτέλεση της απόφασης, δηλαδή το αργότερο κατά την κοινοποίησή της σ' αυτόν. Παρά το γεγονός ότι τα άρθρα 7, 8 και 9 της οδηγίας 64/221 αφορούν στις αρνήσεις έκδοσης ή ανανέωσης της άδειας διαμονής, στις αποφάσεις απομάκρυνσης από το εθνικό έδαφος, δηλαδή στην απέλαση, τουλάχιστον στην περίπτωση κατά την οποία θα μπορούσε να ληφθεί κατά εργαζόμενου μέτρο που περιορίζει εδαφικά το δικαίωμά του διαμονής, η σχετική με τη γνωστοποίηση των γεγονότων επί των οποίων βασίστηκε το μέτρο αυτό απαίτηση πρέπει να εξακολουθεί να είναι εξίσου αναγκαία, ώστε να είναι ο ενδιαφερόμενος σε θέση να προετοιμάσει λυσιτελώς την υπεράσπισή του. Η διοίκηση δεν πρέπει να αφήνει τον προσφεύγοντα να αγνοεί τους λόγους της εναντίον του ληφθείσας απόφασης και να τους αποκαλύπτει μόνον κατά τη διάρκεια της διεξαγόμενης ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου διαδικασίας. Οι διάφορες αυτές διατάξεις, το άμεσο αποτέλεσμα των οποίων ουδόλως αμφισβητείται, αποσκοπούν στην διασφάλιση επαρκών εγγυήσεων υπέρ των εργαζομένων της Κοινότητας.

Ως προς τη δυνατότητα των κρατών μελών να απαγορεύουν για λόγους δημόσιας τάξης τη διαμονή των εργαζομένων υπηκόων άλλων κρατών μελών σε τμήμα του εδάφους τους υπογραμμίζεται ότι το δικαίωμα διαμονής των εργαζομένων, εφόσον τους έχει επιτραπεί η είσοδος στο έδαφος κράτους μέλους, συνδέεται αναπόσπαστα με το δικαίωμα κατοχής μιας θέσης απασχόλησης, η δε άσκηση του δικαιώματος αυτού περιλαμβάνει και το δικαίωμα να ορίζουν τη διαμονή τους σε οποιοδήποτε τμήμα του εδάφους του κράτους υποδοχής, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με τους υπηκόους του κράτους μέλους. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης, θεμέλιο του κανονισμού 1612/68 όσον αφορά τόσο την πρόσβαση σε απασχόληση όσο και τις συνθήκες εργασίας, ισχύει και όσον αφορά στο δικαίωμα διαμονής.

Αν και δεν μπορεί να αποκλείεται ως *ultima ratio* η απέλαση ενός εργαζομένου από κράτος μέλος της Κοινότητας σε περίπτωση που λόγω της προσωπικής του συμπεριφοράς προκάλεσε ή μπορεί να προκαλέσει αρκούντως σοβαρά διατάραξη στη δημόσια τάξη και αν και είναι αληθές ότι ο κανόνας της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας δεν ισχύει εν προκειμένω, εφόσον τα κράτη μέλη δεν μπορούν, δυνάμει γενικής αρχής του διεθνούς δικαίου να στερούν τους δικούς τους υπηκόους από το δικαίωμα να ζουν στο έδαφός τους, δεν συμβαίνει το ίδιο και όσον αφορά στην απαγόρευση διαμονής.

Στο πλαίσιο της δομής του άρθρου 48 η επιφύλαξη της δημόσιας τάξης τοποθετείται στην κορυφή της παραγράφου 3 του άρθρου αυτού ως δικαιολογία για παρεκκλίσεις τόσο από το δικαίωμα των εργαζομένων «να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας» όσο και από το δικαίωμα να διακινούνται ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών και να διαμένουν εκεί προκειμένου να εργάζονται. Αλλά η άσκηση των αδιάσπαστων αυτών δικαιωμάτων αποκλείει, σύμφωνα με την παράγραφο 2, κάθε δυσμενή διάκριση που στηρίζεται στην ιθαγένεια.

Σκεπτικό : Α) Ως προς το πρώτο προδικαστικό ερώτημα σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 3 του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ, το Δικαστήριο, τονίζοντας τον κεντρικό ρόλο του εθνικού δικαστή στον έλεγχο της νομιμότητας των ατομικών διοικητικών πράξεων ενόψει του κοινοτικού δικαίου και λαμβάνοντας υπόψη τόσο τα δικαιώματα των μετακινούμενων εργαζομένων που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη και στον κανονισμό 1612/68 (απαγόρευση διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και ελεύθερη κυκλοφορία) όσο και τον κανόνα ότι τα μέτρα δημόσιας τάξης θα πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου (άρθρο 3 της Οδηγίας 64/221), απεφάνθη ότι οι «περιορισμοί» του άρθρου 48 αφορούν όχι μόνο στις νομοθετικές και κανονιστικές δια-

τάξεις αλλά και τις ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατ' εφαρμογήν τους.

Β) Ως προς το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα σχετικά με το περιεχόμενο των λόγων που θα δικαιολογούσαν τη λήψη περιοριστικού του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας μέτρου, το Δικαστήριο τόνισε ότι, από πλευράς ουσιαστικού δικαίου, η σχετική διάταξη θα πρέπει να ερμηνεύεται στενώς λόγω του ότι η εφαρμογή της αποτελεί παρέκκλιση από τις θεμελιώδεις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων. Κάθε περιοριστικό μέτρο θα πρέπει να θεμελιώνεται στην ατομική κατάσταση του προστατευόμενου από το κοινοτικό δικαιο προσώπου και όχι να βασίζεται σε γενικές εκτιμήσεις και δεν είναι επιτρεπτό να γίνεται προσχηματικά επίκληση λόγων δημόσιας τάξης προκειμένου να εξυπηρετηθούν «οικονομικοί σκοποί» (άρθρο 3 και 2, αντίστοιχα, της Οδηγίας 64/221). Επίσης, δεν είναι δυνατόν να γίνεται επίκληση της επιφύλαξης σχετικά με τη δημόσια τάξη για λόγους που αφορούν την άσκηση συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, καθώς ο Κανονισμός 1612/68 κατοχυρώνει την ίση μεταχείριση όσον αφορά την άσκηση των συγκεκριμένων δικαιωμάτων. Τέλος, το Δικαστήριο υιοθετεί την καθιερωθείσα αρχή από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σύμφωνα με την οποία οι περιορισμοί για λόγους δημόσιας τάξης που επιβάλλονται στα προστατευόμενα από τη Σύμβαση δικαιώματα δεν μπορούν να υπερβαίνουν τα όρια του αναγκαίου μέτρου για τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης «εντός μιας δημοκρατικής κοινωνίας». Από πλευράς δικονομικού δικαίου, κάθε προστατευόμενο από τις προαναφερθείσες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου πρόσωπο δικαιούται διττής εξασφάλισης, αφενός με τη γνωστοποίηση της αιτιολογίας κάθε περιοριστικού της ελευθερίας του μέτρου, αφετέρου με τη δυνατότητα άσκησης ένδικης προσφυγής. Ειδικότερα, τα μέτρα που περιορίζουν το δικαίωμα διαμονής επιτρέποντας την μόνο σε ορισμένο τμήμα του εδάφους ενός κράτους μέλους, δεν μπορούν να επιβάλλονται στους υπηκόους άλλων κρατών μελών, οι οποίοι προστατεύονται από τις διατάξεις της Συνθήκης, παρά μόνον στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που τέτοια μέτρα μπορούν να εφαρμόζονται και στους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους.

Οι προβλεπόμενοι από την παράγραφο 3 του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ περιορισμοί που δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης αφορούν τόσο στις ατομικές αποφάσεις που περιορίζουν την ελευθερία διακίνησης και διαμονής των εργαζομένων, υπηκόων των κρατών μελών, όσο και τις κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται από τις εθνικές αρχές. Δεν μπορεί να ληφθεί μέτρο που να απαγορεύει τη διαμονή εντός τμήματος του εδάφους εναντίον εργαζόμενου υπηκόου άλλου κράτους μέλους παρά μόνον

υπό τις προϋποθέσεις που μια τέτοια απόφαση θα μπορούσε να πλήξει και έναν γηγενή.

0374

Υπόθεση 48/75¹

Jean Noël Royer κατά Βελγίου

Ελευθερία κυκλοφορίας και εγκατάστασης εργαζόμενων υπηκόων κρατών μελών της ΕΟΚ – Η χορήγηση άδειας διαμονής υπηκόου Κράτους μέλους έχει διαπιστωτικό χαρακτήρα και δεν είναι συστατική δικαιωμάτων, τα οποία απορρέουν απευθείας από τη Συνθήκη – Η παράλειψη εκπλήρωσης των νόμιμων διατυπώσεων για την είσοδο και διαμονή σε έδαφος Κράτους μέλους δεν μπορεί να αποτελέσει καθεαυτή προσβολή της δημόσιας τάξης – Μέτρο απομάκρυνσης, πολλώ μάλλον μέτρο στερητικό της προσωπικής ελευθερίας, δεν μπορεί να επιβληθεί σε υπήκοο Κράτους μέλους μόνο λόγω παράλειψης εκπλήρωσης των ως άνω διατυπώσεων – Μέτρο απομάκρυνσης δεν μπορεί να εκτελεσθεί, εκτός επείγουσας ανάγκης, εάν δεν έχει δοθεί η δυνατότητα στον θιγόμενο να εξαντλήσει τα ένδικα βοηθήματα κατά του επιβαλλόμενου μέτρου.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 39 παρ. 1 έως 3 και 49 του Ν. 3001/2002 «Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας (ΦΕΚ 73, τ. Α')

Άρθρα 53 και 62 της Συνθήκης ΕΟΚ

Άρθρα 2, 3, 6, 8 και 9 της Οδηγίας 64/221 του Συμβουλίου «περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημόσιας υγείας»

Επίσημη Εφημερίδα – Ελληνική Ειδική Έκδοση : Κεφάλαιο 05, τόμος 1, σ. 0016.

Άρθρο 11 παρ. 1, 2, 3, 6, 7 και 8 του Π.Δ. 525/1983 «Είσοδος και διαμονή αλλοδαπών στην Ελλάδα σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπ' αριθμ. 64/221 της 25.2.1964, 73/148 της 21.5.1973, 75/34 της 17.12.1974 και 75/35 της 17.12.1974» (ΦΕΚ 203, τ. Α')

Άρθρο 4 της Οδηγίας 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15.10.1968 περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας

¹ Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 8.4.1976. Βλέπε Συλλογή Νομολογίας Δικαστηρίου 1976, σελ. I-203.

Επίσημη Εφημερίδα – Ελληνική Ειδική Έκδοση: Κεφάλαιο 5 – τόμος 1, σ. 0043

Άρθρα 4 και 5 του Π.Δ. 499/1987 «Διακίνηση και διαμονή στην Ελλάδα των εργαζομένων υπηκόων των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των οικογενειών τους σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αριθ. 64/221/ΕΟΚ της 25.2.1964, 68/360/ΕΟΚ της 18.5.1972 και 72/194/ΕΟΚ της 18.5.1972 και σε εκτέλεση των Κανονισμών (Ε-ΟΚ) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου της 15.10.1968 και αριθ. 1251/70 της Επιτροπής της 29.6.1970» (ΦΕΚ 238, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Royer, γάλλος υπήκοος, εισήλθε στο Βέλγιο τον Νοέμβριο του 1971 προκειμένου να συγκατοικήσει με τη σύζυγό του, υπάλληλο ιδιωτικής επιχείρησης στην περιοχή της Λιέγης. Στην Γαλλία είχε καταδικασθεί για προαγωγή σε πορνεία και είχε διωχθεί για διάφορες ληστείες χωρίς όμως να καταδικασθεί για αυτές. Με την αιτιολογία ότι ο κ. Royer δεν εκπλήρωσε τις διοικητικές διατυπώσεις εγγραφής στα μητρώα πληθυσμού του Βελγίου, ελήφθη σε βάρος του το μέτρο απομάκρυνσης από τη χώρα και ασκήθηκε εναντίον του ποινική δίωξη λόγω παράνομης παραμονής, η οποία κατέληξε σε πρωτόδικη καταδικαστική απόφαση. Μετά από σύντομη παραμονή στη Γερμανία, ο ενδιαφερόμενος επέστρεψε στη Λιέγη, παραλείποντας εκ νέου να υποβληθεί στις νόμιμες διατυπώσεις περί ελέγχου των αλλοδαπών, οπότε και του επεδόθη υπουργική απόφαση περί απέλασής του για λόγους δημόσιας τάξης και διότι δεν τήρησε τις προϋποθέσεις που διέπουν την παραμονή των αλλοδαπών. Το Πρωτοδικείο της Λιέγης και στη συνέχεια και το Εφετείο, τα οποία εξέτασαν την ποινική δίωξη του κ. Royer για παράνομη παραμονή, υπέβαλαν, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 ΕΟΚ, προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με τη φύση του δικαιώματος της ελεύθερης εισόδου και διαμονής σε έδαφος Κράτους μέλους και με το περιεχόμενο των λόγων δημόσιας τάξης που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν παρέκκλιση από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας και επιβολή μέτρου απομάκρυνσης από τη χώρα.

Νόμο Βάσιμο: Α) Το δικαίωμα διαμονής που πηγάζει απευθείας από τις διατάξεις της Συνθήκης είναι δικαίωμα προσωπικό που δεν εξαρτάται κατά κανένα τρόπο από την έκδοση εκ μέρους των εθνικών αρχών αδείας διαμονής η οποία έχει διαπιστωτικό και όχι γενεσιουργό του δικαιώματος χαρακτήρα. Ο δευτερογενής ή παρεπόμενος χαρακτήρας της άδειας διαμονής επιβεβαιώνεται από την υποχρέωση του κράτους που έχει εκδώσει το λήξαν δελτίο ταυτότητας να δεχθεί την είσοδο του κατόχου του στην επικράτειά του.

Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα H. Mayras¹: Α) Το δικαίωμα διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους των υπηκόων άλλων κρατών μελών που απολαμβάνουν της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ή του δικαιώματος εγκαταστάσεως πηγάζει απευθείας από τις διατάξεις της Συνθήκης και, ενδεχομένως, από τις κοινοτικές πράξεις που ελήφθησαν για την εκτέλεσή της, ή παρέχεται μόνο με την άδεια διαμονής που χορηγούν οι εθνικές αρχές του κράτους υποδοχής. Τα άρθρα 48 και 52 της Συνθήκης παρέχουν στους ιδιώτες δικαιώματα που μπορεί να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και τα οποία τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν. Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων περιλαμβάνει τη μετακίνηση των υπηκόων των κρατών μελών και τη δυνατότητα άσκησης ορισμένης εργασίας. Το δικαίωμα εγκατάστασης, που παρέχει τη δυνατότητα ανάληψης μη μισθωτών δραστηριοτήτων και επιτρέπει την άσκησή τους υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που ισχύουν και για τους ημεδαπούς προϋποθέτει σιωπηρά, αλλά σαφώς, το δικαίωμα εισόδου και διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους. Και στις δύο περιπτώσεις η ύπαρξη των δικαιωμάτων αυτών επιβεβαιώνεται στις οδηγίες που εξέδωσε το Συμβούλιο δυνάμει των άρθρων 49, 54 και 63 για την κατάργηση των περιορισμών της εισόδου και της διαμονής τόσο για τους μισθωτούς εργαζόμενους όσο και για τους αυτοτελώς απασχολούμενους. Τα άρθρα 10 του κανονισμού 1612/68, 1 της οδηγίας 68/360, 1 της οδηγίας 73/148 εκτείνουν, με την ίδια σχεδόν διατύπωση, την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου όσον αφορά στην είσοδο και στη διαμονή στο έδαφος των κρατών μελών στο σύζυγο κάθε προσώπου που εμπίπτει στις διατάξεις αυτές. Στα νομοθετήματα αυτά διευκρινίζεται ότι τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν στους ενδιαφερόμενους το δικαίωμα εισόδου στο έδαφός τους με την απλή επίδειξη του δελτίου ταυτότητας ή εν ισχύ διαβατηρίου. Επιπλέον, τους αναγνωρίζουν το δικαίωμα διαρκούς διαμονής το οποίο διαπιστώνεται απλώς με την έκδοση διοικητικού εγγράφου. Κατά συνέπεια, το δικαίωμα διαμονής που πηγάζει απευθείας από τις διατάξεις της Συνθήκης είναι δικαίωμα προσωπικό, συνδεδεμένο με το πρόσωπο του κοινοτικού υπηκόου, μισθωτού εργαζόμενου ή αυτοτελώς απασχολούμενου. Δεν εξαρτάται κατά κανένα τρόπο από την έκδοση εκ μέρους των εθνικών αρχών άδειας διαμονής, η οποία έχει το μοναδικό προορισμό να βεβαιώσει ένα προϋπάρχον δικαίωμα και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι γεννά το δικαίωμα αυτό. Η επιφύλαξη της δημόσιας τάξης και ασφάλειας που διατυπώνεται στο άρθρο 48 παρ. 3 και στο άρθρο 56 παρ. 1 της Συνθήκης δεν συνιστά προϋπόθεση της κτήσης του δικαιώματος εισόδου και διαμονής, αλλά παρέχει τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών στην άσκηση δικαιώματος που απορρέει απευθείας από τη Συνθήκη σε περιπτώ-

¹ Της 10.3.1976.

σεις ατομικές και δεόντως αιτιολογούμενες. Υπό τις συνθήκες αυτές, στο μέτρο που αφορούν τους κοινοτικούς υπηκόους, οι εθνικές ρυθμίσεις δεν μπορούν να έχουν άλλο αντικείμενο παρά να επιτρέπουν τον έλεγχο της παρουσίας, στο έδαφός τους, αυτής της κατηγορίας των προνομιούχων αλλοδαπών και την εξακρίβωση, με την ευκαιρία της περιοδικής ανανεώσεως των αδειών διαμονής, της ιδιότητας των αλλοδαπών ως υπηκόων άλλου κράτους μέλους.

Η παράλειψη υπηκόου κράτους μέλους να συμμορφωθεί με τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας περί εκδόσεως άδειας εγκαταστάσεως ή διαμονής δεν αρκούν για να τον στερήσουν από το δικαίωμα διαμονής που απορρέει απευθείας από τη Συνθήκη. Το κοινοτικό δίκαιο βέβαια δεν απαγορεύει στις εθνικές αρχές να προβλέψουν τις κατάλληλες κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης των εσωτερικών διατάξεων περί ελέγχου των αλλοδαπών για να εξασφαλίσουν την αποτελεσματικότητα των διατάξεων αυτών. Αλλά, λαμβανομένης υπόψη της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων που διατυπώνεται στα άρθρα 7 και 48 της Συνθήκης οι κυρώσεις αυτές δεν μπορούν να βαίνουν πέρα από εκείνες που ισχύουν για τους υπηκόους του οικείου κράτους μέλους όταν δεν συμμορφώνονται με τις διοικητικές υποχρεώσεις που προβλέπονται σε περίπτωση αλλαγής διαμονής. Ειδικότερα, ένα μέτρο της βαρύτητας της σύλληψης ή της κράτησης ενόψει απομάκρυνσης ή απέλασης από το εθνικό έδαφος φαίνεται δυσανάλογο προς την παράβαση που προσάπτεται στον κατηγορούμενο και δεν συνιστά μέσο θεμιτού καταναγκασμού έναντι προσώπου που έκανε απλώς χρήση του παρεχόμενου από τη Συνθήκη δικαιώματος να εισέρχεται στο έδαφος κράτους μέλους και να διαμένει εκεί, έστω και αν αυτό το πρόσωπο παρέλειψε να εκπληρώσει τις διατυπώσεις όσον αφορά στον έλεγχο των αλλοδαπών.

Πρέπει πάντως να εξεταστεί ακόμα εάν η παράλειψη συμμόρφωσης με το εθνικό δίκαιο περί έκδοσης άδειας διαμονής αποτελεί «προσωπική συμπεριφορά» ικανή να δικαιολογήσει για λόγους δημοσίας τάξης την επιβολή μέτρου απομάκρυνσης από την επικράτεια. Υπογραμμίζεται ότι σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 της οδηγίας 64/221 το μέτρο αυτό πρέπει να βασίζεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν η δε παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου διευκρινίζει ότι «προηγούμενες καταδίκες δεν μπορούν αυτές καθεαυτές να αιτιολογήσουν τη λήψη παρομοίων μέτρων». Πολλές προγενέστερες ποινικές καταδίκες είτε στο κράτος διαμονής είτε στο κράτος καταγωγής ή σε άλλο κράτος αποτελούν βέβαια σημαντικό στοιχείο εκτιμήσεως το δε άρθρο 5 παρ. 2 της προαναφερόμενης οδηγίας προβλέπει σχετικές συνεννοήσεις μεταξύ των αρμοδίων αρχών και επιβάλλει την υποχρέωση στο κράτος μέλος από το οποίο ζητούνται πληροφορίες να απαντήσει εντός προθεσμίας δύο μηνών.

Η συνεννόηση αυτή δεν μπορεί πάντως να έχει συστηματικό χαρακτήρα. Προπάντων, στο στοιχείο το οποίο συνιστά προγενέστερη ποινική καταδίκη πρέπει να προστίθεται ένα σύνολο στοιχείων που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη πριν από τη λήψη μέτρου απέλασης ή άρνησης χορήγησης άδειας διαμονής: τέτοιο μέτρο πρέπει να έχει ως αντικείμενο να τιμωρεί την αντικοινωνική συμπεριφορά και τη σοβαρή και ενεστώσα διατάραξη της δημόσιας τάξης. Τα μέτρα που λαμβάνονται έναντι των αλλοδαπών για λόγους δημόσιας τάξης πρέπει να στηρίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του οικείου ατόμου. Με άλλα λόγια τα μέτρα αυτά πρέπει να είναι εξατομικευμένα.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, η παράλειψη συμμόρφωσης με τις διατάξεις περί ελέγχου των αλλοδαπών δεν μπορεί, έστω και αν συνδυάζεται με προγενέστερες ποινικές καταδίκες, να αποτελέσει καθαυτή προσβολή της δημόσιας τάξης και ασφάλειας που δικαιολογεί τη λήψη τόσο αυστηρού μέτρου όπως η απέλαση, όταν η τωρινή συμπεριφορά του αλλοδαπού στο κράτος μέλος διαμονής δεν αποκάλυψε κανένα αρνητικό στοιχείο. Στην ίδια σειρά σκέψεων, και σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 της οδηγίας 64/221 απόφαση περί απομάκρυνσης δεν μπορεί να στηρίζεται μόνο στο γεγονός ότι έληξε η ισχύς του εθνικού δελτίου ταυτότητας που επέτρεψε την είσοδο και τη διαμονή του αλλοδαπού και την εγκατάστασή του. Επίσης, το κράτος που εξέδωσε το εν λόγω δελτίο ταυτότητας υποχρεούται να επιτρέψει χωρίς διατυπώσεις την επάνοδο του ενδιαφερόμενου στο έδαφός του, έστω και αν αργότερα αμφισβητήθηκε η ιθαγένεια του προσώπου αυτού. Αυτό επιβεβαιώνει τον παρεπόμενο ή δευτερογενή χαρακτήρα της άδειας διαμονής.

B) Οι διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 4 της οδηγίας 68/360 έχουν ως σκοπό όχι να δημιουργήσουν δικαίωμα υπέρ των κοινοτικών υπηκόων, αλλά να ρυθμίσουν την άσκηση δικαιώματος που παρέχει η Συνθήκη. Το δικαίωμα διαμονής πρέπει να αναγνωρίζεται σε κάθε πρόσωπο που εμπίπτει στις κατηγορίες που καθορίζονται στο άρθρο 1 της οδηγίας και είναι σε θέση αποδείξει, με την προσκόμιση των εγγράφων που απαριθμούνται στο άρθρο 3, ότι εμπίπτει σε κάποια από αυτές. Το κείμενο αυτό δεν δημιουργεί καμιά νομική υποχρέωση στις εθνικές αρχές να επιδεικνύουν ιδιαίτερη προσοχή στα πρόσωπα που βρίσκονται σε αντικανονική κατάσταση, στην περίπτωση που έχουν λόγους να πιστεύουν ότι η παρουσία τους είναι ικανή να προσβάλει τη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Στην περίπτωση που η συμπεριφορά του αλλοδαπού δεν είναι ικανοποιητική και που χωρίς να εμπίπτει *ipso facto* στις διατάξεις του ποινικού νόμου δικαιολογεί τελικά, από την άποψη των εθνικών αρχών τη λήψη του μέτρου της απέλασης, πρέπει να προειδοποιηθεί ρητά και σα-

φώς ο αλλοδαπός σχετικά με τον κίνδυνο απέλασης που διατρέχει εάν δεν μεταβάλει συμπεριφορά.

Γ) Τα άρθρα 53 και 62 της Συνθήκης απαγορεύουν στα κράτη μέλη να εισάγουν νέους περιορισμούς όσον αφορά στην εγκατάσταση και στην παροχή υπηρεσιών, στην ελευθερία που έχει επιτευχθεί κατά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης. Ως προς τα νέα μέτρα ελευθερώσεως οι διατάξεις αυτές αφορούν προφανώς μόνον εκείνα που πρέπει να ληφθούν για την εκτέλεση υποχρέωσης που απορρέει από τη Συνθήκη. Η οδηγία 64/221 επέφερε ορισμένους περιορισμούς στην ευχέρεια εκτιμήσεως των κρατών μελών σχετικά με τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας και της δημόσιας υγείας και αποσαφήνισε τις υποχρεώσεις τους στον τομέα αυτό από την άποψη της Συνθήκης, αλλά αφήνει ακέραιη την αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά στον κατάλληλο τύπο με τα κατάλληλα μέσα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος. Άρα, στην περίπτωση που κράτος μέλος θα θέσπιζε διατάξεις ή ακολουθούσε πρακτική περισσότερο φιλελεύθερη από ό,τι επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, το γεγονός αυτό δεν θα μπορούσε να παράσχει στους κοινοτικούς υπηκόους δικαιώματα ευρύτερα από αυτά που απορρέουν από τα άρθρα 53 και 62 της Συνθήκης και από τις κοινοτικές διατάξεις που θεσπίστηκαν για την εκτέλεσή τους και ιδίως την οδηγία 64/221.

Σκεπτικό : Το Δικαστήριο απεφάνθη ότι το δικαίωμα των υπηκόων Κράτους μέλους να εισέρχονται στο έδαφος άλλου Κράτους μέλους και να διαμένουν μόνιμα σε αυτό, απορρέει απευθείας από τη Συνθήκη (ιδίως από τα άρθρα 48, 52 και 59), ανεξάρτητα από την άδεια διαμονής που ενδεχομένως χορηγεί το κράτος υποδοχής. Συνεπώς, η χορήγηση της εν λόγω άδειας διαμονής δεν θεωρείται πράξη *συστατική* δικαιωμάτων, αλλά πράξη με την οποία *διαπιστώνεται* η ατομική κατάσταση του υπηκόου του άλλου Κράτους μέλους από την άποψη των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου. Έτσι, το άρθρο 4 της Οδηγίας 68/360 συνεπάγεται, για τα Κράτη μέλη, την υποχρέωση να χορηγούν άδεια διαμονής σε κάθε πρόσωπο που αποδεικνύει, με την προσκόμιση των απαραίτητων δικαιολογητικών, ότι εμπίπτει σε μία από τις κατηγορίες που ορίζονται στο άρθρο 1 της ίδιας Οδηγίας.

Ως προς την επιβολή μέτρου απομάκρυνσης, η απλή παράλειψη εκ μέρους του υπηκόου Κράτους μέλους, της τήρησης των διατυπώσεων εισόδου και διαμονής σε άλλο Κράτος μέλος, δεν είναι καθαυτή ικανή να αποτελέσει συμπεριφορά που απειλεί τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια και δεν μπορεί επομένως να δικαιολογήσει μόνη της την έκδοση απόφασης περί απομάκρυνσης ούτε την προσωρινή κράτηση ενόψει της εκτέλεσης αυτής της απόφασης. Η απόφαση για την απομάκρυνση προσώπου προστατευόμενου από το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί να εκτε-

λεσθεί, εκτός εάν συντρέχει επείγουσα ανάγκη που αιτιολογείται επαρκώς, προτού εξαντλήσει ο ενδιαφερόμενος τα ένδικα βοηθήματα, την άσκηση των οποίων του διασφαλίζουν τα άρθρα 8 και 9 της Οδηγίας 64/221.

Τέλος, τα άρθρα 53 και 62 της Συνθήκης απαγορεύουν την εισαγωγή εκ μέρους των Κρατών μελών νέων περιορισμών στην εγκατάσταση υπηκόων άλλων Κρατών μελών και στην ελευθερία που έχει επιτευχθεί όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, εμποδίζουν δε τα Κράτη μέλη να επαναφέρουν πρακτικές ή διατάξεις λιγότερο φιλελεύθερες, εφόσον τα μέτρα για την ελεύθερη κυκλοφορία έχουν ληφθεί προς εκτέλεση υποχρεώσεων που απορρέουν από τις διατάξεις και τους στόχους της Συνθήκης.

Η άσκηση των δικαιωμάτων των υπηκόων των κρατών μελών που απορρέουν απευθείας από τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης και από τις συναφείς κοινοτικές διατάξεις δεν εξαρτάται από την οιαδήποτε άδεια διαμονής χορηγεί το κράτος υποδοχής. Η παράλειψη υπηκόου κράτους μέλους να συμμορφωθεί με τις περί του ελέγχου των αλλοδαπών διατυπώσεις δεν συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια και άρα δεν μπορεί να δικαιολογήσει από μόνη της την επιβολή του μέτρου της απομάκρυνσης ή της κράτησης.

0375

Υπόθεση 30/77

Bouchereau κατά Ηνωμένου Βασιλείου

Ελευθερία κυκλοφορίας και εγκατάστασης εργαζόμενων υπηκόων κρατών μελών της ΕΟΚ – Μέτρο που λαμβάνεται για τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης και περιορίζει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας μπορεί να είναι και η πρόταση άλλου οργάνου προς το αποφασίζον όργανο, η οποία είναι αναγκαία για την έκδοση της απόφασης – Παρελθούσες ποινικές καταδίκες δεν μπορούν καθεαυτές να στηρίζουν λόγο δημόσιας τάξης για περιορισμό της ελευθερίας εισόδου και εγκατάστασης παρά μόνο αν από αυτές προκύπτει η ύπαρξη προσωπικής συμπεριφοράς η οποία συνιστά ενεστώσα απειλή – Η χρήση του λόγου δημόσιας τάξης προϋποθέτει την ύπαρξη πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής θίγουσας θεμελιώδες κοινωνικό συμφέρον.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 39 παρ. 1 έως 3 του Ν. 3001/2002 «Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας (ΦΕΚ 73, τ. Α΄)

Άρθρο 3 παρ. 1 και 2 της Οδηγίας 64/221 του Συμβουλίου «περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημόσιας υγείας»

Επίσημη Εφημερίδα – Ελληνική Ειδική Έκδοση : Κεφάλαιο 05, τόμος 1, σ. 0016.

Άρθρο 11 παρ. 1 και 2 του Π.Δ. 525/1983 «Είσοδος και διαμονή αλλοδαπών στην Ελλάδα σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπ' αριθμ. 64/221 της 25.2.1964, 73/148 της 21.5.1973, 75/34 της 17.12.1974 και 75/35 της 17.12.1974» (ΦΕΚ 203, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Bouchereau, γάλλος υπήκοος, εργαζόταν ως μισθωτός στο Ηνωμένο Βασίλειο από τον Μάιο του 1975. Τον Ιούνιο του 1976 κρίθηκε ένοχος για κατοχή ναρκωτικών, αδίκημα τιμωρούμενο από τον νόμο του 1971 περί χρήσεως ναρκωτικών. Έξι μήνες νωρίτερα, τον Ιανουάριο του 1976, ο κατηγορούμενος είχε κριθεί ένοχος για το ίδιο αδίκημα από άλλο δικαστήριο και είχε απολυθεί από το τελευταίο υπό όρους για περίοδο 12 μηνών. Το Marlborough Street Magistrates' Court γνωστοποίησε στον κατηγορούμενο, σύμφωνα με τις εξουσίες που του παρέχει το άρθρο 6, παρ. 1, του νόμου του 1971 περί εισόδου μεταναστών (Immigration Act) την πρόθεσή του να προτείνει στον Υπουργό Εσωτερικών την απέλασή του, αλλά ο κατηγορούμενος ισχυρίστηκε ότι το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ καθώς και οι διατάξεις της Οδηγίας 64/221 απαγορεύουν, εν προκειμένω, την υποβολή πρότασης για απέλαση. Το Δικαστήριο υπέβαλε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 ΕΟΚ, προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά (α) με το αν η μη δεσμευτική πρόταση του Δικαστηρίου προς την εκτελεστική εξουσία για απέλαση του κατηγορούμενου αποτελεί «μέτρο» με την έννοια του άρθρου 3, παρ. 1 και 2 της οδηγίας 64/221, (β) με την έννοια του όρου «καθ'εαυτές» του άρθρου 3, παρ. 2 της Οδηγίας 64/21/ΕΟΚ και (γ) με την έννοια του όρου «δημόσιας τάξης» του άρθρου 48, παρ. 3, της Συνθήκης ΕΟΚ.

Νόμο Βάσιμο: Οι συντάκτες της Συνθήκης έχουν αναθέσει το έργο του προσδιορισμού και της ερμηνείας της έννοιας της «δημόσιας τάξης» στο κοινοτικό παράγωγο δίκαιο και στις αποφάσεις του Δικαστηρίου.

Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Jean-Pierre Warner¹: Α)

Ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη απλώς και μόνο επειδή ένα από τα δικαστήριά του εξέδωσε πεπλανημένη απόφαση. Η δικαστική πλάνη, ασχέτως του αν ο-

¹ Της 28.9.1977.

φείλεται σε πλάνη περί τα πραγματικά περιστατικά ή περί το δίκαιο, δεν αποτελεί παράβαση της Συνθήκης. Όσον αφορά στον τομέα των δικαστικών αποφάσεων, το άρθρο 169 της Συνθήκης θα μπορούσε να εφαρμοστεί μόνον στην περίπτωση που ένα δικαστήριο κράτους μέλους εσκεμμένα θα αγνοούσε ή θα παράβαινε το κοινοτικό δίκαιο.

Ο όρος «μέτρο» δεν έχει ακριβή σημασία. Η ερμηνεία του απαιτεί να ληφθεί υπόψη η αλληλουχία στην οποία τοποθετείται. Είναι σαφές ότι στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης πρόταση ενός δημόσιου λειτουργού προς τον Υπουργό του, δεν αποτελεί «μέτρο», δεδομένου ότι η πρόταση αυτή δεν έχει έννομο αποτέλεσμα. Αλλά δεν μπορεί να εξομοιωθεί προς μια τέτοια πρόταση η εν λόγω πρόταση στην υπό κρίση υπόθεση, η οποία όντως έχει έννομο αποτέλεσμα. Το να θεωρηθεί ότι μια τέτοια πρόταση δεν αποτελεί σχετικό «μέτρο» κατά την έννοια της οδηγίας, αυτό θα είχε παράδοξες συνέπειες. Θα σήμαινε για παράδειγμα ότι όσον αφορά τις ρητές διατάξεις της οδηγίας μια τέτοια πρόταση θα μπορούσε να υποβληθεί βάσει μόνον της ύπαρξης προηγούμενων καταδικών, ενώ η απόφαση απέλασης δεν θα μπορούσε. Ως προς το σημείο αυτό, δηλαδή την υπόθεση θεωρούμενη από τη σημασιολογική της άποψη, δεν αποτελεί απάντηση ο ισχυρισμός ότι ένα εθνικό δικαστήριο πρέπει αν πάση περιπτώσει, «να λαμβάνει υπόψη» τις διατάξεις της οδηγίας. Πράγματι, αν υποθεθεί ότι ο όρος «πρέπει» σημαίνει εδώ την ύπαρξη νομικής υποχρέωσης, μια τέτοια απάντηση έρχεται και' ουσία σε αντίφαση προς το ίδιο το επιχείρημα. Άρα, η πρόταση περί απέλασης που υποβάλλεται από δικαστήριο κράτους μέλους προς την εκτελεστική εξουσία του κράτους αυτού, αποτελεί κατά την έννοια του άρθρου 3 παρ. 1 και 2 της οδηγίας, «μέτρο» εφόσον η εν λόγω πρόταση καίτοι δεν είναι δεσμευτική για την οικεία αρχή έχει έννομες συνέπειες.

B) Η διατύπωση της Συνθήκης παρέχει ενδείξεις όσον αφορά στον όρο «δημόσια τάξη», όπως χρησιμοποιείται σ' αυτή. Αυτό προκύπτει από τη σειρά των όρων «δημόσια τάξη, δημόσια ασφάλεια και δημόσια υγεία» από την οποία καταφαίνεται ότι οι συντάκτες της Συνθήκης θεώρησαν ότι οι εν λόγω όροι σημαίνουν τρεις διαφορετικές, αν και ίσως αλληλοκαλυπτόμενες έννοιες. Εκτός από αυτό, φαίνεται ότι οι συντάκτες της Συνθήκης έχουν αναθέσει το έργο του προσδιορισμού και της ερμηνείας της «δημόσιας τάξης» στο κοινοτικό παράγωγο δίκαιο και στις αποφάσεις του Δικαστηρίου.

Από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου, ιδίως στις υποθέσεις Van Duyn και Rutili προκύπτει σαφώς, σε τελικά ανάλυση ότι «τα κράτη μέλη εξακολουθούν, κατ' αρχήν, να είναι ελεύθερα να προσδιορίζουν τις επιταγές της δημόσιας τάξης σύμφωνα με τις εθνικές τους ανάγκες». Εν τούτοις, η ελευθερία αυτή είναι περιορισμένη και η άσκησή της υπόκειται

στον έλεγχο των κοινοτικών οργάνων. Κατά συνέπεια, το πρόβλημα που αντιμετωπίζει το αγγλικό δικαστήριο δεν μπορεί να επιλυθεί χωρίς να εξεταστεί το ζήτημα αν η διακριτική εξουσία που μπορεί να ασκεί ένα κράτος μέλος υπό περιστάσεις όμοιες με αυτές της προκείμενης περίπτωσης περιορίζεται είτε ρητά είτε σιωπηρά από οιαδήποτε συγκεκριμένη διάταξη του κοινοτικού δικαίου. Η έννοια της «δημόσιας τάξης» του άρθρου 48 παρ. 3 της Συνθήκης δεν πρέπει να ερμηνευτεί έτσι ώστε να αποκλείει, ως πιθανό λόγο περιορισμού των χορηγηθέντων από το άρθρο αυτό στους εργαζόμενους δικαιωμάτων, το γεγονός ότι ένα πρόσωπο επανειλημμένα βρέθηκε να κατέχει παράνομα επιβλαβή ναρκωτικά.

Σκεπτικό: Α) Το Δικαστήριο απεφάνθη ότι κατά την έννοια του άρθρου 3, παρ. 1 και 2 της οδηγίας 64/221, ως «μέτρο» δημόσιας τάξης το οποίο μπορεί να ληφθεί για να περιορίσει το δικαίωμα των υπηκόων Κράτους μέλους να εισέρχονται στο έδαφος άλλου Κράτους μέλους και να διαμένουν μόνιμα σε αυτό, νοείται κάθε πράξη η οποία θίγει το ως άνω δικαίωμα ελεύθερης εισόδου και εγκατάστασης. Τέτοια πράξη είναι και η απόφαση Δικαστηρίου καλούμενου, δυνάμει του νόμου, να προτείνει την απέλαση υπηκόου άλλου κράτους μέλους, όταν η πρόταση αυτή αποτελεί προαπαιτούμενο για τη λήψη παρόμοιας απόφασης.

Β) Ως προς το δεύτερο ερώτημα, το άρθρο 3, παρ. 2, της οδηγίας 64/221, σύμφωνα με το οποίο προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν μπορούν *καθεαυτές* να αιτιολογήσουν τους επιτρεπόμενους από το άρθρο 48 της Συνθήκης για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία, έχει την έννοια ότι η ύπαρξη ποινικών καταδικών δεν μπορεί να λαμβάνεται υπόψη παρά μόνο κατά το μέτρο που από τις περιστάσεις που αποτέλεσαν την αιτία των καταδικών αυτών προκύπτει η ύπαρξη προσωπικής συμπεριφοράς συνιστώσας ενεστώσα απειλή για τη δημόσια τάξη.

Ως προς την έννοια της «δημόσιας τάξης», το Δικαστήριο επανέλαβε¹ ότι ο εν λόγω όρος, ιδίως όταν χρησιμοποιείται προκειμένου να στηρίξει παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, πρέπει να ερμηνεύεται στενώς, κατά τρόπο ώστε η έκταση του περιεχομένου του να μην μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος χωρίς έλεγχο των οργάνων της κοινότητας. Έτσι έκρινε ότι η προσφυγή από εθνική αρχή στην έννοια της δημόσιας τάξης, κατά το μέτρο που μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των υποκειμένων στο κοινοτικό δίκαιο προσώπων, προϋποθέτει, σε κάθε περίπτωση, πέραν της διατάραξης της κοινωνικής τάξης που συνεπάγεται κάθε παράβαση νόμου, την ύπαρξη πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής η οποία θίγει θεμελιώδες κοινωνικό συμφέρον.

¹ Βλέπε ανωτέρω απόφαση επί της υπόθεσης Van Duyn.

Η ύπαρξη ποινικών καταδικών δεν μπορεί να λαμβάνεται υπόψη παρά μόνον κατά το μέτρο που οι περιστάσεις που αποτέλεσαν την αιτία των καταδικών αυτών προκύπτει η ύπαρξη προσωπικής συμπεριφοράς συνιστώσας ενεστώσα απειλή κατά της δημόσιας τάξης.

0376**Υπόθεση 370/90¹****Surinder Singh κατά Ηνωμένου Βασιλείου**

Ελευθερία κυκλοφορίας και εγκατάστασης εργαζόμενων υπηκόων κρατών μελών της ΕΟΚ – Επανείσοδος και επανεγκατάσταση στο Κράτος μέλος της ιθαγένειάς του, κοινοτικού υπηκόου έχοντος ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας σε άλλο Κράτος μέλος – και Δικαίωμα του συζύγου του εν λόγω υπηκόου να του επιτραπεί η είσοδος και διαμονή στο Κράτος μέλος της επανεγκατάστασης, κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 3 παρ. γ', 48, και 52 της Συνθήκης ΕΟΚ [(γυν άρθρα 3 παρ. γ', 39 και 43 του Ν. 3001/2002 «Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας (ΦΕΚ 73, τ. Α΄)]

Άρθρα 1, στ. γ' και 4 της Οδηγίας 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των Κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκατάστασης και της παροχής υπηρεσιών.

Επίσημη Εφημερίδα – Ειδική Ελληνική Έκδοση: Κεφάλαιο 6, τόμος 1, σ. 0144

Άρθρο 4 του Π.Δ. 499/1987 «Διακίνηση και διαμονή στην Ελλάδα των εργαζομένων υπηκόων των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των οικογενειών τους σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αριθ. 64/221/ΕΟΚ της 25.2.1964, 68/360/ΕΟΚ της 18.5.1972 και 72/194/ΕΟΚ της 18.5.1972 και σε εκτέλεση των Κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου της 15.10.1968 και αριθ. 1251/70 της Επιτροπής της 29.6.1970» (ΦΕΚ 238, τ. Α΄)

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Singh, ινδός υπήκοος, συνήψε γάμο με Βρετανίδα υπήκοο τον Οκτώβριο του 1982. Από το 1983 έως το 1985, ο κύριος Singh και η σύζυγός του εργάστηκαν στη Γερμανία ως μισθωτοί. Κατά τα τέλη του 1985 επέστρεψαν στο Ηνωμένο Βασίλειο προκειμένου να ασκήσουν εκεί εμπορική δραστηριότητα. Κατά το διά-

¹ Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 7.7.1992. Βλέπε Συλλογή Νομολογίας Δικαστηρίου 1992, σελ. I-04265.

στημα αυτό ο κύριος Singh διέμενε νόμιμα στο Ηνωμένο Βασίλειο ως σύζυγος Βρετανίδας υπηκόου. Επειδή τον Ιούλιο του 1987 εκδόθηκε προσωρινή άδεια διαζυγίου του ζεύγους, οι βρετανικές αρχές αρνήθηκαν να του χορηγήσουν άδεια μονίμου διαμονής ως συζύγου Βρετανίδας υπηκόου. Όταν ο κ. Singh παραιτήθηκε από την προσφυγή που άσκησε κατά της ως άνω απόφασης (Μάιος 1988), κατέστη παράνομος, εφόσον συνέχισε να παραμένει στο βρετανικό έδαφος χωρίς άδεια. Έτσι, στις 15 Δεκεμβρίου 1988 εξεδόθη απόφαση απέλασης σε βάρος του κυρίου Singh, κατ' εφαρμογήν του Immigration Act του 1971. Εν τω μεταξύ, η οριστική απόφαση διαζυγίου του ζεύγους Singh εκδόθηκε τον Φεβρουάριο του 1989. Ενώ η προσφυγή που άσκησε κατά της απόφασης απέλασης απερρίφθη σε πρώτο βαθμό, η έφεση του έγινε δεκτή από το Immigration Appeal Tribunal με την αιτιολογία ότι ο κύριος Singh αντλεί δικαίωμα εγκατάστασης στο Ηνωμένο Βασίλειο ως σύζυγος Βρετανίδας υπηκόου βάσει του κοινοτικού δικαίου, αφού η σύζυγός του αντλεί το εν λόγω δικαίωμα από τις αντίστοιχες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Το High Court of Justice (Queen's Bench Division), από το οποίο ζητήθηκε έλεγχος νομιμότητας των πράξεων της Διοίκησης (judicial review) κατά της ως άνω απόφασης, υπέβαλε στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προδικαστικό ερώτημα, βάσει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, εάν το άρθρο 52 της Συνθήκης και η οδηγία 73/148 του Συμβουλίου έχουν εφαρμογή σε αλλοδαπό σύζυγο υπηκόου Κράτους μέλους, όταν αυτός ο τελευταίος, έχοντας ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης εγκατάστασης σε άλλο Κράτος μέλος, επιστρέφει στη χώρα καταγωγής του για να διαμείνει και να εργασθεί σε αυτήν.

Νόμος Βάσιμο: Το γράμμα της διάταξης της παραγράφου 1 της οδηγίας 73/148 δεν επιτρέπει να συναχθεί ότι τα μέλη της οικογένειας ενός εγκατεστημένου σε κράτος μέλος εργαζομένου δεν μπορούν να επικαλεστούν τα δικαιώματα που τους παρέχει η οδηγία σε περίπτωση που ο εν λόγω εργαζόμενος επιστρέφει στη δική του χώρα.

Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Tesouro¹: Η απλή άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Κοινότητας δεν αρκεί, από μόνη της, για να δοθεί σε μια συγκεκριμένη κατάσταση ο χαρακτήρας της καταστάσεως που εμπίπτει στο κοινοτικό δίκαιο. Απαιτείται, αντιθέτως, ένα συνδυαστικό στοιχείο μεταξύ της ασκήσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας και του προβαλλόμενου από τον ιδιώτη δικαιώματος. Για παράδειγμα αν ο γάμος των Singh είχε γίνει μετά την επιστροφή τους στο Ηνωμένο Βασίλειο, δεν θα υφίστατο, προφανώς, κανένας λογικός σύνδεσμος μεταξύ της άσκησης του δικαιώματος της ελεύθερης

¹ Της 20.5.1992.

κυκλοφορίας και του δικαιώματος διαμονής που προβάλλει ο σύζυγος του εργαζόμενου κοινοτικού υπηκόου.

Αν αντιθέτως, όπως συμβαίνει εν προκειμένω, το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας ασκήθηκε μετά το γάμο και εφόσον οι ενδιαφερόμενοι έκαναν χρήση των δικαιωμάτων που απορρέουν από τη σχετική με την ελεύθερη κυκλοφορία κοινοτική νομοθεσία, δυσχερώς μπορεί να προβληθεί ο ισχυρισμός ότι το πρόβλημα σχετικά με το αν ένα πρόσωπο μπορεί να συνεχίσει να απολαύει των εν λόγω δικαιωμάτων στην ίδια του τη χώρα είναι πρόβλημα άσχετο με το κοινοτικό δίκαιο και ότι η κατάσταση είναι καθαρώς εσωτερικής φύσης. Είναι δε ακόμη πιο δύσκολο να υποστηριχθεί ότι η κοινοτική νομοθεσία διευκολύνει το δικαίωμα ενός κοινοτικού εργαζόμενου να εγκαθίσταται σε άλλα κράτη μέλη ενώ δεν συμβαίνει το ίδιο και όσον αφορά το δικαίωμά του επανεγκαταστάσεως στην ίδια του τη χώρα.

Αρα, η υπό κρίση υπόθεση δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ως μια καθαρώς εσωτερική κατάσταση, και πρέπει να εξεταστούν οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που μπορεί να επικαλεστεί ο κύριος Singh, δηλαδή λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η σύζυγος του μετέβη στο Ηνωμένο Βασίλειο για να ασκήσει εκεί έμμισθη δραστηριότητα, το άρθρο 52 της Συνθήκης και τα άρθρο 1 της οδηγίας 73/148 περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκατάστασης και της παροχής υπηρεσιών.

Το άρθρο 52 της Συνθήκης ορίζει, αφενός ότι στο πλαίσιο των διατάξεων της Συνθήκης οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκατάστασης των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους καταργούνται προοδευτικά κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου και αφετέρου ότι η ελευθερία εγκατάστασης περιλαμβάνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκατάστασης για τους δικούς της υπηκόους.

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι είναι δυνατή η επίκληση, τουλάχιστον σε ορισμένες συγκεκριμένες περιπτώσεις του άρθρου 52 από τους υπηκόους κράτους μέλους στην ίδια τη χώρα καταγωγής τους. Είναι μιν αληθές ότι οι διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την εγκατάσταση και την παροχή υπηρεσιών δεν μπορούν να εφαρμόζονται σε καθαρώς εσωτερικές καταστάσεις κράτους μέλους, αλλά η αναφορά του άρθρου 52 στους «υπηκόους ενός κράτους μέλους» που επιθυμούν να εγκατασταθούν στην «επικράτεια άλλου κράτους μέλους» δεν μπορεί να ερμηνευθεί με τρόπο ώστε να αποκλείονται από τις ευεργετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου οι ίδιοι οι υπήκοοι του συγκεκριμένου κράτους

μέλους λόγω του ότι αυτοί, επειδή είχαν τη συνήθη διαμονή τους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και απέκτησαν εκεί επαγγελματικά προσόντα που αναγνωρίζονται από τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, βρίσκονται, έναντι του κράτους καταγωγής τους, σε κατάσταση παρόμοια με αυτήν όλων όσων επικαλούνται τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που εξασφαλίζει η Συνθήκη. Περαιτέρω, με τις αποφάσεις Stanton και Daily Mail το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι αντίθετη με το άρθρο 52 της Συνθήκης μιας ρύθμιση που έχει ως αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η άσκηση επαγγελματικών δραστηριοτήτων σε άλλο κράτος μέλος.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι τόσο στην περίπτωση των εργαζομένων κράτους μέλους που έχουν αποκτήσει δικαιώματα που αναγνωρίζονται από την κοινοτική νομοθεσία εντός άλλων χωρών και επιθυμούν να κάνουν χρήση των δικαιωμάτων αυτών στην ίδια τους τη χώρα καταγωγής όσο και η περίπτωση των εθνικών νομοθεσιών που οι ίδιες κολάζουν την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας αποτελούν καταστάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 52.

Εξάλλου η σχετική με την ελεύθερη κυκλοφορία κοινοτική νομοθεσία πρέπει να εφαρμόζεται κάθε φορά που ένας υπήκοος κράτους μέλους βρίσκεται σε σχέση με την ίδια τη χώρα καταγωγής του σε κατάσταση ανάλογη προς αυτήν όλων των άλλων δικαιούχων των δικαιωμάτων και ελευθεριών που διασφαλίζονται από τη Συνθήκη ή το παράγωγο δίκαιο. Εν προκειμένω πρέπει να ελεγχθεί ποια είναι τα δικαιώματα που παρέχονται από την κοινοτική νομοθεσία στους υπηκόους των κρατών μελών που επιθυμούν να ασκήσουν το δικαίωμα εγκατάστασης και ποια είναι η *ratio legis* και το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 της οδηγίας 73/148 τα κράτη μέλη οφείλουν να καταργήσουν, υπό τους όρους που προβλέπει η οδηγία, τους περιορισμούς στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι ή επιθυμούν να εγκατασταθούν σε άλλο κράτος μέλος προκειμένου να ασκήσουν εκεί μη έμμοισθη δραστηριότητα καθώς και των συζύγων τους ανεξαρτήτως ιθαγενείας. Το δικαίωμα αυτό που παρέχεται στους συζύγους είναι απότοκο του δικαιώματος εγκατάστασης που προβλέπεται υπέρ του κοινοτικού εργαζόμενου και αποσκοπεί προφανώς στην κατάργηση των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων που απορρέουν από την αδυναμία ή τη δυσχέρεια μετακίνησης κάθε μέλους της οικογένειας.

Βεβαίως το δικαίωμα διαμονής έχει διατυπωθεί από τον κοινοτικό νομοθέτη ως το δικαίωμα των υπηκόων κράτους μέλους να εγκαθίστανται σε άλλο κράτος μέλος. Ωστόσο, η διατύπωση που χρησιμοποιείται εξηγείται από το γεγονός ότι είναι προφανές ότι τα διάφορα κράτη μέλη δεν αρνούνται στους δικούς τους υπηκόους την είσοδο και τη διαμονή στο έδα-

φός τους. Επομένως, το γράμμα της οικείας διάταξης δεν επιτρέπει να συναχθεί ότι τα μέλη της οικογένειας ενός εγκατεστημένου σε κράτος μέλος εργαζομένου δεν μπορούν να επικαλεστούν τα δικαιώματα που τους παρέχει η οδηγία σε περίπτωση που ο εν λόγω εργαζόμενος επιστρέψει στη δική του χώρα. Παρόμοια ερμηνεία εξάλλου θα ήταν ελάχιστα σύμφωνη προς τις απαιτήσεις που απορρέουν από την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, την ελευθερία εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, ελευθερίες που διασφαλίζονται από τα άρθρα 3 στοιχείο γ', 48, 52 και 59 της Συνθήκης, εφόσον στην πράξη ο υπήκοος κράτους μέλους της Κοινότητας που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος θα μπορούσε ευχερώς να μετακινηθεί, για επαγγελματικούς σκοπούς προς οποιοδήποτε άλλο κράτος μέλος εκτός από το δικό του.

Είναι εξάλλου σαφές ότι πρόκειται, στην πράξη, για σπανιότερες περιπτώσεις, δοθέντος ότι είναι αναμφισβήτητο ότι τα κράτη μέλη δεν αντιτίθενται γενικώς στη διαμονή των μελών της οικογένειας των δικών τους υπηκόων εκτός, φυσικά, αν υφίσταται υπόνοια καταστρατήγησης της σχετικής με την εργασία των αλλοδαπών νομοθεσίας.

Γεγονός είναι πάντως ότι το πρόβλημα αρχής όντως υφίσταται και δεν θα ήταν λογικό να γίνει δεκτή μια ερμηνεία των σχετικών διατάξεων η οποία, αποκλείοντας από το ευεργέτημα του δικαιώματος διαμονής τα μέλη της οικογένειας ενός κοινοτικού υπηκόου που επιστρέφει στη χώρα του αφού εργάστηκε σε άλλο κράτος μέλος, θα συνεπαγόταν, αφενός, αδικαιολόγητο εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό του εδάφους της Κοινότητας και, αφετέρου, διαφορετική μεταχείριση μεταξύ δύο εργαζομένων οι οποίοι βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, και τούτο αποκλειστικώς λόγω της διαφορετικής ιθαγενείας τους.

Σκεπτικό : Το Δικαστήριο επεσήμανε, καταρχήν, ότι το γεγονός του οριστικού διαζυγίου του ζεύγους Singh δεν επηρεάζει το υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα, το οποίο αφορά τη θεμελίωση του δικαιώματος διαμονής του ενδιαφερόμενου για τον προγενέστερο της ημερομηνίας της απόφασης διαζυγίου χρόνο. Ως προς την ουσία του ερωτήματος, το Δικαστήριο ερμήνευσε τις διατάξεις του άρθρου 52 της Συνθήκης και της Οδηγίας 73/148 ως περιέχουσες υποχρέωση ενός Κράτους μέλους να επιτρέψει την είσοδο και τη διαμονή του αλλοδαπού συζύγου δικού του υπηκόου ο οποίος επανέρχεται μαζί με τον σύζυγό του για να εγκατασταθεί, κατά την έννοια του άρθρου 52 της Συνθήκης, στο έδαφος του Κράτους μέλους της ιθαγενείας του, αφού έχει ήδη ασκήσει έμμισθη δραστηριότητα, κατά την έννοια του άρθρου 48 της Συνθήκης, σε άλλο Κράτος μέλος όπου είχε εγκατασταθεί μαζί με τον σύζυγό του. Η θέση αυτή του Δικαστηρίου βασίστηκε στο σκεπτικό ότι ο κοινοτικός υπήκοος θα μπορούσε να αποτραπεί από το να αφήσει τη χώρα καταγωγής του προκειμέ-

νου να ασκήσει έμμισθη ή μη έμμισθη δραστηριότητα, κατά την έννοια της Συνθήκης, σε άλλο Κράτος μέλος, εάν δεν μπορούσε να τύχει, όταν θα επέστρεφε στο Κράτος μέλος της ιθαγένειάς του, των διευκολύνσεων που σχετίζονται με την είσοδο και διαμονή ισοδύναμων τουλάχιστον προς αυτές που του αναγνωρίζονται στο έδαφος άλλου Κράτους μέλους. Βασική διευκόλυνση τέτοιας φύσης είναι η παρεχόμενη δυνατότητα εισόδου και παραμονής στο Κράτος μέλος της ιθαγένειας του κοινοτικού υπηκόου, του συζύγου και των τέκνων αυτού, υπό συνθήκες τουλάχιστον ισοδύναμες προς αυτές που τους αναγνωρίζονται από το κοινοτικό δίκαιο στο έδαφος άλλου Κράτους μέλους. Ως προς τον ισχυρισμό των εκπροσώπων της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου ότι ο υπήκοος Κράτους μέλους εισέρχεται και διαμένει στο έδαφος του Κράτους αυτού δυνάμει των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιθαγένειά του και όχι από το κοινοτικό δίκαιο, το Δικαστήριο δέχθηκε μεν τη βασιμότητα του εν λόγω ισχυρισμού, τόνισε όμως ότι, όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, δεν διακυβεύονται δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο εθνικό δίκαιο, αλλά τα δικαιώματα κυκλοφορίας και εγκατάστασης που αναγνωρίζονται στους κοινοτικούς υπηκόους από τα άρθρα 48 και 52 της Συνθήκης. Τα δικαιώματα αυτά δεν μπορούν να παράγουν πλήρως τα αποτελέσματά τους αν ο εν λόγω υπήκοος εμποδίζεται στην άσκησή τους με κωλύματα που τίθενται, στη χώρα της ιθαγένειάς του, κατά την είσοδο και διαμονή του συζύγου του.

Προστατεύεται από το κοινοτικό δίκαιο το δικαίωμα διαμονής συζύγου κοινοτικού υπηκόου ο οποίος επανέρχεται προς εγκατάσταση στη χώρα καταγωγής του.

0377

Υπόθεση 175/94¹

Gallagher J. κατά Ηνωμένου Βασιλείου

Είναι θεμελιώδης η αρχή του δικαίου των αλλοδαπών, σύμφωνα με την οποία, όσο περισσότερο έχει διαρκέσει η διαμονή, τόσο μεγαλύτερη πρέπει να είναι η προστασία σε περίπτωση που θίγεται το σχετικό δικαίωμα – Διαδικαστικές εγγυήσεις στα πλαίσια της απέλασης κοινοτικών πολιτών – Απαραίτητη, εκτός επειγουσών περιπτώσεων, η γνωμοδότηση της αρμόδιας αρχής του άρθρου 9 παρ. 1 της οδηγίας 64/221, πριν την έκδοση της απόφασης απέλασης – Δυνατός ο διορισμός της αρμόδιας αρχής από τη διοικητική αρχή που καλείται να λάβει τα προβλεπόμενα από την οδηγία μέτρα με την προϋπόθεση ότι

¹ Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 30.11.1995. Βλέπε Συλλογή Νομολογίας Δικαστηρίου 1995, σελ. I-04253.

μπορεί να ασκεί ανεξάρτητα τα καθήκοντά της και να μην υπόκειται στον έλεγχό της.

Εφαρμοστέο δίκαιο:

Άρθρο 9 παρ. 1 και 2 της Οδηγίας 64/221 του Συμβουλίου «περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημόσιας υγείας»

Επίσημη Εφημερίδα – Ελληνική Ειδική Έκδοση : Κεφάλαιο 05, τόμος 1, σ. 0016.

Άρθρο 11 παρ. 7 και 8 του Π.Δ. 525/1983 «Είσοδος και διαμονή αλλοδαπών στην Ελλάδα σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπ' αριθμ. 64/221 της 25.2.1964, 73/148 της 21.5.1973, 75/34 της 17.12.1974 και 75/35 της 17.12.1974» (ΦΕΚ 203, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος J. Gallagher πολίτης Ιρλανδίας μετέβη αρκετές φορές στην Αγγλία κατά το χρονικό διάστημα από Μάιο 1987 έως Σεπτέμβριο του 1989 προς αναζήτηση εργασίας. Επέστρεψε στην Αγγλία τον Απρίλιο του 1990. Αυτή τη φορά βρήκε εργασία στο Λονδίνο και εγκαταστάθηκε με τη φίλη του στο Eltham. Στις 24.9.1991 ο Gallagher συνελήφθη από την αστυνομία και κρατήθηκε στο αστυνομικό τμήμα Paddington Green βάσει των διατάξεων του αγγλικού νόμου του 1989 για την πρόληψη της τρομοκρατίας. Στις 27.9.1991 ο Υπουργός Εσωτερικών αποφάσισε, σύμφωνα με τον προαναφερόμενο νόμο να εκδώσει απόφαση απέλασης του κυρίου Gallagher από το Ηνωμένο Βασίλειο με την αιτιολογία ότι είχε πεισθεί ότι «έχει αναμιχθεί στην εκτέλεση, προετοιμασία ή εξώθηση σε τρομοκρατικές πράξεις που σχετίζονται με την κατάσταση στη Βόρεια Ιρλανδία». Από το φάκελο της υπόθεσης προκύπτει ότι στο έγγραφο που επιδόθηκε στον κύριο Gallagher δεν διευκρινίζονταν οι ιδιαίτεροι λόγοι στους οποίους είχε στηριχθεί η απόφαση περί απέλασής του.

Ο Gallagher συναίνεσε στην άμεση απομάκρυνσή του προς την Ιρλανδία για οικογενειακούς λόγους. Επιθυμούσε να βρίσκεται στο πλευρό της φίλης του που επρόκειτο να γεννήσει. Μετά την απομάκρυνσή του άσκησε το δικαίωμά του να διατυπώσει αντιρρήσεις, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον αγγλικό νόμο του 1989 για την πρόληψη της τρομοκρατίας. Στις 6.12.1991, πραγματοποιήθηκε στην πρεσβεία του Ηνωμένου Βασιλείου στο Δουβλίνο ακρόαση μεταξύ του Gallagher και ενός συμβούλου που είχε οριστεί από τον Υπουργό Εσωτερικών. Στην ακρόαση αυτή, η οποία διήρκεσε περίπου μία ώρα, παρέστησαν επίσης ο δικηγόρος του Gallagher, η σύζυγός του και το τέκνο τους. Ο εν λόγω σύμβουλος δεν αποκάλυψε την ταυτότητά του, ούτε παρέσχε κανένα περαιτέρω στοιχείο

σχετικά με τους λόγους που υπαγόρευσαν στον Υπουργό Εσωτερικών την έκδοση της απόφασης απέλασης. Ο Υπουργός Εσωτερικών επανεξέτασε την υπόθεση αλλά αρνήθηκε να τροποποιήσει την απόφασή του.

Συνεπεία τούτου ο Gallagher προσέφυγε ενώπιον της δικαιοσύνης. Στην κατ' έφεση δίκη υποστήριξε μεταξύ άλλων ότι, σε αντίθεση με τις επιταγές του άρθρου 9 της οδηγίας 64/221 είχε απελαθεί από το Ηνωμένο Βασίλειο πριν του δοθεί η δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του κατά της απόφασης απέλασης και να συναντήσει το πρόσωπο που είχε ορίσει ο Υπουργός Εσωτερικών. Επιπλέον, λόγω του τρόπου διορισμού αυτού του προσώπου δεν ήταν αρμόδιο για τη διατύπωση της γνώμης που προβλέπει το άρθρο 9. Έχοντας αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία της διάταξης αυτής το Court of Appeal υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα για έκδοση προδικαστικής απόφασης: α) το άρθρο 9 της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ απαγορεύει στον Υπουργό Εσωτερικών να εκδώσει απόφαση περί απέλασης βάσει της αγγλικής νομοθεσίας του 1989 για την πρόληψη της τρομοκρατίας πριν διατυπώσει γνώμη η «αρμόδια αρχή», λαμβάνοντας υπόψη ότι εθνικό δίκαιο παρέχει στον απελαυνόμενο το δικαίωμα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του στην αρμόδια αρχή και αφού ασκήσει αυτό το δικαίωμά του ο Υπουργός υποχρεούται να λάβει υπόψη τη γνώμη της αρχής αυτής και να επανεξετάσει το βάσιμο της έκδοσης απόφασης περί απέλασής του πριν ο ενδιαφερόμενος απομακρυνθεί από το Ηνωμένο Βασίλειο ; β) μπορεί το οριζόμενο από τον Υπουργό Εσωτερικών πρόσωπο, που προβλέπει η προαναφερόμενη εθνική νομοθεσία, να ενεργήσει ως «αρμόδια αρχή» κατά την έννοια του άρθρου 9 της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ;

Νόμο Βάσιμο: Α) Εκτός επειγουσών περιπτώσεων απαγορεύεται στη διοικητική αρχή να αποφασίσει την απέλαση κοινοτικού υπηκόου, εφόσον αυτός δεν έχει δικαίωμα να ασκήσει προσφυγή σε δικαστήριο, ή αν η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της απόφασης ή αν δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, πριν λάβει τη γνωμοδότηση της αρμόδιας αρχής του άρθρου 9 παρ. 1 της οδηγίας 64/221. **Β)** Η προαναφερόμενη αρμόδια αρχή μπορεί να διορίζεται από τη διοικητική αρχή που εκδίδει την απόφαση απέλασης με την προϋπόθεση ότι μπορεί να ασκεί τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία και χωρίς να υπόκειται στον έλεγχο της αρχής που καλείται να λάβει τα μέτρα που προβλέπει η οδηγία.

Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα M. Elmer¹: Το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται με τα ερωτήματά του στο άρθρο 9 της οδηγίας χωρίς να διευκρινίζει αν ζητεί την ερμηνεία του γενικού κανόνα που περιέχεται στη διάταξη της παραγράφου 1 ή του ειδικού που περιέχεται στην διάταξη της παραγράφου 2, σχετικά με τις αποφάσεις απέλασης ενός προσώπου

¹ Της 12.10.1995.

πριν την έκδοση της άδειας διαμονής. Η αβεβαιότητα αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι οι Ιρλανδοί πολίτες δεν χρειάζονται άδειες παραμονής για να διαμείνουν στο Ηνωμένο Βασίλειο. Υπογραμμίζεται πάντως ότι η διάκριση των διαδικαστικών κανόνων που θέτουν οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 9 της οδηγίας πρέπει να θεωρηθεί ότι εκφράζει μια θεμελιώδη αρχή του δικαίου των αλλοδαπών, σύμφωνα με την οποία, όσο περισσότερο έχει διαρκέσει η διαμονή, τόσο μεγαλύτερη πρέπει να είναι η προστασία σε περίπτωση που θίγεται το σχετικό δικαίωμα. Επιπλέον, οι εν λόγω αλλοδαποί δεν πρέπει να τίθενται σε μειονεκτική θέση με την αιτιολογία ότι το Ηνωμένο Βασίλειο επιτρέποντάς τους να διαμείνουν χωρίς άδεια διαμονής, χάνει το δικαίωμα να αποφασίσει εξ αρχής αν η διαμονή τους στην επικράτεια συμβιβάζεται με τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια υγεία. Οι αρμόδιες για τους αλλοδαπούς αρχές μπορούν εν πάση περιπτώσει να εξασφαλίσουν τις πληροφορίες που χρειάζονται για τη διαμονή των αλλοδαπών με άλλους τρόπους πέραν της εξέτασης μιας αίτησης για άδεια διαμονής. Εξάλλου, η εφαρμογή στην πράξη του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων δεν πρέπει να συνεπάγεται την υπονόμευση της διαδικαστικής προστασίας που χορηγεί το άρθρο 9 παρ. 1 στους υπηκόους κρατών μελών, σε περίπτωση απέλασής τους από άλλα κράτη. Κατά συνέπεια, η κρίσιμη διάταξη για να δοθεί απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα είναι η παράγραφος 1 του άρθρου 9 της οδηγίας 64/221.

Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα αφορά στις περιπτώσεις όπου η απόφαση περί αρνήσεως ανανεώσεως της άδειας διαμονής ή η απόφαση περί απομάκρυνσης του κατόχου άδειας διαμονής από την επικράτεια λαμβάνεται από τη διοικητική αρχή μόνον κατόπιν γνώμης αρμόδιας αρχής της χώρας υποδοχής εφόσον δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο ή αν η προσφυγή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της απόφασης ή αν δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα. Ο κανόνας του άρθρου 9 παρ. 1 της οδηγίας 64/221 που επιβάλει να ζητείται η γνώμη της αρμόδιας αρχής, σκοπεί στην παροχή μιας ελάχιστης διαδικαστικής εγγυήσεως στις περιπτώσεις στις οποίες δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο, η οποία δεν αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της απόφασης με ανασταλτικό αποτέλεσμα αλλά του παρέχει τη δυνατότητα να υποβάλει τη νομιμότητα και τη σκοπιμότητα της απόφασης σε ανεξάρτητο και αμερόληπτο έλεγχο. Η εν λόγω ελάχιστη εγγύηση έγκειται στο ότι μια δεύτερη, ανεξάρτητη αρχή, ενώπιον της οποίας το ενδιαφερόμενο πρόσωπο έχει τη δυνατότητα να προβάλει τα μέσα υπεράσπισής του και να επικουρείται ή να εκπροσωπείται, οφείλει να εκφέρει τη γνώμη της πριν ληφθεί η απόφαση απέλασης. Το ότι η γνώμη της αρμόδιας αρχής στις περιπτώσεις που προβλέπει το άρθρο 9 παρ. 1 πρέπει να λαμβάνεται πριν από την έκδοση οιασδήποτε απόφασης

απέλασης προκύπτει επίσης από τη διατύπωση της παραγράφου 1 του άρθρου 9 συγκρινόμενη με αυτή της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου. Η διάκριση των παραγράφων 1 και 2 έγκειται ακριβώς στο ότι, στις περιπτώσεις της παραγράφου 1 η γνώμη αυτή πρέπει να λαμβάνεται πριν από την έκδοση της απόφασης, ενώ στις περιπτώσεις που εμπίπτουν στην παράγραφο 2 η γνώμη λαμβάνεται μετά την έκδοση της απόφασης και μόνον εάν ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός υποβάλει σχετικό αίτημα, δηλαδή αφού έχει διατυπώσει τις αντιρρήσεις του. Κάθε αντίθετη ερμηνεία θα στερούσε από την παράγραφο 2 του άρθρου 9 κάθε εννοιολογικό περιεχόμενο.

Εξάλλου η προαναφερόμενη θέση υποστηρίζεται από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου. Αποφαινόμενο στην υπόθεση Pecastaing¹ το Δικαστήριο έκρινε «όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 9 (...) θα πρέπει να υπομνησθεί ότι (...) εκτός επειγουσών περιπτώσεων, η ένσταση ενώπιον της «αρμόδιας αρχής» στην οποία αναφέρεται το εν λόγω άρθρο θα πρέπει να προηγείται της έκδοσης της απόφασης περί απομακρύνσεως». Κρίνοντας την υπόθεση Santillo² το Δικαστήριο απεφάνθη ότι οι διατάξεις του άρθρου 9 έχουν ως αντικείμενο «να διασφαλίσουν ελάχιστη διαδικαστική εγγύηση στα πρόσωπα που πλήττονται από ένα από τα μέτρα τα οποία αναφέρονται στις τρεις περιπτώσεις που ορίζει η παράγραφος 1 του ίδιου άρθρου. Στην περίπτωση κατά την οποία οι προσφυγές δεν αναφέρονται παρά στη νομιμότητα της απόφασης, η παρέμβαση της «αρμόδιας αρχής» που αναφέρει το άρθρο 9 παρ. 1 πρέπει να επιτρέπει εξαντλητικό έλεγχο όλων των πραγματικών περιστατικών και περιστάσεων, συμπεριλαμβανομένης της σκοπιμότητας του αντιμετωπιζόμενου μέτρου, πριν εκδοθεί η οριστική απόφαση». Περαιτέρω το Δικαστήριο αναφέρθηκε στην «απαίτηση του άρθρου 9 παρ. 1 κατά την οποία οιοδήποτε μέτρο απομάκρυνσης πρέπει να προηγείται η γνώμη της «αρμόδιας αρχής» (...)». Τέλος, στην υπόθεση Dzodzi³ το Δικαστήριο έκρινε σχετικά με τη γνώμη της «αρμόδιας αρχής» ότι «το άρθρο 9 παράγραφος 1 της οδηγίας 64/221 (...) σκοπεί να κατοχυρώσει ένα ελάχιστον επίπεδο ένδικης προστασίας για τα πρόσωπα κατά των οποίων εκδίδεται απόφαση περί άρνησης ανανέωσης της άδειας διαμονής ή για τους κατόχους αδειας διαμονής κατά των οποίων εκδίδεται απόφαση περί απομάκρυνσης από την επικράτεια. Η διάταξη αυτή, που εφαρμόζεται στην περίπτωση όπου δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ένδικης προσφυγής ή όπου η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της απόφασης ή δεν

¹ Υπόθεση 98/79 της 5.3.1980. Βλέπε Συλλογή Νομολογίας 1980, I- σελ. 367.

² Υπόθεση 131/79. Βλέπε Συλλογή Νομολογίας 1979, I- σελ. 171.

³ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-297/88 και C-197/89. Βλέπε Συλλογή Νομολογίας 1990, σελ. I-3763.

έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα προβλέπει την αρμοδιότητα αρχής διαφορετικής από αυτήν που εκδίδει την απόφαση. Εκτός επειγουσών περιπτώσεων, η διοικητική αρχή λαμβάνει την απόφασή της μόνον κατόπιν γνώμης του συμβουλευτικού αυτού οργάνου».

Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν το άρθρο 9 της οδηγίας πρέπει να ερμηνευθεί με την έννοια ότι ένα πρόσωπο που έχει οριστεί από την αρχή εκείνη που εκδίδει την απόφαση απέλασης μπορεί να αποτελεί την αρμόδια αρχή για τους σκοπούς της διάταξης αυτής. Με την προαναφερθείσα απόφαση Santillo το Δικαστήριο έκρινε σχετικά με τον όρο «αρμόδια αρχή» τα ακόλουθα: «Η οδηγία αφήνει στα κράτη μέλη περιθώριο εκτίμησης για τον προσδιορισμό της «αρμόδιας αρχής» (...). Μπορεί να θεωρηθεί ως τέτοια κάθε δημόσια αρχή που είναι ανεξάρτητη από τη διοικητική αρχή, που καλείται να λάβει ένα από τα προβλεπόμενα με την οδηγία μέτρα, οργανωμένο κατά τρόπο ώστε ο ενδιαφερόμενος να έχει το δικαίωμα να εκπροσωπείται και να προβάλλει να μέσα υπεράσπισής του ενώπιόν της». Αναφορικά με τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί η αρμόδια αρχή το Δικαστήριο αποφάνθηκε περαιτέρω στην υπόθεση Dzodzi ότι «η οδηγία δεν διευκρινίζει τον τρόπο κατά τον οποίο ορίζεται η αρμόδια αρχή του άρθρου 9. Δεν ορίζει ότι πρέπει να είναι δικαστήριο ή να απαρτίζεται από δικαστές. Ούτε προβλέπει ότι τα μέλη της πρέπει να ορίζονται για συγκεκριμένη περίοδο. Είναι ουσιώδες, αφενός, αποδεικνύεται σαφώς ότι η αρχή ασκεί τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία και ότι δεν υπόκειται, αμέσως ή εμμέσως, κατά την άσκηση των καθηκόντων της, στον έλεγχο της αρχής η οποία καλείται να λάβει τα προβλεπόμενα στην οδηγία μέτρα (...) και, αφετέρου, να ακολουθεί διαδικασία παρέχουσα στον ενδιαφερόμενο, υπό τους όρους που καθορίζει η οδηγία, τη δυνατότητα να προβάλλει τα μέσα υπεράσπισής του».

Δηλαδή, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι κρίσιμες προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται κατά το διορισμό της αρμόδιας αρχής για τους σκοπούς του άρθρου 9 είναι ότι πρέπει να αποδεικνύεται σαφώς ότι η αρχή αυτή μπορεί να ασκεί τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία, με αποτέλεσμα να μην υπόκειται αμέσως ή εμμέσως, κατά την άσκηση των καθηκόντων της, στην αρχή που εκδίδει την απόφαση περί απέλασης και ότι στον ενδιαφερόμενο παρέχονται δικαιώματα άμυνας καθώς και το δικαίωμα να επικουρείται ή να εκπροσωπείται ενώπιον της αρμόδιας αρχής.

Το γεγονός ότι η «αρμόδια αρχή» διορίζεται από την αρχή που εκδίδει την απόφαση δεν μπορεί, αφ' εαυτού, να συνεπάγεται ότι η «αρμόδια αρχή» δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι πληροί την προϋπόθεση της ανεξαρτησίας που έχει διαμορφωθεί με τη νομολογία του Δικαστηρίου. Σε πολλά κράτη μέλη για παράδειγμα τα μέλη του δικαστικού σώματος διο-

ρίζονται από την κυβέρνηση, χωρίς τούτο να μπορεί να επηρεάσει την απόλυτη ανεξαρτησία τους έναντι της κυβέρνησης αυτής, κατόπιν του διορισμού τους. Αφετέρου, είναι προφανές, ότι ένα πρόσωπο που εργάζεται απλώς ως υφιστάμενος της εν λόγω διοικητικής αρχής, για παράδειγμα ως δημόσιος υπάλληλος στην κρίσιμη κυβερνητική υπηρεσία, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι πληροί την προϋπόθεση ότι είναι αναμφιβόλως ικανός να εκπληρώσει τα καθήκοντά του ως «αρμόδια αρχή» με πλήρη ανεξαρτησία έναντι της αρχής αυτής. Η απαίτηση αυτή σημαίνει, ότι η διοικητική αρχή δεν μπορεί να κάνει χρήση οιασδήποτε εξουσίας για την έκδοση οδηγιών, για την εποπτεία ή τον έλεγχο του προσώπου που έχει οριστεί ως αρμόδια αρχή και επίσης ότι δεν πρέπει να υπάρχει κανένα στοιχείο που να επιτρέπει στον εν λόγω αλλοδαπό να σχηματίσει την πεποίθηση ότι η αρμόδια αρχή δεν μπορεί να εκπληρώσει τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία έναντι της διοικητικής αρχής.

Όταν το εθνικό δικαστήριο κληθεί να εξετάσει αν η «αρμόδια αρχή» είναι σε θέση να εκπληρώσει τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία, θα πρέπει ενδεχομένως να θεωρήσει επίσης κρίσιμο το ζήτημα αν τα εν λόγω πρόσωπα διορίζονται προκειμένου να επιτελέσουν τα καθήκοντα της αρμόδιας αρχής σε όλες τις περιπτώσεις άρνησης εισόδου/απέλασης κατά τη διάρκεια ορισμένης χρονικής περιόδου ή αν σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση γίνονται χωριστοί διορισμοί διαφορετικών προσώπων, προς το σκοπό της εφαρμογής της ελάχιστης αυτής διαδικαστικής εγγύησης. Προκειμένου να δοθεί στο εθνικό δικαστήριο η δυνατότητα να κρίνει αν η αρμόδια αρχή είναι απολύτως ανεξάρτητη, πρέπει να παρασχεθούν στο εθνικό δικαστήριο όλες οι κρίσιμες πληροφορίες σχετικά με την ταυτότητα και τα λοιπά καθήκοντα του προσώπου ή των προσώπων που έχουν οριστεί.

Σκεπτικό: Υπογραμμίζοντας την πάγια νομολογία του για το άρθρο 9 παρ. 1 της οδηγίας 64/221, όπως αυτή αναφέρεται και στις προεκτεθείσες προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Elmer, το Δικαστήριο επαναβεβαίωσε ότι η παρέμβαση της αρμόδιας αρχής που προβλέπεται στο άρθρο 9 παρ. 1 πρέπει να καθιστά δυνατόν τον εξαντλητικό έλεγχο όλων των πραγματικών περιστατικών και περιστάσεων, συμπεριλαμβανομένης της σκοπιμότητας του αντιμετωπιζόμενου μέτρου, πριν την έκδοση οριστικής απόφασης. Διευκρίνισε περαιτέρω ότι εκτός επειγουσών περιπτώσεων η διοικητική αρχή λαμβάνει την απόφασή της μόνον κατόπιν γνωμοδότησης της «αρμόδιας αρχής».

Αποφαινόμενο επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος το Δικαστήριο επιβεβαίωσε τις σκέψεις του Γενικού Εισαγγελέα Elmer, όσον αφορά τη διαδικασία διορισμού της «αρμόδιας αρχής» που γνωμοδοτεί πριν την έκδοση της απόφασης απέλασης ή μη ανανέωσης της άδειας δι-

αμονής. Αναφορικά με τον τύπο της γνώμης της αρμόδιας αρχής έκρινε ότι από το σκοπό που επιδιώκεται με το σύστημα που προβλέπει η οδηγία προκύπτει ότι η γνώμη αυτή πρέπει να κοινοποιείται νομοτύπως στον ενδιαφερόμενο, πλην όμως η οδηγία δεν απαιτεί να αναφέρει η γνώμη ονομαστικώς τα μέλη της αρχής ή την ιδιότητά τους, δεδομένου ότι η ονομαστική αυτή αναφορά έχει σημασία μόνο στο βαθμό που επιτρέπει στον εθνικό δικαστή να εκτιμήσει την ανεξαρτησία και την αμεροληψία των προσώπων που απαρτίζουν την αρχή.

Ερμηνεύοντας τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 9 της οδηγίας 64/221 το Δικαστήριο απεφάνθη ότι εκτός επειγουσών περιπτώσεων απαγορεύεται στη διοικητική αρχή να εκδώσει απόφαση απέλασης πριν διατυπώσει τη γνώμη της η αρμόδια αρχή. Ως προς τα χαρακτηριστικά της αρμόδιας αρχής έκρινε ότι η προαναφερόμενη διάταξη της οδηγίας δεν απαγορεύει το διορισμό της από την αρχή που εκδίδει την απόφαση απέλασης με την προϋπόθεση ότι η αρχή αυτή που γνωμοδοτεί μπορεί να ασκεί τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία και χωρίς να υπόκειται στον έλεγχο της αρχής που καλείται να λάβει τα προβλεπόμενα από την οδηγία μέτρα. Στον εθνικό δικαστή εναπόκειται να εκτιμά σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση αν πληρούνται αυτές οι προϋποθέσεις.

0378

Υπόθεση 340/97¹

Nazli και άλλοι κατά Γερμανίας

Συμφωνία Σύνδεσης ΕΟΚ-Τουρκίας – Ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων – Ένταξη στη νόμιμη αγορά εργασίας κράτους μέλους – Καταδίκη για εμπλοκή σε λαθρεμπόριο ναρκωτικών – Απέλαση για λόγους γενικής πρόληψης – Ο τούρκος εργαζόμενος δεν χάνει τα δικαιώματα απασχόλησης και διαμονής παρά μόνον εφόσον αποδεικνύεται ότι εγκατέλειψε οριστικά την αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής – Το τεκμήριο της αθωότητας σημαίνει ότι ο προφυλακισθείς δεν αποκλείστηκε με υπαιτιότητά του από την αγορά εργασίας – Από τη στιγμή που αναγνωρίζεται ένα δικαίωμα διαμονής η δυνατότητα ενός κράτους μέλους να λάβει κατά του εργαζόμενου ένα μέτρο απέλασης πρέπει κατ' ανάγκη να είναι οριοθετημένη – Η οδηγία 64/221 διευκρινίζει περισσότερο παρά συμπληρώνει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων που κατοχυρώνει το άρθρο 48 της Συνθήκης – Η κοινοτική έννοια της δημόσιας τάξης προϋποθέτει, εκτός από τη διατάραξη της κοινωνικής τάξης που συνεπά-

¹ Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 10.2.2000. Βλέπε Συλλογή Νομολογίας του Δικαστηρίου 2000, σελ. I - 00957

γεται κάθε παράβαση νόμου, πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή που θίγει θεμελιώδεις συμφέρον της κοινωνίας.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 48, 49 και 50 της Συνθήκης ΕΟΚ [(νυν άρθρα 39, 40 και 41 του Ν. 3001/2002 «Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας (ΦΕΚ 73, τ. Α΄)]

Άρθρα 6 παρ. 1 και 2, 14 παρ. 1 της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως της 19.9.1980, σχετικά με την προώθηση της Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Τουρκίας¹

Άρθρο 6 παρ. 2 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης «δια την Προάσπισιν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών» (Ν.Δ. 53/1974, ΦΕΚ 256, τ. Α΄) όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο Νο. 11 (Ν. 2400/1996, ΦΕΚ 96, τ. Α΄)

Άρθρο 3 της Οδηγίας 64/221 του Συμβουλίου «περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημόσιας υγείας»

Επίσημη Εφημερίδα – Ελληνική Ειδική Έκδοση : Κεφάλαιο 05, τόμος 1, σ. 0016.

Άρθρο 11 παρ. 1 και 2 του Π.Δ. 525/1983 «Είσοδος και διαμονή αλλοδαπών στην Ελλάδα σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπ' αριθμ. 64/221 της 25.2.1964, 73/148 της 21.5.1973, 75/34 της 17.12.1974 και 75/35 της 17.12.1974» (ΦΕΚ 203, τ. Α΄)

Πραγματικά Περιστατικά : Ο κύριος F. Nazli, πολίτης Τουρκίας, ζει με τα τρία ανήλικα παιδιά του στη Γερμανία από το 1978 και ασκεί από το 1979 έως το 1989 αδιαλείπτως έμμισθη δραστηριότητα στον ίδιο εργοδότη καλυπτόμενη από άδεια εργασίας και άδεια διαμονής. Το 1989 έλαβε άδεια εργασίας αορίστου χρόνου. Το 1992 ενεπλάκη σε λαθρεμπόριο ναρκωτικών (1.500 kg ηρωίνης), πράξη για την οποία προφυλακίστηκε από τις 11.12.1992 έως τις 21.1.1994 και εν συνεχεία καταδικάστηκε με απόφαση της 20.4.1994, κατά της οποίας δεν άσκησε έφεση, με ποινή φυλάκισης ενός έτους και εννέα μηνών με αναστολή. Το ποινικό δικαστήριο εξήγησε ενδελεχώς στο σκεπτικό της απόφασής του τους λόγους

¹ Το Συμβούλιο Συνδέσεως συστάθηκε με τη Συμφωνία Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, η οποία υπογράφηκε στις 12.9.1963 στην Άγκυρα από τη Δημοκρατία της Τουρκίας αφενός και από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα αφετέρου. Η Συμφωνία συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 23.12.1963. ΕΕ Ειδική Έκδοση : 11/001, σελ. 48.

που το οδήγησαν να επιβάλει στον κατηγορούμενο μια ποινή που φαίνεται μικρή ενόψει της παράβασής του. Υπογραμμίζει ότι ο ενδιαφερόμενος επέδειξε ειλικρινή μεταμέλεια και συντριβή για την πράξη τους και τις συνέπειές της, ότι η συμμετοχή του στην αξιόποινη πράξη υπήρξε μικρής σημασίας, ότι συνετίστηκε από την καταδίκη του και δεν παρουσιάζει κίνδυνο υποτροπής, και, τέλος, ότι ήταν κοινωνικά ομαλά ενταγμένος.

Δεδομένου ότι καταδικάστηκε με αναστολή από τις 2.1.1995 ασκεί εκ νέου σταθερή έμμισθη δραστηριότητα. Ωστόσο, στις 31.12.1994 έληξε η ισχύς της γενικής άδειας διαμονής και παρά την άσκηση διοικητικής προσφυγής δεν μπόρεσε λόγω του προτέρου βίου του να την παρατείνει, δεδομένου ότι οι διοικητικές αρχές φρονούσαν ότι οι λόγοι δημόσιας τάξης που προβλέπει το άρθρο 14 παρ. 1 της απόφασης 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως της 19.9.1980 σχετικά με την Προώθηση της Συνδέσεως αντιτίθενται στην παρουσία του επί του γερμανικού εδάφους. Ο κύριος Nazli προσέβαλε την απόφαση της Διοίκησης ενώπιον Διοικητικού Δικαστηρίου το οποίο κρίνοντας ότι η απόφαση απέλασης που αφορούσε τον κύριο Nazli δεν μπορεί παρά να στηρίζεται σε εκτιμήσεις που αφορούν στη γενική πρόληψη υπέβαλε τα εξής προδικαστικά ερωτήματα: α) Χάνει ο Τούρκος εργαζόμενος που έχει υπαχθεί στο νομικό καθεστώς του άρθρου 6 παρ. 1 εδ. γ' της απόφασης 1/80 του Συμβουλίου σχετικά με την Συμφωνία Συνδέσεως μεταξύ της Κοινότητας και της Τουρκίας το ευεργέτημα της υπαγωγής του σ' αυτό επειδή λόγω αποχρωσών ενδείξεων τέλεσης εγκλήματος προφυλακίστηκε και στη συνέχεια καταδικάστηκε τελεσίδικα για το έγκλημα για το οποίο προφυλακίστηκε σε στερητική της ελευθερίας ποινή, της οποίας ανεστάλη η εκτέλεση; και β) Είναι σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 1 της προαναφερόμενης απόφασης σχετική με την Συμφωνία Συνδέσεως Κοινότητας – Τουρκίας η απέλαση ενός τέτοιου τούρκου εργαζόμενου μόνο για λόγους γενικής πρόληψης, δηλαδή με σκοπό τον παραδειγματισμό άλλων αλλοδαπών; Ενώπιον του γερμανικού διοικητικού δικαστηρίου ο κύριος Nazli υποστήριξε ότι το ευεργέτημα που προβλέπει η Συμφωνία για τον εργαζόμενο που έχει αποκτήσει το δικαίωμα ελεύθερης πρόσβαση σε οποιαδήποτε έμμισθη δραστηριότητας της επιλογής του εντός αυτού του κράτους μέλους εφόσον έχει απασχοληθεί νομίμως επί τέσσερα έτη δεν μπορεί να το στερηθεί για κανέναν άλλο λόγο πλην της προσβολής της δημόσιας τάξης.

Νόμο βάσιμο: **A)** Η προφυλάκιση και η καταδίκη του ενδιαφερόμενου με αναστολή εκτέλεσης της ποινής, της οποίας σκοπός είναι η κοινωνική επανένταξή του, ουδόλως συνεπάγεται την απουσία του τούρκου εργαζόμενου από την αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής. **B)** Ενόψει των αρχών που έχουν καθιερωθεί στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων υπηκόων ενός κράτους μέλους και που ε-

φαρμόζονται αναλογικά στους τούρκους εργαζόμενους που απολαμβάνουν των δικαιωμάτων που τους αναγνωρίζει η απόφαση 1/80 το μέτρο της απέλασης που διατάσσεται κατ' αρχήν ως αυτόματη συνέπεια ποινικής καταδικαστικής απόφασης για συγκεκριμένο αδίκημα με σκοπό τη γενική πρόληψη αντιβαίνει στο άρθρο 14 παρ. 1 της εν λόγω απόφασης.

Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Misch¹: Α) Το πρώτο ερώτημα που υποβάλει το αιτούν δικαστήριο υποδιαιρείται σε δύο χωριστά ερωτήματα. Το πρώτο αφορά τις συνέπειες της προφυλάκισης του τούρκου εργαζόμενου και το δεύτερο της καταδίκης σε στερητική της ελευθερίας ποινή με αναστολή.

Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 της απόφασης 1/80 του Συμβουλίου περί της Συμφωνίας Συνδέσεως ΕΟΚ – Τουρκίας ο τούρκος εργαζόμενος που είναι ενταγμένος στη νόμιμη αγορά εργασίας κράτους μέλους έχει ελεύθερη πρόσβαση σε οποιαδήποτε έμμισθη δραστηριότητα της επιλογής του εντός αυτού του κράτους μέλους εφόσον έχει απασχοληθεί νομίμως επί τέσσερα έτη. Απαντώντας στους ισχυρισμούς που προέβαλε ο κύριος Nazlı ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου ο Εισαγγελέας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υποστήριξε ότι ο τούρκος εργαζόμενος έστω και αν έχει υπερβεί το όριο των τεσσάρων ετών νόμιμης εργασίας στο κράτος μέλος υποδοχής δεν αποκτά ένα ανεπιφύλακτο και χρονικά απεριόριστο δικαίωμα διαμονής. Το συμπέρασμα αυτό συνάγεται από την απόφαση Bozkurt² όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 6 παρ. 1 της απόφασης 1/80 καλύπτει την κατάσταση των τούρκων εργαζομένων, εν ενεργεία ή ευρισκομένων σε κατάσταση προσωρινής ανικανότητας προς εργασία. Αντίθετα, δεν αφορά στην κατάσταση τούρκου εργαζόμενου ο οποίος εγκατέλειψε οριστικά την αγορά εργασίας κράτους μέλους επειδή συμπλήρωσε την ηλικία συνταξιοδότησης ή κατέστη πλήρως και μόνιμως ανίκανος για εργασία. Συνεπώς ελλείπει ειδικής διάταξης, αναγνωρίζοντας στους τούρκους εργαζόμενους το δικαίωμα διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους μετά την περίοδο απασχόλησης σ' αυτό, το δικαίωμα διαμονής του τούρκου εργαζόμενου, όπως αυτό διασφαλίζεται εμμέσως πλην σαφώς από το άρθρο 6 παρ. 1 της απόφασης 1/80, ως παρακολουθηματικό της νόμιμης απασχόλησης χάνεται στην περίπτωση που ο εργαζόμενος δεν είναι πλέον ικανός, κατά τρόπο πλήρη και μόνιμο, για την απασχόληση αυτή. Εξάλλου τονίζεται ότι όσον αφορά στους κοινοτικούς εργαζόμενους οι προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος διαμονής εξαρτώνται, σύμφωνα με το άρθρο 48 παρ. 3 εδ. δδ' της Συνθήκης από την έκδοση Κανονισμού της Επιτροπής, με συνέπεια να μην είναι δυνατή

¹ Της 8.7.1999.

² Υπόθεση 434/93, της 6.6.1995, δημοσιευμένη στη Συλλογή Νομολογίας του Δικαστηρίου 1995, σελ. I – 1475.

η άνευ ετέρου μεταφορά στους τούρκους εργαζόμενους του καθεστώτος που ισχύει βάσει του άρθρου 48. Τονίζεται εν προκειμένω ότι στην απόφαση Tetik¹ το Δικαστήριο απεφάνθη ότι ο τούρκος εργαζόμενος που εργάστηκε νόμιμα επί τέσσερα και πλέον έτη στο έδαφος κράτους μέλους και αποφασίζει ελεύθερα να εγκαταλείψει την εργασία του προς αναζήτηση νέας δραστηριότητας εντός του ιδίου κράτους μέλους και δεν επιτυγχάνει να βρει αμέσως νέα εργασία, δικαιούται να παραμείνει στο κράτος αυτό για εύλογη περίοδο με σκοπό να αναζητήσει εκεί νέα έμμισθη εργασία, εφόσον εξακολουθεί να ανήκει στη νόμιμη αγορά εργασίας του οικείου κράτους μέλους και συμμορφώνεται ενδεχομένως με τις απαιτήσεις της σχετικής ρύθμισης που ισχύει εντός του κράτους αυτού, για παράδειγμα εγγραφόμενος ως άνεργος στους οικείους καταλόγους και παραμένοντας στη διάθεση των υπηρεσιών απασχόλησης. Από την απόφαση αυτή προκύπτει εξ αντιδιαστολής ότι ο εργαζόμενος που παραμένει πέραν μιας εύλογης περιόδου ηθελημένα άνεργος χάνει το δικαίωμά του διαμονής. Κατά συνέπεια, το δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης σε κάθε έμμισθη εργασία και το δικαίωμα διαμονής, που αποτελεί συμπλήρωμά του, μπορούν να απολεσθούν ακόμα και όταν δεν μπορεί να αποδειχθεί σε βάρος του τούρκου εργαζόμενου καμιά προσβολή της δημόσιας τάξης.

Διευκρινίζεται εν προκειμένω ότι η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 6 της προαναφερόμενης Συμφωνίας ορίζει τις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν χάνονται τα κεκτημένα δικαιώματα. Πρόκειται για τις ετήσιες άδειες και τις μικρής διάρκειας απουσίες λόγω ασθένειας, μητρότητας ή εργατικού ατυχήματος οι οποίες εξομοιώνονται με περιόδους νόμιμης απασχόλησης. Επιπροσθέτως ρητά ορίζεται ότι οι περίοδοι ακούσιας ανεργίας διαπιστωμένες από τις αρμόδιες αρχές και οι απουσίες λόγω μακράς ασθένειας, χωρίς να εξομοιώνονται με περιόδους νόμιμης απασχόλησης, δεν θίγουν τα δικαιώματα που έχουν αποκτηθεί βάσει της προηγούμενης περιόδου απασχόλησης. Στην προαναφερόμενη απόφαση Bozkurt το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η διάταξη της παραγράφου 6 εφαρμόζεται «ιδίως» όταν πρόκειται για τον υπολογισμό της διάρκειας της αναγκαίας περιόδου εργασίας για την απόκτηση του δικαιώματος ελεύθερης πρόσβασης σε οποιαδήποτε έμμισθη δραστηριότητα. Άρα, δεν εφαρμόζεται αποκλειστικά για τον υπολογισμό, αλλά επίσης άπαξ το δικαίωμα αυτό αποκτήθηκε όταν πρόκειται για τη διατήρησή του. Από τη διατύπωση της παραγράφου 2 του άρθρου 6 προκύπτει ότι είναι πρόδηλη η βούληση ελαχιστοποίησης για τον τούρκο εργαζόμενο των συνεπειών που ανήκουν στα απρόοπτα της ζωής, μην αφήνοντας την απώλεια του δικαιώματος να περιπλέξει ακόμη περισσότερο την εξ ορισμού δύσκολη

¹ Υπόθεση 171/95, της 23.1.1997, δημοσιευμένη στη Συλλογή Νομολογίας του Δικαστηρίου 1997, σελ. I-329.

κατάσταση εκείνου που χάνει την εργασία του ή ασθενεί, χωρίς να την προοπτική ταχείας ανάρρωσης.

Είναι προφανές ότι ο τούρκος εργαζόμενος κύριος Nazlı δεν emπίπτει σε καμιά από τις προαναφερόμενες περιπτώσεις. Είναι όμως ορθή η κρίση των διοικητικών αρχών της Γερμανίας, ότι δηλαδή δεν ανήκει πλέον στη νόμιμη αγορά εργασίας και έχασε τα δικαιώματά του που μπορούσε να αποκτήσει κατ' εφαρμογή της παραγράφου 1 του άρθρου 6 της απόφασης 1/80 περί Συμφωνίας Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας; Η κρίση αυτή θα ήταν ορθή εάν η παράγραφος 2 του άρθρου 6 ερμηνευόταν ως απαριθμούσα με τρόπο εξαντλητικό όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η απουσία πραγματικής έμμισθης δραστηριότητας δεν έχει την αυτή συνέπεια για τον τούρκο εργαζόμενο. Όμως το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι ο τούρκος εργαζόμενος που τελεί σε απραξία δεν μπορεί να χάσει τα δικαιώματα που κατόρθωσε να αποκτήσει σε σχέση με το δικαίωμά του στην απασχόληση και, συναφώς, σε σχέση με το δικαίωμα διαμονής, παρά μόνον εφόσον αποδεικνύεται ότι εγκατέλειψε οριστικά την αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής. Η αποχώρηση αυτή εκτιμάται αντικειμενικά και επομένως πρέπει να θεωρηθούν ότι έχουν εγκαταλείψει την εν λόγω αγορά τόσο εκείνος που οικειοθελώς αφήνει την απασχόλησή του για να επιστρέψει στην Τουρκία όσο και εκείνος που συμπλήρωσε την ηλικία συνταξιοδότησης ή υπήρξε θύμα εργατικού ατυχήματος που του προκάλεσε πλήρη και μόνιμη ανικανότητα προς εργασία. Αντίθετα, ο τούρκος εργαζόμενος που δεν έχει απασχόληση σε μια δεδομένη στιγμή δεν πρέπει να θεωρείται αυτομάτως, εφόσον δεν emπίπτει σε καμιά από τις περιπτώσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 6 της απόφασης 1/80, ότι έχει εγκαταλείψει την αγορά εργασίας.

Αφού λοιπόν είναι δεδομένο ότι η περίοδος μη άσκησης δραστηριότητας που δεν emπίπτει σε καμιά από τις περιπτώσεις που ρητά προβλέπει η διάταξη 2 του άρθρου 6 της απόφασης 1/80 δεν συνεπάγεται σε όλες τις περιπτώσεις την απώλεια των κεκτημένων δικαιωμάτων βάσει των προγενέστερων περιόδων απασχόλησης απομένει να εξεταστεί εάν η προστατευτική των δικαιωμάτων του τούρκου εργαζόμενου ερμηνεία της διάταξης αυτής, που είναι η κρατούσα στη νομολογία, μπορεί να ωφελήσει αυτόν που βρίσκεται σε μια κάπως ιδιαίτερη κατάσταση ανεργίας, όπως είναι αυτή της προφυλάκισης που έχει διατάξει ένα δικαστήριο.

Για να απαντηθεί το ερώτημα αυτό πρέπει να ληφθεί υπόψη η φύση της προφυλάκισης και να μνημονευθούν οι θεμελιώδεις αρχές του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας. Εξ ορισμού η προφυλάκιση έχει προσωρινό χαρακτήρα, αφού τερματίζεται αυτόματα όταν το αρμόδιο δικαστήριο αποφανθεί επί της ενοχής του κατηγορούμενου. Εφόσον το δικαστήριο διατάξει τη φυλάκισή του ο υπόδικος που ήταν φυλακισμένος

πριν την απαγγελία της απόφασης εξακολουθεί να βρίσκεται στη φυλακή και μετά από την έκδοση της απόφασης, αλλά όχι πλέον με την ίδια ιδιότητα, πράγμα που από νομικής απόψεως είναι ουσιώδες, έστω και αν για τον καταδικασθέντα η διαφορά δεν είναι ιδιαίτερα αισθητή. Στην περίπτωση βέβαια της καταδίκης σε στερητική της ελευθερίας ποινή η διάρκεια της προφυλάκισης μπορεί να συνυπολογιστεί στη διάρκεια της φυλάκισης που επιβάλλει το δικαστήριο. Τούτο είναι ορθό, αλλά ουδόλως επηρεάζει το γεγονός ότι κατά τη διάρκεια της κράτησής του λόγω προφυλάκισεως ο ενδιαφερόμενος μπορεί, ανά πάσα στιγμή, να αποφυλακιστεί λόγω των αναγκών της έρευνας και να αναλάβει τη δραστηριότητά του. Ο συνυπολογισμός της προφυλάκισης στην ποινή είναι μέτρο επιείκειας που σκοπεύει να περιορίσει αυστηρά τη στέρηση της ελευθερίας στη διάρκεια της φυλάκισης που ο δικαστής έκρινε αναγκαία για την τιμωρία της αξιόποινης πράξης. Το δεύτερο γνώρισμα της προφυλάκισης αφορά στο χαρακτήρα της ως μέτρο απώλειας της ελευθερίας κινήσεων που επιβάλλεται από τις ανάγκες της ορθής λειτουργίας της ποινικής δικαιοσύνης. Σε μια κοινωνία που διακηρύσσει την προσήλωσή της στα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες αυτή η απώλεια της ελευθερίας κινήσεως πρέπει να περιορίζεται στο απολύτως ελάχιστο. Με αυτό εξάλλου το πνεύμα ο νομοθέτης πρόβλεψε την προφυλάκιση στα διάφορα κράτη μέλη. Υπενθυμίζεται εν προκειμένω ότι η ύπαρξη αποχρωσών ενδείξεων σε βάρος του κατηγορουμένου δεν είναι, κατά γενικό κανόνα, αφεαυτής αρκετή για την προφυλάκιση του υπόπτου, η οποία πρέπει να ανταποκρίνεται στην πραγματική ανάγκη της έρευνας (για παράδειγμα να αποτραπούν οι πιέσεις στους μάρτυρες ή οι επαφές μεταξύ των συγκατηγορουμένων) ή στην ύπαρξη σοβαρών κινδύνων για τη δημόσια τάξη (όπως για παράδειγμα η επανεμφάνιση του φερόμενου ως απαγωγέα στη συνοικία όπου απήχθη ένα παιδί). Εξάλλου η σύγχρονη νομοθετική τάση βαίνει προς την κατεύθυνση ενός όλο και πιο στενού ελέγχου της προφυλάκισης και της διάρκειάς της, έως του σημείου καθορισμού μεγίστης διάρκειας που δεν επιτρέπεται να υπερβαίνεται παρά μόνον σε εξαιρετικές και σαφώς ορισμένες περιπτώσεις. Ενόψει της τάσης αυτής θα ήταν τουλάχιστον ασυνεπές να κριθεί ότι ο προφυλακισθείς τούρκος εργαζόμενος, προκειμένου να αποδοθεί δικαιοσύνη υπό τις καλλίτερες δυνατές προϋποθέσεις, αποκλείστηκε αφ' εαυτού του και υπαιτίως από τη νόμιμη αγορά εργασίας. Κατά συνέπεια η προφυλάκιση δεν μπορεί να σημαίνει αποβολή από την αγορά εργασίας. Διευκρινίζεται ότι υπάρχει και ένας άλλος λόγος που αντιτίθεται με τρόπο απόλυτο στην ερμηνεία αυτή: είναι το τεκμήριο της αθωότητας που προβλέπει η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

Το τεκμήριο αυτό συνεπάγεται ότι έως ότου το αρμόδιο δικαστήριο αποφανθεί επί της ενοχής με τελεσίδικη απόφαση, ο υπόδικος θεωρείται αθώος και, κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατόν να τιμωρηθεί για πράξεις για τις οποίες υπάρχουν υπόνοιες ότι έχει τελέσει. Το τεκμήριο αυτό πρέπει να ερμηνεύεται με ιδιαίτερη αυστηρότητα ώστε κάθε είδους κύρωσης, συμπεριλαμβανομένης της στέρησης του δικαιώματος για την πρόσβαση στην απασχόληση πρέπει να θεωρείται ανεπίτρεπτη ενόσω ο κατηγορούμενος λόγω του ότι δεν έχει δικαστεί έχει τη δυνατότητα να το επικαλεστεί. Το τεκμήριο της αθωότητας δεν υπόκειται σε κανενός είδους συμβιβασμό και ουδόλως τίθεται εν αμφιβόλω με την προφυλάκιση, η οποία έχει ως δικαιολογητικό λόγο και λόγο ύπαρξης τις ανάγκες της ανάκρισης και ουδόλως την καταστολή. Επομένως η 13μηνη προφυλάκιση του κυρίου Nazlı δεν είχε ως συνέπεια την απώλεια των δικαιωμάτων που είχε αποκτήσει προηγουμένως βάσει του άρθρου 6 παρ. 1 εδ. γ' της απόφασης 1/80 περί Συμφωνίας Συνδέσεως ΕΟΚ – Τουρκίας.

Ποιες όμως είναι οι συνέπειες της καταδίκης σε στερητική της ελευθερίας ποινή με αναστολή στα δικαιώματα που αποκτώνται δυνάμει του άρθρου 6 παρ. 1 εδ. γ' της απόφασης 1/80; Η επιβολή ποινής φυλάκισης με αναστολή παρέχει στον καταδικασθέντα τη δυνατότητα να διατηρήσει την ελευθερία του ή εάν είχε προφυλακιστεί να ανακτήσει την ελευθερία του και επομένως να ασκήσει έμμισθη δραστηριότητα. Ο σκοπός άλλωστε της αναστολής έγκειται στην αποφυγή της απομόνωσης του καταδικασθέντα από την κοινωνία και στην παροχή σ' αυτόν της δυνατότητας να διατηρήσει ή να εξακολουθήσει έναν ομαλό τρόπο ζωής που περιλαμβάνει την άσκηση επαγγέλματος. Η σύνδεση της απώλειας του δικαιώματος για άσκηση έμμισθης δραστηριότητας με την καταδίκη ενός τούρκου εργαζόμενου σε ποινή φυλάκισης με αναστολή θα αντέβαινε ευθέως προς το σκοπό αυτόν. Επιπλέον, θα σήμαινε ότι ενισχύεται η απαγγελθείσα ποινή την οποία επιβάλλοντας το δικαστήριο μετά από πλήρη και αντικειμενική εξέταση όλων των στοιχείων του φακέλου, ιδίως της σοβαρότητας της αξιόποινης πράξης, του ποινικού μητρώου του ενδιαφερόμενου και των προοπτικών του επανένταξης θέλησε να μετριάσει με μια πολύ σοβαρή κύρωση, αφού ο ενδιαφερόμενος χάνοντας το δικαίωμα εργασίας θα έχανε επίσης το δικαίωμα διαμονής. Ο αποκλεισμός που θα υφίστατο έτσι ο τούρκος εργαζόμενος θα ήταν κατάφωρα αντίθετος με τη δυνατότητα επανένταξης που ο ποινικός δικαστής ήθελε να αφήσει ανοικτή, γιατί δεν την θεωρεί ανεδαφική. Επισημαίνεται ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, όταν η αναστολή συνοδεύεται από όρους που επιβάλλονται στον καταδικασθέντα για να παρασχεθεί κάθε ευκαιρία στη διαδικασία επανένταξης, η υποχρέωση άσκησης νόμιμης εργασίας συγκαταλέγεται συστηματικά στους εν λόγω όρους. Η στέρηση από τον τούρκο εργαζόμε-

νο της δυνατότητας να εκπληρώσει την υποχρέωση αυτή θα αντέβαινε πρόδηλα στη μεταχείριση που ο ποινικός δικαστής έκρινε ενδεδειγμένη να εφαρμόσει στον εγκληματία και θα οδηγούσε, στις περιπτώσεις αυτές, στην ανάκληση της αναστολής, που προβλέπεται σε όλες τις περιπτώσεις όπου ο καταδικασθείς δεν συμμορφώνεται με τις υποχρεώσεις που του επιβλήθηκαν. Κατά συνέπεια, η καταδίκη ενός τούρκου εργαζόμενου σε στερητική της ελευθερίας ποινή με αναστολή δεν έχει αποτέλεσμα τη στέρηση των δικαιωμάτων που κατόρθωσε να αποκτήσει προγενέστερα κατ' εφαρμογή του άρθρου 6 παρ.1 εδ. γ' της απόφασης 1/80 του Συμβουλίου περί Συμφωνίας Σύνδεσης ΕΟΚ – Τουρκίας.

Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αφορά στους λόγους που δικαιολογούν την απέλαση τούρκου εργαζόμενου του οποίου το καθεστώς διέπεται από τη Συμφωνία Σύνδεσης ΕΟΚ – Τουρκίας. Από τις διατάξεις του κεφαλαίου II, τμήμα I στο οποίο εντάσσεται το άρθρο 14 παρ. 1 προκύπτει ότι τα ζητήματα τα σχετικά με την απασχόληση και την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων ισχύουν υπό την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, ασφάλειας και δημόσιας υγείας. Εάν επρόκειτο για απέλαση από ένα κράτος μέλος εργαζόμενου υπηκόου άλλου κράτους μέλους η οποία στηριζόταν στους λόγους αυτούς δεν θα υπήρχε καμιά αμφιβολία για την απάντηση. Η διάταξη του άρθρου 3 της οδηγίας του Συμβουλίου 64/221/ΕΟΚ έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο με την έννοια ότι η προσωπική συμπεριφορά «αποτελεί εμπόδιο στην απέλαση του υπηκόου κράτους μέλους, εφόσον η απόφαση απέλασης ελήφθη με σκοπό την αποτροπή άλλων αλλοδαπών, εφόσον στηρίζεται δηλαδή (...) σε λόγους γενικής πρόληψης»¹. Όμως στην περίπτωση των τούρκων εργαζομένων δεν υπάρχει παρόμοια διευκρίνιση με διάταξη εφαρμογής.

Είναι κατ' αρχήν σαφές ότι το καθεστώς του τούρκου εργαζόμενου διαφέρει σε αρκετά θεμελιώδη σημεία από αυτό του κοινοτικού εργαζόμενου και επομένως δεν είναι δυνατό να τεθεί ως αρχής ότι ο πρώτος πρέπει να τύχει της ίδιας μεταχείρισης σε όλα τα σημεία με τον δεύτερο. Υπενθυμίζεται ότι η είσοδος του τούρκου εργαζόμενου στο έδαφος κράτους μέλους μπορεί να εξαρτηθεί από μια πραγματική άδεια διαμονής, η οποία προκειμένου να δημιουργήσει δικαιώματα εργασίας δεν πρέπει να έχει ληφθεί σε προσωρινή βάση ή υπό συνθήκες απάτης. Αντίθετα με την άδεια διαμονής που χορηγείται στους υπηκόους κράτους μέλους η άδεια διαμονής του τούρκου εργαζόμενου δεν πρέπει να ανανεώνεται αυτόματα μετά την πάροδο πέντε ετών. Η άδεια αυτή δεν παρέχει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας στα άλλα κράτη μέλη. Άρα, ο τούρκος εργαζόμενος ακόμη και όταν έχει αποκτήσει το δικαίωμα της ελεύθερης πρόσβασης σε

¹ Βλέπε, στην ανά χείρας έκδοση, απόφαση επί της υπόθεσης *Bonsignore*.

κάθε έμμοσθη δραστηριότητα της επιλογής του δεν διαθέτει ένα δικαίωμα διαμονής με περιεχόμενο ταυτιζόμενο εξ ολοκλήρου με το δικαίωμα διαμονής του κοινοτικού εργαζόμενου. Ωστόσο, οι προαναφερόμενες διαφορές δεν επαρκούν για την εφαρμογή μιας διαφοροποιημένης έννοιας της «προσβολής της δημόσιας τάξης» από αυτήν την εφαρμόζεται στον κοινοτικό εργαζόμενο. Δεν θα ήταν νοητό μια και μόνη πράξη πώλησης ναρκωτικών να πρέπει να συνιστά πάντοτε, σε βάρος του τούρκου εργαζόμενου, διατάραξη της δημόσιας τάξης, ενώ ο κοινοτικός εργαζόμενος θα μπορούσε να πραγματοποιήσει περισσότερες πωλήσεις πριν να προκαλέσει την ίδια διατάραξη. Αφού δεν υπάρχει κανένα αντικειμενικό στοιχείο που να παρέχει τη δυνατότητα να ερμηνευτούν διαφορετικά οι απαιτήσεις της δημόσιας τάξης σύμφωνα με το συγκεκριμένο καθεστώς του κυρίου Nazlı θα πρέπει να εφαρμοστεί η αρχή «επί του αυτού αδικήματος, ο αυτός νομικός χαρακτηρισμός». Εξάλλου η προστασία από την απέλαση για λόγους δημόσιας τάξης που συναρτώνται με τη γενική πρόληψη δεν προϋποθέτει την πλήρη υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας. Όταν εκδόθηκε η οδηγία 64/221 η ελεύθερη κυκλοφορία δεν είχε ακόμη κατοχυρωθεί για τους κοινοτικούς εργαζόμενους. Σημειώνεται ότι από τη στιγμή που αναγνωρίζεται ένα δικαίωμα διαμονής η δυνατότητα ενός κράτους μέλους να λάβει κατά του εργαζόμενου ένα μέτρο απέλασης πρέπει κατ' ανάγκη να είναι οριοθετημένη.

Πάντως, δεχόμενοι ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να διατάξει κατά των τούρκων εργαζόμενων μέτρα απελάσεως επικαλούμενο αποκλειστικά τη γενική πρόληψη θα σήμαινε ότι η οριοθέτηση αυτή αφορά ελάχιστα πράγματα, και εν πάση περιπτώσει, αντιβαίνει στη βούληση που δηλώθηκε με τη Συμφωνία Συνδέσεως, να αποτελέσει, στο μέτρο του δυνατού, πηγή έμπνευσης για τον καθορισμό του τούρκου εργαζόμενου, το καθεστώς που αναγνωρίζει στον κοινοτικό εργαζόμενο το άρθρο 48 της Συνθήκης, το οποίο διευκρινίζει περισσότερο παρά συμπληρώνει η οδηγία 64/221.

Τέλος, σχετικά με την υπό κρίση περίπτωση του κυρίου Nazlı, μπορεί κανείς να στοιχηματίσει ότι μόνο σε πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις ένα κράτος μέλος θα κληθεί να αντιμετωπίσει μια κατάσταση στην οποία ένα ποινικό δικαστήριό του καταδικάζει τούρκο υπήκοο για τη συμμετοχή του σε εμπόριο ναρκωτικών και παράλληλα διαπιστώνει ότι ο καταδικασθείς «δεν είναι πιθανό να διαπράξει άλλες αξιόποινες πράξεις» και διατυπώνει, κατά τρόπο έντονα καταφατικό θετικές προβλέψεις για την επανένταξη του ενδιαφερόμενου, αποκλείοντας με αυτόν τον τρόπο τη σύνδεση της απέλασης με την ειδική πρόληψη, της οποίας το επιτρεπτό και η αναγκαιότητα, σε ορισμένο αριθμό περιπτώσεων δεν μπορεί να τεθεί εν αμφιβόλω.

Κατά συνέπεια το άρθρο 14 παρ. 1 της απόφασης 1/80 του Συμβουλίου περί Συμφωνίας Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας δεν επιτρέπει δεν κράτος μέλος να απελάσει τούρκο εργαζόμενο στηριζόμενο μόνο σε λόγους γενικής πρόληψης.

Σκεπτικό : Α) Αφού αναφέρθηκε στο άρθρο 6 παρ. 1 της απόφασης 1/80 που αφορά στα δικαιώματα που αποκτά ο τούρκος εργαζόμενος στο κράτος υποδοχής το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι κατά το παρόν στάδιο εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου η προαναφερόμενη απόφαση ουδόλως θίγει την εξουσία των κρατών μελών να αρνούνται σε τούρκο υπήκοο το δικαίωμα να εισέλθει στο έδαφός τους και να εργαστεί εκεί για πρώτη φορά ως μισθωτός, όπως άλλωστε δεν εμποδίζει, καταρχήν, τον εκ μέρους των κρατών αυτών καθορισμό των προϋποθέσεων απασχόλησής του μέχρις ότου παρέλθει το διάστημα ενός έτους που ορίζεται στην προαναφερόμενη διάταξη. Ωστόσο, κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 6 παρ. 1 δεν μπορεί να ερμηνευθεί έτσι ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη να τροποποιούν μονομερώς το περιεχόμενο του συστήματος της βαθμιαίας εντάξεως των τούρκων υπηκόων στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής, και επομένως τα κράτη αυτά δεν έχουν πλέον τη δυνατότητα να θεσπίζουν μέτρα σχετικά με τη διαμονή που να μπορούν να δυσχεράνουν την άσκηση των δικαιωμάτων που ρητά παρέχονται με την απόφαση 1/80 στον ενδιαφερόμενο που πληροί τις σχετικές προϋποθέσεις και, συνεπώς, είναι ήδη νομίμως ενταγμένος στο κράτος μέλος υποδοχής. Περαιτέρω, προκύπτει από τη νομολογία ότι η έννοια «νόμιμη αγορά εργασίας» που αναφέρεται στο άρθρο 6 παρ. 1 της απόφασης 1/80 πρέπει να θεωρηθεί ότι δηλώνει το σύνολο των εργαζομένων που έχουν συμμορφωθεί προς τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις του κράτους μέλους υποδοχής και έχουν επομένως το δικαίωμα να ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα στο έδαφός του. Αναμφίβολα ένας τούρκος εργαζόμενος, όπως ο κύριος Nazli, πληροί τις απαιτήσεις αυτές εφόσον είναι βέβαιο ότι εισήλθε νόμιμα στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους και απασχολήθηκε εκεί σε νόμιμη θέση εργασίας αδιαλείπτως επί τέσσερα και πλέον έτη. Δεδομένου ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές, η κτήση των δικαιωμάτων που παρέχει απευθείας η εν λόγω διάταξη της απόφασης 1/80 δεν μπορεί να εξαρτάται από περαιτέρω προϋποθέσεις. Προκειμένου να μην καταστεί άνευ περιεχομένου το δικαίωμα του τούρκου εργαζόμενου για ελεύθερη πρόσβαση σε οποιαδήποτε έμμισθη δραστηριότητα της επιλογής του, κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 1 εδ. γ' της απόφασης 1/80 η εν λόγω διάταξη πρέπει να ερμηνευθεί με την έννοια ότι δεν αφορά μόνον την παροχή εργασίας, αλλά απονέμει στον τούρκο εργαζόμενο που είναι ήδη ενταγμένος στη νόμιμη αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής ανεπιφύλακτο δικαίωμα εργασίας, που συνεπά-

γεται το δικαίωμά του να παύσει να ασκεί μια επαγγελματική δραστηριότητα για να αναζητήσει κάποια άλλη, την οποία μπορεί να επιλέξει ελεύθερα. Για το λόγο αυτό προκύπτει από τη νομολογία ότι κάθε περίπτωση απουσίας ενός τούρκου εργαζόμενου από την αγορά εργασίας ενός κράτους μέλους δεν σημαίνει αυτόματα την απώλεια των δικαιωμάτων που έχει αποκτήσει βάσει του άρθρου 6 παρ. 1 της προαναφερόμενης απόφασης. Άρα, η προσωρινή διακοπή της δραστηριότητας ενός τούρκου εργαζόμενου, όπως ο κύριος Nazlı κατά τη διάρκεια της προφυλάκισης δεν είναι αυτή καθαυτή ικανή να του στερήσει τα δικαιώματα που αντλεί απευθείας από το προαναφερόμενο άρθρο, υπό τον όρο ότι θα επανεύρει εργασία εντός εύλογου χρόνου από την αποφυλάκισή του.

Συγκεκριμένα, η προσωρινή απουσία που προκαλεί η προφυλάκιση αυτή ουδόλως διακυβεύει τη μεταγενέστερη συμμετοχή του ενδιαφερόμενου στον ενεργό επαγγελματικό βίο. Υπό τις συνθήκες αυτές οι αρχές του κράτους μέλους υποδοχής δεν μπορούν να στερήσουν από έναν τούρκο εργαζόμενο όπως ο κύριος Nazlı το δικαίωμα διαμονής, μετά την αδιάλειπτη άσκηση νόμιμης εργασίας επί τέσσερα και πλέον έτη, λόγω του ότι κατά την προφυλάκισή του δεν πληρούσε πλέον την προϋπόθεση να είναι ενταγμένος στη νόμιμη αγορά εργασίας του εν λόγω κράτους μέλους. Συγκεκριμένα, πέραν των περιπτώσεων στις οποίες ο ενδιαφερόμενος έχει οριστικά παύσει να είναι οριστικά ενταγμένος στη νόμιμη αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής ή υπερέβη τον εύλογο χρόνο για να συνάψει νέα εργασιακή σχέση κατόπιν ενός χρονικού διαστήματος προσωρινής αποχής από την επαγγελματική δραστηριότητα, οι εθνικές αρχές δεν μπορούν, όταν παρίσταται ανάγκη, να περιορίζουν τα δικαιώματα που η απόφαση 1/80 παρέχει απευθείας στους τούρκους εργαζόμενους που είναι ήδη νομίμως ενταγμένοι στο κράτος μέλος υποδοχής, παρά μόνον στηριζόμενες στο άρθρο 14 παρ. 1 της απόφασης αυτής. Ως προς την αντιμετώπιση της προφυλάκισης το Δικαστήριο έκρινε ότι η ποινική καταδίκη με ανατολή εκτέλεσης της ποινής, η οποία έχει σκοπό την κοινωνική επανένταξη του καταδικασθέντα, ουδόλως συνεπάγεται την έστω και προσωρινή απουσία του ενδιαφερόμενου από την αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής.

Β) Προκειμένου να απαντήσει στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα το Δικαστήριο υπενθυμίζει τη νομική διαδικασία σύνδεσης ΕΟΚ-Τουρκίας. Το άρθρο 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως προβλέπει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη συμφωνούν να εμπνέονται από τα άρθρα 48, 49 και 50 της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Κοινότητας για τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ τους. Το πρόσθετο πρωτόκολλο της 23.11.1970 προσαρτήθηκε στη Συμφωνία Σύνδεσης και συνήφθη με τον Κανονισμό (ΕΟΚ) 2760/72 του Συμβουλίου

ου της 19.12.1972. Το άρθρο 36 του Πρωτοκόλλου αυτού καθορίζει τις προθεσμίες της σταδιακής πραγματοποίησης της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών της ΕΟΚ αφενός και της Τουρκίας αφετέρου και ότι το «Συμβούλιο Συνδέσεως θα αποφασίσει περί των αναγκαίων για τον σκοπό αυτό διαδικασιών».

Βάσει των άρθρων 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως και 36 του ως άνω πρόσθετου Πρωτοκόλλου το Συμβούλιο Συνδέσεως που συστάθηκε με την εν λόγω συμφωνία για να διασφαλίσει την εφαρμογή και τη βαθμιαία προώθηση του καθεστώτος συνδέσεως, εξέδωσε αρχικά στις 20.12.1976 την απόφαση 2/76 που στο άρθρο 1 αναφέρει ως πρώτο βήμα την πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ της Κοινότητας και της Τουρκίας. Η απόφαση 1/80 αποσκοπεί στη στον κοινωνικό τομέα βελτίωση του καθεστώτος στον οποίον υπάγονται οι εργαζόμενοι και τα μέλη της οικογένειάς τους. Επομένως οι διατάξεις του κεφαλαίου II, τμήμα 1, της απόφασης 1/80 αποτελούν ένα επιπλέον βήμα προς την κατεύθυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων σύμφωνα με το πνεύμα των άρθρων 48 και 49 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρων 39 και 40 ΕΚ) και του άρθρου 50 ΕΚ (νυν άρθρου 41 ΕΚ). Κατά πάγια νομολογία από το γράμμα των προαναφερθέντων άρθρων 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως και 36 του πρόσθετου Πρωτοκόλλου, καθώς και από το σκοπό της απόφασης 1/80 προκύπτει ότι οι αρχές που γίνονται δεκτές στο πλαίσιο των άρθρων 48, 49 και 50 της Συνθήκης πρέπει να εφαρμόζονται, στο μέτρο του δυνατού, στους τούρκους υπηκόους που απολαμβάνουν των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η απόφαση 1/80. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι για τον καθορισμό του περιεχομένου της εξαίρεσης περί δημόσιας τάξης που προβλέπει το άρθρο 14 παρ.1 της απόφασης 1/80 πρέπει να ληφθεί υπόψη η ερμηνεία που έχει δοθεί στην ίδια εξαίρεση στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων που έχουν την ιθαγένεια των κρατών μελών της Κοινότητας. Η ερμηνεία αυτή δικαιολογείται, κατά μείζονα λόγο, επειδή η διατύπωση της εν λόγω διάταξης είναι σχεδόν πανομοιότυπη με τη διατύπωση του άρθρου 48 παρ. 3 της Συνθήκης. Όμως, στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου και συγκεκριμένα της διάταξης αυτής της Συνθήκης η έννοια της δημόσιας τάξης προϋποθέτει, κατά πάγια νομολογία, την ύπαρξη εκτός της διατάραξης της κοινωνικής τάξης που συνεπάγεται κάθε παράβαση νόμου, πραγματικής και αρκούντος σοβαρής απειλής θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας.

Αν και ένα κράτος μέλος μπορεί να θεωρήσει ότι η χρήση ναρκωτικών συνιστά κίνδυνο για την κοινωνία που δικαιολογεί τη λήψη μέτρων κατά των αλλοδαπών που παραβαίνουν τη νομοθεσία περί ναρκωτικών ουσιών, προκειμένου να διαφυλαχθεί η δημόσια τάξη, εντούτοις η σχετι-

κή με τη δημόσια τάξη εξαίρεση, όπως και όλες οι παρεκκλίσεις από τις θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης πρέπει να ερμηνεύεται στενά, πράγμα που σημαίνει ότι η ύπαρξη της ποινικής καταδίκης δεν μπορεί να γίνει δεκτή ως αιτιολογία για την απέλαση παρά μόνον αν από τις περιστάσεις που οδήγησαν στην καταδίκη αυτή προκύπτει η ύπαρξη ατομικής συμπεριφοράς που συνιστά ενεστώσα απειλή κατά της δημόσιας τάξης¹. Το Δικαστήριο συνήγαγε ότι αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο η απέλαση ενός υπηκόου κράτους μέλους που στηρίζεται σε λόγους γενικής πρόληψης, δηλαδή που αποφασίστηκε με σκοπό την αποτροπή άλλων αλλοδαπών, ιδίως όταν αυτό το μέτρο διατάχθηκε αυτομάτως κατόπιν ποινικής καταδίκης, χωρίς να ληφθεί υπόψη ούτε η ατομική συμπεριφορά του δράστη της παράβασης, ούτε ο εντεύθεν κίνδυνος για τη δημόσια τάξη. Όπως προαναφέρθηκε το άρθρο 14 παρ. 1 της απόφασης 1/80 επιβάλλει στις αρμόδιες εθνικές αρχές παρόμοιους περιορισμούς με αυτούς που ισχύουν για τα ανάλογα μέτρα που πλήττουν υπηκόους των κρατών μελών. Συνεπώς, ο Τούρκος υπήκοος επιτρέπεται να απελαθεί και να στερηθεί έτσι των δικαιωμάτων που αντλεί απευθείας από την απόφαση 1/80 μόνον εάν το μέτρο αυτό δικαιολογείται από το γεγονός ότι η ατομική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου ενέχει συγκεκριμένο κίνδυνο νέων σοβαρών διαταράξεων της δημόσιας τάξης.

Το Δικαστήριο απεφάνθη ότι τούρκος υπήκοος, καταδικασθείς σε φυλάκιση με αναστολή, του οποίου το καθεστώς διέπεται από την απόφαση 1/80 του Συμβουλίου περί Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας δεν παύει λόγω της μη παροχής εργασίας κατά τη χρονο της προφυλάκισής του να είναι ενταγμένος στη νόμιμη αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής, υπό τον όρο ότι βρίσκεται πάλι εργασίας εντός ευλόγου χρόνου από την αποφυλάκισή του και μπορεί να απαιτήσει την παράταση της ισχύος της άδειας διαμονής του στο κράτος αυτό, προκειμένου να εξακολουθήσει να ασκεί το δικαίωμά του για ελεύθερη πρόσβαση σε οποιαδήποτε έμμισθη δραστηριότητα της επιλογής του.

Το άρθρο 14 παρ. 1 της προαναφερόμενης απόφασης 1/80 πρέπει να ερμηνευθεί με την έννοια ότι απαγορεύει την απέλαση τούρκου υπηκόου που απολαμβάνει δικαιώματα που του παρέχει απευθείας η εν λόγω απόφαση, όταν αυτό το μέτρο διατάσσεται μετά από ποινική καταδίκη και με σκοπό την αποτροπή άλλων αλλοδαπών, χωρίς η ατομική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου να δίδει στη συγκεκριμένη περίπτωση λαβή για να υποτεθεί ότι θα διαπράξει και άλλες σοβαρές παραβάσεις δυνάμενες να διαταράξουν τη δημόσια τάξη του κράτους μέλους υποδοχής.

¹ Υπόθεση Calfa, 348/96

(<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-348/96>) .

0379

Υπόθεση 357/98¹**Nana Yaa Konadu Yiadom κατά Ηνωμένου Βασιλείου**

Ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων – Δικαστικές εγγυήσεις στη διαδικασία άσκησης και εξέτασης των προσφυγών – Δικαίωμα σε αποτελεσματική δικαστική προστασία – Αποφάσεις για τον έλεγχο εισόδου αλλοδαπών, κοινοτικών υπηκόων – Προσωρινή άδεια εισόδου – Ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 39 και 46 του Ν. 3001/2002 «Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας (ΦΕΚ 73, τ. Α΄)

Άρθρα 5 παρ. 1 εδ. α΄, 8 και 9 της Οδηγίας 64/221 του Συμβουλίου «περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημόσιας υγείας»

Επίσημη Εφημερίδα – Ελληνική Ειδική Έκδοση : Κεφάλαιο 05, τόμος 1, σ. 0016.

Άρθρα 5 παρ. 5, και 11 παρ. 6 έως 8 του Π.Δ. 525/1983 «Είσοδος και διαμονή αλλοδαπών στην Ελλάδα σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπ' αριθμ. 64/221 της 25.2.1964, 73/148 της 21.5.1973, 75/34 της 17.12.1974 και 75/35 της 17.12.1974» (ΦΕΚ 203, τ. Α΄)

Πραγματικά Περιστατικά: Στις 7.8.1995 η κυρία N. Yiadom, πολίτης Ολλανδίας με καταγωγή από τη Γκάνα, έφθασε στο έδαφος του Ηνωμένου Βασιλείου, συνοδευόμενη από μια άλλη γυναίκα για την οποία ισχυρίστηκε ψευδώς ότι ήταν η κόρη της. Η τελευταία υποχρεώθηκε να επιστρέψει στην Γκάνα, ενώ στην κυρία N. Yiadom δόθηκε προσωρινή άδεια εισόδου στη χώρα εν αναμονή εξέτασης του φακέλου της. Με απόφαση της 3.3.1996 ο Secretary of State δεν της επέτρεψε την είσοδο στο Ηνωμένο Βασίλειο για λόγους δημόσιας τάξης. Προέβαλε ότι, στο παρελθόν η κυρία N. Yiadom είχε διευκολύνει την παράνομη είσοδο άλλων προσώπων και, εκτός αν δεν της δοθεί άδεια εισόδου, ήταν ικανή να επαναλάβει μια τέτοια παράβαση στο μέλλον. Ενώ εκκρεμούσε η απομάκρυνσή της, της δόθηκε πάλι προσωρινή άδεια εισόδου. Η κυρία N. Yiadom άσκησε προσφυγή κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του High Court of Justice, Queen's Bench Division, η οποία απορρίφθηκε και εν συνεχεία έφεση ενώπιον του Court of Appeal.

¹ Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 9.11.2000. Βλέπε Συλλογή Νομολογίας του Δικαστηρίου 2000, σελ. I – 09265.

Ενώπιον του Δικαστηρίου αυτού υποστήριξε ότι, αφενός δεν παρέχεται ικανοποιητικός λόγος για τον περιορισμό του δικαιώματός της περί της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Κοινότητας, δεδομένου ότι η παρουσία της δεν αποτελεί αρκετά σοβαρή απειλή για ένα από τα θεμελιώδη συμφέροντα του Ηνωμένου Βασιλείου και, αφετέρου, σύμφωνα με τα άρθρα 8 και 9 της Οδηγίας 64/221 μπορεί να απολαμβάνει του δικαιώματος προσφυγής ενώπιον του Adjudicator εφόσον είναι φυσικά παρούσα στο Ηνωμένο Βασίλειο και όχι του δικαιώματος προσφυγής που παρέχει το εθνικό δίκαιο όταν ο ενδιαφερόμενος δεν βρίσκεται επί του εδάφους του κράτους μέλους υποδοχής. Το Court of Appeal θεωρεί ότι οι λόγοι δημοσίας τάξης που επικαλείται ο Secretary of State δικαιολογούνται. Όμως, όσον αφορά το λόγο που αντλείται από την παράβαση των άρθρων 8 και 9 της Οδηγίας 64/221 αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να ρωτήσει το Δικαστήριο αν τα προαναφερόμενα άρθρα της οδηγίας πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι συνιστά «απόφαση περί εισόδου», όπως ορίζεται στο άρθρο 8, η απόφαση που έλαβαν οι αρχές κράτους μέλους με την οποία αρνήθηκαν στον κοινοτικό υπήκοο, στερούμενο τίτλου παραμονής, το δικαίωμα εισόδου στην επικράτεια του κράτους αυτού, στην περίπτωση όπου α) στον ενδιαφερόμενο επετράπη προσωρινά η είσοδος στην επικράτεια, εν αναμονή της απόφασης που πρέπει να ληφθεί μετά από έρευνες που είναι αναγκαίες για την εξέταση του φακέλου της, β) παρά την αρνητική απόφαση περί εισόδου, και εν αναμονή του αποτελέσματος της δικαστικής προσφυγής που ασκήθηκε κατ' αυτής επετράπη στον ενδιαφερόμενο να εργάζεται και γ) αρκετοί μήνες παρήλθαν μεταξύ της άφιξης του τελευταίου στην επικράτεια του εν λόγω κράτους μέλους και της αρνητικής αποφάσεως περί εισόδου, η οποία δεν εκτελέστηκε ακόμη λόγω της άσκησης της δικαστικής προσφυγής.

Νόμο βάσιμο: Τα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 64/221 περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξης, δημοσίας ασφάλειας ή δημοσίας υγείας, πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι δεν μπορεί να χαρακτηρίζεται «απόφαση περί εισόδου», κατά την έννοια του άρθρου 8, η απόφαση που έλαβαν οι αρχές κράτους μέλους με την οποία αρνούνται σε κοινοτικό υπήκοο, στερούμενο τίτλο διαμονής, το δικαίωμα εισόδου στην επικράτεια, όταν στον ενδιαφερόμενο επετράπη προσωρινά η είσοδος εν αναμονή της απόφασης που πρέπει να ληφθεί μετά τις έρευνες που είναι αναγκαίες για την εξέταση του φακέλου του, και έτσι παρέμεινε επί επτά σχεδόν μήνες στην επικράτεια αυτή προτού του κοινοποιηθεί η εν λόγω απόφαση, αφού ο υπήκοος αυτός πρέπει να μπορεί να απολαμβάνει των διαδικαστικών εγγυήσεων του άρθρου 9 της προαναφερόμενης οδηγίας.

Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Lger¹: Α) Από το άρθρο 8 της οδηγίας προκύπτει ότι κάθε κοινοτικός υπήκοος πρέπει να μπορεί να ασκήσει κατά των αποφάσεων που τον αφορούν προσφυγές που μπορούν ασκήσουν οι ημεδαποί κατά των πράξεων της διοίκησης. Συνεπώς, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να παρέχει στην εν λόγω κατηγορία υπηκόων, δικαιώματα προσφυγής των οποίων η άσκηση διέπεται από ειδικές διαδικασίες που χορηγούν ελάχιστονες εγγυήσεις από εκείνες που παρέχονται στο πλαίσιο των προσφυγών που μπορούν να ασκήσουν οι ημεδαποί κατά των πράξεων της διοίκησης. Οι διατάξεις του άρθρου 9 της οδηγίας είναι συμπληρωματικές των διατάξεων του άρθρου 8. Σκοπούν να διασφαλίσουν μια ελάχιστη διαδικαστική εγγύηση σε όσους θίγονται με ένα από τα μέτρα που προβλέπονται από το άρθρο 9, στις περιπτώσεις που ορίζει η παράγραφος 1, δηλαδή εφόσον δεν χωρούν δικαστικές προσφυγές ή εφόσον οι προσφυγές αφορούν μόνον τη νομιμότητα της απόφασης ή δεν έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα. Τα μέτρα που μνημονεύονται στο άρθρο 9 είναι η άρνηση ανανέωσης της άδειας διαμονής, η απομάκρυνση του κατόχου της άδειας διαμονής από την επικράτεια, η άρνηση έκδοσης της πρώτης άδειας διαμονής, η απομάκρυνση προ της έκδοσης της εν λόγω αδειάς. Όταν μια προσφυγή που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 8 και ασκείται κατά μιας από τις εκεί αναφερόμενες αποφάσεις, εμπίπτει σε μια από τις τρεις κατηγορίες που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 9 το άρθρο αυτό επιβάλλει την παρέμβαση μιας ανεξάρτητης αρχής επιφορτισμένης με την έκδοση γνώμης επί της προσβαλλόμενης απόφασης παρουσία του ενδιαφερόμενου. Όμως, η παρέμβαση της ανεξάρτητης αρχής χωρεί προκειμένου περί προσφυγών που δύνανται να ασκηθούν κατά των αποφάσεων που απαριθμούνται ανωτέρω, μεταξύ των οποίων δεν περιέχονται «οι αποφάσεις περί εισόδου». Άρα, συνάγεται ότι μια «απόφαση εισόδου» υπό την έννοια του άρθρου 8 δεν εμπίπτει στις διατάξεις του άρθρου 9, αν και κατ' αυτής δεν χωρεί δικαστική προσφυγή ή η απόφαση είναι δεκτική δικαστικής προσφυγής που αφορά μόνο στη νομιμότητα της απόφασης ή δικαστικής προσφυγής που αφορά στην ουσία της απόφασης, αλλά δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα. Η ελάχιστη διαδικαστική εγγύηση που παρέχεται συναφώς περιλαμβάνει το δικαίωμα του ενδιαφερόμενου να «[...] προβάλλει τα μέσα υπεράσπισής του και να μπορεί να επικουρείται ή να εκπροσωπείται κατά τους διαδικαστικούς όρους που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία» ή να «[...] αναλάβει αυτοπροσώπως την υπεράσπισή του, εκτός αν λόγοι ασφαλείας του κράτους αντιτίθενται στην υπεράσπιση αυτή».

Διερευνώντας τις ειδικότερες περιστάσεις έκδοσης της επίμαχης απόφασης που εκδόθηκε μετά από παρατεταμένη περίοδο διαμονής της

¹ Της 30.3.2000.

ενδιαφερόμενης που πραγματοποιήθηκε υπό συνθήκες παρεμφερείς προς εκείνες ενός κοινοτικού υπηκόου, ο οποίος εισήλθε νόμιμα στην εθνική επικράτεια, ο Γενικός Εισαγγελέας αποφαινεται για την πραγματική φύση της εν λόγω απόφασης σε σχέση με την έννοια της «απόφασης περί εισόδου» που ορίζεται στο άρθρο 8. Διευκρινίζει ότι η έννοια αυτή δεν μπορεί να εξαρτάται από τους χαρακτηρισμούς που μεταχειρίζονται οι εθνικές νομοθεσίες. Η κοινοτική έννομη τάξη δεν επιθυμεί κατ' αρχήν να ορίζονται οι έννοιες της βάσει μιας ή περισσότερων εθνικών εννόμων τάξεων, εφόσον αυτό δεν προβλέπεται ρητώς. Η αρχή αυτή εφαρμόζεται όχι μόνον επί των διατάξεων της Συνθήκης ή επί των κανονισμών αλλά και επί των οδηγιών. Η ερμηνεία ενός όρου που χρησιμοποιείται στη διάταξη μιας οδηγίας που δεν παραπέμπει στο δίκαιο των κρατών μελών για τον προσδιορισμό της έννοιας και του περιεχομένου της δεν μπορεί να επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια κάθε κράτους μέλους. Στην οδηγία δεν περιέχεται καμιά παραπομπή στο δίκαιο των κρατών μελών, η οποία θα συνηγορούσε υπέρ διαφόρων ερμηνειών, σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες.

Ο επιδιωκόμενος από την οδηγία σκοπός του συντονισμού των ειδικών καθεστώτων που έχουν θεσπίσει τα κράτη μέλη για τους αλλοδαπούς βαίνει προς την ίδια κατεύθυνση. Ο συντονισμός «[...] προϋποθέτει ιδίως την προσέγγιση των διαδικασιών που τηρούνται στα κράτη μέλη, όταν γίνεται επίκληση λόγων δημόσιας τάξης [...]». Σκοπός της οδηγίας δεν είναι βεβαίως η επίτευξη απόλυτης ομοιομορφίας των εθνικών διαδικασιών σε αυτόν τον τομέα. Εντούτοις, οι προσφυγές που δύνανται να ασκηθούν κατά των αποφάσεων με τις οποίες περιορίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων πρέπει να έχουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά, τόσο για λόγους ίσης μεταχείρισης των ενδιαφερομένων όσο και για λόγους εγγυήσεων σχετικά με το σεβασμό του δικαιώματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία.

Εν συνεχεία, πρέπει να αναζητηθούν οι λόγοι που οδήγησαν τον κοινοτικό νομοθέτη στην καθιέρωση διαφορετικών προσφυγών ανάλογα με το είδος της απόφασης, προκειμένου να διασαφηνιστεί το περιεχόμενο και η έννοια της «απόφασης περί εισόδου». Η διάκριση δεν είναι ευεξήγητη, δεδομένου ότι η οδηγία δεν παρέχει κανένα πληροφοριακό στοιχείο που θα επέτρεπε την κατανόηση του δικαιολογητικού λόγου της ως άνω διάκρισης. Είναι αναγκαίο επομένως να εξεταστεί σε τι συνίσταται η διάκριση μεταξύ ενός κοινοτικού υπηκόου, που είναι αποδέκτης μιας απόφασης περί άρνησης εισόδου και ενός κοινοτικού υπηκόου που είναι αποδέκτης, για παράδειγμα, μιας απόφασης περί άρνησης έκδοσης της πρώτης άδειας διαμονής ή μιας απόφασης περί απομάκρυνσης προ της έκδοσης της εν λόγω άδειας διαμονής. Κατ' αρχήν ο αποδέκτης μιας απόφα-

σης περί άρνησης εισόδου βρίσκεται στα σύνορα του κράτους μέλους ό-
ταν πληροφορείται την εν λόγω απόφαση. Ομοίως, εάν έχει εισέλθει στην
εν λόγω επικράτεια, υπόκειται τουλάχιστον στον άμεσο έλεγχο των αρμο-
δίων αρχών του ως άνω κράτους, κατά το χρονικό διάστημα που είναι
αναγκαίο για την έκδοση απόφασης, όποτε η πρόσβασή του στην εν λόγω
επικράτεια είναι όντως περιορισμένη. Άρα, το όριο μεταξύ του άρθρου 8
και του άρθρου 9 λαμβάνει υπόψη τον τόπο της φυσικής παρουσίας του
κοινοτικού υπηκόου και, αν ο υπήκοος αυτός έχει όντως εισέλθει στο έ-
δαφος του κράτους μέλους προορισμού, το χρόνο παραμονής του και τις
συνθήκες διαμονής του σ' αυτό, κατά το χρονικό σημείο που του γνωστο-
ποιήθηκε η απόφαση περί αρνήσεως και τέθηκε το ζήτημα της άσκησης
των ένδικων βοηθημάτων.

Η είσοδος και η φυσική παρουσία ενός ατόμου στο έδαφος κράτους
μέλους αποτελεί, όντως, το πρώτο στάδιο των σχέσεων που μπορεί να
συνάψει ένας αλλοδαπός υπήκοος με κράτος μέλος διαφορετικό από το
δικό του. Η παρατεταμένη και σύννομη, από διοικητικής άποψης, διαμο-
νή στο κράτος αυτό αποτελεί ένα περαιτέρω στάδιο της διαδικασίας αυ-
τής. Ήδη, από το πρώτο στάδιο, το άτομο το οποίο είναι παρόν στην εθνι-
κή επικράτεια συμπεριλαμβανομένου του χρονικού διαστήματος κατά το
οποίο τελεί εν αναμονή της νομιμοποίησης της κατάστασής του, έχει α-
ντικειμενικά περισσότερες ευκαιρίες να συνάψει κοινωνικούς, προσωπι-
κούς ή επαγγελματικές δεσμούς, από ένα άτομο που δεν έχει ακόμα πε-
ράσει τα σύνορα. Σε τελευταία ανάλυση, το άτομο που είναι παρόν στο
κράτος υποδοχής έχει ενσωματωθεί σε μεγαλύτερο βαθμό στο κράτος
αυτό. Έτσι εξηγείται γιατί κάθε αμφισβήτηση της κατάστασης ενός κοι-
νοτικού υπηκόου, είτε έχει εγκατασταθεί νόμιμα στην επικράτεια του
κράτους μέλους (άρνηση ανανέωσης της άδειας διαμονής, απομάκρυνσή
του από την επικράτεια) είτε έχει εισέλθει σ' αυτήν με την ελπίδα της πα-
ραμονής σ' αυτή (άρνηση έκδοσης της πρώτης άδειας διαμονής, απομά-
κρυνση πριν την έκδοση της άδειας αυτής) περιβάλλεται από ελάχιστες
εγγυήσεις που παρέχουν στον ενδιαφερόμενο το δικαίωμα να βάλλει κατά
της επίμαχης απόφασης με την άσκηση αποτελεσματικών προσφυγών. Ο
τρόπος προσβολής των αποφάσεων που εκδίδονται εν προκειμένω πρέπει
να ισορροπούν μεταξύ της αναγκαίας προστασίας της δημόσιας τάξης,
που δικαιολογεί τη λήψη της επίμαχης απόφασης, και της εύλογης προ-
στασίας του δικαιώματος του ατόμου να επικαλείται την ελεύθερη κυ-
κλοφορία των προσώπων στο έδαφος της κοινότητας. Ο περιοριστικός
χαρακτήρας των προσφυγών που μπορούν να ασκήσουν όσοι απελαύνον-
ται στα σύνορα για λόγους δημοσίας τάξης δικαιολογείται, κατά συνέ-
πεια, από το γεγονός ότι το ενδιαφέρον που επιδεικνύουν για την είσοδο
και τη διαμονή τους στην επικράτεια του κράτους μέλους προορισμού δεν

είναι, κατ' αρχήν, τόσο έντονο όσο θα ήταν αν είχαν ήδη κατοικήσει στο εν λόγω κράτος μέλος. Επομένως, ο χαρακτηρισμός «απόφαση περί εισόδου» δύσκολα μπορεί να χρησιμοποιηθεί χωρίς να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι, εν προκειμένω, η ενδιαφερόμενη εισήλθε όντως στην εθνική επικράτεια και διέμεινα εκεί για αρκετούς μήνες.

Ο κοινοτικός υπήκοος στον οποίο δόθηκε «προσωρινή άδεια εισόδου» στην εθνική επικράτεια βρίσκεται στην ίδια κατάσταση, από άποψη φυσικής παρουσίας του στην ως άνω επικράτεια, με έναν κοινοτικό υπήκοο ο οποίος τελεί εν αναμονή της έκδοσης ή της ανανέωσης της άδειας διαμονής. Αν και εξ' ορισμού προσωρινή, η φυσική παρουσία του ενδιαφερόμενου είναι συνέπεια του γεγονότος ότι ο ενδιαφερόμενος έχει περάσει τα σύνορα και βρίσκεται όντως στην επικράτεια του κράτους μέλους προορισμού.

Η κυρία N. Yiadom δεν άσκησε επαγγελματική δραστηριότητα πριν την έκδοση της απόφασης περί άρνησης εισόδου, αλλά η οργάνωση της διαμονής της που κατέστη αναγκαία λόγω της πραγματικής και παρατεταμένης παρουσίας της στη βρετανική επικράτεια την έθεσε σε δυσχερέστερη θέση από εκείνη στην οποία θα βρισκόταν αν εναντίον της είχε απλώς εκδοθεί, στο μεθοριακό σταθμό ελέγχου, απόφαση για άρνηση εισόδου. Επομένως, μια απόφαση όπως αυτή που εκδόθηκε στην περίπτωση της μοιάζει περισσότερο με απόφαση με την οποία διατάσσεται η απομάκρυνσή της από την εθνική επικράτεια.

Το στοιχείο που διαφοροποιεί την κατάσταση του ατόμου στο οποίο επετράπη προσωρινά η είσοδος από άλλους κοινοτικούς υπηκόους, αποδέκτες απόφασης με την οποία αμφισβητείται το δικαίωμά τους για διαμονή, είναι η διάρκεια της παρουσίας τους στο έδαφος του κράτους μέλους προορισμού. Ο αιτών την ανανέωση της άδειας διαμονής είναι παρών, εξ' ορισμού, από της χορήγησης της πρώτης άδειας διαμονής. Επομένως, βρίσκεται στην επικράτεια του κράτους μέλους προορισμού για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα από το άτομο στο οποίο επετράπη η είσοδος με την επιφύλαξη της διερευνησεως της κατάστασής του υπό το πρίσμα των απαιτήσεων της εθνικής δημόσιας τάξης. Αντίθετα, το άτομο το οποίο υπέβαλε για πρώτη φορά αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής δεν βρίσκεται πάντα στην προαναφερόμενη κατάσταση. Η αίτησή του δεν μαρτυρεί κατ' ανάγκη ότι προηγουμένως υπήρξε παρατεταμένη διαμονή ή διαμονή μεγαλύτερης διάρκειας από τη μέση διάρκεια της «προσωρινής άδειας εισόδου» στο εν λόγω κράτος.

Τα προαναφερθέντα επιβεβαιώνονται από τη διάρκεια της παραμονής της κυρίας N. Yiadom στη βρετανική επικράτεια, από τις 7.8.1995 έως την 3.3.1996, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 1 εδάφιο α' της οδηγίας «η απόφαση για τη χορήγηση ή την άρνηση χορήγησης της πρώτης

άδειας διαμονής πρέπει να λαμβάνεται εντός συντομότερης προθεσμίας, το αργότερο δε εντός έξι μηνών από της αίτησης». Επομένως, ο απαιτούμενος για την έκδοση της απόφασης περί χορήγησης άδειας διαμονής χρόνος δεν είναι μεγαλύτερος από τον απαιτούμενο για την έκδοση απόφασης περί αρνήσεως εισόδου. Από την άποψη του δικαιώματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία, ο αποδέκτης της απόφασης για άρνηση εισόδου, που είναι παρών στην εθνική επικράτεια για αρκετούς μήνες δεν διαφέρει σε τίποτε από τον αιτούντα τη χορήγηση άδειας διαμονής που βρίσκεται στην ίδια κατάσταση.

Η ίδια συλλογιστική ισχύει και για την περίπτωση της «απόφασης περί απομάκρυνσης πριν την έκδοση της πρώτης άδειας διαμονής» υπό την έννοια της διάταξης της παραγράφου 2 του άρθρου 9 της οδηγίας. Δεν μπορεί ν' αποκλειστεί, κατ' αρχήν, το ενδεχόμενο της απομάκρυνσης ενός ανεπιθύμητου κοινοτικού υπηκόου, πράγμα το οποίο θα έθετε τον εν λόγω υπήκοο στην ίδια θέση με άτομα στο οποίο επετράπη προσωρινά η είσοδος.

Σε κάθε μια από τις προαναφερόμενες περιπτώσεις, η απόφαση έχει ως συνέπεια την απομάκρυνση του ενδιαφερόμενου από την επικράτεια του κράτους μέλους, όπου ήδη βρισκόταν από ορισμένου χρόνου και όπου το είχε αναγνωριστεί το δικαίωμα διαμονής σε συνθήκες ελευθερίας παρεμφερείς, αν όχι ταυτόσημες, με εκείνες ενός κοινοτικού υπηκόου ή ακόμη ενός υπηκόου του κράτους μέλους αυτού.

Κατά συνέπεια, δεν υφίσταται λόγος να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο δικαίωμα άσκησης διαφορετικών προσφυγών και εκ του γεγονότος αυτού να στερείται της διαδικαστικής εγγύησης του άρθρου 9, στην περίπτωση κατά την οποία η εθνική νομοθεσία δεν του παρέχει δικαίωμα ασκήσεως δικαστικής προσφυγής, η οποία να οδηγεί σε έλεγχο της ουσίας της απόφασης και να έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα.

Εν προκειμένω, η άδεια εργασίας που χορηγήθηκε στην κυρία N. Yladom μετά την έκδοση απόφασης περί άρνησης εισόδου, εν αναμονή της εκδίκασης της δικαστικής προσφυγής, και η καθυστέρηση της εκτέλεσης της απόφασης περί άρνησης εισόδου, που οφείλεται στην άσκηση της εν λόγω προσφυγής, δεν επηρεάζουν το χαρακτηρισμό της επίμαχης απόφασης. Με την άρση των περιορισμών εργασίας, όπως και με τη χορήγηση προσωρινής άδειας εισόδου πριν από την άρνηση εισόδου, επιχειρείται να καταστεί πιο ανεκτή η αναμονή, που καθίσταται αναγκαία λόγω της προετοιμασίας ή της εξέτασης της αιτιολογίας της απόφασης. Κατά συνέπεια, η προαναφερόμενη ευνοϊκή μεταβολή των συνθηκών διαμονής στην εθνική επικράτεια είναι επίσης ικανή να ενισχύσει τους υφιστάμενους δεσμούς μεταξύ του κοινοτικού υπηκόου και του κράτους υποδοχής. Οι περιστάσεις αυτές, που έπονται της επίμαχης απόφασης αρ-

νησης εισόδου δεν μπορούν να επηρεάσουν το χαρακτηρισμό που της δόθηκε. Εκδίδοντας την απόφαση για άρνηση εισόδου οι αρμόδιες αρχές έλαβαν σαφή θέση για το δικαίωμα της ενδιαφερόμενης να εισέλθει στην εθνική επικράτεια. Άρα, εφόσον της είχε γνωστοποιηθεί, το κράτος μέλος έχει μεγαλύτερη ευχέρεια να ρυθμίσει τα της προσωρινής διαμονής του ατόμου που αφορά η άρνηση εισόδου, χορηγώντας του άδεια άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας μέχρι την εξάντληση των ένδικων βοηθημάτων.

Επιπλέον, ο νομικός χαρακτηρισμός που δόθηκε στην επίμαχη απόφαση προσδιορίζει το σύστημα των δυναμένων να ασκηθούν προσφυγών, καθόσον η οδηγία μεταχειρίζεται κατά διαφορετικό τρόπο την «απόφαση περί εισόδου». Θα ήταν αντίθετο στη λογική να μπορούσε να τροποποιηθεί ο χαρακτηρισμός αυτός μετά την έκδοση της απόφασης λόγω ύπαρξης νέων στοιχείων.

Αναφορικά με την καθυστέρηση εκτέλεσης της επίμαχης απόφασης υπογραμμίζεται ότι το άτομο που επιθυμεί να του αναγνωριστεί το δικαίωμα διαμονής δεν μπορεί «[...] να πετύχει να του αναγνωριστεί το δικαίωμα αυτό απλώς και μόνο διότι, καθώς οι εθνικές αρχές είχαν αρνηθεί να του χορηγήσουν άδεια διαμονής ισχύουσα κατά την περίοδο αυτή και ο εν λόγω εργαζόμενος είχε κάνει χρήση των ενδίκων μέσων που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο κατά της αρνήσεως εκείνης, ίσχυσε υπέρ αυτού του ανασταλτικό αποτέλεσμα που συνεπάγεται η ένδικη προσφυγή του και, επομένως, του επετράπη προσωρινά, μέχρι πέρατος της σχετικής δίκης, να διαμείνει στο εν λόγω κράτος μέλος και να εργάζεται»¹. Η αρχή αυτή αφορά επίσης τις σχέσεις μεταξύ της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και των προσφυγών που αποσκοπούν στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της. Οι προσφυγές αυτές δεν πρέπει να αψίστανται από το σκοπό τους, που συνίσταται στην παροχή της δυνατότητας επανεξέτασης ή ελέγχου της νομιμότητας της προσβαλλόμενης απόφασης και όχι στην άντληση συμπληρωματικού δικαιώματος διαμονής από το ανασταλτικό αποτέλεσμα που συνεπάγονται. Άρα, δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη ο χρόνος που παρήλθε μεταξύ της έκδοσης της επίμαχης απόφασης και της έκδοσης της απόφασης επί της προσφυγής, όπως επίσης δεν μπορεί να ληφθούν υπόψη οι συνθήκες υπό τις οποίες επετράπη προσωρινά η είσοδος στον ενδιαφερόμενο εν αναμονή εκδίκασης της προσφυγής του. Η χορήγηση άδειας ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας δεν ασκεί εν προκειμένω επιρροή.

Άρα δεν αποτελεί «απόφαση περί εισόδου», με την έννοια του άρθρου 8 της οδηγίας, μια απόφαση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, με την οποία ένα κράτος μέλος αρνείται σε κοινοτικό υπήκοο, στερούμενο

¹ Απόφαση Sevince του Δικαστηρίου της 20.9.1990.

άδεια διαμονής, το δικαίωμα εισόδου στην επικράτεια, ενώ στον ως άνω υπήκοο έχει επιτραπεί η είσοδος στην επικράτεια του εν λόγω κράτους μέλους, όπου παρέμεινε για αρκετούς μήνες εν αναμονή της ως άνω απόφασης. Αντίθετα, μια τέτοια απόφαση έχει τα χαρακτηριστικά της «απόφασης περί απομακρύνσεως από την επικράτεια», με την έννοια του άρθρου 8 της οδηγίας.

Σκεπτικό: Α) Το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι από το άρθρο 8^A της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 18 ΕΚ) προκύπτει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της. Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως, ενώ οι παρεκκλίσεις από αυτήν πρέπει, αντιθέτως, να τυγχάνουν αυστηρής ερμηνείας. Κατά τον ίδιο τρόπο, οι διατάξεις που προστατεύουν τους κοινοτικούς υπηκόους που ασκούν αυτή τη θεμελιώδη ελευθερία πρέπει να ερμηνεύονται υπέρ αυτών. Εξάλλου επιβάλλεται να υπογραμμιστεί ότι από την ανάγκη τόσο της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, όσο και της εφαρμογής της αρχής της ισότητας προκύπτει ότι στο περιεχόμενο μιας διάταξης του κοινοτικού δικαίου, που δεν παραπέμπει ρητά στο δίκαιο των κρατών μελών για τον προσδιορισμό της έννοιας και του περιεχομένου της, πρέπει, κανονικά να δίδεται, σε όλην την Κοινότητα, αυτοτελής και ενιαία ερμηνεία, που πρέπει να βρίσκεται με βάση τα συμφραζόμενα της διάταξης και του σκοπού που επιδιώκει η σχετική κανονιστική ρύθμιση.

Β) Τα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 64/221 έχουν ως σκοπό τον καθορισμό των ελάχιστων διαδικαστικών εγγυήσεων που μπορούν να απολαμβάνουν οι κοινοτικοί υπήκοοι επικαλούμενοι την ελεύθερη κυκλοφορία σε συνάρτηση με την κατάσταση στην οποία βρίσκονται. Το άρθρο 8 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να παρέχουν τη δυνατότητα σε κάθε υπήκοο των κρατών αυτών να ασκήσουν κατά της απόφασης περί άρνησης εισόδου, άρνησης έκδοσης ή ανανέωσης της άδειας διαμονής ή κατά της απόφασης απομάκρυνσης από την επικράτεια, τις ίδιες προσφυγές που δύνανται να ασκήσουν οι ημεδαποί κατά των πράξεων της διοίκησης. Οι διατάξεις του άρθρου 9 ως συμπληρωματικές των διατάξεων του άρθρου 8 σκοπούν να διασφαλίσουν μια ελάχιστη διαδικαστική εγγύηση στα άτομα που θίγονται με ένα από τα μέτρα που προβλέπονται στις τρεις περιπτώσεις που ορίζει η παράγραφος 1 του ίδιου άρθρου, δηλαδή εφόσον δεν χωρούν δικαστικές προσφυγές ή οι προσφυγές αυτές αφορούν μόνον τη νομιμότητα της απόφασης ή δεν έχουν ανασταλτική αποτελέ-

σματα. Το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι οι τρεις αυτές περιπτώσεις πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο για τα μέτρα που αναφέρει το άρθρο 9 παρ. 1 της οδηγίας όσο και αυτά της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου. Έτσι, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 9 η απόφαση περί άρνησης ανανέωσης της άδειας διαμονής ή η απόφαση για απομάκρυνση του κατόχου άδειας διαμονής από την επικράτεια λαμβάνεται από τη διοικητική αρχή μόνον κατόπιν γνώμης αρμόδιας αρχής της χώρας υποδοχής, ενώπιον της οποίας ο ενδιαφερόμενος πρέπει να δύναται να προβάλει τα μέσα υπεράσπισής του και να επικουρείται ή να εκπροσωπείται κατά τους διαδικαστικούς όρους που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία. Κατά το άρθρο 9 παρ. 2, στις ίδιες περιπτώσεις, οι αποφάσεις περί άρνησης έκδοσης της πρώτης άδειας διαμονής, καθώς και οι αποφάσεις περί απομάκρυνσης από την έκδοση της άδειας, υποβάλλονται προς εξέταση, μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου, στην αρμόδια αρχή, ενώπιον της οποίας ο ενδιαφερόμενος επιτρέπει να αναλάβει αυτοπροσώπως την υπεράσπισή του, εκτός εάν λόγοι ασφαλείας του κράτους αντιτίθενται στην υπεράσπιση αυτή. Αντίθετα, το άρθρο 9 δεν προβλέπει καμιά ειδική απαίτηση για τις προσφυγές κατά των αποφάσεων για άρνηση εισόδου στην επικράτεια. Επομένως, στον κοινοτικό υπήκοο που είναι αντικείμενο μιας τέτοιας απόφασης αναγνωρίζεται μόνον το δικαίωμα άσκησης κατά της απόφασης αυτής των ίδιων προσφυγών με εκείνες που δικαιούνται να ασκήσουν οι ημεδαποί κατά των πράξεων της διοίκησης.

Το Δικαστήριο ερμήνευσε το άρθρο 8 της οδηγίας 64/221 με την έννοια ότι από τη διάταξη αυτή δεν μπορεί να συναχθεί η υποχρέωση των κρατών μελών να ανέχονται την παρουσία αλλοδαπού στο έδαφός τους κατά τη διάρκεια της δίκης, επιφυλασσομένου, ωστόσο, του δικαιώματος του για δίκαιη δίκη και για παροχή της δυνατότητας να προβάλει όλα τα μέσα υπεράσπισής του.

Ενόψει των αρχών ερμηνείας της οδηγίας που προαναφέρθηκαν πρέπει να θεωρηθεί ότι το μέτρο το οποίο προσδιορίζει την κατάσταση του υπηκόου που βρίσκεται στο έδαφος του κράτους υποδοχής δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως «απόφαση περί εισόδου» κατά την έννοια της οδηγίας, αλλά ότι ο υπήκοος αυτός πρέπει να απολαύει των διαδικαστικών εγγυήσεων που προβλέπει το άρθρο 9 της οδηγίας.

Είναι κατανοητό ότι ένα κράτος μέλος επιφυλάσσεται για το χρόνο που είναι αναγκαίος για να διενεργηθεί διοικητική εξακρίβωση της κατάστασης του κοινοτικού υπηκόου προτού λάβει απόφαση με την οποία να αρνείται στον υπήκοο αυτού το δικαίωμα εισόδου στην επικράτειά του. Πάντως, αν το κράτος αυτό δέχθηκε τη φυσική παρουσία του υπηκόου αυτού στην επικράτειά του για διάστημα που υπερβαίνει προφανώς τις απαιτήσεις μιας τέτοιας εξακρίβωσης πρέπει να θεωρηθεί ότι μπορεί επί-

σης να δεχθεί την παρουσία του υπηκόου αυτού κατά το χρόνο που είναι αναγκαίος για την άσκηση εκ μέρους του τελευταίου των ενδίκων μέσων προστασίας του άρθρου 9 της οδηγίας.

Πρέπει να λαμβάνεται υπόψη αποκλειστικά ο χρόνος που παρήλθε μεταξύ της πραγματική εισόδου στην επικράτεια και της αποφάσεως της αρμόδιας αρχής περί αρνήσεως εισόδου, αφού ο χρόνος που παρήλθε λόγω της άσκησης δικαστικής προσφυγής που έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα και της άδειας ασκήσεως επαγγέλματος εν αναμονή εκδικάσεως της προσφυγής αυτής δεν ασκούν επιρροή για τον καθορισμό της φύσης της εν λόγω απόφασης και του χαρακτηρισμού που πρέπει να της δοθεί κατά την οδηγία.

Απαντώντας στα προδικαστικά ερωτήματα το Δικαστήριο έκρινε ότι άρθρα 8 και 9 της οδηγίας πρέπει να ερμηνευθούν με την έννοια ότι δεν μπορεί να χαρακτηρίζεται «απόφαση περί εισόδου», όπως νοείται κατά το εν λόγω άρθρο 8, η απόφαση που έλαβαν οι αρχές κράτους μέλους με την οποία αρνούνται σε κοινοτικό υπήκοο, στερούμενο τίτλο διαμονής, το δικαίωμα εισόδου στην επικράτεια, σε περίπτωση όπως εκείνη της κυρίας δίκης, όπου στον ενδιαφερόμενο επετράπη προσωρινά η είσοδος στην εν λόγω επικράτεια, εν αναμονή της αποφάσεως που πρέπει να ληφθεί μετά τις έρευνες που είναι αναγκαίες προς εξέταση του φακέλου του, και έτσι παρέμεινε επί επτά σχεδόν μήνες στην επικράτεια αυτή προτού του κοινοποιηθεί η εν λόγω απόφαση, αφού ο υπήκοος αυτός πρέπει να μπορεί να απολαύει των διαδικαστικών εγγυήσεων του άρθρου 9 της οδηγίας.

Ο χρόνος που παρήλθε μετά την απόφαση της αρμόδιας αρχής λόγω άσκησης δικαστικής προσφυγής με ανασταλτικό αποτέλεσμα, αφενός, και η άδεια ασκήσεως επαγγέλματος εν αναμονή εκδίκασης της προσφυγής αυτής αφετέρου, δεν μπορούν να έχουν επίπτωση στο χαρακτηρισμό της εν λόγω απόφασης εν όψει της οδηγίας 64/221.

0380

Υπόθεση 459/99¹

Mouvement contre le racisme, l' antisemitisme et la xenophobie ASBL (MRAX) κατά Βελγίου

Νομικό καθεστώς υπηκόων τρίτων κρατών, που είναι σύζυγοι πολιτών της Ένωσης – Το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών δεν ρυθμίζεται από το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, αλλά αποκλειστικώς από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο – Προστασία της οικογενειακής ζωής – Επαναπροώθηση στα σύνορα – Άρνηση χορήγησης άδειας διαμονής συνιστά μέτρο δημόσιας τάξης – Λήψη μέτρων απομάκρυν-

¹ Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 25.7.2002. Βλέπε επίσης Συλλογή Νομολογίας του Δικαστηρίου 2002, σελ. I-06591.

σης από την επικράτεια – Μέσα ένδικης προστασίας – Οι διαδικασίες διασφάλισης δικαιωμάτων τα οποία παρέχει στους πολίτες η κοινοτική έννομη τάξη δεν πρέπει να καθιστούν την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών εξαιρετικά δυσχερή ή αδύνατη στην πράξη.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρα 39 και 46 του Ν. 3001/2002 «Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας (ΦΕΚ 73, τ. Α΄)

Άρθρο 3 παρ. 1 και 2 της Οδηγίας 64/221 του Συμβουλίου «περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημόσιας υγείας»

Επίσημη Εφημερίδα – Ελληνική Ειδική Έκδοση : Κεφάλαιο 05, τόμος 1, σ. 0016.

Άρθρο 11 παρ. 1 και 2 του Π.Δ. 525/1983 «Είσοδος και διαμονή αλλοδαπών στην Ελλάδα σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπ' αριθμ. 64/221 της 25.2.1964, 73/148 της 21.5.1973, 75/34 της 17.12.1974 και 75/35 της 17.12.1974» (ΦΕΚ 203, τ. Α΄)

Πραγματικά Περιστατικά: Ο βελγικός νόμος της 15^{ης} Δεκεμβρίου 1980 περί εισόδου στην επικράτεια, διαμονής, εγκατάστασης και απομάκρυνσης αλλοδαπών περιλαμβάνει, υπό τον τίτλο ΙΙ, το κεφάλαιο Ι (άρθρα 40 έως 47) το οποίο περιέχει διατάξεις σχετικές με τους «αλλοδαπούς υπηκόους κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, μέλη των οικογενειών τους και αλλοδαπούς μέλη της οικογένειας Βέλγου υπηκόου». Οι διατάξεις αυτές θεσπίστηκαν λαμβάνοντας υπόψη τη Συνθήκη ΕΚ και τον Κανονισμό 1612/68 καθώς και προς μεταφορά στην εσωτερική νομοθεσία ορισμένων οδηγιών. Κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 42 του προαναφερόμενου νόμου το βασιλικό διάταγμα της 8^{ης} Οκτωβρίου 1981 καθόρισε τις προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η αναγνώριση του δικαιώματος διαμονής, καθώς και η διαδικασία χορήγησης άδειας διαμονής.

Στις 28.9.1997 οι Υπουργοί Εσωτερικών και Δικαιοσύνης εξέδωσαν εγκύκλιο για τη διαδικασία δημοσίευσης των αναγγελιών μελλοντικών γάμων και περί των εγγράφων που πρέπει να προσκομίζονται για τη χορήγηση θεώρησης εισόδου (βίζας) προς σύναψη γάμου εντός του Βελγίου ή για τη χορήγηση θεώρησης εισόδου για λόγους οικογενειακής συνένωσης, που στηρίζονται σε γάμο που έχει τελεστεί εκτός του βελγικού εδάφους. Στο σημείο 4 της εγκυκλίου ορίζεται μεταξύ άλλων ότι «... όσον αφορά στη διαμονή, ... προς στήριξη αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής, υποβληθείσης στο πλαίσιο του άρθρου του νόμου της 15^{ης} Δεκεμβρίου 1980, για την είσοδο στην επικράτεια, τη διαμονή, την εγκατά-

σταση και την απομάκρυνση αλλοδαπών, πρέπει να προσκομίζονται τα έγγραφα που απαιτούνται για την είσοδο στο βασίλειο. Συγκεκριμένα αυτό σημαίνει ότι ο αλλοδαπός πρέπει να κατέχει ισχύον εθνικό διαβατήριο ή ισοδύναμο ταξιδιωτικό έγγραφο, το οποίο φέρει, εφόσον απαιτείται, θεώρηση εισόδου ή άδεια επέχουσα θέση θεώρησης εισόδου, που ισχύει για το Βέλγιο και έχει χορηγηθεί από διπλωματική ή προξενική αποστολή του Βελγίου ή κράτους που είναι συμβαλλόμενο στη Διεθνή Σύμβαση για τη Διέλευση των Εξωτερικών Συνόρων, η οποία δεσμεύει το Βέλγιο. Εφόσον ο αλλοδαπός δεν προσκομίζει αυτά τα έγγραφα εισόδου, η αίτησή του για χορήγηση άδειας διαμονής κηρύσσεται, κατ' αρχήν, απαράδεκτη».

Όμως, ούτε ο νόμος της 15^{ης} Δεκεμβρίου 1980, ούτε το βασιλικό διάταγμα της 8^{ης} Οκτωβρίου 1981 προέβλεπαν ρητά αυτήν την περίπτωση του απαράδεκτου.

Στο σημείο 6 της εγκυκλίου ορίζεται μεταξύ άλλων ότι : «Έγγραφα που πρέπει να προσκομίζονται για τη χορήγηση θεώρησης εισόδου για λόγους οικογενειακής συνένωσης στηριζόμενους σε γάμο συναφθέντα στην αλλοδαπή. Α. Οικογενειακή συνένωση βάσει του άρθρου 10 του νόμου της 15^{ης} Δεκεμβρίου 1980 ...2) Στα πλαίσια του άρθρου 10 (που εφαρμόζεται στις διμερείς συμβάσεις περί απασχόλησης στο Βέλγιο αλλοδαπών εργαζομένων, που έχουν συναφθεί μεταξύ, αφενός, του Βελγίου, και, αφετέρου το Μαρόκου, της Τουρκίας, της Τυνησίας, της Αλγερίας και της Γιουγκοσλαβίας και κυρωθεί με το νόμο της 13.12.1976) [...] α) η απόδειξη ότι ο ευρισκόμενος στο Βέλγιο σύζυγος εργάζεται στην ημεδαπή (βεβαίωση του εργοδότη, σύμβαση εργασίας, εγγραφή στο εμπορικό μητρώο [...], β) αντίγραφο της άδειας άσκησης μισθωτής ή μη μισθωτής επαγγελματικής δραστηριότητας του ευρισκόμενου στο Βέλγιο συζύγου, γ) η απόδειξη ότι ο ευρισκόμενος στο Βέλγιο σύζυγος έχει εργαστεί στην ημεδαπή επί τρεις τουλάχιστον μήνες (επί ένα μήνα για τους Τούρκους υπηκόους).

Με δικόγραφο της 28.11.1998 η μη κερδοσκοπική ένωση MRAX ζήτησε από το Συμβούλιο Επικρατείας – Τμήμα Ακυρωτικών Διαφορών, την ακύρωση των σημείων 4 και 6 της εγκυκλίου υποστηρίζοντας ειδικότερα για το σημείο 4 ότι το περιεχόμενό του συνιστά παραβίαση των άρθρων 8 και 9 της οδηγίας 64/221, του άρθρου 10 της οδηγίας 68/360, του άρθρου 6 της Συνθήκης Μάαστριχτ και σειράς διατάξεων του βελγικού δικαίου. Το εθνικό δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή ως προς το σημείο 6 της εγκυκλίου. Ως προς το σημείο 4, κρίνοντας ότι η ερμηνεία των κρίσιμων για την εκδίκαση της υπόθεσης διατάξεων δεν είναι προφανής το Συμβούλιο Επικρατείας με την από 23.11.1999 απόφασή του υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα: α) Το άρθρο 3

της οδηγίας 68/360, το άρθρο 3 της οδηγίας 73/148 καθώς και Κανονισμός 2317/95, λαμβανομένων υπόψη των αρχών της αναλογικότητας, της απαγόρευσης των διακρίσεων και του δικαιώματος προς σεβασμό της οικογενειακής ζωής έχουν την έννοια ότι τα κράτη μέλη μπορούν, στα σύνορα, να επαναπροωθούν τους αλλοδαπούς που υποχρεούνται σε θεώρηση εισόδου και είναι σύζυγοι κοινοτικών υπηκόων, εφόσον επιχειρούν να εισέλθουν στην επικράτεια κράτους μέλους χωρίς να διαθέτουν έγγραφο ταυτότητας ή θεώρηση εισόδου; β) Το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 και το άρθρο 6 της οδηγίας 73/148 λαμβανομένων υπόψη του άρθρου 3 των προαναφερόμενων οδηγιών αντίστοιχα καθώς και των αρχών της αναλογικότητας, της απαγόρευσης των διακρίσεων και του δικαιώματος για σεβασμό της οικογενειακής ζωής, έχουν την έννοια ότι τα κράτη μπορούν να αρνηθούν τη χορήγηση άδεια διαμονής στο σύζυγο κοινοτικού υπηκόου που εισήλθε παρανόμως στην επικράτειά τους και να προβούν στην απομάκρυνσή του ; γ) Συνεπάγεται από τα άρθρο 3 και 4 παρ. 3 της οδηγίας 68/360, το άρθρο 3 της οδηγίας 73/148 και το άρθρο 3 παρ. 3 της οδηγίας 64/221 ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν ούτε να αρνηθούν τη χορήγηση άδειας διαμονής ούτε να απομακρύνουν τον αλλοδαπό σύζυγο κοινοτικού υπηκόου που εισήλθε νομίμως στην επικράτειά τους αλλά έχει θεώρηση εισόδου της οποίας η ισχύς έχει λήξει κατά το χρονικό σημείο κατά το οποίο ζητεί την έκδοση της άδειας αυτής; δ) Τα άρθρα 1 και 9 παρ. 2 της οδηγίας 64/221 έχουν την έννοια ότι οι αλλοδαποί σύζυγοι κοινοτικών υπηκόων, που δεν διαθέτουν έγγραφα ταυτότητας, θεώρηση εισόδου ή των οποίων η θεώρηση εισόδου δεν ισχύει πλέον, δύνανται να προσφύγουν στην αρμόδια αρχή που προβλέπει το άρθρο 9 παρ.1 όταν ζητούν την έκδοση πρώτης άδειας διαμονής ή όταν αποφασίζεται η απομάκρυνσή τους προ της έκδοσης της εν λόγω άδειας;

Νόμο βάσιμο: **A)** Στο παρόν στάδιο εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου υφίσταται ουσιώδης διαφοράς μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών των οποίων ο σύζυγος έχει ασκήσει τα δικαιώματα που του παρέχει το κοινοτικό δίκαιο και των υπηκόων τρίτων χωρών των οποίων ο σύζυγος ουδέποτε προέβη σε άσκηση αυτών των δικαιωμάτων. **B)** Υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επαναπροωθούν στα σύνορα υπήκοο τρίτης χώρας, σύζυγο υπηκόου κράτους μέλους, ο οποίος επιχειρεί να εισέλθει στην επικράτειά τους χωρίς να έχει δελτίο ταυτότητας ή ισχύον διαβατήριο ή, κατά περίπτωση, θεώρηση, αν ο εν λόγω σύζυγος μπορεί να αποδείξει την ταυτότητά του και τον συζυγικό του δεσμό και αν δεν υφίστανται στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία.

Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Stix-Hackl¹ : Η παρούσα υπόθεση αφορά κυρίως το ζήτημα του δικαιώματος διαμονής των υπηκόων τρίτων κρατών, συζύγων υπηκόου κράτους μέλους, ειδικότερα Δε την προστασία της οικογενειακής ζωής από μέτρα που έχουν ως αποτέλεσμα τη διακοπή της διαμονής ή την παρακώλυση της οικογενειακής συνένωσης, καθώς και τα μέσα παροχής ένδικης προστασίας κατά των μέτρων αυτών. Η μεγάλη σημασία που αποδίδεται στην οικογενειακή συνένωση καθίσταται προφανής από το γεγονός ότι το ζήτημα αυτό ρυθμίζεται με σειρά διεθνών νομικών πράξεων, όπως η Διεθνής Χάρτα Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων, η Σύμβαση για τα Δικαιώματα των Παιδιών, η Διεθνής Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων όλων των Διακινούμενων Εργαζομένων και των Μελών της Οικογένειάς τους, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Νομικό Καθεστώς των Διακινούμενων Εργαζομένων καθώς και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης. Εξάλλου, η οικογενειακή συνένωση αποτελεί από ετών μια από τις κύριες αιτίες μετανάστευσης εντός της Ε.Ε. Επιπλέον, συνιστά επίσης ουσιώδες στοιχείο για την ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι έχουν εγκατασταθεί εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης πριν από τα μέλη της οικογένειάς τους. Στο πλαίσιο αυτό επιβάλλεται να τονιστεί ότι το ισχύον σήμερα κοινοτικό δίκαιο, με την εξαίρεση των κανονισμών που εφαρμόζονται επί των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας υπηκόων των κρατών μελών, δεν περιλαμβάνει καμιά διάταξη οικογενειακής συνένωσης. Όσον αφορά στο ψήφισμα του Συμβουλίου του 1993 περί οικογενειακής συνένωσης, παρέλκει η λεπτομερής εξέτασή του καθόσον στερείται νομικώς δεσμευτικού χαρακτήρα.

Στο παρόν στάδιο εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου το νομικό καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών μελών της οικογένειας υπηκόου κράτους μέλους, που κατοικεί στο κράτος μέλος καταγωγής του και δεν έχει ασκήσει το δικαίωμα του περί ελεύθερης κυκλοφορίας διέπεται αποκλειστικώς από τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας περί οικογενειακής συνένωσης. Επομένως, στο παρόν στάδιο εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου υφίσταται ουσιώδης διαφοράς μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών των οποίων ο σύζυγος έχει ασκήσει τα δικαιώματα που του παρέχει το κοινοτικό δίκαιο και των υπηκόων τρίτων χωρών των οποίων ο σύζυγος ουδέποτε προέβη σε άσκηση αυτών των δικαιωμάτων. Η κατάσταση αυτή αποτελεί το βασικό στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη για την εκτίμηση της παρούσας υπόθεσης.

Στο παρόν στάδιο εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου, το καθεστώς των συζύγων που έχουν την υπηκοότητα τρίτου κράτους εξαρτάται από

¹ Της 13.9.2001.

τη νομική κατάσταση του πολίτη της Ένωσης. Συνεπώς, οι εν λόγω υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν δικαιώματα τα οποία έλκουν από τους συζύγους τους, όπως για παράδειγμα το δικαίωμα εισόδου και διαμονής. Πάντως, το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών δεν ρυθμίζεται από το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, αλλά αποκλειστικώς από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Πράγματι, βάσει του άρθρου 1 των οδηγιών 68/360 και 73/148 οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι σύζυγοι πολίτη της Ένωσης εμπίπτουν στον κύκλο των προσώπων επί των οποίων εφαρμόζονται οι ευεργετικές διατάξεις των δύο αυτών οδηγιών και, κατά συνέπεια, αποτελούν τους προνομιούχους υπηκόους τρίτων χωρών.

Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα αφορά στην εξουσία των κρατών μελών να επαναπροωθούν στα σύνορα υπηκόους τρίτων χωρών, συζύγους πολιτών της Ένωσης, οι οποίοι δεν διαθέτουν ταυτότητα ή θεώρηση. Για τους συζύγους πολιτών της Ένωσης ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 1 των οδηγιών 68/360 και 73/148. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή τα κράτη μέλη υποχρεούνται να επιτρέπουν την είσοδο στην επικράτειά τους με «απλή» επίδειξη ισχύοντος διαβατηρίου ή ταυτότητας. Όμως το άρθρο 3 παρ.2 των οδηγιών 68/360 και 73/148 εισάγουν μια εξαίρεση. Δυνάμει των παράλληλων αυτών διατάξεων απαιτείται, πράγματι, να έχουν θεώρηση οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας. Συνεπώς, οι διατάξεις του άρθρου 3 των οδηγιών 68/360 και 73/148 διατηρούν την υποχρέωση θεώρησης μόνο γι' αυτά τα μέλη της οικογένειας. Αλλά στο σημείο αυτό υφίσταται και μια άλλη ουσιώδης διαφορά με τους υπηκόους των κρατών μελών. Ως αντιστάθμισμα, το άρθρο 3 παρ. 2 των δύο οδηγιών επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να παρέχουν στα μέλη της οικογένειας «κάθε διευκόλυνση» για τη λήψη των αναγκαίων θεωρήσεων. Εξάλλου ο Κανονισμός 2317/95, που αντικαταστάθηκε με τον κανονισμό 574/1999 περιλαμβάνει κατάλογο τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να έχουν θεώρηση προκειμένου να διέλθουν τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Εφόσον οι Κανονισμοί αυτοί δεν προβλέπουν ειδική διάταξη για τους συζύγους πολιτών της Ένωσης, πρέπει να θεωρηθεί ότι η υποχρέωση αυτή ισχύει και γι' αυτήν την ομάδα προσώπων.

Το άρθρο 4 των δύο κανονισμών προβλέπει επίσης την υποχρέωση θεώρησης για τα μέλη της οικογένειας που έχουν την ιθαγένεια τρίτων χωρών. Οι διατάξεις αυτές αποκλείουν ορισμένες κατηγορίες ατόμων από την υποχρέωση θεωρήσεως, όμως εφόσον δεν μνημονεύεται σχετικώς η κατηγορία των μελών της οικογένειας που έχουν την ιθαγένεια τρίτης χώρας, συνάγεται εξ αντιδιαστολής το συμπέρασμα ότι τα άτομα αυτά δεν εξαιρούνται της υποχρέωσης θεωρήσεως.

Θα ήταν επίσης αντίθετο προς το άρθρο 3 παρ. 2 των οδηγιών 68/148 και 73/148 να συναχθεί από τις διατάξεις αυτές γενική υποχρέωση των κρατών μελών να χορηγούν θεώρηση στα μέλη της οικογένειας. Οι οδηγίες υποχρεώνουν, απλώς, τα κράτη μέλη να παρέχουν «διευκολύνσεις». Μπορεί επομένως να γίνει δεκτή η ύπαρξη υποχρέωσης επιτάχυνσης της διαδικασίας σε σχέση με τη διαδικασία που ισχύει για τους μη προνομιούχους υπηκόους τρίτων χωρών, ιδίως όσον αφορά στη συντόμηση του χρόνου εξέτασης της σχετικής αίτησης. Εν πάση περιπτώσει πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν απλώς την εξουσία, αλλά, σε ορισμένες περιπτώσεις την υποχρέωση να ζητούν θεώρηση από τα μέλη της οικογένειας όταν αυτά δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους.

Ως προς την εξουσία των κρατών μελών να επαναπροωθούν στα σύνορα επιβάλλεται εξ αρχής να τονιστεί για μια ακόμα φορά ότι το κοινοτικό δίκαιο ρητά προβλέπει τη δυνατότητα και την υποχρέωση των κρατών μελών να ζητούν θεώρηση από τους υπηκόους τρίτων χωρών, περιλαμβανομένων των συζύγων πολιτών της Ένωσης, όχι όμως και την επαναπροώθηση στα σύνορα. Διευκρινίζεται εν προκειμένω ότι η δυνατότητα ή η υποχρέωση επαναπροώθησης στα σύνορα δεν απορρέει αυτομάτως από την υποχρέωση θεώρησης που επέχουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών. Από την παράγραφο 3 παρ. 2 των οδηγιών 68/360 και 73/148 δεν μπορεί να συναχθεί ότι η απαγορεύεται η επαναπροώθηση στα σύνορα αλλά αντιθέτως από τις προϋποθέσεις εισόδου που προβλέπουν οι ίδιες οδηγίες ότι τα κράτη έχουν τη δυνατότητα να προβαίνουν σε επαναπροώθηση στα σύνορα. Αν ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν πληροί μια προϋπόθεση, όπως η επίδειξη ισχύοντος διαβατηρίου ή θεώρησης, το κράτος μέλος δεν υποχρεούται να επιτρέψει την είσοδο στην επικράτειά του. Από τον Κανονισμό 2317/95 όπως αντικαταστάθηκε με τον Κανονισμό 574/1999 προκύπτει ότι η απαίτηση θεώρησης δεν αποτελεί παρεπόμενη υποχρέωση, αφού οι διατάξεις του άρθρου 5 των δύο Κανονισμών χαρακτηρίζουν ρητά τη θεώρηση ως «αναγκαία για την είσοδο απόφαση». Συνεπώς, κατά το κοινοτικό δίκαιο η θεώρηση αποτελεί, κατ' αρχήν, προϋπόθεση εισόδου και, μάλιστα αναγκαία προϋπόθεση.

Όσον αφορά στην αρχή της αναλογικότητας σημειώνεται ότι δεν πρέπει να εξεταστεί χωριστά αλλά σε σχέση με το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής, αφού μια από τις προϋποθέσεις που δικαιολογούν νομικά την προσβολή του θεμελιώδους αυτού δικαιώματος είναι η αναλογικότητα του μέτρου που ελήφθη από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος.

Ως προς την θεμελιώδη αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων επιβάλλεται κατ' αρχήν να τονιστεί ότι οποιαδήποτε διαφορά μεταχείρισης

δεν συνιστά παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων. Η διαφορετική μεταχείριση δύο ομάδων ατόμων επιτρέπεται όταν είναι αντικειμενικά δικαιολογημένη. Αν και μπορεί να γίνει δεκτό ότι υπήκοοι τρίτων χωρών που εμπίπτουν στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης και άρα έχουν τη δυνατότητα να επικαλεστούν την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων που προβλέπει το άρθρο 12 ΕΚ, επιβάλλεται να διευκρινιστεί ότι η παρούσα υπόθεση δεν αναφέρεται στην ισότητα μεταχείρισης μεταξύ υπηκόων τρίτων χωρών και ημεδαπών ή πολιτών της Ένωσης αλλά τη μεταχείριση δύο διαφορετικών ομάδων υπηκόων τρίτων χωρών. Κατά συνέπεια, ως νομική βάση για την απαγόρευση της διάκρισης πρέπει εν προκειμένω να ληφθεί υπόψη μάλλον η γενική αρχή της ισότητας. Η εκ μέρους του κράτους μέλους διάκριση μεταξύ υπηκόου τρίτης χώρας που δεν διαθέτει θεώρηση εισόδου και υπηκόου τρίτης χώρας που διαθέτει θεώρηση στηρίζεται σε κριτήριο το οποίο καθαυτό δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως εισάγον δυσμενή διάκριση, αφού είναι αντικειμενικό σε σχέση με ρυθμίσεις που αφορούν τους αλλοδαπούς, ιδίως όσον αφορά τις σχετικές με την είσοδο στην επικράτεια. Συνεπώς, δεν επιβάλλεται η ίση μεταχείριση των δύο ομάδων ατόμων.

Αναφορικά με το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το Δικαστήριο οφείλει να διασφαλίζει το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, εμπνεόμενο «από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και από τα στοιχεία που παρέχουν οι διεθνείς πράξεις περί προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, στις οποίες τα κράτη μέλη συνεργάστηκαν ή προσχώρησαν. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ενέχει συναφώς ιδιαίτερη σημασία. Άλλωστε, οι εν λόγω αρχές επαναλαμβάνονται στο άρθρο 6 παρ. 2 ΕΕ». Στην παρούσα υπόθεση η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου έχει βαρύνουσα σημασία στο βαθμό που αποτελεί στοιχείο βάσει του οποίου πρέπει να ερμηνεύονται οι σχετικές διατάξεις του παράγωγου δικαίου. Η επαναπροώθηση στα σύνορα εξαρτάται από την πηγάζουσα από το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου αρνητική υποχρέωση των συμβαλλομένων κρατών, επομένως και των κρατών μελών, να μη θίγουν το δικαίωμα των συζύγων στην κοινή ζωή. Αφετέρου, εξαρτάται από την θετική υποχρέωση των κρατών να επιτρέπουν σε ορισμένα μέλη της οικογένειας την είσοδο στην επικράτεια. Πρόκειται για το σκληρό πυρήνα του προστατευόμενου από το άρθρο 8 της προαναφερόμενης περιφερειακής Σύμβασης δικαιώματος προστασίας των σχέσεων των συζύγων και πρέπει να θεωρηθεί ως δεδομένο ότι η επαναπροώθηση συζύγου στα σύνορα συνιστά προσβολή δικαιώματος προστασίας της οικογενειακής ζωής. Παρό-

μοια προσβολή επιτρέπεται μόνον εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις της διάταξης της παραγράφου 2 του άρθρου 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Σ' αυτό το πλαίσιο τα κράτη διαθέτουν περιθώριο άσκησης διακριτικής ευχέρειας. Όμως, οι περιορισμοί του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής πρέπει να ερμηνεύονται συστατικά. Πρόκειται, στην υπό κρίση υπόθεση, για το κριτήριο βάσει του οποίου εκτιμάται η αναγκαιότητα της προσβολής και, συνεπώς, πρωτίτως, η αναγκαιότητα της προσβολής. Απαιτείται προς τούτο στάθμιση των ιδιωτικών και των δημοσίων συμφερόντων, στο πλαίσιο της οποίας πρέπει να εκτιμώνται όλα τα κρίσιμα στοιχεία της συγκεκριμένης περίπτωσης. Αν και καθήκον το Δικαστηρίου είναι να παρέχει στο εθνικό δικαστήριο τα απαραίτητα στοιχεία ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου, στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται ο χαρακτηρισμός των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης με βάση το οριζόμενο από το Δικαστήριο κριτήριο. Τα κράτη μέλη οφείλουν να διαμορφώσουν την έννομη τάξη τους έτσι ώστε να λαμβάνονται υπόψη στοιχεία που έχουν σημασία στο πλαίσιο του ελέγχου της αναλογικότητας μιας προσβολής του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής, όπως τα οικογενειακά και άλλα προσωπικά στοιχεία, όπως και η πιθανότητα εξόδου από την επικράτεια συζύγου υπηκόου τρίτης χώρας διαβιούντος στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι συλλογικές πλευρές του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής πρέπει να εξεταστούν, εκτός από τα συμφέροντα του άμεσα ενδιαφερόμενου ατόμου, τα συμφέροντα των υπολοίπων μελών της οικογένειας.

Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αφορά στη χορήγηση άδειας διαμονής και στην απομάκρυνση από την επικράτεια ενός υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος είναι σύζυγος κοινοτικού πολίτη και έχει παράνομα εισέλθει στην επικράτεια του κράτους μέλους. Προκαταρκτικά υπογραμμίζεται ότι υπάρχει διαφορά ανάμεσα στο δικαίωμα διαμονής και στην άδεια διαμονής. Ενώ το δικαίωμα διαμονής προκύπτει *ex lege* από το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 και από το άρθρο 4 της οδηγίας 75/148 η άδεια διαμονής πρέπει να χαρακτηρίζεται ως «μη συστατική δικαιωμάτων» πράξη των κρατών μελών. Δηλαδή, η άδεια δεν μπορεί να είναι συστατική του δικαιώματος διαμονής. Το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 και το άρθρο 6 της οδηγίας 73/148 προβλέπουν ότι για τη χορήγηση άδειας διαμονής απαιτείται η υποβολή των εγγράφων που προβλέπουν οι εν λόγω διατάξεις. Άρα, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εκδίδουν άδεια διαμονής εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές. Ούτε το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 ούτε τα άρθρα 4 και 6 της οδηγίας 73/148, ούτε ακόμα το άρθρο 3 αυτών των δύο οδηγιών λαμβάνουν υπόψη αν η είσοδος στο κράτος μέλος ήταν νόμιμη ή παράνομη. Άρα, καθίσταται προφανές ότι ο κοινοτικός

νομοθέτης δεν εξαρτά τη χορήγηση άδεια διαμονής από αυτό το στοιχείο. Η άρνηση χορήγησης άδειας διαμονής πρέπει να χαρακτηρίζεται ως μέτρο δημόσιας τάξης. Τέτοιου είδους μέτρα πρέπει, κατά το άρθρο 3 παρ. 1 της οδηγίας 64/221 να «βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν». Άρα, δεν επιτρέπεται η λήψη γενικού και αφηρημένου μέτρου, όπως είναι η επίμαχη εγκύκλιος, που να μη διασφαλίζει υποχρεωτικά την εξέταση της συγκεκριμένης περίπτωσης, δηλαδή την εκτίμηση τέτοιων στοιχείων, επιβάλλοντας για παράδειγμα τη γενική απαγόρευση της χορήγησης άδειας διαμονής στην περίπτωση της παράνομη εισόδου στην επικράτεια του ενδιαφερόμενου κράτους.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 της οδηγίας 64/221 αποκλείεται η απομάκρυνση από την επικράτεια για το μοναδικό λόγο ότι έληξε η ισχύς της ταυτότητας ή του διαβατηρίου που επέτρεψε την είσοδο στη χώρα υποδοχής. Από τη διατύπωση του άρθρου 3 παρ. 3 της προαναφερόμενης οδηγίας η οποία δεν προβλέπει την απομάκρυνση στην περίπτωση της παράνομης εισόδου στη χώρα μπορεί να συναχθεί εξ αντιδιαστολής ότι τα κράτη μέλη δικαιούνται να διατάξουν την απομάκρυνση. Όμως αντίθετα προς το συμπέρασμα αυτό συνηγορούν οι υπόλοιπες διατάξεις του άρθρου 3 της οδηγίας. Το άρθρο 3 παρ. 3 της οδηγίας πρέπει να νοηθεί ως *lex specialis* έναντι της γενικού χαρακτήρα επιταγής του άρθρου 3 παρ. 1. Επομένως, ελλείψει ειδικής διάταξης, οι κυρώσεις που πρέπει να επιβάλλονται σε περίπτωση νόμιμης εισόδου στην επικράτεια του κράτους υποδοχής, ρυθμίζονται από τη γενική διάταξη του άρθρου 3 παρ. 1.

Η απομάκρυνση από την επικράτεια συνιστά, ως κύρωση, μέτρο δημόσιας τάξης, κατά την έννοια του άρθρου 3 παρ. 1 της οδηγίας 64/221, η επιβολή του οποίου πρέπει να εξαρτάται από την προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου ατόμου.

Εξάλλου κατά την απόφαση του Δικαστηρίου Royer δεν επιτρέπεται η απομάκρυνση κοινοτικού υπηκόου από την επικράτεια κράτους μέλους «όταν αυτή στηρίζεται αποκλειστικά στην παράλειψη του ενδιαφερόμενου να εκπληρώσει τις νόμιμες διατυπώσεις σχετικά με τον έλεγχο των αλλοδαπών ή στην έλλειψη άδειας διαμονής». Επίσης, στην απόφαση επί της υπόθεσης Pieck το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν επιτρέπεται η απέλαση κοινοτικού υπηκόου όταν αυτός παρέλειψε να προμηθευθεί την ειδική άδεια παραμονής που προβλέπει το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360. Οι αποφάσεις αυτές θα μπορούσαν, κατ' αρχήν, να μεταφερθούν σχετικά με τα ζητήματα που ανακύπτουν στην υπό κρίση υπόθεση, στους προνομιούχους υπηκόους τρίτων χωρών, όπως στους συζύγους πολιτών της Ένωσης. Σύμφωνα με πάγια νομολογία επιτρέπεται κατ' αρχήν η επιβολή άλλων κυρώσεων, όπως τα πρόστιμα ή στερητικές της ελευθερίας ποινές, σε περίπτωση παράνομης συμπεριφοράς, περιλαμβανομένης της περίπτωσης

παράβασης των διατάξεων περί εισόδου στη χώρα. Τούτο ισχύει με την προϋπόθεση ότι οι κυρώσεις είναι ανάλογες της παράβασης ή αποτελούν σύμφωνα με άλλη διατύπωση «προσήκουσα κύρωση».

Ως προς την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων με την έννοια των γενικών αρχών του δικαίου σημειώνεται ότι δεν πρέπει εκ των προτέρων να χαρακτηριστεί ως μη αντικειμενική μια διάκριση, που αφορά στην άδεια διαμονής, και εξαρτάται από την ύπαρξη έγκυρης θεώρησης εισόδου. Δεν είναι αυτονόητη μια διαφορετική μεταχείριση αυτών των δύο κατηγοριών ατόμων.

Ως προς το δικαίωμα προστασίας της οικογενειακής ζωής και την αρχή της αναλογικότητας τονίζεται ότι πρέπει να ληφθεί ως βάση ότι η άρνηση χορήγησης άδειας διαμονής σε συζύγους πολιτών της Ένωσης και η απομάκρυνσή τους από την επικράτεια συνιστούν προσβολή του δικαιώματος προστασίας της οικογενειακής ζωής, η οποία επιτρέπεται μόνον υπό τις προϋποθέσεις, συσταλτικά ερμηνευόμενες, του άρθρου 8 παρ. 2 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Στο πλαίσιο της στάθμισης των ιδιωτικών και των δημόσιων συμφερόντων που πρέπει να γίνεται κατά τον έλεγχο της αναλογικότητας των μέτρων ιδιαίτερη σημασία πρέπει να αποδίδεται στη συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου υπηκόου τρίτης χώρας και ειδικότερα αν παραβίασε σχετική με τους αλλοδαπούς νομοθετική διάταξη.

Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα αφορά στην άρνηση χορήγησης άδειας διαμονής και στην απομάκρυνση υπηκόου τρίτης χώρας, συζύγου κοινοτικού πολίτη, ο οποίος εισήλθε νόμιμα στην επικράτεια αλλά η θεώρηση εισόδου έχει λήξει όταν ζητά την άδεια διαμονής. Η απάντηση πρέπει να βασιστεί στις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που ρητά προβλέπουν τις προϋποθέσεις χορήγησης άδειας διαμονής. Τα άρθρα 4 παρ. 2 της οδηγίας 68/360 και 6 της οδηγίας 73/148 θέτουν τις τυπικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση της άδειας διαμονής. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές τα κράτη μέλη μπορούν να ζητήσουν από τον αιτούντα μόνον την επίδειξη εγγράφου βάσει του οποίου εισήλθε στην επικράτειά τους, ενός εγγράφου που να αποδεικνύει το συγγενικό δεσμό και – κατά τα προβλεπόμενα στην οδηγία 68/360 – για ορισμένα μέλη της οικογένειας ενός εγγράφου που βεβαιώνει ότι συντηρείται από τον εργαζόμενο ή ότι κατοικεί μ' αυτόν. Στις διατάξεις αυτές δεν αναφέρεται η θεώρηση, ούτε βέβαια για την ισχύ της. Η ισχύουσα θεώρηση δεν μπορεί να αποτελέσει προϋπόθεση όπως προκύπτει από την σύγκριση του άρθρου 3 της οδηγίας 68/360 και του άρθρου 3 της οδηγίας 73/148 περί των προϋποθέσεων εισόδου στην επικράτεια, όπου απαιτείται η υποχρέωση θεώρησης. Εξάλλου η θεώρηση δεν είναι απαραίτητη ενόψει των πληροφοριών που περιέχουν τα έγγραφα που απαιτείται να υποβληθούν για τη χορήγηση της ά-

δειας διαμονής, που σκοπό έχουν να διαπιστώσουν τα κράτη μέλη την ταυτότητα και την ιθαγένεια των ενδιαφερομένων.

Το άρθρο 3 παρ. 3 της οδηγίας 64/221 προβλέπει ρητά ότι απαγορεύεται η απομάκρυνση από την επικράτεια σε περίπτωση λήξης της ισχύος της ταυτότητας βάσει της οποίας επιτράπηκε η είσοδος στη χώρα υποδοχής. Ελλείπει όμως ειδικής διάταξης που να ρυθμίζει τη μεταχείριση του υπηκόου τρίτης χώρας συζύγου κοινοτικού πολίτη στην περίπτωση λήξης της θεώρησης εισόδου πριν από την υποβολή της αίτησης για την άδεια διαμονής εφαρμόζονται οι γενικές διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 1 της οδηγίας 64/221. Δηλαδή η κύρωση που μπορεί να επιβληθεί λόγω παράβασης κανόνων της νομοθεσίας περί αλλοδαπών δεν μπορεί παρά να είναι η προσήκουσα, και πάντως όχι η απομάκρυνση από την επικράτεια.

Το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα αφορά στα μέσα δικαστικής προστασίας που παρέχονται στους υπηκόους τρίτης χώρας, συζύγους κοινοτικών πολιτών. Αφορά ειδικότερα στην εξέταση, από διαφορετική διοικητική αρχή, των «αποφάσεων για την άρνηση έκδοσης της πρώτης άδειας διαμονής» καθώς και των «αποφάσεων περί απομάκρυνσης». Πρόκειται δηλαδή για το ζήτημα της ενεργητικής νομιμοποίησης, για το ποιος δικαιούται να ζητήσει αυτήν την εξέταση. Το προδικαστικό ερώτημα διακρίνει ανάλογα με την κατάσταση στην οποία βρίσκεται ο αιτών: έλλειψη δελτίου ταυτότητας, θεώρησης, δελτίο ταυτότητας του οποίου η ισχύς έχει λήξει, θεώρηση της οποίας η ισχύς έχει λήξει. Επίσης ως προς το αντικείμενο της εξέτασης αναφέρεται σε δύο διαφορετικές περιπτώσεις: στην αίτηση της πρώτης άδειας διαμονής και στην απομάκρυνση από την επικράτεια πριν τη χορήγηση αυτής της άδειας. Άρα καλύπτει οκτώ διαφορετικές περιπτώσεις.

Η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 9 της οδηγίας 64/221 εφαρμόζεται ρητά τόσο σε «αποφάσεις άρνησης χορήγησης πρώτης άδειας διαμονής» όσο και σε «αποφάσεις απομάκρυνσης πριν τη χορήγηση της άδειας». Όμως, δεν καθορίζει τον κύκλο των ατόμων που δικαιούνται να ζητήσουν την προαναφερόμενη εξέταση. Αφού δεν καθορίζεται ειδικότερα το πεδίο της προσωπικής εφαρμογής του άρθρου 9 παρ. 2 της προαναφερόμενης οδηγίας πρέπει να ληφθεί υπόψη η γενική διάταξη του άρθρου 1 παρ. 2 η οποία ισχύει για το σύζυγο και τα μέλη της οικογένειας που πληρούν τις προϋποθέσεις των οδηγιών και των κανονισμών που εκδίδονται στον τομέα αυτό σε εκτέλεση της Συνθήκης. Υπέρ της διασταλτικής ερμηνείας του πεδίου εφαρμογής του δικαιώματος για εξέταση συνηγορεί το γράμμα της σχετικής διάταξης: το άρθρο 9 παρ. 2 της προαναφερόμενης οδηγίας ορίζει για τον «ενδιαφερόμενο» χωρίς να θέτει περαιτέρω προϋποθέσεις. Από την ίδια βάση ξεκινά και η νομολογία του Δικαστηρίου το οποίο έχει αποφανθεί ότι το άρθρο 9 παρ. 2 προβλέπει ότι «τα πρό-

σωπα έναντι των οποίων λαμβάνονται οι αποφάσεις [...] δύνανται να ζητήσουν την εξέταση των αποφάσεων αυτών».

Το δικαίωμα της εξέτασης δεν μπορεί να εξαρτάται σε κάθε περίπτωση από τη συνδρομή των προϋποθέσεων εισόδου στην επικράτεια και χορήγησης άδειας διαμονής. Τούτο προκύπτει από τις δύο υποθετικές περιπτώσεις που παρατίθενται στη συνέχεια

Στην πρώτη υποθετική περίπτωση πρόκειται για τη χορήγηση της πρώτης άδειας διαμονής. Αν οι αρχές αρνηθούν τη χορήγησή της σε υπήκοο τρίτης χώρας επειδή θεωρούν εσφαλμένως ότι δεν υφίσταται συγγενικός δεσμός, ο ενδιαφερόμενος υπήκοος της τρίτης χώρας δεν μπορεί να ζητήσει, εάν η ισχύς του δελτίου ταυτότητας έχει λήξει μετά την είσοδό του στην επικράτεια, να εξεταστεί εάν η βεβαίωση που υπέβαλε αποτελεί πρόσφορο μέσο απόδειξης.

Στη δεύτερη υποθετική περίπτωση πρόκειται για απομάκρυνση από την επικράτεια. Μπορεί να προσκρούσει στην απαγόρευση του άρθρου 3 παρ. 3 της οδηγίας 64/221 η έκδοση σε βάρος υπηκόου τρίτης χώρας, κατόχου ανίσχυρου δελτίου ταυτότητας, του μέτρου της απομάκρυνσης από την επικράτεια. Σε μια παρόμοια περίπτωση η αφαίρεση από τον ενδιαφερόμενο του δικαιώματός του να ζητήσει την εξέταση της απόφασης περί απομάκρυνσής του θα είχε ως συνέπεια τη μη εξέταση μιας απόφασης που συνιστά μια από τις σοβαρότερες προσβολές των δικαιωμάτων του.

Άρα, ο γενικός αποκλεισμός του δικαιώματος να ζητηθεί εξέταση αντιβαίνει στο άρθρο 9 παρ. 2 της προαναφερόμενης οδηγίας, από το οποίο δεν προκύπτει ρητά ότι μπορεί να αποκλειστεί η εξέταση των αναφερομένων στη διάταξη αυτή αποφάσεων. Το ζήτημα της νομικής σημασίας της έλλειψης δελτίου ταυτότητας ή θεώρησης ή της λήξης ισχύος τους πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο της διαδικασίας εξέτασης. Σχετική απόφαση πρέπει να ληφθεί μόνον στο πλαίσιο της εξέτασης του βάσιμου και όχι του παραδεκτού της αίτησης.

Υπέρ της μη συσταλτικής ερμηνείας των προϋποθέσεων αναγνώρισης του δικαιώματος εξέτασης συνηγορούν επίσης οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Αφού η οδηγία 64/221 παρέχει δικαιώματα στους υπηκόους τρίτων χωρών έχει εφαρμογή η επιταγή του δικαστικού ελέγχου οποιασδήποτε απόφασεως εθνικής αρχής, η οποία απορρέει από τα άρθρα 6 και 13 της προαναφερόμενης Σύμβασης. Από την αρχή του δικαστικού ελέγχου προκύπτει ότι πρέπει να καθίσταται δυνατό σε κάθε πρόσωπο να διεκδικεί τα δικαιώματά του δικαστικώς.

Υπέρ μιας διασταλτικής ερμηνείας του πεδίου προσωπικής εφαρμογής του δικαιώματος εξέτασης συνηγορεί η καθιερωθείσα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου αρχή κατά την οποία οι διαδικασίες διασφάλι-

σης δικαιωμάτων τα οποία παρέχει στους πολίτες η κοινοτική έννομη τάξη δεν πρέπει να καθιστούν την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών εξαιρετικά δυσχερή ή αδύνατη στην πράξη.

Σκεπτικό: Υιοθετώντας τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα το Δικαστήριο απάντησε τα προεκτεθέντα από το Συμβούλιο Επικρατείας του Βελγίου προδικαστικά ερωτήματα ως εξής:

A) Υπενθύμισε ότι όπως προκύπτει ιδίως από τις διατάξεις των κανονισμών και των οδηγιών του Συμβουλίου σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των μισθωτών και των μη μισθωτών εντός της Κοινότητας, ο κοινοτικός νομοθέτης αναγνώρισε τη σημασία διασφάλισης της προστασίας της οικογενειακής ζωής των υπηκόων των κρατών μελών προκειμένου να απαλειφθούν τα εμπόδια για την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζει η Συνθήκη. Τα άρθρα 3 της οδηγίας 68/360, 3 της οδηγίας 73/148 καθώς και ο Κανονισμός 2317/95 εξεταζόμενοι υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας πρέπει να ερμηνευθούν με την έννοια ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επαναπροωθούν στα σύνορα υπήκοο τρίτης χώρας, σύζυγο υπηκόου κράτους μέλους, ο οποίος επιχειρεί να εισέλθει στην επικράτειά τους χωρίς να έχει δελτίο ταυτότητας ή ισχύον διαβατήριο ή κατά περίπτωση θεώρηση, εάν ο εν λόγω σύζυγος μπορεί να αποδείξει την ταυτότητά του και το συζυγικό του δεσμό και αν δεν υφίστανται στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία, κατά την έννοια των άρθρων 10 της οδηγίας 68/360 και 8 της οδηγίας 73/148.

B) Το δεύτερο ερώτημα πρέπει να νοηθεί ως αναφερόμενο στην κατάσταση υπηκόου τρίτης χώρας που εισήλθε παράνομα στην επικράτεια κράτους μέλους και είναι σε θέση να αποδείξει την ταυτότητά του και το γάμο του με υπήκοο κράτους μέλους που εμπίπτει στις διατάξεις των οδηγιών 68/360 και 73/148. Τα άρθρα 4 της οδηγίας 68/360 και 6 της οδηγίας 73/148 πρέπει να ερμηνευθούν με την έννοια ότι δεν επιτρέπουν σε κράτος μέλος να αρνηθεί τη χορήγηση άδειας διαμονής ή να προβεί στην απομάκρυνση υπηκόου τρίτης χώρας που είναι σε θέση να αποδείξει την ταυτότητά του και το γάμο του με υπήκοο κράτους μέλους, μόνον με το αιτιολογικό ότι εισήλθε παράνομα στην επικράτεια κράτους μέλους.

Γ) Επί του τρίτου ερωτήματος το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η παραμονή υπηκόου τρίτης χώρας στην επικράτεια κράτους μέλους μετά τη λήξη ισχύος της θεώρησής του συνιστά παραβίαση της νομοθεσίας του εν λόγω κράτους περί διαμονής αλλοδαπών. Απεφάνθη ότι τα άρθρα 3 και 4 παρ. 3 της οδηγίας 68/360, 3 και 6 της οδηγίας 73/148 και 3 παρ. 3 της οδηγίας 64/221 πρέπει να ερμηνευθούν με την έννοια ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αρνηθούν τη χορήγηση άδειας διαμονής σε υπήκοο τρίτης χώρας, σύζυγο υπηκόου κράτους μέλους, ο οποίος εισήλθε παράνομα

στην επικράτειά τους, ούτε να προβαίνουν στην απομάκρυνση του από την επικράτεια, με μόνον το αιτιολογικό ότι η ισχύς της θεώρησης εισόδου έληξε πριν αυτός ζητήσει άδεια διαμονής.

Δ) Αφού διαπίστωσε ότι σκοπό του άρθρου 9 παρ. 2 της οδηγίας 64/221 είναι η διασφάλιση μιας ελάχιστης διαδικαστικής εγγύησης σε όσους δεν χορηγείται μια πρώτη άδεια διαμονής ή αποφασίζεται η απομάκρυνσή τους από την επικράτεια πριν από τη χορήγηση μιας τέτοιας άδειας το Δικαστήριο έκρινε ότι η παράγραφος 2 του άρθρου 1 και η παράγραφος 2 του άρθρου 9 της προαναφερόμενης οδηγίας πρέπει να ερμηνευθούν με την έννοια ότι αλλοδαπός σύζυγος υπηκόου κράτους μέλους έχει το δικαίωμα να υποβάλει στην κρίση της αρμόδιας αρχής που προβλέπει το άρθρο 9 παρ. 1 απόφαση περί μη χορήγησης της πρώτης άδειας διαμονής ή περί απομάκρυνσης πριν από τη χορήγηση μιας τέτοιας άδειας, έστω και αν δεν διαθέτει έγγραφο εμφάνισης τον ταυτότητα ή υποκείμενος σε υποχρέωση θεώρησης εισήλθε στην επικράτεια του κράτους μέλους χωρίς θεώρηση ή παρέμεινε εντός αυτής μετά τη λήξη της ισχύος της θεωρήσεώς του.

Το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο προστατεύει το θεμελιώδες σεβασμού της οικογενειακής ζωής όταν πρόκειται για υπηκόους τρίτων χωρών, συζύγων ή μελών οικογένειας πολιτών της Ε.Ε. που ασκούν κάποιο από τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται από τη Συνθήκη.

Ειδικότερα, απαγορεύεται η επαναπροώθηση των προαναφερόμενων υπηκόων τρίτων χωρών όταν εισέρχονται στην επικράτεια του κράτους μέλους χωρίς δελτίο ταυτότητας, διαβατήριο ή θεώρηση εφόσον μπορούν να αποδείξουν την ταυτότητά τους και το συζυγικό τους δεσμό και δεν συνιστούν κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία. Επιπλέον, απαγορεύεται στα κράτη μέλη να επαναπροωθήσουν στα σύνορα υπηκόους τρίτων χωρών που είναι σε θέση να αποδείξουν την ταυτότητά τους και το συζυγικό τους δεσμό με πολίτη της ΕΕ με μόνον το αιτιολογικό ότι εισήλθαν παράνομα στην επικράτεια του κράτους μέλους. Επίσης, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αρνηθούν τη χορήγηση άδειας διαμονής σε υπήκοο τρίτης χώρας, σύζυγο υπηκόου κράτους μέλους, ο οποίος εισήλθε παράνομα στην επικράτειά τους, ούτε να προβαίνουν στην απομάκρυνση του από την επικράτεια, με μόνον το αιτιολογικό ότι η ισχύς της θεώρησης εισόδου έληξε πριν αυτός ζητήσει άδεια διαμονής. Τέλος, ο υπήκοος τρίτης χώρας, σύζυγος πολίτη της Ε.Ε. δικαιούται να ασκήσει την προσφυγή για την εξέταση απόφασης με την οποία οι αρχές αρνούνται να του χορηγήσουν την πρώτη άδεια διαμονής ή αποφασίζουν την απομάκρυνσή του πριν τη χορήγησή της, ακόμα και εάν δεν φέρουν έγγραφο ταυτότητας ή εισήλθαν χωρίς θεώρηση στην επικράτεια του κράτους μέλους.

0381**Υπόθεση 100/01¹****Αitor Oteiza Olazabal κατά Γαλλίας**

Ελευθερία κυκλοφορίας και εγκατάστασης εργαζομένων σε έδαφος Κράτους μέλους της Κοινότητας – Επιβολή διοικητικού μέτρου περιορίζοντος την ισχύ της άδειας διαμονής υπηκόου Κράτους μέλους σε ορισμένο τμήμα του εδάφους του Κράτους μέλους διαμονής – Επιβολή του περιορισμού για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας σε συνέχεια καταδίκης του εργαζόμενου για συμμετοχή του σε οργάνωση κακοποιών με σκοπό τη διατάραξη της δημόσιας τάξης δι' εκφοβισμού ή τρομοκρατίας – Το ως άνω περιοριστικό μέτρο είναι καταρχήν επιτρεπτό ενόψει του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΚ, υπό την προϋπόθεση ότι ερείδεται στην ατομική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου, ότι εναλλακτικώς θα μπορούσε να επιβληθεί μόνο το μέτρο της απέλασης και ότι ανάλογη συμπεριφορά από υπήκοο του Κράτους μέλους υποδοχής θα οδηγούσε στη λήψη συγκεκριμένων κατασταλτικών της εν λόγω συμπεριφοράς μέτρων.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ [(νυν άρθρο 39 του Ν. 3001/2002 «Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας (ΦΕΚ 73, τ. Α΄)]

Άρθρα 2 και 3 της Οδηγίας 64/221 του Συμβουλίου «περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημόσιας υγείας»

Επίσημη Εφημερίδα – Ελληνική Ειδική Έκδοση : Κεφάλαιο 05, τόμος 1, σ. 0016.

Άρθρο 11 παρ. 1 έως 3 του Π.Δ. 525/1983 «Είσοδος και διαμονή αλλοδαπών στην Ελλάδα σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπ' αριθμ. 64/221 της 25.2.1964, 73/148 της 21.5.1973, 75/34 της 17.12.1974 και 75/35 της 17.12.1974» (ΦΕΚ 203, τ. Α΄)

Άρθρο 6 παρ. 1 της Οδηγίας 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15.10.1968 περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας

¹ Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 26.11.2002. Δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή Νομολογίας του Δικαστηρίου. Προσβάσιμη στο διαδίκτυο, στη διεύθυνση:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47542&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=19691>

Επίσημη Εφημερίδα – Ελληνική Ειδική Έκδοση: Κεφάλαιο 5 – τόμος 1, σ. 0043

Άρθρο 4 του Π.Δ. 499/1987 «Διακίνηση και διαμονή στην Ελλάδα των εργαζομένων υπηκόων των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των οικογενειών τους σε συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αριθ. 64/221/ΕΟΚ της 25.2.1964, 68/360/ΕΟΚ της 18.5.1972 και 72/194/ΕΟΚ της 18.5.1972 και σε εκτέλεση των Κανονισμών (Ε-ΟΚ) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου της 15.10.1968 και αριθ. 1251/70 της Επιτροπής της 29.6.1970» (ΦΕΚ 238, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο κύριος Α. Oteiza Olazabal, ισπανός υπήκοος βάσκιλης καταγωγής, εισήλθε στη Γαλλία τον Ιούλιο του 1986, ζήτησε πολιτικό άσυλο και το αίτημά του δεν έγινε δεκτό. Τον Απρίλιο του 1988 διώχθηκε δικαστικώς στο γαλλικό έδαφος σε συνέχεια της απαγωγής ενός βιομηχάνου στο Μπιλμπάο, απαγωγή διεκδικηθείσα από την ΕΤΑ. Τον Ιούλιο του 1991, καταδικάστηκε σε φυλάκιση 18 μηνών και σε απαγόρευση διαμονής για 4 χρόνια λόγω συμμετοχής σε οργάνωση κακοποιών με σκοπό τη διατάραξη της δημόσιας τάξης δι' εκφοβισμού ή τρομοκρατίας. Με την ιδιότητα του ως κοινοτικού υπηκόου ο κύριος Α. Oteiza Olazabal ζήτησε την έκδοση άδειας διαμονής, την οποία οι γαλλικές αρχές αρνήθηκαν να του χορηγήσουν. Το 1996 ο ενδιαφερόμενος, ενώ έως τότε κατοικούσε στο γεωγραφικό διαμέρισμα Hauts-de-Seine (περιοχή Ile-de-France), αποφάσισε να εγκατασταθεί στο γεωγραφικό διαμέρισμα των Ατλαντικών Πυρηναίων που συνορεύει με την Ισπανία και πιο συγκεκριμένα με την Αυτόνομη Κοινότητα της Χώρας των Βάσκων. Λόγω πληροφοριών της αστυνομίας ότι ο κύριος Α. Oteiza Olazabal συνέχιζε να διατηρεί επαφές με την ΕΤΑ, ο Υπουργός Εσωτερικών εξέδωσε απόφαση βάσει της οποίας απαγορευόταν στον ενδιαφερόμενο να διαμείνει σε 31 γεωγραφικά διαμερίσματα, προκειμένου να τον απομακρύνει από τα ισπανικά σύνορα. Ο κύριος Α. Oteiza Olazabal πέτυχε την ακύρωση της ως άνω απόφασης τόσο σε α' όσο και σε β' βαθμό, με την αιτιολογία ότι, βάσει της νομολογίας του ΔΕΚ, οι διατάξεις των άρθρων 6, 8 Α και 48 της Συνθήκης ΕΚ καθώς και της Οδηγίας 64/221, εμποδίζουν τη λήψη των ως άνω μέτρων κατά του κ. Α. Oteiza Olazabal. Ο Υπουργός Εσωτερικών άσκησε αίτηση αναίρεσης στο Συμβούλιο Επικρατείας κατά της απόφασης του Εφετείου και το Conseil d'Etat υπέβαλε, κατ'εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ, προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητώντας να διευκρινισθεί εάν οι διατάξεις των άρθρων 6, 8 Α και 48 της Συνθήκης της Ρώμης εμποδίζουν τη λήψη μέτρου για λόγους δημόσιας τάξης κατά υπηκόου άλλου Κράτους μέλους, το οποίο να περιορίζει το δικαίωμα διαμονής σε ορισμένο

τιμήμα του εθνικού εδάφους, ή, σε μία τέτοια περίπτωση, το μόνο περιοριστικό μέτρο που μπορεί να ληφθεί συνίσταται σε μέτρο πλήρους απαγόρευσης διαμονής σε όλη την επικράτεια.

Νόμω Βάσιμο: Α) Το άρθρο 48 παρ.3 της Συνθήκης και οι διατάξεις της οδηγίας 64/221 καθ η αρχή της αναλογικότητας πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι η πλήρης απαγόρευση επί της εθνικής επικράτειας δεν αποτελεί το μόνο περιοριστικό μέτρο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων που μπορεί να επιβληθεί, για λόγους δημόσιας τάξης, από τα κράτη μέλη κατά των υπηκόων άλλων κρατών μελών, και τούτο εφόσον είναι επίσης δυνατό να επιβληθούν απαγορεύσεις διαμονής σε τμήμα της επικράτειας του εν λόγω κράτους μέλους. **Β)** Όταν τα κράτη μέλη παρεκκλίνουν από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων για λόγους δημόσιας τάξης δεν μπορούν να δημιουργούν καμιά «δυσμενή διάκριση» ή άλλη αυθαίρετη (δηλαδή αδικαιολόγητη) διάκριση σε βάρος των υπηκόων άλλων κρατών μελών, είτε σε σχέση με τις κολάσιμες συμπεριφορές είτε σε σχέση με τα εφαρμοστέα μέτρα.

Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Tizzano¹: Με το υποβληθέν ερώτημά του το Συμβούλιο Επικρατείας της Γαλλίας ζητά κατ' ουσία να μάθει εάν οι κοινοτικοί κανόνες και αρχές που μνημονεύει επιτρέπουν στα κράτη μέλη να περιορίζουν, για λόγους δημόσιας τάξης την κυκλοφορία των υπηκόων άλλων κρατών μελών σε ένα τμήμα της επικρατείας τους ή εάν, αντίθετα, το μόνο επιτρεπόμενο από το κοινοτικό δίκαιο μέτρο για τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης συνίσταται στην απέλαση των εν λόγω υπηκόων από ολόκληρη την εθνική επικράτεια.

Η υπό κρίση υπόθεση φέρνει προδήλως στη μνήμη την απόφαση Rutili, σχετικά με τους περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία «δικαιολογούμενους» από επιταγές δημοσίας τάξης, όπου το Δικαστήριο διευκρίνισε αφενός ότι «το δικαίωμα εισόδου στο έδαφος των κρατών μελών καθώς και το δικαίωμα ελεύθερης διαμονής και διακινήσεως εντός αυτών προσδιορίζεται από τη Συνθήκη σε αναφορά με τη συνολική επικράτεια των κρατών αυτών και όχι τις εσωτερικές της υποδιαίρεσεις» και, αφετέρου ότι «η διατυπούμενη με το άρθρο 48 παρ. 3 επιφύλαξη όσον αφορά τη διαφύλαξη της δημοσίας τάξης έχει την ίδια έκταση με αυτή που έχουν τα δικαιώματα για την άσκηση των οποίων η επιφύλαξη αυτή επιτρέπει την επιβολή περιορισμών». Και κατέληξε ότι «δυνάμει της περιλαμβανόμενης για το σκοπό αυτό στο άρθρο 48 παρ. 3 επιφύλαξης απαγορεύσεις διαμονής μπορούν να επιβάλλονται μόνον όσον αφορά στο σύνολο της εθνικής επικρατείας». Με την προπαρατεθείσα όμως απόφαση το Δικαστήριο έκρινε ότι «όσον αφορά τις μερικές απαγορεύσεις διαμονής που περιορίζονται σε ορισμένες περιοχές του εθνικού εδάφους, τα προστα-

¹ Της 25.4.2002

τεύομενα με το κοινοτικό δίκαιο πρόσωπα πρέπει, δυνάμει του άρθρου 7 της Συνθήκης και στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής της διάταξης αυτής, να τυγχάνουν μεταχείρισης ίσης με αυτή που επιφυλάσσεται στους υπηκόους του οικείου κράτους μέλους», οπότε «τα μέτρα που περιορίζουν το δικαίωμα διαμονής και ισχύουν σε ένα τμήμα του εθνικού εδάφους δεν μπορούν να επιβάλλονται από κράτος μέλος επί των υπηκόων άλλων κρατών μελών οι οποίοι υπάγονται στις διατάξεις της Συνθήκης, παρά μόνον στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που τέτοια μέτρα μπορούν να εφαρμόζονται και επί των υπηκόων του εν λόγω κράτους μέλους».

Το κρίσιμο ζήτημα εν προκειμένω αφορά στην εξέταση του ερωτήματος εάν η γενική απαγόρευση των αυθαίρετων διακρίσεων ισχύει και όσον αφορά τα μέτρα παρέκκλισης του άρθρου 48 παρ. 3 της Συνθήκης, ασχέτως του αν τέτοια μέτρα αφορούν στο σύνολο της επικράτειας ή μόνον σε ένα τμήμα αυτής. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το δικαίωμα εισόδου στο έδαφος των κρατών μελών καθώς και το δικαίωμα ελεύθερης διαμονής και διακίνησης εντός αυτών προσδιορίζεται από τη Συνθήκη σε αναφορά με τη συνολική επικράτεια των κρατών αυτών, πράγμα που έρχεται, κατά τα λοιπά, να επιβεβαιώσει – για καλό και για κακό – το άρθρο 6 της οδηγίας 68/360. Η προαναφερόμενη διάταξη της Συνθήκης, καθιερώνοντας τα εκ της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων δικαιώματα, ισχύει υπό την επιφύλαξη όλων «περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης» χωρίς να απαιτείται καθ' οιονδήποτε τρόπο, οι περιορισμοί αυτοί να αφορούν όλα τα μνημονευόμενα δικαιώματα ούτε να έχουν το ίδιο περιεχόμενο με αυτά. Κατά συνέπεια, φαίνεται λογικό, ελλείψει ρητής περί του αντιθέτου ενδείξεως, να θεωρηθεί ότι εφόσον τα κράτη μέλη μπορούν να φθάνουν μέχρι του σημείου να απαγορεύουν, για λόγους δημόσιας τάξης, την είσοδο και τη διαμονή στην επικράτειά τους εργαζομένων από άλλα κράτη μέλη, στερώντας, έτσι, αυτούς παντάπασιν από τη δυνατότητα να επικαλούνται το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, έχουν το δικαίωμα να λαμβάνουν λιγότερο αυστηρά κατ' αυτών μέτρα, όπως η απαγόρευση διαμονής που περιορίζεται σε τμήμα της εθνικής επικράτειας. Μια τέτοια λύση, εκτός από το ότι είναι πιστότερη στο κείμενο των εν λόγω διατάξεων και, βεβαίως, περισσότερο λογική, ερείδεται ειδικότερα στις αρχές και στη νομολογία. Πράγματι, η δυνατότητα τροποποίησης των περιοριστικών μέτρων που έχουν ενδεχομένως ληφθεί βάσει των συνδεομένων με τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης πραγματικών αναγκών φαίνεται, στην πράξη, να ανταποκρίνεται πλήρως στην αρχή της αναλογικότητας, αρχή προς την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν, κατά πάγια νομολογία, να συμμορφώνονται όταν εισάγουν παρεκκλίσεις από τις διασφαλιζόμενες από τη Συνθήκη θεμελιώδεις ελευθερίες. Πράγματι, μόνον κατ' αυτόν τον τρόπο είναι δυνατό οι περιορισμοί να είναι

ανάλογοι προς τις πραγματικές ανάγκες που έχουν σχέση με τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης, χωρίς να υπερβαίνουν το όριο αυτού που είναι, για το σκοπό αυτό, απολύτως αναγκαίο.

Αφού θεωρείται δεδομένο ότι δυνάμει της προβλεπόμενης στο άρθρο 48 παρ. 3 της Συνθήκης παρέκκλισης είναι δυνατό να επιβάλλονται κατ' αρχήν, μερικές απαγορεύσεις διαμονής στους εργαζόμενους από άλλα κράτη μέλη απομένει να καταδειχθεί εάν τέτοια περιοριστικά μέτρα μπορούν να ληφθούν μόνο στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που τέτοια μέτρα μπορούν να εφαρμόζονται και επί των υπηκόων του κράτους μέλους ή εάν, αντιθέτως, μπορούν να επιβάλλονται ακόμη και όταν ανάλογες απαγορεύσεις δεν προβλέπονται κατά των υπηκόων του οικείου κράτους μέλους. Απαντώντας σ' αυτό το προδικαστικό ερώτημα το Δικαστήριο πρέπει να επιβεβαιώσει τη νομολογία *Rutili* σύμφωνα με την οποία τα μέτρα που περιορίζουν το δικαίωμα διαμονής και ισχύουν σε ένα τμήμα της εθνικής επικράτειας δεν μπορούν να επιβάλλονται από κράτος μέλος επί των υπηκόων άλλων κρατών μελών που υπάγονται στις διατάξεις της Συνθήκης, παρά μόνον στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που μπορούν να εφαρμόζονται και επί των υπηκόων του εν λόγω κράτους μέλους. Η λύση αυτή φαίνεται σύμφωνα με το πνεύμα και τους στόχους της Συνθήκης στο μέτρο που στηρίζεται, ορθώς, στην ιδέα ότι, όπως ακριβώς και οι παρεκκλίσεις από άλλες θεμελιώδεις ελευθερίες, και οι παρεκκλίσεις από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων που επιτρέπει το άρθρο 48 παρ. 3 για λόγους δημόσιας τάξης δεν μπορεί να συνεπάγονται αυθαίρετες δυσμενείς διακρίσεις και ότι, κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατό ελλείψει αντικειμενικής δικαιολογίας, να πραγματώνονται με μέτρα που αποδεικνύονται, έναντι των υπηκόων άλλων κρατών μελών, αυστηρότερα και περιοριστικότερα από ό,τι συμβαίνει με τους υπηκόους του οικείου κράτους μέλους. Δηλαδή, για λόγους αρχής, όσο και λογικής συνέπειας επιβάλλεται να δοθεί στο άρθρο 48 παρ. 3 της Συνθήκης μια ερμηνεία με την οποία να επεκτείνεται και επ' αυτής της διάταξης η ρητώς καθιερωθείσα, με τα άρθρα 36 και 73 Δ της Συνθήκης, καθόσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και των κεφαλαίων, αρχή, κατά την οποία οι εν λόγω παρεκκλίσεις «δεν δύνανται να αποτελούν μέσο αυθαίρετων διακρίσεων».

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου¹ προκύπτει ότι όταν τα κράτη μέλη παρεκκλίνουν από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων για λόγους δημόσιας τάξης δεν μπορούν να δημιουργούν καμιά «δυσμενή διάκριση» ή άλλη αυθαίρετη (δηλαδή αδικαιολόγητη) διάκριση σε βάρος των υπηκόων άλλων κρατών μελών, είτε σε σχέση με τις κολάσιμες συμπεριφορές είτε σε σχέση με τα εφαρμοστέα μέτρα. Στις περι-

¹ Υποθέσεις *Adoui* και *Cornuaille*.

πτώσεις που τα κράτη μέλη δημιουργούν δυσμενείς ή αυθαίρετες διακρίσεις, επιφυλάσσοντας παρά την έλλειψη αντικειμενικής δικαιολόγησης, διαφορετική και πλέον αυστηρή μεταχείριση στους υπηκόους άλλων κρατών μελών, παραβαίνουν το κοινοτικό δίκαιο και από πλευράς «της φύσεως των δυσμενών να ληφθούν μέτρων».

Σκεπτικό : Το Δικαστήριο έκρινε καταρχήν ότι κρίσιμο στην υπό εξέταση περίπτωση ήταν μόνο το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς ο κύριος Α. Oteiza Olazabal ήταν μισθωτός εργαζόμενος και ως τέτοιος διεκδικούσε την κατοχύρωση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας. Εξειδικεύοντας περαιτέρω τη νομολογία Rutili¹ με τρόπο ώστε να αποκλίνει τελικώς από αυτήν, το Δικαστήριο, αφού τόνισε και τις διαφορές μεταξύ της δράσης των δύο ενδιαφερόμενων, δηλ. Rutili και Α. Oteiza Olazabal, απεφάνθη ότι στο πλαίσιο καταστάσεων όπου είναι δυνατόν να εφαρμόζονται σε βάρος υπηκόων άλλων Κρατών μελών μέτρα απομάκρυνσης ή απαγόρευσης διαμονής, είναι επίσης δυνατόν να επιβληθούν σε αυτούς, για λόγους δημόσιας τάξης, λιγότερο αυστηρά μέτρα όπως είναι οι μερικοί περιορισμοί του δικαιώματος διαμονής, χωρίς να παρίσταται ανάγκη τα ίδια μέτρα να μπορούν να εφαρμοσθούν από το εν λόγω Κράτος μέλος και στους δικούς του υπηκόους. Εξάλλου, σε προηγούμενες αποφάσεις του, το Δικαστήριο είχε δεχθεί ότι οι επιφυλάξεις που περιέχονται στα άρθρα 48 και 56 της Συνθήκης ΕΚ, επιτρέπουν στα Κράτη μέλη να λαμβάνουν σε βάρος των υπηκόων άλλων Κρατών μελών, για λόγους δημόσιας τάξης, μέτρα που δεν μπορούν να επιβάλλουν στους υπηκόους τους, υπό την έννοια ότι δεν έχουν την εξουσία να τους απομακρύνουν από την επικράτειά τους ή να τους απαγορεύσουν την είσοδο σε αυτήν (μεταξύ άλλων, απόφαση Van Duyn²). Ωστόσο, ένα Κράτος μέλος δεν μπορεί να λάβει μέτρα κατά υπηκόου άλλου Κράτους μέλους λόγω μιας συμπεριφοράς η οποία, σε περίπτωση που προερχόταν από δικούς του υπηκόους, δεν θα επέτρεπε τη λήψη κατασταλτικών ή άλλων πραγματικών και αποτελεσματικών μέτρων σκοπούσαν στην καταστολή της εν λόγω συμπεριφοράς. Επίσης, εφόσον πρόκειται για μέτρο περιοριστικό θεμελιώδους ελευθερίας που κατοχυρώνεται από τη Συνθήκη, θα πρέπει απαραίτητα να τηρηθεί η αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή το ληφθέν μέτρο να είναι κατάλληλο για τη διασφάλιση της επίτευξης του σκοπού που επιδιώκεται και να μην υπερβαίνει τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Με βάση το ως άνω σκεπτικό, το Δικαστήριο αποφάσισε ότι δεν αντίκειται προς το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΚ (νέο άρθρο 39 ΕΚ) η λήψη διοικητικού χαρακτήρα αστυνομικών μέτρων περιορίζοντων το δικαίωμα διαμονής υπηκόου άλλου Κράτους μέ-

¹ Βλέπε ανωτέρω στην ανά χειράς έκδοση.

² Βλέπε ανωτέρω στην ανά χειράς έκδοση.

λους σε τμήμα του εθνικού εδάφους υπό την προϋπόθεση (α) ότι κάτι τέτοιο δικαιολογείται από λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας ερειδόμενος στην ατομική συμπεριφορά του, (β) ότι, ελλείψει τέτοιας δυνατότητας, οι λόγοι αυτοί μπορούν να οδηγήσουν, λόγω της σοβαρότητάς τους, μόνο σε ένα μέτρο απαγόρευσης διαμονής ή απομάκρυνσης από ολόκληρη την εθνική επικράτεια και (γ) ότι, ως προς την επίμαχη συμπεριφορά, εάν αυτή προέρχεται από τους δικούς του υπηκόους, μπορούν να ληφθούν μέτρα αποτελεσματικά για την καταστολή της.

Ακριβώς όπως και οι παρεκκλίσεις από άλλες θεμελιώδεις ελευθερίες, και οι παρεκκλίσεις από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων που επιτρέπει το άρθρο 48 παρ. 3 για λόγους δημόσιας τάξης δεν μπορεί να συνεπάγονται αυθαίρετες δυσμενείς διακρίσεις και ότι, κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατό ελλείψει αντικειμενικής δικαιολογίας, να πραγματώνονται με μέτρα που αποδεικνύονται, έναντι των υπηκόων άλλων κρατών μελών, αυστηρότερα και περιοριστικότερα από ό,τι συμβαίνει με τους υπηκόους του οικείου κράτους μέλους.

ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

Ι. Ο ΣΥΝΗΓΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

0382

Έγγραφο 8434.02.2.1/3.6.2002

Διαγραφή από τον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών

Άρνηση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης να διαγράψει από τον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών τους αλλοδαπούς κατόχους προσωρινής άδειας παραμονής, σε βάρος των οποίων είχε εκδοθεί απόφαση διοικητικής απέλασης για παράνομη παραμονή και εργασία κατά το χρονικό διάστημα από 2.6.2000 έως 2.6.2001, επειδή δεν πληρούν την προϋπόθεση της ετήσιας «συνεχούς» παραμονής στην Ελλάδα-Παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της χρηστής διοίκησης με την υιοθετούμενη από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης ερμηνεία της διάταξης της νέας παρ. 9 του άρθρου 66 του Ν.2910/2001.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 66 του Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α΄) όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3013/2002 «Αναβάθμιση πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 102, τ. Α΄)

Ιστορικό : Αποκλίνοντας από τα οριζόμενα στο άρθρο 66, παρ. 5, του Ν. 2910/2001 σχετικά με τη διαδικασία νομιμοποίησης των διαμενόντων παράνομα στη χώρα αλλοδαπών, η υπ' αριθμ. 11 Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης επέτρεψε στις Περιφέρειες της χώρας, προκειμένου να χορηγήσουν εξάμηνες άδειες παραμονής, να μην καλούν σε συνέντευξη τον ενδιαφερόμενο αλλοδαπό ενώπιον της Επιτροπής Μετανάστευσης και να μην αλληλογραφούν με την Αστυνομική Διεύθυνση του Νομού για την εξέταση συνδρομής λόγων δημόσιας τάξης. Ο μόνος έλεγχος στον οποίο υποχρεούνταν να προβούν αφορούσε την πληρότητα των δικαιολογητικών, από τα οποία θα έπρεπε να αποδεικνύεται ότι ο αλλοδαπός βρισκόταν στην Ελλάδα τουλάχιστον ένα έτος πριν από τη θέση σε ισχύ του νόμου 2910/2001. Επ' αυτού, σε συνέχεια Γνωμοδότησης του νομικού συμβούλου του Υπ. Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Εγκυκλίου του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ορίστηκε ότι ισοδύναμης αξίας δικαιολογητικό για την απόδειξη της ετήσιας παραμονής στη χώρα αποτελεί και η βεβαίωση ασφαλιστικού οργανισμού.

Από τα προαναφερόμενα προκύπτει σαφώς ότι κατά τη χορήγηση των προσωρινών αδειών παραμονής, οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν προέβησαν σε κανέναν έλεγχο ως προς την τυχόν ύπαρξη στο πρόσωπο των ενδιαφερομένων λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας, συνεπεία των οποίων θα όφειλαν να μη χορηγήσουν τις εν λόγω άδειες. Επιπροσθέτως, δεν προέβησαν σε εμπειριστατωμένο έλεγχο προκειμένου να διαπιστωθεί η *συνεχής* παραμονή των ενδιαφερομένων στην χώρα κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα από 2.6.2000 έως 2.6.2001, όπως ορίζει η προαναφερόμενη διάταξη, εφόσον σε πολλές περιπτώσεις χρησιμοποιήθηκαν οι «βεβαιώσεις» ασφαλιστικών Οργανισμών, ως «*αποκλειστικό αποδεικτικό στοιχείο ετήσιας παραμονής στη χώρα*», σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 341/2001 ατομική γνωμοδότηση του νομικού συμβούλου του ΥΠΕΣΔΔΑ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει ότι το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης διαγράφει από τον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών τους κατόχους προσωρινής άδειας παραμονής, εφόσον αποδειχθεί ότι η σχετική απόφαση απέλασης για λόγους παράνομης εισόδου, παραμονής και εργασίας έχει εκδοθεί πριν από την 2.6.2000 (ιδίου περιεχομένου σύσταση του Συνηγόρου του Πολίτη και σύμφωνη γνώμη του νομικού συμβούλου του Υπουργείου). Επιπροσθέτως, έχει πληροφορηθεί ότι έχουν διαγραφεί από τον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών οι αλλοδαποί *κρατούμενοι* κατά την έναρξη ισχύος του νόμου 2910/2001 σε βάρος των οποίων είχε εκδοθεί απόφαση διοικητικής απέλασης, έστω και εάν η εν λόγω απόφαση είχε εκδοθεί εντός του κρίσιμου χρονικού διαστήματος. Αντίθετα, παρά τη ρητή πρόβλεψη της νέας παραγράφου 9 του άρθρου 66, αρνείται να διαγράψει από τον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών αυτούς για τους οποίους διαπιστώνεται ότι η απόφαση απέλασης εξεδόθη εντός του χρονικού διαστήματος 2.6.2000 έως 2.6.2001, με την αιτιολογία ότι με την απόφαση απέλασης αποδεικνύεται η αναχώρηση του ενδιαφερόμενου από τη χώρα και συνεπώς τεκμαίρεται η διακοπή της συνεχούς παραμονής.

Σκεπτικό : Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι προαναφερόμενη θέση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης δεν είναι ορθή για τους ακόλουθους λόγους :

1. Η έκδοση απόφασης απέλασης και η συνεπεία αυτής καταχώρηση στον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών *δεν συνεπάγεται υποχρεωτικά και τη φυσική απομάκρυνση των ενδιαφερομένων από την χώρα*. Όπως πληροφόρησε τον Συνήγορο του Πολίτη η αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου 2910/2001, ήταν δυνατόν να μην εκτελείται απόφαση διοικητικής απέλασης είτε για λόγους που ανάγονται στη χώρα προέλευσης (embargo, εμπόλεμη κατάσταση), είτε για πρακτικούς λόγους, όπως π.χ. η αδυναμία

εξακρίβωσης της χώρας καταγωγής των ενδιαφερόμενων ή η αδυναμία κάλυψης των δαπανών αναχώρησης. Στις περιπτώσεις αυτές οι ενδιαφερόμενοι, ύστερα από μακρόχρονη κράτησή τους, και αφού είχαν εξαντληθεί από την ελληνική αστυνομία οι προσπάθειες για την απομάκρυνσή τους από την χώρα, αφήνονταν ελεύθεροι με περιοριστικούς όρους, βάσει της ΚΥΑ 4803/13/7-α'/18-6-1992. Συνεπώς, εφόσον το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης αδυνατεί να αποδείξει ότι οι εν λόγω αλλοδαποί πράγματι εγκατέλειψαν τη χώρα, θα πρέπει να τεκμαίρεται ότι αυτοί πληρούν την προϋπόθεση της συνεχούς ετήσιας παραμονής και να διαγράφονται από τον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών, στην περίπτωση που έχουν καταστεί κάτοχοι προσωρινών αδειών παραμονής.

2. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η ερμηνεία της νέας παραγράφου 9 του άρθρου 66 του νόμου 2910/2001, ως αφορώσα αποκλειστικά και μόνο τους κατόχους προσωρινής άδειας παραμονής οι οποίοι έχουν εγγραφεί στον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών συνεπεία της έκδοσης απόφασης απέλασης πριν από την 2/6/2000 και μετά την 2/6/2001, είναι εξαιρετικά περιοριστική, καθώς μια τέτοια ερμηνεία, λαμβανομένης υπόψη και της πρακτικής του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης όσον αφορά άλλες κατηγορίες εγγραφέντων στον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών, ουσιαστικά στερεί του ευεργετικού δικαιώματος της διαγραφής από τον Κατάλογο μόνον ορισμένη κατηγορία αλλοδαπών, ως προς την οποία, το μόνο στοιχείο που τη διαφοροποιεί από τις υπόλοιπες κατηγορίες αλλοδαπών των οποίων η απόφαση απέλασης εξεδόθη εντός του κρίσιμου χρονικού διαστήματος, δεν είναι ούτε η φύση του παραπτώματος, δηλαδή η παράνομη παραμονή και εργασία, ούτε το γεγονός της σύλληψης, παρά μόνο το τυχαίο γεγονός του χρόνου έκδοσης της απόφασης απέλασης. Η διαφοροποίηση των εν λόγω αλλοδαπών με βάση ένα τόσο τυχαίο γεγονός συνιστά άνιση μεταχείριση, η οποία αντιβαίνει στην αρχή της ισονομίας και της χρηστής διοίκησης, οι οποίες οφείλουν να διέπουν τη διοικητική δράση, όταν μάλιστα η διοίκηση, με την εσφαλμένη διοικητική δράση της δημιούργησε βάσιμες προσδοκίες στους ενδιαφερόμενους ότι θα νομιμοποιηθούν.

Επισημαίνεται τέλος, ότι η Διοίκηση οφείλει, εφόσον εμμένει στη θέση ότι η διάταξη της νέας παραγράφου 9 του άρθρου 66 του νόμου 2910/2001, δεν αφορά στην προαναφερόμενη κατηγορία των αλλοδαπών, να λάβει σοβαρά υπόψη το ενδεχόμενο της επιστροφής των χρηματικών ποσών που καταβλήθηκαν στους ασφαλιστικούς Οργανισμούς της χώρας, προκειμένου να εξαγοραστούν οι σχετικές «βεβαιώσεις», εφόσον είναι προφανές ότι οι ενδιαφερόμενοι θα απαιτήσουν την επιστροφή των χρημάτων τους ως αχρεωστήτως καταβληθέντων στην περίπτωση που οι άδειες παραμονής τους είτε ανακληθούν είτε δεν ανανεωθούν με μόνη αι-

τιολογία την ύπαρξη απόφασης απέλασης κατά το χρονικό διάστημα από 2.6.2000 έως 2.6.2001.

Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης αποφάσισε, τελικώς, να διαγράψει την επίμαχη κατηγορία αλλοδαπών από τον Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών, αρχικά μετά από αίτηση των ενδιαφερομένων, στη συνέχεια αυτοδίκαια. Παράλληλα, όμως, εισηγήθηκε στις αρμόδιες Περιφέρειες την ανάκληση των αδειών παραμονής των συγκεκριμένων αλλοδαπών, με την αιτιολογία ότι ήταν αμφισβητούμενης νομιμότητας λόγω της ύπαρξης απόφασης απέλασης. Ο Συνήγορος του Πολίτη, κρίνοντας ότι η πρακτική αυτή αντίκειται στη νέα παράγραφο 9 του άρθρου 66 του Ν.2910/2001, κάλεσε το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. να προβεί σε παροχή έγγραφων οδηγιών προς τις Περιφέρειες, ώστε η Διοίκηση να αντιμετωπίσει ενιαία και στο πλαίσιο των αρχών του κράτους δικαίου το συγκεκριμένο ζήτημα. Μέχρι 30.5.2003 δεν έχει υπάρξει ανταπόκριση από το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

0383

Έγγραφο 1107/7.8.2002

Πρόταση για τροποποίηση των διατάξεων του Π.Δ. 61/1999 περί «Αναγνώρισης του Καθεστώτος του Πρόσφυγα»

Όταν ετέθη επίσημως υπόψη του Συνηγόρου του Πολίτη η εκπόνηση, από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, Σχεδίου προεδρικού διατάγματος για την τροποποίηση των διατάξεων του Π.Δ. 61/1999 περί διαδικασίας αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα (Ιούνιος 2002), η Αρχή προέβη σε διατύπωση σχολιασμού επί των προτεινόμενων τροποποιήσεων, τον οποίο απηύθυνε προς το Υπουργείο Εξωτερικών και το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης – Ο σχολιασμός αυτός διατυπώθηκε στο πλαίσιο της εκπλήρωσης της αποστολής του Συνηγόρου του Πολίτη ως διαμεσολαβητή για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας (προηγούμενο άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 2477/1997, νέο άρθρο 1 παρ.1 του Ν.3094/2003), εκλαμβανόμενης εδώ με την έννοια όχι της διορθωτικής, εκ των υστέρων, παρέμβασης, αλλά της προληπτικής συμβουλευτικής παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη –. Τη νομιμοποίηση του προκειμένου να υλοποιήσει τη δεύτερη αυτή μορφή διαμεσολάβησης, ο Συνήγορος του Πολίτη την αντλεί τόσο από την διάταξη που καθορίζει την αρμοδιότητά του να διατυπώνει νομοθετικές-οργανωτικές προτάσεις στα θέματα που επιλαμβάνεται (προηγούμενο άρθρο 3 παρ. 5 του Ν.2477/1997, νέο άρθρο 3 παρ.5 του Ν.3094/2003), όσο και από την εμπειρία που έχει αποκτήσει από τον χειρισμό μεγάλου αριθμού αναφορών που θίγουν διάφορα θέματα διοικητικής δράσης, μεταξύ των οποίων και θέματα ασύλου.

Εφαρμοστέο δίκαιο:

Π.Δ. 61/1999 «Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογένειάς του και τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα» (ΦΕΚ 63, τ. Α')

Ν. 2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώματα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» (ΦΕΚ 59, τ. Α') και νέος εκτελεστικός του Συντάγματος Ν. 3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 10, τ. Α')

Σχολιασμός :

1. Το ζήτημα της διάσπασης της αποφαινόμενης αρχής. Ενώ καθαρών εκτιμώνται θετικά οι τροποποιήσεις που αφορούν στην παραπομπή στις ρήτρες παύσης του άρθρου 1 Γ της Σύμβασης της Γενεύης προκειμένου να ανακληθεί η ιδιότητα του πρόσφυγα (άρθρο 5 του Σχεδίου προεδρικού διατάγματος, εφεξής Σχ. Π.Δ.), καθώς και η ρητή αναφορά στους τομείς στους οποίους τα μέλη οικογένειας πρόσφυγα τυγχάνουν της ίδιας μεταχείρισης με τον ίδιο (άρθρο 6 του Σχ. Π.Δ.), διατυπώνονται σοβαρές επιφυλάξεις ως προς τη σκοπιμότητα προώθησης της κεντρικής πρότασης αναμόρφωσης του συστήματος χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα, η οποία συνίσταται στην αποκέντρωση της διαδικασίας λήψης απόφασης σε α' βαθμό επί του αιτήματος ασύλου. Συγκεκριμένα, προτείνεται η λήψη απόφασης σε α' βαθμό όχι πλέον από τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης (κανονική διαδικασία) ή από τον Προϊστάμενο του Κλάδου Ασφάλειας και Τάξης του ίδιου Υπουργείου (ταχύρρυθμη διαδικασία), αλλά από τον Διευθυντή των κατά τόπον αρμόδιων Αστυνομικών Διευθύνσεων ή Υποδιευθύνσεων Αλλοδαπών (άρθρο 2 παρ. 1 του Σχ. Π.Δ.).

Όσο κατανοητή και αν είναι η προτεινόμενη τροποποίηση σε σχέση με τον επιδιωκόμενο στόχο της αποσυμφόρησης του συστήματος χορήγησης ασύλου, ζήτημα τίθεται ως προς τη συμφωνία της με τις πολιτικές δεσμεύσεις των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ψήφισμα του Συμβουλίου της Ε.Ε. της 20.6.1995), αλλά και με την υπό υιοθέτηση ευρωπαϊκή νομοθεσία (Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου COM (2000) 578 τελικό), σύμφωνα με τις οποίες στον πυρήνα των ελάχιστων εγγυήσεων που οφείλουν να τηρούν τα κράτη μέλη στις διαδικασίες εξέτασης αιτήσεων ασύλου, εντάσσονται, αφενός, η στελέχωση της αποφασίζουσας αρχής με προσωπικό πλήρως εξειδικευμένο σε θέματα ασύλου, αφετέρου, η λήψη της απόφασης με πλήρη ανεξαρτησία, αντικειμενικά και αμερόληπτα.

Λαμβάνοντας υπόψη τη σημερινή πραγματικότητα στις Αστυνομι-

κές Διευθύνσεις της Χώρας, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι οι τοπικές αστυνομικές αρχές απέχουν πολύ από το να είναι στελεχωμένες με πλήρως εξειδικευμένο προσωπικό σε θέματα ασύλου και προσφύγων, ιδίως όταν για τη λήψη απόφασης δεν αρκεί η «αναγκαία βασική κατάρτιση», αρκετή για την εξέταση αιτήματος ασύλου, αλλά απαιτείται «πλήρη ειδίκευση» (άρθρα 13 και 14 της Πρότασης Οδηγίας). Εξάλλου, προβληματική θα είναι και η εξασφάλιση ανεξάρτητης και αμερόληπτης κρίσης. Δεδομένου του σοβαρού προβλήματος που αντιμετωπίζουν ορισμένες τοπικές κοινωνίες με την εισροή μεγάλου αριθμού εισερχομένων αλλοδαπών, και των σχετικών αντιδράσεων, πιθανολογείται σφόδρα ότι τα κριτήρια με τα οποία θα λαμβάνονται σε τοπικό επίπεδο οι αποφάσεις επί της χορήγησης πολιτικού ασύλου, θα είναι άλλα από εκείνα που επιβάλλει το διεθνές και εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για τους πρόσφυγες, με κίνδυνο να εξαιρούνται από την επιβεβλημένη προστασία πρόσωπα τα οποία δικαιούνται πολιτικού ασύλου. Από την άλλη πλευρά, υπάρχει κίνδυνος να χρησιμοποιηθεί το πολιτικό άσυλο ως μέσο νομιμοποίησης αλλοδαπών οι οποίοι δεν χρήζουν παρόμοιας προστασίας. Και στις δύο προαναφερόμενες περιπτώσεις υπάρχει πλήρης καταστρατήγηση των διατάξεων της Σύμβασης της Γενεύης.

Ενόψει των προαναφερομένων, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η διατήρηση της μίας ενιαίας κεντρικής αρχής ως αποφασίζουσας αρχής για τη χορήγηση ή μη πολιτικού ασύλου, τόσο σε πρώτο όσο και σε δεύτερο βαθμό, αποτελεί τη μόνη εγγύηση για την τήρηση των υποχρεώσεων της χώρας, οι οποίες απορρέουν από το διεθνές και το κοινοτικό δίκαιο. Ας σημειωθεί ότι εάν η προτεινόμενη τροποποίηση υιοθετηθεί τελικώς, η Ελλάδα θα είναι η μόνη χώρα μεταξύ των 15 χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων 4 του ευρύτερου ευρωπαϊκού χώρου, η οποία δεν θα έχει μία ενιαία κεντρική αρχή για έκδοση απόφασης για χορήγηση πολιτικού ασύλου σε α' βαθμό (στοιχεία από μελέτη του Μαΐου 2000). Εάν, παρόλα αυτά, η Διοίκηση εμμένει στην προτεινόμενη τροποποίηση, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει η συλλογή στοιχείων χρήσιμων για την υπόθεση και η αναζήτηση απόψεων και πληροφοριών από το Τμήμα Ασύλου της Δ/σης Αλλοδαπών του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας, κατά το γράμμα της προτεινόμενης διάταξης, να είναι δεσμευτικές και όχι δυνητικές για τον Διευθυντή της Αστυνομικής Διεύθυνσης ή Υποδιεύθυνσης Αλλοδαπών.

2. Το ζήτημα των προθεσμιών. Οι προθεσμίες που προτείνονται, τόσο στην κανονική όσο και στην ταχύρυθμη διαδικασία, είναι τόσο σύντομες, ώστε ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι η τήρησή τους θα είναι δυσχερέστατη έως αδύνατη, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι αποκλίνουν ουσιωδώς από τις προτεινόμενες από την Πρόταση Οδηγίας. Ειδικά όσον

αφορά την προθεσμία των είκοσι (20) ημερών για την κατάθεση της προσφυγής προς τον Υπουργό, πρέπει να επισημανθεί ότι εάν δεν συνδυασθεί με την εξασφάλιση αποτελεσματικής πρόσβασης των αιτούντων άσυλο, ιδίως των κρατουμένων, σε νομική συνδρομή, η θέσπιση αυτής της προθεσμίας ουσιαστικά θα καταργεί στην πράξη το δικαίωμα προσφυγής. Προτείνεται, ως εκ τούτου, η διατήρηση της προθεσμίας των τριάντα (30) ημερών για την κατάθεση της προσφυγής στον Υπουργό κατά την κανονική διαδικασία και η επιμήκυνση όλων των προθεσμιών που προτείνονται για την ταχύρυθμη διαδικασία, έτσι ώστε να προσεγγίζουν κατά το δυνατόν τις προτεινόμενες από την Ε.Ε. αντίστοιχες προθεσμίες.

3. Το ζήτημα των γνωμοδοτικών Επιτροπών του άρθρου 3 του Π.Δ. 61/1999. Υπό το πρίσμα της προσπάθειας επιτάχυνσης των διαδικασιών, η πρόβλεψη τριών γνωμοδοτικών Επιτροπών αντί της μίας (άρθρο 2 παρ. 3 του Σχ. Π.Δ.) είναι θετικό βήμα, καθώς έτσι παρέχεται η δυνατότητα για πιο ενδελεχή, πλήρη και αντικειμενική εξέταση της κάθε ατομικής περίπτωσης.

4. Το ζήτημα της επανεξέτασης αιτήματος ασύλου. Σοβαρά προβλήματα ως προς τη συμφωνία της με τη Σύμβαση της Γενεύης θέτει η πρόταση τροποποίησης που αφορά τον καθορισμό των προϋποθέσεων για την άσκηση του δικαιώματος επανεξέτασης ενός αιτήματος ασύλου, το οποίο έχει απορριφθεί οριστικά (άρθρο 4 παρ. 1 του Σχ. Π.Δ.). Σύμφωνα με αυτήν, στην ήδη προβληματική διάταξη του άρθρου 5 του Π.Δ. 61/1999, προστίθεται επιπλέον ένας χρονικός περιορισμός στο δικαίωμα υποβολής αίτησης επανεξέτασης, καθώς προτείνεται η δυνατότητα εξ υπαρχής εξέτασης αιτήματος ασύλου να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο μόνο για χρονικό διάστημα ενός έτους από την ημερομηνία απόρριψης του αρχικού αιτήματος.

Η γενική διατύπωση της ισχύουσας διάταξης του άρθρου 5 του Π.Δ. 61/1999 και ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζεται στην πράξη, ουσιαστικά καταργούν το δικαίωμα ενός προσώπου να υποβάλει εκ νέου αίτηση ασύλου, εφόσον έχει ήδη απορριφθεί οριστικά η πρώτη αίτησή του, ακόμη και αν επικαλείται διαφορετικούς λόγους για να στηρίξει το νέο αίτημα ασύλου. Η επανεξέταση επιτρέπεται μόνο εάν ο αιτών άσυλο προσκομίσει νέα στοιχεία, τα οποία μάλιστα θα ήταν δυνατόν να είναι γνωστά κατά την εξέταση του πρώτου αιτήματος, άρα δεν πρόκειται για στοιχεία τα οποία μπορεί να προκύψουν μετά την απόρριψη του αιτήματος.

Υπό το πρίσμα αυτό, ακόμη πιο προβληματική παρουσιάζεται η καθολική απαγόρευση επανεξέτασης των αιτημάτων τα οποία έχουν απορριφθεί με την ταχύρυθμη διαδικασία (εδάφιο γ' του άρθρου 5 του Π.Δ. 61/1999), η εφαρμογή της οποίας εξαρτάται όχι μόνο από τη συνδρομή ουσιαστικών προϋποθέσεων (προδήλως αβάσιμες ή απαράδεκτες αιτή-

σεις), αλλά και διαδικαστικών (αιτήσεις σε σημεία εισόδου λιμένος ή αερολιμένος). Τούτο σημαίνει ότι αν έχει απορριφθεί οριστικά η αίτηση ασύλου κάποιου προσώπου με την ταχύρυθμη διαδικασία είτε ως απαράδεκτη επειδή π.χ. προέρχεται από ασφαλή τρίτη χώρα (άρθρο 25 παρ. 2 του Ν. 1975/1991) – συνθήκη η οποία μπορεί οποτεδήποτε να ανατραπεί – είτε ως υποβληθείσα σε σημείο εισόδου της ελληνικής επικράτειας, το πρόσωπο αυτό δεν έχει πλέον κανένα δικαίωμα υποβολής νέας αίτησης ασύλου.

Ενόψει των ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη *προτείνει* τη ρητή αναφορά στο άρθρο ότι η απαγόρευση επανεξέτασης καταλαμβάνει τα αιτήματα για τα οποία προβάλλονται οι ίδιοι λόγοι, την κατάργηση της απαγόρευσης επανεξέτασης του αιτήματος όταν αυτό έχει εξετασθεί με την ταχύρυθμη διαδικασία και, τέλος, την εξάλειψη του χρονικού περιορισμού στο δικαίωμα επανεξέτασης.

5. Το ζήτημα της απέλασης αναγνωρισμένου πρόσφυγα. Η τροποποίηση η οποία προτείνεται (άρθρο 5, εδαφ. 2, του Σχ. Π.Δ.) αφορά την κατάργηση της χωριστής διαδικασίας με την οποία επιβάλλεται το διοικητικό μέτρο της απέλασης σε αλλοδαπό, ο οποίος έχει αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας. Σύμφωνα με την ισχύουσα διάταξη (άρθρο 5 του Π.Δ. 61/1999), εφαρμοστέα διαδικασία είναι εκείνη των άρθρων 2 και 3 του ίδιου Π.Δ., η κανονική, δηλαδή, διαδικασία εξέτασης και έκδοσης απόφασης επί αιτήματος ασύλου. Η προτεινόμενη διάταξη του Σχ. Π.Δ. δεν προσδιορίζει καμία διαδικασία, κατά συνέπεια, έχουν εφαρμογή οι γενικές διατάξεις του νόμου 2910/2001 περί απέλασης αλλοδαπών. Μία τέτοια διάταξη είναι προβληματική τόσο ως προς τη συμφωνία της με τη διάταξη του άρθρου 32 (παρ. 2) της Σύμβασης της Γενεύης, όσο και ως προς τη σκοπιμότητά της.

Ειδικότερα, το μέτρο της απέλασης αναγνωρισμένου πρόσφυγα αντιμετωπίζεται από τη Σύμβαση της Γενεύης ως μέτρο εξαιρετικό, και από τη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 32 (παρ. 2) αυτής συνάγεται ότι η Σύμβαση απαιτεί ειδικώς προβλεπόμενη από τον νόμο διαδικασία για την υλοποίηση της απέλασης. Εξάλλου, η εφαρμογή της διαδικασίας του ν. 2910/2001, σημαίνει ότι η συνδρομή των προϋποθέσεων των άρθρων 32 και 33 της Σύμβασης της Γενεύης, η οποία πρέπει να εξασφαλισθεί προκειμένου να επιτραπεί η απέλαση, θα πρέπει να κριθεί από όργανα (Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας) τα οποία δεν έχουν καμία εξειδίκευση στα θέματα προσφύγων, δεν έχουν καμία άλλη συμμετοχή στη διαδικασία αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας και καλούνται να άρουν ένα καθεστώς το οποίο δεν αναγνώρισαν οι ίδιοι. Ο Συνήγορος του Πολίτη *προτείνει* να διευκρινισθεί ρητά ότι για την απέλαση αναγνωρισμένου πρόσφυγα η διαδικασία που εφαρμόζεται είναι η ίδια με τη διαδι-

κασία της αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα.

6. Το ζήτημα της επίδοσης των σχετικών με το άσυλο αποφάσεων. Οι σχετικές ισχύουσες διατάξεις του Π.Δ. 61/1999, παρόλο που προβλέπουν ρητά και με άξια επαίνου πληρότητα τη συγκεκριμένη υποχρέωση της Διοίκησης κατά την έκδοση απόφασης σε α' βαθμό με την κανονική διαδικασία (άρθρο 3 παρ. 3), είναι ελλιπείς όσον αφορά στην έκδοση απόφασης σε β' βαθμό (άρθρο 3 παρ. 8) και απουσιάζουν τελείως από την ομάδα των διατάξεων που αφορούν την εφαρμογή της ταχύρυθμης διαδικασίας.

Με βάση τις διαπιστώσεις του Συνηγόρου του Πολίτη κατά τη διενέργεια αυτοψιών στους χώρους κράτησης παρανόμως εισερχομένων αλλοδαπών και προσφύγων, τα δείγματα τήρησης της ως άνω υποχρέωσης ενημέρωσης των αιτούντων άσυλο για τις αποφάσεις της Διοίκησης που τους αφορούν, δεν ήταν ικανοποιητικά. Παρά την τήρηση της τυπικής υποχρέωσης επίδοσης των αποφάσεων επί του αιτήματος ασύλου, οι αποφάσεις αυτές είναι στην ελληνική γλώσσα και οι ενδιαφερόμενοι αιτούντες άσυλο συνήθως δεν γνωρίζουν το περιεχόμενό τους. Τούτο αντιβαίνει, κατά τα ανωτέρω, τόσο στις σχετικές διατάξεις του Π.Δ. 61/1999 όσο και στην υπό υιοθέτηση κοινοτική νομοθεσία, η οποία ενδιαφέρεται όχι μόνο για την τυπική κοινοποίηση, αλλά για την ουσιαστική γνώση εκ μέρους του αιτούντος άσυλο του περιεχομένου των αποφάσεων και των περαιτέρω δικαιωμάτων του.

Ενόψει των ανωτέρω, προκειμένου να ενισχυθεί, κατά τα πρότυπα της Ε.Ε., το νομοθετικό πλαίσιο των εγγυήσεων που αφορούν την ενημέρωση του αιτούντος άσυλο, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τη συμπλήρωση των σχετικών διατάξεων με την αναφορά στις εγγυήσεις που προβλέπονται για την έκδοση απόφασης σε α' βαθμό κατά την κανονική διαδικασία.

Στο Σχέδιο προεδρικού διατάγματος που εστάλη τελικώς για επεξεργασία στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης υιοθέτησε όλες τις προτεινόμενες τροποποιήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, πλην εκείνης που αφορούσε την αποκέντρωση του συστήματος λήψης απόφασης σε α' βαθμό επί του αιτήματος ασύλου και την κατάργηση των περιορισμών στο δικαίωμα επανεξέτασης. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, με το υπ' αριθμ. 167/2003 Πρακτικό Επεξεργασίας του Ε' Τμήματος,, έκρινε ως μη νόμιμη την προτεινόμενη αποκέντρωση μέσω της αλλαγής του αρμοδίου αποφασίζοντος οργάνου, κρίνοντας ότι η λήψη απόφασης σε περιφερειακό επίπεδο θα έθετε σε κίνδυνο την εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης «ενιαίως και με ίσο μέτρο κρίσεως», όταν μάλιστα υπάρχει έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού και δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη για την εξειδίκευση του ήδη υπηρετούντος προσωπικού. Επίσης, ως προς το ζήτημα της απαγό-

ρευσης επανεξέτασης αιτήματος ασύλου εάν αυτό έχει κριθεί με την ταχύ-
ρυθμη διαδικασία λόγω προέλευσης από τρίτη ασφαλή χώρα, το Συμβούλιο
της Επικρατείας, έκρινε ότι η εν λόγω ρύθμιση είναι μη νόμιμη, καθώς το
«ασφαλές» είναι ένα κριτήριο το οποίο μπορεί να αλλάζει σε κάθε χρονική
στιγμή. Συνεπώς, θα πρέπει να κατοχυρώνεται η πρόσβαση σε επανεξέταση
του αιτήματος.

0384

Έγγραφο 15045.02.2.1/17.9.2002

Άδειες για εξαρτημένη εργασία του Ν.2910/2001

*Απαίτηση του Υπουργείου Εργασίας για έκδοση νέας άδειας εργασίας
για εξαρτημένη εργασία σε περίπτωση αλλαγής εργοδότη ή τόπου κα-
τοικίας – Ο Ν.2910/2001 δεν υποχρεώνει σε έκδοση νέας άδειας ερ-
γασίας παρά μόνο σε ενημέρωση των αρμοδίων αρχών για τις μετα-
βολές που επέρχονται στην εργασιακή κατάσταση του αλλοδαπού ερ-
γαζόμενου – Η εμμονή στη θέση της τοπικής ισχύος των αδειών ερ-
γασίας οδηγεί σε υπερφόρτωση των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, χωρίς
συγκεκριμένο όφελος – Συνιστά άνιση μεταχείριση η αποδοχή της
θέσης της τοπικής ισχύος των αδειών εργασίας εκ μέρους ορισμένων
Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων ενώ εκ μέρους άλλων όχι.*

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος 1975/1986/2001

Άρθρο 19 παρ. 8, 22 παρ. 1 και 3, 57 παρ. 2 του Ν.2910/2001 «Εί-
σοδος, και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια. Κτήση
της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις»
(ΦΕΚ 91, τ. Α΄) όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3013/2002 «Ανα-
βάθμιση πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 102, τ.
Α΄)

Ιστορικό : Η Ο.Υ., υπήκοος Ουκρανίας, ενώ ήταν κάτοχος εν ισχύ
άδειας για εξαρτημένη εργασία του Ν. 2910/2001, ζήτησε τη χορήγηση
νέας άδειας εργασίας από άλλη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση συνεπεία της
αλλαγής τόπου κατοικίας, προκειμένου να απασχοληθεί από τον ίδιο ερ-
γοδότη σε άλλο νομό από αυτόν που η αρχική άδεια εργασίας της όριζε
ότι έχει δικαίωμα να εργαστεί. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αρνήθηκε τη
χορήγηση της νέας άδειας. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι το
Υπουργείο Εργασίας αφενός απαιτεί τη χορήγηση νέας άδειας εργασίας,
σε περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος αλλάξει εργοδότη, αφετέρου έχει
χορηγήσει αντικρουόμενες απαντήσεις ως προς την υποχρέωση των Νο-
μαρχιακών Αυτοδιοικήσεων να χορηγούν νέα άδεια εργασίας σε περι-
πτωση αλλαγής κατοικίας του ενδιαφερόμενου. Επίσης διαπίστωσε ότι
δεν υφίσταται ενιαίο έντυπο «άδειας εργασίας» για όλες τις Νομαρχιακές

Αυτοδιοικήσεις, με αποτέλεσμα οι χορηγούμενες άδειες εργασίας να διαφέρουν τόσο ως προς την μορφή όσο και ως προς το περιεχόμενό τους.

Σκεπτικό : Ως προς την υποχρέωση έκδοσης νέας άδειας εργασίας κάθε φορά που ο εργαζόμενος με σχέση εξαρτημένης εργασίας αλλάζει εργοδότη, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι τέτοια υποχρέωση δεν επιβάλλεται από τις σχετικές διατάξεις του Ν. 2910/2001. Αντίθετα, όπως προκύπτει από το συνδυασμό των διατάξεων των παρ. 1 και 3 του άρθρου 22 και των νέων εδαφίων της παρ. 8 του άρθρου 19, προβλέπεται η δυνατότητα τόσο αλλαγής εργοδότη κατά τη διάρκεια ισχύος της άδειας εργασίας, όσο και της μη ταύτισης της διάρκειας ισχύος της άδειας εργασίας με εκείνη της σύμβασης εργασίας. Η υποχρέωση που βαρύνει τον εργαζόμενο σε περίπτωση αλλαγής εργοδότη δεν είναι η έκδοση νέας άδειας εργασίας, αλλά απλώς η ενημέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, που έχει χορηγήσει την άδεια εργασίας, και της Περιφέρειας, για τη μεταβολή που επήλθε στην απασχόλησή του, είτε αυτή οφείλεται στη σύναψη νέας σύμβασης εργασίας, είτε σε αλλαγή του τύπου της (δηλαδή, από σύμβαση εξαρτημένης εργασίας σε σύμβαση έργου ή σε παροχή ελευθέρων υπηρεσιών). Συνεπώς, η σχετική πρόβλεψη του άρθρου 22, παρ. 3, της υπ' αριθμ. 31392/20.8.2002 Εγκυκλίου του Υπουργείου Εργασίας αντίκειται στις προαναφερόμενες διατάξεις νόμου, αλλά και στο άρθρο 5, παρ. 1, του Συντάγματος, καθώς η ρύθμιση αυτή και η ακολουθούμενη πρακτική του Υπουργείου δημιουργεί τέτοιας έκτασης γραφειοκρατικά προσκόμματα, τα οποία οδηγούν στον περιορισμό της ελεύθερης συμμετοχής των ενδιαφερομένων στην οικονομική ζωή της χώρας. Τούτο είναι προφανές, καθώς οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες καλούνται να ανταποκριθούν σε ιδιαίτερα υψηλό πρόσθετο φόρτο εργασίας, με αποτέλεσμα οι μεν υπηρεσίες να οδηγούνται σε πλήρη αδυναμία διεκπεραίωσης των σχετικών αιτημάτων, οι δε ενδιαφερόμενοι στην παρανομία εφόσον δεν δικαιούνται να εργαστούν νομίμως έως τη χορήγηση της νέας άδειας εργασίας.

Ως προς το ζήτημα της υποχρέωσης έκδοσης νέας άδειας εργασίας κάθε φορά που ο εργαζόμενος αλλάζει τόπο κατοικίας, η θέση του Υπουργείου Εργασίας διαφοροποιείται ανάλογα από το αν διατηρείται ο ίδιος εργοδότης ή όχι. Στην πρώτη περίπτωση υποστηρίζεται ότι ο εργαζόμενος δεν χρειάζεται να ζητήσει τη χορήγηση νέας άδειας εργασίας, καθώς ο Ν. 2910/2001 κατοχυρώνει την ελευθερία κίνησης και εγκατάστασης σε όλη την επικράτεια (άρθρο 42, παρ.1), στη δεύτερη περίπτωση, όμως, οφείλει να τη ζητήσει καθώς οι άδειες εργασίας έχουν τοπική ισχύ, δηλαδή ισχύουν σε επίπεδο νομού, στο μέτρο που εκδίδονται από όργανο που έχει τοπική αρμοδιότητα. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η ως άνω θέση είναι εσφαλμένη, καταρχήν διότι δεν προκύπτει ρητά από τις σχετικές διατάξεις του Ν. 2910/2001 η υποχρέωση έκδοσης νέας άδειας

εργασίας σε περίπτωση αλλαγής τόπου κατοικίας, αλλά μόνο η, κατά τα προεκτιθέμενα, υποχρέωση του αλλοδαπού εργαζόμενου να ενημερώνει τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Εξάλλου, η επιλογή των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων της χώρας ως αρμοδίων αρχών για τη χορήγηση των αδειών εργασίας, έγινε με σκοπό αφενός την εξυπηρέτηση των ενδιαφερομένων, αφετέρου την ορθολογικότερη κατανομή του φόρτου εργασίας των δημοσίων υπηρεσιών που εμπλέκονται στην εφαρμογή του Ν. 2910/2001, και όχι προκειμένου να περιπλέξει τη διαδικασία και να εξαναγκάσει σε έκδοση κάθε φορά νέας άδειας εργασίας. Τέλος, ως προς το ζήτημα της ισχύος των αδειών εργασίας σε επίπεδο νομού, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η άποψη αυτή δεν είναι ορθή, τουλάχιστον όσον αφορά στις περιπτώσεις αδειών εργασίας για παροχή εξαρτημένης εργασίας που έχουν χορηγηθεί κατά παρέκκλιση των διατάξεων των παρ. 2, 3, 4, 5, 6 και 9 του άρθρου 19 του Ν. 2910/2001, οι οποίες εμπλέκουν στη διαδικασία χορήγησης των αδειών εργασίας για την παροχή εξαρτημένης εργασίας τον ΟΑΕΔ, τους εργοδότες και τα ελληνικά προξενεία.

Όσον αφορά στην έλλειψη ενιαίου εντύπου «*άδειας εργασίας*», ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με το Υπουργείο Εργασίας οφείλει να προβεί άμεσα στις απαιτούμενες ενέργειες, κατ' εφαρμογή της διάταξης της παρ. 2 του άρθρου 57 του Ν. 2910/2001, προκειμένου οι χορηγούμενες άδειες εργασίας από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις της χώρας να τυποποιηθούν τόσο όσον αφορά στη μορφή όσο και στο περιεχόμενο. Άλλως, η εφαρμοζόμενη πρακτική οδηγεί στην άниση μεταχείριση των ενδιαφερομένων, εφόσον άλλες μεν Αυτοδιοικήσεις παρέχουν το δικαίωμα στους κατόχους άδειας εργασίας να παρέχουν την εργασία τους στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας, ενώ άλλες περιορίζουν το δικαίωμα αυτό ορίζοντας την περιοχή εντός της οποίας νομιμοποιούνται να εργασθούν.

Ενόψει των προαναφερομένων, όσον αφορά στο αίτημα της ενδιαφερόμενης, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι δεν απαιτείται η χορήγηση νέας άδειας εργασίας, απλώς η τροποποίηση της ήδη ισχύουσας ώστε να ισχύει για όλη την ελληνική επικράτεια.

Το Υπουργείο Εργασίας δεν έχει, μέχρι 30.5.2003, εκφράσει τις θέσεις του ως προς τις παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη.

0385

Έγγραφο 2313.02.1.2/8.10.2002

Λόγοι διοικητικής απέλασης

Ποινική καταδίκη αλλοδαπής υπηκόου σε α' βαθμό για κλοπή και άσκηση έφεσης – Επιβολή του μέτρου της διοικητικής απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης πριν την τελεσιδικία της πρωτόδικης απόφα-

σης – Παραβίαση του εδαφίου α' του άρθρου 44 του ν. 2910/2001 περί διοικητικής απέλασης – Αντίθετη προς το Σύνταγμα η κίνηση της διαδικασίας απελάσεως εναντίον αλλοδαπού σε περίπτωση καταδίκης του και άσκησης έφεσης – Υποχρέωση των αστυνομικών αρχών να λαμβάνουν δεσμευτικά υπόψη τους, όσον αφορά την κράτηση αλλοδαπού, τη σχετική κρίση περί μη επικινδυνότητάς του που έχει διατυπώσει η δικαστική αρχή και συνεπεία της οποίας έχει αφεθεί ελεύθερος.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος 1975/1986/2001

Άρθρο 44 παρ. 1 εδ. α' και γ' του Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α')

Ιστορικό: Η κ. I.B., υπήκοος Βουλγαρίας, κάτοχος Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας (πράσινης κάρτας), καταδικάστηκε σε ποινή φυλάκισης 4 μηνών για παράβαση του άρθρου 372 Π.Κ. (κλοπή) με απόφαση του Α' Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Ηρακλείου. Κατά της απόφασης αυτής η ενδιαφερόμενη άσκησε έφεση. Ενώ αφέθηκε ελεύθερη από το Δικαστήριο, συνελήφθη από την Αστυνομία και εκδόθηκε σε βάρος της απόφαση του Διευθυντή της Αστυνομικής Διεύθυνσης Ηρακλείου με την οποία διατάχθηκε: α) η απέλαση της ενδιαφερόμενης, επειδή, συνεπεία της καταδικαστικής απόφασης, κρίθηκε επικίνδυνη για τη Δημόσια Τάξη και Ασφάλεια (άρθρο 44 παρ. 1γ του ν. 2910/2001) και β) η κράτησή της επειδή κρίθηκε ύποπτη φυγής (άρθρο 44 παρ. 3 του ίδιου νόμου). Κατά της ως άνω απόφασης ασκήθηκε προσφυγή στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας Κρήτης.

Σκεπτικό : Ο Συνήγορος του Πολίτη έκρινε ότι από τον συνδυασμό των διατάξεων της παρ. 1 (α) και (γ) του άρθρου 44 του ν. 2910/2001 προκύπτει ότι, προκειμένου να επιβληθεί το μέτρο της διοικητικής απέλασης σε αλλοδαπό ο οποίος διώκεται για ένα από τα υπό το σημείο (α) περιοριστικώς αναφερόμενα εγκλήματα, μεταξύ των οποίων και η κλοπή, πρέπει να έχει προηγηθεί καταδικαστική τελεσίδικη απόφαση του αρμόδιου δικαστηρίου, ανεξάρτητα από το ύψος της ποινής. Η εφαρμογή της υπό το σημείο (γ) διάταξης, δηλαδή η επιβολή του μέτρου της διοικητικής απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να λαμβάνει χώρα σε βάρος αλλοδαπού ο οποίος έχει **καταδικασθεί μόνο σε πρώτο βαθμό και όχι τελεσίδικα** για ένα από τα αναφερόμενα στην διάταξη εγκλήματα. Διότι, σε μία τέτοια περίπτωση, η επιβολή του μέτρου θα σήμαινε καταστρατήγηση της υπό το σημείο (α) διάταξης του άρθρου 44, εφόσον θα καθιστούσε άνευ πρακτικής σημασίας

την απαίτηση του νομοθέτη να υπάρχει τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση, προκειμένου να διαταχθεί η διοικητική απέλαση στις εν λόγω περιπτώσεις. Κατά συνέπεια, η θεμελίωση, στην υπό κρίση απόφαση απέλασης, των επικληθέντων λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας στην επικινδυνότητα της κ. Ι.Β. **λόγω της καταδίκης της από το πρωτοβάθμιο δικαστήριο**, δεν είναι νόμιμη σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 1 (α) και (γ) του ν. 2910/2001.

Εξάλλου, ζήτημα τίθεται ως προς τη νομιμότητα εκτέλεσης απόφασης διοικητικής απέλασης αλλοδαπού για τον οποίο εκκρεμεί ποινική δίκη. Σύμφωνα με την υπ' αριθ. 57817/30.10.1997 Γνωμοδότηση του Εισαγγελέα Πρωτοδικών Αθηνών, δεν δύναται να κινηθεί η διαδικασία απέλασεως εναντίον αλλοδαπού σε περίπτωση καταδίκης του και άσκησης έφεσης. Η Γνωμοδότηση αυτή είναι σύμφωνη προς το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα δικαστικής προστασίας όλων των ευρισκομένων στην ελληνική επικράτεια, κύρια απόρροια του οποίου, όπως προβλέπεται ρητά, είναι η δυνατότητα να αναπτύσσουν ενώπιον των δικαστηρίων τις απόψεις τους για τα δικαιώματα ή συμφέροντά τους.

Αμφισβητούμενης νομιμότητας είναι, επίσης, η σύλληψη από την Αστυνομία και η έκδοση διοικητικής απέλασης εναντίον αλλοδαπού ο οποίος, παρόλο που καταδικάστηκε από ποινικό δικαστήριο σε α' βαθμό, αφέθηκε ελεύθερος σε συνέχεια της κρίσης του δικαστηρίου περί μη επικινδυνότητάς του. Σχετικά με το ζήτημα αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει κρίνει ότι υπάρχει υποχρέωση των αστυνομικών αρχών να λαμβάνουν δεσμευτικά υπόψη τους, όσον αφορά την κράτηση αλλοδαπού, τη σχετική κρίση περί μη επικινδυνότητάς του που έχει διατυπώσει η δικαστική αρχή και συνεπεία της οποίας έχει αφεθεί ελεύθερος (*Ειδική Έκθεση επί των προβλημάτων εφαρμογής του νόμου 2910/2001, Συνήγορος του Πολίτη, 21 Δεκεμβρίου 2001, σελ 7*).

Με βάση τις παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας Κρήτης έκανε δεκτή την προσφυγή της ενδιαφερόμενης και ακύρωσε την απόφαση του Αστυνομικού Διευθυντή Ηρακλείου για επιβολή διοικητικής απέλασης. Ως προς την κράτηση, η ενδιαφερόμενη είχε ήδη αφεθεί ελεύθερη σε συνέχεια της υποβολής αντιρρήσεων κατά της κράτησης.

0386

Πόρισμα 20582.01.2.5/4.11.2002

Χορήγηση θεώρησης εισόδου για λόγους οικογενειακής συνένωσης

Άρνηση προξενικής αρχής να χορηγήσει θεώρηση εισόδου για οικογενειακή συνένωση παρά την ύπαρξη προηγούμενης απόφασης του

Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας για χορήγηση άδειας παραμονής για τον ίδιο λόγο – Η προστασία της οικογενειακής ζωής από το Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επιβάλλει την αιτιολόγηση της ως άνω άρνησης έναντι άλλης μονάδας της Διοικήσεως ή των οργάνων που ελέγχουν τη Διοίκηση, ακόμα και αν υπάρχει διάταξη που απαλλάσσει τη Διοίκηση από την υποχρέωση παροχής αιτιολογίας προς τον πολίτη – Σοβαρή περίπτωση κακοδιοίκησης που ταλαιπωρεί τον πολίτη, οι αντικρουόμενες αποφάσεις της Διοίκησης.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης «δια την Προάσπισιν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών» (Ν.Δ. 53/1974, ΦΕΚ 256, τ. Α'), όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο Νο. 11 (Ν. 2400/1996, ΦΕΚ 96, τ. Α')

Άρθρο 21 παρ. 1 του Συντάγματος 1975/1986/2001

Άρθρα 7 παρ. 1 και 28 παρ. 1 του Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α')

Ιστορικό: Ο S-K.Q., υπήκοος Πακιστάν, ο οποίος διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα ως κάτοχος άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους (Ν. 2713/1999), υπέβαλε στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας Αττικής αίτηση για χορήγηση άδειας παραμονής για οικογενειακή συνένωση στη σύζυγό και στο ανήλικο τέκνο του, το οποίο έχρηζε επειγόντως ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης. Η άδεια παραμονής εκδόθηκε τον Νοέμβριο του 2001. Στη συνέχεια, τα ενδιαφερόμενα μέλη οικογένειας υπέβαλαν αίτηση στην ελληνική Πρεσβεία του Ισλαμαμπάντ για χορήγηση θεώρησης εισόδου για οικογενειακή συνένωση και η Πρεσβεία αρνήθηκε να τη χορηγήσει χωρίς να παράσχει προς τούτο καμία αιτιολογία.. Στον Συνήγορο του Πολίτη υπεβλήθησαν στη συνέχεια και άλλες αναφορές υπηκόων Πακιστάν, οι οποίοι αντιμετώπισαν το ίδιο πρόβλημα.

Σκεπτικό : Ο Συνήγορος του Πολίτη, ενόψει των σχετικών διατάξεων του Ν.2910/2001, προέβη στις εξής διαπιστώσεις : α) Ο νομοθέτης, λαμβάνοντας υπόψη την υποχρέωση προστασίας της οικογένειας, η οποία επιβάλλεται τόσο από το Σύνταγμα (άρθρο 21 παρ. 1) όσο και από την ΕΣΔΑ (άρθρο 8), αναγνώρισε ως λόγο που θα μπορούσε να θεμελιώσει αξίωση για χορήγηση άδειας παραμονής, την ανάγκη οικογενειακής συνένωσης. β) Ο νομοθέτης, κρίνοντας ότι η ύπαρξη επαρκών και μόνιμων πόρων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την είσοδο και εγκατάσταση στη χώρα των μελών οικογένειας αλλοδαπού, ώστε η εγκατάστασή τους να μην αποβεί σε βάρος της ζωής των ιδίων των ενδιαφερομένων ή της

Πολιτείας, όρισε λεπτομερώς τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί ο αλλοδαπός που αιτείται την είσοδο και εγκατάσταση στην Ελλάδα των μελών της οικογένειάς του, απαριθμώντας εξαντλητικά στον νόμο τα δικαιολογητικά που ο αιτών οφείλει να προσκομίσει, προκειμένου, πέρα από κάθε αμφιβολία να αποδεικνύεται ότι ο ενδιαφερόμενος διαθέτει τους απαιτούμενους μόνιμους πόρους για την ασφαλή διαβίωση του ίδιου και των μελών της οικογένειάς του. Επιπροσθέτως, ο νομοθέτης όρισε τη διαδικασία με την οποία πρέπει να διαπιστώνεται ότι η παρουσία στο ελληνικό έδαφος του αιτούντος τη χορήγηση θεώρησης εισόδου, δεν εγκυμονεί κινδύνους για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας. γ) Ο νομοθέτης, έχοντας ως στόχο την αποφυγή κινδύνου λαθραίας μετανάστευσης και κρίνοντας ότι η διενέργεια του απαιτούμενου ελέγχου ως προς την ύπαρξη λόγων οικογενειακής συνένωσης και ως προς την συνδρομή των προϋποθέσεων για οικογενειακή συνένωση πρέπει να διενεργηθεί από αρχή που εδρεύει εντός της χώρας, επέλεξε, ως αρμόδια προς τούτο αρχή, τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. δ) Τέλος, ο νομοθέτης, λαμβάνοντας υπόψη ότι η αρμοδιότητα της χορήγησης θεώρησης εισόδου, βάσει της Συνθήκης Schengen, έχει ανατεθεί στις αρμόδιες διπλωματικές ή προξενικές αρχές του κράτους στο έδαφος του οποίου επιθυμούν να εισέλθουν οι ενδιαφερόμενοι αλλοδαποί, όρισε ότι οι εν λόγω αρχές μπορούν να αρνούνται χωρίς αιτιολογία τη χορήγηση θεώρησης εισόδου, προφανώς αναγνωρίζοντας στις εν λόγω αρχές το δικαίωμα που τους παρέχει η προαναφερόμενη Συνθήκη να αρνούνται την είσοδο στο κράτος εάν εκτιμούν ότι ελλοχεύει κίνδυνος λαθρομετανάστευσης ή κρίνουν ότι η παρουσία των αιτούντων τη θεώρηση εισόδου μπορεί να απειλήσει τη δημόσια τάξη, την εθνική ασφάλεια ή τις διεθνείς σχέσεις της χώρας.

Σε συνέχεια των ως άνω διαπιστώσεων και θεωρώντας ότι η άρνηση χορήγησης θεώρησης εισόδου για οικογενειακή συνένωση, όταν έχει ήδη εκδοθεί άδεια παραμονής για τον ίδιο λόγο από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, καταργεί στην πράξη απόφαση οργάνου το οποίο ο νομοθέτης έχει επιλέξει ως αρμόδια αρχή για τον έλεγχο κινδύνου παράνομης μετανάστευσης, ο Συνήγορος του Πολίτη απεφάνθη ότι για την ως άνω άρνηση θα πρέπει να παρέχεται ειδική αιτιολογία στον Γ.Γ. Περιφέρειας ή σε ελεγκτική αρχή, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, και ότι η διάταξη που απαλλάσσει την προξενική αρχή από την υποχρέωση αιτιολογίας (άρθρο 7 παρ. 1 του Ν.2910/2001) αφορά μόνο τους ενδιαφερόμενους. Εξάλλου, ο περιορισμός νομοθετικά κατοχυρωμένου δικαιώματος, όπως στην προκειμένη περίπτωση το δικαίωμα στην προστασία της οικογενειακής ζωής, για να είναι νόμιμος θα πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς.

Προτάσεις : Ο Συνήγορος του Πολίτη, λαμβάνοντας υπόψη ότι η απαιτούμενη έρευνα για την έκδοση της απόφασης του Γ.Γ. της Περιφέ-

ρειας α) αποτελεί επίπονη διαδικασία για τον ίδιο τον ενδιαφερόμενο, ο οποίος καλείται να διαθέσει χρόνο και χρήμα για την εξασφάλιση των απαιτούμενων δικαιολογητικών και β) δημιουργεί πρόσθετο φόρτο εργασίας σε όλες τις ήδη βεβαρημένες δημόσιες υπηρεσίες που εμπλέκονται με την εφαρμογή του Ν. 2910/2001, με αβέβαιο τελικώς αποτέλεσμα, εφόσον η απόφαση ως προς τη χορήγηση ή μη της θεώρησης εισόδου για λόγους οικογενειακής συνένωσης, εναπόκειται τελικώς στις προξενικές αρχές, θεωρεί ότι η διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 28 θα πρέπει να τροποποιηθεί. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να προηγείται η διατύπωση γνώμης από την αρμόδια προξενική αρχή και, εφόσον είναι θετική, να ακολουθεί η απαιτούμενη έρευνα από τον Γ.Γ. της Περιφέρειας ως προς τη συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 28 του Ν.2910/2001. Στη συνέχεια, εφόσον ο Γ.Γ. της Περιφέρειας αποφανθεί θετικά, η προξενική αρχή θα έχει δέσμια αρμοδιότητα ως προς την χορήγηση της θεώρησης εισόδου. Σε περίπτωση που η γνώμη της προξενικής αρχής είναι αρνητική πρέπει να αιτιολογούνται πλήρως οι λόγοι της άρνησης προς τον Γ.Γ. της Περιφέρειας καθώς και προς κάθε ελεγκτική αρχή με διαβάθμιση απορρήτου, ώστε να εξασφαλίζεται η εχεμύθεια σε περίπτωση που η άρνηση οφείλεται σε λόγους δημόσιας τάξης, εθνικής ασφάλειας, ή άλλους λόγους. Υπό το υφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς, ωστόσο, ο Συνήγορος του Πολίτη, λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις βάσει των οποίων η αρμοδιότητα του ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης μπορεί να ασκηθεί από δύο διοικητικές αρχές, δηλαδή τόσο από τις προξενικές αρχές όσο και από τον Γ. Γ. της Περιφέρειας, θεωρεί ότι, εφόσον έχει προηγηθεί η απόφαση του Γ.Γ. με την οποία πιστοποιείται ότι δεν υφίσταται κίνδυνος παράνομης μετανάστευσης, οι προξενικές αρχές πρέπει να αποδέχονται τις εν λόγω αποφάσεις και τυχόν άρνηση να συνοδεύεται με πλήρη και ειδική αιτιολόγηση.

Η πρεσβεία του Ισλαμαμπάντ χορήγησε τελικώς στα μέλη οικογένειας του κ. S-K.Q. θεώρηση εισόδου για ανθρωπιστικούς λόγους ισχύος από 22.3.2002 έως 4.5.2002. Ως προς το γενικότερο ζήτημα, ούτε η Πρεσβεία του Ισλαμαμπάντ ούτε το Υπουργείο Εξωτερικών ανταποκρίθηκαν στις προτάσεις και στο αίτημα για ειδική αιτιολόγηση του Συνηγόρου του Πολίτη, παρόλο που αρχικά το Υπουργείο Εξωτερικών είχε συμφωνήσει ως προς την ανάγκη αιτιολόγησης.

0387

Έγγραφο 11895.02.2.1/5.11.2002**Πρόσβαση δικηγόρων στους χώρους κράτησης παρανόμως εισερχομένων στη χώρα αλλοδαπών**

Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης απαιτεί την προσκόμιση εξουσιοδότησης ή πληρεξουσίου για να επιτρέψει την πρόσβαση δικηγόρων στους χώρους κράτησης παράνομα εισερχομένων στη χώρα αλλοδαπών – Η νομική συνδρομή στους χώρους μαζικής κράτησης παρανόμως εισερχομένων αλλοδαπών συνδέεται με τον σκοπό της διασφάλισης τήρησης της διαδικασίας ασύλου – Τεκμήριο πληρεξουσιότητας των δικηγόρων βάσει του ΑΚ (άρθρα 217-235 – Η ελεύθερη επικοινωνία και πρόσβαση των κρατούμενων σε συνήγορο κατοχυρώνεται στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και στον Σωφρονιστικό Κώδικα, οι διατάξεις των οποίων εφαρμόζονται αναλόγως και στην αστυνομική κράτηση – Ο κίνδυνος καταχρηστικής υποβολής αιτημάτων ασύλου δεν μπορεί να αποτελεί δικαιολογία για την παραβίαση των διατάξεων περί εκπροσώπησης και παροχής νομικής συνδρομής στους κρατούμενους – Για τη νομιμοποίηση του δικηγόρου αρκεί η γνώση του ονόματος του κρατούμενου αλλοδαπού τον οποίο προσέρχεται να συνδράμει.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης δια την «Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών»

Ν.Δ. 53/1974 (ΦΕΚ 256, τ. Α')

Παράγραφος 13 του Ψηφίσματος του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 20^{ης} .6.1995 «Για τις στοιχειώδεις εγγυήσεις των διαδικασιών εξέτασης αιτήσεων ασύλου», (ΕΕ C 274,19.9.1996)

Άρθρα 217-235 ΑΚ

Άρθρο 45 του Ν.Δ.3026/1954 «Περί του Κώδικος των Δικηγόρων» (ΦΕΚ 235, τ. Α')

Άρθρο 51 παρ.1 και 53 παρ.2 του Ν. 2776/1999 «Σωφρονιστικός Κώδικας» (ΦΕΚ 291, τ. Α')

Άρθρα 96, 100, 104, 105, 271, 283, 340 ΚΠΔ,

Άρθρα 1, παρ. 1, και 2, παρ. 3, του Π.Δ. 61/1999 «Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογενείας του και τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα» (ΦΕΚ 63, τ. Α')

Ιστορικό: Ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε αποδέκτης αναφορών μεμονωμένων δικηγόρων και οργανώσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων,

στις οποίες τίγεται το ζήτημα της παρεμπόδισης πρόσβασης δικηγόρων σε χώρους κράτησης παρανόμως εισερχομένων στη χώρα αλλοδαπών. Στην πρώτη περίπτωση, η Αστυνομική Διεύθυνση Λακωνίας δεν επέτρεψε την επαφή δικηγόρου Αθηνών με 6 Ινδούς κρατούμενους που περιλαμβάνονταν σε μαζική άφιξη με καράβι 350 αλλοδαπών τον Απρίλιο του 2002 στο Γύθειο. Οι συγγενείς τους στην Ινδία φέρονται να έχουν αναθέσει σε Ινδό κάτοικο της Ελλάδας να έλθει σε επαφή με δικηγόρο για να τους προσφέρει νομική συνδρομή. Προκειμένου να επιτρέψει στον δικηγόρο την πρόσβαση, η αρμόδια Διεύθυνση ζήτησε πληρεξούσιο από τους συγγενείς των κρατούμενων. Στην δεύτερη περίπτωση, μη κυβερνητική οργάνωση ζήτησε την 24-7-02 από τον Δικηγορικό Σύλλογο Σάμου να επισκεφθεί 4 Ιρανούς κρατούμενους για τους οποίους είχε πληροφορηθεί από συγγενείς τους ότι επιθυμούσαν να υποβάλουν αίτημα ασύλου, διότι διώκονταν από την Ιρανική κυβέρνηση λόγω των πολιτικών τους πεποιθήσεων. Η Αστυνομική Διεύθυνση Σάμου αρνήθηκε την πρόσβαση σε εκπροσώπους του τοπικού Δικηγορικού Συλλόγου επικαλούμενη οδηγίες του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και το Τμήμα Ασύλου επιβεβαίωσε ότι για την πρόσβαση δικηγόρου απαιτείται προηγούμενη εξουσιοδότηση από τον ίδιο τον κρατούμενο. Η επίσημη θέση του Υπουργείου, όπως αυτή έχει διατυπωθεί στο από 13.5.2002 έγγραφο προς την Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (4591/13-558437), συνίσταται στην επίκληση της παραβίασης του αυτοπρόσωπου χαρακτήρα της υποβολής αιτήματος ασύλου από ορισμένους δικηγόρους, οι οποίοι με την παρέμβασή τους «δημιουργούν αιτούντες άσυλο», καθώς και του Κώδικα Δεοντολογίας του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών (άρθρο 10), ο οποίος απαγορεύει την αθέμιτη άγρα πελατών. Συνεπώς είναι επιβεβλημένος, κατά το Υπουργείο, ο περιορισμός της πρόσβασης των δικηγόρων στους χώρους κράτησης, απαιτώντας από αυτούς την προσκόμιση εξουσιοδότησης από τον κρατούμενο.

Σκεπτικό : Η νομική συνδρομή στους χώρους μαζικής κράτησης παρανόμως εισερχομένων αλλοδαπών συνδέεται με τον σκοπό της διασφάλισης τήρησης της διαδικασίας ασύλου. Ωστόσο, τη λύση για την ορθή τομή μεταξύ, αφ' ενός, της διασφάλισης του σκοπού αυτού και, αφ' ετέρου, της αποτροπής καταστρατήγησής του, δεν παρέχει ο παραπάνω Κώδικας Δεοντολογίας, ο οποίος άλλωστε στερείται κανονιστικής ισχύος, αλλά ο Κώδικας περί Δικηγόρων (Ν.Δ.3026/1954, ως σήμερα ισχύει) και, αναλογικά, λόγω κράτησης, ο Κώδικας Ποινικής Δικονομίας και ο Σωφρονιστικός Κώδικας, σε συνδυασμό με τους σχετικούς εθνικούς και διεθνείς κανόνες για το πολιτικό άσυλο.

Σύμφωνα με τον Αστικό Κώδικα (άρθρα 217-235, ιδίως άρθρ.217), η εξουσία αντιπροσώπευσης παρέχεται δια δηλώσεως και υποβάλλεται

στον τύπο που απαιτείται για την δικαιοπραξία την οποία αφορά η πληρεξουσιότητα. Αυτό σημαίνει ότι μόνον όπου ο νόμος απαιτεί πληρεξούσιο για την πράξη που επιχειρεί ο δικηγόρος (π.χ. παραίτηση από δικαίωμα,) επιβάλλεται αυτός να το προσκομίσει, άλλως η πληρεξουσιότητα τεκμαίρεται. Για τον λόγο αυτόν, ο Κώδικας περί Δικηγόρων (Ν.Δ.3026/1954, άρθρο 45) ορίζει ότι η είσοδος στις δημόσιες υπηρεσίες είναι ελεύθερη και επιτρέπεται στους δικηγόρους με την απλή επίδειξη της ταυτότητάς τους, δεν χρειάζονται δηλαδή πληρεξούσιο ή άλλη εξουσιοδότηση από τους εντολείς τους. Οι οικείες δε δικονομικές διατάξεις επιτρέπουν και την παράσταση ενώπιον Δικαστηρίων με τεκμαιρόμενη πληρεξουσιότητα και ο έγγραφος ή και συμβολαιογραφικός τύπος της εξουσιοδότησης προς δικηγόρο επιβάλλεται ενώπιον ορισμένων μόνον δικαστηρίων με ειδικές διατάξεις (π.χ. άρθρα 96 επ. Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας).

Πέραν της τεκμαιρόμενης κατά τα ανωτέρω, εξουσιοδότησης προς δημόσιες αρχές, όσον αφορά την αστυνομική κράτηση, εν προκειμένω, είναι κρίσιμες, αναλογικά, οι σχετικές διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (ΚΠΔ) και του Σωφρονιστικού Κώδικα. Ο ΚΠΔ, κατά την προδικασία της ποινικής δίκης, επιβάλλει την πρόσβαση σε δικηγόρο χωρίς να απαιτεί να προϋπάρχει εξουσιοδότηση προς τούτο (λόγω όχι μόνον του άρθρου 6 παρ.1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αλλά και του πρακτικώς ανεφάρμοστου της εξεύρεσης δικηγόρου από το ίδιο το πρόσωπο που κρατείται), αλλά με δήλωση που παρέχεται εκείνη τη στιγμή, όπως συμβαίνει ακόμη και κατά τον διορισμό δικηγόρου στο ακροατήριο (άρθρ.340 ΚΠΔ). Όταν λοιπόν καθόλη την προδικασία της ποινικής δίκης, ο κατηγορούμενος δέχεται επίσκεψη δικηγόρου χωρίς να του ζητείται προηγούμενη εξουσιοδότηση, γιατί η αστυνομία να δημιουργεί προσκόμματα στην ελεύθερη πρόσβαση δικηγόρου εκεί που υφίσταται απλώς διοικητική παράβαση; *Η απλώς πιθανολογούμενη καταχρηστική άσκηση δικαιωμάτων εκ μέρους των κρατουμένων είναι πολύ επισφαλής δικαιολογητικός λόγος για ένα κράτος δικαίου, ειδικά όταν οι σχετικές διατάξεις του Σωφρονιστικού Κώδικα κατοχυρώνουν την ελεύθερη επικοινωνία και πρόσβαση σε συνήγορο* (άρθρ.51 παρ.1, 53 παρ.2 Ν. 2776/1999).

Η στάθμιση των διακυβευόμενων έννομων αγαθών στον ΚΠΔ και στον Σωφρονιστικό Κώδικα, καταλήγει υπέρ της διασφάλισης της ελεύθερης πρόσβασης δικηγόρου και νομικής συνδρομής στον κρατούμενο, πόλλω δε μάλλον αυτό πρέπει να ισχύει στην περίπτωση της διοικητικής κράτησης προς απέλαση. Εξάλλου, η απαίτηση προηγούμενης εξουσιοδότησης από τους ίδιους τους κρατούμενους θα κατέληγε σε λογικώς άτοπο αποτέλεσμα, αφού η παροχή εξουσιοδότησης θα προϋπέθετε την άδεια πρόσβασης του δικηγόρου σε αυτούς από τις οικείες λιμενικές ή αστυνο-

μικές αρχές. που κρατούν αυτούς που έρχονται μαζικά παράνομα στη χώρα. Για να μπορέσει δε ο κρατούμενος να έλθει σε προφορική έστω επαφή ο ίδιος με κάποιον δικηγόρο, θα πρέπει όλοι οι χώροι κράτησης των παράνομα εισερχομένων αλλοδαπών να διαθέτουν τηλέφωνα και να διασφαλίζουν την ελεύθερη πρόσβαση των κρατουμένων σε αυτά, κάτι που δεν συμβαίνει στις υποθέσεις που έχει διερευνήσει ο Συνήγορος του Πολίτη, αν και, όπως έχουμε επισημάνει, η τηλεφωνική επικοινωνία είναι στοιχειώδες δικαίωμα κάθε κρατουμένου.

Όσον αφορά τα *κυκλώματα παράνομης μεταφοράς* αλλοδαπών, τα οποία είναι δυνατόν να απευθύνονται και σε δικηγόρους αλλά και τον κίνδυνο *άγρας πελατών* από μεμονωμένους δικηγόρους, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι οι κίνδυνοι αυτοί είναι εξίσου υπαρκτοί σε κάθε περίπτωση κράτησης ή φυλάκισης, χωρίς τούτο να συνιστά, κατά τον ΚΠΔ, νόμιμο λόγο για τις αρμόδιες αρχές να αρνηθούν τη νομική συνδρομή στους ποινικά υπόδικους. Στην περίπτωση αυτή, όπως άλλωστε και προς αποτροπή της *άγρας πελατών* από άσχετους με την υπόθεση δικηγόρους, *αρκεί οι αστυνομικές αρχές να βεβαιώνονται ότι ο δικηγόρος που εμφανίζεται γνωρίζει το όνομα του κρατουμένου που προσέρχεται να συνδράμει.*

Αντιστρέφοντας το επιχείρημα της Διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι η διευκόλυνση της παροχής νομικής συνδρομής στις υπό εξέταση περιπτώσεις, επιβάλλεται όχι για να υποκαταστήσει, αλλά για να διασφαλίσει την δυνατότητα υποβολής αυτοπρόσωπου αιτήματος ασύλου από όσους ειλικρινά το επιθυμούν. Άλλωστε, για να θεωρηθεί κάποιος «αιτών ασύλο» και να απολαύει των δικαιωμάτων (δηλ. πρόσβαση σε δικηγόρο ή νομικό σύμβουλο κατά το Π.Δ. 61/1999, αλλά και κατά τις διατάξεις του Ψηφίσματος του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 20^{ης} Ιουνίου 1995 (ΕΕ C 274, 19.9.1996)) δεν είναι απαραίτητο να έχει υποβάλει γραπτή αίτηση ασύλου (άρθρο 1 παρ. 1 του Π.Δ. 61/1999). Δεδομένου ότι παρατηρείται ιδιαίτερη καθυστέρηση όσον αφορά την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, ο κίνδυνος καταχρηστικής υποβολής αιτημάτων ασύλου δεν μπορεί να αποτελεί δικαιολογία για την παραβίαση των διατάξεων περί εκπροσώπησης και παροχής νομικής συνδρομής στους κρατούμενους, ούτε μπορεί ο κίνδυνος αυτός να αποτρέπει σε ένα κράτος δικαίου με τη μη παραλαβή των σχετικών αιτημάτων ή τη μη καταγραφή των σχετικών προφορικών αιτημάτων. Καταρχήν, η έννομη τάξη έχει μεριμνήσει ώστε ενδεχόμενη καταχρηστική επίκληση λόγων ασύλου να αντιμετωπίζεται με την *ταχύρρυθμη διαδικασία* εξέτασης σε σημεία εισόδου στη χώρα, η οποία θα μπορούσε να ενεργοποιείται άμεσα σε περιπτώσεις μαζικής εισροής μεταναστών ομού μετά ενδεχομένων πολιτικών προσφύγων. Επιπλέον, καθοριστικής σημασίας μέτρο για την αποτροπή του κινδύνου καταχρηστικής υποβολής αιτημάτων ασύλου, είναι η

πραιτέρω ευαισθητοποίηση του αρμόδιου προσωπικού μέσω της συνεχούς εκπαίδευσης και ενημέρωσής του, έτσι ώστε να είναι σε θέση να υποβάλει τις κατάλληλες ερωτήσεις προκειμένου να διαγνώσει ποια άτομα είναι πιθανό να χρίζουν διεθνούς προστασίας.

Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης δεν έχει αλλάξει τη στάση του και συνεχίζει να μην επιτρέπει την πρόσβαση δικηγόρων στους χώρους κράτησης παρανόμως εισερχομένων αλλοδαπών ή να τη δυσχεραίνει υπέρμετρα.

0388

Έγγραφο 14216.01.2.2/25.11.2002

Κατάθεση αιτήματος ασύλου με δικαστικό επιμελητή

Άρνηση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης να εξετάσει αιτήματα ασύλου που κατατέθηκαν με δικαστικό επιμελητή – Ο δικαστικός επιμελητής δεν αποτελεί «αρχή» με την έννοια της παρ.1 του άρθρου 2 του Π.Δ. 61/1999 – Η κατάθεση αιτήματος με δικαστικό επιμελητή αποτελεί δήλωση βούλησης, η οποία έχει περιβληθεί τον τύπο δημοσίου εγγράφου, και άρα έχει αυξημένη αποδεικτική δύναμη – Η διοίκηση υποχρεούται να καλέσει αμελλητί τον αιτούντα προκειμένου να υπογράψει το αίτημα ασύλου ενώπιόν της – Η μη πλήρωση της προϋπόθεσης του «αυτοπρόσωπου», δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως αιτιολογία για τον αποκλεισμό προσώπου από την προστασία της Σύμβασης της Γενεύης του 1951.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 1 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 «Περί του Καθεστώτος των Προσφύγων», όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967

Ν.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201, τ. Α')

Α.Ν. 389/1968 (ΦΕΚ 125, τ. Α'')

Άρθρο 1, παρ. 2, του Π.Δ. 61/1999 «Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογένειάς του και τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα» (ΦΕΚ 63, τ. Α')

Άρθρα 1, παρ. 1, και 25, παρ.1, του Ν. 2318/1995 «Κώδικας Δικαστικών Επιμελητών» (ΦΕΚ 126, τ. Α')

Άρθρο 4 παρ.1 του Ν. 2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (ΦΕΚ 45, τ. Α')

Άρθρο 13 ΠΚ

Ιστορικό : Το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (ΕΣΠ) ζήτησε τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη προκειμένου να επιτραπεί η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου εξήντα (60) αλλοδαπών υπη-

κόων Αφγανιστάν καταγωγής Χαζάρα, οι οποίοι είχαν συγκεντρωθεί στα γραφεία του ΕΣΠ ζητώντας να τους χορηγηθεί πολιτικό άσυλο, καθώς ισχυρίζονταν ότι οι αρμόδιες αρχές δεν είχαν δεχθεί να παραλάβουν αιτήματα ασύλου. Δεδομένης της άρνησης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης να παραλάβει τα αιτήματα ασύλου, τελικώς αυτά επιδόθηκαν με δικαστικό επιμελητή. Η Διοίκηση αμφισβήτησε ως προς τους παραπάνω αλλοδαπούς, αλλά και γενικότερα, τη νομιμότητα της υποβολής των αιτημάτων ασύλου με δικαστικό επιμελητή ενόψει των διατάξεων του Π.Δ. 61/1999.

Σκεπτικό : Ο δικαστικός επιμελητής είναι άμισθος δημόσιος λειτουργός (άρθρο 1 παρ. 1 του Ν. 2318/1995 *Κώδικας Δικαστικών Επιμελητών*). Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του ενεργεί ως όργανο της Πολιτείας και, στην περίπτωση αυτή, λογίζεται ως υπάλληλος κατά την έννοια του άρθρου 13 του Ποινικού Κώδικα (άρθρο 25 παρ. 1 του προαναφερόμενου *Κώδικα*). Αν και ο δικαστικός επιμελητής, σύμφωνα με τα παραπάνω, είναι όργανο στο οποίο έχει ανατεθεί για ορισμένες πράξεις δημόσια εξουσία, δεν μπορεί, παρόλα αυτά, να θεωρηθεί ότι αποτελεί «αρχή» κατά την έννοια του άρθρου 1, παρ. 2, του Π.Δ. 61/1999 περί διαδικασίας αναγνώρισης αλλοδαπού ως πρόσφυγα κλπ. Και τούτο, διότι στο πλαίσιο της ως άνω διάταξης, ο όρος «αρχή» αναφέρεται σε μη αστυνομική δημόσια αρχή εκλαμβανόμενη με την έννοια της οργανικής μονάδας Διοικήσεως, ως προς την οποία, άλλωστε, ισχύει και η γενική υποχρέωση που θεσπίζεται από τις διατάξεις του *Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας* (Ν. 2690/1999, άρθρο 4, παρ. 1) για διαβίβαση στην αρμόδια Υπηρεσία ενός αιτήματος που κατατίθεται αναρμοδίως.

Ωστόσο, διάφορο είναι το ζήτημα των υποχρεώσεων που γεννά για τη Διοίκηση η κατάθεση ενός αιτήματος ασύλου με δικαστικό επιμελητή. Καταρχήν, δεν τίθεται ζήτημα ως προς την υποχρέωσή της να παραλάβει το αίτημα που της επιδίδεται, υποχρέωση η οποία προκύπτει από τις διατάξεις του *Κώδικα Δικαστικών Επιμελητών* που προβλέπουν το δημόσιο χαρακτήρα των πράξεων που εκτελεί ο δικαστικός επιμελητή και την υποχρέωση συνεργασίας των δημόσιων υπηρεσιών με αυτόν. Σε περίπτωση που η Διοίκηση παραλάβει ένα αίτημα ασύλου μέσω δικαστικού επιμελητή, υποχρεούται να καλέσει αμελλητί τον αιτούντα άσυλο προκειμένου να υπογράψει ενώπιόν της το αίτημα ασύλου. Η υποχρέωση αυτή απορρέει από το γεγονός ότι ένα τέτοιο αίτημα ασύλου δεν πληροί με την προϋπόθεση της αυτοπρόσωπης υποβολής, αποτελεί όμως δήλωση βούλησης, η οποία έχει περιβληθεί τον τύπο του δημοσίου εγγράφου με την αυξημένη αποδεικτική δύναμη με την οποία ο νόμος περιβάλλει τα έγγραφα αυτά. Ενδεχόμενη άρνηση της Διοίκησης να λάβει υπόψη της τη σχετική δήλωση ή απόρριψη του αιτήματος με την αιτιολογία ότι δεν υ-

ποβλήθηκε αυτοπροσώπως, θα ήταν καταχρηστική και θα αποτελούσε καταστρατήγηση της Σύμβασης της Γενεύης. Και τούτο διότι, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα της Σύμβασης του 1951, η υποχρέωση της αυτοπρόσωπης υποβολής ενός αιτήματος ασύλου γίνεται αντιληπτή μόνο ως μέσο για την απόδειξη της πραγματικής βούλησης του αιτούντος άσυλο και όχι ως διαδικαστική προϋπόθεση, η έλλειψη της οποίας θα αρκούσε ως αιτιολογία για τον αποκλεισμό από την προστασία της Σύμβασης κάποιου ο οποίος έχει έγκυρα δηλώσει, με άλλο τρόπο, την επιθυμία του να τύχει αυτής της προστασίας. Ιδίως στην περίπτωση άρνησης της Διοίκησης να παραλάβει αιτήματα ασύλου, όπως στην υπό εξέταση περίπτωση, η κατάθεση μέσω δικαστικού επιμελητή παρουσιάζεται ως ο μόνος τρόπος να αιτηθεί κάποιος πολιτικού ασύλου.

0389

Έγγραφο 12393.02.2.1/28.11.2002

Πρόσβαση εκπροσώπων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) σε χώρους κράτησης αλλοδαπών

Άρνηση ή υπέρμετρη καθυστέρηση στην ικανοποίηση αιτήματος Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης για πρόσβαση εκπροσώπων της σε χώρους κράτησης παράνομων αλλοδαπών – Ως προς τους αιτούντες άσυλο, τόσο η εθνική όσο και η κοινοτική νομοθεσία, κατοχυρώνουν ρητά την ελεύθερη πρόσβαση της Ύπατης Αρμοστείας και των συμβεβλημένων με αυτήν οργανώσεων στους χώρους κράτησης- Βάσει του σκοπού λειτουργίας τους, οι ΜΚΟ έχουν έννομο συμφέρον να ζητήσουν άδεια επίσκεψης και επικοινωνία με τους κρατούμενους- Η επίσκεψη και η επικοινωνία επιτρέπεται κατόπιν άδειας του ελέγχοντος τον χώρο κράτησης οργάνου- Το αίτημα εξετάζεται με κριτήριο την επίδραση της επίσκεψης στη βελτίωση των όρων κράτησης και στην προστασία των δικαιωμάτων των κρατουμένων αλλοδαπών, σε συνδυασμό με την ασφάλεια των χώρων κράτησης- Κάθε απορριπτική απάντηση πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Παράγραφος 13 του Ψηφίσματος του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 20¹⁵.6.1995 «Για τις στοιχειώδεις εγγυήσεις των διαδικασιών εξέτασης αιτήσεων ασύλου», (ΕΕ C 274,19.9.1996)

Σύσταση του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τα δικαιώματα των αλλοδαπών που επιθυμούν να εισέλθουν σε κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης και την εκτέλεση αποφάσεων απέλασης (Κεφ. Ι παρ.4

και Π παρ.10 αντίστοιχα, CommDH/Rec (2001) 1, Strasbourg,19.9.2001)¹.

Άρθρο 1 παρ. 6 του Π.Δ. 61/1999 «Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογένειάς του και τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα» (ΦΕΚ 63, τ. Α')

Άρθρο 52 § 2 του Ν. 2776/1999 «Σωφρονιστικός Κώδικας» (ΦΕΚ 291, τ. Α')

Ιστορικό : Μη Κυβερνητική Οργάνωση ζήτησε τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη προκειμένου να ελεγχθεί η νομιμότητα της άρνησης των αστυνομικών αρχών να επιτρέψουν την πρόσβαση εκπροσώπων της σε χώρους κράτησης αλλοδαπών και να διευκρινισθεί το σχετικό πλαίσιο αρχών που εφαρμόζει η Διοίκηση. Η Διεύθυνση Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, απαντώντας προς τη Μη Κυβερνητική Οργάνωση, επέτρεψε στους εκπροσώπους της να επισκεφθούν έναν από τους τέσσερις χώρους στους οποίους είχε ζητήσει να έχει πρόσβαση, και επεσήμανε τα εξής: α) η πρόσβαση των φορέων προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων στους χώρους κράτησης αλλοδαπών, πέραν των όποιων άλλων προβλημάτων, δημιουργεί σοβαρά προβλήματα ασφάλειας των κρατητηρίων, β) παρέχεται απεριόριστη πρόσβαση σε χώρους κράτησης αλλοδαπών ή αιτούντων άσυλο στους οργανισμούς που έχουν συσταθεί δύναμι διεθνών συμβάσεων ή λειτουργούν στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών και γ) παρότι δεν υφίσταται σχετική έννομη υποχρέωση, ικανοποιούνται αιτήματα επίσκεψης ΜΚΟ σε χώρους κράτησης αλλοδαπών ή αιτούντων άσυλο, στο μέτρο του δυνατού, κατόπιν στάθμισης μεταξύ των δικαιωμάτων των κρατουμένων και της δημόσιας τάξης και ασφάλειας.

Σκεπτικό : Σε σχέση με τις ως άνω θέσεις της Διεύθυνσης Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι :

1. Ο απολογισμός της λειτουργίας των ΜΚΟ στα σύγχρονα κράτη είναι θετικός, καθώς η δράση τους έχει συχνά εμπλουτίσει το περιεχόμενο του κράτους δικαίου και έχει συμβάλει στην ανάπτυξη σύγχρονων, περισσότερο συμμετοχικών και κοινωνικά ευαίσθητων θεσμών. Η καλή συνεργασία διοίκησης και ΜΚΟ συμβάλλει στην ανάπτυξη της χρηστής διοίκησης και του κοινωνικού κράτους δικαίου, ενώ η με υπερβολική επιφυλακτικότητα αντιμετώπιση των ΜΚΟ ή ακόμη περισσότερο η αντιμετώπισή τους ως αντιπάλων, υποδηλώνει κλειστή, αδιαφανή, και εν δυνάμει αυταρχική διοίκηση, η οποία εξ αυτών των λόγων φοβάται και επιχειρεί να περιορίσει τη δημοσιότητα γύρω από τη λειτουργία της. Κατ' ε-

¹ Βλέπε ανωτέρω, στην ανά χειρας έκδοση.

φαρμογήν, ακριβώς, της αρχής της «μέγιστης διαφάνειας» και το Συμβούλιο της Ευρώπης συνιστά τόσο το δικαίωμα επικοινωνίας των υπό κράτηση αλλοδαπών με κάθε πρόσωπο της επιλογής τους, όσο και τη διασφάλιση πρόσβασης των ΜΚΟ στους χώρους κράτησής τους.

2. Η ελληνική διοίκηση έχει έννομη υποχρέωση να παρέχει απρόσκοπτη πρόσβαση στους χώρους κράτησης αλλοδαπών μόνο στα εντεταλμένα όργανα οργανισμών προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων που η σύσταση και λειτουργία τους ως ελεγκτικά όργανα ορίζεται από διεθνείς συμβάσεις κυρωμένες από τη χώρα μας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την πρόληψη των βασανιστηρίων, Επιτροπή κατά των βασανιστηρίων του ΟΗΕ), ή στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών που συμμετέχει η Ελλάδα, ή τέλος από το εθνικό μας δίκαιο (π.χ. Συνήγορος του Πολίτη).

3. Τόσο η εθνική (Π.Δ.61/1999), όσο και η κοινοτική νομοθεσία (Ψήφισμα Συμβουλίου Υπουργών Ε.Ε της 20^{ης} Ιουνίου 1995, ΕΕ C 274, 19.09.1996, παράγραφος 13) διαφοροποιούν το καθεστώς κράτησης αιτούντων άσυλο από αυτό της κράτησης των λοιπών αλλοδαπών. Εν προκειμένω, για την πρόσβαση σε κρατούμενους αιτούντες άσυλο, οι ανωτέρω διατάξεις θεσπίζουν ρητώς δικαίωμα πρόσβασης, και όχι μόνον νομικής συνδρομής, των εκπροσώπων της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ και των συμβεβλημένων με αυτήν οργανώσεων, δηλαδή στην Ελλάδα του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες.

4. Η κατ' αρχήν δυνατότητα πρόσβασης των ΜΚΟ σε χώρους μαζικής κράτησης αλλοδαπών βρίσκει έρεισμα στην κείμενη ελληνική νομοθεσία. Οι ΜΚΟ, βάσει του σκοπού λειτουργίας τους (π.χ. παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας, ιατρικής φροντίδας, προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων), **έχουν έννομο ενδιαφέρον να ζητήσουν επίσκεψη στους χώρους κράτησης και επικοινωνία με τους κρατούμενους αλλοδαπούς.** Η επίσκεψη και η επικοινωνία επιτρέπεται κατόπιν άδειας του αρμοδίου για τον χώρο κράτησης οργάνου. Η εν λόγω διαδικασία θεμελιώνεται στην αναλογική εφαρμογή του άρθρου 52 § 2 του Σωφρονιστικού Κώδικα (Ν. 2776/1999), ο οποίος ρυθμίζει τους κανόνες εκτέλεσης ποινών και μέτρων ασφάλειας κατά της ελευθερίας. Οι εγγυήσεις επικοινωνίας με το ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον των κρατουμένων σε σωφρονιστικά καταστήματα πρέπει πολλώ μάλλον να ισχύουν και στην περίπτωση αστυνομικής κράτησης, όπου η στέρηση της ελευθερίας δεν συνιστά καταγνωσμένη από δικαστήριο ποινή ούτε εκτέλεση εντάλματος προσωρινής κράτησης.

5. Το αρμόδιο για την κράτηση όργανο, στο πλαίσιο των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας των πράξεών του, πρέπει να εξετάζει το σχετικό αίτημα με κριτήριο την, βάσει των σκοπών και της δράσης της ΜΚΟ, επίδραση της επίσκεψης στη βελτίωση των όρων κράτησης και

στην προστασία των δικαιωμάτων των κρατουμένων αλλοδαπών σε συνδυασμό με την ασφάλεια των χώρων κράτησης. Σημειώνεται ότι η επίκληση της ασφάλειας των χώρων κράτησης πρέπει να είναι ειδική και σαφής.

6. Η εξέταση του αιτήματος πρέπει να διενεργείται εντός εύλογου χρόνου και τυχόν απόρριψή του πρέπει να είναι έγγραφη και επαρκώς αιτιολογημένη. Η ανατιολόγητη ή ανεπαρκώς αιτιολογημένη απόρριψη της αίτησης είναι καταχρηστική.

Ενόψει των παραπάνω παρατηρήσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη κρίνει αναγκαία τη διαμόρφωση ενός πλαισίου κανόνων επικοινωνίας του κρατούμενου αλλοδαπού με το ευρύτερο κοινωνικό του περιβάλλον, το οποίο θα θεμελιώνεται στην αναλογική εφαρμογή των αντιστοίχων διατάξεων του Σωφρονιστικού Κώδικα.

0390

Έγγραφο 1869/23.12.2002

Προβλήματα εφαρμογής του Ν. 2910/2001 «περί εισόδου και παραμονής αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια»

Ο Συνήγορος του Πολίτη, σε συνέχεια ικανού αριθμού έγγραφων αναφορών και προφορικών αιτημάτων, καθώς επίσης και επί τόπου επισκέψεων που πραγματοποίησε στις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες, απευθύνθηκε στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, προκειμένου να διατυπώσει συγκεκριμένες προτάσεις επίλυσης των προβλημάτων που ανακύπτουν από την εφαρμογή του Ν. 2910/2001. Αναγνωρίζοντας την αξιοσημείωτη προσπάθεια του Υπουργείου να παρακολουθεί και να βελτιώνει συνεχώς το περιεχόμενο των διατάξεων του ως άνω νόμου, αφού πρόβη σε σημαντικές τροποποιήσεις με τους νόμους 3013/2002 και 3074/2002, επισημαίνει εντούτοις ότι οι εν λόγω τροποποιήσεις δεν κατάφεραν να ομαλοποιήσουν και να απλοποιήσουν τη διαδικασία εξέτασης και χορήγησης αδειών παραμονής σε ικανοποιητικό βαθμό.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α')

Προβλήματα :

1. Παρά τις επίπονες προσπάθειες των υπηρεσιών μετανάστευσης των Περιφερειών, **μόνο μικρό ποσοστό αιτημάτων χορήγησης αδειών παραμονής είχε εξετασθεί έως τον Δεκέμβριο του 2002.** Τούτο σημαίνει ότι η συντριπτική πλειονότητα των αλλοδαπών θα βρισκόταν χωρίς ισχυρό τίτλο παραμονής στη χώρα από τις 01.01.2003. Τα αίτια της αργής

εξέλιξης της διαδικασίας είναι πολλά: οι σημαντικές αλλαγές που επέφερε ο νόμος, ο μεγάλος αριθμός των αιτημάτων, η ανάληψη της αρμοδιότητας από υπηρεσίες που δεν είχαν προηγούμενη εμπειρία στο θέμα, η ελλιπέστατη στελέχωση των αρμοδίων υπηρεσιών, η έλλειψη σύγχρονων συστημάτων διαχείρισης πληροφορίας, αυτοματισμών και επικοινωνίας, η πολλαπλότητα και πολυπλοκότητα των ελέγχων που πρέπει να διενεργηθούν κ.ά. Με βάση την προηγούμενη εμπειρία της πράσινης κάρτας και των καθυστερήσεων που σημειώθηκαν στον Ο.Α.Ε.Δ., η καθυστέρηση που παρατηρείται στη διαδικασία είναι εύλογη. Όμως, καθώς υπάρχει προηγούμενη (πράσινη κάρτα) και ταυτόχρονη (δελτία ταυτότητας ομογενούς) εμπειρία, δεν είναι δικαιολογημένη η ανυπαρξία πρόνοιας για τον εφοδιασμό των αλλοδαπών με προσωρινό έγγραφο παραμονής για όσο διάστημα εκκρεμεί η εξέταση των αιτημάτων τους. Η ιδιαίτερη ένταση του προβλήματος που θα παρουσιασθεί μετά από τις 31.12.2002 αφορά το γεγονός ότι η συντριπτική πλειοψηφία των αλλοδαπών, καθώς δεν θα κατέχει άδεια παραμονής σε ισχύ ούτε προσωρινό έγγραφο παραμονής, δεν θα μπορεί να έχει οποιαδήποτε συναλλαγή με τη διοίκηση (να ζητά ανανέωση της άδειας εργασίας και της άδειας παραμονής του, να εκπληρώνει τις ασφαλιστικές και φορολογικές του υποχρεώσεις, να ασφαρίζεται, να προσλαμβάνεται, να περιθάλπεται κ.ά.), ούτε να ταξιδέψει στη χώρα προέλευσής του, ενώ συγχρόνως θα αντιμετωπίζει διαρκή προβλήματα κατά τους αστυνομικούς ελέγχους.

2. Οι αρμόδιες υπηρεσίες των Περιφερειών, λόγω του υπερβολικού για τις δυνατότητές τους φόρτου εργασίας, εκδίδουν *άδειες παραμονής για εργασία που η πραγματική τους διάρκεια είναι ελάχιστη (έως μηδενική)* και που μέχρι να φθάσουν στους Δήμους και να παραληφθούν από τους δικαιούχους τους, η ισχύς τους θα έχει προ πολλού λήξει. Σύμφωνα με το γράμμα του νόμου, οι εν λόγω αλλοδαποί δεν δικαιούνται να ζητήσουν ανανέωση της άδειας παραμονής τους καθώς θα προσέλθουν εκπρόθεσμα να υποβάλουν το σχετικό αίτημα.

3. Το πρόβλημα της *ελάχιστης διάρκειας της άδειας παραμονής για εργασία* δεν είναι συγκυριακό αλλά νομοθετικό. Η διάρκειά της εν λόγω άδειας δεν είναι αυτόνομο χρονικό διάστημα (π.χ. ένα έτος) αλλά ετεροκαθορίζεται από τη διάρκεια της άδειας εργασίας (η άδεια παραμονής διαρκεί όσο η άδεια εργασίας). Δεδομένης της διαδικασίας χορήγησης της άδειας παραμονής για εργασία, είναι αδύνατον, κάτω από τις ιδανικότερες συνθήκες, η διάρκεια των αδειών παραμονής για ετήσιας διάρκειας άδειες εργασίας (που αποτελούν και τη μεγάλη πλειονότητα των αδειών παραμονής) να ξεπερνά τους 4-6 μήνες. Αυτό σημαίνει αφενός ότι οι υπηρεσίες δεν αναμένεται, τουλάχιστον για την επόμενη εξαετία, να αποσυμφορηθούν από τον τεράστιο όγκο αιτημάτων που επιλαμβάνονται, καθώς

ουσιαστικά μόλις ο αλλοδαπός θα λαμβάνει την άδεια παραμονής θα επανέρχεται για να ζητήσει την ανανέωσή της και ενώ θα καταβάλλει παράβολο για ετήσια άδεια παραμονής, θα του χορηγείται άδεια παραμονής διάρκειας λίγων μηνών.

4. Κύρια και βασική αιτία δημιουργίας του αδιεξόδου που σημειώνεται στη διαδικασία χορήγησης των αδειών παραμονής είναι η *αδικαιολόγητα μικρή διάρκεια των αδειών*. Η ισχύς της προσωρινής άδειας ήταν μόλις εξάμηνη, ενώ η ισχύς της άδειας παραμονής παραμένει ετήσια για τα πρώτα έξι χρόνια παραμονής, πλην της άδειας για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα. Η αύξηση της διάρκειας της άδειας σε διετή έρχεται μετά από ιδιαίτερα μακρύ χρονικό διάστημα (εξαετία), ενώ η περαιτέρω κλιμάκωση της σε αόριστη, μετά από την πάροδο δεκαετίας, δεν συντελείται αυτοδικαίως αλλά τελεί υπό την ευχέρεια της διοίκησης. Σημειώνεται ότι με την εφαρμογή του Ν. 2910/2001 οι κάτοχοι πράσινων καρτών διετούς και τριετούς διάρκειας, κατά την ανανέωση των αδειών τους, θα λάβουν ετήσιας διάρκειας άδειες παραμονής, δηλαδή η ισχύς των αδειών τους θα μειωθεί δραστικά. Η ασφυκτικά μικρή αρχική διάρκεια των αδειών παραμονής, παράλληλα με την μεγάλη καθυστέρηση κλιμάκωσής της, προκαλούν δραματική συμφόρηση στο σύστημα που δεν προβλέπεται να λυθεί στο μεσοπρόθεσμο μέλλον. Μία γρηγορότερη κλιμάκωση της διάρκειας της άδειας παραμονής θα βοηθούσε δραστικά στην ομαλοποίηση της κατάστασης, στην ανύψωση του ηθικού και κατά συνέπεια της παραγωγικότητας του προσωπικού των υπηρεσιών και, τέλος, στην εδραίωση αισθήματος ασφάλειας στους αλλοδαπούς, το οποίο αποτελεί βασικό παράγοντα ενσωμάτωσής τους στην Ελληνική κοινωνία.

5. Επίσης σημαντικό πρόβλημα αποτελεί η *αρμοδιότητα έκδοσης διετούς διάρκειας αδειών παραμονής για εργασία καθώς και άδειας παραμονής για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα μετά από εξαετία*. Ο νόμος προβλέπει ότι οι εν λόγω άδειες εκδίδονται με απόφαση του Υπουργού ΕΣ.Δ.Δ.Α. Ωστόσο, οι άδειες αυτές χορηγούνται κατά δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης, οπότε θα μπορούσαν, σύμφωνα με το πνεύμα και τον σκοπό του Ν.2910/2001, να λαμβάνονται αποκεντρωμένα, από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Η συγκέντρωση της αρμοδιότητας και κατά συνέπεια των σχετικών αιτημάτων στον ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. θα προκαλέσει υπερφόρτωση των υπηρεσιών του Υπουργείου, μεγαλύτερη καθυστέρηση και, κατά συνέπεια, μεγαλύτερη ταλαιπωρία των αλλοδαπών. Αντίθετα, προφανής σκοπός του νόμου είναι, μέσω της αύξησης της διάρκειας της άδειας, να απλοποιηθεί η διαδικασία ανανέωσης της άδειας για τους εν λόγω αλλοδαπούς.

6. Τέλος, σημαντικότερα προβλήματα προκαλεί η *διάταξη περί ανανέωσης των αδειών εργασίας*. Ο καθορισμός προϋποθέσεων που δεν

συμβάλλουν στη διαμόρφωση ενός ευκταίου αλλά και εφικτού πλαισίου ρύθμισης της αγοράς εργασίας και ενδυνάμωσης των Ασφαλιστικών μας Ταμείων (π.χ. δεν απαιτείται συγκεκριμένος αριθμός ενσήμων για την ανανέωση της άδειας εργασίας αλλά σύναψη σύμβασης εργασίας), η υποχρέωση προσκόμισης δικαιολογητικών που η διοίκηση αδυνατεί να εκδώσει (π.χ. βεβαίωση εκπλήρωσης ασφαλιστικών υποχρεώσεων) και η ασαφής και αβάσιμη διοικητική πρακτική που ακολουθείται επί του θέματος, η οποία δεν εδράζεται στις προβλέψεις των διατάξεων του νόμου, έχουν δημιουργήσει οξύτατα προβλήματα τόσο στη λειτουργία των υπηρεσιών εργασίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, όσο και στους εργαζόμενους αλλοδαπούς. Διαφαίνεται ότι με τον αβάσιμο τρόπο που εφαρμόζεται η διάταξη περί ανανέωσης της άδειας εργασίας, μεγάλο κομμάτι αλλοδαπών εργαζομένων θα αποκλειστεί από τη διαδικασία και θα εξωθηθεί στην παρανομία και στην παραοικονομία.

Προτάσεις :

α) Να δοθεί αυτοδίκαια παράταση τριών μηνών σε όλους τους τίτλους διαμονής που η διάρκειά τους παρατάθηκε έως τις 31.12.2002, προκειμένου να ολοκληρωθεί η διαδικασία υποβολής αιτήσεων ανανέωσης των εν λόγω τίτλων.

β) Για τις άδειες παραμονής που λήγουν μετά από τις 01.01.2003 και έως τις 31.12.2003 να παραταθεί αυτοδίκαια η ισχύς τους για ένα εξάμηνο, προκειμένου να μην προκύψουν προβλήματα με άδειες που αποδίδονται στους κατόχους τους εκπρόθεσμα ή με ελάχιστη πραγματική διάρκεια, με αποτέλεσμα οι ενδιαφερόμενοι να αδυνατούν να ζητήσουν εμπρόθεσμα την ανανέωσή τους.

γ) Με την κατάθεση των αιτήσεων για χορήγηση άδειας παραμονής, να χορηγείται στους αλλοδαπούς «βεβαίωση κατάθεσης δικαιολογητικών έκδοσης άδειας παραμονής», ανανεούμενη ανά εξάμηνο, η οποία να επέχει θέση άδειας παραμονής.

δ) Η διάρκεια ισχύος της άδειας παραμονής για εξαρτημένη εργασία να μην συνδέεται με το χρονικό διάστημα που υπολείπεται για τη λήξη της ισχύος της άδειας εργασίας αλλά, γενικά, με το συνολικό χρονικό διάστημα για το οποίο η άδεια εργασίας έχει χορηγηθεί (π.χ. ο κάτοχος ετήσιας άδειας εργασίας να λαμβάνει ετήσια άδεια παραμονής κ.ο.κ.). Με τον τρόπο αυτό η άδεια εργασίας και η άδεια παραμονής θα διαρκούν ίσα χρονικά διαστήματα (ετήσια, διετή κ.ο.κ.), όμως θα έχουν διαφορετικές ημερομηνίες έναρξης και λήξης. Προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας παραμονής για εργασία παραμένει η ισχυρή άδεια εργασίας.

ε) Να τροποποιηθεί η διάρκεια των αδειών παραμονής (εκτός των αδειών για σπουδές και των αλλοδαπών συζύγων Ελλήνων ή πολιτών χωρών Ε.Ε.) ως εξής: i) κατά την αρχική χορήγηση η άδεια να έχει ετήσια

διάρκεια, ii) μετά ετήσια παραμονή να έχει διετή διάρκεια, iii) μετά πενταετή παραμονή να έχει πενταετή διάρκεια και iv) μετά δεκαετή παραμονή να δύναται να έχει αόριστη διάρκεια. Προς επίρρωση των ανωτέρω, επισημαίνεται ότι υφίσταται πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για έκδοση Οδηγίας σχετικά με το καθεστώς κατοίκου μακράς διάρκειας υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, η οποία αναμένεται να συζητηθεί κατά την Ελληνική Προεδρία. Η πρόταση προβλέπει το δικαίωμα υπαγωγής στο καθεστώς μετά την παρέλευση πενταετίας και ορίζει ως διάρκεια της άδειας μακράς διάρκειας τα δέκα έτη.

στ) Οι αποφάσεις για χορήγηση άδειας παραμονής που λαμβάνονται κατά δέσμια αρμοδιότητα να λαμβάνονται αποκεντρωμένα από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται κατά διακριτική ευχέρεια να λαμβάνονται από τον Υπουργό ΕΣ.Δ.Δ.Α.. Συνεπώς, η διετούς διάρκειας άδεια παραμονής να χορηγείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας. Επίσης, εάν υιοθετηθεί η ανωτέρω πρόταση για τροποποίηση της διάρκειας των αδειών παραμονής, ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας να αποφασίζει και για τη χορήγηση της πενταετούς διάρκειας άδεια παραμονής.

ζ) Το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής να διεξαγάγει περιορισμένα χρονικά διάλογο (π.χ. δίμηνης διάρκειας) με τους κοινωνικούς εταίρους (αντιπροσώπους εργαζομένων και εργοδοτών) και τους συναρμόδιους φορείς, με σκοπό τη διαμόρφωση ενός σαφούς, λειτουργικού, κοινωνικά και ασφαλιστικά επωφελούς, πλαισίου ρύθμισης της διαδικασίας χορήγησης και ανανέωσης αδειών εργασίας αλλοδαπού, το οποίο δεν θα εξωθεί στην παρανομία και την παραοικονομία τους αλλοδαπούς εργαζόμενους. Βάσει του πλαισίου αυτού να τροποποιηθούν και να συμπληρωθούν οι διατάξεις του άρθρου 19 του ν. 2910/2001 περί χορήγησης και ανανέωσης άδειας εργασίας.

Επιβεβαιώνοντας τις προβλέψεις του Συνηγόρου του Πολίτη, η ισχύς των αδειών παραμονής και άρα και η προθεσμία για την ανανέωση τους, παρατάθηκε αυτοδίκαια, για δεύτερη φορά, μέχρι 30.6.2003 (άρθρο 23 του Ν.3103/2003 «Έκδοση διαβατηρίων από την Ελληνική Αστυνομία και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 23, τ. Α'). Από τις υπόλοιπες προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, δεν είχε υιοθετηθεί καμία μέχρι 30.5.2003.

0391

Πόρισμα επί της αναφοράς 12390/2002

Πρόσβαση πληρεξουσίων σε έγγραφα αλλοδαπών κρατουμένων και αιτούντων άσυλο

Άρνηση Τμημάτων Αλλοδαπών να χορηγήσουν αντίγραφα φακέλων στους πληρεξουσίου αλλοδαπών κρατουμένων και αιτούντων άσυλο

– Η «δυσχέραση διοικητικής έρευνας», ως λόγος απορρήτου, πρέπει να αιτιολογείται ειδικά – Το δικαίωμα πρόσβασης σε στοιχεία δεν εξαρτάται από τη δυνατότητα χρήσης αυτών – Η κίνηση της διαδικασίας «επανεισδοχής» δεν αποτελεί αφ' εαυτής λόγο απορρήτου.

Εφαρμοστέο δίκαιο :

Άρθρο 5^Α παρ. 1 του Συντάγματος 1975/1986/2001

Άρθρο 5 παρ. 1-3 Ν. 2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (ΦΕΚ 45, τ. Α')

Άρθρο 44 παρ. 3-5 Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α')

Άρθρο 12 παρ. 2 Ν. 2472/1997 «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» (ΦΕΚ 50, τ. Α')

Ιστορικό: Πληρεξούσιοι αλλοδαπών κρατουμένων ζήτησαν αντίγραφα των φακέλων τους από δύο Τμήματα Αλλοδαπών. Το Τμήμα Πειραιά χορήγησε μόνον όσα στοιχεία είναι απαραίτητα για την άσκηση των δικαιωμάτων του άρθρου 44 παρ. 3-5 Ν. 2910/2001 (αντιρρήσεις κατά της απόφασης κράτησης, προσφυγή κατά της απόφασης απέλασης), απαντώντας ότι τα λοιπά στοιχεία ανάγονται στη διαδικασία «επανεισδοχής» (κατ' εφαρμογή πρόσφατου ελληνοτουρκικού πρωτοκόλλου) και, επομένως, αφ' ενός δεν συνδέονται με την άσκηση συγκεκριμένων δικαιωμάτων των κρατουμένων (αφού δεν προβλέπονται αντιρρήσεις ή προσφυγές στη διαδικασία «επανεισδοχής»), αφ' ετέρου είναι απόρρητα ως απτόμενα διακρατικών σχέσεων. Το Τμήμα Βορειοανατολικής Αττικής αντιπρότεινε στους πληρεξούσιους τη δυνατότητα να λάβουν αντίγραφα κάποιων εγγράφων, εφ' όσον τα ζητήσουν εξατομικευμένα, ενώ αρνήθηκε την πρόσβαση σε ολόκληρους τους φακέλους, με την αιτιολογία ότι τούτο θα μπορούσε να δυσχεράνει τη διενεργούμενη έρευνα σχετικά με την τέλεση διοικητικών παραβάσεων.

Σκεπτικό : Η διοίκηση, όταν επιλέγει την (προσωρινώς νόμιμη) αδιαφάνεια, οφείλει να μην αρκείται σε αόριστη επίκληση του άρθρου 5 παρ. 3 Ν. 2690/99 («Η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί ... αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης»), αλλ' αντιθέτως να αιτιολογεί εξειδικευμένα, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, για ποιούς ακριβώς ιδιαίτερους λόγους, με ποιόν ακριβώς τρόπο και μέχρι ποιάν ακριβώς χρονική στιγμή (θεωρεί ότι) η χορήγηση των στοιχείων θα μπορούσε «να δυσχεράνει ουσιωδώς» τη διεξαγωγή της έρευνας. Η ανάγκη ειδικής αιτιολογίας πηγάζει από τον εξαιρετικό χαρακτήρα του μέτρου της άρνησης χορήγησης στοι-

χειών (ως περιορισμού στην άσκηση ατομικού δικαιώματος), ενώ άνευ αυτής θα καταλύονταν το δικαίωμα πρόσβασης, εφ' όσον η εξαίρεση θα καθίστατο κανόνας σε κάθε περίπτωση διοικητικής έρευνας.

Η δυνατότητα χρήσης των ζητούμενων στοιχείων για την άσκηση συγκεκριμένων δικαιωμάτων στο πλαίσιο οιασδήποτε διαδικασίας δεν συνιστά προϋπόθεση άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης, το οποίο είναι αυτοτελές και **ανεξάρτητο από τη συγκεκριμένη χρήση την οποία επιφυλάσσει στα ζητούμενα στοιχεία ο ενδιαφερόμενος**, οπότε συντρέχει ακόμη και στις περιπτώσεις που τα στοιχεία αυτά θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν «μη χρήσιμα». Ο δικαιούχος διατηρεί τη δυνατότητα να ζητά όσα στοιχεία τον αφορούν, ακόμη και αν επιθυμεί απλώς τον εμπλουτισμό του προσωπικού του αρχείου. Προκειμένου, άλλωστε, περί διοικητικών εγγράφων, το άρθρο 5 παρ. 1 Ν. 2690/99 δεν απαιτεί καν τη συνδρομή εννόμου συμφέροντος.

Συνεπώς, το δικαίωμα πρόσβασης δεν αφορά μόνο τα στοιχεία που είναι αναγκαία για την άσκηση των δικαιωμάτων του άρθρου 44 παρ. 3-5 Ν. 2910/2001, αλλά και εκείνα που αφορούν τη διαδικασία «επαισιοδότησης», ανεξαρτήτως του αν, στο πλαίσιο της τελευταίας αυτής διαδικασίας, ο ενδιαφερόμενος στερείται παντός ενδίκου βοηθήματος. Άλλωστε, η «χρήση» των στοιχείων μπορεί, ενίοτε, να προσλαμβάνει διαστάσεις κατά πολύ ευρύτερες των προβλεπόμενων ενδίκων βοηθημάτων, εφ' όσον ο ενδιαφερόμενος διατηρεί τη δυνατότητα ελέγχου ολόκληρης της προηγηθείσης διαδικασίας, ούτως ώστε, αν τυχόν διαπιστώσει ενδείξεις παρανομίας, να ζητήσει την ανάκληση διοικητικών πράξεων ή ακόμη και τον καταλογισμό ευθυνών. Έτσι, το δικαίωμα πρόσβασης καταλαμβάνει ολόκληρο το φάκελο κάθε υπόθεσης, εξαιρουμένων μόνον εκείνων των στοιχείων, για τα οποία η διοίκηση θα μπορούσε, με εμπεριστατωμένη αιτιολογία, να επικαλεσθεί ειδική διάταξη απορρήτου. **Δεν φέρει ο ενδιαφερόμενος το βάρος του προσδιορισμού των εγγράφων που δικαιούται να λάβει, αλλ' αντιστρόφως, η διοίκηση φέρει το βάρος της επιλογής των εγγράφων που οφείλει ν' αποκρύψει.** Τέλος, η εμπλοκή ξένου κράτους σε μία διοικητική διαδικασία δεν αρκεί για να καταστήσει, άνευ άλλου τινός, «εθνικά απόρρητα» όλα τα έγγραφα που την αφορούν.

Με αυτά τα επιχειρήματα, ο Συνήγορος του Πολίτη κάλεσε τα Τμήματα, είτε να επιτρέψουν την πρόσβαση στα συγκεκριμένα στοιχεία, είτε να αιτιολογήσουν νομίμως την άρνησή τους.

Αντί απαντήσεως, το Αρχηγείο ΕΛ.ΑΣ υπέβαλε σχετικό ερώτημα στην Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, η οποία (πράξη υπ' αρ. πρωτ. 298/11.3.2003) συνέστησε τη χορήγηση των στοιχείων, συνάγοντας το δικαίωμα πρόσβασης από το άρθρο 12 παρ. 2 Ν. 2472/97 και εκτιμώντας, σε αντίθεση με τον Συνήγορο του Πολίτη, ότι «το άρθρο 5 Ν.

2690/99 ... ρυθμίζει την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα γενικώς και δεν έχει εφαρμογή στις περιπτώσεις που την πρόσβαση ζητεί το ίδιο το υποκείμενο των δεδομένων». Κατόπιν τούτου, το Αρχηγείο ΕΛ.ΑΣ διέταξε τα Τμήματα Αλλοδαπών να χορηγήσουν πλήρη αντίγραφα στους πληρεξουσίους.



ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2001 (Απόσπασμα) ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Όπως είχε διαφανεί ήδη από τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη, σημαντικό τμήμα της δραστηριότητάς του έχει ως αντικείμενο τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν, στις συναλλαγές τους με τη δημόσια διοίκηση, οι εκατοντάδες χιλιάδες αλλοδαποί, που τα τελευταία χρόνια ζουν και εργάζονται στη χώρα.

Η παρούσα αποτίμηση της δραστηριότητας του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, θα αφιερωθεί σχεδόν αποκλειστικά στις υποθέσεις όπου εμπλέκονται αλλοδαποί, όχι μόνον διότι διαρκώς αυξάνεται το ποσοστό τους μεταξύ του συνόλου των αναφορών που περιέρχονται στον Συνήγορο του Πολίτη, αλλά κυρίως διότι οι υποθέσεις αυτές φέρνουν στο φως χρόνιες δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης. Η εμπειρία που έχει αποκομίσει ο Συνήγορος του Πολίτη από τα προβλήματα των αλλοδαπών υποδηλώνει ότι η κακοδιοίκηση, υπό την ευρύτερη έννοιά της, αποτελεί ίσως τη σοβαρότερη αιτία προσβολής των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη χώρα μας.

Ήδη στην πρώτη ετήσια έκθεσή του ο Συνήγορος του Πολίτη είχε χαρακτηρίσει «*ιδιαίτερα αξιοπρόσεκτη (την) αυξημένη ροή αναφορών από αλλοδαπούς, αλλογενείς ή ομογενείς*». Από τότε παρατηρείται μια αυξητική τάση των αναφορών που προέρχονται από αλλοδαπούς, τόσο σε απόλυτους αριθμούς όσο και επί του συνολικού ποσοστού των προσώπων που προσφεύγουν στην Αρχή. Ενώ κατά τη διετία 1998 -1999 το ποσοστό αυτό δεν υπερέβη το 25%, στην επόμενη διετία 2000-2001 κυμάνθηκε κατά μέσο όρο στο 33,5%, γεγονός που σημαίνει ότι το ένα τρίτο των αναφορών που δέχεται ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου προέρχεται πια από πολίτες που δεν είναι έλληνες, ποσοστό που υπερβαίνει κατά πολύ εκείνο που κατέχουν οι αλλοδαποί στο σύνολο του πληθυσμού.

Εξίσου σημαντικό είναι όμως το γεγονός ότι στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων, αυτό που καταγγέλλουν οι αλλοδαποί – οικονομικοί μετανάστες κυρίως – είναι τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν κατά τη διαδικασία χορήγησης ή ανανέωσης των αδειών παραμονής και εργασίας τους στη χώρα. Μικρότερο, αντίθετα, είναι το ποσοστό που κα-

τέχουν αναφορές, οι οποίες θίγουν «δευτερογενή» κατά κάποιο τρόπο ζητήματα, όπως, για παράδειγμα, είναι η δυσμενής διακριτική μεταχείριση αλλοδαπών σε σχέση με ημεδαπούς, κατά τις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες (βλ. λ.χ. παρακάτω, παράγρ.3.4.2).

Όπως θα εκτεθεί στη συνέχεια, τούτο δεν σημαίνει ότι οι αλλοδαποί δεν υφίστανται δυσμενείς διακρίσεις. Όμως, ο κύριος όγκος αυτού του φαινομένου είναι προς το παρόν «αφανής» για τον Συνήγορο του Πολίτη, είτε διότι εκδηλώνεται στον ιδιωτικό τομέα, όπου ο Συνήγορος στερείται αρμοδιότητας, είτε διότι το πεδίο, όπου μπορεί να εκδηλωθεί δυσμενής διάκριση στο δημόσιο τομέα, είναι προς το παρόν περιορισμένο, καθώς μόνον ένα μικρό ποσοστό των οικονομικών μεταναστών έχει δοσοληψίες με το δημόσιο. Μην έχοντας ακόμη εξασφαλίσει τη νόμιμη παραμονή τους στη χώρα, οι περισσότεροι οικονομικοί μετανάστες δε συναλλάσσονται (για την ακρίβεια: απαγορεύεται να συναλλάσσονται) με τις δημόσιες υπηρεσίες, παρά μόνον στο πλαίσιο της διαδικασίας νομιμοποίησης, διαδικασία η οποία εξ ορισμού αφορά μόνον αυτούς.

Η παραπάνω θεώρηση, στενεύοντας υπέρμετρα το πεδίο όπου μπορεί να εκδηλωθούν αθέμιτες διακρίσεις, προδίδει μια άκρως σχολαστική και νομικίστικη αντίληψη του προβλήματος. Διότι θα μπορούσε να υποστηριχθεί και το ακριβώς αντίθετο, ότι δηλαδή η διαδικασία που έχει ακολουθήσει η Ελληνική Πολιτεία στο ζήτημα της νομιμοποίησης των αλλοδαπών κατά την τελευταία δεκαετία αποτελεί εύγλωττο δείγμα μιας γενικευμένης διακριτικής σε βάρος τους μεταχείρισης. Στο σημείο αυτό αξίζει να επιμείνει κανείς, διότι δεν πρόκειται για μια προγραμματικού χαρακτήρα δυσμενή μεταχείριση, τα ελατήρια της οποίας θα μπορούσαν να ανιχνευθούν σε ρατσιστικά ή έστω ξενόφοβα ανακλαστικά της ελληνικής κοινωνίας. Χωρίς να απουσιάζουν και μεμονωμένα περιστατικά ξενοφοβίας (βλ. παρακάτω στο κείμενο), αυτό που κυρίως αναδεικνύουν οι διαδοχικές και ατελέσφορες προσπάθειες νομιμοποίησης των οικονομικών μεταναστών είναι η αδυναμία της Ελληνικής Πολιτείας να χαράξει μια σταθερή και συγκροτημένη μεταναστευτική πολιτική.

Στο νομοθετικό επίπεδο η αδυναμία αυτή εκφράστηκε μέσα από μία σειρά διαδοχικών νόμων που περιείχαν πλήθος ρυθμίσεων, αντιφατικών ή ανεδαφικών, ενώ παράλληλα απουσίαζαν ρυθμίσεις για σοβαρά ζητήματα. Αυτή τη νομοθεσία και ειδικότερα τη διαδικασία νομιμοποίησης κλήθηκε να εφαρμόσει η δημόσια διοίκηση με όλες τις γνωστές της ελλείψεις, με αποτέλεσμα οι υποψήφιοι για νομιμοποίηση αλλοδαποί να υφίστανται καθημερινά μια αφάνταστη σωματική και ψυχική ταλαιπωρία, σε συνδυασμό με την οικονομική τους αφάιμαξη από τους ποικίλους «μεσάζοντες», είδος που εμφανίζεται πάντοτε εκεί όπου ευημερεί η κακοδιοίκηση. Με άλλα λόγια, το σύνολο της διαδικασίας νομιμοποίησης έχει

αποτελέσει για τους οικονομικούς μετανάστες μια οδυνηρή εμπειρία, στην οποία ουδείς θα διενόειτο να υποβάλει έλληνες πολίτες.

Χαρακτηριστικό της διαφορετικής μεταχείρισης την οποία η δημόσια διοίκηση επιφυλάσσει στους αλλοδαπούς είναι και το γεγονός ότι, ενώ το περασμένο φθινόπωρο ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων είχε την ευαισθησία να ζητήσει δημόσια συγγνώμη από τους συνταξιούχους του ΙΚΑ για τη βραχύχρονη ταλαιπωρία που υπέστησαν λόγω της μεταβολής στο σύστημα καταβολής των συντάξεών τους, η καθημερινή στάση της δημόσιας διοίκησης έναντι των αλλοδαπών οικονομικών μεταναστών είναι εντελώς διαφορετική, μολονότι αυτοί υφίστανται κάθε δυνατή εκδοχή κακονομίας και κακοδιοίκησης τόσο κατά τη διαδικασία της νομιμοποίησης της παραμονής και εργασίας τους στη χώρα όσο και εκτός αυτής. Τούτο τουλάχιστον μαρτυρούν ακραίες περιπτώσεις προσβολής της ανθρώπινης αξίας, όπως λ.χ. το περιστατικό της αστυνομικής βιαιοπραγίας σε βάρος του νεαρού λαθρομετανάστη ή οι επανειλημμένα καταγγεληθείσες από τον Συνήγορο του Πολίτη συνθήκες κράτησης των υπό απέλαση αλλοδαπών (βλ. παρακάτω, παράγρ. 3.9.1 και 3.10.2 αντίστοιχα).

Έτσι επιβεβαιώνεται, για μια ακόμη φορά, ότι, μεταξύ των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τα πολιτικά δικαιώματα αποτελούν πρωτίστως θεσμικές εγγυήσεις υπέρ της ατομικής αλλά και της συλλογικής ελευθερίας και αξιοπρέπειας. Διασφαλίζοντας υπέρ των φορέων τους τη δυνατότητα συμμετοχής στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας, τα πολιτικά δικαιώματα αποτελούν μέσα προάσπισης της αυτονομίας των προσώπων και προστασίας των κοινωνικών τους δικαιωμάτων. Στο σημείο αυτό πρέπει, σε τελευταία ανάλυση, να αναζητηθεί η δυσμενής θέση των οικονομικών μεταναστών σε σχέση με τους ημεδαπούς: στο γεγονός δηλαδή ότι οι οικονομικοί μετανάστες στερούνται πολιτικής ισχύος και συνεπώς αδυνατούν να ασκήσουν επιρροή σε καθοριστικές για τη ζωή τους πολιτικές αποφάσεις, τόσο στο επίπεδο της λήψης των αποφάσεων αυτών όσο και σε εκείνο της εφαρμογής τους.

Η εμπειρία που προκύπτει από την κανονιστική ανεπάρκεια της νομοθεσίας και την αναποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών στο μεταναστευτικό ζήτημα είναι ενδιαφέρουσα για τον Συνήγορο του Πολίτη και από μία άλλη σκοπιά: επιβεβαιώνει την εγγενή αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να προβλέψει έγκαιρα, να προγραμματίσει ορθολογικά και να εκτελέσει με αποτελεσματικότητα, κάθε φορά που τίθεται αντιμέτωπη με σύνθετα κοινωνικά προβλήματα, όπου το ζητούμενο είναι ο συντονισμός μεταξύ περισσότερων δημοσίων υπηρεσιών. Η έλλειψη συντονισμού εν προκειμένω υπήρξε εμφανής τόσο κατά τη νομοθετική προεργασία όσο και στη φάση της εφαρμογής των σχετικών νομοθετικών ρυθ-

μίσεων. Ερχόμενος καθημερινά σε επαφή με τα προβλήματα που παρουσιάζει η διαδικασία νομιμοποίησης στο σύνολό της και ορμώμενος από τη δημοσίως ανακοινωθείσα πρόθεση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης να εισηγηθεί στη Βουλή τις αναγκαίες τροποποιήσεις της νομοθεσίας, ο Συνήγορος του Πολίτη εκπόνησε ειδική έκθεση για το ζήτημα αυτό, την οποία παρέδωσε στον Υπουργό, προκειμένου, κατά το μέτρο των δυνατοτήτων του, να συμβάλει στην αντιμετώπιση της δημιουργηθείσας κατάστασης.

Η εμπειρία που έχει αποκομίσει ο Συνήγορος του Πολίτη από τα εν γένει προβλήματα των αλλοδαπών αποδεικνύει ότι η εν ευρεία εννοία κακοδιοίκηση αποτελεί σημαντική πηγή προσβολής των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η διαδικασία της νομιμοποίησης των οικονομικών μεταναστών είναι ίσως η πλέον χαρακτηριστική, διότι αποτελεί καθημερινή πηγή ακραίων εκδηλώσεων προσβολής της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, με θύμα την πιο ανυπεράσπιστα ομάδα του πληθυσμού. Στις ίδιες κατά βάση διαπιστώσεις οδηγεί και η άλλη μεγάλη πηγή διοικητικής ταλαιπωρίας των αλλοδαπών στη χώρα μας: η διαδικασία πολιτογράφησης (βλ. παράγρ. 3.7.2.1).

Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, πάντως, η κακοδιοίκηση έχει και τα παράπλευρα θύματά της. Δεν πλήττει μόνον τους υπό νομιμοποίηση αλλοδαπούς που αναγκάζονται να παίρνουν θέση στις γνωστές «ουρές» αναμονής από την προηγούμενη νύκτα ή εκείνους που επί χρόνια ολόκληρα αναμένουν εις μάτην μια απάντηση σε αίτημα πολιτογράφησης· αναδεικνύεται σε καθημερινή επίσης πηγή δοκιμασίας και της ψυχικής αντοχής εκείνων των δημοσίων υπαλλήλων που υπηρετούν στις αντίστοιχες «μάχιμες» θέσεις, σε υπηρεσίες οι οποίες έχουν κατά κάποιο τρόπο μετατραπεί σε χώρους δυσμενούς μετάθεσης.

Αν και προς το παρόν ευάριθμες, όπως ήδη ελέχθη, είναι πάντως σοβαρές και οι εξατομικευμένες περιπτώσεις αθέμιτων διακρίσεων που σημειώνονται σε βάρος «νομιμοποιημένων» αλλοδαπών, από αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις, μπαίνει κανείς στον πειρασμό να προβεί και σε ιστορικούς παραλληλισμούς: ο δήμαρχος που παρανόμως αρνείται να χορηγήσει βεβαίωση μονίμου κατοικίας σε ομογενή από την Αλβανία (βλ. παρακάτω, παράγρ. 3.7.1.1) ή το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΤΕΕ) που, επίσης παράνομα, δεν εγγράφει στα μητρώα του ελληνοκύπριους μηχανικούς (βλ. παρακάτω, παράγρ. 3.3.1.2), μοιάζουν, εκ πρώτης όψεως, να αναπαράγουν παρελθούσες εμπειρίες δυσμενούς μεταχείρισης ομογενών πληθυσμιακών ομάδων από τους γηγενείς έλληνες, όπως αυτές της αντιπαράθεσης με τους «ετερόχθονες» στα μέσα του 19^{ου} αιώνα ή με τους πρό-

σφυγες της Μικρασιατικής Καταστροφής κατά τη διάρκεια του Μεσοπολέμου.

Στην πραγματικότητα, όμως, δεν υπάρχει έδαφος για τέτοιου είδους ιστορικές αναγωγές. Διότι ενώ η δυναμική που προσέλαβε το ζήτημα των «ετεροχθόνων» και η μαζική εισροή των προσφύγων του 1922 απειλούσαν να ανατρέψουν ευαίσθητες πολιτικές και κοινωνικές ισορροπίες στο εσωτερικό του ελληνικού κράτους, σήμερα η ομογενής από την Αλβανία και οι ελληνοκύπριοι μηχανικοί απλώς αποτελούν τα εύκολα θύματα μικρών μεν, αλλά πάντως γερά ριζωμένων τοπικών συμφερόντων (η πρώτη) ή συντεχνιακών προνομίων (οι δεύτεροι). Για του λόγου το αληθές, αξίζει να επισημανθεί ότι, ενώ όλες οι υποθέσεις που αφορούν σε προσβολές επαγγελματικών δικαιωμάτων (βλ. παρακάτω, κεφ. 3.3) εμπεριέχουν κάποιο στοιχείο «αλλοδαπότητας», μεταξύ των θιγομένων περιλαμβάνονται και έλληνες πολίτες, απλώς και μόνον επειδή οι τίτλοι σπουδών τους αποκτήθηκαν στην αλλοδαπή, έστω και αν είναι επισήμως αναγνωρισμένοι από την Ελληνική Πολιτεία ως ισότιμοι με τους αντίστοιχους ελληνικούς. Η παράνομη αυτή διάκριση στρέφεται σε βάρος νέων επιστημόνων, οι οποίοι συγκροτούν μια άτυπη μειονότητα, το διακριτικό στοιχείο της οποίας δεν είναι εθνοτικό, φυλετικό, θρησκευτικό ή άλλο, αλλά το απλό γεγονός ότι αποτελούν εύκολο θύμα αποκλεισμού από την αγορά εργασίας, προς όφελος των ήδη ευρισκομένων «εντός των τειχών».

Κατά τα λοιπά, δύο κυρίως ζητήματα προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου αναδεικνύονται από την ανά χείρας ετήσια έκθεση. Το πρώτο αφορά σε μια εμπειρία που επαναλαμβάνεται κατά τρόπο ανησυχητικό σε όλες τις ετήσιες εκθέσεις της Αρχής: πρόκειται για τις άθλιες συνθήκες υπό τις οποίες διαβιώνουν οι κρατούμενοι σε αστυνομικά κρατητήρια (βλ. παράγρ. 3.10) και σωφρονιστικά καταστήματα. Το δεύτερο φαινόμενο, που για πρώτη φορά καταλαμβάνει τόσο μεγάλη έκταση στην ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, αφορά στις διακρίσεις σε βάρος γυναικών κατά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις (βλ. παράγρ. 3.4.1.1).

3. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ

3.1 ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΘΡΗΣΚΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΠΟΙΘΗΣΕΩΝ

Το νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει το καθεστώς των ναών και εκκλησιών οίκων άλλων θρησκειών πλην της επικρατούσας, περιλαμβάνει διατάξεις, των οποίων η εφαρμογή ενδέχεται να προκαλέσει ανισότητες, όταν δε συνάδει προς το Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ. παράγρ. 3.1.1). Η υποχρέωση της Πολιτείας για απαλλαγή των ετερόθρησκων μαθητών από την παρακολούθηση του μαθήματος των θρησκευτικών, δεν περιορίζεται στη «διοικητική» απαλλαγή

από το μάθημα και την εξέταση αυτού, αλλ' οφείλει να επεκτείνεται και σε πλήρη απομάκρυνση των μαθητών αυτών από την αίθουσα όπου αυτό διδάσκεται. Η παραμονή των μαθητών στην αίθουσα, θα μπορούσε, με δεδομένο μάλιστα το εύπλαστο της ηλικίας, να προσλάβει ακόμη και διαστάσεις κρατικώς επιβαλλομένου προσηλυτισμού, αφού είναι εκ των πραγμάτων αδύνατη η «αποχή» ενός ανηλίκου μαθητή από την ακρόαση διδασκαλίας, η οποία διεξάγεται στην ίδια αίθουσα (βλ. παράγρ. 3.1.2).

3.1.1 Ναοί και ευκτήριοι οίκοι

Ο Συνήγορος του Πολίτη ασχολήθηκε με τα ειδικότερα ζητήματα ίδρυσης, λειτουργίας και προστασίας ναών και ευκτήριων οίκων με αφορμή δύο αναφορές. Στην πρώτη περίπτωση, η «*Αδελφότητα Εκκλησιών Πεντηκοστής*» διαμαρτυρήθηκε για τη σύλληψη και παραπομπή θρησκευτικού λειτουργού της σε δίκη, με την αναληθή κατηγορία ότι ευκτήριος οίκος της στη Θεσσαλονίκη λειτουργούσε χωρίς άδεια. Στη δεύτερη περίπτωση, ο Μουφτής Κομοτηνής διαμαρτυρήθηκε για τη λειτουργία κέντρου διασκέδασης πλησίον μουσουλμανικού τεμένους.

3.1.1.1 Προϋποθέσεις ίδρυσης και λειτουργίας ευκτήριων οίκων

Η Αστυνομική Διεύθυνση Θεσσαλονίκης, στηριζόμενη σε δημοσίευμα αθηναϊκής εφημερίδας υπό τον γλαφυρό τίτλο «*Τα μυστηριώδη στέκια της Θεσσαλονίκης*», παρέπεμψε συλλήβδην στον εισαγγελέα τους υπευθύνους δεκαέξι μειονοτικών ναών και ευκτήριων οίκων, χωρίς προηγουμένως να έχει ζητήσει στοιχεία από την αρμόδια για την έκδοση των σχετικών αδειών Διεύθυνση Ετεροδόξων και Ετεροθρήσκων του Υπουργείου Παιδείας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επελήφθη της υπόθεσης μετά την απαλλακτική δικαστική απόφαση και επεσήμανε στην Αστυνομία την υποχρέωσή της να προβαίνει σε εξατομικευμένη έρευνα για την ύπαρξη της σχετικής άδειας, καθώς και να αποφεύγει μαζικές επεμβάσεις που θα μπορούσαν να ενσπείρουν στην κοινωνία την επικίνδυνη προκατάληψη, ότι όλες οι θρησκείες πλην της επικρατούσης διακατέχονται από πρόθεση παράβασης των νόμων. Ωστόσο, η βαθύτερη αιτία του προβλήματος εντοπίζεται στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο ρυθμίζει την άδεια λειτουργίας ευκτήριων οίκων με τόσο εξόφθαλμη καχυποψία σε βάρος όλων των θρησκειών πλην της επικρατούσας, ώστε να εγκλωβίζει τη δημόσια διοίκηση στην αντίληψη ότι η θρησκευτική λατρεία οφείλει να υπόκειται σε περισσότερους και αυστηρότερους ελέγχους σε σύγκριση με τις λοιπές ανθρώπινες δραστηριότητες. Σε ανάλογη διαπίστωση έχει προβεί και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (απόφαση της 26.09.1996 «*Μανουσάκης και λοιποί κατά Ελλάδος*»): «*Το ελληνικό*

κράτος χρησιμοποιεί τις δυνατότητες των παραπάνω διατάξεων κατά τέτοιο τρόπο ώστε να επιβάλλει προϋποθέσεις αυστηρές ή και απαγορευτικές στην τέλεση της λατρείας ορισμένων μη ορθοδόξων θρησκευμάτων». Για το λόγο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη προβαίνει ήδη σε σχετική νομοθετική πρόταση (βλ. παρακάτω, κεφάλαιο νομοθετικών προτάσεων). Έως την ενδεχόμενη τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης δεσμεύθηκε ότι στο μέλλον θα εξαντλεί κάθε δυνατότητα για αυτεπάγγελτη διαπίστωση της ύπαρξης σχετικής άδειας, προτού προβεί σε διωκτικές ενέργειες (υπόθεση 17422/2000).

3.1.1.2 Προστασία των χώρων λατρείας

Ο Δήμος Φιλύρας αρνήθηκε να χορηγήσει άδεια λειτουργίας σε κέντρο διασκέδασης στο δημοτικό διαμέρισμα Αράτου, επικαλούμενος το ΠΔ 231/1989, που απαγορεύει τη λειτουργία κέντρων διασκέδασης σε απόσταση μικρότερη των 50 μέτρων από ναό. Στη συνέχεια, η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης ακύρωσε την απορριπτική απόφαση του Δήμου, στηριζόμενη σε εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών, που ορίζει ότι «η μέτρηση της απόστασης θα γίνεται μεταξύ των πλησιέστερων εξωτερικών σημείων (κυρίων οικοδομών), ανεξάρτητα της ύπαρξης περιβόλου». Πράγματι, η απόσταση μεταξύ τεμένους και κέντρου διασκέδασης ανέρχεται σε 67 μέτρα, αν η μέτρηση αρχίσει από τον τοίχο της κυρίως οικοδομής του τεμένους, αλλά είναι κατά πολύ μικρότερη των 50 μέτρων, αν η μέτρηση αρχίσει από τον εξωτερικό περίβολο αυτού.

Ωστόσο, όπως προκύπτει από επίσημη βεβαίωση του Μουφτή Κομοτηνής, ο ακάλυπτος χώρος του τεμένους θεωρείται κατά τους κανόνες του Ισλάμ «ιερός χώρος» και, συνεπώς, υπάγεται ολόκληρος στην ειδική προστασία του νόμου. Δεν υπάρχει, δηλαδή, πεδίο εφαρμογής της εγκυκλίου του Υπουργείου Εσωτερικών ως προς το σημείο από το οποίο αρχίζει η μέτρηση, διότι η εγκύκλιος εκείνη καταλαμβάνει μόνο τις περιπτώσεις, όπου ο περίβολος του προστατευόμενου κτιρίου δεν απολαύει αφ' εαυτού ειδικής προστασίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγήθηκε στον Δήμο να ανακαλέσει την άδεια λειτουργίας του κέντρου διασκέδασης, λαμβάνοντας υπόψη τη βεβαίωση του Μουφτή, ως αυθεντικού ερμηνευτή των ιερών κανόνων του Ισλάμ, δεδομένου ότι το ως άνω ΠΔ, στο μέτρο που προστατεύει τόσο τους ναούς (απέναντι σε χρήσεις απάδουσες προς την ιερότητα του χώρου) όσο και τους πιστούς (απέναντι σε καταστάσεις που παρενοχλούν και διαταράσσουν την ησυχία των θρησκευτικών συναθροίσεων), εξειδικεύει τη διάταξη του άρθρου 13 παράγρ. 2 του Συντάγματος, που επιθυμεί την «ακόλυτη» άσκηση της θρησκευτικής λατρείας. Τελικά, το Δημοτικό Συμβούλιο, παραπέμποντας ρητά στο έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη

ανακάλεσε την άδεια λειτουργίας του κέντρου διασκέδασης (υπόθεση 7897/2001).

3.1.2 Θρησκευτική εκπαίδευση

Μουσουλμάνος πολίτης, κάτοικος Κω και γονέας μαθητή δημοτικού σχολείου της Κω, διαμαρτυρήθηκε, διότι στο εν λόγω σχολείο οι 50 μαθητές μουσουλμανικού θρησκευάτος απαλλάσσονται μεν από το μάθημα των θρησκευτικών, εξαναγκάζονται όμως να παραμένουν στην αίθουσα κατά τη διάρκεια διδασκαλίας του μαθήματος αυτού, απασχολούμενοι σε άλλες δραστηριότητες. Η πρακτική αυτή ακολουθείται εδώ και πολλά χρόνια, η δε διευθύντρια του σχολείου επικαλείται σχετικές εγκυκλίους αλλά και πρακτικούς λόγους που καθιστούν αδύνατη την έξοδο των μαθητών αυτών στο προαύλιο χωρίς επιτήρηση.

Απευθυνόμενος προς τη Διεύθυνση Σπουδών Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης του Υπουργείου Παιδείας, ο Συνήγορος του Πολίτη συνέστησε αφενός την άμεση απομάκρυνση των μουσουλμάνων μαθητών από την αίθουσα κατά τη διάρκεια διδασκαλίας του μαθήματος των θρησκευτικών και αφετέρου τη μακροπρόθεσμη διερεύνηση των νομικών και πραγματικών δυνατοτήτων για ενδεχόμενη διοργάνωση, με μέριμνα της Πολιτείας, μαθήματος θρησκευτικών κατά το μουσουλμανικό δόγμα, τουλάχιστον σε περιπτώσεις όπου απαντά πολυάριθμη και συμπαγής μουσουλμανική μειονότητα ελληνικής ιθαγενείας, κάτι που άλλωστε συνέβαινε κατά το παρελθόν σε δημοτικά σχολεία της Δωδεκανήσου.

Το Υπουργείο εφάρμοσε αμέσως την εισήγηση του Συνηγόρου του Πολίτη για απομάκρυνση των μουσουλμάνων μαθητών από την αίθουσα κατά τη διάρκεια διδασκαλίας του μαθήματος των θρησκευτικών (υπόθεση 17247/2001).

3.3 ΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

Για τέταρτο συνεχές έτος, ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορές πολιτών, οι οποίοι στρέφονται κατά φορέων επαγγελματικών κλάδων που λειτουργούν με τη μορφή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Όπως έχει ήδη επισημάνει ο Συνήγορος του Πολίτη στις ετήσιες εκθέσεις των προηγούμενων ετών, οι εν λόγω φορείς συχνά λειτουργούν με πνεύμα προστατευτισμού, παρεμποδίζοντας παράνομα την εγγραφή νέων επιστημόνων στα μητρώα τους. Η συμπεριφορά αυτή οφείλεται προφανώς σε πιέσεις που ασκούνται από οργανωμένες συντεχνίες, οι οποίες θεωρούν ότι η αύξηση του αριθμού των μελών τους και κατ' επέκταση η χορήγηση επαγγελματικών δικαιωμάτων σε αυτά, θα οδηγήσει στην αποδυνάμωση των οικονομικών συμφερόντων τους. Από τις αναφορές που έχουν υπο-

βληθεί στον Συνήγορο του Πολίτη προκύπτει ότι συνήθεις τρόποι με τους οποίους οι επαγγελματικοί φορείς προσπαθούν να αποτρέψουν την είσοδο νέων μελών είναι είτε η υπέρμετρη καθυστέρηση στην εγγραφή νέων μελών στα μητρώα τους, η οποία υποκρύπτει σιωπηρή άρνηση, είτε η ρητή άρνηση εγγραφής, χωρίς νόμιμο έρεισμα. Αποτέλεσμα τούτου είναι οι ενδιαφερόμενοι να στερούνται του κατοχυρωμένου από το Σύνταγμα δικαιώματος στην εργασία. Από το ίδιο πνεύμα προστατευτισμού φαίνεται να διακατέχεται όμως και ο νομοθέτης, όταν επιβάλλει δυσανάλογα επαχθείς περιορισμούς σε πολίτες, αποστερώντας τους από το δικαίωμα να συμμετέχουν στην οικονομική ζωή της χώρας (βλ. παράγρ.3.3.2).

3.3.1 Εγγραφή σε επαγγελματικό σύλλογο

3.3.1.1 Άρνηση του Τεχνικού Επαγγελ-ματικού Επιμελητηρίου Ελλάδος (ΤΕΕ) να εγγράψει στα μητρώα του κατόχους βεβαίωσης επαγγελματικής ισοτιμίας τίτλων Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ)

Στους ενδιαφερόμενους, διπλωματούχους μηχανικούς της αλλοδαπής, αναγνωρίστηκε από το Συμβούλιο Αναγνώρισεως Επαγγελματικής Ισοτιμίας Τίτλων Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης το δικαίωμα άσκησης επαγγέλματος διπλωματούχου μηχανικού στην Ελλάδα, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 10 παράγρ. 1 του ΠΔ 165/2000. Σύμφωνα με το άρθρο 11 παράγρ. 6 του εν λόγω ΠΔ, τα αρμόδια όργανα του ΤΕΕ υποχρεούνται να πραγματοποιήσουν την εγγραφή στο οικείο μητρώο των κατά τα ως άνω αναγνωρισθέντων διπλωματούχων μηχανικών. Ωστόσο, το ΤΕΕ ουδέποτε απάντησε στις υποβληθείσες αιτήσεις των ενδιαφερομένων και παρέλειψε – κατά συνήθη πρακτική του – να τους ενημερώσει εγγράφως για την τύχη των αιτήσεών τους.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε εγγράφως στο ΤΕΕ, επισημαίνοντας την υποχρέωσή του να συμμορφωθεί προς τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις και να εγγράψει τους ενδιαφερόμενους στο οικείο μητρώο. Το ΤΕΕ, επικαλούμενο το γεγονός ότι είχε καταθέσει αίτηση ακύρωσης του ΠΔ 165/2000 στο Συμβούλιο της Επικρατείας, αρνήθηκε να εφαρμόσει το νόμο. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαβίβασε στον αρμόδιο εισαγγελέα αντίγραφα των αναφορών των ενδιαφερομένων, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου. 4, παράγρ.9 του Ν. 2477/1997. Η ενέργεια του Συνηγόρου του Πολίτη βασίστηκε στην εκτίμηση ότι η άρνηση της διοίκησης των οργάνων του ΤΕΕ να εφαρμόσουν την ισχύουσα νομοθεσία, παρά το γεγονός ότι έχουν προς τούτο δέσμια αρμοδιότητα, παρέχει αποχρώσεις ενδείξεις τέλεσης αξιόποινων πράξεων Η υπόθεση εκκρεμεί (υποθέσεις 3629/2001, 7535/2001, 12225/2001).

3.3.1.2. Άρνηση του Τεχνικού Επαγγελ-ματικού Επιμελητηρίου Ελλάδος (ΤΕΕ) να εγγράψει στα μητρώα του Κύπριους μηχανικούς

Τρεις Κύπριοι πολίτες, απόφοιτοι ελληνικών πολυτεχνείων και μόνιμως εγκατεστημένοι στην Ελλάδα, προσέκρουσαν στην άρνηση του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος (ΤΕΕ) να τους εγγράψει στα μητρώα του και συνακόλουθα να τους επιτρέψει την άσκηση επαγγέλματος. Οι δύο μάλιστα εξ αυτών έχουν γεννηθεί στην Ελλάδα και έχουν φοιτήσει σε όλες τις βαθμίδες της ελληνικής εκπαίδευσης. Το ΤΕΕ απάντησε στον Συνήγορο του Πολίτη με αντιφατικό τρόπο: Για τον πρώτο από τους ενδιαφερόμενους, επικαλέστηκε την από 28.6.1986 απόφαση της «Αντιπροσωπείας», δηλαδή του ανώτατου συλλογικού οργάνου του, με την οποία τίθεται ως προϋπόθεση της εγγραφής αλλοδαπών η δεκαετής μόνιμη εγκατάσταση, προϋπόθεση την οποία δεν πληρούσε ο συγκεκριμένος υποψήφιος. Ως προς τους άλλους δύο υποψηφίους, οι οποίοι πληρούσαν και αυτήν την προϋπόθεση, το ΤΕΕ ισχυρίστηκε ότι οι Κύπριοι υπάγονται στη γενική κατηγορία των αλλοδαπών, κατηγορία για την οποία προβλέπεται πλήρης διακριτική ευχέρεια του ΤΕΕ, βάσει του ισχύοντος ΠΔ (από 27.11/14.12.26) περί υποχρεωτικής εγγραφής Ελλήνων ή Ευρωπαίων πολιτών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε, πρώτον, ότι η προϋπόθεση της δεκαετούς μόνιμης εγκατάστασης δεν καταλαμβάνει τους Κύπριους πολίτες, για τους οποίους η ίδια απόφαση της «Αντιπροσωπείας» του ΤΕΕ, δεσμευτική μέχρις ανακλήσεώς της, περιλαμβάνει ειδική πρόβλεψη και απαιτεί απλώς μόνιμη εγκατάστασή τους στη χώρα και δεύτερον, ότι το προαναφερόμενο ΠΔ ορίζει ότι επιτρέπεται η εγγραφή ομογενών στο ΤΕΕ, στους οποίους ρητώς συγκαταλέγονται οι Κύπριοι. Συνεπώς, η άρνηση ενεργοποίησης του δικαιώματος των Κυπρίων πρέπει να τυγχάνει ειδικής και εξατομικευμένης αιτιολογίας.

Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, το ΤΕΕ μετέβαλε άποψη ως προς τους δύο τελευταίους ενδιαφερομένους (δηλαδή τους εκ γενετής εγκατεστημένους στην Ελλάδα), αλλά ενέμεινε στην άποψη περί προϋπόθεσης δεκαετούς μόνιμης εγκατάστασης και εξακολουθεί να αρνείται την εγγραφή του πρώτου των ενδιαφερομένων (υποθέσεις 16497/2000, 908/2001, 1129/2001).

3.3.2 Άδεια άσκησης επαγγέλματος

Ο νέος Γενικός Κανονισμός Λιμένος (ΓΚΛ), που ισχύει από 26.4.1999 προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι η κατοχή άδειας εκπαιδευτή θαλασσιών αθλημάτων αποτελεί απαραίτητο τυπικό προσόν για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας σε επιχειρήσεις εκμίσθωσης θαλασσιών μέσων αναψυχής. Η απουσία μεταβατικών διατάξεων δημιούργησε σειρά προ-

βλημάτων σε πολίτες που ήδη ασκούσαν νόμιμα το επάγγελμα του εκπαιδευτή επί σειρά ετών, καθώς ο νέος ΓΚΛ ορίζει ότι:

α) Σε περίπτωση άδειας κτηθείσας στο εξωτερικό, απαιτείται προηγούμενη αναγνώριση της ισοτιμίας της από τη Γενική Γραμματεία Αθλητισμού (ΓΓΑ), ενώ στο παρελθόν δεν προβλεπόταν τέτοια αναγνώριση. Για την αναγνώριση της ισοτιμίας απαραίτητη είναι η γνώμη επιτροπής, που εδρεύει στο Ελληνικό Κέντρο Αθλητικής Έρευνας και Τεχνολογίας, το οποίο συνιστάται με προεδρικό διάταγμα. Ωστόσο, το εν λόγω διάταγμα δεν έχει ακόμη εκδοθεί και επομένως ούτε η απαιτούμενη για την αναγνώριση επιτροπή έχει συγκροτηθεί. Αποτέλεσμα τούτου είναι να παρεμποδίζεται, με αποκλειστική υπαιτιότητα της Πολιτείας (αφού θέτει προϋποθέσεις των οποίων η πλήρωση είναι αδύνατη), η συνέχιση της επαγγελματικής δραστηριότητας κατόχων παλαιών αλλοδαπών αδειών εκπαιδευτή, οι οποίοι, βάσει του προγενέστερου ΓΚΛ, ασκούσαν το εν λόγω επάγγελμα απρόσκοπτα και νομίμως επί σειρά ετών.

β) Προκειμένου περί αλλοδαπών εκπαιδευτών, απαιτείται η προσκόμιση πιστοποιητικού ελληνομάθειας, ενώ στο παρελθόν η ελληνομάθεια διαπιστωνόταν από τις κατά τόπο αρμόδιες Λιμενικές Αρχές με απλή προφορική συνέντευξη. Η προαναφερόμενη προϋπόθεση δημιούργησε πρόβλημα σε Ευρωπαίους πολίτες, οι οποίοι διαπίστωσαν ότι, για να τους χορηγηθεί άδεια λειτουργίας για επιχείρηση εκμίσθωσης θαλασσιών μέσων αναψυχής, απαιτείται η προσκόμιση πιστοποιητικού ελληνομάθειας των εκπαιδευτών τους. Οι ενδιαφερόμενοι απευθύνθηκαν προς τον Συνήγορο του Πολίτη και προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, θεωρώντας ότι η εν λόγω απαίτηση θέτει ζήτημα παραβίασης των κοινοτικών διατάξεων ως προς την ελευθερία διακίνησης, εγκατάστασης και άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας ευρωπαίων πολιτών.

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της πρώτης περίπτωσης, ο Συνήγορος του Πολίτη με πόρισμά του ζήτησε: από μεν το Υπουργείο Πολιτισμού να ορίσει άλλο αρμόδιο διοικητικό όργανο για την αναγνώριση αλλοδαπών αδειών εκπαιδευτή θαλασσιών αθλημάτων, από δε το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας να προβεί σε προσωρινή ανανέωση των παλαιών αδειών, έως ότου συγκροτηθεί η προαναφερόμενη επιτροπή. Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της δεύτερης περίπτωσης, ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε προς το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας ότι για τις παλαιές άδειες εκπαιδευτή η επαρκής γνώση της ελληνικής γλώσσας πρέπει να λογίζεται δεδομένη, εφόσον η προϋπόθεση αυτή είχε ελεγχθεί στο παρελθόν, βάσει του τότε ισχύοντος ΓΚΛ. Το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, επικαλούμενο το πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη, αντιμετώπισε τα προβλήματα της πρώτης περίπτωσης, προβαίνοντας σε προσωρινή ανανέωση των παλαιών αλλοδαπών αδειών εκπαιδευτή δυνά-

μει των προΐσχυουσών διατάξεων, έως ότου συγκροτηθεί η αρμόδια επιτροπή και καταστεί δυνατή η αναγνώριση των αδειών από τη ΓΓΑ. Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της δεύτερης περίπτωσης, το ίδιο Υπουργείο προέβη σε ανανέωση των παλαιών αδειών εκπαιδευτή, υιοθετώντας την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη ότι η ελληνομάθεια των επαγγελματιών αυτών είχε ήδη πιστοποιηθεί στο παρελθόν (υποθέσεις 14310/2000, 2675/2001, 2676/2001, 4942/2001, 6018/2001).

3.4 ΙΣΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε την επιβίωση στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης ορισμένων στερεοτυπικών αντιλήψεων που δε συνάδουν ούτε με το Σύνταγμα ούτε με την εθνική και κοινοτική νομοθεσία και νομολογία και καταλήγουν, κατά περίπτωση, σε διακριτική μεταχείριση σε βάρος ανδρών και γυναικών. Οι ίδιες αντιλήψεις, που πηγάζουν από την εσφαλμένη πεποίθηση ότι η στάση της δημόσιας διοίκησης πρέπει να διαφοροποιείται σε κάθε περίπτωση εμπεριέχουσα στοιχεία «διαφορετικότητας», έστω και αν αυτά στερούνται σημασίας, συχνά οδηγούν σε αδικαιολόγητα δυσμενή μεταχείριση σε βάρος διοικούμενων. Χαρακτηριστική, εν προκειμένω, είναι η αυθαίρετη μείωση της διάρκειας ισχύος επαγγελματικής άδειας οδήγησης ομογενούς αλλοδαπού, η οποία παρουσιάζεται εκτενέστερα στην ενότητα 3.4.2.

3.4.2 Διακρίσεις λόγω ιθαγένειας

Η Διεύθυνση Μεταφορών της Νομαρχίας Κέρκυρας χορήγησε σε Αλβανό ομογενή, κάτοχο ειδικού δελτίου ταυτότητας ομογενούς τριετούς διάρκειας, άδεια οδήγησης επαγγελματικού οχήματος τύπου Γ' του ΠΔ 19/1995. Μολονότι οι σχετικές άδειες οδήγησης είναι πενταετούς ισχύος κατά το άρθρο 4 παράγρ. 1 εδ. 2 του ως άνω ΠΔ, στη δική του ανεγράφη, ως ημερομηνία λήξης, η ημερομηνία λήξης του ειδικού δελτίου ταυτότητας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε στην αρμόδια υπηρεσία ότι, σύμφωνα με τη ισχύουσα νομοθεσία, δεν προβλέπεται ειδικότερη χρονική διάρκεια ισχύος της άδειας οδήγησης για τους αλλοδαπούς, εξαρτώμενη από τη διάρκεια ισχύος της άδειας παραμονής τους. Η άδεια οδήγησης απλώς τεκμηριώνει την ικανότητα οδήγησης και παρέχει δικαίωμα οδήγησης (άρθρο 3 παράγρ. 1 εδ. 1 του ΠΔ 19/1995), χωρίς να αποτελεί άδεια άσκησης επαγγέλματος, ώστε να εξαρτάται από τη νόμιμη παραμονή στη χώρα.

Η αρμόδια υπηρεσία κάλεσε τον ενδιαφερόμενο να προσκομίσει την άδεια οδήγησης, ώστε να διορθωθεί η εσφαλμένη ημερομηνία της.

Επειδή, ωστόσο, η πρακτική αυτή είχε εφαρμοστεί και σε άλλες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, ο Συνήγορος του Πολίτη ενημέρωσε σχετικά το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών. Στις 8.8.2001, η Γενική Διεύθυνση Μεταφορών του Υπουργείου απέστειλε στις κατά τόπους αρμόδιες υπηρεσίες διευκρινιστικές οδηγίες, σύμφωνες με τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (υπόθεση 7711/2001).

.....

3.7 ΑΣΤΙΚΗ ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ – ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ

Το έτος 2001, όπως και κατά το παρελθόν, ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορές, με τις οποίες οι ενδιαφερόμενοι στρέφονται εναντίον της κεντρικής διοίκησης, αλλά και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) καταγγέλλοντας φαινόμενα, των οποίων οι συνέπειες δεν βαρύνουν μόνον τους διοικούμενους αλλά συχνά έχουν βαρύτατες και ενίοτε τραγικές συνέπειες για την κοινωνική τους ζωή ή την ενότητα της οικογένειάς τους. Από την πρόσφατη εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, οι δυσλειτουργίες σε θέματα αστικής και δημοτικής κατάστασης πολιτών αλλά και σε ζητήματα ιθαγένειας οφείλονται:

α) στην εσφαλμένη αντίληψη αιρετών εκπροσώπων των ΟΤΑ, οι οποίοι συχνά επικαλούνται την παρεχόμενη από το νόμο «αυτοδιοίκηση», προκειμένου να νομιμοποιήσουν την καταχρηστική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους,

β) στην παράλειψη της κεντρικής διοίκησης να ανταποκριθεί στον εποπτικό της ρόλο επί των ΟΤΑ, επιβάλλοντας τη νομιμότητα οσάκις αυτή παραβιάζεται,

γ) στην έλλειψη κατάλληλης στελέχωσης και υποδομής των υπηρεσιών των ΟΤΑ και, τέλος,

δ) στην εσφαλμένη ή ανεπιεική εφαρμογή νομοθετικών διατάξεων .

3.7.1 Αστική και δημοτική κατάσταση

3.7.1.1 Άρνηση χορήγησης βεβαίωσης μόνιμου κατοικίας σε ομογενή

Η ενδιαφερόμενη, κάτοχος Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς, υπέβαλε εμπροθέσμως στο Δήμο Κορωπίου αίτηση για χορήγηση βεβαίωσης μόνιμου κατοικίας με όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, προκειμένου να μετάσχει σε διαγωνισμό του Υπουργείου Γεωργίας για πρόσληψη εποχικού κτηνιάτρου. Ο Δήμαρχος Κορωπίου αρνήθηκε προφορικός να ικανοποιήσει το αίτημα, υποστηρίζοντας σε επανειλημμένες τηλεφωνικές επικοινωνίες που είχε με στελέχη του Συνηγόρου του Πολίτη ότι κακώς ο νόμος παρέχει σε αλλοδαπούς το δικαίωμα συμμετοχής στο διαγωνισμό. Ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε επείγον έγγραφο στον Δήμαρχο, με το οποίο του υπενθύμιζε τις απορρέουσες από το Σύνταγμα

και τους νόμους σχετικές υποχρεώσεις του και του γνωστοποιούσε τις συναφείς πειθαρχικές και ποινικές κυρώσεις, καλώντας τον παράλληλα είτε να χορηγήσει τη βεβαίωση είτε να αρνηθεί τη χορήγησή της εγγράφως και αιτιολογημένα. Παρά την εμμονή του Δημάρχου να μην ικανοποιήσει το αίτημα της ενδιαφερόμενης, ο Συνήγορος του Πολίτη εξασφάλισε την εμπρόθεσμη συμμετοχή της στο διαγωνισμό, υποδεικνύοντας στις εμπλεκόμενες συναρμόδιες υπηρεσίες, ότι το ελλείπον πιστοποιητικό μπορεί να αντικατασταθεί από σχετικό έγγραφο της ενδιαφερόμενης, βάσει της παράγρ. 4 του άρθρου 10 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Τελικώς, ο Δήμαρχος Κορωπίου χορήγησε στην ενδιαφερόμενη τη σχετική βεβαίωση (υπόθεση 10238/2001).

3.7.1.2 Παρεμπόδιση παραλαβής πιστοποιητικών λόγω κατάληψης γραφείων δημοτικών διαμερισμάτων

Πολίτες, καταγόμενοι από το δημοτικό διαμέρισμα Τσαρίτσανης του Δήμου Ελασσόνας του Νομού Λαρίσης και από το δημοτικό διαμέρισμα Βραχασίου του Δήμου Νεαπόλεως Κρήτης, ζήτησαν τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, επειδή οι υπηρεσίες των προαναφερομένων δήμων τελούν σε πλήρη αδυναμία να εκδίδουν πιστοποιητικά δημοτολογικού ή ληξιαρχικού περιεχομένου. Η αδυναμία οφείλεται στην από τριετίας εκκρεμούσα παράδοση των δημοτολογίων και των αρχείων των εν λόγω δημοτικών διαμερισμάτων, τα καταστήματα των οποίων τελούν υπό κατάληψη από τους κατοίκους τους, οι οποίοι διαμαρτύρονται για την υπαγωγή των διαμερισμάτων Τσαρίτσανης και Βραχασίου στους προαναφερόμενους δήμους, βάσει του Ν. 2539/1997 (“Σχέδιο Καποδίστριας”).

Από την έρευνα που διεξήγαγε ο Συνήγορος του Πολίτη προέκυψε ότι οι προαναφερόμενοι δήμοι έχουν επανειλημμένως αποπειραθεί να έλθουν σε συνεννόηση με τα πρόσωπα που πρωτοστατούν στην κατάληψη των γραφείων, θέτοντας επιπροσθέτως εγγράφως, με αύξουσα έμφαση και κατ’ επανάληψη, το πρόβλημα τόσο στην περιφερειακή και κεντρική διοίκηση όσο και στις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές. Δεδομένου ότι η διαιώνιση αυτής της κατάστασης διακυβεύει όχι μόνο το κύρος της διοίκησης στο σύνολό της, αλλά και θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα, ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε προς το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ) ότι για την προσωρινή αντιμετώπιση της υφιστάμενης κακοδιοίκησης μπορούν να εφαρμοστούν οι ακόλουθες ρυθμίσεις, εφόσον βεβαίως τούτο κριθεί σκόπιμο από τους προαναφερόμενους δήμους :

1) Η διάταξη της παράγρ. 5 του άρθρου 3 του Ν. 2690/1999, η οποία ορίζει ότι γεγονότα ή στοιχεία που δεν αποδεικνύονται από το δελτίο

ταυτότητας ή τα αντίστοιχα έγγραφα, μπορούν να αποδειχθούν με υπεύθυνα δήλωση του ενδιαφερόμενου, εφόσον ειδικές διατάξεις δεν ορίζουν διαφορετικά.

2) Οι διατάξεις της 10951/22.11.1969 εγκυκλίου του Υπουργείου Εσωτερικών (το κύρος της οποίας έχει επιβεβαιωθεί με την υπ' αριθμ. Πρωτοκόλλου 712/1996 γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους), σύμφωνα με την οποία τα στοιχεία που απαιτούνται για την έκδοση πιστοποιητικών προσωπικής και οικογενειακής κατάστασης των δημοτών και τα οποία δεν προκύπτουν από δημοτολόγια ή άλλα επίσημα στοιχεία που τηρούνται από το δήμο πρέπει να προκύπτουν:

α) κατόπιν έρευνας που οι δήμαρχοι ή οι πρόεδροι των κοινοτήτων οφείλουν να ενεργούν, ή

β) βάσει ίδιας αντίληψης των προς πιστοποίηση γεγονότων ή περιστατικών, ή

γ) κατόπιν αλληλογραφίας του δήμου με άλλες δημόσιες αρχές, ή

δ) βάσει έκθεσης ενόρκου βεβαίωσης μαρτύρων ενώπιον ειρηνοδίκου ή συμβολαιογράφου, σύμφωνα με το Ν. 1540/1999, υπό την προϋπόθεση ότι η έκδοση του πιστοποιητικού επιτάσσεται ρητά από το νόμο.

Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε ότι, εάν οι καταλήψεις συνεχιστούν, θα πρέπει να εξεταστεί ακόμη και το ενδεχόμενο της ανασύνταξης των δημοτολογίων, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγρ. 17 του Κεφαλαίου ΣΤ' του ΠΔ497/1991 και στην υπ' αριθμ. Φ.4230/12168/1995 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Η προαναφερόμενη υπ' αριθμ. (2) προτεινόμενη λύση έγινε αποδεκτή από το Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο ήδη ενημέρωσε τις αρμόδιες διοικητικές αρχές με σχετικά έγγραφα του (υποθέσεις 435/2001, 632/2001, 1438/2001).

3.7.2 Ιθαγένεια

3.7.2.1 Η διοικητική πρακτική σε θέματα ιθαγένειας

Ήδη, από την έναρξη λειτουργίας του ο Συνήγορος του Πολίτη είχε διαπιστώσει ότι η λειτουργία της Διεύθυνσης Αστικής και Δημοτικής Κατάστασης και ιδίως του οικείου Τμήματος Ιθαγένειας του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ) εμφανίζει σοβαρές δυσλειτουργίες, με συνέπεια την αφόρητη ταλαιπωρία των διοικούμενων κυρίως, αλλά και του ίδιου του υπηρετούντος προσωπικού, που είναι επιφορτισμένο να διεκπεραιώνει ένα τεράστιο όγκο φακέλων συσσωρευμένων επί έτη. Το πλέον ανησυχητικό είναι ότι η κατάσταση αυτή, που σήμερα πλέον έχει προσλάβει εκρηκτικές διαστάσεις, εμφανίζεται στο ΥΠΕΣΔΔΑ, δηλαδή στο Υπουργείο που ηγείται της προσπάθειας εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, αδικώντας έτσι τις θετικές πρωτοβουλίες (απλοποίηση των διαδικασιών έκδοσης διοικητικών

πράξεων κατ' αίτηση του πολίτη, συντόμευση προθεσμιών, κατάργηση άχρηστων δικαιολογητικών, κ.λπ.), που έχουν αναληφθεί από το εν λόγω Υπουργείο.

Το γεγονός ότι η πλειονότητα των συναλλασσομένων με το Τμήμα Ιθαγένειας είναι εξ ορισμού αλλοδαποί ασφαλώς και δεν μετριάξει το γεγονός ότι η ενδημούσα πλέον εκεί κακοδιοίκηση προσβάλλει την ίδια την ανθρώπινη αξία των προσώπων αυτών, πόσο μάλλον όταν το Σύνταγμα και η κοινή νομοθεσία εξομοιώνουν πλήρως τους νομίμως διαμένοντες στη χώρα αλλοδαπούς με έλληνες πολίτες, ως προς τα δικαιώματά τους στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας (Ν.1599/1986, Ν.2690/1999). Άλλωστε, στις περισσότερες περιπτώσεις, από την τύχη των υποβαλλομένων από αλλοδαπούς αιτημάτων εξαρτώνται και ζωτικά συμφέροντα ελλήνων πολιτών (συζύγων, τέκνων και άλλων συγγενών, εργοδοτών, αντισυμβαλλομένων κ.λπ.).

Η πλέον εμφανής δυσλειτουργία της προαναφερόμενης υπηρεσίας είναι η υπέρμετρη καθυστέρηση στη διεκπεραίωση των υποθέσεων ιθαγένειας. Υπάρχουν υποθέσεις στις οποίες η οριστική απόφαση εκκρεμεί επί δεκαπέντε έτη, χρονικό διάστημα που ασφαλώς δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από τη δυσκολία της υπόθεσης. Τουναντίον, η καθυστέρηση αυτή ευλόγως θα εκληφθεί από τον διοικούμενο ως δείγμα διοίκησης είτε ολοσχερώς αναποτελεσματικής είτε ακόμη και εχθρικής προς το άτομό του, όταν μάλιστα οι απαντήσεις που λαμβάνει στις κατά καιρούς οχλήσεις του είναι του τύπου «η υπόθεσή σας εξετάζεται».

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει κατ' επανάληψη επισημάνει τους κυριότερους λόγους στους οποίους οφείλεται η ως άνω κατάσταση και έχει διατυπώσει συγκεκριμένες προτάσεις για την αντιμετώπισή της. Εκτός όμως από την, περιορισμένης εμβέλειας, αλλαγή στη στάση του ΥΠΕΣΔ-ΔΑ σχετικά με τις διατυπώσεις επαναπατρισμού από ανατολικές χώρες καμία άλλη σοβαρή επιρροή δεν φαίνεται να έχουν ασκήσει οι παραπάνω επισημάνσεις και προτάσεις. Στις περισσότερες μάλιστα περιπτώσεις, οι προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη δεν έτυχαν καν ρητής, έστω και αναιτιολόγητης, απόρριψης. Θα ήταν άδικο να αποδοθεί η ευθύνη των υφισταμένων δυσλειτουργιών καθ' ολοκληρίαν στα στελέχη της εν λόγω υπηρεσίας, των οποίων ο αριθμός είναι δυσανάλογα μικρός σε σχέση με τον όγκο εργασίας που καλούνται να διεκπεραιώσουν. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ο αριθμός των υπηρετούντων υπαλλήλων στο Τμήμα Ιθαγένειας δεν υπερβαίνει τα δέκα άτομα, ενώ ο αντίστοιχος αριθμός των εκκρεμών υποθέσεων υπερβαίνει κατά πολύ, σύμφωνα με πληροφορίες στελεχών της υπηρεσίας, τις πενήντα χιλιάδες. Η καθημερινή εμπειρία από την επαφή και τη συνεργασία με το προσωπικό και ιδίως τον προϊστάμενο της αρμόδιας Διεύθυνσης έχει καταδείξει ότι τα προβλήματα που επισημαίνο-

νται δοκιμάζουν σε καθημερινή βάση την ψυχική αντοχή όλων των εργαζομένων στην εν λόγω υπηρεσία.

Η έλλειψη ανταπόκρισης εκ μέρους του Τμήματος Ιθαγένειας αλλά και της ίδιας της πολιτικής ηγεσίας του ΥΠΕΣΔΔΑ στις υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη υποχρέωσε τον αρμόδιο Βοηθό Συνήγορο σε αυτοπρόσωπη επίσκεψη στο ΥΠΕΣΔΔΑ, προκειμένου να διευκρινισθούν επιτόπου σε εκτενή συνεργασία με τον αρμόδιο Υφυπουργό και στελέχη του Υπουργείου οι προοπτικές ανταπόκρισης της υπηρεσίας. Ο Υφυπουργός δήλωσε ότι έχει ήδη ξεκινήσει προσπάθεια σύντομης επίλυσης των προβλημάτων, την πορεία της οποίας ο Συνήγορος του Πολίτη θα παρακολουθήσει εκ του σύνεγγυς με διάθεση συνεργασίας και με όση αισιοδοξία επιτρέπει η παρούσα κατάσταση (ενδεικτικώς υποθέσεις 5730/2001, 6115/2001, 3948/2001, 6378/2001, 7373/2001, 3593/2001, 17543/2000, 17223/2000, 16745/2000, 13372/2000, 3990/2000).

3.7.2.2 Καθορισμός ιθαγένειας με επαναπατρισμό

Η ενδιαφερόμενη, τέκνο πολιτικού πρόσφυγα και σύζυγος έλληνα, διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα από το 1993. Τον Δεκέμβριο του 1997, υπέβαλε αίτηση στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ) για καθορισμό ιθαγένειας.

Το Υπουργείο, με την αιτιολογία ότι η ενδιαφερόμενη είναι τέκνο πολιτικού πρόσφυγα, την παρέπεμψε στο Ελληνικό Προξενείο στην Βουδαπέστη, προκειμένου να υποβάλει εκεί αίτημα επαναπατρισμού. Ωστόσο, το Ελληνικό Προξενείο, όπου μετέβη η ενδιαφερόμενη, της υπέδειξε να υποβάλει το αίτημα επαναπατρισμού στον τόπο διαμονής της, δηλαδή στην Ελλάδα. Αφού επέστρεψε από την Ουγγαρία άπρακτη, υπεβλήθη σε περαιτέρω άσκοπη ταλαιπωρία, αυτή τη φορά από το ΥΠΕΣΔΔΑ, το οποίο την παρέπεμψε στο Υπουργείο Εξωτερικών, όπου τελικώς υπέβαλε το αίτημα επαναπατρισμού.

Η υπόδειξη προς την ενδιαφερόμενη να μεταβεί στην Ουγγαρία αποτελεί εσφαλμένη ερμηνεία της υπ' αριθμ. 106841/1983 Υπουργικής Απόφασης, σύμφωνα με την οποία το αίτημα επαναπατρισμού πολιτικού πρόσφυγα και των κατιόντων του υποβάλλεται «στην Ελληνική Προξενική Αρχή της Χώρας που διαμένουν σήμερα». Η υποβολή της αίτησης στην προξενική αρχή καταρχήν προβλέφθηκε για να διευκολύνει αυτούς που διέμεναν σε τρίτη χώρα και δεν μπορούσαν να επαναπατρισθούν, ακριβώς λόγω της ιδιότητάς τους ως πολιτικών προσφύγων.

Απευθυνόμενος τόσο προς το ΥΠΕΣΔΔΑ όσο και προς το Υπουργείο Εξωτερικών, ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε ότι το Υπουργείο Εξωτερικών μπορεί νομίμως να δεχθεί αίτηση επαναπατρισμού από πολιτικούς πρόσφυγες ή τα τέκνα τους που ήδη διαμένουν νομίμως στην Ελ-

λάδα, την οποία εν συνεχεία να διαβιβάσει στην οικεία προξενική αρχή, δια της υπηρεσιακής οδού. Η λύση αυτή προκύπτει από το πνεύμα και το σκοπό των ρυθμίσεων της προαναφερόμενης υπουργικής απόφασης, η οποία ρητώς θεσπίζει ως κριτήριο αρμοδιότητας τη χώρα διαμονής των αιτούντων, αποτελεί δε εύλογο μέτρο, κατά την αρχή της χρηστής διοίκησης, για την αποφυγή της περιττής μετακίνησης των προσώπων αυτών. Επίσης, ο Συνήγορος του Πολίτη έκρινε ότι, για δύο τουλάχιστον λόγους, το Ελληνικό Προξενείο στη Βουδαπέστη είχε επίσης την υποχρέωση να παραλάβει την υποβληθείσα αίτηση: πρώτον, διότι εκεί θα συμπληρωνόταν ο φάκελος της ενδιαφερόμενης, εφόσον επρόκειτο για την προξενική αρχή της χώρας προηγούμενης διαμονής της, και δεύτερον για λόγους επιείκειας, αφού η ενδιαφερόμενη υπεβλήθη στον κόπο και τα έξοδα να μεταβεί επιτόπου και μάλιστα μετά από υπόδειξη του ΥΠΕΣΔΔΑ.

Το Υπουργείο Εξωτερικών απάντησε ότι το ίδιο έχει υιοθετήσει την πρακτική να αποδέχεται αιτήσεις επαναπατρισμού αυτών που ήδη διαμένουν στην Ελλάδα και ότι έχει ζητήσει εγγράφως από τα Υπουργεία Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Δημόσιας Τάξης τη σχετική συναίνεσή τους. Το ΥΠΕΣΔΔΑ ενημέρωσε τον Συνήγορο του Πολίτη ότι έχει ήδη αποφασιστεί η διαπίστωση της Ελληνικής Ιθαγένειας της ενδιαφερόμενης. Ωστόσο, ενέμεινε στην αρχική άποψή του περί αρμοδιότητας της προξενικής αρχής της Ουγγαρίας, ως χώρας διαμονής της, προκαλώντας εκ νέου την αποστολή εγγράφου του Συνηγόρου του Πολίτη. Στο έγγραφο αυτό τονίζεται ότι :

α) το ΥΠΕΣΔΔΑ γνώριζε ότι η ενδιαφερόμενη ήταν κάτοικος Ελλάδας, αφού τα έγγραφά του απευθύνονταν σε αυτήν ως κάτοικο Ν. Πιερίας και

β) η εμμονή στην άποψη ότι η υποβολή του αιτήματος της ενδιαφερόμενης στην Ουγγαρία αποτελεί τη μόνη νόμιμη εκδοχή αποτελεί τυπολατρική εφαρμογή της ανωτέρω υπουργικής απόφασης, οι διατάξεις της οποίας έχουν ως σκοπό να διευκολύνουν τους πολιτικούς πρόσφυγες και τους κατιόντες τους να επαναπατρισθούν, με την κατάθεση των δικαιολογητικών τους στις πλησιέστερες ελληνικές αρχές. Ανεξάρτητα από την θετική έκβαση του αιτήματος της ενδιαφερόμενης, ο Συνήγορος του Πολίτη κάλεσε το ΥΠΕΣΔΔΑ να αποφύγει στο μέλλον παρόμοια εσφαλμένη πρακτική και, με γνώμονα την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, να επιδιώκει την συνεργασία με τα συναρμόδια υπουργεία (υπόθεση 10179/2000).

3.8 ΕΙΣΟΔΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΜΟΝΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ

Τα τελευταία χρόνια, η Ελλάδα αποτελεί σταθερό πόλο έλξης οικονομικών μεταναστών και προσφύγων, οι οποίοι εγκαταλείπουν τις χώρες καταγωγής τους, είτε για λόγους οικονομικούς, είτε λόγω των διωγμών που υφίστανται σε αυτές, λόγω των θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεών τους. Ήδη από την έναρξη της λειτουργίας του, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει γίνει αποδέκτης μεγάλου αριθμού αναφορών και από τις δύο προαναφερόμενες κατηγορίες, οικονομικούς μετανάστες και πολιτικούς πρόσφυγες.

3.8.1 Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών

Ήδη στην προηγούμενη ετήσια έκθεσή του, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε διατυπώσει την άποψη ότι «το νομικό πλαίσιο εισόδου και παραμονής αλλοδαπών χαρακτηρίζεται από ασυστηματοποίητες και συχνά ανεπιεικείς διαδικασίες που εντείνουν μια κατάσταση ρευστότητας, αβεβαιότητας και αντιφατικής πρακτικής στη μεταχείριση των αλλοδαπών από τη διοίκηση». Το νομικό πλαίσιο στο οποίο αναφερόταν η προαναφερόμενη επισήμανση ήταν ο Ν.1975/1991 και τα ΠΔ 358/1997 και 359/1997. Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε επιπροσθέτως επισημάνει τους λόγους στους οποίους έπρεπε να αποδοθεί η αποτυχία του εγχειρήματος νομιμοποίησης των παράνομων αλλοδαπών, βάσει των προαναφερομένων ΠΔ, καθώς και τα προβλήματα που το εγχείρημα αυτό είχε δημιουργήσει τόσο στους ενδιαφερόμενους όσο και στις εμπλεκόμενες δημόσιες υπηρεσίες.

Με το Ν.2910/2001 καθιερώθηκε ένα νέο νομικό πλαίσιο με το οποίο επιχειρείται ο εξορθολογισμός της μεταναστευτικής πολιτικής στη χώρα μας. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει χαιρετήσει τη νέα προσπάθεια της ελληνικής πολιτείας να αντιμετωπίσει τα μεγάλα κοινωνικά και ανθρωπιστικά προβλήματα που προκάλεσε η παράνομη παρουσία στη χώρα εκατοντάδων χιλιάδων οικονομικών μεταναστών, υπογραμμίζοντας, ωστόσο, ότι για την επιτυχία του εγχειρήματος δεν αρκεί η βούληση του νομοθέτη αλλά απαιτείται και ριζική αλλαγή της διοικητικής πρακτικής έναντι των αλλοδαπών, πρακτική που πρέπει να στηρίζεται στο τρίπτυχο: διαφάνεια, εκλογίκευση, χρηστή διοίκηση.

Παρά την πρόσφατη θέση σε ισχύ του νέου νομοθετικού πλαισίου, ο συνεχώς αυξανόμενος αριθμός αναφορών σχετικών με ζητήματα αλλοδαπών αποδεικνύει την ορθότητα των απόψεων του Συνηγόρου του Πολίτη, δηλαδή ότι η αποτελεσματικότητα ενός εγχειρήματος τόσο μεγάλης εμβέλειας, όπως είναι η νομιμοποίηση των αλλοδαπών, δεν εξαρτάται μόνον από την αρτιότητα των οικείων νομοθετικών ρυθμίσεων αλλά και

από τον τρόπο που η διοίκηση τις ενστερνίζεται, τις ερμηνεύει και τις εφαρμόζει.

Στη συνέχεια παρατίθενται ορισμένες αντιπροσωπευτικές υποθέσεις κακοδιοίκησης, που είχαν ως θύματα αλλοδαπούς πολίτες. Η κακοδιοίκηση εν προκειμένω κυρίως οφείλεται σε :

α) αδικαιολόγητη επιφυλακτικότητα και ανελαστικότητα στο ζήτημα της εισόδου αλλοδαπών στη χώρα,

β) εσφαλμένη ερμηνεία διατάξεων του ΠΔ 359/1997,

γ) χρονίζοντα προβλήματα στον τομέα της χορήγησης αδειών παραμονής και

δ) ανεπιείκεια στην εφαρμογή των περί διοικητικών απελάσεων νομοθετικών διατάξεων.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι σοβαρές ελλείψεις έχουν διαπιστωθεί και στο νέο Ν.2910/2001. Χάριν παραδείγματος, παρατίθεται στη συνέχεια υπόθεση, από την οποία προκύπτει ότι, στο θέμα της χορήγησης άδειας παραμονής σε μέλη οικογένειας έλληνα πολίτη ή πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η εφαρμοστέα διάταξη προσκρούει στην κοινοτική νομοθεσία.

3.8.1.1 Είσοδος αλλοδαπών στη χώρα

Ουκρανή υπήκοος, κάτοικος Nonovosisk, υπέβαλε αίτημα για χορήγηση θεώρησης εισόδου στο Γενικό Προξενείο της Ελλάδας στη Μόσχα. Το Γενικό Προξενείο αρνήθηκε να εξετάσει το αίτημά της, με την αιτιολογία ότι η περιοχή Nonovosisk δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητά του. Επεσήμανε, όμως, στην ενδιαφερόμενη ότι θα μπορούσε κατ' εξαίρεση να την εξυπηρετήσει, εάν η ίδια εμφανιζόταν αυτοπροσώπως στο Προξενείο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι το Γενικό Προξενείο στη Μόσχα εξέταζε αιτήματα θεωρήσεων προερχόμενα από κατοίκους της περιοχής Nonovosisk, υπό την προϋπόθεση ότι ο ενδιαφερόμενος προσήρχετο αυτοπροσώπως στην προξενική αρχή, με μόνη ευνοϊκή εξαίρεση από τον κανόνα αυτόν τις αιτήσεις θεωρήσεων που υποβάλλονταν μέσω τουριστικών γραφείων. Σε σχετικό έγγραφο του προς το Γενικό Προξενείο στη Μόσχα, ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε ότι η πάγια πρακτική της κατ' εξαίρεση εξέτασης αιτημάτων μόνον όταν αυτά υποβάλλονται από τουριστικά γραφεία δεν είναι νόμιμη, διότι συνιστά εν τοις πράγμασι άρνηση άσκησης της παρεχόμενης, από τη σχετική διάταξη της κοινής Προξενικής Εγκυκλίου Schengen, διακριτικής ευχέρειας. Ειδικότερα, η εν λόγω διάταξη παρέχει τη δυνατότητα της κατ' εξαίρεση εξέτασης αιτήματος θεώρησης, όταν το αίτημα υποβάλλεται από μεμονωμένο άτομο ή μέσω ταξιδιωτικού γραφείου και η απόσταση που οφείλει να διανύσει ο

αιτών δικαιολογεί την παρέκκλιση από τον κανόνα της αυτοπρόσωπης παρουσίας.

Σε έγγραφό του προς τον Συνήγορο του Πολίτη, το Γενικό Προξενείο στη Μόσχα υπεραμύνθηκε των ενεργειών του, επισημαίνοντας ότι η επέκταση της αρμοδιότητάς του στην περιοχή Νονογosisk δικαιολογούσε την εν λόγω πρακτική του. Επιπλέον, αμφισβήτησε την αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη σε ζητήματα που αφορούν θεωρήσεις εισόδου, με τα επιχειρήματα ότι:

α) Το θιγόμενο πρόσωπο ήταν αλλοδαπός και όχι έλληνας πολίτης και

β) Ότι η επίμαχη διαδικασία αφορά ζητήματα που ανάγονται στις διεθνείς σχέσεις της χώρας, τα οποία, βάσει της διάταξης του άρθρου 3 παράγρ. 1 του Ν.2477/1997, εξαιρούνται από την αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επανήλθε με έγγραφό του, επισημαίνοντας ότι η επέκταση των ορίων της προξενικής περιφέρειας που εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Γενικού Προξενείου της Μόσχας δεν μπορεί, σε καμία περίπτωση, να δικαιολογήσει τη διαφοροποίηση στην πρακτική εξέτασης αιτημάτων θεώρησης που προέρχονται από τη διευρυμένη αυτή περιφέρεια ούτε την απόκλιση από το νομοθετικό πλαίσιο που εν γένει διέπει το καθεστώς θεωρήσεων. Ως προς την αμφισβήτηση της αρμοδιότητάς του, ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε, ότι η διάταξη του άρθρου 4 του Ν. 2477/1997 παρέχει δικαίωμα προσφυγής στον Συνήγορο του Πολίτη σε κάθε "φυσικό πρόσωπο" και, επομένως, κριτήριο νομιμοποίησης του προσφεύγοντος στον Συνήγορο του Πολίτη δεν είναι η ιθαγένειά του, αλλά η ιδιότητά του ως διοικούμενου. Περαιτέρω, επισημάνθηκε ότι η περί διεθνών σχέσεων εξαίρεση την οποία εισάγει η διάταξη του άρθρου 3, παράγρ. 1 εδ. β' του Ν. 2477/1997, αφορά συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής δράσης και επιλογών το οποίο, λόγω της εγγενούς πολιτικής του διάστασης, ευλόγως αφαιρείται από τον έλεγχο του Συνηγόρου του Πολίτη. Όμως, η συναλλακτική σχέση ενός ιδιώτη-αλλοδαπού που ζητά θεώρηση εισόδου για την εξυπηρέτηση ιδιωτικής του υπόθεσης (πραγματοποίηση ταξιδιού) δεν εμπίπτει στο εν λόγω πεδίο. Η αντίθετη άποψη συγχέει την ανωτέρω σχέση με τις διεθνείς σχέσεις τις χώρες και τη διεθνοπολιτική διάσταση που θα μπορούσε να προσλάβει, εν γένει, το καθεστώς χορήγησης θεωρήσεων εισόδου σε αλλοδαπούς.

Με τις ανωτέρω επισημάνσεις, ο Συνήγορος του Πολίτη κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ζητήματα που σχετίζονται με την ακολουθούμενη διοικητική πρακτική ή αφορούν στην τήρηση της νομιμότητας της εν γένει διοικητικής διαδικασίας χορήγησης θεωρήσεων εισόδου εμπίπτουν στη γενική αρμοδιότητα της Ανεξάρτητης Αρχής, όπως αυτή προσδιορί-

ζεται από τον Ν. 2477/1997. Αντιθέτως, οι τελικές αποφάσεις που χορηγούν ή απορρίπτουν το σχετικό αίτημα αποτελούν, ούτως ή άλλως, πεδίο στο οποίο δεν μπορεί να έχει ελεγκτική παρέμβαση ο Συνήγορος του Πολίτη, δεδομένου μάλιστα ότι, σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγρ. 1 του νέου μεταναστευτικού Ν. 2910/2001, οι αποφάσεις αυτές δεν απαιτούν αιτιολογία. Οι απόψεις του Γενικού Προξενείου στη Μόσχα και οι ανωτέρω επιστημόνες του Συνηγόρου του Πολίτη εστάλησαν στο Διπλωματικό Γραφείο της Αναπληρώτριας Υπουργού Εξωτερικών για ενημέρωση των αρμοδίων υπηρεσιών του Υπουργείου Εξωτερικών. Τελικώς, το αίτημα της ενδιαφερόμενης ικανοποιήθηκε μετά την επαναλειτουργία του Προξενείου του Νοβοσισκ τον Ιανουάριο του 2001 (υπόθεση 13153/2000).

3.8.1.2 Εσφαλμένη ερμηνεία διατάξεων του ΠΔ 359/1997

Στην ενότητα αυτή εντάσσονται δύο περιπτώσεις:

α) Έως την ψήφιση του Ν.2910/2001, η Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5 του ΠΔ 359/1997 ήταν, μεταξύ άλλων, αρμόδια για τη χορήγηση άδειας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας, «*κατ' εξαίρεση και μόνο για σοβαρούς ανθρωπιστικούς λόγους ακόμα και αν δεν συντρέχουν όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις*». Με αφορμή μεγάλο αριθμό αναφορών, με τις οποίες οι ενδιαφερόμενοι διαμαρτύρονταν, επειδή η Ειδική Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη της τους προβαλλόμενους από αυτούς λόγους υγείας ως λόγους «ανθρωπιστικούς», ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι η Επιτροπή αιτιολογούσε τις απορριπτικές αποφάσεις της, επικαλούμενη την έλλειψη βασικών τυπικών προϋποθέσεων (προθεσμία, χρόνος παραμονής, αριθμός ενσήμων κ.λπ.), παραλείποντας πλήρως να εξετάσει τους προβαλλόμενους «*ανθρωπιστικούς λόγους*».

Ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε στην Επιτροπή ότι η αιτιολογία των αποφάσεων είναι πλήρης, μόνον αν αποτιμάται το προβαλλόμενο πρόβλημα, δηλαδή το πρόβλημα υγείας εν προκειμένω, είτε ως μη επαρκώς αποδεικνύόμενο, είτε ως μη αρκετά σοβαρό για να θεμελιώσει «*σοβαρό ανθρωπιστικό λόγο*». Μετά από συνεχείς υποδείξεις του Συνηγόρου του Πολίτη, η Επιτροπή επανεισήγαγε τις προσφυγές προς συζήτηση, αλλά εξέδωσε και πάλι απορριπτικές αποφάσεις, η αιτιολογία των οποίων ήταν τυπικώς άψογη, δηλαδή αναφερόταν πλέον στους προβαλλόμενους «*ανθρωπιστικούς λόγους*». Ωστόσο, στην ουσία, το αποτέλεσμα της αντίληψης της Ειδικής Επιτροπής για τη μη υπαγωγή των λόγων υγείας στο πεδίο εφαρμογής των «*ανθρωπιστικών λόγων*» του άρθρου 5 του ΠΔ 359/1997 προκάλεσε τις εύλογες διαμαρτυρίες των διοικούμενων, όπως αποδεικνύεται από τα παρακάτω παραδείγματα:

Σε μια περίπτωση, όπου ως ανθρωπιστικός λόγος είχε προβληθεί μία χρόνια οφθαλμολογική πάθηση που απαιτούσε χειρουργική επέμβαση

ση, η Επιτροπή έκρινε ότι «η ανάγκη εγχείρισης δεν συνιστά ισχυρό ανθρωπιστικό λόγο, αφού αν υφίστατο κατεπείγουσα ανάγκη, θα είχε εισαχθεί ως επείγον περιστατικό σε δημόσιο νοσοκομείο». Σημειωτέον ότι, σε περίπτωση κατεπείγοντος, η νομοθεσία κατ' εξαίρεση δεν απαιτεί άδεια παραμονής του αλλοδαπού. Έτσι, βάσει του συλλογισμού αυτού, (ο οποίος εξομοιώνει το «ανθρωπιστικώς κρίσιμο» όχι με το «σοβαρό», αλλά με το –κατά πολύ στενότερο– «κατεπείγον»), αν μεν συντρέχει κατεπείγουσα ανάγκη επέμβασης, μπορεί ν' αντιμετωπιστεί σε δημόσιο νοσοκομείο ακόμη και χωρίς να υπάρχει άδεια παραμονής, αν όμως η ανάγκη επέμβασης δεν είναι κατεπείγουσα, είναι εξ ορισμού ανεπαρκής για να θεμελιώσει «ανθρωπιστικό λόγο». Δηλαδή, είτε έτσι είτε αλλιώς, ένα πρόβλημα υγείας καθίσταται αδύνατο να προκαλέσει την εφαρμογή του άρθρου 5 ΠΔ 359/1997.

Σε άλλη περίπτωση, όπου ως ανθρωπιστικός λόγος είχε προβληθεί το ότι η γεννηθείσα στην Ελλάδα πεντάμηνη θυγατέρα του αιτούντος πάσχει από σύνδρομο Down, η Επιτροπή έκρινε ότι «δεν είναι αναγκαία η παραμονή του στην Ελλάδα, αφού μπορεί να ζητήσει από τις αρχές της χώρας του να υπαχθεί στις διατάξεις της διμερούς σύμβασης για τη δωρεάν νοσηλεία Αλβανών στην Ελλάδα». Ωστόσο, η συγκεκριμένη πάθηση είναι ανίατη, επιδέχεται κυρίως κοινωνική (όχι ιατρική) αντιμετώπιση, και συνεπώς η θυγατέρα του αιτούντος δε θα είχε την παραμικρή ελπίδα να υπαχθεί στην υποδεικνυόμενη διαδικασία. Επί πλέον, η επίκληση της παραπάνω διμερούς σύμβασης αποκλείει εξ ορισμού τους λόγους υγείας από τη δυνατότητα χαρακτηρισμού αυτών ως «ανθρωπιστικών λόγων».

Επειδή, ήδη από το Μάιο 2001, οι συγκεκριμένοι αλλοδαποί υπήχθησαν στις μεταβατικές διατάξεις του Ν.2910/1997 και ανέκτησαν τη δυνατότητα να ζητήσουν άδεια παραμονής, ο Συνήγορος του Πολίτη τερμάτισε την παρέμβασή του επί των αναφορών αυτών (υποθέσεις 14078/2000, 15429/2000, 19004/2000, 970/2001, 1192/2001, 1193/2001).

β) Σύμφωνα με τα ΠΔ 358/1997 και 359/1997, οι αρμόδιες υπηρεσίες κατέγραφαν στην «κάρτα» του δικαιούχου, υπό τον τίτλο «προστατευόμενα μέλη», τα μέλη οικογένειας αλλοδαπού που αποδεδειγμένα βρίσκονταν στη χώρα πριν από την 28.11.1997, εξασφαλίζοντας, με τον τρόπο αυτό, τη νομιμότητα της παραμονής των προσώπων αυτών στην Ελλάδα.

Το ως άνω καθεστώς αναγραφής των μελών οικογένειας αλλοδαπού εφαρμόστηκε από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) επί δύο και πλέον έτη, οπότε και αιφνιδίως ανετράπη, καθώς η Γενική Διεύθυνση Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας κατήργησε τη δυνατότητα της αναγραφής των εν λόγω ατόμων στην «κάρτα» του δικαιούχου, με την αιτιολογία ότι ο όρος «προστα-

τεύομενα μέλη» δεν περιλαμβάνεται στην κείμενη νομοθεσία, χωρίς καμία περαιτέρω εξειδίκευση ή ερμηνεία. Η αιφνίδια αυτή ανατροπή προκάλεσε πρόσθετα προβλήματα τόσο στους ίδιους τους ενδιαφερόμενους, αφού εξέλιπε πλέον το μόνο διοικητικό έγγραφο που πιστοποιούσε τη νομιμότητα της παραμονής τους στην Ελλάδα, όσο και στις αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΑΕΔ, που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν τα εύλογα παράπονα των ενδιαφερομένων, χωρίς να έχουν τη δυνατότητα να αντιτάξουν οποιοδήποτε λογικό ή νόμιμο επιχείρημα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απέστειλε προς τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων επιστολές στις οποίες επεσήμανε, μεταξύ άλλων, τους λόγους για τους οποίους θεωρεί καταφανώς αβάσιμη και εσφαλμένη τη θέση του Υπουργείου Εργασίας. Επιπροσθέτως, ζήτησε από τον Υπουργό να επανεξετάσει τη θέση του Υπουργείου Εργασίας, προκειμένου να χορηγηθεί η δυνατότητα στα μέλη οικογένειας αλλοδαπού, που πληρούν τις προϋποθέσεις των ΠΔ 358/1997 και ΠΔ 359/1997, να αναγράφονται όχι μόνο στην «κάρτα» του δικαιούχου αλλά να αποκτήσουν ατομικό τίτλο νόμιμης παραμονής. Το Υπουργείο Εργασίας συμμερίσθη την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη ως προς τα προβλήματα που η ανατροπή του καθεστώτος δημιούργησε στους ενδιαφερόμενους, παρέπεμψε όμως, για την επίλυση του θέματος στο άρθρο 67 του Ν.2910/2001, σύμφωνα με το οποίο παρέχεται η ευχέρεια στους αλλοδαπούς, κατόχους άδειας παραμονής ή «κάρτας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας», να ζητήσουν τη νομιμοποίηση των μελών των οικογενειών τους για λόγους οικογενειακής συνένωσης. Το κρίσιμο στοιχείο εδώ είναι ότι έστω και έτσι οι ενδιαφερόμενοι παρέμειναν χωρίς τίτλο παραμονής για μεγάλο χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα την αποστέρησή τους από τα δικαιώματα που θα είχαν ως κάτοχοι του εν λόγω τίτλου, όπως δικαίωμα στη νόμιμη εργασία, στην περίθαλψη και στην κάθε είδους συναλλαγή με δημόσιες υπηρεσίες.

Ενόψει της εξέλιξης αυτής, ο Συνήγορος του Πολίτη τερμάτισε την παρέμβασή του επί των αναφορών αυτών (ενδεικτικώς: υποθέσεις 16740/2000, 18294/2000, 2797/2001, 3756/2001, 3757/2001, 3875/2001, 4525/2001, 4756/2001).

3.8.1.3 Αδυναμία επίλυσης προβλημάτων χορήγησης άδειας παραμονής

Αλλοδαπός, ομογενής από τη Ρωσία, υπέβαλε το έτος 1998 αίτηση στην αστυνομική Διεύθυνση Ροδόπης, προκειμένου να του χορηγηθεί άδεια παραμονής. Κατά την έρευνα που διεξήγαγε η Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης διαπιστώθηκε ότι τα προσωπικά στοιχεία του ενδιαφερόμενου ήταν ταυτόσημα με τα προσωπικά

στοιχεία που είχαν δηλωθεί από άλλο πρόσωπο, στο οποίο είχε αναγνωρισθεί η ελληνική υπηκοότητα και είχε χορηγηθεί ελληνικό διαβατήριο.

Ο ενδιαφερόμενος απευθύνθηκε το έτος 2000 στον Συνήγορο του Πολίτη, επειδή, μολονότι είχαν παρέλθει δύο και πλέον έτη, η απαιτούμενη έρευνα δεν είχε ολοκληρωθεί από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες (Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, ελληνικό Προξενείο στη Μόσχα), με αποτέλεσμα ο ομογενής να παραμένει στη χώρα παράνομα και να έχει περιέλθει σε μια κατάσταση νομικής ανυπαρξίας, χωρίς μάλιστα δική του υπαιτιότητα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης να χορηγηθεί στον ενδιαφερόμενο άδεια παραμονής, έστω και προσωρινή, κρίνοντας ότι οι συνέπειες από την καθυστέρηση στη διεκπεραίωση της υπόθεσης δεν πρέπει να βαρύνουν τον ίδιο. Η πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη έγινε αποδεκτή και η Αστυνομική Διεύθυνση Ροδόπης χορήγησε στον ενδιαφερόμενο άδεια παραμονής βραχείας χρονικής διάρκειας, προκειμένου να παραμείνει νόμιμα στη χώρα έως ότου ολοκληρωθεί η απαιτούμενη έρευνα (υπόθεση 6210/2000).

3.8.1.4 Διοικητικές απελάσεις

Αλλοδαπή, υπήκοος Ρωσίας, συνελήφθη στις 28.04.2001 για παράνομη παραμονή και εργασία. Σε βάρος της εκδόθηκε απόφαση διοικητικής απέλασης και κράτησης. Κατά το χρόνο της κράτησής της τέθηκε σε ισχύ ο Ν.2910/2001, ο οποίος παρείχε το δικαίωμα σε αλλοδαπούς παράνομως διαμένοντες στη χώρα πριν από την 2.6.2000 να νομιμοποιηθούν, εφόσον, εντός αποκλειστικής προθεσμίας δύο μηνών (02.06.2001-02.08.2001), προέβαιναν στις απαιτούμενες ενέργειες για τη νομιμοποίησή τους.

Η συλληφθείσα απευθύνθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη, ζητώντας τη διαμεσολάβησή του, προκειμένου να ανακληθεί η απόφαση διοικητικής απέλασης που είχε εκδοθεί σε βάρος της, ώστε να υπαχθεί στις διατάξεις του νέου νόμου. Η Ελληνική Αστυνομία, λαμβάνοντας υπόψη την υπ' αριθμ. 328/2001 γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ), δεν εκτέλεσε τις διοικητικές απελάσεις λόγω παράνομης παραμονής και απελευθέρωσε σημαντικό αριθμό κρατουμένων, προκειμένου αυτοί να επιδιώξουν τη νομιμοποίησή τους. Επειδή όμως το ΝΣΚ δεν είχε ερωτηθεί για την τύχη των αλλοδαπών εκείνων που τελούσαν υπό απέλαση λόγω παράνομης εργασίας, οι εν λόγω αλλοδαποί συνέχισαν να κρατούνται από την Ελληνική Αστυνομία, η οποία διαβίβασε τις προσφυγές τους στις κατά τόπον αρμόδιες Γενικές Γραμματείες Περιφέρειας, βάσει των διατάξεων του Ν. 2910/2001.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έκρινε ότι, εφόσον στους υπό απέλαση αλλοδαπούς λόγω παράνομης παραμονής είχε δοθεί η δυνατότητα υπαγωγής στο Ν. 2910/2001, έπρεπε, για λόγους ισονομίας και επιείκειας, να δοθεί η ίδια δυνατότητα και στους υπό απέλαση αλλοδαπούς, λόγω παράνομης εργασίας. Ο Συνήγορος του Πολίτη γνώρισε τις απόψεις του στις Γενικές Γραμματείες των Περιφερειών της χώρας. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, όπου είχε συλληφθεί η ενδιαφερόμενη, απεδέχθη την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη και έκανε δεκτή την προσφυγή της. Η ενδιαφερόμενη απελευθερώθηκε, προκειμένου να υπαχθεί στις διατάξεις του Ν. 2910/2001 (υπόθεση 7961/2001).

3.8.1.5 Ελλείψεις του νέου νομικού καθεστώτος που διέπει την είσοδο και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια (Ν. 2910/2001)

Η παράγρ. 1 του άρθρου 33 του Ν. 2910/2001, σε συνδυασμό με την παράγρ. 1 του άρθρου 71 του ίδιου νόμου, ορίζει ότι στην αλλοδαπή σύζυγο έλληνα πολίτη ή πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης χορηγείται άδεια παραμονής διάρκειας έως πέντε έτη. Η αίτηση για τη χορήγηση της εν λόγω άδειας συνοδεύεται από παράβολο, το ύψος του οποίου έχει οριστεί στις 150.000 δρχ. Με αφορμή αναφορές Ελλήνων πολιτών, οι οποίοι ζητούσαν τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη προκειμένου να επανεξετασθούν οι προαναφερόμενες διατάξεις, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι αυτές δε συμφωνούν με διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και του Συντάγματος και συγκεκριμένα με τις οδηγίες 90/364 ΕΟΚ, 68/360 ΕΟΚ και 73/148 ΕΟΚ, ως προς το δικαίωμα διαμονής σε κράτος-μέλος αλλοδαπών, μελών οικογένειας πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προς τις οποίες η ελληνική νομοθεσία έχει εναρμονιστεί με τα ΠΔ 278/1992, ΠΔ 499/1987 και ΠΔ 525/1983 αντίστοιχα.

Ειδικότερα,

α) η κοινοτική νομοθεσία καθιερώνει το όριο των πέντε ετών ως κατώτατο και όχι ως ανώτατο χρονικό διάστημα ισχύος της άδειας παραμονής,

β) η κοινοτική νομοθεσία λαμβάνει ειδική μέριμνα για τους αλλοδαπούς ανιόντες ή κατιόντες του αλλοδαπού ή της αλλοδαπής συζύγου πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ ο προαναφερόμενος νόμος δεν περιέχει καμία ειδική ρύθμιση για τα άτομα αυτά, τα οποία αντιμετωπίζονται όπως και οι αλλοδαποί που δε διατηρούν κανένα ιδιαίτερο δεσμό με την Ελλάδα και

γ) το απαιτούμενο χρηματικό ποσό για τη χορήγηση της άδειας παραμονής φαίνεται να αποτελεί έμμεσο και δυσανάλογο περιορισμό της

οικογενειακής ζωής, η οποία προστατεύεται από το άρθρο 9 του Συντάγματος.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη ζητήσει από το Υπουργείο Εσωτερικών να τροποποιήσει τις επίμαχες διατάξεις του ως άνω νόμου, προς την κατεύθυνση της διατήρησης των ρυθμίσεων των προαναφερομένων ΠΔ, προβλέποντας ως μόνο νέο στοιχείο την αναλογική εφαρμογή αυτών και στα αλλοδαπά μέλη οικογένειας έλληνα υπηκόου (βλ. παρακάτω, κεφάλαιο νομοθετικών προτάσεων). Για το θέμα αυτό έχει παρέμβει επίσης η Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG JHA), αποστέλλοντας προς το Υπουργείο Εσωτερικών την από 3.9.2001 επιστολή, στην οποία επισημαίνεται ότι οι σχετικές ρυθμίσεις του Ν. 2910/2001 είναι αντίθετες προς το κοινοτικό δίκαιο. Επειδή το Υπουργείο Εσωτερικών δεν έχει απαντήσει στις επισημάνσεις της Επιτροπής, αυτή έχει ήδη καταρτίσει σχετική προειδοποιητική επιστολή, η οποία επρόκειτο να αποσταλεί προς το Υπουργείο Εσωτερικών τον Φεβρουάριο του 2002 (υποθέσεις 8257/2001, 12343/2001, 13585/2001, 14327/2001).

3.8.2 Προστασία προσφύγων

Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στην Ελλάδα (Ν. 1975/1991 και ΠΔ 61/1999) ανταποκρίνεται μεν στα κριτήρια που απορρέουν από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για τους πρόσφυγες (ΝΔ 3989/1959), στην πράξη όμως εμφανίζονται σοβαρά προβλήματα σε τρεις κυρίως τομείς: στη δυνατότητα που διαθέτουν οι παρανόμως εισερχόμενοι αλλοδαποί στη χώρα να ζητήσουν πολιτικό άσυλο, στις συνθήκες υπό τις οποίες κρατούνται, καθώς και στην πέραν κάθε ευλόγου μέτρου καθυστέρηση στη διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων ασύλου.

3.8.2.1 Πρόσβαση στη διαδικασία πολιτικού ασύλου και συνθήκες κράτησης των αιτούντων άσυλο

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά από Μη Κυβερνητική Οργάνωση ότι παρανόμως εισελθόντες στη χώρα οικονομικοί μετανάστες κρατούνταν υπό άθλιες συνθήκες στην Κω, χωρίς παράλληλα να διευκολύνεται η κατάθεση αίτησης για χορήγηση πολιτικού ασύλου σε όσους εξ αυτών το επιθυμούσαν. Κλιμάκιο επιστημόνων του Συνηγόρου του Πολίτη μετέβη στην Κω και διενήργησε αυτοψία, κατά τη διάρκεια της οποίας εξετάσθηκε και η τήρηση της διεθνούς και εθνικής νομοθεσίας στα θέματα πολιτικού ασύλου. Διαπιστώθηκε ότι η απουσία διερμηνέων, η έλλειψη ενημέρωσης για τη δυνατότητα υποβολής αίτησης ασύλου και η έλλειψη μέσου εξωτερικής επικοινωνίας των κρατουμένων (τηλέφωνο) εμποδίζουν ουσιαστικά τα πρόσωπα τα οποία έχουν την ιδιότητα του πρόσφυγα,

σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, να αποκτήσουν πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου. Διαπιστώθηκε επιπλέον ότι, έως ότου μεταχθούν σε κάποιο Κέντρο Υποδοχής Προσφύγων, οι αιτούντες άσυλο παραμένουν υπό αστυνομική επιτήρηση στον ίδιο χώρο με τους υπόλοιπους κρατούμενους. Κατά την εκτίμηση του Συνηγόρου του Πολίτη, η διαδικασία αυτή ισοδυναμεί με κράτηση και, ως εκ τούτου, αντιβαίνει στη διεθνή και ελληνική νομοθεσία (άρθρο 2 παράγρ. 8 του ΠΔ 61/1999 και άρθρο 31 της Σύμβασης της Γενεύης), σύμφωνα με τις οποίες η κράτηση αιτούντων άσυλο δεν επιτρέπεται παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις.

Σε συνέχεια των ως άνω διαπιστώσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη, σε έγγραφο που απηύθυνε προς τους Υπουργούς Δημόσιας Τάξης και Εμπορικής Ναυτιλίας, επεσήμανε ότι είναι αναγκαία η ύπαρξη διερμηνέα και η ευαισθητοποίηση του λιμενικού και αστυνομικού προσωπικού στα θέματα ασύλου, έτσι ώστε να δέχονται την κατάθεση αιτήσεων για χορήγηση ασύλου, όταν δηλώνεται αντίστοιχη πρόθεση εκ μέρους κρατούμενων αλλοδαπών. Ως μέσο για τη συντομότερη διευκρίνιση του νομικού καθεστώτος των αιτούντων άσυλο, ο Συνήγορος του Πολίτη επίσης πρότεινε μία διευρυμένη εφαρμογή της προβλεπόμενης στο άρθρο 4 παράγρ. 1 του ΠΔ 61/1991 ταχύρρυθμης διαδικασίας εξέτασης των αιτημάτων ασύλου. Για το σκοπό αυτό είναι απολύτως αναγκαία η εκπαίδευση και η αύξηση του προσωπικού με περισσότερα μέλη.

Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε ότι με τη δημιουργία ενός κεντρικού οργάνου, αρμόδιου για το συντονισμό της υποδοχής των παράνομα εισερχομένων αλλοδαπών στη χώρα μας, θα αντιμετωπιζόταν αποτελεσματικά και η αδιαφάνεια που επικρατεί στο σύνολο της διαδικασίας πολιτικού ασύλου, πρόβλημα που έχει οξυνθεί λόγω της αυξανόμενης εισροής λαθρομεταναστών. Επιβάλλεται επίσης ο διαχωρισμός της Αρχής, που είναι αρμόδια για τον έλεγχο της εισόδου και για τη δίωξη των παράνομα εισερχομένων στη χώρα, από εκείνη την Αρχή που εξετάζει τα αιτήματα ασύλου. Ήδη υφίσταται σχέδιο Οδηγίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τις διαδικασίες αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα (Doc. 500PC578, 03.11.2000), το οποίο προβλέπει υποχρέωση των κρατών-μελών να προβούν σε αυτόν τον διαχωρισμό.

3.8.2.2 Καθυστέρηση στη διαδικασία εξέτασης των αιτούντων άσυλο

Τον Συνήγορο του Πολίτη απασχόλησε επίσης το ζήτημα της καθυστέρησης του Γραφείου Πολιτικού Ασύλου του Τμήματος Αλλοδαπών Αθηνών της Γενικής Αστυνομικής Διεύθυνσης Αθηνών να διενεργήσει τις συνεντεύξεις αλλοδαπών, οι οποίοι, κατά την εφαρμογή της διαδικασίας

του ΠΔ 61/1999, έχουν υποβάλει αίτηση ασύλου, προκειμένου να τους χορηγηθεί το «δελτίο αιτήσαντος άσυλο αλλοδαπού». Συγκεκριμένα, έχουν καταγγεληθεί συνεχείς αναβολές (ακόμη και τέσσερις φορές) προγραμματισμένων συνεντεύξεων αιτούντων άσυλο, με αποτέλεσμα η απαιτούμενη από το νόμο συνέντευξη να μην έχει λάβει χώρα έως και ενάμιση έτος μετά την αρχική υποβολή του αιτήματος ασύλου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε τόσο στο προαναφερόμενο Τμήμα Αλλοδαπών όσο και στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, επισημαίνοντας καταρχάς ότι η καθυστέρηση που παρατηρείται στη διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου είναι όχι μόνον παράνομη (το άρθρο 2 παράγρ. 2 του ΠΔ 61/1999 προβλέπει ρητά ότι τα σχετικά αιτήματα εξετάζονται «εντός τριών μηνών» από την υποβολή τους), αλλά υπερβαίνει και κάθε εύλογο μέτρο. Κατά τη διάρκεια της ατέρμονης αυτής αναμονής, οι ενδιαφερόμενοι αλλοδαποί και τα μέλη των οικογενειών τους παραμένουν στη χώρα με μόνο νομιμοποιητικό έγγραφο ένα «υπηρεσιακό σημείωμα», όπου αναγράφεται η ημερομηνία της προγραμματισμένης συνέντευξης. Ως εκ τούτου δεν απολαύουν κανενός από τα κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία η νομοθεσία αναγνωρίζει υπέρ των αλλοδαπών που έχουν ολοκληρώσει τη σχετική διαδικασία και είναι πλέον κάτοχοι «δελτίου αιτήσαντος άσυλο αλλοδαπού». (Τα δικαιώματα αυτά είναι το δικαίωμα εργασίας και επαγγελματικής κατάρτισης, ΠΔ189/1998 και η δωρεάν ιατροφαρμακευτική και νοσοκομειακή περίθαλψη, ΠΔ 266/1999).

Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη διενεργήθηκαν τελικώς οι συνεντεύξεις ορισμένων από τους προσφεύγοντες αλλοδαπούς. Ωστόσο, δύο έγγραφα που αφορούσαν άλλες περιπτώσεις δεν έχουν ακόμη απαντηθεί. Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι το πρόβλημα των καθυστερήσεων παραμένει οξύ και ότι η έλλειψη προσωπικού δεν αποτελεί πλέον επαρκή δικαιολογία για τη διαιώνιση της υπάρχουσας κατάστασης. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτίθεται να πραγματοποιήσει συνάντηση με τους προϊσταμένους των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, προκειμένου να συνδράμει στην εξεύρεση μιας γενικής και καθολικά αποδεκτής λύσης. Πάντως, βασική θέση του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ότι το καθεστώς της μακρόχρονης παραμονής στην Ελλάδα με «υπηρεσιακό σημείωμα» πρέπει να εκλείψει, διότι είναι αμφίβολης νομιμότητας και έχει ιδιαίτερα επαχθείς συνέπειες για την οικονομική και την κοινωνική ζωή των αλλοδαπών εκείνων που αναμένουν την αναγνώρισή τους ως προσφύγων (υποθέσεις 15785/2000, 23/2001, 2440/2001 και 8038/2001).

3.9 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑΣ

Στην ετήσια έκθεσή του για το έτος 2000, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς την αποτελεσματικότητα των διοι-

κητικών ερευνών που διεξάγει η Ελληνική Αστυνομία, όταν της περιέρχονται καταγγελίες για ανάρμοστη συμπεριφορά αστυνομικών οργάνων σε βάρος πολιτών. Χωρίς να παραγνωρίζεται ότι, τελευταίως, η Αστυνομία καταβάλλει προσπάθειες στον τομέα του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου, πρέπει να σημειωθεί ότι πάρα πολλά απομένουν ακόμη να γίνουν.

Στην πρώτη υπόθεση, όπου το αντικείμενο προς εξιχνίαση ήταν οι συνθήκες κακοποίησης συλληφθέντος ανήλικου αλλοδαπού μετανάστη, πρέπει να σημειωθεί ότι η διοικητική έρευνα της Αστυνομίας διεξήχθη υπό το βλέμμα των ΜΜΕ, λόγω της δημοσιότητας που είχε προκαλέσει η σοβαρότητα του περιστατικού. Στη δεύτερη υπόθεση (βλ. παράγρ. 3.9.2), η υπό έρευνα αστυνομική συμπεριφορά δεν είχε στοιχεία φυσικής βίας, έλαβε χώρα εκτός αστυνομικού τμήματος, το δε θύμα ήταν ελληνίδα πολίτης. Όπως όμως είχε τονίσει στην περσινή έκθεσή του ο Συνήγορος του Πολίτη, το πρόβλημα κυρίως εντοπίζεται στις συνθήκες που επικρατούν στα αστυνομικά τμήματα και αφορούν κυρίως σε θεωρούμενες ως «περιθωριακές ομάδες του πληθυσμού».

3.9.1 Βαριά σωματική βλάβη από αστυνομικά όργανα σε βάρος ανήλικου αλλοδαπού

Ανήλικος αλλοδαπός, αλβανικής καταγωγής, εισήλθε παράνομα στην Ελλάδα το Δεκέμβριο του έτους 2000. Στις 8.2.2001 όργανα του Αστυνομικού Τμήματος Αγίου Στεφάνου Αττικής τον συνέλαβαν και τον οδήγησαν στο Τμήμα, όπου τον χτύπησαν τόσο βάνουσα, ώστε ο ανήλικος υπέστη βαριά σωματική βλάβη, συνεπεία της οποίας λιποθύμησε μέσα στο Αστυνομικό Τμήμα. Αντί να τον περιθάλψουν, τα αστυνομικά όργανα τον εξεδίωξαν προκειμένου να μη θεωρηθούν υπεύθυνα για την κατάσταση της υγείας του. Την επόμενη ημέρα ο ανήλικος υποβλήθηκε επιτυχώς σε εγχείριση αφαίρεσης σπλήνας, στο Περιφερειακό Γενικό Νοσοκομείο Αθηνών «ΓΙΩΡΓΟΣ ΓΕΝΝΗΜΑΤΑΣ», στο οποίο νοσηλεύτηκε έως τις 17.2.2001, οπότε συνελήφθη από αστυνομικά όργανα του αστυνομικού τμήματος Παπάγου για παράνομη παραμονή στη χώρα. Η εν συνεχεία κράτησή του σε ακατάλληλες συνθήκες στο αστυνομικό τμήμα Αγίας Παρασκευής είχε ως αποτέλεσμα να επιδεινωθεί σημαντικά η κατάσταση της υγείας του. Ο ανήλικος μεταφέρθηκε εσπευσμένα στο Γενικό Περιφερειακό Νοσοκομείο Αθηνών «ΣΙΣΜΑΝΟΓΛΕΙΟ», όπου παρέμεινε έως τις 5.3.2001. Εν τω μεταξύ, στις 22.2.2001 οι αρμόδιες αστυνομικές αρχές διέταξαν τον ανήλικο να απομακρυνθεί από τη χώρα εντός δεκαπέντε ημερών. Η εν λόγω υπόθεση έλαβε ιδιαίτερη δημοσιότητα, λόγω της σοβαρότητας του τραυματισμού, της ηλικίας του συλληφθέντος

(μόλις 16 ετών), αλλά και της σωρείας των παρανομιών των αστυνομικών οργάνων.

Ο ανήλικος υπέβαλε αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη, ζητώντας τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των εμπλεκόμενων αστυνομικών οργάνων, την ανάκληση της απόφασης απομάκρυνσής του από τη χώρα και την απαλλαγή του από τα έξοδα νοσηλείας. Κρίνοντας ότι το Ελληνικό Κράτος έχει την υποχρέωση να επανορθώσει τις βλάβες που τα αστυνομικά όργανα προκάλεσαν στον ανήλικο, για λόγους όχι μόνον ανθρωπιστικούς αλλά και δημοσίου συμφέροντος (ιδιαίτερα δυσμενείς εντυπώσεις σε βάρος της Ελληνικής Αστυνομίας), ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε στις αρμόδιες υπηρεσίες να προβούν στις ακόλουθες ενέργειες :

- α) Να χορηγήσουν στον ανήλικο άδεια παραμονής για εξαιρετικούς – ανθρωπιστικούς λόγους,
- β) Να ερευνήσουν την υπόθεση, προκειμένου να αποδοθούν ευθύνες στα εμπλεκόμενα αστυνομικά όργανα και
- γ) Να καλύψουν τα έξοδα νοσηλείας του ανήλικου.

Αποδεχόμενο τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης αφενός χορήγησε άδεια παραμονής στον ανήλικο, αφετέρου διέταξε τη διενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης, βάσει της οποίας δύο αστυνομικοί έχουν παραπεμφθεί στο αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο με το ερώτημα της επιβολής σε αυτούς ποινών απόταξης και απόλυσης. Σε ό,τι αφορά τα έξοδα νοσηλείας, μετά από επαφές με τον Συνήγορο του Πολίτη, το νοσοκομείο «ΓΙΩΡΓΟΣ ΓΕΝΝΗΜΑΤΑΣ» αποφάσισε να μην καταλογισθούν τα έξοδα νοσηλείας στον ανήλικο (υπόθεση 3047/2001).

.....

3.10 ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

Εξειδικεύοντας το άρθρο 6 παράγρ. 1 του Συντάγματος «*κανένας δεν συλλαμβάνεται χωρίς αιτιολογημένο δικαστικό ένταλμα, που πρέπει να επιδοθεί τη στιγμή που γίνεται η σύλληψη*», το ΠΔ 141/1991 απαγορεύει τη σύλληψη μέσα σε ιδιωτική κατοικία χωρίς την παρουσία εισαγγελέα, ακόμη και προκειμένου περί καταδικασθέντων σε ποινή στερητική της ελευθερίας. Εφόσον τα αστυνομικά όργανα γνωρίζουν την ύπαρξη εντάλματος αλλά την αποκρύπτουν από τον καταζητούμενο, ώστε να τον πείσουν να εξέλθει αυτοβούλως από την ιδιωτική του κατοικία, καταστρατηγούν τις παραπάνω προστατευτικές διατάξεις.

Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε επισημάνει και σε προηγούμενες εκθέσεις του ότι οι κακές συνθήκες διαβίωσης σε σωφρονιστικά καταστήματα και αστυνομικά κρατητήρια μπορούν να θεωρηθούν εξευτελιστική

μεταχείριση, κατά την έννοια του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ). Το άρθρο αυτό έχει ιδιαίτερη, πρακτική και συμβολική σημασία για τη διαπίστωση του φιλελεύθερου χαρακτήρα των σύγχρονων δημοκρατικών χωρών, δεδομένου ότι διασφαλίζει τον πυρήνα της προσωπικής ελευθερίας, απαγορεύοντας τα βασανιστήρια και την απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση.

Οι επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επαληθεύθηκαν με τις πρόσφατες καταδίκες της Ελλάδας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (*αποφάσεις Δικαστηρίου ΕΣΔΑ Peers κατά Ελλάδας της 19.4.2001 και Dougoz κατά Ελλάδας της 6.3.2001*), με τις οποίες διαπιστώθηκε ότι οι συνθήκες κράτησης σε αστυνομικά κρατητήρια (Δραπετσώνα, Λ. Αλεξάνδρας) και σε φυλακές (Κορυδαλλός) συνιστούν ταπεινωτική μεταχείριση, διότι είναι αντικειμενικά απαξιοτικές για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Τονίζοντας προς το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης ότι το πρόβλημα αυτό είναι άμεσης προτεραιότητας για μια δικαιοκρατούμενη πολιτεία, ο Συνήγορος του Πολίτη συνέχισε κατά το έτος 2001 να διατυπώνει συγκεκριμένες προτάσεις για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και τη διαφύλαξη των στοιχειωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων των κρατουμένων, βάσει συχνών επισκέψεών του σε χώρους κράτησης αλλοδαπών παρανόμως εισελθόντων στη χώρα, καθώς και χειρισμού υποθέσεων που αφορούν στις συνθήκες έκτισης της ποινής της φυλάκισης.

.....

3.10.1 Κράτηση παράνομων αλλοδαπών

Κατόπιν αναφοράς για τις συνθήκες διαβίωσης των κρατουμένων αλλοδαπών στο κρατητήριο της Αστυνομικής Διεύθυνσης Χίου, στελέχη της Αρχής διενήργησαν αυτοψία στις 6 και 7.7.2001, κατά την οποία διαπιστώθηκαν η έλλειψη αυλισμού των κρατουμένων και οι συνθήκες, κακές έως απαράδεκτες, συνθήκες καθαριότητας και υγιεινής που επικρατούν στους χώρους αστυνομικής κράτησης. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε πάντως ότι ο κοιτώνας των αλλοδαπών είχε διαρρυθμιστεί καταλλήλως, ώστε να εξασφαλίζεται ο εξαερισμός και ο φυσικός φωτισμός. Για το βασικό πρόβλημα που προκύπτει από την ανεπάρκεια της πεπαλαιωμένης κτιριακής υποδομής, ο Συνήγορος του Πολίτη έλαβε διαβεβαιώσεις ότι γίνεται προσπάθεια μεταστέγασης σε κτίριο που να εξασφαλίζει μεγαλύτερο χώρο και να πληροί τις προδιαγραφές αξιοπρεπούς κράτησης. Η έλλειψη τρεχούμενου πόσιμου νερού στο νησί, σε συνδυασμό με το χαμηλό ύψος των προβλεπομένων τροφείων, ήταν τα κυριότερα προβλήματα των κρατουμένων. Θετική εξέλιξη αποτέλεσε ο διπλασιασμός των τροφείων των κρατουμένων από την αστυνομία, από 1000 σε 2000 δρχ., με απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης (υπ' αριθ.

2/30868/022/3.8.2001), κατόπιν σχετικής πρότασης που είχε διατυπώσει ο Συνήγορος του Πολίτη σε προηγούμενη αυτοψία στο κρατητήριο Ηρακλείου Κρήτης. Ο αριθμός των κρατουμένων αλλοδαπών στο Τμήμα Ασφαλείας Χίου ήταν μικρός, δεδομένου ότι η αυτοψία έλαβε χώρα σε χρόνο κατά τον οποίο είχε ήδη αρχίσει η διαδικασία νομιμοποίησης της παραμονής αλλοδαπών στη χώρα και ίσχυε η προσωρινή απαγόρευση απελάσεων του νέου Ν. 2910/2001 περί αλλοδαπών (υπόθεση 7099/2001).

Στις 6 και 7.9.2000 διενεργήθηκε αυτοψία στην Κω, σε χώρους του Λιμενικού Σώματος και της Αστυνομίας, όπου στεγαζόταν μεγάλος αριθμός αλλοδαπών που είχαν προσπαθήσει να εισέλθουν παράνομα στη χώρα, από θαλάσσης. Η αυτοψία ανέδειξε το ειδικό πρόβλημα της ανεπαρκούς υποδομής των υφιστάμενων χώρων κράτησης ορισμένων ακριτικών νησιών, τα οποία αντιμετωπίζουν ως καθημερινό πλέον πρόβλημα τη στέγαση και μέριμνα εξαθλιωμένων οικονομικών μεταναστών ή αιτούντων άσυλο, σε αριθμούς πολλαπλάσιους από όσους μπορούν να φιλοξενήσουν τα παραδοσιακά κρατητήρια χωρητικότητας είκοσι ατόμων. Το πρόβλημα είναι οξύτερο για τις λιμενικές αρχές, οι οποίες κρατούν τους μετανάστες στο λιμενικό φυλάκιο, προτού περιέλθουν στη δικαιοδοσία των αστυνομικών αρχών, χωρίς όμως να προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις κονδύλια για τη σίτισή τους. Για όσους στη συνέχεια παραδίδονται στην αστυνομία, ο προσωρινός χώρος κράτησης που έχει εξευρεθεί (εγκαταλελειμμένο νυχτερινό κέντρο έξω από την πόλη) δεν πληροί τις νόμιμες προϋποθέσεις αυλισμού και φύλαξης των κρατουμένων.

Πέραν από τις επισημάνσεις για τον εξαιρισμό και το φωτισμό του χώρου, μέτρα που ελήφθησαν άμεσα από την Αστυνομία, οι προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, μετά από συζήτηση με όλους τους τοπικούς φορείς, εστιάστηκαν στη μακροπρόθεσμη επίλυση του προβλήματος, βάσει κεντρικού ενιαίου συντονισμού, και στην εξεύρεση χώρων ικανών να φιλοξενούν τον αριθμό ατόμων που οι διεθνείς τάσεις της μετανάστευσης υποδηλώνουν και παράλληλα να διασφαλίζουν κατάλληλες συνθήκες υγειονομικής μέριμνας και αξιοπρεπούς διαβίωσης. Οι προτάσεις αυτές προς τους συναρμόδιους Υπουργούς Εσωτερικών, Δημόσιας Τάξης, Υγείας και Πρόνοιας και Εμπορικής Ναυτιλίας επισημαίνουν ότι η αντιμετώπιση του φαινομένου της παράνομης εισόδου αλλοδαπών ως έκτακτου και περιστασιακού τοπικού προβλήματος, παρά τις προσπάθειες των τοπικών λιμενικών και αστυνομικών αρχών, συνεπάγεται τη διαιώνιση της κράτησης σε συνθήκες απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης, κατά την έννοια του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ.

Από τους εμπλεκόμενους φορείς, τα μόνα άμεσα μέτρα που ελήφθησαν είναι από τις λιμενικές αρχές Κω και συνίστανται στη μεταφορά

των κρατουμένων από το λιμενικό φυλάκιο στα κρατητήρια του Λιμεναρχείου, λύση προσωρινή που δεν εξυπηρετεί μεγάλο αριθμό παρανόμως εισερχομένων ούτε άλλωστε συνδέεται με την πρόβλεψη τροφείων από το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας για την πάγια εξυπηρέτηση των στοιχειωδών αναγκών τους. Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης αναγνώρισε το πρόβλημα ανεπάρκειας των αστυνομικών χώρων κράτησης και συμφώνησε με την πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη να υλοποιηθεί άμεσα η πρόβλεψη του Ν.2910/2001 για ίδρυση κέντρων υποδοχής μεταναστών από τις Περιφέρειες, πρόταση όμως στην οποία δεν έχει απαντήσει ακόμη το Υπουργείο Εσωτερικών. Επίσης το Υπουργείο Υγείας-Πρόνοιας δεν απάντησε στις αναλυτικές προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (υπόθεση 12280/2001).

3.10.2 Φυλάκιση

Οι φιλελεύθερες διατάξεις του ελληνικού Συντάγματος (άρθρα 2 παράγρ.1, 5 και 7) και της σωφρονιστικής νομοθεσίας (άρθρο 4 Ν. 2776/1999), που διαχωρίζουν την ποινή στέρησης της φυσικής ελευθερίας από τις συνθήκες έκτισής της, επιβάλλοντας το σεβασμό όλων των δικαιωμάτων των κρατουμένων, δοκιμάζονται έντονα, όταν εφαρμόζονται στο εσωτερικό του κλειστού και αδιαφανούς συστήματος της φυλακής. Η αδιαφάνεια αυτή ευνοεί την επιβίωση κοινωνικών στερεοτύπων, βάσει των οποίων οι κρατούμενοι θεωρούνται πολίτες δεύτερης κατηγορίας, στους οποίους δεν εφαρμόζονται οι αρχές της χρηστής διοίκησης. Ενδεικτικές της τάξης αυτής είναι οι παρακάτω υποθέσεις.

Φυλακισμένος στην Κρήτη διαμαρτυρήθηκε για την ολιγοπία των σωφρονιστικών αρχών να προμηθευτούν για λογαριασμό του τα κατάλληλα έντυπα φορολογικής δήλωσης, με κίνδυνο να χάσει τη σχετική προθεσμία για την υποβολή της δήλωσης εισοδήματος. Η εκπρόθεσμη υποβολή θα επέσυρε πρόστιμο, ενώ παράλληλα η έγκαιρη εκπλήρωση της φορολογικής υποχρέωσης του κρατουμένου ήταν ιδιαίτερος σημαντική, διότι αποτελούσε προϋπόθεση για την επιστροφή φόρου που είχε παρακρατηθεί από τη συμμετοχή του σε επιδοτούμενο πρόγραμμα. Με τη συνεργασία της Κλειστής Φυλακής Αλικαρνασσού, η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη είχε άμεσο θετικό αποτέλεσμα (υπόθεση 5900/2001).

Τα προσωπικά είδη (κασετόφωνο και είδη ρουχισμού) αλλοδαπού κρατουμένου δεν τον ακολούθησαν κατά τη μεταγωγή του σε αγροτική φυλακή. Μετά από μάταιες προσπάθειες εβδομάδων να πληροφορηθεί για το πού βρίσκονται, ο ενδιαφερόμενος απευθύνθηκε στον Συνηγόρο του Πολίτη. Η ανταπόκριση των σωφρονιστικών αρχών της Δικαστικής Φυλακής Ναυπλίου υπήρξε άμεση και τα προσωπικά είδη παραδόθηκαν στον κρατούμενο (υπόθεση 9603/2001).

Η απόφαση της Δικαστικής Φυλακής Κορυδαλλού για την αλλαγή του χώρου κράτησης και τη δυνατότητα χορήγησης ιατροφαρμακευτικής αγωγής σε κρατούμενο, πάσχοντα από παθολογική αλλεργία, υπήρξε επίσης αντικείμενο αναφοράς στον Συνήγορο του Πολίτη. Στις σωφρονιστικές αρχές επισημάνθηκε ότι αποφασιστικός παράγοντας για αποφάσεις σχετικές με την υγεία και τη φαρμακευτική αγωγή των κρατουμένων είναι η γνώμη του ιατρού, την οποία το Συμβούλιο της Φυλακής, ως τεχνική - επιστημονική κρίση, δεν έχει τη διακριτική ευχέρεια να παρακάμψει, παρά μόνον εάν βασιστεί σε άλλη ιατρική γνωμοδότηση. Με παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, το διαδικαστικό αυτό ζήτημα τέθηκε από τη Διεύθυνση Σωφρονιστικής Αγωγής Ενηλίκων του Υπουργείου Δικαιοσύνης προς τις σωφρονιστικές αρχές Κορυδαλλού, οι οποίες όμως ουδέποτε απάντησαν (υπόθεση 3309/2000). Αλλά και η ως άνω διεύθυνση του Υπουργείου Δικαιοσύνης απέφυγε να απαντήσει στο ζήτημα της έλλειψης αιτιολογίας κατά την απόρριψη αιτημάτων μεταγωγής κρατουμένων, παρότι από πλευράς του Συνηγόρου του Πολίτη, επισημάνθηκε, εγγράφως και προφορικώς, η υποχρέωση σεβασμού της απορρέουσας από το κράτος δικαίου αρχής της αιτιολογίας των δυσμενών ατομικών διοικητικών πράξεων (υπόθεση 14993/2001).

Π. ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

0392

Απόφαση 100/2001

Για στοιχεία που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των Γενικών Αρχείων του Κράτους δεν έχει αρμοδιότητα η Αρχή – Η Αρχή δεν έχει αρμοδιότητα επί στοιχείων ανθρώπων που έχουν πεθάνει – Τα στοιχεία του δημοτολογίου των πρώην δημοτών που υπέστησαν στέρηση της ελληνικής ιθαγένειας μετά το 1945 αποτελούν ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα αφού από αυτά προκύπτει η εθνική προέλευση των προσώπων στα οποία αναφέρονται.

Εφαρμοστέο δίκαιο

Άρθρα 2β και 7 παρ. 2 του Ν. 2472/1997 «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» (ΦΕΚ 50, τ. Α΄) όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 του Ν. 2819/2000 «Ίδρυση Εταιρείας Ολυμπιακό Χωριό 2004 ΑΕ, Προστασία Ολυμπιακών Συμβόλων και Σημάτων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 84, τ. Α΄)

Άρθρο 42 παρ. 1 του Ν. 1946/1991 «Γενικά Αρχεία του Κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 69, τ. Α΄)

Πραγματικά Περιστατικά: Πολίτης κατήγγειλε στην Αρχή ότι η Διοίκηση αρνήθηκε να του χορηγήσει τα στοιχεία δημοτολογίου πρώην δημοτών, που γεννήθηκαν προ το 1930 και που υπέστησαν στέρηση της ελληνικής ιθαγένειας το 1945, βάσει συντακτικών πράξεων και αναγκαστικών νόμων της περιόδου μεταξύ Οκτωβρίου 1944 και Μαρτίου 1946. Στην καταγγελία του αναφέρει επίσης ότι τα αιτούμενα στοιχεία χρονολογούνται πέραν των 30 ετών και επομένως σύμφωνα με το άρθρο 42 παρ.1 του Ν. 1946/1991 περί Γενικών Αρχείων του Κράτους διατίθενται υποχρεωτικά προς μελέτη.

Σκεπτικό: Στο μέτρο που μέρος των αιτούμενων στοιχείων εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των Γενικών Αρχείων του Κράτους εφαρμόζεται ο Ν. 1946/1991 και η Αρχή δεν έχει αρμοδιότητα να αποφανθεί επί του θέματος. Επίσης, η Αρχή δεν έχει αρμοδιότητα επί στοιχείων ανθρώπων που έχουν πεθάνει. Όσον αφορά όμως τα αιτούμενα στοιχεία του δημοτολογίου που αφορούν ζώντα φυσικά πρόσωπα, αυτά αποτελούν ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα, κατά το άρθρο 2 β του Ν. 2472/1997, αφού από τα στοιχεία αυτά προκύπτει η εθνική προέλευση των προσώπων στα οποία αναφέρονται και συνεπώς, κατ' εφαρμογή του άρθρου 7 του ως άνω νό-

μου, δεν μπορούν να διαβιβαστούν εφόσον δεν συντρέχει κάποια από τις προϋποθέσεις της παρ. 2 του προαναφερόμενου άρθρου.

Η Αρχή απέρριψε την ικανοποίηση του αιτήματος του καταγγέλοντα.

0393

Απόφαση 126/2001

Η Αρχή δεν έχει αρμοδιότητα για την εκτέλεση εισαγγελικής παραγγελίας – Η διαβίβαση αποκλειστικά της πληροφορίας περί του εάν ο σύζυγος έχει συνάψει άκυρο γάμο δεν προσκρούσει στο Ν. 2472/1997 γιατί η γνώση του στοιχείου αυτού είναι απαραίτητη για την απόδειξη ή μη του γεγονότος της πιθανής διγαμίας και για την αναγνώριση, άσκηση ή υπεράσπιση δικαιώματος ενώπιον δικαστηρίου.

Εφαρμοστέο δίκαιο

Άρθρα 2β, 5 παρ. 2 περ. ε' και 7 παρ. 2 περ. γ' του Ν. 2472/1997 «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» (ΦΕΚ 50, τ. Α') όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 του Ν. 2819/2000 «Ίδρυση Εταιρείας Ολυμπιακό Χωριό 2004 ΑΕ, Προστασία Ολυμπιακών Συμβόλων και Σημάτων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 84, τ. Α')

Άρθρο 15 του Ν. 1599/1986 «Σχέσεις κράτους – πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 75, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Η πολίτης που προσέφυγε ενώπιον της Αρχής ζήτησε με εισαγγελική παραγγελία από την Υπηρεσία Αλλοδαπών πρόσβαση σε έγγραφα που αφορούν ρωσίδα υπήκοο με σκοπό να χρησιμοποιήσει τα στοιχεία σε αντιδικία για την έκδοση διαζυγίου με το σύζυγό της. Η Υπηρεσία Αλλοδαπών αρνήθηκε να χορηγήσει αντίγραφα από το φάκελο που τηρεί στο Αρχείο της με την αιτιολογία ότι τα διοικητικά αυτά έγγραφα αναφέρονται στην οικογενειακή και ιδιωτική ζωή τρίτου, σύμφωνα με το άρθρο 15 του Ν. 1599/1986. Λόγω της άρνησης της Διοίκησης να ικανοποιήσει το αίτημά της με την προαναφερόμενη αιτιολογία η ενδιαφερόμενη προσέφυγε στην Αρχή αιτούμενη την εκτέλεση της εισαγγελικής παραγγελίας.

Σκεπτικό: **Α)** Η Αρχή αποφάνθηκε ότι δεν έχει εκ του νόμου την αρμοδιότητα για την εκτέλεση της εισαγγελικής παραγγελίας. **Β)** Γνωμοδοτώντας για την πρόσβαση στα αιτούμενα από την προσφεύγουσα έγγραφα έκρινε ότι η διαβίβαση αποκλειστικά της πληροφορίας περί του αν ο σύζυγός της έχει συνάψει άκυρο γάμο με την αλλοδαπή δεν προσκρούει στις διατάξεις του Ν. 2472/1997 γιατί η γνώση του στοιχείου αυτού είναι απαραίτητη για την ικανοποίηση του εννόμου συμφέροντος της προσφεύ-

γουςας, το οποίο στη συγκεκριμένη περίπτωση συνίσταται στην απόδειξη ή μη του γεγονότος της πιθανής διγαμίας. Επιπλέον, κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 7 παρ. 2 περ. γ' του Ν. 2472/1997 το παραπάνω δεδομένο είναι αναγκαίο για την αναγνώριση, άσκηση ή υπεράσπιση δικαιώματος ενώπιον δικαστηρίου.

Η Αρχή απέρριψε το αίτημα της προσφεύγουσας που αφορούσε στην εκτέλεση της εισαγγελικής παραγγελίας και έκρινε ότι η διαβίβαση αποκλειστικά της πληροφορίας από την Υπηρεσία Αλλοδαπών για τον αν ο σύζυγός της έχει συνάψει γάμο με αλλοδαπή δεν προσκρούει στις διατάξεις του Ν. 2472/1997.

0394**Απόφαση 128/2001**

Επιτρέπεται η διαβίβαση δεδομένων σε χώρες που ανήκουν στην Ε.Ε. ύστερα από άδεια της Αρχής, αν αυτή κρίνει ότι η ενδιαφερόμενη χώρα εξασφαλίζει ικανοποιητικό επίπεδο προστασίας – Διαβίβαση δεδομένων για την αντιμετώπιση της εξαιρετικής ανάγκης παροχής ασύλου, η οποία οδηγεί στη διασφάλιση ζωτικού συμφέροντος των υποκειμένων των δεδομένων.

Εφαρμοστέο δίκαιο

Άρθρο 9 παρ. 1 του Ν. 2472/1997 «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» (ΦΕΚ 50, τ. Α') όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 του Ν. 2819/2000 «Ίδρυση Εταιρείας Ολυμπιακό Χωριό 2004 ΑΕ, Προστασία Ολυμπιακών Συμβόλων και Σημάτων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 84, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Το Υπουργείο Εξωτερικών ζήτησε από την Αρχή να του παράσχει την άδεια να διαβιβάσει στην Υπηρεσία Μετανάστευσης των ΗΠΑ δεδομένα για τρεις πολίτες των οποίων το αίτημα για άσυλο εκκρεμεί στις ΗΠΑ. Τα δεδομένα αυτά αφορούν αιτήματα ασύλου που οι ανωτέρω είχαν υποβάλει στην Ελλάδα και τα οποία υπέβαλε στο Υπουργείο Εξωτερικών η Διεύθυνση Αλλοδαπών της Ελληνικής Αστυνομίας. Σημειώνεται ότι τα ονόματα των τριών αιτούντων άσυλο περιλαμβάνονται κατάλογο υπηκόων που κατάρτισαν και υπέβαλαν στην Ελλάδα οι αμερικανικές αρχές.

Σκεπτικό: Λαμβάνοντας υπόψη ότι η παράγραφος 1 του άρθρου 9 του Ν. 2472/1999 επιτρέπει τη διαβίβαση δεδομένων σε χώρες που δεν ανήκουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση ύστερα από άδεια της Αρχής εάν αυτή κρίνει ότι η περί ης πρόκειται χώρα «εξασφαλίζει ικανοποιητικό επίπεδο προστασίας» η Αρχή απεφάνθη ότι η αμερικανική νομοθεσία περιλαμβάνει αρκετές ρυθμίσεις ήδη από τη δεκαετία του 1970 που παρέχοντας ικανοποιητικό επίπεδο προστασίας κατοχυρώνουν το δικαίωμα πρόσβασης

και αντίρρησης του υποκειμένου σε αρχεία που τηρούν οι αμερικανικές δημόσιες υπηρεσίες και απαγορεύει στους υπεύθυνους επεξεργασίας την περαιτέρω διαβίβασή τους χωρίς τη συγκατάθεση του υποκειμένου. Εξάλλου, εν προκειμένω η διαβίβαση είναι απαραίτητη για την αντιμετώπιση της εξαιρετικής ανάγκης παροχής ασύλου, η οποία άλλωστε οδηγεί στη διασφάλιση ζωτικού συμφέροντος των υποκειμένων των δεδομένων τα οποία ζητούν άσυλο.

Η Αρχή παρείχε στο Υπουργείο Εξωτερικών την άδεια να διαβιβάσει στις ΗΠΑ τα προσωπικά δεδομένα των τριών αιτούντων άσυλο.

0395

Απόφαση 131/2001

Τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα πρέπει να είναι συναφή, πρόσφορα και όχι περισσότερα από όσα κάθε φορά απαιτείται ενόψει των σκοπών της επεξεργασίας – Η συλλογή του εκκαθαριστικού σημειώματος της Εφορίας από το Τμήμα Αλλοδαπών είναι αντίθετη στο Ν. 2472/1997.

Εφαρμοστέο δίκαιο

Άρθρο 4 παρ. 2 στοιχ. β' του Ν. 2472/1997 «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» (ΦΕΚ 50, τ. Α') όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 του Ν. 2819/2000 «Ίδρυση Εταιρείας Ολυμπιακό Χωριό 2004 ΑΕ, Προστασία Ολυμπιακών Συμβόλων και Σημάτων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 84, τ. Α')

Πραγματικά Περιστατικά: Ο προσφεύγων, πολίτης Γερμανίας ζει στην Ελλάδα με την οικογένειά του από το 1991 και εργάζεται στη χώρα από την ίδια ημερομηνία. Τον Ιανουάριο του 2001 μετέβη στο Τμήμα Αλλοδαπών του τόπου κατοικίας του και ζήτησε την ανανέωση της άδειας παραμονής και εργασίας του καθώς και την ανανέωση των αδειών παραμονής της συζύγου του και των δύο τέκνων του. Σχετικά προσκόμισε στο Τμήμα Αλλοδαπών βεβαίωση από την οποία αποδεικνυόταν ότι διαθέτει εισοδήματα επαρκή για τη διαβίωση του ιδίου και της οικογένειάς του στην Ελλάδα. Το γεγονός αυτό προσφέρθηκε να επιβεβαιώσει και με υπεύθυνη δήλωση. Το Τμήμα Αλλοδαπών του ζήτησε να προσκομίσει εκτός των άλλων δικαιολογητικών και αντίγραφο του εκκαθαριστικού σημειώματος, προκειμένου να ανανεώσει την άδεια παραμονής και εργασίας του. Όταν ο προσφεύγων αρνήθηκε την προσκόμισή του με την αιτιολογία ότι πρόκειται για οικονομικό προσωπικό του δεδομένο το οποίο δεν είναι συναφές, το Τμήμα Αλλοδαπών του δήλωσε ότι εάν δεν προσκομίσει το δικαιολογητικό αυτό δεν δικαιούται ανανέωση της άδειας παραμονής του στην Ελλάδα.

Σκεπτικό: Σύμφωνα με το Ν. 2472/1997 τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα πρέπει να είναι συναφή, πρόσφορα και όχι περισσότερα από όσα κάθε φορά απαιτείται ενόψει των σκοπών της επεξεργασίας. Για τη συγκεκριμένη περίπτωση της χορήγησης ή / και ανανέωσης άδειας παραμονής αλλοδαπών στην Ελλάδα απαραίτητη προϋπόθεση σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 30082/10.1.2001 απόφαση του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων είναι το εισόδημα, οπότε και τα αρμόδια κρατικά όργανα πρέπει να συλλέγουν αποκλειστικά και μόνο τα συναφή, πρόσφορα και αναγκαία προσωπικά δεδομένα των αλλοδαπών από τα οποία προκύπτει ότι διαθέτουν επαρκές εισόδημα για την παραμονή τους στην Ελλάδα.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ειδικότερα περιστατικά της υπό κρίση υπόθεσης συνάγεται ότι παράνομα ζητά η Αστυνομική Αρχή την προσκόμιση του αντιγράφου του εκκαθαριστικού σημειώματος της Εφορίας, αφού ο σκοπός της επεξεργασίας έχει ήδη ικανοποιηθεί με τη σχετική βεβαίωση αποδοχών που υπέβαλε ο προσφεύγων.

Η Αρχή έκρινε ότι η συλλογή του εκκαθαριστικού σημειώματος του προσφεύγοντα από το Τμήμα Αλλοδαπών είναι αντίθετη στο Ν. 2472/1997.

Επιπλέον απηύθυνε σύσταση στη Διεύθυνση Αλλοδαπών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης να μην απαιτεί στο μέλλον από τους αλλοδαπούς την υποχρεωτική προσκόμιση του εκκαθαριστικού σημειώματος προκειμένου να χορηγεί ή ανανεώνει την άδεια παραμονής και εργασίας του, αλλά η προσκόμιση του ως άνω στοιχείου να είναι δυνατή και να εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού να το προσκομίσει.

ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2001¹ (απόσπασμα)**1.4 ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ**

Μετά την παραπάνω σκιαγράφιση της υποδομής και των μηχανισμών στήριξης της Αρχής ακολουθούν οι βασικές δραστηριότητες στο δεύτερο μέρος της έκθεσης, και στο τρίτο μέρος οι διεθνείς εξελίξεις. Το παράρτημα περιλαμβάνει την τροποποίηση των διατάξεων του Ν. 2472/1997 (άρθρο 34 Ν. 2915/2001), καθώς και σημαντικές αποφάσεις, γνωμοδοτήσεις και οδηγίες που εξέδωσε η Αρχή κατά το έτος 2001.

Στο πλαίσιο του ελεγκτικού της ρόλου, η Αρχή προέβη στη διενέργεια διοικητικών ελέγχων αρχείων, επικεντρώνοντας αυτή τη φορά την προσοχή της στα αρχεία γενικών και ειδικών νοσοκομείων, όπως μειντηρίων, διαγνωστικών κέντρων, και του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας. Επίσης επαναλήφθηκαν οι έλεγχοι σε εταιρείες παροχής υπηρεσιών διαπίστωσης της πιστοληπτικής ικανότητας προκειμένου να διαπιστωθεί αν οι υπεύθυνοι επεξεργασίας συμμορφώθηκαν με τις προϋποθέσεις της Αρχής. Γενικά, διαπιστώθηκαν ελλείψεις μέτρων προστασίας, οι οποίες οδήγησαν την Αρχή στη χορήγηση άδειας λειτουργίας των αρχείων με όρους για τη σύνταξη κώδικα δεοντολογίας, πολιτικής ασφάλειας και τη λήψη και εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων προστασίας. Αναφορικά με το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, επισημάνθηκαν προβλήματα που έχουν σχέση με τη ροή των πληροφοριών από τα ασφαλιστικά ταμεία και τα νοσοκομεία μέσω συνταγολογίων και εκφράστηκε η ανάγκη εξεύρεσης αποτελεσματικών τρόπων όπως χρήσης κωδικών για την ασφαλή διακίνηση των ευαίσθητων αυτών δεδομένων.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της αναφορικά με τον έλεγχο της εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν, η Αρχή διαπίστωσε ότι έχει αυξηθεί σημαντικά ο αριθμός των ατόμων που προσφεύγουν στην Αρχή για το δικαίωμα πρόσβασης στα δεδομένα του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν που τους αφορούν. Συγκεκριμένα, μέχρι το τέλος του 1999 η Αρχή είχε δεχτεί συνολικά 309 αιτήσεις για το αίτημα αυτό. Το έτος 2000 δέχθηκε 128 νέες αιτήσεις, ενώ το 2001 ο αριθμός αυτός ανήλθε σε 271. Οι προσφεύγοντες κατάγονται από 23 διαφορετικές χώρες, στην πλειοψηφία τους όμως είναι Ρουμάνοι, Αλβανοί και Βούλγαροι. Οι εν λόγω προσφυγές διεκπεραιώθηκαν σε ποσοστό μεγαλύτερο του 85%. Σε ένα ποσοστό 49% διαπιστώθηκε καταχώριση στο πληροφοριακό σύστημα, που οδήγησε στην απλή ενημέρωση των αιτούντων ή την υποβολή αιτήματος διαγραφής. Για το υπόλοιπο 50% δεν διαπιστώθηκε καταχώριση και για το 1% τα στοιχεία των αιτούντων δεν ταυτίζονταν πλήρως με τα στοιχεία ατόμων καταχωρισμένων στο πληροφοριακό σύστημα Σένγκεν.

¹ Για το πλήρες κείμενο βλέπε στην ιστοσελίδα της Αρχής www.dpa.gr

Αν και ο υπεύθυνος επεξεργασίας έχει γενικά συμμορφωθεί προς τις υποδείξεις της Αρχής, δείχνει ωστόσο αυστηρότητα όσον αφορά τη διάρκεια ισχύος των καταχωρίσεων αλλοδαπών ως ανεπιθύμητους στην Ελλάδα, με βάση το άρθρο 96 της Συνθήκης Σένγκεν.

Το 2001, η Αρχή επιλήφθηκε εκατοντάδων προσφυγών και αιτήσεων σχετικών με την τήρηση αρχείων και την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων. Επίσης, μετά από αιτήματα πολλών δημοσίων υπηρεσιών και φορέων, αλλά και με δική της πρωτοβουλία, η Αρχή εξέδωσε έναν μεγάλο αριθμό γνωμοδοτήσεων που αναφέρονταν στην εφαρμογή των βασικών αρχών της προστασίας της ιδιωτικής ζωής. Πιο συγκεκριμένα, η Αρχή ασχολήθηκε με καταγγελίες πολιτών σχετικά με διαβιβάσεις σε τρίτους προσωπικών τους δεδομένων, με την επεξεργασία στοιχείων οικονομικής συμπεριφοράς από τράπεζες και το διατραπεζικό σύστημα 'ΤΕΙΡΕΣΙΑΣ', με αιτήματα πολιτών για την άσκηση του δικαιώματος της πρόσβασης και με προσφυγές κατά εταιρειών άμεσης προώθησης προϊόντων και πωλήσεων, εταιρειών κινητής και σταθερής τηλεφωνίας και σχετικά με το Πληροφοριακό Σύστημα Σένγκεν. Η Αρχή εξέδωσε 157 αποφάσεις πολλές από τις οποίες αφορούσαν καίρια θέματα προστασίας της προσωπικότητας και ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων, όπως ειδικότερα αναλύονται στο σχετικό κεφάλαιο. Ενδεικτικά, η Αρχή εξέδωσε αποφάσεις που αφορούσαν στη χρήση γενετικού υλικού (DNA) για σκοπούς εξιχνίασης εγκλημάτων ενόψει της κατάρτισης σχεδίου νόμου για την καταπολέμηση της εγκληματικότητας, στη διασφάλιση του απορρήτου ευαίσθητων δεδομένων κατά την έκδοση κάρτας αθλητή ύστερα από ιατρικές εξετάσεις, γνωμοδότηση σχετικά με την είσοδο και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια, οδηγία για την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας έκδοσης αδειών λειτουργίας αρχείων με ευαίσθητα δεδομένα, η Αρχή ολοκλήρωσε κατά το έτος 2001 την εξέταση εκατοντάδων αιτήσεων, που είχαν υποβληθεί κυρίως από οργανισμούς παροχής υπηρεσιών υγείας. Σε πολύ μεγάλο ποσοστό, οι αιτήσεις ικανοποιήθηκαν με τη χορήγηση άδειας, ενώ ένα μέρος εκκρεμεί είτε γιατί δόθηκε εντολή ελέγχου είτε γιατί ζητήθηκαν περισσότερες διευκρινήσεις από την πλευρά του υπεύθυνου επεξεργασίας.

Από επικοινωνιακής άποψης, η Αρχή, με κύριους στόχους την ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση των υποκειμένων των δεδομένων, καθώς και των υπεύθυνων επεξεργασίας, ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, συνέχισε με συστηματικό τρόπο το έργο της. Συγκεκριμένα, ενέτεινε τις προσπάθειες ενθάρρυνσης των πολιτών στη χρήση της ιστοσελίδας της, ως μέσο άμεσης επικοινωνίας και άντλησης πληροφοριών, δημιούργησε αγγλική έκδοση της ιστοσελίδας της με σκοπό την ενημέρωση των ξένων αντίστοιχων Αρχών, άλλων διεθνών οργανισμών αλλά και ιδιωτών, συμμε-

τέχει ενεργά στον ιστοχώρο «Circa», ο οποίος έχει δημιουργηθεί με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και έχει σκοπό τη διευκόλυνση της επικοινωνίας και τη στενότερη συνεργασία μεταξύ των ευρωπαϊκών Αρχών Προστασίας Δεδομένων, όσον αφορά προσφυγές πολιτών και άλλα θέματα κοινού ενδιαφέροντος, και, τέλος, διοργάνωσε με επιτυχία την Εαρινή Σύνοδο των Επιτρόπων των Ευρωπαϊκών Αρχών Προστασίας Δεδομένων του 2001 στην Αθήνα.

Το τρίτο κεφάλαιο της έκθεσης αναφέρεται στις διεθνείς εξελίξεις, στην Εαρινή Σύνοδο των Προέδρων των Ευρωπαϊκών Αρχών Προστασίας Δεδομένων, σε εργασίες σχετικές με την Κοινή Εποπτική Αρχή Ευρώπης και στις εργασίες της Ομάδας του άρθρου 29 της οδηγίας 95/46/ΕΚ.

.....

2.2.1 Εξέταση προσφύγων - Γνωμοδοτήσεις - Οδηγίες - Αποφάσεις

Ειδικότερα, η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων κατά τη διάρκεια του έτους 2001 εξέδωσε 3 γνωμοδοτήσεις, 1 οδηγία και 157 αποφάσεις. Σε 17 περιπτώσεις επιλήφθηκε αυτεπάγγελτα και στις υπόλοιπες ύστερα από αιτήματα ιδιωτών, φορέων και οργανισμών ιδιωτικού δικαίου, δημοσίων υπηρεσιών και αρχών, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και δημόσιων οργανισμών. Σε 11 περιπτώσεις κηρύχθηκε αναρμόδια να αποφανθεί είτε διότι τα σχετικά θέματα υπάγονται στη δικαιοδοσία των δικαστηρίων είτε διότι ανήκαν στην αρμοδιότητα άλλων αρχών. Σε 60 περιπτώσεις έκανε εν όλω ή εν μέρει δεκτά τα αιτήματα που υποβλήθηκαν από ιδιώτες ενώ σε 32 άλλες περιπτώσεις απέρριψε τα αιτήματα των ιδιωτών. Σε 14 περιπτώσεις απάντησε σε ερωτήματα που υποβλήθηκαν από ιδιώτες και φορείς του ιδιωτικού δικαίου. Σε 21 περιπτώσεις απάντησε σε ερωτήματα που υπέβαλαν δημόσιες αρχές και υπηρεσίες, νομικά πρόσωπα και φορείς του δημοσίου δικαίου. Εξάλλου έκανε δεκτά εν όλω ή εν μέρει 18 αιτήματα που υπέβαλαν δημόσιες αρχές και υπηρεσίες, νομικά πρόσωπα και οργανισμοί δημοσίου δικαίου και απέρριψε 8 αιτήματα των φορέων αυτών. Σε δύο περιπτώσεις ανέβαλε την κρίση της μέχρις ότου εκδοθεί απόφαση από τα δικαστήρια, όπου εκκρεμούσαν οι σχετικές υποθέσεις, και σε τέσσερις περιπτώσεις διαβίβασε τις υποθέσεις στον αρμόδιο εισαγγελέα. Σε 12 περιπτώσεις επέβαλε πρόστιμα σε ιδιώτες υπεύθυνους επεξεργασίας, σε άλλες 12 απηύθυνε συστάσεις και σε 8 υποθέσεις απηύθυνε αυστηρές συστάσεις. Επίσης, σε 7 περιπτώσεις επέβαλε σε ιδιώτες την κύρωση της προειδοποίησης και σε άλλες 3 την κύρωση της αυστηρής προειδοποίησης. Εξάλλου σε 7 περιπτώσεις απηύθυνε συστάσεις σε δημόσιες αρχές, νομικά πρόσωπα και φορείς του δημοσίου δικαίου και σε άλλες 5 περιπτώσεις αυστηρές συστάσεις. Επί-

σης, σε μια περίπτωση επέβαλε πρόστιμο σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Σε δύο περιπτώσεις διέταξε τη διαγραφή παρανόμως τηρουμένων δεδομένων σε αρχείο ιδιώτη και σε άλλες δύο σε αρχείο δημοσίου και δήμου. Σε άλλη περίπτωση διέταξε δημόσιο λειτουργό (καθηγητή μέσης εκπαίδευσης) να επιστρέψει σε μαθήτρια προσωπικά της δεδομένα, που είχαν συλλεγεί παράνομα. Σε 2 περιπτώσεις διέταξε τη διακοπή παράνομων επεξεργασιών και σε άλλη υπόθεση απέρριψε αίτημα ίδρυσης αρχείου ευαίσθητων δεδομένων από φορέα του ιδιωτικού δικαίου. Τέλος, σε 2 υποθέσεις αποφάνθηκε για το χρόνο τήρησης δεδομένων στο Εθνικό Τμήμα του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν.

Πρέπει να γίνει ιδιαίτερη μνεία της υπ' αριθ. 115/2001 γνωμοδότησης για την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων στο πλαίσιο των εργασιακών σχέσεων με την οποία προσαρμόζονται και εξειδικεύονται σε ερμηνευτικό επίπεδο οι κανόνες δικαίου που θεσπίστηκαν με το Ν. 2472/1997 στο χώρο των εργασιακών σχέσεων.

Σημαντική ήταν και η υπ' αριθ. 15/2001 γνωμοδότηση για τη χρήση γενετικού υλικού για το σκοπό της διαλεύκανσης εγκλημάτων. Τέλος πρέπει να εξαρθούν οι αποφάσεις της Αρχής που αφορούν τη νομιμότητα αρχείων που θα χρησιμοποιηθούν σε τηλεοπτικές εκπομπές καθώς επίσης και των αρχείων της Ελληνικής Εταιρίας Σαϊεντολογίας, όταν έγινε προσφυγή σε συνταγματικές αρχές και αξίες για την προστασία της προσωπικότητας του ατόμου και της ιδιωτικής του ζωής.

Η κατηγοριοποίηση των προσφυγών και γενικότερων αιτημάτων πολιτών παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα:

Κατηγοριοποίηση Προσφυγών

Προσφυγές κατά τραπεζών	17
Πρόσβαση σε Αρχεία	219
Ερωτήσεις /Αιτήματα	281
Προσφυγές αναφορικά με το ΠΣ Σένγκεν	271
Προσφυγές κατά εταιριών άμεσης προώθησης προϊόντων και πωλήσεων	46
Προσφυγές κατά εταιριών κινητής και σταθερής τηλεφωνίας	37
Προσφυγές κατά εταιριών πιστοληπτικής ικανότητας - Τειρεσίας Α.Ε.	73

944

2.2.2 Νομοθετικό πλαίσιο και γενικές αρχές του δικαίου

Οι διατάξεις του Ν. 2472/1997 για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, που αποτελούν εξειδίκευση και προσαρμογή της κοινοτικής οδηγίας 95/46/24.10.1995 στο

Ελληνικό Δίκαιο, συνιστούν το γνώμονα που καθοδηγεί την Αρχή στις αποφάσεις και γνωμοδοτήσεις της. Ήδη με το άρθρο 9^Α του Συντάγματος, όπως διαμορφώθηκε με το από 06.04.2001 ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, η προστασία του ατόμου από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση των προσωπικών του δεδομένων έχει αναχθεί σε συνταγματική αξία και οι πιο πάνω νομοθετικές διατάξεις έχουν συνταγματική βάση και θεμελίωση. Ειδικότερα η Αρχή αξιοποίησε τη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1β του Ν. 2472/1997 που απαιτεί για τη νομιμότητα κάθε επεξεργασίας να είναι τα δεδομένα συναφή, πρόσφορα και όχι περισσότερα απ' όσα κάθε φορά απαιτούνται εν όψει των σκοπών της επεξεργασίας. Το βασικό όμως και θεμελιακό κανονιστικό πλαίσιο αποτελούν οι συνταγματικές αρχές και αξίες που έχουν αποτυπωθεί στο Σύνταγμά μας ή απορρέουν από τη συστηματική ερμηνεία του. Τον πυρήνα της συνταγματικής προστασίας αποτελούν οι θεμελιώδεις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 1, 5 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος που καθιερώνουν το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου σαν πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας, την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και τη σύμφυτη με αυτήν συμμετοχή στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, καθώς και το απαραβίαστο της προσωπικής ελευθερίας. Ακολουθούν οι διατάξεις του άρθρου 5^Α και 9 παρ. 1 που καθιερώνουν το δικαίωμα στην πληροφόρηση και το απαραβίαστο της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του ατόμου. Περαιτέρω η αρχή της αναλογίας μέσου με σκοπό που απορρέει από τη θεμελιακή συνταγματική αξία της ελευθερίας και είναι σύμφυτη με το συνταγματικά ανεκτό σύστημα των περιορισμών της ασκεί καθοριστικό ρόλο σε πολλές αποφάσεις και γνωμοδοτήσεις της Αρχής. Παράλληλα, αξίες και αρχές που έχουν υπερνομοθετικό κύρος και απορρέουν από διεθνείς συνθήκες, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, συμπληρώνουν το νομοθετικό πλαίσιο και αποτελούν γνώμονα για τον ερμηνευτικό χειρισμό της κείμενης νομοθεσίας αναφορικά με την προστασία της προσωπικότητας και των προσωπικών δεδομένων. Σε πολλές περιπτώσεις η Αρχή προσέφυγε σε διατάξεις ή γενικές αρχές του Αστικού Δικαίου, ιδίως προκειμένου να κρίνει το κύρος δικαιπραξιών στις οποίες στηρίζεται η συναίνεση του ατόμου για την επεξεργασία προσωπικών του δεδομένων ή τη νομιμότητα του σκοπού της επεξεργασίας και της συλλογής προσωπικών δεδομένων.

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

86/2001¹: Η Αρχή γνωμοδότησε για τη συμβατότητα της διάταξης του άρθρου 54 παρ. 2 του Ν. 2910/2001 με τις προστατευτικές του ατό-

¹ Το πλήρες κείμενο της γνωμοδότησης δημοσιευμένο σε ΕΔΠΑ 2000.

μου από την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων διατάξεις του Ν. 2472/1997. Η διάταξη του άρθρου 54 παρ. 2 του Ν. 2910/2001 που επιβάλλει στους Διευθυντές κλινικών και θεραπευτηρίων να ενημερώνουν την αστυνομική υπηρεσία για την άφιξη ή αναχώρηση αλλοδαπών και αν υποτεθεί ότι υπηρετεί ανάγκες πολιτικής καταπολέμησης του εγκλήματος αντίκειται στην αρχή της αναλογίας γιατί το μέσο που επέλεξε είναι απρόσφορο ή δυσανάλογα περιοριστικό (διαβίβαση των στοιχείων όλων των αλλοδαπών, άρση ιατρικού απορρήτου σε μεγάλη έκταση). Η διάκριση δε μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών είναι θεμιτή ενόψει του άρθρου 5 παρ. 5 που καθιερώνει για καθέναν δικαίωμα στην προστασία της υγείας. Ενόψει αυτών η Αρχή προτείνει είτε την κατάργηση είτε την τροποποίηση της με άλλη διάταξη που θα επιτρέπει τη διαβίβαση των στοιχείων αυτών μόνο όταν υπάρχουν σοβαρές υπόνοιες τέλεσης αξιόποινης πράξης.

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Χαρακτηριστικά δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα

α) Νομιμότητα συλλογής

β) Η επεξεργασία συνδέεται με ορισμένο νόμιμο σκοπό

Η αναγραφή του θρησκειώματος και των προσδιορισμών που αφορούν στα τέκνα αναγνωρισμένα ή μη (από πρώτο ή δεύτερο γάμο, κλπ.) υπερβαίνει το σκοπό του πιστοποιητικού οικογενειακής κατάστασης (65/2001).

Η αναγραφή του θρησκειώματος στις ληξιαρχικές πράξεις που εκδίδουν οι δήμοι πρέπει να γίνεται μόνο στις περιπτώσεις που το θρήσκευμα, σύμφωνα με το νόμο, αποτελεί προϋπόθεση άσκησης δικαιώματος (134/2001).

Η αναγραφή των στοιχείων προηγούμενου γάμου (όνομα τέως συζύγου, ημερομηνία γάμου, διαζυγίου) στα πιστοποιητικά οικογενειακής κατάστασης των ΟΤΑ θα πρέπει να γίνεται μόνο στην περίπτωση που υπάρχουν τέκνα από προηγούμενο γάμο (127/ 2001).

Στα πιστοποιητικά οικογενειακής κατάστασης και ελληνικής ιθαγένειας των δήμων δεν επιτρέπεται να αναφέρεται ούτε εμμέσως το γεγονός της υιοθεσίας ανηλίκου (με αναφορά της σχετικής διάταξης σαν τρόπο κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας). Η σχετική αξίωση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας προσκρούει στο άρθρο 5 του Ν. 2472/1997 και στο απόρρητο της υιοθεσίας (Ν. 2447/1996 και άρθρο 20 παρ. 2 και 4 Ευρωπαϊκής Σύμβασης Υιοθεσίας). Η σχετική ενημέρωση του βιβλίου των δημοτολογίων να γίνεται υπηρεσιακά (143/2001).

γ) Τα δεδομένα να είναι συναφή, πρόσφορα και όχι περισσότερα απ' όσα κάθε φορά απαιτούνται

Η αξίωση της Υπηρεσίας Αλλοδαπών να ζητήσει εκκαθαριστικό σημείωμα αλλοδαπού για την παράταση της άδειας παραμονής του στην Ελλάδα υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο εφόσον ο ενδιαφερόμενος προσκόμισε βεβαίωση για την επάρκεια των εισοδημάτων του και προσφέρεται να υποβάλει σχετική υπεύθυνη δήλωση (131/2001).

**Προϋποθέσεις επεξεργασίας
Συγκατάθεση του υποκειμένου**

.....
Περιπτώσεις κάμψης της αρχής της προηγούμενης συγκατάθεσης

α) Επεξεργασία αναγκαία για την εκτέλεση σύμβασης

.....
β) Επεξεργασία αναγκαία για την εκπλήρωση υποχρέωσης που επιβάλλεται από το νόμο

.....
γ) Επεξεργασία αναγκαία για την εκτέλεση έργου δημοσίου συμφέροντος ή έργου που εμπίπτει στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και εκτελείται από δημόσια Αρχή

.....
δ) Επεξεργασία αναγκαία για την ικανοποίηση του έννομου συμφέροντος του υπεύθυνου επεξεργασίας ή του τρίτου, στον οποίο ανακοινώνονται τα δεδομένα και υπό τον όρο ότι τούτο υπερέχει προφανώς των δικαιωμάτων και συμφερόντων των υποκειμένων και δεν θίγονται οι θεμελιώδεις ελευθερίες τους

Θεμιτή η διαβίβαση στην αιτούσα από την Υπηρεσία Αλλοδαπών της πληροφορίας ότι αλλοδαπή έχει συνάψει άκυρο γάμο με τον εν διαστάσει σύζυγό της γιατί το στοιχείο αυτό είναι αναγκαίο για την απόδειξη στο Δικαστήριο της πιθανής διαγαμίας του συζύγου της (126/2001).

Ευαίσθητα δεδομένα - Προστασία προσωπικότητας

Είναι θεμιτή η αποστολή στο Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης και Πληροφόρησης (ΕΚΤΕΠΝ) από θεραπευτικές κοινότητες και την ΕΛ.ΑΣ στοιχείων σχετικών με επιδημιολογικούς δείκτες για την κάλυψη των αναγκών πληροφόρησης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο υπό τον όρο της ανωνυμοποίησης των σχετικών στοιχείων μέσω κωδικού από την ημερομηνία γέννησης, τρίτο γράμμα πατέρα, μητέρας και αριθμό 1 για άνδρες και 2 για γυναίκες (136/2001).

Στοιχεία δημοτολογίου που αφορούν στην εθνική προέλευση δεν μπορούν να γνωστοποιηθούν σε τρίτο παρά μόνο με συνδρομή των εξαιρετικών όρων της παρ. 2 του άρθρου 7 του Ν. 2472/1997 (100/2001).

Διασυνοριακή ροή δεδομένων

Η Αρχή επέτρεψε τη διαβίβαση δεδομένων αλλοδαπού από το Υπουργείο Εξωτερικών στην υπηρεσία μεταναστεύσεως των ΗΠΑ κρίνοντας ότι η αμερικανική νομοθεσία έχει ικανοποιητικό επίπεδο προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Άλλωστε η διαβίβαση είναι αναγκαία για τη διασφάλιση ζωτικού συμφέροντος του υποκειμένου για την αντιμετώπιση της ανάγκης παροχής ασύλου (128/2001).

2.2.3 Διενέργεια Διοικητικού Ελέγχου στο Εθνικό Τμήμα του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν και Εξέταση Σχετικών Προσφυγών

Τα κράτη μέλη που έχουν υπογράψει τη Σύμβαση Σένγκεν έχουν θέσει αρκετούς όρους για την εφαρμογή της στο έδαφός τους. Μεταξύ των όρων αυτών συγκαταλέγεται η υποχρέωση κάθε κράτους μέλους «να ορίσει μια ανεξάρτητη αρχή ελέγχου, η οποία είναι αρμόδια, σύμφωνα με το αντίστοιχο εθνικό δίκαιο, να ασκεί ανεξάρτητο έλεγχο του αρχείου του Εθνικού Τμήματος του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (Schengen Information System – SIS) και να διερευνά αν, από την επεξεργασία και την τήρηση των δεδομένων που έχουν καταχωρισθεί στο SIS, προσβάλλονται ή όχι τα δικαιώματα του ενδιαφερομένου προσώπου» (Άρθρο 114 της Συνθήκης).

Η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν κυρώθηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο με το νόμο 2514/97. Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, η οποία ιδρύθηκε με το νόμο 2472/97, έχει μεταξύ των διαφόρων αρμοδιοτήτων της, πολλές από τις οποίες περιγράφονται στην παρούσα έκθεση, και τον έλεγχο του Εθνικού Τμήματος του SIS. Συνεπώς, το να χαρακτηρίζεται από πολλούς η Αρχή Προστασίας Δεδομένων ως «Αρχή Σένγκεν» είτε οφείλεται σε παραπληροφόρηση είτε σε υποτίμηση του έργου της.

Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν που έχει δημιουργηθεί βάσει της Σύμβασης Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν είναι ένα κοινό σύστημα πληροφοριών στο οποίο κάθε κράτος μέλος καταχωρίζει πληροφορίες για καταζητούμενα ή ανεπιθύμητα άτομα και αναζητούμενα οχήματα, όπλα, έγγραφα (συνήθως διαβατήρια) και τραπεζογραμμάτια. Η επεξεργασία των δεδομένων αυτών γίνεται βάσει συγκεκριμένων αυστηρών προϋποθέσεων που ορίζονται στη σύμβαση, από τα εθνικά τμήματα του SIS (Γραφεία SIRENE).

Για τη λειτουργία του αρχείου του Εθνικού Τμήματος του SIS απαιτείται, σύμφωνα με το άρθρο 7 του Ν. 2472/1997, άδεια της Αρχής για τη συλλογή και επεξεργασία των ευαίσθητων δεδομένων που περιέχονται

στο προαναφερόμενο αρχείο. Η άδεια την οποία είχε χορηγήσει η Αρχή έληξε την 30.06.2000 και προκειμένου να ανανεωθεί, ομάδα ελεγκτών, στο πλαίσιο άσκησης των ελεγκτικών της αρμοδιοτήτων, πραγματοποίησε σειρά επισκέψεων στα γραφεία του SIRENE, στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, καθώς και στη Διεύθυνση Πληροφορικής του ίδιου Υπουργείου, όπου είναι εγκατεστημένοι οι κεντρικοί υπολογιστές του συστήματος και το τμήμα ανάπτυξης εφαρμογών του ίδιου συστήματος. Τελικά, χορηγήθηκε, υπό όρους, άδεια λειτουργίας η οποία λήγει την 31.12.2001.

Η Αρχή κατά τη διενέργεια των ελέγχων αντιμετώπισε διάφορα ζητήματα, τα κυριότερα από τα οποία έχουν σχέση: 1) με την ασφάλεια του Συστήματος 2) την εν γένει νομιμότητα των καταχωρίσεων 3) τα δικαιώματα των υποκειμένων των οποίων τα δεδομένα έχουν καταχωριστεί και 4) την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκαλεί η λεγόμενη «αδιοποίηση» δεδομένων.

1. Ασφάλεια του Συστήματος

Διαπιστώθηκε συμμόρφωση του υπεύθυνου επεξεργασίας προς τις υποδείξεις της Αρχής, έτσι όπως αυτές διατυπώθηκαν κατά τη διάρκεια των ελέγχων του προηγούμενου έτους. Εκτιμάται ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης στον τομέα της ασφάλειας και έγιναν συγκεκριμένες υποδείξεις.

2. Νομιμότητα των καταχωρίσεων

Οι καταχωρίσεις στο Σύστημα Σένγκεν υπόκεινται στους κανόνες της Σύμβασης Εφαρμογής Σένγκεν και ειδικότερα του άρθρου 105, το οποίο όμως λόγω της γενικότητάς του υποχωρεί και εφαρμόζεται η ειδικότερη ρύθμιση του ελληνικού νόμου (2472/97 άρθρο 4.1) σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 104.1 και 104.2 της συνθήκης Σένγκεν: συγκεκριμένα, τα προσωπικά δεδομένα που περιλαμβάνονται ή πρόκειται να περιληφθούν στο N-SIS, ανεξαρτήτως της συγκαταθέσεως του υποκειμένου (αφού εδώ ισχύει το άρθρο 5.2.δ Ν. 2472/1997) πρέπει να συλλέγονται κατά τρόπο θεμιτό και νόμιμο για καθορισμένους σαφείς και νόμιμους σκοπούς και να υφίστανται θεμιτή και νόμιμη επεξεργασία εν όψει των σκοπών αυτών. Τη νομιμότητα των καταχωρίσεων στο N-SIS πρέπει να ελέγχει ο υπεύθυνος επεξεργασίας του αρχείου. Ο έλεγχος αυτός της νομιμότητας αφορά την ίδια τη συλλογή, καταχώριση και, εν γένει, επεξεργασία δεδομένων στην οποία προβαίνει ο εκτελών την επεξεργασία. Για να γίνεται νόμιμα η καταχώριση αυτή πρέπει να τηρούνται οι διατάξεις της συμβάσεως και ιδίως αυτές των άρθρων 94-101, αλλά προπάντων του άρθρου 4 του 2472/97. Αφορά δε το σύνολο των καταχωρίσεων και όχι μόνο αυτές του άρθρου 95. Σημειώνεται ότι η νομιμότητα πρέπει να

ελέγχεται από το καταχωρούν μέλος σύμφωνα με το άρθρο 105 Σένγκεν αλλά και σύμφωνα με τη Σύμβαση 108/28.1.1981 άρθρο 5 του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς και τη Σύσταση R (87) 15 /17.9.1987 του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τη χρήση των προσωπικών δεδομένων στον αστυνομικό τομέα. Το νόμιμο της εγγραφής του περιεχομένου αυτής στο N-SIS θα πρέπει να ελέγχεται, ώστε να είναι βέβαιο ότι η συγκεκριμένη εγγραφή είναι ακριβής μεταφορά της εντολής και τα προσωπικά δεδομένα εγγράφονται νόμιμα στο SIS σύμφωνα με τα άρθρα της Συνθήκης. Η βασική αρχή όμως του Ν. 2472/1997, όπως αυτή εμφανίζεται στο άρθρο 4.1, είναι δεσμευτική και για την περίπτωση του υπεύθυνου επεξεργασίας του N-SIS.

Ανεξάρτητα από τον έλεγχο της τήρησης των κανόνων για την προστασία των προσωπικών δεδομένων που ασκεί η Αρχή, βάσει του νόμου 2521/1997 άρθρο 21 παρ. 4, τοποθετήθηκαν με απόσπαση δικαστικοί λειτουργοί (ένας Εισαγγελέας Πρωτοδικών και ένας Πρόεδρος Πρωτοδικών) στα γραφεία του SIRENE με σκοπό τον έλεγχο της νομιμότητας των καταχωρίσεων στο εθνικό SIS. Η παρουσία των δικαστικών λειτουργών που σκοπό έχει την επικουρία και συμμετοχή στον έλεγχο της νομιμότητας κάθε καταχωρίσεως εκτιμάται ως θετική από την Αρχή.

3. Δικαιώματα των υποκειμένων

Στη Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν καθορίζεται η φύση των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στα πρόσωπα, καθώς και οι τυχόν περιορισμοί που προβλέπονται από αυτή. Τα δικαιώματα αυτά είναι:

α. *Δικαίωμα πρόσβασης και ανακοίνωσης (άρθρο 109)*: Κάθε πρόσωπο δικαιούται να έχει πρόσβαση στις πληροφορίες που το αφορούν και οι οποίες είναι καταχωρισμένες στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν. Για το σκοπό αυτό μπορεί να υποβάλει αίτηση στις αρμόδιες αρχές κάθε κράτους μέλους.

β. *Δικαίωμα διόρθωσης (άρθρο 110)*: Κάθε πρόσωπο μπορεί να επιτύχει τη διόρθωση των δεδομένων που το αφορούν και περιέχουν πραγματικό ή νομικό σφάλμα.

γ. *Δικαίωμα ανάληψης δράσης με σκοπό τη διόρθωση, διαγραφή, ενήμερωση ή αποζημίωση (άρθρο 111)*: Κάθε πρόσωπο δικαιούται στο έδαφος κάθε συμβαλλόμενου μέρους να εγείρει αγωγή ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου ή οποιασδήποτε άλλης αρμόδιας αρχής.

δ. *Δικαίωμα αίτησης εξέτασης των δεδομένων (άρθρο 114 παρ.2)*: Κάθε πρόσωπο δικαιούται να ζητήσει από μια εθνική αρχή ελέγχου να διερευνήσει τα δεδομένα που το αφορούν και έχουν καταχωρισθεί στο σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν, καθώς και τη χρήση τους.

Σε σχέση με τα παραπάνω δικαιώματα η Αρχή παρατηρεί τα εξής:

Δικαίωμα Πρόσβασης των Υποκειμένων :

Κατά τη διάρκεια του ελέγχου τέθηκε το ζήτημα της απευθείας πρόσβασης των υποκειμένων στα καταχωρισμένα στο N-SIS προσωπικά δεδομένα που τα αφορούν. Βάσει του άρθρου 109: (1) το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στα δεδομένα που το αφορούν και τα οποία είναι καταχωρισμένα σε αρχείο στο SIS ασκείται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο του συμβαλλομένου μέρους στην επικράτεια του οποίου αυτό ασκεί το δικαίωμα προσβάσεως. Εφόσον προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο, η εθνική αρχή ελέγχου του άρθρου 114.1 αποφασίζει αν και με ποια διαδικασία ανακοινώνονται οι πληροφορίες. (2) Η ανακοίνωση πληροφοριών προς τον ενδιαφερόμενο αποκλείεται αν είναι ικανή να βλάψει την εκτέλεση του νόμιμου έργου σε συνάρτηση με την καταχώριση ή για τους λόγους προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών τρίτων.

Κατά συνέπεια είναι δυνατόν κάθε άτομο, το οποίο είναι καταχωρισμένο στο SIS, να ζητά και να λαμβάνει πληροφορίες σχετικές με την καταχώριση αυτή. Τις πληροφορίες αυτές μπορεί να λαμβάνει και απευθείας από το ΥΔΤ, ως υπεύθυνο επεξεργασίας του σχετικού αρχείου, διότι τούτο δεν απαγορεύεται από το εθνικό μας δίκαιο. Αντιθέτως στο άρθρο 12 παράγραφος 5 του Ν. 2472/1997 προβλέπεται και ειδική διαδικασία, η οποία αποτελεί εξαίρεση στον κανόνα, βάσει της οποίας είναι δυνατόν να μην ανακοινωθούν απευθείας δεδομένα εφόσον τούτα αφορούν την εθνική ασφάλεια ή τη διακρίβωση ιδιαίτερα σοβαρών εγκλημάτων. Παράλληλα, η Αρχή είναι αρμόδια βάσει του 114.2 της Σύμβασης Εφαρμογής να διερευνά τα δεδομένα που αφορούν κάθε άτομο, αυτή όμως η αρμοδιότητά της δεν απαλλάσσει τον υπεύθυνο επεξεργασίας από την υποχρέωσή του έναντι του υποκειμένου.

Κάθε άτομο, τα στοιχεία του οποίου έχουν καταχωρισθεί ή θεωρεί ότι έχουν καταχωρισθεί στο SIS, μπορεί να προσφύγει στην Αρχή Προστασίας Δεδομένων ασκώντας τα δικαιώματα πρόσβασης και αντίρρησης και να ζητήσει τη διόρθωση ή διαγραφή των δεδομένων, εφόσον η καταχώρισή τους δεν πληροί τις προϋποθέσεις της Σύμβασης. Η Αρχή ασκώντας την ελεγκτική της αρμοδιότητα μπορεί να ζητήσει τη διόρθωση ή διαγραφή καταχωρίσεων που έγιναν από το ελληνικό τμήμα του SIS ή, σε περίπτωση που η σχετική καταχώριση έχει γίνει από εθνικό τμήμα του SIS άλλου συμβαλλόμενου μέρους, να παραπέμψει την υπόθεση στην αντίστοιχη αρχή ελέγχου του συμβαλλομένου αυτού. Πέραν αυτών, ο Πρόεδρος της Αρχής μετέχει στις συνεδριάσεις της Κοινής Αρχής Ελέγχου Σένγκεν που λαμβάνουν χώρα μία φορά τον μήνα στις Βρυξέλλες και έχουν στόχο την από κοινού αντιμετώπιση προβλημάτων που προκύπτουν

από την άσκηση των αρμοδιοτήτων των εθνικών αρχών ελέγχου καθώς και την ανταλλαγή απόψεων και εμπειριών.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η αυξητική τάση που ακολουθεί ο αριθμός των πολιτών που προσφεύγουν στην Αρχή για το δικαίωμα πρόσβασης στα δεδομένα του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν που τους αφορούν. Συγκεκριμένα, μέχρι το τέλος του 1999 η Αρχή είχε δεχτεί συνολικά 309 αιτήσεις για το ζήτημα αυτό. Το έτος 2000 δέχθηκε 128 νέες αιτήσεις, ενώ το έτος 2001 ο αριθμός των νέων αιτήσεων πρόσβασης υπερδιπλασιάστηκε, αφού ήσαν 271.

Ανάλυση των 271 προσφυγών του έτους 2001 δείχνει ότι αυτές προέρχονται από πολίτες 23 διαφορετικών χωρών. Στην πλειοψηφία τους οι προσφεύγοντες είναι υπήκοοι Ρουμανίας (41%), Αλβανίας (28%) και Βουλγαρίας (5%). Οι Έλληνες πολίτες που προσέφυγαν είναι ελάχιστοι (2%). Από τις αιτήσεις αυτές εντός του 2001 διεκπεραιώθηκαν οι 231, (ποσοστό 85%). Για τις 115 δεν διαπιστώθηκε καταχώριση, για τις 113 διαπιστώθηκε ότι υπήρχε, ενώ για 3 άτομα απαιτείται περαιτέρω διερεύνηση, μια και δεν υπήρχε πλήρης ταύτιση στοιχείων. Από τις 113 καταχωρίσεις διαγράφηκαν ύστερα από ενέργειες της Αρχής οι 12, απορρίφθηκε το αίτημα 8 ατόμων, ενώ για τις υπόλοιπες 93 καταχωρίσεις απλά ενημερώθηκαν οι ενδιαφερόμενοι για την ύπαρξη εγγραφής στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν. *Από πλευράς χώρας προέλευσης της καταχώρισης, οι προσφυγές αφορούν καταχωρίσεις που έχουν γίνει κυρίως από την Ιταλία και τη Γερμανία, χώρες με ιδιαίτερα αυξημένο το φαινόμενο της λαθρομετανάστευσης.*

Μεγάλος αριθμός αιτήσεων αφορά επίσης περιπτώσεις ταυτοπροσωπίας, κατά τις οποίες ο αιτών υπήρξε θύμα κλοπής ή απώλειας του διαβατηρίου του το οποίο χρησιμοποιήθηκε παράνομα από τρίτον. Στις περιπτώσεις αυτές υφίσταται καταχώριση με τα στοιχεία του αιτούντος η οποία αφορά όμως άλλο πρόσωπο. Για τη διαπίστωση της ταυτοπροσωπίας χρησιμοποιείται, με παρέμβαση της Αρχής, η μέθοδος της αντιπαραβολής των δακτυλικών αποτυπωμάτων του αιτούντος με αυτά που τηρούνται στη σχετική καταχώριση και αφορούν το πρόσωπο που έκανε παράνομη χρήση του κλαπέντος ή απολεσθέντος διαβατηρίου.

Η Αρχή θεωρεί ότι το Ελληνικό Τμήμα του Συστήματος Σένγκεν επιδεικνύει ιδιαίτερη αυστηρότητα όσον αφορά τη διάρκεια ισχύος μιας καταχώρισης αλλοδαπών πολιτών ως ανεπιθύμητους στην Ελλάδα, με βάση το άρθρο 96 της Συνθήκης Σένγκεν. Ενδεικτικά αναφέρονται οι ακόλουθες τρεις περιπτώσεις που απασχόλησαν την Αρχή εντός του έτους 2001:

A) Ο αλλοδαπός I.S.V. συνελήφθη από τις ελληνικές Αρχές για παράνομη είσοδο και παραμονή στη χώρα. Με απόφαση του Τριμελούς

Πλημμελειοδικείου Αλεξανδρούπολης καταδικάστηκε σε φυλάκιση τριών (3) μηνών, η ποινή ανεστάλη επ' αόριστον και διατάχθηκε η απέλαση του από τη χώρα. Για το λόγο αυτό καταχωρίστηκε τόσο στον εθνικό κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών όσο και στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν, σύμφωνα με το άρθρο 96 της Συνθήκης Σένγκεν. Το επιβληθέν σε βάρος του αλλοδαπού μέτρο απαγόρευσης καθορίστηκε από τις Ελληνικές Αρχές ως **αορίστων** διάρκειας. Η καταχώριση βασίστηκε στο άρθρο 112 της Συνθήκης Σένγκεν (Σ.Σ.) σύμφωνα με το οποίο η ισχύς του υφισταμένου σε βάρος του αλλοδαπού μέτρου απαγόρευσης, μετά την παρέλευση της τριετίας, δύναται να ανανεώνεται συνεχώς. Ωστόσο, το άρθρο 112 της Σ.Σ. έχει εφαρμογή στα δεδομένα που έχουν καταχωρισθεί στο SIS για **αναζήτηση** προσώπων, ενώ ο λόγος καταχώρισης του συγκεκριμένου αλλοδαπού είναι η παράνομη **είσοδος και παραμονή** στη χώρα. Όμως στην περίπτωση αυτή έχει εφαρμογή το άρθρο 113 της Συνθήκης σύμφωνα με το οποίο δεδομένα άλλα από το αναφερόμενο στο άρθρο 112 διατηρούνται κατά ανώτατο όριο για δέκα χρόνια. Κατά συνέπεια, η καταχώριση του εν λόγω αλλοδαπού μπορεί να διατηρηθεί κατά ανώτατο όριο για δέκα χρόνια από την ημερομηνία καταχώρισής του στο SIS. **Η Αρχή εξέδωσε σχετική απόφαση με την οποία διατάσσει τη διαγραφή της αορίστων διάρκειας του μέτρου απαγόρευσης του συγκεκριμένου αλλοδαπού και επιτρέπει τη διατήρηση της καταχώρισης στο SIS μέχρι τη συμπλήρωση δεκαετίας από την αρχική ημερομηνία καταχώρισης.**

β) Όμοια ακριβώς είναι η περίπτωση των αλλοδαπών Β.Μ. και Β.Ο., οι οποίοι καταδικάστηκαν από το Αυτόφωρο Τριμελές Πλημμελειοδικείο Γυθείου σε φυλάκιση πενήντα (50) ημερών, για παράνομη είσοδο και παραμονή στη χώρα και παροχή εργασίας χωρίς την αντίστοιχη άδεια. Η ποινή ανεστάλη επ' αόριστον και διατάχθηκε η απέλαση τους από τη χώρα. **Το επιβληθέν σε βάρος τους μέτρο απαγόρευσης καθορίστηκε από τις Ελληνικές Αρχές ως αορίστων διάρκειας με βάση το άρθρο 112 της Συνθήκης.** Και στην περίπτωση αυτή η Αρχή **διέταξε τη διαγραφή της αορίστων διάρκειας του μέτρου απαγόρευσης των εν λόγω αλλοδαπών και επιτρέπει τη διατήρηση της καταχώρισης μέχρι τη συμπλήρωση δεκαετίας από την ημερομηνία της αρχικής καταχώρισης.**

4. «Ιδιοποίηση» δεδομένων

Κατά τη διάρκεια του ελέγχου του N-SIS διαπιστώθηκε η ανάγκη ρύθμισης της περιπτώσεως σφετερισμού στοιχείων της ταυτότητας φυσικών προσώπων, π.χ. μέσω της κλοπής και ιδιοποίησης διαβατηρίων, η οποία προκαλεί προβλήματα στη φυσιολογική εξέλιξη της μετακίνησης των προσώπων αυτών σε άλλα κράτη μέλη ή σε τρίτες χώρες αλλά και προσβάλλει την προσωπικότητα.

Τούτο αποτελεί ένα πρόβλημα, το οποίο φυσιολογικά θα έπρεπε να επιλύεται με διαγραφή των προσωπικών αυτών δεδομένων από το SIS αμέσως μετά τη διαπίστωση ότι ο πραγματικός ιδιοκτήτης των δεδομένων αυτών δεν είναι ο ίδιος με το καταχωρισμένο πρόσωπο. Με το από 1.3.1999 υπ' αριθμ. SCH/C (99) 21 έγγραφο κοινοποιήθηκε στην Αρχή (ΑΠ 771/11.3.1999) η «Έκθεση της Επιτροπής Προσανατολισμού SIS προς την Κεντρική Ομάδα» με θέμα τη γνωμοδότηση της Κοινής Αρχής Ελέγχου αριθμός 98/2 σχετικά με την καταχώριση ατόμων στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν των οποίων τα στοιχεία ταυτότητας έχουν αποτελέσει αντικείμενο σφετερισμού. Από τη σχετική γνωμοδότηση προκύπτει ότι για λόγους ασφαλείας δεν θα πρέπει να διαγράφονται οι καταχωρίσεις των προσώπων των οποίων τα στοιχεία της ταυτότητας αποτέλεσαν αντικείμενο σφετερισμού. Το ζήτημα της διαγραφής πρέπει να εξετάζεται ανά περίπτωση με αίτημα του νόμιμου δικαιούχου. Ως μεταβατική και μερική επί του παρόντος λύση του προβλήματος, δύο κράτη (Ολλανδία και Γερμανία), τηρουμένης της εθνικής νομοθεσίας, χορηγούν βεβαίωση στο νόμιμο δικαιούχο με την οποία πιστοποιείται η πραγματική ταυτότητά του. Το ΥΔΤ είναι το κατ' εξοχήν αρμόδιο να κινήσει τις διαδικασίες, επικουρούμενο από την Αρχή, η οποία θα πληροφορηθεί τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίστηκε το ζήτημα της εκδόσεως ειδικής βεβαίωσης με διεθνή ισχύ από τα δύο προαναφερθέντα κράτη (Ολλανδία και Γερμανία).

Συμπεράσματα των Ελέγχων στο Εθνικό Σύστημα Σένγκεν

Η Αρχή διαπιστώνει ότι, αν και έχουν καταβληθεί σημαντικές προσπάθειες βελτίωσης της ασφάλειας του Εθνικού Τμήματος του SIS, πολλά από τα προβλήματα που είχαν επισημανθεί στην έκθεση του περασμένου έτους εξακολουθούν να υφίστανται.

Συγκεκριμένα τα κυριότερα προβλήματα που αντιμετώπισε η Αρχή ως Αρχή Ελέγχου Σένγκεν κατά την άσκηση των παραπάνω αρμοδιοτήτων είναι τα εξής:

– Σε πολλές περιπτώσεις το ελληνικό Γραφείο SIRENE καθυστερεί ιδιαίτερα να διαβιβάσει στην Αρχή τις αιτούμενες πληροφορίες. Προβάλλονται λόγοι εσωτερικής γραφειοκρατίας, ενώ είναι σαφές ότι το Γραφείο SIRENE έχει αυτόματη (on-line) πρόσβαση στο αρχείο του SIS.

– Σε πολλές περιπτώσεις, οι διαβιβαζόμενες πληροφορίες δεν είναι πλήρεις, υπό την έννοια ότι είτε δεν περιλαμβάνουν το σύνολο των αιτούμενων πληροφοριών είτε δεν περιέχουν επαρκή αιτιολόγηση των λόγων που οδήγησαν στην καταχώριση. Κρίνεται ότι στις σχετικές απαντήσεις θα έπρεπε να περιλαμβάνεται αναλυτική αναφορά τόσο στα πραγματικά περιστατικά που δικαιολογούν την καταχώριση όσο και στις σχετικές

δικαστικές αποφάσεις ή εισαγγελικές παραγγελίες ώστε να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της νομιμότητας εκ μέρους της Αρχής.

– Παρατηρείται καθυστέρηση στη διόρθωση των δεδομένων, όταν η Αρχή προβαίνει σε σχετικό αίτημα.

– Η Αρχή θεωρεί ότι το ελληνικό Τμήμα του SIS επιδεικνύει ιδιαίτερη αυστηρότητα όσον αφορά την καταχώριση αλλοδαπών πολιτών στο SIS. Κρίνεται ότι περιπτώσεις απόρριψης αίτησης ασύλου ή απλής παράνομης εισόδου στη χώρα, όταν δεν συνδέονται με εγκληματική συμπεριφορά, πρέπει να σταθμίζονται με διαφορετικό τρόπο από περιπτώσεις ύπαρξης καταδικαστικής απόφασης, εισαγγελικού εντάλματος ή γενικότερα εγκληματικής συμπεριφοράς. Η ευκολία με την οποία καταχωρίζονται περιπτώσεις της πρώτης κατηγορίας έχει συχνά σαν αποτέλεσμα τη διάμρφωση καταστάσεων ανισότητας και κοινωνικής αδικίας.

ΣΥΝΕΔΡΙΑ – ΔΙΑΣΚΕΨΕΙΣ

«Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ: Η ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ»

Αθήνα, 8-9 Νοεμβρίου 2002, Γραφεία Συνηγόρου του Πολίτη,

*Συνέδριο που συνδιοργανώθηκε από
το Συνήγορο του Πολίτη, την Υπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρό-
σφυγες, την Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και το Ελ-
ληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες*

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

1. Κύριος στόχος του Συνεδρίου ήταν η ενημέρωση και η ευαισθη-
τοποίηση του ελληνικού κοινού και η δημιουργική ανταλλαγή ιδεών και
εμπειριών με τους υπεύθυνους για τη χάραξη πολιτικής στη χώρα μας και
στην ΕΕ στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου που, αν και δι-
αφορετικού χαρακτήρα, στην πράξη είναι άμεσα συνδεδεμένοι.

2. Η Ελλάδα ετοιμάζεται να αναλάβει την Προεδρία του Συμβουλί-
ου της ΕΕ (αρχές του 2003) σε ένα κρίσιμο στάδιο της απαραίτητης για
την ΕΕ διαδικασίας ουσιαστικής εναρμόνισης που προβλέπουν η Συνθήκη
του Άμστερνταμ και τα συμπεράσματα του Τάμπερε στους τομείς του
ασύλου και της μετανάστευσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης
έχει θέσει ως προθεσμία το Δεκέμβριο 2003 για την υιοθέτηση μια σειράς
νομοθετικών προτάσεων της ΕΕ στους ανωτέρω τομείς.

3.1 Τα κύρια νομοθετικά κείμενα ή σχέδια κειμένων της Επιτροπής
της ΕΕ που έγιναν αντικείμενο συζητήσεων του Συνεδρίου ήταν τα εξής:

Μετανάστευση

1. Πρόταση (της Επιτροπής) για την έκδοση Οδηγίας του Συμβου-
λίου *για το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης* (COM 638 τελικό,
COM 2000 624 τελικό, τροποποιηθέντα με COM 2002 0225, τελικό, α-
φορά και στο άσυλο).

2. Πρόταση για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου *για το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών που είναι μακροχρόνιοι κάτοικοι* (COM 2001 127).

3. Πρόταση για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου *για τις συνθήκες εισόδου και παραμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την έμμιση εργασία και τις ανεξάρτητες οικονομικές δραστηριότητες* (COM 2001 0386 τελικό)

4. Πρόταση για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου *για την άδεια παραμονής μικρής διάρκειας για τα θύματα της δράσης που διευκολύνει την παράνομη μετανάστευση και τη διακίνηση προσώπων που συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές* (COM 2002 0071 τελικό).

Η Ελληνική Προεδρία πρόκειται να δώσει ιδιαίτερη βαρύτητα στο ζήτημα της συνεργασίας των Κ/Μ για τον αποτελεσματικό έλεγχο και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης στο έδαφος της ΕΕ.

Άσυλο

1. Οδηγία του Συμβουλίου 2001/55/ΕΚ *για τα ελάχιστα πρότυπα παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής μετακινήθων προσώπων και για τα μέτρα προώθησης της εξισορρόπησης των προσπαθειών των Κρατών Μελών για την υποδοχή αυτών των προσώπων και την ανάληψη των σχετικών συνεπειών.*

2. Πρόταση για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου *για τις ελάχιστες προδιαγραφές των διαδικασιών στα Κράτη Μέλη για τη χορήγηση και ανάκληση του προσφυγικού καθεστώτος* (COM 2000 578, τροποποιηθέν με COM 2002 326 τελικό).

3. Πρόταση για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου *για τις ελάχιστες προδιαγραφές των συνθηκών υποδοχής αιτούντων άσυλο* (COM 2001 181).

4. Πρόταση για την έκδοση Κανονισμού του Συμβουλίου *για την καθιέρωση κριτηρίων και μηχανισμών ορισμού του Κράτους Μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε ένα από τα Κράτη Μέλη από υπήκοο τρίτης χώρας* (COM 2001 447, «Δουβλίνο II»).

5. Πρόταση για την έκδοση Απόφασης του Συμβουλίου *για την υιοθέτηση ενός προγράμματος δράσης για τη διοικητική συνεργασία στους χώρους των εξωτερικών συνόρων, θεωρήσεων εισόδου, ασύλου και μετανάστευσης* (COM 2001 567 τελικό).

6. Πρόταση για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου *για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τον χαρακτηρισμό και το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών και ανιθαγενών ως προσφύγων ή ως προσώπων που άλλως χρήζουν διεθνούς προστασίας* (COM 2001 510 τελικό).

Η Ελληνική Προεδρία θα ασχοληθεί ιδιαίτερα με τα κείμενα αρ. 2, 3, 4 και 6. Ιδιαίτερης σημασίας για την Ελλάδα, ως χώρα των ανατολικών πυλών της ΕΕ, είναι το κείμενο αρ 4 διότι άπτεται άμεσα του ζητήματος του καταμερισμού ευθυνών ανάμεσα στα Κ/Μ για την παροχή προστασίας στους πρόσφυγες.

3.2 Όλα τα ανωτέρω κείμενα προωθούν ουσιαστικά την εναρμόνιση της σχετικής νομοθεσίας και πρακτικής των Κ/Μ και θα συμβάλουν αναμφίβολα στη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου και ουσιαστικού πλαισίου για τη δράση και πολιτική όλων των χωρών της ΕΕ στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου.

3.3 Βασική αρχή της πολιτικής της ΕΕ θα πρέπει να είναι η ολιστική αντιμετώπιση όλων των υπο-ζητημάτων ασύλου και μετανάστευσης, δίδοντας έτσι ιδιαίτερη έμφαση όχι μόνο στη συνεργασία μεταξύ των Κ/Μ αλλά και στην ανάπτυξη ουσιαστικής συνεργασίας των Κ/Μ με όλα τα κράτη καταγωγής, αλλά και τράνζιτ, των μεταναστών και προσφύγων. Όσον αφορά στα δεύτερα, η ΕΕ πρέπει να εντείνει τα προγράμματα που στοχεύουν στον εκδημοκρατισμό (κοινωνική ανάπτυξη) τρίτων χωρών που συνεργάζονται με την ίδια αλλά και στην ουσιαστική, μακροπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη και ανέλιξη των ανωτέρω χωρών.

4. Μετανάστευση

4.1 Το διαρκώς διευρυνόμενο οικονομικό και κοινωνικό χάσμα μεταξύ φτωχών και πλουσίων χωρών και η συνακόλουθη μεγέθυνση της διεθνικής μετακίνησης προσώπων ή πληθυσμών, έχουν προσδώσει μια νέα μορφή στη μετανάστευση, που είναι εξαιρετικά πολύπλοκη και την οποία πρέπει να αντιμετωπίσουν όλα τα κράτη.

4.2 Όλα τα κράτη από τα οποία προέρχονται ή στα οποία εισέρχονται μετανάστες πρέπει να ανανεώσουν τις προσπάθειές τους για τη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών που θα συμβάλουν στη μείωση του ανησυχητικού πλέον όγκου μεταναστευτικών ρευμάτων, ιδιαίτερα όσον αφορά στην οικονομική ανάπτυξη, στον εκδημοκρατισμό και στο σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

4.3 Τα Κ/Μ της ΕΕ κατά τη χάραξη κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και πράξης πρέπει να εμπνέονται από τις εξής θεμελιώδεις αρχές:

(α) Η μετανάστευση στις χώρες υποδοχής εμπλουτίζει την οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ζωή των τελευταίων.

(β) Οι μετανάστες πρέπει να τυγχάνουν μεταχείρισης σύμφωνης με τις ανθρωπιστικές αξίες και το διεθνές δίκαιο δικαιωμάτων του ανθρώπου, και ιδιαίτερα την αρχή της μη διάκρισης.

(γ) Τα κράτη οφείλουν να καθορίζουν τις ικανότητές τους απορρόφησης μεταναστευτικού δυναμικού λαβαίνοντας υπόψη και τις αιτίες

που ωθούν τους μετανάστες σε αναζήτηση καλύτερων συνθηκών διαβίωσης.

4.4 Η Ελληνική Προεδρία πρέπει να συνεχίσει να έχει ως προτεραιότητες της το 2003:

- την ολοκλήρωση των προγραμμάτων εκπαίδευσης των συνοριοφυλάκων δίδοντας έμφαση στην εκπαίδευση και ευαισθητοποίησή τους σε θέματα προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου,

- την ολοκλήρωση της συνεργασίας των Κ/Μ για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, δίδοντας επίσης ιδιαίτερη έμφαση στον έλεγχο των θαλάσσιων συνόρων της ΕΕ, με απαραίτητη προϋπόθεση την προσήλωση από τα Κ/Μ στις θεμελιώδεις αρχές προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου,

- την ολοκλήρωση της εναρμόνισης των πολιτικών και πρακτικών των Κ/Μ για την προστασία των θυμάτων της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων,

- τη βελτίωση των προγραμμάτων επαναπατρισμού οριστικά απορριφθέντων αιτούντων άσυλο και παράνομων μεταναστών, μέσω της ισχυροποίησης της επιχειρησιακής συνεργασίας των Κ/Μ, την καθιέρωση ελάχιστων αρχών για την επιστροφή αλλοδαπών και την καθιέρωση συμφωνιών επανεισδοχής,

- τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για τη Μετανάστευση στην Ευρώπη, διασφαλίζοντας τις προϋποθέσεις για την αποτελεσματική συνεισφορά του Παρατηρητηρίου στη δημιουργία μιας ολοκληρωμένης πανευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης,

- την πάταξη του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και της μισαλλοδοξίας στις κοινωνίες των Κ/Μ,

- τη στήριξη της νόμιμης μετανάστευσης, μέσω ευέλικτων και διαυγών νομοθετικών πλαισίων των Κ/Μ, κυρίως για λόγους εργασίας, φοίτησης και οικογενειακής επανένωσης,

- την ένταξη των νόμιμων μακροχρόνιων μεταναστών και προσφύγων στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, μεταξύ άλλων, μέσω ολοκληρωμένων προγραμμάτων υποστήριξης των κοινοτήτων των μεταναστών και προσφύγων, ενημέρωσης, ευαισθητοποίησης και εκπαίδευσης όλων των λαών των Κ/Μ.

4.5 Όσον αφορά ειδικότερα στο ελληνικό πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής και πράξης, ο ν 2910/2001, όπως τροποποιήθηκε με το ν 3013/2002, είναι ένας νόμος που, παρά τις προσπάθειες της Πολιτείας, πάσχει από έλλειψη διαύγειας και μια γραφειοκρατική, δαιδαλώδη μορφή ως προς τις μεταναστευτικές διαδικασίες που έχει εισαγάγει. Ως συνέπεια, είναι κοινή γνώση ότι η κύρια μορφή μετανάστευσης στη χώρα μας παραμένει η παράνομη.

4.6 Η έλλειψη διαύγειας και πρακτικότητας του νόμου οφείλεται στην έλλειψη επιστημονικής, εξειδικευμένης διεπιστημονικής μελέτης και γνώσης που έπρεπε να προηγηθούν του νομοπαρασκευαστικού έργου. Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική και πράξη πρέπει να επαναμελετηθούν και χαραχθούν με γνώμονα τα σύγχρονα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, και να βασιστούν σε εξειδικευμένη διεπιστημονική έρευνα, κάνοντας απόλυτα διαυγείς τους στόχους τους μέσω μιας νομοθεσίας που θα παύσει να χαρακτηρίζεται από δαιδαλώδεις, γραφειοκρατικές και ενίοτε αλληλοκαλυπτόμενες/ συγκρουόμενες διατάξεις. Άμεση προτεραιότητα του ΥΠΕΣΔΔΑ πρέπει να είναι η έναρξη και αποτελεσματική λειτουργία του ΙΜΕΠΟ.

4.7 Το ΥΠΕΣΔΔΑ πρέπει να δώσει επίσης ιδιαίτερη προτεραιότητα στη στελέχωση και αποτελεσματική λειτουργία της νέας Διεύθυνσης Αλλοδαπών και Μετανάστευσης και όλων των σχετικών περιφερειακών υπηρεσιών. Ουσιώδεις όροι αποτελεσματικότητας είναι η παροχή κατάλληλης υλικοτεχνικής υποδομής και η διαρκής, πολύπλευρη, διεπιστημονική εκπαίδευση και ενημέρωση όλων των ως άνω στελεχών και υπαλλήλων.

5. Άσυλο

5.1 Δεδομένης της έντασης των προσφυγικών μετακινήσεων, ιδιαίτερα από κράτη της Αφρικής, της Μέσης Ανατολής και της Ασίας, όλα τα κράτη υποδοχής οφείλουν να εφαρμόζουν, μέσω της νομοθεσίας και της πρακτικής τους, το ανθρωπιστικό πνεύμα προστασίας που επιτάσσει η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, σύμφωνα με τα κριτήρια που έχει υιοθετήσει η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, και, ιδιαίτερα, να τηρούν την αρχή της μη επαναπροώθησης (non-refoulement) που έχει εδραιωθεί με το άρθρο 33 της ανωτέρω Σύμβασης. Επίσης, οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη συμπληρωματικές μορφές προστασίας, βάσει των διατάξεων του διεθνούς δικαίου που απαγορεύουν τα βασανιστήρια και άλλους τρόπους σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας.

5.2 Όλα τα κράτη θα πρέπει να δώσουν έμφαση στην εκούσια επιστροφή των προσφύγων και μετακινήθεντων προσώπων (displaced persons) στις χώρες ή στις περιοχές καταγωγής τους, σύμφωνα με τις εδραιωμένες αρχές του διεθνούς δικαίου.

5.3 Τα Κ/Μ της ΕΕ πρέπει να συνειδητοποιήσουν ότι μικρά ή μεγάλα ρεύματα προσφύγων στα εδάφη τους συνιστούν πάντοτε σημάδια ανωμαλίας στα κράτη προέλευσης που πρέπει να ενεργοποιούν άμεσα τα Κ/Μ, και τα αρμόδια όργανα της ΕΕ, στην κατεύθυνση εξομάλυνσης και λύσης των σχετικών προβλημάτων στα προαναφερθέντα κράτη.

5.4 Παρά τη σπουδαιότητα και την αναγκαιότητα των ανωτέρω κειμένων υπό συζήτηση και υιοθέτηση από την ΕΕ, εκφράστηκε η ανησυχία ως προς την πολύπλοκη μορφή τους όπως επίσης για τις εξαιρέσεις που έχουν θεσμοθετηθεί στις γενικές αρχές προστασίας προσφύγων που έχουν εδραιωθεί στα κείμενα αυτά.

5.5 Όσον αφορά ειδικότερα στο «Δουβλίνο II», υπενθυμίζεται ότι κύριος στόχος του κειμένου αυτού πρέπει να παραμείνει η αντιμετώπιση των καταχρηστικών αιτήσεων ασύλου, έχοντας υπόψη την προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο στην ΕΕ και την ίση κατανομή της σχετικής ευθύνης μεταξύ όλων των Κ/Μ της ΕΕ. Οι σχετικές διαδικασίες πρέπει να είναι ταχείες και δίκαιες, έχοντας ως κύριο μέλημα την παροχή αποτελεσματικής προστασίας στους πρόσφυγες και ιδιαίτερα σε ευάλωτους πρόσφυγες όπως είναι τα θύματα βασανιστηρίων ή οι ασυνόδευτοι ανήλικες.

5.6 Η Ελληνική Προεδρία θα πρέπει να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στο θέμα της προσβασιμότητας στην ΕΕ και στη διαδικασία ασύλου αιτούντων άσυλο, επομένως και στην ιδέα της «εξωτερικοποίησης της διαδικασίας ασύλου» στις χώρες καταγωγής ή στις γειτονικές χώρες, που βρίσκεται υπό εξέταση στην ΕΕ.

5.7 Όσον αφορά ειδικότερα στο ελληνικό πλαίσιο προσφυγικής προστασίας, εκφράστηκαν επιφυλάξεις σχετικά με τη σκοπιμότητα προώθησης της υπό εξέταση πρότασης αποκέντρωσης της διαδικασίας ασύλου στη χώρα μας. Παρόμοιες επιφυλάξεις εκφράστηκαν σχετικά με τη σκοπιμότητα της πρότασης του ΥΔΤ να επεκταθεί η ταχύρυθμη διαδικασία ασύλου. Το ΥΔΤ, σε συνεργασία με όλα τα συναρμόδια Υπουργεία, θα πρέπει να επανεξετάσει και εκσυγχρονίσει το σχετικό ισχύον πλαίσιο, με βάση το ευρωπαϊκό και διεθνές κεκτημένο, δίδοντας ιδιαίτερη προτεραιότητα στα εξής ζητήματα:

- Εξασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών υποδοχής αιτούντων άσυλο με τη δημιουργία άρτιων, ολοκληρωμένων κέντρων υποδοχής

- Στελέχωση όλων των αρμόδιων υπηρεσιών, κυρίως στις παραμεθόριες περιοχές, με κατάλληλο προσωπικό και κρατικού, κατάλληλα εκπαιδευμένους διερμηνείς

- Εξασφάλιση της πρόσβασης αιτούντων άσυλο σε ταχείες και δίκαιες διαδικασίες ασύλου. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί από το ΥΔΤ στην έκλειψη του φαινομένου υπέρβασης των χρονικών ορίων της διαδικασίας ασύλου, σύμφωνα με το ΠΔ 61/1999, ιδίως στην περιοχή της Αθήνας. Επίσης το ΥΔΤ πρέπει να θεσμοθετήσει σαφείς όρους για την ανανέωση του «ανθρωπιστικού καθεστώτος» αλλοδαπών, τονίζοντας ότι η ανανέωση αυτή πρέπει πάντοτε να λαμβάνει χώρα όταν οι αντικειμενι-

κοί λόγοι που οδήγησαν στην αρχική χορήγηση αυτού του νομικού καθεστώτος εξακολουθούν να υφίστανται

- Θεσμοθέτηση της νομικής συνδρομής σε όλους όσους την χρειάζονται

- Αναθεώρηση του ισχύοντος συστήματος δευτεροβάθμιας εξέτασης της αίτησης για αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας (προσφυγής), με ενδεχόμενη θεσμοθέτηση της δικαστικής προσφυγής

- Θεσμοθέτηση διυπουργικού συντονιστικού οργάνου για την ολοκληρωμένη και ταχεία παρέμβαση της Πολιτείας σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων αλλοδαπών / αιτούντων άσυλο

- Παροχή ολοκληρωμένης προστασίας σε ασυνόδευτους ανήλικους πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο

- Παροχή ολοκληρωμένης κοινωνικής υποστήριξης όλων των προσφύγων και αιτούντων άσυλο

- Προώθηση της κοινωνικής ένταξης όλων των αναγνωρισμένων προσφύγων και των «ανθρωπιστικών» προσφύγων που για διάφορους λόγους παραμένουν στη χώρα για μεγάλα χρονικά διαστήματα.

Στρασβούργο, 17.9.2002



7^η Διάσκεψη των Αρμόδιων για τη Μετανάστευση Υπουργών¹
Ελσίνκι, 16-17 Σεπτεμβρίου 2002

Τελική Διακήρυξη

1. Μετά από πρόσκληση της κυβέρνησης της Φιλανδίας η 7^η Διάσκεψη των Αρμόδιων για τη Μετανάστευση Ευρωπαίων Υπουργών πραγματοποιήθηκε στο Ελσίνκι στις 16 και 17 Σεπτεμβρίου 2002 υπό την προεδρία του πρώην Φιλανδού πρωθυπουργού, κυρίου M.H.Holkeri.

2. Η Διάσκεψη εξέλεξε αντιπροέδρους την κυρία T. Filaton, Φιλανδή υπουργό Εργασίας και την κυρία E. Rehn πρώην Φιλανδή υπουργό Άμυνας και Αρμόδιας για Θέματα Ισότητας.

3. Στη Διάσκεψη συμμετείχαν οι Υπουργοί των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης ή οι αντιπρόσωποί τους², καθώς και οι ομόλογοί τους του Βατικανού, της Ιαπωνίας, της Αλγερίας, της Αιγύπτου, του Μαρόκου και της Τυνησίας, η Επιτροπή Υπουργών, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Επιτροπή των Τοπικών και Περιφερειακών Εξουσιών της Ευρώπης, ο Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και η Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4. Συμμετείχαν ως παρατηρητές το Διεθνές Γραφείο Εργασίας, η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, ο Οργανισμός του Ο.Η.Ε. για την Εκπαίδευση, την Επιστήμη και τον Πολιτισμό (UNESCO), η Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών (AELE), ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, οι Διακυβερνητικές Διαβουλεύσεις για τις Πολιτικές που αφορούν στο Άσυλο, στους Πρόσφυγες και στη Μετανάστευση, η

¹ Απόδοση στην ελληνική: Έρικα Καλαντζή

² Κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι: Άγιος Μαρίνος, Αζερμπαϊτζάν, Αλβανία, Ανδόρα, Αρμενία, Αυστρία, Βέλγιο, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Βουλγαρία, Γαλλία, Γερμανία, Γεωργία, Δανία, Ελβετία, Ελλάδα, Εσθονία, Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, Ιρλανδία, Ισλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Κροατία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λιχτενστάιν, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Μολδαβία, Νορβηγία, Ουγγαρία, Ουκρανία, Πολωνία, Πορτογαλία, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Ρουμανία, Ρωσία, Σλοβακία, Σλοβενία, Σουηδία, Τουρκία, Τσεχία, Φιλανδία.

Ομάδα της Βουδαπέστης, η Επιτροπή των Εκκλησιών για τους Μετανάστες στην Ευρώπη, η Διεθνής Καθολική Επιτροπή Μετανάστευσης, η Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία των Συνδικάτων και η Ένωση των Συνομοσπονδιών της Βιομηχανίας και των Εργαζομένων στην Ευρώπη.

5. Το θέμα της Διάσκεψης ήταν :

«Οι μετανάστες στις κοινωνίες μας: οι πολιτικές του XXI αιώνα»

6. Οι Υπουργοί μίλησαν για τα ακόλουθα θέματα: οι προκλήσεις των πολιτικών ενσωμάτωσης, διαχείρισης της μετανάστευσης και μέσα αντιμετώπισής τους.

7. Οι Υπουργοί παρατήρησαν ότι στη διάρκεια του προηγούμενου αιώνα η Ευρώπη ήταν περιοχή υποδοχής μεταναστών κάθε μορφής. Εδώ και αρκετά χρόνια, οι διώξεις, ο πόλεμος, οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι πολιτικές, εθνοτικές ή θρησκευτικές συγκρούσεις και οι οικονομικές, κοινωνικές και δημογραφικές ανισορροπίες σε πολλές περιοχές του κόσμου ανάγκασαν εκατομμύρια ανθρώπους να εγκαταλείψουν τις πατρίδες τους με στόχο την είσοδο και την εγκατάστασή τους σε άλλα κράτη, συμπεριλαμβανομένων των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης.

8. Δεν έχει σταματήσει η παράνομη μετανάστευση και οι παράνομοι μετανάστες ζουν συνήθως σε ιδιαίτερα επικίνδυνες συνθήκες, στο έλεος εγκληματικών στοιχείων που πρωταγωνιστούν στο εμπόριο ανθρώπων για την εξασφάλιση εργατικού δυναμικού ή τη σεξουαλική εκμετάλλευση.

9. Η οικονομική, κοινωνική, πολιτισμική και πολιτική ενσωμάτωση των μεταναστών που είναι νόμιμα εγκατεστημένοι στις ευρωπαϊκές χώρες αποτελεί ένα στοιχείο κοινωνικής συνοχής για τις χώρες υποδοχής. Αυτή η ενσωμάτωση δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί παρά με την εφαρμογή μιας πολιτικής σφαιρικής και συνεκτικής που επιτρέπει τη βελτίωση των διακοινοτικών σχέσεων και συμβάλει στην καλλίτερη συνεννόηση των μεταναστών με την κοινωνία υποδοχής.

10. Τα γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 δημιούργησαν αρνητικές εντυπώσεις για την εικόνα κάποιων μεταναστών και μειονοτικών εθνοτικών ομάδων. Υπάρχει λοιπόν κίνδυνος πυροδότησης της διακριτικής μεταχείρισης και της ξενοφοβίας. Μια ενορχηστρωμένη προσπάθεια των δημόσιων εξουσιών και όλων των παραγόντων της κοινωνίας (πολιτικών, τοπικών ενώσεων, εκπαιδευτικών και κοινωνικών φορέων, Μ.Μ.Ε. και μη κυβερνητικών οργανώσεων) θα επέτρεπε την καταπολέμηση της διάκρισης και της ξενοφοβίας και θα συνέβαλε ενεργά στην ενημέρωση της κοινής γνώμης ώστε η πλειοψηφία του πληθυσμού να μην συνδέει τους μετανάστες με την εγκληματικότητα.

11. Το Συμβούλιο της Ευρώπης παρέχει στα ευρωπαϊκά κράτη μια καταπληκτική πλατφόρμα επεξεργασίας πολιτικών στον τομέα της μετανάστευσης και της ενσωμάτωσης, στηριγμένων στα δικαιώματα του ανθρώπου, στη δημοκρατία και στο κράτος δικαίου.

12. Η Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης, σύμφωνα με το Καταστατικό της, εξετάζει κατά προτεραιότητα ζητήματα παροχής βοήθειας προς τους πρόσφυγες, τους εκτοπισμένους και τους μετανάστες. Η Τράπεζα χορηγεί δάνεια για επενδυτικά προγράμματα που επιτρέπουν στα κράτη μέλη να εφαρμόσουν πολιτική κατάλληλη για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της μετανάστευσης και των προσφύγων. Αυτά τα προγράμματα έχουν ως στόχο τη μακροπρόθεσμη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων και την επιτυχία της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών που φθάνουν στην Ευρώπη.

13. Οι Υπουργοί σημείωσαν την πρόταση του Γενικού Γραμματέα για τη δημιουργία μιας δομής που θα εφαρμόσει και θα παρακολουθήσει τη στρατηγική διαχείρισης της μετανάστευσης.

14. Το Συμβούλιο τη Ευρώπης υιοθέτησε πολλά νομικά κείμενα και πρότεινε στα κράτη μέλη στρατηγικές για τη διαμόρφωση συνεκτικών και ενσωματωμένων πολιτικών. Αυτά τα κείμενα αποτελούν ισχυρή βάση για την ανάπτυξη των πολιτικών.

15. Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν δεσμευθεί να αναπτύξουν μια κοινή πολιτική ασύλου και μετανάστευσης και πρόκειται να υιοθετηθεί η ευρωπαϊκή νομοθεσία που θα ρυθμίζει αυτούς τους τομείς.

16. Τα ευρωπαϊκά κράτη εκφράζουν την ικανοποίησή τους γιατί οι νόμιμοι μετανάστες που ζουν στην Ευρωπαϊκή ήπειρο συμβάλουν στην πολιτισμική ποικιλία και στην οικονομική και κοινωνική της ανάπτυξη. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να προάγουν την πλήρη ενσωμάτωση των μεταναστών με βάση τις αμοιβαίες υποχρεώσεις των μεταναστών και της κοινωνίας υποδοχής. Όμως, η παράνομη μετανάστευση μπορεί να απειλήσει τα δικαιώματα των μεταναστών και να θέσει σε κίνδυνο την κοινωνική συνοχή.

17. Καθίσταται όλο και περισσότερο προφανές ότι οι πολιτικές και οι στρατηγικές που επεξεργάζονται τα κράτη υποδοχής θα ήταν αποτελεσματικότερες εάν οι χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού συνεργάζονταν στενότερα και υιοθετούσαν τη διαδικασία του διαλόγου για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της μετανάστευσης.

18. Έχοντας συνειδητοποιήσει αυτές τις εξελίξεις και αποφασισμένοι να στηρίξουμε στον αιώνα που άρχισε τη διαδικασία ενσωμάτωσης που θα οδηγήσει στη δημιουργία μιας Ευρώπης αλληλέγγυας και πολύπολιτισμικής.

Εμείς, οι Αρμόδιοι για Θέματα Μετανάστευσης Υπουργοί των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης,

ΔΕΣΜΕΥΟΜΑΣΤΕ:

Γενικές Αρχές

19. να αναπτύξουμε και να εφαρμόσουμε πολιτικές μετανάστευσης και ενσωμάτωσης στηριγμένες στις αρχές του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου, στη δημοκρατία και στο κράτος δικαίου ώστε να διασφαλισθούν η νόμιμη μετανάστευση, η κοινωνική συνοχή και ο σεβασμός του ατόμου,

20. να θεωρήσουμε την ενσωμάτωση ως αμφίδρομη διαδικασία που στηρίζεται στη αμοιβαία αποδεκτή βούληση των μεταναστών και της κοινωνίας υποδοχής,

21. να προάγουμε τις αρχές της ανοχής και της μη διάκρισης και να περιορίσουμε όλες τις πολιτικές και πρακτικές διακριτικής μεταχείρισης που είναι ασυμβίβαστες με τα διεθνή κείμενα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου,

22. να εξασφαλίσουμε για τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο το σεβασμό όλων των διατάξεων της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και του Πρωτοκόλλου του 1967 καθώς και των σχετικών κειμένων του Συμβουλίου της Ευρώπης και να υιοθετήσουμε, ανάλογα με την περίπτωση, για όσους έχουν ανάγκη, άλλες μορφές προστασίας, όπως είναι η προσωρινή και/ ή η επικουρική προστασία,

23. να προάγουμε την ειρήνη, την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη στον κόσμο ώστε να δημιουργηθούν καλλίτερες συνθήκες για το μέλλον και να περιορίσουμε την ανάγκη των λαών να διαφεύγουν καταστάσεις πολέμου, φτώχειας και παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Οι προκλήσεις της πολιτικής ενσωμάτωσης

Διαχείριση της διαφορετικότητας σε μια δημοκρατική κοινωνία

24. Λαμβάνοντας υπόψη τις εκθέσεις «Ποικιλία και συνοχή: οι νέες προκλήσεις για την ενσωμάτωση των μεταναστών και των μειονοτήτων» και «Πλαίσιο των πολιτικών ενσωμάτωσης» να προάγουμε κοινωνίες βασισμένες στην ισότητα των δικαιωμάτων, των υποχρεώσεων και των ευκαιριών, στο σεβασμό των κοινών αξιών που είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένες με την δημοκρατική κοινωνία και την πολύ-πολιτισμικότητα,

25. να προάγουμε μια κοινωνία φιλόξενη και ανοικτή και να ενθαρρύνουμε τη συμμετοχή των νόμιμων μεταναστών στην οικονομική, κοινωνική, πολιτισμική και πολιτική ζωή:

α. αναγνωρίζοντας τη θετική συμβολή τους στην κοινωνία,

β. συνδέοντας την κοινότητα υποδοχής και τους μετανάστες με δραστηριότητες που έχουν ως στόχο την προαγωγή της αμοιβαίας κατανόησης,

γ. ενθαρρύνοντας τους μετανάστες και την κοινωνία υποδοχής να συνεργαστούν, σε τοπικό επίπεδο, για την ανάπτυξη της κοινωνίας,

δ. εφαρμόζοντας προγράμματα υποδοχής για τους νέο-αφικνούμενους μετανάστες προκειμένου να ενθαρρυνθούν ενεργά να μάθουν τη γλώσσα τη χώρας υποδοχής καθώς και να κατανοήσουν και να σεβαστούν τους θεσμούς και τις θεμελιώδεις αξίες της κοινωνίας υποδοχής,

ε. εκπαιδύοντας τους δημόσιους υπαλλήλους ώστε να κατανοήσουν και να εκτιμήσουν την αξία της εθνοτικής και πολιτισμικής ποικιλίας και να ενημερωθούν για την πολιτική ισότητα των φύλων,

στ. υιοθετώντας τα κατάλληλα μέτρα που λαμβάνουν υπόψη τις ανάγκες των ευάλωτων ομάδων, όπως των παιδιών, των ηλικιωμένων, των ανάπηρων, των ψυχικά ή σωματικά τραυματισμένων από τα βασανιστήρια και τους πολέμους,

ζ. διασφαλίζοντας την οικογενειακή συνένωση και την απονομή της υπηκοότητας/ιθαγένειας της χώρας υποδοχής στους μακροχρόνια διαμένοντες μετανάστες και στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και τη Σύσταση R (2002) 4 της Επιτροπής Υπουργών που αφορά στο νομικό καθεστώς όσων έχουν εισέλθει στη χώρα υποδοχής για λόγους οικογενειακής συνένωσης.

26. να προάγουμε μεταξύ άλλων την ισότητα της πρόσβασης των νόμιμων μεταναστών στην απασχόληση:

α. διευκολύνοντας την αξιολόγηση των ικανοτήτων και των προσόντων και την πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση, μεταξύ άλλων, υπογραμμίζοντας τη σημασία της αναγνώρισης των προσόντων και των επαγγελματικών ικανοτήτων,

β. αναγνωρίζοντας τα διπλώματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο,

γ. εξασφαλίζοντας την ισότητα της μεταχείρισης στην πρόσληψη, στην επαγγελματική εξέλιξη, στις συνθήκες εργασίας και στη μισθοδοσία,

δ. εισάγοντας τη διαχείριση της πολύ-πολιτισμικότητας στην πολιτική του ανθρώπινου δυναμικού των επιχειρήσεων και των κυβερνητικών και μη κυβερνητικών οργανώσεων,

ε. ενθαρρύνοντας τη συμμετοχή των μεταναστών στα συνδικάτα και στις επιτροπές των επιχειρήσεων, συμβάλλοντας έτσι στην ενσωμάτωσή τους στο χώρο της εργασίας.

27. να ενισχύσουμε τις ρυθμίσεις και την εφαρμογή αξιοπρεπών συνθηκών εργασίας σύμφωνων με τους ευρωπαϊκούς και διεθνείς κανόνες ώστε να αποφευχθούν η εκμετάλλευση, η παράνομη εργασία και να περιοριστεί ο άνισος ανταγωνισμός των εργαζόμενων πολιτών των χωρών υποδοχής.

28. να ενισχύσουμε τη νομοθεσία και τα πρακτικά μέτρα για την καταπολέμηση της βίας και της διακριτικής μεταχείρισης συμπεριλαμβανομένης παρενόχλησης των μεταναστών στο χώρο εργασίας λαμβάνοντας υπόψη τα σχετικά κείμενα του Συμβουλίου της Ευρώπης, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων διεθνών θεσμών.

Οι προκλήσεις των πολιτικών διαχείρισης της μετανάστευσης

29. Λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση «Προς μια στρατηγική διαχείρισης της μετανάστευσης» να προάγουμε μια στρατηγική διαχείρισης της μετανάστευσης και να ενισχύσουμε το διάλογο για την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών θεμάτων.

30. να αναπτύξουμε μεταξύ άλλων τρόπους νόμιμης μετανάστευσης:

α. ακολουθώντας πολιτικές ανοικτές και διάφανες για τη μετανάστευση του εργατικού δυναμικού και υιοθετώντας, εάν είναι αναγκαίο, διατάξεις για το νομικό καθεστώς των εποχικών εργαζομένων,

β. υιοθετώντας σαφείς κανόνες για την πρόσληψη και το νομικό καθεστώς του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, μόνιμου ή προσωρινού, λαμβάνοντας εξίσου υπόψη τις επιθυμίες των μεταναστών (βελτίωση της εξειδίκευσης και συνεχής κατάρτιση, προετοιμασία και βοήθεια για την επιστροφή και ανανέωση των συμβάσεων για διαστήματα σαφώς καθορισμένα),

γ. παρέχοντας στους εν δυνάμει μετανάστες σαφείς και ολοκληρωμένες πληροφορίες, εάν είναι εφικτό σε γλώσσα που κατανοούν, για τις συνθήκες εισόδου, παραμονής και εργασίας, τις συνθήκες της ζωής και τον πολιτισμό της χώρας προορισμού, το πολιτικό και νομικό σύστημα (κανονισμούς που διέπουν τη μετανάστευση), την κατάσταση της αγοράς εργασίας.

31. να καταπολεμήσουμε μεταξύ άλλων τη διακίνηση και το εμπόριο ανθρώπων και την εκμετάλλευση των μεταναστών:

α. αναπτύσσοντας εθνικές πολιτικές και σχέδια δράσης για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική προστασία και βοήθεια στα θύματα της ε-

μπορίας και της διακίνησης, και ιδίως στις γυναίκες και στα παιδιά καθώς και στους ασυνόδευτους ανήλικους,

β. προάγοντας εκστρατείες ενημέρωσης για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων,

γ. προάγοντας την έρευνα και την ανάλυση των λύσεων που εφαρμόσαν τα κράτη μέλη για να αντιμετωπίσουν το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης και της διακίνησης ανθρώπων στις χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμούς,

δ. υιοθετώντας βαρύτερες ποινές για τους λαθροδιακινητές, ενισχύοντας τον έλεγχο στους ευαίσθητους τομείς, προβλέποντας κυρώσεις για τους εργοδότες και αναζητώντας ευέλικτες και ανθρώπινες λύσεις για το σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας των παράνομων μεταναστών,

ε. διασφαλίζοντας ότι η επιστροφή των ενδιαφερομένων στις χώρες καταγωγής τους πραγματοποιείται σε συνθήκες αξιοπρέπειας και ασφάλειας και με σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ειδικότερα όσον αφορά στο δικαίωμα σε ιδιωτική και οικογενειακή ζωή.

32. να υιοθετήσουμε διαδικασία στενών και διαρκών διμερών και πολυμερών συνεργασιών μεταξύ των κρατών υποδοχής, καταγωγής και διέλευσης:

α. για τη βελτίωση του συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, των δικτύων του οργανωμένου εγκλήματος και του εμπορίου ανθρωπίνων υπάρξεων,

β. για την πρόληψη των παράνομης μετανάστευσης ενισχύοντας του νομικούς μηχανισμούς (ποινικούς, φορολογικούς και αστικούς),

γ. για την αποτελεσματική καταπολέμηση των λαθρεμπόρων και των συμμοριών οργανωμένου εγκλήματος σε συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης,

δ. για την αντιμετώπιση του προβλήματος της παράνομης μετανάστευσης σε συνεργασία με άλλες χώρες (χώρες διέλευσης και καταγωγής) προκειμένου να βρεθούν κατάλληλες λύσεις διεπόμενες από το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

ΕΝΘΑΡΡΥΝΟΥΜΕ

33. τα κράτη μέλη που δεν το έχουν ήδη πράξει να εξετάσουν τη δυνατότητα υπογραφής και / ή κύρωσης:

– Της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Καθεστώς του Μετανάστη Εργαζόμενου (ETS 93)

– Της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Εγκατάστασης (ETS 19),

– Της Σύμβασης για την Αναγνώριση των Προσόντων για τη Ανώτατη Παιδεία στην Ευρώπη (ETS 165),

- Της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας για το Οικόσιτο Προσωπικό (ETS 68),
- Της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Κοινωνική και Ιατρική Βοήθεια και του Πρωτοκόλλου της (ETS 14),
- Της Προσωρινής Συμφωνίας για Καθεστώτα της Κοινωνικής Ασφάλισης των Ηλικιωμένων, των Αναπήρων και των Επιζώντων και του Πρωτοκόλλου της (ETS 12),
- Της Προσωρινής Συμφωνίας για την Κοινωνική Ασφάλιση με Εξαιρέση τα Καθεστώτα που αφορούν στους Ηλικιωμένους, στους Ανάπηρους και στους Επιζώντες και του Πρωτοκόλλου της (ETS 13),
- Της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Κοινωνική Ασφάλιση (ETS 78) και του Συμπληρωματικού Πρωτοκόλλου της,
- Του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου του (ETS 35 και 128),
- Του Αναθεωρημένου Κοινωνικού Χάρτη (ETS 163),
- Της Σύμβασης για τη Συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ETS 144),
- Της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ιθαγένειας (ETS 166),
- Του Πρωτοκόλλου Νο. 12 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου,
- Κάθε άλλου νομικού κειμένου του Συμβουλίου της Ευρώπης, του οποίου οι διατάξεις μπορεί να βελτιώσουν την κατάσταση των αλλοδαπών.

34. τα κράτη μέλη που δεν το έχουν ήδη πράξει να εξετάσουν τη δυνατότητα προσχώρησης στη Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης,

35. τα κράτη μέλη της Τράπεζας Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης να αξιοποιήσουν στο έπακρο όλες τις παρεχόμενες από την Τράπεζα ευκαιρίες και να προτείνουν επενδυτικά προγράμματα που επιτρέπουν την κοινωνική ενσωμάτωση των προσφύγων ή των μεταναστών στη χώρα υποδοχής ή τον εθελοντικό επαναπατρισμό τους στη χώρα καταγωγής τους.

ΣΥΣΤΗΝΟΥΜΕ

26. στην Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης να θέσει σε εφαρμογή το ακόλουθο Σχέδιο Δράσης:

Διεθνής και περιφερειακή συνεργασία

– Λαμβάνοντας υπόψη τις διμερείς και πολυμερείς συμφωνίες που αφορούν στη μετανάστευση να ενισχύσει το διάλογο και τη συνεργασία με τα κράτη μέλη, και ανάλογα με την περίπτωση, τα κράτη που δεν είναι

μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και να υιοθετήσει μέτρα για τον εντοπισμό των πιθανών νομικών κενών,

– Να αναπτύξει στενότερη και διαρκή συνεργασία με τους διεθνείς οργανισμούς και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις,

– Να επεξεργαστεί συμφωνίες συνεργασίας μεταξύ των χωρών καταγωγής και υποδοχής με στόχο την αναβάθμιση ή την μεταφορά των ικανοτήτων των μεταναστών,

– Να αναπτύξει προγράμματα με τις χώρες άλλων περιοχών για την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών.

Δημογραφική διάσταση της μετανάστευσης

– Να προτείνει μέτρα μακροπρόθεσμης πολιτικής για τη μετανάστευση και την ενσωμάτωση και να υλοποιήσει τις προσήκουσες στατιστικές έρευνες για την καλλίτερη κατανόηση:

◦ της δυναμικής των μεταναστευτικών ρευμάτων και των πληθυσμών των μεταναστών που δέχονται τα κράτη μέλη,

◦ των απαιτήσεων της αγοράς εργασίας.

– Να διευκολύνει και να εναρμονίσει τα δημογραφικά δεδομένα με τα χαρακτηριστικά των πληθυσμών που μεταναστεύουν σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.

Πολιτικές ενσωμάτωσης

– Να επεξεργαστεί και να προάγει νέες πολιτικές ενσωμάτωσης με βάση τα συμπεράσματα της παρούσας διακήρυξης και τα σχετικά κείμενα του Συμβουλίου της Ευρώπης,

– Να επεξεργαστεί και να αξιοποιήσει αποτελεσματικά τα κατάλληλα μέσα αξιολόγησης και παρακολούθησης (δείκτες ενσωμάτωσης).

Πρόσβαση στα ελάχιστα δικαιώματα

– Να αναθέσει σε επιτροπές εμπειρογνομόνων να εξετάσουν ζητήματα που αφορούν στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια, συμπεριλαμβανομένων θεμάτων που αφορούν στην αποτελεσματική άσκηση των ελάχιστων δικαιωμάτων από όσους έχουν ανάγκη.

Στρατηγική της ολοκληρωμένης διαχείρισης της μετανάστευσης

– σε συνέχεια της Διάσκεψης των Αθηνών για την «Παράνομη Μετανάστευση και την Αξιοπρέπεια των Μεταναστών: συνεργασία στη Μεσόγειο» να εγκαινιάσει τακτικό διάλογο μεταξύ των χωρών καταγωγής, διέλευσης και προορισμού για τα μέσα που διασφαλίζουν τη νόμιμη

μετανάστευση, την κοινωνική συνοχή και τα δικαιώματα του ατόμου, διοργανώνοντας στρογγυλές τράπεζες, σεμινάρια και εργαστήρια,

– να εξετάσει συμπληρωματικά μέσα για την τακτική διαχείριση της μετανάστευσης και να ζητήσει από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Μετανάστευση να υποβάλει σχετικές προτάσεις,

– να δημιουργήσει δίκτυο πόλεων υποδοχής για να μελετήσει τις συνέπειες της μετανάστευσης και της ενσωμάτωσης σε τοπικό επίπεδο και να αξιολογήσει τον τρόπο με τον οποίο αυτές οι πόλεις αντιμετώπισαν τις προκλήσεις σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή Τοπικών και Περιφερειακών Εξουσιών.



Στρασβούργο, 20.12.2002

NHRI (2002)016³

**2^η Στρογγυλή Τράπεζα με τη συμμετοχή των
Εθνικών Οργανώσεων Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
4^η Ευρωπαϊκή Συνάντηση των Εθνικών Οργανώσεων
14-16 Νοεμβρίου 2002**

ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

2^ο ΘΕΜΑ:

ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ

Οι συμμετέχοντες υπογραμμίζουν την ανάγκη απόλυτου σεβασμού των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη σήμερα.

Αφού συζήτησαν ευρέως φάσματος ζητήματα γι' αυτό το θέμα διατυπώνουν τις ακόλουθες συστάσεις.

A. Οι Εθνικές οργανώσεις :

1. οφείλουν να επιμείνουν στην ανάγκη να κυρώσουν όλα τα κράτη μέλη όλες τις σχετικές συνθήκες ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ειδικότερα τη Διεθνή Σύμβαση για την Εξάλειψη όλων των Μορφών Φυλετικών Διακρίσεων, συμπεριλαμβανομένης της αποδοχής του δικαιώματος άσκησης ατομικής προσφυγής που προβλέπει το άρθρο 14, τη Σύμβαση του Ο.Η.Ε. για τους Μετανάστες Εργαζόμενους και τις Οικογένειές τους, τα Πρωτόκολλα 4,7 και 12 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και μετά την υιοθέτησή του το 2^ο Προαιρετικό Πρωτόκολλο της Σύμβασης του Ο.Η.Ε. κατά των Βασανιστηρίων,

2. πρέπει να επιμείνουν τα κράτη μέλη να σέβονται απαρέγκλιτα όλες τις σχετικές διεθνείς υποχρεώσεις τους και ειδικότερα όσες έχουν αναλάβει δυνάμει της Σύμβασης για το Καθεστώς των Προσφύγων και του Πρωτοκόλλου της,

³ Απόδοση στην ελληνική: Έρικα Καλαντζή

3. πρέπει να συνεισφέρουν ενεργά στη διαδικασία σύνταξης και εφαρμογής των νέων ευρωπαϊκών οδηγιών σε αυτόν τον τομέα και για το σκοπό αυτόν οι εθνικές οργανώσεις συμφωνούν να εντείνουν τη συνεργασία τους,

4. συμφωνούν να παρακολουθούν στενά την απαρέγκλιτη εφαρμογή ενισχύσουν των διεθνών κριτηρίων στα δικαιώματα των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων και ειδικότερα:

- στο δικαίωμα κάθε ανθρώπου να ζητά άσυλο και να απολαμβάνει προστασία από τις διώξεις,

- στο δικαίωμα σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου,

- στα κοινωνικά, οικονομικά και πολιτισμικά δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένων του δικαιώματος στην εργασία και των δικαιωμάτων που είναι αναγκαία για την ευημερία τους κλπ,

- στο δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και ασφάλεια, υπενθυμίζοντας ότι κάθε μέτρο κράτησης πρέπει να διατάσσεται σε εξαιρετικές περιστάσεις, να είναι περιορισμένης διάρκειας και αυστηρά αναγκαίο και ότι οι περιορισμοί κυκλοφορίας στη χώρα υποδοχής, συμπεριλαμβανομένων αυτών που επιβάλλονται στους εσωτερικά εκτοπισμένους, πρέπει να είναι οι απόλυτα αναγκαίοι. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η υποβολή αιτήματος ασύλου σε καμιά περίπτωση δεν πρέπει να θεωρείται αξιόποινη πράξη η οποία εκφράζεται με τις συνθήκες κράτησης,

- στο δικαίωμα στην ισότητα και στη μη διακριτική μεταχείριση, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής της Σύμβασης για το Καθεστώς των Προσφύγων, που προϋποθέτει την υποχρέωση των κρατών να καταπολεμούν το ρατσισμό και τη ξενοφοβία και να προάγουν την παιδεία του σεβασμού της διαφορετικότητας, απέχοντας από κάθε σχόλιο που μπορεί να προκαλέσει το στιγματισμό ή την εχθρική αντιμετώπιση των αιτούντων άσυλο, προσέχοντας ταυτόχρονα ειδικά την κατάσταση των εσωτερικά εκτοπισμένων και αποφεύγοντας την εφαρμογή κάθε πολιτικής εξαναγκαστικών απομακρύνσεων.

5. συμφωνούν να ενδυναμώσουν το έργο και τη συνεργασία τους :

- Στον τομέα της πρόσβασής τους στους τόπους κράτησης των αιτούντων άσυλο,

- Στη λήψη και στην ανταλλαγή πληροφοριών για τις χώρες καταγωγής και για εξατομικευμένες περιπτώσεις,

6. συμφωνούν να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στο πλαίσιο των εθνικών σχεδίων δράσης κατά του ρατσισμού.

B. Τα κράτη μέλη οφείλουν:

1. να κυρώσουν όλες τις σχετικές διεθνείς συνθήκες ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ειδικότερα τη Διεθνή Σύμβαση για την Εξάλειψη Όλων των Μορφών Φυλετικών Διακρίσεων, αποδεχόμενα το δικαίωμα ατομικής προσφυγής που προβλέπει το άρθρο 14, τη Σύμβαση του Ο.Η.Ε. για τους Μετανάστες Εργαζόμενους και τις Οικογένειές τους, τα Πρωτόκολλα Νο. 4,7 και 12 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και μετά την υιοθέτησή του το 2^ο Προαιρετικό Πρωτόκολλο της Σύμβασης του Ο.Η.Ε. κατά των Βασανιστηρίων,

2. να σέβονται απαρέγκλιτα τις σχετικές διεθνείς υποχρεώσεις τους και ειδικότερα όσες έχουν αναλάβει δυνάμει της Σύμβασης για το Καθεστώς των Προσφύγων και του Πρωτοκόλλου της,

3. να διευκολύνουν τις Εθνικές Οργανώσεις Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων να συνεισφέρουν ενεργά στη διαδικασία σύνταξης και εφαρμογής των νέων ευρωπαϊκών οδηγιών που υιοθετούνται σε αυτόν τον τομέα,

4. να εφαρμόζουν απαρέγκλιτα τα διεθνή κριτήρια στα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο και των εσωτερικά εκτοπισμένων και ειδικότερα:

- στο δικαίωμά τους να ζητούν άσυλο και να απολαμβάνουν προστασία από τις διώξεις,

- στο δικαίωμα τους σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου,

- στα κοινωνικά, οικονομικά και πολιτισμικά δικαιώματα συμπεριλαμβανομένων του δικαιώματος σε εργασία και των δικαιωμάτων που είναι αναγκαία για την ευημερία τους κλπ,

- στο δικαίωμα στην ατομική ελευθερία και ασφάλεια, υπενθυμίζοντας ότι κάθε μέτρο κράτησης πρέπει να επιβάλλεται κατ' εξαίρεση, να είναι περιορισμένης διάρκειας και απόλυτα αναγκαίο και ότι οι περιορισμοί της ελευθερίας κυκλοφορίας στη χώρα, συμπεριλαμβανομένων όσων επιβάλλονται στους εσωτερικά εκτοπισμένους, πρέπει να περιορίζονται στους απόλυτα αναγκαίους. Συνεκτιμώντας ότι η αναζήτηση ασύλου δεν πρέπει σε καμιά περίπτωση να θεωρείται αξιόποινη πράξη η οποία εκφράζεται με τις συνθήκες κράτησης,

- στο δικαίωμα στην ισότητα και στη μη διακριτική μεταχείριση, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής της Σύμβασης για το Καθεστώς των Προσφύγων, που προϋποθέτει την υποχρέωση των κρατών να καταπολεμούν το ρατσισμό και τη ξеноφοβία και να προάγουν την παιδεία του σεβασμού της διαφορετικότητας, απέχοντας από κάθε σχόλιο που μπορεί να προκαλέσει το στιγματισμό ή την εχθρική αντιμετώπιση των αιτούντων άσυλο, προσέχοντας ταυτόχρονα ειδικότερα την κατάσταση των εσωτερικά εκτοπισμένων και αποφεύγοντας την εφαρμογή κάθε πολιτικής αναγκαστικών απομακρύνσεων.

5. Όταν συντάσσουν τη νομοθεσία και εφαρμόζουν τις πρακτικές τους να λαμβάνουν υπόψη τη Σύσταση του Επιτρόπου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα που αφορά στα δικαιώματα των αλλοδαπών που επιθυμούν να εισέλθουν σε κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης και στην εκτέλεση των αποφάσεων απέλασης,

6. να διασφαλίσουν ότι σε κάθε νομοθετική απάντηση στα τρομερά γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 και στις άλλες τρομοκρατικές δραστηριότητες δεν θα υπάρξει αδικαιολόγητη ή δυσανάλογη επέμβαση στο δικαίωμα του κάθε ανθρώπου να ζητά άσυλο ή σε οποιοδήποτε άλλο δικαίωμα προστατεύει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και άλλα διεθνή κείμενα.

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ

- N. 2925/2001 : «Συμφωνία μεταξύ των Κρατών που μετέχουν στην οικονομική συνεργασία του Ευξείνου Πόντου για Συνεργασία στην Καταπολέμηση του Εγκλήματος και ιδιαίτερα των οργανωμένων μορφών του (ΦΕΚ 137, τ. Α'). Έναρξη ισχύος : 7.3.2002 (Ανακοίνωση ΥΠΕΞ – ΦΕΚ 40, τ. Α')
- N. 2975/2001: «Κύρωση του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Ιταλικής Δημοκρατίας για τη συνεργασία σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στο Ιόνιο Πέλαγος» (ΦΕΚ 294, τ. Α'). Έναρξη ισχύος : 11.2.2002 (Ανακοίνωση 0544/10/ΑΣ 254/Μ.5134 ΥΠΕΞ, ΦΕΚ 65, τ. Α')
- N. 2999/2002 : Κύρωση της Σύμβασης για την απαγόρευση της χρήσης, της αποθήκευσης, της παραγωγής και της διακίνησης ναρκών κατά προσωπικού και για την καταστροφή τους (ΦΕΚ 71, τ. Α').
- N. 3001/2002 : Κύρωση της Συνθήκης της Νίκαιας που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί Ιδρύσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και Ορισμένες Συναφείς Πράξεις, καθώς και των Σχετικών Πρωτοκόλλων και των Δηλώσεων που Περιλαμβάνονται στην Τελική Πράξη (ΦΕΚ 73, τ. Α').
- N. 3002/2002¹ : Κύρωση του Πρωτοκόλλου που καταρτίστηκε βάσει του άρθρου 43 παρ. 1 της Σύμβασης για την Ίδρυση Ευρωπαϊκής Αστυνομίας (Σύμβαση EUROPOL) για την τροποποίηση του άρθρου 2 και του Παραρτήματος αυτού της εν λόγω Συμβάσεως (ΦΕΚ 74, τ. Α').
- N. 3003/2002 : Κύρωση του Καταστατικού του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου (ΦΕΚ 75, τ. Α'). Έναρξη ισχύος: 1.8.2002 (Ανακοίνωση Φ.0546/10/ΑΣ 454/Μ.51 ΥΠΕΞ, ΦΕΚ 209, τ. Α')
- N. 3007/2002 : Κύρωση της Σύμβασης Δικαστικής Συνδρομής σε Αστικές, Οικογενειακές και Ποινικές Υποθέσεις μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Δημοκρατίας της Αρμενίας (ΦΕΚ 85, τ. Α').
- N. 3008/2002 : Κύρωση Σύμβαση Έκδοσης μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης του Καναδά (ΦΕΚ 89, τ. Α').

¹ Η τροποποίηση αυτή προβλέπει ότι η EUROPOL θα έχει κατ' αρχάς ως αποστολή την πρόληψη και την καταπολέμηση ... των κυκλωμάτων της λαθρομετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων

- Π.Δ. 116/2002² : Προξενικά Τέλη και Δικαιώματα (ΦΕΚ 96, τ.Α΄).
- Ν. 3030/2002: «Πρωτόκολλο για την εφαρμογή του άρθρου 8 της Συμφωνίας μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Τουρκίας για την καταπολέμηση του εγκλήματος, ιδιαίτερα της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος, της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών και της παράνομης μετανάστευσης» (ΦΕΚ 163, τ. Α΄). Έναρξη ισχύος : 5.8.2002 (Ανακοίνωση Φ.0544/ΑΣ647/Μ.5316 ΥΠΕΞ, ΦΕΚ 209, τ. Α΄).
- Ν. 3045/2002 : «Κύρωση της Σύμβασης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Γεωργίας για την αποφυγή διπλής φορολογίας αναφορικά με τους φόρους εισοδήματος και κεφαλαίου», (ΦΕΚ 198, τ. Α΄).
- Ν. 3046/2002 : «Κύρωση της Σύμβασης μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και του Υπουργικού Συμβουλίου της Ουκρανίας για την αποφυγή της διπλής φορολογίας και την αποτροπή της φορολογικής διαφυγής σε σχέση με τους φόρους εισοδήματος και κεφαλαίου», (ΦΕΚ 199, τ. Α΄).
- Ν.3047/2002 : «Κύρωση της Σύμβασης μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Ρωσικής Ομοσπονδίας για την αποφυγή της διπλής φορολογίας και την αποτροπή της φοροδιαφυγής αναφορικά με τους φόρους εισοδήματος και κεφαλαίου» (ΦΕΚ 200, τ. Α΄).
- Ν. 3068/2002 : «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, προαγωγή των δικαστών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στο βαθμό του Συμβούλου Επικρατείας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 274, τ. Α΄).
- Ν. 3080/2002 : «Κύρωση του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, σε σχέση με την ανάμειξη παιδιών σε ένοπλη σύρραξη» (ΦΕΚ 312, τ. Α΄)
- Π.Δ. 366/2002 : «Ίδρυση Κέντρου Προσωρινής Διαμονής Αιτούντων Άσυλο Αλλοδαπών Προσφύγων», (ΦΕΚ 313, τ. Α΄).

² Εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση και του Ν. 2514/1997 με τον οποίο η Ελλάδα κύρωσε στη Σύμβαση Εφαρμογής Σέγκεν.

ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ
(1.1.2002 – 31.12.2002) ¹

Χώρες καταγωγής	Αιτήσεις ασύλου	Αιτήσεις ασύλου ασυνό- δευτων παιδιών	Χορήγηση καθεστώτος	Απόρριψη καθεστώτος	Ανθρω- πιστικό καθεστώσ ²		Κλεισμένες υποθέσεις ³	
					Θ	A	Δ	Π
Αγκόλα				1			1	
Αζερμπαϊτζάν	1				6			
Αίγυπτος	2			5	1			
Αιθιοπία	35			62			4	
Ακτή του Ελεφαντοστού	1			1				
Ακαθόριστης ιθαγένειας		2		9				
Αλβανία	9			9				
Αλγερία	13			16	5		5	3
Αρμενία	8			6			1	
Αφγανιστάν	1.117	121	1	6			166	2
Βιρμανία								1
Βοσνία	4			1				1
Βουλγαρία	3			1				
Γεωργία	8			2				4
Γιουγκοσλαβία (Νέα)	2		4	13				
Γκάμπια	1		1					
Γκάνα	3		6					
Γουϊνέα Μπισάου				14				
Δυτική Σαχάρα				4				
Ερυθραία	13	1		43		1		
Ζιμπάμπουε	1			1				
Ινδία	82	2		122	1		5	2
Ινδονησία	2							
Ιορδανία	1			11				
Ιράκ	2.487	80	9	4.131	30	32	260	10
Ιράν	410	1	2	484	17	2	57	31

¹ Πηγή: Υπουργείο Δημόσιας Τάξης.

² Θ = άδειες για ανθρωπιστικό καθεστώς που χορηγήθηκαν και / ή συνέχιζαν να ανανεώνονται – A= αρνητικές αποφάσεις στις αιτήσεις για χορήγηση και / ή ανανέωση του ανθρωπιστικού καθεστώτος.

³ Δ= διακοπή της εξέτασης των αιτημάτων ασύλου κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2 παρ. 8 του Π.Δ. 61/1999 – Π = παραίτηση από το αίτημα ασύλου.

Ισραήλ								
Καζακστάν								
Καμερούν				3				
Κένυα				9				
Κεντρική Αφρική (Δημοκρατία)								
Κίνα	65	5		60	4			7
Κιρκιζιστάν								3
Κονγκό (Λαϊκή Δημοκρατία / πρώην Ζαίρ)	64	1	2	62		2	7	3
Κορέα								
Κούβα								
Λετονία								
Λευκορωσία	7			9				1
Λίβανος	5			1	21	1	1	
Λιβερία	12			6				
Λιβύη	2			8				1
Λιθουανία								
Μαρόκο	3	1	1	18	1			
Μαυριτανία								
Μογγολία								
Μολδαβία								1
Μπαγκλαντές	30	4	1	35				
Μπαρμπάντος								
Μπουρούντι	7	1		11	2	1		
Μυανμάρ (πρώην Μπούρμα)	5	3		9	1		1	
Ναμίμπια								
Νιγηρία	177	7	1	117	5		1	3
Νότια Αφρική								
Ουγκάντα								
Ουζμπεκιστάν	24	1		10				3
Ουκρανία	5			4			1	
Πακιστάν	246	4		367	4	2	5	
Παλαιστίνιοι	60		4	90				
ΠΓΔΜ	2							
Πολωνία	1							
Ρουάντα	21			17		2		
Ρουμανία	4			3			1	2
Ρωσία	36		4	47				7
Σαουδική Αραβία								

Σενεγάλη	2	3		5				
Σιέρα Λεόνε	64	6	1	188		5	5	
Σλοβακία				1				
Σλοβενία								
Σομαλία	68	1		62				2
Σουδάν	58		1	62	1	2		5
Σρι Λάνκα	8		1	19	3	2		
Συρία	11	2		12	8			1
Τανζανία								
Τζιμπουτί								
Τόγκο								
Τουρκία	210	1	3	886	13	8	170	14
Τουρκμενιστάν								
Τσάντ								
Τσετσενία								
Τσεχοσλοβακία								
Τυνησία	1			1	1			
Υεμένη								
Φιλιππίνες	2			1		1		1
ΣΥΝΟΛΟ	5.644⁴		36	9.342	111	60	694	78

⁴ Σε ποσοστό 95,52% οι αιτούντες άσυλο εισήλθαν παράνομα και σε ποσοστό 4,48% νόμιμα (δηλαδή με διαβατήριο και βίζα).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ανδρικήκη Κ. – Μαντά Ευαγ. κ.α.*: «Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στη Νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας», στη σειρά «Διοίκηση και Πολιτεία», Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2001.
- Ανθόπουλος Χ.*: «Η απαγόρευση του ρατσιστικού λόγου ως συνταγματικό πρόβλημα», ΕΕΕυρΔ 2001, Ειδικό τεύχος, σελ. 31 επ.
- Αποστολάκη, Γ.*: «Η ποινική καταστολή των φυλετικών, εθνικών και θρησκευτικών διακρίσεων», ΠοινΔικ, 11/2002, σελ. 1184.
- Βαλτικός Ν. Μ.*: «Πρόσφατα Προβλήματα του Σεβασμού των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου από τη Διεθνή Κοινότητα», ΕΕΕυρΔ 2001, Ειδικό τεύχος, σελ. 103 επ.
- Δαγτόγλου, Πρ.*: «Η αναθεωρημένη Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2000.
- Εθνική Επιτροπή των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*: «Κύρια ζητήματα φυλετικών διακρίσεων στην Ελλάδα. Προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής νομοθεσίας και πράξης» ΤοΣ 27 (2001), σελ. 1395 επ.
- Ζώρας Κ.*: «Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΔτΑ Νο. 14/2002, σελ. 429.
- Ζημιανίτης Δ-Γ.*: «Η αποζημίωση των αδικώς καταδικασθέντων ή προσωρινώς κρατηθέντων υπό το πρίσμα των πρόσφατων αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», ΕΕΕυρΔ 21 (2001), σελ. 315 επ.
- Ηλιοπούλου - Στράγγα Τζ.*: «Η θεωρία της τριτενέργειας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων» ΕλλΔνη 42 (2001), σελ. 1527 επ.
- Τδρμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου*: «Διεθνείς Συμβάσεις Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που Δεσμεύουν την Ελλάδα», Νομική Βιβλιοθήκη 2002.
- ΙΚΑ* :
- «Αναγνώριση χρόνου εργασίας αλλοδαπών», ΔΕΝ τ. 57, τευχ. 1361, σ. 957, 2001.
- «Παροχή οδηγιών σχετικά με τις διατάξεις του Ν. 2910/2001 περί εισόδου και παραμονής αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια», ΕΔ-ΚΑ, τ. ΜΓ', τευχ. 5, σ. 384, 2001.
- Καΐσης Α.Γ.* – Παρασκευόπουλος Ν.: «Προστασία προσωπικών Δεδομένων. Νομοθετικά Κείμενα εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου. Κανονιστικές πράξεις, αποφάσεις και Γνωμοδοτήσεις της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2001.
- Καρατζάς Χρ.*: «Άδειες παραμονής για εργασίας αλλοδαπών μετά το Ν. 2910/2001», ΔΕΝ τ. 57, τευχ. 1361, σ. 881, 2001.
- Λαμπροπούλου, Ε.*: «Οι Συμφωνίες Schengen και η «εσωτερική ασφάλεια», ΠοινΔνη 4 (2001), σελ. 59 επ.

- Μάλαμα, Φ* : «Η αίτηση αναστολής εκτέλεσης διοικητικών πράξεων με βάση τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (Ν. 2717/1999)», ΔΕΕ 12/2002, σελ. 1198.
- Μανιτάκη, Α.* : «Το Σύνταγμα του 2001 και τα Δικαιώματα του Ανθρώπου», Εκδ. Σάκκουλα ΑΕ Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2002
- Μαργνάς Α. – Καρατζά Α.- Κτιστάκης Γ.* : «Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», Νομική Βιβλιοθήκη 2002.
- Μουζουράκη, Π.* : «Η δήμευση ενός Δ.Χ. αυτοκινήτου το οποίο χρησιμοποιήθηκε για τη μεταφορά λαθρομεταναστών συνεπάγεται τη λήξη της ισχύος της άδειας κυκλοφορίας του;», ΝοΒ 50, σελ. 1642.
- Μπρεδήμας, Αντ.* : «Η επιβολή οικονομικών κυρώσεων από το Συμβούλιο Ασφαλείας και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου», ΔτΑ Νο 15/2002, σελ. 759.
- Μακρής, Σπ.* «Ανθρώπινα δικαιώματα και εθνική κυριαρχία», ΔτΑ Νο. 14/2002, σελ. 375.
- Μυλωνάς Ιππ.* : «Η διαδικασία κατάθεσης και η μετέπειτα πορεία μιας ατομικής προσφυγής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», ΠΛογ 1 (2001), σελ. 1177 επ.
- Νάσκου-Περράκη Π. – Χρυσόγονος Κ. – Ανθόπουλος Χ (επιμ.).* : «Η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού και η Εσωτερική Έννομη Τάξη – ερμηνεία κατ' άρθρο», Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2002.
- Νάσκου-Περράκη Π.* :
Η Προστασία του Παιδιού στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΕΕΕυρΔ 2001, Ειδικό Τεύχος, σελ. 307 επ.
- Ρατσισμός και ξενοφοβία στην Ευρώπη: Από την έκθεση Ευρυγένη στην πρόσφατη δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων Ευρωπαϊκών Οργανισμών”, ΕΕΕυρΔ 21 (2001), σελ. 1επ.
- Παπαδημητρίου, Γ./ Μακροδημήτρης, Αντ./ Χρυσανθάκης, Χ.* : «Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Κοινοτική Δικαιοσύνη», Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες – 28, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Περράκης Στ. – Π. Μάστακας* : «Ασυλο, Πρόσφυγες, Μετανάστες», στη σειρά Κείμενα Διεθνούς Πρακτικής, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002.
- Σιλιάνος Α.-Α – Κτιστάκης Γ. – Σιταρόπουλος Ν.* : «Έκθεση και προτάσεις της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Οι συνθήκες κράτησης στην Ελλάδα», ΠοινΔνη 4 (2001), σελ. 1058 επ.
- Σιταρόπουλος, Ν.* : «Το Ζήτημα της Παρέμβασης Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων Σε Υποθέσεις Σχετικές με την Προστασία Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – Σχολιασμός της απόφασης 575/2001 ΣτΕ, Δ' Τμήμα», Το Σ, 2/2002, σελ. 245.
- Σκόρδας, Αχ.* : «Η υποχρέωση του κράτους για την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφελείας κατά το άρθρο 2 ΕΣΔΑ», ΕλλΔνη 32 (2001), σελ. 48 επ.

- Σταύρος, Στ. : «Σύντομος Πρακτικός Οδηγός για του Προσφεύγοντες στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», ΠΛογ 1 (2001), σελ. 284 επ.
- Τελανλιάν, Μ. : «Οι εξελίξεις του διεθνούς δικαίου στα θέματα χρήσης βίας. Αρχή της μη επέμβασης και Κόσοβο», ΔτΑ Νο. 15/2002, σελ. 789.
- Τσαμπάση, Αθ. : «Η κατοχύρωση των χρηματικών παροχών κοινωνικής ασφάλισης κατά το Σύνταγμα και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», ΕΔΚΑ ΜΓ' (2001), σελ. 481 επ.
- Τσαδήμας Αλ. : «Νεότερες νομολογιακές εξελίξεις σχετικά με την απέλαση κοινοτικών υπηκόων από κράτος μέλος (με αφορμή την απόφαση του ΔΕΚ της 29.2.1999, C-348/96, Donatella Calfa), ΕΕΕυρΔ, τ. 19, τευχ. 1, σ. 97.
- Χρυσικός Δ. :
«Σχολιασμός της απόφασης του ΕυρΔΔΑ Said Mohammad Hilal κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 6^{ης} Μαρτίου 2001, ΠΛογ 1 (2001), σελ. 2099 επ.
«Η απέλαση ως «συγκεκριμένη έκδοση» και το εύρος της δικαστικής προστασίας του εκζητουμένου στη διαδικασία της εκδόσεως υπό το φως της πρόσφατης νομολογίας του ΣτΕ, ΠΛογ 1 (2001), σελ. 1495 επ.
- Χρυσόγονος, Κ. : «Η ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην εθνική έννομη τάξη», Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2001.
- Akandi-Kombe J. Fr./ Leclerc St.: La Charte Sociale Europeenne, Ed. Bruylant, Bruxelles 2001.
- Alston, Ph. L' Union Europeenne et les Droits de l' Homme, "Academie de Droit Europeen – Institut Universitaire Europeen", Ed. Bruylant, Bruxelles 2001.
- Bizimana J. D.: L' eglise et le genocide au Rwanda. Les Peres Blancs et le Negationnisme, Ed. L' Harmattan, Paris 2001.
- Bouteillet-Paquet, D : «Subsidiary Protection of Refugees in the EU : Complementing the Geneva Convention?», Academic Group for the Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe, Bruylant 2002.
- De Bruycker, Phil. : Les regularisations des etrangers illegaux dans l' Union Europeenne, Collection de la Faculte de Droit – Universite Libre de Bruxelles, Bruylant, Bruxelles 2000.
- Carlier, J-Y – De Schutter, Ol.: "La Charted des droits fondamentaux de l' Union Europeenne. Son apport a la protection des droits de l' homme en Europe", Bruylant, Bruxelles 2002.
- Charrier, J. : "Code de la Convention Europeenne des Droits de l' Homme", Les Codes Orange, Licec, Paris 2000.
- Council of Europe: Guidelines on human rights and the fight against terrorism, 2002.

- Dekeuwer-Defossez, Fr.*: “Les droits de l’ enfant”, Que sais-je? No. 852/2002, PUF, Paris
- Delmas-Marty, M.*: The European Convention for the Protection of Human Rights: International Protection versus National Restrictions, International Studies in Human Rights, No. 19, Mart. Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 1992.
- Flauss Jean-Fr.*:
 La mise en oeuvre du Protocole No. 11: le nouveau Reglement de la Cour Europeenne des droits de l’ homme, “Droit et Justice – 28”, Ed. Bruylant, Bruxelles 2000.
 L’ influence de la Convention Europeenne des droits de l’ homme sur les Etats tiers, Nemesis/Bruylant, Bruxelles 2002.
- Gratsias, D.*: Protection des droits et libertes de l’ individu par le juge administratif, ΔτΑ No 16, σελ. 1001 επ.
- Janis, M./Kay P./ Bradley Ant.*: European Human Rights Law. Texts and Materials, Oxford University Press, 2^η έκδοση 2000.
- Kahn Ph.*: L’ etranger et le droit de la famille. Pluralite ethnique, pluralisme juridique, Perspectives sur la justice, La Documentation francaise, Paris 2001.
- Laferriere, Fr.-J.*: “Droits des etrangers”, Collection Doir Fundamental – Droit politique et theorique, Prsres Universitaires de France, Paris 2000.
- Lambert, H.*: “La situation des etangers au regard de la Convention Europeenne des Droits de l’ Homme”, “Dossiers sur les droits de l’ homme – 8”, Conseil de l’ Europe, Strasbourg 2001.
- Lawyers Committee for Human Rights*: “Country by country review of detention procedures and practices” – Full report σε www.lchr.org/refugees/reports/entry_rev_02/country_resp.htm
- Naskou-Perraki, P. – Papaschalis, P.*: “Child protection in the framework of the Council of Europe”, Ant. N. Sakkoulas, Athens 2002.
- Petroula E.*: «La 57ème session de la Commission des droits de l’ homme des Nations Unies», ΔτΑ 13/2002, σελ. 69.
- Redor M. J.*: L’ ordre public: Ordre public ou ordres publics? Ordre public et droits fondamentaux, “Droit et Justice – 29”, Ed. Bruylant, Bruxelles 2001.
- Sicilianos L.-Al.*: “The prevention of Human Rights Violations”:, Martinus Nijhoff Publishers/Ant. N. Sakkoulas, Athens 2001.
- Sitaropoulos, N.*:
 «Refugee Welfare in Greece: towards remodelling of the responsibility – shifting paradigm ?», Critical Social Policy, Volume 22 (3), August 2002.
 «Weapons and Superfluous Injury or Unnecessary Suffering in International Humanitarian Law: Human Pain in Time of War and the

- Limits of Law», *Revue Hellénique de Droit International*, RHDI 54 (2001), σελ. 71.
- «Immigration Law and Management in Greece: Towards an exodus from underdevelopment and a comprehensive immigration policy», Working Paper No. 3, Centre of International and European Economic Law, Thessaloniki, Greece, Ant. N. Sakkoulas Publishers, Athens Greece, 2003.
- Sudre Fr. – Labayle H.* : *Realite et Perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, “Droit et Justice – 27”, Ed. Bruylant, Bruxelles 2000.
- Teitgen – Colly, C.*: *Cinquantieme Anniversaire de la Convention Europeenne des Droits de l’ homme*, Nemesis/Bruylant, Bruxelles, 2002.

**ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟΥ ΣΧΕΤΙΚΕΣ
ΜΕ ΘΕΜΑΤΑ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ**

<http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus>
<http://www.gisti.org/dossiers/sans-papiers/index.html>
www.enar-eu.org
<http://perso.wanadoo.fr/ciemi.org/p2teren.html>
<http://www.unitedagainstracism.org>
<http://december18.net>
<http://sagepub.co.uk>
<http://nhri.net>
<http://bma.org.uk>
<http://migrationinformation.org>
http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Trafficking

NOMOLOGIA

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

1999

Αριθμ. 3072
3146
3248
3667

2000

Αριθμ. 1353
1828
2380
2400
2893
3222
3226

2001

Αριθμ. 197
578
1017
1018
1019
1020
1507
2190
2640
2656
3376
3380
4041
4042

2002

Αριθμ. 380
856
1027
1233
1237
1239
1414

ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΑΣΤΟΛΩΝ

1998

Αριθμ. 664

1999

Αριθμ. 100
104
192
233
298
398
542
575
658
677
691

2000

Αριθμ. 17
281
323
329
422
485
493
555
548
573
606
607

2001

Αριθμ. 39
45
55
103
177
178
351
575

2002

Αριθμ. 73

136

142

163

165

406

458

460

470

516

517

518

520

539

540

601

609

623

651

**ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ**

Van Duyn κατά Ηνωμένου Βασιλείου

Bonsignore κατά Γερμανίας

Rutili κατά Γαλλίας

Royer κατά Βελγίου

Bouchereau κατά Ηνωμένου Βασιλείου

Singh κατά Ηνωμένου Βασιλείου

Gallagher J. κατά Ηνωμένου Βασιλείου

Nazli κατά Γερμανίας

Yiadom κατά Ηνωμένου Βασιλείου

MRAX κατά Βελγίου

Olazabal κατά Γαλλίας