

**ΥΠΙΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ  
ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

**ΕΠΕΤΗΡΙΔΑ  
ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ  
ΚΑΙ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ  
2004**

**ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ  
ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ 2006  
ISBN 960-15-1559-3**

## ΕΠΕΤΗΡΙΔΑ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

### Συντακτική Επιτροπή

- Αθανάσιος Ράντος, Σύμβουλος Επικρατείας.
- Παρούλα Νάσκου-Περράκη, Αναπληρώτρια καθηγήτρια Διεθνούς Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Μακεδονία, Τμήμα Διεθνών Σπουδών.
- Μαρία Σταυροπούλου, Υπεύθυνη Νομικού Τμήματος της Ύπατης Αρμοστείας των Η.Ε. για τους Πρόσφυγες - Γραφείο Αθήνας.
- Σπύρος Κουλοχέρης, Δικηγόρος, Μεταπτυχιακό Δίπλωμα Ιστορίας Δικαίου στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών, Μέλος του Τμήματος Νομικής Προστασίας του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες.
- Νίκος Σιταρόπουλος, Δικηγόρος, Δ.Ν. ( London, UCL), LL.M (Essex), Νομικός, Συμβούλιο της Ευρώπης, Γενική Διεύθυνση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Τμήμα Εκτέλεσης των Αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.
- Καλλιόπη Στεφανάκη, D.E.A. Δημόσιου Διεθνούς Δικαίου του Πανεπιστημίου PARIS II, Ειδικός Επιστήμονας στο Συνήγορο του Πολίτη (Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου).
- Ιωάννα Μπαμπασίκα, Δικηγόρος, Νομική Σύμβουλος Ιατρικού Κέντρου Αποκατάστασης Θυμάτων Βασανιστηρίων, Μέλος της Επιτροπής Πρόληψης Βασανιστηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης.

**Επιστημονική 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. 2106726462/3, φαξ : 2106726417.  
e-mail: great@unhcr.ch

Σύντμηση για παραπομπές: ΕΔΠΑ 2004, σελ.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σελ.
ΚΕΙΜΕΝΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ	
I. ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ	
ΥΠΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ ΤΟΥ Ο.Η.Ε. ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ	
Η θρησκεία ως λόγος φόβου δίωξης στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και / ή του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων .....	19
Η ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα .....	37
Σημείωση για την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου των αιτούντων άσυλο που επιστρέφονται στην Ελλάδα, μεταξύ άλλων, κατ' εφαρμογή των ρυθμίσεων για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου ή της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας.....	55
ΓΕΝΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ ΤΟΥ Ο.Η.Ε.	
Απόφαση 58/208 της Γενικής Συνέλευσης : Διεθνής Μετανάστευση και Ανάπτυξη.....	61
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ Ο.Η.Ε.	
Γενικές Συστάσεις του Ειδικού Απεσταλμένου για τα Βασανιστήρια.....	67
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ Ο.Η.Ε. ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΑΛΕΙΨΗ ΤΩΝ ΦΥΛΕΤΙΚΩΝ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ	
Γενική Σύσταση 30 για τη Διακριτική Μεταχείριση των Αλλοδαπών.....	75
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ Ο.Η.Ε. ΚΑΤΑ ΤΩΝ ΒΑΣΑΝΙΣΤΗΡΙΩΝ	
Συμπεράσματα και Συστάσεις για την Εφαρμογή της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων από την Ελλάδα .....	82
II. ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ	
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΤΑ ΤΟΥ ΡΑΤΣΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΜΙΣΑΛΛΟΔΟΞΙΑΣ	
Απόφαση 2002 (8) της Επιτροπής Υπουργών για το Καταστατικό της Επιτροπής κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας.....	91
Εκθέσεις για την Ελλάδα	
Πρώτη Έκθεση (1997 - απόσπασμα).....	97

Δεύτερη Έκθεση (2000 - απόσπασμα).....	99
Τρίτη Έκθεση (2004 – απόσπασμα).....	104
<b>ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΑΣΚΕΨΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ</b>	
Μετανάστες στις χώρες διέλευσης: κοινή ευθύνη διαχείρισης και προστασίας (τελικό ανακοινωθέν).....	119
Κατάσταση των μεταναστών στις χώρες διέλευσης: αναγκαιότητα διαχείρισης και προστασίας .....	124
<b>ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ</b>	
Η καταπολέμηση της εμπορίας παιδιών στην Ευρώπη.....	131
<b>ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΥΠΟΥΡΓΩΝ</b>	
Σύσταση για την πρόσβαση των αλλοδαπών σε θέσεις εργασίας του δημόσιου τομέα.....	139
Σύσταση για την έννοια της «συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα» στο πλαίσιο της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων.....	145
<b>ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ</b>	
Σύσταση για την πρόσβαση σε βοήθεια και προστασία των αιτούντων άσυλο στα ευρωπαϊκά λιμάνια και στις παράκτιες περιοχές.....	148
Σύσταση για την εκπαίδευση των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων ατόμων.....	158
Σύσταση για την ιθαγένεια και ίσες ευκαιρίες.....	162
Σύσταση για το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τη Μετανάστευση.	164
Σύσταση για την ελευθερία κυκλοφορίας και την οικογενειακή συνένωση.....	167
Απόφαση για την ανθρωπιστική κατάσταση των εκτοπισμένων Τσετσένων.....	171
<b>III. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ</b>	
Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου για «θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.....	175
Αιτιολογική έκθεση επί της πρότασης Οδηγίας του Συμβουλίου «για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το	



καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.....	199
Σχόλια της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες για την Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου για «θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.....	253
Ανακοίνωση «περί της οργανωμένης εισόδου στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας και ενίσχυσης της δυνατότητας προστασίας των περιοχών καταγωγής» .....	317
Ανακοίνωση : «Μελέτη για τις σχέσεις μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης» .....	351
Ανακοίνωση: «Πρώτη ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη».....	381
<b>IV. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ</b>	
Εγκύκλιος 6730/1997 για την Εφαρμογή της Σύμβασης της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις .....	395
<b>V. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ</b>	
Εγκύκλιος 7/2003 : Υποχρέωση αρχών φιλοξενούντος κράτους να ενημερώνουν πάραυτα την προξενική αρχή της εθνικότητας του συλληφθέντος / προφυλακισθέντος αλλοδαπού (Σύμβαση της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις).....	397
<b>VI. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ</b>	
Ατομική Γνωμοδότηση 239/2004 (επί θεμάτων απέλασης μεταναστών).....	401
<b>VII. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ</b>	
Γνωμοδότηση επί της παράνομης απασχόλησης αλλοδαπού και των ασφαλιστικών παροχών που δικαιούται.....	410
<b>ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ</b>	
Μακρής, Δ.: Η αποτελεσματικότητα της διοικητικής εξετάσεως αιτημάτων παροχής πολιτικού ασύλου – Αξιολόγηση της ποιοτικής δράσεως της Διοικήσεως σε αντικείμενο διεθνούς εν-	

διαφέροντος .....	413
Παπαδημητρίου Γ: Το δικαίωμα στην αποτελεσματική προσφυγή σε περίπτωση άρνησης χορήγησης πολιτικού ασύλου.....	431
Στεφανάκη Κ: Το δικαίωμα στην αποτελεσματική προσφυγή σε περίπτωση άρνησης χορήγησης πολιτικού ασύλου .....	435
Σκόρδας, Α. – Σιταρόπουλος Ν. : «Γιατί η Ελλάδα δεν είναι ασφαλής χώρα υποδοχής για τους πρόσφυγες» .....	439
<b>ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ</b>	
Νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας: Απέλαση – αρχή της μη επαναπροώθησης.....	477
Νομολογία Αρείου Πάγου: Κοινωνικά Δικαιώματα Αλλοδαπών....	491
Νομολογία Τακτικών Δικαστηρίων: Παθητική Νομιμοποίηση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης .....	495
<b>ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΝ</b>	
Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου .....	499
Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ .....	641
Διεθνές Δικαστήριο .....	691
<b>ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ : Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ</b>	
Πορίσματα .....	737
Ετήσια Έκθεση 2004 (απόσπασμα) .....	766
Στατιστικά Στοιχεία Ασύλου έτους 2004.....	813
Νομοθετικές Εξελίξεις .....	819
Βιβλιογραφία και Διευθύνσεις Διαδικτύου σχετικές με θέματα Προσφύγων και Μεταναστών .....	825
Ευρετήριο αποφάσεων .....	831

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Έξι χρόνια μετά την υιοθέτηση του Προεδρικού Διατάγματος 61/1999 για τη Διαδικασία Αναγνώρισης του Καθεστώτος του Πρόσφυγες (ΦΕΚ 63, τ. Α') η εφαρμογή του ελληνικού συστήματος ασύλου έχει φθάσει σε αποφασιστικό σημείο. Καίριες είναι οι ανησυχίες που δημιούργησε αυτά τα χρόνια η ελληνική πρακτική προστασίας των προσφύγων και μένει να διευθετηθεί η χορήγηση ασύλου, ενδεχομένως με την αναθεώρηση της νομοθεσίας ώστε να ενσωματώσει τα προσφάτως υιοθετηθέντα νομικά κείμενα της Ε.Ε.

Το 2004, η γενικότερη κατάσταση του ασύλου στην Ελλάδα παρέμεινε εν πολλοίς अपαράλλαχτη με αυτήν του 2003. Ως κράτος μέλος της Ε.Ε. η Ελλάδα συνέχισε να υποδέχεται μεικτές ομάδες ανθρώπων αποτελούμενες τόσο από οικονομικούς μετανάστες όσο και από ανθρώπους που πραγματικά αναζητούν τη διεθνή προστασία. Από τους κατ' εκτίμηση ένα εκατομμύριο αλλοδαπούς που βρίσκονταν στην Ελλάδα το 2004 υπολογίζεται ότι οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο ανέρχονταν σε 13.000. Όμως, η γενικότερη αίσθηση ότι η Ελλάδα δεν παρέχει εύκολα νομική προστασία και τα πενιχρά κριτήρια της υποδοχής των αιτούντων άσυλο και της ένταξης των αναγνωρισμένων προσφύγων οδήγησαν πολλούς ειλικρινείς πρόσφυγες που βρίσκονταν στην Ελλάδα στην αναζήτηση αποτελεσματικής προστασίας σε άλλες χώρες της Ευρώπης. Αντίστροφα, πολλοί οικονομικοί μετανάστες στράφηκαν στη διαδικασία ασύλου ως μέσο νομιμοποίησης της παραμονής τους στην Ελλάδα, έστω και προσωρινά.

Οι εθνικές αρχές, στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες, δεν είναι κατάλληλα προετοιμασμένες για να ανταποκριθούν τόσο στις πιέσεις της μεταναστευσης όσο και στις απαιτήσεις δίκαιων και αποτελεσματικών διαδικασιών ασύλου. Καταφεύγουν σε πρακτικά μέτρα που στοχεύουν στον περιορισμό του αριθμού των αιτημάτων ασύλου, όπως είναι: η καθυστέρηση της καταγραφής των αιτούντων άσυλο, η απόρριψη ως «προφανώς αβάσιμων» αιτημάτων ασύλου που υποβάλλονται από πολίτες κρατών που παράγουν πρόσφυγες, η άρνηση επανεισδοχής των αιτούντων άσυλο για τους οποίους «διακόπηκε» η διαδικασία αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα επειδή δεν ενημέρωσαν προσηκόντως τις αρχές για την αλλαγή της διεύθυνσής τους και η έλλειψη των κατάλληλων συμβουλευτικών υπηρεσιών προς τους παράνομα εισερχόμενους στη χώρα αλλοδαπούς. Οι πρακτικές αυτές δεν αντιβαίνουν μόνον στα διεθνή και εθνικά κριτήρια του προσφυγικού δικαίου. Έχουν σημαντικές επιπτώσεις σε ανθρώπους που έχουν ήδη υποφέρει από διώξεις στην πατρίδα τους. Στην Ελλάδα, το Συμβούλιο Επικρατείας, με τις ισορροπημένες αποφάσεις του, συνεχίζει να παρέχει την

αναγκαία προσωρινή προστασία σε όσους την έχουν ανάγκη και να αναπτύσσει ανεκτίμητη ελληνική νομολογία. Ισορροπημένες αποφάσεις έχουν εκδώσει επίσης και τα διοικητικά δικαστήρια.

Σκοπός της Επετηρίδας είναι να αποτελεί επίκαιρο εργαλείο αναφοράς για την εξελισσόμενη νομολογία ασύλου καθώς και για τις πολιτικές και τις αποφάσεις διεθνών ή περιφερειακών θεσμών προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου ώστε να εφαρμόζονται και να ερμηνεύονται σωστά οι αρχές του ασύλου.

Η έκδοση του 2004 περιλαμβάνει μια σειρά σημαντικών θεμάτων όπως είναι οι κατευθυντήριες οδηγίες της Υπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες για τη «θρησκεία» ως λόγο φόβου δίωξης, για την ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα καθώς και το σημείωμα για την εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο II (ελληνική πρακτική), οι εκθέσεις του Ο.Η.Ε. για τα βασανιστήρια και τις φυλετικές διακρίσεις, η Σύσταση της Επιτροπής κατά των Βασανιστηρίων για την εφαρμογή της Σύμβασης του Ο.Η.Ε. κατά των Βασανιστηρίων στην Ελλάδα, οι εκθέσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Ελλάδα, οι εκθέσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης για τους μετανάστες στις χώρες διέλευσης (προστασία και διαχείριση του προβλήματος), η έκθεση του Επιτρόπου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου που αναφέρεται στην καταπολέμηση της εμπορίας παιδιών στην Ευρώπη, οι Συστάσεις της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης για την έννοια της «ιδιαιτέρως κοινωνικής ομάδας» στο πλαίσιο της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και για την πρόσβαση των μεταναστών σε θέσεις εργασίας του δημόσιου τομέα, οι Συστάσεις της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης για τους λαθρεπιβάτες, την εκπαίδευση των προσφύγων, την ιθαγένεια, την οικογενειακή συνένωση και την ελεύθερη κυκλοφορία, την ανθρωπιστική κατάσταση των εκτοπισμένων Τσετσένων και η σχετική νομολογία διεθνών οργάνων και δικαστηρίων επί υποθέσεων ασύλου.

Επίσης περιλαμβάνονται η ιδιαίτερα σημαντική «Οδηγία για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα» που υιοθέτησε η Ε.Ε. (η οποία ορίζει τις προϋποθέσεις αναγνώρισης, ανάκλησης και απόρριψης του καθεστώτος του πρόσφυγα και του καθεστώτος επικουρικής προστασίας) και τα σχετικά σχόλια της Υπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες καθώς και τρεις ειδικότερες Ανακοινώσεις της Ε.Ε. για τη μετανάστευση και την οργανωμένη είσοδο στην Ε.Ε. ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

Στο ελληνικό πλαίσιο η παρούσα έκδοση περιλαμβάνει τη γνωμοδότηση 239/2004 του Υπουργείου Εσωτερικών για την απέλαση των μεταναστών, τη γνωμοδότηση του Υπουργείου Απασχόλησης για την παράνομη

απασχόληση των αλλοδαπών και τις ασφαλιστικές παροχές που δικαιούνται, τις εγκυκλίους των Υπουργείων Δικαιοσύνης και Εξωτερικών για την εφαρμογή της Σύμβασης της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις καθώς και δύο σημαντικές αποφάσεις του Συμβουλίου Επικρατείας για το ανθρωπιστικό καθεστώς που προβλέπει η ελληνική προσφυγική νομοθεσία και νομολογία των Διοικητικών Δικαστηρίων.

Τέλος, η παρούσα έκδοση περιλαμβάνει τις εισηγήσεις των ομιλητών που συμμετείχαν στην επίσημη παρουσίαση της Επετηρίδας 2003 στη νομική κοινότητα, εκδήλωση που διοργανώθηκε από τον Εκδοτικό Οίκο Αντ. Ν. Σάκκουλα τον Ιανουάριο του 2005. Οι ομιλητές ανέλυσαν την ανάγκη να θεσπιστεί στην Ελλάδα ανεξάρτητο όργανο εξέτασης των αιτημάτων ασύλου σε δεύτερο βαθμό.

Η επιμέλεια της Επετηρίδας έχει ανατεθεί στην κυρία Έρικα Καλαντζή, την οποία ευχαριστώ θερμά για τη συνέπεια που επιδεικνύει στο έργο αυτό και για την αφοσίωσή της στο προσφυγικό ζήτημα. Κατά την προαναφερόμενη εκδήλωση ορθά περιέγραψε ο κύριος Αμανίτης, διευθυντής του Εκδοτικού Οίκου Αντ. Ν. Σάκκουλα, την κυρία Καλαντζή ως «έναν από αυτούς τους σπάνιους ανθρώπους που αγωνίζονται με ειλικρίνεια για τις αρχές». Εκφράζω επίσης τις ευχαριστίες μου στον κύριο Αμανίτη, διευθυντή του Εκδοτικού Οίκου Αντ. Ν. Σάκκουλα, του οποίου η συμβολή στο θεσμό του ασύλου αναγνωρίζεται με την συνεχή υποστήριξη της έκδοσης της Επετηρίδας.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω τα μέλη της Συντακτικής Επιτροπής και τη συνάδερφό μου Μαρία Σταυροπούλου, Υπεύθυνη Νομικής Προστασίας στην Αντιπροσωπεία της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα, για την εν γένει επίβλεψη της παρούσας έκδοσης.



*Karen Madeleine Farkas*  
Αντιπρόσωπος Αντιπροσωπεία της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε.  
για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα

## INTRODUCTION

*Six years after the 1999 adoption of the Presidential Decree 61/1999 on the Refugee Status Recognition Procedure (published in the official gazette 63/6.4.1999, A'), the implementation of the Greek asylum system is at a turning point. Many crucial concerns raised during these years, as to Greece's practice on refugee protection and the granting of asylum need still to be resolved, possibly through a revision of the legislation to incorporate newly adopted EU laws.*

*The overall asylum situation in Greece, during 2004, remained mostly unchanged. As part of the EU, Greece continued to receive mixed groups of people comprising of both economic migrants and of persons genuinely seeking international protection. Of the estimated one million foreigners in Greece during 2004, the number of refugees and asylum seekers was estimated to be some 13,000. However, the generalized feeling that Greece does not easily grant legal protection and provides only meagre standards for the reception of asylum seekers and integration of recognized refugees, have driven many genuine refugees in Greece in pursuit of effective protection elsewhere in Europe. Conversely, and in view of lengthy delays in obtaining decisions on asylum applications, many economic migrants in Greece have turned to the asylum procedure as a means to regularizing their stay in Greece, even temporarily.*

*National authorities, in Greece and in other countries, are often ill-equipped to respond adequately both to migration pressures and the requirements of an effective and fair asylum procedure. In such cases, they may resort to practical measures aiming at reducing the number of asylum requests, such as: delays in the registration of asylum seekers; rejections of cases as «manifestly unfounded», often concerning persons who originate from refugee-producing countries; unwillingness to re-admit persons into the asylum procedure whose cases have been «interrupted» due to change of residence without properly informing the authorities; and the absence of appropriate counseling for irregular entrants. Such practices are not only often in breach of international and national standards of refugee law, but also bear significant repercussions to people who have already suffered persecution in their home countries. In such instances, the judiciary is crucial. In Greece, the role of the Council of State continues to afford the necessary temporary protection to persons in need with its balanced judgments, and to develop valuable Greek jurisprudence. Balanced judgments have also been issued by Greek administrative courts.*

*The purpose of the Yearbook is to provide an up-to-date tool of reference on the evolving Greek jurisprudence on asylum, as well as on policies and resolutions of international or regional institutions on protection and human rights issues, in order for asylum principles to be properly interpreted and upheld.*

*The 2004 edition contains a number of important topics, such as UNHCR's guidelines on the interpretation of «religion» as ground of persecution; UNHCR's memoranda on the cancellation of the refugee status as well as on the application of the Dublin II Regulation (Greek practice); UN reports on torture and racial discrimination; the UN Committee Against Torture Recommendation on the application of the UN Convention in Greece; Council of Europe reports on Greece; Council of Europe reports on migrants in transit countries (management and protection) and migrants' access to public services posts; Council of Europe Commissioner's for Human Rights report on children trafficking in Europe; Council of Europe Minister's Committee recommendation on the notion of the «particular social group» in the context of the 1951 Geneva Convention; Parliamentary Assembly recommendations on stowaways, education of refugees, nationality issues, family reunification and free circulation and the humanitarian situation of the displaced Chechens; and other relevant jurisprudence of international bodies and courts on asylum.*

*Also included are the very important EU «Qualification Directive» (setting the criteria for the recognition, revocation and rejection of the refugee status and of the status of the complementary protection) and UNHCR's related comments as well as three separate EU Communications on migration and the organized entry into the EU of persons in need of international protection.*

*In the Greek context, this year's edition contains Greek Ministry of Interior's recommendation 239/2004 on the deportation of migrants; Greek Ministry of Labour's recommendation on illegal employment of migrants and their social rights; Ministry of Justice and Ministry of Foreign Affairs circulars on the application of the Vienna Convention on Consular Relations; and two very important decisions on the humanitarian status by the Greek Council of State and jurisprudence of First Instance Administrative Courts.*

*Last but not least this year's edition also contains presentations of panel participants who attended the official presentation of the 2003 Yearbook to the legal community organized by the publishing house Ant.*

*N. Sakkoulas in January 2005. The panel participants analyzed the need for an independent appeals instance for asylum claims in Greece.*

*The Yearbook is edited each year by Ms. Erika Kalantzi who has my warmest thanks for her consistent hard work and dedication to the refugee cause. Ms. Kalantzi was very correctly described by Mr. Amanitis of Sakkoulas Editions at the above-mentioned presentation as being «one of those rare people who strive purely for the principles». Thanks are also due to Mr. Amanitis, Director of Publications of Sakkoulas Editions, whose contribution to the institution of asylum is recognized through his continued support for this publication.*

*Finally I would also like to thank the members of the Editorial Committee and my colleague Maria Stavropoulou, Protection Officer at the UNHCR Representation in Athens, for the overall supervision of this edition.*



*Karen Madeleine Farkas  
Representative  
UNHCR Representation in Greece*





**Η θρησκεία ως λόγος φόβου δίωξης  
στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης  
της Γενεύης του 1951 και / ή του Πρωτοκόλλου του 1967  
για το Καθεστώς των Προσφύγων**

**I. Εισαγωγή**

1. Η εξέταση των αιτήσεων ασύλου που στηρίζονται στη θρησκεία ως λόγο φόβου δίωξης μπορεί να είναι ιδιαίτερα περίπλοκη. Τα όργανα με αποφασιστική αρμοδιότητα στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα δεν έχουν υιοθετήσει πάγια προσέγγιση, ειδικά όσον αφορά στην εφαρμογή του όρου «θρησκεία» που περιλαμβάνεται στον ορισμό του πρόσφυγα της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και στον καθορισμό της «δίωξης» σε αυτό το πλαίσιο. Συχνά, οι ισχυρισμοί των αιτούντων άσυλο για φόβο δίωξης λόγω θρησκείας επικαλύπτονται από έναν ή περισσότερους από τους λόγους φόβου δίωξης που αναφέρονται στη Σύμβαση ή μπορεί να συνίστανται στην αλλαγή της θρησκείας μετά την αναχώρηση από τη χώρα καταγωγής, οπότε πρόκειται για περιπτώσεις «επί τόπου προσφύγων». Αν και οι παρούσες οδηγίες δεν στοχεύουν στον εξαντλητικό ορισμό της έννοιας της «θρησκείας» παρέχουν στα επιφορτισμένα να αποφασίσουν επί των αιτημάτων ασύλου όργανα κατευθυντήριες αρχές προκειμένου να διευκολύνονται κατά τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα σε παρόμοιες υποθέσεις.

2. Σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα του ατόμου είναι η ελευθερία της σκέψης, της συνείδησης και της θρησκείας. Προκειμένου για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου που στηρίζονται στη θρησκεία ως λόγο φόβου δίωξης χρήσιμα κείμενα αναφοράς είναι μεταξύ άλλων το άρθρο 18 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1948<sup>1</sup> και τα άρθρα 18 και 27 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών

---

<sup>1</sup> 18. Κάθε άτομο έχει το δικαίωμα της ελευθερίας της σκέψης, της συνείδησης και της θρησκείας. Στο δικαίωμα αυτό περιλαμβάνεται η ελευθερία για την αλλαγή της θρησκείας ή πίστης, όπως και η ελευθερία να εκδηλώνει κανείς τη θρησκεία του ή τις θρησκευτικές του πεποιθήσεις, μόνος ή μαζί με άλλους, δημόσια ή ιδιωτικά, με τη διδασκαλία, την άσκηση, τη λατρεία και με την τέλεση θρησκευτικών τελετών.

Δικαιωμάτων<sup>2</sup>. Άλλα σχετικά κείμενα αναφοράς είναι τα Γενικά Σχόλια της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων<sup>3</sup>, η Διακήρυξη του 1981 για την Εξάλειψη όλων των Μορφών Μισαλλοδοξίας και Διάκρισης που στηρίζονται στη Θρησκεία ή στην Πίστη, η Διακήρυξη του 1992 για τα Δικαιώματα Όσων Ανήκουν σε Εθνικές ή Εθνοτικές, Θρησκευτικές και Γλωσσολογικές Μειονότητες και το σύνολο των εκθέσεων του Ειδικού Απεσταλμένου για τη Θρησκευτική Μισαλλοδοξία<sup>4</sup>. Τα προαναφερόμενα

<sup>2</sup> Έχει κυρωθεί με Ν. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α') *Άρθρο 18*. 1. Καθένας έχει δικαίωμα στην ελευθερία της σκέψης, συνείδησης και θρησκείας. Αυτό το δικαίωμα περιλαμβάνει την ελευθερία να έχει ή να υιοθετεί κανείς τη θρησκεία ή την πεποίθηση της επιλογής του και την ελευθερία, είτε ατομικώς είτε από κοινού με άλλους, και είτε δημοσίως είτε ιδιωτικώς, να εκδηλώνει τη θρησκεία ή την πεποίθησή του δια της λατρείας, ιεροτελεστίας, πρακτικής και διδασκαλίας. 2. Κανένας δεν υπόκειται σε καταναγκασμό, που θα μπορούσε να παρεμποδίσει την ελευθερία του να έχει ή να υιοθετήσει τη θρησκεία ή την πεποίθηση της επιλογής του. 3. Η ελευθερία της εκδήλωσης της θρησκείας ή πεποίθησης μπορεί να υπόκειται μόνον σε εκείνους τους περιορισμούς που ορίζει ο νόμος και είναι απαραίτητοι για την προστασία της δημόσιας ασφάλειας, τάξης, υγείας ή ηθών ή των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των άλλων. 4. Τα κράτη μέρη στο παρόν σύμφωνο αναλαμβάνουν την υποχρέωση να σέβονται την ελευθερία των γονέων και, όπου ισχύει, των νομίμων κηδεμόνων, να εξασφαλίζουν τη θρησκευτική και ηθική αγωγή των παιδιών τους σύμφωνα με τις δικές τους πεποιθήσεις. *Άρθρο 27*. Σε εκείνα τα κράτη όπου υπάρχουν εθνικές, θρησκευτικές ή γλωσσικές μειονότητες, τα πρόσωπα που ανήκουν σε αυτές τις μειονότητες δεν θα στερούνται του δικαιώματος, από κοινού με τα άλλα μέρη της ομάδας τους, να απολαμβάνουν το δικό τους πολιτισμό, να ομολογούν τις θρησκευτικές τους πεποιθήσεις και να τις ασκούν ή να χρησιμοποιούν τη δική τους γλώσσα.

<sup>3</sup> Βλέπε για παράδειγμα το Γενικό Σχόλιο Νο. 22 που υιοθέτησε στις 20.7.1993 η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Ο.Η.Ε. κατ' εφαρμογή του άρθρου 40 παρ. 4 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων. Πρόκειται για το έγγραφο UN doc. CCPR/C/21/Rev.1/ADD.4, της 27.9.1993, παράγραφος 2: «Το άρθρο 18 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων προστατεύει θειστικές, μη θειστικές και αθειστικές πεποιθήσεις καθώς και το δικαίωμα του κάθε ανθρώπου να μην πιστεύει σε κάποια θρησκεία. Οι όροι «πίστη» και «θρησκεία» πρέπει να ερμηνεύονται ευρέως. Το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 18 δεν περιορίζεται στις παραδοσιακές θρησκείες ή στις θρησκείες και πεποιθήσεις με θεσμικά χαρακτηριστικά ή σε πρακτικές ανάλογες αυτών των παραδοσιακών θρησκειών. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή αντιμετωπίζει με ανησυχία κάθε τάση διάκρισης λόγω θρησκείας ή πίστης για οποιοδήποτε λόγο, συμπεριλαμβανομένων όσων έχουν πρόσφατα υιοθετηθεί ή αντιπροσωπεύουν θρησκευτικές μειονότητες, που μπορεί να αποτελέσουν στόχο επίθεσης από την επικρατούσα θρησκευτική κοινότητα».

<sup>4</sup> Σε περιφερειακό επίπεδο βλέπε *άρθρο 9* της Ευρωπαϊκής Σύμβασης του 1950 για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (Ν.Δ. 53/1974, ΦΕΚ 256, τ. Α') «1. Παν πρόσωπον δικαιούται εις την ελευθερίαν σκέψεως, συνειδήσεως και θρησκείας, το δικαίωμα τούτο επέγεται την ελευθερία αλλαγής θρησκείας ή πεποιθήσεως, ως και την ελευθερίαν εκδηλώσεως της θρησκείας ή των πεποιθήσεων μεμονωμένως ή συλλογικώς, δημόσια ή κατ' ιδίαν, δια

κείμενα του διεθνούς δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου παρέχουν κατευθυντήριες οδηγίες για τον καθορισμό της έννοιας της «θρησκείας» στο πλαίσιο του διεθνούς προσφυγικού δικαίου, όπου εξετάζεται η πολιτική των κρατών να περιορίζουν ή να απαγορεύουν κάποιες πρακτικές.

## II. Ανάλυση των ουσιαστικών προϋποθέσεων

### A. Ορισμός της «θρησκείας»

3. Σύμφωνα με τον ορισμό του «πρόσφυγα» που αποτυπώνεται στο άρθρο 1 A (2) της Σύμβασης του 1951:

A. Εν τη εννοία της παρούσης Συμβάσεως ο όρος «πρόσφυξ εφαρμόζεται επί... (2) παντός προσώπου όπερ συνεπεία γεγονότων ... και δεδικαιολογημένου φόβου διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων ευρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή, λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να απολαύη της προστασίας της χώρας αυτής, ή εάν μη έχον υπηκοότητα τινά και ευρισκόμενον συνεπεία τοιούτων γεγονότων εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους αυτού διαμονής, δεν δύναται ή, λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να επιστρέψη εις ταύτην.

4. Από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της Σύμβασης του 1951 προκύπτει ότι η δίωξη που οφείλεται στη θρησκεία αποτέλεσε αναπόσπαστο και αποδεκτό τμήμα του ορισμού του πρόσφυγα καθόλη τη διαδικασία της υιοθέτησής του. Όμως, οι συντάκτες της Σύμβασης του 1951 δεν αποπειράθηκαν να ορίσουν την έννοια της «θρησκείας»<sup>5</sup>. Δεν υπάρχει παγκόσμια αποδεκτός ορισμός της έννοιας της «θρησκείας», αλλά τα κείμενα που προαναφέρονται (στην παράγραφο 2 του παρόντος εγγράφου) παρέχουν το πλαίσιο ερμηνείας της στις περιπτώσεις εφαρμογής της στο διεθνές προσφυγικό δίκαιο. Άρα, η έννοια της «θρησκείας» στη Σύμβαση του 1951 μπορεί να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει την ελευθερία της σκέ-

---

της λατρείας, της παιδείας, και της ασκήσεως των θρησκευτικών καθηκόντων και τελετουργιών. 2. Η ελευθερία εκδηλώσεως της θρησκείας ή των πεποιθήσεων δεν επιτρέπεται να αποτελέση αντικείμενον ετέρων περιορισμών πέραν των προβλεπομένων υπό του νόμου και αποτελούντων αναγκαία μέτρα, εν δημοκρατική κοινωνία δια την δημόσιαν ασφάλειαν, την προάσπισιν της δημοσίας τάξεως, υγείας και ηθικής, ή την προάσπισιν των δικαιωμάτων και ελευθεριών των άλλων».

<sup>5</sup> Πηγή κλειδί στις εισηγήσεις των κρατών ήταν ο ορισμός του πρόσφυγα που αποτυπωνόταν στο Καταστατικό του Παγκόσμιου Οργανισμού Προσφύγων (International Refugee Organization). Πρόσφυγες ήσαν όσοι εναντιώνονταν στην επιστροφή τους στη χώρα όπου φοβούνταν να διωχθούν λόγω «φυλής, θρησκείας, εθνικότητας ή πολιτικών πεποιθήσεων» (Ο πέμπτος λόγος φόβου δίωξης λόγω συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα υιοθετήθηκε αργότερα, στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την υιοθέτηση της Σύμβασης του 1951).

ψης, της συνείδησης ή της πίστης<sup>6</sup>. Όπως υπογραμμίζει η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων «η θρησκεία» δεν «περιορίζεται ... στις παραδοσιακές θρησκείες ή στις θρησκείες και πεποιθήσεις με θεσμικά χαρακτηριστικά ή σε πρακτικές ανάλογες των παραδοσιακών θρησκειών». Με την ευρεία έννοια καλύπτει πράξεις παράλειψης ή άρνησης λατρείας μιας θρησκείας ή την πίστη σε συγκεκριμένη θρησκεία. Όμως, η ελευθερία σκέψης, συνείδησης ή θρησκείας περιορίζεται και το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου προβλέπει τα θεμιτά όρια που περιστέλλουν την άσκησή της (όπως αναλύονται στη συνέχεια, στις παραγράφους 15 και 16 του παρόντος εγγράφου).

5. Οι ισχυρισμοί που στηρίζονται στη «θρησκεία» μπορεί να περιλαμβάνουν ένα ή περισσότερα από τα εξής στοιχεία:

- α) τη θρησκεία ως πίστη (συμπεριλαμβανομένης και της αθεΐας),
- β) τη θρησκεία ως ταυτότητα,
- γ) τη θρησκεία ως τρόπο ζωής.

6. Σε αυτό το πλαίσιο η «πίστη» πρέπει να ερμηνευθεί ως περιλαμβάνουσα μη θειστικές και αθειστικές πεποιθήσεις. Μπορεί να εκφράζεται με πεποιθήσεις ή αξίες για τη θεία ή την ύστατη πραγματικότητα ή την πνευματική μοίρα του ανθρώπου. Οι αιτούντες άσυλο μπορεί να χαρακτηρίζονται, ακόμα και από τους άλλους πιστούς της θρησκευτικής τους παράδοσης, αιρετικοί, αποστάτες, σχηματικοί, παγανιστές ή δεισιδαίμονες και γι' αυτό το λόγο να διώκονται.

7. Η «ταυτότητα» αφορά λιγότερο τις θεολογικές πεποιθήσεις και περισσότερο τη συμμετοχή σε μια κοινότητα που πιστεύει ή που συνδέεται με κοινές πεποιθήσεις, τελετουργίες, παραδόσεις, εθνικότητα, ιθαγένεια ή γενεαλογία. Ο αιτών άσυλο μπορεί να ταυτίζεται ή να έχει την αίσθηση ότι ανήκει σε μια ειδική ομάδα ή κοινότητα ή να αναγνωρίζεται από τους άλλους ως μέλος αυτής της ομάδας ή της κοινότητας. Σε πολλές περιπτώσεις οι διώκτες μπορεί να έχουν ως στόχο θρησκευτικές ομάδες που είναι διαφορετικές από αυτήν στην οποία ανήκουν επειδή θεωρούν ότι η αυτές απειλούν την ταυτότητά τους ή τη νομιμότητά τους.

8. Για κάποιους η «θρησκεία» είναι ζωτική πτυχή του «τρόπου ζωής τους» και της σχέσης τους, μερικής ή σφαιρικής, με τον κόσμο. Η θρησκευτική τους πίστη μπορεί να εκδηλώνεται με διάφορους τρόπους,

<sup>6</sup> «71. Η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τα Σύμφωνα για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου διακηρύσσουν το δικαίωμα στην ελευθερία σκέψης, συνείδησης και θρησκείας που περιλαμβάνει και την ελευθερία του προσώπου να μεταβάλει τη θρησκεία του καθώς και την ελευθερία να την εκδηλώνει δημόσια ή ιδιωτικά, διαμέσου θρησκευτικής διδασκαλίας, άσκησης λατρείας και παρακολούθησης τελετών». Βλέπε σελίδα 22 του *Εγχειριδίου για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων*, Έκδοση του Γραφείου του Υπατού Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Αθήνα 2003.

όπως με ιδιαίτερα ενδύματα ή με την τήρηση ειδικών θρησκευτικών πρακτικών, συμπεριλαμβανομένων θρησκευτικών αργιών ή διαιτολογικών συνηθειών. Αυτές οι πρακτικές μπορεί να αντιμετωπίζονται ως ασήμαντες από άλλους, αλλά να είναι ο πυρήνας της θρησκείας για τον ενδιαφερόμενο.

**9.** Η αξιολόγηση της ειλικρίνειας της πίστης, της ταυτότητας και /ή ενός συγκεκριμένου τρόπου ζωής μπορεί να μην συνδέεται κατ' ανάγκη άμεσα με το φόβο δίωξης. Για παράδειγμα, μπορεί να μην είναι απαραίτητο να διακηρύσσει ο αιτών άσυλο ότι πιστεύει μια θρησκεία, ότι έχει συγκεκριμένες θρησκευτικές πεποιθήσεις ή ότι ακολουθεί θρησκευτικές πρακτικές, όταν ο διώκτης του αποδίδει τη θρησκεία, τις πεποιθήσεις ή τη λατρεία. Μπορεί εξίσου να μην είναι απαραίτητο να γνωρίζει ή να κατανοεί ο αιτών άσυλο τη θρησκεία που ασπάζεται όταν οι άλλοι τον ταυτίζουν με τα μέλη μιας θρησκευτικής ομάδας και εξ αυτού του λόγου φοβάται τη δίωξη. Υπάρχει δίωξη λόγω θρησκείας ακόμα και όταν ο αιτών άσυλο ή άλλα μέλη της θρησκευτικής ομάδας αρνούνται επίμονα ότι η πίστη τους, η ταυτότητά τους και / ή ο τρόπος ζωής τους συνιστά «θρησκεία».

**10.** Όμοια, όταν αποδίδεται στον αιτούντα άσυλο η προσχώρηση σε συγκεκριμένη θρησκεία, η γέννηση σε συγκεκριμένη θρησκευτική κοινότητα ή η στενή συσχέτιση φυλής και / ή εθνικότητας με τη θρησκεία μπορεί να αποκλείουν την ανάγκη διερεύνησης της προσχώρησής του σε συγκεκριμένη πίστη ή του καλόπιστου ισχυρισμού συμμετοχής του στη συγκεκριμένη κοινότητα.

## **B. Βάσιμος και δικαιολογημένος φόβος δίωξης**

### **α) Γενικά**

**11.** Το δικαίωμα στην ελευθερία της θρησκείας περιλαμβάνει την ελευθερία να εκδηλώνει κανείς τη θρησκεία του ή τις θρησκευτικές του πεποιθήσεις, μόνος ή μαζί με άλλους, δημόσια ή ιδιωτικά, με τη διδασκαλία, τη λατρεία, την άσκηση και με θρησκευτικές τελετές<sup>7</sup>. Η άσκηση του δικαιώματος μπορεί να περιορισθεί μόνον με τους όρους και τις προϋποθέσεις της παραγράφου 3 του άρθρου 18 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Βλέπε άρθρο 18 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και άρθρο 18 παρ. 1 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων.

<sup>8</sup> «3. Η ελευθερία της εκδήλωσης της θρησκείας ή πεποίθησης μπορεί να υπόκειται μόνο σε εκείνους τους περιορισμούς που ορίζει ο νόμος και είναι απαραίτητοι για την προστασία της δημόσιας ασφάλειας, τάξης, υγείας ή ηθών ή των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των άλλων».

**12.** Η δίωξη για θρησκευτικούς λόγους μπορεί να εκδηλώνεται με διάφορες μορφές. Ανάλογα με τα ειδικότερα πραγματικά περιστατικά κάθε υπόθεσης, συμπεριλαμβανομένων των συνεπειών τους για τον ενδιαφερόμενο αιτούντα άσυλο, δίωξη μπορεί να αποτελεί για παράδειγμα η απαγόρευση συμμετοχής σε θρησκευτική κοινότητα, λατρείας δημόσια ή κατ' ιδίαν, θρησκευτικής κατήχησης ή η δυσμενής διακριτική μεταχείριση λόγω της άσκησης θρησκευτικών καθηκόντων ή της ταύτισης με συγκεκριμένη θρησκευτική κοινότητα ή της αλλαγής της θρησκείας<sup>9</sup>. Επίσης, σε κοινότητες όπου υπάρχει επικρατούσα θρησκεία ή στενή σχέση κρατικών και θρησκευτικών θεσμών μπορεί υπό προϋποθέσεις να συνιστά δίωξη<sup>10</sup> η διακριτική μεταχείριση που επικαλείται ο αιτών άσυλο λόγω της παράλειψής του να ασπασθεί την επικρατούσα θρησκεία ή να προσχωρήσει στη λατρεία της. Η δίωξη μπορεί να είναι δια-θρησκευτική (με στόχο τους πιστούς ή τις κοινότητες διαφορετικών θρησκειών), ενδο-θρησκευτική (στους κόλπους της ίδιας θρησκείας, με στόχο διάφορες αιρέσεις ή στους κόλπους της ίδιας αίρεσης) ή συνδυασμός και των δύο. Ο αιτών άσυλο μπορεί να ανήκει σε θρησκευτική μειονότητα ή πλειοψηφία. Φόβο δίωξης λόγω θρησκείας μπορεί να επικαλεστούν σύζυγοι δια-θρησκευτικών γάμων.

**13.** Όπως ισχύει και στους υπόλοιπους λόγους που αναφέρει η Σύμβαση οι θρησκευτικές πεποιθήσεις, η ταυτότητα ή ο τρόπος ζωής πρέπει να αντιμετωπίζονται ως θεμελιώδη συστατικά της ταυτότητας του ατόμου που δεν μπορεί να εξαναγκαστεί να απαρνηθεί ή να αποκρύψει ή να αλλάξει προκειμένου να αποφύγει τη δίωξη<sup>11</sup>. Όμοια, στις περιπτώσεις της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής δεν μπορεί να απαιτείται ή να αναμένεται από τον αιτούντα άσυλο να απαρνηθεί τις θρησκευτικές του πεποιθήσεις για να αποφύγει τη δίωξη

<sup>9</sup> Παράγραφος 72 του Εγχειριδίου της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες «για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων», Δ' Έκδοση, Αθήνα 2003.

<sup>10</sup> Άρθρο 27 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων : «Σε εκείνα τα κράτη όπου υπάρχουν εθνικές, θρησκευτικές ή γλωσσικές μειονότητες, τα πρόσωπα που ανήκουν σε αυτές τις μειονότητες δεν θα στερούνται του δικαιώματος, από κοινού με τα άλλα μέλη της ομάδας τους, να απολαμβάνουν το δικό τους πολιτισμό, να ομολογούν τις θρησκευτικές τους πεποιθήσεις και να τις ασκούν ή να χρησιμοποιούν τη δική τους γλώσσα».

<sup>11</sup> Βλέπε κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες : «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», παράγραφος 6, σε ΕΔΠΑ 2002, και, ειδικότερα παράγραφο 6.

στην περιοχή της χώρας καταγωγής που προτείνεται για εγκατάσταση<sup>12</sup>. Η Σύμβαση δεν παρέχει προστασία από τη δίωξη λόγω θρησκείας στις περιπτώσεις που ο διωκόμενος είναι υποχρεωμένος να αναλάβει πρωτοβουλίες – εύλογες ή άλλες – για να αποτρέψει την προσβολή των επιθυμιών των διωκτών. Η ορκοδοσία συχνά συνδέεται με την ύπαρξη θρησκευτικών πεποιθήσεων.

**14.** Κάθε αίτημα ασύλου πρέπει να εξετάζεται εξατομικευμένα, λαμβανομένων υπόψη των ειδικότερων ισχυρισμών. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να διερευνηθούν ζητήματα όπως η προσωπικότητα και οι προσωπικές εμπειρίες του αιτούντα άσυλο, οι θρησκευτικές του πεποιθήσεις, η ταυτότητα και / ή ο τρόπος ζωής του καθώς και η σημασία που τους αποδίδει, οι συνέπειες των περιορισμών τους, η φύση του ρόλου του και οι δραστηριότητές του στους κόλπους της θρησκείας, εάν οι θρησκευτικές του δραστηριότητες υπέπεσαν ή μπορεί να υποπέσουν στην αντίληψη του διώκτη και εάν μπορεί να οδηγήσουν σε αποτέλεσμα που ισοδυναμεί με δίωξη. Σε αυτό το πλαίσιο «δεν είναι αναγκαίο να στηρίζεται στα προσωπικά βιώματα του αιτούντα άσυλο» ο βάσιμος και δικαιολογημένος φόβος δίωξης. Για παράδειγμα, οι εμπειρίες των φίλων ή των συγγενών του ή άλλων μελών της ίδιας θρησκευτικής ομάδας, δηλαδή όσων βρίσκονται σε όμοια με αυτόν κατάσταση «μπορεί κάλλιστα να αποδεικνύουν ότι είναι βάσιμος ο φόβος του ότι αργά ή γρήγορα θα υποστεί δίωξη»<sup>13</sup>. Μόνη η συμμετοχή σε μια ιδιαίτερη θρησκευτική κοινότητα δεν επαρκεί κατ' αρχήν για να θεμελιώσει αίτημα ασύλου. Είναι ωστόσο δυνατόν, υπό ειδικές συνθήκες, η απλή συμμετοχή να θεμελιώσει επαρκές αίτημα για αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα, ειδικότερα λαμβάνοντας υπόψη τη γενικότερη πολιτική και θρησκευτική κατάσταση στη χώρα καταγωγής που μπορεί να δημιουργεί περιβάλλον πραγματικής ανασφάλειας για τα μέλη της υπό κρίση θρησκευτικής ομάδας<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Βλέπε ειδικότερα παραγράφους 19 και 25 στις κατευθυντήριες οδηγίες για τη «*Δυνατότητα Εγκατάστασης σε άλλη Περιοχή της Χώρας Καταγωγής*» στα πλαίσια του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951 και / ή του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων».

<sup>13</sup> Παράγραφος 43 του Εγχειριδίου της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες «για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων», Δ' Έκδοση, Αθήνα 2003.

<sup>14</sup> Παράγραφος 73 του Εγχειριδίου της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες «για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων», Δ' Έκδοση, Αθήνα 2003.

**β) Περιορισμοί ή όρια στην άσκηση της θρησκευτικής ελευθερίας**

**15.** Η παράγραφος 3 του άρθρου 18 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων επιτρέπει περιορισμούς «της ελευθερίας της εκδήλωσης της θρησκείας ή της πεποίθησης» εφόσον «ορίζονται στο νόμο και είναι απαραίτητοι για την προστασία της δημόσιας ασφάλειας, τάξης, υγείας ή ηθών ή των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των άλλων». Όπως υπογραμμίζει η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων : «Οι περιορισμοί πρέπει να εφαρμόζονται για τους σκοπούς που προβλέπει ο νόμος, να σχετίζονται άμεσα και να είναι ανάλογοι της ειδικής ανάγκης που εξυπηρετούν. Δεν μπορεί να επιβάλλονται με σκοπό τη διακριτική μεταχείριση ή να εφαρμόζονται με τρόπο που συνιστά διακριτική μεταχείριση»<sup>15</sup>. Για να αξιολογηθεί η νομιμότητα των ορίων ή των περιορισμών είναι αναγκαία η ανάλυση της αιτιολογικής βάσης και του τρόπου επιβολής τους. Οι επιτρεπτοί περιορισμοί μπορεί να περιλαμβάνουν μέτρα πρόληψης της εγκληματικής δράσης (για παράδειγμα τελετουργικών φόνων) ή επώδυνων παραδοσιακών πρακτικών και / ή περιορισμούς των θρησκευτικών πρακτικών που παραβιάζουν την αρχή του συμφέροντος του παιδιού, όπως ορίζεται από τα κριτήρια του διεθνούς δικαίου. Άλλος δικαιολογημένος, αλλά και αναγκαίος περιορισμός, είναι η ποινικοποίηση της μισαλλόδοξης συμπεριφοράς, συμπεριλαμβανομένης της εκδήλωσής της στο όνομα της θρησκείας. Η υποστήριξη του περιορισμού της άσκησης της θρησκευτικής ελευθερίας από την πλειοψηφία του πληθυσμού της χώρας καταγωγής του αιτούντα άσυλο και / ή ο περιορισμός της δημόσιας εκδήλωσης της θρησκείας δεν ασκούν επιρροή στην εξέταση του αιτήματος ασύλου.

**16.** Προκειμένου να αξιολογήσει αν τα όρια ή οι περιορισμοί στην άσκηση της θρησκευτικής ελευθερίας συνιστούν δίωξη ο κριτής του αιτήματος ασύλου πρέπει να λάβει υπόψη όχι μόνο τα διεθνή κριτήρια των δικαιωμάτων του ανθρώπου, συμπεριλαμβανομένων των θεμιτών περιορισμών, αλλά και να εκτιμήσει το εύρος των περιορισμών και τη σοβαρότητα της επαπειλούμενης τιμωρίας στην περίπτωση μη συμμόρφωσης. Πρέπει επίσης να συνεκτιμηθούν η σημασία ή το βάρος της πρακτικής στους κόλπους της θρησκείας και / ή για τον αιτούντα άσυλο προσωπικά. Ο υπεύθυνος να αποφασίσει πρέπει να διερευνήσει προσεκτικά τα προαναφερόμενα ζητήματα, έχοντας υπόψη ότι ό,τι μπορεί να φαίνεται ασήμαντο στον εξωτερικό παρατηρητή μπορεί να είναι καίριας σημασίας για τις πεποιθήσεις του αιτούντα άσυλο. Είναι μάλλον δύσκολο να συνιστά δίωξη χωρίς επιπρόσθετα στοιχεία η περιοριστική πρακτική που δεν είναι

<sup>15</sup> Βλέπε Γενικό Σχόλιο της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, παράγραφο 8.



σημαντική για τον αιτούντα άσυλο, αλλά καθοριστικής σημασίας για τη θρησκεία. Αντίθετα, η περιοριστική θρησκευτική πρακτική μπορεί να μην είναι ιδιαίτερη σημαντική για τη θρησκεία, αλλά ιδιαίτερα σημαντική για τον αιτούντα άσυλο, οπότε συνιστά δίωξη που οφείλεται στη συνείδηση ή στην πίστη του.

### **γ) Διακριτική μεταχείριση**

**17.** Οι αιτήσεις ασύλου που στηρίζονται στη θρησκεία ως λόγο φόβου δίωξης συχνά εμπεριέχουν ισχυρισμούς για διακριτική μεταχείριση<sup>16</sup>. Το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου απαγορεύει τη για θρησκευτικούς λόγους διακριτική μεταχείριση αλλά κάθε δυσμενής διάκριση δεν θεμελιώνει βάσιμο λόγο αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Κατά την ανάλυση του αιτήματος ασύλου επιβάλλεται η διάκριση ανάμεσα στην προνομιακή μεταχείριση και στη διάκριση που συνιστά δίωξη γιατί σωρευτικά ή μεμονωμένα περιορίζει σοβαρά τη δυνατότητα του αιτούντα άσυλο να απολαμβάνει τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου. Παραδείγματα μέτρων διάκρισης που ισοδυναμούν με δίωξη είναι, όχι εξαντλητικά, οι διακρίσεις με ουσιωδώς επιζήμιες συνέπειες για τον θιγόμενο, όπως οι σοβαροί περιορισμοί στο δικαίωμά του να κερδίζει τα προς το ζην ή να έχει πρόσβαση σε γενικώς προσιτά εκπαιδευτικά ιδρύματα και / ή υπηρεσίες υγείας. Δίωξη συνιστούν επίσης τα δημοσιονομικά μέτρα που «καταστρέφουν την οικονομική ύπαρξη» συγκεκριμένης θρησκευτικής ομάδας<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> «54. Διαφορές στη μεταχείριση διαφόρων κοινωνικών ομάδων υπάρχουν πράγματι σε μεγαλύτερη ή μικρότερη έκταση σε πολλές κοινωνίες. Πρόσωπα που τους επιφυλάσσεται λιγότερο ευμενής μεταχείριση εξαιτίας τέτοιων διαφορών δεν είναι κατ' ανάγκη θύματα δίωξης. Μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις η διάκριση αυτή συνιστά δίωξη. Αυτό συμβαίνει μόνον όταν τα μέτρα διάκρισης καταλήγουν σε συνέπειες ουσιωδώς επιζήμιου χαρακτήρα για το πρόσωπο που τα υφίσταται, π.χ. σοβαρούς περιορισμούς στο δικαίωμά του να κερδίζει τα προς το ζην, στο δικαίωμά του να ασκεί τη θρησκεία του ή στο δικαίωμά του πρόσβασης σε γενικώς προσιτά εκπαιδευτικά ιδρύματα. 55. Όπου τα μέτρα δυσμενούς διάκρισης δεν είναι καθαυτά σοβαρά, είναι ωστόσο δυνατό να προκαλούν δικαιολογημένο φόβο δίωξης, εάν προξενούν στη συνείδηση του εν λόγω προσώπου συναισθήματα ανησυχίας και ανασφάλειας για το μέλλον του. Εάν ανάλογα μέτρα, αυτά καθ' εαυτά, συνιστούν δίωξη, συνιστούν δίωξη, αυτό πρέπει να καθορισθεί λαμβανομένων υπόψη όλων των συνθηκών. Ο ισχυρισμός για την ύπαρξη φόβου δίωξης είναι περισσότερο βάσιμος όταν ένα πρόσωπο υπήρξε θύμα μιας σειράς μέτρων δυσμενούς μεταχείρισης αυτού του τύπου, και όταν μ' αυτόν τον τρόπο εμπλέκεται ένα στοιχείο συσσώρευσης λόγων». Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες «για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων», Δ' Έκδοση, Αθήνα 2003.

<sup>17</sup> Βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 15.

**18.** Η ισχύς διακριτικής νομοθεσίας δεν συνιστά καθεαυτή δίωξη αν και μπορεί να είναι σημαντική, ακόμα και ενδεικτική, παράμετρος που κατά συνέπεια είναι αναγκαίο να ληφθεί υπόψη. Η αξιολόγηση της εφαρμογής παρόμοιας νομοθεσίας και οι συνέπειές της στην εξεταζόμενη υπόθεση είναι καίριας σημασίας για τον καθορισμό της δίωξης. Όμοια, η ισχύς νομοθεσίας για τη θρησκευτική ελευθερία δεν συνεπάγεται την προστασία των ατόμων. Σε πολλές περιπτώσεις ενδέχεται να μην εφαρμόζεται στην πράξη ή να αγνοείται για παράδειγμα από τα έθιμα ή τις παραδόσεις.

**19.** Η διάκριση μπορεί να εκδηλώνεται με τη μορφή των περιορισμών των θρησκευτικών πεποιθήσεων ή της άσκησης της ίδιας της θρησκείας. Στους περιορισμούς συγκαταλέγονται για παράδειγμα οι κυρώσεις που επιβάλλονται στις περιπτώσεις της αλλαγής της θρησκείας (αποστασία) ή του προσηλυτισμού ή των τελετών που χαρακτηρίζουν συγκεκριμένη θρησκεία. Η υποχρεωτική καταγραφή των θρησκευτικών ομάδων και η ισχύς ειδικών κανονισμών περιοριστικών της άσκησης της θρησκευτικής ελευθερίας ή συνείδησης μπορεί να έχουν εξίσου ως στόχο ή ως συνέπεια τη διακριτική μεταχείριση. Παρόμοιοι περιορισμοί είναι θεμιτοί μόνον εφόσον «προβλέπονται στο νόμο, είναι αντικειμενικοί, εύλογοι και σαφείς και κατά συνέπεια δεν έχουν ως στόχο ή ως συνέπεια την ίδρυση δυσμενούς διάκρισης»<sup>18</sup>.

#### **δ) Εξαναγκασμός σε αλλαγή της θρησκείας**

**20.** Η αναγκαστική αλλαγή θρησκευμάτων είναι σοβαρή παραβίαση του θεμελιώδους δικαιώματος στην ελευθερία της θρησκείας, της σκέψης και της συνείδησης και συχνά πληροί τα αντικειμενικά στοιχεία της δίωξης. Ο αιτών άσυλο θα πρέπει να αποδείξει το υποκειμενικό στοιχείο, δηλαδή φόβο για τη δίωξη που συνιστά γι' αυτόν ατομικά η αλλαγή της θρησκείας. Γενικά, η προϋπόθεση αυτή πληρείται εάν εντάσσονται σε διαφορετική θρησκεία οι πεποιθήσεις του ή η πίστη του ή η ταυτότητά του ή ο τρόπος ζωής του ή εάν έχει επιλέξει να αποκοπεί από κάθε θρησκευτική κοινότητα ή δόγμα. Είναι απαραίτητη η εξατομικευμένη αξιολόγηση της αλλαγής ή της επαπειλούμενης αλλαγής της θρησκείας στις περιπτώσεις όπου ο αιτών άσυλο δεν είχε ιδιαίτερη θρησκευτική πεποίθηση (συμπεριλαμβανομένης της αθεΐας) ούτε σαφή ταυτότητα στο πλαίσιο συγκεκριμένης θρησκείας ή θρησκευτικής κοινότητας (για παράδειγμα μπορεί να πρόκειται για πράξη χωρίς προσωπικές συνέπειες).

<sup>18</sup> Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Interim report annexed to Note by the Secretary General, "Elimination of all forms of Religious Intolerance", UN.doc. A/58/926, 19.8.2003, paragraphs 134-135.

**ε) Αναγκαστική συμμόρφωση ή τήρηση θρησκευτικών πρακτικών**

**21.** Η αναγκαστική συμμόρφωση με θρησκευτικές πρακτικές μπορεί να εκδηλώνεται για παράδειγμα με τη μορφή της κατήχησης που είναι ασυμβίβαστη με τις θρησκευτικές πεποιθήσεις, την ταυτότητα ή τη ζωή του παιδιού ή των γονέων του παιδιού<sup>19</sup>. Μπορεί να συνίσταται στην υποχρέωση συμμετοχής σε θρησκευτικές τελετές ή στην ορκοδοσία σε συγκεκριμένα θρησκευτικά σύμβολα. Προκειμένου να καθορισθεί εάν αυτή η αναγκαστική συμμόρφωση συνιστά δίωξη πρέπει να εξεταστούν οι πολιτικές ή οι πράξεις με τις οποίες ο ενδιαφερόμενος ή η ομάδα υποχρεούται να συμμορφωθεί, η αντίθεσή τους στις προσωπικές πεποιθήσεις, ταυτότητα ή τρόπο ζωής τους καθώς και η τιμωρία που επισύρει η μη συμμόρφωση. Παρόμοια αναγκαστική συμμόρφωση μπορεί να συνιστά δίωξη όταν είναι μη ανεκτή επέμβαση στις θρησκευτικές πεποιθήσεις, ταυτότητα ή τρόπο ζωής του αιτούντα άσυλο και / ή η μη συμμόρφωση έχει ως συνέπεια τη δυσανάλογη τιμωρία.

**22.** Αναγκαστική συμμόρφωση μπορεί να αποτελεί και η υπαγωγή στις διατάξεις ιδιαίτερου ποινικού ή αστικού κώδικα που αφορά θρησκευτικό δόγμα που δεν υποχρεούνται να ασπάζονται όσοι δεν πιστεύουν σ' αυτό. Σε αυτήν την περίπτωση δίωξη συνιστούν οι διακριτικής φύσης ουσιαστικές και διαδικαστικές εγγυήσεις που περιλαμβάνει ο κώδικας και ειδικότερα το διαφορετικό επίπεδο κυρώσεων που προβλέπεται για τους πιστούς και τους μη πιστούς. Δίωξη συνιστούν επίσης οι δυσανάλογες κυρώσεις που προβλέπονται για παράβαση του νόμου (για παράδειγμα φυλάκιση για τη βλασφημία ή για τη λατρεία άλλης θρησκείας ή θάνατος για τη μοιχεία) ανεξάρτητα από την ιδιότητα των παραβατών ως πιστών της ίδιας θρησκείας. Παρόμοιες υποθέσεις ανακύπτουν συχνά όταν είναι περιορισμένος ή ανύπαρκτος ο διαχωρισμός του κράτους από τη θρησκεία.

**23.** Μπορεί ο θρησκευτικός κώδικας να συνιστά δίωξη όχι μόνον όταν αφορά τους αλλόθρησκους αλλά όταν εφαρμόζεται στους διαφωνούντες ή στους πιστούς της ίδιας θρησκείας. Για παράδειγμα, η εφαρμογή νομοθεσίας κατά της βλασφημίας μπορεί να χρησιμοποιείται για να καταπνίξει την πολιτική θέση των ομοθρήσκων και να συνιστά δίωξη για θρησκευτικούς και / ή πολιτικούς λόγους ακόμα και όταν αφορά στους πιστούς της ίδιας θρησκείας.

---

<sup>19</sup> Η παράγραφος 4 του άρθρου 18 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων ορίζει ότι «τα κράτη μέρη στο παρόν Σύμφωνο αναλαμβάνουν την υποχρέωση να σέβονται την ελευθερία των γονέων και, όπου ισχύει, των νομίμων κηδεμόνων, να εξασφαλίζουν τη θρησκευτική και ηθική αγωγή των παιδιών τους σύμφωνα με τις δικές τους πεποιθήσεις».

## Γ. Ειδικές περιπτώσεις

### α) Γένος

**24.** Η παράμετρος του γένους πρέπει να εξετάζεται με ιδιαίτερη προσοχή στα αιτήματα ασύλου που στηρίζονται στη θρησκεία ως λόγο φόβου δίωξης καθώς οι γυναίκες και οι άντρες μπορεί να φοβούνται ή να υπομένουν δίωξη για λόγους θρησκευτικούς με διαφορετικούς τρόπους. Σχετικά στοιχεία είναι εν προκειμένω οι επιταγές ένδυσσης, οι περιορισμοί κυκλοφορίας, οι επώδυνες παραδοσιακές πρακτικές ή η άνιση ή η διακριτική μεταχείριση συμπεριλαμβανομένης της νομοθεσίας που προβλέπει διακριτική μεταχείριση και / ή τιμωρία<sup>20</sup>. Σε κάποιες χώρες νεαρά κορίτσια υποχρεώνονται στο όνομα της θρησκείας να εκπληρώνουν παραδοσιακά δουλοπρεπή καθήκοντα ή να παρέχουν σεξουαλικές υπηρεσίες στους κληρικούς ή άλλους άντρες. Μπορεί επίσης να εξαναγκάζονται στη σύναψη γάμου χωρίς να έχουν συμπληρώσει την προβλεπόμενη νόμιμη ηλικία, να τιμωρούνται για εγκλήματα τιμής στο όνομα της θρησκείας ή να υπόκεινται σε γυναικεία κλειτοριδεκτομή για θρησκευτικούς λόγους. Σε άλλες μπορεί τα νεαρά κορίτσια να προσφέρονται σε θεότητες και εν συνεχεία να αγοράζονται από όσους πιστεύουν ότι έτσι θα εκπληρωθούν κάποιες ευχές τους. Κάποιες κοινότητες χαρακτηρίζουν τις γυναίκες «μάγισσες» και τις καταδικάζουν σε θάνατο στην πυρά ή δια λιθοβολισμού<sup>21</sup>. Οι προαναφερόμενες πρακτικές μπορεί να επικροτούνται από πολιτισμικής άποψης στην κοινότητα καταγωγής της αιτούσας άσυλο, αλλά συνιστούν δίωξη. Επιπλέον, η δίωξη μπορεί να οφείλεται στη σύναψη γάμου ή σχέσης με κάποιον που ανήκει σε διαφορετική θρησκευτική ομάδα. Δεν πρέπει να εκλαμβάνονται ως ιδιωτική διαφορά οι ισχυρισμοί του αιτούντα άσυλο που επικαλείται ότι τα κρατικά όργανα δεν επιθυμούν ή αδυνατούν

<sup>20</sup> Βλέπε κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες «Ερμηνεία της δίωξης λόγω γένους στα πλαίσια εφαρμογής του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων», ΕΔ-ΠΑ 2002.

<sup>21</sup> Για την περιγραφή παρόμοιων πρακτικών βλέπε «Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective Violence against Women», Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, που έχει υποβληθεί σύμφωνα με την απόφαση 2001/49 της Επιτροπής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, «Cultural practices in the family that are violent towards women», E/CN.4/2002/82, 31.1.2002, στο διαδίκτυο: [www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf) - «Droits civils et politiques et, notamment: intolérance religieuse», έκθεση που υποβλήθηκε από τον κύριο Abdelfattah Amor, ειδικό απεσταλμένο σύμφωνα με την απόφαση 2001/42 της Επιτροπής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Παράρτημα «Etude sur la liberté de religion ou de conviction et la condition de la femme au regard de la religion et des traditions», E/CN.4/2002/73/Add.2, 5.4.2002, διαθέσιμο μόνον στη γαλλική στο διαδίκτυο στη διεύθυνση: [www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf).

να τον προστατεύσουν από την προαναφερόμενη μεταχείριση λόγω του γένους του: απεναντίας πρόκειται για βάσιμο λόγο αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα.

### **β) Αντιρρησίες συνείδησης**

**25.** Κάποιες θρησκείες ή αιρέσεις εμπεριέχουν δοξασίες που υποχρεώνουν τους πιστούς να απέχουν από τη στρατιωτική θητεία και σημαντικό αριθμός αιτούντων άσυλο που επικαλούνται φόβο δίωξης λόγω των θρησκευτικών τους πεποιθήσεων ζητούν προστασία βάσει της άρνησής τους να υπηρετήσουν στις ένοπλες δυνάμεις της χώρας καταγωγής τους. Συνήθως, στις χώρες όπου η στρατιωτική θητεία είναι υποχρεωτική η παράλειψη εκπλήρωσης των στρατιωτικών υποχρεώσεων τιμωρείται από το νόμο. Επιπλέον, ανεξάρτητα από τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της στρατιωτικής θητείας η λιποταξία θεωρείται κατά κανόνα ποινικό αδίκημα<sup>22</sup>.

**26.** Όταν η στρατιωτική θητεία είναι υποχρεωτική το καθεστώς του πρόσφυγα μπορεί να αναγνωριστεί στον αιτούντα άσυλο μόνον εάν η άρνησή του να εκπληρώσει τις στρατιωτικές του υποχρεώσεις στηρίζεται σε ειλικρινείς πολιτικές, θρησκευτικές ή ηθικές πεποιθήσεις ή ισχυρούς συνειδησιακούς λόγους<sup>23</sup>. Στο πλαίσιο εξέτασης παρόμοιων αιτημάτων ανακύπτει η διάκριση ανάμεσα στην ποινική δίωξη και στη δίωξη για τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση του 1951. Κατά κανόνα η ποινική δίωξη και η τιμωρία που προβλέπει η νομοθεσία δεν συνιστούν δίωξη<sup>24</sup> αν και υπάρχουν κάποιες εξαιρέσεις. Στις περιπτώσεις των αντιρρησιών συνείδησης, η γενικής εφαρμογής νομοθεσία μπορεί ανάλογα με τις ειδικότερες περιστάσεις να έχει ως συνέπεια τη δίωξη, όταν για παράδειγμα πλήττει διαφορετικά συγκεκριμένες ομάδες, εφαρμόζεται ή ισχύει με τρόπο που συνιστά διακριτική μεταχείριση, η τιμωρία που προβλέπει είναι υπερβολικά ή δυσανάλογα αυστηρή ή όταν εύλογα δεν μπορεί να αναμένεται από τον αιτούντα άσυλο να εκπληρώσει τις στρατιωτικές του υποχρεώσεις λόγω των ειλικρινών πεποιθήσεων του ή των θρησκευτικών του πιστεύω. Όταν προβλέπεται εναλλακτική θητεία, όπως η κοινωνική θητεία, δεν υπάρχει βάση για αίτημα παροχής διεθνούς προστασίας. Όμως,

<sup>22</sup> Παράγραφοι 167-174 του Εγχειριδίου της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες «για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων», Δ' Έκδοση, Αθήνα 2003.

<sup>23</sup> Παράγραφος 170 του Εγχειριδίου της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες «για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων», Δ' Έκδοση, Αθήνα 2003.

<sup>24</sup> Παράγραφοι 55-60 του Εγχειριδίου της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες «για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων», Δ' Έκδοση, Αθήνα 2003.

κάποιες μορφές κοινωνικής θητείας μπορεί να είναι τόσο επιβαρυντικές ώστε να θεωρείται ότι αποτελούν μορφή τιμωρίας ή μπορεί να απαιτούν εκτέλεση πράξεων που σαφώς προδίδουν τις θρησκευτικές πεποιθήσεις του αιτούντα άσυλο. Αλλά και όταν η άρνηση εκπλήρωσης της στρατιωτικής θητείας δεν επισύρει αυστηρές κυρώσεις το καθεστώς του πρόσφυγα μπορεί να αναγνωριστεί στον αιτούντα άσυλο που εξαιτίας της άρνησής του να υπηρετήσει στις ένοπλες δυνάμεις της χώρας καταγωγής του επικαλείται βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο κακομεταχείρισης, διακριτικής μεταχείρισης ή κακοποίησης από άλλους συμπολίτες του (για παράδειγμα στρατιώτες, τοπικές αρχές ή γείτονες).

### III. Ζητήματα διαδικασίας

#### α) Γενικά

27. Τα ακόλουθα σημεία, γενικής φύσης, έχουν ιδιαίτερη σημασία για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου που στηρίζονται στη θρησκεία ως λόγο φόβου δίωξης:

α) οι θρησκευτικές πρακτικές, παραδόσεις ή πεποιθήσεις μπορεί να είναι περίπλοκες και να ποικίλουν στους διάφορους κλάδους ή αιρέσεις μιας θρησκείας, από χώρα σε χώρα ή από περιοχή σε περιοχή. Για το λόγο αυτό είναι αναγκαίες οι αξιόπιστες, επίκαιρες, έγκυρες και εξειδικευμένες κατά χώρα, περιοχή, αίρεση ή κλάδο πληροφορίες.

β) για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα στις περιπτώσεις φόβου δίωξης που στηρίζεται στη θρησκεία μπορεί να αξιοποιηθούν η συνδρομή ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων με εξειδικευμένες γνώσεις για τη χώρα, περιοχή και πλαίσιο του συγκεκριμένου αιτήματος ασύλου και / ή οι μαρτυρικές καταθέσεις άλλων ομοθρήσκων.

γ) οι κριτές πρέπει να είναι αντικειμενικοί και να μην καταλήγουν σε συμπεράσματα βασιζόμενοι στις προσωπικές τους εμπειρίες, ακόμα και όταν πιστεύουν στην ίδια θρησκεία με αυτήν των αιτούντων άσυλο. Πρέπει να αποφεύγονται γενικές κρίσεις για μια συγκεκριμένη θρησκεία ή τους πιστούς της.

δ) αποφασίζοντας επί αιτημάτων ασύλου που στηρίζονται στη θρησκεία ως λόγο φόβου δίωξης οι κριτές πρέπει να εξετάζουν τη συχνή αλληλεπίδραση της θρησκείας με το γένος, τη φυλή, την εθνότητα, τους πολιτισμικούς κανόνες, την ταυτότητα, τον τρόπο ζωής και άλλους παράγοντες.

ε) κατά την επιλογή των υπεύθυνων της συνέντευξης και των διερμηνέων πρέπει να επιδεικνύεται ευαισθησία όσον αφορά στις πολιτισμικές, θρησκευτικές πτυχές ή στις ιδιαιτερότητες του γένους που ενδέχεται να κωλύουν την επικοινωνία<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 20.

στ) οι υπεύθυνοι της συνέντευξης πρέπει να γνωρίζουν ότι ενδέχεται να αντιμετωπίσουν την εκδήλωση αρνητικής συμπεριφοράς του διερμηνέα προς τον αιτούντα άσυλο είτε επειδή είναι ομόθρησκος είτε επειδή είναι αλλόθρησκος ή το φόβο του αιτούντα άσυλο να εκφρασθεί ελεύθερα. Και στις δύο περιπτώσεις πλήττεται η κατάθεση / η μαρτυρία του αιτούντα άσυλο. Κατά τα ισχύοντα για όλες τις αιτήσεις ασύλου καίριας σημασίας είναι η εξειδικευμένη γνώση των διερμηνέων σε θέματα ορολογίας.

### **β) Αξιοπιστία**

**28.** Η αξιοπιστία είναι ζήτημα καίριας σημασίας κατά την εξέταση των αιτημάτων ασύλου όπου ο φόβος δίωξης οφείλεται στη θρησκεία. Αν και μπορεί να είναι χρήσιμο για τους κριτές στο πλαίσιο της έρευνας και της προετοιμασίας τους να καταγράφουν τα ζητήματα που θα καλύψουν κατά τη συνέντευξη δεν είναι πάντα αναγκαία ή βοηθητική η εξέταση ή η δοκιμασία του αιτούντα άσυλο όσον αφορά στις δοξασίες ή στις γνώσεις του για τη θρησκεία που πρεσβεύει. Σε κάθε περίπτωση η εξέταση των γνώσεων του αιτούντα άσυλο πρέπει να εντάσσεται στο πλαίσιο των ειδικότερων περιστάσεων της υπόθεσής του, ειδικά επειδή η γνώση μπορεί να εξαρτάται από το κοινωνικό, οικονομικό ή μορφωτικό υπόβαθρο και / ή την ηλικία ή το φύλο του.

**29.** Η εμπειρία αναδεικνύει ότι είναι χρήσιμη η εφαρμογή του διηγηματικού τύπου ερωτήσεων, συμπεριλαμβανομένων των ανοικτών – κλειστών ερωτήσεων που επιτρέπουν στον αιτούντα άσυλο να εξηγήσει τη σημασία που αποδίδει στη θρησκεία, στις λατρευτικές πρακτικές που συμμετέχει (ή που απέφυγε να συμμετάσχει φοβούμενος τη δίωξη) ή σε άλλα σχετικά γεγονότα που αφορούν στο φόβο δίωξης. Οι πληροφορίες για τα θρησκευτικά βιώματα του αιτούντα άσυλο μπορούν να αντληθούν με ερωτήσεις που αφορούν στην λεπτομερειακή περιγραφή του τρόπου που ασπάστηκε τη θρησκεία, του τόπου και του τρόπου λατρείας και των τελετών που συμμετείχε, της σημασίας που αποδίδει στην πίστη ή των αξιών που πιστεύει ότι διαπνέουν τη θρησκεία. Για παράδειγμα, ο αιτών άσυλο μπορεί να μην γνωρίζει να απαγγείλει τις Δέκα Εντολές ή να αγνοεί τα ονόματα των Δώδεκα Ιμάμηδων, αλλά να είναι σε θέση να αποδείξει ότι κατανοεί γενικότερα το βασικό δόγμα της θρησκείας. Οι πληροφορίες που αφορούν στη θρησκευτική ταυτότητα ή στον τρόπο ζωής του αιτούντα άσυλο είναι συχνά οι καταλληλότερες και οι πλέον χρήσιμες ακόμα και αναγκαίες για τη διαμόρφωση της κρίσης κατά την εξέταση του αιτήματος ασύλου. Υπογραμμίζεται ότι η λεπτομερής γνώση της θρησκείας δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ειλικρίνεια της πίστης.

**30.** Όπως προαναφέρθηκε, οι αιτούντες άσυλο μπορεί να διώκονται για τις θρησκευτικές τους πεποιθήσεις ακόμα και όταν δεν γνωρίζουν ή γνωρίζουν ελάχιστα για το δόγμα που πιστεύουν ή για τις πρακτικές της θρησκείας που πρεσβεύουν. Παρόμοια έλλειψη γνώσεων μπορεί να εξηγηθεί από περαιτέρω διερεύνηση των ειδικότερων πρακτικών της υπό κρίση θρησκείας ή των προσωπικών και υποκειμενικών πτυχών της υπόθεσης. Για παράδειγμα, το επίπεδο της καταστολής συγκεκριμένης θρησκευτικής ομάδας μιας κοινωνίας μπορεί να περιορίζει σοβαρά την ικανότητα των μελών της να σπουδάσουν ή να ασκούν τα λατρευτικά τους καθήκοντα. Σημειώνεται ότι η κατήχηση που παρέχεται σε ένα κατασταλτικό περιβάλλον δεν ανατίθεται κατ' ανάγκη σε εξειδικευμένος δασκάλους. Οι γυναίκες ειδικότερα συχνά δεν έχουν πρόσβαση στη θρησκευτική παιδεία. Όσοι διαμένουν σε γεωγραφικά απομακρυσμένες κοινότητες μπορεί να αντιμετωπίζουν διώξεις λόγω των θρησκευτικών τους πεποιθήσεων αλλά να γνωρίζουν ελάχιστα για τις πρακτικές της θρησκείας που ασπάζονται. Με την πάροδο του χρόνου οι κοινότητες μπορεί να προσαρμόζουν τις ιδιαίτερες θρησκευτικές πρακτικές ή τα πιστεύω τους στις ανάγκες τους. Επίσης, όταν μια θρησκεία έχει εισαχθεί σε μια κοινότητα με μακροχρόνιες παραδόσεις οι πιστοί συνδυάζουν τα θρησκευτικά τους καθήκοντα και τις πεποιθήσεις τους με την παράδοσή τους. Για παράδειγμα, ο αιτών άσυλο μπορεί να μην είναι σε θέση να διακρίνει τις χριστιανικές από τις ανιμιστικές πρακτικές.

**31.** Μικρότερης έκτασης θρησκευτική γνώση έχει όποιος πιστεύει από τη γέννησή του σε μια θρησκεία αλλά δεν την ασκεί εκτεταμένα. Δεν απαιτείται γνώση όταν η συγκεκριμένη θρησκευτική πεποίθηση αποδίδεται στον αιτούντα άσυλο.

**32.** Όμως, μπορεί να αναμένεται λεπτομερέστερη γνώση όσων ισχυρίζονται ότι είναι θρησκευτικοί αρχηγοί ή έχουν παρακολουθήσει ουσιαστική κατήχηση. Στις περιπτώσεις παρόμοιας θρησκευτικής εκπαίδευσης ή κατάρτισης δεν είναι αναγκαία η πλήρης συμμόρφωση σε αντικειμενικά εξεταζόμενα πρότυπα, καθώς μπορεί να διαφέρουν από περιοχή σε περιοχή ή από χώρα σε χώρα. Μπορεί όμως να είναι σχετική με τη θρησκεία η αποσαφήνιση του ρόλου τους και η σημασία κάποιων πρακτικών ή τελετών. Ακόμα και αιτούντες άσυλο με υψηλό επίπεδο θρησκευτικής μόρφωσης ή παιδείας μπορεί να μην γνωρίζουν διδασκαλίες ή πρακτικές περίπλοκες, επίσημης ή σκοτεινής φύσης.

**33.** Μπορεί να απαιτούνται συμπληρωματικές ή διαδοχικές συνεντεύξεις όταν κάποιες δηλώσεις ή ισχυρισμοί του αιτούντα άσυλο αντιβαίνουν σε προηγούμενες δηλώσεις ή στη γενικότερη κατανόηση των θρησκευτικών πρακτικών των ομοθρήσκων τους στην υπό κρίση περιοχή ή περιφέρεια. Στους αιτούντες άσυλο πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα



να επεξηγούν κάθε ασυνέπεια ή ασυμφωνία της προσωπικής τους ιστορίας.

### **γ) Αλλαγή της θρησκείας εκτός της χώρας καταγωγής**

**34.** Η αλλαγή της θρησκείας μετά την αναχώρηση από τη χώρα καταγωγής μπορεί να οδηγήσει στην αναγνώριση του καθεστώτος του «επί τόπου πρόσφυγα»<sup>26</sup>. Σε παρόμοιες περιπτώσεις ανακύπτουν ιδιαίτεροι προβληματισμοί για την αξιοπιστία των αιτούντων άσυλο και είναι αναγκαία η αυστηρή και ενδεδειγμένη εξέταση των περιστάσεων και της ειλικρίνειας της αλλαγής της θρησκείας. Ο κριτής του αιτήματος ασύλου θα πρέπει να αξιολογήσει τη φύση και τη σχέση των θρησκευτικών πεποιθήσεων του αιτούντα άσυλο στη χώρα καταγωγής και των νέων που ασπάζεται στη χώρα ασύλου, κάθε δυσαρέσκεια για τη θρησκεία που πρέσβευε στη χώρα καταγωγής, και οφείλεται για παράδειγμα στις θέσεις του όσον αφορά στο γένος ή στο σεξουαλικό προσανατολισμό, τον τρόπο που έμαθε για τη νέα θρησκεία στη χώρα ασύλου, τα βιώματά του σε σχέση με τη νέα θρησκεία, την πνευματική του κατάσταση και την ύπαρξη επιβεβαιωτικών στοιχείων που αναδεικνύουν την εμπλοκή του και την προσχώρησή του στη νέα θρησκεία.

**35.** Τόσο οι ειδικότερες περιστάσεις στη χώρα ασύλου όσο και τα εξατομικευμένα χαρακτηριστικά της υπόθεσης μπορεί να δικαιολογούν την συμπληρωματική ενδεδειγμένη εξέταση συγκεκριμένων ισχυρισμών. Η εξέταση των θρησκευτικών γνώσεων των αιτούντων άσυλο είναι περιορισμένης σημασίας όταν για παράδειγμα στη χώρα ασύλου τοπικές θρησκευτικές ομάδες προσηλυτίζουν συστηματικά και οργανωμένα για να διευκολύνουν την πρόσβαση τους στην επιλογή της διαδικασίας της μετεγκατάστασης και / ή όταν η «προγύμναση» ή η «συμβουλευτική» των αιτούντων άσυλο είναι σύνηθες φαινόμενο. Ο υπεύθυνος της συνέντευξης πρέπει να υποβάλει ερωτήσεις ανοικτού τύπου και να προσπαθήσει να διαπιστώσει τα κίνητρα για την αλλαγή της θρησκείας και την επίδρασή της στη ζωή του αιτούντα άσυλο. Κριτήριο είναι σε κάθε περίπτωση ο βάσιμος και δικαιολογημένος φόβος του αιτούντα άσυλο ότι θα υποστεί στη χώρα καταγωγής του δίωξη για έναν από τους λόγους της Σύμβασης. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να διερευνηθεί εάν η αλλαγή της θρησκείας υπέπεσε στην αντίληψη των αρχών της χώρας καταγωγής του και ο τρό-

---

<sup>26</sup> Για παράδειγμα στις περιπτώσεις όπου ο αιτών άσυλο παντρεύεται στη χώρα ασύλου με αλλόθρησκο ή μνεί τα παιδιά του σε άλλη θρησκεία και εξαιτίας αυτής της στάσης του φοβάται ότι θα υποστεί δίωξη από τις αρχές της χώρας καταγωγής του.

πος της πιθανής αντιμετώπισής του από αυτές<sup>27</sup>. Απαιτούνται λεπτομερείς πληροφορίες για την κατάσταση που επικρατεί στη χώρα καταγωγής του προκειμένου να καθορισθεί εάν ο φόβος δίωξης είναι αντικειμενικά βάσιμος.

**36.** Οι αποκαλούμενες «ιδιοτελείς» δραστηριότητες του αιτούντα άσυλο δεν αποδεικνύουν βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης για έναν από τους λόγους της Σύμβασης εάν η καιροσκοπική τους φύση είναι προφανής για όλους, συμπεριλαμβανομένων των αρχών της χώρας καταγωγής, και δεν επισύρουν σοβαρές και επικίνδυνες συνέπειες για τον ενδιαφερόμενο εάν επιστρέψει. Όμως, σε κάθε περίπτωση πρέπει να εξεταστούν οι συνέπειες της επιστροφής στη χώρα καταγωγής και κάθε ενδεχόμενη βλάβη που δικαιολογεί το καθεστώς του πρόσφυγα ή προστασία συμπληρωματικής μορφής. Αν διαπιστωθεί ότι ο ισχυρισμός είναι ιδιοτελής αλλά παρόλα αυτά ο αιτών άσυλο εκφράζει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης εάν επιστρέψει απαιτείται η παροχή διεθνούς προστασίας. Όμως, η προφανής καιροσκοπική φύση της δράσης του μπορεί να βαρύνει αρνητικά όταν εξετάζονται οι πιθανές διαθέσιμες διαρκείς λύσεις, όπως για παράδειγμα ο τύπος του καθεστώτος διαμονής.

Γενεύη, 28.4.2004

---

<sup>27</sup> Παράγραφος 96 του Εγχειριδίου της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες «για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων», Δ' Έκδοση, Αθήνα 2003.



## Η Ακύρωση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα

### I. Εισαγωγή

1. Σύμφωνα με τις ισχύουσες αρχές και τα κριτήρια του προσφυγικού δικαίου το καθεστώς του πρόσφυγα μπορεί να απωλέσει, εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, κάθε πρόσωπο στο οποίο συμβαλλόμενο κράτος στη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και στο συναφές Πρωτόκολλο του 1967 έχει χορηγήσει την ιδιότητα του πρόσφυγα και / ή η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει καθορίσει ότι αποτελεί «πρόσφυγα εντολής». Πρέπει να διακρίνονται οι ακόλουθες τρεις κατηγορίες:

i) **Ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα:** πρόκειται για την απόφαση με την οποία κηρύσσεται ανίσχυρη η αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα το οποίο δεν θα έπρεπε να χορηγηθεί. Η ακύρωση αφορά τις οριστικές αποφάσεις καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα δηλαδή αυτές που δεν υπόκεινται σε προσφυγή ή σε επανεξέταση. Με την ακύρωση καθίσταται ανίσχυρο το χορηγηθέν καθεστώς του πρόσφυγα από την ημερομηνία του αρχικού καθορισμού (*ab initio* ή *ex tunc*)<sup>1</sup>.

ii) **Ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα:** πρόκειται για την αφαίρεση του καθεστώτος του πρόσφυγα στις περιπτώσεις όπου ο ενδιαφερόμενος εμπλέκεται σε πράξεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 ΣΤ (α) ή (γ) της Σύμβασης του 1951 μετά την αναγνώρισή

---

<sup>1</sup> Βλέπε *Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων*, Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Αθήνα 2004, 5<sup>η</sup> έκδοση, παράγραφο 117 : «Το άρθρο 1 Γ δεν αντιμετωπίζει την ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Είναι εντούτοις, δυνατό να προκύψουν περιστάσεις που να δείχνουν ότι κάποιο πρόσωπο δεν έπρεπε εξ αρχής να έχει αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, όταν π.χ. αποδεικνύεται στη συνέχεια ότι το καθεστώς του πρόσφυγα αναγνωρίστηκε με παραποίηση των πραγματικών γεγονότων ή όταν το εν λόγω πρόσωπο διαθέτει άλλη υπηκοότητα ή όταν αποδεικνύεται ότι στην περίπτωση του συγκεκριμένου προσώπου θα είχε εφαρμοσθεί κάποια από τις ρήτρες αποκλεισμού, αν ήταν από την αρχή γνωστά όλα τα κρίσιμα περιστατικά. Σε ανάλογες περιπτώσεις, ακυρώνεται συνήθως η απόφαση αναγνώρισης ενός προσώπου ως πρόσφυγα». Επίσης, Kapferer, *Cancellation of Refugee Status*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, Department of International Protection, PPLA/2003/02, March 2003.

του ως πρόσφυγα. Η ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα παράγει αποτελέσματα για το μέλλον (*ex nunc*).<sup>2</sup>

iii) **Παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα:** πρόκειται για τη λήξη της παρεχόμενης προστασίας κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 Γ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων επειδή η διεθνής προστασία δεν είναι αναγκαία ή δεν δικαιολογείται βάσει εκούσιων ενεργειών του ενδιαφερόμενου ή των θεμελιωδών αλλαγών της κατάστασης που επικρατεί στη χώρα καταγωγής του. Η παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα παράγει αποτελέσματα για το μέλλον (*ex nunc*).<sup>3</sup>

2. Οι προαναφερόμενοι τρόποι λήξης της διεθνούς προσφυγικής προστασίας δεν πρέπει να συγχέονται με την απέλαση που προβλέπει το άρθρο 32 της Σύμβασης του 1951 ούτε με την απώλεια της προστασίας λόγω της επαναπροώθησης που προβλέπει η παράγραφος 2 του άρθρου 33. Καμιά από τις διατάξεις αυτές δεν ορίζει για την απώλεια του καθεστώτος του πρόσφυγα όταν ο ενδιαφερόμενος πληρούσε τα κριτήρια του ορισμού της Σύμβασης του 1951 κατά το χρόνο εφαρμογής της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα<sup>4</sup>.

3. Στο παρόν Σημείωμα εξετάζονται οι νομικές προϋποθέσεις της ακύρωσης του καθεστώτος του πρόσφυγα που έχει χορηγηθεί από κράτος συμβαλλόμενο στη Σύμβαση του 1951. Οι όροι «ακύρωση» και «ανάκληση» χρησιμοποιούνται κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 1. Το νομικό πλαίσιο της παύσης του καθεστώτος του πρόσφυγα αναλύεται στις κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας για την Παύση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα<sup>5</sup> και αυτό του αποκλεισμού στις κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας για την Εφαρμογή των Ρητρών Αποκλεισμού<sup>6</sup>.

## II. Νομικό πλαίσιο της διαδικασίας της ακύρωσης

### A. Γενικά

4. Το ζήτημα της ακύρωσης αναφύεται όταν για βάσιμους λόγους πιστεύεται ότι κατά την εφαρμογή της διαδικασίας καθορισμού δεν θα

---

<sup>2</sup> Βλέπε « Η εφαρμογή των ρητρών αποκλεισμού : Άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων» σε ΕΔΠΑ 2003, σελ. 58 και ειδικότερα παραγράφους 11 και 17.

<sup>3</sup> Βλέπε «Παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 1 Γ (5) και (6) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων» σε ΕΔΠΑ 2003.

<sup>4</sup> Βλέπε « Η εφαρμογή των ρητρών αποκλεισμού : Άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων» σε ΕΔΠΑ 2003 και ειδικότερα παράγραφο 10.

<sup>5</sup> Βλέπε υποσημείωση 3.

<sup>6</sup> Βλέπε υποσημείωση 4.

έπρεπε να είχε αναγνωρισθεί στον αιτούντα άσυλο το καθεστώς του πρόσφυγα. Πρόκειται για την περίπτωση όπου σύμφωνα με ενδείξεις κατά το χρόνο έκδοσης της αρχικής απόφασης ο αιτών άσυλο δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις υπαγωγής στο άρθρο 1 Α (2) της Σύμβασης ή πληρούσε τις προϋποθέσεις υπαγωγής στις ρήτρες αποκλεισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

5. Κατ' αρχήν, όσοι δεν δικαιούνταν τη διεθνή προστασία όταν αναγνωρίστηκαν πρόσφυγες δεν μπορούν να ισχυριστούν ότι υπέστησαν βλάβη από την ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα που δεν θα έπρεπε να είχε χορηγηθεί. Σκοπός της Σύμβασης του 1951 δεν είναι η διεύρυνση της διεθνούς προστασίας σε όσους δεν τη χρειάζονται ή δεν την αξίζουν. Είναι απαραίτητο να αποκατασταθεί η εσφαλμένη αναγνώριση των αναγκών προστασίας ώστε να διασφαλιστεί η ακεραιότητα του ορισμού του πρόσφυγα. Για τους προαναφερόμενους λόγους η ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα, παρότι δεν προβλέπεται ρητά στη Σύμβαση του 1951, είναι απόλυτα σύμφωνη με το σκοπό της και το αντικείμενό της. Όμως, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια η ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα είναι νόμιμη μόνον εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις.

#### **B. Γενικές αρχές δικαίου**

6. Επειδή η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 δεν ρυθμίζουν ρητά την ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα εφαρμόζονται εν προκειμένω οι γενικές αρχές του δικαίου. Αν και υπάρχουν διαφοροποιήσεις στα συστήματα του αγγλοσαξονικού και του ρωμαϊκού δικαίου αλλά ακόμα και στις χώρες που υπάγονται στο ίδιο σύστημα δικαίου, μοιάζουν τα νομικά κριτήρια και οι προϋποθέσεις που εφαρμόζονται γενικότερα στην ακύρωση. Το νομικό πλαίσιο που έχει αναπτυχθεί στο διεθνές προσφυγικό δίκαιο και οι ισχύουσες γενικές αρχές προβλέπουν τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται ώστε να είναι νόμιμη η ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα ενώ ταυτόχρονα διασφαλίζουν όσους βάσιμα επικαλούνται δικαιολογημένο φόβο δίωξης κατά την έννοια της Σύμβασης του 1951 από την αυθαίρετη ή τη διακριτική ακύρωση του καθεστώτος τους.

7. Στις περισσότερες περιπτώσεις είναι έγκυρη και δεσμευτική η εσφαλμένη δικαστική ή διοικητική απόφαση. Η εξουσία επανεξέτασης της απόφασης αυτής αποτελεί εξαίρεση στον κανόνα ότι η οριστική κρίση μιας υπόθεσης ενεργεί ως *res judicata*. Αυτή η αρχή, που εκφράζεται ευρέως στη νομοθεσία και στη νομολογία των κρατών, προβλέπει ότι μια υπόθεση που έχει κριθεί δικαστικά δεν μπορεί να επανεξεταστεί εκτός εάν συντρέχουν ειδικές προϋποθέσεις που ορίζει ρητά ο νόμος. Και ενώ η αρ-

χή *res judicata* ισχύει και για τις οριστικές διοικητικές πράξεις, οι προϋποθέσεις επανεξέτασής τους κατά την ισχύουσα εθνική νομοθεσία και/ή τις γενικές αρχές του δικαίου είναι ηπιότερες για το διοικούμενο συγκρινόμενες με αυτές που προβλέπονται για την επανεξέταση των δικαστικών αποφάσεων. Στο σύστημα του ρωμαϊκού δικαίου οι λόγοι επανεξέτασης που προβλέπει ο νόμος θεωρείται ότι αποτελούν την «εξαίρεση» στον κανόνα της νομικής ισχύος των οριστικών διοικητικών πράξεων που κατ' αρχήν απαγορεύει την επανεξέταση της υπόθεσης. Στο αγγλοσαξονικό δικαϊκό σύστημα η αρχή *res judicata* πρέπει επίσης να ανταποκρίνεται στη θεωρία σύμφωνα με την οποία θεωρούνται άκυρες οι αποφάσεις που εκδίδονται από μια αρχή που ενεργεί εκτός της αρμοδιότητάς της (*ultra vires*) και, άρα, μπορεί οποτεδήποτε να καταργηθούν. Στο παρόν σημείωμα αναλύονται οι προϋποθέσεις και τα κριτήρια της ακύρωσης του χορηγηθέντος με διοικητική πράξη καθεστώτος του πρόσφυγα.

8. Η επανεξέταση μιας οριστικής διοικητικής πράξης με σκοπό την ακύρωσή της, πρέπει να συμβιβάζει τις γενικές αρχές της νομικής ασφάλειας και της προστασίας των θεμιτών προσδοκιών ή των «κεκτημένων δικαιωμάτων» με το περιεχόμενο και τις συνέπειες της αρχής της νομιμότητας. Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας οι αρχές δεσμεύονται από το νόμο και οι παρανόμως δημιουργηθείσες καταστάσεις πρέπει να επανορθώνονται. Ταυτόχρονα όμως η αρχή της νομιμότητας μπορεί να απαγορεύει στα κρατικά όργανα να ακυρώνουν μια εσφαλμένη διοικητική πράξη όταν ευθύνονται για το σφάλμα που εμπεριέχει<sup>7</sup>. Επιπλέον, η αρχή της αναλογικότητας υπαγορεύει να λαμβάνονται υπόψη οι συνέπειες της ακύρωσης της εσφαλμένης απόφασης για το διοικούμενο<sup>8</sup>. Εν προκειμένω εφαρμόζονται οι εγγυήσεις και οι διασφαλίσεις του δικαίου χαρακτήρα της διαδικασίας.

9. Συνοπτικά, ανεξάρτητα από τους λόγους επανεξέτασης μιας υπόθεσης, η εξαρχής (*ab initio*) ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα είναι νόμιμη μόνον εφόσον επιβάλλεται από λόγους που στηρίζονται στα κατάλληλα αποδεικτικά στοιχεία, οι συνέπειές της δεν είναι δυσανάλογες και σοβαρά επιβλαβείς για τον ενδιαφερόμενο και η σχετική απόφαση εκδίδεται στο πλαίσιο διαδικασίας που διέπεται από αρχές που εγγυώνται και διασφαλίζουν το δίκαιο χαρακτήρα της.

### Γ. Διαδικασία ακύρωσης

10. Η επανεξέταση του οριστικά καθορισθέντος καθεστώτος του πρόσφυγα από την εκδούσα αρχή, από ανώτερο ιεραρχικά όργανο της ίδιας διοικητικής αρχής ή από δικαστήριο απαιτεί πάντα νομική βάση.

<sup>7</sup> Βλέπε στη συνέχεια, παράγραφο 28.

<sup>8</sup> Βλέπε στη συνέχεια, παράγραφο 29.

Ανάλογα με το νομικό πλαίσιο αυτή μπορεί να αναζητηθεί είτε στη νομοθεσία είτε στις ισχύουσες γενικές αρχές του δικαίου.

**11.** Σύμφωνα με την εθνική προσφυγική νομοθεσία ή το ισχύον διοικητικό δίκαιο, η επανεξέταση μιας οριστικής απόφασης με την οποία αναγνωρίζεται το καθεστώς του πρόσφυγα υπόκειται σε προθεσμία, που μπορεί να κυμαίνεται από λίγους μήνες έως αρκετά χρόνια από την έκδοση της απόφασης. Η προϋπόθεση αυτή δεν ισχύει προκειμένου για αποφάσεις που εκδόθηκαν λόγω πλάνης ή άλλης επιλήψιμης συμπεριφοράς του αιτούντα άσυλο. Οι αποφάσεις αυτές μπορεί να επανεξεταστούν οποτεδήποτε αν και διαδικαστικοί κανόνες μπορεί να επιβάλουν στην αρμόδια αρχή να εφαρμόσει τη σχετική διαδικασία εντός ορισμένου χρόνου από της γνώσης των κρίσιμων στοιχείων. Αλλά ακόμα και όταν η νομοθεσία δεν ορίζει ειδικότερα προθεσμία για την επανεξέταση μιας οριστικής απόφασης η επί μακρό αδράνεια της αρμόδιας αρχής μπορεί να απαγορεύει την εφαρμογή της διαδικασίας της ακύρωσης, αφού στις περιπτώσεις που η καθυστέρηση προκαλεί βλάβη στον ενδιαφερόμενο δεν πληρούνται οι επιταγές του δικαίου χαρακτήρα της διαδικασίας.

**12.** Οι αρμόδιες αρχές μπορεί να λάβουν γνώση των πληροφοριών που αμφισβητούν το θετικό καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα σε ευρύ φάσμα περιστάσεων που εκτείνεται από τις απλές συμπτώσεις έως την εκ του νόμου προβλεπόμενη επανεξέταση διατάξεων της εθνικής προσφυγικής νομοθεσίας. Στην πράξη, η ακύρωση μπορεί να στηρίζεται στις προφανείς αντιφάσεις των ισχυρισμών των προσφύγων ή άλλων στο πλαίσιο μεταγενέστερης διαδικασίας, όπως είναι η εξέταση αιτήματος για μόνιμη διαμονή ή για οικογενειακή συνένωση. Οι πληροφορίες που οδηγούν στην εφαρμογή του άρθρου 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 μπορεί επίσης να ανακύψουν στο πλαίσιο ανακρίσεων ή της διαδικασίας έκδοσης.

**13.** Σύμφωνα με γενικό κανόνα, η διαδικασία της ακύρωσης δεν πρέπει να εφαρμόζεται παρά μόνον όταν για βάσιμους λόγους υπάρχουν αμφιβολίες για τον εσφαλμένο αρχικό καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα.

### **III. Λόγοι ακύρωσης του καθεστώτος του πρόσφυγα**

**14.** Προϋπόθεση της ακύρωσης μιας διοικητικής πράξης είναι η διαπίστωση ότι είναι εσφαλμένη η κρίση της ουσίας της υπόθεσης. Όταν πρόκειται για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα τα σχετικά κριτήρια της ουσίας είναι αυτά του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951 που ορίζει τις προϋποθέσεις αναγνώρισης των αναγκών προστασίας (βλέπε κατωτέρω, παραγράφους 15 και 16). Η επανεξέταση και η ακύρωση της σχετικής απόφασης, που εμπεριέχει ουσιαστικό σφάλμα, εξαρ-

τώνται από τις περιστάσεις που οδήγησαν την αρμόδια αρχή στην έκδοσή της. Τα σχετικά κριτήρια μπορεί να απορρέουν από τις γενικές αρχές δικαίου και το εθνικό διοικητικό δίκαιο (βλέπε κατωτέρω, παραγράφους 17 έως 29).

#### **α) Ουσιαστικές προϋποθέσεις ακύρωσης του καθεστώτος του πρόσφυγα**

**15.** Για να δικαιολογείται η ακύρωση της αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα πρέπει να διαπιστωθεί ότι η αρχική απόφαση δεν ήταν ορθή, επειδή:

i) ο αιτών άσυλο **δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951** για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα<sup>9</sup>,

ii) ο αιτών άσυλο **πληρούσε τις προϋποθέσεις εφαρμογής της ρήτρας αποκλεισμού**. Δηλαδή:

- **Δεν είχε ανάγκη τη διεθνή προστασία** καθόσον απολαμβάνει την προστασία άλλων οργάνων ή υπηρεσιών του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών εκτός της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (άρθρο 1 Δ της Σύμβασης του 1951<sup>10</sup>) ή έχει αναγνωριστεί πρόσφυγας από τις αρμόδιες αρχές μιας άλλης χώρας ή έχει αποκτήσει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που είναι συναφή με την κτήση της υπηκοότητας της χώρας όπου έχει εγκατασταθεί (άρθρο 1 Ε της Σύμβασης του 1951<sup>11</sup>) ή

<sup>9</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951 ο όρος «πρόσφυγας» εφαρμόζεται σε κάθε πρόσωπο που συνεπεία δικαιολογημένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων ευρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή λόγω του φόβου τούτου δεν επιθυμεί να απολαύει της προστασίας της χώρας ταύτης ή εάν μη έχον υπηκοότητα τινά και ευρισκόμενον ... εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους αυτού διαμονής, δεν δύναται, ή λόγω του φόβου τούτου δεν επιθυμεί να επιστρέψει εις ταύτην.

<sup>10</sup> Βλέπε «Η εφαρμογή του άρθρου 1 Δ της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων στους Παλαιστίνιους Πρόσφυγες» σε ΕΔΠΑ 2002.

<sup>11</sup> Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων, Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Αθήνα 2004, 5<sup>η</sup> έκδοση, παράγραφοι 144-146: «144. Η διάταξη αυτή αναφέρεται στα πρόσωπα εκείνα που κατά τα λοιπά συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις για την αναγνώρισή τους ως πρόσφυγες και έχουν γίνει δεκτά σε μια χώρα στην οποία τους απονεμήθηκαν τα περισσότερα από τα δικαιώματα που κανονικά απολαύουν οι πολίτες τους, αλλά όχι η πλήρης ιθαγένεια. (Για πρόσωπα αυτά αναφέρονται συχνά ως «εθνικοί πρόσφυγες» - national refugees). Η χώρα που τους δέχεται έχει συνήθως πληθυσμό ίδιας εθνικής καταγωγής με αυτούς. [Κατά την επεξεργασία αυτής της ρήτρας αποκλεισμού οι συντάκτες της Σύμβασης είχαν κατά νου βασικά τους γερμανικής καταγωγής πρόσφυγες που έφταναν στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και τους αναγνωρίζονταν τα



• **Ήταν ανάξιος της διεθνούς προστασίας** επειδή για σοβαρούς λόγους πιστεύεται ότι έχει διαπράξει αδικήματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951<sup>12</sup>.

**16.** Η ακύρωση κατ' εφαρμογή μιας από εκ των ρητρών αποκλεισμού της Σύμβασης του 1951 είναι νόμιμη μόνον εφόσον όλες οι προϋποθέσεις εφαρμογής της σχετικής διάταξης (άρθρο 1 Δ, 1 Ε, 1 ΣΤ) συντρέχαν κατά το χρόνο καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Στην πράξη, η ακύρωση στο πλαίσιο του αποκλεισμού συχνά ανακύπτει όταν πρόκειται για την εφαρμογή του άρθρου 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951. Όταν αποκαλύπτονται πληροφορίες από τις οποίες προκύπτει ότι μπορεί κατά το χρόνο του καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα να εφαρμοζόταν το άρθρο 1 ΣΤ πρέπει να αξιολογηθούν πλήρως όλες οι πτυχές των περί ασύλου ισχυρισμών. Είναι αναγκαίο να αποδειχθεί σύμφωνα με τα σχετικά νομικά κριτήρια ότι οι πράξεις που αποδίδονται στον αιτούντα άσυλο πληρούν τις προϋποθέσεις του αποκλεισμού από την προστασία και ότι οι πληροφορίες είναι αξιόπιστες και έγκυρες ώστε να ιδρυθεί η ατομική ευθύνη του ενδιαφερόμενου για τις εν λόγω πράξεις. Τέλος, η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί να εξισορροπούνται οι συνέπειες του αποκλεισμού με τη σοβαρότητα του αδικήματος<sup>13</sup>.

#### **β) Προϋποθέσεις ακύρωσης των οριστικών διοικητικών πράξεων**

**17.** Τυπικά, η εθνική νομοθεσία επιτρέπει την ακύρωση των πλημμελών οριστικών διοικητικών πράξεων. Οι προϋποθέσεις ακύρωσής τους εξαρτώνται από τη δικαιολογητική βάση της πλημμέλειας. Δηλαδή, μπορεί να είναι προϊόν:

---

*δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που συνδέονται με τη γερμανική ιθαγένεια*]. 145. Δεν υπάρχει επακριβής ορισμός των «δικαιωμάτων και υποχρεώσεων» που θα θεμελιωναν λόγω αποκλεισμού με βάση αυτή τη ρήτρα. Πρέπει ωστόσο να λεχθεί ότι ο αποκλεισμός εφαρμόζεται, όταν το καθεστώς του έχει κατά πολύ εξομοιωθεί με εκείνο που απολαύει ο πολίτης της χώρας. Ειδικότερα, πρέπει, όπως ο πολίτης, να προστατεύεται απόλυτα από την εκτόπιση και την απέλαση. 146. Η ρήτρα αναφέρεται σε πρόσωπο που «έχει εγκατασταθεί» στην εν λόγω χώρα. Αυτό προϋποθέτει συνεχή διαμονή και όχι απλή επίσκεψη. Ένα πρόσωπο που διαμένει έξω από τη χώρα και δεν απολαύει της διπλωματικής προστασίας αυτής της χώρας, δεν θίγεται από τη ρήτρα αποκλεισμού».

<sup>12</sup> Βλέπε « Η εφαρμογή των ρητρών αποκλεισμού : Άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων» σε ΕΔΠΑ 2003 και ειδικότερα παραγράφους 13 έως 16.

<sup>13</sup> Για τις αρχές δικαίου και τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 βλέπε « Η εφαρμογή των ρητρών αποκλεισμού : Άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων» σε ΕΔΠΑ 2003.

i) απατηλής ενέργειας του αιτούντα άσυλο, που αφορά στις προϋποθέσεις αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα,

ii) άλλης επιλήψιμης συμπεριφοράς του αιτούντα άσυλο που επιδρά ουσιωδώς στην αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα, για παράδειγμα όταν έχει διαπράξει τα αδικήματα της απειλής ή της δωροδοκίας,

iii) εσφαλμένης εφαρμογής του νόμου και / ή εσφαλμένης εκτίμησης των πραγματικών περιστατικών από την αρμόδια αρχή.

**18.** Στην συνέχεια αναλύεται η εφαρμογή των προαναφερόμενων κριτηρίων στις περιπτώσεις χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα όταν ο αιτών άσυλο δεν πληρούσε κατά το χρόνο της αναγνώρισης τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951.

#### *Απατηλή ενέργεια του αιτούντα άσυλο*

**19.** Σύμφωνα με γενικώς αποδεκτή αρχή μπορεί να ακυρωθεί οποτεδήποτε η διοικητική πράξη που εκδόθηκε βάσει πλανημένης αντίληψης για τη συνδρομή των πραγματικών περιστατικών. Η αρχή αυτή αποτυπώνεται στις εθνικές προσφυγικές νομοθεσίες, στη νομοθεσία που εφαρμόζεται εν γενει στις διοικητικές διαδικασίες, στη νομολογία, στη θεωρία καθώς και στα έγγραφα πολιτικής της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Είναι επίσης γενικά αποδεκτό ότι μια απόφαση που στηρίζεται σε παραπλανητικά στοιχεία δεν μπορεί να αποτελεί τη βάση για θεμιτές προσδοκίες ή κεκτημένα δικαιώματα.

**20.** Όταν λόγος της ακύρωσης είναι η πλάνη η νομοθεσία και η νομολογία των κρατών πάγια απαιτούν να συντρέχουν σωρευτικά οι εξής τρεις προϋποθέσεις:

α) να είναι αντικειμενικά εσφαλμένοι οι ισχυρισμοί του αιτούντα άσυλο,

β) να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ αυτών των ισχυρισμών και του καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, και

γ) να έχει ο αιτών άσυλο την πρόθεση να παραπλανήσει τις αρχές.

**21.** Τα αποδεικτικά στοιχεία που μπορεί να επικαλεστεί η αρχή που αμφισβητεί τους εσφαλμένους ισχυρισμούς του αιτούντα άσυλο αναλύονται στη συνέχεια, στις παραγράφους 30 έως 34.

**22.** Ο «αιτιώδης σύνδεσμος» σημαίνει ότι οι παραπλανητικοί ισχυρισμοί ή ομολογίες του αιτούντα άσυλο πρέπει να αφορούν σε «σχετικά» γεγονότα ή σε «πραγματικά περιστατικά», δηλαδή σε στοιχεία τα οποία ήσαν καθοριστικά για την αναγνώρισή του. Στην πράξη, ψευδείς ισχυρισμοί συχνά αφορούν την ταυτότητα και / ή την ιθαγένεια του αιτούντα άσυλο ή τις περιστάσεις που προκάλεσαν τη διαφυγή του από τη χώρα καταγωγής του. Επειδή οι παραπλανητικοί ισχυρισμοί γι' αυτά τα στοιχεία είναι βαρύνουσας σημασίας και δημιουργούν προβλήματα στην

αξιολόγηση της γενικότερης αξιοπιστίας του αιτήματος ασύλου, είναι κατ' αρχήν καθοριστικά δεδομένα για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα.

**23.** Για τον καθορισμό της «πρόθεσης εξαπάτησης» οι κριτές των αιτημάτων ασύλου πρέπει να επιδεικνύουν ευαισθησία στην ιδιαιτερότητα της κατάστασης που βιώνουν οι αιτούντες άσυλο. Τραυματικές εμπειρίες, ο χρόνος που έχει παρέλθει ή η ένταση των παρελθόντων γεγονότων συχνά δυσκολεύουν τον αιτούντα άσυλο να μιλήσει ελεύθερα και να εξιστορήσει με πληρότητα τα πραγματικά περιστατικά χωρίς ασυνέπειες ή σύγχυση. Παραλείψεις ή σπασίματα σημασίας ή ανακρίβειες, αόριστοι ή εσφαλμένοι ισχυρισμοί που είναι επουσιώδεις δεν πρέπει να κρίνονται ως αποφασιστικής σημασίας δεδομένα που υποθάλπουν την αξιοπιστία του αιτούντα άσυλο, και σε κάθε περίπτωση δεν πρέπει να θεωρούνται επαρκείς για την απόδειξη της «πρόθεσης του αιτούντα άσυλο να εξαπατήσει». Η χρήση πλαστών ή πλαστογραφημένων εγγράφων πρέπει επίσης να εκτιμάται υπό το φως των περιστάσεων κάθε περίπτωσης: αρκετά συχνά οι αιτούντες άσυλο εξαναγκάζονται να χρησιμοποιήσουν πλαστά έγγραφα προκειμένου να διαφύγουν τη δίωξη. Η χρήση πλαστών ή πλαστογραφημένων εγγράφων δεν καθιστά αυτή καθεαυτή το αίτημα ασύλου δόλιο και ουδέποτε πρέπει να οδηγεί στην ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα, με την προϋπόθεση ότι είναι γνωστές η πραγματική ταυτότητα και η ιθαγένεια του αιτούντα άσυλο, οι οποίες αποτελούν τη βάση της αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Επιπρόσθετα, πρέπει να σημειωθεί ότι η ακύρωση δεν συνιστά μέσο «τιμωρίας» για τους επικληθέντες εσφαλμένους ισχυρισμούς.

**24.** Η ακύρωση κατ' εφαρμογή λόγου αποκλεισμού στηρίζεται συχνά σε παραπλανητικούς ισχυρισμούς ή ομολογίες του αιτούντα άσυλο. Στις περιπτώσεις αυτές, το καθεστώς του πρόσφυγα μπορεί να ακυρωθεί εφόσον κατά το χρόνο έκδοσης της αρχικής απόφασης αναγνώρισης συνέτρεχαν όλες οι προϋποθέσεις εφαρμογής της ρήτρας αποκλεισμού. Δεν είναι αναγκαίο να αποδείξει η αρμόδια αρχή ότι ο αιτών άσυλο επικαλέστηκε ψευδή στοιχεία, αν και η αντιμετώπιση αυτή μπορεί να σημαίνει ότι εφαρμόζονται προθεσμίες που απαγορεύουν την επανεξέταση της υπόθεσης μετά την πάροδο ορισμένου χρόνου.

#### ***Άλλη επιλήξιμη συμπεριφορά του αιτούντα άσυλο***

**25.** Η απόφαση χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα μπορεί βάσιμα να ακυρωθεί όταν ο αιτών άσυλο δωροδότησε ή απείλησε τον κριτή του αιτήματός του και αυτή η συμπεριφορά του ήταν ουσιώδης για την αναγνώρισή του ως πρόσφυγα παρότι δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951.

**Ακύρωση λόγω σφάλματος της αρμόδιας αρχής**

**26.** Η έκδοση θετικής απόφασης επί του αιτήματος ασύλου μπορεί να οφείλεται σε σφάλμα του κριτή της υπόθεσης. Το καθεστώς του πρόσφυγα μπορεί να αναγνωρισθεί εκ λάθους της αρμόδιας αρχής στο νομικό χαρακτηρισμό των πραγματικών περιστατικών που εξετάζει, για παράδειγμα συνάγοντας πλημμελώς ότι η βλάβη που φοβάται ο αιτών άσυλο συνιστά δίωξη και / ή ότι στηρίζεται σε έναν από τους λόγους φόβου δίωξης που αναφέρονται στη Σύμβαση ή παρερμηνεύοντας τις προϋποθέσεις εφαρμογής κάποιας ρήτρας αποκλεισμού (εσφαλμένη εφαρμογή του νόμου). Η αρχή μπορεί επίσης να παραλείψει να συγκεντρώσει τα ορθά πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, για παράδειγμα επειδή δεν υποβλήθηκαν οι κατάλληλες ερωτήσεις κατά τη διεξαγωγή της συνέντευξης για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα ή επειδή συνέτρεχε περίπτωση αδυναμίας της ορθής διεξαγωγής της λόγω της μεταγενέστερης της έκδοσης της απόφασης αποκάλυψης κρίσιμων πραγματικών γεγονότων (εσφαλμένη αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών).

**27.** Κατά την εξέταση της συνδρομής των προϋποθέσεων αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα οι κριτές είναι συνήθως ελεύθεροι να εκτιμήσουν και να αξιολογήσουν τις πληροφορίες που επικαλούνται οι αιτούντες άσυλο στα όρια του δικαστικού ελέγχου. Η εσφαλμένη εκτίμηση των αποδεικτικών του αιτήματος ασύλου στοιχείων μπορεί να αποτελέσει βάση της ακύρωσης της διοικητικής πράξης με την οποία αναγνωρίστηκε το καθεστώς του πρόσφυγα. Η θετική απόφαση που εκδόθηκε επί αιτήματος παροχής διεθνούς προστασίας δεν μπορεί να αντιστραφεί μόνον λόγω της διαφορετικής μεταγενέστερης εκτίμησης του βάσιμου και δικαιολογημένου χαρακτήρα του φόβου δίωξης ή της μεταβολής της αντίληψης όσον αφορά στην αξιοπιστία του αιτούντα άσυλο<sup>14</sup>.

**28.** Η ισχύουσα εθνική νομοθεσία προβλέπει αυστηρές προϋποθέσεις για την επανεξέταση της οριστικής διοικητικής απόφασης που ωφελεί το διοικούμενο όταν η πλημμέλειά της αποδίδεται αποκλειστικά στην αρμόδια εκδούσα αρχή. Συχνά, προβλέπονται προθεσμίες: εφόσον εκπνεύσουν ακόμα και παράνομες αποφάσεις δεν μπορούν να ακυρωθούν. Όταν ο αιτών άσυλο παρουσίασε τους ισχυρισμούς του καλόπιστα και άρα δικαιούτο να εμπιστευθεί την ορθότητα και την ισχύ της απόφασης, οι αρχές της νομικής ασφάλειας και της προστασίας των θεμιτών προσδοκιών συνήθως υπερκεράζουν το συμφέρον του κράτους να αποκαταστήσει σφάλματα για τα οποία ευθύνονται τα αρμόδια να κρίνουν την αίτηση ασύλου όργανά του. Σε παρόμοιες περιπτώσεις απαγορεύεται η ακύρωση της απόφασης ή μπορεί να προβλέπεται η καταβολή αποζημίωσης στον ενδιαφερόμενο.

<sup>14</sup> Βλέπε σχετικά στη συνέχεια, παράγραφο 33.

**29.** Σε όλες τις προαναφερόμενες περιπτώσεις, εφαρμόζεται η αρχή της αναλογικότητας και απαιτείται να συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος για την διόρθωση της πλημμελούς απόφασης που λειτουργεί ως αντίβαρο στο συμφέρον του διοικούμενου για τη διατήρησή της<sup>15</sup>. Όλες οι σχετικές περιστάσεις της υπόθεσης πρέπει να ληφθούν υπόψη, συμπεριλαμβανομένων της διάρκειας της παραμονής του ενδιαφερόμενου και του επιπέδου της κοινωνικής και οικονομικής ένταξής του στη χώρα ασύλου καθώς και της ενδεχόμενης βλάβης που μπορεί να προκαλέσει η ακύρωση της απόφασης. Όταν επιβάλλεται η ακύρωση της αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα κατ' εφαρμογή ρήτρας αποκλεισμού, η σοβαρότητα της άδικης πράξης είναι σημαντικό προς εκτίμηση στοιχείο κατά την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας.

#### **IV. Εκτίμηση των αποδεικτικών στοιχείων**

##### **α) Αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία προκύπτει ο λόγος της ακύρωσης**

**30.** Η δικαιολογητική βάση της ακύρωσης πρέπει να τεκμηριώνεται με αποδεικτικά στοιχεία. Κατ' αρχήν και με την επιφύλαξη των εθνικών κανόνων δικαίου περί την απόδειξη κάθε είδους πληροφορία μπορεί να στοιχειοθετήσει αποδεδειγμένα το λόγο ακύρωσης με την προϋπόθεση ότι χρησιμοποιείται στα όρια των παραμέτρων που αναλύονται στη συνέχεια.

**31.** Σε όλες τις περιπτώσεις, τα αποδεικτικά στοιχεία στα οποία στηρίζεται η ακύρωση πρέπει να συνίστανται σε πληροφορίες που αφορούν ουσιώδεις ισχυρισμούς ασύλου για την έκδοση της αρχικής θετικής απόφασης. Παρόμοιες πληροφορίες αποδεικνύουν ότι συντρέχει λόγος απόρριψης ή αποκλεισμού κατά το χρόνο της αρχικής αξιολόγησης του αιτήματος ασύλου. Τα προαναφερόμενα δεν πρέπει να συγχέονται με τις πληροφορίες που αφορούν θεμελιώδεις αλλαγές των περιστάσεων και μπορεί να αποτελέσουν βάση για την εφαρμογή της ρήτρας παύσης ή δραστηριότητες αναγνωρισμένου πρόσφυγα που μπορεί να δικαιολογούν την ανάκληση του καθεστώτος του, την απέλαση ή την απώλεια της προστασίας από την επαναπροώθηση.

**32.** Σε πολλές περιπτώσεις η αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα εξαρτάται από την αξιοπιστία των πληροφοριών που επικαλέστηκαν οι αιτούντες προς υποστήριξη των ισχυρισμών τους για τη βασιμότητα του λόγου του φόβου δίωξης. Η ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα δεν μπορεί ποτέ να βασιστεί μόνο στη μεταβολή της άποψης της αρμόδιας αρχής, που ενδεχομένως μεταγενέστερα αξιολογεί τα γεγονότα της υπόθεσης από διαφορετική γωνία. Η διαφορετική εκτίμηση της αξιοπιστίας δικαιολογεί την ακύρωση μόνον όταν η αρχική κρίση για την αξι-

<sup>15</sup> Βλέπε σχετικά ανωτέρω, παράγραφο 8.

οπιστία του βασικού ισχυρισμού του αιτήματος ασύλου που οδήγησε στην αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα είναι προφανώς αντιφατική αξιολογούμενη στο πλαίσιο των δεδομένων του φακέλου κατά το χρόνο του αρχικού καθορισμού ή είναι ασυνεπής αξιολογούμενη στο πλαίσιο νεότερων και έγκυρων πληροφοριών που αφορούν ουσιώδη για τον καθορισμό της αξιοπιστίας πραγματικά περιστατικά.

**33.** Κάποιες έννομες τάξεις απαγορεύουν στα κρατικά όργανα να επανεξετάζουν μια οριστική απόφαση ή να την ακυρώσουν επικαλούμενα αποδεικτικά στοιχεία που γνώριζε ο κριτής της υπόθεσης ή που το όργανο μπορούσε να γνωρίζει αλλά αμέλησε να συμμορφωθεί με την υποχρέωση της ορθής εκτίμησης των πραγματικών γεγονότων της υπόθεσης. Ενόψει παρόμοιων περιορισμών, η ακύρωση της απόφασης προϋποθέτει την ύπαρξη «νέων αποδεικτικών στοιχείων», δηλαδή πληροφοριών που είτε ήταν ανύπαρκτες είτε ήταν άγνωστες κατά το χρόνο έκδοσης της αρχικής απόφασης καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

#### **β) Βάρος της απόδειξης και η αποδεικτική ισχύς των ισχυρισμών**

**34.** Κατά κανόνα, το βάρος της απόδειξης φέρει όποιος προβάλλει τον ισχυρισμό. Στη διαδικασία της ακύρωσης, το βάρος της απόδειξης φέρει κατ' αρχήν το όργανο που επανεξετάζει την αρχική απόφαση. Το βάρος της απόδειξης αντιστρέφεται όταν τα αποδεικτικά στοιχεία αποτελούν μαχητό τεκμήριο, όπως είναι για παράδειγμα το ισχυρό διαβατήριο από το οποίο προκύπτει ότι η ιθαγένεια του αιτούντα άσυλο είναι διαφορετική από αυτήν που επικαλέστηκε κατά τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα.

**35.** Το μέτρο της απόδειξης για την ακύρωση συνδέεται στενά με το απαιτούμενο για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα. Στο στάδιο του καθορισμού ο κριτής υποχρεούται να αποφασίσει εάν με βάση τα αποδεικτικά στοιχεία που υποβάλει ο αιτών άσυλο και τους ισχυρισμούς που προβάλλει είναι πιθανό να είναι αξιόπιστο το περιεχόμενο του αιτήματός του. Ο αιτών υποχρεούται να προβάλλει ευλογοφανείς και συνεπείς ισχυρισμούς χωρίς να αντιφάσκει με γεγονότα γνωστά «tois pási», δηλαδή υποχρεούται να παρουσιάζει την υπόθεσή του με τρόπο εξισορροπημένο που εμπνέει αξιοπιστία. Πρέπει επίσης να αποδείξει ότι ο φόβος δίωξης που διατρέχει είναι βάσιμος, δηλαδή εύλογα δυνατό να επισυμβεί<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Βλέπε σχετικά «Ερμηνευτικό Σημείωμα της Έπατης Αρμοστείας. Το βάρος της απόδειξης και η αποδεικτική ισχύς των ισχυρισμών κατά την εξέταση των αιτημάτων ασύλου», σε ΕΔΠΑ 1999.



**36.** Η ακύρωση μπορεί να δικαιολογείται μόνον εάν τα (νέα) αποδεικτικά στοιχεία, τα οποία γνώριζε έγκαιρα η αρμόδια να κρίνει τα αιτήματα ασύλου αρχή, στηρίζουν την αρνητική κρίση για την αξιοπιστία του αιτούντα και / ή τη βασιμότητα του φόβου δίωξης για έναν από τους λόγους της Σύμβασης. Στις περιπτώσεις που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 ΣΤ πρέπει να υπάρχουν σαφείς και αξιόπιστες αποδείξεις ικανές να στηρίζουν τους «σοβαρούς λόγους να πιστεύεται» ότι ο αιτών άσυλο έχει εμπλακεί σε πράξεις που υπάγονται σ' αυτό.

### γ) Άλλα ζητήματα της απόδειξης

**37.** Σύμφωνα με το νομικό καθεστώς που διέπει τις διαδικασίες ακύρωσης στις περισσότερες χώρες ο καθορισμός της ορθότητας της αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα μπορεί να στηρίζεται μόνον σε πληροφορίες του κριτή της υπόθεσης κατά το χρόνο εφαρμογής της αρχικής διαδικασίας. Στις διαδικασίες της ακύρωσης είναι δεκτά μόνον τα νέα στοιχεία που στηρίζουν ή αναιρούν τη βάση της κατάργησης του αρχικού καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

**38.** Υπάρχουν περιπτώσεις όπου τα (νέα) αποδεικτικά στοιχεία αναιρούν εν μέρει τη βάση του αρχικού καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα αλλά τα αρχικώς υποβληθέντα στηρίζουν την αναγνώριση. Για παράδειγμα, οι παραπλανητικοί ισχυρισμοί ή ομολογίες μπορεί να πλήττουν μερικές, αλλά όχι όλες τις πληροφορίες που επικαλέστηκε ο αιτών άσυλο. Σε κάποιες χώρες, η ισχύουσα νομοθεσία προβλέπει ειδικά την εξέταση των «εναπομεινάντων αποδεικτικών στοιχείων». Όμως, ακόμα και χωρίς σχετικές ρητές διατάξεις η αρχή υποχρεούται πάντα να καθορίζει εάν, επί τη βάσει των πληροφοριών που είχε ο κριτής στη διάθεσή του κατά το χρόνο του αρχικού καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα ο αιτών άσυλο πληρούσε τις προϋποθέσεις του ορισμού<sup>17</sup>. Αντιβαίνει στη Σύμβαση του 1951 η απόφαση ακύρωσης του καθεστώτος του πρόσφυγα όταν υπάρχουν «εναπομεινάντα αποδεικτικά στοιχεία» που στηρίζουν τον ισχυρισμό του αιτούντα άσυλο για βάσιμο φόβο δίωξης κατά το χρόνο του αρχικού καθορισμού.

---

<sup>17</sup> Για παράδειγμα, σε μια περίπτωση ανιθαγενούς γεννηθέντος σε χώρα της Μέσης Ανατολής που ισχυρίστηκε ψευδώς ότι είχε γεννηθεί σε άλλη χώρα, οι αρχές της χώρας ασύλου διαπίστωσαν ότι ο κριτής είχε στη διάθεσή του αρκετά αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία προέκυπτε ότι η εθνοτική ομάδα του αιτούντα άσυλο στη χώρα όπου είχε γεννηθεί υπόκειτο διακρίσεις που συνιστούν δίωξη.

### **V. Ακύρωση: διαδικασία υποχρεωτική ή υποκείμενη στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης;**

**39.** Οι ρήτρες ακύρωσης της εθνικής προσφυγικής νομοθεσίας και το γενικό διοικητικό δίκαιο συχνά προβλέπουν ότι εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των αρχών να αναλάβουν την πρωτοβουλία εφαρμογής της διαδικασίας ακύρωσης καθώς και της ακύρωσης της απόφασης. Προτιμώνται οι διατάξεις που ορίζουν ότι η ακύρωση εναπόκειται και προϋποθέτει την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της αρμόδιας αρχής επειδή επιτρέπουν την πλήρη αξιολόγηση των περιστάσεων κάθε υπόθεσης, λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψη τις αρχές της Σύμβασης του 1951 και τις γενικές αρχές του δικαίου.

**40.** Η αρμόδια αρχή υποχρεούται να ασκήσει την προβλεπόμενη από το νόμο διακριτική ευχέρεια στο πλαίσιο των τασσόμενων προϋποθέσεων και του σκοπού της καθώς και των ορίων του ελέγχου από ανώτερες διοικητικές αρχές ή δικαστήρια. Κατ' αρχήν, οι αποφάσεις της πρέπει να λαμβάνονται με μέτρο εύλογο που ανταποκρίνεται στα διαθέσιμα αποδεικτικά στοιχεία. Έτσι, αφού αξιολογήσουν όλα τα σχετικά δεδομένα οι αρχές μπορεί να αποφασίσουν να μην ακυρώσουν το καθεστώς του πρόσφυγα παρότι υπάρχουν (νέα) αποδεικτικά στοιχεία ή δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις αναγνώρισής του κατά τον αρχικό καθορισμό. Η καταλληλότητα της απόφασης εξαρτάται από τις ειδικότερες περιστάσεις κάθε υπόθεσης και εναπόκειται στην κρίση των αρχών.

**41.** Σε κάποιες χώρες, η ακύρωση είναι υποχρεωτική όταν συντρέχουν ορισμένοι λόγοι, συνήθως όταν ο αιτών άσυλο παραπλάνησε τις αρχές. Σε άλλες, αναγνωρίζεται ότι ακόμα και ο αιτών άσυλο που παραπλάνησε τις αρχές μπορεί να έχει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης και άρα το προστατευτικό καθεστώς του πρόσφυγα δεν πρέπει να ακυρώνεται αυτόματα.

### **VI. Ζητήματα διαδικασίας**

**42.** Κατά την ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα επιβάλλεται να εφαρμόζονται στο ακέραιο οι εγγυήσεις του δικαίου χαρακτήρα της σχετικής διαδικασίας. Εν προκειμένω, διακυβεύονται αγαθά ιδιαίτερα υψηλού επιπέδου καθώς καθορίζεται το αίτημα προστασίας του ενδιαφερόμενου από την επαναπροώθηση κατά τα οριζόμενα στη Σύμβαση του 1951 και αμφισβητείται το νομικό καθεστώς που ήδη έχει αναγνωρισθεί.

**43.** Οι ελάχιστες διαδικαστικές εγγυήσεις είναι οι ακόλουθες:

i) η ακύρωση μπορεί να αποφασιστεί σε εξατομικευμένη βάση, συμπεριλαμβανομένης της περίπτωσης όπου η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε κατ' εφαρμογή της ταχύρρυθμης διαδικασίας κατά την οποία μπορεί να μην εξετάστηκαν ενδελεχώς οι περιστάσεις διαφυγής του πρό-



σφυγα ή της ομαδικής αναγνώρισης (*prima facie*). Σε κάθε υπόθεση πρέπει να αποδεικνύονται οι λόγοι που καθιστούν την ακύρωση νόμιμη και προσήκουσα,

ii) ο πρόσφυγας του οποίου το καθεστώς πρόκειται να ακυρωθεί πρέπει να ενημερωθεί για τη φύση της διαδικασίας που ακολουθείται και για τα αποδεικτικά στοιχεία που συνηγορούν στην ακύρωση. Πρέπει να του δοθεί η ευκαιρία να υποβάλλει τις απόψεις του και να παρουσιάσει στοιχεία για να αντικρούσει τους ισχυρισμούς της παραπλανητικής ή άλλης επιλήψιμης συμπεριφοράς ή για να ανταποδείξει οιονδήποτε άλλο λόγο ακύρωσης που επικαλείται η αρμόδια αρχή.

iii) εφόσον είναι αναγκαίο, πρέπει να του παρέχεται η συνδρομή διερμηνέα,

iv) πρέπει να επιτρέπεται η συνδρομή συνηγόρου,

v) στο πλαίσιο της διαδικασίας ακύρωσης πρέπει πάντα να διεξάγεται συνέντευξη. Στον ενδιαφερόμενο πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα να αναφερθεί στην ουσία της υπόθεσης. Επιπρόσθετα, πρέπει να του κοινοποιείται κλήση για τη συνέντευξη ώστε να προετοιμαστεί γι' αυτήν. Η ακύρωση ερήμην του ενδιαφερόμενου επιτρέπεται μόνον σε εξαιρετικές περιστάσεις και εφόσον καταβλήθηκε κάθε δυνατή προσπάθεια ενημέρωσής του για τη συζήτηση της υπόθεσης.

vi) είναι ουσιαστικό το δικαίωμα της άσκησης προσφυγής ή της επανεξέτασης των αποφάσεων με τις οποίες ακυρώνονται οι αποφάσεις αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Η προσφυγή ή η επανεξέταση πρέπει να κριθούν από διαφορετικό όργανο ή από όργανο στο οποίο δεν συμμετέχουν τα μέλη που έλαβαν την προσβαλλόμενη απόφαση. Η προσφυγή κατά της απόφασης ακύρωσης πρέπει να επιτρέπει την επίκληση ισχυρισμών που αφορούν τόσο τις νομικές πλημμέλειες της προσβαλλόμενης απόφασης όσο και την εσφαλμένη αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών. Η άσκηση της προσφυγής ή της επανεξέτασης πρέπει να έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα: το καθεστώς του πρόσφυγα πρέπει να παραμένει εν ισχύ έως την έκδοση οριστικής απόφασης επί της ακύρωσης.

## VII. Αποτελέσματα και συνέπειες

**44.** Η ακύρωση καθιστά εξυπαρχής (*ab initio*) ανίσχυρο τον εσφαλμένο καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα. Θεωρείται ως μηδέποτε εκδοθείσα η αρχική απόφαση αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα: ο αιτών άσυλο δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του ορισμού του πρόσφυγα κατά το χρόνο εφαρμογής του αρχικού καθορισμού.

**45.** Κατ' αρχήν η απώλεια του καθεστώτος του πρόσφυγα σημαίνει ότι οι ενδιαφερόμενοι υπάγονται στις νομικές διατάξεις που ρυθμίζουν την παρουσία των αλλοδαπών στην ενδιαφερόμενη χώρα. Κάποια κράτη

χορηγούν στους πρόσφυγες άδειες παραμονής ή διαμονής, που κανονικά παραμένουν εν ισχύ, εκτός εάν ακυρωθούν στο πλαίσιο μιας χωριστής διαδικασίας. Άλλα, υποχρεώνουν σε άμεση απομάκρυνση από το έδαφός τους τους πρόσφυγες των οποίων το καθεστώς ακυρώθηκε. Ανάλογα με το ισχύον δίκαιο, πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα υποβολής αίτησης αναστολής εκτέλεσης της απόφασης απομάκρυνσης.

**46.** Μετά την ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα, τα κράτη μπορεί να επιτρέψουν την παραμονή των ενδιαφερομένων στο έδαφός τους για λόγους που δικαιολογούν τη συμπληρωματική μορφή προστασίας ή την ικανοποίηση ανθρωπιστικών αναγκών. Η λύση αυτή πρέπει να εξετάζεται και μπορεί να είναι η κατάλληλη ειδικά όταν έσφαλε η αρχή που αποφάσισε τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα κατά τον καθορισμό αιτήματος που υποβλήθηκε καλόπιστα ή όταν η ακύρωση μπορεί να επιφέρει δυσανάλογα επιβαρυντικές συνέπειες ή να προκαλέσει ιδιαίτερη βλάβη. Όταν η ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα πλήττει τα παιδιά, τα κράτη – συμμορφούμενα με τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού του 1989 – υποχρεούνται να εξετάσουν το ενδεχόμενο παροχής προστασίας εάν αυτή υπαγορεύεται από την αρχή του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού. Πρέπει να εξετάζονται και άλλες μορφές προστασίας, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας από την επαναπροώθηση σε χώρα όπου ο ενδιαφερόμενος κινδυνεύει από βασανιστήρια ή από απάνθρωπη μεταχείριση.

**47.** Συνέπεια της ακύρωσης του καθεστώτος του πρόσφυγα είναι η ακύρωση του παρακολουθηματικού καθεστώτος, ειδικά των μελών της οικογένειας. Σε αυτές τις περιπτώσεις πρέπει να δοθεί στους ενδιαφερόμενους η δυνατότητα να υποβάλουν αυτοτελώς αίτημα ασύλου, εάν το επιθυμούν, και να αποδείξουν ότι συνέτρεχαν στο πρόσωπό τους οι προϋποθέσεις εφαρμογής του ορισμού του πρόσφυγα.

**48.** Η ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα δεν αποκλείει τη μεταγενέστερη υποβολή αιτήματος για διεθνή προστασία. Παραβιάζει τη Σύμβαση του 1951 κάθε διάταξη νόμου που ορίζει ότι ο προγενέστερος καθορισμός του καθεστώτος του πρόσφυγα καθιστά απαράδεκτο το μεταγενέστερο αίτημα για παροχή διεθνούς προστασίας, αφού δεν μπορεί να αποκλειστούν οι περιπτώσεις όπου ο ενδιαφερόμενος μπορεί να εκφράζει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης είτε όταν εφαρμόζεται η διαδικασία της ακύρωσης ή αργότερα. Επί των αιτημάτων αυτών πρέπει να αποφασίζει διαφορετικός κριτής ή εφόσον πρόκειται για συλλογικά όργανα στη σύνθεσή τους δεν πρέπει να συμμετέχουν τα μέλη που έκριναν το προγενέστερο αίτημα ασύλου.

Τμήμα Προστασίας και Νομικών Συμβουλών  
Διεύθυνση Διεθνούς Προστασίας  
Γενεύη, 22.11.2004



## ΣΗΜΕΙΩΜΑ

**για την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου των αιτούντων άσυλο που επιστρέφονται στην Ελλάδα, μεταξύ άλλων, κατ' εφαρμογή των ρυθμίσεων για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου ή της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας**

Από σχετικές έρευνες της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και από αναφορές που έχουν υποβληθεί από διάφορες μη κυβερνητικές οργανώσεις, προκύπτει ότι μπορεί να υποστούν το μέτρο της κράτησης και να απελαθούν από την Ελλάδα χωρίς να έχει εξεταστεί κατ' ουσία το αίτημά τους για διεθνή προστασία, αιτούντες άσυλο που αφού υπέβαλαν το αίτημά τους αναχώρησαν από τη χώρα και στη συνέχεια επέστρεψαν σ' αυτήν. Τα παραπάνω αφορούν περιπτώσεις όσων επέστρεψαν κατ' εφαρμογή των ρυθμίσεων για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου, όπως είναι ο Κανονισμός Δουβλίνο II, καθώς και της έννοιας της τρίτης ασφαλούς χώρας ασύλου.

Η άρνηση της πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου στηρίζεται στην ακόλουθη διάταξη του Προεδρικού Διατάγματος 61/1999.

Άρθρο 2 : Εξέταση αιτημάτων ασύλου – Ενέργειες υπηρεσιών

[...]

8. Καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, ο αιτών άσυλο υποχρεούται να παραμένει στον τόπο διαμονής που δήλωσε ή του καθορίστηκε. Σε περίπτωση αυθαίρετης απομάκρυνσής του, διακόπτεται η διαδικασία εξέτασης της αίτησής του με απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, η οποία κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο ως αγνώστου διαμονής. Αν εντός ευλόγου χρόνου, που δεν μπορεί να υπερβεί τους τρεις (3) μήνες από την ημερομηνία εκδόσεως της απόφασης, ο αιτών επανεμφανισθεί στις αρμόδιες Αρχές, προσκομίζοντας επίσημα στοιχεία από τα οποία να αποδεικνύεται ότι η απουσία του οφείλετο σε λόγους ανωτέρας βίας, η παραπάνω απόφαση ανακαλείται και η αίτηση ασύλου

εξετάζεται κατ' ουσίαν. Και στις δύο περιπτώσεις ενημερώνεται ο Εκπρόσωπος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στη χώρα μας, ο οποίος δικαιούται να ζητήσει λεπτομέρειες σχετικά με την πορεία της διαδικασίας και να εκθέσει τις τυχόν παρατηρήσεις του προς τις αρμόδιες Αρχές.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 8 του Προεδρικού Διατάγματος 61/1999 οι αιτούντες άσυλο ενημερώνονται για τη «διακοπή» της διαδικασίας εξέτασης του αιτήματός τους για άσυλο εάν αναχωρήσουν αυθαίρετα από την Ελλάδα. Συνήθως αδυνατούν να ζητήσουν την επανεξέταση της υπόθεσής τους, καθώς γενικότερα η προβλεπόμενη προθεσμία των τριών μηνών έχει εκπνεύσει.

Σε κάποιες περιπτώσεις, οι ελληνικές αρχές έκριναν τους περί φόβου δίωξης ισχυρισμούς του αιτούντα άσυλο και απέρριψαν το αίτημά του με απόφαση που εξέδωσαν μετά την «εξαφάνισή» του.

Συνήθως, όταν ο αιτών άσυλο επιστρέφεται στην Ελλάδα έχει ήδη εκπνεύσει η προθεσμία για την άσκηση προσφυγής, συμπεριλαμβανομένης αυτής που αφορά την προσφυγή στο Συμβούλιο Επικρατείας, κατά των αποφάσεων διακοπής της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα ή απόρριψης του αιτήματος ασύλου με συνέπεια να αδυνατεί να αιτηθεί την επανεξέταση της υπόθεσής του.

Ενόψει των ανωτέρω, όταν οι αιτούντες άσυλο επιστρέφουν στην Ελλάδα συνήθως κρατούνται για απέλαση στους ειδικούς χώρους του αεροδρομίου όπου ενημερώνονται για την απόφαση διακοπής της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα ή απόρριψης της αίτησης ασύλου που είχαν υποβάλει στις ελληνικές αρχές. Όταν είναι πρακτικά εφικτό μπορεί να απελαθούν χωρίς να εξετάσουν προσηκόντως οι αρμόδιες αρχές τους ουσιαστικούς περί ασύλου ισχυρισμούς τους.

Εξαίρεσεις στην προαναφερόμενη πρακτική προβλέπει το άρθρο 5 του προαναφερόμενου Προεδρικού Διατάγματος. Όμως, η δυνατότητα επανεξέτασης εξαρτάται από την υποβολή νέων στοιχείων και από τη διακριτική ευχέρεια του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης.

**Άρθρο 5 : Επανεξέταση αιτήματος ασύλου**

Αίτηση αλλοδαπού για παροχή ασύλου δεν εξετάζεται, εφόσον η προηγούμενη έχει απορριφθεί από τη Διοίκηση σε τελευταίο βαθμό. Κατ' εξαίρεση, ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου, δύναται να διατάξει την εξ' υπαρχής εξέταση αιτήματος ασύλου, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 2 και 3 του παρόντος διατάγματος, αν προσκομίζονται από τον

αιτούντα νέα κρίσιμα αποδεικτικά στοιχεία που αφορούν το πρόσωπό αυτού ή των μελών της οικογένειάς του και τα οποία, εάν ήταν γνωστά πριν από την έκδοση της οριστικής απόφασης, θα αποτελούσαν βασικό κριτήριο αναγνώρισής του ως πρόσφυγα. Δεν επιτρέπεται επανεξέταση αιτημάτων ασύλου που εξετάστηκαν με την ταχύρρυθμη διαδικασία του άρθρου 4 του παρόντος διατάγματος και απορρίφθηκαν.

Στις περισσότερες περιπτώσεις απορρίπτεται το αίτημα «επανεξέτασης» καθώς είναι συσταλτική η ερμηνεία των «νέων κρίσιμων αποδεικτικών στοιχείων».

Οι αιτούντες άσυλο δικαιούνται να προσφύγουν στο Συμβούλιο Επικρατείας κατά της απόφασης που αρνείται την επανεξέταση της υπόθεσής τους, που διατάσσει την κράτηση και την απέλασή τους. Όμως, στην πράξη, οι αιτούντες άσυλο που κρατούνται στον ειδικό χώρο του αεροδρομίου διαθέτουν ελάχιστο χρόνο για να προετοιμάσουν αίτηση επανεξέτασης του αιτήματός τους με βάση το άρθρο 5 του Προεδρικού Διατάγματος ή προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας. Δεν έχουν πρόσβαση σε νομικό σύμβουλο, συμπεριλαμβανομένης της αναγκαίας τεχνογνωσίας που απαιτείται για την προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας, ή σε διερμηνείς ή μεταφραστές, και αδυνατούν να καλύψουν το υψηλό κόστος της προσφυγής στη δικαιοσύνη. Παρότι προβλέπεται η εφαρμογή του ευεργετήματος της πενίας, η σχετική διαδικασία απαιτεί αυτοτελή αίτηση και δεν μπορεί να εξασφαλισθεί εκ των προτέρων η θετική έκβασή της. Στο μεταξύ πρέπει να καταβληθούν τα έξοδα.

Ενόψει των ανωτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ανησυχεί επειδή υπάρχει πραγματικός κίνδυνος περαιτέρω απομάκρυνσης των αιτούντων άσυλο που επιστρέφονται στην Ελλάδα σε χώρα όπου κινδυνεύουν να διωχθούν, κατά παράβαση της αρχής της μη επαναπροώθησης η οποία αποτυπώνεται στο άρθρο 33 παρ. 1 της Σύμβασης του 1951.

Πρέπει να υπογραμμισθεί ότι σε αρκετές περιπτώσεις οι αιτούντες άσυλο αποφάσισαν να αναχωρήσουν από την Ελλάδα λόγω των ελάχιστων πιθανοτήτων να αναγνωριστούν πρόσφυγες. Το 2003 το συνολικό ποσοστό αναγνώρισης για όλες τις μορφές διεθνούς προστασίας ήταν μηδενικό σε πρώτο βαθμό. Ακόμα και στο δεύτερο βαθμό εξέτασης των αιτημάτων ασύλου το 2003 το ποσοστό αναγνώρισης ήταν περίπου 1% για όλες τις μορφές διεθνούς προστασίας (καθεστώς της Σύμβασης του 1951 και συμπληρωματικές μορφές προστασίας – ανθρωπιστικό καθεστώς). Αναμένεται να είναι παρόμοια τα ποσοστά αναγνώρισης το 2004. Κατά συνέπεια στους αιτούντες άσυλο των οποίων απορρίφθηκε το αίτημα ή διακόπηκε η διαδικασία εξέτασης του αιτήματός τους για παροχή διε-

θνούς προστασίας μπορεί να περιλαμβάνονται άτομα που εμπίπτουν στην εντολή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες.

Πρόσθετοι λόγοι που αναγκάζουν τους αιτούντες άσυλο να αναχωρήσουν από την Ελλάδα είναι η έλλειψη των κέντρων υποδοχής και οι ανεπαρκείς συνθήκες διαβίωσης στα υπάρχοντα. Επιπλέον, οι αιτούντες άσυλο δεν ενημερώνονται συστηματικά ότι δεν έχουν τη δυνατότητα να υποβάλουν αίτημα ασύλου σε άλλο κράτος μέλος.

Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες οι αιτούντες άσυλο δεν πρέπει να τιμωρούνται επειδή δεν γνωρίζουν τις ρυθμίσεις για τον καθορισμό του κράτους που είναι αρμόδιο να εξετάσει το αίτημά τους για άσυλο. Η ρητή ή η σιωπηρή παραίτηση των ενδιαφερομένων από την αίτηση ασύλου (για παράδειγμα με την αυθαίρετη απομάκρυνση) μπορεί να συνεπάγεται διακοπή της διαδικασίας και κλείσιμο του φακέλου (και όχι την απόρριψη του αιτήματος) αλλά η επιστροφή του ενδιαφερόμενου πρέπει να καθιστά εφικτή τη δυνατότητα επανεξέτασης του αιτήματος ασύλου. Κατά συνέπεια, μετά την επιστροφή των αιτούντων άσυλο πρέπει σε όλες τις περιπτώσεις να επανεξετάζονται τα αιτήματα ασύλου στα οποία διακόπηκε η διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Όταν η απόφαση με την οποία απορρίπτεται κατ' ουσία το αίτημα ασύλου εκδίδεται μετά την αυθαίρετη απομάκρυνση του αιτούντα άσυλο θα πρέπει να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα άσκησης προσφυγής εφόσον επικαλείται βάσιμους λόγους για επανεξέταση της υπόθεσής του. Σε κάθε περίπτωση, λόγω του κινδύνου παραβίασης της αρχής της μη επαναπροώθησης πρέπει να παρέχεται πραγματική δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά της απόφασης απέλασης. Για τους προαναφερόμενους λόγους, πρέπει, μεταξύ άλλων, να παρέχεται στους αιτούντες άσυλο πρόσβαση σε εξειδικευμένους επαγγελματίες που μπορούν να ασκήσουν προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας.

Εκτός από τους αιτούντες άσυλο, κινδυνεύουν να κρατηθούν και να απελαθούν όταν επιστρέφουν από άλλο κράτος και άτομα στα οποία η Ελλάδα έχει αναγνωρίσει την ανάγκη διεθνούς προστασίας. Ειδικότερα, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες γνωρίζει περιπτώσεις ατόμων στα οποία η Ελλάδα είχε χορηγήσει «ανθρωπιστικό καθεστώς» και στη συνέχεια χωρίς ιδιαίτερη αιτιολογία ανακάλεσε την παρασχεθείσα προστασία. Αν και οι περιπτώσεις αυτές αφορούν τόσο όσους διαμένουν στην Ελλάδα όσο και όσους έχουν κατά τα προεκτεθέντα αναχωρήσει, οι δεύτεροι αντιμετωπίζουν ανυπέβλητες δυσκολίες όσον αφορά στην άσκηση προσφυγής στο Συμβούλιο Επικρατείας, που αποτελεί το ύστατο και μοναδικό ένδικο μέσο αποτελεσματικής προστασίας.

Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει εκφράσει στο Ελληνικό Υπουργείο Δημόσιας Τάξης την ανησυχία της για τις προεκτεθείσες πρακτικές. Το Γραφείο επέστησε την προσοχή στον κίνδυνο επαναπροώθησης αιτούντων άσυλο καθώς παρόμοιες πρακτικές στερούν από τους ενδιαφερόμενους το δικαίωμά τους για κατ' ουσίαν εξέταση των ισχυρισμών τους για την ανάγκη προστασίας τους. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει επίσης εκφράσει την ανησυχία της για την ανεπαρκή δυναμικότητα των κέντρων υποδοχής και τις συνθήκες διαβίωσης που επικρατούν σε μερικά από αυτά, για το χαμηλό ποσοστό αναγνώρισης και το έλλειμμα ανεξαρτησίας της επιτροπής εξέτασης των αιτημάτων ασύλου σε δεύτερο βαθμό. Ελπίζει να συνεργαστεί με τη νέα κυβέρνηση της Ελλάδας ώστε να επιλύσει κάποια από τα προαναφερόμενα προβλήματα αν και διαφαίνεται ότι η σχετική διαδικασία θα είναι μακρόχρονη.

Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλωσόρισε τη Σύμβαση του Δουβλίνου και τον Κανονισμό Δουβλίνο II στο μέτρο που εκφράζουν επίσημες ρυθμίσεις μεταξύ των κρατών για τον καθορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο να εξετάσει το αίτημα ασύλου. Η θέση αυτή στηρίζεται στην άποψη ότι η εφαρμογή παρόμοιων συμφωνιών πρέπει να διασφαλίζει προσηκόντως την ικανοποίηση των αναγκών προστασίας των αιτούντων άσυλο. Όμως, αυτές οι ρυθμίσεις δεν απαλλάσσουν τις αρχές των κρατών που αποφασίζουν την επιστροφή των αιτούντων άσυλο από τις υποχρεώσεις τους να εξασφαλίσουν, μεταξύ άλλων, το σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης κατ' εφαρμογή του άρθρου 33 παρ. 1 της Σύμβασης του 1951. Αυτή η προσέγγιση επιβεβαιώθηκε επίσης από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου όσον αφορά στην εφαρμογή του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έτσι, στην απόφαση Τ.Ι. κατά Ηνωμένου Βασιλείου<sup>1</sup> (Απόφαση της 7.3.2000, Προσφυγή υπ' αριθμ. 43844/98) το Δικαστήριο έκρινε ότι:

Στην υπό κρίση υπόθεση η έμμεση απομάκρυνση σε μια ενδιάμεση χώρα, όπως είναι επίσης ένα Συμβαλλόμενο Κράτος, δεν επιδρά στην ευθύνη του Ηνωμένου Βασιλείου να διασφαλίσει ότι ο προσφεύγων, ως συνέπεια της απόφασής του, δεν θα απελαθεί ούτε θα εκτεθεί σε κίνδυνο μεταχείρισης αντίθετης με το άρθρο 3 της Σύμβασης. Ούτε μπορεί το Ηνωμένο Βασίλειο να επικαλεστεί αυτόματα το πλαίσιο των ρυθμίσεων που υιοθετήθηκαν με τη Σύμβαση του Δουβλίνου.

---

<sup>1</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: βλέπε στο κεφάλαιο Νομολογία Διεθνών Δικαστηρίων και Οργάνων της παρούσας έκδοσης.



Δεδομένης της πρακτικής που εφαρμόζεται στην Ελλάδα όσον αφορά στους αιτούντες άσυλο που επιστρέφουν στη χώρα και σύμφωνα με την υποχρέωση του κράτους, που αποφασίζει την επιστροφή τους, για πρόληψη της έμμεσης επαναπροώθησης, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ζητά από τα κράτη που αποφασίζουν την επαναπροώθηση αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα να λαμβάνουν προηγουμένως εγγυήσεις από τις Ελληνικές αρχές ότι θα παρασχεθεί στους ενδιαφερόμενους η πρόσβαση σε δίκαιη εξέταση των ουσιαστικών ισχυρισμών τους για διεθνή προστασία. Αναφορικά με τις «διακοπείσες» περιπτώσεις, πρέπει να παρασχεθεί στους ενδιαφερόμενους αιτούντες άσυλο η δυνατότητα ολοκλήρωσης της εφαρμογής της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Στην περίπτωση της κατ' ουσίαν απόρριψης του αιτήματος ασύλου πρέπει να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο αιτούντα άσυλο η δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά της απορριπτικής απόφασης όταν για βάσιμους λόγους αιτιολογεί την εκπρόθεσμη άσκησή της. Έως ότου αλλάξει η προαναφερόμενη πρακτική των Ελληνικών αρχών, τα κράτη μπορούν, εναλλακτικά, να αναλάβουν την ευθύνη εξέτασης των αιτημάτων ασύλου κατ' εφαρμογή του άρθρου 3 παρ. 2 του Κανονισμού Δουβλίνο II.

Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες  
Νοέμβριος 2004



## ΓΕΝΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ ΤΟΥ ΟΗΕ

58<sup>η</sup> Σύνοδος  
Θέμα ημερήσιας διάταξης: 93 (c)

***Απόφαση 58/208 της Γενικής Συνέλευσης  
Διεθνής Μετανάστευση και Ανάπτυξη<sup>1</sup>***  
[επί της έκθεσης της Δεύτερης Επιτροπής (A/58/483/Add.3)]

Η Γενική Συνέλευση,

Υπενθυμίζοντας το Πρόγραμμα Δράσης της Διεθνούς Διάσκεψης για τον Πληθυσμό και την Ανάπτυξη που υιοθετήθηκε στο Κάιρο<sup>2</sup> και ειδικότερα το κεφάλαιο X για τη διεθνή μετανάστευση και τις δράσεις κλειδιά για την περαιτέρω υλοποίηση του Προγράμματος Δράσης που παρατίθεται στο παράρτημα της απόφασης S – 21/2 της Γενικής Συνέλευσης της 2ας Ιουλίου 1999 και ειδικότερα το κεφάλαιο II.C για τη διεθνή μετανάστευση καθώς και τις σχετικές διατάξεις της Διακήρυξης της Κοπεγχάγης για την Κοινωνική Ανάπτυξη<sup>3</sup>, του Προγράμματος Δράσης της Διάσκεψης Κορυφής για την Κοινωνική Ανάπτυξη<sup>4</sup>, του Προγράμματος Δράσης που υιοθετήθηκε από την Τέταρτη Παγκόσμια Διάσκεψη για τις Γυναίκες<sup>5</sup> και τα τελικά έγγραφα που υιοθέτησε η Γενική Συνέλευση κατά τις 24<sup>η</sup> και 25<sup>η</sup> ειδικές συνόδους της,

Υπενθυμίζοντας επίσης τις αποφάσεις της 49/127 της 19.12.1994, 50/123 της 20.12.1995, 52/189 της 18.12.1997, 54/212 της 22.12.1999 και 56/203 της 21.12.2001 για τη διεθνή μετανάστευση και ανάπτυξη καθώς και την από 27.7.1995 απόφαση 1995/313 του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου,

---

<sup>1</sup> Υιοθετήθηκε κατά την 58<sup>η</sup> σύνοδο της Γενικής Συνέλευσης. Έγγραφο A/RES/58/208 της 13.2.2004. Απόδοση στην ελληνική: Έρικα Καλαντζή.

<sup>2</sup> Report of the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13 September 1994, Chapter I, Resolution I, Annex.

<sup>3</sup> Report of the World Summit for Social Development, Copenhagen, 6-12 March 1995, Chapter I, Resolution I, Annex I.

<sup>4</sup> Ibid, Annex II.

<sup>5</sup> Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995, Chapter I, Resolution I, Annex II.

Υπενθυμίζοντας περαιτέρω την απόφασή της 57/270B της 23.2003 για την ολοκληρωμένη και συντονισμένη υλοποίηση και παρακολούθηση των συμπερασμάτων των σημαντικών διασκέψεων και διασκέψεων κορυφής του Ο.Η.Ε. στον οικονομικό και στον κοινωνικό τομέα,

Επαναβεβαιώνοντας τις υποχρεώσεις όλων των κρατών να προάγουν και να προστατεύουν τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, επαναβεβαιώνοντας επίσης την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και υπενθυμίζοντας τη Διεθνή Σύμβαση για την Εξάλειψη Κάθε Μορφής Φυλετικών Διακρίσεων<sup>1</sup>, τη Σύμβαση για την Εξάλειψη κάθε Μορφής Διακρίσεων σε Βάρος των Γυναικών<sup>2</sup> και τη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού<sup>3</sup>,

Υπενθυμίζοντας τη Διεθνή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων όλων των Μεταναστών Εργαζομένων και των Μελών των Οικογενειών τους, που άρχισε να ισχύει τον Ιούλιο του 2003,

Υπενθυμίζοντας επίσης ότι οι αρχηγόι κρατών και κυβερνήσεων αποφάσισαν στη Διάσκεψη Κορυφής του Ο.Η.Ε. για τη Χιλιετία να υιοθετήσουν, μεταξύ άλλων, μέτρα για να διασφαλίσουν το σεβασμό και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών, των μεταναστών εργαζομένων και των οικογενειών τους, να εξαλείψουν τις αυξανόμενες πράξεις ρατσισμού και ξενοφοβίας σε αρκετές κοινωνίες και να προάγουν μεγαλύτερη αρμονία και ανοχή σε όλες τις κοινωνίες,

Επαναβεβαιώνοντας ότι η Γενική Συνέλευση και το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο υποχρεούνται να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει του Χάρτη του Ο.Η.Ε. και ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να προσπαθήσουν να εκπληρώσουν τους στόχους των σχετικών διασκέψεων του Ο.Η.Ε. κατά το σχεδιασμό των πολιτικών και την παροχή οδηγιών για την εφαρμογή τους και κατά το συντονισμό των δραστηριοτήτων του Ο.Η.Ε. στον τομέα του πληθυσμού και της ανάπτυξης, συμπεριλαμβανομένων των δραστηριοτήτων για τη διεθνή μετανάστευση,

Επαναβεβαιώνοντας επίσης ότι είναι απαραίτητο τα όργανα του Ο.Η.Ε. και άλλες διεθνείς οργανώσεις να ενισχύσουν την οικονομική και τεχνική υποστήριξη που παρέχουν στις αναπτυσσόμενες χώρες καθώς και στις χώρες με μεταβατική οικονομία ώστε να στηρίξουν τη μετανάστευση που συμβάλει στην ανάπτυξη,

---

<sup>1</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το Ν.Δ. 494/1970 (ΦΕΚ 77, τ. Α')

<sup>2</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με Ν. 1342/1983 (ΦΕΚ 39, τ. Α')

<sup>3</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με Ν. 2101/1992 (ΦΕΚ 192, τ. Α')

Λαμβάνοντας υπόψη τις απόψεις των κρατών μελών για τη σύγκληση διάσκεψης από τον Ο.Η.Ε. για τη διεθνή μετανάστευση, το αντικείμενό της, τη μορφή και την ατζέντα και υπογραμμίζοντας την περιορισμένη ανταπόκριση στην έρευνα που διεξήγαγε η Γραμματεία και σε αυτό το πλαίσιο καλώντας το Γενικό Γραμματέα να συνεχίσει να εξετάζει το θέμα αυτό,

Υπογραμμίζοντας το έργο του Προγράμματος της Διεθνούς Μεταναστευτικής Πολιτικής του Ινστιτούτου του Ο.Η.Ε. για την Κατάρτιση και την Έρευνα, του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης και του Ταμείου Πληθυσμών του Ο.Η.Ε., σε συνεργασία με το Διεθνές Γραφείο Εργασίας, το Γραφείο του Υπατου Αρμοστή του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, το Γραφείο του Υπατου Αρμοστή του Ο.Η.Ε. για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και άλλους σχετικούς διεθνείς και περιφερειακούς θεσμούς, με στόχο την ενίσχυση της ικανότητας των κυβερνήσεων να διαχειρίζονται τα κύματα των μεταναστών σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο και άρα την ενίσχυση της ευρύτερης συνεργασίας μεταξύ των κρατών προς την κατεύθυνση της εύτακτης μετανάστευσης,

Γνωρίζοντας ότι, μεταξύ άλλων σημαντικών παραγόντων, τόσο εθνικών όσο και διεθνών, η διεύρυνση του οικονομικού και κοινωνικού χάσματος μεταξύ των κρατών και η περιθωριοποίηση κάποιων κρατών στην παγκόσμια οικονομία, εν μέρει λόγω των άνισων συνεπειών των ωφελειών της παγκοσμιοποίησης και της φιλελευθεροποίησης, έχουν συμβάλει στη δημιουργία μεγάλων μεταναστευτικών κυμάτων μεταξύ των κρατών και στην ένταση του πολύπλοκου φαινομένου της διεθνούς μετανάστευσης,

Γνωρίζοντας επίσης ότι παρά την ύπαρξη ήδη υιοθετηθέντος κώδικα αρχών, είναι ανάγκη να ενισχυθεί η διεθνής συνεργασία σε θέματα μετανάστευσης και να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες, συμπεριλαμβανομένων των κατάλληλων μηχανισμών, για τη διασφάλιση του σεβασμού και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειας όλων των μεταναστών και των οικογενειών τους, και ειδικότερα των γυναικών εργαζομένων μεταναστών,

Σημειώνοντας τα δικαιώματα των μεταναστών και την υποχρέωσή τους να σέβονται την εθνική νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένης της μεταναστευτικής νομοθεσίας,

Υπογραμμίζοντας ότι η γενικότερη δέσμευση για πολύπολιτισμικότητα συμβάλλει στη δημιουργία πλαισίου για την αποτελεσματική ένταξη των μεταναστών, προλαμβάνοντας και καταπολεμώντας τη διακριτική μεταχείριση και προάγοντας την αλληλεγγύη και τη συνοχή στις κοινωνίες των χωρών υποδοχής,

Αναγνωρίζοντας την ανάγκη περαιτέρω μελέτης και ανάλυσης των συνεπειών των μετακινήσεων των μεταναστών εργαζομένων που διαθέτουν υψηλό επίπεδο δεξιοτήτων καθώς και των μεταναστών εργαζομένων με υψηλό επίπεδο μόρφωσης στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των αναπτυσσόμενων κρατών, και τονίζοντας την ανάγκη περαιτέρω μελέτης και ανάλυσης των συνεπειών αυτών των μετακινήσεων στην ανάπτυξη στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης,

Υπογραμμίζοντας τη σημασία των εμβασμάτων των μεταναστών εργαζομένων, που για πολλές χώρες αποτελούν μια από τις κύριες πηγές συναλλάγματος και σημαντική συμβολή στη δυναμική της ανάπτυξης και σημειώνοντας την ανάγκη εξέτασης των διαφόρων διαστάσεων αυτού του θέματος με προοπτική τη βιώσιμη ανάπτυξη,

1. Λαμβάνει υπόψη την έκθεση του Γενικού Γραμματέα,

2. Καλεί τα κράτη μέλη και το σύστημα του Ο.Η.Ε. να συνεχίσουν να ενισχύουν τη διεθνή συνεργασία και τις πολύ-επίπεδες ρυθμίσεις στον τομέα της διεθνούς μετανάστευσης και ανάπτυξης προκειμένου να αντιμετωπίσουν όλες τις πτυχές της μετανάστευσης και να μεγιστοποιήσουν τα οφέλη της διεθνούς μετανάστευσης για όλους τους ενδιαφερόμενους,

3. Καλεί όλα τα αρμόδια όργανα, οργανώσεις, ταμεία και προγράμματα του συστήματος του Ο.Η.Ε. και άλλους σχετικούς διακυβερνητικούς, περιφερειακούς και υπο-περιφερειακούς οργανισμούς, να συνεχίσουν να εξετάζουν, στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της εντολής τους, το ζήτημα της διεθνούς μετανάστευσης και ανάπτυξης, με σκοπό να ενσωματώσουν με συνεκτικότερο τρόπο τα μεταναστευτικά θέματα, συμπεριλαμβανομένων των πτυχών του φύλου και της πολιτισμικής ποικιλίας, στο ευρύτερο πλαίσιο των συμφωνημένων στόχων της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου,

4. Ζητά από το Γενικό Γραμματέα, σε συνεργασία με τα αρμόδια όργανα, υπηρεσίες, ταμεία και προγράμματα του συστήματος του Ο.Η.Ε. και άλλες σχετικές διεθνείς, περιφερειακές και υπο-περιφερειακές οργανώσεις, να συνεχίσουν να συγκαλούν συναντήσεις, ανάλογα με την περίπτωση, ώστε να συντονίζουν τη δράση τους όσον αφορά στη διεθνή μετανάστευση και να συλλέγουν πληροφορίες που συνδράμουν τα κράτη να εντοπίζουν τα καίρια ζητήματα και να συζητούν τη μελλοντική τους δράση,

5. Υπογραμμίζει τις πρωτοβουλίες που ανέλαβαν τα κράτη μέλη για τον εντοπισμό των διαστάσεων της διεθνούς μετανάστευσης και της ανάπτυξης προκειμένου να κατανοήσουν καλλίτερα τις διαδικασίες της διεθνούς μετανάστευσης και τη σχέση τους με την παγκοσμιοποίηση και την ανάπτυξη, να αντιμετωπίσουν τα ζητήματα της διεθνούς μετανάστευσης,

να αναλύσουν τα κενά και το έλλειμμα των σύγχρονων προσεγγίσεων, να μεγιστοποιήσουν τα οφέλη της διεθνούς μετανάστευσης και να ενισχύσουν τη διεθνή περιφερειακή και υπο-περιφερειακή συνεργασία,

6. Ενθαρρύνει τις κυβερνήσεις των χωρών καταγωγής, διέλευσης και προορισμού να ενισχύσουν τη συνεργασία τους σε θέματα που αφορούν στη μετανάστευση και σημειώνει με ικανοποίηση τις πολυάριθμες συναντήσεις και διασκέψεις που συγκλήθηκαν για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη<sup>1</sup>, ειδικότερα στο πλαίσιο της περιφερειακής συνεργασίας,

7. Καλεί τις κυβερνήσεις, σε συνεργασία με τη διεθνή κοινότητα, ανάλογα με την περίπτωση, να καταστήσουν βιώσιμη την επιλογή όλων των ανθρώπων να παραμένουν στη χώρα καταγωγής τους, ειδικότερα με προσπάθειες που έχουν ως στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη και οδηγούν σε καλλίτερη οικονομική εξισορρόπηση των αναπτυγμένων και των αναπτυσσόμενων κρατών,

8. Ζητά από το Γενικό Γραμματέα, κατ' εξαίρεση, να υποβάλει έκθεση κατά την 59<sup>η</sup> αντί για την 60<sup>η</sup> σύνοδο της Γενικής Συνέλευσης με θέμα την εφαρμογή της παρούσας απόφασης, η οποία, μεταξύ άλλων, θα περιλαμβάνει ενημέρωση για τα αποτελέσματα της σχετικής δράσης που αναλαμβάνεται στους κόλπους του συστήματος του Ο.Η.Ε. και της συνεργασίας του Ο.Η.Ε. με το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης και άλλους σχετικούς διακυβερνητικούς οργανισμούς όσον αφορά στη διεθνή μετανάστευση και ανάπτυξη, συμπεριλαμβανομένων των βέλτιστων πρα-

---

<sup>1</sup> Συμπεριλαμβανομένων της Ευρωπαϊκής Διάσκεψης για τη Μετανάστευση που συγκλήθηκε στις Βρυξέλλες στις 16 και 17 Οκτωβρίου 2001, του Διεθνούς Συμποσίου για τη Μετανάστευση με θέμα: Προς την Περιφερειακή Συνεργασία για την Μη Εύτακτη / Παράνομη Μετανάστευση, που συγκλήθηκε στην Μπανγκόγκ στις από τις 21 έως 23 Απριλίου 1999, που υιοθέτησε την Διακήρυξη της Μπανγκόγκ για την Παράνομη Μετανάστευση, της Περιφερειακής Διάσκεψης για την Αντιμετώπιση των Προβλημάτων των Προσφύγων, των Εκτοπισμένων, και άλλων μορφών Αναγκαστικής Μετακίνησης και των Επαναπατριζόμενων στις χώρες της Κοινοπολιτείας Ανεξάρτητων Κρατών και στις Όμορες Χώρες, που συγκλήθηκε στη Γενεύη στις 30 και 31 Μαΐου 1996, της Περιφερειακής Διάσκεψης για τη Μετανάστευση στη Βόρεια και Νότια Αμερική, των περιφερειακών συναντήσεων για θέματα πολιτικής και συνεργασίας που διοργάνωσε και σχεδίασε ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, της Μεσογειακής Διάσκεψης για τον Πληθυσμό, τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη που συγκλήθηκε στη Πάλμα της Μαγιόρκα στην Ισπανία από τις 15 έως 17 Οκτωβρίου 1996, του Τεχνικού Συμποσίου για τη Διεθνή Μετανάστευση και Ανάπτυξη της Διοικητικής επιτροπής της Ομάδας Δράσης για την Εξασφάλιση των Βασικών Κοινωνικών Υπηρεσιών για Όλους, που συγκλήθηκε στη Χάγη από τις 29 Ιουνίου έως 3 Ιουλίου 1998, της Πρώτης και της Δεύτερης Περιφερειακής Υπουργικής Διάσκεψης για την Εμπορία και τη Διακίνηση Ανθρώπων και για τα Σχετικά Διασυνοριακά Εγκλήματα που συγκλήθηκαν στο Μπαλί της Ινδονησίας από τις 26 έως 28 Φεβρουαρίου 2002 και από τις 28 έως 30 Απριλίου 2003.

κτικών για τη διαχείριση της μετανάστευσης και των πολιτικών που ενισχύουν την κατανόηση και ενδυναμώνουν τη συνεργασία στον τομέα της διεθνούς μετανάστευσης και ανάπτυξης μεταξύ των κρατών και άλλων παραγόντων, θα επανεξετάζει τις σημαντικές πρωτοβουλίες των κρατών μελών και θα προτείνει στη Γενική Συνέλευση να εξετάσει επιλογές δράσης,

9. Αποφασίζει ότι το 2006 η Γενική Συνέλευση θα συζητήσει σε υψηλό επίπεδο το θέμα της διεθνούς μετανάστευσης και της ανάπτυξης, σύμφωνα με τους κανόνες και τις διαδικασίες λειτουργίας της,

10. Ζητά από το Γενικό Γραμματέα να εκθέσει κατά την 60<sup>η</sup> σύνοδο της Γενικής Συνέλευσης τις οργανωτικές λεπτομέρειες του υψηλού επιπέδου διαλόγου, λαμβάνοντας υπόψη ότι:

α) ο στόχος του διαλόγου αυτού είναι η συζήτηση των πολυδιάστατων πτυχών της διεθνούς μετανάστευσης και ανάπτυξης προκειμένου να εντοπιστούν οι κατάλληλες μέθοδοι και τα μέσα που μεγιστοποιούν τα οφέλη της ανάπτυξης και ελαχιστοποιούν τις αρνητικές συνέπειες,

β) ο υψηλός επιπέδου διάλογος πρέπει να επικεντρώνεται κυρίως σε ζητήματα πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της επίτευξης των διεθνώς συμφωνημένων στόχων ανάπτυξης,

γ) οι στρογγυλές τράπεζες και οι άτυπες ανταλλαγές είναι χρήσιμες για το διάλογο,

δ) η έκβαση του υψηλού επιπέδου διαλόγου θα συνοψισθεί από τον Πρόεδρο και θα ενημερωθούν σχετικά ευρέως τα κράτη μέλη, οι παρατηρητές, οι οργανώσεις του Ο.Η.Ε. και σε άλλοι ενδιαφερόμενοι οργανισμοί,

11. Αποφασίζει να συμπεριλάβει στην προσωρινή ατζέντα της 59<sup>ης</sup> συνόδου το υπο-θέμα με τον τίτλο «Διεθνής Μετανάστευση και Ανάπτυξη».

78<sup>η</sup> Συνάντηση της Ολομέλειας  
23 Δεκεμβρίου 2003

**ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΟΗΕ**

**ΑΤΟΜΙΚΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ  
ΚΑΙ ΘΕΜΑΤΑ ΒΑΣΑΝΙΣΤΗΡΙΩΝ ΚΑΙ ΚΡΑΤΗΣΗΣ**

**ΓΕΝΙΚΕΣ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ  
ΤΟΥ ΕΙΔΙΚΟΥ ΑΠΕΣΤΑΛΜΕΝΟΥ  
ΓΙΑ ΤΑ ΒΑΣΑΝΙΣΤΗΡΙΑ<sup>1</sup>**

.....  
**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ**

**Συμπεράσματα και Συστάσεις**

26. Στη συνέχεια παρατίθεται αναθεωρημένη έκδοση των συστάσεων που είχε διατυπώσει ο προκάτοχος του Ειδικού Απεσταλμένου για τα Βασανιστήρια (A/56/156, παρ. 39). Ενθαρρύνει τα κράτη να λάβουν υπόψη τις συστάσεις του δεδομένου ότι συμβάλουν αποτελεσματικά στην καταπολέμηση των βασανιστηρίων. Λαμβάνοντας υπόψη ότι χρησιμοποιείται η «γλώσσα των συστάσεων» υπενθυμίζεται ότι στηρίζονται άμεσα στις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει τα κράτη δυνάμει νομικά δεσμευτικών κειμένων.

α) Τα κράτη που δεν είναι συμβαλλόμενα στη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και στο Προαιρετικό Πρωτόκολλό της ή στο Διεθνές Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων και στα δύο Προαιρετικά Πρωτόκολλα του καλούνται να υπογράψουν, να κυρώσουν ή να προσχωρήσουν σ' αυτά τα νομικά κείμενα. Η νομοθεσία των κρατών πρέπει να αναγνωρίζει ότι τα βασανιστήρια αποτελούν ειδικό έγκλημα ιδιαίτερης σοβαρότητας. Τα κράτη των οποίων η νομοθεσία δεν επιτρέπει στις αρχές να ασκούν δίωξη και να τιμωρούν τους αυτουργούς των βασανιστηρίων, ανεξάρτητα από τον τόπο τέλεσης της πράξης και την ιθαγένεια του αυτουργού ή του θύματος (διεθνής δικαιοδοσία), θα πρέπει κατά προτεραιότητα να εξετάσουν τη δυνατότητα υιοθέτησης σχετικής νομοθεσίας,

β) Τα κράτη υποχρεούνται να υπογράψουν και να κυρώσουν το Καταστατικό του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου ή να προσχωρήσουν σ' αυτό προκειμένου να παραπέμπουν στη δικαιοσύνη τους αυτουργούς των

---

<sup>1</sup> Περιλαμβάνονται στο έγγραφο E/CN.4/2003/68/17.12.2002 του ΟΗΕ. Ο Ειδικός Απεσταλμένος του ΟΗΕ για τα Βασανιστήρια, κύριος Theo van Boven, υποβάλει κατά την 59<sup>η</sup> σύνοδο της Επιτροπής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΟΗΕ τα συμπεράσματά του και τις γενικές συστάσεις του όπως προκύπτουν από το έργο του.

Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή.



βασανιστηρίων που έχουν διαπραχθεί στο πλαίσιο γενοκτονιών, εγκλημάτων κατά της ανθρωπότητας ή εγκλημάτων πολέμου,

γ) Πρέπει να καταργηθούν οι νόμοι που προβλέπουν σωματικές ποινές, συμπεριλαμβανομένης της υπέρμετρης τιμωρίας, που επιβάλλονται ως ποινική τιμωρία ή πειθαρχικά μέτρα. Ειδικότερα, τα κράτη υποχρεούνται να υιοθετήσουν νομικά και άλλα μέτρα, ειδικότερα μορφωτικά, ώστε το δικαίωμα στη σωματική και πνευματική ακεραιότητα των παιδιών να προστατεύεται τόσο στη δημόσια όσο και στην ιδιωτική σφαίρα. Αποτελεσματικά νομοθετικά μέτρα πρόληψης και προστασίας πρέπει να υιοθετηθούν ώστε να προστατεύονται οι γυναίκες από κάθε μορφή βίας, ειδικότερα από την ενδο-οικογενειακή και την εργασιακή βία και κακομεταχείριση,

δ) Τα βασανιστήρια σε οιαδήποτε μορφή τους ανεξάρτητα από τον τόπο που τελούνται πρέπει να καταδικάζονται δημόσια σε υψηλό επίπεδο. Οι ανώτατες αρχές, ειδικά όσες είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή της νομοθεσίας, υποχρεούνται να ενημερώνουν τους προϊσταμένους των υπηρεσιών που έχουν αρμοδιότητα να συλλαμβάνουν καθώς και τους προϊσταμένους των κέντρων κράτησης ότι ευθύνονται προσωπικά για κάθε κακομεταχείριση που καταγγέλλεται. Προκειμένου για την αποτελεσματική εφαρμογή των συστάσεων αυτών, οι αρχές υποχρεούνται να επιθεωρούν αιφνίδια τα αστυνομικά τμήματα, τα κέντρα προσωρινής κράτησης και τα σωφρονιστικά ιδρύματα όπου έχει κατ' επανάληψη καταγγελλεί κακομεταχείριση. Επιβάλλεται η διοργάνωση ενημερωτικών εκστρατειών για την πληροφόρηση των πολιτών γενικά και των περιθωριοποιημένων και ευάλωτων ομάδων ειδικότερα, για τα δικαιώματά τους όταν συλλαμβάνονται και κρατούνται και ιδιαίτερα για τη δυνατότητα που έχουν να καταγγείλουν την κακομεταχείριση στην οποία υποβάλλονται από τις αρχές τάξης,

ε) Οι ανακρίσεις πρέπει να πραγματοποιούνται μόνον σε επίσημα κέντρα και η νομοθεσία πρέπει να καταργήσει μυστικούς χώρους ανάκρισης. Πρέπει να αποτελεί αδίκημα τιμωρούμενο από το νόμο η κατ' εφαρμογή διαταγής δημοσίου λειτουργού κράτησης που εκτελείται σε μυστικό και / ή παράνομο χώρο. Τα δικαστήρια πρέπει να κηρύσσουν απαράδεκτη κάθε κατάθεση κρατούμενου σε παράνομο χώρο κράτησης, η οποία δεν επιβεβαιώνεται στο πλαίσιο ανάκρισης που διενεργείται σε επίσημο χώρο. Η ομολογία του στερούμενου την προσωπική του ελευθερία η οποία δεν έχει δοθεί ενώπιον δικαστή ή δικηγόρου δεν πρέπει να έχει αποδεικτική ισχύ ενώπιον του δικαστηρίου ως στοιχείο επιβαρυντικό για τον κατηγορούμενο όταν έχει εξαχθεί με χρήση παράνομων μέσων.

στ) Η τακτική επιθεώρηση των κέντρων κράτησης, ειδικά όταν πραγματοποιείται στο πλαίσιο συστήματος περιοδικών επισκέψεων, απο-

τελεί το αποτελεσματικότερο προληπτικό μέτρο για την καταπολέμηση των βασανιστηρίων. Στις ανεξάρτητες μη κυβερνητικές οργανώσεις πρέπει να παρέχεται το δικαίωμα να επισκέπτονται τους χώρους κράτησης, ειδικά τα αστυνομικά τμήματα, τα κέντρα προσωρινής κράτησης, τους χώρους των υπηρεσιών ασφαλείας, τα κέντρα όπου εκτελείται η κράτηση ως διοικητικό μέτρο, τις μονάδες κράτησης των ιατρικών και ψυχιατρικών καταστημάτων και τα σωφρονιστικά ιδρύματα προκειμένου να επαληθεύουν τη μεταχείριση των κρατούμενων καθώς και τις συνθήκες κράτησης. Στο πλαίσιο των επιθεώρησεων τα μέλη των σχετικών ομάδων πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να συνομιλούν κατ' ιδίαν με τους κρατούμενους. Η ομάδα επιθεώρησης θα πρέπει να δημοσιεύει τα συμπεράσματά της. Εξάλλου, για το σκοπό αυτό πρέπει να δημιουργούνται επίσημες ομάδες, αποτελούμενες από δικαστές, μέλη των δυνάμεων τάξης, δικηγόρους και ιατρούς καθώς και από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες και άλλους αντιπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών. Οι διαμεσολαβητές και οι εθνικοί φορείς καθώς και τα όργανα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου πρέπει να έχουν πρόσβαση σε όλα τα κέντρα κράτησης προκειμένου να επιθεωρούν τις συνθήκες κράτησης. Άδεια επίσκεψης των κέντρων κράτησης πρέπει να παρέχεται και στη Διεθνή Επιτροπή του Ερυθρού Σταυρού όταν υποβάλει σχετικό αίτημα. Στις μη κυβερνητικές οργανώσεις και σε άλλα όργανα εποπτείας πρέπει να παρέχεται η άδεια επίσκεψης μη σωφρονιστικών κρατικών ιδρυμάτων όπου φιλοξενούνται ηλικιωμένοι, πνευματικά διαταραγμένοι και ορφανά παιδιά καθώς και κέντρων διοικητικής κράτησης αλλοδαπών, ειδικά των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών,

ζ) Τα βασανιστήρια τελούνται συνήθως όταν η κράτηση είναι μυστική. Κατά συνέπεια, αυτός ο τύπος κράτησης πρέπει να καταργηθεί και όσοι κρατούνται χωρίς να ενημερώνονται οι συγγενείς τους για τον τόπο κράτησής τους πρέπει να απολύονται πάραυτα. Επιβάλλεται να καταγράφονται επιμελώς η ώρα και ο τόπος σύλληψης, καθώς και η ταυτότητα των μελών των δυνάμεων τάξης που είναι επιφορτισμένα για τη διενέργεια συλλήψεων όπως επίσης και οι πληροφορίες που αφορούν στην κράτηση αυτή καθεαυτή, στην κατάσταση της υγείας του κρατούμενου κατά την εισαγωγή του στο κέντρο κράτησης καθώς και η ώρα όπου ο κρατούμενος επικοινωνήσει και δέχθηκε την επίσκεψη στενού συγγενή του και δικηγόρου. Η νομοθεσία πρέπει να προβλέπει το δικαίωμα του κρατούμενου να επικοινωνεί με δικηγόρο εντός 24 ωρών από τη σύλληψη. Σύμφωνα με τις Αρχές που διέπουν την Άσκηση του Δικηγορικού Λειτουργήματος όλοι οι συλληφθέντες ή οι κρατούμενοι πρέπει να ενημερώνονται για το δικαίωμά τους να συνδράμονται από δικηγόρο της επιλογής τους ή από αυτεπαγγέλτως διοριζόμενο δικηγόρο που θα τους παράσχει αποτελεσμα-

τική νομική συνδρομή. Πρέπει να τυγχάνει απαρέγκλιτου σεβασμού το δικαίωμα των αλλοδαπών να ενημερώνονται για τη σύλληψή τους σε προξενικές ή άλλες διπλωματικές αρχές της χώρας καταγωγής τους. Πρέπει να τιμωρούνται τα όργανα τάξης που δεν σέβονται τις προαναφερόμενες ρυθμίσεις. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν υποστηρίζεται ότι η άμεση επικοινωνία του κρατούμενου με δικηγόρο μπορεί να δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα ασφάλειας και οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί στη σχετική επικοινωνία έχουν εγκριθεί από τις δικαστικές αρχές, πρέπει τουλάχιστον να επιτρέπεται στον κρατούμενο να επικοινωνήσει με ανεξάρτητο δικηγόρο, όπως για παράδειγμα με συνήγορο που προτείνει ο Δικηγορικός Σύλλογος. Σε κάθε περίπτωση, οι συγγενείς του κρατούμενου πρέπει να ενημερώνονται για τη σύλληψη και τον τόπο κράτησής του εντός 18 ωρών. Κατά τη σύλληψη, και εν συνεχεία σε τακτά διαστήματα, ο κρατούμενος πρέπει να υποβάλλεται σε ιατρικές εξετάσεις που πρέπει να είναι υποχρεωτικές στην περίπτωση μεταγωγής από ένα κέντρο κράτησης σε άλλο. Πριν την έναρξη κάθε ανάκρισης πρέπει να αποκαλύπτεται η ταυτότητα όλων των παρισταμένων μερών της διαδικασίας. Όλες οι ανακρίσεις πρέπει να καταγράφονται, κατά προτίμηση σε οπτικό μέσο, και η ταυτότητα όλων των παρισταμένων πρέπει να αναφέρεται στα πρακτικά. Τα μη καταγεγραμμένα αποδεικτικά στοιχεία που ελήφθησαν στο πλαίσιο των ανακρίσεων πρέπει να κηρύσσονται απαράδεκτα. Συχνά, η πρακτική της επίδεσης των ματιών του κρατούμενου και η κάλυψη του κεφαλιού του με κουκούλα καθιστά ανέφικτη την άσκηση ποινικής δίωξης σε βάρος των αυτουργών των βασανιστηρίων, αφού το θύμα δεν μπορεί να αναγνωρίσει τους βασανιστές του. Αυτή η πρακτική πρέπει να απαγορευθεί. Οι υπόδικοι δεν πρέπει να τοποθετούνται σε κέντρα κράτησης που υπάγονται στην αρμοδιότητα των λειτουργών που είναι επιφορτισμένοι να τους ανακρίνουν ή να διερευνήσουν την υπόθεσή τους εκτός εάν εντός 48 ωρών εκδοθεί σχετικό ένταλμα προσωρινής κράτησης κατά τα οριζόμενα στο νόμο. Εν συνεχεία πρέπει να μεταφέρονται σε κέντρο προσωρινής κράτησης το οποίο υπάγεται σε άλλη αρχή και όπου είναι επιτηρούμενη κάθε επικοινωνία με τους λειτουργούς που είναι αρμόδιοι για την ανάκριση ή την έρευνα. Πρέπει να υιοθετούνται προληπτικά μέτρα που διασφαλίζουν κατά τις μεταγωγές, ειδικότερα από τον τόπο σύλληψης στον τόπο κράτησης, τον απαρέγκλιτο σεβασμό του δικαιώματος στη σωματική και πνευματική ακεραιότητα,

η) Η διοικητική κράτηση συχνά θέτει τους κρατούμενους εκτός του δικαστικού ελέγχου. Στους κρατούμενους δυνάμει διοικητικής απόφασης πρέπει να αναγνωρίζεται το δικαίωμα να απολαμβάνουν προστασία ισοδύναμη με αυτή που απολαμβάνουν οι υπόδικοι. Εξάλλου, σύμφωνα με

τους σχετικούς διεθνείς κανόνες τα κράτη πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο κατάργησης κάθε μορφής διοικητικής κράτησης,

θ) Όλοι οι κρατούμενοι πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να αμφισβητούν τη νομιμότητά της κράτησής τους. Οι σχετικές διαδικασίες πρέπει να είναι ταχύρυθμες,

ι) Τα κράτη υποχρεούνται να υιοθετήσουν αποτελεσματικά μέτρα για να εμποδίσουν τις εκδηλώσεις βίας μεταξύ των καταδίκων, διενεργώντας έρευνες γι' αυτές τις μορφές των βίαιων καταστάσεων, και ασκώντας ποινικές διώξεις και τιμώνοντας τους αυτουργούς και παρέχοντας ειδική προστασία στους ευάλωτους κατάδικους χωρίς να τους απομονώνουν, με το πρόσχημα της προστασίας, και χωρίς να τους εκθέτουν στον κίνδυνο επαναλαμβανόμενης κακομεταχείρισης. Πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα εφαρμογής προγραμμάτων κατάρτισης ώστε να ευαισθητοποιηθούν οι λειτουργοί των σωφρονιστικών καταστημάτων για την αναγκαιότητα υιοθέτησης αποτελεσματικών μέτρων πρόληψης και καταπολέμησης των εκδηλώσεων βίας μεταξύ των καταδίκων και να αποκτήσουν τα κατάλληλα μέσα για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Σύμφωνα με τον Κώδικα Αρχών για την Προστασία των Κρατουμένων και των Καταδίκων τα κριτήρια για το διαχωρισμό των κρατουμένων πρέπει να είναι: το φύλο, η ηλικία, η σοβαρότητα του εγκλήματος το οποίο διέπραξαν ή για το οποίο κατηγορούνται, η ποινική τους κατάσταση, εάν δηλαδή πρόκειται για το πρώτο έγκλημα που διέπραξαν ή εάν έχουν δη καταδικαστεί, η θέση τους στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας, εάν δηλαδή είναι υπόδικοι ή κατάδικοι,

κ) Όταν ο κρατούμενος ή συγγενής του ή δικηγόρος του καταγγέλλει βασανιστήρια πρέπει να διεξάγεται έρευνα και εκτός από τις περιπτώσεις όπου η σχετική καταγγελία είναι προφανώς αβάσιμη, οι εμπλεκόμενοι δημόσιοι λειτουργοί πρέπει να τίθενται σε διαθεσιμότητα έως την ολοκλήρωση της έρευνας και της σχετικής ποινικής ή πειθαρχικής διαδικασίας. Όταν κατά τη διάρκεια της δίκης ο κατηγορούμενος καταγγέλλει ότι υπήρξε θύμα βασανιστηρίων ή κακομεταχείρισης η Εισαγγελία φέρει το βάρος της απόδειξης ότι η ομολογία του για τη διάπραξη του αδικήματος για το οποίο κατηγορείται δεν υπήρξε προϊόν εφαρμογής αθέμιτων μέσων, ειδικότερα βασανιστηρίων ή κακομεταχείρισης. Θα πρέπει να αντιμετωπιστεί σοβαρά το ενδεχόμενο υιοθέτησης μέτρων προστασίας όσων είναι μάρτυρες βασανιστηρίων ή άλλων πράξεων κακομεταχείρισης, συμπεριλαμβανομένων όσων έχουν βεβαρημένο ποινικό μητρώο. Ο κρατούμενος που κινδυνεύει από βασανιστήρια ή κακομεταχείριση πρέπει να μεταφέρεται σε άλλο χώρο κράτησης και να απολαμβάνει ειδική προστασία. Όταν μια καταγγελία κρίνεται βάσιμη το θύμα ή οι συγγενείς του δικαιούνται αποζημίωση. Ο θάνατος κρατούμενου διαρκούσης της κράτησης ή

λίγο μετά την απόλυσή του πρέπει να διερευνάται από τις δικαστικές αρχές ή οιαδήποτε άλλη αμερόληπτη αρχή. Ο αυτουργός βασανιστηρίων ή άλλων πράξεων κακομεταχείρισης πρέπει να δικάζεται και, αφού κριθεί ένοχος, να καταδικάζεται. Πρέπει να καταργηθούν οι νόμοι που προβλέπουν την απαλλαγή των βασανιστών από την ποινική ευθύνη, όπως είναι οι νόμοι αμνηστίας (ειδικά οι νόμοι που έχουν ως στόχο τη διευκόλυνση της εθνικής συμφιλίωσης ή την ενίσχυση της δημοκρατίας και της ειρήνης), οι νόμοι εγγύησης κλπ. Ο υπεύθυνος επίσημων χώρων κράτησης όπου έχουν τελεστεί βασανιστήρια πρέπει να ελέγχεται πειθαρχικά ή να τιμωρείται. Οι κατηγορούμενοι για βασανιστήρια δεν πρέπει να υπάγονται στη δικαιοδοσία στρατιωτικών δικαστηρίων. Εθνική ανεξάρτητη αρχή, όπως εθνική επιτροπή ή μεσολαβητής, με εξουσία να διερευνά και / ή να ασκεί ποινική δίωξη πρέπει να επιφορτισθεί με την καταγραφή και την εξέταση των καταγγελιών. Οι καταγγελίες για βασανιστήρια πρέπει να λαμβάνονται άμεσα υπόψη και να εξετάζονται από ανεξάρτητη αρχή που δεν έχει καμιά σχέση με αυτή που εξετάζει την υπόθεση ή που ασκεί ποινική δίωξη κατά του φερόμενου ως θύματος. Επιπλέον, οι ιατροδικαστές πρέπει να εξαρτώνται από τη δικαστική αρχή ή οιαδήποτε άλλη ανεξάρτητη αρχή και όχι από την ίδια κυβερνητική αρχή όπως είναι η Αστυνομία ή το σωφρονιστικό σύστημα. Οι επίσημες ιατροδικαστικές υπηρεσίες δεν πρέπει να έχουν το μονοπώλιο των ιατροδικαστικών αποδείξεων για δικαστική χρήση. Εν προκειμένω, η κρατική πρακτική πρέπει να διέπεται από τις Αρχές για την αποτελεσματική διερεύνηση και τεκμηρίωση των βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (Αρχές της Ινσταμπούλ) που αποτελούν χρήσιμο εργαλείο για την αποτελεσματική καταπολέμηση των βασανιστηρίων,

λ) Πρέπει να υιοθετηθεί νομοθεσία που εγγυάται στο θύμα των βασανιστηρίων το δικαίωμα επανόρθωσης και δίκαιης και προσήκουσας αποζημίωσης, συμπεριλαμβανομένων των αναγκαίων μέσων για την πλέον ολοκληρωμένη αποκατάστασή του. Η προσήκουσα, αποτελεσματική και ταχεία αποκατάσταση, ανάλογη της σοβαρότητας της παραβίασης και του σωματικού και ψυχικού πόνου πρέπει να περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία: αποκατάσταση, αποζημίωση και επαναπροσαρμογή (συμπεριλαμβανομένων της ιατρικής και ψυχολογικής φροντίδας της υγείας καθώς και προνοιακών και νομικών υπηρεσιών) καθώς και ικανοποίηση και εγγύηση για μη επανάληψη. Η σχετική νομοθεσία πρέπει να προβλέπει το δικαίωμα του θύματος της βίας ή των τραυματικών εμπειριών να απολαμβάνει ειδική προσοχή και ιδιαίτερες φροντίδες που αποβλέπουν στην αποτροπή της επανενεργοποίησης των τραυματικών εμπειριών κατά τη δικα-

στική και διοικητική διαδικασία που έχει ως στόχο την απονομή δικαιοσύνης και την αναγνώριση της επανόρθωσης,

μ) Τα μέλη των δυνάμεων τάξης και ασφάλειας πρέπει να επιμορφώνονται και να καθοδηγούνται με εγκυκλίους. Ειδική συνδρομή εν προκειμένω μπορεί να παράσχει το Πρόγραμμα Συμβουλευτικών Υπηρεσιών και Τεχνικής Συνεργασίας στον Τομέα των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Ο.Η.Ε. Τα όργανα τάξης και ασφάλειας πρέπει να ενημερώνονται για τις ισχύουσες διατάξεις των Ελάχιστων Κανόνων Μεταχείρισης των Κρατουμένων, του Κώδικα Συμπεριφοράς των Αξιωματούχων Εφαρμογής του Νόμου, των Βασικών Αρχών για τη Χρήση Βίας και Όπλων από τους Αξιωματούχους Εφαρμογής του Νόμου, των Αρχών Προστασίας των Κρατουμένων και των Φυλακισμένων και των Θεμελιωδών Αρχών Μεταχείρισης των Κρατουμένων: τα προαναφερόμενα κείμενα πρέπει να μεταφράζονται στη γλώσσα της ενδιαφερόμενης χώρας. Κατά την κατάρτιση, πρέπει να υπογραμμίζονται η αρχή σύμφωνα με την οποία η απαγόρευση των βασανιστηρίων είναι απόλυτη και ανεπίδεκτη εξαιρέσεων καθώς και η υποχρέωση ανυπακοής σε εντολή ανώτερου για τέλεση πράξεων που συνιστούν βασανιστήρια. Σε εθνικό επίπεδο, οι κυβερνήσεις υποχρεούνται να εγγυώνται σχολαστικά το σεβασμό των διεθνών κανόνων που έχουν αποδεχθεί και οφείλουν να εξοικειώνουν τα όργανα της δημόσιας τάξης με τους κανόνες που καλούνται να εφαρμόζουν. Στις περιπτώσεις προσφυγής σε μεθόδους και όργανα καταναγκασμού καθώς και σε κυρωτικά μέτρα ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να αποδίδεται στους Ελάχιστους Κανόνες Μεταχείρισης των Κρατουμένων και στους άλλους διεθνείς κανόνες. Σχετικά, πρέπει να καταργηθεί η παρατεταμένη αποσιώπηση που μπορεί να ισοδυναμεί με βασανιστήρια,

ν) Το προσωπικό παροχής υπηρεσιών στον τομέα της υγείας πρέπει να ενημερώνεται για τις Αρχές της Ιατρικής Δεοντολογίας που αφορούν στο Ρόλο του Προσωπικού Υγείας, ειδικά των Ιατρών για την Προστασία των Φυλακισμένων και των Κρατουμένων από τα Βασανιστήρια και άλλες μορφές σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας. Οι κυβερνήσεις και οι ιατρικοί σύλλογοι υποχρεούνται να επιβάλλουν αυστηρά μέτρα στο ιατρικό προσωπικό που, άμεσα ή έμμεσα, συμμετέχει σε βασανιστήρια. Η απαγόρευση αυτή πρέπει να εκτείνεται σε πρακτικές όπως η εξέταση του κρατούμενου προκειμένου να διαπιστωθεί «εάν μπορεί να υποβληθεί σε ανάκριση» και σε μεθόδους που περιλαμβάνουν κακομεταχείριση ή βασανιστήρια καθώς και στην παροχή ιατρικών φροντίδων στους κακοποιημένους κρατούμενους ώστε να αντέξουν εκ νέου κακομεταχείριση. Σε άλλες περιπτώσεις πρέπει να τιμωρείται η άρνηση του ιατρικού προσωπικού να παρέχει τις αναγκαίες φροντίδες υγείας,

ξ) Η εθνική νομοθεσία και πρακτική πρέπει να είναι σύμφωνες με την αρχή που αποτυπώνεται στο άρθρο 3 της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων, δηλαδή με την απαγόρευση απέλασης, επαναπροώθησης ή έκδοσης κάθε προσώπου σε έδαφος κράτους όπου «για σοβαρούς λόγους πιστεύεται ότι κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια». Η αρχή της μη επαναπροώθησης πρέπει να τηρείται σε κάθε περίπτωση ακόμη και όταν ο ενδιαφερόμενος διέπραξε έγκλημα και ανεξάρτητα από τη σοβαρότητα και τη φύση του εγκλήματος. Κατά την εφαρμογή των διαδικασιών καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα πρέπει να καταβάλλεται ιδιαίτερη φροντίδα ώστε να μην βιώνουν οι αιτούντες άσυλο νέες τραυματικές εμπειρίες.

**ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΑΛΕΙΨΗ  
ΤΩΝ ΦΥΛΕΤΙΚΩΝ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ  
64<sup>η</sup> Σύνοδος  
23 Φεβρουαρίου – 12 Μαρτίου 2004**

**ΓΕΝΙΚΗ ΣΥΣΤΑΣΗ 30<sup>1</sup>  
ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ**

*Η Επιτροπή για την Εξάλειψη των Φυλετικών Διακρίσεων,*

Υπενθυμίζοντας το Χάρτη του Ο.Η.Ε. και την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σύμφωνα με την οποία όλοι οι άνθρωποι γεννιούνται ελεύθεροι και ίσοι ως προς την αξιοπρέπεια και τα δικαιώματα και δικαιούνται να απολαμβάνουν τα δικαιώματα και τις ελευθερίες χωρίς διάκριση οιασδήποτε μορφής, και το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα<sup>2</sup>, το Διεθνές Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων<sup>3</sup> και τη Διεθνή Σύμβαση για την Εξάλειψη κάθε μορφής Φυλετικών Διακρίσεων<sup>4</sup>,

Υπενθυμίζοντας τη Διακήρυξη του Ντουρμπάν με την οποία η Παγκόσμια Διάσκεψη κατά του Ρατσισμού, των Φυλετικών Διακρίσεων, της Ξενοφοβίας και της Συναφούς Μισαλλοδοξίας αναγνώρισε ότι η ξενοφοβία σε βάρος των αλλοδαπών, ιδιαίτερα των μεταναστών, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, αποτελεί μια από τις κυριότερες πηγές του σύγχρονου ρατσισμού και ότι οι παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε βάρος των μελών των προαναφερόμενων ομάδων εμφανίζονται σε μεγάλο βαθμό στο πλαίσιο μεροληπτικών, ξενοφοβικών και ρατσιστικών πρακτικών,

Σημειώνοντας ότι, βάσει της Διεθνούς Σύμβασης για την Εξάλειψη κάθε μορφής Φυλετικών Διακρίσεων και των γενικών συστάσεων XI και XX, καθίσταται προφανές από την εξέταση των εκθέσεων των κρατών που είναι συμβαλλόμενα μέρη στη Σύμβαση ότι θίγονται από τις προαναφερόμενες πρακτικές και άλλες ομάδες πλην των μεταναστών, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, συμπεριλαμβανόμενων των αλλοδαπών που στερούνται εγγράφων και όσων δεν μπορούν να αποδείξουν την ιθαγένεια του κράτους στην επικράτεια του οποίου ζουν, ακόμα και στις

<sup>1</sup> Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή

<sup>2</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: έχει κυρωθεί με το Ν. 1532/1985 (ΦΕΚ 45, τ. Α')

<sup>3</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: έχει κυρωθεί με το Ν. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

<sup>4</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με Ν.Δ. 494/1970 (ΦΕΚ 77, τ. Α')



περιπτώσεις όπου έχουν ζήσει όλη τους τη ζωή στα όρια της εδαφικής επικράτειας του κράτους αυτού,

Έχοντας διοργανώσει θεματική συζήτηση για το ζήτημα της διάκρισης των αλλοδαπών και έχοντας λάβει τις απόψεις των κρατών που είναι μέλη της Επιτροπής και της Σύμβασης καθώς και των εμπειρογνομόνων άλλων οργανώσεων και εξειδικευμένων οργανισμών του Ο.Η.Ε. και των μη κυβερνητικών οργανώσεων,

Αναγνωρίζοντας την ανάγκη αποσαφήνισης των υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει τα συμβαλλόμενα στη Διεθνή Σύμβαση για την Εξάλειψη κάθε μορφής Φυλετικών Διακρίσεων κράτη έναντι των αλλοδαπών,

Στηρίζοντας τη δράση της στις διατάξεις της Σύμβασης και ειδικότερα στο άρθρο 5, με το οποίο τα κράτη υποχρεώνονται να απαγορεύουν και να εξαλείφουν τις διακρίσεις που στηρίζονται τη φυλή, στο χρώμα, στην προέλευση, στην εθνοτική και εθνική καταγωγή όσον αφορά την απόλαυση των ατομικών, πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών δικαιωμάτων,

*Επιβεβαιώνει ότι:*

### **1. Υποχρεώσεις των συμβαλλομένων στη Σύμβαση κρατών**

1. Το άρθρο 1 παρ. 1 της Σύμβασης ορίζει τις φυλετικές διακρίσεις. Το άρθρο 1 παρ. 2 ορίζει για τη δυνατότητα διαφοροποίησης της μεταχείρισης ιθαγενών και αλλοδαπών. Το άρθρο 1 παρ. 3 διακηρύσσει ότι όσον αφορά στην εθνικότητα, στην ιθαγένεια ή στην πολιτογράφηση οι διατάξεις νόμων των κρατών μερών δεν πρέπει να προβλέπουν διακρίσεις σε βάρος συγκεκριμένης ιθαγένειας,

2. Το άρθρο 1 παρ. 2 πρέπει να ερμηνεύεται με τρόπο που δεν υποθάλλει τη βασική απαγόρευση των διακρίσεων. Άρα, δεν πρέπει να ερμηνεύεται καθ' οιονδήποτε τρόπο που ακυρώνει το ουσιαστικό περιεχόμενο των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που αναγνωρίζονται και προστατεύονται από την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα και από το Διεθνές Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων,

3. Το άρθρο 5 της Σύμβασης αποτυπώνει την υποχρέωση των κρατών μερών να απαγορεύουν και να εξαλείφουν κάθε μορφής φυλετικές διακρίσεις κατά την απόλαυση των ατομικών, πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών δικαιωμάτων. Αν και κάποια από αυτά τα δικαιώματα, όπως το δικαίωμα συμμετοχής στις εκλογές, του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι, μπορεί να αναγνωρίζεται μόνον στους πολίτες των ενδιφερομένων κρατών, όλοι οι άνθρωποι δικαιούνται κατ' αρχήν να απολαμβάνουν τα δικαιώματα του ανθρώπου. Τα κράτη μέρη υποχρεούνται

να εγγυώνται την ισότητα ημεδαπών και αλλοδαπών στην απόλαυση αυτών των δικαιωμάτων στο μέτρο που αναγνωρίζονται από το διεθνές δίκαιο,

4. Σύμφωνα με τη Σύμβαση, η διαφορετική μεταχείριση που στηρίζεται στην ιθαγένεια ή στο μεταναστευτικό καθεστώς συνιστά διάκριση η διαφορετική μεταχείριση που στηρίζεται στην ιθαγένεια ή στο μεταναστευτικό καθεστώς όταν τα κριτήρια που εφαρμόζονται δεν εξυπηρετούν, υπό το φως του αντικειμένου και του σκοπού της Σύμβασης, την επίτευξη θεμιτού σκοπού και δεν είναι ανάλογα του συγκεκριμένου επιδιωκόμενου σκοπού. Δεν χαρακτηρίζεται διακριτική η διαφορετική μεταχείριση στο πλαίσιο του άρθρου 1 παρ. 4 της Σύμβασης που αφορά σε ειδικά μέτρα,

5. Τα συμβαλλόμενα κράτη υποχρεούνται να αναφέρουν όλες τις διατάξεις νόμων που αφορούν αλλοδαπούς και την εφαρμογή τους. Περαιτέρω, υποχρεούνται να περιλαμβάνουν στις περιοδικές εκθέσεις τους, με την κατάλληλη μορφή, τα κοινωνικό-οικονομικά δεδομένα που αφορούν τον πληθυσμό των αλλοδαπών που υπάγονται στη δικαιοδοσία τους, συμπεριλαμβανομένων των δεδομένων κατηγοριοποιημένων ανά φύλο και εθνική ή εθνοτική καταγωγή,

*Συστήνει,*

Με βάση τις προαναφερόμενες γενικές αρχές στα κράτη μέρη της Σύμβασης, ανάλογα με τις ειδικότερες περιστάσεις, να υιοθετήσουν τα ακόλουθα μέτρα:

## **2. Μέτρα γενικής φύσης**

6. Να επανεξετάσουν και να αναθεωρήσουν, ανάλογα με την περίπτωση, τη νομοθεσία τους, προκειμένου να εγγυηθούν την απόλυτη συμφωνία της με τη Σύμβαση, ειδικότερα όσον αφορά τη χωρίς διακρίσεις αποτελεσματική απόλαυση των δικαιωμάτων που αναφέρονται στο άρθρο 5,

7. Να διασφαλίσουν την εφαρμογή νομοθετικών εγγυήσεων κατά των φυλετικών διακρίσεων σε όλους τους αλλοδαπούς ανεξάρτητα από το καθεστώς τους ως μεταναστών και τη χωρίς διακριτικές συνέπειες για τους αλλοδαπούς εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας,

8. Να αποδίδουν μεγαλύτερη προσοχή στο καθεστώς των πολλαπλών διακρίσεων που αντιμετωπίζουν οι αλλοδαποί, ειδικότερα τα παιδιά και οι σύζυγοι των αλλοδαπών εργαζομένων, να αποφεύγουν την εφαρμογή διαφορετικών κριτηρίων μεταχείρισης στις αλλοδαπές, συζύγους ημεδαπών και στους αλλοδαπούς, συζύγους ημεδαπών, να αναφέρουν οιαδήποτε σχετική πρακτική και να υιοθετούν όλα τα αναγκαία μέτρα για την αντιμετώπισή τους,

9. Να διασφαλίσουν ότι οι μεταναστευτικές πολιτικές δεν έχουν ως συνέπεια τη διακριτική μεταχείριση βάσει φυλής, χρώματος, προέλευσης, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής,

10. Να διασφαλίσουν ότι τα μέτρα που υιοθετούνται για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας δεν επιφέρουν, σκόπιμα ή εκ του αποτελέσματος, τη διακριτική μεταχείριση βάσει φυλής, χρώματος, προέλευσης, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής και ότι οι αλλοδαποί δεν υπόκεινται σε φυλετικά ή εθνοτικά χαρακτηριστικά ή στερεότυπα.

### **3. Προστασία από τις εκδηλώσεις μίσους και τη ρατσιστική βία**

11. Να αναλάβουν πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση των ξενοφοβικών στάσεων και συμπεριφορών κατά των αλλοδαπών, ειδικότερα των εκδηλώσεων μίσους και της ρατσιστικής βίας, και να προάγουν την καλλίτερη κατανόηση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων όσον αφορά στην κατάσταση των αλλοδαπών,

12. Να αναλάβουν αποφασιστική δράση για την αντιμετώπιση κάθε τάσης στόχευσης, στιγματισμού, δημιουργίας στερεοτύπων ή προκαταλήψεων σε βάρος των μελών των «αλλοδαπών» πληθυσμιακών ομάδων με βάση τη φυλή, το χρώμα, την προέλευση και την εθνική ή εθνοτική καταγωγή, ειδικά από τους πολιτικούς, τους αξιωματούχους, τους διδάσκοντες και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, στο διαδίκτυο και σε άλλα δίκτυα ηλεκτρονικής επικοινωνίας και στην κοινωνία γενικότερα.

### **4. Πρόσβαση στην ιθαγένεια**

13. Να διασφαλίσουν τη χωρίς διακρίσεις μεταχείριση των ομάδων των αλλοδαπών όσον αφορά στην πρόσβαση στην ιθαγένεια ή στην πολιτογράφηση και να αποδίδουν την προσήκουσα προσοχή στα πιθανά προσκόμματα της πολιτογράφησης των επί μακρό ή μονίμως διαμενόντων στην επικράτειά τους αλλοδαπών,

14. Να αναγνωρίσουν ότι η στέρηση της ιθαγένειας βάσει φυλής, χρώματος, προέλευσης ή εθνοτικής ή εθνικής καταγωγής αποτελεί παραβίαση της υποχρέωσης των κρατών μελών να διασφαλίζουν τη χωρίς διακρίσεις απόλαυση του δικαιώματος σε ιθαγένεια,

15. Να λάβουν υπόψη ότι σε κάποιες περιπτώσεις η άρνηση απονομής της ιθαγένειας σε επί μακρό ή μονίμως διαμένοντες αλλοδαπούς μπορεί να συνιστά μειονέκτημα όσον αφορά στην πρόσβασή τους στην απασχόληση και σε οφέλη της κοινωνικής πρόνοιας, κατά παραβίαση των αρχών της μη διακριτικής μεταχείρισης που αποτυπώνονται στη Σύμβαση,

16. Να μειώσουν την ανιθαγένεια, ειδικότερα την ανιθαγένεια των παιδιών, ενθαρρύνοντας για παράδειγμα τους γονείς να υποβάλουν αιτή-

σεις πολιτογράφησης για τα παιδιά τους και επιτρέποντας στους δύο γονείς να μεταβιβάσουν την ιθαγένειά τους στα παιδιά τους,

17. Να τακτοποιούν το καθεστώς των πρώην πολιτών των προκατόχων κρατών που υπάγονται στη δικαιοδοσία του συμβαλλόμενου κράτους.

#### **5. Απονομή της δικαιοσύνης**

18. Να διασφαλίζουν στους αλλοδαπούς την ισότιμη προστασία και αναγνώριση ενώπιον του νόμου και σε αυτό το πλαίσιο, να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες κατά της βίας που εκδηλώνεται με ρατσιστικά κίνητρα και να διασφαλίζουν την πρόσβαση των θυμάτων σε αποτελεσματικά ένδικα μέσα και στο δικαίωμα να αξιώνουν δίκαιη και κατάλληλη αποζημίωση για κάθε βλάβη από την οποία υποφέρουν λόγω της προαναφερόμενης βίας,

19. Να εγγυώνται την ασφάλεια των αλλοδαπών, ειδικότερα όσον αφορά στην αυθαίρετη κράτηση και να διασφαλίζουν ότι οι συνθήκες στα κέντρα κράτησης προσφύγων και αιτούντων άσυλο πληρούν τα διεθνή κριτήρια,

20. Να διασφαλίζουν ότι οι αλλοδαποί που κρατούνται ή συλλαμβάνονται στο πλαίσιο της καταπολέμησης της τρομοκρατίας προστατεύονται προσηκόντως από το εθνικό δίκαιο το οποίο είναι σύμφωνο με το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, το προσφυγικό και ανθρωπιστικό δίκαιο,

21. Να καταπολεμούν την κακομεταχείριση και τη διακριτική μεταχείριση των αλλοδαπών από την αστυνομία και άλλα όργανα επιβολής του νόμου και από τους δημόσιους λειτουργούς εφαρμόζοντας αυστηρά τη σχετική νομοθεσία και τους κανονισμούς που ορίζουν τις κυρώσεις και διασφαλίζοντας την ειδική επιμόρφωση όλων των αξιωματούχων που ασχολούνται με τους αλλοδαπούς, συμπεριλαμβανομένης της επιμόρφωσης σε θέματα των δικαιωμάτων του ανθρώπου,

22. Να εισάγουν στο ποινικό δίκαιο διάταξη σύμφωνα με την οποία η διάπραξη εγκληματικής πράξης με κίνητρα ή σκοπό ρατσιστικά αποτελεί επιβαρυντική περίπτωση που επιτρέπει την επιβολή αυστηρότερης ποινής,

23. Να διασφαλίζουν τη σε βάθος διερεύνηση των καταγγελιών που υποβάλουν οι αλλοδαποί για φυλετική διακριτική μεταχείριση και την ανεξάρτητη και αποτελεσματική ενδελεχή εξέταση των καταγγελιών που αφορούν αξιωματούχους, ειδικά όσων αναφέρονται σε διακριτική ή ρατσιστική συμπεριφορά,

24. Να ρυθμίσουν το βάρος της απόδειξης στις αστικές δίκες όπου κρίνεται η διακριτική μεταχείριση βάσει φυλής, χρώματος, προέλευσης

και εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής με τρόπο ώστε αφού ο αλλοδαπός αποδείξει εκ πρώτης όψης ότι είναι θύμα παρόμοιας μεταχείρισης να υποχρεούται ο εναγόμενος να αποδείξει την αντικειμενική και εύλογη δικαιολόγηση της διαφορετικής μεταχείρισης.

#### **6. Απόλαση και απομάκρυνση των αλλοδαπών**

25. Να διασφαλίσουν ότι η νομοθεσία που εφαρμόζεται στην απόλαση ή σε άλλες μορφές απομάκρυνσης των αλλοδαπών από τη δικαιοδοσία των κρατών μερών δεν ιδρύει, σκόπιμα ή εκ του αποτελέσματος, τη διακριτική μεταχείριση των αλλοδαπών βάσει φυλής, χρώματος ή εθνοτικής ή εθνικής καταγωγής και ότι οι αλλοδαποί έχουν ισότιμη πρόσβαση σε αποτελεσματική προστασία, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος να ζητούν την ακύρωση των αποφάσεων απόλασης και να παρακολουθούν αποτελεσματικά την πορεία των σχετικών προσφυγών,

26. Να διασφαλίσουν ότι οι αλλοδαποί δεν υπόκεινται στο μέτρο της ομαδικής απόλασης, ειδικότερα σε καταστάσεις όπου υπάρχουν ανεπαρκείς εγγυήσεις για την εξατομικευμένη εξέταση των περιστάσεων της υπόθεσης κάθε περίπτωσης,

27. Να διασφαλίσουν ότι οι αλλοδαποί δεν επιστρέφονται ούτε απομακρύνονται σε χώρα ή σε έδαφος όπου κινδυνεύουν να υποστούν σοβαρές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των βασανιστηρίων, της απάνθρωπης ή σκληρής και εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας,

28. Να αποφεύγουν τις απελάσεις των αλλοδαπών, ειδικά των επί μακρό διαμενόντων, που μπορεί να συνιστούν δυσανάλογη επέμβαση στο δικαίωμά τους σε οικογενειακή ζωή.

#### **7. Οικονομικά, κοινωνικά και πολιτισμικά δικαιώματα**

29. Να άρουν τα εμπόδια που δημιουργούν πρόβλημα στην απόλαυση των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών δικαιωμάτων των αλλοδαπών, ειδικά στους τομείς της εκπαίδευσης, της στέγασης, της απασχόλησης και της υγείας,

30. Να διασφαλίσουν την ελεύθερη πρόσβαση των αλλοδαπών και των παιδιών των παράνομων μεταναστών, που διαμένουν στο έδαφος των συμβαλλομένων μερών, στα δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα,

31. Στην πρωτοβάθμια και στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και στις προϋποθέσεις πρόσβασης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση να αποφεύγουν το διαχωρισμό και την εφαρμογή διαφορετικών κριτηρίων μεταχείρισης των αλλοδαπών βάσει φυλής, χρώματος, προέλευσης και εθνοτικής ή εθνικής καταγωγής,

32. Να εγγυηθούν την ισότιμη απόλαυση του δικαιώματος σε κατάλληλη στέγαση σε ημεδαπούς και σε αλλοδαπούς, ειδικότερα αποφεύγοντας το διαχωρισμό στη στέγαση και διασφαλίζοντας ότι οι φορείς παροχής υπηρεσιών στέγασης δεν εφαρμόζουν διακριτικές πρακτικές,

33. Να υιοθετήσουν μέτρα που εξαλείφουν τη διακριτική μεταχείριση των αλλοδαπών όσον αφορά στις συνθήκες εργασίας και στις προϋποθέσεις πρόσληψης, συμπεριλαμβανομένων των κανονισμών απασχόλησης και των πρακτικών που σκόπιμα ή εκ του αποτελέσματος συνιστούν διακριτική μεταχείριση,

34. Να υιοθετήσουν αποτελεσματικά μέτρα για την πρόληψη και την επανόρθωση των σοβαρών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι αλλοδαποί εργαζόμενοι, ειδικά οι αλλοδαποί που απασχολούνται ως οικόσιτο προσωπικό, συμπεριλαμβανομένων της δουλείας μέσω δανεισμού, της κατακράτησης των διαβατηρίων, της παράνομης κατακράτησης, του βιασμού και της σωματικής κακοποίησης,

35. Να αναγνωρίσουν ότι, ενώ τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούν να αρνούνται να προσφέρουν θέσεις εργασίας στους στερούμενους άδειας εργασίας αλλοδαπούς, όλοι οι άνθρωποι έχουν δικαίωμα στην εργασία και στην απασχόληση, συμπεριλαμβανομένης της ελευθερίας συνάθροισης και συνεταιρίζεσθαι από την έναρξη της εργασιακής σχέσης έως τη λήξη της,

36. Να διασφαλίσουν ότι τα συμβαλλόμενα κράτη σέβονται το δικαίωμα των αλλοδαπών σε κατάλληλο επίπεδο σωματικής και πνευματικής υγείας αποφεύγοντας μεταξύ άλλων την άρνηση ή τον περιορισμό της πρόσβασής τους σε υπηρεσίες προληπτικής, θεραπευτικής και καταπραϋντικής υγείας,

37. Να υιοθετήσουν όλα τα αναγκαία μέτρα πρόληψης των πρακτικών που αρνούνται στους αλλοδαπούς την πολιτισμική τους ταυτότητα, όπως είναι οι νομικές και πραγματικές προϋποθέσεις για την αλλαγή του ονόματός τους προκειμένου να αποκτήσουν την ιθαγένεια και να υιοθετήσουν τα μέτρα που επιτρέπουν στους αλλοδαπούς να διατηρούν και να αναπτύσσουν τον πολιτισμό τους,

38. Να εξασφαλίσουν στους αλλοδαπούς χωρίς διάκριση βάσει φυλής, χρώματος, προέλευσης και εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, την πρόσβαση σε οποιοδήποτε χώρο ή υπηρεσία χρησιμοποιείται από το κοινό, όπως είναι οι μεταφορές, η εστίαση, τα ξενοδοχεία, τα καφενεία, τα θέατρα και τα πάρκα,

39. Η παρούσα γενική σύσταση αντικαθιστά τη Γενική Σύσταση 11 (1993).

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΤΑ ΤΩΝ ΒΑΣΑΝΙΣΤΗΡΙΩΝ  
33<sup>η</sup> Σύνοδος  
15 – 26 Νοεμβρίου 2004

**ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΕΚΘΕΣΕΩΝ ΠΟΥ ΥΠΟΒΑΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ  
ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΔΥΝΑΜΕΙ  
ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 19 ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ <sup>1</sup>**

**Συμπεράσματα και Συστάσεις  
της Επιτροπής κατά των Βασανιστηρίων**

**ΕΛΛΑΔΑ <sup>2</sup>**

1. Η Επιτροπή εξέτασε την τέταρτη περιοδική έκθεση της Ελλάδας (CAT/C/61/Add.1) στις υπ' αριθμ. 630 και 631 συνεδριάσεις της, που πραγματοποιήθηκαν την 22<sup>α</sup> και 23<sup>η</sup> Νοεμβρίου 2004 (CAT/C/SR.630 και CAT/C/SR.633) και υιοθέτησε τις παρακάτω παρατηρήσεις και συστάσεις.

---

<sup>1</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: Πρόκειται για τη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας που έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το Ν. 1782/1988 (ΦΕΚ 116, τ. Α'). Το άρθρο 19 της Σύμβασης ορίζει: «1. Τα κράτη μέρη υποβάλουν στην Επιτροπή μέσω του Γενικού Γραμματέα του Ο.Η.Ε. εκθέσεις για τα μέτρα που έχουν λάβει για να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει μ' αυτήν τη Σύμβαση, μέσα σε ένα χρόνο μετά την έναρξη ισχύος της, ως προς το ενδιαφερόμενο κράτος μέρος. Κατόπιν, τα κράτη μέρη υποβάλλουν συμπληρωματικές εκθέσεις κάθε τέσσερα χρόνια για κάθε νέο μέτρο που λαμβάνεται, καθώς και οποιεσδήποτε άλλες εκθέσεις που ζητά η Επιτροπή. 2. Ο Γενικός Γραμματέας του Ο.Η.Ε. διαβιβάζει τις εκθέσεις σε όλα τα κράτη μέρη. 3. Κάθε έκθεση εξετάζεται από την Επιτροπή η οποία μπορεί να κάνει στην έκθεσή του γενικά σχόλια που θεωρεί αναγκαία και τα διαβιβάζει στο ενδιαφερόμενο κράτος μέρος. Αυτό το κράτος μέρος μπορεί σε απάντηση να ανακοινώσει στην Επιτροπή κάθε παρατήρηση που κρίνει χρήσιμη. 4. Η Επιτροπή μπορεί, κατά την κρίση της, να αποφασίσει να περιλάβει στην ετήσια έκθεσή της που γίνεται σύμφωνα με το άρθρο 24 κάθε σχόλιο που έγινε απ' αυτή, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου αυτού, μαζί με τις σχετικές παρατηρήσεις που έχουν ληφθεί από τον ενδιαφερόμενο κράτος μέρος. Αν ζητηθεί από το ενδιαφερόμενο κράτος μέρος, η Επιτροπή μπορεί επίσης να περιλάβει ένα αντίγραφο της έκθεσης που υποβάλλεται σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού».

<sup>2</sup> Πρόκειται για το έγγραφο CAT/C/CR/33/2 της 26.11.2004. Απόδοση στην ελληνική γλώσσα: Έρικα Καλαντζή.

### A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

2. Η Επιτροπή καλωσορίζει την υποβολή της τέταρτης περιοδικής έκθεσης της Ελλάδας και την ευκαιρία να συνεχίσει το διάλογο με το συμβαλλόμενο κράτος. Όμως, υπογραμμίζει ότι η έκθεση δεν είναι πλήρως σύμφωνη με τις οδηγίες της για την προετοιμασία των περιοδικών εκθέσεων και λείπουν πληροφορίες για πρακτικές πτυχές της εφαρμογής των διατάξεων της Σύμβασης.

3. Σημειώνοντας ότι η έκθεση καλύπτει την περίοδο από Νοέμβριο 1999 έως Δεκέμβριο 2001 η Επιτροπή εκτιμά την περαιτέρω ενημέρωση που της παρείχε η αντιπροσωπεία της Ελλάδας κατά την αξιολόγηση της έκθεσης και τις απαντήσεις στις περισσότερες από τις ερωτήσεις της. Η Επιτροπή τονίζει ότι η επόμενη περιοδική έκθεση πρέπει να περιλαμβάνει περισσότερο εξειδικευμένα στοιχεία και πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης.

### B. ΘΕΤΙΚΕΣ ΠΤΥΧΕΣ

4. Η Επιτροπή σημειώνει τις ακόλουθες θετικές εξελίξεις:

α) τις συνεχιζόμενες προσπάθειες του συμβαλλόμενου κράτους για αναθεώρηση της νομοθεσίας του και υιοθέτηση των αναγκαίων μέτρων που συμβάλουν στην ενίσχυση του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και στην εφαρμογή της Σύμβασης. Ειδικότερα, η Επιτροπή καλωσορίζει τις ακόλουθες εξελίξεις:

i) το νέο Σωφρονιστικό Κώδικα<sup>1</sup> (Ν. 2776/1999) ο οποίος περιέχει διατάξεις που συμβάλουν, μεταξύ άλλων, στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στις φυλακές και στην πρόληψη της απάνθρωπης μεταχείρισης των φυλακισμένων,

ii) τη νομοθεσία με την οποία διευκολύνεται η καταγραφή των αλλοδαπών<sup>2</sup> (Ν. 3274/2004),

iii) το νέο νόμο για την Παροχή Νομικής Βοήθειας<sup>3</sup> (Ν. 3226/2004) σύμφωνα με τον οποίο πρέπει να διορίζονται δικηγόροι για τη σύνταξη και την υποβολή έγκλησης από θύματα βασανιστηρίων και εμπορίας ανθρώπων<sup>4</sup> και ο Εισαγγελέας Υπηρεσίας των καταστημάτων κράτησης υ-

<sup>1</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: Ν. 2776/1999 «Σωφρονιστικός Κώδικας» (ΦΕΚ 291, τ. Α΄)

<sup>2</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας : άρθρο 34 του Ν. 3274/2004 «Οργάνωση και λειτουργία των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού» (ΦΕΚ 195, τ. Α΄).

<sup>3</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας : Ν. 3226/2004 «Παροχή νομικής βοήθειας σε πολίτες χαμηλού εισοδήματος και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 24, τ. Α΄).

<sup>4</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας : άρθρο 7 παρ. 3 του Ν. 3226/2004.



ποχρεούται να παρέχει νομικές συμβουλευτικές υπηρεσίες στους κρατούμενους<sup>1</sup>,

iv) το νέο νόμο για την Οπλοφορία και τη Χρήση Όπλων<sup>2</sup> (Ν. 3169/2003) ο οποίος ρυθμίζει τα της οπλοφορίας και της χρήσης όπλων από τους αστυνομικούς,

v) το νόμο για την Καταπολέμηση της Εμπορίας Ανθρώπων<sup>3</sup> (Ν. 3064/2002) με τον οποίο ποινικοποιείται η εμπορία και τιμωρούνται οι αυτουργοί παρόμοιων εγκλημάτων προβλέποντας αυστηρές ποινές,

vi) το νέο Νόμο<sup>4</sup> για την Αποζημίωση (2001)

vii) τις εγκυκλίους του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας του Ιουλίου 2003 για την κράτηση των παράνομων μεταναστών<sup>5</sup> και του Νοεμβρίου 2003 για τη μεταχείριση των θυμάτων της εμπορίας ανθρώπων,

β) την ίδρυση Τμήματος Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού στο Συνήγορο του Πολίτη<sup>6</sup> (Ν. 3094/2003) με την εντολή να διερευνά και να ερευνά, μεταξύ άλλων, ειδικά θέματα που θεωρούνται ιδιαίτερος σημαντικά,

<sup>1</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας : άρθρο 5 του Ν. 3226/2004.

<sup>2</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας : Ν. 3169/2003 : «Οπλοφορία, χρήση πυροβόλων όπλων από αστυνομικούς, εκπαίδευσή τους σ' αυτά και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 189, τ. Α').

<sup>3</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας : Ν. 3064/2003 «Καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, των εγκλημάτων κατά της γενετήριας ελευθερίας, της πορνογραφίας ανηλίκων και γενικότερα της οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής και αρωγή στα θύματα των πράξεων αυτών» (ΦΕΚ 248, τ. Α').

<sup>4</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας : Πρόκειται για το άρθρο 26 του Ν. 2915/2001 «Επιτάχυνση της τακτικής διαδικασίας ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων και λοιπές δικονομικές και συναφείς ρυθμίσεις» (ΦΕΚ 109, τ. Α'). Σχετικά με τις ισχύουσες από το 2001 διατάξεις των άρθρων 533 έως 545 ΚΠΔ η εισηγητική έκθεση του νόμου αναφέρει: «Με το άρθρο 26 του νομοσχεδίου τροποποιούνται, ώστε να καταστούν εφαρμόσιμες, οι διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας που αφορούν την αποζημίωση όσων καταδικάστηκαν ή κρατήθηκαν προσωρινά και μετέπειτα αθωώθηκαν. Είναι γνωστό ότι οι ισχύουσες διατάξεις του Κώδικα για το θέμα αυτό, λόγω της απρχαιωμένης δομής τους και των ασφικτικών περιθωρίων του νόμου, ελάχιστα έχουν τύχει πρακτικής εφαρμογής. Και τούτο μολονότι η σημασία του θέματος προβλέπεται ρητά και εμφαντικά τόσο από το Σύνταγμα μας (άρθρο 7 παρ. 4), όσο και από σειρά διεθνών συμβάσεων που έχει επικυρώσει και η χώρας μας (άρθρα 5 παρ. 5 Ε.Σ.Δ.Α., 9 παρ. 5 και 14 παρ. 6 του Διεθνούς Συμφώνου ΟΗΕ για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα: Ν. 2462/1997). Αποτέλεσμα είναι να υπάρχει ήδη πλειάδα καταδικών σε βάρος της χώρας μας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και να διασύρεται η Ελλάδα διεθνώς».

<sup>5</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας : βλέπε ΕΔΠΑ 2003.

<sup>6</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας : Ν. 3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 10, τ. Α').

γ) την κατάργηση της ποσόστωσης (του 15%) για την εισαγωγή των γυναικών στην Αστυνομία,

δ) τη δήλωση της αντιπροσωπείας σύμφωνα με την οποία εξετάζει τρόπους ενίσχυσης της συνεργασίας με μη κυβερνητικές οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένων των επισκέψεων σε κέντρα κράτησης,

ε) τη δημοσίευση των εκθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Εξευτελιστικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας για τις επισκέψεις που πραγματοποίησε στην Ελλάδα και τις απαντήσεις της κυβέρνησης (CPT/inf/(2002) 31 και CPT/inf/(2002) 32), που συμβάλλουν στη γενικότερη συζήτηση μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών,

στ) τις συνεχόμενες εισφορές της Ελλάδας, από το 1983, στο Εθελοντικό Ταμείο του Ο.Η.Ε. για τα Θύματα των Βασανιστηρίων,

ζ) την κύρωση, στις 15.5.2002, του Καταστατικού της Ρώμης για το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο<sup>1</sup>,

#### Γ. ΘΕΜΑΤΑ ΑΝΗΣΥΧΙΑΣ

5. Η Επιτροπή σημειώνει ότι πολλά από τα θέματα για τα οποία εξέφρασε την ανησυχία της κατά την αξιολόγηση της τρίτης περιοδικής έκθεσης της Ελλάδας (A/56/44 παρ. 87, υποπαράγραφοι α έως δ) δεν έχουν αντιμετωπιστεί προσηκόντως και επαναλαμβάνονται στις παρούσες συμπερασματικές παρατηρήσεις. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή εκφράζει την ανησυχία της:

α) για την έλλειψη στοιχείων όσον αφορά στην πρακτική εφαρμογή των πολυάριθμων νέων νομοθετικών κειμένων και για τις κατά τα φαινόμενα ανεπαρκείς πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί για την εξάλειψη των διαφορών μεταξύ της νομοθεσίας και της πρακτικής,

β) για τις διαδικασίες που αφορούν στην απέλαση των αλλοδαπών που σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να παραβιάζουν τη Σύμβαση. Επίσης ανησυχεί επειδή το 2003 είναι ιδιαίτερα μικρό το ποσοστό (0,06%) αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι λόγω της γεωγραφικής της θέσης η Ελλάδα αποτελεί σημαντική δίοδο προς την Ευρώπη για πολλούς μετανάστες και αιτούντες άσυλο, ο αριθμός των οποίων αυξήθηκε σημαντικά την τελευταία δεκαετία. Είναι επιτακτική η ανάγκη της κατάλληλης αντιμετώπισης του προβλήματος,

γ) για την κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων που δεν ανταποκρίνεται στην κατάλληλη αντιμετώπιση των πολυάριθμων προκλήσεων που αντιμετωπίζουν, συμπεριλαμβανομένων των παράνομων μεταναστών

---

<sup>1</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: πρόκειται για το Ν. 3003/2003 «Κύρωση του Καταστατικού του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου» (ΦΕΚ 75, τ. Α').

και των αιτούντων άσυλο, των θυμάτων της εμπορίας ανθρώπων, που στην πλειοψηφία τους είναι γυναίκες και παιδιά,

δ) για την αργή πρόοδο υιοθέτησης Κώδικα Δεοντολογίας και άλλων μέτρων για τη διεξαγωγή των αστυνομικών ανακρίσεων ώστε να συμπληρωθεί ο Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, με στόχο την πρόληψη περιπτώσεων βασανιστηρίων και κακομεταχείρισης, σύμφωνα με το άρθρο 11<sup>1</sup> της Σύμβασης,

ε) για την έλλειψη αποτελεσματικού ανεξάρτητου συστήματος για την διερεύνηση των καταγγελιών και για τις αναφορές σύμφωνα με τις οποίες οι καταγγελίες για βασανιστήρια και κακομεταχείριση δεν διερευνώνται άμεσα και αμερόληπτα,

στ) για αναφερόμενη διστακτικότητα των εισαγγελέων να εφαρμόσουν την ποινική διαδικασία που ορίζεται στο άρθρο 137<sup>A</sup> του Ποινικού Κώδικα. Περαιτέρω, η Επιτροπή ανησυχεί για το έλλειμμα της παρεχόμενης προστασίας στα θύματα που μπορεί λόγω της καταγγελίας ή των αποδεικτικών στοιχείων που προσκομίζουν να εκτίθενται σε κίνδυνο κακομεταχείρισης ή εκφοβισμού,

ζ) για τις ανεπαρκείς πληροφορίες που αφορούν στην επανόρθωση και στη δίκαιη και προσήκουσα αποζημίωση, συμπεριλαμβανομένης της αποκατάστασης των θυμάτων των βασανιστηρίων ή των εξαρτωμένων μελών των οικογενειών τους, σύμφωνα με το άρθρο 14<sup>2</sup> της Σύμβασης,

η) για τις συνεχιζόμενες καταγγελίες που αφορούν στην υπερβολική χρήση βίας και όπλων, συμπεριλαμβανομένων περιπτώσεων φόνων και αναφορών για σεξουαλική κακοποίηση, από την αστυνομία και ειδικά από τους συνοριοφύλακες, με θύματα κυρίως Αλβανούς πολίτες και μέλη άλλων κοινωνικά μειονεκτούντων ομάδων. Η Επιτροπή εκφράζει τη λύπη της επειδή το συμβαλλόμενο κράτος δεν διαθέτει σχετικά κατηγοριοποιημένα στατιστικά στοιχεία,

---

<sup>1</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας : το άρθρο 11 της Σύμβασης ορίζει: «Κάθε κράτος μέρος ασκεί συστηματική εποπτεία επί των κανόνων, οδηγιών, μεθόδων και πρακτικών ανάκρισης και των διατάξεων που αφορούν την κράτηση και τη μεταχείριση προσώπων που συλλαμβάνονται, κρατούνται ή φυλακίζονται με οποιοδήποτε τρόπο, σε όλες τις εδαφικές περιοχές της δικαιοδοσίας του, με σκοπό την παρεμπόδιση κάθε περίπτωσης βασανιστηρίων».

<sup>2</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας : το άρθρο 14 της Σύμβασης ορίζει: «1. Κάθε κράτος μέρος στα πλαίσια του νομικού του συστήματος εγγυάται στο θύμα μιας πράξης βασανιστηρίων το δικαίωμα να επιτύχει αποκατάσταση και να αποζημιωθεί δίκαια και πλήρως, όπου περιλαμβάνονται και τα απαραίτητα μέσα για την κατά το δυνατό πληρέστερη ικανοποίηση. Σε περίπτωση θανάτου του θύματος που προήλθε από πράξη βασανιστηρίων οι εκδοχείς του έχουν το δικαίωμα για αποζημίωση. 2. Το άρθρο αυτό δεν αποκλείει τα δικαιώματα του θύματος ή άλλων προσώπων για αποζημίωση που μπορεί να υφίστανται σύμφωνα με το εθνικό του δίκαιο».

θ) για τις παρατεινόμενες συνθήκες συνωστισμού και τις άσχημες συνθήκες διαβίωσης στα σωφρονιστικά καταστήματα και στα κέντρα κράτησης, καθώς και για τη δυσκολία με την οποία λαμβάνουν άδεια να τα επισκεφθούν αρμόδια ανεξάρτητα όργανα,

ι) για τις περιπτώσεις κακομεταχείρισης των Ρομά από τους δημόσιους αξιωματούχους σε καταστάσεις αναγκαστικής έξωσης ή μετεγκατάστασης. Η κατ' εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων έξωση σε καμιά περίπτωση δεν δικαιολογεί τις πολυάριθμες σχετικές αναφορές των εθνικών και διεθνών οργάνων,

κ) για τη συχνότητα των περιστατικών βίας σε βάρος των γυναικών και των κοριτσιών, συμπεριλαμβανομένης της οικιακής βίας, και για τη διστακτικότητα των αρχών να υιοθετήσουν, μεταξύ άλλων, νομοθετικά μέτρα για την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου,

λ) για τα ακατάλληλα μέτρα που υιοθετήθηκαν για την προστασία των παιδιών που συνελέγησαν από την Υπηρεσία Ασφαλείας της Αστυνομίας την περίοδο 1998 έως 2003 και υπήχθησαν σε κρατικά ιδρύματα παιδικής πρόνοιας. Ειδικότερα, ανησυχεί για τα περίπου 600 παιδιά που υπήχθησαν στην προστασία του ιδρύματος «Αγία Βαρβάρα», 500 από τα οποία είναι αγνοούμενα, σύμφωνα με αναφορές, και για την παράλειψη της άμεσης διερεύνησης των περιπτώσεων αυτών από δικαστική αρχή,

μ) υπό το φως των ισχυρισμών για την εφαρμογή της μεθόδου του ηλεκτροσόκ, για την έλλειψη των κατάλληλων προσπαθειών για την πρόληψη και την απαγόρευση της παραγωγής, του εμπορίου, της εξαγωγής και της χρήσης εξοπλισμού ειδικά σχεδιασμένου για την πρόκληση βασανιστηρίων ή άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας.

#### Α. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

6. Η Επιτροπή συστήνει στο συμβαλλόμενο κράτος:

α) να ενισχύσει τις προσπάθειες που καταβάλει για τη μείωση των περιστατικών της κακομεταχείρισης, συμπεριλαμβανομένων όσων διαπράττονται με φυλετικά κίνητρα, από την αστυνομία και άλλους δημόσιους λειτουργούς. Διασφαλίζοντας την προστασία της ατομικής ιδιωτικής ζωής, να εξετάσει τρόπους συλλογής στοιχείων και ελέγχου παρόμοιων περιστατικών προκειμένου να αντιμετωπίσει το θέμα αποτελεσματικότερα. Η Επιτροπή συστήνει στο συμβαλλόμενο κράτος να συνεχίσει να υιοθετεί μέτρα για την πρόληψη των ξενοφοβικών συμπεριφορών και των διακριτικών στάσεων,

β) να αναλάβει τις αναγκαίες πρωτοβουλίες για την αποτελεσματική εφαρμογή της υιοθετηθείσας νομοθεσίας,

γ) να διασφαλίσει την αυστηρή εφαρμογή του άρθρου 3 της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων από τις αρμόδιες αρχές, και σε αυτό το πλαίσιο τη συνεκτίμηση του υπ' αριθμ. 1 Γενικού Σχολίου της Επιτροπής στο οποίο εκφράζεται η άποψή της ότι το «άλλο κράτος» που αναφέρεται στο άρθρο 3 αφορά στο κράτος στο οποίο απελαύνεται, απομακρύνεται ή εκδίδεται ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός, καθώς και σε οποιοδήποτε κράτος μπορεί να απελαθεί, απομακρυνθεί ή εκδοθεί ο δράστης (Α/53/44 Παράρτημα ΙΧ, παρ. 2),

δ) να διασφαλίσει την κατάρτιση όλου του προσωπικού που εμπλέκεται στη συνοδεία, στην κράτηση, στην ανάκριση και στη μεταχείριση των κρατουμένων σχετικά με την απαγόρευση των βασανιστηρίων και της κακομεταχείρισης. Η κατάρτιση πρέπει να περιλαμβάνει την ανάπτυξη των αναγκαίων δεξιοτήτων για την αναγνώριση των συνεπειών των βασανιστηρίων, και την ευαισθητοποίηση όσον αφορά στην επαφή με τις ιδιαίτερα εύάλωτες ομάδες που αντιμετωπίζουν επικίνδυνες καταστάσεις,

ε) να επιταχύνει τη διαδικασία για την υιοθέτηση Κώδικα Δεοντολογίας και να συνεχίσει να εξετάζει τρόπους μεταρρύθμισης των κανόνων και των διαδικασιών ανάκρισης, εισάγοντας μεταξύ άλλων οπτικά ή ακουστικά μέσα καταγραφής, με στόχο την πρόληψη των βασανιστηρίων και της κακομεταχείρισης,

στ) να υιοθετήσει τα αναγκαία μέτρα για τη λειτουργία αποτελεσματικού, αξιόπιστου και ανεξάρτητου συστήματος προκειμένου να διερευνώνται και να εξετάζονται, συμπεριλαμβανομένης της άμεσης ιατροδικαστικής εξέτασης, άμεσα και αμερόληπτα οι ισχυρισμοί κακομεταχείρισης ή βασανιστηρίων που διαπράττονται από την αστυνομία και άλλους δημόσιους λειτουργούς και να τιμωρούνται οι αυτουργοί. Η Επιτροπή τονίζει ότι ενώ το συμβαλλόμενο κράτος αναγνωρίζει την ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας φέρει την ευθύνη της διασφάλισης της αποτελεσματικής λειτουργίας της,

ζ) να διασφαλίσει σε όλους όσους αναφέρουν βασανιστήρια ή κακομεταχείριση την κατάλληλη προστασία καθώς και την άμεση εξέταση των σχετικών ισχυρισμών. Πειθαρχικά μέτρα, συμπεριλαμβανομένης της διαθεσιμότητας, δεν πρέπει να καθυστερούν εκκρεμύσεις της έκβασης της ποινικής διαδικασίας,

η) να ενημερώσει την Επιτροπή για τις δυνατότητες επανόρθωσης και αποζημίωσης που παρέχονται στα θύματα των βασανιστηρίων και στα εξαρτώμενα μέλη των οικογενειών τους,

θ) να διασφαλίσει την αυστηρή εφαρμογή της νέας νομοθεσίας για την οπλοφορία και τη χρήση όπλων, ειδικά από τους συνοριοφύλακες,

ι) ενώ αναγνωρίζει τις πρωτοβουλίες που έχει αναλάβει μακροπρόθεσμα το συμβαλλόμενο κράτος για να επιλύσει το πρόβλημα του συνω-

στισμού και των άσχημων συνθηκών διαβίωσης στα σωφρονιστικά καταστήματα και στα κέντρα κράτησης, η Επιτροπή συστήνει στο συμβαλλόμενο κράτος να εξετάσει με τη διαδικασία του κατεπείγοντος εναλλακτικούς τρόπους μείωσης του αριθμού των φυλακισμένων για να αντιμετωπίσει την κατάσταση που επικρατεί στους χώρους περιορισμού της προσωπικής ελευθερίας,

κ) να διασφαλίσει την εφαρμογή της απαγόρευσης της διακριτικής μεταχείρισης σε όλες τις ενέργειες των δημόσιων λειτουργών, ειδικά όσον αφορά στους Ρομά (όπως στις εξώσεις και στις μετεγκαταστάσεις) ή σε άλλες περιθωριοποιημένες ομάδες και να υπενθυμίσει σε όλους τους κρατικούς αξιωματούχους ότι δεν επιτρέπεται ούτε είναι ανεκτή οιαδήποτε ρατσιστική ή διακριτική στάση,

λ) να υιοθετήσει νομοθεσία και άλλα μέτρα για να καταπολεμήσει τη βία που ασκείται σε βάρος των γυναικών, στο πλαίσιο του προγράμματος υιοθέτησης μέτρων για την πρόληψη της βίας αυτής της μορφής, συμπεριλαμβανομένης της οικογενειακής βίας, και να διερευνά όλες τις σχετικές καταγγελίες για κακομεταχείριση και κακοποίηση,

μ) να επανεξετάσει μεθόδους προστασίας των παιδιών του δρόμου, και ειδικότερα να διασφαλίσει την εφαρμογή μέτρων προστασίας των δικαιωμάτων τους. Στο μέτρο του δυνατού, όλες οι αποφάσεις που αφορούν παιδιά πρέπει να λαμβάνονται συνεκτιμώντας τη γνώμη τους και τους προβληματισμούς τους ώστε να υιοθετείται η βέλτιστη και η εφικτή λύση. Αναφορικά με τις περιπτώσεις των παιδιών που φιλοξενήθηκαν στο ίδρυμα «Αγία Βαρβάρα», η Επιτροπή καλεί το συμβαλλόμενο κράτος να υιοθετήσει μέτρα για να αποτρέψει την επανεμφάνιση παρόμοιων περιστατικών. Πρέπει επίσης να διασφαλίσει τη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης και να ενημερώσει την Επιτροπή για την έκβασή της,

ν) να υιοθετήσει μέτρα που στοχεύουν στην πρόληψη και στην απαγόρευση της παραγωγής και της χρήσης εξοπλισμού ειδικά σχεδιασμένου για την πρόκληση βασανιστηρίων ή άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας.

7. Η Επιτροπή καλεί το συμβαλλόμενο κράτος να την ενημερώσει με την επόμενη περιοδική έκθεσή του με αναλυτικά στατιστικά στοιχεία, κατηγοριοποιημένα ανά έγκλημα, εθνικότητα και φύλο, για τις καταγγελίες διάπραξης βασανιστηρίων και κακομεταχείρισης από τους αξιωματούχους εφαρμογής του νόμου και για τις σχετικές ανακρίσεις, άσκηση ποινικών διώξεων και ποινικές και πειθαρχικές ποινές. Επίσης, καλεί το συμβαλλόμενο κράτος να την ενημερώσει για κάθε αποζημίωση και αποκατάσταση που παρασχεθήκε στα θύματα,

8. Η Επιτροπή ενθαρρύνει το συμβαλλόμενο κράτος να εξετάσει το ενδεχόμενο προσχώρησης στο Προαιρετικό Πρωτόκολλο της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων<sup>1</sup>,

9. Η Επιτροπή ενθαρρύνει το συμβαλλόμενο κράτος να δημοσιεύσει ευρέως και στην κατάλληλη γλώσσα, δια των μέσων μαζικής ενημέρωσης, των επίσημων δικτυακών τόπων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων, τις εκθέσεις που της υπέβαλε καθώς και τα συμπεράσματα και τις συστάσεις που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο της διαδικασίας εξέτασής τους,

10. Η Επιτροπή καλεί το συμβαλλόμενο κράτος να υποβάλει εντός ενός έτους τις απαντήσεις του στις συστάσεις της των υπο-παραγράφων ε), η), θ), ι), κ) και μ) της προπαρατεθείσης παραγράφου 6),

11. Η Επιτροπή καλεί το συμβαλλόμενο κράτος να υποβάλει την επόμενη περιοδική έκθεσή του, που θα θεωρηθεί ότι συγχωνεύει την πέμπτη και την έκτη έκθεση, στις 4 Νοεμβρίου 2009, καταληκτική ημερομηνία για την υποβολή της έκτης περιοδικής έκθεσης.

---

<sup>1</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: βλέπε σχετικά την από 22.1.2004 απόφαση – γνωμάτευση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου «Η πρόληψη των βασανιστηρίων και άλλης σκληρής, απάνθρωπης και ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας μέσω του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου της σχετικής Σύμβασης του ΟΗΕ (2002)» στη διεύθυνση: [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr) (κείμενα του 2003).



**ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ  
ΚΑΤΑ ΤΟΥ ΡΑΤΣΙΣΜΟΥ ΚΑΙ  
ΤΗΣ ΜΙΣΑΛΛΟΔΟΞΙΑΣ<sup>1</sup>**

Απόφαση 2002 (8)<sup>2</sup>  
**της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης  
για το Καταστατικό της  
Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας**

Η Επιτροπή Υπουργών  
Έχοντας υπόψη τα άρθρα 15 α και 16 του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης,

Έχοντας υπόψη τη Διακήρυξη και το Σχέδιο Δράσης που υιοθετήθηκαν στις 9.10.1993 στη Βιέννη κατά την πρώτη Σύνοδο Κορυφής των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης και προβλέπουν την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (εφεξής «ECRI»),

Έχοντας υπόψη τη Διακήρυξη και το Σχέδιο Δράσης που υιοθετήθηκαν στις 11.10.1997 στο Στρασβούργο κατά τη δεύτερη Σύνοδο Κορυφής των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά την οποία αποφασίστηκε η ενίσχυση των δραστηριοτήτων της ECRI,

Έχοντας υπόψη την Πολιτική Διακήρυξη που υιοθετήθηκε από τους υπουργούς των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στις

---

<sup>1</sup> Το Καταστατικό της Επιτροπής υιοθετήθηκε με την απόφαση (2002) 8 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Διεύθυνση στο Διαδίκτυο: [www.ecri.coe.int](http://www.ecri.coe.int). Διεύθυνση επικοινωνίας για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις εργασίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI) και τις άλλες δραστηριότητες του Συμβουλίου της Ευρώπης:

Secretariat of ECRI  
Human Rights Directorate  
Council of Europe  
F-67075 STRASBOURG Cedex  
Τηλ.: +33(0) 3 88 41 29 64  
Φαξ: +33(0) 3 88 41 39 87  
E-mail: [combat.racism@coe.int](mailto:combat.racism@coe.int)

<sup>2</sup> Υιοθετήθηκε στις 13.6.2002 κατά την 799<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών των Υπουργών. Απόδοση στην Ελληνική: Έρικα Καλαντζή



13.10.2000 κατά την τελική Σύνοδο της Ευρωπαϊκής Διάσκεψης κατά του Ρατσισμού, με την οποία οι κυβερνήσεις των κρατών μελών δεσμεύτηκαν να εξετάσουν τον τρόπο ενίσχυσης της ECRI,

Έχοντας επίσης υπόψη τα Γενικά Συμπεράσματα της Ευρωπαϊκής Διάσκεψης κατά του Ρατσισμού που καλούν τα συμμετέχοντα κράτη να εξετάσουν το βέλτιστο τρόπο ενίσχυσης της δράσης της ECRI,

Μετά από διαβούλευση με την ECRI για τα μέσα ενίσχυσης της δράσης της,

Έχοντας υπόψη την Απόφαση II που υιοθετήθηκε στις 4.11.2000 στη Ρώμη κατά την Ευρωπαϊκή Υπουργική Διάσκεψη για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου,

Λαμβάνοντας υπόψη τη Σύσταση 1438 (2000) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης που καλεί την Επιτροπή Υπουργών να υποστηρίξει το έργο της ECRI και να διασφαλίσει την εφαρμογή των συστάσεών της από τα κράτη μέλη,

Απόλυτα πεπεισμένη για την ανάγκη σταθερής και έντονης πανευρωπαϊκής δράσης για την καταπολέμηση των φαινομένων του ρατσισμού, της ξενοφοβίας, του αντισημιτισμού και της μισαλλοδοξίας και καλωσορίζοντας τη συμβολή της ECRI σε αυτόν τον αγώνα,

Διαπιστώνοντας ότι από την ίδρυσή της κατά την πρώτη Διάσκεψη Κορυφής η ECRI έχει αναπτύξει τις δραστηριότητές της σταδιακά, προκειμένου για την κατά προτεραιότητα επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων,

Εκτιμώντας ότι η ενίσχυση της ECRI πρέπει να ξεκινήσει από την παγίωση και τη διεύρυνση του έργου που έχει ήδη πραγματοποιήσει,

Αποφασίζει την υιοθέτηση του Καταστατικού της ECRI που παρατίθεται στο Παράρτημα της παρούσας απόφασης.

#### *Παράρτημα στην Απόφαση (2002) 8*

##### *Καταστατικό*

*της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI)*

#### Άρθρο 1

Η ECRI είναι όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης στο οποίο ανατίθεται το έργο της καταπολέμησης του ρατσισμού, των φυλετικών διακρίσεων, της ξενοφοβίας, του αντισημιτισμού και της μισαλλοδοξίας στην Ευρώπη εν γένει από την σκοπιά της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, υπό το φως της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, των συμπληρωματικών πρωτοκόλλων της και της σχετικής νομολογίας. Στόχοι της Επιτροπής είναι :

- η εξέταση της νομοθεσίας, των πολιτικών και άλλων μέτρων που υιοθετούν τα κράτη μέλη για την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας, του αντισημιτισμού, της μισαλλοδοξίας καθώς και της αποτελεσματικότητάς τους,
- η υποβολή προτάσεων για περαιτέρω δράση σε τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο,
- η διατύπωση συστάσεων γενικής πολιτικής προς τα κράτη μέλη,
- η μελέτη των διεθνών νομικών κειμένων που εφαρμόζονται στον τομέα της δράσης της με σκοπό την ενίσχυσή τους, όπου απαιτείται.

#### Άρθρο 2

1. Κάθε κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης ορίζει τον εκπρόσωπό του στην ECRI.
2. Τα μέλη της ECRI πρέπει να είναι πρόσωπα υψηλής ηθικής και αναγνωρισμένων ικανοτήτων στον τομέα της καταπολέμησης του ρατσισμού, των φυλετικών διακρίσεων, της ξενοφοβίας, του αντισημιτισμού και της μισαλλοδοξίας.
3. Τα μέλη της ECRI παρίστανται στις συνεδριάσεις με την ατομική τους ιδιότητα, είναι ανεξάρτητα και αμερόληπτα κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους. Δεν λαμβάνουν οδηγίες από τις κυβερνήσεις τους.

#### Άρθρο 3

1. Τα μέλη της ECRI διορίζονται από τις κυβερνήσεις τους σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 2 και 3 του προαναφερόμενου άρθρου 2.
2. Κάθε κυβέρνηση κοινοποιεί το διορισμό του εκπροσώπου της στην ECRI στο Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης, που ενημερώνει σχετικά την Επιτροπή Υπουργών.
3. Στην περίπτωση που η Επιτροπή Υπουργών θεωρεί ότι ο διορισμός ενός ή περισσότερων μελών της ECRI δεν είναι σύμφωνος με τις διατάξεις των παραγράφων 2 και 3 του προαναφερόμενου άρθρου 2 μπορεί να καλέσει το(α) ενδιαφερόμενο(α) κράτος(η) μέλος(η) να διορίσει(ουν) άλλον εκπρόσωπο.
4. Οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου εφαρμόζονται *mutatis mutandis* όταν εξαιτίας της αλλαγής του καθεστώσ ενός μέλους η συμμετοχή του στην ECRI δεν είναι σύμφωνη με τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 2.
5. Τα μέλη της ECRI διορίζονται για θητεία πέντε ετών που μπορεί να ανανεώνεται. Κατά τη διάρκεια της θητείας τους μπορεί να αντικατασταθούν μόνον εάν παραιτηθούν ή εάν αδυνατούν να εκπληρώσουν τα

καθήκοντά τους, ή στις περιπτώσεις που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο.

#### Άρθρο 4

1. Εάν η ενδιαφερόμενη κυβέρνηση επιθυμεί μπορεί να διορίσει και αναπληρωματικό μέλος στην ECRI. Οι διατάξεις των προαναφερόμενων άρθρων 2 και 3 εφαρμόζονται επίσης για το διορισμό των αναπληρωματικών μελών με εξαίρεση τη θητεία τους η οποία σε κάθε περίπτωση λήγει ταυτόχρονα με τη θητεία του τακτικού μέλους της ECRI.

2. Οι προϋποθέσεις συμμετοχής των αναπληρωματικών μελών στην ECRI ορίζονται στον Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας της.

#### Άρθρο 5<sup>1</sup>

Στην ECRI καλούνται να εκπροσωπηθούν χωρίς δικαίωμα ψήφου η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης, το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης, το Βατικανό και το Συμβούλιο του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου κατά του Ρατσισμού και της Ξενοφοβίας.

#### Άρθρο 6

1. Η ECRI μπορεί να ζητά τη συνδρομή εισηγητών ή συμβούλων.

2. Η ECRI μπορεί να διαβουλεύεται με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

3. Η ECRI μπορεί να συγκροτεί ομάδες εργασίας για συγκεκριμένα θέματα.

4. Στην ECRI μπορεί να αναφέρονται άμεσα οι μη κυβερνητικές οργανώσεις για οποιοδήποτε από τα θέματα της αρμοδιότητάς της.

5. Η ECRI μπορεί να ζητά τη γνώμη και τη συνδρομή των οργάνων του Συμβουλίου της Ευρώπης που ενδιαφέρονται για τις εργασίες της.

6. Η ECRI ενημερώνει περιοδικά την Επιτροπή Υπουργών για τα αποτελέσματα του έργου της.

#### Άρθρο 7

Η ECRI συντάσσει ετήσια έκθεση για τις δραστηριότητές της που υποβάλει στην Επιτροπή Υπουργών και δημοσιοποιεί.

---

<sup>1</sup> Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (της Ε.Ε.) προσκαλείται να συμμετέχει στο έργο της ECRI χωρίς δικαίωμα ψήφου.

## Άρθρο 8

1. Οι συνεδριάσεις της ECRI πραγματοποιούνται κεκλεισμένων των θυρών εκτός αν αποφασίζεται διαφορετικά. Η απαρτία της ECRI συνίσταται στην πλειοψηφία των διορισθέντων μελών της.

2. Η ECRI καταρτίζει τον Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας της.

## Άρθρο 9

Η Γραμματεία της ECRI αποτελείται από εντεταλμένη γραμματέα και από άλλους υπαλλήλους της Γενικής Διεύθυνσης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

## Άρθρο 10

1. Η ECRI υιοθετεί το πρόγραμμά της, που είναι κατ' αρχήν τριμερές και περιλαμβάνει :

- την κατά χώρα προσέγγιση,
- τις εργασίες σε γενικά θέματα,
- τις σχέσεις με την κοινωνία των πολιτών.

2. Η ECRI εντάσσει στο πρόγραμμά της την οπτική της ισότητας γυναικών και αντρών.

3. Η ECRI μπορεί, ανάλογα με τις ανάγκες και στα όρια των αρμοδιοτήτων της, να τροποποιήσει ή να προσθέσει θέματα στο πρόγραμμά της.

## Άρθρο 11

1. Στο πλαίσιο της προσέγγισης κατά χώρα η ECRI επιβλέπει τα φαινόμενα ρατσισμού, φυλετικών διακρίσεων, ξενοφοβίας, αντισημιτισμού και μισαλλοδοξίας, εξετάζοντας στενά την κατάσταση που επικρατεί σε κάθε κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η ECRI συντάσσει εκθέσεις στις οποίες αναλύει τα πραγματικά περιστατικά και προτείνει και συστήνει σε κάθε κράτος μέλος τρόπους για το χειρισμό των προβλημάτων που εντοπίζει.

2. Στο πλαίσιο της κατά χώρα προσέγγισης η ECRI, συνεργαζόμενη με τις εθνικές αρχές, επισκέπτεται τις ενδιαφερόμενες χώρες. Στη συνέχεια συζητά εμπιστευτικά με τις ενδιαφερόμενες αρχές, που μπορούν να σχολιάσουν τις παρατηρήσεις της ECRI.

3. Οι εκθέσεις της ECRI για κάθε χώρα δημοσιεύονται μετά την διαβίβασή τους στις εθνικές αρχές, εκτός εάν οι τελευταίες ρητά αντιτεθούν στη δημοσιοποίησή τους. Αυτές οι εκθέσεις πρέπει να περιλαμβάνουν σε παράρτημα τις απόψεις των εθνικών αρχών, όταν αυτές το κρίνουν απαραίτητο.

#### Άρθρο 12

Οι εργασίες της ECRI σε γενικά θέματα καλύπτουν κυρίως την υιοθέτηση συστάσεων γενικής πολιτικής που απευθύνονται στις κυβερνήσεις των κρατών μελών και τη συλλογή και τη διάδοση παραδειγμάτων «βέλτιστων πρακτικών» για την καταπολέμηση του ρατσισμού, των φυλετικών διακρίσεων, της ξενοφοβίας, του αντισημιτισμού και της μισαλλοδοξίας.

#### Άρθρο 13

Η ECRI αναπτύσσει σχέσεις με την κοινωνία των πολιτών και δραστηριότητες που έχουν ως στόχο να προάγουν το διάλογο και τον αμοιβαίο σεβασμό στην κοινή γνώμη και οργανώνει δραστηριότητες ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης.

#### Άρθρο 14

1. Αφού διαβουλευθεί με την ECRI η Επιτροπή Υπουργών μπορεί να τροποποιεί το παρόν Καταστατικό με την πλειοψηφία που προβλέπει το άρθρο 20 δ του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης.

2. Η ECRI μπορεί να προτείνει τροποποιήσεις των διατάξεων του παρόντος Καταστατικού στην Επιτροπή Υπουργών η οποία αποφασίζει με την προαναφερόμενη πλειοψηφία.

**Η ΚΑΤΑ ΧΩΡΑ ΜΕΘΟΔΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ της ECRI****ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ****ΠΡΩΤΗ ΕΚΘΕΣΗ<sup>1</sup>****Στρασβούργο, Σεπτέμβριος 1997***(απόσπασμα)***Εισαγωγή**

Η Ελλάδα είναι μια αρκετά ομοιογενής χώρα στην οποία ένα πολύ μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού είναι Έλληνες ως προς την εθνική καταγωγή και Ορθόδοξοι το θρήσκευμα. Η ιδέα του «ελληνισμού», ή μια έντονη Ελληνική ταυτότητα, έχει πάρει ιστορική έμφαση και συνεχίζει να επηρεάζει τη σύγχρονη Ελληνική κοινωνία. Η γεωγραφική θέση και η ιστορία της Ελλάδας είναι παράγοντες που εξηγούν αυτή την έμφαση: όμως οι ίδιοι παράγοντες μπορούν να προκαλέσουν μια αίσθηση ανασφάλειας η οποία ενδέχεται, αν δεν τεθεί υπό έλεγχο, να οδηγήσει σε υπερβολικό εθνοκεντρισμό και ένα κλίμα δυσπιστίας απέναντι στους «άλλους». Τέτοιο κλίμα μπορεί να κάνει μερικές ομάδες – και υπηκόων και μη υπηκόων – να αισθάνονται κατά καιρούς αποξενωμένοι.

Η Ελλάδα κατά τα τελευταία λίγα χρόνια έχει βιώσει μια σημαντική αύξηση της μετανάστευσης, νόμιμης αλλά, ιδιαίτερα, παράνομης, για την οποία οι κατάλληλες δομές και διαδικασίες δεν είναι, και δικαιολογημένα, πάντα αποτελεσματικές.

**Μερικές από τις περιοχές-κλειδιά που σημείωσε η ECRI ως άξιες ιδιαίτερης προσοχής περιλαμβάνουν:**

.....  
το νεοαναπτυχθέν φαινόμενο της νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης στη χώρα.

**I. ΝΟΜΙΚΕΣ ΑΠΟΨΕΙΣ****II. ΑΠΟΨΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ****ΣΤ. Υποδοχή και κατάσταση των μη-υπηκόων**

8. Η Ελλάδα ζει αυτή την εποχή ένα κύμα νόμιμης και, ιδιαίτερα, παράνομης μετανάστευσης προς τη χώρα, ένα φαινόμενο με το οποίο δεν είχε χρειαστεί ν' ασχοληθεί παλαιότερα. Κατά συνέπεια, ιδιαίτερη σκέψη

---

<sup>1</sup> Έγγραφο CRI (97) 52. Ελληνική έκδοση.

πρέπει ν' αφιερωθεί σ' αυτό το θέμα και μια σταθερή πολιτική να υιοθετηθεί.

9. Σχετικά με τους νόμιμους μετανάστες και τους πρόσφυγες, ειδικές υποδομές μπορούν να δημιουργηθούν για να διευκολύνουν την ενσωμάτωση τέτοιων ομάδων στην Ελληνική κοινωνία. Μπορεί να περιλαμβάνουν υποδομές υποδοχής που προσφέρουν πληροφορίες και συμβουλές, υποδομές που διευκολύνουν την πρόσβαση για απασχόληση, γλώσσα και άλλα εκπαιδευτικά προγράμματα κ.λ.π. Αυτές οι υποδομές πρέπει να συντονίζονται σε κεντρικό επίπεδο και να ελέγχονται και να αξιολογούνται τακτικά.

10. Σχετικά με τους παράνομους μετανάστες, το ερώτημα της παρχώρησης δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλειας σ' αυτούς που εργάζονται και πληρώνουν εισφορά για κοινωνική ασφάλιση, αλλά δεν μπορούν αυτή τη στιγμή να ζητήσουν τις ανάλογες παροχές, αφού αδυνατούν να επιδείξουν άδεια παραμονής, εξετάζεται επί του παρόντος και υπάρχει η ελπίδα ότι θα βρεθεί μια λύση το συντομότερο δυνατό. Επίσης είναι σημαντικό να επιτρέπεται στα παιδιά των παράνομων μεταναστών να παρακολουθούν σχολεία.

11. Πρέπει να παρέχεται στην αστυνομία και στους υπαλλήλους των γραφείων αλλοδαπών εκπαίδευση για να διασφαλίζεται ότι τηρούν ακριβώς την πολιτική της κυβέρνησης και αντιμετωπίζουν με το σωστό τρόπο και τους νόμιμους και τους παράνομους μετανάστες. Η μεταχείριση τέτοιων ομάδων πρέπει να ελέγχεται και οποιαδήποτε παράβαση καθήκοντος από την πλευρά των υπαλλήλων πρέπει να αποδοκιμάζεται δημόσια και να τιμωρείται.

.....

## **Η. Απασχόληση**

.....

16. Μη Έλληνες υπήκοοι που απασχολούνται σε ναυτικές εργασίες πρέπει ν' απολαμβάνουν ίδιες συνθήκες και δικαιώματα, όπως οι Έλληνες συνάδελφοί τους με ίδια προσόντα εργασίας.

## **Θ. Στατιστικές**

17. Δεδομένων των μεγάλων διαφορών στους αριθμούς που είναι διαθέσιμοι αυτή τη στιγμή αναφορικά με τον αριθμό και την κατάσταση των μη υπηκόων και άλλων δυνητικά ευάλωτων ομάδων στην Ελλάδα, πιστεύεται ότι η Ελλάδα μπορεί να θέλει να καθιερώσει ένα σύστημα συλλογής δεδομένων, σύμφωνα με τους ευρωπαϊκούς κανονισμούς για την προστασία δεδομένων και την προστασία της ιδιωτικής ζωής.

.....

**ΔΕΥΤΕΡΗ ΕΚΘΕΣΗ<sup>1</sup>**  
Στρασβούργο, 27 Ιουνίου 2000  
(απόσπασμα)

.....

**ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

Τα τελευταία χρόνια η Ελλάδα έλαβε μέτρα που είχαν ως στόχο την καταπολέμηση του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας και, κυρίως, την εφαρμογή ενός προγράμματος δράσης και πρωτοβουλιών με στόχο ορισμένο αριθμό μειονοτικών ομάδων, τη θέση σε εφαρμογή διαδικασιών νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών καθώς και την κατάργηση του άρθρου 19 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας. Αυτά και άλλα μέτρα μαρτυρούν τη συνειδητοποίηση εκ μέρους των ελληνικών αρχών της ανάγκης ανταπόκρισης στις προκλήσεις μιας πολυπολιτισμικής κοινωνίας.

Τα προβλήματα, ωστόσο, ρατσισμού, μισαλλοδοξίας, διάκρισης και αποκλεισμού παραμένουν. Τέτοιες συμπεριφορές εμφανίζονται, ιδιαίτερα έντονες, απέναντι στους Ρόμα-Τσιγγάνους, στους Αλβανούς και σε άλλους μετανάστες, χωρίς βέβαια να αποκλείονται τα μέλη της μουσουλμανικής μειονότητας. Τα προβλήματα αυτά είναι αλληλένδετα με το γεγονός ότι η ελληνική κοινωνία διστάζει να αναγνωρίσει την πολυπολιτισμική της πραγματικότητα. Η αναγνώριση, όμως, αυτή προβάλλει ολοένα και πιο επείγουσα από τα καινούργια δείγματα μετανάστευσης, που η Ελλάδα γνωρίζει τα τελευταία χρόνια.

*Στην έκθεση που ακολουθεί, η ECRI συνιστά στις ελληνικές αρχές τη λήψη πρόσθετων μέτρων για την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας, του αντισημιτισμού και της μισαλλοδοξίας σε συγκεκριμένους τομείς. Οι συστάσεις αυτές καλύπτουν, μεταξύ άλλων, την ανάγκη να καταστήσουν σαφέστερη την υπάρχουσα νομοθεσία και να εξασφαλίσουν την εφαρμογή της. Καλύπτουν, επίσης, την ανάγκη ενδυνάμωσης των πρωτοβουλιών, που ήδη υπάρχουν, για λήψη πολιτικών μέτρων και τη συγκεκριμένη υλοποίησή τους, την ανάγκη να αντιμετωπιστεί η κατάσταση και τα ιδιαίτερα προβλήματα των ομάδων πληθυσμού μη ελληνικής καταγωγής και, τέλος, την ανάγκη ευαισθητοποίησης του πλατιού κοινού στον πολυπολιτισμική πραγματικότητα της ελληνικής κοινωνίας.*

.....

---

<sup>1</sup> Έγγραφο CRI (2000) 32. Ελληνική έκδοση.



## **Η. Υποδοχή και κατάσταση των αλλοδαπών**

### **- Μετανάστευση**

16. Στην πρώτη έκθεσή της η ECRl σημείωνε την παρουσία στην Ελλάδα ενός κύματος νόμιμης αλλά, ιδιαίτερα, παράνομης μετανάστευσης. Μολονότι δεν διαθέτουμε συγκεκριμένα στοιχεία, υπολογίζουμε ότι εκατοντάδες χιλιάδες μετανάστες, νόμιμοι και παράνομοι, βρίσκονται αυτή τη στιγμή σε ελληνικό έδαφος. Στην πρώτη της έκθεση η ECRl υποδείκνυε την υιοθέτηση συνεκτικής πολιτικής σ' αυτόν τον τομέα. Ένας νόμος, που δημοσιεύτηκε το Νοέμβριο του 1997, επιτρέπει στους λαθρομετανάστες να ζητήσουν την νομιμοποίηση της κατάστασης τους. Οι λαθρομετανάστες μπορούσαν να καταθέσουν μια προκαταρκτική αίτηση νομιμοποίησης μεταξύ Νοεμβρίου 1997 και τέλους 1998. Ο νόμος απαιτούσε από τους αιτούντες να προσκομίσουν στις αρχές ένα έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο, ένα πιστοποιητικό που αποδεικνυε ότι δεν είχαν εκτίσει στην Ελλάδα καμία ποινή φυλάκισης ανώτερη των τριών μηνών, και μια απόδειξη ότι είχαν δουλέψει τουλάχιστον σαράντα μέρες στην Ελλάδα. Περισσότεροι από 50.000 λαθρομετανάστες απέκτησαν τη «λευκή κάρτα». Αυτή η κάρτα επιτρέπει στους κατόχους της να κατοικούν και να εργάζονται μόνιμα στην Ελλάδα για ένα σύντομο χρονικό διάστημα, κατά την διάρκεια του οποίου θα πρέπει να καλύψουν τις άλλες προϋποθέσεις για την απόκτηση της «πράσινης κάρτας». Η «πράσινη κάρτα» χρησιμεύει ως άδεια παραμονής και επιτρέπει στον κάτοχο της να ζει και να εργάζεται στην χώρα για μια μέγιστη περίοδο πέντε χρόνων. Περισσότερα από 220.000 άτομα ζήτησαν την πράσινη κάρτα όμως μόνο 23.000 την απέκτησαν μέχρι σήμερα. Η διαδικασία χορήγησης των καρτών αυτών έλαβε τέλος. Εντούτοις, σύμφωνα με το Προεδρικό Διάταγμα 359/97 συγκροτήθηκε επιτροπή επιφορτισμένη με την εξέταση των εκκρεμών αιτήσεων και την χορήγηση πράσινης κάρτας κατ' εξαίρεση και για ανθρωπιστικούς λόγους.

17. Η ECRl χαιρετίζει τη διαδικασία νομιμοποίησης. Διαπιστώνει ωστόσο ότι μόνο ένας μικρός αριθμός μεταναστών, που ζουν στην Ελλάδα, κατάφεραν να εξασφαλίσουν την πράσινη κάρτα. Η μεγάλη πλειοψηφία των παράνομων μεταναστών δεν μπόρεσαν να αποκτήσουν αυτό το καθεστώς και κατά συνέπεια βρίσκονται σε μια αβέβαιη κατάσταση με κίνδυνο να πέσουν θύματα εκμετάλλευσης στην αγορά εργασίας. Η διστακτικότητα των μεταναστών να καταθέσουν αίτηση, εξαιτίας του φόβου αποκάλυψης της παράνομης κατάστασης τους, σχετίζεται με την περιορισμένη επιτυχία της διαδικασίας νομιμοποίησης. Μερικοί όμως εξέφρασαν παράπονα ως προς τις δυσκολίες που αντιμετώπισαν, στην εξασφάλιση των απαραίτητων πιστοποιητικών για τη συμπλήρωση της αίτη-

σης απόκτησης πράσινης κάρτας<sup>1</sup>. Η ECRI υπογραμμίζει ότι η αβεβαιότητα και η παρανομία, που συνοδεύει την στιγμή αυτή την κατάσταση πολλών μεταναστών, ενδυναμώνει τα στερεότυπα και τις προκαταλήψεις του κοινού απέναντι τους. Την ίδια δε στιγμή τους καθιστά ευάλωτους στην εκμετάλλευση. Κατά συνέπεια, η ECRI ενθαρρύνει τις αρχές να διευρύνουν τις δυνατότητες νομιμοποίησης.

18. Η ECRI αντιλαμβάνεται ότι ένα σχέδιο νόμου για την μετανάστευση και την ιθαγένεια βρίσκεται υπό προετοιμασία. Αν και δεν γνωρίζει το ακριβές περιεχόμενο του νομοσχεδίου, ελπίζει ότι ο νόμος θα συνεισφέρει στην ενδυνάμωση την πολυπολιτισμικής πραγματικότητας της ελληνικής κοινωνίας.

#### - Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο

19. Το Δεκέμβριο του 1998 η Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες (HCR) εξέφρασε τη λύπη της για την απουσία συνεκτικής και αποτελεσματικής πολιτικής για το άσυλο καθώς και το γεγονός ότι η κυβέρνηση εξακολουθούσε να προχωρά στην απέλαση ορισμένων εν δυνάμει αιτούντες άσυλο προς την χώρα καταγωγής τους ή προς μια τρίτη χώρα, χωρίς οι τελευταίοι να έχουν το χρόνο να καταθέσουν επίσημη αίτηση ασύλου. Τον Ιούνιο του 1999 δημοσιεύτηκε ένα νέο διάταγμα σχετικά με τις διαδικασίες ασύλου. Λαμβάνοντας υπόψη ορισμένες πληροφορίες σύμφωνα με τις οποίες μερικές φορές οι αιτούντες άσυλο προφυλακίζονται όσο καιρό η αίτησή τους εξετάζεται, η ECRI υπενθυμίζει ότι ο αιτών άσυλο, ακόμα και αν οι αρχές δεν κρίνουν την αίτηση του παραδεκτή, δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως εγκληματίας και η λήψη οποιουδήποτε μέτρου εναντίον του θα πρέπει να αντανακλά αυτή τη θέση.

.....

## II. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΧΡΗΣΟΥΝ ΙΔΙΑΙΤΕΡΗΣ ΠΡΟΣΟΧΗΣ

.....

### *Αλβανοί*

37. Παρόλο που δεν είναι διαθέσιμα ακριβή στοιχεία, πιστεύεται ότι οι Αλβανοί είναι περισσότεροι από τους μισούς μετανάστες που ζουν στην Ελλάδα. Τα μεταναστευτικά κύματα μεταξύ Αλβανίας και Ελλάδας στην διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας συνοδεύτηκαν από εκδηλώσεις εχθρότητας και φόβου εκ μέρους της ελληνικής κοινής γνώμης. Επιπλέον, ένα μεγάλο ποσοστό των Αλβανών, που ζουν στην Ελλάδα, είναι

<sup>1</sup> Βλέπε παραπάνω, ειδικευμένα σώματα.

παράνομοι μετανάστες. Όλα αυτά συνέτειναν στη γέννηση προκαταλήψεων και κατέστησαν την ομάδα αυτή ευάλωτη σε εκμετάλλευση στην αγορά εργασίας.

38. Η ECRI ανησυχεί για το σημαντικό βαθμό ξενοφοβίας, που κατευθύνεται ιδιαίτερα, αλλά όχι αποκλειστικά, σε βάρος των Αλβανών -ένα συναίσθημα το οποίο αναπτύχθηκε τα τελευταία χρόνια με την αύξηση του αριθμού αλλοδαπών που ζουν στη χώρα. Αυτή η αρνητική στάση απέναντι στους Αλβανούς τροφοδοτείται ιδιαίτερα από την υπό αμφισβήτηση εικόνα του αριθμού των διαπραχθέντων αδικημάτων στην Ελλάδα από αυτά τα άτομα. Η ECRI γνωρίζει ότι αυτό το θέμα είναι αντικείμενο αντιγνωμίας και έντονου προβληματισμού και ότι υπάρχουν διάφορες ερμηνείες των διαθέσιμων δεδομένων. Δεν θα έπρεπε όμως τα αρνητικά στερεότυπα, που σχετίζονται με αυτή την ομάδα, να δημιουργούν την εντύπωση ότι όλοι οι Αλβανοί, ή η πλειοψηφία τους έχουν εγκληματικές προδιαθέσεις. Η επιμονή σε μια τέτοια άποψη έχει σαν αποτέλεσμα -όπως κάποιες πηγές βεβαιώνουν- την ενδυνάμωση της τάσης προς τον κοινωνικό και οικονομικό αποκλεισμό τους. Επειδή είναι ιδιαίτερα πιθανό η παρουσία αυτής της ομάδας στην Ελλάδα να διαρκέσει, οι συνέπειες μίας τέτοιας στάσης θα είναι δυσάρεστες. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, με τη μετάδοση ειδήσεων που προκαλούν εντυπωσιασμό και μεροληπτούν, φέρουν πρωταρχική ευθύνη στη δημιουργία αυτής της εικόνας. Οι δημόσιες δηλώσεις των πολιτικών προσώπων και κάποιων εκπροσώπων δημόσιων οργάνων (κυρίως της αστυνομίας) συνεισέφεραν σε ορισμένες περιπτώσεις στη δημιουργία διαφιλονικούμενης εικόνας της αλβανικής εγκληματικότητας. Η ECRI υπογραμμίζει τους κινδύνους για την κοινωνική συνοχή που περιβάλλουν τέτοιες δηλώσεις. Οι πολιτικοί και οι υπεύθυνοι δημοσίων οργάνων θα πρέπει να απέχουν από τέτοιου είδους δηλώσεις ικανές να παραπλανήσουν, και να επιχειρήσουν να κάνουν ένα απολογισμό της κατάστασης πιο ισορροπημένο. Γι' αυτό το λόγο, θα ήταν ιδιαίτερα σκόπιμο να παρουσιαστεί αντικειμενικά και με διαφάνεια η κατάσταση της εγκληματικότητας γενικά, οι πραγματικές επιπτώσεις και η φύση των διαπραχθέντων εγκλημάτων από τους Αλβανούς καθώς και η εξέλιξη σε βάθος χρόνου της εγκληματικότητας.

39. Η ECRI εκφράζει την ανησυχία για τις πληροφορίες σύμφωνα με τις οποίες μεροληπτικοί έλεγχοι και απελάσεις μεγάλου αριθμού αλβανών μεταναστών έλαβαν χώρα το 1998 και το 1999. Ενώ οι περισσότεροι ήταν παράνομοι, φαίνεται ότι κάποιοι άλλοι ήταν κάτοχοι κανονικών εγγράφων. Φαίνεται επίσης, ότι Αλβανοί μετανάστες υπό καθεστώς απέλασης υπόκεινται κάποιες φορές σε κακομεταχείριση από την ελληνική αστυνομία. Είναι επίσης θύματα διακρίσεων από τις τοπικές κοινωνίες σε

διάφορα επίπεδα, περιλαμβανομένης σε ορισμένες περιπτώσεις της άρνησης εισόδου σε δημόσιους χώρους.

40. Τα αλβανόπαιδα, που ζουν στην Ελλάδα, δεν έχουν πολλές δυνατότητες προς το παρόν να ακολουθήσουν εκπαίδευση στη γλώσσα τους και, κατά συνέπεια, στην πλειονότητα τους ακολουθούν το ελληνικό εκπαιδευτικό πρόγραμμα. Εντούτοις, η ECRI γνωρίζει ότι οι ελληνικές αρχές σχεδιάζουν να εισάγουν τη διδασκαλία των αλβανικών στις εκτός προγράμματος δραστηριότητες των δημοσίων σχολείων και ενθαρρύνει τις αρχές να προχωρήσουν γρήγορα στην υλοποίηση αυτού του σχεδίου.

.....

**ΤΡΙΤΗ ΕΚΘΕΣΗ<sup>1</sup>**

Στρασβούργο, 8 Ιουνίου 2004  
(απόσπασμα)

**ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

Από την δημοσίευση, τον Ιούνιο του 2000, της δεύτερης έκθεσης της ECRI για την Ελλάδα, έχει σημειωθεί πρόοδος σε αρκετούς τομείς που καλύπτονταν από την έκθεση. Για παράδειγμα, ο Συνήγορος του Πολίτη, και η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου έχουν συντείνει στον αγώνα ενάντια στον ρατσισμό και την μισαλλοδοξία στην Ελλάδα. Έχουν ληφθεί μέτρα για να καταπολεμηθεί η παράνομη διακίνηση και εμπορία ανθρώπων. Οι Ελληνικές αρχές έχουν λάβει θέση εναντίον του ρατσισμού και υπέρ μιας πολυπολιτισμικής κοινωνίας, ιδιαιτέρως δια της ενίσχυσης του δικτύου των διαπολιτισμικών σχολείων. Παρατηρείται πρόοδος ως προς τον βαθμό θρησκευτικής ελευθερίας που απολαμβάνουν οι μειονοτικές θρησκευτικές ομάδες. Υπάρχει ολοκληρωμένο πρόγραμμα δράσης που στοχεύει να βελτιώσει την καθημερινή ζωή των Ρομά. Επίσης έχουν καταρτιστεί προγράμματα ίσων ευκαιριών για την πρόσβαση στην εκπαίδευση και την απασχόληση για την Μουσουλμανική μειονότητα της Δυτικής Θράκης. Τέλος, το καθεστώς υπό το οποίο τελούν οι μετανάστες στην Ελλάδα έχει καταστεί το επίκεντρο δύο διαδικασιών νομιμοποίησης.

Εντούτοις, πολλές από τις συστάσεις που περιλάμβανε η δεύτερη έκθεση της ECRI είτε δεν έχουν υλοποιηθεί, ή έχουν υλοποιηθεί μόνο μερικώς. Συνεχίζουν να υφίστανται στερεότυπα, προκαταλήψεις και περιπτώσεις διακρίσεων που στοχεύουν εναντίον μειονοτικών ομάδων, ιδιαίτερα εναντίον της κοινότητας των Ρομά και των μειονοτικών θρησκευτικών ομάδων, αλλά και εναντίον των μεταναστών. Το ποινικό δίκαιο δεν εφαρμόζεται σε επαρκή βαθμό ώστε να περιστείλει τις ρατσιστικές ενέργειες, ενώ το ισχύον αστικό και διοικητικό δίκαιο δεν επαρκεί για να απαγορεύσει τις διακρίσεις αποτελεσματικά. Η θέση της Μουσουλμανικής μειονότητας της Δυτικής Θράκης πρέπει να βελτιωθεί περαιτέρω. Η κατάσταση των μεταναστών απέχει πολύ από την πλήρη νομιμοποίηση, ενώ δεν υπάρχει ακόμη μια συγκροτημένη και στοχευμένη πολιτική ένταξης των μεταναστών. Τα μέτρα σε εθνικό επίπεδο που λαμβάνονται για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας δεν αντανακλώνται πάντοτε στο τοπικό επίπεδο.

---

<sup>1</sup> Έγγραφο CRI (2004) 24. Ελληνική έκδοση.

Στην παρούσα έκθεση η ECRl προβαίνει σε μια σειρά συστάσεων προς τις Ελληνικές αρχές. Συγκεκριμένα συνιστά την κύρωση ενός αριθμού διεθνών νομικών κειμένων που αφορούν στον αγώνα κατά του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας. Η ECRl συνιστά στις Ελληνικές αρχές να ενισχύσουν την νομοθετικές διατάξεις και την εφαρμογή τους στο ποινικό, το αστικό και το διοικητικό δίκαιο για να καταπολεμηθούν ο ρατσισμός και οι φυλετικές διακρίσεις. Η ECRl συνιστά στις Ελληνικές αρχές να εντείνουν τις προσπάθειές τους για να βελτιωθεί η κατάσταση των Ρομά, ιδιαίτερα εις ό,τι αφορά την στέγαση, την απασχόληση και την εκπαίδευσή τους. Ενθαρρύνει τις αρχές να συνεχίσουν τις προσπάθειές τους για να βελτιωθεί η κατάσταση των ανηκόντων σε άλλες μειονοτικές ομάδες, συμπεριλαμβανομένης της Μουσουλμανικής μειονότητας της Δυτικής Θράκης, της Μακεδονικής κοινότητας, των μειονοτικών θρησκευτικών ομάδων, καθώς και των μεταναστών, προσφύγων και αιτούντων άσυλο. Η ECRl συνιστά να καταβληθούν συνεχείς προσπάθειες για την ευαισθητοποίηση των δημοσίων λειτουργών, του κοινού εν γένει, αλλά και των μέσων μαζικής ενημέρωσης ως προς τα δικαιώματα του ανθρώπου και το πρόβλημα του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας. Τέλος, η ECRl συνιστά να νομιμοποιηθούν οι μετανάστες στην Ελλάδα και να ενισχυθούν οι πολιτικές που στοχεύουν στην ένταξή τους.

## Ι.ΕΠΕΚΕΙΝΑ ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΣ ECRl

### Υποδοχή και καθεστώς των αλλοδαπών<sup>1</sup>

#### - Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο

49. Στην δεύτερή της έκθεση η ECRl υπενθύμιζε ότι οι αιτούντες άσυλο δεν πρέπει να υπόκεινται σε μεταχείριση ωσει να ήσαν εγκληματίες. Σημείωνε ότι ορισμένα άτομα που θα μπορούσαν δυνητικώς να ζητήσουν άσυλο διέτρεχαν τον κίνδυνο να απελαθούν προτού να έχουν την ευκαιρία να καταθέσουν επίσημη αίτηση χορήγησης ασύλου.

50. Ο αριθμός των αιτήσεων για άσυλο αυξήθηκε το 2001 και το 2002, ιδιαίτερα λόγω ενός μεγάλου αριθμού αιτήσεων Ιρακινών και Αφγανών. Η ECRl είναι θορυβημένη από το εξαιρετικά χαμηλό ποσοστό επιτυχίας (1%) των αιτήσεων για την αναγνώριση της ιδιότητος του πρόσφυγα ή του ανθρωπιστικού καθεστώτος χορήγησης ασύλου κατά το 2002. Οι αρχές έχουν εξηγήσει ότι το ιδιαίτερα χαμηλό αυτό ποσοστό οφείλεται στις αιτήσεις ασύλου που εκκρεμοδικούν, με αποτέλεσμα την

<sup>1</sup>Επίσης βλέπε παρακάτω, «Συγκεκριμένα ζητήματα: η κατάσταση των μεταναστών στην Ελλάδα».

σημαντική καθυστέρηση του χρόνου χορήγησης του ασύλου. Ωστόσο το Γραφείο του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR) έχει υπογραμμίσει ότι ένα τόσο χαμηλό επίπεδο ενδέχεται να σημαίνει ότι αφήνονται απροστάτευτοι καλή τη πίστει πρόσφυγες και διατρέχουν τον κίνδυνο αναγκαστικού επαναπατρισμού στις χώρες προέλευσής τους με τις τραγικές συνέπειες για τη ζωή τους που μπορεί να σημαίνει κάτι τέτοιο.

51. Η ECRI σημειώνει με ικανοποίηση ότι το διάταγμα υπ' αριθμό 61/1999 περί αναγνώρισης του καθεστώτος των προσφύγων χαιρετίζεται εν γένει σαν πρόοδος στην περί ασύλου νομοθεσία στην Ελλάδα αν και χρειάζονται επιπλέον βελτιώσεις. Επετεύχθη επίσης πρόοδος ως προς τα κέντρα υποδοχής των αιτούντων άσυλο, αν και εδώ πάλι φαίνεται ότι παραμένει η ανάγκη για σημαντικές προσπάθειες εις ό,τι αφορά την χωρητικότητά τους αλλά και τις συνθήκες των καταλυμάτων. Οι αρχές ενημέρωσαν την ECRI ότι διοργανώνονται προγράμματα κατάρτισης ως προς την διαδικασία της αίτησης για άσυλο, ιδιαίτερα για την αστυνομία, το λιμενικό σώμα και τους δικαστές. Τα σεμινάρια αυτά είναι σχεδιασμένα να παρέχουν την δυνατότητα στους αξιωματούχους επιβολής του νόμου να διακρίνουν μεταξύ οικονομικών μεταναστών και προσφύγων. Η ECRI είναι ικανοποιημένη που πληροφορείται ότι οι αιτούντες άσυλο είναι επιλέξιμοι για δωρεάν ιατροφαρμακευτική και νοσοκομειακή περίθαλψη και έχουν το δικαίωμα στην εργασία κατά την διάρκεια της διαδικασίας αίτησης για άσυλο. Επιπλέον υπάρχουν προγράμματα ένταξης για αιτούντες άσυλο που διοργανώνονται με τον συντονισμό των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, και περιλαμβάνουν μαθήματα εκμάθησης της Ελληνικής γλώσσας και επαγγελματική κατάρτιση.

52. Η ECRI έχει θορυβηθεί από πληροφορίες ότι οι αιτούντες άσυλο ευρίσκονται αντιμέτωποι με υπέρμετρα εμπόδια προκειμένου να έχουν πρόσβαση στην διαδικασία αίτησης ασύλου στην Ελλάδα. Για παράδειγμα δεν ενημερώνονται πάντοτε επαρκώς τα άτομα αυτά ως προς το δικαίωμά τους να καταθέσουν αίτηση για άσυλο, ιδιαίτερα όταν τελούν υπό κράτηση. Η ECRI ανησυχεί ιδιαίτερα πληροφορούμενη ότι σε ορισμένες περιφέρειες ο χρόνος που μεσολαβεί από τη στιγμή που ένα πρόσωπο παρουσιάζεται στην αστυνομία αλλοδαπών για να καταθέσει αίτηση για άσυλο και την επίσημη καταγραφή του αιτήματος μπορεί να υπερβεί τους 6 μήνες, ή και αρκετά περισσότερο στις συχνές περιπτώσεις όπου η ημερομηνία της συνέντευξης αναβάλλεται κατ' επανάληψη. Επιπλέον, για όσο διάστημα δεν έχει λάβει χώρα η επίσημη καταγραφή του αιτήματος, το άτομο δεν παραλαμβάνει το έγγραφο που χορηγείται στους αιτούντες άσυλο νομιμοποιώντας την κατάστασή τους και παρέχοντάς τους το δικαίωμα προς εργασία και προς κάποια είδη αρωγής όπως η ιατρική βοήθεια.

Το συγκεκριμένο πρόβλημα φαινομενικώς συνδέεται με την δεινή έλλειψη χρηματικών πόρων και προσωπικού για την καταγραφή αιτημάτων ασύλου. Οπωσδήποτε οφείλεται επίσης και στην έλλειψη κατάρτισης του προσωπικού ως προς τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο. Η ECRl έχει πληροφορηθεί ότι έχουν ληφθεί ορισμένα σχετικά μέτρα όπως είναι η αύξηση του προσωπικού στις αντίστοιχες αστυνομικές υπηρεσίες και η διοργάνωση σεμιναρίων για την εξειδίκευση κατάλληλου προσωπικού ως προς τα της διαδικασίας χορήγησης ασύλου.

53. Ενώ οι εκπρόσωποι της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες έχουν ικανοποιητική πρόσβαση στα κέντρα κράτησης, φαίνεται ότι δεν συμβαίνει το ίδιο για τις οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή τους νομικούς συμβούλους. Ο Έλληνας Συνήγορος του Πολίτη έχει αρκετές φορές κάνει διαβήματα προς τις αρμόδιες αρχές για να τους υπενθυμίσει το καθήκον τους να συνεργάζονται με τις ΜΚΟ και να τις βοηθούν να έχουν πρόσβαση στα κέντρα κράτησης όποτε το ζητούν. Η ECRl σημειώνει ότι στις 4 Ιουλίου 2003 εκδόθηκε εγκύκλιος (4803/22/44) του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας σχετικά με την μεταχείριση και τα δικαιώματα των προσώπων που κρατούνται από τις αστυνομικές αρχές, όπου δηλώνεται ρητώς ότι οι ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δικαιούνται να έχουν πρόσβαση στα κέντρα κράτησης.

#### **Συστάσεις**

54. Η ECRl συνιστά έντονα στις Ελληνικές αρχές να δεσμεύσουν όλους τους απαραίτητους ανθρώπινους και χρηματοοικονομικούς πόρους για να ξεπεράσουν τις υφιστάμενες ανεπάρκειες στην διαδικασία χορήγησης ασύλου. Συγκεκριμένα είναι σκόπιμο να αυξηθεί το προσωπικό που έχει ευθύνη για την αρχική παραλαβή των αιτήσεων ασύλου προκειμένου να αποφεύγονται οι περιττές καθυστερήσεις στην εξέταση των αιτημάτων. Η ECRl επίσης συνιστά στις αρχές να παρέχουν σε όλο το προσωπικό που έρχεται σε επαφή με τους αιτούντες άσυλο κατάρτιση σχετικά με τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο καθώς και πληροφορίες ως προς τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν, προκειμένου να διευκολύνουν τις διατυπώσεις που απαιτούνται από αυτούς.

55. Η ECRl συνιστά έντονα στις αρχές να συνεχίσουν και να εντείνουν την συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, και τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις που εργάζονται για τους αιτούντες άσυλο, και να επιτρέψουν σ' αυτές τις τελευταίες να έχουν πραγματική και ικανοποιητική πρόσβαση στα κέντρα κράτησης.



### - Παράνομη διακίνηση και εμπορία ανθρώπων

56. Η ECRI σημειώνει ότι η Ελλάδα είναι χώρα προορισμού και διαμετακόμισης παρανόμως διακινουμένων ανθρώπων. Γυναίκες και παιδιά που προέρχονται από γειτονικές χώρες όπως η Αλβανία, αλλά και από πιο απομακρυσμένες χώρες, είναι ιδιαίτερα ευπαθείς. Η ECRI σημειώνει με ικανοποίηση ότι η Ελλάδα έχει λάβει μέτρα για την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων, ιδιαίτερα με την ψήφιση του νέου νόμου υπ' αριθμόν 3064 της 15<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2002 περί της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων και του Π.Δ. 233/2003 περί της προστασίας και αρωγής των θυμάτων παράνομης εμπορίας και διακίνησης ανθρώπων με σκοπό την στέρηση της ελευθερίας τους ή την πορνεία. Τον Απρίλιο του 2001, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης συνέστησε την Ομάδα Καταπολέμησης Εμπορίας Ανθρώπων, διϋπουργική ομάδα διαχείρισης έργου υπό την ηγεσία του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας. Αυτά και άλλα μέτρα έχουν σκοπό τόσο να καταστήσουν αυστηρότερες τις ποινές για τους υπαίτιους της εμπορίας ανθρώπων όσο και να ενισχύσουν το καθεστώς της προστασίας των θυμάτων.

57. Εντούτοις, σύμφωνα με ορισμένες πηγές η κατάσταση παραμένει ανησυχητική εις ό,τι αφορά την εμπορία, και γυναικών για πορνεία, αλλά και παιδιών, Αλβανικής εθνικότητας, που υπόκεινται σε καταναγκαστική εργασία. Τα παιδιά άνω των 12 ετών που συλλαμβάνονται από την αστυνομία θεωρούνται λαθρομετανάστες που δεν έχουν νομιμοποιηθεί και πρέπει να απελαθούν, παρά θύματα εμπορίας ανθρώπων. Τα παιδιά κάτω των 12 ετών τοποθετούνται σε κέντρα υποδοχής μέχρι τον εντοπισμό των οικογενειών τους. Η ECRI ανησυχεί ενόψει των καταγγελιών ότι το 2002 εξαφανίστηκαν εκατοντάδες Αλβανόπουλα από τα κρατικά κέντρα υποδοχής. Ενδεχομένως ορισμένα να έχουν ξαναπέσει στα χέρια των δουλεμπόρων που τους έφεραν στην Ελλάδα.

### Συστάσεις

58. Η ECRI συνιστά να ληφθεί πρόσθετη μέριμνα για την αντιμετώπιση του προβλήματος της εμπορίας γυναικών και παιδιών, ιδιαίτερα με την υλοποίηση προληπτικών μέτρων και μέτρων ευαισθητοποίησης ως προς το σοβαρό αυτό πρόβλημα που θα στοχεύουν σε όλες τις ομάδες του πληθυσμού που τις αφορά. Συγκεκριμένα, η ECRI ενθαρρύνει τις Ελληνικές αρχές να επιμείνουν στη νέα τους προσέγγιση της προστασίας των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων και του αποτελεσματικού κολασμού των δουλεμπόρων.

59. Η ECRI ενθαρρύνει έντονα τις αρχές να διερευνήσουν την κατάσταση των παιδιών από την Αλβανία που μεταφέρθηκαν στην Ελλάδα για να εργαστούν, και να λάβουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για να διασφαλίσουν ότι τα παιδιά, από τη στιγμή που θα εντοπιστούν, θα χαίρουν εφεξής

αποτελεσματικής προστασίας ενάντια σε οποιαδήποτε άλλη μορφή κακομεταχείρισης.

**- Η διάκριση μεταξύ αλλοδαπών Ελληνικής καταγωγής και λοιπών αλλοδαπών**

60. Η ECRI σημειώνει ότι σε έναν αριθμό τομέων το Ελληνικό δίκαιο προβαίνει σε διάκριση μεταξύ αλλοδαπών Ελληνικής καταγωγής (που ενίοτε καλούνται «ομογενείς») και αλλοδαπών άλλης καταγωγής (που ενίοτε καλούνται «αλλογενείς»). Η διαφορά μεταχείρισης συνήθως λαμβάνει τη μορφή ενός προνομιακού καθεστώτος που ισχύει για άτομα Ελληνικής καταγωγής.

61. Για παράδειγμα, το 1982 μια διάταξη επέτρεψε την επιστροφή στην Ελλάδα ατόμων που, μαζί με τις οικογένειές τους, είχαν διαφύγει από την χώρα κατά τον εμφύλιο πόλεμο του 1946-1949. Ωστόσο, η διάταξη αυτή είχε εφαρμογή αποκλειστικά στα άτομα «Ελληνικής καταγωγής», αποκλείοντας έτσι τα άτομα χωρίς Ελληνική καταγωγή, και ιδιαίτερα με Μακεδονική καταγωγή, που ωστόσο είχαν εγκαταλείψει την Ελλάδα υπό τις ίδιες συνθήκες<sup>1</sup>.

62. Οι διατυπώσεις για την πολιτογράφηση αλλοδαπών που προβλέπονται από τον Ν. 2910/2001 *Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας και άλλες διατάξεις* είναι πολύ διαφορετικές αναλόγως του κατά πόσον ο ενδιαφερόμενος είναι Ελληνικής καταγωγής ή όχι. Για παράδειγμα η προϋπόθεση να έχει διαμείνει στην Ελλάδα επί 10 έτη πριν καταστεί υποψήφιος για πολιτογράφηση δεν ισχύει για τα άτομα Ελληνικής καταγωγής. Ούτε απαιτείται άλλωστε να πληρώσουν το παράβολο των 1.500 ευρώ για την επεξεργασία της αίτησης.

63. Η ECRI σημειώνει επίσης πως ένα πρόγραμμα για την κοινωνική ένταξη ατόμων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες, που εισήγαγε το Υπουργείο Εργασίας, στοχεύει συγκεκριμένα σε Ελληνικής καταγωγής «παλιννοστούντες», Ρομά και Έλληνες Μουσουλμάνους και περιλαμβάνει διδασκαλία της Ελληνικής γλώσσας. Ενώ χαιρετίζει την απόφαση να ληφθούν θετικά μέτρα για να προάγουν την ισότητα των ευκαιριών προς όφελος ομάδων που πλήττονται εκ των πραγμάτων από την ανισότητα, η ECRI ανησυχεί διότι δεν γίνεται ουδεμία ρητή μνεία σ' αυτό όσο και σε άλλα προγράμματα των αλλογενών μεταναστών, οι οποίοι ασφαλώς αντιμετωπίζουν τουλάχιστον τα ίδια αν όχι και περισσότερα προβλήματα ένταξης με τους «ομογενείς», ιδίως εις ό,τι αφορά την εκμάθηση της Ελληνικής γλώσσας.

---

<sup>1</sup>Βλέπε επίσης παρακάτω «Μακεδόνες και άλλες μειονοτικές ομάδες».

64. Η παραδοσιακή πολιτική της Ελλάδος, δηλαδή να επιφυλάσσει ειδικό καθεστώς για τους αλλοδαπούς Ελληνικής καταγωγής, συγκεκριμένα δια της χορήγησης ειδικής ταυτότητας η οποία παρέχει πρόσβαση σε συγκεκριμένες παροχές κοινωνικής πρόνοιας χωρίς να τους εξασφαλίζει την Ελληνική ιθαγένεια, προξενεί δυσaréσκεια διότι επιδίδεται σε διακρίσεις και εγείρει αρκετά προβλήματα νομικής φύσεως ενώ διαμορφώνει κλίμα ανησυχίας στον πληθυσμό. Τα κριτήρια για να διαπιστωθεί κατά πόσον ένα άτομο είναι Ελληνικής καταγωγής περιλαμβάνουν στοιχεία υποκειμενικότητας και ποικίλουν ανάλογα με την νομοθεσία της οποίας γίνεται επίκληση. Το κύμα μεταναστών της δεκαετίας του 1990 όξυνε τις δυσκολίες σ' αυτόν τον τομέα ιδιαίτερα καθώς ο αριθμός των μεταναστών που έκαναν αίτηση για κάρτα «ομογενούς» αυξήθηκε αιφνιδιαστικά. Επιπλέον, ενόσω νομιμοποιείτο η κατάσταση των μεταναστών στην Ελλάδα, εξαπλώθηκαν φήμες ότι μόνον οι παράνομοι μετανάστες μη-Ελληνικής καταγωγής κινδύνευαν να απελαθούν<sup>1</sup>. Γενικότερα, τέτοιες διαφοροποιημένες προσεγγίσεις δημιουργούν συναισθήματα αποκλεισμού και απογοήτευσης ανάμεσα σε άτομα που δεν είναι Ελληνικής καταγωγής, αλλά προφανώς και μεταξύ των αλλοδαπών Ελληνικής καταγωγής, οι οποίοι προσδοκούν το καθεστώς υπό το οποίο τελούν να τους παρέχει πολλά πλεονεκτήματα τα οποία όμως ενδεχομένως να μην δικαιούνται.

#### **Συστάσεις**

65. Δεδομένου ότι η δημιουργία ενός ενδιάμεσου καθεστώτος «αλλοδαπών Ελληνικής καταγωγής», ήτοι στο μεταίχμιο εκείνων που ισχύουν αφενός για τους Έλληνες πολίτες και αφετέρου για τους αλλοδαπούς χωρίς Ελληνική καταγωγή, μπορεί να οδηγήσει σε διακρίσεις με βάση την εθνική προέλευση, η ECRl συνιστά έντονα προς τις Ελληνικές αρχές να μελετηθούν εκ νέου οι βάσεις και οι επιπτώσεις της πολιτικής τους ως προς το ζήτημα. Θα πρέπει να διασφαλιστεί ότι οι αλλοδαποί χωρίς Ελληνική καταγωγή μπορούν να απολαμβάνουν τα ίδια πλεονεκτήματα με τους αλλοδαπούς Ελληνικής καταγωγής.

#### **Συμπεριφορά των αξιωματούχων επιβολής του νόμου**

103. Στην δεύτερη έκθεσή της, η ECRl συνιστούσε την βελτίωση της ανταπόκρισης των εσωτερικών και εξωτερικών μηχανισμών ελέγχου έναντι καταγγελιών περί ανάρμοστης συμπεριφοράς της αστυνομίας. Ενεθάρρυνε τις αρχές να συνεχίσουν τις προσπάθειές τους για την παροχή κατάρτισης επάνω στα ανθρώπινα δικαιώματα και στην αρχή της μη-

<sup>1</sup>Ως προς την νομιμοποίηση των μεταναστών βλέπε παρακάτω «Συγκεκριμένα να ζητήματα».

διάκρισης, καθώς και για την στρατολόγηση μελών των μειονοτικών ομάδων στις αστυνομικές δυνάμεις.

104. Η ECRI σημειώνει ότι έχουν καταβληθεί σημαντικές προσπάθειες ώστε να καταρτιστούν και να ευαισθητοποιηθούν οι αστυνομικοί επάνω στα ανθρώπινα δικαιώματα και την απαγόρευση των φυλετικών διακρίσεων. Η ECRI αναγνωρίζει με ενδιαφέρον το γεγονός ότι, με πρωτοβουλία της Ένωσης Αξιωματικών της Αστυνομίας και του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, το 2003 διοργανώθηκε συνέδριο με θέμα την πολυπολιτισμική κοινωνία και την μεταχείριση των προσφύγων και των μεταναστών από την αστυνομία και τον νόμο, στο οποίο συμμετείχαν εκπρόσωποι της αστυνομίας και των συναρμοδίων υπουργείων για την νομιμοποίηση των μεταναστών. Το εν λόγω συνέδριο προοριζόταν για τους αστυνομικούς υπαλλήλους και τους αξιωματούχους που χειρίζονται τις αιτήσεις των μεταναστών. Η ECRI χαιρετίζει την εγκύκλιο της 4<sup>ης</sup> Ιουλίου 2003 του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, περί της μεταχείρισης και των δικαιωμάτων των ατόμων που κρατούνται από τις αστυνομικές αρχές, που απευθύνεται προς όλα τα αστυνομικά τμήματα. Το λεπτομερές αυτό έγγραφο υπενθυμίζει τις υποχρεώσεις των αστυνομικών έναντι προσώπων που έχουν συλληφθεί και κρατούνται και ιδιαίτερος το γεγονός ότι απαγορεύεται η διακριτική μεταχείριση οποιουδήποτε είδους. Επιπλέον, ένας νόμος που πρόσφατα ψηφίστηκε (Ν. 3169/2003) ρυθμίζει με αυστηρότητα τα της χρήσης πυροβόλων όπλων από τα όργανα επιβολής του νόμου, αναφερόμενος στα σχετικά πρότυπα που ισχύουν διεθνώς. Αντιθέτως πολύ λίγα έχουν επιτευχθεί στον τομέα της προώθησης της στρατολόγησης αστυνομικών από τις μειονοτικές ομάδες.

105. Η ECRI εκφράζει την ανησυχία της σχετικά με τις σοβαρές καταγγελίες μελών μειονοτικών ομάδων, όπως Ρομά και παρανόμων αλλά και νομίμων μεταναστών, για κακομεταχείριση που υπέστησαν. Τα περιστατικά καλύπτουν το φάσμα από την ρατσιστική εξύβριση ως την σωματική βία και παρατηρούνται είτε κατά την σύλληψη ή κατά την προσωρινή κράτηση. Η ECRI ανησυχεί ιδιαίτερα ως προς την ύπαρξη διαδεδομένων καταγγελιών περί παράνομης χρήσης πυροβόλων όπλων που ενίοτε προξενεί θανάτους. Ανησυχεί επίσης ως προς τις καταγγελίες περί κακομεταχείρισης ανηλίκων και περί απέλασης αλλοδαπών εκτός των νομίμων διαδικασιών.

106. Οι Ελληνικές αρχές επεσήμαναν ότι παρακολουθούν την κατάσταση εκ του σύνεγγυς και ότι έχουν τεθεί σε ισχύ μηχανισμοί ώστε να κολάζονται αποτελεσματικά τέτοιες καταχρηστικές συμπεριφορές. Για παράδειγμα, το 1999 συγκροτήθηκε η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας που είναι αρμόδια για την διενέργεια ερευνών, ιδιαίτερα σε πράξεις βασανιστηρίων και παραβίασης της ανθρώπινης

αξιοπρέπειας. Η αστυνομία – ιδιαίτερα οι αστυνομικοί που εργάζονται σε τομέα άλλον από εκείνον του υπόπτου – και οι εισαγγελικές αρχές είναι εξίσου αρμόδιοι ως προς αυτά τα ζητήματα και πρέπει να ενημερώνουν το εν λόγω όργανο όταν επιλαμβάνονται υποθέσεως όπου ενέχεται αστυνομικός. Ο Έλληνας Συνήγορος του Πολίτη είναι επίσης αρμόδιος να επιληφθεί ερευνών σχετικά με ισχυρισμούς περί ανάρμοστης συμπεριφοράς αστυνομικού, είτε τη υποβολή αιτήματος είτε αυτεπαγγέλτως, το δικαίωμά του όμως περιορίζεται μόνο στο να προτείνει την λήψη καταλλήλων μέτρων. Η ECRl χαιρετίζει το γεγονός ότι ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου πρόσφατα υπενθύμισε στους υφισταμένους του την ανάγκη πρόληψης και δίωξης, με την δέουσα αυστηρότητα, περιστατικών κακομεταχείρισης από αστυνομικούς ιδιαίτερα των αλλοδαπών. Οι αρχές έχουν σημειώσει ότι κάποια περιστατικά κακομεταχείρισης οφείλονταν κυρίως στις δυσχερείς συνθήκες κράτησης. Η ECRl σημειώνει με ικανοποίηση τις διώξεις κατά οργάνων επιβολής του νόμου για πράξεις κακομεταχείρισης, καθώς και το γεγονός ότι ορισμένοι εξ αυτών υπέστησαν κυρώσεις. Εντούτοις οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στον χώρο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων επιστούν την προσοχή σε άλλες περιπτώσεις όπου οι αξιωματούχοι που ήσαν υπεύθυνοι πράξεων βίας φέρονται να απολαμβάνουν καθεστώς ατιμωρησίας, εφόσον η δίωξή τους δεν οδήγησε σε αποτελέσματα ή ενδεχομένως δεν ξεκίνησε καν. Η ECRl αποδοκιμάζει αυτή την κατάσταση και ευελπιστεί ότι δεν θα είναι πλέον ανεκτή.

### **Συστάσεις**

107. Η ECRl ενθαρρύνει έντονα τις αρχές να παρέχουν τα όργανα επιβολής του νόμου με όλους τους απαραίτητους πόρους ώστε να εργάζονται υπό ικανοποιητικές συνθήκες και με απόλυτο σεβασμό για τα δικαιώματα των ατόμων που συλλαμβάνουν. Τούτο υπονοεί επίσης αυξημένες προσπάθειες να παρασχεθεί κατάρτιση στα ανθρώπινα δικαιώματα και να αυξηθεί η ευαισθητοποίηση σχετικά με τα προβλήματα του ρατσισμού και των φυλετικών διακρίσεων.

108. Η ECRl συνιστά να ληφθούν επιπλέον μέτρα για να τεθεί τέρμα σε όλα τα περιστατικά ανάρμοστης συμπεριφοράς της αστυνομίας, περιλαμβανομένης της κακομεταχείρισης μελών μειονοτικών ομάδων. Η ECRl ξεχωρίζει ως ιδιαίτερα σημαντική την σύσταση ανεξάρτητου οργάνου ερευνών με αρμοδιότητα την διεξαγωγή ερευνών των καταγγελιών περί ανάρμοστης συμπεριφοράς αστυνομικών και, όποτε αυτό ενδείκνυται, να διασφαλίζει ότι οι ύποπτοι θα παραπεμφθούν σε δίκη.

109. Η ECRl υπογραμμίζει ότι τα περιστατικά αστυνομικής βίας που παραπέμπονται στο δικαστήριο πρέπει να εκδικάζονται το ταχύτερο δυνατόν για να διασφαλιστεί ότι η κοινωνία θα λάβει το μήνυμα ότι τέτοια συ-

μπεριφορά από αστυνομικά όργανα δεν θα γίνεται ανεκτή και θα τιμωρείται.

.....

## II. ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

### Η κατάσταση των μεταναστών στην Ελλάδα

112. Στην δεύτερή της έκθεση για την Ελλάδα, η ECRI υπενθύμιζε την ανάγκη να υιοθετηθούν συνεκτικές πολιτικές που να στοχεύουν στην ένταξη των μεταναστών. Επίσης ενεθάρρυνε τις αρχές να διευρύνουν τις δυνατότητες για τους αλλοδαπούς που ευρίσκονται στην Ελλάδα να νομιμοποιήσουν την κατάστασή τους.

113. Από το 1990 η Ελλάδα έγινε χώρα υποδοχής μεταναστών. Η απογραφή του 2001 τοποθετεί τους αλλοδαπούς στο 7% του συνολικού πληθυσμού, αλλά σύμφωνα με άλλες πηγές ο αριθμός αυτός υπολογίζεται στο 10% εάν ληφθούν υπόψη οι αλλοδαποί που δεν δήλωσαν την παρουσία τους κατά τον χρόνο της απογραφής. Οι Ελληνικές αρχές είχαν να αντιμετωπίσουν μια αιφνιδιαστική εξέλιξη και αναγκάστηκαν να λάβουν με μεγάλη ταχύτητα σημαντικά μέτρα ώστε να προσαρμοστούν στην νέα πραγματικότητα. Η ECRI σημειώνει με ενδιαφέρον ότι ο Ν.2910/2001 *Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας και άλλες διατάξεις* ψηφίστηκε προκειμένου να παρέχει ένα νομοθετικό πλαίσιο για την μετανάστευση στην Ελλάδα εφόσον προβαίνει στην διευθέτηση ενός αριθμού ζητημάτων που έως τότε παρέμεναν ανοιχτά. Ο νόμος, στο σύνολό του, χαιρετίστηκε σαν πρόοδος που συντελείται στην μεταναστευτική πολιτική της Ελλάδας, ακόμη και αν ορισμένες διατάξεις του έγιναν αντικείμενο επικρίσεων. Συγκεκριμένα, η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου έχει επιστήσει την προσοχή στον διακριτικό χαρακτήρα ορισμένων διατάξεων.

114. Η ECRI σημειώνει ότι κατά τον χρόνο της σύνταξης του προσχεδίου της παρούσας έκθεσης, πολλοί αλλοδαποί που ζούσαν στην Ελλάδα βρέθηκαν σε ασαφή αν όχι σε επισφαλή θέση ως προς την δυνατότητά τους να παραμείνουν στην Ελλάδα, ανεξαρτήτως του αν είχαν νομιμοποιηθεί ή όχι. Μάλιστα, τόσο στην διαδικασία νομιμοποίησης όσο και στην διαδικασία υποβολής αίτησης για άδεια παραμονής και εργασίας σε ό,τι αφορά τα άτομα με τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, η γραφειοκρατία που αντιμετωπίζουν οι αιτούντες συνιστά σημαντικό εμπόδιο στην εξομάλυνση της κατάστασης των μεταναστών στην Ελλάδα. Είναι τόσο αργή η διαδικασία που δεν είναι σπάνιο φαινόμενο να εξασφαλίζει κανείς άδεια παραμονής αρκετούς μήνες μετά την εκπνοή της προηγούμενης άδειας παραμονής του. Υπήρξαν ορισμένες περιπτώσεις ατόμων που παρέλαβαν άδειες που είχαν ήδη λήξει. Το πλήθος των δικαιολογητικών που πρέπει

να εξασφαλιστούν καθιστά αναγκαίο για τους αιτούντες να περιμένουν στην ουρά για πολλές ώρες, αν όχι για ολόκληρες ημέρες έξω από τις νομαρχίες, τους δήμους ή τα νοσοκομεία. Επιπλέον τα έξοδα για την έκδοση άδειας ανέρχονται σε τουλάχιστον 150 ευρώ και πρέπει να καταβάλλονται κάθε φορά που ανανεώνεται η άδεια, δηλαδή κάθε χρόνο, από άτομα χωρίς εισοδήματα ή με ελάχιστα εισοδήματα. Η νέα διαδικασία προβλέπει επίσης οι υποψήφιοι να παρουσιάζουν διαβατήριο στο οποίο είναι επικολλημένο ένα αυτοκόλλητο, γεγονός που για πολλούς εγείρει περαιτέρω δυσκολίες ως προς την εξασφάλιση διαβατηρίου ή ανανέωσης διαβατηρίου από τις αρμόδιες αρχές.

115. Η ιδιαίτερα αργοί ρυθμοί της διαδικασίας νομιμοποίησης που προβλέπεται από τον Ν. 2910 οδήγησαν τις αρχές την τελευταία στιγμή να δώσουν παράταση της προθεσμίας που προβλεπόταν για την νομιμοποίηση. Δεν είναι η πρώτη φορά που οι αρχές παίρνουν τέτοιου είδους μέτρα, και η πρακτική αυτή βάζει τους μετανάστες που ζουν στην Ελλάδα σε μια κατάσταση αβεβαιότητας αφού, ενόσω εκκρεμεί η ανανέωση της άδειας τους, δεν μπορούν να γνωρίζουν αν θα δοθεί ανανέωση για επαρκές χρονικό διάστημα προκειμένου να αποφύγουν την απέλαση. Η έλλειψη συντονισμού και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης ενίοτε έχει σαν αποτέλεσμα την σύλληψη από την αστυνομία ατόμων που δυσκολεύονται να εξηγήσουν την κατάσταση τους. Μη γνωρίζοντας τι να περιμένουν για το χρονικό διάστημα που διαρκεί η διαδικασία, τα άτομα αυτά δεν τολμούν να μεταβούν στο εξωτερικό από φόβο ότι θα τους αρνηθούν το δικαίωμα επανεισόδου στην Ελλάδα. Η κατάσταση δημιουργεί εκνευρισμό και γεννά αισθήματα αδικίας και ανασφάλειας ανάμεσα στους αλλοδαπούς που ζουν και εργάζονται στην Ελλάδα, μερικοί δε εξ αυτών για τα τελευταία δέκα χρόνια τουλάχιστον.

116. Η ECRl σημειώνει την καλή θέληση που επιδεικνύουν οι Ελληνικές αρχές στην προσπάθεια τους να διευθετήσουν το πρόβλημα των μεταναστών που ευρίσκονται εν αταξία στην Ελλάδα με την ψήφιση του Ν. 2910/2001 και την εισαγωγή επιπλέον τροπολογιών στον εν λόγω νόμο προκειμένου να βελτιωθεί. Σημειώνει επίσης τις λιγοστές απόπειρες να ενισχυθούν τόσο οι πόροι που αφιερώνονται στην επεξεργασία, όσο και το προσωπικό που έχει την ευθύνη της επεξεργασίας των αιτήσεων για άδειες παραμονής και εργασίας, καθώς και την θέση σε λειτουργία τηλεφωνικής γραμμής που παρέχει πληροφορίες σε αρκετές γλώσσες σχετικά με τα αναγκαία βήματα. Εντούτοις η ECRl ανησυχεί ενόψει των καταγγελιών των οργανώσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι που εντέλλονται με την εφαρμογή του νόμου δεν συμμορφώνονται ούτε με το πνεύμα αλλά ούτε και με το γράμμα του. Οι οργανώσεις αυτές

έχουν επίσης επισημάνει ότι οι ελλείψεις στις διαδικασίες νομιμοποίησης που θεσπίστηκαν τόσο το 1997 όσο και με τον νόμο 2910/2001 καθιστούν αναπόφευκτη και μια τρίτη διαδικασία νομιμοποίησης. Ως εκ τούτου η ECRI θεωρεί ότι πολλά μένουν ακόμη να γίνουν προκειμένου να σταθεροποιηθεί μόνιμα το νομικό καθεστώς των αλλοδαπών στην Ελλάδα.

### **Συστάσεις**

117. Η ECRI συνιστά έντονα στις αρχές να απλοποιήσουν τις διαδικασίες για την υποβολή αίτησης αδειών εργασίας και παραμονής προκειμένου να τις απαλλάξουν από καθυστερήσεις. Η ECRI επίσης συνιστά να μειωθούν τα ποσά των παραβόλων για την επεξεργασία των αιτήσεων που είναι υπερβολικά υψηλά δεδομένου ότι είναι καταβλητέα σε ετήσια βάση.

118. Η ECRI συνιστά έντονα στις Ελληνικές αρχές να παρέχουν όλους τους αναγκαίους ανθρώπινους και χρηματικούς πόρους για να γίνουν οι διαδικασίες νομιμοποίησης και υποβολής αίτησης για άδεια εργασίας και παραμονής ευκολότερες για τους αλλοδαπούς που ζουν στην Ελλάδα. Επίσης συνιστά να διοργανωθεί εκτεταμένη εκστρατεία πληροφόρησης που θα στοχεύει σε μετανάστες, δημοσίους υπαλλήλους που εμπλέκονται στην διαδικασία, καθώς και αστυνομικούς και τελωνειακούς υπαλλήλους, αναφορικά με το ουσιαστικό περιεχόμενο του Ν. 2910/2001 που θεσπίζει νέους κανόνες στον τομέα της μετανάστευσης.

119. Η ECRI συνιστά στις αρχές να λάβουν μέτρα όπως νομιμοποιούνται από τον Ν. 2910/2001 ώστε άτομα με τουλάχιστον δεκαετή παραμονή στην Ελλάδα, που εκπληρούν τις προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος, να δύνανται να εξασφαλίσουν άδεια παραμονής αορίστου χρόνου, προκειμένου να τους παρέχεται κάποια σταθερότητα και να καθίσταται δυνατόν για αυτούς να ζήσουν στην Ελλάδα υπό ικανοποιητικές συνθήκες.

120. Η ECRI συνιστά στις Ελληνικές αρχές να αναθεωρήσουν τον Ν. 2910/2001 ώστε να εντοπίσουν τυχόν διατάξεις που υποπίπτουν σε διακρίσεις και να τις αφαιρέσουν το ταχύτερο δυνατόν.

121. Η ECRI σημειώνει ότι πολλές εκθέσεις, που επιβεβαιώνονται από την κυβέρνηση, αναφέρουν τον θετικό αντίκτυπο που είχε η μετανάστευση στην Ελληνική οικονομία. Η μετανάστευση αυτή σε μεγάλο βαθμό ανταποκρίνεται στις ανάγκες της Ελληνικής αγοράς εργασίας. Με αυτόν τον τρόπο οι μετανάστες συνέτειναν στην βελτίωση της οικονομικής κατάστασης του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων μέσω των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης που κατέβαλαν. Η ECRI επισημαίνει επίσης τις εκθέσεις που αναφέρουν ότι υπάρχει πλεονόττητα μεταναστών στην Ελλάδα που έχουν εκφράσει την επιθυμία να εγκατασταθούν στην χώρα και να ενταχθούν στον κοινωνικό της ιστό. Η ECRI φρονεί ότι είναι η



κατάλληλη στιγμή για την Ελλάδα να διαμορφώσει ένα όραμα όχι μόνο μιας συνεκτικής πολιτικής μετανάστευσης αλλά και μιας πολιτικής για την ένταξη των αλλοδαπών στην Ελλάδα για να τους δώσει την δυνατότητα να συμμετέχουν πλήρως στην κοινωνία.

122. Η ECRI χαιρετίζει την ύπαρξη σχεδίου δράσης «για την ένταξη των μεταναστών στην Ελλάδα» που συνετάγη κατόπιν αιτήματος του Υπουργού Εσωτερικών. Είναι η πρώτη συστηματική και διατομεακή προσέγγιση στην οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών στην Ελλάδα. Οι αρχές που διέπουν το σχέδιο αυτό είναι η καταπολέμηση των διακρίσεων, ο σεβασμός και η διασφάλιση της ετερότητας και της πολιτισμικής ταυτότητας των μεταναστών, η εξασφάλιση της πρόσβασής τους στις δημόσιες υπηρεσίες στην ίδια βάση με τους Έλληνες πολίτες, η στήριξη των δραστηριοτήτων των κοινοτήτων και των σωματείων των μεταναστών και η καταπολέμηση του στιγματισμού και της προκατάληψης. Το σχέδιο δράσης καλύπτει την περίοδο 2003-2006, και θα δοθούν κονδύλια ύψους 260 εκατομμυρίων ευρώ για την υλοποίησή του. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει την σύσταση κέντρων ενημέρωσης για την πρόληψη της ξενοφοβίας και του ρατσισμού, καθώς και συμβουλευτικά κέντρα για τους μετανάστες πάνω σε θέματα όπως η υγεία, η κρατική υποστήριξη, η παιδεία και η απασχόληση.

123. Η ECRI χαιρετίζει το σχέδιο δράσης και το γεγονός ότι θα καλύψει πολλούς τομείς. Χωρίς αμφιβολία θα αποτελέσει σημαντικό εργαλείο στην διαδικασία της ένταξης των μεταναστών στην Ελλάδα. Είναι απαραίτητο να μην αισθάνονται αποκλεισμένοι ή ότι υφίστανται άνιση μεταχείριση και τούτο συναρτάται με μια πολιτική ίσων ευκαιριών σε τομείς όπως η παιδεία, η απασχόληση, η πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες και ο πολιτισμός. Η ένταξη θα επιτευχθεί μέσω της εκμάθησης της Ελληνικής γλώσσας και του πολιτισμού, αλλά επίσης και με την προώθηση των γλωσσών και των πολιτισμών των μεταναστών. Η ένταξη επίσης προϋποθέτει την χορήγηση σε μετανάστες μακρόχρονης εγκατάστασης της δυνατότητας να συμμετέχουν στον δημόσιο βίο και να εξασφαλίζουν την Ελληνική ιθαγένεια με πολιτογράφηση. Επιπλέον η ένταξη προϋποθέτει το δικαίωμα στην επανένωση των οικογενειών, επιτρεπομένου δηλαδή στα μέλη της οικογενείας του μετανάστη να επανασυνδεθούν μαζί του στην Ελλάδα. Τέλος η ένταξη είναι μια αμφίδρομη διαδικασία που προϋποθέτει προσπάθειες από μέρους των μεταναστών αλλά και από μέρους της Ελληνικής κοινωνίας, η οποία πρέπει να είναι διατεθειμένη να τους υποδεχθεί υπό ικανοποιητικές συνθήκες.

**Συστάσεις**

124. Η ECRI ενθαρρύνει έντονα τις Ελληνικές αρχές να συνεχίσουν να προωθούν την ένταξη των μεταναστών και να υλοποιήσουν όλες τις πτυχές του σχεδίου δράσης «για την ένταξη των μεταναστών στην Ελλάδα». Συνιστά στις Αρχές να αξιολογούν τακτικά τις επιπτώσεις και τα αποτελέσματα του σχεδίου δράσης και να το αναπροσαρμόζουν εφόσον είναι αναγκαίο.

125. Η ECRI συνιστά ιδιαίτερα στις Ελληνικές αρχές να μεριμνήσουν για την διδασκαλία της Ελληνικής γλώσσας και του Ελληνικού πολιτισμού σε ενήλικες και παιδιά και να λάβουν μέτρα για την προώθηση του πολιτισμού και της γλώσσας των μεταναστών. Οι αρχές καλούνται να υλοποιήσουν μια πολιτική ίσων ευκαιριών σε όλους τους τομείς της ζωής και ειδικότερα στην απασχόληση, την επαγγελματική κατάρτιση, την εκπαίδευση, την πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες και στην υγεία. Θα πρέπει επίσης να διευκολύνουν την επανένωση των οικογενειών των μεταναστών που έχουν εγκατασταθεί στην Ελλάδα.

126. Η ECRI συνιστά στις Ελληνικές αρχές να λάβουν μέτρα για να προωθήσουν την δυνατότητα για αλλοδαπούς που είναι εγκατεστημένοι επί μακρόν στην Ελλάδα να συμμετέχουν στον δημόσιο βίο, για παράδειγμα παρέχοντάς τους το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στην τοπική αυτοδιοίκηση, ή με την διαμόρφωση συμβουλευτικών οργάνων για την εκπροσώπηση των αλλοδαπών σε τοπικό επίπεδο όπως προβλέπεται στην Σύμβαση για την Συμμετοχή των Αλλοδαπών στον Δημόσιο Βίο σε Τοπικό Επίπεδο.



Κωνσταντινούπολη, 1.10.2004

**ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΑΣΚΕΨΗ<sup>1</sup>**  
**«Μετανάστες στις χώρες διέλευσης:**  
**κοινή ευθύνη διαχείρισης και προστασίας»**  
Κωνσταντινούπολη, 30 Σεπτεμβρίου – 1 Οκτωβρίου 2004

**Τελικό Ανακοινωθέν**

Οι συμμετέχοντες εκφράζουν τις ευχαριστίες τους στις αρχές της Τουρκίας και στο Συμβούλιο της Ευρώπης για τη διοργάνωση της διάσκεψης με θέμα τη μετανάστευση στις χώρες διέλευσης.

Λαμβάνοντας υπόψη την προσέγγιση που διαπνέεται από τα δικαιώματα του ανθρώπου συζητήθηκαν τα ακόλουθα ζητήματα:

1. Η μετανάστευση στις χώρες διέλευσης είναι ένα περίπλοκο φαινόμενο και τα κίνητρα όσων παγιδεύονται σ' αυτές ποικίλλουν. Πολύ συχνά πλήττονται η ανθρώπινη αξιοπρέπεια και τα βασικά δικαιώματά τους. Το καθεστώς των διερχόμενων μεταναστών αποτελεί πρόκληση για τη διεθνή κοινότητα. Η παράλειψη αντιμετώπισης του φαινομένου θέτει σε κίνδυνο την κοινωνική συνοχή.

2. Με τη μορφή του κατεπείγοντος οι χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού πρέπει να σχεδιάσουν από κοινού μέτρα για την πρόληψη της μη εύτακτης ή της παράνομης μετανάστευσης, ώστε να αντιμετωπίσουν τις αιτίες που την προκαλούν και άρα να περιορίσουν και να προλάβουν το φαινόμενο της διερχόμενης μετανάστευσης. Η διεθνής προστασία όσων έχουν ανάγκη είναι σημαντικό στοιχείο κάθε στρατηγικής διαχείρισης της μετανάστευσης. Η στρατηγική για μια εύτακτη διαχείριση της μετανάστευσης που υιοθετήθηκε από τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης αποτελεί το κατάλληλο πλαίσιο για διμερή και πολυμερή συνεργασία.

3. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της συνεργασίας, σε πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, είναι ουσιαστική για την αποτελεσματική βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης στις χώρες διέλευσης. Βασισμένη στον αμοιβαίο σεβασμό και στην αλληλεγγύη, η συνεργασία σε αυτόν τον τομέα εξαρτάται ευρέως από την αποφασιστικότητα και τη βούληση κάθε χώρας να αναλάβει ενεργά την ευθύνη. Το Συμβούλιο της Ευρώπης ενθαρρύνει το διάλογο και την αναζήτηση πιθανών τρόπων συνεργασίας.

---

<sup>1</sup> Παρατίθενται στη συνέχεια Εισήγηση και Εισαγωγικές Παρατηρήσεις της Προπαρασκευαστικής της Διάσκεψης Συνάντησης που πραγματοποιήθηκε στο Στρασβούργο το Μάρτιο του 2004. Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή.

4. Ένα από τα στοιχεία κλειδιά είναι η πρόσβαση στην ενημέρωση. Για να διασφαλίσουν την πρόσβαση στην ενημέρωση τα κράτη που είναι μέλη αλλά και τα κράτη που δεν είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης πρέπει να δημιουργήσουν ένα σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών που θα διευκολύνει την αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης. Το έργο αυτό θα μπορούσε να ανατεθεί στην υπό σύσταση Ευρωπαϊκή Οργάνωση Μετανάστευσης.

5. Τα κράτη μέλη αλλά και τα κράτη που δεν είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης πρέπει να συνεργαστούν ενεργά προκειμένου να καταπολεμήσουν το οργανωμένο έγκλημα στη μεταναστευτική διαδικασία. Τα εγκληματικά δίκτυα της διακίνησης και της εμπορίας ανθρώπων είναι αλληλένδετα με άλλες μορφές οργανωμένου εγκλήματος, όπως είναι η εμπορία και η διακίνηση ναρκωτικών, το ξέπλυμα του χρήματος και η τρομοκρατία. Η καταπολέμηση των δραστηριοτήτων αυτών απαιτεί στρατηγικές που αντιμετωπίζουν όλες τις πτυχές της πρόληψης, της άσκησης ποινικής δίωξης για τα διαπραττόμενα αδικήματα και της προστασίας των θυμάτων. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι καίριας σημασίας η σταθερή και η αποτελεσματική διεθνής συνεργασία και συντονισμός. Πρέπει να ενθαρρύνεται η συμμετοχή στο σύστημα των συμβάσεων του Ο.Η.Ε. και του Συμβουλίου της Ευρώπης.

6. Ιδιαίτερα προσοχή πρέπει να αποδοθεί στην ενημέρωση των ευάλωτων ομάδων, ιδιαίτερα των γυναικών και των παιδιών που βρίσκονται στις χώρες διέλευσης, για την ισχύουσα νομοθεσία στις χώρες προορισμού και διέλευσης. Είναι σημαντικό να διασφαλισθεί η διάδοση αξιόπιστων και έγκυρων πληροφοριών, που προειδοποιούν τους παράνομους μετανάστες για τους ενδεχόμενους κινδύνους στους οποίους μπορεί να εκτεθούν.

7. Το Συμβούλιο της Ευρώπης οφείλει να συνεχίσει τη δράση του για τη μη εύτακτη μετανάστευση στις χώρες διέλευσης καθώς και για την εμπορία ανθρώπων και να διατυπώσει κατευθυντήριες αρχές προς τα κράτη μέλη ώστε να εναρμονίσουν τις πολιτικές τους σε αυτούς τους τομείς.

8. Το Συμβούλιο της Ευρώπης καλείται να επανεξετάσει τους νομικούς κανόνες και τις συστάσεις που έχουν υιοθετήσει η Επιτροπή Υπουργών και η Κοινοβουλευτική Συνέλευση προκειμένου να αξιολογήσει την αποτελεσματικότητά τους στους τομείς της μη εύτακτης μετανάστευσης και της μετανάστευσης στις χώρες διέλευσης καθώς και της εμπορίας ανθρώπων και να διασφαλίσει την εφαρμογή τους σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Στη διασφάλιση της εφαρμογής τους μπορεί να συνδράμει η υπό σύσταση Ευρωπαϊκή Οργάνωση Μετανάστευσης.

**ΠΡΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ ΣΥΝΑΝΤΗΣΗ  
ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΔΙΑΣΚΕΨΗΣ  
ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΔΙΕΛΕΥΣΗΣ**

**Εισαγωγικές Παρατηρήσεις<sup>2</sup>**

Ως διακυβερνητική οργάνωση το Συμβούλιο της Ευρώπης συνδράμει τα κράτη μέλη να αναζητήσουν κοινές λύσεις στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η σύγχρονη ευρωπαϊκή κοινωνία. Στον τομέα της μετανάστευσης, που ενδιαφέρει κυρίως την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Μετανάστευση<sup>3</sup>, το Συμβούλιο της Ευρώπης επικεντρώνει τις προσπάθειές του στις συνθήκες διαβίωσης και στην κοινωνική ένταξη των μεταναστευτικών πληθυσμών και των προσφύγων, στα διάφορα μεταναστευτικά ρεύματα και στα αίτια των μεταναστευτικών μετακινήσεων.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης παίζει αποφασιστικό ρόλο καθορίζοντας τις αρχές της υπεροχής του δικαίου, της δημοκρατίας και του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Αυτή η τελευταία πτυχή είναι ιδιαίτερα σημαντική για τον τομέα της μετανάστευσης. Ως οργανισμός πανευρωπαϊκός το Συμβούλιο της Ευρώπης ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για την ανθρώπινη διάσταση του φαινομένου της μετανάστευσης.

Πρόσφατα, αντιδρώντας σε μια σειρά τραγικών περιστατικών που αναστάτωσαν την ευρωπαϊκή κοινή γνώμη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Μετανάστευση διεύρυνε τις δραστηριότητές της σε θέματα που αφορούν στην παράνομη μετανάστευση, κυρίως επειδή πρόκειται για την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών.

Η μετανάστευση είναι πρόβλημα εξαιρετικά περίπλοκο που απαιτεί σφαιρική προσέγγιση. Αυτή η προσέγγιση είναι μια από τις κύριες αρχές της Στρατηγικής του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ρευμάτων, η οποία εγκρίθηκε κατά τη Διάσκεψη του Ελσίνκι το Σεπτέμβριο του 2002<sup>4</sup>.

Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η στρατηγική, ως εργαλείο προαγωγής της περιφερειακής και της διεθνούς συνεργασίας και ενίσχυσης του διαλόγου και της εταιρικής σχέσης μεταξύ των κρατών μελών και των κρατών που δεν είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης προϋποθέτει μια ισορροπημένη και συνεκτική κυβερνητική απάντηση σε όλα τα ζητήματα

---

<sup>2</sup> Πρόκειται για το έγγραφο της Γραμματείας MG-RCONF (2004) 1 της 5.3.2004. Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή.

<sup>3</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: πρόκειται για την European Committee on Migration (CDMG), που λειτουργεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης.

<sup>4</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: βλέπε σε ΕΔΠΑ 2002 την Τελική Διακήρυξη που υιοθέτησε η Διάσκεψη.

που σχετίζονται με τις διασυνοριακές μετακινήσεις. Προϋποθέσεις επίσης μια προσέγγιση που περιλαμβάνει όλα τα καίρια πολιτικά στοιχεία: έλεγχο των συνόρων, άσυλο, οικογενειακή συνένωση, ένταξη, εμπορία των μεταναστών, επαναπατρισμό, σε μια μοναδική και ολοκληρωμένη διαδικασία.

Αλλά αυτή η ολοκληρωμένη προσέγγιση παρουσιάζει ενδιαφέρον όχι μόνον γι' αυτά τα σημαντικά ζητήματα, αλλά επίσης και για τους άμεσα θιγόμενους από το φαινόμενο της μετανάστευσης φορείς: τις χώρες καταγωγής, τις χώρες προορισμού και τέλος και κυρίως, τις χώρες διέλευσης. Στην πραγματικότητα, αυτές οι χώρες αποτελούν μια τριάδα ή μια αλυσίδα της μεταναστευτικής διαδικασίας.

Εάν εξετάσουμε το σύνολο της διαδικασίας, διαπιστώνουμε ότι κάθε κρίκος είναι αναγκαίος και συμπληρωματικός των υπολοίπων και διαθέτει τις δικές του ιδιαιτερότητες.

Στο πλαίσιο των συζητήσεων για τη μετανάστευση συχνά γίνεται λόγος για την κατάσταση που επικρατεί στη χώρα καταγωγής ή προορισμού και αγνοούνται τα προβλήματα των χωρών διέλευσης.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης αποφάσισε να οργανώσει διάσκεψη με κύριο θέμα τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στις χώρες διέλευσης. Η έννοια της χώρας διέλευσης είναι λίγο πολύ τεχνητή και πρέπει να διευκρινισθεί στη συνάντηση και εν συνεχεία στη διάσκεψη. Οι χώρες διέλευσης διαφοροποιούνται από τις υπόλοιπες χώρες λόγω της γεωγραφικής τους θέσης και, σε κάποιο βαθμό, λόγω της οικονομικής τους ανάπτυξης που τις καθιστά ελκυστικές για τους μετανάστες που διαμένουν σ' αυτές προσωρινά.

Οι χώρες αυτές που βρίσκονται στις βασικές διαδρομές που ακολουθούν οι μετανάστες για να φθάσουν στις χώρες προορισμού πρέπει να αντιμετωπίσουν την προσωρινή, έστω, παρουσία στο έδαφός τους σημαντικού αριθμού μεταναστών. Για κάποιους από τους μετανάστες, η διαμονή στις χώρες διέλευσης είναι πραγματικά σύντομη και μπορεί να περιορίζεται σε κάποιες ώρες ή ημέρες. Αλλά για την πλειοψηφία των μεταναστών αυτή η διαμονή διαρκεί αρκετές βδομάδες, ακόμα και πολλά χρόνια. Συχνά οι μετανάστες αναγκάζονται να αναθεωρήσουν τα σχέδιά τους για μετανάστευση και αντιμετωπίζουν τη χώρα διέλευσης ως το τελευταίο στάδιο του ταξιδιού τους.

Έτσι οι μετανάστες αντιμετωπίζουν μια πολύ δύσκολη κατάσταση για την οποία δεν είναι προετοιμασμένοι. Συχνά είναι παράνομοι. Αναγκασμένοι να αναζητήσουν λύση καθίστανται ευάλωτοι και μπορεί να αντιμετωπίσουν καταστάσεις που απειλούν τα δικαιώματά τους και την ανθρώπινη αξιοπρέπειά τους. Ένας από τους σοβαρότερους κινδύνους είναι η εκμετάλλευσή τους από τους δουλεμπόρους.

Η παρουσία σημαντικού αριθμού μεταναστών μπορεί να είναι προβληματική για τις χώρες διέλευσης που δεν διαθέτουν ούτε τους οικονομικούς πόρους, ούτε τις κατάλληλες δομές για να αντιμετωπίσουν αυτό το πρόβλημα.

Η διάσκεψη θα απαντήσει στους στόχους που έθεσε η Διακήρυξη του Ελσίνκι και συνίστανται στην προαγωγή της περιφερειακής και διεθνούς συνεργασίας και στην ενίσχυση του διαλόγου και της εταιρικής σχέσης μεταξύ των κρατών που είναι μέλη και των κρατών που δεν είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Οι συμμετέχοντες στη συνάντηση καλούνται να ορίσουν τα ιδιαίτερα ζητήματα που αφορούν στη μετανάστευση της διέλευσης με βάση τα έγγραφα που παρουσιάζονται και την προσωπική τους γνώση και εμπειρία. Υπάρχουν πολλοί τρόποι εξέτασης των ζητημάτων αυτών. Όμως, λαμβάνοντας υπόψη την ιδιαιτερότητα του Συμβουλίου της Ευρώπης, μια από τις πτυχές πρέπει να είναι ο σεβασμός της αξιοπρέπειας των μεταναστών και η πρόσβασή τους στα θεμελιώδη δικαιώματα.

Μια άλλη σημαντική πτυχή είναι προφανώς ο τρόπος βελτίωσης της ικανότητας των χωρών διέλευσης να διαχειρίζονται την ομάδα των διερχόμενων μεταναστών. Η συνεργασία αυτών των χωρών και των χωρών καταγωγής των σημαντικότερων μεταναστευτικών πληθυσμών είναι ουσιαστική. Άλλα ζητήματα που πρέπει να εξεταστούν είναι:

- πώς οι χώρες προορισμού μπορούν να επηρεάσουν στις χώρες καταγωγής τους «παράγοντες έλξης και απόθησης» ;

- πώς οι χώρες προορισμού μπορούν να βοηθήσουν τις χώρες διέλευσης να καλούν τους μετανάστες να επιστρέφουν στις χώρες καταγωγής τους;

- ποιες μορφές μέτρων ή κινήτρων μπορεί να εφαρμοσθούν;

.....

## ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΔΙΕΛΕΥΣΗΣ: ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ<sup>5</sup>

Κάθε χρόνο εκατομμύρια άνθρωποι μεταναστεύουν από τη μια χώρα στην άλλη αναζητώντας προστασία ή εργασία ή καλλίτερες συνθήκες διαβίωσης. Για κάποιους από αυτούς, η μετανάστευση είναι συνώνυμο ενός μακρινού ταξιδιού που διαρκεί εβδομάδες, μήνες ή ακόμα και χρόνια. Οι πληθυσμοί που διαμένουν στις χώρες διέλευσης αντιπροσωπεύουν σημαντικό τμήμα των παγκόσμιων μεταναστευτικών ρευμάτων.

Στην πραγματικότητα, μόλις από τη δεκαετία του 1990 η μετανάστευση στις χώρες διέλευσης αντιμετωπίζεται ως περίπλοκο και πολυδιάστατο πρόβλημα με συνέπειες τόσο για τις χώρες αυτές όσο και για τους ίδιους τους μετανάστες. Αυτή η πραγματικότητα αναδύθηκε από τη θεμελιώδη μεταμόρφωση του σχήματος της ευρωπαϊκής μετανάστευσης, που οφείλεται στις πολιτικές και κοινωνικές αλλαγές που επήλθαν στην Ευρώπη. Από το 1989, οι πρώην κομμουνιστικές χώρες είναι ανοικτές σε διεθνή μεταναστευτικά ρεύματα. Σε σύντομο διάστημα μετατράπηκαν σε περιοχή του πλέον περίπλοκου μεταναστευτικού φαινομένου που χαρακτηρίστηκε από διάφορους τύπους «παλαιών» και «νέων» μεταναστευτικών μετακινήσεων εμπλουτίζοντας το ευρωπαϊκό λεξικό της μετανάστευσης με όρους όπως: «μετανάστευση στις χώρες διέλευσης», «ατελής μετανάστευση», «εμπορία μεταναστών», «τουρισμός εργασίας»<sup>6</sup>. Στο πλαίσιο της παρούσας συζήτησης πρέπει να τονιστεί ειδικότερα ότι τα κράτη της Ανατολικής Ευρώπης και της πρώην Σοβιετικής Ένωσης μετατράπηκαν σε χώρο ανοικτό στη δημιουργία πολλών ορατών ή κρυφών διαδρόμων μετανάστευσης που επιτρέπουν τη διέλευση από τις χώρες της Ασίας και της Αφρικής προς τη Δυτική Ευρώπη.

Στο έγγραφο του Συμβουλίου της Ευρώπης<sup>7</sup> τονίζεται: «Σήμερα, ίσως το πλέον εντυπωσιακό μεταναστευτικό φαινόμενο της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης είναι οι διερχόμενοι μετανάστες. Πρόκειται για ανθρώπους που εισέρχονται στο έδαφος ενός κράτους για να το διασχίσουν και να φθάσουν σε ένα άλλο. Η παρουσία τους αναδεικνύει κάποιες νέες δημοκρατίες σε χώρες με αξιοσημείωτη μετανάστευση».

<sup>5</sup> Εισήγηση της κυρίας Irina Ivakhniouk, Αναπληρώτριας Διευθυντού στο Τμήμα Δημογραφίας του Πανεπιστημίου Lomonosov της Μόσχας. Η εισήγηση (έγγραφο MG-RCONF (2004) 2) παρουσιάστηκε στο Στρασβούργο στις 12.3.2004 κατά την Προπαρασκευαστική Συνάντηση για τη Μετανάστευση στις Χώρες Διέλευσης. Απόδοση στην ελληνική: Έρικα Καλαντζή

<sup>6</sup> Conseil de l'Europe, Comité Européen sur les Migrations. Vers une stratégie des flux migratoires, Strasbourg 2002, Chapitre 1.

<sup>7</sup> Βλέπε σε ΕΠΔΑ 2002 την Τελική Διακήρυξη των Αρμόδιων για τη Μετανάστευση Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης.



Η αυξανόμενη σημασία που αποδίδεται στη διερχόμενη μετανάστευση οφείλεται στο γεγονός ότι προσεγγίζεται ως μη εύτακτη μετανάστευση. Για την ακρίβεια, πρόκειται για αλλοδαπούς που εισέρχονται νόμιμα (με τάξη) στη χώρα διέλευσης και αφού παραμείνουν για περίοδο που υπερβαίνει την επιτρεπόμενη από τη θεώρηση εισόδου και διέλευσης καθίστανται παράνομοι και στερούνται των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου. Στερούμενοι των μέσων διαβίωσης, αναγκάζονται να αναζητήσουν απασχόληση στη γκρίζα ζώνη της οικονομίας και στην παράνομη αγορά εργασίας αντιμετωπίζοντας τη βία, την αδικία, τις προσβολές, τις φρούδες ελπίδες κλπ. Σε παρόμοιες καταστάσεις, η έλλειψη εγγράφων νομιμότητας της διαμονής και ο φόβος της σύλληψης ή της απέλασης εμποδίζουν τους διερχόμενους μετανάστες να αναζητήσουν βοήθεια από τις αρχές. Κατά συνέπεια, ο προστατευτικός ρόλος των αρχών αντικαθίσταται από ένα άτυπο πλαίσιο προστασίας που οριοθετείται από την εθνοτική αλληλεγγύη ή τις εγκληματικές οργανώσεις.

Είναι καίριας σημασίας να κατανοηθεί ότι τα διεθνή μεταναστευτικά ρεύματα αντιπροσωπεύουν σήμερα ένα πολύ καλά οργανωμένο εμπόριο, με παγκόσμια πλοκάμια, το οποίο αποδίδει σημαντικά οφέλη, ελέγχοντας ανά την υφήλιο εκατοντάδες χιλιάδες χώρους εργασίας και άτομα και κατευθυνόμενο από δίκτυο οργανισμών και θεσμών. Λόγω των περιοριστικών πολιτικών μετανάστευσης των χωρών υποδοχής όσοι επιθυμούν να φθάσουν σε μια άλλη χώρα συχνά «αναγκάζονται» να προσφύγουν στη βοήθεια των δουλεμπόρων ή στις υπηρεσίες των επαγγελματιών του είδους. Όταν κάποιος μετανάστης εκδηλώσει την πρόθεσή του να μεταβεί σε άλλη χώρα κινδυνεύει να αποτελέσει αντικείμενο των εγκληματικών οργανώσεων που εξειδικεύονται στην «εμπορία» των μεταναστών. Έτσι, ηθελημένα ή άθελά του καθίσταται αντικείμενο της εμπορίας. Η κατάσταση αυτή αναδεικνύει μια νέα προσέγγιση του αντικειμένου της συζήτησης: σε αυτό το πλαίσιο το πρόβλημα των «διερχόμενων πληθυσμών» εγγράφεται στο πλαίσιο ενός σημαντικότερου (και σαφώς ανησυχητικότερου) προβλήματος, της εμπορίας ανθρώπων.

Ο εντοπισμός των διερχόμενων μεταναστών που είναι θύματα εμπορίας ανθρώπων είναι έργο ιδιαίτερα δύσκολο. Το θύμα δεν μπορεί να απολαμβάνει προστασία εκτός εάν στη χώρα διέλευσης ισχύει αποτελεσματικό νομικό πλαίσιο για τη μετανάστευση και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. Όμως, είναι αναμφισβήτητο ότι καμία από τις σύγχρονες χώρες διέλευσης δεν διαθέτει αυτά τα νομικά κείμενα, κυρίως στην Ανατολική Ευρώπη και στη μετα-σοβιετική περιοχή. Μοναδική εξαίρεση αποτελεί η Τσεχία, όπου αναφέρεται ότι εξειδικευμένο τμήμα της αστυνομίας συνεργάζεται με εθνικές μη κυβερνητικές οργανώσεις για την παροχή βοήθειας σε γυναίκες θύματα εμπορίας προερχόμενες από άλλες

χώρες που ανακαλύπτονται ενώ διασχίζουν τη χώρα με προορισμό τη Δύση.

Παρά τις όλο και πιο σημαντικές προσπάθειες που καταβάλλονται για την εξάλειψη του φαινομένου, η εμπορία ανθρώπων (που συνδέεται στενά με την μη εύτακτη μετανάστευση) δεν έχει σταματήσει να αυξάνεται στις χώρες διέλευσης. Η νομοθεσία, οι σύγχρονες στρατηγικές και πολιτικές αποδείχθηκαν ακατάλληλες για την καταπολέμηση της εμπορίας ή για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των θυμάτων. Εκτός αυτού, σε πολλές χώρες η αστυνομία, η κυβέρνηση και οι υπάλληλοι των μεταναστευτικών υπηρεσιών αγνοούν, διευκολύνουν και κάποιες φορές επωφελούνται από αυτήν την εμπορία.

Όμως, τόσο σε επίπεδο διαχείρισης όσο και σε επίπεδο προστασίας, το ζήτημα των διερχόμενων μεταναστών δεν είναι πρόκληση που καλούνται να αντιμετωπίσουν αποκλειστικά οι χώρες διέλευσης. Οι χώρες καταγωγής πρέπει να αναλάβουν τις ευθύνες τους έναντι των πολιτών τους. Εν προκειμένω εννοείται ότι προϋποτίθεται η στενή συνεργασία με τις χώρες υποδοχής, διασφαλίζοντας, για παράδειγμα, την ορθή εφαρμογή των συμφωνιών που αφορούν στην επανεισδοχή των μεταναστών.

Επίσης, για να είναι αποτελεσματικά, τα μέτρα καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων πρέπει να ενταχθούν στις υπάρχουσες δράσεις προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, της κοινωνίας των πολιτών και της ενίσχυσης των θεσμών στις χώρες προορισμού, διέλευσης και καταγωγής.

Έτσι το πρόβλημα των «διερχόμενων πληθυσμών» μπορεί να σχηματοποιηθεί με τις ακόλουθες δύο αλυσίδες λογικής:

(1) *Μετανάστευση διέλευσης* → *μακροχρόνια διέλευση* → *κατάσταση παράνομη* → *απουσία νομικής προστασίας* → *ανάγκη της κατά προτεραιότητα προσέγγισης των δικαιωμάτων του ανθρώπου*

(2) *Εμπορία αλλοδαπών* → *διερχόμενοι μετανάστες που θεωρούνται θύματα* → *ανάγκη καταπολέμησης της αγοράς εμπορίας ανθρώπων.*

Ενώ η πρώτη πρέπει να εξεταστεί στο ευρύτερο πλαίσιο της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών, η δεύτερη πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελεί μέρος των προσπαθειών καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων σε επίπεδο εθνικό και διεθνές. Αυτές οι δύο κατευθύνσεις αποτελούν ουσιαστικά συστατικά της στρατηγικής της διαχείρισης της μετανάστευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης και του διαλόγου του με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, στο πλαίσιο της κοινής τους δράσης για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων της μετανάστευσης.

Η περίπτωση της Ρωσίας αποτελεί αξιοσημείωτο παράδειγμα της κατάστασης. Σε λίγο χρόνο σχεδιάστηκαν πολλοί «διάδρομοι» διέλευσης στην επικράτεια της χώρας αυτής, που αποτελεί πλέον πολύ εύκολο και φθηνό ενδιάμεσο προορισμό για τους μετανάστες της Ασίας που κατευθύνονται στη Δύση. Το παγκόσμιο εγκληματικό δίκτυο που εξειδικεύεται στη διακίνηση των μεταναστών και στην εμπορία ανθρώπων περιέλαβε τη Ρωσία στη σφαίρα των συμφερόντων του. Εν γένει, οι διερχόμενοι μετανάστες διασχίζουν τη ρωσική επικράτεια με την υποστήριξη διαμεσολαβητών που τους παρέχουν τις αναγκαίες επαφές, τους υποδεικνύουν τους δρόμους που θα ακολουθήσουν και τους διασφαλίζουν, ανάλογα με την περίπτωση, πλαστά έγγραφα: διαβατήρια, σφραγίδες, έγγραφα, προσκλήσεις, θεωρήσεις εισόδου κλπ.

Έτσι 3.000 δολάρια αρκούν για να βρεθεί κάποιος από το Αφγανιστάν στο Λονδίνο, ενώ κοστίζει «μόλις» 500 δολάρια η άφιξη στη Μόσχα με τη βοήθεια διαμεσολαβητών. Εύλογα επιλέγουν οι περισσότεροι μετανάστες τη Ρωσία ως «ενδιάμεσο σταθμό» του ταξιδιού τους προς τη δύση, γιατί οι συμπατριώτες τους που ακολούθησαν αυτή τη διαδρομή τους ενημέρωσαν ότι μπορούν να διαμείνουν τον αναγκαίο χρόνο για να προετοιμάσουν τη συνέχεια του ταξιδιού τους, να κερδίσουν λίγα χρήματα, να αγοράσουν πλαστά έγγραφα, να περιμένουν άλλους μετανάστες κλπ.

Στην πραγματικότητα, οι παράνομοι διερχόμενοι μετανάστες εκμεταλλεύονται την απουσία των κατάλληλων ελέγχων της νομιμότητας της διαμονής των αλλοδαπών στο έδαφος της Ομοσπονδίας της Ρωσίας, τις αδύναμες θεσμικές λειτουργίες της κυβέρνησης για τη διαχείριση της μετανάστευσης, το ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο διαφθοράς και τη σημασία της μαύρης αγοράς εργασίας από όπου αντλούν συχνά τα εισοδήματά τους.

Ακόμα και οι πρόσφυγες από απομακρυσμένες χώρες, όπως είναι η Αιθιοπία, η Σομαλία, το Ιράκ και άλλες, που θεωρούνται περιοχές «σαφώς υποβαθμισμένες», επιλέγουν συχνά το μακρύ «επίγειο ταξίδι μέσω της Ρωσίας προκειμένου να φθάσουν στη Δυτική Ευρώπη. Προτιμούν να ζητήσουν άσυλο όχι στη Ρωσία αλλά στα αναπτυγμένα κράτη όπου το επίπεδο ζωής είναι υψηλότερο, η κοινωνική πρόνοια εγγυημένη και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου αποτελεί προτεραιότητα.

[Υπογραμμίζεται ότι οι παράνομοι μετανάστες από άλλες χώρες της Κοινοπολιτείας Ανεξάρτητων Κρατών που επιθυμούν να φθάσουν στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιλέγουν συχνά τη Ρωσία ως χώρα διέλευσης, αφού σ' αυτή μπορούν να κερδίσουν χρήματα για την επόμενη αναχώρησή τους προς τη Δύση και να αρχίσουν να προσαρμόζονται ψυχολογικά στο καθεστώς του παράνομου μετανάστη απολαμβάνοντας ταυτόχρονα σχετικά ευνοϊκές συνθήκες διαβίωσης (κοινή γλώσσα, όμοιες συνθήκες εργασίας και υποχρεώσεις). Παρόλα αυτά, είναι αρκετά δύσκο-

λο να αναγνωριστούν ως διερχόμενοι μετανάστες και να διαχωριστούν (ακόμα και θεωρητικά) από τους πολλούς παράνομους εργαζόμενους μετανάστες που προέρχονται από τις χώρες της μετα-σοβιετικής εποχής και κατοικούν στη Ρωσία.]

Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών της Ομοσπονδίας της Ρωσίας περισσότεροι από 300.000 διερχόμενοι μετανάστες από το Αφγανιστάν, την Κίνα, την Αγκόλα, το Πακιστάν, την Ινδία, τη Σρι Λάνκα, την Τουρκία, την Αιθιοπία και άλλες χώρες είναι προς το παρόν «μπλοκαρισμένοι» στη Ρωσία. Αυτός ο αριθμός περιλαμβάνει και όσους εισήλθαν στη Ρωσία νόμιμα, με θεώρηση εισόδου και δήλωσαν κατά την άφιξή τους ότι διέρχονται τη χώρα. Σ' αυτόν τον αριθμό προστίθεται σημαντικός αριθμός μεταναστών που διασχίζουν παράνομα τα ρωσικά σύνορα προκειμένου να φθάσουν στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Καμιά έκθεση δεν περιλαμβάνει στατιστικά στοιχεία γι' αυτήν την κατηγορία μεταναστών.

Επειδή οι συνοριακοί έλεγχοι που διενεργούνται στα ανατολικά της Ομοσπονδίας της Ρωσίας διαφέρουν δραματικά από τους διενεργούμενους στα δυτικά είναι ευκολότερο για ένα διερχόμενο μετανάστη να εισέλθει παρά να εξέλθει από τη Ρωσία. Όταν ένας διερχόμενος μετανάστης διαμένει παράνομα στη Ρωσία αναγκάζεται να προσφύγει σε παράνομες μεθόδους για να διασχίσει τα δυτικά σύνορα της χώρας (με έγγραφα πλαστά ή ανίσχυρα, χωρίς έγγραφα ή δωροδοκώντας). Όμως, οι ρώσοι συνοριοφύλακες εμποδίζουν γενικότερα τις απόπειρες της παράνομης εξόδου. Σε αυτήν την περίπτωση οι παράνομοι διερχόμενοι μετανάστες παραμένουν στην Ρωσία *sine die*, καθιστώντας τη χώρα ένα είδος «αποθήκης» παράνομων μεταναστών.

Από την άλλη πλευρά, το παράδειγμα της Ρωσίας αποδεικνύει πώς το ζήτημα της διερχόμενης μετανάστευσης μπορεί να σχετίζεται με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής. Επειδή η Ρωσία, είναι μια χώρα «περίπλοκης διέλευσης» καθυστερεί κατ' ανάγκη να προσχωρήσει σε πολλές διεθνείς συμβάσεις και να υπογράψει διμερείς συμφωνίες (που αφορούν για παράδειγμα στην επανεισδοχή). Για μια χώρα διέλευσης, η υπογραφή συμφωνιών επανεισδοχής με τις χώρες προορισμού των μεταναστών προϋποθέτει την ισχύ παρόμοιων συμφωνιών με τις χώρες καταγωγής τους, διαφορετικά, κινδυνεύει να καταστεί «αποθήκη των παράνομων μεταναστών».

Προς το παρόν, οι προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διαχείριση της μετανάστευσης επικεντρώνονται κυρίως στη συνεργασία με τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης που δεν υπήχθησαν στη διαδικασία της διεύρυνσης. Η στρατηγική αυτή δικαιολογείται εύκολα: οι χώρες αυτές είναι οι νέοι γείτονες της Ε.Ε.. Όμως, ακριβώς επειδή αυτές οι χώρες

αποτελούν «την αίθουσα αναμονής» των διερχόμενων μεταναστών που κατευθύνονται προς τη Δύση πρέπει να εξεταστεί ιδιαίτερα προσεκτικά και επισταμένα το ζήτημα της συνεργασίας με τις τρίτες χώρες που εν προκειμένω είναι οι χώρες καταγωγής.

Για τη Ρωσία, τα ακόλουθα ζητήματα έχουν ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της παρούσας συζήτησης:

- οι συμφωνίες επανεισδοχής,
- οι διμερείς και πολυμερείς συμφωνίες για τη διαχείριση της διέλευσης και της προστασίας των δικαιωμάτων των διερχόμενων μεταναστών,
- στη Ρωσία συζητείται το πλαίσιο του Εθνικού Κώδικα Μετανάστευσης. Τα δικαιώματα των διερχόμενων μεταναστών μπορούν και πρέπει να ρυθμιστούν, καθώς η διερχόμενη μετανάστευση στη Ρωσία παρουσιάζει ιδιαιτερότητες: είναι μακροχρόνια και συνδέεται με τα προβλήματα της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων.

\*\*\*

Επειδή η κατάσταση των διερχόμενων μεταναστών συνεπάγεται σοβαρά προβλήματα το ζήτημα της μετανάστευσης στις χώρες διέλευσης πρέπει να ενταχθεί στη γενικότερη συζήτηση για τις πολιτικές μετανάστευσης. Αυτά τα προβλήματα δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ανεξάρτητα. Στην πραγματικότητα, όλα τα ζητήματα της παγκόσμιας μετανάστευσης αλληλοσυνδέονται στενά. Η ύπαρξη τόσων διερχόμενων ομάδων ανθρώπων πρέπει να υπογραμμισθεί ιδιαίτερα στα εθνικά και διεθνή νομοθετικά κείμενα. Πρέπει να αναγνωριστεί ότι η αύξηση της διερχόμενης παράνομης μετανάστευσης (με τις αναπόφευκτες αρνητικές συνέπειές της) μπορεί να είναι αποτέλεσμα του ελλείμματος της σαφήνειας των μεταναστευτικών πολιτικών.

Για το σκοπό αυτό, η Διάσκεψη του Συμβουλίου της Ευρώπης με θέμα : «Μετανάστες στις χώρες διέλευσης: κοινή ευθύνη διαχείρισης και προστασίας» μπορεί να αποτελεί το πρώτο βήμα για την αντιμετώπιση του προβλήματος της διερχόμενης μετανάστευσης στο πλαίσιο της στρατηγικής της διαχείρισης των μεταναστευτικών ρευμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης. Στόχος της Διάσκεψης είναι να παράσχει γενικές πληροφορίες για το πρόβλημα και να αρχίσει τη διερεύνηση του τρόπου ρύθμισής του με συντονισμένες προσπάθειες του Συμβουλίου της Ευρώπης και των ενδιαφερόμενων κρατών. Με αυτό το σκοπό η Διάσκεψη θα :

- παρέχει μια συνολική θεώρηση του προβλήματος (λόγοι μακροχρόνιας διέλευσης, συνέπειες για τις χώρες διέλευσης, δεδομένα από τις χώρες καταγωγής κλπ)

- εξετάσει τα κοινά κίνητρα της διερχόμενης μετανάστευσης, της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων (παραβίαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου, παράνομη απασχόληση, εκβιαστική δουλεία κλπ),

- επεξεργαστεί προπαρασκευαστικές συστάσεις απευθυνόμενες προς τους διεθνείς οργανισμούς και τις κυβερνήσεις των ενδιαφερομένων κρατών ώστε να διασφαλισθούν η αποτελεσματική διαχείριση της διερχόμενης μετανάστευσης και ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Σε μια δεύτερη φάση, το Συμβούλιο της Ευρώπης θα παρακολουθήσει την ανταπόκριση στις συστάσεις της Διάσκευσης καταβάλλοντας συγκεκριμένες προσπάθειες για την ανάληψη διμερών και πολυμερών δράσεων που αποσκοπούν στη διαχείριση της διερχόμενης μετανάστευσης και στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των ενδιαφερόμενων αλλοδαπών.



**ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ**  
**ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ**

Σύμφωνο Σταθερότητας για τη Νοτιο-ανατολική Ευρώπη  
Ομάδα Δράσης για την Εμπορία Ανθρώπων

CommDH (2004) 1

**Η Καταπολέμηση της Εμπορίας Παιδιών στην Ευρώπη**  
Πρόγραμμα Δράσης του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου,  
κυρίου Alvaro Gil-Robles

Σε συνεργασία

Με τον Πρόεδρο της Ομάδας Δράσης του Συμφώνου Σταθερότητας  
για την Εμπορία Ανθρώπων, Δρ. Helga Konrad  
και τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων της Αλβανίας,  
κύριο Angjell Bajtaj

Τίρανα, Αλβανία  
19/20 Ιανουαρίου 2004

**Συμπεράσματα**

Την τελευταία δεκαετία στη γηραιά ήπειρο η εμπορία ανθρώπων εξελίχθηκε στη πιο σοβαρή και εκτεταμένη παραβίαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Κανένα από τα 45 κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης δεν μπορεί να ισχυριστεί ότι αποκλείεται από τη μαστίγα αυτή, είτε πρόκειται για χώρες καταγωγής, είτε για χώρες διέλευσης ή προορισμού. Βέβαια, οι εθνικές αρχές καθώς και οι περιφερειακοί και παγκόσμιοι οργανισμοί αντέδρασαν με ιδιαίτερη προσοχή στο φαινόμενο αυτό. Σε εθνικό επίπεδο υιοθετήθηκαν νομοθετικές μεταρρυθμίσεις και σχέδια δράσης. Σε διεθνές επίπεδο, πραγματοποιήθηκαν πολλές αναλύσεις, υιοθετήθηκαν συστάσεις και κατευθυντήριες οδηγίες καθώς και δεσμευτικά νομικά κείμενα. Όμως, οι προσπάθειες αυτές απέτυχαν να χαλιναγωγήσουν την εμπορία ανθρώπων και δεν συνέβαλαν στην προστασία της πλειοψηφίας των θυμάτων. Αντίθετα, την περίοδο αυτή αυξήθηκε σε κλίμακα και ένταση η εμπορία ανθρώπων. Καθίσταται σαφές ότι προκειμένου για την αποτελεσματική καταπολέμηση αυτής της σύγχρονης μαστίγας απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες σε όλα τα επί-



πεδα και από όλους τους παράγοντες. Οι προσπάθειες αυτές πρέπει να επικεντρωθούν όχι μόνον στην άσκηση ποινικής δίωξης κατά των αυτουργών της εμπορίας ανθρώπων αλλά κυρίως στην αναγνώριση των δικαιωμάτων των θυμάτων, που δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ως βοηθητικοί παράγοντες ενός εγκλήματος, αλλά ως θύματα που χρειάζονται βοήθεια.

Στο προαναφερόμενο πλαίσιο η εμπορία παιδιών για λόγους σεξουαλικής εκμετάλλευσης, καταναγκαστικής εργασίας, εγκληματικής δράσης, υιοθεσίας ή μεταμόσχευσης οργάνων προκαλεί ιδιαίτερη ανησυχία και αποτελεί πρόκληση. Προκειμένου για τη σφαιρική αξιολόγηση και δράση σε αυτόν τον τομέα ο Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης και η Ομάδα Δράσης για την Εμπορία Ανθρώπων του Συμφώνου Σταθερότητας για τη Νοτιο-ανατολική Ευρώπη οργάνωσαν από κοινού το παρόν πρόγραμμα για την «Καταπολέμηση της Εμπορίας Παιδιών στην Ευρώπη» με τη συνεργασία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων της Αλβανίας.

Ο Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης παρουσίασε τα συμπεράσματα που ακολουθούν με βάση τις παρουσιάσεις των κυβερνητικών αξιωματούχων, των δημοσίων λειτουργών και των εκπροσώπων των διεθνών οργανισμών και των μη κυβερνητικών οργανώσεων που συμμετείχαν στο προαναφερόμενο πρόγραμμα.

### **I. Νομοθετικές εξελίξεις και προβλήματα εφαρμογής**

Είναι προφανές ότι τα παιδιά είναι ιδιαίτερος εύλωτα στα δίκτυα εμπορίας ανθρώπων. Επιπλέον, τα δικαιώματα και η αρχή του συμφέροντος του παιδιού απαιτούν την υιοθέτηση ειδικών μέτρων για την προστασία και την πρόληψη από την εμπορία καθώς και για την ποινική τιμωρία των δραστών της εμπορίας ανθρώπων. Και ενώ πολλά από τα προαναφερόμενα μέτρα έχουν προσφάτως θεσμοθετηθεί ή ήδη έχουν υιοθετηθεί με τη μορφή συστάσεων και κατευθυντήριων αρχών, είναι αναγκαία η συμπλήρωση των νομοθετικών και θεσμικών κενών και η αυστηρή εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας. Τα πρακτικά μέτρα και οι μηχανισμοί στερούνται της αναγκαίας αποτελεσματικότητας και επιπλέον σπάνια ανταποκρίνονται στις ειδικές ανάγκες των παιδιών.

Ιδιαίτερες προσπάθειες πρέπει να καταβληθούν στους ακόλουθους τομείς:

#### **i) Η προστασία των παιδιών θυμάτων εμπορίας**

Τα παιδιά είναι ιδιαίτερα εύλωτα σε όλα τα στάδια της εμπορίας ανθρώπων και των συνεπειών της. Είναι συχνά ανυπεράσπιστα από τα δίκτυα εμπορίας και άπαξ και ενταχθούν στους κόλπους τους πολύ δύ-



σκολα διαφεύγουν. Κατά προτεραιότητα απαιτείται να εφαρμόζονται μέθοδοι αποκατάστασης και επανένταξής τους καθώς και ειδικά μέτρα διαφορετικά από αυτά που αφορούν στους ενήλικες θύματα της εμπορίας ανθρώπων.

Δεν εξασφαλίζονται πάντα κάποιες ουσιαστικής φύσης ανάγκες που θάπρεπε να συνεκτιμώνται στο πλαίσιο των νομικών διαδικασιών όπου εμπλέκονται παιδιά-θύματα εμπορίας. Τα παιδιά δικαιούνται να επικοινωνούν σε γλώσσα που κατανοούν. Πρέπει να προβλέπονται δωρεάν νομική συνδρομή και διαδικασίες για το διορισμό κηδεμόνων, εφόσον είναι αναγκαίο, ικανών να εκπροσωπούν τα συμφέροντα των παιδιών καθώς και η δυνατότητα αποζημίωσης. Ουσιαστικής σημασίας είναι η συνεκτίμηση της γνώμης του παιδιού κατά την υιοθέτηση των αποφάσεων που αφορούν στο μέλλον του. Οι ποινικές διαδικασίες που στηρίζονται στη μαρτυρία / κατάθεση των παιδιών θυμάτων της εμπορίας πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την ιδιαίτερα ευάλωτη θέση των παιδιών και για το σκοπό αυτό επιβάλλεται να υιοθετηθούν ανάλογα προγράμματα προστασίας μαρτύρων. Η παρουσίαση των ταυτοτήτων των παιδιών-θυμάτων εμπορίας στα ΜΜΕ πρέπει να επιβλέπεται και να λογοκρίνεται.

Πρέπει να υιοθετηθούν και να εφαρμόζονται σε κάθε περίπτωση αμφισβήτησης διαδικασίες για τον καθορισμό και την ταυτότητα των πιθανών παιδιών-θυμάτων.

Είναι ανάγκη να δημιουργηθούν σε όλες τις χώρες περισσότεροι και βελτιωμένοι χώροι φιλοξενίας, προσαρμοσμένοι στις ανάγκες των παιδιών, στους οποίους θα παραπέμπονται τα θύματα εμπορίας αμέσως μετά τον εντοπισμό τους. Η παροχή ασφαλούς περιβάλλοντος και ιατρικής και ψυχολογικής βοήθειας πρέπει να αποτελεί προτεραιότητα όταν η άμεση επανένωση του παιδιού με την οικογένειά του αποτελεί ανέφικτη ή ακατάλληλη λύση. Ειδική προσοχή επιστάται στα θύματα που έχουν αποκατασταθεί στις χώρες διέλευσης ή προορισμού. Ο άμεσος επαναπατρισμός δεν μπορεί να θεωρείται ως η προσήκουσα αυτόματη αντιμετώπιση του εντοπισθέντος αλλοδαπού παιδιού, θύματος της εμπορίας ανθρώπων. Μάλλον πρέπει να ληφθεί υπόψη η αρχή του συμφέροντος του παιδιού, που σημαίνει ότι ίσως είναι αναγκαία η παραμονή του παιδιού στη χώρα υποδοχής και η παροχή της κατάλληλης στήριξης. Για την περίπτωση αυτή πρέπει να προβλέπεται η χορήγηση μόνιμης ή προσωρινής άδειας παραμονής. Η επιστροφή των ασυνόδευτων ανηλίκων στις χώρες καταγωγής εξαρτάται από παράγοντες όπως είναι η ποιότητα της υποδοχής, ο εντοπισμός και η ασφάλεια των οικογενειών τους και το επίπεδο στήριξης που μπορεί να απολαμβάνουν. Και ενώ αποτελεί κατ' αρχήν ευθύνη των χωρών καταγωγής, μερικές χώρες μπορεί να χρειάζονται μεγαλύτερη διεθνή βοήθεια για την υιοθέτηση των αναγκαίων μηχανισμών και δομών υποδο-

χής των επαναπατριζόμενων θυμάτων. Η στενή συνεργασία και επικοινωνία των αρμόδιων εθνικών αρχών είναι ουσιαστικής σημασίας στις περιπτώσεις του επαναπατρισμού. Όλο και πιο συχνά, παιδιά θύματα εμπορίας ανθρώπων που επιστρέφουν στις χώρες καταγωγής τους εντάσσονται εκ νέου, ελλείψει της προσήκουσας προστασίας, στα δίκτυα αυτών από τους οποίους απέδρασαν. Τον κίνδυνο αυτό διατρέχουν συχνά τα παιδιά, θύματα εμπορίας, που φιλοξενούνται σε χώρους υποδοχής στις χώρες διέλευσης ή προορισμού. Κατά συνέπεια, απαιτούνται υψηλότερου επιπέδου υπηρεσίες φροντίδας και στήριξης. Παρόμοια στήριξη πρέπει να είναι προσαρμοσμένη στην παροχή διαρκών και βιώσιμων λύσεων, που μπορεί να εξασφαλιστούν είτε με την τοποθέτηση των παιδιών σε θεσμικούς φορείς πρόνοιας ή ανάδοχες οικογένειες είτε με τη συνένωσή τους με τις οικογένειές τους είτε με μεταβατικές μεθόδους που περιλαμβάνουν κάποια ή όλες τις προαναφερόμενες επιλογές. Η εκπαίδευση και οι ευκαιρίες μελλοντικής απασχόλησης παίζουν σημαντικό ρόλο στην κοινωνική αποκατάσταση των παιδιών θυμάτων και απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες που θα εξασφαλίσουν την απόλαυση αυτών των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

#### **ii) Η ποινική δίωξη των δραστών της εμπορίας ανθρώπων**

Παρότι τα περισσότερα κράτη έχουν υιοθετήσει σημαντικές μεταρρυθμίσεις της νομοθεσίας τους για την ποινικοποίηση αρκετών αδικημάτων που συνδέονται με την εμπορία ανθρώπων αρκετά άλλα κράτη δεν έχουν αναλάβει πρωτοβουλίες για την κάλυψη των κενών της ισχύουσας νομοθεσίας τους. Πρόσθετες δυσκολίες που ανακύπτουν λόγω της συχνής ανομοιότητας των εθνικών διατάξεων νόμου όσον αφορά στον ποινικό χαρακτηρισμό και στις διαδικασίες καθιστούν ιδιαίτερα περίπλοκη τη διεθνή δικαστική και αστυνομική συνεργασία που είναι ζωτικής σημασίας για την επιτυχία της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων. Κατά συνέπεια, επιτακτικής σημασίας είναι οι περαιτέρω προσπάθειες εναρμόνισης σε αυτόν τον τομέα.

Σε κάποιους τομείς απαιτούνται πρόσθετες και άμεσες νομοθετικές μεταρρυθμίσεις. Η αυτεπάγγελτη άσκηση ποινικής δίωξης κατά των αυτουργών της εμπορίας ανθρώπων είναι καθοριστικής σημασίας στις υποθέσεις όπου τα θύματα είναι παιδιά. Η ποινικοποίηση της απόπειρας εμπορίας καθώς και της συναυτουργίας και της υποκίνησης διάπραξης του εγκλήματος δεν έχουν αναπτυχθεί σε αρκετές χώρες και λίγες έννομες τάξεις έχουν υιοθετήσει κανόνες δικαίου για την εκ προθέσεως χρήση των υπηρεσιών των θυμάτων εμπορίας αν και η ποινικοποίησή της, που δεν πρέπει να συγχέεται με τη χρήση των υπηρεσιών των εκδιδομένων γυναικών, θα συμβάλλει αποφασιστικά στην καταπολέμηση της εμπορίας αν-

θρώπων. Εξέλιξη που πρέπει να τύχει ευρύτερης αποδοχής αποτελεί η θεσμοθέτηση της δυνατότητας άσκησης ποινικής δίωξης σε βάρος νομικών προσώπων και εταιρειών που εμπλέκονται στην εμπορία ανθρώπων.

Η ευρεία διάδοση της παιδικής πορνογραφίας μέσω του διαδικτύου αποτελεί μια από τις σημαντικότερες προκλήσεις της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων. Πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα η διάθεση περισσότερων πόρων για την αποτελεσματική έρευνα και δίωξη αυτής της δραστηριότητας.

Η διαφθορά των κρατικών υπαλλήλων είναι συχνά ουσιαστικό στοιχείο των δικτύων εμπορίας ανθρώπων. Είναι προφανές ότι η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων θα έχει επιτυχή έκβαση εάν ενορχηστρομμένες προσπάθειες αντιμετωπίσουν αυτό το πρόβλημα.

### **iii) Η αποτελεσματική πρόληψη της εμπορίας ανθρώπων**

Η αποτελεσματικότερη πρόληψη της εμπορίας ανθρώπων συνίσταται στην εξάλειψη των αιτίων που την προκαλούν. Η αγορά της εμπορίας ανθρώπων και η άμεση διάθεση των θυμάτων για σεξουαλικούς ή άλλους λόγους εξαρτάται βασικά από τις θεμελιώδεις οικονομικές ανισότητες. Αναπόφευκτα, η επιτυχία της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων εξαρτάται από την επιτυχία της εξάλειψης της φτώχειας και από τη δημιουργία πραγματικών ευκαιριών στις χώρες καταγωγής. Η αποσύνθεση των κοινωνικών δομών, ακόμα και της πλέον βασικής μονάδας της κοινωνίας, της οικογένειας, σε χώρες που βιώνουν συνθήκες μεταβατικής οικονομίας ή σε χώρες που βρίσκονται σε μεταπολεμική φάση έχει επίσης διευκολύνει το έργο των δραστών της εμπορίας ανθρώπων και των συνεργών τους. Κατά συνέπεια, η οικονομική ανάπτυξη πρέπει να συνοδεύεται από την αποκατάσταση της κοινωνικής συνοχής και από αποτελεσματικές κοινωνικές πολιτικές για τις πλέον ευάλωτες ομάδες. Η ευρεία επικύρωση του Κοινωνικού Χάρτη θα συμβάλει σ' αυτήν την εξέλιξη. Επίσης, ανισότητες που οφείλονται στο γένος και στη φυλή και η άνιση πρόσβαση στις ευκαιρίες απασχόλησης επιδρούν στη μοιραία διαφυγή πολλών νέων ανθρώπων από τη χώρα καταγωγής τους.

Πιο άμεσα, οι εκστρατείες ευαισθητοποίησης της κοινής γνώμης και η εκπαίδευση παίζουν σημαντικό ρόλο στην πρόληψη της εμπορίας ανθρώπων και απαιτείται να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες σε όλες τις χώρες, καταγωγής ή προορισμού. Οι πρώτες πρέπει να καταβάλουν περαιτέρω προσπάθειες για την προειδοποίηση των πιθανών θυμάτων για τους κινδύνους της εμπορίας και για τις σχετικές μεθόδους που χρησιμοποιούν οι δράστες του εγκλήματος για να δαλεάσουν τα θύματα ή τα παιδιά σε παρόμοιες παγίδες. Οι δεύτερες, είναι αναγκαίο με ενημερωτικές εκστρατείες να ευαισθητοποιήσουν την κοινωνία γενικά και τους

πιθανούς χρήστες των υπηρεσιών των θυμάτων της εμπορίας ανθρώπων ειδικά για την έκταση και τις καταστροφικές συνέπειες αυτής της εγκληματικής δραστηριότητας. Αρκετές χώρες πρέπει να καταβάλλουν περαιτέρω προσπάθειες για την πρόληψη της εμπορίας παιδιών προκειμένου να διασφαλίσουν την καταγραφή όλων των νεογνών καθώς και τη σωστή παρακολούθηση των παιδιών που εγκαταλείπουν το σχολείο από τις κοινωνικές υπηρεσίες.

Όλες οι χώρες πρέπει κατεπειγόντως να διασφαλίσουν τη βελτίωση της προετοιμασίας όλων των παραγόντων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της εμπορίας ή στην προστασία των θυμάτων της σε επίπεδο κυβερνητικής, κεντρικής ή τοπικής διοίκησης, αστυνομικών υπηρεσιών, δικαστικής εξουσίας ή κοινωνικής πρόνοιας.

## **II. Συντονισμός και συνεργασία για την καταπολέμηση της εμπορίας των παιδιών: ο ρόλος των εθνικών και των διεθνών οργανισμών**

Ιδιαίτερες προσπάθειες καταβλήθηκαν πρόσφατα για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών θεσμών στον τομέα της καταπολέμησης της εμπορίας. Η ίδρυση εξειδικευμένων οργανώσεων σε καθοριστικούς τομείς είναι στοιχείο – κλειδί αυτής της εξέλιξης όπως επίσης και η ίδρυση, στις περισσότερες χώρες, ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου. Βέβαια, η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, και των παιδιών ειδικότερα, απαιτεί την ενεργό συμμετοχή πολλών διαφορετικών φορέων. Αλλά ακόμη είναι συχνά ανεπαρκείς σε εθνικό επίπεδο ο βαθμός και οι μηχανισμοί συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων φορέων. Σαφείς αρμοδιότητες πρέπει να συνδυαστούν με προσέγγιση αμοιβαίας ενημέρωσης: απαιτείται πρόοδος σε αυτόν τον τομέα δράσης καθώς αναπτύσσονται οι πρόσφατα ιδρυθέντες θεσμοί. Έτσι, στο πλαίσιο της Ομάδας Δράσης για την Εμπορία Ανθρώπων που εντάσσεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας η δημιουργία εθνικών ομάδων εργασίας για την εμπορία παιδιών, όπου συμμετέχουν αντιπρόσωποι της κυβέρνησης, της διοίκησης και των μη κυβερνητικών οργανώσεων είναι μια θετική εξέλιξη που πιστοποιεί τη συνέχεια της διαδικασίας.

Ο ρόλος των μη κυβερνητικών οργανώσεων είναι ιδιαίτερης σημασίας. Διασφαλίζοντας την έρευνα και ευρύ φάσμα υπηρεσιών, ειδικά όσον αφορά στην προστασία των θυμάτων, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις είναι συνεργάτες ζωτικής σημασίας για τους κρατικούς φορείς. Όμως, είναι εξίσου σημαντικό να μην θεωρείται ότι οι μη κυβερνητικές οργανώσεις επωμίζονται τις ευθύνες που ανήκουν κατά κύριο λόγο στο κράτος. Οι σαφώς καθορισμένες σχέσεις, οι αποτελεσματικοί μηχανισμοί συνεργασίας και οι τακτικές διαβουλεύσεις είναι ουσιαστικής σημασίας για την

αμοιβαία ενίσχυση της τεχνογνωσίας και της επάρκειάς τους. Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι οι μη κυβερνητικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται ενεργά στην καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων έχουν ανάγκη την αποτελεσματική προστασία από τις απειλές των δραστών του αδικήματος.

Ο θεσμός του Συνηγού του Πολίτη μπορεί να συμβάλει ενεργά στην καταπολέμηση της εμπορίας, τόσο με την εξέταση ατομικών αναφορών όσο και με την αξιολόγηση της νομοθεσίας και της πρακτικής. Αναφορικά με την εμπορία των παιδιών, ο θεσμός του Συνηγού του Παιδιού μπορεί να παίζει σημαντικό ρόλο στους τομείς της επαγρύπνησης και της ενημέρωσης. Η ενεργός δέσμευση αυτών των θεσμών είναι ζωτικής σημασίας.

Οι τοπικές αρχές, που συχνά αγνοούνται, είναι κατά κανόνα οι πρώτες που αντιμετωπίζουν τις συνέπειες της εμπορίας. Η αυξημένη ευαισθητοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης στις ειδικές ανάγκες των θυμάτων είναι καθοριστικής σημασίας, τόσο για τους πόρους που διαθέτουν για τη στήριξή τους όσο και για την παροχή της στήριξης που χρειάζονται, είτε πρόκειται για στέγαση, για εκπαίδευση είτε για άλλες ωφέλειες κοινωνικής πρόνοιας.

Είναι απαραίτητα σαφή εθνικά σχέδια δράσης που καθορίζουν τους ρόλους και τις σχέσεις των εμπλεκόμενων φορέων. Η ικανότητα αποτελεσματικού σχεδιασμού παρόμοιας δράσης εξαρτάται από την επίκαιρη αξιολόγηση της κλίμακας και της φύσης του προβλήματος σε κάθε χώρα. Σήμερα, ελάχιστες χώρες έχουν παρόμοια εικόνα για το πρόβλημα. Και ενώ η έλλειψη αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων οφείλεται κυρίως στην παράνομη φύση της εμπορίας ανθρώπων τα κράτη έχουν συμφέρον και υποχρέωση να παρέχουν ενημερωμένα, δημόσια στοιχεία γι' αυτό το θέμα. Επιπρόσθετα, κυρίως οι κρατικοί φορείς έχουν πρόσβαση στις σχετικές πληροφορίες.

Δεν απαιτείται μόνον σε εθνικό επίπεδο στενότερη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων παραγόντων. Η εμπορία ανθρώπων είναι διεθνής δραστηριότητα που απαιτεί διεθνή αντιμετώπιση. Τα δίκτυα της εμπορίας ανθρώπων δρουν διακρατικά και η αποτελεσματική δίωξή τους απαιτεί υψηλότερου επιπέδου ανακριτική και δικαστική συνεργασία επί τη βάση κοινά αποδεκτών αρχών και μεθόδων. Είναι προφανής η ανάγκη αποτελεσματικής εναρμόνισης των αδικημάτων και των διαδικασιών. Αλλά και τα προγράμματα προστασίας απαιτούν στενότερη διακρατική συνεργασία. Ειδικότερα, ο επαναπατρισμός εξαρτάται από τον αποτελεσματικό συντονισμό που εγγυάται το σεβασμό των δικαιωμάτων των θυμάτων. Άλλες μορφές διεθνούς συνεργασίας που ενθαρρύνονται μπορεί να συνίστανται στην εφαρμογή δίδυμων σχεδίων δράσης με τη συμμετοχή των δωρητών

της Ομάδας Δράσης του Συμφώνου Σταθερότητας και των συντονιστών των κρατών υποδοχής για την ανταλλαγή εμπειριών και την παροχή της αναγκαίας χρηματοδότησης.

Κάποιες μη κυβερνητικές οργανώσεις εξέφρασαν ανησυχία για την πιθανή αύξηση της εμπορίας παιδιών κατά τη διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004. Και ενώ η χώρα που θα τους φιλοξενήσει έχει ήδη καταβάλει σημαντικές προσπάθειες πρόληψης πρέπει να ενθαρρυνθούν πρόσθετες κρατικές και μη κυβερνητικές δομές για τον εντοπισμό και την υποστήριξη των πιθανών θυμάτων. Λόγω της περίπλοκης διακρατικής φύσης των δικτύων εμπορίας τα κράτη της περιοχής ενθαρρύνονται να εξετάσουν τη δυνατότητα ενίσχυσης της υπάρχουσας συνεργασίας προκειμένου να αντιμετωπίσουν το φαινόμενο.

Οι διεθνείς οργανισμοί μπορεί να παίξουν ρόλο κλειδί συνδράμοντας στην αποτελεσματική εθνική αντιμετώπιση των προκλήσεων της εμπορίας και διευκολύνοντας τη διεθνή συνεργασία. Παρότι σε παγκόσμιο και περιφερειακό επίπεδο έχουν ήδη υιοθετηθεί πολλά κείμενα, συστάσεις και δομές που αφορούν στην Ευρώπη είναι αναγκαία η ενίσχυση της περιφερειακής δράσης.

Στα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης συγκαταλέγονται χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού και άρα ως περιφερειακός οργανισμός αποτελεί εξαιρετικά πρόσφορο πεδίο για την ανάπτυξη της δράσης της καταπολέμησης της εμπορίας. Επειδή συνδυάζει την εμπειρία στην προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου με τη νομική συνεργασία το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι ο πλέον κατάλληλος οργανισμός ικανός να ανταποκριθεί στο διπλό καθήκον της προστασίας των θυμάτων και της ποινικής δίωξης των δραστών. Εξάλλου έχει ήδη αξιοποιήσει την τεχνογνωσία του υιοθετώντας πολλές συστάσεις σε θέματα που αφορούν στην εμπορία ανθρώπων.

Όμως, παρότι έχει αρχίσει να διαφωτίζεται το πρόβλημα ελάχιστες πρωτοβουλίες έχουν αναληφθεί. Είναι πλέον καιρός να μεταφραστούν η δράση σε δέσμευση και οι συστάσεις σε υποχρεώσεις. Οι συζητήσεις των δύο τελευταίων ημερών ανέδειξαν την ανάγκη και το ζήλο για την υιοθέτηση δεσμευτικού περιφερειακού κειμένου για την πρόληψη της εμπορίας ανθρώπων, τη δίωξη των αυτουργών και την προστασία των θυμάτων. Είναι ανάγκη να διευκολυνθεί η ενισχυμένη διεθνής συνεργασία. Το σχέδιο Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Δράση και την Καταπολέμηση της Εμπορίας Ανθρώπων έχει στόχο να καλύψει αυτούς τους τομείς. Είναι επιτακτική η ανάγκη να εκφράσουν οι κυβερνήσεις των κρατών μελών την αναγκαία πολιτική βούληση ώστε να προχωρήσει γρήγορα η επεξεργασία και η υιοθέτηση αυτού του κειμένου.



## ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΥΠΟΥΡΓΩΝ

Σύσταση (2004) 2<sup>1</sup>

### Για την πρόσβαση των αλλοδαπών σε θέσεις εργασίας του δημόσιου τομέα

Η Επιτροπή Υπουργών, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 15 β) του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης,

Λαμβάνοντας υπόψη ότι σκοπός του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι να επιτευχθεί μεγαλύτερη ενότητα μεταξύ των μελών του,

Υπενθυμίζοντας τη Σύμβαση του 1950 για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και ειδικότερα, το άρθρο 8, το οποίο εγγυάται την προστασία της οικογενειακής και της ιδιωτικής ζωής, το άρθρο 14 το οποίο αποτυπώνει την αρχή της απαγόρευσης της διακριτικής μεταχείρισης κατά την άσκηση των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η Σύμβαση, καθώς και τη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,

Υπενθυμίζοντας τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη του 1961<sup>2</sup> και τον Αναθεωρημένο Κοινωνικό Χάρτη του 1996 και ειδικότερα τα άρθρα 18 και 19 καθώς και τα σχετικά συμπεράσματα της Επιτροπής Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων,

Υπενθυμίζοντας την Ευρωπαϊκή Σύμβαση του 1977 για το Νομικό Καθεστώς των Μεταναστών Εργαζομένων,

Εκτιμώντας ότι σημαντικά δικαιώματα έχουν αναγνωριστεί στους μετανάστες στους οποίους επιτρέπεται να εργάζονται δυνάμει της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Κοινωνική και Ιατρική Συνδρομή και του Πρωτοκόλλου της (1953), της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Εγκατάστασης (1955), της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Νομικό Καθεστώς των Μεταναστών Εργαζομένων (1977), της Σύμβασης για τη Συμμετοχή των Αλλοδαπών στην Δημόσια Ζωή σε Τοπικό Επίπεδο (1992), του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (1996) και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Ιθαγένεια (1997),

Λαμβάνοντας υπόψη τη Σύσταση (2000) 15 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη για την ασφάλεια της παραμονής των επί μακρό διαμενόντων μεταναστών, τη Σύσταση 915 (1981) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για το καθεστώς των μεταναστών εργαζομένων στις χώρες υποδοχής και τη Σύσταση 712 (1973) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης

---

<sup>1</sup> Υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Υπουργών στις 24.3.2004 κατά την 877<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών τους. Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή.

<sup>2</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: η Ελλάδα έχει κυρώσει τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη με το Ν. 1426/1984 (ΦΕΚ 32, τ. Α').

για την ένταξη των μεταναστών εργαζομένων στην κοινωνία των χωρών υποδοχής,

Λαμβάνοντας υπόψη τη Σύσταση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης 1187 (1992) για τις σχέσεις των μεταναστών και των συνδικάτων, την Απόφαση (76) 11 της Επιτροπής Υπουργών για την ισότητα μεταχείρισης των ημεδαπών και των μεταναστών εργαζομένων όσον αφορά στον επαγγελματικό προσανατολισμό, στην επαγγελματική κατάρτιση και επιμόρφωση.

Συνεκτιμώντας ότι δύο εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Μετανάστευση και ειδικότερα η έκθεση με τον τίτλο « Διαφορετικότητα και Συνοχή: νέες προκλήσεις για την ένταξη των μεταναστών και των μειονοτήτων» και η έκθεση με τον τίτλο «Πλαίσιο των πολιτικών ένταξης» υπογραμμίζουν ότι η ισότητα των δικαιωμάτων και των ευκαιριών αποτελούν κοινές αξίες εγγενείς στη δημοκρατική κοινωνία και στην πολιτισμική διαφορετικότητα,

Λαμβάνοντας υπόψη την Τελική Διακήρυξη που υιοθετήθηκε κατά την 7<sup>η</sup> Διάσκεψη των Ευρωπαίων Υπουργών, αρμόδιων για Θέματα Μετανάστευσης, που πραγματοποιήθηκε στο Ελσίνκι το 2002<sup>1</sup>,

Αναγνωρίζοντας ότι η παρουσία μεταναστών και αλλογενών πολιτών ή πολιτών με μεταναστευτικό υπόβαθρο που έχουν διαφορετικές γλωσσικές δεξιότητες και πολιτισμικές παραδόσεις μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής των σύγχρονων κοινωνιών,

Αναγνωρίζοντας ότι οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν ιδιαίτερη υποχρέωση να πρωτοστατήσουν και να παραδειγματίσουν με την πρακτική που εφαρμόζουν σε θέματα απασχόλησης και άρα να ενθαρρύνουν και άλλους τομείς να υιοθετήσουν ανοικτές πολιτικές απασχόλησης όσον αφορά στους μετανάστες/εθνοτικές μειονότητες,

Λαμβάνοντας υπόψη το νομικό πλαίσιο που αναπτύσσεται στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκειμένου για την εφαρμογή κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, κατά τα οριζόμενα στην Συνθήκη Ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε,

Συστήνει στις κυβερνήσεις των κρατών μελών να εφαρμόζουν τις ακόλουθες αρχές στη νομοθεσία τους και στη διοικητική πρακτική<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: βλέπε σχετικά σε ΕΔΠΑ 2002.

<sup>2</sup> Η Ελβετία διατύπωσε την ακόλουθη επιφύλαξη κατά την υιοθέτηση της σύστασης: στην Ελβετία διαφέρουν από καντόνι σε καντόνι οι ρυθμίσεις πρόσβασης στην απασχόληση όταν πρόκειται για θέσεις εργασίας του δημόσιου τομέα (υγεία, εκπαίδευση, διοίκηση κλπ). Κατά συνέπεια, όσον αφορά στα καντόνια της η Ελβετία



### **I. Πεδίο εφαρμογής**

1. Στο πλαίσιο της παρούσας σύστασης ο όρος «εργαζόμενος του δημόσιου τομέα» σημαίνει κάθε εργαζόμενο του οποίου η θέση εργασίας χρηματοδοτείται μερικά ή καθ' ολοκληρία, άμεσα ή έμμεσα, από δημόσιους πόρους σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

2. Η παρούσα σύσταση εφαρμόζεται στους αλλοδαπούς, συμπεριλαμβανομένων των ανιθαγενών, που δικαιούνται ελεύθερη πρόσβαση στην εθνική αγορά εργασίας.

3. Η παρούσα σύσταση δεν εφαρμόζεται για θέσεις εργασίας του δημόσιου τομέα, στις οποίες σύμφωνα με τις εθνικές ρυθμίσεις διορίζονται ημεδαποί και απαιτούν:

α) την άσκηση δημόσιας εξουσίας,

β) υψηλό επίπεδο ευθύνης για την προάσπιση σημαντικών συμφερόντων του κράτους,

γ) την άσκηση δημόσιας εξουσίας και την υποχρέωση διαφύλαξης του γενικότερου δημόσιου συμφέροντος, κυρίως της «εθνικής ασφάλειας» και των «κρατικών μυστικών».

### **II. Σχέδια δράσης**

1. Τα κράτη μέλη θα αναπτύξουν πολιτικές / σχέδια δράσης που προάγουν την πρόσβαση των αλλοδαπών στην απασχόληση σε θέσεις του δημόσιου τομέα και τους ενθαρρύνουν να υποβάλλουν υποψηφιότητα για να διοριστούν :

α) παρέχοντας στους μετανάστες τις αναγκαίες πληροφορίες και δημοσιεύοντας τις προκηρύξεις για την πλήρωση των θέσεων εργασίας στον τύπο που μπορούν να διαβάζουν,

β) αναπτύσσοντας προσβάσιμα συστήματα για τον εντοπισμό των ισότιμων προσόντων,

γ) εφαρμόζοντας πιο ευέλικτους κανόνες για την αξιολόγηση των προσόντων ή των αλλοδαπών πτυχίων με την προϋπόθεση ότι οι αλλοδαποί διαθέτουν τα κατάλληλα προσόντα για τη θέση εργασίας και ικανοποιούν τους όρους που προβλέπονται στο πεδίο εφαρμογής υπό στοιχείο I της παρούσας σύστασης,

δ) προάγοντας την πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση,

ε) παρέχοντας τη δυνατότητα κατάρτισης στους υποψηφίους με μεταναστευτικό υπόβαθρο.

2. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διασφαλίσουν ισότητα μεταχείρισης στην πρόσληψη, στις προαγωγές, στις συνθήκες απασχόλησης και

---

διατηρεί το δικαίωμα να εξαρτά από την ιθαγένεια την πρόσβαση στην απασχόληση σε θέσεις του δημόσιου τομέα.

στο μισθολόγιο υιοθετώντας στρατηγικές διαχείρισης της διαφορετικότητας στις πολιτικές ανθρώπινου δυναμικού.

3. Τα κράτη μέλη οφείλουν να διερευνήσουν τη δυνατότητα να αναθέσουν στη δημόσια διοίκηση να αναπτύξει σχέδια δράσης που προάγουν την εθνοτική και πολιτισμική διαφορετικότητα των εργαζόμενων.

4. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να υιοθετήσουν μέτρα για την καταπολέμηση κάθε μορφής διάκρισης και / ή θεσμικής διάκρισης στην απασχόληση των αλλοδαπών στο δημόσιο τομέα.

### **III. Διαγωνισμοί για θέσεις απασχόλησης στο δημόσιο τομέα**

1. Όταν είναι δυνατό, τα κράτη μέλη οφείλουν να παρέχουν στους αλλοδαπούς τη δυνατότητα να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς για την πρόσληψη σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα.

2. Οι αλλοδαποί στους οποίους επιτρέπεται να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς για θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα απολαμβάνουν, τόσο σε επίπεδο νόμου όσο και σε επίπεδο πρακτικής, ισότιμη μεταχείριση με τους ημεδαπούς.

3. Τα κράτη μέλη μπορούν να υιοθετήσουν συγκεκριμένα μέτρα για να ενθαρρύνουν τους αλλοδαπούς να υποβάλουν υποψηφιότητα για θέσεις εργασίας σε περιοχές όπου είναι υψηλό το ποσοστό των αλλοδαπών ή των πολιτών με μεταναστευτικό υπόβαθρο επί του πληθυσμού .

4. Τα παραπάνω ισχύουν, ειδικότερα, για τους τομείς της δημόσιας διοίκησης όπου είναι αναγκαίο να αντανακλάται η διαφορετικότητα της κοινωνίας.

5. Τα παραπάνω ισχύουν επίσης για θέσεις εργασίας σε τομείς όπου η παρουσία τους είναι επωφελής για το μεταναστευτικό πληθυσμό και συμβάλει στη διαφορετικότητα.

### **IV. Προϋπόθεση εθνικότητας / ιθαγένειας**

1. Στο μέτρο του δυνατού, τα κράτη μέλη καλούνται να τροποποιήσουν την εθνική νομοθεσία τους που ρυθμίζει την απασχόληση σε τομείς ή θέσεις εργασίας όπου δεν είναι καθοριστικής σημασίας η διατήρηση της προϋπόθεσης της εθνικότητας ή της ιθαγένειας.

2. Τα κράτη μέλη καλούνται να αναθέσουν σε θεσμικά όργανα ή εμπειρογνώμονες να διεξάγουν ενδελεχή έρευνα για όλες τις θέσεις του δημόσιου τομέα, ώστε να καταγράψουν αυτές που δεν πρέπει να εξαρτώνται από την προϋπόθεση της εθνικότητας ή της ιθαγένειας.

3. Για τους τομείς ή τις θέσεις εργασίας που προϋποθέτουν την εθνικότητα ή την ιθαγένεια του κράτους μέλους, πλην των εξαιρουμένων κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο I.3 της παρούσας, το κράτος μέλος

μπορεί να εξετάσει το ενδεχόμενο να επιτρέψει την πρόσβαση των αλλοδαπών, για παράδειγμα σε συμβατική βάση.

#### **V. Γλωσσολογικές προϋποθέσεις**

1. Τα κράτη μέλη θα απαιτούν μόνον τις γλωσσικές ικανότητες που είναι αναγκαίες για την εκπλήρωση των καθηκόντων που αναλαμβάνουν οι αλλοδαποί. Το απαιτούμενο επίπεδο γνώσης της γλώσσας πρέπει να είναι ανάλογο της θέσης εργασίας.

2. Τα κράτη μέλη μπορεί να επιθυμούν να ενθαρρύνουν ενεργά τους εργαζόμενους του δημόσιου τομέα να βελτιώσουν τις γλωσσικές τους δεξιότητες, ειδικότερα διευκολύνοντας την πρόσβασή τους σε μαθήματα γλώσσας.

#### **VI. Τελικές διατάξεις**

1. Η παρούσα σύσταση επιτρέπει στα κράτη μέλη την ελευθερία να καθορίσουν ευνοϊκότερο νομικό καθεστώς για τους αλλοδαπούς υποψήφιους για απασχόληση σε θέσεις του δημόσιου τομέα.

2. Η παρούσα σύσταση στηρίζεται στην αρχή σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης δεν επιφυλάσσουν διαφορετική μεταχείριση στους ημεδαπούς πολίτες τους και στους αλλογενείς πολίτες όσον αφορά στην πρόσβαση στην απασχόληση σε θέσεις του δημόσιου τομέα.

3. Εάν, παρόλα αυτά, προβλέπεται διαφορετική μεταχείριση, τα κράτη μέλη μπορούν να εξετάσουν το ενδεχόμενο επέκτασης του πεδίου εφαρμογής της παρούσας σύστασης στους αλλογενείς πολίτες τους.

4. Η παρούσα σύσταση δεν θίγει το νομικό καθεστώς των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που εργάζονται σε άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ούτε το νομικό καθεστώς των μεταναστών τρίτων χωρών που επιτρέπεται να εργάζονται σε κράτη μέλη της Ε.Ε. και υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής συμφωνιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τρίτες χώρες.

5. Η παρούσα σύσταση δεν θίγει τα δικαιώματα των επί μακρό διαμενόντων μεταναστών που ορίζονται στη Σύσταση (2000) 15 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη για την ασφάλεια της διαμονής των επί μακρό διαμενόντων μεταναστών.

6. Τα κράτη μέλη που δεν το έχουν ακόμα πράξει ενθαρρύνονται να κυρώσουν την Ευρωπαϊκή Σύμβαση περί Ιατρικής και Κοινωνικής Αντίληψης<sup>1</sup>, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Εγκατάστασης<sup>1</sup>, την Ευρωπαϊκή Σύμ-

---

<sup>1</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το Ν.Δ. 4017/1959 (ΦΕΚ 246, τ. Α')

βαση για το Νομικό Καθεστώς των Μεταναστών Εργαζομένων<sup>2</sup>, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τη Συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή σε Τοπικό Επίπεδο<sup>3</sup>, τον Αναθεωρημένο Κοινωνικό Χάρτη<sup>4</sup> και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ιθαγένειας<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Εγκατάστασης και το προσαρτημένο σ' αυτή Πρωτόκολλο έχουν κυρωθεί από την Ελλάδα με το Ν.Δ. 4429/1964 (ΦΕΚ 218, τ. Α')

<sup>2</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: Η Ελλάδα υπέγραψε τη Σύμβαση στις 24.11.1977. Δεν την έχει κυρώσει.

<sup>3</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: Η Ελλάδα δεν είναι συμβαλλόμενο μέρος στη Σύμβαση αυτή.

<sup>4</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: Η Ελλάδα υπέγραψε τον αναθεωρημένο Κοινωνικό Χάρτη στις 3.5.1996, αλλά δεν τον έχει κυρώσει.

<sup>5</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: Η Ελλάδα υπέγραψε την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Ιθαγένεια στις 6.11.1997. Δεν την έχει κυρώσει.

Σύσταση (2004) 9<sup>1</sup>  
**Για την έννοια της «συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα»  
στο πλαίσιο  
της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων**

Η Επιτροπή Υπουργών, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 15 β) του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης,

Εκτιμώντας ότι σύμφωνα με το άρθρο 1 (Α) 2 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων ο όρος πρόσφυγας εφαρμόζεται σε κάθε πρόσωπο που εκφράζει «βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων»,

Λαμβάνοντας υπόψη τον αυξανόμενο αριθμό των υποθέσεων όπου ο φόβος δίωξης λόγω «συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα» αποτελεί βάση του αιτήματος ασύλου για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα και εκτιμώντας επίσης ότι οι σχετικοί ισχυρισμοί που προβάλλονται γι' αυτόν το σκοπό είναι όλο και πιο ποικιλόμορφοι,

Προκειμένου να παράσχει κατευθυντήριες οδηγίες στα κράτη μέλη για την εφαρμογή αυτού του ειδικού λόγου που αποτυπώνεται στη Σύμβαση και χρήζει αποσαφήνισης, και να εξασφαλίσει την ομοιόμορφη εφαρμογή της Σύμβασης του 1951 στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης,

Επαναβεβαιώνοντας τη φιλελεύθερη και ανθρωπιστική αντιμετώπιση του ασύλου από τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης,

Λαμβάνοντας υπόψη τη Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και άλλα σχετικά διεθνή και περιφερειακά κείμενα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου,

Έχοντας υπόψη τη Σύσταση Νο. R (81) 16 για την εναρμόνιση των εθνικών διαδικασιών ασύλου, τη Σύσταση Νο. R (94) 5 για τις κατευθυντήριες αρχές που πρέπει να διέπουν τις πρακτικές των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά τη μεταχείριση των αιτούντων άσυλο που φθάνουν στα ευρωπαϊκά αεροδρόμια, τη Σύσταση R (98) 15 για την επιμόρφωση των αξιωματούχων που πρώτοι αντιμετωπίζουν τους αιτούντες άσυλο, ειδικότερα στα συνοριακά σημεία εισόδου, τη Σύσταση Rec. (2001) 18 για τις επικουρικές μορφές προστασίας,

Λαμβάνοντας υπόψη τη Σύσταση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης 1374 (1998) για την κατάσταση των γυναικών προσφύγων στην Ευρώπη και τη Σύσταση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης 1470 (2000) για

---

<sup>1</sup> Υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Υπουργών στις 30.6.2004 κατά την 890<sup>η</sup> σύνοδο των Αναπληρωτών τους. Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή.

την κατάσταση των ομοφυλόφιλων και των λεσβίων και των συντρόφων τους στο πλαίσιο του ασύλου και της μετανάστευσης στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης,

Θεωρεί ότι η «ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα» είναι μια ομάδα της οποίας τα μέλη χαρακτηρίζονται ή τους αποδίδεται ένα κοινό χαρακτηριστικό, πλην του φόβου δίωξης και που αντιμετωπίζονται ως ομάδα από την κοινωνία ή χαρακτηρίζονται ως ομάδα από το κράτος ή από τους διώκτες. Οι διωκτικές δραστηριότητες που πλήττουν την ομάδα μπορεί να αποτελούν ουσιαστικό στοιχείο για τον καθορισμό του διακριτού χαρακτήρα της.

Ειδικότερα, η έννοια της «ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας» εφαρμόζεται σε:

α) ομάδες που μπορεί να καθορίζονται από έμφυτα ή αναλλοίωτα χαρακτηριστικά,

β) ομάδες των οποίων τα μέλη χαρακτηρίζονται από κοινό ή ιστορικό υπόβαθρο ή χαρακτηριστικό που είτε είναι αδύνατο να αλλάξουν είτε είναι τόσο θεμελιώδες για την ταυτότητά τους, τη συνείδησή τους ή την ανθρώπινη αξιοπρέπειά τους ώστε είναι αδύνατο να εξαναγκαστούν να το απαρνηθούν,

Συστήνει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τις ακόλουθες αρχές όταν καθορίζουν, στο πλαίσιο του άρθρου 1 (Α) 2 της Σύμβασης του 1951, εάν ο αιτών άσυλο διώκεται λόγω της συμμετοχής του σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα:

1. Δεν υπάρχει ιεραρχία στους πέντε λόγους φόβου δίωξης της Σύμβασης του 1951, που είναι η φυλή, η θρησκεία, η εθνικότητα, η συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή οι πολιτικές πεποιθήσεις. Όλοι εφαρμόζονται σε ισότιμη βάση. Ανάλογα με τις περιστάσεις κάθε υπόθεσης οι λόγοι μπορεί να αλληλοκαλύπτονται και ο αιτών άσυλο μπορεί βάσιμα να αναγνωριστεί πρόσφυγας για περισσότερους από έναν λόγους φόβου δίωξης.

2. Η έννοια της συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα πρέπει να ερμηνεύεται διασταλτικά και ολοκληρωμένα υπό το φως του σκοπού και του αντικειμένου της Σύμβασης του 1951. Όμως, η ερμηνεία της δεν πρέπει να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης επιβάλλοντας στα κράτη υποχρεώσεις που δεν έχουν αναλάβει.

3. Η συνοχή δεν είναι αναγκαίο στοιχείο για την αναγνώριση «της ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας», ούτε είναι απαραίτητο τα μέλη της να γνωρίζονται ή να σχετίζονται μεταξύ τους. Επίσης, δεν απαιτείται να κινδυνεύουν όλα τα μέλη της ομάδας από δίωξη.

4. Η εφαρμογή της έννοιας της ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας δεν εξαρτάται από το μέγεθός της.

5. Η απλή συμμετοχή σε μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, με τα χαρακτηριστικά που περιγράφηκαν παραπάνω, δεν θεμελιώνει κατ' αρχήν τη βασιμότητα της αίτησης αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Κάθε αίτηση ασύλου πρέπει να εξετάζεται εξατομικευμένα λαμβάνοντας υπόψη τη σχέση μεταξύ της ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας και του πραγματικού κινδύνου δίωξης που επικαλείται ο ενδιαφερόμενος. Περαιτέρω, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση που επικρατεί στη χώρα καταγωγής. Όμως, μπορεί σε κάποιες ειδικές περιπτώσεις η απλή συμμετοχή στην ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα να αποτελεί επαρκή λόγο φόβου δίωξης.

6. Όταν εξετάζουν αιτήματα ασύλου που στηρίζονται στη συμμετοχή στην ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη ειδικότερα, εκτός από τα προαναφερόμενα γενικά κριτήρια που προβλέπονται στα σχετικά διεθνή κείμενα, τους κανόνες που διέπουν τα ζητήματα του φύλου και της ηλικίας και του εμπιστευτικού χαρακτήρα του αιτήματος και να αποδίδουν ιδιαίτερη προσοχή στις πληροφορίες για την κατάσταση στη χώρα καταγωγής.

Καλεί τα κράτη μέλη να ενημερώσουν για την εφαρμογή των προαναφερόμενων αρχών την Ad Hoc Επιτροπή Εμπειρογνομώνων για τις Νομικές Πτυχές του Εδαφικού Ασύλου, τους Πρόσφυγες και τους Ανιθαγενείς (CAHAR).

**ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ<sup>1</sup>**Σύσταση 1645 (2004)<sup>2</sup>**Πρόσβαση σε βοήθεια και προστασία των αιτούντων άσυλο  
στα ευρωπαϊκά λιμάνια και στις παράκτιες περιοχές<sup>3</sup>**

1. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση εκφράζει την έντονη ανησυχία της για τον αυξανόμενο αριθμό των ανθρώπων που ως λαθρεπιβάτες σε πλοία ή κρυμμένοι σε κοντέϊνερ, φορτηγά ή άλλα πλεούμενα διακινδυνεύουν τη ζωή τους και την ασφάλειά τους προσπαθώντας να εισέλθουν στο έδαφος των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης επιβαίνοντας σε μη αξιόπλοα και υπερφορτωμένα σκάφη, ταξιδεύοντας σε εξαιρετικά δύσκολες συνθήκες που συχνά οδηγούν στο θάνατο.

2. Η Συνέλευση υπενθυμίζει τη Σύσταση 1467 (2000) για την παράνομη μετανάστευση και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, στην οποία εξέφρασε τη φρίκη που προκάλεσε η ανακάλυψη πενήντα οκτώ νεκρών παράνομων κινέζων μεταναστών σε κοντέϊνερ στο λιμάνι του Ντόνβερ και δήλωσε συγκλονισμένη από το θάνατο οκτώ τούρκων κουρδικής καταγωγής, μεταξύ των οποίων και τριών παιδιών, που το 2001 ανακαλύφθηκαν σε κοντέϊνερ στο λιμάνι Wexford της Ιρλανδίας. Σε αυτούς τους τραγικούς θανάτους προστίθεται η απώλεια αμέτρητων ανθρώπων που, προσπαθώντας να διαφύγουν τις κακουχίες, την απόλυτη φτώχεια, τις διακρίσεις και τη δίωξη, πνίγηκαν στα στενά του Γιβραλτάρ, στην Αδριατική, στο Αιγαίο<sup>4</sup> και στα ανοικτά της Σικελίας.

<sup>1</sup> Οι συστάσεις της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης απευθύνονται στην Επιτροπή Υπουργών και η υλοποίησή τους εξαρτάται από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Με τις αποφάσεις η Κοινοβουλευτική Συνέλευση υλοποιεί ζητήματα της αρμοδιότητάς της ή εκφράζει τις απόψεις της επί θεμάτων για τα οποία έχει αποκλειστική ευθύνη.

<sup>2</sup> Υιοθετήθηκε από τη Συνέλευση στις 29.1.2004. Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή.

<sup>3</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: βλέπε σχετικά «Η προστασία των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων που κινδυνεύουν στη θάλασσα» σε ΕΔΠΑ 2002, σελ. 27 και «Ταραγμένα νερά – Διάσωση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στη θάλασσα», σε ΕΔΠΑ 2002.

<sup>4</sup> Απόσπασμα από την έκθεση της Επιτροπής για τη Μετανάστευση, τους Πρόσφυγες και τον Πληθυσμό (έγγραφο 10011/5.12.2003) που υποβλήθηκε στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση): ... **5.2. Ελλάδα** 82. Η Ελλάδα χαρακτηρίζεται από την άφιξη μεγάλου αριθμού παράνομων μεταναστών που ταξιδεύουν με μικρά πλοία. Σύμφωνα με το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας το 2002 αναχατίστηκαν στη θάλασσα 3.945 παράνομοι μετανάστες που προσπαθούσαν να εισέλθουν στη χώρα παράνομα. Οι συνεχείς ολιγοπρόσωπες αφίξεις διευκολύνονται κυρίως λόγω της δυσκολίας του αποτελεσματικού ελέγχου των εκτεταμένων θαλασσιών συνόρων και των



3. Η Συνέλευση επιβεβαιώνει τις συστάσεις της για τη βελτίωση της προστασίας και της μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο και 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 υποδέχονται τους αιτούντες άσυλο στα μεθοριακά σημεία εισόδου, τη Σύ-

πολύριθμων νησιών του Αιγαίου καθώς και της γεωγραφικής γειννίας με την κυριότερη χώρα αναχώρησης και διέλευσης των μεταναστών, που είναι η Τουρκία. Επιπρόσθετα, λόγω της έντονης εμπορικής δραστηριότητάς τους τα ελληνικά λιμάνια είναι ευάλωτα στην παρουσία των λαθρεπιβατών. 83. Δεν υπάρχουν επίσημα στατιστικά στοιχεία για τους παράνομους μετανάστες που φθάνοντας από θάλασσης στην Ελλάδα υποβάλλουν αίτημα ασύλου, αλλά οι ελληνικές μη κυβερνητικές οργανώσεις αναφέρονται στη δυσκολία των εν δυνάμει αιτούντων άσυλο να υποβάλλουν το αίτημά τους στις αρχές. Οι ελληνικές αρχές υπογραμμίζουν ότι κάθε συλλαμβανόμενος μπορεί, εάν το επιθυμεί, να υποβάλει αίτηση ασύλου. Όμως, ... συνάγεται ότι δεν ενημερώνονται επαρκώς οι συλλαμβανόμενοι για το δικαίωμά τους να υποβάλουν αίτημα ασύλου. Περαιτέρω, ούτε το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες ούτε οι μη κυβερνητικές οργανώσεις ενημερώνονται όταν αναχαιτίζεται κάποιο πλοίο. Αντίθετα, οι αξιωματούχοι των υπηρεσιών μετανάστευσης παραπονούνται ότι οι μη κυβερνητικές οργανώσεις ενθαρρύνουν τους παράνομους μετανάστες να υποβάλουν αίτημα ασύλου ακόμα και όταν – κατά την άποψη των αξιωματούχων – δεν έχουν τα χαρακτηριστικά του πρόσφυγα. Υπενθυμίζεται ότι για πολλούς μετανάστες, συμπεριλαμβανομένων όσων έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία, η Ελλάδα είναι μόνον χώρα διέλευσης στη διαδρομή για τον τελικό προορισμό τους που είναι η Ευρώπη ή η Αμερική. 84. Η υποδοχή των νέο-αφικνούμενων δεν είναι οργανωμένη, αλλά ad hoc. Γενικά, είναι αποτελεσματική η συνεργασία των τοπικών παραγόντων για την παροχή βοήθειας έκτακτης ανάγκης στους διασωθέντες ή στους συλληφθέντες στη θάλασσα και οι συνθήκες υποδοχής πληρούν τα ελάχιστα κριτήρια. Οι συνθήκες διαβίωσης στο κέντρο υποδοχής της Κω δεν πληρούσαν τα επιθυμητά κριτήρια, αλλά η διατροφή και οι ιατρικές φροντίδες ήσαν σε σωστά επίπεδα. 85. Η έλλειψη συμβουλευτικών νομικών υπηρεσιών, διερμηνείας και επαρκούς ενημέρωσης για τα δικαιώματα των εν δυνάμει αιτούντων άσυλο προκαλεί ιδιαίτερη ανησυχία. Αυτές οι ελλείψεις πλήττουν καίρια την πρόσβαση όσων έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία στη διαδικασία ασύλου. 86. Σύμφωνα με το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας το 2001 η Ελληνική Ακτοφυλακή απέτρεψε 51 πλοία που μετέφεραν παράνομους μετανάστες να καταπλεύσουν σε ελληνικά λιμάνια αναγκάζοντάς τα να επιστρέψουν στα τουρκικά λιμάνια από όπου είχαν αναχωρήσει. 87. Η ελληνική πρακτική μεταχείρισης των λαθρεπιβατών αιτούντων άσυλο δεν πληροί τις συστάσεις της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και του Παγκόσμιου Οργανισμού Ναυτιλίας. Σε μια γνωστή περίπτωση πέντε Αφγανών λαθρεπιβατών που έφθασαν στο λιμάνι του Πειραιά το Νοέμβριο του 2002 και υπέβαλαν αίτημα ασύλου οι ελληνικές αρχές αρνήθηκαν την αποβίβαση και την παραλαβή των αιτημάτων. Ισχυρίστηκαν ότι η Μάλτα, κράτος της σημαίας του πλοίου, έπρεπε να εξετάσει τα αιτήματα ασύλου των λαθρεπιβατών. Η θέση αυτή επιβεβαιώθηκε και σε μια άλλη περίπτωση δύο ιρακινών λαθρεπιβατών που επέβαιναν σε πλοίο που κατέπλευσε σε ελληνικό λιμάνι το 2003.

σταση 1327 (1997) για την προστασία και την ενίσχυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη, τη Σύσταση 1374 (1998) για την κατάσταση των γυναικών προσφύγων στην Ευρώπη, τη Σύσταση 1440 (2000) για τους περιορισμούς του δικαιώματος σε άσυλο στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>1</sup>.

4. Παρότι ο Παγκόσμιος Οργανισμός Ναυτιλίας<sup>2</sup> συλλέγει στατιστικά στοιχεία δεν καθίσταται γνωστό πώς αρκετοί άνθρωποι επιτυγχά-

<sup>1</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: βλέπε ΕΔΠΑ 2002.

<sup>2</sup> Απόσπασμα από την έκθεση της Επιτροπής για τη Μετανάστευση, τους Πρόσφυγες και τον Πληθυσμό (έγγραφο 10011/5.12.2003) που υποβλήθηκε στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση): ... **4.4. Λαθρεπιβάτες αιτούντες άσυλο** 59. Τα κράτη αποστέλλουν περιοδικά στατιστικά στοιχεία για τους λαθρεπιβάτες στον Παγκόσμιο Οργανισμό Ναυτιλίας, οργάνωση του Ο.Η.Ε. με έδρα το Λονδίνο, που μεταξύ άλλων συμβάλει στην επίλυση των υποθέσεων των λαθρεπιβατών με στόχο τη διευκόλυνση της διεθνούς ναυτιλιακής κίνησης. 60. Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία του Παγκόσμιου Οργανισμού Ναυτιλίας το 1999 αναφέρθηκαν σε παγκόσμια κλίμακα 545 περιπτώσεις λαθρεπιβατών, που αφορούσαν 2.253 άτομα. Από αυτά δέκα ανακαλύφθηκαν νεκρά, τρία κατάφεραν να αποδράσουν και σε μια περίπτωση η αποβίβασή τους απέτυχε γιατί δεν κατέστη δυνατή η ταυτοποίησή τους. Αναφέρθηκαν μόνον τρεις περιπτώσεις λαθρεπιβατών αιτούντων άσυλο. Το 2000 αναφέρθηκαν σε παγκόσμια κλίμακα 385 περιπτώσεις λαθρεπιβατών που αφορούσαν 1.259 άτομα. Από τις πληροφορίες που έλαβε ο Παγκόσμιος Οργανισμός Ναυτιλίας προκύπτει ότι 44 ανακαλύφθηκαν σε φορτηγά και ρυμουλκούμενα οχήματα, 11 σε κοντέινερ, 11 στο κατάστρωμα πλοίων, τρεις σε σωσίβια λέμβους και τρεις σε ψυγεία. Τρεις λαθρεπιβάτες ανακαλύφθηκαν νεκροί, τέσσερις άλλοι απέδρασαν και εννέα υπέβαλαν αίτημα ασύλου. Το 2001 ο συνολικός αριθμός των περιπτώσεων των λαθρεπιβατών που αναφέρθηκε στον Παγκόσμιο Οργανισμό Ναυτιλίας ανήλθε σε 583 ενώ το 2002 σε 485. 61. Ειδικότερα, στον ευρωπαϊκό χώρο, το 2000 117 λαθρεπιβάτες επιβίβαστηκαν στο Βέλγιο, 32 στην Κροατία, 390 στο Καλέ της Γαλλίας, 25 στην Ελλάδα (16 στην Πάτρα και 9 στον Πειραιά), 16 στην Ιταλία, 43 στην Τουρκία, 11 στο Ηνωμένο Βασίλειο. Από τα προαναφερόμενα στατιστικά στοιχεία προκύπτει ότι από το 1999 έχουν ενταθεί οι έλεγχοι ασφαλείας σε κάποια λιμάνια. Το 1999 είχαν επιβιβαστεί 424 στο Βέλγιο, 698 στο Καλέ, 169 στην Ελλάδα (Πάτρα), 22 στην Ιταλία. Τα στατιστικά στοιχεία των επόμενων ετών του Παγκόσμιου Οργανισμού Ναυτιλίας επιβεβαιώνουν αυτήν την τάση. Για παράδειγμα το 2001 αναφέρθηκε ότι στο Βέλγιο επιβίβαστηκαν 47 λαθρεπιβάτες ενώ το 2002 μόλις 19. Όμως, ταυτόχρονα τα στατιστικά αυτά αποδεικνύουν την ευελιξία των διακινητών να προωθούν τους πελάτες τους σε άλλα λιμάνια, όταν οι έλεγχοι ασφαλείας καθιστούν κάποια δρομολόγια ιδιαίτερα δύσκολα. Το 1999 καταγράφηκαν 81 περιπτώσεις λαθρεπιβατών στην Ολλανδία ενώ το 2000 καμιά και μόνον 6 στην Τουρκία σε σύγκριση με τις 43 του 2000. 62. Το 2000 οι κυριότερες χώρες όπου αποπειράθηκαν να αποβιβαστούν οι λαθρεπιβάτες ήταν το Ηνωμένο Βασίλειο (32 περιπτώσεις), το Βέλγιο (11 περιπτώσεις), η Γαλλία (8 περιπτώσεις), η Ισπανία (7 περιπτώσεις). Η σημασία του Ηνωμένου Βασιλείου, ως της κυριότερης ευρωπαϊκής χώρας αποβίβασης των λαθρεπιβατών, επιβεβαιώθηκε το 2001 (32 περιπτώσεις) και το 2002 (25 περιπτώσεις). Αντίθετα, το 1999 την πρώτη

νουν να φθάνουν παράνομα στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης ταξιδεύοντας σε μη αξιόπλοια σκάφη ή σε ανασφαλή πλοία, γιατί οι ναυτιλιακές εταιρείες δεν δηλώνουν συστηματικά τα περιστατικά που αφορούν στους λαθρεπιβάτες<sup>1</sup> και στις διασώσεις στη θάλασσα. Όμως, ο

---

θέση κατείχε η Ιταλία με 46 απόπειρες αποβίβασης στο λιμάνι της Ακόνα. 63. Τα τελευταία χρόνια οι Μαροκινοί αντιπροσωπεύουν σε παγκόσμια κλίμακα το σημαντικότερο ποσοστό των λαθρεπιβατών (137 το 2000 και 112 το 1999), ακολουθούν οι Τούρκοι (69 το 2000 και 181 το 1999), οι Ιρακινοί (62 το 2000 και 233 το 1999) και οι Αφγανοί (55 το 2000 και 129 το 1999). Όμως, από το 2001 οι Τούρκοι αντιπροσωπεύουν τη μεγαλύτερη σε μέγεθος ομάδα (το 2001 αναφέρθηκαν 81 περιπτώσεις και το 2002 74).

<sup>1</sup> Απόσπασμα από την έκθεση της Επιτροπής για τη Μετανάστευση, τους Πρόσφυγες και τον Πληθυσμό (έγγραφο 10011/5.12.2003) που υποβλήθηκε στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση): ... **4.4. Λαθρεπιβάτες αιτούντες άσυλο** 58. Λαθρεπιβάτες είναι οι άνθρωποι που κρύβονται σε ένα πλοίο ή σε ένα κοντέϊνερ που φορτώνεται σε πλοίο χωρίς τη συγκατάθεση του πλοιοκτήτη ή του καπετάνιου ή άλλου υπεύθυνου προσώπου και ανακαλύπτονται στο πλοίο μετά τον απόπλου. Ελάχιστες περιπτώσεις λαθρεπιβατών υποπίπτουν στην αντίληψη των κρατικών αρχών. Ευκολότερα συλλαμβάνονται οι πιθανοί λαθρεπιβάτες κατά τους ελέγχους ασφαλείας που διενεργούνται πριν τον απόπλου του πλοίου ή μετά την εκφόρτωση του κοντέϊνερ. Αν και αφορά περιορισμένο αριθμό ανθρώπων η μεταχείριση των λαθρεπιβατών δημιουργεί σοβαρά ερωτηματικά ανθρωπιστικής και νομικής φύσης. ... 64. Δεν υπάρχουν σαφή ή αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία για τον αριθμό των λαθρεπιβατών που υποβάλλουν ή που επιθυμούν να υποβάλουν αίτημα ασύλου. Από πλευράς ανθρωπιστικού δικαίου και δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες έχει υιοθετήσει για τους λαθρεπιβάτες αιτούντες άσυλο μια σειρά συστάσεων και κατευθυντήριων αρχών που δυστυχώς δεν είναι νομικά δεσμευτικά κείμενα. ... 65. Το 1957 υπογράφηκε στις Βρυξέλλες διεθνής σύμβαση για τους Λαθρεπιβάτες η οποία δεν έχει αρχίσει να ισχύει και μάλλον είναι απίθανο να τεθεί σε ισχύ. Όμως, τα τελευταία χρόνια το πρόβλημα των λαθρεπιβατών έχει ενταθεί και αναγνωρίζεται γενικότερα ως επιτακτική η ανάγκη υιοθέτησης διεθνούς συμφωνίας για τον καθορισμό της ευθύνης, ώστε να καθίσταται δυνατή η επιτυχής επίλυση των υποθέσεων των λαθρεπιβατών. 66. Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Ναυτιλίας αναγνώρισε την ανάγκη υιοθέτησης νομικά δεσμευτικού διεθνούς κειμένου για τους λαθρεπιβάτες. Τον Ιανουάριο του 2002 η Επιτροπή Διευκόλυνσης της Ναυτιλίας του Παγκόσμιου Οργανισμού Ναυτιλίας υιοθέτησε διατάξεις για τους λαθρεπιβάτες που ενσωματώθηκαν στη Σύμβαση για τη Διευκόλυνση της Διεθνούς Ναυτιλιακής Κίνησης (Σύμβαση FAL). 67. Ο Εισηγητής της έκθεσης συγχάιρει τον Παγκόσμιο Οργανισμό Ναυτιλίας γι' αυτήν την εξέλιξη, αλλά εκτιμά ότι η διεθνής κοινότητα πρέπει να αναλάβει περαιτέρω πρωτοβουλίες. Είναι ανάγκη να υιοθετηθεί νομικά δεσμευτικό ευρωπαϊκό κείμενο για τη εναρμονισμένη μεταχείριση των λαθρεπιβατών αιτούντων άσυλο. Το κείμενο αυτό πρέπει να περιλαμβάνει διατάξεις για την δίκαιη και ανθρώπινη μεταχείριση των λαθρεπιβατών για το διάστημα που βρίσκονται επί του πλοίου. Τα κράτη μέλη πρέπει να υποχρεώνουν τους πλοιάρχους να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα που εγγυώνται την ασφάλεια, την υγεία, την ευημερία και την προστασία κάθε λαθρεπιβάτη ενόσω βρίσκεται στο πλοίο και κυρίως την παροχή της

αυξανόμενος αριθμός των αλλοδαπών που συλλαμβάνονται όταν προσπαθούν να εισέλθουν παράνομα στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης καθώς και ο αριθμός των θυμάτων υποδηλώνουν ότι το φαινόμενο δεν είναι αμελητέο.

5. Γνωρίζοντας ότι αυτή τη μέθοδο εισόδου στην επικράτεια των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης μπορεί να χρησιμοποιούν ειλκρινείς αιτούντες άσυλο καθώς και άλλοι μετανάστες η Συνέλευση

---

προσήκουσας τροφής και καταφυγίου, της κατάλληλης ιατρικής φροντίδας και των συνθηκών υγιεινής. 68. Άλλες διατάξεις πρέπει επίσης να υιοθετηθούν ώστε το πλήρωμα να μην εκπληρώνει καθήκοντα υπαλλήλων των μεταναστευτικών υπηρεσιών και εφαρμογής του νόμου, γιατί η σχετική ευθύνη βαρύνει τις κρατικές αρχές. 69. Λαμβάνοντας υπόψη τις χώρες καταγωγής των λαθρεπιβατών ... είναι ασυνήθιστα μικρός ο αριθμός των αιτημάτων ασύλου που υποβλήθηκαν, πιθανόν λόγω των νομικών και πρακτικών εμποδίων που κωλύουν την υποβολή τους. Ένα ευρωπαϊκό κείμενο για τους λαθρεπιβάτες πρέπει να περιλαμβάνει διατάξεις για τον καθορισμό του κράτους που φέρει την ευθύνη της εξέτασης των αιτημάτων ασύλου των λαθρεπιβατών και να αποτυπώνει την αρχή της απρόσκοπτης πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου. 70. Από ανθρωπιστικό ενδιαφέρον ... διαπιστώνεται ότι είναι απαράδεκτη η επί μήνες κράτηση των λαθρεπιβατών επί των πλοίων όταν κανένα κράτος δεν επιτρέπει την αποβίβασή τους. Σύμφωνα με τα στατιστικά του Παγκόσμιου Οργανισμού Ναυτιλίας το 2000 112 λαθρεπιβάτες αποβιβάστηκαν αυθημερόν, αλλά άλλοι 190 παρέμειναν επί των πλοίων από μία έως εκατόν πενήντα ημέρες (για τους υπόλοιπους 83 δεν ενημερώθηκε σχετικά ο Παγκόσμιος Οργανισμός Ναυτιλίας). Το 2001 90 λαθρεπιβάτες αποβιβάστηκαν αυθημερόν, 66 παρέμειναν επί του πλοίου από μία έως δέκα ημέρες, 51 από έντεκα έως είκοσι ημέρες, 21 από είκοσι μία έως τριάντα ημέρες, 5 από τριάντα έως πενήντα ημέρες, 3 από πενήντα μία έως εκατό ημέρες και ένας από εκατό έως εκατόν πενήντα ημέρες. Πρέπει να υιοθετηθούν κατάλληλα μέτρα ώστε να αποφεύγεται η παρατεταμένη παραμονή των λαθρεπιβατών στα πλοία. Ένα διεθνές κείμενο για τους λαθρεπιβάτες θα πρέπει να προβλέπει τη μείωση του χρόνου παραμονής του λαθρεπιβάτη στο πλοίο μετά την ανακάλυψή του, υιοθετώντας την αρχή της αποβίβασής του στο πρώτο προγραμματισμένο λιμάνι προορισμού του πλοίου. 71. Πρέπει επίσης να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στα μέτρα πρόληψης: επιβάλλεται να ελέγχονται εξονυχιστικά τα πλοία για λαθρεπιβάτες πριν τον απόπλου από λιμάνια υψηλού κινδύνου. Επιπρόσθετα, πρέπει να ενισχυθούν τα μέτρα της αποτροπής της επιβίβασης των λαθρεπιβατών στα πλοία. Οι δημόσιες και οι λιμενικές αρχές, οι εφοπλιστές και οι αντιπρόσωποί τους καθώς και οι πλοίαρχοι πρέπει να εντείνουν τη συνεργασία τους ώστε να αποτρέπουν την επιβίβαση των λαθρεπιβατών. Σύμφωνα με τις νέες διατάξεις που ενσωματώθηκαν στη Σύμβαση για τη Διευκόλυνση της Διεθνούς Ναυτιλιακής Κίνησης οι συμβαλλόμενες κυβερνήσεις υποχρεούνται – στις περιπτώσεις κινδύνου επιβίβασης λαθρεπιβατών – να εξασφαλίζουν τον εξονυχιστικό έλεγχο των πλοίων που πρόκειται να αποπλεύσουν από τα λιμάνια τους, συστηματικές περιπολίες στις ζώνες των λιμένων και των ειδικών χώρων αποθήκευσης των φορτίων που προσφέρονται για επιβίβαση των λαθρεπιβατών στα πλοία. Στα παραπάνω προστίθεται και κατάλογος των ελάχιστων μέτρων ασφαλείας που πρέπει να εφαρμόζονται όταν ένα πλοίο καταπλέει σε λιμάνι όπου υπάρχει κίνδυνος επιβίβασης λαθρεπιβατών.

υπενθυμίζει ότι η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων προβλέπει ότι δεν πρέπει να επιβάλλονται κυρώσεις σε όσους έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία ούτε να στερούνται το δικαίωμά τους να υποβάλουν αίτημα ασύλου επειδή εισήλθαν ή αποπειράθηκαν να εισέλθουν παράνομα στη χώρα ασύλου<sup>1</sup>.

6. Η Συνέλευση ανησυχεί επειδή την αποτελεσματική πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου<sup>2</sup> όσων φθάνουν στα ευρωπαϊκά λιμάνια ή στις παράκτιες περιοχές κωλύουν εμπόδια νομικής και πρακτικής φύσης, συμπεριλαμβανομένων της έλλειψης παροχής ανεξάρτητων νομικών συμβουλών, της περιορισμένης διαθεσιμότητας επαγγελματιών διερμηνέων και της ανεπαρκούς ενημέρωσης για τον τρόπο υποβολής αιτημάτων ασύλου. Επιπλέον, εκφράζονται φόβοι ότι στις περιπτώσεις των λαθρεπιβατών την αποτελεσματική πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου παρακωλύουν το ελλιπώς καθορισμένο και μη εναρμονισμένο νομικό πλαίσιο καθώς και οι ανταγωνιστικές υποχρεώσεις των διαφόρων παραγόντων.

---

<sup>1</sup> Με την από 29.11.2004 απάντησή της προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, που υιοθετήθηκε κατά την 904<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών Υπουργών, η Επιτροπή Υπουργών διαπιστώνει ότι η παράνομη άφιξη των αιτούντων άσυλο στα λιμάνια και στις παράκτιες περιοχές εγείρει το ζήτημα της αποτελεσματικής πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου. Πρέπει να παρακολουθούνται και, ανάλογα με τις ανάγκες, να βελτιώνονται οι ισχύουσες πολιτικές και πρακτικές που εφαρμόζονται στην υποδοχή των αιτούντων άσυλο στις παράκτιες περιοχές των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης.

<sup>2</sup> Με την από 29.11.2004 απάντησή της προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, που υιοθετήθηκε κατά την 904<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών Υπουργών, η Επιτροπή Υπουργών αναφερόμενη στην αποτελεσματική πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου των αιτούντων άσυλο που φθάνουν σε λιμάνια ή σε παράκτιες περιοχές υπενθυμίζει τη Σύστασή της No. R (98) 15 προς τα κράτη μέλη για την επιμόρφωση των αξιωματούχων που πρώτοι αντιμετωπίζουν τους αιτούντες άσυλο, ειδικά στα μεθοριακά σημεία, η οποία ορίζει ότι είναι απαραίτητη η κατάρτιση δύο κατηγοριών αξιωματούχων: όσων παραπέμπουν τους αιτούντες άσυλο στις αρμόδιες αρχές και όσων είναι επιφορτισμένοι με την παραλαβή, την εξέταση και / ή την έκδοση απόφασης επί των αιτημάτων ασύλου. Οι διατάξεις της Σύστασης αυτής αφορούν όλους τους αξιωματούχους που διαχειρίζονται περιπτώσεις αιτούντων άσυλο, συμπεριλαμβανομένων των υπαλλήλων των μεθοριακών ή των μεταναστευτικών υπηρεσιών των λιμανιών ή των παράκτιων περιοχών. Η προσήκουσα εφαρμογή της Σύστασης αυτής θα εγγυηθεί στους ενδιαφερόμενους αιτούντες άσυλο την αποτελεσματική πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου. Σχετικά, η Επιτροπή Υπουργών ενημερώνει τη Συνέλευση ότι η CAHAR (Ad Hoc Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τις Νομικές Πτυχές του Εδαφικού Ασύλου, των Προσφύγων και των Ανιθαγενών) θα αποστείλει σε όλα τα μέλη της ερωτηματολόγιο για την εφαρμογή αυτής της Σύστασης, το οποίο θα αναφέρεται ειδικότερα στην επιμόρφωση των αξιωματούχων που υπηρετούν στα λιμάνια ή στις παράκτιες περιοχές.

7. Η Συνέλευση εκφράζει τη λύπη της γιατί συχνά και κυρίως στις περιπτώσεις μαζικών αφίξεων σε παράκτιες περιοχές οι μοναδικές συνεντεύξεις που διεξάγονται πριν την έκδοση των αποφάσεων απέλασης στοχεύουν αποκλειστικά στον καθορισμό της ταυτότητας και της ιθαγένειας των ενδιαφερομένων με αποτέλεσμα κάποιοι εν δυνάμει πρόσφυγες να κινδυνεύουν να επαναπροωθηθούν, κατά παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης, σε χώρα όπου κινδυνεύει η ζωή τους και η σωματική τους ακεραιότητα. Αντίθετα, η αποτελεσματική πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου σημαίνει ότι σε κάθε αλλοδαπό που εισέρχεται σε κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης παρέχεται η δυνατότητα να εκθέσει λεπτομερειακά τους λόγους για τους οποίους ζητά διεθνή προστασία στα πλαίσια ειδικά διεξαγόμενης προς τούτο συνέντευξης με τις αρμόδιες εθνικές αρχές.

8. Επίσης, η Συνέλευση ανησυχεί επειδή η άσκηση της αποτελεσματικής προσφυγής<sup>1</sup> κατά της άρνησης της διοίκησης να παραλάβει την αίτηση ασύλου ή κατά της απέλασης ακυρώνεται από τις ταχύρυθμες διαδικασίες που λόγω των ασφυκτικών προθεσμιών που τάσσουν δεν επιτρέπουν την άσκησή της, από την ανεπαρκή ενημέρωση, από την έλλειψη παροχής ανεξάρτητων και δωρεάν νομικών συμβουλών και από την αδυναμία εκπροσώπησης καθώς και από την έλλειψη επαγγελματιών διερμηνέων.

9. Η Συνέλευση σημειώνει επίσης με ανησυχία ότι παρά το μεγάλο αριθμό των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών που φθάνουν ετησίως στις ευρωπαϊκές ακτές οι μόνιμες δομές υποδοχής στις εν λόγω περιοχές αποτελούν την εξαίρεση και οι συνθήκες αντιμετώπισης της ανθρωπιστικής κατάστασης δεν πληρούν τα αποδεκτά κριτήρια.

10. Ενόψει των ανωτέρω, η Συνέλευση συστήνει στην Επιτροπή Υπουργών:

---

<sup>1</sup> Με την από 29.11.2004 απάντησή της προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, που υιοθετήθηκε κατά την 904<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών Υπουργών, η Επιτροπή Υπουργών αναφερόμενη στα καταγεγόμενα με τη Σύσταση για το μη ανασταλτικό αποτέλεσμα της προσφυγής που ασκείται κατά της απόρριψης του αιτήματος ασύλου ή κατά της απέλασης υπενθυμίζει τη Σύστασή της R (81) 16 προς τα κράτη μέλη για την εναρμόνιση των εθνικών διαδικασιών ασύλου, η οποία προβλέπει το ανασταλτικό αποτέλεσμα της διαδικασίας προσφυγής ή επανεξέτασης της απόφασης που εκδίδεται επί του αιτήματος ασύλου. Περαιτέρω, η Επιτροπή Υπουργών υπογραμμίζει τη Σύστασή της R (98) 13 που αφορά στο δικαίωμα των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο να ασκήσουν αποτελεσματική προσφυγή κατά των αποφάσεων απέλασης στο πλαίσιο του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σύμφωνα με την οποία η εκτέλεση της απέλασης αναστέλλεται έως την έκδοση της απόφασης από ανεξάρτητο όργανο, αρμόδιο να κρίνει εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 3 της Σύμβασης.



i) να αναθέσει στις αρμόδιες επιτροπές να εξετάσουν τη νομοθεσία και την πρακτική των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου όσων φθάνουν στις ευρωπαϊκές ακτές, ειδικότερα όταν φθάνουν κατά ομάδες ή σε μεικτά κύματα και να υποβάλουν εν συνεχεία κατάλληλες συστάσεις στα κράτη μέλη,

ii) να αναθέσει στις αρμόδιες επιτροπές να εξετάσουν τη νομοθεσία και την πρακτική των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης για τους λαθρεπιβάτες που επιθυμούν να υποβάλουν αίτημα ασύλου προκειμένου να υιοθετηθεί Κώδικας Βέλτιστης Πρακτικής και να υποβάλουν εν συνεχεία τις κατάλληλες συστάσεις στα κράτη μέλη.

iii) να καλέσει τα κράτη μέλη:

α) να διασφαλίσουν σε όσους επιθυμούν να υποβάλουν αίτημα ασύλου στα λιμάνια και στις παράκτιες περιοχές απρόσκοπτη πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, συμπεριλαμβανομένων της διερμηνείας στη γλώσσα τους, ή εφόσον είναι ανέφικτο, σε γλώσσα που κατανοούν, και της ελεύθερης και ανεξάρτητης παροχής νομικών υπηρεσιών,

β) να διασφαλίσουν σε καθέναν που φθάνει σε λιμάνια ή παράκτιες περιοχές τη δυνατότητα να εξηγήσει λεπτομερειακά τους λόγους που ζητά προστασία στο πλαίσιο ατομικής συνέντευξης με τις αρμόδιες αρχές,

γ) να εφαρμόσουν σε μόνιμη βάση στα λιμάνια και στις παράκτιες περιοχές σύστημα πρόσβασης των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών σε ανεξάρτητες νομικές υπηρεσίες παρεχόμενες από επαγγελματίες και στην εκπροσώπηση των ενδιαφερομένων και να επιβλέπουν την ποιότητά του,

δ) να αναλάβουν πλήρη ευθύνη για τον έλεγχο της μετανάστευσης στα λιμάνια, συμπεριλαμβανομένων της επένδυσης σε μεθόδους πρόληψης και ανίχνευσης και, εφόσον είναι αναγκαίο, της ενίσχυσης του προσωπικού των αστυνομικών και μεταναστευτικών υπηρεσιών σε συνεργασία με τους ιδιώτες που εμπλέκονται στις δραστηριότητες των λιμανιών,

ε) να βελτιώσουν τη διεθνή συνεργασία των αστυνομικών, δικαστικών και μεταναστευτικών αρχών στο επίπεδο ανταλλαγής πληροφοριών με στόχο την εξάρθρωση των δικτύων των διακινητών που δραστηριοποιούνται σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο,

στ) να εναρμονίσουν την ποινική νομοθεσία για τις κυρώσεις που επιβάλλονται στους διακινητές των μεταναστών και στους αυτουργούς της εμπορίας ανθρώπων,

ζ) εκκρεμούσης της διαδικασίας απέλασης ή καθορισμού του νομικού καθεστώτος να διασφαλίσουν την κατάλληλη βοήθεια και στέγαση στις ευάλωτες ομάδες αλλοδαπών, όπως στους ασυνόδευτους ανήλικους και στα παιδιά που έχουν αποχωριστεί από τις οικογένειές τους, στους ηλικιωμένους, στους ασθενείς και στις εγκύους που φθάνουν στα λιμάνια

ή στις παράκτιες περιοχές, ακόμα και όταν δεν είναι αιτούντες άσυλο. Επιπρόσθετα, όταν εντοπίζονται από τις αρχές του κράτους μέλους, πρέπει να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική κηδεμονία των ασυνόδευτων ανηλίκων και των παιδιών που έχουν αποχωριστεί από τις οικογένειές τους,

η) να δημιουργήσουν κατάλληλες και μόνιμες δομές υποδοχής στις παράκτιες περιοχές και πλησίον των λιμανιών για να παρέχουν στέγη στους νέο-αφικνούμενους ανεξάρτητα από το καθεστώς τους ως αιτούντων άσυλο,

θ) να αναλαμβάνουν την ευθύνη εξέτασης των αιτημάτων ασύλου των λαθρεπιβατών όταν το πρώτο λιμάνι προορισμού του δρομολογίου του πλοίου βρίσκεται στην επικράτειά τους,

ι) να διεξάγουν, στο πλαίσιο της ευθύνης τους για έλεγχο της μετανάστευσης, επιχειρήσεις θαλάσσιων περιπολιών με τρόπο πλήρους συμμόρφωσης με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση του 1950 για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, αποφεύγοντας να επαναπροωθούν αλλοδαπούς σε χώρες όπου κινδυνεύουν από διώξεις ή από παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων<sup>1</sup>,

ιν) να ζητήσει από την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης<sup>2</sup> να εξετάζει θετικά τα αιτήματα των κρατών μελών για χρηματοδότηση της ανέγερσης δομών υποδομής,

---

<sup>1</sup> Με την από 29.11.2004 απάντησή της προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, που υιοθετήθηκε κατά την 904<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών Υπουργών, η Επιτροπή Υπουργών, αναφερόμενη στο θέμα της επαναπροώθησης σε χώρες όπου οι ενδιαφερόμενοι αλλοδαποί κινδυνεύουν από διώξεις ή από παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου, επιστά την προσοχή της Συνέλευσης στις τρέχουσες εργασίες της CAHAR, που επεξεργάζεται κατευθυντήριες οδηγίες για την αναγκαστική επιστροφή των αλλοδαπών.

<sup>2</sup> Με την από 29.11.2004 απάντησή της προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, που υιοθετήθηκε κατά την 904<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών Υπουργών, η Επιτροπή Υπουργών υπενθυμίζει ότι η αναζήτηση κατάλληλων αποτελεσματικών λύσεων, στο πλαίσιο σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου, για τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα κράτη κατά τη διαχείριση της μετανάστευσης αποτελεί τον πυρήνα της εντολής της Τράπεζας. Σύμφωνα με το άρθρο II του Καταστατικού της η παροχή βοήθειας στους μετανάστες, στους πρόσφυγες και στους εκτοπισμένους αποτελεί προτεραιότητα για την Τράπεζα. Κράτη μέλη της Τράπεζας είναι ταυτόχρονα χώρες προορισμού των μεταναστών καθώς και χώρες καταγωγής ή διέλευσης και η Τράπεζα αναζητά λύσεις προσαρμοσμένες σε διαφορετικές καταστάσεις και ανάγκες. Από το 1956 έως το 2002 η Τράπεζα χρηματοδότησε με 4,3 δισεκατομμύρια ευρώ προγράμματα κατασκευής ή ανακαίνισης μόνιμων κέντρων υποδοχής ή βασικών υποδομών για την κάλυψη των άμεσων αναγκών πληθυσμών που ήσαν θύματα εξαιρετικών καταστάσεων, υποστηρίζοντας ταυτόχρονα την μακροπρόθεσμη ένταξη των μεταναστών και των προσφύγων στις χώρες υποδοχής με προγράμματα ανοικοδόμησης στέγης και επαγγελματικής κατάρτισης των ανειδίκευτων μεταναστών ή σταθε-



ν) να καλέσει την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες<sup>1</sup> να:

α) συνεχίσει να δραστηριοποιείται στις περιπτώσεις των λαθρεπιβατών που έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία,

β) συνεχίσει να συνεργάζεται με τη διεθνή κοινότητα και, ειδικότερα, με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Ναυτιλίας και την Ευρωπαϊκή Ένωση προς την κατεύθυνση αναζήτησης αποτελεσματικών λύσεων για τους λαθρεπιβάτες, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας υιοθέτησης ενός νομικού κειμένου για τη μεταχείριση των λαθρεπιβατών αιτούντων άσυλο με διατάξεις για τον καθορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση των αιτημάτων τους για άσυλο, για τη μεταχείρισή τους στο πλοίο και για την ανώτατη διάρκεια κράτησής τους στο πλοίο.

---

ροποίησης των πληθυσμιακών μετακινήσεων στις αγροτικές περιοχές των χωρών καταγωγής. Τα τελευταία πέντε χρόνια η Τράπεζα ανταποκρίθηκε στα αιτήματα αρκετών κρατών μελών, όπως πρόσφατα της Κροατίας ή της Λιθουανίας όπου χρηματοδότησε με 71 εκατομμύρια ευρώ υπό μορφή δανείου προγράμματα που αφορούν πρόσφυγες και εκτοπισμένους.

<sup>1</sup> Με την από 29.11.2004 απάντησή της προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, που υιοθετήθηκε κατά την 904<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών Υπουργών, η Επιτροπή Υπουργών ενημερώνει τη Συνέλευση ότι για την ενίσχυση αυτής της δράσης εξετάζεται το πλαίσιο συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία. Το Μάρτιο του 2004 το Διοικητικό Συμβούλιο αποδέχθηκε δύο δωρεές ύψους 300.000 και 704.000 δολαρίων για προγράμματα που θα υλοποιηθούν στη Βοσνία και Ερζεγοβίνη και στη Σερβία και Μαυροβούνιο αντίστοιχα. Τα προγράμματα αυτά έχουν ως στόχο να διασφαλίσουν τον εθελοντικό επαναπατρισμό των προσφύγων και των εκτοπισμένων που ζουν ακόμη σε κέντρα υποδοχής ή την ένταξή τους στις τοπικές κοινωνίες.

Σύσταση 1652 (2004)<sup>1</sup>**Εκπαίδευση των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων ατόμων**

1. Το καθεστώς των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων είναι εξαιρετικό και προσωρινό και πρέπει να περατούται με τον επαναπατρισμό, την ένταξη στη χώρα υποδοχής ή τη μετεγκατάσταση σε μια τρίτη χώρα. Κατά προτεραιότητα πρέπει να αποφασίζεται ο τρόπος πάυσης αυτού του καθεστώτος. Ανάλογα με την απόφαση πρέπει για κάθε περίπτωση να υιοθετούνται ρυθμίσεις που αφορούν στην εκπαίδευση.

2. Για τους πρόσφυγες και τους εσωτερικά εκτοπισμένους είναι ουσιαστική και θεμελιώδης, ανάλογα με την ηλικία, η συνεχής και η επαγγελματική επιμόρφωση. Στόχος είναι η προετοιμασία τους για τη ζωή στην κοινωνία, την απασχόληση και την άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων, που είναι σημαντικές πτυχές για όλους όσους βιώνουν παρόμοια κατάσταση. Καθυστερώντας την απόφαση της επιλογής μεταξύ της εγκατάστασης και του επαναπατρισμού η προαναφερόμενη διαδικασία καθίσταται δυσκολότερη και πιο επίπονη.

3. Η εκπαίδευση μπορεί επίσης να αποτελέσει εργαλείο προστασίας και μέσο προαγωγής της ανοχής, της ειρήνης και της ρύθμισης των συγκρούσεων των αντιμαχόμενων κοινοτήτων, της ανάπτυξης των εννοιών της διαπολιτισμικής κατανόησης και διαλόγου, της ενεργούς συμβολής στη διατήρηση της ειρήνης και της καταπολέμησης της χρήσης των προσφύγων ως πολιτικών ομήρων.

4. Εκτός από τη βασική εκπαίδευση οι πρόσφυγες και οι εσωτερικά εκτοπισμένοι χρειάζονται ιδιαίτερη ψυχολογική φροντίδα, πολιτισμική καθοδήγηση και διδασκαλία γλωσσών. Οι ρυθμίσεις αυτές προϋποθέτουν εκπαιδευτικούς ειδικά καταρτισμένους και κατάλληλο υλικό.

5. Είναι απαραίτητος ο συντονισμός της δράσης των αρχών της χώρας υποδοχής (και της τοπικής κοινωνίας), των επίσημων φορέων (Υπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, UNICEF, κλπ) και των μη κυβερνητικών οργανώσεων που δραστηριοποιούνται σε θέματα προσφύγων και εσωτερικά εκτοπισμένων.

6. Η εκπαίδευση των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων απαιτεί σημαντικούς πόρους και διαρκή δέσμευση των κυβερνήσεων και των δωρητών. Όμως, πολύ συχνά παραγνωρίζονται οι ανάγκες του αποκαλούμενου «ήπιου» τομέα. Η αποτελεσματική παρέμβαση σε έγκαιρο στάδιο θα μπορούσε να μειώσει μακροπρόθεσμα το κόστος.

---

<sup>1</sup> Υιοθετήθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή για τη Συνέλευση στις 2.3.2004. Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή.

7. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση κατ' επανάληψη ασχολήθηκε με την κατάσταση των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων ατόμων. Η παρούσα σύσταση αποσκοπεί να προσελκύσει περισσότερο την προσοχή στα προβλήματα και στον καθοριστικό χαρακτήρα της εκπαίδευσής τους.

8. Όμως, με ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να εξεταστούν οι διαφορετικές συνθήκες διαβίωσης των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων στις διάφορες ευρωπαϊκές χώρες. Είναι κυρίως συγκεντρωμένοι στο Νότιο Καύκασο και στα Βαλκάνια. Στις μεταπολεμικές συνθήκες που επικρατούν σ' αυτές τις περιοχές η εκπαίδευση πρέπει να είναι πραγματιστική και διαφορετική από αυτήν που παρέχεται στις ασφαλείς και ευημερούσες κοινωνίες.

9. Η Συνέλευση συστήνει στην Επιτροπή Υπουργών να καλέσει τα κράτη μέλη:

i) να εξετάσουν κατά προτεραιότητα το σχεδιασμό των κατάλληλων μέτρων που διασφαλίζουν την πρόσβαση των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων<sup>1</sup> στην εκπαίδευση<sup>2</sup> εκκρεμούσης της διαρκούς λύσης είτε του εθελοντικού επαναπατρισμού είτε της τοπικής ένταξης,

---

<sup>1</sup> Με την από 17.1.2005 απάντησή της προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, που υιοθετήθηκε κατά την 911<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών Υπουργών, η Επιτροπή Υπουργών διευκρινίζει ότι στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου διαφέρουν νομικά οι υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει τα κράτη έναντι των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων. Ως προς τους πρόσφυγες η Επιτροπή Υπουργών αναφέρεται στο άρθρο 22 της Σύμβασης της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων. Ως προς τους εσωτερικά εκτοπισμένους η Επιτροπή αναφέρεται στις Κατευθυντήριες Αρχές του Γραφείου του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για το Συντονισμό της Ανθρωπιστικής Βοήθειας στις περιπτώσεις των εσωτερικά εκτοπισμένων και ειδικότερα στην Αρχή 23 που αναγνωρίζει την ανάγκη να διασφαλίζουν οι αρχές των ενδιαφερόμενων χωρών στους εσωτερικά εκτοπισμένους και ειδικότερα στα παιδιά πρόσβαση σε δωρεάν και υποχρεωτική πρωτοβάθμια εκπαίδευση, που λαμβάνει υπόψη την πολιτισμική τους ταυτότητα, τη γλώσσα και τη θρησκεία τους, καθώς και πρόσβαση σε υπηρεσίες εκπαίδευσης και επιμόρφωσης όταν το επιτρέπουν οι περιστάσεις. Οι προαναφερόμενες Αρχές διανεμήθηκαν σε όλα τα μέλη της Ad Hoc Επιτροπής Εμπειρογνομόνων του Συμβουλίου της Ευρώπης για τις Νομικές Πτυχές του Εδαφικού Ασύλου, τους Πρόσφυγες και τους Ανιθαγενείς (CAHAR) κατά την 54<sup>η</sup> συνάντησή της (26-28.3.2003). Η Επιτροπή συζήτησε τη σημασία τους για το ευρωπαϊκό πλαίσιο και φαίνεται ότι κάποιες έχουν ήδη ενσωματωθεί στα ισχύοντα δεσμευτικά κείμενα του Συμβουλίου της Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

<sup>2</sup> Με την από 17.1.2005 απάντησή της προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, που υιοθετήθηκε κατά την 911<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών Υπουργών, η Επιτροπή Υπουργών σημειώνει ότι το αίτημα της Συνέλευσης ικανοποιείται πλήρως στο πλαίσιο των στόχων του προγράμματος του Συμβουλίου της Ευρώπης για την παιδεία και την ανωτάτη εκπαίδευση. Αυτό το δικαίωμα εγγυάται η Σύμβαση του Συμβουλίου

ii) να σεβαστούν τις ισχύουσες υποχρεώσεις για την εκπαίδευση των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων στο πλαίσιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των πρόσφατων κατευθυντήριων οδηγιών της Έπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες,

iii) να τροποποιήσουν τις πρακτικές που καταστρατηγούν αυτές τις διεθνείς υποχρεώσεις, καθορίζοντας για παράδειγμα το περιεχόμενο της «νόμιμης διαμονής» στο πλαίσιο της αξιολόγησης των εκπαιδευτικών αναγκών,

iv) να καταβάλουν προσπάθειες για τη διευκόλυνση της ένταξης των παιδιών των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας υποδοχής,

v) να διευκολύνουν την πρόσβαση των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων στη διαρκή και επαγγελματική επιμόρφωση ώστε να μειώσουν την εξάρτησή τους και να τους προσφέρουν τη δυνατότητα να ζήσουν μια φυσιολογική ζωή,

vi) να λάβουν υπόψη την εκπαίδευση που έχουν ήδη ακολουθήσει οι πρόσφυγες και οι εσωτερικά εκτοπισμένοι,

vii) να επωμιστούν το συμπληρωματικό κόστος που συνεπάγονται η εκπαίδευση και η διδασκαλία γλωσσών στους πρόσφυγες και στους εσωτερικά εκτοπισμένους ώστε να προσφέρουν στους ενδιαφερόμενους τη δυνατότητα να επιστρέψουν σε βιώσιμες συνθήκες στη χώρα καταγωγής τους ή να παραμείνουν στη χώρα υποδοχής,

viii) να επιμορφώσουν τους εκπαιδευτικούς στις ειδικότερες ανάγκες εκπαίδευσης των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων.

10. Η Συνέλευση ζητά από την Επιτροπή Υπουργών να:

i) να μελετήσει πρότυπα εκπαίδευσης των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων σε τομείς κλειδιά όπως είναι η ιστορία, ο πολιτισμός, η αγωγή του πολίτη, η θρησκεία και η γλώσσα<sup>1</sup>,

---

ου της Ευρώπης και της UNESCO για την αναγνώριση των προσόντων στην Ευρώπη στον τομέα της ανωτάτης εκπαίδευσης που ρυθμίζει τα σχετικά ζητήματα στο κεφάλαιο VII με τον τίτλο «Αναγνώριση των προσόντων των προσφύγων, των εσωτερικά εκτοπισμένων και των εξομοιούμενων με τους πρόσφυγες». Στο πλαίσιο του δικτύου ENIC ειδική δράση που ξεκίνησε το 1999 αφορούσε στην αναγνώριση των προσόντων των προσφύγων.

<sup>1</sup> Με την από 17.1.2005 απάντησή της προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, που υιοθετήθηκε κατά την 911<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών Υπουργών, η Επιτροπή Υπουργών εκφράζει την κατανόησή της για το αίτημα της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης, αλλά πιστεύει ότι θα πρέπει κατ' αρχήν να ληφθούν υπόψη οι δραστηριότητες που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο υλοποιούμενων προγραμμάτων, ειδικότερα του προγράμματος «Εκπαίδευση για τη Δημοκρατία και τα Δικαιώματα του Ανθρώπου» καθώς και οι εξελίξεις, εντός του 2005, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Έτους Ιθαγένειας μέσω της Εκπαίδευσης. Περαιτέρω, η Επιτροπή Υπουργών πιστεύει ότι το

ii) να ενσωματώσει την εκπαίδευση και την κατάρτιση των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων σε ένα νέο διεπιστημονικό πρόγραμμα<sup>1</sup>,

iii) να συνάψει συμφωνίες συνεργασίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση, την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, τη UNICEF, την Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας προκειμένου να επιλυθούν τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι πρόσφυγες και οι εσωτερικά εκτοπισμένοι συγκεκριμένων περιοχών της Ευρώπης σε θέματα εκπαίδευσης<sup>2</sup>, πολιτικής, παροχής υπηρεσιών πρόνοιας και υγείας αντίστοιχα.

---

πρόγραμμα για τη «*Νέα Διαπολιτισμική Πρόκληση της Εκπαίδευσης: Θρησκευτική διαφορετικότητα και διάλογος στην Ευρώπη*» και τα συμπεράσματα της Διάσκεψης για τη *Θρησκευτική Διάσταση της Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης* (που πραγματοποιήθηκε στο Όσλο από 6 έως 8 Ιουνίου 2004) μπορούν να συμβάλουν ανεκτίμητα στο ζήτημα αυτό.

<sup>1</sup> Με την από 17.1.2005 απάντησή της προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, που υιοθετήθηκε κατά την 911<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών Υπουργών, η Επιτροπή Υπουργών σημειώνει το αίτημα της Συνέλευσης για νέο διεπιστημονικό πρόγραμμα, αλλά εφιστά την προσοχή της στη ζωτικής σημασίας οριοθέτηση των ηλικιακών ομάδων που θα αφορά, καθώς είναι αποφασιστικό στοιχείο η σαφής διάκριση μεταξύ ενηλίκων και παιδιών σχολικής ηλικίας και στην περίπτωση των τελευταίων ο καθορισμός της σχετικής νομικής κατηγορίας.

<sup>2</sup> Με την από 17.1.2005 απάντησή της προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, που υιοθετήθηκε κατά την 911<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών Υπουργών, η Επιτροπή Υπουργών εκφράζει συμπερασματικά την άποψη ότι το ακανθώδες ζήτημα της εκπαίδευσης των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων δεν μπορεί να εξεταστεί χωριστά και πρέπει να προσεγγιστεί με τρόπο ολοκληρωμένο, ολιστικό και ποικιλόμορφο.

Σύσταση 1654 (2004)<sup>1</sup>  
**Ιθαγένεια και Ίσες Ευκαιρίες**

1. Παραδοσιακά, κάθε κράτος καθορίζει με τη νομοθεσία του ποιος είναι πολίτης του, αν και αρκετά κράτη έχουν αποδεχθεί να δεσμεύονται και από διεθνή κείμενα που ρυθμίζουν θέματα ιθαγένειας, πολλαπλής ιθαγένειας και ανιθαγένειας.

2. Σε θέματα ιθαγένειας πρέπει να συνεκτιμώνται ταυτόχρονα τα θεμιτά συμφέροντα των κρατών καθώς και των ατόμων. Ένα από τα κυριότερα θεμιτά συμφέροντα των ατόμων είναι να μην υπομένουν διακρίσεις – κυρίως λόγω γένους. Όμως, παρότι τα περισσότερα κράτη έχουν αναγνωρίσει σήμερα αυτήν την αρχή στη θεωρία, στην πράξη υπήρχαν και μπορεί ακόμη να υπάρχουν περιπτώσεις διακριτικής μεταχείρισης.

3. Δυστυχώς, μέχρι σήμερα δεν έχει εκπονηθεί καμιά εμπειριστατομένη συγκριτική μελέτη της περί ιθαγένειας νομοθεσίας των κρατών μελών και των κρατών με καθεστώς παρατηρητή στο Συμβούλιο της Ευρώπης για το ζήτημα των ίσων ευκαιριών αντρών και γυναικών. Έτσι η Κοινοβουλευτική Συνέλευση είναι υποχρεωμένη να επικαλεστεί για την αξιολόγηση της κατάστασης την έκθεση που στηρίζεται σε έρευνα της Επιτροπής Ίσων Ευκαιριών για Γυναίκες και Άντρες, στην οποία απάντησαν τριάντα δύο κράτη μέλη και τρία κράτη με καθεστώς παρατηρητή στο Συμβούλιο της Ευρώπης.

4. Η Συνέλευση συγχαίρει τα κράτη που κατήργησαν νομοθετικές διατάξεις που ίδρυν διακριτική μεταχείριση λόγω γένους. Ειδικότερα, καλωσορίζει την εξάλειψη της διάκρισης σε βάρος των γυναικών σε πολλά κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης (όπου τα παιδιά αποκτούσαν την ιθαγένεια μόνον από την πατρική γραμμή ή όπου συνέπεια του γάμου των γυναικών με αλλοδαπό ήταν η απώλεια της ιθαγένειάς τους) καθώς και την εξάλειψη των διακρίσεων σε βάρος των αντρών (τα εκτός γάμου παιδιά τους, ειδικά όσα γεννιόνταν στο εξωτερικό, δεν αποκτούσαν την ιθαγένεια του πατέρα τους). Σχεδόν όλοι οι προαναφερόμενοι νόμοι έχουν αναδρομική ισχύ, ρύθμιση κεφαλαιώδους σημασίας για το δίκαιο της ιθαγένειας.

5. Όμως πρέπει να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες. Στη Δανία, στην Ισλανδία, στη Μάλτα και στην Ελβετία τα εκτός γάμου παιδιά αλλοδαπής μητέρας δεν αποκτούν την ιθαγένεια του πατέρα. Κάποιες διακρίσεις σε βάρος των γυναικών ισχύουν στην Ελβετία και στην Τουρκία που προτίθενται να τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους προκειμένου να τις εξαλείψουν. Κάποιες διατάξεις που εφαρμόζονται στα εξαρτώμενα

<sup>1</sup> Υιοθετήθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή για τη Συνέλευση στις 2.3.2004. Αποδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή.

μέλη οικογένειας πολιτών του Βατικανού θα μπορούσαν να τροποποιηθούν ώστε να διασφαλιστεί η ισότητα μεταχείρισης αντρών και γυναικών.

6. Η Συνέλευση υπογραμμίζει επίσης ότι η κατάσταση στα δέκα τρία κράτη μέλη και στα δύο κράτη με καθεστώς παρατηρητή, που δεν ανταποκρίθηκαν στην έρευνα της Επιτροπής Ίσων Ευκαιριών για Γυναίκες και Άντρες μπορεί να προκαλεί θεμιτή ανησυχία. Οι διατάξεις κάποιων κρατών για τις προϋποθέσεις πολιτογράφησης μπορεί να οδηγούν σε μη ηθελημένη διακριτική μεταχείριση των αλλοδαπών γυναικών που αφορά για παράδειγμα στο εισόδημα, στην κοινωνική ένταξη ή στη γνώση της γλώσσας, αν και κάποιες χώρες έχουν υιοθετήσει μέτρα που εξουδετερώνουν αυτή τη συνέπεια.

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

i) να εκπονήσει εμπεριστατωμένη συγκριτική μελέτη της περί ιθαγένειας νομοθεσίας όλων των κρατών μελών και των κρατών με καθεστώς παρατηρητή στο Συμβούλιο της Ευρώπης<sup>1</sup> η οποία με γνώμονα τις ίσες ευκαιρίες αντρών και γυναικών θα αποκαλύψει κάθε διάκριση που στηρίζεται στο γένος (ηθελημένη ή μη, ή οφειλόμενη στην μη αναδρομική ισχύ της νομοθεσίας που έχει στόχο την εξάλειψη των διακρίσεων), θα αναδείξει τις βέλτιστες πρακτικές και θα διατυπώσει σαφείς προτάσεις για τη ρύθμιση νομοθετικών κενών,

ii) να καλέσει τις κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια των κρατών μελών και των κρατών με καθεστώς παρατηρητή να εξαλείψουν από την περί ιθαγένειας νομοθεσία τους, εάν δεν το έχουν ήδη πράξει, κάθε προϋπόθεση διάκρισης λόγω γένους και να διασφαλίσουν την αναδρομική ισχύ αυτής της νομοθεσίας και την ουδέτερη εφαρμογή της λαμβάνοντας υπόψη την ισότητα των φύλων.

---

<sup>1</sup> Με την από 2.10.2004 απάντησή της προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, που υιοθετήθηκε κατά την 896<sup>η</sup> συνάντηση των Αναπληρωτών Υπουργών, η Επιτροπή Υπουργών εκφράζει σχετικά τη γνώμη ότι θεωρεί προτιμότερο να ολοκληρωθούν οι τρέχουσες εργασίες, ειδικότερα αυτές της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων για την Ιθαγένεια που επικεντρώνονται στις ισχύουσες προϋποθέσεις απόκτησης και απώλειας της ιθαγένειας στη νομοθεσία των κρατών. Αυτές οι εργασίες στηρίζονται στη σχετική έκθεση που υιοθέτησε η Επιτροπή το 2002 και θα λάβουν εξίσου υπόψη τα αποτελέσματα της 3<sup>ης</sup> Διάσκεψης για την Ιθαγένεια, που θα πραγματοποιηθεί στις 11 και 12 Οκτωβρίου 2004 με θέμα : «Ιθαγένεια και Παιδί».



Σύσταση 1655 (2004)<sup>1</sup>  
**Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τη Μετανάστευση**

1. Από την ίδρυσή της η Κοινοβουλευτική Συνέλευση αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στους διάφορους τύπους μετανάστευσης, στους πρόσφυγες και στο δικαίωμα στο άσυλο. Ανέκαθεν, οι κυριότερες ανησυχίες της αφορούν τα δικαιώματα του ανθρώπου και την αξιοπρέπεια του κάθε μετανάστη, πρόσφυγα ή αιτούντα άσυλο, τη βελτίωση του ελέγχου και της διαχείρισης των μεταναστευτικών ρευμάτων, τη μείωση της παράνομης μετανάστευσης και την καταπολέμηση της εγκληματικότητας που σχετίζεται με τη μετανάστευση.

2. Η Συνέλευση συνεισφέρει στις εργασίες του Συμβουλίου της Ευρώπης και των κρατών μελών του συγκρίνοντας τις ισχύουσες νομοθεσίες για τη μετανάστευση, το δικαίωμα ασύλου και την ένταξη των μεταναστών και των προσφύγων και ενθαρρύνοντας τη βελτίωση και την εναρμόνισή τους. Παρακολουθεί επίσης την εξέλιξη των μεταναστευτικών ρευμάτων καθώς και τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των μεταναστευτικών ομάδων.

3. Πιστεύει ότι είναι αναγκαία για τη βελτίωση της διαχείρισης των νόμιμων μεταναστευτικών ρευμάτων, συμπεριλαμβανομένης της ένταξης των μεταναστών, και για τη μείωση της παράνομης μετανάστευσης και της σχετικής εγκληματικότητας, η στενότερη συνεργασία στους κόλπους των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης καθώς και με την Ευρωπαϊκή Ένωση και με σημαντικές μη ευρωπαϊκές χώρες από όπου κατάγονται ή διέρχονται οι μετανάστες που φθάνουν στην Ευρώπη. Κατά συνέπεια, η Συνέλευση προάγει σθεναρά τις κοινοβουλευτικές και διακυβερνητικές δράσεις με τον προαναφερόμενο στόχο στις οποίες εμπλέκονται επίσης ενεργά οι τοπικές και περιφερειακές αρχές καθώς και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις. Χαιρετίζει την απόφαση της Επιτροπής Υπουργών να επωφεληθεί των συναντήσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Μετανάστευση γι' αυτές τις γεωγραφικά διευρυμένες συζητήσεις.

4. Η Συνέλευση σημειώνει με ικανοποίηση την απόφαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για ίδρυση δικτύου εθνικών κέντρων επαφών για τη βελτίωση της ενημέρωσης σε θέματα μετανάστευσης το οποίο μπορεί να επεκταθεί για συγκεκριμένους σκοπούς σε κράτη που δεν είναι μέλη της Ε.Ε. υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης.

5. Εκτιμά ότι η εγκυρότερη ενημέρωση των εν δυνάμει παράνομων μεταναστών μπορεί να μειώσει σημαντικά αυτό τον τύπο της μετανάστευσης καθώς και τις δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες και

---

<sup>1</sup> Υιοθετήθηκε από τη Συνέλευση στις 26.4.2004. Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή.



οι οικογένειές τους. Παρόμοια πρωτοβουλία μπορεί να αποδώσει καλλίτερα αποτελέσματα εάν στηριχθεί στην από κοινού δράση των ευρωπαϊκών κρατών υποδοχής και των ευρωπαϊκών και μη κρατών διέλευσης και καταγωγής.

6. Η Συνέλευση αναφέρεται επίσης στην 7<sup>η</sup> Διάσκεψη των Αρμόδιων για τη Μετανάστευση Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης (που πραγματοποιήθηκε το Σεπτέμβριο του 2002<sup>1</sup>) στην οποία συζητήθηκε η δυνατότητα δημιουργίας δομών για τη βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης και προτάθηκε η δημιουργία Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για τη Μετανάστευση.

7. Υπενθυμίζει επίσης τη συνάντηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης που πραγματοποιήθηκε στις 25 Σεπτεμβρίου 2003 και σημειώνει τη συμφωνία για την ίδρυση Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου ή Γραφείου για τη Μετανάστευση, στη βάση των κοινών προσπαθειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένων των αντίστοιχων κοινοβουλευτικών αντιπροσωπειών τους, και με τη δυνατότητα συμμετοχής μη ευρωπαϊκών κρατών. Σχετικά, η Συνέλευση χαιρετίζει τη μελέτη που εκπόνησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Μετανάστευση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τις διάφορες ουσιαστικές παραμέτρους που πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την ίδρυση και τη διαχείριση ενός διευρυμένου Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου ή Γραφείου για τη Μετανάστευση.

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

i) να αξιολογήσει, συνεργαζόμενη στενά με την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης, τη μελέτη σκοπιμότητας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Μετανάστευση για την ίδρυση γραφείου για τη μετανάστευση, στο οποίο θα μετέχουν κράτη που δεν είναι μέλη της Ε.Ε. αποδίδοντας ιδιαίτερη προσοχή στα ζητήματα της συλλογής, της επεξεργασίας και της διάδοσης των πληροφοριών,

ii) με στόχο τη βελτίωση της ενημέρωσης για τη μετανάστευση να διαπραγματευτεί με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ώστε, υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης, να εξευρεθεί τρόπος συνεργασίας του δικτύου εθνικών κέντρων επαφής με παρόμοια κέντρα που μπορεί να ιδρυθούν ή να καταγραφούν σε κράτη που δεν είναι μέλη της Ε.Ε.,

iii) να αναπτύξει διαδικασία πολιτικών διαβουλεύσεων μεταξύ των κρατών μελών, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των ενδιαφερόμενων μη ευρωπαϊκών κρατών που επιθυμούν στενότερη συνεργασία σε θέματα μετανάστευσης, προκειμένου να αναδειχθεί το πολιτικό ενδιαφέρον για τη δη-

---

<sup>1</sup> Σημείωση της επιμελήτριας : βλέπε την Τελική Διακήρυξη που υιοθετήθηκε σε ΕΔΠΑ 2002.

μιουργία νέου οργάνου διευρυμένης ευρωπαϊκής συνεργασίας σε αυτόν τον τομέα,

iv) κατά τα οριζόμενα στην καταστατική απόφαση (93) 28 της Επιτροπής Υπουργών να διερευνήσει, προκειμένου για την ίδρυση γραφείου ή παρατηρητηρίου για τη μετανάστευση, τη δυνατότητα υιοθέτησης διευρυμένης ή εν μέρει διευρυμένης συμφωνίας προς υπογραφή από τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα ενδιαφερόμενα μη ευρωπαϊκά κράτη ή να προσαρμόσει την υπάρχουσα συμφωνία προς επίτευξη των ίδιων στόχων,

v) στο πλαίσιο των οργάνων διοίκησης και προγραμματισμού της προαναφερόμενης συμφωνίας να προβλέψει διακριτό ρόλο για την Κοινοβουλευτική Συνέλευση και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθώς και για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, ειδικότερα για το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης και για τις μη κυβερνητικές οργανώσεις,

vi) να υποβάλλει το παρόν σχέδιο προς συζήτηση στην τρίτη Σύνοδο Κορυφής των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Σύσταση 1686 (2004)<sup>1</sup>  
**Ελευθερία κυκλοφορίας και  
το δικαίωμα στην οικογενειακή συνένωση**

1. Το δικαίωμα κάθε ανθρώπου για σεβασμό της οικογενειακής του ζωής είναι θεμελιώδες και προστατεύεται από διεθνή νομικά κείμενα όπως είναι η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (άρθρο 16) και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

2. Με τον όρο «οικογενειακή συνένωση» εννοείται η είσοδος και η παραμονή των μελών της οικογένειας στο κράτος όπου διαμένει νόμιμα ένας εξ αυτών.

3. Πολλές συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπως ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης (1961), ο Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης (1996) και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Καθεστώς των Μεταναστών Εργαζομένων (1977) καθώς και η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού του Ο.Η.Ε. (1989) προτρέπουν τα συμβαλλόμενα κράτη να προάγουν την οικογενειακή συνένωση.

4. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης το δικαίωμα στην οικογενειακή συνένωση αναγνωρίζεται στους πολίτες τρίτων κρατών και μπορεί κατ' αρχήν να ασκηθεί από τους μετανάστες που διαμένουν νόμιμα σε κάποιο κράτος μέλος, από τους αλλοδαπούς που έχουν αναγνωριστεί πρόσφυγες κατά την έννοια της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων καθώς και από τους αλλοδαπούς που απολαμβάνουν το καθεστώς της συμπληρωματικής ή της επικουρικής προστασίας.

5. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση αλλά επίσης και η Επιτροπή Υπουργών σε πρόσφατη Σύστασή της για το νομικό καθεστώς των αλλοδαπών που εισέρχονται στα κράτη μέλη για λόγους οικογενειακής συνένωσης<sup>2</sup> [Rec (2002) 4] επιβεβαιώνουν ότι σύμφωνα με τις αρχές που διακήρυξε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (1999) κάθε μεταναστευτική πολιτική πρέπει να σέβεται τις αρχές της ίσης μεταχείρισης των πολιτών τρίτων κρατών που έχουν νομικό καθεστώς και των πολιτών της Ε.Ε. και κατά συνέπεια πρέπει να διασφαλίζει την ισότητα μεταχείρισης με τους πολίτες των κρατών υποδοχής.

6. Η αποκατάσταση της οικογενειακής ενότητας των νομίμως διαμενόντων μεταναστών και των προσφύγων με τη διαδικασία της οικογενειακής συνένωσης ενισχύει την πολιτική της ένταξης στην κοινωνία υποδοχής και αποβαίνει προς όφελος της κοινωνικής συνοχής.

---

<sup>1</sup> Υιοθετήθηκε από τη Συνέλευση στις 23.11.2004. Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή.

<sup>2</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: βλέπε ΕΔΠΑ 2002.

7. Σημειώνεται ότι σε ευρωπαϊκό επίπεδο δεν έχει υιοθετηθεί ορισμός της έννοιας της «οικογένειας» στην οποία στηρίζεται η οικογενειακή συνένωση. Εν προκειμένω, η έννοια της οικογένειας ποικίλλει ανάλογα με την αξία και τη σημασία που αποδίδονται στην αρχή της εξάρτησης.

8. Με την υπ' αριθμ. 1327 (1997) Σύστασή της για την προστασία και την ενίσχυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη η Συνέλευση κάλεσε τα κράτη μέλη να «συμπεριλάβουν» στην έννοια της οικογένειας του αιτούντα άσυλο, τα μέλη της *de facto* (φυσικής) οικογένειας, για παράδειγμα το σύντροφο ή τα βιολογικά παιδιά του αιτούντα άσυλο ή ακόμη τα ηλικιωμένα ή ανάπηρα ή καθ' οιονδήποτε τρόπο εξαρτώμενα μέλη.

9. Η Συνέλευση σημειώνει με ανησυχία ότι κάποια κράτη μέλη έχουν την τάση να αναθεωρούν τη μεταναστευτική πολιτική τους εισάγοντας περιοριστικές προϋποθέσεις στο δικαίωμα στην οικογενειακή συνένωση.

10. Καλωσορίζοντας την πρόσφατη Οδηγία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το δικαίωμα στην οικογενειακή συνένωση (2003/86/EK) η οποία αναγνωρίζει προνομιακή μεταχείριση στους πρόσφυγες η Συνέλευση εκφράζει τη λύπη της επειδή η Οδηγία αυτή δεν αναγνωρίζει το δικαίωμα στην οικογενειακή συνένωση στους δικαιούχους της επικουρικής προστασίας ούτε προτείνει εναρμονισμένες διατάξεις όσον αφορά στις προϋποθέσεις, στις διαδικασίες, στις προθεσμίες χορήγησης του καθεστώτος του κατοίκου και των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτό.

11. Επίσης, η Συνέλευση εκτιμά ότι η αυστηρή εφαρμογή κάποιων διατάξεων που εισάγουν εξαιρέσεις επιτρέποντας στα κράτη να επιβάλουν προϋποθέσεις οικονομικών πόρων και στέγασης, κριτήρια ένταξης ή ακόμα ηλικιακά όρια για την υποβολή της αίτησης μπορεί να απειλήσει το δικαίωμα στο σεβασμό της οικογενειακής ζωής και ειδικότερα τα αναγνωρισμένα δικαιώματα των παιδιών και να επιτείνει τον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού κάποιων πολιτών τρίτων κρατών.

12. Κατά συνέπεια, η Συνέλευση συστήνει στην Επιτροπή Υπουργών:

i) να επιβλέπει με ιδιαίτερη προσοχή τη συμμόρφωση των κρατών μελών με τα διεθνή νομικά κείμενα που προστατεύουν την οικογενειακή συνένωση και ειδικότερα με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τις σχετικές συστάσεις της Επιτροπής Υπουργών για το θέμα αυτό,

ii) να συντάξει σχέδιο πρότασης για την εναρμόνιση και την εφαρμογή των πολιτικών οικογενειακής συνένωσης των κρατών μελών και να υιοθετήσει κοινό ορισμό για την έννοια της οικογένειας και τους κανόνες

που διέπουν ειδικές περιπτώσεις με βάση τις συστάσεις που αναφέρονται στη συνέχεια υπό στοιχείο iii),

iii) στο μεταξύ να απευθύνει σύσταση στα κράτη μέλη καλώντας τα:

α) να εφαρμόζουν, όταν είναι εφικτό και προσηκόν, ευρεία ερμηνεία της έννοιας της «οικογένειας» και ειδικότερα να συμπεριλαμβάνουν στον ορισμό της τα μέλη της φυσικής οικογένειας, τους συντρόφους που δεν έχουν συνάψει γάμο, συμπεριλαμβανομένων των συντρόφων ιδίου φύλου, τα παιδιά που έχουν γεννηθεί εκτός γάμου, τα παιδιά των οποίων την επιμέλεια ασκούν και οι δύο γονείς, τα ενήλικα τέκνα και τους γονείς που εξαρτώνται από τον ενδιαφερόμενο,

β) να αναγνωρίσουν το δικαίωμα στην οικογενειακή συνένωση στους αλλοδαπούς δικαιούχους του καθεστώτος της επικουρικής προστασίας,

γ) να προβλέψουν την αιτιολογημένη απόρριψη της αίτησης για οικογενειακή συνένωση και να διασφαλίσουν τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά της απορριπτικής απόφασης ενώπιον ανεξάρτητου οργάνου,

δ) να επιβάλουν ευνοϊκότερες προϋποθέσεις στους αιτούντες όσον αφορά τις οικονομικές εγγυήσεις, την ιατρική ασφάλιση και τη στέγαση και ιδίως, να αποτρέπουν τη διακριτική μεταχείριση των μεταναστριών και των γυναικών προσφύγων που μπορεί να είναι αποτέλεσμα της εφαρμογής τους,

ε) να διευκολύνουν τις διοικητικές διαδικασίες, καθιστώντας τις απλές και διαφανείς και να εναρμονίσουν σε ευρωπαϊκό επίπεδο τις περιόδους αναμονής περιορίζοντάς τις κατ' ανώτατο όριο στους δώδεκα μήνες και να μην θεωρούν ως λόγο απόρριψης της αίτησης την παράλειψη κατάθεσης κάποιων αιτούμενων εγγράφων που δεν είναι αναγκαία για την απόδειξη των προϋποθέσεων για την οικογενειακή συνένωση,

στ) να εξετάζουν τις αιτήσεις οικογενειακής συνένωσης με πνεύμα θετικό και ανθρωπιστικό, παρέχοντας την αναγκαία στήριξη σε όλες τις ευάλωτες ομάδες και εφαρμόζοντας τα κατάλληλα μέτρα συνδρομής στους πρόσφυγες λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές δυσκολίες που αντιμετωπίζουν,

η) σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για λόγους ανθρωπιστικούς να διευκολύνουν, παραπέμποντας στη Σύσταση 1596 (2003) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για την κατάσταση των νεαρών μεταναστών στην Ευρώπη<sup>1</sup>, τη δυνατότητα οικογενειακής συνένωσης πριν την ολοκλήρωση

---

<sup>1</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: βλέπε ΕΔΠΑ 2003.

της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, που μπορεί να είναι χρονοβόρα,

θ) να μην επαναπροωθούν, σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και παραπέμποντας στο άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τους παράνομους μετανάστες ή τους απορριφθέντες αιτούντες άσυλο εάν η επαναπροώθησή τους απειλεί την ενότητα των οικογενειών τους και να επιλύουν το πρόβλημα νομιμοποιώντας την παραμονή τους για ανθρωπιστικούς λόγους,

ι) να μην επαναπροωθούν στις χώρες καταγωγής τους νόμιμα διαμένοντες μετανάστες και πρόσφυγες μετά την έκτιση της ποινής τους όταν επίκεντρο των βασικών οικογενειακών τους δεσμών είναι η χώρα υποδοχής και να μην απορρίπτουν τις αιτήσεις για οικογενειακή συνένωση αποκλειστικά λόγω της ποινικής κατάστασης του αιτούντα,

κ) να χορηγούν στα μέλη της οικογένειας που συνενούνται νομικό καθεστώς που τους επιτρέπει να ενταχθούν πλήρως στην κοινωνία της χώρας υποδοχής και να προάγουν τη χορήγηση αυτοτελούς άδειας διαμονής στους συζύγους, στους μη νυμφευμένους συντρόφους και στα παιδιά που ενηλικιώνονται ώστε να προστατεύονται σε περίπτωση απέλασης, διαζυγίου, χωρισμού ή θανάτου του μέλους από το οποίο εξαρτούν την παραμονή τους,

λ) να διασφαλίσουν τον εντοπισμό των περιπτώσεων της ενδο-οικογενειακής κακομεταχείρισης και την αντιμετώπισή τους με δίκαιο και ανθρώπινο τρόπο και ειδικότερα να μην επαναπροωθούνται χωρίς τη συναίνεσή τους στις χώρες καταγωγής τους οι γυναίκες που είναι θύματα της ενδο-οικογενειακής βίας ή αναγκαστικών γάμων,

μ) να επιτρέπουν στα μέλη της οικογένειας των πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη να εργάζονται ως μισθωτοί ή ως αυτό-απασχολούμενοι από την έκδοση της άδειας διαμονής,

ν) να υιοθετήσουν ειδικά προγράμματα για την ένταξη των οικογενειών που έχουν συνενωθεί.

Απόφαση 1404 (2004)<sup>1</sup>**Η ανθρωπιστική κατάσταση των εκτοπισμένων Τσετσένων**

1. Η Συνέλευση αναφέρεται στην υπ' αριθμ. 1402 (2004) Απόφασή της και στην υπ' αριθμ. 1678 (2004) Σύστασή της για την πολιτική κατάσταση στη Δημοκρατία της Τσετσενίας: μέτρα που αποβλέπουν στην ενίσχυση της δημοκρατικής σταθερότητας σύμφωνα με τους κανόνες του Συμβουλίου της Ευρώπης και στην υπ' αριθμ. 1403 (2004) Απόφασή της καθώς και στην υπ' αριθμ. 1679<sup>2</sup> (2004) Σύστασή της για την κατάσταση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στη Δημοκρατία της Τσετσενίας.

2. Η Συνέλευση υπογραμμίζει τη σημασία των ανθρωπιστικών πτυχών του πολέμου στην Τσετσενία, που πρέπει να αντιμετωπιστούν ανεξάρτητα από τις πολιτικές εκτιμήσεις. Πρόκειται ειδικότερα για την ιδιαίτερα επικίνδυνη κατάσταση των προσφύγων και των εκτοπισμένων εντός της περιοχής καταγωγής τους. Λόγω του πολέμου 30.000 έως 50.000 εκτοπισμένοι από την Τσετσενία συνεχίζουν να ζουν στην Ινγκουσέτια και κάποιες άλλες χιλιάδες ζουν αλλού, σε άλλες περιοχές της Ομοσπονδίας της Ρωσίας. Στην πλειοψηφία τους όσοι επέστρεψαν στην Τσετσενία δεν εγκαταστάθηκαν στις πατρογονικές εστίες.

3. Η Συνέλευση ανησυχεί γιατί πληροφορήθηκε από αρκετές μη κυβερνητικές οργανώσεις ότι σε αντίθεση σε τις συστάσεις της οι αρχές άσκησαν συχνά αδικαιολόγητη πίεση στους εκτοπισμένους Τσετσένους που ζουν στην Ινγκουσέτια προκειμένου να τους ενθαρρύνουν να επιστρέψουν στην Τσετσενία παραβλέποντας την εξαιρετικά περίπλοκη κατάσταση ασφάλειας και τα ανθρωπιστικής φύσης προβλήματα που αντιμετωπίζει ο πληθυσμός σ' αυτήν τη δημοκρατία.

4. Η Συνέλευση διαπιστώνει ότι έπαυσαν να λειτουργούν στην Ινγκουσέτια οι καταυλισμοί όπου οι συνθήκες υποδοχής των προσφύγων χαρακτηρίζονταν ανεπαρκείς και συχνά ανησυχητικές.

5. Μετά την τρομοκρατική επίθεση της 21<sup>ης</sup> και της 22ας Ιουνίου 2004 ιδιαίτερη ανησυχία προκαλεί η ανθρωπιστική κατάσταση των εκτοπισμένων Τσετσένων στην Ινγκουσέτια. Η Συνέλευση καλεί τις ρωσικές αρχές να διασφαλίσουν ότι δεν θα ασκηθούν αλόγιστα ποινικές διώξεις σε βάρος των εκτοπισμένων και ότι οι δυνάμεις ασφαλείας δεν θα εφαρμόσουν απερίσκεπτα μέτρα εκφοβισμού.

---

<sup>1</sup> Υιοθετήθηκε από τη Συνέλευση στις 7.10.2004 κατά την 30<sup>η</sup> συνεδρίαση. Απόδοση στα ελληνικά: Έρικα Καλαντζή. Βλέπε επίσης στον ιστοχώρο του Συμβουλίου της Ευρώπης τη Σύσταση 1679 (2004) «Η κατάσταση των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη Δημοκρατία της Τσετσενίας»

6. Η Συνέλευση συγχαίρει τις αρχές της Ινγκουσέτια για τις προσπάθειες που κατέβαλαν για την ομαλοποίηση των συνθηκών διαβίωσης των προσφύγων, ιδιαίτερα για την ανοικοδόμηση κτημάτων (όπου δημιουργήθηκαν «οικισμοί») προς στέγαση των εκτοπισμένων Τσετσένων.

7. Η Συνέλευση σημειώνει με ανησυχία ότι τα κατάλοιπα της προ-piska (άδειας παραμονής) πλήττουν τις αρχές της ελευθερίας της κυκλοφορίας και της ελευθερίας της επιλογής του τόπου κατοικίας στο εσωτερικό της χώρας.

8. Η ανθρωπιστική κατάσταση και η κατάσταση ασφαλείας δεν είναι ικανοποιητικές. Όσοι επιστρέφουν ζουν σε επικίνδυνες συνθήκες και παρά τη σχετική πρόοδο οι εγκαταστάσεις κοινής ωφελείας ειδικά όσες αφορούν στις υπηρεσίες υγείας και εκπαίδευσης είναι ανεπαρκείς. Η πρόσβαση στην ανθρωπιστική βοήθεια πλήττεται από τους περιορισμούς ασφαλείας και από άλλα γραφειοκρατικά εμπόδια. Όμως, πρέπει να υπογραμμισθεί η λειτουργία μηχανισμού καταβολής αποζημιώσεων στις οικογένειες που εκδιώχθηκαν από τις εστίες τους και τις περιουσίες τους.

9. Η Συνέλευση αναγνωρίζει τις προσπάθειες των ρωσικών αρχών για την προώθηση της ανοικοδόμησης της κατεστραμμένης Δημοκρατίας. Όμως, από αρκετές πληροφορίες συνάγεται ότι συνεχίζουν να αποτελούν πρόβλημα η υποχρέωση απολογισμού και ο έλεγχος των δαπανών.

10. Η Συνέλευση καλεί τις ρωσικές αρχές:

i) να απέχουν από την άσκηση κάθε μορφής πίεσης στους εκτοπισμένους Τσετσένους που αποβλέπει στον εξαναγκασμό τους να επιστρέψουν στη Δημοκρατία της Τσετσενίας,

ii) να διατηρήσουν την ανθρωπιστική βοήθεια στους εκτοπισμένους Τσετσένους που ζουν εκτός της Τσετσενίας, ειδικότερα στην Ινγκουσέτια,

iii) να διασφαλίσουν ότι όλες οι επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων των «ειδικών» και «κατευθυνόμενων» επιχειρήσεων, οι ανακρίσεις και οι κατ' οίκον έρευνες που πραγματοποιούν η αστυνομία και οι στρατιωτικές αρχές μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 21<sup>ης</sup> και της 22ας Ιουνίου 2004 διεξάγονται με τρόπο προσήκοντα, με γνώμονα την προστασία και το σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου,

iv) να αναθεωρήσουν τη νομοθεσία και τις διοικητικές πρακτικές ώστε να εγγυηθούν το δικαίωμα της κυκλοφορίας και της επιλογής του τόπου κατοικίας στην Ομοσπονδία της Ρωσίας,

v) να αναθεωρήσουν τη νομοθεσία για το καθεστώς και τα κοινωνικά επιδόματα που καταβάλλονται στους εκτοπισμένους,

vi) να εφαρμόσουν αποτελεσματικότερα το μηχανισμό αποζημίωσης για τις περιπτώσεις απώλειας περιουσίας και στέγης,

vii) να εντείνουν τις προσπάθειές τους για τη βελτίωση της ασφαλείας στην περιοχή, διασφαλίζοντας την υποχρέωση των ομοσπονδιακών



ενόπλων δυνάμεων να είναι υπόλογοι για τις πράξεις τους και να εγγυηθούν την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου,

viii) να εντείνουν τις προσπάθειες της ανοικοδόμησης και της παροχής της ανθρωπιστικής βοήθειας ανάγοντάς την σε υποχρέωση ευθύνης και υπάγοντάς την σε αποτελεσματικό και διαφανή έλεγχο,

ix) να άρουν τα υπάρχοντα γραφειοκρατικά εμπόδια και να απλοποιήσουν τις ρυθμίσεις για την πρόσβαση και τις παρεμβάσεις των ανθρωπιστικών οργανώσεων στη Δημοκρατία της Τσετσενίας και στην Ινγκουσετία, ειδικότερα να επανεκτιμήσουν τα περιοριστικά μέτρα που εφαρμόζουν κατά την εξέταση των αιτήσεων των μη κυβερνητικών οργανώσεων για υλοποίηση και παρακολούθηση των προγραμμάτων παροχής βοήθειας, για την παροχή αδειών διόδου και χρήσης των ραδιοσυχνοτήτων για τις επικοινωνίες καθώς και κατά τις διαδικασίες ελέγχου,

x) να βελτιώσουν τις συνθήκες διαβίωσης στα «προσωρινά κέντρα στέγασης»,

xi) να εξετάσουν τη δυνατότητα προσχώρησης στη Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης προκειμένου να επωφεληθούν από τις οικονομικές δυνατότητας που παρέχει για την ανοικοδόμηση της Τσετσενίας.

11. Η Συνέλευση καλεί τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης:

i) να διατηρήσουν τη βοήθεια που παρέχουν στους εκτοπισμένους στην Τσετσενία και στην Ινγκουσετία,

ii) να αυξήσουν την οικονομική εισφορά τους για την ανοικοδόμηση της Τσετσενίας,

iii) να προάγουν την ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών στην Τσετσενία,

iv) να εγγυηθούν ότι κάθε αιτών άσυλο από την Τσετσενία έχει πρόσβαση σε δίκαιη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα,

v) να διασφαλίζουν ότι οι πρόσφυγες που έχουν διαφύγει από τον πόλεμο δεν αναγκάζονται να επιστρέψουν στην Τσετσενία ή σε άλλες περιοχές της Ομοσπονδίας της Ρωσίας εφόσον δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις που επιτρέπουν την βιώσιμη επαν-εγκατάστασή τους, σε συνθήκες ασφάλειας και αξιοπρέπειας.

12. Επίσης, η Συνέλευση καλεί:

i) τον Επίτροπο για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης να συνεχίσει να παρακολουθεί την κατάσταση των δικαιωμάτων των εκτοπισμένων στην Ομοσπονδία της Ρωσίας Τσετσένων,

ii) την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης να αναζητήσει πόρους για το σχέδιο μακροπρόθεσμης ανασυγκρότησης της Τσετσενίας,

iii) το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Εξουσιών του Συμβουλίου της Ευρώπης να εξετάσει τη δυνατότητα παροχής βοήθειας στους πρόσφυγες και στους εκτοπισμένους Τσετσένους μέσω της συνεργασίας των ευρωπαϊκών πόλεων και των κοινοτήτων του Βόρειου Καυκάσου, ειδικότερα αυτών που δέχονται εκτοπισμένους.

13. Η Συνέλευση συνυπογράφει τις προσπάθειες της Επιτροπής Μετανάστευσης, Προσφύγων και Πληθυσμού καθώς και της Γραμματείας της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης που στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους διοργανώνουν τη σύγκληση, το συντομότερο δυνατόν, διάσκεψης, προκειμένου να εξετάσουν οι συμμετέχοντες – μη κυβερνητικές οργανώσεις, διεθνείς ανθρωπιστικοί οργανισμοί και οι ενδιαφερόμενες κυβερνητικές και διακυβερνητικές αρχές – με ποιόν τρόπο μπορούν να συγκεντρωθούν και να αξιοποιηθούν αποτελεσματικά οι αναγκαίοι πόροι για την αποκατάσταση και την ανασυγκρότηση της Δημοκρατίας της Τσετσενίας.

14. Η Συνέλευση επαναβεβαιώνει την υποστήριξή της στις δραστηριότητες της Διεθνούς Επιτροπής του Ερυθρού Σταυρού για όσους στερούνται την προσωπική τους ελευθερία στο πλαίσιο της κατάστασης που επικρατεί στο Βόρειο Καύκασο.

**Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 29.4.2004**  
**«Για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και**  
**το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων**  
**ως προσφύγων ή ως προσώπων**  
**που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους»**  
*Επίσημη Εφημερίδα, L 304 της 30/9/2004*

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ  
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη:  
τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ιδίως το άρθρο 63 σημείο 1 στοιχείο γ), σημείο 2 στοιχείο α) και σημείο 3 στοιχείο α),  
την πρόταση της Επιτροπής<sup>1</sup>,  
τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>2</sup>,  
τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής<sup>3</sup>,  
τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών<sup>4</sup>,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) Η κοινή πολιτική ασύλου, που περιλαμβάνει το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα για το άσυλο, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του στόχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ανοικτού σε εκείνους οι οποίοι, αναγκασμένοι από τις περιστάσεις, αναζητούν νομίμως προστασία στην Κοινότητα.

<sup>1</sup> ΕΕ C 51 Ε της 26.2.2002, σ. 325.

<sup>2</sup> ΕΕ C 300 Ε της 11.12.2003, σ. 25.

<sup>3</sup> ΕΕ C 221 της 17.9.2002, σ. 43.

<sup>4</sup> ΕΕ C 278 της 14.11.2002, σ. 44.

(2) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά την έκτακτη σύνοδο στο Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, συμφώνησε να καταβληθεί προσπάθεια για τη θέσπιση κοινού ευρωπαϊκού συστήματος για το άσυλο, με βάση την πλήρη και συνολική εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης, της 28ης Ιουλίου 1951, σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων (εφεξής «Σύμβαση της Γενεύης»), όπως συμπληρώθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967 (εφεξής «Πρωτόκολλο»), επιβεβαιώνοντας έτσι την αρχή της μη επαναπροώθησης και διασφαλίζοντας ότι κανείς δεν αποστέλλεται πίσω σε μέρος όπου θα υφίστατο διώξεις.

(3) Η Σύμβαση της Γενεύης και το σχετικό πρωτόκολλο αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς νομικού καθεστώτος για την προστασία των προσφύγων.

(4) Στα συμπεράσματα του Τάμπερε αναφέρεται ότι το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα για το άσυλο θα πρέπει βραχυπρόθεσμα να περιλαμβάνει την προσέγγιση των κανόνων που διέπουν την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος πρόσφυγα.

(5) Στα συμπεράσματα του Τάμπερε επισημαίνεται περαιτέρω ότι οι κανόνες σχετικά με το καθεστώς πρόσφυγα είναι σκόπιμο να συμπληρώνονται από μέτρα σχετικά με επικουρικές μορφές προστασίας που να χορηγούν το κατάλληλο καθεστώς σε κάθε πρόσωπο που έχει ανάγκη προστασίας.

(6) Κύριος στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η διασφάλιση, αφενός, ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν κοινά κριτήρια για τον προσδιορισμό των προσώπων που χρήζουν όντως διεθνούς προστασίας και, αφετέρου, ότι τα εν λόγω πρόσωπα έχουν πρόσβαση σε ελάχιστο επίπεδο παροχών σε όλα τα κράτη μέλη.

(7) Η προσέγγιση των διατάξεων των σχετικών με τη χορήγηση και το περιεχόμενο του καθεστώτος πρόσφυγα και του καθεστώτος επικουρικής προστασίας εκτιμάται ότι θα συμβάλει στον περιορισμό των δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων άσυλο μεταξύ κρατών μελών, όταν οι εν λόγω μετακινήσεις οφείλονται αποκλειστικά στις διαφορές μεταξύ των κατά τόπους νομικών πλαισίων.

(8) Οι ελάχιστες απαιτήσεις, εκ της φύσεώς τους, ενέχουν τη δυνατότητα για τα κράτη μέλη να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ περισσότερο ευνοϊκές διατάξεις για τους υπηκόους τρίτων χωρών ή τους απάτριδες που αιτούνται διεθνή προστασία από κράτος μέλος, οσάκις το εν λόγω αίτημα νοείται ως στηριζόμενο στο γεγονός ότι το

ενδιαφερόμενο πρόσωπο είτε είναι πρόσφυγας κατά την έννοια του άρθρου 1Α της Σύμβασης της Γενεύης είτε χρήζει διεθνούς προστασίας γι' άλλους λόγους.

(9) Οι υπήκοοι τρίτων χωρών ή οι ανιθαγενείς η παραμονή των οποίων στο έδαφος των κρατών μελών επιτρέπεται όχι για λόγους οφειλομένους στην ανάγκη διεθνούς προστασίας, αλλά βάσει δικριτικής ευχέρειας για ανθρωπιστικούς λόγους ή λόγους συμπονοιας, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας.

(10) Η παρούσα οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και συνάδει με τις αρχές που αναγνωρίζονται, ιδίως, στον «Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Ειδικότερα, η παρούσα οδηγία σκοπεί να διασφαλίσει τον πλήρη σεβασμό της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας και του δικαιώματος ασύλου των αιτούντων άσυλο και των μελών της οικογενείας τους που τους συνοδεύουν.

(11) Όσον αφορά τη μεταχείριση των προσώπων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη δεσμεύονται από υποχρεώσεις που υπέχουν από πράξεις διεθνούς δικαίου στις οποίες είναι μέρη και οι οποίες απαγορεύουν τις διακρίσεις.

(12) Το «βέλτιστο συμφέρον του παιδιού» θα πρέπει να αποτελεί πρωταρχικό μέλημα των κρατών μελών κατά την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας.

(13) Η παρούσα οδηγία δεν θίγει το πρωτόκολλο σχετικά με το δικαίωμα ασύλου των υπηκόων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο προσαρτάται στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

(14) Η αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα είναι πράξη με αναγνωριστικό χαρακτήρα.

(15) Οι διαβουλεύσεις με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες μπορεί να παρέχουν πολύτιμες οδηγίες προς τα κράτη μέλη για τη χορήγηση ή μη του καθεστώτος πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβασης της Γενεύης.

(16) Είναι σκόπιμη η θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για τον ορισμό και το περιεχόμενο του καθεστώτος πρόσφυγα, ούτως ώστε οι αρμόδιοι εθνικοί φορείς των κρατών μελών να καθοδηγούνται κατά την εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης.

(17) Είναι αναγκαίο να θεσπισθούν κοινά κριτήρια για την αναγνώριση των αιτούντων άσυλο ως προσφύγων κατά την έννοια του άρθρου 1 της Σύμβασης της Γενεύης.

(18) Ειδικότερα, είναι αναγκαίο να καθιερωθεί κοινή αντίληψη των εννοιών της *επί τόπου* ανακάλυψης ανάγκης παροχής προστασίας, των πηγών βλάβης ή προστασίας, της εγχώριας προστασίας και της δίωξης, περιλαμβανομένων των λόγων δίωξης.

(19) Προστασία μπορεί να παρέχεται όχι μόνον από το κράτος, αλλά

και από ομάδες ή οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένων διεθνών οργανισμών, οι οποίες πληρούν τις προϋποθέσεις της παρούσας οδηγίας και ελέγχουν περιοχή ή ευρύτερο χώρο εντός του εδάφους του κράτους.

(20) Οσάκις αξιολογούνται αιτήματα ανηλίκων για παροχή διεθνούς προστασίας, τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις μορφές δίωξης που αφορούν ειδικά τα παιδιά.

(21) Είναι εξίσου αναγκαίο να καθιερωθεί κοινή εννοιολογική αντίληψη του λόγου δίωξης που στηρίζεται στην «ιδιότητα μέλους συγκεκριμένης κοινωνικής ομάδας».

(22) Πράξεις αντιβαίνουσες προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών εκτίθενται στο προοίμιο και στα άρθρα 1 και 2 του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στις αποφάσεις των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με μέτρα καταπολέμησης της τρομοκρατίας, οι οποίες δηλώνουν ότι «οι τρομοκρατικές πράξεις, μέθοδοι και πρακτικές αντιβαίνουν προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών» και ότι «η ενσυνείδητη χρηματοδότηση, ο σχεδιασμός και η εξώθηση σε τρομοκρατικές πράξεις αντιβαίνουν ομοίως στους σκοπούς και στις αρχές των Ηνωμένων Εθνών».

(23) Όπως αναφέρεται στο άρθρο 14, ο όρος «καθεστώς» μπορεί επίσης να περιλαμβάνει το καθεστώς πρόσφυγα.

(24) Είναι επίσης σκόπιμο να θεσπισθούν ελάχιστες απαιτήσεις για τον ορισμό και το περιεχόμενο του καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Η επικουρική προστασία θα πρέπει να είναι συμπληρωματική και πρόσθετη σε σχέση με το καθεστώς προστασίας των προσφύγων που έχει θεσμοθετηθεί με τη Σύμβαση της Γενεύης.

(25) Είναι αναγκαίο να θεσπισθούν κριτήρια βάσει των οποίων θα αποφασίζεται αν οι αιτούντες διεθνή προστασία δικαιούνται ή όχι επικουρικής προστασίας. Τα εν λόγω κριτήρια θα πρέπει να αντλούνται από τις διεθνείς υποχρεώσεις που απορρέουν από νομικά κείμενα περί δικαιωμάτων του ανθρώπου και τις πρακτικές που υφίστανται στα κράτη μέλη.

(26) Οι κίνδυνοι στους οποίους εκτίθεται εν γένει ο πληθυσμός ή τμήμα του πληθυσμού μιας χώρας δεν συνιστούν συνήθως, αυτοί καθαυτοί, προσωπική απειλή που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως σοβαρή βλάβη.

(27) Τα μέλη της οικογένειας, λόγω της σχέσης τους με τον πρόσφυγα και μόνο, εκτίθενται συνήθως σε διώξεις κατά τρόπον που να μπορεί να αποτελέσει βάση για τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα.

(28) Η έννοια της εθνικής ασφάλειας και της δημόσιας τάξης καλύπτει επίσης τις περιπτώσεις στις οποίες υπήκοος τρίτης χώρας ανήκει σε οργάνωση που υποστηρίζει

τη διεθνή τρομοκρατία ή υποστηρίζει οργάνωση αυτού του είδους.

(29) Καίτοι τα ευεργετήματα που παρέχονται στα μέλη της οικογένειας δικαιούχων του καθεστώτος της επικουρικής προστασίας δεν ταυτίζονται κατ' ανάγκη με τα παρεχόμενα στον πληρούντα τις προϋποθέσεις δικαιούχο, πρέπει, εντούτοις, να είναι δίκαια σε σύγκριση προς τα ευεργετήματα που απολαμβάνουν οι δικαιούχοι του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

(30) Εντός των ορίων των διεθνών υποχρεώσεων, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι η παροχή ευεργετημάτων όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, τις κοινωνικές παροχές, την ιατρική περίθαλψη και την πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης προϋποθέτει την προηγούμενη χορήγηση άδειας παραμονής.

(31) Η οδηγία αυτή δεν ισχύει προκειμένου για χρηματικές παροχές από τα κράτη μέλη για την προαγωγή της εκπαίδευσης και της κατάρτισης.

(32) Οι πρακτικές δυσκολίες τις οποίες αντιμετωπίζουν οι δικαιούχοι του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας για την αναγνώριση αλλοδαπών πτυχίων, πιστοποιητικών και λοιπών αποδεικτικών επίσημων τίτλων θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη.

(33) Είναι σκόπιμο, ιδίως προκειμένου να αποφεύγονται οι κοινωνικές δυσχέρειες, να προβλέπεται

υπέρ των δικαιούχων του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας ή άνευ διακρίσεων παροχή επαρκούς κοινωνικής συνδρομής και επαρκών μέσων διαβίωσης στο πλαίσιο της κοινωνικής αρωγής.

(34) Όσον αφορά την κοινωνική αρωγή και την ιατρική περίθαλψη, οι διαδικασίες και λεπτομέρειες της παροχής των βασικών ευεργετημάτων θα πρέπει να καθορίζονται από το εθνικό δίκαιο. Η δυνατότητα περιορισμού των ευεργετημάτων για τους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας στα βασικά εξ αυτών πρέπει να γίνεται κατανοητή υπό την έννοια ότι τα εν λόγω ευεργετήματα καλύπτουν τουλάχιστον την ελάχιστη στήριξη του εισοδήματος, την αρωγή σε περίπτωση ασθένειας, κύησης και γονικής μέριμνας, καθώς και χορηγούνται στους υπηκόους σύμφωνα με τη νομοθεσία του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους.

(35) Η πρόσβαση στην ιατρική περίθαλψη, συμπεριλαμβανομένης της περίθαλψης όσον αφορά τη σωματική και την ψυχική υγεία, θα πρέπει να εξασφαλίζεται στους δικαιούχους καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας.

(36) Η εφαρμογή της παρούσας οδηγίας θα πρέπει να αξιολογείται κατά τακτά διαστήματα, λαμβανομένης ιδίως υπόψη της εξέλιξης των διεθνών υποχρεώσεων των κρατών μελών όσον αφορά τη μη επαναπροώθηση, της εξέλιξης της αγοράς εργασίας στα κράτη μέλη,

καθώς και της ανάπτυξης κοινών βασικών αρχών όσον αφορά την κοινωνική ένταξη.

(37) Δεδομένου ότι, οι στόχοι της προτεινόμενης οδηγίας, ήτοι η θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την παροχή διεθνούς προστασίας από τα κράτη μέλη σε υπηκόους τρίτων χωρών και σε απάτριδες, δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και συνεπώς, λόγω της κλίμακας και των συνεπειών της παρούσας οδηγίας, μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα από την Κοινότητα, η Κοινότητα μπορεί να λάβει μέτρα, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας όπως διατυπώνεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας όπως διατυπώνεται στο εν λόγω άρθρο η παρούσα οδηγία δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων αυτών.

(38) Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, το οποίο είναι προσαρτημένο στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Ηνωμένο Βασίλειο γνωστοποίησε, με την από 28 Ιανουαρίου 2002 επιστολή του, την επιθυμία του να συμμετάσχει στη θέσπιση και την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας.

(39) Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, το οποίο είναι προσαρτη-

μένο στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Ιρλανδία γνωστοποίησε, με την από 13 Φεβρουαρίου 2002 επιστολή της, την επιθυμία της να συμμετάσχει στη θέσπιση και την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας.

(40) Σύμφωνα με τα άρθρα 1 και 2 του Πρωτοκόλλου για τη θέση της Δανίας, το οποίο είναι προσαρτημένο στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Δανία δεν συμμετέχει στη θέσπιση της παρούσας οδηγίας και, συνεπώς, δεν δεσμεύεται από αυτήν, ούτε υπόκειται στην εφαρμογή της,

Εξέδωσε την παρούσα οδηγία:

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής  
**Άρθρο 1.** – Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι η θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους και ο καθορισμός του περιεχομένου της παρεχόμενης προστασίας.

#### Ορισμοί

**Άρθρο 2.** – Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

α) «διεθνής προστασία», το καθεστώς πρόσφυγα και το καθεστώς επικουρικής προστασίας, όπως ορίζονται στα στοιχεία δ) και στ),

β) «Σύμβαση της Γενεύης», η Σύμβαση περί του καθεστώτος των προσφύγων που υπεγράφη στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951, όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967,

γ) «πρόσφυγας», ο υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος, συνεπεία βάσιμου φόβου διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, ιθαγένειας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, ευρίσκεται εκτός της χώρας της ιθαγένειάς του και δεν είναι σε θέση ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας ή ο ανιθαγενής ο οποίος, ευρισκόμενος εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του για τους ίδιους προαναφερθέντες λόγους, δεν είναι σε θέση ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτήν και στον οποίο δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 12,

δ) «καθεστώς πρόσφυγα», η εκ μέρους κράτους μέλους αναγνώριση υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς ως πρόσφυγα,

ε) «πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία», ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, αλλά σε σχέση με τον οποίο υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστευτεί ότι, εάν ο ενδιαφερόμενος επιστρέψει στη χώρα της καταγωγής του ή, στην περίπτωση ανιθαγενούς, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους



διαμονής του, θα αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη, όπως ορίζεται στο άρθρο 15, και στον οποίο δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 17 παράγραφοι 1 και 2, και που και δεν είναι σε θέση ή, λόγω του κινδύνου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας,

στ) «καθεστώς επικουρικής προστασίας», η εκ μέρους κράτους μέλους αναγνώριση υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς ως προσώπου που δικαιούται επικουρική προστασία,

ζ) «αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας», η αίτηση παροχής προστασίας από κράτος μέλος που υποβάλλει υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής, ο οποίος μπορεί να θεωρηθεί ότι αιτείται καθεστώς πρόσφυγα ή καθεστώς επικουρικής προστασίας και ο οποίος δεν αιτείται ρητώς να του παρασχεθεί άλλη μορφή προστασίας, μη εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, δυναμένη να ζητηθεί αυτοτελώς,

η) «μέλη της οικογένειας», εφόσον η οικογένεια υπήρχε ήδη στη χώρα καταγωγής, τα ακόλουθα μέλη της οικογένειας του δικαιούχου καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας τα οποία ευρίσκονται στο ίδιο κράτος μέλος σε σχέση με την αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας:

- ο/η σύζυγος του δικαιούχου καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας ή ο/η σύντροφος που διατηρεί σταθερή σχέση με το εν

λόγω πρόσωπο σε ελεύθερη ένωση, υπό την προϋπόθεση ότι η νομοθεσία ή η πρακτική του οικείου κράτους μέλους αντιμετωπίζει τα άγαμα ζεύγη κατά τρόπο παρόμοιο με τον ισχύοντα για τα έγγαμα ζεύγη βάσει του δικαίου καταστάσεως αλλοδαπών,

- τα ανήλικα τέκνα του ζεύγους της πρώτης περίπτωσης ή του δικαιούχου καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας, υπό την προϋπόθεση ότι είναι άγαμα και εξαρτημένα, ασχέτως αν γεννήθηκαν εντός ή εκτός γάμου ή αν είναι υιοθετημένα, όπως ορίζεται από την εθνική νομοθεσία,

θ) «ασυνόδευτοι ανήλικοι», οι υπήκοοι τρίτης χώρας ή οι ανιθαγενείς ηλικίας κάτω των δεκαοκτώ ετών, οι οποίοι καταφθάνουν στο έδαφος των κρατών μελών χωρίς να συνοδεύονται από ενήλικα υπεύθυνο για αυτούς βάσει νόμου ή εθίμου και για όσον χρόνο δεν έχουν τεθεί υπό την ουσιαστική φροντίδα ενός τέτοιου προσώπου· ο όρος καλύπτει επίσης τους ανήλικους που αφέθηκαν ασυνόδευτοι κατόπιν της εισόδου τους στο έδαφος των κρατών μελών,

ι) «άδεια παραμονής», κάθε άδεια η οποία εκδίδεται από τις αρχές ενός κράτους μέλους, σύμφωνα με τον τύπο που προβλέπει η νομοθεσία του εν λόγω κράτους και η οποία επιτρέπει σε υπήκοο τρίτης χώρας ή ανιθαγενή τη διαμονή στο έδαφός του·

ια) «χώρα καταγωγής», η χώρα ή οι χώρες της ιθαγένειας ή, για τους

ανιθαγενείς, της προηγούμενης συνήθους διαμονής.

Ευνοϊκότερες διατάξεις

**Άρθρο 3.** - Τα κράτη μέλη δύνανται να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ ευνοϊκότερες διατάξεις για να καθορίζουν το ποιος δικαιούται να θεωρηθεί πρόσφυγας ή πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία και το περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας, υπό την προϋπόθεση ότι οι διατάξεις αυτές συνάδουν με την παρούσα οδηγία.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ II

### ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Αξιολόγηση των γεγονότων και περιστάσεων

**Άρθρο 4.** - 1. Τα κράτη μέλη μπορούν να κρίνουν ότι εναπόκειται στον αιτούντα να υποβάλει το συντομότερο δυνατόν όλα τα στοιχεία που απαιτούνται για την τεκμηρίωση της αίτησης διεθνούς προστασίας. Αποτελεί καθήκον των κρατών μελών να αξιολογούν, σε συνεργασία με τον αιτούντα, τα συναφή στοιχεία της αίτησής του.

2. Τα αναφερόμενα στην παράγραφο 1 στοιχεία συνίστανται σε δηλώσεις του αιτούντος και σε όλα τα έγγραφα που έχει ο αιτών στη διάθεσή του σχετικά με την ηλικία του, το προσωπικό του ιστορικό καθώς και το ιστορικό των οικείων συγγενών του, την ταυτότητα, την (τις) ιθαγένεια(-ες), τη (τις) χώρα(-ες) και το (τα) μέρος(-η) προηγούμενης διαμονής του, προηγούμενες

αιτήσεις ασύλου, τα δρομολόγια που ακολούθησε, το δελτίο ταυτότητας και τα ταξιδιωτικά του έγγραφα και τους λόγους για τους οποίους ζητεί διεθνή προστασία.

3. Η αξιολόγηση της αίτησης διεθνούς προστασίας θα πρέπει να γίνεται σε εξατομικευμένη βάση και να περιλαμβάνει τη συνεκτίμηση:

α) όλων των συναφών στοιχείων που σχετίζονται με τη χώρα καταγωγής κατά τον χρόνο λήψης απόφασης σχετικά με την αίτηση, συμπεριλαμβανομένων των νόμων και των κανονισμών στη χώρα καταγωγής και του τρόπου εφαρμογής τους,

β) των συναφών δηλώσεων και εγγράφων που υπέβαλε ο αιτών, συμπεριλαμβανομένων στοιχείων σχετικά με το εάν ο αιτών έχει ήδη ή ενδέχεται να υποστεί δίωξη ή σοβαρή βλάβη,

γ) την ατομική κατάσταση και τις προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος, συμπεριλαμβανομένων παραγόντων όπως το προσωπικό ιστορικό, το φύλο και η ηλικία, ούτως ώστε να εκτιμηθεί εάν, βάσει των προσωπικών περιστάσεων του αιτούντος, οι πράξεις στις οποίες έχει ήδη ή θα μπορούσε να εκτεθεί ισοδυναμούν με δίωξη ή σοβαρή βλάβη,

δ) εάν οι δραστηριότητες του αιτούντος από τότε που εγκατέλειψε τη χώρα καταγωγής του ανελήφθησαν με αποκλειστικό ή κύριο σκοπό τη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών για την υποβολή

αίτησης διεθνούς προστασίας, ούτως ώστε να εκτιμηθεί εάν ο ενδιαφερόμενος θα εκτεθεί, συνεπεία των δραστηριοτήτων αυτών, σε δίωξη ή σοβαρή βλάβη σε περίπτωση επιστροφής του στην εν λόγω χώρα,

ε) εάν θα ήταν εύλογο να αναμένεται ότι ο αιτών θα θέσει εαυτόν υπό την προστασία άλλης χώρας την ιθαγένεια της οποίας θα μπορούσε να διεκδικήσει.

4. Το γεγονός ότι ο αιτών έχει ήδη υποστεί δίωξη ή σοβαρή βλάβη ή άμεσες απειλές τέτοιας δίωξης ή βλάβης αποτελεί σοβαρή ένδειξη ότι είναι βάσιμος ο φόβος του αιτούντος ότι θα υποστεί δίωξη ή ότι διατρέχει πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης, εκτός εάν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι για να πιστεύει κανείς ότι η εν λόγω δίωξη ή σοβαρή βλάβη δεν θα επαναληφθεί.

5. Οσάκις τα κράτη μέλη εφαρμόζουν την αρχή σύμφωνα με την οποία εναπόκειται στον αιτούντα να τεκμηριώσει την αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας και οσάκις ορισμένες πτυχές των δηλώσεων του αιτούντος δεν τεκμηριώνονται με έγγραφα ή άλλες αποδείξεις, οι πτυχές αυτές δεν χρειάζονται επιβεβαίωση, όταν πληρούνται οι ακόλουθοι όροι:

α) ο αιτών έχει καταβάλει πραγματική προσπάθεια να τεκμηριώσει την αίτησή του,

β) έχουν υποβληθεί όλα τα συναφή στοιχεία, τα οποία έχει ο αιτών στη διάθεσή του και έχει δοθεί ικανοποιητική εξήγηση για την τυχόν

έλλειψη άλλων λυσιτελών στοιχείων,

γ) οι δηλώσεις του αιτούντος θεωρούνται συνεπείς και ευλογοφανείς και δεν έρχονται σε αντίθεση με διαθέσιμα ειδικά και γενικά στοιχεία που αφορούν την περίπτωση του,

δ) ο αιτών αιτήθηκε την παροχή διεθνούς προστασίας το νωρίτερο δυνατόν, εκτός εάν αποδειξει ότι υπήρχε σοβαρός λόγος που τον εμπόδιζε να το πράξει,

ε) η γενική αξιοπιστία του αιτούντος είναι αποδεδειγμένη.

Ανάγκες παροχής διεθνούς προστασίας οι οποίες ανακύπτουν επιτόπου

**Άρθρο 5.** – 1. Ο βάσιμος φόβος διώξεως ή ο πραγματικός κίνδυνος σοβαρής βλάβης μπορεί να στηρίζεται σε γεγονότα τα οποία επήλθαν μετά την αναχώρηση του αιτούντος από τη χώρα καταγωγής του.

2. Ο βάσιμος φόβος διώξεως ή ο πραγματικός κίνδυνος σοβαρής βλάβης μπορεί να στηρίζεται σε δραστηριότητες στις οποίες ο αιτών επιδόθηκε μετά την αναχώρησή του από τη χώρα καταγωγής, ιδίως εάν αποδεικνύεται ότι οι δραστηριότητες τις οποίες επικαλείται αποτελούν εκδήλωση και προέκταση πεποιθήσεων ή προσανατολισμών τις οποίες ο αιτών είχε ήδη στη χώρα καταγωγής.

3. Με την επιφύλαξη των διατάξεων της Σύμβασης της Γενεύης, τα κράτη μέλη μπορούν να καθορί-

ζουν ότι δεν αναγνωρίζεται καταρχήν καθεστώς πρόσφυγα στον αιτούντα που υποβάλλει μεταγενέστερη αίτηση, εάν ο κίνδυνος δίωξης βασίζεται σε περιστάσεις που ο αιτών προκάλεσε εσκεμμένως μετά την αναχώρησή του από τη χώρα καταγωγής.

Φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης  
**Άρθρο 6.** – Στους φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης συμπεριλαμβάνονται:

- α) το κράτος,
- β) ομάδες ή οργανώσεις που ελέγχουν το κράτος ή ουσιώδες μέρος του εδάφους του κράτους,
- γ) μη κρατικοί φορείς, εάν μπορεί να καταδειχθεί ότι οι φορείς που αναφέρονται υπό στοιχεία α) και β), περιλαμβανομένων των διεθνών οργανισμών, δεν είναι σε θέση ή δεν επιθυμούν να παράσχουν προστασία κατά της δίωξης ή της σοβαρής βλάβης, όπως ορίζεται με το άρθρο 7.

Φορείς προστασίας

**Άρθρο 7.** – 1. Προστασία μπορεί να παρέχεται από:

- α) το κράτος, ή
  - β) ομάδες ή οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένων διεθνών οργανισμών, που ελέγχουν το κράτος ή ουσιώδες μέρος του εδάφους του κράτους.
2. Προστασία παρέχεται κατά κανόνα όταν οι φορείς της παραγράφου 1 λαμβάνουν εύλογα μέτρα για να αποτρέψουν τη δίωξη ή την πρόκληση σοβαρής βλάβης, μετα-

ξύ άλλων με τη λειτουργία αποτελεσματικού νομικού συστήματος για τον εντοπισμό, την ποινική δίωξη και τον κολασμό πράξεων που συνιστούν δίωξη ή σοβαρή βλάβη, και ο αιτών έχει πρόσβαση στην προστασία αυτή.

3. Οσάκις τα κράτη μέλη αξιολογούν εάν διεθνής οργάνωση ελέγχει ένα κράτος ή ουσιώδες μέρος του εδάφους του και παρέχει προστασία όπως περιγράφεται στην παράγραφο 2, λαμβάνουν υπόψη τυχόν κατευθυντήριες γραμμές που παρέχονται σε οικείες πράξεις του Συμβουλίου.

Εγχώρια προστασία

**Άρθρο 8.** – 1. Στα πλαίσια της αξιολόγησης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν ότι ο αιτών δεν χρήζει διεθνούς προστασίας εάν σε τμήμα της χώρας καταγωγής δεν υφίσταται βάσιμος φόβος δίωξης ή πραγματικός κίνδυνος πρόκλησης σοβαρής βλάβης, είναι δε ευλόγως αναμενόμενο ο αιτών να παραμείνει στο τμήμα αυτό της χώρας.

2. Εξετάζοντας εάν η κατάσταση σε τμήμα της χώρας καταγωγής αντιστοιχεί στην περιγραφόμενη με την παράγραφο 1, τα κράτη μέλη, κατά τον χρόνο λήψεως της απόφασης επί της αιτήσεως, λαμβάνουν υπόψη τις γενικές περιστάσεις που επικρατούν στο εν λόγω τμήμα της χώρας και τις προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος.

3. Η παράγραφος 1 μπορεί να εφαρμόζεται παρά τα τεχνικά εμπόδια δια επιστροφής.

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ  
ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΤΟΥ  
ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΠΡΟΣΦΥΓΑ**

**Πράξεις δίωξης**

**Άρθρο 9.** - 1. Οι πράξεις διώξεως κατά την έννοια του άρθρου 1Α της Σύμβασης της Γενεύης πρέπει:

α) να είναι αρκούντως σοβαρές λόγω της φύσης ή της επανάληψής τους ώστε να συνιστούν σοβαρή παραβίαση βασικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ειδικά των δικαιωμάτων από τα οποία δεν χωρεί παρέκκλιση βάσει του άρθρου 15 παράγραφος 2 της ευρωπαϊκής σύμβασης για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, ή  
β) να αποτελούν σώρευση διαφόρων μέτρων συμπεριλαμβανομένων παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η οποία να είναι αρκούντως σοβαρή ούτως ώστε να θίγεται ένα άτομο κατά τρόπο αντίστοιχο με τον αναφερόμενο στο στοιχείο α).

2. Οι πράξεις που μπορούν να χαρακτηρισθούν ως πράξεις δίωξης σύμφωνα με την παράγραφο 1 μπορούν μεταξύ άλλων να έχουν τη μορφή:

α) πράξεων σωματικής ή ψυχικής βίας, συμπεριλαμβανομένων πράξεων σεξουαλικής βίας,  
β) νομικών, διοικητικών, αστυνομικών ή/και δικαστικών μέτρων, τα οποία εισάγουν διακρίσεις αφεαυ-

τά ή εφαρμόζονται κατά τρόπο εισάγοντα διακρίσεις,

γ) ποινικής δίωξης ή επιβολής ποινής η οποία είναι δυσανάλογη ή μεροληπτική,

δ) άρνησης ένδικων μέσων με αποτέλεσμα την επιβολή δυσανάλογης ή μεροληπτικής ποινής,

ε) ποινικής δίωξης ή επιβολής ποινής για την άρνηση εκπλήρωσης στρατιωτικής θητείας σε σύρραξη, εάν η εκπλήρωση της στρατιωτικής θητείας θα συμπεριλάμβανε εγκλήματα ή πράξεις που εμπίπτουν στις ρήτρες εξαίρεσης που προβλέπονται στο άρθρο 12 παράγραφος 2,

στ) πράξεων που στοχεύουν το φύλο ή τα παιδιά.

3. Σύμφωνα με το άρθρο 2 στοιχείο γ) πρέπει να υπάρχει συσχετισμός μεταξύ των λόγων που αναφέρονται στο άρθρο 12 και των πράξεων δίωξης όπως ορίζονται στην παράγραφο 1.

**Λόγοι δίωξης**

**Άρθρο 10.** - 1. Κατά την αξιολόγηση των λόγων της δίωξης, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τα ακόλουθα στοιχεία:

α) η έννοια της φυλής περιλαμβάνει το στοιχείο του χρώματος, της καταγωγής ή του γεγονότος ότι το άτομο ανήκει σε συγκεκριμένη εθνοτική ομάδα,

β) η έννοια της θρησκείας περιλαμβάνει ιδίως την υιοθέτηση θείστικων, αγνωστικιστικών ή αθεϊστικών πεποιθήσεων, τη συμμετοχή σε τυπική λατρεία, σε ιδιωτικό

ή δημόσιο χώρο, είτε κατά μόνος είτε σε κοινωνία με άλλους, την αποχή από τη λατρεία αυτή, άλλες θρησκευτικές πράξεις ή εκδηλώσεις απόψεων ή μορφές ατομικής ή συλλογικής συμπεριφοράς που στηρίζονται σε ή υπαγορεύονται από θρησκευτικές πεποιθήσεις,

γ) η έννοια της ιθαγένειας δεν περιορίζεται μόνο στην ιδιότητα του πολίτη ή την έλλειψή της, αλλά περιλαμβάνει ιδίως την ιδιότητα του μέλους μίας ομάδας η οποία προσδιορίζεται από την πολιτιστική, εθνοτική ή γλωσσική της ταυτότητα, τις κοινές γεωγραφικές ή πολιτικές καταβολές ή τη σχέση της με τον πληθυσμό άλλης χώρας,

δ) η ομάδα θεωρείται ως ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα όταν, μεταξύ άλλων:

- τα μέλη της ομάδας αυτής έχουν κοινά εγγενή χαρακτηριστικά ή κοινό ιστορικό παρελθόν το οποίο δεν μπορεί να μεταβληθεί ή έχουν από κοινού χαρακτηριστικά ή πεποιθήσεις τόσο θεμελιώδους σημασίας για την ταυτότητα ή τη συνείδηση ώστε ένα πρόσωπο να μην πρέπει να αναγκάζεται να τις αποκηρύξει και

- η ομάδα έχει ιδιαίτερη ταυτότητα στην οικεία χώρα, διότι γίνεται αντιληπτή ως διαφορετική ομάδα από τον περιβάλλοντα κοινωνικό χώρο.

ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν στη χώρα καταγωγής μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα μπορεί να περιλαμβάνει ομάδα που βασίζεται στο κοινό χαρακτηριστικό

του γενετήσιου προσανατολισμού. Ο γενετήσιος προσανατολισμός δεν μπορεί να νοηθεί ως περιλαμβανών πράξεις θεωρούμενες αξιόποινες κατά το εθνικό δίκαιο των κρατών μελών. Μπορούν να λαμβάνονται υπόψη πτωχές συνδεόμενες με το φύλο, χωρίς να αποτελούν αυτές καθ' εαυτές τεκμήριο της εφαρμογής του παρόντος άρθρου,

ε) η έννοια των πολιτικών πεποιθήσεων περιλαμβάνει ιδίως την υποστήριξη άποψης, ιδέας ή πεποιθήσεως επί ζητήματος που σχετίζεται με τους ενδεχόμενους φορείς δίωξης του άρθρου 9 και με τις πολιτικές ή τις μεθόδους τους, ανεξαρτήτως του εάν ο αιτών έχει εκδηλώσει εμπράκτως την εν λόγω άποψη, ιδέα ή πεποίθηση.

2. Κατά την αξιολόγηση του βασιμίου του φόβου του αιτούντος ότι θα υποστεί δίωξη, δεν ασκεί επιρροή το εάν ο αιτών χαρακτηρίζεται πράγματι από το φυλετικό, θρησκευτικό, εθνικό, κοινωνικό ή πολιτικό στοιχείο, το οποίο προκαλεί τη δίωξη, υπό την προϋπόθεση ότι το χαρακτηριστικό αυτό του αποδίδεται από τον δράστη της δίωξης.

#### Παύση

**Άρθρο 11-** 1. Ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής παύει να είναι πρόσφυγας εάν:

α) εξασφαλίσει εκ νέου οικειοθελώς την προστασία της χώρας της ιθαγένειας, ή

β) ανακτήσει οικειοθελώς την ιθαγένεια που απώλεσε κατά το παρελθόν, ή  
 γ) αποκτήσει νέα ιθαγένεια και απολαύει της προστασίας της χώρας που του χορήγησε τη νέα ιθαγένεια, ή  
 δ) έχει εγκατασταθεί εκ νέου οικειοθελώς στη χώρα που είχε εγκαταλείψει ή εκτός της οποίας είχε παραμείνει εξαιτίας του φόβου ότι θα υποστεί δίωξη, ή  
 ε) δεν μπορεί πλέον να εξακολουθεί να αρνείται την προστασία που του παρέχει η χώρα της ιθαγένειας, διότι έχουν παύσει να υφίστανται οι συνθήκες που οδήγησαν στην αναγνώρισή του ως πρόσφυγα,  
 στ) στην περίπτωση των ανιθαγενών, εάν αποκτήσει τη δυνατότητα να επιστρέψει στη χώρα της πρώην συνήθους διαμονής του διότι έχουν παύσει να υφίστανται οι συνθήκες που οδήγησαν στην αναγνώρισή του ως πρόσφυγα.

2. Για την εφαρμογή των στοιχείων ε) και στ) της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον η μεταβολή των συνθηκών είναι τόσο ουσιαστικής και μη προσωρινής φύσεως, ώστε ο φόβος του πρόσφυγα ότι θα υποστεί δίωξεις να μην μπορεί πλέον να θεωρείται βάσιμος.

Αποκλεισμός από το  
καθεστώς πρόσφυγα

**Άρθρο 12.** – 1. Υπήκοος τρίτης χώρας η ανιθαγενής αποκλείεται από το καθεστώς πρόσφυγα εφόσον:

α) εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 1Δ, της σύμβασης της Γενεύης, το οποίο αφορά την παροχή προστασίας ή συνδρομής από όργανα ή οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών, εκτός της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Σε περίπτωση που η εν λόγω προστασία ή συνδρομή έχει παύσει για οποιοδήποτε λόγο, χωρίς να έχει διευθετηθεί οριστικά η κατάσταση των προσώπων αυτών σύμφωνα με τα οικεία ψηφίσματα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, τα πρόσωπα αυτά θα δικαιούνται αυτοδικαίως τα ευεργετήματα της παρούσας οδηγίας,

β) αναγνωρίζεται από τις αρμόδιες αρχές της χώρας όπου έχει μετοικήσει ως έχοντα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την κατοχή της ιθαγένειας της εν λόγω χώρας ή δικαιώματα και υποχρεώσεις αντίστοιχα προς αυτά.

2. Υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής αποκλείεται από το καθεστώς πρόσφυγα όταν υπάρχουν σοβαροί λόγοι να πιστευτεί ότι:

α) έχει διαπράξει έγκλημα κατά της ειρήνης, έγκλημα πολέμου ή έγκλημα κατά της ανθρωπότητας, όπως ορίζονται στις διεθνείς συμβάσεις που έχουν καταρτισθεί με σκοπό τη θέσπιση διατάξεων σχετικών με τα εγκλήματα αυτά,

β) έχει διαπράξει σοβαρό μη πολιτικό έγκλημα εκτός της χώρας ασύλου πριν γίνει δεκτός ως πρόσφυγας, ήτοι κατά τον χρόνο έκ-

δοσης άδειας παραμονής βασιμμένης στην αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα ιδιαίτερα σκληρές πράξεις, έστω και αν διαπράττονται με υποτιθέμενο πολιτικό στόχο, μπορούν να χαρακτηρισθούν ως σοβαρά μη πολιτικά εγκλήματα,

γ) είναι ένοχος πράξεων που αντιβαίνουν προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών όπως ορίζονται στο προοίμιο και στα άρθρα 1 και 2 του καταστατικού χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

3. Η παράγραφος 2 έχει εφαρμογή σε άτομα τα οποία είναι ηθικοί αυτουργοί ή συμμετέχουν άλλως στη διάπραξη των προβλεπομένων στην εν λόγω παράγραφο εγκλημάτων ή πράξεων.

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΡΟΣΦΥΓΑ

##### Χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα

**Άρθρο 13.-** Τα κράτη μέλη χορηγούν το καθεστώς πρόσφυγα σε υπηκόους τρίτων χωρών ή σε ανιθαγενείς που πληρούν τις οικείες προϋποθέσεις σύμφωνα με τα κεφάλαια II και III.

##### Ανάκληση, τερματισμός ή άρνηση ανανέωσης του καθεστώτος πρόσφυγα

**Άρθρο 14. –** 1. Όσον αφορά αιτήσεις διεθνούς προστασίας οι οποίες υποβάλλονται μετά την έναρξη ισχύος της παρούσης οδηγίας, τα κράτη μέλη ανακαλούν, τερματίζουν ή αρνούνται να ανανεώσουν

το καθεστώς πρόσφυγα ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς, το οποίο έχει χορηγηθεί από κυβερνητικό, διοικητικό, δικαστικό ή οιονεί δικαστικό όργανο, εφόσον το πρόσωπο αυτό παύσει να είναι πρόσφυγας σύμφωνα με το άρθρο 11.

2. Με την επιφύλαξη του καθήκοντος του πρόσφυγα, σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1, να αποκαλύπτει κάθε σχετικό στοιχείο και να προσκομίζει κάθε σχετικό έγγραφο το οποίο έχει στη διάθεσή του, το κράτος μέλος που χορήγησε το καθεστώς πρόσφυγα καταδεικνύει σε εξατομικευμένη βάση ότι ο ενδιαφερόμενος έχει παύσει να είναι πρόσφυγας ή δεν υπήρξε ποτέ πρόσφυγας σύμφωνα με την παράγραφο 1.

3. Τα κράτη μέλη ανακαλούν, τερματίζουν ή αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς πρόσφυγα ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς εάν, αφού του χορηγήθηκε το καθεστώς πρόσφυγα, το οικείο κράτος μέλος αποδείξει ότι:

α) το εν λόγω πρόσωπο θα έπρεπε να είχε αποκλεισθεί ή αποκλείεται από το καθεστώς πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 12,

β) η εκ μέρους του ενδιαφερομένου διαστρέβλωση ή παράλειψη γεγονότων, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης πλαστών εγγράφων, υπήρξε αποφασιστική για τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα.

4. Τα κράτη μέλη δύνανται να ανακαλούν, να τερματίζουν ή να αρνούνται να ανανεώσουν το κα-



θεστώς που χορηγήθηκε σε πρόσφυγα από κυβερνητικό, διοικητικό, δικαστικό ή οιοσδήποτε δικαστικό όργανο, όταν:

α) μπορεί για εύλογους λόγους να θεωρηθεί ότι το πρόσωπο αυτό συνιστά κίνδυνο για την ασφάλεια του κράτους μέλους στο οποίο ευρίσκεται,

β) το πρόσωπο αυτό, έχοντας καταδικασθεί τελεσίδικα για τη διάπραξη ιδιαίτερα σοβαρού εγκλήματος, συνιστά κίνδυνο για την κοινωνία του εν λόγω κράτους μέλους.

5. Στις περιπτώσεις της παραγράφου 4, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν να μην χορηγήσουν καθεστώς σε πρόσφυγα, όταν δεν έχει ληφθεί ακόμα τέτοια απόφαση.

6. Τα πρόσωπα στα οποία έχουν εφαρμογή οι παράγραφοι 4 ή 5 απολαμβάνουν δικαιωμάτων που προβλέπονται ή είναι ανάλογα των προβλεπομένων στα άρθρα 3, 4, 16, 22, 31, 32 και 33 της Σύμβασης της Γενεύης, εφόσον είναι παρόντα στο κράτος μέλος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ V  
ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΠΡΟΣΩΠΟΥ ΩΣ  
ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΥ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗΣ  
ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ  
Σοβαρή βλάβη

**Άρθρο 15.** – Η σοβαρή βλάβη συνίσταται σε:

α) θανατική ποινή ή εκτέλεση, ή  
β) βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμω-

ρία του αιτούντος στη χώρα καταγωγής του, ή

γ) σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω ακριβούς ασκήσεως βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης.

Παύση της  
επικουρικής προστασίας

**Άρθρο 16.** – 1. Ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής παύει να δικαιούται επικουρικής προστασίας όταν οι περιστάσεις οι οποίες οδήγησαν στην αναγνώριση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας έχουν εκλείψει ή έχουν μεταβληθεί σε τέτοιο βαθμό ώστε να μην απαιτείται πλέον προστασία.

2. Κατά την εφαρμογή της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη εξετάζουν εάν η μεταβολή των συνθηκών έχει τόσο ουσιαστικό και μη προσωρινό χαρακτήρα ώστε ο δικαιούχος επικουρικής προστασίας να μην αντιμετωπίζει πλέον πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης.

Αποκλεισμός από την επικουρική  
προστασία

**Άρθρο 17.** – 1. Υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής δεν δικαιούται επικουρική προστασία όταν υπάρχουν σοβαροί λόγοι για να θεωρείται ότι:

α) έχει διαπράξει έγκλημα κατά της ειρήνης, έγκλημα πολέμου ή έγκλημα κατά της ανθρωπότητας, όπως τα εγκλήματα αυτά ορίζονται στις διεθνείς συμβάσεις που έχουν

καταρτισθεί με σκοπό τη θέσπιση διατάξεων σχετικών με τα εγκλήματα αυτά,

β) έχει διαπράξει σοβαρό έγκλημα, γ) είναι ένοχος πράξεων που αντιβαίνουν προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων εθνών όπως ορίζονται στο προοίμιο και στα άρθρα 1 και 2 του καταστατικού χάρτη των Ηνωμένων εθνών,

δ) συνιστά κίνδυνο για την κοινωνία ή για την ασφάλεια του κράτους μέλους στο οποίο βρίσκονται.

2. Η παράγραφος 1 έχει εφαρμογή στα πρόσωπα που είναι ηθικοί αυτουργοί ή συμμετέχουν άλλως στη διάπραξη των εγκλημάτων ή πράξεων που αναφέρονται στην εν λόγω παράγραφο.

3. Τα κράτη μέλη δύνανται να αποκλείουν τους υπηκόους τρίτων χωρών ή τους ανιθαγενείς από το δικαίωμα επικουρικής προστασίας, εάν τα πρόσωπα αυτά διέπραξαν, πριν από την εισδοχή τους στο κράτος μέλος, ένα ή περισσότερα εγκλήματα, εκτός του πεδίου εφαρμογής της παραγράφου 1, τα οποία θα επέσυραν την ποινή της φυλάκισης εάν είχαν διαπραχθεί στο οικείο κράτος μέλος, και εγκατέλειψαν τη χώρα καταγωγής τους αποκλειστικά και μόνο για να αποφύγουν κυρώσεις συνεπεία των εγκλημάτων αυτών.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ VI

### ΚΑΘΕΣΤΩΣ

#### ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας

**Άρθρο 18.** – Τα κράτη μέλη χορηγούν καθεστώς επικουρικής προστασίας σε υπηκόους τρίτων χωρών ή σε ανιθαγενείς που πληρούν τις οικείες προϋποθέσεις σύμφωνα με τα κεφάλαια II και V.

Ανάκληση, τερματισμός ή άρνηση ανανέωσης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας

**Άρθρο 19.** – 1. Όσον αφορά αιτήσεις διεθνούς προστασίας οι οποίες υποβάλλονται μετά την έναρξη ισχύος της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη ανακαλούν, τερματίζουν ή αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς επικουρικής προστασίας ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς, το οποίο χορηγήθηκε από κυβερνητικό, διοικητικό, δικαστικό ή οιονεί δικαστικό όργανο, εφόσον το πρόσωπο αυτό παύσει να δικαιούται επικουρικής προστασίας σύμφωνα με το άρθρο 16.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να ανακαλούν, να τερματίζουν ή να αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς επικουρικής προστασίας ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς, το οποίο χορηγήθηκε από κυβερνητικό, διοικητικό, δικαστικό ή οιονεί δικαστικό όργανο, εφόσον μετά τη χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας το πρόσωπο αυτό θα έπρεπε να είχε απο-

κλεισθεί από το δικαίωμα επικουρικής προστασίας σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγραφος 3.

3. Τα κράτη μέλη ανακαλούν, τερματίζουν ή αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς επικουρικής προστασίας ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ενός ανιθαγενούς, εάν:

α) αφού του αναγνωρισθεί το καθεστώς αυτό, το εν λόγω πρόσωπο έπρεπε να είχε αποκλεισθεί ή αποκλείεται του δικαιώματος επικουρικής προστασίας σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγραφοι 1 και 2,

β) η εκ μέρους του διαστρέβλωση ή παράλειψη γεγονότων, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης πλαστών εγγράφων, υπήρξε αποφασιστική για τη χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

4. Με την επιφύλαξη του καθήκοντος του υπηκόου τρίτης χώρας ή του ανιθαγενούς, σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1, να αποκάλυπτε κάθε σχετικό στοιχείο και να προσκομίζει κάθε σχετικό έγγραφο το οποίο έχει στη διάθεσή του, το κράτος μέλος το οποίο έχει αναγνωρίσει το καθεστώς επικουρικής προστασίας καταδεικνύει σε εξατομικευμένη βάση ότι ο ενδιαφερόμενος έχει παύσει να δικαιούται ή δεν δικαιούται επικουρική προστασία σύμφωνα με τις παραγράφους 1 έως 3 του παρόντος άρθρου.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ VII ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

### Γενικοί κανόνες

**Άρθρο 20.** - 1. Το παρόν κεφάλαιο δεν θίγει τα δικαιώματα που προβλέπονται στη Σύμβαση της Γενεύης.

2. Το παρόν κεφάλαιο έχει εφαρμογή στους πρόσφυγες και στα πρόσωπα που δικαιούνται επικουρική προστασία, εκτός αν ορίζεται άλλως.

3. Κατά την εφαρμογή του παρόντος κεφαλαίου, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη την ειδική κατάσταση ευάλωτων προσώπων, όπως οι ανήλικοι, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, τα πρόσωπα με ειδικές ανάγκες, οι ηλικιωμένοι, οι έγκυοι, οι άγαμοι γονείς που έχουν ανήλικα τέκνα και πρόσωπα που υπήρξαν θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας.

4. Η παράγραφος 3 έχει εφαρμογή μόνο στα πρόσωπα για τα οποία διαπιστώνεται ότι έχουν ειδικές ανάγκες μετά από εξατομικευμένη αξιολόγηση της περίπτωσης τους.

5. Το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού αποτελεί πρωταρχικό μέλημα για τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου που αφορούν ανηλίκους.

6. Τα κράτη μέλη δύνανται να περιορίζουν, εντός των ορίων της σύμβασης της Γενεύης, τα ευεργετήματα του παρόντος κεφαλαίου

τα οποία παρέχονται σε πρόσφυγα, το καθεστώς ως πρόσφυγα του οποίου έχει χορηγηθεί βάσει δραστηριοτήτων στις οποίες επιδόθηκε με μοναδικό ή κύριο σκοπό τη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας.

7. Τα κράτη μέλη δύνανται να περιορίζουν, εντός των ορίων των διεθνών τους υποχρεώσεων, τα ευεργετήματα του παρόντος κεφαλαίου, τα οποία παρέχονται σε πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία, το καθεστώς επικουρικής προστασίας του οποίου έχει χορηγηθεί βάσει δραστηριοτήτων στις οποίες επιδόθηκε με μοναδικό ή κύριο σκοπό τη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών για να αναγνωρισθεί ως πρόσωπο που δικαιούται επικουρικής προστασίας.

#### Προστασία

από την επαναπροώθηση

**Άρθρο 21.** – 1. Τα κράτη μέλη σέβονται την αρχή της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τις διεθνείς τους υποχρεώσεις.

2. Οσάκις δεν απαγορεύεται από τις διεθνείς υποχρεώσεις της παραγράφου 1, ένα κράτος μέλος δύναται να αναπροωθήσει πρόσφυγα, ανεξαρτήτως του αν αναγνωρίζεται επισήμως ως τέτοιος, όταν:

α) υφίστανται εύλογοι λόγοι για να θεωρείται ότι το εν λόγω πρόσωπο αποτελεί κίνδυνο για την ασφάλεια του κράτους μέλους στο οποίο ευρίσκεται, ή

β) δεδομένου ότι έχει καταδικασθεί τελεσίδικα για τη διάπραξη ιδιαίτερα σοβαρού εγκλήματος, συνιστά κίνδυνο για την κοινωνία του κράτους μέλους αυτού.

3. Τα κράτη μέλη δύνανται να ανακαλούν, να τερματίζουν ή να αρνούνται να ανανεώσουν ή να χορηγήσουν την άδεια παραμονής πρόσφυγα επί του οποίου έχει εφαρμογή η παράγραφος 2.

#### Ενημέρωση

**Άρθρο 22.** – Τα κράτη μέλη παρέχουν στα άτομα που έχουν αναγνωρισθεί ως χρήζοντα διεθνούς προστασίας, το συντομότερο δυνατόν μετά τη χορήγηση του αντίστοιχου καθεστώτος, πρόσβαση σε πληροφορίες, σε γλώσσα που πιθανολογείται ότι κατανοούν, σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις από το εν λόγω καθεστώς.

#### Διατήρηση της

οικογενειακής ενότητας

**Άρθρο 23.** – 1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν για τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας.

2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα μέλη της οικογένειας του δικαιούχου του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος της επικουρικής προστασίας, που δεν πληρούν ατομικώς τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση των καθεστώτων αυτών, να δικαιούνται να αιτηθούν τα ευεργετήματα των άρθρων 24 έως 34, σύμφωνα με τις εθνικές διαδικασίες και καθόσον αυτό συμβιβάζεται με το προσωπικό νομικό κα-

θεστώτος του μέλους της οικογένειας.

Όσον αφορά τα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων του καθεστώτος επικουρικής προστασίας, τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίζουν τους όρους που ισχύουν για τα ευεργετήματα αυτά.

Στις περιπτώσεις αυτές, τα κράτη μέλη μεριμνούν ούτως ώστε τα τυχόν παρεχόμενα ευεργετήματα να εξασφαλίζουν ικανοποιητικό βιοτικό επίπεδο.

3. Οι παράγραφοι 1 και 2 δεν έχουν εφαρμογή όταν το μέλος της οικογένειας αποκλείεται ή θα αποκλειόταν από το καθεστώς πρόσφυγα ή το καθεστώς της επικουρικής προστασίας κατ'εφαρμογή των κεφαλαίων III και V.

4. Ανεξαρτήτως των παραγράφων 1 και 2, τα κράτη μέλη δύνανται να αρνούνται, να περιορίζουν ή να ανακαλούν τα προαναφερόμενα ευεργετήματα για λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης.

5. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν ότι το παρόν άρθρο έχει εφαρμογή και σε άλλους στενούς συγγενείς οι οποίοι συγκατακούσαν με την οικογένεια ως τμήμα της κατά τον χρόνο αναχώρησης από τη χώρα καταγωγής, ήταν δε τότε εξαρτημένοι, εν όλω ή κατά κύριο λόγο, από τον δικαιούχο καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας.

Άδειες παραμονής

**Άρθρο 24.** – 1. Το συντομότερο μετά τη χορήγηση του σχετικού

καθεστώτος, με την επιφύλαξη του άρθρου 21 παράγραφος 3 και εάν δεν υφίστανται επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης περί του αντιθέτου, τα κράτη μέλη χορηγούν στους δικαιούχους του καθεστώτος πρόσφυγα άδεια παραμονής, η οποία πρέπει να ισχύει για μία τριετία τουλάχιστον και να είναι ανανεώσιμη. Με την επιφύλαξη του άρθρου 23 παράγραφος 1, η άδεια παραμονής που χορηγείται στα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων του καθεστώτος πρόσφυγα μπορεί να ισχύει για διάστημα μικρότερο των τριών ετών και να είναι ανανεώσιμη.

2. Το συντομότερο μετά την αναγνώριση του σχετικού καθεστώτος τα κράτη μέλη χορηγούν στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας άδεια παραμονής η οποία πρέπει να ισχύει για ένα έτος τουλάχιστον και να είναι ανανεώσιμη εκτός αν επιβάλλουν άλλως επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης.

Ταξιδιωτικό έγγραφο

**Άρθρο 25.** – 1. Τα κράτη μέλη χορηγούν στους δικαιούχους καθεστώτος πρόσφυγα ταξιδιωτικά έγγραφα σύμφωνα με το υπόδειγμα που περιέχεται στο παράρτημα της Σύμβασης της Γενεύης, ούτως ώστε να μπορούν να ταξιδεύσουν στο εξωτερικό, εκτός αν το αντίθετο υπαγορεύεται από επιτακτικούς λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης.

2. Τα κράτη μέλη χορηγούν στους δικαιούχους καθεστώτος επικουρικής προστασίας οι οποίοι αδυνατούν να εξασφαλίσουν εθνικό διαβατήριο, έγγραφο που τους επιτρέπουν να ταξιδεύουν τουλάχιστον όταν προκύπτουν σοβαροί ανθρωπιστικοί λόγοι που απαιτούν την παρουσία τους σε άλλο κράτος, εκτός αν υπαγορεύεται το αντίθετο από επιτακτικούς λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης.

Πρόσβαση στην απασχόληση

**Άρθρο 26.** – 1. Τα κράτη μέλη επιτρέπουν στους δικαιούχους του καθεστώτος πρόσφυγα να ασκούν μισθωτή ή ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα σύμφωνα με τους κανόνες που εφαρμόζονται γενικά στο επάγγελμα και στη δημόσια διοίκηση, αμέσως μετά τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα.

2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να παρέχονται στους δικαιούχους του καθεστώτος πρόσφυγα δυνατότητες να συμμετέχουν σε ορισμένες δραστηριότητες, όπως εκπαιδευτικά προγράμματα για ενήλικες τα οποία σχετίζονται με την απασχόληση, επαγγελματική κατάρτιση και πρακτική εξάσκηση σε χώρους εργασίας, υπό όρους ισοδύναμους με τους ισχύοντες για τους ημεδαπούς.

3. Τα κράτη μέλη επιτρέπουν στους δικαιούχους καθεστώτος επικουρικής προστασίας να ασκούν μισθωτή ή ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα σύμ-

φωνα με τους κανόνες και τους όρους που εφαρμόζονται γενικά στο επάγγελμα και στη δημόσια διοίκηση, αμέσως μετά την αναγνώριση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Η κατάσταση της αγοράς εργασίας στα κράτη μέλη μπορεί να λαμβάνεται υπόψη, μεταξύ άλλων και για τον ενδεχόμενο προσδιορισμό προτεραιοτήτων όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση για περιορισμένο χρονικό διάστημα που καθορίζεται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε ο δικαιούχος του καθεστώτος επικουρικής προστασίας να έχει πρόσβαση σε θέση απασχόλησης για την οποία έχει λάβει προσφορά σύμφωνα με τους εθνικούς κανόνες για τον προσδιορισμό προτεραιοτήτων στην αγορά εργασίας.

4. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι δικαιούχοι καθεστώτος επικουρικής προστασίας να έχουν πρόσβαση σε ορισμένες δραστηριότητες, όπως εκπαιδευτικά προγράμματα για ενήλικες τα οποία σχετίζονται με την απασχόληση, επαγγελματική κατάρτιση και πρακτική εξάσκηση σε χώρους εργασίας, υπό όρους που θα πρέπει να αποφασισθούν από τα κράτη μέλη.

5. Εφαρμόζεται το ισχύον δίκαιο των κρατών μελών σχετικά με την αμοιβή, την πρόσβαση στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης όσον αφορά τη μισθωτή ή ανεξάρτητη δραστηριότητα καθώς και άλλους όρους εργασίας.

Πρόσβαση στην εκπαίδευση  
**Άρθρο 27.** – 1. Τα κράτη μέλη παρέχουν πλήρη πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα σε κάθε ανήλικο στον οποίο έχει χορηγηθεί καθεστώς πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας υπό όρους ίδιους με τους ισχύοντες για τους ημεδαπούς.

2. Τα κράτη μέλη επιτρέπουν στους ενήλικες στους οποίους έχει χορηγηθεί καθεστώς πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας την πρόσβαση στο γενικό εκπαιδευτικό σύστημα και σε προγράμματα περαιτέρω κατάρτισης ή επιμόρφωσης, υπό όρους ίδιους με τους ισχύοντες για τους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.

3. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ίση μεταχείριση μεταξύ των δικαιούχων του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας και ημεδαπών στο πλαίσιο των υφιστάμενων διαδικασιών αναγνώρισης αλλοδαπών πτυχίων, πιστοποιητικών και λοιπών αποδεικτικών επίσημων τίτλων.

#### Κοινωνική αρωγή

**Άρθρο 28.** – 1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι δικαιούχοι καθεστώτος πρόσφυγα και καθεστώτος επικουρικής προστασίας να λαμβάνουν στο κράτος μέλος στο οποίο έχουν χορηγηθεί τα καθεστώτα αυτά την αναγκαία συνδρομή, από άποψη κοινωνικής αρωγής, όπως οι υπήκοοι του εν λόγω κράτους μέλους.

2. Κατ' εξαίρεση από τον γενικό κανόνα της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν την κοινωνική αρωγή που χορηγείται στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας στα βασικά ευεργετήματα, τα οποία θα χορηγούνται στα ίδια επίπεδα και υπό τους ίδιους όρους επιλεξιμότητας που ισχύουν για τους υπηκόους τους.

#### Ιατρική περίθαλψη

**Άρθρο 29.** – 1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι δικαιούχοι καθεστώτος πρόσφυγα και καθεστώτος επικουρικής προστασίας να έχουν πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη υπό όρους ίδιους με τους ισχύοντες για τους υπηκόους του κράτους μέλους που έχει χορηγήσει το καθεστώς αυτό.

2. Κατ' εξαίρεση από τον γενικό κανόνα της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν την ιατρική περίθαλψη που χορηγείται στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας στα βασικά ευεργετήματα, τα οποία θα χορηγούνται στα ίδια επίπεδα και υπό τους ίδιους όρους επιλεξιμότητας που ισχύουν για τους υπηκόους τους.

3. Τα κράτη μέλη παρέχουν, υπό ίδιους όρους επιλεξιμότητας με τους ισχύοντες για τους υπηκόους του κράτους μέλους που έχει χορηγήσει το καθεστώς, επαρκή ιατρική περίθαλψη στους δικαιούχους καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας οι οποίοι έχουν ιδιαί-

τερες ανάγκες, π.χ. τις εγκύους, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, τα πρόσωπα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας ή τους ανηλικούς που υπήρξαν θύματα οποιασδήποτε μορφής κακομεταχείρισης, αμέλειας, εκμετάλλευσης, βασανιστηρίων, βάνανσης, απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης ή που έχουν υποφέρει από ένοπλες συγκρούσεις.

Ασυνόδευτοι ανήλικοι

**Άρθρο 30.** – 1. Το συντομότερο δυνατόν από τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν την εκπροσώπηση των ασυνόδευτων ανηλίκων με το διορισμό κηδεμόνα ή, όπου χρειάζεται, με την ανάθεση της σχετικής ευθύνης σε οργάνωση επιφορτισμένη με τη μέριμνα και την ευημερία ανηλίκων ή με οποιαδήποτε άλλη ενδεδειγμένη μορφή εκπροσώπησης, συμπεριλαμβανομένης της βασιζόμενης στη νομοθεσία ή σε απόφαση Δικαστηρίου.

2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι ανάγκες του ανηλίκου να καλύπτονται δεόντως κατά την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας οδηγίας από τον διορισμένο κηδεμόνα ή εκπρόσωπο. Οι αρμόδιες αρχές αξιολογούν τακτικά την κατάσταση.

3. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι ασυνόδευτοι ανήλικοι να τοποθετούνται είτε:

- α) μαζί με ενήλικους συγγενείς, ή
- β) σε οικογένεια που θα έχει την επιμέλεια του ανηλίκου, ή
- γ) σε ειδικά κέντρα φιλοξενίας ανηλίκων, ή
- δ) σε άλλου είδους καταλύματα κατάλληλα για ανηλικούς.

Εν προκειμένω, οι απόψεις του τέκνου λαμβάνονται υπόψη, ανάλογα με την ηλικία του και το βαθμό ωριμότητάς του.

4. Τα αδέρφια παραμένουν ενωμένα, στο μέτρο του δυνατού, λαμβανομένου υπόψη του μείζονος συμφέροντος του ενδιαφερομένου ανηλίκου και, ειδικότερα, της ηλικίας και του βαθμού ωριμότητάς του/της. Οι μεταβολές κατοικίας των ασυνόδευτων ανηλίκων περιορίζονται στο ελάχιστο.

5. Τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της προστασίας του μείζονος συμφέροντος του ασυνόδευτου ανηλίκου, καταβάλλουν προσπάθεια για τον ταχύτερο δυνατό εντοπισμό των μελών της οικογένειάς του ανηλίκου. Σε περιπτώσεις ενδεχόμενης απειλής κατά της ζωής ή της ακεραιότητας του ανηλίκου ή των στενών συγγενών του, ιδίως εάν έχουν παραμείνει στη χώρα καταγωγής, θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα ούτως ώστε η συλλογή, επεξεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών σχετικών με τα πρόσωπα αυτά να γίνεται σε εμπιστευτική βάση.

6. Τα άτομα που ασχολούνται με ασυνόδευτους ανηλικούς έχουν



ήδη ή λαμβάνουν κατάλληλη κατάρτιση όσον αφορά τις ανάγκες τους.

Πρόσβαση σε κατάλυμα

**Άρθρο 31.** – Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι δικαιούχοι καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας να έχουν πρόσβαση σε κατάλυμα υπό όρους ισοδύναμους με τους ισχύοντες για τους υπηκόους άλλων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο έδαφός τους.

Ελεύθερη κυκλοφορία εντός του κράτους μέλους

**Άρθρο 32.** – Τα κράτη μέλη επιτρέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία εντός του εδάφους τους των δικαιούχων καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας, υπό όρους και περιορισμούς ίδιους με τους ισχύοντες για άλλους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο έδαφός τους.

Πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης

**Άρθρο 33.** – 1. Προκειμένου να διευκολυνθεί η ένταξη των προσφύγων στην κοινωνία, τα κράτη μέλη προβλέπουν προγράμματα ένταξης τα οποία θεωρούν κατάλληλα ή δημιουργούν προϋποθέσεις που εξασφαλίζουν την πρόσβαση σε παρόμοια προγράμματα.

2. Όπου αυτό θεωρείται κατάλληλο από τα κράτη μέλη, παρέχεται πρόσβαση σε προγράμματα ένταξης στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

Επαναπατρισμός

**Άρθρο 34.** – Τα κράτη μέλη δύνανται να παρέχουν συνδρομή στους δικαιούχους καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας οι οποίοι επιθυμούν να επαναπατριστούν.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ VIII

### ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

Συνεργασία

**Άρθρο 35.** – Τα κράτη μέλη ορίζουν εθνικά σημεία επαφής και γνωστοποιούν τη διεύθυνσή τους στην Επιτροπή, η οποία με τη σειρά της την γνωστοποιεί στα υπόλοιπα κράτη μέλη.

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν, σε συνεννόηση με την Επιτροπή, κάθε πρόσφορο μέτρο για την ανάπτυξη απευθείας συνεργασίας και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών.

Προσωπικό

**Άρθρο 36.** – Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι αρχές και οι λοιποί οργανισμοί που εφαρμόζουν την παρούσα οδηγία να έχουν ήδη λάβει την απαραίτητη κατάρτιση και δεσμεύονται από την αρχή της εμπιστευτικότητας όπως ορίζεται στο εθνικό δίκαιο, όσον αφορά κάθε πληροφορία την οποία λαμβάνουν στο πλαίσιο της εργασίας τους.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ IX

### ΤΕΛΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Εκθέσεις

**Άρθρο 37.** – 1. Έως τις 10 Απριλίου 2008 η Επιτροπή υποβάλλει

έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας και προτείνει τυχόν τροποποιήσεις που είναι αναγκαίες. Οι εν λόγω προτάσεις τροποποιήσεων αφορούν κατά προτεραιότητα τα άρθρα 15, 26 και 33. Τα κράτη μέλη διαβιβάζουν στην Επιτροπή όλα τα στοιχεία που είναι χρήσιμα για την κατάρτιση της εν λόγω έκθεσης έως τις 10 Οκτωβρίου 2007 .

2. Μετά την υποβολή της έκθεσης η Επιτροπή υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, τουλάχιστον ανά πενταετία, έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας.

Μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο

**Άρθρο 38.** – 1. Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία έως τις 10 Οκτωβρίου 2006 . Ενημερώνουν αμέσως σχετικά την Επιτροπή.

Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις εν λόγω διατάξεις, αυτές περιέχουν παραπομπή στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από τέτοια παραπομπή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Ο τρόπος της παραπομπής καθορίζεται από τα κράτη μέλη.

2. Τα κράτη μέλη γνωστοποιούν στην Επιτροπή το κείμενο των διατάξεων εσωτερικού δικαίου που θεσπίζουν στον τομέα που διέπεται από την παρούσα οδηγία.

Έναρξη ισχύος

**Άρθρο 39.** – Η παρούσα οδηγία αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή της στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης .

Αποδέκτες

**Άρθρο 40.** – Η παρούσα οδηγία απευθύνεται στα κράτη μέλη σύμφωνα με τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Βρυξέλλες, 29 Απριλίου 2004 .

Για το Συμβούλιο

Ο Πρόεδρος

M. Mc Dowell

**ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ<sup>1</sup>**  
**Της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**  
**Επί της Πρότασης Οδηγίας του Συμβουλίου**  
**«για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους»**

**1. ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΑΠΑΤΡΙΔΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ Η ΩΣ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΠΟΥ ΧΡΗΣΟΥΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΓΙΑ ΑΛΛΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ**

**50 ΕΤΗ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΑΨΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΤΗΣ ΓΕΝΕΥΗΣ:  
Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΠΥΡΗΝΑ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ  
ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΣΥΛΟΥ**

Σύμφωνα με τα Συμπεράσματα της Προεδρίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, που πραγματοποιήθηκε τον Οκτώβριο του 1999, το «κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου» πρέπει να περιλαμβάνει, βραχυπρόθεσμα, μία σαφή και εφαρμόσιμη μέθοδο προσδιορισμού του κράτους που είναι αρμόδιο να εξετάσει την εκάστοτε αίτηση χορήγησης ασύλου, κοινές απαιτήσεις για τη διεξαγωγή δίκαιης και αποτελεσματικής διαδικασίας χορήγησης ασύλου, κοινές ελάχιστες συνθήκες υποδοχής των προσώπων που ζητούν άσυλο, καθώς και την προσέγγιση των κανόνων που ισχύουν για την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα. Συμπληρωματικώς, προβλέπεται να ληφθούν μέτρα σχετικά με επικουρικές μορφές προστασίας, ούτως ώστε κάθε πρόσωπο το οποίο χρήζει τέτοιας προστασίας να υπάγεται στο κατάλληλο καθεστώς. Επιπλέον, στα Συμπεράσματα γίνεται σαφές ότι, πιο μακροπρόθεσμα, η κοινοτική νομοθεσία πρέπει να οδηγήσει στη θέσπιση κοινής διαδικασίας ασύλου και ενιαίου καθεστώτος που να ισχύει σε ολόκληρη την Ένωση για εκείνους στους οποίους χορηγείται άσυλο. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε κάλεσε με έμφαση το Συμβούλιο να εντείνει τις προσπάθειές του για την επίτευξη συμφωνίας σχετικά με το θέμα της προσωρινής προστασίας των εκτοπισθέντων, με βάση την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών.

• Στις 28 Σεπτεμβρίου 2000, το Συμβούλιο εξέδωσε απόφαση (2000/596/ΕΚ) για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρό-

---

<sup>1</sup>COM/2001/0510 - CNS 2001/0207 δημοσιευμένη σε Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 051 E της 26/02/2002 σ. 0325 - 0334

σφυγες ως μέτρο αλληλεγγύης με στόχο τη συμβολή στην εξισορρόπηση των προσπαθειών που καταβάλλουν τα κράτη μέλη για την υποδοχή των προσφύγων και των εκτοπισθέντων και για την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτής.

- Στις 11 Δεκεμβρίου 2000, το Συμβούλιο εξέδωσε κανονισμό (2725/2000/EK) σχετικά με τη θέσπιση του «Eufodac» για την αντιπαράθεση δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου περί καθορισμού του κράτους που είναι αρμόδιο για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου που υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- Στις 20 Ιουλίου 2001, το Συμβούλιο εξέδωσε οδηγία (2001/55/EK) για τις ελάχιστες απαιτήσεις παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής συρροής εκτοπισθέντων και για τα μέτρα που επιδιώκουν τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή αυτών των ατόμων και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής τους.

Εκτός από τις προτάσεις για τη θέσπιση των προαναφερθεισών πράξεων που εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο, η Επιτροπή εξέδωσε:

- στις 20 Σεπτεμβρίου 2000, πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τους ελάχιστους κανόνες για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

- στις 22 Νοεμβρίου 2000, ανακοίνωση για κοινή διαδικασία ασύλου και ενιαίο καθεστώς που να ισχύει σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση για εκείνους στους οποίους έχει χορηγηθεί άσυλο.

- στις 3 Απριλίου 2001, πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη.

- στις 26 Ιουλίου 2001, πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο για την εξέταση αίτησης χορήγησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε ένα κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.

Όπως προβλέπεται στον «Πίνακα αποτελεσμάτων» για την παρακολούθηση της προόδου ενόψει της δημιουργίας ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ο οποίος ενεκρίθη από το Συμβούλιο στις 27 Μαρτίου 2000, η Επιτροπή υποβάλλει σήμερα, κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2001, πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας βάσει άλλων διατάξεων. Η πρόταση συμπληρώνει τις εργασίες της Επιτροπής για τη συγκρότηση της

προταθείσας δέσμης «δομικών ογκόλιθων», που από κοινού συνιστούν το «κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου», του οποίου η καθιέρωση αποφασίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε.

Η παρούσα πρόταση έχει καταρτισθεί με βάση μια σειρά προπαρασκευαστικών εργασιών και έναν όγκο σχετικού υλικού τεκμηρίωσης.

Στα προπαρασκευαστικά στάδια της νομοθετικής διαδικασίας από την οποία προέκυψε η παρούσα πρόταση, η Επιτροπή οργάνωσε μια σειρά διμερών διαβουλεύσεων με τα κράτη μέλη. Οι διαβουλεύσεις αυτές είχαν ως βάση ένα έγγραφο προς συζήτηση, το οποίο συνετάχθη προκειμένου να διευκολυνθούν οι συζητήσεις με τα κράτη μέλη σχετικά με τον καλύτερο δυνατό τρόπο θέσπισης στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθεσίας κανόνων για την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα και επικουρικών καθεστώτων προστασίας.

Στην ανακοίνωσή της του Νοεμβρίου του 2000 με τον τίτλο «Προς μία κοινή διαδικασία ασύλου και ένα ενιαίο καθεστώς που να ισχύει σε ολόκληρη την Ένωση για εκείνους στους οποίους έχει χορηγηθεί άσυλο», η Επιτροπή έγραφε ότι «οι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, οι ενώσεις, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις και οι τοπικές αρχές και κοινότητες πρέπει επίσης να συμπράττουν στο πλαίσιο του νέου συστήματος ως παράγοντες και φορείς αξιών σχετικών με το άσυλο στην Ευρώπη». Εν προκειμένω, η Επιτροπή, με βάση το προαναφερθέν έγγραφο προς συζήτηση, πραγματοποίησε διαβουλεύσεις όχι μόνο με τα κράτη μέλη αλλά και με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, με μη κυβερνητικές οργανώσεις που διαθέτουν εμπειρογνωμοσύνη στο συγκεκριμένο τομέα (π.χ. το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Προσφύγων και Εξόριστων και τη Διεθνή Αμνηστία), με εξειδικευμένες μη κυβερνητικές οργανώσεις («European Women's Lobby», «Save the Children», κ.λπ.), με εμπειρογνώμονες από τον πανεπιστημιακό χώρο (π.χ. με το πανεπιστημιακό δίκτυο «ΟΔΥΣΣΕΥΣ» για την προαγωγή των νομικών σπουδών σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου στην Ευρώπη) και με εκπροσώπους της δικαστικής εξουσίας (π.χ. με τη «Διεθνή ένωση δικαστών που ασχολούνται με το δίκαιο των προσφύγων»).

Στις 23 και 24 Απριλίου 2001 πραγματοποιήθηκε στο Νόρχεπινγκ σεμινάριο με θέμα «Διεθνής προστασία στο πλαίσιο ενιαίας διαδικασίας για το άσυλο». Το σεμινάριο οργανώθηκε από τη σουηδική Προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ασχολήθηκε με τα εξής τρία ζητήματα: ερμηνεία του ορισμού του πρόσφυγα, επικουρικές μορφές προστασίας και ενιαία διαδικασία ασύλου. Οι συζητήσεις που διεξήχθησαν στο πλαίσιο του σεμιναρίου, τα σημαντικότερα πορίσματά του, καθώς επίσης τα διάφορα κατατοπιστικά έγγραφα που εκπονήθηκαν ενόψει του σεμιναρίου αποτέ-

λεσαν σημαντικές πηγές έμπνευσης για την κατάρτιση της παρούσας πρότασης.

Οσάκις αναφέρεται στο ζήτημα του ορισμού του πρόσφυγα, η παρούσα πρόταση στηρίζεται επίσης σε μεγάλο βαθμό σε πρόσφατη πανεπιστημιακή μελέτη η οποία εκπονήθηκε από το Κέντρο Μελετών για τους Πρόσφυγες (Refugee Studies Centre), του Πανεπιστημίου της Οξφόρδης, για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η παρούσα πρόταση περιλαμβάνει τα πορίσματα συνάντησης εμπειρογνομόνων που διοργανώθηκε με σκοπό την ανταλλαγή απόψεων σχετικά με την εν λόγω μελέτη αλλά και σχετικά με ποικίλα άλλα συναφή εθνικά, ευρωπαϊκά και διεθνή κείμενα και νομολογία. Επίσης απηχεί μια σειρά από πρόσφατες συγκριτικές μελέτες του Συμβουλίου και του «Κέντρου πληροφόρησης, μελετών και ανταλλαγών σε θέματα ασύλου» με τις οποίες επιχειρείται ανασκόπηση των πρακτικών των κρατών μελών στον τομέα της επικουρικής προστασίας.

## 2. ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

Αναφορικά με το «κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου», κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε συμφωνήθηκε ότι αυτό «είναι σκοπιο να περιλαμβάνει την προσέγγιση των κανόνων που διέπουν την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα και να συμπληρώνεται από μέτρα σχετικά με επικουρικές μορφές προστασίας, ούτως ώστε κάθε πρόσωπο το οποίο χρήζει τέτοιας προστασίας να υπάγεται στο κατάλληλο καθεστώς». Βασικός στόχος είναι να διασφαλισθεί ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας σε όλα τα κράτη μέλη για τα πρόσωπα που πράγματι χρήζουν προστασίας και να περιορισθούν οι αποκλίσεις μεταξύ των νομοθεσιών και των πρακτικών των κρατών μελών στους συγκεκριμένους τομείς. Επιδιώκεται να εξαλειφθούν στο μέτρο του δυνατού οι όποιες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών οι οποίες δεν συνδέονται αποκλειστικά με οικογενειακούς, πολιτιστικούς ή ιστορικούς παράγοντες και οι οποίες ενδέχεται να επηρεάσουν με τον έναν ή τον άλλο τρόπο τις ροές των αιτούντων άσυλο, οσάκις οι μετακινήσεις των προσώπων αυτών υπαγορεύονται αποκλειστικά και μόνο από τις διαφορές των κατά τόπους νομικών πλαισίων.

Η παρούσα πρόταση αφορά τη θέσπιση ενός μέσου το οποίο θα εντάσσεται στο «πρώτο στάδιο» του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, που θα «εντάσσεται στην πλήρη και ολοκληρωμένη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης, κατά τρόπον ώστε να διασφαλίζεται ότι κανείς δεν θα στέλλεται πίσω σε έναν τόπο όπου ενδέχεται να υποστεί διώξεις, δηλαδή με τη διατήρηση σε ισχύ της αρχής της μη επαναπροώθησης». Για τον σκοπό αυτό, η πρόταση προβλέπει τους κανόνες που εφαρμόζονται

προκειμένου να διαπιστωθεί ποιοι από αυτούς που ζητούν διεθνή προστασία πληρούν τις προϋποθέσεις για να θεωρηθούν πρόσφυγες και ποιοι μπορούν να υπαχθούν σε καθεστώς επικουρικής προστασίας. Η πρόταση δεν καλύπτει τους υπηκόους τρίτων χωρών ή τους απάτριδες που βρίσκονται στο έδαφος κρατών μελών τα οποία προς το παρόν επιτρέπουν την παραμονή των προσώπων αυτών στο έδαφός τους για λόγους που δεν άπτονται της ανάγκης παροχής διεθνούς προστασίας, π.χ. για λόγους αλληλεγγύης ή ανθρωπιστικούς.

Για λόγους μεγαλύτερης εναρμόνισης και περιορισμού των αδικαιολόγητων δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων άσυλο, η παρούσα οδηγία περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με τα ελάχιστα δικαιώματα και ευεργετήματα που απολαμβάνουν όσοι εμπíπτουν στο καθεστώς του πρόσφυγα ή στο καθεστώς επικουρικής προστασίας. Ως επί το πλείστον, τα δικαιώματα και ευεργετήματα που απορρέουν από αμφότερα τα καθεστώτα διεθνούς προστασίας είναι τα ίδια και αντικατοπτρίζουν το γεγονός ότι οι ανάγκες όλων των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας είναι σε γενικές γραμμές παρεμφερείς. Παρόλα αυτά, έχουν προβλεφθεί κάποιες διαφοροποιήσεις, σε αναγνώριση της υπεροχής της Σύμβασης της Γενεύης και λαμβανομένου υπόψη ότι το καθεστώς της επικουρικής προστασίας έχει ως αφετηρία την παραδοχή ότι η ανάγκη για τέτοια προστασία είναι από τη φύση της προσωρινή, καίτοι στην πραγματικότητα αποδεικνύεται συχνά ότι η ανάγκη για επικουρική προστασία διαρκεί επί μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Σε αντιστοιχία με τη θεμελιώδη αυτή παραδοχή και την πραγματικότητα, η δυνατότητα αξίωσης μερικών σημαντικών δικαιωμάτων και ευεργετημάτων έχει προσλάβει χαρακτήρα προσάυξησης, υπό την έννοια ότι για να μπορέσει ένας δικαιούχος επικουρικής προστασίας να τα διεκδικήσει πρέπει προηγουμένως να συμπληρώσει ένα σύντομο χρονικό διάστημα νομιμοποίησης.

Η παρούσα πρόταση δεν περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τις διαδικαστικές πτυχές της χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα και του καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Οι διαδικασίες που ισχύουν για τους αιτούντες άσυλο καθορίζονται στην πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα. Σύμφωνα με το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας, η εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας ως προς αιτήσεις παροχής διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται χωρίς άμεση επίκληση της Σύμβασης της Γενεύης είναι προαιρετική. Η ρύθμιση αυτή δημιουργεί ένα δυνητικό χάσμα στο ευρωπαϊκό καθεστώς προστασίας και επιτρέπει τη διατήρηση των αποκλίσεων που χαρακτηρίζουν την πρακτική των κρατών μελών στον συγκεκριμένο τομέα, πράγμα που ενδέχεται να επηρεάσει αρνητικά τον στό-

χο του περιορισμού των αθέμιτων δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων άσυλο στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για τον λόγο αυτό, τα κράτη μέλη παροτρύνονται να εφαρμόζουν κατά παρόμοιο τρόπο το προαιρετικό άρθρο 3 της πρότασης οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα ως προς όλες τις αιτήσεις παροχής διεθνούς προστασίας, και τούτο προς χάριν της εναρμόνισης.

Στην ανακοίνωση περί ασύλου, η Επιτροπή αναφέρει ότι κατά το πέρας του πρώτου αυτού σταδίου της διαδικασίας εναρμόνισης της πολιτικής ασύλου της ΕΕ, και μάλιστα ανεξάρτητα από το αποτέλεσμα, θα είναι αναγκαίο να εξετασθεί η δυνατότητα ανάπτυξης μηχανισμών με στόχο τη διόρθωση ορισμένων διαφορών που ενδεχομένως εξακολουθούν να υφίστανται ή την πρόληψη του φαινομένου της αποκλίνουσας ερμηνείας της κοινοτικής νομοθεσίας. Στην ίδια ανακοίνωση επισημαίνονταν ήδη και ορισμένα ειδικά ερωτήματα τα οποία χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης και άπτονται των θεμάτων που καλύπτει η παρούσα πρόταση, όπως είναι: Είναι σκόπιμο να θεσπίσει η ΕΕ στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθεσίας το καθεστώς που προβλέπει η Σύμβαση της Γενεύης; Είναι σκόπιμο να εξετάσει η ΕΕ τη σκοπιμότητα καθιέρωσης ενός ή περισσότερων ομοιόμορφων προσωπικών καθεστώτων και τι είδους έγγραφα, δικαιώματα, ελευθερία μετακίνησης και δικαίωμα παραμονής σε άλλο κράτος μέλος πρέπει να έχουν οι πρόσφυγες και τα άλλα πρόσωπα που χρήζουν διεθνούς προστασίας; Τα ερωτήματα αυτά δεν εξετάζονται στην παρούσα πρόταση, διότι η ρύθμιση των θεμάτων που αυτά θέτουν έχει προγραμματισθεί για το δεύτερο στάδιο της διαδικασίας εναρμόνισης.

### **3. ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΑΡΧΕΣ**

Στον Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και συγκεκριμένα στο άρθρο 18, επιβεβαιώνεται το δικαίωμα στο άσυλο. Με αφετηρία το γεγονός αυτό, η πρόταση αντικατοπτρίζει το ότι ακρογωνιαίος λίθος του όλου συστήματος πρέπει να είναι η πλήρης και ολοκληρωμένη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης, με τη συμπληρωματική εφαρμογή μέτρων που να διασφαλίζουν την παροχή επικουρικής προστασίας σε όσα πρόσωπα δεν καλύπτονται μεν από την εν λόγω σύμβαση αλλά παρόλα αυτά χρήζουν διεθνούς προστασίας. Υποστηρίζεται ότι η διατύπωση του ορισμού του πρόσφυγα ο οποίος περιέχεται στο άρθρο 1 (Α) (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 αλλά και η ίδια η σύμβαση εξακολουθούν σήμερα να ισχύουν και είναι αρκούντως ευέλικτες, πλήρεις και ολοκληρωμένες ώστε να εγγυώνται την παροχή διεθνούς προστασίας σε σημαντική αναλογία των προσώπων που τη χρειάζονται. Η



τακτική αυτή συμβαδίζει με τις ερμηνευτικές αρχές που έχουν κωδικοποιηθεί στο άρθρο 31 παράγραφος 1 της Σύμβασης της Βιέννης του 1969 περί του δικαίου των συνθηκών, όπου ορίζεται ότι «κάθε συνθήκη πρέπει να ερμηνεύεται καλή τη πίστει και σύμφωνα με τη συνήθη έννοια των όρων της συνθήκης με βάση τις περιστάσεις και λαμβάνοντας υπόψη το αντικείμενο και τον σκοπό της».

Η οδηγία έχει ως αφετηρία την «Κοινή θέση της 4ης Μαρτίου 1996 που καθόρισε το Συμβούλιο βάσει του άρθρου Κ.3 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με την εναρμονισμένη εφαρμογή του ορισμού του «πρόσφυγα» κατά την έννοια του άρθρου 1 της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων» (στο εξής: «η κοινή θέση»). Στις σχετικές πηγές αναφοράς συγκαταλέγονται επίσης το «Εγχειρίδιο σχετικά με τις Διαδικασίες και τις Προϋποθέσεις Αναγνώρισης του Καθεστώτος του Πρόσφυγα», που έχει εκδώσει το Γραφείο του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (στο εξής: «το εγχειρίδιο»), ως βοήθημα για την ερμηνεία από τα κράτη που μετέχουν στη σύμβαση του ορισμού του πρόσφυγα που προβλέπει η Σύμβαση, καθώς και τα Συμπεράσματα της «Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή» (EXCOM). Πάντως, πρωταρχικό κείμενο αναφοράς είναι η ίδια η Σύμβαση της Γενεύης.

Τα προτεινόμενα μέτρα επικουρικής προστασίας θεωρούνται συμπληρωματικά σε σχέση με το καθεστώς προστασίας που έχει θεσπισθεί με τη Σύμβαση της Γενεύης και με το σχετικό Πρωτόκολλο του 1967. Τα μέτρα αυτά προβλέπεται να εφαρμοσθούν κατά τρόπον ώστε να μην αντιστρατεύονται αλλά απεναντίας να συμπληρώνουν το υφιστάμενο καθεστώς προστασίας των προσφύγων. Ο ορισμός της επικουρικής προστασίας που χρησιμοποιείται στην παρούσα πρόταση στηρίζεται εν πολλοίς στα διεθνή κείμενα που ισχύουν στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου και αναφέρονται στην επικουρική προστασία. Τα πιο χρήσιμα εξ αυτών είναι η «Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και τις Θεμελιώδεις Ελευθερίες» (στο εξής: «ΕΣΔΑ») (άρθρο 3), η «Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και κάθε βάνουσης, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης» (άρθρο 3) και το «Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα» (άρθρο 7).

Μολονότι δεν υπάρχει ειδικό κοινοτικό κεκτημένο για το θέμα της επικουρικής προστασίας, η ΕΣΔΑ και η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου συνιστούν ένα πλαίσιο κανόνων υποχρεωτικής ισχύος, το οποίο επικαθορίζει το νομοθετικό έργο της Επιτροπής στον συγκεκριμένο τομέα. Εν μέρει συμμορφούμενα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και με τις γενικές αρχές του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου, τα κρά-

τη μέλη έχουν αναπτύξει συστήματα «επικουρικής» ή «συμπληρωματικής» προστασίας. Η παρούσα πρόταση έχει αντλήσει στοιχεία από τα ετερόκλιτα συστήματα των κρατών μελών και επιχειρεί να υιοθετήσει και προσαρμόσει τα καλύτερα εξ αυτών. Αντί να προβλέπει νέες υποχρεώσεις των κρατών μελών για την παροχή προστασίας βάσει προσωπικών κριτηρίων, η πρόταση αποσαφηνίζει και κωδικοποιεί τις υποχρεώσεις και πρακτικές που υφίστανται σήμερα σε διεθνές και κοινοτικό επίπεδο.

#### 4. ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

Με την παρούσα πρόταση οδηγίας, η Επιτροπή επιδιώκει να επιτύχει τους εξής στόχους:

1. την εφαρμογή των σημείων (1)(γ), 2(α) και 3(α) της πρώτης παραγράφου του άρθρου 63 της συνθήκης, της παραγράφου 38(β)(i και ii) του Προγράμματος Δράσης της Βιέννης, του συμπεράσματος αριθ. 14 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε και των συναφών μνημών στον Πίνακα Αποτελεσμάτων που υποβλήθηκε στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο τον Μάρτιο του 2000.

2. τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των αιτούντων διεθνή προστασία ως προσφύγων ή ως ατόμων που δικαιούνται επικουρική προστασία.

3. τη διασφάλιση ενός κατάτατου επιπέδου προστασίας σε όλα τα κράτη μέλη για τα πρόσωπα που πράγματι χρήζουν διεθνούς προστασίας και τον περιορισμό των αποκλίσεων που χαρακτηρίζουν τη νομοθεσία και πρακτική των διαφόρων κρατών μελών στα συγκεκριμένα θέματα ως ένα πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση της πλήρους εναρμόνισης.

4. τον περιορισμό των δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων διεθνή προστασία οι οποίες οφείλονται αποκλειστικά και μόνο στην ποικιλομορφία των εφαρμοστέων κανόνων όσον αφορά την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα και τη χορήγηση καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

5. τη διασφάλιση προστασίας υψηλού επιπέδου για εκείνους που όντως τη χρειάζονται, με ταυτόχρονη αποτροπή των καταχρηστικών αιτήσεων χορήγησης ασύλου, οι οποίες υπονομεύουν την αξιοπιστία του όλου συστήματος, πράγμα που συχνά αποβαίνει σε βάρος των αιτούντων που έχουν πραγματική χρεία προστασίας.

#### 5. ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΑΠΑΙΤΗΣΕΩΝ ΠΟΥ ΠΡΟΒΛΕΠΟΝΤΑΙ ΣΤΗΝ ΠΡΟΤΑΣΗ

Η παρούσα πρόταση απαρτίζεται από επτά κεφάλαια:

(α) Η πρώτη ενότητα διατάξεων περιλαμβάνει τις κατεξοχήν γενικές διατάξεις της πρότασης, περιλαμβανομένου του στόχου και του πεδίου

ου εφαρμογής της. Επίσης περιέχει τους ορισμούς των εννοιών που έχουν σημασία για τη σαφή κατανόηση της πρότασης.

(β) Η δεύτερη ενότητα κανόνων επικεντρώνεται στον γενικό χαρακτήρα της διεθνούς προστασίας, με τον εντοπισμό των πολλών κοινών χαρακτηριστικών των δύο στοιχείων που τη συγκροτούν, δηλαδή του καθεστώτος πρόσφυγα και του καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Η ενότητα αυτή προβλέπει γενικούς κανόνες για τον τρόπο με τον οποίο κρίνεται το παραδεκτό ή μη των αξιώσεων παροχής διεθνούς προστασίας. Η κατευθυντήρια αρχή που τη διατρέχει είναι ότι η οποιασδήποτε μορφής διεθνής προστασία είναι ένα είδος αναπληρωματικής προστασίας η οποία παρέχεται αντί της εθνικής προστασίας μόνο όταν δεν υπάρχει εύλογη πιθανότητα εξασφάλισης προστασίας από τη χώρα καταγωγής του αιτούντος.

(γ) Η τρίτη ενότητα κανόνων αφορά ειδικά τον χαρακτηρισμό κάποιου ως πρόσφυγα. Εστιάζεται κυρίως στον ορισμό της «δίωξης» και περιλαμβάνει ερμηνεία της πρωταρχικής αυτής έννοιας, καθώς και των πέντε λόγων που πρέπει να συντρέχουν για να γίνει δεκτό ότι ο ενδιαφερόμενος είναι πιθανό να υποστεί δίωξη σύμφωνα με το άρθρο 1(A) της Σύμβασης της Γενεύης. Επίσης περιέχει κανόνες με τους οποίους καθορίζονται οι περιστάσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη δύνανται να ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα όταν διαπιστώνεται ότι αυτό έχει παύσει να είναι αναγκαίο, καθώς και κανόνες σχετικά με τον αποκλεισμό των αιτούντων από το εν λόγω καθεστώς.

(δ) Η τέταρτη ενότητα κανόνων περιλαμβάνει ένα πλαίσιο για τον προσδιορισμό τριών κατηγοριών αιτούντων διεθνή προστασία οι οποίες να μην δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για να θεωρηθούν πρόσφυγες αλλά δύνανται να υπαχθούν στο συμπληρωματικό καθεστώς της επικουρικής προστασίας. Οι εν λόγω τρεις κατηγορίες βασίζονται στις υφιστάμενες υποχρεώσεις των κρατών μελών που απορρέουν από τις νομικές διατάξεις περί δικαιωμάτων του ανθρώπου, καθώς και από την τρέχουσα πρακτική των κρατών μελών στον συγκεκριμένο τομέα. Σκοπός τους είναι η συμπλήρωση του καθεστώτος προστασίας των προσφύγων. Επίσης περιέχει κανόνες με τους οποίους καθορίζονται οι περιστάσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη δύνανται να ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα όταν διαπιστώνεται ότι αυτό έχει παύσει να είναι αναγκαίο, καθώς και κανόνες σχετικά με τον αποκλεισμό των αιτούντων από το εν λόγω καθεστώς.

(ε) Στην πέμπτη ενότητα κανόνων καθορίζονται οι ελάχιστες υποχρεώσεις των κρατών μελών έναντι των προσώπων στα οποία παρέχουν διεθνή προστασία. Σε αυτές περιλαμβάνονται η διάρκεια και το περιεχόμενο του καθεστώτος που απορρέει από την αναγνώριση ενός προσώπου ως πρόσφυγα ή ως προσώπου που δικαιούται επικουρική προστασία. Τα

ευεργετήματα που απορρέουν και από τις δύο περιπτώσεις καθεστώτος διεθνούς προστασίας μοιάζουν σε μεγάλο βαθμό, με μερικές σημαντικές εξαιρέσεις όσον αφορά τη διάρκεια ισχύος του καθεστώτος και ορισμένα δικαιώματα τα οποία, στην περίπτωση της επικουρικής προστασίας, αναγνωρίζονται μόνο εφόσον ο ενδιαφερόμενος έχει συμπληρώσει συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Ο τελευταίος αυτός περιορισμός υπαγορεύεται από τον δυνητικά προσωρινότερο χαρακτήρα της συγκεκριμένης μορφής διεθνούς προστασίας.

(στ) Τέλος, τα δύο τελευταία κεφάλαια της πρότασης περιλαμβάνουν μια σειρά κανόνων με στόχο να διασφαλισθεί η πλήρης εφαρμογή της. Η επίτευξη των τελικών στόχων της μελλοντικής οδηγίας προϋποθέτει τον έλεγχο, την επανεξέταση και την προσαρμογή των μηχανισμών που θα θεσπισθούν με σκοπό ακριβώς την επίτευξη των εν λόγω στόχων, διότι με τον τρόπο αυτό θα εξασφαλισθεί ότι πράγματι θα προκύψουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Είναι σημαντικό να καθορισθούν εθνικά σημεία επαφής και να τεθούν σε εφαρμογή κατάλληλα μέτρα με στόχο τη μεθόδευση άμεσης συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών. Σε επίπεδο Κοινότητας, έχει σημασία να αξιολογείται κατά πόσο επιτυγχάνονται πράγματι οι στόχοι της παρούσας οδηγίας και κατά πόσον υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης.

Η Επιτροπή από την πλευρά της σχεδιάζει τη σύσταση επιτροπής επαφών. Η εν λόγω επιτροπή επαφών θα διευκολύνει την ενσωμάτωση στη νομοθεσία των κρατών μελών και τη συνακόλουθη εφαρμογή της παρούσας και άλλων οδηγιών στον τομέα του ασύλου, μέσω τακτικών διαβουλεύσεων σχετικά με όλα τα πρακτικά προβλήματα που ενδέχεται να προκύψουν κατά την εφαρμογή της. Θα συμβάλει στον εξορθολογισμό των προσπαθειών για τη θέσπιση κοινών απαιτήσεων και στην υιοθέτηση συμπληρωματικών στρατηγικών για την πρόληψη των καταχρήσεων του καθεστώτος προστασίας. Πέραν αυτού, η Επιτροπή θα διευκολύνει τις διαβουλεύσεις μεταξύ των κρατών μελών με σκοπό τη συγκλίνουσα ερμηνεία των κανόνων περί διεθνούς προστασίας που τα κράτη μέλη ενδεχομένως θεσπίζουν σε εθνικό επίπεδο. Αυτό θα συνέβαλε κατά πολύ στη συγκρότηση κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, όπως προβλέπεται στα Συμπεράσματα της Προεδρίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, που πραγματοποιήθηκε τον Οκτώβριο του 1999. Τέλος, η Επιτροπή επαφών θα συμβουλεύει την Επιτροπή, εάν χρειάζεται, για τις τυχόν επιβεβλημένες προσθήκες και τροποποιήσεις της παρούσας οδηγίας ή για τις τυχόν προσαρμογές που κρίνονται αναγκαίες.

## 6. ΕΠΙΛΟΓΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΒΑΣΗΣ

Η επιλογή της νομικής βάσης συνάδει με τις τροποποιήσεις που επήλθαν στη συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τη συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία άρχισε να ισχύει την 1η Μαΐου 1999. Στα σημεία (1)(γ) και 2(α) της πρώτης παραγράφου του άρθρου 63 της συνθήκης ΕΚ προβλέπεται ότι το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα περί ασύλου σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951, το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967 και άλλες συναφείς συμβάσεις περί δικαιωμάτων του ανθρώπου όσον αφορά τις ελάχιστες απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των προσφύγων και των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους. Το σημείο (3)(α) της πρώτης παραγράφου του άρθρου 63 της συνθήκης ΕΚ ορίζει ότι το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα σχετικά με τις «προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, και προδιαγραφές διαδικασιών κατά τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες διαμονής μακράς διαρκείας, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών». Δεδομένου ότι το υπόψη άρθρο ισχύει τόσο για τους πρόσφυγες όσο και για τις άλλες κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών, αποτελεί τη νομική βάση για την ενσωμάτωση στην παρούσα πρόταση των προϋποθέσεων παραμονής των προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων τους (π.χ. απασχόλησης και εκπαίδευσης).

Συνεπώς, το άρθρο 63 είναι η ενδεδειγμένη νομική βάση για μία πρόταση η οποία κατατείνει στη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των προσφύγων και των προσώπων που χρειάζονται, για άλλους λόγους, διεθνή προστασία στα κράτη μέλη.

Ο Τίτλος IV της συνθήκης ΕΚ δεν εφαρμόζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ιρλανδία, εκτός εάν τα εν λόγω κράτη μέλη αποφασίσουν διαφορετικά σύμφωνα με τη διαδικασία που καθορίζεται στο πρωτόκολλο σχετικά με τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, το οποίο προσαρτάται στις συνθήκες. Ο Τίτλος IV δεν εφαρμόζεται ούτε στη Δανία, δυνάμει του πρωτοκόλλου σχετικά με τη θέση της Δανίας, το οποίο προσαρτάται στις συνθήκες.

## 7. ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ: ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ

### Επικουρικότητα

Η προσθήκη του νέου Τίτλου IV (Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και λοιπές πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων) στη συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αποδεικνύει τη βούληση των Υψηλών Συμβαλλομένων Μερών να αναθέσουν

στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα εξουσίες στους εν λόγω τομείς. Αλλά η Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν έχει αποκλειστικές εξουσίες εν προκειμένω.

Συνεπώς, ακόμη και αν διαθέτει την πολιτική βούληση να εφαρμόσει κοινή πολιτική για το άσυλο και τη μετανάστευση, οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με το άρθρο 5 της συνθήκης ΕΚ, δηλαδή η Κοινότητα μπορεί να επεμβαίνει μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προτεινόμενης ενέργειας δεν είναι δυνατό να επιτευχθούν σε ικανοποιητικό βαθμό από τα κράτη μέλη, οπότε, λόγω των διαστάσεων ή των συνεπειών της προτεινόμενης ενέργειας, μπορούν να επιτευχθούν κατά καλύτερο τρόπο από την Κοινότητα. Η προτεινόμενη οδηγία πληροί τα κριτήρια αυτά.

Η εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης συνεπάγεται τη θέσπιση μέτρων σχετικών με το άσυλο. Ειδικός στόχος της παρούσας πρωτοβουλίας είναι η θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των προσφύγων και των προσώπων που χρειάζονται, για άλλους λόγους, διεθνή προστασία στα κράτη μέλη. Οι απαιτήσεις που καθορίζονται στη παρούσα πρόταση πρέπει να μπορούν να εφαρμοσθούν με την παροχή ελάχιστων συνθηκών σε όλα τα κράτη μέλη. Η θέσπιση ελάχιστων κοινοτικών απαιτήσεων πρέπει να γίνει με τη διαδικασία που προτείνεται στο παρόν έγγραφο. Οι απαιτήσεις αυτές θα συντελέσουν στον περιορισμό των δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων άσυλο που οφείλονται στην ανομοιογένεια των πρακτικών και της νομοθεσίας των κρατών μελών. Στο εξής, οι αιτούντες άσυλο θα έχουν λιγότερα κίνητρα σε σύγκριση με το παρελθόν να επιλέγουν τη χώρα προορισμού τους με κριτήριο τα διάφορα καθεστάτα προστασίας. Επίσης, θα έχουν λιγότερα κίνητρα σε σχέση με πριν να επιλέγουν τη χώρα προορισμού τους με βάση το εκάστοτε επίπεδο δικαιωμάτων και ευεργετημάτων που απορρέουν από την αναγνώριση μιας μορφής διεθνούς προστασίας στα κράτη μέλη. Η συνέχιση της μη προσέγγισης των κανόνων που διέπουν την αναγνώριση και το καθεστώς των προσφύγων και των προσώπων που χρειάζονται, για άλλους λόγους, διεθνή προστασία θα είχε αρνητικές συνέπειες για την αποτελεσματικότητα και άλλων ρυθμίσεων που άπτονται του ασύλου.

Αντιστρόφως, αφ' ης στιγμής τεθούν σε ισχύ ελάχιστες απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των προσφύγων και των προσώπων που χρειάζονται, για άλλους λόγους, διεθνή προστασία, θα δικαιολογείται πλήρως η λειτουργία, μεταξύ άλλων, ενός αποτελεσματικού συστήματος προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο να εξετάσει την εκάστοτε αίτηση χορήγησης ασύλου. Οι αιτούντες διεθνή προστασία οι οποίοι δεν είναι παντελώς ελεύθεροι να επιλέξουν τον τόπο υποβολής της αίτησής τους θα πρέπει να γνωρίζουν ότι η αξίωσή τους για διεθνή προστασία θα αξιολογείται κατά παρόμοιο τρόπο σε οποιοδήποτε κράτος μέ-



λος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ότι η αποδοχή του παραδεκτού της αξίωσης αυτής οδηγεί στην παροχή ισοδύναμης περίπου δέσμης δικαιωμάτων και ευεργετημάτων. Η αρχή ότι ένα μόνο κράτος μέλος είναι αρμόδιο να εξετάσει την εκάστοτε αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας καθίσταται δικαιότερη για τους αιτούντες αν σε όλα τα κράτη μέλη ισχύουν οι ίδιες ελάχιστες απαιτήσεις. Συγχρόνως, οι ελάχιστες απαιτήσεις για την αναγνώριση και το περιεχόμενο των δύο καθεστώτων προστασίας αναμένεται να περιορίσουν τη σημασία των παραγόντων που επηρεάζουν τις δευτερογενείς μετακινήσεις στο εσωτερικό της Ένωσης και, κατ' επέκταση, να συμβάλουν στην παγίωση της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών βάσει των οποίων επιλέγεται το αρμόδιο κράτος μέλος.

Η θέσπιση κοινών ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των προσφύγων και των προσώπων που χρειάζονται, για άλλους λόγους, διεθνή προστασία αποτελεί ένα θεμελιώδες μέσο βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των εθνικών συστημάτων ασύλου και αύξησης της αξιοπιστίας του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου.

#### **Αναλογικότητα**

Η μορφή της κοινοτικής δράσης πρέπει να είναι η απλούστερη που απαιτείται για την επίτευξη των στόχων της πρότασης και για την όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη εφαρμογή της. Υπό αυτό το πνεύμα, το νομικό μέσο που επιλέγεται είναι μια οδηγία η οποία καθιστά δυνατή τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων, ενώ συγχρόνως αφήνει τις εθνικές αρχές να επιλέξουν την καταλληλότερη μορφή και μέθοδο για την εφαρμογή της στο εθνικό τους σύστημα. Η πρόταση εστιάζεται σε ένα σύνολο ελάχιστων απαιτήσεων που είναι απολύτως αναγκαίες για τη συνοχή της σχεδιαζόμενης ενέργειας, χωρίς να προβλέπει απαιτήσεις για άλλες πτυχές του δικαιώματος ασύλου. Η πρόταση παραπέμπει στην πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις κοινές διαδικασίες χορήγησης ασύλου (COM(2000) 578), στην πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των προσώπων που ζητούν άσυλο στα κράτη μέλη (COM(2001) 181), στην πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας (COM(2001) 447), στην οδηγία του Συμβουλίου (2001/55/EK) σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής συρροής εκτοπισθέντων και για τα μέτρα που επιδιώκουν τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή αυτών των ατόμων και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής τους, στην τροποποιημένη πρόταση οδηγίας

του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση (COM(2000) 624) και στην πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών (COM(2001) 127), προκειμένου να επιτευχθεί η συνεκτικότητα στο πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου αλλά και με άλλες προτάσεις για τη θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας στον τομέα της μετανάστευσης. Τέλος, αρκετοί από τους κανόνες ορίζουν ότι τα κράτη μέλη οφείλουν απλώς να συμμορφωθούν με ορισμένους στόχους (π.χ. τα κράτη μέλη καλούνται να λαμβάνουν υπόψη ορισμένες παραμέτρους οι οποίες αφορούν ειδικά τις αιτήσεις παροχής διεθνούς προστασίας που υποβάλλουν πρόσωπα έχοντα ιδιάζουσες ανάγκες), αλλά παραχωρούν στα κράτη μέλη πλήρη ελευθερία επιλογής των μέσων επίτευξης αυτού του στόχου. Κατά συνέπεια, η παρούσα πρόταση περιορίζεται αυστηρά σε ό,τι είναι αναγκαίο για την επίτευξη του στόχου της οδηγίας.

## ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΤΩΝ ΑΡΘΡΩΝ

### Κεφάλαιο I: Αντικείμενο, ορισμοί και πεδίο εφαρμογής

#### *Άρθρο 1*

Στο άρθρο 1 καθορίζεται ο σκοπός της οδηγίας, ο οποίος είναι η θέσπιση πλαισίου για την εφαρμογή καθεστώτος διεθνούς προστασίας, με βάση τις υφιστάμενες διεθνείς και κοινοτικές υποχρεώσεις και τις τρέχουσες πρακτικές των κρατών μελών. Το καθεστώς αυτό διακρίνεται σε δύο συμπληρωματικούς μεταξύ τους τύπους προστασίας, δηλαδή στην προστασία που παρέχεται στους πρόσφυγες και στην επικουρική προστασία, και τούτο για να μη θιγεί η υπεροχή της Σύμβασης της Γενεύης στο πλαίσιο του υπόψη καθεστώτος. Το άρθρο προβλέπει ελάχιστες απαιτήσεις για την αναγνώριση και το συνακόλουθο καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων που εμπίπτουν στις ανωτέρω κατηγορίες, αλλά δεν περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τα πρόσωπα στα οποία τα κράτη μέλη αποφασίζουν να παράσχουν προστασία για αυστηρά ανθρωπιστικούς λόγους ή για λόγους φιλαλληλίας.

#### *Άρθρο 2*

#### **Ορισμοί**

Το άρθρο αυτό περιέχει τους ορισμούς των διαφόρων εννοιών και όρων που χρησιμοποιούνται στις διατάξεις της πρότασης.

(α) Στο σύνολο της πρότασης, ο όρος «διεθνής προστασία» αναφέρεται στην προστασία την οποία ζητούν υπήκοοι τρίτων χωρών ή απάτριδες ή η οποία τους παρέχεται από κράτη μέλη αντί της προστασίας που



παρείχεται προηγουμένως από τη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής του ενδιαφερομένου. Η όλη έννοια της «διεθνούς προστασίας» απαρτίζεται από δύο αυτοτελείς αλλά συμπληρωματικές μεταξύ τους συνιστώσες: το καθεστώς του πρόσφυγα και το καθεστώς της επικουρικής προστασίας.

(β) Στο σύνολο της πρότασης, ο όρος «Σύμβαση της Γενεύης» αναφέρεται στη σύμβαση περί του καθεστώτος των προσφύγων της 28ης Ιουλίου 1951, όπως συμπληρώθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967. Όλα τα κράτη μέλη είναι συμβαλλόμενα μέρη σε αμφότερα τα κείμενα χωρίς χρονικό ή γεωγραφικό περιορισμό.

(γ) «Πρόσφυγας» είναι το πρόσωπο που πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 1(Α) της Σύμβασης της Γενεύης.

(δ) Με τον όρο «καθεστώς πρόσφυγα» νοείται το καθεστώς που χορηγεί ένα κράτος μέλος σε έναν υπήκοο τρίτης χώρας ή απάτριδα που είναι πρόσφυγας και γίνεται δεκτός υπό την ιδιότητα αυτή στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους.

(ε) Στο σύνολο της πρότασης, με τον όρο «πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία» νοείται κάθε πρόσωπο το οποίο δεν εμπίπτει στο καθεστώς του πρόσφυγα αλλά πληροί για άλλους λόγους τους κανόνες που ισχύουν για τη διεθνή προστασία σύμφωνα με τα κεφάλαια II και IV της παρούσας οδηγίας. Ο όρος καλύπτει κάθε πρόσωπο που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να θεωρηθεί πρόσφυγας αλλά διακατέχεται από δικαιολογημένο φόβο ότι στη χώρα καταγωγής του θα υποστεί άλλη σοβαρή βλάβη για έναν ή περισσότερους από τους λόγους που καθορίζονται στο κεφάλαιο IV.

(στ) «Καθεστώς επικουρικής προστασίας» είναι ένα είδος καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αυτοτελές αλλά συμπληρωματικό σε σχέση με το καθεστώς του πρόσφυγα, που χορηγεί ένα κράτος μέλος σε έναν υπήκοο τρίτης χώρας ή απάτριδα που δεν είναι πρόσφυγας αλλά χρήζει διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους και γίνεται δεκτός υπό την ιδιότητα αυτή στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους.

(ζ) Με τον όρο «αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας» ή «αίτηση» νοείται η αίτηση που υποβάλλει προς ένα κράτος μέλος ένας υπήκοος τρίτης χώρας ή ένας άπατρις για την παροχή προστασίας και για την οποία προκύπτει ότι στηρίζεται στο γεγονός ότι το εν λόγω πρόσωπο είναι πρόσφυγας ή χρήζει επικουρικής προστασίας. Κάθε αίτηση για την παροχή διεθνούς προστασίας είναι εξεταστέα με βάση τις διατάξεις της οδηγίας σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα και τεκμαίρεται ότι είναι αίτηση χορήγησης ασύλου εκτός αν ο εκάστοτε υπήκοος τρίτης χώρας ή άπατρις ζητεί ρητώς να του παρασχεθεί κάποιο άλλο είδος προστασίας το οποίο είναι δυνατό να ζητηθεί αυτοτελώς.

(η) Η έννοια της «αίτησης χορήγησης ασύλου» ορίζεται σε συνάρτηση με τον ορισμό του πρόσφυγα που δίδεται στη Σύμβαση της Γενεύης, που προβλέπεται στα κεφάλαια II και III της παρούσας οδηγίας.

(θ) Η έννοια «αίτηση παροχής επικουρικής προστασίας» ορίζεται σε συνάρτηση με την ερμηνεία τριών κατηγοριών προσώπων που θεωρείται ότι χρήζουν διεθνούς προστασίας με βάση τις υποχρεώσεις των κρατών μελών που προβλέπονται σε ορισμένα κείμενα περί δικαιωμάτων του ανθρώπου ή απορρέουν από προϋπάρχουσες και διαδεδομένες πρακτικές των κρατών μελών, αποκλεισμένων των αιτήσεων για τις οποίες προκύπτει ότι υποβάλλονται με το σκεπτικό ότι ο αιτών ή η αιτούσα είναι πρόσφυγας.

(ι) Ο ορισμός των «μελών της οικογενείας» περιέχει διατάξεις σχετικά με τη διατήρηση της ενότητας των οικογενειών και προέρχεται από την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των προσώπων που ζητούν άσυλο στα κράτη μέλη.

(i) Το εδάφιο αυτό αφορά τους συζύγους ή τους συντρόφους (του ίδιου ή διαφορετικού φύλου) που δεν έχουν τελέσει μεταξύ τους γάμο, αλλά η διάταξη για τους συντρόφους που συμβιώνουν σε ελεύθερη ένωση είναι εφαρμοστέα μόνο στα κράτη μέλη στα οποία τα ζευγάρια αυτού του είδους αντιμετωπίζονται από νομική άποψη όπως και τα παντρεμένα ζευγάρια. Αυτή η διάταξη δεν συνεπάγεται καμία ουσιαστική εναρμόνιση των εθνικών κανόνων που αφορούν την αναγνώριση των άγαμων ζευγαριών, αλλά απλώς καθιστά δυνατή την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Προκειμένου να αποφευχθούν ενδεχόμενες καταχρήσεις, τα πρόσωπα που συμβιώνουν σε ελεύθερη ένωση πρέπει να διατηρούν σταθερή σχέση η οποία να τεκμηριώνεται με στοιχεία που αποδεικνύουν τη συγκατοίκηση ή με αξιόπιστες μαρτυρίες.

(ii) Το εδάφιο αυτό αφορά τα ανύπανδρα και μη ανεξάρτητα τέκνα των παντρεμένων ή άγαμων ζευγαριών, χωρίς να έχει σημασία αν τα τέκνα είναι ανήλικα. Δεν προβλέπεται καμία διάκριση για την αντιμετώπιση των τέκνων που έχουν γεννηθεί εκτός γάμου ή προέρχονται από προηγούμενο γάμο ή είναι υιοθετημένα. Συνεπώς, τα ανύπανδρα τέκνα που έχουν ενηλικιωθεί εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής υπό την προϋπόθεση ότι δεν είναι ανεξάρτητα, είτε επειδή αντικειμενικά αδυνατούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους είτε εξαιτίας της κατάστασης της υγείας τους.

(iii) Το εδάφιο αυτό αναφέρεται στα μέλη της οικογενείας που δεν καλύπτονται ήδη, υπό την προϋπόθεση ότι εξαρτιόνταν οικονομικά από τον αιτούντα κατά τον χρόνο αναχώρησης από τη χώρα καταγωγής. Αυτό σημαίνει ότι τα πρόσωπα αυτά πρέπει αντικειμενικά να αδυνατούν να καλύψουν τα ίδια τις ανάγκες τους ή να αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα υγείας ή να έχουν υποστεί ιδιαίτερα τραυματικές εμπειρίες. Μπορεί

να είναι εγγόνια, παππούδες, γιαγιάδες, προπαππούδες, προγιαγιάδες ή άλλοι ενήλικοι οι οποίοι εξαρτώνται οικονομικά από τον αιτούντα.

(κ) Η έννοια των «συνοδεδυμένων μελών της οικογενείας» ορίζεται σε συνάρτηση με τον ορισμό των μελών της οικογενείας που προβλέπεται στην παράγραφο (μ) και με το γεγονός ότι η παρουσία τους στη χώρα υποδοχής σχετίζεται με την αίτηση χορήγησης ασύλου. Με τον τρόπο αυτό αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας περί ενοποίησης των οικογενειών τα τυχόν μέλη της οικογενείας τα οποία βρίσκονται στη χώρα υποδοχής για διαφορετικούς λόγους (π.χ. για εργασία) ή τα οποία βρίσκονται σε ένα άλλο κράτος μέλος ή σε κάποια τρίτη χώρα.

(λ) Η έννοια του «ασυνόδευτου ανηλίκου» προέρχεται από τον ορισμό που περιλαμβάνεται στο ψήφισμα του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου 1997 σχετικά με τους ασυνόδευτους ανηλίκους που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών.

(μ) Με τον όρο «άδεια παραμονής» νοείται κάθε επίσημη έγγραφη άδεια βάσει της οποίας ο κάτοχος δικαιούται να παραμείνει για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ή επ' αόριστον στο έδαφος ενός κράτους μέλους.

(ν) Με τον όρο «χώρα καταγωγής» νοείται η χώρα της ιθαγένειας ή της πρώην συνήθους διαμονής του αιτούντος.

### *Άρθρο 3*

#### **Πεδίο εφαρμογής**

Στο άρθρο αυτό καθορίζεται το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Η χρήση του όρου «υπήκοοι τρίτων χωρών και απάτριδες» παραπέμπει στη διατύπωση του άρθρου 63 παράγραφος 1 στοιχείο (γ) της συνθήκης ΕΚ.

### *Άρθρο 4*

#### **Ευνοϊκότερες διατάξεις**

Η παρούσα πρόταση οδηγίας αφορά αποκλειστικά και μόνο τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών και απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που, για διαφορετικούς λόγους, χρήζουν διεθνούς προστασίας. Οι συναφείς διατάξεις της συνθήκης του Άμστερνταμ δεν πρέπει να ερμηνευθούν κατά τρόπο που θα σήμαινε ότι τα κράτη μέλη δεν δύναται να επιφυλάσσουν μεταχείριση καλύτερη από αυτήν που αντιστοιχεί στις συμφωνημένες ελάχιστες απαιτήσεις στον συγκεκριμένο τομέα, ιδίως αναφορικά με τα δικαιώματα και ευεργετήματα που παρέχονται σε πρόσωπα για τα οποία έχει γίνει δεκτό ότι χρήζουν διεθνούς προστασίας. Αντιστοίχως, το υπόψη άρθρο ορίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να παρέχουν στους αιτούντες διεθνή προστασία ευνοϊκότερες συνθήκες, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές

συμβιβάζονται με τις ελάχιστες απαιτήσεις που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία.

## Κεφάλαιο II: Υπαγωγή σε καθεστώς διεθνούς προστασίας

### Τμήμα 1: Διεθνής προστασία

Στο υπόψη κεφάλαιο καθορίζονται οι κοινές αναγκαίες προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν για να δικαιούται ένας αιτών μία από τις δύο μορφές διεθνούς προστασίας που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία. Το κεφάλαιο στηρίζεται σε επεξεργασία των αρχών που διέπουν το δικαίωμα υπαγωγής σε καθεστώς πρόσφυγα ή σε καθεστώς επικουρικής προστασίας. Το κεφάλαιο στηρίζεται στην κατευθυντήρια αρχή ότι ένα άτομο διακατέχεται από δικαιολογημένο φόβο ότι θα υποστεί δίωξη ή άλλη σοβαρή βλάβη και συνεπώς δικαιούται να λάβει προστασία από ένα κράτος μέλος αν δεν μπορεί ευλόγως να ελπίζει ότι θα λάβει προστασία από κάποια εγχώρια πηγή, η οποία συνήθως είναι το κράτος καταγωγής του αιτούντος.

### Άρθρο 5

#### Τα στοιχεία της διεθνούς προστασίας

Στο άρθρο 5 καθορίζονται δύο αυτοτελείς αλλά συμπληρωματικές μεταξύ τους κατηγορίες προσώπων που δικαιούνται διεθνή προστασία, δηλαδή οι «πρόσφυγες» και οι «δικαιούμενοι επικουρική προστασία».

1. Η παράγραφος 1 περιλαμβάνει έναν ορισμό του πρόσφυγα ο οποίος συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης και ο οποίος αποσαφηνίζεται περαιτέρω στο κεφάλαιο III της παρούσας οδηγίας. Υιοθετείται η αντίληψη ότι πρόσφυγας είναι κάποιος ο οποίος διακατέχεται από δικαιολογημένο φόβο ότι θα υποστεί δίωξη μόνο για έναν ή περισσότερους από τους εξής πέντε, ευρέως οριζόμενους, λόγους: φυλή, θρησκεία, ιθαγένεια, πολιτικά φρονήματα ή το γεγονός ότι ανήκει σε συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα. Ο φόβος πρέπει να είναι τέτοιος, ώστε ο αιτών να μην ενδιαφέρεται ή να αδυνατεί να εξασφαλίσει την προστασία της χώρας της οποίας είναι υπήκοος.

2. Στην παράγραφο 2 καθορίζεται το ποιος δικαιούται κανονικά να λάβει επικουρική προστασία και ορίζεται ότι η συγκεκριμένη κατηγορία προσώπων υπόκειται σε περαιτέρω ερμηνεία με βάση το κεφάλαιο IV της οδηγίας. Μολονότι η Σύμβαση της Γενεύης θεωρείται ότι έχει αρκούντως ευρύ και περιεκτικό πεδίο εφαρμογής, με αποτέλεσμα να κατοχυρώνει την προστασία πολλών από αυτούς που τη χρειάζονται, τα διεθνή κείμενα περί δικαιωμάτων του ανθρώπου και η πρακτική των κρατών μελών στον συγκεκριμένο τομέα έχουν επεκτείνει ακόμη περισσότερο τα όρια της

διεθνούς προστασίας. Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι να προβλεφθεί η παροχή ενός ελάχιστου επιπέδου επικουρικής προστασίας σε όλα τα κράτη μέλη συμπληρωματικώς σε σχέση με τη Σύμβαση της Γενεύης. Η ρύθμιση αυτή απηχεί την τρέχουσα πρακτική στα κράτη μέλη και αποτελεί ένα βήμα προς την κατεύθυνση της εναρμόνισης.

Η φράση «σοβαρή αδικαιολόγητη βλάβη» χρησιμοποιείται εδώ ως στοιχείο της ολοκληρωμένης προσέγγισης έναντι της συνολικής έννοιας της «διεθνούς προστασίας» και των δύο αυτοτελών αλλά στενά συνυφασμένων εκφάνσεών της, δηλαδή του καθεστώτος του πρόσφυγα και της επικουρικής προστασίας. Η «δίωξη» ορίζεται ως μία μορφή σοβαρής αδικαιολόγητης βλάβης που συνδέεται αιτιωδώς με έναν ή περισσότερους από τους λόγους που καθορίζονται στη Σύμβαση της Γενεύης. Οσάκις υπάρχει εύλογος φόβος για σοβαρή αδικαιολόγητη βλάβη για κάποιον λόγο που δεν προβλέπεται στη Σύμβαση της Γενεύης, τότε συνάγεται ότι ο αιτών χρήζει διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους και μπορεί να υπαχθεί σε καθεστώς επικουρικής προστασίας, υπό τον όρο ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις που καθορίζονται στο κεφάλαιο IV της οδηγίας. Μολονότι η φράση «δικαιολογημένος φόβος δίωξης» χρησιμοποιείται χάριν συντομίας ως όρος αναφοράς σε σχέση με τους πρόσφυγες, η συμπληρωματική φράση «δικαιολογημένος φόβος ότι ο ενδιαφερόμενος θα υποστεί άλλη (αδικαιολόγητη) βλάβη» χρησιμοποιείται κατά παρόμοιο τρόπο στο σύνολο του κειμένου για τους δικαιούμενους επικουρική προστασία.

Ο όρος «αδικαιολόγητη» προστίθεται στον ορισμό της «σοβαρής ζημίας» βάσει του σκεπτικού ότι υπάρχουν περιστάσεις υπό τις οποίες ένα κράτος δύναται δικαιολογημένα να λαμβάνει μέτρα που προξενούν βλάβη σε άτομα, π.χ. όταν κηρύσσεται κατάσταση εκτάκτου ανάγκης ή για λόγους εθνικής ασφαλείας. Τέτοιες περιπτώσεις «δικαιολογημένης» βλάβης είναι μάλλον σπάνιες, αλλά θα ήταν αντίθετο με ορισμένα κείμενα περί δικαιωμάτων του ανθρώπου (π.χ. με την «Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και τις Θεμελιώδεις Ελευθερίες») αν αποκλείονταν η πιθανότητα να είναι δικαιολογημένες ορισμένες μη δυσανάλογες παρεκκλίσεις από τα πρότυπα που ισχύουν για τα δικαιώματα του ανθρώπου σε περιορισμένες και ειδικές περιπτώσεις, κατά κανόνα προς χάριν του ευρύτερου συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου.

Τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία δεν «αξίζουν» κατ' ανάγκη κατώτερη προστασία σε σύγκριση με τους πρόσφυγες αλλά, για λόγους ικανοποίησης της απαίτησης για «πλήρη και ολοκληρωμένη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης» και με βάση την παραδοχή ότι το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης είναι αρκούντως ευρύ και περιεκτικό ώστε να καλύπτει πολλούς από εκείνους που έχουν πραγματική χρεία διεθνούς προστασίας, το αν ένας αιτών δικαιούται επικουρική

προστασία θα πρέπει κανονικά να εξετάζεται μόνο αφού έχει διαπιστωθεί ότι το άτομο αυτό δεν emπίπτει στην περίπτωση του πρόσφυγα.

Παρέκκλιση από αυτόν τον κανόνα έχουμε όταν ένας άνθρωπος που ζητεί διεθνή προστασία υποβάλλει αίτηση επικαλούμενος λόγους που αποκλείουν ειδικά τη Σύμβαση της Γενεύης. Στην περίπτωση αυτή, η δυνατότητα υπαγωγής σε καθεστώς προστασίας πρέπει να εξετάζεται με βάση τα κεφάλαια II και IV της παρούσας οδηγίας, χωρίς εφαρμογή των διατάξεων του κεφαλαίου III. Οι διατάξεις της υπόψη παραγράφου δεν θίγουν επίσης τις συνταγματικά κατοχυρωμένες υποχρεώσεις των κρατών μελών (π.χ. το συνταγματικά κατοχυρωμένο άσυλο).

3. Η παράγραφος αυτή συνδέει τα καθοριζόμενα στο τμήμα 1 στοιχεία της διεθνούς προστασίας με την αξιολόγηση του φόβου του αιτούντος ότι θα υποστεί δίωξη ή ότι θα απειληθεί με σοβαρή και αδικαιολόγητη βλάβη στη χώρα καταγωγής του, κατά τα προβλεπόμενα στο τμήμα 2.

#### *Άρθρο 6*

##### **Επέκταση της διεθνούς προστασίας στα συνοδευόμενα μέλη της οικογενείας**

Στο άρθρο 6 προβλέπεται η επέκταση της διεθνούς προστασίας σε όλα τα συνοδευόμενα μέλη της οικογενείας που emπίπτουν στον ορισμό του άρθρου 2 της παρούσας οδηγίας.

1. Στην παράγραφο αυτή διευκρινίζεται ότι τα εξαρτώμενα μέλη της οικογενείας δικαιούνται καθεστώς ισότιμο με εκείνο που ισχύει για τον βασικό αιτούντα άσυλο και ότι το δικαίωμά τους αυτό απορρέει από αυτό το ίδιο γεγονός ότι είναι μέλη της οικογενείας.

2. Στην υπόψη παράγραφο προβλέπεται εξαίρεση στην αρχή που διατυπώνεται στην παράγραφο 1. Ειδικότερα, επιτρέπεται ο αποκλεισμός από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ενός μέλους της οικογενείας το οποίο διαφορετικά θα δικαιούτο προστασία αν συντρέχουν ως προς το άτομο αυτό οι κανόνες που προβλέπονται στα κεφάλαια III και IV της οδηγίας, σχετικά με τις περί αποκλεισμού διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης.

##### **Τμήμα 2: Αξιολόγηση του φόβου του αιτούντος ότι θα υποστεί δίωξη ή ότι θα εκτεθεί σε άλλη σοβαρή και αδικαιολόγητη βλάβη**

#### *Άρθρο 7*

##### **Αξιολόγηση των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας**

Το άρθρο αυτό αναφέρεται στις αιτήσεις για την παροχή διεθνούς προστασίας και στην αξιολόγησή τους για να διαπιστωθεί εάν είναι αντικειμενικώς βάσιμες. Προβλέπει κανόνες οι οποίοι διευκολύνουν τη διε-



ρεύνηση του κατά πόσον μία αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας είναι ή όχι βάσιμη. Για να αποφασισθεί ποιοι κανόνες είναι χρήσιμοι από αυτή την άποψη, δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στη Σύμβαση της Γενεύης, στην Κοινή Θέση και στο Εγχειρίδιο.

(α) Η διάταξη αυτή στηρίζεται στην αρχή ότι οι αιτήσεις παροχής διεθνούς προστασίας πρέπει να εξετάζονται σε εξατομικευμένη βάση, σε συνάρτηση με τις αντικειμενικές συνθήκες που είναι γνωστό ότι επικρατούν στη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής. Ο αιτών φέρει μεν καταρχήν το σχετικό βάρος απόδειξης αλλά η ευθύνη της εξακρίβωσης και αξιολόγησης του συνόλου των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών βαρύνει από κοινού τον αιτούντα και το κράτος μέλος που είναι αρμόδιο να εξετάσει την εκάστοτε αίτηση.

(β) Στη διάταξη αυτή διατυπώνεται η αρχή σύμφωνα με την οποία η ανάγκη για διεθνή προστασία έχει προνοητικό χαρακτήρα, ενώ ο φόβος του αιτούντος ότι θα υποστεί δίωξη ή ότι θα εκτεθεί σε σοβαρή και αδικαιολόγητη βλάβη στη χώρα καταγωγής ενδέχεται να είναι βάσιμος εφόσον αποδεικνύεται αντικειμενικώς. Αν υπάρχει εύλογη πιθανότητα να πραγματοποιηθεί αυτό που φοβάται ο αιτών μετά την επιστροφή του στη χώρα καταγωγής, τότε ο φόβος είναι βάσιμος. Αυτό που πρέπει να διερευνάται κάθε φορά είναι το κατά πόσον υπάρχει εύλογη πιθανότητα να πραγματοποιηθεί η δίωξη ή η πρόκληση άλλης σοβαρής βλάβης την οποία φοβάται ο αιτών. Ο φόβος κάποιου ότι θα υποστεί δίωξη ή άλλη σοβαρή βλάβη μπορεί να είναι βάσιμος ακόμη κι αν δεν υπάρχει σαφής πιθανότητα δίωξης ή πρόκλησης τέτοιας βλάβης, αλλά η απλή πιθανότητα ή η λίαν αμφίβολη περίπτωση να συμβεί κάτι τέτοιο δεν αρκεί για να γίνει δεκτό ότι ο αιτών χρήζει διεθνούς προστασίας.

(γ) Η διάταξη αυτή αναφέρεται στο γεγονός ότι αν ένας αιτών διεθνή προστασία έχει ήδη υποστεί δίωξη ή σοβαρή και αδικαιολόγητη βλάβη ή εάν έχει λάβει άμεσες απειλές ότι θα υποστεί δίωξη ή σοβαρή και αδικαιολόγητη βλάβη, το στοιχείο αυτό αξιολογείται ως σοβαρή ένδειξη για τον κίνδυνο δίωξης, εκτός αν έκτοτε έχει επέλθει ριζική και σημαντική μεταβολή των συνθηκών στη χώρα καταγωγής του αιτούντος ή στις σχέσεις του με τη χώρα καταγωγής.

(δ) Η διάταξη αυτή απηχεί την αρχή σύμφωνα με την οποία κατά την εξέταση των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας πρέπει να αξιολογείται σφαιρικά το σύνολο των πραγματικών δεδομένων που σχετίζονται με την αίτηση. Επί παραδείγματι, όταν ο αιτών είναι παιδί ή έφηβος, για να κριθεί εάν δεδομένος κίνδυνος είναι αρκούντως σοβαρός ώστε να ισοδυναμεί με δίωξη ή πρόκληση άλλης σοβαρής βλάβης, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι ειδικές μορφές παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου που στρέφονται κατά παιδιών.

Η μνεία της ηλικίας στην παράγραφο αυτή αποσκοπεί στο να τονισθεί το πόσο ευάλωτοι είναι ενδεχομένως οι ανήλικοι και το πόσο ιδιαίζουσες είναι οι περιστάσεις που χαρακτηρίζουν τις αιτήσεις για την παροχή διεθνούς προστασίας σε ανηλίκους. Σύμφωνα με το άρθρο 3 της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών του 1989 για τα δικαιώματα του παιδιού, «σε όλες τις αποφάσεις που αφορούν τα παιδιά [...] πρέπει να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη το συμφέρον του παιδιού». Πρόκειται για μια αρχή αναγκαστικής ισχύος η οποία συνάγεται από την υπόψη παράγραφο αλλά διατυπώνεται ρητώς στις αιτιολογικές σκέψεις, ούτως ώστε να μπορεί να χρησιμεύσει ως εργαλείο για την ερμηνεία όλων των διατάξεων της παρούσας πρότασης οδηγίας οι οποίες αφορούν τους ανηλίκους. Ειδικότερα, κατά την εξέταση των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας τα κράτη μέλη πρέπει να συνεκτιμούν τα ακόλουθα:

(α) το γεγονός ότι η ηλικία και ωριμότητα του παιδιού και η φάση ανάπτυξης στην οποία βρίσκεται συγκαταλέγονται στα πραγματικά δεδομένα που σχετίζονται με την αίτηση.

(β) το γεγονός ότι τα παιδιά ενίοτε εκδηλώνουν τους φόβους τους κατά τρόπο διαφορετικό σε σύγκριση με τους ενηλίκους.

(γ) το γεγονός ότι τα παιδιά ενδέχεται να γνωρίζουν ανεπαρκώς τις συνθήκες που επικρατούν στη χώρα καταγωγής τους.

(δ) την ύπαρξη μορφών δίωξης που αφορούν ειδικά τα παιδιά, όπως είναι η στρατολόγηση παιδιών, η σωματεμπορία με σκοπό τη σεξουαλική εκμετάλλευση και η καταναγκαστική εργασία.

Εν προκειμένω, ο ορισμός του πρόσφυγα και, ειδικότερα, οι πέντε λόγοι δίωξης θεωρείται ότι είναι διατυπωμένοι με ικανή ευρύτητα ώστε να μπορούν να καλύψουν τους πρόσφυγες παιδικής ηλικίας, στους οποίους δεν πρέπει αυτομάτως να παρέχεται επικουρική προστασία μόνο και μόνο επειδή είναι παιδιά.

Όταν η αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας έχει υποβληθεί από γυναίκα, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το ότι η δίωξη, κατά την έννοια της Σύμβασης της Γενεύης, ενδέχεται να έχει τη μορφή σεξουαλικής βίας ή άλλης συμπεριφοράς που έχει σχέση με το φύλο. Όταν ο τύπος της δίωξης έχει σχέση με το φύλο, το στοιχείο αυτό δεν πρέπει να καθιστά αφανή τον λόγο ο οποίος υπαγόρευσε την εκάστοτε πράξη δίωξης. Επί παραδείγματι, μία γυναίκα πρόσφυγας ενδέχεται να υποστεί σεξουαλική βία λόγω της θρησκείας, των πολιτικών φρονημάτων, της ιθαγένειάς της, κ.ο.κ.. Στις περιπτώσεις αυτές η σεξουαλική βία είναι απλώς μία μορφή δίωξης και είναι πιθανό να ισχύει οποιοσδήποτε από τους λόγους δίωξης που προβλέπονται στη Σύμβαση και καθορίζονται στο άρθρο 12. Παρόλα αυτά, η άσκηση σεξουαλικής βίας σε βάρος γυναικών, π.χ. ο ακρωτηριασμός των γεννητικών τους οργάνων, μπορεί να οφείλεται αποκλειστικά και μόνο



στο γεγονός ότι πρόκειται για γυναίκες. Σε τέτοιες περιπτώσεις μπορεί να γίνει δεκτό ότι η δίωξη οφείλεται στο γεγονός ότι το θύμα ανήκει σε «συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα».

Η Επιτροπή αναγνωρίζει τη σπουδαιότητα και χρησιμότητα συγκριμένων «κατευθυντήριων γραμμών» για την αξιολόγηση των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται από ανηλίκους ή γυναίκες. Εντούτοις, φρονεί ότι το πρώτο στάδιο συγκρότησης του «κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου» και το μέσο της οδηγίας δεν είναι κατάλληλα για τη θέσπιση τέτοιων κατευθυντήριων γραμμών σε επίπεδο ΕΕ σήμερα. Για τον λόγο αυτό, παροτρύνει τα κράτη μέλη να επεξεργασθούν τέτοιου είδους κατευθυντήριες γραμμές σε εθνικό επίπεδο και σε συνεννόηση με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.

(ε) Μία αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας μπορεί επίσης να στηρίζεται σε αξιόπιστα αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία προκύπτει ότι νόμοι ή κανονισμοί οι οποίοι ισχύουν στη χώρα καταγωγής επιτρέπουν ή αφήνουν ατιμώρητη τη δίωξη ή πρόκληση άλλης σοβαρής βλάβης στον αιτούντα, είτε ως άτομο είτε ως μέλος κάποιας κοινωνικής ομάδας στην οποία αποδεδειγμένα ανήκει ο αιτών, υπό την προϋπόθεση ότι υπάρχει εύλογη πιθανότητα να εφαρμοσθούν πράγματι οι εκάστοτε νόμοι ή κανονισμοί. Αν ο σχετικός νόμος είναι απαρχαιωμένος και δεν εφαρμόζεται πλέον στην πράξη, ο φόβος που ενδεχομένως προκαλεί δεν θεωρείται βάσιμος.

#### *Άρθρο 8*

#### **Η περίπτωση κατά την οποία η ανάγκη για διεθνή προστασία ανακύπτει επιτόπου**

Το υπόψη άρθρο αναφέρεται στην περίπτωση της αίτησης για την παροχή διεθνούς προστασίας η οποία υποβάλλεται επιτόπου, όταν η ανάγκη για την προστασία αυτή προέκυψε μόλις μετά την είσοδο του αιτούντος στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους, συνήθως λόγω της μεταβολής των συνθηκών στη χώρα καταγωγής.

1. Στην παράγραφο αυτή εξηγείται ότι ο φόβος της δίωξης ή άλλης σοβαρής βλάβης δεν είναι απαραίτητο να υπήρχε ήδη όταν ο ενδιαφερόμενος αναχωρούσε από τη χώρα καταγωγής του. Ωστόσο, μία αίτηση που έχει υποβληθεί επιτόπου και στηρίζεται σε κρίσιμες μεταβολές των συνθηκών στη χώρα καταγωγής του ατόμου μετά την αποδημία του είναι παραδεκτή μόνο στο μέτρο που αποδεικνύεται ότι οι μεταβολές αυτές προκαλούν στο άτομο βάσιμο φόβο ότι θα υποστεί δίωξη ή άλλη σοβαρή βλάβη.

2. Η παράγραφος αυτή αναφέρεται στο θέμα των αιτήσεων που υποβάλλονται επιτόπου με βάση τις δραστηριότητες που το εκάστοτε άτομο ανέπτυξε μετά την αποδημία του από τη χώρα καταγωγής του. Μία τέτοια αίτηση έχει τις περισσότερες πιθανότητες να γίνει δεκτή όταν οι δραστηριότητες που επικαλείται ο αιτών αποτελούν εκδήλωση και συνέχεια φρονημάτων που ο αιτών είχε ήδη προηγουμένως στη χώρα καταγωγής του και τα οποία σχετίζονται με την ανάγκη για διεθνή προστασία. Παρόλα αυτά, η ύπαρξη τέτοιας συνέχειας δεν είναι απόλυτη προϋπόθεση αλλά ενδέχεται να αποτελεί ένδειξη για την αξιοπιστία της αίτησης.

Στην παράγραφο αυτή ρυθμίζεται επίσης το θέμα των καταχρήσεων σε περιπτώσεις επιτόπιας υποβολής αίτησης. Το γεγονός ότι ο φόβος δίωξης ή άλλης σοβαρής βλάβης είναι επίπλαστος δεν σημαίνει από μόνο του ότι ο φόβος αυτός αποκλείεται να είναι βάσιμος και συνεπώς αρκετός για να δικαιολογείται η υπαγωγή σε καθεστώς διεθνούς προστασίας. Παρόλα αυτά, εάν είναι δυνατό να αποδειχθεί με εύλογο βαθμό βεβαιότητας ότι οι δραστηριότητες που ο ενδιαφερόμενος ανέπτυξε μετά την αναχώρησή του από τη χώρα καταγωγής είχαν ως σκοπό την τεχνητή εκπλήρωση των αναγκαίων προϋποθέσεων για να γίνει δεκτή η παροχή διεθνούς προστασίας, τα κράτη μέλη νομιμοποιούνται να θεωρήσουν ως σημείο εκκίνησης την παραδοχή ότι οι εν λόγω δραστηριότητες δεν στοιχειοθετούν καταρχήν λόγο παροχής διεθνούς προστασίας, αλλά αντιθέτως αποτελούν σοβαρό λόγο αμφισβήτησης της αξιοπιστίας του αιτούντος. Τα κράτη μέλη οφείλουν, πάντως, να διασφαλίζουν ότι οι αρμόδιες αρχές αναγνωρίζουν τους αιτούντες ως πρόσωπα χρήζοντα διεθνούς προστασίας αν οι δραστηριότητες του τύπου που περιγράφεται στην παρούσα παράγραφο είναι ευλόγως πιθανό να περιέλθουν σε γνώση των αρχών της χώρας καταγωγής του εκάστοτε ατόμου, να αξιολογηθούν από αυτές ως αποδεικνύουσες κάποιο αντίπαλο πολιτικό ή άλλο προστατευόμενο φρόνημα ή χαρακτηριστικό και να δημιουργήσουν στο άτομο βάσιμο φόβο ότι θα υποστεί δίωξη ή σοβαρή και αδικαιολόγητη βλάβη.

#### *Άρθρο 9*

#### **Πηγές βλάβης και προστασίας**

Το άρθρο αυτό αναφέρεται στην έννοια της κρατικής προστασίας και στηρίζεται στο επιχείρημα ότι το κύριο σκεπτικό που διατρέχει τη Σύμβαση της Γενεύης και τα καθεστώτα επικουρικής προστασίας είναι ότι ο καθένας δικαιούται να ζει χωρίς να διώκεται και χωρίς να υφίσταται άλλη σοβαρή βλάβη και ότι, αν απειλείται με τέτοια βλάβη, πρέπει να μπορεί να λάβει ουσιαστική κρατική προστασία.

1. Η παράγραφος αυτή στηρίζεται στην πρακτική της συντριπτικής πλειονότητας των κρατών μελών και άλλων φορέων που αναπτύσσουν

παγκόσμια δραστηριότητα. Πιο συγκεκριμένα, ορίζει ότι ο φόβος της δίωξης ή της σοβαρής αδικαιολόγητης βλάβης ενδέχεται να είναι βάσιμος ακόμη και όταν ο σχετικός κίνδυνος δεν προέρχεται μόνο από το κράτος αλλά και από άλλα κόμματα ή οργανώσεις που ελέγχουν το κράτος ή από μη κρατικούς φορείς, οσάκις το κράτος αδυνατεί ή δεν έχει τη βούληση να παράσχει ουσιαστική προστασία. Το από ποιον προξενείται η δίωξη ή η σοβαρή αδικαιολόγητη βλάβη θεωρείται άνευ σημασίας. Αυτό που πρέπει να διερευνάται κάθε φορά είναι το κατά πόσον ο αιτών μπορεί να εξασφαλίσει ουσιαστική προστασία έναντι της βλάβης ή της απειλής βλάβης στη χώρα καταγωγής. Αν η δίωξη ή η άλλη σοβαρή και αδικαιολόγητη βλάβη εκπορεύεται από το κράτος, τότε ο σχετικός φόβος είναι βάσιμος διότι εκ των πραγμάτων δεν είναι διαθέσιμη καμία αξιόπιστη οδός προστασίας στη χώρα καταγωγής. Αν η βλάβη ή απειλή βλάβης εκπορεύεται από μη κρατικούς φορείς, ο φόβος είναι βάσιμος μόνο εφόσον το κράτος είναι απρόθυμο ή ουσιαστικά ανίκανο να παράσχει προστασία έναντι του κινδύνου πρόκλησης βλάβης.

2. Η παράγραφος αυτή αναφέρεται στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας, περιλαμβανομένης της διαθεσιμότητας, της κρατικής προστασίας. Πρέπει να υπάρχει σε λειτουργία ένα σύστημα εγχώριας προστασίας, καθώς και μηχανισμοί για την ανίχνευση, την ποινική καταστολή και τον κολασμό πράξεων που στοιχειοθετούν δίωξη ή άλλη σοβαρή βλάβη. Το κρίσιμο ερώτημα είναι εάν το σύστημα αυτό στο σύνολό του παρέχει ένα επαρκές και προσιτό επίπεδο προστασίας σε όλα τα άτομα που αποτελούν τον πληθυσμό. Για να είναι ουσιαστική η προστασία που παρέχει το σύστημα πρέπει το κράτος να έχει την ικανότητα και τη βούληση να το εφαρμόσει, ούτως ώστε να μην υπάρχει σημαντική πιθανότητα πραγματοποίησης της δίωξης ή πρόκλησης άλλης σοβαρής βλάβης.

Κατά το πρώτο στάδιο της αξιολόγησης αυτής διερευνάται το κατά πόσον το κράτος έχει λάβει ή αναμένεται ευλόγως να λάβει επαρκή μέτρα για τον έλεγχο ή την καταστολή της πρόκλησης βλάβης και τα κράτη μέλη πρέπει να συνεκτιμούν τους ακόλουθους παράγοντες:

(α) τις γενικές συνθήκες που επικρατούν στη χώρα καταγωγής.

(β) την τυχόν συνενοχή του κράτους σε σχέση με την πρόκληση της εκάστοτε βλάβης.

(γ) τον χαρακτήρα των πολιτικών του κράτους σε σχέση με την εκάστοτε βλάβη, π.χ. το κατά πόσον υπάρχει σε ισχύ ποινική νομοθεσία η οποία προβλέπει ότι οι βίαιες πράξεις δίωξης επισύρουν ποινικές κυρώσεις τόσο αυστηρές όσο η σοβαρότητα του εκάστοτε αδικήματος.

(δ) την επιρροή που οι φερόμενοι ως διώκτες ασκούν σε κρατικούς αξιωματούχους.

(ε) το κατά πόσον οι ενέργειες του επίσημου κράτους είναι ουσιαστικές ή έχουν απλώς προσηματικό χαρακτήρα. στο πλαίσιο αυτό πρέπει να εξετάζεται η προθυμία των υπηρεσιών που είναι επιφορτισμένες με την επιβολή του νόμου να ανιχνεύσουν, να διώξουν ποινικώς και να τιμωρήσουν όσους διαπράττουν αδικήματα.

(στ) το κατά πόσον παρατηρείται συστηματικά το φαινόμενο της κρατικής απραξίας.

(ζ) την τυχόν άρνηση παροχής κρατικών υπηρεσιών.

(η) το κατά πόσον το κράτος έχει λάβει μέτρα με σκοπό την αποτροπή της πρόκλησης βλάβης.

Κατά το δεύτερο στάδιο της αξιολόγησης αυτής διερευνάται το κατά πόσον ο αιτών διαθέτει εύλογη δυνατότητα εξασφάλισης κρατικής προστασίας. τα κράτη μέλη πρέπει να συνεκτιμούν τους ακόλουθους παράγοντες:

(θ) τα τυχόν αποδεικτικά στοιχεία που επικαλείται ο αιτών προς επίρρωση του ισχυρισμού του ότι οι φερόμενοι ως διώκτες δεν τελούν υπό τον έλεγχο του κράτους.

(ι) τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της πρόσβασης του αιτούντος στα όποια μέσα προστασίας είναι διαθέσιμα, λαμβανομένου υπόψη ότι οι αιτούντες ως τάξη δεν πρέπει να εξαιρούνται από την προστασία του νόμου.

(κ) τις τυχόν ενέργειες στις οποίες έχει προβεί ο αιτών προκειμένου να λάβει προστασία από κρατικούς αξιωματούχους και την ανταπόκριση του κράτους στις προσπάθειες αυτές.

3. Η παράγραφος αυτή αποτελεί προέκταση της συλλογιστικής στην οποία στηρίζεται η προηγούμενη παράγραφος. Αφού έχει γίνει δεκτό ότι είναι δυνατό να διακατέχεται κανείς από βάσιμο φόβο ότι θα υποστεί δίωξη ή άλλη σοβαρή βλάβη στα χέρια ατόμων που δεν διαθέτουν κρατική εξουσία, στο υπόψη άρθρο καθορίζονται οι περιορισμένες προϋποθέσεις υπό τις οποίες είναι δυνατό να γίνει δεκτό ότι μη κρατικοί φορείς είναι δυναμικοί διώκτες κατά τρόπο παρόμοιο με αυτόν που ισχύει για τα αναγνωρισμένα κράτη. Για να συμβεί κάτι τέτοιο πρέπει ένας διεθνής οργανισμός όπως ο ΟΗΕ ή το ΝΑΤΟ ή μία σταθερή και οιονεί κρατική αρχή, αφενός, να ελέγχει το έδαφος όπου ο ενδιαφερόμενος επιθυμεί να επιστρέψει και, αφετέρου, να έχει τη βούληση και την ικανότητα να διασφαλίσει την άσκηση δικαιωμάτων και να προστατεύσει τα άτομα από βλάβη όπως θα έκανε και ένα διεθνώς αναγνωρισμένο κράτος και για όσον χρόνο απαιτηθεί.

*Άρθρο 10***Η εγχώρια προστασία**

Το άρθρο αυτό αναφέρεται στη δυνατότητα φυγής ή προστασίας από δίωξη ή από την πρόκληση άλλης σοβαρής βλάβης στο έδαφος της χώρας καταγωγής. Με βάση την αρχή ότι η διεθνής προστασία από βλάβη αποτελεί απλώς δευτερεύουσα εναλλακτική επιλογή σε σχέση με την εγχώρια προστασία, η συγκεκριμένη διάταξη προβλέπει ότι τα κράτη μέλη δύνανται να απορρίπτουν αιτήσεις παροχής διεθνούς προστασίας εάν αποδεικνύεται ότι ο αιτών μπορεί να εξασφαλίσει ουσιαστική προστασία έστω και σε ένα τμήμα της χώρας καταγωγής στο οποίο να μπορεί ευλόγως να επιστρέψει.

1. Σύμφωνα με την παράγραφο αυτή, για να γίνει δεκτή η εναλλακτική δυνατότητα της εγχώριας προστασίας πρέπει τα πραγματικά δεδομένα που σχετίζονται με μία αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας να εξετασθούν από τα κράτη μέλη προτού αυτά ασχοληθούν με το ερώτημα κατά πόσον ο αιτών μπορεί ευλόγως να σταλεί πίσω στη χώρα καταγωγής του. Τα κράτη μέλη νομιμοποιούνται να εξετάσουν την περίπτωση της εγχώριας προστασίας μόνο εφόσον διαπιστώνεται ότι κατά τα άλλα η αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας θα γινόταν δεκτή. Με άλλα λόγια, μόνο εάν ο αιτών αποδεικνύει ότι διακατέχεται από βάσιμο φόβο ότι θα υποστεί δίωξη ή άλλη σοβαρή βλάβη σε ένα τμήμα του εδάφους της χώρας καταγωγής του επιτρέπεται να διερευνηθεί το κατά πόσον ο φόβος αυτός είναι αβάσιμος για ένα άλλο τμήμα του εδάφους της ίδιας χώρας. Στο πλαίσιο της εξέτασης αυτής πρέπει να εξετάζεται η εύλογη δυνατότητα του ατόμου να εξασφαλίσει ουσιαστική προστασία από δίωξη ή άλλη σοβαρή ζημία στη χώρα καταγωγής. Θεωρείται δεδομένο ότι μία εθνική κυβέρνηση νομιμοποιείται να λαμβάνει μέτρα σε ολόκληρη την εθνική επικράτεια. Για τον λόγο αυτό, υπάρχει ένα ισχυρό τεκμήριο κατά του συμπεράσματος ότι είναι δυνατή η εξασφάλιση εγχώριας προστασίας σε περίπτωση που διώκτης ή υποκινητής της δίωξης είναι η ίδια η εθνική κυβέρνηση. Υπάρχουν περισσότερες πιθανότητες να θεωρηθεί εφικτή η εγχώρια προστασία όταν η απειλή για την πρόκληση βλάβης εκπορεύεται από κάποιον που δεν κατέχει κρατική εξουσία.

2. Η παράγραφος αυτή αναφέρεται στις παραμέτρους που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη προκειμένου να εξακριβωθεί κατά πόσο είναι βάσιμος ο φόβος της επιστροφής σε τμήμα του εδάφους της χώρας καταγωγής. Ως στοιχείο της διαδικασίας αυτής, η παράγραφος προβλέπει ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν για να μπορεί ευλόγως ένα κράτος μέλος να απορρίψει την αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας και να επαναπροωθήσει τον αιτούντα σε ένα τμήμα του εδάφους της χώρας καταγωγής ή συνήθους διαμονής σύμφωνα με όσα προβλέπονται

στην παράγραφο (1). Για να κριθεί κατά πόσον είναι λογικό να σταλεί ο αιτών πίσω στον προτεινόμενο τόπο, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι συνθήκες ασφαλείας και οι πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν στο συγκεκριμένο τμήμα της χώρας, καθώς επίσης οι τυχόν ιδιαίτεροι παράγοντες που καθιστούν ευάλωτο τον αιτούντα.

### Κεφάλαιο III: Υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα

Στο προηγούμενο κεφάλαιο καθορίζονται οι γενικές προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για να γίνει δεκτή η υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα ή στο καθεστώς επικουρικής προστασίας. Επίσης διευκρινίζονται οι έννοιες του παραδεκτού και των πηγών βλάβης ή προστασίας. Το παρόν κεφάλαιο επικεντρώνεται στους παράγοντες εκείνους που έχουν σημασία αποκλειστικά και μόνο για την υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα, ιδίως δε στην έννοια της δίωξης και στους λόγους δίωξης. Το παρόν κεφάλαιο στηρίζεται σε πολύ μεγάλο βαθμό στην Κοινή Θέση και στη Σύμβαση της Γενεύης, παρά το γεγονός ότι στην πραγματικότητα η Σύμβαση της Γενεύης δεν περιλαμβάνει ορισμό της έννοιας της δίωξης.

#### Άρθρο 11

##### Ο χαρακτήρας της δίωξης

Το άρθρο αυτό αναφέρεται στον χαρακτήρα της δίωξης και περιλαμβάνει μια σειρά σχετικών ερμηνευτικών αρχών.

1. Επειδή η έννοια της δίωξης δεν είναι πάγια μέσα στον χρόνο, το παρόν άρθρο προβλέπει μία ερμηνεία της έννοιας αυτής η οποία φιλοδοξεί να είναι ευέλικτη, προσαρμόσιμη και αρκούντως ευρεία, ώστε να ανταποκρίνεται στις συνεχώς μεταβαλλόμενες μορφές δίωξης, που ενδέχεται να στοιχειοθετούν τη βάση για την υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα.

(α) Στην παράγραφο αυτή ορίζεται ότι, για να γίνει δεκτό ότι μία πράξη στοιχειοθετεί δίωξη πρέπει να είναι εσκεμμένη, να έχει κάποια διάρκεια ή συστηματικότητα και να είναι αρκούντως σοβαρή ώστε να καθιστά ανεδαφική την απαίτηση επιστροφής στη χώρα καταγωγής. Επιπλέον, η πράξη πρέπει να θεμελιώνεται σε έναν από τους λόγους που μνημονεύονται στο άρθρο 1 Α της Σύμβασης της Γενεύης και οι οποίοι διευκρινίζονται περαιτέρω στις παραγράφους 1 έως 5 του άρθρου 12. Μπορεί ένα μέτρο που στοιχειοθετεί διακριτική μεταχείριση, αξιολογούμενο αυτοτελώς, να μην είναι τόσο σοβαρό ώστε να ισοδυναμεί με δίωξη, αλλά η επανάληψη ενός τέτοιου μέτρου ενδέχεται να καθιστά παραδεκτή την αξίωση υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα λόγω του σωρευτικού της αποτελέσματος.

(β) Η παράγραφος αυτή αναφέρεται στην περίπτωση της δίωξης που έχει τη μορφή νομικών, διοικητικών, αστυνομικών ή/και δικαστικών μέτρων τα οποία ή στοιχειοθετούν δίωξη από μόνα τους ή είναι μεν φαινομενικά νόμιμα αλλά χρησιμοποιούνται κατά αθέμιτο τρόπο με σκοπό τη δίωξη ή, τέλος, εφαρμόζονται κατά παράβαση του νόμου και τα οποία είναι τόσο σοβαρά ώστε να καθιστούν ανυπόφορη την επιστροφή στη χώρα προέλευσης. Τα γενικού χαρακτήρα μέτρα που αποβλέπουν στη διασφάλιση της δημόσιας τάξης, της κρατικής ασφάλειας ή της δημόσιας υγείας συνήθως δεν στοιχειοθετούν δίωξη, υπό τον όρο ότι πληρούν τις προϋποθέσεις που ισχύουν για τους νόμιμους περιορισμούς ή τις παρεκκλίσεις από τις υποχρεώσεις στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο.

γ) Τα σημεία (i) και (ii) της παρούσας παραγράφου αναφέρονται στα θεμιτά μέσα επιβολής του νόμου. Η άσκηση ποινικής δίωξης ή η επιβολή τιμωρίας για την παραβίαση ενός συνήθους νόμου γενικής εφαρμογής κατά κανόνα δεν στοιχειοθετεί δίωξη. Ωστόσο, το αντίθετο μπορεί να ισχύει αν, επί παραδείγματι, το κράτος καταγωγής προβαίνει σε πράξεις ποινικής δίωξης ή απονομής δικαιοσύνης οι οποίες συνιστούν διακριτική μεταχείριση, αν επιβάλλει μία τιμωρία που είναι απάνθρωπη ή δεν ανταποκρίνεται στην αρχή της ίσης μεταχείρισης, αν η νομοθεσία του κατατείνει στην ποινικοποίηση της άσκησης ενός θεμελιώδους και διεθνώς κατοχυρωμένου δικαιώματος του ανθρώπου ή καλεί τα άτομα να διενεργήσουν πράξεις κατά παράβαση βασικών κανόνων του διεθνούς δικαίου.

(δ) Η παράγραφος αυτή αναφέρεται στο θέμα της στρατιωτικής θητείας και ορίζει ότι η άσκηση ποινικής δίωξης ή η επιβολή τιμωρίας λόγω της άρνησης κάποιου να συμμορφωθεί με τη γενική υποχρέωση εκπλήρωσης στρατιωτικής θητείας (ασχέτως αν η άρνηση έχει τη μορφή της συνειδησιακής αντίρρησης, της απουσίας άνευ αδείας, της φυγής ή της λιποταξίας) δεν στοιχειοθετεί κατά κανόνα δίωξη. Το αντίθετο μπορεί, ωστόσο, να ισχύει αν το κράτος καταγωγής αρνείται στον αιτούντα τη δυνατότητα εξέτασης της περίπτωσης του με βάση τις αρχές της δικαιοσύνης, προβαίνει σε στράτευση κατά τρόπο που συνιστά διακριτική μεταχείριση, αναθέτει καθήκοντα ή επιβάλλει όρους υπηρεσίας που συνιστούν διακριτική μεταχείριση ή επιβάλλει κυρώσεις για αθέτηση υποχρεώσεων που σχετίζονται με τη στρατιωτική θητεία κατά τρόπο που συνιστά διακριτική μεταχείριση, εκθέτοντας έτσι τον αιτούντα στον κίνδυνο να του επιβληθεί δυσανάλογη ή υπέρμετρα αυστηρή τιμωρία. Το ίδιο ισχύει αν το κράτος καταγωγής παραλείπει να παράσχει μία εύλογη και συνάδουσα με την αρχή της ίσης μεταχείρισης εναλλακτική δυνατότητα για τα πρόσωπα που δεν επιθυμούν να υπηρετήσουν στον στρατό εξαιτίας ειλικρινών πολιτικών, θρησκευτικών ή ηθικών πεποιθήσεων.



Υπό συνθήκες πολέμου ή συγκρούσεων, η άσκηση ποινικής δίωξης ή η επιβολή τιμωρίας λόγω της άρνησης ενός ατόμου να εκπληρώσει στρατιωτικά καθήκοντα μπορεί επίσης από μόνη της να στοιχειοθετεί δίωξη αν το άτομο αυτό είναι σε θέση να αποδείξει ότι η εκπλήρωση στρατιωτικής υπηρεσίας θα απαιτούσε τη συμμετοχή του σε στρατιωτικές ενέργειες οι οποίες έρχονται σε κατάφωρη αντίθεση με ειλικρινείς και βασιμότητες ηθικές, θρησκευτικές ή πολιτικές του πεποιθήσεις ή με άλλους βασικούς λόγους συνείδησης. Η απόδειξη της ύπαρξης έγκυρης συνειδησιακής αντίρρησης είναι ενίοτε ευχερέστερη οσάκις η στρατιωτική δράση στην οποία θα καλείτο να συμπράξει το άτομο αντίκειται σε θεμελιώδεις κανόνες της ανθρώπινης συμπεριφοράς ή/και έχει καταδικασθεί από τη διεθνή κοινότητα. Παρόλα αυτά, τούτο δεν αποτελεί απαρέγκλιτη προϋπόθεση. ακόμη κι αν η στρατιωτική δράση διεξάγεται εν γένει εντός των ορίων που θέτει το δίκαιο του πολέμου, και πάλι ένα άτομο μπορεί να έχει έγκυρους συνειδησιακούς λόγους για να μη συμμετάσχει σε αυτήν. Τούτο συμβαίνει, επί παραδείγματι, αν το άτομο ανήκει σε εθνική μειονότητα και υπάρχει περίπτωση να συμμετάσχει σε στρατιωτικές επιχειρήσεις κατά της συγκεκριμένης μειονότητας.

2. Στην παράγραφο αυτή αναλύεται διεξοδικότερα ο χαρακτήρας (των λόγων) της δίωξης. Ειδικότερα, διατυπώνονται ορισμένες κατευθυντήριες αρχές τις οποίες πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη. Για να γίνει δεκτό ότι ένα άτομο είναι πρόσφυγας πρέπει σε όλες τις περιπτώσεις να προκύπτει ότι υπάρχει βάσιμος φόβος δίωξης και ότι ο φόβος αυτός συνδέεται με έναν τουλάχιστον από τους πέντε λόγους που απαριθμούνται στη Σύμβαση της Γενεύης και διατυπώνονται στο άρθρο 13 της παρούσας οδηγίας.

(α) Το εδάφιο αυτό αναφέρεται στις πηγές της δίωξης. Η δίωξη είναι πιο αδιαμφισβήτητη όταν εκπορεύεται από το ίδιο το κράτος ή από μέρη ή οντότητες που το ελέγχουν. Στις περιπτώσεις αυτές, σχεδόν εξ ορισμού δεν υπάρχει καν δυνατότητα ή δεν υπάρχει ουσιαστική δυνατότητα εξασφάλισης προστασίας από τη βλάβη που απειλείται ή ήδη προκαλείται. Παρόλα αυτά, η δίωξη μπορεί επίσης να εκπορεύεται από μη κρατικούς φορείς σε περίπτωση κατά την οποία το κράτος είναι ανίκανο ή απρόθυμο να παράσχει ουσιαστική προστασία κατά της δίωξης. Σε αυτές τις περιπτώσεις επίσης πρέπει να γίνεται δεκτή η υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα, εφόσον πληρούνται και οι υπόλοιπες προϋποθέσεις για να θεωρηθεί κάποιος πρόσφυγας σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας.

(β) Το εδάφιο αυτό αναφέρεται στο θέμα της απόδοσης στον αιτούντα κάποιου από λόγους που προβλέπονται στη Σύμβαση. Το γεγονός ότι οι λόγοι στους οποίους στηρίζεται ο φόβος της δίωξης είναι πραγματικοί



ή απλώς αποδίδονται στον αιτούντα από το κράτος ή από τον εκάστοτε διώκοντα μη κρατικό φορέα είναι άνευ σημασίας. Παραδείγματος χάρη, ενδέχεται να αρκεί η εντύπωση του διώκτη ότι το διωκόμενο άτομο έχει συγκεκριμένη πολιτική άποψη, ανεξάρτητα από το αν αυτό αληθεύει, για να ληφθεί ένα διωκτικό μέτρο κατά του ατόμου αυτού μόνο και μόνο επειδή έχει το πολιτικό φρόνημα που του αποδίδεται.

(γ) Στην υποπαράγραφο αυτή αναλύεται η περίπτωση της γενικευμένης καταπίεσης ή βίας. Υπάρχει ίσως η τάση αποκλεισμού από το καθεστώς του πρόσφυγα αιτούντων που έχουν διαφύγει - ενίοτε μάλιστα με μαζικό τρόπο - από τόπους όπου επικρατεί μεγάλης έκτασης καταπίεση και βία. Η τάση αυτή οφείλεται στο μεγάλο πλήθος των προσώπων αυτών ή στο ότι η περίπτωσή τους μοιάζει με εκείνη πολλών άλλων ανθρώπων. Ωστόσο, τα άτομα αυτά δικαιούνται να αναγνωρισθούν ως πρόσφυγες αν ο βάσιμος φόβος δίωξης που τους διακατέχει οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη φυλή, τη θρησκεία, την ιθαγένεια, τα πολιτικά τους φρονήματα ή στο γεγονός ότι ανήκουν σε συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα. Τα κράτη μέλη νομιμοποιούνται να αναγνωρίζουν στα πρόσωπα αυτά το καθεστώς της επικουρικής προστασίας αντί του καθεστώτος του πρόσφυγα μόνο εάν ένας από τους προαναφερθέντες λόγους δεν έχει σημαντική σχέση με τον φόβο δίωξης που τα διακατέχει. Καίτοι τα πρόσωπα που έχουν διαφύγει από εμφύλιους πολέμους ή από εσωτερικές ή γενικευμένες ένοπλες συγκρούσεις δεν είναι κατ' ανάγκη πρόσφυγες κατά την έννοια της Σύμβασης, τα κράτη μέλη θα ήταν σκόπιμο να διασφαλίζουν επίσης ότι τα πρόσωπα αυτά δεν αποκλείονται αυτομάτως από το καθεστώς του πρόσφυγα.

### Άρθρο 12

#### Λόγοι δίωξης

Στο άρθρο αυτό καθορίζονται οι αρχές που σχετίζονται με τους λόγους δίωξης. Το άρθρο στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στη Σύμβαση της Γενεύης και στην Κοινή Θέση και δεν αποσκοπεί στην πρόβλεψη οποιουδήποτε νέου λόγου πέραν των λόγων που προβλέπονται ρητά ή έμμεσα από τα συγκεκριμένα κείμενα.

(α) Στην διάταξη αυτή καθορίζονται οι κανόνες που ισχύουν για την ερμηνεία της έννοιας «φυλή». Η ερμηνεία της έννοιας αυτής πρέπει να είναι όσο το δυνατόν ευρύτερη, ώστε να καλύπτονται όλα τα είδη εθνοτικών ομάδων και ολόκληρο το φάσμα κοινωνιολογικών προσεγγίσεων του όρου. Το επιχείρημα ότι η δίωξη στηρίζεται σε φυλετικούς λόγους ευσταθεί πρωτίστως όταν ο διώκτης θεωρεί ότι ο διωκόμενος ανήκει σε διαφορετική σε σχέση με τον εαυτό του φυλετική ομάδα (η διαφορετικότητα μπορεί να είναι πραγματική ή υποτιθέμενη) και το στοιχείο αυτό συνιστά τον λόγο των ενεργειών του ή προκαλεί τον φόβο της δίωξης.

(β) Στην διάταξη αυτή καθορίζονται οι κανόνες που ισχύουν για την ερμηνεία της έννοιας «θρησκεία». Τα κράτη μέλη καλούνται να ερμηνεύουν την έννοια αυτή κατά τρόπο ώστε να περιλαμβάνονται οι θείστικες, αγνωστικιστικές και αθεϊστικές πεποιθήσεις. Είναι πιθανό να γίνει δεκτό ότι ένα άτομο διώκεται για θρησκευτικούς λόγους όταν αυτό υφίσταται παρεμβάσεις επειδή δεν επιθυμεί να πιστεύσει σε καμία θρησκεία ή αρνείται να ασπασθεί συγκεκριμένη θρησκεία ή δεν επιθυμεί να συμμορφωθεί με το σύνολο ή ένα μέρος της λατρείας και των εθίμων που σχετίζονται με μία θρησκεία.

(γ) Στην διάταξη αυτή καθορίζονται οι κανόνες που ισχύουν για την ερμηνεία της έννοιας «εθνικότητα». Ο όρος «εθνικότητα» δεν σημαίνει μόνο την ιθαγένεια, αλλά καλύπτει επιπλέον την ιδιότητα του μέλους μίας φυλετικής, πολιτιστικής ή γλωσσικής ομάδας, ενδέχεται μάλιστα να υφίσταται αλληλεπικάλυψη μεταξύ της «εθνικότητας» και της «φυλής».

(δ) Στην διάταξη αυτή καθορίζονται οι κανόνες που ισχύουν για την ερμηνεία της έννοιας «μέλος συγκεκριμένης κοινωνικής ομάδας». Η διατύπωση του όρου αυτού είναι σκοπίμως ασαφής και η ερμηνεία του πρέπει να είναι διασταλτική και να καλύπτει μεγάλο αριθμό περιπτώσεων. Μία ομάδα είναι δυνατό να ορίζεται με κριτήριο είτε ένα θεμελιώδες χαρακτηριστικό, όπως είναι το φύλο, ο γενετήσιος προσανατολισμός, η ηλικία, η οικογενειακή σχέση και το ιστορικό παρελθόν, είτε μία ιδιότητα η οποία είναι τόσο θεμελιώδης για την ταυτότητα ή τη συνείδηση ώστε να μην επιτρέπεται να ζητηθεί από τα μέλη της ομάδας να την αποκηρύξουν (π.χ. ιδιότητα μέλους εργατικού συνδικάτου, ενεργός υπεράσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου, κ.λπ.).

Η συγκεκριμένη έννοια δεν καλύπτει μονάχα κάποιες στενά οριζόμενες και ολιγομελείς ομάδες προσώπων. Τα μέλη δεν είναι απαραίτητο να διατηρούν δεσμούς με την ομάδα έπειτα από οικειοθελή προσχώρηση, ούτε αποτελεί προϋπόθεση η εκ των πραγμάτων συνοχή μεταξύ των μελών. Η μνεία του φύλου και του γενετήσιου προσανατολισμού δεν σημαίνει ότι ο συγκεκριμένος λόγος δίωξης καλύπτει κατ' ανάγκη το σύνολο των γυναικών και των ομοφυλοφίλων. Για να ισχύει ο συγκεκριμένος λόγος πρέπει να συντρέχουν ιδιαίτερες περιστάσεις και συνθήκες στη χώρα καταγωγής, ενώ σημασία έχουν επίσης τα χαρακτηριστικά της δίωξης και του θύματος της δίωξης.

Η ερμηνεία του όρου πρέπει εξάλλου να είναι τέτοια ώστε να καλύπτονται και ομάδες ατόμων που με βάση τον νόμο θεωρούνται «κατώτερες» ή «δεύτερης τάξεως». Τούτο ισχύει όταν ο νόμος αφήνει ατιμώρητες τις πράξεις δίωξης από μέρους ιδιωτών ή άλλων μη κρατικών φορέων ή όταν το κράτος εφαρμόζει τον νόμο κατά τρόπο που στοιχειοθετεί διακριτική μεταχείριση και αρνείται να επικαλεσθεί τον νόμο προκειμένου

να προστατεύσει την εκάστοτε ομάδα. Τούτο είναι πιθανό να συμβαίνει όταν π.χ. ασκείται οικιακή βία κατά γυναικών, συμπεριλαμβανομένης της σεξουαλικής βίας και των ακρωτηριασμών, σε κράτη στα οποία τα θύματα αδυνατούν να εξασφαλίσουν αποτελεσματική προστασία κατά της κακομεταχείρισης που υφίστανται λόγω του φύλου τους ή λόγω του ότι στη συγκεκριμένη κοινωνία έχουν την ιδιότητα της έγγαμης γυναίκας, την κόρης, της χήρας ή της αδελφής.

(ε) Στην παράγραφο αυτή καθορίζονται οι κανόνες που ισχύουν για την ερμηνεία της έννοιας «πολιτικό φρόνημα». Το γεγονός ότι τα πολιτικά φρονήματα ενός ατόμου διαφέρουν από τις πολιτικές θέσεις της κυβέρνησης δεν αποτελεί από μόνο του ικανό λόγο αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Ο αιτών πρέπει να αποδείξει ότι οι αρχές γνωρίζουν ή είναι πολύ πιθανό να γνωρίζουν τα πολιτικά του φρονήματα ή ότι του αποδίδουν συγκεκριμένα πολιτικά φρονήματα, ότι τα φρονήματα αυτά δεν γίνονται ανεκτά από τις αρχές, καθώς και ότι, λόγω της κατάστασης στη χώρα καταγωγής, ο αιτών είναι πιθανό να διωχθεί εξαιτίας των πολιτικών του φρονημάτων. Ο πολιτικός χαρακτήρας ενός φρονηματος δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση λόγω της αντικειμενικής ασημαντότητας των φρονημάτων του αιτούντος ή των σχετικών πράξεων, ούτε εάν ο ίδιος ο αιτών παραλείπει ή δεν επιθυμεί να χαρακτηρίσει πολιτικό το φρόνημά του. Η εκδήλωση πολιτικού φρονηματος μπορεί επίσης να αποτελεί πράξη ή να θεωρηθεί ως πράξη από έναν διώκτη.

### Άρθρο 13

#### Παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα

1. Το άρθρο αυτό αναφέρεται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες γίνεται δεκτό ότι ένα άτομο διατηρεί την ιδιότητα του πρόσφυγα επ' αόριστον, εκτός αν καταστεί εφαρμοστέα ως προς αυτό μία από τις περί παύσεως διατάξεις του άρθρου 1(Γ) της σύμβασης της Γενεύης.

#### (α) Οικειοθελής εκ νέου εξασφάλιση εθνικής προστασίας

Η παράγραφος αυτή αναφέρεται στην περίπτωση κατά την οποία ένας πρόσφυγας επιζητεί οικειοθελώς και εξασφαλίζει από τις αρχές της χώρας καταγωγής του μία μορφή διπλωματικής προστασίας την οποία δικαιούνται μόνο οι υπήκοοι της εν λόγω χώρας (π.χ. έκδοση ή ανανέωση της ισχύος εθνικού διαβατηρίου), οπότε είναι δυνατό να γίνει δεκτό ότι το συγκεκριμένο άτομο δεν χρειάζεται πια το καθεστώς του πρόσφυγα. Αν η επαφή του πρόσφυγα με τη διπλωματική αποστολή της χώρας καταγωγής του είναι περιστασιακή, το στοιχείο αυτό δύσκολα πιστοποιεί την αναγκαία πρόθεση εξασφάλισης της προστασίας του εν λόγω κράτους.

**(β) Οικειοθελής ανάκτηση ιθαγένειας**

Η παράγραφος αυτή αναφέρεται στην περίπτωση κατά την οποία ένας πρόσφυγας που έχει απολέσει την ιθαγένεια της χώρας καταγωγής του ζητεί οικειοθελώς και επιτυγχάνει να του χορηγηθεί ξανά η ιθαγένεια του κράτους αυτού, οπότε και παύει να είναι πρόσφυγας. Η τύπος ανάκτηση της ιθαγένειας δεν αρκεί από μόνη της για να δικαιολογείται η εφαρμογή της συγκεκριμένης ρήτρας παύσης. Στο Εγχειρίδιο διευκρινίζεται ότι η χορήγηση ιθαγένειας βάσει νόμου ή διοικητικής απόφασης δεν ισοδυναμεί με οικειοθελή ανάκτηση ιθαγένειας, εκτός αν ο πρόσφυγας έχει αποδεχθεί ρητώς ή εμμέσως την ιθαγένεια.

**(γ) Απόκτηση νέας ιθαγένειας**

Η παράγραφος αυτή ορίζει ότι επιτρέπεται η ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα σε περίπτωση που ο δικαιούχος αποκτήσει νέα ιθαγένεια και απολαύει της προστασίας της χώρας που του χορήγησε τη νέα ιθαγένεια. Η τύπος απόκτηση ιθαγένειας δεν αρκεί από μόνη της για να δικαιολογείται η εφαρμογή της συγκεκριμένης ρήτρας παύσης, αλλά πρέπει επιπλέον να έχει εξασφαλισθεί η προστασία της χώρας της νέας ιθαγένειας. Στο Εγχειρίδιο επισημαίνεται ότι σε περίπτωση που έχει αρθεί το καθεστώς της διεθνούς προστασίας λόγω της απόκτησης νέας ιθαγένειας και μεταγενέστερα το άτομο απολέσει τη νέα ιθαγένεια, το καθεστώς της διεθνούς προστασίας είναι δυνατό να αναβιώσει, ανάλογα με τις περιστάσεις.

**(δ) Οικειοθελής επανεγκατάσταση στη χώρα καταγωγής**

Η παράγραφος αυτή αφορά την περίπτωση κατά την οποία ένας πρόσφυγας επιστρέφει στη χώρα καταγωγής του. Αν είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι τα ταξίδια επιστροφής στη χώρα καταγωγής έχουν επαναλαμβανόμενο χαρακτήρα, ο ενδιαφερόμενος χάνει την ιδιότητα του πρόσφυγα. Η αντικειμενική απόδειξη του γεγονότος αυτού πρέπει να εξετάζεται με βάση τα ατομικά δεδομένα της κάθε περίπτωσης. Σε γενικές γραμμές, η κατ' επανάληψη πραγματοποίηση επισκέψεων στη χώρα καταγωγής εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος ισοδυναμεί με επανεγκατάσταση στη χώρα αυτή. Τούτο ισχύει ιδίως αν ο πρόσφυγας κάνει χρήση, στη χώρα καταγωγής του, ευεργετημάτων και διευκολύνσεων που προβλέπονται υπό κανονικές συνθήκες για τους ημεδαπούς.

**(ε) Μεταβολή συνθηκών στη χώρα καταγωγής**

Η παράγραφος αυτή αφορά την περίπτωση κατά την οποία το καθεστώς του πρόσφυγα αίρεται λόγω μεταβολής των συνθηκών στη χώρα καταγωγής. Σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο Εγχειρίδιο και με την

πρακτική των κρατών, η μεταβολή των συνθηκών πρέπει να είναι τόσο ουσιαστική και μόνιμη ώστε να εξαλείφει τον βάσιμο φόβο δίωξης που διακατέχει τον πρόσφυγα. Η έννοια της «ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών» δεν είναι συνώνυμη της βελτίωσης των συνθηκών στη χώρα καταγωγής. Αυτό που πρέπει να διερευνάται κάθε φορά είναι το κατά πόσον έχει σημειωθεί μία θεμελιώδης μεταβολή αξιολογής πολιτικής ή κοινωνικής σημασίας από την οποία έχει προκύψει ένα σταθερό σύστημα εξουσίας, διαφορετικό από εκείνο που δημιούργησε τον αρχικό βάσιμο φόβο της δίωξης. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών είναι η ολοσχερής μεταβολή της πολιτικής κατάστασης. Πάντως, η διεξαγωγή δημοκρατικών εκλογών, η ανακήρυξη αμνηστίας, η παύση της ισχύος καταπιεστικής νομοθεσίας και η κατάργηση προϋπαρχουσών υπηρεσιών μπορεί επίσης να αποτελούν απόδειξη για μια τέτοια μετάβαση.

Μία κατάσταση η οποία έχει μεν μεταβληθεί αλλά συγχρόνως εξακολουθεί να δείχνει σημάδια αστάθειας εξ ορισμού δεν έχει μόνιμο χαρακτήρα. Πρέπει να υφίστανται αντικειμενικά και εξακριβώσιμα στοιχεία τα οποία να αποδεικνύουν ότι τα δικαιώματα του ανθρώπου γίνονται σε γενικές γραμμές σεβαστά στην οικεία χώρα και, ειδικότερα, ότι έχουν παραμερισθεί ή εξαλειφθεί σε μόνιμη βάση οι παράγοντες που γέννησαν τον βάσιμο φόβο δίωξης του πρόσφυγα. Πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη τυχόν πρακτικές εξελίξεις, όπως είναι ο οργανωμένος επαναπατρισμός και οι εμπειρίες των παλιννοστούντων, καθώς και οι μαρτυρίες ανεξάρτητων παρατηρητών.

Το κράτος μέλος που επικαλείται τη ρήτρα παύσης πρέπει να εγγυάται ένα κατάλληλο καθεστώς, με το οποίο να διαφυλάσσονται ήδη κεκτημένα δικαιώματα, για τα πρόσωπα που είναι απρόθυμα να εγκαταλείψουν τη χώρα για επιτακτικούς λόγους που οφείλονται σε παλαιότερη δίωξη ή σε βιώματα από σοβαρή και αδικαιολόγητη βλάβη, καθώς και για τα πρόσωπα που είναι λογικό να μην επιθυμούν να εγκαταλείψουν το συγκεκριμένο κράτος μέλος λόγω της μεγάλης διάρκειας της παραμονής τους, η οποία είχε ως αποτέλεσμα να αναπτύξουν τα πρόσωπα αυτά ισχυρούς οικογενειακούς, κοινωνικούς και οικονομικούς δεσμούς στην εν λόγω χώρα.

#### **(στ) Μεταβολή των συνθηκών στη χώρα συνήθους διαμονής**

Η παράγραφος αυτή είναι πανομοιότυπη με την παράγραφο 1(ε) με τη μόνη διαφορά ότι αναφέρεται στην περίπτωση κατά την οποία ο πρόσφυγας δεν είχε καμία ιθαγένεια κατά τον χρόνο υπαγωγής του στο καθεστώς του πρόσφυγα και ο φόβος δίωξης που διακατέχει τον πρόσφυγα

αφορά την επιστροφή στη χώρα συνήθους διαμονής αντί της χώρας της ιθαγένειας.

2. Σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο περί προσφύγων και με τη σχετική διεθνή πρακτική, κάθε απόφαση για την ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά και εξακριβώσιμα αποδεικτικά στοιχεία, ενώ κάθε περίπτωση πρέπει να αποτελεί αντικείμενο εξατομικευμένης διερεύνησης. Πέραν αυτού, το εκάστοτε πρόσωπο πρέπει να έχει τη δυνατότητα να στραφεί κατά της απόφασης που το αφορά. Οι απαιτήσεις αυτές προβλέπονται ήδη σε διάφορες διατάξεις της οδηγίας για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα. Ωστόσο, η διάταξη αυτή περιορίζεται στη θέσπιση ελάχιστης απαίτησης η οποία ισχύει για τη διαδικασία εξέτασης της σκοπιμότητας παύσης. Πιο συγκεκριμένα, το κράτος που επιθυμεί να ανακαλέσει την προστασία που παρέχει είναι υποχρεωμένο να αποδείξει ότι η ενέργειά του αυτή είναι δικαιολογημένη.

#### Άρθρο 14

##### **Αποκλεισμός από το καθεστώς του πρόσφυγα**

1. Στο άρθρο αυτό επιβεβαιώνεται η αρχή σύμφωνα με την οποία ένα πρόσωπο το οποίο εμπίπτει σε κάποια από τις περιπτώσεις αποκλεισμού που προβλέπονται στο άρθρο 1(Δ) (Ε) (ΣΤ) της Σύμβασης της Γενεύης αποκλείεται από το καθεστώς του πρόσφυγα. Ο αποκλεισμός είναι επίσης δυνατός σε περίπτωση που τα πραγματικά περιστατικά που τον υπαγορεύουν καταστούν γνωστά μετά την αναγνώριση καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

Δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας οι αιτούντες οι οποίοι εμπίπτουν στις ακόλουθες περιπτώσεις:

##### **(α) Συνδρομή ή προστασία των Ηνωμένων Εθνών**

Η παράγραφος αυτή αναφέρεται στην περί αποκλεισμού διάταξη του άρθρου 1(Δ) της Σύμβασης της Γενεύης, στην οποία εμπίπτει κάθε πρόσωπο που λαμβάνει προστασία ή συνδρομή από όργανα ή οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών, μη περιλαμβανομένης της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Η συγκεκριμένη ρήτρα αποκλεισμού θεσπίστηκε με βάση την ιδιαίτερη περίπτωση των Παλαιστίνιων προσφύγων που λαμβάνουν προστασία από τον Οργανισμό Προνοίας και Εργασίας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες της Παλαιστίνης στην Εγγύς Ανατολή (UNRWA). Για να ισχύει η συγκεκριμένη ρήτρα αποκλεισμού πρέπει η προστασία ή η συνδρομή που παρέ-

χουν τα Ηνωμένα Έθνη να εξαλείφει ή να καταστέλλει σε μόνιμη βάση τον βάσιμο φόβο δίωξης που διακατέχει το εκάστοτε άτομο.

Ένα άτομο αποκλείεται από το καθεστώς του πρόσφυγα λόγω της προστασίας ή συνδρομής που λαμβάνει από τα Ηνωμένα Έθνη μόνο εφόσον έλαβε την προστασία ή συνδρομή πριν από την υποβολή αίτησης χορήγησης ασύλου και η προστασία ή συνδρομή αυτή δεν έπαυσε έκτοτε ποτέ να παρέχεται στο άτομο αυτό. Δεν επιτρέπεται αποκλεισμός δυνάμει της διάταξης αυτής αν το άτομο, λόγω περιστάσεων που δεν μπορεί να ελέγξει, αδυνατεί να επιστρέψει στον τόπο όπου καταρχήν δικαιούται να λάβει προστασία ή συνδρομή από τα Ηνωμένα Έθνη. Σε περίπτωση που η προστασία ή συνδρομή έχει παύσει να παρέχεται για οιονδήποτε λόγο και η κατάσταση των ενδιαφερομένων δεν έχει διευθετηθεί οριστικά με βάση τα συναφή ψηφίσματα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, οι ενδιαφερόμενοι δικαιούνται αυτοδικαίως τα ευεργετήματα που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία.

#### **(β) Δικαιώματα στη χώρα διαμονής**

Η παράγραφος αυτή αφορά τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο άρθρο 1(Ε) της Σύμβασης της Γενεύης. Σε αυτήν καθορίζονται οι περιστάσεις υπό τις οποίες επιτρέπεται η απόρριψη αίτησης για την υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα όταν ο αιτών άσυλο έχει αναγνωρισθεί από τις αρμόδιες αρχές της χώρας όπου έχει μετοικήσει ως έχων τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την κατοχή της ιθαγένειας της εν λόγω χώρας. Δεν αποτελεί λόγο αποκλεισμού ή εφήμερη απλώς ή εντελώς πρόσκαιρη παρουσία του ενδιαφερομένου στο οικείο κράτος. Ο αποκλεισμός ενός αιτούντος επιτρέπεται μόνο εάν παρέχεται κατοχυρωμένη και πλήρης προστασία κατά της απέλασης ή αποβολής από την επικράτεια.

#### **(γ) Αιτούντες που δεν είναι άξιοι διεθνούς προστασίας**

Σύμφωνα με την παράγραφο αυτή, για λόγους διασφάλισης της ακεραιότητας και αξιοπιστίας της Σύμβασης της Γενεύης, τα κράτη μέλη οφείλουν να μην αναγνωρίζουν το καθεστώς του πρόσφυγα σε αιτούντες οι οποίοι εμπίπτουν σε κάποια από τις περιπτώσεις που καθορίζονται στο άρθρο 1 (ΣΤ) της Σύμβασης της Γενεύης.

(i) Τα εγκλήματα για τα οποία γίνεται λόγος στην υποπαράγραφο αυτή συμπίπτουν εννοιολογικά με εκείνα που καθορίζονται σε διεθνή κείμενα στα οποία έχουν προσχωρήσει τα κράτη μέλη, καθώς και στις αποφάσεις των Ηνωμένων Εθνών και άλλων διεθνών ή περιφερειακών οργανισμών, στο μέτρο που αυτές έχουν γίνει αποδεκτές από τα κράτη μέλη.



(ii) Κατά την εφαρμογή της συγκεκριμένης υποπαραγράφου, η δριμύτητα της αναμενόμενης δίωξης πρέπει να σταθμίζεται έναντι του χαρακτήρα του ποινικού αδικήματος για το οποίο θεωρείται ύποπτο το εκάστοτε άτομο. Οι ιδιαίτερα βάνανυες πράξεις, ακόμη κι αν υποτίθεται ότι απέβλεπαν στην επίτευξη κάποιου πολιτικού στόχου, είναι δυνατό να θεωρηθούν από τα κράτη μέλη ως σοβαρά εγκλήματα μη πολιτικού χαρακτήρα.

(iii) Το εδάφιο αυτό απηχεί το γεγονός ότι οι θεμελιώδεις αρχές που προβλέπονται στον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών πρέπει να διέπουν τις σχέσεις των μελών του οργανισμού τόσο μεταξύ τους όσο και με τη διεθνή κοινότητα στο σύνολό της. Ένας αιτών άσυλο ενδέχεται να αποκλεισθεί από το καθεστώς του πρόσφυγα αν έχει παραβιάσει τις εν λόγω αρχές.

2. Οι λόγοι αποκλεισμού πρέπει να στηρίζονται αποκλειστικά και μόνο στην προσωπική και συνειδητή συμπεριφορά του εκάστοτε ατόμου.

3. Το εκάστοτε άτομο δικαιούται να προσβάλει νομικά την απόφαση που το αφορά στο οικείο κράτος μέλος. Οι σχετικές διαδικαστικές απαιτήσεις καθορίζονται στην πρόταση οδηγίας για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

4. Η παράγραφος αυτή ορίζει ότι η υποχρέωση της μη αναγνώρισης του καθεστώτος πρόσφυγα σε πρόσωπα που δεν την αξίζουν δεν θίγει τις υποχρεώσεις των κρατών μελών βάσει του διεθνούς δικαίου, και ιδίως βάσει της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

#### **Κεφάλαιο IV: Υπαγωγή σε καθεστώς επικουρικής προστασίας**

Στο κεφάλαιο αυτό αποσαφηνίζεται περαιτέρω η έννοια της «επικουρικής προστασίας», η οποία αποτελεί μία μορφή διεθνούς προστασίας και έχει επινοηθεί ως συμπληρωματική σε σχέση με το καθεστώς του πρόσφυγα, το οποίο ερμηνεύεται στο κεφάλαιο III. Δεν υπάρχει ειδικό κοινοτικό κεκτημένο το οποίο να αφορά άμεσα την επικουρική ή συμπληρωματική προστασία, αλλά η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου («ΕΣΔΑ») και η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου συγκροτούν ένα νομικά δεσμευτικό πλαίσιο κανόνων, το οποίο προσδιόρισε και την επιλογή των κατηγοριών δικαιούχων στην παρούσα πρόταση. Οι κατηγορίες και οι ορισμοί προσώπων που απαριθμούνται στο παρόν κεφάλαιο δεν συνεπάγονται την καθιέρωση παντελώς νέων τάξεων προσώπων που τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προστατεύουν, αλλά αποβλέπουν στην αποσαφήνιση και κωδικοποίηση υφιστάμενης πρακτικής. Οι τρεις κατηγορίες που παρατί-



θενται κατωτέρω στην παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου έχουν προκύψει εν πολλοίς από τις ετερόκλητες πρακτικές των κρατών μελών και θεωρείται ότι εμπεριέχουν τις καλύτερες εξ αυτών.

#### Άρθρο 15

##### Λόγοι παροχής επικουρικής προστασίας

Τα κράτη μέλη, αφού καταλήξουν στο συμπέρασμα σύμφωνα με τους κανόνες που προβλέπονται στο άρθρο 5 παράγραφος 2 ότι ένας αιτών εμπίπτει ενδεχομένως στις διατάξεις του παρόντος κεφαλαίου, προχωρούν στην εξέταση τριών αυτοτελών αλλά πιθανόν αλληλεπικαλυπτόμενων μεταξύ τους λόγων βάσει των οποίων αποφασίζεται εάν ο αιτών δικαιούται να υπαχθεί σε καθεστώς επικουρικής προστασίας.

(α) Το εδάφιο αυτό αναφέρεται στα βασανιστήρια και στην απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία και απηχεί το περιεχόμενο του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ. Όταν τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον ένας αιτών πληροί τις προϋποθέσεις για να του παρασχεθεί επικουρική προστασία, οφείλουν να μην εφαρμόζουν βαθμό αυστηρότητας μεγαλύτερο από αυτόν που επιτάσσει η ΕΣΔΑ. Πάντως, σε όλες τις περιπτώσεις η αίτηση πρέπει να είναι παραδεκτή κατά τα προβλεπόμενα στο κεφάλαιο II.

(β) Το εδάφιο αυτό αναφέρεται στον βάσιμο φόβο ότι θα παραβιασθούν άλλα δικαιώματα του ανθρώπου. Όταν εξετάζουν το ενδεχόμενο παροχής επικουρικής προστασίας γι' αυτόν το λόγο, τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν στο ακέραιο τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχουν βάσει διεθνών κειμένων περί των δικαιωμάτων του ανθρώπου (π.χ. ΕΣΔΑ), αλλά και να εφαρμόζουν τον συγκεκριμένο λόγο μόνο όταν είναι επιβεβλημένη η παροχή διεθνούς προστασίας. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη πρέπει να εξετάζουν κατά πόσον η επιστροφή του εκάστοτε αιτούντος στη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής του θα είχε ως αποτέλεσμα την παραβίαση κάποιου ανθρώπινου δικαιώματος και τη συνακόλουθη πρόκληση σοβαρής αδικαιολόγητης βλάβης στο άτομο αυτό. Επίσης, τα κράτη μέλη οφείλουν να διερευνούν κατά πόσον έχουν εξωεδαφική υποχρέωση παροχής προστασίας υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις.

(γ) Το εδάφιο αυτό αναφέρεται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες ένα άτομο αναγκάζεται να εγκαταλείψει τη χώρα καταγωγής του και αδυνατεί να επιστρέψει σε αυτήν. Ο ορισμός που περιλαμβάνει η παρούσα διάταξη ισχύει με την επιφύλαξη του άρθρου 11, παράγραφος 2, στοιχείο γ) και προέρχεται από το άρθρο 2, στοιχείο γ) της οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής συρροής εκτοπισθέντων. Εντούτοις, στην περίπτωση της επικουρικής προστασίας ο αιτών οφείλει επιπλέον να αποδείξει ότι διακατέχεται από βάσιμο φόβο για τη ζωή του, η οποία πρέπει να απειλεί-

ται σε ατομική βάση. Μολονότι οι λόγοι που προκαλούν τον φόβο ενδέχεται να μην αφορούν ειδικά το συγκεκριμένο άτομο, ο αιτών οφείλει παρόλα αυτά να αποδείξει ότι ο φόβος που νιώθει είναι βάσιμος στη δική του ατομική περίπτωση. Τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να προστατεύουν τα πρόσωπα που εμπίπτουν στη συγκεκριμένη κατηγορία και τα οποία «συρρέουν μαζικά» στο έδαφός τους κατά την έννοια που έχει συμφωνηθεί στο Συμβούλιο, οπότε είναι λογικό και ενδεδειγμένο να μην αποκλείονται τα ίδια πρόσωπα όταν αφικνούνται μεμονωμένα και δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθούν ως πρόσφυγες.

#### Άρθρο 16

##### **Παύση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας**

1. Η παράγραφος αυτή αναφέρεται στην αρχή σύμφωνα με την οποία το καθεστώς της επικουρικής προστασίας διατηρείται επ' αόριστον, εκτός αν και μέχρι να διαπιστωθεί από τις αρμόδιες αρχές ότι η προστασία αυτή έχει παύσει να είναι αναγκαία λόγω του ότι έχει εκλείψει ο λόγος που υπαγόρευσε την αναγνώριση του καθεστώτος.

2. Στην παράγραφο αυτή επιβεβαιώνεται η αρχή σύμφωνα με την οποία το καθεστώς της επικουρικής προστασίας μπορεί να ανακληθεί σε περίπτωση που έχει επέλθει μια τόσο ουσιαστική και μόνιμη μεταβολή των συνθηκών στη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής, ώστε να έχει εξαλειφθεί η ανάγκη για επικουρική προστασία. Η έννοια της «ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών» δεν είναι συνώνυμη της βελτίωσης των συνθηκών στη χώρα καταγωγής. Αυτό που πρέπει να διερευνάται κάθε φορά είναι το κατά πόσον έχει σημειωθεί μία θεμελιώδης μεταβολή αξιόλογης πολιτικής ή κοινωνικής σημασίας από την οποία έχει προκύψει ένα σταθερό σύστημα εξουσίας, διαφορετικό από εκείνο που δημιούργησε τον αρχικό βάσιμο φόβο της δίωξης. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα ουσιαστικής μεταβολής των συνθηκών είναι η ολοσχερής μεταβολή της πολιτικής κατάστασης. Πάντως, η διεξαγωγή δημοκρατικών εκλογών, η ανακήρυξη αμνηστίας, η παύση της ισχύος καταπιεστικής νομοθεσίας και η κατάργηση προϋπαρχουσών υπηρεσιών μπορεί επίσης να αποτελούν απόδειξη για μια τέτοια μετάβαση.

Μία κατάσταση η οποία έχει μεν μεταβληθεί αλλά συγχρόνως εξακολουθεί να δείχνει σημάδια αστάθειας εξ ορισμού δεν έχει μόνιμο χαρακτήρα. Πρέπει να υφίστανται αντικειμενικά και εξακριβώσιμα στοιχεία τα οποία να αποδεικνύουν ότι τα δικαιώματα του ανθρώπου γίνονται σε γενικές γραμμές σεβαστά στην οικεία χώρα και, ειδικότερα, ότι έχουν παραμερισθεί ή εξαλειφθεί σε μόνιμη βάση οι παράγοντες που γέννησαν τον βάσιμο φόβο δίωξης του δικαιούχου επικουρικής προστασίας. Ακόμη,

πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη τυχόν μαρτυρίες ανεξάρτητων παρατηρητών.

### Άρθρο 17

#### Αποκλεισμός από το καθεστώς της επικουρικής προστασίας

1. Στο άρθρο αυτό ορίζεται ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να μην παρέχουν επικουρική προστασία σε αιτούντες οι οποίοι εμπίπτουν σε κάποια από τις ειδικές περιπτώσεις που καθορίζονται στο άρθρο. Παρόμοιος αποκλεισμός είναι επίσης δυνατός σε περίπτωση που τα πραγματικά περιστατικά που τον υπαγορεύουν καταστούν γνωστά μετά την αναγνώριση καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

Στο άρθρο αυτό επιβεβαιώνεται η αρχή σύμφωνα με την οποία δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας οι αιτούντες οι οποίοι εμπίπτουν στις ακόλουθες περιπτώσεις:

(α) Τα εγκλήματα για τα οποία γίνεται λόγος στην υποπαράγραφο αυτή συμπίπτουν εννοιολογικά με εκείνα που καθορίζονται σε διεθνή κείμενα στα οποία έχουν προσχωρήσει τα κράτη μέλη, καθώς και στις αποφάσεις των Ηνωμένων Εθνών και άλλων διεθνών ή περιφερειακών οργανισμών, στο μέτρο που αυτές έχουν γίνει αποδεκτές από τα κράτη μέλη.

(β) Κατά την εφαρμογή της συγκεκριμένης υποπαραγράφου, η δριμύτητα της αναμενόμενης δίωξης πρέπει να σταθμίζεται έναντι του χαρακτήρα του ποινικού αδικήματος για το οποίο θεωρείται ύποπτο το εκάστοτε άτομο. Οι ιδιαίτερα βάνανυες πράξεις, ακόμη κι αν υποτίθεται ότι απέβλεπαν στην επίτευξη κάποιου πολιτικού στόχου, είναι δυνατό να θεωρηθούν από τα κράτη μέλη ως σοβαρά εγκλήματα μη πολιτικού χαρακτήρα.

(γ) Η διάταξη αυτή απηχεί το γεγονός ότι οι θεμελιώδεις αρχές που προβλέπονται στον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών πρέπει να διέπουν τις σχέσεις των μελών του οργανισμού τόσο μεταξύ τους όσο και με τη διεθνή κοινότητα στο σύνολό της. Ένας αιτών διεθνή προστασία ενδέχεται να αποκλεισθεί από το καθεστώς της επικουρικής προστασίας αν έχει παραβιάσει τις εν λόγω αρχές.

2. Οι λόγοι αποκλεισμού πρέπει να στηρίζονται αποκλειστικά και μόνο στην προσωπική και συνειδητή συμπεριφορά του εκάστοτε ατόμου.

3. Το εκάστοτε άτομο δικαιούται να προσβάλει νομικά την απόφαση που το αφορά στο οικείο κράτος μέλος. Οι σχετικές διαδικαστικές απαιτήσεις καθορίζονται στην πρόταση οδηγίας για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

4. Η παράγραφος αυτή ορίζει ότι η υποχρέωση της μη παροχής επικουρικής προστασίας σε πρόσωπα που δεν την αξίζουν δεν θίγει τις υπο-

χρεώσεις των κρατών μελών βάσει του διεθνούς δικαίου, και ιδίως βάσει της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

## **Κεφάλαιο V: Καθεστώς του πρόσφυγα, καθεστώς επικουρικής προστασίας**

### *Άρθρο 18*

#### **Περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας**

1. Σκοπός της παραγράφου αυτής είναι να διευκρινισθεί ότι το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα το οποίο καθορίζεται στην παρούσα πρόταση οδηγίας δεν επιτρέπεται να ερμηνευθεί κατά τρόπο που θα σήμαινε ότι περιορίζει καθ' οιονδήποτε τρόπο τα δικαιώματα που προβλέπονται στα άρθρα 3 έως 34 της Σύμβασης της Γενεύης.

2. Με την παράγραφο αυτή θεσπίζονται τρεις κανόνες. Σκοπός του πρώτου είναι να διευκρινισθεί ότι οι κανόνες που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο αφορούν αμφοτέρως κατηγορίες προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 2, παρεκτός αν ορίζεται το αντίθετο. Σκοπός του δεύτερου κανόνα είναι να διασφαλισθεί ότι, όταν ένα άτομο παύει να είναι αιτών διεθνή προστασία και αποκτά την ιδιότητα του πρόσφυγα ή του δικαιούχου επικουρικής προστασίας, το επίπεδο προστασίας που του παρέχεται δεν πρέπει καταρχήν να μειώνεται σε καμία περίπτωση. Τέλος, ο τρίτος κανόνας που προβλέπεται στην παρούσα παράγραφο ορίζει ότι η ίδια στάθμη δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στους πρόσφυγες και στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας πρέπει επίσης να αναγνωρίζονται στα συνοδευόμενα μέλη των οικογενειών τους.

3. Με την παράγραφο αυτή θεσπίζεται ένας γενικός κανόνας, ο οποίος άπτεται της ερμηνείας των κανόνων του κεφαλαίου V. Οι κανόνες αυτές πρέπει να προσαρμόζονται καταλλήλως οσάκις αφορούν πρόσωπα με ιδιαίτερες ανάγκες. Χωρίς να έχει εξαντλητικό χαρακτήρα (ο κανόνας καλύπτει ενδεχομένως και κάθε άλλη κατηγορία προσώπων με ιδιαίτερες ανάγκες), η παράγραφος αυτή περιέχει απαρίθμηση των ομάδων που, με βάση τις πρακτικές των κρατών μελών και τις συναφείς μελέτες, θεωρούνται ως έχουσες ιδιαίτερες ανάγκες από την άποψη της ψυχολογικής και υγειονομικής φροντίδας. Κρίθηκε αναγκαίο να διευκρινισθεί ότι συνήθως οι ανύπανδρες γυναίκες έχουν «ιδιαίτερες ανάγκες» μόνο όταν προέρχονται από χώρες στις οποίες υφίστανται σοβαρές διακρίσεις εξαιτίας του φύλου τους. Δεν αποτελούν ιδιαίτερες ανάγκες ορισμένες άλλες ανάγκες που σχετίζονται με την υγεία ή την υγιεινή κι εξαρτώνται από το φύλο, όπως είναι τα ξυριστικά και τα προφυλακτικά για τους άνδρες και οι σερβιέτες ή τα αντισυλληπτικά για τις γυναίκες.

*Άρθρο 19***Προστασία από την επαναπροώθηση και την απέλαση**

Κατά τα προβλεπόμενα στα άρθρα 32 και 33 της Σύμβασης της Γενεύης, το άρθρο αυτό επιβεβαιώνει την υποχρέωση των κρατών μελών να μην απελαύνουν τους πρόσφυγες και να τηρούν ως προς αυτούς την αρχή της μη επαναπροώθησης. Επίσης, το άρθρο, ευθυγραμμιζόμενο με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου επιβεβαιώνει την ίδια υποχρέωση ως προς τα θύματα βασανιστηρίων ή απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας. Τέλος, το άρθρο ορίζει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να μην απελαύνουν τους δικαιούχους των άλλων μορφών επικουρικής προστασίας και να τηρούν ως προς αυτούς την αρχή της μη επαναπροώθησης, εντός των ίδιων ορίων που καθορίζονται στα άρθρα 32 και 33 της Σύμβασης της Γενεύης.

*Άρθρο 20***Ενημέρωση**

Το άρθρο αυτό ορίζει ότι στα άτομα που απολαύουν διεθνούς προστασίας πρέπει να παρέχονται οι αναγκαίες πληροφορίες σχετικά με τους κανόνες που διέπουν την εν λόγω προστασία. Η απαίτηση αυτή συνάδει και με τις συναφείς διατάξεις των υπολοίπων (προτάσεων) οδηγιών που άπτονται του ασύλου.

*Άρθρο 21***Άδειες παραμονής**

1. Η πενταετής περίοδος που προτείνεται στην παρούσα παράγραφος αποτελεί συγκερασμό των διαφορετικών πρακτικών που ακολουθούνται στα κράτη μέλη. Η άδεια υπόκειται στις προϋποθέσεις που καθορίζονται στις περί παύσης και αποκλεισμού διατάξεις της παρούσας οδηγίας.

2. Η παράγραφος αυτή αναφέρεται στο ζήτημα της διάρκειας ισχύος των αδειών παραμονής που χορηγούνται στα άτομα στα οποία έχει αναγνωρισθεί το καθεστώς της επικουρικής προστασίας. Στα περισσότερα κράτη μέλη το εν λόγω καθεστώς θεωρείται προσωρινό. Για τον λόγο αυτό, στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας πρέπει να χορηγείται άδεια παραμονής η οποία να ισχύει για μια πρώτη περίοδο ενός έτους. Η ισχύς της άδειας πρέπει να ανανεώνεται αυτομάτως κατά χρονικά διαστήματα που δεν επιτρέπεται να είναι βραχύτερα του ενός έτους, εκτός αν οι εκδούσες αρχές διαπιστώνουν ότι η επικουρική προστασία έχει παύσει να είναι αναγκαία.

## Άρθρο 22

**Καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας**

Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν την οδηγία σχετικά με τους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι κάτοικοι μακράς διαρκείας, κατά παρέκκλιση από το σχετικό άρθρο 3(2)(β) και να προβλέπουν ότι η εν λόγω οδηγία είναι εφαρμοστέα για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας με βάση τις διατάξεις της παρούσας πρότασης οδηγίας. Με βάση τον σχολιασμό του άρθρου 3(2)(β) της πρότασης οδηγίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι κάτοικοι μακράς διαρκείας, «*Τα πρόσωπα που καλύπτονται από κάποια μορφή συμπληρωματικής ή επικουρικής προστασίας αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής της πρότασης. Η έλλειψη εναρμόνισης, στο επίπεδο της Κοινότητας, της έννοιας της επικουρικής προστασίας αποτελεί πράγματι εμπόδιο για την εισαγωγή αυτής της ομάδας προσώπων στην παρούσα πρόταση. Ωστόσο, η Επιτροπή κρίνει ότι αυτά τα πρόσωπα, τα οποία κατοικούν νόμιμα, πρέπει να μπορούν να έχουν πρόσβαση στο καθεστώς του κατοίκου μακράς διαρκείας εφόσον πληρούν τις αντίστοιχες προϋποθέσεις. Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε της 15ης και 16ης Οκτωβρίου 1999 διευκρινίζουν ότι «[το καθεστώς του πρόσφυγα] θα πρέπει επίσης να συμπληρωθεί με μέτρα για επικουρικές μορφές προστασίας, οι οποίες θα προσφέρουν το προσήκον εκάστοτε καθεστώς σε κάθε άτομο το οποίο χρειάζεται τέτοια προστασία». Η Επιτροπή προτίθεται να υποβάλει το 2001 πρόταση για την επικουρική προστασία, η οποία θα αναφέρεται επίσης στην πρόσβαση στο καθεστώς μακράς διαρκείας αυτής της κατηγορίας υπηκόων τρίτων χωρών». Αντιστοίχως, επειδή η έννοια της επικουρικής προστασίας εναρμονίζεται σε μεγάλο βαθμό με την παρούσα πρόταση οδηγίας, είναι λογικό και συνεπές να προβλεφθεί ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να επεκτείνουν την εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με τους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι κάτοικοι μακράς διαρκείας στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας οι οποίοι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της πρότασης οδηγίας. Σε ό,τι αφορά την κατοίκηση μακράς διαρκείας, οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας πρέπει να αντιμετωπίζονται όπως ακριβώς και οι πρόσφυγες, διότι οι ανάγκες και τα δεδομένα τους είναι εν πολλοίς τα ίδια. Εξάλλου, η παραμονή των ατόμων αυτών σε ένα κράτος μέλος επί μία πενταετία, που είναι η ελάχιστη απαιτούμενη διάρκεια παραμονής, αποδεικνύει ότι η ανάγκη για διεθνή προστασία των ατόμων αυτών έχει παύσει να είναι προσωρινή.*

*Άρθρο 23***Ταξιδιωτικά έγγραφα**

1. Στην παράγραφο αυτό επιβεβαιώνεται η προβλεπόμενη στο άρθρο 28 της Σύμβασης της Γενεύης υποχρέωση των κρατών μελών να χορηγούν στα πρόσωπα που αναγνωρίζουν ως πρόσφυγες «ταξιδιωτικά έγγραφα που να τους επιτρέπουν να ταξιδεύσουν εκτός της επικράτειάς τους, εκτός αν το αντίθετο υπαγορεύεται από επιτακτικούς λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξεως», με βάση το υπόδειγμα καθορίζεται στην Προσθήκη της Σύμβασης της Γενεύης.

2. Οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας ενίοτε μπορούν να υποβάλουν αίτηση και να λάβουν ταξιδιωτικό έγγραφο από τις προξενικές αρχές της χώρας καταγωγής ή συνήθους διαμονής (π.χ. όταν οι εν λόγω αρχές είναι σε θέση να συνεχίσουν το έργο τους καίτοι στη χώρα την οποία αντιπροσωπεύουν επικρατούν συνθήκες εκτεταμένης, γενικευμένης και αδιάκριτης βίας η οποία προκαλείται από ένοπλη σύγκρουση). Σκοπός της παραγράφου αυτής είναι να διασφαλισθεί ότι δεν θα χορηγούνται ταξιδιωτικά έγγραφα στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας παρά μόνον εφόσον αυτοί αδυνατούν να λάβουν εθνικό διαβατήριο από τις προξενικές αρχές της χώρας τους (π.χ. όταν δεν υφίστανται πια προξενικές αρχές εν λειτουργία).

*Άρθρο 24***Δικαίωμα προς εργασία**

1. Τα κράτη μέλη οφείλουν να επιτρέπουν στους πρόσφυγες να ασκούν μισθωτή ή ανεξάρτητη δραστηριότητα υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους ημεδαπούς. Η ίδια αρχή της ίσης μεταχείρισης ισχύει επίσης για τις αμοιβές, την κοινωνική ασφάλιση που αφορά μισθωτή ή ανεξάρτητη δραστηριότητα και τους λοιπούς όρους απασχόλησης. Το δικαίωμα προς εργασία ενθαρρύνει την ανεξαρτησία και επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους να εξασφαλίζουν μόνοι τα προς το ζην και να μη χρειάζονται πλέον βοήθεια.

2. Με την παράγραφο αυτή κωδικοποιείται μία πρακτική που ακολουθείται στα περισσότερα κράτη μέλη και η οποία έγκειται στην παροχή στους πρόσφυγες της δυνατότητας να συμμετάσχουν σε ορισμένες δραστηριότητες, όπως είναι τα εκπαιδευτικά προγράμματα για ενήλικες που είναι προσανατολισμένα στην απασχόληση, η επαγγελματική κατάρτιση και η πρακτική εξάσκηση σε χώρους εργασίας, με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των προσφύγων στην τοπική κοινωνία.

3. Ως ελάχιστη απαίτηση, η Επιτροπή προτείνει τη θέσπιση της υποχρέωσης των κρατών μελών να θεσπίζουν κανόνες οι οποίοι να μην αποκλείουν τη δυνατότητα των δικαιούχων επικουρικής προστασίας και



των συνοδευόντων μελών των οικογενειών τους να ασκούν μισθωτή ή ανεξάρτητη δραστηριότητα ένα εξάμηνο μετά την αναγνώριση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Το δικαίωμα προς εργασία ενθαρρύνει την ανεξαρτησία και επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους να εξασφαλίζουν μόνοι τα προς το ζην και να μη χρειάζονται πλέον βοήθεια. Επίσης μπορεί να αποδειχθεί χρήσιμο για την επανένταξη των δικαιούχων επικουρικής προστασίας σε περίπτωση που αυτοί επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους.

4. Ως ελάχιστη απαίτηση, η Επιτροπή προτείνει τη θέσπιση της υποχρέωσης των κρατών μελών να θεσπίζουν κανόνες οι οποίοι να μην αποκλείουν τη δυνατότητα των δικαιούχων επικουρικής προστασίας και των συνοδευόντων μελών των οικογενειών τους να συμμετάσχουν σε εκπαιδευτικά προγράμματα για ενήλικες που είναι προσανατολισμένα στην απασχόληση, σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και σε προγράμματα πρακτικής εξάσκησης σε χώρους εργασίας ένα έτος μετά την αναγνώριση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

5. Σύμφωνα με την παράγραφο αυτή, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διασφαλίζουν ότι, μετά την παραχώρηση του δικαιώματος προς εργασία σύμφωνα με τις παραγράφους 1, 2, 3 και 4, ισχύουν οι συνθήκες διατάξεις του εκάστοτε κράτους μέλους σχετικά με τις αμοιβές, την πρόσβαση σε συστήματα κοινωνικής ασφάλισης που αφορούν μισθωτή ή ανεξάρτητη δραστηριότητα και τους λοιπούς όρους απασχόλησης, όπως ακριβώς ισχύουν για τους ημεδαπούς.

#### Άρθρο 25

##### **Πρόσβαση στην εκπαίδευση**

1. Η παράγραφος αυτή αφορά τη σχολική και άλλη εκπαίδευση των ανηλίκων που απολαύουν διεθνούς προστασίας. Γίνεται αναφορά στην έννοια των «ανηλίκων» χωρίς ρητή αναφορά στην έννοια της «σχολικής ηλικίας», και τούτο επειδή η ηλικία αυτή διαφέρει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, ενώ και η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα του Παιδιού δεν αναγορεύει την ηλικία σε κριτήριο για την παροχή σχολικής εκπαίδευσης στους ανηλίκους. Λόγω του ότι ισχύει η αρχή της ίσης μεταχείρισης, πρέπει να είναι ελεύθερη η πρόσβαση στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα για τους ανηλίκους που απολαύουν διεθνούς προστασίας. Η διάταξη προβλέπει έναν από τους κανόνες που μαρτυρούν την ιδιαίτερη μέριμνα για τους ανηλίκους η οποία χαρακτηρίζει το σύνολο της πρότασης.

2. Στην παράγραφο αυτή προβλέπεται η υποχρέωση των κρατών μελών να επιτρέπουν στους ενήλικες που απολαύουν διεθνούς προστασίας να συμμετέχουν στο γενικό εκπαιδευτικό σύστημα, καθώς και σε προ-



γράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, πρόσθετης κατάρτισης ή επανακατάρτισης, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και για τους κοινοτικούς υπηκόους. Οι ενήλικες που απολαύουν διεθνούς προστασίας ενδέχεται να αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τις σπουδές τους ή να διακόψουν την επαγγελματική κατάρτιση που ελάμβαναν λόγω της φυγής τους από τη χώρα καταγωγής. Για τον λόγο αυτό, όσο τα άτομα αυτά λαμβάνουν προσωρινή προστασία, πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν στο γενικό εκπαιδευτικό σύστημα, καθώς και σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, πρόσθετης κατάρτισης ή επανακατάρτισης. Επιπλέον, οι γνώσεις που αποκτούν με αυτό τον τρόπο είναι πιθανό να τους χρησιμεύσει για την επανένταξή τους στην κοινωνία της χώρας καταγωγής τους, εάν υποτεθεί ότι θα επιστρέψουν κάποτε σε αυτήν.

3. Σε ό,τι αφορά την αναγνώριση των προσόντων, τα πρόσωπα που απολαύουν διεθνούς προστασίας πρέπει να έχουν δικαιώματα ίδια με εκείνα των ημεδαπών. Ο κανόνας αυτός περιλαμβάνει και την υποχρέωση του κράτους μέλους υποδοχής να συνεκτιμά το σύνολο των πτυχίων, πιστοποιητικών και λοιπών στοιχείων που πιστοποιούν την απόκτηση τυπικών προσόντων (μη εξαιρουμένων εκείνων που αποκτήθηκαν εκτός της ΕΕ) του εκάστοτε προσώπου και της συναφούς πείρας που αυτό έχει ενδεχομένως αποκτήσει. Για τον σκοπό αυτό συγκρίνονται οι εξειδικευμένες γνώσεις και οι δεξιότητες που πιστοποιούνται από τα εκάστοτε πτυχία καθώς και η πείρα του προσώπου με τις γνώσεις και τα προσόντα που απαιτεί η εθνική νομοθεσία (υπόθεση C-238/98 Hocsmán).

#### *Άρθρο 26*

##### **Κοινωνική πρόνοια**

Όπως και για κάθε πρόσωπο που λαμβάνει ένα είδος προστασίας και στερείται των αναγκαίων πόρων, τα κράτη μέλη οφείλουν να παρέχουν στα πρόσωπα που απολαύουν διεθνούς προστασίας τη βοήθεια που απορρέει από τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας καθώς και τα μέσα βιοπορισμού που απαιτούνται για μία κανονική και αξιοπρεπή διαβίωση καθ' όλη τη διάρκεια της παροχής προστασίας. Τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να επιλέγουν τη μορφή της βοήθειας και των μέσων βιοπορισμού, κατά τρόπον ώστε να διασφαλίζεται ότι αυτά ανταποκρίνονται στην οργάνωση της κοινωνικής πρόνοιας στα επιμέρους κράτη μέλη.

#### *Άρθρο 27*

##### **Ιατρική και ψυχολογική περίθαλψη**

1. Σύμφωνα με την παράγραφο αυτή, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να παρέχουν στα πρόσωπα που απολαύουν διεθνούς προστασίας πρόσβαση στα συστήματα ιατρικής και ψυχολογικής περίθαλψης υπό όρους ίδι-

ους με αυτούς που ισχύουν για τους υπηκόους του κράτους μέλους που παρέχει τη διεθνή προστασία.

2. Το άρθρο αυτό αναφέρεται στα θύματα βασανιστηρίων και οργανωμένης βίας και συνάδει με τις συναφείς διατάξεις της οδηγίας σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη. Η συγκεκριμένη παράγραφος ορίζει ότι επιβάλλεται η παροχή ειδικής ιατρικής βοήθειας από τα κράτη μέλη στα πρόσωπα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές πράξεις βίας. Η υποχρέωση αυτή ισχύει κανονικά και για τα θύματα οργανωμένης βίας ή βίας που σχετίζεται με το φύλο, ούτως ώστε να καλύπτονται οπωσδήποτε από τη διάταξη τα πρόσωπα που έχουν υποστεί τα δεινά φυλετικών εκκαθαρίσεων.

3. Οι ανήλικοι πέφτουν συχνά θύματα πολλών ιδιαιτεροτήτων μορφών κακομεταχείρισης, αμέλειας, εκμετάλλευσης, βασανιστηρίων, βάνανσης, απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης ή υφίστανται τα δεινά ένοπλων συγκρούσεων. Τα κράτη μέλη οφείλουν να παρέχουν στους ανηλίκους που έχουν πληγεί από τέτοια δεινά υπηρεσίες αποκατάστασης, κατάλληλη φροντίδα της διανοητικής υγείας και εξειδικευμένες ψυχοκοινωνικές συμβουλευτικές υπηρεσίες, όποτε παρίσταται σχετική ανάγκη.

#### Άρθρο 28

##### **Ασυνόδευτοι ανήλικοι**

Το άρθρο αυτό αναφέρεται στις ειδικές ανάγκες των ασυνόδευτων ανηλίκων.

1. Τα κράτη μέλη οφείλουν να φροντίζουν το ταχύτερο δυνατό για την αναγκαία αντιπροσώπευση των ασυνόδευτων ανηλίκων που ζητούν διεθνή προστασία, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η δέουσα κάλυψη των αναγκών των ανηλίκων κατά την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας οδηγίας.

2. Επειδή οι ανήλικοι είναι ευάλωτοι και μπορούν εύκολα να πέσουν θύματα κακομεταχείρισης, η παράγραφος προβλέπει την αρχή της τακτικής αξιολόγησης της πραγματικής κατάστασης του κάθε ανηλίκου από τις κατάλληλες υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας.

3. Η παράγραφος αυτή περιέχει κανόνες οι οποίοι πρέπει να νοηθούν ως απευθείας εφαρμογή της αρχής της διασφάλισης του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού σε ό,τι αφορά τις συνθήκες υποδοχής. Τα κράτη μέλη οφείλουν να παρέχουν στους ασυνόδευτους ανηλίκους που έχουν υποβάλει αίτηση για την παροχή διεθνούς προστασίας έναν από τους απεριθωμένους τύπους στέγασης από τη στιγμή που ο εκάστοτε ανήλικος γίνεται δεκτός στην επικράτεια μέχρι τη στιγμή που είναι υποχρεωμέ-

νος να εγκαταλείψει τη χώρα στην οποία υπεβλήθη η αίτηση ή η οποία έχει επιληφθεί της αίτησης.

4. Η παράγραφος αυτή ορίζει ότι τα αδέλφια πρέπει να παραμένουν μαζί (παρεκκλίσεις από τον κανόνα αυτόν επιτρέπονται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, π.χ. όταν παρατηρείται αιφνίδια και μαζική συρροή αιτούντων διεθνή προστασία, και μόνο για σύντομο χρονικό διάστημα) και ότι οι μεταβολές κατοικίας τους πρέπει στο μέτρο του δυνατού να αποφεύγονται.

5. Η παράγραφος αυτή αναφέρεται στις προσπάθειες για τον εντοπισμό συγγενών και στην αρχή της εμπιστευτικότητας που τις διέπει, στον βαθμό που τέτοιου είδους προσπάθειες εξυπηρετούν το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού.

6. Προκειμένου να καλύπτονται δεόντως οι ανάγκες των ασυνόδευτων ανηλίκων κατά τις διαδικασίες χορήγησης ασύλου, τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνούν ώστε το προσωπικό που ασχολείται με τους ασυνόδευτους ανήλικους να ενημερώνεται για τις ανάγκες τους μέσω κατάλληλης κατάρτισης.

#### Άρθρο 29

##### **Παροχή κατάλληλης στέγασης**

Το άρθρο αυτό αναφέρεται στο ζήτημα της στέγασης. Οι ελάχιστες απαιτήσεις που προβλέπονται στη συγκεκριμένη παράγραφο παρέχουν στα κράτη μέλη την ευχέρεια να παρέχουν κατάλυμα ή στέγη στα πρόσωπα που απολαύουν διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο του εκάστοτε εθνικού συστήματος υποδοχής. Σε μερικές περιπτώσεις, οι συγκεκριμένες διατάξεις επιτρέπουν τη δημιουργία κέντρων προσωρινής φιλοξενίας. Είναι επίσης δυνατή η λύση των εγκαταστάσεων ομαδικής φιλοξενίας ή των αυτοτελών διαμερισμάτων. Για να θεωρηθεί προσήκουσα η στέγαση που παρέχεται στους ασυνόδευτους πρόσφυγες, πρέπει να τους παρέχονται χωριστοί για τους άνδρες και τις γυναίκες χώροι διαμονής και ατομικής υγιεινής. Εναλλακτικά, τα κράτη μέλη μπορούν να παρέχουν στα πρόσωπα που απολαύουν διεθνούς προστασίας τα μέσα για την εξασφάλιση καταλύματος, εάν τα εν λόγω πρόσωπα δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον σκοπό αυτό.

#### Άρθρο 30

##### **Ελευθερία κυκλοφορίας στο εσωτερικό του εκάστοτε κράτους μέλους**

Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, το κράτος μέλος που έχει αναγνωρίσει σε ένα πρόσωπο το καθεστώς διεθνούς προστασίας δεν έχει το δικαίωμα να περιστείλει την ελευθερία μετακίνησης του προσώπου αυτού εντός των συνόρων του.

*Άρθρο 31***Πρόσβαση σε προγράμματα κοινωνικής ενσωμάτωσης**

1. Με την παράγραφο αυτή κωδικοποιείται μία πρακτική η οποία υπάρχει στα περισσότερα κράτη μέλη. Η Επιτροπή χαιρετίζει την προσοχή που τα κράτη μέλη αποδίδουν ήδη στους πολυάριθμους συναφείς παράγοντες (εκπαίδευση, κοινωνική πρόνοια, ιατρική περίθαλψη, στέγαση και άλλα ευνοϊκά μέτρα ενσωμάτωσης) οι οποίοι συμβάλλουν καθοριστικά στην επιτυχή ενσωμάτωση των προσφύγων στην κοινωνία και, ειδικότερα, στην αγορά εργασίας. Ειδικότερα, η Επιτροπή φρονεί ότι είναι απαραίτητο να παρέχεται ειδική στήριξη στις μειονεκτούσες ομάδες, στις οποίες ανήκει μεγάλος αριθμός προσφύγων, και όχι απλώς να τους παραχωρείται ισότιμη πρόσβαση στις ευκαιρίες εργασίας και εκπαίδευσης που υπάρχουν για το σύνολο των πολιτών. Σχετικά με το θέμα αυτό, η Επιτροπή υπενθυμίζει την κατευθυντήρια γραμμή αριθ. 7 η οποία συγκαταλέγεται στις «κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής απασχόλησης» για το 2001 (απόφαση του Συμβουλίου 2001/63/EK της 19ης Ιανουαρίου 2001 για τις κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής απασχόλησης των κρατών μελών για το 2001), η οποία έχει ως εξής:

*«7. Κάθε κράτος μέλος:*

*- εντοπίζει και καταπολεμά όλες τις μορφές διακρίσεων κατά την πρόσβαση στην αγορά εργασίας καθώς και στην εκπαίδευση και στην επαγγελματική κατάρτιση.*

*- δημιουργεί διόδους με αποτελεσματικά προληπτικά μέτρα και μέτρα ενεργού πολιτικής, μέτρα για την προώθηση της ένταξης στην αγορά εργασίας των ατόμων και ομάδων που βρίσκονται σε επισφαλή και μειονεκτική θέση, έτσι ώστε να αποφευχθεί η περιθωριοποίηση, το φαινόμενο των "φτωχών εργαζόμενων" και ο αποκλεισμός.*

*- εφαρμόζει τα δέοντα μέτρα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των ατόμων με ειδικές ανάγκες, των εθνικών μειονοτήτων και των διακινουμένων εργαζομένων όσον αφορά την ένταξή τους στην αγορά εργασίας και θέτει ενδεχόμενους εθνικούς στόχους».*

Τα προγράμματα που αποσκοπούν στη διευκόλυνση της ένταξης των προσφύγων στην κοινωνία του εκάστοτε κράτους μέλους θα μπορούσαν, ενδεικτικά, να περιλαμβάνουν:

(α) ένα «πρόγραμμα δράσης» για την απασχόληση και την εκπαίδευση το οποίο θα έχει καταρτισθεί με γνώμονα τις εκάστοτε συγκεκριμένες ανάγκες.

(β) μαθήματα γλώσσας.

(γ) βασικά και προχωρημένα μαθήματα κατάρτισης

(δ) μέτρα με στόχο την προαγωγή της ικανότητας προς αυτοσυντήρηση.

(ε) εκδηλώσεις που αποσκοπούν στην ενημέρωση των συμμετεχόντων για την ιστορία και τον πολιτισμό του κράτους μέλους υποδοχής.

(στ) εκδηλώσεις οι οποίες οργανώνονται από κοινού με πολίτες του κράτους μέλους υποδοχής με στόχο την προώθηση της αλληλοκατανόησης.

Προγράμματα σαν αυτά που μνημονεύονται πιο πάνω είναι ενδεχομένως επιλέξιμα για χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες.

2. Η παράγραφος αυτή ορίζει ότι η δυνατότητα συμμετοχής στα προγράμματα που μνημονεύονται και περιγράφονται στην παράγραφο 1 πρέπει να παρέχεται στα άτομα που απολαύουν επικουρικής προστασίας το αργότερο εντός έτους από την αναγνώριση του καθεστώτος που ισχύει για τα άτομα αυτά.

#### *Άρθρο 32*

#### **Οικειοθελής επαναπατρισμός**

Το άρθρο αυτό ορίζει ότι πρέπει να δίδεται στα άτομα που έχουν αναγνωρισθεί ως χρήζοντα διεθνούς προστασίας η δυνατότητα να συμμετάσχουν σε προγράμματα οικειοθελούς επαναπατρισμού τα οποία απευθύνονται σε εκείνους που επιθυμούν να επιστρέψουν αυτοβούλως στη χώρα καταγωγής τους. Τα κράτη μέλη παρακινούνται να διευκολύνουν τέτοιου είδους επαναπατρισμούς. Οι υποψήφιοι για οικειοθελή επαναπατρισμό πρέπει να ενημερώνονται πλήρως για τις συνθήκες που επικρατούν εκεί όπου πρόκειται να επιστρέψουν. Τα κράτη μέλη μπορούν να οργανώνουν δοκιμαστικές επισκέψεις ως μέσο διευκόλυνσης των υποψηφίων. Οι δοκιμαστικές επισκέψεις επιτρέπουν σε μερικούς υποψηφίους να επισκεφθούν τη χώρα καταγωγής τους για μικρό χρονικό διάστημα, προκειμένου να διαπιστώσουν ιδίως όμοιας τις συνθήκες ασφάλειας και τις προϋποθέσεις επανένταξής τους, πριν από την πλήρη πραγματοποίηση του οικειοθελούς επαναπατρισμού. Τα προαναφερθέντα προγράμματα είναι ενδεχομένως επιλέξιμα για χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες.

### **Κεφάλαιο VI: Διοικητική συνεργασία**

#### *Άρθρο 33*

#### **Συνεργασία**

Το άρθρο αυτό αναφέρεται στη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών, αλλά και μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής.

Τα κράτη μέλη καλούνται να διορίσουν ένα εθνικό σημείο επαφής και να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για τη μεθόδευση απευθείας συνεργ-

γασίας, περιλαμβανομένων των ανταλλαγών επισκέψεων και πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών.

#### Άρθρο 34

##### **Προσωπικό και πόροι**

Το άρθρο αυτό αναφέρεται στο προσωπικό και τα υλικά μέσα.

1. Η παράγραφος αυτή στηρίζεται στο σκεπτικό ότι οι αιτούντες άσυλο αποτελούν μία ομάδα ανθρώπων με συγκεκριμένο ιστορικό και συγκεκριμένες ανάγκες. Πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα ώστε οι αρχές και οι λοιποί φορείς που εφαρμόζουν την παρούσα οδηγία να λαμβάνουν την αναγκαία βασική κατάρτιση που θα τους επιτρέψει να γνωρίζουν τις ανάγκες των προσώπων αυτών.

2. Η παράγραφος αυτή ορίζει ότι τα κράτη μέλη αφιερώνουν τα μέσα που είναι αναγκαία για την υλοποίηση των εθνικών διατάξεων που θεσπίζονται κατ' εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η δυνατότητα εκτέλεσης των διατάξεων αυτών.

### **Κεφάλαιο VII: Τελικές διατάξεις**

#### Άρθρο 35

##### **Απαγόρευση των διακρίσεων**

Η ομάδα προσώπων ως προς την οποία είναι εφαρμοστέες οι διατάξεις της οδηγίας περί καθιέρωσης διεθνούς προστασίας είναι πιθανό να περιλαμβάνει άτομα διαφορετικής φυλής, εθνοτικής καταγωγής, εθνικότητας, θρησκείας και φρονημάτων. Στην παράγραφο αυτή τονίζεται ότι κατά τη χορήγηση διεθνούς προστασίας απαγορεύεται οποιαδήποτε διάκριση η οποία βασίζεται στα χαρακτηριστικά αυτά αλλά και σε άλλα χαρακτηριστικά, όπως είναι το φύλο, η ηλικία, οι ερωτικές προτιμήσεις ή η ύπαρξη αναπηρίας. Ακόμη, τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν για την τήρηση αυτής της αρχής.

Η διατύπωση έχει ως πρότυπο το άρθρο 3 της Σύμβασης της Γενεύης, το άρθρο 13 της συνθήκης ΕΚ και το άρθρο 21 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διάταξη ισχύει με την επιφύλαξη των υποχρεώσεων που απορρέουν από διεθνή κείμενα, π.χ. από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και τις Θεμελιώδεις Ελευθερίες (άρθρο 14).

#### Άρθρο 36

##### **Εκθέσεις**

Η παράγραφος αυτή αναφέρεται στην κατάρτιση εκθέσεων. Η Επιτροπή καλείται να καταρτίζει εκθέσεις σχετικά με την εφαρμογή της οδη-

γίας από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τον ρόλο που της έχει ανατεθεί για τη διασφάλιση της εφαρμογής των διατάξεων που θεσπίζονται από τα όργανα δυνάμει της συνθήκης. Επίσης της ανατίθεται το έργο της υποβολής προτάσεων για ενδεχόμενες τροποποιήσεις της οδηγίας.

Η πρώτη έκθεση πρέπει να υποβληθεί το αργότερο δύο έτη μετά την εκπνοή της προθεσμίας που ισχύει για την ενσωμάτωση της οδηγίας στη νομοθεσία των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη οφείλουν να στείλουν στην Επιτροπή όλα τα πληροφοριακά στοιχεία που παρουσιάζουν χρησιμότητα για την κατάρτιση της έκθεσης.

Μετά την υποβολή της ανωτέρω έκθεσης, η Επιτροπή οφείλει να καταρτίζει έκθεση για την εφαρμογή της οδηγίας τουλάχιστον ανά πενταετία.

#### *Άρθρο 37*

##### **Ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία**

1. Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία το αργότερο στις 30 Απριλίου 2004. Ενημερώνουν αμέσως σχετικά την Επιτροπή.

Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις εν λόγω διατάξεις, οι τελευταίες αυτές περιέχουν παραπομπή στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από τέτοια παραπομπή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Ο τρόπος της παραπομπής καθορίζεται από τα κράτη μέλη.

2. Τα κράτη μέλη ανακοινώνουν στην Επιτροπή το κείμενο των εθνικών νομοθετικών διατάξεων που άπτονται της εφαρμογής της παρούσας οδηγίας.

#### *Άρθρο 38*

Στο άρθρο αυτό καθορίζεται η ημερομηνία έναρξης ισχύος της οδηγίας. Η παρούσα οδηγία αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή της στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.



**ΣΧΟΛΙΑ**  
**της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες**  
**Για την**  
**Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 29.4.2004**  
**«Για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και**  
**το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων**  
**ως προσφύγων ή ως προσώπων**  
**που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους»**  
*Επίσημη Εφημερίδα, L 304 της 30/9/2004*

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ιδίως το άρθρο 63 σημείο 1 στοιχείο γ), σημείο 2 στοιχείο α) και σημείο 3 στοιχείο α),

την πρόταση της Επιτροπής<sup>1</sup>,

τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>2</sup>,

τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής<sup>3</sup>,

τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών<sup>4</sup>,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) Η κοινή πολιτική ασύλου, που περιλαμβάνει το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα για το άσυλο, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του στόχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ανοικτού σε εκείνους οι οποίοι, αναγκασμένοι από τις περιστάσεις, αναζητούν νομίμως προστασία στην Κοινότητα.

(2) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά την έκτακτη σύνοδο στο Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, συμφώνησε να καταβληθεί προσπάθεια για τη θέσπιση κοινού ευρωπαϊκού συστήματος για το άσυλο, με βάση την πλήρη και συνολική εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης, της 28ης Ιουλίου 1951, σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων (εφεξής

<sup>1</sup> ΕΕ C 51 Ε της 26.2.2002, σ. 325.

<sup>2</sup> ΕΕ C 300 Ε της 11.12.2003, σ. 25.

<sup>3</sup> ΕΕ C 221 της 17.9.2002, σ. 43.

<sup>4</sup> ΕΕ C 278 της 14.11.2002, σ. 44.



«Σύμβαση της Γενεύης» ), όπως συμπληρώθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967 (εφεξής «Πρωτόκολλο» ), επιβεβαιώνοντας έτσι την αρχή της μη επαναπροώθησης και διασφαλίζοντας ότι κανείς δεν αποστέλλεται πίσω σε μέρος όπου θα υφίστατο διώξεις.

(3) Η Σύμβαση της Γενεύης και το σχετικό πρωτόκολλο αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς νομικού καθεστώτος για την προστασία των προσφύγων.

(4) Στα συμπεράσματα του Τάμπερε αναφέρεται ότι το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα για το άσυλο θα πρέπει βραχυπρόθεσμα να περιλαμβάνει την προσέγγιση των κανόνων που διέπουν την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος πρόσφυγα.

**Σχολιασμός των παραγράφων (1) έως (4):** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει το στόχο των κρατών μελών της Ε.Ε. να δημιουργήσουν κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου βασισμένο στην πλήρη και περιεκτική εφαρμογή της Σύμβασης του 1951. Το σύστημα αυτό υιοθετεί την αρχή της μη επαναπροώθησης και μια ολοκληρωμένη σειρά δικαιωμάτων που επιτρέπουν στους πρόσφυγες να εξασφαλίζουν την αυτάρκειά τους και την ένταξή τους στη χώρα υποδοχής. Περαιτέρω, οι προαναφερόμενοι παράγραφοι διευκρινίζουν ότι σκοπός της Οδηγίας δεν είναι να τροποποιήσει το ισχύον διεθνές προσφυγικό δίκαιο αλλά να παράσχει δεσμευτικές κατευθυντήριες οδηγίες για την ερμηνεία του στο πλαίσιο της Σύμβασης. Υπενθυμίζεται όμως ότι η Σύμβαση είναι πολυμερές κείμενο παγκόσμιας εφαρμογής. Για τη διατήρηση του οικουμενικού χαρακτήρα της Σύμβασης η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλεί τα κράτη μέλη της Ε.Ε. να λάβουν υπόψη τις κοινές θέσεις που έχουν υιοθετηθεί σε διεθνή φόρα και ειδικότερα στην Εκτελεστική Επιτροπή του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καθώς και την εκτός της Ε.Ε. εξέλιξη της κρατικής πρακτικής κατά την ερμηνεία της Σύμβασης.

(5) Στα συμπεράσματα του Τάμπερε επισημαίνεται περαιτέρω ότι οι κανόνες σχετικά με το καθεστώς πρόσφυγα είναι σκόπιμο να συμπληρώνονται από μέτρα σχετικά με επικουρικές μορφές προστασίας που να χορηγούν το κατάλληλο καθεστώς σε κάθε πρόσωπο που έχει ανάγκη προστασίας.

**Σχολιασμός της παραγράφου (5):** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει τη διάταξη που, υιοθετώντας ολιστική προσέγγιση, ρυθμίζει το καθεστώς όσων παρότι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εφαρμογής του ορισμού του πρόσφυγα έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία. Υπογραμμίζει ότι πολλοί από τους δικαιούχους της διεθνούς προστασίας αυτής της μορφής υπάγονται

στην εντολή της Ύπατης Αρμοστείας. Όμως, το Γραφείο θεωρεί σημαντικό να διευκρινιστεί στις εθνικές διατάξεις με τις οποίες θα μεταφερθεί η Οδηγία στις έννομες τάξεις των κρατών μελών της Ε.Ε. ότι κάθε αίτηση ασύλου πρέπει κατ' αρχήν να εξετάζεται στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής του ορισμού του πρόσφυγα της Σύμβασης (Βλέπε επίσης τα σχόλια στα άρθρα 2 (ζ) και 15).

(6) Κύριος στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η διασφάλιση, αφενός, ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν κοινά κριτήρια για τον προσδιορισμό των προσώπων που χρήζουν όντως διεθνούς προστασίας και, αφετέρου, ότι τα εν λόγω πρόσωπα έχουν πρόσβαση σε ελάχιστο επίπεδο παροχών σε όλα τα κράτη μέλη.

**Σχολιασμός της παραγράφου (6):** Οι υποχρεώσεις που τα κράτη μέλη έχουν αναλάβει με τη Σύμβαση του 1951 και τα άλλα διεθνή κείμενα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου είναι δεσμευτικές και πρέπει να θεωρείται ότι αποτελούν το πλαίσιο κάθε προσπάθειας της Ε.Ε. να θεσμοθετήσει συμπληρωματικά κριτήρια, συμπεριλαμβανομένων των «ελάχιστων απαιτήσεων». Οι διατάξεις της Οδηγίας πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται υπό το φως αυτών των διεθνών υποχρεώσεων.

(7) Η προσέγγιση των διατάξεων των σχετικών με τη χορήγηση και του περιεχόμενου του καθεστώτος πρόσφυγα και του καθεστώτος επικουρικής προστασίας εκτιμάται ότι θα συμβάλει στον περιορισμό των δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων άσυλο μεταξύ κρατών μελών, όταν οι εν λόγω μετακινήσεις οφείλονται αποκλειστικά στις διαφορές μεταξύ των κατά τόπους νομικών πλαισίων.

(8) Οι ελάχιστες απαιτήσεις, εκ της φύσεώς τους, ενέχουν τη δυνατότητα για τα κράτη μέλη να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ περισσότερο ευνοϊκές διατάξεις για τους υπηκόους τρίτων χωρών ή τους απάτριδες που αιτούνται διεθνή προστασία από κράτος μέλος, οσάκις το εν λόγω αίτημα νοείται ως στηριζόμενο στο γεγονός ότι το ενδιαφερόμενο πρόσωπο είτε είναι πρόσφυγας κατά την έννοια του άρθρου 1Α της Σύμβασης της Γενεύης είτε χρήζει διεθνούς προστασίας γι' άλλους λόγους.

**Σχολιασμός της παραγράφου (8):** Βλέπε σχολιασμό του άρθρου 3.

(9) Οι υπήκοοι τρίτων χωρών ή οι ανιθαγενείς η παραμονή των οποίων στο έδαφος των κρατών μελών επιτρέπεται όχι για λόγους οφειλομένου στην ανάγκη διεθνούς προστασίας, αλλά βάσει διακριτικής ευχέ-

ρειας για ανθρωπιστικούς λόγους ή λόγους συμπόνοιας, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας.

(10) Η παρούσα οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και συνάδει με τις αρχές που αναγνωρίζονται, ιδίως, στον «Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Ειδικότερα, η παρούσα οδηγία σκοπεί να διασφαλίσει τον πλήρη σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και του δικαιώματος ασύλου των αιτούντων άσυλο και των μελών της οικογενείας τους που τους συνοδεύουν.

(11) Όσον αφορά τη μεταχείριση των προσώπων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη δεσμεύονται από υποχρεώσεις που υπέχουν από πράξεις διεθνούς δικαίου στις οποίες είναι μέρη και οι οποίες απαγορεύουν τις διακρίσεις.

**Σχολιασμός των παραγράφων (10) και (11):** Η Ύπατη Αρμοστεία αντιλαμβάνεται ότι οι παράγραφοι αυτοί καλούν τα κράτη μέλη να ερμηνεύουν την Οδηγία σύμφωνα με τις διεθνείς και τις περιφερειακές συμβάσεις προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Εκτός από τη Σύμβαση του 1951, τα κείμενα αυτά και η ερμηνεία τους, όπως έχει εξελιχθεί με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των οργάνων των διεθνών συμβάσεων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, περιλαμβάνουν δεσμευτικές υποχρεώσεις και παρέχουν σημαντικές κατευθυντήριες οδηγίες για τις προϋποθέσεις παροχής διεθνούς προστασίας και για τα κριτήρια της μεταχείρισης.

(12) Το «βέλτιστο συμφέρον του παιδιού» θα πρέπει να αποτελεί πρωταρχικό μέλημα των κρατών μελών κατά την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας.

**Σχολιασμός της παραγράφου (12) :** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει την αναφορά στο «βέλτιστο συμφέρον του παιδιού», αρχή που αποτυπώνεται στο άρθρο 3 της Σύμβασης του 1989 για τα Δικαιώματα του Παιδιού<sup>5</sup>. Η αρχή αυτή πρέπει να είναι η βάση της εφαρμογής κάθε διάταξης που αφορά παιδιά. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο εφαρμογής του ορισμού του πρόσφυγα εφαρμόζεται στην ευαίσθητη ερμηνεία του καθορισμού της ηλικίας [βλέπε σχόλια στα άρθρα 4 (3) (γ), 9 (2) (στ) και 10 (δ)] καθώς και στη μεταχείριση των παιδιών προσφύγων, που ρυθμίζεται στο κεφάλαιο VII

<sup>5</sup> «Σε όλες τις αποφάσεις που αφορούν τα παιδιά, είτε αυτές λαμβάνονται από δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς κοινωνικής προστασίας, είτε από τα δικαστήρια, τις διοικητικές αρχές ή από τα νομοθετικά όργανα, πρέπει να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη το συμφέρον του παιδιού» (N. 2101/1992, ΦΕΚ 192, τ. Α')

(Περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας, βλέπε ειδικότερα το σχολιασμό του άρθρου 30).

(13) Η παρούσα οδηγία δεν θίγει το πρωτόκολλο σχετικά με το δικαίωμα ασύλου των υπηκόων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο προσαρτάται στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

**Σχολιασμός της παραγράφου (13):** Βλέπε το σχολιασμό του άρθρου 2 (γ)

(14) Η αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα είναι πράξη με αναγνωριστικό χαρακτήρα.

**Σχολιασμός της παραγράφου (14):** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει αυτή τη διευκρίνιση που εκφράζει τη γενικά αποδεκτή πρακτική και αποτυπώνεται στην παράγραφο 28 του «Εγχειριδίου για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων»<sup>6</sup>. Ένα πρόσωπο είναι πρόσφυγας σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 από τη στιγμή που συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις του σχετικού ορισμού. Τούτο πρέπει να συμβαίνει αναγκαστικά πριν του αναγνωριστεί επίσημα το καθεστώς του πρόσφυγα.

(15) Οι διαβουλεύσεις με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες μπορεί να παρέχουν πολύτιμες οδηγίες προς τα κράτη μέλη για τη χορήγηση ή μη του καθεστώτος πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβασης της Γενεύης.

**Σχολιασμός της παραγράφου (15):** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει αυτήν την παράγραφο, που αναγνωρίζει, κατά τα προβλεπόμενα στο Καταστατικό της και ειδικότερα στο άρθρο 35 της Σύμβασης του 1951 το ρόλο της να επιβλέπει την εφαρμογή της Σύμβασης. Πιστεύει ότι τα κράτη θα διαβουλεύονται μαζί της και θα λαμβάνουν υπόψη τις θέσεις της κατά τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα ή των αναγκών συμπληρωματικής/επικουρικής προστασίας. Σχετικά, αναφέρονται το Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων

---

<sup>6</sup> Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, *Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων*, 5<sup>η</sup> ελληνική έκδοση, Αθήνα 2004.

και οι Κατευθυντήριες Οδηγίες για τη Διεθνή Προστασία<sup>7</sup> καθώς και άλλα κείμενα νομικής φύσης του Γραφείου του Ύπατου Αρμοστή για τους Πρόσφυγες που παρέχουν ανεκτίμητες κατευθυντήριες οδηγίες στα κράτη μέλη. Επίσης, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας όσον αφορά ιδιαίτερες ομάδες προσφύγων που υπάγονται στην εντολή της. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας οι σχετικές εθνικές διατάξεις πρέπει να περιλάβουν αναφορά στις νομικές κατευθυντήριες οδηγίες που εκδίδει για θέματα του προσφυγικού δικαίου.

(16) Είναι σκόπιμη η θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για τον ορισμό και το περιεχόμενο του καθεστώτος πρόσφυγα, ούτως ώστε οι αρμόδιοι εθνικοί φορείς των κρατών μελών να καθοδηγούνται κατά την εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης.

(17) Είναι αναγκαίο να θεσπισθούν κοινά κριτήρια για την αναγνώριση των αιτούντων άσυλο ως προσφύγων κατά την έννοια του άρθρου 1 της Σύμβασης της Γενεύης.

**Σχολιασμός των παραγράφων (16) και (17) :** Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλωσορίζει τη διευκρίνιση σύμφωνα με την οποία η Οδηγία δεν έχει σκοπό να αντικαταστήσει, να τροποποιήσει ή να συμπληρώσει τη Σύμβαση του 1951, αλλά να παράσχει κατευθυντήριες οδηγίες για την ερμηνεία της.

(18) Ειδικότερα, είναι αναγκαίο να καθιερωθεί κοινή αντίληψη των εννοιών της *επί τόπου* ανακάλυψης ανάγκης παροχής προστασίας, των πηγών βλάβης ή προστασίας, της εγχώριας προστασίας και της δίωξης, περιλαμβανομένων των λόγων δίωξης.

---

<sup>7</sup> Από τα μέσα του 2002 η Ύπατη Αρμοστεία εξέδωσε Κατευθυντήριες Οδηγίες για τη Διεθνή Προστασία στα ακόλουθα θέματα: α) τη δίωξη λόγω γένους (δημοσιευμένη σε ΕΔΠΑ 2002), β) τη συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα (δημοσιευμένη σε ΕΔΠΑ 2002), γ) την παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα δυνάμει του άρθρου 1 Γ (5) και (6) της Σύμβασης του 1951 (δημοσιευμένη σε ΕΔΠΑ 2003), δ) τη δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής (δημοσιευμένη σε ΕΔΠΑ 2003), ε) τις ρήτρες αποκλεισμού (δημοσιευμένη σε ΕΔΠΑ 2003) και στ) τη δίωξη λόγω θρησκείας (δημοσιευμένη σε ΕΔΠΑ 2003). Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες εκδίδει αυτές τις Κατευθυντήριες Οδηγίες στο πλαίσιο της εντολής της, όπως αυτή αποτυπώνεται στο Καταστατικό της και στο άρθρο 35 της Σύμβασης του 1951. Οι Οδηγίες αυτές συμπληρώνουν το Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας και έχουν σκοπό να παράσχουν γενικές κατευθύνσεις νομικής φύσης στις κυβερνήσεις, στους δικηγόρους, στους κριτές των αιτημάτων άσυλου και στους δικαστές.

(19) Προστασία μπορεί να παρέχεται όχι μόνον από το κράτος, αλλά και από ομάδες ή οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένων διεθνών οργανισμών, οι οποίες πληρούν τις προϋποθέσεις της παρούσας οδηγίας και ελέγχουν περιοχή ή ευρύτερο χώρο εντός του εδάφους του κράτους.

**Σχολιασμός της παραγράφου (19):** Βλέπε το σχολιασμό του άρθρου 7.

(20) Οσάκις αξιολογούνται αιτήματα ανηλίκων για παροχή διεθνούς προστασίας, τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις μορφές δίωξης που αφορούν ειδικά τα παιδιά.

**Σχολιασμός της παραγράφου (20):** Η Υπατη Αρμοστεία καλωσορίζει την αναφορά στις ιδιαίτερες μορφές δίωξης που φοβούνται τα παιδιά και καλεί τα κράτη μέλη να ερμηνεύουν τον ορισμό του πρόσφυγα με ευαισθησία όσον αφορά στην ηλικία των αιτούντων άσυλο [(βλέπε σχολιασμό των άρθρων 9 (στ) και 10 (δ)]. Σχετικά, αναφέρεται το άρθρο 22 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού<sup>8</sup> που υποχρεώνει τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν την κατάλληλη προστασία.

(21) Είναι εξίσου αναγκαίο να καθιερωθεί κοινή εννοιολογική αντίληψη του λόγου δίωξης που στηρίζεται στην «ιδιότητα μέλους συγκεκριμένης κοινωνικής ομάδας».

**Σχολιασμός της παραγράφου (21):** Βλέπε το σχολιασμό του άρθρου 10 (δ).

(22) Πράξεις αντιβαίνουσες προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών εκτίθενται στο προοίμιο και στα άρθρα 1 και 2 του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στις αποφάσεις των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με μέτρα καταπολέμησης της τρομοκρατίας, οι οποίες δηλώνουν ότι «οι τρομοκρατικές πράξεις, μέθοδοι και πρακτικές αντιβαίνουν προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών» και ότι «η ενσυνείδητη χρηματοδότηση, ο σχεδιασμός και η εξώθηση σε τρομοκρατικές πράξεις αντιβαίνουν ομοίως στους σκοπούς και στις αρχές των Ηνωμένων Εθνών».

**Σχολιασμός της παραγράφου (22):** Οι ευρέως και γενικού περιεχομένου όροι των άρθρων 1 και 2 του Χάρτη του ΟΗΕ<sup>9</sup> που αναφέρονται

<sup>8</sup> Βλέπε Ν. 2101/1992 (ΦΕΚ 192, τ. Α').

<sup>9</sup> Βλέπε Α.Ν. 585/1945 (ΦΕΚ 242, τ. Α').

στις αρχές και στους σκοπούς του Οργανισμού δεν συμβάλλουν ιδιαίτερα στον καθορισμό των εγκληματικών πράξεων που αποκλείουν τον αιτούντα άσυλο από την προστασία του καθεστώτος του πρόσφυγα κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 Στ (γ) της Σύμβασης του 1951. Το άρθρο αυτό πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά, υπό το φως των σοβαρών συνεπειών του αποκλεισμού από την προστασία του καθεστώτος του πρόσφυγα. Η ερμηνευτική υπαγωγή στο άρθρο 1 ΣΤ (γ) πράξεων «τρομοκρατίας» που δεν ορίζονται προσηκόντως ενέχει τον κίνδυνο ιδιαίτερα διευρυμένης εφαρμογής αυτή της ρήτρας αποκλεισμού, ειδικά ενόψει του ότι δεν έχει νοθευθεί ρητός ή παγκόσμια αποδεκτός ορισμός της «τρομοκρατίας». Προκειμένου για την ερμηνεία και την εφαρμογή του άρθρου 1 ΣΤ (γ) μόνον οι πράξεις που καλύπτονται από αποφάσεις του ΟΗΕ για τα μέτρα καταπολέμησης της τρομοκρατίας και προσκρούουν στη διεθνή νομιμότητα λόγω της σοβαρότητας τους, των διεθνών συνεπειών τους και των επιπτώσεών τους στη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια μπορεί να αποτελέσουν δικαιολογητική βάση αποκλεισμού της προστασίας βάσει της διάταξης αυτής<sup>10</sup> [(βλέπε άρθρο 12 (2) (γ) για συμπληρωματικά σχόλια επί της ερμηνείας και της εφαρμογής του άρθρου 1 ΣΤ (γ) της Σύμβασης του 1951)].

(23) Όπως αναφέρεται στο άρθρο 14, ο όρος «καθεστώς» μπορεί επίσης να περιλαμβάνει το καθεστώς πρόσφυγα.

**Σχολιασμός της παραγράφου (23):** Βλέπε το σχολιασμό του άρθρου 14 (4) έως (6).

(24) Είναι επίσης σκόπιμο να θεσπισθούν ελάχιστες απαιτήσεις για τον ορισμό και το περιεχόμενο του καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Η επικουρική προστασία θα πρέπει να είναι συμπληρωματική και πρόσθετη σε σχέση με το καθεστώς προστασίας των προσφύγων που έχει θεσμοθετηθεί με τη Σύμβαση της Γενεύης.

**Σχολιασμός της παραγράφου (24):** Βλέπε τα σχολιασμό των άρθρων 2 (ε) έως (ζ) και 15.

(25) Είναι αναγκαίο να θεσπισθούν κριτήρια βάσει των οποίων θα αποφασίζεται αν οι αιτούντες διεθνή προστασία δικαιούνται ή όχι επικουρικής προστασίας. Τα εν λόγω κριτήρια θα πρέπει να αντλούνται από τις

<sup>10</sup> Βλέπε κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την «Εφαρμογή των Ρητρών Αποκλεισμού: άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων», 4.9.2003, παράγραφοι 46 έως 74 (Σχετικά, βλέπε ΕΔΠΑ 2003).

διεθνείς υποχρεώσεις που απορρέουν από νομικά κείμενα περί δικαιωμάτων του ανθρώπου και τις πρακτικές που υφίστανται στα κράτη μέλη.

(26) Οι κίνδυνοι στους οποίους εκτίθεται εν γένει ο πληθυσμός ή τμήμα του πληθυσμού μιας χώρας δεν συνιστούν συνήθως, αυτοί καθαυτοί, προσωπική απειλή που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως σοβαρή βλάβη.

**Σχολιασμός της παραγράφου (26):** Η παράγραφος αυτή πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως της ρητά εκφρασμένης βούλησης των συντακτών της Οδηγίας για παροχή προστασίας πέρα από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 της Σύμβασης του 1951. Το άρθρο 15 (γ) της Οδηγίας ορίζει τη νομική βάση για τη χορήγηση συμπληρωματικής/επικουρικής προστασίας σε όσους διαφεύγουν σοβαρή και εξατομικευμένη απειλή κατά της ζωής τους ή αδιάκριτη βία σε καταστάσεις ένοπλων συγκρούσεων. Η ερμηνεία σύμφωνα με την οποία η προστασία δεν εκτείνεται σε όσους κινδυνεύουν από σοβαρές και εξατομικευμένες απειλές όταν αποτελούν μέρος ευρύτερου τμήματος του πληθυσμού που πλήττεται από παρόμοιους κινδύνους είναι αντίθετη τόσο με τη σαφή διατύπωση όσο και με το πνεύμα του άρθρου 15 (γ)<sup>11</sup>. Επιπλέον, αυτή η ερμηνεία μπορεί να οδηγήσει σε απαράδεκτο κενό προστασίας, αντίθετο με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και το δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου<sup>12</sup>.

(27) Τα μέλη της οικογένειας, λόγω της σχέσης τους με τον πρόσφυγα και μόνο, εκτίθενται συνήθως σε διώξεις κατά τρόπον που να μπορεί να αποτελέσει βάση για τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα.

**Σχολιασμός της παραγράφου (27):** Βλέπε το σχολιασμό του άρθρου 23.

(28) Η έννοια της εθνικής ασφάλειας και της δημόσιας τάξης καλύπτει επίσης τις περιπτώσεις στις οποίες υπήκοος τρίτης χώρας ανήκει σε οργάνωση που υποστηρίζει τη διεθνή τρομοκρατία ή υποστηρίζει οργάνωση αυτού του είδους.

<sup>11</sup> Βλέπε στη συνέχεια, το σχολιασμό του άρθρου 15 (γ).

<sup>12</sup> Βλέπε επίσης το επεξηγηματικό μνημόνιο στο προταθέν άρθρο 11 παρ. 2 (γ) στην αιτιολογική έκθεση που παρουσιάστηκε από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επί της Πρότασης Οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, COM (2001) 510 τελικό, 12.9.2001 (στη σελίδα 199 της παρούσας έκδοσης).



**Σχολιασμός της παραγράφου (28):** Η Ύπατη Αρμοστεία ανησυχεί για τη γενική διατύπωση αυτής της παραγράφου που μπορεί να έχει επιπτώσεις ειδικότερα στην ερμηνεία των άρθρων 32 και 33 (2) της Σύμβασης του 1951. Και οι δύο διατάξεις της Σύμβασης ρυθμίζουν την εξαίρεση στις γενικές αρχές προστασίας και άρα πρέπει να ερμηνεύονται συστατικά. Το άρθρο 32 της Σύμβασης επιτρέπει τη για λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης απέλαση του πρόσφυγα που διαμένει νόμιμα στο έδαφος της χώρας ασύλου, εφόσον πληρούνται αυστηρές διαδικαστικές εγγυήσεις. Το άρθρο 33 (2) της Σύμβασης του 1951 επιτρέπει την επαναπροώθηση του πρόσφυγα σε χώρα όπου κινδυνεύει να διωχθεί εφόσον συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις που τον καθιστούν επικίνδυνο για την εθνική ασφάλεια και τη δημόσια τάξη της χώρας υποδοχής. Μόνη η συμμετοχή ή η υποστήριξη συγκεκριμένης οργάνωσης δεν πληροί κατ' ανάγκη τα κριτήρια εφαρμογής αυτών των διατάξεων. Η αξιολόγηση της δομής, του σκοπού, των δραστηριοτήτων και των μεθόδων της οργάνωσης, ο ρόλος του απειλούμενου με επαναπροώθηση στην οργάνωση και η φύση του κινδύνου που αποτελεί πρέπει να εκτιμώνται σε κάθε υπόθεση εξατομικευμένα (Βλέπε επίσης το σχολιασμό των άρθρων 14 και 21).

(29) Καίτοι τα ευεργετήματα που παρέχονται στα μέλη της οικογενειακής δικαιοσύνης του καθεστώτος της επικουρικής προστασίας δεν ταυτίζονται κατ' ανάγκη με τα παρεχόμενα στον πληρούντα τις προϋποθέσεις δικαιούχο, πρέπει, εντούτοις, να είναι δίκαια σε σύγκριση προς τα ευεργετήματα που απολαμβάνουν οι δικαιούχοι του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

**Σχολιασμός της παραγράφου (29):** Βλέπε το σχολιασμό του άρθρου 23.

(30) Εντός των ορίων των διεθνών υποχρεώσεων, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι η παροχή ευεργετημάτων όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, τις κοινωνικές παροχές, την ιατρική περίθαλψη και την πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης προϋποθέτει την προηγούμενη χορήγηση άδειας παραμονής.

**Σχολιασμός της παραγράφου (30):** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει την αναφορά στις διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών μελών και αντιλαμβάνεται ότι περιλαμβάνουν κάθε εξέλιξη του διεθνούς δικαίου και ειδικότερα του διεθνούς δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

(31) Η οδηγία αυτή δεν ισχύει προκειμένου για χρηματικές παροχές από τα κράτη μέλη για την προαγωγή της εκπαίδευσης και της κατάρτισης.

**Σχολιασμός της παραγράφου (31):** Η Υπατη Αρμοστεία υπογραμμίζει ότι η παράγραφος αυτή πρέπει να ερμηνευθεί υπό το φως του άρθρου 22 της Σύμβασης του 1951 που προβλέπει ότι οι πρόσφυγες απολαμβάνουν τη μεταχείριση που επιφυλάσσεται στους πολίτες της χώρας υποδοχής όσον αφορά στην πρόσβασή τους στη στοιχειώδη εκπαίδευση (Βλέπε επίσης το σχολιασμό του άρθρου 27).

(32) Οι πρακτικές δυσκολίες τις οποίες αντιμετωπίζουν οι δικαιούχοι του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας για την αναγνώριση αλλοδαπών πτυχίων, πιστοποιητικών και λοιπών αποδεικτικών επίσημων τίτλων θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη.

(33) Είναι σκόπιμο, ιδίως προκειμένου να αποφεύγονται οι κοινωνικές δυσχέρειες, να προβλέπεται υπέρ των δικαιούχων του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας η άνευ διακρίσεων παροχή επαρκούς κοινωνικής συνδρομής και επαρκών μέσων διαβίωσης στο πλαίσιο της κοινωνικής αρωγής.

(34) Όσον αφορά την κοινωνική αρωγή και την ιατρική περίθαλψη, οι διαδικασίες και λεπτομέρειες της παροχής των βασικών ευεργετημάτων θα πρέπει να καθορίζονται από το εθνικό δίκαιο. Η δυνατότητα περιορισμού των ευεργετημάτων για τους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας στα βασικά εξ αυτών πρέπει να γίνεται κατανοητή υπό την έννοια ότι τα εν λόγω ευεργετήματα καλύπτουν τουλάχιστον την ελάχιστη στήριξη του εισοδήματος, την αρωγή σε περίπτωση ασθένειας, κύησης και γονικής μέριμνας, καθόσον χορηγούνται στους υπηκόους σύμφωνα με τη νομοθεσία του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους.

**Σχολιασμός των παραγράφων (33) – (34):** Βλέπε το σχολιασμό του άρθρου 28.

(35) Η πρόσβαση στην ιατρική περίθαλψη, συμπεριλαμβανομένης της περίθαλψης όσον αφορά τη σωματική και την ψυχική υγεία, θα πρέπει να εξασφαλίζεται στους δικαιούχους καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας.

(36) Η εφαρμογή της παρούσας οδηγίας θα πρέπει να αξιολογείται κατά τακτά διαστήματα, λαμβανομένης ιδίως υπόψη της εξέλιξης των διεθνών υποχρεώσεων των κρατών μελών όσον αφορά τη μη επαναπροώ-

θηση, της εξέλιξης της αγοράς εργασίας στα κράτη μέλη, καθώς και της ανάπτυξης κοινών βασικών αρχών όσον αφορά την κοινωνική ένταξη.

**Σχολιασμός της παραγράφου 36:** Βλέπε σχολιασμό του άρθρου 26.

(37) Δεδομένου ότι, οι στόχοι της προτεινόμενης οδηγίας, ήτοι η θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την παροχή διεθνούς προστασίας από τα κράτη μέλη σε υπηκόους τρίτων χωρών και σε απάτριδες, δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και συνεπώς, λόγω της κλίμακας και των συνεπειών της παρούσας οδηγίας, μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα από την Κοινότητα, η Κοινότητα μπορεί να λάβει μέτρα, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας όπως διατυπώνεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας όπως διατυπώνεται στο εν λόγω άρθρο η παρούσα οδηγία δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων αυτών.

(38) Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, το οποίο είναι προσαρτημένο στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Ηνωμένο Βασίλειο γνωστοποίησε, με την από 28 Ιανουαρίου 2002 επιστολή του, την επιθυμία του να συμμετάσχει στη θέσπιση και την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας.

(39) Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, το οποίο είναι προσαρτημένο στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Ιρλανδία γνωστοποίησε, με την από 13 Φεβρουαρίου 2002 επιστολή της, την επιθυμία της να συμμετάσχει στη θέσπιση και την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας.

(40) Σύμφωνα με τα άρθρα 1 και 2 του Πρωτοκόλλου για τη θέση της Δανίας, το οποίο είναι προσαρτημένο στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Δανία δεν συμμετέχει στη θέσπιση της παρούσας οδηγίας και, συνεπώς, δεν δεσμεύεται από αυτήν, ούτε υπόκειται στην εφαρμογή της.

Εξέδωσε την παρούσα οδηγία:

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

### ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

#### Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής

**Άρθρο 1.** – Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι η θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας

για άλλους λόγους και ο καθορισμός του περιεχομένου της παρεχόμενης προστασίας.

**Σχολιασμός του Άρθρου 1:** *Η Ύπατη Αρμοστεία εκφράζει για άλλη μια φορά την ανησυχία της για τον de facto περιορισμό του ορισμού του πρόσφυγα στους υπηκόους τρίτων χωρών και στους ανιθαγενείς. Το Γραφείο προτείνει να διευκρινιστεί ρητά στη νομοθεσία εφαρμογής ότι η παρεχόμενη με τη Σύμβαση του 1951 προστασία πρέπει να χορηγείται σε όλους τους αιτούντες άσυλο που πληρούν τα κριτήρια του ορισμού του πρόσφυγα που αποτυπώνεται στη Σύμβαση.*

#### Ορισμοί

**Άρθρο 2.** – Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

α) «διεθνής προστασία», το καθεστώς πρόσφυγα και το καθεστώς επικουρικής προστασίας, όπως ορίζονται στα στοιχεία δ) και στ),

β) «Σύμβαση της Γενεύης», η Σύμβαση περί του καθεστώτος των προσφύγων που υπεγράφη στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951, όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967,

γ) «πρόσφυγας», ο υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος, συνεπεία βίας, φόβου διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, ιθαγένειας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, ευρίσκεται εκτός της χώρας της ιθαγένειάς του και δεν είναι σε θέση ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας ή ο ανιθαγενής ο οποίος, ευρισκόμενος εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του για τους ίδιους προαναφερθέντες λόγους, δεν είναι σε θέση ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτήν και στον οποίο δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 12,

**Σχολιασμός του Άρθρου 2 (γ):** *Ο ορισμός αυτός δεν επαναλαμβάνει επακριβώς τη διατύπωση του ορισμού του πρόσφυγα που υιοθετήθηκε με τη Σύμβαση του 1951 και το συναφές αυτής Πρωτόκολλο του 1967. Βλέπε επίσης το σχολιασμό του άρθρου 1.*

δ) «καθεστώς πρόσφυγα», η εκ μέρους κράτους μέλους αναγνώριση υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς ως πρόσφυγα,

**Σχολιασμός του Άρθρου 2 (δ):** *Η Ύπατη Αρμοστεία επιθυμεί να τονίσει ότι ο όρος «καθεστώς πρόσφυγα» μπορεί, ανάλογα με το πλαίσιο, να καλύπτει δύο διαφορετικές έννοιες. Όπως ήδη προαναφέρθηκε στην παράγραφο 14 του προοιμίου της Οδηγίας, η παράγραφος 28 του Εγχειριδίου για*

τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων της Ύπατης Αρμοστείας αναφέρει: « Ένα πρόσωπο είναι πρόσφυγας σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 από τη στιγμή που συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις του σχετικού ορισμού. Τούτο πρέπει να συμβαίνει αναγκαστικά πριν του αναγνωρισθεί επίσημα το καθεστώς του πρόσφυγα». Υπ' αυτήν την έννοια, «καθεστώς πρόσφυγα» σημαίνει την κατάσταση του ενδιαφερόμενου να είναι πρόσφυγας. Αντίθετα, φαίνεται ότι στην Οδηγία χρησιμοποιείται ο όρος «καθεστώς πρόσφυγα» με την έννοια του συνόλου των δικαιωμάτων, των ωφελειών και υποχρεώσεων που απορρέουν από την αναγνώριση του αιτούντα άσυλο ως πρόσφυγα. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας αυτή η δεύτερη έννοια αποδίδεται καλλίτερα με τη λέξη «άσυλο» και ως εκ τούτου προτείνεται να υιοθετηθεί αυτή η ερμηνεία κατά την εφαρμογή της Οδηγίας.

ε) «πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία» , ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, αλλά σε σχέση με τον οποίο υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστεύεται ότι, εάν ο ενδιαφερόμενος επιστρέψει στη χώρα της καταγωγής του ή, στην περίπτωση ανιθαγενούς, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, θα αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη, όπως ορίζεται στο άρθρο 15, και στον οποίο δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 17 παράγραφοι 1 και 2, και που και δεν είναι σε θέση ή, λόγω του κινδύνου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας,

στ) «καθεστώς επικουρικής προστασίας» , η εκ μέρους κράτους μέλους αναγνώριση υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς ως προσώπου που δικαιούται επικουρική προστασία,

ζ) «αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας» , η αίτηση παροχής προστασίας από κράτος μέλος που υποβάλλει υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής, ο οποίος μπορεί να θεωρηθεί ότι αιτείται καθεστώς πρόσφυγα ή καθεστώς επικουρικής προστασίας και ο οποίος δεν αιτείται ρητώς να του παρασχεθεί άλλη μορφή προστασίας, μη εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, δυναμένη να ζητηθεί αυτοτελώς,

**Σχολιασμός του Άρθρου 2 (ε) έως (ζ):** Η Ύπατη Αρμοστεία θεωρεί ότι είναι σημαντικό να ερμηνεύονται οι προαναφερόμενες διατάξεις με τρόπο ώστε κάθε αίτηση ασύλου να εξετάζεται κατ' αρχήν στο πλαίσιο εφαρμογής των προϋποθέσεων του ορισμού του πρόσφυγα της Σύμβασης του 1951 και μόνον σε περίπτωση απόρριψής της υπό το φως των κριτηρίων της επικουρικής προστασίας [βλέπε επίσης το σχολιασμό του άρθρου (γ)]. Τα προαναφερόμενα είναι σύμφωνα με την παράγραφο 24 του προοιμίου

της Οδηγίας που ορίζει την επικουρική προστασία ως «συμπληρωματική και πρόσθετη» στην προστασία του πρόσφυγα που παρέχει η Σύμβαση του 1951. Είναι επίσης αναγκαίο να διασφαλισθεί ότι η Σύμβαση δεν υποθάλπεται με την υπαγωγή στην επικουρική προστασία των υποθέσεων που πράγματι πληρούν τις προϋποθέσεις του ορισμού του πρόσφυγα της Σύμβασης. Η Ύπατη Αρμοστεία συστήνει να οριστεί ρητά στην εθνική νομοθεσία: «Όλες οι αιτήσεις για διεθνή προστασία θα εξετάζονται κατ' αρχήν επί τη βάσει του ορισμού του πρόσφυγα που υιοθετήθηκε με τη Σύμβαση του 1951 και μόνον σε περίπτωση που δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής του επί τη βάσει των κριτηρίων της επικουρικής προστασίας».

η) «μέλη της οικογένειας», εφόσον η οικογένεια υπήρχε ήδη στη χώρα καταγωγής, τα ακόλουθα μέλη της οικογένειας του δικαιούχου καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας τα οποία ευρίσκονται στο ίδιο κράτος μέλος σε σχέση με την αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας:

- ο/η σύζυγος του δικαιούχου καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας ή ο/η σύντροφος που διατηρεί σταθερή σχέση με το εν λόγω πρόσωπο σε ελεύθερη ένωση, υπό την προϋπόθεση ότι η νομοθεσία ή η πρακτική του οικείου κράτους μέλους αντιμετωπίζει τα άγαμα ζεύγη κατά τρόπο παρόμοιο με τον ισχύοντα για τα έγγαμα ζεύγη βάσει του δικαίου καταστάσεως αλλοδαπών,

- τα ανήλικα τέκνα του ζεύγους της πρώτης περίπτωσης ή του δικαιούχου καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας, υπό την προϋπόθεση ότι είναι άγαμα και εξαρτημένα, ασχέτως αν γεννήθηκαν εντός ή εκτός γάμου ή αν είναι υιοθετημένα, όπως ορίζεται από την εθνική νομοθεσία,

**Σχολιασμός του Άρθρου 2 (η):** Η Ύπατη Αρμοστεία ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να χρησιμοποιήσουν τον ορισμό του «μέλους της οικογένειας» που περιλαμβάνει τους στενούς συγγενείς και τα άγαμα τέκνα που ζούσαν ως οικογένεια και εξαρτώνται ολοκληρωτικά ή κατά βάση από τον αιτούντα άσυλο. Σχετικά, σημειώνει ότι ο ορισμός που συμφωνήθηκε στην Οδηγία για την Προσωρινή Προστασία περιλαμβάνει και αυτά τα μέλη της οικογένειας<sup>13</sup>. Η άποψη αυτή είναι σύμφωνη με το δικαίωμα στην οικογενειακή ενότητα, όπως αναλύεται στο Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες όπου ορίζεται ότι κανονικά πρέπει να επωφελο-

<sup>13</sup> Άρθρο 15 της Οδηγίας 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου της 20.7.2001 «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων» (Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 212/7.8.2001).

νται της αρχής της οικογενειακής ενότητας και άλλα εξαρτώμενα μέλη εφόσον διαβιούν υπό την ίδια στέγη<sup>14</sup>. Περαιτέρω, κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας, ο σεβασμός της ενότητας της οικογένειας δεν πρέπει να εξαρτάται από τη δημιουργία της οικογένειας πριν τη διαφυγή από τη χώρα καταγωγής. Πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη οι οικογένειες που δημιουργήθηκαν κατά τη διάρκεια της διαφυγής ή με την άφιξη στη χώρα ασύλου. Σχετικά η παράγραφος 5 του Πορίσματος 24 (XXXII) και η παράγραφος β (ii) του Πορίσματος 88 (L) της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή συστήνουν να εφαρμόζονται φιλελεύθερα κριτήρια για τον εντοπισμό των μελών της οικογένειας που μπορεί να γίνουν δεκτά με στόχο την προαγωγή της ενότητας της οικογένειας.

θ) «ασυνόδετοι ανήλικοι», οι υπήκοοι τρίτης χώρας ή οι ανιθαγενείς ηλικίας κάτω των δεκαοκτώ ετών, οι οποίοι καταφθάνουν στο έδαφος των κρατών μελών χωρίς να συνοδεύονται από ενήλικα υπεύθυνο για αυτούς βάσει νόμου ή εθίμου και για όσον χρόνο δεν έχουν τεθεί υπό την ουσιαστική φροντίδα ενός τέτοιου προσώπου· ο όρος καλύπτει επίσης τους ανηλίκους που αφέθηκαν ασυνόδετοι κατόπιν της εισόδου τους στο έδαφος των κρατών μελών,

**Σχολιασμός του Άρθρου 2 (θ):** Ακολουθώντας την ορολογία της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού η Ύπατη Αρμοστεία θα προτιμούσε να χρησιμοποιηθεί στη νομοθεσία εφαρμογής της Οδηγίας η λέξη «παιδί» αντί για «ανήλικος». Επίσης, η Ύπατη Αρμοστεία επιθυμεί να επιστήσει την προσοχή στη διαφορετική ορολογία που χρησιμοποιείται σε διεθνές επίπεδο όταν πρόκειται για τη διάκριση μεταξύ «ασυνόδετων παιδιών» και «παιδιών χωρισμένων από τις οικογένειές τους». Ο όρος «ασυνόδετα παιδιά» αναφέρεται σε παιδιά που έχουν αποχωριστεί από τους δύο γονείς τους και άλλους συγγενείς και δεν υπάγονται στην φροντίδα κάποιου ενήλικα, που βάσει νόμου ή εθίμου, είναι υπεύθυνος γι' αυτά. Ο όρος «παιδιά χωρισμένα από τις οικογένειές τους» περιλαμβάνει γενικά τα παιδιά που έχουν αποχωριστεί από τους δύο γονείς τους ή τους προηγούμενους, βάσει νόμου ή εθίμου, κηδεμόνες τους. Μπορεί να συνοδεύονται από άλλους συγγενείς ή ενήλικες που όμως, μπορεί να αδυνατούν ή να μην θέλουν ή να μην είναι τα κατάλληλα πρόσωπα για να αναλάβουν την ευθύνη της φροντίδας τους<sup>15</sup>. Ενόψει των ανωτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία προτείνει

<sup>14</sup> Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο, παράγραφος 185. Βλέπε επίσης τα Πορίσματα No. 24 (XXXII) 1981 «Ενότητα της Οικογένειας» παρ. 5 και No. 88 (L) 1999 παρ. (ii).

<sup>15</sup> Βλέπε Save the Children, UNHCR, Separated Children in Europe Programme Statement of Good Practice: third edition, 2004, section A, page. 2 ; UN-

να χρησιμοποιηθούν και οι δύο όροι στη νομοθεσία εφαρμογής της Οδηγίας.

ι) «άδεια παραμονής», κάθε άδεια η οποία εκδίδεται από τις αρχές ενός κράτους μέλους, σύμφωνα με τον τύπο που προβλέπει η νομοθεσία του εν λόγω κράτους και η οποία επιτρέπει σε υπήκοο τρίτης χώρας ή ανιθαγενή τη διαμονή στο έδαφός του·

ια) «χώρα καταγωγής», η χώρα ή οι χώρες της ιθαγένειας ή, για τους ανιθαγενείς, της προηγούμενης συνήθους διαμονής.

Ευνοϊκότερες διατάξεις

**Άρθρο 3.** - Τα κράτη μέλη δύνανται να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ ευνοϊκότερες διατάξεις για να καθορίζουν το ποιος δικαιούται να θεωρηθεί πρόσφυγας ή πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία και το περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας, υπό την προϋπόθεση ότι οι διατάξεις αυτές συνάδουν με την παρούσα οδηγία.

**Σχολιασμός του Άρθρου 3:** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει αυτή τη διάταξη που τονίζει ότι σκοπός της Οδηγίας είναι η υιοθέτηση των ελάχιστων κριτηρίων επιτρέποντας έτσι στα κράτη να διατηρήσουν ή να υιοθετήσουν υψηλότερα κριτήρια προστασίας, εάν το επιλέξουν. Όπως υπογραμμίζεται σ' αυτό το σχολιασμό, οι διατάξεις της Οδηγίας δεν εκφράζουν πλήρως τα κριτήρια της Σύμβασης του 1951. Η Ύπατη Αρμοστεία καλεί τα κράτη μέλη σε διαβούλευση προκειμένου να αξιολογήσουν προσεκτικά εάν πρέπει να υιοθετηθούν ή να διατηρηθούν ευνοϊκότερες διατάξεις σύμφωνα με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο ή το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Σχετικά, πρέπει να θεωρηθεί ότι είναι σύμφωνα με την Οδηγία ευνοϊκότερα εθνικά κριτήρια που βασίζονται σε δεσμευτικές διεθνείς υποχρεώσεις. Η άποψη αυτή αποτυπώνεται μεταξύ άλλων στις παραγράφους (2) και (3) του προοιμίου της Οδηγίας που αναφέρουν ότι η Σύμβαση αποτελεί τη βάση και «τον ακρογωνιαίο λίθο» του διεθνούς νομικού πλαισίου προστασίας των προσφύγων. Περαιτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να εξετάσουν τη δυνατότητα υιοθέτησης των βέλτιστων κριτηρίων, συμπεριλαμβανομένων όσων έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο της κρατικής πρακτικής στην Ευρώπη και σε άλλες περιοχές.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ II ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Αξιολόγηση των γεγονότων και περιστάσεων

**Άρθρο 4.** – 1. Τα κράτη μέλη μπορούν να κρίνουν ότι εναπόκειται στον αιτούντα να υποβάλει το συντομότερο δυνατόν όλα τα στοιχεία που απαιτούνται για την τεκμηρίωση της αίτησης διεθνούς προστασίας. Αποτελεί καθήκον των κρατών μελών να αξιολογούν, σε συνεργασία με τον αιτούντα, τα συναφή στοιχεία της αίτησής του.

**Σχολιασμός του Άρθρου 4 (1) :** Σύμφωνα με το Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (παρ. 196) το καθήκον της εξακρίβωσης και της αξιολόγησης όλων των σχετικών πραγματικών γεγονότων μοιράζεται ανάμεσα στον αιτούντα και στον εξεταστή. Εάν ο αιτών ασύλο αδυνατεί να προσκομίσει τα αναγκαία αποδεικτικά στοιχεία, ο εξεταστής υποχρεούται να αξιοποιήσει όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή του για να στοιχειοθετήσει την αναγκαία τεκμηρίωση προς υποστήριξη της αίτησης.

Η Ύπατη Αρμοστεία υπογραμμίζει ότι ενδέχεται να είναι περιορισμένα τα αποδεικτικά στοιχεία που ο αιτών ασύλο μπορεί να υποβάλει. Πρέπει σε κάθε περίπτωση να εξετάζονται οι ειδικότερες περιστάσεις της υπόθεσης. Πρόσωπα που έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία μπορεί να φθάσουν στη χώρα ασύλου με τα απόλυτα χρειαζόμενα και συχνά χωρίς έγγραφα τεκμηρίωσης των περι ασύλου ισχυρισμών τους.

Επιπρόσθετα, πρέπει να συνεκτιμάται ότι διάφορες περιστάσεις, όπως για παράδειγμα, οι τραυματικές εμπειρίες του παρελθόντος, τα συναισθήματα ανασφάλειας ή τα προβλήματα γλωσσικής επικοινωνίας, μπορεί να οδηγήσουν σε καθυστέρηση της κατάλληλης τεκμηρίωσης του αιτήματος ασύλου. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας αυτές οι περιστάσεις πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και η καθυστερημένη υποβολή του αιτήματος ασύλου να αξιολογείται ανάλογα με τους λόγους της καθυστέρησης και τους ουσιαστικούς περι ασύλου ισχυρισμούς.

2. Τα αναφερόμενα στην παράγραφο 1 στοιχεία συνίστανται σε δηλώσεις του αιτούντος και σε όλα τα έγγραφα που έχει ο αιτών στη διάθεσή του σχετικά με την ηλικία του, το προσωπικό του ιστορικό καθώς και το ιστορικό των οικείων συγγενών του, την ταυτότητα, την (τις) ιθαγένεια(-ες), τη (τις) χώρα(-ες) και το (τα) μέρος(-η) προηγούμενης διαμονής του, προηγούμενες αιτήσεις ασύλου, τα δρομολόγια που ακολούθησε, το δελτίο ταυτότητας και τα ταξιδιωτικά του έγγραφα και τους λόγους για τους οποίους ζητεί διεθνή προστασία.

3. Η αξιολόγηση της αίτησης διεθνούς προστασίας θα πρέπει να γίνεται σε εξατομικευμένη βάση και να περιλαμβάνει τη συνεκτίμηση:

α) όλων των συναφών στοιχείων που σχετίζονται με τη χώρα καταγωγής κατά τον χρόνο λήψης απόφασης σχετικά με την αίτηση, συμπεριλαμβανομένων των νόμων και των κανονισμών στη χώρα καταγωγής και του τρόπου εφαρμογής τους,

β) των συναφών δηλώσεων και εγγράφων που υπέβαλε ο αιτών, συμπεριλαμβανομένων στοιχείων σχετικά με το εάν ο αιτών έχει ήδη ή ενδέχεται να υποστεί δίωξη ή σοβαρή βλάβη,

γ) την ατομική κατάσταση και τις προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος, συμπεριλαμβανομένων παραγόντων όπως το προσωπικό ιστορικό, το φύλο και η ηλικία, ούτως ώστε να εκτιμηθεί εάν, βάσει των προσωπικών περιστάσεων του αιτούντος, οι πράξεις στις οποίες έχει ήδη ή θα μπορούσε να εκτεθεί ισοδυναμούν με δίωξη ή σοβαρή βλάβη,

**Σχολιασμός του Άρθρου 4 (3) (γ):** Κατά την αξιολόγηση του βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης που επικαλείται ο αιτών άσυλο σημαντικό στοιχείο μπορεί να αποτελεί η δίωξη που έχουν υποφέρει τα μέλη της οικογένειάς του ή του στενού περιβάλλοντός του.

δ) εάν οι δραστηριότητες του αιτούντος από τότε που εγκατέλειψε τη χώρα καταγωγής του ανελήφθησαν με αποκλειστικό ή κύριο σκοπό τη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών για την υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας, ούτως ώστε να εκτιμηθεί εάν ο ενδιαφερόμενος θα εκτεθεί, συνεπεία των δραστηριοτήτων αυτών, σε δίωξη ή σοβαρή βλάβη σε περίπτωση επιστροφής του στην εν λόγω χώρα,

ε) εάν θα ήταν εύλογο να αναμένεται ότι ο αιτών θα θέσει εαυτόν υπό την προστασία άλλης χώρας την ιθαγένεια της οποίας θα μπορούσε να διεκδικήσει.

**Σχολιασμός του Άρθρου 4 (3) (ε):** Το στοιχείο που αναφέρεται στην παράγραφο (3) (ε) δεν πρέπει να αποτελεί μέρος της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο ο αιτών άσυλο δεν υποχρεούται να υπαχθεί στην προστασία μιας άλλης χώρας την ιθαγένεια της οποίας θα μπορούσε να «διεκδικήσει». Την παράμετρο αυτή συζήτησαν ρητά οι συντάκτες της Σύμβασης. Ρυθμίζεται στο άρθρο 1 Α (2) (τελευταία περίοδος) που ορίζει για τους αιτούντες άσυλο με διπλή ιθαγένεια και στο άρθρο 1 Ε της Σύμβασης του 1951. Δεν υπάρχει περιθώριο διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής των προαναφερόμενων διατάξεων. Για να υπαχθεί στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 Ε, ο αιτών άσυλο, που διαφορετικά πληροί τις προϋποθέσεις ορισμού του πρόσφυγα, θα πρέ-

πει να έχει εγκατασταθεί στη χώρα ασύλου και να αναγνωρίζεται από τις αρμόδιες αρχές της ως «έχων τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που είναι συναφείς προς την κτήση της υπηκοότητας αυτής της χώρας». Αφού το άρθρο 1 Ε ήδη περιλαμβάνεται στο άρθρο 12 (1) (β) της Οδηγίας, η παράλειψη μεταφοράς του άρθρου 4 (3) (ε) στην εθνική νομοθεσία και πρακτική διασφαλίζει την πλήρη συμφωνία με το άρθρο 1 της Σύμβασης του 1951.

4. Το γεγονός ότι ο αιτών έχει ήδη υποστεί δίωξη ή σοβαρή βλάβη ή άμεσες απειλές τέτοιας δίωξης ή βλάβης αποτελεί σοβαρή ένδειξη ότι είναι βάσιμος ο φόβος του αιτούντος ότι θα υποστεί δίωξη ή ότι διατρέχει πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης, εκτός εάν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι για να πιστευτεί κανείς ότι η εν λόγω δίωξη ή σοβαρή βλάβη δεν θα επαναληφθεί.

**Σχολιασμός του Άρθρου 4 (4) :** Όμως, η Ύπατη Αρμοστεία υπενθυμίζει ότι σύμφωνα με τις γενικές αρχές του ανθρωπιστικού δικαίου επιτακτικοί λόγοι που απορρέουν από προηγούμενη δίωξη μπορεί να επιβάλλουν την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα ακόμα και όταν από την αξιολόγηση της υπόθεσης συνάγεται ότι δεν θα επαναληφθεί η σοβαρή βλάβη. Για να εκφράσει αυτήν την αρχή η εθνική νομοθεσία θα μπορούσε να υιοθετήσει την ακόλουθη διατύπωση: «Επιτακτικοί λόγοι που απορρέουν από προηγούμενη δίωξη ή σοβαρή βλάβη μπορεί να επιβάλλουν τη χορήγηση ασύλου» (Βλέπε επίσης το σχολιασμό του άρθρου 11).

5. Οσάκις τα κράτη μέλη εφαρμόζουν την αρχή σύμφωνα με την οποία εναπόκειται στον αιτούντα να τεκμηριώσει την αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας και οσάκις ορισμένες πτυχές των δηλώσεων του αιτούντος δεν τεκμηριώνονται με έγγραφα ή άλλες αποδείξεις, οι πτυχές αυτές δεν χρειάζονται επιβεβαίωση, όταν πληρούνται οι ακόλουθοι όροι:

α) ο αιτών έχει καταβάλει πραγματική προσπάθεια να τεκμηριώσει την αίτησή του,

β) έχουν υποβληθεί όλα τα συναφή στοιχεία, τα οποία έχει ο αιτών στη διάθεσή του και έχει δοθεί ικανοποιητική εξήγηση για την τυχόν έλλειψη άλλων λυσιτελών στοιχείων,

γ) οι δηλώσεις του αιτούντος θεωρούνται συνεπείς και ευλογοφανεείς και δεν έρχονται σε αντίθεση με διαθέσιμα ειδικά και γενικά στοιχεία που αφορούν την περίπτωση του,

δ) ο αιτών αιτήθηκε την παροχή διεθνούς προστασίας το νωρίτερο δυνατόν, εκτός εάν αποδείξει ότι υπήρχε σοβαρός λόγος που τον εμπόδιζε να το πράξει,

**Σχολιασμός του Άρθρου 4 (5) (δ):** Η Ύπατη Αρμοστεία υπογραμμίζει ότι η καθυστερημένη υποβολή του αιτήματος ασύλου δεν πρέπει να αυξάνει το επίπεδο του μέτρου απόδειξης για τον αιτούντα άσυλο.

ε) η γενική αξιοπιστία του αιτούντος είναι αποδεδειγμένη.

**Σχολιασμός του Άρθρου 4 (5) (ε):** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει την αναγνώριση της αδυναμίας των αιτούντων άσυλο να παρέχουν σε όλες τις περιπτώσεις έγγραφη τεκμηρίωση των ισχυρισμών τους. Εφαρμόζοντας αυτές τις διατάξεις, η αρχή του ενεργητήματος της αμφιβολίας πρέπει να ισχύει στην περίπτωση του γενικά αξιόπιστου αιτούντα άσυλο. Η παράμετρος της απόδειξης πρέπει να εφαρμόζεται με τρόπο εξισορροπημένο, με την αναγκαία ευελιξία που λαμβάνει υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση των αιτούντων άσυλο που (λόγω των περιστάσεων της διαφυγής τους) συχνά αδυνατούν να ανταποκριθούν στο κανονικό μέτρο της απόδειξης. Τα κράτη μέλη γνωρίζουν ότι οι περιπτώσεις όπου ο αιτών άσυλο μπορεί να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία για όλους τους ισχυρισμούς του είναι μάλλον η εξαίρεση παρά ο κανόνας<sup>16</sup>. Η αρχή του ενεργητήματος της αμφιβολίας είναι επίσης καθοριστική για τα παιδιά αιτούντες άσυλο: στις περιπτώσεις αυτές το βάρος της απόδειξης πρέπει να εφαρμόζεται ευέλικτα και φιλελεύθερα, με την τεκμηρίωση των γεγονότων και τη συλλογή αποδείξεων με κάθε δυνατό τρόπο. Αξιολογώντας την άποψη του παιδιού για την κατάσταση πρέπει να λαμβάνονται υπόψη η ωριμότητά του και οι ικανότητές του.

Περαιτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία επιθυμεί να υπογραμμίσει ότι ανεξάρτητα από την αξιοπιστία του αιτούντα άσυλο μπορεί να υπάρχουν και άλλα αποδεικτικά στοιχεία υποστηρικτικά των ισχυρισμών του. Σε αυτές τις περιπτώσεις, συστήνει να εξετάζονται προσηκόντως και αυτά τα στοιχεία.

Ανάγκες παροχής διεθνούς προστασίας οι οποίες ανακύπτουν επιτόπου

**Άρθρο 5.** – 1. Ο βάσιμος φόβος διώξεως ή ο πραγματικός κίνδυνος σοβαρής βλάβης μπορεί να στηρίζεται σε γεγονότα τα οποία επήλθαν μετά την αναχώρηση του αιτούντος από τη χώρα καταγωγής του.

2. Ο βάσιμος φόβος διώξεως ή ο πραγματικός κίνδυνος σοβαρής βλάβης μπορεί να στηρίζεται σε δραστηριότητες στις οποίες ο αιτών επιδόθηκε μετά την αναχώρησή του από τη χώρα καταγωγής, ιδίως εάν αποδεικνύεται ότι οι δραστηριότητες τις οποίες επικαλείται αποτελούν εκδή-

<sup>16</sup> Βλέπε *Εγχειρίδιο* της Ύπατης Αρμοστείας, παρ. 203-204 και «Ερμηνευτικό Σημείωμα της Ύπατης Αρμοστείας για το βάρος της απόδειξης και την αποδεικτική ισχύ των ισχυρισμών κατά την εξέταση των αιτημάτων ασύλου» της 16.12.1998 (δημοσιευμένο σε ΕΔΠΑ 1999).

λωση και προέκταση πεποιθήσεων ή προσανατολισμών τις οποίες ο αιτών είχε ήδη στη χώρα καταγωγής.

**Σχολιασμός του Άρθρου 5 (2) :** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει τη διάταξη με την οποία περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας οι ισχυρισμοί των «επί τόπου» (*sur place*) προσφύγων. Ο αιτών ασύλο δικαιούται να απολαμβάνει την ελευθερία της έκφρασης, της θρησκείας και του συνεταιρίζεσθαι εντός των ορίων που θέτουν το άρθρο 2 της Σύμβασης του 1951 και άλλα κείμενα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου ακόμα και όταν δεν μπορεί να τεκμηριωθεί ότι είχε ήδη στη χώρα καταγωγής του τις συγκεκριμένες πεποιθήσεις ή προσανατολισμό. Αυτές οι ελευθερίες περιλαμβάνουν το δικαίωμα του καθενός να αλλάζει τη θρησκεία του ή τις πεποιθήσεις του, ακόμα και μετά την αναχώρηση από τη χώρα καταγωγής, για παράδειγμα λόγω της απέχθειας για τη θρησκεία ή τις πολιτικές της χώρας καταγωγής του ή της συνειδητοποίησης των αποτελεσμάτων μερικών πολιτικών.

3. Με την επιφύλαξη των διατάξεων της Σύμβασης της Γενεύης, τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίζουν ότι δεν αναγνωρίζεται καταρχήν καθεστώς πρόσφυγα στον αιτούντα που υποβάλλει μεταγενέστερη αίτηση, εάν ο κίνδυνος δίωξης βασίζεται σε περιστάσεις που ο αιτών προκάλεσε εσκεμμένως μετά την αναχώρησή του από τη χώρα καταγωγής.

**Σχολιασμός του Άρθρου 5 (3):** Μπορεί να υπάρξουν περιπτώσεις όπου ο ευρισκόμενος εκτός της χώρας καταγωγής του χωρίς να εκφράζει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης ενεργεί με μοναδικό στόχο να «κατασκευάσει» ισχυρισμό ασύλου. Η Ύπατη Αρμοστεία εκτιμά ότι τα κράτη δυσκολεύονται να αξιολογήσουν την ειλικρίνεια αυτών των ισχυρισμών και συμφωνεί με την πρακτική τους να αποθαρρύνουν την υποβολή παρόμοιων αιτημάτων ασύλου. Όμως, είναι προτιμότερο να απαντηθούν τα δύσκολα ζητήματα της απόδειξης και της αξιοπιστίας με τις κατάλληλες αξιολογήσεις. Αυτή η προσέγγιση είναι σύμφωνη με το άρθρο 4 (3) (δ) της Οδηγίας. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας αυτή η ανάλυση δεν απαιτεί την αξιολόγηση της καλόπιστης ενέργειας του αιτούντα ασύλο, αλλά μάλλον, σε κάθε περίπτωση, της συνδρομής των προϋποθέσεων του ορισμού του πρόσφυγα λαμβάνοντας υπόψη όλα τα σχετικά στοιχεία που αφορούν στους περί ασύλου ισχυρισμούς. Δεν υπάρχει λογική ή εμπειρική σχέση μεταξύ της βασιμότητας του φόβου δίωξης ή της σοβαρής βλάβης και του τρόπου δράσης του αιτούντα ασύλο που αποσκοπεί στην κατασκευή προσφυγικού ισχυρισμού. Η Σύμβαση του 1951 δεν περιλαμβάνει, ρητά ή σιωπηρά, διάταξη που να αποκλείει από την παροχή προστασίας όσους επικα-

λούνται φόβο δίωξης λόγω της δράσης τους εκτός της χώρας καταγωγής τους. Κατά συνέπεια η φράση του άρθρου 5 (3) «με την επιφύλαξη των διατάξεων της Σύμβασης της Γενεύης» πρέπει να προσεγγίζεται κατά τα προαναφερόμενα.

#### Φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης

**Άρθρο 6.** – Στους φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης συμπεριλαμβάνονται:

- α) το κράτος,
- β) ομάδες ή οργανώσεις που ελέγχουν το κράτος ή ουσιώδες μέρος του εδάφους του κράτους,
- γ) μη κρατικοί φορείς, εάν μπορεί να καταδειχθεί ότι οι φορείς που αναφέρονται υπό στοιχεία α) και β), περιλαμβανομένων των διεθνών οργανισμών, δεν είναι σε θέση ή δεν επιθυμούν να παράσχουν προστασία κατά της δίωξης ή της σοβαρής βλάβης, όπως ορίζεται με το άρθρο 7.

**Σχολιασμός του Άρθρου 6:** Ένα από τα στοιχεία κλειδιά της Οδηγίας που υποστηρίζει πλήρως η Ύπατη Αρμοστεία είναι ο σαφής και ρητός κανόνας που εγγυάται την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα ανεξάρτητα από την προέλευση ή το φορέα της δίωξης, καλύπτοντας έτσι τη δίωξη από μη κρατικά όργανα. Η Ύπατη Αρμοστεία υποστήριξε πάντα ότι η Σύμβαση του 1951 δεν περιορίζει τη δίωξη σε πράξεις των κρατικών φορέων. Οι διωκτικές πράξεις των μη κρατικών οργάνων που το κράτος αδυνατεί ή δεν επιθυμεί να αποτρέψει παρέχοντας πραγματική προστασία αποτελεί βάση αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα κατά τη Σύμβαση του 1951 εφόσον βέβαια πληρούνται και οι υπόλοιπες προϋποθέσεις του ορισμού του πρόσφυγα. Σχετικά, δεν επιδρά η ύπαρξη κρατικού φορέα που φέρει την ευθύνη για την παράλειψη παροχής προστασίας<sup>17</sup>. Η Ύπατη Αρμοστεία προτείνει, για λόγους σαφήνειας, να περιληφθεί σχετική επεξήγηση στην εθνική νομοθεσία. Περαιτέρω, ο όρος «καταδειχθεί» δεν πρέπει να αυξάνει το βάρος της απόδειξης που φέρει ο αιτών άσυλο. Η απουσία κρατικής προστασίας πρέπει να συνάγεται όταν πληρούνται οι προϋποθέσεις του μέτρου της απόδειξης για το βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης.

<sup>17</sup> Βλέπε επίσης το επεξηγηματικό μνημόνιο στο προταθέν άρθρο 9 (1) στην αιτιολογική έκθεση που παρουσιάστηκε από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επί της Πρότασης Οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, COM (2001) 510 τελικό, 12.9.2001 (στη σελίδα 199 της παρούσας έκδοσης). Αναφορικά με το προταθέν άρθρο 9 (1) η Επιτροπή αποσαφηνίζει ότι ο φορέας της δίωξης δεν ασκεί επιρροή.

Για τη θέση της Ύπατης Αρμοστείας σχετικά με την απουσία προστασίας από «διεθνείς οργανισμούς», βλέπε το σχολιασμό του άρθρου 7 (1) (β).

#### Φορείς προστασίας

Άρθρο 7. – 1. Προστασία μπορεί να παρέχεται από:

- α) το κράτος, ή
- β) ομάδες ή οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένων διεθνών οργανισμών, που ελέγχουν το κράτος ή ουσιώδες μέρος του εδάφους του κράτους.

**Σχολιασμός Άρθρου 7 (1) (β):** Το άρθρο αυτό αναδεικνύει τον προβληματισμό για την υποχρέωση των μη κρατικών οντοτήτων να παρέχουν προστασία. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας δεν μπορεί να απορριφθεί το αίτημα της αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα με το σκεπτικό ότι ο απειλούμενος αιτών άσυλο θα μπορούσε να προστατευθεί από ομάδες ή οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένων των διεθνών οργανισμών, εκτός αν το προαναφερόμενο τεκμήριο προστασίας είναι μαχητό, δηλαδή μπορεί να προσβληθεί και να ανταποδειχθεί. Δεν μπορεί να εξομοιωθεί η παρεχόμενη από τα κράτη εθνική προστασία κατά την άσκηση της διοικητικής εξουσίας και τον έλεγχο του εδάφους τους με τους διεθνείς οργανισμούς που ενεργούν σε μεταβατική ή προσωρινή βάση. Σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο οι διεθνείς οργανισμοί δεν έχουν τα χαρακτηριστικά του κράτους. Στην πράξη, η θέση αυτή σημαίνει γενικότερα ότι είναι περιορισμένη η ικανότητά τους να επιβάλλουν το κράτος δικαίου.

2. Προστασία παρέχεται κατά κανόνα όταν οι φορείς της παραγράφου 1 λαμβάνουν εύλογα μέτρα για να αποτρέψουν τη δίωξη ή την πρόκληση σοβαρής βλάβης, μεταξύ άλλων με τη λειτουργία αποτελεσματικού νομικού συστήματος για τον εντοπισμό, την ποινική δίωξη και τον κολασμό πράξεων που συνιστούν δίωξη ή σοβαρή βλάβη, και ο αιτών έχει πρόσβαση στην προστασία αυτή.

**Σχολιασμός του Άρθρου 7 (2):** Για να καθορισθεί η παρεχόμενη προστασία απαιτείται να αξιολογηθούν σε κάθε περίπτωση εξατομικευμένα η αποτελεσματικότητα, η πρόσβαση και η καταλληλότητα της διαθέσιμης προστασίας. Παράμετροι που πρέπει να εξεταστούν είναι οι πιθανοί εγγυητές της διαθέσιμης προστασίας ή η εφαρμογή του νομικού συστήματος σε μια συγκεκριμένη χώρα. Όμως, η αξιολόγηση πρέπει να αφορά στη διάρκεια του βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης του αιτούντα άσυλο,

ανεξάρτητα από τις πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν για την πρόληψη της δίωξης ή της σοβαρής βλάβης.

3. Οσάκις τα κράτη μέλη αξιολογούν εάν διεθνής οργάνωση ελέγχει ένα κράτος ή ουσιώδες μέρος του εδάφους του και παρέχει προστασία όπως περιγράφεται στην παράγραφο 2, λαμβάνουν υπόψη τυχόν κατευθυντήριες γραμμές που παρέχονται σε οικείες πράξεις του Συμβουλίου.

#### Εγγώρια προστασία

**Άρθρο 8.** – 1. Στα πλαίσια της αξιολόγησης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν ότι ο αιτών δεν χρήζει διεθνούς προστασίας εάν σε τμήμα της χώρας καταγωγής δεν υφίσταται βάσιμος φόβος δίωξης ή πραγματικός κίνδυνος πρόκλησης σοβαρής βλάβης, είναι δε ευλόγως αναμενόμενο ο αιτών να παραμείνει στο τμήμα αυτό της χώρας.

2. Εξετάζοντας εάν η κατάσταση σε τμήμα της χώρας καταγωγής αντιστοιχεί στην περιγραφόμενη με την παράγραφο 1, τα κράτη μέλη, κατά τον χρόνο λήψεως της αποφάσεως επί της αιτήσεως, λαμβάνουν υπόψη τις γενικές περιστάσεις που επικρατούν στο εν λόγω τμήμα της χώρας και τις προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος.

3. Η παράγραφος 1 μπορεί να εφαρμόζεται παρά τα τεχνικά εμπόδια επιστροφής.

**Σχολιασμός του Άρθρου 8 :** Αναλύοντας την εφαρμογή της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής, πρέπει να καθορισθεί κατ' αρχήν εάν το ζήτημα επιδρά αποφασιστικά στην εξεταζόμενη υπόθεση. Διαφορετικά, δεν είναι αναγκαίο να εξεταστεί εάν η προτεινόμενη περιοχή αποτελεί εύλογη εναλλακτική δυνατότητα για τον αιτούντα άσυλο. Για παράδειγμα, παρόμοια αξιολόγηση δεν είναι αναγκαία όταν η δίωξη που φοβάται ο αιτών άσυλο προέρχεται από κρατικά όργανα καθώς συνήθως δραστηριοποιούνται σε όλη την επικράτεια της χώρας καταγωγής του.

Το άρθρο 8 (1) αναγνωρίζει την ανάγκη αξιολόγησης του κινδύνου δίωξης ή του πραγματικού κινδύνου σοβαρής βλάβης που διατρέχει ο αιτών άσυλο σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής του. Εκτός από την εξέταση του βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης ή της σοβαρής βλάβης που μπορεί να υποστεί ο αιτών άσυλο στην περιοχή αυτή, πρέπει επίσης να εξεταστεί εάν είναι δυνατόν με ασφάλεια και εύλογα να μετεγκατασταθεί χωρίς να ταλαιπωρηθεί άδικα. Η Ύπατη Αρμοστεία προτείνει να αναφερθούν ρητά οι προϋποθέσεις αυτές στη νομοθεσία με την οποία θα μεταφερθεί η Οδηγία στις εθνικές έννομες τάξεις.



Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας είναι προβληματική και δεν πρέπει να εφαρμοσθεί στη εθνική νομοθεσία ή πρακτική η υπο-παράγραφος (3) που προβλέπει την εφαρμογή της εγχώριας προστασίας ή της εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής στις περιπτώσεις όπου η επιστροφή στην προτεινόμενη περιοχή της χώρας καταγωγής δεν είναι δυνατή λόγω «τεχνικών προβλημάτων». Συνέπεια εφαρμογής αυτής της διάταξης είναι η άρνηση της παροχής διεθνούς προστασίας σε όσους δεν έχουν εναλλακτική δυνατότητα πρόσβασης στην προστασία. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας η διάταξη αυτή δεν είναι σύμφωνη με το άρθρο 1 της Σύμβασης του 1951. Η εγχώρια μετεγκατάσταση ή η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής πρέπει να είναι λύση προσβάσιμη τόσο από πλευράς νομικής όσο και από πλευράς ασφάλειας για τον ενδιαφερόμενο αιτούντα άσυλο. Εάν η προτεινόμενη εναλλακτική περιοχή δεν είναι προσβάσιμη για πρακτικούς λόγους τότε δεν υπάρχει και άρα δεν μπορεί να θεωρείται εύλογη η εγχώρια μετεγκατάσταση ή η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής<sup>18</sup>.

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΠΡΟΣΦΥΓΑ

#### Πράξεις διώξης

**Άρθρο 9.** - 1. Οι πράξεις διώξεως κατά την έννοια του άρθρου 1Α της Σύμβασης της Γενεύης πρέπει:

α) να είναι αρκούντως σοβαρές λόγω της φύσης ή της επανάληψής τους ώστε να συνιστούν σοβαρή παραβίαση βασικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ειδικά των δικαιωμάτων από τα οποία δεν χωρεί παρέκκλιση βάσει του άρθρου 15 παράγραφος 2 της ευρωπαϊκής σύμβασης για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, ή

β) να αποτελούν σώρευση διαφόρων μέτρων συμπεριλαμβανομένων παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η οποία να είναι αρκούντως σοβαρή ούτως ώστε να θίγεται ένα άτομο κατά τρόπο αντίστοιχο με τον αναφερόμενο στο στοιχείο α).

**Σχολιασμός του Άρθρου 9 (1):** Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας η ερμηνεία του όρου «δίωξη» πρέπει να είναι ευέλικτη, προσαρμοστική και επαρκώς ευρεία ώστε να καλύπτει όλες τις εξελισσόμενες μορφές της. Περαιτέρω, οι περιστάσεις κάθε υπόθεσης καθορίζουν εάν οι επιβλα-

<sup>18</sup> Βλέπε επίσης παράγραφο 91 του Εγχειριδίου της Ύπατης Αρμοστείας και το Ερμηνευτικό Σημείωμα : «Η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής στο πλαίσιο του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951 και / ή του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων» (σε ΕΔΠΑ 2003).

βείς ενέργειες ή απειλές συνιστούν δίωξη. Ενώ οι διεθνείς και περιφερειακές συνθήκες προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και η αντίστοιχη νομολογία και οι αποφάσεις των οργάνων επίβλεψης εφαρμογής των συνθηκών επιδρούν επί της ερμηνείας της Σύμβασης του 1951, η δίωξη δεν μπορεί και δεν πρέπει να ορίζεται αποκλειστικά επί τη βάση σοβαρών ή σημαντικών παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Μπορεί να συνιστούν βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης οι σοβαρές διακρίσεις ή το σωρευτικό αποτέλεσμα διαφόρων μέτρων που δεν συνιστούν δίωξη καθεαυτά ή μόνες οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή συνδυασμένες με άλλους απειλητικούς παράγοντες: με άλλη λόγια, η ζωή στη χώρα καταγωγής είναι τόσο ανασφαλής από διάφορες απόψεις για τον αιτούντα άσυλο ώστε η μόνη διέξοδος είναι η αναχώρηση. Η προστασία του καθεστώτος του πρόσφυγα χορηγείται ανεξάρτητα από την ευθύνη της χώρας καταγωγής για τις διωκτικές πράξεις, αφού όπως προαναφέρθηκε (βλέπε σχολιασμό του άρθρου 6) υπάρχουν καταστάσεις όπου η παραβίαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν μπορεί να αποδοθεί τύποις στην κυβέρνηση που αδυνατεί να προστατεύσει τους πολίτες της από τις «παραβιάσεις» των μη κρατικών φορέων δίωξης<sup>19</sup>.

2. Οι πράξεις που μπορούν να χαρακτηρισθούν ως πράξεις δίωξης σύμφωνα με την παράγραφο 1 μπορούν μεταξύ άλλων να έχουν τη μορφή:

- α) πράξεων σωματικής ή ψυχικής βίας, συμπεριλαμβανομένων πράξεων σεξουαλικής βίας,
- β) νομικών, διοικητικών, αστυνομικών ή/και δικαστικών μέτρων, τα οποία εισάγουν διακρίσεις αφεαυτά ή εφαρμόζονται κατά τρόπο εισάγοντα διακρίσεις,
- γ) ποινικής δίωξης ή επιβολής ποινής η οποία είναι δυσανάλογη ή μεροληπτική,
- δ) άρνησης ένδικων μέσων με αποτέλεσμα την επιβολή δυσανάλογης ή μεροληπτικής ποινής,
- ε) ποινικής δίωξης ή επιβολής ποινής για την άρνηση εκπλήρωσης στρατιωτικής θητείας σε σύρραξη, εάν η εκπλήρωση της στρατιωτικής θητείας θα συμπεριλάμβανε εγκλήματα ή πράξεις που εμπίπτουν στις ρήτρες εξαιρέσεως που προβλέπονται στο άρθρο 12 παράγραφος 2,

**Σχολιασμός του Άρθρου 9 (2) (ε) :** Η Υπατη Αρμοστεία καλωσορίζει τη διάταξη που αναγνωρίζει ότι μπορεί να συνιστά δίωξη η ποινική δίωξη που ασκείται ή η τιμωρία που επιβάλλεται λόγω της άρνησης εκπλήρωσης της στρατιωτικής θητείας. Αντιλαμβάνεται ότι η διάταξη αυτή εφαρ-

<sup>19</sup> Βλέπε Εγχειρίδιο της Υπατης Αρμοστείας, παρ. 51-53.

μόζεται επίσης όταν η άρνηση κατάταξης στις ένοπλες δυνάμεις συνδέεται με σύρραξη που είναι αντίθετη με το δημόσιο διεθνές δίκαιο, όπως για παράδειγμα όταν έχει καταδικαστεί από το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ.

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το Εγχειρίδιο<sup>20</sup> της Ύπατης Αρμοστείας και το εξελισσόμενο δίκαιο της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου<sup>21</sup> μπορεί επίσης να συνιστά δίωξη η επιβολή τιμωρίας στις περιπτώσεις άρνησης εκπλήρωσης υποχρεωτικής στρατιωτικής θητείας με τη μορφή της ανυποταξίας ή της λιποταξίας, με την προϋπόθεση ότι οι λόγοι της άρνησης στηρίζονται σε ειλικρινείς ηθικές, θρησκευτικές ή πολιτικές πεποιθήσεις (αντιρρησίες συνείδησης). Εν προκειμένω είναι αδιάφορο εάν η αντίρρηση είναι επιλεκτική. Η Ύπατη Αρμοστεία πιστεύει ότι τα κράτη μέλη θα λάβουν υπόψη αυτήν την πτυχή.

στ) πράξεων που στοχεύουν το φύλο ή τα παιδιά.

**Σχολιασμός του Άρθρου 9 (2) (στ):** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει την ειδική αναφορά στη δίωξη που οφείλεται στο φύλο ή στην παιδική ηλικία. Μπορεί ο ορισμός του πρόσφυγα να μην αναφέρεται ειδικά στο φύλο και στην ηλικία, αλλά σύμφωνα με πάγια άποψη της η ερμηνεία αυτή απορρέει από το κείμενο, το αντικείμενο και το σκοπό της Σύμβασης του 1951. Είναι ευρέως αποδεκτό ότι το φύλο και η ηλικία μπορεί να επηρεάσουν ή να υπαγορεύσουν τον τύπο της δίωξης που επικαλείται ο αιτών άσυλο<sup>22</sup>.

3. Σύμφωνα με το άρθρο 2 στοιχείο γ) πρέπει να υπάρχει συσχετισμός μεταξύ των λόγων που αναφέρονται στο άρθρο 12 και των πράξεων δίωξης όπως ορίζονται στην παράγραφο 1.

<sup>20</sup> Βλέπε παραγράφους 167-174 καθώς και τις Κατευθυντήριες Οδηγίες για τη Διεθνή Προστασία των Προσφύγων : «Οι αιτήσεις ασύλου που στηρίζονται στη θρησκεία ως λόγο φόβου δίωξης στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και / ή του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων», της 28.4.2004, παρ. 25 και 26.

<sup>21</sup> Έτσι για παράδειγμα η Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου αναφέρει στο Γενικό Σχόλιο Νο. 22 (48) για το Άρθρο 18 του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων του 1966 (δικαίωμα στην ελευθερίας σκέψης, συνείδησης και θρησκείας) ότι το δικαίωμα στην «αντίρρηση συνείδησης» μπορεί να απορρέει από το άρθρο 18 στο μέτρο που η υποχρέωση της χρήσης θανάσιμης βίας έρχεται σε σοβαρή αντίθεση με την ελευθερία της συνείδησης και της εκδήλωσης της θρησκείας ή των πεποιθήσεων του ατόμου.

<sup>22</sup> Βλέπε επίσης τις Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας «Ερμηνεία της δίωξης λόγω γένους στα πλαίσια εφαρμογής του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων» (σε ΕΔΠΑ 2002).

## Λόγοι δίωξης

**Άρθρο 10.** – 1. Κατά την αξιολόγηση των λόγων της δίωξης, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τα ακόλουθα στοιχεία:

**Σχολιασμός του Άρθρου 10 :** Σε καμιά περίπτωση δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι είναι εξαντλητικές ή οριστικές οι κατευθυντήριες αρχές της Οδηγίας για την ερμηνεία των λόγων δίωξης που αναφέρονται στη Σύμβαση. Άλλα στοιχεία, στα οποία δεν αναφέρεται αυτό το άρθρο αυτό μπορεί να είναι εξίσου σημαντικά. Οι λόγοι της δίωξης είναι πολυσχιδείς και, επιπλέον, μπορεί να αλλάζουν ανάλογα με τις εποχές. Κατά συνέπεια οι λόγοι δίωξης της Σύμβασης πρέπει να ερμηνεύονται ανάλογα.

α) η έννοια της φυλής περιλαμβάνει το στοιχείο του χρώματος, της καταγωγής ή του γεγονότος ότι το άτομο ανήκει σε συγκεκριμένη εθνοτική ομάδα,

β) η έννοια της θρησκείας περιλαμβάνει ιδίως την υιοθέτηση θείστικων, αγνωστικιστικών ή αθεϊστικών πεποιθήσεων, τη συμμετοχή σε τυπική λατρεία, σε ιδιωτικό ή δημόσιο χώρο, είτε κατά μόνας είτε σε κοινωνία με άλλους, την αποχή από τη λατρεία αυτή, άλλες θρησκευτικές πράξεις ή εκδηλώσεις απόψεων ή μορφές ατομικής ή συλλογικής συμπεριφοράς που στηρίζονται σε ή υπαγορεύονται από θρησκευτικές πεποιθήσεις,

**Σχολιασμός του Άρθρου 10 (β) :** Η Ύπατη Αρμοστεία συστήνει στα κράτη να συμβουλευόμαστε τις Κατευθυντήριες Οδηγίες για τη Διεθνή Προστασία όταν εξετάζουν αιτήματα ασύλου που στηρίζονται στη θρησκεία ως λόγο φόβου δίωξης καθώς και το Εγχειρίδιο<sup>23</sup>. Όπως προαναφέρθηκε, η Ύπατη Αρμοστεία αντιλαμβάνεται ότι η έννοια της θρησκείας ή των πεποιθήσεων που σκιαγραφεί το άρθρο 10 (β) περιλαμβάνει και την ελευθερία κάθε ανθρώπου να αλλάξει τη θρησκεία που ασπάζεται. Μπορεί να αποτελέσει βάση για τη χορήγηση προστασίας σε «επί τόπου» πρόσφυγα.

γ) η έννοια της ιθαγένειας δεν περιορίζεται μόνο στην ιδιότητα του πολίτη ή την έλλειψή της, αλλά περιλαμβάνει ιδίως την ιδιότητα του μέλους μίας ομάδας η οποία προσδιορίζεται από την πολιτιστική, εθνοτική ή γλωσσική της ταυτότητα, τις κοινές γεωγραφικές ή πολιτικές καταβολές ή τη σχέση της με τον πληθυσμό άλλης χώρας,

δ) η ομάδα θεωρείται ως ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα όταν, μεταξύ άλλων:

<sup>23</sup> Βλέπε παραγράφους 71 έως 73 του Εγχειριδίου και υποσημείωση 19.

- τα μέλη της ομάδας αυτής έχουν κοινά εγγενή χαρακτηριστικά ή κοινό ιστορικό παρελθόν το οποίο δεν μπορεί να μεταβληθεί ή έχουν από κοινού χαρακτηριστικά ή πεποιθήσεις τόσο θεμελιώδους σημασίας για την ταυτότητα ή τη συνείδηση ώστε ένα πρόσωπο να μην πρέπει να αναγκάζεται να τις αποκηρύξει και

- η ομάδα έχει ιδιαίτερη ταυτότητα στην οικεία χώρα, διότι γίνεται αντιληπτή ως διαφορετική ομάδα από τον περιβάλλοντα κοινωνικό χώρο.

ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν στη χώρα καταγωγής μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα μπορεί να περιλαμβάνει ομάδα που βασίζεται στο κοινό χαρακτηριστικό του γενετήσιου προσανατολισμού. Ο γενετήσιος προσανατολισμός δεν μπορεί να νοηθεί ως περιλαμβάνων πράξεις θεωρούμενες αξιόποινες κατά το εθνικό δίκαιο των κρατών μελών. Μπορούν να λαμβάνονται υπόψη πτυχές συνδεδεμένες με το φύλο, χωρίς να αποτελούν αυτές καθ' εαυτές τεκμήριο της εφαρμογής του παρόντος άρθρου,

**Σχολιασμός του Άρθρου 10 (δ) :** Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας η ερμηνεία του όρου «κοινωνική ομάδα» πρέπει να καλύπτει τη διαφορετική και εξελισσόμενη φύση των ομάδων διαφόρων κοινωνιών και να είναι σύμφωνη με την εξέλιξη των κανόνων του διεθνούς δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου<sup>24</sup>. Η Οδηγία εκφράζει δύο κύριες σκέψεις για την έννοια της κοινωνικής ομάδας της Σύμβασης του 1951. Την «προσέγγιση των προστατευόμενων χαρακτηριστικών» που στηρίζεται στα αναλλοίωτα χαρακτηριστικά ή στα χαρακτηριστικά που είναι τόσο θεμελιώδη για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια που κανείς δεν είναι αναγκασμένος να υποχρεωθεί να τα απαρνηθεί. Την «προσέγγιση της κοινωνικής άποψης» που στηρίζεται στα κοινά χαρακτηριστικά που δημιουργούν μια διακριτή ομάδα που ξεχωρίζει από την υπόλοιπη κοινωνία. Κατά κανόνα συγκλίνουν τα αποτελέσματα της εφαρμογής αυτών των δύο προσεγγίσεων, υπάρχουν όμως και εξαιρέσεις. Για να αποφευχθεί ενδεχόμενο κενό προστασίας η Ύπατη Αρμοστεία συστήνει στα κράτη μέλη να συνδυάζουν τις δύο προσεγγίσεις επιτρέποντας την εναλλακτική και όχι τη σωρευτική εφαρμογή τους.

Στο πλαίσιο εφαρμογής της Σύμβασης του 1951 τα κράτη έχουν αναγνωρίσει ότι οι γυναίκες, οι οικογένειες, οι φυλές, τα επαγγέλματα και οι ομοφυλόφιλοι αποτελούν ειδική κοινωνική ομάδα. Για να αποφευχθεί οιαδήποτε παρερμηνεία η Ύπατη Αρμοστεία ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να περιλάβουν στις νομοθεσίες τους εκτός από το παράδειγμα του «σεξουαλικού προσανατολισμού» και άλλα παραδείγματα κοινωνικών ομάδων που μπο-

<sup>24</sup> Βλέπε παράγραφο 12 σε «Ερμηνεία του όρου 'συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα' του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, έγγραφο δημοσιευμένο σε ΕΔΠΑ 2002.

ρεί να υπαχθούν στον ορισμό του πρόσφυγα. Άλλα παραδείγματα μπορεί να είναι το φύλο, η ηλικία, η αναπηρία και η κατάσταση της υγείας.

Σχολιάζοντας τη φράση «μπορούν να λαμβάνονται υπόψη πτυχές συνδεόμενες με το φύλο, χωρίς να αποτελούν αυτές καθ' εαυτές τεκμήριο της εφαρμογής του παρόντος άρθρου» η Ύπατη Αρμοστεία σημειώνει ότι τα δικαστήρια και τα διοικητικά όργανα αρκετών έννομων τάξεων έχουν κρίνει για παράδειγμα ότι οι γυναίκες μπορεί να αποτελούν ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα κατά την έννοια του άρθρου 1 Α (2). Το φύλο είναι σαφές παράδειγμα κοινωνικού υποσυνόλου, τα μέλη του οποίου καθορίζονται από εγγενή και αναλλοίωτα χαρακτηριστικά και συχνά υπόκεινται διαφορετική μεταχείριση και κριτήρια. Η θέση αυτή δεν σημαίνει ότι όλες οι γυναίκες μιας κοινωνίας πληρούν τις προϋποθέσεις του ορισμού του πρόσφυγα. Η αιτούσα άσυλο πρέπει να αποδείξει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης λόγω της συμμετοχής της σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα<sup>25</sup>.

Αν και δεν έχει αναλυθεί ιδιαίτερα η διάσταση της ηλικίας στην ερμηνεία και στην εφαρμογή του διεθνούς προσφυγικού δικαίου, είναι ευρύ το φάσμα των πιθανών αιτημάτων όπου η ηλικία αποτελεί καθοριστικό παράγοντα, συμπεριλαμβανομένων της αναγκαστικής ή της σε απαγορευμένη ηλικία στρατολόγησης, των (αναγκαστικών) παιδικών γάμων, της γυναικείας κλειτοριδεκτομής, της εμπορίας παιδιών ή της παιδικής πορνογραφίας ή εκμετάλλευσης. Κάποια αιτήματα που στηρίζονται στην ηλικία μπορεί να περιλαμβάνουν και το στοιχείο του φύλου συνδυασμένο με την εύαλωτη κατάσταση του αιτούντα άσυλο.

Η Ύπατη Αρμοστεία ενθαρρύνει τα κράτη να συνεργασθούν μαζί της ώστε να υιοθετήσουν κατευθυντήριες οδηγίες για την αξιολόγηση των αιτημάτων ασύλου που υποβάλλονται από τις γυναίκες και τα παιδιά<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Βλέπε «Ερμηνεία του όρου 'συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα' του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, σε ΕΔΠΑ 2002 και Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας «Ερμηνεία της δίωξης λόγω γένους στα πλαίσια εφαρμογής του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων» (σε ΕΔΠΑ 2002) καθώς και το επεξηγηματικό μνημόνιο στα προταθέντα άρθρα 7 και 12 (δ) στην αιτιολογική έκθεση που παρουσιάστηκε από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επί της Πρότασης Οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, COM (2001) 510 τελικό, 12.9.2001 (σελίδα 199 της παρούσας έκδοσης).

<sup>26</sup> Για στοιχεία βέλτιστης πρακτικής όσον αφορά στα παιδιά στις διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα βλέπε : Save the Children, UNHCR: Separated Children in Europe Programme Statement of Good Practice: third edition 2004, section C.12, pages 24 –27. Βλέπε επίσης επεξηγηματικό μνημόνιο στο προταθέν άρθρο 7 στην αιτιολογική έκθεση που παρουσιάστηκε από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επί της Πρότασης Οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελά-

ε) η έννοια των πολιτικών πεποιθήσεων περιλαμβάνει ιδίως την υποστήριξη άποψης, ιδέας ή πεποιθήσεως επί ζητήματος που σχετίζεται με τους ενδεχόμενους φορείς δίωξης του άρθρου 9 και με τις πολιτικές ή τις μεθόδους τους, ανεξαρτήτως του εάν ο αιτών έχει εκδηλώσει εμπράκτως την εν λόγω άποψη, ιδέα ή πεποίθηση.

2. Κατά την αξιολόγηση του βασίμου του φόβου του αιτούντος ότι θα υποστεί δίωξη, δεν ασκεί επιρροή το εάν ο αιτών χαρακτηρίζεται πράγματι από το φυλετικό, θρησκευτικό, εθνικό, κοινωνικό ή πολιτικό στοιχείο, το οποίο προκαλεί τη δίωξη, υπό την προϋπόθεση ότι το χαρακτηριστικό αυτό του αποδίδεται από τον δράστη της δίωξης.

#### Παύση

**Άρθρο 11-** 1. Ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής παύει να είναι πρόσφυγας εάν:

α) εξασφαλίσει εκ νέου οικειοθελώς την προστασία της χώρας της ιθαγένειας, ή

**Σχολιασμός του Άρθρου 11 (1) (α) :** *Η Ύπατη Αρμοστεία σημειώνει ότι αυτή η διάταξη παύσης του καθεστώτος του πρόσφυγα προϋποθέτει τη συνδρομή τριών στοιχείων: την οικειοθελή ενέργεια του πρόσφυγα, την πρόθεσή του να εξασφαλίσει εκ νέου την προστασία της χώρας της ιθαγένειάς του και τη διαθεσιμότητα και την πραγματική απόλαυση της εθνικής προστασίας. Σαφής πρέπει να είναι η διάκριση μεταξύ της πραγματικής επαν-υπαγωγής στην προστασία από τις ευκαιριακές και περιστασιακές επαφές με τις εθνικές αρχές<sup>27</sup>.*

β) ανακτήσει οικειοθελώς την ιθαγένεια που απώλεσε κατά το παρελθόν, ή

γ) αποκτήσει νέα ιθαγένεια και απολαύει της προστασίας της χώρας που του χορήγησε τη νέα ιθαγένεια, ή

δ) έχει εγκατασταθεί εκ νέου οικειοθελώς στη χώρα που είχε εγκαταλείψει ή εκτός της οποίας είχε παραμείνει εξαιτίας του φόβου ότι θα υποστεί δίωξη, ή

**Σχολιασμός του Άρθρου 11 (δ) :** *Σύμφωνα με το Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας η διάταξη αυτή πρέπει να είναι θεωρηθεί ότι αναφέρε-*

---

χιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, COM (2001) 510 τελικό, 12.9.2001 (σελίδα 199 της παρούσας έκδοσης).

<sup>27</sup> Βλέπε Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας παραγράφους 118 έως 128.

ται στην επιστροφή στη χώρα καταγωγής με σκοπό τη μόνιμη εγκατάσταση σ' αυτή. Προσωρινή επίσκεψη του πρόσφυγα στην πρώην χώρα καταγωγής του δεν αποτελεί εκ νέου εγκατάσταση και άρα δεν πρέπει να οδηγεί στην απώλεια του καθεστώτος του πρόσφυγα<sup>28</sup>.

ε) δεν μπορεί πλέον να εξακολουθεί να αρνείται την προστασία που του παρέχει η χώρα της ιθαγένεια, διότι έχουν παύσει να υφίστανται οι συνθήκες που οδήγησαν στην αναγνώρισή του ως πρόσφυγα,

στ) στην περίπτωση των ανιθαγενών, εάν αποκτήσει τη δυνατότητα να επιστρέψει στη χώρα της πρώην συνήθους διαμονής του διότι έχουν παύσει να υφίστανται οι συνθήκες που οδήγησαν στην αναγνώρισή του ως πρόσφυγα.

2. Για την εφαρμογή των στοιχείων ε) και στ) της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον η μεταβολή των συνθηκών είναι τόσο ουσιαστικής και μη προσωρινής φύσεως, ώστε ο φόβος του πρόσφυγα ότι θα υποστεί διώξεις να μην μπορεί πλέον να θεωρείται βάσιμος.

**Σχολιασμός των παραγράφων (1) (ε) (στ) και (2) του Άρθρου 11:** Η Υπατη Αρμοστεία συστήνει στα κράτη να προστρέχουν στο Κεφάλαιο III του Εγχειριδίου και στις «Κατευθυντήριες Οδηγίες για τη Διεθνή Προστασία για την Παύση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 1 Γ (5) και (6) της Σύμβασης του 1951»<sup>29</sup> που αποσαφηνίζουν τις προϋποθέσεις εφαρμογής των ρητρών παύσης. Οι επελθούσες αλλαγές της κατάστασης που επικρατεί στη χώρα καταγωγής πρέπει να έχουν θεμελιώδη χαρακτήρα και να είναι διαρκείς. Κατά την αξιολόγηση των αλλαγών αυτών πρέπει μεταξύ άλλων να εξετάζονται οι ανάγκες της κατάστασης των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Η Υπατη Αρμοστεία αναφέρεται ειδικότερα στην εξαίρεση των «περιστάσεων παύσης» των ρητρών του άρθρου 1 Γ (5) και (6) της Σύμβασης που αφορούν σε «επιτακτικούς λόγους αναφερόμενους εις προγενέστερες διώξεις». Πιστεύει ότι αυτή η διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται πέρα από τη γραμματική διατύπωση και να εφαρμόζεται στους πρόσφυγες του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης. Όπως προαναφέρθηκε, στο Εγχειρίδιο της Υπατης Αρμοστείας εκφράζεται μια γενική ανθρωπιστική αρχή που είναι ευρέως αποδεκτή στην κρατική πρακτική. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να αποτυπωθεί στην εθνική νομοθεσία<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Βλέπε Εγχειρίδιο της Υπατης Αρμοστείας, παράγραφο 134.

<sup>29</sup> Βλέπε ΕΔΠΑ 2003.

<sup>30</sup> Βλέπε επεξηγηματικό μνημόνιο στο προταθέν άρθρο 13 στην αιτιολογική έκθεση που παρουσιάστηκε από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επί της Πρότασης Οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την



Αποκλεισμός από το καθεστώς πρόσφυγα

**Άρθρο 12.** – 1. Υπήκοος τρίτης χώρας η ανιθαγενής αποκλείεται από το καθεστώς πρόσφυγα εφόσον:

α) εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 1Δ, της σύμβασης της Γενεύης, το οποίο αφορά την παροχή προστασίας ή συνδρομής από όργανα ή οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών, εκτός της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Σε περίπτωση που η εν λόγω προστασία ή συνδρομή έχει παύσει για οποιοδήποτε λόγο, χωρίς να έχει διευθετηθεί οριστικά η κατάσταση των προσώπων αυτών σύμφωνα με τα οικεία ψηφίσματα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, τα πρόσωπα αυτά θα δικαιούνται αυτοδικαίως τα ευεργετήματα της παρούσας οδηγίας,

**Σχολιασμός του Άρθρου 12 (1) (α):** Στόχος του άρθρου 1 Δ της Σύμβασης του 1951 είναι να αποφεύγεται η επικάλυψη των αρμοδιοτήτων της UNRWA<sup>31</sup> και της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Σε συνδυασμό με το Καταστατικό της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες διασφαλίζει, ανάλογα με την περίπτωση, τη συνέχεια της προστασίας και της βοήθειας προς τους Παλαιστίνιους πρόσφυγες. Η υπαγωγή ενός Παλαιστίνιου στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 2 του άρθρου 1 Δ (αυτόματη υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα) δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι αδυνατεί να επιστρέψει στην περιοχή που υπάγεται στην επιχειρησιακή αρμοδιότητα της UNRWA. Η αδυναμία επιστροφής μπορεί να οφείλεται στον κίνδυνο δίωξης ή σε άλλα σοβαρά προβλήματα προστασίας ή στην άρνηση των αρχών της ενδιαφερόμενης χώρας να επιτρέψουν την επανείσοδό του. Για περαιτέρω πληροφορίες η Ύπατη Αρμοστεία συστήνει τα κράτη να συμβουλευόμαστε το Σημείωμά της για την «Εφαρμογή του Άρθρου 1 Δ της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων στους Παλαιστίνιους Πρόσφυγες»<sup>32</sup>.

β) αναγνωρίζεται από τις αρμόδιες αρχές της χώρας όπου έχει μετοικήσει ως έχοντα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την κατοχή της ιθαγένειας της εν λόγω χώρας ή δικαιώματα και υποχρεώσεις αντίστοιχα προς αυτά.

αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, COM (2001) 510 τελικό, 12.9.2001 (στη σελίδα 199 της παρούσας έκδοσης).

<sup>31</sup> United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East = Υπηρεσία Αρωγής και Έργων για τους Παλαιστίνιους Πρόσφυγες στην Εγγύς Ανατολή.

<sup>32</sup> Βλέπε σχετικά ΕΔΠΑ 2002.

**Σχολιασμός του Άρθρου 12 (1) (β):** Πρέπει να υπογραμμισθεί ότι το Άρθρο 1 Ε εφαρμόζεται μόνον στις περιπτώσεις όπου η ενδιαφερόμενη χώρα αναγνωρίζει πράγματι στον πρόσφυγα «τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις». Το άρθρο 1 Ε δεν εφαρμόζεται στις περιπτώσεις όπου η χώρα αναγνώριζε στο παρελθόν παρόμοια δικαιώματα, αλλά δεν προτίθεται να συνεχίσει να τα αναγνωρίζει. Όμοια, το άρθρο 1 Ε δεν εφαρμόζεται στα αιτήματα ασύλου όσων εν δυνάμει μπορούν να απολαμβάνουν αυτά τα δικαιώματα αλλά ουδέποτε διέμειναν στην ενδιαφερόμενη χώρα.

2. Υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής αποκλείεται από το καθεστώς πρόσφυγα όταν υπάρχουν σοβαροί λόγοι να πιστεύεται ότι:

**Σχολιασμός του Άρθρου 12 (2):** Για την ερμηνεία των ρητρών αποκλεισμού η Υπατη Αρμοστεία συστήνει στα κράτη να συμβουλευθούν τις Κατευθυντήριες Οδηγίες για τη Διεθνή Προστασία που αφορούν στην «Εφαρμογή των Ρητρών Αποκλεισμού: άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων»<sup>33</sup>. Υπενθυμίζεται ότι οι λόγοι αποκλεισμού απαριθμούνται εξαντλητικά στη Σύμβαση του 1951. Ενώ αυτοί οι λόγοι είναι επιδεκτικοί ερμηνείας, δεν μπορεί να διευρυνθούν ελλείψει συμφωνίας όλων των κρατών μερών στη Σύμβαση του 1951.

α) έχει διαπράξει έγκλημα κατά της ειρήνης, έγκλημα πολέμου ή έγκλημα κατά της ανθρωπότητας, όπως ορίζονται στις διεθνείς συμβάσεις που έχουν καταρτισθεί με σκοπό τη θέσπιση διατάξεων σχετικών με τα εγκλήματα αυτά,

β) έχει διαπράξει σοβαρό μη πολιτικό έγκλημα εκτός της χώρας ασύλου πριν γίνει δεκτός ως πρόσφυγας, ήτοι κατά τον χρόνο έκδοσης άδειας παραμονής βασισμένης στην αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα ιδιαίτερα σκληρές πράξεις, έστω και αν διαπράττονται με υποτιθέμενο πολιτικό στόχο, μπορούν να χαρακτηρισθούν ως σοβαρά μη πολιτικά εγκλήματα,

**Σχολιασμός του Άρθρου 12 (2) (β):** Η φράση «ήτοι κατά τον χρόνο έκδοσης άδειας παραμονής» δεν συμφωνεί με τη διατύπωση του άρθρου 1 ΣΤ (β) το οποίο περιλαμβάνει τόσο γεωγραφικό όσο και χρονικό περιορισμό απαιτώντας τα σοβαρά μη πολιτικά εγκλήματα να έχουν διαπραχθεί (i) εκτός της χώρας ασύλου και (ii) πριν την εισδοχή του πρόσφυγα. Δεν είναι ορθό να ερμηνευθεί η φράση «πριν την εισδοχή ... του πρόσφυγα» ως αναφερόμενη στο χρόνο που προηγείται της αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα ή της έκδοσης της άδειας παραμονής που στηρίζεται στη χορήγη-

<sup>33</sup> Βλέπε σχετικά ΕΔΠΑ 2003.

ση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Δεδομένου ότι η αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα είναι διαπιστωτικού χαρακτήρα και όχι συστατικού η «εισδοχή» σε αυτό το πλαίσιο σημαίνει μόνον τη φυσική παρουσία στη χώρα ασύλου. Αυτή η ερμηνεία στηρίζεται στο σκεπτικό ότι τα εγκλήματα που έχουν διαπραχθεί στη χώρα ασύλου υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 33 παρ. 2 της Σύμβασης του 1951 και όχι στο πεδίο εφαρμογής των ρητρών αποκλεισμού.

Περαιτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία αντιλαμβάνεται ότι η φράση «ιδιαίτερα σκληρές πράξεις, έστω και αν διαπράττονται με υποτιθέμενο πολιτικό στόχο, μπορούν να χαρακτηρισθούν ως σοβαρά μη πολιτικά εγκλήματα» αναφέρεται στις εγκληματικές πράξεις που είναι ιδιαζόντως ειδικής.

γ) είναι ένοχος πράξεων που αντιβαίνουν προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών όπως ορίζονται στο προοίμιο και στα άρθρα 1 και 2 του καταστατικού χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

**Σχολιασμός του Άρθρου 12 (γ):** Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας μόνον οι εγκληματικές πράξεις που είναι θεμελιωδώς αντίθετες με τους σκοπούς και τις αρχές του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών μπορεί να προκαλέσουν την εφαρμογή του άρθρου 1 ΣΤ (γ). Οι σκοποί και οι αρχές του Ο.Η.Ε. αποτυπώνονται στα άρθρα 1 και 2 του Καταστατικού Χάρτη του ΟΗΕ και αφορούν στη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια και στις ειρηνικές σχέσεις μεταξύ των κρατών. Δεδομένου ότι τα κράτη υποχρεούνται να σέβονται τους σκοπούς και τις αρχές του ΟΗΕ στις αμοιβαίες σχέσεις τους, κατ' αρχήν φαίνεται ότι μπορούν να παραβιάσουν τις προαναφερόμενες διατάξεις μόνον όσοι ασκούσαν εξουσία στις χώρες τους ή σε κρατικές οντότητες (βλέπε επίσης το σχολιασμό της παραγράφου 22 του Προοιμίου).

3. Η παράγραφος 2 έχει εφαρμογή σε άτομα τα οποία είναι ηθικοί αυτουργοί ή συμμετέχουν άλλως στη διάπραξη των προβλεπομένων στην εν λόγω παράγραφο εγκλημάτων ή πράξεων.

**Σχολιασμός του Άρθρου 12:** Η Ύπατη Αρμοστεία σημειώνει ότι κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 21 (1) της Οδηγίας οι αποκλειόμενοι από τη Σύμβαση του 1951 και / ή από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας πρόσφυγες μπορεί να προστατεύονται από την επαναπροώθηση σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως για παράδειγμα κατ' εφαρμογή του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΡΟΣΦΥΓΑ

##### Χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα

**Άρθρο 13.-** Τα κράτη μέλη χορηγούν το καθεστώς πρόσφυγα σε υπηκόους τρίτων χωρών ή σε ανιθαγενείς που πληρούν τις οικείες προϋποθέσεις σύμφωνα με τα κεφάλαια II και III.

Ανάκληση, τερματισμός ή άρνηση ανανέωσης του καθεστώτος πρόσφυγα

**Άρθρο 14. – 1.** Όσον αφορά αιτήσεις διεθνούς προστασίας οι οποίες υποβάλλονται μετά την έναρξη ισχύος της παρούσης οδηγίας, τα κράτη μέλη ανακαλούν, τερματίζουν ή αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς πρόσφυγα ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς, το οποίο έχει χορηγηθεί από κυβερνητικό, διοικητικό, δικαστικό ή οιοδήποτε δικαστικό όργανο, εφόσον το πρόσωπο αυτό παύσει να είναι πρόσφυγας σύμφωνα με το άρθρο 11.

2. Με την επιφύλαξη του καθήκοντος του πρόσφυγα, σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1, να αποκαλύπτει κάθε σχετικό στοιχείο και να προσκομίζει κάθε σχετικό έγγραφο το οποίο έχει στη διάθεσή του, το κράτος μέλος που χορήγησε το καθεστώς πρόσφυγα καταδεικνύει σε εξατομικευμένη βάση ότι ο ενδιαφερόμενος έχει παύσει να είναι πρόσφυγας ή δεν υπήρξε ποτέ πρόσφυγας σύμφωνα με την παράγραφο 1.

**Σχολιασμός του Άρθρου 14 (2):** Η διάταξη φαίνεται να συγχέει τις νομικές έννοιες της παύσης, της ακύρωσης και της ανάκλησης. Η παύση αφορά στο τέλος του καθεστώτος του πρόσφυγα κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 Γ της Σύμβασης του 1951, επειδή δεν είναι αναγκαία ή δεν δικαιολογείται η διεθνής προσφυγική προστασία. Η ακύρωση σημαίνει την απόφαση με την οποία κηρύσσεται ανίσχυρη η αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα, στις περιπτώσεις όπου μεταγενέστερα αποδεικνύεται ότι ο ενδιαφερόμενος δεν θα έπρεπε να είχε αναγνωριστεί πρόσφυγας, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων όπου θα μπορούσε να είχε αποκλεισθεί από τη διεθνή προστασία του πρόσφυγα. Η ανάκληση αναφέρεται στην αφαίρεση του καθεστώτος του πρόσφυγα στις περιπτώσεις όπου μετά την αναγνώριση αποδεικνύεται προσηκόντως ότι ο πρόσφυγας εμπλέκεται σε πράξεις οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 ΣΤ (α) ή (γ) της Σύμβασης του 1951. Η Ύπατη Αρμοστεία καλεί τα κράτη να διαφοροποιήσουν τις προαναφερόμενες έννοιες και τις νομικές προϋποθέσεις εφαρμογής τους στη νομοθεσία εφαρμογής της Οδηγίας<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Βλέπε υποσημείωση 32 και Σημείωμα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες «Για την Ακύρωση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα» (δημοσιευμένο στη σελίδα 37 της παρούσας έκδοσης).

3. Τα κράτη μέλη ανακαλούν, τερματίζουν ή αρνούνται να ανα-νεώσουν το καθεστώς πρόσφυγα ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγε-νούς εάν, αφού του χορηγήθηκε το καθεστώς πρόσφυγα, το οικείο κράτος μέλος αποδείξει ότι:

α) το εν λόγω πρόσωπο θα έπρεπε να είχε αποκλεισθεί ή αποκλείε-ται από το καθεστώς πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 12,

**Σχολιασμός του Άρθρου 14 (3) (α):** Η διατύπωση «αποκλείεται από το καθεστώς του πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 12» ερμηνεύεται ως αναφερόμενη στις περιπτώσεις όπου το καθεστώς του πρόσφυγα μπορεί να τερματιστεί ή να ανακληθεί επειδή μετά την αναγνώρισή του ο πρόσφυγας διέπραξε έγκλημα που υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 ΣΤ (α) και (γ) της Σύμβασης του 1951. Η ανάκληση βάσει του άρθρου 1 ΣΤ (α) ή 1 ΣΤ (γ) επιτρέπεται καθώς καμιά από τις ρήτρες αυτές δεν προϋποθέτει για την εφαρμογή της γεωγραφικό ή χρονικό περιορισμό. Για άλλα εγκλήματα που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των παραγράφων (α) και (γ) του άρθρου 1 ΣΤ πρέπει να προβλέπεται η ποινική δίωξη και όχι η ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα.

Όπως προαναφέρθηκε το άρθρο 1 Στ (β) ορίζει ειδικότερα ότι τα σο-βαρά μη πολιτικά εγκλήματα πρέπει να έχουν διαπραχθεί εκτός της χώρας ασύλου πριν την εισδοχή. Σύμφωνα με τη λογική της Σύμβασης ο τύπος των εγκλημάτων που υπάγονται στο άρθρο 1 ΣΤ (β) και διαπράττονται μετά την εισδοχή στη χώρα ασύλου κρίνονται κατ' εφαρμογή της ισχύουσας ε-θνικής ποινικής νομοθεσίας καθώς και, ανάλογα με την περίπτωση, των άρθρων 32 και 33 (2) της Σύμβασης του 1951. Τα άρθρα 1 ΣΤ (β), 32 ή 33 (2) δεν προβλέπουν την απώλεια του καθεστώτος του πρόσφυγα όταν κατά το χρόνο του αρχικού καθορισμού ο αιτών άσυλο πληρούσε τα κριτήρια του ορισμού της Σύμβασης του 1951. Άρα, στις περιπτώσεις των σοβαρών μη πολιτικών εγκλημάτων το άρθρο 14 (3) πρέπει να κατανοηθεί ως αναφερό-μενο σε εγκλήματα που διαπράχθηκαν εκτός και πριν την εισδοχή στη χώρα ασύλου [(βλέπε επίσης το σχολιασμό του άρθρου 14 (4) της Οδηγίας)].

β) η εκ μέρους του ενδιαφερομένου διαστρέβλωση ή παράλειψη γεγονότων, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης πλαστών εγγράφων, υπήρ-ξε αποφασιστική για τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα.

**Σχολιασμός του Άρθρου 14 (3) (β):** Η διαστρέβλωση ή η παρά-λειψη γεγονότων, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης πλαστών εγγράφων, μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για την ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα μόνον όταν αφορούν αντικειμενικά ψευδείς ισχυρισμούς του αι-

τούντα άσυλο για πραγματικά γεγονότα ή σχετικά περιστατικά (δηλαδή στοιχεία τα οποία ήσαν καθοριστικής σημασίας για την αναγνώριση) και εφόσον ο αιτούμενος τη διεθνή προστασία είχε την πρόθεση να παραπλανήσει τον κριτή του αιτήματός του. Η χρήση πλαστών εγγράφων πρέπει να αξιολογηθεί υπό το φως των περιστάσεων της υπόθεσης: σε πολλές περιπτώσεις, οι αιτούντες άσυλο αναγκάζονται να επικαλεστούν πλαστά έγγραφα προκειμένου να διαφύγουν τη δίωξη. Μόνη η χρήση πλαστών εγγράφων δεν καθιστά το αίτημα ασύλου δόλιο ή καταχρηστικό και άρα δεν πρέπει να οδηγεί αυτόματα στην ακύρωση του καθεστώτος του πρόσφυγα, με την προϋπόθεση ότι ο ενδιαφερόμενος αποκάλυψε την πραγματική του ταυτότητα και ιθαγένεια που αποτέλεσαν τη βάση για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα<sup>35</sup>. Το άρθρο 31 παρ. 1 της Σύμβασης του 1951 σύμφωνα με το οποίο απαλλάσσονται οι πρόσφυγες (υπό ορισμένες προϋποθέσεις) από την ποινική τιμωρία για την παράνομη είσοδο ή διαμονή στη χώρα που υποβάλλουν αίτημα ασύλου αναγνωρίζει ότι οι πρόσφυγες μπορεί κάποιες φορές να αναγκάζονται να χρησιμοποιούν πλαστά έγγραφα.

4. Τα κράτη μέλη δύνανται να ανακαλούν, να τερματίζουν ή να αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς που χορηγήθηκε σε πρόσφυγα από κυβερνητικό, διοικητικό, δικαστικό ή οιονεί δικαστικό όργανο, όταν:

α) μπορεί για εύλογους λόγους να θεωρηθεί ότι το πρόσωπο αυτό συνιστά κίνδυνο για την ασφάλεια του κράτους μέλους στο οποίο ευρίσκεται,

β) το πρόσωπο αυτό, έχοντας καταδικασθεί τελεσίδικα για τη διάπραξη ιδιαίτερα σοβαρού εγκλήματος, συνιστά κίνδυνο για την κοινωνία του εν λόγω κράτους μέλους.

**Σχολιασμός του Άρθρου 14 (4) :** Όπως και στις περιπτώσεις που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των παραγράφων 1 έως 3 του άρθρου 14 το βάρος της απόδειξης για τη συνδρομή των προϋποθέσεων που προβλέπουν οι παράγραφοι α) και β) του άρθρου 14 (4) φέρει το συμβαλλόμενο κράτος που επικαλείται τη διάταξη.

5. Στις περιπτώσεις της παραγράφου 4, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν να μην χορηγήσουν καθεστώς σε πρόσφυγα, όταν δεν έχει ληφθεί ακόμα τέτοια απόφαση.

6. Τα πρόσωπα στα οποία έχουν εφαρμογή οι παράγραφοι 4 ή 5 απολαύουν δικαιωμάτων που προβλέπονται ή είναι ανάλογα των προβλε-

<sup>35</sup> Βλέπε παράγραφο 22 του Σημειώματος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες «για την Ακύρωση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα» (στη σελίδα 37 της παρούσας έκδοσης).

πομένων στα άρθρα 3, 4, 16, 22, 31, 32 και 33 της Σύμβασης της Γενεύης, εφόσον είναι παρόντα στο κράτος μέλος.

**Σχολιασμός του άρθρου 14 (4) – (6):** Με το άρθρο 14 (4) της Οδηγίας υπάρχει κίνδυνος να τροποποιηθούν ουσιαστικά οι ρήτρες αποκλεισμού της Σύμβασης του 1951 αφού θεσμοθετεί ως προϋπόθεση αποκλεισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα τη διάταξη του άρθρου 33 (2) της Σύμβασης του 1951 (που ορίζει τις εξαιρετικές περιπτώσεις όπου δεν εφαρμόζεται η αρχή της μη επαναπροώθησης). Σύμφωνα με τη Σύμβαση, οι ρήτρες αποκλεισμού και η εξαίρεση εφαρμογής της αρχής της μη επαναπροώθησης εξυπηρετούν διαφορετικούς σκοπούς. Το σκεπτικό του άρθρου 1 ΣΤ το οποίο εξαντλητικά απαριθμεί τους λόγους του αποκλεισμού με βάση τη συμπεριφορά του αιτούντα άσυλο είναι διττό. Πρώτον, κάποιες πράξεις είναι τόσο σοβαρές ώστε οι αιτούντες τους είναι ανάξιοι της διεθνούς προστασίας. Δεύτερον, το καθεστώς του πρόσφυγα δεν μπορεί να αποτελεί προκάλυμμα για την ευνοϊκή μεταχείριση σοβαρών εγκληματιών που αντιμετωπίζουν τη δικαιοσύνη. Αντίθετα, το άρθρο 33 (2) ρυθμίζει τη μεταχείριση των προσφύγων και ορίζει τις περιστάσεις στις οποίες επιτρέπεται να επαναπροωθηθούν. Έχει ως στόχο την προστασία της χώρας ασύλου ή της κοινότητας της χώρας υποδοχής. Για την εφαρμογή της διάταξης αυτής πρέπει ο ενδιαφερόμενος πρόσφυγας να αποτελεί κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια της χώρας ή έχοντας καταδικαστεί με οριστική απόφαση για ιδιαίτερα σοβαρό έγκλημα να αποτελεί κίνδυνο για την κοινότητα της χώρας ασύλου. Όμως το άρθρο 33 (2) δεν μπορεί να εκληφθεί ως βάση τερματισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα [(βλέπε το σχολιασμό του άρθρου 21 (2-3)]. Η εξομοίωση των εξαιρέσεων της αρχής της μη επαναπροώθησης που προβλέπει το άρθρο 33 (2) με τις ρήτρες αποκλεισμού του άρθρου 1 ΣΤ δεν είναι σύμφωνη με τη Σύμβαση του 1951. Επιπλέον, μπορεί να οδηγήσει σε λανθασμένη ερμηνεία και των δύο διατάξεων της Σύμβασης.

Άρα «η χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα» αναφέρεται στο άσυλο («καθεστώς») που χορηγείται από το κράτος και όχι στο καθεστώς του πρόσφυγα κατά την έννοια του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951 [βλέπε το σχολιασμό του άρθρου 2 (δ)]. Κατά συνέπεια, τα κράτη υποχρεούνται να αναγνωρίζουν τα δικαιώματα της Σύμβασης του 1951 που δεν προϋποθέτουν νόμιμη διαμονή και δεν προβλέπουν εξαιρέσεις με την προϋπόθεση ότι ο πρόσφυγας παραμένει στη δικαιοδοσία τους.

Περαιτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία σημειώνει ότι όπως και στις περιπτώσεις που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των παραγράφων 1 έως 3 του άρθρου 14 το βάρος της απόδειξης περί της συνδρομής των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 14 (4) φέρει το συμβαλλόμενο κράτος που επικαλείται τη διάταξη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ V  
ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΠΡΟΣΩΠΟΥ ΩΣ  
ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΥ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Σοβαρή βλάβη

**Άρθρο 15.** – Η σοβαρή βλάβη συνίσταται σε:

- α) θανατική ποινή ή εκτέλεση, ή
- β) βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία του αιτούντος στη χώρα καταγωγής του, ή
- γ) σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω αδιάκριτης ασκήσεως βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης.

**Σχολιασμός του Άρθρου 15 :** *Η Ύπατη Αρμοστέα υποστηρίζει σθεναρά την ίδρυση νομικής υποχρέωσης για τη χορήγηση επικουρικής προστασίας σε όσους κινδυνεύουν να υποστούν σοβαρή βλάβη για λόγους και σε περιπτώσεις που δεν καλύπτονται κατ' ανάγκη από τη Σύμβαση. Σχετικά, είναι σημαντική η υλοποίηση των μέτρων επικουρικής προστασίας με στόχο την ενίσχυση και όχι την υποβάθμιση του ισχύοντος παγκόσμιου καθεστώτος προστασίας των προσφύγων. Η θέση αυτή προϋποθέτει ότι αναγνωρίζεται το καθεστώς του πρόσφυγα και δεν χορηγείται επικουρική προστασία σε όσους πληρούν τις προϋποθέσεις εφαρμογής του ορισμού της Σύμβασης του 1951. Για το σκοπό αυτό ο ορισμός του πρόσφυγα πρέπει να ερμηνεύεται προοδευτικά και με την αναγκαία ευελιξία λαμβάνοντας υπόψη τις εξελισσόμενες μορφές της δίωξης<sup>36</sup>.*

*Οι διατάξεις της οδηγίας για την επικουρική προστασία περιλαμβάνουν λόγους που σε κάποιες περιπτώσεις υποδηλώνουν ισχυρές ενδείξεις για την εφαρμογή του καθεστώτος του πρόσφυγα που προβλέπει η Σύμβαση. Για παράδειγμα, τα βασανιστήρια που διαπράττονται από τα κρατικά όργανα μπορεί να σχετίζονται με τους λόγους δίωξης της Σύμβασης. Μόνον όταν τα βασανιστήρια διαπράττονται με καθαρά εγκληματικά κίνητρα μπορεί να υπαχθούν οι ισχυρισμοί του αιτούντα άσυλο στην επικουρική προστασία σύμφωνα με το άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Όμοια, στις καταστάσεις ένοπλων συρράξεων μπορεί να διαπράττονται διώξεις για κάποιον από τους λόγους της Σύμβασης, για παρά-*

<sup>36</sup> Βλέπε επεξηγηματικό μνημόνιο στο προταθέν άρθρο 5 (2) στην αιτιολογική έκθεση που παρουσιάστηκε από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επί της Πρότασης Οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, COM (2001) 510 τελικό, 12.9.2001 (στη σελίδα 199 της παρούσας έκδοσης). Βλέπε επίσης Κεφάλαιο «3. Κατευθυντήριες αρχές» της ως άνω αιτιολογικής έκθεσης.



δειγμα με τη μορφή μη στρατιωτικών πράξεων δίωξης από κρατικά και μη κρατικά όργανα δίωξης ή με τη μορφή συγκεκριμένης στρατιωτικής δράσης<sup>37</sup>. Τα παραπάνω επιβεβαιώνονται από την κρατική πρακτική και νομολογία. Η σχέση με το λόγο δίωξης της Σύμβασης είναι καθοριστικό στοιχείο στις καταστάσεις συστηματικών ή γενικευμένων παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Μόνον σε περιπτώσεις που αυτές οι παραβιάσεις δεν σχετίζονται με κάποιον από τους λόγους δίωξης της Σύμβασης απαιτείται η εφαρμογή των επικουρικών μορφών προστασίας.

Ενόψει των ανωτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία προτιμά να διευκρινιστεί ότι η επικουρική προστασία εφαρμόζεται μόνον εφόσον δεν υπάρχει σχέση μεταξύ του κινδύνου ή της απειλής της βλάβης με οιονδήποτε από τους πέντε λόγους δίωξης της Σύμβασης («... για λόγους εκτός του πεδίου εφαρμογής του ορισμού του πρόσφυγα»). Όμως, το Γραφείο αντιλαμβάνεται ότι η χρήση του όρου «επικουρική», ο ορισμός του άρθρου 2 (ε) και ο τίτλος του κεφαλαίου έχουν ως στόχο να διασφαλίσουν ότι η επικουρική προστασία χορηγείται μετά την έκδοση αρνητικής απόφασης επί του αιτήματος για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα ή όταν το αίτημα ασύλου περιορίζεται ρητά στη χορήγηση της επικουρικής προστασίας.

**Σχολιασμός του άρθρου 15 (γ):** Υπάρχει συνεπής κρατική πρακτική χορήγησης επικουρικής προστασίας σε όσους κινδυνεύουν από αδιάκριτες αλλά σοβαρές απειλές λόγω ένοπλων συρράξεων ή γενικευμένης βίας. Επίσης, τα κράτη μέλη έχουν κατ' επανάληψη επιβεβαιώσει την υποστήριξή τους στις δραστηριότητες που η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει αναλάβει σύμφωνα με την εντολή της για τη διασφάλιση της διεθνούς προστασίας όσων διαφεύγουν τις αδιάκριτες συνέπειες της βίας που προέρχεται από ένοπλες συρράξεις ή σοβαρή διατάραξη της δημόσιας τάξης. Αυτή η εξέλιξη της εντολής της Ύπατης Αρμοστείας συνδυάζεται με περιφερειακές ρυθμίσεις ειδικότερα στην Αφρική με τη μορφή της Σύμβασης που υιοθέτησε ο Οργανισμός Αφρικανικής Ενότητας το 1969 για τα Ειδικά Θέματα των Προβλημάτων των Προσφύγων στην Αφρική και στη Λατινική Αμερική με την Διακήρυξη της Καρθαγένης του 1984. Στην Ευρώπη, μια σειρά συστάσεων της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης και της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, ειδικότερα η Σύσταση (2001) 18 της Επιτροπής Υπουργών για την Επικουρική Προστασία, που

<sup>37</sup> Βλέπε επεξηγηματικό μνημόνιο στο προταθέν άρθρο 11 στην αιτιολογική έκθεση που παρουσιάστηκε από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επί της Πρότασης Οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, COM (2001) 510 τελικό, 12.9.2001 (στη σελίδα 199 της παρούσας έκδοσης).

υιοθετήθηκε στις 27.11.2001 αναγνωρίζουν επίσης την ανάγκη για διεθνή προστασία σε παρόμοιες περιπτώσεις. Άρα, η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει τη ρύθμιση παρόμοιων αναγκών από την Οδηγία.

Όμως, κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας η έννοια της «προσωπικής» απειλής δεν πρέπει να οδηγεί στην υιοθέτηση επιπλέον προϋπόθεσης και υψηλότερου επιπέδου μέτρου απόδειξης. Οι καταστάσεις γενικευμένης βίας χαρακτηρίζονται ακριβώς από την αδιάκριτη και απρόβλεπτη φύση των κινδύνων που αντιμετωπίζουν οι άμαχοι πολίτες. Ταυτόχρονα, η Ύπατη Αρμοστεία συμφωνεί ότι αυτοί οι κίνδυνοι πρέπει να είναι άμεσοι και όχι απλά απομακρυσμένη πιθανότητα όπως για παράδειγμα όταν ο πόλεμος και η κατάσταση της γενικευμένης βίας έχουν ξεσπάσει σε διαφορετική περιοχή της ενδιαφερόμενης χώρας. Αφού επιτεύχθηκε εναρμόνιση των δικαιούχων της προσωρινής προστασίας συνάγεται ότι στους ενδιαφερόμενους που διαφεύγουν για παρόμοιους λόγους (αλλά όχι στο πλαίσιο της μαζικής εισροής) παρέχεται προστασία βάσει της παρούσας Οδηγίας.

Περαιτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία σημειώνει ότι το πεδίο εφαρμογής της διάταξης περιορίζεται στις περιπτώσεις όπου συντρέχει η προϋπόθεση της «διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης». Όμως, όσοι διαφεύγουν αδιάκριτη βία και σοβαρές παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου γενικότερα μπορεί εξίσου να έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία. Το Γραφείο ελπίζει ότι τα κράτη θα αναγνωρίσουν ευρύτερα την ανάγκη προστασίας κατά την μεταφορά και την εφαρμογή της διάταξης αυτής στην εθνική τους νομοθεσία<sup>38</sup>.

#### Παύση της επικουρικής προστασίας

**Άρθρο 16.** – 1. Ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής παύει να δικαιούται επικουρικής προστασίας όταν οι περιστάσεις οι οποίες οδήγησαν στην αναγνώριση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας έχουν εκλείψει ή έχουν μεταβληθεί σε τέτοιο βαθμό ώστε να μην απαιτείται πλέον προστασία.

2. Κατά την εφαρμογή της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη εξετάζουν εάν η μεταβολή των συνθηκών έχει τόσο ουσιαστικό και μη προσωρινό χαρακτήρα ώστε ο δικαιούχος επικουρικής προστασίας να μην αντιμετωπίζει πλέον πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης.

<sup>38</sup> Βλέπε επεξηγηματικό μνημόνιο στο προταθέν άρθρο 15 στην αιτιολογική έκθεση που παρουσιάστηκε από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επί της Πρότασης Οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, COM (2001) 510 τελικό, 12.9.2001 (στη σελίδα 199 της παρούσας έκδοσης).

**Σχολιασμός του Άρθρου 16:** Η Υπατη Αρμοστεία συστήνει να εφαρμοσθεί και στην παύση της επικουρικής προστασίας η εξαίρεση των «επιτακτικών λόγων» του δεύτερου εδαφίου της υπο-παραγράφου 5 του άρθρου 1 Γ της Σύμβασης του 1951. Όπως εξηγήθηκε παραπάνω (βλέπε το σχολιασμό του άρθρου 11) το εδάφιο αυτό εκφράζει μια γενική ανθρωπιστική αρχή ευρέως αποδεκτή στην κρατική πρακτική.

Αποκλεισμός από την επικουρική προστασία

**Άρθρο 17.** – 1. Υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής δεν δικαιούται επικουρική προστασία όταν υπάρχουν σοβαροί λόγοι για να θεωρείται ότι:

α) έχει διαπράξει έγκλημα κατά της ειρήνης, έγκλημα πολέμου ή έγκλημα κατά της ανθρωπότητας, όπως τα εγκλήματα αυτά ορίζονται στις διεθνείς συμβάσεις που έχουν καταρτισθεί με σκοπό τη θέσπιση διατάξεων σχετικών με τα εγκλήματα αυτά,

β) έχει διαπράξει σοβαρό έγκλημα,

γ) είναι ένοχος πράξεων που αντιβαίνουν προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων εθνών όπως ορίζονται στο προοίμιο και στα άρθρα 1 και 2 του καταστατικού χάρτη των Ηνωμένων εθνών,

δ) συνιστά κίνδυνο για την κοινωνία ή για την ασφάλεια του κράτους μέλους στο οποίο βρίσκονται.

2. Η παράγραφος 1 έχει εφαρμογή στα πρόσωπα που είναι ηθικοί αυτουργοί ή συμμετέχουν άλλως στη διάπραξη των εγκλημάτων ή πράξεων που αναφέρονται στην εν λόγω παράγραφο.

3. Τα κράτη μέλη δύνανται να αποκλείουν τους υπηκόους τρίτων χωρών ή τους ανιθαγενείς από το δικαίωμα επικουρικής προστασίας, εάν τα πρόσωπα αυτά διέπραξαν, πριν από την εισδοχή τους στο κράτος μέλος, ένα ή περισσότερα εγκλήματα, εκτός του πεδίου εφαρμογής της παραγράφου 1, τα οποία θα επέσυραν την ποινή της φυλάκισης εάν είχαν διαπραχθεί στο οικείο κράτος μέλος, και εγκατέλειψαν τη χώρα καταγωγής τους αποκλειστικά και μόνο για να αποφύγουν κυρώσεις συνεπεία των εγκλημάτων αυτών.

**Σχολιασμός του Άρθρου 17 (3) :** Δεδομένων των στενών σχέσεων του καθεστώτος του πρόσφυγα με τις επικουρικές μορφές προστασίας, στο μέτρο που αφορούν πρόσωπα που υπάγονται στην εντολή της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, εκφράζονται εν προκειμένω οι ανησυχίες που αποτυπώνονται στο σχολιασμό του άρθρου 12 της Οδηγίας. Η Υπατη Αρμοστεία σημειώνει επιπλέον ότι οι υποχρεώσεις των κρατών μελών κατά το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου όσον αφορά

στην αρχή της μη επαναπροώθησης εφαρμόζονται στις περιπτώσεις που προβλέπει το άρθρο 21 (1) της Οδηγίας.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ VI

### ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας

**Άρθρο 18.** – Τα κράτη μέλη χορηγούν καθεστώς επικουρικής προστασίας σε υπηκόους τρίτων χωρών ή σε ανιθαγενείς που πληρούν τις οικείες προϋποθέσεις σύμφωνα με τα κεφάλαια II και V.

Ανάκληση, τερματισμός ή άρνηση ανανέωσης  
του καθεστώτος επικουρικής προστασίας

**Άρθρο 19.** – 1. Όσον αφορά αιτήσεις διεθνούς προστασίας οι οποίες υποβάλλονται μετά την έναρξη ισχύος της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη ανακαλούν, τερματίζουν ή αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς επικουρικής προστασίας ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς, το οποίο χορηγήθηκε από κυβερνητικό, διοικητικό, δικαστικό ή οιοное δικαστικό όργανο, εφόσον το πρόσωπο αυτό παύσει να δικαιούται επικουρικής προστασίας σύμφωνα με το άρθρο 16.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να ανακαλούν, να τερματίζουν ή να αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς επικουρικής προστασίας ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς, το οποίο χορηγήθηκε από κυβερνητικό, διοικητικό, δικαστικό ή οιοное δικαστικό όργανο, εφόσον μετά τη χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας το πρόσωπο αυτό θα έπρεπε να είχε αποκλεισθεί από το δικαίωμα επικουρικής προστασίας σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγραφος 3.

3. Τα κράτη μέλη ανακαλούν, τερματίζουν ή αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς επικουρικής προστασίας ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ενός ανιθαγενούς, εάν:

α) αφού του αναγνωρισθεί το καθεστώς αυτό, το εν λόγω πρόσωπο έπρεπε να είχε αποκλεισθεί ή αποκλείεται του δικαιώματος επικουρικής προστασίας σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγραφοι 1 και 2,

β) η εκ μέρους του διαστρέβλωση ή παράλειψη γεγονότων, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης πλαστών εγγράφων, υπήρξε αποφασιστική για τη χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

4. Με την επιφύλαξη του καθήκοντος του υπηκόου τρίτης χώρας ή του ανιθαγενούς, σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1, να αποκαλύπτει κάθε σχετικό στοιχείο και να προσκομίζει κάθε σχετικό έγγραφο το οποίο έχει στη διάθεσή του, το κράτος μέλος το οποίο έχει αναγνωρίσει το καθεστώς επικουρικής προστασίας καταδεικνύει σε εξατομικευμένη βάση ότι ο ενδιαφερόμενος έχει παύσει να δικαιούται ή δεν δικαιούται επικου-

ρική προστασία σύμφωνα με τις παραγράφους 1 έως 3 του παρόντος άρθρου.

**Σχολιασμός του Άρθρου 19:** Δεδομένης της στενής σχέσης του καθεστώτος του πρόσφυγα με τις επικουρικές μορφές προστασίας στο μέτρο που αφορούν πρόσωπα που εμπίπτουν στην εντολή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες εκφράζονται εν προκειμένω οι ανησυχίες που αποτυπώνονται στο σχολιασμό του άρθρου 14 (4-6).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ VII

### ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

#### Γενικοί κανόνες

**Άρθρο 20.** - 1. Το παρόν κεφάλαιο δεν θίγει τα δικαιώματα που προβλέπονται στη Σύμβαση της Γενεύης.

**Σχολιασμός του Άρθρου 20 (1):** Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σημειώνει ότι η Οδηγία δεν περιλαμβάνει ούτε ενσωματώνει πλήρως όλα τα δικαιώματα της Σύμβασης του 1951. Επιθυμεί να υπενθυμίσει στα κράτη ότι η Σύμβαση του 1951 επιβάλλει δεσμευτικές υποχρεώσεις στα κράτη μέλη και άρα αποτυπώνει τα ελάχιστα κριτήρια στα οποία συμφώνησαν όλα τα συμβαλλόμενα κράτη. Επίσης υπογραμμίζει ότι εφαρμόζονται οι σχετικές υποχρεώσεις που απορρέουν από τις διεθνείς και / ή τις περιφερειακές συμβάσεις του δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου που δεν αντανakλώνται στην Οδηγία και μπορεί να υπερβαίνουν τα όρια του πεδίου εφαρμογής της Σύμβασης του 1951<sup>39</sup>. Για χάρη της πληρότητας και για να αποφευχθούν στην πράξη οι αβλεψίες η Ύπατη Αρμοστεία συστήνει να περιληφθούν στη σχετική εθνική νομοθεσία όλες οι διατάξεις της Σύμβασης του 1951<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Όσον αφορά στα δικαιώματα των αναγνωρισμένων προσφύγων και των δικαιούχων της επικουρικής προστασίας σχετικά κείμενα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου είναι τα δύο διεθνή σύμφωνα, το Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων (N.2462/1997) και το Σύμφωνο για τα Κοινωνικά, Οικονομικά και Μορφωτικά Δικαιώματα (N. 1532/1985) του Δεκεμβρίου 1966, η Σύμβαση για την Εξάλειψη κάθε μορφής διακρίσεων κατά των Γυναικών του 1979 (N.1342/1983), η Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού της 20.11.1989 (N. 2101/1992), η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (N.Δ. 53/1974), ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης (N. 1426/1984). Τα σχόλια αναφέρονται στις ισχύουσες υποχρεώσεις που απορρέουν από τα διεθνή κείμενα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου που δεν απαριθμούνται εξαντλητικά.

<sup>40</sup> Για περαιτέρω πληροφορίες για την ερμηνεία των δικαιωμάτων της Σύμβασης βλέπε UNHCR: Refugee Resettlement, An International Handbook to Guide Reception and Integration, September 2002.

2. Το παρόν κεφάλαιο έχει εφαρμογή στους πρόσφυγες και στα πρόσωπα που δικαιούνται επικουρική προστασία, εκτός αν ορίζεται άλλως.

**Σχολιασμός του Άρθρου 20 (2):** Ως προς το καθεστώς και τα δικαιώματα όσων καθορίζεται ότι έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία κατά πάγια θέση της η Ύπατη Αρμοστεία υποστηρίζει ότι τα δικαιώματα όσων αναγνωρίζεται ότι έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία πρέπει να διασφαλίζουν την προστασία των ατομικών, πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων σε βάση ισότιμη με αυτή του καθεστώτος της Σύμβασης. Η Ύπατη Αρμοστεία ανησυχεί επειδή με το Κεφάλαιο αυτό αναγνωρίζονται διαφορετικά κριτήρια δικαιωμάτων και ωφελειών στους δικαιούχους της επικουρικής προστασίας των οποίων η ανάγκη διεθνούς προστασίας είναι εξίσου επιτακτική – και συχνά εξίσου μακρόχρονη σε διάρκεια – με αυτή των προσφύγων.

3. Κατά την εφαρμογή του παρόντος κεφαλαίου, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη την ειδική κατάσταση ευάλωτων προσώπων, όπως οι ανήλικοι, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, τα πρόσωπα με ειδικές ανάγκες, οι ηλικιωμένοι, οι έγκυοι, οι άγαμοι γονείς που έχουν ανήλικα τέκνα και πρόσωπα που υπήρξαν θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας.

4. Η παράγραφος 3 έχει εφαρμογή μόνο στα πρόσωπα για τα οποία διαπιστώνεται ότι έχουν ειδικές ανάγκες μετά από εξατομικευμένη αξιολόγηση της περίπτωσης τους.

5. Το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού αποτελεί πρωταρχικό μέλημα για τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου που αφορούν ανηλίκους.

**Σχολιασμός του Άρθρου 20 (3-5):** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει την αναγνώριση της ειδικής κατάστασης των ευάλωτων προσφύγων και ειδικότερα την κατά προτεραιότητα συνεκτίμηση της αρχής του συμφέροντος του παιδιού κατά την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος Κεφαλαίου.

6. Τα κράτη μέλη δύνανται να περιορίζουν, εντός των ορίων της σύμβασης της Γενεύης, τα ευεργετήματα του παρόντος κεφαλαίου τα οποία παρέχονται σε πρόσφυγα, το καθεστώς ως πρόσφυγα του οποίου έχει χορηγηθεί βάσει δραστηριοτήτων στις οποίες επιδόθηκε με μοναδικό ή κύριο σκοπό τη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας.

**Σχολιασμός του Άρθρου 20 (6):** Όπως εξηγήθηκε παραπάνω (βλέπε σχολιασμό του άρθρου 5) η Σύμβαση του 1951 δεν προβλέπει κυρώσεις σε βάρος όσων συμπεριφέρονται με τρόπο που αποσκοπεί στην εξασφάλιση της προστασίας του καθεστώτος του πρόσφυγα. Κατά συνέπεια, είναι περιορισμένη η ευχέρεια των κρατών να μειώσουν τα οφέλη εξ αυτού του λόγου. Η ισότητα μεταχείρισης όλων των προσφύγων αποτελεί βασική αρχή του διεθνούς προσφυγικού δικαίου (βλέπε άρθρο 3 της Σύμβασης του 1951).

7. Τα κράτη μέλη δύνανται να περιορίζουν, εντός των ορίων των διεθνών τους υποχρεώσεων, τα ευεργετήματα του παρόντος κεφαλαίου, τα οποία παρέχονται σε πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία, το καθεστώς επικουρικής προστασίας του οποίου έχει χορηγηθεί βάσει δραστηριοτήτων στις οποίες επιδόθηκε με μοναδικό ή κύριο σκοπό τη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών για να αναγνωρισθεί ως πρόσωπο που δικαιούται επικουρικής προστασίας.

**Σχολιασμός του άρθρου 20 (7) :** βλέπε το σχολιασμό του άρθρου 20 (6).

Προστασία από την επαναπροώθηση

**Άρθρο 21.** – 1. Τα κράτη μέλη σέβονται την αρχή της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τις διεθνείς τους υποχρεώσεις.

**Σχολιασμός του Άρθρου 21 (1) :** Η Υπατη Αρμοστεία αντιλαμβάνεται ότι στόχος του άρθρου 21 (1) είναι να υπενθυμίσει στα κράτη μέλη τις εκτός του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας υποχρεώσεις τους που απορρέουν από την αρχή της μη επαναπροώθησης.

2. Οσάκις δεν απαγορεύεται από τις διεθνείς υποχρεώσεις της παραγράφου 1, ένα κράτος μέλος δύναται να επαναπροωθήσει πρόσφυγα, ανεξαρτήτως του αν αναγνωρίζεται επισήμως ως τέτοιος, όταν:

α) υφίστανται εύλογοι λόγοι για να θεωρείται ότι το εν λόγω πρόσωπο αποτελεί κίνδυνο για την ασφάλεια του κράτους μέλους στο οποίο ευρίσκεται, ή

β) δεδομένου ότι έχει καταδικασθεί τελεσίδικα για τη διάπραξη ιδιαίτερα σοβαρού εγκλήματος, συνιστά κίνδυνο για την κοινωνία του κράτους μέλους αυτού.

3. Τα κράτη μέλη δύνανται να ανακαλούν, να τερματίζουν ή να αρνούνται να ανανεώσουν ή να χορηγήσουν την άδεια παραμονής πρόσφυγα επί του οποίου έχει εφαρμογή η παράγραφος 2.

**Σχολιασμός των παραγράφων (2) και (3) του Άρθρου 21:** Οι διατάξεις των παραγράφων (2) και (3) του άρθρου 21, που εν μέρει αποτυπώνουν τις εξαιρέσεις της αρχής της μη επαναπροώθησης που προβλέπει το άρθρο 33 (2) της Σύμβασης του 1951 δεν περιλαμβάνουν το σύνολο των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Σύμβαση και ισχύουν εν προκειμένω. Κατά συνέπεια, η Ύπατη Αρμοστεία προτείνει να αναφερθεί ρητά στη νομοθεσία μεταφοράς της Οδηγίας το άρθρο 32 της Σύμβασης του 1951 που θέτει τις προϋποθέσεις και τις διαδικαστικές εγγυήσεις για τον απέλαση του πρόσφυγα σε τρίτη χώρα. Οι δύο διατάξεις είναι συμπληρωματικές. Το άρθρο 32 (3) προβλέπει για παράδειγμα ότι στον πρόσφυγα για τον οποίο εκδόθηκε απόφαση απέλασης κατ' εφαρμογή του άρθρου 32 (1) πρέπει να «παρασχεθούν λογικές προθεσμίες προς επιδίωξη άδειας κανονικής εισόδου σε άλλη χώρα». Αυτή η ειδική διαδικαστική εγγύηση επιδρά στον τρόπο λειτουργίας του Άρθρου 33 (2) όπου προβλέπεται η απέλαση στη χώρα καταγωγής. Επίσης υποστηρίζει ότι η επαναπροώθηση αποτελεί το έσχατο μέσο, που εφαρμόζεται μόνον όταν άλλα μέτρα, όπως είναι η ποινική δίωξη ή η φυλάκιση στη χώρα ασύλου ή η απομάκρυνση σε τρίτη χώρα, δεν είναι διαθέσιμα ή είναι ανεπαρκή για την αντιμετώπιση των κινδύνων ασφαλείας. Βλέπε επίσης παραπάνω το σχολιασμό του άρθρου 14 (3) (α).

Η Ύπατη Αρμοστεία σημειώνει ότι το άρθρο 21 (2) αναφέρεται επίσης στους αιτούντες άσυλο. Η αναφορά αυτή όμως δεν είναι αναγκαία αφού η εφαρμογή της εξαίρεσης του άρθρου 33 (2) εξαρτάται κατ' αρχήν από τη συνδρομή των κριτηρίων αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα στο πρόσωπο του ενδιαφερόμενου. Η αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας επιδρά καθοριστικά στην εφαρμογή του άρθρου 33 (2), τουλάχιστον ως προς την αξιολόγηση της αρχής της αναλογικότητας. Βλέπε επίσης το σχολιασμό του άρθρου 14 της Οδηγίας.

#### Ενημέρωση

**Άρθρο 22.** – Τα κράτη μέλη παρέχουν στα άτομα που έχουν αναγνωρισθεί ως χρήζοντα διεθνούς προστασίας, το συντομότερο δυνατόν μετά τη χορήγηση του αντίστοιχου καθεστώτος, πρόσβαση σε πληροφορίες, σε γλώσσα που πιθανολογείται ότι κατανοούν, σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις από το εν λόγω καθεστώς.

**Σχολιασμός του Άρθρου 22:** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει τη διάταξη που προβλέπει την ενημέρωση όσων έχουν αναγνωρισθεί ότι χρήζουν διεθνούς προστασίας, αλλά θα προτιμούσε η νομοθεσία με την οποία θα μεταφερθεί η Οδηγία να υιοθετήσει τη διατύπωση «σε γλώσσα που κατανοούν». Κατά την άποψη της η προσήκουσα συμβουλευτική των προσφύ-



γων και των δικαιούχων της επικουρικής προστασίας διευκολύνει τη διαδικασία της ατάρκειάς τους.

#### Διατήρηση της οικογενειακής ενότητας

**Άρθρο 23.** – 1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν για τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας.

2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα μέλη της οικογένειας του δικαιούχου του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος της επικουρικής προστασίας, που δεν πληρούν ατομικώς τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση των καθεστώτων αυτών, να δικαιούνται να αιτηθούν τα ευεργετήματα των άρθρων 24 έως 34, σύμφωνα με τις εθνικές διαδικασίες και καθόσον αυτό συμβιβάζεται με το προσωπικό νομικό καθεστώς του μέλους της οικογένειας.

Όσον αφορά τα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων του καθεστώτος επικουρικής προστασίας, τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίζουν τους όρους που ισχύουν για τα ευεργετήματα αυτά.

Στις περιπτώσεις αυτές, τα κράτη μέλη μεριμνούν ούτως ώστε τα τυχόν παρεχόμενα ευεργετήματα να εξασφαλίζουν ικανοποιητικό βιοτικό επίπεδο.

**Σχολιασμός του Άρθρου 23 (1)-(2):** Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας τα μέλη της ίδιας οικογένειας πρέπει να έχουν το ίδιο καθεστώς με τον επικεφαλής της οικογένειας (παρακολουθηματικό καθεστώς). Όπως προαναφέρθηκε [βλέπε το σχολιασμό του Άρθρου 2 (η)], η αρχή της ενότητας της οικογένειας αποτυπώνεται στην Τελική Πράξη της Συνδιάσκεψης των Πληρεξουσίων των Ηνωμένων Εθνών για το Καθεστώς των Προσφύγων και των Αιθαγενών του 1951 και στο δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Τα περισσότερα κράτη μέλη της Ε.Ε. προβλέπουν παρακολουθηματικό καθεστώς για τα μέλη των οικογενειών των προσφύγων. Η εμπειρία της Ύπατης Αρμοστείας αναδεικνύει την πρακτική αυτή ως τον πρακτικότερο τρόπο ρύθμισης του ζητήματος. Όμως, υπάρχουν περιπτώσεις όπου η αρχή του παρακολουθηματικού καθεστώτος δεν εφαρμόζεται, όταν για παράδειγμα τα μέλη της οικογένειας επιθυμούν να υποβάλουν αυτοτελώς αίτημα ασύλου, ή όπου η εφαρμογή της είναι ασυμβίβαστη με την προσωπική κατάσταση των μελών της οικογένειας, όταν για παράδειγμα είναι πολίτες της χώρας υποδοχής ή λόγω της ιθαγένειάς τους δικαιούνται να απολαμβάνουν καλλίτερη μεταχείριση.

Τα ίδια ισχύουν για τα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων της επικουρικής προστασίας. Η Ύπατη Αρμοστεία σημειώνει σχετικά ότι οι υποχρεώσεις των κρατών μελών να εξασφαλίζουν την προστασία της οικογένειας, κατ' εφαρμογή, μεταξύ άλλων, του άρθρου 8 της Ευρωπαϊκής Σύμ-

βασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, δεν περιορίζονται στους πρόσφυγες της Σύμβασης, αλλά επεκτείνονται στις οικογένειες όσων χρήζουν διεθνή προστασία. Κατά συνέπεια, πρέπει να καθοριστούν οι προϋποθέσεις εφαρμογής των ωφελειών και των δικαιωμάτων των μελών της οικογένειας.

3. Οι παράγραφοι 1 και 2 δεν έχουν εφαρμογή όταν το μέλος της οικογένειας αποκλείεται ή θα αποκλειόταν από το καθεστώς πρόσφυγα ή το καθεστώς της επικουρικής προστασίας κατ' εφαρμογή των κεφαλαίων III και V.

4. Ανεξαρτήτως των παραγράφων 1 και 2, τα κράτη μέλη δύνανται να αρνούνται, να περιορίζουν ή να ανακαλούν τα προαναφερόμενα ευεργετήματα για λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης.

**Σχολιασμός του Άρθρου 23 (4) :** Η γενικόλογη διατύπωση της διάταξης επιτρέπει βασικά στον εθνικό νομοθέτη των κρατών μελών να αποφασίσει την άρνηση ή την αφαίρεση των ωφελειών. Κατά την άποψη της Υπατης Αρμοστείας η διάταξη είναι αόριστη αφού τα άρθρα 24 έως 34 ήδη παρέχουν επαρκείς δυνατότητες για τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής τους. Υπενθυμίζει όμως ότι σύμφωνα με γενικές αρχές του δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου κάθε περιορισμός ανθρώπινου δικαιώματος πρέπει να εξυπηρετεί θεμιτό σκοπό, να είναι κατάλληλος και ανάλογος για την επίτευξή του. Επιπρόσθετα, σημειώνει ότι πρέπει να υιοθετηθούν κατάλληλες διαδικαστικές εγγυήσεις.

5. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν ότι το παρόν άρθρο έχει εφαρμογή και σε άλλους στενούς συγγενείς οι οποίοι συγκατοικούσαν με την οικογένεια ως τμήμα της κατά τον χρόνο αναχώρησης από τη χώρα καταγωγής, ήταν δε τότε εξαρτημένοι, εν όλω ή κατά κύριο λόγο, από τον δικαιούχο καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας.

**Σχολιασμός του Άρθρου 23 (5):** Όπως υπογραμμίστηκε παραπάνω [(βλέπε σχολιασμό του Άρθρου 2 (η)] η Υπατη Αρμοστεία λυπάται που μέλη της οικογένειας θεωρούνται όσα υπάγονται στον εν στενή εννοία ορισμό της. Επικαλούμενη τη νομολογία που έχει αναπτυχθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου καλεί τα κράτη να αξιοποιήσουν τη δυνατότητα που προβλέπει το άρθρο 23 (5) και να εφαρμόζουν το άρθρο ευρύτερα, ώστε να περιλάβουν και άλλους συγγενείς που εν όλω ή εν μέρει εξαρτώνται από την βασική οικογενειακή μονάδα.

## Άδειες παραμονής

**Άρθρο 24.** – 1. Το συντομότερο μετά τη χορήγηση του σχετικού καθεστώτος, με την επιφύλαξη του άρθρου 21 παράγραφος 3 και εάν δεν υφίστανται επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης περί του αντιθέτου, τα κράτη μέλη χορηγούν στους δικαιούχους του καθεστώτος πρόσφυγα άδεια παραμονής, η οποία πρέπει να ισχύει για μία τριετία τουλάχιστον και να είναι ανανεώσιμη.

Με την επιφύλαξη του άρθρου 23 παράγραφος 1, η άδεια παραμονής που χορηγείται στα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων του καθεστώτος πρόσφυγα μπορεί να ισχύει για διάστημα μικρότερο των τριών ετών και να είναι ανανεώσιμη.

**Σχολιασμός του Άρθρου 24 (1):** *Οι πρόσφυγες χρειάζονται καθεστώς ασφάλειας ώστε να επιτυγχάνουν την αυτάρκεια και να εντάσσονται ευκολότερα στην κοινωνία της χώρας ασύλου, συμπεριλαμβανομένης της αγοράς εργασίας. Σε αυτό το πνεύμα η Υπατη Αρμοστεία προτείνει να χορηγείται στους πρόσφυγες άδεια μόνιμης διαμονής είτε άμεσα ή το αργότερο μετά την εκπνοή της ισχύος της αρχικής χορηγηθείσας άδειας. Παρόμοια δικαιώματα μακροχρόνιας διαμονής πρέπει επίσης να αναγνωριστούν στα μέλη της οικογένειας.*

Περαιτέρω, η Υπατη Αρμοστεία ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να εξετάσουν ευνοϊκά, σύμφωνα με το Πόρισμα Νο. 69 (1992) (XLIII) της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Γραφείου του Υπατου Αρμοστή, αιτήματα για ανανέωση ή επανέκδοση άδειας διαμονής μετά τον τερματισμό της προσφυγικής ή της επικουρικής προστασίας όταν ο ενδιαφερόμενος είναι πλήρως ενταγμένος στην χώρα ασύλου<sup>41</sup>.

2. Το συντομότερο μετά την αναγνώριση του σχετικού καθεστώτος τα κράτη μέλη χορηγούν στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας άδεια παραμονής η οποία πρέπει να ισχύει για ένα έτος τουλάχιστον και να είναι ανανεώσιμη εκτός αν επιβάλλουν άλλως επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης.

**Σχολιασμός του Άρθρου 24 (2):** *Δεν υπάρχει λόγος να αναμένεται ότι η ανάγκη της επικουρικής προστασίας είναι μικρότερης διάρκειας από αυτή της Σύμβασης του 1951. Αναγνωρίζοντας αυτή τη θέση η Υπατη Αρμοστεία προτείνει η άδεια διαμονής που χορηγείται στους δικαιούχους της*

---

<sup>41</sup> Βλέπε επίσης Κατευθυντήριες Οδηγίες για την «Παύση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα σύμφωνα με το Άρθρο 1 Γ (5) και (6) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων» σε ΕΔΠΑ 2003.

επικουρικής προστασίας να είναι ισόχρονη με αυτή των προσφύγων της Σύμβασης.

#### Ταξιδιωτικό έγγραφο

**Άρθρο 25.** – 1. Τα κράτη μέλη χορηγούν στους δικαιούχους καθεστώτος πρόσφυγα ταξιδιωτικά έγγραφα σύμφωνα με το υπόδειγμα που περιέχεται στο παράρτημα της Σύμβασης της Γενεύης, ούτως ώστε να μπορούν να ταξιδεύσουν στο εξωτερικό, εκτός αν το αντίθετο υπαγορεύεται από επιτακτικούς λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης.

**Σχολιασμός του Άρθρου 25 (1):** Αυτή η διάταξη είναι σύμφωνη με το άρθρο 28 παρ. 1 της Σύμβασης του 1951. Το τελευταίο προβλέπει επιπρόσθετα ότι τα κράτη μέλη μπορούν να εκδώσουν ταξιδιωτικό έγγραφο σε οποιοδήποτε άλλο πρόσφυγα βρίσκεται στο έδαφός τους. Επίσης θα εξετάσουν ευνοϊκά την περίπτωση έκδοσης ταξιδιωτικού εγγράφου σε πρόσφυγες που βρίσκονται στο έδαφός τους και αδυνατούν να εφοδιαστούν με ταξιδιωτικό έγγραφο από τη χώρα της νόμιμης διαμονής τους. Η Ύπατη Αρμοστεία ενθαρρύνει τα κράτη να παράσχουν αυτήν τη δυνατότητα. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 27 της Σύμβασης του 1951 οι στερούμενοι ταξιδιωτικού εγγράφου πρόσφυγες δικαιούνται, ανεξάρτητα από τη νομιμότητα της διαμονής τους, να εφοδιάζονται με έγγραφο ταυτότητας.

2. Τα κράτη μέλη χορηγούν στους δικαιούχους καθεστώτος επικουρικής προστασίας οι οποίοι αδυνατούν να εξασφαλίσουν εθνικό διαβατήριο, έγγραφα που τους επιτρέπουν να ταξιδεύουν τουλάχιστον όταν προκύπτουν σοβαροί ανθρωπιστικοί λόγοι που απαιτούν την παρουσία τους σε άλλο κράτος, εκτός αν υπαγορεύεται το αντίθετο από επιτακτικούς λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης.

**Σχολιασμός του Άρθρου 25 (2) :** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει τη ρύθμιση σύμφωνα με την οποία οι δικαιούχοι της επικουρικής προστασίας δικαιούνται να εφοδιάζονται με ταξιδιωτικά έγγραφα, εφόσον δεν μπορούν να εφοδιαστούν με εθνικό διαβατήριο. Όπως και οι πρόσφυγες, συχνά οι δικαιούχοι της επικουρικής προστασίας στερούνται εθνικού διαβατηρίου. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη δεν πρέπει να απαιτούν υψηλό επίπεδο στο βάρος της απόδειξης όσον αφορά στην αδυναμία εφοδιασμού με εθνικό διαβατήριο. Τουλάχιστον, στους δικαιούχους της επικουρικής προστασίας πρέπει να χορηγούνται έγγραφα ταυτότητας, τα οποία μπορεί να αποτελούν και αποδεικτικό στοιχείο του καθεστώτος τους. Διαφορετικά, μπορεί, στην πράξη να αντιμετωπίσουν δυσκολίες στην πρόσβαση στα δικαιώματα και στις ωφέλειες που τους αναγνωρίζονται.

## Πρόσβαση στην απασχόληση

**Άρθρο 26.** – 1. Τα κράτη μέλη επιτρέπουν στους δικαιούχους του καθεστώτος πρόσφυγα να ασκούν μισθωτή ή ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα σύμφωνα με τους κανόνες που εφαρμόζονται γενικά στο επάγγελμα και στη δημόσια διοίκηση, αμέσως μετά τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα.

2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να παρέχονται στους δικαιούχους του καθεστώτος πρόσφυγα δυνατότητες να συμμετέχουν σε ορισμένες δραστηριότητες, όπως εκπαιδευτικά προγράμματα για ενήλικες τα οποία σχετίζονται με την απασχόληση, επαγγελματική κατάρτιση και πρακτική εξάσκηση σε χώρους εργασίας, υπό όρους ισοδύναμους με τους ισχύοντες για τους ημεδαπούς.

**Σχολιασμός του Άρθρου 26 (1) – (2):** Η διάταξη αυτή αποτυπώνει τα άρθρα 17 έως 19 της Σύμβασης του 1951 στο μέτρο που τα ελεύθερα επαγγέλματα κατά την έννοια του άρθρου 19 της Σύμβασης του 1951 περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της. Η Ύπατη Αρμοστεία σημειώνει ότι για να είναι αποτελεσματική η άσκηση του δικαιώματος πρέπει να ληφθούν διάφορα μέτρα πρακτικής φύσης. Πρόκειται για παράδειγμα για ζητήματα σχετικά με την άδεια διαμονής / τα έγγραφα ταυτότητας, κατά προτίμηση με μεγαλύτερη διάρκεια ισχύος, με στρατηγικές αντιμετώπισης της έλλειψης αποδεικτικών στοιχείων των εκπαιδευτικών και επαγγελματικών προσόντων, με εξαιρέσεις από προϋποθέσεις που είναι άσκοπα επιβαρυντικές ή αδυνατούν να πληρούν οι πρόσφυγες, με μαθήματα γλώσσας ειδικότερα ώστε να διασφαλισθεί η γνώση της γραφής και της ανάγνωσης και με τη στέγαση που είναι σύμφωνη με τις ευκαιρίες απασχόλησης. Βλέπε επίσης σχολιασμό του άρθρου 27.

3. Τα κράτη μέλη επιτρέπουν στους δικαιούχους καθεστώτος επικουρικής προστασίας να ασκούν μισθωτή ή ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα σύμφωνα με τους κανόνες και τους όρους που εφαρμόζονται γενικά στο επάγγελμα και στη δημόσια διοίκηση, αμέσως μετά την αναγνώριση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Η κατάσταση της αγοράς εργασίας στα κράτη μέλη μπορεί να λαμβάνεται υπόψη, μεταξύ άλλων και για τον ενδεχόμενο προσδιορισμό προτεραιοτήτων όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση για περιορισμένο χρονικό διάστημα που καθορίζεται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε ο δικαιούχος του καθεστώτος επικουρικής προστασίας να έχει πρόσβαση σε θέση απασχόλησης για την οποία έχει λάβει προσφορά σύμφωνα με τους εθνικούς κανόνες για τον προσδιορισμό προτεραιοτήτων στην αγορά εργασίας.

4. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι δικαιούχοι καθεστώτος επικουρικής προστασίας να έχουν πρόσβαση σε ορισμένες δραστηριότητες, όπως εκπαιδευτικά προγράμματα για ενήλικες τα οποία σχετίζονται με την απασχόληση, επαγγελματική κατάρτιση και πρακτική εξάσκηση σε χώρους εργασίας, υπό όρους που θα πρέπει να αποφασισθούν από τα κράτη μέλη.

**Σχολιασμός του Άρθρου 26 (3) – (4):** Κατά την άποψη της Υπατης Αρμοστείας δεν υπάρχει βάσιμος λόγος διαφορετικής μεταχείρισης των δικαιούχων της επικουρικής προστασίας όσον αφορά στην πρόσβαση στην απασχόληση. Κατά συνέπεια, η Υπατη Αρμοστεία συστήνει οι δικαιούχοι της επικουρικής προστασίας να έχουν δικαίωμα στην εργασία υπό τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις που έχουν και οι πρόσφυγες και να επωφελούνται από τη διαθέσιμη επαγγελματική κατάρτιση, την εργασιακή εμπειρία και γενικότερα την απασχόληση που συνδέεται με την εκπαίδευση. Η πρόσβαση στην εργασία θα ελαφρύνει το βάρος της δημόσιας και κοινωνικής πρόνοιας που έτσι κι αλλιώς απαιτείται. Δεδομένου ότι το άρθρο 28 (2) προβλέπει ότι η κοινωνική βοήθεια στους δικαιούχους της επικουρικής προστασίας μπορεί να περιοριστεί σε «βασικές ωφέλειες» μπορεί να είναι επιτακτική η ανάγκη διασφάλισης της προσωπικής autάρκειάς τους καθώς και αυτής των οικογενειών τους με την πρόσβαση στη νόμιμη απασχόληση. Η πρόσβαση στην απασχόληση θα διευκολύνει ιδιαίτερα την ένταξη των προσφύγων και των δικαιούχων της επικουρικής προστασίας στις κοινωνικές υποδοχές και θα μειώσει τον κίνδυνο της κοινωνικής δυσαρμονίας που απασχολεί αρκετά κράτη.

5. Εφαρμόζεται το ισχύον δίκαιο των κρατών μελών σχετικά με την αμοιβή, την πρόσβαση στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης όσον αφορά τη μισθωτή ή ανεξάρτητη δραστηριότητα καθώς και άλλους όρους εργασίας.

**Σχολιασμός του Άρθρου 26 (5):** Η Υπατη Αρμοστεία ερμηνεύει τη διάταξη αυτή με την έννοια ότι οι πρόσφυγες και οι δικαιούχοι της επικουρικής προστασίας απολαμβάνουν τη μεταχείριση που δικαιούνται κατά την εργατική νομοθεσία και κοινωνική ασφάλιση οι πολίτες της χώρας ασύλου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 24 παρ. 1 της Σύμβασης του 1951.

#### Πρόσβαση στην εκπαίδευση

**Άρθρο 27.** – 1. Τα κράτη μέλη παρέχουν πλήρη πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα σε κάθε ανήλικο στον οποίο έχει χορηγηθεί καθε-

στός πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας υπό όρους ίδιους με τους ισχύοντες για τους ημεδαπούς.

2. Τα κράτη μέλη επιτρέπουν στους ενήλικες στους οποίους έχει χορηγηθεί καθεστώς πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας την πρόσβαση στο γενικό εκπαιδευτικό σύστημα και σε προγράμματα περαιτέρω κατάρτισης ή επιμόρφωσης, υπό όρους ίδιους με τους ισχύοντες για τους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.

3. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ίση μεταχείριση μεταξύ των δικαιούχων του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας και ημεδαπών στο πλαίσιο των υφιστάμενων διαδικασιών αναγνώρισης αλλοδαπών πτυχίων, πιστοποιητικών και λοιπών αποδεικτικών επίσημων τίτλων.

**Σχολιασμός του Άρθρου 27:** Η Υπατη Αρμοστεία καλωσορίζει τη διάταξη που προβλέπει ότι όλα τα παιδιά έχουν απρόσκοπτη πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα με τις ίδιες προϋποθέσεις που ισχύουν για τα παιδιά που είναι πολίτες των κρατών μελών. Υπογραμμίζει ότι μεταξύ άλλων σύμφωνα με το άρθρο 28 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού και τα άρθρα 2 (2) και 13 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα η πρωτοβάθμια εκπαίδευση παρέχεται δωρεάν σε όλους και είναι υποχρεωτική. Περαιτέρω, καλωσορίζει την ισότιμη μεταχείριση των προσφύγων με τους πολίτες των κρατών μελών όσον αφορά στις διαδικασίες αναγνώρισης των αλλοδαπών διπλωμάτων κλπ. Ως προς την ορολογία, προτιμά τον όρο «παιδί» αντί για «ανήλικος» σύμφωνα με τη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού.

Ως προς την πρόσβαση των ενηλίκων στην εκπαίδευση η διάταξη πρέπει να ερμηνευθεί περισσότερο ευέλικτα ώστε να είναι σύμφωνη με τα κριτήρια της Σύμβασης του 1951 (άρθρο 22) και το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου που παρέχει περισσότερα δικαιώματα σε σχέση με το άρθρο 22 της Σύμβασης του 1951<sup>42</sup>. Αν και πιθανότατα οι περισσότεροι ενήλικες δεν έχουν ανάγκη την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, μπορεί να υπάρξουν κάποιοι που ουδέποτε είχαν την ευκαιρία να διδαχθούν σε σχολείο, οπότε πρέπει να επωφεληθούν ως πρόσφυγες. Κατά την άποψη της Υπατης Αρμοστείας πρέπει να ενθαρρύνεται η διδασκαλία των ενηλίκων, καθώς συμβάλει στην ένταξη των προσφύγων. Οι ενήλικες πρόσφυγες θα

<sup>42</sup> Βλέπε το άρθρο 26 της Οικουμενικής Διακήρυξης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του 1948, τα άρθρα 13 (1) και (2) του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα του Δεκεμβρίου 1966 (Ν. 1532/1985), το άρθρο 28 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού της 20.11.1989 (Ν. 2101/1992) και το άρθρο 10 της Σύμβασης για την Εξάλειψη όλων των Μορφών Διακρίσεων κατά των Γυναικών της 18.12.1979 (Ν. 1342/1983).

πρέπει επίσης να δικαιούνται όσο το δυνατόν ευνοϊκή μεταχείριση κατά την πρόσβαση στη δευτεροβάθμια και στην τριτοβάθμια εκπαίδευση ως προς τα δίδακτρα και έξοδα και τη χορήγηση υποτροφιών.

Η Ύπατη Αρμοστεία θεωρεί σημαντική την πρόσβαση των προσφύγων και των δικαιούχων της επικουρικής προστασίας σε μαθήματα γλώσσας γιατί καθιστά δυνατή την ταχεία ένταξή τους στη χώρα υποδοχής. Γι' αυτό προτείνει το δικαίωμα αυτό να περιληφθεί στην εθνική νομοθεσία μεταφοράς της οδηγίας.

#### Κοινωνική αρωγή

**Άρθρο 28.** – 1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι δικαιούχοι καθεστώτος πρόσφυγα και καθεστώτος επικουρικής προστασίας να λαμβάνουν στο κράτος μέλος στο οποίο έχουν χορηγηθεί τα καθεστώτα αυτά την αναγκαία συνδρομή, από άποψη κοινωνικής αρωγής, όπως οι υπήκοοι του εν λόγω κράτους μέλους.

2. Κατ' εξαίρεση από τον γενικό κανόνα της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν την κοινωνική αρωγή που χορηγείται στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας στα βασικά ευεργετήματα, τα οποία θα χορηγούνται στα ίδια επίπεδα και υπό τους ίδιους όρους επιλεξιμότητας που ισχύουν για τους υπηκόους τους.

**Σχολιασμός Άρθρου 28:** Η Ύπατη Αρμοστεία σημειώνει ότι σύμφωνα με το άρθρο 23 της Σύμβασης του 1951 οι πρόσφυγες που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος των συμβαλλομένων κρατών δικαιούνται ισότιμη με τους πολίτες του κράτους υποδοχής μεταχείριση όσον αφορά την υπό του δημοσίου παρεχομένη πρόνοια και συνδρομή. Η ορολογία της Σύμβασης είναι επαρκώς ευρεία και καλύπτει όλα τα κοινωνικά επιδόματα που δικαιούνται οι πολίτες της χώρας υποδοχής. Περαιτέρω, παρέχει στα κράτη την αναγκαία ευελιξία να προσαρμόσουν τη διάταξη του άρθρου 23 στο ειδικότερο κοινωνικό σύστημά τους. Η Ύπατη Αρμοστεία αντιλαμβάνεται ότι η διάταξη αυτή σημαίνει ότι τα κράτη μέλη θα παρέχουν στους πρόσφυγες όλα τα κοινωνικά οφέλη που παρέχουν στους πολίτες τους.

Η Ύπατη Αρμοστεία εκφράζει τη λύπη της επειδή σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 28 της Οδηγίας οι δικαιούχοι της επικουρικής προστασίας περιορίζονται στα βασικά κοινωνικά οφέλη και καλεί τα κράτη μέλη να μην μεταφέρουν αυτή τη διάταξη στο εθνικό τους δίκαιο. Δεδομένης της δυναμικής των περιορισμών της πρόσβασης στην αγορά εργασίας κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 26 (3) είναι σημαντική η ανάγκη διασφάλισης της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας.



## Ιατρική περίθαλψη

**Άρθρο 29.** – 1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι δικαιούχοι καθεστώτος πρόσφυγα και καθεστώτος επικουρικής προστασίας να έχουν πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη υπό όρους ίδιους με τους ισχύοντες για τους υπηκόους του κράτους μέλους που έχει χορηγήσει το καθεστώς αυτό.

2. Κατ' εξαίρεση από τον γενικό κανόνα της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν την ιατρική περίθαλψη που χορηγείται στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας στα βασικά ευεργετήματα, τα οποία θα χορηγούνται στα ίδια επίπεδα και υπό τους ίδιους όρους επιλεξιμότητας που ισχύουν για τους υπηκόους τους.

3. Τα κράτη μέλη παρέχουν, υπό ίδιους όρους επιλεξιμότητας με τους ισχύοντες για τους υπηκόους του κράτους μέλους που έχει χορηγήσει το καθεστώς, επαρκή ιατρική περίθαλψη στους δικαιούχους καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας οι οποίοι έχουν ιδιαίτερες ανάγκες, π.χ. τις εγκύους, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, τα πρόσωπα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας ή τους ανηλίκους που υπήρξαν θύματα οποιασδήποτε μορφής κακομεταχείρισης, αμέλειας, εκμετάλλευσης, βασανιστηρίων, βάνανσης, απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης ή που έχουν υποφέρει από ένοπλες συγκρούσεις.

**Σχολιασμός του Άρθρου 29:** Η Υπατη Αρμοστεία εκφράζει τη λύπη της επειδή οι δικαιούχοι της επικουρικής προστασίας έχουν περιορισμένη πρόσβαση στις φροντίδες της υγείας. Το άρθρο 12 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα της 16.12.1966<sup>43</sup> αναγνωρίζει το δικαίωμα κάθε ανθρώπου να απολαμβάνει την καλύτερη δυνατή σωματική και ψυχική υγεία. Επίσης, η Επιτροπή των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει διατυπώσει την άποψη ότι το δικαίωμα στη ζωή που αποτυπώνεται στο άρθρο 6 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων<sup>44</sup> περιλαμβάνει την υποχρέωση των κρατών να υιοθετούν θετικά μέτρα. Το πεδίο εφαρμογής των προαναφερόμενων κειμένων καλύπτει όλους όσους υπάγονται στη δικαιοδοσία των ενδιαφερομένων κρατών και δεν περιορίζεται στους πολίτες τους. Επίσης, και οι δύο Συμβάσεις περιλαμβάνουν διατάξεις για απαγόρευση των διακρίσεων. Άλλα σχετικά κείμενα, όπως είναι η Σύμβαση για την Εξάλειψη όλων των Μορφών Διακρίσεων κατά των Γυναικών της 18.12.1979<sup>45</sup> και η Σύμβαση για

<sup>43</sup> Βλέπε Ν. 1532/1985 (ΦΕΚ 45, τ. Α')

<sup>44</sup> Βλέπε Ν. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

<sup>45</sup> Βλέπε Ν. 1342/1983 (ΦΕΚ 39, τ. Α')

τα Δικαιώματα του Παιδιού της 20.11.1989<sup>46</sup> περιλαμβάνουν περαιτέρω κατευθυντήριες αρχές για τις ειδικές πτυχές του δικαιώματος στην υγεία. Η Υπατη Αρμοστεία ελπίζει ότι τα κράτη μέλη θα λάβουν υπόψη και θα εφαρμόσουν κατάλληλα αυτή τη διάταξη. Σε αυτό το πλαίσιο καλεί τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν κατά τον καθορισμό της πρόσβασης σε κοινωνικά οφέλη την προσήκουσα ικανοποίηση των αναγκών της υγείας των μελών της οικογένειας των δικαιούχων της επικουρικής προστασίας (άρθρο 23 παρ. 2).

#### Ασυνόδευτοι ανήλικοι

**Άρθρο 30.** – 1. Το συντομότερο δυνατόν από τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν την εκπροσώπηση των ασυνόδευτων ανηλίκων με το διορισμό κηδεμόνα ή, όπου χρειάζεται, με την ανάθεση της σχετικής ευθύνης σε οργάνωση επιφορτισμένη με τη μέριμνα και την ευημερία ανηλίκων ή με οποιαδήποτε άλλη ενδεδειγμένη μορφή εκπροσώπησης, συμπεριλαμβανομένης της βασισζόμενης στη νομοθεσία ή σε απόφαση Δικαστηρίου.

2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι ανάγκες του ανηλίκου να καλύπτονται δεόντως κατά την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας οδηγίας από τον διορισμένο κηδεμόνα ή εκπρόσωπο. Οι αρμόδιες αρχές αξιολογούν τακτικά την κατάσταση.

3. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι ασυνόδευτοι ανήλικοι να τοποθετούνται είτε:

- α) μαζί με ενήλικους συγγενείς, ή
- β) σε οικογένεια που θα έχει την επιμέλεια του ανηλίκου, ή
- γ) σε ειδικά κέντρα φιλοξενίας ανηλίκων, ή
- δ) σε άλλου είδους καταλύματα κατάλληλα για ανηλίκους.

Εν προκειμένω, οι απόψεις του τέκνου λαμβάνονται υπόψη, ανάλογα με την ηλικία του και το βαθμό ωριμότητάς του.

4. Τα αδέρφια παραμένουν ενωμένα, στο μέτρο του δυνατού, λαμβανομένου υπόψη του μείζονος συμφέροντος του ενδιαφερομένου ανηλίκου και, ειδικότερα, της ηλικίας και του βαθμού ωριμότητάς του/της. Οι μεταβολές κατοικίας των ασυνόδευτων ανηλίκων περιορίζονται στο ελάχιστο.

5. Τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της προστασίας του μείζονος συμφέροντος του ασυνόδευτου ανηλίκου, καταβάλλουν προσπάθεια για τον ταχύτερο δυνατό εντοπισμό των μελών της οικογένειάς του ανηλίκου. Σε περιπτώσεις ενδεχόμενης απειλής κατά της ζωής ή της ακεραιότητας του ανηλίκου ή των στενών συγγενών του, ιδίως εάν έχουν παραμείνει στη

<sup>46</sup> Βλέπε Ν. 2101/1992 (192, τ. Α')

χώρα καταγωγής, θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα ούτως ώστε η συλλογή, επεξεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών σχετικών με τα πρόσωπα αυτά να γίνεται σε εμπιστευτική βάση.

6. Τα άτομα που ασχολούνται με ασυνόδευτους ανηλίκους έχουν ήδη ή λαμβάνουν κατάλληλη κατάρτιση όσον αφορά τις ανάγκες τους.

**Σχολιασμός του Άρθρου 30:** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει το άρθρο αυτό που αναφέρεται ειδικά στα ελάχιστα κριτήρια της μεταχείρισης των ασυνόδευτων / χωρισμένων από τις οικογένειές τους παιδιών. Αναφορικά με την ορολογία, βλέπε το σχολιασμό του Άρθρου 2 (i). Για την εφαρμογή του άρθρου 30 οι «Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας για την Πολιτική και τη Διαδικασία στα πλαίσια της εξέτασης αιτημάτων ασύλου των Ασυνόδευτων Παιδιών» του 1997 παρέχουν χρήσιμη καθοδήγηση<sup>47</sup>.

#### Πρόσβαση σε κατάλυμα

**Άρθρο 31.** – Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι δικαιούχοι καθεστώς πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας να έχουν πρόσβαση σε κατάλυμα υπό όρους ισοδύναμους με τους ισχύοντες για τους υπηκόους άλλων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο έδαφός τους.

**Σχολιασμός του Άρθρου 31:** Η Ύπατη Αρμοστεία σημειώνει ότι το άρθρο 21 της Σύμβασης του 1951 υποχρεώνει τα κράτη να επιφυλάσσουν στους πρόσφυγες όσο το δυνατόν ευνοϊκότερη μεταχείριση. Ανάλογα με τις ειδικότερες συνθήκες που ισχύουν στη χώρα ασύλου και τις ιδιαιτερότητες της κάθε υπόθεσης η υποχρέωση της ευνοϊκότερης μεταχείρισης μπορεί να εγγυηθεί στους πρόσφυγες ευνοϊκότερες συνθήκες πρόσβασης σε στέγαση. Τα κριτήρια αυτά που περιλαμβάνονται σε διεθνή και περιφερειακά κείμενα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη κατά τη μεταφορά του άρθρου αυτού στην εθνική νομοθεσία<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Οι οδηγίες αυτές διατίθενται από την Αντιπροσωπεία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα. Βλέπε επίσης Save the Children and UNHCR, Separated Children in Europe Programme, “Statement of Good Practice”, third edition, 2004 και Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, January 2004.

<sup>48</sup> Βλέπε το άρθρο 25 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το άρθρο 11 (1) του Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα (Ν. 1532/1985, ΦΕΚ 45, τ. Α'), το άρθρο 14 (2) (θ) της Σύμβασης του ΟΗΕ για την εξάλειψη όλων των μορφών των διακρίσεων κατά των Γυναικών (Ν. 1342/1983, ΦΕΚ 39, τ. Α') και το άρθρο 27 παρ. 3 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Ν.2101/1992, ΦΕΚ 192, τ. Α'). Ιδιαίτερης σημασίας είναι ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης της 18.10.1961 (Ν. 1426/1984, ΦΕΚ 32, τ. Α') και η

Ελεύθερη κυκλοφορία εντός του κράτους μέλους

**Άρθρο 32.** – Τα κράτη μέλη επιτρέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία εντός του εδάφους τους των δικαιούχων καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας, υπό όρους και περιορισμούς ίδιους με τους ισχύοντες για άλλους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο έδαφος τους.

**Σχολιασμός του Άρθρου 32:** *Η Ύπατη Αρμοστεία αντιλαμβάνεται ότι σύμφωνα με το άρθρο 2 της Σύμβασης του 1951 και το άρθρο 2 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το δικαίωμα της επιλογής του τόπου κατοικίας περιλαμβάνεται στο δικαίωμα της ελευθερίας κυκλοφορίας.*

Πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης

**Άρθρο 33.** – 1. Προκειμένου να διευκολυνθεί η ένταξη των προσφύγων στην κοινωνία, τα κράτη μέλη προβλέπουν προγράμματα ένταξης τα οποία θεωρούν κατάλληλα ή δημιουργούν προϋποθέσεις που εξασφαλίζουν την πρόσβαση σε παρόμοια προγράμματα.

2. Όπου αυτό θεωρείται κατάλληλο από τα κράτη μέλη, παρέχεται πρόσβαση σε προγράμματα ένταξης στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας<sup>49</sup>.

**Σχολιασμός του Άρθρου 33:** *Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει τη διάταξη για τα προγράμματα ένταξης και υποστηρίζει τα κράτη μέλη για τον καθορισμό των στόχων και της στρατηγικής τους σε εθνικό επίπεδο. Σημειώνει ότι η ένταξη έχει τρεις αλληλοεξαρτώμενες διαστάσεις (νομική, κοινωνικο-οικονομική και πολιτισμική)<sup>50</sup>. Από νομικής άποψης το κράτος υποδοχής πρέπει να αναγνωρίζει σταδιακά στους πρόσφυγες ευρύτερο φάσμα δικαιωμάτων και ωφελειών, που με την πάροδο του χρόνου περιλαμβάνει το δικαίωμα μόνιμης διαμονής και τη δυνατότητα κτήσης ιθαγένειας. Σύμφωνα με το άρθρο 34 της Σύμβασης του 1951 τα κράτη υποχρεούνται*

---

νομολογία επί του άρθρου 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

<sup>49</sup> Βλέπε, στην παρούσα έκδοση (σελίδα 199) επεξηγηματικό μνημόνιο στο προταθέν άρθρο 31 στην αιτιολογική έκθεση που παρουσιάστηκε από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επί της Πρότασης Οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, COM (2001) 510 τελικό, 12.9.2001 (στη σελίδα 199 της παρούσας έκδοσης).

<sup>50</sup> Βλέπε UNHCR, Local Integration, Global Consultations on International Protection, EC/GC/02/06, 25.4.2002.

να διευκολύνουν, στο μέτρο του δυνατού, την πολιτογράφηση των προσφύγων. Σχετικά, η Ύπατη Αρμοστεία εκφράζει τη λύπη της επειδή η Οδηγία δεν αναφέρεται στις σχετικές υποχρεώσεις των κρατών, και καλεί τα κράτη μέλη να περιλάβουν τη διάταξη του άρθρου 34 της Σύμβασης του 1951 στη εθνική νομοθεσία τους και στα προγράμματα ένταξης. Η Ύπατη Αρμοστεία εκφράζει επίσης την ελπίδα ότι τα κράτη μέλη θα αναγνωρίσουν στους δικαιούχους της προσωρινής προστασίας το δικαίωμα πρόσβασης στα προγράμματα ένταξης.

#### Επαναπατρισμός

**Άρθρο 34.** – Τα κράτη μέλη δύνανται να παρέχουν συνδρομή στους δικαιούχους καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας οι οποίοι επιθυμούν να επαναπατρισθούν.

**Σχολιασμός του Άρθρου 34:** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει την πρόταση σύμφωνα με την οποία παρέχεται συνδρομή για τον εθελοντικό επαναπατρισμό. Ελπίζει ότι αυτή δεν θα περιορισθεί σε οικονομική ή υλική στήριξη, αλλά θα περιλάβει και κατάλληλες υπηρεσίες συμβουλευτικής που επιτρέπουν στους δικαιούχους να αποφασίζουν εμπεριστατωμένα για τον επαναπατρισμό.

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ VIII

#### ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

##### Συνεργασία

**Άρθρο 35.** – Τα κράτη μέλη ορίζουν εθνικά σημεία επαφής και γνωστοποιούν τη διεύθυνσή τους στην Επιτροπή, η οποία με τη σειρά της την γνωστοποιεί στα υπόλοιπα κράτη μέλη.

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν, σε συνεννόηση με την Επιτροπή, κάθε πρόσφορο μέτρο για την ανάπτυξη απευθείας συνεργασίας και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών.

**Σχολιασμός του Άρθρου 35:** Ο μηχανισμός που προβλέπει το άρθρο 35 για τη διευκόλυνση της συνεργασίας και της ανταλλαγής των πληροφοριών μπορεί να αξιοποιηθεί για τη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών με την Ύπατη Αρμοστεία. Αυτός ο ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας είναι σύμφωνος με την εντολή της να επιβλέπει την εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων προστασίας των προσφύγων, κατά τα οριζόμενα στο Καταστατικό της και στα άρθρα 35 και 36 της Σύμβασης του 1951.

## Προσωπικό

**Άρθρο 36.** – Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι αρχές και οι λοιποί οργανισμοί που εφαρμόζουν την παρούσα οδηγία να έχουν ήδη λάβει την απαραίτητη κατάρτιση και δεσμεύονται από την αρχή της εμπιστευτικότητας όπως ορίζεται στο εθνικό δίκαιο, όσον αφορά κάθε πληροφορία την οποία λαμβάνουν στο πλαίσιο της εργασίας τους.

**Σχολιασμός του Άρθρου 36:** Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει τη διάταξη αυτή για την αναγκαιότητα της κατάρτισης των αρχών και των λοιπών οργανισμών και για τη δέσμευσή τους από την αρχή της εμπιστευτικότητας. Σημειώνει ότι πρέπει να προβλεφθούν οι κανόνες της εμπιστευτικότητας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΧ  
ΤΕΛΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

## Εκθέσεις

**Άρθρο 37.** – 1. Έως τις 10 Απριλίου 2008 η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας και προτείνει τυχόν τροποποιήσεις που είναι αναγκαίες. Οι εν λόγω προτάσεις τροποποιήσεων αφορούν κατά προτεραιότητα τα άρθρα 15, 26 και 33. Τα κράτη μέλη διαβιβάζουν στην Επιτροπή όλα τα στοιχεία που είναι χρήσιμα για την κατάρτιση της εν λόγω έκθεσης έως τις 10 Οκτωβρίου 2007 .

2. Μετά την υποβολή της έκθεσης η Επιτροπή υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, τουλάχιστον ανά πενταετία, έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας.

## Μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο

**Άρθρο 38.** – 1. Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία έως τις 10 Οκτωβρίου 2006 . Ενημερώνουν αμέσως σχετικά την Επιτροπή.

Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις εν λόγω διατάξεις, αυτές περιέχουν παραπομπή στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από τέτοια παραπομπή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Ο τρόπος της παραπομπής καθορίζεται από τα κράτη μέλη.

2. Τα κράτη μέλη γνωστοποιούν στην Επιτροπή το κείμενο των διατάξεων εσωτερικού δικαίου που θεσπίζουν στον τομέα που διέπεται από την παρούσα οδηγία.

## Έναρξη ισχύος

**Άρθρο 39.** – Η παρούσα οδηγία αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή της στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης .

## Αποδέκτες

**Άρθρο 40.** – Η παρούσα οδηγία απευθύνεται στα κράτη μέλη σύμφωνα με τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Βρυξέλλες, 29 Απριλίου 2004 .

Για το Συμβούλιο

Ο Πρόεδρος

M. Mc Dowell



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 4.6.2004  
COM(2004) 410 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ  
ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ  
ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΗΣ ΕΙΣΟΔΟΥ ΣΤΗΝ ΕΕ ΑΤΟΜΩΝ  
ΠΟΥ  
ΧΡΗΣΟΥΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΗΣ  
ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΚΑΤΑΓΩΓΗΣ**

**«ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΕ ΒΙΩΣΙΜΕΣ ΛΥΣΕΙΣ»**

**Εισαγωγή**

1. Η παρούσα ανακοίνωση αποτελεί την απάντηση της Επιτροπής στο Συμπέρασμα αριθ. 26 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, που πραγματοποιήθηκε στις 19 και 20 Ιουνίου του 2003, στο οποίο η Επιτροπή καλείται «να διερευνήσει όλες τις παραμέτρους προκειμένου να εξασφαλιστεί πιο εύτακτη και οργανωμένη είσοδος στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, και να εξετάσει τρόπους και μέσα για την ενίσχυση της δυνατότητας προστασίας των περιοχών καταγωγής, με σκοπό να υποβάλει στο Συμβούλιο, πριν από τον Ιούνιο του 2004, γενική έκθεση με προτάσεις περί ληπτέων μέτρων, συμπεριλαμβανομένων των νομικών προεκτάσεων».

2. Στην ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «*Σχετικά με την κοινή πολιτική για το άσυλο και την Ατζέντα για την προστασία*» (δεύτερη έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της ανακοίνωσης COM(2000)755 Τελικό της 22ας Νοεμβρίου 2000), που εξεδόθη τον Μάρτιο του 2003 (στο εξής: «η ανακοίνωση του Μαρτίου του 2003») διατυπωνόταν το ερώτημα κατά πόσον δεν θα ήταν δυνατό να αξιοποιηθούν καλύτερα από τα κράτη μέλη οι σημαντικοί ανθρωπίνι και οικονομικοί πόροι τους οποίους αφιερώνουν στην υποδοχή των αιτούντων άσυλο στο πλαίσιο διαδικασιών οι οποίες συχνά είναι χρονοβόρες και σε πολλές περιπτώσεις καταλήγουν στην έκδοση αρνητικών αποφάσεων, που συνεπάγονται τον επαναπατρισμό των ενδιαφερομένων μετά από μακρά περίοδο αναμονής. Στην εν λόγω ανακοίνωση επισημαινόταν ότι οι εν λόγω παράγοντες συνιστούν πραγματική απειλή για τον θεσμό του ασύλου, καθώς



και, γενικότερα, για την ανθρωπιστική παράδοση της Ευρώπης και ότι, επομένως, απαιτούν μία σαφή απάντηση διαρθρωτικού χαρακτήρα. Η ανακοίνωση κατέληγε στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν τρεις συμπληρωματικοί στόχοι οι οποίοι πρέπει να επιδιωχθούν ενόψει της βελτίωσης της διαχείρισης των θεμάτων ασύλου στη διευρυμένη Ευρώπη: βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων (“frontloading”) στην Ευρωπαϊκή Ένωση· εδραίωση των δυνατοτήτων παροχής προστασίας στις περιοχές καταγωγής και διεκπεραίωση των αιτήσεων παροχής προστασίας όσο το δυνατόν εγγύτερα στις σχετικές ανάγκες· και θέσπιση κανονιστικών ρυθμίσεων για την ασφαλής μετάβαση στην Ευρωπαϊκή Ένωση μερικών εκ των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

3. Στην ανακοίνωση της Επιτροπής της 3<sup>ης</sup> Ιουνίου 2003 με τίτλο «Για την εγκαθίδρυση πιο προσιτών, πιο δίκαιων και καλύτερα οργανωμένων συστημάτων χορήγησης ασύλου» (COM (2003) 315 Τελικό) (στο εξής: «η ανακοίνωση του Ιουνίου του 2003») εξετάζονταν διεξοδικότερα οι σοβαρές, διαρθρωτικού χαρακτήρα, αδυναμίες του υπάρχοντος διεθνούς συστήματος προστασίας και επισημαίνονταν οι αναφαινόμενες σοβαρές ανισορροπίες στην ΕΕ, όπου τα κράτη μέλη δαπανούν σημαντικά ποσά για τη διεκπεραίωση αιτήσεων χορήγησης ασύλου στην ΕΕ, τη στιγμή κατά την οποία η πλειονότητα των αιτούντων δεν πληροί τις προϋποθέσεις λήψης διεθνούς προστασίας, ενώ η πλειονότητα των προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων των πλέον ευάλωτων κατηγοριών, εξακολουθούν να διαβιούν υπό μη ικανοποιητικές οικονομικές συνθήκες σε τρίτες χώρες στην περιοχή καταγωγής τους. Η ανακοίνωση κατέληγε στο συμπέρασμα ότι, για τους προαναφερθέντες λόγους, υπήρχε σαφής ανάγκη να διερευνηθούν νέες μέθοδοι με σκοπό τη συμπλήρωση της σταδιακής προσέγγισης που αποφασίστηκε στο Τάμπερε, με κατάληξη την καθιέρωση του πρώτου σταδίου του «Κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου».

4. Στην ανακοίνωση του Ιουνίου του 2003 αναφερόταν ότι η εν λόγω νέα προσέγγιση πρέπει να υποστηριχθεί από τρεις επιμέρους αλλά συμπληρωματικούς μεταξύ τους στρατηγικούς στόχους: 1) ομαλή και οργανωμένη άφιξη στην ΕΕ, από τη χώρα καταγωγής τους, ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας· 2) κατανομή των βαρών και των ευθυνών σε επίπεδο ΕΕ, καθώς και με τις περιοχές καταγωγής, ούτως ώστε αυτές να μπορούν να παρέχουν ουσιαστική προστασία το ενωρίτερο δυνατό και όσο το δυνατόν εγγύτερα στις ανάγκες των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας· και 3) ανάπτυξη ολοκληρωμένης προσέγγισης για την εφαρμογή αποτελεσματικών και δυνάμενων να επιβληθούν διαδικασιών όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων περί ασύλου και την επιστροφή. Σύμφωνα με την ανακοίνωση του 2003, οι προαναφερθέντες στόχοι θα συμπλήρωναν

το πρώτο στάδιο του «Κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου», το οποίο ζητήθηκε στο Τάμπερε. Σε άμεση συνάφεια με την παρούσα ανακοίνωση, η Επιτροπή εκδίδει επίσης ανακοίνωση σχετικά με το πώς η ΕΕ μπορεί να διασφαλίσει περαιτέρω την ταχύτητα και την αποτελεσματικότητα των συστημάτων χορήγησης ασύλου που ισχύουν σε αυτήν μέσω της μετάβασης σε ενιαία διαδικασία χορήγησης ασύλου.

5. Οι τρεις στόχοι που καθορίζονται στην ανακοίνωση του Ιουνίου του 2003 είναι εξίσου σημαντικοί, συνδέονται μεταξύ τους, αλληλοενισχύονται με στρατηγικό τρόπο και κατατείνουν από κοινού στην αντιμετώπιση των αδυναμιών που έχουν καταγραφεί σε σχέση με τα τρέχοντα συστήματα χορήγησης ασύλου, καθώς επίσης στην αποκατάσταση και ενδυνάμωση της δημόσιας αποδοχής τόσο του συστήματος χορήγησης ασύλου όσο και της προστασίας των προσφύγων γενικότερα. Στην ανακοίνωση του Ιουνίου του 2003 προτεινόταν η σταδιακή εφαρμογή της συγκεκριμένης νέας προσέγγισης, με την εφαρμογή, σε πρώτη φάση, προπαρασκευαστικών μέτρων με σκοπό να διερευνηθεί το τι είναι δυνατό να γίνει και την υποβολή, ακολούθως, πιο συγκεκριμένων προτάσεων σχετικά με την υλοποίηση προγραμμάτων και σχεδίων, περιλαμβανομένης της συμμετοχής σε «ολοκληρωμένα προγράμματα δράσης» τα οποία υλοποιούνται υπό την καθοδήγηση της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών «Ατζέντα για την προστασία» και «Σύμβαση+» της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, οι οποίες αμφοτέρως κατατείνουν στην προσαρμογή και ενίσχυση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

6. Στο ψήφισμά του της 1<sup>ης</sup> Απριλίου 2004 με αντικείμενο τόσο την ανακοίνωση του Μαρτίου του 2003 όσο και εκείνη του Ιουνίου του 2003, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καλούσε την ΕΕ να εξετάσει και να δεσμευθεί αποφασιστικά για την υιοθέτηση νέας προσέγγισης για τη διεθνή προστασία, η οποία να βασίζεται, αφενός, στην καλύτερη διαχείριση της πρόσβασης για τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας στο έδαφος των κρατών μελών και, αφετέρου, στη συγκροτημένη καθιέρωση κατάλληλων απαντήσεων για την κάλυψη των αναγκών προστασίας των προσφύγων στις περιοχές καταγωγής τους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε επίσης την άποψη ότι, λαμβανομένων υπόψη των αδυναμιών των υφιστάμενων συστημάτων χορήγησης ασύλου, έχει καθοριστική σημασία να διερευνηθούν νέες μέθοδοι και να αναπτυχθεί μία νέα προσέγγιση προς συμπλήρωσή τους· τούτο ενδείκνυται να γίνει στο πλαίσιο ενός ουσιαστικού επιμερισμού των σχετικών βαρών και ευθυνών, προκειμένου να διασφαλισθεί η καλύτερη διαχείριση της ροής των αιτούντων άσυλο και να προκύψουν συστήματα ασύλου τα οποία να είναι καλύτερα οργανωμένα, πιο προσιτά και πιο δίκαια. Για τον σκοπό αυτό, το Ευρωπαϊκό

Κοινοβούλιο υποστήριξε ότι η τυχόν νέα συμπληρωματική προσέγγιση πρέπει να στηρίζεται στην οργανωμένη άφιξη στην ΕΕ των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας από τις περιοχές καταγωγής τους, διαμέσου ενός κοινοτικής εμβέλειας μηχανισμού μετεγκατάστασης για τη μεταφορά των προσφύγων από την εκάστοτε αρχική χώρα υποδοχής στην ΕΕ· για τον σκοπό αυτό ενδείκνυται να γίνει η επεξεργασία ενός νομοθετικού μέσου, καθώς επίσης να συμπεριληφθεί ειδικό χρηματοδοτικό κεφάλαιο στο νέο «Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων».

7. Η πρόσφατη μείωση του αριθμού των αιτήσεων χορήγησης ασύλου στην Ευρώπη δεν αμβλύνει τη σπουδαιότητα της επιδίωξης των δύο στόχων που καθορίστηκαν στη Θεσσαλονίκη. Η μείωση του αριθμού των αιτούντων άσυλο στην ΕΕ δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη τη συνολική ελάττωση του αριθμού των προσφύγων και των ατόμων που επιζητούν διεθνή προστασία παγκοσμίως, ενώ είναι σαφές πως εξακολουθούν να υπάρχουν πολυάριθμες περιοχές και χώρες στον κόσμο όπου οι παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου και ο επακόλουθος εκτοπισμός ανθρώπων προκαλούν παρατεταμένα προβλήματα προσφύγων. Σημειωτέον ότι, ακόμη και σήμερα, το 85% περίπου των ατόμων που πλήττονται φιλοξενούνται σε χώρες οι οποίες στερούνται επαρκών μέσων και γειτονεύουν με τις περιοχές καταγωγής. Πέραν αυτού, οι στατιστικές σχετικά με το άσυλο εξακολουθούν να αποδεικνύουν ότι η πλειονότητα των αιτήσεων στην ΕΕ δεν πληροί τις προϋποθέσεις παροχής διεθνούς προστασίας. Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία που έχουν υποβληθεί από τα κράτη μέλη σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, το 2000 υπήρξαν 78.633 θετικές αποφάσεις επί συνόλου 360.541 αιτήσεων (21%)· το 2001 οι αντίστοιχοι αριθμοί ήταν 73.746 και 345.332 (21%)· το 2002 ήταν 52.128 και 308.787 (17%)· τέλος, το 2003, για οκτώ χώρες, υπήρξαν 25.880 θετικές αποφάσεις επί συνόλου 192.225 αιτήσεων (12%). Οι παραπάνω αριθμοί περιλαμβάνουν τόσο το καθεστώς του πρόσφυγα όσο και το καθεστώς επικουρικής προστασίας. Επομένως, εξακολουθεί να είναι επιτακτική η ανάγκη μεταρρύθμισης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, ούτως ώστε αυτό να γίνει πιο προσιτό, καλύτερα οργανωμένο και, πρωτίστως, περισσότερο δίκαιο. Η παρούσα ανακοίνωση πρέπει ακριβώς να γίνει αντιληπτή υπό το πρίσμα των προαναφερθέντων. Ειδικότερα, η περισσότερο εύτακτη και οργανωμένη είσοδος και η αναβάθμιση των δυνατοτήτων προστασίας δεν αποτελούν αυτοσκοπό· αντιθέτως, συνιστούν όρους που πρέπει να πληρούνται για να είναι δυνατή η εύρυθμη λειτουργία του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

8. Στην παρούσα ανακοίνωση διατυπώνονται συστάσεις με σκοπό να καταστεί λειτουργικότερη η εκτέλεση της εντολής που ανατέθηκε στη Θεσσαλονίκη. Πλην όμως, ένα τόσο φιλόδοξο εγχείρημα έχει κατ' ανά-

γκη ευρύτερη εμβέλεια από τα ζητήματα που σχετίζονται αποκλειστικά και μόνο με την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου. Ο ρόλος τρίτων χωρών στην περιοχή καταγωγής έχει προφανώς και εν προκειμένω καίρια σημασία: η συνεργασία και υποστήριξή τους αποτελούν αναγκαία προϋπόθεση για την επιτυχία οποιασδήποτε πολιτικής για τη διευθέτηση των σχετικών μετακινήσεων. Καίτοι η επιστροφή των προσφύγων είναι σαφώς η πλέον επιθυμητή μακροχρόνια λύση για το σύνολο των ενδιαφερομένων, ενώ το ευρύτερο έργο της ΕΕ πρέπει να αποσκοπεί στην ανάληψη δράσης για την αντιμετώπιση των πρωτογενών αιτίων και τη διευκόλυνση της εν λόγω έκβασης, πρέπει επίσης να αξιοποιηθούν πλήρως οι εναλλακτικές δυνατότητες της τοπικής ενσωμάτωσης στη χώρα καταγωγής στην περιοχή και της επανεγκατάστασης σε χώρα της ΕΕ. Συνεπώς, στην παρούσα ανακοίνωση διατυπώνονται συστάσεις για το πώς μπορούν να αναβαθμισθούν οι δυνατότητες προστασίας με στόχο τη μεγιστοποίηση των ευκαιριών και για τις τρεις εναλλακτικές δυνατότητες. Ακόμη, προτείνεται ένας μηχανισμός επανεγκατάστασης που να καλύπτει το σύνολο της ΕΕ και να αποσκοπεί στη μεθόδευση ειδικά της τρίτης πιθανής μακροπρόθεσμης λύσης. Ένας τέτοιος μηχανισμός επανεγκατάστασης θα συνέβαλλε επίσης στην ενίσχυση της προστασίας στις οικείες περιοχές, υπό την έννοια ότι η πιο ακριβοδίκαιη κατανομή του αριθμού των προσφύγων θα μπορούσε να επαυξήσει τις δυνατότητες προστασίας τις οποίες διαθέτει μια τρίτη χώρα στην περιοχή καταγωγής, διότι η εν λόγω χώρα θα έχει στη διάθεσή της περισσότερα μέσα για την προστασία των ατόμων που βρίσκονται στην επικράτειά της και τα οποία δεν χρήζουν επανεγκατάστασης. Κατ' αυτήν την έννοια, η επανεγκατάσταση θα αποτελούσε πολύτιμο στοιχείο των οιονδήποτε ρυθμίσεων συνεργασίας με τρίτη χώρα. Όπως ο Ύπατος Αρμοστής δήλωσε σε συνεδρίαση του Φόρουμ της 12<sup>ης</sup> Μαρτίου 2004: *«Η αποφασιστική προσπάθεια για την επανεγκατάσταση αξιόλογου αριθμού προσφύγων από κράτη τα οποία φιλοξενούν μεγάλους αριθμούς προσφύγων για παρατεταμένα χρονικά διαστήματα ενδέχεται να οδηγήσει σε μεγαλύτερη ικανότητα και προθυμία για τη συνέχιση της προστασίας και για την εξεύρεση άλλων μακροπρόθεσμων λύσεων για τους πρόσφυγες εκείνους που παραμένουν.»*

9. Ο Ύπατος Αρμοστής διατύπωσε ακόμη το αίτημα για νέες συμφωνίες, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας «Σύμβαση+», με σκοπό τη συμπλήρωση της σύμβασης για τους πρόσφυγες και τη συμβολή στην προστασία των προσφύγων και την επίτευξη μακροπρόθεσμων λύσεων στις περιοχές καταγωγής. Στόχος είναι η χρήση συμφωνιών και δεσμεύσεων από τα κράτη στο πλαίσιο πολυμερών συμφωνιών οι οποίες αποβλέπουν στη διευθέτηση συγκεκριμένου όγκου υποθέσεων, ακόμη και διαμέσου ολοκληρωμένων προγραμμάτων δράσης. Κατά την αντίληψη

της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, οι εν λόγω νέες ρυθμίσεις, υπό τη μορφή πολυμερών «ειδικών ρυθμίσεων», θα μπορούσαν να αποτελούνται από ολοκληρωμένα προγράμματα δράσης, με στόχο τη διασφάλιση αποτελεσματικότερων και περισσότερο προβλέψιμων απαντήσεων σε καταστάσεις που προκαλούν μεγάλης κλίμακας πρόβλημα προσφύγων, περιλαμβανομένης της επιπρόσθετης αναπτυξιακής βοήθειας με στόχο την επίτευξη πιο ακριβοδίκαιης κατανομής των βαρών και την προώθηση της αυτονομίας των προσφύγων και των ατόμων που επιστρέφουν σε χώρες οι οποίες φιλοξενούν μεγάλους αριθμούς προσφύγων· πολυμερείς δεσμεύσεις για την επανεγκατάσταση προσφύγων και βάσει συμφωνίας καθορισμός των ρόλων και των ευθυνών των χωρών καταγωγής, διέλευσης και προορισμού σε καταστάσεις μη κανονικών δευτερογενών μετακινήσεων.

10. Οι συζητήσεις στο πλαίσιο της «Ομάδας εργασίας σχετικά με την επανεγκατάσταση», η οποία υπάγεται στην Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, έχουν επικεντρωθεί στη στρατηγική χρήση της επανεγκατάστασης. Η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες έχει επεξεργασθεί σφαιρική στρατηγική επανεγκατάστασης, βασισμένη στους συνδέσμους μεταξύ της πρωτοβουλίας «Σύμβαση+» και της στρατηγικής χρήσης της επανεγκατάστασης. Στο πλαίσιο του σχετικού με την επανεγκατάσταση σκέλους της «Σύμβασης+», έχει καταρτισθεί ένα «Πολυμερές πλαίσιο συμφωνιών περί επανεγκατάστασης», το οποίο προορίζεται να ενσωματωθεί σε ολοκληρωμένες «ειδικές συμφωνίες» για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων (και συχνά παρατεταμένων) καταστάσεων προσφύγων.

11. Η παρούσα ανακοίνωση υποδιαιρείται σε τέσσερα κεφάλαια. Στο κεφάλαιο I εξετάζεται ο πρώτος στόχος του Συμπεράσματος αριθ. 26 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, δηλαδή η ανάγκη «να διερευνηθούν όλες οι παράμετροι προκειμένου να εξασφαλίζεται πιο εύτακτη και οργανωμένη είσοδος στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας». Το κεφάλαιο II αναφέρεται στον δεύτερο στόχο του Συμπεράσματος αριθ. 26, δηλαδή στην ανάγκη «να εξετασθούν τρόποι και μέσα για την ενίσχυση της δυνατότητας προστασίας των περιοχών καταγωγής». Στο κεφάλαιο III διερευνώνται τρόποι για να καταστεί λειτουργική η σαφής επιταγή που διατυπώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης για μια ολοκληρωμένη, σφαιρική, ισορροπημένη, ευέλικτη και προσαρμόσιμη στα εκάστοτε δεδομένα προσέγγιση για τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης, στο πλαίσιο της οποίας να διαδραματίζουν καίριο ρόλο τόσο οι μηχανισμοί που διασφαλίζουν την πιο εύτακτη είσοδο στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας όσο και η αναβάθμιση των δυνατοτήτων προστασίας των περιοχών καταγωγής. Τέλος, στο κεφάλαιο

IV παρατίθενται τα συμπεράσματα της παρούσας ανακοίνωσης και σκιαγραφούνται οι καλύτερες ενέργειες που είναι δυνατό να αναληφθούν από δω κι εμπρός.

### Κεφάλαιο I

**Ο πρώτος στόχος του Συμπεράσματος αριθ. 26: «να διερευνηθούν όλες οι παράμετροι προκειμένου να εξασφαλίζεται πιο εύτακτη και οργανωμένη είσοδος στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας»**

#### Πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ

12. Το ερώτημα που διατυπώνεται συχνά σχετικά με το πώς θα ελέγχεται αποτελεσματικότερα το ποιος εισέρχεται στην ΕΕ και υπό ποιες συνθήκες αποτελεί πρωταρχικό χαρακτηριστικό της πολιτικής μας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Το Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης έθεσε την πρόκληση της εξεύρεσης τρόπου για τη διασφάλιση της πιο εύτακτης και οργανωμένης εισόδου, στο πλαίσιο της μετάβασης προς ένα πιο προσιτό, πιο δίκαιο και καλύτερα οργανωμένο σύστημα ασύλου. Οι δυνατότητες διεκπεραίωσης αιτήσεων χορήγησης ασύλου εκτός της ΕΕ έχουν απασχολήσει επί μακρόν τα κράτη μέλη ως ένα μέσο τόσο για την ταχύτερη παροχή διεθνούς προστασίας στα άτομα που τη χρειάζονται περισσότερο όσο και για τη διασφάλιση της περισσότερο εύτακτης και οργανωμένης εισόδου στην ΕΕ. Η Επιτροπή, στην ανακοίνωση που εξέδωσε το Νοέμβριο του 2000 με τίτλο «Για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας χορήγησης ασύλου και ομοιόμορφου καθεστώτος σε όλη την Ένωση για τα άτομα στα οποία χορηγείται άσυλο», υποστήριξε ότι η διεκπεραίωση αιτήσεων παροχής προστασίας στην περιοχή καταγωγής και η διευκόλυνση της άφιξης προσφύγων στο έδαφος των κρατών μελών μέσω ενός καθεστώτος επανεγκατάστασης θα μπορούσαν να αποτελέσουν μεθόδους για την προσφορά της δυνατότητας ταχείας λήψης προστασίας χωρίς οι πρόσφυγες να βρίσκονται στο έλεος παράνομων κυκλωμάτων παράνομης μετανάστευσης ή λαθραίας εισόδου ή να πρέπει να περιμένουν επί χρόνια για την αναγνώριση της ιδιότητάς τους. Στην εν λόγω ανακοίνωση υπογραμμιζόταν ακόμη ότι η συγκεκριμένη δυνατότητα πρέπει να λειτουργεί συμπληρωματικά και να μη θίγει την προσήκουσα διεκπεραίωση ατομικών αιτήσεων χορήγησης ασύλου που υποβάλλονται έπειτα από αυθόρμητες αφίξεις στην ΕΕ.

13. Με σκοπό την περαιτέρω διερεύνηση του προεκτεθέντος σκεπτικού, η Επιτροπή ανέθεσε την εκπόνηση δύο μελετών σχετικά με τις εναλλακτικές δυνατότητες που ισχύουν για τη διεκπεραίωση αιτήσεων χορήγησης ασύλου εκτός της ΕΕ. Πρόκειται για τη «Μελέτη σχετικά με τη σκοπιμότητα διεκπεραίωσης των αιτήσεων χορήγησης ασύλου εκτός της ΕΕ

στο πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος ασύλου και με στόχο μια κοινή διαδικασία ασύλου» (δημοσιεύτηκε τον Μάρτιο του 2003) και τη «Μελέτη σκοπιμότητας για την εφαρμογή προγραμμάτων επανεγκατάστασης στα κράτη μέλη της ΕΕ ή σε κοινοτικό επίπεδο, στο πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος ασύλου και με την προοπτική μιας κοινής διαδικασίας ασύλου» (δημοσιεύτηκε τον Μάιο του 2004).

14. Η πρώτη από τις προαναφερθείσες δύο μελέτες επικεντρωνόταν στις δυνατότητες που παρέχονται στα κράτη μέλη από τις «διαδικασίες προστατευόμενης εισόδου» (στο εξής: «ΔΠΕ»). Η εν λόγω έννοια θεωρείται ότι επιτρέπει σε έναν αλλοδαπό να προσεγγίσει το δυνητικό κράτος υποδοχής εκτός της επικράτειάς του με αίτηση για την παροχή ασύλου ή διεθνούς προστασίας άλλης μορφής και στη συνέχεια να λάβει άδεια εισόδου, εφόσον η απάντηση στην αίτησή του είναι θετική, ανεξαρτήτως του αν η απάντηση είναι προκαταρκτική ή οριστική. Η δεύτερη μελέτη επικεντρωνόταν στην πρακτική της επανεγκατάστασης προσφύγων βάσει της οποίας πρόσφυγες μεταφέρονται από μια πρώτη χώρα υποδοχής σε δεύτερη χώρα, στην οποία τους παρέχονται εγγυήσεις προστασίας, συμπεριλαμβανομένης της διαμονής, καθώς και προοπτικές για την κοινωνική τους ένταξη και αυτονομία. Η σπουδαιότητα των πρακτικών επανεγκατάστασης όσον αφορά τον επιμερισμό της ευθύνης για τη διαχείριση του προβλήματος των προσφύγων με τρίτες χώρες, περιλαμβανομένων των χωρών πρώτου ασύλου, υπογραμμίζονταν επίσης τόσο στην ανακοίνωση της Επιτροπής του Μαρτίου του 2003 όσο και στην ανακοίνωσή της του Ιουνίου του 2003.

15. Τον Οκτώβριο του 2003 η ιταλική Προεδρία της ΕΕ οργάνωσε σεμινάριο στη Ρώμη σχετικά με την υλοποίηση του πρώτου στόχου που καθορίζεται στο Συμπέρασμα αριθ. 26 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, δηλαδή για το πώς θα επιτευχθεί η πιο εύτακτη και οργανωμένη είσοδος στην ΕΕ. Κατά το σεμινάριο εξετάστηκαν τόσο η επανεγκατάσταση όσο και οι ΔΠΕ ως μέθοδοι για τη διασφάλιση της πιο εύτακτης και οργανωμένης εισόδου στην ΕΕ. Κατά το σεμινάριο, η Επιτροπή εξέθεσε τις απόψεις της για τη χρησιμότητα της οργανωμένης εισόδου στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Η Επιτροπή τόνισε ότι, εάν ήταν δυνατή η παροχή της δυνατότητας προστασίας το ενωρίτερο δυνατό και όσο το δυνατόν εγγύτερα στις ανάγκες των οικείων ατόμων, κατά τρόπον ώστε να διευκολύνεται η ασφαλής και νόμιμη πρόσβασή τους στην παροχή προστασίας στην ΕΕ, δεν θα ήταν πλέον αναγκασμένοι αυτοί οι οποίοι χρήζουν προστασίας να πληρώνουν στους διακινητές χιλιάδες ευρώ για ένα επικίνδυνο και παράνομο ταξίδι με προορισμό την ΕΕ. Εκτός αυτού, δεν θα ήταν υποχρεωμένοι να αντιμετωπίσουν μακρά περίοδο αβεβαιότητας όσο χρόνο διαρκεί η εξέταση της αίτησής τους. Με

τον τρόπο αυτό θα στελνόταν επιπλέον ένα σαφές μήνυμα σε ορισμένες χώρες στις περιοχές καταγωγής ότι οι χώρες της ΕΕ είναι διατεθειμένες να αναλάβουν ένα μερίδιο της ευθύνης για τους εκτοπισθέντες στο εσωτερικό των εν λόγω περιοχών.

16. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι η οργανωμένη άφιξη ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας θα αποτελούσε επίσης αποτελεσματική μέθοδο για την **καταπολέμηση των αισθημάτων ρατσισμού και ξενοφοβίας**, καθώς είναι πιθανό να αυξηθεί με τον τρόπο αυτό η υποστήριξη των πολιτών για τα άτομα που εγκρίνονται κατόπιν ελέγχων εκτός της ΕΕ και εισέρχονται ακολούθως στην ΕΕ με σκοπό την επανεγκατάστασή τους. Κάτι τέτοιο διαφέρει σημαντικά από την τρέχουσα κατάσταση, όπου για την πλειονότητα των ατόμων που υποβάλλουν αίτηση χορήγησης ασύλου διαπιστώνεται ότι δεν υφίσταται δικαίωμα λήψης καμιάς μορφής διεθνούς προστασίας. Η έλλειψη σαφήνειας από την άποψη του πώς οι πολίτες αντιλαμβάνονται τη συγκεκριμένη κατηγορία ατόμων απειλεί την αξιοπιστία του θεσμού του ασύλου. Το παράδειγμα της ανθρωπιστικού χαρακτήρα απομάκρυνσης πληθυσμών από το Κοσσυφοπέδιο μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να καταστούν σαφείς οι σχετικές επιπτώσεις. Καίτοι οι ανάγκες προστασίας ήταν διαφορετικές και τα δεδομένα ήταν διαφορετικά, η αντίληψη που υπάρχει για τα εν λόγω εκτοπισθέντα άτομα στις διάφορες χώρες της ΕΕ και μεταξύ των πολιτών τους έρχεται σε έντονη αντίθεση με την αβέβαιη και, συχνά, εχθρική υποδοχή που επιφυλάσσεται σε πολλά άτομα τα οποία καταφθάνουν σήμερα στην ΕΕ ως αιτούντες άσυλο υπό μη κανονικές και δύσκολες συνθήκες. Οι λόγοι στους οποίους οφείλεται αυτή η διαφορά είναι σαφείς: η κοινή γνώμη είχε τότε τη βεβαιότητα ότι τα άτομα που απομακρύνονταν χρειαζόνταν αναμφίβολα προστασία, ενώ σήμερα δεν υφίσταται τέτοια βεβαιότητα.

17. Στο σεμινάριο η Επιτροπή τόνισε ότι, εν γένει, η νόμιμη, εύτακτη και οργανωμένη είσοδος στην ΕΕ θα παρείχε στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να προετοιμάζονται για την άφιξη ατόμων για τα οποία έχει κριθεί ότι χρήζουν διεθνούς προστασίας. Η έγκαιρη αυτή ενημέρωση θα μπορούσε να προσπορίσει διάφορα οφέλη από την άποψη του **σχεδιασμού**: σε σχέση με τη στέγαση και τις αναπόφευκτες οικονομικές επιπτώσεις. Η επεξεργασία της συγκρότησης προγραμμάτων ένταξης που να είναι ειδικά προσαρμοσμένα στις εκάστοτε ανάγκες και να αφορούν συγκεκριμένες κατηγορίες προσφύγων θα ήταν επίσης πολύ πιο εύκολη εάν μια χώρα γνώριζε εκ των προτέρων τα άτομα που φθάνουν στην επικράτειά της με σκοπό να παραμείνουν. Και από τη σκοπιά της ασφάλειας, θα ήταν προτιμότερη η επανεγκατάσταση και η παραχώρηση της δυνατότητας αυτοπρόσωπης εισόδου στο έδαφος της ΕΕ σε άτομα των οποίων η ταυτότητα και το ιστορικό έχουν διερευνηθεί εκ των προτέρων.



18. Κράτη μέλη που μετείχαν στο σεμινάριο διατύπωσαν την ιδέα για την καθιέρωση προγράμματος επανεγκατάστασης που να καλύπτει το σύνολο της ΕΕ, το οποίο, αν χρησιμοποιηθεί με στρατηγικό τρόπο ως στοιχείο ολοκληρωμένης προσέγγισης, θα μπορούσε δυνητικά να αποτελέσει ένα χρησιμότερο εργαλείο της σχετικής πολιτικής, το οποίο θα επιτρέπει: i) την εφαρμογή ολοκληρωμένων λύσεων για προβλήματα που σχετίζονται με πρόσφυγες, ιδίως δε για αυτά με μεγάλη χρονική διάρκεια· ii) τη δημιουργία και αναβάθμιση των δυνατοτήτων προστασίας των περιοχών καταγωγής· και iii) την παροχή εναλλακτικής δυνατότητας σε σχέση με τις μη κανονικές δευτερογενείς μετακινήσεις ατόμων που αδυνατούν να εξεύρουν ουσιαστική προστασία στη χώρα πρώτου ασύλου, καθώς επίσης σε σχέση με τις εγκληματικές δραστηριότητες που συνδέονται με τις μετακινήσεις αυτές.

19. Εξάλλου, το σεμινάριο οδήγησε στο συμπέρασμα ότι η επανεγκατάσταση αποτελεί εντελώς απαραίτητο και ουσιώδες στοιχείο του συστήματος διεθνούς προστασίας, του οποίου η χρήση έχει σώσει πολλές ζωές, ότι παρέχει άμεση πρόσβαση σε προστασία, ακόμη και σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, για τα άτομα εκείνα τα οποία χρήζουν διεθνούς προστασίας εκτός των περιοχών καταγωγής τους, καθώς και ότι επιτρέπει την άμεση προσφυγή σε βιώσιμες λύσεις. Η επανεγκατάσταση επιτρέπει επίσης τον εντοπισμό των πλέον ευάλωτων περιπτώσεων και των περιπτώσεων με τις μεγαλύτερες ανάγκες, συμβάλλει σε πιο εύτακτες και οργανωμένες αφίξεις και παρέχει στα κράτη τη δυνατότητα να διενεργούν ελέγχους ασφάλειας και υγείας προ της άφιξης. Επιπλέον, η επανεγκατάσταση επιτρέπει τον καλύτερο σχεδιασμό και διαχείριση πόρων και διευκολύνει την ταχεία κοινωνική ένταξη των προσφύγων. Από το σεμινάριο προέκυψε το σημαντικό συμπέρασμα ότι η επανεγκατάσταση έχει θετικές συνέπειες για την ακεραιότητα και την αξιοπιστία του θεσμού του ασύλου.

20. Σε ό,τι αφορά τις ΔΠΕ, κατά το σεμινάριο επισημάνθηκε σειρά πλεονεκτημάτων, όπως είναι η παροχή ταχείας και ουσιαστικής προστασίας, ιδίως στα άτομα που ενδεχομένως έχουν άμεσες και κατεπείγουσες ανάγκες προστασίας, καθώς και η δυνητική επενέργεια των σχετικών διαδικασιών από την άποψη της εξοικονόμησης χρημάτων και χρόνου σε σύγκριση με τις διαδικασίες παροχής ασύλου εντός της επικρατείας. Τα μειονεκτήματα που επισημάνθηκαν αφορούν, ιδίως, το επίπεδο πόρων που είναι απαραίτητο για την ταχεία διεκπεραίωση των αιτήσεων, καθώς επίσης τη δυσκολία απευθείας επικοινωνίας με τα πρόσωπα που λαμβάνουν αποφάσεις στον τομέα του ασύλου και την πρόσβαση (ή έλλειψη πρόσβασης) σε νομική συνδρομή (ευεργέτημα πενίας). Ακόμη τονίστηκε

ότι οποιοδήποτε πιθανό μέσο υλοποίησης πρέπει να χαρακτηρίζεται από διακριτικότητα και ευελιξία.

21. Η Προεδρία κάλεσε την Επιτροπή «να λάβει υπόψη τα συμπεράσματα του σεμιναρίου κατά την κατάρτιση της σφαιρικής της έκθεσης σχετικά με τη διασφάλιση της πιο εύτακτης και οργανωμένης εισόδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, σύμφωνα με την επιταγή του σημείου 26 των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης». Τούτο κατεγράφη από το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Νοεμβρίου του 2003.

### **Προτεινόμενα μέτρα πολιτικής**

22. Από την άποψη των τριών μακροπρόθεσμων λύσεων για τους πρόσφυγες που έχουν διατυπωθεί από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες στο έγγραφο «Ατζέντα για την προστασία», οι οποίες διατυπώθηκαν εκ νέου από την εκτελεστική επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες στο Συμπέρασμα 20(i) του 2003, η επανεγκατάσταση καταλαμβάνει υποδεέστερη θέση τόσο σε σύγκριση με τον οικειοθελή επαναπατρισμό, που αποτελεί σαφώς τη λύση την οποία προκρίνουν οι περισσότερες χώρες υποδοχής, όσο και σε σύγκριση με την ένταξη στην τοπική κοινωνία (πρόκειται για τις άλλες δύο μακροπρόθεσμες λύσεις)· τούτο οφείλεται εν μέρει στις συνέπειες για τους συνολικούς αριθμούς που είναι δυνατό να έχουν τα προγράμματα επανεγκατάστασης στη μικρή κλίμακα που τα χαρακτηρίζει. Παρόλα αυτά, πρόκειται εξ ορισμού για εύτακτη και οργανωμένη είσοδο στην ΕΕ και θα μπορούσε να παίξει περιορισμένο έστω αλλά σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής ασύλου της ΕΕ. Για τους προεκτεθέντες λόγους, η Επιτροπή θεωρεί ότι υφίστανται βάσιμοι λόγοι για την υιοθέτηση στον υπό εξέταση τομέα προσέγγισης που να καλύπτει το σύνολο της ΕΕ, καθώς και για τη **συγκρότηση κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης**. Στις παραγράφους που ακολουθούν παρουσιάζονται με συντομία τα διάφορα βασικά στοιχεία του τυχόν **κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης**.

### **Ιστορικό**

23. Μία στοχοθετημένη και σφαιρική προσέγγιση η οποία να αφορά συγκεκριμένο όγκο υποθέσεων, περιορισμένο αλλά ανταποκρινόμενο από ποσοτική άποψη στις ειδικές καταστάσεις στις οποίες κρίνεται αναγκαία η επανεγκατάσταση, θα μπορούσε να έχει αξιόλογες συνέπειες και αυτός είναι ο λόγος για τον οποίον η Επιτροπή προτείνει την ενδεχόμενη καθιέρωση προγράμματος επανεγκατάστασης κοινοτικής εμβέλειας. Η σύμπραξη της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρό-

σφυγες στην επιλογή και παραπομπή του όγκου υποθέσεων του οποίου επιδιώκεται η διεκπεραίωση θα είχε ασφαλώς καθοριστική σημασία. Ένα τέτοιο πρόγραμμα θα αποτελούσε συγχρόνως απαραίτητο στοιχείο μιας σφαιρικής προσέγγισης έναντι τρίτων χωρών στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης και θα συνεπάγετο τη σε σύντομο χρονικό διάστημα υλοποίηση της εντολής της Θεσσαλονίκης, δεδομένου ότι θα οδηγούσε, εξ ορισμού, στην εύτακτη και οργανωμένη είσοδο στην ΕΕ. Εξάλλου, σε συνδυασμό με άλλα στοιχεία μιας σφαιρικότερης προσέγγισης, θα ενίσχυε περαιτέρω την υπεροχή των δυνατοτήτων της ΕΕ όσον αφορά την καταπολέμηση της διακίνησης ανθρώπων.

### **Νομικό πλαίσιο**

24. Υπάρχουν αρκετές εναλλακτικές δυνατότητες ως προς τη μορφή που θα μπορούσε να προσλάβει η ενδεχόμενη νομική πράξη σχετικά με την επανεγκατάσταση. Ένα γενικό διαδικαστικό πλαίσιο σχετικά με την επανεγκατάσταση θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για προγράμματα τα οποία να είναι προσαρμοσμένα στα εκάστοτε ατομικά δεδομένα και στην κάθε ειδική περίπτωση, με στόχο τη διευθέτηση συγκεκριμένου φόρτου υποθέσεων στο πλαίσιο της ευρύτερης στάσης που η Κοινότητα τηρεί έναντι μιας συγκεκριμένης περιοχής ή τρίτης χώρας. Κάτι τέτοιο θα επέτρεπε υψηλότερο βαθμό ευελιξίας σε σύγκριση με την κατάρτιση ετήσιου προγράμματος το οποίο προβλέπει προκαθορισμένο αριθμό θέσεων προς κατανομή.

### **Εφαρμογή**

25. Τα βασικά θεμέλια του προγράμματος επανεγκατάστασης της ΕΕ θα υπογράμμιζαν με σαφήνεια ότι η επανεγκατάσταση λειτουργεί συμπληρωματικά και δεν θίγει τις υποχρεώσεις των κρατών μελών όσον αφορά την εξέταση των αιτήσεων χορήγησης ασύλου επί τη βάση δίκαιων διαδικασιών και την παροχή προστασίας στην επικράτειά τους σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Οι έννοιες-κλειδιά ενός τέτοιου προγράμματος θα είναι «ευελιξία» και «προσαρμογή στα δεδομένα της κάθε περίπτωσης». Τούτο σημαίνει ότι το τυχόν καθεστώς επανεγκατάστασης της ΕΕ θα μπορεί να προσαρμόζεται στα διαφορετικά χαρακτηριστικά των συνολικών αναγκών των προσφύγων, ακόμη και σε παρατεταμένες καταστάσεις που υπαγορεύουν την παροχή προστασίας σε πρόσφυγες σε διάφορες περιοχές, ενώ συγχρόνως θα μπορεί να προσαρμόζεται στην ικανότητα των κρατών μελών να επανεγκαθιστούν άτομα που αντιπροσωπεύουν συγκεκριμένο όγκο υποθέσεων εντός δεδομένου αριθμού ετών. Ένα τέτοιο πρόγραμμα θα προσφέρεται από την ΕΕ μόνο οσάκις ενδείκνυται και σε συνεργασία με την οικεία τρίτη χώρα, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών

δεδομένων του προς επίλυση παρατεταμένου προβλήματος προσφύγων ή/και της κατάστασης που απειλεί να οδηγήσει στη δημιουργία προσφύγων, **εφόσον έχει καταστεί σαφές ότι πρέπει να εξευρεθούν μακροχρόνιες λύσεις και ανεξαρτήτως του αν στις λύσεις αυτές συμπεριλαμβάνεται η επανεγκατάσταση ενός μέρους ή του συνόλου συγκεκριμένης πληθυσμιακής ομάδας.** Φυσικά, η προστιθέμενη αξία ενός τέτοιου προγράμματος, τόσο από την άποψη των οικονομιών κλίμακας όσο και σε σχέση με το πολιτικό του βάρος στο πλαίσιο των ολοκληρωμένων ρυθμίσεων συνεργασίας με χώρες της εκάστοτε περιοχής, θα αυξάνεται ταυτόχρονα με τον αριθμό των προσφερόμενων θέσεων επανεγκατάστασης.

### **Πεδίο εφαρμογής**

26. Καίτοι όλα τα κράτη μέλη θα μετέχουν στο τυχόν πρόγραμμα επανεγκατάστασης κοινοτικής εμβέλειας, η συμμετοχή αυτή, από την ίδια της τη φύση, θα χαρακτηρίζεται από ευελιξία. Τα κράτη μέλη εκείνα τα οποία σήμερα εφαρμόζουν προγράμματα επανεγκατάστασης θα ενθαρρύνονταν είτε να αποδεχθούν την κράτηση προκαθορισμένου αριθμού θέσεων, οι οποίες θα χρησιμοποιούνταν, βάσει στρατηγικής, για τις ανάγκες του κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης, **είτε να εξακολουθήσουν να εφαρμόζουν τα προγράμματα αυτά, με ταυτόχρονη πλήρη συμμετοχή στο κοινοτικό πρόγραμμα, συμβάλλοντας με τον πλούτο της πείρας τους στη συλλογική δράση των κρατών μελών.** Το πρόγραμμα θα εφαρμοζόταν αποκλειστικά και μόνο, εφόσον κριθεί απαραίτητο, στο πλαίσιο πολυσχιδούς απάντησης σε συγκεκριμένο πρόβλημα προσφύγων. Οι χώρες εκείνες οι οποίες επί του παρόντος δεν εφαρμόζουν προγράμματα επανεγκατάστασης θα ενθαρρύνονταν να συμμετέχουν σε βάση *ad hoc* ή ακόμη και με βάση την αρχή ότι θα συμμετέχουν μόνο με την παροχή χρηματοδότησης (με τον τρόπο αυτό θα ενθαρρύνονται ενδεχομένως άλλα κράτη μέλη να δοκιμάσουν τις δυνατότητές τους στον τομέα της επανεγκατάστασης). Επειδή η επανεγκατάσταση θα αποτελεί απλώς ένα στοιχείο της ευρύτερης κοινοτικής απάντησης σε συγκεκριμένο προς επίλυση μεγάλης διάρκειας πρόβλημα προσφύγων, ο ρόλος που η επανεγκατάσταση θα διαδραματίζει και η προστιθέμενη αξία που θα αντιπροσωπεύει στο πλαίσιο της εν λόγω απάντησης θα αποτελούν σαφές κίνητρο για τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών.

### **Σκοποί**

27. Ο συνολικός λόγος ο οποίος υπαγορεύει την επανεγκατάσταση στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας απορρέει από την ανθρωπιστική παράδοση της ΕΕ και των κρατών μελών της όσον αφορά την παροχή ασφάλειας και καταφυγίου σε όσους προσπαθούν να ξεφύγουν

από διώξεις. Κύριοι **σκοποί** εν προκειμένω είναι: η παροχή διεθνούς προστασίας και η προσφορά μακροπρόθεσμης λύσης στην ΕΕ στα άτομα που τη χρειάζονται πραγματικά: η διευκόλυνση της οργανωμένης άφιξής τους στην ΕΕ· και η εκδήλωση αλληλεγγύης και ανάληψη ενός μέρους του βάρους που αντιμετωπίζουν χώρες στις περιοχές καταγωγής οι οποίες είναι αντιμετώπιες με παρατεταμένα προβλήματα προσφύγων. Ο συνολικός αντίκτυπος ενός κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης για το διεθνές καθεστώς προστασίας στο σύνολό του θα ήταν, βεβαίως, περιορισμένος, λόγω του μικρού μεγέθους των σχετικών αριθμών, αλλά, σε περίπτωση που το πρόγραμμα αυτό χρησιμοποιηθεί με στρατηγικό τρόπο, θα μπορούσε να επιτρέψει βιώσιμες λύσεις, οι οποίες διαφορετικά θα ήταν ανέφικτες σε μία παρατεταμένη κατάσταση προσφύγων, ενώ συγχρόνως θα προσέθετε αξία και βαρύτητα στα τυχόν μέτρα που θα λαμβάνονταν εκ παραλλήλου για την αντιμετώπιση της κατάστασης αυτής.

### Στόχοι

28. Είναι πιθανό, στο πλαίσιο της μελλοντικής πρότασης για την καθιέρωση κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης, η Επιτροπή να προτείνει τον καθορισμό **στόχων** αντί ποσοστάσεων ή ανώτατων ορίων. Οι στόχοι παρέχουν τις μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας, διότι είναι πιο ευέλικτοι. Στο μελλοντικό πλαίσιο που θα διέπει το τυχόν κοινοτικό πρόγραμμα επανεγκατάστασης, ενδέχεται να τεθεί για ολόκληρη την ΕΕ συνολικός ετήσιος στόχος για τα μεγέθη της επανεγκατάστασης. Ωστόσο, ο στόχος αυτός σε πρώτη φάση δεν θα είναι δεσμευτικός, ενώ θα εναπόκειται στα επιμέρους κράτη μέλη να θέσουν δικούς τους στόχους για το θέμα της επανεγκατάστασης. Με την *οδηγία του Συμβουλίου για τις ελάχιστες απαιτήσεις παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής συρροής εκτοπισθέντων και για τα μέτρα που επιδιώκουν τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή αυτών των ατόμων και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής* καθιερώθηκε η έννοια του «διπλού εθελοντισμού». Παρομοίως, θα μπορούσε να εξετασθεί ως λύση η παροχή οικονομικής βοήθειας ή η πραγματική επανεγκατάσταση των οικείων ατόμων από τα κράτη μέλη. Σε περίπτωση που τα οικεία άτομα είναι πρόθυμα να μεταβούν σε ένα κράτος μέλος και όχι σε άλλο κράτος μέλος και το πρώτο κράτος μέλος είναι διατεθειμένο να τα δεχθεί, ενδεχομένως με αντάλλαγμα οικονομική βοήθεια, κάτι τέτοιο θα μπορούσε, βεβαίως, να συμβάλει στην επίτευξη στόχου που έχει τεθεί για το σύνολο της ΕΕ. Ακόμη, ο καθορισμός στόχων θα μπορούσε να γίνεται με γνώμονα το στρατηγικό σκεπτικό μιας ευρύτερης σφαιρικής προσέγγισης. Οι στόχοι θα εστιάζονται σε συγκεκριμένο όγκο υποθέσεων και θα

είναι δομημένοι κατά τρόπον ώστε να αντιμετωπίζεται ένα συγκεκριμένο πρόβλημα στο πλαίσιο παρατεταμένης κατάστασης με πρόσφυγες.

### **Προϋποθέσεις**

29. Η επανεγκατάσταση πρέπει να έχει ως πρωταρχικό στόχο τα άτομα που δικαιούνται διεθνή προστασία με βάση τις προϋποθέσεις που έχουν καθορισθεί και κωδικοποιηθεί στην *οδηγία του Συμβουλίου για τις ελάχιστες απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους* (στο εξής: «η οδηγία περί εκπλήρωσης των προϋποθέσεων»). Η επιλογή των υποψήφιων για επανεγκατάσταση θα μπορούσε να γίνεται με βάση σειρά προϋποθέσεων και να συμπεριλαμβάνει την επανεγκατάσταση ομάδων για τις οποίες έχει κριθεί ότι χρήζουν διεθνούς προστασίας και που θεωρούνται από τα κράτη μέλη ως επιλέξιμες για επανεγκατάσταση κατ' εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης. Ακόμη θα μπορούσε να εξετασθεί η πιθανότητα να αναλαμβάνει η ΕΕ μέχρι ενός σημείου ειδική ευθύνη για ευάλωτες ομάδες προσφύγων ή για τους πρόσφυγες σε σχέση με τους οποίους υφίστανται δυσκολίες ενσωμάτωσης στην οικεία τρίτη χώρα (π.χ. θύματα βασανιστηρίων ή σεξουαλικής βίας, υπερασπιστές των δικαιωμάτων του ανθρώπου, μέλη συγκεκριμένων εθνοτικών, θρησκευτικών ή άλλου είδους ομάδων που υφίστανται διακριτική μεταχείριση στη χώρα υποδοχής) αλλά για τους οποίους ενδέχεται να υπάρχουν, συγκριτικά, μεγαλύτερες ευκαιρίες για ενσωμάτωση και προστασία σε ένα κράτος μέλος της ΕΕ. Οι συνεντεύξεις από μέρους των υπηρεσιών μετανάστευσης των κρατών μελών της ΕΕ κατά τη διάρκεια επισκέψεων στην περιοχή καταγωγής θα αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της σχετικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων, αν και κάτι τέτοιο ενδέχεται να μην είναι εφικτό σε ορισμένες καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης. Οι επισκέψεις αυτές θα είναι επίσης χρήσιμες υπό την έννοια ότι θα επιτρέπουν σε όσους λαμβάνουν τις αποφάσεις να κατανοούν τις συνθήκες που επικρατούν στην περιοχή. Η χρησιμότητα αυτή αφορά τη λήψη αποφάσεων τόσο για το θέμα της επανεγκατάστασης όσο και για το θέμα του ασύλου.

### **Νομικές επιπτώσεις**

30. Δύο είναι τα ζητήματα που πρέπει να εξετάζονται προκειμένου να αποφασισθεί εάν ένα άτομο είναι κατάλληλο για επανεγκατάσταση βάσει του τυχόν κοινοτικού προγράμματος. Το πρώτο είναι το κατά πόσον το άτομο αυτό δικαιούται διεθνή προστασία. Το δεύτερο είναι το κατά πόσον ανήκει στην ομάδα-στόχο η οποία έχει κριθεί κατάλληλη προς επιλογή. Ο τρόπος διατύπωσης των κριτηρίων επιλογής θα αποτελέσει

αντικείμενο διαπραγματεύσεως στο πλαίσιο της τυχόν μελλοντικής πρότασης, αλλά η εφαρμογή των κριτηρίων ενδέχεται να έχει νομικές επιπτώσεις. Επισταμένη προσοχή θα πρέπει επίσης να δοθεί στο ερώτημα πώς είναι δυνατό να αντιμετωπισθεί με δικαιοσύνη η δυσарέσκεια των ατόμων που δεν επελέγησαν για επανεγκατάσταση, καθώς και στο σκεπτικό βάσει του οποίου προτείνεται μακροπρόθεσμη λύση σε συγκεκριμένη ομάδα ανθρώπων αλλά όχι σε άλλη, ενώ αμφοτέρως ομάδες αντιμετωπίζουν παρόμοιες καταστάσεις. Ενδείκνυται επίσης να ληφθεί υπόψη ότι η επιλογή θα εστιάζεται σε συγκεκριμένη ομάδα-στόχο ή όγκο υποθέσεων. Τα σχετικά κριτήρια επιλογής είναι δυνατό να καθορίζονται ως συλλογικά κριτήρια επιλογής που θα ισχύουν για την ΕΕ ή ως ξεχωριστά κριτήρια επιλογής για κάθε κράτος μέλος, και τούτο στο πλαίσιο ενός ευρέος, εύελικτου κοινοτικού προγράμματος. Εξάλλου, η διεξαγωγή σε τρίτη χώρα διαδικασιών για τον έλεγχο της εκπλήρωσης προϋποθέσεων συνεπάγεται νομικές επιπτώσεις, ιδίως εάν οι εν λόγω διαδικασίες διεξάγονται κατ' εφαρμογή κοινοτικής πράξης.

#### **Επιχειρησιακές επιπτώσεις**

31. Τα προγράμματα προσανατολισμού τα οποία εφαρμόζονται στη χώρα υποδοχής προ της αναχώρησης είναι σκόπιμο να αποτελούν στοιχείο του τυχόν κοινοτικού καθεστώτος και θα συνέβαλλαν στη δημιουργία ρεαλιστικών προσδοκιών και στην προετοιμασία των προσφύγων για το μέλλον που τους περιμένει. Ακόμη, θα υπάρχει πρόβλεψη για τη διενέργεια ελέγχων ασφαλείας προ της αναχώρησης, οι οποίοι θα μπορούσαν επίσης να διευκολύνουν τον αποκλεισμό από προγράμματα επανεγκατάστασης ατόμων που δεν δικαιούνται διεθνή προστασία λόγω του ότι εμπίπτουν στις περί αποκλεισμού διατάξεις της οδηγίας περί εκπλήρωσης των προϋποθέσεων. Η μεταφορά των ατόμων που επιλέγονται για επανεγκατάσταση στην ΕΕ είναι δυνατό να οργανώνεται από την ΙΟΜ<sup>1</sup>, που διαθέτει μακράν πείρα στον συγκεκριμένο τομέα.

32. Σε πρώτο στάδιο, το πρόγραμμα επανεγκατάστασης της ΕΕ θα μπορούσε να στηρίζεται στην ίδια διαδρομή που χρησιμοποιείται σήμερα από ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες επανεγκατάστασης, στο πλαίσιο της οποίας η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες διαδραματίζει πρωταρχικό ρόλο για την κατάρτιση και την παραπομπή των φακέλων σε χώρα επανεγκατάστασης προς επιλογή. Σε ορισμένες περιπτώσεις θα επιτρέπονται ακόμη οι απευθείας αιτήσεις, και στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να ανατίθεται κάποιος ρόλος σε μη κυβερνητικές

---

<sup>1</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: πρόκειται για την International Organization for Migration (Διεθνής Οργάνωση για τη Μετανάστευση).

οργανώσεις. Παραδείγματος χάρη, στο πλαίσιο του «Προγράμματος εισδοχής προσφύγων» των ΗΠΑ, συμβεβλημένες ΜΚΟ οι οποίες αναπτύσσουν δραστηριότητα στα σημεία κρίσεων ή η ΙΟΜ ενεργούν ως φορείς διεκπεραίωσης και συμπληρώνουν φακέλους επιτόπου ενόψει της συνέντευξης των ενδιαφερομένων με την Υπηρεσία Μετανάστευσης. Οι φορείς αυτοί στην πραγματικότητα δεν παραπέμπουν υποθέσεις, αλλά περισσότερο διευκολύνουν το έργο της διεκπεραίωσης.

33. Είναι επίσης αναγκαίο να διερευνηθεί η δυνατότητα παροχής **τεχνικής συνδρομής** σε επίπεδο ΕΕ προς τα συμμετέχοντα κράτη μέλη. Η συνδρομή αυτή θα μπορούσε να περιλαμβάνει την κατάρτιση, παραπομπή και επιλογή περιπτώσεων επανεγκατάστασης και την ανάθεση δεδομένης υπόθεσης σε συγκεκριμένο κράτος μέλος βάσει συμφωνημένου πλαισίου συνεργασίας. Ένα σύστημα σχεδιασμού και συντονισμού θα μπορούσε, μεταξύ άλλων καθηκόντων, να οδηγεί στον καθορισμό των στόχων πολιτικής και των μεθόδων εργασίας του ενδεχόμενου καθεστώτος εντός των παραμέτρων που έχουν συμφωνηθεί και σε συνάρτηση με τις βέλτιστες πρακτικές διεθνώς. Το εν λόγω σύστημα θα μπορούσε να χρησιμεύει για την επιτήρηση της εφαρμογής του καθεστώτος και για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων του σύμφωνα με καθορισμένους δείκτες, καθώς επίσης για την ανάλυση και τον προσδιορισμό των καταστάσεων για τις οποίες η επανεγκατάσταση των προσφύγων θα μπορούσε να αποτελεί ενδεδειγμένη μέθοδο. Στο πλαίσιο των προετοιμασιών για την καθιέρωση κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης, η Επιτροπή θα διερευνήσει τη σκοπιμότητα τεχνικής συνδρομής αυτού του τύπου, καθώς και τα μέσα που απαιτούνται για την παροχή της.

### **Οικονομικές επιπτώσεις**

34. Σε ό,τι αφορά τη χρηματοδότηση ενός τέτοιου κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης, η ρητή πρόβλεψη ότι οι επανεγκατεστημένοι πρόσφυγες συμπεριλαμβάνονται στους δικαιούχους του δεύτερου σταδίου του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες, βάσει της πρότασης της Επιτροπής που έχει υποβληθεί στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θα ενισχύσει την έννοια της συλλογικής δράσης και της συνεργασίας στην οποία στηρίζεται κάθε παρόμοιο πρόγραμμα. Στην παρούσα πρόταση προκρίνονται οι ίδιες ομάδες-στόχοι που έχουν αποφασισθεί και για το πρώτο στάδιο, με την προσθήκη των ατόμων που γίνονται δεκτά στο έδαφος της ΕΕ για λόγους διεθνούς προστασίας κατ' εφαρμογή προγραμμάτων επανεγκατάστασης. Μολονότι προηγουμένως η συγκεκριμένη κατηγορία δεν αποκλειόταν τυπικώς από το πεδίο εφαρμογής του Ταμείου, δεν υπήρχε καμία αναφορά σε αυτήν, γεγονός που προκαλούσε σύγχυση. Το συγκεκριμένο θέμα αποτελεί πλέον ευρωπαϊκό μέλημα, το



οποίο μνημονεύεται σε ανακοινώσεις της Επιτροπής και σε πρόσφατα Συμπεράσματα της Προεδρίας, ενώ παράλληλα αποτελεί αντικείμενο επιχειρησιακών προγραμμάτων σε αρκετά κράτη μέλη. Στόχος είναι η καθιέρωση δημοσιονομικού μηχανισμού σε επίπεδο ΕΕ με σκοπό τη στήριξη των κρατών μελών τα οποία διαθέτουν ή θα διαθέτουν μελλοντικός πρόγραμμα επανεγκατάστασης, ιδίως με τη διασφάλιση εύλογης χρηματοδοτικής υποστήριξης για την επανεγκατάσταση προσφύγων κατά το πρώτο έτος της παραμονής τους στο εκάστοτε κράτος μέλος της ΕΕ. Πέραν αυτού, το σχετικό με τις κοινοτικές δράσεις σκέλος του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες (ΕΤΠ), το οποίο έχει συγκροτηθεί με σκοπό τη χρηματοδότηση καινοτόμων δράσεων ή δράσεων συνολικού κοινοτικού ενδιαφέροντος από την άποψη της πολιτικής ασύλου, θα μπορούσε να χρησιμεύσει για την υποστήριξη των σχετικών βέλτιστων πρακτικών, περισσότερων σχεδίων διασυνοριακού χαρακτήρα, της διεξαγωγής διαλόγου και της ενημέρωσης για τα αποτελέσματα σχεδίων στον τομέα της επανεγκατάστασης, καθώς επίσης, σε πρώτο στάδιο, για τη χρηματοδότηση των εξόδων που συνεπάγεται η εκκίνηση κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης. Πιο μακροπρόθεσμα, σε συνάρτηση με τη δεύτερη πολυετή φάση προγραμματισμού του ΕΤΠ ΙΙ (2008-2010), θα μπορούσε να δημιουργηθεί ειδικό σκέλος για την επανεγκατάσταση, στην εφαρμογή του οποίου θα καλείτο να συμπράξει με τον προσήκοντα τρόπο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

#### **Διαδικασίες Προστατευόμενης Εισόδου (ΔΠΕ)**

35. Η Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες θεωρεί ότι οι εν λόγω διαδικασίες, πέραν του προφανούς οφέλους που προσπορίζουν από την άποψη της προστασίας, είναι επίσης ικανές να προσδώσουν ένα στοιχείο τάξης και προβλεψιμότητας στις δευτερογενείς μετακινήσεις των προσφύγων και να αμβλύνουν την ανάγκη προσφυγής σε παράνομες μεθόδους ταξιδιού, όπως είναι η λαθραία εισαγωγή και η διακίνηση ανθρώπων. Το σεμινάριο το οποίο πραγματοποιήθηκε στη Ρώμη και οι νομοθετικές πρακτικές των κρατών μελών στον συγκεκριμένο τομέα καθιστούν εντούτοις σαφές ότι οι διαδικασίες προστατευόμενης εισόδου δεν προσφέρουν τις ίδιες κοινές προοπτικές με την επανεγκατάσταση και ότι τα κράτη μέλη δεν της χορηγούν την ίδια αξιοπιστία. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή δεν προτίθεται να προτείνει τη θέσπιση, στο επίπεδο της ΕΕ, προστατευόμενης διαδικασίας εισόδου ως αυτόνομου μέτρου. Εντούτοις υπό ορισμένες συνθήκες η προστατευόμενη είσοδος στην ΕΕ προσώπων που έχουν άμεση και επιτακτική ανάγκη θα μπορούσε παρά ταύτα να διευκολυνθεί από την άποψη της διαδικασίας. Μια τέτοια διαδικασία θα αποτελούσε «μέτρο έκτακτης ανάγκης», εγ-

γραφόμενο στο πλαίσιο ενός ευρύτερου συστήματος που είναι αυτό της επανεγκατάστασης, το οποίο όμως θα αφήνεται απόλυτα στη διακριτική ευχέρεια κάθε κράτους μέλους, εφόσον το δικαιολογούν οι τοπικές περιστάσεις. Αυτές οι διαδικασίες θα έχουν εμφανώς παρόμοιες νομικές επιπτώσεις με εκείνες που περιγράφονται στο πλαίσιο του προγράμματος επανεγκατάστασης στο επίπεδο της ΕΕ, με τη σημαντική διαφορά ότι η διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος πρόσφυγα θα διεξάγεται στην ΕΕ (μετά από αναλυτική εξέταση).

## Κεφάλαιο II

**Δεύτερος στόχος του σημείου 26 των συμπερασμάτων: «να εξεταστούν τρόποι και μέσα για την ενίσχυση της δυνατότητας προστασίας εκ μέρους των περιοχών καταγωγής»**

### Πλαίσιο δράσης στο επίπεδο της ΕΕ

36. Η ανακοίνωση της Επιτροπής του Δεκεμβρίου 2002 με τον τίτλο «Ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες» (η ανακοίνωση του Δεκεμβρίου 2002) παρουσίασε εν συντομία τις διάφορες κοινοτικές δράσεις που διεξάγονται προς όφελος των προσφύγων, ιδιαίτερα τις προσπάθειες που καταβάλλονται από την Κοινότητα για να βοηθήσει, με ανθρωπιστική βοήθεια, τους πρόσφυγες να υπερβούν την κατάσταση ανάγκης την οποία αντιμετωπίζουν. Μεταξύ αυτών των δράσεων συμπεριλαμβάνονται εξίσου η συνεργασία στην ανάπτυξη και η οικονομική, χρηματοπιστωτική και τεχνική συνεργασία με τις τρίτες χώρες. Η Επιτροπή εξηγούσε σε αυτή την ανακοίνωση ότι το θέμα των προσφύγων βαραίνει ιδιαίτερα τις αναπτυσσόμενες χώρες δεδομένου ότι αυτές διαθέτουν γενικά περιορισμένες οικονομικές και θεσμικές ικανότητες. Οι ειδικές δράσεις που αναλήφθηκαν από την Κοινότητα στόχευαν στη χορήγηση των απαραίτητων πιστώσεων για να προσφερθεί βοήθεια, συνδρομή και προστασία στους προσφυγικούς πληθυσμούς και αυτό καθόλο το απαραίτητο χρονικό διάστημα. Τα χρηματοδοτούμενα για την υποστήριξη των αναγκών των προσφύγων σχέδια βοηθούσαν επίσης έμμεσα τις χώρες υποδοχής στη χορήγηση καλύτερης προστασίας, δεδομένου ότι οι δικές τους υποδομές και θεσμικές ικανότητες ήταν γενικά ανεπαρκείς για να ανταπεξέλθουν σε αυτά τα προβλήματα. Ορισμένα κοινοτικά μέσα επιδιώκουν να υποστηρίξουν τους πρόσφυγες και τις χώρες υποδοχής, όπως η ενίσχυση εκριζωθέντων πληθυσμών στις χώρες της Ασίας και της Λατινικής Αμερικής, η χορηγούμενη μέσω του ECHO ανθρωπιστική ενίσχυση και χρηματοοικονομική βοήθεια. Στην ανακοίνωση τονίστηκε εντούτοις ιδιαίτερα το γεγονός ότι η ανθρωπιστική βοήθεια δεν ήταν ούτε επαρκής ούτε κατάλληλη

για να ανταποκριθεί σε όλες τις ανάγκες που δημιουργούνται στις περιπτώσεις παρατεταμένης διαμονής προσφύγων και δεν θα μπορούσε από μόνη της και σε όλες τις περιπτώσεις να εξασφαλίσει βιώσιμες και πάγιες λύσεις στα προβλήματα των προσφύγων. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο έγινε αναφορά στη σημασία των πρωτοβουλιών που συσχετίζουν την έκτακτη βοήθεια με την ανασυγκρότηση και την ανάπτυξη καθώς και των κοινοτικών δράσεων όπως οι EDF, MEDA και CARDS.

37. Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων της 19<sup>ης</sup> Μαΐου 2003 έλαβε γνώση της ανακοίνωσης του Δεκεμβρίου 2002 και κάλεσε την Επιτροπή να φροντίσει, μεταξύ άλλων, έτσι ώστε η συνδεδεμένη με τη μετανάστευση συνδρομή να στηριχθεί, όσον αφορά τις τρίτες χώρες, στη βελτίωση της εθνικής νομοθεσίας και της διαχείρισης σε εθνικό επίπεδο της νόμιμης μετανάστευσης και του ασύλου, τηρουμένων των διεθνών υποχρεώσεων. Θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι οικονομικές και θεσμικές ικανότητες πολλών αναπτυσσόμενων χωρών και η επίπτωση των προσφύγων σε αυτές τις διαρθρώσεις. Το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να εξετάσει τα μέσα ενίσχυσης της ικανότητάς τους υποδοχής, να εκθέσει λεπτομερέστερα τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνεται τη χρήση της συνεργασίας στην ανάπτυξη για την εξεύρεση βιώσιμων λύσεων στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι πρόσφυγες και να επεξεργαστεί συγκεκριμένες προτάσεις για τον τρόπο με τον οποίο μεγαλύτερο μέρος της βοήθειας θα μπορούσε να κατευθυνθεί προς την ενίσχυση προσφύγων στην περιοχή. Το Συμβούλιο προσέθεσε ότι η ενσωμάτωση των ζητημάτων μετανάστευσης στην εξωτερική δράση της Κοινότητας πρέπει να σέβεται τη συνολική συνοχή των εξωτερικών πολιτικών και δράσεων της ΕΕ και να αποτελεί εγγενές μέρος συνολικής προσέγγισης, η οποία θα διαφοροποιείται κατά τρόπον ώστε να λαμβάνεται υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση κάθε χώρας και κάθε περιοχής.

38. Στην ανακοίνωσή της του Μαρτίου 2003, η Επιτροπή έθεσε την ανάπτυξη μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου στο πλαίσιο των εξελίξεων που παρατηρούνται στη διεθνή σκηνή και τάχθηκε υπέρ του ενισχυμένου συντονισμού μεταξύ της εσωτερικής διαδικασίας και του εξωτερικού σκέλους της διαχείρισης των προσφύγων. Η ανακοίνωση του Μαρτίου 2003 τόνιζε τη σημασία της κατανομής των ευθυνών με τις τρίτες χώρες, και κυρίως τις χώρες πρώτου ασύλου, για τη διαχείριση των προσφύγων και την ανάγκη αποτελεσματικότερης συνεργασίας για να ενισχυθούν οι ικανότητες προστασίας των χωρών που υποδέχονται πρόσφυγες. Στην ανακοίνωση του Ιουνίου του 2003, η Επιτροπή επέμενε κυρίως στο γεγονός ότι κάθε νέα προσέγγιση όσον αφορά το άσυλο θα έπρεπε να επικεντρωθεί περισσότερο στα μέτρα που μπορούν να ληφθούν εκτός της ΕΕ, στο πλαίσιο πραγματικής κατανομής των βαρών και των

ευθωνών. Ο γενικός στόχος αυτής της νέας προσέγγισης θα πρέπει να είναι η καλύτερη διαχείριση των ροών αιτούντων άσυλο στην ευρωπαϊκή εδαφική διάστασή τους και στις περιοχές καταγωγής, κατά τρόπον ώστε να εγκαθιδρυθούν πιο προσιτά, δίκαια και οργανωμένα συστήματα ασύλου. Παράλληλα έχουν ήδη χρηματοδοτηθεί πολλά προγράμματα με σκοπό τη θέσπιση καθεστώτων ασύλου στις τρίτες χώρες και την κατοχύρωση της καλής λειτουργίας τους, σύμφωνα με τους κανόνες της Έγχατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, ιδιαίτερα στα Βαλκάνια και στις περιοχές της Ανατολικής Ευρώπης.

39. Η ανακοίνωση του 2003 πρότεινε τη σταδιακή εφαρμογή αυτής της νέας προσέγγισης, και συγκεκριμένα σε μία πρώτη φάση την έναρξη προπαρασκευαστικών ενεργειών για να διερευνηθούν οι δυνατότητες δράσεων, και στη συνέχεια διατύπωση πιο συγκεκριμένων προτάσεων προγραμμάτων και σχεδίων που πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή. Το κονδύλι του προϋπολογισμού Β7-667 (οικονομικό έτος 2003), για τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες στον τομέα της μετανάστευσης επέτρεπε πράγματι τη χρηματοδότηση μέτρων ενίσχυσης των ικανοτήτων προστασίας των περιοχών καταγωγής. Επελέγησαν πολλά σχέδια, τα οποία θα διεξαχθούν υπό την αιγίδα της Έγχατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και τα οποία επικεντρώνονται σε ανάλυση των ελλείψεων που παρατηρούνται όσον αφορά την προστασία, στην ενίσχυση της διεθνούς προστασίας και της αυτάρκειας των προσφύγων, στην υλοποίηση προπαρασκευαστικών ενεργειών με σκοπό ένα συνολικό σχέδιο δράσης υπέρ ορισμένων ομάδων προσφύγων, σε σχεδιασμό προστασίας με βάση τις ανάγκες σαν ένα πρώτο μέτρο προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των ικανοτήτων αποτελεσματικής προστασίας σε επιλεγμένες χώρες, και στην ενίσχυση των θεσμικών ικανοτήτων όσον αφορά το άσυλο σε ορισμένες περιοχές καταγωγής. Τα συμπεράσματα αυτών των σχεδίων θα αποδειχθούν πολύτιμα, τόσο από πολιτική όσο και από επιχειρησιακή άποψη, για την ανάπτυξη πολιτικής σχετικά με την ενίσχυση των ικανοτήτων προστασίας των περιοχών καταγωγής και για την ανάπτυξη συγκεκριμένων στρατηγικών αποτελεσματικής προστασίας.

#### **Συνολικό πλαίσιο δράσης**

40. Σύμφωνα με την Έγχατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, υπάρχει συλλογική υποχρέωση, η οποία βαρύνει την ευρύτερη κοινότητα των κρατών, με τη μεσολάβηση της Έγχατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, να χορηγηθούν στα κράτη που υποδέχονται ή μπορούν να υποδεχθούν αιτούντες άσυλο τα απαραίτητα μέσα για να μπορούν να προσφέρουν τους πρόσφυγες μέσα διαβίωσης σύμφωνα προς τους διεθνείς κανόνες. Όσον αφορά τη διεθνή

κατανομή των βαρών, οι περιοχές οι οποίες, σε σχέση με τον εθνικό τους πλούτο, υποδέχονται τον μικρότερο αριθμό προσφύγων θα πρέπει να βοηθούν εκείνες με το μεγαλύτερο αριθμό προσφύγων. Η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες δεν παύει να τονίζει ότι ύστατος στόχος της ενίσχυσης των ικανοτήτων των χωρών υποδοχής όσον αφορά την προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο είναι η ενίσχυση της ικανότητας των κρατών να εκπληρώνουν τις διεθνείς νομικές υποχρεώσεις τους έναντι αυτών των ατόμων, η δημιουργία δικτύων προστασίας στο εσωτερικό της κοινωνίας των πολιτών, η ενίσχυση του κράτους δικαίου και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε αυτά τα κράτη. Η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες δηλώνει ότι, εάν αναπτυχθούν και ενισχυθούν επαρκώς οι ικανότητες προστασίας, θα είναι καλύτερη η προστασία και η υποστήριξη των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων.

41. Οι κανόνες προστασίας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο καλύπτουν όλα τα στάδια της κατάστασης των προσφύγων, από την αρχική υποδοχή και τον προσδιορισμό του καθεστώτος πρόσφυγα και τη συνολική προστασία μέχρι την εξεύρεση οριστικής λύσης για την κατάστασή τους (ανεξάρτητα με το αν πρόκειται για εκούσιο επαναπατρισμό, για τοπική ένταξη στη χώρα υποδοχής ή για επανεγκατάσταση σε τρίτη χώρα). Εντούτοις η αποτελεσματικότητα αυτών των κανόνων εξαρτάται από την εξεύρεση συγκεκριμένης έκφρασης. Είναι αυτονόητο ότι η ΕΕ θα πρέπει να θεσπίσει μετρήσιμους και ρεαλιστικούς δείκτες για να αξιολογήσει τις εργασίες που διεξάγονται στις τρίτες χώρες όσον αφορά την προστασία. Κατά την αξιολόγηση της προστασίας, πρέπει να αναγνωρίζεται το γεγονός ότι οι βελτιώσεις στον συγκεκριμένο τομέα δεν ακολουθούν τον ίδιο ρυθμό σε όλες τις χώρες. Ορισμένες χώρες χρειάζονται πράγματι ενδεχομένως πολλές δεκαετίες για να καλύψουν τις απαιτούμενες προδιαγραφές από άποψη θεσμών και υποδομών. Η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, στο **εγχειρίδιο της για την ενίσχυση των ικανοτήτων προστασίας στις χώρες υποδοχής**, προσδιορίζει πολλά στοιχεία που είναι απαραίτητα τόσο για την ανάπτυξη όσο και για την αξιολόγηση αυτών των ικανοτήτων.

42. Τα μέτρα που προορίζονται να ενισχύσουν τις ικανότητες προστασίας χρειάζονται συντονισμένα και συστηματική προσέγγιση για να ενισχυθούν οι ικανότητες προστασίας όσον αφορά την εξέταση των αιτήσεων ασύλου καθώς και την υποδοχή και ένταξη των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στις τρίτες χώρες των περιοχών καταγωγής, δεδομένου ότι στόχος είναι να υποστηριχθούν αυτές οι χώρες κατά τρόπον ώστε να καταστούν σταθεροί πάροχοι αποτελεσματικής προστασίας. Με άλλα λόγια, η τρίτη χώρα στην περιοχή καταγωγής πρέπει να μπορεί να προ-

σφέρει σε ένα πρόσφυγα τη δυνατότητα τοπικής ένταξης εάν οι δύο άλλες βιώσιμες κλασικές λύσεις, οι οποίες έχουν προσδιοριστεί από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (δηλαδή η επανεγκατάσταση ή η επιστροφή στη χώρα καταγωγής) είναι ανέφικτες ή αναμένεται η εξεύρεση βιώσιμης λύσης. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, είναι απαραίτητο να καταβληθεί προσπάθεια να σχεδιαστεί ένα σύστημα αναφοράς όσον αφορά την αποτελεσματική προστασία προς το οποίο θα πρέπει να τείνουν οι χώρες υποδοχής, με τη βοήθεια και την εταιρική σχέση της ΕΕ.

43. Προς το σκοπό αυτό, η ΕΕ θα πρέπει καταρχάς να αναλύσει τα μέτρα που χρησιμοποιεί η ίδια για να κατοχυρώσει την προστασία εκείνων που την χρειάζονται και τα οποία σε μεγάλο βαθμό περιλαμβάνονται στο άρθρο 63 της συνθήκης ΕΚ. Αυτά τα μέτρα επικεντρώνονται στην προστασία έναντι των διώξεων και της επαναπροώθησης (ελάχιστες προδιαγραφές για την απόκτηση του καθεστώτος πρόσφυγα), στην πρόσβαση σε νόμιμη διαδικασία (ελάχιστες προδιαγραφές όσον αφορά τις διαδικασίες) και στη δυνατότητα διάθεσης επαρκών μέσων διαβίωσης (ελάχιστες προδιαγραφές που διέπουν τις προϋποθέσεις υποδοχής). Αυτά θα πρέπει να είναι τα συστατικά στοιχεία αποτελεσματικής προστασίας. Παρά το γεγονός ότι είναι αυτονόητο ότι οι διεθνείς υποχρεώσεις πρέπει να τηρούνται απαραίτητως, είναι εξίσου σαφές ότι τα επίπεδα ζωής διαφέρουν από τη μία χώρα στην άλλη.

44. Τα συστατικά στοιχεία της προστασίας τα οποία ορίζονται κατωτέρω θα μπορούσαν να εξυπηρετούν δύο σκοπούς. Θα μπορούσαν από τη μία να θεωρούνται ως κατάλληλοι δείκτες για να αξιολογούνται οι ικανότητες προστασίας μιας χώρας υποδοχής και να καθορίζεται το κατά πόσον έχει αναπτυχθεί ένα βιώσιμο σύστημα προστασίας και, από την άλλη, να χρησιμεύουν ως προσανατολισμοί για να καθοριστεί ένα σύστημα αναφοράς για την ενίσχυση των ικανοτήτων, κυρίως των θεσμικών, που να μπορεί να καταλήξει σε στοχοθετημένη τεχνική συνδρομή παρόμοια με εκείνη που προβλέπεται για χρηματοδότηση δυνάμει του προγράμματος AENEAS.

**α. Προσχώρηση στα νομικά μέσα για την προστασία των προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων των περιφερειακών μέσων, καθώς και στις άλλες συνθήκες για τα ανθρώπινα δικαιώματα και το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο, τήρηση αυτών των νομικών μέσων και άρση των επιφυλάξεων**

Η προσχώρηση στα διεθνή νομικά μέσα για την προστασία των προσφύγων και τα ανθρώπινα δικαιώματα, καθώς και η τήρηση αυτών των μέσων, πρέπει να θεωρείται σαν ένα πρώτο σημαντικό βήμα προς την

κατεύθυνση ενός πλήρους και πιο αποτελεσματικού εθνικού συστήματος προστασίας των προσφύγων.

**β. Εθνικά νομικά πλαίσια: θέσπιση/τροποποίηση της νομοθεσίας για τους πρόσφυγες και το άσυλο**

Όχι μόνο η ύπαρξη εθνικών νομικών πλαισίων για την προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο είναι σημαντική αλλά πρέπει επίσης αυτά τα πλαίσια να συμφωνούν με τους διεθνείς κανόνες, κυρίως όσον αφορά τη θέσπιση δικαίων και αποτελεσματικών διαδικασιών ασύλου. Επιπλέον, τα κατάλληλα νομικά πλαίσια και οι κατάλληλες διαδικασίες δεν χρησιμεύουν εάν δεν εφαρμόζονται ή εφαρμόζονται κατά τρόπο άδικο. Είναι εξίσου απαραίτητη η ενίσχυση των ικανοτήτων και των θεσμών, κυρίως η υποστήριξη και κατάρτιση του προσωπικού ή ακόμα μέτρα που στοχεύουν στη διευκόλυνση της δημιουργίας κατάλληλων διαρθρώσεων για τη διαχείριση των προσφύγων.

**γ. Καταχώρηση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων και γραπτή και λεπτομερής τεκμηρίωση της αίτησής της**

Η καταχώρηση και η τεκμηρίωση αποτελούν σημαντικά ζητήματα της προστασίας των προσφύγων. Ανήκει στην αρμοδιότητα του κράτους η τεκμηρίωση της ανάγκης ή της αίτησης διεθνούς προστασίας μόλις αυτή προσδιοριστεί. Η τεκμηρίωση της ιδιότητας αιτούντος άσυλο ή, στο πλαίσιο ομαδικής αναγνώρισης, της ιδιότητας πρόσφυγα εκ πρώτης όψεως αποτελεί όχι μόνο σημαντική εγγύηση για το συγκεκριμένο άτομο αλλά εξίσου υπηρεσία που παρέχεται στα άλλα κράτη, δεδομένου ότι οι συγκεκριμένες πληροφορίες μπορούν να τους είναι χρήσιμες. Η απουσία ορθής καταχώρησης, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης βιομετρικών στοιχείων και/ή η τεκμηρίωση του γεγονότος ότι ο αιτών άσυλο αναζητεί προστασία υποσκάπτεται ενδεχομένως σοβαρά κάθε συλλογικό σύστημα για την κατανομή των ευθυνών μεταξύ κρατών. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες τονίζει την ανάγκη εναρμονισμένων προσεγγίσεων και υποστήριξης για εμπειριστωμένη και συστηματική καταχώρηση και τεκμηρίωση των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο καθώς και προδιαγραφών για την ανταλλαγή πληροφοριών και μέτρων που παροτρύνουν τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες να φυλάσσουν τα ταξιδιωτικά τους έγγραφα ή τα δελτία ταυτότητας και τα κράτη να χορηγούν αυτό το είδος εγγράφων.

**δ. Εισδοχή και υποδοχή των αιτούντων άσυλο**

Οι κανόνες που αφορούν την υποδοχή συνδέονται στενά με την ποιότητα των διαδικασιών καθορισμού του καθεστώτος πρόσφυγα στις

συγκεκριμένες περιπτώσεις. Αυτές οι προϋποθέσεις υποδοχής και διαμονής των αιτούντων άσυλο θα πρέπει να συμβιβάζονται με τους διεθνείς και εθνικούς ισχύοντες νομικούς κανόνες, λαμβάνοντας υπόψη την κοινωνικοοικονομική κατάσταση της χώρας υποδοχής και να θεμελιώνονται στην αρχή σύμφωνα με την οποία οι αιτούντες άσυλο δικαιούνται, στη χώρα υποδοχής, «ικανοποιητικού επιπέδου ζωής» καθόλη τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου. Ιδιαίτερα πρέπει να εξασφαλιστεί η κάλυψη των βασικών αναγκών των προσφύγων όπως η σίτιση, η στέγαση, η υγεία και η εκπαίδευση.

#### **ε. Υποστήριξη της αυτάρκειας και της τοπικής ένταξης**

Η ποιότητα προστασίας και η ποιότητα ζωής των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, με την προοπτική βιώσιμης λύσης, στις τρίτες χώρες επηρεάζουν άμεσα τις δυνατότητες μείωσης και ενδεχομένως εξάλειψης της ανάγκης για συνέχιση της παράτυπης δευτερογενούς μετακίνησης. Αυτή είναι η διαφορά μεταξύ ενός ατόμου το οποίο απλά βρίσκεται σε ασφάλεια και εκείνου στο οποίο προσφέρεται η δυνατότητα αξιοπρεπούς ζωής εν αναμονή βιώσιμης λύσης που μπορεί να είναι ο επαναπατρισμός, η τοπική ένταξη ή η επανεγκατάσταση. Η ένταξη στη χώρα υποδοχής και, ιδιαίτερα, η οικονομική αυτάρκεια και η πρόσβαση στις βασικές κοινωνικές υπηρεσίες διευκολύνουν σε μεγάλο βαθμό την καλή επανένταξη στη χώρα καταγωγής όταν καταστεί τελικά δυνατός ο επαναπατρισμός.

Ως εκ τούτου πρέπει να υπάρχουν πραγματικές πιθανότητες για τους πρόσφυγες να έχουν πρόσβαση σε παραγωγικές δραστηριότητες, στη δέουσα εκπαίδευση και στις άλλες βασικές κοινωνικές υπηρεσίες, όπως είναι η υγειονομική περίθαλψη. Η βελτίωση της ασφάλειας, η παροχή μέσων που εξασφαλίζουν την αυτάρκεια και η καλύτερη πρόσβαση σε αυτά τα μέσα είναι ιδιαίτερα σημαντικά στοιχεία για να αποφευχθούν δευτερογενείς ροές και αποτελούν το πρώτο βήμα προς μία βιώσιμη λύση. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο πρέπει να τονιστεί η σημασία της υποστήριξης των προσπαθειών των κυβερνήσεων των χωρών υποδοχής που αποβλέπουν στον περιορισμό της εξάπλωσης παράνομων όπλων στις περιοχές που φιλοξενούν πρόσφυγες, η εξάρθρωση των ένοπλων ομάδων, ο αφοπλισμός και η επανένταξη των παλαιών μαχητών.

45. Ιδιαίτερη κατάσταση που χαρακτηρίζει τα άτομα που αναζητούν προστασία πρέπει να εξεταστεί υπό το φως ορισμένων αρχών για να μπορεί να καθοριστεί το κατά πόσον είναι εφικτό να χορηγηθεί πραγματική προστασία. Αυτές οι αρχές πρέπει να χρησιμεύουν ως σύστημα αναφοράς για την αποτελεσματική προστασία και να έχουν άμεση σχέση με τα πέντε συστατικά στοιχεία της προστασίας που αναφέρθηκαν ανωτέρω.



Οι ακόλουθες αρχές μπορούν να χρησιμεύσουν ως σύστημα αναφοράς στο συγκεκριμένο ζήτημα:

(α) η ζωή και η ελευθερία δεν πρέπει να απειλούνται λόγω της φυλής, της θρησκείας, της ιθαγένειας, της ιδιότητας μέλους ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας ή των πολιτικών πεποιθήσεων·

(β) τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης·

(γ) απαγόρευση των βασανιστηρίων και των βάνουσων, απάνθρωπων ή μειωτικών μεταχειρίσεων καθώς και απαγόρευση κάθε μέτρου απομάκρυνσης που να εκθέτει το συγκεκριμένο άτομο στον κίνδυνο να υποστεί τέτοιου είδους μεταχειρίσεις·

(δ) δυνατότητα αίτησης χορήγησης του καθεστώτος πρόσφυγα και, εφόσον θεμελιωθεί η ιδιότητα πρόσφυγα, δυνατότητα παροχής προστασίας σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης·

(ε) δυνατότητα διεξαγωγής ασφαλούς και αξιοπρεπούς ζωής, λαμβάνοντας υπόψη την κοινωνικοοικονομική κατάσταση της χώρας υποδοχής.

46. Υπολείπονται να γίνουν πολλά έτσι ώστε οι τωρινές χώρες υποδοχής προσφύγων, στις περιοχές καταγωγής, να μπορούν να θεωρούνται, υπό το φως του προαναφερόμενου συστήματος αναφοράς, ότι έχουν τις δυνατότητες και τη βούληση να προσφέρουν αποτελεσματική προστασία και ότι θα καταστούν λιγότερο αναγκαίες οι δευτερογενείς μετακινήσεις. Καμία από τις αναφερόμενες βιώσιμες λύσεις δεν μπορεί να συγκεκριμενοποιηθεί από τη μία μέρα στην άλλη επειδή όλες αποτελούν πράγματι προϊόν μακροπρόθεσμου σχεδιασμού. Είναι σε σχέση με το θέμα αυτό ουσιαστική η ανάγκη υποστήριξης των τρίτων χωρών από την ΕΕ, με πολυετή δέσμευση για να διεξαχθεί επιτυχώς αυτή η διαδικασία μετατροπής. Η ανακοίνωση του Δεκεμβρίου 2002 αναφέρει ότι, στο πλαίσιο του προγραμματισμού της εξωτερικής βοήθειας στις χώρες της λεκάνης της Μεσογείου, της Κεντρικής Ασίας, των Βαλκανίων καθώς και στις χώρες ΑΚΕ και σε άλλες περιοχές του κόσμου, παρέχεται ήδη οικονομική και τεχνική υποστήριξη σε μέτρα αυτού του είδους. Επιπλέον, η ΕΕ έχει ορισμένη εμπειρία στην υλοποίηση δραστηριοτήτων που προορίζονται ειδικά να ενισχύσουν τις ικανότητες προστασίας, κυρίως στο πλαίσιο του οριζόντιου προγράμματος Phare σχετικά με το άσυλο και το σύστημα αδελφοποίησης. Ένα ενδεχόμενο μέσο ΑΚΕ για την ανάπτυξη των ικανοτήτων στον τομέα της μετανάστευσης (το οποίο εξετάζεται επί του παρόντος) θα παρείχε επίσης πόρους για στοχοθετημένες δράσεις στον συγκεκριμένο τομέα.

47. Βραχυπρόθεσμα θα μπορούσαν να ληφθούν μέτρα στο πλαίσιο του νέου προγράμματος AENEAS (πρόγραμμα τεχνικής και οικονομικής υποστήριξης των τρίτων χωρών στον τομέα της μετανάστευσης και του

ασύλου) για να ενισχυθούν οι ικανότητες προστασίας των τρίτων χωρών, κατά τρόπον ώστε να μειωθούν δευτερογενείς κινήσεις. Αυτό το χρηματοοικονομικό μέσο παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη, στις τρίτες χώρες, στις διεθνείς οργανώσεις και στις μη κυβερνητικές οργανώσεις να προτείνουν ως απάντηση, ιδιαίτερα σε παρατεινόμενες καταστάσεις προσφύγων ή εισροής ατόμων που προέρχονται από καθορισμένη περιοχή, σε συνεργασία με όλες τις ενδιαφερόμενες χώρες και σε στενή συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, σχέδια ενίσχυσης των ικανοτήτων προστασίας των συγκεκριμένων χωρών ή της συγκεκριμένης περιοχής. Έχουν ήδη αρχίσει οι εργασίες στο συγκεκριμένο τομέα με τα σχέδια της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες δυνάμει του προηγούμενου κονδυλίου του προϋπολογισμού Β7-667 για σχεδιασμό της προστασίας με βάση τις ανάγκες που θα αποτελεί ένα πρώτο μέτρο προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των ικανοτήτων αποτελεσματικής προστασίας σε ορισμένες χώρες της Αφρικής.

### Κεφάλαιο III

#### Συνολική προσέγγιση του ασύλου και των μεταναστεύσεων

48. Ο καθορισμός συνολικότερης προσέγγισης των ζητημάτων που αφορούν τη μετανάστευση και το άσυλο συμπεριλαμβάνεται από καιρό μεταξύ των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τον Οκτώβριο 1999, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε διαπίστωσε ότι το άσυλο και η μετανάστευση αποτελούν διακριτά μεν αλλά στενά συνδεδεμένα θέματα, ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση χρειάζεται σφαιρική προσέγγιση αυτού του είδους και τόνισε τη σημασία εταιρικής σχέσης με τις τρίτες χώρες των περιοχών καταγωγής και διέλευσης η οποία αποτελεί καθοριστικό στοιχείο για την επιτυχία αυτής της πολιτικής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης του Ιουνίου 2002 επέμεινε στη σημασία αυτών των μέτρων και τάχθηκε υπέρ στοχοθετημένης προσέγγισης, η οποία θα χρησιμοποιεί όλα τα ενδεδειγμένα νομικά μέσα στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ. Πιο πρόσφατα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης επιβεβαίωσε για μία ακόμα φορά, τον Ιούνιο 2003, ότι τα μεταναστευτικά ζητήματα κατέχουν πρωτεύουσα θέση στις πολιτικές προτεραιότητες και ότι ο διάλογος και οι δράσεις της ΕΕ με τις τρίτες χώρες στον τομέα της μετανάστευσης θα πρέπει να αποτελέσουν τμήμα μιας ολοκληρωμένης, συνολικής και ισορροπημένης προσέγγισης, η οποία θα διαφοροποιείται ανάλογα με την υφιστάμενη κατάσταση στις διάφορες περιοχές και στην κάθε επιμέρους χώρα εταίρο. Προσέθεσε ότι ο μηχανισμός αξιολόγησης για τον έλεγχο των σχέσεων με τις τρίτες χώρες θα πρέπει να αφορά κυρίως τη συμμετοχή αυτών των χωρών στις διεθνείς πράξεις που σχετίζονται με το άσυλο

και με τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες όσον αφορά την επανεισδοχή των υπηκόων τους και των υπηκόων τρίτων χωρών και τη δημιουργία συστημάτων ασύλου με ειδική αναφορά στην παροχή αποτελεσματικής προστασίας.

49. Για να υλοποιηθεί με συγκεκριμένα μέτρα η πρόσκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης να υιοθετηθεί ολοκληρωμένη, συνολική και ισορροπημένη προσέγγιση, η οποία ταυτόχρονα θα είναι ευέλικτη και διαφοροποιημένη, η Επιτροπή θα προτείνει **Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ**, με έναν κατάλογο και με ένα χρονοδιάγραμμα δράσεων και σχεδίων που πρέπει να διεξαχθούν στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, τα οποία προγράμματα θα καταρτιστούν σε εταιρική σχέση με τις τρίτες χώρες της συγκεκριμένης περιοχής. Αυτά τα προγράμματα θα καταρτιστούν από κοινού και σύμφωνα με τους ίδιους κύκλους με τα έγγραφα στρατηγικής ανά περιοχή και ανά χώρα, τα οποία αποτελούν το συνολικό πλαίσιο των σχέσεων της Κοινότητας με τις αναπτυσσόμενες χώρες. Αυτά τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας θα είναι κατά συνέπεια πολυετή και θα προβλέπουν τη δυνατότητα ενδιάμεσων αξιολογήσεων για να αντιμετωπιστούν καταστάσεις μακροχρόνια παραμονής προσφύγων σε δεδομένη περιοχή, όταν η εξεύρεση λύσης φαίνεται πιθανή.

50. Η ανάλυση και τα προτεινόμενα μέτρα στα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ θα πρέπει να συμβιβάζονται απόλυτα με τα έγγραφα στρατηγικής ανά περιοχή και ανά χώρα. Τα προγράμματα προστασίας θα αποτελούν κατά συνέπεια εγγενές τμήμα της συνολικής στρατηγικής που ορίζεται σε σχέση με τη συγκεκριμένη χώρα ή περιοχή, και θα αντλείται πλήρως όφελος από τις συνεργίες με τα διάφορα συστατικά στοιχεία αυτής της στρατηγικής (ιδιαίτερα καλή διακυβέρνηση, δικαστική μεταρρύθμιση, ενίσχυση των θεσμών, εκδημοκρατισμός και ανθρώπινα δικαιώματα, κλπ.). Τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ θα μπορούσαν επίσης να χρησιμεύσουν ως πλαίσιο προσανατολισμού για τα μέτρα τα οποία μπορούν να λάβουν τα κράτη μέλη, αυτόνομα, σε δεδομένη χώρα ή περιοχή. Επίσης, τα προγράμματα θα πρέπει στο μέτρο του δυνατού να συμβιβάζονται με τα μέτρα που λαμβάνονται από άλλες τρίτες χώρες (όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες ή ο Καναδάς) ή από άλλους φορείς, όπως είναι κυρίως οι διεθνείς οργανισμοί, και θα πρέπει να τα συμπληρώνουν. Τα συστατικά στοιχεία τους θα είναι, στο μέτρο του δυνατού, συγκεκριμένα μετρήσιμα μέτρα τα οποία θα προσφέρουν πραγματικά προτερήματα από την άποψη της παρεχόμενης προστασίας και των αποτελεσμάτων τους στο πλαίσιο συμφωνιών που έχουν ήδη συναφθεί με την τρίτη ενδιαφερόμενη χώρα.

51. Τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ θα δημιουργήσουν ένα «οπλοστάσιο» μέτρων, εκ των οποίων ορισμένα ήδη υπάρχουν ενώ άλλα ευρίσκονται υπό επεξεργασία ή εν αναμονή πρότασης (βλέπε τα προγράμματα επανεγκατάστασης που αναφέρονται ανωτέρω). Αυτά τα μέτρα θα επικεντρώνονται ουσιαστικά στην προστασία. Λαμβάνοντας υπόψη, εντούτοις, την ανάγκη να αξιολογηθούν και να συμβιβαστούν κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο όλα τα διακυβευόμενα συμφέροντα, κυρίως το ενδιαφέρον που έχει ήδη εκφραστεί από τις τρίτες χώρες όσον αφορά τα μέτρα που αφορούν τη μετανάστευση, αυτό το οπλοστάσιο μέτρων θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει τα ακόλουθα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά:

- **Μέτρα που προορίζονται να ενισχύσουν τις ικανότητες προστασίας:** συντονισμένη και συστηματική προσέγγιση του ζητήματος, για την εξέταση των αιτήσεων άσυλου καθώς και για την υποδοχή και την ένταξη των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στις τρίτες χώρες στις περιοχές καταγωγής, με στόχο να υποστηριχθούν αυτές οι χώρες ώστε να καταστούν σταθεροί πάροχοι πραγματικής προστασίας, θεμελιωμένης στα συστατικά στοιχεία της προστασίας που περιγράφονται ανωτέρω.

- **Σύστημα καταχώρησης:** Το σύστημα καταχώρησης της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες («Profile»), το οποίο θα χρησιμοποιεί βιομετρικές τεχνικές, αποτελεί θεμελιώδες μέσο προστασίας για να εντοπισθούν καλύτερα οι υπήκοοι που χρήζουν προστασίας σε τρίτη χώρα. Ένα τέτοιο σύστημα θα μπορούσε εξίσου να αποτελέσει ανεκτίμητη βοήθεια για να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα των διεξαγομένων δράσεων δυνάμει των περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας της ΕΕ.

- **Πρόγραμμα επανεγκατάστασης στο επίπεδο της ΕΕ:** Ένα τέτοιο πρόγραμμα, βασισμένο στα κύρια στοιχεία που περιγράφονται ανωτέρω, θα μπορούσε να αποτελεί σημαντικό στοιχείο αυτών των περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας, τόσο από την άποψη του ότι θα εξασφάλιζε τακτική είσοδο όσο και από την άποψη του ότι θα ενίσχυε τις ικανότητες προστασίας των τρίτων χωρών.

- **Υποστήριξη για τη βελτίωση των τοπικών υποδομών:** αυτή η βοήθεια θα μπορούσε να εξασφαλίσει ότι η παρουσία κοινοτήτων προσφύγων δεν αποτελεί επαχθές βάρος για τις τοπικές υποδομές (κοινωνικές υποδομές, διανομή νερού, περιβάλλον, ενέργεια, μεταφορικά δίκτυα, κλπ.) και να δημιουργήσει οφέλη μάλλον και όχι προβλήματα στις κοινότητες που θίγονται από την παρουσία προσφύγων, λαμβάνοντας υπόψη τις πραγματικές ανάγκες και επιθυμίες αυτών των προσφύγων. Οι κοινότητες υποδοχής θα πρέπει να συμμετέχουν ενεργά στο σχεδιασμό και την εφαρμογή αυτών των προγραμμάτων.

• **Ενίσχυση για την τοπική ένταξη των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας σε τρίτη χώρα:** αυτή η βοήθεια θα συνέβαλε στο να καταστούν λιγότερο απαραίτητες οι δευτερογενείς κινήσεις και θα επέτρεπε στους πρόσφυγες να έχουν αξιοπρεπείς συνθήκες ζωής είτε σαν πάγια λύση (τοπική ένταξη) είτε σαν προσωρινή λύση. Σε αυτό το πρόγραμμα υποστήριξης πρέπει να τονιστεί ότι είναι σημαντικό να υποστηριχθούν οι ανάγκες των διαφόρων κατηγοριών ενδιαφερομένων ατόμων.

• **Συνεργασία στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης:** πρέπει να προωθηθεί η ενεργή συνεργασία και ο διάλογος όσον αφορά τη νόμιμη μετανάστευση, κυρίως για να διαπιστωθούν οι δυνατότητες νόμιμης μετανάστευσης που παρέχονται στους υπηκόους τρίτων χωρών που συμμετέχουν στις διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνίας εταιρικής σχέσης και για να υπάρξουν διαπραγματεύσεις για απλουστευμένες προϋποθέσεις χορήγησης θεωρήσεων σε ορισμένες κατηγορίες προσώπων. Αυτό το μέτρο θα μπορούσε επίσης να ασκεί προληπτικό αποτέλεσμα στις παράνομες μεταναστευτικές ροές όπως προκύπτει από τα συμπεράσματα της *Μελέτης για τις σχέσεις μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης*, στην οποία αναφέρεται η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της σχετικά με το ζήτημα.

• **Δράση για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών:** αυτά τα μέτρα θα πρέπει να επικεντρώνονται στη βελτίωση της στάσης την οποία τηρούν οι τρίτες χώρες και οι χώρες διέλευσης απέναντι σε μεικτές μεταναστευτικές ροές καθώς και στη βελτίωση της καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης και του οργανωμένου εγκλήματος. Θα μπορούσε να χορηγηθεί εξίσου υποστήριξη για να ενθαρρυνθεί ο επαναπατρισμός προσφύγων.

• **Επαναπατρισμός:** ο επαναπατρισμός θα μπορούσε να επικεντρώνεται στους υπηκόους της συγκεκριμένης τρίτης χώρας καθώς και σε εκείνους άλλων τρίτων χωρών για τους οποίους η εν λόγω τρίτη χώρα ήταν ή θα μπορούσε να είναι χώρα πρώτου ασύλου, εφόσον αυτή προσφέρει αποτελεσματική προστασία. Όταν η μεταγωγή με σκοπό τον επαναπατρισμό πραγματοποιείται σε ένα πλαίσιο στο οποίο συμμετέχει η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και η ΔΟΜ (Διεθνής Οργάνωση για τη Μετανάστευση) και αποτελεί το αντικείμενο διπλωματικής συμφωνίας στο πλαίσιο της οποίας αποτελούν αντικείμενο διαπραγματεύσεων ενισχύσεις και μέτρα, οι εγγυήσεις είναι μεγαλύτερες και οι δυνατότητες παρακολούθησης περισσότερες από ό,τι στην περίπτωση των μεμονωμένων αιτούντων άσυλο οι οποίοι παραμένουν στη χώρα πρώτου ασύλου ή στην περίπτωση αιτούντος άσυλο, ο οποίος αντιμετωπίζει άρνηση εισόδου και επαναπατρίζεται επειδή έχει συναφθεί συμφωνία με

τρίτη χώρα θεωρούμενη ως τρίτη ασφαλής χώρα κατά τη γενική έννοια της έκφρασης.

52. Τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ θα πρέπει να είναι ευέλικτα και να διαφοροποιούνται ανάλογα με την κατάσταση, να σχεδιάζονται επί μέτρω αντί να επιβάλλουν γενικούς κανόνες και η προστιθέμενη αξία τους να έγκειται σε καλύτερο συντονισμό και καλύτερη συστηματικοποίηση των διαφόρων συστατικών στοιχείων καθώς και στη συνδυασμένη χρήση τους. Τα προγράμματα αυτά θα συμβάλουν σημαντικά στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης που έχουν συναφθεί με τις τρίτες χώρες. Ένα περιφερειακό πρόγραμμα προστασίας της ΕΕ θα σχεδιάζεται μετά από συστηματική και προηγούμενη ανάλυση των καταστάσεων κρίσης για τους πρόσφυγες στην εν λόγω περιοχή, συμπεριλαμβανομένης ανάλυσης των ελλείψεων που διαπιστώνονται στην προστασία, χρησιμοποιώντας ενδεχομένως τον μηχανισμό παρακολούθησης και αξιολόγησης που υποστηρίχθηκε από τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Σεβίλλης και της Θεσσαλονίκης. Αυτός ο μηχανισμός έχει σαν στόχο να εξασφαλίζει την παρακολούθηση της μεταναστευτικής κατάστασης στις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες και της διοικητικής και θεσμικής ικανότητας αυτών των χωρών να διαχειριστούν το άσυλο και τη μετανάστευση. Θα πρέπει κατά συνέπεια να παρέχει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για τη συστηματική αξιολόγηση της συνεργασίας αυτών των χωρών και να εντοπίζει τους λόγους που ενδέχεται να εμποδίζουν την αποτελεσματική συνεργασία.

53. Τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ θα ενημερώνονται με βάση τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις που πραγματοποιούνται για τα έγγραφα στρατηγικής ανά χώρα και ανά περιοχή. Μέσω **διαπραγματεύσεων** με τις τρίτες χώρες εταίρους και διαβουλεύσεων με το Συμβούλιο που θα καλύπτουν όλους τους σχετικούς τομείς δράσης, αυτά τα προγράμματα θα είναι στοχοθετημένα και θα έχουν σχεδιαστεί κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται στις ιδιαίτερες ανάγκες δεδομένης περιοχής ή χώρας, ενώ ο στόχος τους θα συνίσταται στην ενίσχυση των ικανοτήτων προστασίας και στην κατοχύρωση ότι τα άτομα που καταφθάνουν στην ΕΕ από αυτή την περιοχή θα το κάνουν με τακτικό και καλά διαχειριζόμενο τρόπο. Δεδομένου ότι τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ αποτελούν προϊόν εταιρικής σχέσης θα πρέπει να στηρίζονται σε συγκεκριμένα και λειτουργικά μέτρα και να παράγουν απτά αποτελέσματα προς ικανοποίηση όλων των μερών. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα διευκολύνεται η αξιολόγηση και θα μπορούν να αναζητούνται και να συμφωνούνται εκ των προτέρων συστήματα αναφοράς.

54. Η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες θα διαδραματίσει κεντρικό ρόλο στο σχεδιασμό και την εφαρμογή αυτών των προγραμμάτων. Ως εμπνευστής της πρωτοβουλίας

«Convention Plus», είναι πράγματι σε ιδανική θέση για να τα μετατρέψει σε αληθή μέσα προστασίας. Η εμπειρία της και η αυθεντία της στο συγκεκριμένο ζήτημα θα της επιτρέψουν να προσδιορίσει τα βασικά θέματα αυτής της συνολικής στρατηγικής. Κατά τη διατύπωση αυτών των προγραμμάτων θα λαμβάνεται εξάλλου υπόψη η πρωτοβουλία «Convention Plus» της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και θα τίθενται οι βάσεις «ειδικών συμφωνιών» σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από τον Ύπατο Αρμοστή.

#### **Κεφάλαιο IV** **Συστάσεις**

55. Η ΕΕ διανύει μία νέα φάση στη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, το οποίο έχει ζητηθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε. Χρειάζεται να προσδιοριστεί η μορφή την οποία θα λάβει η δεύτερη φάση αυτού του συστήματος. Το έτος 2004 θα είναι αποφασιστικής σημασίας επειδή έφθασε η στιγμή να υλοποιηθεί η γενική ώθηση που αναφέρεται από την ατζέντα για την προστασία και την πρωτοβουλία «Convention Plus» με συγκεκριμένες πράξεις λαμβανόμενες στο επίπεδο της ΕΕ. Η ΕΕ πρέπει παρά ταύτα να δράσει με σύνεση για τον σχεδιασμό λύσεων, επειδή αυτή η διαδικασία θα έχει σημαντική επίπτωση σε διάφορους τομείς δράσης. Τα μέτρα που θα αποφασιστούν θα πρέπει να στηριχθούν στην πρώτη φάση αυτού του συστήματος ασύλου και να ενσωματωθούν στη δεύτερη φάση, ανοίγοντας τοιούτοτρόπως τον δρόμο για ένα πρόγραμμα Τάμπερε II.

56. Η Επιτροπή προτείνει, ως μέρος αυτού του προγράμματος Τάμπερε II, να εξεταστεί η στρατηγική χρησιμοποίηση και η καθιέρωση προγραμμάτων επανεγκατάστασης στο επίπεδο της ΕΕ ως μέσο για να επιτευχθεί πιο τακτική και καλύτερα διαχειριζόμενη είσοδος στην επικράτεια της ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Η παρούσα ανακοίνωση καταδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο ο στόχος καλύτερα διαχειριζόμενης εισόδου θα μπορούσε να αποδειχθεί επωφελής για όλους τους ενδιαφερομένους και να δημιουργήσει προνομακή κατάσταση τόσο για εκείνους που χρήζουν διεθνούς προστασίας όσο και για τις χώρες πρώτου ασύλου και τις χώρες προορισμού, μεταξύ των οποίων τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, τονίζει την ανάγκη να υποστηριχθούν οι χώρες των περιοχών καταγωγής, συχνά απλές χώρες διέλευσης, ώστε να καταστούν χώρες πρώτου ασύλου, στις οποίες άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας θα έχουν ταχύτερη πρόσβαση σε πραγματική προστασία σύμφωνη προς τις ανάγκες τους. Σχετικά με το θέμα είναι σημαντικό η ΕΕ να υποστηρίξει αυτές τις χώρες, με πολυετή δέσμευση, να επιτύχουν αυτή τη διαδικασία μετατροπής. Η παρούσα ανακοίνωση εντοπίζει τα

διάφορα στοιχεία της ενίσχυσης των ικανοτήτων προστασίας στα οποία μπορεί να επικεντρωθεί αυτή η τεχνική και οικονομική υποστήριξη.

57. Η παρούσα ανακοίνωση προτείνει επίσης το σχεδιασμό περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας της ΕΕ με σκοπό την εξεύρεση γενικής λύσης στις καταστάσεις παρατεταμένης παραμονής προσφύγων στο πλαίσιο συνολικής και συντονισμένης προσέγγισης. Τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ θα πρέπει να είναι ευέλικτα και να διαφοροποιούνται σε συνάρτηση με την κατάσταση και η προστιθέμενη αξία τους να έγκειται σε καλύτερο συντονισμό και καλύτερη συστηματικοποίηση καθενός εκ των συστατικών στοιχείων που περιγράφονται ανωτέρω. Η Επιτροπή προτίθεται να αναλάβει την κατάρτιση ενός πιλοτικού προγράμματος περιφερειακής προστασίας της ΕΕ για να ανταποκριθεί σε παρατεταμένη κατάσταση παραμονής προσφύγων που θα επιλεγεί από αυτήν, σε στενή συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και μετά από διαβούλευση με τις αρμόδιες ομάδες του Συμβουλίου, υποβάλλοντας καταρχάς, το αργότερο μέχρι τον Ιούλιο 2005, ένα **σχέδιο δράσης** και, τον Δεκέμβριο 2005, ένα πραγματικό περιφερειακό πρόγραμμα προστασίας της ΕΕ.

58. Η Επιτροπή καλεί το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να εγκρίνουν την παρούσα ανακοίνωση σαν βάση για την εφαρμογή πιο προσιτών, δίκαιων και οργανωμένων συστημάτων ασύλου, με σκοπό την προετοιμασία του προγράμματος Τάμπερε II.

59. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να εγκρίνουν τα ακόλουθα στοιχεία, όπως περιγράφονται στην παρούσα ανακοίνωση, τα οποία είναι βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα απαραίτητα για να δοθεί η δυνατότητα πιο τακτικής και καλύτερα διαχειριζόμενης εισόδου στην ΕΕ και για να ενισχυθούν οι ικανότητες προστασίας των περιοχών καταγωγής:

**(α) Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ και κύρια στοιχεία τους, ως μέσο βασικής δράσης για να δοθεί συνολική λύση στις καταστάσεις της παρατεινόμενης παραμονής προσφύγων·**

**(β) Εντοπισμός δεικτών ικανότητας προστασίας, ως μέσο επίτευξης των συμφωνηθέντων στόχων προστασίας, όπως περιγράφεται στην παρούσα ανακοίνωση·**

**(γ) Ένα πρόγραμμα επανεγκατάστασης στο επίπεδο της ΕΕ – πρόταση που θα υποβληθεί στο Συμβούλιο το αργότερο μέχρι τον Ιούλιο 2005 – βασισμένο στα κύρια χαρακτηριστικά που αναφέρονται στην παρούσα ανακοίνωση καθώς και πρόταση τεχνικής συνδρομής σαν συνοδευτικό μέτρο αυτού του προγράμματος.**

60. Η Επιτροπή θα εργαστεί για την επίτευξη των στόχων που ορίζονται στην παρούσα ανακοίνωση, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέ-



λη και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε εταιρική σχέση με τις χώρες καταγωγής, διέλευσης και πρώτου ασύλου και σε στενή συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη.



ΕΠΙΤΡΟΠΗ  
ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 4.6.2004  
COM(2004) 412 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ  
ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ,  
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ  
ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

**Μελέτη για τις σχέσεις  
μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης**

**Εισαγωγή**

Η παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζει τα αποτελέσματα μελέτης που ζήτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τις σχέσεις μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης. Διερευνά, για πρώτη φορά σε επίπεδο ΕΕ, κατά πόσον οι μη νόμιμες οδοί για την εισδοχή μεταναστών μειώνουν ή όχι τα κίνητρα για παράνομη μετανάστευση και, ειδικότερα, σε ποιο βαθμό η πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση έχει επίπτωση, καταρχήν, στις ροές νόμιμων μεταναστών και, κατόπιν, στη συνεργασία με τρίτες χώρες για την καταπολέμηση την παράνομης μετανάστευσης.

Η εντολή αυτή προέρχεται από τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, του Ιουνίου 2003, όπου ορίζεται ότι η ΕΕ πρέπει να διερευνήσει «*τα νόμιμα μέσα μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών στην Ένωση, ανάλογα με τις ικανότητες υποδοχής των κρατών, μέσα στα πλαίσια μιας ενισχυμένης συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής*». Στο πλαίσιο αυτό, στο άτυπο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, τον Σεπτέμβριο 2003, η Ιταλική προεδρία πρότεινε στους «*εταίρους της να εκπονήσουν μελέτη για τον ορισμό συστήματος ποσοστώς-νομίμης μετανάστευσης, για την Ευρώπη, το οποίο θα προταθεί στις χώρες καταγωγής και διέλευσης των κύριων, νόμιμων μεταναστευτικών ρευμάτων για να επιτύχουν τη συνεργασία τους στην επίτευξη συμφωνίας για την επανεισδοχή (...)*». Στη συνέχεια, τον Οκτώβριο 2003, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διεύρυνε το πεδίο της μελέτης και κατέληξε ότι, «*αναγνωρίζοντας βεβαίως ότι κάθε κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για τον αριθμό νόμιμων μεταναστών που γίνονται δεκτοί στο έδαφός του, σύμφωνα με τη*

νομοθεσία του και ανάλογα με την ιδιαίτερη κατάστασή του, συμπεριλαμβανομένης της αγοράς εργασίας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σημειώνει το γεγονός ότι η Επιτροπή έχει αρχίσει μια μελέτη με θέμα τη σχέση μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης, και καλεί όλα τα κράτη μέλη, τα προσχωρούντα κράτη και τα υποψήφια κράτη να συνεργασθούν πλήρως με την Επιτροπή προς τον σκοπό αυτόν».

Το σύντομο χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου έπρεπε να ολοκληρωθεί η μελέτη δεν επέτρεπε την ανάθεσή της σε εξωτερικά ερευνητικά ινστιτούτα. Η Επιτροπή αποφάσισε, λοιπόν, να περιορίσει τη μελέτη στη διαπίστωση γεγονότων σε συνεργασία με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών. Βασίστηκε, καταρχήν, σε ήδη υπάρχουσα έρευνα στον συγκεκριμένο τομέα, που συμπληρώθηκε με στοιχεία που προσκόμισαν οι εμπειρογνώμονες σε δύο συνεδριάσεις που οργανώθηκαν από την Επιτροπή και με απαντήσεις σε ερωτηματολόγιο της Επιτροπής. Οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών και των νέων κρατών μελών στην Επιτροπή για τη Μετανάστευση και το Άσυλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής παρακολουθούσαν την πρόοδο των εργασιών σε τακτική βάση.

Στο πρώτο μέρος, η Ανακοίνωση εστιάζεται στη διαχείριση των υφιστάμενων διαύλων νόμιμης μετανάστευσης για εργασιακούς λόγους, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης διμερών συμφωνιών και – λαμβάνοντας υπόψη την αρχική πρόθεση της Ιταλικής προεδρίας – της πιθανής εφαρμογής ποσοτώσεων ή ανωτάτων ορίων σε αυτό το πλαίσιο. Αυτό απεικονίζεται με ορισμένα ενδιαφέροντα παραδείγματα πολιτικής στις μελέτες περιπτώσεων. Το δεύτερο μέρος επικεντρώνεται στις σχέσεις μεταξύ νόμιμων και παράνομων μεταναστευτικών ροών, που εστιάζεται σε συμφωνίες συνεργασίας με τρίτες χώρες. Τέλος, η Ανακοίνωση καταλήγει σε ορισμένα συμπεράσματα και συστάσεις. Ας σημειωθεί ότι, κατά το μεγαλύτερο μέρος, τα στατιστικά στοιχεία για τα θέματα αυτά είναι μάλλον ανύπαρκτα τόσο σε επίπεδο ΕΕ, όσο και σε εθνικό επίπεδο.

## ΜΕΡΟΣ Ι

### ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΙ ΤΡΟΠΟΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

#### 1.1 Ρυθμίσεις εισδοχής για οικονομικούς μετανάστες

Η εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών για εργασιακούς σκοπούς είναι ένα θέμα που διέπεται από τη νομοθεσία των κρατών μελών και, γι' αυτό, οι πολιτικές εισδοχής διαφέρουν μεταξύ τους εφόσον αναπτύχθηκαν για να ανταποκριθούν σε διάφορες μεταναστευτικές τάσεις, τις τελευταίες δεκαετίες. Στη μεταπολεμική περίοδο, η μετανάστευση ενθαρρύνθηκε ευρέως για να καλύψει βασικές ελλείψεις εργατικού δυναμικού. Ωστόσο,

μετά την οικονομική ύφεση της δεκαετίας του 1970 και τις αυξανόμενες ροές παράνομης μετανάστευσης στις δεκαετίες του 1980 και του 1990, οι έλεγχοι εισδοχής έγιναν αυστηρότεροι για να προστατευθεί η εγχώρια αγορά εργασίας και, σε ορισμένα κράτη μέλη, οι προσλήψεις ξένων υπηκόων «πάγωσαν».

Ο στόχος των τρεχουσών πολιτικών και διαδικασιών είναι να παρέχουν διόδους εισόδου για να ικανοποιήσουν τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, προστατεύοντας ταυτόχρονα τα συμφέροντα του εγχώριου εργατικού δυναμικού. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που επιθυμούν να εργαστούν στην ΕΕ καλούνται να αποδείξουν με στοιχεία ότι πληρούν ορισμένα κριτήρια όπως είναι η προσφορά θέσης απασχόλησης, επαρκείς οικονομικοί πόροι για να επιβιώσουν, κατάλληλη υγειονομική ασφάλιση. Μερικές φορές, οι εργοδότες στα κράτη μέλη είναι υπεύθυνοι για την αίτηση άδειας εργασίας εξ ονόματος του υπηκόου τρίτης χώρας και πρέπει να είναι σε θέση να αποδείξουν ότι ο εργαζόμενος διαθέτει δεξιότητες που δεν υπάρχουν στην εγχώρια αγορά εργασίας. Ορισμένα κράτη μέλη δέχονται επίσης αυτοαπασχολούμενους αλλά, και πάλι, πρέπει να πληρούν αυστηρά κριτήρια, ιδίως να αποδεικνύεται ότι οι αιτούντες διαθέτουν επαρκή μέσα για να επιβιώσουν και ότι η δραστηριότητα που επιθυμούν να ασκήσουν θα είναι προς όφελος του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Οι περισσότεροι οικονομικοί μετανάστες γίνονται δεκτοί καταρχήν με προσωρινή άδεια παραμονής, διάρκειας ενός έως πέντε ετών. Οι άδειες αυτές είναι ανανεώσιμες εφόσον ο αιτών εξακολουθεί να πληροί τα απαραίτητα κριτήρια – το κυριότερο είναι ότι εξακολουθεί να απασχολείται και ότι εξακολουθούν να είναι απαραίτητες οι δεξιότητές του.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 παρουσιάστηκαν σε πολλά κράτη μέλη νέες δίοδοι οικονομικής εισδοχής προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ελλείψεις της αγοράς εργασίας και, σε ορισμένες χώρες, όπου χρειαζόταν να καλυφθούν ελλείψεις σε ορισμένες δεξιότητες όπως είναι στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, θεσπίστηκαν ταχείες ή προτιμησιακές διαδικασίες. Η προσέλκυση προσωπικού υψηλής ειδίκευσης αναγνωρίζεται εν γένει ως σημαντικό μέσο διατήρησης της οικονομικής ανάπτυξης και αποφυγής συμφορήσεων στις εγχώριες οικονομίες. Η εμπειρία έδειξε ότι δεν είναι πάντα εύκολο να προσελκυστούν, από αυτές τις ειδικές διόδους εισόδου, τόσα εξειδικευμένα άτομα όσα χρειάζονται. Υπάρχουν διάφοροι λόγοι γι' αυτό, αλλά πρέπει να σημειωθεί ότι, σε κάποιο βαθμό, τα κράτη μέλη ανταγωνίζονται μεταξύ τους όταν επιδιώκουν να προσελκύσουν ειδικές κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών στο εργατικό δυναμικό τους.

Δεν υπάρχει ζήτηση μόνο για εργαζόμενους με υψηλή ειδίκευση. Πολλά κράτη μέλη, ιδίως εκείνα της Νοτίου Ευρώπης, που είναι πρόσφα-

τες χώρες μετανάστευσης, έχουν ανάγκη από εργαζόμενους χαμηλής ειδίκευσης. Πολλοί επέλεξαν να ρυθμίσουν την εισδοχή εργαζομένων χαμηλής ειδίκευσης μέσω της δημιουργίας συγκεκριμένων διόδων εισδοχής ή σύναψης διμερών συμφωνιών εργασίας.

#### **Μελέτη περίπτωσης: Γερμανικό σύστημα πράσινης κάρτας**

Η Γερμανία θέσπισε, τον Αύγουστο του 2000, σύστημα **πράσινης κάρτας** με συγκεκριμένο σκοπό την πρόσληψη ειδικών ΤΠ, για να αντιμετωπίσει προβλεπόμενη εθνική έλλειψη. Κατόπιν απογραφής των εργαζομένων στην ΤΠ και προβολών απασχόλησης, το σύστημα επέτρεψε την πρόσληψη μέχρι και 20.000 ειδικών ΤΠ κατά την περίοδο 2000-2005. Στο πλαίσιο του συστήματος, επιτρέπεται στους αιτούντες να παραμείνουν για πέντε έτη κατ' ανώτατο όριο, περίοδο κατά την οποία μπορούν να φέρουν και μέλη της οικογένειάς τους. Ωστόσο, δεν επιτρέπεται στους αιτούντες να ζητήσουν την μόνιμη διαμονή τους στη χώρα. Οι αιτήσεις για το σύστημα μπορούν είτε να γίνονται απευθείας σε γερμανική επιχείρηση είτε μέσω ηλεκτρονικής αγοράς εργασίας. Μέχρι σήμερα έχουν εκδοθεί περίπου οι μισές από τις 20.000 άδειες.

#### **Μελέτη περίπτωσης: Βρετανικό πρόγραμμα για μετανάστες υψηλής ειδίκευσης**

Το ΗΒ εφάρμοσε, στα τέλη του 2002, **Πρόγραμμα για μετανάστες υψηλής ειδίκευσης** προκειμένου να δημιουργήσει εξατομικευμένη δίοδο εισόδου ατόμων υψηλής ειδίκευσης που διαθέτουν την εμπειρία και τις δεξιότητες που απαιτούνται από το ΗΒ για να είναι ανταγωνιστικό στην παγκόσμια οικονομία. Οι αιτούντες δεν χρειάζεται να έχουν εξασφαλίσει σύμβαση εργασίας και αντ' αυτού γίνονται δεκτοί για να αναζητήσουν εργασία ή να αυτοαπασχοληθούν για ένα χρόνο. Ενόσω ο αιτών παραμένει οικονομικά ενεργός μπορεί να παραμείνει στο ΗΒ και να υποβάλει, ενδεχομένως, αίτηση για μόνιμη παραμονή. Η εισδοχή βασίζεται σε σύστημα συγκέντρωσης βαθμών, καθώς επίσης και σε κριτήρια μετανάστευσης. Οι βαθμοί κερδίζονται στους εξής πέντε βασικούς τομείς: εκπαιδευτικά προσόντα, εργασιακή εμπειρία, παρελθόντα έσοδα, επαγγελματικά επιτεύγματα του αιτούντος και δεξιότητες και επιτεύγματα του εταίρου του. Σημειώθηκε σχετικά υψηλή απορρόφηση του συστήματος.

Ας σημειωθεί ότι όλοι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που γίνονται δεκτοί στην αγορά εργασίας δεν εισέρχονται μόνο μέσω των ανωτέρω περιγραφόμενων επιλεκτικών διαδικασιών. Η εισδοχή μεταναστών για εργασιακούς λόγους είναι η βασική κατηγορία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών σε δύο μόνο κράτη μέλη. Σε όλα τα άλλα κράτη μέλη η πλειονότητα των εισδοχών αφορά την επανένωση οικογενειών και όσους έχουν ανα-

γνωρισθεί ως επιζητούντες κάποια μορφή ανθρωπιστικής προστασίας. Σε αρκετά κράτη μέλη οι μετανάστες που γίνονται δεκτοί με σκοπό την επανένωση οικογενειών υπερβαίνουν κατά πολύ το ήμισυ των όσων γίνονται δεκτοί. Η μετανάστευση για εργασιακούς λόγους θα μπορούσε να αντιπροσωπεύει λιγότερο από το 15% των όσων γίνονται δεκτοί και οι οποίοι θα αποκτήσουν ουσιαστικά πρόσβαση στην αγορά εργασίας.

## **1.2 Ρύθμιση του αριθμού των οικονομικών μεταναστών και προβλεπόμενες ανάγκες**

Οι εισροές υπηκόων τρίτων χωρών που γίνονται δεκτοί για απασχόληση σε κράτη μέλη έχουν αυξηθεί από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 (με 20% αύξηση στη Δανία, στο ΗΒ και στη Σουηδία, αντικατοπτρίζοντας ισχυρή οικονομική ανάπτυξη και ελλείψεις στους κλάδους που απαιτούν δεξιότητες). Στοιχεία για τον συνολικό αριθμό των μεταναστών που έχουν γίνει δεκτοί στην ΕΕ με σκοπό την απασχόληση δεν είναι διαθέσιμα. Αν και τα στατιστικά στοιχεία της ΕΕ για τις μεταναστευτικές ροές βελτιώθηκαν τα τελευταία χρόνια, εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα στη μέτρηση των νόμιμων ροών λόγω των διαφορών μεταξύ πηγών και ορισμών, μεθόδων συλλογής στοιχείων και νομοθετικών πρακτικών στα κράτη μέλη.

Τα κράτη μέλη έχουν διαφορετικές μεθόδους υπολογισμού του αριθμού των οικονομικών μεταναστών που δέχονται κάθε χρόνο. Ο αριθμός βασίζεται συνήθως σε εθνική ή/και περιφερειακή εκτίμηση των αναγκών της αγοράς εργασίας. Μερικά κράτη μέλη διαθέτουν συστήματα ποσοστώσεων αλλά ο τρόπος που χρησιμοποιούνται διαφέρει από χώρα σε χώρα. Ορισμένα καθορίζουν ένα γενικό σύνολο του αριθμού εργαζόμενων από τρίτες χώρες που θα γίνονται δεκτοί κάθε χρόνο, ενώ άλλα καθορίζουν πιο συγκεκριμένες ποσοστώσεις για κάθε κλάδο εργασίας ή ακόμη και για τύπο εργαζομένου, π.χ. εποχικοί εργαζόμενοι. Άλλα καθορίζουν ποσοστώσεις σε ετήσια βάση κατόπιν επανεξέτασης των αναγκών της αγοράς εργασίας και διαβουλεύσεων με τις εργοδοτικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις.

Στα περισσότερα κράτη μέλη πρέπει να διενεργηθεί ενδελεχής αξιολόγηση της κατάστασης της εγχώριας αγοράς εργασίας, πριν γίνουν δεκτοί εργαζόμενοι από τρίτες χώρες. Αυτή η αρχή της «κοινοτικής προτίμησης» αναγνωρίστηκε ρητώς ως κατευθυντήρια αρχή για την επιλογή εργαζομένων από τρίτες χώρες στο «Ψήφισμα του Συμβουλίου για τον περιορισμό της εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών μελών προς ανάληψη εργασίας» της 20ής Ιουνίου 1994<sup>1</sup>. Ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη μέλη εφαρμόζουν την αρχή αυτή διαφέρει χώρα σε χώρα.

<sup>1</sup>EE C 274 της 19.9.1996, σ. 3.

Οι συνολικές προβολές για την απασχόληση δείχνουν ελλείψεις εργατικού δυναμικού στην ΕΕ λόγω της γήρανσης και της συρρίκνωσης του εργατικού δυναμικού μετά το 2010. Η έρευνα δείχνει επίσης ότι οι μεταναστευτικές ροές είναι απίθανο να μειωθούν στο άμεσο μέλλον. Αρκετές μελέτες εξέτασαν κατά πόσον η μετανάστευση αποτελεί λύση σε αυτή την προβλεπόμενη δημογραφική παρακμή. Η Ανακοίνωση της Επιτροπής για την μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση<sup>2</sup> αναγνώρισε ότι η μετανάστευση θα καθίσταται όλο και πιο αναγκαία τα επόμενα χρόνια προκειμένου να ικανοποιηθούν οι ανάγκες της αγοράς εργασίας της ΕΕ. Ωστόσο, ταυτόχρονα, αναγνωρίζεται εν γένει ότι η μετανάστευση δεν αποτελεί λύση για τη γήρανση των πληθυσμών και ότι η υψηλότερη καθαρή μετανάστευση δεν θα απαλλάξει τους αρμόδιους για την χάραξη πολιτικής από την εφαρμογή διαρθρωτικών και άλλων αλλαγών για να αντιμετωπιστούν οι επιπτώσεις της γήρανσης του πληθυσμού.

Πολλές μελέτες σημείωσαν τις δυσχέρειες συνδυασμού των αναγκών μετανάστευσης με εκείνες της αγοράς εργασίας. Αφενός, οι προβλέψεις για την αγορά εργασίας δεν είναι κατά κανένα τρόπο αλάνθαστες και μπορεί να μην προβλέπουν πάντα με ακρίβεια τις τάσεις της αγοράς εργασίας. Αφετέρου, οι τρέχουσες μεταναστευτικές ροές δεν ανταποκρίνονται συνολικά στις επικρατούσες απαιτήσεις της αγοράς εργασίας για εργατικό δυναμικό υψηλής ή συγκεκριμένης ειδίκευσης. Ενώ σε πολλά κράτη μέλη επιβεβαιώνεται η τάση για εργασία των μεταναστών σε κλάδους χαμηλής ειδίκευσης, αυτό δεν αποτελεί απαραίτητως αντανάκλαση των δεξιοτήτων τους καθώς μερικοί από αυτούς διαθέτουν πολύ υψηλότερη ειδίκευση από την απαιτούμενη για την εργασία τους.<sup>3</sup> Προηγούμενες εμπειρίες μετανάστευσης απέδειξαν ότι είναι εξαιρετικά δύσκολη η παρακολούθηση της διάρκειας της παραμονής των μεταναστών και της γεωγραφικής και εργασιακής κινητικότητάς τους. Οι προβλέψεις για το εργατικό δυναμικό πρέπει να λαμβάνουν επίσης υπόψη κι άλλες κατηγορίες μεταναστών για τους οποίους δεν ισχύει απαραίτητως η επιλεκτικότητα (εισδοχή για διεθνή προστασία, για λόγους επανένωσης οικογενειών). Τέλος, η μελέτη δείχνει ότι υπάρχει σαφής ανάγκη για καλύτερες πολιτικές ενσωμάτωσης προκειμένου να ελεγχθεί το πλήρες δυναμικό των μεταναστών.

---

<sup>2</sup>Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Ανακοίνωση της Επιτροπής - Μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση COM(2003) 336.

<sup>3</sup>Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Ανακοίνωση της Επιτροπής - Μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση COM(2003) 336.

### 1.3 Διμερείς συμφωνίες εργασίας

Υπάρχει μεγάλη ποικιλία διμερών συμφωνιών εργασίας, που έχουν υπογραφεί μεταξύ κρατών μελών και νέων κρατών μελών για την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών. Αποσκοπούν κυρίως να ανταποκριθούν σε ελλείψεις εργατικού δυναμικού στη χώρα υποδοχής, αλλά υπάρχουν πολλά δευτερεύοντα κίνητρα για την υπογραφή τέτοιων συμφωνιών. Αυτά εντάσσονται, σε γενικές γραμμές, στις εξής κατηγορίες : δημιουργία νέων διαύλων μετανάστευσης, βελτίωση σχέσεων με τρίτες χώρες, διευκόλυνση ιστορικών δεσμών και πολιτιστικών ανταλλαγών, καλύτερη διαχείριση μεταναστευτικών ροών και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Συνήθως υπάρχει συνδυασμός των παραγόντων αυτών.

Μπορεί να γίνει γεωγραφική διάκριση μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις προσεγγίσεις τους ως προς τις διμερείς συμφωνίες. **Οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης** εκτόνησαν πρώτες, στη μεταπολεμική περίοδο, διμερή συστήματα για να ανταποκριθούν σε συγκεκριμένες ελλείψεις των αγορών εργασίας τους. Πολλές από τις συμφωνίες αυτές συνάφθηκαν με χώρες της Νότιας Ευρώπης πριν από την ένταξή τους στην ΕΕ. Αν και ήταν ευρέως προσανατολισμένες στην αγορά, υπήρχαν και άλλα κίνητρα, για παράδειγμα, η διατήρηση «ειδικών σχέσεων» με πρώην αποικίες. Πολλά από αυτά τα αρχικά διμερή συστήματα έπαυσαν να ισχύουν μετά τη δεκαετία του 1970 λόγω της οικονομικής ύφεσης. Τα πιο πρόσφατα διμερή συστήματα έτειναν να εστιάζονται στην εισδοχή εποχικών εργαζόμενων που απασχολούνται καταρχήν στη γεωργία, στις κατασκευές, στον τουρισμό και την τροφοδοσία, όπου υπάρχει συνεχής ζήτηση γι' αυτού του τύπου εργαζόμενους. Μερικά από αυτά τα εποχικά διμερή συστήματα δημιουργήθηκαν για να προσφέρουν νόμιμους διαύλους για τις προηγουμένως παράνομες ροές εποχικών εργαζόμενων κυρίως στο γεωργικό τομέα. Τα διμερή συστήματα χρησιμοποιήθηκαν επίσης για να καλλιεργηθούν καλύτερες σχέσεις με γειτονικές χώρες και ιδίως με τις προσχωρούσες χώρες τη δεκαετία του 1990, πράγμα που συνέβαλε στην οικονομική ευθυγράμμισή τους με την ΕΕ. Αρκετά νέα κράτη μέλη υπέγραψαν επίσης διμερείς συμφωνίες με ανατολικές γειτονικές χώρες. Οι εν λόγω συμφωνίες, σημείωσαν ποικίλους βαθμούς επιτυχίας.

**Οι χώρες της Νότιας Ευρώπης** ήταν πιο δραστήριες τα τελευταία χρόνια όσον αφορά την υπογραφή διμερών συμφωνιών για την εισδοχή προσωρινών ή εποχικών εργαζομένων. Αυτό χρειάστηκε εν μέρει για να καλυφθούν οι ελλείψεις εργατικού δυναμικού σε ορισμένους κλάδους σε αυτές τις χώρες. Ωστόσο, ορισμένες συμφωνίες αποσκοπούν να ανοίξουν νέες νόμιμες διόδους για την οικονομική μετανάστευση από τις κύριες χώρες προέλευσης παράνομων μεταναστών και για την ενίσχυση του γε-



νικού πλαισίου συνεργασίας με τρίτες χώρες με σκοπό την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

### Μελέτη περίπτωσης – Ισπανία

Η Ισπανία έχει υπογράψει διμερείς συμφωνίες με έξι τρίτες χώρες<sup>4</sup>, πολλές από τις οποίες είναι κύριες χώρες προέλευσης παράνομων μεταναστών, με σκοπό την ενίσχυση του γενικού πλαισίου συνεργασίας και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εκμετάλλευσης εργαζομένων. Οι συμφωνίες ακολουθούν σταθερό μορφότυπο και αφήνουν περιθώρια για την πρόσληψη τόσο μονίμων όσο και εποχικών εργαζομένων και μαθητευόμενων, ηλικίας συνήθως από 18 έως 35 ετών. Οι συμφωνίες αυτές περιλαμβάνουν επίσης κεφάλαια για τις διαδικασίες επιλογής, τις συνθήκες εργασίας και τα κοινωνικά δικαιώματα, την επιστροφή των μεταναστών και διατάξεις για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων. Για τους εποχικούς εργαζόμενους υπάρχουν ειδικές διατάξεις που απαιτούν την υπογραφή υποχρεωτικής δήλωσης με την οποία δεσμεύονται να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους μόλις λήξει η σύμβασή τους. Οι εποχικοί εργαζόμενοι πρέπει επίσης να παρουσιαστούν στο προξενικό γραφείο της Ισπανίας στη χώρα καταγωγής τους ένα μήνα μετά την επιστροφή τους. Οι περισσότερες από τις συμφωνίες αυτές λειτούργησαν ικανοποιητικά στην πράξη, ιδίως σε ό,τι αφορά τους εποχικούς εργαζόμενους. Ο αριθμός των εργαζόμενων που γίνονται δεκτοί καθορίζεται από ποσοτώσεις που ορίζονται για κάθε κλάδο εργασίας, μάλλον, παρά για κάθε εθνικότητα.

Τα δικαιώματα που παρέχονται στους εργαζόμενους βάσει των συστημάτων αυτών ποικίλουν ανάλογα με το στόχο της συμφωνίας και τους όρους και τις προϋποθέσεις που έχουν αποτελέσει το αντικείμενο διαπραγματεύσεως μεταξύ των χωρών αποστολής και των χωρών υποδοχής. Οι περισσότερες συμφωνίες εξασφαλίζουν ότι οι εργαζόμενοι που γίνονται δεκτοί δικαιούνται τις ίδιες συνθήκες εργασίας και τους ίδιους μισθούς με τους υπηκόους της χώρας. Μερικές ενσωματώνουν διατάξεις για να εξασφαλίζεται η επιστροφή των εργαζόμενων μετά τη λήξη της παραμονής τους, όπως είναι η μεταφορά εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και, σε ορισμένες περιπτώσεις, απαιτούν από τους εργοδότες να καταβάλλουν εγγύηση για κάθε εργαζόμενο που γίνεται δεκτός, η οποία επιστρέφεται μόνον εάν επιστρέψει ο εργαζόμενος στη χώρα του. Τα δικαιώματα επανένωσης των οικογενειών δεν παραχωρούνται σε εποχικούς εργαζόμενους, πράγμα που αποτελεί ένα πρόσθετο μέσο εξασφάλισης της επιστροφής τους. Για πολλούς υπηκόους τρίτων χωρών, η συμμετοχή σε δι-

<sup>4</sup>Ρουμανία, Βουλγαρία, Ισημερινός, Κολομβία, Δομινικανή Δημοκρατία, Μαρόκο.

μερείς συμφωνίες είναι επωφελής και πολλοί εξασφαλίζουν τα προς το ζην τους από την τακτική συμμετοχή τους σε τέτοια συστήματα. Εκτιμάται ότι οι περισσότεροι εργαζόμενοι στέλνουν τουλάχιστον το 50% των αποδοχών τους στην πατρίδα τους. Τα διμερή συστήματα είναι ελκυστικός τρόπος για να αναπτύξουν οι εργαζόμενοι τις δεξιότητές τους, να γνωρίσουν καλύτερες συνθήκες εργασίας, να κερδίσουν χρήματα σε σκληρό νόμισμα και να αποκτήσουν επίσης, την εμπειρία διαβίωσης σε άλλη χώρα.

Την ευθύνη για τη διαχείριση των διμερών συστημάτων φαίνεται να τη μοιράζονται τα υπουργεία μετανάστευσης και απασχόλησης, σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Συνήθως υπάρχει εταιρική σχέση μεταξύ πολλών ενδιαφερομένων μερών, όπως είναι τα συνδικάτα, οι εργοδότες, τα γραφεία εργασίας και η κεντρική κυβέρνηση. Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι περιφερειακές διοικήσεις δραστηριοποιούνται διαρκώς περισσότερο στην πρόσληψη αλλοδαπών εργαζομένων. Όσο περισσότεροι εργαζόμενοι, που γίνονται δεκτοί στο πλαίσιο διμερών συστημάτων, προσλαμβάνονται σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, τόσο καλύτερα τα περιφερειακά γραφεία εργασίας είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις ειδικές ανάγκες της τοπικής οικονομίας. Για τα εδραιωμένα συστήματα, πολλοί εργοδότες και ιδιωτικά γραφεία δραστηριοποιούνται ενεργά στην πρόσληψη εργαζομένων. Ορισμένες χώρες υποδοχής ίδρυσαν γραφεία σε τρίτες χώρες για να προσλαμβάνουν και να παρέχουν ακόμη και κατάρτιση σε εργαζόμενους που πρόκειται να γίνουν δεκτοί. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι ίδιες οι εταιρείες συμμετέχουν στη διαδικασία αυτή και σήμερα στέλνουν προσωπικό στις χώρες αποστολής για να εκπαιδεύσει και να προσλάβει προσωπικό ώστε να ενσωματωθεί ευκολότερα στην επιχείρηση όταν θα φθάσει στο κράτος μέλος.

#### **1.4 Εφαρμογή ποσοστώσεων για τη ρύθμιση των διμερών συστημάτων**

Οι ποσοτώσεις χρησιμοποιήθηκαν από πολλά κράτη μέλη σε διμερείς συμφωνίες, αν και οι αριθμοί των εργαζομένων που γίνονται δεκτοί ποικίλουν ανάλογα με τον στόχο του συστήματος και τη χώρα αποστολής. Οι κυβερνήσεις ορίζουν ποσοτώσεις σε ετήσια βάση σε διαβούλευση με τους αρμόδιους φορείς όπως η βιομηχανία, οι εργοδότες, τα συνδικάτα και τα γραφεία εργασίας, προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες της αγοράς εργασίας. Συνήθως οι ποσοτώσεις καθορίζονται για κάθε κλάδο απασχόλησης, αν και ορισμένες χώρες καθορίζουν συγκεκριμένες ποσοτώσεις για κάθε γεωγραφική περιφέρεια και, σε ορισμένες, περιπτώσεις, ανά χώρα καταγωγής του αιτούντος. Μερικά κράτη μέλη καθορίζουν πολύ υψηλές ποσοτώσεις για εποχικούς εργαζόμενους,

εφόσον αποδείχτηκε πολύ δύσκολη η ανεύρεση εγχώριων εργαζόμενων που επιθυμούν να αναλάβουν τα απαιτούμενα καθήκοντα, ή να μετακινηθούν εντός της χώρας στην περιοχή όπου τους χρειάζονται.

### Μελέτη περίπτωσης - Ιταλία

Η Ιταλία διαθέτει, από το 1998, ένα πλήρως αναπτυγμένο σύστημα ποσοστώσεων. Βάσει της νομοθεσίας που θεσπίστηκε τότε, η κυβέρνηση καλείται να δημοσιεύει ετήσιο διάταγμα όπου αναγράφονται οι ποσοστώσεις κατά περιφέρεια και κλάδο απασχόλησης. Οι ποσοστώσεις καθορίζονται κατόπιν συμφωνίας πολλών διαφορετικών φορέων, μεταξύ άλλων του υπουργείου εργασίας, τοπικών και περιφερειακών γραφείων, συνδικάτων και εργοδοτών. Τα σύνολα των ποσοστώσεων εκτιμώνται σύμφωνα με τα τοπικά ποσοστά απασχόλησης. Οι λεγόμενες «προνομιακές ποσοστώσεις» συμπεριλαμβάνονται στο διάταγμα που ορίζει ανώτατα όρια για εργαζόμενους από συγκεκριμένες τρίτες χώρες<sup>5</sup>. Οι ποσοστώσεις αυτές θεωρούνται κατά κάποιο τρόπο εκτός των υπολογισμών της αγοράς εργασίας και έχουν καθοριστεί σε επαρκώς χαμηλό επίπεδο ώστε να μπορούν εύκολα να απορροφηθούν στην αγορά εργασίας (μέχρι 3000 εργαζόμενοι κατ' ανώτατο όριο, κατ' έτος και ανά χώρα). Οι ποσοστώσεις αυτές προσφέρονται σε τρίτες χώρες ως ανταπόδοση για τη συνεργασία τους στην επανεισδοχή και τη μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών. Οι ποσοστώσεις αυτές μπορεί να μειωθούν, και έχουν μειωθεί, εάν θεωρηθεί ότι η τρίτη χώρα δεν συνεργάζεται πλήρως. Έτσι μειώθηκε η ποσοστωση για το Μαρόκο, το 2001.

Αρκετά κράτη μέλη βλέπουν κριτικά την ενδεχόμενη ανελαστικότητα της προσφοράς διμερών εργασιακών ποσοστώσεων ως κίνητρο για καλύτερη συνεργασία των τρίτων χωρών στον τομέα της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης. Υπάρχει φόβος ότι διμερείς συμφωνίες που βασίζονται σε ποσοστώσεις μπορεί να μειώσουν την ικανότητα των κρατών να ανταποκριθούν στις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Αν και μπορεί να είναι αποδεκτή η μείωση των ποσοστώσεων ως κύρωση σε τρίτη χώρα που δεν συνεργάζεται, μπορεί να αποδειχτεί δύσκολη η μείωση των ποσοστώσεων με τον ίδιο τρόπο για πολιτικούς λόγους ή για λόγους που σχετίζονται με την αγορά εργασίας. Ένα άλλος παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι οι ενδεχόμενες διακρίσεις ως αποτέλεσμα προτιμησιακών ποσοστώσεων για τις χώρες με τις οποίες δεν έχουν υπογραφεί τέτοιες συμφωνίες. Ενώ τα εν λόγω σχήματα αποσκοπούν στη διευκόλυνση της συνεργασίας με ορισμένες τρίτες χώρες, οι χώρες οι οποίες δεν έτυχαν τέτοιας μεταχείρισης μπορούν να το θεωρήσουν ως λόγο ματαίω-

<sup>5</sup> Αλβανία, Τυνησία, Μαρόκο, Αίγυπτος, Νιγηρία, Μολδαβία, Σρι Λάνκα, Μπαγκλαντές, Πακιστάν.

σης της συνεργασίας με την ΕΕ. Κατ' αυτόν τον τρόπο, μπορούμε να πούμε ότι οι προτιμησιακές ποσοτώσεις ενδεχομένως διευκολύνουν βραχυπρόθεσμα τη συνεργασία με στοχοθετημένες τρίτες χώρες, αλλά υπάρχει πιθανότητα να ματαιώσουν μακροπρόθεσμα τη συνεργασία με άλλες τρίτες χώρες.

### 1.5 Μέτρα νομιμοποίησης

Το γεγονός ότι πολλοί υπήκοοι τρίτων χωρών διαμένουν και εργάζονται παράνομα στην Ευρώπη και ότι μερικά κράτη μέλη εφαρμόζουν προγράμματα για τη «νομιμοποίησή» τους αποδεικνύει τα υφιστάμενα όρια των εφαρμοζόμενων μέτρων για τη διαχείριση των υφιστάμενων διαύλων νόμιμης μετανάστευσης. Αν και δεν αποτελούν σταθερό στόχο της μεταναστευτικής πολιτικής, οι νομιμοποιήσεις αποτελούν συνήθη πρακτική των κρατών μελών, με πάνω από 26 σχετικές διαδικασίες από τη δεκαετία του 1970 και μετά. Η χρήση της διαδικασίας και τα κίνητρα που υποκρύπτουν οι νομιμοποιήσεις στα κράτη μέλη είναι ποικίλα· σε ορισμένα δεν χρησιμοποιούνται ποτέ, ενώ σε άλλα αποτελούν συχνότερο φαινόμενο. Η συχνότητα των διαδικασιών νομιμοποίησης παρουσιάζει σαφή αυξανόμενη τάση από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και μετά. Τα νέα κράτη μέλη, τα οποία είναι συνήθως νέες χώρες υποδοχής μεταναστών, δεν έχουν διενεργήσει νομιμοποιήσεις, παρά μόνο κατά περίπτωση. Πρέπει να κάνουμε τη διάκριση μεταξύ των προσωρινών νομιμοποιήσεων, στο πλαίσιο των οποίων χορηγείται στους νομιμοποιούμενους μετανάστες άδεια παραμονής με περιορισμένη διάρκεια, ανανεώσιμη μόνον εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις και των οριστικών νομιμοποιήσεων με τις οποίες χορηγείται στους μετανάστες καθεστώς μόνιμης διαμονής. Στις περισσότερες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη τείνουν να εκδίδουν ανανεώσιμες προσωρινές άδειες, πράγμα που σημαίνει ότι οι κάτοχοι των αδειών αυτών μπορούν εύκολα να επανέλθουν σε καθεστώς παρανομίας εάν αργότερα πάψουν να πληρούν τις προϋποθέσεις της άδειας. Αυτό μπορεί να οδηγήσει στην εκ νέου νομιμοποίηση ορισμένων μεταναστών με επόμενα προγράμματα νομιμοποίησης.

#### Μελέτη περίπτωσης – Βέλγιο

Το Βέλγιο εφάρμοσε δύο ευρείας κλίμακας προγράμματα, ένα το 1974 και το άλλο το 1999. Η νομιμοποίηση του 1999 ήταν μία και μόνη διαδικασία και αποσκοπούσε να θέσει τέρμα στην περιθωριοποίηση εκείνων που, παρόλο που ήταν παράνομοι, είχαν ωστόσο ενταχθεί στην οικονομική και κοινωνική ζωή του Βελγίου. Το άλλο βασικό κίνητρο ήταν η οικοδόμηση της κοινωνικής συνοχής και η αντιμετώπιση εγκληματικών δικτύων που εκμεταλλεύονταν τους παράνομους μετανάστες. Στην πράξη,

η νομιμοποίηση επέτρεψε στην κυβέρνηση να νομιμοποιήσει εκείνους των οποίων η κατάσταση της υγείας δεν τους επέτρεπε να επιστρέψουν, εκείνους που διέμεναν παράνομα στο Βέλγιο για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα και είχαν ενσωματωθεί επαρκώς και, επίσης, εκείνους που περιέμεναν πάνω από τρία χρόνια για απόφαση σχετικά με την αίτηση χορήγησης ασύλου. Οι αιτούντες είχαν προθεσμία τριών εβδομάδων για να υποβάλουν τις αιτήσεις τους. Σε αυτό το χρονικό διάστημα το Βέλγιο επανέφερε προσωρινά τους συνοριακούς ελέγχους για να εμποδίσει εισροή παράνομων μεταναστών από γειτονικά κράτη μέλη.

Υποβλήθηκαν πάνω από 37.146 αιτήσεις για νομιμοποιήσεις, που αφορούν συνολικά πάνω από 50.000 άτομα, από τους οποίους αναγνωρίστηκε το 80%. Προκαταρκτικές αξιολογήσεις του προγράμματος νομιμοποίησης έδειξαν ότι οι ροές παράνομων μεταναστών αυξήθηκαν, ουσιαστικά, μετά την εφαρμογή του μέτρου· στην πραγματικότητα το μέτρο θεωρείται ότι εξέπεμψε λανθασμένο μήνυμα στους δυνάμει παράνομους μετανάστες, ότι, δηλαδή, η παραμονή τους θα γίνει τελικά ανεκτή. Η επακόλουθη αύξηση των αιτήσεων για επανένωση οικογενειών εκλήφθηκε ως συνέπεια της νομιμοποίησης· οι αιτήσεις αυξήθηκαν από 2122 το 1999 σε 4500 το 2003.

Τα περισσότερα κράτη μέλη αναγνωρίζουν ότι για ρεαλιστικούς λόγους μπορεί να προκύψει ανάγκη για νομιμοποίηση ορισμένων ατόμων που δεν πληρούν τα συνήθη κριτήρια για άδεια παραμονής. Εφαρμόζοντας διαδικασίες νομιμοποιήσεων, οι κυβερνήσεις επιχειρούν να εντάξουν αυτούς τους μετανάστες στην κοινωνία, παρά να τους αφήσουν στο περιθώριο, αποτελώντας αντικείμενο εκμετάλλευσης. Ορισμένες χώρες αρνούνται εντελώς τις νομιμοποιήσεις, εκτός από εξαιρετικές περιστάσεις όπου το θέμα εξετάζεται κατά περίπτωση. Προτιμούν να προβαίνουν στις λεγόμενες ανθρωπιστικές ή προστατευτικές νομιμοποιήσεις που αποσκοπούν στην παροχή δικαιώματος διαμονής σε ειδικές κατηγορίες προσώπων που δεν είναι επιλέξιμα για διεθνή προστασία αλλά τα οποία δεν μπορούν, ωστόσο, να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους. Αυτού του είδους οι νομιμοποιήσεις σχετίζονται πολλές φορές με την πολιτική του ασύλου. Μερικά κράτη μέλη εφάρμοσαν στοχοθετημένα προγράμματα νομιμοποίησης αυτού του είδους που αφορούσαν αποκλειστικά ομάδες αιτούντων άσυλο από χώρες από τις οποίες είχαν σημαντικές εισροές, αλλά που βρίσκονταν στην επικράτειά τους για μεγάλο χρονικό διάστημα (για παράδειγμα πρόσφυγες από τον πόλεμο στην πρώην Γιουγκοσλαβία).

Ορισμένα κράτη μέλη είναι έτοιμα να εφαρμόσουν **νομιμοποιήσεις «τετελεσμένου γεγονότος»**. Μερικά εφάρμοσαν ενιαία μέτρα άπαξ, άλλα όμως χρειάστηκε να εφαρμόσουν τέτοια μέτρα πιο συχνά. Τα προγράμματα «τετελεσμένου γεγονότος» αφορούν τη νομιμοποίηση παράνομων μετα-

ναστών, συνήθως εκείνων που ήδη απασχολούνται παράνομα. Το γεγονός ότι χρειάζεται να γίνουν τέτοιες νομιμοποιήσεις τονίζει την ύπαρξη δυναμικής παραοικονομίας σε πολλά κράτη μέλη και ότι έχουν εν μέρει οικονομικά κίνητρα. Παρόμοιες νομιμοποιήσεις που διενεργήθηκαν σε συγκεκριμένο κράτος μέλος καθοδηγήθηκαν ουσιαστικά από εργοδότες, αναγνωρίζοντας το γεγονός ότι μερικοί τομείς, κυρίως οι οικιακές υπηρεσίες, κατέληξαν να εξαρτώνται από παράνομη εργασία που ευκαταίω είναι να ενταχθεί στη νόμιμη οικονομία. Η ανάπτυξη του εν λόγω τομέα είναι ενδεικτική νέων ανοιγμάτων στην αγορά εργασίας, που συνδέονται με την γήρανση του πληθυσμού και τις νέες ανάγκες για υπηρεσίες φροντίδας των ηλικιωμένων. Ευρείας κλίμακας νομιμοποιήσεις έχουν επιπτώσεις σε πολλούς τομείς της κοινωνίας εφόσον χρειάζεται οι κυβερνήσεις να επιτύχουν στήριξη των μέτρων εκ μέρους βασικών φορέων, π.χ. εργοδοτικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις, ενώ ταυτόχρονα θεσπίζονται περαιτέρω μέτρα για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης προκειμένου να διατηρηθεί η δημόσια στήριξη.

Η μελέτη εξέτασε την **αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων νομιμοποίησης** όχι μόνο για τους μετανάστες τους οποίους αφορά, αλλά και για το κράτος. Καταρχήν, επιτρέπουν αποτελεσματικότερη διαχείριση του πληθυσμού, διευκολύνοντας τις κυβερνήσεις να αποκτήσουν καλύτερη εικόνα για το ποιοι βρίσκονται στην επικράτειά τους. Χρησιμεύουν επίσης στην αντιμετώπιση της παράνομης εργασίας και στην αύξηση των κρατικών εσόδων μέσω της φορολογίας και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης εντάσσοντας τους παράνομους εργαζόμενους στη νόμιμη αγορά εργασίας, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι κατορθώνουν να διατηρήσουν ή να βρουν θέση απασχόλησης. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι αμφισβητήθηκε η αποτελεσματικότητα των νομιμοποιήσεων στη μείωση του μεγέθους της μη ελεγχόμενης αγοράς εργασίας. Αφετέρου, θεωρείται ότι οι νομιμοποιήσεις προσφέρουν, σε κάποιο βαθμό, μία μορφή ενθάρρυνσης της παράνομης μετανάστευσης. Αυτό συνέβη σε ορισμένα κράτη μέλη που εφάρμοσαν προγράμματα νομιμοποιήσεων ευρείας κλίμακας και τέτοια μέτρα φαίνονται να 'αυτοδιαιώνίζονται' επειδή συνήθως χρειάζονται περαιτέρω μέτρα ευρείας κλίμακας μετά από λίγα χρόνια. Μελέτη σχετικά με προγράμματα νομιμοποίησης σε οκτώ κράτη μέλη κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα εν λόγω προγράμματα λαμβάνουν χώρα κάθε 6,5 χρόνια, κατά μέσο όρο, αποδεικνύοντας τη συνεχή παρουσία του φαινομένου της μετανάστευσης και τον ανεφοδιασμό ορισμένων ροών παράνομων μεταναστών.

**ΜΕΡΟΣ 2**  
**ΣΥΝΑΦΕΙΑ ΜΕΤΑΞΥ ΝΟΜΙΜΩΝ ΚΑΙ ΠΑΡΑΝΟΜΩΝ**  
**ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΩΝ ΡΟΩΝ**  
**ΚΑΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕ ΤΡΙΤΕΣ ΧΩΡΕΣ**

Υπάρχουν πολλές μορφές παράνομης μετανάστευσης. Ορισμένοι μετανάστες εισέρχονται στην επικράτεια κράτους μέλους παράνομα, από την ξηρά, τον αέρα ή τη θάλασσα. Μερικοί χρησιμοποιούν πλαστά ή παραποιημένα έγγραφα, άλλοι επιχειρούν να εισέλθουν είτε μεμονωμένα είτε χρησιμοποιώντας οργανωμένα εγκληματικά δίκτυα, που δραστηριοποιούνται στις δύο πλέον απεχθείς μορφές παράνομης μετανάστευσης, κυρίως τα δίκτυα των λαθρεμπόρων που ενεργούν για μη ανθρωπιστικούς λόγους και την εκμετάλλευση αλλοδαπών με τη μορφή εμπορίας ανθρώπων. Σημαντικό ποσοστό των παράνομα διαμενόντων εισέρχονται με έγκυρη θεώρηση ή υπό καθεστώς εισόδου χωρίς θεώρηση, αλλά παρατείνουν την παραμονή τους ή αλλάζουν το σκοπό της παραμονής του χωρίς έγκριση των αρχών. Μερικοί, όπως είναι οι αποτυχόντες σε αίτηση για χορήγηση ασύλου, εισέρχονται σε καθεστώς παρανομίας εάν δεν εγκαταλείψουν τη χώρα όταν περατωθούν όλες οι διαδικασίες εξέτασης της αίτησης τους για χορήγηση ασύλου.

Τα προβλήματα προσδιορισμού του μεγέθους και των χαρακτηριστικών των πληθυσμών που μεταναστεύουν και καταγραφής των ροών, τόσο των νομίμων όσο και των παρανόμων, είναι επαρκώς τεκμηριωμένα. Εξ ορισμού, δεδομένου ότι οι παράνομοι μετανάστες δεν παρουσιάζονται στις αρχές, είναι δύσκολο να προσδιοριστεί σαφής εικόνα της κλίμακας της παράνομης μετανάστευσης στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εκτιμήσεις για τις ροές παράνομων μεταναστών μπορούν να προκύψουν μόνον από υφιστάμενους δείκτες που συνδέονται με το φαινόμενο, όπως είναι οι αριθμοί των απορριφθεισών εισόδων και απομακρύνσεων, συλλήψεων παρανόμων μεταναστών στα σύνορα ή εντός της χώρας, απορριφθεισών αιτήσεων για άσυλο ή άλλων μορφών διεθνούς προστασίας ή αιτήσεων για εθνικές διαδικασίες νομιμοποίησης. Στους αριθμούς αυτούς πρέπει να προστεθεί ο σημαντικός αριθμός εκείνων που δεν υποβάλλουν αίτηση για οιαδήποτε μορφή διεθνούς προστασίας, είτε επειδή εισήλθαν νόμιμα είτε επειδή παρατείνουν την παραμονή τους. Από τους δείκτες αυτούς, οι εκτιμήσεις για τις ετήσιες εισροές παράνομης μετανάστευσης στην ΕΕ θεωρούνται ότι υπερβαίνουν εξαψήφιο αριθμό. Πιο ακριβή στοιχεία δεν μπορούν να θεωρούνται αξιόπιστα. Επιπλέον, οι εκτιμήσεις αυτές δεν προσθέτουν τίποτε στην κατανόηση της πολυπλοκότητας της παράνομης μετανάστευσης και είναι ανοιχτές σε παρερμηνείες. Η κλίμακα της παράνομης μετανάστευσης θεωρείται ωστόσο σημαντική και

η μείωσή της αποτελεί πολιτική προτεραιότητα τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι, επομένως, σημαντικό να κατανοήσουμε ποιοι είναι οι παράνομοι μετανάστες και γιατί έρχονται στην ΕΕ, ώστε να προσδιορίσουμε αποτελεσματικές πολιτικές λύσεις για την καταπολέμηση του φαινομένου.

Η έρευνα για τα **γενικά χαρακτηριστικά των παράνομων μεταναστών** είναι πολύ σπάνια. Ωστόσο, υπάρχουν στοιχεία που υπονοούν ότι το υψηλότερο ποσοστό των παράνομα διαμενόντων είναι άνδρες ηλικίας μεταξύ 20 και 30 ετών, νέοι κινητικοί και ριψοκίνδυνοι. Σημειώθηκε, μεταξύ των παράνομων μεταναστών, αύξηση του αριθμού των νέων μεταναστριών και πολύ μικρότερο μερίδιο έχουν πιο ηλικιωμένα άτομα και των δύο φύλων. Κάποια στοιχεία που είναι διαθέσιμα σε κράτη μέλη δείχνουν ότι οι παράνομοι μετανάστες έχουν συνήθως χαμηλή ειδίκευση και, γι' αυτό, συνήθως δεν καλύπτουν τις ελλείψεις στη αγορά δηλωμένης εργασίας. Ωστόσο, άλλη έρευνα αναφέρει ότι όλο και περισσότεροι παράνομοι μετανάστες είναι μορφωμένοι και επιλέγουν να μεταναστεύσουν αναζητώντας καλύτερη ζωή. Συνήθως κρύβεται ένα φάσμα **κινήτρων πίσω από την απόφαση** να έλθει κάποιος στην ΕΕ: τα οικονομικά προβλήματα δεν είναι ασφαλώς ο μοναδικός παράγοντας. Η απόφαση για μεταναστευση βασίζεται σε ατομική εκτίμηση ορισμένων παραγόντων ώθησης όπως είναι η ανεργία ή τα μόνιμα χαμηλά επίπεδα αμοιβών, οι φυσικές ή οικολογικές καταστροφές και παραγόντων έλξης όπως είναι ο άτυπος τομέας και η απασχόληση με υψηλότερα επίπεδα αμοιβών, η πολιτική σταθερότητα, ο σεβασμός του κράτους δικαίου και η ουσιαστική προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και οι διαφορετικές συνθήκες στην αγορά εργασίας. Οι παράνομοι μετανάστες λαμβάνουν τις αποφάσεις τους παρά την ύπαρξη διαφόρων άλλων παραγόντων, που έχουν αποτρεπτικό αποτέλεσμα, όπως είναι, μεταξύ άλλων, το υψηλό κόστος των υπηρεσιών διευκόλυνσης και ο κίνδυνος σύλληψης και δίωξης από τις συνοριακές αρχές.

Μόλις βρεθούν στην ΕΕ, πολλοί παράνομοι μετανάστες είναι σε θέση να βρουν εργασία στην παραοικονομία, πράγμα που αποδεικνύει ότι υπάρχει σαφής σύνδεση μεταξύ παράνομων μεταναστών και της μη ελεγχόμενης αγοράς εργασίας. Στην ΕΕ, η σκιώδης οικονομία εκτιμάται ότι κυμαίνεται μεταξύ 7-16% του ΑΕΠ της ΕΕ<sup>6</sup>, αν και αυτή δεν συνίσταται, κατά κανέναν τρόπο, εξ ολοκλήρου από παράνομους μετανάστες. Οι παράνομοι μετανάστες εργάζονται κυρίως σε κλάδους χαμηλής ειδίκευσης όπως είναι οι κατασκευές, η γεωργία, η τροφοδοσία ή οι υπηρεσίες καθαρισμού και οι οικιακές εργασίες, για να επιβιώσουν. Πολλές φορές προσ-

<sup>6</sup> Ψήφισμα του Συμβουλίου για τη μετατροπή της παράνομης εργασίας σε νόμιμη απασχόληση, Οκτώβριος 2003.



λαμβάνονται για τις ακάθαρτες, επικίνδυνες και απαιτητικές εργασίες (3 D – jobs, dirty, dangerous and demanding work), που δεν αναλαμβάνει το εγχώριο εργατικό δυναμικό. Η τάση να απασχολούνται οι παράνομοι μετανάστες στη χαμηλής ειδίκευσης σκιώδη οικονομία δεν οφείλεται μόνο στο γεγονός ότι δεν έχουν το κατάλληλο καθεστώς, τα προσόντα ή τις απαιτούμενες γλωσσικές δεξιότητες για άλλες θέσεις απασχόλησης. Οι εξειδικευμένοι παράνομοι μετανάστες μπορεί να βρουν δυσκολίες να εργαστούν στον κλάδο στον οποίο έχουν ειδικευτεί όχι μόνο επειδή δεν διαθέτουν άδεια εργασίας αλλά και επειδή τα προσόντα τους δεν αναγνωρίζονται στην ΕΕ. Οι άνθρωποι αυτοί εργάζονται παράνομα σε κλάδους χαμηλής ειδίκευσης σε κάποιο κράτος μέλος επειδή δεν διαθέτουν τα κατάλληλα έγγραφα και συνήθως ο μισθός είναι πολύ υψηλότερος του αντίστοιχου από την εξειδικευμένη εργασία τους στη χώρα καταγωγής τους.

### **2.1 Επίπτωση των διμερών συμφωνιών εργασίας στις παράνομες μεταναστευτικές ροές**

Καταρχήν, είναι σημαντική η διάκριση μεταξύ των διμερών συστημάτων που δέχονται εποχικούς εργαζόμενους και εκείνων που δέχονται προσωρινούς ή μόνιμους εργαζόμενους. Πολλά από τα αρχικά συστήματα που δέχονταν τους τελευταίους σχεδιάστηκαν κυρίως για να αντιμετωπισθούν ελλείψεις στην αγορά εργασίας. Τα συστήματα αυτά θεωρούνται από ορισμένα κράτη μέλη ότι είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση της μεταναστευτικής πίεσης, λόγω του γεγονότος ότι πολλοί από εκείνους που έγιναν δεκτοί κατέστησαν μόνιμοι κάτοικοι και στη συνέχεια υπέβαλαν αιτήσεις για επανένωση των οικογενειών τους.

Για τα κράτη μέλη που υπέγραψαν διμερείς συμφωνίες με κίνητρο, εν μέρει, τη μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών, οι εκτιμήσεις της επίπτωσης είναι ανάμικτες. Τα περισσότερα δεν βλέπουν άμεση σύνδεση μεταξύ της θέσπισης διμερών συστημάτων και της μείωσης των παράνομων μεταναστευτικών ροών. Πολλά κράτη δυσκολεύτηκαν να προσδιορίσουν την επίπτωση των διμερών συμφωνιών στις παράνομες μεταναστευτικές ροές, καθώς συχνά υπάρχουν πολλοί άλλοι παράγοντες που συμβάλλουν στη μείωση της παράνομης μετανάστευσης. Σε αρκετά κράτη μέλη, τα διμερή συστήματα θεσπίστηκαν πολύ πρόσφατα και, γι' αυτό, είναι πολύ νωρίς να εκτιμηθεί κατά πόσον τα μέτρα αυτά είχαν σταθερή επίπτωση στη μείωση των παράνομων ροών. Μερικοί διαπίστωσαν ότι η υπογραφή διμερών συμφωνιών καθαυτή δεν μείωσε την παράνομη μετανάστευση, αλλά μάλλον συνέδραμε την ανάπτυξη της συνεργασίας με τρίτες χώρες σε θέματα μετανάστευσης γενικώς.

Μόνον ένα κράτος μέλος θεωρεί ότι η θέσπιση διμερών συστημάτων εργασίας είχε άμεση επίπτωση στη μείωση των παράνομων μετανα-

στευτικών ροών. Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή, η επίπτωση δεν μπορεί να αποδοθεί μόνο στα εν λόγω διμερή συστήματα, επειδή προσφέρθηκαν ως κίνητρο για την υπογραφή συμφωνιών επανεισδοχής, και αποτελούσαν μέρος δέσμης μέτρων για τη διευκόλυνση της συνεργασίας με τρίτες χώρες, που περιλάμβανε και οικονομική βοήθεια, αστυνομική συνεργασία, εκπαίδευση και ενίσχυση της ικανότητας. Επιπλέον, την περίοδο κατά την οποία μειώθηκαν οι παράνομες ροές, θεωρήθηκε γενικώς ότι υπήρξε συνολική μείωση της παράνομης μετανάστευσης προς την ΕΕ.

Πρέπει να αναγνωριστεί ότι θα υπάρχει παράνομη μετανάστευση όποιοι νόμιμοι δίαυλοι και να δημιουργηθούν εφόσον θα υπάρχουν πάντα κάποιοι παράγοντες έλξης ή ώθησης που δεν επηρεάζονται από αυτούς. Κάποιοι από τους μετανάστες που επιθυμούν να έλθουν στην ΕΕ δεν θα είναι επιλέξιμοι να συμμετάσχουν σε τέτοια συστήματα, ή τα συστήματα δεν θα διαθέτουν επαρκή ικανότητα ώστε να καταστεί δυνατή η συμμετοχή όλων όσων το επιθυμούν. Επιπλέον, όπως προαναφέρθηκε, οι λόγοι για τους οποίους οι μετανάστες αποφασίζουν να έλθουν στην ΕΕ είναι πολυσύνθετοι, και δεν έχουν μόνον οικονομικά κίνητρα. Μερικοί μετανάστες που καταλήγουν να διαμένουν παράνομα σε κράτη μέλη εγκατέλειψαν τις χώρες τους για λόγους που σχετίζονται με πολέμους ή αστάθεια στη χώρα καταγωγής τους, αλλά δεν διαθέτουν, ατομικά, ό,τι χρειάζεται για ανθρωπιστική προστασία.

Συνοπτικά, η επίπτωση των διμερών συμφωνιών εργασίας στις παράνομες μεταναστευτικές ροές εξαρτάται, σε κάποιο βαθμό, από τα κίνητρα που υπάρχουν πίσω από το σύστημα. Ακόμη και γι' αυτά τα συστήματα που έχουν βασικό στόχο τη μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών, δεν είναι δυνατόν να απομονωθεί τελικά η επίπτωσή τους, δεδομένου ότι ενέχονται πολλοί παράγοντες.

## 2.2 Επίπτωση της πολιτικής θεωρήσεων στις παράνομες μεταναστευτικές ροές

Εκτός από τις διμερείς συμφωνίες εργασίας, τα περισσότερα κράτη μέλη και τα νέα κράτη μέλη έχουν περιορισμένη εμπειρία στη χρήση άλλων μέτρων νόμιμης μετανάστευσης για τη μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών. Ένας τρόπος με τον οποίο ρυθμίζονταν, εκ παραδόσεως, οι μεταναστευτικές ροές ήταν μέσω της πολιτικής θεωρήσεων. Μετά την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ (1999), η Κοινότητα έχει αρμοδιότητα στην πολιτική θεωρήσεων στα κράτη μέλη (εξαιρουμένων του ΗΒ και της Ιρλανδίας). Αυτό περιλαμβάνει συμφωνία για κατάλογο τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υποχρεούνται ή απαλλάσσονται των απαιτήσεων θεώρησης<sup>7</sup>. Η απόφαση αυτή λαμβάνεται κατόπιν

<sup>7</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου.

*«ενδελεχούς κατά περίπτωση αξιολόγησης πολλών κριτηρίων που συνδέονται μεταξύ άλλων με την παράνομη μετανάστευση, τη δημόσια τάξη και την ασφάλεια καθώς επίσης και με τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ με τρίτες χώρες, ενώ ταυτόχρονα λαμβάνει υπόψη την περιφερειακή συνοχή και αμοιβαιότητα».*

Τροποποίηση των καταλόγων αυτών αποφασίζεται με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο κατόπιν πρότασης της Επιτροπής και διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αφότου καταρτίστηκαν αυτοί οι κατάλογοι, ελάχιστες χώρες έχουν μεταφερθεί από τον έναν κατάλογο στον άλλο. Το 2000, η Επιτροπή πρότεινε να μεταφερθούν η Βουλγαρία και η Ρουμανία από τον αρνητικό στο θετικό κατάλογο ως αναγνώριση των στενότερων σχέσεων μεταξύ των χωρών αυτών και της ΕΕ, και στο πνεύμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών. Το Συμβούλιο συμφώνησε τον Μάρτιο του 2001, αφού έλαβε υπόψη του δύο λεπτομερείς εκθέσεις σχετικά με τα μέτρα που ελήφθησαν για την καταπολέμηση των παράνομων μεταναστευτικών ροών, τους συνοριακούς ελέγχους και την πολιτική θεωρήσεων. Οι περιορισμοί θεωρήσεων ήρθαν από τον Ιανουάριο του 2002.

Τον Μάρτιο 2003, το Συμβούλιο αποφάσισε<sup>8</sup> να μετακινήσει το Εκουαδόρ από το θετικό κατάλογο στον κατάλογο των τρίτων χωρών των οποίων οι υπήκοοι πρέπει να διαθέτουν θεώρηση όταν διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα. Η απόφαση βασίστηκε καταρχήν σε εκτιμήσεις σχετικές με αποδεδειγμένους κινδύνους παράνομης μετανάστευσης, υποστηριζόμενες από στοιχεία και στατιστικές κρατών μελών. Η επίπτωση της απόφασης αυτής δεν έχει ακόμη εκτιμηθεί λόγω του ότι εφαρμόστηκε για μικρό χρονικό διάστημα. Η αξιολόγηση θα είναι ουσιαστική και θα επιβεβαιώσει κατά πόσον υπάρχει ή όχι άμεση σύνδεση μεταξύ της επιβολής απαιτήσεων θεώρησης και επιβράδυνσης του ρυθμού της παράνομης μετανάστευσης. Αντίθετα, φαίνεται πολύ δύσκολο να αποδειχτεί σύνδεση μεταξύ της άρσης των απαιτήσεων θεώρησης και επακόλουθης αύξησης της παράνομης μετανάστευσης. Οι εμπειρίες ήταν διαφορετικές και φαίνεται να δείχνουν ότι υπάρχουν πολλοί άλλοι παράγοντες που μπορούν να διαδραματίσουν ρόλο, δυσμενή ή ευνοϊκό, για την αύξηση των ροών.

Όσον αφορά την πολιτική θεωρήσεων των τρίτων χωρών, αξιοσημείωτο παράδειγμα αποτελεί η αλλαγή στα καθεστώτα θεωρήσεων που έκανε η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, που ήταν βασική χώρα διέλευσης για την παράνομη μετανάστευση στην ΕΕ. Όταν οι αρχές θέσπισαν καθεστώτα θεώρησης για Ιρανούς και Τούρκους υπηκόους, αυτό οδήγησε σε σημα-

<sup>8</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 453/2003 του Συμβουλίου της 6.3.2003, ΕΕ L 69 της 13.3.2003.

ντική μείωση του αριθμού των μεταναστών των εν λόγω εθνικοτήτων που εισέρχονται παράνομα στην ΕΕ μέσω Βοσνίας-Ερζεγοβίνης.

### **2.3 Επίπτωση της συνεργασίας με τρίτες χώρες στις παράνομες μεταναστευτικές ροές**

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε και πολλά επόμενα Ευρωπαϊκά Συμβούλια υπογράμμισαν την ανάγκη για συνολική προσέγγιση της μετανάστευσης, εξετάζοντας ζητήματα σχετικά με τα δικαιώματα του ανθρώπου, την πολιτική και την ανάπτυξη σε χώρες και περιφέρειες καταγωγής και διέλευσης. Η εταιρική σχέση με τρίτες χώρες θεωρήθηκε ένα από τα βασικά στοιχεία για την επιτυχία τέτοιας πολιτικής. Μετά το Τάμπερε, η Επιτροπή κατέβαλε ειδική προσπάθεια για να ενσωματώσει τη μεταναστευτική πολιτική στις εξωτερικές πολιτικές και προγράμματα της ΕΕ. Η Ανακοίνωση για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες<sup>9</sup> έδωσε έμφαση στη δυναμική της μεγαλύτερης συνέργιας μεταξύ πολιτικών για την μετανάστευση και την ανάπτυξη. Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Σεβίλλης και της Θεσσαλονίκης έδωσαν αμφότερα ιδιαίτερη προσοχή στις προσπάθειες που θα χρειαστεί να καταβάλουν οι τρίτες χώρες για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων της 8<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2003 εφάρμοσε μηχανισμό παρακολούθησης και αξιολόγησης. Η Επιτροπή καλείται να υποβάλει κάθε χρόνο έκθεση για τη συνεργασία με τρίτες χώρες και η πρώτη έκθεση αναμένεται στο τέλος του 2004. Η έκθεση θα περιλαμβάνει επισκόπηση των προσπαθειών των τρίτων χωρών για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και την τεχνική και οικονομική υποστήριξη της ΕΕ και των κρατών μελών της.

Η συνεργασία τρίτων χωρών είναι ζωτικής σημασίας για την μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών και, στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντική η αξιολόγηση της επίπτωσης των διαφόρων μέτρων και κινήτρων που χρησιμοποιήθηκαν. Η εμπειρία των κρατών μελών και των νέων κρατών μελών στη βελτίωση της συνεργασίας με τρίτες χώρες με σκοπό τον έλεγχο των παράνομων μεταναστευτικών ροών με άτυπα μέσα φαίνεται περιορισμένη. Ορισμένα θεώρησαν πιο αποτελεσματικό να υπογράψουν συμφωνίες αστυνομικής συνεργασίας ή συνοριοφυλακής, στις οποίες περιλαμβάνεται ένα στοιχείο επανεισδοχής μάλλον παρά τυπικές συμφωνίες επανεισδοχής. Οι συμφωνίες αυτές επέτρεψαν στα κράτη μέλη να αναπτύξουν χρήσιμους μηχανισμούς για την ανταλλαγή πληροφοριών και κοινής κατάρτισης, που δεν χρειάζονταν την εφαρμογή κινήτρων. Οι συμφωνίες περιέχουν συχνά διάταξη για την παροχή τεχνικής υποστήριξης που αποδείχτηκε πολύ χρήσιμη σε πρακτικό επίπεδο. Άλλα κράτη

<sup>9</sup> COM(2002) 703 της 3.12.2002.

μέλη ξεκίνησαν άτυπη συνεργασία με χώρες διέλευσης για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων ροών από τρίτες χώρες χωρίς να έχουν συνταχθεί επίσημες συμφωνίες επανεισδοχής. Η ad hoc συνεργασία μπορεί κατ' αυτόν τον τρόπο να παραγάγει επωφελή αποτελέσματα ως ανταπόκριση σε συγκεκριμένες ροές από χώρες οι οποίες αλλιώς θα δίσταζαν να συνάψουν επίσημες συμφωνίες επανεισδοχής. Τα κράτη μέλη και τα νέα κράτη μέλη δραστηριοποιήθηκαν επίσης στην υπογραφή επίσημων και άτυπων συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτες χώρες για να διευκολύνουν τη διαδικασία επιστροφής. Στο πλαίσιο των επίσημων, εθνικών διαπραγματεύσεων επανεισδοχής, εφόσον αποτελεί διεθνή υποχρέωση των τρίτων χωρών για επανεισδοχή των υπηκόων τους, τα κράτη μέλη δεν είναι έτοιμα να προσφέρουν κίνητρα σε τρίτες χώρες για να υπογράψουν συμφωνίες για το σκοπό αυτό. Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη είναι έτοιμα να το πράξουν σε περιπτώσεις όπου οι συμφωνίες επανεισδοχής αφορούν τόσο τους δικούς τους υπηκόους όσο και υπηκόους τρίτων χωρών, καθώς αναγνωρίζεται ότι η υπογραφή συμφωνιών επανεισδοχής είναι γενικώς πιο συμφέρουσα για τα κράτη μέλη από ό,τι για τις τρίτες χώρες. Μεταξύ των διαφόρων τύπων κινήτρων που προσφέρονται είναι τεχνική υποστήριξη και βοήθεια για τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών, κατάρτιση συνοριοφυλάκων και αστυνομική συνεργασία, και παροχή τεχνολογίας και εξοπλισμού, στοιχεία που συμβάλλουν στην ικανότητα των τρίτων χωρών να διαχειρίζονται τις μεταναστευτικές ροές. Η παροχή κινήτρων δεν περιλαμβάνεται συνήθως στο κείμενο των συμφωνιών επανεισδοχής καθ'αυτών, προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι η εφαρμογή των συμφωνιών δεν εξαρτάται από τα κίνητρα. Ένα κράτος μέλος πρόσφερε διμερείς εργασιακές ποσοστώσεις σε τρίτες χώρες. Η επίπτωση της πολιτικής αυτής ανάλυθηκε προηγουμένως στην παράγραφο 1.4.

Δεδομένης της τρέχουσας κατάστασης των διαπραγματεύσεων, μπορεί να απαιτείται διαφορετική προσέγγιση των κινήτρων για την υπογραφή κοινοτικών συμφωνιών επανεισδοχής. Στην πορεία των διαπραγματεύσεων, οι τρίτες χώρες ζητούν, μεταξύ άλλων, καλύτερη ενσωμάτωση των υπηκόων τους στα ευρωπαϊκά κράτη μέλη, άρση των περιορισμών θεωρήσεων, διευκόλυνση των θεωρήσεων για ορισμένες κατηγορίες προσώπων, ποσοστώσεις για μόνιμους ή εποχικούς εργαζόμενους. Τα κίνητρα που παρασχέθηκαν μέχρι στιγμής για τη σύναψη κοινοτικών συμφωνιών περιλαμβάνουν διευκόλυνση θεωρήσεων, συνεργασία για την επιβολή της νομοθεσίας και οικονομική και τεχνική υποστήριξη. Τα πλεονεκτήματα αυτών των κινήτρων θα εξεταστούν λεπτομερέστερα στην επόμενη έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τις προτεραιότητες για την επιτυχή ανάπτυξη κοινής πολιτικής επανεισδοχής. Ωστόσο, είναι σαφές ότι θα

απαιτηθεί ένα ευέλικτο φάσμα κινήτρων προκειμένου να εξασφαλιστούν οι μελλοντικές συμφωνίες.

Οι γειτονικές χώρες της ΕΕ αντιμετωπίζουν όλο και περισσότερα προβλήματα μετανάστευσης. Η παρουσία ολοένα αυξανόμενου αλλοδαπού πληθυσμού μπορεί να οδηγήσει σε κοινωνικές εντάσεις στο εσωτερικό αυτών των χωρών και οι χώρες υποδοχής υποχρεούνται να εντείνουν τις προσπάθειές τους για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Τα ζητήματα των **χωρών διέλευσης μεταναστών και των γειτονικών χωρών** που καθίστανται χώρες προορισμού συζητήθηκαν μεταξύ της ΕΕ και των ενδιαφερομένων τρίτων χωρών. Η ΕΕ παρέχει και προβλέπει περαιτέρω τεχνική και οικονομική βοήθεια στο πλαίσιο των σχετικών κοινοτικών προγραμμάτων (TACIS, MEDA, ENEAS) προς στήριξη των χωρών αυτών στις προσπάθειες που καταβάλλουν για να διαχειριστούν καλύτερα τη μετανάστευση, συμπεριλαμβανομένης αποτελεσματικής και προληπτικής πολιτικής για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Επιπλέον, το Μέσο για τους Νέους Γείτονες που αναπτύσσει σήμερα η Επιτροπή για να προωθήσει τη διασυνοριακή συνεργασία περιλαμβάνει τη διαχείριση της μετανάστευσης ως ένα από τα πεδία προτεραιότητας για τη συνεργασία. Ορισμένες γειτονικές χώρες έχουν αναπτύξει σχέδια δράσης ειδικά στοχευμένα στην παράνομη μετανάστευση και η ΕΕ είναι έτοιμη να υποστηρίξει την εφαρμογή τους.

### ΜΕΡΟΣ 3 ΟΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ

#### 3.1 Ενίσχυση της διαβούλευσης και της ανταλλαγής πληροφοριών σε επίπεδο ΕΕ

Η μελέτη αποκάλυψε ότι υπάρχει σαφής **έλλειψη αξιόπιστων και συγκρίσιμων δεδομένων σε επίπεδο ΕΕ**. Έχουν ήδη ληφθεί μέτρα για τη βελτίωση της συλλογής και ανάλυσης των κοινοτικών στατιστικών. Η Επιτροπή επιχειρεί τώρα να εκπονήσει ετήσια στατιστική έκθεση για τη μετανάστευση που περιλαμβάνει στατιστική ανάλυση των κύριων μεταναστευτικών τάσεων στα κράτη μέλη. Με βάση το σχέδιο δράσης για κοινοτικές στατιστικές στον τομέα της μετανάστευσης<sup>10</sup>, τον Ιούνιο του 2004 θα προωθηθεί πρόταση κανονισμού της ΕΕ για τη συλλογή κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση, την ιθαγένεια και το άσυλο, και θα ακολουθήσει σειρά μέτρων εφαρμογής.

<sup>10</sup>Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την υποβολή σχεδίου δράσης για τη συλλογή και ανάλυση κοινοτικών στατιστικών στον τομέα της μετανάστευσης, COM(2003) 179.

Τα πορίσματα της μελέτης απεικονίζουν την ανάγκη για **πιο εντατική και στοχοθετημένη χρήση της διαβούλευσης και της ανταλλαγής πληροφοριών** σε συγκεκριμένους τομείς που έχουν σημαντική επίπτωση σε αρκετά κράτη μέλη ή στην ΕΕ συνολικά. Στην ανακοίνωσή της του Νοεμβρίου 2000 για την Κοινοτική Πολιτική Μετανάστευσης<sup>11</sup>, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για την αντιμετώπιση της συγκεκριμένης ανάγκης, και έδωσε περαιτέρω λεπτομέρειες στις δύο Ανακοινώσεις του 2001<sup>12</sup>. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν το 2001 ζήτησε ρητά αυξημένη ανταλλαγή πληροφοριών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Ανταποκρινόμενη σε αυτήν την πρόσκληση, η Επιτροπή συγκρότησε το 2002 ομάδα εμπειρογνομόνων, γνωστή ως «Επιτροπή για τη Μετανάστευση και το Άσυλο» για να καθοδηγήσει μία διαδικασία κοινοποίησης και διαβούλευσης για τη διάδοση ορθών πρακτικών και την επίτευξη μεγαλύτερης σύγκλισης των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης. Η Επιτροπή για τη Μετανάστευση και το Άσυλο συνέρχεται τακτικά.

Οι ρυθμίσεις αυτές συμπληρώνονται από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης που αποσκοπεί στην ενίσχυση συστηματικής βάσης για την παρακολούθηση και την ανάλυση του πολυδιάστατου φαινομένου της μετανάστευσης και του ασύλου καλύπτοντας διάφορες διαστάσεις του – πολιτική, νομική, δημογραφική, οικονομική, κοινωνική, και εντοπίζοντας βασικές αιτίες του. Η διαθέσιμη ή επεξεργασμένη πληροφόρηση αποσκοπεί να συνδράμει την παροχή στην Κοινότητα και τα κράτη μέλη της μιας συνολικής άποψης για την κατάσταση της μετανάστευσης και του ασύλου όταν, στα αντίστοιχα πεδία αρμοδιότητάς τους, αναπτύσσουν πολιτικές, λαμβάνουν αποφάσεις ή αποφασίζουν να δράσουν. Το αρχικό πιλοτικό σχέδιο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, τον Ιούνιο 2003. Μετά την αξιολόγησή του, το 2004, η Επιτροπή θα εξετάσει τη δυνατότητα δημιουργίας μόνιμης δομής με κατάλληλη νομική βάση έχοντας πάντα υπόψη την παράλληλη πρωτοβουλία που εξετάζεται στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Έγιναν κι άλλα βήματα για την ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών σε συγκεκριμένους τομείς, κυρίως η δημιουργία δικτύου Εθνικών Σημείων Επαφής για την Ενσωμάτωση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης επικύρωσε την πρωτοβουλία αυτή τονίζοντας τη σημασία της ανάπτυξης της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών εντός του δικτύου με στόχο κυρίως την ενίσχυση του συντονισμού των σχετικών πολιτικών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Αμέσως μετά, τα εθνικά σημεία επαφής συμφώνησαν για ένα εντατικό πρόγραμμα εργασίας που αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών και τις ορθές πρακτικές σε τρεις το-

<sup>11</sup> COM(2000) 757 τελικό της 22.11.2000.

<sup>12</sup> COM(2001) 387 τελικό και COM(2001) 710 τελικό.

μείς πολιτικής, συγκεκριμένα, προγράμματα εισαγωγής για τους νεοαφιχθέντες μετανάστες, γλωσσική κατάρτιση και συμμετοχή των μεταναστών στην κοινωνία των πολιτών και στην πολιτιστική και πολιτική ζωή. Αποφάσισαν να συντάξουν εγχειρίδιο ενσωμάτωσης για επαγγελματίες και αρμόδιους για τη χάραξη πολιτικής. Οι εξελίξεις αυτές θα υπογραμμιστούν στην πρώτη Ετήσια Έκθεση για τη μετανάστευση και την ενσωμάτωση που ετοιμάζει η Επιτροπή.

Στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης ελήφθησαν κι άλλα μέτρα για την ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών. Οι πρωτοβουλίες αυτές εστιάζονται στην ανταλλαγή επιχειρησιακών πληροφοριών στο πλαίσιο της ad hoc ομάδας εργασίας του Συμβουλίου, CIREFI. Δημιουργήθηκε σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τη λαθρομετανάστευση και τις διαδρομές που χρησιμοποιούν οι μεταφορείς λαθρομεταναστών. Το σύστημα αυτό θα επικαιροποιηθεί με τη δημιουργία «ασφαλούς ηλεκτρονικού δικτύου πληροφόρησης και συντονισμού για τις εθνικές υπηρεσίες διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών»<sup>13</sup>.

Η Επιτροπή προτίθεται να ενισχύσει την ανταλλαγή πληροφοριών και τη διαβούλευση σύμφωνα με τις προτεραιότητες που ορίζονται παραπάνω στο πλαίσιο της Επιτροπής για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Σε μεταγενέστερο στάδιο – υπό το πρίσμα περαιτέρω εμπειρίας με την εν λόγω διαδικασία – θα εξεταστεί η χρησιμότητα της πρότασης για συγκεκριμένη νομική βάση προκειμένου να συγκεκριμενοποιηθεί η λειτουργία της και να εξασφαλιστεί η συνοχή και η συμπληρωματικότητα μεταξύ των διαφόρων φόρουμ.

### 3.2 Ανάπτυξη νέων πολιτικών πρωτοβουλιών στο πλαίσιο της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής

#### 3.2.1. Για τη νόμιμη μετανάστευση

Όλα τα κράτη μέλη διαθέτουν διαύλους για την **εισδοχή οικονομικών μεταναστών**, ιδίως για υπηκόους τρίτων χωρών με συγκεκριμένες δεξιότητες. Τα περισσότερα κράτη μέλη υποφέρουν από ελλείψεις εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού και αναπτύσσουν ειδικά συστήματα πρόσληψης, όπως αποδεικνύουν οι μελέτες περιπτώσεων στη Γερμανία και το ΗΒ. Σε κάποιο βαθμό, τα συγκεκριμένα κράτη μέλη βρίσκονται σε ανταγωνισμό μεταξύ τους για την πρόσληψη κατάλληλου εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες. Η Επιτροπή πιστεύει ότι λόγω της δημογραφικής παρακμής και της γήρανσης του πληθυσμού, η πρόσληψη εργαζομένων, υπηκόων τρίτων χωρών και η μετανάστευση στην ΕΕ για οικονομι-

<sup>13</sup> COM(2003) 727 τελικό της 25.11.2003.



κούς λόγους πιθανόν να συνεχιστεί και να αυξηθεί. Αφετέρου, οι τρίτες χώρες ζητούν επανειλημμένα νόμιμους διαύλους μετανάστευσης. Ωστόσο, η προταθείσα οδηγία της ΕΕ για το συγκεκριμένο θέμα<sup>14</sup> που κατατέθηκε το 2001 δεν είχε καμία στήριξη από το Συμβούλιο. Γι' αυτό, πρέπει να εξεταστούν ορισμένα βασικά ερωτήματα προκειμένου να καταστεί κατανοητό κατά πόσον ή όχι το θέμα της εισδοχής οικονομικών μεταναστών πρέπει να ρυθμιστεί σε επίπεδο ΕΕ. Τα θέματα που πρέπει να διευκρινιστούν περιλαμβάνουν το βαθμό εναρμόνισης που θα αποτελεί το στόχο, το πεδίο εφαρμογής της πρότασης και το κατά πόσον ή όχι πρέπει να διατηρηθεί η αρχή της κοινοτικής προτίμησης για την εγχώρια αγορά εργασίας. Σε ό,τι αφορά την Επιτροπή, οι απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά πρέπει να στηρίζονται σε δύο βασικές αρχές: αφενός, το σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης που επιβεβαιώνει την ευρωπαϊκή αρμοδιότητα στη μεταναστευτική πολιτική, αλλά αφήνει τον καθορισμό του αριθμού των μεταναστών που θα γίνουν δεκτοί στα κράτη μέλη και, αφετέρου, η ανάγκη που υπάρχει κάθε μέτρο που λαμβάνεται στον τομέα αυτό να βασίζεται σε αποκλειστικά κριτήρια που είναι η προστιθέμενη αξία της λήψης του μέτρου σε επίπεδο ΕΕ.

Η Επιτροπή σχεδιάζει να ξεκινήσει, στη διάρκεια του έτους, μία ενιαία διαδικασία διαβούλευσης για το θέμα αυτό, που θα βοηθήσει να απαντηθούν τα ερωτήματα αυτά. Ως πρώτο βήμα θα υποβληθεί, στη διάρκεια του έτους, Πράσινο Βιβλίο που θα αποτελεί επισκόπηση των επιλογών της Επιτροπής για το σχέδιο οδηγίας και θα επανεξετάζει τις δυσκολίες που ανέκυψαν στο Συμβούλιο. Θα οργανωθεί δημόσια συνεδρίαση στα τέλη του 2004 όπου θα συμμετέχουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι: θεσμικοί, οικονομικοί και μη κυβερνητικοί οργανισμοί.

Η μελέτη έδειξε ότι τα ευρείας κλίμακας **μέτρα νομιμοποίησης** που ελήφθησαν από ορισμένα κράτη μέλη τους επέτρεψαν, με μία κίνηση, να αντιμετωπίσουν την παρουσία σημαντικών αριθμών παράνομων μεταναστών στην επικράτειά τους. Ωστόσο, τέτοια προγράμματα δεν θεωρείται ότι έχουν μακροπρόθεσμη επίπτωση στη μείωση του αριθμού των παράνομων μεταναστών, αντίθετα ίσως και να χρησιμεύουν ως πρόσθετος παράγοντας έλξης για παράνομους μετανάστες, όπως δείχνει η περίπτωση του Βελγίου. Επιπλέον, τέτοια ευρείας κλίμακας μέτρα έχουν επιπτώσεις και σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ λόγω της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Ωστόσο, είναι επίσης απαράδεκτο για τα κράτη να επιτρέπουν διαρκή παράνομη διαμονή σε σημαντικό αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών.

Η Επιτροπή θα μπορούσε να προτείνει την ανάπτυξη κοινής προσέγγισης για τη νομιμοποίηση με βάση την αρχή ότι τα ευρείας κλίμακας

<sup>14</sup> Στο ίδιο.

μέτρα νομιμοποίησης πρέπει να αποφεύγονται ή να περιορίζονται σε πολύ εξαιρετικές καταστάσεις. Η μελέτη δίνει βάρος στην άποψη ότι οι νομιμοποιήσεις δεν πρέπει να θεωρούνται τρόπος διαχείρισης ροών επειδή στην πραγματικότητα φαίνονται πολλές φορές ως αρνητική συνέπεια της μεταναστευτικής πολιτικής σε άλλους τομείς. Ωστόσο, χρειάζεται περαιτέρω ανάλυση των διαδικασιών νομιμοποίησης με σκοπό τον προσδιορισμό και τη σύγκριση πρακτικών. Λαμβάνοντας υπόψη τις δυνητικές συνέπειες των νομιμοποιήσεων σε άλλα κράτη μέλη, εάν ένα κράτος μέλος αποφασίσει να εφαρμόσει ευρύ πρόγραμμα νομιμοποιήσεων, τα υπόλοιπα πρέπει να έχουν ενημερωθεί πολύ έγκαιρα. Πρέπει επίσης να γίνει διαβούλευση με άλλα κράτη μέλη ως προς την κλίμακα του προβλεπόμενου μέτρου, τον αριθμό των ενδιαφερομένων, τα κριτήρια που θα εφαρμοστούν και την πιθανή επίπτωση σε άλλα κράτη μέλη. Από αυτήν την αμοιβαία πληροφόρηση και διαφάνεια θα μπορούσαν να συναχθούν κοινά κριτήρια. Αυτή η ανταλλαγή θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο της Επιτροπής για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.

Η μελέτη επιβεβαίωσε παραδόξως ότι, όταν η προοπτική ελλείψεων σε ορισμένους τομείς της αγοράς εργασίας στα κράτη μέλη αποκαλύπτει την ανάγκη για νέα μεταναστευτική πολιτική, ο δείκτης ανεργίας των υπηκόων τρίτων χωρών, που διαμένουν ήδη στα κράτη μέλη, εξακολουθεί να είναι σημαντικά υψηλός. Η **ενίσχυση της ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων χωρών** που διαμένουν μόνιμα στα κράτη μέλη είναι πρωταρχικός στόχος για τη μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ. Είναι επίσης ένα από τα αιτήματα των τρίτων χωρών στις συζητήσεις για μεταναστευτικά θέματα. Η πλειοψηφία των χωρών αυτών έχουν αναλάβει να υποστηρίξουν τα συμφέροντα των υπηκόων τους ακόμη κι εάν ζουν στο εξωτερικό. Οι νόμιμοι διάλυοι μετανάστευσης πρέπει να συμπληρώνονται από μέτρα που προωθούν την ενσωμάτωση. Η πρώτη ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ενσωμάτωση που θα υποβληθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2004, θα περιγράφει τις πρόσφατες εξελίξεις στο συγκεκριμένο τομέα.

Όσον αφορά την **ένταξη στην αγορά εργασίας**, η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση παρέχει το πολιτικό πλαίσιο για τις μεταρρυθμίσεις που πρέπει να γίνουν σε εθνικό επίπεδο. Ειδικότερα, οι κατευθυντήριες γραμμές του 2003 για την απασχόληση καλούν τα κράτη μέλη να προωθήσουν την ένταξη μειονεκτούντων ατόμων στην αγορά εργασίας και την καταπολέμηση οιασδήποτε διάκρισης που μπορεί να υφίσταται. Οι νέες αυτές κατευθυντήριες γραμμές καθορίζουν ιδίως το στόχο της μείωσης της διαφοράς του ποσοστού ανεργίας στους υπηκόους τρίτων χωρών και στους υπηκόους της ΕΕ. Στο 2002 ο δείκτης απασχόλησης για τους υπηκόους τρίτων χωρών στην ΕΕ-15 ήταν σημαντικά χα-

μηλότερος εκείνου των υπηκόων της ΕΕ (52,7% έναντι 64,4%). Η έκθεση για την Απασχόληση στην Ευρώπη το 2003 επιβεβαιώνει ότι οι αποκλίσεις αυτές εξακολουθούν να είναι σημαντικές, αν και ποικίλουν σημαντικά μεταξύ κρατών μελών.

Η προώθηση της σταθερής ένταξης στην αγορά εργασίας και της μεγαλύτερης κινητικότητας στην αγορά εργασίας της ΕΕ αποτελεί μόνιμο θέμα της Στρατηγικής για την Απασχόληση προκειμένου να διατηρηθεί η προσφορά εργασίας, να μεγιστοποιηθεί η προσαρμοστικότητα και να υπάρξει ανταπόκριση σε τομεακές και περιφερειακές ελλείψεις. Οι εργαζόμενοι μετανάστες θα μπορούσαν να συμβάλουν στην επίτευξη του στόχου αυτού οπότε πρέπει να επέλθει περαιτέρω πρόοδος στη **διευκόλυνση της κινητικότητας των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση**. Η οδηγία για το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, που εκδόθηκε στις 25 Νοεμβρίου 2003, θέσπισε την αρχή της κινητικότητας για όσους διέμεναν σε κράτος μέλος πάνω από πέντε χρόνια. Η κινητικότητα διευκολύνθηκε επίσης με την έγκριση της επέκτασης του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 σε υπηκόους τρίτων χωρών. Ένας βαθμός κινητικότητας προβλέπεται επίσης στην πρόταση της Επιτροπής για την εισδοχή αλλοδαπών φοιτητών που θα εγκριθεί σύντομα<sup>15</sup> και για την εισδοχή ερευνητών<sup>16</sup>. Η αρχή αυτή θα μπορούσε να επεκταθεί σε άλλες κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών. Επιπλέον, η πρόταση οδηγίας για υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά πρέπει να διευκολύνει την τοποθέτηση εργαζομένων που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών για την παροχή διασυνοριακών υπηρεσιών.

Η **αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων υπηκόων τρίτων χωρών** είναι ένα άλλο θέμα που θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί. Μία πιθανότητα θα ήταν η αναζήτηση των ενδεδειγμένων μέσων για την επέκταση σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών των οφελών που προκύπτουν από τις οδηγίες για την επαγγελματική αναγνώριση των προσόντων (αυτό αφορά κυρίως την επαγγελματική αναγνώριση των προσόντων που έχουν αποκτήσει υπήκοοι τρίτων χωρών σε άλλα κράτη μέλη ή προσόντα που έχουν αποκτηθεί σε τρίτες χώρες και έχουν ήδη αναγνωρισθεί από άλλο κράτος μέλος). Επιπλέον της προαναφερόμενης αναγνώρισης προσόντων, μπορούν να παρασχεθούν δίοδοι διδασκαλίας που θα τους επιτρέψουν να επιτύχουν ισοδύναμα επίπεδα προσόντων χωρίς να χρειαστεί να ξεκινήσουν τις σπουδές τους από την αρχή.

<sup>15</sup> COM(2002) 548 τελικό της 7.10.2002.

<sup>16</sup> COM(2004) 178 τελικό της 16.3.2004.

### 3.2.2. Για την παράνομη μετανάστευση

Η μελέτη έδειξε ότι πιθανόν να εμφανιστεί κάποιο επίπεδο παράνομης μετανάστευσης όποιοι κι εάν είναι οι νόμιμοι διάυλοι που εφαρμόζονται. Γι' αυτό η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης πρέπει να παραμείνει βασικό μέρος της διαχείρισης της μετανάστευσης.

Η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης αρχίζει με προληπτικά μέτρα και την κατάργηση των βασικών της κινήτρων. Η αδήλωτη εργασία σε πολλές χώρες ή περιφέρειες είναι σημαντικός παράγων έλξης για την παράνομη μετανάστευση. Η αντιμετώπιση της μη ελεγχόμενης αγοράς εργασίας αποτελεί γι' αυτόν το λόγο κοινό στόχο που αγγίζει όχι μόνο τον τομέα της μετανάστευσης αλλά και εκείνον της απασχόλησης. Αυτοί που εργάζονται στην παραοικονομία γίνονται πολλές φορές αντικείμενο εκμετάλλευσης και δεν έχουν τα δικαιώματα που έχουν άλλοι εργαζόμενοι. Το πρόβλημα της αδήλωτης εργασίας αντιμετωπίζεται στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση από το 2001. Το 2003 η Επιτροπή υπογράμμισε την ανάγκη εφαρμογής πολιτικής που αποσκοπεί στη **μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε νόμιμη απασχόληση** και ζήτησε να τεθούν στόχοι. Το θέμα αυτό είναι μία από τις δέκα προτεραιότητες των Κατευθυντήριων Γραμμών για την Απασχόληση του 2003<sup>17</sup>. Βάσει των Εθνικών Σχεδίων Δράσης (ΕΣΔ) για το 2003, αξιολόγηση των εθνικών δράσεων που αποσκοπούν στη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε νόμιμη απασχόληση περιλαμβάνεται στο σχέδιο της Κοινής Έκθεσης για την Απασχόληση, που υποβλήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Ιανουάριο του 2004<sup>18</sup>. Αρκετά κράτη μέλη ανέφεραν στα ΕΣΔ τους ειδικά μέτρα που απευθύνονται σε αλλοδαπούς εργαζόμενους ή παράνομους μετανάστες. Η περαιτέρω παρακολούθηση της δράσης των κρατών μελών θα αναληφθεί από την Επιτροπή στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση.

Η κοινή καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και η **ανάπτυξη κοινοτικής πολιτικής για την επιστροφή** αποτελούν προτεραιότητες της ανάπτυξης άλλων μέσων πολιτικής αναγκαίων για τη μείωση της μεταναστευτικής πίεσης. Στο πλαίσιο μιας διαχειριζόμενης μεταναστευτικής πολιτικής, η μόνη συνεκτική προσέγγιση για την αντιμετώπιση όσων διαμένουν παράνομα είναι να εξασφαλιστεί ότι θα επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους. Ως ένα από τα στοιχεία της κοινοτικής πολιτικής για την επιστροφή, η Επιτροπή προτείνει την έγκριση προπαρασκευαστικών δράσεων για χρηματοδοτικό μέσο διαχείρισης της επιστροφής για τα

<sup>17</sup> Απόφαση του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2003, σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές των κρατών μελών για την απασχόληση, ΕΕ L 197/13 της 5.8.2003.

<sup>18</sup> COM(2004) 24 τελικό/2 της 27.1.2004.

έτη 2005 και 2006. Οι δράσεις αυτές θα καλύψουν την εκούσια επιστροφή, την ακούσια επιστροφή και τη στήριξη για την επιστροφή παρανόμων μεταναστών σε χώρες διέλευσης. Θα έχουν στόχο, μέσω ενδεδειγμένου συντονισμού με τα υφιστάμενα σχετικά μέσα, τη μόνιμη επιστροφή και σταθερή επανένταξη στη χώρα καταγωγής η προηγούμενης διαμονής. Θα επικεντρωθούν στην επιστροφή της καθορισμένης ομάδας στόχου στις ποικίλες διαστάσεις της, στην παροχή βοήθειας προ της επιστροφής, στις ταξιδιωτικές ρυθμίσεις, στην οργάνωση της διέλευσης και υποδοχής και στον κατάλληλο συντονισμό με σχετικά υφιστάμενα μέσα βοήθειας μετά την επιστροφή και επανένταξη. Επιπλέον, η Επιτροπή θα υποβάλει το πρώτο εξάμηνο του 2004 πρόταση οδηγίας της ΕΕ για τις ελάχιστες προδιαγραφές των διαδικασιών επιστροφής και αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων επιστροφής.

### **3.2.3. Για τη συνεργασία με τρίτες χώρες**

Η εν λόγω μελέτη επιβεβαίωσε ότι η **αναβάθμιση της συνεργασίας με χώρες καταγωγής ή διέλευσης** είναι αποτελεσματικό μέσο για τη μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών. Ωστόσο, οι σχέσεις μας με τις τρίτες χώρες δεν πρέπει να είναι μονόπλευρες. Η εμπειρία αποδεικνύει ότι η πραγματική εταιρική σχέση είναι βασικό στοιχείο ώστε η συνεργασία αυτή να είναι επιτυχής. Η ΕΕ πρέπει να κατανοήσει σαφώς την κατάσταση της χώρας και τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ώστε να προωθήσει έναν ανοιχτό διάλογο που λαμβάνει υπόψη τα συμφέροντα και τις προσδοκίες και των δύο πλευρών. Πολλές χώρες καταγωγής και διέλευσης είναι σήμερα έτοιμες να αναλάβουν την ευθύνη και να καταβάλουν μεγαλύτερες προσπάθειες για την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης. Ωστόσο, αυτό πρέπει να γίνει στο πλαίσιο συνολικής προσέγγισης της μετανάστευσης και, σε ορισμένες περιπτώσεις, απαιτεί κίνητρα και οικονομική και τεχνική στήριξη από την ΕΕ.

Ως πρώτο βήμα, είναι σημαντικό για την Ένωση να συγκεντρώσει όλα τα διαθέσιμα στοιχεία για τους διαύλους νόμιμης μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών. Αυτή η **συλλογή πληροφοριών** πρέπει καταρχήν να αφορά τον αριθμό των μεταναστών που γίνονται δεκτοί κατά εθνικότητα προκειμένου να παρουσιάσει σε κάθε τρίτη χώρα σαφή εικόνα για το μεταναστευτικό πρότυπο των υπηκόων τους για ολόκληρη την ΕΕ. Αυτό μπορεί να γίνει στο πλαίσιο της Επιτροπής για τη Μετανάστευση και το Άσυλο που θα μπορούσε να προβεί σε καταγραφή όλων των διμερών συμφωνιών που έχουν υπογράψει τα μεμονωμένα κράτη μέλη με συγκεκριμένη τρίτη χώρα, του αριθμού των μεταναστών που αφορούν οι συμφωνίες αυτές και των λόγων εισδοχής. Θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί μακροπρόθεσμα για την ανάπτυξη μεγαλύτερης συνέργειας μεταξύ κρατών

μελών σχετικά με τους αριθμούς των εργαζόμενων μεταναστών που γίνονται δεκτοί στην Ένωση. Με τη συνολική αυτή παρουσίαση, μπορεί να δοθεί σαφής απάντηση στις απαιτήσεις τρίτων χωρών, στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου που έχει θεσπιστεί για μεταναστευτικά θέματα ή στη διάρκεια διαπραγματεύσεων για συμφωνίες επανεισδοχής.

Επιπλέον, θα μπορούσε να διερευνηθεί η ιδέα της πρόσληψης εργαζόμενων και της ανάπτυξης προγραμμάτων κατάρτισης σε χώρες καταγωγής σε δεξιότητες που χρειάζονται στην ΕΕ. Τέτοια προγράμματα μπορούν να ενσωματώσουν την κοινωνική, πολιτιστική και γλωσσική κατάρτιση που απαιτείται για την παραμονή των μεταναστών στην Ευρώπη. Ορισμένα κράτη μέλη εφαρμόζουν ήδη αυτού του είδους προγράμματα και αυτά θα μελετηθούν διεξοδικότερα. Στο πλαίσιο του προγράμματος τεχνικής και οικονομικής βοήθειας σε τρίτες χώρες (ENEAS) μπορούν να χρηματοδοτηθούν πιλοτικά σχέδια.

Η μελέτη απέδειξε ότι, όσον αφορά αρκετές τρίτες χώρες, τα **μέτρα πολιτικής θεωρήσεων** έχουν προληπτική επίπτωση στις παράνομες μεταναστευτικές ροές. Είναι ιδιαίτερος σημαντικό για κατηγορίες προσώπων που ενδέχεται να παραμείνουν και μετά τη λήξη της θεώρησης. Ωστόσο, υπάρχουν κατηγορίες προσώπων που δεν παρουσιάζουν κανέναν κίνδυνο από την άποψη της παράνομης μετανάστευσης και που δεν έχουν πρόθεση να καταχραστούν τις δυνατότητες βραχείας διαμονής. Γι' αυτές τις κατηγορίες, που πρέπει να προσδιοριστούν κατά χώρα, θα μπορούσε να διερευνηθεί η πιθανότητα εξέτασης κάποιου είδους διευκόλυνσης στη χορήγηση θεωρήσεων, λαμβάνοντας υπόψη τις προσπάθειες της ενδιαφερόμενης χώρας να συνεργαστεί με την ΕΕ στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Γι' αυτό η Επιτροπή θα μπορούσε να προτείνει να διερευνηθεί το θέμα της διαπραγμάτευσης των διευκολύνσεων θεώρησης για ορισμένες κατηγορίες προσώπων (όπως οι μόνιμοι αντιπρόσωποι τρίτων χωρών που συμμετέχουν στον διαρθρωτικό διάλογο, αθλητές κ.λ.π.). Μια πιλοτική άσκηση είναι η έγκριση εντολής για τη διαπραγμάτευση διευκολύνσεων θεώρησης με τη Ρωσία.

### **Συμπέρασμα**

Η μελέτη αυτή διενεργήθηκε σε πολύ σύντομη χρονική περίοδο και, ενώ πολλές πλευρές αξίζει να τύχουν περαιτέρω εμβάθυνσης, συνάγονται από αυτήν ορισμένα σαφή μηνύματα. Υπάρχει συνάφεια μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης αλλά η σχέση είναι περίπλοκη και βεβαίως όχι άμεση εφόσον πρέπει να ληφθούν υπόψη διάφοροι παράγοντες. Κανένα ληφθέν μεμονωμένο μέτρο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει αποφασιστική συνέπεια. Αυτό, ωστόσο, δεν εμποδίζει ειδικές δράσεις να έχουν συγκεκριμένα αποτελέσματα. Οι ποσοτώσεις για παράδειγμα

μπορούν να θεωρηθούν ότι έχουν επίπτωση αλλά δεν είναι αποδεκτές σε όλα τα κράτη μέλη. Η συγκέντρωση των προσφορών νόμιμης μεταναστευσης σε τρίτες χώρες θα μπορούσε, στο πλαίσιο αυτό, να αποτελεί ενδιαφέρουσα δυνατότητα για ανάπτυξη. Με την προοπτική αυτή, η Επιτροπή καθόρισε ορισμένα μέτρα που μπορούν να διερευνηθούν περαιτέρω. Σε κάθε περίπτωση, η εφαρμογή τέτοιων μέτρων πρέπει να βασίζεται στην ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών, της διαβούλευσης και της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΕΠΙΤΡΟΠΗ  
ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝΒρυξέλλες, 16.7.2004  
COM(2004) 508 τελικό**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ,  
ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ,  
ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ  
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ****Πρώτη ετήσια έκθεση για την μετανάστευση και την ένταξη****1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Στην ανακοίνωσή της για την μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση<sup>19</sup>, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε ότι «θα υποβάλει ετήσια έκθεση για την πρόοδο που σημειώνεται όσον αφορά την ανάπτυξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής». **Τον Ιούνιο του 2003 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης κάλεσε την Επιτροπή** «να υποβάλει μια ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη στην Ευρώπη, ώστε να χαρτογραφηθούν για ολόκληρη την ΕΕ τα δεδομένα των μεταναστευτικών κινήσεων και των πολιτικών και πρακτικών μετανάστευσης και ένταξης. Η έκθεση αυτή, η οποία θα πρέπει να περιέχει ακριβή και αντικειμενική ανάλυση των προαναφερομένων θεμάτων, θα βοηθήσει στην ανάπτυξη και προώθηση πρωτοβουλιών πολιτικής για αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών κινήσεων στην Ευρώπη». Με την παρούσα ανακοίνωση ξεκινάει η διαδικασία υποβολής εκθέσεων.

Η πρώτη ετήσια έκθεση παρουσιάζει επισκόπηση των μεταναστευτικών τάσεων στην Ευρώπη, αναλύει τις αλλαγές στη μετανάστευση και περιγράφει ενέργειες που έχουν αναληφθεί σχετικά με την εισδοχή και την ένταξη των μεταναστών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Η έκθεση αποτελεί ένα νέο μέσο για τη μελέτη των εξελίξεων στην κοινή μεταναστευτική πολιτική.

**2. ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΕ-25**

Η διεθνής μετανάστευση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην αύξηση του πληθυσμού. Η δηλωμένη μετανάστευση παρουσίασε ετήσια

---

<sup>19</sup> COM(2003) 336 τελικό



αύξηση στα περισσότερα από τα κράτη μέλη της ΕΕ-15 κατά την περίοδο 1999-2001 και παρέμεινε σταθερή ή μειώθηκε στα περισσότερα από τα νέα κράτη μέλη. Χωρίς τη θετική καθαρή μετανάστευση ο πληθυσμός θα είχε μειωθεί σε ορισμένες χώρες.

Κατά την περίοδο 1990-2002, σε ορισμένα από τα νέα κράτη μέλη παρατηρήθηκε σημαντική αλλαγή των μεταναστευτικών τάσεων. Τα κράτη αυτά από χώρες καταγωγής μεταναστών έχουν καταστεί χώρες υποδοχής μεταναστών, ενώ παρατηρούνται σημαντικά ρεύματα εισόδου και εξόδου οικονομικών μεταναστών. Η καθαρή μετανάστευση είναι ακόμη σχετικά περιορισμένη, αλλά καθίσταται προοδευτικά θετική στην πλειονότητα των νέων κρατών μελών.

Μια πιο αναλυτική επισκόπηση των μεταναστευτικών τάσεων παρουσιάζεται στο τμήμα 1 του παραρτήματος.

### **3. Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΟΦΕΛΗ ΑΠΟ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ**

#### **Η κατάσταση των μεταναστών στην αγορά εργασίας**

Το ποσοστό των υπηκόων τρίτων χωρών στη συνολική απασχόληση ανήλθε σε 3,6% στην ΕΕ-15 το 2002, και κατά την περίοδο 1997-2002 η κατηγορία αυτή συνέβαλε κατά ποσοστό 22% στην αύξηση της απασχόλησης. Όσον αφορά τους υπηκόους της ΕΕ, η μεγαλύτερη αύξηση του ποσοστού απασχόλησης κατά την ίδια περίοδο παρατηρήθηκε στους μετανάστες μέσης και υψηλής ειδίκευσης. Λόγω των ιδιαίτερα υψηλών επιπέδων απασχόλησης που έχουν ήδη επιτευχθεί για τους υπηκόους της ΕΕ, οι εργαζόμενοι από τις τρίτες χώρες αντιμετωπίζονται όλο και περισσότερο ως ένα ιδιαίτερα σημαντικό δυναμικό το οποίο μπορεί να αξιοποιηθεί για να αντιμετωπισθούν, τόσο η συνεχιζόμενη ζήτηση για δυναμικό χαμηλής ειδίκευσης όσο και η αυξανόμενη ζήτηση για ειδικευμένο εργατικό δυναμικό.

Παράλληλα υπάρχουν ενδείξεις για μη αξιοποιημένο δυναμικό μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών<sup>20</sup>. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών, περιλαμβανομένων και εκείνων με υψηλή ειδίκευση, παρουσιάζουν πολύ χαμηλότερα ποσοστά απασχόλησης απ' ό,τι οι υπήκοοι της ΕΕ ενώ η διαφορά είναι εντονότερη μεταξύ των γυναικών απ' ό,τι μεταξύ των ανδρών. Κατά τα τελευταία δέκα έτη, η ανεργία στην κατηγορία αυτή εξακολούθησε να είναι υπερδιπλάσια της αντίστοιχης των υπηκόων της ΕΕ στην πλειονότητα των κρατών μελών.

<sup>20</sup> Βλ. «Απασχόληση στην Ευρώπη 2003» και τμήμα 2 του παραρτήματος για αναλυτικές πληροφορίες

Οι διαθέσιμες πληροφορίες όσον αφορά τα νέα κράτη μέλη αφορούν την κατάσταση πριν την προσχώρηση και επιβεβαιώνουν ότι, όπως και στα παλαιότερα κράτη μέλη της ΕΕ, το μεταναστευτικό εργατικό δυναμικό – το οποίο στη συγκεκριμένη περίπτωση προήλθε κυρίως από γειτονικές χώρες, περιλαμβανομένης της πρώην ΕΕΣΔ και των Βαλκανίων – συμβάλλει στην κάλυψη των ελλείψεων σε εργατικό δυναμικό και σε ειδικεύσεις. Το τμήμα 2 του παραρτήματος παρουσιάζει μια πιο πλήρη εικόνα της κατάστασης των μεταναστών στην αγορά εργασίας.

### **Οικονομικές και δημοσιονομικές πτυχές της μετανάστευσης<sup>21</sup>**

Βάσει της οικονομικής θεωρίας υπάρχει σχετική αισιοδοξία όσον αφορά τις επιπτώσεις της μετανάστευσης η οποία θεωρείται ότι συμβάλλει γενικότερα στην ευημερία. Παρόλο που οι ίδιοι οι μετανάστες καρπώνονται το μεγαλύτερο μέρος των κερδών, σύμφωνα με τις περισσότερες μελέτες ένα μικρό πλεόνασμα μένει στον αυτόχθονα πληθυσμό. Η επίπτωση της μετανάστευσης στα δημόσια οικονομικά αποτέλεσε το αντικείμενο εκτεταμένου διαλόγου. Οι μετανάστες αντιμετωπίζονται συχνά ως επιβάρυνση για το κράτος πρόνοιας, καθόσον έχουν συνήθως ως συνέπεια πρόσθετες δαπάνες που δεν αντισταθμίζονται από τους φόρους που καταβάλλουν. Μέρος της αυξανόμενης αυτής εξάρτησης από την κοινωνική βοήθεια αποδίδεται στον υψηλότερο αριθμό των αιτούντων άσυλο στους οποίους δεν επιτρέπεται να εργαστούν ή επιτρέπεται μόνο υπό περιοριστικούς όρους.

Είναι δυστυχώς αρκετά δύσκολο να διατυπωθεί αξιόπιστη εκτίμηση για την καθαρή φορολογική συνδρομή των μεταναστών. Η ηλικιακή τους σύνθεση τείνει να είναι ευνοϊκή για τα δημόσια οικονομικά. Οι μετανάστες είναι κατά μέσο όρο σχετικά νέοι και σε ηλικία απασχόλησης, με περισσότερες από το μέσο πληθυσμό πιθανότητες να υπερβαίνουν οι φορολογικές τους πληρωμές τις μεμονωμένες δημόσιες μεταφορές κεφαλαίων και υπηρεσιών. Ωστόσο, το σχετικά χαμηλό ποσοστό απασχόλησής τους ενδέχεται να εξουδετερώνει εν μέρει ή εξ ολοκλήρου τις ευεργετικές δημοσιονομικές επιπτώσεις της ηλικιακής τους σύνθεσης. Μια καθαρά θετική φορολογική επίπτωση της μετανάστευσης είναι πιθανή σε εκείνα τα κράτη μέλη στα οποία το ποσοστό απασχόλησης των μεταναστών είναι υψηλότερο από εκείνο του μόνιμου πληθυσμού. Συνεπώς η καλύτερη ένταξη των μεταναστών θα βελτιώσει τα δημόσια οικονομικά. Σε γενικές γραμμές θα ήταν δίκαιο να επισημανθεί ότι η καθαρή δημοσιονομική επίπτωση φαίνεται να είναι αρκετά περιορισμένη.

<sup>21</sup> Το τμήμα αυτό βασίζεται στο έγγραφο «Οικονομικές πτυχές της μετανάστευσης» ECFIN/361/03, Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής

#### 4. ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΙΣΔΟΧΗΣ

Από την πρόσφατη μελέτη της Επιτροπής για τις σχέσεις μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης<sup>22</sup> προκύπτει ότι όλα τα κράτη μέλη διαθέτουν διαύλους για την εισδοχή οικονομικών μεταναστών, ιδίως για υπηκόους τρίτων χωρών με συγκεκριμένες δεξιότητες ή για εργαζόμενους που προορίζονται για συγκεκριμένους τομείς. Ωστόσο δεν υπάρχει ζήτηση μόνο για εργατικό δυναμικό υψηλής ειδίκευσης καθώς ορισμένες χώρες, ιδίως της Νοτίου Ευρώπης ή πρόσφατες χώρες υποδοχής μεταναστών, έχουν ανάγκες για δυναμικό χαμηλής ειδίκευσης. Η εισδοχή τέτοιων εργαζομένων διέπεται συχνά από διμερείς συμφωνίες με γειτονικές ή επιλεγμένες τρίτες χώρες, για τις οποίες το κίνητρο μπορεί να είναι όχι μόνο η κάλυψη των αναγκών της αγοράς εργασίας αλλά και οι σχέσεις με τρίτες χώρες, οι ιστορικοί δεσμοί και οι πολιτιστικές ανταλλαγές καθώς και η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Το μεγαλύτερο μέρος των εισδοχών αυτών συνδέεται, με αιτήματα επανένωσης οικογενειών ή με τη χορήγηση κάποιας μορφής ανθρωπιστικής προστασίας.

Οι προτάσεις να βασιστούν εκ νέου οι μεταναστευτικές πολιτικές σε μια πιο επιλεκτική προσέγγιση βασισμένη στην απασχόληση συγκέντρωσαν πρόσφατα και πάλι το ενδιαφέρον. Βέβαια, ένα ευέλικτο σύστημα εισδοχής που επιτρέπει την προσέλκυση ξένου εργατικού δυναμικού με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά μπορεί να διευκολύνει σημαντικά την αποσυμφόρηση στην αγορά εργασίας. Το πέρασμα σε πιο επιλεκτικές μεταναστευτικές πολιτικές θα διευκολυνθεί αν τα κράτη μέλη και η Κοινότητα προσδιορίσουν σαφέστερα τις μελλοντικές τους ανάγκες σε δεξιότητες και επαγγελματικά προσόντα, καθώς και τις ενδεχόμενες ελλείψεις τους σε<sup>23</sup> εργατικό δυναμικό. Ωστόσο, η εκπόνηση επακριβών προβλέψεων φαίνεται ότι παραμένει μια ψευδαίσθηση και συνεπώς είναι περιορισμένες οι δυνατότητες στο πλαίσιο των μεταναστευτικών πολιτικών να προσδιοριστούν επακριβώς οι ελλείψεις σε ειδικεύσεις των μεταναστευτικών πολιτικών. Σε ένα πλαίσιο επιτάχυνσης της οικονομικής αναδιάρθρωσης και της παγκοσμιοποίησης, οι μετανάστες με τις περισσότερες πιθανότητες να συμβάλουν στην εξισορρόπηση της προσφοράς και της ζήτησης είναι εκείνοι των οποίων τα διευρυμένα προσόντα, η εμπειρία και οι ατομικές ικανότητες διασφαλίζουν τη δυνατότητα προσαρμογής τους σε ένα πιο σύνθετο και μεταβαλλόμενο επαγγελματικό βίο. Οι πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης θα έπρεπε συνεπώς να επιδιώκουν να διατηρηθεί μεσοπρόθεσμα σταθερή η εισδοχή ξένων εργαζομένων και να αποφευχθούν οι πολιτικές παλινδρομήσεις.

<sup>22</sup> COM(2004) 412.

<sup>23</sup> Βλέπε, επίσης Task Force για την απασχόληση «Jobs, jobs, jobs – Creating more employment in Europe», Νοέμβριος 2003.

## 5. ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΕΘΝΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΝΤΑΞΗΣ

Η ανάπτυξη σφαιρικών πολιτικών ένταξης όπως ζητεί η Επιτροπή<sup>24</sup> απαιτεί να τεθούν αποτελεσματικά τα θέματα της μετανάστευσης στο επίκεντρο του ενδιαφέροντός μας σε όλους τους τομείς της πολιτικής και να αναληφθούν ενέργειες για την καταπολέμηση των διακρίσεων, ενώ παράλληλα να γίνει επεξεργασία ειδικών μέτρων και μέσων για την αντιμετώπιση των αναγκών των μεταναστών.

Οι πληροφορίες που παρέχονται στο κεφάλαιο αυτό έχουν βασισθεί στις εκθέσεις που εκπονήθηκαν από τα εθνικά σημεία επαφής για την ένταξη<sup>25</sup> καθώς και στα εθνικά σχέδια δράσης για την απασχόληση<sup>26</sup> και στα εθνικά σχέδια δράσης για την κοινωνική ένταξη<sup>27</sup>. Το τμήμα 3 του παραρτήματος παρουσιάζει επισκόπηση των εθνικών πολιτικών για την ένταξη.

Η αδυναμία **πρόσβασης στην απασχόληση** έχει επισημανθεί ως το μεγαλύτερο εμπόδιο για την ένταξη και αποτελεί κατά συνέπεια τη σημαντικότερη πολιτική προτεραιότητα για τις εθνικές πολιτικές ένταξης. Η έλλειψη γλωσσικών δεξιοτήτων και οι δυσκολίες όσον αφορά την αναγνώριση των επαγγελματικών δεξιοτήτων και προσόντων αποτελούν επίσης σημαντικούς φραγμούς και όλο και περισσότερα κράτη μέλη λαμβάνουν μέτρα για την βελτίωση της κατάστασης αυτής. Καταβάλλονται ειδικές προσπάθειες για τη βελτίωση του επαγγελματικού προσανατολισμού και την παροχή συμβουλών για τα επαγγελματικά θέματα στους μετανάστες. Επίσης αναγνωρίζονται όλο και περισσότερο οι δυνατότητες των μεταναστών να γίνουν επιχειρηματίες. Η συμμετοχή και η δέσμευση των κοινωνικών εταίρων στον τομέα αυτό είναι όλο και μεγαλύτερη, αλλά παραμένει περιορισμένη. Σπανίως αξιολογείται η αποτελεσματικότητα των πολιτικών. Τέλος, σε πολλές δραστηριότητες δεν παρέχεται δυνατότητα πρόσβασης σε υπηκόους τρίτων χωρών λόγω της υπηκοότητάς τους.

**Άλλες σημαντικές προκλήσεις που αναδεικνύονται είναι οι γλωσσικές δεξιότητες και η βελτίωση του μορφωτικού επιπέδου.** Τα κράτη μέλη φαίνεται να εστιάζουν περισσότερο την προσοχή τους στις γλωσσικές ικανότητες των μεταναστών και ένας αυξανόμενος αριθμός χωρών παρέχει ειδική γλωσσική κατάρτιση στους νεοαφικνούμενους μετανάστες και πρόσφυγες.

<sup>24</sup> COM(2003) 336 τελικό.

<sup>25</sup> Βλέπε MIGRAPOL-integration 21.

<sup>26</sup> Κοινή Έκθεση για την Απασχόληση

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm)

<sup>27</sup> Κοινή Έκθεση για την Ένταξη

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/jun/napsincl2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html)

Τα κράτη μέλη δίνουν όλο και μεγαλύτερη έμφαση στην **αγωγή του πολίτη ή στον προσανατολισμό των νέων μεταναστών**, παρέχοντας πληροφορίες σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα και υποχρεώσεις, περιλαμβανομένης της ισότητας ανδρών και γυναικών, καθώς και για τους κλασικούς κανόνες και τις αξίες που διέπουν την κοινωνία υποδοχής.

**Η συμμετοχή στην πολιτική διαδικασία λήψης αποφάσεων** αποτελεί σημαντικό επίσημο βήμα για την παροχή στους ξένους υπηκόους των ίδιων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων με τους υπηκόους της ΕΕ και τα περισσότερα από τα 25 κράτη μέλη έχουν ήδη παραχωρήσει ορισμένα εκλογικά δικαιώματα σε μετανάστες στο τοπικό επίπεδο.

Ενώ τα κράτη μέλη περιλαμβάνουν τους μετανάστες μεταξύ των ατόμων που **εκτίθενται περισσότερο στον κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού**, πολλές χώρες δεν έχουν ακόμη αναλύσει εις βάθος τους παράγοντες που οδηγούν στην κατάσταση αυτή.

Ορισμένα κράτη μέλη καταβάλλουν επίσης προσπάθεια να παράσχουν οικονομικά προσιτή **στέγη** και να αντιμετωπίσουν τις αρνητικές συνέπειες που προκύπτουν από το φυλετικό διαχωρισμό και τις υποβαθμισμένες αστικές ζώνες στις οποίες υπερτερούν σε αριθμό οι μετανάστες.

**Η καταπολέμηση των διακρίσεων και του ρατσισμού** έχει καταστεί ακόμη πιο περίπλοκη στο τρέχον πολιτικό κλίμα με τα αρνητικά στερεότυπα για τους μετανάστες που προβάλλονται ορισμένες φορές στα μέσα ενημέρωσης και την αυξημένη στήριξη προς πολιτικά κόμματα της άκρας δεξιάς που παρατηρείται σε ορισμένα κράτη μέλη. Οι πολιτικές για την καταπολέμηση των διακρίσεων και του ρατσισμού δεν συνδέονται πάντα με τις στρατηγικές ένταξης που εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη. Κανείς δεν αμφιβάλει ωστόσο για την ανάγκη να αναληφθεί δράση.

Συνολικά, είναι δύσκολο να εκτιμηθεί εάν έχει σημειωθεί πρόοδος στην ανάπτυξη ολοκληρωμένων στρατηγικών ένταξης σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη έχουν ξεκινήσει την επεξεργασία **ειδικών μαθημάτων ένταξης** ή προγραμμάτων που προορίζονται για μετανάστες και πρόσφυγες, ενώ όλο και περισσότερο γίνεται συνείδηση η ανάγκη να **ενσωματωθούν πτυχές της μετανάστευσης σε όλες τις πολιτικές** και να κινητοποιηθούν τα ενδιαφερόμενα μέρη μέσω της προώθησης της συνεργασίας μεταξύ εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών, καθώς και με την κοινωνία των πολιτών. Τα περισσότερα κράτη μέλη δεν φαίνεται να λαμβάνουν συστηματικά υπόψη τα **θέματα φύλου** σε σχέση με τη μετανάστευση, τόσο στο επίπεδο των πολιτικών όσο και των δεδομένων.

## 6. ΠΡΟΟΔΟΣ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

### 6.1. Ενοποίηση του νομοθετικού πλαισίου της ΕΕ

Από το 1999, η Επιτροπή εξέδωσε σημαντικό αριθμό οδηγιών με σκοπό να θεσπιστούν ισότιμοι κανόνες μεταξύ των κρατών μελών και να σημειωθεί πρόοδος προς μια κοινή μεταναστευτική πολιτική. Η οδηγία σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης<sup>28</sup>, η οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες<sup>29</sup> και η οδηγία για τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στα θύματα της λαθρομετανάστευσης και της διακίνησης ανθρώπων έχουν ήδη εκδοθεί.<sup>30</sup> Στις 30 Μαρτίου 2004 επιτεύχθηκε πολιτική συμφωνία σχετικά με την οδηγία για την εισδοχή σπουδαστών. Προετοιμάζονται άλλες προτάσεις μεταξύ των οποίων η οδηγία για την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών για τη διεξαγωγή επιστημονικής έρευνας και δύο προτάσεις για συστάσεις του Συμβουλίου που αποσκοπούν στη διευκόλυνση της εισδοχής ερευνητών<sup>31</sup>. Έχει επίσης σημειωθεί πρόοδος στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης για τα άτομα που εγκαθίστανται στην ΕΕ: ένας νέος κανονισμός τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιούνιο του 2003.<sup>32</sup>

Το Συμβούλιο δεν κατέληξε σε συμφωνία σχετικά με την οδηγία για την εισδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών για λόγους απασχόλησης η οποία υποβλήθηκε το 2002. Λαμβάνοντας υπόψη το αδιέξοδο που δημιουργήθηκε, η Επιτροπή προγραμματίζει την έναρξη ευρείας διαδικασίας διαβουλεύσεων για τους οικονομικούς μετανάστες κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2004.

Όσον αφορά τις οδηγίες για την καταπολέμηση των διακρίσεων που εκδόθηκαν το 2000, παρουσιάστηκαν καθυστερήσεις στη μεταφορά τους σε πολλά κράτη μέλη. Η Επιτροπή εξετάζει επί του παρόντος την πρόοδο που έχει σημειωθεί και θα ενεργήσει αναλόγως.

### 6.2. Συντονισμός των πολιτικών της ΕΕ και ανταλλαγή εμπειριών

#### 6.2.1. Τα εθνικά σημεία επαφής για την ένταξη

Τον Ιούνιο του 2003, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης υπογράμμισε τη σημασία που έχει η ανάπτυξη συνεργασίας και η ανταλλαγή πληροφοριών στο πλαίσιο του δικτύου εθνικών σημείων επαφής για

<sup>28</sup> Οδηγία του Συμβουλίου 2003/86/ΕΚ της 22.9.2003.

<sup>29</sup> Οδηγία του Συμβουλίου 2003/109/ΕΚ της 25.11.2003.

<sup>30</sup> Βλ. COM(2002) 71 της 30.4.2004.

<sup>31</sup> COM(2004) 178 της 16.3.2004.

<sup>32</sup> Αριθ. 859/2003

την ένταξη προκειμένου να ενισχυθεί ο συντονισμός των αντίστοιχων πολιτικών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Προκειμένου να δημιουργηθεί μια δομή για την ανταλλαγή πληροφοριών, τα εθνικά σημεία επαφής αποφάσισαν να συντάξουν εγχειρίδιο για την ένταξη, προς χρήση των επαγγελματιών και των υπεύθυνων για την χάραξη πολιτικής στον εν λόγω τομέα. Το εγχειρίδιο αυτό βρίσκεται στο στάδιο της προετοιμασίας· τα κράτη μέλη έχουν οργανώσει μια σειρά από τεχνικά σεμινάρια για το σκοπό αυτό στα οποία γίνεται ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και πληροφοριών με πανεπιστημιακούς και εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών. Το εγχειρίδιο θα παρουσιάζει ορισμένες γενικές αρχές και συστάσεις σχετικά με την πολιτική της ένταξης που θα επεξηγούνται με κατάλληλα παραδείγματα. Η πρώτη έκδοση προβλέπεται για το φθινόπωρο του 2004.

#### **6.2.2. Η Ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση και η στρατηγική για την κοινωνική ένταξη**

Επίτευξη προόδου διαπιστώνεται επίσης όσον αφορά την ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση. Τον Ιούλιο του 2003 εκδόθηκαν οι αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση στις οποίες γίνεται έκκληση για την ανάληψη δράσης προκειμένου να βελτιωθεί η ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας, ενώ επίσης προσδιορίζεται ως στόχος η μείωση του χάσματος στην απασχόληση μεταξύ των υπηκόων της ΕΕ και εκείνων των τρίτων χωρών. Στις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές αναγνωρίζεται ο ρόλος της μετανάστευσης στην κάλυψη των τρεχουσών και των μελλοντικών ελλείψεων στην αγορά εργασίας και δίδεται έμφαση στην ανάληψη δράσης για τη μετατροπή της λαθραίας εργασίας σε κανονικές θέσεις απασχόλησης. Δημιουργήθηκε ευρωπαϊκή πύλη για την επαγγελματική κινητικότητα<sup>33</sup> με σκοπό την παροχή πληροφοριών για τις διαθέσιμες θέσεις απασχόλησης, καθώς και για τις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας στην ΕΕ. Η Επιτροπή προτίθεται να ενισχύσει την αμοιβαία μάθηση μεταξύ κρατών μελών, περιλαμβανομένων πτυχών σχετικών με την μετανάστευση, με βάση το τρέχον σύστημα των αξιολογήσεων.

Στο πλαίσιο της στρατηγικής για την κοινωνική ένταξη, η κοινή έκθεση για την ένταξη του 2003 τονίζει την ανάγκη να χαρακτηριστεί η μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού μεταξύ των μεταναστών και των εθνικών μειονοτήτων ως μια από τις έξι απόλυτες προτεραιότητες. Τα κράτη μέλη θα προβούν σε απολογισμό σχετικά με το θέμα αυτό στο προσεχές εθνικό πρόγραμμα δράσης για την κοινωνική ένταξη.

<sup>33</sup> Βλ. <http://europa.eu.int/eures>

Η ανακοίνωση για τη μετανάστευση, την ένταξη και την απασχόληση συζητήθηκε στο πλαίσιο της Επιτροπής Απασχόλησης και της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας οι οποίες εξέδωσαν γνώμες επί του θέματος<sup>34</sup>. Οι κοινές εκθέσεις για την απασχόληση και για την ένταξη πρέπει να αξιοποιηθούν για την παρακολούθηση της προόδου στο επίπεδο της ΕΕ.

### **6.2.3. Συνεργασία για την εκπαίδευση σε επίπεδο ΕΕ**

Στο πλαίσιο της ανοικτής μεθόδου συντονισμού που εφαρμόστηκε στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης, τα πρώτα αποτελέσματα από τις ομάδες εργασίας που συστάθηκαν το 2002/2003 για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, τον προσδιορισμό δεικτών και σημείων αναφοράς και τη διοργάνωση επισκέψεων μελέτης, επεσήμαναν εμπόδια που στερούν από τους μετανάστες την πρόσβαση στις ευκαιρίες της δια βίου μάθησης. Διατυπώθηκαν επίσης ορισμένοι πιο συγκεκριμένοι στόχοι που συνδέονται με την επιτυχή ένταξη των μεταναστών στην οικονομία και την κοινωνία της γνώσης. Κατά τις προσεχείς εργασίες θα δοθεί προτεραιότητα στην αναλυτικότερη εξέταση των εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στους τομείς της εκπαίδευσης και της κατάρτισης. Το θέμα αυτό θα περιληφθεί στην ενδιάμεση κοινή έκθεση για το 2004 σχετικά με την εφαρμογή της στρατηγικής της Λισσαβόνας.

### **6.2.4. Βελτίωση της ενημέρωσης για το φαινόμενο της μετανάστευσης**

Μετά το σχέδιο δράσης για τη συλλογή και ανάλυση κοινοτικών στατιστικών στον τομέα της μετανάστευσης<sup>35</sup>, η Επιτροπή ετοιμάζει σήμερα οδηγία για την εναρμόνιση της συλλογής δεδομένων και στατιστικών. Η πρώτη ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και το άσυλο δημοσιεύτηκε τον περασμένο Απρίλιο<sup>36</sup>.

## **6.3. Χρηματοοικονομική στήριξη από τα μέσα της ΕΕ**

Πολλά χρηματοπιστωτικά μέσα της ΕΕ συμβάλλουν στις προσπάθειες ένταξης που καταβάλλουν τα κράτη μέλη. Η ενίσχυση χορηγείται μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων και ιδίως του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) της πρωτοβουλίας EQUAL και των ευρωπαϊκών προ-

<sup>34</sup> Βλέπε, γνώμες της Επιτροπής Απασχόλησης ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/opinions2003\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/opinions2003_en.htm)) και Social Protection Committee ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection\\_committee/spc\\_opinions\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_opinions_en.htm))

<sup>35</sup> COM(2003)179 τελικό

<sup>36</sup> Βλέπε, ετήσια Έκθεση για τη Μετανάστευση και το Άσυλο [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/index.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/index.htm)



γραμμάτων δράσης στους τομείς της εκπαίδευσης, της απασχόλησης, της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων. Όσον αφορά τα μέσα που προορίζονται ειδικά για τους μετανάστες, το κύριο μέσο της Κοινότητας είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους πρόσφυγες ενώ ένα νέο πιλοτικό σχέδιο για την ένταξη (INTI) τέθηκε σε εφαρμογή το 2003 ειδικά για τη στήριξη των πολιτικών που αποσκοπούν στην ένταξη των μεταναστών. Για μια πιο αναλυτική επισκόπηση των χρηματοπιστωτικών μέσων της ΕΕ και για τη χρηματοδότηση της ένταξης ανατρέξτε στο τμήμα 5 του παραρτήματος.

Η Επιτροπή, στο πλαίσιο των προσεχών δημοσιονομικών προοπτικών που καλύπτουν την περίοδο 2007-2013, προτείνει, στο πλαίσιο της εξασφάλισης πλήρους περιεχομένου για την έννοια της ιδιότητας του ευρωπαϊού πολίτη και στο πλαίσιο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, να ενισχυθεί χρηματοδοτικά μια κοινή πολιτική για τη μετανάστευση με σκοπό την αποτελεσματική διαχείριση των διαρκών ροών μετανάστευσης που χρειάζονται για να αντιμετωπισθούν οι ανάγκες της αγοράς εργασίας. Για το σκοπό αυτό, η Ένωση πρέπει να εφαρμόσει μέτρα στον εν λόγω τομέα πολιτικής, να παράσχει κίνητρα και ενίσχυση για τη δράση των κρατών μελών με στόχο την προώθηση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν σε αυτά. Στην τρίτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή όπου προτείνεται μια «νέα εταιρική σχέση για τη συνοχή», η Επιτροπή επιβεβαίωσε την ανάγκη να αυξηθεί μέσω του ΕΚΤ το δυναμικό απασχόλησης των ατόμων που αντιμετωπίζουν τις μεγαλύτερες δυσκολίες για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας όπως οι μετανάστες. Απαιτείται περισσότερη αλληλεγγύη προκειμένου να στηριχθούν οι προσπάθειες των κρατών μελών να δώσουν τη δυνατότητα σε υπηκόους τρίτων χωρών με διαφορετικό πολιτιστικό, θρησκευτικό, γλωσσικό και εθνικό υπόβαθρο να ενταχθούν και να λάβουν ενεργό μέρος σε όλες τις πτυχές των ευρωπαϊκών κοινωνιών.

#### **6.4. Διάλογος με τις τρίτες χώρες και σε διεθνές επίπεδο**

Όσον αφορά την ανάπτυξη στενότερων σχέσεων με τις χώρες καταγωγής των μεταναστών, έχουν καταβληθεί προσπάθειες για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ και στις αναπτυξιακές πολιτικές.<sup>37</sup> Τα μεταναστευτικά θέματα περιλαμβάνονται συστηματικά στο διάλογο μεταξύ της ΕΚ και πολλών χωρών καταγωγής και διέλευσης, ενώ έχει αναπτυχθεί πρόγραμμα χρηματοοικονομικής συνεργασίας<sup>38</sup>. Τούτο πρέπει να εξετασθεί σε ένα ευρύτερο πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η αυξανόμενη σημασία των θεμάτων της

<sup>37</sup> Βλέπε, COM(2002) 703.

<sup>38</sup> Βλέπε, επίσης SEC(2003) 815 της 9.7.2003.

μετανάστευσης στη διεθνή ατζέντα, περιλαμβανομένης της ΔΟΕ (ILO) και της Παγκόσμιας Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για τη μετανάστευση.

## 7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η έκθεση αυτή επιβεβαιώνει ότι η μετανάστευση συνεχίζει να δραματίζει σημαντικό ρόλο στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο της δημογραφικής γήρανσης και της μείωσης του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας, η αύξηση των μεταναστευτικών ροών είναι μια πιθανή και όλο πιο αναγκαία λύση για να αντιμετωπισθούν οι ανάγκες της διευρυμένης Ένωσης. Η Ευρώπη πρέπει να προετοιμασθεί για το γεγονός αυτό.

Για το σκοπό αυτό, πρέπει να δημιουργηθούν ισότιμοι κανόνες σε όλη την ΕΕ όσον αφορά τις πολιτικές εισδοχής των οικονομικών μεταναστών προκειμένου να μπορούμε να αντιμετωπίσουμε επιτυχώς και με διαφανή και συνεκτικό τρόπο της ανάγκες σε εργατικό δυναμικό. Η Επιτροπή, χωρίς να ξεχνάει την αποτυχία του Συμβουλίου να καταλήξει σε συμφωνία σχετικά με την οδηγία για τους οικονομικούς μετανάστες, ελπίζει ότι η προσεχής έκδοση Πράσινης Βίβλου θα προετοιμάσει το έδαφος για ένα νέο ευρωπαϊκό νομοθετικό μέσο στον εν λόγω τομέα.

Οι πολιτικές εισδοχής και ένταξης είναι αδιάσπαστες και πρέπει να ενισχύονται αμοιβαία. Όσον αφορά την ένταξη στην αγορά εργασίας, είναι σημαντικό να εξετασθούν περαιτέρω σε επίπεδο κρατών μελών οι υπάρχουσες δομές και όργανα, ιδίως όσον αφορά τις **ικανότητες της επισημάνσης ελλείψεων σε δεξιότητες και εργατικό δυναμικό και να διασφαλιστεί μεγαλύτερη συμμετοχή των μεταναστών στην αγορά εργασίας**. Η Επιτροπή θα ενισχύσει την ανταλλαγή εμπειριών στα εν λόγω θέματα στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή πρότεινε ένα νέο και φιλόδοξο πρόγραμμα ανταλλαγής εμπειριών στο πλαίσιο της Επιτροπής για την απασχόληση, με το οποίο μπορούν να αντιμετωπισθούν τα εν λόγω ζητήματα. Το κοινοτικό πρόγραμμα για μέτρα ενθάρρυνσης της απασχόλησης θα χρησιμοποιηθεί και για την βελτίωση των γνώσεων που διαθέτουμε για την ένταξη στην αγορά εργασίας. Με την παρούσα έκθεση αποδεικνύεται ότι η **αξιολόγηση των δεξιοτήτων και των επαγγελματικών προσόντων** των μεταναστών εξακολουθεί να είναι σημαντική για την πλήρη αξιοποίηση του δυναμικού τους. Ένα σημαντικό βήμα θα ήταν να διευκολυνθεί η αναγνώριση των προσόντων των μεταναστών μέσω της εφαρμογής σε αυτούς των ιδίων κριτηρίων για την αναγνώριση των αλλοδαπών προσόντων με εκείνα που εφαρμόζονται για τους υπηκόους του κράτους.

Παράλληλα, τα κράτη μέλη ασχολούνται όλο και περισσότερο με την **ένταξη των νεοαφικνούμενων**, φροντίζοντας ιδίως να διασφαλίσουν ότι οι μετανάστες κατανοούν και σέβονται τους θεμελιώδεις κανόνες και τις αξίες της κοινωνίας που τους υποδέχεται, καθώς και με τις γλωσσικές δεξιότητες που αποτελούν ένα από τα σημαντικότερα εμπόδια για την ένταξη. Αναπόφευκτα, τα κράτη μέλη θα είναι απρόθυμα να ανοιχθούν περισσότερο στους οικονομικούς μετανάστες, εκτός εάν είναι σε θέση να εντάξουν ικανοποιητικά τους νεοαφικνούμενους σε όλες τις πτυχές της κοινωνίας. Η ανάγκη πρόβλεψης ειδικών μέτρων για την ένταξη αποτελεί επίσης θέμα που τίθεται από τις τρίτες χώρες κατά τη συζήτηση των μεταναστευτικών θεμάτων. Αυτό υποδηλώνει την ανάγκη να ενισχυθούν και να αναπτυχθούν μέσα πολιτικής για την αντιμετώπιση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών σε συνδυασμό με την επίτευξη προόδου στις πολιτικές για την εισδοχή. Οι προπαρασκευαστικές ενέργειες του σχεδίου για την προώθηση της ενσωμάτωσης των πολιτών τρίτων χωρών στην Ένωση (INTI) αποτελούν περαιτέρω βήμα για την προώθηση ειδικών μέτρων ένταξης για υπηκόους τρίτων χωρών, με την υποβολή νέων ιδεών και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και τον καθορισμό προτεραιοτήτων.

Απαιτούνται προσπάθειες για την προώθηση της ένταξης των υπαρχόντων μεταναστών. Για το σκοπό αυτό πρέπει να εκπονηθούν ολοκληρωμένες πολιτικές ένταξης που συνδυάζουν τη λήψη υπόψη της διάστασης της ένταξης με ειδικά προγράμματα. **Η λήψη υπόψη της διάστασης της μετανάστευσης** σημαίνει να λαμβάνονται ενεργά και ανοικτά υπόψη τα θέματα της μετανάστευσης σε όλες τις σχετικές πολιτικές και μέτρα, στο επίπεδο της ΕΕ και στο εθνικό επίπεδο. Ένας από τους στόχους της ετήσιας έκθεσης για τη μετανάστευση και την ένταξη είναι να διασφαλίσει ότι οι ανάγκες των μεταναστών λαμβάνονται κανονικά υπόψη σε όλες τις πολιτικές της ΕΕ που τους επηρεάζουν, και να ενημερώσει το Συμβούλιο για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στο θέμα αυτό. Από την πρώτη αυτή έκθεση προκύπτει ότι σε ορισμένους κεντρικούς τομείς πολιτικής η λήψη υπόψη των μεταναστευτικών θεμάτων πραγματοποιείται με αργό ρυθμό και ότι χρειάζονται περαιτέρω προσπάθειες για την ανάπτυξη αποτελεσματικών πολιτικών.

Ωστόσο, μετά την έκδοση της ανακοίνωσης για τη μετανάστευση, την ένταξη και την απασχόληση, έχουν αναληφθεί σε επίπεδο ΕΕ ορισμένες δεσμεύσεις στο πλαίσιο ειδικότερα της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση και της διαδικασίας για την κοινωνική ένταξη, ενώ επισημαίνονται ορισμένες θετικές τάσεις σε εθνικό επίπεδο. **Οι περισσότερες βέβαια δεσμεύσεις υπολείπεται ακόμη να γίνουν πράξη**· ο καθορισμός στόχων γίνεται σε περιορισμένο βαθμό και είναι σημαντικό να ανα-

πτυχθεί μια πιο συστηματική και συγκρίσιμη βάση για τη συλλογή πληροφοριών και δεδομένων σε κοινοτικό επίπεδο που θα επιτρέψει την καλύτερη παρακολούθηση των επιπτώσεων που έχουν οι πολιτικές στους πρόσφυγες. Η Επιτροπή θα παρακολουθήσει ιδιαίτερα τις προόδους που έχουν σημειωθεί από τα κράτη μέλη στα προσεχή εθνικά σχέδια δράσης για την απασχόληση και σε εκείνα για την κοινωνική ένταξη. Επιπλέον, η ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ των εθνικών σημείων επαφής για την ένταξη θα συμβάλει επίσης στο να ληφθούν αποτελεσματικά υπόψη τα θέματα της μετανάστευσης στο εθνικό επίπεδο και στο επίπεδο της ΕΕ, καθώς και στην επεξεργασία βέλτιστων πρακτικών προσαρμοσμένων στις ιδιαιτερότητες των ομάδων στόχων. Λαμβανομένης υπόψη της αυξανόμενης σημασίας της ένταξης των μεταναστών και της προτεραιότητας που δίδεται στο θέμα αυτό στο πλαίσιο της κοινοτικής χρηματοδότησης, είναι σημαντικό να βελτιωθεί η ενημέρωση σχετικά με τη χρήση των κονδυλίων αυτών για την προώθηση της ένταξης των μεταναστών.

Προκειμένου να σημειωθεί πρόοδος, είναι σημαντικό να **ενισχυθεί ο διάλογος με τις οργανώσεις των μεταναστών**. Η ανάπτυξη διαλόγου που βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των διαφόρων κοινοτήτων αποτελεί βασική προϋπόθεση για την προώθηση της ένταξης των μεταναστών και τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής. Στο επίπεδο της ΕΕ, η Επιτροπή ενθαρρύνει τους μετανάστες να λαμβάνουν ενεργά μέρος στο διάλογο. Από την έκθεση αυτή προκύπτει ότι οι πολιτικές ένταξης και τα θρησκευτικά και πολιτικά θέματα συνεχίζουν να αποτελούν βασικές προκλήσεις στα περισσότερα κράτη μέλη. Η Επιτροπή προκειμένου να ενθαρρύνει το διάλογο με τις οργανώσεις των μεταναστών και με σκοπό να ξεπεραστούν οι προκαταλήψεις, η άγνοια και η μισαλλοδοξία καθώς και ο θρησκευτικός εξτρεμισμός στην ΕΕ, θα δώσει προτεραιότητα στην ίδρυση δικτύων και στην ανάπτυξη συνεργασίας στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών ενεργειών INTI για το 2005.

Ένα άλλο κύριο θέμα είναι η **αυξανόμενη ποικιλομορφία των πληθυσμών στις ευρωπαϊκές πόλεις** που εξακολουθεί να αποτελεί μια πρόκληση που αντιμετωπίζουν πολλά κράτη μέλη. Είναι σημαντικό να ενισχυθούν οι προσπάθειες για την ανταλλαγή εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών σε επίπεδο ΕΕ, ιδίως στο πλαίσιο της στρατηγικής για την κοινωνική ένταξη. Η Επιτροπή θα προτείνει επίσης στα εθνικά σημεία επαφής για την ένταξη να περιλάβουν το θέμα αυτό στο πρόγραμμα εργασίας τους.

Η θέσπιση **κοινού νομοθετικού πλαισίου** που καθορίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των υπηκόων τρίτων χωρών αποτελεί τη βάση της κοινοτικής προσέγγισης όσον αφορά την ένταξη των μεταναστών. Οι πρώτες οδηγίες της ΕΕ έχουν ήδη εκδοθεί, και η Επιτροπή θα

παρακολουθήσει εκ του σύνεγγυς την μεταφορά τους στην εθνική νομοθεσία. Η Επιτροπή θα εξετάσει επίσης το επίπεδο των πολιτικών δικαιωμάτων που παρέχονται σε υπηκόους τρίτων χωρών στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής.

Το νομοθετικό πλαίσιο και τα μέσα άσκησης πολιτικής που περιγράφονται ανωτέρω συνιστούν σημαντικά συστατικά στοιχεία για την πρακτική εφαρμογή των μέτρων ένταξης. Πρέπει ωστόσο να εξασφαλισθεί μεγαλύτερη συνοχή όσον αφορά τους στόχους που επιδιώκουν να επιτύχουν τα εν λόγω μέτρα. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης υπογράμμισε την ανάγκη θέσπισης ενός κοινού ευρωπαϊκού πλαισίου εντός του οποίου πρόκειται να αναπτυχθούν οι εθνικές πολιτικές και προέβλεψε τον καθορισμό κοινών βασικών αρχών προκειμένου να προωθηθεί η ανάπτυξη ενός τέτοιου πλαισίου. Η Επιτροπή θα υποβάλει τις απαραίτητες προτάσεις για τον καθορισμό μιας δέσμης κοινών αρχών που θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για την έκδοση συγκεκριμένων μέτρων προς επίτευξη στους διαφόρους τομείς πολιτικής.

Τα εθνικά σημεία επαφής για την ένταξη μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στη διαδικασία αυτή. Μπορούν να συμβάλουν με ουσιαστικό τρόπο στην παρακολούθηση της προόδου που σημειώνεται στους τομείς πολιτικής και να διασφαλίσουν ότι οι προσπάθειες που καταβάλλονται στο εθνικό και στο κοινωνικό επίπεδο ενισχύονται αμοιβαία. Αξιοποιώντας την εμπειρία που απέκτησαν στην εκπόνηση του εγχειριδίου για την ένταξη πρέπει να επισημάνουν ορισμένους τομείς προτεραιότητας και να διατυπώσουν συστάσεις για περαιτέρω συνεργασία μεταξύ κρατών μελών. Με βάση τις εξελίξεις αυτές, και προκειμένου να ενισχυθεί το ευρωπαϊκό πλαίσιο για την ένταξη πριν τεθεί σε ισχύ η νέα συνταγματική συνθήκη, η Επιτροπή θα εξετάσει εάν χρειάζεται να θεσπιστεί μια πιο επίσημη βάση στο πλαίσιο της οποίας θα πραγματοποιούνται στο μέλλον οι ανταλλαγές πληροφοριών για την ένταξη χωρίς να επηρεάζονται οι ευρωπαϊκές στρατηγικές για την απασχόληση και την ένταξη.



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ  
ΥΠΟΥΡΓΟΣ

Αθήνα, 23.9.1997  
Αρ. Πρωτ. 6730

Προς:

1. κκ. Προέδρους και Εισαγγελείς Εφετών
2. Αρχηγείον Ελληνικής Αστυνομίας (ΕΛ.ΑΣ)
3. Αρχηγόν Λιμενικού Σώματος
4. Αρχηγόν Πυροσβεστικής Υπηρεσίας
5. Διευθυντές Σωφρονιστικών Καταστημάτων

Κοιν. Υπουργείο Εξωτερικών

1. Επ' ευκαιρία ερωτημάτων υποβληθέντων από πρεσβεία ξένου κράτους, σας υπενθυμίζουμε ότι κατά το άρθρο 36 της Διεθνούς Συμβάσεως της Βιέννης της 24.4.1963 επί των Προξενικών Σχέσεων, η οποία έχει κυρωθεί με το Ν. 90/1975, οσάκις υπήκοος ξένου κράτους συλλαμβάνεται, φυλακίζεται ή τίθεται σε κατάσταση προφυλακίσεως ή πάσης άλλης φύσεως κράτησης, οι αρμόδιες αρχές του κράτους διαμονής πρέπει να ειδοποιούν «αμελλητί» την προξενική αρχή του κράτους του οποίου είναι υπήκοος ο συλληφθείς, φυλακισθείς κλπ, εάν αυτός το ζητήσει, να διαβιβάζουν προς την αρχή αυτήν κάθε ανακοίνωση του προσώπου τούτου και να τον πληροφορούν «αμελλητί» περί των ως άνω δικαιωμάτων του.

Η τυχόν παράλειψη των Ελληνικών αρχών να πράξουν τα ανωτέρω αποτελεί παράβαση διεθνών υποχρεώσεων της χώρας μας.

Γι' αυτό σας εφιστούμε την προσοχή να μην παραλείπεται σε καμιά περίπτωση η άμεση και έγγραφη ανακοίνωση της προσωρινής κρατήσεως, φυλακίσεως, μεταγωγής ή αποφυλακίσεως αλλοδαπού κρατουμένου, μόλις αυτή λάβει χώρα, στην πρεσβεία της χώρας του ή στην πλησιέστερη προς την φυλακή ή τον τόπο κρατήσεως προξενική αρχή της χώρας του,

εφόσον ο κρατούμενος, μετά από σχετική ερώτηση, δηλώσει ότι επιθυμεί να γίνει η ανακοίνωση αυτή.

Είναι πρόδηλον ότι εάν αρχικώς ο κρατούμενος δηλώσει ότι δεν επιθυμεί να γίνει ανακοίνωση στην πρεσβεία ή το προξενείο της χώρας του και στη συνέχεια μετανιώσει και δηλώσει ότι επιθυμεί να γίνει τούτο, οι Ελληνικές αρχές οφείλουν να προβούν αμέσως στην ανακοίνωση.

Για την κατοχύρωση των Ελληνικών αρχών ότι ενήργησαν τα ανωτέρω, η σχετική δήλωση του κρατουμένου πρέπει να είναι έγγραφη και να φυλάσσεται στον ατομικό του φάκελο, αντίγραφο δε αυτής να τίθεται στη σχετική δικογραφία και στο διαβιβαστικό έγγραφο της Αστυνομικής Αρχής προς την Εισαγγελία Πρωτοδικών να γίνεται μνεία περί της ειδοποίησης της οικείας πρεσβείας ή της προξενικής αρχής και περί της επικοινωνίας ή μη αυτών με τον κρατούμενο.

II. Οι κκ Πρόεδροι και Εισαγγελείς Εφετών παρακαλούνται να ενημερώσουν περί των ανωτέρω τους κκ. Ανακριτές και Εισαγγελείς Πρωτοδικών της περιφέρειάς τους.

Ο Υπουργός

Ευάγγελος Γιαννόπουλος

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ  
Ε3 ΔΙΔΔΥ

Αθήνα, 20.5.2003  
Αριθ. Φ. 091/7/ΑΣ 1283

ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ ΑΡΙΘ. 7

Προς:

- Όλες τις Έμμισθες Προξενικές Αρχές
  - Όλες τις Πρεσβείες
- (με την παράκληση να ενημερώσουν τις υπ' αυτές άμισθες προξενικές αρχές)

ΚΟΙΝ:

Υπουργείο Εξωτερικών

.....

Υπουργείο Δικαιοσύνης  
Γραφείο κ. Γενικού Γραμματέως  
(με παράκληση να ενημερώσει όλα τα Σωφρονιστικά Καταστήματα)

Υπουργείο Δημόσιας Τάξης  
Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας  
(με παράκληση να ενημερώσει άπασες τις αστυνομικές αρχές)

**ΘΕΜΑ: Υποχρέωση αρχών φιλοξενούντος κράτους να ενημερώνουν πάραυτα την Προξενική Αρχή της εθνικότητας του συλληθέντος / προφυλακισθέντος αλλοδαπού**

1. Βάσει του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις το κράτος διαμονής υποχρεούται να πληροφορεί αμελλητί κάθε πρόσωπο που συλλαμβάνεται, φυλακίζεται ή τίθεται σε κατάσταση προφυλάκισης ή άλλης μορφής κράτησης σχετικά το δικαίωμά του: Α) να ζητήσει να ενημερωθεί η αρμόδια Προξενική Αρχή για την κράτησή του και Β) να απευθύνει προς την Προξενική Αρχή οποιαδήποτε ανακοίνωσή του. Οι αρχές του κράτους διαμονής οφείλουν, εφόσον ο τελευταίος το ζητήσει, να ενημερώσουν αμελλητί την αρμόδια Προξενική Αρχή για την



σύλληψη, κράτηση κλπ του ενδιαφερομένου καθώς και να διαβιβάζουν αμελλητί οποιαδήποτε ανακοίνωσή του προς την Αρχή αυτή.

2. Σύμφωνα με το άρθρο 58 της Σύμβασης αυτής «Τα άρθρα... 36 ... εφαρμόζονται εις τας Προξενικές Αρχάς τας διευθυνομένας υπό Επιτίμου Προξενικού Λειτουργού...».

3. Επισημαίνεται ότι με ορισμένες χώρες έχει συμφωνηθεί μέσω διμερών Προξενικών Συμβάσεων που έχουν συνάψει με τη χώρα μας, ότι οι αρμόδιες αρχές του κράτους διαμονής υποχρεούνται ούτως ή άλλως και ανεξαρτήτως της σύμφωνης γνώμης του ενδιαφερομένου να ειδοποιούν τις Προξενικές Αρχές του αποστέλλοντος κράτους<sup>1</sup>.

4. Η πρακτική των τελευταίων ετών έχει αποδείξει ότι η ενημέρωση από πλευράς των εντοπίων αρχών των Προξενικών Αρχών για συλλήψεις, κρατήσεις, προφυλακίσεις κλπ πολιτών του αποστέλλοντος κράτους, είναι και αρχή και συχνά ατελής, χωρίς να υπάρχει επιπλέον δυνατότητα να διαπιστωθεί εάν ο κρατούμενος έχει δεόντως ενημερωθεί για το δικαίωμά του να επικοινωνεί με την Προξενική Αρχή ή εάν είχε ζητήσει από μόνος του να ενημερωθεί η Αρχή.

5. Ιδιαίτερα στις Ηνωμένες Πολιτείες, λόγω του ομοσπονδιακού συστήματος, έχουν καταγραφεί πολλές περιπτώσεις κατά τις οποίες ουδόλως ενημερώνεται ο κρατούμενος για τα δικαιώματά του και στην συνέχεια οι Προξενικές Αρχές για τη σύλληψη, κράτηση, προφυλάκιση κλπ. Πολιτών.

6. Παρόμοιες καταστάσεις εμφανίζονται και σε άλλες χώρες αλλά και, εν μέρει, στη χώρα μας. Ενόψει των ως άνω από λήψεως της παρούσης, παρακαλείσθε όπως:

A) Σε πρώτη φάση να γνωστοποιήσετε στις Αστυνομικές και Σωφρονιστικές Αρχές των περιοχών αρμοδιότητάς σας το όνομα του Επικεφαλής της Προξενικής αρχής και του νομίμου αντικαταστάτη του με πλήρη στοιχεία, διεύθυνση, τηλέφωνο, Fax, e-mail, κινητό τηλέφωνο, προκειμένου να ενημερώνονται για περιπτώσεις σύλληψης, κράτησης, προφυλάκισης κλπ έλληνα πολίτη.

B) Σε δεύτερη φάση και επί μονίμου και τακτικής, ανά εξάμηνο, βάσει, να επικοινωνείτε με τα σωφρονιστικά καταστήματα της περιοχής αρμοδιότητάς σας να ζητάτε να πληροφορηθείτε εάν υπάρχουν Έλληνες φυλακισμένοι ή προφυλακισμένοι που έχουν εκδηλώσει επιθυμία να επικοινωνήσουν με την Προξενική Αρχή και εάν έχουν ενημερωθεί για το δικαίωμά τους να επικοινωνήσουν με την Προξενική Αρχή.

---

<sup>1</sup> Οι χώρες αυτές είναι: Μ. Βρετανία, Κύπρος, Αζερμπαϊτζάν, Αλβανία, Αρμενία, Γεωργία, Μολδαβία, Ουζμπεκιστάν, Ουγγαρία, Ρουμανία, Πολωνία, Ρωσική Ομοσπονδία, Ουκρανία, Τυνησία, Τσεχία και Σλοβακία.

Γ) Στην περίπτωση των χωρών με τις οποίες έχει συναφθεί διμερής προξενική σύμβαση για αυτόματη υποχρέωση ενημέρωσης της αρμόδιας Προξενικής Αρχής, να ζητάτε απευθείας πληροφόρηση για τις περιπτώσεις ελλήνων κρατουμένων κλπ.

Το Υπουργείο Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης παρακαλούνται να υπενθυμίσουν στις υπ' αυτά αρμόδιες Υπηρεσίες την υποχρέωση κατά περίπτωση να ενημερώνουν τους αλλοδαπούς πολίτες που βρίσκονται υπό καθεστώς κράτησης, προφυλάκισης ή φυλάκισης για το δικαίωμά τους να επικοινωνήσουν με τις οικείες Προξενικές τους Αρχές και να ενημερώνουν σχετικά και πάραυτα τις Αρχές αυτές.

Αντιστοίχως, στις περιπτώσεις των χωρών με τις οποίες έχουν συναφθεί διμερείς συμβάσεις, να ενημερώνουν άμεσα τις επιτόπιες Προξενικές Αρχές σχετικά με την κράτηση κλπ υπηκόου τους (σχετ. ως άνω παράγραφος 3 και σημείωση 1).

Με εντολή Υπουργού  
Ο Διευθυντής κ.α.α.  
Ιωάννης Γαβριήλ Παπαδόπουλος  
Σύμβουλος Πρεσβείας Α΄



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ  
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ  
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ

Αθήνα, 24.5.2004  
ΑΤΟΜΙΚΗ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ 239/2004

Αρ. Πρωτ. 487/Φ.ερ.15

Προς  
Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης  
Δ/ση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης  
Β' Τμήμα Αδειών Παραμονής  
ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

**I.** Με το Α.Π. 20083/14.2.2004 έγγραφο του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ερωτάται:

«1. Είναι δυνατή ή όχι η χορήγηση – ανανέωση αδειών διαμονής:

Α) Στους αλλοδαπούς, συζύγους Ελλήνων ή πολιτών της Ε.Ε. ή μέλη των οικογενειών τους, ή γονείς ημεδαπών, που αποφυλακίζονται με υπό όρους απόλυση, δυνάμει βουλεύματος του Συμβουλίου Πλημμελειοδικών ή διατάσσεται η αναστολή εκτέλεσης της ποινής τους, με περιοριστικούς όρους δυνάμει δικαστικών αποφάσεων.

Β) Στους αλλοδαπούς που αθωώνονται, και για ποια από τις ειδικότερες κατηγορίες του Ν. 2910/2001, αφού, λόγω της κράτησής τους δεν πληρούν τυπικές προϋποθέσεις του νόμου και τα αιτήματά τους είναι εκπρόθεσμα.

Γ) Στους αλλοδαπούς, που αποφυλακίζονται με υπό όρους απόλυση δυνάμει βουλεύματος του Συμβουλίου Πλημμελειοδικών ή διατάσσεται η αναστολή εκτέλεσης της ποινής τους, με περιοριστικούς όρους, δυνάμει δικαστικών αποφάσεων, και αιτούνται αδείας διαμονής για μια από τις ειδικότερες κατηγορίες του Ν. 2910/2001.

2. Αλλοδαπός, ο οποίος έχει εισέλθει νόμιμα στην Ελλάδα και για μη τουριστικούς λόγους, δηλαδή πληροί μεν τις προϋποθέσεις της διάταξης της παρ. 2 του άρθρου 8 του Ν. 3146/2003 και δεν έχει υποβάλει αίτηση για χορήγηση άδειας διαμονής εντός της ισχύος της θεώρησης εισόδου δύναται να καταθέτει αίτηση για ανθρωπιστικούς λόγους, μετά τη λήξη αυτής και σε καταφατική περίπτωση ποιο είναι το εύλογο χρονικό διάστημα και ποιες οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας διαμονής.

Π. Α. Με το Ν. 2910/2001 (Α-91) για την «Είσοδο, παραμονή των αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια κ.α. διατάξεις» ορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία για την είσοδο, την έκδοση άδειας διαμονής αλλοδαπών. Τα πρόσωπα που εμπίπτουν στις διατάξεις του νόμου αυτού και το πεδίο εφαρμογής του προσδιορίζονται στα άρθρα 1 και 2 ως εξής:

«Άρθρο 1: Για την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου αυτού: α) αλλοδαπός είναι κάθε φυσικό πρόσωπο, που δεν έχει την ελληνική ιθαγένεια ή που δεν έχει ιθαγένεια, β) Πρόσφυγες είναι οι αλλοδαποί, στους οποίους έχει αναγνωρισθεί η ιδιότητα του πρόσφυγα από τις αρμόδιες αρχές».

Στο άρθρο 2 ορίζεται ότι δεν εμπίπτουν, εκτός ρητής αντίθετης ρύθμισης στις επί μέρους διατάξεις του νόμου: 1. α. Τα πρόσωπα των οποίων η, εν γένει, είσοδος, διαμονή και απασχόληση διέπεται από το κοινοτικό δίκαιο, β. οι πρόσφυγες, γ. τα πρόσωπα που έχουν υποβάλει αίτηση για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα (Σύμβαση της Γενεύης του 1951).

Με το άρθρο 4 ορίζεται ότι «1. κάθε άτομο που εισέρχεται στο ελληνικό έδαφος ή εξέρχεται από αυτό υποβάλλεται σε αστυνομικό έλεγχο κατά την άφιξη και την αναχώρησή του ...».

Περαιτέρω, στα άρθρα 5 έως 7 του ίδιου νόμου, προβλέπονται οι προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής των αλλοδαπών στο ελληνικό έδαφος, ως ακολούθως: Ο αλλοδαπός απαιτείται να έχει διαβατήριο ή άλλο ταξιδιωτικό έγγραφο που αναγνωρίζεται από διεθνείς συμβάσεις. Όταν τούτο απαιτείται τα έγγραφα πρέπει να φέρουν visa, δηλ. θεώρηση εισόδου, την οποία χορηγεί η ελληνική προξενική αρχή του τόπου της κατοικίας του αλλοδαπού. Η δυνατότητα παραμονής στη χώρα, εκτείνεται κατ' αρχήν, για διάστημα τριών μηνών».

Περαιτέρω, στο άρθρο 8 παρ. 1 ορίζεται ότι: «Αλλοδαπός που έχει λάβει θεώρηση εισόδου στην Ελλάδα, για ένα από τους λόγους που προβλέπονται στον παρόντα νόμο, μπορεί να ζητήσει άδεια διαμονής για τον ίδιο λόγο, εφ' όσον πληροί τις προβλεπόμενες από τον ίδιο νόμο αυτού προϋποθέσεις».

2. Η άδεια διαμονής αλλοδαπού χορηγείται για συγκεκριμένο σκοπό, ο οποίος αναγράφεται στην αίτηση.

3. Ο αλλοδαπός, που επιθυμεί τη χορήγηση αδειάς διαμονής στην Ελλάδα **οφείλει δύο τουλάχιστον μήνες πριν τη λήξη της θεώρησης εισόδου**, να υποβάλει στο δήμο ή στην κοινότητα του τόπου κατοικίας ή διαμονής του αίτηση για τη χορήγηση της αδειάς διαμονής.

Ως λόγοι εισόδου στη χώρα, δυνάμει του άρθρου 8 παρ. 1 προσδιορίζονται: οι σπουδές (άρθρα 10 έως 18), παροχή εξαρτημένης εργασίας (άρθρα 19-22), παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών (άρθρα 25-27), για οικογενειακή συνένωση (άρθρο 28-33), ως και οι ειδικότεροι λόγοι του άρθρου 37, στους οποίους περιλαμβάνεται και η χορήγηση αδειάς διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.

Ειδικότερα, στο άρθρο 33 παρ. 1 ως ισχύει μετά την αντικατάστασή της με την παρ. 5 του άρθρου 19 του Ν. 3019/2002 (ΦΕΚ Α', 102/1.5.2002) προβλέπεται ότι: **«Στον αλλοδαπό, σύζυγο ημεδαπού ή πολίτη χώρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης χορηγείται άδεια παραμονής, διάρκειας τουλάχιστον πέντε ετών, χωρίς να απαιτείται άδεια εργασίας. Η άδεια αυτή ανανεώνεται, αυτοδικαίως, για χρονικό διάστημα τουλάχιστον πέντε χρονών»**. Η ίδια άδεια καλύπτει και τα κάτω των 18 ετών άγαμα τέκνα του αλλοδαπού, εφόσον αυτός ασκεί τη γονική μέριμνα.

2. Η άδεια δεν χορηγείται ή, αν έχει ήδη χορηγηθεί ανακαλείται, εφόσον διαπιστωθεί ότι ο γάμος τελέστηκε με κύριο σκοπό την καταστράτηγηση των διατάξεων του παρόντος νόμου, προκειμένου ο αλλοδαπός να ανακτήσει άδεια διαμονής ή την ελληνική ιθαγένεια ... 3.....

4. Ως μέλη οικογένειάς Έλληνα πολίτη ή πολίτη Ευρωπαϊκής Ένωσης, νοούνται α. ο/η σύζυγος, β. τα κάτω του 21<sup>ου</sup> έτους τέκνα τους, γ. οι γονείς του ή της συζύγου, εφόσον εξακριβωμένα συνοικούν με αυτούς (ως προσετέθη με το άρθρο 11 παρ. 3 του Ν. 3074/2002.

Στο άρθρο 37 με τίτλο «Άλλες περιπτώσεις χορήγησης αδειάς παραμονής» προβλέπεται ότι: **«1. Επιτρέπεται να χορηγείται άδεια παραμονής για ένα έτος σε αλλοδαπό, που διαθέτει πόρους για την κάλυψη των αναγκών διαβίωσης, η οποία μπορεί να ανανεώνεται για ίσο χρόνο, εφόσον έχει λάβει ειδική θεώρηση εισόδου για το σκοπό αυτό...»**.

Στην παρ. 4 αυτού, όπως ισχύει η διάταξη δυνάμει του άρθρου 8 παρ. 2 του Ν. 3146/2003 (ΦΕΚ Α, 125/23.5.2003) ορίζεται ότι: «με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων επιτρέπεται να χορηγείται άδεια παραμονής μέχρι ενός έτους η οποία μπορεί να ανανεώνεται κάθε φορά μέχρι ένα έτος: α. ι πρόσωπα που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις νόμιμης παραμονής και για λόγους ανθρωπιστικούς ιδίως φύσεως καθίσταται αδύνατη η αναχώρηση ή απομάκρυνσή τους από την Ελληνική επικράτεια. Για τα ανωτέρω πρόσωπα παρέχεται δυνατότητα εξέτασης

της σχετικής αίτησης, εφόσον δεν έχουν εισέλθει στη χώρα παράνομα ή για τουρισμό. Αρμόδια υπηρεσία για την υποβολή της αίτησης είναι η Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης».

Εκκρεμείς αιτήσεις εξετάζονται στο πλαίσιο της παρούσας ρύθμισης.

Στο άρθρο 66 ορίζεται ότι : «1. Επιτρέπεται η χορήγηση άδειας παραμονής σε αλλοδαπούς, που κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα. Στην παρ. 10 του ιδίου άρθρου ορίζεται ότι «άδειες παραμονής, των οποίων η ισχύς έληξε ή θα λήξει παρατείνονται αυτοδικαίως, μέχρι 31.12.2002. Σημειώνεται ότι η ανωτέρω προθεσμία μετά από διαδοχικές παρατάσεις παρατάθηκε μέχρι τις 30.6.2003 με το άρθρο 23 του Ν. 3103/2003 (ΦΕΚ Α', 23/29.1.2003).

Με το Ν. 3242/2004, άρθρο 25 (ΦΕΚ Α', 102/24.5.2004) η ανωτέρω προθεσμία παρατάθηκε εκ νέου, μέχρι τις 30 Ιουνίου 2004 ως εξής:

«α. Άδειες διαμονής των οποίων η ισχύς παρατάθηκε μέχρι την 30.6.2003, σύμφωνα με το άρθρο 23 του Ν. 3103/2003 (ΦΕΚ 23, τ. Α'), καθώς και άδειες διαμονής που έληξαν μετά την ανωτέρω ημερομηνία ή θα λήξουν έως τη δημοσίευση του παρόντος, παρατείνονται αυτοδικαίως μέχρι 30.6.004, χωρίς την ανάγκη έκδοσης σχετικής διαπιστωτικής πράξης».

Αλλοδαποί, οι οποίοι υπάγονται στην ανωτέρω ρύθμιση μπορούν να υποβάλλουν αίτηση για χορήγηση άδειας εργασίας και διαμονής από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου μέχρι την 30.6.2004.

Εξάλλου, το άρθρο 44 προβλέπει ότι : «1. Η διοικητική απέλαση αλλοδαπού επιτρέπεται αν: α) έχει καταδικαστεί τελεσίδικα, σε στερητική της ελευθερίας ποινή τουλάχιστον ενός έτους ή ανεξαρτήτως ποινής για εγκλήματα προβολών του πολιτεύματος, προδοσίας της χώρας, εγκλήματα σχετικά με την εμπορία και τη διακίνηση ναρκωτικών... εγκλήματα περί το νόμισμα ... β) έχει παραβιάσει τις διατάξεις του παρόντος νόμου, γ) Η παρουσία του στο ελληνικό έδαφος είναι επικίνδυνη για τη δημόσια τάξη ή ασφάλεια της χώρας ...». Σύμφωνα με το άρθρο 41 παρ. 3 και 4: «Αλλοδαπός, κάτοχος άδειας διαμονής οφείλει να αναχωρήσει χωρίς άλλη ειδοποίηση μέχρι την τελευταία ημέρα της λήξης της ισχύος της, εκτός αν πριν τη λήξη της έχει υποβάλει αίτηση για την ανανέωσή της». «Αλλοδαπός στον οποίο δεν εγκρίθηκε παραμονή ή ανανέωση της αδειάς διαμονής του υποχρεούται να εγκαταλείψει αμέσως το ελληνικό έδαφος, χωρίς άλλες διατυπώσεις».

Για τους ίδιους λόγους και ειδικότερα τις περιπτώσεις β, γ του άρθρου 44, που προαναφέρθηκε, μπορεί να ανακληθεί και η χορηγηθείσα άδεια παραμονής (άρθρο 43 παρ. 1 α του ιδίου νόμου).

β. Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 99 επ. του Ποινικού Κώδικα είναι δυνατή η χορήγηση αναστολής της ποινής υπό όρους ή η απόλυση υπό όρους, με τις ειδικότερες προϋποθέσεις που προβλέπονται στις διατάξεις αυτές. Χορήγηση αναστολής της ποινής υπό όρους είναι δυνατή και όταν η καταδικαστική απόφαση δεν έχει καταστεί αμετάκλητη. Η αναστολή της εκτέλεσης μπορεί να χορηγηθεί αν το δικαστήριο από την έρευνα των περιστάσεων κάτω από τις οποίες τελέστηκε η πράξη και ιδίως των αιτιών της προηγούμενης ζωής και του χαρακτήρα του καταδικασμένου, κρίνει ότι η εκτέλεση της ποινής δεν είναι αναγκαία για να τον αποτρέψει από την τέλεση άλλων αξιόποινων πράξεων. Στην κρίση του αυτή το δικαστήριο πρέπει ακόμη να λαμβάνει υπόψη και τη διαγωγή του υπαιτίου μετά την πράξη και ιδίως την μετάνοια που έδειξε και την προθυμία του να επανορθώσει τις συνέπειες της πράξης του. Οι λόγοι που δικαιολογούν την αναστολή της εκτελέσεως πρέπει να περιέχονται συγκεκριμένα στην απόφαση (άρθρο 100 παρ. 2 ΠΚ).

Περαιτέρω, στο άρθρο 105 ΠΚ ορίζεται ότι: «1. Όσοι καταδικάστηκαν σε ποινή στερητική της ελευθερίας μπορούν να απολυθούν υπό τον όρο της ανάκλησης ...». Στο άρθρο 106 ΠΚ ορίζεται ότι: « 1. Η απόλυση υπό όρο χορηγείται οπωσδήποτε, εκτός αν κριθεί με ειδική αιτιολογία ότι η διαγωγή του κατάδικου κατά την αίτηση της ποινής του, καθιστά απολύτως αναγκαία την συνέχιση της κράτησής του για να ανατραπεί η τέλεση από αυτού των αξιόποινων πράξεων».

γ. Τέλος, με τον 1030/2002 Κανονισμό (ΕΚ) του Συμβουλίου (ΕΕ L 157 της 15.6.2002, σ. 1) για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών, στο άρθρο 1 παρ. 1 αυτού ορίζεται ότι «οι άδειες διαμονής που εκδίδονται από τα κράτη μέλη για τους υπηκόους τρίτων χωρών είναι ενιαίου τύπου. Ο ενιαίος τύπος της αδειάς διαμονής μπορεί να είναι αυτοκόλλητη ετικέτα ή αυτοτελές έγγραφο. Κάθε κράτος μέλος μπορεί να προσθέτει στο σχετικό χώρο του ενιαίου τύπου αδειάς, σημαντικές πληροφορίες που αφορούν τη φύση της αδειάς και το νομικό καθεστώς του κατόχου της, και ιδίως για το αν ο ενδιαφερόμενος διαθέτει ή όχι άδεια εργασίας».

III. Ενόψει των ανωτέρω διατάξεων, τα ερωτήματα που θέτει η Υπηρεσία θα πρέπει να αντιμετωπισθούν διακεκριμένα, πρέπει όμως να επισημανθεί ότι πλέον με τη διάταξη του άρθρου 25 του Ν. 3242/2004 (ΦΕΚ 102, τ. Α΄) η προθεσμία υποβολής αιτημάτων για χορήγηση ή ανανέωση των αδειών παρατείνεται μέχρι τις 30.6.2004, οπότε τα ζητήματα απωλείας των προθεσμιών που τίθενται με τα παρόντα ερωτήματα, θα πρέπει πλέον να εξετάζονται, με βάση την ανωτέρω διάταξη. Περαιτέρω, όμως αναφέρονται ειδικότερα τα εξής:

Α. Το πρώτο ερώτημα αφορά συζύγους ελλήνων ή γονείς ημεδαπών, οι οποίοι έχουν καταδικαστεί με στερητική της ελευθερίας ποινή πλην όμως αποφυλακίζονται με υπό όρους απόλυση δυνάμει βουλευμάτος ή διατάσσεται η αναστολή εκτέλεσης της ποινής τους, με περιοριστικούς όρους, μεταξύ των οποίων και η απαγόρευση εξόδου από τη χώρα. Παρατηρείται ότι το ζήτημα επικεντρώνεται από την Υπηρεσία στο γεγονός ότι η χορήγηση αδείας διαμονής λόγω του Κανονισμού 1030/2002 θα καταστήσει ανενεργό τον όρο της απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα που τίθεται για την απόλυση τους.

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 μόνον το δικαίωμα να επιλέξουν αλλοδαπή ή αλλοδαπό σύζυγο αλλά και το δικαίωμα να εξασφαλίσουν κοινή, με την αλλοδαπή ή τον αλλοδαπό σύζυγό τους, διαβίωση στην Ελλάδα.

Είναι γεγονός ότι η είσοδος και η διαμονή αλλοδαπού αποτελεί ρύθμιση που υπάγεται πλήρως στην ευχέρεια κάθε κράτους με την επιφύλαξη βεβαίως των εγγυήσεων που απορρέουν από διεθνείς συνθήκες, τις οποίες η Ελλάδα έχει επικυρώσει με νόμο και οι οποίες δυνάμει του άρθρου 28 παρ. 1 του Συντάγματος αποτελούν εσωτερικό δίκαιο με υπερνομοθετική, μάλιστα ισχύ, όπως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

Επ' ευκαιρία υποθέσεως με παρεμφερές ιστορικό, με το υπό κρίση ερώτημα, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει δεχθεί τα ακόλουθα: Η ΕΣ.Δ.Δ.Α. δεν κατοχυρώνει υπέρ του αλλοδαπού κανένα ιδιαίτερο δικαίωμα εισόδου ή διαμονής σε συγκεκριμένο κράτος. Το να μην επιτραπεί σε ορισμένο πρόσωπο η είσοδος ή διαμονή στο κράτος στο οποίο ζουν οι στενοί συγγενείς του μπορεί να αποτελέσει επέμβαση στο δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής, όπως αυτό κατοχυρώνεται από το άρθρο 8 παρ. 1 της εν λόγω Συμβάσεως. Η επέμβαση αυτή αντίκειται στην ΕΣ.Δ.Δ.Α., αν δεν πληροί τις απαιτήσεις της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου, δηλαδή αν δεν «προβλέπεται εκ του νόμου», δεν επιβάλλεται από έναν ή περισσότερους νόμιμους σκοπούς που απαριθμούνται στην εν λόγω παράγραφο και δεν είναι «αναγκαία σε μια δημοκρατική κοινωνία», δηλαδή δεν δικαιολογείται από επιτακτική κοινωνική ανάγκη και δεν είναι, ιδίως, ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο νόμιμο σκοπό (βλέπε Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Αν-



θρώπου, αποφάσεις της 2ας Αυγούστου 2001 Boultif κατά Ελβετίας<sup>1</sup> και Amrollahi κατά Δανίας<sup>2</sup> της 11<sup>ης</sup> Ιουλίου 2002).

Συνεπώς, ως κριτήρια το Δικαστήριο έθεσε τη φύση και τη σοβαρότητα της πράξης του ενδιαφερόμενου, τη διάρκεια της παραμονής του στη χώρα, την περίοδο που πέρασε από τη διάπραξη της εγκληματικής πράξης αλλά και τη συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου κατά την ίδια περίοδο, την διάρκεια του γάμου, την ύπαρξη τέκνων, την ηλικία τους, όπως και τις δυσκολίες που θα αντιμετωπίσει ο ημεδαπός σύζυγος, αν πραγματοποιηθεί η ανωτέρω απέλαση από τη χώρα.

*Υπό τα ανωτέρω περιστατικά μπορεί να κριθεί ότι η άρνηση χορήγησης αδειάς παραμονής δεν είναι νόμιμη, όταν σύζυγος υπηκόου Έλληνα ή υπηκόου άλλης κοινοτικής χώρας έχει διαπράξει μεν ένα σοβαρό έγκλημα και, έχει τύχει απόλυσης υπό όρους, με δικαστική απόφαση, όταν δεν προκύπτουν για την απόρριψη συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος για την εν λόγω άρνηση.* Παρατηρείται ότι σύμφωνα με τη διάταξη των άρθρων 99 και 106 ΠΚ, η αναστολή της ποινής ή υπό όρους απόλυση τελεί υπό την προϋπόθεση ότι η διαγωγή του καταδίκου, κατά την έκτιση της ποινής του, δεν καθιστά απολύτως αναγκαία τη συνέχιση της κράτησής του, για να αποτραπεί η τέλεση από αυτόν νέων αξιόποινων πράξεων και υπό το πρίσμα των κριτηρίων αυτών χορηγείται. Περαιτέρω, με τον Κανονισμό 1030/2002 περί ενιαίου τύπου αδειάς διαμονής είναι δυνατή η αναγραφή στην εν λόγω άδεια όλων των σχετικών σημαντικών πληροφοριών που αφορούν τη φύση της αδειάς και το νομικό καθεστώς του κατόχου της, ή ακόμη και η χορήγηση της αδειάς σε αυτοτελές έγγραφο, έτσι ώστε να μην επικολλάται ως αυτοκόλλητη ετικέτα στο ταξιδιωτικό του έγγραφο και κατά συνέπεια να προκύπτει ο λόγος και το νομικό καθεστώς του αλλοδαπού ως και ότι τελεί υπό απαγόρευση εξόδου από τη χώρα, ευθέως από τη χορηγηθείσα άδεια. Συνεπώς, ενόψει των ανωτέρω με βάση το ότι η άδεια διαμονής χορηγείται επί τη βάση της συγκεκριμένης διατάξεως η οποία πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των ανωτέρω 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 αλλοδαπό ή την αλλοδαπή σύζυγο αίτημα χορήγησης αδειάς παραμονής στη χώρα, εκτός εάν την απόρριψη του αιτήματος επιβάλλουν συγκεκριμένοι και επιτακτικοί λόγοι δημοσίου

<sup>1</sup> Σημείωση της επιμελήτριας για την ελληνική απόδοση της απόφασης αυτής βλέπε ΕΔΠΑ 2003.

<sup>2</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: για την ελληνική απόδοση της απόφασης αυτής βλέπε ΕΔΠΑ 2003.

συμφέροντος (ΣτΕ 1353/2000<sup>1</sup>). Συνεπώς, η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι θετική.

Β. Το δεύτερο ερώτημα αφορά κατηγορία αλλοδαπών που αθώνονται από τις απευθυνθείσες σε αυτούς κατηγορίες ή περιπτώσεις παράνομης κράτησης αυτών.

Κατά γενική αρχή του δικαίου, συνιστά περίπτωση ανωτέρας βίας, παν γεγονός απρόβλεπτο, συνεπεία του οποίου ο αιτών περιήλθε σε απόλυτη αδυναμία να επιμεληθεί των υποθέσεών του. Περαιτέρω, η συνδρομή λόγου ανωτέρας βίας στο πρόσωπο εκείνου που την επικαλείται, συνιστά, καθήν έκταση είναι τούτο εφικτό, λόγο άρσεως του συνόλου των δυσμενών συνεπειών, οι οποίες προκαλούνται από τη μη έγκαιρη εκπλήρωση, εκ μέρους του ανωτέρω, των υποχρεώσεων οι οποίες επιβάλλονται σε αυτόν από συγκεκριμένες διατάξεις νόμου, ούτως ώστε να μην παραβιάζεται η κατοχυρούμενη από το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της ισότητας και να διασφαλίζεται η επί ίσοις όροι ανάπτυξη της προσωπικότητάς εκείνου στο πρόσωπο του οποίου συνέτρεξε λόγος ανωτέρας βίας (ΣτΕ 605/1998).

Στην περίπτωση επομένως αλλοδαπών, οι οποίοι αποδεικνύεται ότι έχουν κρατηθεί παράνομα, η δε κράτησή τους υπήρξε η αιτία της μη νομιμοποίησής τους ή της μη ολοκλήρωσης της διαδικασίας νομιμοποίησής τους, η συνδρομή του λόγου αυτού ως γεγονότος που συνιστά ανωτέρα βία και υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, συνιστά περίπτωση άρσεως του συνόλου των νομικών συνεπειών στο μέτρο που τούτο είναι εφικτό, και εφόσον λόγω αυτής της κράτησης δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του νόμου.

Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να θεωρηθεί ότι όταν το γεγονός της ανωτέρας βίας συναρτάται με απώλεια προθεσμίας, η εν λόγω προθεσμία ανακτάται, η δε διοίκηση θα πρέπει περαιτέρω να προβεί στην ολοκλήρωση της διαδικασίας, άλλως εφόσον δεν είναι τούτο δυνατό για μια από τις ειδικότερες περιπτώσεις του Ν. 2910/2001 θα πρέπει να εξετασθεί η χορήγηση της εν λόγω αδείας για ανθρωπιστικούς λόγους, ιδίως όταν συντρέχουν σοβαρά προβλήματα υγείας (βλ. γνωμοδότηση 152/2003 του Γ' Τμήματος του Ν.Σ.Κ.). Αναγκαία προϋπόθεση βεβαίωσης, είναι ότι προ της κρατήσεως του αλλοδαπού να υπήρχε νόμιμος είσοδος ή παραμονή του στη χώρα, η δε κράτησή του να συνδέεται με την απώλεια των σχετικών δικαιωμάτων.

Γ. Στο τρίτο ερώτημα, το οποίο τίθεται βεβαίως υπό την αυτονόητη προϋπόθεση της νομίμου εισόδου στη χώρα, θα πρέπει να υιοθετηθεί η ίδια ως άνω, υπό το στοιχείο Β' ως προς την απώλεια της προθεσμίας που

---

<sup>1</sup> Σημείωση της επιμελήτριας : βλέπε απόφαση σε ΕΔΠΑ 2002.

επήλθε, λόγω της κράτησής τους και να τους χορηγηθεί άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, και ιδία για σοβαρά προβλήματα υγείας, εφόσον συντρέχουν οι λοιπές προϋποθέσεις με δεδομένο ότι η υπό όρους απόλυση ή η χορήγηση αναστολής συνδέονται με απαγόρευση εξόδου από τη χώρα, ενέχουν όμως και την κρίση ότι τα εν λόγω πρόσωπα δεν είναι επικίνδυνα για τη δημόσια ασφάλεια.

**Είναι αυτονόητο ότι σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις οι Αρχές διατηρούν το δικαίωμα να ανακαλέσουν την άδεια διαμονής ή να προβούν σε διοικητική απέλαση, αν συντρέχει περαιτέρω περίπτωση των άρθρων 43 και 44 του νόμου.**

2. Τέλος στο τέταρτο ερώτημα η απάντηση είναι αρνητική, διότι ο εν λόγω αλλοδαπός θα έπρεπε μετά την είσοδο στη χώρα να υποβάλει αίτηση για άδεια διαμονής και δυνάμει των διατάξεων που ίσχυαν προ του Ν. 2910/2001 αφού εισήλθε στη χώρα προ της ισχύος του νόμου αυτού ή περαιτέρω εντός των προθεσμιών του άρθρου 66 επ. του νόμου αυτού. Μετά τη διάταξη του άρθρου 25 του Ν. 3242/2004 θα πρέπει ενδεχομένως η αίτησή του να εξεταστεί υπό το πρίσμα του άρθρου αυτού, με το οποίο χορηγείται νέα προθεσμία, οπότε μπορεί να εξεταστεί το αίτημά του, κατ' αρχήν με βάση το άρθρο 37 παρ. 1 του Ν. 2910/2001.

III. Οι απαντήσεις που προσήκουν, στα ερωτήματα είναι η ανωτέρω διδόμενες, υπό στ. 1 Α, Β, Γ και 2.

Η Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Κυριακή Γρηγορίου.

*Έγινε μερικώς αποδεκτή εκτός της περίπτωσης 2 από τον Υφυπουργό του ΥΠΕΣΔΑ Αθ. Νάκο στις 1/12/2004*



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ

Αθήνα, 29.3.2001  
Προς: τον Υπουργό Εργασίας και  
Κοινωνικών Ασφαλίσεων

**ΘΕΜΑ : Παράνομη απασχόληση αλλοδαπού και ασφαλιστικές παροχές**

Επί του ανωτέρω θέματος σας γνωρίζω τα ακόλουθα:

I. Με τη διάταξη του άρθρου 31 παρ. 2 του Ν. 1975/1991<sup>1</sup> ορίζονται τα εξής:

«2. Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, καθώς και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, υποχρεούνται να μη δέχονται για εξέταση αίτημα αλλοδαπού που βρίσκεται στο ελληνικό έδαφος, αν δεν είναι κάτοχος άδειας παραμονής ή δεν είναι σε θέση να αποδείξει ότι παραμένει νόμιμα στην Ελλάδα. Από την ανωτέρω υποχρέωση εξαιρούνται τα θεραπευτήρια και οι κλινικές προκειμένου περί αλλοδαπών που εισάγονται για έκτακτη νοσηλεία».

Εφαρμόζοντας την ως άνω διάταξη οι υπηρεσίες του Ι.Κ.Α., θεωρούν ότι σε περίπτωση κατά την οποία αλλοδαπός **εργαζόμενος** – συνακόλουθα δε υποχρεωτικά υπαγόμενος στην ασφάλιση του Ιδρύματος – ζητήσει οποιαδήποτε (ασφαλιστική) παροχή, λόγω επελεύσεως του ασφαλιστικού κινδύνου, **το αίτημά του δεν πρέπει να εξετάζεται**, οσάκις αυτός δεν είναι κάτοχος άδειας παραμονής ή δεν είναι σε θέση να απο-

---

<sup>1</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: Η διάταξη αυτή είναι σχεδόν πανομοιότυπη με την διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 51 του Ν. 2910/2001 (όπως ισχύει σήμερα) που ορίζει: « Οι δημόσιες υπηρεσίες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί και οι επιχειρήσεις κοινής ωφελείας και οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης υποχρεούνται να μην παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε αλλοδαπούς, οι οποίοι δεν έχουν διαβατήριο ή άλλο ταξιδιωτικό έγγραφο ή θεώρηση εισόδου ή άδεια παραμονής ή γενικά δεν αποδεικνύουν ότι παραμένουν νόμιμα στην Ελλάδα, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά στον παρόντα νόμο. Εξαιρούνται τα νοσοκομεία, θεραπευτήρια και κλινικές, όταν πρόκειται για αλλοδαπούς που εισάγονται εκτάκτως για νοσηλεία και για ανήλικα παιδιά».

δείξει ότι παραμένει νόμιμα στην Ελλάδα (βλ. Ι. Ληξουριώτη, Το Νομικό Καθεστώς του Μετανάστη Μισθωτού στην Ελλάδα, έκδοση 1998, σελ. 463).

Έτσι, στην περίπτωση του παράνομα εργαζόμενου αλλοδαπού, που είναι αυτοδικαίως ασφαλισμένος στο Ι.Κ.Α. και ενδεχομένως παρακρατούνται από αυτόν και καταβάλλονται από τον εργοδότη του οι σχετικές ασφαλιστικές εισφορές, παρόλα αυτά δεν μπορεί να εφοδιασθεί με βιβλιάριο υγείας, δεν δικαιούται παροχές κλάδου ασθενοείας κ.λ.π.

II. Με το άρθρο 22 παρ. 4 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο «το κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει» κατοχυρώνεται ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης με την έννοια ότι θεσπίζεται για το νομοθέτη υποχρέωση ασφαλιστικής κάλυψης του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας [Σ.τ.Ε 2253/1976, Το Σ 2 (1976), σελ. 682]. Περαιτέρω, όπως έχει γίνει δεκτό, η έλλειψη αδείας παραμονής και εργασίας και συνεπώς η παράνομη απασχόληση αλλοδαπού, συνεπάγεται μεν την επιβολή άλλων κυρώσεων (ποινικών και αστικών) στον εργοδότη, πλην όμως **δεν επιδρά στη δημιουργία και το κύρος της ασφαλιστικής σχέσης με το Ι.Κ.Α.**, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις της παροχής εργασίας με αμοιβή κατά κύριο επάγγελμα (Σ.τ.Ε. 1318/1990<sup>1</sup>, ΝοΒ 38 σελ. 1529).

Ενόψει αυτών, έχω τη γνώμη, ότι η ως άνω γενική διάταξη του άρθρου 31 παρ. 2 του Ν. 1975/1991, η οποία υποχρεώνει τις υπηρεσίες του δημοσίου τομέα κ.λ.π. «να μην δέχονται για εξέταση αίτημα αλλοδαπού», που βρίσκεται παράνομα στην Ελλάδα, **δεν καλύπτει** και την ειδική περίπτωση των ασφαλιστικών παροχών, που απορρέουν από δημιουργηθείσα ασφαλιστική σχέση μεταξύ ασφαλιστικού φορέα και αλλοδαπού, έστω και παρανόμως διαμένοντος στη χώρα μας.

Επομένως, η εν λόγω ειδική περίπτωση πρέπει να αντιμετωπισθεί στο πλαίσιο των οικείων ασφαλιστικών διατάξεων.

Σημειώνεται ότι από πλευράς θεωρίας η ως άνω διάταξη και η ως είρηται εφαρμογή της έχουν προκαλέσει επικριτικά σχόλια (βλ. Ι. Ληξουριώτη ό.ά και Στ. Σταύρου, ΝοΒ 40, σελ. 959).

Ο Νομικός Σύμβουλος  
Ιωάννης Πράσιнос

*Έγινε αποδεκτή από τον Υπουργό στις 11/4/2001*

---

<sup>1</sup>Σημείωση της επιμελήτριας: δημοσιευμένη επίσης σε ΕΔΠΑ 1999.

**Η αποτελεσματικότητα της διοικητικής εξετάσεως  
αιτημάτων παροχής πολιτικού ασύλου –  
Αξιολόγηση της ποιοτικής δράσεως της Διοικήσεως  
σε αντικείμενο διεθνούς ενδιαφέροντος\***

του Δημήτρη Ι. Μακρή\*\*

**Περιεχόμενα**

- A. Εισαγωγή
  - B. Νομολογικό πλαίσιο αναφοράς
    - 1. Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
    - 2. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας
  - Γ. Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της εξέτασεως των αιτημάτων από την Διοίκηση
  - Δ. Προτάσεις για επανασχεδιασμό του συστήματος
  - Ε. Επίλογος
- Βασική βιβλιογραφία

**A. Εισαγωγή**

Η ψηφιακή επανάσταση και η απελευθέρωση των αγορών των τελευταίων ετών συνοδεύονται από την μαύρη τρύπα στην οποία εντείνονται τα προβλήματα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων<sup>1</sup> αλλά

---

\* Η μελέτη παρουσιάστηκε στην συζήτηση στρογγυλής τράπεζας στην Αθήνα με θέμα: «Το δικαίωμα στην αποτελεσματική προσφυγή σε περίπτωση αρνήσεως χορηγήσεως πολιτικού ασύλου» που έγινε στην *Αίθουσα Λόγου και Τέχνης* στην Στοά του Βιβλίου στις 27 Ιανουαρίου 2005, με οργανωτές την *Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες* και τις *Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα*. Η εισήγηση παρουσιάστηκε επίσης κατά την συνεδρίαση της *Ολομελείας της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου* στις 3.3.2005 (Βλ. Έκθεση 2004 της ίδιας Επιτροπής, σελ. 34, 82-83, 245 επ.).

\*\* Παρέδρου Συμβουλίου της Επικρατείας.

<sup>1</sup> Το δικαίωμα ελευθεροκοινωνίας (*jus communicationis*) που διατυπώθηκε από την προδρομική σκέψη για το Διεθνές Δίκαιο του *Francisco de Vittoria (1486-1546)* εξακολουθεί να μην έχει υιοθετηθεί σε κρατικό ή διεθνές επίπεδο, με εξαίρεση ορισμένες συμβάσεις, *Κ. Ευσταθιάδη*, *Διεθνές Δίκαιο*, σελ. 25 επ., *Εμ. Ρούκουνα*, *Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*, σελ. 233. Ο ορίζοντας της παγκόσμιας αγοράς δεν είναι ανοικτός για το ανθρώπινο εν γένει δυναμικό, η διασυνοριακή κίνηση του οποίου ρυθμίζεται από κανόνες, οι οποίοι ως επί το πλείστον περιλαμβάνουν σοβαρούς σχετικούς περιορισμούς, *Κ. Τσουκαλάς*, «Ανοικτές» αγορές και «κλειστές» κοινωνίες, *ΤΟ ΒΗΜΑ* 14.7.2002.

και ελλοχεύουν ποικίλες δυνάμεις που προξενούν εξαναγκασμένη μετακίνησή τους<sup>2</sup>.

Χώρο υποδοχής των προβλημάτων αυτών αποτελεί ο μηχανισμός διοικητικών υπηρεσιών του κράτους ο οποίος καλείται να τα αντιμετωπίσει, με τις δυναμικά εξελισσόμενες διαστάσεις τους, σε ιδιαίτερα πολύπλοκο περιβάλλον. Η προστασία των πολιτικών προσφύγων, περίπτωση εξαναγκαστικής μετακίνησεως προσώπων που αποτελεί αντικείμενο διεθνούς ενδιαφέροντος<sup>3</sup>, απαιτεί αυξημένη επαγρύπνηση των αρμόδιων υπηρεσιών.

Το ειδικό καθεστώς που διέπει τους πρόσφυγες επιβάλλει την παροχή αποτελεσματικής προστασίας<sup>4</sup> σε όσους ζητούν να υπαχθούν στο εν λόγω καθεστώς. Η προστασία που παρέχει η δημόσια υπηρεσία είναι αποτελεσματική<sup>5</sup>, όταν η εξέταση των σχετικών αιτημάτων επιτρέπει την διαμόρφωση στην πράξη του καθεστώτος των ενδιαφερομένων προσώπων κατά τρόπο που ανταποκρίνεται στο πνεύμα και τον σκοπό των σχετικών διατάξεων. Η αποτελεσματική όμως εξέταση των αιτημάτων παροχής πολιτικού ασύλου προϋποθέσει ποιοτικά αποδοτική Διοίκηση. Η Διοίκηση είναι αποδοτική όχι με βάση την μονόπλευρη επιτυχία ποσοτικών στόχων ιδιωτικοοικονομικής διαστάσεως, αλλά εφ' όσον ικανοποιεί σύνθετα ποιοτικά κριτήρια<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Στις περιπτώσεις αυτές ασφάλεια και ελευθερία συνδέονται στενά, *I. Μανωλεδάκης*, Δημοκρατία – Ελευθερία – Ασφάλεια, σελ. 18.

<sup>3</sup> Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, που κυρώθηκε με το Ν.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201) – από 31.1.1967 Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης για το Καθεστώς των Προσφύγων που κυρώθηκε με τον Α.Ν. 389/1968 (ΦΕΚ 125). Βλ. ιστορική αναδρομή του ζητήματος των προσφύγων στην Ελλάδα: *Π. Νάσκου-Περράκη*, Το Νομικό Καθεστώς των Προσφύγων στη διεθνή και ελληνική έννομη τάξη, σελ. 171.

<sup>4</sup> *N. Σιταρόπουλος*, Ζητήματα ερμηνείας της διεθνούς νομικής έννοιας «πρόσφυγας», σελ. 55.

<sup>5</sup> Η ρήτρα της αποτελεσματικότητας έχει περιληφθεί στην διάταξη του εδαφίου β' της παραγράφου 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του έτους 2001. Ως αποτελεσματικότητα στο πεδίο της ασκήσεως των συνταγματικών δικαιωμάτων νοείται η διαμόρφωση εκείνης της πραγματικής καταστάσεως που ανταποκρίνεται στο περιεχόμενο των σχετικών διατάξεων, *Εν. Βενιζέλος*, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, σελ. 136. Για την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων που κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα βλ. και *Γ. Παπαδημητρίου*, Το Σύνταγμα και το Άρθρο 975 του ΚΠολΔ, Δ 36 (2005), σελ. 681-682.

<sup>6</sup> *R. Dahrendorf*, When are Public Services Successful? Project Syndicate/Institute for Human Sciences, December 2003, [www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org) και: Βαθμολογώντας τις δημόσιες υπηρεσίες, ΤΑ ΝΕΑ (Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ) 3-4 Ιανουαρίου 2004.

Η σχετική προστασία παρέχεται εν πρώτοις αλλά και κατά κύριο λόγο από την Διοίκηση. Η Δικαιοσύνη συνιστά λειτουργία που αποσκοπεί στον εξωτερικό έλεγχο της διοικητικής δράσεως. Η Δικαιοσύνη δεν αποτελεί λειτουργία που έχει ως αποστολή να συμπληρώνει ή διορθώνει ελλείψεις, κενά, αστοχίες ή λάθη του διοικητικού συστήματος και εν γένει να αναπληρώνει τα ποιοτικά ελλείμματά του. Ωστόσο το έργο της είναι πρόσφορο για την ανάδειξη ασφαλούς γνώμονα, χρήσιμοι για την εξέταση – με όρους διαφάνειας – της αποτελεσματικότητας της Διοικήσεως, με την προεκτεθείσα έννοια.

Η μελέτη έχει ως αντικείμενο την αποτελεσματικότητα της εξέτασεως των αιτημάτων πολιτικού ασύλου εκ μέρους της Διοικήσεως και ειδικότερα την αποτελεσματικότητα της επανεξετάσεως των σχετικών αιτημάτων.

Η έρευνα του ζητήματος έχει ως βάση την νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Συμβουλίου της Επικρατείας.

## **B. Νομολογιακό πλαίσιο αναφοράς**

Η οργάνωση και λειτουργία του συστήματος αποτελεσματικής προστασίας των ανωτέρω προσώπων πρέπει να ικανοποιεί ορισμένες αρχές που έχουν προβληθεί από την νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Συμβουλίου της Επικρατείας. Οι αποφάσεις αυτές συγκροτούν βέβαιο πλαίσιο αναφοράς για την αξιολόγηση της ποιοτικής δράσεως της Διοικήσεως και μάλιστα σε αντικείμενο διεθνούς ενδιαφέροντος.

### **1. Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου**

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει αποδώσει καθοριστική βαρύτητα σε ορισμένα σημεία του σταδίου εξέτασεως των αιτημάτων που είναι χρήσιμα εν προκειμένω<sup>7</sup>. Τα σημεία αυτά σκια-

---

<sup>7</sup> Σημαντικές είναι οι αποφάσεις *Soering* κατά Ηνωμένου Βασιλείου (7.7.1989), *Cruz Varas* κατά Σουηδίας (20.3.1991), *Vilvarajah* κατά Ηνωμένου Βασιλείου (30.10.1991), *Chahal* κατά Ηνωμένου Βασιλείου (15.11.1996), *Ahmed* κατά Αυστρίας (17.12.1996). Χρ. Γιακουμόπουλος, Η Προστασία των Προσφύγων και των Αιτούντων Ασυλο από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ιδίως σελ. 217-8, Γ. Σαρμάς, Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σελ. 91 επ., J. Frowein/W. Peukert, Europäische MenschenrechtsKonvention, EMRK – Kommentar, σελ. 51-55, αρ. 18, 23, G. Noll, Negotiating Asylum, σελ. 394 επ.. Βλ. και γενικότερα Εμ. Ρούκουνα, Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, σελ. 232.



γραφούν τις οργανωτικές και διαδικαστικές εγγυήσεις για την αποφυγή της αυθαιρεσίας. Ειδικότερα:

**α.** Οι αρμόδιες εθνικές αρχές που εξετάζουν τα θέματα ασύλου πρέπει να διαθέτουν εμπειρία. Τούτο προφανώς σημαίνει ότι τα συγκεκριμένα όργανα πρέπει να έχουν «επαγγελματισμό», δηλαδή να μην ασχολούνται ευκαιριακά και κατά περίπτωση με σχετικές υποθέσεις, αλλά να εντάσσονται σε υπηρεσία με συνεχή και σταθερή απασχόληση στο συγκεκριμένο αντικείμενο.

**β.** Οι υπηρεσίες αυτές πρέπει να διαθέτουν τις κατάλληλες πληροφορίες. Δηλονότι οι υπηρεσίες αυτές πρέπει να διαθέτουν την οργάνωση και την στελέχωση που είναι πρόσφορη και που διασφαλίζει την διαρκή και αξιόπιστη ενημέρωσή τους για τα θέματα που είναι κρίσιμα κάθε φορά, για να μπορέσουν να χειρισθούν τα αιτήματα παροχής πολιτικού ασύλου.

**γ.** Οι ίδιες υπηρεσίες πρέπει να επεξεργάζονται τις σχετικές υποθέσεις με προσοχή ή επιμέλεια. Ειδικότερα οι υπηρεσίες πρέπει να είναι σε θέση να διαμορφώνουν οι ίδιες καθαρή εικόνα για την υπόθεση που εξετάζουν και με βάση αυτήν να καταλήγουν σε ορισμένη απόφαση με την τήρηση εδραίων αρχών και κριτηρίων.

## 2. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με το καθεστώς του πρόσφυγα από το Συμβούλιο της Επικρατείας άρχισε μετά αρκετό χρόνο από την κύρωση της Διεθνούς Συμβάσεως της Γενεύης. Πιο συγκεκριμένα, η εκδίκαση των διαφορών αυτών εκκινεί το έτος 1985 και κατόπιν συνεχίζεται με αυξανόμενη πυκνότητα<sup>8</sup>.

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας στο πεδίο του καθεστώτος των πολιτικών προσφύγων και ειδικότερα στο πεδίο της αποτελεσματικής εξετάσεως και επανεξετάσεως έχει αναδείξει ορισμένους κανόνες.

Από την επισκόπηση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>9</sup> προκύπτει ότι το εν γένει καθεστώς<sup>10</sup> που διέπει τους πρόσφυγες

<sup>8</sup> Τα δεδομένα αυτά αποτελούν το αντικαθρέφτισμα των αναφερθέντων χαρακτηριστικών των τελευταίων ετών.

<sup>9</sup> Βλ. *Αθ. Ράντου*, Ο έλεγχος της νομιμότητας πράξεων των διοικητικών αρχών που αφορούν πρόσφυγες από το Συμβούλιο της Επικρατείας, σελ. 71 επ.

<sup>10</sup> Για το ισχύον καθεστώς της αναγνώρισεως της ιδιότητας του πρόσφυγα, βλ. *Σπ. Βρέλλη*, Δίκαιο Αλλοδαπών, σελ. 260 επ., *Μ. Σταυροπούλου*, Ο δεύτερος βαθμός κρίσης επί αιτημάτων παροχής ασύλου σε πρόσφυγες, σελ. 890 επ. Σύμφωνα με το καθεστώς αυτό (βλ. Π.Δ. 61/1999, ΦΕΚ 63), σε πρώτο βαθμό για το αίτημα αποφαινεται ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξεως, κατόπιν συνεντεύξεως του ενδιαφερομένου από όργανο της Αστυνομίας και εισηγήσεως οικείας υπη-

και το συναφές με αυτό καθεστώς της παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους<sup>11</sup> συνυφαίνεται από τα ακόλουθα μέρη που παρουσιάζονται με προοδευτική σειρά αναλόγως του είδους της παρεχόμενης ένδικης προστασίας και του ειδικότερου θέματος.

#### **α. Ακυρωτικός έλεγχος**

**αα. Διαδικασία υποβολής αιτήματος.** Οι αποφάσεις σχετικά με την αναγνώριση ως πρόσφυγα αφικνουμένου από τρίτη Χώρα<sup>12</sup> και σχετικά με τον χρόνο και με την Αρχή ενώπιον της οποίας υποβάλλεται το αίτημα<sup>13</sup> έχουν ιστορική σημασία μετά τις νεώτερες νομοθετικές ρυθμίσεις.

Οι περιπτώσεις αυτές αποτελούν ωστόσο αξιόλογο προηγούμενο ειδικά για νομοθετικές πρωτοβουλίες για άλλα προβλήματα που παρουσιάζονται από την εξέταση της νομολογίας.

**ββ. Συνέπειες της εκκρεμότητας του αιτήματος.** Ιδιαίτερη βαρύτητα έχει η επισήμανση της υποχρέωσης της Διοικήσεως να εξετάσει αίτημα επανεξετάσεως του ζητήματος παροχής ασύλου αλλά και η κατο-

---

ρυσίας. Ακολούθως, σε περίπτωση ασκήσεως προσφυγής κατά απορριπτικής αποφάσεως, η υπόθεση εξετάζεται σε δεύτερο βαθμό από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξεως, κατόπιν (απλής) γνώμης επιτροπής, η οποία διενεργεί συνέντευξη του ενδιαφερομένου. Η επιτροπή αποτελείται από έξι μέλη: τον νομικό σύμβουλο του αναφερθέντος Υπουργείου (ως πρόεδρο), έναν υπάλληλο του διπλωματικού κλάδου και έναν νομικό σύμβουλο του Υπουργείου Εξωτερικών, έναν ανώτερο αξιωματικό της Ελληνικής Αστυνομίας, έναν εκπρόσωπο του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών και τον σύμβουλο νομικής προστασίας (ή άλλα πρόσωπο ειδικά εξουσιοδοτημένο) του Γραφείου της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες στην Χώρα. Περαιτέρω, προβλέπεται η δυνατότητα επανεξετάσεως των αιτημάτων σε περίπτωση κατά την οποία προσκομισθούν νέα κρίσιμα αποδεικτικά στοιχεία.

<sup>11</sup> Άρθρο 25 παράγραφος 4 του Ν. 1975/1991 (ΦΕΚ 184, όπως ισχύει μετά το άρθρο 2 του Ν. 2452/1996, ΦΕΚ 283) και άρθρο 8 του Π.Δ. 61/1999.

<sup>12</sup> Για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα δεν απαιτείται να προέρχεται ο ενδιαφερόμενος κατ' ευθείαν από την Χώρα της οποίας είναι πολίτης, αλλά μπορεί να προέρχεται και από τρίτη Χώρα, αρκεί να βρίσκεται εκτός της Χώρας του συνεπεία δικαιολογημένου φόβου διώξεώς του λόγω των προβλεπομένων καταστάσεων – έρχεται σε αντίθεση προς την διεθνή σύμβαση και είναι ανίσχυρη η αντίθετου περιεχομένου διάταξη της εσωτερικής νομοθεσίας (ΣτΕ 830/1985 *Ολομ.*, 3103/1997, βλ. και 932/1988)

<sup>13</sup> Το αίτημα πρέπει να υποβληθεί σε εύλογο χρόνο κατ' αρχήν στην πλησιέστερη στο σημείο εισόδου δημόσια αρχή, αλλά δεν αποκλείεται εξ αυτού να υποβληθεί η αίτηση και σε άλλη αρχή, εφ' όσον τούτο δικαιολογείται από τις ειδικές συνθήκες της κάθε συγκεκριμένης περιπτώσεως (κατά την διάταξη του άρθρου 25 παράγραφος 1 στοιχ. α' του Ν. 1975/1991 – όπως ίσχυε πριν από την αντικατάστασή του με το άρθρο 2 του Ν. 2452/1996 – ήδη βλ. και άρθρο 1 του Π.Δ. 61/1999), (ΣτΕ 3103/1997).

χύρωση της παραμονής του αλλοδαπού στην Χώρα ενόσω είναι εκκρεμές το αίτημά του<sup>14</sup>.

**γγ. Απόδειξη**<sup>15-16</sup>. Η νομολογία έχει αναδείξει το μέρος της αποδείξεως, σύμφωνα με την ιδιαιτερότητα που διακρίνει την όλη διαδικασία εξετάσεως του ζητήματος του ασύλου που συντίθεται από τις ειδικές συνθήκες ενώπιον των οποίων βρίσκεται όποιος υποβάλλει σχετικό αίτημα<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να εξετάσει αίτημα επανεξετάσεως του αιτήματος παροχής ασύλου. Η εκκρεμότητα του αιτήματος καθιστά μη νόμιμη την απέλαση του ενδιαφερομένου (ΣτΕ 2656/2001).

<sup>15</sup> Κατά το Π.Δ. 61/1999 ο ενδιαφερόμενος δεν είναι υποχρεωμένος να προσκομίσει, για την απόδειξη των ισχυρισμών του, τυπικά αποδεικτικά στοιχεία (ΣτΕ 1647/2003). Η Διοίκηση αποφαινεται για το αίτημα με βάση όλα τα στοιχεία που έχει στην διάθεσή της (ΣτΕ 1904/2003).

Εφόσον απορρίπτονται ισχυρισμοί που συνοδεύονται με ορισμένα στοιχεία με την σκέψη ότι τα στοιχεία αυτά δεν έχουν αποδεικτική ισχύ, θα πρέπει η Διοίκηση να διευκρινίζει τους λόγους για τους οποίους θεώρησε ότι αυτά δεν έχουν αποδεικτική ισχύ (ΣτΕ 932/1988).

Δεν απαιτείται, ειδικότερα, προς απόδειξη των ισχυρισμών να υποβληθούν κυρωμένα φωτοαντίγραφα ή έγγραφα με επίσημη μετάφραση ούτε η έκδοση σε βάρος του ενδιαφερομένου καταδικαστικής αποφάσεως (ΣτΕ 1904/2003).

Η διάταξη, όμως, του άρθρου 1 παράγραφος 5 δεν αίρει, πάντως, την υποχρέωση του ενδιαφερομένου να επικαλεσθεί, έστω και χωρίς να προσκομίζει τυπικά αποδεικτικά στοιχεία, ορισμένα συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά, εκ των οποίων να είναι δυνατόν να στοιχειοθετηθεί η συνδρομή των προϋποθέσεων υπαγωγής του στο ανωτέρω προστατευτικό καθεστώς (ΣτΕ 1647/2003).

<sup>16</sup> Από το άρθρο 1 παράγραφος 5 του Π.Δ. 61/1999 (και την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 5 για την περίπτωση επανεξετάσεως αιτήματος ασύλου) προβλέπεται ότι με την αίτηση παροχής ασύλου συνυποβάλλονται και τα κατεχόμενα από τον ενδιαφερόμενο αλλοδαπό ταξιδιωτικά έγγραφα και στοιχεία που πιστοποιούν την ταυτότητά του, την Χώρα προελεύσεως, τον τόπο καταγωγής και την οικογενειακή του κατάσταση, διευκρινίζεται, όμως, περαιτέρω, ότι «η αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα δεν προϋποθέτει απαραίτητως την υποβολή τυπικών αποδεικτικών στοιχείων» (εδάφιο γ' του άρθρου 1).

<sup>17</sup> Γραφείο του Υπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων, σελ. 56 επ. : Συχνά ο αιτών ενδέχεται να μην έχει την δυνατότητα να τεκμηριώσει τους ισχυρισμούς του με έγγραφα ή άλλου είδους αποδεικτικά μέσα, ενώ οι περιπτώσεις κατά τις οποίες ο αιτών μπορεί να προσκομίσει αποδεικτικά μέσα για όλους τους ισχυρισμούς του είναι μάλλον η εξαίρεση παρά ο κανόνας. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων ένα πρόσωπο που διαφεύγει την δίωξη καταφθάνει με ελάχιστα μέσα, συχνότατα δε ακόμα και χωρίς προσωπικά έγγραφα. Έτσι, ενώ το βάρος της αποδείξεως παραμένει καταρχήν στον αιτούντα, το καθήκον της εξακριβώσεως και της αξιολογήσεως όλων των σχετικών μοιράζεται ανάμεσα στον αιτούντα και τον εξεταστή. Η ανεξάρτητη έρευνα μπορεί να μην έχει πάντοτε επιτυχία και είναι μάλιστα ενδεχόμενο να υπάρχουν ισχυρισμοί ανεπίδεκτοι αποδείξεως. Σε τέτοιες περιπτώσεις, αν η αφήγηση του αιτούντος φαίνεται αξιόπιστη, η περίπτωση του πρέπει,

Πιο συγκεκριμένα:

i) Από την πλευρά του αιτούντα το άσυλο. Για την απόδειξη των κρίσιμων ισχυρισμών ή γεγονότων εκ μέρους του ενδιαφερομένου δεν υπάρχει ορισμένη τυπική διαδικασία. Ωστόσο τούτο δεν αίρει την υποχρέωσή του να επικαλεσθεί τα περιστατικά εκείνα, η συνδρομή των οποίων δικαιολογεί την υπαγωγή του στο καθεστώς των προσφύγων.

ii) Από την πλευρά της Διοικήσεως. Η Διοίκηση αποφαινεται με βάση όλα τα στοιχεία που έχει στην διάθεσή της, η ίδια δε οφείλει να εξηγήσει τον λόγο για τον οποίο δεν δέχεται την αποδεικτική ισχύ των στοιχείων που προσκόμισε ο ενδιαφερόμενος.

**δδ. Ισχυρισμοί ουσιώδεις.** Το Δικαστήριο προσδιόρισε τους ισχυρισμούς που είναι ουσιώδεις για την υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα, σύμφωνα με τις διατάξεις της Διεθνούς Συμβάσεως. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι τα γεγονότα που είναι δυνατόν να αποδείξουν τον δικαιολογημένο φόβο που απαιτεί η Σύμβαση, μπορεί να αφορούν όχι τον ίδιο τον ενδιαφερόμενο αλλά τον αδερφό του<sup>18</sup>.

**εδ. Σχέση αιτήματος πολιτικού ασύλου και συνήθους άδειας παραμονής.** Οι έννομες συνέπειες από την χορήγηση άδειας παραμονής με τις κοινές διατάξεις περί αλλοδαπών δεν ταυτίζονται με την υπαγωγή στο καθεστώς των προσφύγων της Διεθνούς Συμβάσεως που συνεπάγεται απονομή δικαιωμάτων που συνδέονται προς την νομική αυτή θέση<sup>19</sup>.

**στστ. Σχέση αποφασίζοντος οργάνου και γνωμοδοτικής επιτροπής.** Στον δεύτερο βαθμό διοικητικής εξέτασεως των υποθέσεων, οι σχέσεις μεταξύ των δύο προβλεπομένων οργάνων καθορίζονται από τα εξής σημεία:

Ο Υπουργός Δημόσιας Τάξεως έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, η δε επιτροπή έχει απλή γνωμοδοτική αρμοδιότητα. Το όργανο όμως που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα πρέπει να αιτιολογεί ειδικά την απόκλιση της αποφάσεώς του από την προηγούμενη θετική γνώμη της

---

εκτός αν υπάρχουν σοβαροί λόγοι για το αντίθετο, να τύχει του ευεργετήματος της αμφιβολίας.

<sup>18</sup> Είναι ουσιώδεις ισχυρισμοί που αφορούν συμβάντα όχι στον ίδιο τον ενδιαφερόμενο να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, αλλά στον αδερφό του (σύλληψη, κράτηση, δραπέτευση) που μπορούν να αποδείξουν ότι είναι δικαιολογημένος ο φόβος του να υποστεί ο ίδιος διώξεις και να οδηγήσουν στην αναγνώρισή του ως πρόσφυγα κατά την έννοια της διατάξεως της παραγράφου 2 του άρθρου 1 Α της Συμβάσεως (ΣτΕ 3381/1997).

<sup>19</sup> Η χορήγηση άδειας παραμονής στον ενδιαφερόμενο λόγω γάμου που τέλεσε με Ελληνίδα δεν του στερεί το έννομο συμφέρον να ζητήσει να ακυρωθεί η άρνηση της υπαγωγής του στο καθεστώς των προσφύγων της Διεθνούς Συμβάσεως που συνεπάγεται απονομή δικαιωμάτων που συνδέονται προς την νομική αυτή θέση (ΣτΕ 830/1985 Ολομ.).

επιτροπής που είχε εξετάσει την ενδικοφανή προσφυγή και μάλιστα όταν η επιτροπή είχε πεισθεί για την βασιμότητα των κρίσιμων ισχυρισμών του ενδιαφερομένου.

Επιπλέον, το αποφασίζον όργανο έχει την δυνατότητα, όταν το κρίνει αναγκαίο, να αναπέμψει την υπόθεση στην γνωμοδοτική επιτροπή<sup>20</sup>.

**ζζ. Αιτιολογία.** Η απόρριψη του αιτήματος (επανεξετάσεως) χορηγήσεως ασύλου πρέπει να έχει ειδική αιτιολογία και να γίνεται κατόπιν αξιολογήσεως ή εκτιμήσεως των προσκομισθέντων στοιχείων από τον ενδιαφερόμενο<sup>21</sup>.

Εφ' όσον δεν υπάρχουν στοιχεία ή δεν έγινε επίκληση στοιχείων για την απόδειξη των ισχυρισμών περί κινδύνου διώξεως του ενδιαφερομένου, η υποβληθείσα αίτηση νομίμως απορρίπτεται<sup>22</sup>.

**ηη. Επανεξέταση.** Όταν υπάρχουν νέα αποδεικτικά στοιχεία που είναι κρίσιμα για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα παρέχεται η δυνατότητα να υποβληθεί αίτημα επανεξετάσεως της υποθέσεως<sup>23</sup>.

**θθ. Δικαστικός έλεγχος της εκτιμήσεως της γνωμοδοτικής επιτροπής.** Η εκτίμηση της Διοικήσεως σχετικά με το αν αποδείχθηκαν οι ισχυρισμοί που στηρίζουν το αίτημα είναι ουσιαστική και ανέλεγκτη ακυρωτικώς.

Για να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος, αρκεί να παρατίθενται στο σχετικό πρακτικό της επιτροπής οι ισχυρισμοί του ενδιαφερομένου, όχι δε και άλλα στοιχεία, όπως το περιεχόμενο των ερωτήσεων που υπέβαλαν τα μέλη της επιτροπής στον αλλοδαπό και οι απαντήσεις του, κα-

---

<sup>20</sup> Η απόφαση του Υπουργού που αποκλίνει από προηγούμενη θετική γνωμοδότηση της επιτροπής και απορρίπτει την ενδικοφανή προσφυγή,

... πρέπει να αιτιολογείται ειδικά και να γίνεται από αυτήν επίκληση συγκεκριμένων στοιχείων που στηρίζουν την σχετική κρίση της (ΣτΕ 957/2003),

... είναι πλημμελής διότι είχαν προβληθεί συγκεκριμένοι ισχυρισμοί με αποδεικτικά μέσα, με βάση τα οποία και την προφορική εξέταση του ενδιαφερομένου, η ειδική επιτροπή πείσθηκε ότι αυτός υπέστη στην Χώρα του διώξεις λόγω των πολιτικών του πεποιθήσεων (ΣτΕ 1903/2003).

Μη νόμιμη η απόφαση περί της αναχωρήσεως αλλοδαπού μετά την απόρριψη αιτήματός του να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, χωρίς να ερευνηθεί προηγουμένως αν είναι δυνατόν να παραταθεί η παραμονή του για ανθρωπιστικούς λόγους εν όψει και σχετικής εισηγήσεως της γνωμοδοτικής επιτροπής (ΣτΕ 2659/2004).

Το αποφασίζον όργανο εφ' όσον το κρίνει αναγκαίο μπορεί να αναπέμψει την υπόθεση στην γνωμοδοτική επιτροπή προκειμένου να την επανεκτιμήσει (ΣτΕ 1904/2003).

<sup>21</sup> ΣτΕ 3376/2001, 3381/1997, 3832/1992.

<sup>22</sup> ΣτΕ 3832-3/1992.

<sup>23</sup> ΣτΕ 2771/2003, 1647/2003 βλ. και 3381/1997.

θώς επίσης και αναλυτική εκτίμηση των προβληθέντων ισχυρισμών και των τυχόν προσκομισθέντων αποδεικτικών ή άλλων στοιχείων<sup>24</sup>.

**ii. Παραμονή για ανθρωπιστικούς λόγους.** Ιδιαίτερα μνεία αναλογεί στο καθεστώς της παραμονής στην Χώρα για ανθρωπιστικούς λόγους.

Οι διαφορές για το καθεστώς της παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους υπάγονται στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, διότι οι σχετικές διατάξεις εντάσσονται στην εθνική νομοθεσία περί προσφύγων<sup>25</sup>.

Πριν να αποφασισθεί η αναχώρηση αλλοδαπού μετά την απόρριψη αιτήματος αναγνωρίσεως του ως πρόσφυγα, πρέπει να εξετάζεται η δυνατότητα χορηγήσεως άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους εν όψει και της καταστάσεως που επικρατεί στην Χώρα του<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> ΣτΕ 2659/2004.

Το ζήτημα αφορά γενικά τις προφορικές διαδικασίες ενώπιον της Διοικήσεως και την δυνατότητα ασκήσεως ελέγχου σε αυτές. Το Δικαστήριο έκρινε για την περίπτωση ανακλήσεως άδειας παραμονής με τις κοινές διατάξεις ότι: κατά τις διατάξεις του άρθρου 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας πριν από την έκδοση δυσμενούς πράξεως που στηρίζεται σε υποκειμενική συμπεριφορά πρέπει να καλείται εγγράφως ο ενδιαφερόμενος να εκφράσει τις απόψεις του εγγράφως ή προφορικά με κλήση που έχει το περιεχόμενο της παραγράφου 2 της ίδιας διατάξεως. Σε περίπτωση κατά την οποία ο ενδιαφερόμενος εκφράσει προφορικά τις απόψεις του πρέπει να συντάσσεται σχετικό πρακτικό, συνυπογραφόμενο από τον ίδιο ώστε να είναι δυνατός ο δικαστικός έλεγχος. Σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο 6 του Κώδικα, σχετικές παραλείψεις δεν καλύπτονται από την άσκηση από τον ενδιαφερόμενο ενδικοφανούς προσφυγής κατά της πράξεως που εκδόθηκε κατά την οικεία πλημμελή διαδικασία (αφορά ανάκληση άδειας παραμονής), (ΣτΕ 1027/2002).

Επίσης σε διαφορά σχετικά με την υπαγωγή στο καθεστώς της εναλλακτικής υπηρεσίας των αντιρρησιών συνειδήσεως (άρθρα 18 και επόμενα του Ν. 2510/1997, ΦΕΚ 136) κρίθηκε ότι το οικείο πρακτικό της επιτροπής δεν αιτιολογείται επαρκώς εφ' όσον δεν παρατίθενται σε αυτό ούτε προκύπτει από τον φάκελο το περιεχόμενο των ερωτήσεων που έθεσαν τα μέλη της στον ενδιαφερόμενο ούτε προκύπτουν οι απαντήσεις του (ή τα λοιπά στοιχεία στα οποία στήριξε η επιτροπή την αρνητική κρίση της), ώστε να καθίσταται εφικτός ο ακυρωτικός έλεγχος της αιτιολογίας αυτής (ΣτΕ 3885/2002).

Τέλος συναφής είναι και περίπτωση των υποθέσεων επιλογής δικηγόρου για πρόσληψη με πάγια μηνιαία αντιμισθία κατά τις διατάξεις των Ν. 1649/1986 και Ν. 1868/1989. Στις περιπτώσεις αυτές, για να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της χρήσεως (μεταξύ άλλων) του κριτηρίου της προσωπικότητας από την αρμόδια επιτροπή, κατόπιν προηγούμενης συνεντεύξεως των υποψηφίων, πρέπει να μην γίνεται επίκληση του κριτηρίου αυτού κατά τρόπο γενικό και αόριστο, αλλά να εξειδικεύεται από αυτήν η σχετική αναφορά της με κρίσεις και σκέψεις που τεκμηριώνουν την συνδρομή του κριτηρίου (ΣτΕ 758/2002 επταμελής σύνθεση κ.α.).

<sup>25</sup> ΣτΕ 2198/2004, 2192/2004.

<sup>26</sup> ΣτΕ 2659/2004.

## β. Προσωρινή προστασία

**αα.** Ειδικό βάρος έχει η νομολογία για την προσωρινή προστασία στο εξεταζόμενο πεδίο. Τούτο μάλιστα μετά την διεύρυνση της προσωρινής προστασίας που παρέχεται από την Επιτροπή Αναστολών μετά την ισχύ της διατάξεως του άρθρου 35 του Ν. 2721/1999 (ΦΕΚ 112). Εν όψει της διατάξεως αυτής, για την αποτελεσματικότερη προστασία των ενδιαφερομένων, είναι δυνατόν να διαταχθούν προσωρινά μέτρα και σε περιπτώσεις (που είναι η συνηθισμένη στην εξεταζόμενη κατηγορία υποθέσεων), κατά τις οποίες έχει προσβληθεί πράξη αρνητικού περιεχομένου, που δεν είναι κατ' αρχήν δεκτική αναστολής εκτελέσεως. Πιο συγκεκριμένα στις περιπτώσεις αυτές υπάρχει η δυνατότητα να διαταχθούν και άλλα εκτός της αναστολής εκτελέσεως μέτρα, όταν η εφαρμογή της προσβαλλομένης πράξεως προξενεί στον ενδιαφερόμενο βλάβη ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη<sup>27</sup>. Με βάση την προαναφερθείσα διάταξη είναι δυνατή η παροχή προσωρινής προστασίας όταν πιθανολογείται το βάσιμο της ασκηθείσας αιτήσεως ακυρώσεως<sup>28</sup>.

Σε υψηλό ποσοστό η παρεχόμενη προσωρινή προστασία για διαφορές σχετικά με το καθεστώς του πρόσφυγα έχει ως βάση το περιεχόμενο της γνωμοδοτήσεως της ειδικής επιτροπής και τους ισχυρισμούς που προβλήθηκαν ενώπιόν της<sup>29</sup>. Τούτο μάλιστα συμβαίνει όταν η πράξη του αποφασίζοντος Υπουργού αποκλίνει από την γνωμοδότηση αυτή<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> *EA 31/2000*. Έτσι εκτός από την απαγόρευση απομακρύνσεως του αλλοδαπού από την Χώρα, διατάσσεται με την απόφαση της Επιτροπής Αναστολών η αποκατάσταση των πραγμάτων και όσον αφορά τον εφοδιασμό του με διοικητικό έγγραφο που εξασφαλίζει σε αυτόν ορισμένα δικαιώματα (πρόκειται για το «δελτίο αιτήσαντος άσυλο αλλοδαπού») που παρέχει δικαίωμα στον αλλοδαπό να απασχολείται προσωρινά, προς κάλυψη άμεσων βιοτικών αναγκών του και που του εξασφαλίζει, εφ' όσον πληρούνται ορισμένες επί πλέον προϋποθέσεις – βλ. σχετικώς άρθρα 15 έως 17 του Π.Δ. 266/1999, ΦΕΚ 217 – δωρεάν παροχή ιατροφαρμακευτικής και νοσοκομειακής περιθάλψεως).

Βλ. την σχετική νομολογία για το χρονικό διάστημα πριν από την ισχύ της διατάξεως του άρθρου 35 του Ν. 2721/1999, σε *Αθ. Ράντου*, Ο έλεγχος της νομιμότητας πράξεων των διοικητικών αρχών που αφορούν πρόσφυγες από το Συμβούλιο της Επικρατείας, σελ. 77 επ.

<sup>28</sup> *EA 210/2004, 634/2003*: Ο λόγος ο οποίος πιθανολογείται ως βάσιμος αφορά την πλημμελή αιτιολόγηση της πράξεως με την οποία απορρίπτεται η ασκηθείσα ενδικοφανής προσφυγή. Η απόρριψη της προσφυγής αυτής βασίζεται σε επανάληψη της αιτιολογίας της προσβληθείσας πράξεως, χωρίς να αιτιολογείται ειδικότερα η απόκλιση από την γνώμη της ειδικής επιτροπής, με την οποία γίνεται δεκτό ότι έχουν αποδειχθεί κρίσιμα πραγματικά περιστατικά.

<sup>29</sup> *EA 928-930/2004, 616/2004, 456/2004, 229/2004, 208-210/2004, 967/2003, 760-761/2003, 497/2003, 31/2000*.

<sup>30</sup> *EA 839/2004, 771/2004, 610/2004, 759/2003, 572/2003, 500/2003, 498-9/2003, 517/2000*.

Σε άλλες περιπτώσεις η Επιτροπή Αναστολών παρέχει προσωρινή προστασία κατόπιν σταθμίσεως των λόγων που υπαγόρευσαν την απομάκρυνση του αλλοδαπού από την Χώρα με το ενδεχόμενο να εκτεθεί σε κίνδυνο της ελευθερίας και της ασφάλειάς του<sup>31</sup>. Επίσης η παροχή της προσωρινής προστασίας είναι δυνατόν να έχει ως βάση την οικογενειακή κατάσταση του ενδιαφερομένου σε συνδυασμό με λόγους υγείας<sup>32</sup>.

**ββ.** Για την παροχή προσωρινής προστασίας σχετικά με την παραμονή στην Χώρα με βάση το ανθρωπιστικό καθεστώς παρατηρούνται τα ακόλουθα: στην κρίση της Επιτροπής Αναστολών βαρύνουν καθοριστικά η έκθεση σε κίνδυνο της ζωής ή της ασφάλειας του ενδιαφερομένου, η δημιουργηθείσα από ετών πραγματική κατάσταση της παραμονής του αλλοδαπού στην Χώρα και μάλιστα αυτή που αφορά την οικογένειά του και η μη ουσιαστική εναντίωση της Διοικήσεως<sup>33</sup>.

### **Γ. Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της εξέτασεως των αιτημάτων ασύλου από την Διοίκηση**

**1.** Τα ανωτέρω συναπαρτίζουν την συμβολή της νομολογίας στο εξεταζόμενο ζήτημα. Οι εν λόγω κανόνες ή αρχές συνθέτουν το αποσαφηνισμένο κανονιστικό πλαίσιο που διέπει το καθεστώς των προσφύγων, αλλά και αποτελούν σημαντικά ευρήματα που καθιστούν δυνατή την περαιτέρω εξέταση της εύστοχης ή επαρκούς οργανώσεως ή λειτουργίας της Πολιτείας στο σημείο αυτό, ώστε να είναι αποδοτική.

Ειδικότερα το ζήτημα που ανακύπτει είναι εάν είναι αποτελεσματική η εξέταση και ιδίως η επανεξέταση των υποθέσεων αναγνωρίσεως της ιδιότητας του πρόσφυγα που προβλέπει το υπάρχον καθεστώς.

**2.** Η απάντηση στο ερώτημα προϋποθέτει την έρευνα των εξής μερικότερων ζητημάτων: Επιτεύχθηκε ο στόχος; Δηλαδή πραγματοποιείται ορθή εξέταση ή επανεξέταση της υποθέσεως; Τα μέσα που επιλέχθηκαν για την συγκεκριμένη διοικητική δράση σε ποια σχέση βρίσκονται με το ανωτέρω αποτέλεσμα; Η προκύπτουσα κατάσταση ανταποκρίνεται στην ηθελημένη που προσδιορίζεται από την τήρηση συγκεκριμένων ποιοτικών κριτηρίων κατά την εξέταση των υποθέσεων;

Οι υποθέσεις που ήχθησαν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την εφαρμογή του καθεστώτος της Συμβάσεως της Γε-

<sup>31</sup> EA 351/2001, 607/2000, 495/2000.

<sup>32</sup> EA 480/2000.

<sup>33</sup> EA 742/2004, 594/2004, 64/2004. Και στις περιπτώσεις αυτές η παρεχόμενη προσωρινή προστασία περιλαμβάνει την αποκατάσταση των πραγμάτων και όσον αφορά τον εφοδιασμό του αλλοδαπού με διοικητικό έγγραφο που εξασφαλίζει σε αυτόν ορισμένα δικαιώματα.



νεύης (ιδίως στο πλαίσιο της ακυρωτικής αρμοδιότητάς του) παρέχουν έρεισμα για τις εξής επισημάνσεις:

**α.** Το ποσοστό των εκδικασθεισών σχετικών υποθέσεων στις οποίες έχουν διαπιστωθεί πλημμέλειες της διοικητικής δράσεως παρουσιάζεται πολύ υψηλό, 66,6%<sup>34</sup>.

Η συχνότητα των περιπτώσεων κατά τις οποίες διαγνώσθηκε από το Δικαστήριο πλημμελής διοικητική δράση παρουσιάζεται πολύ υψηλή από μόνη της αλλά και συγκρινόμενη με το ποσοστό αποδοχής των ενδίκων μέσων από το Συμβούλιο της Επικρατείας (44,59%-25,64% με μέσο όρο περίπου 34,78%<sup>35</sup>) κατά ίδιο περίπου το χρονικό διάστημα (έτη 1990 έως 2002) κατά το οποίο εκδόθηκαν οι αποφάσεις κατ' εφαρμογή της Συμβάσεως της Γενεύης.

Στις περισσότερες μάλιστα από τις υποθέσεις αυτές είχε ασκηθεί είτε προσφυγή είτε αίτηση για εξυπαρχής εξέταση της υποθέσεως. Περαιτέρω, οι περισσότερες ακυρωτικές αποφάσεις αφορούν πλημμέλειες που ανάγονται στο μέρος της διαδικασίας που σχετίζεται με την λήψη υπ' όψη ισχυρισμού που είχε προβληθεί ή κρίσιμου στοιχείου που είχε προσκομισθεί. Τέλος σε ορισμένες από αυτές, κατά τις οποίες η υπόθεση είχε αχθεί σε δεύτερο διοικητικό βαθμό, η επιτροπή είχε γνωμοδοτήσει, προηγουμένως, ευνοϊκά για τον ενδιαφερόμενο. Η τελευταία παρατήρηση, σε συνδυασμό με τα προηγηθέντα πιστοποιεί τα εξής: ο πρώτος βαθμός διοικητικής εξέτασεως των υποθέσεων λειτουργεί ελάχιστα ικανοποιητικά, ενώ ο δεύτερος δεν επαρκεί για να αναπληρώσει τις ατέλειες του προηγούμενου βαθμού.

Τα στοιχεία αυτά φανερώνουν ότι στην περίπτωση των υποθέσεων που απασχόλησαν το Δικαστήριο τα όσα ισχυρίστηκαν οι ενδιαφερόμενοι δεν έτυχαν της δέουσας εξέτασεως εκ μέρους της Διοικήσεως. Η παρατήρηση αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η αίτηση ακυρώσεως απορρίφθηκε, αυτό έγινε όχι διότι στις περιπτώσεις αυτές η Διοίκηση εξέτασε προσηκόντως τα σχετικά αιτήματα, αλλά διότι οι ενδιαφερόμενοι απλώς δεν είχαν προβάλει κρίσιμους ισχυρισμούς και δεν είχαν προσκομίσει τα κατάλληλα στοιχεία ή δεν είχαν

---

<sup>34</sup> Υπολογίζονται οι δημοσιευθείσες αποφάσεις για υποθέσεις οι οποίες εκδικάστηκαν στην ουσία μέχρι τον Ιούνιο του έτους 2005 (πρόκειται συνολικά για 18 υποθέσεις – για 12 από αυτές εκδόθηκαν ακυρωτικές αποφάσεις). Παρατηρείται ότι ναι μεν το δείγμα των αποφάσεων είναι περιορισμένο αριθμητικά, πλην όμως αυτό δεν αναιρεί το πραγματικό γεγονός ότι τούτο συνιστά προς το παρόν το σχετικό αντίκρισμα της διοικητικής λειτουργίας.

<sup>35</sup> Βλ. Δ. Μακρής, Η Οργάνωση και Επιτάχυνση της Έννομης Προστασίας στο Συμβούλιο της Επικρατείας κατά το διάστημα των ετών 1990-2002, σελ. 52 επ. και 75 επ.: Παράρτημα Α', πίνακες 4<sup>ος</sup> και 7<sup>ος</sup>.

αμφισβητήσει προσηκόντως ενώπιον του Δικαστηρίου την αιτιολογία απορρίψεως του αιτήματος<sup>36</sup>.

Συμπερασματικά από το αποτέλεσμα της έρευνας των υποθέσεων που απασχόλησαν την νομολογία τεκμηριώνεται ότι η υπάρχουσα κατάσταση εξέτασεως των σχετικών αιτημάτων δεν επιτυγχάνει γνήσια τον σκοπό να δοθεί η δυνατότητα στους ενδιαφερόμενους να ακουστούν και να εξετασθούν ουσιαστικά οι ισχυρισμοί τους.

Η τελευταία διαπίστωση δεν πρέπει να συγχωνευθεί στις συνήθεις περιπτώσεις ανατιολόγητης ενέργειας της Διοικήσεως.

Διασαφηνίζεται, σύμφωνα και με όσα έχουν προεκτεθεί, ότι κατά την εξέταση των υποθέσεων αυτών ο διωκόμενος δεν έχει συνήθως στην διάθεσή του επιμελώς προετοιμασμένο «φάκελο»<sup>37</sup>. Η εξέταση του αιτήματος υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα έχει την καθοριστική ιδιαιτερότητα ότι κρίσιμη είναι κυρίως η διαδικασία συνεντεύξεως του ενδιαφερομένου, σε συνδυασμό βέβαια με την γνώση εκ μέρους της Διοικήσεως της καταστάσεως που υπάρχει στην Χώρα καταγωγής του αλλά και των γεγονότων σε διεθνές επίπεδο. Από την νομολογία διαφαίνεται ότι ακριβώς αυτή η ιδιαιτερότητα της διαδικασίας εξέτασεως των υποθέσεων παραγνωρίζεται από την Διοίκηση.

Η ανωτέρω διοικητική δράση δεν είναι αποδοτική με την έννοια της ικανοποιήσεως εκείνων των ποιοτικών κριτηρίων που καθορίζουν την αποστολή της σε πεδίο διεθνούς ενδιαφέροντος στο οποίο πρωτεύουσα θέση κατέχουν τα αγαθά της αξιοπρέπειας, της ελευθερίας και της ασφάλειας.

**β.** Το προηγούμενο αποτέλεσμα είναι συνέπεια της συγκεκριμένης οργανώσεως της διαδικασίας και της λειτουργίας της Διοικήσεως. Στα μέσα που επιλέχθηκαν βρίσκεται και η εξήγηση του φαινομένου. Τα όργανα που ασχολούνται με τις σχετικές υποθέσεις είναι ενταγμένα στην διοικητική μονάδα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξεως, δεν διαθέτουν δε όλα την απαιτούμενη εξειδίκευση και νοοτροπία ούτε αντίστοιχη οργανωμένη πληροφόρηση<sup>38</sup>. Αλλά και η γνωμοδοτική επιτροπή, η συγκρότηση της οποίας περιλαμβάνει την παρουσία ορισμένων προσώπων που έχουν τις γνώσεις, την εμπειρία και την επαγγελματική συνείδηση που είναι αναγκαίες, δεν έχει καθήκοντα αποφασιστικής φύσεως στις περιπτώ-

<sup>36</sup> ΣτΕ 745-6/2004.

<sup>37</sup> Γραφείο του Υπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων, σελ. 56 επ. και την ανωτέρω υποσημείωση 17.

<sup>38</sup> Μ. Σταυροπούλου, Ο δεύτερος βαθμός κρίσης επί αιτημάτων παροχής ασύλου σε πρόσφυγες, σελ. 890 επ.

σεις επανεξετάσεως των υποθέσεων<sup>39</sup>. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η γνώμη της επιτροπής δεν υιοθετείται, η πράξη του αποφασίζοντος οργάνου είναι πλημμελής, αφού αυτό δεν είναι σε θέση να αιτιολογήσει την διαφορετική άποψή του.

Σε σύνδεση με τις προηγούμενες διαπιστώσεις, πρέπει να υπογραμμισθεί ότι η οργανωμένη Διοίκηση όταν έχει ενώπιόν της αλλοδαπό μόνο, που διατείνεται ότι διώκεται στην Χώρα του, δεν δρα πάντα σύμφωνα με το σύγχρονο επίπεδο πολιτισμού, αλλά ενεργεί με σχετική υστέρηση. Το τελευταίο δεδομένο ίσως είναι συχνά «ποιητικό αίτιο» πλημμελειών της διοικητικής δράσεως.

γ. Προκύπτει λοιπόν αβίαστα το συμπέρασμα ότι τα αποτελέσματα από την λειτουργία του συστήματος δεν έχουν εκείνα τα ποιοτικά χαρακτηριστικά που είναι τα ηθελημένα και προσδωκόμενα, εν όψει και της διεθνούς πτυχής των υποθέσεων.

#### **Δ. Προτάσεις για επανασχεδιασμό του συστήματος**

1. Τα προηγηθέντα καθιστούν ενδεδειγμένο να αναπτυχθεί ο κατάλληλος προβληματισμός για να υιοθετηθεί καλύτερη δόμηση του συστήματος και βελτιωμένη οργάνωση της διαδικασίας ώστε να είναι αποτελεσματική η εξέταση των υποθέσεων των προσφύγων και μάλιστα η επανεξέτασή τους. Αυτό άλλωστε είναι επιβεβλημένο εν όψει προωθήσεως ρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως σχετικά με την εναρμόνιση των διαδικασιών ασύλου στα κράτη μέλη<sup>40</sup>.

Ο προβληματισμός πρέπει να έχει ως πεδίο αναφοράς όχι μόνον τον χώρο της λειτουργίας της Διοικήσεως ή ορισμένη βαθμίδα εξετάσεως των υποθέσεων από αυτήν. Πρέπει να έχει σημείο αναγωγής το ευρύτερο επίπεδο των κρατικών λειτουργιών. Πιο συγκεκριμένα, πρόσφορη αφετηρία του προβληματισμού αποτελεί το ερώτημα αν είναι ορθολογικό να επιβαρύνεται τελικά η κρατική μηχανή με την μετάθεση της επιλύσεως του προβλήματος σε άλλη διοικητική βαθμίδα ή σε άλλη κρατική λειτουργία (την δικαστική) για τον λόγο ότι στην διαδικασία παραγωγής του διοικητικού προϊόντος ενυπάρχει άστοχο στάδιο. Το ερώτημα επεκτείνεται στο αν το τελευταίο συμβάλλει στην ορθή χρήση των κρατικών πόρων με τρόπο παραγωγικό, οικονομικό και αποδοτικό, στην εξεταζόμενη δε περίπτωση προκειμένου να παρασχεθεί στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να εξετασθεί το αίτημα αναγνωρίσεώς του ως πρόσφυγα με τρόπο και διαδικασία που διασφαλίζουν πραγματικά τα δικαιώματά του.

<sup>39</sup> Μ. Σταυροπούλου, Ο δεύτερος βαθμός κρίσης επί αιτημάτων παροχής ασύλου σε πρόσφυγες, σελ. 893 επ.

<sup>40</sup> Πλούσιος σχετικός προβληματισμός σε Μ. Σταυροπούλου, Ο δεύτερος βαθμός κρίσης επί αιτημάτων παροχής ασύλου σε πρόσφυγες, σελ. 894-5 επ.

2. Η εκδοχή περί αναθέσεως του δεύτερου βαθμού ουσιαστικής κρίσεως σε δικαστικό όργανο<sup>41</sup> πρέπει να λάβει υπ' όψη ότι:

**α.** Το δικαστικό σύστημα είναι ήδη σημαντικά βεβαρημένο και η επίλυση των διαφορών αυτών θα γίνει είτε με χρονική καθυστέρηση είτε σε βάρος της επίλυσεως άλλων διαφορών. Αυτό προδήλως δεν είναι επιθυμητή κατάσταση στην Πολιτεία αφού η κατ' αρχήν επίλυση του προβλήματος συνεπάγεται την δημιουργία άλλου ή άλλων (ή την μεταφορά του βάρους σε άλλα όργανα).

**β.** Τα Δικαστήρια δεν μπορούν να έχουν γνώση των ειδικών κανόνων της συνεντεύξεως ούτε μπορούν να την διεξάγουν τα ίδια με τον ευέλικοτο τρόπο που απαιτείται προκειμένου να είναι χρήσιμη.

**γ.** Η μεταφορά της αρμοδιότητας στα Δικαστήρια μπορεί μεν να εξασφαλίζει την ουσιαστική κρίση από την δικαστική αρχή, τελικώς όμως συνεπάγεται επιμήκυνση του χρόνου επίλυσεως της διαφοράς, σε περίπτωση κατά την οποία ασκηθούν ένδικα μέσα και αχθεί η υπόθεση και ενώπιον δικαστηρίου άλλου βαθμού<sup>42-43</sup>.

3. Για τους προηγηθέντες λόγους, είναι πιο σωστό να επανασχεδιασθεί το σύστημα στο πλαίσιο της Διοικήσεως με τα εξής σταθερά κριτήρια που συνάγονται από την επισκόπηση και την εξέταση της νομολογίας:

**α.** Είναι απαραίτητη η παρουσία στο όργανο που εξετάζει ή επανεξετάζει τις υποθέσεις προσώπων που έχουν τις ανάλογες γνώσεις, εμπειρία, νοοτροπία και επαγγελματική συνείδηση.

**β.** Η εξέταση των υποθέσεων σε δεύτερο βαθμό, για να είναι αξιόπιστη και για να παρέχει την δυνατότητα γνήσιας νέας έρευνάς τους, είναι αναγκαίο να ανατίθεται σε πρόσωπα ή διοικητικές μονάδες που δεν είχαν λάβει μέρος στην αρχική εξέτασή τους.

**γ.** Κατά τον προσδιορισμό των προσώπων, που θα αποτελέσουν τα μέλη συλλογικού οργάνου, είναι χρήσιμο να αξιοποιηθούν το θεσμικό κύρος και οι δεξιότητες της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους<sup>44</sup>, ανεξάρτη-

<sup>41</sup> Μ. Σταυροπούλου, Ο δεύτερος βαθμός κρίσης επί αιτημάτων παροχής ασύλου σε πρόσφυγες, σελ. 897 και 900 επ.

<sup>42</sup> Σχετικές επισημάνσεις και από την Μ. Σταυροπούλου, Ο δεύτερος βαθμός κρίσης επί αιτημάτων παροχής ασύλου σε πρόσφυγες, σελ. 901 επ.

<sup>43</sup> Μ. Σταυροπούλου, Ο δεύτερος βαθμός κρίσης επί αιτημάτων παροχής ασύλου σε πρόσφυγες, σελ. 896-897: το σύστημα που ευνοείται από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες περιλαμβάνει δύο βαθμούς εξέτασεως ως προς την ουσία της υποθέσεως και σε επόμενο στάδιο σύστημα εξέτασεως μόνον των νομικών σφαλμάτων.

<sup>44</sup> Η συμμετοχή του κύριου προσωπικού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους πρέπει να εκτιμάται εν όψει του περιεχομένου της συνταγματικής διατάξεως του άρθρου 100 Α, όπως έχει διαμορφωθεί μετά την αναθεώρηση του έτους 2001.

των διοικητικών αρχών και ιδίως του Συνηγόρου του Πολίτη ή σχετικών φορέων όπως είναι η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου<sup>45</sup>. Η σύνθεση των απόψεων των μελών οργάνου με τέτοια συγκρότηση θα ήταν ιδιαίτερα καρποφόρα, θα μπορούσε δε να εμπλουτισθεί με την συμμετοχή προσώπων από μη κρατικές οργανώσεις που έχουν δράση σχετική με το ζήτημα. Επίσης, η συγκρότηση του συλλογικού οργάνου πρέπει να διασφαλίζει σε κάθε περίπτωση την ισοδυναμία της ψήφου όλων των μελών του<sup>46</sup> και επομένως επιβάλλεται ο καθορισμός περιττού αριθμού τους.

Το ανωτέρω όργανο πρέπει να έχει τον κυρίαρχο ρόλο στην σχετική διαδικασία. Εν όψει του κύρους του οργάνου που έχει τα πιο πάνω χαρακτηριστικά, επιβάλλεται, ως διοικητικά ορθολογικό, να αποτελεί τούτο ενεργό μέρος της σχετικής διαδικασίας. Αυτό σημαίνει ότι το όργανο αυτό πρέπει να έχει αποφασιστικής φύσεως αρμοδιότητες ή έστω η γνώμη του να είναι σύμφωνη.

δ. Επίσης είναι αναγκαίο να περιλάβει το σύστημα την διαφωτιστική συμμετοχή ή συνεργασία υπηρεσιών της Πολιτείας που διαθέτουν την ενδεδειγμένη πληροφόρηση για την κατανόηση των υποθέσεων.

ε. Καθοριστική βέβαια σημασία έχουν η ανάλογη διοικητική υποστήριξη και η διάθεση των απαραίτητων μέσων<sup>47</sup>, αλλά και η υιοθέτηση και ενίσχυση όλων εκείνων των μέτρων που είναι δυνατόν να συμβάλλουν στην δημιουργία κατάλληλης οργανωτικής και λειτουργικής ατμόσφαιρας και νοοτροπίας με σταθερά χαρακτηριστικά. Η τελευταία αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την επιτυχία της αποστολής της υπηρεσίας κατά τρόπο μάλιστα που αρμόζει στην διεθνούς ενδιαφέροντος αρμοδιότητά που της ανατίθεται.

4. Εφ' όσον οργανωθεί με βάση τα ανωτέρω κριτήρια το όργανο που είναι αρμόδιο για την διοικητική επανεξέταση των υποθέσεων, είναι αρκετά θεμελιωμένη η προσδοκία ότι η εργασία του πρέπει να είναι αποδοτική. Περαιτέρω η προσδοκία διοικητικής δράσεως αρκετά επιμελημένης αλλά κυρίως απαλλαγμένης αυθαιρεσιών, δεν καθιστά σκόπιμο να προβλεφθεί ότι η άσκηση ενδίκου μέσου έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα.

<sup>45</sup> Ν. 2667/1998, ΦΕΚ 281.

<sup>46</sup> Κατά την διάταξη του άρθρου 3 παράγραφος 5 του Π.Δ. 61/1999 οι αποφάσεις της επιτροπής που γνωμοδοτεί για τις ασκηθείσες προσφυγές λαμβάνονται κατά πλειοψηφία, σε περίπτωση όμως ισοψηφίας υπερισχύει η ψήφος του προέδρου (δηλαδή του νομικού συμβούλου του Υπουργείου Δημόσιας Τάξεως).

<sup>47</sup> Μ. Σταυροπούλου, Ο δεύτερος βαθμός κρίσης επί αιτημάτων παροχής ασύλου σε πρόσφυγες, σελ. 891-2, 897 επ.: παρέχεται σχετική εικόνα της καταστάσεως, η οποία πάντως απέχει πολύ από την πρόβλεψη της παραγράφου 6 του άρθρου 3 του Π.Δ. 61/1999 για την οικεία επιτροπή.

Σε διαφορετική περίπτωση, δημιουργείται προφανές κίνητρο για την άσκηση προπετών ενδίκων μέσων.

### Ε. Επίλογος

Η δημιουργία αποτελεσματικού μηχανισμού για την εξέταση των αιτημάτων παροχής πολιτικού ασύλου είναι επιβεβλημένη εν όψει και των διεθνών υποχρεώσεων της Χώρας, η ανάγκη δε αυτή επιτείνεται από τα δεδομένα της εποχής που καθιστούν εξαιρετικά ευάλωτες τις αξίες που προστατεύονται από τον θεσμό.

Η σχετική διαδικασία πρέπει να έχει ενσωματώσει εκείνα τα ποιοτικά χαρακτηριστικά που είναι πρόσφορα για να διασφαλισθεί η γνήσια και επιμελής έρευνα των υποθέσεων και περαιτέρω για να διαμορφωθεί η πραγματική κατάσταση σύμφωνα με το περιεχόμενο των σχετικών δικαιωμάτων.

Οι καθυστερημένες πολιτισμικά αντιδράσεις της κοινωνίας ή του διοικητικού μηχανισμού της πρέπει να εξουδετερωθούν ή έστω να αποδυναμωθούν, ώστε να προστατευθεί η αξιοπρέπεια, η ελευθερία και η ασφάλεια των ενδιαφερομένων αλλοδαπών προσώπων.

### Βασική βιβλιογραφία

*Ε. Βενιζέλος*, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002.

*Σπ. Βρέλλης*, Δίκαιο Αλλοδαπών, τεύχος Α΄, Τα αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα, Β΄ έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2003.

*Χρ. Γιακουμόπουλος*, Η Προστασία των Προσφύγων και των Αιτούντων Άσυλο από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών (ΕΔΠΑ) 1998.

*Γραφείο του Υπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες*, Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων, Γ΄ έκδοση, Εκδόσεις Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2000.

*R. Dahrendorf*, When are Public Services Successful? Project Syndicate/Institute for Human Sciences, December 2003, [www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org) και: Βαθμολογώντας τις δημόσιες υπηρεσίες, ΤΑ ΝΕΑ (Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ) 3-4 Ιανουαρίου 2004.

*Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου*, Έκθεση 2004, Εθνικό Τυπογραφείο, Μάρτιος 2005.

*Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες*, Πρακτικά Ημερίδας 3.10.1998, Η Προστασία των Προσφύγων στην Ελλάδα υπό το Φως των Νεότερων Εξελίξεων», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1998.

*Κ. Ευσταθιάδης*, Διεθνές Δίκαιο, Αθήναι 1977.

*J. Frowein/W.Peukert*, Europäische MenschenRechtsKonvention, EMRK – Kommentar, 2. vollständig neu bearbeitete Auflage, N.P. Engel Verlag – Kehl – Strassburg – Arlington 1996.

*Δ. Μακρής*, Η Οργάνωση και Επιτάχυνση της Έννομης Προστασίας στο Συμβούλιο της Επικρατείας κατά το διάστημα των ετών 1990-2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 2004.

*Ι. Μανωλεδάκης*, Δημοκρατία – Ελευθερία – Ασφάλεια. Το τρίπτυχο της ιδανικής πολιτείας, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.

*ΙΙ. Νάσκου – Περράκη*, Το Νομικό Καθεστώς των Προσφύγων στη διεθνή και ελληνική έννομη τάξη – Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του Καθεστώτος των Προσφύγων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 1991.

*G. Noll*, Negotiating Asylum, The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library – volume 6, Martinus Nijhof Publishers, The Hague/Boston/London 2000.

*Γ. Παπαδημητρίου*, Το Σύνταγμα και το Άρθρο 975 του ΚΠολΔ, Δίκη 36 (2005).

*Αθ. Ράντος*, Ο έλεγχος της νομιμότητας πράξεων των διοικητικών αρχών που αφορούν πρόσφυγες από το Συμβούλιο της Επικρατείας στον τόμο «Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Η Προστασία των Προσφύγων στην Ελλάδα υπό το Φως των Νεότερων Εξελίξεων», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1998.

*Εμ. Ρούκουνας*, Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Εκδόσεις Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», Αθήνα 1995.

*Γ. Σαρμάς*, Η Νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της Επιτροπής, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1998.

*Ν. Σιταρόπουλος*, Ζητήματα ερμηνείας της διεθνούς νομικής έννοιας «πρόσφυγας». Σχετικοί μεθοδολογικοί προβληματισμοί και προτάσεις, στον τόμο «Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Η Προστασία των Προσφύγων στην Ελλάδα υπό το Φως των Νεότερων Εξελίξεων», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1998.

*Μ. Σταυροπούλου*, Ο δεύτερος βαθμός κρίσης επί αιτημάτων παροχής ασύλου σε πρόσφυγες: Νομικοί Προβληματισμοί, τιμητικός τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.

*Κ. Τσουκαλάς*, «Ανοικτές» αγορές και «κλειστές» κοινωνίες, ΤΟ ΒΗΜΑ 14.7.2002.

## Το δικαίωμα στην αποτελεσματική προσφυγή σε περίπτωση άρνησης χορήγησης πολιτικού ασύλου

του Γιώργου Παπαδημητρίου\*

### Βασικές Θέσεις

#### Α. Σύνταγμα

1. Τα συνταγματικά ερείσματα για την αποτελεσματική προσφυγή όσων επιδιώκουν να τους χορηγηθεί άσυλο εντοπίζονται ιδίως στις διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 1 και 2, του άρθρου 25 παρ. 1 πρότ. 1 και 2 και του άρθρου 2 παρ. 1 Συντ. Από αυτές οι ορισμοί του άρθρου 25 ενσωματώθηκαν στο Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 2001 και προσδιορίζουν αποφασιστικά την εξέταση του ζητήματος.

2. Η αίτηση χορήγησης ασύλου καθώς και η προσφυγή για τη μη ικανοποίησή της διέπεται εν πρώτοις από το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. που κατοχυρώνει δικαίωμα ακρόασης με όλες τις προδιαγραφές που αρμόζουν σε μια δικαιοκρατούμενη πολιτεία (άρθρο 25 παρ. 1 πρότ. 1 Συντ.). Το εν λόγω δικαίωμα καθιερώνεται όχι μόνο για Έλληνες πολίτες, αλλά και για τους αλλοδαπούς και τους πρόσφυγες.

3. Αν η αίτηση και η προσφυγή απορριφθούν, οι ενδιαφερόμενοι μπορεί να ασκήσουν το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1) ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας με αίτηση ακυρώσεως και αίτηση αναστολής. Η άσκηση του δικαιώματος αυτού επιβάλλεται να συγκεντρώνει τις προδιαγραφές μιας δικαιοκρατούμενης πολιτείας (άρθρο 25 παρ. 1 πρότ. 1 Συντ.) και της δίκαιης δίκης (άρθρο 6 ΕΣΔΑ).

4. Τόσο σε διοικητικό όσο και σε δικαστικό πεδίο (αίτηση χορήγησης ασύλου και προσφυγή – αίτηση ακυρώσεως και αίτηση αναστολής) πρέπει τα ενλόγω δικαιώματα να ρυθμίζονται με τρόπο που να διασφαλίζει την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική προστασία τους (άρθρο 25 παρ. 1 πρότ. 2 Συντ.). Με την επίκληση και αξιοποίηση αυτού του ορισμού διαφοροποιούνται εφεξής αισθητά οι όροι με τους οποίους ρυθμίζονται και ασκούνται στην πράξη τόσο το δικαίωμα ακρόασης όσο και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας.

---

\* Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Αθηνών. Η παρέμβαση παρουσιάστηκε στο πλαίσιο εκδήλωσης που πραγματοποιήθηκε στις 27 Ιανουαρίου 2005 στην Αίθουσα Λόγου και Τέχνης της Στοάς του Βιβλίου από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και τις Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα με θέμα «Το δικαίωμα στην αποτελεσματική προσφυγή σε περίπτωση άρνησης χορήγησης πολιτικού ασύλου».



5. Η δυναμική που περικλείει ο νέος αυτός συνταγματικός ορισμός δεν έχει ακόμη συνειδητοποιηθεί και αναδειχθεί στην θεωρία και τη νομολογία των δικαστηρίων. Το ζήτημα που εξετάζουμε αποτελεί προνομικό, θα έλεγε κανείς, πεδίο για την αξιοποίησή του.

6. Δεν πρέπει, τέλος, να παραγνωρίζεται ότι όλα τα όργανα της πολιτείας έχουν πρωταρχική υποχρέωση να σέβονται και να προστατεύουν την αξία του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 Συντ.). Την εν λόγω αρχή εγγυάται το Σύνταγμά μας αδιαφοροποίητα για όλους, άρα και τους αλλοδαπούς και τους πρόσφυγες.

### ***B. Διεθνές και κοινοτικό δίκαιο***

1. Σημαντική για τη χορήγηση ασύλου και τη διαδικασία που οδηγεί σ' αυτήν είναι ενπρώτως η διάταξη του άρθρου 28 παρ. 1 Συντ. που ρυθμίζει τις σχέσεις εσωτερικού και διεθνούς δικαίου. Με την επίκλησή της όλα τα συμβατικά κείμενα του ΟΗΕ που προστατεύουν τους πρόσφυγες και έμμεσα η ΕΣΔΑ συμβάλλουν στη διαμόρφωση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου.

2. Δεν πρέπει να λησμονείται ότι οι διεθνείς κανόνες υπερισχύουν των κανόνων της κοινής νομοθεσίας. Συνεπώς, οι τελευταίοι πρέπει να εναρμονίζονται προς το περιεχόμενο των συναφών διεθνών κανόνων. Τυχόν αντίθεσή τους προς αυτούς θα ήταν ασυμβίβαστη όχι μόνο προς τις διεθνείς υποχρεώσεις τις χώρας αλλά και προς το Σύνταγμα.

3. Εκτός αυτού, οι κανόνες του διεθνούς δικαίου που ισχύουν με βάση το άρθρο 28 παρ. 1 Συντ. στη χώρα μας πρέπει να συνεκτιμώνται για την θέσπιση και την ερμηνεία των συναφών κανόνων αλλά και τη διαμόρφωση των συναφών πρακτικών. Η λειτουργία τους είναι σημαντική για το νομικό καθεστώς των προσφύγων και ειδικότερα για την άσκηση των διοικητικών και ενδίκων μέσων που προβλέπει η νομοθεσία μας για τη χορήγηση ασύλου.

4. Όσα αναφέρθηκαν προηγουμένως για τους διεθνείς ισχύουν *a fortiori* για τους κοινοτικούς κανόνες με βάση το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Συντ. Η αξία της επισήμανσης αυτής ενισχύεται με την πυκνότητα που παρατηρείται τελευταία σχετικά με τη θέσπιση οδηγιών για τη μετανάστευση και τους πρόσφυγες.

### ***Γ. Το συνταγματικό πλαίσιο***

Το άρθρο 20, το άρθρο 25 παρ. 1, το άρθρο 2 παρ. 1 αλλά και το άρθρο 28 Συντ. συνθέτουν λοιπόν το συνταγματικό πλαίσιο που προσδιορίζει σε υψηλό επίπεδο τους όρους για την αίτηση χορήγησης ασύλου, την προσφυγή για την απόρριψή της, την αίτηση ακυρώσεως και την αίτηση αναστολής στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Αν αξιοποιηθεί δημι-

ουργικά θα εκλογικευθεί θα καταστεί δικαιοκρατικότερος και θα εξανθρωπισθεί, ιδίως σε ορισμένες σκληρές περιπτώσεις, ο τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίζει η Ελληνική Πολιτεία αυτά τα ζητήματα.

#### ***Δ. Επίμετρο***

Η αντιμετώπιση των προσφύγων και η χορήγηση του ασύλου ειδικότερα δοκιμάζουν στην εποχή μας την αντοχή αρχών και αξιών, στις οποίες δομείται ο ευρωπαϊκός θεσμικός πολιτισμός. Το πρόβλημα προσλαμβάνει τελευταία ιδιαίτερη ένταση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα, τα σύνορα της οποίας αποτελούν τα πιο ευαίσθητα όρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αναθεώρηση λοιπόν της νομοθεσίας και η αναμόρφωση των πρακτικών για τη χορήγηση του ασύλου είναι, με τους όρους που διαγράφονται, από κάθε άποψη επιβεβλημένη, συνιστά δε πρόκληση τόσο για τη χώρα μας όσο και για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Αθήνα, 27 Ιανουαρίου 2005

## Το δικαίωμα στην αποτελεσματική προσφυγή σε περίπτωση άρνησης χορήγησης πολιτικού ασύλου

Της Καλλιόπης Στεφανάκη\*

Η αποτελεσματική προσφυγή κατά πράξης της Διοίκησης δυσμενούς για τον διοικούμενο αποτελεί τη σημαντικότερη εγγύηση για την προστασία των δικαιωμάτων του τελευταίου, τα οποία τυχόν θίγονται από αυτήν την πράξη. Χωρίς αποτελεσματική προσφυγή η απόλαυση των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει στα υποκείμενά της κάθε έννομη τάξη, καθίσταται απολύτως επισφαλής και, για τον λόγο αυτόν, η αποτελεσματικότητα μιας έννομης θεραπείας αποτελεί το μέτρο της εύρυθμης λειτουργίας του κράτους δικαίου στη συγκεκριμένη κοινωνία. Το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σύμφωνα με το οποίο ο καθένας, του οποίου τα αναγνωριζόμενα από τη Σύμβαση δικαιώματα παραβιάζονται, έχει δικαίωμα σε αποτελεσματική προσφυγή ενώπιον εθνικής αρχής, αλλά πλέον και στο άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το οποίο κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάζονται τα δικαιώματα που προστατεύονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου.

Για να μιλήσουμε για αποτελεσματική προσφυγή στον χώρο της χορήγησης πολιτικού ασύλου, είναι κρίσιμο να προσδιορίσουμε με ακρίβεια το περιεχόμενο του δικαιώματος του οποίου την προστασία επιδιώκουμε, δηλαδή του δικαιώματος στο άσυλο. Πρέπει να σημειωθεί ότι, παρά το γεγονός ότι εφόσον επικυρωθεί το Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αποκτήσει δεσμευτική ισχύ, θα είναι το πρώτο διεθνές κείμενο στο οποίο θα γίνεται ρητή αναφορά σε «δικαίωμα στο άσυλο», ως ξεχωριστό δικαίωμα στο Κεφάλαιο «Ελευθερίες» του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, η εν λόγω συμπερίληψη, λαμβάνοντας υπόψη και το γράμμα της διάταξης<sup>1</sup>, μάλλον έχει συμβολική παρά ουσιαστική σημασία. Και τούτο διότι για τον προσδιορισμό του περιεχομένου του δικαιώ-

---

\* Δικηγόρος, Ειδικός Επιστήμονας στον Συνήγορο του Πολίτη, Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η παρέμβαση παρουσιάστηκε στο πλαίσιο εκδήλωσης που πραγματοποιήθηκε στις 27 Ιανουαρίου 2005 στην Αίθουσα Λόγου και Τέχνης της Στοάς του Βιβλίου από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και τις Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα με θέμα «Το δικαίωμα στην αποτελεσματική προσφυγή σε περίπτωση άρνησης χορήγησης πολιτικού ασύλου».

<sup>1</sup> Άρθρο 18, «Δικαίωμα ασύλου: Το δικαίωμα ασύλου διασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της Γενεύης της 28<sup>ης</sup> Ιουλίου 1951 και του Πρωτοκόλλου της 31<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1967 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων και σύμφωνα με τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας».

ματος, γίνεται παραπομπή σε άλλα κείμενα του διεθνούς, αλλά και του παράγωγου κοινοτικού (!), δικαίου, με αποτέλεσμα να περιορίζεται σημαντικά η κανονιστική ισχύς του συγκεκριμένου κανόνα δικαίου. Εξάλλου, το περιεχόμενο του δικαιώματος, όπως αυτό διαμορφώνεται στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, υφίσταται πολύ σοβαρή συρρίκνωση σε σχέση με τα μέχρι σήμερα διεθνή πρότυπα.

Από την άλλη πλευρά, η Σύμβαση της Γενεύης είχε μόνο περιορισθεί στο να καθορίσει ποιος είναι ο πρόσφυγας και ποια είναι τα μέσα της προστασίας του, κατοχυρώνοντας εμμέσως το δικαίωμα στο άσυλο με την πρόβλεψη της γενικής απαγόρευσης απέλασης ή επαναπροώθησης του πρόσφυγα. Ελλείπει ρητής κατοχύρωσης ενός γενικού δικαιώματος στο άσυλο και κυρίως ελλείπει ενός μηχανισμού ελέγχου της τήρησης των διατάξεων της Σύμβασης, η προστασία του πρόσφυγα ενισχύθηκε σημαντικά από την εφαρμογή του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ και τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου σε υποθέσεις αιτούντων άσυλο που αντιμετώπισαν μέτρα απέλασης σε χώρα που υπήρχε κίνδυνος να υποστούν βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση. Δεδομένης της συρρίκνωσης του δικαιώματος στην έννομη τάξη της ΕΕ και εν αναμονή της στάσης του Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου όταν θα επιληφθεί αντίστοιχων υποθέσεων, η κατά τα ως άνω προσφυγή στους μηχανισμούς προστασίας της ΕΣΔΑ είναι σήμερα η πλέον αποτελεσματική προσφυγή για τη μη επαναπροώθηση του πρόσφυγα.

Μία ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος στο άσυλο θα συνέβαλε στην περαιτέρω δέσμευση των οργάνων του Κράτους κατά την εκτίμηση των ουσιαστικών προϋποθέσεων για την έκδοση πράξης αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας κατ' εφαρμογήν της Σύμβασης της Γενεύης. Η ελλιπέστατη και ανεπαρκής αιτιολογία των απορριπτικών, για την αναγνώριση, αποφάσεων, καθώς και ο τυποποιημένος και μαζικός τρόπος με τον οποίο αυτές πλέον εκδίδονται από το αρμόδιο όργανο, αποκλίνουν σημαντικά από αυτό στο οποίο θα έπρεπε να καταλήγει μία ουσιαστική εκτίμηση των πραγματικών καταστάσεων που τυχόν συνιστούν δίωξη και η συνδρομή των οποίων εντάσσει το συγκεκριμένο πρόσωπο στην προστασία της Σύμβασης. Τόσο τα Δικαστήρια όσο και ο Συνήγορος του Πολίτη, ασκώντας έλεγχο νομιμότητας, προβαίνουν στον έλεγχο αυτών των πράξεων, κατά βάση ως προς την αιτιολογία τους, υπενθυμίζοντας ότι η νομιμότητα της απόρριψης προϋποθέτει ενδελεχή μελέτη της κάθε περίπτωσης και ειδική και εμπεριστατωμένη αιτιολογία, υποχρέωση η οποία συνδέεται με τη δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης να αναγνωρίσει ως πρόσφυγα αυτόν που πληροί τις προϋποθέσεις της διεθνούς Σύμβασης.

Ο, κατά τα ως άνω, όμως έλεγχος των πράξεων άρνησης χορήγησης πολιτικού ασύλου, δεδομένης της πλήρους στρέβλωσης του συστή-

ματος του ασύλου στην Ελλάδα, αμφισβητείται εάν μπορεί να είναι πραγματικά αποτελεσματική προσφυγή. Με την άρνηση αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας, πλέον μαζικά, φαινόμενο το οποίο σημαίνει άρνηση εξέτασης των ουσιαστικών στοιχείων κάθε υπόθεσης ασύλου, τα Δικαστήρια, πραγματοποιώντας ουσιαστική εκτίμηση των στοιχείων του φακέλου για τις υποθέσεις που φέρονται ενώπιόν τους, υποκαθιστούν το έργο των οργάνων της Διοίκησης, αποτελώντας ουσιαστικά το πρώτο όργανο στην αλυσίδα το οποίο εξετάζει την ουσία του αιτήματος. Η υπερφόρτωση τους, εξάλλου, επιμηκύνει τον χρόνο που απαιτείται για την έκδοση των αποφάσεων και, το κυριότερο, μετά την αναπομπή του φακέλου στη Διοίκηση για εκ νέου κρίση του αιτήματος ασύλου, τα αρμόδια όργανα αφενός καθυστερούν υπέρμετρα να εκτελέσουν τις σχετικές δικαστικές αποφάσεις, αφετέρου, όταν τις εκτελούν, απλώς τροποποιούν σε ελάχιστα σημεία την αιτιολογία έτσι ώστε να καταλήξει στο ίδιο απορριπτικό αποτέλεσμα. Με τον τρόπο αυτόν υπάρχει τυπική συμμόρφωση με το διατακτικό της δικαστικής απόφασης, δεν υπάρχει όμως ουσιαστική συμμόρφωση, στο μέτρο που δεν διενεργείται ενδεδειγμένος έλεγχος των επιμέρους στοιχείων του φακέλου κάθε ατομικής περίπτωσης με το πνεύμα της όσο το δυνατόν πιο αντικειμενικής διάγνωσης εάν πρόκειται πράγματι για διωκόμενο, με βάση τον ορισμό της Σύμβασης, πρόσωπο.

Σε αυτό το στάδιο, ανεξάρτητες διαμεσολαβητικές αρχές, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, μπορούν να παίξουν καθοριστικό ρόλο. Η παρέμβασή τους συνίσταται στην άσκηση πίεσης για τη συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις και στη διαμόρφωση προτάσεων για τον τρόπο εκτέλεσής τους με γνώμονα την όσο το δυνατόν πιο σύμφωνη εφαρμογή τους όχι μόνο με το διατακτικό των αποφάσεων αλλά και με το σκεπτικό τους. Έτσι ενώ η προσφυγή στον Συνήγορο του Πολίτη δεν θα πληρούσε ενδεχομένως τα κριτήρια του δικαίου της ΕΣΔΑ για να θεωρηθεί αποτελεσματική προσφυγή στο μέτρο που η Αρχή δεν εκδίδει δεσμευτικές για τη Διοίκηση αποφάσεις, ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη για την προστασία των δικαιωμάτων και, κυρίως, για την εμπέδωση του Κράτους δικαίου αποδεικνύεται ιδιαίτερα αποτελεσματικός στην πράξη.

## Γιατί η Ελλάδα δεν είναι ασφαλής χώρα υποδοχής για τους πρόσφυγες\*

Των Αχιλλέα Σκόρδα\*\* και Νίκου Σιταρόπουλου\*\*\*

### 1. Εισαγωγή

Το 1999, ένας από τους συγγραφείς του παρόντος άρθρου εξέφρασε στο περιοδικό αυτό σοβαρές αμφιβολίες για τη δυνατότητα να χαρακτηριστεί η Ελλάδα ασφαλής χώρα ασύλου παρά την πρόσφατη αναθεώρηση της προσφυγικής νομοθεσίας<sup>1</sup>. Εν συνεχεία, υποστηρίχθηκε σε άρθρο που δημοσιεύθηκε στο ίδιο περιοδικό ότι η πρακτική της αποκαλούμενης «Επιτροπής Προσφυγών», όπως διαμορφώθηκε μετά τη νομοθετική τροποποίηση του 1999, συνιστούσε σημαντική θετική εξέλιξη<sup>2</sup>. Η ρητή αισιοδοξία του άρθρου αυτού υπονοούσε ότι η Ελλάδα θα μπορούσε να εναρμονίσει την προσφυγική της νομοθεσία με τα διεθνή κριτήρια. Όμως, η «Επιτροπή Προσφυγών» δεν είναι δικαστικό όργανο, έχει γνωμοδοτικό ρόλο στη διοίκηση και γι' αυτό το λόγο προτιμούμε τον όρο «Γνωμοδοτι-

---

\* Το άρθρο αυτό δημοσιεύθηκε στην αγγλική γλώσσα με τον τίτλο «Why Greece is not a safe host country for refugees» στο περιοδικό *International Journal of Refugee Law*, Vol. 16 (1), 2004, σελ. 25-52, έκδοσης του οίκου Oxford University Press. Η μετάφραση στην ελληνική από την Έρικα Καλαντζή δημοσιεύεται με την άδεια των συγγραφέων και του Oxford University Press.

\*\* Επίκουρος Καθηγητής στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών, Διευθυντής του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Σπουδών του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Μέλος του Ακαδημαϊκού Δικτύου «Οδυσσέας» για Νομικές Σπουδές περί Μετανάστευσης και Ασύλου στην Ευρώπη.

\*\*\* Διδάκτωρ Νομικής (London, UCL), LLM στο Διεθνές Δίκαιο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Essex). Πρώην Επιστημονικός Συνεργάτης στην Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Μέλος του Ακαδημαϊκού Δικτύου «Οδυσσέας». Οι απόψεις που εκφράζονται στο παρόν άρθρο εκφράζουν αποκλειστικά τις θέσεις των συγγραφέων. Το άρθρο αναφέρεται στην ελληνική νομοθεσία που ίσχυε την 1<sup>η</sup> Μαρτίου 2004.

<sup>1</sup> A. Skordas, «The new refugee legislation in Greece», 11 *IJRL* 678 – 701 (1999). Για το γενικό πλαίσιο της ελληνικής νομοθεσίας και πρακτικής σε θέματα προσφύγων βλέπε επίσης N. Sitaropoulos «Modern Greek asylum policy and practice in the context of the relevant European developments», 11 *JRS* 105-117 (2000), N. Sitaropoulos, «Comparative legal study on subsidiary protection in Greece», σε D. Bouteillet-Paquet (ed), *Subsidiary Protection of Refugees in the EU: Complementing the Geneva Convention?*, Brussels, Bruylant, 2002, 529-568.

<sup>2</sup> M. Stavropoulou, «The practice of the Greek Appeal's Board leap ahead», 12 *IJRL* 90-96 (2000).

κή Επιτροπή»<sup>3</sup>. Επιπλέον, παρά τη θετική της συνεισφορά, η προαναφερόμενη Επιτροπή δεν μπορεί να επαναπροσανατολίσει τις θεμελιώδεις κατευθυντήριες αρχές του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης που φέρει την ευθύνη εφαρμογής της νομοθεσίας ασύλου.

Το Μάιο του 2000 το *High Court* του Ηνωμένου Βασιλείου εφάρμοσε τη Σύμβαση του Δουβλίνου στην υπόθεση *R. Κατά Υπουργού Εσωτερικών ex parte Bouheraoua και ex parte Kerkeb*<sup>4</sup>. Οι προσφεύγοντες ήσαν πολίτες της Αλγερίας που απειλούνταν στη χώρα καταγωγής τους από μη κρατικά όργανα δίωξης. Το Δικαστήριο αρνήθηκε να επιτρέψει την επιστροφή τους στην Ελλάδα επειδή έκρινε ότι υπήρχε πραγματικός κίνδυνος να εφαρμόσουν οι ελληνικές αρχές αντί της αρχής της προστασίας την αρχή της ευθύνης όσον αφορά στα θύματα των μη κρατικών οργάνων δίωξης. Το Εφετείο επικύρωσε την απόφαση αυτή<sup>5</sup>. Όμως, στην υπόθεση *Elshani και Berisha* τα βρετανικά δικαστήρια υιοθέτησαν διαφορετική προσέγγιση και έκριναν ότι η Ελλάδα είναι ασφαλής χώρα ασύλου και ότι οι Αλβανοί του Κοσόβου μπορούσαν να επιστρέψουν σ' αυτήν<sup>6</sup>. Τελικά, το *High Court* του Ηνωμένου Βασιλείου απέρριψε πρόσφατα (τέλη του 2002) παρόμοια επιχειρήματα Σουδανών αιτούντων άσυλο στην υπόθεση *Hanoun Baghr Miedhat, Philip Shakir Fakhori Rimon και Fawzi Gleddis Talaat*<sup>7</sup>.

Η θέση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες αναφορικά με την Ελλάδα και την εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου αποτυπώνεται σε εσωτερικό έγγραφο της οργάνωσης με ημερομηνία

<sup>3</sup> Η ακριβής ονομασία που χρησιμοποιεί το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης είναι «Γνωμοδοτική Επιτροπή Ασύλου».

<sup>4</sup> Απόφαση της 22.5.2000, υπόθεση No. CO/878/1998, CO/2734/1998. Βλέπε επίσης ECRE Documentation Service, No. 5, Oct. 2000, «Legal Developments», 21. Το παρόν άρθρο είναι προσαρμοσμένη έκδοση της σχετικής γνωμοδότησης για το ελληνικό σύστημα προστασίας των προσφύγων, η οποία υποβλήθηκε στο *High Court*.

<sup>5</sup> Απόφαση της 11.5.2001 [2001], ECWA Civ 747, C/000/2271.

<sup>6</sup> *Queen v. Secretary of State for Home Department; An Immigration Officer ex parte Agon Elshani and Mentor Berisha* [1999], ECWA Civ 1071 (23.3.1999). Βλέπε επίσης *The Queen on the Application of Besim Berisha and Immigration Appeal Tribunal*, [2002] EWHC 1526 (Admin), στη διεύθυνση [www.bailii.org](http://www.bailii.org) του διαδικτύου.

<sup>7</sup> Τα ονόματα των αιτούντων προέρχονται από την από 27.8.2002 επιστολή του R. Pullham, IND, προς τους Patterson Sebastian and Co Solicitors, Υποθέσεις CO/1679/2002, CO/1279/2002, CO/751/2002 αντίστοιχα. Σύμφωνα με πληροφορία της Y. Patterson του δικηγορικού γραφείου Patterson Sebastian and Co, Solicitors (1, Olympic Way, Wembley, Middlesex HA9ONP) οι υποθέσεις συζητήθηκαν ενώπιον του δικαστηρίου στις 29.8.2002.

15.7.1999<sup>8</sup>, που απευθύνεται σε αυστριακή μη κυβερνητική οργάνωση. Από το έγγραφο αυτό καθίσταται σαφές ότι η Ελλάδα εφαρμόζει εν γένει την αρχή της μη επαναπροώθησης και ότι το θεμελιώδες έλλειμμα του ελληνικού συστήματος ασύλου επικεντρώνεται στην παράλειψη ικανοποίησης των «βασικών αναγκών διαβίωσης» των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Οι συγγραφείς έχουν λάβει γνώση αυτού του εγγράφου.

<sup>9</sup> Στην περίπτωση της Ελλάδας είναι βέβαιο ότι είναι ιδιαίτερα δύσκολο να διαπιστωθεί εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις της «σύμφωνα με τα διεθνώς αποδεκτά κριτήρια μεταχείρισης», ειδικότερα μετά τις πρόσφατες αναφορές για την εφαρμογή των διατάξεων που αποτυπώνουν την αρχή της μη επαναπροώθησης. Δεν υπάρχει έως σήμερα ακριβής ορισμός των κριτηρίων που ανταποκρίνονται στα «διεθνώς αποδεκτά κριτήρια». Στο έγγραφο του 1995 με τίτλο «Overview of Protection Issues in Western Europe» αναφέρεται η «σύμφωνη με τα βασικά ανθρώπινα κριτήρια μεταχείριση», που επίσης περιγράφεται ως αυτή που «επιτρέπει στους πρόσφυγες να καλύπτουν τις βασικές βιοτικές τους ανάγκες».

Όπως σαφώς προκύπτει από το δελτίο τύπου του Δεκεμβρίου 1998 οι γενικότερες συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα δεν είναι ιδανικές (sic). Όμως, με διαβουλεύσεις με το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα πιστεύουμε ότι είναι πρώιμο να υποστηρίξει η οργάνωση ότι αυτές οι συνθήκες θα καταλήξουν σε μεταχείριση που δεν είναι σύμφωνη με τα «βασικά ανθρώπινα κριτήρια» ('basic human standards'). Προς το παρόν, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες δεν εκφράζει αντιρρήσεις για την επαναπροώθηση των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, εκτός εάν προκύπτει σαφώς από τις ειδικότερες περιστάσεις συγκεκριμένης περίπτωσης. Κατά συνέπεια, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες υπογραμμίζει κατ' επανάληψη ότι πρέπει να αξιολογείται εξατομικευμένα σε κάθε περίπτωση εάν πληρούνται τα προαναφερόμενα κριτήρια μπορεί να υπάρξουν εξαιρετικές περιπτώσεις όπου θα γνωμοδοτήσει τη μη επαναπροώθηση από τη μια χώρα μέλος στη Σύμβαση του Δουβλίνου σε μια άλλη. Για παράδειγμα, όταν πρόκειται για περίπτωση αιτούντα άσυλο που υπάγεται στις ευάλωτες ομάδες (π.χ. αιτών άσυλο που έχει ανάγκη ιδιαίτερη ιατρική φροντίδα), ο οποίος χρειάζεται ειδική προσοχή και μεταχείριση στην τρίτη χώρα (...).

Παρότι η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες δεν αντιτίθεται στην επαναπροώθηση αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα θεωρεί ότι οι συνθήκες υποδοχής (συμπεριλαμβανομένων της στέγασης, της κοινωνικής βοήθειας κλπ) των αιτούντων άσυλο στη χώρα αυτή, συμπεριλαμβανομένων όσων επιστρέφουν βάσει της Σύμβασης του Δουβλίνου δεν είναι ικανοποιητικές. Παρότι λειτουργεί στην Ελλάδα ένα κέντρο υποδοχής προσφύγων στο Λαύριο, η δυναμικότητά του είναι σαφώς ανεπαρκής και δεν παρέχονται εγγυήσεις για την παραπομπή του αιτούντα άσυλο σ' αυτό. Ελλείπει κρατικής βοήθειας, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, παρέχει μέσω των επιχειρησιακών συνεργατών της, περιορισμένη βοήθεια στους άπορους / ευάλωτους πρόσφυγες και σε κάποιες εξαιρετικές περιπτώσεις αιτούντων άσυλο ή δικαιούχων του ανθρωπιστικού καθεστώτος. Κατά συνέπεια, οι αιτούντες άσυλο που επιστρέφουν στην Ελλάδα κατ' εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου μπορεί να αντιμετωπίσουν δυσκολίες στην εξασφάλιση της αναγκαίας βοήθειας από



Η ελληνική νομική πρακτική μετά το 1999 μας έχει πείσει ότι η Ελλάδα δεν είναι ασφαλής χώρα ασύλου για τους πρόσφυγες, είτε επιστρέφουν βάσει του συστήματος της Σύμβασης του Δουβλίνου είτε φθάνουν άμεσα από τρίτη χώρα και υποβάλουν αίτημα ασύλου. Το κενό της νομοθετικής πρόβλεψης για παροχή βοήθειας στους πρόσφυγες για την ικανοποίηση των «βασικών βιοτικών αναγκών τους» είναι μόνο μια πτυχή του προβλήματος. Στην πραγματικότητα, το ελληνικό προσφυγικό σύστημα είναι άδικο, όχι από πλευράς ηθικής, αλλά από πλευράς νομικής. Το 2002 και το 2003 το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα υπογράμμισε την σοβαρά ελλειμματική εφαρμογή της ελληνικής προσφυγικής νομοθεσίας από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, κυρίως λόγω των χρόνιων ελλείψεων ανθρώπινου δυναμικού και της έλλειψης του προσηκόντως καταρτισμένου προσωπικού<sup>10</sup>. Το ίδιο γραφείο εξέφρασε τη σοβαρή ανησυχία του επειδή το 2002 μειώθηκε απότομα στο 0,3% από 11,2% το 2001 το ποσοστό αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα στην Ελλάδα, όταν το αντίστοιχο ποσοστό στα κράτη μέλη της ΕΕ ανερχόταν κατά μέσο όρο το 2002 σε 10,6% και το 2001 σε 15,8%<sup>11</sup>. Το 2003, το ποσοστό αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα στην Ελλάδα μειώθηκε περαιτέρω σε 0,06%<sup>12</sup>. Εξαιτίας των δομικών ελλειμμάτων του ελληνικού συστήματος δεν μπορεί να παρασχεθεί αποτελεσματική προστασία εκτός εάν υιοθετηθεί ριζική μεταρρύθμιση του συστήματος, η οποία δεν φαίνεται πιθανή προς το παρόν.

---

την ελληνική κυβέρνηση όσον αφορά στη στέγασή τους και στην ικανοποίηση των καθημερινών αναγκών τους'. Ίδια ήταν η θέση του Γραφείου της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα το 2002.

<sup>10</sup> Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα, *Ετήσια Έκθεση για την Προστασία των Προσφύγων στην Ελλάδα το 2001*, Αθήνα, Απρίλιος 2002 – Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα, *Οι θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας για Καίρια Ζητήματα που Αφορούν στην Προστασία των Προσφύγων στην Ελλάδα*, Αθήνα, Οκτώβριος 2003, σε [www.unhcr.gr](http://www.unhcr.gr). Τις σοβαρές ανησυχίες της για το ελληνικό σύστημα ασύλου εξέφρασε επίσης η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου σε μια σειρά αποφάσεων και συστάσεων του 2001, του 2003 και του 2003 (βλέπε έγγραφα της Επιτροπής για το 2001, 2002 και 2003 σε [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr)).

<sup>11</sup> Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα, Δελτίο Τύπου Νο. 63/2002, 10.12.2002 και στατιστικά στοιχεία σε [www.unhcr.gr](http://www.unhcr.gr). Φαίνεται ότι αυτή η μείωση του ποσοστού αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα στην Ελλάδα οφείλεται στην αυξημένη προσοχή των ελληνικών αρχών μετά τα γεγονότα της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου.

<sup>12</sup> Το ποσοστό αυτό στηρίζεται σε στατιστικά στοιχεία της περιόδου Ιανουαρίου έως Νοεμβρίου 2003. Η πληροφορία αυτή δόθηκε από το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα.

Υπογραμμίζεται ότι η έλλειψη αποτελεσματικής προστασίας των προσφύγων δεν είναι «απόρροια» της πολιτικής που στηρίζεται σε λόγους ασφαλείας. Γιατί εν τέλει, η ελληνική προσφυγική νομοθεσία ποτέ δεν ήταν ιδιαίτερα ευαίσθητη ως προς την απειλή της τρομοκρατίας. Είναι αξιοσημείωτο ότι στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα η εσωτερική νομοθεσία δεν παρέχει στη διοίκηση την αρμοδιότητα να εφαρμόσει τη ρήτρα αποκλεισμού της Σύμβασης της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων. Για την ενεργοποίηση της ρήτρας αυτής, είναι αναγκαία η ερμηνεία της στο πλαίσιο του εθνικού και διεθνούς δικαίου, που δεν αποτελεί καθημερινό έργο της τυποποιημένης διοικητικής πρακτικής<sup>13</sup>. Είναι επίσης αξιοσημείωτο ότι για πολλά χρόνια η Ελλάδα αποδεχόταν τις δραστηριότητες των μελών της σερβικής ελίτ της εποχής του Μίλόσεβιτς<sup>14</sup> και έως το 1999, όταν ο Αμπντουλά Οτσαλάν συνελήφθη στην Κένυα, την πολιτική παρουσία του ΡΚΚ στην Ελλάδα. Τις τελευταίες τρεις δεκαετίες η ελληνική κοινή γνώμη αντιμετώπιζε μάλλον με συμπάθεια τους διάφορους τύπους «αντάρτικων πόλεων» της Δυτικής Ευρώπης όπως και τις ένοπλες δραστηριότητες των παλαιστινιακών οργανώσεων κατά του Ισραήλ. Η απάντηση της ελληνικής κοινής γνώμης στα γεγονότα της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2001 αποκάλυψε για άλλη μια φορά τον παραλογισμό του εθνικού διαλόγου για την τρομοκρατία<sup>15</sup>.

Το ελληνικό σύστημα ασύλου είναι ανεπαρκές κυρίως γιατί είναι «απαρχαιωμένο», επιδρά διφορούμενα στη νομική κατάσταση των θυμάτων των μη κρατικών οργάνων δίωξης, χαρακτηρίζεται από έλλειψη αποτελεσματικών ένδικων βοηθημάτων, ενώ, τέλος, ελλείπει η επαρκής κοινωνική προστασία για τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο.

## 2. Τα Χαρακτηριστικά της Ελληνικής Προσφυγικής Νομοθεσίας

Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στην Ελλάδα ρυθμίζουν τα άρθρα 24 και 25 του Ν. 1975/1991 για το νομικό καθεστώς των αλλοδαπών<sup>16</sup> (όπως τροποποιήθηκε, μεταξύ άλλων, με το Ν. 2452/1996 για το νομικό καθεστώς των προσφύγων<sup>17</sup>), το Προεδρικό Διάταγμα 61/1999 για

<sup>13</sup> Βλέπε ανωτέρω, Α. Skordas, υποσημείωση υπ' αριθμ. 1, σελ. 682-684.

<sup>14</sup> Βλέπε Ι. Michas, *Unholy Alliance – Greece and Milosevic's Serbia*, Texas A & M University Press, 2002 and H. Smith, «Greece faces shame of role in Serb massacre. War crimes tribunal will hear secrets of support for Milosevic's ethnic cleansing», *The Guardian*, 5.1.2003, <http://www.oobserver.co.uk/international/story/0,6903,868843,00.html>, στις 6.1.2003.

<sup>15</sup> G. Auernheimer, «Terrorismus und Antiamerikanismus in Griechenland», 50 *Suedosteuropa* 497, 501 (2002).

<sup>16</sup> Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 184, τ. Α'.

<sup>17</sup> Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 283, τ. Α'.

τη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα<sup>18</sup>, η Σύμβαση της Γενεύης του 1951<sup>19</sup> και το Πρωτόκολλο του 1967<sup>20</sup> για το Καθεστώς των Προσφύγων. Η Ελλάδα δεσμεύεται επίσης από τη Σύμβαση του Δουβλίνου<sup>21</sup> και από τη Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Schengen<sup>22</sup>.

Αναφορικά με την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα, το άρθρο 25 παρ. 1 του Ν. 1975/1991, όπως τροποποιήθηκε εν συνεχεία καθώς και το άρθρο 1 του Π.Δ. 61/1999 παραπέμπουν ρητά στο άρθρο 1 Α της Σύμβασης της Γενεύης και του Πρωτοκόλλου της Νέας Υόρκης. Έτσι, η ελληνική νομοθεσία ενσωματώνει την κανονιστική τάξη της Σύμβασης της Γενεύης στην εσωτερική έννομη τάξη. Όμως, παρά την τυπική ενσωμάτωση, η ελληνική πρακτική φαίνεται ότι συχνά αγνοεί τους διεθνείς κανόνες και περιφρονεί την εθνική νομολογία. Ένα αξιοπρόσεκτο παράδειγμα είναι ο Ν. 1975/1991, πριν τροποποιηθεί το 1996. Με το νόμο επιδιώχθηκε ο περιορισμός του πεδίου εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης με την εισαγωγή δύο συμπληρωματικών κριτηρίων για το παραδεκτό της αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Σύμφωνα με το εδάφιο α' της παραγράφου 1 του άρθρου 25, πριν την τροποποίησή του με το Ν. 2452/1996, η αίτηση του αλλοδαπού για άσυλο κρινόταν απαράδεκτη εάν δεν υποβαλλόταν αμέσως στις αρμόδιες συνοριακές αρχές κατά την άφιξή του στη Ελλάδα. Σύμφωνα με το εδάφιο β' της παραγράφου 1 του άρθρου του Ν. 1975/1991 ο αιτών άσυλο αναγνωριζόταν πρόσφυγας μόνον εάν προερχόταν απευθείας από χώρα όπου η ζωή ή η ελευθερία του απειλούνταν κατά τα οριζόμενα στη Σύμβαση της Γενεύης.

Οι διατάξεις αυτές κατακρίθηκαν αυστηρά σε νομικό και πολιτικό επίπεδο επειδή παρείχαν ευρεία διακριτική ευχέρεια στις στρατιωτικές και αστυνομικές αρχές. Στη διοικητική πρακτική οδήγησαν στην επαναπροώθηση αιτούντων άσυλο, που είχαν εκφράσει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης, κυρίως επειδή η χώρα καταγωγής τους δεν ήταν όμορη με την Ελλάδα ή επειδή έφθασαν στην Ελλάδα μέσω τρίτης χώρας διέλευσης<sup>23</sup>. Σημειώνεται ότι η προαναφερόμενη διάταξη νόμου υιοθετήθηκε και εν συνεχεία εφαρμόστηκε παρά το γεγονός ότι το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Ελλάδας, το Συμβούλιο Επικρατείας, είχε ήδη κρίνει

<sup>18</sup> Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 63, τ. Α'.

<sup>19</sup> Κυρώθηκε με το Ν.Δ. 3989/1959, ΦΕΚ 201, τ. Α'.

<sup>20</sup> Κυρώθηκε με τον Α.Ν. 389/1968, ΦΕΚ 125, τ. Α'.

<sup>21</sup> Ν. 1996/1991, ΦΕΚ 196, τ. Α'.

<sup>22</sup> Ν. 2514/1997, ΦΕΚ 140, τ. Α'.

<sup>23</sup> Για την ερμηνεία της «άμεσης» άφιξης στη χώρα ασύλου βλέπε J. Pugash, «The dilemma of the sea refugee: rescue without refuge», 18 *Harvard International Law Journal* 590 (1997).

με την απόφασή του 830/1985<sup>24</sup> ότι σύμφωνα με το άρθρο 1 Α της Σύμβασης της Γενεύης δεν είναι αναγκαίο να προέρχεται ο πρόσφυγας απευθείας από τη χώρα δίωξης. Τόσο ο Ν. 1975/1991 που υιοθετήθηκε έξι χρόνια μετά την προαναφερόμενη απόφαση, όσο και η διοικητική πρακτική, αγνόησαν αυτήν τη νομοθεσία, παρότι το άρθρο 28 παρ. 1 του Ελληνικού Συντάγματος ορίζει ότι «οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και *υπερσχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου*»<sup>25</sup>. Το Συμβούλιο Επικρατείας επιβεβαίωσε τη νομολογία του στην απόφαση 3103/1997 η οποία όμως εκδόθηκε μετά την τροποποίηση του νόμου. Το άρθρο 2 του Ν. 2452/1996 και το Π.Δ. 61/1999 που εκδόθηκε εν συνεχεία κατήργησαν τις προϋποθέσεις του παραδεκτού που πρόβλεπε ο Ν. 1975/1991. Όμως, είναι γεγονός ότι τόσο η νομοθεσία όσο και η διοίκηση αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην ενσωμάτωση του γράμματος και του πνεύματος των διεθνών συμφωνιών στην εσωτερική έννομη τάξη και πρακτική.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 του Π.Δ. 61/1999 κάθε αλλοδαπός μπορεί να υποβάλει αίτημα αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα κατά τα οριζόμενα στη Σύμβαση του 1951 και στο Πρωτόκολλο του 1967 όταν εισέρχεται στην ελληνική επικράτεια. Η αίτηση ασύλου μπορεί να υποβληθεί εγγράφως ή προφορικός ενώπιον οιασδήποτε ελληνικής αρχής. Στο άρθρο 1 παρ. 1 υπογραμμίζεται ειδικότερα ότι αιτών άσυλο θεωρείται όχι μόνον ο αλλοδαπός που ρητά «ζητά άσυλο» στην Ελλάδα αλλά και ο αλλοδαπός που με οποιονδήποτε τρόπο ζητεί να μην απελαθεί σε κάποια χώρα φοβούμενος ότι θα διωχθεί σ' αυτήν για οιονδήποτε από τους πέντε λόγους που απαριθμούνται στη Σύμβαση της Γενεύης. Η ίδια διάταξη απαγορεύει την καθ' οιονδήποτε τρόπο «απομάκρυνση» του αιτούντα άσυλο από την Ελλάδα έως την οριστική κρίση του αιτήματός του. Η αίτηση ασύλου που υποβάλλεται σε μη αστυνομική αρχή παραπέμπεται αυτεπάγγελα στην αρμόδια αστυνομική αρχή<sup>26</sup>.

Το αίτημα ασύλου υποβάλλεται αυτοπροσώπως από τον αλλοδαπό και περιλαμβάνει τα «προστατευόμενα μέλη» της οικογένειάς του, δηλα-

<sup>24</sup> Απόφαση 830/1985. Βλέπε επίσης απόφαση 932/1988 (abstracts 88, 89) σε 3 *International Journal of Refugee Law* 740-742 (1991) και σε ΕΔΠΑ 1998, σελ. 39 και 41 αντίστοιχα.

<sup>25</sup> Για τη σχέση διεθνούς και εσωτερικού δικαίου βλέπε Α. Fatouros, «International law in the new Greek Constitution», 70 *AJIL* 501-503 (1976), Ε. Roucounas, «Le droit international dans la Constitution de la Grèce du 9 juin 1975», 29 *Revue Hellénique de Droit International*, 64-66 (1976).

<sup>26</sup> Άρθρα 1 παρ. 2 και 2 παρ. 1 του Π.Δ. 61/1999.

δή το/τη σύζυγό του, τα κάτω των 18 άγαμα τέκνα αμφοτέρων των συζύγων, καθώς επίσης και τους γονείς αυτών και τα άνω των 18 ετών τέκνα τους που πάσχουν από πνευματική ή σωματική αναπηρία και δεν δύναται να υποβάλουν αυτοτελώς αίτηση ασύλου<sup>27</sup>. Αίτημα ασύλου μπορεί επίσης να υποβληθεί από αλλοδαπό ανήλικο, ηλικίας 14 έως 18 ετών που δεν συνοδεύεται από τους γονείς του, εφόσον οι αρχές διαπιστώσουν ότι η πνευματική ωριμότητά του τού επιτρέπει να «αντιληφθεί τη σημασία της πράξης του». Σε κάθε άλλη περίπτωση, η υπόθεση του ασυνόδευτου ανήλικου (ηλικίας κάτω των 18 ετών) πρέπει να παραπέμπεται από την αστυνομία στον Εισαγγελέα ο οποίος έχει την εξουσία να ενεργεί ως ειδικός προσωρινός επίτροπος του ανήλικου<sup>28</sup>.

Αρμόδιες αρχές για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου είναι οι «υποδιευθύνσεις ή τα τμήματα αλλοδαπών», τα «τμήματα ασφαλείας των αερολιμένων» και οι «υποδιευθύνσεις ή τα τμήματα ασφαλείας των αστυνομικών διευθύνσεων»<sup>29</sup>. Όλες οι προαναφερόμενες υπηρεσίες υπάγονται στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 του Π.Δ. 61/1999 το αίτημα ασύλου πρέπει να εξεταστεί εντός τριών μηνών, εκτός από τις περιπτώσεις των αιτημάτων που υποβάλλονται σε λιμένες ή αερολιμένες που εξετάζονται αυθημερόν (ταχύρρυθμη διαδικασία, βλέπε κατωτέρω). Ο φάκελος του αιτήματος ασύλου διαβιβάζεται από την υπηρεσία που εξετάζει τον αιτούντα άσυλο και προετοιμάζει την υπόθεση στην προϊσταμένη διεύθυνση ή υποδιεύθυνση και εν συνεχεία στο Γραφείο Ασύλου του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης<sup>30</sup>. Το καθεστώς του πρόσφυγα αναγνωρίζεται με απόφαση που εκδίδεται από το Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης ύστερα από πρόταση της Διεύθυνσης Κρατικής Ασφάλειας του Υπουργείου<sup>31</sup>. Η διάρκεια της προστασίας του καθεστώτος του πρόσφυγα στην Ελλάδα είναι πενταετής και μπορεί να ανανεωθεί<sup>32</sup>.

Η αίτηση ασύλου εξετάζεται κατ' εφαρμογή της ταχύρρυθμης διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 4 του Π.Δ. 61/1999 στις εξής περιπτώσεις:

- όταν η αίτηση ασύλου υποβάλλεται από τον αλλοδαπό κατά την άφιξή του σε σημείο εισόδου λιμένος ή αερολιμένος,

<sup>27</sup> Άρθρο 1 παρ. 3 του Π.Δ. 61/1999.

<sup>28</sup> Άρθρο 1 παρ. 4 του Π.Δ. 61/1999.

<sup>29</sup> Άρθρο 2 παρ. 1 του Π.Δ. 61/1999.

<sup>30</sup> Άρθρο 2 παρ. 9 του Π.Δ. 61/1999.

<sup>31</sup> Άρθρο 3 παρ. 1 του Π.Δ. 61/1999.

<sup>32</sup> Ibid. Άρθρο 3 παρ. 2.

- όταν η αίτηση ασύλου είναι προδήλως αβάσιμη και οι ισχυρισμοί για φόβο δίωξης είναι προφανώς ανυπόστατοι, δόλιοι και καταχρηστικοί των διαδικασιών του ασύλου<sup>33</sup>,

- όταν ο αιτών άσυλο προέρχεται από τρίτη ασφαλή χώρα υποδοχής, στο έδαφος της οποίας δεν κινδυνεύει να διωχθεί για κάποιον από τους προβλεπόμενους στη Σύμβαση του 1951 λόγους, ούτε να επαναπροωθηθεί στη χώρα υπηκοότητάς του ή συνήθους διαμονής του<sup>34</sup>.

Στη δεύτερη και τρίτη από τις προαναφερόμενες περιπτώσεις το άρθρο 4 του Π.Δ. 61/1999 παραπέμπει ρητά στα Ψηφίσματα που υιοθέτησαν το 1992 οι Υπουργοί Μετανάστευσης των Κρατών Μελών της ΕΕ σχετικά με τις έννοιες των προδήλως αβάσιμων αιτήσεων ασύλου και της ασφαλούς τρίτης χώρας, ορίζοντας ότι πρέπει να εφαρμόζονται ως ερμηνευτικές κατευθυντήριες αρχές μαζί με τα Πορίσματα Νο. 30 και 58 της Εκτελεστικής Επιτροπής της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Επί των αιτημάτων αυτών αποφασίζει ο Προϊστάμενος του Κλάδου Αστυνομίας, Ασφάλειας και Τάξης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης μετά από πρόταση της Διεύθυνσης Κρατικής Ασφάλειας του Υπουργείου<sup>35</sup>. Σύμφωνα με το εδάφιο β' της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του Π.Δ. 61/1999 ως αιτών άσυλο θεωρείται και ο αλλοδαπός, ο οποίος εισέρχεται στην Ελλάδα κατ' εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου. Οι περιπτώσεις ασύλου που παραπέμπονται στην Ελλάδα από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ εξετάζονται σύμφωνα με την κανονική ή την ταχύρρυθμη διαδικασία, ανάλογα με τις ειδικότερες περιστάσεις κάθε υπόθεσης<sup>36</sup>.

### 3. Η Δίωξη από Μη Κρατικά Όργανα στην Ελληνική Προσφυγική Νομοθεσία

Όπως είναι ευρέως αποδεκτό στη νομική θεωρία και πράξη, η Σύμβαση της Γενεύης προβλέπει την προστασία όχι μόνον όσων βάσιμα και

<sup>33</sup> Άρθρο 4 του Π.Δ. 61/1999 σε συνδυασμό με το άρθρο 25 παρ. 2 του Ν. 1975/1991 όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 2452/1996.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Άρθρο 4 παρ. 2 του Π.Δ. 61/1999.

<sup>36</sup> Βλέπε επίσης F. Liebaut (ed), *The Dublin Convention. Study on its implementation in the 16 Member States of the European Union*, Danish Refugee Council, Jan. 2001, passim. Το 2001 η Ελλάδα υπέβαλε 19 αιτήσεις σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ και δέχθηκε 656 αιτήσεις από τα υπόλοιπα κράτη μέλη της ΕΕ (στατιστικά στοιχεία του Ελληνικού Υπουργείου Δημόσιας Τάξης). Το 2000 η Ελλάδα δέχθηκε 485 αιτήσεις για επανεισδοχή αιτούντων άσυλο στο πλαίσιο της εφαρμογής της Σύμβασης του Δουβλίνου του 1990, βλέπε Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, *Ετήσια Έκθεση για την Προστασία των Προσφύγων στην Ελλάδα το 2000*, Αθήνα, Μάρτιος 2001 (στην ελληνική γλώσσα).

δικαιολογημένα φοβούνται τη δίωξη από κρατικά όργανα αλλά και όσων εκφράζουν βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης από μη κρατικά όργανα (ιδιώτες), που δρουν είτε για λογαριασμό του κράτους είτε ως μέλη επαναστατικών κινημάτων ή ακόμα από τοπικό πληθυσμό εφόσον οι αρχές δεν παρέχουν αποτελεσματική προστασία από αυτή τη δίωξη. Παρότι η κρατική πρακτική μπορεί να διαφέρει ως προς την έκταση και τη νομική αιτιολογία της προστασίας όσων διώκονται από μη κρατικά όργανα, αναμφίβολα η Σύμβαση της Γενεύης δεν περιορίζει την εφαρμογή του άρθρου 1 Α στη δίωξη που ασκείται από τις αρχές και τα όργανα του κράτους. Αυτό το συμπέρασμα εξάγεται όχι μόνον από την άμεση ερμηνεία της προαναφερόμενης Σύμβασης αλλά επίσης από την ευθύνη του κράτους κατά το διεθνές δίκαιο<sup>37</sup>. Το ζητούμενο είναι εάν και σε ποια έκταση οι ελληνικές αρχές αναγνωρίζουν τη δίωξη που ασκείται από μη κρατικά όργανα.

Το Συμβούλιο Επικρατείας, το οποίο είναι αρμόδιο για τον έλεγχο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων (άρθρο 95 παρ. 1 α του Συντάγματος) δεν έχει κρίνει το ζήτημα των μη κρατικών οργάνων δίωξης. Αφού η απόρριψη της αίτησης άσυλου συνιστά διοικητική πράξη το Συμβούλιο Επικρατείας είναι επίσης αρμόδιο να αποφασίσει για τη νομιμότητα των πράξεων με τις οποίες η διοίκηση αρνείται τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Στις προαναφερόμενες αποφάσεις 830/1985 και 932/1988, ο αιτών άσυλο ήταν πολίτης Τουρκίας κουρδικής καταγωγής που φοβόταν τη δίωξη επειδή ήταν μέλος οργάνωσης νεολαίας την οποία είχαν απαγορεύσει οι τουρκικές αρχές. Στις αποφάσεις 3832/1992<sup>38</sup> και 3833/1992 οι αιτούντες ήσαν πολίτες Σρι Λάνκα που ανήκαν στην εθνική ομάδα των Ταμίλ και φοβούνταν τη δίωξη των αρχών. Στην απόφαση 3103/1997 ο αιτών άσυλο ήταν πολίτης του Ιράκ κουρδικής καταγωγής που έφθασε στην Ελλάδα μέσω της Τουρκίας. Ζήτησε να αναγνωρι-

<sup>37</sup> Για παράδειγμα βλέπε Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα, Γενεύη 1979, παρ. 65, Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford Clarendon Press, 1996, 70-75, N. Sitaropoulos, *Judicial Interpretation of Refugee Status: In Search of a Principled Methodology based on a Critical Comparative Analysis of British, French and German Jurisprudence*, Athens, Baden-Baden, Ant. N. Sakkoulas Publishers, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, 283-320, H. Dipla, *La responsabilité de l'État pour violation des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 1994, 55-75, J. Wolf, «Zurechnungsfragen bei Handlungen von Privatpersonen», 45 *Zeitschrift fuer auslaendisches oeffentliches Recht und Voelkerrecht*, 232-264 (1985). Βλέπε επίσης UK Court of Appeals, R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Adan, 23.7.1999, δημοσιευμένη σε 11 *IJRL* 702-729 (1999).

<sup>38</sup> Βλέπε abstract 226, 7 *IJRL* 512 513 (1995) και σε *ΕΛΠΑ* 1998, σελ. 43.

στεί πρόσφυγας από τις ελληνικές αρχές επειδή φοβόταν τη δίωξη στο Ιράκ, αλλά και στην Τουρκία, όπου απειλείτο από μέλη μιας ιρακινής οργάνωσης που ήταν αντίθετη με το κουρδικό κόμμα του οποίου ήταν μέλος. Η αίτησή του απορρίφθηκε από τη διοίκηση ως απαράδεκτη κατά την έννοια του προαναφερθέντος άρθρου 25 παρ. 1 του Ν. 1975/1991. Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε τη διοικητική πράξη με το σκεπτικό ότι η αιτιολογία της δεν ήταν επαρκής. Το Δικαστήριο δεν έκρινε ειδικότερα το ζήτημα των οργάνων δίωξης. Τέλος, στην απόφαση 3381/1997<sup>39</sup>, με την οποία ακυρώθηκε η πράξη της διοίκησης με την οποία απορρίφθηκε αίτηση για *εξ υπαρχής* εξέταση του αιτήματος ασύλου οι προσφεύγοντες ήσαν επίσης Ταμίλ που υποστήριζαν ότι φοβούνταν τη δίωξη από τις αρχές της Σρι Λάνκα.

Μια πιο πρόσφατη υπόθεση, αφορά στο αίτημα ασύλου του Ali Ali, γιου του Hussein και της Qadria, πολίτη του Ιράκ, γεννηθέντος το 1946. Ο αιτών, που ζούσε στο Βόρειο Ιράκ διέφυγε από τη χώρα του για να αποφύγει τη δίωξη από τα δύο κυρίαρχα πολιτικά κόμματα του Ιρακινού Κουρδιστάν, του Δημοκρατικού Κόμματος του Κουρδιστάν και της Πατριωτικής Ένωσης του Κουρδιστάν. Στις 7.11.1997 υπέβαλε αίτημα ασύλου στην Ελλάδα. Το αίτημά του απορρίφθηκε αρχικά με την απόφαση 9135/31466/26.4.1998 του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Ο αιτών προσέφυγε κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του Υπουργού Δημόσιας Τάξης, ο οποίος απέρριψε το αίτημά του με την απόφαση 9135/31466/23.11.1998. Μια βδομάδα αργότερα, ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης εξέδωσε την υπ' αριθμ. 9135/31466/30.11.1998 απόφαση με την οποία καλούσε τον Ali Ali να αναχωρήσει από την Ελλάδα σε τρεις μήνες. Σε μια σχετικά πρόσφατη έγγραφη δήλωση για την υπόθεση *Ali Ali* το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης διαβίβασε κάποιες πληροφορίες στο Τμήμα Μετανάστευσης και Ιθαγένειας του Ηνωμένου Βασιλείου, Τρίτο Τμήμα, Croydon, Ηνωμένο Βασίλειο<sup>40</sup>. Σύμφωνα με το έγγραφο αυτό:

«2. Ο αιτών δεν παρουσίασε στοιχεία για τους περί φόβου δίωξης ισχυρισμούς του. Επικαλέστηκε φόβο επιστροφής στο Ιράκ επειδή λιποτάκτησε από το στρατό και αναφέρθηκε στα εμπόδια που συνάντησε στις επαγγελματικές του δραστηριότητες (ζωγράφος) στην περιοχή του Βορείου Ιράκ. 3 (...). 4. Αναμφίβολα η χώρα μας εφαρμόζει την αρχή της «προστασίας» σε όλα τα αιτήματα ασύλου».

<sup>39</sup> Βλέπε απόσπασμα και σημείωση σε *ΕΛΠΙΑ* 1998, σελ. 51-55.

<sup>40</sup> Αριθμός πρωτοκόλλου Υπουργείου Δημόσιας Τάξης 95/31466- [διαγραφή]... - 468473 της 20.2.2001.



Η δήλωση αυτή αντιφάσκει με την απόφαση 9135/31466/23.11.1998 του Υπουργού Δημόσιας Τάξης με την οποία απορρίπτεται το αίτημα ασύλου του κυρίου Ali Ali με το εξής σκεπτικό: «Η διαφυγή του από το Βόρειο Ιράκ οφείλεται στις απειλές των δύο κουρδικών κομμάτων, του Δημοκρατικού Κόμματος του Κουρδιστάν και της Πατριωτικής Ένωσης του Κουρδιστάν. Οι ισχυρισμοί του δεν υποστηρίζουν το αίτημά του για άσυλο, αφού οι απειλές δεν προέρχονται από κρατικές αρχές και δεν δικαιολογούν το φόβο δίωξης κατά την έννοια της Σύμβασης της Γενεύης».

Η υπόθεση, υπήχθη στην κρίση του Συμβουλίου Επικρατείας με αίτηση ακύρωσης που ασκήθηκε στις 10.2.1999 και η εκδίκασή της εκκρεμεί (αρχές του 2004). Από την πρόσφατη πρακτική καθίσταται κατά συνέπεια σαφές ότι η Ελλάδα δεν παρέχει αποτελεσματική προστασία στους πρόσφυγες που είναι θύματα μη κρατικών οργάνων δίωξης και, σε αντίθεση με τις δημόσιες δηλώσεις των αρμοδίων, δεν εφαρμόζει την αρχή της προστασίας.

Η προσπάθεια παραπληροφόρησης αυτού του είδους συνάγεται άμεσα από την απάντηση των ελληνικών αρχών στο αίτημα της Υπηρεσίας Μετανάστευσης του Ηνωμένου Βασιλείου επί της υπόθεσης *Bouheraoua και Kerkeb*. Η Υπηρεσία περιγράφει ως εξής την επικοινωνία με το Ελληνικό Υπουργείο Δημόσιας Τάξης στην υπόθεση και απόφαση επί της περίπτωσης Ali Ali:

«Θα επιστήσω περαιτέρω τη προσοχή του Δικαστηρίου (σημ.: του High Court) στο γεγονός ότι η απόφαση που εκδόθηκε περιλαμβάνει μόνον περίληψη των λόγων άρνησης. Κατανοώ ότι ο φάκελος περιλαμβάνει πληρέστερο σκεπτικό, με τη μορφή εσωτερικού εγγράφου. *Ζήτηση αντίγραφο του εγγράφου αυτού. Μίλησα σχετικά με τον κύριο Γαλάτουλα στις 2.5.2001, αλλά κατάλαβα ότι το έγγραφο είναι εμπιστευτικό εσωτερικό σημείωμα και ότι δεν είναι δυνατό να μου δοθεί αντίγραφο*<sup>41</sup>.

Η απάντηση των ελληνικών αρχών χαρακτηρίζει με σαφήνεια τη φύση και το χαρακτήρα της διοικητικής πρακτικής: υπάρχει ένα «σκεπτικό» για την απόρριψη της αίτησης ασύλου ως διοικητικής πράξης, το οποίο περιλαμβάνεται στο φάκελο του αιτούντα. Όμως, η πληροφορία δεν μπορεί να γνωστοποιηθεί. Κατά συνέπεια, εύλογα μπορεί να συναχθεί ότι ο αιτών άσυλο αδυνατεί να απαντήσει στις πληροφορίες των αρχών. Η υπόθεση *Ali* κρίθηκε με βάση πληροφορίες και σκεπτικό που δεν γνωστοποιήθηκαν ούτε στον αιτούντα άσυλο ούτε στις αρχές του άλλου συμβαλλομένου κράτους της Σύμβασης του Δουβλίνου. Η παράλειψη γνωστο-

<sup>41</sup> Κατάθεση μάρτυρα της 2.5.2001, CO 2374/98 και 878/98, παρ. 15, υπογράμμιση των συγγραφέων.

ποίησης των σχετικών πληροφοριών και η ασυνέπεια των αρχών καθίστανουν τη δίκαιη εκδίκαση της υπόθεσης αδύνατη και μειώνουν την αξιοπιστία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης.

Τα στατιστικά στοιχεία για την πρακτική της διοίκησης όσον αφορά στους Σουδανούς ειδικότερα βοηθούν γενικότερα, ως παράδειγμα, στην ανάδειξη των ανεπαρκειών και των ασυνεπειών της ελληνικής προσφυγικής πολιτικής. Από αριθμό των Σουδανών αιτούντων άσυλο στους οποίους αναγνωρίστηκε το καθεστώς της Σύμβασης του 1951 προκύπτει ότι η ελληνική πρακτική είναι ιδιαίτερα περιοριστική. Σύμφωνα με επίσημα στατιστικά στοιχεία του Ελληνικού Υπουργείου Δημόσιας Τάξης για την περίοδο 1996-2002 η κατάσταση έχει ως εξής:

1996: τρεις αιτήσεις ασύλου, μια απόφαση αναγνώρισης,

1997: έξι αιτήσεις ασύλου, καμιά απόφαση αναγνώρισης,

1998: είκοσι αιτήσεις ασύλου, δύο αποφάσεις αναγνώρισης,

1999: δέκα επτά αιτήσεις ασύλου, έντεκα αποφάσεις αναγνώρισης,

2000: σαράντα μια αιτήσεις ασύλου, πέντε αποφάσεις αναγνώρισης,

2001: σαράντα πέντε αιτήσεις ασύλου, έξη αποφάσεις αναγνώρισης,

2002: ογδόντα πέντε αιτήσεις ασύλου, μια απόφαση αναγνώρισης.

Από τα προαναφερόμενα στοιχεία προκύπτει ότι την περίοδο 1996-2001 επί 132 αιτήσεων ασύλου Σουδανών πολιτών αναγνωρίστηκε το καθεστώς του πρόσφυγα σε 25 περιπτώσεις. Δυστυχώς είναι ανέφικτη η εξαγωγή συμπερασμάτων για το ζήτημα των οργάνων δίωξης γιατί δεν είναι προσβάσιμες οι σχετικές αποφάσεις της διοίκησης. Ως προς την προαναφερόμενη περίοδο ανησυχία προκαλεί επίσης η μεγάλη ρευστότητα του αριθμού των «αιτήσεων/αναγνωρίσεων» από χρονιά σε χρονιά. Επιπλέον, σύμφωνα με τα στατιστικά του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης από το 1997 έως το 2001 χορηγήθηκε και/ή ανανεώθηκε σε 1715 περιπτώσεις το «ανθρωπιστικό καθεστώς». Από αυτές τις «θετικές» αποφάσεις της διοίκησης μόνον 33 αφορούσαν Σουδανούς, παρότι το Σουδάν είναι κράτος με σοβαρά ανθρωπιστικά προβλήματα. Είναι αξιοσημείωτο ότι η Ελλάδα δεν έχει ακόμη υιοθετήσει νομικό καθεστώς για την προστασία των θυμάτων των ένοπλων συρράξεων (για το θέμα αυτό, βλέπε κατωτέρω).

#### **4. Ανθρωπιστικό καθεστώς και Προσωρινή Προστασία**

Το άρθρο 24 παρ. 4 του Ν. 1975/1991, σε συνδυασμό με το άρθρο 8 του Π.Δ. 61/1999, εισήγαγε άλλη μια κατηγορία προσώπων που προστατεύονται για «ανθρωπιστικούς λόγους». Στην Ελλάδα το «ανθρωπι-

στικό προσφυγικό καθεστώς»<sup>42</sup> προβλέπεται στο άρθρο 25 παρ. 4 του Ν. 1975/1991 όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 2452/1996<sup>43</sup>, σε συνδυασμό με το άρθρο 8 του Π.Δ. 61/1999. Σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 4 του Ν. 1975/1991 ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης «σε εξαιρετικές περιπτώσεις δύναται, ιδίως για ανθρωπιστικούς λόγους, να εγκρίνει την προσωρινή παραμονή αλλοδαπού, του οποίου έχει απορριφθεί η αίτηση για την αναγνώρισή του ως πρόσφυγα, μέχρις ότου καταστεί δυνατή η αναχώρησή του από τη χώρα (Ελλάδα)»<sup>44</sup>.

Το άρθρο 8 του Π.Δ. 61/1999 προβλέπει τις ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 25 παρ. 4 του Ν. 1975/1991. Το άρθρο 8 ορίζει ότι στον αλλοδαπό στον οποίο η διοίκηση (Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης) έχει απορρίψει οριστικά την αίτηση για αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας και στον οποίο ο προαναφερόμενος εκπρόσωπος της εκτελεστικής εξουσίας ενέκρινε την προσωρινή παραμονή στη χώρα, σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 4, χορηγείται «ειδικό δελτίο παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους» ετήσιας ισχύος, το οποίο μπορεί να ανανεωθεί. Αυτός ο τίτλος διαμονής καλύπτει επίσης την οικογένεια του αλλοδαπού (σύμφωνα με τον προαναφερόμενο ορισμό της οικογένειας όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 1 παρ. 3 του Π.Δ. 61/1999). Κατά συνέπεια, στην πράξη, το ανθρωπιστικό προσφυγικό καθεστώς μπορεί κατ' αρχήν να εφαρμοσθεί ή να χορηγηθεί *αυτεπάγγελτα* από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, μόνον αφού η διοίκηση απορρίψει κατ' αρχήν την αίτηση για αναγνώριση του καθεστώτος της Σύμβασης. Το άρθρο 8 παρ. 2 του Π.Δ. 61/1999 αναφέρει ενδεικτικά τις

<sup>42</sup> Η ακριβής ορολογία που χρησιμοποιείται στην Ελλάδα για τον καθορισμό του δικαιούχου της ανθρωπιστικής προσφυγικής προστασίας είναι «αλλοδαπός με ειδικό δελτίο παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους» (άρθρο 8 του Π.Δ. 61/1999). Αυτή η ορολογία δεν χρησιμοποιείται συνεχώς στην ελληνική νομοθεσία. Παρόμοιοι όροι που παραπέμπουν στο καθεστώς της ανθρωπιστικής προστασίας είναι «προσωρινά διαμένοντες στην Ελλάδα για ανθρωπιστικούς λόγους» (άρθρο 4 του Π.Δ. 189/1998 για την απασχόληση των προσφύγων) και «διαμένοντες [στην Ελλάδα] για ανθρωπιστικούς λόγους» (Π.Δ. 266/1999 για την υποδοχή και την κοινωνική προστασία των προσφύγων). Η ασάφεια της ορολογίας της ελληνικής νομοθεσίας χαρακτηρίζει και τη νέα διοικητική πρακτική που προβλέπει τη χορήγηση προσωρινών αδειών παραμονής, για λόγους ανθρωπιστικούς ή ανωτέρας βίας, σε αλλοδαπούς (μετανάστες) που δεν έχουν υποβάλει αίτημα ασύλου (άρθρο 37 παρ. 4 του Ν. 2910/2001).

<sup>43</sup> Με το νόμο αυτό τροποποιούνται οι διατάξεις του Ν. 1975/1991 που ρυθμίζουν θέματα προστασίας των προσφύγων.

<sup>44</sup> Η αρμοδιότητα αυτή μεταβιβάστηκε στο Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την Υπουργική Απόφαση 7004/3/26/10.3.1999, ΦΕΚ 1578, τ. Β' της 5.8.1999.

ακόλουθες ουσιαστικές προϋποθέσεις που πρέπει να λαμβάνει ιδίως υπόψη το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης για τη χορήγηση της άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους:

α) είναι αντικειμενικά αδύνατη η απομάκρυνση ή η επιστροφή του αλλοδαπού στη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής του για λόγους ανωτέρας βίας (π.χ. σοβαροί λόγοι υγείας του ιδίου ή μέλους της οικογένειάς του, διεθνής αποκλεισμός της χώρας του, εμφύλιες συρράξεις συνοδευόμενες από μαζικές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων),

β) η συνδρομή στο πρόσωπο του ενδιαφερόμενου της ρήτρας μη επαναπροώθησης του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης της Ρώμης του 1950 περί Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ή του άρθρου 3 της Σύμβασης της Νέας Υόρκης της 10<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1984 κατά των Βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας, που έχει κυρώσει η Ελλάδα<sup>45</sup>. Το άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ορίζει ότι «ουδείς επιτρέπεται να υποβληθεί εις βασάνους ούτε εις ποινάς ή μεταχειρίσιν απανθρώπων ή εξευτελιστικής». Το άρθρο 3 παρ. 1 της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων προστατεύει ρητά τους αλλοδαπούς, απαγορεύοντας την απέλαση, την επαναπροώθηση ή την έκδοση κάθε προσώπου «όπου υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστευτεί ότι αυτό το πρόσωπο θα κινδυνεύσει να υποστεί βασανιστήρια». Η Επιτροπή κατά των Βασανιστηρίων έχει διευκρινίσει ότι προκειμένου να καθορίσουν τα συμβαλλόμενα κράτη εάν συντρέχουν παρόμοιοι απαγορευτικοί λόγοι υποχρεούνται να συνεκτιμούν «όλες τις ειδικότερες περιστάσεις κάθε υπόθεσης συμπεριλαμβανομένης, ανάλογα με την περίπτωση, της ύπαρξης στο ενδιαφερόμενο κράτος ενός συνόλου συστηματικών, σοβαρών, κατάφωρων ή μαζικών παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων» (άρθρο 3 παρ. 2 της Σύμβασης). Οι προαναφερόμενες διατάξεις έχουν ερμηνευθεί και εφαρμοσθεί από τα αρμόδια δικαστικά όργανα (Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Επιτροπή του ΟΗΕ κατά των Βασανιστηρίων) σε υποθέσεις που αφορούν την έκδοση ή την απέλαση αλλοδαπών, συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Η Ελλάδα κύρωσε την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου με το Ν.Δ. 53/1974 (ΦΕΚ 256, τ. Α') και τη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων με το Ν. 1782/1988 (ΦΕΚ 116, τ. Α').

<sup>46</sup> Βλέπε σχετική νομολογία σε A. Mowbray, *Cases and Materials on the European Convention on Human Rights*, London etc, Butterworths, 2001, 110-128, βλέπε επίσης, H. Lambert, «The European Court of Human Rights and the right of refugees and other persons in need of protection to family reunion», 11 *IJRL*, 427-450 (1999). Για νομολογία της Επιτροπής κατά των Βασανιστηρίων σε υποθέσεις προσφύγων βλέπε 11 *IJRL* 202 226 (1999) και B. Gorlick, «The Convention and the

Ως προς τις *ουσιαστικές προϋποθέσεις* χορήγησης ανθρωπιστικού προσφυγικού καθεστώτος η ελληνική προσφυγική νομοθεσία, όπως προαναφέρθηκε, απαγορεύει την επαναπροώθηση του απορριφθέντα αιτούντα άσυλο όταν είναι αδύνατη για λόγους *ανωτέρας βίας* που αφορούν στο πρόσωπο του ενδιαφερόμενου ή στα μέλη της οικογένειάς του ή στο κράτος καταγωγής του. Η νομοθεσία αναφέρεται ρητά στο άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και στο άρθρο 3 της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων που παρέχει ευρύτερο πεδίο προστασίας σε όσους έχουν ανάγκη την αποτελεσματική διεθνή προστασία.

Επομένως, είναι αναγκαίο να γνωρίζει η Ελληνική διοίκηση τις θεωρητικές βάσεις του διεθνούς δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου και κυρίως, τη σχετική δυναμική, εξελισσόμενη νομολογία των αρμόδιων διεθνών δικαστικών οργάνων ώστε να εφαρμόζει σε εσωτερικό επίπεδο τα διεθνή κριτήρια και αρχές προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου<sup>47</sup>. Είναι πραγματικά κρίσιμο το πρόβλημα εφαρμογής των προαναφερόμενων νομικών κριτηρίων από την Ελληνική διοίκηση. Είναι όμως αμφίβολο εάν τα αρμόδια ελληνικά διοικητικά όργανα έχουν το αναγκαίο υπόβαθρο για την εφαρμογή αυτών των κριτηρίων σε πρακτική βάση.

Πραγματικοί λόγοι για τους οποίους το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης χορήγησε στην Ελλάδα το ανθρωπιστικό προσφυγικό καθεστώς είναι: διεθνής αποκλεισμός σε βάρος της χώρας καταγωγής, μακρόχρονη παραμονή στην Ελλάδα, νεαρή ηλικία, οικογενειακοί λόγοι και λόγοι υγείας, δυσμενέστατη οικονομική κατάσταση και εμφύλιος πόλεμος ή αδιάκριτη βία στη χώρα καταγωγής. Πρέπει να υπογραμμισθεί ότι η προστασία του ανθρωπιστικού προσφυγικού καθεστώτος χορηγείται στα θύματα του εμφύλιου πολέμου, ειδικά όταν εμπλέκονται εθνοτικοί ή φυλετικοί λόγοι<sup>48</sup>. Όμως, το πρόβλημα με την ελληνική προσφυγική νομοθεσία είναι ότι δεν αναγνωρίζει δικαίωμα σε ανθρωπιστικό καθεστώς. Η απόφαση για τη χο-

---

Committee against Torture. A comprehensive regime for refugees», 11 *IJRL* 479-495 (1999).

<sup>47</sup> Η νομολογία των αρμόδιων ελληνικών διοικητικών οργάνων που αποφαινεται επί των αιτήσεων καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και του ανθρωπιστικού προσφυγικού καθεστώτος δεν δημοσιεύεται.

<sup>48</sup> Η σχετική διοικητική νομολογία δεν δημοσιεύεται. Βλέπε επίσης τις αποφάσεις του Ελληνικού Συμβουλίου Επικρατείας (3832/1992, 3833/1992 και 3381/1997) με τις οποίες ακυρώνονται, λόγω κακής εφαρμογής του νόμου, οι αποφάσεις με τις οποίες η διοίκηση απέρριψε το αίτημα ασύλου αιτούντων άσυλο από τη Σρι Λάνκα, που ήσαν θύματα του εμφύλιου πολέμου. Βλέπε αποσπάσματα των αποφάσεων αυτών σε *ΕΔΠΑ* 1998, στις σελίδες 43, 49 και 51 αντίστοιχα.

ρήγηση του ανθρωπιστικού καθεστώτος εξαρτάται απόλυτα από τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης.

Η ελληνική προσφυγική νομοθεσία δεν προβλέπει προθεσμία για την εξέταση των αιτημάτων χορήγησης της προστασίας του ανθρωπιστικού καθεστώτος που υποβάλλονται από τους απορριφθέντες αιτούντες άσυλο. Αντίθετα, ορίζει ότι τα αιτήματα ασύλου πρέπει να εξετάζονται εντός τριών μηνών από την κατάθεσή τους. Όμως, στην πράξη η εξέταση των αιτημάτων ασύλου (συνέντευξη για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα) στο νομό Αττικής, όπου καταλήγει η συντριπτική πλειοψηφία των αιτούντων άσυλο, ολοκληρώνεται συνήθως ένα χρόνο μετά την υποβολή τους. Έτσι, είναι σοβαρή η επιπρόσθετη καθυστέρηση στη διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων για ανθρωπιστικό καθεστώς, αφού εξαρτάται από την αρχική απόρριψη του καθεστώτος του πρόσφυγα.

Εξαιρέσεις προβλέπονται στην περίπτωση που το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης κατ' εφαρμογή του άρθρου 25 παρ. 4 του Ν. 1975/1991 σε συνδυασμό με το άρθρο 8 του Π.Δ. 61/1999 χορηγεί *αυτεπάγγελτα* το ανθρωπιστικό προσφυγικό καθεστώς, όταν απορρίπτει τα αιτήματα ασύλου σε πρώτο βαθμό. Η ελληνική νομοθεσία δεν προβλέπει τη συμμετοχή άλλου μη υπουργικού οργάνου στη διαδικασία χορήγησης του ανθρωπιστικού προσφυγικού καθεστώτος. Παρότι οι προσφυγές κατά των απορριπτικών αποφάσεων επί των αιτημάτων ασύλου εξετάζονται από τη γνωμοδοτική επιτροπή προσφυγών<sup>49</sup>, ο Υπουργός δεν δεσμεύεται από τη γνωμοδότησή της. Στην πραγματικότητα, άτυπες πληροφορίες που παρέχονται από κατώτερο αστυνομικό αξιωματούχο, και δεν γνωστοποιούνται στα μέρη της διαδικασίας μπορεί να βαρύνουν περισσότερο από τη γνωμοδότηση της Επιτροπής Προσφυγών και να επηρεάσουν την απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης για τη χορήγηση ή την άρνηση χορήγησης του ανθρωπιστικού καθεστώτος.

Σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία το ανθρωπιστικό προσφυγικό καθεστώς στην Ελλάδα θεωρείται προσωρινό. Η θέση αυτή απορρέει ρητά από το Π.Δ. 189/1998 για την απασχόληση των προσφύγων. Το άρθρο 4 του διατάγματος αυτού ορίζει για το δικαίωμα σε προσωρινή απασχόληση, μεταξύ άλλων, όσων απολαμβάνουν την προστασία του ανθρωπιστικού καθεστώτος, «προκειμένου να καλύψουν τις άμεσες βιοτικές τους ανάγκες». Η αυτό-απασχόληση δεν επιτρέπεται στους πρόσφυγες-δικαιούχους της προστασίας του ανθρωπιστικού καθεστώτος.

Η διάρκεια της προστασίας που παρέχει το ανθρωπιστικό προσφυγικό καθεστώς είναι ετήσια και μπορεί να ανανεωθεί από τη διοίκηση εφόσον συνεχίζουν να υφίστανται οι πραγματικοί λόγοι στους οποίους

<sup>49</sup> Βλέπε κατωτέρω, κεφάλαιο 5.

στηρίχτηκε η χορήγησή του<sup>50</sup>. Στην πράξη πολλοί πρόσφυγες – δικαιούχοι της προστασίας του ανθρωπιστικού καθεστώτος αντιμετωπίζουν δυσκολίες όταν ανανεώνουν τις για ανθρωπιστικούς λόγους άδειες παραμονής τους<sup>51</sup>, κυρίως επειδή η σχετική νομοθεσία παρέχει στη διοίκηση ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας (μη υπαγόμενο ως προς την ουσιαστική εφαρμογή των προϋποθέσεων ανανέωσης σε δικαστικό έλεγχο) όταν αποφασίζει για παρόμοιες περιπτώσεις σε πρώτο ή σε δεύτερο βαθμό.

Μια τρίτη κατηγορία προστατευόμενων προσώπων εισήχθη με το Ν. 2452/1996. Το άρθρο 25 παρ. 6 του Ν. 1975/1991, όπως τροποποιήθηκε, προβλέπει την προσωρινή προστασία ειδικών ομάδων αλλοδαπών που αναζητούν προστασία στην Ελλάδα για λόγους *ανωτέρας βίας*. Στην περίπτωση αυτή επιτρέπεται προσωρινά η είσοδος και η παραμονή τους στη χώρα. Η προαναφερόμενη διάταξη νόμου έχει ως στόχο την προστασία συγκεκριμένων ομάδων, συνήθως θυμάτων ένοπλων συρράξεων, που αναζητούν προστασία στην Ελλάδα. Τα προστατευόμενα πρόσωπα δεν χρειάζεται να υποβάλουν αίτηση ασύλου, αλλά διαμένουν στη χώρα προσωρινά έως ότου παύσουν στη χώρα καταγωγής τους τα γεγονότα που συνιστούν *ανωτέρα βία*. Το ακριβές πεδίο εφαρμογής της διάταξης αυτής πρόκειται να συγκεκριμενοποιηθεί με κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Άμυνας, Εξωτερικών, Δημόσιας Τάξης, Οικονομικών και Κοινωνικής Ασφάλισης. Η σχετική υπουργική απόφαση δεν έχει ακόμη (αρχές του 2004) εκδοθεί, παρότι έχουν παρέλθει επτά χρόνια από την υιοθέτηση του Ν. 2452/1996. Η αντιμετώπιση αυτή αποδεικνύει την έλλειψη βούλησης των Ελληνικών αρχών να παράσχουν προσωρινή προστασία στα θύματα των ένοπλων συρράξεων.

##### **5. Διαδικασίες Επανεξέτασης των Αιτημάτων Ασύλου στην Ελλάδα**

Όταν απορρίπτεται η αίτηση για την αναγνώριση του καθεστώτος της Σύμβασης ο ενδιαφερόμενος μπορεί να προσφύγει κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης ενώπιον του Υπουργού Δημόσιας Τάξης εντός τριάντα ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης<sup>52</sup>. Ο Υπουργός υποχρεούται να αποφασίσει επί της προσφυγής εντός ενενήντα ημερών από την κατάθεση της προσφυγής. Οι

<sup>50</sup> Άρθρο 8 παρ. 1 του Π.Δ. 61/1999.

<sup>51</sup> Γραφείο της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, Έκθεση 2000, υπό υποσημείωση 6. Σοβαρές ανησυχίες για τη μη προσήκουσα προστασία που παρέχεται στους «πρόσφυγες-δικαιούχους του ανθρωπιστικού καθεστώτος» εξέφρασε επίσης η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Απόφαση για την προστασία των *de facto* προσφύγων από την Ελληνική Πολιτεία, 17.12.2003, στη διεύθυνση [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr).

<sup>52</sup> Άρθρο 3 του Π.Δ. 61/1999.

σχετικές προθεσμίες είναι συντομότερες στην περίπτωση εφαρμογής της ταχύρρυθμης διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 4 του Π.Δ. 61/1999<sup>53</sup>. Η υπουργική απόφαση επί της προσφυγής εκδίδεται μετά από μη δεσμευτική γνωμοδότηση της, κατά κύριο λόγο διοικητικής, εξαμελούς συμβουλευτικής επιτροπής που εξετάζει τον προσφεύγοντα προσωπικά. Η Επιτροπή αυτή αποτελείται από το Νομικό Σύμβουλο του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης (πρόεδρος), το Νομικό Σύμβουλο του Υπουργείου Εξωτερικών, έναν υπάλληλο του Διπλωματικού Κλάδου του Υπουργείου Εξωτερικών, έναν ανώτερο αξιωματικό της Ελληνικής Αστυνομίας, έναν εκπρόσωπο του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών και το Σύμβουλο Νομικής Προστασίας του Γραφείου της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα. Η πρακτική αποδεικνύει ότι ο Υπουργός ακολουθεί λιγότερες ή περίπου τις μισές από τις γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής.

Εάν η προσφυγή απορριφθεί η υπόθεση μπορεί να εξεταστεί *εξυπαρχής* από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης με την προϋπόθεση ότι ο αιτών ασύλο υποβάλει νέα κρίσιμα αποδεικτικά στοιχεία που αφορούν το πρόσωπό του ή μέλη της οικογένειάς του και τα οποία εάν ήταν γνωστά πριν από την έκδοση της οριστικής απόφασης θα αποτελούσαν βασικό κριτήριο αναγνώρισής του ως πρόσφυγα. Δεν επιτρέπεται η υποβολή αιτήματος για *εξυπαρχής* εξέταση της υπόθεσης στις περιπτώσεις που κρίνονται κατ' εφαρμογή της ταχύρρυθμης διαδικασίας.

Από τα παραπάνω καθίσταται προφανές ότι όλη η διαδικασία ασύλου (καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα), συμπεριλαμβανομένου του σταδίου της προσφυγής, είναι διοικητικού χαρακτήρα. Αντίθετα με τους ευρωπαϊκούς κανόνες ασύλου όσον αφορά στην αμεροληψία και στο δίκαιο χαρακτήρα<sup>54</sup> της διαδικασίας καθώς και στην πρακτική των άλλων

<sup>53</sup> Στις περιπτώσεις αυτές, η προσφυγή κατά της απόφασης της διοίκησης με την οποία απορρίπτεται η αίτηση ασύλου πρέπει να υποβληθεί εντός δέκα ημερών από την κοινοποίηση και ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης υποχρεούται να αποφασίσει επί της προσφυγής εντός τριάντα ημερών από την άσκηση της προστασίας, μετά από μη δεσμευτική γνωμοδότηση της Δευτεροβάθμιας Γνωμοδοτικής Επιτροπής (άρθρα 4 παρ. 4 και 4 παρ. 5 του Π.Δ. 61/1999). Εάν ο αιτών ασύλο βρίσκεται σε ζώνες διέλευσης (transit) των ελληνικών (αερο)λιμένων οι προαναφερόμενες προθεσμίες μειώνονται στο ήμισυ (άρθρο 4 παρ. 6 του Π.Δ. 61/1999).

<sup>54</sup> Βλέπε πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου «για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα», Doc. COM (2002), 326 final/2, άρθρο 38: « Το δικαίωμα σε αποτελεσματική προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου» «1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε σε όλες τις υποθέσεις οι αιτούντες ασύλο να έχουν δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου. 2. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι η αποτελεσματική προσφυγή της παραγράφου 1 περιλαμβάνει τη δυνατότητα εξέτασης τόσο των πραγ-



κρατών μελών της Ε.Ε. στην πραγματικότητα το ίδιο διοικητικό όργανο (το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης) κρίνει τα αιτήματα ασύλου σε πρώτο και δεύτερο βαθμό. Αυτή η πρακτική είναι αντίθετη με το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου και με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο καθώς και με τις θεμελιώδεις αρχές της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας που πρέπει να χαρακτηρίζει όλες τις πτυχές της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Επιπλέον, δεν προβλέπονται ένδικα μέσα για την εξέταση των ουσιαστικών περί ασύλου ισχυρισμών: η πτυχή αυτή είναι μια άλλη σοβαρή ανεπάρκεια του ελληνικού προσφυγικού δικαίου<sup>55</sup>. Οι προαναφερόμενες ανεπάρκειες της ελληνικής διαδικασίας ασύλου δημοσιοποιήθηκαν και τέθηκαν υπόψη των αρμόδιων αρχών από την Ελληνική Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου<sup>56</sup>.

Η κατάσταση είναι ασαφής επειδή οι σχετικές αποφάσεις της διοίκησης δεν είναι δημόσιες σε αντίθεση με την πρακτική που ακολουθείται σε πολλά άλλα κράτη μέλη της Ε.Ε. Έτσι είναι εξαιρετικά δύσκολο, εάν όχι αδύνατο, να προταθεί οιασδήποτε μορφής αποτελεσματική νομική υπεράσπιση για τους αιτούντες άσυλο σε αντίθεση με τα θεμελιώδη κριτήρια του διεθνούς δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου όσον αφορά στο δίκαιο χαρακτήρα των σχετικών νομικών διαδικασιών<sup>57</sup>. Ταυτόχρονα,

---

ματικών όσο και των νομικών ζητημάτων ...». Βλέπε επίσης Σύσταση R (98)13 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης για το *δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής κατά των αποφάσεων απέλασης των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο κατ' εφαρμογή του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου*, όπου υπογραμμίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «για να θεωρηθεί αποτελεσματική η προσφυγή που ασκείται από τον αιτούντα άσυλο, η εθνική αρχή που κρίνει την υπόθεση πρέπει να είναι κατ' αρχήν δικαστική ή εάν είναι οιονεί δικαστική ή διοικητική πρέπει να ορίζεται με σαφήνεια και αποτελείται από μέλη που είναι αμερόληπτα και απολαμβάνουν τις εγγυήσεις της ανεξαρτησίας».

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Έκθεση 2001, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 2002, σε 127 128 και σε [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr). Για την Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και το άσυλο στην Ελλάδα βλέπε στη συνέχεια.

<sup>57</sup> Ένα σχετικό χρόνιο, σημαντικό πρόβλημα της ελληνικής προσφυγικής πρακτικής είναι η σοβαρή έλλειψη κατάλληλα εκπαιδευμένων διερμηνέων σε όλα τα στάδια της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, κατά παραβίαση των θεμελιωδών κριτηρίων που αφορούν στο δίκαιο χαρακτήρα των σχετικών νομικών διαδικασιών. Βλέπε επίσης άρθρο 9 της προαναφερθείσας Οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (έγγραφο COM (2002), 326 final/2). «1. Αναφορικά με τις διαδικασίες που προβλέπονται στην... Οδηγία, τα κράτη μέλη μεριμνούν όπως όλοι οι αιτούντες άσυλο απολαμβάνουν τις ακόλουθες εγγυήσεις: ... (β) απολαμβάνουν τις υπηρεσίες διερμηνέα για την υποβολή της αίτησής τους στις αρμόδιες αρχές, εφόσον είναι εύλογο... Στην περίπτωση αυτή και σε άλλες

λόγω της νομικής αδιαφάνειας, δεν υπάρχει πραγματικός πρακτικός λόγος για τη διοίκηση να παράγει συνεκτική νομολογία ασύλου που θα μπορούσε να συνεισφέρει στην δημιουργία της απαιτούμενης ελάχιστης νομικής ασφάλειας.

Το μοναδικό ελληνικό δικαστήριο που μπορεί να εξετάσει μια υπόθεση ασύλου (δικαστική επανεξέταση) όσον αφορά στην εφαρμογή του νόμου είναι το Συμβούλιο Επικρατείας ενώπιον του οποίου μπορεί να ασκηθεί αίτηση για την ακύρωση της οριστικής αρνητικής διοικητικής απόφασης<sup>58</sup>. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής το Συμβούλιο Επικρατείας έχει την αρμοδιότητα να ελέγχει τις πράξεις της διοίκησης *μόνον* για παραβίαση του νόμου ή για κατάχρηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης<sup>59</sup>. Το ίδιο δικαστήριο έχει την εξουσία να διατάξει την αναστολή εκτέλεσης της απέλασης του πρόσφυγα που διατάσσει η διοίκηση έως την έκδοση απόφασης επί της αίτησης ακύρωσης. Η διαταγή για αναστολή της εκτέλεσης της απέλασης εξαρτάται από τη δικαιοδοσία του προαναφερόμενου Δικαστηρίου να κρίνει ότι η απέλαση θα προκαλέσει δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη στον προσφεύγοντα<sup>60</sup>. Όμως, η απόφαση για αναστολή εκτέλεσης της απέλασης δεν έχει αυτόματα ανασταλτικό αποτέλεσμα, με συνέπεια να κινδυνεύει ο προσφεύγων από απέλαση πριν το Συμβούλιο Επικρατείας διατάξει την αναστολή της απέλασης. Αν και συνήθως η διοίκηση απέχει από τη διαδικασία της απέλασης όταν κατατίθεται η αίτηση αναστολής αυτή η πρακτική δεν στηρίζεται στο νόμο και δεν αποτελεί δικαίωμα του προσφεύγοντα. Σχετικά, το ελληνικό σύστημα είναι ασυνεπές με τις αρχές και τα κριτήρια που θέτει η απόφαση *Čonka* και παραβιάζει το δικαίωμα σε αποτελεσματικό ένδικο μέσο (άρθρο 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου).<sup>61</sup> Στην

---

περιπτώσεις όπου οι αρμόδιες αρχές καλούν διερμηνέα, οι υπηρεσίες του καλύπτονται από δημόσιους πόρους».

<sup>58</sup> Οι δικονομικοί κανόνες εξέτασης των αιτήσεων ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας προβλέπονται στο Π.Δ. 18/1989 «Περί Συμβουλίου Επικρατείας».

<sup>59</sup> Η δικαιοδοσία του Ελληνικού Συμβουλίου Επικρατείας όταν κρίνει «αιτήσεις ακύρωσης» στηρίζεται στο πρότυπο της γαλλικής προσφυγής για υπέρβαση εξουσίας, Βλέπε K.D. Kerameus, P.J. Kozyris (eds), *Introduction to Greek Law*, Deventer, Kluwer/Sakkoulas, 1993, 2<sup>nd</sup> edition, σελ. 46-47.

<sup>60</sup> Βλέπε σχετική νομολογία σε αποφάσεις του Συμβουλίου Επικρατείας και μεταξύ άλλων τις 286/1990, 344/1990, 559/1990, 596/1990, σε ΕΔΠΑ 1998, στις σελίδες 65, 66, 67 και 127 αντίστοιχα.

<sup>61</sup> *Čonka* κατά Βελγίου, προσφυγή No. 51564/1999, Απόφαση της 5.2.2002, παρ. 64 (σε διαδικτυο: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) και στην ελληνική σε ΕΔΠΑ 2003, σελ. 397). Για την απόφαση αυτή βλέπε Α. Skordas, «Human rights and effective migration policies: an uneasy co-existence. The Čonka judgment of the European Court of

πράξη, η διαδικασία της ακύρωσης της απόφασης της διοίκησης είναι εξαιρετικά χρονοβόρα, συνήθως υπερβαίνει τα τρία χρόνια, λόγω του φόρτου του Συμβουλίου Επικρατείας και της έλλειψης ανθρώπινου δυναμικού.

Το άρθρο 25 παρ. 4 του Ν. 1975/1991 σε συνδυασμό με το άρθρο 8 του Π.Δ. 61/1999 ορίζει σχετικά με τη διαδικασία του ανθρωπιστικού προσφυγικού καθεστώτος<sup>62</sup>. Όπως ήδη προαναφέρθηκε, το ανθρωπιστικό προσφυγικό καθεστώς μπορεί να χορηγηθεί από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης με την προϋπόθεση ότι έχει απορριφθεί το αίτημα ασύλου. Η ελληνική προσφυγική νομοθεσία δεν προβλέπει την αιτιολόγηση των αποφάσεων σχετικά με το ανθρωπιστικό προσφυγικό καθεστώς όπως ισχύει για τις αποφάσεις που εκδίδονται επί των αιτημάτων για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Όμως, το ελληνικό διοικητικό δίκαιο προβλέπει την αιτιολογία των αρνητικών διοικητικών πράξεων. Στην πράξη, οι σχετικές διοικητικές πράξεις (του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης) οι οποίες δεν είναι δημόσιες είναι ιδιαίτερα σύντομες και περιλαμβάνουν πανομοιότυπες φράσεις αιτιολογίας, σε αντίθεση με την προαναφερθείσα νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας<sup>63</sup> και τις σχετικές θεμελιώδεις αρχές του ελληνικού διοικητικού δικαίου. Το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα έχει κατακρίνει την αιτιολογία των αποφάσεων που εκδίδει σε πρώτο βαθμό και επί της προσφυγής ο Έλληνας Υπουργός Δημόσιας Τάξης χαρακτηρίζοντάς τη «γενικόλογη και μη προσήκουσα»<sup>64</sup>.

Σε αντίθεση με τη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος της Σύμβασης η ελληνική προσφυγική νομοθεσία δεν προβλέπει διοικητική διαδικασία προσφυγής για τις περιπτώσεις του ανθρωπιστικού προσφυγικού καθεστώτος. Αυτό το σοβαρό διαδικαστικό έλλειμμα οφείλεται στη διαδικασία χορήγησης του ανθρωπιστικού προσφυγικού καθεστώτος που

---

Human Rights», σε C. Urbano de Sousa (ed), *The Emergence of a European Asylum Policy - Amsterdam, Tampere and Beyond*, Brussels, Bruylant, 2004, 297-327.

<sup>62</sup> Για τις ουσιαστικές προϋποθέσεις εφαρμογής του ανθρωπιστικού προσφυγικού καθεστώτος που προβλέπει το άρθρο 8 παρ. 2 του Π.Δ. 61/1999 βλέπε ανωτέρω.

<sup>63</sup> Βλέπε επίσης απόφαση 3832/1992, σε IJRL 513-514 (1995) και σε *ΕΑΠΑ* 1998, σελ. 43.

<sup>64</sup> Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, Έκθεση 2000, ανωτέρω υποσημείωση 36 σε 6 και 7. Για τις καθυστερήσεις της διαδικασίας ασύλου στην Αθήνα βλέπε επίσης Médecins Sans Frontières, Greece, *Umbrella of Legal Protection for Forgotten Population in Greece*, Athens, Feb. 2002 (στην ελληνική), 14 – 15 και Διεθνής Αμνηστία, Ελληνικό Τμήμα, *The Greek Refugee Policy*, June 2002-November 2003, Athens, Jan. 2004 σε 18-21 (στην ελληνική) σε [www.amnesty.gr](http://www.amnesty.gr)

δεν είναι αυτόνομη, αλλά εξαρτάται νομικά από την απόρριψη του αιτήματος αναγνώρισης του καθεστώτος της Σύμβασης. Η προαναφερόμενη δυνατότητα της εξαιρετικής εφαρμογής της εξυπαρχής εξέτασης των αιτημάτων ασύλου παρέχεται μόνον στις περιπτώσεις της σε πρώτο βαθμό απόρριψης των αιτήσεων καθορισμού του καθεστώτος της Σύμβασης. Κατά συνέπεια, στις περιπτώσεις αυτές το μοναδικό ένδικο μέσο προσφυγής παραμένει η άσκηση αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας, όπου όμως δεν εξετάζονται οι ουσιαστικοί λόγοι της χορήγησης ή μη του ανθρωπιστικού προσφυγικού καθεστώτος.

## 6. Νομική Βοήθεια

Έως το Φεβρουάριο του 2004, οπότε άρχισε να ισχύει ο πρώτος νόμος για τη Νομική Βοήθεια (Ν. 3226/2004<sup>65</sup>), στην πράξη δεν παρεχόταν νομική βοήθεια στους αλλοδαπούς και στους αιτούντες άσυλο που βρίσκονται στην Ελλάδα. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου καταδίκασε την Ελλάδα για παραβίαση του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη σε δύο υποθέσεις που αφορούσαν αλλοδαπούς στους οποίους δεν παρασχέθηκε νομική βοήθεια προκειμένου να προσφύγουν ενώπιον του Ελληνικού Ανωτάτου Δικαστηρίου (Άρειος Πάγος<sup>66</sup>). Και στις δύο υποθέσεις οι προσφεύγοντες ήσαν άποροι αλλοδαποί που είχαν εμπλακεί στην Ελλάδα σε ποινικές διαδικασίες. Και στις δύο υποθέσεις το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο υποστήριξε ότι η Ελλάδα παραβίασε τα άρθρα 6 παρ. 1 και 3 εδ. γ της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου<sup>67</sup>. Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου εξέφρασε τη σοβαρή ανησυχία της για την έλλειψη της νομικής βοήθειας στην Ελλάδα σε σχετική έκθεσή της της 25<sup>ης</sup> Ιουνίου 2001 και κάλεσε το ελληνικό κράτος να προωθήσει την υιοθέτηση ολοκληρωμένου σχεδίου προγράμματος για τη νομική βοήθεια<sup>68</sup>. Ο Ν. 3226/2004 είναι η πρώτη απόπειρα της Ελληνικής Πολιτείας προς αυτήν την κατεύθυνση. Υπογραμμίζεται όμως ότι σύμφωνα με τη διάταξη της παραγρά-

<sup>65</sup> ΦΕΚ 24, τ. Α΄.

<sup>66</sup> Υπόθεση Twalib κατά Ελλάδας, Προσφυγή Νο. 42/1997/826/1032, απόφαση της 9.6.1998. Υπόθεση Biba κατά Ελλάδας, Προσφυγή Νο. 33170/96, απόφαση της 26.9.2000 (στο διαδίκτυο σε : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)) και σε *ΕΛΠΑ* 2001, σελ. 87.

<sup>67</sup> Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας κάλεσε τις ελληνικές αρχές να διασφαλίσουν το δικαίωμα των αλλοδαπών σε δίκαιες διαδικασίες, συμπεριλαμβανομένης της νομικής βοήθειας, βλέπε ECRl, *Second Report on Greece*, που υιοθετήθηκε στις 10.12.1999, Document CRI (2000) 32, 27.6.2000, παρ. 10.

<sup>68</sup> Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Έκθεση 2001*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο, 2002, 133-142.

φου 1 του άρθρου 1 του νόμου η παροχή της νομικής βοήθειας σε πολίτες τρίτων χωρών εξαρτάται από τη νομιμότητα της συνήθους ή μόνιμης διαμονής τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η προϋπόθεση αυτή είναι αντίθετη με το ατομικό δικαίωμα σε νομική βοήθεια, όπως είναι κατοχυρωμένο στο σύγχρονο διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου<sup>69</sup>. Το πεδίο εφαρμογής του προαναφερόμενου νόμου καλύπτει μόνον τις ποινικές, αστικές και εμπορικές υποθέσεις. Κατά συνέπεια, η ελληνική νομοθεσία δεν προβλέπει την παροχή νομικής βοήθειας στις υποθέσεις ασύλου που είναι διοικητικής φύσης.

Το κενό νόμου όσον αφορά στην παροχή νομικής βοήθειας θίγει για δεκαετίες την πρόσβαση των πολιτών σε υπηρεσίες νομικής φύσης, σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπου νομική βοήθεια παρέχεται στους άπορους αλλοδαπούς, κυρίως στους αιτούντες άσυλο – που είναι ιδιαίτερα ευάλωτα άτομα με ανάγκη ειδικής προστασίας. Έως σήμερα νομική βοήθεια στις προαναφερόμενες υποθέσεις παρείχαν αποκλειστικά μη κυβερνητικές οργανώσεις, συχνά με τη συνεργασία της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και περιστασιακά οι Δικηγορικοί Σύλλογοι της χώρας.

Στις αστικές και ποινικές υποθέσεις η νομική βοήθεια ρυθμίζεται πλέον από το Ν. 3226/2004. Ο νόμος αυτός κατήργησε στην πραγματικότητα το άρθρο 195 παρ. 1 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, σύμφωνα με το οποίο το ευεργέτημα της πενίας χορηγείται με τον όρο της αμοιβαιότητας. Η αμοιβαιότητα είναι ασυμβίβαστη με το σύγχρονο δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Το άρθρο 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου εγγυάται επίσης το δικαίωμα όλων των ατόμων, χωρίς διάκριση λόγω εθνικότητας, σε δίκαιη δίκη στις υποθέσεις αμφισβήτησης δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αστικής φύσης. Σύμφωνα με το Ν. 3226/2004 δικαιούχοι της νομικής βοήθειας είναι οι «πολίτες χαμηλού εισοδήματος», δηλαδή εκείνοι των οποίων «το ετήσιο οικογενειακό εισόδημα δεν υπερβαίνει τα δύο τρίτα των κατώτατων ετήσιων ατομικών αποδοχών που προβλέπει η Εθνική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας». Η ελληνική νομοθεσία δεν προβλέπει την παροχή νομικής βοήθειας στα συμβουλευτικά στάδια μιας αστικής ή ποινικής υπόθεσης, όπου η νομική συνδρομή παίζει καταλυτικό στην επιτυχή έκβαση της

---

<sup>69</sup> Βλέπε Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Γνώμη για το σχέδιο νόμου για την παροχή νομικής βοήθειας σε πολίτες χαμηλού εισοδήματος, 30.10.2003, σε [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr). Το άρθρο 16 παρ. 3 του Ν. 3226/2004 ορίζει ότι η νομική βοήθεια μπορεί να καλύψει και υποθέσεις διοικητικού δικαίου με την έκδοση προεδρικού διατάγματος που εκδίδεται από τους Υπουργούς Οικονομικών και Δικαιοσύνης.

δικαστικής διαδικασίας και στην εγγύηση των σχετικών εννόμων συμφερόντων του άπορου διαδίκου.

Παρότι η Ελληνική έννομη τάξη δεν καλύπτει τη νομική βοήθεια στις υποθέσεις διοικητικού δικαίου, το Συμβούλιο Επικρατείας (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) με τις αποφάσεις του 515/2000 (Τμήμα Β΄) και 521/2000 (Τμήμα Β΄)<sup>70</sup> επικαλέστηκε το άρθρο 14 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων (Ν. 2462/1997), το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το άρθρο 20 παρ. 1 του Ελληνικού Συντάγματος και ερμήνευσε διασταλτικά τη σχετική ελληνική νομοθεσία. Εφαρμόζοντας αναλογικά τα άρθρα 194 έως 204 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας το Συμβούλιο Επικρατείας αναγνώρισε ρητά το δικαίωμα των άπορων πολιτών που προσφεύγουν ενώπιόν του στην *παροχή νομικής βοήθειας* και όχι απλά στην *απαλλαγή του άπορου διαδίκου από την καταβολή των εξόδων και των παραβόλων που προβλέπονται από τη σχετική περί Συμβουλίου Επικρατείας νομοθεσία* (Π.Δ. 18/1989).

Έως σήμερα το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δεν έχει κρίνει εάν το ελληνικό προσφυγικό δίκαιο είναι σύμφωνο με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Στην υπόθεση *Dougoz κατά Ελλάδας*<sup>71</sup> ο προσφεύγων είχε υποβάλει αίτημα ασύλου στην Ελλάδα, αλλά οι ισχυρισμοί του ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου αφορούσαν στις συνθήκες κράτησής του εκκρεμούσης της απέλασης. Το Δικαστήριο αποφάσισε ότι η Ελλάδα παραβίασε το άρθρο 3 της Σύμβασης επειδή οι συνθήκες κράτησης των αλλοδαπών εκκρεμούσης της απέλασης συνιστούσαν απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Επίσης, η Ελλάδα παραβίασε το άρθρο 5 της Σύμβασης επειδή η σύλληψη του προσφεύγοντα προκειμένου να διασφαλισθεί η εκτέλεση της απέλασης ήταν αυθαίρετη και τα εθνικά δικαστήρια δεν είχαν την εξουσία να ελέγξουν τη νομιμότητα της κράτησης<sup>72</sup>. Στην υπόθεση *Peers κατά Ελλάδας*<sup>73</sup> το Δικαστήριο έκρινε ότι η Ελλάδα παραβίασε το άρθρο 3 της Σύμβασης λόγω των συνθηκών διαβίωσης στο σωφρονιστικό κατάστημα του Κορυδαλλού, στην Αθήνα. Η προαναφερόμενη α-

<sup>70</sup> Το Σύνταγμα, 3/2000, σελ. 589 και 592 αντίστοιχα.

<sup>71</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: βλέπε Ν. Σιταρόπουλος «Ζητήματα Προστασίας Αλλοδαπών. Οι καταδίκες της Ελλάδας για παραβίαση των άρθρων 3, 5 και 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», σε *ΕΔΠΑ* 2001.

<sup>72</sup> Προσφυγή No. 40907/98, απόφαση της 6.5.2001 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>73</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: βλέπε υποσημείωση 71 ανωτέρω.

πόφαση είναι ιδιαίτερα σημαντική γιατί αποκάλυψε, *μεταξύ άλλων*, το σοβαρό πρόβλημα ναρκωτικών που υπάρχει στις Ελληνικές φυλακές<sup>74</sup>.

Το 2002 η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ενεργώντας εκ παραλλήλου με διεθνείς οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εξέδωσε έκθεση στην οποία υπογράμμισε τις σοβαρές ανεπάρκειες της σύγχρονης ελληνικής διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, αναφερόμενη, *μεταξύ άλλων*, στην προβληματική κατάσταση της μη αναγνώρισης, σε πολλές περιπτώσεις, από τις Ελληνικές αρχές του δικαιώματος των αιτούντων άσυλο να έχουν πρόσβαση σε δικηγόρο όταν φθάνουν στην Ελλάδα και στην έλλειψη ενημέρωσης των αιτούντων άσυλο για τις σχετικές διαδικασίες που εφαρμόζονται στην Ελλάδα<sup>75</sup>.

Στις 15.6.2002, 45 διεθνείς και ελληνικές μη κυβερνητικές οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων (συμπεριλαμβανομένων της Διεθνούς Αμνηστίας και της οργάνωσης Human Rights Watch) τόνισαν δημόσια:

«Οι ελληνικές μη κυβερνητικές οργανώσεις έχουν τεκμηριώσει μια σχεδόν συστηματική έλλειψη ικανών διερμηνέων κατά την εξέταση των αλλοδαπών από τους αστυνομικούς υπαλλήλους ή ενώπιον των δικαστηρίων. Επιπλέον, οι ελληνικές αρχές παραλείπουν να ενημερώνουν τους αλλοδαπούς για τα δικαιώματά τους, αρνούνται να παραλάβουν τις αιτήσεις τους για άσυλο ή ακόμα τους παραπληροφορούν. Μετανάστες χωρίς νόμιμο έγγραφο ή αιτούντες άσυλο συχνά δικάζονται χωρίς τη συνδρομή νομικού συμπαραστάτη και καταδικάζονται σε φυλάκιση ή σε απέλαση με δίκες που διαρκούν μερικά λεπτά. Οι συνθήκες κράτησης είναι σε πολλές περιπτώσεις εξευτελιστικές και απάνθρωπες και η πρόσβαση των δικηγόρων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων έχει περιορισθεί αυθαίρετα και αυστηρά. Οι αρχές αρνούνται να χορηγήσουν στους εξουσιοδοτημένους εκπρόσωπους των κρατούμενων τα έγγραφα του φακέλου τους

<sup>74</sup> Προσφυγή No. 28524/95, απόφαση της 19.4.2001 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)). Την παραμονή της Πρωτοχρονιάς του 2003 τρεις κρατούμενες της προαναφερόμενης φυλακής πέθαναν, λόγω της κατανάλωσης ναρκωτικών και οινόπνευματων ποτών. Σύμφωνα με την Εισαγγελέα, ο διευθυντής των φυλακών δεν έλαβε προληπτικά μέτρα, αν και γνώριζε για τη διακίνηση των ναρκωτικών. Βλέπε ελληνική εφημερίδα «Καθημερινή» (αγγλική έκδοση, 3.1.2003).

<sup>75</sup> Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Έκθεση για ζητήματα σχετικά με την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και την πρόσβασή τους στις διαδικασίες ασύλου στην Ελλάδα, 6.6.2002, σε *Νομικό Βήμα* 50, σελ. 1598- 1603 (2002) και [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr). Βλέπε επίσης Συμβούλιο της Ευρώπης, Γραφείο του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Έκθεση του κυρίου Alvaro Gil-Robles για την Επίσκεψή του στην Ελλάδα (2-5 Ιουνίου 2002), Doc. CommDH (2002), 5, 17.7.2002, παρ. 32-37, Συμβούλιο της Ευρώπης, Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων, Έκθεση στην Κυβέρνηση της Ελλάδας για την Επίσκεψη στην Ελλάδα, 23.9 έως 5.10.2001, Doc. CPT/Inf (2002) 31, 20.11.2002, παρ. 49- 53.

με την αιτιολογία ότι η πρακτική αυτή συνιστά εμπόδιο στις προσπάθειες που καταβάλουν για να τους απελάσουν»<sup>76</sup>.

Η προαναφερόμενη δήλωση επιβεβαιώνεται από έκθεση που εξέδωσαν τον Ιούνιο του 2002 η Νορβηγική Οργάνωση για τους Αιτούντες Άσυλο και το Νορβηγικό Τμήμα της Επιτροπής Helsinki για το ζήτημα της μεταφοράς των αιτούντων άσυλο από τη Νορβηγία στην Ελλάδα στο πλαίσιο της Σύμβασης του Δουβλίνου<sup>77</sup>. Σύμφωνα με την έκθεση αυτή που στηρίζεται σε πρόσφατη επίσκεψη της οργάνωσης στην Ελλάδα: «το ελληνικό σύστημα ασύλου φαίνεται ιδιαίτερα απαράδεκτο για πολλούς λόγους: δεν παρέχονται σε όλους τους πρόσφυγες οι βασικές πληροφορίες, ούτε οι υπηρεσίες διερμηνείας και νομικής βοήθειας. Εφαρμόζεται εκτεταμένα το μέτρο της διοικητικής κράτησης, ακόμα και σε περιπτώσεις που αφορούν παιδιά. Φαίνεται να αποτελεί μέσο τακτικής η αποτροπή των προσφύγων να υποβάλουν αίτηση ασύλου. Περαιτέρω, το ελληνικό σύστημα ασύλου φαίνεται να είναι ιδιαίτερα (και πιθανότατα αδικαιολόγητα) αυστηρό. Από την άλλη πλευρά θα είναι λάθος να θεωρηθεί ως μη προβλέψιμο, αφού φαίνεται ότι μπορεί να προβλεφθεί η απόρριψη των περισσότερων αιτήσεων ασύλου».

Η έκθεση καταλήγει υπογραμμίζοντας ότι η «Ελλάδα αντιμετωπίζει δύσκολη κατάσταση αφού δεν έχει τη δυνατότητα να απορρίψει τα αιτήματα για μεταφορά [των αιτούντων άσυλο] από χώρες που βρίσκονται βορειότερα, σύμφωνα με τη Σύμβαση του Δουβλίνου, ούτε να διασφαλίσει τα μέσα της προσήκουσας φροντίδας των αιτούντων άσυλο όταν μεταφέρονται στην Ελλάδα».

## **7. Κοινωνικά Δικαιώματα των Προσφύγων και των Αιτούντων Άσυλο στην Ελλάδα**

Οι συνθήκες διαβίωσης των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα σκληρές, ενώ η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου πρόσφατα εξέφρασε τις σοβαρές ανησυχίες της για το ζήτημα αυτό, υποβάλλοντας συγκεκριμένες προτά-

<sup>76</sup> Δήλωση 45 μη κυβερνητικών οργανώσεων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου για τις «συχνές και σοβαρές παραβιάσεις των δικαιωμάτων των αλλοδαπών κρατούμενων στην Ελλάδα», Αθήνα, 15.6.2002 ([www.greekhelsinki.gr](http://www.greekhelsinki.gr)). Για τα ζητήματα αυτά βλέπε τα υψηλά κριτήρια της υπόθεσης Čonka κατά Βελγίου, προσφυγή No. 51564/99, απόφαση της 5.2.2002, παρ. 44.

<sup>77</sup> Norwegian Organization for Asylum Seekers (NOAS) και Norwegian Helsinki Committee, *The Transfer of Chechen Asylum Seekers from Norway to Greece in accordance with the Dublin Convention*, June 2002 (βλέπε σε ελληνική μετάφραση στη σελίδα 55 της παρούσας έκδοσης) σε [www.greekhelsinki.gr](http://www.greekhelsinki.gr).



σεις στην ελληνική κυβέρνηση<sup>78</sup>. Αυτή η κατάσταση των δύσκολων συνθηκών διαβίωσης που κυριαρχεί στην Ελλάδα εδώ και πολλά χρόνια, οφείλεται σύμφωνα με το γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα στην αδράνεια των αρμόδιων ελληνικών αρχών που ισχυρίζονται ότι «φοβούνται ότι η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των προσφύγων θα αποτελέσει πόλο έλξης περισσότερων αιτούντων άσυλο»<sup>79</sup>.

Η στέγαση των αιτούντων άσυλο, των δικαιούχων του ανθρωπιστικού καθεστώτος (*de facto*) και των προσφύγων του καθεστώτος της Σύμβασης της Γενεύης αποτελεί σημαντικό ζήτημα το οποίο δεν έχει απασχολήσει την ελληνική κυβέρνηση. Παρότι η ελληνική νομοθεσία προβλέπει την ίδρυση περισσότερων κέντρων φιλοξενίας των αιτούντων άσυλο από το 1991 (Ν. 1975/1991, άρθρο 24 παρ. 2) στην Ελλάδα λειτουργούν δύο μόνιμα κέντρα υποδοχής αιτούντων άσυλο και προσφύγων που ιδρύθηκαν με νόμο και χρηματοδοτούνται από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας. Το πρώτο και παλαιότερο βρίσκεται στο Λαύριο (νότια της Αθήνας) και έχει δυναμικότητα φιλοξενίας τριακοσίων ατόμων<sup>80</sup>. Ένα δεύτερο μόνιμο κέντρο υποδοχής προσφύγων με δυναμικότητα εκατό ατόμων ιδρύθηκε στην Αθήνα στις 12.12.2002<sup>81</sup>. Από το 1997 οι μη κυβερνητικές οργανώσεις δραστηριοποιούνται ενεργά στον τομέα της υποδοχής των προσφύγων. Το 1997 δημιουργήθηκαν στην Αττική δύο μικρά κέντρα υποδοχής, που διαχειρίζονται ο Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός και οι Γιατροί του Κόσμου (Ελληνικό Τμήμα) με μερική χρηματοδότηση από την Ε.Ε. Μετά το 1997 μη κυβερνητικές οργανώσεις δημιούργησαν περισσότερα μικρά κέντρα υποδοχής που άρχισαν να λειτουργούν εντός και εκτός της Αθήνας. Το 2003 λειτουργούσαν στην Ελλάδα οκτώ κέντρα (συμπεριλαμβανομέ-

<sup>78</sup> Βλέπε επίσης Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, *Έκθεση 2000*, σελ. 10-11, Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Έκθεση 2001*, ανωτέρω υπ' αριθμ. 10 και 56, σελ. 169 έως 177 (και σε [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr)). Για το έλλειμμα της κοινωνικής προστασίας και της πολιτικής ένταξης των προσφύγων στην Ελλάδα βλέπε Ν. Sitaropoulos, «Refugee welfare in Greece: towards a remodeling of the responsibility-shifting paradigm», 22 *Critical Social Policy* 436-455, (2002), Α. Skordas, «The case of recognized refugee families in Greece: the «undesirable integration», *Quarterly on Refugee Problems (AWR-Bulletin)*, 40 (49) Volume, Number 4/2002, 210-221.

<sup>79</sup> Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, *ibid.*

<sup>80</sup> Π.Δ. 266/1999, ΦΕΚ 217, τ. Α΄.

<sup>81</sup> Π.Δ. 366/2002, ΦΕΚ 313, τ. Α΄.

νων των δύο μόνιμων) κέντρα υποδοχής με συνολική δυναμικότητα φιλοξενίας 1.300 ατόμων<sup>82</sup>.

Όμως, οι αιτήσεις καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα (σημειώνεται ότι κάθε αίτηση μπορεί να περιλαμβάνει πλέον του ενός ατόμων) ανέρχονταν το 1998 σε 2.953, το 1999 σε 1.528, το 2000 σε 3.083, το 2001 σε 5.499 και το 2002 σε 5.664. Από αυτά τα στατιστικά στοιχεία είναι προφανές ότι στην Ελλάδα οι αιτούντες άσυλο παραμένουν στην πλειοψηφία τους άστεγοι, τουλάχιστον κατά το πρώτο διάστημα της διαμονής τους. Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων η περίοδος αναμονής για την έκδοση της πρώτης διοικητικής απόφασης επί της αίτησης ασύλου υπερβαίνει το έτος. Στην Αττική υπάρχουν περιπτώσεις όπου η περίοδος αναμονής υπερβαίνει τη διετία. Επιπλέον, οι αρμόδιοι για τη διαχείριση του κέντρου Λαυρίου ασχολήθηκαν κατά προτεραιότητα με τις πλέον ευάλωτες περιπτώσεις, όπως είναι οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, οι ηλικιωμένοι και τα άτομα με ειδικές ανάγκες.

Η Ελλάδα αναγνώρισε το δικαίωμα των προσφύγων στην απασχόληση μόλις το 1994, με το Π.Δ. 209/1994<sup>83</sup>. Σύμφωνα με το επόμενο Π.Δ. 189/1998<sup>84</sup>, οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες και οι σύζυγοί τους έχουν δικαίωμα στην αυτό-απασχόληση και στη μισθωτή απασχόληση καθόλου το διάστημα που απολαμβάνουν στην Ελλάδα την προστασία του καθεστώτος του πρόσφυγα (οι πρόσφυγες της Σύμβασης δικαιούνται πενταετή άδεια παραμονής η οποία ανανεώνεται). Η Ελληνική νομοθεσία προβλέπει επίσης τη συμμετοχή των προσφύγων σε σχήματα επαγγελματικής κατάρτισης του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού με τους ίδιους όρους με τους Έλληνες πολίτες<sup>85</sup>.

Το δικαίωμα των αιτούντων άσυλο στην απασχόληση αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά το 1998, αλλά διέπεται από ιδιαίτερα αυστηρό νομοθετικό πλαίσιο. Το προαναφερόμενο Π.Δ. επιτρέπει στους αιτούντες άσυλο να εργάζονται «προσωρινά για να καλύπτουν τις άμεσες βιοτικές ανάγκες τους». Στους αιτούντες άσυλο επιτρέπεται να εργάζονται με την προϋπόθεση ότι είναι κάτοχοι ειδικού δελτίου αλλοδαπού αιτήσαντος άσυλο (που στην πράξη, ιδιαίτερα στην Αθήνα που επιβαρύνεται με τον κύριο όγκο των αιτήσεων ασύλου, προϋποθέτει περίοδο αναμονής τουλάχιστον έξη μηνών) και δεν διαμένουν στο κέντρο υποδοχής του Λαυρίου.

<sup>82</sup> Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, *Θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας για Καίρια Ζητήματα της Προστασίας των Προσφύγων στην Ελλάδα*, Αθήνα, Οκτώβριος 2003, παρ. 12 ([www.unhcr.gr](http://www.unhcr.gr)).

<sup>83</sup> ΦΕΚ 131, τ. Α΄.

<sup>84</sup> ΦΕΚ 140, τ. Α΄.

<sup>85</sup> Άρθρο 3 παρ. 1 του Π.Δ. 189/1998.

Αυτή η διάταξη στην πραγματικότητα ιδρύει διακριτική μεταχείριση σε βάρος των αιτούντων άσυλο που διαμένουν στο κέντρο του Λαυρίου. Η Ελληνική νομοθεσία εξαιρεί αυτούς τους αιτούντες άσυλο από την απασχόληση επειδή το Υπουργείο Υγείας και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις (Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός και Διεθνής Κοινωνική Υπηρεσία) που διαχειρίζονται το κέντρο τους παρέχουν στέγη, τροφή, κοινωνική και ιατρική φροντίδα. Έτσι, αμφισβητείται κατά πόσο οι αιτούντες άσυλο μπορούν να ζουν αξιοπρεπώς στην Ελλάδα σε μια περίοδο αναμονής που σε πολλές περιπτώσεις, κυρίως στην Αθήνα, υπερβαίνει το ένα ή και τα δύο έτη. Κατ' αρχήν δεν έχουν δικαίωμα σε οικονομική βοήθεια. Στην πραγματικότητα, η ελληνική νομοθεσία ωθεί τους αιτούντες άσυλο να αναζητήσουν απασχόληση στην ανεπίσημη αγορά εργασίας όπου κινδυνεύουν από την εκμετάλλευση.

Οι δικαιούχοι του ανθρωπιστικού καθεστώτος έχουν δικαίωμα στην απασχόληση ενόσω ισχύει το καθεστώς προστασίας τους. Η αρχική άδεια παραμονής αυτής της κατηγορίας των προσφύγων ισχύει για ένα χρόνο και μπορεί να ανανεωθεί. Κάθε αλλοδαπός εργαζόμενος στην Ελλάδα, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς της παραμονής του, απολαμβάνει σύμφωνα με την Ελληνική νομοθεσία τα ίδια εργασιακά δικαιώματα και οφέλη που απολαμβάνουν οι έλληνες πολίτες. Όμως, η νομοθεσία δεν προβλέπει το δικαίωμα πρόσβασης των αιτούντων άσυλο ή των δικαιούχων του ανθρωπιστικού καθεστώτος στην επαγγελματική κατάρτιση, παρότι στις περισσότερες περιπτώσεις διαμένουν στην Ελλάδα πέραν του έτους. Αναντίρρητα, θα πρέπει ρητά να επιτραπεί η πρόσβαση αυτής της κατηγορίας των προσφύγων σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, αφού η νόμιμη απασχόλησή τους θα συμβάλει αφενός στην ευημερία τους και αφετέρου στην ανάπτυξη της χώρας υποδοχής.

Το ελληνικό κράτος δεν παρέχει ειδική οικονομική βοήθεια στους αιτούντες άσυλο ή στους πρόσφυγες. Βοήθεια αυτού του είδους παρείχαν ανέκαθεν οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, όπως είναι το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και το Ίδρυμα Κοινωνικής Εργασίας, που εν μέρει χρηματοδοτούνται από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Στην ετήσια έκθεσή του για το 2002 το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα υπογράμμισε ότι «μεγάλος αριθμός προσφύγων [στην Ελλάδα] ζει κάτω από το όριο της φτώχειας»<sup>86</sup>. Στην πραγματικότητα σημαντικός αριθμός προσφύγων και αιτούντων άσυλο στεγάζονται και διατρέφονται από ελληνικές ανθρωπι-

<sup>86</sup> Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, *Η Προστασία των Προσφύγων και των Αιτούντων Άσυλο στην Ελλάδα το 2002*, Αθήνα, Μάιος 2003, στη σελίδα 14 (στην ελληνική γλώσσα).

στικές μη κυβερνητικές οργανώσεις (συμπεριλαμβανομένων των εκκλησιαστικών) ή από τους Δήμους που προσφέρουν στέγη και τροφή στους άπορους. Στην έκθεσή του για το 2000 το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα επέκρινε τις ελληνικές αρχές επειδή δεν παρείχαν θεμελιώδη προνοιακή βοήθεια (στέγη και τροφή) στην πλειοψηφία των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων που διαμένουν στην Ελλάδα. Χαρακτηριστικά, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σημείωνε ότι οι ελληνικές αρχές «επικαλούνται έλλειψη πόρων... Όμως, διαφαίνεται ότι [οι αρχές] προσέχουν ιδιαίτερα να μην υιοθετήσουν σχετικά μέτρα φοβούμενες ότι η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των προσφύγων θα αποτελέσουν πόλο έλξης περισσότερων αιτούντων άσυλο. Επειδή η οι πρόσφυγες στην Ελλάδα αντιμετωπίζουν δύσκολες συνθήκες διαβίωσης αρκετοί προσπαθούν να φθάσουν σε άλλες δυτικο-ευρωπαϊκές χώρες αναζητώντας ευνοϊκότερο περιβάλλον»<sup>87</sup>.

Το Π.Δ. 266/1999<sup>88</sup> προβλέπει την παροχή ιατρικο-φαρμακευτικής και νοσοκομειακής περίθαλψης στους πρόσφυγες, στους αιτούντες άσυλο και στους δικαιούχους του ανθρωπιστικού καθεστώτος με την προϋπόθεση ότι δεν καλύπτονται από κοινωνική ασφάλιση και έχουν ανάγκη την οικονομική βοήθεια. Η δωρεάν περίθαλψη περιλαμβάνει εξετάσεις υγείας σε δημόσια νοσοκομεία, κέντρα υγείας και περιφερειακά κέντρα υγείας, παρακλινικές εξετάσεις, τη χορήγηση φαρμάκων που συνταγογραφούνται από γιατρούς των προαναφερόμενων ιατρικών και νοσοκομειακών ιδρυμάτων καθώς και νοσοκομειακή περίθαλψη σε δημόσια νοσοκομεία. Όμως, στην πράξη στην Αθήνα μεγάλος αριθμός αιτούντων άσυλο δεν έχει πρόσβαση σε φροντίδες της υγείας γιατί για παρατεταμένη περίοδο στερείται το δελτίο αλλοδαπού αιτήσαντος άσυλο που εκδίδεται από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης (Αστυνομία) λόγω της έλλειψης ανθρώπινου δυναμικού στις αρμόδιες υπηρεσίες. Στην πραγματικότητα, οι αιτούντες άσυλο αυτής της κατηγορίας διαμένουν παράνομα στη χώρα και, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, δικαιούνται ιατρική φροντίδα μόνον στις περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης.

## **8. Άλλες Νομικές και Πολιτικές Πτυχές της Προστασίας των Προσφύγων – Συμπερασματικές Παρατηρήσεις**

Παρότι στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου η Ελλάδα είναι μια από τις βασικές πύλες εισόδου στην Ε.Ε. η ελληνική προσφυγική νομοθεσία και πολιτική δεν έχουν αναπτυχθεί και χαρακτηρίζεται από

<sup>87</sup> Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, ανωτέρω, υποσημ. 36, σελίδες 10- 11.

<sup>88</sup> ΦΕΚ 217, τ. Α'.

σημαντικές ανεπάρκειες. Έως τις αρχές της δεκαετίας του 1990 η Ελλάδα ήταν στην πραγματικότητα χώρα διέλευσης των προσφύγων που επιθυμούσαν και μπορούσαν να μετεγκατασταθούν, κυρίως μέσω των σχετικών προγραμμάτων της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, στις δυτικές βιομηχανικές χώρες, όπως στις ΗΠΑ, στον Καναδά ή στην Αυστραλία. Επίσης, έως τον Ιανουάριο του 1990 εφαρμόζοταν στην Ελλάδα διττή διαδικασία αναγνώρισης του προσφυγικού καθεστώτος που επέτρεπε την αναγνώριση τόσο από το Ελληνικό κράτος όσο και από το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα (πρόσφυγες εντολής). Έτσι, έως τότε η Ύπατη Αρμοστεία έπαιξε σημαντικό ρόλο στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα ενώ ο ρόλος της στη νομική, και κυρίως, στην κοινωνική προστασία των προσφύγων, σε συνεργασία με σημαντικό αριθμό εθνικών και διεθνών μη κυβερνητικών οργανώσεων, ήταν καίριος. Ο Ν. 1975/1991 είναι ο πρώτος ελληνικός νόμος με ειδικότερες διατάξεις για την προστασία των προσφύγων. Επρόκειτο στην πραγματικότητα για αντιδραστική νομοθεσία με διατάξεις γενικόλογες όσον αφορά στον έλεγχο της μετανάστευσης. Ειδικά, οι διατάξεις του νόμου αυτού που ρυθμίζουν τα του ασύλου θέτουν το γενικό πλαίσιο ρύθμισής του επιτρέποντας στο ελληνικό κράτος να νομοθετεί τις σημαντικές, πρακτικές λεπτομέρειες, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής του, με προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις που δεν υπάγονται στον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Κάποια από τα διατάγματα και τις αποφάσεις αποτελούν το κύριο σώμα της σύγχρονης ελληνικής προσφυγικής νομοθεσίας.

Εκτιμάται ότι στην Ελλάδα ο συνολικός αριθμός των προσφύγων με το καθεστώς της Σύμβασης της Γενεύης ανέρχεται σε 7.000. Με πληθυσμό 11.000.000 στην Ελλάδα υποβάλλονται οι λιγότερες αιτήσεις ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>89</sup>. Το ελληνικό ποσοστό των αιτήσεων άσυλο ανά 1.000 κατοίκους στη δεκαετία του 1990 ήταν επίσης το δεύτερο χαμηλότερο της Ε.Ε.: 0,14% ενώ στο Βέλγιο, στην Ιρλανδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο το αντίστοιχο ποσοστό ανερχόταν σε 3,52%, 2,07% και 1,21 % αντίστοιχα<sup>90</sup>. Στη συντριπτική τους πλειοψηφία οι αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα κατάγονται παραδοσιακά από χώρες της Μέσης Ανατολής, δηλαδή από την Τουρκία, το Ιράκ και το Ιράν. Το 2001 – 2002 αυξή-

<sup>89</sup> Βλέπε UNHCR, *Asylum Trends in Europe, 2000*, Part II, Geneva, 30.1.2001, at 3 14.

<sup>90</sup> Βλέπε UNHCR, Population Data Unit, Selected country indicators, Geneva, 21.2.2001, Table 1 – UNHCR, *Trends in Asylum Applications Lodged in Europe, North America, Australia and New Zealand, 2001* – UNHCR Population Data Unit, Geneva, 31.1.2002, Table I.

θηκε ο αριθμός των αιτούντων άσυλο από το Αφγανιστάν λόγω των πολιτικών εξελίξεων στη χώρα αυτή<sup>91</sup>.

Η σχετικά μικρή εισροή αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα είναι ένας από τους καθοριστικούς παράγοντες που έχει ανακόψει την ανάπτυξη του ελληνικού συστήματος προστασίας των προσφύγων<sup>92</sup>. Σε αντίθεση με άλλα κράτη της Ε.Ε. όπως είναι το Ηνωμένο Βασίλειο ή η Γερμανία, όπου διαμένουν σημαντικοί σε μέγεθος πληθυσμοί μεταναστών και προσφύγων, στην Ελλάδα οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο δεν αποτέλεσαν ποτέ αντικείμενο δημοσίου διαλόγου ή αντιπαράθεσης, παρότι κατά γενική παραδοχή οι συνθήκες διαβίωσής τους είναι δύσκολες. Η κοινωνία των πολιτών είναι αδύναμη, εξαρτάται από το κράτος για τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων της και φαίνεται ότι δεν έχει τη βούληση να συγκρουστεί με τις αρχές με τρόπο που να συνεπάγεται γι' αυτές σημαντικό πολιτικό κόστος σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.

Κατά συνέπεια, η νομική και κοινωνική προστασία των προσφύγων προσκρούει στην αδιαφορία τόσο του ελληνικού κοινού όσο και του κράτους. Αντίθετα, από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 ο αυξανόμενος αριθμός των παράνομων μεταναστών (που υπερβαίνουν τους 500.000) ειδικά από τα κράτη του πρώην Ανατολικού Μπλόκ, και η παρουσία τους στην Ελλάδα ως ενεργό εργατικό δυναμικό κινητοποίησαν την κοινή γνώμη και αποτέλεσαν ένα από τα πλέον αμφισβητούμενα, ευρέως συζητούμενα θέματα<sup>93</sup>. Η αντίδραση του ελληνικού κράτους στην περίπτωση αυτή ήταν ιδιαίτερα ευέλικτη, κατ' αρχήν με την υιοθέτηση και την εφαρμογή του περιοριστικού Ν. 1975/1991 και εν συνεχεία με τις διαδικασίες του 1997 και του 2001 για τη νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών καθώς και με τον πρόσφατο Μεταναστευτικό Νόμο 2910/2001 που άρχισε να ισχύει στις 2.6.2001<sup>94</sup>. Η Ελλάδα δραστηριοποιήθηκε ιδιαίτερα στη συ-

<sup>91</sup> Βλέπε European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Presentation to European Union High Level Working Group on Afghanistan, 8.3.2001 ([www.ecre.org/speeches](http://www.ecre.org/speeches)).

<sup>92</sup> Η Ελλάδα είναι από τα πρώτα συμβαλλόμενα μέρη, με διατύπωση σειράς επιφυλάξεων, στη Σύμβαση του 1951 και στο Πρωτόκολλο του 1967. Έως το 1994 η Ελλάδα διατηρούσε την επιφύλαξη στο άρθρο 17 παρ. 1 (για τη μισθωτή απασχόληση των προσφύγων) της Σύμβασης. Συνεχίζει να διατηρεί την επιφύλαξη στο άρθρο 26 (ελευθερία κυκλοφορίας) της Σύμβασης.

<sup>93</sup> Για τη διαδικασία νομιμοποίησης, βλ. Α. Skordas, «The regularization of illegal immigrants in Greece», in Ph. De Bruycker (ed), *Regularizations of Illegal Immigrants in the European Union*, Brussels, Bruylant, 2000, 343-387.

<sup>94</sup> Βλέπε Α. Skordas, The new immigration law in Greece: modernization on the wrong track, 4 *European Journal on Migration and Law* 23-48 (2002), Ν. Sitaropoulos, «The new immigration law: a step forward?», 15, *Tolley's Immigration and Nationality Law and Practice*, 228-234 (2001). Για το ελληνικό δίκαιο και την

νεργασία και στη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τις όμορες χώρες προκειμένου να καταπολεμήσει, μεταξύ άλλων, την παράνομη μετανάστευση. Όμως, η ελληνική νομοθεσία ασύλου και πρακτική δεν είναι ανεπτυγμένες και είναι σημαντικά τα σοβαρά ελλείμματα στους τομείς της νομικής και κοινωνικής προστασίας<sup>95</sup>. Αυτή η κατάσταση πλήττει κυρίως όσους, παρότι έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία, δεν πληρούν τα κριτήρια του ορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα της Σύμβασης της Γενεύης: τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματά τους είναι κατά κανόνα ιδιαίτερα περιορισμένα στις χώρες υποδοχής.

Πολλές πτυχές της διαδικασίας ασύλου στην Ελλάδα έχουν απασχολήσει τόσο το Γραφείο της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα, όσο και το Συνήγορο του Πολίτη και την Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Στις τελευταίες εκθέσεις της η Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για του Πρόσφυγες στην Αθήνα έχει υπογραμμίσει ότι είναι προβληματική η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου κυρίως στην περιοχή των Αθηνών, αφού οι αρμόδιες αρχές καταγράφουν και εξετάζουν τα αιτήματα ασύλου με ιδιαίτερα αργούς ρυθμούς, εξαναγκάζοντας τους αιτούντες άσυλο να περιμένουν για την πρώτη συνέντευξη για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα για αρκετούς μήνες. Επιπλέον, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει εκφράσει τις σοβαρές ανησυχίες του για τη δυσκολία πρόσβασης των αιτούντων άσυλο στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα στις Ελληνικές παραμεθόριες περιοχές, όπως είναι τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, όπου συλλαμβάνονται και κρατούνται από τις ελληνικές αρχές για παράνομη είσοδο. Όπως υπογραμμίζει σε πρόσφατη έκθεσή του ο Συνήγορος του Πολίτη οι κύριες αιτίες της κατάστασης αυτής είναι η έλλειψη ενημέρωσης των αιτούντων άσυλο από τις αρχές για τη σχετική νομική διαδικασία, η έλλειψη διερμηνέων αμειβόμενων από το κράτος και η έλλειψη ειδικής κατάρτισης της ελληνικής αστυνομίας και του προσωπικού του Λιμενικού Σώματος στη δικαιοδοσία των οποίων υπάγονται οι αιτούντες άσυλο μετά τη σύλληψή τους<sup>96</sup>.

---

ελληνική πολιτική μετανάστευσης βλέπε Ν. Sitaropoulos, *Immigration Law and Management in Greece*, Athens, Ant. N. Sakkoulas, Publishers, 2003.

<sup>95</sup> Βλέπε επίσης Γραφείο της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, *Έκθεση 2000*, *Έκθεση 2002*, *passim*.

<sup>96</sup> Συνήγορος του Πολίτη, Έκθεση για τα κέντρα κράτησης των οικονομικών μεταναστών και των προσφύγων στην Κώ, 12.11.2001 σε [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr), σελ. 6, 7 και 12 έως 15. Βλέπε επίσης Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Έκθεση για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και την πρόσβασή τους στις διαδικασίες ασύλου στην Ελλάδα ([www.nchr.gr](http://www.nchr.gr)).

Πρόσφατα, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σε συνεργασία με άλλες διεθνείς μη κυβερνητικές οργανώσεις, όπως είναι η Διεθνής Αμνηστία και η Παγκόσμια Οργάνωση κατά των Βασανιστηρίων επαναβεβαίωσαν τις σοβαρές αμφιβολίες τους και εξέφρασαν τη σοβαρή ανησυχία τους για την αδιαφορία που επιδεικνύουν οι Ελληνικές αρχές ως προς το σεβασμό του απόλυτου δικαιώματος των προσφύγων να υποβάλουν αίτημα ασύλου επί ελληνικού εδάφους, ειδικά όταν φθάνουν στην Ελλάδα μέσω της Τουρκίας. Το Νοέμβριο του 2001 το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα κατέκρινε το Πρωτόκολλο των Αθηνών της 8.11.2001 για την Εφαρμογή του Άρθρου 8 της Συμφωνίας της Άγκυρας που υπογράφηκε μετά Ελλάδα και Τουρκίας για την Καταπολέμηση του Εγκλήματος, ιδιαίτερα της Τρομοκρατίας, του Οργανωμένου Εγκλήματος, της Παράνομης Διακίνησης Ναρκωτικών και της Παράνομης Μετανάστευσης<sup>97</sup>. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ανησυχεί κυρίως επειδή, σε αντίθεση με άλλες συμφωνίες επανεισδοχής που έχει υπογράψει η Ελλάδα με τρίτες χώρες, το Πρωτόκολλο δεν αναφέρεται ειδικά στη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων<sup>98</sup>.

Στην πραγματικότητα, μετά την υπογραφή του προαναφερόμενου Πρωτοκόλλου άρχισαν οι επαναπροωθήσεις αιτούντων άσυλο που έφθαναν στην Ελλάδα μέσω της Τουρκίας. Τόσο η Διεθνής Αμνηστία όσο και η Παγκόσμια Οργάνωση κατά των Βασανιστηρίων επέκριναν την Ελλάδα επειδή το Δεκέμβριο του 2001 επαναπροώθησε στην Τουρκία 34 αιτούντες άσυλο Αφγανικής και Ιρακινής καταγωγής<sup>99</sup>. Παρόμοια περίπτωση

<sup>97</sup> Με το Ν. 2926/2001 (ΦΕΚ 139, τ. Α') η Ελλάδα κύρωσε τη Συμφωνία της Άγκυρας που συνήψε με την Τουρκία το 2000 για την Καταπολέμηση του Εγκλήματος, ειδικά της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος της διακίνησης ναρκωτικών και της παράνομης μετανάστευσης.

<sup>98</sup> Το Πρωτόκολλο κυρώθηκε με το Ν. 3030/2002 (ΦΕΚ 163, τ. Α'). Βλέπε Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, Σχόλια για το Ελληνο-Τουρκικό Πρωτόκολλο, Νοέμβριος 2001. Το άρθρο 8 της Συμφωνίας προσβλέπει ότι έως την υπογραφή της συμφωνίας επανεισδοχής τα δύο συμβαλλόμενα κράτη θα επιτρέπουν την επανείσοδο στο έδαφός τους όσων ταξιδεύουν παράνομα μέσω του εδάφους του συμβαλλόμενου κράτους. Σοβαρές ανησυχίες εξέφρασε επίσης και η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου στην Απόφασή της για την Εφαρμογή του άρθρου 8 του Πρωτοκόλλου της Ελληνο-Τουρκικής Συμφωνίας για την Καταπολέμηση του Εγκλήματος, ειδικά της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος, της διακίνησης ναρκωτικών και της παράνομης μετανάστευσης, Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ανωτέρω υποσημ. 10, σε σελ. 91-92 και σε [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr).

<sup>99</sup> Βλέπε Amnesty International: Greece: 55 Iraqi Kurds and Afghans. Other foreigner nationals denied the opportunity to apply for asylum. AI Index: EUR



επαναπροώθησης 14 Αφγανών αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα στην Τουρκία καταγράφηκε από το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες το Φεβρουάριο του 2002. Το 2003 το Ελληνικό Τμήμα της Διεθνούς Αμνηστίας κατέγραψε περισσότερες περιπτώσεις επαναπροώθησης από την Ελλάδα στην Τουρκία<sup>100</sup>.

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, νέα θεσμοθετημένη οργάνωση (η οποία ιδρύθηκε κατ' εφαρμογή των Αρχών των Παρισίων) με συμβουλευτικό ρόλο στην κυβέρνηση για θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων εξέδωσε το 2001 δύο εκθέσεις για τη νομική και κοινωνική προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα. Και στις δύο εκθέσεις η Επιτροπή εξέφρασε τη σοβαρή ανησυχία της και τόνισε σειρά σημαντικών ζητημάτων του προσφυγικού δικαίου και της πρακτικής καλώντας το ελληνικό κράτος να αναλάβει άμεσα δράση. Στην προηγούμενη έκθεση<sup>101</sup> η Επιτροπή πρότεινε στα αρμόδια υπουργεία μια σειρά τροποποιήσεων για τον εκσυγχρονισμό του ελληνικού δικαίου και της πολιτικής ασύλου. Τα ειδικότερα ζητήματα στα οποία αναφέρεται η έκθεση είναι: η ελευθερία κυκλοφορίας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, οι ταχύρρυθμες διαδικασίες, το καθεστώς των αιτούντων άσυλο στις ζώνες διερχομένων (transit), τα κέντρα υποδοχής, η ενημέρωση των αιτούντων άσυλο για την ελληνική διαδικασία ασύλου, η δημιουργία σώματος διερμηνέων αμειβόμενων από το κράτος, η ίδρυση ειδικής μονάδας δράσης για την αντιμετώπιση των περιπτώσεων έκτακτης ανάγκης, η εκπαίδευση του προσωπικού που ασχολείται σε θέματα προσφύγων, η διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων ασύλου σε δεύτερο βαθμό μετά την άσκηση προσφυγής κατά της πρωτοβάθμιας απορριπτικής απόφασης, η νομική βοήθεια για τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο, το καθεστώς των ασυνόδευτων ανήλικων προσφύγων.

Στις 31.1.2002 η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου εξέφρασε δημόσια τη σοβαρή ανησυχία της για τους ισχυρισμούς της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και της Διεθνούς Αμνηστίας σύμφωνα με τους οποίους οι ελληνικές αρχές επαναπροώθησαν στην Τουρκία αιτούντες άσυλο που διήλθαν από τη χώρα αυτή παραβιά-

---

25/011/2001, 7.12.2001 και 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.

<sup>100</sup> Amnesty International, Greek Section, *The Greek refugee policy*, ανωτέρω υποσημ. 64, σελ. 9 έως 12.

<sup>101</sup> Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Προτάσεις για την προαγωγή σύγχρονου, αποτελεσματικού πλαισίου προστασίας των προσφύγων στην Ελλάδα, 8.6.2001, σε Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, βλέπε ανωτέρω υποσημ. 56, σελ. 119 έως 130 (στην ελληνική) και σε [www.nhri.net](http://www.nhri.net).

ζοντας, μεταξύ άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων, το ατομικό δικαίωμα σε υποβολή αιτήματος ασύλου<sup>102</sup>. Στις 6.6.2002 η Επιτροπή υπογράμμισε τις σοβαρές ανεπάρκειες της εφαρμογής της Ελληνικής προσφυγικής νομοθεσίας, ειδικότερα όσον αφορά στην πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, στις συνθήκες υποδοχής και στη νομική βοήθεια και συμβουλευτική<sup>103</sup>. Στις 17.12.2003 η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου εξέφρασε εκ νέου την ανησυχία της για το ελληνικό καθεστώς ασύλου και το ανασφαλές ανθρωπιστικό καθεστώς προστασίας προσφύγων στην Ελλάδα<sup>104</sup>.

Ενόψει των ανωτέρω, η ολοκληρωμένη θεώρηση του ελληνικού προσφυγικού συστήματος οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η Ελλάδα δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ασφαλής χώρα υποδοχής για τους πρόσφυγες, τουλάχιστον υπό τις ισχύουσες συνθήκες, λόγω των σοβαρών ανεπαρειών της πολιτικής ασύλου στους τομείς τόσο της νομικής όσο και της κοινωνικής προστασίας. Είναι αναγκαία η ριζική αναθεώρηση του ελληνικού καθεστώτος προστασίας των προσφύγων. Δυστυχώς, φαίνεται ότι η κατάσταση θα αλλάξει μόνον εάν οι αρμόδιες αρχές αισθανθούν σοβαρή πολιτική και διπλωματική πίεση σε εσωτερικό επίπεδο, καθώς και στα ευρωπαϊκά και διεθνή fora. Όπως αναφέρθηκε στο πρώτο μέρος του παρόντος άρθρου, η ελλειμματική πρακτική του ελληνικού συστήματος ασύλου δεν συνδέεται σοβαρά με μία συνεπή πολιτική προστασίας της δημόσιας ασφάλειας. Όμως, οι διεθνείς πολιτικές και νομικές εξελίξεις μετά τα τρομοκρατικά γεγονότα του Σεπτεμβρίου 2001 συνέβαλαν στη δημιουργία συνθηκών που ευνοούν την αντιμετώπιση της προστασίας των προσφύγων υπό την οπτική μιας «αστυνομικής» νοοτροπίας με συνέπειες δυσμενείς για τα δικαιώματα του ανθρώπου και το καθεστώς του ασύλου διεθνώς. Η ανάγκη κατεπείγουσας αναδιάρθρωσης και εκσυγχρονισμού του Ελληνικού καθεστώτος ασύλου, καθώς και οι προσπάθειες καταπολέμησης της σύγχρονης τρομοκρατίας, πρέπει να στηρίζονται στις θεμελιώδεις αρχές του σύγχρονου διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, που είναι αρκετά ευέλικτες και επιτρέπουν στα κράτη να υιοθετήσουν όλα τα εύλογα μέτρα κατά της μάστιγας της τρομοκρατίας.

<sup>102</sup> Προπαρατεθείσα απόφαση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

<sup>103</sup> Προαναφερθείσα έκθεση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου της 6.6.2002.

<sup>104</sup> Προπαρατεθείσα απόφαση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Βλέπε επίσης Συμπεράσματα της Διάσκεψης της Αθήνας *The Greek Presidency of the Council of the European Union: The Challenge of Asylum and Immigration*, 14 *IJRL* (2003), 632 επ., ειδικά 637-638.

## ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

### ΑΠΕΛΑΣΗ – ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΜΗ ΕΠΑΝΑΠΡΟΩΘΗΣΗΣ

#### Ι. ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

0435

ΣτΕ 2119/2003 (Δ' Τμήμα)

*Απέλαση αλλοδαπού συνεπεία της δια τελεσιδίκου απόφασεως καταδίκης του για τα αδικήματα της απλής κλοπής κατ' εξακολούθηση, εμπρησμού κατ' εξακολούθηση, παράνομης κατοχής διαβατηρίου τρίτου προσώπου – Νόμιμη και επαρκής η αιτιολογία της απόφασης απέλασης – Εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας – Προστασία της οικογένειας.*

**Εφαρμοστέο δίκαιο :**

Άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών Ν.Δ. 53/1974 (ΦΕΚ 256, τ. Α')

Άρθρο 9 Συντάγματος 1975/1986/2001

Άρθρο 44 του Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της Ελληνικής Ιθαγένειας και με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α'), όπως το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 21 παρ. 7 του Ν. 3013/2002 «Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 102, τ. Α')

**Πραγματικά Περιστατικά:** Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου διέταξε την απέλαση του κυρίου Α.Η., πολίτη Ουκρανίας ο οποίος με την υπ' αριθμ. 35/2001 τελεσιδική απόφαση του Τριμελούς Εφετείου Κακουρηγημάτων Αιγαίου καταδικάστηκε σε φυλάκιση συνολικά δέκα έξη μηνών κριθείς ένοχος απλής κλοπής κατ' εξακολούθηση, εμπρησμού κατ' εξακολούθηση και παράνομης κατοχής διαβατηρίου τρίτου προσώπου. Κατά τη διαμόρφωση της κρίσης του το ποινικό δικαστήριο δέχθηκε ότι ο προαναφερόμενος αλλοδαπός «κατά το χρόνο τέλεσης των πιο πάνω πράξεων είχε συμπληρώσει το 17<sup>ο</sup> έτος αλλά όχι και το 21<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας του». Ο κύριος Α.Η. προσέφυγε ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης απέλασης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου. Ενώπιον του Δικαστηρίου ισχυρίστηκε ότι η απόφαση απέλασης εκδόθηκε κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας και της προστασίας του δικαιώ-

ματός του για σεβασμό της οικογενειακής του ζωής, ενόψει του ότι στην Ελλάδα ζουν η μητέρα του και η μικρή του αδερφή.

**Σκεπτικό: Α)** Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου απέρριψε την προσφυγή που άσκησε ο προσφεύγων κατά της απόφασης απέλασης που εξέδωσε ο Διευθυντής της Αστυνομικής Διεύθυνσης Κυκλάδων με το σκεπτικό ότι : «από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι ο προσφεύγων αλλοδαπός με την τελεσίδικη απόφαση καταδικάστηκε ως ένοχος απλής κλοπής κατ' εξακολούθηση, εμπρησμό κατ' εξακολούθηση και παράνομη κατοχή διαβατηρίου άλλου προσώπου, λόγοι που επιτρέπουν τη δικαστική απέλαση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 44 του Ν. 2910/2001». Το Δικαστήριο, αφού έλαβε υπόψη την τελεσίδικη απόφαση 35/2001 του Τριμελούς Εφετείου Κακουρηγημάτων Αιγαίου και ενόψει της ιδιαίτερης βαρύτητας και της φύσης των – πλειόνων και τελεσθέντων κατ' εξακολούθηση – αδικημάτων για τα οποία καταδικάστηκε ο προσφεύγων τελεσίδικα σε ποινή φυλάκισης μεγαλύτερη του ενός έτους έκρινε ότι νομίμως – ενόψει και των διατάξεων του άρθρου 44 παρ. 1 α του Ν. 2910/2001 – εξεδόθη και επαρκώς αιτιολογείται με την επίκληση της ως άνω καταδικαστικής απόφασης η απέλαση του κυρίου Α.Η. Περαιτέρω, απεφάνθη ότι με επαρκή αιτιολογία απερρίφθη με την προσβαλλόμενη απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας του Νοτίου Αιγαίου η προσφυγή που άσκησε ο προαναφερόμενος αλλοδαπός κατά της απόφασης απέλασης του Διευθυντή της Αστυνομικής Διεύθυνσης Κυκλάδων. Εξάλλου, λαμβανομένης υπόψη της βαρύτητας των εγκλημάτων που τέλεσε ο προσφεύγων, για τα οποία καταδικάστηκε τελεσίδικα, δεν συντρέχει εν προκειμένω παράβαση της αρχής της αναλογικότητας. **Β)** Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι κατά το χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης απέλασης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου ο προσφεύγων ήταν ενήλικος. Ως εκ τούτου και σταθμιζομένης της βαρύτητας των λόγων για τους οποίους εχώρησε η απέλασή του το Δικαστήριο απορρίπτει τους ισχυρισμούς του περί παράβασης των περί προστασίας της οικογενειακής ζωής δικαιωμάτων του ως εκ του ότι η απέλασή του συνεπάγεται τον αποχωρισμό του από τη μητέρα του και τη μικρή του αδερφή.

*Το Συμβούλιο Επικρατείας απέρριψε την αίτηση επικυρώνοντας την απόφαση απέλασης του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου.*

**0436**

**ΣτΕ 2198/2004 (Α' Τμήμα)**

*Παραμονή στην Ελλάδα για ανθρωπιστικούς λόγους δυνάμει του άρθρου 8 παρ. 1 του Π.Δ. 61/1999 – Άρνηση περαιτέρω ανανέωσης της*

για ανθρωπιστικούς λόγους χορηγηθείσας άδειας παραμονής<sup>1</sup> – Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 15 του Ν. 3068/2002 υπάγονται στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου Επικρατείας αιτήσεις ακυρώσεως κατά πράξεων με τις οποίες είτε απορρίπτεται η αίτηση με την οποία είχε ζητηθεί από αλλοδαπό να επιτραπεί η προσωρινή διαμονή του στην Ελλάδα, είτε απορρίπτεται η υποβληθείσα αίτηση παράτασης της ισχύος του χορηγηθέντος σε αλλοδαπό «ειδικού δελτίου παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους».

**Εφαρμοστέο δίκαιο :**

Άρθρο 1 Α παρ. 2, 32 και 33 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων  
Ν.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201, τ. Α')

Άρθρα 1 παρ. 2 του Πρωτοκόλλου της Νέας Υόρκης του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων  
Α.Ν. 389/1968 (ΦΕΚ 125, τ. Α')

Άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών  
Ν.Δ. 53/1974 (ΦΕΚ 256, τ. Α')

Άρθρο 3 της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας  
Ν. 1782/1988 (ΦΕΚ 116, τ. Α')

Άρθρα 24 και 25 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α'), όπως τροποποιήθηκαν με τα άρθρα 1 και 2 του Ν. 2452/1996 «Ρύθμιση θεμάτων προσφύγων κατά τροποποίηση των διατάξεων του Ν. 1975/1991 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 283, τ. Α') και διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 72 του Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της Ελληνικής Ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α')

Άρθρα 6 και 8 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')

---

<sup>1</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: Για την πολιτική της Διεύθυνσης Αλλοδαπών του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας όσον αφορά στην ανανέωση των ήδη χορηγηθεισών αδειών παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους επί τη βάση του άρθρου 8 του Π.Δ. 61/1999 βλέπε απόφαση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου σε ΕΔΠΑ 2003.

Άρθρο 4 του Π.Δ. 189/1998 «Προϋποθέσεις και διαδικασία παροχής άδειας εργασίας ή άλλης βοήθειας για επαγγελματική αποκατάσταση των αναγνωρισμένων από την Πολιτεία ως προσφύγων, των αιτούντων άσυλο και των προσωρινά διαμενόντων για λόγους ανθρωπιστικούς» (ΦΕΚ 140, τ. Α')

Άρθρο 15 του Π.Δ. 266/1999 «Διοικητική υπαγωγή και λειτουργία του υφιστάμενου στο Λαύριο Αττικής Κέντρου Προσφύγων και κοινωνική προστασία των αναγνωρισμένων προσφύγων, των αιτούντων άσυλο και των παραμενόντων για ανθρωπιστικούς λόγους» (ΦΕΚ 217, τ. Α')

Άρθρο 15 παρ. 3, εδ. δ' του Ν. 3068/2002: «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις και προαγωγή των δικαστών των τακτικών δικαστηρίων στο βαθμό του Συμβούλου Επικρατείας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 274, τ. Α')

**Πραγματικά Περιστατικά:** Ο κύριος Μ.Υ., πολίτης του Ιράκ εισήλθε στην Ελλάδα μέσω Λέσβου στις 4.2.1992 και την επομένη υπέβαλε αίτηση, με την οποία ζήτησε να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας υπό την έννοια του άρθρου 1 Α 2 της Σύμβασης της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων. Η αίτησή του αυτή απορρίφθηκε στις 22.3.1992 με απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, ενώ οι μεταγενέστερες αιτήσεις που υπέβαλε στις 9.11.1995 και στις 9.4.1996 περί εξυπαρχής εξέτασης του αιτήματός του για την παροχή ασύλου απορρίφθηκαν με έγγραφα της Διεύθυνσης της Κρατικής Ασφάλειας της Ελληνικής Αστυνομίας. Κατόπιν τούτου υπέβαλε στις 8.7.1997 αίτηση με την οποία ζήτησε να του επιτραπεί να παραμείνει στην Ελλάδα για ανθρωπιστικούς λόγους κατ' εφαρμογή των οριζόμενων στα άρθρα 25 παρ. 4 του Ν. 1975/1991 και 8 του Π.Δ. 61/1999. Αποδεχόμενος την αίτηση αυτή ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης ενέκρινε την παραμονή του στην Ελλάδα για ανθρωπιστικούς λόγους διέταξε να του χορηγηθεί το σχετικό, προβλεπόμενο στο άρθρο 8 παρ. 1 του ως άνω Π.Δ. 61/1999, «ειδικό δελτίο παραμονής» ετήσιας διάρκειας, ακολούθως δε η ισχύς του ειδικού δελτίου παραμονής του παρατάθηκε μέχρι την 1.8.2002. Στις 18.6.2002 ο κύριος Μ.Υ. υπέβαλε αίτηση στο Τμήμα Αλλοδαπών Δυτικής Αττικής, με την οποία ζήτησε να παραταθεί η ισχύς του ως άνω δελτίου παραμονής του για ένα ακόμη έτος, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 8 παρ. 1 του Π.Δ. 61/1999, επικαλούμενος ανθρωπιστικούς λόγους. Η αίτηση παράτασης διαβιβάστηκε στη Διεύθυνση Αλλοδαπών της Ελληνικής Αστυνομίας η οποία με το από 5.8.2002 έγγραφο, υπογραφόμενο από τον Προϊστάμενο του 3<sup>ου</sup> Τμήματος της εν λόγω Διεύθυνσης, εγνώρισε στο ως άνω Τμήμα Αλλοδαπών ότι ο «Γενικός Γραμματέας δεν ενέκρινε την για ανθρωπιστικούς λόγους παραμονή του εν θέματι αλλοδαπού

στη χώρα μας, καθότι έκρινε ότι η αίτησή του δεν μπορεί να υπαχθεί στις προστατευτικές διατάξεις του άρθρου 8 παρ. 2 του Π.Δ. 61/1999». Ο κύριος Μ.Υ. προσέφυγε ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της από 2.8.2002 πράξης του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης στην οποία παραπέμπει το ως άνω έγγραφο της Διεύθυνσης Αλλοδαπών του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας. Ενώπιον του Δικαστηρίου παρέστη δικηγόρος, άλλος από αυτόν που υπέγραφε το δικόγραφο της αίτησης ακύρωσης, στον οποίο τάχθηκε προθεσμία για να προσκομίσει έγγραφο νομιμοποίησης.

**Σκεπτικό: Α)** Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 15 του Ν. 3068/2002 εξακολουθούν να υπάγονται στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου Επικρατείας αιτήσεις ακυρώσεως κατά πράξεων, με τις οποίες είτε απορρίπτεται η αίτηση, με την οποία έχει ζητηθεί από αλλοδαπό, να επιτραπεί, κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 25 παρ. 4 του Ν. 1975/1991 και 8 του Π.Δ. 61/1999 και για τους προβλεπόμενους στις διατάξεις αυτές λόγους, η προσωρινή διαμονή του στην Ελλάδα, είτε απορρίπτεται η υποβληθείσα αίτηση παράτασης της ισχύος του χορηγηθέντος σε αλλοδαπό, κατά τα προβλεπόμενα στις αυτές διατάξεις, «ειδικού δελτίου παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους». Και τούτο, γιατί οι προαναφερόμενες διατάξεις του Ν. 1975/1991 και του Π.Δ. 61/1999 εντάσσονται στην εθνική νομοθεσία περί προσφύγων, προβλέποντας μέτρα υπέρ αλλοδαπών, οι οποίοι δεν πληρούν μεν τις προϋποθέσεις αναγνώρισής τους ως προσφύγων με την έννοια της Διεθνούς Σύμβασης της Γενεύης, χρήζουν, όμως, ειδικής προστασίας έναντι κινδύνων, συνδεομένων, κυρίως με την κατάσταση που επικρατεί στη χώρα, από την οποία προέρχονται ή στην οποία διαμένουν, υπαγόμενοι για το λόγο αυτό, από την ελληνική νομοθεσία σε προστατευτικό καθεστώς ανάλογο προς εκείνο που ισχύει για τους αλλοδαπούς, οι οποίοι είτε έχουν αναγνωρισθεί ως πρόσφυγες, με την έννοια της Διεθνούς Σύμβασης της Γενεύης, είτε έχουν υποβάλει στην αρμόδια ελληνική αρχή σχετικό αίτημα το οποίο εκκρεμεί. *Κατά τη γνώμη όμως της μειοψηφίας, των Παρέδρων Δ. Μακρή και Ηλ. Μάζου*, στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου Επικρατείας εξακολουθούν να υπάγονται, κατά την έννοια του άρθρου 15 παρ. 3 εδ. δ' του Ν. 3068/2002, μόνον οι πράξεις εκείνες οι οποίες αφορούν αμέσως την ιδιότητα και το νομικό καθεστώς του πρόσφυγα, όπως ιδίως η άρνηση αναγνώρισης αλλοδαπού ως πρόσφυγα, η ανάκληση πράξης παροχής ασύλου και η απέλαση πρόσφυγα κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 6 του Π.Δ. 61/1999 και στα άρθρα 32 και 33 της Σύμβασης της Γενεύης. **Β)** Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι παρήλθε άπρακτη η προθεσμία που χορηγήθηκε στο δικηγόρο που παρέστη στο ακροατήριο προκειμένου να προσκομίσει νομιμοποίηση.

Το Συμβούλιο Επικρατείας απέρριψε την αίτηση ακύρωσης ως απαράδεκτη λόγω έλλειψης νομιμοποιητικού εγγράφου του δικηγόρου που εκπροσώπησε τον προσφεύγοντα στο ακροατήριο.

**0437**

**ΣτΕ 2659/2004<sup>1</sup> (Δ' Τμήμα)**

Απόρριψη αιτήματος ασύλου από τον Υπουργό Δημόσια Τάξης επί τη βάση ομόφωνης αρνητικής γνωμοδότησης της Επιτροπής του άρθρου 3 παρ. 5 του Π.Δ. 61/1999 – Ενόψει των διατάξεων των άρθρων 1,2 και 3 του Π.Δ. 61/1999 συνάγεται ότι για την απόρριψη του αιτήματος ασύλου απαιτείται ειδικώς αιτιολογημένη κρίση της αρμόδιας αρχής ότι δεν διαπιστώνεται στην περίπτωση του αντικειμενικώς δικαιολογημένος φόβος δίωξης στη χώρα του για έναν από τους αναφερόμενους στο άρθρο 1 Α 2 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων – Ακυρώνεται η υπουργική απόφαση με την οποία απορρίπτεται το αίτημα ασύλου ως στερούμενη πλήρους και επαρκούς αιτιολογίας επειδή η Διοίκηση δεν εκτίμησε ειδικά ουσιώδεις ισχυρισμούς του αιτούντα άσυλο τους οποίους προέβαλε ενώπιον της Επιτροπής του άρθρου 3 παρ. 5 του Π.Δ. 61/1999 – Από το σχετικό πρακτικό της Επιτροπής δεν προκύπτουν τα ειδικότερα διαμειφθέντα ενώπιόν της: σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διοίκησης προκειμένου περί διαδικασίας ενώπιον διοικητικού οργάνου στη συνεδρίαση του οποίου ο ενδιαφερόμενος καλείται να παραστεί στο πρακτικό της Επιτροπής θα έπρεπε να παρατίθενται όχι μόνον οι ισχυρισμοί του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού, αλλά και το περιεχόμενο των ερωτήσεων που υπέβαλαν τα μέλη της Επιτροπής στον αλλοδαπό και οι απαντήσεις του, καθώς επίσης και αναλυτική εκτίμηση των προβληθέντων ισχυρισμών και των τυχόν προσκομισθέντων αποδεικτικών ή άλλων στοιχείων – Κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 3 παρ. 8 του Π.Δ. 61/1999 σε περίπτωση οριστικής απόρριψης αιτήματος ασύλου ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης οφείλει, καταρχήν, πριν διατάξει την εντός ορισμένης προθεσμίας απομάκρυνσή του από τη χώρα να ερευνήσει, ενόψει και των προβληθέντων κατά τη διαδικασία εξέτασης του αιτήματος παροχής ασύλου ισχυρισμών εάν συντρέχει νόμιμη περίπτωση χορήγησης άδειας παραμονής στον αλλοδαπό για ανθρωπιστικούς λόγους χωρίς πάντως να κωλύεται ο αλλοδαπός να υποβάλει σχετικό αίτημα και

---

<sup>1</sup> Δημοσιευμένη σε ΝοΒ 53, σελ. 374



*στοιχεία μετά την έκδοση της απορριπτικής του αιτήματος αναγνώρισεώς του ως πρόσφυγος, υπουργικής αποφάσεως.*

**Εφαρμοστέο δίκαιο :**

Άρθρο 1 Α παρ. 2 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων

Ν.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201, τ. Α')

Άρθρο 1 παρ. 2 του Πρωτοκόλλου της Νέας Υόρκης του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων

Α.Ν. 389/1968 (ΦΕΚ 125, τ. Α')

Άρθρο 9 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών

Ν.Δ. 53/1974 (ΦΕΚ 256, τ. Α')

Άρθρο 8 Συντάγματος 1975/1986/2001

Άρθρα 24 και 25 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α'), όπως τροποποιήθηκαν με τα άρθρα 1 και 2 του Ν. 2452/1996 «Ρύθμιση θεμάτων προσφύγων κατά τροποποίηση των διατάξεων του Ν. 1975/1991 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 283, τ. Α') και διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 72 του Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της Ελληνικής Ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α')

Άρθρα 1 παρ. 5, 2 παρ. 1, 2, 3 και 9, 3 παρ. 1, 3, 5, 6, 7 και 8 και 8 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')

**Πραγματικά Περιστατικά:** Ο κύριος Μ.Γ., πολίτης Σρι Λάνκα, εισήλθε στην Ελλάδα παράνομα στις 14.6.2000 μέσω της θαλάσσιας περιοχής Κορώνης Μεσσηνίας. Μετά τη σύλληψή του υπέβαλε στις 21.7.200 αίτημα παροχής ασύλου, ισχυρίστηκε δε ειδικότερα ότι, εξαιτίας της εθνικής καταγωγής του (ανήκει στην μειονότητα των Ταμίλ), είχε συλληφθεί και βασανιστεί από τις αρχές της χώρας του, ότι για τον ίδιο λόγο δολοφονήθηκε ο αδερφός του και ότι σε περίπτωση επαναπροώθησής του στη χώρα καταγωγής του υπάρχει κίνδυνος για την προσωπική του ελευθερία και ασφάλεια και, ενδεχομένως, για τη ζωή του. Το αίτημά του αυτό απορρίφθηκε με την από 1.11.2001 απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με την αιτιολογία ότι δεν προέκυψε ότι ο κύριος Μ. Γ. Αντιμετωπίζει στη χώρα του κίνδυνο διώξεως για έναν από τους λόγους που αναφέρονται στο άρθρο 1 Α 2 της Δι-

εθνούς Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων. Κατά την εξέταση της προσφυγής του ενώπιον της Επιτροπής του άρθρου 3 παρ. 5 του Π.Δ. 61/1999, όπου παρέστη με δικηγόρο και διερμηνέα, ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός υποστήριξε, όπως προκύπτει από το σχετικό πρακτικό, ότι είναι εθνικής καταγωγής Ταμίλ, κατάγεται από την περιοχή της Τζάφνα, τα δύο αδέρφια του ήταν μέλη της αντικαθεστωτικής οργάνωσης L.T.T. και σκοτώθηκαν από τις κυβερνητικές δυνάμεις της Σρι Λάνκα και τέλος, ότι το έτος 1998 μετέβη παρανόμως στην πρωτεύουσα Κολόμπο, όπου συνελήφθη, παρέμεινε στη φυλακή επί τέσσερις μήνες και, ακολούθως, απέδρασε. Η Επιτροπή, όμως, διατύπωσε ομόφωνα τη γνώμη, ότι δεν συντρέχουν στην περίπτωση του οι κατά νόμο προϋποθέσεις αναγνώρισεώς του ως πρόσφυγος, εφόσον, όπως επί λέξει αναφέρεται στο πρακτικό της «από κανένα στοιχείο δεν αποδείχθηκε ότι υπέστη ή ότι κινδυνεύει να υποστεί ατομική δίωξη από τις αρχές της χώρας του για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων». Πλην όμως γνωμοδότησε κατά πλειοψηφία προς τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης τη χορήγηση άδειας παραμονής στον αιτούντα άσυλο για ανθρωπιστικούς λόγους. Τη γνωμοδότηση αυτή υιοθέτησε ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης ο οποίος με την από 27.6.2003 πράξη του απέρριψε το αίτημά παροχής ασύλου στον κύριο M.G., επαναλαμβάνοντας στη σχετική απόφασή του την προαναφερόμενη αιτιολογία απόρριψης του επίδικου αιτήματος παροχής ασύλου που περιλαμβάνεται στο πρακτικό της Επιτροπής και προσθέτοντας περαιτέρω ότι η απλή αντίθεσή του προς το καθεστώς της χώρας του δεν αρκεί για την αναγνώρισή του ως πρόσφυγα καθώς επίσης και ότι εγκατέλειψε τη χώρα του για οικονομικούς λόγους προκειμένου να πετύχει βελτίωση των συνθηκών διαβίωσής του. Ο Υπουργός όμως εσιώπησε ως προς την πρόταση της Επιτροπής να χορηγήσει στον απορριφθέντα πρόσφυγα άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους βάσει της διάταξης του άρθρου 8 του Π.Δ. 61/1999.

Ο κύριος M.G. προσέφυγε ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της προαναφερόμενης αρνητικής διοικητικής πράξης και επικαλούμενος εκτός από τις διατάξεις της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων το άρθρο 8 του Συντάγματος και 9 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Στο δικόγραφο της αίτησης ακύρωσης αναφέρθηκε γενικά στην κατάσταση που επικρατεί στη Σρι Λάνκα καθώς και στους δεσμούς που είχε αναπτύξει εργαζόμενος νομίμως στην Ελλάδα από την άφιξή του. Το πρώτον ενώπιον του Δικαστηρίου με το υπόμνημα που κατέθεσε κατά τη συζήτηση της υπόθεσής του επικαλέστηκε ως αποδεικτικό στοιχείο του φόβου δίωξης το από 14.2.1998 έγγραφο του «Προέδρου του Σωματίου Ερυθρού Σταυρού Σρι Λάνκα».

**Σκεπτικό: Α)** Από τις διατάξεις των άρθρων 24 και 25 του Ν. 1975/1991 όπως ισχύει σήμερα, της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων και του Π.Δ. 61/1999 συνάγεται ότι για την απόρριψη αιτήματος αλλοδαπού περί αναγνωρίσεώς του ως πρόσφυγα κατά την έννοια του άρθρου 1 Α 2 της από 28.7.1951 Διεθνούς Σύμβασης της Γενεύης απαιτείται ειδικώς αιτιολογημένη κρίση της αρμόδιας αρχής ότι δεν διαπιστώνεται στην περίπτωση του, αντικειμενικώς δικαιολογημένος φόβος ατομικής δίωξης στη χώρα του, για έναν από τους αναφερόμενους στην ως άνω διάταξη λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων. **Β)** Λαμβάνοντας υπόψη το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης υπουργικής απόφασης το Δικαστήριο απεφάνθη ότι αυτή νομίμως και επαρκώς αιτιολογείται κατά το μέρος που απορρίφθηκε με αυτήν το επίδικο αίτημα παροχής ασύλου στον αιτούντα. Και τούτο, γιατί κατ' ορθήν ερμηνεία του άρθρου 1 Α 2 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων έγινε δεκτό ότι ούτε η αντίθεσή του προς το κρατούν στη χώρα του καθεστώς, ούτε μόνη η εθνική του καταγωγή, ως Ταμίλ, αρκούν καταρχήν για την αναγνώριση του αιτούντα ως πρόσφυγα<sup>1</sup>, ενώ εξάλλου από τα στοιχεία της δικογραφίας και ιδίως από το πρακτικό της Γνωμοδοτικής Επιτροπής στο οποίο αναφέρεται ότι ελήφθησαν υπόψη τα στοιχεία του φακέλου, οι ισχυρισμοί του αιτούντα «και τα όσα προέκυψαν από τη διαδικασία» προκύπτει ότι εκτιμήθηκαν όλοι οι ισχυρισμοί που προέβαλε κατά τη διαδικασία εξέτασης του αιτήματός του, εκρίθη δε, κατά την ανέλεγκτη ακυρωτικώς σχετική κρίση των αρμοδίων διοικητικών οργάνων ότι δεν αποδείχθηκε κίνδυνος ατομικής δίωξης για έναν από τους αναφερόμενους στην ανωτέρω διάταξη της Σύμβασης του 1951 λόγους. Ενόψει των ανωτέρω το Δικαστήριο απέρριψε ως αβάσιμους τους περί αντιθέτου προβληθέντες λόγους ακύρωσης, ενόψει μάλιστα ότι ο αιτών δεν ισχυρίσθηκε, ούτε προκύπτει άλλωστε, ότι προσκόμισε ενώπιον της Διοίκησης στοιχεία προς απόδειξη των ισχυρισμών του περί δικαιολογημένου φόβου δίωξης στη χώρα του. **Γ)** Περαιτέρω, το Δικαστήριο απέρριψε τους λόγους περί παράβασης των άρθρων 8 του Συντάγματος και 9 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου καθώς και της αρχής της αναλογικότητας και της χρηστής διοίκησης που προέβαλε ο αιτών για την ακύρωση της προσβαλλόμενης υπουργικής απόφασης όπως επίσης και τους ισχυρισμούς του που αφορούσαν στην εξέταση των δεσμών που είχε αναπτύξει στην Ελλάδα εργαζόμενος νομίμως από την άφιξή τους καθόσον δεν επιδρούν επί της κρίσης της διοίκησης για την αναγνώριση ή την απόρριψη του αιτήματος για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρό-

<sup>1</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει στις αποφάσεις του 3832/1992 (δημοσιευμένη σε ΕΔΠΑ 1998) και 1903/2003 (δημοσιευμένη σε ΕΔΠΑ 2003).

σφυγα. Επίσης, έκρινε ότι απαράδεκτα επικαλέστηκε ο αιτών το πρώτον κατά τη συζήτηση της υπόθεσης ενώπιον του Δικαστηρίου το έγγραφο του «Προέδρου του Σωματίου Ερυθρού Σταυρού Σρι Λάνκα». Δ) *Όμως, κατά τη γνώμη της προεδρεύουσας Συμβούλου Αθαν. Τσαμπάση και των Παρέδρων Ε. Νίκα και Η. Μάζου η προσβαλλόμενη στερείται επαρκούς αιτιολογίας.* Τούτο διότι οι ενώπιον της Γνωμοδοτικής Επιτροπής ισχυρισμοί του αιτούντα σχετικά με το θάνατο των αδερφών του και τη σύλληψη και τη φυλάκιση του ίδιου, ως καταρχήν ουσιώδεις, έχρηζαν ειδικής εκτίμησης από τη Διοίκηση. Δεν μπορεί δε να θεωρηθεί ως πλήρης και επαρκής η αιτιολογία απόρριψής τους με την προσβαλλόμενη πράξη και το σχετικό πρακτικό από το οποίο μάλιστα δεν προκύπτουν τα ειδικότερον διαμειφθέντα ενώπιον της Επιτροπής. Ε) *Ο Πάρεδρος Ηλ. Μάζος εξέφρασε περαιτέρω τη γνώμη ότι στο πρακτικό της Επιτροπής θα έπρεπε να παρατίθεντο όχι μόνον οι ισχυρισμοί του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού αλλά και το περιεχόμενο των ερωτήσεων που υπέβαλαν τα μέλη της Επιτροπής στον αλλοδαπό και οι απαντήσεις του, καθώς επίσης και αναλυτική εκτίμηση των προβληθέντων ισχυρισμών και των τυχόν προσκομισθέντων αποδεικτικών ή άλλων στοιχείων.* Τούτο επιβάλλουν οι αρχές της χρηστής διοίκησης προκειμένου περί διαδικασίας ενώπιον διοικητικού οργάνου, στη συνεδρίαση του οποίου ο ενδιαφερόμενος καλείται κατά νόμο να παραστεί, να εκθέσει τα επιχειρήματά του, να δώσει διευκρινίσεις και να υποβάλει τυχόν συμπληρωματικά στοιχεία, αφορά δε η διοικητική αυτή διαδικασία την εξέταση αιτήματος, για την αποδοχή του οποίου ρητώς ορίζεται ότι δεν απαιτείται απαραίτητως η υποβολή τυπικών αποδεικτικών στοιχείων και, ως εκ τούτου, τα διαμειβόμενα κατά τη συζήτηση ενώπιον της Επιτροπής μπορεί να έχουν βαρύνουσα σημασία. Προς το σκοπό, άλλωστε, αυτόν, προβλέπεται στην παράγραφο 6 του άρθρου 3 του Π.Δ. 61/1999, ότι στην Επιτροπή εξασφαλίζεται, μεταξύ άλλων, γραμματειακή υποστήριξη «από ανάλογο αριθμό αστυνομικών και πολιτικών υπαλλήλων του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης αποκλειστικά απασχολούμενων για το σκοπό αυτό». Τέλος, η παράθεση όλων των κατά τα ανωτέρω στοιχείων στο πρακτικό της Επιτροπής επιβάλλεται προκειμένου να καταστεί εφικτός ο ακυρωτικός έλεγχος της αιτιολογίας της κρίσης της Διοίκησης επί του αιτήματος αναγνώρισης του αλλοδαπού ως πρόσφυγος<sup>1</sup>. ΣΤ) Ερμηνεύοντας το άρθρο 8 του Π.Δ. 61/1999 σε συνδυασμό με τη διάταξη της παραγράφου 8 του άρθρου 3 του ίδιου νομοθετικού κειμένου το Δικαστήριο απεφάνθη ότι σε περίπτωση οριστικής απόρριψης αιτήματος αλλοδαπού περί αναγνώρισής του ως πρόσφυγα, ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης οφείλει, καταρχήν, πριν διατάξει την εντός ορισμένης

<sup>1</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφασή του 3885/2002 (που είναι δημοσιευμένη σε ΝοΒ 51, σελ. 1515).

προθεσμίας απομάκρυνσή του από την Ελλάδα, να ερευνηθεί ενόψει και των προβληθέντων κατά τη διαδικασία εξέτασης του αιτήματος παροχής ασύλου ισχυρισμών εάν συντρέχει νόμιμη περίπτωση χορήγησης αδειάς παραμονής στον αλλοδαπό για ανθρωπιστικούς λόγους, χωρίς πάντως να κωλύεται ο αλλοδαπός να υποβάλει σχετικό αίτημα και στοιχεία μετά την έκδοση της απορριπτικής του αιτήματος αναγνωρίσεώς του ως πρόσφυγα, υπουργικής απόφασης. Εν προκειμένω, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, με την προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση ετάχθη στον αιτούντα δίμηνη προθεσμία για να αναχωρήσει από την Ελλάδα, χωρίς προηγουμένως να ερευνηθεί, ενόψει και των ισχυρισμών του κατά τη διαδικασία εξέτασης του αιτήματός του περί παροχής ασύλου αλλά και της κρατούσης στη χώρα του καταστάσεως, εάν ο εν λόγω εδικοιούτο άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους κατ' εφαρμογή του άρθρου 8 παρ. 2 του Π.Δ. 61/1999, όπως είχε, άλλωστε, εισηγηθεί, κατά πλειοψηφία και η Γνωμοδοτική Επιτροπή με το πρακτικό της. Για το λόγο αυτό, βασίμως προβαλλόμενο, η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί, ως πλημμελώς αιτιολογημένη, κατά το μέρος που τάσσεται με αυτήν προθεσμία αναχώρησης του αιτούντα από την Ελλάδα, η δε υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί στη Διοίκηση προκειμένου να εξεταστεί εάν συντρέχει περίπτωση χορήγησης στον αιτούντα άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.

*Το Συμβούλιο Επικρατείας ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης κατά το μέρος που τάσσεται με αυτήν στον αιτούντα δίμηνη προθεσμία προς αναχώρηση από τη Χώρα. Αναπέμπει την υπόθεση στη Διοίκηση, προκειμένου να ερευνηθεί, εάν συντρέχει περίπτωση χορήγησης στον αιτούντα άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.*

**0438**

**ΣτΕ 3257/2004 (Δ' Τμήμα, επταμελής σύνθεση)**

*Παράνομη είσοδος στην Ελλάδα αλλοδαπών που είχαν δηλωθεί ως ναυτικοί βάσει κατάστασης πληρώματος πλοίου – Η ναυτολόγηση είναι προσχηματική όταν η ιδιότητα του ναυτικού χρησιμοποιείται ως μέσο για τη μεταφορά στην Ελλάδα αλλοδαπών που δεν έχουν δικαίωμα εισόδου ή των οποίων έχει απαγορευθεί η είσοδος σε αυτήν και ως εκ τούτου συνιστά πραγματικά τρόπο μεταφοράς λαθρομεταναστών – Καταδίκη μελών του πληρώματος για παράβαση του άρθρου 33 παρ. 1 του Ν. 1975/1991 (μεταφορά λαθρομεταναστών στην Ελλάδα) – Το μέτρο της κατάθεσης της εγγυητικής επιστολής είναι πραγματοπαγές και ανεξάρτητο από την ποινική ευθύνη προσώπων – Το μέτρο της απαγόρευσης απόπλου έως την κατάθεση της εγγυητικής επιστολής για την κάλυψη των εξόδων συντήρησης και απέλασης*

των παρανόμως εισελθόντων στην Ελλάδα λαθρομεταναστών νομίμως επιβλήθηκε χωρίς να απαιτείται ο προσδιορισμός του πλοιοκτήτη ή η κοινοποίηση της απόφασης του Λιμενάρχη στο θιγόμενο ή ενδιαφερόμενο – Η άρση της προηγουμένως επιβληθείσας κατάσχεσης του πλοίου δεν συνιστά κατά νόμο εμπόδιο για την επιβολή του μέτρου της απαγόρευσης απόπλου από την αρμόδια Λιμενική Αρχή.

**Εφαρμοστέο δίκαιο :**

Άρθρα 10, 29, 33 και 35 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

Άρθρα 1, 2 και 4 της Υ.Α. 3312.20<sup>α</sup>/02/94 των Υπουργών Οικονομικών, Εμπορικής Ναυτιλίας και Δημόσιας Τάξης: «Υποχρεώσεις πλοιάρχων, ναυτικών πρακτόρων και πλοιοκτητών για έξοδα συντήρησης και επαναπατρισμού αλλοδαπών ναυτικών που εισέρχονται παράνομα στη χώρα» (ΦΕΚ 371, τ. Β')

**Πραγματικά Περιστατικά:** Κατ' εφαρμογή του άρθρου 2 της υπουργικής απόφασης 3312.20<sup>α</sup>/02/94 ο Λιμενάρχης Καρύστου απαγόρευσε τον απόπλου από το λιμάνι της Καρύστου του πλοίου με σημαία Ονδούρας Ρ/Κ «DIMITRIS», του οποίου ιδιοκτήτρια είναι η εταιρεία «S.C.N.C. SA» που εδρεύει στον Πειραιά, έως ότου κατατεθούν στο Λιμεναρχείο εγγυητικές επιστολές αναγνωρισμένης ελληνικής τράπεζας συνολικού ποσού 15.000.000 δρχ, που αναλύονται σε 500.000 δρχ. ανά αλλοδαπό ναυτικό και οι οποίες αφορούν έξοδα συντήρησης και απέλασης των τριάντα Ινδών ναυτικών, που ήταν ναυτολογημένοι στο ανωτέρω πλοίο και εισήλθαν λάθρα στη χώρα. Η ιδιοκτήτρια εταιρεία αιτήθηκε ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας την ακύρωση της πράξης του Λιμενάρχη Καρύστου ισχυριζόμενη ότι η υπουργική απόφαση δυνάμει της οποίας εκδόθηκε η απόφαση του Λιμενάρχη έχει εκδοθεί εκτός εξουσιοδότησης νόμου θίγουσα τον πυρήνα της οικονομικής και επαγγελματικής ελευθερίας και την άσκηση ατομικού δικαιώματος, ότι η Διοίκηση δεν την ενημέρωσε για τη δυνατότητα και τις προϋποθέσεις άσκησης ενδίκων μέσων και ότι το μέτρο της επιβολής της εγγυητικής επιστολής διατάχθηκε πριν την τελεσιδικία της απόφασης του ποινικού δικαστηρίου για το αδίκημα της μεταφοράς λαθρομεταναστών.

**Σκεπτικό:** Α) Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι οι ρυθμίσεις της υπουργικής απόφασης συμπεριλαμβάνουν την περίπτωση κατά την οποία οι αλλοδαποί ναυτικοί δεν εγκαταλείπουν απλώς το πλοίο, αλλά και εισέρχονται παράνομα στη χώρα. Πιο συγκεκριμένα, στην περίπτωση αυτή η ναυτολόγηση είναι προσχηματική, δηλαδή η ιδιότητα του ναυτικού χρησιμοποιείται απλώς ως πρόσχημα για τη μεταφορά στην Ελλάδα αλλοδαπών, που δεν έχουν δικαίωμα εισόδου ή των οποίων έχει απαγορευ-

θεί η είσοδος σε αυτήν και ως εκ τούτου συνιστά πραγματικά τρόπο μεταφοράς λαθρομεταναστών στη χώρα, την οποία ακριβώς αποσκοπούν να καταπολεμήσουν οι διατάξεις των άρθρων 10, 29 και 33 του Ν. 1975/1991. Περαιτέρω, η επιβολή του μέτρου της κατάθεσης της εγγυητικής επιστολής και της απαγόρευσης απόπλου του πλοίου που χρησιμοποιήθηκε ως μεταφορικό μέσο προβλέπεται από το άρθρο 33 παρ. 2 του Ν. 1975/1991 το οποίο ορίζει για την αναλογική εφαρμογή των διατάξεων των εδαφίων β' και γ' του άρθρου 10. Επομένως, οι επιμέρους ρυθμίσεις της κοινής υπουργικής απόφασης σχετικά ειδικότερα με την υποχρέωση κατάθεσης εγγυητικής επιστολής, στην περίπτωση αλλοδαπών ναυτικών που εγκαταλείπουν το πλοίο και εισέρχονται παράνομα στη χώρα αφορούν θέματα λεπτομερειακού χαρακτήρα αναφορικά με την προβλεπόμενη από το νόμο επιβολή του μέτρου της προσκόμισης εγγυητικής επιστολής για τη διασφάλιση της υποχρέωσης καταβολής των εξόδων συντήρησης και απέλασης. Επιπλέον, εφόσον το μέτρο της απαγόρευσης απόπλου προβλέπεται από τον ίδιο το νόμο, οι ρυθμίσεις της κοινής υπουργικής απόφασης περί απαγόρευσης απόπλου με απόφαση της λιμενικής αρχής, προς αποτροπή ματαιώσεως της εκπληρώσεως της υποχρέωσης που επιβάλλεται από το νόμο για κατάθεση εγγυητικών επιστολών έως την κατάθεση τούτων, συνιστούν λεπτομερειακό ζήτημα σε σχέση με την ουσιαστική ρύθμιση του νόμου χωρίς να θίγεται από το προσωρινό από τη φύση του, μέτρο, όπως άλλωστε και από το κύριο μέτρο της κατάθεσης εγγυητικής επιστολής, ο πυρήνας της οικονομικής και επαγγελματικής ελευθερίας και να εξαφανίζεται ή να καθίσταται αδρανής κατά τον προορισμό της η ιδιοκτησία. Κατά συνέπεια, οι ρυθμίσεις της κοινής υπουργικής απόφασης είναι εντός της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως του άρθρου 35 του Ν. 1975/1991, που πάντως δεν αφορά στη ρύθμιση της οργάνωσης και άσκησης ατομικού δικαιώματος, και μάλιστα δραστηριότητας που ανάγεται στην οικονομική και επαγγελματική ελευθερία, ώστε να απαιτείται, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, να παρέχεται η σχετική εξουσιοδότηση αποκλειστικά στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. **Β)** Η επιβολή του διοικητικού μέτρου της κατάθεσης εγγυητικής επιστολής ή η επιβολή, ενόψει τούτου, του διοικητικού μέτρου της απαγόρευσης του απόπλου έως την κατάθεσή της δεν προϋποθέτει απόφαση δικαστηρίου. Το τελευταίο μέτρο είναι πραγματοπαγές, αφού δεν συναρτάται κατά νόμο προς το πρόσωπο που είναι πλοιοκτήτης, η δε κοινοποίηση της πράξης επιβολής του στον ενδιαφερόμενο δεν αποτελεί όρο για το κύρος της. Στην παρούσα υπόθεση η επιβολή του μέτρου της κατάθεσης της εγγυητικής επιστολής πραγματοποιήθηκε με την προσβαλλομένη απόφαση, ενώ η άρση προηγουμένως επιβληθείσας κατάσχεσης του πλοίου από τον Εισαγγελέα Πρωτοδικών Χαλκίδας δεν συνιστά κατά νόμο εμπόδιο για

την επιβολή του επιδικού μέτρο της απαγόρευσης του απόπλου του από την αρμόδια προς τούτο λιμενική αρχή. Επίσης, το μέτρο της απαγόρευσης απόπλου του προαναφερθέντος πλοίου νομίμως επιβλήθηκε με την προσβαλλόμενη πράξη έως την κατάθεση της εγγυητικής επιστολής, χωρίς περαιτέρω να απαιτείται ο προσδιορισμός του πλοιοκτήτη ή η κοινοποίηση της απόφασης του λιμενάρχη στο θιγόμενο ή ενδιαφερόμενο. Περαιτέρω, ανεξαρτήτως της μη συνδρομής βλάβης, δεν υφίσταται κατά νόμο υποχρέωση της Διοίκησης να ενημερώσει εν προκειμένω τον ενδιαφερόμενο για τη δυνατότητα και τις προϋποθέσεις άσκησης ενδίκων μέσων. Γ) Από την υπ' αριθμ. 3053/1999 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Χαλκίδας προκύπτει ότι πέντε από τα μέλη του πληρώματος του πλοίου καταδικάστηκαν, δυνάμει του άρθρου 33 παρ. 1 του Ν. 1975/1991, για μεταφορά λαθρομεταναστών στην Ελλάδα, και πιο συγκεκριμένα τριάντα Ινδών που δεν είχαν δικαίωμα εισόδου στη χώρα. Η λιμενική αρχή κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης έλαβε υπόψη την απόφαση του ποινικού δικαστηρίου καθώς και την αντίστοιχη εξακρίβωση από την ίδια ότι οι εν λόγω Ινδοί εισήλθαν παράνομα στην Ελλάδα, αφού είχαν δηλωθεί ως ναυτικοί, βάσει κατάστασης πληρώματος του εν λόγω πλοίου, κατά τα ισχύοντα για τα πλοία με ξένη σημαία. Εν προκειμένω, η Διοίκηση δεν είχε την υποχρέωση να αναμείνει σχετική τελεσίδικη ποινική απόφαση πριν από την έκδοση της προσβαλλομένης αφού μάλιστα δεν προβάλλεται ενώπιον του Δικαστηρίου ότι η αιτιολογία της Διοίκησης κλονίζεται από τη διαπίστωση με τελεσίδικη απόφαση του αρμόδιου ποινικού δικαστηρίου της αντικειμενικής ανυπαρξίας κρίσιμων πραγματικών περιστατικών. Εξάλλου, το επίδικο διοικητικό μέτρο είναι πραγματοπαγές και ανεξάρτητο από την ποινική ευθύνη προσώπων. Η προσβαλλόμενη νομίμως και επαρκώς αιτιολογείται με τη διαπιστωθείσα και από το ποινικό δικαστήριο διενέργεια από το πλοίο μεταφοράς λαθρομεταναστών στη χώρα, κατά την οποία η ιδιότητα του ναυτικού χρησιμοποιήθηκε απλώς ως πρόσχημα για τη μεταφορά στην Ελλάδα των Ινδών που δεν είχαν δικαίωμα εισόδου.

*Το Συμβούλιο Επικρατείας απέρριψε την αίτηση ακύρωσης επικυρώνοντας την απόφαση του Λιμενάρχη Καρύστου.*



## II. ΑΡΕΙΟΥ ΠΑΓΟΥ

0439

### Ολομέλειας Αρείου Πάγου 3/2004<sup>1</sup>

*Σεβασμός της αξίας του ανθρώπου – Συνταγματική επιταγή για ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου – Η εξακολουθητική παροχή εργασίας από τον μη εφοδιασμένο με άδεια εργασίας αλλοδαπό, που δεν υπήκοος κράτους μέλους της Ε.Ε., θεμελιώνει υπό τους όρους των άρθρων 1389, 1390, 1485 και 1489 ΑΚ, δικαίωμα διατροφής του/της συζύγου και των τέκνων του έναντι αυτού με βάση τα έσοδα που αυτός αποκόμιζε από την ακύρως παρεχόμενη αυτή εργασία του – Αντίθετη άποψη μειοψηφίας ενός εκ των μελών του Δικαστηρίου – Από τη διάταξη του άρθρου 928 εδ. β' ΑΚ που παρέχει αξίωση αποζημίωση και σε εκείνον που είχε απέναντι στο θανατωθέντα αξίωση διατροφής από το νόμο, συνάγεται ότι η αξίωση αυτή αποτελεί γνήσια αξίωση αποζημίωσης και αποσκοπεί να φέρει το δικαιούχο της διατροφής στη θέση που θα βρισκόταν αν δεν θανατωνόταν ο υπόχρεος που τον διατρέφει.*

#### **Εφαρμοστέο δίκαιο:**

Άρθρα 2 παρ. 1, 25 του Συντάγματος 1975/1986/2001

Άρθρα 3, 14 παρ. 2, 18 παρ. 2, 174, 180, 298 εδ. β', 648, 914, 928 εδ. β', 978 εδ. β', 1389, 1390, 1485 και 1489 ΑΚ

Άρθρα 23 παρ. 1 και 36 του Ν. 1975/1991 «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 184, τ. Α')

**Πραγματικά Περιστατικά:** Στις 4.2.1998 τραυματίστηκε θανάσιμα σε τροχαίο ατύχημα που συνέβη στη Βούλα Αττικής ο κύριος Μ.Χ. πολίτης Αλβανίας που είχε εγκατασταθεί στην Ελλάδα με τη σύζυγό του και τις δύο κόρες του. Ενώπιον του Εφετείου η σύζυγός του εκπροσωπούσα τον εαυτό της και τις ανήλικες κόρες της ισχυρίστηκε ότι ο σύζυγός της εργαζόταν στις διάφορες πολυκατοικίες της περιοχής του, ως κηπουρός, βαφέας, οικοδόμος και σε άλλες χειρωνακτικές εργασίες, χωρίς να είναι εφοδιασμένος με τη σχετική, προς τούτο, άδεια (κάρτα) εργασίας της αρμόδιας αρχής και από την εργασία του αυτή κέρδιζε καθαρά μηνιαίως το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων δραχμών, το οποίο αν δεν είχε επισυμβεί ο θάνατός του, θα συνέχιζε, με πιθανότητα και σύμφωνα με τη συνηθισμένη πορεία των πραγμάτων να κερδίζει για τέσσερα ακόμη χρόνια, δηλαδή μέχρι τις 4.2.2002. Από το εισόδημά του αυτό διέθετε για τη διατροφή της συζύγου του σαράντα πέντε χιλιάδες δραχμές μηνιαίως και για τη διατρο-

<sup>1</sup> Δημοσιευμένη σε ΝοΒ 52, σελ. 960 με ενδιαφέροντα σχολιασμό.

φή κάθε μιας από τις ανήλικες κόρες του πενήντα χιλιάδες δραχμές. Με την υπ' αριθμ. 3790/2001 απόφασή του το Εφετείο Αθηνών, μετά από αφαίρεση του ποσοστού που αναλογούσε στη συνυπαιτιότητα του θύματος (που δέχθηκε κατά ποσοστό 50%) επιδίκασε ως αποζημίωση για τη στέρηση της ως άνω διατροφής τους 22.500 δρχ. μηνιαίως στην σύζυγό του και από 25.000 δρχ. μηνιαίως στις δύο ανήλικες κόρες του. Ενώπιον του Αρείου Πάγου άσκησαν αναίρεση τόσο τα μέλη της οικογένειας του θύματος του τροχαίου ατυχήματος όσο και ο υπεύθυνος για την πρόκλησή του και η εταιρεία στην οποία ήταν ασφαλισμένο το όχημα. Με την υπ' αριθμ. 375/2003<sup>1</sup> απόφαση παραπέμφθηκε για κρίση στην Ολομέλεια του Αρείου Πάγου το ζήτημα αν σε περίπτωση θανάτωσης αλλοδαπού που δεν έχει άδεια εργασίας υφίσταται κατά του δράστη αξίωση για απώλεια οφειλόμενης διατροφής. Ειδικότερα με την απόφαση αυτή υποστηρίχθηκε αφενός ότι δεν επιτρέπεται να αντλήσει κανείς ωφελήματα από αντίθετες στο δίκαιο πράξεις και συνεπώς δεν αποκαθίσταται το διαφυγόν κέρδος το οποίο θα ποριζόταν ο ζημιωθείς κατά τρόπο αντιβαίνοντα σε απαγορευτική διάταξη του νόμου ή τα χρηστά ήθη (Α.Π. 815/1997). Έτσι, εφόσον ο αλλοδαπός εργάζεται στην Ελλάδα και δεν έχει την απαιτούμενη άδεια εργασίας, αν τραυματιστεί συνεπεία ατυχήματος, για το οποίο ευθύνεται τρίτος, δεν μπορεί κατά νόμο αυτός ή σε περίπτωση θανάτωσης οι κληρονόμοι του θα αξιώσουν ως αποζημίωση το διαφυγόν εισόδημα που θα αποκόμιζε από την απαγορευμένη από το νόμο εργασία. Ο αλλοδαπός αυτός, που δεν είναι εφοδιασμένος με άδεια εργασίας στην Ελλάδα, μπορεί να ζητήσει ως αποζημίωση τα διαφυγόντα κέρδη που θα αποκέρδαινε στο μέλλον με πιθανότητα κατά τη συνηθισμένη πορεία των πραγμάτων από την επαγγελματική δραστηριότητα που θα ασκούσε στην πατρίδα του. Αφετέρου, δύο μέλη του Δικαστηρίου, οι Αρεοπαγίτες Κ. Βαλκανιώτης και Α. Πλατής, διατύπωσαν την άποψη ότι από τη διάταξη του άρθρου 928 εδ. β' ΑΚ, που παρέχει αξίωση αποζημίωσης και σε εκείνον που είχε απέναντι στο θανατωθέντα αξίωση διατροφής από το νόμο, συνάγεται ότι η αξίωση αυτή αποτελεί γνήσια αξίωση αποζημίωσης και αποσκοπεί να φέρει το δικαιούχο της διατροφής στη θέση που θα βρισκόταν αν δεν θανατωνόταν ο υπόχρεος που τον διατρέφει. Έτσι, από άποψη έκτασης η αποζημίωση αυτή, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 1378 επ., 1442 επ., 1485 επ. και 1504 ΑΚ που ενόψει της κοινής διαμονής στην ημεδαπή του θανατωθέντος και των αναιρεσιβλήτων είναι εφαρμοστέες στην προκειμένη περίπτωση κατ' επιταγή των διατάξεων των άρθρων 14 παρ. 2 και 18 παρ. 2 του ίδιου Κώδικα, περιλαμβάνει ό,τι και για όσο χρόνο θα όφειλε να καταβάλει ο θανατωθείς στο δικαιούχο ως διατροφή.

<sup>1</sup> Δημοσιευμένη σε ΝοΒ 51, σελ. 1858.

Λαμβάνοντας δε υπόψη για τον προσδιορισμό της αποζημίωσης αυτής η πιθανή διάρκεια ζωής του θύματος και του δικαιούχου και η πιθανή εξέλιξη της οικονομικής τους κατάστασης. Περαιτέρω, η σύμφωνη με τη ρύθμιση της διάταξης του άρθρου 25 του Συντάγματος εναρμονισμένη με αυτό, ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων επιβάλλει, για τον προσδιορισμό της έκτασης της αξίωσης αποζημίωσης που κατ' άρθρο 926 εδ. β' ΑΚ είναι ικανή να φέρει το δικαιούχο της διατροφής στη θέση, που θα ήταν αν δεν θανατωνόταν ο υπόχρεος να τον διατρέφει, τη λήψη υπόψη της οικονομικής κατάστασης του θανατωθέντος και της περαιτέρω ανέλιξής της έστω και εάν αυτή είναι απότοκη αποκλειστικά της εργασίας του στην ημεδαπή, που όμως, παρά τη μη αποκλείουσα την αξίωση του αδικαιολογήτου πλουτισμού ακυρότητα της περί αυτής σύμβασης λόγω της ιδιότητας του θανατωθέντος ως αλλοδαπού, που δεν έχει τη σχετική άδεια, δεν αντιφάσκει, όπως στην κρινόμενη περίπτωση του θανατωθέντος αλλοδαπού που πριν τη θανάτωσή του εργαζόταν στην ημεδαπή χωρίς τη σχετική άδεια ως «κηπουρός, βαφέας οικοδομών», με την αξία του ανθρώπου της οποίας κατ' άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος «ο σεβασμός και τη προστασία της αξίας αποτελούν πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας» και επομένως και των δικαστηρίων της.

**Σκεπτικό:** Κατά το άρθρο 978 εδ. β' ΑΚ, σε περίπτωση θανάτωσης προσώπου, ο υπόχρεος έχει την υποχρέωση να αποζημιώσει εκείνον, που κατά το νόμο είχε δικαίωμα να απαιτεί από το θύμα διατροφή ή παροχή υπηρεσιών. Κατά δε τα άρθρα 1389, 1390, 1485 και 1489 παρ. 2 ΑΚ, που εφαρμόζονται εν προκειμένω κατά τις διατάξεις των άρθρων 14 παρ. 2 και 18 παρ. 2 ΑΚ ως δίκαιο της τελευταίας κοινής συνήθους διαμονής του θανόντος και των αναιρεσιβλήτων, συζύγου και ανηλίκων τέκνων τους, και οι σύζυγοι έχουν υποχρέωση να συνεισφέρουν από κοινού, ο καθένας ανάλογα με τις δυνάμεις του, για την αντιμετώπιση των αναγκών της οικογένειας. Η συνεισφορά γίνεται με την προσωπική εργασία, τα εισοδήματά τους και την περιουσία τους. Στην υποχρέωση συνεισφοράς περιλαμβάνονται ειδικότερα η αμοιβαία υποχρέωση των συζύγων για διατροφή τους (1390 ΑΚ) και η κοινή υποχρέωση για διατροφή των τέκνων τους (1485 ΑΚ). Περιεχόμενο της έννοιας των κατά τις άνω διατάξεις «εισοδημάτων» και «οικονομικών δυνάμεων» του προσώπου, ως στοιχείων προσδιορισμού της υποχρέωσής του για διατροφή συζύγου και τέκνων, αποτελεί και η κατ' άρθρο 904 ΑΚ προστατευόμενη αξίωσή του κατά του εργοδότη λόγω αδικαιολόγητου πλουτισμού από την ακύρω ή παρανόμως παρασχεθείσα εργασία του. Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ. 1 του Ν. 1975/1991 που αναφέρεται στους αλλοδαπούς, οι οποίοι δεν διέπονται από το κοινοτικό δίκαιο (άρθρο 2 του ίδιου νόμου), και ορίζει ότι η άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος ή η ανάληψη οποιασδήποτε

εργασίας από αλλοδαπό σε ελληνικό έδαφος απαγορεύεται ρητώς, εκτός αν ο ενδιαφερόμενος έχει εφοδιαστεί με σχετική άδεια από τον Υπουργό Εργασίας ή άλλη εξουσιοδοτημένη από αυτόν αρχή, η σύμβαση εργασίας στην Ελλάδα του αλλοδαπού, που δεν είναι υπήκοος κράτους μέλους της ΕΕ και δεν είναι εφοδιασμένος με την απαιτούμενο κατά νόμο άδεια εργασίας, είναι απολύτως άκυρη γιατί αντιβαίνει στην ως άνω απαγορευτική διάταξη, που είναι δημόσιας τάξης, σύμφωνα με τα άρθρα 3, 174 και 180 ΑΚ. Κατ' ακολουθίαν των σκέψεων αυτών η εξακολουθητική παροχή εργασίας από το μη εφοδιασμένο με άδεια εργασίας αλλοδαπό, που δεν είναι υπήκοος κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεμελιώνει, υπό τους όρους των άρθρων 1389, 1390, 1485 και 1489 ΑΚ, δικαίωμα διατροφής της συζύγου και των τέκνων του έναντι αυτού με βάση τα έσοδα που αυτός αποκόμιζε από την ακύρως παρεχόμενη αυτή εργασία του. Η δε θανάτωση αυτού θεμελιώνει αξίωση τούτων κατά του υπόχρεου για αποζημίωση από στέρηση της διατροφής, εφόσον κατά τη συνηθισμένη πορεία των πραγμάτων ο θανατωθείς θα εξακολουθούσε να παρέχει την εργασία του. Κατά τη γνώμη όμως, του, εκ των μελών του Δικαστηρίου Αρεοπαγίτη Θ. Μπάκα, που μειοψήφισε, εφόσον ο ως άνω θανατωθείς, Αλβανός υπήκοος, εργαζόταν παράνομα στην Ελλάδα, αφού δεν είχε την κατά το νόμο απαιτούμενη άδεια εργασίας, οι δικαιούμενοι από αυτόν διατροφής, δεν δικαιούνται να αξιώσουν από τον υπαίτιο του θανάτου του, ως αποζημίωση για στέρηση της διατροφής, που θα τους παρείχε ο θανών, το διαφυγόν εισόδημα, που αυτός θα αποκόμιζε από την απαγορευμένη ως άνω εργασία του και άρα, το Εφετείο, που έκρινε αντίθετα, παραβίασε τις προαναφερόμενες ουσιαστικές διατάξεις.

*Η Ολομέλεια του Αρείου Πάγου επικύρωσε την υπ' αριθμ. 3790/2001 απόφαση του Εφετείου Αθηνών.*

### III. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΩΝ

0440

**ΤριμΔιοικΑθηνών 30151/2004**

*Παραβίαση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης – Ακύρωση απόφασης απέλασης επειδή δεν χορηγήθηκε στον αλλοδαπό προθεσμία 48 ωρών για να εκθέσει τις απόψεις του – Παραδεκτός προσβάλλεται η απόφαση απέλασης κατά της οποίας δεν έχει ασκηθεί η προβλεπόμενη ενδικοφανής προσφυγή αφού αποδεικνύεται από το φάκελο ότι ο απειλούμενος με απέλαση δεν ενημερώθηκε για τη δυνατότητα να ασκήσει προσφυγή, για την προθεσμία που τάσσει σχετικά ο νόμος και για το αρμόδιο να την εξετάσει όργανο – Διάδικος στη δίκη επί αίτησης ακύρωσης, όταν προσβάλλεται πράξη οργάνου της κρατικής διοίκησης (όπως είναι οι Διευθυντές των Υποδιευθύνσεων Αλλοδαπών) είναι πάντοτε το Δημόσιο, εκπροσωπούμενο από τον εκάστοτε αρμόδιο Υπουργό – Αποβάλλεται ως μη επέχον θέση διαδίκου το όργανο που εξέδωσε την πράξη και παρίσταται ιδίω ονόματι κατά την ακυρωτική δίκη.*

**Εφαρμοστέο δίκαιο:**

Άρθρα 44 παρ. 1, 2 και 5 και 54 παρ. 7 του Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονής αλλοδαπών στην Ελληνική επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α')

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

Άρθρα 15 και 16 του Ν. 3068/2002 «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις και προαγωγή των δικαστών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων στο βαθμό του Συμβούλου Επικρατείας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 274, τ. Α')

Άρθρο 21 παρ. 1 και 2 του Π.Δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (ΦΕΚ 8, τ. Α')

Άρθρα 4 και 5 παρ. 2 του Ν. 702/1977 «Περί υπαγωγής υποθέσεων εις τα Διοικητικά Δικαστήρια, αντικαταστάσεως, τροποποιήσεως και καταργήσεως διατάξεων του Ν. 170/1973 περί του Συμβουλίου Επικρατείας» (ΦΕΚ 268, τ. Α')

**Πραγματικά Περιστατικά:** Ο κύριος J.S., πολίτης Ινδίας, κάτοχος κάρτας περιορισμένης χρονικής διάρκειας του Ο.Α.Ε.Δ. Ελευσίνας συνελήφθη την 9.1.2002 στον Αερολιμένα Αθηνών για παράβαση του άρθρου 54 παρ. 7 του Ν. 2910/2001, επειδή επιχείρησε να ταξιδέψει στο εξωτερικό με πλαστά ταξιδιωτικά έγγραφα και με απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών καταδικάστηκε σε ποινή φυλάκισης τεσσά-

ρων μηνών κατά της οποίας άσκησε έφεση. Στη συνέχεια, στις 12.1.2002 συνελήφθη εκ νέου για απέλαση και την ίδια ημέρα εκδόθηκε σε βάρος του απόφαση απέλασης γιατί κρίθηκε επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας κατόπιν της ανωτέρω καταδίκης του. Οι αρμόδιες αστυνομικές αρχές δεν ενημέρωσαν τον κύριο J.S., για τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά της απόφασης απέλασης, για τη σχετική προθεσμία που προβλέπει ο νόμος και για το αρμόδιο να την εξετάσει όργανο.

Ο κύριος J.S., προσέφυγε ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας αιτούμενος την ακύρωση της απόφασης απέλασης. Η υπόθεση παραπέμφθηκε να εκδικαστεί στο Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών με πράξη του Προέδρου του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου Επικρατείας σύμφωνα με τα άρθρα 15 και 16 του Ν. 3068/2002. Ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου παρέστη ο Διευθυντής της Υποδιεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής.

**Σκεπτικό: Α)** Το Δικαστήριο έκρινε ότι παραδεκτώσ προσβάλλεται αυτοτελώς η απόφαση απέλαση παρά το γεγονός ότι κατ' αυτής δεν έχει ασκηθεί η προβλεπόμενο από το άρθρο 44 παρ. 5 του Ν. 2910/2001 ενδικοφανής προσφυγή, ενόψει του ότι, όπως προκύπτει από το πρακτικό κοινοποίησής της στον αιτούντα του αστυνομικού οργάνου Ν.Κ. και τα λοιπά στοιχεία του φακέλου, ο αιτών δεν ενημερώθηκε για τη δυνατότητα και την προθεσμία άσκησης προσφυγής ούτε για το αρμόδιο προς εξέταση αυτής όργανο. **Β)** Από τις διατάξεις των άρθρων 4 και 5 παρ. 2 του Ν. 702/1977 και 21 παρ. 1 και 2 του Π.Δ. 18/1989 συνάγεται ότι διάδικος στην επί της αίτησης ακυρώσεως δίκη, όταν προσβάλλεται πράξη οργάνου της κρατικής διοίκησης (όπως είναι οι Διευθυντές των Υποδιευθύνσεων Αλλοδαπών), είναι πάντοτε το Δημόσιο, εκπροσωπούμενο από τον εκάστοτε αρμόδιο Υπουργό και όχι αν το όργανο αυτό που εξέδωσε την πράξη, η οποία προσβάλλεται με την αίτηση ακυρώσεως, παρίσταται ιδίω ονόματι κατά την ακυρωτική δίκη, πρέπει να αποβάλλεται ως μη επέχον θέση διαδίκου. Επομένως, στην προκειμένη περίπτωση, ο Διευθυντής της Υποδιεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής, απαραδέκτως παρίσταται ιδίω ονόματι στη δίκη και πρέπει ως εκ τούτου να αποβληθεί. **Γ)** Περαιτέρω, το Δικαστήριο διαπίστωσε από τα στοιχεία του φακέλου και ειδικότερα από: α) την ίδια την προσβαλλόμενη απόφαση απέλασης που εκδόθηκε στις 12.1.2002 στην οποία αναφέρεται ότι ο αιτών κρατείται προς απέλαση, β) από το από 12.1.2002 σήμα του Τμήματος Αλλοδαπών Βορειοανατολικής Αττικής στο οποίο αναφέρεται ότι στον αιτούντα επιδόθηκε με το από 12.1.2002 αποδεικτικό κοινοποίησης το πληροφοριακό δελτίο για τους υπό απέλαση αλλοδαπούς στη γλώσσα του και του εξηγήθηκαν τα δικαιώματά του και οι λόγοι κράτησής του και γ) από το σώμα του αποδεικτικού κοινοποίησης του πληροφοριακού δελτίου το οποίο φέρει ημερο-

μηνία έκδοσης 12.1.20002 ότι η Διοίκηση προέβη αυθημερόν στην έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης απέλασης χωρίς να χορηγήσει στον ενδιαφερόμενο αλλοδαπό την 48ωρη προθεσμία που ορίζει η παράγραφος 2 του άρθρου 44 του Ν. 2910/2001 για να εκθέσει τις απόψεις του, παραβιάζοντας έτσι την απορρέουσα από την παραπάνω διάταξη νόμου υποχρέωσή της (βλέπε ΣτΕ 380/2002<sup>1</sup>, 2640/2001<sup>2</sup>, 4302/2001 κλπ).

*Το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών ακύρωσε την προσβαλλόμενη διοικητική απόφαση απέλασης.*

---

<sup>1</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: δημοσιευμένη σε ΕΔΠΑ 2002.

<sup>2</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: δημοσιευμένη σε ΕΔΠΑ 2002.

**ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ  
ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΝ**

**I.  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ  
ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ<sup>1</sup>**

**Άρθρα 2, 3, 8 και 13  
Το Δικαίωμα στη ζωή  
Απαγόρευση βασανιστηρίων  
Δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής  
Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής**

**0441**

**Υπόθεση T.I. κατά Ηνωμένου Βασιλείου (7.3.2000)**

*Εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου «περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως παροχής ασύλου, η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» – Έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας – Βασανιστήρια – Η δίωξη από μη κρατικά όργανα, ως λόγος αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα – Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δεν προστατεύει ρητά το δικαίωμα σε άσυλο – Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η υποχρέωση απαγόρευσης απέλασης αλλοδαπού σε χώρα όπου κινδυνεύει να υποστεί μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3 είναι ανεξάρτητη από το όργανο που είναι ο φορέας του κινδύνου αυτής της μεταχείρισης: είναι δηλαδή αδιάφορο εάν εμπλέκει άμεσα ή έμμεσα την ευθύνη των αρχών της χώρας προορισμού.*

**Εφαρμοστέο δίκαιο :**

Άρθρα 2, 3, 8, 13 και 35 παρ. 3 και 4 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').

Σύμβαση περί Καθορισμού του Κράτους που είναι Υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως παροχής ασύλου, η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα Κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Ν. 1996/1991 (ΦΕΚ 196, τ. Α')

---

<sup>1</sup> Οι αποφάσεις που παρατίθενται είναι οριστικές κατά την έννοια του άρθρου 44 παρ. 2 (υπό τον «Τίτλο II – Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου» του Ν. 2400/1996).



Σύμβαση περί της Νομικής Καταστάσεως των Προσφύγων  
Ν.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201, τ. Α')

**Πραγματικά Περιστατικά:** Ο προσφεύγων, κύριος Τ.Ι. ζούσε στη Τζάφνα της Σρι Λάνκα έως το Μάιο του 1995. Η περιοχή αυτή ελεγχόταν και ελέγχεται από την LTTE, μια τρομοκρατική οργάνωση των Ταμίλ η οποία έχει εξαπολύσει ένοπλο αγώνα ανεξαρτησίας κατά της κυβέρνησης της χώρας.

Από το 1993 έως τον Ιούνιο του 1994 μέλη της LTTE απήγαγαν τον κύριο Τ.Ι. τρεις ως τέσσερις φορές κάθε μήνα, για περιόδους δύο έως τριών ημερών προκειμένου να τους επιδιορθώνει το ραδιο-εξοπλισμό της οργάνωσης. Τον Ιούνιο του 1994 τα μέλη της LTTE διεξήγαγαν έρευνα στην οικία του προσφεύγοντα αναζητώντας τον ξάδερφό του που είχε δραπετεύσει από την οργάνωση. Επειδή η έρευνα απέβη άκαρπη έστρεψαν την προσοχή τους στον κύριο Τ.Ι., τον οποίο ανέκριναν για να διαπιστώσουν τελικά ότι δεν γνώριζε πού βρισκόταν ο ξάδερφός του. Στη συνέχεια, αφού τον συνέλαβαν τον μετέφεραν σε ειδική εγκατάσταση της οργάνωσης στην περιοχή Vasavilan όπου παρέμεινε κρατούμενος για περισσότερους από τρεις μήνες. Του ανέθεσαν την επισκευή του ραδιο-εξοπλισμού, το σκάνιμο αποθηκών άνθρακα, την παρασκευή γευμάτων και τον κτύπησαν, μια φορά, όταν ρώτησε πότε θα επέστρεφε στο σπίτι του.

Τον Απρίλιο του 1995 ο κύριος Τ.Ι. δραπέτευσε από τον καταυλισμό της LTTE. Συνοδευόμενος από τον πατέρα του εγκατάλειψε τη Τζάφνα με προορισμό το Κολόμπο όπου έφθασε σιδηροδρομικώς την 1.5.1995. Στις 5.5.1995 στρατιώτες εισέβαλαν στο νοικιασμένο σπίτι όπου διέμενε με τον πατέρα του και τον συνέλαβαν θεωρώντας τον ύποπτο συνεργασίας με την προαναφερόμενη τρομοκρατική οργάνωση. Ο πατέρας του προσπάθησε να αποτρέψει τη σύλληψή του, αλλά οι στρατιώτες τον απώθησαν βίαια. Την επομένη, 6.5.1995, ο πατέρας του πέθανε από καρδιακή προσβολή.

Κατά τη σύλληψή του ξυλοκοπήθηκε από τους στρατιώτες. Εν συνέχεια μεταφέρθηκε σε κρατητήριο όπου παρέμεινε έως την 20.9.1995. Οι αρχές τον φωτογράφισαν και κατέγραψαν τα φυσικά χαρακτηριστικά του. Τον ανέκριναν κατ' επανάληψη για τις σχέσεις του με την οργάνωση LTTE και του απηύθυναν το λόγο σαν να ήταν «Τίγρης». Κατά την κράτησή του υπέστη βασανιστήρια και κακομεταχείριση από τους στρατιώτες. Οι στρατιώτες τον χτυπούσαν στο κεφάλι και του χτυπούσαν το κεφάλι στον τοίχο. Τον μαστίγωσαν με ηλεκτρικό καλώδιο και, τουλάχιστον μια φορά, του έδεσαν τα πόδια με αλυσίδες και τον κρέμασαν από το ταβάνι. Ενώ ήταν κρεμασμένος τον κτυπούσαν με σωλήνα S-LON (πλαστική σωλήνα γεμισμένη με τσιμέντο) στις πατούσες των ποδιών του και στη

μέση του. Ενόσω ήταν κρατούμενος αρρώστησε από δερματοπάθεια, η οποία διαγνώστηκε ως ψωρίαση, που αποδόθηκε στο συνωστισμό και στις άσχημες συνθήκες υγιεινής που επικρατούσαν στη φυλακή. Ο προσφεύγων αφέθηκε τελικά ελεύθερος όταν ο θείος του δωροδότησε τις αρχές.

Για να θεραπευθεί από τη ψωρίαση νοσηλεύθηκε μετά την απόλυσή του σε δερματολογική κλινική, που βρισκόταν σε περιοχή που ελεγχόταν από την ENDLF, μια φιλο-κυβερνητική ομάδα των Ταμίλ, μέλη της οποίας τον συνέλαβαν δύο φορές και τον οδήγησαν στον καταυλισμό τους προκειμένου να τον ανακρίνουν για τις σχέσεις του με την οργάνωση LTTE. Κρατήθηκε μια και επτά ημέρες αντίστοιχα. Και στις δύο περιπτώσεις υπέστη ξυλοδαρμό.

Μετά την έκρηξη αποθήκης πετρελαίου κοντά στο σπίτι του, ο προσφεύγων συνελήφθη εκ νέου στις 23.10.1995.. Οδηγήθηκε στο αστυνομικό τμήμα όπου και ανακρίθηκε. Οι φύλακες τον έσυραν από τα μαλλιά, τον αλυσόδεσαν με τα χέρια στον τοίχο και τον χτύπησαν με κλομπ. Στη συνέχεια τον μετέφεραν σε άλλο δωμάτιο όπου ενώ αξιωματικοί του Τμήματος Εγκληματολογικών Ερευνών τον ανέκριναν υποβάλλοντάς του εκ περιδρομής ερωτήσεις δύο άλλοι αξιωματικοί τον χτυπούσαν και τον κλωτσούσαν. Αφέθηκε ελεύθερος στις 25.1.1996 όταν ο θείος του δωροδότησε έναν αστυνόμο.

Μετά την απόλυσή του αναχώρησε από τη Σρι Λάνκα και έφθασε στη Γερμανία στις 10.2.1996. Υπέβαλε αίτημα ασύλου στις 13.2.1996.

Στην από 26.4.1996 απόφασή του το Ομοσπονδιακό Γραφείο για την Αναγνώριση των Αλλοδαπών Προσφύγων δεν αναφέρθηκε στα βασανιστήρια που επικαλέστηκε ο προσφεύγων, θεωρώντας ότι «δεν αφορούσαν το δικαίωμα στο άσυλο. Πρόκειται για υπερβολές μεμονωμένων οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας και δεν μπορεί να αποδοθούν στα κρατικά όργανα της Σρι Λάνκα». Σχετικά, νεότερες κυβερνητικές διαταγές κατέστησαν σαφές ότι αυτές οι πρακτικές δεν είναι ανεκτές. Επίσης έκρινε ότι δεν υπήρχε λόγος να φοβάται ο προσφεύγων ότι θα υποστεί δίωξη στη Σρι Λάνκα επειδή είχε ζητήσει άσυλο στη Γερμανία.

Η προσφυγή του κυρίου Τ.Ι. κατά της προαναφερόμενης απορριπτικής του αιτήματός του απόφασης εκδικάστηκε από το Διοικητικό Δικαστήριο του Regensburg Βαυαρίας στις 21.4.1997. Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι οι ενέργειες της τρομοκρατικής οργάνωσης LTTE δεν μπορεί να αποδοθούν στο κράτος και ότι ο προσφεύγων μπορεί να είναι επαρκώς ασφαλής από πολιτική δίωξη εάν επιστρέψει στη Νότιο Σρι Λάνκα. Σχετικά, αναφέρθηκε σε διάφορα μέτρα που υιοθέτησε η κυβέρνηση της χώρας αυτής, συμπεριλαμβανομένης της κύρωσης της Σύμβασης του Ο.Η.Ε. κατά των Βασανιστηρίων, η οποία είναι εθνικό δικαίο από το

Νοέμβριο του 1994. Υπογραμμίζοντας ότι δεν συντρέχει κίνδυνος μακροχρόνιας κράτησης για όσους θεωρούνται ύποπτοι συμμετοχής στην οργάνωση LTTE πριν αναχωρήσουν από τη χώρα τους, απεφάνθη ότι ένας πραγματικός τρομοκράτης δεν μπορεί να χαρακτηριστεί πρόσφυγας. Περαιτέρω, το Δικαστήριο διαπιστώνοντας ότι οι ύποπτοι υποστήριξης της οργάνωσης LTTE κινδυνεύουν να κρατηθούν και να υποστούν κακομεταχείριση από τις αστυνομικές και ένοπλες δυνάμεις της Σρι Λάνκα κατέληξε ότι ο προσφεύγων δεν διέτρεχε κίνδυνο να θεωρηθεί από τις αρχές της χώρας καταγωγής του ως ύποπτος υποστήριξης των τρομοκρατικών δραστηριοτήτων ή του ένοπλου αγώνα της οργάνωσης. Οι συλλήψεις με σκοπό το χρηματικό εκβιασμό δεν αποδεικνύουν πολιτική δίωξη. Πρόκειται για περιπτώσεις υπερβολής μεμονωμένων αξιωματούχων. Περαιτέρω, το Δικαστήριο εξέφρασε την άποψη ότι ο προσφεύγων παρουσίασε ψευδείς ισχυρισμούς: δεν ήταν αξιόπιστος, αφού μεταξύ άλλων δεν αναφέρθηκε σε λεπτομέρειες της φοιτητικής του ζωής στο Κολόμπο, στον τρόπο με τον οποίο άφησε όλα τα προσωπικά του έγγραφα πριν αναχωρήσει από τη Σρι Λάνκα και δεν επεξήγησε γιατί το γράμμα που παρουσίασε στο δικαστήριο και του είχε αποστείλει η μητέρα του ήταν σε φάκελο όπου η διεύθυνση είχε γραφεί από άλλο άτομο. Τέλος, κατέληξε ότι η γερμανική νομοθεσία, σε συνδυασμό με το άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, δεν απαγορεύουν την απέλαση του προσφεύγοντα αφού αναγκαία προϋπόθεση για την εφαρμογή τους είναι η οφειλόμενη σε πολιτική εξατομικευμένη απειλή και ο σοβαρός κίνδυνος μεταχείρισης αντίθετης με τα δικαιώματα του ανθρώπου ή εξευτελιστικής, που απορρέει ή που αποδίδεται σε κρατικές οργανώσεις.

Ο κύριος Τ.Ι. ισχυρίζεται ότι ακολουθώντας τη συμβουλή του δικηγόρου του δεν αιτήθηκε από το δικαστήριο την άδεια να ασκήσει έφεση κατά της προαναφερόμενης απόφασης επειδή δεν ήταν η σαφής η προοπτική της θετικής έκβασης της υπόθεσής του.

Στις 16.9.1997 αναχώρησε από τη Γερμανία για την Ιταλία από όπου μετά από μονοήμερη παραμονή ταξίδεψε οδικώς, κρυμμένος σε φορτηγό, στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου ανακαλύφθηκε στις 19.9.1997 από αξιωματούχους της μεταναστευτικής υπηρεσίας. Στις 20.9.1997 υπέβαλε αίτημα ασύλου.

Στις 15.1.1998, κατ' εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου, η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ζήτησε από τη Γερμανία να αναλάβει την ευθύνη για την εξέταση της αίτησης ασύλου του προσφεύγοντα. Στις 26.1.1998 η Γερμανία συμφώνησε να αναλάβει την ευθύνη. Στις 28.1.1998 ο Υπουργός Εσωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου αρνήθηκε την εξέταση του αιτήματος ασύλου του κυρίου Τ.Ι. και διέταξε την επαπαρωθήσθαι του στη Γερμανία.

Στις 10.2.1998 ο προσφεύγων αιτήθηκε τη δικαστική επανεξέταση της υπόθεσής του. Στις 19.3.1998 το Δικαστήριο απέρριψε το αίτημά του. Στις 17.4.1998 απέθηκε ελεύθερος.

Στις 28.4.1998 ο κύριος T.I. προσέφυγε ενώπιον του Εφετείου, παραπονούμενος για τους κανόνες της απόδειξης που εφάρμοσαν οι γερμανικές αρχές στην υπόθεσή του και για την άρνησή τους να υπαγάγουν την υπόθεσή του στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης. Το Εφετείο αποφάσισε την εξέταση της υπόθεσής του και των ισχυρισμών του για την ανάγκη παροχής διεθνούς προστασίας. Με την από 10.6.1998 απόφασή του έκρινε ότι ο Υπουργός Εσωτερικών είχε την εξουσία να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι γερμανικές αρχές υιοθετούν προσέγγιση που εμπίπτει στο φάσμα των υποχρεώσεων του καλόπιστα ενεργούντος συμβαλλόμενου κράτους στο πλαίσιο της τήρησης των δεσμεύσεων που έχει αναλάβει με τη Σύμβαση της Γενεύης. Υπογράμμισε όμως ότι η προσέγγιση που υιοθετούν τα άλλα κράτη δεν μπορεί να υπαχθεί σε τεχνική σύγκριση. Στη Γερμανία είναι υψηλότερο το ποσοστό αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα στους αιτούντες άσυλο από τη Σρι Λάνκα και το στοιχείο αυτό υποστηρίζει αναμφίβολα τη θέση του Υπουργού Εσωτερικών, ο οποίος εξήντλησε κάθε περιθώριο ενέργειας, αφού ανέλαβε κάθε εύλογη πρωτοβουλία προκειμένου να ενημερωθεί για τη θέση της Γερμανίας ζητώντας γνωμοδότηση του καθηγητή Kay Hailbronner, διακεκριμένου γερμανού δικηγόρου που διετέλεσε νομικός σύμβουλος της Ομοσπονδιακής κυβέρνησης σε θέματα δικαίου ασύλου και μετανάστευσης και δικαστής του Διοικητικού Εφετείου και Διευθυντής του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Δικαίου Ασύλου και Μετανάστευσης δεν απαιτείτο περαιτέρω ενέργεια εκ μέρους του.

Στις 22.7.1998 το House of Lords απέρριψε το αίτημα του κυρίου T.I. να ασκήσει προσφυγή και στις 6.8.1998 ο Υπουργός Εσωτερικών αρνήθηκε να του επιτρέψει, στο πλαίσιο άσκησης της διακριτικής του ευχέρειας, την για ανθρωπιστικούς λόγους παραμονή του στο Ηνωμένο Βασίλειο. Στις 13.8.1998 ο προσφεύγων συνελήφθη και κρατήθηκε εκ νέου.

Στις 19.8.1998 ο Υπουργός Εσωτερικών ενημέρωσε τον προσφεύγοντα ότι κατά το Ηνωμένο Βασίλειο η Γερμανία είναι ασφαλής τρίτη χώρα. Υπογράμμισε ότι σύμφωνα με την εθνική τους νομοθεσία οι γερμανικές αρχές υποχρεούνται να εξετάσουν κάθε νέο αποδεικτικό στοιχείο που θα υποβάλει ενώπιόν τους. Στις 13.8.1998 δόθηκαν οδηγίες για την επαναπροώθηση του κυρίου T.I. στη Γερμανία.

Στις 22.9.1998 ο Dr. Michael Peel του Ιατρικού Κέντρου για την Φροντίδα των Θυμάτων Βασανιστηρίων στο Λονδίνο εξέδωσε ιατρική γνωμάτευση η οποία κατέληγε:

«1. Δύο ουλές ενός πόντου στο δεξί μέρος του κεφαλιού επιβεβαιώνουν τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα ότι κτυπήθηκε το κεφάλι του στον τοίχο.

2. Το σημάδι στο τύμπανο του δεξιού αυτιού επιβεβαιώνει την χειρουργική επέμβαση τραυματικής ρήξης του τύμπανου.

3. Οι ακτινογραφίες της πλάτης επιβεβαιώνουν τη διάγνωση της ψωρίασης (η ασθένεια δεν ήταν ιογενής, αλλά επιδεινώθηκε από το άγχος).

4. Μια γραμμική ουλή τεσσάρων πόντων στο επάνω μέρος του χεριού επιβεβαιώνει τον ισχυρισμό του ότι υπέστη μαστίγωμα με ηλεκτρικό καλώδιο.

5. Δύο γραμμικές ουλές στο εσωτερικό του αριστερού του χεριού, 5X1 εκ. και 4X2εκ., επιβεβαιώνουν τον ισχυρισμό του ότι υπέστη έγκαιμα από ζεστή μεταλλική ράβδο.

6. Μια ακανόνιστη ουλή στο πίσω μέρος του αριστερού χεριού, διαμέτρου ενός εκατοστού, επιβεβαιώνει τον ισχυρισμό του ότι σβήστηκε τσιγάρο στο χέρι του,

7. Μια ακανόνιστη ουλή μήκους ενός εκατοστού πίσω από την αριστερή φτέρνα επιβεβαιώνει τον ισχυρισμό του ότι έσπασε αλυσίδα στους αστραγάλους του ενώ ήταν κρεμασμένος».

Ο Dr. Peel κατέληξε ότι οι λεπτομέρειες με τις οποίες περιέγραψε ο προσφεύγων την κράτησή του ήσαν απόλυτα σύμφωνες με τις περιγραφές άλλων αιτούντων άσυλο από τη Σρι Λάνκα για τις συνθήκες που επικρατούν στα κέντρα κράτησης στη χώρα τους, ότι τα σημάδια στο σώμα του επιβεβαίωναν τους ισχυρισμούς του και ότι περιέγραψε κάποια ψυχολογικά συμπτώματα που εκδηλώνουν όσοι έχουν υποστεί ξυλοδαρμό κατά την κράτηση.

Στις 2.10.1998 το δικαστήριο απέρριψε τη δεύτερη αίτηση που υπέβαλε ο κύριος T.I. για δικαστική επανεξέταση της υπόθεσής του επικαλούμενος ως νέο αποδεικτικό στοιχείο την προαναφερόμενη ιατρική γνώματευση και ισχυριζόμενος ότι η Γερμανία δεν είναι ασφαλής τρίτη χώρα, αφού, μεταξύ άλλων, δεν αναγνωρίζει το καθεστώς του πρόσφυγα στους αιτούντες άσυλο που επικαλούνται δίωξη που προέρχεται από μη κρατικά όργανα δίωξης. Ο συνήγορός του τον ενημέρωσε ότι δεν είχε τη δυνατότητα να προσφύγει βάσιμα κατά τη προαναφερόμενης απόφασης ενώπιον του Εφετείου. Εν συνεχεία αναβλήθηκε η προγραμματισθείσα για τις 8.10.1998 απομάκρυνση του προσφεύγοντα στη Γερμανία

Επικαλούμενος δύο εξετάσεις που πραγματοποίησε στις 28 Ιουνίου και στις 9 Ιουλίου, ο Dr. Colin Livingston του Ιατρικού Κέντρου (για τη Φροντίδα των Θυμάτων Βασανιστηρίων) βεβαιώνει:

«Η επαγγελματική μου άποψη είναι ότι ειδικότερα για τις ουλές του λαιμού, της σιαγόνας και των εγκαυμάτων ... υπάρχει σοβαρή πιθανότητα και, θα υποστήριζα περισσότερο από πιθανότητα και μάλλον ελάχιστη αμφιβολία ότι όσα διαπιστώθηκαν και καταγράφηκαν παραπάνω οφείλονται σε σωματική βλάβη που υπέστη [ο κύριος T.I.] σε περιόδους κράτησης στο παρελθόν... Αν και υπάρχουν συμπτώματα σωματικής φύσης τα οποία περιγράφηκαν, διαπιστώνω επίσης ψυχολογικές συνέπειες από την κακομεταχείριση του παρελθόντος που είναι ορατές και είναι πιθανό να εκδηλώνονται παρατεταμένα στο μέλλον ... δεν υπάρχει αμφιβολία, εάν υπάρχει, ότι [οι ουλές στο σώμα του προσφεύγοντα] προκλήθηκαν με τον τρόπο που περιγράφει».

Στις 11.8.1999 μετά την απόφαση που εξέδωσε στις 23.7.1999 το Εφετείο στην υπόθεση *Adan, Subaraskan and Aitsegeur* οι συνήγοροι του κυρίου T.I. αιτήθηκαν από τον Υπουργό Εσωτερικών να επανεξετάσει την απόφαση περί απομάκρυνσής του στη Γερμανία και να κρίνει κατ' ουσίαν τους ισχυρισμούς του για παροχή διεθνούς προστασίας. Στις 12.8.1999 ο Υπουργός Εσωτερικών απέρριψε το αίτημα τους επειδή είχε ήδη ασκήσει περαιτέρω προσφυγή κατά της προαναφερόμενης εφετειακής απόφασης. Περαιτέρω, εξέφρασε την άποψη ότι θα ήταν πρώιμο να αποφασίσει επί της ουσίας της υπόθεσης του κυρίου T.I. καθώς η προσφυγή που είχε ασκήσει ενώπιον του δικαστηρίου αφορούσε ζητήματα της Σύμβασης επί των οποίων δεν αποφάνθηκε το Εφετείο στην υπόθεση *Adan, Subaraskan and Aitsegeur*<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Με την απόφαση αυτή το Εφετείο έκρινε ως θέμα γενικού ενδιαφέροντος εάν ο Υπουργός Εσωτερικών έχει την εξουσία να διατάξει, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, την απομάκρυνση αιτούντων άσυλο στη Γαλλία και στη Γερμανία, κράτη που δεν αναγνωρίζουν το καθεστώς του πρόσφυγα σε όσους επικαλούνται φόβο δίωξης από μη κρατικά όργανα. Ο Adan ήταν πολίτης της Σομαλίας στον οποίο η Γερμανία αρνήθηκε τη χορήγηση ασύλου πριν φθάσει στο Ηνωμένο Βασίλειο. Ο Subaraskan, ήταν πολίτης της Σρι Λάνκα που ζήτησε άσυλο στο Ηνωμένο Βασίλειο λόγω της κακομεταχείρισης που υπέστη στη χώρα καταγωγής του από τις ένοπλες ομάδες του LTTE και τις ένοπλες δυνάμεις της Σρι Λάνκα: το αίτημά του για άσυλο είχε απορριφθεί από τις γερμανικές αρχές. Ο Aitsegeur ήταν πολίτης της Αλγερίας στον οποίο οι γαλλικές αρχές αρνήθηκαν την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Το Εφετείο έκρινε ότι η Σύμβαση της Γενεύης παρέχει προστασία σε όσους φοβούνται τη δίωξη από μη κρατικά όργανα, όταν για οποιοδήποτε λόγο το ενδιαφερόμενο κράτος δεν επιθυμεί ή δεν μπορεί να προστατεύσει τους πολίτες του. Καθώς οι γερμανικές και οι γαλλικές αρχές εφαρμόζουν τη «θεωρία της ευθύνης» - δηλαδή αναγνωρίζουν το καθεστώς του πρόσφυγα όταν η δίωξη που επικαλούνται οι αιτούντες άσυλο προέρχεται από κρατικές ή ημι-κρατικές αρχές ή από μη κρατικές αρχές, εφόσον αποδεικνύεται ότι το κράτος ανέχεται ή ενθαρρύνει τις διωκτικές πράξεις ή τουλάχιστον ότι δεν επιθυμεί να προστατεύσει τους πολίτες του από παρόμοιες πράξεις - ο Υπουργός Εσωτερικών δεν μπορεί να αποφασίσει την απομάκρυνση των



Ενώπιον του δικαστηρίου ο προσφεύγων επικαλέστηκε αποδεικτικά των ισχυρισμών του στοιχεία που προέρχονταν από μέλη της οικογένειάς του, δηλαδή την από 3.6.1999 δήλωση της μητέρας του, την από 1.8.1999 ένορκη βεβαίωση της μητέρας του, την από 24.5.1999 επιστολή του θείου του και την από 3.6.1999 επιστολή της αδερφής του. Επίσης κατέθεσε έγχρωμες φωτογραφίες που απεικόνιζαν τα διάφορα σημάδια που έφερε στο κεφάλι, στα πόδια, στα χέρια και στον κορμό του σώματός του.

Ο κύριος Τ.Ι. προσέφυγε ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υποστηρίζοντας ότι η μεταχείριση που του επεφύλαξε το Ηνωμένο Βασίλειο διατάσσοντας την επαναπροώθησή του στη Γερμανία, από όπου με συνοπτικές διαδικασίες κινδυνεύει να απελαθεί στη Σρι Λάνκα, παραβιάζει τα άρθρα 2, 3, 8 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Ο προσφεύγων υποστήριξε ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου ότι υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να πιστευτεί ότι εάν επιστρέψει στη Σρι Λάνκα κινδυνεύει να υποστεί μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3 της Σύμβασης από τις δυνάμεις ασφαλείας, την οργάνωση LTTE και τις φιλοκυβερνητικές οργανώσεις των Ταμίλ. Ισχυρίζεται ότι οι γερμανικές αρχές λαμβάνουν υπόψη μόνον τις πράξεις των κρατικών οργάνων και ότι δεν θεώρησαν τις υπερβολές των μεμονωμένων κρατικών αξιωματούχων ως κρατικές ενέργειες. Η προσέγγιση αυτή είναι αντίθετη με τη νομολογία της Επιτροπής και του Δικαστηρίου επί του άρθρου 3 της Σύμβασης. Επιπλέον, ισχυρίζεται ότι όταν επιστρέψει στη Γερμανία οι γερμανικές αρχές δεν θα επανεξετάσουν την αίτησή του για άσυλο, αφού δεν έχει νέα αποδεικτικά στοιχεία να προσκομίσει προς υποστήριξη της. Οι ιατρικές γνωματεύσεις, που εξέτασαν οι βρετανικές αρχές, δεν θα θεωρηθούν κρίσιμα στοιχεία για την υπόθεσή του αφού αναφέρονται σε κινδύνους που προέρχονται από πράξεις που σύμφωνα με τις γερμανικές αρχές δεν αποδίδονται στο κράτος, όπως είναι για παράδειγμα η οργάνωση LTTE ή οι ανυπάκουοι κρατικοί αξιωματούχοι που ενήργησαν εκτός των ορίων του νόμου. Ισχυρίζεται ότι η Σύμβαση του Δουβλίνου, που αποβλέπει στην

---

ενδιαφερομένων αιτούντων άσυλο σ' αυτές τις χώρες κατ' εφαρμογή της έννοιας της τρίτης ασφαλούς χώρας ασύλου, επειδή δεν εφαρμόζουν τις ακρογωνιαίες θεμελιώδεις αξίες της Σύμβασης. «68. Δεν μπορεί να θεωρηθεί ασφαλής τρίτη χώρα ασύλου το συμβαλλόμενο στη Σύμβαση μέρος που υποστηρίζει και εφαρμόζει στην πράξη θέση διαφορετική από την αληθινή ερμηνεία της Σύμβασης όχι μόνον επειδή παραβιάζεται το τεστ του «πραγματικού κινδύνου» (αν και είναι βεβαία η παραβίασή του), αλλά επειδή στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν εφαρμόζεται η Σύμβαση». Ο Υπουργός Εσωτερικών αιτήθηκε από το Εφετείο άδεια να ασκήσει προσφυγή στις υποθέσεις Adan και Aitsegeur. Λόγω της ομοιότητας των υποθέσεων δεν υποβλήθηκε αίτηση για την υπόθεση Subaraskan.

αποτροπή της υποβολής πολλαπλών αιτήσεων ασύλου με την έννοια της Σύμβασης της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων δεν επιδρά επί των ισχυρισμών του για παραβίαση του άρθρου 3 της Σύμβασης.

Ως προς το άρθρο 13 της Σύμβασης ισχυρίζεται ότι η δικαστική επανεξέταση της υπόθεσής του δεν αποτελεί αποτελεσματικό ένδικο μέσο αφού, στο πλαίσιο της επαναπροώθησης σε μια ασφαλή τρίτη χώρα, κατ' εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου, τα δικαστήρια του Ηνωμένου Βασιλείου δεν εξετάζουν ενδελεχώς τα αιτήματα ασύλου.

Στο υπόμνημά της που κατέθεσε μετά από πρόσκληση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες αναφέρει ότι κατ' αρχήν καλωσόρισε την υιοθέτηση της Σύμβασης του Δουβλίνου, την οποία θεώρησε θετική εξέλιξη που διασφαλίζει ότι τουλάχιστον μια χώρα αναλαμβάνει την ευθύνη να εξετάσει το αίτημα ασύλου και άρα αποτρέπει την πρακτική της διαδοχικής υποβολής του ίδιου αιτήματος ασύλου σε διάφορες χώρες. Όμως, την αποτελεσματική εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου παρακωλύουν σοβαρά οι αποκλίσεις της ερμηνείας της Σύμβασης του 1951 και ειδικότερα «των οργάνων της δίκης» από τα κράτη. Έτσι ανακύπτει σοβαρό πρακτικό πρόβλημα: ο πρόσφυγας το οποίου το αίτημα απορρίφθηκε από το κράτος που εφαρμόζει τη συστατική ερμηνεία της Σύμβασης δεν μπορεί να υποβάλει αποτελεσματικά αίτημα ασύλου σε άλλο κράτος το οποίο μπορεί να είχε αναγνωρίσει την ανάγκη του για διεθνή προστασία σύμφωνα με τη γενικά αποδεκτή ερμηνεία της Σύμβασης. Υπό κανονικές συνθήκες ο αιτών άσυλο του οποίου το αίτημα απορρίφθηκε από την «τρίτη ασφαλή χώρα» δεν μπορεί να ασκήσει αποτελεσματικό ένδικο μέσο όταν επιστρέψει σ' αυτήν. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η έμμεση επαναπροώθηση παραβιάζει την αρχή της μη επαναπροώθησης. Κατά συνέπεια, κανένας αιτών άσυλο δεν πρέπει να απομακρύνεται σε τρίτη χώρα εάν δεν αξιολογηθούν προηγουμένως με τρόπο αξιόπιστο για την περίπτωσή του οι διαθέσιμες εγγυήσεις, δηλαδή η πραγματική επανεισδοχή του στη χώρα, η δυνατότητα να απολαμβάνει πραγματικά αποτελεσματική προστασία από την επαναπροώθηση και να ζητά και να του παρέχεται άσυλο καθώς και μεταχείριση σύμφωνη με τα διεθνώς αποδεκτά κριτήρια.

**Νόμω Βάσιμο: Α)** Ούτε η Σύμβαση ούτε τα Πρωτόκολλά της ορίζουν για το δικαίωμα σε πολιτικό άσυλο. Όμως, από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ότι η θεμελιωδώς σημαντική απαγόρευση των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης που εγγυάται το άρθρο 3, σε συνδυασμό με το άρθρο 1 της Σύμβασης «που διασφαλίζει την αναγνώριση των δικαιωμάτων και των ελευθεριών που καθορίζονται στη Σύμβαση σε όλους όσους υπάγονται στη δικαιοδοσία των κρατών» επιβάλλει στα συμβαλλόμενα κράτη την υποχρέωση να μην



απελαύνουν κανέναν σε χώρα όπου για βάσιμους λόγους πιστεύεται ότι μπορεί να αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3. **Β)** Οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτουν τα συμβαλλόμενα κράτη για να ρυθμίσουν διάφορους τομείς δράσης δεν συνιστούν δικαιολογητική βάση απαλλαγής τους από τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει της Σύμβασης: η θέση αυτή συνάδει στο σκοπό και στο αντικείμενο της Σύμβασης.

**Σκεπτικό: Α) Επί της παραβίασης του άρθρου 3 της ΕυΣΔΑ:**

Το Δικαστήριο επαναβεβαιώνει κατ' αρχήν ότι τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν το δικαίωμα, σύμφωνα με γενικά παραδεδεγμένη αρχή του διεθνούς δικαίου και με την επιφύλαξη των συμβατικών υποχρεώσεών τους, συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης, να ελέγχουν την είσοδο, την παραμονή και την απέλαση των αλλοδαπών. Επίσης υπογραμμίζει ότι ούτε η Σύμβαση ούτε τα Πρωτόκολλα της ορίζουν για το δικαίωμα σε πολιτικό άσυλο<sup>3</sup>. Όμως, από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ότι η θεμελιωδώς σημαντική απαγόρευση των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης που εγγυάται το άρθρο 3, σε συνδυασμό με το άρθρο 1 της Σύμβασης «που διασφαλίζει την αναγνώριση των δικαιωμάτων και των ελευθεριών που καθορίζονται στη Σύμβαση σε όλους όσους υπάγονται στη δικαιοδοσία των κρατών» επιβάλλει στα συμβαλλόμενα κράτη την υποχρέωση να μην απελαύνουν κανέναν σε χώρα όπου για βάσιμους λόγους πιστεύεται ότι μπορεί να αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3<sup>4</sup>.

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η προαναφερόμενη υποχρέωση είναι ανεξάρτητη από το όργανο που ευθύνεται για την αντίθετη με το άρθρο 3 μεταχείριση, δηλαδή είναι αδιάφορο εάν ο φορέας του κινδύνου αυτής της μεταχείρισης εμπλέκει άμεσα ή έμμεσα την ευθύνη των αρχών της χώρας προορισμού. Λαμβάνοντας υπόψη τον απόλυτο χαρακτήρα του δικαιώματος που εγγυάται, το άρθρο 3 μπορεί να εφαρμοσθεί σε περιπτώσεις όπου ο κίνδυνος προέρχεται από άτομα ή ομάδες ατόμων που δεν είναι δημόσιοι λειτουργοί ή από τις συνέπειες στην υγεία ως αποτέλεσμα σοβαρών ασθενειών<sup>5</sup>. Σε οποιοδήποτε από τα προαναφερόμενα πλαίσια το Δικαστήριο υποχρεούται να εξετάσει ενδελεχώς τις περιστάσεις κάθε υπόθεσης.

<sup>3</sup> Βλέπε απόφαση Vilvarajah and Others κατά Ηνωμένου Βασιλείου σε ΕΔ-ΠΑ 1998.

<sup>4</sup> Βλέπε απόφαση Ahmed κατά Αυστρίας σε ΕΔΠΑ 1998.

<sup>5</sup> Βλέπε υπόθεση H.L.R. κατά Γαλλίας, απόφαση της 29.4.1997, Reports 1997-III, παρ. 40 – D. κατά Ηνωμένου Βασιλείου, απόφασης της 2.5.1997, Reports 1997-III, παρ. 49.

Στην υπό κρίση υπόθεση, ο προσφεύγων απειλείται με επαναπροώθηση στη Γερμανία, που έχει εκδώσει απόφαση για την απέλασή του στη Σρι Λάνκα. Όλοι οι διάδικοι στην παρούσα δίκη συμφωνούν ότι ο προσφεύγων δεν κινδυνεύει να υποστεί στη Γερμανία μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3. Όμως, η επαναπροώθησή του στη χώρα αυτή είναι ένας κρίκος σε μια αλυσίδα γεγονότων που μπορεί να καταλήξουν στην απέλασή του στη Σρι Λάνκα όπου ισχυρίζεται ότι θα αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί παρόμοια μεταχείριση.

Το Δικαστήριο κρίνει ότι στην υπό κρίση υπόθεση η έμμεση επαναπροώθηση σε μια ενδιάμεση χώρα, που είναι επίσης συμβαλλόμενο κράτος, δεν ασκεί επιρροή στην ευθύνη των βρετανικών αρχών να διασφαλίσουν ότι ο προσφεύγων δεν θα εκτεθεί, λόγω της απόφασής τους να τον απομακρύνουν σε μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3 της Σύμβασης. Σε αυτό το πλαίσιο το Ηνωμένο Βασίλειο δεν μπορεί να επικαλεστεί αυτόματα τις ρυθμίσεις της Σύμβασης του Δουβλίνου για τον καθορισμό του ευρωπαϊκού κράτους που είναι υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση ασύλου. Οι διεθνείς οργανώσεις που ιδρύουν τα κράτη ή *mutatis mutandis* οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτουν, προκειμένου να ρυθμίσουν τη συνεργασία τους σε μερικούς τομείς δράσης, μπορεί να επιδρούν στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτουν τα συμβαλλόμενα κράτη για να ρυθμίσουν διάφορους τομείς δράσης δεν συνιστούν δικαιολογητική βάση απαλλαγής τους από τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει της Σύμβασης: η θέση αυτή συνάδει στο σκοπό και στο αντικείμενο της Σύμβασης. Το Δικαστήριο υπογραμμίζει τα σχόλια της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες ότι δηλαδή την αποτελεσματικότητα της Σύμβασης του Δουβλίνου που έχει θεμιτούς στόχους μπορεί να υποθάλπουν στην πράξη οι διαφορετικές προσεγγίσεις των συμβαλλομένων κρατών για το πεδίο της παρεχόμενης προστασίας. Τα αγγλικά δικαστήρια έχουν εκφράσει παρόμοια ανησυχία κρίνοντας αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών που διατάσσουν την απομάκρυνση των αιτούντων άσυλο σε ασφαλείς τρίτες χώρες.

Ενόψει των ανωτέρω το Δικαστήριο εξετάζει στη συνέχεια εάν το Ηνωμένο Βασίλειο συμμορφώθηκε με την υποχρέωσή του να προστατεύσει τον προσφεύγοντα από τον κίνδυνο των βασανιστηρίων και της κακομεταχείρισης που αντιβαίνουν στο άρθρο 3 της Σύμβασης.

*Κίνδυνος κακομεταχείρισης στη Σρι Λάνκα:* Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι ο κύριος Τ.Ι. ισχυρίζεται ότι λόγω της κακομεταχείρισης που υπέστη από την οργάνωση LTTE αναγκάστηκε να εγκαταλείψει το σπίτι του στην περιοχή της Τζάφνα στη Σρι Λάνκα και να εγκατασταθεί στο Κολόμπο. Περαιτέρω, επικαλέστηκε τα βασανιστήρια στα οποία τον υπέβαλαν οι δυνάμεις ασφαλείας της χώρας καταγωγής του κατά την τρίμηνη

κράτησή του στο Κολόμπο που διατάχθηκε επειδή θεωρήθηκε ύποπτος συμμετοχής στην οργάνωση LTTE. Τα βασανιστήρια περιλάμβαναν μαστίγωμα με ηλεκτρικό καλώδιο και ξυλοδαρμό στις πατούσες και στη μέση με σωλήνα γεμισμένο με τσιμέντο. Αφού αφέθη ελεύθερος από τις αρχές της Σρι Λάνκα συνελήφθη δύο φορές από μια φιλο-κυβερνητική ομάδα Ταμίλ, κρατήθηκε και υποβλήθηκε σε ξυλοδαρμό. Επίσης, τον Οκτώβριο του 1995 συνελήφθη από την αστυνομία και κατά τη διάρκεια της ανάκρισης υπέστη ξυλοδαρμό και έγκαιμα στο χέρι από ζεστή σιδερένια ράβδο.

Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν επικαλέστηκε ενώπιον του Δικαστηρίου την αξιολόγηση των ισχυρισμών του προσφεύγοντα περί βασανιστηρίων αν και τονίστηκε ότι αυτοί εξετάστηκαν από το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Γραφείο και το Διοικητικό Δικαστήριο της Βαυαρίας, που τους απέρριψαν.

Το Δικαστήριο σημειώνει ότι η από 16.4.1996 απόφαση του Ομοσπονδιακού Γραφείου δεν αναφέρεται σε προφανή έλλειψη αξιοπιστίας του κυρίου T.I. Επικαλείται τη γερμανική προσέγγιση περί κρατικής ευθύνης σύμφωνα με την οποία οι δυσκολίες που αντιμετώπισε λόγω της μεταχείρισης που του επεφύλαξε η οργάνωση LTTE δεν μπορούν να αποτελέσουν τη βάση πολιτικής δίωξης ούτε μπορεί να απομονώσουν τις υπερβολές των στρατιωτών. Όμως, στην από 21.4.1997 απόφασή του το Διοικητικό Δικαστήριο της Βαυαρίας χαρακτήρισε τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα «πλέγμα κατασκευασμένων ψεμάτων». Υποστήριξε αυτή τη θέση αναφερόμενο σε στοιχεία τα οποία έκρινε με ευλογοφανή και αντιφατικά.

Ενώπιον του Δικαστηρίου ο κύριος T.I. κατέθεσε δύο ιατρικές γνωματεύσεις που αποδεικνύουν τους ισχυρισμούς του περί βασανιστηρίων. Επίσης κατέθεσε φωτογραφίες των σημαδιών των τραυμάτων που φέρει στα χέρια, στα πόδια και στο κεφάλι. Αφού αυτό το αποδεικτικό υλικό δεν υποβλήθηκε στις γερμανικές αρχές καθίσταται προφανές ότι η Γερμανία δεν εξέτασε αυτήν την πτυχή της υπόθεσης. Οι διευκρινίσεις του προσφεύγοντα για τα γεγονότα που έλαβαν χώρα στη Σρι Λάνκα επεξηγούν εν μέρει την αρνητική αξιολόγηση των ισχυρισμών του από το Διοικητικό Δικαστήριο της Βαυαρίας.

Το Δικαστήριο εξέτασε επίσης τις εκθέσεις που δημοσίευσαν για την κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη Σρι Λάνκα η Διεθνής Αμνηστία, ο Ειδικός Απεσταλμένος του Ο.Η.Ε. και το Υπουργείο Εξωτερικών των Η.Π.Α. Από αυτές συνάγεται ότι αποτελούν σοβαρό πρόβλημα στη Σρι Λάνκα τα βασανιστήρια και η κακομεταχείριση που διαπράττουν η οργάνωση LTTE και οι κυβερνητικές δυνάμεις τάξης και ασφάλειας. Σοβαρό κίνδυνο κράτησης και κακομεταχείρισης από τις δυνάμεις ασφα-

λείας της Σρι Λάνκα διατρέχουν οι Ταμίλ, ειδικά οι σημαδεμένοι νεαροί άντρες που θεωρούνται ύποπτοι συμμετοχής στην οργάνωση LTTE.

Το Δικαστήριο σημειώνει ότι ούτε η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ούτε η κυβέρνηση της Γερμανίας επικαλέστηκε ουσιαστικά επιχειρήματα για την εξέταση του αιτήματος ασύλου. Όμως, σε αυτό το στάδιο, θεωρεί ότι τα αποδεικτικά στοιχεία που παρουσίασε ο προσφεύγων προκαλούν ανησυχία για τους κινδύνους που μπορεί να αντιμετωπίσει στη Σρι Λάνκα, τόσο από την οργάνωση LTTE εάν επιστρέψει στην οικογένεια του στην περιοχή της Τζάφνα όσο και από τις κυβερνητικές δυνάμεις που τον θεωρούν ύποπτο συμμετοχής στην οργάνωση LTTE.

*Το καθεστώς του προσφεύγοντα ως απορριφθέντα αιτούντα άσυλο εάν επιστρέψει στη Γερμανία:* Το Δικαστήριο επαναβεβαιώνει ότι δεν υπάγεται στη δικαιοδοσία του η εξέταση των αιτημάτων ασύλου ή η παρακολούθηση της εκπλήρωσης των υποχρεώσεων που τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν αναλάβει στο πλαίσιο της Σύμβασης της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων. Σε αυτή τη βάση, είναι αδιάφορη η προσέγγιση των γερμανικών αρχών που εξαιρούν από την εξέταση των περί ασύλου ισχυρισμών τον κίνδυνο κακομεταχείρισης που προέρχεται από μη κρατικά όργανα και την απαγορευμένη δια νόμου της χώρας καταγωγής κακομεταχείριση που διαπράττεται από μεμονωμένους δημόσιους λειτουργούς. Κύριο μέλημα του Δικαστηρίου είναι να διαπιστώσει εάν υπάρχουν αποτελεσματικές διαδικαστικές εγγυήσεις ικανές να προστατεύσουν τον προσφεύγοντα αποτρέποντας την απέλασή του από τη Γερμανία στη Σρι Λάνκα.

Λαμβάνοντας υπόψη τα υπομνήματα των διαδίκων και ειδικά τις επεξηγήσεις της γερμανικής κυβέρνησης το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι ο προσφεύγων μπορεί, αφού επιστρέψει στη Γερμανία, να υποβάλει νέα αίτηση ασύλου. Ικανοποιείται με τις εγγυήσεις που παρέχει η γερμανική κυβέρνηση ότι δηλαδή ο κύριος T.I. δεν κινδυνεύει από έμμεση ή συνοπτική απέλαση στη Σρι Λάνκα. Καθώς η προηγούμενη διαταγή απέλασης εκδόθηκε πριν από δύο χρόνια δεν μπορεί να απομακρυνθεί από το γερμανικό έδαφος χωρίς την έκδοση νέας, η οποία θα εξεταστεί από διοικητικό δικαστήριο όπου δικαιούται να προσφύγει εντός μιας βδομάδας αιτούμενος προσωρινή προστασία. Δεν θα απελαθεί πριν το διοικητικό δικαστήριο κρίνει την υπόθεσή του.

Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι ο προσφεύγων ισχυρίστηκε ότι η προαναφερόμενη διαδικασία δεν του παρέχει αποτελεσματική προστασία αφού είναι πολύ πιθανό να καταλήξει σε περαιτέρω απόρριψη του αιτήματός του για άσυλο και στην έκδοση διαταγής απέλασης. Αυτές οι ενστάσεις εξετάζονται στη συνέχεια.

Κατ' αρχήν, ο κύριος Τ.Ι. σημειώνει ότι είναι αυστηρές οι προϋποθέσεις που προβλέπει η γερμανική νομοθεσία για το παραδεκτό των νέων αποδεικτικών στοιχείων που επιτρέπουν στον αιτούντα άσυλο την επανεξέταση της υπόθεσής του. Τα νέα στοιχεία πρέπει να τεθούν υπόψη των αρμόδιων αρχών εντός τριών μηνών από το χρόνο που κατέστησαν διαθέσιμα ενώ αποκλείονται αποδεικτικά στοιχεία που υπήρχαν κατά το χρόνο της εξέτασης του αιτήματος ασύλου. Έτσι φαίνεται ότι δεν αποτελούν νέα στοιχεία, αποδεικτικά των ισχυρισμών του, οι ιατρικές γνωματεύσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο καθώς και οι επιστολές των μελών της οικογένειάς του.

Δεύτερο, ακόμα και στην περίπτωση που οι γερμανικές αρχές επιτρέψουν την εκ νέου εξέταση του αιτήματός του για άσυλο η προηγούμενη απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου της Βαυαρίας που έκρινε αναξιόπιστους τους αρχικώς προβληθέντες ισχυρισμούς του μπορεί να ασκήσει ιδιαίτερα αρνητική επιρροή στην περαιτέρω εξέταση της υπόθεσής του.

Τρίτον, όπως τονίστηκε, οι γερμανικές αρχές δεν θα λάβουν υπόψη κατά την εξέταση του αιτήματος ασύλου ή της ανάγκης προστασίας που εγγυάται το άρθρο 3 της Σύμβασης ότι ο αιτών άσυλο κινδυνεύει από τα μέλη της οργάνωσης LTTE ή από μεμονωμένα άτομα των δυνάμεων ασφαλείας που ενεργούν εκτός των ορίων του νόμου της Σρι Λάνκα.

Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα τα τρία προαναφερόμενα σημεία δημιουργούν βάσιμες αμφιβολίες για την πραγματική δυνατότητα που του παρέχει η γερμανική νομοθεσία να αιτηθεί τη συνέχιση της εξέτασης του αρχικώς υποβληθέντος αιτήματος ασύλου ή του δεύτερου αιτήματός του.

Όμως, το Δικαστήριο σημειώνει ότι το προφανές κενό προστασίας στο οποίο καταλήγει η γερμανική προσέγγιση για τον κίνδυνο δίωξης από μη κρατικά όργανα καλύπτεται, εν μέρει τουλάχιστον, με την εφαρμογή διάταξης της γερμανικής νομοθεσίας που ορίζει για την προστασία όσων αντιμετωπίζουν κίνδυνο ζωής από μη κρατικά όργανα, συμπεριλαμβανομένων – πέραν των απειλούμενων από γενικότερους περιβαλλοντικούς και υγειονομικούς κινδύνους – των ομάδων που αντιμάχονται την κυβέρνηση. Η σχετική διάταξη εφαρμόστηκε σε κάποιους Ταμίλ, συμπεριλαμβανομένου νεαρού Ταμίλ που κινδύνευε να υποστεί κακομεταχείριση από τις δυνάμεις ασφαλείας λόγω των ουλών που έφερε στο σώμα του. Ο προσφεύγων τόνισε ότι η εφαρμογή αυτής της διάταξης εξαρτάται από τη διακριτική ευχέρεια των γερμανικών αρχών. Η γερμανική κυβέρνηση παραδέχεται ότι η διατύπωσή της επιτρέπει την εφαρμογή της στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης αλλά υποστηρίζει ότι ο τρόπος ερμηνείας της από τα δικαστήρια καθιστά σαφή την υποχρέωση εφαρμο-

γής της στις περιπτώσεις προστασίας όσων έχουν αποδείξει ότι αντιμετωπίζουν σοβαρό κίνδυνο. Το επιχείρημα αυτό υποστηρίζεται από τη σχετική εθνική νομολογία που κατέθεσε στο Δικαστήριο. Εξάλλου από τη νομολογία του Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου προκύπτει ότι πρέπει να επανεξετάζονται οι υποθέσεις όπου οι ενδιαφερόμενοι ισχυρίζονται ότι διατρέχουν σοβαρό κίνδυνο κατά της ζωής τους και της προσωπικής τους ακεραιότητας.

Είναι αλήθεια ότι η γερμανική κυβέρνηση δεν αναφέρθηκε σε παράδειγμα εφαρμογής της προαναφερόμενης διάταξης σε περίπτωση απορριφθέντος αιτούντα άσυλο που αιτήθηκε την εκ νέου εξέταση των ισχυρισμών του για την ανάγκη παροχής διεθνούς προστασίας. Το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι σε αυτό το πλαίσιο η προηγούμενη δικαστική απόφαση που πλήττει την αξιοπιστία του προσφεύγοντα μπορεί να επιδράσει αρνητικά στην εξέταση του ισχυρισμού του για ανάγκη προστασίας. Όμως, ικανοποιείται επειδή, λαμβάνοντας υπόψη τις διαβεβαιώσεις της γερμανικής κυβέρνησης για την εσωτερική νομοθεσία και πρακτική το αίτημά του για προστασία, εφόσον κριθεί παραδεκτό από τις αρχές, μπορεί να υπαχθεί στο πεδίο εφαρμογής της προαναφερόμενης διάταξης. Οι γερμανικές αρχές μπορεί να απορρίψουν εκ νέου το δεύτερο αίτημα για παροχή διεθνούς προστασίας, αλλά το ζήτημα αυτό είναι σε αυτό το στάδιο θεωρητικό και υποθετικό. Περαιτέρω, το Δικαστήριο δεν μπορεί να συμπεράνει βάσιμα ότι η Γερμανία δεν θα εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της που απορρέουν από το άρθρο 3 της Σύμβασης προκειμένου για την προστασία του προσφεύγοντα από την απέλαση στη Σρι Λάνκα όπου κατά τους ισχυρισμούς του κινδυνεύει από βασανιστήρια και κακομεταχείριση. Κατά συνέπεια, δεν αποδείχθηκε στην υπό κρίση υπόθεση ότι είναι επαρκώς συγκεκριμένη και καθοριστική η δυνατότητα παρόμοιας απέλασης.

Τέλος, κρίνοντας τα επιχειρήματα του προσφεύγοντα για το υπέρμετρο βάρος της απόδειξης που φέρουν οι αιτούντες άσυλο κατά τη γερμανική νομοθεσία, το Δικαστήριο υποστηρίζει ότι δεν αποδείχθηκε ότι παρακωλύει στη πράξη την εξέταση των αξιόπιστων αιτημάτων για παροχή διεθνούς προστασίας. Σημειώνει ότι την ένσταση αυτή εξέτασε και απέρριψε το βρετανικό Εφετείο. Τα στατιστικά στοιχεία της Γερμανίας από τα οποία προκύπτει ότι παρέχει προστασία σε μεγάλους αριθμούς αιτούντων άσυλο αποδεικνύουν ότι στην πράξη δεν είναι υπέρμετρο το βάρος της απόδειξης που φέρουν οι ενδιαφερόμενοι προς απόδειξη των ισχυρισμών τους περί φόβου δίωξης.

Υπ' αυτές τις συνθήκες Δικαστήριο κρίνει ότι δεν αποδείχθηκε ότι υπάρχει πραγματικός κίνδυνος απέλασης του προσφεύγοντα από τη Γερμανία στη Σρι Λάνκα κατά παράβαση του άρθρου 3 της Σύμβασης. Κατά συνέπεια, το Ηνωμένο Βασίλειο που αποφάσισε την επαναπροώθηση του



προσφεύγοντα στη Γερμανία δεν παραβίασε τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από αυτή τη διάταξη. Ούτε αποδείχθηκε ότι το Ηνωμένο Βασίλειο έλαβε τη σχετική απόφαση χωρίς να εξετάσει προσηκόντως αν η Γερμανία παρέχει στον προσφεύγοντα τις κατάλληλες εγγυήσεις που μπορούν να αποτρέψουν τον κίνδυνο της απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης<sup>6</sup>.

Κατά συνέπεια, οι ισχυρισμοί του προσφεύγοντα για την παραβίαση του άρθρου 3 απορρίπτονται ως καταχρηστικοί σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 35 της Σύμβασης.

**Β) Επί της παραβίασης των άρθρων 2 και 8 της ΕυρΣΔΑ:** Περαιτέρω, ο προσφεύγων ισχυρίζεται και εναλλακτικά προβάλλει ότι η αντιμετώπιση της υπόθεσής του από τις βρετανικές αρχές παραβιάζει το άρθρο 2 της Σύμβασης επειδή υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να πιστεύεται ότι μπορεί να σκοτωθεί στη Σρι Λάνκα καθώς και το άρθρο 8 της Σύμβασης επειδή απειλείται η σωματική και η πνευματική του ακεραιότητα κατά την έννοια της ιδιωτικής ζωής με τρόπο δυσανάλογο του θεμιτού επιδιωκόμενου σκοπού. Λαμβάνοντας υπόψη την κρίση του επί της παραβίασης του άρθρου 3 της Σύμβασης το Δικαστήριο κρίνει ότι δεν συντρέχει λόγος ιδιαίτερης εξέτασης της παραβίασης των άρθρων 2 και 8 της Σύμβασης.

**Γ) Επί της παραβίασης του άρθρου 13 της ΕυρΣΔΑ:** ... Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το άρθρο 13 της Σύμβασης εγγυάται το δικαίωμα άσκησης σε εθνικό επίπεδο πραγματικής και αποτελεσματικής προσφυγής για την προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών της Σύμβασης. Ο τύπος της προσφυγής που προβλέπει η εθνική έννομη τάξη δεν επιδρά επί του δικαιώματος. Άρα, το άρθρο 13 απαιτεί τη θεσμοθέτηση της δυνατότητας άσκησης προσφυγής σε εθνικό επίπεδο για την εξέταση των ισχυρισμών για παραβίαση των δικαιωμάτων και ελευθεριών της Σύμβασης και την προσήκουσα αποκατάσταση της βλάβης, επικαλείται ο ενδιαφερόμενος. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι στα Συμβαλλόμενα κράτη αναγνωρίζεται διακριτική ευχέρεια για τον τρόπο συμμόρφωσης με τις συμβατικές υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει αυτής της διάταξης της Σύμβασης. Η έκταση της υποχρέωσης που απορρέει από το άρθρο 13 ποικίλει και εξαρτάται από τη φύση της προσφυγής. Η αποτελεσματικότητα της προσφυγής που προβλέπει το άρθρο 13 δεν εξαρτάται από τη βεβαιότητα της θετικής έκβασης της για τον προσφεύγοντα<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Βλέπε απόφαση Soering κατά Ηνωμένου Βασιλείου σε ΕΔΠΑ 1998, σελ. 229 – υπόθεση Nsona and Nsona κατά Ολλανδίας, απόφαση της 28.11.1996, Reports 1996-V, παρ. 102 και D. κατά Ηνωμένου Βασιλείου, απόφαση της 2.5.1997, Reports 1997-III, παρ. 52.

<sup>7</sup> Βλέπε σχετικά απόφαση Vilvarajah and others κατά Ηνωμένου Βασιλείου (ανωτέρω υποσημείωση 3).

Αναφερόμενο στους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα για την εφαρμογή του άρθρου 13, το Δικαστήριο σημειώνει ότι σε προηγούμενες υποθέσεις έκρινε ότι η διαδικασία της δικαστικής επανεξέτασης συνιστά αποτελεσματική προσφυγή προκειμένου για την προστασία που εγγυάται το άρθρο 3 της Σύμβασης στις περιπτώσεις της απέλασης και της έκδοσης<sup>8</sup>. Στις υποθέσεις αυτές απεφάνθη ότι τα αγγλικά δικαστήρια έχουν την εξουσία να ελέγχουν αποτελεσματικά για ουσιαστικούς και διαδικαστικούς λόγους τη νομιμότητα της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας και να ακυρώνουν, ανάλογα με την περίπτωση, την προσβαλλόμενη απόφαση. Δέχθηκε επίσης ότι ένα δικαστήριο που έχει δικαιοδοσία να επανεξετάζει μια υπόθεση έχει την εξουσία να ακυρώσει την απόφαση απέλασης ή απομάκρυνσης του αλλοδαπού, όταν αποδεικνύεται ότι υπάρχει σοβαρός κίνδυνος να υποστεί στη χώρα προορισμού μεταχείριση απάνθρωπη ή εξευτελιστική, με το σκεπτικό ότι δεδομένων των περιστάσεων της υπόθεσης η απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών δεν μπορεί να χαρακτηριστεί εύλογη.

Το Δικαστήριο κρίνει ότι δεν συντρέχει λόγος να διαφοροποιηθεί στην υπό κρίση υπόθεση. Ο προσφεύγων μπορούσε να προσβάλει ενώπιον των αγγλικών δικαστηρίων την απόφαση με την οποία ο Υπουργός Εσωτερικών διέταξε την επαναπροώθησή του στη Γερμανία κατ' εφαρμογή των ρυθμίσεων της Σύμβασης του Δουβλίνου. Οι ισχυρισμοί του που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, το χαρακτηρισμό της Γερμανίας ως τρίτης ασφαλούς χώρας λόγω των κανόνων του βάρους της απόδειξης που προβλέπει η γερμανική έννομη τάξη εξετάστηκαν από το βρετανικό Εφετείο και απορρίφθηκαν. Η πρόσφατη απόφαση επί της υπόθεσης *Adnan, Subaskaran and Aitseguer* αποδεικνύει ότι τα αγγλικά δικαστήρια λαμβάνουν υπόψη τον τρόπο με τον οποίο οι τρίτες ασφαλείς χώρες συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τη Σύμβαση της Γενεύης αξιολογώντας εάν ο Υπουργός Εσωτερικών δικαιούται να διατάξει την απέλαση σ' αυτές. Σχετικά, η δικαιοδοσία των αγγλικών δικαστηρίων υπερβαίνει τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου αφού σύμφωνα με το εσωτερικό δίκαιο ο προσφεύγων μπορεί να επικαλεστεί το δικαίωμα σε άσυλο το οποίο δεν διασφαλίζει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.... Το Δικαστήριο ικανοποιείται επειδή στην παρούσα υπόθεση οι ισχυρισμοί του κυρίου Τ.Ι. που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης – εάν δηλαδή ο Υπουργός Εσωτερικών μπορούσε να διατάξει την επαναπροώθησή του στη Γερμανία – υπάγονταν στη δικαιοδοσία των δικαστηρίων, που έχουν την εξουσία παρέχουν την αιτούμενη προστασία.

<sup>8</sup> Βλέπε σχετικά αποφάσεις επί των υποθέσεων *Soering* και *Vilvarajah* (ανώτερω υποσημειώσεις 3 και 6 αντίστοιχα)



Κατά συνέπεια, ο ισχυρισμός του προσφεύγοντα για την παραβίαση του άρθρου 13 απορρίπτεται ως καταχρηστικός σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 35 της Σύμβασης.

*Το Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή ως απαράδεκτη.*

**0442**

**Υπόθεση Μακαρατζής κατά Ελλάδας<sup>9</sup> (20.12.2004)**

*Δικαίωμα στη ζωή: ουσιαστικές και διαδικαστικές πτυχές του άρθρου 2 της Σύμβασης – Απαγόρευση βασανιστηρίων – Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής – Χρήση βίας από τις αστυνομικές δυνάμεις: η αυθαίρετη και μη ρυθμισμένη δράση των κρατικών οργάνων δεν συμβιβάζεται με τον αποτελεσματικό σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου – Πεδίο εφαρμογής των άρθρων 2 και 3 της Σύμβασης στις περιπτώσεις κακοποίησης από κρατικά όργανα: Όλες σχεδόν οι υποθέσεις όπου οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται ότι υπέστησαν επιθέσεις ή κακομεταχείριση που αποδίδονται σε αστυνομικές ή στρατιωτικές αρχές πρέπει να εξετάζονται υπό το πρίσμα του άρθρου 3 της Σύμβασης. Κατά πάγια νομολογία, όταν δεν επήλθε ο θάνατος του θύματος της παραβίασης, μόνον σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί να κριθεί ότι παραβιάζει το άρθρο 2 της Σύμβασης η σωματική κακοποίηση για την οποία ευθύνονται τα κρατικά όργανα – Από το σκοπό και το αντικείμενο της Σύμβασης, που είναι όργανο προστασίας των ανθρώπων, συνάγεται ότι η ερμηνεία και η εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 2 πρέπει να καθιστούν συγκεκριμένες και πραγματικές τις προϋποθέσεις όπου μπορεί να είναι θεμιτή η πρόκληση του θανάτου – Λαμβάνοντας υπόψη τη δύσκολη αποστολή της αστυνομίας στις σύγχρονες κοινωνίες, τη μη προβλέψιμη ανθρώπινη συμπεριφορά και τις αναπόφευκτες επιχειρησιακές επιλογές όταν πρόκειται για προτεραιότητες και δυναμικό, η έκταση της θετικής υποχρέωσης που δυνάμει του άρθρου 2 της Σύμβασης βαρύνει τις εθνικές αρχές πρέπει να ερμηνευθεί έτσι ώστε να μην επωμίζονται δυσβάστακτο βάρος – Το άρθρο 2 της Σύμβασης απαιτεί να διεξάγεται κατάλληλη, και αποτελεσματική επίσημη έρευνα όταν αποτέλεσμα της προσφυγής στη βία είναι ο θάνατος πολίτη: κατ' ουσίαν, με την έρευνα αυτής της μορφής διασφαλίζεται η πραγματική εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας που προστατεύει τη ζωή και παρέχονται εγγυήσεις για τη λογοδοσία των κρατικών λειτουργών ή των κρατικών οργάνων για το θάνατο που επήλθε κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους. Δεδομένου ότι συνήθως στην πράξη τις πραγματικές συνθήκες επέλευσης*

<sup>9</sup> Απόφαση του Τμήματος Μείζονος Συνθέσεως του Δικαστηρίου.

του θανάτου σε παρόμοιες υποθέσεις γνωρίζουν σχεδόν μόνον οι κρατικοί λειτουργοί ή οι αρμόδιες αρχές, η διεξαγωγή της ανεξάρτητης και αμερόληπτης προσήκουσας επίσημης έρευνας εξαρτάται από την εφαρμογή των κατάλληλων εσωτερικών διαδικασιών – άσκηση ποινικών διώξεων, εφαρμογή πειθαρχικών διαδικασιών και διαδικασιών που επιτρέπουν στα θύματα και στις οικογένειές τους να ασκήσουν τα ένδικα μέσα που προβλέπει ο νόμος – Κάθε ανεπάρκεια της έρευνας που αποδυναμώνει την ικανότητα απόδειξης των πραγματικών περιστατικών ή του εντοπισμού των υπευθύνων ακυρώνει το απαιτούμενο επίπεδο της αποτελεσματικότητας – Παρέμβαση ενώπιον του Δικαστηρίου του Ινστιτούτου Κατάρτισης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Δικηγορικού Συλλόγου Παρισίων.

**Εφαρμοστέο δίκαιο :**

Άρθρα 1, 2, 3, 13 και 36 παρ. 2 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης «για 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').

**Πραγματικά Περιστατικά:** Το βράδυ της 13<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1995 στο πλαίσιο τροχαίου ελέγχου η αστυνομία επιχείρησε να σταματήσει τον προσφεύγοντα, κύριο Μακαρατζή, που παραβίασε κόκκινο σηματοδότη στο κέντρο της Αθήνας, πλησίον της πρεσβείας των ΗΠΑ. Ο προσφεύγων, αντί να σταματήσει, επιτάχυνε. Καταδιώχθηκε από αρκετούς αστυνόμους που επέβαιναν σε μοτοσικλέτες ή σε περιπολικά. Κατά τη διάρκεια της καταδίωξης το αυτοκίνητο του κυρίου Μακαρατζή συγκρούστηκε με αρκετά αυτοκίνητα. Δύο οδηγοί τραυματίστηκαν. Αφού ο προσφεύγων ξέφυγε από πέντε «μπλόκα» της αστυνομίας, οι αστυνομικοί άρχισαν να πυροβολούν το αυτοκίνητό του. Σύμφωνα με τον προσφεύγοντα στόχος των πυροβολισμών ήταν το σαλόνι του αυτοκινήτου, ενώ η κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι αστυνομικοί στόχευαν μόνον στα λάστιχα του αυτοκινήτου.

Τελικά, ο κύριος Μακαρατζής σταμάτησε σε ένα πρατήριο βενζίνης χωρίς να εξέλθει από το αυτοκίνητό του. Οι αστυνομικοί συνέχισαν να πυροβολούν. Ο προσφεύγων βεβαιώνει ότι γονάτισαν και άρχισαν να τον πυροβολούν, ενώ η κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι αστυνομικοί πυροβόλουν στον αέρα, προκειμένου να αποφευχθεί έκρηξη των αντλιών της βενζίνης. Ένας από τους αστυνόμους εκσφενδόνισε ένα δοχείο στο μπροστινό τζάμι του αυτοκινήτου. Τελικά, τον κύριο Μακαρατζή συνέλαβε ένας αστυνόμος που εισήλθε με τη βία στο αυτοκίνητο. Ο προσφεύγων ισχυρίζεται ότι ενώ τον ανάγκαζαν να εξέλθει από το αυτοκίνητο τον πυροβόλησαν στο πέλαμα του ποδιού. Επικαλούμενη όσα αποδείχθηκαν

ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων η κυβέρνηση αρνείται αυτόν τον ισχυρισμό. Ο προσφεύγων μεταφέρθηκε αμέσως σε νοσοκομείο όπου παρέμεινε εννέα ημέρες. Είχε τραυματιστεί στο δεξί χέρι, στο δεξί πόδι, στον αριστερό γλουτό και στη δεξιά πλευρά του στήθους. Μια σφαίρα αφαιρέθηκε από το πόδι του και μια άλλη βρίσκεται ακόμα στον αριστερό γλουτό. Η πνευματική του υγεία που ήταν ήδη διαταραγμένη κατά το χρόνο που επισυνέβησαν τα ανωτέρω περιστατικά επιδεινώθηκε σημαντικά.

Μετά τα γεγονότα διατάχθηκε ένορκη διοικητική εξέταση. Εντοπίστηκαν είκοσι εννέα αστυνομικοί που συμμετείχαν στην καταδίωξη. Άλλοι, που ενεπλάκησαν στην καταδίωξη με δική τους πρωτοβουλία εγκατέλειψαν το χώρο των συμβάντων χωρίς να αποκαλύψουν την ταυτότητά τους ή να παραδώσουν τα όπλα τους. Συνολικά κατέθεσαν ενόρκως τριάντα πέντε μάρτυρες. Τα εργαστήρια εγκληματολογικών ερευνών εξέτασαν τριάντα τρία πυροβόλα όπλα που ανήκαν στις δυνάμεις τάξης, καθώς και τρεις σφαίρες και τέσσερα μεταλλικά τμήματα. Επίσης, πραγματογνώμονας εξέτασε το αυτοκίνητο του κυρίου Μακαρατζή.

Μετά την προαναφερόμενη διοικητική εξέταση ο Εισαγγελέας του Πρωτοδικείου Αθηνών άσκησε ποινική δίωξη σε βάρος επτά αστυνομικών για πρόκληση βαριάς σωματικής βλάβης και για παράνομη χρήση όπλων. Ο προσφεύγων άσκησε εν συνεχεία αγωγή και ζήτησε αποζημίωση λόγω ηθικής βλάβης.

Η δίκη των επτά αστυνομικών διεξήχθη στις 5.12.1997 ενώπιον του Πλημμελειοδικείου Αθηνών. Ενώπιον του δικαστηρίου κατέθεσαν εκτός των επτά κατηγορουμένων και του θύματος, κυρίου Μακαρατζή, επτά μάρτυρες, αστυνομικοί που συμμετείχαν στην καταδίωξη καθώς και ο ιδιοκτήτης και ο υπάλληλος του πρατηρίου βενζίνης.

Μετά τη διάσκεψη το δικαστήριο απάλλαξε τους επτά αστυνομικούς. Σχετικά με την πρώτη κατηγορία (πρόκληση βαριάς σωματικής βλάβης) το δικαστήριο έκρινε ότι δεν αποδείχθηκε επαρκώς ότι οι κατηγορούμενοι ήσαν οι αυτουργοί του αδικήματος. Μετά τη σύλληψη του κυρίου Μακαρατζή κάποιοι αστυνομικοί που συμμετείχαν στην καταδίωξη εγκατέλειψαν το χώρο όπου διαδραματίστηκαν τα επίδικα γεγονότα χωρίς να αποκαλύψουν την ταυτότητά τους ούτε να δώσουν τις αναγκαίες πληροφορίες για τα όπλα τους. Δύο σφαίρες, μια που αφαιρέθηκε από το σώμα του θύματος και μια άλλη που βρέθηκε στο αυτοκίνητο προέρχονται από το ίδιο όπλο αλλά η βαλλιστική έρευνα δεν ταυτοποίησε το όπλο που χρησιμοποιήθηκε. Μια άλλη σφαίρα και κάποια μεταλλικά τμήματα που ανακαλύφθηκαν στο αυτοκίνητο του κυρίου Μακαρατζή προέρχονται από όπλα των δύο εκ των κατηγορουμένων. Όμως, δεν αποδείχθηκε ότι οι κατηγορούμενοι τραυμάτισαν το θύμα, αφού πολλές βολές προέρχονται από όπλα που δεν ταυτοποιήθηκαν.

Ως προς τη δεύτερη κατηγορία (παράνομη χρήση όπλων) το δικαστήριο έκρινε ότι οι αστυνομικοί χρησιμοποίησαν τα όπλα προκειμένου να ακινητοποιήσουν το αυτοκίνητο του θύματος, που εύλογα θεώρησαν επικίνδυνο εγκληματία.

Η απόφαση απαγγέλθηκε παρουσία του κυρίου Μακαρατζή, που κατά την ελληνική νομοθεσία δεν δικαιούται να ασκήσει έφεση. Η απόφαση κατέστη αμετάκλητη στις 20 Μαΐου 1999.

Στις 20.4.1997 ο Εισαγγελέας άσκησε ποινική δίωξη σε βάρος του προσφεύγοντα με τις κατηγορίες πρόκλησης ατυχήματος και σωματικών βλαβών, παράλειψης τήρησης απόστασης από τα προπορευόμενα οχήματα ώστε να αποτρέψει ενδεχόμενη σύγκρουση σε περίπτωση που αυτά επιβράδυναν ή σταματούσαν και άρνησης συμμόρφωσης σε σήμα των αστυνομικών αρχών. Με την υπ' αριθμ. 16111/2000 το Πλημμελειοδικείο της Αθήνας καταδίκασε τον κύριο Μακαρατζή σε φυλάκιση σαράντα ημερών.

**Νόμω Βάσιμο: Α)** Η πρώτη φράση της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 2 υποχρεώνει το κράτος όχι μόνον να αποτρέπει την εκ προθέσεως και παράνομη πρόκληση του θανάτου αλλά επίσης να υιοθετεί, στο πλαίσιο της εσωτερικής έννομης τάξης, τα αναγκαία μέτρα για την προστασία της ζωής όσων υπάγονται στη δικαιοδοσία του. **Β)** Σε συνδυασμό με τη γενικότερη υποχρέωση που αναλαμβάνει το κράτος δυνάμει της διάταξης του άρθρου 1 να «αναγνωρίσει σε κάθε άτομο που υπάγεται στη δικαιοδοσία του τα δικαιώματα και τις ελευθερίες της Σύμβασης», η επιβαλλόμενη από το άρθρο 2 της Σύμβασης υποχρέωση προστασίας του δικαιώματος στη ζωή απαιτεί να διεξάγεται κατάλληλη, και αποτελεσματική επίσημη έρευνα όταν αποτέλεσμα της προσφυγής στη βία είναι ο θάνατος πολίτη.

**Σκεπτικό : Α) Επί της παραβίασης του άρθρου 2 της ΕυΣΔΑ:**  
33. Ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι οι αστυνομικοί που τον καταδίωξαν χρησιμοποιώντας τα όπλα τους άσκησαν σε βάρος του υπέρμετρη βία, που ήταν ικανή να θέσει σε κίνδυνο τη ζωή του και ότι οι αρχές δεν διεξήγαγαν κατάλληλη και αποτελεσματική έρευνα για την υπόθεση. Επικαλείται παραβίαση του άρθρου 2. ...

... 42. Μετά τη σχετική άδεια του Προέδρου του Δικαστηρίου στη διαδικασία παρενέβη το Ινστιτούτο Κατάρτισης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Δικηγορικού Συλλόγου των Παρισίων που ιδρύθηκε το 1979, καταθέτοντας έγγραφες παρατηρήσεις για την εφαρμογή του άρθρου 2 της Σύμβασης και τις υποχρεώσεις που η διάταξη αυτή επιβάλλει στα κράτη. Τα επιχειρήματά του συνοψίζονται ως εξής.

43. Αναφερόμενο στην εφαρμογή του άρθρου 2 το Ινστιτούτο θεωρεί ότι αυτή η διάταξη πρέπει να εφαρμόζεται στην περίπτωση που η

αστυνομία καταφεύγει σε εν δυνάμει θανατηφόρα χρήση βίας, ακόμη και όταν οι ενέργειές της δεν έχουν προκαλέσει το θάνατο του θύματος. Δεν πρέπει να αναμένεται η μη αντιστρεψιμότητα της παραβίασης του δικαιώματος στη ζωή για να εξεταστούν οι συνθήκες στις οποίες χρησιμοποιήθηκε η θανατηφόρα βία. Το Δικαστήριο ότι εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις νομιμοποιείται να ενεργήσει βάσει της Σύμβασης το «πιθανό» ή το «εν δυνάμει» θύμα μιας παραβίασης (απόφαση Soering κατά Ηνωμένου Βασιλείου<sup>10</sup>). Στην υπόθεση αυτή το Δικαστήριο τόνισε την «σοβαρότητα και την ανεπανόρθωτη φύση της βλάβης που διακινδυνεύεται». Αυτό το σκεπτικό πρέπει να ισχύει και για την ενδεχόμενη παραβίαση του άρθρου 2, γιατί πράγματι μπορεί, ανάλογα με τις περιστάσεις, να συνιστά η χρήση θανατηφόρας βίας από τους αστυνομικούς σοβαρό κίνδυνο παραβίασης του δικαιώματος στη ζωή.

44. Το Ινστιτούτο παρατηρεί ότι το Δικαστήριο έχει ήδη επεκτείνει την εφαρμογή του άρθρου 2 σε υποθέσεις προσφευγόντων που επέζησαν, αλλά εκφράζει τη λύπη του επειδή περιορίστηκε στην εξέταση των «εξαιρετικών περιστάσεων»<sup>11</sup>. Υπ' αυτές τις συνθήκες, κάποιες βιαιοπραγίες που διαπράχθηκαν από κρατικά όργανα διαφεύγουν από την κύρωση που προβλέπει η Σύμβαση με το σκεπτικό ότι δεν επέφεραν το θάνατο και ότι δεν πληρούν κατ' ανάγκη τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 3. Το κενό αυτό μπορεί να καλύψει μόνη η διεύρυνση της εφαρμογής του άρθρου 2 σε κάθε περίπτωση προσφυγής σε θανατηφόρα βία, ανεξάρτητα από την έκβασή της.

45. Αναφερόμενο στις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν τα κράτη εν δυνάμει του άρθρου 2, το Ινστιτούτο υπογραμμίζει ότι εκτός από την «αρνητική υποχρέωση» αποχής από κάθε εκ προθέσεως παραβίαση του δικαιώματος στη ζωή, επιβάλλει και «θετικές υποχρεώσεις». Οι δημόσιες αρχές υποχρεούνται να θεσμοθετούν συγκεκριμένους κανόνες για τη χρήση των όπλων από τα όργανα εφαρμογής του νόμου, που πρέπει να επιμορφώνονται προσηκόντων σε τακτά διαστήματα. Περαιτέρω, το Ινστιτούτο επικαλείται τη σημασία της αρχής της αναλογικότητας όταν πρόκειται για χρήση βίας εν δυνάμει θανατηφόρας. Υπογραμμίζει τέλος ότι στις περιπτώσεις θανάτου πολίτη συνεπεία της χρήσης βίας οι εθνικές αρχές υποχρεούνται να διεξάγουν αποτελεσματική, άμεση και ανεξάρτητη επίσημη έρευνα. Προβλέπει την ίδια προσέγγιση στις περιπτώσεις όπου δεν επήλθε θάνατος του θύματος. Δεδομένης της ανάγκης εξάλειψης κάθε συστήματος που ευνοεί την ατιμωρησία των αυτουργών των παραβιάσεων – πραγματικών ή δυνητικών – δικαιωμάτων τόσο θεμελιωδών όπως

<sup>10</sup> Για την απόδοση της απόφασης στην ελληνική βλέπε ΕΔΠΑ 1998.

<sup>11</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στην από 1.3.2001 απόφαση επί της υπόθεσης Berkday κατά Τουρκίας, υπόθεση No. 22493/93.

είναι το δικαίωμα στη ζωή απαραίτητο μέτρο είναι η διενέργεια άμεσης, αποτελεσματικής και ανεξάρτητης επίσημης έρευνας.

*1. Απόδειξη των πραγματικών περιστατικών*

46. Το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί εάν από τα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υπόθεσης αποδεικνύεται η παράλειψη των κρατικών αρχών να εκπληρώσουν την υποχρέωσή τους να προστατεύσουν το δικαίωμα του προσφεύγοντα στη ζωή και να διεξάγουν κατάλληλη και αποτελεσματική έρευνα για τα επίδικα γεγονότα σύμφωνα με τις διαδικαστικής φύσης επιταγές που επιβάλλει το άρθρο 2 της Σύμβασης.

47. Κατ' αρχήν, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι πραγματικά περιστατικά που έχουν υπαχθεί στην κρίση του παρουσιάζονται με διαφορετικές εκδοχές, ιδίως όσον αφορά στη συμπεριφορά της αστυνομίας διαρκούσης της καταδίωξης και της σύλληψης του προσφεύγοντα. Επίσης, παρατηρεί ότι δεν έχουν εντοπιστεί ο δράστης ή οι δράστες των πυροβολισμών που τραυμάτισαν τον κύριο Μακαρατζή. Παρόλα αυτά εκτιμά ότι δεν είναι αναγκαίο να επαληθεύσει τα γεγονότα προκειμένου να σχηματίσει πλήρη εικόνα των πραγματικών περιστατικών του επίδικου επεισοδίου. Σημειώνει ότι τα πραγματικά γεγονότα της υπό κρίση υπόθεσης αποδείχθηκαν ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου και ότι κατά τη διαδικασία που εξελίχθηκε ενώπιόν του δεν υποβλήθηκαν στοιχεία ικανά να αμφισβητήσουν όσα έκρινε το Πλημμελειοδικείο της Αθήνας. Κατά συνέπεια, δεν συντρέχει λόγος να διαφοροποιηθεί ως προς το επίδικο επεισόδιο<sup>12</sup>.

48. Έτσι, παρότι πολλά πραγματικά περιστατικά δεν έχουν διευκρινιστεί, το Δικαστήριο εκτιμά, υπό το φως του συνόλου των εγγράφων που υποβλήθηκαν ενώπιόν του, ότι διαθέτει επαρκή στοιχεία και αποδείξεις, συμπεριλαμβανομένης της απόφασης του εθνικού δικαστηρίου, που επιτρέπουν την αξιολόγηση της υπόθεσης.

*2. Εφαρμογή του άρθρου 2 της Σύμβασης*

49. Στην υπό κρίση υπόθεση η βία που ασκήθηκε σε βάρος του προσφεύγοντα δεν ήταν θανατηφόρα. Όμως, αυτό το στοιχείο δεν αποκλείει κατ' αρχήν τον έλεγχο των ισχυρισμών του για την παραβίαση του άρθρου 2, του οποίου η διατύπωση, στο σύνολό της, αποδεικνύει ότι δεν αφορά μόνον την εκ προθέσεως ανθρωποκτονία αλλά επίσης και τις καταστάσεις όπου η προσφυγή στη βία μπορεί να οδηγήσει σε θάνατο εξ αμελείας<sup>13</sup>. Στην πραγματικότητα, το Δικαστήριο διερευνά τους ισχυρισμούς του κυρίου Μακαρατζή στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής αυτής

<sup>12</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση επί της υπόθεσης Klaas κατά Γερμανίας, της 22ας Σεπτεμβρίου 1993, Series A, No. 269, σελ. 17-18, παρ. 30.

<sup>13</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση επί της υπόθεσης İlhan κατά Τουρκίας, απόφαση Ολομέλειας, No. 22277/93, παρ. 75, CEDH 2000 – VII).



της διάταξης παρότι η συμπεριφορά των κατηγορουμένων για χρήση βίας δεν προκάλεσε το θάνατό του.

50. Παρατηρείται σχετικά ότι το Δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει ότι η πρώτη φράση της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 2 επιβάλλει στο κράτος τη θετική υποχρέωση να προστατεύει τη ζωή των πολιτών από τους τρίτους ή από τον κίνδυνο ασθένειας που μπορεί να επιφέρει το θάνατο<sup>14</sup>.

51. Εξάλλου, κατά πάγια νομολογία, όταν δεν επήλθε ο θάνατος του θύματος της παραβίασης, μόνον σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί να κριθεί ότι παραβιάζει το άρθρο 2 της Σύμβασης η σωματική κακοποίηση για την οποία ευθύνονται τα κρατικά όργανα. Βέβαια, είναι ξένη στη διαδικασία που διέπει η Σύμβαση η ποινική ευθύνη των αυτουργών της χρήσης της βίας, αλλά ο βαθμός και τύπος της ασκηθείσας βίας καθώς και η πρόθεση ή ο υποκρυπτόμενος σκοπός χρήσης της μπορούν, μεταξύ άλλων στοιχείων, να ληφθούν υπόψη για να αξιολογηθεί εάν σε μια δεδομένη περίπτωση η φύση των πράξεων των κρατικών οργάνων που ευθύνονται για τον τραυματισμό που δεν επέφερε το θάνατο μπορεί να υπαγάγει τα σχετικά γεγονότα στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2 της Σύμβασης, λαμβάνοντας υπόψη το σκοπό και το αντικείμενο της διάταξης αυτής. Όλες σχεδόν οι υποθέσεις όπου οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται ότι υπέστησαν επιθέσεις ή κακομεταχείριση που αποδίδονται σε αστυνομικές ή στρατιωτικές αρχές πρέπει να εξετάζονται υπό το πρίσμα του άρθρου 3 της Σύμβασης.

52. Επομένως, στην υπό κρίση υπόθεση, όπου για τον τραυματισμό του προσφεύγοντα ευθύνονται κρατικά όργανα, το Δικαστήριο πρέπει να καθορίσει εάν η ασκηθείσα σε βάρος του βία ήταν εν δυνάμει θανατηφόρα και ποιες ήσαν οι συνέπειες της συμπεριφοράς των ενδιαφερόμενων αστυνομικών όχι μόνον για τη σωματική ακεραιότητα του κυρίου Μακαρατζή αλλά επίσης για τα συμφέροντα που προστατεύει το δικαίωμα στη ζωή.

53. Δεν αμφισβητείται ότι ο προσφεύγων καταδιώχθηκε από πολλούς αστυνομικούς, που χρησιμοποίησαν κατ' επανάληψη περίστροφα, πιστόλια και οπλοπολυβόλα.

Από τα προσκομισθέντα στοιχεία προκύπτει ότι οι αστυνομικοί χρησιμοποίησαν τα όπλα τους με σκοπό να ακινητοποιήσουν το αυτοκίνητο του προσφεύγοντα και να τον συλλάβουν. Πρόκειται για μια από τις περιπτώσεις που προβλέπει η διάταξη της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 2, σύμφωνα με την οποία είναι θεμιτή η χρήση της θανατηφόρας ή

<sup>14</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στις αποφάσεις που έχει εκδώσει επί των υποθέσεων Osman κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 28.10.1998, Yasa κατά Τουρκίας της 2.9.1998, L.C.B. κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 9.6.1998.

της εν δυνάμει θανατηφόρας βίας. Ως προς την κακομεταχείριση που απαγορεύει το άρθρο 3, σημειώνεται ότι σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να συναχθεί από τη συμπεριφορά των αστυνομικών ότι είχαν την πρόθεση να τραυματίσουν τον προσφεύγοντα και να τον εξευτελίσουν ή να τον μειώσουν<sup>15</sup>. Ειδικότερα, το Δικαστήριο δεν μπορεί να συμπεράνει με βάση τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή του, ότι ο ενδιαφερόμενος τεκμηρίωσε τον ισχυρισμό του σύμφωνα με τον οποίο τον πυροβόλησαν στα πόδια αφού τον ανάγκασαν να εξέλθει από το αυτοκίνητό του.

54. Το Δικαστήριο δέχεται επίσης τους ισχυρισμούς της κυβέρνησης σύμφωνα με τους οποίους οι αστυνομικοί δεν είχαν την πρόθεση να σκοτώσουν τον προσφεύγοντα. Παρατηρεί όμως ότι από τύχη σώθηκε. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της βαλιστικής έρευνας το αυτοκίνητο είχε τρυπηθεί από δέκα έξη σφαίρες που ακολούθησαν οριζόντια ή ανοδική τροχιά στο επίπεδο του οδηγού. Το μπροστινό τζάμι του αυτοκινήτου είχε τρεις τρύπες και ένα ράγισμα που προκλήθηκαν από τις σφαίρες που εισήλθαν από το πίσω τζάμι, που είχε σπάσει και καταρρεύσει. Τελικά, ο κύριος Μακαρατζής τραυματίστηκε στο δεξί πόδι, στο δεξί χέρι, στον αριστερό γλουτό και στη δεξιά πλευρά του στήθους και παρέμεινε εννέα ημέρες στο νοσοκομείο. Οι διάδικοι δεν αμφισβητούν τη σοβαρότητα των τραυματισμών.

55. Υπό των φως των προαναφερόμενων περιστάσεων και λαμβάνοντας ειδικότερα υπόψη το βαθμό και τον τύπο της ασκηθείσης βίας το Δικαστήριο καταλήγει ότι ο προσφεύγων, ανεξάρτητα από την πρόθεση των αστυνομικών να τον σκοτώσουν, είναι θύμα μιας συμπεριφοράς που λόγω της φύσης της διακινδύνευσε η ζωή του ακόμα και εάν τελικά επέζησε. Επομένως, στην υπό κρίση υπόθεση εφαρμόζεται το άρθρο 2. Επιπλέον, δεδομένου του πλαισίου στο οποίο διακινδύνευσε η ζωή του προσφεύγοντα και της φύσης της επίδικης συμπεριφοράς των ενδιαφερομένων δημόσιων λειτουργών, το Δικαστήριο θεωρεί ότι τα πραγματικά περιστατικά επιβάλλουν την εξέταση της υπόθεσης υπό το πρίσμα του άρθρου 2.

*3. Η παράλειψη των αρχών να εκπληρώσουν τη θετική υποχρέωσή τους να προστατεύσουν με νόμο το δικαίωμα του προσφεύγοντα στη ζωή*

56. Το άρθρο 2, που εγγύεται το δικαίωμα στη ζωή και καθορίζει τις συνθήκες στις οποίες μπορεί να δικαιολογείται ο θάνατος, είναι ένα

---

<sup>15</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση του Τμήματος Μείζονος Συνθέσεως επί της υπόθεσης *Ilascu and others* κατά Μολδαβίας και Ρωσίας (δημοσιευμένη σε CEDH 2004, VII).



από τα βασικά άρθρα της Σύμβασης και δεν επιδέχεται εξαιρέσεις<sup>16</sup>. Το άρθρο 2 και το άρθρο 3 της Σύμβασης εγγυώνται μια από τις θεμελιώδεις αξίες των δημοκρατικών κοινωνιών που απαρτίζουν το Συμβούλιο της Ευρώπης. Κατά συνέπεια, οι περιστάσεις στις οποίες μπορεί να είναι θεμιτή η πρόκληση θανάτου πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά<sup>17</sup>. Από το σκοπό και το αντικείμενο της Σύμβασης, που είναι όργανο προστασίας των ανθρώπων, συνάγεται ότι η ερμηνεία και η εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 2 πρέπει να καθιστούν συγκεκριμένες και πραγματικές τις προϋποθέσεις όπου μπορεί να είναι θεμιτή η πρόκληση του θανάτου<sup>18</sup>.

57. Η πρώτη φράση της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 2 υποχρεώνει το κράτος όχι μόνον να αποτρέπει την εκ προθέσεως και παράνομη πρόκληση του θανάτου αλλά επίσης να υιοθετεί, στο πλαίσιο της εσωτερικής έννομης τάξης, τα αναγκαία μέτρα για την προστασία της ζωής όσων υπάγονται στη δικαιοδοσία του<sup>19</sup>. Η σχετική υποχρέωση του κράτους περιλαμβάνει το πρωταρχικό καθήκον διασφάλισης του δικαιώματος στη ζωή με την υιοθέτηση νομικού και διοικητικού πλαισίου κατάλληλου να αποτρέπει την προσβολή του ατόμου και με την εφαρμογή μηχανισμού πρόληψης, εξάλειψης και τιμωρίας των παραβιάσεων.

58. Από το κείμενο του άρθρου 2 συνάγεται ότι εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις δικαιολογείται η προσφυγή των αστυνομικών στη χρήση θανατηφόρας βίας. Όμως, το άρθρο 2 δεν περιλαμβάνει εξουσιοδότηση «εν λευκώ». Η αυθαίρετη και μη ρυθμισμένη δράση των κρατικών οργάνων δεν συμβιβάζεται με τον αποτελεσματικό σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Δηλαδή, δεν αρκεί να επιτρέπει το εθνικό δίκαιο τις αστυνομικές επιχειρήσεις: πρέπει να καθορίζει τον τρόπο διεξαγωγής τους σε πλαίσιο συστήματος κατάλληλων και αποτελεσματικών εγγυήσεων που προστατεύουν το δικαίωμα στη ζωή από την αυθαιρεσία και την κατάχρηση της βίας<sup>20</sup> αλλά και από τα αποτρεπτά ατυχήματα.

<sup>16</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης Velikova κατά Βουλγαρίας, No. 41488/98, παρ. 68, CEDH 2000 – VI.

<sup>17</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης Salman κατά Τουρκίας, απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, No. 21986/93, παρ. 97, CEDH 2000 – VII.

<sup>18</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση επί της υπόθεσης McCann and others κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 27.9.1995, Series A, No. 324, σελ. 45-46, αρ. 146-147.

<sup>19</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση επί της υπόθεσης Kilic κατά Τουρκίας, No. 22492/93, παρ. 62, CEDH 2000 – III.

<sup>20</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει *mutates mutandis* στην απόφαση επί της υπόθεσης Hilda Hafsteinsdottir κατά Ισλανδίας, No. 40905/98, παρ. 56, της 8.6.2004 και στο υπ' αριθμ. 6 Γενικό Σχόλιο της Επιτροπής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επί

59. Λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερόμενα και τη σημασία του άρθρου 2 σε κάθε δημοκρατική κοινωνία, το Δικαστήριο υποχρεούται να εξετάσει ιδιαίτερα προσεκτικά τους ισχυρισμούς για παραβίαση της διάταξης αυτής, λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνον τις πράξεις των κρατικών οργάνων που προσέφυγαν στη χρήση βίας, αλλά επίσης το σύνολο των περιστάσεων και ειδικότερα την προετοιμασία τους και τον μηχανισμό ελέγχου στον οποίο υπάγονται<sup>21</sup>. Ως προς το τελευταίο αυτό σημείο το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι οι αστυνομικοί πρέπει να ασκούν τα καθήκοντά τους σε σαφές πλαίσιο είτε πρόκειται για προγραμματισμένη επιχείρηση είτε για αυθόρμητη καταδίωξη πολίτη που κρίνεται επικίνδυνος: λαμβάνοντας υπόψη τους διεθνούς κανόνες που έχουν υιοθετηθεί για το θέμα αυτό νομικό και διοικητικό πλαίσιο πρέπει να καθορίζει τις περιορισμένες προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν προκειμένου να μπορούν να προσφεύγουν οι υπεύθυνοι εφαρμογής του νόμου στη χρήση βίας και των όπλων τους<sup>22</sup>.

60. Σε αυτό το πλαίσιο, το Δικαστήριο υποχρεούται να ερευνησει στην υπό κρίση υπόθεση όχι μόνον εάν ήταν θεμιτή η προσφυγή σε εν δυνάμει θανατηφόρα βία κατά του κυρίου Μακαρατζή αλλά επίσης εάν η επίδικη επιχείρηση υπαγόταν σε κανόνες και ήταν οργανώθηκε με τρόπο που μείωνε στο μέτρο του δυνατού τους κινδύνους αφαίρεσης της ζωής του ενδιαφερόμενου.

61. Αναφερόμενο στην πρόσφατη υιοθέτηση του Ν. 3169/2003<sup>23</sup>, το Δικαστήριο σημειώνει ότι από τα επίδικα γεγονότα της υπό κρίση υπόθεσης το ελληνικό κράτος υιοθέτησε νέο νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει τη χρήση των όπλων από την Αστυνομία και προβλέπει την εκπαίδευση των αστυνομικών, με στόχο, όπως διακηρύσσεται, την εφαρμογή των διεθνών κανόνων σε θέματα των δικαιωμάτων του ανθρώπου και της Αστυνομίας.

62. Όταν έλαβαν χώρα τα επίδικα γεγονότα ίσχυε ο Ν. 29/1943, που είχε υιοθετηθεί κατά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, την εποχή που η Ελλάδα τελούσε υπό την κατοχή των γερμανικών ενόπλων δυνάμεων. Αυτός ο νόμος απαριθμούσε μια σειρά περιπτώσεων στις οποίες ο αστυνομικός μπορούσε να χρησιμοποιήσει το όπλο του χωρίς να ευθύνεται για

---

της ερμηνείας του άρθρου 6 του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων (που υιοθετήθηκε κατά την 16<sup>η</sup> σύνοδο της Επιτροπής το 1982).

<sup>21</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση επί της υπόθεσης *McCann* κατά Ηνωμένου Βασιλείου.

<sup>22</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στις Αρχές του ΟΗΕ για την Προσφυγή στη Βία.

<sup>23</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: Ν. 3169/2003 : «Οπλοφορία, χρήση πυροβόλων όπλων από αστυνομικούς, εκπαίδευσή τους σ' αυτά και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 189, τ. Α').

τις συνέπειες της πράξης του. Το 1991, περιορίστηκε με προεδρικό διάταγμα η χρήση των όπλων στις περιπτώσεις που πρόβλεπε ο νόμος του 1943 «εφόσον υπάρχει απόλυτη ανάγκη και αφού εξαντληθούν όλα τα ηπιότερα μέσα». Η ελληνική νομοθεσία δεν περιλάμβανε καμιά άλλη διάταξη για τη ρύθμιση της χρήσης των όπλων κατά τις αστυνομικές επιχειρήσεις ούτε για την προετοιμασία και τον έλεγχο των αστυνομικών επιχειρήσεων. Εκ πρώτης όψεως το πενιχρό ως άνω νομικό πλαίσιο δεν φαίνεται να εξασφαλίζει επαρκώς το «υπό του νόμου» προβλεπόμενο επίπεδο προστασίας του δικαιώματος στη ζωή που απαιτούν οι σύγχρονες ευρωπαϊκές δημοκρατικές κοινωνίες.

63. Αυτό το συμπέρασμα για την κατάσταση του ελληνικού δικαίου επιβεβαιώνεται από στοιχεία που διαθέτει το Δικαστήριο για την επίπτωση που είχε το νομικό και διοικητικό πλαίσιο στον τρόπο διεξαγωγής αστυνομικής επιχείρησης εν δυνάμει θανατηφόρας που ολοκληρώθηκε με τη σύλληψη του προσφεύγοντα.

64. Εξετάζοντας τα υπό κρίση πραγματικά περιστατικά και δεδομένων των συμπερασμάτων των εθνικών δικαστηρίων, το Δικαστήριο δέχεται ότι ο προσφεύγων οδηγούσε στο κέντρο της Αθήνας με υπερβολική ταχύτητα και με τρόπο ανέλεγκτο και επικίνδυνο, θέτοντας σε κίνδυνο τη ζωή άλλων χρηστών των οδών και των αστυνομικών, που αντέδρασαν πιστεύοντας ότι χειριζόταν ένα αντικείμενο εν δυνάμει θανατηφόρο σε δημόσιο χώρο. Για να σταματήσουν την πορεία του χρησιμοποίησαν κατ' αρχήν μέσα άλλα πλην της χρήσης των όπλων, αλλά απέτυχαν. Στη συνέχεια κλιμακώθηκαν οι καταστροφές που προκάλεσε ο προσφεύγων, που με την εγκληματική συμπεριφορά του αποτελούσε θανατηφόρα απειλή για τους αθώους. Εξάλλου οι αστυνομικοί που τον καταδίωκαν είχαν ειδοποιηθεί από το κέντρο επιχειρήσεων ότι μπορεί να ήταν ένοπλος και επικίνδυνος. Έτσι, εξέλαβαν τις κινήσεις του κυρίου Μακαρατζή όταν εξήλθε από το ακινητοποιημένο αυτοκίνητό του ως επιβεβαίωση της πληροφορίας ότι ήταν ένοπλος.

65. Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη: πρόκειται για το κλίμα που επικρατούσε στην Ελλάδα όταν έλαβαν χώρα τα επίδικα γεγονότα, που χαρακτηριζόταν από τις τρομοκρατικές ενέργειες κατά στόχων ξένων συμφερόντων. Για παράδειγμα, ομάδα με την επωνυμία «Επαναστατική Οργάνωση της 17<sup>ης</sup> Νοεμβρίου» που ιδρύθηκε το 1975, διέπραξε έως την εξάρθρωσή της το 2002 πολλά εγκλήματα, συμπεριλαμβανομένων δολοφονιών αξιωματούχων των Η.Π.Α. Σε συνδυασμό με τις περιστάσεις της εποχής και τον τόπο του επίδικου συμβάντος – ήταν νύχτα και ο κύριος Μακαρατζής κυκλοφορούσε κοντά στην πρεσβεία των ΗΠΑ – αυτό το στοιχείο είχε ως αποτέλεσμα να μεγεθύνουν οι αστυνομικοί την απειλή που πραγματικά αποτελούσε ο προσφεύγων.

66. Κατά συνέπεια το Δικαστήριο εκτιμά, όπως και το εθνικό δικαστήριο, ότι ενόψει των περιστάσεων εύλογα έκριναν οι αστυνομικοί ότι ήταν αναγκαία η χρήση των όπλων τους για να ακινητοποιήσουν το αυτοκίνητο και να εξουδετερώσουν την απειλή που αποτελούσε ο οδηγός του και ότι δεν επρόκειτο απλά για έλεγχο ενός οδηγού που είχε παραβιάσει ερυθρό σηματοδότη. Γι' αυτό, το Δικαστήριο δέχεται ότι, παρότι εν συνεχεία αποδείχθηκε ότι ο προσφεύγων δεν ήταν ένοπλος ούτε τρομοκράτης, η προσφυγή στη βία σε βάρος του στηριζόταν σε ειλικρινή πεποίθηση που σχηματίστηκε από λόγους που φαίνονταν θεμιτοί κατά το χρόνο των επίδικων περιστατικών. Διαφορετική κρίση θα επέβαλε στο κράτος μη πραγματικό βάρος, από το οποίο δεν μπορούν να απαλλαγούν οι υπεύθυνοι εφαρμογής του νόμου κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους, εκτός εάν διακινδύνευε η ζωή τους ή η ζωή κάποιου άλλου.

67. Όμως, παρότι στην υπό κρίση υπόθεση η προσφυγή σε εν δυνάμει θανατηφόρα βία δεν ήταν ασυμβίβαστη με το άρθρο 2 της Σύμβασης, το Δικαστήριο εκπλήσεται από τον χαοτικό τρόπο με τον οποίο η αστυνομία χρησιμοποίησε τα πυροβόλα όπλα. Υπενθυμίζεται ότι απροσδιόριστος αριθμός αστυνόμων πυροβόλησε, με περίστροφα, πιστόλια και οπλοπολυβόλα το αυτοκίνητο του προσφεύγοντα. Δέκα έξι σφαίρες απარიθμήθηκαν στο αυτοκίνητο, κάποιες από τις οποίες επιβεβαιώνουν την οριζόντια, και μάλιστα ανοδική τροχιά του βλήματος και όχι καθοδική, που θα διέγραφαν τα βλήματα αν οι πυροβολισμοί των αστυνομικών που καταδίωκαν τον προσφεύγοντα στόχευαν τα λάστιχα του αυτοκινήτου – και μόνον αυτά. Το μπροστινό τζάμι του αυτοκινήτου τρυπήθηκε από τρία βλήματα και είχε ραγίσει ενώ το πίσω έσπασε και κατέρρευσε. Τελικά, προκύπτει από τα αποδεικτικά στοιχεία που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο ότι σημαντικός αριθμός αστυνομικών συμμετείχε σε μια ευρέως ανεξέλεγκτη καταδίωξη.

68. Κατά συνέπεια τίθενται σοβαρά ερωτηματικά τίθενται για τον τρόπο διεξαγωγής και οργάνωσης της επιχείρησης. Βέβαια, το κέντρο επιχειρήσεων έδωσε κάποιες εντολές σε κάποιους αστυνομικούς με τους οποίους επικοινωνήσε άμεσα και ρητά, αλλά άλλοι αστυνομικοί ενεργώντας αυτοβούλως, προσέτρεξαν σε βοήθεια των συναδέρφων τους χωρίς να λαμβάνουν οδηγίες. Η έλλειψη σαφούς συστήματος εντολών είναι ένας παράγοντας που από τη φύση του αύξησε τον κίνδυνο να πυροβολήσουν κάποιοι αστυνομικοί αλόγιστα.

69. Προφανώς, το Δικαστήριο δεν παραγνωρίζει ότι ο προσφεύγων τραυματίστηκε κατά τη διάρκεια μιας αυτοσχέδιας επιχείρησης που εξελίχθηκε με τρόπο που επέβαλε την αντίδραση της Αστυνομίας που όμως

δεν ήταν προετοιμασμένη<sup>24</sup>. Λαμβάνοντας υπόψη τη δύσκολη αποστολή της αστυνομίας στις σύγχρονες κοινωνίες, τη μη προβλέψιμη ανθρώπινη συμπεριφορά και τις αναπόφευκτες επιχειρησιακές επιλογές όταν πρόκειται για προτεραιότητες και δυναμικό, η έκταση της θετικής υποχρέωσης που βαρύνει τις εθνικές αρχές πρέπει να ερμηνευθεί έτσι ώστε να μην επωμίζονται δυσβάστακτο βάρος<sup>25</sup>.

70. Ενόψει των ανωτέρω, αποδεχόμενο ότι οι εμπλεκόμενοι αστυνομικοί στην υπό κρίση υπόθεση δεν είχαν επαρκή χρόνο για να αξιολογήσουν τις παραμέτρους και να οργανώσουν προσεκτικά την επιχείρησή τους, το Δικαστήριο θεωρεί ότι η εξέλιξη - κάποιος αστυνομικοί μάρτυρες μίλησαν σχετικά για «χαλασμό» - οφείλεται εν πολλοίς στο γεγονός ότι την εποχή των επίδικων περιστατικών ούτε οι αστυνομικοί μεμονωμένα ούτε η καταδίωξη ως συλλογική αστυνομική επιχείρηση υπήχθησαν στην κατάλληλη δομή που θα έπρεπε να προβλέπουν το εθνικό δίκαιο και η πρακτική. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι το 1995, χρονιά όπου έλαβαν χώρα τα επίδικα γεγονότα, η χρήση των όπλων από τα κρατικά όργανα ρυθμιζόταν από νομοθεσία που ήδη είχε αναγνωριστεί ότι ήταν απαρχαιωμένη και ατελής για μια σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία. Το ισχύον σύστημα δεν παρείχε στους υπεύθυνους για την εφαρμογή του νόμου συστάσεις και σαφή κριτήρια για την προσφυγή στη βία σε περίοδο ειρήνης. Οι αστυνομικοί που καταδίωξαν και τελικώς συνέλαβαν τον προσφεύγοντα αντέδρασαν με μεγάλη αυτονομία και ανέλαβαν απερίσκεπτες πρωτοβουλίες, ενήργησαν με μεθόδους που δεν θα είχαν εφαρμόσει εάν επιμορφωθεί και εκπαιδευθεί προσηκόντως. Η έλλειψη σαφών κανόνων μπορεί επίσης να εξηγήσει γιατί μερικοί αστυνομικοί συμμετείχαν αυθόρμητα στην επιχείρηση χωρίς να αναφερθούν στο κέντρο επιχειρήσεων.

71. Υπό το φως των προαναφερθέντων στοιχείων το Δικαστήριο εκτιμά ότι ως προς τη θετική υποχρέωση υιοθέτησης του κατάλληλου νομικού και διοικητικού πλαισίου που επιβάλλει η πρώτη φράση της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 2, οι ελληνικές αρχές δεν είχαν πράξει, κατά το χρόνο του επίδικου συμβάντος, ό,τι εύλογα αναμενόταν για να παρέχουν στους πολίτες το επίπεδο της απαιτούμενης προστασίας, ειδικότερα στις περιπτώσεις, όπως εν προκειμένω, προσφυγής σε εν δυνάμει θανατηφόρα βία και για να αντιμετωπίσουν τους πραγματικούς και άμεσους κινδύνους ζωής που είναι δυνατό να συνεπάγονται, έστω και κατ'εξάιρεση, οι αστυνομικές επιχειρήσεις καταδίωξης.

<sup>24</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει a contrario στην απόφαση επί της υπόθεσης Rehbock κατά Σλοβενίας, No. 29462/95, παρ. 71-72, CEDH 2000 – XII.

<sup>25</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει mutatis mutandis στην απόφαση επί της υπόθεσης Mahmut Kaya κατά Τουρκίας, No. 22535/93, παρ. 86, CEDH 2000 – III.

72. Συνάγεται ότι ο προσφεύγων υπήρξε θύμα της παραβίασης του άρθρου 2 της Σύμβασης. Λαμβάνοντας υπόψη αυτήν την κρίση δεν συντρέχει λόγος να εξεταστεί η συμπεριφορά – εν δυνάμει επικίνδυνη για τη ζωή – της αστυνομίας υπό το πρίσμα της διάταξης της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 2.

#### 4. Η ανεπάρκεια της διαταχθείσας έρευνας

73. Σε συνδυασμό με τη γενικότερη υποχρέωση που αναλαμβάνει το κράτος δυνάμει της διάταξης του άρθρου 1 να «αναγνωρίσει σε κάθε άτομο που υπάγεται στη δικαιοδοσία του τα δικαιώματα και τις ελευθερίες της Σύμβασης», η επιβαλλόμενη από το άρθρο 2 της Σύμβασης υποχρέωση προστασίας του δικαιώματος στη ζωή απαιτεί να διεξάγεται κατάλληλη, και αποτελεσματική επίσημη έρευνα όταν αποτέλεσμα της προσφυγής στη βία είναι ο θάνατος πολίτη<sup>26</sup>. Κατ' ουσίαν, με την έρευνα αυτής της μορφής διασφαλίζεται η πραγματική εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας που προστατεύει τη ζωή και παρέχονται εγγυήσεις για τη λογοδοσία των κρατικών λειτουργών ή των κρατικών οργάνων για το θάνατο που επήλθε κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους<sup>27</sup>. Δεδομένου ότι συνήθως στην πράξη τις πραγματικές συνθήκες επέλευσης του θανάτου σε παρόμοιες υποθέσεις γνωρίζουν σχεδόν μόνον οι κρατικοί λειτουργοί ή οι αρμόδιες αρχές, η διεξαγωγή της ανεξάρτητης και αμερόληπτης προσήκουσας επίσημης έρευνας εξαρτάται από την εφαρμογή των κατάλληλων εσωτερικών διαδικασιών – άσκηση ποινικών διώξεων, εφαρμογή πειθαρχικών διαδικασιών και διαδικασιών που επιτρέπουν στα θύματα και στις οικογένειές τους να ασκήσουν τα ένδικα μέσα που προβλέπει ο νόμος. Αυτό το σκεπτικό ισχύει και για την υπό κρίση υπόθεση, όπου το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η ασκηθείσα από την αστυνομία βία σε βάρος του προσφεύγοντα διακινδύνευσε τη ζωή του.

74. Η φύση της έρευνας πρέπει κατ' αρχήν να επιτρέπει τον καθορισμό των συνθηκών στις οποίες έλαβαν χώρα τα πραγματικά περιστατικά και κατά δεύτερο τον εντοπισμό και την τιμωρία των υπευθύνων. Δεν πρόκειται για υποχρέωση του αποτελέσματος, αλλά των μέσων. Οι αρχές οφείλουν να υιοθετήσουν κάθε εύλογο μέτρο που διαθέτουν για να εξασφαλίσουν τη συλλογή των αποδεικτικών στοιχείων που αφορούν στο περιστατικό, συμπεριλαμβανομένων μεταξύ άλλων καταθέσεων αυτόπτων μαρτύρων και ιατροδικαστικών εξετάσεων. Αυτονόητη σε αυτό το

<sup>26</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης *Cakici* κατά Τουρκίας, απόφαση Ολομέλειας του Δικαστηρίου, No. 23657/94, παρ. 86, CEDH 1999 – IV.

<sup>27</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης *Anguelova* κατά Βουλγαρίας, No. 38361/97, παρ. 137, CEDH 2002 – IV.



πλαίσιο είναι η προϋπόθεση της ταχύτητας και της εύλογης σπουδής. Κάθε ανεπάρκεια της έρευνας που αποδυναμώνει την ικανότητα απόδειξης των πραγματικών περιστατικών ή του εντοπισμού των υπευθύνων ακυρώνει το απαιτούμενο επίπεδο της αποτελεσματικότητας<sup>28</sup>.

75. Στην υπό κρίση υπόθεση διενεργήθηκε διοικητική εξέταση. Ανακρίθηκαν αστυνομικοί και άλλοι μάρτυρες και πραγματοποιήθηκαν εργαστηριακές εξετάσεις. Μετά την έρευνα ασκήθηκε ποινική δίωξη σε βάρος επτά αστυνομικών, που τελικά απαλλάχθηκαν.

76. Όμως, το Δικαστήριο διαπιστώνει κατάφωρες παραλείψεις στη διεξαγωγή της έρευνας. Ειδικότερα, αποδίδει μεγάλη σημασία στο γεγονός ότι οι εθνικές αρχές δεν εντόπισαν όλους τους αστυνομικούς που συμμετείχαν στην καταδίωξη. Υπενθυμίζεται σχετικά ότι κάποιοι αστυνομικοί εγκατέλειψαν τον τόπο του συμβάντος χωρίς να αποκαλύψουν την ταυτότητά τους ή να παραδώσουν τα όπλα τους. Έτσι κάποια από τα όπλα που χρησιμοποιήθηκαν δεν τέθηκαν στη διάθεση των δικαστικών αρχών. Την παράλειψη αυτή διαπίστωσε και το εθνικό δικαστήριο. Φαίνεται επίσης ότι οι αρχές δεν αναζήτησαν τον κατάλογο των αστυνομικών που είχαν υπηρεσία στον συγκεκριμένο τομέα όταν συνέβη το επίδικο περιστατικό και δεν κατέβαλαν καμιά προσπάθεια για τον εντοπισμό τους. Εξάλλου, εκπλήσσει ότι μόνον τρεις σφαίρες συλλέχθηκαν και ότι εκτός από τη σφαίρα που αφαιρέθηκε από το πόδι του κυρίου Μακαρατζή και από αυτή που βρίσκεται πάντα στον αριστερό γλουτό του η αστυνομία δεν βρήκε ούτε εντόπισε τις υπόλοιπες σφαίρες που τον τραυμάτισαν.

77. Οι απαριθμούμενες παραλείψεις αποτέλεσαν παρακώλυσαν το έργο του εθνικού δικαστηρίου ενώπιον του οποίου δεν αποδείχθηκαν με την απαιτούμενη πληρότητα τα πραγματικά περιστατικά. Υπενθυμίζεται ότι οι επτά κατηγορούμενοι αστυνομικοί απαλλάχθηκαν για το αδίκημα της πρόκλησης βαριάς σωματικής βλάβης με το σκεπτικό ότι δεν αποδείχθηκε πέραν κάθε ευλόγου αμφιβολίας ότι ήσαν αυτοί που τραυμάτισαν τον προσφεύγοντα, αφού αρκετοί πυροβολισμοί αποδίδονται σε όπλα που δεν ταυτοποιήθηκαν. Δεν πείθει το Δικαστήριο η διαβεβαίωση της ελληνικής κυβέρνησης ότι οι εθνικές αρχές δεν μπορούσαν να καταβάλουν περισσότερες προσπάθειες για να συλλέξουν τα αποδεικτικά στοιχεία που αφορούν στο περιστατικό.

78. Ενόψει των ανωτέρω, το Δικαστήριο διαπιστώνει την έλλειψη αποτελεσματικότητας της έρευνας που διεξήχθη από τις αρχές για το επίδικο επεισόδιο. Τις ατέλειες και τις ανεπάρκειες αυτής της έρευνας υπογραμμίζει το γεγονός ότι ακόμη και ενώπιον του Δικαστηρίου η ελληνική

---

<sup>28</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης Kelly and others κατά Ηνωμένου Βασιλείου, No. 30054/96, παρ. 96 και 97, της 4.5.2001.

κυβέρνηση αδυνατούσε να εντοπίσει όλους τους αστυνομικούς που πυροβόλησαν και τραυμάτισαν τον κύριο Μακαρατζή.

79. Κατά συνέπεια, εξ αυτού του λόγου, παραβιάστηκε το άρθρο 2 της Σύμβασης.

*5. Η πρακτική της παραβίασης από τις αρχές των διαδικαστικών εγγυήσεων που απορρέουν από το άρθρο 2 της Σύμβασης*

80. Δεδομένων των προηγούμενων συμπερασμάτων το Δικαστήριο δεν κρίνει αναγκαίο να εξετάσει εάν οι διαπιστωθείσες παραλείψεις συνιστούν, όπως ισχυρίζεται ο προσφεύγων, μια αυθαίρετη πρακτική των αρχών. ...

**Β) Επί της παραβίασης του άρθρου 3 της ΕυρΣΔΑ:** ... 83. Λαμβάνοντας υπόψη το σκεπτικό με το οποίο διαπίστωσε διπλή παραβίαση του άρθρου 2 της Σύμβασης (παράγραφοι 46 έως 79) το Δικαστήριο εκτιμά ότι δεν συντρέχει λόγος εξέτασης της υπόθεσης υπό το πρίσμα του άρθρου 3 της Σύμβασης.

**Γ) Επί της παραβίασης του άρθρου 13 της ΕυρΣΔΑ:** ... 86. Λαμβάνοντας υπόψη τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα και τους λόγους για τους οποίους διαπίστωσε την παραβίαση της διαδικαστικής πτυχής του άρθρου 2 (παράγραφοι 73 έως 79) το Δικαστήριο εκτιμά ότι δεν συντρέχει λόγος εξέτασης της υπόθεσης υπό το πρίσμα του άρθρου 13 της Σύμβασης.

*Με δώδεκα ψήφους υπέρ έναντι πέντε κατά το Δικαστήριο έκρινε ότι η Ελλάδα παραβίασε στην υπό κρίση υπόθεση το άρθρο 2 λόγω της παράλειψης εκπλήρωσης της υποχρέωσής της να προστατεύσει με νόμο το δικαίωμα του προσφεύγοντα στη ζωή.*

*Ομόφωνα το Δικαστήριο έκρινε ότι η Ελλάδα παραβίασε το άρθρο 2 λόγω της παράλειψης εκπλήρωσης της υποχρέωσής της για διεξαγωγή αποτελεσματικής έρευνας για τις περιστάσεις που έθεσαν σε κίνδυνο τη ζωή του προσφεύγοντα.*

*Με δέκα πέντε ψήφους κατά έναντι δύο υπέρ το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν συντρέχει λόγος εξέτασης της υπόθεσης υπό το πρίσμα του άρθρου 3 της Σύμβασης.*

*Με δέκα έξη ψήφους κατά έναντι μιας υπέρ το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν συντρέχει λόγος εξέτασης της υπόθεσης υπό το πρίσμα του άρθρου 13 της Σύμβασης.*

**Σύμφωνη γνώμη των Δικαστών Costa, Bratza, Lorenzen και Vajić:** Συνυπογράφουμε την άποψη της πλειοψηφίας του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία στην υπό κρίση υπόθεση παραβιάστηκαν τόσο η ουσιαστική όσο και η διαδικαστική πτυχή του άρθρου 2, αλλά δεν συμ-



φονούμε πλήρως με το σκεπτικό του Δικαστηρίου για την παραβίαση της ουσιαστικής πτυχής.

Κατ' ουσίαν, το σκεπτικό του Δικαστηρίου στηρίζεται σε δύο στοιχεία: από την μια στην ανεπάρκεια του γενικότερου νομικού πλαισίου που ρύθμιζε στην Ελλάδα τη χρήση των όπλων από του αστυνόμους κατά το χρόνο που έλαβαν χώρα τα κρίσιμα περιστατικά και από την άλλη στο χαοτικό τρόπο με τον οποίο η αστυνομία χρησιμοποίησε τα όπλα κατά την καταδίωξη του προσφεύγοντα ο οποίος τραυματίστηκε. Κατά την άποψη του Δικαστηρίου αυτά τα δύο στοιχεία είναι στενά συνδεδεμένα, η «αυτονομία» και οι «αλόγιστες πρωτοβουλίες» των αστυνομικών που ενεπλάκησαν ήσαν κατά την πλειοψηφία η αναπόφευκτη συνέπεια έλλειψης σαφών κανόνων και κριτηρίων για τη χρήση των όπλων εν καιρώ ειρήνης.

Συμφωνούμε ότι ο τρόπος με τον οποίο οι αστυνομικές δυνάμεις της Αθήνας διεξήγαγαν την επιχείρηση προσέβαλε την υποχρέωση προστασίας της ζωής κατά την έννοια της πρώτης φράσης του άρθρου 2. Όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η φράση αυτή επιβάλλει στο κράτος όχι μόνον να απέχει από κάθε πράξη που επιφέρει το θάνατο με τρόπο ηθελημένο και παράνομο, αλλά επίσης να υιοθετεί τα αναγκαία μέτρα για την προστασία της ζωής όσων υπάγονται στη δικαιοδοσία του. Η σχετική υποχρέωση του κράτους περιλαμβάνει το πρωταρχικό καθήκον διασφάλισης του δικαιώματος στη ζωή με την υιοθέτηση αποτελεσματικής ποινικής νομοθεσίας που αποτρέπει την προσβολή του δικαιώματος των ατόμων στη ζωή και εφαρμόζεται με μηχανισμό που έχει ως στόχο την πρόληψη, την εξάλειψη και την τιμωρία των παραβιάσεων.

Όμως, εκτιμούμε ότι αυτή η υποχρέωση επιβάλλει τη ρύθμιση και τον έλεγχο της προσφυγής των κρατικών οργάνων σε εν δυνάμει θανατηφόρα βία με τρόπο που ελαχιστοποιεί στο μέτρο του δυνατού τους κινδύνους αφαίρεσης της ανθρώπινης ζωής.

Αναγνωρίζουμε ότι στην υπό κρίση υπόθεση οι ενδιαφερόμενες αρχές αντιμετώπισαν ένα είδος κατάστασης έκτακτης ανάγκης, μια κατάσταση που εξελισσόταν γρήγορα και δεν παρείχε περιθώριο προετοιμασίας. Αποδεχόμαστε επίσης ότι η υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 2 δεν πρέπει να ερμηνεύεται με τρόπο που να επιβάλλει στις αρχές δυσβάστακτο βάρος και ότι οι πράξεις τους δεν πρέπει να αξιολογούνται με αναδρομική σοφία. Όμως, θεωρούμε ότι ο έλεγχος των αρχών στην επιχείρηση που διεξήγαγαν για να σταματήσουν τον προσφεύγοντα και να τον συλλάβουν ήσαν προδήλως ακατάλληλος. Μας εκπλήσσει ειδικότερα ο αριθμός των αστυνομικών που, εξοπλισμένοι με όπλα διαφόρων ειδών, συμμετείχαν στην καταδίωξη και δεν υπάγονταν σε αποτελεσματικό κεντρικό επιχειρησιακό έλεγχο ούτε σε σαφές σύστημα εντολών. Δεν συμ-

μετείχαν μόνον είκοσι εννέα αστυνομικοί, των οποίων η ταυτότητα πιστοποιήθηκε, αλλά επίσης απροσδιόριστος αριθμός συναδέρφων τους που αυτοβούλως προσέφεραν τις υπηρεσίες τους χωρίς να καθοδηγούνται από το κέντρο επιχειρήσεων της αστυνομίας, οι οποίοι τελικώς εγκατέλειψαν τον τόπο όπου ολοκληρώθηκε η επιχείρηση χωρίς να αποκαλύψουν την ταυτότητά τους ή να καταθέσουν τα όπλα τους. Επιπλέον, είναι προφανές ότι τουλάχιστον ένας από τους αστυνομικούς που δεν αποκάλυψε την ταυτότητά του πυροβόλησε το αυτοκίνητο, αφού το πρωτοβάθμιο ποινικό δικαστήριο των Αθηνών διαπίστωσε ότι μια σφαίρα που αφαιρέθηκε από τον προσφεύγοντα και μια άλλη που βρέθηκε στο εσωτερικό του αυτοκινήτου του δεν είχαν σχέση με τα τριάντα τρία όπλα που κατατέθηκαν για βαλλιστικό έλεγχο μετά τα γεγονότα.

Κατά την άποψή μας, ο απειθαρχος και ανεξέλεγκτος τρόπος διεξαγωγής της επιχείρησης κατά την οποία ο προσφεύγων διέτρεχε τον κίνδυνο να τραυματιστεί θανάσιμα, είναι επαρκής για την διαπίστωση της προσβολής της υποχρέωσης προστασίας της ζωής δυνάμει του άρθρου 2 της Σύμβασης.

Όμως, δεν συμφωνούμε με την πλειοψηφία του Δικαστηρίου που στηρίζεται στην υποτιθέμενη ανεπάρκεια του ελληνικού νομικού πλαισίου που ρύθμιζε κατά το χρόνο των συμβάντων τη χρήση των όπλων. Η πλειοψηφία υπογραμμίζει ότι η ισχύουσα νομοθεσία που είχε υιοθετηθεί την περίοδο της κατοχής της Ελλάδας κατά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο απαριθμούσε μια σειρά περιπτώσεων στις οποίες ο αστυνομικός μπορούσε να χρησιμοποιήσει το όπλο του χωρίς να ευθύνεται για τις συνέπειες. Αποκαλύπτοντας ότι το πεδίο εφαρμογής αυτών των διατάξεων περιορίστηκε με το προεδρικό διάταγμα του 1991 που πρόβλεπε τη δυνατότητα χρήσης των όπλων μόνον «εφόσον υπάρχει απόλυτη ανάγκη και αφού εξαντληθούν όλα τα ηπιότερα μέσα» η πλειοψηφία κρίνει ότι «αυτό το ελάχιστο νομικό πλαίσιο» δεν εγγυάτο επαρκώς το «υπό το νόμου» καθορισμένο επίπεδο προστασίας του δικαιώματος στη ζωή που απαιτείται στις σύγχρονες ευρωπαϊκές δημοκρατικές κοινωνίες.

Σε αντίθεση με την πλειοψηφία, κανένα στοιχείο δεν μας επιτρέπει να συνάγουμε ότι η έλλειψη ελέγχου της υπό κρίση επιχείρησης οφειλόταν σε κενό ή σε ανεπάρκεια του επιπέδου προστασίας που παρείχε η ισχύουσα ελληνική νομοθεσία. Υπ' αυτές τις συνθήκες, καλωσορίζοντας τις βελτιώσεις της υιοθετηθείσας τον Ιούλιο του 2003 ελληνικές νομοθεσίας που ρυθμίζει την οπλοφορία και τη χρήση των όπλων από τους αστυνομικούς δεν θεωρούμε αναγκαίο ή προσήκον να εξετάσουμε αόριστα τη συμβατότητα του άρθρου 2 με τις ισχύουσες κατά το χρόνο των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών νομοθετικές διατάξεις ή να στηρίζουμε τα συμπεράσματά μας σε μια οιοδήποτε κενό αυτών των διατάξεων.

**Εν μέρει μειοψηφούσα άποψη του δικαστή Wildhaber την οποία προσυπογράφουν οι δικαστές Kovler<sup>29</sup> και Mularoni:** Λυπάμαι, αλλά δεν μπορώ να συμφωνήσω με την διαπίστωση σύμφωνα με την οποία στην υπό κρίση υπόθεση παραβιάστηκαν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 2 της Σύμβασης.

Η υπό κρίση υπόθεση αφορά μια επικίνδυνη αστυνομική καταδίωξη που διεξήχθη στο κέντρο της Αθήνας. Επικίνδυνη, γιατί η αστυνομία πυροβόλησε τον προσφεύγοντα, αλλά επίσης επειδή πριν τον πυροβολήσει, ο προσφεύγων ξέφυγε με το αυτοκίνητό του από αρκετά αστυνομικά μπλόκα, προσέκρουσε σε άλλα αυτοκίνητα και τραυμάτισε δύο οδηγούς, προκαλώντας σε έναν από αυτούς ρήξη αυχένα. Άρα, δεν είναι κατ' ανάγκη επαρκής η διαπίστωση ότι το δικαίωμα στη ζωή είναι πρωταρχικό. Τίθενται οι ακόλουθες ερωτήσεις: τίνος η ζωή ; και πώς να προστατευθεί η ζωή των ενδιαφερομένων;

Η νομολογία του Δικαστηρίου μας επιβεβαιώνει ότι το κράτος έχει τη θετική υποχρέωση να προστατεύει τη ζωή του ατόμου από τους τρίτους (παράγραφος 50). Πιο συγκεκριμένα, η υποχρέωση αυτή μπορεί να σημαίνει ότι η αστυνομία όφειλε να προστατεύσει τη ζωή των πεζών, των αυτοκινητιστών και των αστυνομικών από τον προσφεύγοντα. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι σε εξαιρετικές περιστάσεις παραβιάζουν το δικαίωμα που προστατεύει το άρθρο 2 της Σύμβασης οι σωματικές κακώσεις που προκαλούν τα κρατικά όργανα όταν δεν επιφέρουν το θάνατο του θύματος. Στην πράξη, η θέση αυτή μπορεί να σημαίνει ότι η βία που χρησιμοποίησε η αστυνομία σε βάρος του προσφεύγοντα μπορεί να αποτελεί παραβίαση του άρθρου 2, ακόμα και εάν τελικώς δεν επέφερε το θάνατο.

Εάν διευρύνουμε ιδιαίτερα αυτούς του δύο άξονες της νομολογίας κινδυνεύουμε να οδηγηθούμε σε υπερβάσεις και συγκρούσεις. Το κράτος μπορεί να βρεθεί στην παράδοση κατάσταση να παραβιάζει τη θετική υποχρέωση προστασίας του δικαιώματος στη ζωή από τους τρίτους και την υποχρέωσή του να περιορίσει τη χρήση βίας από την αστυνομία. Παρόμοια υπέρβαση θα ήταν προφανώς ατυχής. Σε ακραίες περιπτώσεις, μπορεί να δημιουργήσει στις αρχές ανυπέρβλητες δυσκολίες. Ανάμεσα σε αυτούς τους δύο άξονες, πρέπει να αφηθεί χώρος για τις απρόβλεπτες καταστάσεις της ζωής και για την επικουρικότητα του συστήματος της Σύμβασης. Αυτές τις δύσκολες αποφάσεις, που λαμβάνονται εν ώρα δράσης, πρέπει να ελέγχουν προσηκόντως οι εθνικές αρχές και το Δικαστήριό μας

---

<sup>29</sup> Δεν προσυπογράφει τη θέση που αφορά στην καταβολή αποζημίωσης από το Δικαστήριο για ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης.

πρέπει να διαφοροποιείται με επιφυλακτικότητα από τα συμπεράσματά τους.

Στην υπό κρίση υπόθεση η πλειοψηφία του Δικαστηρίου στηρίζεται σε κάποιες διαπιστώσεις του ελληνικού δικαστηρίου, που σε καμιά περίπτωση δεν μπορούν να χαρακτηριστούν αυθαίρετες. Εκτιμά ότι οι αστυνομικοί εύλογα έκριναν ότι έπρεπε να χρησιμοποιήσουν τα όπλα τους και δεν βλέπω για ποιο λόγο θα πρέπει να καταλήξουμε σε διαφορετικό συμπέρασμα.

Όμως, η πλειοψηφία του Δικαστηρίου αποφαινεται επίσης ότι παραβιάστηκε το άρθρο 2 της Σύμβασης. Εκφράζοντας την έκπληξή της για το «χαοτικό τρόπο» διεξαγωγής της υπό κρίση αστυνομικής επιχείρησης (παράγραφος 67) θεωρεί ότι οφείλεται στην «έλλειψη σαφούς συστήματος εντολών» (παράγραφος 68) και στο έλλειμμα της «κατάλληλης εκπαίδευσης και επιμόρφωσης» (παράγραφος 70) καθώς και στην «απαρχαιωμένη και ατελή νομοθεσία» (παράγραφος 70) που ρύθμιζε τη συμπεριφορά της αστυνομίας.

Κατά τη γνώμη μου, ο φάκελος της υπόθεσης αυτής δεν επιτρέπει την επίκληση της έλλειψης σαφούς συστήματος εντολών. Αντίθετα, αρκετοί αστυνομικοί αναφέρθηκαν στις διαταγές και στις οδηγίες που έλαβαν από το κέντρο επιχειρήσεων ... και το πρωτοβάθμιο ποινικό δικαστήριο της Αθήνας αναγνώρισε τη λειτουργία ενός συστήματος εντολών. Επιπλέον, ο φάκελος αναφέρεται στην εκπαίδευση των αστυνομικών δυνάμεων. Εάν η πλειοψηφία του δικαστηρίου δεν δέχθηκε ως αποδεικτικό στοιχείο την κατάθεση του μάρτυρα Β. ή εάν στηρίχτηκε σε εξωγενή στοιχεία, όφειλε να αιτιολογήσει τη θέση της.

Αναγνωρίστηκε ότι χρησιμοποίησαν τα όπλα τους αρκετοί αστυνομικοί που συμμετείχαν στην επιχείρηση χωρίς εντολή του κέντρου επιχειρήσεως. Επ' αυτού, η διοικητική εξέταση που διενεργήθηκε εν συνεχεία δεν επέτρεψε την ακριβή αναπαράσταση των πραγματικών περιστατικών. Επίσης, το Δικαστήριό μας διαπίστωσε παραβίαση της διαδικαστικής πτυχής του άρθρου 2. Σχετικά, συνυπογράφω την άποψη της πλειοψηφίας, που αντανακλά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου. Όμως, το εσωτερικό δίκαιο δεν απαγόρευσε στους αστυνομικούς που δεν βρίσκονταν σε υπηρεσία να συνδράμουν τους συναδέλφους τους σε εξαιρετικές περιστάσεις και δεν βλέπω για ποιο λόγο παρόμοια συμμετοχή θα έπρεπε εξ αρχής να θεωρηθεί ως παραβίαση της ουσιαστικής πτυχής του άρθρου 2.

Κατά τη γνώμη μου, το επιχείρημα – κλειδί το οποίο προβάλλει η πλειοψηφία του Δικαστηρίου αφορά στην υπερβολική ελευθερία δράσης που ο νόμος 29/1943 παρείχε στην Αστυνομία. Όμως, κατά το χρόνο της αστυνομικής καταδίωξης που αποτελεί τον πυρήνα της υπόθεσης (13.9.1995) αυτός ο νόμος είχε ήδη αντικατασταθεί με το άρθρο 133 του

Π.Δ. 141/1991, που επέτρεπε τη χρησιμοποίηση των όπλων στις περιπτώσεις που προβλέπουν οι διατάξεις του Ν. 29/1943 «εφόσον υπάρξει απόλυτη ανάγκη και αφού εξαντληθούν όλα τα ηπιότερα μέσα». Βέβαια, αυτό το άρθρο δεν αποτελεί ολοκληρωμένη και σύγχρονη αστυνομική νομοθεσία, αλλά διακηρύττει με τρόπο απόλυτα σαφή ένα ουσιαστικό κριτήριο για την προσφυγή της αστυνομίας στη βία.

Δεν μπορώ να προσχωρήσω στη διαπίστωση του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία παραβιάστηκαν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 2 της Σύμβασης επειδή: η υπό κρίση υπόθεση στηρίζεται στην ανεύθυνη και επικίνδυνη συμπεριφορά του προσφεύγοντα, ένα εθνικό δικαστήριο εξέτασε με προσοχή τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά και αποφάνθηκε ότι η χρήση βίας από την αστυνομία ήταν αιτιολογημένη προκειμένου για την προστασία της ζωής των τρίτων, το Δικαστήριο δέχεται την άποψη σύμφωνα με την οποία η χρήση των όπλων από την αστυνομία ήταν νόμιμη, ο προσφεύγων τραυματίστηκε (όπως και κάποια από τα θύματά του) αλλά δεν έχασε τη ζωή του, και τέλος, το εσωτερικό δίκαιο περιορίζει στις καταστάσεις απόλυτης ανάγκης και αφού εξαντληθούν όλα τα ηπιότερα μέσα την προσφυγή των αστυνομικών στη χρήση των όπλων τους.

Λαμβάνοντας υπόψη τις απόψεις μου επί της υπό κρίση υπόθεσης, αντιτίθεμαι στην καταβολή χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης στον προσφεύγοντα. Η διαπίστωση της παραβίασης θάπρεπε να θεωρείται ως επαρκής δίκαιη ικανοποίηση.

**Εν μέρει μειοψηφούσα άποψη της Δικαστού Tsatsa-Nikolovska την οποία προσυπογράφει η Δικαστής Strážnicka<sup>30</sup>:** Λυπάμαι αλλά δεν μπορώ να προσυπογράψω την άποψη της πλειοψηφίας του Δικαστηρίου που διαπιστώνει παραβίαση του άρθρου 2 όσον αφορά στην υποχρέωση του κράτους να προστατεύσει με νόμο το δικαίωμα του προσφεύγοντα στη ζωή και αποφαίνεται ότι δεν τίθεται θέμα εξέτασης της παραβίασης των άρθρων 3 και 13 της Σύμβασης.

Λαμβάνοντας υπόψη τα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υπόθεσης που έθεσαν σε κίνδυνο τη ζωή του προσφεύγοντα εκτιμώ ότι είναι αδύνατο να συναχθεί πέραν κάθε ευλόγου αμφιβολίας ότι παραβιάστηκε η ουσιαστική πτυχή του άρθρου 2 της Σύμβασης.

Από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι μόνον σε εξαιρετικές περιστάσεις μπορεί να παραβιάζουν το άρθρο 2 της Σύμβασης

---

<sup>30</sup> Δεν συντάσσεται με την άποψη της δικαστού Tsatsa-Nikolovska όσον αφορά στο άρθρο 13 της Σύμβασης, αφού ψήφισε όπως η πλειοψηφία του Δικαστηρίου για το ζήτημα αυτό.

οι σωματικοί τραυματισμοί που προκαλούνται από όργανα του κράτους όταν δεν επιφέρουν το θάνατο του θύματος.

Δέχομαι ότι στην υπό κρίση υπόθεση συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2, γιατί κινδύνευσε η ζωή του προσφεύγοντα από θανατηφόρα μέσα που χρησιμοποιήσαν οι αστυνομικοί προκειμένου να ακινητοποιήσουν το αυτοκίνητό του και να τον συλλάβουν. Όμως δεδομένων των περιστάσεων της υπό κρίση υπόθεσης αμφιβάλω εάν αποδείχθηκαν επαρκώς τα περιστατικά με βάση τα οποία μπορεί εύλογα να συμπεράνουμε ότι παραβιάστηκε η ουσιαστική πτυχή του άρθρου 2 της Σύμβασης.

Εκτιμώ ότι στην υπό κρίση υπόθεση είναι αναγκαίο να σχηματίσουμε σαφή εικόνα για το συμβάν ώστε να αποφανθούμε για την ενδεχόμενη παραβίαση της ουσιαστικής πτυχής του άρθρου 2.

Πιο συγκεκριμένα, σκέπτομαι ότι το Δικαστήριο θα έπρεπε να εξετάσει τη συμπεριφορά των αστυνομικών διαρκούντος του επίδικου περιστατικού (αναγνώριση όσων συμμετείχαν στην καταδίωξη και προσφυγή στη χρήση όπλων από την αρχή έως το τέλος της επιχείρησης), ώστε να διαλευκανθούν όλες οι πράξεις των επιχειρησιακών μονάδων της περιπολίας (σε αυτοκίνητο ή μοτοσικλέτα) και του κέντρου επιχειρήσεων, οι εντολές που δόθηκαν και ο συντονισμός της επιχείρησης. Το Δικαστήριο όφειλε επίσης να εξετάσει στην υπό κρίση υπόθεση την εφαρμογή των εθνικών και διεθνών αρχών της νομιμότητας, της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας, αλλά επίσης την εξέλιξη του υπό κρίση επεισοδίου, το σύνολο των τραυμάτων του προσφεύγοντα και τη συμπεριφορά του στο υπό κρίση επεισόδιο, ώστε να αναζητήσει και να καθορίσει εάν η δράση της αστυνομίας χαρακτηρίζεται από παρατυπίες και αυθαιρεσίες ή από κατάχρηση εξουσίας. Το Δικαστήριο έπρεπε να διαθέτει στοιχεία και αποδείξεις για τα προαναφερόμενα ζητήματα.

Είναι αλήθεια ότι δεν ισχύει πλέον η εθνική νομοθεσία που μνημονεύει η απόφαση και ότι κάποιες από τις διατάξεις της παρείχαν στην αστυνομία ευρύ περιθώριο χρήσης των όπλων, όπως για παράδειγμα για την εφαρμογή των νόμων, των διαταγμάτων, των αποφάσεων, για τη διάλυση δημόσιων συναθροίσεων ή για την καταστολή στάσεων, αλλά αυτές δεν αφορούν την υπό κρίση υπόθεση. Γενικά, αυτό το στοιχείο δεν σημαίνει ότι η αστυνομία μπορεί να προσφεύγει ανεξέλεγκτα στη βία. Η διαπίστωση αυτή ισχύει ιδιαίτερα στην υπό κρίση υπόθεση όπου τίποτε δεν δικαιολογεί την προσφυγή στη βία. Ανεξάρτητα όμως από τις παραπάνω σκέψεις, ο υπό κρίση νόμος τροποποιήθηκε με διάταξη σύμφωνα με την οποία η χρήση των όπλων επιτρέπεται σε περιπτώσεις απόλυτης ανάγκης και αφού έχουν εφαρμοσθεί όλες οι λιγότερο ακραίες μέθοδοι. Επιπλέον, οι ελληνικές αρχές αναγνωρίζουν όλες τις σχετικές διεθνείς αρχές



που αποτυπώνονται στα διεθνή κείμενα, όπου παραπέμπει η απόφαση. Ασκήθηκε ποινική δίωξη σε βάρος επτά αστυνομικών για πρόκληση σοβαρής σωματικής βλάβης και για παράνομη χρήση όπλων. Τελικώς, οι κατηγορούμενοι αθώθηκαν επί τη βάσει διοικητικής εξέτασης που αφορούσε είκοσι επτά αστυνομικούς. Κατά συνέπεια, δύσκολα μπορώ να αποδεχθώ ότι ένας αστυνόμος μπορεί να χρησιμοποιήσει το όπλο του χωρίς να ευθύνεται για τις συνέπειες της πράξης του.

Οφείλω να ομολογήσω ότι δεν έχω σχηματίσει καθαρή εικόνα των πραγματικών περιστατικών, κυρίως λόγω της ανεπάρκειας των σχετικών στοιχείων, που οφείλεται στον μη προσήκοντα, ανεπαρκή και αναποτελεσματικό τρόπο με τον οποίο διενεργήθηκε η εξέταση, και των πληροφοριών για την αστυνομική πρακτική όσον αφορά στη χρήση των όπλων. Γενικά, οι εθνικές αρχές φέρουν το βάρος της απόδειξης των πραγματικών περιστατικών. Το Δικαστήριο αναγκάστηκε να το πράξει, αλλά κατά τη γνώμη μου αυτή η προσπάθειά του απέβη δυστυχώς άκαρπη.

Υπ' αυτές τις συνθήκες, εκτιμώ ότι δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί και να εξαχθεί ευλόγως το συμπέρασμα ότι το υπό κρίση περιστατικό συνιστά παραβίαση των ουσιαστικών προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 2 της Σύμβασης. Εκτιμώ ότι σε αυτό το πλαίσιο δεν είναι αναγκαίο να εξεταστεί ο ισχυρισμός του προσφεύγοντα που επικαλείται παραβίαση του άρθρου 2 και αφορά στην παράλειψη του εθνικού δικαίου να προστατεύσει το δικαίωμα στη ζωή.

Αντίθετα, πιστεύω ότι κάποια στοιχεία επιτρέπουν την εξέταση της συμπεριφοράς των αστυνομικών κατά την καταδίωξη του προσφεύγοντα υπό το πρίσμα του άρθρου 3 της Σύμβασης.

Στις αποφάσεις επί των υποθέσεων Tekin και Ihan, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι μια άσχημη συμπεριφορά πρέπει να είναι αρκούντως σοβαρή και ότι η εκτίμηση του ελάχιστου ορίου της σοβαρότητας εξαρτάται από το σύνολο των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης και ιδίως από τη διάρκεια της μεταχείρισης, τις συνέπειές της στη σωματική και πνευματική υγεία καθώς και από την κατάσταση υγείας του θύματος.

Στην υπό κρίση υπόθεση υπάρχουν αναμφισβήτητα πραγματικά περιστατικά. Ο προσφεύγων παραβίασε ερυθρό σηματοδότη και καταδιώχθηκε από τριάντα τρεις αστυνόμους (που οδηγούσαν αυτοκίνητα ή μοτοσικλέτες) που, προσφεύγοντας στη βία, τον πυροβόλησαν με περίστροφα, πιστόλια και οπλοπολυβόλα προκειμένου να τον αναγκάσουν να σταματήσει και να τον συλλάβουν. Δεν υπήρξε πρόθεση ούτε δόθηκε διαταγή να τον σκοτώσουν. Κανείς δεν αμφισβητεί ότι ο προσφεύγων ήταν υπό την επήρεια φόβου και πανικού. Κάποια στιγμή οι αστυνομικοί τον έχασαν. Ο προσφεύγων σταμάτησε με τη θέλησή του στην είσοδοπρατηρίου βενζίνης, δεν πρόβαλε αντίσταση και παρέμεινε στο αυτοκίνητό του. Οι

αστυνομικοί πυροβόλησαν κατ' επανάληψη και ο προσφεύγων τραυματίστηκε. Υποβλήθηκε σε τρεις εγχειρήσεις, έκτοτε η κατάσταση της υγείας του επιδεινώθηκε και σήμερα είναι σοβαρά ανάπηρος.

Τα σημεία που μόλις έθιξα παρέχουν στοιχεία που επιτρέπουν να εκτιμηθεί ο βαθμός της σοβαρότητας, δηλαδή η διάρκεια της μεταχείρισης, οι συνέπειές της στη σωματική και πνευματική υγεία καθώς και η κατάσταση υγείας του θύματος. Τα παραπάνω με οδηγούν στο συμπέρασμα ότι τίθεται εν προκειμένω διακεκριμένο ζήτημα εξέτασης της υπόθεσης υπό το πρίσμα του άρθρου 3 της Σύμβασης, αφού κατά τη γνώμη μου δεν υπάρχουν στοιχεία ικανά να στηρίζουν την κρίση της υπόθεσης στο πλαίσιο της εφαρμογής των ουσιαστικών προϋποθέσεων του άρθρου 2 ή να εξαχθεί σχετικά εύλογο συμπέρασμα.

Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το άρθρο 13 της Σύμβασης εγγυάται τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής, με οιαδήποτε μορφή διασφαλίζεται στην εσωτερική έννομη τάξη, για την προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών που προβλέπει η Σύμβαση. Κατά συνέπεια, το άρθρο 13 απαιτεί από το εθνικό δίκαιο να προβλέπει προσφυγή για την εξέταση των λόγων παραβίασης της Σύμβασης και την αποκατάσταση της βλάβης που συνεπάγεται η παραβίαση αν και στα συμβαλλόμενα κράτη παρέχεται διακριτική ευχέρεια όσον αφορά στον τρόπο συμμόρφωσής τους με την υποχρέωση που απορρέει από αυτή τη διάταξη της Σύμβασης. Η προσφυγή που απαιτεί το άρθρο 13 πρέπει να είναι «αποτελεσματική» τόσο στην πράξη όσο και σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία, με την έννοια ότι η άσκησή της δεν πρέπει να παρακωλύεται αδικαιολόγητα από τις πράξεις ή τις παραλείψεις των αρχών του συμβαλλόμενου κράτους.

Λαμβάνοντας υπόψη τη θεμελιώδη σημασία του δικαιώματος στη ζωή, το άρθρο 13 απαιτεί εκτός από την καταβολή αποζημίωσης, ανάλογα με την περίπτωση, ενδελεχείς και αποτελεσματικές έρευνες κατάλληλες να οδηγήσουν στον εντοπισμό και στην τιμωρία των υπευθύνων και την πραγματική πρόσβαση του προσφεύγοντα στη διαδικασία της έρευνας.

Με βάση τα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υπόθεσης, όπου διαπιστώθηκε ότι το συμβαλλόμενο κράτος παραβίασε την υποχρέωση που επιβάλλει το άρθρο 2 της Σύμβασης να προστατεύσει με νόμο το δικαίωμα του προσφεύγοντα στη ζωή και να διεξάγει αποτελεσματική έρευνα για τις συνθήκες του επεισοδίου που έθεσαν σε κίνδυνο της ζωής του, οι αρχές όφειλαν να εξασφαλίσουν στο θύμα της παραβίασης ένα μηχανισμό κατάλληλο για την απόδειξη, ενδεχομένως, της ευθύνης των υπαλλήλων ή των οργάνων του κράτους για πράξεις ή παραλείψεις που παραβιάζουν τα δικαιώματα που προστατεύει και εγγυάται η Σύμβαση. Εξάλλου, όταν η παραβίαση αφορά στα άρθρα 2 ή 3, που είναι οι πλέον θεμελιώδεις διατάξεις της Σύμβασης, πρέπει κατ' αρχήν να είναι δυνατή



και να αποτελεί μέρος του συστήματος αποκατάστασης που προβλέπει η εθνική νομοθεσία η αποζημίωση λόγω ηθικής βλάβης που προκλήθηκε από την παραβίαση.

Ο προσφεύγων ισχυρίζεται ότι για να ασκήσει αγωγή αποζημίωσης πρέπει κατ' αρχήν να αποδείξει την ευθύνη των αυτουργών των πράξεων, ώστε να επικαλεστεί βάσιμα την ευθύνη του κράτους. Αφού αθώωθηκαν οι κατηγορούμενοι αδυνατεί να διεκδικήσει αποζημίωση για τον τραυματισμό του λόγω ηθικής βλάβης. Δεν έχει το δικαίωμα να ασκήσει προσφυγή κατά της απόφασης με την οποία αθώωθηκαν οι κατηγορούμενοι αστυνομικοί. Ισχυρίζεται ότι λόγω της μη αποτελεσματικής έρευνας στερήθηκε τη δυνατότητα να ασκήσει πραγματική προσφυγή κατά παραβίαση του άρθρου 13 της Σύμβασης.

Η κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το εθνικό δίκαιο προβλέπει την άσκηση σχετικής προσφυγής, αλλά δεν παρουσίασε στοιχεία που να αποδεικνύουν στην πράξη την αποτελεσματικότητα των προσφυγών για αποζημίωση.

Στην υπό κρίση υπόθεση το εθνικό δικαστήριο αθώωσε τους επτά κατηγορούμενους αστυνομικούς για τα αδικήματα για τα οποία παραπέμφθηκαν σε δίκη, δηλαδή κατ' αρχήν για την πρόκληση σοβαρής σωματικής βλάβης και δεύτερον για την παράνομη χρήση όπλων. Το δικαστήριο εκτίμησε ότι δεν ήσαν οι κατηγορούμενοι ένοχοι της πρόκλησης της σοβαρής σωματικής βλάβης ούτε της χρήσης όπλων για την ακινητοποίηση του αυτοκινήτου, του οποίου τον οδηγό έκριναν επικίνδυνο. Διενεργήθηκε διοικητική εξέταση για τους είκοσι εννέα αστυνομικούς που συμμετείχαν στην καταδίωξή του, αλλά ο προσφεύγων δεν είχε αποτελεσματική πρόσβαση σ' αυτήν. Με βάση το πόρισμα της έρευνας ο Εισαγγελέας άσκησε ποινική δίωξη σε βάρος επτά αστυνομικών, που εν συνεχεία αθώωθηκαν. Ο προσφεύγων, καταδικάστηκε για τα αδικήματα για τα οποία παραπέμφθηκε σε δίκη σε ποινή φυλάκισης σαράντα πέντε ημερών.

Υπ' αυτές τις συνθήκες δεν είναι βέβαιο ότι ο προσφεύγων ήταν σε θέση να αποδείξει την ευθύνη των αυτουργών των επίδικων πράξεων εάν ασκούσε αγωγή αποζημίωσης.

Μόνη η δυνατότητα του προσφεύγοντα να ασκήσει αγωγή δεν επαρκεί για τους σκοπούς του άρθρου 13. Επιπλέον, το γεγονός και μόνον ότι δεν δικαιώθηκε είναι ένα στοιχείο που αμφισβητεί την αποτελεσματικότητα της προσφυγής.

Μπορούμε κατά συνέπεια να αναρωτηθούμε εάν αρκούσε, υπό το πρίσμα της εφαρμογής του άρθρου 13, να εξεταστεί το ζήτημα του εντοπισμού όλων των αστυνομικών που συμμετείχαν στην καταδίωξη και τραυμάτισαν τον προσφεύγοντα.

Κατά την άποψή μου, η απάντηση είναι «όχι», γιατί υπ' αυτές τις συνθήκες τίθεται ένα άλλο ερώτημα, δηλαδή εάν οι αρχές παρείχαν στον προσφεύγοντα, ως πραγματικό θύμα, αποτελεσματικό μηχανισμό που επιτρέπει την απόδειξη της αστικής ευθύνης των οργάνων του κράτους, εν προκειμένω των αστυνομικών, για πράξεις ή παραλείψεις που παραβιάζουν τα δικαιώματα που εγγυάται η Σύμβαση. Έχω κατά του τη διαπίστωση της πλειοψηφίας σύμφωνα με την οποία το κράτος δεν εκπλήρωσε την υποχρέωσή του να προστατεύσει με νόμο το δικαίωμα του προσφεύγοντα του στη ζωή.

Επίσης, είναι σημαντικό στο πλαίσιο της αποτελεσματικής προσφυγής το δικαίωμα σε προσήκουσα αποζημίωση για την αποκατάσταση της βλάβης, ειδικά όταν δεν διενεργήθηκε αποτελεσματική έρευνα κατά την έννοια του άρθρου 2 της Σύμβασης. Πράγματι, κάθε λάθος, κάθε παράλειψη, κάθε καθυστέρηση, κάθε παρατυπία μιας έρευνας που διεξάγει η αστυνομία, ειδικά όταν εμπλέκονται αστυνομικοί, μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα στην ποινική διαδικασία όσον αφορά στην απόδειξη των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών και αργότερα, στην άσκηση του δικαιώματος αποζημίωσης.

Για τους προαναφερόμενους λόγους θεωρώ ότι εν προκειμένω τίθεται ειδικότερο ζήτημα εξέτασης της υπόθεσης υπό το πρίσμα του άρθρου 13 της Σύμβασης.

**0443**

**Υπόθεση Slimani κατά Γαλλίας (27.7.2004)**

*Υποχρέωση των κρατών να προστατεύουν τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που εγγυάται η Σύμβαση – Δικαίωμα στη ζωή – Απαγόρευση των βασανιστηρίων – Δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή – Θάνατος ψυχικά ασθενούς κρατούμενου – Άρνηση πρόσβασης της συντρόφου του στη διαδικασία έρευνας των αιτίων του θανάτου – Το κράτος φέρει το βάρος της παροχής πειστικών εξηγήσεων για τις αιτίες των τραυματισμών που προκλήθηκαν κατά την κράτηση ή επ' ευκαιρία άλλων τύπων στέρησης της ελευθερίας. Η υποχρέωση αυτή είναι ιδιαίτερα σοβαρή όταν ο κρατούμενος αποβιώνει – Σε περίπτωση που ο θάνατος οφείλεται σε προβλήματα υγείας το κράτος υποχρεούται να παράσχει εξηγήσεις για τα αίτια αυτού του θανάτου και για τις φροντίδες που παρασχέθηκαν πριν την επέλευσή του – Με την έρευνα που επιβάλλει η διαδικαστική πτυχή του άρθρου 2 της Σύμβασης διασφαλίζεται η αποτελεσματική εφαρμογή της εσωτερικής νομοθεσίας που προστατεύει το δικαίωμα στη ζωή και στις υποθέσεις όπου εμπλέκονται υπάλληλοι ή όργανα του κράτους η λογοδοσία τους για τους θανάτους που επήλθαν στο πεδίο της ευθύνης τους*

– Για να πληροί τη διαδικαστική πτυχή του άρθρου 2 της Σύμβασης η έρευνα πρέπει να είναι επίσημη, δηλαδή να προβλέπεται από το νόμο και αποτελεσματική, δηλαδή να επιτρέπεται στους συγγενείς του θύματος να συμμετέχουν στη διαδικασία με τρόπο προσήκοντα που εξασφαλίζει το έννομο συμφέρον τους – Το άρθρο 3 της Σύμβασης καλύπτει το δικαίωμα κάθε κρατούμενου σε συνθήκες κράτησης που ανταποκρίνονται στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια έτσι ώστε να διασφαλίζεται ότι οι ρυθμίσεις εκτέλεσης των μέτρων δεν τον υποβάλλουν σε κινδύνους ή σε δοκιμασία τέτοιας έντασης που υπερβαίνει το αναπόφευκτο επίπεδο της στενοχώριας που είναι εγγενής στην κράτηση –

#### **Εφαρμοστέο δίκαιο :**

Άρθρα 1, 2, 3 και 13 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').

**Πραγματικά Περιστατικά:** Η προσφεύγουσα, κυρία Slimani, έχει γεννηθεί το 1969 και ζει στη Μασσαλία. Γεννηθείς το 1958, ο αποβιώσας σύντροφός της, κύριος Sliti, ήταν πολίτης Τυνησίας.

Ο κύριος Sliti είχε κατ' επανάληψη νοσηλευθεί σε ψυχιατρικά καταστήματα τόσο στη Γαλλία όσο και στην Τυνησία.

Στις 2.10.1990 ο κύριος Sliti καταδικάστηκε από το Πλημμελειοδικείο της Μασσαλίας σε τετραετή φυλάκιση και ισόβια απέλαση από τη Γαλλία. Η απέλαση από τη Γαλλία δεν εκτελέστηκε αμέσως μετά την έκτιση της ποινής.

Το 1998 ο κύριος Sliti πυρπόλησε το σπίτι της προσφεύγουσας και απείλησε ότι θα αυτοκτονήσει μαζί με τον 18 μηνών γιο του. Με απόφαση της 21.9.1998 καταδικάστηκε από το Πλημμελειοδικείο της Μασσαλίας σε φυλάκιση ενός έτους.

Από τις 29 Ιουλίου έως τις 25 Αυγούστου 1998 ο κύριος Sliti νοσηλεύθηκε αυτεπάγγελτα στο νοσοκομείο Edouard Toulouse της Μασσαλίας και εν συνεχεία μεταφέρθηκε στις δικαστικές φυλακές της Beaumettes προκειμένου να εκτίσει την προαναφερόμενη ποινή.

Ο Πρόεδρος του Πρωτοδικείου της Μασσαλίας διέταξε τη διεξαγωγή πραγματογνωμοσύνης για τη ψυχική ασθένεια του κυρίου Sliti. Η από 1.9.1998 έκθεση του ιατρού Goujon καταλήγει ότι είναι αναγκαία η επί μακρόν συνέχιση της «ψυχιατρικής θεραπείας του κυρίου Sliti σε ψυχιατρείο».

Εξάλλου από την από 4.5.1999 επιστολή του ψυχίατρου Chabannes προκύπτει ότι το Σεπτέμβριο του 1998 ο κύριος Sliti νοσηλεύθηκε επί 20ήμερο σε ψυχιατρείο. Λόγω της «αγχωτικής – καταθλιπτικής» του

κατάστασης «οι ισχυρισμοί του για αυτοκτονία υποδήλωναν ότι ήταν ενδεχόμενο να προβεί σε αυτό-καταστροφική πράξη».

Από το από 9.2.1999 ιατρικό πιστοποιητικό του προαναφερόμενου ιατρού, το οποίο αναφέρεται σε αίτημα του κυρίου Sliti για ψυχιατρική υποστήριξη, προκύπτει ότι ήταν αναγκαία η ψυχιατρική παρακολούθησή του μετά την έκτιση της ποινής του.

Πριν μεταφερθεί στο κέντρο κράτησης η ιατρική θεραπεία του κυρίου Sliti συνίστατο στη λήψη αντικαταθλιπτικών, νευροληπτικών και αγχολυτικών φαρμακευτικών σκευασμάτων.

Στις 22.5.1999 ο Νομάρχης της Bouche sur Rhône αποφάσισε την εκτέλεση της απόφασης απέλασης του κυρίου Sliti στην Τυνησία. Για το σκοπό αυτό διέταξε να μεταφερθεί και να παραμείνει στο κέντρο κρατούμενων της Μασσαλίας Agenc έως την 24.5.1999.

Όπως προκύπτει από την από 21.5.1999 συνταγή του ιατρού κυρίου Chabannes ο κύριος Sliti ακολουθούσε φαρμακευτική αγωγή.

Στο προαναφερόμενο κέντρο κράτησης η Αστυνομία επιφορτίστηκε με το έργο της προμήθειας των φαρμάκων και της χορήγησής τους στον κρατούμενο.

Εν αναμονή της έκδοσης τίτλου διασυνοριακής κυκλοφορίας με απόφαση της 24.5.1999 ο πρόεδρος του Πρωτοδικείου της Μασσαλίας διέταξε τη συνέχιση της κράτησης του κυρίου Sliti έως την 10<sup>η</sup> βραδινή της 26.5.1999. Η από 25.5.1999 έφεση που άσκησε ο κρατούμενος κατά της ως άνω απόφασης απορρίφθηκε την επομένη από τον Πρόεδρο του Εφετείου με το σκεπτικό ότι η διαδικασία που εφαρμοζόταν ήταν κανονική και ότι «η έφεση στερείται αντικειμένου αφού ο κύριος Sliti είχε οδηγηθεί στα σύνορα την ημέρα εκείνη και το μέτρο της κράτησης είχε αρθεί».

Το πρωί της 26<sup>ης</sup> Μαΐου 1999 ο κύριος Sliti αρνήθηκε δύο φορές να πάρει να φάρμακά του. Δεν εξετάστηκε από ιατρό, ενώ – σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της γαλλικής κυβέρνησης – βρισκόταν σε κατάσταση υπερδιέγερσης. Στις 10.30 πμ αισθάνθηκε άσχημα και λιποθύμησε. Συγκρατούμενοί του ειδοποίησαν τους αστυνομικούς που μετέβησαν άμεσα στα κρατητήρια και τον τοποθέτησαν σε στάση ασφαλείας. Εν συνεχεία ειδοποίησαν τον ιατρό, που παρείχε τις πρώτες βοήθειες στον κύριο Sliti στις 10.45 πμ.: διαπίστωσε ότι βρισκόταν σε κώμα και τον περιέθαλψε επί τόπου. Στις 12.15 μμ ο κύριος Sliti μεταφέρθηκε στο νοσοκομείο της Conception στη Μασσαλία. Τον δέχθηκαν στο κέντρο ανάνηψης στις 12.50 μμ και αποβίωσε στις 14.50 μμ.

Τα αίτια θανάτου του κυρίου Sliti άρχισαν να ερευνώνται στις 26 Μαΐου 1999 βάσει του άρθρου 74 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας.

Στις 27 Μαΐου 1999 ο ανακριτής παρήγγειλε στον Διευθυντή της Αστυνομίας της Μασσαλίας να διενεργήσει προκαταρκτική εξέταση προκειμένου «να διερευνηθεί η υπόθεση και γι' αυτό το σκοπό να εξετάσει μάρτυρες που μπορούν να καταθέσουν χρήσιμες πληροφορίες, να διεξάγει κάθε έρευνα, πραγματογνωμοσύνη και να εφαρμόσει κάθε νόμιμο μέτρο για την αποκάλυψη της αλήθειας» και να «διατάξει κάθε αναγκαία έρευνα σε φορείς του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα, σε όλους τους υπαλλήλους, τους δημόσιους λειτουργούς ή τους υπαλλήλους των υπουργείων και γενικότερα σε καθέναν που μπορεί να παράσχει πληροφορίες ή έγγραφα χρήσιμα για την αποκάλυψη της αλήθειας».

Στις 27 Μαΐου 1999 ιατροδικαστής εξέτασε τη σωρό του κυρίου Sliti και αυθημερόν συντάχθηκε η σχετική έκθεση.

Στο πλαίσιο της προαναφερόμενης προκαταρκτικής εξέτασης την ίδια ημέρα κλήθηκαν να καταθέσουν ενώπιον υπαλλήλου της δικαστικής αστυνομίας δύο αστυνομικοί που υπηρετούσαν στο κέντρο κράτησης της Agenc το πρωί της 26<sup>ης</sup> Μαΐου 1999. Στις 28 Μαΐου 1999 κλήθηκε να καταθέσει ο θείος του θέματος και στις 3.6.1999 ο γιατρός που τον περιέθαλψε στα κρατητήρια, αμέσως μετά την εκδήλωση της αδιαθεσίας.

Στις 31 Μαΐου 1999 κατέθεσαν ενώπιον άλλου υπαλλήλου της δικαστικής αστυνομίας δύο συγκρατούμενοι του κυρίου Sliti στο κέντρο Agenc που ήσαν αυτόπτες μάρτυρες. Από τις προαναφερόμενες καταθέσεις προκύπτει ότι περίπου δέκα άνθρωποι βρίσκονταν πλησίον του χώρου όπου ο κύριος Sliti εμφάνισε την αδιαθεσία και συνέδραμαν στο συμβάν. Προκύπτει επίσης ότι ο ενδιαφερόμενος ήταν ήδη ανήσυχος από την προηγούμενη.

Στις 15.6.1999 πραγματοποιήθηκαν περαιτέρω εξετάσεις στη σωρό του θύματος.

Στις 15.10.1999 ο γιατρός Bonneau πραγματοποίησε ανατομοπαθολογική εξέταση την οποία διέταξε ο ανακριτής. Με βάση τη σχετική έκθεση ο ανακριτής διέταξε τη διενέργεια τοξικολογικής εξέτασης την οποία ανέθεσε στην κυρία Fournaris. Αυτή η εξέταση πραγματοποιήθηκε στις 20.6.2000 η δε σχετική έκθεση συντάχθηκε στις 19.7.2000.

Η κυρία Slimani μάταια αναζητούσε πρόσβαση στις εκθέσεις της αυτοψίας και στα αποτελέσματα των τοξικολογικών εξετάσεων. Ουδέποτε κλήθηκε να εμφανιστεί ενώπιον του ανακριτή και αποκλείστηκε από κάθε πληροφορία.

Στις 22.4.2000 υπέβαλε στον ανακριτή αίτηση για τη διαβίβαση του φακέλου στον Εισαγγελέα ώστε να διαταχθεί συμπληρωματική εξέταση για ανθρωποκτονία εξ αμελείας. Ο ανακριτής δεν ικανοποίησε το αίτημά της εντός μηνός και στις 24.5.2000 υπέβαλε αίτηση στον πρόεδρο του Εφετείου της Aix-en-Provence. Η αίτησή της αυτή απορρίφθηκε ως

απαράδεκτη στις 29.5.2000 με το σκεπτικό ότι «η προσφεύγουσα δεν είχε δικαίωμα να παρίσταται στη διαδικασία της έρευνας για την εξακρίβωση των αιτίων του θανάτου κυρίου Sliti».

Με διάταξη της 20.11.2000 ο ανακριτής ανέθεσε στους ιατρούς Boudouresques και Romano την ακόλουθη έρευνα: «Να ενημερωθούν για τον ιατρικό φάκελο που τηρείται στο νοσοκομείο της Conception για το θύμα και για τα έγγραφα της διαδικασίας που επισυνάπτονται σε αντίγραφο. Να καθορίσουν τις αιτίες θανάτου του κυρίου Sliti Moshen και ειδικότερα να αποφανθούν εάν οι παρασχεθείσες ιατρικές φροντίδες ήταν σύμφωνες με τα σύγχρονα δεδομένα της επιστήμης. Να περιγράψουν τις ιατρικές εγκαταστάσεις του κέντρου [κράτησης] της Agenc Μασσαλίας και να αποφανθούν εάν πληρούν τις ισχύουσες διατάξεις νόμων και τους κανονισμούς. Στην περίπτωση που διαπιστώσετε ανεπάρκειες ή παρατυπίες θα διευκρινίσετε τις συνθήκες στην έκθεσή σας και θα υποδείξετε από άποψη ιατρική τον ή τους υπεύθυνους. Μπορείτε να εξετάσετε καθέναν του οποίου οι γνώσεις θα σας φανούν χρήσιμες και να αιτηθείτε από κάθε δημόσια ή ιδιωτική αρχή κάθε έγγραφο που κρίνετε αναγκαίο. Θα διατυπώσετε κάθε παρατήρηση χρήσιμη για την αλήθεια».

Στην από 2.5.2001 έκθεση περιγράφονται οι ιατρικές εγκαταστάσεις του κέντρου κράτησης της Agenc, στην κατάσταση που βρίσκονταν στις 17.3.2001 όταν το εξέτασαν οι προαναφερόμενοι γιατροί. Προκύπτει ότι «πριν το Σεπτέμβριο του 2000 δεν υπήρχαν ιατρικές εγκαταστάσεις ... τα φάρμακα μοιράζονταν στους κρατούμενους από τους αστυνόμους. Αναφορικά με τις αιτίες του θανάτου η έκθεση συμπεραίνει ως εξής: «... Η αιτία θανάτου του κυρίου Sliti Mohsen είναι καρδιακή και αναπνευστική ανακοπή μετά από πνευμονικό οίδημα (οξεία ανεπάρκεια της αριστεράς καρδιάς) που επακολούθησε επιληπτικής κρίσης (προκληθείσας πιθανότατα από την άρνηση του κρατούμενου να λάβει τη φαρμακευτική αγωγή). Οι φροντίδες που παρασχέθηκαν ήταν σύμφωνες με τα σύγχρονα δεδομένα της επιστήμης (στο κέντρο κράτησης Agenc, από την υπηρεσία SAMU<sup>31</sup> και εν συνεχεία στο νοσοκομείο Conception της Μασσαλίας)».

Στις 26.6.2001 ο Εισαγγελέας έκλεισε το φάκελο «ενόψει των συμπερασμάτων των ιατρών-εμπειρογνομόνων» και ενόψει της «απουσίας κάθε στοιχείου που θα μπορούσε να υποδηλώνει ότι ο θάνατος οφειλόταν σε έγκλημα ή αδίκημα».

Στις 21.2.2003 η προσφεύγουσα, κυρία Slimani άσκησε αγωγή για αποζημίωση λόγω ψυχικής οδύνης κατά του Υπουργού Εσωτερικών. Ισχυρίζεται ότι επικαλείται έγγραφα που η κυβέρνηση κατέθεσε ενώπιον του Δικαστηρίου, στα οποία δεν είχε πρόσβαση στο πλαίσιο της προκαταρκτικής εξέτασης που παρήγγειλαν οι γαλλικές αρχές για το θάνατο του

<sup>31</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: το EKAB της Γαλλίας.



κυρίου Sliti. Κατά την άποψη της προκύπτει από τα κυβερνητικά έγγραφα ότι «ο θάνατος του συντρόφου της ήταν αποτέλεσμα σοβαρών δυσλειτουργιών του συστήματος των υπηρεσιών του κέντρου κράτησης Agenc». Καταγγέλλει ειδικότερα την έλλειψη ιατρικών εγκαταστάσεων και ιατρικού προσωπικού κατά το χρόνο θανάτου του κυρίου Sliti.

**Νόμω Βάσιμο: Α)** Η πρώτη φράση της διάταξης του άρθρου 2 επιβάλλει στα συμβαλλόμενα κράτη την υποχρέωση όχι μόνον να απέχουν από κάθε πράξη που μπορεί να επιφέρει το θάνατο «με πρόθεση» ή με προσφυγή σε δυσανάλογη βία εκτός των θεμιτών ορίων χρήσης της κατά τα οριζόμενα στις παραγράφους α) και γ) της διάταξης της δεύτερης παραγράφου της ίδιας διάταξης, αλλά επίσης να υιοθετούν τα αναγκαία μέτρα για την προστασία της ζωής όσων υπάγονται στη δικαιοδοσία τους. **Β)** Η υποχρέωση προστασίας της ζωής που επιβάλλει το άρθρο 2 της Σύμβασης, σε συνδυασμό με τη γενική υποχρέωση που αναλαμβάνει το συμβαλλόμενο κράτος δυνάμει του άρθρου 1 να «αναγνωρίζει σε κάθε πρόσωπο που υπάγεται στη δικαιοδοσία του τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που προστατεύει η Σύμβαση», απαιτεί κατ' ανάγκη, τη διενέργεια επίσημης και αποτελεσματικής έρευνας στις περιπτώσεις όπου η προσφυγή στη βία επιφέρει το θάνατο. **Γ)** Το άρθρο 3 της Σύμβασης επιβάλλει στο κράτος την υποχρέωση να προστατεύει την υγεία και την σωματική ακεραιότητα όσων στερούνται την ελευθερία τους, ιδίως με την παροχή των απαιτούμενων ιατρικών φροντίδων.

**Σκεπτικό: Επί της παραβίασης των άρθρων 2 και 3 της ΕυρΣΔΑ και του άρθρου 13 σε συνδυασμό με το άρθρο 2 ή 3 της ΕυρΣΔΑ:...** 27. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η πρώτη φράση της διάταξης του άρθρου 2 επιβάλλει στα συμβαλλόμενα κράτη την υποχρέωση όχι μόνον να απέχουν από κάθε πράξη που μπορεί να επιφέρει το θάνατο «με πρόθεση» ή με προσφυγή σε δυσανάλογη βία εκτός των θεμιτών ορίων χρήσης της κατά τα οριζόμενα στις παραγράφους α) και γ) της διάταξης της δεύτερης παραγράφου της ίδιας διάταξης, αλλά επίσης να υιοθετούν τα αναγκαία μέτρα για την προστασία της ζωής όσων υπάγονται στη δικαιοδοσία τους<sup>32</sup>.

Οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων κρατών αποκτούν ιδιαίτερη διάσταση όταν πρόκειται για κρατούμενους, οι οποίοι βρίσκονται καθ' ολοκληρία στη δικαιοδοσία των αρχών. Λαμβάνοντας υπόψη ότι είναι ευάλωτοι οι αρχές υποχρεούνται να τους προστατεύουν. Αναφορικά με το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 της Σύμβασης το Δικαστήριο θεωρεί ότι, ανάλογα με την περίπτωση, το κράτος φέρει το βάρος της παροχής πει-

<sup>32</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στις αποφάσεις επί των υποθέσεων L.C.B. κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 9.6.1998 (Recueil des arrêts et décisions 1998 – III), Keenan κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 3.4.2002, CEDH 2001 – III.

στικών εξηγήσεων για τις αιτίες των τραυματισμών που προκλήθηκαν κατά την κράτηση<sup>33</sup> ή επ' ευκαιρία άλλων τύπων στέρησης της ελευθερίας<sup>34</sup>. Η υποχρέωση αυτή είναι ιδιαίτερα σοβαρή όταν ο κρατούμενος αποβιώνει.

Το Δικαστήριο, έχοντας ήδη αποφανθεί ότι το άρθρο 3 της Σύμβασης επιβάλλει στο κράτος την υποχρέωση να προστατεύει την υγεία και την σωματική ακεραιότητα όσων στερούνται την ελευθερία τους, ιδίως με την παροχή των απαιτούμενων ιατρικών φροντίδων<sup>35</sup>, εκτιμά ότι όταν κάποιος κρατούμενος αποβιώνει λόγω προβλήματος υγείας, το κράτος υποχρεούται να παράσχει εξηγήσεις για τα αίτια αυτού του θανάτου και για τις φροντίδες που παρασχέθηκαν πριν την επέλευσή του.

Γενικά, και μόνο το γεγονός ότι κάποιος αποβιώνει σε συνθήκες ύποπτες ενόσω στερείται την ελευθερία του δημιουργεί ερωτηματικά για τη συμμόρφωση του κράτους με την υποχρέωσή του να προστατεύει το δικαίωμά του στη ζωή.

28. Στα παραπάνω πρέπει να προστεθεί ότι το άρθρο 3 της Σύμβασης καλύπτει το δικαίωμα κάθε κρατούμενου σε συνθήκες κράτησης που ανταποκρίνονται στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια έτσι ώστε να διασφαλίζεται ότι οι ρυθμίσεις εκτέλεσης των μέτρων δεν τον υποβάλλουν σε κινδύνους ή σε δοκιμασία τέτοιας έντασης που υπερβαίνει το αναπόφευκτο επίπεδο της στενοχώριας που είναι εγγενής στην κράτηση. Εκτός από την υγεία του κρατούμενου πρέπει να διασφαλίζεται η ευημερία του με τρόπο που συνάδει με τις πρακτικές απαιτήσεις της στέρησης της ελευθερίας. Σε αυτό το πλαίσιο πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι όσοι υποφέρουν από πνευματικές διαταραχές.

Κατ' αναλογία, τις προαναφερόμενες εγγυήσεις πρέπει να απολαμβάνουν όλοι όσοι στερούνται την ελευθερία τους, όπως και όσοι κρατούνται δυνάμει απόφασης της διοίκησης.

29. Το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι η υποχρέωση προστασίας της ζωής που επιβάλλει το άρθρο 2 της Σύμβασης, σε συνδυασμό με τη γενική υποχρέωση που αναλαμβάνει το συμβαλλόμενο κράτος δυνάμει του άρθρου 1 να «αναγνωρίζει σε κάθε πρόσωπο που υπάγεται στη δικαιοδοσία του τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που προστατεύει η Σύμβα-

<sup>33</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στις αποφάσεις επί των υποθέσεων Ribitch κατά Αυστρίας της 4.12.1975, Saliman κατά Τουρκίας, προσφυγή No. 21986/93, δημοσιευμένη σε CEDH 2000 – VII.

<sup>34</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση επί της υπόθεσης Paul and Audrey Edwards κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 14.5.2002, προσφυγή No. 46477/99.

<sup>35</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στις αποφάσεις επί των υποθέσεων Mouisel κατά Γαλλίας της 14.11.02, CEDH 2002-IX, McGlichey et autres κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 29.4.2003, προσφυγή No. 50390/99.



ση», απαιτεί κατ' ανάγκη, τη διενέργεια επίσημης και αποτελεσματικής έρευνας στις περιπτώσεις όπου η προσφυγή στη βία επιφέρει το θάνατο. Ουσιαστικά, με την έρευνα αυτή, διασφαλίζεται η αποτελεσματική εφαρμογή της εσωτερικής νομοθεσίας που προστατεύει το δικαίωμα στη ζωή και στις υποθέσεις όπου εμπλέκονται υπάλληλοι ή όργανα του κράτους η λογοδοσία τους για τους θανάτους που επήλθαν στο πεδίο της ευθύνης τους. Ο τύπος της έρευνας μπορεί να ποικίλει ανάλογα με τις περιστάσεις. Σε κάθε περίπτωση όμως πρέπει να επιτρέπει την επίτευξη των προαναφερόμενων στόχων. Ανεξάρτητα από τις πρακτικές ιδιαιτερότητες της έρευνας, οι αρχές υποχρεούνται να ενεργήσουν αυτεπάγγελτα, αμέσως μόλις η υπόθεση υποπέσει στην προσοχή τους. Δεν επιτρέπεται να αφήσουν στους συγγενείς του αποβιώσαντος την πρωτοβουλία να καταθέσουν επίσημα μήνυση ή να αναλάβουν την ευθύνη της διαδικασίας της έρευνας<sup>36</sup>.

30. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι τα παραπάνω ισχύουν στην περίπτωση που ο κρατούμενος αποβιώνει σε συνθήκες ύποπτες: «πρέπει να διεξάγεται αυτεπάγγελτα αποτελεσματική και επίσημη έρευνα» που επιτρέπει την εξακρίβωση των αιτίων του θανάτου και τον εντοπισμό και την τιμωρία των πιθανών υπεύθυνων.

31. Παρόμοια έρευνα πρέπει να διεξάγεται όταν ο ενδιαφερόμενος βεβαιώνει με αποδεικτικά στοιχεία ότι υπέστη, ενόσω βρισκόταν στη δικαιοδοσία της αστυνομίας ή παρόμοιων αρχών, μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3 της Σύμβασης<sup>37</sup>.

32. Η αποτελεσματικότητα απαιτεί κατ' αρχήν να είναι οι υπεύθυνοι για τη διεξαγωγή της έρευνας ανεξάρτητοι από αυτούς που ενεπλάκησαν στα γεγονότα του αφορούν στην επέλευση του θανάτου: πρέπει από τη μια να μην είναι υφιστάμενοί τους από άποψη ιεραρχική ή θεσμική και από την άλλη να είναι πρακτικά ανεξάρτητοι.

Εν συνεχεία, η αποτελεσματικότητα απαιτεί από τις αρχές να υιοθετούν τα εύλογα μέτρα που διαθέτουν για να διασφαλίσουν τη συλλογή των αποδείξεων που αφορούν στα υπό κρίση γεγονότα, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, καταθέσεων των αυτόπτων μαρτύρων, εμπειρογνομόνων και διεξαγωγών πραγματογνωμοσύνης καθώς και αυτοψίας κατάλληλων για τη σύνταξη έκθεσης ολοκληρωμένης και συγκεκριμένης για τους τραυματισμούς καθώς και για την αντικειμενική ανάλυση των κλινικών διαπιστώσεων, ιδιαίτερα των αιτίων του θανάτου. Κάθε ανεπάρκεια της έρευνας που αποδυναμώνει την ικανότητα απόδειξης των αιτίων

<sup>36</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης McKerr κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 4.5.2001, No. 28883/95, CEDH 2001-III.

<sup>37</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης Assenov κατά Βουλγαρίας της 28.10.1998, Recueil 1998 – VIII.

του θανάτου ή των ευθυνών της στερεί την απαιτούμενη αποτελεσματικότητα.

Εξάλλου, στις υποθέσεις όπου η χρήση βίας από τις αρχές επέφερε το θάνατο, το Δικαστήριο έκρινε ότι «σε αυτό το πλαίσιο εμπεριέχεται η απαίτηση της ταχύτητας και της εύλογης σπουδής» υπογραμμίζοντας σχετικά ότι η άμεση ανταπόκριση των αρχών θεωρείται ουσιαστική για τη διατήρηση της εμπιστοσύνης του ενδιαφερόμενου πολίτη κατ' εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας και για την αποφυγή δημιουργίας πεποίθησης συννεοχής ή ανοχής σχετικά με τις παράνομες πράξεις. Το Δικαστήριο εκτιμά ότι τα προαναφερόμενα ισχύουν και στις περιπτώσεις όπου κάποιος αποβιώνει ενόσω βρίσκεται στη δικαιοδοσία των αρχών γιατί διακινδυνεύεται με την πάροδο του χρόνου η συλλογή των στοιχείων που καθορίζουν τα αίτια του θανάτου.

Σε παρόμοιες υποθέσεις το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι πρέπει να είναι επαρκής ο δημόσιος έλεγχος της έρευνας ή των αποτελεσμάτων της ώστε να λειτουργήσει ως εγγύηση της απόδοσης των ευθυνών τόσο στην πράξη όσο και στη θεωρία. Διευκρίνισε ότι, το επίπεδο του απαιτούμενου δημόσιου ελέγχου μπορεί να διαφέρει από υπόθεση σε υπόθεση, αλλά σε κάθε περίπτωση οι συγγενείς του θύματος δικαιούνται να συμμετέχουν στη διαδικασία στο βαθμό που είναι αναγκαίο για την διασφάλιση του έννομου συμφέροντός τους<sup>38</sup>. Επιπλέον, εκτιμά ότι τα προαναφερόμενα αφορούν και στην περίπτωση του θανάτου που επέρχεται ενόσω ο ενδιαφερόμενος βρίσκεται στη δικαιοδοσία των αρχών.

33. Στην υπό κρίση υπόθεση δεν υποστηρίχθηκε ούτε ότι οι αρχές προκάλεσαν «με πρόθεση» το θάνατο του κυρίου Sliti, ούτε ότι ο θάνατός του προκλήθηκε από δυσανάλογη χρήση βίας. Επικαλούμενη τα άρθρα 2 και 3 της Σύμβασης η προσφεύγουσα ισχυρίζεται κατ' αρχήν ότι οι αρχές διέταξαν την κράτηση του συντρόφου της σε χώρο που δεν διέθετε τις απαραίτητες ιατρικές δομές σε υλικό και ανθρώπινο δυναμικό που απαιτούσε η κατάσταση της υγείας του και παρέλειψαν να του παράσχουν τις αναγκαίες ιατρικές φροντίδες όταν αισθάνθηκε τη μοιραία αδιαθεσία.

34. Προκύπτει από το φάκελο της υπόθεσης ότι πριν την παραπομπή του στο κέντρο κράτησης της Agenc και πάντως όταν διατάχθηκε η κράτησή του οι αρχές γνώριζαν την κατάσταση της ψυχικής και πνευματικής υγείας του κυρίου Sliti και ειδικότερα ότι είχε κατ' επανάληψη νοσηλευθεί σε ψυχιατρικά καταστήματα, παρακολουθείτο από ψυχίατρο και ακολουθούσε βαριά φαρμακευτική αγωγή. Εξάλλου, οι από 24.5.1998 και 9.7.2001 εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πρόληψη των Βα-

<sup>38</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στις αποφάσεις επί των υποθέσεων Hugh Jordan κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 3.4.2001, προσφυγή No. 24746/94, McKerr (ανωτέρω υποσημείωση 36) και Edwards (ανωτέρω υποσημείωση 34).

σανιστηρίων αποκαλύπτουν ότι την περίοδο που ο κύριος Sliti κρατήθηκε στα κρατητήρια της Agenc δεν εξασφαλιζόνταν στους κρατούμενους ιατρικές υπηρεσίες και οι συνθήκες διαβίωσής τους ήσαν άσχημες.

Τα παραπάνω αρκούν για το Δικαστήριο ώστε να συμπεράνει ότι στην υπό κρίση υπόθεση εφαρμόζονται οι αρχές που αναφέρονται στις παραγράφους 27 έως 32 της απόφασης.

.....  
**Επί του τρόπου διεξαγωγής της «επίσημης και αποτελεσματικής έρευνας» σύμφωνα με τα άρθρα 2 και 3 της Σύμβασης**

43. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι την ίδια ημέρα του θανάτου του κυρίου Sliti διατάχθηκε αυτεπάγγελτα προκαταρκτική εξέταση έρευνας για να εξακριβωθούν τα αίτια του θανάτου του κρατούμενου, η οποία ανατέθηκε σε ανακριτή.

Στόχος της εξέτασης ήταν να εξακριβωθεί εάν ο κρατούμενος αποβίωσε συνεπεία εγκληματικής ενέργειας ή αδικήματος. Σ' αυτήν την περίπτωση ο ανακριτής δεν έχει την εξουσία να διερευνήσει περαιτέρω την υπόθεση, αλλά μπορεί να διαταχθεί προανάκριση με βάση την άσκηση ποινικής δίωξης από τον Εισαγγελέα, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 80 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Διαφορετικά, σε βάρος των αυτουργών του θανάτου ασκείται ποινική δίωξη ενώπιον των αρμόδιων αρχών.

Άρα, δεν αμφισβητείται ότι η έρευνα για την αναζήτηση των αιτίων του θανάτου προβλέπεται από το νόμο και είναι κατ' αρχήν επίσημη και μπορεί να οδηγήσει στον εντοπισμό και στην τιμωρία των υπεύθυνων. Απομένει να διαπιστωθεί εάν στην υπό κρίση υπόθεση ήταν αποτελεσματική.

44. Σχετικά, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η προσφεύγουσα αποκλείστηκε από τη διαδικασία και δεν είχε δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα ούτε συμμετοχής στην έρευνα, ούτε παράστασης ενώπιον του ανακριτή. Οι αρμόδιες αρχές δεν την ενημέρωσαν για την πορεία της έρευνας ούτε για την απόφαση της 26.6.2001 με την οποία η υπόθεση τέθηκε στο αρχείο. Πράγματι, κατά το χρόνο των υπό κρίση γεγονότων οι συγγενείς του αποβιώσαντος κρατούμενου δεν είχαν πρόσβαση στο φάκελο ούτε δικαίωμα καθ' οιονδήποτε τρόπο συμμετοχής στη διαδικασία της διερεύνησης των αιτίων του θανάτου.

... 46. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ήδη ότι η προσφεύγουσα είχε τη δυνατότητα να καταθέσει μήνυση ως πολιτικώς ενάγων. Άρα, είναι αλήθεια ότι, ως μέρος της ποινικής δίκης η πολιτική αγωγή διαθέτει διάφορα μέσα πρόσβασης στην έρευνα: . δικαιούται να παρίσταται και να εκπροσωπείται από δικηγόρο, ο οποίος μπορεί να λαμβάνει αντίγραφα των εγγράφων της διαδικασίας, δικαιούται να αιτηθεί από τον ανακριτή να διατάσσει κάθε πρόσφορο μέτρο, να παρίσταται ενώπιόν του ή κατά την

κατ' αντιπαράσταση εξέταση των μαρτύρων ή κατά τη διεξαγωγή αυτοψίας, ή δικαιούται να αιτηθεί την αναπαραγωγή κάθε εγγράφου που είναι χρήσιμο για την έρευνα ή τη διεξαγωγή πραγματογνωμοσύνης ή συμπληρωματικής ή αντίθετης πραγματογνωμοσύνης. Εάν ο ανακριτής δεν απαντήσει επί του αιτήματός της ή σιωπήσει επ' αυτού εντός της προθεσμίας ενός μηνός δικαιούται να προσφύγει ενώπιον του Προέδρου του Συμβουλίου ο οποίος της κοινοποιεί διάταξη για να επικοινωνήσει με τις αρχές κρίσης της υπόθεσης καθώς και διάταξη για τη βασιμότητα του αιτήματός της και διατάξεις που αφορούν στα δικαιώματά της ως πολιτικής αγωγής. Τέλος, υπό προϋποθέσεις, η πολιτική αγωγή μπορεί να ζητήσει από τον ανακριτή να παραπέμψει την υπόθεση στο αρμόδιο δικαστήριο ή να δηλώσει ότι δεν συντρέχει λόγος να συνεχιστεί η έρευνα. Εάν ο ανακριτής δεν κρίνει το αίτημά της εντός προθεσμίας ενός μηνός δικαιούται να προσφύγει άμεσα στο Συμβούλιο.

47. Όπως ήδη υπογράμμισε το Δικαστήριο σε όλες τις περιπτώσεις όπου ένας κρατούμενος αποβιώνει σε ύποπτες συνθήκες, το άρθρο 2 επιβάλλει στις αρμόδιες αρχές την υποχρέωση να διατάξουν αυτεπάγγελτα, από τη στιγμή που η υπόθεση υποπέσει στην αντίληψή τους, «επίσημη και αποτελεσματική έρευνα» που επιτρέπει να εξακριβωθούν τα αίτια του θανάτου, να εντοπιστούν και να τιμωρηθούν, ανάλογα με την περίπτωση, οι αυτουργοί: οι αρχές δεν μπορούν να αναμένουν από τους συγγενείς του αποβιώσαντος να καταθέσουν επίσημα μήνυση ή να αναλάβουν την ευθύνη της προβλεπόμενης από το νόμο έρευνας. Κατά συνέπεια παρόμοια έρευνα μπορεί να χαρακτηριστεί «αποτελεσματική» μόνον εφόσον οι συγγενείς του θύματος συμμετέχουν στη διαδικασία με τρόπο προσήκοντα που διασφαλίζει το έννομο συμφέρον τους.

Κατά το Δικαστήριο αντίκειται στις προαναφερόμενες αρχές η προϋπόθεση κατάθεσης μήνυσης που εξασφαλίζει παρέχει στους συγγενείς του θύματος το δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία της έρευνας με την ιδιότητά τους ως πολιτικής αγωγής. Εκτιμά ότι, από τη γνώση του θανάτου που επήλθε σε ύποπτες συνθήκες, οι αρχές υποχρεούνται να διατάξουν αυτεπάγγελτα τη διεξαγωγή της έρευνας στην οποία δικαιούνται να συμμετέχουν επίσης αυτεπάγγελτα και οι συγγενείς του αποβιώσαντος.

48. Το Δικαστήριο συμπεραίνει ότι ο σεβασμός του άρθρου 2 της Σύμβασης προϋποθέτει ότι η προσφεύγουσα μπορούσε να συμμετάσχει στην έρευνα που διεξήχθη για να εξακριβωθούν τα αίτια θανάτου του κυρίου Sliti χωρίς να καταθέσει προηγουμένως μήνυση, όπως συνέβη στην υπό κρίση υπόθεση. Αποκαλύπτει επίσης ότι πρόσφατα τροποποιήθηκε το γαλλικό δίκαιο προς αυτήν την κατεύθυνση: οι συγγενείς του αποβιώσαντος έχουν πλέον το δικαίωμα να παρίστανται ως πολιτική αγωγή στο πλαίσιο παρόμοιας έρευνας και έτσι έχουν πραγματική πρόσβαση στην

έρευνα, χωρίς να είναι υποχρεωμένοι να καταθέσουν μήνυση ως πολιτική αγωγή.

49. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η προσφεύγουσα δεν είχε πρόσβαση στην έρευνα για την εξακρίβωση των αιτίων του θανάτου του κυρίου Sliti και άρα δεν μπορεί να συμπεράνει ότι η έρευνα ήταν «αποτελεσματική». Κατά συνέπεια, παραβιάστηκαν οι διαδικαστικές εγγυήσεις του άρθρου 2 της Σύμβασης.

50. Ενόψει της κρίσης αυτής παρέλκει η εξέταση της έρευνας υπό το πρίσμα του άρθρου 3 της Σύμβασης.

*Το Δικαστήριο απεφάνθη ομόφωνα ότι παραβιάστηκε το άρθρο 2 της Σύμβασης λόγω της αδυναμίας της προσφεύγουσας να συμμετάσχει στην έρευνα για την εξακρίβωση των αιτίων του θανάτου του κυρίου Sliti και να έχει πρόσβαση στις σχετικές πληροφορίες.*

**Άποψη εν μέρει μειοψηφούσα του Δικαστού Loucaides, την οποία συνυπογράφει η Δικαστής Mularoni:**

1. Συμφωνώ απόλυτα με τις γενικές αρχές που εκτίθενται στις παραγράφους 27 έως 32 της απόφασης και συνυπογράφω τα συμπεράσματα του Δικαστηρίου σύμφωνα με τα οποία στην υπό κρίση υπόθεση παραβιάστηκε το άρθρο 2 της Σύμβασης λόγω της αδυναμίας της προσφεύγουσας να συμμετάσχει στην έρευνα για την εξακρίβωση των αιτίων του θανάτου του συντρόφου της. Όμως εκτιμώ ότι η έρευνα που διεξήχθη στην υπό κρίση υπόθεση παρουσιάζει και άλλα κενά που, κατά την άποψή μου, μπορούσε να υπογραμμίσει η απόφαση.

**A. Επί της διεξαγωγής μιας «επίσημης και αποτελεσματικής έρευνας» στην υπό κρίση υπόθεση**

2. Συμφωνώ με την άποψη της πλειοψηφίας ότι δηλαδή «η προκαταρκτική εξέταση για την εξακρίβωση των αιτίων του θανάτου» που προβλέπει το άρθρο 74 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας είναι κατ' αρχήν «επίσημη», που μπορεί να καταλήξει στον εντοπισμό και στην τιμωρία των υπευθύνων. Στην υπό κρίση υπόθεση αρκούσε να διαπιστωθεί ότι η προσφεύγουσα δεν είχε πρόσβαση σ' αυτήν ώστε να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι η έρευνα δεν ήταν «αποτελεσματική».

Όμως υπογραμμίζω ότι, κατά την άποψή μου, στην υπό κρίση υπόθεση δεν πληρούνται και άλλα κριτήρια που απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου και στα οποία παραπέμπει η παράγραφος 32 της απόφασης.

3. Διαπιστώνω κατ' αρχήν ότι ο ανακριτής δεν διενήργησε καμιά ανάκριση: ανέθεσε καθ' ολοκληρία την έρευνα στη δικαστική αστυνομία διατάσσοντας προκαταρκτική εξέταση στις 27.5.1999. Ο ανακριτής όπως και οι εμπειρογνώμονες ιατροί που όρισε αποφάνθηκαν επί πραγματικών

περιστατικών που αποδεικνύει η αστυνομία. Άρα, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι ο θάνατος του κυρίου Sliti οφείλεται σε αμέλεια των αστυνομικών αρχών: η αστυνομία που υπάγεται στη δικαιοδοσία του Εισαγγελέα είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση και την επιτήρηση του κέντρου κράτησης Agenc. Ελλείπει ιατρικού προσωπικού, τα φάρμακα χορηγούνταν στους κρατούμενους από τους αστυνομικούς. Στην υπό κρίση υπόθεση αστυνομικοί παρείχαν τις πρώτες βοήθειες.

Εξάλλου, όπως αποδεικνύεται από τα πραγματικά περιστατικά που προκύπτουν από τα έγγραφα, η έρευνα παρουσιάζει κενά: 1) με εκπλήσσει κατ' αρχήν ότι διήρκεσε πλέον των δύο ετών και ειδικότερα ότι η ανατομοπαθολογική (έκθεση της 15.10.1999) και η τοξικολογική εξέταση (έκθεση της 19.7.2000) διεξήχθησαν ιδιαίτερα καθυστερημένα σε σχέση με την ημερομηνία του θανάτου. Ιατρική πραγματογνωμοσύνη για την αξιολόγηση των συμπερασμάτων των δύο προηγούμενων εξετάσεων σε συσχετισμό με τον ιατρικό φάκελο του αποβιώσαντος διατάχθηκε στις 6.11.2000 και ολοκληρώθηκε στις 2.5.2001, δηλαδή περίπου δύο χρόνια μετά το θάνατο, 2) κατέθεσαν μόνον δύο συγκρατούμενοι του κυρίου Sliti ενώ από το φάκελο της υπόθεσης προκύπτει ότι περίπου δέκα ήταν παρόντες και συνέδραμαν στο συμβάν, 3) ενώ οι δύο συγκρατούμενοι κατέθεσαν ότι ο αποβιώσας ήταν ανήσυχος την παραμονή της αδιαθεσίας και ότι ήταν γνωστό το ιατρικό ιστορικό του, οι αρχές δεν διερεύνησαν εάν υπήρχε σχέση μεταξύ του θανάτου, της κατάστασης του κυρίου Sliti πριν την αδιαθεσία και της έλλειψης της φροντίδας του, 4) με εξαίρεση τον ιατρό που παρείχε τις πρώτες βοήθειες δεν κλήθηκαν να καταθέσουν ούτε το ιατρικό προσωπικό που ανέλαβε τη φροντίδα του κυρίου Sliti έως το θάνατό του ούτε τα υπόλοιπα μέλη της ομάδας παροχής άμεσης βοήθειας, 5) η κυρία Slimani, στενός συγγενής του κυρίου Sliti δεν κλήθηκε να καταθέσει, 6) όπως ήδη υπογραμμίστηκε ο ανακριτής δεν διενήργησε καμία ανάκριση, φαίνεται ότι ούτε που μετακινήθηκε από την έδρα του.

#### **B. Επί της ευθύνης των αρχών για το θάνατο του κυρίου Sliti**

##### *2. Επί της ουσίας*

7. Όταν κάποιος πολίτης αποβιώνει ενόσω κρατείται το κράτος φέρει την ευθύνη να παράσχει βάσιμες επεξηγήσεις για τα γεγονότα στα οποία οφείλεται ο θάνατος, διαφορετικά οι αρχές είναι υπεύθυνες δυνάμει του άρθρου 2 της Σύμβασης: ισχυρά τεκμήρια ισχύουν στην περίπτωση επέλευσης του θανάτου διαρκούσης της κράτησης. Το βάρος της απόδειξης φέρουν οι αρχές οι οποίες υποχρεούνται να παράσχουν ικανοποιητικές και πειστικές εξηγήσεις<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Η Δικαστής παραπέμπει σχετικά στην απόφαση του Δικαστηρίου επί της υπόθεσης Velikova κατά Βουλγαρίας της 18.4.2000, CEDH 2000-VI.



8. Εν προκειμένω, δεν φαίνεται να αμφισβητούνται οι ιατρικές φροντίδες που παρασχέθηκαν στο σύντροφο της προσφεύγουσας μετά την αδιαθεσία. Σε κάθε περίπτωση αυτό είναι το συμπέρασμα των πραγματογνωμόνων που όρισε ο ανακριτής, που εκτίμησαν ότι αυτές ήσαν «σύμφωνες με τα σύγχρονα δεδομένα της επιστήμης» (έκθεση της 1.5.2001). Είναι εξίσου δύσκολο να αποδειχθεί η προβλεψιμότητα της εξέλιξης των πραγματικών περιστατικών.

9. Όμως, θεωρώ ότι η κράτηση του κυρίου Sliti σε χώρο που δεν διαθέτει ιατρικές εγκαταστάσεις και όπου η ιατρική παρακολούθηση δεν είναι οργανωμένη δημιουργεί αυτή καθαυτή κίνδυνο για την υγεία και τη ζωή των ενδιαφερομένων<sup>40</sup> και άρα αποκαλύπτει την αμέλεια των αρχών: στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2 το κράτος ευθύνεται εκ μόνου του λόγου του θανάτου, εκτός εάν αποδείξει ότι δεν υπάρχει σχέση μεταξύ του θανάτου και της έλλειψης των κατάλληλων ιατρικών εγκαταστάσεων. Διαφορετικά, επιβάλλεται η εφαρμογή του τεκμηρίου της ευθύνης του κράτους.

Από τις δύο εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας προκύπτει ότι κατά το χρόνο που επισυνέβησαν τα υπό κρίση πραγματικά περιστατικά «οι συνθήκες διαβίωσης στο κέντρο διοικητικής κράτησης Agenc στη Μασσαλία δεν ήσαν οι επιθυμητές». Δεν υπήρχε ειδικευμένο ιατρικό προσωπικό, ούτε παρουσία νοσοκόμων. Τα φάρμακα χορηγούνταν στους κρατούμενους από το προσωπικό επιτήρησης (αστυνομικούς) «ανάλογα με τις ανάγκες που εξέφραζαν οι κρατούμενοι». Κατά την Επιτροπή «εκτός από τις δυσκολίες πρόσβασης σε ιατρό, αυτή η κατάσταση συνεπάγεται αναπόφευκτα απαράδεκτες συνέπειες από άποψη ιατρικής δεοντολογίας».

Κατά συνέπεια, είναι σαφές ότι κατά το χρόνο των υπό κρίση πραγματικών περιστατικών δεν υπήρχαν ούτε υποδομή ούτε ιατρικό προσωπικό στην Agenc και ότι τα φάρμακα χορηγούνταν στους κρατούμενους από τους αστυνομικούς. Επίσης, στην υπό κρίση υπόθεση, εκτός από το σοβαρό ιατρικό ιστορικό του κυρίου Sliti και τη βαριά φαρμακευτική αγωγή που ακολουθούσε, οι αρχές δεν ανησύχησαν με την άρνησή του να λάβει τα φάρμακά του και με την ταραχή του και παρέλειψαν να ζητήσουν άμεσα γνωμάτευση ιατρού. Κατά την άποψή μου, παραπάνω θεμελιώνουν μια μορφή αμέλειας για την οποία ευθύνεται το κράτος. Η γαλλική κυβέρνηση δεν αποδεικνύει με κανένα στοιχείο ότι δεν υπάρχει σχέση

<sup>40</sup> Η Δικαστής αναφέρεται στην παράγραφο 28 της παρούσας απόφασης και στη σχετική κρίση του Δικαστηρίου όσον αφορά στο άρθρο 3 της Σύμβασης δυνάμει του οποίου οι αρχές υποχρεούνται να προστατεύουν την υγεία όσων στερούνται την προσωπική τους ελευθερία.

μεταξύ αυτής της αμέλειας και του θανάτου του κυρίου Sliti και εκτιμώ ότι παραβιάστηκε το άρθρο 2 της Σύμβασης.

10. Εκτιμώ ότι υπό το φως των προαναφερόμενων συμπερασμάτων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2 δεν είναι αναγκαίο να εξετάσω τους ισχυρισμούς της προσφεύγουσας για παραβίαση του άρθρου 13 της Σύμβασης.

### Άρθρο 3

#### Απαγόρευση βασανιστηρίων

0444

#### Υπόθεση *Thamprbillai κατά Ολλανδίας* (17.2.2004)

*Η απέλαση αλλοδαπού υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 της Σύμβασης όταν για βάσιμους λόγους αποδεικνύεται ότι ο ενδιαφερόμενος, εάν απελαθεί, θα αντιμετωπίσει στη χώρα προορισμού πραγματικό κίνδυνο να υποστεί βασανιστήρια ή κακομεταχείριση – Η αξιολόγηση της σοβαρότητας της κακομεταχείρισης είναι σχετική: εξαρτάται από τις περιστάσεις της κάθε υπόθεσης, όπως είναι η διάρκεια της μεταχείρισης, οι συνέπειές της στη σωματική και πνευματική ακεραιότητα του θύματος και σε κάποιες περιπτώσεις από το φύλο, την ηλικία και την κατάσταση υγείας του – Αφού η φύση της υποχρέωσης που τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν αναλάβει δυνάμει του άρθρου 3 σε παρόμοιες περιπτώσεις εξαρτάται από την έκθεση του αλλοδαπού σε κίνδυνο κακομεταχείρισης, η ύπαρξη του κινδύνου πρέπει κατ' αρχήν να αξιολογηθεί σε σχέση με τα γεγονότα τα οποία ήσαν γνωστά ή έπρεπε να είναι γνωστά στα συμβαλλόμενα κράτη κατά το χρόνο της απέλασης –*

#### **Εφαρμοστέο δίκαιο :**

Άρθρο 3 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').

**Πραγματικά Περιστατικά:** Ο προσφεύγων, κύριος Thamprbillai γεννήθηκε το 1973 και ζει στην Oosterbeek.

Τις 9.1.1995 έφθασε στην Ολλανδία και την επομένη ζήτησε άσυλο ή επικουρικά άδεια παραμονής για επιτακτικούς ανθρωπιστικούς λόγους.

Προς υποστήριξη του αιτήματός του ισχυρίστηκε τα ακόλουθα: ανήκει στην εθνοτική ομάδα των Ταμίλ και προέρχεται από αγροτική οικογένεια που ζει στη βόρειο Σρι Λάνκα στην πόλη Vanuniya, που συνορεύει με την περιοχή που ελέγχουν η LTTE) μια τρομοκρατική οργάνωση, η οποία διεξάγει ένοπλο απελευθερωτικό αγώνα. Τα μέλη της LTTE επι-



σκέπτονται συχνά τους Ταμίλ που ζουν στην περιοχή προκειμένου να εξασφαλίσουν τρόφιμα. Οι ένοπλες δυνάμεις της Σρι Λάνκα υποπτεύονται τους αγρότες ότι υποστηρίζουν την LTTE.

Τον Αύγουστο του 1990 τον πατέρα του προσφεύγοντα πυροβόλησαν στο αγρόκτημά του οι ένοπλες δυνάμεις της Σρι Λάνκα επειδή τον υποπτεύονταν ότι παρείχε υλική βοήθεια στην LTTE. Την επομένη ημέρα η μητέρα του τον έστειλε στην πόλη Τζάφνα, η οποία τελούσε υπό τον έλεγχο της οργάνωσης LTTE, όπου διέμεινε για δύο μήνες με το θείο του. Μετά το θάνατο του πατέρα του ο αδερφός του προσφεύγοντα προσχώρησε στην οργάνωση LTTE και έκτοτε αγνοείται η τύχη του.

Στις 12.1.1991 οι ένοπλες δυνάμεις της Σρι Λάνκα συνέλαβαν τον προσφεύγοντα στην κατοικία του και τον μετέφεραν στο στρατιωτικό στρατόπεδο Joseph, όπου τον ανέκριναν κατά την 15ήμερη κράτησή του για την τύχη του αδερφού του. Οι στρατιώτες υποστήριζαν ότι ο πατέρας του ήταν μέλος της LTTE και ότι ο ίδιος θα πρέπει να γνωρίζει και άλλα μέλη της οργάνωσης. Κατά τη διάρκεια των ανακρίσεων οι στρατιώτες τον χτύπησαν με γροθιές και κλομπ. Επίσης τον κρέμασαν από τους αντίχειρες στο ταβάνι. Στη διάρκεια της προαναφερόμενης κράτησης ο κύριος Thamribillai καλείτο να αναγνωρίσει μέλη της LTTE σε κάθε νέα ομάδα συλληφθέντων που προσάγονταν στο στρατόπεδο για κράτηση.

Μετά από δύο βδομάδες απολύθηκε με τον όρο ότι θα παρουσιαζόταν στο στρατόπεδο καθημερινά. Η κακομεταχείριση που υπέστη προκάλεσε εσωτερική αιμορραγία που απαιτούσε νοσοκομειακή περίθαλψη δύο εβδομάδων.

Κάθε φορά που προσερχόταν στο στρατόπεδο υπόκειτο κακομεταχείριση και συχνά ανακρινόταν. Μερικές φορές υποχρεωνόταν να συνοδεύσει τους στρατιώτες που μετέβαιναν οδικώς στη Vanuniya ώστε να εντοπίσει μέλη της LTTE. Μετά από ένα μήνα καθημερινής παρουσίας στο στρατόπεδο κλήθηκε να εμφανίζεται άπαξ εβδομαδιαίως. Όμως, το Μάιο του 1993 τον κάλεσαν να εμφανίζεται εκ νέου καθημερινώς στο στρατόπεδο επειδή μεγάλος αριθμός μελών της LTTE είχαν φθάσει στην πόλη Vanuniya. Οι στρατιώτες ισχυρίζονταν ότι μπορεί μεταξύ αυτών να ήταν ο αδερφός του, οπότε θα τον αναγνώριζε. Σύμφωνα με τους στρατιώτες ο αδερφός του ήταν σημαντικό στέλεχος της οργάνωσης LTTE και υπεύθυνος για βομβιστικές επιθέσεις.

Ο προσφεύγων αποφάσισε να αναχωρήσει από τη Σρι Λάνκα επειδή δεν άντεχε σωματικά ή πνευματικά την υποχρέωση της ημερήσιας εμφάνισης στο στρατόπεδο, τις ανακρίσεις, την κακομεταχείριση και τη διαδικασία αναγνώρισης των μελών της LTTE. Επιπλέον, γνώριζε άλλα άτομα στα οποία είχε επιβληθεί παρόμοια υποχρέωση ημερήσιας εμφάνι-

σης στο στρατόπεδο και τα οποία εξαφανίστηκαν. Φοβόταν ότι θα συνέβαινε το ίδιο και σ' αυτόν.

Στις 19.5.1994 ταξίδεψε σιδηροδρομικώς με τη μητέρα του στο Κολόμπο. Έφερε μαζί του έγγραφο ταυτότητας που παρέδωσε στη μητέρα του, η οποία επέστρεψε στη Vanuniya. Στις 20.5.1994 ο κύριος Thamribillai χρησιμοποιώντας διαβατήριο με το όνομά του ταξίδεψε αεροπορικώς στη Σιγκαπούρη και την επομένη στη Μόσχα, όπου παρέμεινε έως ότου ρυθμίσει τη διαφυγή του προς τη Δυτική Ευρώπη. Έφθασε οδικώς, κρυμμένος σε μικρό φορτηγάκι, στην Ολλανδία στις 5.1.1995. Το διαβατήριό του κράτησε ο λαθροδιακινητής στη Μόσχα.

Ενώ ήταν στη Μόσχα έλαβε δύο γράμματα της μητέρας του που τον ενημέρωνε ότι οι ένοπλες δυνάμεις της Σρι Λάνκα την συνέλαβαν και την υπέβαλαν σε διήμερη κράτηση και ότι τον αναζητούσαν επειδή έπαψε να εμφανίζεται στο στρατόπεδο. Ο κύριος Thamribillai δεν κράτησε αυτά τα γράμματα.

Στις 11.5.1995 ο Υφυπουργός Δικαιοσύνης απέρριψε το αίτημά του για άσυλο με το σκεπτικό ότι δεν απέδειξε ότι ήταν αντίθετος με το καθεστώς της Σρι Λάνκα ούτε ότι χαρακτηριζόταν ως αντικαθεστωτικός από τις αρχές της χώρας καταγωγής του. Αφού δεν διέφυγε από την πατρίδα του το 1991, όταν αφέθηκε ελεύθερος από τις ένοπλες δυνάμεις, και αναχώρησε απρόσκοπτα από τη Σρι Λάνκα με διαβατήριο που έφερε το πραγματικό του όνομα δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι όταν τελικώς έφυγε διέτρεχε κίνδυνο που δεν του επέτρεπε να παραμείνει στη χώρα του. Επιπλέον, ο προσφεύγων ενημερώθηκε ότι δεν εδικαιούτο να παραμείνει στην Ολλανδία ενόσω εξεταζόταν η προσφυγή κατά της απορριπτικής απόφασης ασύλου.

Στις 9.9.95 ο κύριος Thamribillai άσκησε προσφυγή ενώπιον του Υφυπουργού Δικαιοσύνης και παράλληλα ζήτησε από το Περιφερειακό Δικαστήριο της Zwolle προσωρινή δικαστική προστασία. Στις 16.8.1995 ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου απέρριψε ως απαράδεκτο το αίτημά του επειδή στην προσφυγή του κατά της απορριπτικής απόφασης ασύλου δεν επικαλείτο συγκεκριμένους λόγους για την επανεξέταση της υπόθεσής του. Στις 8.8.96 ο Υφυπουργός Δικαιοσύνης απέρριψε ως αναιτιολόγητη την προσφυγή του, ισχυριζόμενος επιπλέον ότι ακόμα και εάν είχε επικαλεστεί λόγους για την εκ νέου κρίση του αιτήματός του για άσυλο η απλή αναφορά στην γενικότερη κατάσταση που επικρατεί στη Σρι Λάνκα δεν δικαιολογεί επαρκώς το συμπέρασμα ότι σε περίπτωση αναγκαστικής επιστροφής του στη χώρα καταγωγής του μπορεί να υποστεί είτε δίωξη είτε μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3.

Στις 18.9.1997 ο κύριος Thamribillai άσκησε προσφυγή ενώπιον του Περιφερειακού Δικαστηρίου του Άμστερνταμ, το οποίο επικύρωσε

την προσβαλλόμενη απόφαση του Υφυπουργού Δικαιοσύνης κρίνοντας ότι ήταν νόμιμη και επαρκώς αιτιολογημένη.

Όμως, ο προσφεύγων δεν αναχώρησε από την Ολλανδία ούτε εξαναγκάστηκε σε απέλαση. Στις 29.9.1997 υπέβαλε νέο αίτημα για τη χορήγηση άδειας παραμονής για επιτακτικούς ανθρωπιστικούς λόγους, το οποίο απέρριψε ο Υφυπουργός Δικαιοσύνης στις 30.10.1997 με το σκεπτικό ότι ακόμη παρότι οι πρόσφατες εξελίξεις στη Σρι Λάνκα προκαλούν ανησυχία, η γενικότερη κατάσταση δεν έχει αλλάξει τόσο ώστε να πρέπει η κυβέρνηση της Ολλανδίας να τροποποιήσει την πολιτική της σχετικά με τους αιτούντες άσυλο που ανήκουν στην εθνοτική ομάδα των Ταμίλ. Εξάλλου, ο κύριος Thamribillai δεν απέδειξε ότι για συγκεκριμένους λόγους, γεγονότα και πραγματικά περιστατικά διατρέχει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3 της Σύμβασης, εάν επιστρέψει στη Σρι Λάνκα. Περαιτέρω, ο Υφυπουργός Δικαιοσύνης ενημέρωσε τον προσφεύγοντα ότι δεν του παρεχόταν το δικαίωμα να παραμείνει στην Ολλανδία ενόσω εξεταζόταν τυχόν προσφυγή του.

Στις 27.11.1997 ο κύριος Thamribillai άσκησε προσφυγή κατά της απόφασης του Υφυπουργού Δικαιοσύνης και στις 26.1.1998 ζήτησε από το Περιφερειακό Δικαστήριο του Άμστερνταμ προσωρινή δικαστική προστασία. Στις 4.3.1998 ο Πρόεδρος του Περιφερειακού Δικαστηρίου διέταξε τη χορήγηση προσωρινής παραμονής κρίνοντας ότι ο προσφεύγων ανήκει στις αποκαλούμενες «ομάδες κινδύνου», δηλαδή στις ομάδες ανθρώπων που, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία για την κατάσταση ανάγκης, κινδυνεύουν να κρατηθούν στο Κολόμπο για περισσότερες από 48 ώρες.

Στις 13.5.1998 ο προσφεύγων παρέστη ενώπιον Επιτροπής για να υποστηρίξει το αίτημά του για χορήγηση άδειας παραμονής για επιτακτικούς ανθρωπιστικούς λόγους.

Στις 2.12.1998 ο Υφυπουργός Δικαιοσύνης απέρριψε την προσφυγή του. Δεδομένης της οριστικής απόρριψης του αιτήματός του για άσυλο και της παράλειψής του να επικαλεστεί νέα στοιχεία ή πραγματικά περιστατικά και λαμβάνοντας υπόψη ότι αναφέρθηκε μόνον στη γενικότερη κατάσταση που επικρατεί στη Σρι Λάνκα ο Υφυπουργός απεφάνθη ότι σκοπός του αιτήματός του για χορήγηση άδειας παραμονής ήταν η ματαίωση της αναχώρησής του από την Ολλανδία. Σε κάθε περίπτωση τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσής του και ειδικότερα η μετά το 1994 διαφυγή του από τη Σρι Λάνκα παρότι τα προβλήματα που επικαλείται ανέκυψαν το 1991 και το 1992 δεν αποδεικνύουν τον ισχυρισμό του ότι μπορεί να κινδυνεύσει πραγματικά να υποστεί μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3 της Σύμβασης.

Επιπλέον, ο Υφυπουργός Δικαιοσύνης ενημέρωσε τον προσφεύγοντα ότι οιοδήποτε ένδικο μέσο ασκήσει κατά της απορριπτικής απόφασης θα εξεταστεί με ταχύρυθμη διαδικασία και ότι εκκρεμότητας της έκδοσης απόφασης επ' αυτού θα ανασταλεί τυχόν απέλασή του από την Ολλανδία.

Στις 23.12.98 ο κύριος Thamribillai άσκησε προσφυγή ενώπιον του Περιφερειακού Δικαστηρίου του Άμστερνταμ. Ισχυρίστηκε ότι οι πληροφορίες του Υπουργείου Εξωτερικών που επικαλείτο ο Υφυπουργός Δικαιοσύνης για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου των Ταμίλ από τη Σρι Λάνκα ήσαν ανεπαρκείς. Αναφερόμενος σε πληροφορίες της Διεθνούς Αμνηστίας υποστήριξε ότι όσοι ανήκουν στις «ομάδες κινδύνου» διατρέχουν πράγματι τον κίνδυνο να υποστούν κράτηση πέραν της βδομάδας και να βασανιστούν. Επιπλέον, η από 6.11.1998 επίσημη έκθεση του Υπουργείου ανέφερε ότι εάν ο κρατούμενος στερείτο την προσωπική του ελευθερία για διάστημα πέραν της εβδομάδας, στη διάρκεια της οποίας ανακρινόταν για την συμμετοχή του στην οργάνωση LTTE, υπήρχε σημαντική πιθανότητα να υποστεί κακομεταχείριση. Εξάλλου, σύμφωνα με την επίσημη έκθεση κινδυνεύει να κρατηθεί για διάστημα πέραν της βδομάδας όποιος ανήκει στην εθνοτική ομάδα των Ταμίλ και είναι συγγενής μελών της οργάνωσης LTTE.

Στις 11.1.2000, κατά τη συζήτηση της προσφυγής ενώπιον του Περιφερειακού Δικαστηρίου, ο κύριος Thamribillai ισχυρίστηκε ότι κινδυνεύει να κρατηθεί εάν αναγκαστεί να επιστρέψει στη Σρι Λάνκα επειδή πλέον η ισχύουσα τροποποιημένη μεταναστευτική νομοθεσία προβλέπει την επιβολή κυρώσεων σε βάρος όσων έχουν αναχωρήσει με «μη κανονικό» διαβατήριο.

Με απόφαση της 22.2.2000 το Περιφερειακό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή του. Έκρινε ότι οι Ταμίλ της Σρι Λάνκα που ανήκουν σε μια από τις ομάδες κινδύνου, πράγματι κινδυνεύουν να υποστούν μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3 της Σύμβασης. Όμως, δεν κινδυνεύει να υποστεί παρόμοια μεταχείριση κάθε Ταμίλ που ανήκει σε μια από τις ομάδες κινδύνου. Η πιθανότητα σύλληψης των Ταμίλ αυτών των κατηγοριών από τις αρχές της Σρι Λάνκα όταν επιστρέφουν στο Κολόμπο από εξωτερικό προκειμένου να υποβληθούν σε έλεγχο για λόγους ασφαλείας δεν αρκεί για τη στοιχειοθέτηση απαράδεκτου κινδύνου, ακόμα όταν οι ενδιαφερόμενοι αντιμετωπίζουν αυστηρές τιμωρίες. Αναφερόμενο στην υπόθεση του προσφεύγοντα, το Περιφερειακό Δικαστήριο διαπίστωσε ότι δεν συντρέχει λόγος διαφορετικής αξιολόγησής της σε σχέση με όσα έκριναν οι αρχές που έκριναν σε πρώτο βαθμό το αίτημά του για χορήγηση άδειας παραμονής για επιτακτικούς ανθρωπιστικούς λόγους. Ο ισχυρισμός του ότι οι αρχές της Σρι Λάνκα τηρούν φάκελο για το άτομό του είναι υπόθεση αναπόδεικτη. Αλλά και σε αυτήν την περίπτωση, κατά το

Περιφερειακό Δικαστήριο, είναι πιθανό, οι αρχές της Σρι Λάνκα να ανακρίνουν όσους επιστρέφουν στο αεροδρόμιο του Κολόμπο προκειμένου να διαπιστώσουν αν αναχώρησαν παράνομα από την πατρίδα τους: η τακτική αυτή δεν οδηγεί σε αυξημένο κίνδυνο μεταχείρισης αντίθετης με το άρθρο 3 της Σύμβασης. Ούτε είναι αντίθετη με το άρθρο 3 της Σύμβασης η άσκηση ποινικής δίωξης και η επιβολή κυρώσεων για παράβαση της μεταναστευτικής νομοθεσίας. Σε κάθε περίπτωση, ο προσφεύγων δήλωσε ότι ο θεός του φρόντισε για την έκδοση του διαβατηρίου του από το αρμόδιο γραφείο στο Κολόμπο και άρα είναι απίθανο να αναχώρησε από τη Σρι Λάνκα με διαβατήριο το οποίο οι αρχές γνώριζαν ότι ήταν πλαστό.

Στις 12.9.2000, δηλαδή μετά την άσκηση της υπό κρίση προσφυγής, ο κύριος Thamribillai υπέβαλε νέο αίτημα ασύλου, το οποίο απορρίφθηκε στις 16.9.2000. Η προσφυγή που άσκησε κατά της απορριπτικής του ασύλου απόφασης και ενώπιον του Περιφερειακού Δικαστηρίου για να του επιτραπεί η προσωρινή παραμονή στην Ολλανδία απορρίφθηκε στις 4.10.2000. Με την απόφασή του ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου αναφέρεται στις πληροφορίες που περιέχουν οι από 28 Ιουλίου και 22 Αυγούστου 2000 επίσημες εκθέσεις του Υπουργείου Εξωτερικών, η επικαιρότητα των οποίων δεν έχει επαρκώς ανταποδειχθεί από τον προσφεύγοντα. Ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου έκρινε ότι η κατάσταση ασφαλείας στο Κολόμπο για τους απορριφθέντες αιτούντες άσυλο που ανήκουν στην εθνοτική ομάδα των Ταμίλ δεν προκαλεί φόβο μεταχείρισης αντίθετης με το άρθρο 3. Ο Πρόεδρος επικαλέστηκε επίσης την από 22.6.2000 επιστολή της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται η απέλαση των απορριφθέντων Ταμίλ αιτούντων άσυλο εφόσον ήσαν κάτοχοι εγγράφων ταυτότητας εκδοθέντων από τις αρχές της Σρι Λάνκα. Ο Πρόεδρος υπογράμμισε ότι ο προσφεύγων μπορούσε να εφοδιαστεί με έγγραφο ταυτότητας από την Πρεσβεία της Σρι Λάνκα στην Ολλανδία το οποίο θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει ακόμα και μετά τη λήξη του, έως την έκδοση νέας ταυτότητας επ' ονόματί του.

**Νόμο Βάσιμο: Α)** κατ' αρχήν ότι τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν την εξουσία βάσει γενικά αποδεκτής αρχής του διεθνούς δικαίου και με την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεών τους, συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης, να ελέγχουν την είσοδο, την παραμονή και την απέλαση των αλλοδαπών. Όμως, κατά την άσκηση της σχετικής εξουσίας τους υποχρεούνται να σέβονται το άρθρο 3 το οποίο αποτυπώνει μια από τις θεμελιώδεις αξίες των δημοκρατικών κοινωνιών.

**Σκεπτικό: Επί της παραβίασης του άρθρου 3 της ΕυρΣΔΑ:** ...59 Το Δικαστήριο επαναλαμβάνει κατ' αρχήν ότι τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν την εξουσία βάσει γενικά αποδεκτής αρχής του διεθνούς δικαίου και με την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεών τους, συμπεριλαμβανο-

μένης της Σύμβασης, να ελέγχουν την είσοδο, την παραμονή και την απέλαση των αλλοδαπών. Όμως, κατά την άσκηση της σχετικής εξουσίας τους υποχρεούνται να σέβονται το άρθρο 3 το οποίο αποτυπώνει μια από τις θεμελιώδεις αξίες των δημοκρατικών κοινωνιών. Η απέλαση αλλοδαπού μπορεί να υπάγεται στη διάταξη αυτή όταν για βάσιμους λόγους αποδεικνύεται ότι ο ενδιαφερόμενος, εάν απελαθεί, θα αντιμετωπίσει στη χώρα προορισμού πραγματικό κίνδυνο να υποστεί μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3. Σε αυτές τις περιπτώσεις το άρθρο 3 απαγορεύει την απέλαση στη χώρα αυτή<sup>41</sup>.

60. Η κακομεταχείριση πρέπει να χαρακτηρίζεται ως αρκούντως σοβαρή ώστε να υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3. Η αξιολόγηση της σοβαρότητας είναι σχετική: εξαρτάται από τις περιστάσεις της κάθε υπόθεσης, όπως είναι η διάρκεια της μεταχείρισης, οι συνέπειές της στη σωματική και πνευματική ακεραιότητα του θύματος και σε κάποιες περιπτώσεις από το φύλο, την ηλικία και την κατάσταση υγείας του<sup>42</sup>.

61. Προκειμένου να κρίνει εάν ο προσφεύγων διατρέχει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί στη Σρι Λάνκα, εάν απελαθεί, την απαγορευμένη από το άρθρο 3 μεταχείριση το Δικαστήριο θα αξιολογήσει την υπόθεση υπό το φως όλων των αποδεικτικών στοιχείων που έχουν υποβληθεί ενώπιόν του, ή, εάν είναι αναγκαίο, των στοιχείων που αυτεπάγγελα θα αιτηθεί. Περαιτέρω, αφού η φύση της υποχρέωσης που τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν αναλάβει δυνάμει του άρθρου 3 σε παρόμοιες περιπτώσεις εξαρτάται από την έκθεση του αλλοδαπού σε κίνδυνο κακομεταχείρισης, η ύπαρξη του κινδύνου πρέπει κατ' αρχήν να αξιολογηθεί σε σχέση με τα γεγονότα τα οποία ήσαν γνωστά ή έπρεπε να είναι γνωστά στα συμβαλλόμενα κράτη κατά το χρόνο της απέλασης<sup>43</sup>. Στην υπό κρίση υπόθεση, δεδομένου ότι ο κύριος Thamribillai δεν έχει απελαθεί κρίσιμος είναι ο χρόνος της εξέτασης της παρούσας προσφυγής από το Δικαστήριο. Παρά το ενδιαφέρον που παρουσιάζει η ιστορική αναδρομή της κατάστασης στη χώρα καταγωγής του στο μέτρο που μπορεί να δια φωτίσει την παρούσα κατάσταση και την εξέλιξή της, οι παρούσες συνθήκες είναι αποφασιστικής σημασίας και άρα είναι αναγκαίο να ληφθούν υπόψη πληρο-

<sup>41</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στις αποφάσεις επί των υποθέσεων Ahmed κατά Αυστρίας (δημοσιευμένη σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 1998) και Hilal κατά Ηνωμένου Βασιλείου (δημοσιευμένη σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2001).

<sup>42</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφασή του επί της υπόθεσης Ireland κατά United Kingdom, απόφαση της 18.1.1978, δημοσιευμένη σε Series A, no. 25, σελ. 65, παρ. 162.

<sup>43</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην παράγραφο 107 της απόφασης Vilvarajah and others κατά Ηνωμένου Βασιλείου (δημοσιευμένη σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 1998).



φορίες που δημοσιεύθηκαν μετά την έκδοση της οριστικής απόφασης των ολλανδικών αρχών<sup>44</sup>.

62. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι ο προσφεύγων αναχώρησε από τη Σρι Λάνκα το Μάιο του 1994, περίπου τέσσερα χρόνια μετά τη δολοφονία του πατέρα του από τις ένοπλες δυνάμεις και περίπου τρεισήμισι χρόνια μετά τη σύλληψη και κράτησή του. Άρα, φαίνεται ότι τα γεγονότα αυτά δεν αποτέλεσαν το λόγο της διαφυγής του από τη χώρα του. Επίσης, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του, αναχώρησε από την πατρίδα του επειδή δεν άντεχε την κακομεταχείριση στην οποία υποβαλλόταν κάθε φορά που συμμορφωνόταν με την υποχρέωσή του να παρουσιάζεται στο στρατόπεδο.

63. Υποστηρίζει ότι οι ένοπλες δυνάμεις τον υποχρέωσαν να παρουσιάζεται στο στρατόπεδο για να τις ενημερώσει για την τύχη του αδερφού και για να αναγνωρίζει Ταμίλ μέλη της οργάνωσης LTTE. Παρότι ισχυρίστηκε ότι πιθανότητα εθεωρείτο ύποπτος συμμετοχής στην οργάνωση LTTE επειδή στενός συγγενής του ήταν μέλος της, δεν απέδειξε ότι εξ αυτού του λόγου υπέστη δίωξη ή φοβάται να υποστεί δίωξη από τις αρχές. Σχετικά το Δικαστήριο σημειώνει ότι μετά τη σύλληψή του και την κράτησή του τον Ιανουάριο του 1991 αφέθηκε ελεύθερος χωρίς να απαγγελθούν σε βάρος του κατηγορίες και χωρίς να συλληφθεί εκ νέου. Επίσης, το Μάιο του 1994, ταξίδεψε ανενόχλητα από την πόλη Vanuniya στο Κολόμπο και αναχώρησε νόμιμα από τη Σρι Λάνκα με διαβατήριο που έφερε το όνομά του – επικαλείται δηλαδή μια σειρά γεγονότων τα οποία φαίνονται απίθανα εάν οι αρχές τον χαρακτήριζαν ύποπτο. Υπ' αυτές ο κύριος Thamribillai δεν απέδειξε ότι είναι γνωστός στις αρχές ως (ύποπτος) υποστηρικτής της οργάνωσης LTTE και άρα ότι είναι στόχος διωκτικής μεταχείρισης.

64. Λαμβάνοντας υπόψη την κατάσταση που επικρατεί σήμερα στη Σρι Λάνκα το Δικαστήριο θεωρεί ότι δεν είναι πιθανό να κινδυνεύσει πραγματικά ο προσφεύγων να υποστεί κακομεταχείριση ακόμα και στην περίπτωση που συλληφθεί με την επιστροφή του στο αεροδρόμιο του Κολόμπο ή μεταγενέστερα στο πλαίσιο ελέγχου της ταυτότητάς του. Σχετικά, σημειώνει ότι από διάφορες εκθέσεις που κατατέθηκαν ενώπιόν του προκύπτει ότι τα τελευταία χρόνια έχει βελτιωθεί σημαντικά η κατάσταση ασφαλείας στη Σρι Λάνκα. Διαπιστώνει επίσης ότι για αρκετό χρονικό διάστημα δεν έχουν πραγματοποιηθεί μεγάλης κλίμακας και / ή αυθαίρετες συλλήψεις των Ταμίλ, οι οποίοι πλέον δεν χρειάζονται προηγούμενη έγκριση για να ταξιδέψουν σε μερικές περιοχές της χώρας. Αναφέρεται επίσης ότι όσοι συνελήφθησαν ως ύποπτοι συμμετοχής ή εμπλοκής στην

<sup>44</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση επί της υπόθεσης Chahal κατά Ηνωμένου Βασιλείου (βλέπε ΕΔΠΑ 1998).

οργάνωση LTTE δεν υπομένουν κακομεταχείριση και βασανιστήρια όπως στο παρελθόν.

65. Από τις πρόσφατες πολιτικές εξελίξεις προκύπτει ότι δεν έχει σταθεροποιηθεί η κατάσταση στη Σρι Λάνκα. Όμως, έχοντας υπόψη ότι οι εμπλεκόμενοι στην εμφύλια σύρραξη έχουν τονίσει τη δέσμευσή τους στην ειρηνευτική διαδικασία το Δικαστήριο δεν μπορεί να αγνοήσει την πραγματική πρόοδο που οδήγησε σε ουσιαστική αποκλιμάκωση της προηγούμενης επικίνδυνης κατάστασης που αντιμετώπιζαν οι Ταμίλ που έφθαναν ή που παρέμεναν στο Κολόμπο, όπως επιβεβαιώνεται από την πλέον πρόσφατη έκθεση για τη Σρι Λάνκα του Υπουργείου Εξωτερικών της Ολλανδίας. Όπως προαναφέρθηκε, το Δικαστήριο υποχρεούται να εκτιμήσει εάν κατά το χρόνο της κρίσης της παρούσας υπόθεσης και λαμβάνοντας υπόψη τις επικρατούσες στη Σρι Λάνκα συνθήκες είναι πραγματικός κίνδυνος να υποστεί ο προσφεύγων τη μεταχείριση που απαγορεύει το άρθρο 3, εάν επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του. Το Δικαστήριο αξιολογεί τους παράγοντες της σταθερότητας και της βεβαιότητας εκτιμώντας την κατάσταση στη χώρα καταγωγής, ενώ η εξέλιξη των ειρηνευτικών διαπραγματεύσεων που δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί με επιτυχία δεν αποκλείει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να εξετάσει τους ισχυρισμούς του κυρίου Thamribillai υπό το φως της κατάστασης που επικρατεί στη χώρα καταγωγής του.

66. Σε αυτό το πλαίσιο, το Δικαστήριο σημειώνει ότι ο προσφεύγων ισχυρίστηκε ότι, οι αρχές της Σρι Λάνκα συνέλαβαν και διέταξαν τη διήμερη κράτηση της μητέρας του μετά τη διαφυγή του από τη χώρα και την παράλειψη της ημερήσιας αναφοράς του στο στρατόπεδο Joseph. Όμως, δεν επιδεικνύει τις επιστολές με τις οποίες η μητέρα του τον πληροφορήσε γι' αυτά τα γεγονότα. Σε κάθε περίπτωση δεν απέδειξε ούτε επικαλέστηκε ότι η μητέρα του αντιμετώπιζε προβλήματα με τις αρχές της Σρι Λάνκα μετά από αυτά τα γεγονότα. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο δεν θεωρεί πιθανό ότι οι αρχές του κράτους καταγωγής του συνεχίζουν να τον αναζητούν περίπου δέκα χρόνια μετά την αναχώρησή του. Ούτε μπορεί να δεχθεί το Δικαστήριο ότι στην παρούσα κατάσταση οι αρχές έχουν την πρόθεση να τον συλλάβουν προκειμένου να ανακαλύψουν την τύχη του αδερφού του, ειδικά αφού δεν προκύπτει ανάκριση της μητέρας του για το ζήτημα αυτό.

67. Τέλος, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι οι Ταμίλ είναι πλέον ελεύθεροι να ταξιδέψουν σε όλη τη χώρα χωρίς να απαιτείται η προηγούμενη έγκριση των αρχών για είσοδο σε συγκεκριμένες περιοχές και ότι έχουν μειωθεί αισθητά ανά τη χώρα οι έλεγχοι στις οδικές αρτηρίες και στα φυλάκια. Κατά συνέπεια, εάν ο προσφεύγων φοβάται τις αρχές τις



Σρι Λάνκα μπορεί να εγκατασταθεί σε περιοχές που ελέγχει η οργάνωση LTTE.

68. Λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικότερες περιστάσεις της υπό κρίση υπόθεσης το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι δεν αποδείχθηκε ότι για βάσιμους λόγους μπορεί να αντιμετωπίσει ο προσφεύγων, εάν απελαθεί στη Σρι Λάνκα, πραγματικό κίνδυνο να υποστεί βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση κατά την έννοια του άρθρου 3 της Σύμβασης.

Κατά συνέπεια, η απέλαση του κυρίου Thamribillai στη Σρι Λάνκα δεν συνιστά παραβίαση του άρθρου 3.

*Το Δικαστήριο απεφάνθη ομόφωνα ότι η απέλαση του προσφεύγοντα στη Σρι Λάνκα δεν παραβιάζει το άρθρο 3 της Σύμβασης.*

#### 0445

##### **Υπόθεση Venkadajalasarma κατά Ολλανδίας (17.2.2004)**

*Απαγόρευση βασανιστηρίων – Για να υπαχθεί η κακομεταχείριση στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 της Σύμβασης θα πρέπει να είναι αρκούντως σοβαρή – Κριτήρια της αξιολόγησης της σοβαρότητας της κακομεταχείρισης είναι: η διάρκεια, οι συνέπειές της για την πνευματική και σωματική υγεία του θύματος και σε κάποιες περιπτώσεις η ηλικία, το φύλο και η εν γένει κατάσταση της υγείας του θύματος.*

##### **Εφαρμοστέο δίκαιο :**

Άρθρο 3 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').

**Πραγματικά Περιστατικά:** Ο προσφεύγων, κύριος Venkadajalasarma, γεννηθείς το 1958 ζει στην πόλη Heerlen. Στις 9.11.1995 έφθασε στην Ολλανδία και την επομένη αιτήθηκε διεθνή προστασία ή εναλλακτικά την παραμονή του στη χώρα για επιτακτικούς ανθρωπιστικούς λόγους. Προς υποστήριξη του αιτήματός του επικαλέστηκε τα εξής:

Ανήκει στην εθνοτική ομάδα των Ταμίλ, είναι έγγαμος και πατέρας δύο παιδιών και ζούσε στην πόλη Τζάφνα, που βρίσκεται στη χερσόνησο της Τζάφνα. Η περιοχή αυτή ελέγχεται από την οργάνωση LTTE, μια τρομοκρατική οργάνωση των Ταμίλ, η οποία διεξάγει ένοπλο απελευθερωτικό αγώνα.

Ο προσφεύγων είχε ένα μικρό λεωφορείο. Από τον Ιανουάριο του 1994 εξαναγκάστηκε από την οργάνωση LTTE να μεταφέρει, έναντι του αντιτίμου του πετρελαίου κίνησης, τρόφιμα και μέλη της δύο με τρεις φορές κάθε μήνα. Το Μάρτιο του 1995 η LTTE κατάσχεσε το όχημα του επειδή αρνήθηκε να μεταφέρει βόμβες. Στη συνέχεια τον εξανάγκασε να εργαστεί στους χώρους παρασκευής των γευμάτων για τα μέλη της οργάνωσης.

νωσης και να βοηθήσει στο σκάψιμο των χαρακωμάτων. Στις 21.9.1995 κάποια μέλη της οργάνωσης επισκέφθηκαν τη σύζυγό του και την ενημέρωσαν ότι ήταν υποχρεωμένος να παρουσιάζεται στο στρατόπεδό τους, δηλαδή αναμενόταν να πολεμήσει με την οργάνωση και να μεταφέρει τα όπλα της. Αντιδρώντας στην εξέλιξη αυτή ο προσφεύγων κρύφτηκε και αποφάσισε να φύγει από τη Τζάφνα και να καταφύγει στο Κολόμπο όταν πληροφορήθηκε ότι δύο φίλοι του, ιδιοκτήτες οχημάτων, δολοφονήθηκαν από μέλη της LTTE επειδή αρνήθηκαν να προσχωρήσουν στην οργάνωση.

Στις 1.10.1995 μετέβη στο στρατόπεδο της Vanuniya προκειμένου να υποβάλει αίτηση για άδεια ταξιδιού. Συνελήφθη από τις ένοπλες δυνάμεις της χώρας και κρατήθηκε έως την 3.10.1995 καθώς θεωρήθηκε ύποπτος συνεργασίας με την οργάνωση LTTE. Τον μετέφεραν σε εγκαταλελειμμένο εργοστάσιο όπου τον έγδυσαν και τον έδειραν με μικρή σιδερένια ράβδο. Η κακομεταχείριση αυτή αποδεικνύεται από οριζόντιο σημάδι πέντε εκατοστών κατά μήκος της φτέρνας του δεξιού ποδιού του. Επίσης τον χαρακώσαν με μαχαίρι, και έχει αρκετά σημάδια στο εσωτερικό μέρος των βραχιόνων των χεριών του. Επίσης, οι βασανιστές έσβησαν στο βραχίονα του αριστερού του χεριού ένα τσιγάρο, το οποίο έχει αφήσει στρογγυλό σημάδι. Με τα χέρια δεμένα τον έδειραν. Μετά από δύο ημέρες τον εξανάγκασαν να σταθεί σε μια γραμμή. Ένας άντρας με μαύρη μάσκα επιθεωρούσε όσους στέκονταν στη γραμμή και ένευε κάθε φορά που αναγνώριζε κάποιον. Ο άντρας αυτός ήταν πληροφοριοδότης, ο οποίος εν τέλει δεν αναγνώρισε τον προσφεύγοντα. Εν συνεχεία οι αρχές του χορήγησαν την αιτηθείσα άδεια ταξιδιού με τον όρο της επιστροφής από το Κολόμπο εντός μιας βδομάδας.

Ταξίδεψε στο Κολόμπο σιδηροδρομικώς. Κατά τη διάρκεια της παραμονής του στην πόλη δεν εξήλθε από το σπίτι όπου φιλοξενήθηκε για ένα μήνα επειδή φοβόταν μήπως συλληφθεί από το στρατό. Γιατρός που τον επισκέφθηκε κατ' οίκον του συνέστησε αγωγή για τη θεραπεία των τραυμάτων που υπέστη κατά την κράτησή του. Καθώς δεν είχε άδεια να εγκατασταθεί στο Κολόμπο και δεν μπορούσε να επιστρέψει στη Τζάφνα λόγω των προβλημάτων που αντιμετώπισε με την οργάνωση LTTE αποφάσισε να διαφύγει από τη Σρι Λάνκα. Ένας γνωστός του πατέρα του οργάνωσε το αεροπορικό ταξίδι έως το Άμστερνταμ μέσω της Βομβάης. Αναχώρησε από το Κολόμπο χρησιμοποιώντας το διαβατήριό του το οποίο κράτησε ο «ταξιδιωτικός πράκτορας» στη Βομβάη.

Στις 6.12.1995, υπάλληλος της Υπηρεσίας Μετανάστευσης και Πολιτογράφησης πραγματοποίησε με τον κύριο Venkadajalasarma συνέντευξη για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα. Από την έκθεση που συνέταξε προκύπτει ότι, κατά την άποψή του, τα σημάδια που έ-

φερε ο προσφεύγων στο σώμα του ήσαν παλαιότερα των δύο μηνών και το στρογγυλό σημάδι στο βραχίονα του αριστερού χεριού του ήταν μεγαλύτερο από τη διάμετρο του τσιγάρου.

Στις 5.1.1996 ο Υφυπουργός Δικαιοσύνης απέρριψε το αίτημα του κυρίου Venkadajalasarma. Η απόφαση υπογράμμισε ότι δεν απέδειξε βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης αφού οι αρχές της Σρι Λάνκα δεν τον υποπεύονταν για συμμετοχή στην οργάνωση LTTE. Αν και κρατήθηκε μια φορά για λίγες ημέρες δεν αποδείχθηκε ότι σχετίζεται με την οργάνωση LTTE. Αφού αναχώρησε από τη Σρι Λάνκα χρησιμοποιώντας το διαβατήριό του δεν φοβόταν τη δίωξη. Τέλος, σύμφωνα με την από 15.12.1995 έκθεση του Υπουργείου Εξωτερικών της Ολλανδίας για την κατάσταση στη Σρι Λάνκα οι Ταμίλ που προέρχονται από τη χερσόνησο της Τζάφνα μπορούν να ζήσουν με ασφάλεια στις κεντρικές, νότιες και δυτικές περιοχές της χώρας.

Περαιτέρω, ο Υφυπουργός ενημέρωσε τον κύριο Venkadajalasarma ότι δεν είχε το δικαίωμα παραμονής στην Ολλανδία εκκρεμούσης της εξέτασης της προσφυγής του κατά της προαναφερόμενης απορριπτικής απόφασης.

Στις 10.1.1996 ο κύριος Venkadajalasarma άσκησε προσφυγή και την ίδια ημέρα υπέβαλε αίτημα ενώπιον του Περιφερειακού Δικαστηρίου της Χάγης για τη λήψη προσωρινών μέτρων, από το οποίο αργότερα παραιτήθηκε επειδή με την από 10.5.1996 επιστολή ενημερώθηκε για την αναστολή εκτέλεσης της απέλασης έως την έκδοση οριστικής απόφασης.

Στις 5.11.96 ο Υφυπουργός Δικαιοσύνης απέρριψε την προσφυγή του και τον ενημέρωσε ότι τυχόν άσκηση ενδίκου μέσου κατά της απορριπτικής απόφασης δεν αναστέλλει την απέλαση από την Ολλανδία. Η από 17.12.1997 προσφυγή που άσκησε ο κύριος Venkadajalasarma ενώπιον του Περιφερειακού Δικαστηρίου της Χάγης καθώς και το αίτημά του για προσωρινή δικαστική προστασία απορρίφθηκαν από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου.

Μετά την απόφαση αυτή εκδόθηκε διαταγή απέλασης από την Ολλανδία. Όμως, ο προσφεύγων δεν συμμορφώθηκαν αλλά και οι αρχές δεν εκτέλεσαν την απέλαση.

Αργότερα, ο κύριος Venkadajalasarma υπέβαλε εκ νέου αίτημα για άδεια παραμονής επικαλούμενος επιτακτικούς λόγους ανθρωπιστικής φύσης. Διαπιστώνοντας ότι ο προσφεύγων δεν είχε υποβάλει νέα στοιχεία ούτε επικαλείτο νέα πραγματικά περιστατικά που θα ακύρωναν την απόφαση του Περιφερειακού Δικαστηρίου ο Υφυπουργός Δικαιοσύνης απέρριψε το αίτημά του στις 24.4.1998. Εκφράζοντας τις αντιρρήσεις του για την απόφαση αυτή ο προσφεύγων ισχυρίστηκε ότι σύμφωνα με πρόσφατες πληροφορίες κάποιες ομάδες Ταμίλ στο Κολόμπο κινδύνευαν από

δίωξη και μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3 της Σύμβασης. Σχετικά υποστήριξε ότι ανήκε σε μια από τις αυτές τις «ομάδες κινδύνου», δεδομένου ότι κατάγεται από τη Τζάφνα, δεν μιλά σιγκαλέζικα, θεωρείται ύποπτος συνεργασίας με την οργάνωση LTTE και ήδη εξ αυτού του λόγου κρατήθηκε για διάστημα πέραν των 48 ωρών και υπέστη κακομεταχείριση.

Ο Υφυπουργός Δικαιοσύνης απέρριψε την προσφυγή του κυρίου Venkadajalasarma στις 8.12.1998. Αναφερόμενος στην εθνική νομολογία υποστήριξε ότι η συμμετοχή του σε «ομάδα κινδύνου» αποτελεί ανεπαρκή βάση για την απόδειξη του ισχυρισμού του ότι δηλαδή κινδυνεύει από μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3 της Σύμβασης σε περίπτωση απελαθεί στη Σρι Λάνκα. Δεν είχε δικαίωμα παραμονής στην Ολλανδία αφού εκτός από το επιχείρημά του για την «ομάδα κινδύνου» δεν απέδειξε ότι συνέτρεχαν και άλλες προϋποθέσεις που θα οδηγούσαν στο συμπέρασμα ότι οι αρχές της Σρι Λάνκα θα τον συλλάβουν. Περαιτέρω, ο Υφυπουργός Δικαιοσύνης απεφάνθη ότι δεν όφειλε να ζητήσει την εξέταση του προσφεύγοντα από το Ιατρικό Συμβούλιο του Υπουργείου Δικαιοσύνης και την έκδοση σχετικής γνωμάτευσης για τα σημάδια που έφερε στο σώμα του από την κακομεταχείριση επειδή δεν αμφισβητείτο η αξιοπιστία του. Τέλος, ενημέρωσε τον κύριο Venkadajalasarma ότι η άσκηση ενδίκου μέσου κατά της απόφασης δεν αναστέλλει την απέλασή του στη Σρι Λάνκα.

Με επιστολή της 5.1.1999 ο κύριος Venkadajalasarma προσέφυγε κατά της προαναφερόμενης απόφασης του Υφυπουργού Δικαιοσύνης ενώπιον του Περιφερειακού Δικαστηρίου της Χάγης. Για να αποτρέψει την απέλασή του αιτήθηκε από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου αυτού προσωρινή δικαστική προστασία.

Με την προσφυγή του ισχυριζόταν ότι διέτρεχε αυξημένο κίνδυνο να υποστεί στη χώρα του μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3 της Σύμβασης επειδή είχε παράσχει υλική υποστήριξη στην οργάνωση LTTE. Οι πιθανότητες σύλληψής του ήταν επίσης αυξημένες, δεδομένου ότι δεν έφερε ταυτότητα, ούτε διέθετε διεύθυνση μόνιμης κατοικίας ή στέγη. Εάν συλλαμβανόταν και εκρατείτο για δεύτερη φορά δεν θα αφηνόταν ελεύθερος μετά από λίγες ημέρες. Αντίθετα, θα κινδύνευε σοβαρά η προσωπική του ασφάλεια. Επιπροσθέτως, υποστήριξε ότι οι Ταμίλ που έχουν συλληφθεί διατρέχουν πραγματικό κίνδυνο να υποστούν βασανιστήρια όταν φέρουν στο σώμα τους σημάδια στρατιωτικής εκπαίδευσης ή συμμετοχής σε ένοπλες μάχες, όπως για παράδειγμα εκδορές ή ουλές.

Στη συνέχεια ο προσφεύγων άσκησε αίτηση για την αναθεώρηση της από 8.12.1998 απόφασης του Υφυπουργού Δικαιοσύνης, υποστηρίζοντας ότι τα σημάδια από την κακομεταχείριση αύξαναν τον κίνδυνο να

υποστεί βασανιστήρια και ενημερώνοντάς τον ότι θα προσκόμιζε γνωμάτευση της Ιατρικής Ομάδας της Διεθνούς Αμνηστίας για τα βασανιστήρια που είχε επικαλεστεί. Ενόψει της προσφυγής του κυρίου Venkadajalasarma η από 8.12.1998 απόφαση του Υφυπουργού Δικαιοσύνης έπρεπε να επανεξεταστεί.

Στις 16.9.1999 το Περιφερειακό Δικαστήριο της Χάγης απέρριψε την προσφυγή του κυρίου Venkadajalasarma με απόφαση που απαγγέλθηκε προφορικά. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ο προσφεύγων παρέλειψε να προσκομίσει νέα στοιχεία ή να αποδείξει ότι έχουν αλλάξει οι συνθήκες στη χώρα καταγωγής του, και πρόσθεσε ότι το ζήτημα των σημαδιών που έφερε στο σώμα του είχε ήδη εκτιμηθεί κατά την εξέταση των πρώτων αιτημάτων του για διεθνή προστασία. Ενόψει της απόφασης αυτής απέρριψε ως απαράδεκτο το αίτημα για προσωρινή δικαστική προστασία.

Μετά την απόφαση του Περιφερειακού Δικαστηρίου εκδόθηκε η από 28.10.1999 διαταγή απέλασης.

Με απόφαση της 4.1.2000 απορρίφθηκε από τον Υφυπουργού Δικαιοσύνης αίτημα για τροποποίηση της από 8.12.1998 απόφασής του.

Στις 11.1.2000 ο προσφεύγων εξετάστηκε από την Ιατρική Ομάδα της Διεθνούς Αμνηστίας. Ο συνήγορός του υπέβαλε τις ακόλουθες ερωτήσεις στον ιατρό: α) είναι δυνατό τα σημάδια του κυρίου Venkadajalasarma να οφείλονται στα βασανιστήρια που υπέστη ; και β) είχε ο προσφεύγων τραυματικά βιώματα λόγω της μεταχείρισης στην οποία τον υπέβαλαν οι αρχές της Σρι Λάνκα;

Στη γνωμάτευσή του ο ιατρός περιέγραψε μεταξύ άλλων τα σημάδια που εξέτασε στο σώμα του κυρίου Venkadajalasarma. Διαπίστωσε κάποια οριζόντια σημάδια, μήκους τριών έως έξη εκατοστών και διαφορετικού πλάτους, στην εσωτερική πλευρά των βραχιόνων (τέσσερα στον αριστερό και έναν στον δεξιό) που υποδηλώνουν μη θεραπευμένες και ανοιχτές πληγές, που πιθανό να προκλήθηκαν από μαχαίρια. Επίσης διαπίστωσε δύο στρογγυλά σημάδια στον δεξιό βραχίονα και ένα στον αριστερό διαμέτρου 10 χιλιοστών, που προέρχονταν από κάψιμο, που πιθανώς προκλήθηκε από σβήσιμο τσιγάρου. Τέλος, διαπίστωσε στρογγυλό σημάδι, ευαίσθητο στην πίεση, διαμέτρου 15 χιλιοστών, στο επίπεδο του τένοντα του Αχιλλέα στο δεξί πόδι, από όπου ξεκινά ένα σημάδι τριών εκατοστών με σαφή ίχνη ραφής. Συμπερασματικά, ο ιατρός απάντησε θετικά στα ερωτήματα του συνηγόρου του προσφεύγοντα.

**Νόμο Βάσιμο:** Τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν την εξουσία, βάσει γενικά αποδεκτής αρχής του διεθνούς δικαίου και με την επιφύλαξη των συμβατικών τους υποχρεώσεων, συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης, να ελέγχουν την είσοδο, στην παραμονή και την απέλαση των αλλοδαπών. Όμως, κατά την άσκηση της σχετικής εξουσίας τους υποχρεούνται να

λαμβάνουν υπόψη το άρθρο 3 της Σύμβασης το οποίο αποτυπώνει τις θεμελιώδεις αξίες των δημοκρατικών κοινωνιών.

**Σκεπτικό: Επί της παραβίασης του άρθρου 3 της ΕυΣΔΑ:**  
...54. Ο προσφεύγων ισχυρίζεται ότι εάν απελαθεί από την Ολλανδία στη Σρι Λάνκα θα εκτεθεί σε πραγματικό κίνδυνο βασανιστηρίων ή απάνθρωπης μεταχείρισης, αντίθετης με το άρθρο 3 της Σύμβασης.

61. Το Δικαστήριο κατ' αρχήν επαναβεβαιώνει ότι τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν την εξουσία, βάσει γενικά αποδεκτής αρχής του διεθνούς δικαίου και με την επιφύλαξη των συμβατικών τους υποχρεώσεων, συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης, να ελέγχουν την είσοδο, στην παραμονή και την απέλαση των αλλοδαπών. Όμως, κατά την άσκηση της σχετικής εξουσίας τους υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη το άρθρο 3 της Σύμβασης το οποίο αποτυπώνει τις θεμελιώδεις αξίες των δημοκρατικών κοινωνιών. Η απέλαση ενός αλλοδαπού μπορεί να υπαχθεί στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης αυτής εάν βάσιμα πιστεύεται ότι ο ενδιαφερόμενος, εάν απελαθεί, θα κινδυνεύσει πραγματικά να υποστεί στη χώρα προορισμού μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3. Υπ' αυτές τις συνθήκες το άρθρο 3 επιβάλλει στα συμβαλλόμενα κράτη την υποχρέωση να μην απελάσουν τον ενδιαφερόμενο αλλοδαπό στο κράτος όπου κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια<sup>45</sup>.

62. Για να υπαχθεί η κακομεταχείριση στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 της Σύμβασης θα πρέπει να είναι αρκούντως σοβαρή. Η αξιολόγηση της σοβαρότητάς της είναι σχετική. Εξαρτάται από όλες τις περιστάσεις της υπόθεσης και ειδικότερα από τη διάρκειά της, τις σωματικές και πνευματικές της συνέπειες στο θύμα και σε κάποιες περιπτώσεις από την ηλικία, το φύλο, και την κατάσταση της υγείας του θύματος.

63. Προκειμένου να κρίνει εάν ο κύριος Venkadajalasarma απέδειξε ότι διατρέχει στη Σρι Λάνκα πραγματικό κίνδυνο να υποστεί μεταχείριση αντίθετη με το άρθρο 3 της Σύμβασης το Δικαστήριο θα αξιολογήσει την υπόθεση υπό το φως όλων των αποδεικτικών στοιχείων που έχουν καταθέσει οι διάδικοι και εάν κρίνει αναγκαίο θα αιτηθεί αυτεπάγγελτα συμπληρωματικά στοιχεία. Αφού στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 3 η φύση της υποχρέωσης των συμβαλλομένων κρατών σε παρόμοιες περιπτώσεις στηρίζεται στην έκθεση του απειλούμενου με απέλαση σε κίνδυνο κακομεταχείρισης, πρέπει να αξιολογήσει κατ' αρχήν την ύπαρξη του κινδύνου σε σχέση με τα γεγονότα τα οποία είναι γνωστά ή έπρεπε να είναι γνωστά στο συμβαλλόμενο κράτος κατά το χρόνο έκδοσης της δια-

<sup>45</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στις αποφάσεις του επί των υποθέσεων Hlal κατά Ηνωμένου Βασιλείου και Ahmed κατά Αυστρίας (βλέπε σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 1998 και ΕΔΠΑ 2001 αντίστοιχα).



ταγής απέλασης<sup>46</sup>. Δεδομένου ότι δεν έχει απελαθεί ο κύριος Venkadajalasarma αποφασιστικής σημασίας εν προκειμένω είναι ο χρόνος εκδίκασης της παρούσας προσφυγής από το Δικαστήριο. Αναμφισβήτητα τα ιστορικά στοιχεία της κατάστασης στη Σρι Λάνκα παρουσιάζουν ενδιαφέρον καθώς διαφωτίζουν το παρόν. Όμως κατά το Δικαστήριο είναι αναγκαίο να εκτιμηθεί η υπόθεση υπό το φως των συνθηκών που επικρατούν σήμερα στη χώρα καταγωγής του προσφεύγοντα λαμβάνοντας υπόψη κάθε πληροφορία που ανέκυψε μετά την έκδοση της οριστικής απόφασης από τις ολλανδικές αρχές<sup>47</sup>.

64. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι δεν αμφισβητείται ότι ο προσφεύγων αναχώρησε από τη Σρι Λάνκα το 1995 μετά την άρνησή του να ενταχθεί στις τάξεις της οργάνωσης LTTE και την διήμερη κράτησή του από τις ένοπλες δυνάμεις της χώρας επειδή κρίθηκε ύποπτος συνεργασίας με την προαναφερόμενη οργάνωση. Περαιτέρω, αποδεικνύεται ότι διαρκούσης της προαναφερόμενης κράτησής του υπέστη κακομεταχείριση ή βασανιστήρια. Κατ' επίκληση των ανωτέρω ο κύριος Venkadajalasarma υποστηρίζει ότι είναι αδύνατο δυνατό να εγκατασταθεί στις περιοχές που ελέγχουν οι δυνάμεις της LTTE ή οι ένοπλες κυβερνητικές δυνάμεις.

65. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι ο προσφεύγων προσήλθε στο στρατόπεδο της Vanuniya προκειμένου να ζητήσει την έκδοση άδειας για να ταξιδέψει στο Κολόμπο. Διαφαίνεται λοιπόν ότι δεν είχε λόγους να πιστεύει ότι θεωρείτο ύποπτος συμμετοχής στην οργάνωση LTTE. Όμως, συνελήφθη και κρατήθηκε από τις αρχές ως ύποπτος υποστήριξης της LTTE, υπέστη βασανιστήρια και κακομεταχείριση και ελέγχθηκε από πληροφοριοδότη, ο οποίος δεν τον αναγνώρισε, οπότε αφέθη ελεύθερος χωρίς να απαγγελθεί σε βάρος του κατηγορία και ικανοποιήθηκε το σχετικό με την άδεια ταξιδιού αίτημά του. Ενόψει της επ' ονόματί του έκδοσης άδειας ταξιδιού το Δικαστήριο κρίνει ότι είναι απίθανο να γνωρίζει ο στρατός για τη συνεργασία του με την LTTE ή να κατάρτισε φάκελο με αναφορά σε υπόνοιες συνεργασίας του με την LTTE. Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω το Δικαστήριο αποφαινεται ότι ο κύριος Venkadajalasarma δεν απέδειξε ότι οι αρχές της χώρας καταγωγής του τον θεωρούν «ύποπτος» υποστήριξης της οργάνωσης LTTE και κατά συνέπεια δεν επιδεικνύουν ενδιαφέρον για το άτομό του. Επιπλέον, το Δικαστήριο δεν πείθεται από το επιχείρημα του προσφεύγοντα σύμφωνα το οποίο η παράλειψη συμμόρφωσής του με την προθεσμία εντός της οποίας όφειλε να

<sup>46</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης Vilvarajah and others κατά Ηνωμένου Βασιλείου (για απόδοση της απόφασης στην ελληνική βλέπε ΕΔΠΑ 1998).

<sup>47</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση επί της υπόθεσης Chahal κατά Ηνωμένου Βασιλείου (για απόδοση στην ελληνική βλέπε ΕΔΠΑ 1998).

επιστρέψει στη Τζάφνα από το Κολόμπο δημιουργεί υποψίες στις αρχές της Σρι Λάνκα για το άτομό του.

66. Το Δικαστήριο κρίνει ότι, ενόψει της κατάστασης που επικρατεί στη Σρι Λάνκα, είναι απίθανο να διατρέξει πραγματικό κίνδυνο κακομεταχείρισης ο προσφεύγων ακόμη και στην υποθετική περίπτωση όπου οι αρχές της χώρας καταγωγής του πληροφορηθούν ή ενημερωθούν για τη συνεργασία του με την οργάνωση LTTE ή τον συλλάβουν με την άφιξη του στο αεροδρόμιο του Κολόμπο ή μεταγενέστερα στο πλαίσιο ελέγχου της ταυτότητάς του. Σχετικά σημειώνει ότι από εκθέσεις διεθνών οργανισμών προκύπτει ότι τα τελευταία χρόνια βελτιώθηκε η κατάσταση ασφάλειας στη χώρα αυτή. Διαπιστώνει επίσης ότι για αρκετό χρονικό διάστημα δεν έχουν πραγματοποιηθεί μεγάλης κλίμακας και / ή αυθαίρετες συλλήψεις των Ταμίλ, οι οποίοι πλέον δεν χρειάζονται προηγούμενη έγκριση για να ταξιδέψουν σε μερικές περιοχές της χώρας. Τα σημάδια που φέρει στο σώμα του δεν αυξάνουν τον κίνδυνο να θεωρηθεί ύποπτος συνεργασίας με την οργάνωση LTTE, να συλληφθεί ή να κρατηθεί για διάστημα πέραν των 48 ή των 72 ωρών. Αναφέρεται επίσης ότι όσοι συνελήφθησαν ως ύποπτοι συμμετοχής ή εμπλοκής στην οργάνωση LTTE δεν υπομένουν κακομεταχείριση και βασανιστήρια όπως στο παρελθόν.

67. Το Δικαστήριο συμφωνεί με τον προσφεύγοντα ότι η κατάσταση στη Σρι Λάνκα δεν είναι σταθερή, όπως προκύπτει από τις πρόσφατες πολιτικές εξελίξεις. Παρόλα αυτά, λαμβάνοντας υπόψη ότι τα κύρια μέρη της εμφύλιας σύρραξης δεσμεύτηκαν στην ειρηνευτική διαδικασία δεν μπορεί να αγνοήσει την πραγματική πρόοδο που έχει επιτευχθεί και οδήγησε σε εξομάλυνση της προηγούμενης επικίνδυνης κατάστασης που αντιμετώπιζαν οι Ταμίλ που έφθαναν ή διέμεναν στο Κολόμπο, όπως εξάλλου επιβεβαιώνεται από την πλέον πρόσφατη έκθεση του Υπουργείου Εξωτερικών της Ολλανδίας για την κατάσταση στη Σρι Λάνκα. Όπως προαναφέρθηκε, το Δικαστήριο υποχρεούται να εκτιμήσει εάν κατά το χρόνο της κρίσης της παρούσας υπόθεσης και λαμβάνοντας υπόψη τις επικρατούσες στη Σρι Λάνκα συνθήκες είναι πραγματικός κίνδυνος να υποστεί ο προσφεύγων τη μεταχείριση που απαγορεύει το άρθρο 3, εάν επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του. Το Δικαστήριο αξιολογεί τους παράγοντες της σταθερότητας και της βεβαιότητας εκτιμώντας την κατάσταση στη χώρα καταγωγής, ενώ η εξέλιξη των ειρηνευτικών διαπραγματεύσεων που δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί με επιτυχία δεν αποκλείει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να εξετάσει τους ισχυρισμούς του κυρίου Venkadajalasarma υπό το φως της κατάστασης που επικρατεί στη Σρι Λάνκα.

68. Σε αυτό το πλαίσιο το Δικαστήριο σημειώνει ότι προσφεύγων εξαναγκάστηκε από την οργάνωση LTTE να συμβάλει στη μεταφορά



τροφίμων, στην προετοιμασία των γευμάτων των ανταρτών και στο σκάψιμο των χαρακωμάτων. Πρόκειται για χαμηλού επιπέδου υποστήριξη, που είναι απίθανο να δημιουργήσει στις αρχές της Σρι Λάνκα την πεποίθηση ότι είναι υψηλόβαθμο στέλεχος της οργάνωσης ώστε να ενδιαφερθούν για το άτομό του.

69. Ενόψει των ειδικότερων περιστάσεων της υπόθεσης το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι δεν έχουν αποδειχθεί βάσιμα λόγοι που να πιστεύεται ότι ο προσφεύγων, εάν απελαθεί στη Σρι Λάνκα, θα εκτεθεί σε πραγματικό κίνδυνο να υποστεί βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση με την έννοια του άρθρου 3 της Σύμβασης.

Κατά συνέπεια, η απέλαση του κυρίου Venkadajalasarma στη Σρι Λάνκα δεν θα παραβιάσει το άρθρο 3 της Σύμβασης.

*Το Δικαστήριο αποφάσισε με πέντε ψήφους έναντι μιας ότι η απέλαση του προσφεύγοντα στη Σρι Λάνκα δεν θα παραβιάσει το άρθρο 3 της Σύμβασης.*

#### **Μειοψηφούσα άποψη της Δικαστού Mularoni**

Διαφωνώ με την άποψη της πλειοψηφίας ότι η απέλαση του προσφεύγοντα στη Σρι Λάνκα δεν θα παραβιάσει το άρθρο 3 της Σύμβασης.

Ο προσφεύγων ανήκει στην εθνοτική ομάδα των Ταμίλ και έχει υποστεί κακομεταχείριση και βασανιστήρια στη χώρα καταγωγής του. Όπως επιβεβαιώνεται από τη γνωμάτευση που εκδόθηκε τον Ιανουάριο του 2000 από την Ιατρική Ομάδα της Διεθνούς Αμνηστίας φέρει αρκετά σημάδια στο σώμα του, κάποια από τα οποία πιθανόν να προκλήθηκαν από μαχαίρια και άλλα από σβήσιμο τσιγάρων. Εξ αυτών έχει τραυματικά βιώματα στη Σρι Λάνκα.

Δεν αμφισβητώ ότι, παρόλη την πολιτική αστάθεια, βελτιώθηκε η κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη Σρι Λάνκα. Όμως, υπό το φως των σχετικών στοιχείων των διεθνών οργανισμών και ειδικότερα ενόψει των εκθέσεων και των αναφορών των μη κυβερνητικών οργανώσεων θεωρώ ότι εάν ο προσφεύγων απελαθεί στη Σρι Λάνκα θα κινδυνεύσει πραγματικά να υποστεί μεταχείριση απάνθρωπη ή εξευτελιστική.

Ειδικότερα αναφέρομαι στις εκθέσεις του Κέντρου Αποκατάστασης Θυμάτων Βασανιστηρίων και της Υπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες. Και οι δύο οργανώσεις τονίζουν ότι τα σημάδια βασανιστηρίων στο σώμα των επαναπατριζομένων πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την αξιολόγηση της πιθανότητας του κινδύνου κακομεταχείρισης των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο από τη Σρι Λάνκα που ανήκουν στην εθνοτική ομάδα των Ταμίλ.

Δεν πείθομαι από το σκεπτικό της πλειοψηφίας που καταλήγει ότι η απέλαση του κυρίου Venkadajalasarma δεν παραβιάζει το άρθρο 3 της

Σύμβασης. Το Δικαστήριο έχει στη διάθεσή του αρκετά έγγραφα για την κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη Σρι Λάνκα σήμερα, αλλά, προς μεγάλη μου έκπληξη επικαλέστηκε μερικά από αυτά. Ειδικότερα, δεν αναφέρεται σε όλα τα έγγραφα της Διεθνούς Αμνηστίας, του Κέντρου Αποκατάστασης Θυμάτων Βασανιστηρίων ή της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες. Πιστεύω ότι οι εκθέσεις ή οι αναφορές των μη κυβερνητικών οργανώσεων ή των διεθνών φορέων για την κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε συγκεκριμένες περιοχές του κόσμου πρέπει να λαμβάνονται βάσιμα υπόψη.

Δύσκολα μπορώ να αποδεχθώ το συλλογισμό ότι «δεδομένου ότι ο προσφεύγων δεν έχει απελαθεί, κρίσιμος χρόνος είναι αυτός της εκδίκασης της υπόθεσής του από το Δικαστήριο» και ότι «οι παρούσες συνθήκες είναι αποφασιστικής σημασίας για την κρίση της υπόθεσης». Η εφαρμογή αυτής της αρχής (που συμφωνώ απόλυτα ότι πρέπει να εφαρμόζεται όταν η κατάσταση στη χώρα προορισμού επιδεινώνεται μετά την έκδοση της οριστικής απόφασης των εθνικών αρχών) σε παρόμοιες υποθέσεις καθιστά σύμφωνη με τη Σύμβαση κάθε εθνική απόφαση απέλασης, ακόμα και σε χώρα όπου είναι ιδιαίτερα αυξημένος ο κίνδυνος να υποστεί ο προσφεύγων μεταχείριση απάνθρωπη ή εξευτελιστική, με την προϋπόθεση ότι το ενδιαφερόμενο συμβαλλόμενο κράτος αποφασίζει την εκτέλεση της απέλασης την «κατάλληλη χρονική στιγμή». Όμως, ακόμα και αποδεχόμενη την εφαρμογή αυτής της αρχής, που επιβεβαιώνεται εν μέρει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, θεωρώ ότι υπάρχει για τον προσφεύγοντα, εάν απελαθεί στη Σρι Λάνκα, πραγματικός κίνδυνος να υποστεί βασανιστήρια ή μεταχείριση απάνθρωπη ή εξευτελιστική με την έννοια του άρθρου 3 της Σύμβασης.

Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι η απέλαση του προσφεύγοντα στη Σρι Λάνκα θα παραβιάσει το άρθρο 3 της Σύμβασης.

## Άρθρο 5

### Το δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και ασφάλεια

0446

#### Υπόθεση Shamsa κατά Πολωνίας (27.11.2003)

*Κράτηση αλλοδαπών σε ζώνη διερχομένων αεροδρομίου πέραν της προβλεπόμενης από το νόμο περιόδου των τριών μηνών – Στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 5 παρ. 1 δεν θεωρείται νόμιμη η κράτηση που διαρκεί πολλές ημέρες και δεν διατάχθηκε από δικαστήριο ή από δικαστή ή από οποιοδήποτε άλλο όργανο «με δικαιοδοσία (...) να ασκεί δικαστικά καθήκοντα» – Η στέρηση της ελευθερίας πρέπει να διέπεται από τη γενική αρχή της ασφάλειας του δικαίου.*

**Εφαρμοστέο δίκαιο :**

Άρθρο 5 παρ. 1 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').

**Πραγματικά Περιστατικά:** Οι προσφεύγοντες, Anwar και Abdelsalam Shamsa, είναι αδέρφια και πολίτες της Λιβύης, που διαμένουν στη Βαρσοβία.

Στις 27.5.1997 συνελήφθησαν στη Βαρσοβία στο πλαίσιο αστυνομικού ελέγχου επειδή δεν ήσαν κάτοχοι ισχυρού εγγράφου ταυτότητας ούτε διαμονής.

Την επομένη, ο Νομάρχης της Βαρσοβίας εξέδωσε σε βάρος τους απόφαση απέλασης, εκτελεστή εντός ενενήντα ημερών με το σκεπτικό ότι οι προσφεύγοντες συνιστούσαν κίνδυνο για τη δημόσια τάξη. Ειδικότερα, ο Abdelsalam είχε καταδικαστεί το 1989 σε φυλάκιση και αμφότεροι είχαν χαρακτηριστεί από τις πολωνικές αρχές ανεπιθύμητοι αλλοδαποί. Οι προσφεύγοντες άσκησαν ιεραρχική προσφυγή ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών.

Στις 28.5.1997 ο Εισαγγελέας της Περιφέρειας Praga Poludnia διέταξε την κράτηση τους με σκοπό την απέλαση. Στις 11.6.1997 το Δικαστήριο της Περιφέρειας Ostrołęka απέρριψε την προσφυγή που άσκησαν οι αδερφοί Shamsa κατά της απόφασης κράτησης που εξέδωσε ο Εισαγγελέας.

Αρχικά, στις 20.6.1997 η Πρεσβεία της Λιβύης στη Βαρσοβία αρνήθηκε να ικανοποιήσει το από 30.5.1997 αίτημα των αστυνομικών υπηρεσιών της Βαρσοβίας, επιφορτισμένων με την εκτέλεση της απόφασης απέλασης, για έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων επ' ονόματι των προσφευγόντων. Τελικά, στις 18.8.1997 εξέδωσε τα αναγκαία ταξιδιωτικά έγγραφα που παρέδωσε στις πολωνικές αρχές.

Ελλείπει απευθείας αεροπορικής σύνθεσης με τη Λιβύη μεταξύ της 24<sup>ης</sup> Αυγούστου 1997 (τελευταία ημέρα της κράτησης και της προθεσμίας που τάχθηκε από το Νομάρχη για την εκτέλεση της απέλασης) και της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1997 οι πολωνικές αρχές αποπειράθηκαν τρεις φορές να εκτελέσουν την απόφαση απέλασης των προσφευγόντων :

- στις 24.8.1997 μέσω Πράγας, αλλά οι προσφεύγοντες αρνήθηκαν να συνεχίσουν το ταξίδι τους και επαναπροωθήθηκαν την επομένη στη Βαρσοβία. Ενώ η κυβέρνηση υποστηρίζει ότι δεν συνοδεύονταν από αστυνομικούς οι αδερφοί Shamsa διευκρινίζουν ότι δημόσιος υπάλληλος επιφορτισμένος να επιδείξει στις αρμόδιες αρχές τα ταξιδιωτικά τους έγγραφα και τις κάρτες επιβίβασης στο αεροπλάνο τους συνόδευσε διαρκούντος του ταξιδιού,

- στις 28.8.1997 μέσω Καΐρου, αλλά τρεις ημέρες αργότερα οι αιγυπτιακές αρχές τους επαναπροώθησαν στη Βαρσοβία ,  
- μέσω Τύνιδας, στις 4.9.1997, αλλά επανήλθαν στη Βαρσοβία στις 11.9.1997.

Στις 25.8.1997 επιστρέφοντας από την Πράγα και αιτήσει του Διευθυντή των Αστυνομικών Υπηρεσιών της Βαρσοβίας οι προσφεύγοντες χαρακτηρίστηκαν ανεπιθύμητοι στην Πολωνία.

Μεταξύ των προαναφερόμενων αποπειρών απέλασης, και συγκεκριμένα μετά την επιστροφή τους από την Τύνιδα και έως την 3<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1997, οι προσφεύγοντες, ανεπιθύμητοι στην Πολωνία, κρατούνταν στο αεροδρόμιο της Βαρσοβίας. Από την 23<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 1997 αρνούταν την τροφή.

Υπενθυμίζοντας ότι «η κράτηση των αλλοδαπών για μια βδομάδα στα σύνορα δεν ήταν δυνατή» ο Αναπληρωτής Διευθυντής της συνοριακής αστυνομίας πρότεινε στις 11.11.97 στο Διευθυντή των Αστυνομικών Υπηρεσιών της Βαρσοβίας να προγραμματίσει την απομάκρυνση των αδερφών Shamsa μέσω Τύνιδας με την πτήση της 18.9.1997. Στις 18.9.1997 ζήτησε οδηγίες για την περαιτέρω μεταχείριση των προσφευγόντων από τον Αναπληρωτή Διευθυντή των Αστυνομικών Υπηρεσιών της Βαρσοβίας υπενθυμίζοντας ότι η άρνηση των αρχών της Τυνησίας να δεχθούν τους προσφεύγοντες «καθιστά οριστικά ανατιολόγητη την κράτησή τους στη ζώνη διερχομένων του αεροδρομίου».

Η κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι στις 27.9.1997 ο κύριος Abdelsalam Shamsa μεταφέρθηκε στο αστυνομικό τμήμα του αεροδρομίου της Βαρσοβίας προκειμένου να εξετάσει ο Εισαγγελέας τη σε βάρος του απαγγελθείσα κατηγορία της απείθειας και της αντίστασης κατά της αρχής. Ο κύριος Abdelsalam αντιτείνει ότι οδηγήθηκε απευθείας στο γραφείο του Εισαγγελέα της Βαρσοβίας και όχι στο αστυνομικό τμήμα του αεροδρομίου.

Στις 20.9.1997 οι προσφεύγοντες εξετάστηκαν από τον ιατρό του αεροδρομίου. Στις 3.10.1997 η αστυνομία τους μετέφερε σε νοσοκομείο από το οποίο αναχώρησαν χωρίς να ενημερώσουν τις αρχές.

Στο μεταξύ, στις 7.7.1997 ο Υπουργός επικύρωσε την απόφαση απέλασης που είχε εκδώσει ο Νομάρχης και στη συνέχεια οι αδερφοί Shamsa προσέφυγαν ενώπιον του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου της Βαρσοβίας, το οποίο ανέστειλε την εκτέλεση της απέλασης.

Στις 28.10.1997 το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Βαρσοβίας έκρινε απαράδεκτη την προσφυγή που άσκησε ο Abdelsalam Shamsa. Σύμφωνα με το εφαρμοστέο πολωνικό δίκαιο το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο δεν είχε αρμοδιότητα να κρίνει διοικητικές αποφάσεις απέλασης, εκτός από αυτές που αφορούσαν στους αλλοδαπούς που διέμεναν

νόμιμα στη χώρα. Εν προκειμένω, η άδεια διαμονής του προσφεύγοντα είχε λήξει στις 18.7.1995 και έκτοτε δεν είχε ανανεωθεί. Εξάλλου, με οριστική απόφαση της 16.5.1997 το αίτημα του προσφεύγοντα για χορήγηση άδειας διαμονής είχε απορριφθεί. Επικαλούμενο τα στοιχεία της υπόθεσης το Δικαστήριο έκρινε όταν εκδόθηκε η απόφαση απέλασης ο προσφεύγων διέμενε παράνομα στο έδαφος της Πολωνίας.

Στις 2.12.1997 το ίδιο Δικαστήριο απέρριψε ως απαράδεκτη την προσφυγή που είχε ασκήσει ο Anwar Shamsa, υπενθυμίζοντας ότι η άδεια διαμονής του είχε λήξει στις 20.8.1993 χωρίς να προβεί σε ενέργειες για την ανανέωσή της. Στις 9.9.1998 το Ανώτατο Δικαστήριο, κρίνοντας την κατ' εξαίρεση προσφυγή που άσκησε ο Πρόεδρος του πρώτου τμήματος με θετική εισήγηση, ακύρωσε την προαναφερόμενη απορριπτική απόφαση με το σκεπτικό ότι η διαμονή του προσφεύγοντα στην Πολωνία ήταν νόμιμη αφού είχε υποβάλει αίτημα ασύλου. Περαιτέρω, υπογράμμισε ότι το πρωτοβάθμιο δικαστήριο κηρύσσοντας απαράδεκτη την προσφυγή παραβίασε το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη του κυρίου Anwar.

Στις 7.1.1998 ο Εισαγγελέας της Περιφέρειας της Βαρσοβίας απέρριψε τη μήνυση των αδερφών Shamsa με την οποία προέβαλαν ότι ήταν παράνομη η κράτησή τους από τη συνοριακή αστυνομία για το διάστημα από 25.8.97 έως 3.10.97. Χωρίς να αμφισβητήσει τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσής τους έκρινε ότι οι ενέργειες των αστυνομικών δεν ήταν παράνομες. Εκτίμησε ότι ο κανονισμός του τμήματος της συνοριακής αστυνομίας του αεροδρομίου της Βαρσοβίας αποτελούσε νόμιμη βάση της κράτησης. Σύμφωνα με τον κανονισμό, ενόψει της απέλασής του οι ταξιδιώτες κρατούνται στους χώρους της συνοριακής αστυνομίας έως την παράδοσή τους σε πρόσωπο επιφορτισμένο με την απομάκρυνσή τους από τη χώρα. Υπενθύμισε ότι η εκτέλεση της απόφασης απέλασης που εξέδωσε ο Νομάρχης άρχισε την τελευταία ημέρα της τασσόμενης από το νόμο προθεσμίας (την 24<sup>η</sup> Αυγούστου 1997, ημερομηνία της πρώτης απόπειρας απέλασης μέσω της Πράγας) αλλά αυτή δεν επιτεύχθηκε λόγω της αντίστασης των προσφευγόντων που δεν στερούνταν την ελευθερία τους βάσει διάταξης του ποινικού κώδικα.

Στις 12.2.1998 οι αδερφοί Shamsa άσκησαν προσφυγή κατά της προαναφερόμενης διάταξης του Εισαγγελέα την οποία ακύρωσε στις 31.3.1998 ο Περιφερειακός Εισαγγελέας της Βαρσοβίας και ανέπεμψε την υπόθεση για επανεξέταση.

Επικαλούμενο την απόρριψη των προσφυγών που είχαν ασκήσει οι αδερφοί Shamsa ενώπιον των αρμόδιων δικαστικών και διοικητικών αρχών στις 13.3.98 το Υπουργείο Εσωτερικών απηύθυνε στις περιφερειακές

νομαρχιακές υπηρεσίες αίτημα επίστευσης της εκτέλεσης της απόφασης απέλασης.

Στις 24.6.1998 ο Εισαγγελέας της Περιφέρειας της Βαρσοβίας, εξετάζοντας την υπόθεση μετά από την αναπομπή της από τον Περιφερειακό Εισαγγελέα της Βαρσοβίας, εξέδωσε εκ νέου απορριπτική διάταξη. Υποστήριξε ότι κάθε διεθνές αεροδρόμιο διαθέτει μια ζώνη που προορίζεται για τους επιβάτες στους οποίους απαγορεύεται η είσοδος στη χώρα. Οι προσφεύγοντες είχαν κρατηθεί σε αυτό το χώρο του αεροδρομίου στη Βαρσοβία, αλλά και στην Πράγα, στο Κάιρο και στην Τύνιδα. Διευκρίνισε ότι ενόψει της εκτέλεσης της απέλασης η παραμονή στη ζώνη διερχομένων δεν συνιστά κράτηση αφού οι ενδιαφερόμενοι θεωρούνται ήδη απελαθέντες από το έδαφος του οικείου κράτους. Έκρινε ότι οι προσφεύγοντες δεν στερούνταν την ελευθερία τους αλλά διέμεναν σε μια ειδική ζώνη προορισμένη για όσους, στερούμενοι των κατάλληλων εγγράφων για την είσοδό τους στην Πολωνία, δεν δικαιούνταν να διέλθουν τα σύνορα. Κατέληξε ότι οι προσφεύγοντες είχαν αποφασίσει οικεία βουλήσει να παραμείνουν σε χώρους ακατάλληλους για μακρά διαμονή, που συνήθως χρησιμεύουν ως χώροι διέλευσης, αρνούμενοι να εγκαταλείψουν το πολωνικό έδαφος με προορισμό τη Λιβύη.

Στις 17.7.1998 οι προσφεύγοντες άσκησαν προσφυγή κατά της διάταξης του Εισαγγελέα.

Κρίνοντας την υπόθεση σε τελευταίο βαθμό το Δικαστήριο της Βαρσοβίας επικύρωσε στις 13.11.98 την εισαγγελική διάταξη αποφαινόμενο ότι ουδόλως στερήθηκαν οι προσφεύγοντες την προσωπική τους ελευθερία και ότι οι υπάλληλοι της συνοριακής αστυνομίας τους είχαν μεταφέρει στους χώρους του αεροδρομίου φροντίζοντας για την προστασία των συνόρων της χώρας. Τέλος, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι οι συνθήκες διαβίωσης των κρατουμένων στη ζώνη διερχομένων ρυθμίζονται από τον κανονισμό που έχει εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση του από 12.10.90 νόμου για την προστασία των συνόρων, της από 7.8.96 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του από 12.10.90 νόμου για τη συνοριακή αστυνομία.

Οι προσφεύγοντες απευθύνθηκαν στο Συνήγορο του Πολίτη ο οποίος στις 12.10.2001 τους απάντησε ότι δεν είχε δικαιοδοσία να αμφισβητήσει τις διατάξεις του Εισαγγελέα. Διευκρινίζοντας ότι η παραμονή στους χώρους του αεροδρομίου μπορεί να θεωρηθεί κράτηση κατά την έννοια του άρθρου 5 της Σύμβασης τους ενημέρωσε ότι επέστησε την προσοχή του υπεύθυνου της συνοριακής αστυνομίας στις συνθήκες κράτησης στη ζώνη διερχομένων, τις οποίες χαρακτήριζε επίπονες και απαράδεκτες.

Οι αδερφοί Shamsa συνεχίζουν να διαμένουν στην Πολωνία.



**Νόμο Βάσιμο:** **A)** Η επ' αόριστο και απρόβλεπτη κράτηση αλλοδαπού στη ζώνη διερχομένων που δεν στηρίζεται σε συγκεκριμένη διάταξη νόμου ή σε δικαστική απόφαση είναι αντίθετη με την αρχή της ασφάλειας του δικαίου, που εμπεριέχεται στη Σύμβαση και αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο του κράτους δικαίου. **B)** Δεν θεωρείται νόμιμη η κράτηση που διαρκεί πολλές ημέρες και δεν διατάχθηκε από δικαστήριο ή από δικαστή ή από οποιοδήποτε άλλο όργανο «με δικαιοδοσία (...) να ασκεί δικαστικά καθήκοντα». Η προϋπόθεση αυτή δεν αναφέρεται ρητά στην παράγραφο 1 του άρθρου 5 αλλά συνάγεται από το πνεύμα των διατάξεων του άρθρου αυτού ως συνόλου και ειδικότερα από τη διατύπωση της παραγράφου 1 γ) («όπως οδηγηθή ενώπιον της αρμόδιας δικαστικής αρχής») και της παραγράφου 3 («οφείλει να παραπεμφθή συντόμως ενώπιον δικαστού ή ετέρου δικαστικού λειτουργού νομίμως εντεταλμένου όπως εκτελέσει δικαστικά καθήκοντα»).

**Σκεπτικό: Επί της παραβίασης του άρθρου 5 παρ. 1 της ΕυρΣΔΑ:**

*1. Επί της στέρησης της ελευθερίας*

44. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι προστατεύοντας το «δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία» η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 5 της Σύμβασης εγγυάται την ελευθερία του ατόμου διασφαλίζοντας ότι κανένας δεν στερείται αυθαίρετα την ελευθερία του. Εξάλλου, για να καθορισθεί εάν κάποιος στερείται την ελευθερία του κατά την έννοια του άρθρου 5 πρέπει να εξεταστούν εξατομικευμένα οι συνθήκες περιορισμού της και να ληφθούν υπόψη διάφορα κριτήρια, όπως είναι το είδος, η διάρκεια και ο τρόπος εκτέλεσης του επιβληθέντος μέτρου<sup>48</sup>.

45. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι ακόμα και εάν οι προσφεύγοντες δεν βρίσκονταν στην Πολωνία, όπως το εννοεί η κυβέρνηση, η κράτησή τους στη ζώνη διερχομένων του αεροδρομίου της Βαρσοβίας υπαγόταν στο πολωνικό δίκαιο. Τα επιχειρήματα της κυβέρνησης δεν του επιτρέπουν να θεωρήσει ότι η προαναφερόμενη ζώνη υπάγεται στο καθεστώς της εξω-εδαφικότητας.

46. Το Δικαστήριο παρατηρεί ότι επί συνολικής περιόδου 41 ημερών κατά τη διάρκεια της οποίας οι πολωνικές αρχές αποπειράθηκαν να απελάσουν τους προσφεύγοντες, οι τελευταίοι διέμειναν στην πραγματικότητα στην υπό κρίση ζώνη 14 ημέρες.

47. Διαπιστώνει επίσης ότι οι προσφεύγοντες, υπό τη συνεχή επιτήρηση των συνοριακών φρουρών δεν είχαν δικαίωμα στην ελευθερία κυκλοφορίας και υποχρεούνταν να βρίσκονται στη διάθεση των πολωνι-

<sup>48</sup> Βλέπε απόφαση επί της υπόθεσης *Amuur κατά Γαλλίας* της 25.6.1996 σε ΕΔΠΑ 1998.

κών αρχών. Άρα, η κράτηση στη ζώνη διερχομένων συνιστά κατ' ουσίαν, λόγω των επιβληθέντων περιορισμών, στέρηση της ελευθερίας.

*2. Ήταν σύμφωνη με την παράγραφο 1 του άρθρου 5 η διαπιστωθείσα στέρηση της προσωπικής ελευθερίας των προσφευγόντων;*

48. Απομένει να εξακριβωθεί εάν η προαναφερόμενη στέρηση της προσωπικής ελευθερίας ήταν σύμφωνη με την παράγραφο 1 του άρθρου 5 της Σύμβασης. Σχετικά, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το άρθρο 5 παρ. 1 παραπέμπει κυρίως στην εθνική νομοθεσία και ιδρύει υποχρέωση σεβασμού ουσιαστικών καθώς και διαδικαστικών κανόνων. Όμως, η «νομιμότητα» της κράτησης κατά το εθνικό δίκαιο αποτελεί στοιχείο ουσιαστικό αλλά όχι αποφασιστικής σημασίας. Το Δικαστήριο πρέπει επιπρόσθετα να πεισθεί ότι η κράτηση διαρκούς της υπό κρίση περιόδου είναι σύμφωνη με τους σκοπούς της παραγράφου 1 του άρθρου 5, δηλαδή ότι ο κρατούμενος προστατεύεται από κάθε αυθαίρετη στέρηση της ελευθερίας. Σχετικά έχει καθήκον να εξακριβώσει ότι το εσωτερικό δίκαιο είναι σύμφωνο με τη Σύμβαση, συμπεριλαμβανομένων των αρχών που ρητά ή σιωπηρά διακηρύσσει<sup>49</sup>.

49. Επί του τελευταίου αυτού σημείου το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι η στέρηση της ελευθερίας πρέπει να διέπεται από τη γενική αρχή της ασφάλειας του δικαίου. Κατά συνέπεια, είναι ουσιαστικής σημασίας να ορίζει με σαφήνεια το εθνικό δίκαιο τις προϋποθέσεις στέρησης της ελευθερίας και η εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας να είναι προβλέψιμη, ώστε να πληρείται το κριτήριο της «νομιμότητας» που εγγυάται η Σύμβαση, δηλαδή κάθε νόμος πρέπει να είναι επαρκώς ορισμένος ώστε να επιτρέπει στον πολίτη – συνεπικουρούμενο από διευκρινιστικές οδηγίες/συμβουλές – να προβλέπει, σε εύλογο βαθμό ανάλογα με την περίπτωση, τις συνέπειες συγκεκριμένης πράξης<sup>50</sup>.

50. Στην υπό κρίση υπόθεση το Δικαστήριο διακρίνει δύο περιόδους κράτησης των προσφευγόντων. Η πρώτη ξεκίνησε στις 28.5.1997 με την κράτησή τους προκειμένου να απελαθούν και ολοκληρώθηκε στις 24.8.1997, ημερομηνία απέλασης στην Πράγα. Το Δικαστήριο έκρινε ήδη απαράδεκτη την υπό κρίση προσφυγή όσον αφορά στην παραβίαση του άρθρου 5 για την περίοδο αυτή, επειδή οι σχετικοί ισχυρισμοί υποβλήθηκαν εκπρόθεσμα.

<sup>49</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στις αποφάσεις επί των υποθέσεων Winterwerp κατά Ολλανδίας της 24.10.1979, Series A, p. 33 – Erkalo κατά Ολλανδίας της 2.9.98, Recueil des arrêts et décisions 1998 – VII, σελ. 2477.

<sup>50</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης Steel et autres κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 23.9.98, Recueil 1998 – VII, σελ. 2735.



51. Η υπό κρίση περίοδος κράτησης ξεκίνησε στις 25.8.1997 και ολοκληρώθηκε στις 3.10.1997, όταν οι προσφεύγοντες αναχώρησαν από το νοσοκομείο.

52. Για να εξετάσει τη νομιμότητα της κράτησης αυτής το Δικαστήριο υποχρεούται να εξετάσει τη νομική της βάση.

53. Σύμφωνα με την κυβέρνηση, η κράτηση προβλεπόταν για την εκτέλεση της απόφασης απέλασης. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι κατά το πολωνικό δίκαιο η απόφαση απέλασης του αλλοδαπού από την Πολωνία πρέπει να εκτελεστεί εντός 90 ημερών, διαφορετικά οι αρχές υποχρεούνται να αφήσουν ελεύθερο τον ενδιαφερόμενο αλλοδαπό. Εν προκειμένω η σχετική προθεσμία εξέπνευσε στις 25.8.1997. Επομένως, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο την ημερομηνία αυτή έπρεπε οι προσφεύγοντες να αφεθούν ελεύθεροι. Όμως, συνεχίστηκε η κράτησή τους. Το Δικαστήριο καταλήγει ότι οι αρχές συνέχιζαν να εκτελούν την απόφαση απέλασης χωρίς καμιά νομική βάση, παρά την εκπνοή της τασσομένης από το νόμο προθεσμίας.

54. Αν και η κυβέρνηση βεβαιώνει ότι οι πολωνικές αρχές έκριναν εκ των υστέρων νόμιμη τη συνέχιση της κράτησης το Δικαστήριο σημειώνει ότι το δικαστήριο της Βαρσοβίας αποφαινόμενο για τη νομιμότητα της κράτησης επικύρωσε την εισαγγελική διάταξη σύμφωνα με την οποία νομική βάση της κράτησης στη ζώνη διερχομένων του αεροδρομίου ήταν ο κανονισμός του τμήματος της συνοριακής αστυνομίας του αεροδρομίου της Βαρσοβίας. Όμως, ένας απλός κανονισμός που ορίζει τις συνθήκες που πρέπει να πληρούν οι χώροι κράτησης δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκής νομική βάση για τη σύμφωνη με τη «νόμιμη διαδικασία» που απαιτεί η Σύμβαση στέρησης της ελευθερίας.

55. Το Δικαστήριο υποστηρίζει ότι καμιά από τις εκδοθείσες εθνικές αποφάσεις δεν διευκρινίζει τη νομική βάση της κράτησης των προσφευγόντων στη ζώνη διερχομένων ούτε καθορίζει τη διάρκεια και τις συνθήκες της. Υπογραμμίζει ότι κατά το Σύνταγμα της Πολωνίας η υπό κρίση κράτηση δεν στηριζόταν σε επαρκή νομική βάση και άρα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι στηριζόταν σε κανόνα δικαίου.

56. Σημειώνει ότι οι υπάλληλοι της συνοριακής αστυνομίας εξέφρασαν δύο φορές τις αμφιβολίες τους για τη σκοπιμότητα της παράτασης της κράτησης των αδερφών Shamsa στη ζώνη διερχομένων και ενημέρωσαν σχετικά τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές.

57. Το Δικαστήριο διαπιστώνει κατ' αρχήν ότι η νομοθεσία της Πολωνίας δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένη διάταξη νόμου η οποία να προβλέπει – και εφόσον υπάρχει τις προϋποθέσεις – την κράτηση των ανεπιθύμητων να εισέλθουν στην Πολωνία αλλοδαπών προκειμένου να εκτελεστεί σε βάρος τους απόφαση απέλασης μετά την εκπνοή της τασ-

σόμενης από το νόμο προθεσμίας. Καταλήγει ότι η εθνική νομοθεσία δεν ικανοποιεί το κριτήριο της «προβλεψιμότητας» του «νόμου» για τους σκοπούς της παραγράφου 1 του άρθρου 5 της Σύμβασης.

58. Εν συνεχεία το Δικαστήριο εκτιμά ότι η κράτηση του ατόμου στη ζώνη διερχομένων για περίοδο ακαθόριστη και απρόβλεπτη χωρίς το μέτρο αυτό να στηρίζεται σε συγκεκριμένη διάταξη νόμου ή σε δικαστική απόφαση είναι αντίθετη με την αρχή της ασφάλειας του δικαίου, που εμπεριέχεται στη Σύμβαση και αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο του κράτους δικαίου.

59. Σχετικά το Δικαστήριο υπογραμμίζει επίσης ότι στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 5 παρ. 1 δεν θεωρείται νόμιμη η κράτηση που διαρκεί πολλές ημέρες και δεν διατάχθηκε από δικαστήριο ή από δικαστή ή από οποιοδήποτε άλλο όργανο «με δικαιοδοσία (...) να ασκεί δικαστικά καθήκοντα». Η προϋπόθεση αυτή δεν αναφέρεται ρητά στην παράγραφο 1 του άρθρου 5 αλλά συνάγεται από το πνεύμα των διατάξεων του άρθρου αυτού ως συνόλου και ειδικότερα από τη διατύπωση της παραγράφου 1 γ) («όπως οδηγηθή ενώπιον της αρμόδιας δικαστικής αρχής») και της παραγράφου 3 («οφείλει να παραπεμφθή συντόμως ενώπιον δικαστού ή ετέρου δικαστικού λειτουργού νομίμως εντεταλμένου όπως εκτελή δικαστικά καθήκοντα»). Επιπλέον, η εγγύηση της προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου που προβλέπει η παράγραφος 4 του άρθρου 5 στηρίζει την άποψη ότι η κράτηση που παρατείνεται πέρα από την αρχική περίοδο που προβλέπει η παράγραφος 3 απαιτεί την επέμβαση «δικαστηρίου» που διασφαλίζει την προστασία του κρατούμενου από κάθε αυθαιρεσία.

60. Ενόψει των ανωτέρω το Δικαστήριο κρίνει ότι η κράτηση των αδερφών Shamsa δεν «προβλεπόταν από το νόμο» και δεν ήταν «νόμιμη» κατά την έννοια του άρθρου 5 παρ. 1 της Σύμβασης. Κατά συνέπεια, παραβιάστηκε η υπό κρίση διάταξη.

*Το Δικαστήριο έκρινε ομόφωνα ότι η Πολωνία παραβίασε στην υπό κρίση υπόθεση τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 5 της Σύμβασης.*

### **Άρθρα 5, 8 και 13**

**Το δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και ασφάλεια**

**Το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής**

**Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής**

**0447**

**Υπόθεση AI - Nashif κατά Βουλγαρίας (20.6.2002)**

*Απέλαση αλλοδαπού-ανιθαγενούς, νόμιμα και μόνιμα διαμένοντος στη χώρα αποδοχής, για λόγους εθνικής ασφάλειας και δημοσίου συμφέροντος – Διδασκαλία της μουσουλμανικής θρησκείας στη μου-*

σουλμανική κοινότητα της χώρας υποδοχής - Παιδιά με ιθαγένεια του κράτους υποδοχής – Η απαγόρευση άσκησης προσφυγής κατά της απόφασης κράτησης και απέλασης δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 5 παρ. 4 της Σύμβασης και την αιτιολογική του βάση, που είναι η προστασία των ατόμων από την αυθαιρεσία – Για να αξιολογηθεί εάν μια σχέση αποτελεί «οικογενειακή ζωή» εξετάζονται κάποιοι σχετικοί παράμετροι, συμπεριλαμβανομένων της συμβίωσης του ζεύγους, της διάρκειας της σχέσης του και της εκδήλωσης της αμοιβαίας δέσμευσης με την απόκτηση παιδιών ή με άλλους τρόπους – Στο πλαίσιο της μετανάστευσης, το άρθρο 8 δεν επιβάλλει στα κράτη γενική υποχρέωση να σέβονται την επιλογή των συζύγων όσον αφορά στη χώρα όπου αποφασίζουν να εγκατασταθούν ούτε να επιτρέπουν την οικογενειακή συνένωση στο έδαφός τους – Η φράση «προβλέπεται υπό του νόμου» της παραγράφου 2 του άρθρου 8 προϋποθέτει ότι η νομική βάση του επαχθούς για το δικαίωμα του σεβασμού της οικογενειακής ζωής μέτρου είναι «προσβάσιμη» και «προβλέψιμη» – Η προϋπόθεση της προβλεψιμότητας του νόμου δεν υποχρεώνει τα κράτη να υιοθετούν διατάξεις δικαίου που ορίζουν λεπτομερικά κάθε συμπεριφορά που μπορεί να προκαλέσει την έκδοση απόφασης απέλασης ενός αλλοδαπού για λόγους εθνικής ασφάλειας – Όταν πρόκειται για θεμελιώδη δικαιώματα είναι αντίθετη με το κράτος δικαίου η άνευ όρων άσκηση της διακριτικής ευχέρειας που αναγνωρίζεται στην εκτελεστική εξουσία – Επιβάλλοντας άμεσα στα κράτη την υποχρέωση να προστατεύουν τα δικαιώματα του ανθρώπου και πρωτίστως στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης τους το άρθρο 13 αποτελεί συμπληρωματική εγγύηση που διασφαλίζει την αποτελεσματική απόλαυση αυτών των δικαιωμάτων.

**Εφαρμοστέο δίκαιο :**

Άρθρα 5, 8 και 13 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 13 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων

Ν. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

**Πραγματικά Περιστατικά:** Α) Η οικογενειακή κατάσταση και το καθεστώς παραμονής του κυρίου Al-Nashif στη Βουλγαρία: Ο πρώτος προσφεύγων, κύριος Daruishi Auni Al – Nashif είναι ανιθαγενής, παλαιστινιακής καταγωγής, γεννηθείς στο Κουβέιτ το 1967. Διέμενε στη Βουλγαρία από το Σεπτέμβριο του 1992 έως τον Ιούλιο του 1999, οπότε απελάθηκε. Σήμερα ζει στη Συρία. Ο δεύτερος και ο τρίτος προσφεύγων, κύριος

Abraq και Auni Al – Nashif είναι παιδιά του πρώτου, γεννηθέντα στη Βουλγαρία το 1993 και το 1994 αντίστοιχα. Είναι πολίτες της Βουλγαρίας και έως τον Ιούνιο του 2000 ζούσαν στην πόλη Smolyan της Βουλγαρίας με τη μητέρα τους, κυρία Hetam Ahmed Rashid Saleh, που είναι επίσης ανιθαγενής. Μετά τον Ιούνιο του 2000 η κυρία Saleh και τα παιδιά της εγκατέλειψαν τη Βουλγαρία και εγκαταστάθηκαν στην Ιορδανία.

Ο πρώτος προσφεύγων ισχυρίζεται ότι ο πατέρας του, που απεβίωσε στο Κουβέιτ το 1986 ήταν ανιθαγενής παλαιστινιακής καταγωγής. Η μητέρα του είναι πολίτης της Συρίας. Αν και γεννήθηκε στο Κουβέιτ και η μητέρα του έχει την ιθαγένεια της Συρίας δεν μπορεί να αποκτήσει την ιθαγένεια ενός εκ των δύο κρατών επειδή σύμφωνα με το δίκαιο ιθαγένειας και των δύο κρατών καθοριστική για την κτήση της ιθαγένειας είναι η ιθαγένεια του πατέρα. Ζούσε στο Κουβέιτ μέχρι την ηλικία των 25 ετών. Ολοκλήρωσε τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση στη χώρα αυτή και εν συνεχεία σπούδασε ηλεκτρονικά. Το 1992 παντρεύτηκε την κυρία H. Saleh. Είναι άγνωστη η ιθαγένεια της κυρίας Saleh, της οποίας οι γονείς ζουν στην Ιορδανία. Είναι αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι τα παιδιά του ζεύγους είναι πολίτες της Βουλγαρίας βάσει της νομοθεσίας της χώρας αυτής που προβλέπει ότι αποκτούν τη βουλγαρική ιθαγένεια παιδιά που γεννιούνται σε βουλγαρικό έδαφος από ανιθαγενείς γονείς.

Ο κύριος Al-Nashif έχει δύο αδερφές που ζουν στην πόλη Hama της Συρίας μαζί με τη μητέρα του. Ένας από τους αδερφούς του διέμενε στο Κουβέιτ τουλάχιστον έως το 1994. Από το 1998 είναι εγκατεστημένος στη Βουλγαρία λόγω γάμου με πολίτη της χώρας αυτής.

Ο κύριος Al – Nashif ισχυρίζεται ότι μετά τον πόλεμο στον Περσικό Κόλπο πολλοί Παλαιστίνιοι απελάθηκαν από το Κουβέιτ καθώς οι παλαιστίνιοι ηγέτες είχαν υποστηρίξει την ιρακινή εισβολή του 1990. Στις 16.8.92 αναχώρησε από το Κουβέιτ με τη σύζυγό του με προορισμό τη Συρία και έπειτα στις 20.9.1993 έφθασαν στη Βουλγαρία. Ο πρώτος προσφεύγων υποστηρίζει ότι αναζητούσε χώρα όπου θα μπορούσε να εγκατασταθεί. Δεν μπορούσε να διαμείνει στη Συρία καθώς ήταν αδύνατο να συντηρήσει την οικογένειά του σ' αυτήν τη χώρα. Επέλεξε τη Βουλγαρία λόγω των ευκαιριών απασχόλησης που του παρέχονταν, της σχετικά εύκολης διαδικασίας κτήσης νόμιμου καθεστώτος παραμονής και της διαμονής σ' αυτήν οικογενειακών φίλων παλαιστινιακής καταγωγής.

Στις 20.9.1993 ο κύριος Al – Nashif και η σύζυγός του έφθασαν στη Βουλγαρία. Ο πρώτος προσφεύγων ήταν κάτοχος ταυτότητας ανιθαγενούς εκδοθείσης από τη Συρία, την οποία ανανέωσε το 1993 στην Πρεσβεία της Συρίας στη Σόφια. Στην έντυπη αίτηση που υπέβαλε για να λάβει άδεια παραμονής στη Βουλγαρία ανέγραψε ως τόπο διαμονής την πόλη Hama της Συρίας.

Σε απροσδιόριστη ημεροχρονολογία λίγο μετά την άφιξή του στη Βουλγαρία χορηγήθηκε στον πρώτο προσφεύγοντα άδεια προσωρινής παραμονής. Ο κύριος Al – Nashif μαζί ίδρυσε εταιρεία εμπορίας ποτών. Αρχικά διέμενε με τη σύζυγό του στη Σόφια, όπου γεννήθηκαν ο δεύτερος και τρίτος προσφεύγων το 1993 και το 1994 αντίστοιχα. Το Φεβρουάριο του 1995 οι αρχές της Βουλγαρίας του χορήγησαν άδεια μόνιμης παραμονής και αργότερα, την ίδια χρονιά, συνήψε μουσουλμανικό θρησκευτικό γάμο στη Σόφια με την κυρία Μ., πολίτη Βουλγαρίας. Σύμφωνα με τη νομοθεσία της Βουλγαρίας ο γάμος αυτός δεν παρήγαγε έννομες συνέπειες. Η κυρία Μ. ζούσε στη Σόφια με τη μητέρα της και για απροσδιόριστο χρόνο ο πρώτος προσφεύγων τις στήριζε οικονομικά. Δεν αμφισβητείται ότι μετά το γάμο του με την κυρία Μ. ο κύριος Al-Nashif συνέχισε να ζει στη Σόφια με την πρώτη σύζυγό του, την κυρία Saleh, και τα παιδιά τους.

Στα τέλη του 1995 ο κύριος Al-Nashif, η κυρία Saleh και τα παιδιά τους μετακόμισαν στη Smolyan, μια πόλη 37.000 κατοίκων της νότιας Βουλγαρίας που βρίσκεται 300 χιλιόμετρα μακριά από τη Σόφια. Στην πόλη αυτή ο πρώτος προσφεύγων ανέπτυξε επιχειρηματικές δραστηριότητες (άρχισε να λειτουργεί κατάστημα κρεοπωλείου και επιχείρηση παραγωγής ποτών) έως τον Ιούλιο του 1999, οπότε απελάθηκε από τη Βουλγαρία. Επίσης, από το Νοέμβριο του 1998 έως τον Απρίλιο του 1999 παρέδιδε μαθήματα της μουσουλμανικής θρησκείας.

Στις αρχές του 1996 η κυρία Μ. εγκαταστάθηκε στη Smolyan σε διαμέρισμα που νοίκιασε γι' αυτήν ο σύζυγός της, κύριος Al-Nashif, τον οποίο ακολουθούσε συχνά στα επιχειρηματικά ταξίδια του ανά τη Βουλγαρία.

Ο πρώτος προσφεύγων ισχυρίζεται ότι ενώ ζούσε στη Smolyan συνέχιζε να συμβιώνει σε «μόνιμη βάσιμη» με τη σύζυγό του κυρία Saleh και τα δύο τους παιδιά, τον δεύτερο και τον τρίτο προσφεύγοντα. Σχετικά κατέθεσε στο Δικαστήριο δύο υπεύθυνες δηλώσεις, της συζύγου του αφενός και της κουνιάδας του αφετέρου, που επιβεβαιώνουν ότι ζούσε στη Smolyan με τη σύζυγό του κυρία Saleh.

Από την από 19.1.2001 δήλωση της κυρίας Μ. που χορηγήθηκε αιτήσεως της κυβέρνησης της Βουλγαρίας κατά την εκδίκαση της παρούσης υπόθεσης προκύπτει ότι ο πρώτος προσφεύγων διέμενε μαζί της στη Smolyan. Η κυρία Μ. υπέφερε από πνευματική διαταραχή: το Σεπτέμβριο του 1996 νοσηλεύθηκε σε ψυχιατρική κλινική και αργότερα επέστρεψε στη Σόφια, όπου την επισκέφθηκε ο κύριος Al-Nashif το 1997. Η σχέση τους τελείωσε στις αρχές του 1998.

**Β) Η ανάκληση της άδειας παραμονής του κυρίου Al-Nashif:** Στις 14.1.1999 ένας αστυνομός που υπηρέτούσε στο αστυνομικό τμήμα της

Smolyan ανέφερε στους ανώτερους του τις θρησκευτικές δραστηριότητες του πρώτου προσφεύγοντα. Σε απροσδιόριστη ημερομηνία του 1999 ο Εισαγγελέας της Smolyan άνοιξε το φάκελο 18/99 ο οποίος αργότερα δι-αβιβάστηκε στις αστυνομικές αρχές. Με αναφορά της 18.3.1999 απευθυ-νόμενη στο Τμήμα Ταυτοτήτων και Διαβατηρίων της Κρατικής Αστυνο-μικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών η τοπική αστυνομία πρό-τεινε την ανάκληση της άδειας παραμονής του κυρίου Al-Nashif.

Στις 19.4.1999 το Τμήμα Διαβατηρίων αποφάσισε την ανάκληση της άδειας παραμονής του κυρίου Al-Nashif με την αιτιολογία ότι αποτε-λούσε απειλή για την ασφάλεια και τα συμφέροντα του Βουλγαρικού κράτους. Η απόφαση δεν ανέφερε περισσότερες λεπτομέρειες και διαβι-βάστηκε στις αστυνομικές αρχές της Smolyan με την οδηγία να ενημερω-θεί ο ενδιαφερόμενος και να του ταχθεί 15ήμερη προθεσμία για να ανα-χωρήσει από τη χώρα. Στις 17.4.1999 οι αρχές κοινοποίησαν την απόφα-ση στον κύριο Al-Nashif στις 17.4.1999 χωρίς να του παράσχουν συμπλη-ρωματικές πληροφορίες.

Από άρθρα που δημοσιεύτηκαν στις 30.4.1999 δύο εθνικές εφημε-ρίδες, τη Duma και τη Monitor, προκύπτει ότι ο κύριος Al-Nashif δεν είχε άδεια να διδάσκει για τη μουσουλμανική θρησκεία στη Βουλγαρία, ότι είχε συμμετάσχει το 1997 σε θρησκευτικό σεμινάριο που απαγόρευαν οι αρχές και ότι συνδεόταν με τους «Αδερφούς Μουσουλμάνους», μια φον-ταμενταλιστική οργάνωση.

Το Μάιο και τον Ιούνιο του 1999 ο τοπικός θρησκευτικός ηγέτης των Μουσουλμάνων της Smolyan και ο Μουφτής των Βουλγάρων Μου-σουλμάνων κατέθεσαν στο Υπουργείο Εσωτερικών υποστηρικτικές επι-στολές για τον κύριο Al-Nashif, με τις οποίες επιβεβαίωσαν ότι ο κύριος Al-Nashif δίδασκε τη μουσουλμανική θρησκεία με την άδειά τους κατά τα οριζόμενα στο Καταστατικό της Μουσουλμανικής Θρησκείας, που έχει επικυρώσει το Συμβούλιο των Υπουργών της Βουλγαρίας. Ο Μου-φτής συμπλήρωσε μάλιστα ότι η αστυνομία της Smolyan συκοφάντησε τον κύριο Al-Nashif δια του τύπου, χαρακτηρίζοντάς τον επικίνδυνο τρο-μοκράτη που είχε σχέση με φονταμενταλιστική οργάνωση. Ο μουφτής της Smolyan δήλωσε μεταξύ άλλων ότι τα μέτρα που ελήφθησαν σε βάρος του πρώτου προσφεύγοντα αποτελούν «εκδήλωση και πρόκληση δημι-ουργίας αντι-ισλαμικών και ξενοφοβικών τάσεων».

Το Μάιο του 1999 ο κύριος Al-Nashif ζήτησε και έλαβε πιστοποιη-τικό ποινικού μητρώου, προκειμένου να το επισυνάψει στην αίτησή του για κτήση της βουλγαρικής ιθαγένειας.

Γ) Η κράτηση και η απέλαση του κυρίου Al-Nashif: Στις 9.6.1999 η Γενική Αστυνομική Διεύθυνση εξέδωσε αποφάσεις για την απέλαση, την κράτηση και την απαγόρευση εισόδου στη Βουλγαρία του πρώτου προ-



σφεύγοντα. Δυνάμει των αποφάσεων αυτών ο κύριος Al-Nashif έπρεπε να συλληφθεί και να μεταφερθεί στο Προσωρινό Κέντρο Κράτησης στη Σόφια. Σημειώνεται ότι η βουλγαρική νομοθεσία δεν προβλέπει την άσκηση προσφυγής κατά των αποφάσεων απέλασης και κράτησης.

Στις 10.6.1999 το αστυνομικό τμήμα της Smolyan κοινοποίησε στον κύριο Al-Nashif, παρουσία του δικηγόρου του, τις προαναφερόμενες αποφάσεις που ήσαν ανατιολόγητες. Αυθημερόν, οι αστυνομικές αρχές τον συνέλαβαν και τον μετέφεραν στο κέντρο κράτησης στη Σόφια.

Την ίδια ημέρα το Υπουργείο Εσωτερικών εξέδωσε δελτίο τύπου με το οποίο ανακοίνωνε τις αποφάσεις που είχε εκδώσει για την απέλαση του κυρίου Al-Nashif και για την απαγόρευση εισόδου στη Βουλγαρία.

Οι συνθήκες διαβίωσης στο κέντρο κράτησης που βρίσκεται κοντά στο αεροδρόμιο της Σόφιας δεν διαφέρουν από αυτές των σωφρονιστικών καταστημάτων. Οι τρόφιμοι διαμένουν συνεχώς στα κελιά τους και ημερησίως έχουν δικαίωμα σε ωριαίο προαυλισμό και στον αναγκαίο για τη χρήση των χώρων υγιεινής χώρο το πρωί και το βράδυ.

Ο κύριος Al-Nashif κρατήθηκε για 26 ημέρες σε απόλυτη απομόνωση. Παρά τα επανειλημμένα αιτήματα του δικηγόρου του, οργανώσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των αντιπροσώπων της μουσουλμανικής κοινότητας δεν του επιτράπη να δεχθεί επισκέψεις.

Στις 10.6.1999, οι αρμόδιες αρχές διαπίστωσαν ότι ο κύριος Al-Nashif δεν ήταν κάτοχος ισχυρού ταξιδιωτικού εγγράφου. Στις 14.6.1999 το Τμήμα Διαβατηρίων αιτήθηκε εγγράφως τη συνδρομή του Υπουργείου Εξωτερικών της Βουλγαρίας για την έκδοση *laisser-passer* από την Πρεσβεία της Συρίας στη Βουλγαρία, η οποία πράγματι το εξέδωσε στις 28.6.1999. Την 1<sup>η</sup> Ιουλίου 1999 το Τμήμα Διαβατηρίων επικοινωνήσε με τις Βαλκανικές Βουλγαρικές Αερογραμμές.

Στις 4.7.1999 ο κύριος Al-Nashif απελάθηκε από τη Βουλγαρία. Μεταφέρθηκε στο αεροδρόμιο και ταξίδεψε στη Δαμασκό με την πρώτη διαθέσιμη πτήση.

Η σύζυγός του, κυρία Saleh και τα παιδιά του παρέμειναν στη Βουλγαρία. Το Μάιο του 2000, ο δεύτερος προσφεύγων και πρώτος γιος του προσφεύγοντα, ηλικίας επτά ετών ολοκλήρωσε την πρώτη τάξη του Δημοτικού Σχολείου στη Smolyan. Ο τρίτος προσφεύγων, ηλικίας έξη ετών παρακολουθούσε το 2000 προνηπιακή τάξη.

Ελλείπει εισοδημάτων στη Βουλγαρία και αδυναμίας του πρώτου προσφεύγοντα να στηρίξει οικονομικά την οικογένειά του από τη Συρία η κυρία Saleh και τα παιδιά αναχώρησαν από τη Βουλγαρία στις 29.6.2000. Αρχικά μετέβησαν στη Συρία όπου διέμεναν για έναν μήνα με τον κύριο Al-Nashif. Όμως, λόγω αδυναμίας παραμονής στη Συρία αναγκάστηκαν να αναχωρήσουν για την Ιορδανία όπου εγκαταστάθηκαν στο σπίτι των

γονέων της κυρίας Saleh. Ο κύριος Al-Nashif επισκέφθηκε την οικογένειά του στην Ιορδανία, όπου διέμεινε ένα μήνα, αλλά 5.9.2000 επέστρεψε στη Συρία καθώς δεν είχε δικαίωμα παραμονής στην Ιορδανία.

**Δ) Οι απόπειρες του κυρίου Al Nashif να προσβάλει τα μέτρα που ελήφθησαν σε βάρος του από τις αρχές της Βουλγαρίας.**

*1. Ανάκληση της άδειας παραμονής :* Στις 4.5.1999 η δικηγόρος του προσέφυγε κατά της απόφασης ανάκλησης της άδειας παραμονής ενώπιον του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της Βουλγαρίας και του Υπουργείου Εσωτερικών. Στις 1.6.1999 η Διεύθυνση Ασφάλειας του Υπουργείου Εσωτερικών απέρριψε την προσφυγή με το σκεπτικό ότι σύμφωνα με την περί αλλοδαπών νομοθεσία η απόφαση που επικαλείται ζήτημα εθνικής ασφάλειας δεν μπορεί να προσβληθεί με προσφυγή. Η προσφυγή που ασκήθηκε ενώπιον του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της Βουλγαρίας διαβιβάστηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών με οδηγίες για συμπλήρωση του φακέλου. Εν συνεχεία παραπέμφθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου της Σόφιας, που ήταν αρμόδιο να την κρίνει.

Στις 28.6.1999 το Δικαστήριο της Σόφιας αποφάσισε σε συμβούλιο την αναστολή της εκτέλεσης της προσβαλλόμενης απόφασης που αφορούσε στην ανάκληση της άδειας παραμονής του κυρίου Al-Nashif. Σημειώνοντας ότι οι αποφάσεις που εκδίδονται βάσει της περί αλλοδαπών νομοθεσίας δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο όταν επικαλούνται θέματα εθνικής ασφάλειας το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι τα αποδεικτικά στοιχεία που υπέβαλε το Υπουργείο Εσωτερικών δεν στήριζαν τον ισχυρισμό ότι ο προσφεύγων αποτελούσε απειλή για την εθνική ασφάλεια ή για το εθνικό συμφέρον της Βουλγαρίας. Περαιτέρω, απεφάνθη ότι δεν μπορούσε να κηρύξει απαράδεκτη την προσφυγή σε αυτό το στάδιο και ότι ήταν αναγκαία η κρίση της υπόθεσης. Εκκρεμότητας της κρίσης της υπόθεσης όφειλε να χορηγήσει αναστολή εκτέλεσης της απόφασης της διοίκησης προκειμένου να αποφευχθεί η παραβίαση των δικαιωμάτων του προσφεύγοντα.

Αιτούμενο την ανάκληση της προαναφερόμενης απόφασης αναστολής το Τμήμα Διαβατηρίων κατέθεσε στις 30.6.1999 στο Δικαστήριο της Σόφιας «πιστοποιητικό» σύμφωνα με το οποίο ο κύριος Al-Nashif «είχε αναπτύξει δράση κατά της εθνικής ασφάλειας και των εθνικών συμφερόντων της Βουλγαρίας και συγκεκριμένα είχε αναπτύξει παράνομη θρησκευτική δραστηριότητα στη χώρα καταπατώντας τα εθνικά συμφέροντα και τα δικαιώματα των θρησκευτικών, εθνοτικών και μειονοτικών ομάδων κατά τη διατήρηση των εθνικών και πολιτισμικών αξιών και παραδόσεων». Συνεδριάζοντας σε συμβούλιο στις 1.7.1999 το Δικαστήριο της Σόφιας ανακάλεσε την απόφαση αναστολής και απέρριψε την προσφυγή που είχε ασκήσει ο κύριος Al-Nashif κατά της απόφασης ανά-



κλήσης της άδειας παραμονής υπογραμμίζοντας ότι το Τμήμα Διαβατηρίων απέδειξε ότι είχε αναπτύξει δράση που στρεφόταν κατά της εθνικής ασφάλειας της Βουλγαρίας. Απεφάνθη ότι η προσβαλλόμενη απόφαση της διοίκησης δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο αφού το Τμήμα Διαβατηρίων υπήγαγε τη δράση του προσφεύγοντα στο πεδίο εφαρμογής του νόμου που ρυθμίζει θέματα εθνικής ασφάλειας.

Ο συνήγορος του κυρίου Al Nashif ενημερώθηκε για την εξέλιξη της υπόθεσης στις 26.7.1999. Στις 28.7.1999 άσκησε προσφυγή ενώπιον του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της Βουλγαρίας, το οποίο στις 4.4.2000 επικύρωσε την απόφαση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου σημειώνοντας σχετικά ότι η Διοίκηση δεν υποχρεούτο να αιτιολογήσει την απόφαση ανάκλησης της άδειας παραμονής. Αρκεί η αναφορά στη διάταξη του νόμου στην οποία στηρίζεται το επίδικο μέτρο.

2. *Προσφυγή κατά της κράτησης* : Επικαλούμενη το άρθρο 5 παρ. 4 της Σύμβασης, η δικηγόρος του κυρίου Al-Nashif προσέφυγε στις 27.6.1999 κατά της απόφασης κράτησης ενώπιον του Δικαστηρίου της Σόφιας. Σε άγνωστη ημερομηνία ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου της Σόφιας απέρριψε την προσφυγή ως απαράδεκτη. Στις 19.6.1999 η συνήγορος του κυρίου Al Nashif προσέφυγε ενώπιον των αρμόδιων εισαγγελικών αρχών κατά της απόφασης κράτησης επικαλούμενη την άρνηση των αστυνομικών αρχών να της επιτρέψουν την πρόσβαση και την επικοινωνία με τον πελάτη της. Στις 27.7.1999 οι αρμόδιες εισαγγελικές αρχές απέρριψαν την προσφυγή κρίνοντας ότι οι αστυνομικές αρχές ενήργησαν στα πλαίσια της εξουσίας τους.

3. *Προσφυγές κατά της απόφασης απέλασης και κράτησης*: Στις 18.6.1999 ο κύριος Al Nashif άσκησε προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου της Σόφιας κατά της απόφασης απέλασης και κράτησης. Μεταξύ άλλων ισχυρίστηκε ότι εκκρεμούσε η προσφυγή του κατά της ανάκλησης της άδειας παραμονής, ότι ουδέποτε φυγοδίκησε και ότι εμφανίστηκε οικειοθελώς ενώπιον των αστυνομικών αρχών της Smolyan όταν κλητεύθηκε. Επικαλούμενη το άρθρο 5 παρ. 4 της ΕυρΣΔΑ και το άρθρο 13 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων ζήτησε την αναστολή εκτέλεσης της κράτησης και της απέλασης. Το Δικαστήριο δεν απεφάνθη επί της ανωτέρω προσφυγής. Στις 7.9.1999 το Τμήμα Διαβατηρίων αιτήθηκε την απόρριψη της προσφυγής. Η υπόθεση δεν εκδικάστηκε.

4. *Άλλες προσφυγές*: Στις 11.6.1999 ο κύριος Al-Nashif προσέφυγε ενώπιον του Εισαγγελέα, του Υπουργείου Εσωτερικών και άλλων αρχών. Επικαλέστηκε, μεταξύ άλλων, παραβίαση του άρθρου 8 της ΕυρΣΔΑ.

**Ε) Οι θρησκευτικές δραστηριότητες του κυρίου Al-Nashif**: Τον Αύγουστο του 1997 ο κύριος Al-Nashif συμμετείχε σε θρησκευτικό σεμινά-

ριο στην Narechenski Bani. Το σεμινάριο αυτό παρακολούθησαν αρκετοί μουσουλμάνοι θρησκευτικοί αρχηγοί της Βουλγαρίας σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένου του προσώπου που το Νοέμβριο του 1997 εξελέγη Μουφτής των Μουσουλμάνων της Βουλγαρίας. Αργότερα, η εκλογή αυτή επικυρώθηκε από τις αρμόδιες κυβερνητικές υπηρεσίες. Διαρκώντας του σεμιναρίου εισέβαλε η αστυνομία στο χώρο διοργάνωσής του και κατέσχεσε έντυπο υλικό και βιντεοκασέτες. Δεν ασκήθηκε ποινική δίωξη σε βάρος των συμμετεχόντων και των διοργανωτών του σεμιναρίου.

Το Νοέμβριο του 1998 ο κύριος Al-Nashif άρχισε να διδάσκει μαθήματα θρησκευτικών κάθε Σαββατοκύριακο απόγευμα από τις 4μμ έως τις 6μμ στο κτίριο της Οργάνωσης των Μουσουλμάνων στη Smolyan τα οποία παρακολουθούσαν παιδιά μουσουλμανικού θρησκευόμενου και ευκαιριακά και οι γονείς τους. Τα μαθήματα οργανώνονταν από κοινού με την Επιτροπή της Μουσουλμανικής Θρησκευτικής Κοινότητας της Smolyan. Στις 15.11.1998 η Επιτροπή κάλεσε τον κύριο Al-Nashif να διδάξει για την μουσουλμανική θρησκεία στα παιδιά και στους γονείς τους. Στην απόφασή της ανέφερε ότι ήταν κατάλληλος για το έργο αυτό καθώς γνώριζε τη βουλγαρική γλώσσα και είχε καλή φήμη. Κατ' εφαρμογή του Καταστατικού των Μουσουλμάνων της Βουλγαρίας και των αποφάσεων του Ανωτάτου Συμβουλίου των Μουσουλμάνων ο περιφερειακός μουφτής χορήγησε στις 5.11.1998 στον κύριο Al-Nashif την άδεια να διδάσκει τη μουσουλμανική θρησκεία στην περιοχή της Smolyan. Αργότερα την άδεια αυτή επικύρωσε ο Μουφτής των Μουσουλμάνων της Βουλγαρίας.

**Νόμω Βάσιμο: Α)** Η προϋπόθεση που θέτει η Σύμβαση ορίζοντας ότι η πράξη με την οποία διατάσσεται το στερητικό της προσωπικής της ελευθερίας μέτρο πρέπει να υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης δικαστικής αρχής είναι θεμελιώδους σημασίας στο πλαίσιο του σκοπού του άρθρου 5 της Σύμβασης αφού αποτελεί εγγύηση της προστασίας από την αυθαιρεσία. **Β)** Απορρέει από την έννοια της οικογένειας στην οποία στηρίζεται το άρθρο 8 ότι ένα παιδί που έχει γεννηθεί εντός γάμου είναι ipso jure μέρος αυτής της σχέσης και άρα από τη γέννησή του και μόνον από το γεγονός αυτό υπάρχει μεταξύ του παιδιού και των γονέων του ένας δεσμός που συνιστά την «οικογενειακή ζωή» και τον οποίο μεταγενέστερα γεγονότα δεν μπορούν να διασπάσουν, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων. **Γ)** Οι συνέπειες μιας διάταξης νόμου είναι «προβλέψιμες» όταν η διατύπωσή της είναι επαρκώς σαφής ώστε ο καθένας να έχει τη δυνατότητα – ανάλογα με την περίπτωση προσφεύγοντας στις προσήκουσες συμβουλές – να ρυθμίσει τη συμπεριφορά του. **Δ)** Ακόμα και όταν πρόκειται για την εθνική ασφάλεια, οι έννοιες της νομιμότητας και του κράτους δικαίου σε μια δημοκρατική κοινωνία απαιτούν την υπαγωγή των μέτρων που

πλήττον τα θεμελιώδη δικαιώματα σε κάποιας μορφής έννομη διαδικασία που διεξάγεται ενώπιον ανεξάρτητου οργάνου αρμόδιου να κρίνει την αιτιολογική βάση της απόφασης και τα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία, εάν είναι αναγκαίο με τους κατάλληλους διαδικαστικούς περιορισμούς για τις πληροφορίες που χαρακτηρίζονται απόρρητες. Ε) Το άρθρο 13 απαιτεί να προβλέπει η εσωτερική νομοθεσία ένα ένδικο μέσο στο πλαίσιο εξέτασης του οποίου κρίνονται οι «προβαλλόμενοι ισχυρισμοί» που αφορούν στα δικαιώματα της Σύμβασης και διασφαλίζει την αποκατάσταση της βλάβης αν και τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν περιθώριο διακριτικής ευχέρειας ως προς τον τρόπο συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει σύμφωνα με αυτή τη διάταξη της Σύμβασης.

**Σκεπτικό: Α) Επί της παραβίασης του άρθρου 5 παρ. 4 της ΕυρΣΔΑ:** 90. Ο κύριος Al-Nashif ισχυρίζεται ότι κατά παραβίαση του άρθρου 5 παρ. 4 της Σύμβασης η νομοθεσία της Βουλγαρίας δεν προβλέπει το δικαστικό έλεγχο της κράτησης και ότι στερήθηκε την προσωπική του ελευθερία *incommunicado* χωρίς να μπορεί να επικοινωνήσει με δικηγόρο ...

91. Η κυβέρνηση υποστήριξε ενώπιον του Δικαστηρίου ότι η κράτηση εκκρεμούσης της απέλασης διαρκεί το συντομότερο δυνατό και ότι δεν προβλέπεται η άσκηση προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου καθώς και ότι οι αρχές της Βουλγαρίας δεν ευθύνονται για την καθυστέρηση της απέλασης του πρώτου προσφεύγοντα.

92. Το Δικαστήριο επαναβεβαιώνει ότι κάθε κρατούμενος έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου ανεξάρτητα από τη διάρκεια του στερητικού της ελευθερίας μέτρου. Η προϋπόθεση που θέτει η Σύμβαση ορίζοντας ότι η πράξη με την οποία διατάσσεται το στερητικό της προσωπικής της ελευθερίας μέτρο πρέπει να υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης δικαστικής αρχής είναι θεμελιώδους σημασίας στο πλαίσιο του σκοπού του άρθρου 5 της Σύμβασης αφού αποτελεί εγγύηση της προστασίας από την αυθαιρεσία. Εν προκειμένω, εξασφαλίζει τόσο την προστασία της ελευθερίας των ατόμων όσο και την προσωπική τους ασφάλεια.

Πρέπει να αναγνωρίζεται στον κρατούμενο το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη και να του παρέχεται η δυνατότητα αυτοπρόσωπης ή δι' αντιπροσώπου παράστασης ενώπιον των δικαστηρίων<sup>51</sup>.

93. Στην υπό κρίση υπόθεση δεν αμφισβητείται ότι στις περιπτώσεις όπου διατάσσεται η απέλαση για λόγους εθνικής ασφάλειας η βουλγαρική νομοθεσία δεν προβλέπει τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου προκειμένου να εξεταστεί η νομιμότητα του στερητι-

<sup>51</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στις αποφάσεις επί των υποθέσεων Kurt κατά Τουρκίας της 25.5.1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-III και Varbanov κατά Βουλγαρίας, No. 31365, ECHR 2000-X.

κού της ελευθερίας μέτρου εκκρεμούσης της εκτέλεσης της απόφασης απέλασης. Έτσι, οι απόπειρες του κυρίου Al-Nashif για δικαστικό έλεγχο της νομιμότητας της κράτησής του απέβησαν άκαρπες.

94. Σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία και πρακτική, εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του Υπουργείου Εσωτερικών να αποφασίσει εάν οι λόγοι εθνικής ασφάλειας αποτελούν τη νομική βάση των μέτρων της κράτησης και της απέλασης που συνεπάγονται αυτόματα τον αποκλεισμό του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητάς τους. Κανένα δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία να κρίνει τη νομιμότητα της κράτησης. Εξάλλου, στο σώμα της απόφασης με την οποία διατάσσεται η κράτηση, όπως στην παρούσα υπόθεση, δεν αναγράφονται οι λόγοι που την επιβάλλουν. Επιπλέον, ο κύριος Al-Nashif κρατείτο στην πραγματικότητα *incommunicado* και δεν του επιτράπη να συναντηθεί με δικηγόρο προκειμένου να συζητήσει τη δυνατότητα άσκησης ενδίκων μέσων κατά των μέτρων που έλαβε η διοίκηση σε βάρος του.

Η κατάσταση αυτή δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 5 παρ. 4 της Σύμβασης και την αιτιολογική του βάση, που είναι η προστασία των ατόμων από την αυθαιρεσία. Οι εθνικές αρχές δεν μπορούν αποκλείουν τον αποτελεσματικό έλεγχο της νομιμότητας της κράτησης από τα εθνικά δικαστήρια επικαλούμενες λόγους εθνικής ασφάλειας και την τρομοκρατία<sup>52</sup>.

95. Στην απόφαση επί της υπόθεσης Chahal το Δικαστήριο έκρινε ότι η επίκληση απόρρητων στοιχείων που αφορούν στην εθνική ασφάλεια δεν μπορεί να αποκλείσει τον αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο της κράτησης. Σχετικά υπογράμμισε ότι άλλες χώρες εφαρμόζουν μεθόδους που λαμβάνοντας υπόψη τις θεμιτές ανησυχίες ασφάλειας για τη φύση και τις πηγές των πληροφοριών των μυστικών υπηρεσιών αναγνωρίζουν στον κρατούμενο τη δυνατότητα άσκησης ουσιαστικής προσφυγής ενώπιον της δικαιοσύνης<sup>53</sup>.

96. Σε μεταγενέστερες υποθέσεις το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι μετά την έκδοση των αποφάσεών του επί των υποθέσεων Chahal και Tinnelly<sup>54</sup> το Ηνωμένο Βασίλειο υιοθέτησε νομοθεσία που προβλέπει το διορισμό «ειδικού συνηγόρου» στις υποθέσεις που αφορούν θέματα εθνικής ασφάλειας.

97. Χωρίς να κρίνει στο πλαίσιο εκδίκασης της παρούσης υπόθεσης εάν το προαναφερόμενο σύστημα που υιοθέτησε το Ηνωμένο Βασί-

<sup>52</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην υπόθεση Chahal κατά Ηνωμένου Βασιλείου (βλέπε, σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 1998).

<sup>53</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης Jasper κατά Ηνωμένου Βασιλείου (αδημοσίευτη).

<sup>54</sup> Απόφαση της 10.7.1998, βλέπε Reports 1998-IV.

λειο είναι σύμφωνο με τη Σύμβαση, το Δικαστήριο σημειώνει ότι, όπως στην προαναφερόμενη υπόθεση Chahal, υπάρχουν μέσα που διασφαλίζουν τόσο τις θεμιτές ανησυχίες για την εθνική ασφάλεια όσο και την άσκηση του δικαιώματος του κρατούμενου να προσφεύγει ενώπιον δικαστηρίου προκειμένου για τον έλεγχο της νομιμότητας του στερητικού της ελευθερίας μέτρου.

98. Όμως, στην υπό κρίση υπόθεση, ο κύριος Al-Nashif στερήθηκε τις στοιχειώδεις εγγυήσεις και δεν απόλαυσε την προστασία που προβλέπει το άρθρο 5 παρ. 4 της Σύμβασης για τις περιπτώσεις στέρησης της ελευθερίας.

Κατά συνέπεια η Βουλγαρία παραβίασε το άρθρο 5 παρ. 4 της Σύμβασης.

.....  
**B) Επί της παραβίασης του άρθρου 8 της ΕυρΣΔΑ:**

*1. Υπαρξη «οικογενειακής ζωής» κατά την έννοια του άρθρου 8 της Σύμβασης*

112. Η ύπαρξη ή μη «οικογενειακής ζωής» είναι ουσιαστικά πραγματικό ζήτημα που εξαρτάται από την πραγματικότητα των στενών οικογενειακών δεσμών<sup>55</sup>.

Όμως, απορρέει από την έννοια της οικογένειας στην οποία στηρίζεται το άρθρο 8 ότι ένα παιδί που έχει γεννηθεί εντός γάμου είναι ipso jure μέρος αυτής της σχέσης και άρα από τη γέννησή του και μόνον από το γεγονός αυτό υπάρχει μεταξύ του παιδιού και των γονέων του ένας δεσμός που συνιστά την «οικογενειακή ζωή» και τον οποίο μεταγενέστερα γεγονότα δεν μπορούν να διασπάσουν, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων<sup>56</sup>.

Όσον αφορά στις σχέσεις του ζεύγους, η «οικογενειακή ζωή» περιλαμβάνει οικογένειες που στηρίζονται σε γάμο καθώς και σε de facto σχέσεις. Για να αξιολογηθεί εάν μια σχέση αποτελεί «οικογενειακή ζωή» εξετάζονται κάποιιοι σχετικοί παράμετροι, συμπεριλαμβανομένων της συμβίωσης του ζεύγους, της διάρκειας της σχέσης του και της εκδήλωσης της αμοιβαίας δέσμευσης με την απόκτηση παιδιών ή με άλλους τρόπους.

113. Στην υπό κρίση υπόθεση ο κύριος Al Nashif και η κυρία Saleh είχαν ήδη συνάψει γάμο όταν έφθασαν το 1992 στη Βουλγαρία. Προφανώς, για πολλούς λόγους, αντιμετωπίστηκαν από τις αρχές ως σύζυγοι. Απέκτησαν δύο παιδιά, ένα το 1993 και ένα το 1994. Ο θρησκευτικός

<sup>55</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση της Ολομέλειας επί της υπόθεσης K. and T. κατά Φινλανδίας, No. 25702/1994, ECHR 2001 – VII.

<sup>56</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει μεταξύ άλλων στις αποφάσεις που εξέδωσε επί των υποθέσεων Bergehab κατά Ολλανδίας (βλέπε σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2000) και Guel κατά Ελβετίας (βλέπε σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2000).

γάμος που συνήψε στη Βουλγαρία ο κύριος Al Nashif με την κυρία M., δεν παρήγαγε έννομες συνέπειες. Περαιτέρω, δεν υπάρχουν αποφασιστικά αποδεικτικά στοιχεία τα οποία να στηρίζουν τους ισχυρισμούς της κυβέρνησης ότι η κυρία M. και ο προσφεύγων συζούσαν στη Smolyan. Σε κάθε περίπτωση η κυρία M. διέμεινε στην πόλη αυτή για διάστημα μικρότερο του ενός έτους. Έως το 1999, οπότε απελάθηκε από τη Βουλγαρία, ο πρώτος προσφεύγων συνέχισε να ζει στη Smolyan με τη σύζυγό του, κυρία Saleh, και τα δύο τους παιδιά.

Κατά συνέπεια δεν υπήρξαν εξαιρετικές περιστάσεις ικανές να καταστρέψουν τον οικογενειακό δεσμό μεταξύ του προσφεύγοντα και των παιδιών του, δεύτερου και τρίτου προσφεύγοντα. Περαιτέρω, ο κύριος Al-Nashif δεν χώρισε από την κυρία Saleh.

## 2. Επέμβαση στην οικογενειακή ζωή του προσφεύγοντα

114. Το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι η Σύμβαση δεν εγγυάται στους αλλοδαπούς το δικαίωμα να εισέρχονται ή να παραμένουν στο έδαφος των συμβαλλομένων κρατών τα οποία δυνάμει του διεθνούς δικαίου και με την επιφύλαξη εκπλήρωσης των συμβατικών τους υποχρεώσεων έχουν την εξουσία να ελέγχουν την είσοδο των αλλοδαπών στο έδαφός τους<sup>57</sup>. Στο πλαίσιο της μετανάστευσης, το άρθρο 8 δεν επιβάλλει στα κράτη γενική υποχρέωση να σέβονται την επιλογή των συζύγων όσον αφορά στη χώρα όπου αποφασίζουν να εγκατασταθούν ούτε να επιτρέπουν την οικογενειακή συνένωση στο έδαφός τους<sup>58</sup>.

Όμως, η απομάκρυνση ενός αλλοδαπού από τη χώρα όπου ζουν στενά μέλη της οικογένειάς του μπορεί να παραβιάζει το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής, που προστατεύει το άρθρο 8 της Σύμβασης<sup>59</sup>.

115. Στην παρούσα υπόθεση δεν αμφισβητείται ότι ο πρώτος εκ των προσφευγόντων είναι ανιθαγενής και ότι η σύζυγός του, κυρία Saleh, προφανώς ήταν επίσης ανιθαγενής, και ότι διέμεναν νόμιμα στη Βουλγαρία δυνάμει αδειών μόνιμης παραμονής. Έφθασαν στη Βουλγαρία το 1992, λίγο μετά το γάμο τους, και εγκατέστησαν νόμιμα στη χώρα αυτή τη συζυγική τους εστία. Τα παιδιά τους, ο δεύτερος και τρίτος προσφεύγων γεννήθηκαν στη Βουλγαρία, και απέκτησαν την ιθαγένεια της χώρας υποδοχής, όπου άρχισαν να παρακολουθούν την πρωτοβάθμια εκπαίδευση.

<sup>57</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης Boultif κατά Ελβετίας (βλέπε, σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2003)

<sup>58</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης Guel κατά Ελβετίας (βλέπε, σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 2000).

<sup>59</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης Boultif κατά Ελβετίας (οπ.π.υποσημείωση 57).



Κατά συνέπεια, η απέλαση του κυρίου Al Nashif το 1999 συνιστά επέμβαση στο δικαίωμά του για σεβασμό της οικογενειακής του ζωής.

116. Η προαναφερόμενη επέμβαση παραβιάζει τη Σύμβαση εφόσον δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 8. Κατά συνέπεια πρέπει να εξεταστεί εάν «είναι σύμφωνη με το νόμο», εάν εξυπηρετεί έναν ή περισσότερους από τους αναφερόμενους στην παράγραφο αυτή θεμιτούς σκοπούς και εάν είναι «αναγκαία σε μια δημοκρατική κοινωνία».

3. Είναι η επέμβαση «σύμφωνη με το νόμο»;

117. Το Δικαστήριο δέχεται – και δεν αμφισβητείται από τους διάδικους – ότι οι αποφάσεις ανάκλησης της άδειας παραμονής, απέλασης και κράτησης του πρώτου προσφεύγοντα στηρίζονται στο νόμο.

118. Όμως, οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται ότι το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο δεν πληροί τις προϋποθέσεις της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας που απαιτεί η έννοια της νομιμότητας που εγγυάται η Σύμβαση, αφού επιτρέπει στο Υπουργείο Εσωτερικών να απελαύνει αλλοδαπούς που ουδέποτε έχουν καταδικαστεί ή ανακριθεί δυνάμει αποφάσεων που εκδίδονται χωρίς να εξετάζονται τα αποδεικτικά στοιχεία, χωρίς να υπάγονται σε δικαστικό έλεγχο και χωρίς να αιτιολογούνται.

119. Το Δικαστήριο επαναλαμβάνει ότι η φράση «προβλέπεται υπό του νόμου» της παραγράφου 2 του άρθρου 8 προϋποθέτει ότι είναι «προσβάσιμη» και «προβλέψιμη» η νομική βάση που επικαλείται το δυσμενές μέτρο που πλήττει το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής. Οι συνέπειες μιας διάταξης νόμου είναι «προβλέψιμες» όταν η διατύπωσή της είναι επαρκώς σαφής ώστε ο καθένας να έχει τη δυνατότητα – ανάλογα με την περίπτωση προσφεύγοντας στις προσήκουσες συμβουλές – να ρυθμίσει τη συμπεριφορά του.

Επιπρόσθετα, το εσωτερικό δίκαιο πρέπει να προβλέπει μέσο έννομης προστασίας από τις αυθαίρετες επεμβάσεις των δημόσιων αρχών στα δικαιώματα που εγγυάται η Σύμβαση. Όταν πρόκειται για θεμελιώδη δικαιώματα είναι αντίθετη με το κράτος δικαίου η άνευ όρων άσκηση της διακριτικής ευχέρειας που αναγνωρίζεται στην εκτελεστική εξουσία. Κατά συνέπεια, η νομοθεσία πρέπει να καθορίζει το πεδίο της διακριτικής ευχέρειας που αναγνωρίζεται στις αρμόδιες αρχές και τον τρόπο της άσκησής της με επαρκή σαφήνεια, λαμβάνοντας υπόψη το θεμιτό στόχο του υιοθετούμενου μέτρου, ώστε να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η προσήκουσα προστασία από την αυθαίρετη επέμβαση<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στις αποφάσεις της Ολομέλειας επί των υποθέσεων Amann κατά Ελβετίας, No. 27798/95, ECHR – II, Rotaru κατά Ρουμανίας, No. 28341, No. 28341/95, ECHR 2000 – V και Hasan and Chaush κατά Βουλγαρίας, No. 20985, ECHR 2000 – XI.

120. Σύμφωνα με την κυβέρνηση της Βουλγαρίας αν και η περί Αλλοδαπών Νομοθεσία δεν καθορίζει σε ποιες περιπτώσεις ο αλλοδαπός θεωρείται απειλή για την εθνική ασφάλεια, ώστε να επιβάλλεται η απέλασή του, ο όρος «εθνική ασφάλεια» διευκρινίζεται στο Πλαίσιο της Έννοιας της Εθνικής Ασφάλειας.

121. Σχετικά με την ποιότητα του νόμου του Δικαστήριο επαναλαμβάνει ότι οι εγγυήσεις που παρέχει εξαρτώνται, τουλάχιστον μέχρι κάποιο βαθμό, από τη φύση και το εύρος της υπό κρίση επέμβασης<sup>61</sup>.

Θεωρεί ότι η προϋπόθεση της προβλεψιμότητας του νόμου δεν υποχρεώνει τα κράτη να υιοθετούν διατάξεις δικαίου που ορίζουν λεπτομερειακά κάθε συμπεριφορά που μπορεί να προκαλέσει την έκδοση απόφασης απέλασης ενός αλλοδαπού για λόγους εθνικής ασφάλειας. Λόγω της φύσης των πραγμάτων, μπορεί να ποικίλουν οι απειλές της εθνικής ασφάλειας και να είναι απρόβλεπτες ή δύσκολο να καθοριστούν εκ των προτέρων.

122. Όμως, πρέπει να υπάρχουν εγγυήσεις που διασφαλίζουν τη σύμφωνη με το νόμο και χωρίς καταχρηστικό τρόπο άσκηση της διακριτικής ευχέρειας από την εκτελεστική εξουσία.

123. Ακόμα και όταν πρόκειται για την εθνική ασφάλεια, οι έννοιες της νομιμότητας και του κράτους δικαίου σε μια δημοκρατική κοινωνία απαιτούν την υπαγωγή των μέτρων που πλήττουν τα θεμελιώδη δικαιώματα σε κάποιας μορφής έννομη διαδικασία που διεξάγεται ενώπιον ανεξάρτητου οργάνου αρμόδιου να κρίνει την αιτιολογική βάση της απόφασης και τα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία, εάν είναι αναγκαίο με τους κατάλληλους διαδικαστικούς περιορισμούς για τις πληροφορίες που χαρακτηρίζονται απόρρητες.

124. Στον ενδιαφερόμενο πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα να προσφύγει κατά της απόφασης με την οποία η εκτελεστική εξουσία εκτιμά ότι διακυβεύεται η εθνική ασφάλεια. Και ενώ φυσικά έχει βαρύνουσα σημασία η αξιολόγηση της εκτελεστικής εξουσίας για την προέλευση της απειλής της εθνικής ασφάλειας, η ανεξάρτητη αρχή πρέπει να έχει τη δικαιοδοσία να ελέγχει τις περιπτώσεις όπου η επίκληση της έννοιας της εθνικής ασφάλειας δεν στηρίζεται ευλόγως σε πραγματικά περιστατικά ή αποκαλύπτει μια ερμηνεία της «εθνικής ασφάλειας» που είναι παράνομη ή αντίθετη με την κοινή λογική και αυθαίρετη.

Αν δεν πληρούνται αυτές οι εγγυήσεις, οι αστυνομικές ή άλλες κρατικές αρχές μπορεί να καταπατούν αυθαίρετα τα δικαιώματα που προστατεύει η Σύμβαση.

---

<sup>61</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση επί της υπόθεσης P.G. and J.H. κατά Ηνωμένου Βασιλείου, No. 44787/98, ECHR 2001-IX.



125. Στην υπό κρίση υπόθεση οι αστυνομικές αρχές και ο Εισαγγελέας της Smolyan πρότειναν την απέλαση του κυρίου Al Nashif. Είναι αλήθεια ότι οι διωκτικές αρχές της Βουλγαρίας είναι θεσμικά διακριτές και ανεξάρτητες από την εκτελεστική εξουσία. Όμως, η κυβέρνηση δεν κατέθεσε στο Δικαστήριο στοιχεία που να αποδεικνύουν τη διενέργεια ανεξάρτητης έρευνας. Ο Εισαγγελέας δεν ενήργησε σύμφωνα με κάποια καθορισμένη διαδικασία. Απλά διαβίβασε το φάκελο στην αστυνομία. Αποφασιστική αρμοδιότητα είχε ο Διευθυντής του Τμήματος Διαβατηρίων του Υπουργείου Εσωτερικών.

126. Στη συνέχεια αποφασίστηκε η απέλαση του κυρίου Al-Nashif ελήφθη χωρίς να γνωστοποιηθεί η αιτιολογική της βάση στους προσφεύγοντες, στο συνήγορό τους ή σε οιοδήποτε ανεξάρτητο όργανο, αρμόδιο να κρίνει την υπόθεση.

Σύμφωνα με τη νομοθεσία της Βουλγαρίας το Υπουργείο Εσωτερικών είναι αρμόδιο για την έκδοση αποφάσεων απέλασης που συνιστούν επέμβαση στα θεμελιώδη δικαιώματα χωρίς να αναγνωρίζει στον ενδιαφερόμενο το δικαίωμα να κριθεί η υπόθεσή του από δικαστήριο, χωρίς να γνωστοποιεί τους λόγους που συνιστούν τη δικαιολογητική βάση λήψης του επαχθούς για τον ενδιαφερόμενο μέτρου και χωρίς να προβλέπει τη δυνατότητα του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού να προσφύγει κατά της απόφασης ενώπιον ανεξάρτητου οργάνου.

127. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό ότι το προαναφερόμενο νομικό καθεστώς έχει διχάσει το δικαστικό σώμα της Βουλγαρίας.

Σε κάποιες υποθέσεις το Δικαστήριο της Σόφιας και το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο αρνήθηκαν να δεχθούν «εν λευκώ» αξιολογήσεις της εκτελεστικής εξουσίας σε ανατιολόγητες αποφάσεις που υπάγονταν στο πεδίο εφαρμογής της περί αλλοδαπών νομοθεσίας. Κάποια μέλη του Κοινοβουλίου και δικαστές του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου εξέφρασαν την άποψη ότι το ισχύον νομικό καθεστώς είναι αντισυνταγματικό.

Εξετάζοντας μια προσφυγή στο πλαίσιο του προαναφερόμενου νομικού πλαισίου το Συνταγματικό Δικαστήριο δεν πέτυχε να αποφασίσει κατά πλειοψηφία καθώς οι μισοί από τους δικαστές υποστήριξαν ότι είναι αντίθετη με το Σύνταγμα και τη Σύμβαση η εθνική νομοθεσία που αποκλείει τη δυνατότητα δικαστικής επανεξέτασης των απελάσεων στις υποθέσεις όπου το Υπουργείο Εσωτερικών επικαλείται λόγους «εθνικής ασφάλειας» με το σκεπτικό ότι παρέχει στην εκτελεστική εξουσία τη δυνατότητα της άνευ όρων άσκησης διακριτικής ευχέρειας και περιθώριο καταχρηστικής εφαρμογής της.

128. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η απέλαση του κυρίου Al-Nashif διατάχθηκε σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο της Βουλγαρίας που

δεν προβλέπει τις αναγκαίες εγγυήσεις για την προστασία από την αυθαιρεσία.

Κατά συνέπεια, η επέμβαση στην οικογενειακή ζωή του προσφεύγοντα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι στηρίζεται σε νομικές διατάξεις που πληρούν τις προϋποθέσεις νομιμότητας που ορίζει η Σύμβαση.

Κατά συνέπεια παραβιάστηκε το άρθρο 8 της Σύμβασης.

129. Ενόψει των ανωτέρω, το Δικαστήριο θεωρεί ότι δεν είναι αναγκαίο να εξετάσει εάν η επέμβαση στην οικογενειακή ζωή του προσφεύγοντα εξυπηρετούσε θεμιτό σκοπό και εάν ήταν ανάλογη του επιδιωκόμενου σκοπού.

**Γ) Επί της παραβίασης του άρθρου 13 της ΕυρΣΔΑ:** 130. Επικαλούμενοι το άρθρο 13 της Σύμβασης οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται ότι σύμφωνα με τη νομοθεσία της Βουλγαρίας δεν δικαιούνταν να ασκήσουν πραγματική προσφυγή κατά της επέμβασης στο δικαίωμά τους για σεβασμό της οικογενειακής τους ζωής.

131. Αντικρούοντας, η κυβέρνηση της Βουλγαρίας υποστηρίζει ενώπιον του Δικαστηρίου ότι αβάσιμα επικαλούνται οι προσφεύγοντες την παραβίαση του άρθρου 13 είναι αβάσιμη αφού δεν εξήντησαν τα ένδικα μέσα που προβλέπει η εθνική νομοθεσία.

132. Όπως το Δικαστήριο έχει κατ' επανάληψη αποφανθεί ότι το άρθρο 13 της Σύμβασης εγγυάται τη δυνατότητα άσκησης, σε εθνικό επίπεδο, ενός ενδίκου μέσου που διασφαλίζει την πεμπτουσία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών της Σύμβασης με οιαδήποτε μορφή προβλέπει η εσωτερική έννομη τάξη. Κατά συνέπεια, το άρθρο 13 απαιτεί να προβλέπει η εσωτερική νομοθεσία ένα ένδικο μέσο στο πλαίσιο εξέτασης του οποίου κρίνονται οι «προβαλλόμενοι ισχυρισμοί» που αφορούν στα δικαιώματα της Σύμβασης και διασφαλίζει την αποκατάσταση της βλάβης αν και τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν περιθώριο διακριτικής ευχέρειας ως προς τον τρόπο συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει σύμφωνα με αυτή τη διάταξη της Σύμβασης.

Επιβάλλοντας άμεσα στα κράτη την υποχρέωση να προστατεύουν τα δικαιώματα του ανθρώπου και πρωτίστως στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης τους το άρθρο 13 αποτελεί συμπληρωματική εγγύηση που διασφαλίζει την αποτελεσματική απόλαυση αυτών των δικαιωμάτων.

«Η αποτελεσματικότητα» του «ένδικου μέσου» κατά την έννοια του άρθρου 13 δεν εξαρτάται από τη βεβαιότητα της θετικής έκβασής του για τον προσφεύγοντα. Ούτε είναι κατ' ανάγκη δικαστική η «αρχή» που προβλέπει. Αν δεν είναι δικαστική, η αποτελεσματικότητα του μέσου εξαρτάται από τη δικαιοδοσία της και τις εγγυήσεις που παρέχει. Επίσης, είναι δυνατό ένα και μοναδικό ένδικο μέσο να μην πληροί στο ακέραιο τις

προϋποθέσεις του άρθρου 13, αλλά το σύνολο των μέσων που προβλέπει το εσωτερικό δίκαιο να ανταποκρίνεται σ' αυτές<sup>62</sup>.

133. Εκτός από τις γενικές διαδικαστικές εγγυήσεις που ορίζει το άρθρο 1 του 7<sup>ου</sup> Πρωτοκόλλου της Σύμβασης – που δεν ίσχυε στη Βουλγαρία όταν εξελισσόταν η υπό κρίση υπόθεση – για όλες τις περιπτώσεις απέλασης αλλοδαπών, όταν προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι η απέλαση παραβιάζει το δικαίωμα του αλλοδαπού για σεβασμό της οικογενειακής του ζωής, το άρθρο 13 σε συνδυασμό με το άρθρο 8 της Σύμβασης επιβάλλουν στα κράτη να παρέχουν στους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς τη δυνατότητα να ασκούν πραγματική προσφυγή κατά της απέλασης ή της άρνησης χορήγησης άδειας παραμονής και να εξετάζουν τα σχετικά ζητήματα σε εσωτερικό επίπεδο στο πλαίσιο επαρκών διαδικαστικών εγγυήσεων ανεξαρτησίας και αμεροληψίας.

134. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι πρέπει να εξεταστεί ο ισχυρισμός των προσφευγόντων ότι η απέλαση του πρώτου εξ αυτών και πατέρα των δύο άλλων παραβιάζει το δικαίωμά τους σε σεβασμό της οικογενειακής τους ζωής. Άρα, δικαιούνται να ασκήσουν πραγματική προσφυγή στο πλαίσιο της βουλγαρικής έννομης τάξης.

135. Όμως, δεν αμφισβητείται ότι όλες οι προσφυγές που άσκησε ο πρώτος από τους προσφεύγοντες απορρίφθηκαν χωρίς να εξετασθούν στο πλαίσιο της περί αλλοδαπών νομοθεσίας η οποία – όπως ερμηνεύθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών και τα δικαστήρια της Βουλγαρίας στην υπό κρίση υπόθεση και αργότερα από το Κοινοβούλιο – ορίζει ότι δεν απαιτείται η αιτιολογία της απόφασης απέλασης που επικαλείται λόγους «εθνικής ασφάλειας» και δεν υπόκειται σε προσφυγή. Όταν ασκείται προσφυγή κατά παρόμοιας απόφασης ενώπιον των δικαστηρίων ο δικαστής δεν έχει δικαιοδοσία να ερευνήσει αν πράγματι διακυβεύεται η εθνική ασφάλεια και άρα πρέπει να την απορρίψει. Στην υπό κρίση υπόθεση παρόμοια προσέγγιση υιοθέτησε το Υπουργείο Εσωτερικών στο οποίο προσέφυγε ο κύριος Al-Nashif.

136. Είναι αλήθεια ότι το πεδίο εφαρμογής της υποχρέωσης του άρθρου 13 εξαρτάται από τη φύση των ισχυρισμών του προσφεύγοντα, που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης.

Όταν πρόκειται για ζήτημα εθνικής ασφάλειας μπορεί να δικαιολογούνται κάποιοι περιορισμοί στον τύπο των ενδίκων μέσων που παρέχονται στους ενδιαφερόμενους. Αναφορικά με τη μυστική παρακολούθηση και τη χρήση απόρρητων πληροφοριών για την επιλογή των υποψήφιων που μετά την πρόσληψή τους θα έχουν πρόσβαση σε ευαίσθητες πληροφορίες το άρθρο 13 απαιτεί ένδικο μέσο «αποτελεσματικό για τις περι-

<sup>62</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση επί της υπόθεσης Čonka κατά Βελγίου (βλέπε, σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 2003).

στάσεις», λαμβάνοντας υπόψη ότι είναι αυτονόητος ο περιορισμός του δικαιώματος άσκησης προσφυγής σε κάθε σύστημα μυστικής παρακολούθησης ή μυστικών ελέγχων<sup>63</sup>. Όμως, το ένδικο μέσο που απαιτεί το άρθρο 13 πρέπει να είναι αποτελεσματικό στην πράξη και σύμφωνα με τη νομοθεσία. Ειδικά, στις υποθέσεις *Klass* και *Leander*, οι προσφεύγοντας είχαν τη δυνατότητα να ασκήσουν προσφυγή που κρινόταν σε πλαίσιο διαδικαστικών εγγυήσεων και ανεξάρτητου ελέγχου. Στην υπόθεση *Amann* κατά Ελβετίας ο προσφεύγων είχε τη δυνατότητα να προσφύγει ενώπιον δικαστηρίου. Σε αυτές τις περιπτώσεις το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν είχε παραβιαστεί το άρθρο 13.

Στην υπόθεση *Rotaru* κατά Ρουμανίας – που αφορούσε στην αποθήκευση και στη χρήση μυστικών πληροφοριών – το Δικαστήριο έκρινε ότι παραβιάστηκε το άρθρο 13 της Σύμβασης επειδή το εσωτερικό δίκαιο δεν πρόβλεπε την άσκηση προσφυγής.

137. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι στις περιπτώσεις απέλασης των αλλοδαπών για λόγους εθνικής ασφάλειας – όπως στην υπό κρίση – ο συγκερασμός του συμφέροντος της διατήρησης των ευαίσθητων πληροφοριών με το δικαίωμα του αλλοδαπού σε αποτελεσματικό ένδικο μέσο είναι προφανώς λιγότερο δύσκολος από ότι στις προαναφερόμενες περιπτώσεις όπου το σύστημα της μυστικής παρακολούθησης ή των μυστικών ελέγχων μπορεί να λειτουργήσει μόνον όταν ο ενδιαφερόμενος δεν γνωρίζει τα μέτρα που τον αφορούν.

Ενώ μπορεί να είναι αναγκαίες οι διαδικαστικές εγγυήσεις που διασφαλίζουν ότι δεν υπάρχει κίνδυνος για την εθνική ασφάλεια με τη διαρροή πληροφοριών και ενώ η ανεξάρτητη αρχή που κρίνει την προσφυγή κατά της απόφασης απέλασης μπορεί να πρέπει να αναγνωρίζει ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στην εκτελεστική εξουσία σε θέματα εθνικής ασφάλειας, σε καμιά περίπτωση δεν δικαιολογείται η άρνηση πρόσβασης σε ένδικη προστασία όταν η εκτελεστική εξουσία επιλέγει να επικαλεστεί τον όρο «εθνική ασφάλεια».

Ακόμη και όταν προβάλλεται ο ισχυρισμός για απειλή της εθνικής ασφάλειας, η εγγύηση του αποτελεσματικού ένδικου μέσου απαιτεί κατ'ελάχιστο τη γνωστοποίηση των λόγων – ακόμα και όταν δεν είναι δημοσιεύσιμοι – που επικαλείται η απόφαση απέλασης στην ανεξάρτητη να κρίνει την προσφυγή αρχή. Η αρχή αυτή πρέπει να έχει δικαιοδοσία να κρίνει την αξιολόγηση της εκτελεστικής εξουσίας περί απειλής της εθνικής ασφάλειας και να την ανατρέψει όταν διαπιστώνει ότι είναι αυθαίρετη ή μη εύλογη. Πρέπει να προβλέπεται η δυνατότητα εφαρμογής του συζητητικού συστήματος, εάν είναι αναγκαίο με την παράσταση ειδικού

<sup>63</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση *Klass and others* κατά Γερμανίας, απόφαση της 6.9.1978, δημοσιευμένη σε Series A No. 28.

εκπροσώπου μετά από έλεγχο για λόγους ασφαλείας. Περαιτέρω, πρέπει να εξετάζεται εάν το επιβληθέν μέτρο αποτελεί επέμβαση στο δικαίωμα του αλλοδαπού για σεβασμό της ιδιωτικής του ζωής καθώς και πώς εξισορροπούνται το δημόσιο συμφέρον και τα δικαιώματα του ενδιαφερόμενου.

138. Καθώς στην υπό κρίση υπόθεση δεν διασφαλίστηκαν στους προσφεύγοντες οι προαναφερόμενες εγγυήσεις αποτελεσματικότητας το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι παραβιάστηκε το άρθρο 13 της Σύμβασης.

**Δ) Επί της παραβίασης του άρθρου 9 σε συνδυασμό με το άρθρο 13:** ...142. Έχοντας διαπιστώσει ότι η απέλαση του κυρίου Al-Nashif αποτελεί παραβίαση του δικαιώματος των προσφευγόντων για σεβασμό της οικογενειακής τους ζωής με την έννοια του άρθρου 8 της Σύμβασης και ότι δεν δικαιούνταν να ασκήσουν αποτελεσματικό ένδικο μέσο κατά την έννοια του άρθρου 13 της Σύμβασης το Δικαστήριο κρίνει ότι δεν είναι αναγκαίο να εξετάσει εάν τα ίδια πραγματικά περιστατικά συνιστούν παραβίαση του άρθρου 9 της Σύμβασης μεμονωμένα και σε συνδυασμό με το άρθρο 13.

*Το Δικαστήριο αποφάσισε ομόφωνα ότι η Βουλγαρία παραβίασε το άρθρο 5 παρ. 4 της Σύμβασης και με τέσσερις ψήφους έναντι τριών τα άρθρα 8 και 13.*

**Κοινή εν μέρει μειοψηφούσα άποψη των Δικαστών Makarczyk, Butkevych και Botoucharova:** 1. Ψηφίζουμε κατά της παραβίασης του άρθρου 8 στην υπό κρίση υπόθεση.

2. Η πλειοψηφία έκρινε ότι η απέλαση του κυρίου Al-Nashif διατάχθηκε σύμφωνα με το νομικό καθεστώς το οποίο δεν παρείχε τις αναγκαίες εγγυήσεις προστασίας από την αυθαιρεσία και κατέληξε κατά συνέπεια ότι η επέμβαση στην οικογενειακή ζωή του προσφεύγοντα δεν στηριζόταν σε νομικές διατάξεις σύμφωνες με τις προϋποθέσεις της νομιμότητας που θέτει η Σύμβαση.

3. Οι εθνικές αρχές πρέπει να κατακριθούν επειδή δεν ήσαν επαρκείς οι διαδικαστικές εγγυήσεις στη διαδικασία λήψης της απόφασης: πρόκειται όμως για μια από τις πτυχές της αξιολόγησης της αναλογικότητας της επέμβασης στην οικογενειακή ζωή των προσφευγόντων σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Κατ' επανάληψη το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η ποιότητα της διαδικασίας της λήψης της απόφασης είναι θέμα που εξαρτάται άμεσα από την αναλογικότητα.

4. Εάν υιοθετείτο αυτή η προσέγγιση θα καθίστατο προφανές ότι δεν παραβιάστηκε στην υπό κρίση υπόθεση, παρά τις διαδικαστικές ελλείψεις, η αρχή της αναλογικότητας.

5. Όπως ορθά υπογράμμισε η πλειοψηφία το άρθρο 8 της Σύμβασης δεν επιβάλλει στα κράτη τη γενική υποχρέωση να σέβονται την επιλογή των συζύγων όσον αφορά στη χώρα διαμονής τους και να επιτρέπουν την οικογενειακή συνένωση στο έδαφός τους.

6. Ο κύριος Al-Nashif και η κυρία Saleh έφθασαν στη Βουλγαρία όταν ήσαν ενήλικες και αφού είχαν παντρευτεί στη χώρα καταγωγής τους. Έως την απέλαση του πρώτου προσφεύγοντα έμειναν λιγότερο από επτά χρόνια στη Βουλγαρία. Το γεγονός ότι τα παιδιά τους απέκτησαν την ιθαγένεια της Βουλγαρίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ως σημαντικό στοιχείο για την ανάλυση της αναλογικότητας καθώς είναι νεαρά, και άρα φυσιολογικά πρέπει να ακολουθήσουν τους γονείς τους και ομιλούν προφανώς την αραβική γλώσσα. Η κυρία Saleh αναχώρησε από τη Βουλγαρία με τα παιδιά τον Ιούνιο του 2000, ένα χρόνο μετά την απέλαση του συζύγου της και εγκαταστάθηκε στην Ιορδανία, όπου ζουν συγγενείς της. Ο κύριος Al-Nashif έχει στενούς συγγενείς στη Συρία, είναι κάτοχος εγγράφου ανιθαγενούς που έχει εκδοθεί από τις αρχές της Συρίας και όταν εισήλθε στη Βουλγαρία το 1992 δήλωσε ως χώρα διαμονής τη Συρία. Με βάση τα παραπάνω, δύσκολα μπορεί να υποστηριχθεί ότι η οικογένεια είχε επαρκώς ισχυρούς δεσμούς με τη Βουλγαρία. Είναι προφανές ότι οι προσφεύγοντες μπορούν νόμιμα να εγκατασταθούν στη Συρία ή άλλου.

7. Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα σχετικά στοιχεία πιστεύουμε ότι στις υπό κρίση περιστάσεις δεν ήταν δυσανάλογη του επιδιωκόμενου σκοπού η απέλαση του κυρίου Al-Nashif από τη Βουλγαρία. Δεν παραβιάστηκε το άρθρο 8 της Σύμβασης. Καθώς κρίνουμε αβάσιμο το λόγο παραβίασης του άρθρου 8 δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 13.

8. Κατά συνέπεια,... πιστεύουμε ότι στην υπό κρίση υπόθεση παραβιάστηκε μόνον το δικαίωμα του πρώτου προσφεύγοντα για προστασία της προσωπικής ελευθερίας και ασφάλειας που εγγυάται το άρθρο 5 παρ. 4 της Σύμβασης ...

### Άρθρα 6 και 13

#### Δικαίωμα στη χρήση και στην απονομή δικαιοσύνης Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής

0448

#### Υπόθεση Mutimura κατά Γαλλίας (8.6.2004)

*Μήνυση για τη γενοκτονία των Τούτσι στη Ρουάντα – Κριτήρια για την αξιολόγηση της εύλογης διάρκειας μιας δικαστικής διαδικασίας κατά το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.*

**Εφαρμοστέο δίκαιο:**



Άρθρα 6 παρ. 1, 13 και 35 παρ. 1 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') Άρθρα 1 έως 9 της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας

(Ν. 1782/1988, ΦΕΚ 116, τ. Α')

Σύμβαση για την Πρόληψη και την Καταστολή του Εγκλήματος της Γενοκτονίας

(Ν.Δ. 3091/1954, ΦΕΚ 250, τ. Α')

Συμβάσεις της Γενεύης του 1949 Περί Προστασίας του Αμάχου Πληθυσμού σε Καιρό Πολέμου

(Ν. 3481/1956, ΦΕΚ 3, τ. Α')

Πρόσθετο Πρωτόκολλο II στις Συμβάσεις της Γενεύης του 1949 για την Προστασία των Θυμάτων Μη Διεθνών Ένοπλων Συρράξεων

(Ν. 2105/1992, ΦΕΚ 196, τ. Α')

Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Καταστολή της Τρομοκρατίας

(Ν. 1789/1988, ΦΕΚ 133, τ. Α')

**Πραγματικά Περιστατικά:** Η προσφεύγουσα, κυρία Mutimura έχει γεννηθεί το 1964 και διαμένει στην πόλη Castres. Στις 21 Ιουνίου και 12 Ιουλίου 1995 στη Νîmes και στο Παρίσι, αρκετά άτομα, κάποια από τα οποία πολίτες της Ρουάντα, κατήγγειλαν τον κύριο Μ., πολίτη της Ρουάντα, κληρικό που από το Σεπτέμβριο του 1994 διαμένει στην ενοριακή κατοικία της Bourg-Saint-Andéol ασκώντας καθήκοντα εφημερίου. Συγκεκριμένα, υποστήριξαν ότι τον Απρίλιο και το Μάιο του 1994 ο κύριος Μ. είχε διαπράξει αδικήματα σε βάρος τους και σε βάρος μελών των οικογενειών τους στους ενοριακούς χώρους της «Αγίας Οικογένειας» στην πρωτεύουσα της Ρουάντα, στο Κγκάλι.

Με την από 21.6.1995 μήνυση αιτήθηκαν από τον Εισαγγελέα του Εφετείου της Νîmes να διενεργήσει προκαταρκτική εξέταση και να συλλάβει άμεσα τον κύριο Μ., τον οποίο κατηγορούσαν για ενεργό συμμετοχή στη γενοκτονία που διαπράχθηκε σε βάρος της φυλής Τούτσι στη Ρουάντα μεταξύ του Απριλίου και του Ιουλίου 1994.

Η μήνυση που υποβλήθηκε στον Εισαγγελέα των Παρισίων στις 12.7.1995 περιλάμβανε καταθέσεις μαρτύρων ή θυμάτων της γενοκτονίας που βεβαίωναν ότι ο κύριος Μ. είχε βασανίσει Τούτσι που είχαν καταφύγει στην ενορία του στερώντας τους νερό και τροφή, είχε συμμετάσχει ενεργά στην επιλογή των προσώπων που παραδόθηκαν στους αντάρτες Χούτου προκειμένου να τους εξοντώσουν και είχε συνάψει σεξουαλικές

σχέσεις με αρκετές γυναίκες με αντάλλαγμα την ασφάλειά τους. Επιπλέον, στη μήνυση είχαν επισυνάψει κατάλογο ατόμων που θεωρούνταν βασικοί οργανωτές και αυτουργοί της γενοκτονίας των τούτσι που διαπράχθηκε στη Ρουάντα μεταξύ του Απριλίου και του Ιουλίου 1994. Το ονοματεπώνυμο του κυρίου Μ. εμφανιζόταν στην 421<sup>η</sup> θέση.

Στις 21.7.1995 ο Εισαγγελέας των Παρισίων διαβίβασε τη μήνυση στον κατά τόπο αρμόδιο Εισαγγελέα της πόλης Privas, στη δικαιοδοσία του οποίου υπαγόταν η υπόθεση βάσει του τόπου κατοικίας του μηνυόμενου.

Με το από 25.7.1995 κατηγορητήριο ο Εισαγγελέας της Privas διέταξε προανάκριση για τη γενοκτονία και την πρακτική των μαζικών και συστηματικών συνοπτικών εκτελέσεων, των απαγωγών και των μετέπειτα εξαφανίσεων των απαχθέντων, των βασανιστηρίων και άλλων απάνθρωπων πράξεων που ενέπνευσαν πολιτικά, θρησκευτικά, φιλοσοφικά ή φυλετικά κίνητρα σε εκτέλεση οργανωμένου σχεδίου σε βάρος αμάχων, για συμμετοχή σε οργανωμένη ομάδα ή σε συμμορία με σκοπό τη διάπραξη των προαναφερόμενων εγκλημάτων και βασανιστηρίων και άλλης σκληρής απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (σύμφωνα με τα άρθρα 1 έως 9 της Σύμβασης της Νέας Υόρκης της 10.12.1984).

Στις 26.7.1995 εκδόθηκε ένταλμα σύλληψης του κυρίου Μ. και δύο ημέρες αργότερα συνελήφθη, ασκήθηκε σε βάρος του ποινική δίωξη και διατάχθηκε η προσωρινή κράτησή του.

Στις 1.8.1995 ο ανακριτής εξέτασε τον κύριο Μ. και εν συνεχεία απήρθε αίτημα συνδρομής αφενός στο Γενικό Διευθυντή της Δικαστικής Αστυνομίας και αφετέρου στις αρχές της Ρουάντα. Στις 3.8.1995 το αίτημα διεθνούς δικαστικής συνδρομής διαβιβάστηκε στον Εισαγγελέα Εφετών της Nîmes.

Στις 11.8.1995 το Συμβούλιο Εφετών της Nîmes αποφάσισε να αφεθεί ο κύριος Μ. ελεύθερος, υπό δικαστική επιτήρηση.

Από την 31<sup>η</sup> Ιουλίου ως την 18<sup>η</sup> Αυγούστου 1995 δέκα πέντε άτομα, μεταξύ των οποίων η προσφεύγουσα και ο σύζυγός της δήλωσαν ενόπιον του αρμόδιων αρχών παράσταση πολιτικής αγωγής. Οι μηνυτές επικαλέστηκαν διάφορες διεθνείς συμβάσεις, και ειδικότερα τη Σύμβαση του 1984 κατά των Βασανιστηρίων, τη Σύμβαση του 1948 για την Πρόληψη και την Καταστολή του Εγκλήματος της Γενοκτονίας, τις Συμβάσεις της Γενεύης του 1949 για την Προστασία του Άμαχου Πληθυσμού σε Καιρό Πολέμου και το Συμπληρωματικό Πρωτόκολλο II του 1977 για την Προστασία των Θυμάτων Μη Διεθνών Ένοπλων Συρράξεων. Επικαλέστηκαν επίσης την Ευρωπαϊκή Σύμβαση της 27.1.1977 για την καταστολή της τρομοκρατίας αλλά αργότερα παραιτήθηκαν από τις αξιώσεις τους βάσει των διατάξεων αυτής της Σύμβασης.



Με το από 9.8.1995 υπόμνημά της ο κύριος Μ. αμφισβήτησε τους ισχυρισμούς της πολιτικής αγωγής.

Στις 20.9.1995, ο ανακριτής διαβίβασε το φάκελο στον Εισαγγελέα προκειμένου να αποφανθεί επί των ισχυρισμών της πολιτικής αγωγής. Επιπρόσθετα, λαμβάνοντας υπόψη ότι είναι αναρμόδιος να διεξάγει ανακρίσεις για τα διαλαμβανόμενα στο κατηγορητήριο, του γνωστοποίησε ότι θα παρέπεμπε την υπόθεση στο Συμβούλιο Πλημμελειοδικών προκειμένου να κρίνει την υπόθεση της πολιτικής αγωγής.

Δύο ημέρες αργότερα ο κύριος Μ. ισχυρίστηκε ότι στα διαλαμβανόμενα στο κατηγορητήριο πραγματικά περιστατικά δεν είχε εφαρμογή το γαλλικό ποινικό δίκαιο. Επίσης, αποδεχόμενος ότι οι γαλλικές δικαστικές αρχές έχουν δικαιοδοσία να κρίνουν υποθέσεις που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων του 1984 υποστήριξε ότι αυτή δεν έχει εφαρμογή στην υπόθεσή του.

Στις 2.10.1995 ο Εισαγγελέας της Privas ζήτησε από τον ανακριτή να κηρύξει απαράδεκτες μερικές από τις αξιώσεις της πολιτικής αγωγής. Αντίθετα, έκρινε ότι παραδεκτά ασκήθηκε η ποινική δίωξη και άρα δεν ήταν αναγκαίο να υπαχθεί η υπόθεση στην κρίση του Συμβουλίου.

Με διάταξη της 4.10.1995 ο ανακριτής παρέπεμπε την υπόθεση στο Συμβούλιο Εφετών της Nîmes προκειμένου να αποφανθεί για την άσκηση της ποινικής δίωξης ενόψει της τοπικής αρμοδιότητάς του.

Με απόφαση της 7.11.1995 το Συμβούλιο Εφετών κήρυξε απαράδεκτη τη διάταξη του ανακριτή με το σκεπτικό ότι στην πραγματικότητα το ζήτημα που έπρεπε να κρίνει αφορούσε στην αρμοδιότητα του ανακριτή που όφειλε να αποφανθεί επ' αυτής με διάταξη που μπορούσε να προβληθεί με έφεση.

Στις 9.1.1996 ο ανακριτής εξέδωσε δύο διατάξεις. Με την πρώτη έκρινε ότι παραδεκτώς παρίστανται ως πολιτικώς ενάγοντες οι έξι από τους δέκα πέντε μηνυτές. Απέρριψε την παράσταση της πολιτικής αγωγής για τους υπόλοιπους οκτώ, μεταξύ των οποίων της προσφεύγουσας και του συζύγου της, με το σκεπτικό ότι δεν αξίωνε αποζημίωση λόγω προσωπικής ηθικής βλάβης, κατά την έννοια της γαλλικής ποινικής νομοθεσίας. Με τη δεύτερη έκρινε ότι είναι αρμόδιος να διερευνήσει τα καταγγελλόμενα πραγματικά περιστατικά που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων του 1984. Αντίθετα, έκρινε ότι ήταν αναρμόδιος να εξετάσει τους ισχυρισμούς των μηνυτών που υπάγονταν στο πεδίο εφαρμογής των υπόλοιπων διεθνών κειμένων που επικαλέστηκαν οι μηνυτές.

Στις 12 και στις 16 Ιανουαρίου 1996 ο Εισαγγελέας του Πρωτοδικείου της Privas, η προσφεύγουσα και ο σύζυγός της άσκησαν έφεση κατά των διατάξεων του ανακριτή.

Στις 22.1.1996 ο Εισαγγελέας του Εφετείου της Νîmes ενημερώθηκε για την έκβαση των αξιώσεων των πολιτικώς εναγόντων. Το Φεβρουάριο και το Μάρτιο του 1996 κατέθεσαν στον ανακριτή οι πολιτικοί ενάγοντες και οι μάρτυρες. Με απόφαση της 20.3.1996 το Συμβούλιο Εφετών της Νîmes αναίρεσε τη διάταξη της 9.1.1996. Εκτίμησε ότι η αρμοδιότητα του δικαστή έπρεπε να κριθεί αποκλειστικά με βάση του αδικήμα που επισύρει την αυστηρότερη και πλέον εξειδικευμένη τιμωρία, δηλαδή με βάση του έγκλημα της γενοκτονίας. Αποκλείοντας την εφαρμογή της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων έκρινε ότι ο ανακριτής δεν είχε δικαιοδοσία να επιληφθεί της υπόθεσης αφού η γαλλική νομοθεσία δεν παρέχει στο γάλλο δικαστή την αρμοδιότητα να κρίνει το έγκλημα της γενοκτονίας που διαπράχθηκε στο εξωτερικό.

Με απόφαση της 1.7.1996, το Συμβούλιο επιβεβαίωσε την απόρριψη της παράστασης της πολιτικής αγωγής της προσφεύγουσας και του συζύγου της επί τη βάση της ήδη διαπιστωθείσης αναρμοδιότητας του ανακριτή.

Στις 26.3.1996 ο Εισαγγελέας Εφετών της Νîmes και η προσφεύγουσα άσκησαν αναίρεση κατά των προαναφερόμενων αποφάσεων του Συμβουλίου Εφετών.

Η προσφεύγουσα κατέθεσε υπόμνημα στις 30.9.1996 και ο κύριος Μ. απολογητικό υπόμνημα στις 3.2.1997.

Συνεκδικάζοντας τις προαναφερόμενες αναιρέσεις το Ποινικό Τμήμα του Αρείου Πάγου αναίρεσε στις 6.1.998 τις προσβληθείσες αποφάσεις και παρέπεμψε την υπόθεση ενώπιον του Συμβουλίου Εφετών των Παρισίων κρίνοντας ότι είναι αρμόδιο να επιληφθεί επί της διαδικασίας. Η απόφαση αυτή εκδόθηκε μετά την υιοθέτηση εθνικής νομοθεσίας για την εφαρμογή των διατάξεων της απόφασης 955 του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ<sup>64</sup>. Επίσης, ο Άρειος Πάγος έκρινε ότι το Συμβούλιο Εφετών της Νîmes έσφαλε αποφαινόμενο ότι οι καταγγελλόμενες πράξεις συνιστούσαν μόνον γενοκτονία. Επικαλούμενος διάταξη της ποινικής δικονομίας απεφάνθη ότι τα γαλλικά δικαστήρια έχουν αρμοδιότητα να κρίνουν τις πράξεις που προβλέπει το άρθρο 1 της Σύμβασης της Νέας Υόρκης του 1948 κατά των Βασανιστηρίων.

Αιτήσει του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου το Ποινικό Τμήμα του δικαστηρίου εξέδωσε απόφαση που διάτασσε τη διόρθωση της απόφασης της 6.1.1998.

---

<sup>64</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: η απόφαση αυτή έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το Ν. 2665/1998 : «Εφαρμογή των αποφάσεων 827/25.5.1993 και 955/6.11.1994 του Συμβουλίου Ασφαλείας του Ο.Η.Ε. με τις οποίες ιδρύθηκαν τα δύο Διεθνή Ποινικά Δικαστήρια για την εκδίκαση των παραβιάσεων του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου στο έδαφος της Πρώην Γιουγκοσλαβίας και της Ρουάντα» (ΦΕΚ 279, τ. Α').

Στις 30 Ιουνίου και 28 Σεπτεμβρίου 1998 η κυρία Mutimura απευθύνθηκε εγγράφως στον Εισαγγελέα Εφετών Παρισίων αιτούμενη την εκδίκαση της υπόθεσης ενώπιον του Συμβουλίου του δικαστηρίου του τόπου κατοικίας της. Την 1.12.1998 τον Εισαγγελέα για το χειρισμό της υπόθεσης ενώπιον του Υπουργού Δικαιοσύνης και του Προέδρου της Γαλλικής Δημοκρατίας με την ιδιότητά του ως προέδρου του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου.

Στις 13.4.1999 ο Εισαγγελέας απέστειλε το κλητήριο θέσπισμα στον κύριο Μ. και κλήσεις στους πολιτικώς ενάγοντες. Η προσφεύγουσα κατέθεσε υπόμνημα στις 10.5.1999 και ο κύριος Μ. την επομένη.

Με απόφαση της 23.6.1999 που εκδόθηκε μετά την από 12.5.1999 συζήτηση της υπόθεσης το Συμβούλιο Εφετών των Παρισίων συνένωσε τις υποθέσεις επί των οποίων είχε αποφανθεί ο ανακριτής με την από 9.1.1996 διάταξη. Επιβεβαίωσε τη διάταξη με την οποία ο ανακριτής της Ρίνας είχε αποφανθεί επί της δικαιοδοσίας του κρίνοντας ότι τα γαλλικά δικαστήρια είναι αρμόδια να αποφαινούνται επί πράξεων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων του 1984, αλλά την ακύρωσε ως προς την κρίση του σύμφωνα με την οποία τα γαλλικά δικαστήρια είναι αναρμόδια να εκδικάζουν πραγματικά περιστατικά που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των υπόλοιπων διεθνών κειμένων που επικαλέστηκαν οι μηνυτές. Περαιτέρω, ακύρωσε την απόφαση ως προς την κρίση του παραδεκτού της αξίωσης πολιτικής αγωγής της προσφεύγουσας.

Το Συμβούλιο Εφετών των Παρισίων διαβίβασε το φάκελο στον ανακριτή του Πρωτοδικείου των Παρισίων που υποδείχθηκε για να συνεχίσει την έρευνα της υπόθεσης.

Στις 28.6.1999 ο Μ. άσκησε αναίρεση κατά της απόφασης αυτής. Διαπιστώνοντας ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν έσφαλε στις 10.11.1999 το Ποινικό Τμήμα του Αρείου Πάγου απέρριψε την αναίρεση ως αβάσιμη.

Στις 7.2.2000 ο Εισαγγελέας του Εφετείου των Παρισίων διαβίβασε το φάκελο της διαδικασίας στον Εισαγγελέα του Πρωτοδικείου που τον διαβίβασε στον υποδειχθέντα ανακριτή στις 15.2.2000.

Στις 29.2.2000 ο ανακριτής απηύθυνε αίτημα συνδρομής στον Προϊστάμενο του Τμήματος Ερευνών των Παρισίων για να συνεχίσει τις έρευνες.

Στις 21.8.2000 ο Μ. ζήτησε να εξεταστούν τέσσερις μάρτυρες που διέμεναν στο εξωτερικό.

Στις 14 Σεπτεμβρίου και στις 3 Οκτωβρίου 2000 ο ανακριτής απηύθυνε αιτήματα δικαστικής συνδρομής στις αρχές της Ρουάντα (για την εξέταση 52 μαρτύρων και 3 πολιτικών εναγόντων), του Βελγίου (για την

εξέταση 3 μαρτύρων), της Γερμανίας (για την εξέταση 16 μαρτύρων) καθώς και στον Εισαγγελέα του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου για τη Ρουάντα, προκειμένου να λάβει αντίγραφα για τα πραγματικά περιστατικά για τα οποία κατηγορείται ο Μ.

Στις 15.12.2000 και στις 19.1.2001 οι βελγικές και οι γερμανικές αρχές ικανοποίησαν τα υποβληθέντα αιτήματα δικαστικής συνδρομής.

Στις 16.2.2001 ο κύριος Μ. ζήτησε την εξέταση άλλων επτά μαρτύρων.

Στις 23.4.2001 ο ανακριτής απηύθυνε αιτήματα δικαστικής συνδρομής στις αρχές του Βελγίου (για την εξέταση 3 μαρτύρων), της Γερμανίας (για την εξέταση ενός μάρτυρα) και της Φιλανδίας (για την εξέταση ενός μάρτυρα).

Στις 9.5.2001 ο ανακριτής υπέμνησε στις αρχές της Ρουάντα και στο Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για τη Ρουάντα για τα αιτήματά του της 14<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου και της 3<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2000.

Στις 15.5.2001 ορίστηκε και δεύτερος ανακριτής για τη διερεύνηση της υπόθεσης.

Στις 2.7.2001 ο Μ. ζήτησε την εξέταση ενός ακόμη μάρτυρα.

Στις 12.7.2001 οι βελγικές αρχές ικανοποίησαν εν μέρει το από 23.4.2001 αίτημα δικαστικής συνδρομής.

Στις 29.9.2001 ο ανακριτής απηύθυνε αιτήματα δικαστικής συνδρομής στις αρχές της Μεγάλης Βρετανίας (για την εξέταση ενός μάρτυρα) και της Ιταλίας (για την εξέταση ενός μάρτυρα).

Στις 2.10.2001 οι γερμανικές αρχές ικανοποίησαν εν μέρει το από 23.4.2001 αίτημα δικαστικής συνδρομής.

Με διάταξη της 16.11.2001 ο δεύτερος ανακριτής αντικατέστησε τον αρχικώς διορισθέντα για τη διερεύνηση της υπόθεσης.

Στις 7.1.2002 και στις 7.2.2002 οι αρχές της Φιλανδίας και της Μεγάλης Βρετανίας ικανοποίησαν τα από 23.4.2001 και 29.9.2001 αιτήματα δικαστικής συνδρομής.

Στις 20.2.2002 ο Προϊστάμενος του Τμήματος Ερευνών των Παρισίων διαβίβασε στον ανακριτή το πόρισμά του επί του από 29.2.2000 αιτήματος συνδρομής.

Στις 21.3.2002 ο ανακριτής ζήτησε πληροφορίες από τον Εισαγγελέα του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου για τη Ρουάντα. Στις 26.3.2002 ο τελευταίος του απάντησε ότι δεν θα επιλαμβανόταν της υπόθεσης.

Στις 30.5.2002 ο κύριος Μ. ζήτησε την εξέταση ενός ακόμη μάρτυρα.

Ικανοποιώντας το από 14.9.2000 αίτημα δικαστικής συνδρομής ο Εισαγγελέας του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου για τη Ρουάντα απέστειλε στις 20.6.2002 στον ανακριτή τρεις μαγνητικούς δίσκους που περι-

λάμβαναν πληροφορίες για τα πραγματικά περιστατικά για τα οποία κατηγορείτο ο κύριος Μ. Στις 16.7.2002 ο ανακριτής διέταξε τη διεξαγωγή πραγματογνωμοσύνης προκειμένου να καταγραφούν και να εκτυπωθούν τα περιεχόμενα του μαγνητικού δίσκου.

Στις 16.7.2002 οι ιταλικές αρχές ικανοποίησαν το από 29.9.2001 αίτημα δικαστικής συνδρομής.

Η δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί.

**Νόμο Βάσιμο:** Για την αξιολόγηση της εύλογης διάρκειας μιας δικαστικής διαδικασίας λαμβάνονται υπόψη η πολυπλοκότητα της υπόθεσης, η συμπεριφορά του προσφεύγοντα και των αρμόδιων αρχών και οι ειδικότερες περιστάσεις της υπόθεσης.

**Σκεπτικό: Α) Επί της παραβίασης του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕυρΣΔΑ:** ... 69. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι αξιολογεί την εύλογη διάρκεια μιας διαδικασίας εκτιμάται λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια που έχει αναπτύξει νομολογιακά, ειδικότερα την πολυπλοκότητα της υπόθεσης, τη συμπεριφορά του προσφεύγοντα και των αρμόδιων αρχών<sup>65</sup> και τις περιστάσεις της υπόθεσης, που επιβάλλουν εν προκειμένω την σφαιρική εκτίμηση<sup>66</sup>.

70. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι στην υπό κρίση υπόθεση εκκρεμεί ακόμη ενώπιον του ανακριτή η διαδικασία που ξεκίνησε την 1<sup>η</sup> Αυγούστου 1995 (μήνυση με παράσταση πολιτικής αγωγής της προσφεύγουσας), δηλαδή η διάρκειά της είναι οκτώ έτη και πλέον των οκτώ μηνών.

71. Το Δικαστήριο εκτιμά ότι η υπόθεση είναι αρκετά περίπλοκη, όπως επιβεβαιώνεται από την έκδοση πληθώρας αιτημάτων δικαστικής συνδρομής. Όμως, το στοιχείο αυτό δεν αρκεί για να δικαιολογήσει τη διάρκεια της διαδικασίας.

72. Ως προς τη συμπεριφορά των διαδίκων το Δικαστήριο θεωρεί ότι δεν μπορεί να χαρακτηριστεί μεμπτή η συμπεριφορά της προσφεύγουσας επειδή άσκησε όλα τα ένδικα μέσα που προβλέπει η γαλλική νομοθεσία. Αναφερόμενο στον ισχυρισμό της γαλλικής κυβέρνησης, ότι δηλαδή η κυρία Mutimura παρέλειψε να ασκήσει προσφυγή που προβλέπει η γαλλικός κώδικας ποινικής δικονομίας, το Δικαστήριο σημειώνει ότι

<sup>65</sup> Μεταξύ άλλων το Δικαστήριο παραπέμπει στις αποφάσεις επί των υποθέσεων Doustaly κατά Γαλλίας (απόφαση της 22.4.1998) δημοσιευμένη σε Arrêts et décisions 1998-II, Slimane-Kaid κατά Γαλλίας, προσφυγή No. 45130/98, απόφαση της 6.4.2004.

<sup>66</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στις αποφάσεις επί των υποθέσεων Versini κατά Γαλλίας, προσφυγή No. 40096/98, της 10.7.2001 και Slimane-Kaid κατά Γαλλίας (βλέπε προηγούμενη υποσημείωση).

δεν παρασχέθηκαν επεξηγήσεις για τις συνέπειες της παράλειψης αυτής στη διάρκεια της διαδικασίας. Σε κάθε περίπτωση, κατά την κρίση του, οι ανακριτικές αρχές αντλούν από τη σχετική διάταξη της εθνικής νομοθεσίας την εξουσία να συνεχίσουν τη διερεύνηση της υπόθεσης ακόμα και όταν ασκείται παρόμοια προσφυγή. Περαιτέρω, το Δικαστήριο υποστηρίζει ότι δεν μπορεί να εξετάζεται η αποτελεσματικότητα της προσφυγής που δικαιούται να ασκήσει ο πολιτικώς ενάγων βάσει διάταξης του κώδικα ποινικής δικονομίας σε μια ποινική διαδικασία. Αντίθετα, διαπιστώνει ότι η προσφεύγουσα κατ' επανάληψη κάλεσε τις εθνικές αρχές να επιδείξουν αυστηρότητα στη διεξαγωγή της έρευνας. Τέλος, το Δικαστήριο εκφράζει σοβαρές αμφιβολίες για τη χρησιμότητα και της καταλληλότητα της προσφυγής αυτής στην υπό κρίση υπόθεση, αφού τα αιτήματα δικαστικής συνδρομής άρχισαν να υποβάλλονται το Σεπτέμβριο του 2000.

73. Εξάλλου, το Δικαστήριο διαπιστώνει κάποιες καθυστερήσεις για τις οποίες ευθύνονται οι εθνικές αρχές. Ειδικότερα, παρήλθαν περισσότεροι από δέκα πέντε μήνες μεταξύ της 30.9.1996, οπότε η προσφεύγουσα κατέθεσε υπόμνημα και της 6.1.1998, οπότε ο Άρειος Πάγος απεφάνθη επί της υπόθεσης. Επίσης παρά τις επανειλημμένες αιτήσεις που υπέβαλε η προσφεύγουσα παρήλθαν δέκα πέντε μήνες από την από 10.2.1998 δημοσίευση της αναιρεθείσης απόφασης έως την εκδίκαση της υπόθεσης, στις 12.5.1999, ενώπιον του Συμβουλίου Εφετών των Παρισίων. Επιπλέον, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι τα αιτήματα δικαστικής συνδρομής άρχισαν να υποβάλλονται το Σεπτέμβριο του 2000, δηλαδή πέντε χρόνια μετά το αρχικό κατηγορητήριο της 25.7.1995 με το οποίο ο Εισαγγελέας των Παρισίων διέταξε την προκαταρκτική εξέταση της υπόθεσης.

74. Λαμβάνοντας υπόψη τις περιστάσεις της υπό κρίση υπόθεσης και παρά την ιδιαιτερότητά της, το Δικαστήριο δεν θεωρεί «εύλογη» τη συνολική διάρκεια των εννέα περίπου ετών για την ποινική διερεύνηση της υπόθεσης της προσφεύγουσας, την οποία ακόμη δεν έχουν ολοκληρώσει οι γαλλικές δικαστικές αρχές.

75. Κατά συνέπεια παραβιάστηκε το άρθρο 6 παρ. 1 της Σύμβασης.

**B) Επί της παραβίασης του άρθρου 13 παρ. 1 της ΕυρΣΔΑ: 76.**

Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι δεν ήταν δυνατό να αξιώσει τη δικαστική ικανοποίηση των αστικών δικαιωμάτων της αφού δεν προβλέπει η εθνική νομοθεσία αποτελεσματικό ένδικο μέσο για την τιμωρία της «αδράνειας» των εθνικών δικαστικών αρχών που είχαν επιφορτισθεί με την ποινική διαδικασία.

...79 Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η Σύμβαση προβλέπει «δικαίωμα πραγματικής προσφυγής για την κρίση της διαφοράς, που στηρίζεται στη Σύμβαση και για την παροχή της κατάλληλης αποκατάστασης». Αυτή



η προσφυγή πρέπει να είναι αποτελεσματική τόσο από πρακτικής όσο και από νομικής άποψης<sup>67</sup>.

80. Επίσης, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η αγωγή αποζημίωση που προβλέπει η εθνική νομοθεσία για τις περιπτώσεις δυσλειτουργίας των δικαστικών αρχών την οποία επικαλείται η γαλλική κυβέρνηση επιτρέπει την αποκατάσταση της παραβίασης του δικαιώματος της εκδίκασης της υπόθεσης σε «εύλογο χρόνο» κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 1 της Σύμβασης<sup>68</sup>. Όμως έχει ήδη διευκρινίσει ότι η προσφυγή αυτή θα ήταν νομικά βεβαία και θα υπαγόταν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 35 παρ. 1 της Σύμβασης στις 20.9.1999, δηλαδή τέσσερα χρόνια μετά τη διαβίβαση της υπόθεσης από τον ανακριτή στον Εισαγγελέα προκειμένου να εξετάσει τη βασιμότητα της αξίωσης της προσφεύγουσας ενόψει των ενστάσεων του κυρίου Μ., και πάντως μετά την κατάθεση της παρούσας προσφυγής. Άρα, κατά την ημερομηνία αυτή πρέπει να αξιολογηθεί η «αποτελεσματικότητα» της προσφυγής του άρθρου 13, όπως και τα διαθέσιμα ένδικα μέσα που πρέπει να εξαντληθούν κατά την έννοια του άρθρου 35 παρ. 1 της Σύμβασης, αφού αυτές οι δύο διατάξεις παρουσιάζουν «στενές σχέσεις».

81. Κατά συνέπεια, για να καταλήξει στην υπό κρίση υπόθεση επί της παραβίασης του άρθρου 13 της Σύμβασης αρκεί το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι σε κάθε περίπτωση, κατά την ημερομηνία κατάθεσης της προσφυγής, δεν αποδεικνύεται η αποτελεσματικότητα «από πρακτικής και νομικής άποψης» του προσφυγής που προβλέπει η εθνική νομοθεσία.

82. Κατά συνέπεια, παραβιάστηκε το άρθρο 13 της Σύμβασης.

*Το Δικαστήριο έκρινε ομόφωνα ότι η Γαλλία παραβίασε στην υπό κρίση τα άρθρα 6 παρ. 1 και 13 της Σύμβασης.*

**Άρθρα 6 της Σύμβασης και 2 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου  
Το δικαίωμα στη χρήση και στην απονομή δικαιοσύνης  
Δικαίωμα στην ελευθερία κυκλοφορίας**

**0449**

**Υπόθεση Narijalo κατά Κροατίας (13.11.2003)**

*Κατάσχεση διαβατηρίου λόγω άρνησης καταβολής προστίμου για παράβαση τελωνειακής νομοθεσίας – Κριτήρια αξιολόγησης της εύ-*

<sup>67</sup> Σχετικά το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση της Ολομέλειας επί της υπόθεσης Kudla κατά Πολωνίας, Προσφυγή, No. 30210/96, δημοσιευμένη σε CEDH 2000-XI.

<sup>68</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει στις αποφάσεις επί των υποθέσεων Giummaga et autres κατά Γαλλίας της 12.6.2001, προσφυγή No. 61166/00 και Mifsud κατά Γαλλίας, προσφυγή No. 57220/00, CEDH 2002- VIII.

λογης διάρκειας της δικαστικής διαδικασίας – Ο περιορισμός της άσκησης του δικαιώματος στην ελευθερία κυκλοφορίας επιβάλλει την άμεση εξέταση του ενδίκου μέσου χωρίς περιττές καθυστερήσεις – Αναμφισβήτητα αποτελεί επέμβαση στην άσκηση της ελευθερίας κυκλοφορίας το μέτρο που διατάσσει την κατάσχεση του εγγράφου ταυτότητας, όπως είναι για παράδειγμα το διαβατήριο.

**Εφαρμοστέο δίκαιο:**

Άρθρο 6 παρ. 1 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 2 παρ. 2 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου «περί αναγνωρίσεως ορισμένων δικαιωμάτων και ελευθεριών πέραν αυτών που περιλαμβάνονται ήδη στη Σύμβαση και στο Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο αυτής»<sup>69</sup>

**Πραγματικά Περιστατικά:** Ο προσφεύγων, κύριος Narijalo γεννήθηκε το 1947 και ζει στην πόλη Κάρλοβατς της Κροατίας. Στις 6.2.1999 κατευθυνόταν με το αυτοκίνητό του από τη Βοσνία Ερζεγοβίνη στην Κροατία. Στο μεθοριακό φυλάκιο του Maljevac. Σταμάτησε στο τελωνείο για το συνηθισμένο έλεγχο.

Τα πραγματικά περιστατικά, όπως τα περιγράφει στην προσφυγή του ο κύριος Narijalo σχετικά με όσα διεμείφθησαν στο προαναφερόμενο μεθοριακό φυλάκιο έχουν ως εξής: πριν φθάσουν στην Κροατία ο προσφεύγων και ένας φίλος του, ο κύριος K.B. αγόρασαν τέσσερις κούτες τσιγάρα και δύο λίτρα λάδι.

Στο μεθοριακό φυλάκιο τους πλησίασε ο υπάλληλος του τελωνείου που ρώτησε τον προσφεύγοντα εάν είχε αγαθά να δηλώσει. Ο προσφεύγων ανέφερε τα αγαθά που είχε αγοράσει και βρίσκονταν στο πίσω κάθισμα του αυτοκινήτου και κάλεσε τον υπάλληλο να ρίξει μια ματιά. Ο υπάλληλος ζήτησε εν συνεχεία από τον προσφεύγοντα να του επιδείξει το διαβατήριό του. Ενώ κρατούσε το διαβατήριό του προσφεύγοντα ο υπάλληλος του τελωνείου του ανακοίνωσε ότι είχε παραλείψει να δηλώσει α-

<sup>69</sup> Το Τέταρτο Πρωτόκολλο υπογράφηκε στο Στρασβούργο στις 16.9.1963. Άρχισε να ισχύει στις 2.5.1968. Δεν έχει υπογραφεί ούτε κυρωθεί από την Ελλάδα. Για το πλήρες κείμενο βλέπε «Διεθνείς Συμβάσεις για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα», Ελληνική Επιτροπή Διεθνούς Αμνηστίας, Εκδόσεις Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας, Αθήνα 1992 και Συλλογή Συμβάσεων και Κειμένων Διεθνούς Δικαίου Αναφορικά με τους Πρόσφυγες και τους Εκτοπισμένους Πληθυσμούς, Τόμος II, Έκδοση Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Αθήνα 1996.



γαθά και κατά συνέπεια είχε διαπράξει αδίκημα. Ζήτησε από τον κύριο Narijalo να πληρώσει πρόστιμο δύο χιλιάδων κροατικών κούνας.

Επειδή ο κύριος Narijalo δεν είχε αρκετά χρήματα μαζί του για να πληρώσει το πρόστιμο ο υπάλληλος κράτησε το διαβατήριό του ενημερώνοντάς τον παράλληλα ότι μπορούσε να το αναζητήσει μετά την πληρωμή του προστίμου. Ο προσφεύγων συνέχισε το ταξίδι του στην Κροατία.

Κατά την κυβέρνηση της Κροατίας ο προσφεύγων παρέλειψε να αναζητήσει το διαβατήριό του επειδή αναχώρησε συγχυσμένος από το τελωνείο.

Στις 10.2.1999 ο προσφεύγων απευθύνθηκε εγγράφως στη Διεύθυνση Τελωνείων του Υπουργείου Οικονομικών αιτούμενος την επιστροφή του διαβατηρίου του.

Με την από 22.2.1999 απαντητική επιστολή της η Διεύθυνση Τελωνείων επιβεβαίωσε ότι αφού ο προσφεύγων αρνήθηκε να καταβάλει το πρόστιμο ο τελωνειακός υπάλληλος κατάσχεσε το διαβατήριο ενεργώντας σύμφωνα με το νόμο. Δεν αναφερόταν στον τρόπο και στις διαδικασίες επιστροφής του διαβατηρίου στο δικαιούχο.

Παρότι ο προσφεύγων δεν πλήρωσε το επιβληθέν πρόστιμο δεν κινήθηκε άλλη διαδικασία σε βάρος του για την προαναφερόμενη τελωνειακή παράβαση.

Στο μεταξύ, στις 12.9.1999, η Διεύθυνση Τελωνείων, αφού είχε προφανώς αποφασίσει να μην κινήσει περαιτέρω διαδικασίες κατά του προσφεύγοντα, παρέδωσε το διαβατήριό του στο Αστυνομικό Τμήμα Slunj, το οποίο στις 4.3.1999 το διαβίβασε στο Αστυνομικό Τμήμα του Ζάγκρεμπ αφού ο κύριος Narijalo φερόταν κάτοικος της πόλης αυτής.

Στις 5.3.1999 το Αστυνομικό Τμήμα του Ζάγκρεμπ επικοινωνήσε εγγράφως με τον προσφεύγοντα και τον κάλεσε να παραλάβει το διαβατήριό του. Το γράμμα επεστράφη στην Αστυνομία ως ανεπίδοτο. Στις 6.4.1999 το Αστυνομικό Τμήμα του Ζάγκρεμπ επικοινωνήσε πάλι εγγράφως με τον προσφεύγοντα, αλλά το γράμμα επιστράφηκε πάλι ως ανεπίδοτο. Από την απόδειξη του ταχυδρομείου εξαγόταν το συμπέρασμα ότι ο προσφεύγων ήταν άγνωστος στη διεύθυνση αποστολής.

Στη συνέχεια η Αστυνομία ανακάλυψε ότι ενώ ο προσφεύγων φερόταν κάτοικος του Ζάγκρεμπ ζούσε στην πραγματικότητα στην πόλη Karlovac. Στις 23.3.2001 το διαβατήριο απεστάλη στο Αστυνομικό τμήμα της πόλης αυτής που κάλεσε τον προσφεύγοντα να το παραλάβει. Πράγματι, ο κύριος Narijalo παρέλαβε το διαβατήριό του στις 4.4.2001.

Στο μεταξύ μετά την παραλαβή της από 22.2.1999 επιστολής της Διεύθυνσης Τελωνείων ο προσφεύγων άσκησε στις 2.3.1999 αγωγή κατά του Υπουργείου Οικονομικών ενώπιον του Δικαστηρίου του Ζάγκρεμπ αιτούμενος την επιστροφή του διαβατηρίου του και αποζημίωση λόγω

ηθικής βλάβης, που συνίστατο στην αδυναμία του να ταξιδέψει εκτός Κροατίας. Επίσης, ζήτησε από το Δικαστήριο να διατάξει ως προσωρινό μέτρο την άμεση επιστροφή του διαβατηρίου.

Στις 13.4.1999 ο προσφεύγων κατέθεσε αίτηση ενώπιον του Περιφερειακού Δικαστηρίου του Ζάγκρεμπ ισχυριζόμενος ότι η κατάσχεση του διαβατηρίου του από τον υπάλληλο του Τελωνείου ήταν παράνομη και παραβίαζε το δικαίωμά του στην ελευθερία κυκλοφορίας. Ζήτησε από το Δικαστήριο να διατάξει το Υπουργείο Οικονομικών να του επιστρέψει άμεσα το διαβατήριό.

Στις 21.9.1999 το Περιφερειακό Δικαστήριο του Ζάγκρεμπ απέρριψε την αίτηση του κυρίου Narijalo με το σκεπτικό ότι είναι επιτρεπτή η άσκηση προσφυγής για την προστασία από παράνομη πράξη μόνον εφόσον δεν υπάρχει άλλο πρόσφορο μέσο θεραπείας. Κατά την κρίση του δικαστηρίου ο προσφεύγων μπορούσε να ασκήσει αγωγή για την επιστροφή της περιουσίας του. Έτσι, παρότρυνε τον προσφεύγοντα να ασκήσει αγωγή κατά του Υπουργείου Οικονομικών αιτούμενος την επιστροφή του διαβατηρίου του.

Η έφεση που άσκησε ο προσφεύγων κατά της προαναφερόμενης απόφασης απορρίφθηκε από το Ανώτατο Δικαστήριο της Κροατίας στις 20.4.2000.

Στο μεταξύ στη συνεδρίαση της 12.4.1999 το Δικαστήριο του Ζάγκρεμπ αποφαινόμενο επί της από 2.3.1999 αγωγής που είχε ασκήσει ο κύριος Narijalo κατά του Υπουργείου Οικονομικών έκρινε χωριστά από το αίτημα αποζημίωσης το αίτημα απόδοσης του διαβατηρίου.

Η εκδίκαση της αγωγής κατά το σκέλος που αφορούσε την επιστροφή του διαβατηρίου ορίστηκε για την 11.2.2000. Κατά τη συνεδρίαση αυτή κατέθεσαν ενώπιον του δικαστηρίου ο προσφεύγων και ο κύριος K.B., που ήταν συνοδηγός όταν έλαβαν χώρα τα επίμαχα πραγματικά περιστατικά. Περαιτέρω, οι διάδικοι συμφώνησαν να αναβληθεί η εκδίκαση του αιτήματος για την καταβολή αποζημίωσης λόγω ηθικής βλάβης αναμένοντας την έκβαση της δίκης επί του αιτήματος επιστροφής του διαβατηρίου.

Κατά τη συνεδρίαση της 1.12.2000 κατέθεσε ενώπιον του Δικαστηρίου ο υπάλληλος του Τελωνείου που είχε κατασχέσει το διαβατήριό του προσφεύγοντα. Επίσης, το δικαστήριο έταξε στον κύριο Narijalo 30ήμερη προθεσμία για να προσκομίσει αντίγραφο της επιστολής που είχε αποστείλει στη Διεύθυνση Τελωνείων του Υπουργείου Οικονομικών καθώς και τη σχετική απάντηση που έλαβε.

Στις 23.1.2001 κατέθεσε στο δικαστήριο τα αιτηθέντα έγγραφα.

Κατά τη συνεδρίαση της 21.2.2001 το δικαστήριο εξέτασε εκ νέου τον προσφεύγοντα καθώς και έναν ακόμη τελωνειακό υπάλληλο. Εν συ-

νεχεία απέρριψε το αίτημα του προσφεύγοντα για λήψη προσωρινού μέτρου με το σκεπτικό ότι το κύριο αίτημά του, δηλαδή η επιστροφή του διαβατηρίου του ήταν ακριβώς ίδιο με το περιεχόμενο του αιτήματός του για λήψη προσωρινού μέτρου και άρα, παρόμοιο αίτημα μπορούσε να ικανοποιηθεί μόνον μετά την απόδειξη των πραγματικών περιστατικών ενώπιον του δικαστηρίου.

Στις 23.2.2001 ο προσφεύγων κατέθεσε αίτηση εξαίρεσης του δικαστή που είχε επιφορτισθεί με την έκδοση απόφασης επί της υπόθεσής του. Στις 7.3.2001 ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου του Ζάγκρεμπ απέρριψε την αίτησή του.

Η επόμενη συνεδρίαση ορίστηκε για την 13.4.2001. Ο προσφεύγων ενημέρωσε το δικαστήριο ότι στις 4.4.2001 η Αστυνομία της πόλης Karlovac του επέστρεψε το διαβατήριό του. Παραιτούμενος από το αίτημά του για απόδοση του διαβατηρίου του αιτήθηκε την έκδοση αναγνωριστικής δικαστικής απόφασης, επιβεβαιωτικής του διαστήματος που στερήθηκε το διαβατήριό του. Επιπλέον, ζήτησε να καταδικαστεί ο αντίδικος στην δικαστική δαπάνη.

Στο από 24.4.2001 υπόμνημα που κατέθεσε ο προσφεύγων στο δικαστήριο επανέλαβε τους ισχυρισμούς και τις αξιώσεις που είχε προβάλει κατά τη συνεδρίαση της 13.4.2001.

Στις 16.5.2001 ο δικηγόρος του προσφεύγοντα εμφανίστηκε ενώπιον του δικαστή και συμφώνησε να επαναδιατυπώσει το αίτημα δικαστικής προστασίας του κυρίου Narijalo ενόψει της επιστροφής του διαβατηρίου του.

Επόμενη δικάσιμος ορίστηκε η 28<sup>η</sup> Μαΐου 2001. Κατά τη δικάσιμο αυτή καταγράφηκε επίσημα στα πρακτικά η απόδοση του διαβατηρίου στον κύριο Narijalo. Συμπληρωματικά, ο δικηγόρος του προσφεύγοντα ζήτησε από το δικαστήριο την άδεια να τροποποιήσει το αίτημα του μετά την απόδοση του διαβατηρίου. Το δικαστήριο του έταξε σχετικά 30ήμερη προθεσμία.

Στις 7.6.2001 ο κύριος Narijalo εμφανίστηκε αυτοπροσώπως ενώπιον του δικαστηρίου και επαναβεβαίωσε το από 24.4.2001 αίτημά του. Ο δικηγόρος του δεν κατέθεσε συμπληρωματικό υπόμνημα.

Στις 13.8.2001 ο προσφεύγων ζήτησε την εξαίρεση του δικαστή που είχε επιφορτισθεί με την εκδίκαση της υπόθεσης. Ο πρόεδρος του Δικαστηρίου του Ζάγκρεμπ δέχθηκε το αίτημά του και όρισε άλλον δικαστή.

Μετά τη συνεδρίαση της 14.11.2001 το Δικαστήριο απέρριψε το αίτημά του κυρίου Narijalo με το σκεπτικό ότι δεν έχει έννομο συμφέρον για την έκδοση αναγνωριστικής απόφασης επιβεβαιωτικής των ημερομη-

νιών κατάσχεσης και απόδοσης του διαβατηρίου του. Ο προσφεύγων καταδικάστηκε στην καταβολή της δικαστικής δαπάνης.

Στις 10.9.2002 το Εφετείο του Ζάγκρεμπ απέρριψε την έφεση που άσκησε ο προσφεύγων κατά της προαναφερόμενης απόφασης με το σκεπτικό ότι δεν είχε έννομο συμφέρον για την έκδοση αναγνωριστικής απόφασης και ότι δεν έσφαλε η απόφαση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου όσον αφορά στα δικαστικά έξοδα ενόψει της απόρριψης του ασκηθέντος ένδικου μέσου.

Σύμφωνα με τον προσφεύγοντα ουδέποτε κρίθηκε η αξίωσή του για αποζημίωση λόγω ηθικής βλάβης και στις 24.1.2002 η υπόθεση τέθηκε στο αρχείο χωρίς την έκδοση απόφασης.

Κατά την κυβέρνηση της Κροατίας η υπόθεση εκκρεμεί.

**Νόμω Βάσιμο:** **A)** Μόνον καθυστερήσεις για τις οποίες ευθύνεται το κράτος μπορεί να δικαιολογήσουν την υπέρβαση του «εύλογου χρόνου» της διαδικασίας. **B)** Αναμφισβήτητα αποτελεί επέμβαση στην άσκηση της ελευθερίας κυκλοφορίας το μέτρο που διατάσσει την κατάσχεση του εγγράφου ταυτότητας, όπως είναι για παράδειγμα το διαβατήριο.

**Σκεπτικό:** **A)** **Επί της παραβίασης του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕυρΣΔΑ:** ... 46. Το Δικαστήριο επαναλαμβάνει ότι σύμφωνα με τις αρχές που απορρέουν από τη νομολογία του πρέπει κατ' αρχήν να διαπιστώσει εάν υπάρχει «διαφορά» για «δικαίωμα» το οποίο αναγνωρίζεται από το εσωτερικό δίκαιο. Η διαφορά πρέπει να είναι υπαρκτή και σοβαρή. Μπορεί να αφορά όχι μόνον στην πραγματική αναγνώριση ενός δικαιώματος αλλά και στο σκοπό του και στον τρόπο άσκησής του. Τέλος το αποτέλεσμα των διαδικασιών πρέπει να είναι άμεσα αποφασιστικής σημασίας για το εν λόγω δικαίωμα.

47. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι στην υπό κρίση υπόθεση ο προσφεύγων αιτείται εκτός από την έκδοση αναγνωριστικής απόφασης για το χρονικό διάστημα που παρήλθε από την κατάσχεση έως την απόδοση του διαβατηρίου του την καταδίκη του κροατικού δημοσίου στην καταβολή της δικαστικής του δαπάνης.

48. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι οι υπό κρίση δικαστικές διαδικασίες πρέπει να εξεταστούν στο σύνολό τους, ειδικότερα λαμβάνοντας υπόψη ότι το Δικαστήριο του Ζάγκρεμπ δεν αποφάσισε επί του αρχικού αιτήματος του κυρίου Narijalo. Περαιτέρω, ο προσφεύγων ζήτησε να του αποδοθούν τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε για να προσφύγει ενώπιον της δικαιοσύνης.

49. Το Δικαστήριο σημειώνει περαιτέρω ότι το αίτημα του κυρίου Narijalo για έκδοση αναγνωριστικής απόφασης όσον αφορά στην κατάσχεση του διαβατηρίου συνδεόταν στενά με το αίτημά του για αποζημίωση λόγω ηθικής βλάβης. Ο προσφεύγων είχε έννομο συμφέρον για την

έκδοση αναγνωριστικής της κατάσχεσης του διαβατηρίου του απόφασης προκειμένου να διεκδικήσει αποζημίωση λόγω ηθικής βλάβης, αίτημα περιουσιακής φύσης.

50. Κατά συνέπεια, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, η διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου του Ζάγκρεμπ συνδέονταν άμεσα με το κατανηφιστικό αίτημα του προσφεύγοντα και ήταν αποφασιστικής σημασίας για την αναγνώριση των ατομικών του δικαιωμάτων. Άρα, στην υπό κρίση υπόθεση εφαρμόζεται το άρθρο 6 της Σύμβασης.

... 57. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι δεν αμφισβητείται ότι οι σχετικές διαδικασίες ενώπιον των δικαστηρίων της Κροατίας άρχισαν στις 2.3.1999 και ολοκληρώθηκαν στις 10.9.2002. Προκύπτει λοιπόν ότι διήρκεσαν τρία χρόνια, έξη μήνες και οκτώ ημέρες.

58. Το Δικαστήριο επαναλαμβάνει ότι η εύλογη διάρκεια της δικαστικής διαδικασίας αξιολογείται υπό το φως των περιστάσεων της υπόθεσης και των κριτηρίων που απορρέουν από τη νομολογία του, και συγκεκριμένα με βάση την πολυπλοκότητα της υπόθεσης, τη συμπεριφορά του προσφεύγοντα και των αρμόδιων εθνικών αρχών καθώς και το αντικείμενο της διαφοράς<sup>70</sup>.

59. Αξιολογώντας την πολυπλοκότητα της υπόθεσης το Δικαστήριο αποφαινεται ότι δεν απαιτούσε την κρίση ιδιαίτερων νομικών ζητημάτων ούτε την εκτίμηση περίπλοκων πραγματικών περιστατικών.

60. Περαιτέρω, το Δικαστήριο θεωρεί ότι ο προσφεύγων δεν συνέβαλε στην επιμήκυνση της χρονικής διάρκειας των δικαστικών διαδικασιών με τρόπο που μπορεί να χαρακτηριστεί μη εύλογος ή απαράδεκτος.

61. Ως προς τη συμπεριφορά των εθνικών αρχών το Δικαστήριο επαναλαμβάνει ότι μόνον καθυστερήσεις για τις οποίες ευθύνεται το κράτος μπορεί να δικαιολογήσουν την υπέρβαση του «εύλογου χρόνου» της διαδικασίας<sup>71</sup>. Στην υπό κρίση υπόθεση το Δικαστήριο σημειώνει ότι υπήρξαν δύο μεγάλοι περίοδοι απραξίας ενώπιον του δικαστηρίου του Ζάγκρεμπ: η πρώτη από την 12.4.1999 έως την 11.2.2000 και η δεύτερη από την 12. 2.2000 έως την 1.12.2000, που συνολικά είναι περίπου είκοσι μήνες. Το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι η κυβέρνηση δεν παρείχε ενώπιόν του εξηγήσεις για τις καθυστερήσεις αυτές για τις οποίες ευθύνονται αποκλειστικά οι εθνικές αρχές.

62. Τέλος, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι στην υπό κρίση υπόθεση αμφισβητείτο, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα του προσφεύγοντα, στην ελευ-

<sup>70</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση της Ολομέλειας επί της υπόθεσης Frydlander κατά Γαλλίας, No. 30979/96, ECHR 2000-VIII.

<sup>71</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στις αποφάσεις επί των υποθέσεων Monnet κατά Γαλλίας της 27.10.1993, Series A, No. 273 και Šoć κατά Κροατίας της 9.5.2003.

θερία κυκλοφορίας του που εγγυάται η παράγραφος 2 του άρθρου 2 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης. Περαιτέρω κρίνει ότι η φύση της διαφοράς απαιτεί την άμεση εξέταση της αξίωσης του προσφεύγοντα χωρίς περιττές καθυστερήσεις. Διαπιστώνει όμως ότι στην υπό κρίση υπόθεση τα εθνικά δικαστήρια δεν επέδειξαν την προσήκουσα επιμέλεια. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, τις περιόδους «απραξίας» των κροατικών δικαστηρίων και το γεγονός ότι η υπόθεση δεν παρουσίαζε νομική περιπλοκότητα το Δικαστήριο κρίνει ότι η διάρκεια των δικαστικών διαδικασιών υπερέβη τον «εύλογο» χρόνο κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 1 της Σύμβασης. Κατά συνέπεια παραβιάστηκε το άρθρο 6 παρ. 1 της Σύμβασης.

**Β) Επί της παραβίασης του άρθρου 2 παρ. 2 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου της ΕυρΣΔΑ<sup>72</sup>:**

*1. Αρχές που απορρέουν από το άρθρο 2 παρ. 2 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης και τη νομολογία των οργάνων της Σύμβασης*

...68. Το Δικαστήριο επαναλαμβάνει ότι το δικαίωμα της ελευθερίας κυκλοφορίας που εγγυώνται οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 2 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου αποσκοπεί να διασφαλίσει στον καθένα το δικαίωμα της ελευθερίας κυκλοφορίας στην επικράτεια της χώρας και της αναχώρησης από αυτήν, που σημαίνει το δικαίωμα αναχώρησης από αυτήν με κατεύθυνση άλλη χώρα στην οποία μπορεί να εισέλθει<sup>73</sup>. Συνάγεται ότι η ελευθερία κυκλοφορίας απαγορεύει κάθε μέτρο που μπορεί να παραβιάσει το δικαίωμα αυτό ή να περιορίσει την άσκησή του χωρίς να «είναι αναγκαίο σε μια δημοκρατική κοινωνία» για την επίτευξη θεμιτού σκοπού κατά τα αναφερόμενα στην τρίτη παράγραφο του άρθρου αυτού.

69. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο εκτιμά ότι αναμφισβήτητα αποτελεί επέμβαση στην άσκηση της ελευθερίας κυκλοφορίας το μέτρο που

<sup>72</sup> Το άρθρο 2 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου ορίζει: «1. Οποιασδήποτε βρίσκεται νόμιμα στο έδαφος ενός κράτους έχει το δικαίωμα να διακινείται ελεύθερα μέσα σ' αυτό και να διαλέγει ελεύθερα σ' αυτό τον τόπο διαμονής του. 2. Κάθε πρόσωπο είναι ελεύθερο να εγκαταλείψει οποιαδήποτε χώρα, συμπεριλαμβανομένης και της δικής του. 3. Η άσκηση των δικαιωμάτων αυτών δεν υπόκειται σε άλλους περιορισμούς εκτός εκείνων που, προβλεπόμενοι από το δίκαιο, συνιστά αναγκαία μέτρα, μέσα σε μια δημοκρατική κοινωνία, για την εθνική ασφάλεια, την τήρηση της δημόσιας τάξης, την πρόληψη ποινικών παραβάσεων, την προστασία της υγείας, της ηθικής ή την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων. 4. Τα δικαιώματα που αναφέρονται στην παράγραφο 1 μπορούν επίσης, σε καθορισμένες περιοχές, να αποτελέσουν αντικείμενο περιορισμών που, προβλεπόμενοι από το νόμο, δικαιολογούνται για λόγους δημοσίου συμφέροντος, μέσα σε μια δημοκρατική κοινωνία».

<sup>73</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση Baumann κατά Γαλλίας, της 22.5.2001, Reports of Judgments and Decisions, 2001 – V.



διατάσσει την κατάσχεση του εγγράφου ταυτότητας, όπως είναι για παράδειγμα το διαβατήριο.

70. Στην υπό κρίση υπόθεση το Δικαστήριο σημειώνει ότι στις 6.2.1999 τελωνειακός υπάλληλος κατάσχεσε το διαβατήριο του προσφεύγοντα επειδή αρνήθηκε να πληρώσει πρόστιμο. Λίγες ημέρες αργότερα, στις 10.2.1999 ο προσφεύγων απευθύνθηκε εγγράφως στη Διεύθυνση Τελωνείων του Υπουργείου Οικονομικών αιτούμενος την απόδοση του διαβατηρίου του. Έλαβε απάντηση στη διεύθυνση του στην πόλη Karlovac σύμφωνα με την οποία το διαβατήριό του είχε κατασχεθεί από τον υπάλληλο του Τελωνείου επειδή αρνήθηκε να πληρώσει πρόστιμο για παράβαση της τελωνειακής νομοθεσίας. Επίσης, ενημερώθηκε από τις αρχές ότι η κατάσχεση του διαβατηρίου του ήταν σύμφωνη με το νόμο. Αρα, οι αρχές δεν αμφισβητούν ότι κατέσχεσαν το διαβατήριο. Κατά συνέπεια, απορρίπτεται ο ισχυρισμός της κυβέρνησης ότι το διαβατήριο δεν κατασχέθηκε.

71. Η Διεύθυνση Τελωνείων που κατάσχεσε το διαβατήριο του προσφεύγοντα δεν το απέστειλε στον κάτοχό του. Αντ' αυτού, ήδη στις 12.2.1999 το προώθησε στην Αστυνομική Διεύθυνση της πόλης Sulj. Παραμένει ασαφές για τους ποιους λόγους δεν αποδόθηκε άμεσα το διαβατήριο στον κάτοχό του αφού δεν κινήθηκε σε βάρος του διαδικασία για παράβαση της τελωνειακής νομοθεσίας.

72. Περαιτέρω, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι ακόμη και εάν δεχθεί τον ισχυρισμό της κυβέρνησης ότι δηλαδή οι αρχές δεν γνώριζαν τη διεύθυνση του κυρίου Narijalo, η Αστυνομική Διεύθυνση του Ζάγκρεμπ κράτησε το διαβατήριό του για περισσότερα από δύο χρόνια πριν το αποστείλει στην Αστυνομική Διεύθυνση της πόλης Karlovac.

73. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι λόγω της κατάσχεσης ο προσφεύγων αδυνατούσε να αναζητήσει το διαβατήριό του τουλάχιστον από τις 10.2.1999 οπότε και κατέθεσε αίτημα για την απόδοσή του. Κατά συνέπεια, οι αρχές του στέρησαν τη δυνατότητα χρήσης αυτού του εγγράφου ταυτότητας, το οποίο εφόσον το επιθυμούσε του επέτρεπε να αναχωρήσει από τη χώρα του. Εν τέλει, διαπιστώνει ότι το δικαίωμα του προσφεύγοντα στην ελευθερία κυκλοφορίας περιορίστηκε με τρόπο που συνιστά επέμβαση κατά την έννοια του άρθρου 2 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου<sup>74</sup>.

74. Πρέπει να καθοριστεί εάν ο περιορισμός «προβλεπόμενος από το δίκαιο» και ήταν «αναγκαίο μέτρο σε μια δημοκρατική κοινωνία».

2. Η προϋπόθεση επιβολής μέτρου «που προβλέπεται από το δίκαιο»

<sup>74</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στις αποφάσεις επί των υποθέσεων Guzzardi κατά Ιταλίας της 6.11.1980, Series A, No. 39, Raimondo κατά Ιταλίας της 22.2.1994, Series A, No. 281 και Labita κατά Ιταλίας Reports 2000-IV.

... 77. Ενόψει της τελικής κρίσης του Δικαστηρίου (στην παράγραφο 82) δεν συντρέχει λόγος εξέτασης του ζητήματος αυτού.

3. *Η αναγκαιότητα του μέτρου σε «μια δημοκρατική κοινωνία» για την επίτευξη θεμιτού σκοπού*

78. Το Δικαστήριο πρέπει να εξετάσει εάν η κατάσχεση και η κατακράτηση του διαβατηρίου μπορεί να θεωρηθεί μέτρο «αναγκαίο σε μια δημοκρατική κοινωνία» κατά την έννοια της παραγράφου 3 του άρθρου 2 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου.

79. Κατ' αρχήν σημειώνει ότι αν και ο προσφεύγων αρνήθηκε να πληρώσει το πρόστιμο που του επιβλήθηκε δεν κινήθηκαν σε βάρος του διαδικασίες για παράβαση της τελωνειακής νομοθεσίας που οι αρχές ισχυρίστηκαν ότι διέπραξε. Παραλείποντας να κινήσουν διαδικασία σε βάρος του κυρίου Narijalo για την κατάσχεση του διαβατηρίου η κατακράτησή του από τις αρχές στερείται νόμιμης βάσης. Κατά συνέπεια, ο προσφεύγων δεν μπορούσε να εξακριβώσει τους λόγους της παρατεταμένης στέρησης του διαβατηρίου του.

80. Το Δικαστήριο σημειώνει επίσης ότι αν και η Αστυνομία ανέλαβε πρωτοβουλίες για την απόδοση του διαβατηρίου το δικαστήριο του Ζάγκρεμπ απέρριψε το αίτημα του προσφεύγοντα για λήψη προσωρινών μέτρων. Έτσι, αποδεικνύεται η έλλειψη συνεργασίας ή συντονισμού τόσο εντός της Αστυνομίας όσο και μεταξύ της Αστυνομίας και των δικαστικών αρχών. Αυτό το κενό εφαρμογής των κατάλληλων διοικητικών διαδικασιών είχε ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, την αδυναμία του προσφεύγοντα να ταξιδέψει στο εξωτερικό για παρατεταμένο χρονικό διάστημα.

81. Λαμβάνοντας υπόψη την εξέλιξη της υπόθεσης και την έκβαση της αστικής δίκης για την απόδοση του διαβατηρίου το Δικαστήριο σημειώνει ότι ο προσφεύγων ουδέποτε κατηγορήθηκε για παράβαση της τελωνειακής νομοθεσίας και αυτή η πτυχή της δικαστικής διαδικασίας ολοκληρώθηκε όταν η Αστυνομία του απέδωσε το διαβατήριό. Σχετικά, το Δικαστήριο δεν μπορεί να αιτιολογήσει την άρνηση της Διεύθυνσης Τελωνείων να αποδώσει το διαβατήριό στον προσφεύγοντα ούτε την απορριπτική απόφαση του δικαστηρίου του Ζάγκρεμπ επί του αιτήματός του για λήψη προσωρινών μέτρων. Και οι δύο διαδικασίες κατέληξαν στην παράταση της περιόδου κατάσχεσης του διαβατηρίου του κυρίου Narijalo και στην συνεχιζόμενη επέμβαση στο δικαίωμά του για ελευθερία κυκλοφορίας.

82. Ενόψει των ανωτέρω, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η επέμβαση στο δικαίωμα του προσφεύγοντα για ελευθερία κυκλοφορίας δεν ήταν μέτρο «αναγκαίο σε μια δημοκρατική κοινωνία» ανάλογο του επιδιωκόμενου σκοπού.



Κατά συνέπεια παραβιάστηκε το άρθρο 2 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης.

Το Δικαστήριο αποφάσισε ομόφωνα ότι το άρθρο 6 παρ. 1 εφαρμόζεται στη διαδικασία ενώπιον των Δικαστικών αρχών του Ζάγκρεμπ και ότι παραβιάστηκαν το άρθρο 6 παρ. 1 της Σύμβασης και το άρθρο 2 παρ. 2 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης.

### Άρθρο 8

#### Δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής

0450

#### Υπόθεση Benhebba κατά Γαλλίας (10.7.2003)

*Απέλαση από τη χώρα υποδοχής επί μακρό διαμένοντος αλλοδαπού του οποίου η οικογένεια έχει εγκατασταθεί σε αυτήν – Κατ' επανάληψη καταδίκη για εγκληματικές πράξεις – Μέλη της οικογένειας του προσφεύγοντα είναι πολίτες της χώρας υποδοχής – Εφαρμογή των κριτηρίων της απόφασης Boultif κατά Ελβετίας στους μετανάστες δεύτερης γενιάς και στους ενηλικιωθέντες στο κράτος υποδοχής αλλοδαπούς – Οι σχέσεις μεταξύ ενηλίκων δεν υπάγονται κατ' ανάγκη στην προστασία του άρθρου 8 της Σύμβασης εκτός εάν αποδειχθεί η ύπαρξη συμπληρωματικών στοιχείων εξάρτησης πλην των συνήθων συναισθηματικών δεσμών.*

#### 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').

**Πραγματικά Περιστατικά:** Ο προσφεύγων, κύριος Benhebba, πολίτης Αλγερίας, γεννηθείς το 1968 στην πόλη Mohammédia της Αλγερίας είναι το μεγαλύτερο παιδί μιας οικογένειας εννέα παιδιών, τα περισσότερα από τα οποία έχουν γεννηθεί στη Γαλλία και έξη είναι Γάλλοι πολίτες. Στη Γαλλία, όπου ζουν τα αδέρφια του και οι γονείς του εισήλθε σε ηλικία δύο ετών.

Στις 10.10.1988 το Πλημμελειοδικείο της Λυών κήρυξε τον προσφεύγοντα ένοχο για κλοπή με διάρρηξη και τον καταδίκασε σε οκτάμηνη φυλάκιση με αναστολή, που καταργήθηκε με την από 4.12.1991 απόφαση του ίδιου δικαστηρίου με την οποία καταδικάστηκε για εγκλήματα που διέπραξε μεταγενέστερα.

Με την από 24.1.1989 απόφασή του το Πλημμελειοδικείο της Λυών καταδίκασε τον κύριο Benhebba σε δέκα πέντε ημέρες φυλάκισης με αναστολή επειδή ενεπλάκη σε τροχαίο ατύχημα.

Με την από 11.7.1989 απόφασή του το Πλημμελειοδικείο της Λυών καταδίκασε τον προσφεύγοντα σε τριετή φυλάκιση – εκ των οποίων δέκα οκτώ μήνες με αναστολή – για ληστεία, απόπειρα ληστείας, κλοπή και κλεπταποδοχή.

Με απόφαση της 23.2.1993 το Πλημμελειοδικείο της Λυών καταδίκασε τον προσφεύγοντα σε φυλάκιση ενός έτους για κλοπή με διάρρηξη. Με απόφαση της 15.6.1993 το Εφετείο της Λυών μείωσε την ποινή σε εννέα μήνες φυλάκισης.

Με απόφαση της 23.5.1995 το Πλημμελειοδικείο της Λυών καταδίκασε τον κύριο Benhebba σε ποινή φυλάκισης δέκα οκτώ μηνών για κατοχή δύο κιλών καννάβης. Ο Εισαγγελέας άσκησε έφεση κατά της απόφασης και το Εφετείο καταδίκασε τον προσφεύγοντα σε φυλάκιση δύο ετών και διέταξε την επί δεκαετία προσωρινή απαγόρευση εισόδου και παραμονής στη Γαλλία.

Η αναίρεση που άσκησε ο κύριος Benhebba απορρίφθηκε στις 4.6.1996.

Στις 21.5.1997 ο προσφεύγων αιτήθηκε ενώπιον του Εφετείου της Λυών την κατάργηση του μέτρου της απαγόρευσης εισόδου και παραμονής στη Γαλλία. Επικαλούμενος την κατάσταση που επικρατούσε στην Αλγερία ισχυρίστηκε ότι κινδυνεύει η ζωή του αν αναγκαστεί να επιστρέψει. Περαιτέρω, υποστήριξε ότι, λαμβανομένων υπόψη των δεσμών που διατηρούσε με τη Γαλλία, το μέτρο απαγόρευσης εισόδου και παραμονής στη Γαλλία ήταν δυσανάλογο του επιδιωκόμενου σκοπού.

Στις 4.6.1998 το Εφετείο απέρριψε την αίτησή του αναφερόμενο κυρίως στο ποινικό του μητρώο, από το οποίο προέκυπτε ότι από το 1988 έως το 1993 είχε καταδικαστεί τρεις φορές σε ποινές φυλάκισης για διακεκριμένες κλοπές και δεν δίστασε να διαπράξει έγκλημα περί τα ναρκωτικά το Μάιο του 1994. Το δικαστήριο κατέληγε ότι η συμπεριφορά του ήταν αδιαλείπτως και όχι περιστασιακά εγκληματική και συμπεράνε ότι η απαγόρευση εισόδου και παραμονής στη Γαλλία δεν παραβίαζε το άρθρο 8 της Σύμβασης, αφού πρόκειται για μέτρο περιορισμένης χρονικής ισχύος.

Επικαλούμενος το δικαίωμά του σε δίκαιη δίκη και σε προστασία της ιδιωτικής του ζωής που εγγυώνται τα άρθρα 6 και 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου ο κύριος Benhebba άσκησε αναίρεση κατά της προαναφερόμενης απόφασης και αιτήθηκε δωρεάν νομική συνδρομή.

Στις 27.5.1999 ο Άρειος Πάγος απέρριψε την αναίρεση.

**Νόμο Βάσιμο:** **A)** Κατ' αρχήν η Σύμβαση δεν εγγυάται σε κανέναν αλλοδαπό το δικαίωμα εισόδου ή παραμονής στο έδαφος των συμβαλλομένων κρατών. **B)** Ανήκει στα συμβαλλόμενα κράτη η υποχρέωση

τήρησης της δημόσιας τάξης. Όμως, εφόσον οι αποφάσεις τους θίγουν το δικαίωμα που προστατεύεται από την παράγραφο 1 του άρθρου 8 της Σύμβασης θα πρέπει να είναι αναγκαίες σε μια δημοκρατική κοινωνία, δηλαδή να δικαιολογούνται από επιτακτική κοινωνική ανάγκη και ειδικότερα να είναι ανάλογες του επιδιωκόμενου σκοπού.

**Σκεπτικό: Α) Επί της παραβίασης του άρθρου 8 παρ. 1 της ΕυρΣΔΑ:**

*Υπαρξη επέμβασης*

25. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει κατ' αρχήν ότι η Σύμβαση δεν εγγυάται σε κανέναν αλλοδαπό το δικαίωμα εισόδου ή παραμονής στο έδαφος συμβαλλόμενου κράτους. Όμως, η απαγόρευση εισόδου και παραμονής ενός αλλοδαπού σε μια χώρα όπου ζουν μέλη της οικογένειάς του μπορεί να συνιστά παραβίαση του δικαιώματός του για σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής του ζωής, το οποίο εγγυάται το άρθρο 8 παρ. 1 της Σύμβασης<sup>75</sup>.

**Β) Επί της παραβίασης του άρθρου 8 παρ. 2 της ΕυρΣΔΑ:**

*Δικαιολογητική βάση της επέμβασης*

26. Η επέμβαση στην ιδιωτική ζωή του αλλοδαπού συνιστά παραβίαση της Σύμβασης όταν δεν πληροί τις προϋποθέσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 8. Πρέπει κατά συνέπεια να διερευνηθεί εάν «προβλέπεται από το νόμο», εξυπηρετεί έναν ή περισσότερους θεμιτούς σκοπούς και είναι «αναγκαία σε μια δημοκρατική κοινωνία».

*α) Προβλέπεται από το νόμο*

27. Δεν αμφισβητείται ότι η απαγόρευση εισόδου και παραμονής στη Γαλλία στηρίζεται στις διατάξεις του Ποινικού Κώδικα.

*β) Θεμιτός σκοπός*

28. Δεν αμφισβητείται ότι η υπό κρίση επέμβαση επιδιώκει σκοπό απόλυτα δικαιολογημένο από τη Σύμβαση, και ειδικότερα «την προάσπιση της τάξης και την πρόληψη της εγκληματικότητας».

*γ) Αναγκαία σε μια δημοκρατική κοινωνία*

29. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι ανήκει στα συμβαλλόμενα κράτη η υποχρέωση τήρησης της δημόσιας τάξης. Πηγάζει από το διεθνές δίκαιο και περιορίζεται από τις συμβατικές τους υποχρεώσεις η εξουσία τους να ελέγχουν την είσοδο και την παραμονή των αλλοδαπών στο έδαφός τους. Γι' αυτό το σκοπό νομιμοποιούνται να απελαύνουν αλλοδαπούς οι οποίοι έχουν καταδικαστεί για διάπραξη ποινικών αδικημάτων. Όμως, εφόσον οι σχετικές αποφάσεις τους θίγουν το δικαίωμα που προστατεύεται από την παράγραφο 1 του άρθρου 8 θα πρέπει να είναι αναγκαίες σε μια δημοκρατική κοινωνία, δηλαδή να δικαιολογούνται από επιτακτική

<sup>75</sup> Βλέπε σχετικά απόφαση επί της υπόθεσης Moustaquim κατά Βελγίου της 18.2.1991, δημοσιευμένη σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2000.

κοινωνική ανάγκη και ειδικότερα να είναι ανάλογες του επιδιωκόμενου σκοπού<sup>76</sup>.

30. Κατά συνέπεια, καθήκον του Δικαστηρίου είναι να εξακριβώσει εάν η άρνηση ανανέωσης της άδειας παραμονής του προσφεύγοντα εξισορροπεί από τη μια το δικαίωμά του για σεβασμό της οικογενειακής ζωής και από την άλλη την προάσπιση της τάξης και την πρόληψη της εγκληματικότητας.

31. Αναφερόμενο στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του κυρίου Benhebbba το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι εισήλθε στη Γαλλία σε ηλικία δύο ετών, ολοκλήρωσε την υποχρεωτική εκπαίδευση στη χώρα αυτή και εν συνεχεία άρχισε να δραστηριοποιείται επαγγελματικά.

32. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι με την απόφαση Boultif υιοθέτησε τις κατευθυντήριες αρχές που καθορίζουν την κρίση τους στις περιπτώσεις όπου δικάζει υποθέσεις που αφορούν στην απομάκρυνση αλλοδαπού από το έδαφος της χώρας υποδοχής, όπου εισήλθε ενόσω ήταν ενήλικας. Πρόκειται για:

- τη φύση και τη σοβαρότητα του εγκλήματος που διέπραξε,
- τη διάρκεια της παραμονής του στη χώρα από την οποία απελευνεται,
- το χρονικό διάστημα που παρήλθε από τη διάπραξη του εγκλήματος έως την επιβολή του επίμαχου μέτρου καθώς και τη συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου κατά το διάστημα αυτό,
- την ιθαγένεια των ενδιαφερομένων μερών,
- την οικογενειακή κατάσταση του προσφεύγοντα, για παράδειγμα τη διάρκεια του γάμου του καθώς και άλλα στοιχεία που καθορίζουν τον πραγματικό χαρακτήρα της συζυγικής ζωής, τη γνώση του συζύγου για την εγκληματική δραστηριότητά του/της συζύγου,
- τη γέννηση παιδιών και την ηλικία τους,
- τη σοβαρότητα των δυσκολιών που θα αντιμετωπίσει ο / η σύζυγος του απειλούμενου με απέλαση στη χώρα καταγωγής του / της συζύγου.

33. Τα ίδια κριτήρια πρέπει να εφαρμοστούν όταν η υπόθεση αφορά μετανάστες δεύτερης γενιάς ή μετανάστες που έφθασαν στη χώρα υποδοχής ενόσω ήσαν ανήλικοι και δημιούργησαν σ' αυτή οικογενειακή ζωή. Εάν δεν συντρέχει η περίπτωση δημιουργίας οικογένειας στη χώρα υποδοχής το Δικαστήριο θα εφαρμόσει τα τρία πρώτα από τα προαναφερθέντα κριτήρια. Βέβαια, θα συνεκτιμήσει τους ειδικότερους δεσμούς

<sup>76</sup> Βλέπε σχετικά αποφάσεις επί των υποθέσεων Amrollahi κατά Δανίας της 11.7.2002 (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2003), Boultif κατά Ελβετίας (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2003) και απόφαση της 4.10.2001 επί της υπόθεσης Adam κατά Γερμανίας, προσφυγή No. 43349/98.

που οι προαναφερόμενοι μετανάστες έχουν αναπτύξει με τη χώρα υποδοχής όπου έχουν διαμείνει το μεγαλύτερο μέρος της ζωής τους. Θα εξετάσει πού έχουν ολοκληρώσει την εκπαίδευσή τους, πού έχουν αναπτύξει τους περισσότερους κοινωνικούς δεσμούς και την προσωπικότητά τους. Γεννημένοι ή εισελθόντες στη χώρα υποδοχής λόγω της μετανάστευσης των γονέων τους, αναπτύσσουν συνήθως σ' αυτήν τους σημαντικότερους οικογενειακούς δεσμούς. Κάποιοι από τους μετανάστες αυτούς δεν διατηρούν με την πατρογονική τους χώρα παρά το δεσμό της ιθαγένειας<sup>77</sup>.

34. Ελλείγει κάθε αποδεικτικού στοιχείου για τον ισχυρισμό του προσφεύγοντα ότι δημιούργησε οικογένεια στη Γαλλία συζώντας με πολίτη της χώρας αυτής το Δικαστήριο θα εξετάσει την προσφυγή υπό το φως των ειδικότερων δεσμών που έχει αναπτύξει με τη Γαλλία καθώς και των πρώτων κριτηρίων της υπόθεσης Boulitif.

35. Αναφερόμενο στη σοβαρότητα των εγκλημάτων που διέπραξε ο κύριος Benhebba το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι το μέτρο που διέταξε το Εφετείο της Λυών στις 18.1.1996, συμπληρωματικό της ποινής φυλάκισης, στηρίζεται στα πραγματικά περιστατικά ποινικής φύσης που επικαλείται η απόφαση, καθώς και στις τρεις προηγούμενες καταδίκες του για κλοπή και στην αποτυχία όλων των προηγούμενων μέτρων που στόχευαν στην κοινωνική του επανένταξη. Το Εφετείο της Λυών έκρινε ότι η ποσότητα της κάνναβης που είχε στην κατοχή του ο προσφεύγων και προερχόταν από συναλλαγή, απέκλειε την περιστασιακή εγκληματική συμπεριφορά στο πλαίσιο της παράβασης της νομοθεσίας περί τα ναρκωτικά, τομέα για τον οποίο το Δικαστήριο πιστεύει ότι τα συμβαλλόμενα κράτη εκφράζουν ιδιαίτερη αυστηρότητα όσον αφορά στους δράστες της διάδοσης αυτής της μαστιγας. Αυτό το περιστατικό και το γεγονός ότι οι ποινές που απαγγέλθηκαν σε βάρος του προσφεύγοντα σε διάστημα οκτώ ετών ανέρχονται σε φυλάκιση έξι ετών, επτά μηνών και δέκα πέντε ημερών επιβεβαιώνουν τη σοβαρότητα των επίδικων πραγματικών περιστατικών. Απομένει να καθορισθεί εάν, λαμβάνοντας υπόψη τους δεσμούς του με τη χώρα υποδοχής, το μέτρο απαγόρευσης εισόδου και παραμονής στη Γαλλία για διάστημα δέκα ετών, είναι ανάλογο του επιδιωκόμενου σκοπού.

36. Ο κύριος Benhebba έφθασε στη Γαλλία σε ηλικία δύο ετών. Έκτοτε παρέμεινε στη χώρα αυτή όπου ολοκλήρωσε την υποχρεωτική εκπαίδευση. Έχει αναπτύξει ιδιαίτερους δεσμούς με τη Γαλλία και μόνον η ιθαγένεια τον συνδέει με τη χώρα καταγωγής του, όπως αναγνωρίζει και

<sup>77</sup> Βλέπε σχετικά αποφάσεις επί των υποθέσεων Mehemī κατά Γαλλίας (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2003), Bouljifa κατά Γαλλίας (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2000) και a contrario Bouchelkia κατά Γαλλίας (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2000).

η γαλλική κυβέρνηση. Λαμβάνοντας υπόψη ότι όλα τα μέλη της οικογένειάς του ζουν στη Γαλλία το Δικαστήριο υπενθυμίζει σχετικά ότι οι σχέσεις μεταξύ ενηλίκων δεν υπάγονται κατ' ανάγκη στην προστασία του άρθρου 8 της Σύμβασης εκτός εάν αποδειχθεί η ύπαρξη συμπληρωματικών στοιχείων εξάρτησης πλην των συνήθων συναισθηματικών δεσμών<sup>78</sup>.

37. Παρά την ένταση των προσωπικών δεσμών του προσφεύγοντα με τη Γαλλία το Δικαστήριο καταλήγει ότι το Εφετείο της Λυών, λαμβάνοντας υπόψη τη συμπεριφορά του και τη σοβαρότητα των εγκλημάτων για τα οποία καταδικάστηκε, έκρινε θεμιτά ότι το μέτρο της απαγόρευσης εισόδου και παραμονής στη Γαλλία επί δεκαετία ήταν αναγκαίο για την προάσπιση της τάξης και την πρόληψη της εγκληματικότητας. Εκτός από τον προσωρινό χαρακτήρα του μέτρου<sup>79</sup> το Δικαστήριο αποδίδει μεγάλη σημασία στη σοβαρότητα των εγκλημάτων για τα οποία καταδικάστηκε ο κύριος Benhebbba το 1996: παράνομη κατακράτηση, μεταφορά και κατοχή κάνναβης. Κατά συνέπεια, το υπό κρίση μέτρο είναι ανάλογο του επιδιωκόμενου σκοπού.

*Το Δικαστήριο έκρινε με πέντε ψήφους υπέρ έναντι δύο κατά ότι η Γαλλία δεν παραβίασε στην υπό κρίση υπόθεση το άρθρο 8 της Σύμβασης.*

#### **Σύμφωνη γνώμη του Δικαστή Costa**

Από αίσθημα νομικής πειθαρχίας και για να είναι η απόφαση συνεπής με τη νομολογία που αφορά στα μέτρα αναγκαστικής απομάκρυνσης των αλλοδαπών από το έδαφος της χώρας υποδοχής ψήφισα όπως και η πλειοψηφία ότι η Γαλλία δεν παραβίασε στην υπό κρίση υπόθεση το άρθρο 8 της Σύμβασης.

Όμως, σθεναρά αντιτίθεμαι στην αρχή της «διπλής ποινής» ειδικότερα για τους μετανάστες δεύτερης γενιάς ή για όσους έφθασαν ανήλικοι στη χώρα «υποδοχής». Και ελπίζω ότι ο γάλλος νομοθέτης θα αποκαταστήσει την «δημιουργηθείσα αταξία» για να παραφράσω τον Emmanuel Mounier.

Αναφέρομαι σχετικά στη μειοψηφούσα άποψη που είχα διατυπώσει από κοινού με τη συνάδερφό μου Δικαστή Tulkens στην υπόθεση Baghli της 30.11.1999 και στην άποψή μου επί της υπόθεσης Maaouia της 5.10.2000<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> Βλέπε απόφαση επί της υπόθεσης Ezzouhdi κατά Γαλλίας (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2001).

<sup>79</sup> Βλέπε απόφαση της 24.8.1999 επί της υπόθεσης Farah κατά Σουηδίας, προσφυγή No. 43218/98.

<sup>80</sup> Βλέπε, σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 2000.

**Κοινή μειοψηφούσα γνώμη των Δικαστών Cabral Barreto και Kūris**

Λυπούμαστε που δεν συμφωνούμε με την πλειοψηφία που έκρινε ότι στην υπό κρίση υπόθεση δεν παραβιάστηκε το άρθρο 8 της Σύμβασης.

Αν και υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου δεν λείπουν τα επιχειρήματα για την μη παραβίαση του άρθρου 8, στην υπόθεση του κυρίου Benhebba υπάρχει δυσανάλογη επέμβαση στην άσκηση του δικαιώματός του για σεβασμό της ιδιωτικής (άλλως οικογενειακής) ζωής.

Ο κύριος Benhebba είναι μετανάστης δεύτερης γενιάς, ένας «περίπου Γάλλος», ο οποίος, όπως διαπίστωσε το Δικαστήριο, έχει αναπτύξει τους ουσιαστικότερους οικογενειακούς, κοινωνικούς, επαγγελματικούς και πολιτισμικούς του δεσμούς στη Γαλλία. Η γαλλική κυβέρνηση αναγνώρισε ότι μόνον η ιθαγένεια τον συνδέει με τη χώρα καταγωγής του.

Λαμβάνοντας υπόψη την ένταση των προσωπικών δεσμών του προσφεύγοντα με τη Γαλλία και την έλλειψη άλλων δεσμών πλην της ιθαγένειας με την Αλγερία δεν μπορούμε παρά να καταλήξουμε ότι το υπό κρίση μέτρο δεν είναι ανάλογο του επιδιωκόμενου σκοπού<sup>81</sup>. Ούτε η συμπεριφορά του προσφεύγοντα ούτε η σοβαρότητα των εγκλημάτων για τα οποία καταδικάστηκε δικαιολογούν το μέτρο της απαγόρευσης εισόδου και παραμονής στη Γαλλία. Εν προκειμένω δεν είναι καθοριστική η περιορισμένη ισχύς του μέτρου αυτού λόγω της έλλειψης άλλων πλην της ιθαγένειας δεσμών με την Αλγερία. Πράγματι, το περιορισμένης ισχύος μέτρο της απαγόρευσης εισόδου και παραμονής αποκόπτει, σχεδόν ριζικά, τον προσφεύγοντα από τις κοινωνικές σχέσεις με τη χώρα υποδοχής. Επιπρόσθετα, δεν είναι βέβαιο ότι όταν λήξει η ισχύς του μέτρου θα χορηγηθεί στον προσφεύγοντα θεώρηση εισόδου για την επιστροφή του στη Γαλλία.

Κατά την άποψή μας στην υπό κρίση υπόθεση παραβιάστηκε το άρθρο 8 της Σύμβασης.

**0451****Υπόθεση Mokrani κατά Γαλλίας (15.7.2003)**

*Απέλαση από τη χώρα υποδοχής μετανάστη δεύτερης γενιάς, καταδικασθέντος σε τετραετή φυλάκιση για διακίνηση ναρκωτικών – Προκειμένου να εξετάσει εάν το μέτρο της απέλασης συνιστά δυσανάλογη του επιδιωκόμενου σκοπού επέμβαση στην οικογενειακή ζωή του προσφεύγοντα το Δικαστήριο λαμβάνει υπόψη του την κατάσταση που είχε δημιουργηθεί κατά το χρόνο που αυτό κατέστη οριστικό, δη-*

<sup>81</sup> Βλέπε σχετικά αποφάσεις επί των υποθέσεων Beldjoudi κατά Γαλλίας (σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 2000) και Mehemi κατά Γαλλίας (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2003).



λαδή εν προκειμένω το χρόνο που το Συμβούλιο Επικρατείας απέρριψε την αίτηση αναίρεσης που είχε ασκήσει ο κύριος Mokrani.

**Εφαρμοστέο δίκαιο :**

Άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης «για 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').

**Πραγματικά Περιστατικά:** Ο προσφεύγων, κύριος Mokrani, γεννηθείς το 1962 στη Μασσαλία, είναι πολίτης Αλγερίας και ζει στη Γαλλία από τη γέννησή του. Ολοκλήρωσε την υποχρεωτική εκπαίδευση σ' αυτήν τη χώρα υποδοχής. Οι γονείς του και τα έξη αδέρφια του είναι γάλλοι πολίτες και ζουν επίσης στη Γαλλία. Από το 1980 έως το 1985 διέπραξε διάφορα αδικήματα (κλοπή, απόπειρα κλοπής και απόπειρα κλοπής αυτοκινήτου) αλλά φαίνεται ότι δεν καταδικάστηκε γι' αυτά. Καταδικάστηκε σε τρίμηνη φυλάκιση με αναστολή, πριν «από είκοσι περίπου χρόνια» κατά τους ισχυρισμούς του, επειδή συνελήφθη εντός κλεμμένου αυτοκινήτου.

Ο κύριος Mokrani ισχυρίζεται ότι διατηρεί σταθερή σχέση με την κυρία Α., πολίτη Γαλλίας με την οποία παντρεύτηκε στις 18.8.2001. Προσκομίζει σχετικά τις από 28.5.1995 και 11.3.1998 βεβαιώσεις υπογεγραμμένες από την κυρία Α. από τις οποίες προκύπτει ότι διατηρούσαν σχέση σταθερή και σοβαρή με σκοπό τη δημιουργία οικογένειας. Με την κυρία Α. απέκτησαν ένα παιδί στις 20.6.1999.

Κατηγορηθείς μαζί με άλλα έντεκα άτομα, μεταξύ των οποίων ο πατέρας του και ένας εκ των αδερφών του, για διακίνηση ναρκωτικών παραπέμφθηκε να δικάσθει ενώπιον του Πλημμελειοδικείου της Μασσαλίας που με την από 9.7.1992 απόφασή του τον καταδίκασε σε τετραετή φυλάκιση. Ο μικρότερος αδερφός του καταδικάστηκε επίσης σε τετραετή φυλάκιση όπως επίσης και ένας άλλος εκ των συγκατηγορουμένων του. Δύο άλλοι καταδικάστηκαν σε διετή φυλάκιση και άλλοι έξη, μεταξύ των οποίων και ο πατέρας του, σε 18μηνη φυλάκιση. Ο ενδέκατος κατηγορούμενος αθωώθηκε λόγω αμφιβολιών.

Ο κύριος Mokrani απολύθηκε από τις φυλακές το Μάρτιο του 1994 και οι αρμόδιες διοικητικές αρχές εισηγήθηκαν την απέλασή του από τη Γαλλία. Για το σκοπό αυτό στις 25.3.1994 κλήθηκε να παρουσιαστεί ενώπιον της Επιτροπής Απελάσεων της Νομαρχίας Bouches-du-Rhône. Στις 28.6.1994 εμφανίστηκε ενώπιον της Επιτροπής εκπροσωπούμενος από δικηγόρο. Σύμφωνα με τα πρακτικά της συνεδρίασης δήλωσε ότι οι γονείς του είχαν αναχωρήσει για την Τυνησία όπου ζούσε η αδερφή του και ότι μόνον η γιαγιά του διέμενε στη Γαλλία. Με απόφαση που εκδόθηκε στις 28.6.1994 η Επιτροπή Απελάσεων διέταξε την απέλαση του



προσφεύγοντα από τη Γαλλία εκτιμώντας ότι αποτελούσε αναγκαίο μέτρο για τη δημόσια τάξη ιδίως λόγω της σοβαρής απειλής που συνιστούσε η καταδίκη του για διακίνηση ηρωίνης.

Στις 14.3.1995 ο Υπουργός Εσωτερικών εξέδωσε απόφαση απέλασης σε βάρος του κυρίου Mokrani. Επικαλούμενος τα πραγματικά περιστατικά της διακίνησης των ναρκωτικών για την οποία καταδικάστηκε στις 9.7.1992, ο Υπουργός έκρινε, εκτιμώντας τη συμπεριφορά του, ότι η απέλασή του αποτελούσε «επιτακτική ανάγκη για την προστασία της δημόσιας τάξης».

Ο προσφεύγων ζήτησε την ακύρωση της απόφασης απέλασης ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου της Μασσαλίας, το οποίο απέρριψε το αίτημά του με απόφαση της 28.11.1995 με το σκεπτικό ότι δεν μπορούσε βάσιμα να υποστηρίξει ότι σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό η απέλαση συνιστούσε δυσανάλογη προσβολή του δικαιώματός του σε οικογενειακή ζωή. Λαμβάνοντας υπόψη ότι είχε καταδικαστεί για κλοπή και για διακίνηση ναρκωτικών οι δικαστές έκριναν ότι ο Υπουργός Εσωτερικών θεμιτά εκτίμησε ότι επιβαλλόταν η απέλασή του από τη Γαλλία δεδομένων της φύσης και της σοβαρότητας των εγκλημάτων τα οποία είχε διαπράξει.

Ο κύριος Mokrani άσκησε έφεση κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της Λυών. Το δευτεροβάθμιο δικαστήριο απέρριψε την έφεσή του με απόφαση της 2.4.1998 υπογραμμίζοντας ότι ο εκκαλών είχε συμμετάσχει άμεσα σε διακίνηση ναρκωτικών που οργανώθηκε σε οικογενειακό πλαίσιο. Αφού έλαβε υπόψη ότι ο προσφεύγων ζούσε από τη γέννησή του στη Γαλλία, ότι οι γονείς του διέμεναν νόμιμα στη χώρα, ότι πέντε από τα έξι αδέρφια του είναι γάλλοι πολίτες και ότι ο ίδιος διατηρούσε σταθερή σχέση με πολίτη της Γαλλίας το Δικαστήριο έκρινε ότι η φύση και η σοβαρότητα των εγκλημάτων για τα οποία καταδικάστηκε δικαιολογούσαν το μέτρο της απέλασης.

Επικαλούμενος τους ιδιαίτερους δεσμούς με τη Γαλλία καθώς και δύο προτάσεις για εργασία ο κύριος Mokrani άσκησε αναίρεση ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας. Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο έκρινε με απόφαση της 15.1.1999 ότι τα στοιχεία που παρουσίασε ο προσφεύγων δεν ήσαν επαρκή για την εκδίκαση της αίτησης αναίρεσης.

Η απέλαση σε βάρος του κυρίου Mokrani δεν εκτελέστηκε.

**Νόμω Βάσιμο:** **A)** Κατ' αρχήν η Σύμβαση δεν εγγυάται σε κανέναν αλλοδαπό το δικαίωμα εισόδου ή παραμονής στο έδαφος των συμβαλλομένων κρατών. **B)** Ανήκει στα συμβαλλόμενα κράτη η υποχρέωση τήρησης της δημόσιας τάξης. Όμως, εφόσον οι αποφάσεις τους θίγουν το δικαίωμα που προστατεύεται από την παράγραφο 1 του άρθρου 8 της Σύμβασης θα πρέπει να είναι αναγκαίες σε μια δημοκρατική κοινωνία,

δηλαδή να δικαιολογούνται από επιτακτική κοινωνική ανάγκη και ειδικότερα να είναι ανάλογες του επιδιωκόμενου σκοπού.

**Σκεπτικό: Α) Επί της παραβίασης του άρθρου 8 παρ. 1 της ΕυρΣΔΑ:**

*Υπαρξη επέμβασης*

23. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει κατ' αρχήν ότι η Σύμβαση δεν εγγυάται σε κανέναν αλλοδαπό το δικαίωμα εισόδου ή παραμονής στο έδαφος συμβαλλόμενου κράτους. Όμως, η απαγόρευση παραμονής ενός αλλοδαπού σε μια χώρα όπου ζουν μέλη της οικογένειάς του μπορεί να παραβιάζει το δικαίωμά του για σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής του ζωής, το οποίο εγγυάται το άρθρο 8 παρ. 1 της Σύμβασης<sup>82</sup>. Θεωρεί, όπως και η κυβέρνηση, ότι το μέτρο της απέλασης που ελήφθη σε βάρος του προσφεύγοντα συνιστά επέμβαση στο δικαίωμά του για προστασία της οικογενειακής και ιδιωτικής ζωής το οποίο προστατεύει η Σύμβαση.

**Β) Επί της παραβίασης του άρθρου 8 παρ. 2 της ΕυρΣΔΑ:**

*Δικαιολογητική βάση της επέμβασης*

24. Η επέμβαση στην ιδιωτική ζωή του αλλοδαπού συνιστά παραβίαση της Σύμβασης όταν δεν πληροί τις προϋποθέσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 8. Πρέπει κατά συνέπεια να διερευνηθεί εάν «προβλέπεται από το νόμο», εξυπηρετεί έναν ή περισσότερους θεμιτούς σκοπούς και είναι «αναγκαία σε μια δημοκρατική κοινωνία».

*α) Προβλέπεται από το νόμο*

25. Δεν αμφισβητείται ότι το μέτρο της απέλασης ελήφθη κατ' εφαρμογή διατάξεων της γαλλικής νομοθεσίας που ρυθμίζουν την είσοδο και την παραμονή των αλλοδαπών στη Γαλλία.

*β) Θεμιτός σκοπός*

26. Δεν αμφισβητείται ότι η υπό κρίση επέμβαση επιδιώκει σκοπό απόλυτα δικαιολογημένο από τη Σύμβαση, και ειδικότερα «την προάσπιση της τάξης και την πρόληψη της εγκληματικότητας».

*γ) Αναγκαία σε μια δημοκρατική κοινωνία*

27. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι ανήκει στα συμβαλλόμενα κράτη η υποχρέωση τήρησης της δημόσιας τάξης. Πηγάζει από το διεθνές δίκαιο και περιορίζεται από τις συμβατικές τους υποχρεώσεις η εξουσία τους να ελέγχουν την είσοδο και την παραμονή των αλλοδαπών στο έδαφός τους. Γι' αυτό το σκοπό νομιμοποιούνται να απελαύνουν αλλοδαπούς οι οποίοι έχουν καταδικαστεί για διάπραξη ποινικών αδικημάτων. Όμως, εφόσον οι σχετικές αποφάσεις τους θίγουν το δικαίωμα που προστατεύεται από την παράγραφο 1 του άρθρου 8 θα πρέπει να είναι αναγκαίες σε μια δημοκρατική κοινωνία, δηλαδή να δικαιολογούνται από επιτακτική

<sup>82</sup> Βλέπε σχετικά απόφαση επί της υπόθεσης Moustaquim κατά Βελγίου της 18.2.1991 (δημοσιευμένη σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2000).

κοινωνική ανάγκη και ειδικότερα να είναι ανάλογες του επιδιωκόμενου σκοπού<sup>83</sup>.

28. Κατά συνέπεια, καθήκον του Δικαστηρίου είναι να εξακριβώσει εάν η άρνηση ανανέωσης της άδειας παραμονής του προσφεύγοντα εξισορροπεί από τη μια το δικαίωμά του για σεβασμό της οικογενειακής ζωής και από την άλλη την προάσπιση της τάξης και την πρόληψη της εγκληματικότητας.

29. Αναφερόμενο στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του κυρίου Mokrani το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι είναι μετανάστης δεύτερης γενιάς. Ζει στη Γαλλία από τη γέννησή του και στη χώρα αυτή ολοκλήρωσε την υποχρεωτική εκπαίδευση.

30. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι στην απόφαση Boulitif έθεσε τις κατευθυντήριες αρχές που διέπουν την κρίση του στις περιπτώσεις όπου δικάζει υποθέσεις που αφορούν στην απομάκρυνση αλλοδαπού από το έδαφος της χώρας υποδοχής, όπου εισήλθε ενόσω ήταν ενήλικας. Πρόκειται για:

- τη φύση και τη σοβαρότητα του εγκλήματος που διέπραξε,
- τη διάρκεια της παραμονής του στη χώρα από την οποία απελαύνεται,
- το χρονικό διάστημα που παρήλθε από τη διάπραξη του εγκλήματος έως την επιβολή του επίμαχου μέτρου καθώς και τη συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου κατά το διάστημα αυτό,
- την ιθαγένεια των ενδιαφερομένων μερών,
- την οικογενειακή κατάσταση του προσφεύγοντα, για παράδειγμα τη διάρκεια του γάμου του καθώς και άλλα στοιχεία που καθορίζουν τον πραγματικό χαρακτήρα της συζυγικής ζωής, τη γνώση του/της συζύγου για την εγκληματική δραστηριότητά του/της συζύγου,
- τη γέννηση παιδιών και την ηλικία τους,
- τη σοβαρότητα των δυσκολιών που θα αντιμετωπίσει ο / η σύζυγος του απειλούμενου με απέλαση στη χώρα καταγωγής του / της συζύγου.

31. Τα ίδια κριτήρια εφαρμόζονται όταν πρόκειται για μετανάστες δεύτερης γενιάς ή όταν πρόκειται για μετανάστες που έφθασαν στη χώρα υποδοχής ενόσω ήσαν ανήλικοι και δημιούργησαν σ' αυτή οικογενειακή ζωή. Εάν δεν συντρέχει η περίπτωση δημιουργίας οικογένειας το Δικαστήριο εφαρμόζει τα τρία πρώτα από τα προαναφερθέντα κριτήρια. Βέβαια, πλην των προαναφερομένων κριτηρίων συνεκτιμά τους ειδικότερους δεσμούς που οι προαναφερόμενοι μετανάστες έχουν αναπτύξει με τη

<sup>83</sup> Βλέπε σχετικά αποφάσεις επί των υποθέσεων Amrollahi κατά Δανίας της 11.7.2002 (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2003) και Boulitif κατά Ελβετίας (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2003).

χώρα υποδοχής όπου έχουν διαμένει το μεγαλύτερο μέρος της ζωής τους. Θα εξετάσει πού έχουν ολοκληρώσει την εκπαίδευσή τους, πού έχουν αναπτύξει τους περισσότερους κοινωνικούς δεσμούς και την προσωπικότητά τους. Γεννημένοι ή εισελθόντες στη χώρα υποδοχής λόγω της μετανάστευσης των γονέων τους, αναπτύσσουν συνήθως σ' αυτήν τους σημαντικότερους οικογενειακούς δεσμούς. Κάποιοι από τους μετανάστες αυτούς δεν διατηρούν με την πατρογονική τους χώρα παρά το δεσμό της ιθαγένειας<sup>84</sup>.

32. Κρίνοντας τη σοβαρότητα των εγκλημάτων που διέπραξε ο προσφεύγων το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι κατ' αρχήν καταδικάστηκε σε νεαρή ηλικία σε τρίμηνη φυλάκιση με αναστολή και διαφαίνεται ότι ο Υπουργός Εσωτερικών της Γαλλίας δεν έλαβε υπόψη του αυτό το αδίκημα προκειμένου να αποφασίσει την απέλασή του από τη χώρα. Αντίθετα, η απόφαση απέλασης στηρίχθηκε στην καταδίκη του 1992 για διακίνηση ναρκωτικών, εν προκειμένω ηρωίνης, αδίκημα το οποίο τα συμβαλλόμενα κράτη αντιμετωπίζουν με ιδιαίτερη αυστηρότητα προκειμένου για την εξάλειψη αυτής της μάστιγας<sup>85</sup>. Η καταδίκη σε τετραετή φυλάκιση που απαγγέλθηκε σε βάρος του προσφεύγοντα επιβεβαιώνει τη σοβαρότητα του αδικήματος που διέπραξε. Απομένει να καθορισθεί εάν ένα τόσο επαχθές μέτρο, όπως αυτό της απέλασης, είναι ανάλογο του επιδιωκόμενου σκοπού, λαμβάνοντας υπόψη τους δεσμούς του προσφεύγοντα με τη Γαλλία.

33. Ο κύριος Mokrani, μετανάστης δεύτερης γενιάς, ζει από τη γέννησή του στη Γαλλία όπου και ολοκλήρωσε την υποχρεωτική εκπαίδευση. Παρότι δήλωσε ενώπιον της Επιτροπής Απελάσεων ότι οι γονείς του αναχώρησαν για την Τυνησία όπου ζει η αδερφή του και ότι στη Γαλλία διαμένει μόνον η γιαγιά του η κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι έχει αναπτύξει πολλούς οικογενειακούς δεσμούς στη χώρα υποδοχής. Σχετικά, το δικαστήριο υπενθυμίζει ότι οι σχέσεις μεταξύ ενηλίκων δεν υπάγονται κατ' ανάγκη στην προστασία του άρθρου 8 της Σύμβασης εάν δεν αποδεικνύονται συμπληρωματικά στοιχεία εξάρτησης πέραν των συνήθων συναισθηματικών δεσμών. Τέλος, αποδεικνύεται ότι ο προσφεύγων δεν διατηρεί ιδιαίτερους δεσμούς με την Αλγερία πέραν της ιθαγένειάς του.

<sup>84</sup> Βλέπε σχετικά αποφάσεις επί των υποθέσεων Mehemî κατά Γαλλίας (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2003), Bouljifa κατά Γαλλίας (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2003) και a contrario Bouchelkia κατά Γαλλίας (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2000).

<sup>85</sup> Βλέπε αποφάσεις επί των υποθέσεων C. κατά Βελγίου της 7.8.1996, Recueil 1996-III, σελ. 924, παρ. 35 – Dalia κατά Γαλλίας της 19.2.1998, Recueil 1998-I σελ. 92, παρ. 54 – Jankov κατά Γερμανίας της 13.1.2000 (Προσφυγή No. 35112/97).

34. Ο κύριος Mokrani επικαλείται επίσης τη σχέση του με την κυρία Α., πολίτη Γαλλίας, που είναι μακρόχρονη και βεβαιωμένα χρονολογείται από τις 18.5.1995. Όταν ξεκίνησε τη σχέση με του με την κυρία Α. είχε ήδη κινηθεί η διαδικασία της απέλασης. Δεν μπορούσε να αγνοήσει τη σχετική επικινδυνότητα της κατάστασής του. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει παρόλα αυτά ότι για να εξετάσει εάν ο προσφεύγων έχει οικογενειακή ζωή κατά την έννοια του άρθρου 8 της Σύμβασης λαμβάνει υπόψη την κατάσταση του ενδιαφερόμενου κατά το χρόνο που το μέτρο της απέλασης κατέστη οριστικό<sup>86</sup>, δηλαδή εν προκειμένω κατά το χρόνο της έκδοσης της απόφασης του Συμβουλίου Επικρατείας, ήτοι την 15.1.1999, οπότε η σχέση του προσφεύγοντα με την κυρία Α. ήταν ήδη τετραετής. Δεν μπορεί να αποδοθεί ευθύνη στον κύριο Mokrani επειδή προσέβαλε την απόφαση απέλασης της 14.5.1995, ούτε για τη διάρκεια της σχετικής διαδικασίας προσβολής αυτής της απόφασης.

Το Δικαστήριο εξέτασε εν συνεχεία τη δυνατότητα του κυρίου Mokrani και της συζύγου του να εγκατασταθούν ως οικογένεια σε άλλη χώρα. Εκτός από την απουσία δεσμών με άλλες χώρες πλην της Γαλλίας και της Αλγερίας και τις συνεπαγόμενες δυσκολίες ένταξης, φαίνεται απίθανη η εγκατάστασή τους σε τρίτη χώρα, δεδομένης της φύσης του εγκλήματος για το οποίο καταδικάστηκε ο προσφεύγων. Αναφορικά με την εγκατάσταση της οικογενειακής εστίας στην Αλγερία, δύσκολα μπορεί να αναμένεται από τη σύζυγό του, πολίτη Γαλλίας που δεν έζησε ποτέ στη χώρα αυτή και δεν έχει δεσμούς μ' αυτή, να ακολουθήσει το σύζυγό της στη χώρα καταγωγής του. Επιπλέον, δεν αποδεικνύεται ότι η Αλγερία θα επιτρέψει την είσοδο και την εγκατάσταση της αλλοδαπής συζύγου του.

35. Επικαλούμενο τα προαναφερόμενα στοιχεία και κυρίως την ένταση των προσωπικών δεσμών του προσφεύγοντα με τη Γαλλία το Δικαστήριο αποφαινεται ότι το υπό κρίση μέτρο, εάν εκτελεστεί, δεν θα είναι ανάλογο του επιδιωκόμενου σκοπού<sup>87</sup>.

*Το Δικαστήριο έκρινε ομόφωνα ότι σε περίπτωση εκτέλεσης της απέλασης η Γαλλία θα παραβιάσει στην υπό κρίση υπόθεση το άρθρο 8 της Σύμβασης.*

<sup>86</sup> Βλέπε σχετικά απόφαση Bouchelkia κατά Γαλλίας (σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 2000).

<sup>87</sup> Βλέπε αποφάσεις Beldjoudi κατά Γαλλίας (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2000) και Mehemti κατά Γαλλίας (σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2003).

0452

**Υπόθεση Radovanovic κατά Αυστρίας (22.4.2004)**

*Εφαρμογή της νομολογίας του Δικαστηρίου για μετανάστες δεύτερης γενιάς που έχουν δημιουργήσει οικογένεια στη χώρα υποδοχής σε υπόθεση παραβατικού ανήλικου που παρότι γεννήθηκε στη χώρα υποδοχής δεν έζησε σ' αυτήν έως την ηλικία των δέκα ετών – Σύμφωνα με τη νομολογία του προκειμένου να κρίνει εάν το συμβαλλόμενο κράτος εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει δυνάμει της σύμβασης εξετάζει τη φύση και τη σοβαρότητα του διαπραχθέντος εγκλήματος καθώς και τη διάρκεια της παραμονής του προσφεύγοντα στη χώρα υποδοχής – Νόμιμη εγκατάσταση της οικογένειας του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού στην Αυστρία – Ολοκλήρωση δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στην Αυστρία και παρακολούθηση σχολής επαγγελματικής κατάρτισης.*

**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').

**Πραγματικά Περιστατικά:** Ο προσφεύγων, κύριος Radovanovic γεννήθηκε στη Βιέννη το 1979 και κατά το χρόνο εκδίκασης της υπόθεσης ζει στη Σερβία και Μαυροβούνιο. Διέμεινε στην Αυστρία μαζί με τους γονείς του, πολίτες της Σερβίας και Μαυροβουνίου, μέχρι την ηλικία των επτά μηνών και στη συνέχεια έζησε με τη γιαγιά του και τον παππού του στην πρώην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας, που σήμερα ονομάζεται Σερβία και Μαυροβούνιο. Στη χώρα αυτή ολοκλήρωσε την πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Επισκεπτόταν τους γονείς του στην Αυστρία στις καλοκαιρινές διακοπές.

Το 1989, σε ηλικία δέκα ετών επέστρεψε στην Αυστρία για να ζήσει με τους γονείς του και τη αδερφή του. Στη χώρα αυτή ολοκλήρωσε τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και τριετή σχολή επαγγελματικής κατάρτισης, ως κρεοπώλης. Από το 1989 διέμενε νόμιμα στην Αυστρία και στις 5.5.1993 οι αρχές του χορήγησαν άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας.

Στις 30.7.1997 το Δικαστήριο Ανηλίκων της Βιέννης τον καταδίκασε για ληστεία με διάρρηξη και του επέβαλε ποινή φυλάκισης τριάντα μηνών εκ των οποίων οι είκοσι τέσσερις μήνες με τριετή αναστολή. Αποδείχθηκε ότι ο κύριος Radovanovic με το συγκατηγορούμενό του, γεννηθέντα το 1980, κτύπησαν το θύμα με μπουκάλι αρώματος και του αφείρεσαν 65.000 αυστριακά σελίνια. Στις 11 και 14 Απριλίου 1997 αποπειράθηκαν να κλέψουν το ημερήσιο εισόδημα άλλου θύματος χρησιμοποιώντας κατσαβίδι: έσπασαν το αυτοκίνητό και έκλεψαν την ημερήσια εί-



σπραξη και καρνέ επιταγών συνολικού ύψους 125.000 αυστριακών σελινίων. Κατά την επιμέτρηση της ποινής το δικαστήριο εκτίμησε ως ελαφρυντικές περιστάσεις το λευκό ποινικό μητρώο του προσφεύγοντα, την ομολογία του για τα εγκλήματα που διέπραξε και τη συγγνώμη που εξέφρασε στα θύματά του και τέλος την μη ολοκλήρωση των αξιόποινων πράξεων για τις οποίες καταδικάστηκε. Περαιτέρω, έκρινε ως επιβαρυντικό στοιχείο τη διάπραξη δύο διαφορετικών εγκλημάτων, το ύψος της βλάβης, τον τραυματισμό των θυμάτων και την κλοπή με διάρρηξη. Ο κύριος Radovanovic δεν άσκησε έφεση και η απόφαση τελεσιδίκησε.

Στις 30.9.1997 το Γραφείο της Ομοσπονδιακής Αστυνομίας της Βιέννης εξέδωσε σε βάρος του προσφεύγοντα απόφαση απαγόρευσης διαμονής αορίστου διάρκειας. Η απόφαση επικαλείτο διατάξεις τις αυστριακής νομοθεσίας σύμφωνα με τις οποίες διατάσσεται η απαγόρευση διαμονής αλλοδαπού όταν έχει καταδικαστεί με τελεσίδικη απόφαση αυστριακού δικαστηρίου σε φυλάκιση πέραν των τριών μηνών.

Στις 14.10.1997 ο προσφεύγων ολοκλήρωσε την έκτιση της ποινής του και στη συνέχεια μεταφέρθηκε σε κέντρο κράτησης με σκοπό την απέλασή του.

Στις 28.10.1997 η Αρχή Δημόσιας Ασφαλείας της Βιέννης απέρριψε την προσφυγή που άσκησε ο κύριος Radovanovic κατά της απόφασης απέλασης. Σημειώνοντας ότι είχε διαμείνει στην Αυστρία μέχρι την ηλικία των επτά μηνών και ότι από το 1989, οπότε επέστρεψε από την πρώτη Γιουγκοσλαβία ζούσε συνεχώς επί οκταετία στη χώρα με την οικογένειά του έκρινε ότι η απαγόρευση διαμονής αποτελούσε επέμβαση στο δικαίωμά του για σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής του ζωής. Όμως, ήταν μέτρο αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών της παραγράφου 2 του άρθρου 8 της Σύμβασης, κυρίως για την πρόληψη της τάξης και της εγκληματικότητας και την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών των άλλων. Ειδικότερα, ο προσφεύγων διέπραξε ληστεία χρησιμοποιώντας όπλο. Δεδομένης της σοβαρότητας των εγκλημάτων και της έλλειψης σεβασμού της σωματικής ακεραιότητας και της παρουσίας των άλλων δεν ήταν δυνατό να επιτραπεί η περαιτέρω διαμονή του στην Αυστρία. Κατά συνέπεια, το δημόσιο συμφέρον που επιβάλει την απαγόρευση διαμονής του προσφεύγοντα στην Αυστρία υπερισχύει του ατομικού του συμφέροντος για σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής του ζωής.

Στις 11.11.1997 ο κύριος Radovanovic άσκησε προσφυγή ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου. Ισχυρίστηκε ότι οι αρχές τεκμηρίωσαν λανθασμένα τα πραγματικά περιστατικά και παρέλειψαν να αιτιολογήσουν επαρκώς τις αποφάσεις τους. Υπογράμμισε ειδικότερα ότι η οικογένειά του παρέμενε νόμιμα στην Αυστρία για δεκαετίες και ότι στη χώρα αυτή ολοκλήρωσε τη δευτεροβάθμια εκπαίδευσή του και παρακολούθησε

τριετή σχολή επαγγελματικής κατάρτισης. Πριν καταδικαστεί από το Δικαστήριο Αηηλίκων είχε λευκό ποινικό μητρώο και διέπραξε σε διάστημα μόλις δύομισι μηνών τα αδικήματα για τα οποία καταδικάστηκε. Μετά το θάνατο του παππού του και της γιαγιάς του δεν έχει άλλους συγγενείς στη Γιουγκοσλαβία. Το κέντρο της ιδιωτικής και της οικογενειακής του ζωής είναι πλέον η Αυστρία. Αναφερόμενος στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επί των υποθέσεων Moustaquim και Beldjoudi ισχυρίστηκε ότι οι αρχές παρέλειψαν να συμμορφωθούν με τα κριτήρια της Σύμβασης: ειδικότερα δεν εξισορρόπησαν ορθά το συμφέρον του για σεβασμό της ιδιωτικής και της οικογενειακής του ζωής με το δημόσιο συμφέρον. Δεν ήταν επιτακτική η ανάγκη της επ' αόριστον απαγόρευσης διαμονής στην Αυστρία.

Στις 28.11.1997 το Συνταγματικό Δικαστήριο απέσχε από τη συζήτηση της προσφυγής και παρέπεμψε την υπόθεση να δικαστεί ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου.

Στις 4.12.1998 το Διοικητικό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή κρίνοντας ότι η Αρχή Δημόσιας Ασφάλειας της Βιέννης που εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση απαγόρευσης διαμονής δεν έσφαλε στην εκτίμηση της οικογενειακής και ιδιωτικής ζωής του προσφεύγοντα και στην αξιολόγηση των αντιμαχόμενων συμφερόντων. Περαιτέρω, απεφάνθη ότι στις υποθέσεις Moustaquim και Beldjoudi οι ενδιαφερόμενοι διατηρούσαν – σε σύγκριση με τον προσφεύγοντα - ισχυρότερους οικογενειακούς δεσμούς με τη χώρα υποδοχής. Η απόφαση του Δικαστηρίου κοινοποιήθηκε στον κύριο Radovanovic στις 16.1.1998.

Στις 4.2.1998 ο προσφεύγων απελάθηκε στην πρώην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας, που σήμερα ονομάζεται Σερβία και Μαυροβούνιο.

Στις 14.10.1997 ο κύριος Radovanovic αιτήθηκε από το Γραφείο της Ομοσπονδιακής Αστυνομίας της Βιέννης να ανακαλέσει τη διαταγή απαγόρευσης διαμονής επικαλούμενος διάταξη της αυστριακής νομοθεσίας που άρχισε να ισχύει από 1.1.1998 σύμφωνα με την οποία είναι δυνατή η επιβολή του μέτρου της απαγόρευσης διαμονής στην περίπτωση του «αλλοδαπού που μεγάλωσε στην Αυστρία από μικρή ηλικία και διέμενε νόμιμα στη χώρα για αρκετά χρόνια».

Στις 25.3.1998 το Γραφείο της Ομοσπονδιακής Αστυνομίας απέρριψε την προσφυγή του. Σημείωσε ειδικότερα ότι ο προσφεύγων δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις εφαρμογής της διάταξης που επικαλείτο αφού δεν είχε μεγαλώσει στην Αυστρία. Κατά συνέπεια, το μέτρο της απαγόρευσης διαμονής ήταν νόμιμο.



Με την από 14.4.1998 προσφυγή του ο κύριος Radovanovic παραπονέθηκε ότι το Ομοσπονδιακό Γραφείο της Αστυνομίας εφάρμοσε λανθασμένα τη διάταξη νόμου.

Στις 27.4.1998 τη Αρχή Δημόσιας Ασφάλειας της Βιέννης απέρριψε την προσφυγή του. Σημείωσε ότι η διάταξη που επικαλείτο απαιτούσε από τον αλλοδαπό να έχει μεγαλώσει στην Αυστρία από την ηλικία των δύο ή των τριών ετών ή από νεαρότερη ηλικία, ενώ ο προσφεύγων έζησε στην Αυστρία τους πρώτους επτά μήνες μετά τη γέννησή του και επέστρεψε όταν ήταν ήδη δέκα ετών. Κατά συνέπεια δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις εφαρμογής της διάταξης που επικαλείτο.

Ο κύριος Radovanovic δεν προσέφυγε κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου ούτε ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου.

**Νόμο Βάσιμο: Α)** Κατ' αρχήν η Σύμβαση δεν εγγυάται σε κανέναν αλλοδαπό το δικαίωμα εισόδου ή παραμονής στο έδαφος των συμβαλλόμενων κρατών. **Β)** Ανήκει στα συμβαλλόμενα κράτη η υποχρέωση τήρησης της δημόσιας τάξης. Όμως, εφόσον οι αποφάσεις τους θίγουν το δικαίωμα που προστατεύεται από την παράγραφο 1 του άρθρου 8 της Σύμβασης θα πρέπει να είναι αναγκαίες σε μια δημοκρατική κοινωνία, δηλαδή να δικαιολογούνται από επιτακτική κοινωνική ανάγκη και ειδικότερα να είναι ανάλογες του επιδιωκόμενου σκοπού.

**Σκεπτικό: Επί της παραβίασης του άρθρου 8 της ΕυρΣΔΑ:** ...28. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι οι διάδικοι συμφωνούν ότι το μέτρο της απαγόρευσης διαμονής συνιστά επέμβαση στο δικαίωμα του προσφεύγοντα για σεβασμό της ιδιωτικής και της οικογενειακής του ζωής, το οποίο εγγυάται η παράγραφος 1 του άρθρου 8 της Σύμβασης. Περαιτέρω, δεν αμφισβητείται ότι η επέμβαση επιβλήθηκε σύμφωνα με το νόμο και αποσκοπούσε στην επίτευξη θεμιτού σκοπού, κυρίως στην προστασία της δημόσιας τάξης και στην πρόληψη της εγκληματικότητας με την έννοια της παραγράφου 2 του άρθρου 8 της Σύμβασης. Το Δικαστήριο προσυπογράφει αυτήν την αξιολόγηση.

29. Η διαφορά στην υπό κρίση υπόθεση έγκειται στο ζήτημα «της αναγκαιότητας της επέμβασης σε μια δημοκρατική κοινωνία».

30. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η Σύμβαση δεν εγγυάται σε κανέναν αλλοδαπό το δικαίωμα εισόδου ή διαμονής σε μια χώρα. Όμως, η απέλαση του αλλοδαπού από τη χώρα όπου ζουν μέλη της εν στενή έννοια οικογένειάς του παραβιάζει το δικαίωμά του για σεβασμό της ιδιωτικής και της οικογενειακής του ζωής, το οποίο εγγυάται η παράγραφος 1 του άρθρου 8 της Σύμβασης<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση επί της υπόθεσης Moustaquim κατά Βελγίου (βλέπε, σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2000).

31. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι ανήκει στα συμβαλλόμενα κράτη η υποχρέωση τήρησης της δημόσιας τάξης. Πηγάζει από το διεθνές δίκαιο και περιορίζεται από τις συμβατικές τους υποχρεώσεις η εξουσία τους να ελέγχουν την είσοδο και την παραμονή των αλλοδαπών στο έδαφός τους. Γι' αυτό το σκοπό νομιμοποιούνται να απελαύνουν αλλοδαπούς οι οποίοι έχουν καταδικαστεί για διάπραξη ποινικών αδικημάτων. Όμως, εφόσον οι σχετικές αποφάσεις τους θίγουν το δικαίωμα που προστατεύεται από την παράγραφο 1 του άρθρου 8 θα πρέπει να είναι αναγκαίες σε μια δημοκρατική κοινωνία, δηλαδή να δικαιολογούνται από επιτακτική κοινωνική ανάγκη και ειδικότερα να είναι ανάλογες του επιδιωκόμενου σκοπού<sup>89</sup>.

32. Κατά συνέπεια, καθήκον του Δικαστηρίου είναι να αξιολογήσει εάν οι αρχές της Αυστρίας, διατάσσοντας την επ' αόριστο απαγόρευση διαμονής του προσφεύγοντα, εξισορρόπησαν δίκαια τα εμπλεκόμενα συμφέροντα, δηλαδή αφενός το δικαίωμά του για σεβασμό της ιδιωτικής και της οικογενειακής του ζωής και αφετέρου την προστασία της δημόσιας τάξης και την πρόληψη της εγκληματικότητας.

33. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι ο προσφεύγων, νεαρός άγαμος κατά το χρόνο της απέλασής του, δεν είναι μετανάστης δεύτερης γενιάς καθώς, παρότι γεννήθηκε στην Αυστρία δεν έζησε στη χώρα αυτή έως την ηλικία των δέκα ετών. Δεδομένου ότι διέμενε νόμιμα στην Αυστρία από νεαρή ηλικία, το Δικαστήριο θα αξιολογήσει την αναγκαιότητα της επέμβασης στο δικαίωμά του για σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής του ζωής εφαρμόζοντας τα κριτήρια που συνήθως εφαρμόζει στις υποθέσεις των μεταναστών δεύτερης γενιάς που έχουν δημιουργήσει οικογένεια στη χώρα υποδοχής. Τα κριτήρια αυτά αφορούν στη φύση και στη σοβαρότητα του διαπραχθέντος εγκλήματος καθώς και στη διάρκεια της παραμονής του στη χώρα υποδοχής. Επιπλέον, το Δικαστήριο θα συνεκτιμήσει τους οικογενειακούς και κοινωνικούς δεσμούς που ανέπτυξε ο προσφεύγων στη χώρα υποδοχής ολοκληρώνοντας τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, παρακολουθώντας τριετή σχολή επαγγελματικής κατάρτισης και ζώντας τα πιο αποφασιστικά χρόνια της νεότητάς του<sup>90</sup>.

34. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι η υπό κρίση υπόθεση είναι διακριτή από άλλες που αφορούν στην απέλαση των μεταναστών δεύτερης γενιάς όπου το Δικαστήριο διαπίστωσε παραβίαση του άρθρου 8 της Σύμβα-

<sup>89</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στις αποφάσεις επί των υποθέσεων *Mehemi κατά Γαλλίας* (βλέπε, σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 2003) και *Boultif κατά Ελβετίας* (βλέπε, σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 2003).

<sup>90</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση επί της υπόθεσης *Benhebba κατά Γαλλίας* (βλέπε ανωτέρω, στην παρούσα έκδοση).

σης<sup>91</sup>. Στις υποθέσεις Bouljifa, Bouchelkia, El Boujaïdi οι προσφεύγοντες ήσαν μετανάστες δεύτερης γενιάς που έφθασαν στη χώρα υποδοχής σε νεαρή ηλικία και καταδικάστηκαν για σοβαρά αδικήματα σε πολυετή φυλάκιση χωρίς αναστολή. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι στις προαναφερόμενες υποθέσεις οι προσφεύγοντες είχαν καταδικαστεί για παραβάσεις της νομοθεσίας περί ναρκωτικών, δηλαδή για αδικήματα για τα οποία κατανοεί την αυστηρή αντιμετώπιση των αυτουργών από τις εθνικές αρχές<sup>92</sup>. Στην υπό κρίση υπόθεση, παρά την συντομότερη διάρκεια της διαμονής του κυρίου Radovanovic στην Αυστρία το Δικαστήριο αποδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα στο γεγονός ότι παρότι κηρύχθηκε ένοχος για ληστεία καταδικάστηκε να εκτίσει ποινή φυλάκισης έξι μηνών.

35. Στην υπόθεση του προσφεύγοντα οι αυστριακές αρχές εξισορρόπησαν το δικαίωμά του για σεβασμό της ιδιωτικής και της οικογενειακής του ζωής με το δημόσιο συμφέρον και εκτίμησαν ότι είχε προτεραιότητα το τελευταίο προκειμένου για την προστασία της δημόσιας τάξης και την πρόληψη της εγκληματικότητας. Χωρίς να παραγνωρίζει τη σοβαρότητα των αδικημάτων, το Δικαστήριο σημειώνει ότι ο προσφεύγων τα διέπραξε όταν ήταν ανήλικος, είχε λευκό ποινικό μητρώο και το μεγαλύτερο τμήμα της ποινής στην οποία καταδικάστηκε επιβλήθηκε από το Δικαστήριο Αηλίκων με αναστολή. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο δεν πείθεται με το επιχείρημα της κυβέρνησης και την αξιολόγηση των διοικητικών αρχών ότι ο προσφεύγων αποτελεί σοβαρό κίνδυνο για τη δημόσια τάξη που καθιστά αναγκαία την επιβολή του υπό κρίση μέτρου<sup>93</sup>.

36. Δεδομένης της γέννησης του προσφεύγοντα στην Αυστρία, όπου επίσης ολοκλήρωσε τη δευτεροβάθμια εκπαίδευσή του και σχολή επαγγελματικής κατάρτισης ζώντας μαζί με την οικογένειά του, και λαμβάνοντας επίσης υπόψη ότι η οικογένειά του ήδη ζούσε νόμιμα στην Αυστρία επί μακρό και ότι ο προσφεύγων ήταν κάτοχος άδειας διαμονής αόριστης διάρκειας όταν διέπραξε τα υπό κρίση αδικήματα καθώς και ότι μετά το θάνατο των προγόνων του στη Σερβία και Μαυροβούνιο δεν έχει πλέον συγγενείς στη χώρα αυτή το Δικαστήριο κρίνει ότι οι οικογενειακοί και κοινωνικοί δεσμοί του με την Αυστρία είναι ισχυρότεροι αυτών που έχει με τη Σερβία και το Μαυροβούνιο.

<sup>91</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στις αποφάσεις επί των υποθέσεων Bouljifa κατά Γαλλίας (βλέπε, σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 2000), Bouchelkia κατά Γαλλίας (βλέπε, σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 2000), El Boujaïdi κατά Γαλλίας (απόφαση της 26.9.1997, δημοσιευμένη σε Reports 1997 – I, p. 63).

<sup>92</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει μεταξύ άλλων στην απόφαση επί της υπόθεσης Yilmaz κατά Γερμανίας (βλέπε, σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 2003).

<sup>93</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στην απόφαση επί της υπόθεσης Ez-zouhdi κατά Γαλλίας (βλέπε, σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 2001).

37. Το Δικαστήριο αποφαινεται κατά συνέπεια ότι δεδομένων των περιστάσεων της υπό κρίση υπόθεσης το μέτρο της επ' αόριστον απαγόρευσης διαμονής είναι εξαιρετικά αυστηρό. Θα αρκούσε ένα ηπιότερο μέτρο, όπως η απαγόρευση διαμονής περιορισμένης διάρκειας. Κατά συνέπεια κρίνει ότι οι αυστριακές αρχές δεν εξισορρόπησαν δίκαια τα εμπλεκόμενα αντικρουόμενα συμφέροντα διατάσσοντας την επ' αόριστο απαγόρευση διαμονής του προσφεύγοντα στην Αυστρία και ότι τα μέσα που εφαρμόστηκαν ήσαν δυσανάλογα του επιδιωκόμενου σκοπού<sup>94</sup>.

*Το Δικαστήριο απεφάνθη ομόφωνα ότι στην υπό κρίση υπόθεση η Αυστρία παραβίασε το άρθρο 8 της Σύμβασης.*

---

<sup>94</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει σχετικά στις αποφάσεις επί των υποθέσεων *Ez-zouhdi κατά Γαλλίας* (βλέπε, σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 2001) και *Yilmaz κατά Γερμανίας* (βλέπε, σε ελληνική απόδοση, σε ΕΔΠΑ 2003).



**II.**  
**ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ Ο.Η.Ε.<sup>95</sup>**

**0453**

**Υπόθεση R. Judge κατά Καναδά της 5.8.2003**

Ανακοίνωση 829/1998<sup>96</sup>

*Απέλαση από τον Καναδά αμερικανού πολίτη καταδικασθέντος προηγουμένως στις ΗΠΑ σε θανατική ποινή - Προστασία του δικαιώματος στη ζωή - Ερμηνεία του άρθρου 6 του Συμφώνου - Απαγόρευση βασανιστηρίων - Συνθήκες κράτησης - Δικαίωμα προσφυγής κατά καταδικαστικής απόφασης - Είναι εύλογη η διασταλτική ερμηνεία της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 6 του Συμφώνου που προστατεύει το δικαίωμα στη ζωή ενώ πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 6 που αναφέρεται στη θανατική ποινή - Ενόψει της εξέλιξης της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου η προστασία των δικαιωμάτων που εγγυάται το Σύμφωνο ερμηνεύεται υπό το φως της κρατούσας άποψης κατά το χρόνο εξέτασης της παραβίασης.*

**Εφαρμοστέο δίκαιο**

Άρθρα 2, 6, 7, 10 και 14 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

Δεύτερο Προαιρετικό Πρωτόκολλο στο Διεθνές Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων για την Κατάργηση της Θανατικής Ποινής

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

Άρθρο 5 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

Άρθρο 31 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών

N.Δ. 402/1974 (ΦΕΚ 141, τ. Α')

**I. Πραγματικά Περιστατικά σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα:** Στις 15 Απριλίου 1987 πρωτοβάθμιο ποινικό δικαστήριο

---

<sup>95</sup> Η ίδρυσή της προβλέπεται από το άρθρο 28 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων που έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το Ν. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α') και το δικαίωμα των ιδιωτών να υποβάλλουν ανακοινώσεις όταν είναι θύματα των παραβιάσεων του Συμφώνου προβλέπεται από το Προαιρετικό Πρωτόκολλο του Συμφώνου το οποίο έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με τον προαναφερόμενο νόμο.

<sup>96</sup> Για το πλήρες κείμενο της απόφασης βλέπε UN doc. CCPR/C/78/D/829/1998 (20.10.2003).

της Φιλαδέλφειας (στην Πολιτεία της Πενσυλβάνια) έκρινε τον προσφεύγοντα, κύριο Robert Judge, ένοχο δολοφονίας και κατοχής οργάνων εγκλήματος και στις 12.6.1987 τον καταδίκασε σε θάνατο με ηλεκτρική καρέκλα. Δύο ημέρες αργότερα ο κύριος Judge δραπέτευσε από τη φυλακή και διέφυγε στον Καναδά. Στις 13.7.1988 κρίθηκε ένοχος από καναδικό δικαστήριο δύο ληστειών που διέπραξε στο Βανκούβερ και στις 9.8.1988 καταδικάστηκε σε δεκαετή φυλάκιση. Η έφεση που άσκησε κατά της καταδικαστικής απόφασης απορρίφθηκε στις 1.3.1991.

Στις 15.6.1993 εκδόθηκε σε βάρος του προσφεύγοντα απόφαση απέλασης από τον Καναδά. Η εκτέλεση της απόφασης αναστάλη γιατί ο κύριος Judge εξέφρασε την πρόθεσή του να υποβάλει αίτημα για να αναγνωριστεί πρόσφυγας. Στις 8.6.1994 ανακάλεσε την αίτηση ασύλου, οπότε εξέλιπε κάθε κώλυμα εκτέλεσης της απόφασης απέλασης.

Με πρόταση της Σωφρονιστικής Υπηρεσίας του Καναδά η υπόθεσή του συζητήθηκε στις 16.1.1995 από το Εθνικό Συμβούλιο Υφ' Όρον Απόλυσης που αποφάσισε την έκτιση της ποινής του, δηλαδή την παραμονή του στη φυλακή έως την 8.8.1998.

Στις 10.11.1997 απευθύνθηκε εγγράφως στον Υπουργό Ιθαγένειας και Μετανάστευσης αιτούμενος την παρέμβασή του για την αναστολή εκτέλεσης της απόφασης απέλασης, έως ότου οι αμερικανικές αρχές αιτηθούν την έκδοσή του. Εάν απομακρυνόταν από τη χώρα κατ' εφαρμογή της Συνθήκης Έκδοσης, ο Καναδάς θα μπορούσε να ζητήσει εγγυήσεις από τις ΗΠΑ για την μη εκτέλεσή του. Με επιστολή της 18.2.1998 ο Υπουργός απέρριψε το αίτημά του.

Εν συνεχεία ο προσφεύγων απευθύνθηκε στο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο του Καναδά αιτούμενος άδεια για την άσκηση ένδικου μέσου κατά της προαναφερόμενης απόφασης με την οποία ο Υπουργός αρνήθηκε την ικανοποίηση του από 10.11.1997 αιτήματός του. Ο κύριος Judge αιτείτο να ανασταλεί η εκτέλεση της απόφασης απέλασης έως ότου οι Η.Π.Α. υποβάλουν στον Καναδά αίτημα για την έκδοσή του και να αναγνωριστεί ότι η κράτησή του στον Καναδά και η απέλασή του στις Η.Π.Α. παραβιάζουν τα δικαιώματα που εγγυάται ο Χάρτης του Καναδά. Αυτό το αίτημα του προσφεύγοντα απορρίφθηκε στις 23.6.1998 χωρίς αιτιολογία. Περαιτέρω, το καναδικό δίκαιο δεν προβλέπει την άσκηση προσφυγής κατά της άρνησης χορήγησης της αιτηθείσας άδειας.

Στη συνέχεια ο προσφεύγων απηύθυνε όμοιο αίτημα στο Ανώτατο Δικαστήριο του Κεμπέκ που έχει ίδια δικαιοδοσία με το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο του Καναδά. Στις 6.8.1998 το Ανώτατο Δικαστήριο απεφάνθη ότι είναι αναρμόδιο αφού ήδη είχε εκδοθεί απόφαση επί του ιδίου αιτήματος από το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο του Καναδά.

Λίγες ώρες μετά την έκδοση της προαναφερόμενης απόφασης του Δικαστηρίου του Κεμπέκ ο κύριος Judge απελάθηκε στις Η.Π.Α. Με την από 22.10.2002 απόφασή του ο κυβερνήτης της Πολιτείας της Πενσυλβάνια όρισε την εκτέλεση της θανατικής ποινής για την 10.12.2002. Η εκτέλεση όμως αναβλήθηκε έως την έκδοση απόφασης από το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο της Πενσυλβάνια επί της αίτησης habeas corpus<sup>97</sup> που κατέθεσε ο προσφεύγων.

Με την ανακοίνωση που κατέθεσε ενώπιον της Επιτροπής του Ο.Η.Ε. ο κύριος Judge ισχυρίζεται ότι, αν και η απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου του Κεμπέκ μπορεί να προσβληθεί ενώπιον του Εφετείου, δεν μπορεί να θεωρηθεί αποτελεσματική προσφυγή το προβλεπόμενο ένδικο μέσο αφού αφορά αποκλειστικά τη δικαιοδοσία του δικαστηρίου και όχι την κρίση της ουσίας της υπόθεσης.

**II. Η Ανακοίνωση ενώπιον της Επιτροπής:** Ο προσφεύγων ισχυρίζεται ότι ο Καναδάς παραβίασε το άρθρο 7 του Συμφώνου υποβάλλοντας τον κατά τη δεκαετή κράτησή του σε ψυχολογική κακομεταχείριση, που ισοδυναμεί με βασανιστήρια και σκληρή, απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία, με την απειλή της βέβαιης εκτέλεσής του μετά την έκτιση της ποινής του. Υποστηρίζει ότι ενόσω ήταν κρατούμενος στον Καναδά υπέφερε από το «φαινόμενο του διαδρόμου του θανάτου». Διευκρινίζει ότι το φαινόμενο αυτό μεταφράζεται σε κατάσταση πνευματικής ή ψυχολογικής αγωνίας και ότι δεν έχει ιδιαίτερη σημασία εάν εκτελεστεί επί καναδικού εδάφους. Περαιτέρω, ισχυρίζεται ότι το συμβαλλόμενο κράτος δεν είχε ισχυρό λόγο να τον τιμωρήσει αφού είχε ήδη καταδικαστεί σε θανατική ποινή και, άρα η κράτησή του παρέτεινε την αγωνία του εν αναμονή της απέλασης και της εκτέλεσής του. Επίσης, υποστηρίζει σχετικά ότι διαρκούσης της κράτησής του δεν έτυχε ανθρώπινης μεταχείρισης και σεβασμού της εγγενούς αξιοπρέπειας του ανθρώπου, κατά παραβίαση του άρθρου 10 του Συμφώνου.

Περαιτέρω, ο κύριος Judge ισχυρίζεται ότι «ο Καναδάς προσέβαλε το δικαίωμά του στη ζωή κατά παραβίαση του άρθρου 6 του Συμφώνου διατάσσοντας τη δεκαετή κράτησή του, ενώ δεν υπήρχε αμφιβολία ότι θα εκτελείτο μετά την έκτιση της ποινής του, και την απέλασή του στις Η.Π.Α.».

---

<sup>97</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: η αίτηση habeas corpus είναι θεσμός του αγγλοσαξονικού δικαίου. Πρόκειται για εξαιρετικό ένδικο μέσο με το οποίο προσβάλλεται η νομιμότητα της κράτησης εκκρεμούσης για παράδειγμα της εκτέλεσης απόφασης απέλασης ή έκδοσης. Εάν κατά την κρίση του Δικαστηρίου η κράτηση είναι *prima facie* παράνομη το όργανο ή η αρχή που τη διέταξε καλείται να παρουσιαστεί ενώπιόν του και να την αιτιολογήσει. Εάν η αιτιολογία της κράτησης είναι ανεπαρκής διατάσσεται η απόλυση του κρατούμενου.



Τέλος, ισχυρίζεται ότι επειδή δραπέτευσε από τη φυλακή δεν δικαιούται, κατά το δίκαιο της Πολιτείας της Πενσυλβάνια, να ασκήσει έφεση κατά της καταδικαστικής απόφασης στις Η.Π.Α., και άρα εξαναγκάζοντας τον να επιστρέψει στις ΗΠΑ ο Καναδάς συμμετέχει στην παραβίαση του άρθρου 14 παρ. 5 του Συμφώνου. Σχετικά, ο προσφεύγων ισχυρίζεται ότι επειδή η δικαστής του αμερικάνικου δικαστηρίου καθοδήγησε τους ενόρκους εσφαλμένα μπορεί να προβάλει βάσιμο λόγο έφεσης κατά της ετυμηγορίας και της ποινής που του επιβλήθηκε.

**Νόμω Βάσιμο:** Οι χώρες που έχουν καταργήσει τη θανατική ποινή υποχρεούνται να μην εκθέτουν κανένα σε πραγματικό κίνδυνο εκτέλεσής της. Άρα, δεν μπορούν να απομακρύνουν κανέναν από την επικράτειά τους, με απέλαση ή με έκδοση, εάν εύλογα πιστεύεται ότι θα καταδικαστεί σε θάνατο χωρίς να εξασφαλίσουν προηγουμένως εγγυήσεις για τη μη εκτέλεση της ποινής.

**Σκεπτικό:** Η Επιτροπή εξέτασε την ανακοίνωση υπό το φως όλων των πληροφοριών που έθεσαν υπόψη της οι διάδικοι σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 1 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου του Συμφώνου.

**Α) Δεδομένου ότι Καναδάς κατήγγησε τη θανατική ποινή παραβίασε το δικαίωμα στη ζωή που εγγυάται το άρθρο 6, το δικαίωμα απαγόρευσης των βασανιστηρίων που προστατεύει το άρθρο 7 ή το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής που προβλέπει το άρθρο 2 παρ. 3 του Συμφώνου απελαύνοντας τον κύριο Judge σε κράτος όπου έχει καταδικαστεί σε θάνατο χωρίς να προηγουμένως να διασφαλίσει εγγυήσεις μη εκτέλεσης της θανατικής ποινής;**

Προκειμένου να εξετάσει τις υποχρεώσεις του Καναδά, ως συμβαλλόμενου μέρους του Συμφώνου που έχει καταργήσει τη θανατική ποινή, στο πλαίσιο της απέλασης του ενδιαφερόμενου σε άλλη χώρα, όπου ισχύει η θανατική ποινή, η Επιτροπή υπενθυμίζει την απόφασή της επί της υπόθεσης Kindler κατά Καναδά<sup>98</sup> σύμφωνα με την οποία δεν θεωρεί ότι μόνη η απέλαση του προσφεύγοντα από χώρα που έχει καταργήσει τη θανατική ποινή σε χώρα όπου αυτή είναι εν ισχύ αποτελεί παραβίαση του άρθρου 6 του Συμφώνου. Το σκεπτικό της Επιτροπής στην προαναφερόμενη απόφαση στηριζόταν στην ερμηνεία της παραγράφου 1 σε συνδυασμό με την παράγραφο 2 του άρθρου 6 του Συμφώνου που δεν απαγορεύει την καταδίκη σε θάνατο για ιδιαίτερα σοβαρά εγκλήματα. Η Επιτροπή έκρινε ότι αφού ο Καναδάς δεν απήγγειλε τη θανατική ποινή του προσφεύγοντα αλλά αποφάσισε την έκδοσή του στις Η.Π.Α., που δεν έχουν καταργήσει την εσχάτη των ποινών, μόνη η έκδοση του κυρίου Kindler δεν παραβιάζει το Σύμφωνο, με την προϋπόθεση ότι δεν υπάρχει στις

<sup>98</sup> Πρόκειται για την Ανακοίνωση Νο. 470/1991 που συζητήθηκε ενώπιον της Επιτροπής στις 20.7.1993.

Η.Π.Α. πραγματικός κίνδυνος να παραβιαστούν τα δικαιώματα που εγγυάται το Σύμφωνο. Εξετάζοντας το θέμα της διασφάλισης εγγυήσεων για τη μη εκτέλεση της θανατικής ποινής η Επιτροπή εξέφρασε την άποψη ότι από τη διατύπωση του άρθρου 6 δεν συνάγεται κατ' ανάγκη η υποχρέωση του Καναδά να αρνηθεί την έκδοση ή να αιτηθεί την παροχή εγγυήσεων, αλλά το κράτος που αποφασίζει την έκδοση πρέπει να εξετάζει το ενδεχόμενο να υποβάλει σχετικό αίτημα.

Αναγνωρίζοντας ότι υποχρεούται να διασφαλίσει τη συνοχή της νομολογίας της η Επιτροπή σημειώνει ότι μπορεί να υπάρχουν εξαιρετικές περιπτώσεις που επιβάλλουν την επανεξέταση του πεδίου εφαρμογής των δικαιωμάτων που εγγυάται το Σύμφωνο, όπως για παράδειγμα όταν η επικαλούμενη παραβίαση αφορά το πλέον θεμελιώδες των δικαιωμάτων – το δικαίωμα στη ζωή – και ειδικότερα όταν έχουν σημειωθεί αξιοπρόσεκτες πραγματικές και νομικές εξελίξεις και αλλαγές στη διεθνή κοινότητα για το ζήτημα που εξετάζει. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η απόφαση Kindler εκδόθηκε πριν δέκα περίπου χρόνια και ότι έκτοτε έχει διευρυνθεί η διεθνής συναίνεση για την κατάργηση της θανατικής ποινής και στα κράτη που την διατηρούν εν ισχύ διευρύνεται συνεχώς η συναίνεση για τη μη εκτέλεσή της. Εν προκειμένω η Επιτροπή σημειώνει μια σημαντική εξέλιξη: από την εκδίκαση της υπόθεσης Kindler ο Καναδάς αναγνώρισε με την απόφαση United States κατά Burns την ανάγκη τροποποίησης της εθνικής του νομοθεσίας ώστε να διασφαλίσει την προστασία όσων εκδίδει από τον Καναδά και διατρέχουν τον κίνδυνο εκτέλεσης θανατικής καταδίκης στο εκζητούμενο κράτος. Στην προαναφερόμενη απόφαση το Ανώτατο Δικαστήριο του Καναδά υποστήριξε ότι σε εξαιρετικές περιστάσεις η κυβέρνηση *υποχρεούται* να ζητήσει εγγυήσεις περί μη εκτέλεσης της θανατικής ποινής πριν εκδώσει τον εκζητούμενο στη χώρα όπου αντιμετωπίζει την εκτέλεσή του στην εσχάτη των ποινών. Είναι αξιοσημείωτο ότι σύμφωνα με την απόφαση αυτή «άλλα κράτη που έχουν καταργήσει τη θανατική ποινή δεν προχωρούν γενικότερα στην έκδοση του εκζητούμενου εάν προηγουμένως δεν λάβουν εγγυήσεις». Η Επιτροπή θεωρεί ότι το Σύμφωνο πρέπει να ερμηνευθεί ως ζωντανό κείμενο και τα δικαιώματα που προστατεύει πρέπει να εφαρμόζονται στο πλαίσιο και υπό το φως των σύγχρονων συνθηκών.

Εξετάζοντας την εφαρμογή του άρθρου 6 η Επιτροπή σημειώνει ότι, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Βιέννης για την Ερμηνεία των Συνθηκών, μια συνθήκη πρέπει να ερμηνεύεται καλόπιστα και σύμφωνα με τη συνήθη έννοια των όρων της στο σύνολό τους και υπό το φως του σκοπού και του αντικειμένου της. Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 6 του Συμφώνου που ορίζει ότι «κάθε ανθρώπινο όν έχει ένα εγγενές δικαίωμα στη ζωή ...» αποτυπώνει το γενικό κανόνα, που αποσκοπεί στην προστα-

σία της ζωής. Τα συμβαλλόμενα κράτη που έχουν καταργήσει την θανατική ποινή υποχρεούνται δυνάμει τη παραγράφου αυτής να προστατεύουν το δικαίωμα στη ζωή σε κάθε περίπτωση. Οι διατάξεις των παραγράφων 2 έως 6 του άρθρου 6 υιοθετήθηκαν προφανώς για να αποτραπεί η ερμηνεία της διάταξης της πρώτης παραγράφου του άρθρου 6 με την έννοια ότι καταργεί την θανατική ποινή. Η νομοτεχνική παρουσίαση του άρθρου ενισχύεται από τις πρώτες λέξεις της διάταξης της παραγράφου 2 («Στις χώρες όπου δεν έχει καταργηθεί η ποινή του θανάτου ...») και από τη διάταξη της παραγράφου 6 («Καμιά διάταξη του παρόντος άρθρου δεν μπορεί να επικληθεί ώστε να καθυστερήσει ή να αποτραπεί η κατάργηση της θανατικής ποινής από οποιοδήποτε κράτος μέρος στο παρόν Σύμφωνο»). Στην πραγματικότητα οι διατάξεις των παραγράφων 2 έως 6 επιτελούν διττή λειτουργία υιοθετώντας εξαίρεση στο δικαίωμα στη ζωή λόγω της ισχύος της θανατικής ποινής και θέτοντας τα επιτρεπτά όρια του πεδίου εφαρμογής της εξαίρεσης. Μόνον η θανατική ποινή που απαγγέλλεται όταν πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις μπορεί να υπαχθεί στην εξαίρεση του άρθρου 6. Μεταξύ των προϋποθέσεων που περιορίζουν την εφαρμογή της εξαίρεσης της προστασίας του δικαιώματος στη ζωή συγκαταλέγεται η οριζόμενη στην αρχή της διάταξης της παραγράφου 2, δηλαδή μόνον οι χώρες «όπου δεν έχει καταργηθεί η ποινή του θανάτου» μπορούν να επικαλούνται τις εξαιρέσεις που προβλέπουν οι διατάξεις των παραγράφων 2 έως 6. Οι χώρες που έχουν καταργήσει τη θανατική ποινή υποχρεούνται να μην εκθέτουν κανένα σε πραγματικό κίνδυνο εκτέλεσής της. Άρα, δεν μπορούν να απομακρύνουν κανέναν από την επικράτεια τους, με απέλαση ή με έκδοση, εάν εύλογα πιστεύεται ότι θα καταδικαστεί σε θάνατο χωρίς να εξασφαλίσουν προηγουμένως εγγυήσεις για τη μη εκτέλεση της ποινής.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι αυτός ο τρόπος ερμηνείας των διατάξεων των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 6 συνεπάγεται διαφορετική μεταχείριση των κρατών που έχουν καταργήσει και των κρατών που δεν έχουν καταργήσει τη θανατική ποινή. Αλλά θεωρεί ότι πρόκειται για αναπόφευκτη συνέπεια της διατύπωσης της διάταξης, που όπως προκύπτει με σαφήνεια από τις προπαρασκευαστικές εργασίες εκφράζει την προσπάθεια επίτευξης συμφωνίας μεταξύ των συντακτών του Συμφώνου συμβιβάζοντας τις διαφορετικές απόψεις για το θεσμό της θανατικής ποινής. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι στις προπαρασκευαστικές εργασίες εκφράστηκε αφενός η άποψη ότι μια από τις βασικές αρχές του Συμφώνου πρέπει να είναι η κατάργηση της θανατικής ποινής αλλά αφετέρου τονίστηκε ότι η θανατική ποινή ισχύει σε κάποιες χώρες και ότι η κατάργησή της θα δημιουργούσε δυσκολίες στις έννομες τάξεις τους. Πολλοί αντιπρόσωποι και όργανα που συμμετείχαν στη διαδικασία σύνταξης του Συμφώνου

αντιμετώπισαν τη θανατική ποινή ως «ανωμαλία» ή «αναγκαίο κακό». Κατά συνέπεια φαίνεται εύλογη η διασταλτική ερμηνεία του κανόνα της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 6 ενώ η διάταξη της παραγράφου 2 που αναφέρεται στη θανατική ποινή πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά.

Για τους προαναφερόμενους λόγους η Επιτροπή εκτιμά ότι ο Καναδάς, ως συμβαλλόμενο μέρος που έχει καταργήσει τη θανατική ποινή, παρότι δεν έχει ακόμα κυρώσει το Δεύτερο Προαιρετικό Πρωτόκολλο για την Κατάργηση της Θανατικής Ποινής, παραβίασε το δικαίωμα του προσφεύγοντα στη ζωή το οποίο εγγυάται η παράγραφος 1 του άρθρου 6 επειδή τον απέλασε στις Η.Π.Α. όπου έχει καταδικαστεί σε θάνατο, χωρίς να διασφαλίσει προηγουμένως ότι δεν θα εκτελεστεί η θανατική ποινή. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ο Καναδάς δεν τιμώρησε τον προσφεύγοντα με την εσχάτη των ποινών. Αλλά εκτιμά ότι απελευνώντας τον σε χώρα όπου έχει καταδικαστεί σε θάνατο συμβάλει με τη λογική αιτίας-αποτελέσματος στο ενδεχόμενο της εκτέλεσής του.

Αναφορικά με τον ισχυρισμό του συμβαλλόμενου κράτους σύμφωνα με τον οποίο ο χειρισμός της υπό κρίσης υπόθεσης πρέπει να αξιολογηθεί υπό το φως της νομοθεσίας που ίσχυε κατά το χρόνο της παραβίασης, η Επιτροπή εκτιμά ότι η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου εξελίσσεται και ότι η προστασία των δικαιωμάτων που εγγυάται το Σύμφωνο πρέπει κατ' αρχήν να ερμηνεύεται στο πλαίσιο των συνθηκών που επικρατούν κατά το χρόνο της εξέτασης της παραβίασης και όχι, όπως υποστηρίζει το συμβαλλόμενο κράτος, με αναφορά στο χρόνο της παραβίασης. Η Επιτροπή σημειώνει επίσης ότι πριν απελαθεί ο κύριος Judge η θέση της έναντι των συμβαλλομένων κρατών που έχουν καταργήσει τη θανατική ποινή (και ήσαν μέρη στο Δεύτερο Προαιρετικό Πρωτόκολλο του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων για την Κατάργηση της Θανατικής Ποινής) εξελισσόταν με αφετηρία την απάντηση στο ερώτημα αν παραβιάζει το Σύμφωνο η εκτέλεση της θανατικής ποινής μετά την απέλαση προς τη διερεύνηση του προβληματισμού αν συνιστά παραβίαση του Συμφώνου ο πραγματικός κίνδυνος εκτέλεσης της εσχάτης των ποινών. Περαιτέρω, η ανησυχία του συμβαλλόμενου κράτους για την πιθανότητα της αναδρομικότητας της προσέγγισης αυτής δεν επιδρά επί του ζητήματος που εξετάζεται στη συνέχεια.

**Β)** Το συμβαλλόμενο κράτος αναγνώρισε ότι ο προσφεύγων απελάθηκε στις Η.Π.Α. πριν ασκήσει το δικαίωμά του να προσφύγει κατά της απόρριψης του αιτήματός του για αναστολή της εκτέλεσης της απέλασης ενόπιον του Εφετείου του Κεμπέκ. Συνεπεία αυτής της εξέλιξης δεν ήταν σε θέση να ασκήσει περαιτέρω ένδικο μέσα που προβλέπει η εσωτερική νομοθεσία. Απελευνώντας τον κύριο Judge σε κράτος όπου εκκρεμεί η θανατική ποινή πριν ασκήσει όλα τα δικαιώματά του για την επανεξέταση της από-

φασης απέλασης, παραβίασε το συμβαλλόμενο κράτος τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει δυνάμει των άρθρων 6, 7 και 2 παρ. 3 του Συμφώνου;

Κρίνοντας εάν το συμβαλλόμενο μέρος παραβίασε τα δικαιώματα που εγγυώνται τα άρθρα 6 και 2 παρ. 3 απελευθύνοντας τον προσφεύγοντα στις Η.Π.Α. όπου έχει καταδικαστεί σε θανατική ποινή, πριν προσφύγει ενώπιον του Εφετείου του Κεμπέκ κατά της απόφασης με την οποία απορρίφθηκε το αίτημά του για αναστολή εκτέλεσης της απέλασης και άρα αποστερώντας τον από τη δυνατότητα να ασκήσει περαιτέρω ένδικα μέσα που προβλέπει η έννομη τάξη του Καναδά η Επιτροπή σημειώνει ότι το συμβαλλόμενο μέρος απομάκρυνε τον προσφεύγοντα από τη δικαιοδοσία του εντός ωρών από την έκδοση της απόφασης του Ανωτάτου Δικαστηρίου του Κεμπέκ, ενέργεια που ερμηνεύεται ως απόπειρα παρακώλυσης άσκησης του δικαιώματός του να προσφύγει ενώπιον του Εφετείου. Από τα στοιχεία που διαθέτει η Επιτροπή δεν μπορεί να διαμορφώσει βεβαία άποψη για τη δικαιοδοσία του Εφετείου να κρίνει την υπόθεση του κυρίου Judge, αλλά το συμβαλλόμενο μέρος αναγνωρίζει ότι αφού το Ανώτατο Δικαστήριο απέρριψε το αίτημα του προσφεύγοντα για δικονομικούς και ουσιαστικούς λόγους το Εφετείο είχε τη δικαιοδοσία να επανεξετάσει την προσβαλλόμενη απόφαση επί της ουσίας.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει την απόφαση που εξέδωσε επί της υπόθεσης A.R.J. κατά Αυστραλίας, στην οποία είχε κρίνει ότι η απέλαση του προσφεύγοντα δεν παραβίασε το άρθρο 6 επειδή ευλόγως δεν αναμενόταν η καταδίκη του σε θάνατο αφού «οι δικαστικές και μεταναστευτικές αρχές που χειρίζονταν την υπόθεση είχαν ευρέως ενημερωθεί» για το ενδεχόμενο παραβίασης του άρθρου 6. Στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή κρίνει ότι, εμποδίζοντας τον κύριο Judge να ασκήσει προσφυγή που προβλέπει το καναδικό δίκαιο το συμβαλλόμενο κράτος παρέλειψε να εξετάσει επαρκώς τον ισχυρισμό του ότι η απέλασή του σε χώρα όπου αντιμετωπίζει την εκτέλεση παραβιάζει το δικαίωμά του στη ζωή. Το συμβαλλόμενο κράτος διαθέτει σύστημα προσφυγών για την προστασία των δικαιωμάτων όλων όσων υπάγονται στη δικαιοδοσία του, συμπεριλαμβανομένου του κυρίου Judge, και ειδικότερα για την προστασία του πλέον θεμελιώδους δικαιώματος, του δικαιώματος στη ζωή. Λαμβάνοντας υπόψη ότι το συμβαλλόμενο κράτος έχει καταργήσει τη θανατική ποινή, η απόφασή του να απελάσει τον προσφεύγοντα σε κράτος όπου έχει καταδικαστεί σε θάνατο, χωρίς προηγουμένως να του επιτρέψει να ασκήσει προβλεπόμενη από τη νομοθεσία του προσφυγή, ελήφθη αυθαίρετα και κατά παραβίαση του άρθρου 6 σε συνδυασμό με το άρθρο 2 παρ. 3 του Συμφώνου.

Διαπιστώνοντας παραβίαση της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 6 καθώς και της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 6 σε

συνδυασμό με τη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 2 του Συμφώνου η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν είναι αναγκαίο να εξετάσει εάν τα υπό κρίση πραγματικά περιστατικά παραβιάζουν το άρθρο 7 του Συμφώνου.

Ενεργώντας δυνάμει της διάταξης της παραγράφου 3 του άρθρου 5 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων η Επιτροπή εκφράζει την άποψη ότι από τα πραγματικά περιστατικά που εξέτασε συνάγεται ότι ο Καναδάς παραβίασε το άρθρο 6 παρ. 1 καθώς και το άρθρο 6 παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 2 παρ. 3 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 3 (α) του Συμφώνου, η Επιτροπή αποφαίνεται ότι ο προσφεύγων έχει δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή που συνίσταται εν προκειμένω στην ανάληψη κάθε πρωτοβουλίας του συμβαλλόμενου κράτους ενώπιον των αρχών του κράτους στο οποίο τον απέλασε ώστε να αποτραπεί η εκτέλεση της θανατικής του ποινής.

Δεδομένου ότι προσχωρώντας στο Προαιρετικό Πρωτόκολλο το συμβαλλόμενο κράτος αναγνώρισε την αρμοδιότητα της Επιτροπής να εξετάσει αν παραβιάστηκε το Σύμφωνο και δυνάμει του άρθρου 2 του Συμφώνου υποχρεούται να εγγυάται σε όλους όσους βρίσκονται στην επικράτειά του και υπάγονται στη δικαιοδοσία του τα δικαιώματα που αναγνωρίζει το Σύμφωνο και να εξασφαλίζει αποτελεσματική και πραγματική προσφυγή όταν διαπιστώνεται παραβίαση, η Επιτροπή επιθυμεί να ενημερωθεί εντός 90 ημερών για τα μέτρα που υιοθέτησε ο Καναδάς για την εφαρμογή της παρούσας απόφασης. Καλεί επίσης το συμβαλλόμενο μέρος να δημοσιοποιήσει την παρούσα.

**0454**

**Υπόθεση Bakhtiyari κατά Αυστραλίας της 29.10.2003**

Ανακοίνωση 1069/2002<sup>99</sup>

*Απαγόρευση βασανιστηρίων – Προστασία της ελευθερίας και της ασφάλειας του ατόμου – Προστασία της οικογενειακής ζωής και της ενότητας της οικογένειας – Προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών – Η αρχή σύμφωνα με την οποία όλες οι αποφάσεις που αφορούν παιδιά πρέπει πρωτίστως να εξετάζουν το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του δικαιώματος κάθε παιδιού σε εκείνα τα προστατευτικά μέτρα που απαιτεί η κατάσταση του ως ανήλικου και πρέπει να λαμβάνονται από την οικογένειά του, την κοινωνία και το κράτος – Αυθαίρετη η κράτηση λόγω παραβίασης της μεταναστευτικής νομοθεσίας όταν παρατείνεται πέραν της*

<sup>99</sup> Για το πλήρες κείμενο της απόφασης βλέπε UN doc. CCPR/C/79/D/1069/2002 (16.11.2003).



περιόδου για την οποία το συμβαλλόμενο κράτος μπορεί να την αιτιολογήσει.

### **Εφαρμοστέο δίκαιο**

Άρθρα 2, 7, 9 παρ. 1 και 4, 17 παρ. 1 και 24 παρ. 1 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

Άρθρο 5 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

Άρθρο 31 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών

N.Δ. 402/1974 (ΦΕΚ 141, τ. Α')

Άρθρα 8 και 12 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης «δια την Προάσπισιν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών» (N.Δ. 53/1974, ΦΕΚ 256, τ. Α'), όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο Νο. 11 (N. 2400/1996, ΦΕΚ 96, τ. Α').

**Ι. Πραγματικά Περιστατικά σύμφωνα με τους ισχυρισμούς των προσφευγόντων:** Τον Μάρτιο του 1998 ο προσφεύγων, κύριος Bakhtiyari, διέφυγε από το Αφγανιστάν και μετέβη στο Πακιστάν, όπου αργότερα συνενώθηκε με τη σύζυγό του, τα πέντε παιδιά του και το γαμπρό του. Πίστευε ότι θα συνέχιζε το ταξίδι της διαφυγής με προορισμό τη Γερμανία, αλλά βρέθηκε στην Ινδονησία, από όπου ένας λαθροδιακινητής απροσδιόριστης ταυτότητας τον βοήθησε να εισέλθει παράνομα χάνοντας κάθε επαφή με τη σύζυγό του, τα παιδιά του και το γαμπρό του. Με την άφιξή του στην Αυστραλία, στις 22.10.1999, οι αρχές διέταξαν την κράτησή του στα κρατητήρια του Port Hedland. Στις 29.5.2000 υπέβαλε αίτημα ασύλου το οποίο οι αρχές ικανοποίησαν στις 3.8.2000 επειδή ήταν Αφγανός και χαζαρικής εθνοτικής καταγωγής.

Προφανώς χωρίς να το γνωρίζει ο προσφεύγων στις 1.1.2001 εισήλθαν παράνομα στην Αυστραλία, με τη βοήθεια του ίδιου λαθροδιακινητή, η σύζυγός του, κυρία Bakhtiyari και τα παιδιά τους Almadar, Mentarez, Neqeina, Sameina και Amina και ο γαμπρός του. Με την άφιξή τους οδηγήθηκαν από τις αρχές στο κέντρο κράτησης μεταναστών Woomera. Στις 21.2.2001 υπέβαλαν αίτημα ασύλου, το οποίο απορρίφθηκε στις 11.5.2001 με απόφαση του Υπουργού Μετανάστευσης, επειδή κατά την κρίση του από τη γλωσσολογική ανάλυση προέκυψε ότι η κυρία Bakhtiyari ήταν Πακιστανή και όχι Αφγανή όπως ισχυρίστηκε και δεν απάντησε ορθά σε ερωτήσεις για την κατάσταση που επικρατεί στο Αφγανιστάν. Στις 26.7.2001 το Δικαστήριο Ελέγχου των Υποθέσεων των Προσφύγων απέρριψε το αίτημά της για επανεξέταση της αρνητικής απόφασης. Σχετικά, δέχθηκε ότι η κυρία Bakhtiyari είναι χαζαρικής εθνοτικής καταγωγής αλλά εξέφρασε αμφιβολίες για την Αφγανική ιθαγένεια

που επικαλέστηκε, χαρακτηρίζοντας την αξιοπιστία της «σημαντικά χαμηλού επιπέδου» και την μαρτυρία της «αβάσιμη» και «αντιφατική».

Λίγο μετά τον Ιούλιο του 2001 ο κύριος Bakhtiyari πληροφορήθηκε από χαζαρικής καταγωγής κρατούμενο που απολύθηκε από το κέντρο κράτησης Woomera ότι η σύζυγός του και τα παιδιά του είχαν φθάσει στην Αυστραλία και ήσαν κρατούμενοι. Κατά τα οριζόμενα στην εθνική νομοθεσία στις 6.8.2001 το Τμήμα Μετανάστευσης, αξιολόγησε αυτεπάγγελτα την υπόθεση της κυρίας Bakhtiyari υπό το φως των κατευθυντήριων οδηγιών<sup>100</sup> του Υπουργού Μετανάστευσης που προβλέπουν την εξέτασή της λαμβάνοντας υπόψη το δημόσιο συμφέρον της χώρας, συμπεριλαμβανομένων των διεθνών υποχρεώσεων που η Αυστραλία έχει αναλάβει δυνάμει του Συμφώνου και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι ισχυρισμοί της προσφεύγουσας δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους. Εν προκειμένω το Τμήμα έκρινε ότι η κυρία Bakhtiyari και τα παιδιά της δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις εφαρμογής των κατευθυντήριων αρχών. Επικαλούμενη τους οικογενειακούς δεσμούς με τον κύριο Bakhtiyari, τον Οκτώβριο του 2001 η σύζυγός του ζήτησε από τον Υπουργό Μετανάστευσης να επανεξετάσει ευνοϊκά την υπόθεσή της στο πλαίσιο άσκησης της διακριτικής του ευχέρειας.

Σε ένα ευρέως γνωστό περιστατικό της 26.1.2002 ο αδερφός της κυρίας Bakhtiyari αυτοτραυματίστηκε ενόσω κρατείτο στο κέντρο Woomera προκειμένου να προσελκύσει την προσοχή της κοινής γνώμης στην υπόθεση της αδερφής του και των παιδιών της. Στις 25.3.2002 κατατέθηκε ενώπιον της Επιτροπής η υπό κρίση προσφυγή.

Στις 2.4.2002 ο Υπουργός Μετανάστευσης απέρριψε το προαναφερόμενο αίτημα της κυρίας Bakhtiyari η οποία στις 8.4.2002 προσέφυγε ενώπιον του Ανωτάτου Δικαστηρίου της Αυστραλίας αιτούμενη τον έλεγχο της απόφασης του Δικαστηρίου Ελέγχου των Υποθέσεων των Προσφύγων και της υπουργικής απόφασης με την οποία απορρίφθηκε το αίτημά της για χορήγηση προστασίας για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Επικαλούμενη την άδεια διαμονής που χορήγησε η Αυστραλία στο σύζυγό της, η προσφεύγουσα ζήτησε από το Δικαστήριο να διατάξει τον Υ-

<sup>100</sup> Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες στην έννοια του «δημοσίου συμφέροντος» υπάγονται οι περιπτώσεις που αφορούν στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων που έχει αναλάβει η Αυστραλία δυνάμει του Συμφώνου, της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού ή της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων καθώς και οι περιπτώσεις όπου η εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας συνεπάγεται απρόβλεπτα αποτελέσματα που είναι ιδιαίτερα άδικο ή παράλογο. Στο πεδίο εφαρμογής αυτών των οδηγιών υπάγονται οι ισχυρισμοί των αλλοδαπών που επικαλούνται σοβαρή απειλή κατά της προσωπικής τους ακεραιότητας, προσβολή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους ή της αξιοπρέπειάς τους στην περίπτωση που αναγκαστούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους.



πουργό Μετανάστευσης να χορηγήσει στην ίδια και στα παιδιά της άδεια διαμονής για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Στο μεταξύ, το Τμήμα Μετανάστευσης αποφάσισε να ανακαλέσει τη χορηγηθείσα στον κύριο Bakhtiyagi άδεια διαμονής βασιζόμενο σε πληροφορίες σύμφωνα με τις οποίες δεν ήταν Αφγανός αγρότης, όπως είχε ισχυριστεί, αλλά υδραυλικός και ηλεκτρολόγος από την πόλη του Πακιστάν Quetta. Στις 12.4.2002 του κοινοποίησε κλήση ενημερώνοντάς τον για την προαναφερόμενη απόφασή του και καλώντας τον να ασκήσει το δικαίωμά του για προηγούμενη ακρόαση. Στις 26.4.2002 η κυρία Bakhtiyagi υπέβαλε νέα αίτηση στον Υπουργό, αλλά ενημερώθηκε ότι το θέμα της δεν μπορεί να εξεταστεί ενόσω εκκρεμεί δικαστική διαδικασία.

Στις 11.6.2002 το Ανώτατο Δικαστήριο εξέδωσε προσωρινή διαταγή επί της προσφυγής της κυρίας Bakhtiyagi αποφαινόμενο ότι η ίδια και τα παιδιά της είχαν βάσιμους λόγους προστασίας. Στις 27.6.2002 περίπου τριάντα κρατούμενοι, μεταξύ των οποίων και οι μεγαλύτεροι γιοι των προσφευγόντων, Almadar και Mentazer, δραπέτευσαν από το κέντρο κράτησης Woomera. Η νέα από 16.7.2002 αίτηση της κυρίας Bakhtiyagi απευθυνόμενη προς τον Υπουργό δεν εξετάστηκε καθότι η υπόθεση εκκρεμούσε ενώπιον της δικαιοσύνης. Στις 18.7.2002 οι Almadar και Mentazer που είχαν δραπέτεψει από τα κρατητήρια υπέβαλαν αίτημα ασύλου στο Βρετανικό Προξενείο της Μελβούρνης, το οποίο απέρριψε το αίτημά τους και τους οδήγησε στα κρατητήρια Woomera.

Στις 2.8.2002 κατατέθηκε αίτηση ενώπιον του Δικαστηρίου Οικογενειακών Υποθέσεων της Αδελαΐδα με αίτημα την απόλυση των παιδιών από το κέντρο κράτησης και την παρακολούθησή τους από ψυχολόγο.

Στις 30.8.2002 το Τμήμα Μετανάστευσης ανταποκρινόμενο σε σχετικό αίτημα του κυρίου Bakhtiyagi του γνωστοποίησε τα συμπληρωματικά στοιχεία που αποδείκνυαν ότι είχε εξαπατήσει τις αρμόδιες αρχές που του χορήγησαν την άδεια διαμονής για λόγους δημοσίου συμφέροντος και ειδικότερα τα έγγραφα που είχε συλλέξει για την ταυτότητα και την ιθαγένειά του, συμπεριλαμβανομένων της από 1975 αίτησής του για έκδοση πακιστανικών εγγράφων ταυτότητας, των πιστοποιητικών οικογενειακής κατάστασης του 1973 και του 1982 όπου καταγραφόταν η γέννησή του, η ιθαγένειά του και η μόνιμη διαμονή του ως Πακιστανού. Σχετικά, το Τμήμα Μετανάστευσης αναφερόταν σε απόσπασμα δημοσιογραφικής έρευνας που δημοσιεύθηκε σε ευρείας κυκλοφορίας αυστραλιανή εφημερίδα, από την οποία προέκυπτε ότι οι δημοσιογράφοι που επισκέφθηκαν την περιοχή του Αφγανιστάν από την οποία κατά δήλωσή του κατάγεται δεν συνάντησαν κάποιον που να τον γνωρίζει ούτε διαπίστωσαν από ενδείξεις ότι είχε πράγματι ζήσει σ' αυτή. Στις 20.9.2002 ο κύριος

Bakhtiyari απάντησε σημείο προς σημείο στο έγγραφο του Τμήματος Μετανάστευσης.

Στις 9.10.2002 το Δικαστήριο Οικογενειακών Υποθέσεων απέρριψε την αίτηση που αφορούσε στους γιους των προσφευγόντων που είχαν δραπετεύσει από τα κρατητήρια κρίνοντας ότι δεν είχε δικαιοδοσία να αποφαινεται για τα παιδιά που ζουν σε κέντρα κράτησης μεταναστών. Στις 5.12.2002 ακυρώθηκε η άδεια διαμονής που είχε χορηγηθεί στον προσφεύγοντα για λόγους προστασίας και συνοδεία αστυνομικών μεταφέρθηκε στο κέντρο κράτησης Villawood στο Σίδνεϋ. Αυθημερόν άσκησε προσφυγή κατά της απόφασης ακύρωσης της άδειας διαμονής ενώπιον του Δικαστηρίου Ελέγχου των Υποθέσεων των Προσφύγων και κατάθεσε ενώπιον του Υπουργού Μετανάστευσης αίτηση απόλυσης από τα κρατητήρια και χορήγησης προσωρινής άδειας διαμονής έως την έκδοση απόφασης επί της προσφυγής. Στις 9.12.2002 ο αναπληρωτής Υπουργός απέρριψε το αίτημά του για χορήγηση προσωρινής άδειας διαμονής και στις 18.12.2002 το Δικαστήριο Ελέγχου των Υποθέσεων των Προσφύγων επικύρωσε την απόφαση ακύρωσης της άδειας διαμονής του.

Στις αρχές Ιανουαρίου 2003, η προσφεύγουσα και τα παιδιά της μεταφέρθηκαν από τα κρατητήρια Woomera, που υπέστησαν καταστροφές, στα κρατητήρια Baxter πλησίον της Port Augusta. Λίγες ημέρες αργότερα ο κύριος Bakhtiyari συνενώθηκε με τη γυναίκα του και τα παιδιά του στο κέντρο κράτησης μεταναστών Baxter, όπου μεταφέρθηκε από τα κρατητήρια Villawood μετά την από 13.1.2003 απόρριψη της προσφυγής που είχε ασκήσει ενώπιον του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου κατά της μεταφοράς του από το ένα κέντρο κράτησης στο άλλο.

Στις 4.2.2003 το Ανώτατο Δικαστήριο της Αυστραλίας με πλειοψηφία πέντε υπέρ και δύο κατά απέρριψε το αίτημα της κυρίας Bakhtiyari και των παιδιών της για χορήγηση άδειας διαμονής στην Αυστραλία επί τη βάση του καθεστώτος του συζύγου της. Το Δικαστήριο έκρινε ότι καθώς ο Υπουργός δεν υποχρεούτο να αποφασίσει εκ νέου δεν υπήρχε λόγος να αναβάλει την εκδίκαση της απόφασης και σε κάθε περίπτωση η προσβαλλόμενη απόφαση ήταν νόμιμη, προσήκουσα και ορθή. Επιπλέον, η απόφαση του Δικαστηρίου Ελέγχου των Υποθέσεων των Προσφύγων που έκρινε κατ' έφεση δεν ήταν πλημμελής.

Στις 4.3.2003 το Δικαστήριο Ελέγχου των Υποθέσεων των Προσφύγων επιβεβαίωσε την απόφαση ακύρωσης της άδειας διαμονής του κυρίου Bakhtiyari για λόγους προστασίας. Στις 22.3.2003 το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο απέρριψε την αίτηση δικαστικού ελέγχου της προαναφερόμενης απόφασης εκτιμώντας ότι, δεδομένων των στοιχείων του φακέλου, ήταν ορθή. Στη συνέχεια, ο κύριος Bakhtiyari προσέφυγε ενώπιον της Ολομέλειας του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου.

Στις 19.6.2003 η Ολομέλεια του Δικαστηρίου Οικογενειακών Υποθέσεων έκρινε κατά πλειοψηφία ότι έχει δικαιοδοσία να εξετάζει προσφυγές κατά των αποφάσεων του Υπουργού, συμπεριλαμβανομένης της απόλυσης από τα κρατητήρια, εφόσον η υπόθεση αφορά στην προστασία του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού. Η υπόθεση εκδικάστηκε με τη διαδικασία του κατεπείγοντος προκειμένου να αποφασιστούν τα προσήκοντα μέτρα για την κατάσταση των παιδιών. Στις 8.7.2003 η Ολομέλεια του Δικαστηρίου Οικογενειακών Υποθέσεων παρείχε στον Υπουργό άδεια να προσφύγει κατά της απόφασής του ενώπιον του Ανωτάτου Δικαστηρίου αλλά απέρριψε το αίτημά του για αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης προκειμένου να επανεξεταστεί η υπόθεση. Στις 5.8.2003 το Δικαστήριο Οικογενειακών Υποθέσεων απέρριψε την αίτηση για προσωρινή απόλυση των παιδιών από τα κρατητήρια πριν ολοκληρωθεί η διαδικασία κρίσης της υπόθεσης λαμβάνοντας υπόψη το βέλτιστο συμφέρον τους. Στις 25.8.2003 η Ολομέλεια του Δικαστηρίου Οικογενειακών Υποθέσεων επέτρεψε στον Υπουργό την άσκηση προσφυγής και διέταξε την άμεση απόλυση των παιδιών εκκρεμούσης της έκδοσης οριστικής απόφασης. Τα παιδιά αφέθηκαν ελεύθερα αυθημερόν και η επιμέλειά τους ανατέθηκε σε υπεύθυνους για τη φροντίδα τους, που διαμένουν στο Σίδνεϋ.

Την 30η Σεπτεμβρίου και την 1<sup>η</sup> Οκτωβρίου 2003 το Ανώτατο Δικαστήριο εκδικάζοντας την προσφυγή του Υπουργού κατά της απόφασης με την οποία η Ολομέλεια του Δικαστηρίου Οικογενειακών Υποθέσεων έκρινε ότι είχε αρμοδιότητα να κρίνει υποθέσεις που αφορούν θέματα ευημερίας των παιδιών που κρατούνται σε κέντρα κράτησης μεταναστών επικύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση.

**II. Η Ανακοίνωση ενώπιον της Επιτροπής:** Ενώπιον της Επιτροπής ο κύριος και η κυρία Bakhtiyari ισχυρίστηκαν ότι η Αυστραλία παραβίασε το άρθρο 7 του Συμφώνου. Αφού είναι προφανές ότι έσφαλε το Δικαστήριο Ελέγχου των Υποθέσεων των Προσφύγων κρίνοντας ότι η κυρία Bakhtiyari και τα παιδιά τους δεν είναι Αφγανοί θα εξαναγκάζονταν από το Πακιστάν να επιστρέψουν στο Αφγανιστάν. Στο Αφγανιστάν, φοβούνται ότι θα υποστούν βασανιστήρια ή σκληρή, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία. Σχετικά αναφέρονται σε νομολογία της Επιτροπής σύμφωνα με την οποία το συμβαλλόμενο κράτος ευθύνεται για παραβίαση του άρθρου 7 εάν η αναγκαία και προβλέψιμη, άμεση ή έμμεση, συνέπεια της απέλασης της προσφεύγουσας και των παιδιών της στο Αφγανιστάν είναι η έκθεσή τους σε κίνδυνο βασανιστηρίων ή σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας.

Οι προσφεύγοντες, ισχυρίζονται επίσης ότι η παρατεταμένη κράτηση της κυρίας Bakhtiyari και των παιδιών της είναι αντίθετη με τις διατά-

ξεις των παραγράφων 1 και 4 του άρθρου 9 του Συμφώνου. Τονίζουν ότι σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία οι παράνομοι αλλοδαποί πρέπει να συλλαμβάνονται όταν φθάνουν στην Αυστραλία. Δεν μπορεί να αφεθούν ελεύθεροι εκτός εάν απελαθούν ή λάβουν άδεια διαμονής και καμιά διάταξη της εθνικής νομοθεσίας δεν προβλέπει τη διοικητική ή δικαστική επανεξέταση της απόφασης κράτησης. Επιπλέον, η απόφαση κράτησής τους δεν είναι αιτιολογημένη. Υποστηρίζοντας ότι η κράτησή τους παραβιάζει το Σύμφωνο οι προσφεύγοντες αιτούνται την προσήκουσα αποζημίωση.

Ο κύριος και η κυρία Bakhtiyari ισχυρίζονται επίσης ότι η απέλαση της κυρίας Bakhtiyari και των παιδιών τους παραβιάζει τα άρθρα 17 και 23 παρ. 1 του Συμφώνου. Επικαλούνται συγκριτικά τις διατάξεις των άρθρων 12 και 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και θεωρούν ότι το Σύμφωνο υιοθετεί ισχυρότερα κριτήρια προστασίας με λιγότερους περιορισμούς. Κατά συνέπεια, το δικαίωμα για σεβασμό της ιδιωτικής ζωής υπερέχει της εξουσίας του κράτους να παρεμβαίνει και άρα η «εξισορρόπηση των συμφερόντων» και «το περιθώριο εκτίμησης» που χαρακτηρίζουν τις αποφάσεις των ευρωπαϊκών οργάνων είναι ήσσονος σημασίας όταν η υπόθεση κρίνεται στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής του Συμφώνου. Σχετικά, οι προσφεύγοντες καλούν την Επιτροπή να ακολουθήσει τη φιλελεύθερη προσέγγιση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, για τους αλλοδαπούς που έχουν ήδη δημιουργήσει οικογένεια στο κράτος όπου προτίθενται να εισέλθουν.

Εξεταζόμενη υπό το φως του Συμφώνου η απέλαση της κυρίας Bakhtiyari και των παιδιών της από την Αυστραλία και η συνεπαγόμενη απομάκρυνση τους από τον κύριο Bakhtiyari συνιστά «επέμβαση» στην οικογενειακή τους ζωή. Και ενώ η επέμβαση αυτή είναι νόμιμη, πρέπει σύμφωνα με τη νομολογία της Επιτροπής να είναι εύλογη υπό το φως των περιστάσεων της υπό κρίση υπόθεσης. Κατά την άποψη των προσφευγόντων είναι αυθαίρετη η επιστροφή της κυρίας Bakhtiyari και των παιδιών της στο Αφγανιστάν, στο μέτρο που ο σύζυγός της είναι χαζαρικής εθνότητας καταγωγής, και άρα αδυνατεί να επιστρέψει με ασφάλεια στη χώρα αυτή λόγω της κατάστασης ανασφάλειας και αβεβαιότητας που επικρατεί σ' αυτή.

Τέλος, οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται ότι η Αυστραλία παραβίασε το άρθρο 24 παρ. 1 του Συμφώνου που πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Ουδεμία αιτιολογία παρείχε το συμβαλλόμενο κράτος για την παρατεταμένη κράτηση των παιδιών, παραβιάζοντας «καταφανώς» το άρθρο 24. Δεν εξετάστηκε εάν ήταν προς το συμφέρον τους η ετήσια παραμονή τους σε απομακρυσμένο κέντρο

κράτησης ή η απόλυσή τους από τα κρατητήρια. Η κράτηση ήταν το πρώτο και όχι το έσχατο μέτρο που διέταξαν οι αυστραλιανές αρχές. Δεν ανταποκρίνεται στο βέλτιστο συμφέρον των παιδιών η κράτησή τους μαζί με τη μητέρα τους, γιατί δεν αιτιολογείται η παρατεταμένη κράτησή της και από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ο λόγος για τον οποίο δεν απολύθηκε από τα κρατητήρια μαζί με τα παιδιά της εκκρεμούσης της διαδικασίας εξέτασης του αιτήματός της για άσυλο. Ανεξάρτητα από τις παραπάνω σκέψεις οι αρχές όφειλαν να διατάξουν την απόλυση των παιδιών από τα κρατητήρια μόλις πληροφορήθηκαν ότι ο πατέρας τους ήταν κάτοχος άδειας διαμονής και διέμενε στο Σίδνεϋ και να του αναθέσουν την φροντίδα τους.

**Νόμο Βάσιμο:** Α) Για να μην χαρακτηριστεί αυθαίρετη η κράτηση δεν πρέπει να παρατείνεται πέραν της περιόδου για την οποία το συμβαλλόμενο κράτος μπορεί να την αιτιολογήσει. Β) Η εξουσία του δικαστηρίου να διατάξει να αφεθούν ελεύθερα τα παιδιά, όταν κρίνει για το βέλτιστο συμφέρον τους, αποτελεί επαρκή επανεξέταση της κατ' ουσίαν αιτιολογικής βάσης της κράτησης που ικανοποιεί τις προϋποθέσεις εφαρμογής της παραγράφου 4 του άρθρου 9 του Συμφώνου.

**Σκεπτικό:** Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 παρ. 1 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου η Επιτροπή εξετάζει την υπό κρίση υπόθεση υπό το φως των έγγραφων πληροφοριών που κατέθεσαν οι διάδικοι.

Αποφαινόμενη επί των ισχυρισμών για την αυθαίρετη κράτηση που είναι αντίθετη με το άρθρο 9 παρ. 1 του Συμφώνου η Επιτροπή υπενθυμίζει τη νομολογία της σύμφωνα με την οποία για να μην είναι αυθαίρετη η κράτηση δεν πρέπει να παρατείνεται πέραν της περιόδου για την οποία το συμβαλλόμενο κράτος μπορεί να την αιτιολογήσει. Στην υπό κρίση υπόθεση ο κύριος Bakhtiyari έφθασε στην Αυστραλία από τη θάλασσα, χωρίς τα μέλη της οικογένειάς του, δημιούργησε αμφιβολίες ως προς την ταυτότητά του και ισχυρίστηκε ότι κατάγεται από χώρα που υποφέρει από σοβαρή εσωτερική αταξία. Υπό το φως αυτών των στοιχείων και δεδομένου ότι η Αυστραλία του χορήγησε άδεια διαμονής για λόγους προστασίας και διέταξε την απόλυσή του από τα κρατητήρια δύο μήνες μετά την υποβολή της αίτησής του (περίπου επτά μήνες μετά την άφιξή του) η Επιτροπή κρίνει ότι η πρώτη κράτηση, αν και διήρκεσε πέραν της επιθυμητής περιόδου, δεν ήταν αυθαίρετη και άρα δεν συνιστά παραβίαση του άρθρου 9 παρ. 1 του Συμφώνου. Εκτιμά όμως ότι η δεύτερη περίοδος κράτησης του κυρίου Bakhtiyari που άρχισε στις 5.12.2002, όταν συνελήφθη, προκειμένου να απελαθεί και συνεχίζεται μπορεί να εγείρει θέμα παραβίασης του άρθρου 9 αλλά απέχει από τη διατύπωση οιασδήποτε κρίσης αφού κανείς από τους διαδίκους δεν προέβαλε σχετικό επιχείρημα.

Κρίνοντας την κράτηση της κυρίας Bakhtiyari και των παιδιών της η Επιτροπή διαπιστώνει ότι κρατείται δύο χρόνια και δέκα μήνες και συνεχίζει να είναι κρατούμενη ενώ τα παιδιά της παρέμειναν σε κέντρο κράτησης μεταναστών δύο χρόνια και οκτώ μήνες, οπότε και αφέθηκαν ελεύθερα στο πλαίσιο της προσωρινής ρύθμισης της κατάστασής τους από το Δικαστήριο. Ανεξάρτητα από την αιτιολογία της πρώτης απόφασης κράτησης προκειμένου να επιβεβαιωθεί η ταυτότητά τους και άλλα θέματα το συμβαλλόμενο κράτος δεν επέδειξε, κατά την κρίση της Επιτροπής, ότι η κράτησή τους ήταν αιτιολογημένη για τόσο παρατεταμένη περίοδο. Δεδομένης της ιδιαίτερης σύνθεσης της οικογένειας Bakhtiyari η Αυστραλία δεν απόδειξε ότι άλλα, λιγότερο επαχθή μέτρα δεν θα μπορούσαν να είχαν επιτύχει τον ίδιο σκοπό, δηλαδή το σεβασμό της μεταναστευτικής της πολιτικής, όπως για παράδειγμα η επιβολή της υποχρέωσης εμφάνισης ενώπιον των αρχών, η καταβολή εγγύησης ή άλλα μέτρα που θα συνεκτιμούσαν τις ιδιαίτερες συνθήκες της συγκεκριμένης οικογένειας. Κατά συνέπεια, η κράτηση της προσφεύγουσας και των παιδιών της για τα προαναφερόμενα διαστήματα λόγω παράβασης της μεταναστευτικής νομοθεσίας και χωρίς την προσήκουσα αιτιολογία, είναι αυθαίρετη και αντίθετη με το άρθρο 9 παρ. 1 του Συμφώνου.

Κρίνοντας τον ισχυρισμό των προσφευγόντων για παραβίαση της διάταξης της παραγράφου 4 του άρθρου 9 που αφορά στη διάρκεια της κράτησης, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η δικαστική επανεξέταση που μπορούσε να ζητήσει η κυρία Bakhtiyari αφορούσε μόνον στην αξιολόγηση του καθεστώτος της ως αλλοδαπής χωρίς δικαίωμα εισόδου στη χώρα. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι κανένα εθνικό δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία να κρίνει επί της ουσίας την αιτιολογία της πράξης που διατάσσει την κράτηση. Εκτιμά ότι η αδυναμία προσφυγής στη δικαιοσύνη προκειμένου να κρίνει αν η κράτηση είναι ή καθίσταται αυθαίρετη κατά τα οριζόμενα στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 9 του Συμφώνου παραβιάζει τη διάταξη της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου.

Αναφερόμενη στα παιδιά η Επιτροπή διαπιστώνει ότι έως την έκδοση της απόφασης της Ολομέλειας του Δικαστηρίου Οικογενειακών Υποθέσεων, δηλαδή έως την 19.6.2003, που έκρινε ότι προκειμένου για την ευημερία των παιδιών έχει δικαιοδοσία να διατάξει την απόλυσή τους από το κέντρο κράτησης, τα παιδιά βρίσκονταν στην ίδια κατάσταση με τη μητέρα τους και άρα για τους ίδιους λόγους παραβιάστηκαν τα δικαιώματά τους κατά τη διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 9. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η εξουσία του δικαστηρίου να διατάξει να αφεθούν ελεύθερα τα παιδιά, όταν κρίνει για το βέλτιστο συμφέρον τους, αποτελεί επαρκή επανεξέταση της κατ' ουσίαν αιτιολογικής βάσης της κράτησης που ικανοποιεί τις προϋποθέσεις εφαρμογής της παραγράφου 4 του άρ-



θρου 9 του Συμφώνου. Έτσι, η παραβίαση του άρθρου 9 παρ. 4 όσον αφορά στα παιδιά της οικογένειας Bakhtiyari έληξε όταν το Δικαστήριο Οικογενειακών Υποθέσεων απεφάνθη ότι ήταν αρμόδιο να κρίνει την απόφαση με την οποία διατάχθηκε η κράτησή τους.

Αναφορικά με τους ισχυρισμούς των προσφευγόντων για παραβίαση των άρθρων 17 και 23 παρ. 1 του Συμφώνου η Επιτροπή κρίνει ότι η απομάκρυνση της συζύγου και των παιδιών από ένα κράτος όπου ο σύζυγος διαμένει νόμιμα μπορεί να εγείρει θέματα που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 17 και 23 παρ. 1 του Συμφώνου. Όμως, στην υπό κρίση υπόθεση, το συμβαλλόμενο κράτος υποστηρίζει ότι όταν η κυρία Bakhtiyari υπέβαλε αίτημα ασύλου ήσαν ήδη γνωστές στη διοίκηση οι πληροφορίες που έπλητταν την αξιοπιστία των στοιχείων που επικαλέστηκε ο κύριος Bakhtiyari προκειμένου να του χορηγηθεί άδεια διαμονής για λόγους προστασίας. Καθώς παραμένει ασαφές εάν οι αυστραλιανές αρχές είχαν πληροφορηθεί την παρουσία μελών της οικογένειάς του πριν από αυτό το χρονικό σημείο, η Επιτροπή δεν μπορεί να θεωρήσει αυθαίρετη την απόφαση του συμβαλλόμενου κράτους να μην επιτρέψει την οικογενειακή συνένωση σε αυτό το στάδιο. Όμως, παρατηρεί, ότι το συμβαλλόμενο κράτος προτίθεται να απελάσει την προσφεύγουσα και τα παιδιά της εφόσον «ευλόγως καταστεί εφικτή η απέλαση» ενώ δεν σχεδιάζει να διατάξει την απομάκρυνση του προσφεύγοντα που έχει ζητήσει την δικαστική επανεξέταση της υπόθεσής του. Λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικότερες περιστάσεις της υπό κρίση υπόθεσης και ιδίως τον αριθμό και την ηλικία των παιδιών, συμπεριλαμβανομένου του νεογέννητου παιδιού της οικογένειας, τις τραυματικές εμπειρίες της προσφεύγουσας και των παιδιών λόγω της παρατεταμένης κράτησης που δεν πληροί τους όρους της διάταξης του άρθρου 9 του Συμφώνου, τις δυσκολίες που θα αντιμετωπίσει εάν επιστρέψει στο Πακιστάν χωρίς το σύζυγό της και την ανατιολόγητη απόφαση του συμβαλλόμενου κράτους ως προς την αναγκαιότητα της απομάκρυνσης υπ' αυτές τις συνθήκες, η Επιτροπή υιοθετεί την άποψη ότι η απέλαση της προσφεύγουσας και των παιδιών της χωρίς να καθοριστεί οριστικά το καθεστώς του προσφεύγοντα συνιστά αυθαίρετη επέμβαση στην οικογενειακή τους ζωή που παραβιάζει τις διατάξεις της παραγράφου 1 των άρθρων 17 και 23 του Συμφώνου.

Κρίνοντας τον ισχυρισμό των προσφευγόντων περί παραβίασης του άρθρου 24 του Συμφώνου η Επιτροπή θεωρεί ότι η αρχή σύμφωνα με την οποία όλες οι αποφάσεις που αφορούν παιδιά πρέπει πρωτίστως να εξετάζουν το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του δικαιώματος κάθε παιδιού σε εκείνα τα προστατευτικά μέτρα που απαιτεί η κατάστασή του ως ανήλικου και πρέπει να λαμβάνονται από την οικογένειά του, την κοινωνία και το κράτος. Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι

στην υπό κρίση υπόθεση τα παιδιά, και ιδιαίτερα τα δύο μεγάλα αγόρια της οικογένειας, υπέφεραν παρατεταμένα, τεκμηριωμένα και αποδεδειγμένα τις αρνητικές συνέπειες της κράτησης που διήρκεσε έως την 25.8.2003 οπότε και απολύθηκαν από τα κρατητήρια. Σχετικά σημειώνει ότι η επιβληθείσα κράτηση ήταν αυθαίρετη και παραβιάζει το άρθρο 9 παρ. 1 του Συμφώνου. Ενόψει των ανωτέρω η Επιτροπή θεωρεί ότι τα μέτρα που υιοθέτησε η Αυστραλία έως την έκδοση της απόφασης της Ολομέλειας του Δικαστηρίου Οικογενειακών Υποθέσεων με την οποία κρίθηκε ότι είναι αρμόδιο να αποφασίζει επί θεμάτων που αφορούν στην ευημερία των παιδιών δεν διέπονταν από την αρχή του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού, δηλαδή δεν διασφάλισαν το δικαίωμα των παιδιών σε μέτρα προστασίας που ανταποκρίνονται στο καθεστώς τους ως ανηλίκων. Άρα, εν προκειμένω παραβιάστηκε η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 24.

*Ενεργώντας κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 παρ. 4 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων η Επιτροπή κρίνει ότι από τα πραγματικά περιστατικά που εξέτασε διαπίστωσε ότι η Αυστραλία παραβίασε τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 4 του άρθρου 9, 1 του άρθρου 24 και 1 των άρθρων 17 και 23 του Συμφώνου.*

*Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2 παρ. 3 εδ. α' του Συμφώνου το συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται να παράσχει στους προσφεύγοντες το δικαίωμα να ασκήσουν πραγματική προσφυγή. Αναφορικά με τη συνεχιζόμενη παραβίαση των διατάξεων των παραγράφων 1 και 4 του άρθρου 9 όσον αφορά στην κράτηση της κυρίας Bakhtiyari το συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται να διατάξει την απόλυσή της και να της καταβάλει την προσήκουσα αποζημίωση. Αναφορικά με τις παραβιάσεις των άρθρων 9 και 24 που έπληξαν το δικαίωμα των παιδιών και έληξαν στις 25.8.2003 το συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται να καταβάλει την προσήκουσα αποζημίωση στα παιδιά. Το συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται επίσης να απέχει από κάθε ενέργεια απέλασης της κυρίας Bakhtiyari και των παιδιών της έως την ολοκλήρωση της δικαστικής διαδικασίας που αφορά στο καθεστώς του κυρίου Bakhtiyari, καθώς αυτή θα συνιστά παραβίαση των διατάξεων των παραγράφων 1 των άρθρων 17 και 23.*

*Δεδομένου ότι προσχωρώντας στο Προαιρετικό Πρωτόκολλο το συμβαλλόμενο κράτος αναγνώρισε την αρμοδιότητα της Επιτροπής να εξετάσει αν παραβιάστηκε το Σύμφωνο και δυνάμει του άρθρου 2 του Συμφώνου υποχρεούται να εγγυάται σε όλους όσους βρίσκονται στην επικράτειά του και υπάγονται στη δικαιοδοσία του τα δικαιώματα που αναγνωρίζει το Σύμφωνο και να εξασφαλίζει αποτελεσματική και πραγματική προσφυγή όταν διαπιστώνεται παραβίαση, η Επιτροπή επιθυμεί να ενημερωθεί εντός 90 ημερών για τα μέτρα που υιοθέτησε η Αυστραλία για την εφαρμογή της*



παρούσας απόφασης. Καλεί επίσης το συμβαλλόμενο μέρος να δημοσιοποιήσει την παρούσα.

**0455**

**Υπόθεση Arutyunyan κατά Ουζμπεκιστάν της 29.3.2004**

Ανακοίνωση 917/2000<sup>101</sup>

*Δικαίωμα των κρατουμένων σε ανθρώπινη μεταχείριση και σε σεβασμό της εγγενούς αξιοπρέπειας του ανθρώπου – Το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη περιλαμβάνει το δικαίωμα του κατηγορουμένου να παρίσταται στη δίκη και να υπερασπίζεται τον εαυτό του αυτοπροσώπως ή με τη βοήθεια του νομικού συμβούλου της επιλογής του – Καταδίκη σε θανατική ποινή, μετατραπείσα από το εθνικό δικαστήριο σε φυλάκιση μετά από προσφυγή.*

**Εφαρμοστέο δίκαιο**

Άρθρα 2, 7, 9 παρ. 1 και 4, 17 παρ. 1 και 24 παρ. 1 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

Άρθρο 5 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

**I. Πραγματικά Περιστατικά σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα:** Ο κύριος Arutyunyan, ήταν μέλος του ουζμπεκικού ροκ συγκροτήματος «Al-Vakil». Στις 26.5.1999 συνελήφθη στη Μόσχα μαζί με τον κύριο Siragen, που ήταν επίσης μέλος του ίδιου συγκροτήματος, δυνάμει εντάλματος σύλληψης που είχαν εκδώσει οι αρχές του Ουζμπεκιστάν: αμφότεροι κατηγορούνταν για τη δολοφονία και τη ληστεία μιας τραγουδίστριας ποπ μουσικής, της κυρίας Laylo Aliena, εγκλήματα που είχαν τελεστεί στην Τασκένδη τον Απρίλιο του 1998 καθώς και για απόπειρα δολοφονίας του γιου της. Μεταφέρθηκαν στην Τασκένδη στις 3.6.1999.

Με απόφαση της 3.11.1999 το Δικαστήριο της Τασκένδης κήρυξε τους κατηγορουμένους ενόχους για τα εγκλήματα της δολοφονίας και της ληστείας της κυρίας Aliena και τους καταδίκασε στην ποινή του θανάτου. Στις 20.12.1999 το Ανώτατο Δικαστήριο του Ουζμπεκιστάν επικύρωσε την απόφαση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου.

Ενώπιον της Επιτροπής προσέφυγε η αδερφή του προσφεύγοντα, κυρία Karina Arutyunyan.

**II. Η Ανακοίνωση ενώπιον της Επιτροπής:** Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι μετά την άφιξη του αδερφού της στην Τασκένδη, στις

<sup>101</sup> Για το πλήρες κείμενο της απόφασης βλέπε UN doc. CCPR/C/80/D/917/2000 (13.5.2004).

3.6.1999, η Εισαγγελία αρνήθηκε, παρά τα επανειλημμένα αιτήματά της, να την ενημερώσει για τον τόπο κράτησης του αδερφού της.

Ισχυρίζεται ότι οι δύο κατηγορούμενοι κρατούνταν επί δύο εβδομάδες σε άγνωστο τόπο. Διαρκούσης της ανάκρισης ο κύριος Siragen διακομίστηκε σε νοσοκομείο και εξ αυτού του γεγονότος η προσφεύγουσα συμπεραίνει ότι υπέστη κακομεταχείριση και βασανιστήρια προκειμένου να ομολογήσει. Την ίδια μεταχείριση επεφύλαξαν οι αρχές και στον αδερφό της, κύριο Arutyunyan.

Κατά τους ισχυρισμούς της προσφεύγουσας η δίκη του αδερφού της δεν ήταν δίκαιη, αφού ελλείπει μαρτύρων, αποδεικτικών στοιχείων και δακτυλικών αποτυπωμάτων, το δικαστήριο της Τασκένδης στήριξε την απόφασή του στην ομολογία του κατηγορούμενου και στις καταθέσεις μαρτύρων που εξαφανίστηκαν μετά το πέρας της ανάκρισης, και επομένως δεν επιβεβαίωσαν τις καταθέσεις τους ενώπιον του Δικαστηρίου. Το Ανώτατο Δικαστήριο σε μια συνεδρίαση που διήρκεσε μόλις τριάντα πέντε λεπτά της ώρας επικύρωσε τα προαναφερόμενα δικονομικά σφάλματα και τις παραβιάσεις του δικαιώματος του κατηγορούμενου σε δίκαιη δίκη, που αποδίδονται στους ανακριτικούς υπαλλήλους και στο πρωτοβάθμιο δικαστήριο.

Υποστηρίζεται ότι κατ' αρχήν δεν επετράπη στον κύριο Arutyunyan να προσφύγει στις υπηρεσίες του δικηγόρου που διόρισε η οικογένειά του με το πρόσχημα ότι δεν είχε αναληφθεί δικονομική ενέργεια στο πλαίσιο της διεξαγωγής της ποινικής δίκης. Κατά τη διάρκεια της ανάκρισης και όταν ομολόγησε την ενοχή του ήταν τυπικά παρών ο αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο διορισθείς συνήγορος. Εν συνεχεία, οι αρχές του απαγόρευσαν να επικοινωνήσει κατ' ιδίαν με το δικηγόρο που προσέλαβε η οικογένειά του για την υπεράσπισή του. Στο δικηγόρο αυτό επετράπη να μελετήσει το φάκελο του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου λίγα λεπτά πριν την έναρξη της ακροαματικής διαδικασίας ενώπιον του Ανωτάτου Δικαστηρίου του Ουζμπεκιστάν. Τελικά, λόγω απειλών που δέχθηκε από την οικογένεια του θύματος αναγκάστηκε να παραιτηθεί από την υπόθεση. Σε αυτό το πλαίσιο σημειώνεται ότι οι συγγενείς της κυρίας Aiiena κατέχουν υψηλόβαθμες θέσεις στο δικαστικό σύστημα της χώρας. Υποστηρίζεται ότι απειλές δέχθηκε και ο επόμενος δικηγόρος του κυρίου Arutyunyan.

**Νόμο Βάσιμο:** Παραβιάζεται το άρθρο 6 του Συμφώνου όταν απαγγελθεί θανατική ποινή μετά από δίκη όπου παραβιάστηκαν οι διατάξεις του Συμφώνου, εφόσον δεν είναι δυνατή η άσκηση περαιτέρω προσφυγής κατά της καταδικαστικής απόφασης.

**Σκεπτικό:** Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 παρ. 1 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Ο.Η.Ε.

εξέτασε την υπό κρίση προσφυγή με βάση τις έγγραφες πληροφορίες των διαδίκων.

Η Επιτροπή σημειώνει τον ισχυρισμό περί της μη αποκάλυψης του τόπου κράτησης του κυρίου Agutyunyan για δύο βδομάδες μετά τη μεταφορά του στην Τασκένδη. Κατ' ουσίαν η προσφεύγουσα, κυρία Κ. Agutyunyan ισχυρίζεται ότι η οικογένειά του προσπάθησε ανεπιτυχώς να ενημερωθεί σχετικά από την Εισαγγελία. Ενόψει αυτών των περιστάσεων και δεδομένης της ιδιαίτερης φύσης της υπόθεσης και της μη προβολής επιχειρημάτων επί αυτού του λόγου παραβίασης από το συμβαλλόμενο κράτος η Επιτροπή εκτιμά ότι παραβιάστηκαν τα δικαιώματα που εγγυάται στον προσφεύγοντα το άρθρο 10 παρ. 1 του Συμφώνου. Υπό το φως της διαπίστωσης αυτής για την παραβίαση του δικαιώματος που προστατεύει η διάταξη του άρθρου 10 του Συμφώνου, διάταξη που ρυθμίζει ειδικότερα την κατάσταση όσων στερούνται την ελευθερία τους και περιλαμβάνει τους όρους μεταχείρισής τους που αποτυπώνονται γενικότερα και στο άρθρο 7 η Επιτροπή αποφαινεται ότι δεν είναι αναγκαίο να εξεταστεί η υπό κρίση υπόθεση στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 7.

Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι παραβιάστηκε το δικαίωμα του αδερφού της σε υπεράσπιση: οι αρχές δεν επέτρεψαν στο δικηγόρο που επέλεξε να τον εκπροσωπήσει στη δίκη και να συναντηθεί κατ' ιδίαν με τον πελάτη του. Του επιτράπη να μελετήσει το φάκελο του δικαστηρίου της Τασκένδης εν συντομία, λίγο πριν ξεκινήσει η ακροαματική διαδικασία ενώπιον του Ανώτατου Δικαστηρίου. Προς υποστήριξη των ισχυρισμών της η προσφεύγουσα καταθέτει στην Επιτροπή αντίγραφο του από 17.12.1999 αιτήματος που ο δικηγόρος απηύθυνε στο Ανώτατο Δικαστήριο για αναβολή συζήτησης της υπόθεσης επικαλούμενος την αδυναμία πρόσβασης στη δικογραφία που τηρούσε το πρωτοβάθμιο δικαστήριο της Τασκένδης. Το Ανώτατο Δικαστήριο απέρριψε το αίτημα αναβολής. Ο δικηγόρος ισχυρίστηκε ενώπιον του δευτεροβάθμιου δικαστηρίου ότι δεν του παρασχέθηκε η δυνατότητα της κατ' ιδίαν επικοινωνίας με τον πελάτη του ώστε να προετοιμάσει την υπεράσπισή του. Το Ανώτατο Δικαστήριο παρέλειψε να αποφανθεί επ' αυτού του λόγου. Ελλείπει σχετικών επιχειρημάτων του συμβαλλόμενου κράτους η Επιτροπή θεωρεί ότι παραβιάστηκε στην υπό κρίση υπόθεση η διάταξη της παραγράφου 3 εδ. δ' του άρθρου 14 του Συμφώνου.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει τη νομολογία της σύμφωνα με την οποία παραβιάζει το άρθρο 6 του Συμφώνου η απαγγελία της θανατικής ποινής που στηρίζεται σε δίκη όπου παραβιάστηκαν οι διατάξεις του Συμφώνου, εφόσον δεν είναι δυνατή η άσκηση περαιτέρω προσφυγής κατά της καταδικαστικής απόφασης. Στην περίπτωση του κυρίου Agutyunyan η θανατική ποινή απαγγέλθηκε χωρίς να πληρούνται οι προϋποθέσεις του δικαιώ-

ματος σε δίκαιη δίκη, όπως ορίζονται στο άρθρο 14 του Συμφώνου. Την παραβίαση αυτή θεράπευσε η από 31.5.2000 απόφαση του Προεδρείου του Ανωτάτου Δικαστηρίου η οποία μετέτρεψε τη θανατική ποινή μετατράπηκε σε φυλάκιση.

*Ενεργώντας κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 παρ. 4 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων η Επιτροπή κρίνει, λαμβάνοντας υπόψη τα πραγματικά περιστατικά που εξέτασε, ότι το Ουζμπεκιστάν παραβίασε τις διατάξεις των άρθρων 10 παρ. 1 και 14 παρ. 3 εδ. δ' του Συμφώνου.*

*Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2 παρ. 3 εδ. α' του Συμφώνου το συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται να εξασφαλίσει στον κύριο Arutyunyan για την αποκατάσταση της βλάβης που υπέστη αποτελεσματική προσφυγή που μπορεί να συνίσταται στην περαιτέρω μείωση της ποινής του και στην καταβολή αποζημίωσης. Επίσης, το Ουζμπεκιστάν υποχρεούται να προλαμβάνει παρόμοιες παραβιάσεις στο μέλλον.*

*Δεδομένου ότι προσχωρώντας στο Προαιρετικό Πρωτόκολλο το συμβαλλόμενο κράτος αναγνώρισε την αρμοδιότητα της Επιτροπής να εξετάσει αν παραβιάστηκε το Σύμφωνο και δυνάμει του άρθρου 2 του Συμφώνου υποχρεούται να εγινάται σε όλους όσους βρίσκονται στην επικράτειά του και υπάγονται στη δικαιοδοσία του τα δικαιώματα που αναγνωρίζει το Σύμφωνο και να εξασφαλίζει αποτελεσματική και πραγματική αποκατάσταση της βλάβης που συνεπάγεται η διαπιστωθείσα παραβίαση, η Επιτροπή επιθυμεί να την ενημερώσει το Ουζμπεκιστάν εντός 90 ημερών για τα μέτρα που υιοθέτησε για την εφαρμογή της παρούσας απόφασης. Καλεί επίσης το συμβαλλόμενο μέρος να δημοσιοποιήσει την παρούσα.*

#### 0456

#### Υπόθεση Ahanι κατά Καναδά της 29.3.2004

Ανακοίνωση 1051/2002<sup>102</sup>

*Κράτηση και απέλαση για λόγους εθνικής ασφαλείας (κατ' εφαρμογή του άρθρου 33 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων) πρόσφυγα βάσει μεταγενέστερων της αναγνωριστικής του καθεστώτος απόφασης πληροφοριών σύμφωνα με τις οποίες ο προσφύγων είχε συμμετάσχει ως πράκτορας των μυστικών υπηρεσιών του Ιράν σε τρομοκρατικές ενέργειες – Η διαδικασία της απέλασης υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 13 του Συμφώνου – Το άρθρο 9 του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων επιβάλλει τη χωρίς καθυστέρηση έκδοση δικαστικής απόφασης που κρίνει τη νομιμότητα της κράτησης – Απαγόρευση βασανιστηρίων –*

<sup>102</sup> Για το πλήρες κείμενο της απόφασης βλέπε UN doc. CCPR/C/80/D/1051/2002 (15.5.2004).

*Όταν πρόκειται για ένα από τα πλέον θεμελιώδη δικαιώματα που προστατεύει το Σύμφωνο, δηλαδή το δικαίωμα απαγόρευσης των βασανιστηρίων, πρέπει να εξασφαλίζεται με σχολαστικότητα ο δίκαιος χαρακτήρας της διαδικασίας που εφαρμόζεται για να καθοριστεί εάν ο ενδιαφερόμενος κινδυνεύει πραγματικά να υποστεί βασανιστήρια – Η παράλειψη συμμόρφωσης με αίτημα της Επιτροπής για λήψη προσωρινών μέτρων προστασίας με την εκτέλεση μη επανορθώσιμων μέτρων, όπως είναι η εκτέλεση του θύματος της παραβίασης ή η απέλασή του σε χώρα όπου κινδυνεύει να βασανιστεί, αποδυναμώνει την προστασία των δικαιωμάτων που εγγυάται το Σύμφωνο δυνάμει του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου.*

#### **Εφαρμοστέο δίκαιο**

Άρθρα 2, 6, 7, 9, 13 και 14 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

Άρθρο 33 παρ. 2 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων

N.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201, τ. Α')

Άρθρο 5 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

**I. Πραγματικά Περιστατικά σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα:** Στις 14.10.1991, ο προσφεύγων, κύριος Ahani, ιρανικής καταγωγής, έφθασε στον Καναδά και υπέβαλε αίτημα ασύλου επικαλούμενος τις πολιτικές του πεποιθήσεις και τη συμμετοχή του σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, κατά την έννοια της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων. Προς υποστήριξη του αιτήματός του ισχυρίστηκε ενώπιον των αρμόδιων αρχών τα ακόλουθα: υπέστη κακομεταχείριση (ξυλοδαρμό) από μέλη του σώματος των Φρουρών της Ισλαμικής Επανάστασης επειδή είχε καταναλώσει αλκοόλ, φυλακίστηκε για τέσσερα χρόνια λόγω της άρνησής του να συμμετάσχει σε επιχείρηση σύλληψης εμπόρων ναρκωτικών που στην πραγματικότητα είχε στόχο Ιρανό αντικαθεστωτικό και τα μέλη της οικογένειάς του που ζούσαν στο Πακιστάν, απολύθηκε από τη φυλακή επειδή προσποιήθηκε ότι μεταμελήθηκε. Τέλος, υποστήριξε ότι η επιστροφή του στο Ιράν θα θέσει σε κίνδυνο τη ζωή του γιατί λόγω της απασχόλησής του στην υπαγόμενη στο Υπουργείο Εξωτερικών του Ιράν Διεύθυνση Μυστικών Υπηρεσιών που είχε αρμοδιότητα την εκτέλεση αντικαθεστωτικών ιρανών που ζουν εκτός της χώρας τους γνωρίζει τις μυστικές επιχειρήσεις που οργάνωσε το ιρανικό καθεστώς και τους εμπλεκόμενους σ' αυτές πράκτορες. Στις 1.4.1992 η Επιτροπή Μετανάστευσης και Προσφύγων αποφάσισε ότι ο κύριος Ahani

πληροί τις προϋποθέσεις αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα λόγω των πολιτικών του πεποιθήσεων και της συμμετοχής του σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα.

Όμως στις 17.6.1993 ο Υπουργός Απασχόλησης και Μετανάστευσης και ο Υπουργός Δικαιοσύνης του Καναδά αποφάσισαν την ακύρωση της απόφασης αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα επειδή σύμφωνα με πληροφορίες των μυστικών υπηρεσιών του Καναδά ο κύριος Ahaní ήταν δολοφόνος εκπαιδευμένος από το Ιρανικό Υπουργείο Πληροφοριών και Ασφάλειας και άρα βάσιμα δημιουργήθηκε η πεποίθηση ότι ήταν αυτουργός τρομοκρατικών πράξεων και μέλος οργάνωσης ικανής να δραστηριοποιηθεί σε τρομοκρατικές ενέργειες. Η απόφαση αυτή διαβίβαστηκε αυθημερόν στο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο και αντίγραφό της κοινοποιήθηκε στον προσφεύγοντα. Εν συνεχεία, κατ' εφαρμογή της καναδικής νομοθεσίας, διατάχθηκε η κράτηση του κυρίου Ahaní που διήρκεσε έως την απέλασή του από τη χώρα, εννέα χρόνια αργότερα.

Κατ' εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας για τον έλεγχο της προαναφερόμενης υπουργικής απόφασης και ειδικότερα προκειμένου να κριθεί «εάν αυτή ήταν εύλογη λαμβανομένων υπόψη των διαθέσιμων πληροφοριών» στις 22.6.1993 το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο εξέτασε κεκλεισμένων των θυρών και ερήμην του κυρίου Ahaní τις πληροφορίες των καναδικών μυστικών υπηρεσιών και έλαβε γνώση περαιτέρω αποδεικτικών στοιχείων που κατέθεσαν ενώπιόν του οι υπουργοί Απασχόλησης και Μετανάστευσης και Δικαιοσύνης. Στη συνέχεια το Δικαστήριο κοινοποίησε στον κύριο Ahaní περίληψη του φακέλου και τον κάλεσε να εκθέσει τις απόψεις του. Σημειώνεται ότι σύμφωνα με την καναδική νομοθεσία εκτός από τους επιτακτικούς λόγους εθνικής ασφάλειας ο φάκελος πρέπει να περιλαμβάνει τα στοιχεία που επιτρέπουν στον ενδιαφερόμενο να ενημερωθεί «ευλόγως» για την αιτιολογική βάση του σε βάρος του ληφθέντος μέτρου.

Αντί να ασκήσει το προαναφερόμενο δικαίωμά του ο κύριος Ahaní προσέφυγε ενώπιον του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου επικαλούμενος αντισυνταγματικότητα της υπουργικής απόφασης και του διαταχθέντος σε βάρος του μέτρου της κράτησης. Στις 12.9.1995 το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο απέρριψε την προαναφερόμενη προσφυγή κρίνοντας ότι η εφαρμοσθείσα διαδικασία διασφάλιζε την εύλογη εξισορρόπηση των συμφερόντων του κράτους και του ατόμου και ότι ήταν εύλογη και ουδόλως αυθαίρετη η σε βάρος του διαταχθείσα επί τη βάσει της υπουργικής απόφασης κράτησή του ενόψει της δικαστικής κρίσης της υπόθεσης. Οι μεταγενέστερες προσφυγές που άσκησε ο κύριος Ahaní ενώπιον του Ομοσπονδιακού Εφετείου και εν συνεχεία ενώπιον του Ανωτάτου Δικαστηρίου απορρίφθηκαν στις 4.6.1996 και στις 3.7.1997 αντίστοιχα.



Αφού έκρινε νόμιμη τη διαδικασία έκδοσης της υπουργικής απόφασης το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο απεφάνθη στις 17.4.1998 ότι το περιεχόμενο της ήταν εύλογο. Μεταξύ των αποδεικτικών στοιχείων που έλαβε υπόψη του συγκαταλέγονταν οι πληροφορίες που συνέλεξαν και παρουσίασαν ενώπιόν του κεκλεισμένων των θυρών και ερήμην του κυρίου Ahani, για λόγους εθνικής ασφάλειας, οι εθνικές υπηρεσίες πληροφοριών. Το Δικαστήριο εκτίμησε επίσης τα επιχειρήματα που επικαλέστηκε ο προσφεύγων για να προσβάλει τον εύλογο χαρακτήρα της απόφασης. Απεφάνθη ότι βάσιμα δημιουργείται η πεποίθηση ότι εργαζόταν στην υπαγόμενο στο Υπουργείο Εξωτερικών του Ιράν Διεύθυνση Μυστικών Υπηρεσιών που «υποστηρίζει ή οργανώνει άμεσα τρομοκρατικές ενέργειες ευρέως φάσματος και ειδικότερα δολοφονίες αντικαθεστωτικών Ιρανών ανά τον κόσμο». Η απόφαση του Δικαστηρίου είναι κατά την καναδική νομοθεσία αμετάκλητη.

Τον Απρίλιο του 1998, στέλεχος της Υπηρεσίας Μετανάστευσης έκρινε ότι ο κύριος Ahani δεν δικαιούνταν να διαμένει στον Καναδά και διέταξε την απέλασή του. Στις 22.4.1998 ο προσφεύγων ενημερώθηκε ότι ο Υπουργός Ιθαγένειας και Μετανάστευσης θα αξιολογούσε τον κίνδυνο που αποτελούσε η παρουσία του για την ασφάλεια του Καναδά καθώς και τους ενδεχόμενους κινδύνους που συνεπαγόταν η απέλασή του στο Ιράν. Κατ' εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας με την οποία έχει μεταφερθεί στο καναδικό δίκαιο το άρθρο 33 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων ο Υπουργός έπρεπε να κρίνει εάν μπορούσε να αρθεί εν προκειμένω η απαγόρευση της επαναπροώθησης του πρόσφυγα, κατά την έννοια της Σύμβασης, στη χώρα καταγωγής του. Στον προσφεύγοντα παρασχέθηκε η δυνατότητα να εκθέσει τις απόψεις του ενώπιον του Υπουργού.

Αφού ο προσφεύγων ισχυρίστηκε ότι κινδύνευε να υποστεί βασανιστήρια εάν επέστρεφε στο Ιράν, στις 12.8.1998 ο Υπουργός αποφάσισε ανατιολόγητα επικαλούμενος σημείωμα που είχε επισυναφθεί στο υπόμνημα του προσφεύγοντα, άλλα σχετικά έγγραφα και τη νομική ανάλυση της υπόθεσης ότι ο κύριος Ahani αποτελούσε κίνδυνο για την ασφάλεια του Καναδά και ότι μπορούσε να απελαθεί απευθείας στο Ιράν. Ο προσφεύγων άσκησε προσφυγή για τον έλεγχο της νομιμότητας της απόφασης του Υπουργού. Αναμένοντας την έκδοση της απόφασης επί της προσφυγής του αιτήθηκε την απόλυσή του από τα κρατητήρια αφού είχαν ήδη παρέλθει 120 ημέρες από την έκδοση της απόφασης απέλασης. Στις 15.3.1999 το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο απέρριψε το αίτημά του εκτιμώντας ότι για βάσιμους λόγους η απόλυσή του συνιστά απειλή για την ασφάλεια του Καναδά και ειδικότερα των Ιρανών αντικαθεστωτικών που

ζουν στη χώρα. Η απόφαση αυτή επικυρώθηκε από το Ομοσπονδιακό Εφετείο.

Στις 23.6.1999 το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή που άσκησε ο κύριος Ahaní αιτούμενος τον έλεγχο της νομιμότητας της απόφασης απέλασης, κρίνοντας ότι αιτιολογείται επαρκώς η απόφαση του Υπουργού σύμφωνα με την οποία είναι επικίνδυνος για τον Καναδά και άρα ότι είναι εύλογη η απόφαση απέλασης. Στις 18.1.2000 το Εφετείο απέρριψε την ασκηθείσα κατά της προαναφερόμενης απόφασης προσφυγή του κυρίου Ahaní αποφαινόμενο ότι «ο Υπουργός βάσιμα εκτίμησε ότι δεν κινδύνευε σοβαρά και πάντως όχι από βασανιστήρια» εάν απελαυνόταν στο Ιράν. Το Δικαστήριο βάσιμα σχημάτισε την πεποίθηση ότι ο προσφεύγων ήταν πράγματι πράκτορας των επιφορτισμένων με τη δολοφονία αντικαθεστωτικών Ιρανών μυστικών υπηρεσιών του Ιράν και εκτίμησε ότι δεν συνέτρεχε λόγος ακύρωσης της απόφασης του Υπουργού σύμφωνα με την οποία αποτελεί κίνδυνο για τον Καναδά.

Στις 11.1.2001 το Ανώτατο Δικαστήριο απέρριψε ομόφωνα την προσφυγή του κυρίου Ahaní εκτιμώντας ότι ήταν «επαρκώς αιτιολογημένη» η απόφαση του Υπουργού που τον έκρινε επικίνδυνο για την ασφάλεια του Καναδά. Επίσης έκρινε ότι ήταν εύλογη και «αναμφισβήτητη» η απόφαση του Υπουργού σύμφωνα με την οποία ο προσφεύγων «κινδύνευε ελάχιστα» και πάντως όχι σοβαρά να βασανιστεί εάν επέστρεφε στο Ιράν. Σχετικά το Δικαστήριο αναφέρθηκε σε προηγούμενη νομολογία του και ειδικότερα στην απόφασή του επί της υπόθεσης Shuresh κατά του Υπουργού Ιθαγένειας και Μετανάστευσης όπου είχε κρίνει ότι μόνον «σε εξαιρετικές περιπτώσεις η απέλαση που συνεπάγεται κίνδυνο βασανιστηρίων παραβιάζει γενικότερα τις θεμελιώδεις αρχές της δικαιοσύνης». Στην υπόθεση αυτή, όπου υπήρχε σοβαρό τεκμήριο κινδύνου βασανιστηρίων ο προσφεύγων δικαιούταν ενισχυμένη δικαστική προστασία, ιδίως να ενημερωθεί εγγράφως για όλες τις πληροφορίες και τις απόψεις στις οποίες στηρίχθηκε ο Υπουργός για να αποφασίσει την απέλαση, να αμφισβητήσει εγγράφως τα αποδεικτικά στοιχεία και να λάβει γνώση της αιτιολογίας της υπουργικής απόφασης. Όμως το Δικαστήριο εκτίμησε ότι στην υπό κρίση υπόθεση ο προσφεύγων δεν είχε επικαλεστεί επαρκή αποδεικτικά στοιχεία για να αποδείξει το τεκμήριο του σοβαρού κινδύνου να υποστεί βασανιστήρια ώστε να επωφεληθεί των ισχυρών δικονομικών εγγυήσεων. Έκρινε ότι ο προσφεύγων ενημερώθηκε για τους «επιβαρυντικούς λόγους και άρα είχε τη δυνατότητα να τους αντικρούσει» αφού ο Υπουργός τον πληροφόρησε εγγράφως για τα επιβαρυντικά στοιχεία της υπόθεσής του και ανέλυσε τον ενδεχόμενο κίνδυνο βασανιστηρίων στην περίπτωση απέλασής του στο Ιράν. Κατά το Δικαστήριο η διαδικασία που εφαρμόστηκε ήταν σύμφωνη με τις αρχές της δίκαιης δίκης και δεν προ-



ξένησε βλάβη στον κύριο Ahani παρότι δεν εφαρμόστηκαν οι δικονομικές εγγυήσεις της υπόθεσης Suresh.

Αυθημερόν, η Επιτροπή ενημέρωσε τον Καναδά για την υιοθέτηση προσωρινών μέτρων. Όμως, οι καναδικές αρχές είχαν ήδη αρχίσει να εφαρμόζουν τα απαραίτητα για την εκτέλεση της απόφασης απέλασης μέτρα. Στις 15.1.2002 το Ανώτατο Δικαστήριο του Οντάριο απέρριψε το επιχείρημα του προσφεύγοντα σύμφωνα με το οποίο οι αρχές της δίκαιης δίκης του Καναδικού Χάρτη Προστασίας των Δικαιωμάτων και των Ελευθεριών απαγορεύουν την απέλασή του πριν κρίνει η Επιτροπή την ανακοίνωσή του. Στις 8.5.2002 το Εφετείο του Οντάριο επικύρωσε την προαναφερόμενη απόφαση, εκτιμώντας ότι το συμβαλλόμενο κράτος δεν δεσμευόταν από το αίτημα της Επιτροπής για προσωρινή προστασία. Στις 16.5.2002 το Ανώτατο Δικαστήριο απέρριψε, κατά πλειοψηφία, την αίτηση του προσφεύγοντα για άδεια άσκησης περαιτέρω προσφυγής (χωρίς να αιτιολογήσει την απόφασή του). Στις 10.6.2002 ο κύριος Ahani απελάθηκε στο Ιράν.

**II. Η Ανακοίνωση ενώπιον της Επιτροπής :** Ενώπιον της Επιτροπής ο κύριος Ahani υποστήριξε με την προ της απέλασής του προσφυγή του ότι ο Καναδάς παραβίασε, ή θα παραβίαζε εάν τον απέλαυνε, τα άρθρα 2, 6, 7, 9, 13 και 14 του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων. Κατ' αρχήν ισχυρίστηκε ότι οι δικαστικές και διοικητικές διαδικασίες που εφαρμόστηκαν στην υπόθεσή του δεν πληρούν τις προϋποθέσεις των διατάξεων των άρθρων 2 και 14 του Συμφώνου. Ειδικότερα, η απόφαση του Υπουργού Μετανάστευσης, εκδοθείσα στο πλαίσιο της άσκησης της διακριτικής του ευχέρειας, επιβάλλει την επαναπροώθηση στη χώρα καταγωγής του σε αντίθεση με τα ισχύοντα για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και στηρίζεται στην αρνητική κάλυψη της υπόθεσής του από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Επιπλέον, ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι ο ρόλος του Υπουργού Μετανάστευσης στη διαδικασία απέλασης δεν είναι ούτε ανεξάρτητος ούτε αμερόληπτος: ο Υπουργός υπογράφει μια απόφαση σύμφωνα με την οποία κρίνει ότι κάποιος αποτελεί απειλή για την ασφάλεια του Καναδά, τον εύλογο χαρακτήρα της οποίας υπερασπίζεται αργότερα ενώπιον του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου και ζητά την απέλαση του ενδιαφερόμενου στο ακροατήριο, πριν ακόμη κρίνει εάν ο απειλούμενος με επαναπροώθηση μπορεί πράγματι να απελαθεί. Κατά την άποψή του, η απόφαση αυτή δεν είναι αιτιολογημένη αλλά υποκειμενική και δεν μπορεί να υιοθετείται από την εκτελεστική εξουσία αλλά από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο.

Ο κύριος Ahani υποστηρίζει επίσης ότι η διαδικασία δεν ήταν νόμιμη και σε επίπεδο διαδικαστικό, αφού ως απειλούμενος με απέλαση δεν ενημερώθηκε επαρκώς για το επιβληθέν σε βάρος του επαχθές μέτρο.

Απλά ενημερώθηκε ότι οι υπάλληλοι της μεταναστευτικής υπηρεσίας πρότειναν στον Υπουργό την απέλαση δυνάμει της καναδικής νομοθεσίας χωρίς να αιτιολογήσουν τη σχετική απόφασή τους και στην συνέχεια τον κάλεσαν να εκθέσει τις απόψεις του επ' αυτής. Δεν έλαβε γνώση της απάντησης του Υπουργού και άρα δεν ήταν σε θέση να την αποκρούσει. Εξάλλου, η έκδοση μη αιτιολογημένης απόφασης καθιστά αδύνατο κάθε έλεγχο νομιμότητας της υπουργικής απόφασης.

Περαιτέρω, ο κύριος Ahaní υποστηρίζει ότι δεν συνάδει στη διαδικασία η απαγόρευση άσκησης προσφυγής ή κατάθεσης αίτησης για τον έλεγχο της απόφασης με την οποία το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο έκρινε τον «εύλογο» χαρακτήρα της προσβληθείσης υπουργικής απόφασης. Επίσης, δεν του παρασχέθηκε η δυνατότητα να εκθέσει τους ισχυρισμούς τους για την ισότητα των όπλων στην ακροαματική διαδικασία όπου συζητήθηκε ο «εύλογος χαρακτήρας» της υπουργικής απόφασης. Επιβεβαιώνει ότι το Δικαστήριο δεν εκτίμησε τα αποδεικτικά στοιχεία που επικαλέστηκε και δεν εξέτασε ανεξάρτητους μάρτυρες. Δεν υπάρχουν λόγοι εθνικής ασφάλειας που να δικαιολογούν την εξαίρεση εφαρμογής των δικονομικών εγγυήσεων, όπως δεν υπήρχαν, κατά την άποψή του, στοιχεία, ικανά να αποδείξουν ότι αποτελεί απειλή για την ασφάλεια του Καναδά ή ότι είχε (ή απλά απείλησε να) συμπεριφερθεί ως εγκληματίας στη χώρα αυτή. Κατά την άποψή του το επιχείρημα της ασφάλειας αντιβαίνει τους υιοθετηθέντες το 1995 κανόνες που αποτυπώνονται στις Αρχές του Γιοχάνεσμπουργκ για την Εθνική Ασφάλεια, την Ελευθερία Έκφρασης και την Πρόσβαση στην Ενημέρωση.

Ο προσφεύγων ισχυρίζεται επίσης ότι κρατήθηκε αυθαίρετα, κατά παραβίαση του άρθρου 9 του Συμφώνου. Από την έναρξη της κράτησής του, τον Ιούνιο του 1993, του επετράπη να αιτηθεί τον έλεγχο του μέτρου στέρησης της ελευθερίας του 120 μέρες μετά την έκδοση της απόφασης απέλασης, τον Αύγουστο του 1998. Κατά την ημερομηνία αυτή είχε ήδη στερηθεί την προσωπική του ελευθερία επί πενταετία χωρίς να έχει τη δυνατότητα να αιτηθεί την απόλυσή του με καταβολή εγγύησης, τον έλεγχο της απόφασης με την οποία διατάχθηκε το μέτρο της κράτησης ή να υποβάλει αίτηση habeas corpus (την οποία δεν δικαιούνται να υποβάλουν οι αλλοδαποί όταν κρατούνται στον Καναδά). Υπογραμμίζει ότι η κράτησή του δυνάμει της μεταναστευτικής νομοθεσίας του Καναδά ήταν όχι μόνον εκ του νόμου υποχρεωτική αλλά και αυθαίρετη, δεδομένου ότι το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο, χαρακτηρίζοντάς την «επαχθή» δεν θεώρησε ότι συνιστά μέτρο που πλήττει την προσωπική ελευθερία. Κατά την άποψή του πρόκειται για διακριτική μεταχείριση των αλλοδαπών. Επίσης υποστηρίζει ότι είναι μη νόμιμη και άρα αυθαίρετη η συνέχιση της κράτη-

σης όταν ο ενδιαφερόμενος έχει ασκήσει ένα από τα θεμελιώδη ατομικά του δικαιώματα, που είναι η πρόσβαση στη δικαιοσύνη.

Περαιτέρω, ο κύριος Ahaní ισχυρίζεται ότι η απέλασή του θα τον εκθέσει σε κίνδυνο βασανιστηρίων και άρα παραβιάζει το άρθρο 7 του Συμφώνου. Για να αποδείξει ότι δεν χωρεί εξαίρεση στην αρχή της μη επαναπροώθησης επικαλείται σχετικά το Γενικό Σχόλιο Νο. 15 της Επιτροπής για την κατάσταση των αλλοδαπών στο πεδίο εφαρμογής του Συμφώνου και το Γενικό Σχόλιο Νο. 20 επί του άρθρου 7 καθώς και την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου επί της υπόθεσης Chahal κατά Ηνωμένου Βασιλείου. Υποστηρίζει ότι το συμβαλλόμενο κράτος διέπραξε διττό σφάλμα αποφασίζοντας αφενός ότι δεν κινδυνεύει να βασανιστεί και αφετέρου ότι μπορεί να απελαθεί, παρότι κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια, επειδή αποτελεί απειλή για την εθνική ασφάλεια.

Για να αποδείξει το επιχειρήμά του σύμφωνα με το οποίο κινδυνεύει πράγματι να βασανιστεί επικαλείται πολλές εκθέσεις και στοιχεία που αναφέρονται γενικά στην κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο Ιράν και ειδικότερα στην αυθαίρετη κράτηση, στα βασανιστήρια, στις εξωδικαστικές και συνοπτικές εκτελέσεις των αντικαθεστωτικών. Εξεταζόμενος ως μάρτυρας για την υπόθεσή του ο Διευθυντής της Υπηρεσίας Πληροφοριών του Καναδά εξέφρασε την άποψη ότι φοβόταν για την τύχη του στο Ιράν και ότι είχε λιποτακτήσει. Επίσης, ο κύριος Ahaní υποστηρίζει ότι οι καναδικές αρχές αναγνώρισαν στο πρόσωπό του το καθεστώς του πρόσφυγα μετά από εμπεριστατωμένη και ενδελεχή εξέταση. Ισχυρίζεται ότι η υπόθεσή του έχει ευρέως δημοσιοποιηθεί και αγνοούσε ότι μπορούσε να ζητήσει ακρόαση κεκλεισμένων των θυρών. Η συνεργασία του με τις καναδικές αρχές και οι εμπιστευτικές πληροφορίες που τους αποκάλυψε καθώς και η αντίστασή του στην επιβληθείσα σε βάρος του απέλαση θα χαρακτηριστούν «πιθανότατα» από το Ιράν, που παρακολουθεί την υπόθεση, προδοσία. Οι πληροφορίες που διαθέτει ο Καναδάς ή όσες γνωστοποίησε στις αρμόδιες αρχές για τις σχέσεις του με τη μυστική υπηρεσία πληροφοριών του Ιράν αποδεικνύουν ότι διατρέχει πραγματικό κίνδυνο βασανιστηρίων εάν επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του.

Επίσης, ο κύριος Ahaní υποστηρίζει ότι κινδυνεύει να εκτελεστεί σε περίπτωση απέλασης στο Ιράν, οπότε εν προκειμένω ο Καναδάς παραβιάζει το άρθρο 6 του Συμφώνου. Επικουρικά ισχυρίζεται ότι σύμφωνα με το άρθρο 7 του Συμφώνου είναι απάνθρωπη η πολύχρονη κράτησή του – από το 1993 – σε κέντρο βραχύχρονης κράτησης, όπου δεν εφαρμόζονται ειδικά προγράμματα για τους κρατούμενους ούτε το σύστημα αμειβόμενης απασχόλησης.

**Νόμο Βάσιμο:** Α) Η απαγόρευση των βασανιστηρίων, ειδικά αυτή που εγγυάται το άρθρο 7 του Συμφώνου, είναι απόλυτη και δεν διέπεται

από την αρχή της αναλογικότητας. Το δικαίωμα απαγόρευσης βασανιστηρίων επιβάλλει στα συμβαλλόμενα κράτη την υποχρέωση όχι μόνον να απέχουν από κάθε πράξη που συνιστά βασανιστήριο αλλά επίσης να υιοθετούν επιμελώς τα αναγκαία μέτρα που αποτρέπουν τον κίνδυνο παρόμοιας μεταχείρισης σε τρίτο κράτος. **Β)** Το άρθρο 13 του Συμφώνου επιβάλλει στο συμβαλλόμενο κράτος να επιτρέψει στον απειλούμενο με απέλαση να προβάλλει τους λόγους εναντίωσής του σ' αυτό το επαχθές μέτρο λαμβάνοντας γνώση των επιβαρυντικών στοιχείων που επικαλέστηκαν σχετικά οι διοικητικές αρχές και να αιτηθεί την επανεξέταση της υπόθεσής του από αρμόδια αρχή, δικαίωμα που προϋποθέτει τη δυνατότητα του προσφεύγοντα να εκθέσει τις απόψεις του για τα έγγραφα που υποβάλλονται σ' αυτήν την αρχή.

**Σκεπτικό:** Η Επιτροπή εξετάζει την παρούσα ανακοίνωση υπό το φως των πληροφοριών που έθεσαν υπόψη της οι διάδικοι, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 1 του άρθρου 5 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου.

Διαπιστώνει ότι στην υπό κρίση υπόθεση το συμβαλλόμενο κράτος παρέλειψε να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει δύναμει του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου, αφού απέλασε τον προσφεύγοντα πριν εξεταστούν οι ισχυρισμοί του για ανεπανόρθωτη βλάβη των δικαιωμάτων που εγγυάται το Σύμφωνο. Κρίνει ότι τα βασανιστήρια και η θανατική ποινή είναι οι σοβαρότερες και οι πλέον ανεπανόρθωτες συνέπειες του μέτρου που διέταξε ο Καναδάς. Άρα, τα υπό κρίση μέτρα, που μπορεί να επιφέρουν ανεπανόρθωτες βλάβες, όπως a priori υπέδειξε η Επιτροπή διατάσσοντας προσωρινά μέτρα προστασίας, πρέπει να εξεταστούν με την εφαρμογή αυστηρών κριτηρίων.

Το αίτημα της Επιτροπής για λήψη προσωρινών μέτρων προστασίας, κατ' εφαρμογή του άρθρου 39 του Συμφώνου, αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο του ρόλου που έχει ανατεθεί στην Επιτροπή δύναμει του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου. Η παράλειψη συμμόρφωσης με το προαναφερόμενο αίτημα, ειδικά με την εκτέλεση μη επανορθώσιμων μέτρων, όπως είναι η εκτέλεση του θύματος της παραβίασης ή η απέλασή του σε χώρα όπου κινδυνεύει να βασανιστεί, αποδυναμώνει την προστασία των δικαιωμάτων που εγγυάται το Σύμφωνο δύναμει του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου.

Ως προς τους λόγους παραβίασης του άρθρου 9 συνεπεία της αυθαίρετης κράτησης και της μη πρόσβασης στη δικαιοσύνη η Επιτροπή διαπιστώνει ότι ο κύριος Ahaní ισχυρίζεται ότι παραβιάστηκαν οι διατάξεις του άρθρου αυτού επειδή διατάχθηκε η κράτησή του μετά την έκδοση της απόφασης σύμφωνα με την οποία κρίθηκε επικίνδυνος για την εθνική ασφάλεια και επειδή αυτή παρατάθηκε μέχρι την εκτέλεση της α-

πόφασης απέλασης. Εξετάζοντας τα σχετικά επιχειρήματα του προσφεύγοντα η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η κράτησή του άρχισε αμέσως μετά την έκδοση της απόφασης με την οποία κρίθηκε επικίνδυνος για την εθνική ασφάλεια αλλά, δυνάμει της νομοθεσίας του συμβαλλόμενου κράτους το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο εξέτασε άμεσα, δηλαδή εντός της εβδομάδας που ακολούθησε την επιβολή του μέτρου, την προαναφερόμενη απόφαση και τα αποδεικτικά στοιχεία στα οποία στηρίχτηκε προκειμένου να καθορίσει εάν η κράτηση συνιστά «εύλογο» μέτρο. Ο κρατούμενος απολύεται όταν το Δικαστήριο κρίνει ότι η απόφαση που διατάσσει την κράτηση δεν είναι εύλογη. Υπενθυμίζοντας τη νομολογία της η Επιτροπή σημειώνει ότι δεν είναι *ipso facto* αυθαίρετη και αντίθετη με την παράγραφο 1 του άρθρου 9 του Συμφώνου η επιβολή του μέτρου της κράτησης βάσει της υπουργικής απόφασης που για λόγους εθνικής ασφάλειας κρίνει επικίνδυνο τον προσφεύγοντα. Όμως, ο κρατούμενος δυνάμει απόφασης αυτού του τύπου χωρίς να έχει κηρυχθεί ένοχος διάπραξης αδικήματος ή να έχει καταδικαστεί σε ποινή φυλάκισης θα πρέπει να δικαιούται, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 9, να αιτηθεί τον έλεγχο της νομιμότητας της στερητικής της προσωπικής του ελευθερίας από δικαστική αρχή, δηλαδή τον έλεγχο της θεμελίωσης του μέτρου της κράτησης και εν συνεχεία τον επανέλεγχό του κατά διαστήματα επαρκώς τακτικά.

Προκειμένου για την παραβίαση της παραγράφου 4 του άρθρου 9 η Επιτροπή δέχεται ότι η ακροαματική διαδικασία ενώπιον του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου πληροί τις προϋποθέσεις του «εύλογου χαρακτήρα» της απόφασης που κρίνει τον κύριο Ahaní επικίνδυνο για την εθνική ασφάλεια. Σημειώνει ότι η δίκη αυτή που διεξήχθη άμεσα μετά την κράτησή του που διατάχθηκε βάσει της υπουργικής απόφασης πληροί κατ' αρχήν τις προϋποθέσεις του επαρκούς δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας που προβλέπει η διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 9 του Συμφώνου. Όμως, στις περιπτώσεις που παρατείνεται η δικαστική διαδικασία κρίσης της νομιμότητας του μέτρου της κράτησης πρέπει να διερευνηθεί εάν η σχετική δικαστική απόφαση εκδόθηκε «χωρίς καθυστέρηση», όπως εγγυάται η διάταξη της παραγράφου 4, εκτός εάν το συμβαλλόμενο κράτος επιτρέπει την προσωρινή εκτέλεση του μέτρου της κράτησης με ειδικότερη δικαστική απόφαση. Στην περίπτωση του προσφεύγοντα η κράτηση δεν διατάχθηκε με δικαστική απόφαση. Ο περιορισμός της προσωπικής του ελευθερίας έως την ολοκλήρωση της διαδικασίας κρίσης του «εύλογου χαρακτήρα» της υπουργικής απόφασης, δηλαδή έως τη συμπλήρωση τεσσάρων ετών και δέκα μηνών, στηρίχθηκε σε διοικητική και όχι σε δικαστική απόφαση κράτησης. Αν και για τη μακρόχρονη αυτή κράτηση ευθύνεται κατά κύριο λόγο ο προσφεύγων που προτίμησε να αμφισβητήσει τη συνταγματικότητα της διαδικασίας έκδοσης της απόφασης που ε-

ξέδωσε ο Υπουργός για λόγους εθνικής ασφάλειας η διαδικασία εξέτασης της υπόθεσής του ενώπιον του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου που έκρινε τον «εύλογο» χαρακτήρα της υπουργικής απόφασης ολοκληρώθηκε μετά από αρκετές συνεδριάσεις και διήρκεσε 9 ½ μήνες από την 3.7.1997, ημερομηνία που κρίθηκε αμετάκλητα η συνταγματικότητα της διαδικασίας έκδοσής της. Λαμβάνοντας υπόψη ότι το Σύμφωνο προβλέπει ότι το δικαστήριο πρέπει να κρίνει χωρίς καθυστέρηση τη νομιμότητα της κράτησης η προαναφερόμενη εθνική δικαστική διαδικασία ήταν υπέρμετρα χρονοβόρα. Κατά συνέπεια, παραβιάστηκαν εν προκειμένω τα δικαιώματα που εγγυάται στον προσφεύγοντα η διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 9 του Συμφώνου.

Εξετάζοντας την προϋπόθεση που θέτει η εθνική νομοθεσία για την πρόσβαση στη δικαιοσύνη προκειμένου να κριθεί η νομιμότητα της κράτησης που διατάσσεται προκειμένου για την εκτέλεση της απόφασης απέλασης, δηλαδή μετά την παρέλευση των 120 ημερών από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης απέλασης, η Επιτροπή εκτιμά ότι το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο αποφάσισε χωρίς καθυστέρηση για τη νομιμότητα αυτής της περιόδου κράτησης και άρα δεν παραβιάστηκε γι' αυτό το διάστημα στέρησης της προσωπικής ελευθερίας η διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 9 του Συμφώνου.

Ως προς τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα για την παραβίαση των άρθρων 6, 7, 13 και 14 του Συμφώνου κατά την έκδοση της απόφασης απέλασης και τη διαδικασία εκτέλεσης του επαχθούς αυτού μέτρου η Επιτροπή διαπιστώνει κατ' αρχήν ότι στο πλαίσιο της διαδικασίας κρίσης του «εύλογου χαρακτήρα» της υπουργικής απόφασης με την οποία χαρακτηρίστηκε επικίνδυνος για την εθνική ασφάλεια του Καναδά το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο του κοινοποίησε περίληψη του φακέλου της υπόθεσης ενημερώνοντάς τον επαρκώς για τα επιβαρυντικά στοιχεία που επικαλέστηκε ο Υπουργός. Η Επιτροπή σημειώνει ότι το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο ανταποκρίθηκε στη «βαρύνουσα ευθύνη» της προσήκουσας ενημέρωσης του προσφεύγοντα για τα επιβαρυντικά στοιχεία διασφαλίζοντας το δικαίωμά του να εκθέσει τις απόψεις του, να υπερασπιστεί τις θέσεις του και να υποβάλει ερωτήσεις στους μάρτυρες. Δεδομένου ότι η υπόθεση αφορούσε θέματα εθνικής ασφάλειας η Επιτροπή δεν είναι πεπεισμένη ότι η διαδικασία αυτή ήταν άδικη για τον κύριο Ahaní. Επιπλέον, υπενθυμίζοντας τον περιορισμένο ρόλο της κατά την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και των αποδεικτικών στοιχείων αποφαίνεται ότι δεν διακρίνει στα έγγραφα που κατατέθηκαν ενώπιόν της το ελάχιστο στοιχείο από το οποίο να προκύπτει κακοπιστία, κατάχρηση εξουσίας ή οιοδήποτε άλλο αυθαίρετο στοιχείο που να επηρέασε την κρίση του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου που εκτίμησε την απόφαση με την οποία ο Υ-



πουργός βεβαίωσε ότι ο προσφεύγων ήταν μέλος τρομοκρατικής οργάνωσης. Σημειώνει επιπλέον ότι με εξαίρεση τις αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων το Σύμφωνο δεν εγγυάται το δικαίωμα άσκησης προσφυγής για την επανεξέταση όλων των δικαστικών αποφάσεων. Άρα δεν υποχρεούται να εξετάσει εάν η σύλληψη του προσφεύγοντα και η διαδικασία της προαναφερόμενης υπουργικής απόφασης υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 13 (ως απόφαση δυνάμει της οποίας απελαύνεται ο νομίμως διαμένων στο έδαφος συμβαλλόμενου κράτους αλλοδαπός) ή του άρθρου 14 (ως απόφαση που κρίνει δικαιώματα και υποχρεώσεις αστικής φύσης), δεδομένου ότι σε κάθε περίπτωση ο προσφεύγων δεν απέδειξε ότι το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο παραβίασε τις διατάξεις των άρθρων αυτών όταν έκρινε τον «εύλογο» χαρακτήρα της υπουργικής απόφασης.

Αναφερόμενη στους ισχυρισμούς του κυρίου Ahani ότι ο Καναδάς παραβίασε τις διατάξεις των άρθρων 13 και 14 κατά τη διαδικασία έκδοσης της απόφασης απέλασης η Επιτροπή σημειώνει ότι στην απόφαση που εξέδωσε την ίδια ημέρα επί της υπόθεσης Suresh το Ανώτατο Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι η απόφαση του Υπουργού, δηλαδή η εκτίμηση του κινδύνου σοβαρής βλάβης που διέτρεχε ο προσφεύγων εάν απελαύνετο και της αιτιολογικής βάσης της απέλασης για λόγους εθνικής ασφαλείας ήταν λανθασμένη ως μη νόμιμη δεδομένου ότι ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός δεν ενημερώθηκε για τα επιβαρυντικά στοιχεία που επικαλείτο η υπουργική απόφαση, δεν του παρασχέθηκε η δυνατότητα να εκθέσει εγγράφως τα επιχειρήματά του και επιπλέον, η προσβληθείσα ενώπιον του Δικαστηρίου υπουργική απόφαση ήταν ανατιολόγητη. Περαιτέρω, η Επιτροπή παρατηρεί ότι όταν πρόκειται για ένα από τα πλέον θεμελιώδη δικαιώματα που προστατεύει το Σύμφωνο, δηλαδή το δικαίωμα απαγόρευσης των βασανιστηρίων, πρέπει να εξασφαλίζεται με σχολαστικότητα ο δίκαιος χαρακτήρας της διαδικασίας που εφαρμόζεται για να καθοριστεί εάν ο ενδιαφερόμενος κινδυνεύει πραγματικά να υποστεί βασανιστήρια. Υπογραμμίζει ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, επισήμανε τον κίνδυνο αυτό αιτούμενη από το συμβαλλόμενο κράτος την εφαρμογή προσωρινών μέτρων προστασίας.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι το συμβαλλόμενο κράτος παρέλειψε να συμμορφωθεί με την υποχρέωση ίσης μεταχείρισης επειδή δεν διασφάλισε στον κύριο Ahani τις διαδικαστικές εγγυήσεις που θεωρήθηκαν αναγκαίες στην υπόθεση Suresh με το σκεπτικό ότι δεν απέδειξε *prima facie* τον κίνδυνο βασανιστηρίων που διατρέχει. Σχετικά σημειώνει ότι η αιτιολογία της άρνησης προστασίας με το σκεπτικό που προβάλλει το συμβαλλόμενο κράτος ανάγεται σε λογική φαύλου κύκλου αφού ο προσφεύγων μπορούσε να αποδείξει τη σοβαρότητα του επαπειλούμενου κινδύνου εάν

του παρεχόταν η δυνατότητα να εκθέσει τις απόψεις του για τον κίνδυνο βασανιστηρίων που διέτρεχε σε περίπτωση απέλασης στη χώρα καταγωγής του και ήταν σε θέση να στηριχθεί στα επιβαρυντικά στοιχεία που επικαλέστηκαν οι αρχές για να προσφύγει κατά της υπουργικής απόφασης απέλασης. Υπογραμμίζει ότι όπως και το δικαίωμα στη ζωή έτσι και το δικαίωμα απαγόρευσης βασανιστηρίων επιβάλλει στα συμβαλλόμενα κράτη την υποχρέωση όχι μόνον να απέχουν από κάθε πράξη που συνιστά βασανιστήριο αλλά επίσης να υιοθετούν επιμελώς τα αναγκαία μέτρα που αποτρέπουν τον κίνδυνο παρόμοιας μεταχείρισης σε τρίτο κράτος.

Η Επιτροπή διαπιστώνει επίσης ότι η υπουργική απόφαση που αφορά στον κίνδυνο βασανιστηρίων υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 13 αφού σ' αυτήν στηρίχτηκε η απομάκρυνση του κυρίου Ahaní από τον Καναδά. Δεδομένου ότι η διαδικασία που προβλέπει η νομοθεσία του συμβαλλόμενου κράτους επιτρέπει στον απειλούμενο με απέλαση να εκθέσει τους λόγους (περιορισμένους) της εναντίωσής του σ' αυτό το επαχθές μέτρο και να αιτηθεί το δικαστικό έλεγχο της σχετικής απόφασης δεν μπορεί η Επιτροπή να δεχθεί τη θέση ότι στην υπό κρίση υπόθεση «επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας» απαλλάσσουν τον Καναδά από την υποχρέωση να εγγυηθεί τις προβλεπόμενες στο άρθρο 13 διαδικαστικές εγγυήσεις. Στερώντας στον κύριο Ahaní τις διαδικαστικές εγγυήσεις που διασφάλισε στον προσφεύγοντα στην υπόθεση Suresh, με το σκεπτικό ότι δεν απέδειξε ότι κινδυνεύει να υποστεί σοβαρή βλάβη, ο Καναδάς παραβίασε στην υπό κρίση υπόθεση το άρθρο 13 του Συμφώνου που επιβάλλει στο συμβαλλόμενο κράτος να επιτρέψει στον απειλούμενο με απέλαση να προβάλλει τους λόγους εναντίωσής του σ' αυτό το επαχθές μέτρο λαμβάνοντας γνώση των επιβαρυντικών στοιχείων που επικαλέστηκαν σχετικά οι διοικητικές αρχές και να αιτηθεί την επανεξέταση της υπόθεσής του από αρμόδια αρχή, δικαίωμα που προϋποθέτει τη δυνατότητα του προσφεύγοντα να εκθέσει τις απόψεις του για τα έγγραφα που υποβάλλονται σ' αυτήν την αρχή. Ενόψει των ανωτέρω η Επιτροπή κρίνει ότι ο Καναδάς παραβίασε εν προκειμένω το άρθρο 13 του Συμφώνου σε συνδυασμό με το άρθρο 7.

Η Επιτροπή σημειώνει ότι δεδομένου ότι οι διατάξεις του άρθρου 13 αφορούν άμεσα την υπό κρίση υπόθεση και περιλαμβάνουν στοιχεία σχετικά με το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη που επίσης ρυθμίζεται από τις διατάξεις του άρθρου 14 του Συμφώνου, δεν αρμόζει, για λόγους οικονομίας της εξέτασης της υπό κρίση ανακοίνωσης, να εφαρμόσει άμεσα τις ευρύτερες και γενικότερες διατάξεις του άρθρου 14.

Έχοντας κρίνει ότι η διαδικασία που οδήγησε στην απέλαση του κυρίου Ahaní ήταν παράνομη, η Επιτροπή δεν κρίνει αναγκαίο να αποφανθεί επί του εύρους του κινδύνου βασανιστηρίων που διέτρεχε πριν την



απέλαση ο προσφεύγων ή επί των βασανιστηρίων ή της κακομεταχείρισης που υπέστη επιστρέφοντας στο Ιράν. Εν κατακλείδι, η Επιτροπή παραπέμπει στην κρίση του Ανωτάτου Δικαστηρίου επί της υπόθεσης Suresh, σύμφωνα με την οποία δεν αποκλείεται κατ' ανάγκη σε κάθε περίπτωση η απέλαση ακόμα και όταν αποδεικνύεται σοβαρός κίνδυνος βασανιστηρίων. Καθώς δεν αποδείχθηκε εν προκειμένω από τις канаδικές αρχές ούτε από την Επιτροπή σοβαρός κίνδυνος βασανιστηρίων του προσφεύγοντα η Επιτροπή δεν εξετάζει περαιτέρω αυτό το λόγο παραβίασης του Συμφώνου αλλά υπογραμμίζει ότι η απαγόρευση των βασανιστηρίων, ειδικά αυτή που εγγυάται το άρθρο 7 του Συμφώνου, είναι απόλυτη και δεν διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας.

*Ενεργώντας κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 παρ. 4 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων η Επιτροπή κρίνει, λαμβάνοντας υπόψη τα πραγματικά περιστατικά που εξέτασε, ότι ο Καναδάς παραβίασε το άρθρο 9 παρ. 4 και το άρθρο 13 σε συνδυασμό με το άρθρο 7 του Συμφώνου. Η Επιτροπή επαναβεβαιώνει ότι το συμβαλλόμενο κράτος παρέλειψε να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει δυνάμει του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου απελαύνοντας τον προσφεύγοντα πριν εξεταστεί η ανακοίνωση που είχε υποβάλει ενώπιόν της.*

*Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2 παρ. 3 εδ. α' του Συμφώνου το συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται να εξασφαλίσει στον κύριο Ahaní αποτελεσματική για τη βλάβη που υπέστη προσφυγή, συμπεριλαμβανομένης της καταβολής αποζημίωσης. Λαμβάνοντας υπόψη τις περιστάσεις της υπό κρίση υπόθεσης, το συμβαλλόμενο κράτος, που δεν συμμορφώθηκε με την υποχρέωσή του να καθορίσει εάν ο κύριος Ahaní διέτρεχε κίνδυνο βασανιστηρίων που απαγόρευε την απέλασή του, υποχρεούται: α) να εξασφαλίσει την αποκατάσταση της βλάβης του προσφεύγοντα αν αποδειχθεί ότι πράγματι υπέστη βασανιστήρια μετά την απέλασή του και, β) να υιοθετήσει τα αναγκαία μέτρα που εγγυώνται ότι ο προσφεύγων δεν θα υποστεί στο μέλλον βασανιστήρια λόγω της παρουσίας του στην επικράτεια του συμβαλλόμενου κράτους. Επίσης, το συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται να προλαμβάνει στο μέλλον παρόμοιες παραβιάσεις, ειδικότερα υιοθετώντας τα αναγκαία μέτρα που εγγυώνται τη συμμόρφωση με τα προσωρινά μέτρα προστασίας που αιτείται η Επιτροπή.*

*Δεδομένου ότι προσχωρώντας στο Προαιρετικό Πρωτόκολλο το συμβαλλόμενο κράτος αναγνώρισε την αρμοδιότητα της Επιτροπής να εξετάσει αν παραβιάστηκε το Σύμφωνο και δυνάμει του άρθρου 2 του Συμφώνου υποχρεούται να εγγυάται σε όλους όσους βρίσκονται στην επικράτειά του και υπάγονται στη δικαιοδοσία του τα δικαιώματα που αναγνωρίζει το Σύμφωνο και να εξασφαλίζει αποτελεσματική και πραγματική αποκατάσταση της βλάβης που συνεπάγεται η διαπιστωθείσα παραβίαση, η Επιτροπή*

επιθυμεί να την ενημερώσει ο Καναδάς εντός 90 ημερών για τα μέτρα που υιοθέτησε για την εφαρμογή της παρούσας απόφασης. Καλεί επίσης το συμβαλλόμενο μέρος να δημοσιοποιήσει την παρούσα.

**0457**

**Υπόθεση Madafferi κατά Αυστραλίας της 26.7.2004**

Ανακοίνωση 1011/2001<sup>103</sup>

Απέλαση αλλοδαπού, συζύγου πολίτη της χώρας υποδοχής και πατέρα τεσσάρων ανήλικων παιδιών επί τη βάση του χαρακτηρισμού του ως «ανεπιθύμητου αλλοδαπού» λόγω προηγούμενων ποινικών καταδικών στη χώρα καταγωγής του – Η κράτηση διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας: πρέπει να είναι αναγκαίο μέτρο λαμβάνοντας υπόψη τις περιστάσεις της υπόθεσης – Συνθήκες κράτησης – Προστασία της οικογένειας και των δικαιωμάτων των παιδιών – Στις περιπτώσεις της άμεσης απέλασης λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση που έχει δημιουργηθεί κατά το χρόνο που η Επιτροπή εξετάζει την υπόθεση – Η αξιολόγηση της «αυθαίρετης» επέμβασης στην οικογενειακή ζωή στις περιπτώσεις όπου ένα από τα μέλη της οικογένειας υποχρεούται να εγκαταλείψει το έδαφος του συμβαλλόμενου κράτους ενώ τα υπόλοιπα δικαιούνται να παραμείνουν σ' αυτό εξαρτάται αφενός από τους λόγους που προβάλλει το συμβαλλόμενο κράτος για να αιτιολογήσει το επαχθές για τον αλλοδαπό μέτρο και αφετέρου από τις συνέπειές του για τα μέλη της οικογένειάς του – Μόνον σε εξαιρετικές περιπτώσεις και κυρίως όταν τίθενται παράλογα εμπόδια στην κτήση της ιθαγένειας μπορεί ο αλλοδαπός να ισχυριστεί βάσιμα ότι η χώρα υποδοχής είναι «χώρα του» κατά την έννοια της παραγράφου 4 του άρθρου 12 του Συμφώνου.

**Εφαρμοστέο δίκαιο**

Άρθρα 2, 7, 9, 10 παρ. 1, και 17 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

Άρθρο 5 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

**I. Πραγματικά Περιστατικά σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα:** Ο κύριος Madafferi, ιταλικής καταγωγής, εισήλθε νόμιμα στην Αυστραλία στις 21.10.1989 με εξάμηνη τουριστική θεώρηση εισόδου. Στην Ιταλία είχε εκτίσει ποινή διετούς φυλάκισης και απολύθηκε

<sup>103</sup> Για το πλήρες κείμενο της απόφασης βλέπε UN doc. CCPR/C/81/D/1011/2001 (26.8.2004).

το 1986. Όταν έφθασε στην Αυστραλία δεν εκκρεμούσε σε βάρος του επιβαρυντικό μέτρο.

Ο προσφεύγων διέμενε παράνομα στην Αυστραλία από τον Απρίλιο του 1990. Στις 26.8.1990 παντρεύτηκε την κυρία Anna Madafferi, πολίτη Αυστραλίας. Πίστευε ότι ο γάμος του παρείχε αυτόματα το δικαίωμα νόμιμης παραμονής στη χώρα υποδοχής. Ο κύριος και η κυρία Madafferi απέκτησαν τέσσερα παιδιά, τον Giovanni, την Julia, τη Guiserrina και τον Antonio, που γεννήθηκαν στην Αυστραλία. Μέλη της ευρύτερης οικογένειας του κυρίου Madafferi διαμένουν στην Αυστραλία.

Το 1996, όταν η Διεύθυνση Μετανάστευσης και Πολυπολιτισμικών Υποθέσεων ενημερώθηκε για την παρουσία του στην Αυστραλία, ο κύριος Madafferi υπέβαλε αίτηση για τη χορήγηση άδειας παραμονής ως σύζυγος πολίτη Αυστραλίας προκειμένου να εγκατασταθεί οριστικά στη χώρα αυτή. Με την αίτησή του ενημέρωνε λεπτομερειακά τις αρχές της Αυστραλίας για τις προηγούμενες καταδίκες του και για τις ποινές στις οποίες καταδικάστηκε ερήμην από τα ιταλικά δικαστήρια των οποίων έλαβε γνώση μετά τη διεξαγωγή της πρώτης συνέντευξης με τις μεταναστευτικές υπηρεσίες της Αυστραλίας. Οι ιταλικές αρχές ουδέποτε αιτήθηκαν την έκδοση του κυρίου Madafferi.

Το Μάιο του 1997 η Διεύθυνση Μετανάστευσης και Πολυπολιτισμικών Υποθέσεων της Αυστραλίας απέρριψε το προαναφερόμενο αίτημά του κρίνοντάς τον «ανεπιθύμητο» κατά τα οριζόμενα στη μεταναστευτική νομοθεσία, λόγω των προηγούμενων καταδικαστικών αποφάσεων. Ο κύριος Madafferi άσκησε προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου Διοικητικών Προσφυγών.

Στις 7.6.2000 και μετά από διήμερη ακροαματική διαδικασία το Δικαστήριο ακύρωσε την προσβληθείσα με την προσφυγή απόφαση και ανέπεμψε την υπόθεση στον Υπουργό Μετανάστευσης και Πολυπολιτισμικών Υποθέσεων υπογραμμίζοντας ότι «δεν μπορεί να απορριφθεί το αίτημα του προσφεύγοντα για χορήγηση άδειας παραμονής λόγω της προσωπικότητάς του αποκλειστικά επί τη βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών». Αντί να επανεξετάσει την υπόθεση εφαρμόζοντας το διατακτικό της δικαστικής απόφασης ο Υπουργός, επικαλούμενος διάταξη της εθνικής μεταναστευτικής νομοθεσίας, ανακοίνωσε τον Ιούλιο του 2000 την πρόθεσή του να αρνηθεί τη χορήγηση άδειας παραμονής στον προσφεύγοντα.

Τον Αύγουστο του 2000 οι ιταλικές αρχές αποφάσισαν αυτεπάγγελτα να ακυρώσουν κάποιες από τις ποινές που είχαν απαγγελθεί σε βάρος του κυρίου Madafferi ανακοινώνοντας ταυτόχρονα ότι οι υπόλοιπες θα ακυρώνονταν το Μάιο του 2002. Σύμφωνα με τον προσφεύγοντα ο

Υπουργός Μετανάστευσης δεν εκτίμησε τα μέτρα που υιοθέτησαν οι ιταλικές αρχές.

Επικαλούμενος την άσκηση διακριτικής ευχέρειας ο Υπουργός απέρριψε στις 18.10.2000 το αίτημα του προσφεύγοντα για χορήγηση άδειας παραμονής. Απαντώντας σε αίτημα του δικηγόρου του κυρίου Madafferi ο Υπουργός γνωστοποίησε στις 21.12.2000 στον ενδιαφερόμενο το σκεπτικό της απόφασής του σύμφωνα με το οποίο οι προηγούμενες καταδίκες και η ποινή της φυλάκισης που εξέτισε την Ιταλία τον καθιστούσαν «ανεπιθύμητο» και άρα έπρεπε να απελαθεί από την Αυστραλία για τη διαφύλαξη του «εθνικού συμφέροντος». Ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι ο Υπουργός δεν ενημερώθηκε για την ποινική του κατάσταση από τις ιταλικές αρχές και εκτίμησε λανθασμένα ότι είχε καταδικαστεί σε ποινή φυλάκισης πέραν της τετραετίας. Απαντώντας σε σχετικό αίτημά του τον Ιανουάριο του 2001 ο Υπουργός γνωστοποίησε αναλυτικότερα στον κύριο Madafferi τους λόγους απόρριψης του αιτήματός του για χορήγηση άδειας παραμονής. Στις 16.3.2001 ο προσφεύγων προσήλθε στις αρχές, συνελήφθη και κρατήθηκε στο κέντρο κράτησης Maribyrnong της Μελβούρνης για αόριστο χρονικό διάστημα.

Στις 18.5.2001 το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο απέρριψε το αίτημα του κυρίου Madafferi για δικαστική επανεξέταση της απόφασης του Υπουργού και η από 5.6.2001 προσφυγή που άσκησε κατά της απόφασης αυτής δικάστηκε ενώπιον της Ολομέλειας του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου στις 13.11.2001. Το Δικαστήριο επιφυλάχθηκε να εκδώσει την απόφασή του. Στις 31.1.2002 ο προσφεύγων ενημερώθηκε ότι ένας από τους τρεις δικαστές της Ολομέλειας του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου αδυνατούσε – για λόγους υγείας – να αποφανθεί επί της υπόθεσής του. Κατόπιν τούτου ο προσφεύγων αιτήθηκε την επανάληψη της δίκης και στις 17.7.2002 το Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή του.

**II. Η Ανακοίνωση ενώπιον της Επιτροπής:** Ενώπιον της Επιτροπής ο κύριος Madafferi ισχυρίστηκε ότι η σύζυγος του δεν προτίθεται να τον ακολουθήσει στην Ιταλία όπου θα απελαύνεται. Υποστήριξε ότι η απέλασή του παραβιάζει τα δικαιώματα όλων των μελών της οικογένειας και κυρίως των παιδιών αφού θα έχει ως συνέπεια τη διάσπαση του πυρήνα της. Η διάσπαση αυτή δεν συνεπάγεται μόνον οικονομικές δυσκολίες. Θα προκαλέσει ψυχολογικά προβλήματα σε όλους και κυρίως στα παιδιά που είναι νεαρής ηλικίας.

Ο προσφεύγων προβάλλει ότι ο Υπουργός ενήργησε αυθαίρετα αποφασίζοντας να μην εφαρμόσει την απόφαση του Δικαστηρίου Διοικητικών Προσφυγών χωρίς να ενημερωθεί για τις εξελίξεις της ποινικής του κατάστασης και χωρίς να λάβει υπόψη τα πληροφορικά στοιχεία, τα πραγματικά περιστατικά και τη γνώμη του Προέδρου του Δικαστηρίου. Ο

Υπουργός υπερέβη τα όρια άσκησης της διακριτικής ευχέρειας και δεν χειρίστηκε την υπόθεση στο πλαίσιο των κανόνων της δίκαιης διαδικασίας. Πολιτικές εκτιμήσεις αιτιολογούν την απόφαση του Υπουργού που ανταποκρίθηκε «στο αίσθημα περιφρόνησης που καλλιέργησαν τα μέσα μαζικής ενημέρωσης για τον προσφεύγοντα και τα μέλη της οικογένειάς του». Σε αυτό το πλαίσιο, ο κύριος Madafferi υπογραμμίζει ότι ουδέποτε καταδικάστηκε στην Αυστραλία.

Επιπρόσθετα, ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι το κέντρο όπου κρατήθηκε δεν πληρούσε τους κανόνες υγιεινής και υγείας που ισχύουν στις συνθήκες διαβίωσης των υποδίκων και των καταδίκων. Τα δικαιώματά του παραβιάστηκαν γιατί, εκκρεμούσης της έκβασης της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του ως μετανάστη, οι αρχές αρνήθηκαν την υποκατάσταση της κράτησης με άλλα μέτρα, όπως την κατ' οίκον κράτηση ή την εναλλακτική κράτηση που θα διευκόλυναν τη συμβίωση με την οικογένειά του, ειδικότερα λαμβάνοντας υπόψη τη γέννηση του τελευταίου του παιδιού. Εξαιτίας της κράτησης δεν παραβρέθηκε στις 17.7.2001 στη γέννηση του νεαρότερου παιδιού του.

**Νόμω Βάσιμο: Α)** Ακόμη και εάν η κράτηση των παράνομων μεταναστών δεν είναι αυτή καθεαυτή αυθαίρετη το μέτρο μπορεί να χαρακτηριστεί αυθαίρετο εάν δεν είναι αναγκαίο λαμβάνοντας υπόψη τις περιστάσεις της υπόθεσης, διέπεται δηλαδή από την αρχή της αναλογικότητας. **Β)** Σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί η άρνηση του συμβαλλόμενου κράτους να επιτρέψει σε μέλος της οικογένειας να παραμείνει στο έδαφός του να συνιστά επέμβαση στην οικογενειακή ζωή του ενδιαφερόμενου. Αλλά το γεγονός και μόνον ότι ένα από τα μέλη της οικογένειας έχει το δικαίωμα να παραμείνει στο έδαφος του συμβαλλόμενου κράτους δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι η απομάκρυνση των υπόλοιπων συνιστά επέμβαση στην οικογενειακή ζωή.

**Σκεπτικό:** Η Επιτροπή των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου εξέτασε την υπό κρίση ανακοίνωση υπό το φως όλων των πληροφοριών που της διαβιβάστηκαν από τα μέρη κατ' εφαρμογή της παραγράφου 1 του άρθρου 5 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων.

Ως προς την παραβίαση του άρθρου 9 του Συμφώνου που αφορά στην κράτηση του προσφεύγοντα η Επιτροπή διαπιστώνει ότι αυτός κρατείται από την 16.3.2001 και ότι μέρος του μέτρου κράτησης εκτελέστηκε με κατ' οίκον περιορισμό. Υπενθυμίζει τη νομολογία της και υπογραμμίζει ότι ακόμη και εάν η κράτηση των παράνομων μεταναστών δεν είναι αυτή καθεαυτή αυθαίρετη, το μέτρο μπορεί να χαρακτηριστεί αυθαίρετο εάν δεν είναι αναγκαίο λαμβάνοντας υπόψη τις περιστάσεις της υπόθεσης, διέπεται δηλαδή από την αρχή της αναλογικότητας. Η Επιτροπή αξιολογεί

τους λόγους που επικαλείται η Αυστραλία για να αιτιολογήσει την υπό κρίση απόφαση κράτησης και εκτιμά ότι οι αρμόδιες αρχές δεν εφάρμοσαν την αρχή της αναλογικότητας. Σημειώνει επίσης ότι κατά την κράτησή του από τις 16.3.2001 έως το Μάρτιο του 2002 στο κέντρο Maribyrnong ο κύριος Madafferi άρχισε να υποφέρει από ψυχολογικές διαταραχές και ότι σ' αυτό το στάδιο οι αρχές διέταξαν την κατ' οίκον κράτησή του βάσει της σχετικής ιατρικής γνωμοδότησης. Όμως, ο προσφεύγων δεν υπέφερε από ψυχολογικές διαταραχές όταν μετήχθη στο κέντρο κράτησης, ένα χρόνο νωρίτερα. Λαμβάνοντας υπόψη τα υπό κρίση πραγματικά περιστατικά η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η κράτηση επιδείνωσε την πνευματική υγεία του προσφεύγοντα, όμως δεν μπορεί να συμπεράνει ότι το συμβαλλόμενο κράτος επεδίωξε τη δημιουργία αυτής της κατάστασης. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή δεν μπορεί να κρίνει ότι η απόφαση κράτησης του προσφεύγοντα στο κέντρο του Maribyrnong από τις 16.3.2001 έως το Μάρτιο του 2002 ήταν αυθαίρετη κατά την έννοια της παραγράφου 1 του άρθρου 9 του Συμφώνου.

Στη συνέχεια η Επιτροπή εξετάζει την κράτηση του προσφεύγοντα στο κέντρο Maribyrnong από τις 25.6.2003 έως τις 18.9.2003, οπότε μετήχθη σε ψυχιατρικό κατάστημα. Σημειώνει ότι το συμβαλλόμενο κράτος δικαιολογεί τη μεταφορά του στο κέντρο κράτησης επικαλούμενο ότι η κράτηση αφενός διευκολύνει την εκτέλεση της απόφασης απέλασης όταν ο ενδιαφερόμενος έχει εξαντλήσει τα ένδικα μέσα, όπως εν προκειμένω, και αφετέρου αποσοβεί τον κίνδυνο της απόδρασής του. Επίσης, η Επιτροπή υπογραμμίζει τα επιχειρήματα που προβάλλει ο κύριος Madafferi τα οποία συνομολογεί το συμβαλλόμενο κράτος: οι αρχές αποφάσισαν τη μεταγωγή του στα κρατητήρια αγνοώντας τις σχετικές γνωμοδοτήσεις ιατρών και ψυχιάτρων που βεβαίωναν ότι ο περιορισμός της προσωπικής του ελευθερίας με αυτήν τη μορφή θα επιδείνωνε τη ψυχολογική του κατάσταση. Σε αυτό το πλαίσιο και λαμβάνοντας υπόψη την αυτεπάγγελτη νοσηλεία του προσφεύγοντα σε ψυχιατρικό κατάστημα η Επιτροπή εκτιμά ότι η απόφαση των αρχών να διατάξουν τη μεταγωγή του στα κρατητήρια Maribyrnong και να επιβάλουν αυτή τη μορφή περιορισμού της προσωπικής του ελευθερίας δεν στηρίχτηκε σε ορθή εκτίμηση των περιστάσεων της υπόθεσης, αλλά ήταν μέτρο δυσανάλογο του επιδιωκόμενου σκοπού. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή κρίνει ότι η προαναφερόμενη απόφαση και η συνεπαγόμενη κράτηση παραβιάζουν την παράγραφο 1 του άρθρου 10 του Συμφώνου. Λαμβάνοντας υπόψη αυτήν την κρίση επί της παραβίασης του άρθρου 10, που ορίζει ειδικότερα για την κατάσταση όσων στερούνται την προσωπική τους ελευθερία και προβλέποντας γι' αυτήν την κατηγορία των ατόμων τα στοιχεία που αναφέρει γενικότερα το



άρθρο 7, δεν είναι αναγκαίο να εξετάσει η Επιτροπή το λόγο παραβίασης του άρθρου 7 που επικαλείται ο προσφεύγων.

Η Επιτροπή εξετάζει τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα για παραβίαση των δικαιωμάτων του που εγγυώνται η παράγραφος 1 του άρθρου 10 και το άρθρο 7 λόγω των συνθηκών κράτησης. Ο κύριος Madafferi επικαλείται ότι υπέστη κακομεταχείριση επειδή δεν παραβρέθηκε στη γέννηση του τέταρτου παιδιού του και επειδή το συμβαλλόμενο κράτος δεν διέταξε κανένα μέτρο όταν επιδεινώθηκε – διαρκούσης της κράτησης – η πνευματική του υγεία. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι ο προσφεύγων παρέμεινε κρατούμενος για ένα χρόνο, από τις 16.3.2001 έως το Μάρτιο του 2002 και ότι το Φεβρουάριο του 2002 ο Υπουργός διέταξε την κατ' οίκον κράτησή του λόγω της επιδείνωσης της υγείας του. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι αρχές δεν εκτέλεσαν με την προσήκουσα σπουδή την υπουργική απόφαση αλλά μετά από έξι εβδομάδες κρίνει ότι δεν παραβιάστηκαν εν προκειμένω οι διατάξεις του Συμφώνου. Επίσης, δεν συνιστούν παραβίαση των διατάξεων του Συμφώνου, πέραν της κατά τα ανωτέρω διαπιστωθείσης, οι συνθήκες κράτησης του προσφεύγοντα, ό,τι διαδραματίστηκε κατά τη γέννηση του τέταρτου παιδιού του ή η μεταγωγή του στα κρατητήρια μετά την εξάντληση των ενδίκων μέσων.

Ως προς το ζήτημα της παραβίασης του δικαιώματος που εγγυάται η παράγραφος 4 του άρθρου 12 του Συμφώνου, δηλαδή της αυθαίρετης στέρησης του προσφεύγοντα από το δικαίωμά του να εισέλθει στη «χώρα του» η Επιτροπή πρέπει κατ' αρχήν να διερευνήσει εάν η Αυστραλία είναι στην υπό κρίση υπόθεση η χώρα στην οποία δικαιούται να εισέλθει κατά την έννοια της προαναφερόμενης διάταξης. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι σύμφωνα με τη νομολογία της που απορρέει από την απόφασή της επί της υπόθεσης Stewart κατά Καναδά όποιος εισέρχεται σε ένα κράτος δυνάμει της μεταναστευτικής νομοθεσίας του κράτους αυτού και υπό την επιφύλαξη των σχετικών προϋποθέσεων που ορίζει δεν μπορεί να θεωρεί ότι αυτό αποτελεί τη «χώρα του» εφόσον δεν έχει αποκτήσει την ιθαγένεια του κράτους αυτού και διατηρεί την ιθαγένεια της χώρας καταγωγής του. Εξαιρέση μπορεί να υπάρξει σε συγκεκριμένες περιπτώσεις για παράδειγμα όταν είναι παράλογα τα εμπόδια που τίθενται για την κτήση της ιθαγένειας. Όμως εν προκειμένω δεν συντρέχουν οι προαναφερόμενες εξαιρετικές περιστάσεις και τα επιχειρήματα που προβάλλει ο προσφεύγων δεν επαρκούν για την εξαιρετική εφαρμογή της διάταξης της παραγράφου 4 του άρθρου 12 στην υπό κρίση υπόθεση. Επομένως, κατά την άποψη της Επιτροπής, ο κύριος Madafferi δεν μπορεί να ισχυριστεί βάσιμα ότι η Αυστραλία είναι «χώρα του» κατά την έννοια της παραγράφου 4 του άρθρου 12 του Συμφώνου. Άρα, η Αυστραλία δεν παραβίασε τη διάταξη αυτή του Συμφώνου.

Ως προς την παραβίαση του άρθρου 17 του Συμφώνου το συμβαλλόμενο κράτος ισχυρίζεται ότι η απέλαση δεν συνιστά «επέμβαση» στην οικογενειακή ζωή του προσφεύγοντα αφού τα μέλη της οικογένειάς του μπορούν να αποφασίσουν αν θα τον ακολουθήσουν στην Ιταλία ή αν θα παραμείνουν στην Αυστραλία η δε επιλογή τους δεν εξαρτάται από τις ενέργειες του κράτους. Η Επιτροπή επαναβεβαιώνει τη νομολογία της, σύμφωνα με την οποία σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί η άρνηση του συμβαλλόμενου κράτους να επιτρέψει σε μέλος της οικογένειας να παραμείνει στο έδαφός του να συνιστά επέμβαση στην οικογενειακή ζωή του ενδιαφερόμενου. Αλλά το γεγονός και μόνον ότι ένα από τα μέλη της οικογένειας έχει το δικαίωμα να παραμείνει στο έδαφος του συμβαλλόμενου κράτους δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι η απομάκρυνση των υπόλοιπων συνιστά επέμβαση στην οικογενειακή ζωή.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι στην υπό κρίση υπόθεση η απόφαση απέλασης του πατέρα τεσσάρων παιδιών και ο εξαναγκασμός της οικογένειας να επιλέξει αν θα ακολουθήσει τον απειλούμενο με απομάκρυνση αλλοδαπό πατέρα ή αν θα παραμείνει στην Αυστραλία συνιστά επέμβαση στην οικογενειακή ζωή, τουλάχιστον επειδή από τις παρεχόμενες επιλογές διαταράσσεται σοβαρά η μακροχρόνια οικογενειακή ζωή που έχει δημιουργηθεί στο συμβαλλόμενο κράτος. Κατά συνέπεια, πρέπει να διερευνηθεί εάν αυτή η επέμβαση είναι αυθαίρετη, και άρα αντίθετη με το άρθρο 17 του Συμφώνου. Η Επιτροπή σημειώνει ότι στις περιπτώσεις της άμεσης απέλασης λαμβάνει υπόψη την κατάσταση που έχει δημιουργηθεί κατά το χρόνο που εξετάζει την υπόθεση. Περαιτέρω υπογραμμίζει ότι η αξιολόγηση της «αυθαίρετης» επέμβασης στην οικογενειακή ζωή στις περιπτώσεις όπου ένα από τα μέλη της οικογένειας υποχρεούται να εγκαταλείψει το έδαφος του συμβαλλόμενου κράτους ενώ τα υπόλοιπα δικαιούνται να παραμείνουν σ' αυτό εξαρτάται αφενός από τους λόγους που προβάλλει το συμβαλλόμενο κράτος για να αιτιολογήσει το επαχθές για τον αλλοδαπό μέτρο και αφετέρου από τις συνέπειές του για τα μέλη της οικογένειάς του. Στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή κρίνει ότι το συμβαλλόμενο κράτος αιτιολογεί εν μέρει την απέλαση του προσφεύγοντα επικαλούμενο την παράνομη παραμονή του στο έδαφός του, την ανέντιμη συμπεριφορά που επέδειξε στις υπηρεσίες μετανάστευσης και το χαρακτηρισμό του ως «ανεπιθύμητου» λόγω αδικημάτων που είχε διαπράξει στην Ιταλία πριν από είκοσι χρόνια. Η Επιτροπή διαπιστώνει επίσης ότι οι ιταλικές δικαστικές αρχές ακύρωσαν τις επιβληθείσες ποινές και ότι δεν εκκρεμεί σε βάρος του ένταλμα σύλληψης. Παράλληλα η Επιτροπή σημειώνει τις ιδιαίτερες δυσκολίες που συνεπάγεται η απέλαση για μια οικογένεια που δημιουργήθηκε πριν από δέκα τέσσερα χρόνια. Εάν η σύζυγος του προσφεύγοντα και τα παιδιά τους αποφασίσουν να μεταναστεύσουν στην Ι-



ταλία χάριν της ενότητας της οικογένειας θα αναγκαστούν να ζήσουν σε μια χώρα που δεν γνωρίζουν και της οποίας τη γλώσσα δεν ομιλούν τα παιδιά (δύο εκ των οποίων είναι 13 και 11 ετών) καθώς και σε ένα άγνωστο περιβάλλον με τον σύζυγο και πατέρα πνευματικά διαταραγμένο εν μέρει λόγω πράξεων που μπορούν να αποδοθούν στο συμβαλλόμενο κράτος. Υπό τις προαναφερόμενες ειδικές περιστάσεις η Επιτροπή εκτιμά ότι οι λόγοι που προβάλλει το συμβαλλόμενο κράτος για να αιτιολογήσει την απόφαση του Υπουργού ο οποίος, χωρίς να συμμορφωθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου Διοικητικών Προσφυγών, διέταξε την απέλαση του προσφεύγοντα, δεν είναι επαρκώς επιτακτικοί για να αιτιολογήσουν, στην υπό κρίση υπόθεση, επέμβαση τέτοιας έντασης στη ζωή της οικογένειας. Περαιτέρω, κατά την κρίση της Επιτροπής οι λόγοι που επικαλείται το συμβαλλόμενο κράτος δεν αιτιολογούν την προσβολή των δικαιωμάτων των παιδιών να απολαμβάνουν τα προστατευτικά μέτρα, που απαιτεί η κατάστασή τους ως ανηλίκων, από την οικογένειά τους, την κοινωνία και το κράτος. Για τους προαναφερόμενους λόγους η Επιτροπή εκτιμά ότι η απέλαση του προσφεύγοντα συνιστά, εάν εκτελεστεί, αυθαίρετη επέμβαση στην οικογενειακή του ζωή και παραβιάζει τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 17 σε συνδυασμό με το άρθρο 23 του Συμφώνου καθώς και τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 24 του Συμφώνου που εγγυάται στα ανήλικα παιδιά να απολαμβάνουν τα μέτρα προστασίας που απαιτεί η ηλικία τους.

*Ενεργώντας κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 παρ. 4 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων η Επιτροπή κρίνει, λαμβάνοντας υπόψη τα πραγματικά περιστατικά που εξέτασε, ότι εν προκειμένω η Αυστραλία παραβίασε το άρθρο 10 παρ. 1 του Συμφώνου και ότι η εκτέλεση της απέλασης του προσφεύγοντα συνιστά αυθαίρετη επέμβαση στην οικογενειακή του ζωή που παραβιάζει το άρθρο 17 παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 23 καθώς και με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συμφώνου.*

*Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2 παρ. 3 εδ. α' του Συμφώνου το συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται να εξασφαλίσει στον κύριο Madafferi το κατάλληλο μέσο αποκατάστασης της βλάβης που υπέστη, που συνίσταται στη μη εκτέλεση της απόφασης απέλασης αν προηγουμένως δεν εξεταστεί το αίτημά του για χορήγηση άδειας παραμονής ως συζύγου πολίτη Αυστραλίας λαμβάνοντας ιδιαίτερα υπόψη ότι είναι πατέρας τεσσάρων ανήλικων παιδιών. Το Συμβαλλόμενο κράτος καλείται να μην επαναλάβει παρόμοιες παραβιάσεις στο μέλλον.*

*Δεδομένου ότι προσχωρώντας στο Προαιρετικό Πρωτόκολλο το συμβαλλόμενο κράτος αναγνώρισε την αρμοδιότητα της Επιτροπής να εξετάσει αν παραβιάστηκε το Σύμφωνο και δυνάμει του άρθρου 2 του Συμφώ-*

νου υποχρεούται να εγγυάται σε όλους όσους βρίσκονται στην επικράτεια του και υπάγονται στη δικαιοδοσία του τα δικαιώματα που αναγνωρίζει το Σύμφωνο και να εξασφαλίζει αποτελεσματική και πραγματική αποκατάσταση της βλάβης που συνεπάγεται η διαπιστωθείσα παραβίαση, η Επιτροπή επιθυμεί να την ενημερώσει η Αυστραλία εντός 90 ημερών για τα μέτρα που υιοθέτησε για την εφαρμογή της παρούσας απόφασης. Καλεί επίσης το συμβαλλόμενο μέρος να δημοσιοποιήσει την παρούσα.

**0458**

**Υπόθεση Jonny Rubin Byahuranga κατά Δανίας της 1.11.2004**

Ανακοίνωση 1222/2003<sup>104</sup>

*Απέλαση αναγνωρισμένου πρόσφυγα λόγω καταδίκης του για παράβαση της νομοθεσίας περί ναρκωτικών – Κίνδυνος βασανιστηρίων στην περίπτωση απέλασης στη χώρα καταγωγής του – Δημιουργία οικογένειας στη χώρα ασύλου – Η επέμβαση στην οικογενειακή ζωή διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας – Η Επιτροπή δεν εξετάζει τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα για παραβίαση των δικαιωμάτων του που εγγυάται το άρθρο 23 του Συμφώνου γιατί έχει ασκήσει την προσφυγή επ' ονόματί του και όχι και επ' ονόματι της συζύγου του και των μελών της οικογένειάς του.*

**Εφαρμοστέο δίκαιο**

Άρθρα 7, 17 και 23 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

Άρθρο 5 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α')

Άρθρο 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων

N.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201, τ. Α')

Άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης «δια την Προάσπισιν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών»

N.Δ. 53/1974 (ΦΕΚ 256, τ. Α')

**Ι. Πραγματικά Περιστατικά σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα:** Ο προσφεύγων, κύριος Byahuranga, είναι πολίτης της Ουγκάντα και υπηρέτησε στις ένοπλες δυνάμεις της χώρας του ως αξιωματικός στο καθεστώς του Idi Amin. Διέφυγε από την Ουγκάντα το 1981, αφού προηγουμένως είχε κρατηθεί παράνομα και βασανιστεί από τις στρατιωτικές δυνάμεις. Το Δεκέμβριο του 1984 εισήλθε στη Δανία και

<sup>104</sup> Για το πλήρες κείμενο της απόφασης βλέπε UN doc. CCPR/C/82/D/1222/2003 (9.12.2004).

υπέβαλε αίτημα ασύλου. Στις 4.9.1986 οι δανικές αρχές αποφάσισαν ότι συντρέχουν στο πρόσωπό του οι προϋποθέσεις εφαρμογής του ορισμού του πρόσφυγα κατά τα οριζόμενα στη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και του χορήγησαν άδεια παραμονής.

Το 1997 παντρεύτηκε με πολίτη της Τανζανίας και το 1998 εισήλθαν νόμιμα στη Δανία για λόγους οικογενειακής συνένωσης η κόρη του προσφεύγοντα από προηγούμενο γάμο (ηλικίας 18 ετών) και η νέα σύζυγός του που αργότερα απέκτησε τη δανική ιθαγένεια. Το 1999 και το 2000 αντίστοιχα γεννήθηκαν στη Δανία τα δύο παιδιά του ζεύγους Byahuranga.

Με απόφαση της 23.4.2002 το Δικαστήριο της Κοπεγχάγης κατάδικασε τον κύριο Byahuranga σε φυλάκιση δύο ετών και έξη μηνών για παράβαση της νομοθεσίας περί ναρκωτικών. Επίσης διέταξε την ισόβιο απέλασή του από τη Δανία κρίνοντας ότι αυτή δεν παραβιάζει το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η απόφαση της απέλασης στηρίχθηκε στην από 19.4.2002 γνωμοδότηση της Δανικής Υπηρεσίας Μετανάστευσης που εξέφρασε την άποψη ότι η εθνική νομοθεσία δεν απαγορεύει να επιβληθεί αυτό το επαχθές μέτρο στον προσφεύγοντα. Ειδικότερα, η Υπηρεσία Μετανάστευσης έλαβε υπόψη ότι ο προσφεύγων: α) όντας 45 ετών είχε διαμείνει στη Δανία για 17 χρόνια και τέσσερις μήνες, β) δεν έπασχε από ασθένεια η οποία δεν μπορούσε να θεραπευθεί στην Ουγκάντα, δηλαδή η κατάσταση της υγείας του ήταν καλή γ) η απέλαση δεν πλήττει το δικαίωμα της συζύγου του και των παιδιών του να συνεχίσουν να διαμένουν στη Δανία, δεδομένου ότι είναι ήδη κάτοχοι άδειας παραμονής αορίστου διάρκειας, δ) δεν κινδυνεύει να υποστεί κακομεταχείριση εάν επιστρέψει στην Ουγκάντα. Παρότι διατηρεί χαλαρούς δεσμούς με την οικογένειά του στη χώρα καταγωγής του και δεν έχει επιστρέψει σ' αυτήν από το 1981 η Υπηρεσία Μετανάστευσης δεν αντιτάχθηκε στην πρόταση του Εισαγγελέα να απελαθεί ο κύριος Byahuranga.

Στις 3.9.2002 το Ανώτατο Δικαστήριο της Ανατολικής Δανίας απέρριψε την προσφυγή του κυρίου Byahuranga κατά της προαναφερόμενης πρωτόδικης απόφασης. Στις 12.11.2002 το Συμβούλιο Προσφύγων απέρριψε το αίτημά του για άσκηση ενδίκου μέσου κατά της προαναφερόμενης απόφασης του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

**II. Η Ανακοίνωση ενώπιον της Επιτροπής :** Ο προσφεύγων ισχυρίζεται: α) ότι η απέλασή του στην Ουγκάντα παραβιάζει το δικαίωμα απαγόρευσης βασανιστηρίων που εγγυάται το άρθρο 7 του Συμφώνου καθώς εάν επιστρέψει στην Ουγκάντα θα εκτεθεί σε πραγματικό και άμεσο κίνδυνο κακομεταχείρισης και β) ότι η απέλασή του συνιστά αυθαίρετη επέμβαση στο δικαίωμά του για σεβασμό της οικογενειακής του ζωής

που προστατεύει το άρθρο 17 του Συμφώνου και παραβιάζει την υποχρέωση του συμβαλλόμενου κράτους να σέβεται και να προστατεύει την οικογένεια ως τη φυσική και θεμελιώδη μονάδα της κοινωνίας, όπως ορίζει το άρθρο 23 παρ. 1 του Συμφώνου.

Ο κύριος Byahuranga υπογραμμίζει ότι ζει στη Δανία επί 18 χρόνια χωρίς να έχει επιστρέψει στην Ουγκάντα, ότι δεν έχει επαφές με τους συγγενείς του στη χώρα αυτή και ότι η σύζυγός του και τα παιδιά του ζουν μαζί του. Ειδικότερα, τα δύο μικρότερα παιδιά του έχουν γεννηθεί στη Δανία και ουδέποτε έχουν ζήσει στη χώρα καταγωγής του.

**Νόμο Βάσιμο:** **A)** Τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν αναλάβει δυνάμει του άρθρου 7 την υποχρέωση να μην εκθέτουν σε κίνδυνο βασανιστηρίων ή σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας όσους επιστρέφουν σε άλλη χώρα κατ' εφαρμογή του μέτρου της έκδοσης, της απέλασης ή της επαναπροώθησης. **B)** Ακόμη και όταν η επέμβαση στην οικογενειακή προβλέπεται στο νόμο πρέπει να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις, το σκοπό και το αντικείμενο του Συμφώνου και να είναι εύλογη δεδομένων των περιστάσεων της συγκεκριμένης υπόθεσης.

**Σκεπτικό:** Η Επιτροπή εξετάζει την παρούσα ανακοίνωση υπό το φως των πληροφοριών που τέθηκαν υπόψη της κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 1 του άρθρου 5 του Συμφώνου.

Κατ' αρχήν κρίνει τον ισχυρισμό του προσφεύγοντα σύμφωνα με τον οποίο η απέλασή του στην Ουγκάντα θα τον εκθέσει σε πραγματικό και προβλέψιμο κίνδυνο κακομεταχείρισης αντίθετο με το άρθρο 7 του Συμφώνου. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν αναλάβει δυνάμει του άρθρου 7 την υποχρέωση να μην εκθέτουν σε κίνδυνο βασανιστηρίων ή σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας όσους επιστρέφουν σε άλλη χώρα κατ' εφαρμογή του μέτρου της έκδοσης, της απέλασης ή της επαναπροώθησης. Σημειώνει τους λόγους που αναλύει λεπτομερειακά ο προσφεύγων για να θεμελιώσει το φόβο του ότι θα υποστεί κακομεταχείριση από τις αρχές της Ουγκάντα και καταλήγει ότι αποδεικνύει *prima facie* αυτόν τον κίνδυνο.

Περαιτέρω, διαπιστώνει ότι το συμβαλλόμενο κράτος δεν αναφέρεται στις προτάσεις του στον κίνδυνο κακομεταχείρισης του προσφεύγοντα εάν επιστρέψει στην Ουγκάντα. Μετά από προσεκτική εξέταση των σχετικών εγγράφων η Επιτροπή σημειώνει κατ' αρχήν ότι κατά την αξιολόγηση της υπόθεσης η Υπηρεσία Μετανάστευσης της Δανίας περιορίστηκε στις ιδιαίτερες περιστάσεις της υπόθεσης του κυρίου Byahuranga και στον κίνδυνο να τιμωρηθεί στην Ουγκάντα για το αδίκημα για το οποίο καταδικάστηκε στη Δανία. Δεν εκτίμησε τα γενικότερα θέματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 7 του Συμφώνου, όπως για παράδειγμα την κακομεταχείριση από την οποία κινδυνεύει ο κύριος Bya-

huranga στην Ουγκάντα επειδή υπέβαλε αίτημα ασύλου στη Δανία. Δεύτερον, η Υπηρεσία Μετανάστευσης επικαλέστηκε στην από 19.1.2004 απόφασή της την αξιολόγηση του Υπουργείου Εξωτερικών της Δανίας αναφορικά με τον κίνδυνο που διατρέχει ο προσφεύγων να καταδικαστεί για δεύτερη φορά στην Ουγκάντα για το αδίκημα για το οποίο δικάστηκε από το δανικό δικαστήριο καθώς και την αμνηστία που δόθηκε στους υποστηρικτές του πρώην προέδρου Amin και κατέληξε ότι δεν κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια ή κακομεταχείριση εάν επιστρέψει στην Ουγκάντα. Με το ίδιο σκεπτικό, η Επιτροπή Προσφύγων αφού αναφέρθηκε λεπτομερειακά στους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα για το φόβο κακομεταχείρισης εάν επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του απέρριψε την προσφυγή του επικαλούμενη την προαναφερόμενη άποψη του Υπουργείου Εξωτερικών χωρίς να αιτιολογήσει κατ' ουσίαν την από 28.6.2004 απόφασή της. Ειδικότερα, το Συμβούλιο απέρριψε ως εκπροθέσμως υποβληθέντες τους ισχυρισμούς του ότι είχε αναπτύξει στη Δανία πολιτικές δραστηριότητες τις οποίες γνωρίζουν οι αρχές της Ουγκάντα και άρα διατρέχει ειδικότερο κίνδυνο να υποστεί κακομεταχείριση όταν επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του. Το συμβαλλόμενο μέρος δεν υπέβαλε στην Επιτροπή τη γνώμη του Υπουργείου Εξωτερικών ή άλλα έγγραφα υποστηρικτικά της αξιολόγησης της υπόθεσης. Εν τέλει, ενώπιον της Επιτροπής το συμβαλλόμενο κράτος αντικρούει τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα για φόβο κακομεταχείρισης που είναι αντίθετη με το άρθρο 7 του Συμφώνου αναφερόμενο απλά στην αξιολόγηση των εθνικών του αρχών χωρίς να σχολιάζει τα αναλυτικά επιχειρήματά του για τον κίνδυνο κακομεταχείρισης που επικαλείται.

Κατά την κρίση της Επιτροπής ιδιαίτερη βαρύτητα έχουν οι ισχυρισμοί του προσφεύγοντα για τον κίνδυνο να υποστεί κακομεταχείριση που είναι αντίθετη με το άρθρο 7 του Συμφώνου αφού το συμβαλλόμενο κράτος δεν απάντησε επί της ουσίας των επιχειρημάτων που πρόβαλε ο κύριος Byahuranga με τις προτάσεις του. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή θεωρεί ότι η εκτέλεση της απέλασης του κυρίου Byahuranga στην Ουγκάντα παραβιάζει το άρθρο 7 του Συμφώνου.

Εξετάζοντας τον ισχυρισμό του προσφεύγοντα σύμφωνα με τον οποίο η απέλασή του παραβιάζει το δικαίωμά του για σεβασμό της οικογενειακής του ζωής που εγγυώνται τα άρθρα 17 και 23 του Συμφώνου η Επιτροπή επαναλαμβάνει τη νομολογία της σύμφωνα με την οποία συνιστά επέμβαση στην οικογενειακή ζωή η άρνηση του συμβαλλόμενου κράτους να επιτρέψει σε ένα από τα μέλη της οικογένειας να παραμείνει στην επικράτειά του. Όμως, ο εξαναγκασμός ενός εκ των μελών της οικογένειας να αναχωρήσει από το συμβαλλόμενο κράτος δεν συνιστά κατ' ανάγκη επέμβαση στο δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής επειδή

άλλα μέλη της οικογένειας δικαιούνται να παραμένουν στην επικράτεια του.

Στην υπό κρίση υπόθεση λαμβάνοντας υπόψη ότι το συμβαλλόμενο κράτος έχει κρίνει ότι η απομάκρυνση του προσφύγοντα συνιστά επέμβαση στην οικογενειακή ζωή, η Επιτροπή εκτιμά ότι αποτελεί «επέμβαση» στην οικογενειακή ζωή η απόφαση απέλασης του πατέρα δύο ανήλικων παιδιών και ο εξαναγκασμός της οικογένειας να επιλέξει εάν θα πρέπει να τον συνοδεύσει ή να παραμείνει στη χώρα ασύλου. Ο προσφύγων δεν συμβίωσε για σημαντικό χρονικό διάστημα με την οικογένειά του λόγω της έκτισης της ποινής του και της κράτησής του εκκρεμούσης της εκτέλεσης της απέλασης. Όμως, η σύζυγός του τον επισκεπτόταν συχνά και τα παιδιά του επικοινωνούσαν τακτικά μαζί του καθόλου το διάστημα της στέρησης της προσωπικής του ελευθερίας. Επιπλέον, επέστρεψε στην οικογένειά του μετά την από 6.8.2004 απόφαση του Δικαστηρίου της Κοπεγχάγης να αφεθεί ελεύθερος.

Το ζητούμενο είναι λοιπόν να διερευνηθεί εάν η προαναφερόμενη επέμβαση είναι αυθαίρετη ή παράνομη και άρα αντίθετη με το άρθρο 17 του Συμφώνου σε συνδυασμό με την παράγραφο 1 του άρθρου 23. Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η απόφαση απέλασης του κυρίου Byahuranga στηρίζεται στην εθνική νομοθεσία. Όμως, υπενθυμίζει ότι ακόμη και όταν η επέμβαση προβλέπεται στο νόμο πρέπει να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις, το σκοπό και το αντικείμενο του Συμφώνου και να είναι εύλογη δεδομένων των περιστάσεων της συγκεκριμένης υπόθεσης. Σχετικά επαναλαμβάνει ότι η αξιολόγηση της αυθαίρετης ή παράνομης επέμβασης στις περιπτώσεις όπου κάποια μέλη της οικογένειας υποχρεούνται να εγκαταλείψουν το έδαφος του συμβαλλόμενου κράτους ενώ άλλα δικαιούνται να παραμείνουν σ' αυτό εξαρτάται αφενός από τη σπουδαιότητα των λόγων που επικαλείται το συμβαλλόμενο κράτος για να αιτιολογήσει την απομάκρυνση του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού και αφετέρου από τις επιπτώσεις της σχετικής απόφασης για την οικογένειά του.

Η Επιτροπή σημειώνει ότι το συμβαλλόμενο κράτος αιτιολογεί την απομάκρυνση του προσφύγοντα επικαλούμενο: α) την καταδίκη του για παράβαση του νόμου περί ναρκωτικών και β) τη σοβαρότητα των αδικημάτων για τα οποία καταδικάστηκε που αντανάκλαται στη διάρκεια της ποινής φυλάκισης που επιβλήθηκε. Επίσης λαμβάνει υπόψη το επιχείρημα του κυρίου Byahuranga ότι η σύζυγός του και τα παιδιά του ζουν στη Δανία σε σταθερές και ασφαλείς συνθήκες και κατά συνέπεια δεν μπορούν να τον ακολουθήσουν στην Ουγκάντα, όπου κινδυνεύει να απελαθεί. Ενώ η απέλαση του μπορεί να συνιστά σοβαρή δοκιμασία για τη σύζυγό του και τα παιδιά του, είτε επιλέξουν να παραμείνουν στη Δανία είτε τον ακολουθήσουν – για να αποφύγουν το χωρισμό της οικογένειας – σε μια χώ-



ρα που δεν γνωρίζουν και της οποίας τη γλώσσα δεν μιλούν τα παιδιά η Επιτροπή σημειώνει ότι ο προσφεύγων έχει ασκήσει την προσφυγή αποκλειστικά επ' ονόματί του και όχι για λογαριασμό της συζύγου του ή των παιδιών του. Άρα, η Επιτροπή μπορεί να εξετάσει μόνον εάν η απομάκρυνσή του παραβιάζει τα δικαιώματα, που εγγυώνται τα άρθρα 17 και 23.

Στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή σημειώνει ότι το συμβαλλόμενο κράτος αιτιολόγησε την επέμβαση στην οικογενειακή ζωή του προσφεύγοντα επικαλούμενο τη φύση και τη σοβαρότητα των αδικημάτων που διέπραξε. Εκτιμά ότι οι λόγοι που προβάλλει για να αιτιολογήσει την απέλαση είναι εύλογοι και επαρκείς και δικαιολογούν την επέμβαση στην οικογενειακή ζωή του. Ενώψει των ανωτέρω καταλήγει ότι η απέλασή του στην Ουγκάντα δεν παραβιάζει των δικαιώματα που εγγυώνται τα άρθρα 17 και 23 του Συμφώνου.

*Ενεργώντας κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 παρ. 4 του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων η Επιτροπή κρίνει ότι η εκτέλεση της απόφασης απέλασης του προσφεύγοντα στην Ουγκάντα παραβιάζει το δικαίωμα που προστατεύει το άρθρο 7 του Συμφώνου.*

*Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2 παρ. 3 εδ. α' του Συμφώνου το συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται να εξασφαλίσει στον προσφεύγοντα το κατάλληλο μέσο αποκατάστασης της βλάβης που υπέστη, συμπεριλαμβανομένης της ανάκλησης και της ολοκληρωμένης επανεξέτασης της σε βάρος του διαταχθείσας απέλασης. Το Συμβαλλόμενο κράτος καλείται να μην επαναλάβει παρόμοιες παραβιάσεις στο μέλλον.*

*Δεδομένου ότι προσχωρώντας στο Προαιρετικό Πρωτόκολλο το συμβαλλόμενο κράτος αναγνώρισε την αρμοδιότητα της Επιτροπής να εξετάσει αν παραβιάστηκε το Σύμφωνο και δυνάμει του άρθρου 2 του Συμφώνου υποχρεούται να εγγυάται σε όλους όσους βρίσκονται στην επικράτειά του και υπάγονται στη δικαιοδοσία του τα δικαιώματα που αναγνωρίζει το Σύμφωνο και να εξασφαλίζει αποτελεσματική και πραγματική αποκατάσταση της βλάβης που συνεπάγεται η διαπιστωθείσα παραβίαση, η Επιτροπή επιθυμεί να την ενημερώσει η Δανία εντός 90 ημερών για τα μέτρα που υιοθέτησε για την εφαρμογή της παρούσας απόφασης. Καλεί επίσης το συμβαλλόμενο μέρος να δημοσιοποιήσει την παρούσα.*

**III.**  
**ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΟΥ Ο.Η.Ε.<sup>1</sup>**

**0459**

**Υπόθεση Μεξικού κατά Η.Π.Α. της 31.3.2004**

**(Υπόθεση Ανενα και άλλων πολιτών του Μεξικού)**

*Αρμοδιότητα του Διεθνούς Δικαστηρίου για ερμηνεία της Σύμβασης της Βιέννης περί Προξενικών Σχέσεων – Αλληλεξαρτώμενη η φύση των εδαφίων (α), (β) και (γ) της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 36: α) υποχρέωση των αρχών σύλληψης να πληροφορούν αμελλητί τους ενδιαφερόμενους για τα προξενικά τους δικαιώματα όταν αντιλαμβάνονται ότι είναι αλλοδαποί, ή έχουν βάσιμους λόγους να πιστεύουν ότι είναι αλλοδαποί, β) υποχρέωση των αρμόδιων αρχών να ειδοποιούν αμελλητί τον προξενικό λειτουργό του αποστέλλοντος κράτους για τη σύλληψη, κράτηση, προφυλάκιση ή οιασδήποτε φύσης κράτηση πολίτη τους και γ) υποχρέωση των αρμόδιων αρχών να διαβιβάζουν αμελλητί στον προξενικό λειτουργό κάθε ανακοίνωση του συλληφθέντα, φυλακισθέντα ή προφυλακισθέντα ή δι' οιοδήποτε άλλο τρόπο κρατούμενου πολίτη του αποστέλλοντος κράτους – Νομικές συνέπειες της παραβίασης του άρθρου 36 – Επανεξέταση και νέα κρίση από τα αμερικανικά δικαστήρια των ετυμηγοριών και των επιβληθεισών ποινών στους πολίτες του Μεξικού – Η επιλογή των μέσων της αποκατάστασης της βλάβης που επήλθε λόγω της παραβίασης του άρθρου 36 επαφίεται στις Η.Π.Α. – Κατά την επανεξέταση και τη νέα κρίση πρέπει να ληφθεί υπόψη η παραβίαση των δικαιωμάτων που εγγυάται η Σύμβαση της Βιέννης – Δικονομικός κανόνας του αμερικανικού δικαίου που απαγορεύει την προβολή ένστασης το πρώτο στην κατ' έφεση δίκη – Η δικαστική διαδικασία πρέπει να ικανοποιεί τη φύση της επανεξέτασης και της νέας κρίσης – Οι κατάλληλες διαδικασίες χάριτος μπορεί να συμπληρώνουν την επανεξέταση και την εκ νέου κρίση – Αίτημα του Μεξικού για παροχή εγγυήσεων περί μη επανάληψης των εσφαλμένων ενεργειών στο μέλλον – Δεν μπορεί να συναχθεί a contrario επιχείρημα όσον αφορά την κρίση του Δικαστηρίου στην υπό κρίση υπόθεση που αφορά τους πολίτες του Μεξικού.*

**Εφαρμοστέο δίκαιο**

Άρθρο 36 της Σύμβασης της Διεθνούς Σύμβασης περί των Προξενικών Σχέσεων  
Ν. 90/1975 (ΦΕΚ 150, τ. Α')

---

<sup>1</sup> Έχει συσταθεί με τον Καταστατικό Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, που έχει κρωθεί από την Ελλάδα με τον Α.Ν. 585/1945 (ΦΕΚ 242, τ. Α').



Άρθρα 31 και 32 της Σύμβασης της Βιέννης περί της Ερμηνείας των Συνθηκών

Ν.Δ. 402/1974 (ΦΕΚ 141, τ. Α')

**Ι. Πραγματικά Περιστατικά :** Το Μεξικό άσκησε προσφυγή κατά των Η.Π.Α. επικαλούμενο τη Σύμβαση της Βιέννης και το Προαιρετικό Πρωτόκολλο της Σύμβασης αυτής που προβλέπει τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου να επιλύει «διαφορές που απορρέουν από την ερμηνεία ή την εφαρμογή» της Σύμβασης. Το Μεξικό και οι Η.Π.Α. είναι και ήσαν συμβαλλόμενα μέρη στη Σύμβαση της Βιέννης και στο Προαιρετικό Πρωτόκολλο. Το Μεξικό ισχυρίζεται ότι οι Η.Π.Α. παραβίασαν τη Σύμβαση της Βιέννης κατά τη μεταχείριση πολιτών του Μεξικού που δικάστηκαν και καταδικάστηκαν σε θάνατο από τα δικαστήρια των Η.Π.Α. Οι ποινικές διαδικασίες που αφορούν στους 52 Μεξικανούς διεξήχθησαν από το 1979 έως σήμερα<sup>2</sup> σε εννέα πολιτείες των Η.Π.Α. , κυρίως στην Καλιφόρνια (28 υποθέσεις), στο Τέξας (15 υποθέσεις), στο Ιλλινόις (3 υποθέσεις), στην Αριζόνα (μια υπόθεση), στο Αρκάνσας (1 υπόθεση), στη Νεβάδα (1 υπόθεση), στο Οχάιο (1 υπόθεση), στην Οκλαχόμα (1 υπόθεση) και στο Όρεγκον (1 υπόθεση).

Οι διατάξεις της Σύμβασης της Βιέννης την παραβίαση των οποίων επικαλείται το Μεξικό περιλαμβάνονται στο άρθρο 36. Η διάταξη της παραγράφου 1 (β) του άρθρου 36 προβλέπει ότι μετά από αίτημα του ενδιαφερόμενου πολίτη του αποστέλλοντος κράτους που «συλλαμβάνεται, φυλακίζεται ή προφυλακίζεται ή καθ' οιονδήποτε τρόπο κρατείται» οι αρμόδιες αρχές του κράτους διαμονής υποχρεούνται να ειδοποιούν αμελλητί την προξενική αρχή του αποστέλλοντος κράτους. Περαιτέρω, ορίζεται ότι «οι αρμόδιες αρχές του κράτους διαμονής» υποχρεούνται να πληροφορήσουν αμελλητί τον ενδιαφερόμενο για τα δικαιώματα» που εγγυάται η προαναφερόμενη διάταξη. Το Μεξικό ισχυρίζεται ότι στην υπό κρίση υπόθεση οι αρχές των Η.Π.Α. δεν εφάρμοσαν στις υποθέσεις των 52 πολιτών του τις προαναφερόμενες διατάξεις. Άρα, κατά το Μεξικό οι Η.Π.Α. παραβίασαν την προαναφερόμενη διάταξη της Σύμβασης. Επιπλέον, το Μεξικό ισχυρίζεται, για τους λόγους που αναφέρονται στη συνέχεια, ότι οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις διατάξεις των εδαφών (α) και (γ) της παραγράφου 1 του άρθρου 36 καθώς και τη διάταξη της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου σε συνδυασμό με τη διάταξη του εδαφίου (β) της παραγράφου 1.

Αναφερόμενο στην ορολογία με την οποία οι διάδικοι προσδιορίζουν τις υποχρεώσεις του κράτους διαμονής, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 36 παρ. 1 (β) το Δικαστήριο σημειώνει ότι χρησιμοποίησαν τις λέξεις

<sup>2</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: έως την 31.3.2004 οπότε κρίθηκε η υπόθεση από το Διεθνές Δικαστήριο.

«πληροφορώ» και «ειδοποιώ» με διαφοροποιημένες έννοιες. Χάριν της σαφήνειας, το Δικαστήριο στην παρούσα απόφαση χρησιμοποιεί τη λέξη «πληροφορώ» προκειμένου για τον πολίτη που ενημερώνεται από τις αρχές για τα δικαιώματα που αναγνωρίζει η διάταξη της παραγράφου 1 (β) και τη λέξη «ειδοποιώ» προκειμένου για την ενημέρωση της προξενικής αρχής.

Τα πραγματικά περιστατικά στα οποία αναφέρεται το Μεξικό συνοψίζονται ως εξής: άλλα συνομολογούνται από τις Η.Π.Α. και άλλα αμφισβητούνται. Το Μεξικό ισχυρίζεται ότι όλοι όσοι αναφέρονται στην προσφυγή ήταν πολίτες του κατά το χρόνο της σύλληψής τους. Περαιτέρω, υποστηρίζει ότι οι αρχές των Η.Π.Α. που τους συνέλαβαν και τους ανέκριναν είχαν στη διάθεσή τους επαρκείς πληροφορίες και γνώριζαν ότι ήταν αλλοδαποί. Σύμφωνα με το Μεξικό, σε πενήντα από τις περιπτώσεις της υπό κρίση υπόθεσης, οι πολίτες του δεν ενημερώθηκαν ποτέ από τις αρμόδιες αρχές των Η.Π.Α. για τα δικαιώματά τους δυνάμει του άρθρου 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης της Βιέννης και στις δύο περιπτώσεις η πληροφορία αυτή δεν παρασχέθηκε «αμελλητί» όπως ορίζει η διάταξη. Το Μεξικό ισχυρίζεται ότι σε 29 από τις 52 περιπτώσεις οι προξενικές του αρχές ενημερώθηκαν για την κράτηση των πολιτών του μετά την έκδοση των καταδικαστικών αποφάσεων σε θάνατο. Περαιτέρω, υποστηρίζει ότι στις υπόλοιπες 23 ενημερώθηκε με άλλους τρόπους και πάντως χωρίς να ειδοποιηθούν οι προξενικές του αρχές από τις αρμόδιες αρχές των Η.Π.Α. κατά τα οριζόμενα στη διάταξη της παραγράφου 1 (β) του άρθρου 36 της Σύμβασης. Διευκρινίζει ότι σε πέντε περιπτώσεις ενημερώθηκε πολύ αργά και αδυνατούσε να μεριμνήσει για τη συνδρομή των πολιτών του στο πλαίσιο της δικαστικής διαδικασίας που είχε ξεκινήσει τις Η.Π.Α., ότι σε 15 οι κατηγορούμενοι είχαν ήδη αποδεχθεί τη ενοχή τους και ότι ειδοποιήθηκε για τις υπόλοιπες 3 με μεγάλη καθυστέρηση.

Από τις 52 υποθέσεις που αναφέρονται στο υπόμνημα του Μεξικού οι 49 βρίσκονται σε διάφορα στάδια της ποινικής διαδικασίας ενώπιον των πολιτειακών ή ομοσπονδιακών δικαστικών αρχών των Η.Π.Α. ενώ σε 3 έχουν ήδη εξαντληθεί όλα τα ένδικα μέσα που προβλέπει η έννομη τάξη των Η.Π.Α.. Το Δικαστήριο ενημερώθηκε για την ποικιλία των τύπων της διαδικασίας και των διαθέσιμων ένδικων που προβλέπουν τα ποινικά δικαστικά συστήματα των Η.Π.Α., που διαφέρουν από Πολιτεία σε Πολιτεία. Γενικά και σύμφωνα με την περιγραφή και των δύο μερών φαίνεται ότι οι 52 υποθέσεις μπορεί να καταταχθούν σε τρεις κατηγορίες: 24 υποθέσεις εκδικάζονται κατ' έφεση, 25 υποθέσεις στις οποίες εξαντλήθηκαν όλα τα ένδικα μέσα κρίσης της υπόθεσης σε δεύτερο βαθμό αλλά προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης προσφυγής μετά την καταδίκη (*habeas corpus*) σε πολιτειακό ή ομοσπονδιακό επίπεδο και 3 υποθέσεις

που έχουν κριθεί αμετάκλητα. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι σε 33 τουλάχιστον υποθέσεις την παραβίαση της Σύμβασης της Βιέννης επικαλέστηκε ο κατηγορούμενος είτε στην προδικασία, είτε ενώπιον του δικαστηρίου είτε σε διαδικασίες habeas corpus, και ότι η σχετική ένστασή του απορρίφθηκε για διαδικαστικούς ή ουσιαστικούς λόγους ενώ σε άλλες περιπτώσεις δεν έχει ακόμη κριθεί. Έως σήμερα, ουδείς εκ των 52 κατηγορουμένων έχει προσφύγει στη διαδικασία απονομής χάριτος.

Στις 9.1.2003, όταν το Μεξικό άσκησε την παρούσα προσφυγή και ζήτησε από το Δικαστήριο να διατάξει τη λήψη προσωρινών μέτρων οι 52 κατηγορούμενοι ανέμεναν την εκτέλεση της θανατικής ποινής (death row). Όμως, δύο ημέρες αργότερα ο κυβερνήτης του Ιλλινόις αποφάσισε κυριαρχικά την απονομή χάριτος και μετέτρεψε τις ποινές όλων όσων ανέμεναν την εκτέλεσή τους συμπεριλαμβανομένων των πολιτών του Μεξικού που αναφέρονται στην υπό κρίση προσφυγή, των κυρίων Caballero, Flores, και Solache. Με επιστολή της 20.1.2003 το Μεξικό ενημέρωσε σχετικά το Δικαστήριο και απέσυρε το αίτημά του για τη λήψη προσωρινών μέτρων για τους ανωτέρω, αλλά διευκρίνισε ότι το αίτημά του για προσωρινά μέτρα παραμένει εν ισχύ για τους υπόλοιπους πολίτες του στους οποίους αναφέρεται η υπό κρίση προσφυγή. Με απόφαση της 5.2.2003 και αιτήσεϊ του Μεξικού το Δικαστήριο θεώρησε ότι ήταν προφανές από τις πληροφορίες που είχε στη διάθεσή του ότι οι τρεις Μεξικανοί που αναφέρονται στην προσφυγή και είχαν εξαντλήσει όλα τα ένδικα μέσα στις Η.Π.Α. κινδύνευαν να εκτελεστούν τους επόμενους μήνες ή βδομάδες. Κατά συνέπεια, διέταξε τις Η.Π.Α. να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε να εξασφαλίσουν ότι δεν θα εκτελούνταν εκκρεμούσης της έκδοσης οριστικής απόφασης επί της παρούσας προσφυγής. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι, δεν έχουν εκτελεστεί αυτοί οι τρεις κατάδικοι κατά την ημερομηνία εκδίκασης της παρούσας υπόθεσης, αλλά υπογραμμίζει με ανησυχία ότι με απόφαση της 1.3.2004 το Εφετείο της Οκλαχόμα έχει ορίσει για την 18<sup>η</sup> Μαΐου 2004 την εκτέλεση ενός εκ των τριών.

**Νόμο Βάσιμο:** Η ρητή υποχρέωση πληροφόρησης του συλλαμβανομένου για τα προξενικά δικαιώματά του που ορίζονται στο άρθρο 36 παρ. 1 (β) δεν επιτρέπει να αποτελούν βάσιμο λόγο παράλειψης συμμόρφωσης οι υποθέσεις των αρμόδιων αρχών για τη σχετική βούληση του ενδιαφερόμενου. Η πληροφόρηση είναι καθοριστικό στοιχείο στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 36 παρ. 1 (β).

**Σκεπτικό: Α) Επί της παραβίασης του άρθρου 36 παρ. 1 της Σύμβασης της Βιέννης...**49. Με το τελικό υπόμνημά του το Μεξικό ζητά από το Δικαστήριο να επιδικάσει ότι «οι Η.Π.Α. διατάσσοντας τη σύλληψη και την κράτηση, δικάζοντας και καταδικάζοντας τους 52 πολίτες του στο «διάδρομο του θανάτου» ... παραβίασαν τις διεθνείς τους υ-

ποχρεώσεις που έχουν αναλάβει έναντι του Μεξικού, τα δικαιώματά του και την άσκηση του δικαιώματός του για διπλωματική προστασία των πολιτών του, παραλείποντας να πληροφορήσουν αμελλητί τους 52 Μεξικανούς μετά τη σύλληψή τους για το δικαίωμά τους να ειδοποιηθούν σχετικά οι προξενικές αρχές της χώρας τους και να επικοινωνήσουν μ' αυτές κατά τα οριζόμενα στη διάταξη της παραγράφου 1 (β) του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις και στερώνοντας από το Μεξικό το δικαίωμά του να παράσχει προξενική προστασία και από τους 52 πολίτες του το δικαίωμά τους να απολαμβάνουν αυτήν την προστασία που το Μεξικό μπορούσε να παράσχει κατ' εφαρμογή της διάταξης της παραγράφου 1 (α) και (γ) του άρθρου 36 της Σύμβασης».

50. Το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει με την απόφαση που εξέδωσε επί της υπόθεσης LaGrand ότι το άρθρο 36 παρ. 1 είναι ένα «αλληλεξαρτώμενο καθεστώς που διευκολύνει την εφαρμογή του συστήματος της προξενικής προστασίας»<sup>3</sup>. Ειδικότερα, το άρθρο 36 παρ. 1 ορίζει : «Για να διευκολύνεται η άσκηση των προξενικών καθηκόντων ως προς το υπηκόους του αποστέλλοντος κράτους: α) οι προξενικοί λειτουργοί θα έχουν την ελευθερία επικοινωνίας με τους υπηκόους του αποστέλλοντος κράτους και θα μεταβαίνουν σε αυτούς. Οι υπήκοοι του αποστέλλοντος κράτους θα έχουν την ελευθερία επικοινωνίας με τους προξενικούς λειτουργούς και θα μεταβαίνουν σε αυτούς. β) Εάν ο ενδιαφερόμενος το ζητήσει οι αρμόδιες αρχές του κράτους διαμονής θα ειδοποιούν αμελλητί την προξενική αρχή του αποστέλλοντος κράτους όταν, στην προξενική περιφέρεια, υπήκοος του κράτους αυτού συλλαμβάνεται, φυλακίζεται ή προφυλακίζεται ή κρατείται για οιονδήποτε λόγο. Κάθε ανακοίνωση που απευθύνεται στην προξενική αρχή από συλληφθέντα, φυλακισθέντα ή

<sup>3</sup> «Το άρθρο 36 παρ. 1 υιοθετεί ένα αλληλεξαρτώμενο καθεστώς που έχει σκοπό να διευκολύνει την εφαρμογή του συστήματος της προξενικής προστασίας. Στηρίζεται στη βασική αρχή που διέπει την προξενική προστασία: το δικαίωμα επικοινωνίας και πρόσβασης [άρθρο 36 παρ. 1 (α)]. Στη συνέχεια, η διάταξη της παραγράφου 1 (β) του άρθρου 36 εξειδικεύει τον τρόπο ειδοποίησης των προξενικών αρχών. Τέλος, η διάταξη της παραγράφου 1 (γ) του άρθρου 36 αναφέρεται στα μέτρα που μπορούν να λάβουν οι προξενικοί λειτουργοί προκειμένου να συνδράμουν τους πολίτες τους που κρατούνται στο κράτος διαμονής. Συνάγεται ότι, όταν το αποστέλλον κράτος αγνοεί την κράτηση των πολιτών του λόγω της παράλειψης του κράτους διαμονής να ειδοποιήσει αμελλητί τις προξενικές του αρχές, όπως εν προκειμένω κατά την περίοδο 1982 έως 1992, το αποστέλλον κράτος στερείται όλων των πρακτικών μέσων για την άσκηση των δικαιωμάτων του που ορίζει η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 36. Είναι αδιάφορο για την υπό κρίση υπόθεση εάν οι LaGrands θα είχαν ζητήσει την προξενική συνδρομή της Γερμανίας, εάν η Γερμανία θα την παρείχε ή ένα θα είχε εκδοθεί διαφορετική ετυμηγορία. Αρκεί ότι η Σύμβαση αναγνωρίζει αυτά τα δικαιώματα και ότι η Γερμανία και οι LaGrands στερήθηκαν τη δυνατότητα άσκησής τους λόγω της παραβίασης των Η.Π.Α.».

προφυλακισθέντα ή κρατούμενο γι' οιονδήποτε λόγο πρέπει να διαβιβάζεται αμελλητί από τις αρμόδιες αρχές του κράτους διαμονής. Οι αρχές του κράτους διαμονής υποχρεούνται να πληροφορούν αμελλητί τον ενδιαφερόμενο για τα δικαιώματά του κατά τις διατάξεις του παρόντος εδαφίου. γ) Οι προξενικοί λειτουργοί έχουν δικαίωμα να μεταβαίνουν σε κάθε υπήκοο του αποστέλλοντος κράτους, που είναι φυλακισμένος, προφυλακισμένος ή καθ' οιονδήποτε τρόπο κρατούμενος, να συνομιλούν και να αλληλογραφούν με αυτόν και να μεριμνούν για τη νομική του παράσταση. Έχουν επίσης δικαίωμα να μεταβαίνουν σε κάθε υπήκοο του αποστέλλοντος κράτους που βρίσκεται στην περιφέρειά τους φυλακισμένος ή κρατούμενος σε εκτέλεση δικαστικής απόφασης. Εν τούτοις, οι προξενικοί λειτουργοί οφείλουν να απέχουν από κάθε επέμβαση υπέρ υπηκόου του αποστέλλοντος κράτους που είναι προφυλακισμένος ή φυλακισμένος ή καθ' οιονδήποτε τρόπο κρατούμενος όταν ο ενδιαφερόμενος αντιτίθεται ρητά σ' αυτό».

51. Οι Η.Π.Α., ως κράτος διαμονής, δεν αρνούνται ότι οφείλουν να εκπληρώνουν τις παραπάνω υποχρεώσεις τους. Όμως, υποστηρίζουν ότι οι υποχρεώσεις αυτές αφορούν μόνον όσους είναι πολίτες του Μεξικού και όχι όσους έχουν διπλή ιθαγένεια (δηλαδή των Η.Π.Α. και του Μεξικού). Επίσης, μεταξύ άλλων οι Η.Π.Α. υποστηρίζουν ότι δεν παραβίασαν το άρθρο 36 παρ. 1 (β) ως προς την ορθή ερμηνεία του όρου «αμελλητί» που αναφέρεται στην υποπαράγραφο αυτή.

52. Άρα, οι διάδικοι αμφισβητούν δύο σημαντικά ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 36 παρ. 1 (β). Το πρώτο αφορά στην ιθαγένεια των ενδιαφερομένων. Το δεύτερο αφορά στην ερμηνεία του όρου «αμελλητί». Το Δικαστήριο θα εξετάσει το καθένα χωριστά.

52. Οι διάδικοι υποστήριξαν τις θέσεις τους για το ζήτημα της ιθαγένειας σε τρία διαφορετικά νομικά πλαίσια. Οι Η.Π.Α. άσκησαν ένσταση για το παραδεκτό της υπό κρίση προσφυγής, επί της οποίας ήδη απεφάνθη το Δικαστήριο. Περαιτέρω υποστήριξαν ότι οι περισσότεροι από τους 52 κατηγορούμενους στους οποίους αναφέρεται η υπό κρίση προσφυγή ήσαν πολίτες των Η.Π.Α. και άρα δεν υποχρεούνταν να εφαρμόσουν το άρθρο 36 παρ. 1 (β) στην περίπτωση τους. Το Δικαστήριο θα κρίνει αυτήν την πτυχή του θέματος αυτού στη συνέχεια. Τέλος, οι διάδικοι διαφωνούν ως προς την προϋπόθεση που θέτει το άρθρο 36 παρ. 1 (β), εάν δηλαδή η υποχρέωση πληροφόρησης που πρέπει να παρασχεθεί αμελλητί καθίσταται ενεργή με τη σύλληψη ή με την επιβεβαίωση της ιθαγένειας. Το Δικαστήριο θα κρίνει στη συνέχεια και το θέμα αυτό.

54. Οι διάδικοι διαφωνούν ως προς τα αποδεικτικά στοιχεία της ιθαγένειας προκειμένου για την εφαρμογή του άρθρου 36 παρ. 1 και για

τις αρχές που διέπουν την απόδειξη ενόψει των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης.

55. Αμφότεροι οι διάδικοι αναγνωρίζουν την παραδεδεγμένη αρχή του διεθνούς δικαίου σύμφωνα με την οποία το βάρος της απόδειξης φέρει ο διάδικος που επικαλείται τα πραγματικά περιστατικά. Το Μεξικό αναγνωρίζει ότι υποχρεούται να αποδείξει ότι οι 52 κατηγορούμενοι είναι πολίτες του στους οποίους εφαρμόζονται κατ' αρχήν οι διατάξεις του άρθρου 36 παρ. 1 (β). Υποστηρίζει ότι αποδεικνύει τον ισχυρισμό του αυτό αφού κατέθεσε στο Δικαστήριο τα πιστοποιητικά γέννησής τους και δηλώσεις των 42 εξ αυτών από τις οποίες προκύπτει ότι δεν έχουν αποκτήσει την ιθαγένεια των Η.Π.Α. . Περαιτέρω, το Μεξικό ισχυρίζεται ότι οι Η.Π.Α. υποχρεούνται να αποδείξουν ότι οι συλληφθέντες Μεξικανοί πολίτες ήσαν κατά τον κρίσιμο χρόνο και πολίτες των Η.Π.Α. .

56. Οι Η.Π.Α. δέχονται ότι σε παρόμοιες περιπτώσεις υποχρεούνται να αποδείξουν ότι οι ενδιαφερόμενοι είναι πολίτες τους αλλά υποστηρίζουν ότι εν προκειμένω το «βάρος της απόδειξης» εναπόκειται στο Μεξικό. Διευκρινίζουν ότι η διάκριση αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι οι Μεξικανοί μπορεί να έχουν αποκτήσει την ιθαγένεια των Η.Π.Α. κατ' εφαρμογή του νόμου, ανάλογα με τις ημερομηνίες και τους τόπους γέννησης των γονέων τους, τους τόπους κατοικίας τους, το προσωπικό τους καθεστώς κατά το χρόνο γέννησης κλπ. Κατά την άποψη των Η.Π.Α. «ουσιαστικά το Μεξικό έχει στη διάθεσή του όλες αυτές τις πληροφορίες που αφορούν στους 52 πολίτες του που εκπροσωπεί». Οι Η.Π.Α. ισχυρίζονται ότι το Μεξικό δεν ανταποκρίθηκε στην υποχρέωσή του να παράσχει όλες αυτές τις πληροφορίες.

57. Το Δικαστήριο κρίνει ότι το Μεξικό υποχρεούται να αποδείξει ότι οι 52 πολίτες του που αφορά η υπό κρίση υπόθεση ήσαν Μεξικανοί κατά το χρόνο της σύλληψής τους. Σημειώνει ότι για το σκοπό αυτό το Μεξικό έχει καταθέσει τα πιστοποιητικά γέννησής τους και δηλώσεις τους για την ιθαγένειά τους, για το περιεχόμενο των οποίων δεν άσκησαν ένσταση οι Η.Π.Α. .

Περαιτέρω, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι οι Η.Π.Α. διερεύνησαν εάν κάποιος από τους 52 κατηγορουμένους είναι επίσης πολίτες τους. Έτσι, μετά τη σχετική έρευνα ενημέρωσαν το Δικαστήριο ότι «είναι βέβαιο ότι ο κατηγορούμενος κύριος Ayala είναι πολίτης των Η.Π.Α.» και στο στοιχείο αυτό μπορεί αναμφίβολα να επιβεβαιωθεί αν το Μεξικό προσκομίσει τα διαθέσιμα στοιχεία. Επίσης υποστηρίζουν ότι ο κύριος Avena είναι «μάλλον» πολίτης των Η.Π.Α. και άρα είναι επίσης «πιθανόν» και περίπου άλλοι 16 κατηγορούμενοι να είναι πολίτες των Η.Π.Α. . Ως προς άλλους έξι οι Η.Π.Α. υποστήριξαν ότι «δεν μπορούν να αποκλείσουν την πιθανότητα» να είναι πολίτες τους. Το Δικαστήριο κρίνει ότι οι



Η.Π.Α. υποχρεούνται να αποδείξουν την ιθαγένεια των κατηγορουμένων και να προσκομίσουν στο Δικαστήριο όλες τις πληροφορίες που διαθέτουν για το θέμα. Όφειλαν οι Η.Π.Α. να αναζητήσουν από τις μεξικανικές αρχές τα στοιχεία που ισχυρίζονται ότι έχουν στη διάθεσή τους για την ιθαγένεια των κατηγορουμένων που αφορά η υπό κρίση υπόθεση. Το Δικαστήριο απορρίπτει τους ισχυρισμούς των Η.Π.Α. εκτιμώντας ότι ακόμα και αν το Μεξικό διέθετε αυτά τα στοιχεία δεν έχει υποχρέωση να τα προσκομίσει. Οι Η.Π.Α. όφειλαν να τα αναζητήσουν, με επαρκή σαφήνεια και να αποδείξουν τόσο ότι πρόβησαν στις αναγκαίες ενέργειες όσο και ότι οι αρχές του Μεξικού αρνήθηκαν ή παρέλειψαν να ανταποκριθούν στο αίτημά τους. Όμως, σε κανένα στάδιο της διαδικασίας δεν απέδειξαν ότι υπέβαλαν λεπτομερή αιτήματα στις αρμόδιες αρχές του Μεξικού και ότι αυτές δεν απάντησαν. Το Δικαστήριο κρίνει εν προκειμένω ότι οι Η.Π.Α. δεν απέδειξαν ότι οι Μεξικανοί κατηγορούμενοι ήταν επίσης πολίτες των Η.Π.Α. .

Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο αποφαινεται ότι οι Η.Π.Α. όφειλαν να εκπληρώσουν στην περίπτωση τους τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει του άρθρου 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης για τις Προξενικές Σχέσεις στους 52 καταδικασθέντες πολίτες του Μεξικού.

58. Το Μεξικό ζητά από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι « η εκπλήρωση της υποχρέωσης που επιβάλλει το άρθρο 36 παρ. 1 της Σύμβασης της Βιέννης προϋποθέτει την πληροφόρηση για τα προξενικά δικαιώματα και εύλογο χρόνο για επικοινωνία με τον πρόξενο πριν οι αρμόδιες αρχές του κράτους διαμονής αναλάβουν οιαδήποτε πρωτοβουλία ενδεχομένως επιζήμια για τα δικαιώματα του αλλοδαπού».

59. Το Μεξικό υποστηρίζει ότι, σε καθεμιά από τις 52 υπό κρίση υποθέσεις, οι Η.Π.Α. παρέλειψαν να πληροφορήσουν «αμελλητί» τους συλληφθέντες για τα δικαιώματά τους σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ. 1 (β). Συγκεκριμένα, ο κύριος Esquivel ενημερώθηκε για τα δικαιώματά του 18 μήνες μετά τη σύλληψή του ενώ ο κύριος Juárez 40 ώρες μετά τη σύλληψή του. Το Μεξικό υποστηρίζει ότι αυτή η αντιμετώπιση των κατηγορουμένων συνιστά παραβίαση της Σύμβασης επειδή ο όρος «αμελλητί» σημαίνει «αμέσως» και σε κάθε περίπτωση πριν την διεξαγωγή της ανάκρισης. Περαιτέρω, το Μεξικό επιστά την προσοχή του Δικαστηρίου στο γεγονός ότι σ' αυτήν την υπόθεση δικαστήριο των Η.Π.Α. διαπίστωσε ότι παραβιάστηκε το άρθρο 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης και ισχυρίζεται ότι οι Η.Π.Α. δεν μπορούν να αποκηρύξουν την κρίση εθνικού τους δικαστηρίου. Από το υπόμνημα που κατέθεσε το Μεξικό στο Δικαστήριο προκύπτει ότι ο κατηγορούμενος κύριος Ayala ενημερώθηκε για τα δικαιώματά του όταν έφθασε στο «διάδρομο του θανάτου», περίπου τέσσερα χρόνια μετά τη σύλληψή του. Το Μεξικό ισχυρίζεται ότι στις υπόλοιπες περιπτώσεις

οι ενδιαφερόμενοι Μεξικανοί δεν ενημερώθηκαν στην πραγματικότητα ποτέ από τις αρχές των Η.Π.Α. για τα προξενικά τους δικαιώματα.

60. Οι Η.Π.Α., αμφισβητούν τόσο τα γεγονότα, όπως τα παρουσιάζει το Μεξικό, όσο και τη νομική ανάλυση του άρθρου 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης της Βιέννης. Ισχυρίζονται ότι ο κύριος Solache ενημερώθηκε για τα προξενικά δικαιώματά του περίπου επτά μήνες μετά τη σύλληψή του. Περαιτέρω υποστηρίζουν ότι πολλοί από τους ενδιαφερόμενους ήσαν πολίτες των Η.Π.Α. και ότι τουλάχιστον επτά «επικαλέστηκαν αμερικανική ιθαγένεια κατά το χρόνο σύλληψής τους». Πρόκειται για τις περιπτώσεις των κυρίων Avena, Ayala, Benavides, Ochoa, Salcido, Tafuya και Alvarez. Κατά τις Η.Π.Α. στις υποθέσεις αυτές δεν υπήρχε υποχρέωση πληροφόρησης των κατηγορουμένων για τα προξενικά δικαιώματά τους. Περαιτέρω, υποστηρίζουν ότι στις περιπτώσεις των κυρίων Avena και Salcido δεν υπήρχε λόγος να πιστευτεί σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας ότι οι συλληφθέντες ήσαν Μεξικανοί. Στον κύριο Juárez οι σχετικές πληροφορίες παρασχέθηκαν «αμελλητί».

61. Το Δικαστήριο ερμηνεύει εν συνεχεία το άρθρο 26 παρ. 1 (β) της Σύμβασης της Βιέννης που κατά την κρίση του εφαρμόζεται στις 52 υποθέσεις της υπό κρίση προσφυγής. Σημειώνει ότι το άρθρο 36 παρ. 1 (β) περιλαμβάνει τρία διακριτά πλην όμως αλληλεξαρτώμενα στοιχεία: το δικαίωμα του ενδιαφερόμενου να πληροφορείται αμελλητί τα δικαιώματα που προβλέπει το άρθρο 36 παρ. 1 (β), το δικαίωμα του προξενικού λειτουργού να ειδοποιείται αμελλητί για την κράτηση του ενδιαφερόμενου, εφόσον το ζητήσει, και για την υποχρέωση του κράτους υποδοχής να διαβιβάσει αμελλητί στην προξενική αρχή κάθε ανακοίνωση του κρατούμενου.

62. Κανείς από τους διαδίκους δεν επικαλέστηκε ενώπιον του Δικαστηρίου το τρίτο στοιχείο του άρθρου 36 παρ. 1 (β). Το Δικαστήριο προχωρά στην ερμηνεία του δικαιώματος πληροφόρησης του συλληφθέντα ή του κρατούμενου.

63. Το Δικαστήριο κρίνει ότι οι αρμόδιες αρχές κράτησης υποχρεούνται κατά το άρθρο 36 παρ. 1 (β) να πληροφορούν τον κρατούμενο για τα προξενικά του δικαιώματα όταν διαπιστώνουν ότι είναι αλλοδαπός πολίτης ή όταν βάσιμα πιστεύουν ότι μπορεί να είναι αλλοδαπός. Οι ειδικότερες συνθήκες εξαρτώνται από τις περιστάσεις κάθε υπόθεσης. Στο ενημερωτικό φυλλάδιο του Υπουργείου Εξωτερικών των Η.Π.Α. με τον τίτλο «Consular Notification and Access – Instructions for Federal, State and Local Law Enforcement and Other Officials Regarding Foreign Nationals in the United States and the Rights of Consular Officials to Assist



Them»<sup>4</sup> το οποίο απευθύνεται στις ομοσπονδιακές, πολιτειακές και τοπικές αρχές για να προάγει τη συμμόρφωση με το άρθρο 36 της Σύμβασης της Βιέννης υπογραμμίζεται για τις περιπτώσεις αυτές: «οι περισσότεροι αλλά όχι όλοι όσοι έχουν γεννηθεί εκτός των Η.Π.Α. δεν είναι αμερικάνοι πολίτες. Η ατελής γνώση της αγγλικής γλώσσας μπορεί επίσης να υποδηλώνει αλλοδαπή ιθαγένεια». Το Δικαστήριο σημειώνει ότι αργότερα, μετά τη σύλληψη, επιβεβαιώνουν οι αρχές αν ο συλληφθείς είναι πράγματι πολίτης των Η.Π.Α., όπως ισχυρίζεται.

64. Οι Η.Π.Α. ισχυρίστηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου ότι στην επικράτειά τους ζουν εκατομμύρια αλλοδαποί, νόμιμα ή παράνομα και ότι η εθνική νομοθεσία για την απονομή της ιθαγένειας είναι γενναιόδωρη. Επίσης υπογράμμισαν ότι η αμερικανική κοινωνία είναι πολύ-πολιτισμική και είναι αμερικάνοι πολίτες άνθρωποι με διαφορετική εμφάνιση που μιλούν διαφορετικές γλώσσες. Το Δικαστήριο εκτιμά ότι στις Η.Π.Α. η γλώσσα που μιλά ο ενδιαφερόμενος ή η εμφάνισή του δεν υποδηλώνουν κατ' ανάγκη ότι είναι αλλοδαπός. Όμως, και ειδικότερα ενόψει του μεγάλου αριθμού των αλλοδαπών που ζουν στη χώρα αυτή, κρίνεται επιθυμητό να ερωτάται τακτικά ο κρατούμενος για την ιθαγένειά του, ώστε να επιτυγχάνεται η πλήρης συμμόρφωση με τη Σύμβαση της Βιέννης. Οι Η.Π.Α. ενημέρωσαν το Δικαστήριο ότι κάποιες από τις αρχές εφαρμογής του νόμου ερωτούν τακτικά τους κρατούμενους εάν είναι αμερικάνοι πολίτες. Βέβαια, όταν ο ενδιαφερόμενος δηλώσει ότι είναι αλλοδαπός δικαιούται να ζητήσει να επικοινωνήσει με τις προξενικές αρχές του κράτους καταγωγής του και η συμμόρφωση με το άρθρο 36 παρ. 1 (β) ενισχύεται. Η παροχή αυτής της πληροφορίας μπορεί να συνδυαστεί με την προ της ανάκρισης ενημέρωση του ποινικού κρατούμενου για τα δικαιώματά του δυνάμει του αποκαλούμενου στις Η.Π.Α. «κανόνα Miranda» που περιλαμβάνει μεταξύ άλλων το δικαίωμά του να παραμείνει σιωπηλός, να παρασταθεί με συνήγορο κατά την ανάκριση, να ζητήσει από το κράτος δωρεάν νομική συνδρομή όταν αδυνατεί να προσλάβει συνήγορο. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι σύμφωνα με τις Η.Π.Α. ήδη εφαρμόζεται σε κάποιες πολιτείες αυτή η πρακτική για τα δικαιώματα που αναγνωρίζει η Σύμβαση της Βιέννης.

65. Έχοντας υπόψη τις περιπλοκότητες που εξήγησαν οι Η.Π.Α. , το Δικαστήριο εξετάζει την εφαρμογή του άρθρου 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης της Βιέννης στις 52 υπό κρίση περιπτώσεις. Από τα αποδεικτικά

---

<sup>4</sup> Πρόκειται για «Πληροφόρηση για τα προξενικά δικαιώματα και πρόσβαση στις προξενικές αρχές – Οδηγίες προς τους ομοσπονδιακούς, πολιτειακούς και τοπικούς δημόσιους λειτουργούς και αξιωματούχους εφαρμογής του νόμου για τη μεταχείριση των αλλοδαπών που βρίσκονται στις Η.Π.Α. και τα δικαιώματα των προξενικών λειτουργών να τους συνδράμουν».

στοιχεία που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι στις 45 από τις κρίση υποθέσεις, οι ενδιαφερόμενοι δεν ισχυρίστηκαν ότι είναι πολίτες των Η.Π.Α. ούτε δημιουργήθηκε ευλόγως η πεποίθηση ότι είναι πολίτες των Η.Π.Α. με ειδικότερο αίτημα εγκαίρως διατυπωμένο με τρόπο ώστε να εξακριβωθεί η διπλή ιθαγένεια. Το Δικαστήριο ήδη διευκρίνισε τι είδους ερωτήσεις έπρεπε να είχαν υποβληθεί σε σύντομο χρόνο και το είδος των πληροφοριών που έπρεπε να του παρασχεθούν.

66. Όμως, οι Η.Π.Α. ισχυρίζονται ότι επτά κατηγορούμενοι δήλωσαν κατά τη σύλληψη ότι είναι αμερικάνοι πολίτες. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι μόνον για την περίπτωση του κυρίου Salcido οι Η.Π.Α. απέδειξαν ότι είναι πολίτης τους, καταθέτοντας τη σχετική δήλωσή του. Το Μεξικό συνομολογεί τα επιχειρήματα των αντιδίκων του για την υπόθεση του κυρίου Salcido. Εξάλλου, δεν κατατέθηκαν στο Δικαστήριο αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι ο συγκεκριμένος κατηγορούμενος είναι ταυτόχρονα και Μεξικάνος, ώστε να διεξαχθεί άμεσα έρευνα από τις αρχές σύλληψης και να ενημερωθεί «αμελλητί» για τα προξενικά δικαιώματά του. Κατά συνέπεια, για την περίπτωση του κυρίου Salcido το Μεξικό δεν απέδειξε ότι οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το άρθρο 36 παρ. 1 (β).

67. Για την περίπτωση του κυρίου Ayala το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι παρότι εντοπίστηκε σε δικαστικό αρχείο του 1989 (τρία χρόνια μετά τη σύλληψή του) ως πολίτης των Η.Π.Α. δεν κατατέθηκαν αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι κατά τη σύλληψή του ισχυρίστηκε ότι είναι Αμερικανός. Ούτε ενημερώθηκε το Δικαστήριο για έρευνες των αρχών των Η.Π.Α. που να επιβεβαιώνουν τους ισχυρισμούς περί αμερικανικής ιθαγένειας.

68. Για άλλους πέντε κατηγορούμενους που αφορά η υπό κρίση προσφυγή οι Η.Π.Α. δεν απέδειξαν ενώπιον του Δικαστηρίου τους ισχυρισμούς τους ότι «επικαλέστηκαν κατά τη σύλληψή τους την αμερικανική ιθαγένεια».

69. Από τη έκθεση σύλληψης του κυρίου Avena προκύπτει ότι έχει γεννηθεί στην Καλιφόρνια και από τα αρχεία του σωφρονιστικού καταστήματος ότι είναι πολίτης του Μεξικού. Οι Η.Π.Α. δεν απέδειξαν στο Δικαστήριο ότι διεξήγαγαν έρευνες για να επιβεβαιώσουν ότι είναι αμερικανός πολίτης.

70. Το 1991, κατά τη σύλληψή του, ο κύριος Benavides ήταν κάτοχος δελτίου της Υπηρεσίας Μετανάστευσης και Πολιτογράφησης. Το Δικαστήριο δεν ενημερώθηκε για ποιο λόγο οι αρχές σύλληψης έπρεπε να πιστεύουν ότι κατά το χρόνο της σύλληψής του ήταν πολίτης των Η.Π.Α. Το αποδεικτικό στοιχείο που επικαλούνται οι Η.Π.Α., ότι δηλαδή τον Ιούνιο του 1993 ο δικηγόρος του ενημέρωσε το δικαστήριο ότι ο πελάτης

του ήταν πλέον πολίτης των Η.Π.Α. δεν αφορά στην ιθαγένειά του κατά το χρόνο σύλληψής του.

71. Για τον κύριο Ochoa το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η έκθεση σύλληψής του που συντάχθηκε το 1990 αναφέρει ότι έχει γεννηθεί στο Μεξικό, δήλωση που επαναλαμβάνεται σε δεύτερη έκθεση της αστυνομίας. Περίπου δύο χρόνια αργότερα από λεπτομέρειες του ποινικού του μητρώου προκύπτει ότι είναι πολίτης των Η.Π.Α. γεννηθείς στο Μεξικό. Στο Δικαστήριο δεν παρασχέθηκαν περαιτέρω λεπτομέρειες. Οι Η.Π.Α. δεν απέδειξαν ότι γνώριζαν ή ότι διερεύνησαν αν ήταν αμερικανός πολίτης κατά το χρόνο της σύλληψής του.

72. Ο κύριος Tafoya φαίνεται να έχει καταγραφεί στα αστυνομικά δελτία ως γεννηθείς στο Μεξικό. Οι Η.Π.Α. δεν κατέθεσαν στο Δικαστήριο επιπλέον πληροφοριακά στοιχεία και ειδικότερα αν διεξήγαγαν έρευνα για την ιθαγένεια του κατηγορουμένου.

73. Ο τελευταίος από τους επτά κατηγορούμενους, που κατά τις Η.Π.Α. υπάγονται στην ίδια ομάδα της υπό κρίση προσφυγής, ο κύριος Alvarez συνελήφθη στο Τέξας στις 20.6.1998. Από τα αρχεία του Τέξας προκύπτει ότι ταυτοποιήθηκε ως πολίτης των Η.Π.Α. Όμως, εντός τριών ημερών από τη σύλληψή του οι αρχές του Τέξας ενημερώθηκαν από την Υπηρεσία Μετανάστευσης και Πολιτογράφησης ότι πραγματοποιούνταν έρευνες προκειμένου να καθορισθεί εάν λόγω προηγούμενης καταδίκης του ο κύριος Alvarez έπρεπε να απελαθεί ως αλλοδαπός. Ενώπιον του Δικαστηρίου δεν αποδείχθηκε ότι επιδιώχθηκε η άμεση επίλυση του καθορισμού της ιθαγένειας του κυρίου Alvarez.

74. Το Δικαστήριο καταλήγει ότι το Μεξικό δεν απέδειξε παραβίαση του άρθρου 36 παρ. 1 (β) από τις Η.Π.Α. στην υπόθεση του κυρίου Salcido και κατά συνέπεια η υπόθεση αυτή δεν υπάγεται σε περαιτέρω κρίση. Ως προς τους υπόλοιπους κατηγορούμενους, απορρίπτεται ο ισχυρισμός των Η.Π.Α., ότι δηλαδή επικαλέστηκαν την αμερικανική ιθαγένεια κατά τη σύλληψή τους.

75. Πρέπει όμως να απαντηθεί το ερώτημα εάν στις 51 υπό κρίση περιπτώσεις οι Η.Π.Α. πληροφόρησαν «αμελλητί» τους συλληφθέντες για τα προξενικά τους δικαιώματα. Εν συνεχεία το Δικαστήριο κρίνει αυτό το ζήτημα.

76. Στο Δικαστήριο κατατέθηκαν δηλώσεις κάποιων πολιτών του Μεξικού που βεβαιώνουν ότι ουδέποτε ενημερώθηκαν για τα δικαιώματά τους βάσει του άρθρου 36 παρ. 1 (β). Το Δικαστήριο σημειώνει ότι οι Η.Π.Α. αμφισβητούν τις προαναφερόμενες δηλώσεις σε 47 από τις υπό κρίση υποθέσεις. Όμως, για την υπόθεση του κυρίου Hernández οι Η.Π.Α. σχολιάζουν: « παρότι ο αξιωματούχος που πραγματοποίησε τη σύλληψη δεν ρώτησε τον κύριο Hernández Llanas εάν επιθυμούσε να ει-

δοποιήσει το Προξενείο του Μεξικού για τη σύλληψή του, δεν ήταν σε καμία περίπτωση παράλογο γι' αυτόν να συνάγει ότι ο κατάδικος δραπέτης δεν θα ήθελε να ειδοποιηθεί για τη σύλληψή του το Προξενείο της χώρας από την οποία διέφυγε».

Το Δικαστήριο σημειώνει ότι ρητή υποχρέωση πληροφόρησης του συλλαμβανομένου για τα προξενικά δικαιώματά του που ορίζονται στο άρθρο 36 παρ. 1 (β) δεν επιτρέπει να αποτελούν βάσιμο λόγο παράλειψης συμμόρφωσης οι υποθέσεις των αρμόδιων αρχών για τη σχετική βούληση του ενδιαφερόμενου. Μάλλον παρέχει στον συλληφθέντα, αφού ενημερωθεί, το δικαίωμα να υποστηρίξει ότι δεν επιθυμεί να ειδοποιηθεί ο προξενικός λειτουργός της χώρας καταγωγής του. Κατ' ανάγκη συνάγεται ότι σε κάθε μια από τις 47 υπό κρίση περιπτώσεις παραβιάστηκε η υποχρέωση ενημέρωσης της «αμελλητί» πληροφόρησης των ενδιαφερομένων.

77. Σε τέσσερις περιπτώσεις, συγκεκριμένα των κυρίων Ayala, Juárez, Esquivel και Solache υπάρχουν ακόμη αμφιβολίες για τη «αμελλητί» πληροφόρησή τους για τα προξενικά δικαιώματά τους. Γι' αυτές, είναι αναγκαίο να ερμηνευθεί το περιεχόμενο του όρου «αμελλητί».

78. Πρόκειται για ζήτημα για το οποίο οι διάδικοι εκφράζουν διαφορετικές απόψεις. Κατά το Μεξικό, ο χρόνος πληροφόρησης του κρατούμενου «είναι καίριας σημασίας για την άσκηση των δικαιωμάτων που προβλέπει το άρθρο 36» και ο όρος «αμελλητί» της παραγράφου 1 (β) σημαίνει την «άνευ όρων άμεση ενέργεια». Περαιτέρω, το Μεξικό ισχυρίζεται ότι ενόψει του σκοπού και του αντικειμένου του άρθρου 36, που είναι η εξασφάλιση της «ουσιαστικής προξενικής συνδρομής» και η προστασία των ευάλωτων αλλοδαπών κρατούμενων «η προξενική αρχή πρέπει να ειδοποιείται αμέσως κατά τη σύλληψη και πριν την ανάκριση του αλλοδαπού κρατούμενου, ώστε ο πρόξενος να μπορέσει να προσφέρει χρήσιμες συμβουλές για το αλλοδαπό νομικό σύστημα και να μεριμνήσει για την πρόσληψη συνηγόρου πριν ο αλλοδαπός αποφασίσει χωρίς να είναι ενημερωμένος ή πριν το κράτος αναλάβει πρωτοβουλίες που ενδεχομένως θίγουν τα δικαιώματά του».

79. Άρα, κατά την άποψη του Μεξικού, παραβιάζεται ipso facto το άρθρο 36 σε κάθε περίπτωση όπου ο αλλοδαπός ανακρίνεται πριν οι αρμόδιες αρχές τον πληροφορήσουν για τα προξενικά δικαιώματά του. Εν προκειμένω είναι αδιάφορη η αμεσότητα της παροχής της σχετικής πληροφόρησης μετά το πέρας της ανάκρισης. Το Μεξικό θεωρεί ότι στην περίπτωση του κυρίου Juárez παραβιάστηκε το άρθρο 36 παρ. 1 (β) επειδή πρώτα ανακρίθηκε και μετά ενημερώθηκε για τα προξενικά δικαιώματά του, περίπου σαράντα ώρες μετά τη σύλληψή του.

80. Για να υποστηρίξει τη θέση του για την ερμηνεία της «αμελλητί» πληροφόρησης του συλληφθέντα για το δικαίωμά του να ειδοποιη-

θεί η προξενική αρχή του αποστέλλοντος κράτους το Μεξικό επικαλείται επίσης τις «προπαρασκευαστικές εργασίες» της Σύμβασης της Βιέννης. Ειδικότερα, το Μεξικό υπενθυμίζει ότι η διατύπωση που πρότεινε στη Διάσκεψη η Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου ήταν «χωρίς υπαίτια καθυστέρηση» που αντικαταστάθηκε μετά την πρόταση του Ηνωμένου Βασιλείου να διαγραφεί η λέξη «υπαίτια». Ο εκπρόσωπος του Ηνωμένου Βασιλείου στη Διάσκεψη είχε διευκρινίσει ότι η διατύπωση αυτή θα απέτρεπε την ερμηνεία ότι «επιτρέπεται κάποια καθυστέρηση» και κανένας εκπρόσωπος δεν εξέφρασε αντίρρηση στις δηλώσεις της ΕΣΣΔ και της Ιαπωνίας ότι το αποτέλεσμα της τροποποίησης απαιτεί την «αμελλητί πληροφόρηση».

81. Οι Η.Π.Α. αμφισβητούν αυτήν την ερμηνεία του όρου «αμελλητί». Κατά την άποψή τους δεν σημαίνει «άμεσα και πριν την ανάκριση» και πάντως αυτή η ερμηνεία δεν στηρίζεται ούτε στην ορολογία ούτε στο σκοπό και στο αντικείμενο της Σύμβασης της Βιέννης ούτε στις «προπαρασκευαστικές εργασίες». Στις οδηγίες του Υπουργείου Εξωτερικών των Η.Π.Α. σημειώνεται ότι «αμελλητί» σημαίνει «χωρίς υπαίτια καθυστέρηση» και ότι η απαιτούμενες ενέργειες πρέπει να αναληφθούν «σε εύλογο χρόνο ενόψει των περιστάσεων». Άρα, αναμένεται υπό κανονικές συνθήκες να «ειδοποιούνται οι προξενικοί λειτουργοί εντός 24 ή το αργότερο 72 ωρών από τη σύλληψη ή την κράτηση». Οι Η.Π.Α. υποστηρίζουν περαιτέρω ότι αυτή η ερμηνεία του όρου «αμελλητί» είναι εύλογη και επιτρέπει την συνεπή ερμηνεία του στις τρεις περιπτώσεις του άρθρου 36 παρ. 1 (β) όπου επαναλαμβάνεται. Αναφερόμενες στις «προπαρασκευαστικές εργασίες» υποστηρίζουν ότι ο όρος «υπαίτια καθυστέρηση» απορρίφθηκε ως απαράδεκτη διατύπωση.

82. Σύμφωνα με τις Η.Π.Α. σκοπός του άρθρου 36 είναι η διευκόλυνση της άσκησης των προξενικών καθηκόντων από τον προξενικό λειτουργό. «Η σημασία της πληροφόρησης του πολίτη του αποστέλλοντος κράτους για τα προξενικά δικαιώματά του είναι κατά συνέπεια περιορισμένη... Είναι διαδικαστικό ζήτημα που επιτρέπει στον αλλοδαπό να ενεργοποιήσει τη σχετική διαδικασία της ειδοποίησης ... Δεν μπορεί να είναι θεμελιώδης για τη διαδικασία της ποινικής δίκης».

83. Το Δικαστήριο κρίνει το ζήτημα της προσήκουσας ερμηνείας του όρου «αμελλητί» λαμβάνοντας υπόψη τα επιχειρήματα των διαδίκων. Σημειώνει κατ' αρχήν ότι η Σύμβαση δεν ορίζει την ακριβή έννοια του όρου «αμελλητί» στο πλαίσιο του άρθρου 36 παρ. 1 (β). Κατά συνέπεια, πρέπει να ερμηνευθεί σύμφωνα με τους εθιμικούς κανόνες ερμηνείας των συνθηκών που προβλέπουν τα άρθρα 31 και 32 της Σύμβασης της Βιέννης για την Ερμηνεία των Συνθηκών.

84. Το άρθρο 1 της Σύμβασης της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις που διευκρινίζει το περιεχόμενο κάποιων όρων της Σύμβασης δεν

περιλαμβάνει ορισμό του όρου «αμελλητί». Επιπλέον, στις διάφορες γλωσσικές εκδοχές της Σύμβασης χρησιμοποιούνται διάφοροι όροι για την απόδοσή του: «αμελλητί» στο άρθρο 36 και «αμέσως» στο άρθρο 14. Το Δικαστήριο παρατηρεί ότι οι λεξικολογικοί ορισμοί, στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις της Σύμβασης της Βιέννης, αποδίδουν διαφορετικό περιεχόμενο στον όρο «αμελλητί» (και επίσης «αμέσως»). Κατά συνέπεια είναι αναγκαίο να αναζητηθεί η ερμηνεία του σε άλλες πηγές.

85. Το Δικαστήριο κρίνει ότι στο πλαίσιο του σκοπού και του αντικειμένου της Σύμβασης το άρθρο 36 προβλέπει ότι οι προξενικοί λειτουργοί επικοινωνούν ελεύθερα με τους πολίτες του αποστέλλοντος κράτους, έχουν πρόσβαση σ' αυτούς, τους επισκέπτονται και συνομιλούν μαζί τους και μεριμνούν για τη νομική τους παράσταση. Ούτε το άρθρο 36 παρ. 1, ούτε κάποιο άλλο άρθρο της Σύμβασης προβλέπουν ότι στα προξενικά καθήκοντα περιλαμβάνεται η υποχρέωση του προξενικού λειτουργού να ενεργεί ως νομικός παραστάτης ή να εμπλέκεται με τρόπο αμεσότερο στη διαδικασία της ποινικής δίκης. Εξάλλου, την άποψη αυτή επιβεβαιώνει η διατύπωση του άρθρου 36 παρ. 2 της Σύμβασης. Άρα, ούτε οι όροι της Σύμβασης υπό τη συνήθη έννοια τους, ούτε το αντικείμενο και ο σκοπός της υποδηλώνουν ότι ο όρος «αμελλητί» πρέπει να ερμηνευθεί «αμέσως μετά τη σύλληψη και πριν την ανάκριση».

86. Το Δικαστήριο σημειώνει περαιτέρω ότι, παρόμοια ερμηνεία δεν μπορεί να στηριχθεί ούτε στις προπαρασκευαστικές εργασίες της Σύμβασης, παρόλη την αβεβαιότητα που προκαλούν. Κατά τη διπλωματική διάσκεψη, ο εμπειρογνώμονας της διάσκεψης, πρώην ειδικός απεσταλμένος της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου εξήγησε στους αντιπροσώπους ότι η διατύπωση «χωρίς υπαίτια καθυστέρηση» υιοθετήθηκε μετά από μακρά συζήτηση της ολομέλειας της επιτροπής και της επιτροπής σύνταξης του σχεδίου της σύμβασης ώστε να καλυφθούν οι ειδικές περιπτώσεις που επιβάλλουν την άμεση ενημέρωση του προξενικού λειτουργού. Η Γερμανία, το μόνο από τα δύο κράτη που πρότειναν τροποποίηση, εισηγήθηκε να προστεθεί «αλλά το αργότερο εντός μηνός». Αρκετοί αντιπρόσωποι συζήτησαν επί μακρόν εάν είναι αποδεκτή παρόμοια προθεσμία αλλά κανένας δεν πρότεινε τη διατύπωση «αμελλητί». Η συντομότερη προθεσμία προτάθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο, δηλαδή «τάχιστα» και στη συνέχεια όχι αργότερα «από 48 ώρες». Προφανώς, ελλείψει συμφωνίας για την συγκεκριμένη προθεσμία, οι αντιπρόσωποι αποδέχθηκαν την προηγούμενη πρόταση του Ηνωμένου Βασιλείου περί διαγραφής της λέξης «υπαίτια» στην οποία και συμφώνησαν. Διαπιστώνεται επίσης με ενδιαφέρον ότι δεν προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες ότι ο όρος «αμελλητί» μπορεί να έχει διαφορετικό περιεχόμενο σε κάθε μια από τις τρεις περιπτώσεις όπου χρησιμοποιείται στο άρθρο 36 παρ. 1 (β).



87. Ενόψει των ανωτέρω, το Δικαστήριο αποφαινεται ότι ο όρος «αμελλητί» δεν ερμηνεύεται κατ' ανάγκην «αμέσως» μετά τη σύλληψη. Περαιτέρω σημειώνει ότι κανένας από τους αντιπροσώπους που συμμετείχαν στη Διάσκεψη δεν τον συνέδεσε με το στάδιο της ανάκρισης. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι η διάταξη του εδαφίου (β) της παραγράφου 1 του άρθρου 36 σύμφωνα με την οποία οι αρχές του κράτους διαμονής «υποχρεούνται να πληροφορούν αμελλητί τον ενδιαφερόμενο για τα δικαιώματά του» δεν μπορεί να ερμηνευθεί με τρόπο που να εννοεί ότι η πληροφόρηση αυτή πρέπει κατ' ανάγκη να προηγείται της ανάκρισης ώστε η διεξαγωγή της πριν την παροχή της να συνιστά παραβίαση του άρθρου 36.

88. Αν και εφαρμόζοντας τους συνήθεις κανόνες ερμηνείας ο όρος «αμελλητί» αναφορικά με την υποχρέωση πληροφόρησης του ενδιαφερόμενου στο πλαίσιο του άρθρου 36 παρ. 1 (β) δεν εννοεί κατ' ανάγκη «άμεσα μετά τη σύλληψη» οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται να πληροφορήσουν τον συλληφθέντα για τα προξενικά δικαιώματά του όταν διαπιστώσουν ότι είναι αλλοδαπός, ή όταν βάσιμα πιστεύουν ότι είναι πιθανόν να είναι αλλοδαπός.

89. Με μια εξαίρεση, κανένας από τους κατηγορούμενους των οποίων οι υποθέσεις εξετάζονται στην υπό κρίση προσφυγή δεν πληροφορήθηκε για το δικαίωμά του να ειδοποιηθεί σχετικά ο προξενικός λειτουργός του αποστέλλοντος κράτους εντός των προθεσμιών που πρότειναν οι αντιπρόσωποι της Διάσκεψης για τη Σύμβαση της Βιέννης ή των Η.Π.Α.. Οι αρμόδιες αρχές είτε δεν τους πληροφόρησαν για τα προξενικά δικαιώματά τους είτε τους πληροφόρησαν σε χρόνο αρκετά μεταγενέστερο. Ο κύριος Juárez πληροφορήθηκε για τα προξενικά δικαιώματά του 40 ώρες μετά τη σύλληψή του. Όμως, το Δικαστήριο σημειώνει ότι στην έκθεση σύλληψής του αναφέρεται ότι έχει γεννηθεί στο Μεξικό. Επιπλέον, υπήρχαν ενδείξεις για την μεξικανική ιθαγένειά του ήδη από την έναρξη της ανάκρισης, μετά τη σύλληψη, από τους υπαλλήλους του Ομοσπονδιακού Γραφείου Ανακρίσεων (FBI). Συνάγεται εν προκειμένω ότι η μεξικανική ιθαγένεια του κυρίου Juárez ήταν προφανής από την έναρξη της κράτησής του από τις αρχές των Η.Π.Α.. Υπ' αυτές τις συνθήκες και σύμφωνα με την ερμηνεία του όρου «αμελλητί» το Δικαστήριο αποφαινεται ότι οι Η.Π.Α. παραβίασαν την υποχρέωσή τους που απορρέει από το άρθρο 36 παρ. 1 (β) να πληροφορήσουν αμελλητί τον κύριο Juárez για τα προξενικά δικαιώματά του. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι παρόμοια απόφαση υιοθέτησε το Ανώτατο Δικαστήριο της Καλιφόρνια επικαλούμενο διαφορετική νομική βάση.

90. Ενόψει των ανωτέρω το Δικαστήριο αποφαινεται ότι με εξαίρεση την περίπτωση του κυρίου Salcido οι Η.Π.Α. παραβίασαν την υποχρέωσή τους, που απορρέει από το άρθρο 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης της

Βιέννης, να πληροφορήσουν τους αλλοδαπούς συλληφθέντες για τα προξενικά δικαιώματά τους.

91. Όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 36 παρ. 1 (β) περιλαμβάνει τρία στοιχεία. Το Δικαστήριο έως τώρα έκρινε το δικαίωμα του συλληφθέντα να πληροφορηθεί τα προξενικά δικαιώματά του. Εν συνεχεία εξετάζει μια άλλη πτυχή του άρθρου 36 παρ. 1 (β). Διαπιστώνει ότι οι Η.Π.Α. ορθά παρατήρησαν ότι το γεγονός ότι δεν ειδοποιήθηκε ο προξενικός λειτουργός του Μεξικού κατ' εφαρμογή του άρθρου 36 παρ. 1 (β) δεν αποδεικνύει κατ' ανάγκην ότι οι ενδιαφερόμενοι δεν πληροφορήθηκαν το σχετικό δικαίωμά τους. Μπορεί να τους πληροφόρησαν σχετικά οι αρμόδιες αρχές και να μην θέλησαν να ειδοποιηθεί ο προξενικός λειτουργός. Όμως, η πληροφόρηση είναι καθοριστικό στοιχείο στο πλαίσιο του άρθρου 36 παρ. 1 (β) από το οποίο εξαρτώνται τα άλλα δύο.

92. Μόνον για τις περιπτώσεις των κυρίων Juárez και Solache υποστήριξαν οι Η.Π.Α. ότι αφού πληροφορήθηκαν τα προξενικά δικαιώματά τους ζήτησαν να μην ειδοποιηθεί η προξενική αρχή του αποστέλλοντος κράτους.

93. Για την περίπτωση του κυρίου Juárez το Δικαστήριο λαμβάνει υπόψη ότι πληροφορήθηκε τα προξενικά δικαιώματά του σαράντα ώρες μετά τη σύλληψή του αλλά επέλεξε να μην ειδοποιηθεί η προξενική αρχή του Μεξικού. Για την περίπτωση του κυρίου Solache το Δικαστήριο δεν διαθέτει επαρκή στοιχεία, ικανά να αποδείξουν ότι αιτήθηκε να μην ειδοποιηθεί η προξενική αρχή. Επίσης, οι Η.Π.Α. δεν διευκρίνισαν για ποιο λόγο ειδοποιήθηκε ο προξενικός λειτουργός τρεις μήνες αργότερα αφού ο κύριος Solache είχε αντιτεθεί στην άσκηση των προξενικών του δικαιωμάτων.

94. Για άλλες τρεις περιπτώσεις, οι Η.Π.Α. ισχυρίζονται ότι ειδοποιήθηκε επίσημα ο προξενικός λειτουργός για την κράτηση ενός εκ των Μεξικανών πολιτών χωρίς να πληροφορηθεί προηγουμένως ο ενδιαφερόμενος για το σχετικό δικαίωμά του. Πρόκειται για τις υποθέσεις των κυρίων Covarrubias, Hernández και Reyes. Τέλος, οι Η.Π.Α. υποστηρίζουν ότι επικοινωνήσαν με τις μεξικανικές αρχές για την υπόθεση του κυρίου Loza.

95. Το Δικαστήριο σημειώνει ότι στην περίπτωση του κυρίου Covarrubias οι προξενικές αρχές ενημερώθηκαν από τρίτους για τη σύλληψή του: περίπου 16 μήνες αργότερα διερμηνέας διορισμένος στο δικαστήριο ζήτησε την παρέμβαση του προξενείου των προξενικών αρχών στην υπόθεση πριν την έναρξη της δίκης. Αμφισβητείται εάν ο διερμηνέας μπορεί να θεωρηθεί ως αρμόδια αρχή για την ενεργοποίηση των αλληλεξαρτωμένων διατάξεων του άρθρου 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης της Βιέννης. Στην περίπτωση του κυρίου Reyes, οι Η.Π.Α. υποστήριξαν ενώπιον του



Δικαστηρίου ότι τμήμα της Εισαγγελίας του Όρεγκον ενημέρωσε τις αμερικανικές αρχές ότι τόσο ο αρμόδιος Εισαγγελέας όσο και ο διενεργήσας τη σύλληψη αξιωματούχος υποχρεούνται να ειδοποιήσουν τις προξενικές αρχές του Μεξικού για τη σύλληψή του. Δεν παρασχέθηκαν πληροφορίες για το χρόνο ειδοποίησης σε σχέση με την ημερομηνία της σύλληψης. Στον κύριο Reyes παρασχέθηκε συνδρομή πριν τη δίκη. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι στις δύο αυτές υποθέσεις οι Η.Π.Α. παραβίασαν την υποχρέωσή τους που απορρέει από το άρθρο 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης της Βιέννης ακόμα και εάν υποτεθεί ότι η συμπεριφορά των αμερικανικών αρχών δεν είχε σοβαρές συνέπειες για τους ενδιαφερόμενους.

96. Στην περίπτωση του κυρίου Loza περίπου τέσσερις μήνες μετά τη σύλληψή του αμερικάνος γεροισιαστής από το Οχάιο επικοινωνήσε με την Πρεσβεία του Μεξικού εκ μέρους της Εισαγγελίας του Οχάιο για «να διερευνήσει τις διαδικασίες που απαιτούνται για την έκδοση επικυρωμένου αντιγράφου του πιστοποιητικού γέννησης του κατηγορούμενου». Στο Δικαστήριο δεν κατατέθηκε αντίγραφο της επιστολής του γεροισιαστή και άρα δεν μπορεί να εξακριβωθεί εάν αναφερόταν στη σύλληψη του κυρίου Loza. Η απάντηση της Πρεσβείας (που επίσης δεν περιλαμβάνεται στα αποδεικτικά στοιχεία που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο) διαβιβάστηκε από το γεροισιαστή στην Εισαγγελία, η οποία εν συνεχεία ζήτησε από το Ληξιαρχείο της Guadalaajara αντίγραφο του πιστοποιητικού γέννησης. Αυτό το αίτημα δεν αναφερόταν στη σύλληψη του κυρίου Loza. Το Μεξικό υποστηρίζει ότι οι προξενικές του αρχές ουδέποτε ειδοποιήθηκαν επίσημα για τη σύλληψη του κυρίου Loza: ενημερώθηκαν σχετικά μετά την καταδίκη του σε θάνατο. Το Μεξικό θεωρεί ότι εν προκειμένω οι Η.Π.Α. παραβίασαν την υποχρέωσή τους να ειδοποιήσουν τις προξενικές αρχές του αποστέλλοντος κράτους. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω στοιχεία και ειδικότερα ότι η Πρεσβεία του Μεξικού ενημερώθηκε τέσσερις μήνες μετά τη σύλληψη και ότι ο προξενικός λειτουργός πληροφορήθηκε την κράτηση του κατηγορούμενου μετά το πέρας της δίκης και την καταδίκη του σε θάνατο το Δικαστήριο κρίνει ότι στην περίπτωση του κυρίου Loza οι Η.Π.Α. παραβίασαν την υποχρέωσή τους που απορρέει από το άρθρο 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης να ειδοποιήσουν αμελλητί τον προξενικό λειτουργό του αποστέλλοντος κράτους.

97. Ο κύριος Hernández συνελήφθη στο Τέξας την Τετάρτη, 15.10.1997. Οι αμερικανικές αρχές δεν είχαν λόγο να πιστεύουν ότι είναι αμερικανός πολίτης. Ο προξενικός λειτουργός ειδοποιήθηκε την επόμενη Δευτέρα, δηλαδή μετά από πέντε ημέρες (που αντιστοιχούν σε τρεις εργάσιμες). Το Δικαστήριο θεωρεί ότι στην υπόθεση αυτή οι Η.Π.Α. ειδοποίησαν αμελλητί τον προξενικό λειτουργό συμμορφούμενες με την υποχρέωση τους που απορρέει από το άρθρο 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης.

98. Στο πρώτο από τα υπομνήματά του το Μεξικό ζητά από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι οι Η.Π.Α. παραβιάζοντας τις υποχρεώσεις τους στο πλαίσιο του άρθρου 36 παρ. 1 (β) «του στερήσαν το δικαίωμα να παράσχει προξενική προστασία και στους 52 πολίτες του το δικαίωμα να απολαύσουν την προξενική προστασία που μπορούσε να παράσχει σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ.1 της Σύμβασης».

99. Το Δικαστήριο ανέλυσε τη σχέση των τριών υπο-παραγράφων της παραγράφου 1 του άρθρου 36 στην υπόθεση LaGrand όπου έκρινε ότι πρόκειται για «αλληλεξαρτώμενο καθεστώς»<sup>5</sup>. Οι νομικές συνέπειες που παράγει αυτή η αλληλεξάρτηση κατ' ανάγκη διαφέρουν ανάλογα με τα πραγματικά περιστατικά κάθε υπόθεσης. Στην υπόθεση LaGrand το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η 16ετής παράλειψη πληροφόρησης των αδερφών για το δικαίωμά τους να ειδοποιηθεί αποτελεσματικά ο πρόξενος του αποστέλλοντος κράτους παρακώλυσε την άσκηση άλλων δικαιωμάτων που η Γερμανία μπορεί να είχε επιλέξει να ασκήσει κατά τα οριζόμενα στις υπο-παραγράφους (α) και (γ).

100. Είναι αναγκαίο να επανεξεταστεί η αλληλεξάρτηση των τριών υπο-παραγράφων του άρθρου 36 υπό το φως των ειδικότερων πραγματικών περιστατικών και περιστάσεων της υπό κρίση υπόθεσης.

101. Κατ' αρχήν το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι στην υπόθεση του κυρίου Juárez ο κατηγορούμενος, αφού πληροφορήθηκε τα προξενικά δικαιώματά του, ζήτησε να μην ειδοποιηθεί ο προξενικός λειτουργός του Μεξικού. Κατά συνέπεια, στην υπόθεση αυτή δεν παραβιάστηκαν οι υπο-παραγράφοι (α) ή (γ) της παραγράφου 1 του άρθρου 36.

102. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, λόγω της παράλειψης των Η.Π.Α. να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το άρθρο 36 παρ. 1 (β) το Μεξικό στην πραγματικότητα αποκλείστηκε (σε κάποιες υποθέσεις καθ' ολοκληρία και σε κάποιες για παρατεταμένες περιόδους) από την άσκηση του δικαιώματος που προβλέπει η παράγραφος 1 (α) να επικοινωνήσει με τους πολίτες τους και να έχει πρόσβαση σ' αυτούς. Όπως ήδη έχει εξηγήσει το Δικαστήριο, είναι αδιάφορο εάν το Μεξικό θα είχε παράσχει προξενική προστασία «ή εάν η ετυμηγορία θα ήταν διαφορετική. Αρκεί ότι η Σύμβαση αναγνωρίζει αυτά τα δικαιώματα» τα οποία θα μπορούσε να είχε ασκήσει.

103. Τα παραπάνω ισχύουν, *pari passu*, για κάποια δικαιώματα που προβλέπονται στην υπο-παραγράφο (γ) : «Οι προξενικοί λειτουργοί έχουν δικαίωμα να μεταβαίνουν σε κάθε πολίτη του αποστέλλοντος κράτους, που είναι φυλακισμένος, προφυλακισμένος ή καθ' οιονδήποτε τρόπο κρατούμενος, να συνομιλούν και να αλληλογραφούν με αυτόν...».

---

<sup>5</sup> Βλέπε σχετικά ανωτέρω υποσημείωση 3.

104. Από την άλλη, και με βάση τα ειδικότερα περιστατικά της υπό κρίση υπόθεσης, δεν μπορεί να είναι γενικευμένη η απάντηση για τα δικαιώματα της υπο-παραγράφου (γ), κυρίως για το δικαίωμα του προξενικού λειτουργού να «μεριμνά για τη νομική παράσταση» του αλλοδαπού. Το Μεξικό έχει υπερτονίσει στην υπό κρίση διαφορά τη σημασία της δυνατότητας των προξενικών λειτουργών να μεριμνούν για τη νομική παράσταση πριν και κατά τη διάρκεια της δίκης και ειδικότερα, κατά την απαγγελία της ποινής, στις περιπτώσεις που μπορεί να επιβληθεί σοβαρή ποινή. Περαιτέρω, έχει υπογραμμίσει τη σημασία της οικονομικής ή όποιας άλλης βοήθειας οι προξενικοί λειτουργοί μπορεί να παράσχουν στο συνήγορο υπεράσπισης, μεταξύ άλλων για την έρευνα του οικογενειακού υπόβαθρου του κατηγορούμενου και για της πνευματικής του κατάστασης, όταν αυτά τα στοιχεία είναι σχετικά για την υπόθεση. Το Δικαστήριο παρατηρεί ότι η άσκηση αυτών των δικαιωμάτων του αποστέλλοντος κράτους στο πλαίσιο του άρθρου 36 παρ. 1 (γ) εξαρτάται από την ειδοποίηση των αρχών του κράτους διαμονής. Μπορεί όμως, η παρεχόμενη με άλλα μέσα πληροφόρηση του αποστέλλοντος κράτους να διασφαλίζει στους προξενικούς λειτουργούς τη δυνατότητα να συνδράμουν στην νομική παράσταση του πολίτη τους. Στις ακόλουθες περιπτώσεις οι προξενικές αρχές του Μεξικού ενημερώθηκαν για την κράτηση των πολιτών τους εγκαίρως ώστε να παράσχουν παρόμοια συνδρομή, είτε ειδοποιούμενες από τις αμερικανικές αρχές [καθυστερημένα κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 36 παρ. 1 (β)] είτε με άλλους τρόπους....

105. Για την περίπτωση του κυρίου Manriquez το Δικαστήριο δεν διαθέτει συγκεκριμένες πληροφορίες για το χρόνο ειδοποίησης του προξενικού λειτουργού. Μάλλον εννοείται ότι οι προξενικές αρχές του αποστέλλοντος κράτους ειδοποιήθηκαν δύο χρόνια πριν την καταδίκη ενώ ο ίδιος ουδέποτε πληροφορήθηκε από τις αρμόδιες αρχές για τα προξενικά δικαιώματά του. Οι διάδικοι δεν συμφωνούν και στην υπόθεση του κυρίου Fuentes. Το Μεξικό υποστηρίζει ότι ειδοποιήθηκε για την κράτησή του διαρκούς της δίκης και οι Η.Π.Α. κατά το χρόνο επιλογής των ενόρκων, πριν την έναρξη της δίκης. Στην περίπτωση του κυρίου Agias οι αρχές του Μεξικού ειδοποιήθηκαν για την κράτησή του τη βδομάδα πριν την έναρξη της δίκης. Κατά την κρίση του Δικαστηρίου σε αυτές τις τρεις περιπτώσεις οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το άρθρο 36 παρ. 1 (γ).

**Β) Επί της παραβίασης του άρθρου 36 παρ. 2 της Σύμβασης της Βιέννης:** ... 107. Με το τρίτο υπόμνημά του το Μεξικό ζητά από το Δικαστήριο να επιδικάσει και να κρίνει ότι «οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το άρθρο 36 παρ. 2 της Σύμβασης της Βιέννης παραλείποντας να εξασφαλίσουν ουσιαστική και αποτελεσματική

επανεξέταση και νέα κρίσητων καταδικών και των ποινών που επιβλήθηκαν στο πλαίσιο διαδικασίας που παραβίασε το άρθρο 36 παρ. 1».

108. Το άρθρο 36 παρ. 2 ορίζει: «Τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου δικαιώματα πρέπει να ασκούνται στο πλαίσιο των νόμων και κανονισμών του κράτους διαμονής, με την έννοια ότι οι νόμοι αυτοί και οι κανονισμοί πρέπει να επιτρέπουν την πλήρη πραγματοποίηση των σκοπών για τους οποίους θεσπίζονται τα δικαιώματα δυνάμει του παρόντος άρθρου».

109. Σχετικά το Μεξικό υποστήριξε ότι οι Η.Π.Α. «εφαρμόζοντας διατάξεις του εθνικού δικαίου για να απορρίψουν ή να μην κρίνουν ενστάσεις για την παραβίαση των δικαιωμάτων που εγγύαται το άρθρο 36 – και άρα παραλείποντας να εγγυηθούν την ουσιαστική επανεξέταση και νέα κρίσητων σοβαρών ποινών που επιβλήθηκαν στο πλαίσιο διαδικασιών που παραβίασαν το άρθρο 36 - ... παραβίασαν και συνεχίζουν να παραβιάζουν στη Σύμβαση της Βιέννης».

Ειδικότερα το Μεξικό υποστηρίζει ότι «οι Η.Π.Α. επικαλέστηκαν πολλές εθνικές νομικές θεωρίες για να αποτρέψουν την επέλευση των νομικών συνεπειών της παραβίασης του άρθρου 36. Κατ' αρχήν, παρά την σαφή ανάλυση του Δικαστηρίου στην υπόθεση LaGrand τα αμερικανικά δικαστήρια, τόσο σε πολιτειακό όσο και σε ομοσπονδιακό επίπεδο, συνεχίζουν να επικαλούνται τις θεωρίες που κρίνουν απαράδεκτες τις ενστάσεις που προβάλλονται το πρώτον σε δεύτερο βαθμό για να αποκλείσουν κάθε επανεξέταση των παραβιάσεων του άρθρου 36 – ακόμα και όταν ο αλλοδαπός πολίτης, εξαιτίας της παράλειψης των αρμόδιων αρχών να συμμορφωθούν με το άρθρο 36, δεν πληροφορήθηκε το δικαίωμά του να ειδοποιηθούν οι προξενικές αρχές του αποστέλλοντος κράτους και να επικοινωνήσει μαζί τους και άρα τη δυνατότητά του να επικαλεστεί την παραβίασή του στο πλαίσιο της δίκης».

110. Για να αποκρούσουν τα επιχειρήματα του Μεξικού οι Η.Π.Α. υποστήριξαν ότι «τα αμερικανικά ποινικά δικαστικά συστήματα αντιμετωπίζουν όλα τα δικονομικά σφάλματα στο πλαίσιο των διαδικασιών της δικαστικής κρίσης σε δεύτερο βαθμό και της απονομής χάριτος. Η διαδικασία της απονομής χάριτος εφαρμόζεται όταν ο κανόνας που απαγορεύει την προβολή ενστάσεων το πρώτο σε δεύτερο βαθμό αποκλείει τη δικαστική επανεξέταση της υπόθεσης. Δηλαδή, οι νόμοι και οι κανονισμοί των Η.Π.Α. προβλέπουν τη διόρθωση των σφαλμάτων που θίγουν τη θέση του κατηγορούμενου με το συνδυασμό της δικαστικής επανεξέτασης και της απονομής χάριτος. Αυτές οι δύο διαδικασίες σε συνδυασμό με τις υποχρεώσεις των αρμόδιων αρχών επιτρέπουν την πλήρη πραγματοποίηση των σκοπών για τους οποίους θεσπίζονται τα δικαιώματα του άρθρου 36 παρ. 1 σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 36 παρ. 2. Και, όταν πα-

ραβιάζεται το άρθρο 36 παρ. 1 αυτές οι διαδικασίες ικανοποιούν τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 36 παρ. 2 επιτρέποντας στις Η.Π.Α. να επανεξετάσουν και να αναθεωρήσουν τις καταδίκες και τις ποινές κατά τα οριζόμενα στην απόφαση επί της υπόθεσης LaGrand».

111. Το Δικαστήριο έχει ήδη εξετάσει στην υπόθεση LaGrand τον «δικονομικό κανόνα των Η.Π.Α. που απαγορεύει την προβολή ενστάσεων το πρώτον σε δεύτερο βαθμό». Οι Η.Π.Α. δεν αμφισβητούν την περιγραφή και τον τρόπο λειτουργίας του προαναφερόμενου δικονομικού κανόνα, όπως αποτυπώνονται στο υπόμνημα του Μεξικού: «απαγορεύεται στον κατηγορούμενο να προτείνει στο στάδιο της κατ' έφεση δίκης ή της διαδικασίας habeas corpus ένσταση που εδικαιούτο, αλλά παρέλειψε να προτείνει στην πρωτοβάθμια δίκη». Ο κανόνας αυτός επιβάλει την εξάντληση των ένδικων μέσων, μεταξύ άλλων, σε πολιτειακό επίπεδο και πριν την άσκηση αίτησης στο πλαίσιο της διαδικασίας habeas corpus ενώπιον των ομοσπονδιακών δικαστηρίων. Στην υπόθεση LaGrand ο υπό κρίση κανόνας εφαρμόστηκε από τα ομοσπονδιακά δικαστήρια των Η.Π.Α.. Στην παρούσα υπόθεση το Μεξικό ισχυρίζεται επίσης ότι εφαρμόστηκε σε κάποια πολιτειακά δικαστήρια στην κατ' έφεση ποινική δίκη.

112. Στην απόφαση επί της υπόθεσης LaGrand το Δικαστήριο έκρινε την εφαρμογή του προαναφερόμενου «δικονομικού κανόνα» που κατά το Μεξικό παρακωλύει την πλήρη συμμόρφωση των Η.Π.Α. με τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει του άρθρου 36 εξετάζοντας τα αποτελέσματα που παράγει στο πλαίσιο της διάταξης της παραγράφου 2 του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης. Σχετικά τόνισε ότι «πρέπει να διακρίνεται ο κανόνας ως τέτοιος από την ειδικότερη εφαρμογή του στην υπό κρίση υπόθεση». Απεφάνθη ότι «αυτός καθεαυτός ο κανόνας δεν παραβιάζει το άρθρο 36 της Σύμβασης της Βιέννης. Πρόβλημα ανακύπτει επειδή απαγορεύει στον κρατούμενο να προσβάλλει την καταδίκη και την ποινή επικαλούμενος το άρθρο 36 παρ. 1 της Σύμβασης, προβάλλοντος δηλαδή τον ισχυρισμό του ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές παρέλειψαν να συμμορφωθούν με την υποχρέωσή τους να τον πληροφορήσουν αμελλητί για τα προξενικά δικαιώματά του στερώντας του με αυτόν τον τρόπο τη δυνατότητα να αιτηθεί και να απολαύσει την προξενική προστασία του αποστέλλοντος κράτους».

Επί της προαναφερόμενης βάσης, το Δικαστήριο κατέληξε ότι «ο δικονομικός κανόνας παρακώλυσε το συνήγορο των LaGrands να προσβάλει αποτελεσματικά τις καταδίκες και τις ποινές που τους επιβλήθηκαν για λόγους άλλους πλην των συνταγματικά προβλεπομένων». Αυτή η θέση του Δικαστηρίου ισχύει και για την υπό κρίση υπόθεση, όπου κάποιοι μεξικανοί πολίτες βρέθηκαν ακριβώς στην ίδια κατάσταση.

113. Το Δικαστήριο θα επανέλθει στην πτυχή αυτή της υπόθεσης στη συνέχεια, στο πλαίσιο των ισχυρισμών του Μεξικού για αποκατάσταση της βλάβης. Προς το παρόν περιορίζεται να σημειώσει ότι ο δικονομικός κανόνας δεν τροποποιήθηκε ούτε υιοθετήθηκε διάταξη νόμου για τη μη εφαρμογή του στις περιπτώσεις όπου οι Η.Π.Α. λόγω της παράλειψής τους αποκλείουν το συνήγορο από τη δυνατότητα να επικαλεστεί το ζήτημα της παραβίασης της Σύμβασης της Βιέννης στην πρωτοβάθμια δίκη. Άρα, πρέπει να εξεταστεί η περίπτωση όπου ο δικονομικός κανόνας συνεχίζει να απαγορεύει στα δικαστήρια να αναγνωρίζουν, μεταξύ άλλων, τα νομικά αποτελέσματα της παραβίασης των δικαιωμάτων που εγγυάται το άρθρο 36 παρ. 1, που παρακάλυσε το Μεξικό να προσλάβει έγκαιρα συνήγορο για την υπεράσπιση κάποιων πολιτών του και να τους συνδράμει με κάθε τρόπο στη νομική παράσταση. Σε αυτές τις περιπτώσεις, συνέπεια της εφαρμογής του δικονομικού κανόνα είναι η παρεμπόδιση της «πλήρους πραγματοποίησης των σκοπών για τους οποίους θεσπίζονται τα δικαιώματα» και άρα παραβιάζεται η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 36. Περαιτέρω, το Δικαστήριο σημειώνει ότι σε αρκετές από τις περιπτώσεις που αναφέρονται στο τελικό υπόμνημα του Μεξικού ο δικονομικός κανόνας έχει ήδη εφαρμοστεί και σε άλλες μπορεί να εφαρμοστεί σε μεταγενέστερο στάδιο της διαδικασίας. Όμως, σε καμιά από τις υποθέσεις που αναφέρονται στην επόμενη παράγραφο, η ποινική διαδικασία σε βάρος των μεξικανών πολιτών δεν βρίσκεται σε στάδιο όπου δεν υπάρχει περαιτέρω δυνατότητα δικαστικής επανεξέτασης της υπόθεσης. Δηλαδή, σε αντίθεση με την υπόθεση LaGrand δεν έχουν αποκλειστεί όλες οι δυνατότητες «της επανεξέτασης και της αναθεώρησης» της καταδίκης και της ποινής. Κατά συνέπεια είναι πρώιμο για το Δικαστήριο να καταλήξει σε αυτό το στάδιο ότι στις υπό κρίση υποθέσεις ότι παραβιάστηκαν οι υποχρεώσεις που ορίζει η παράγραφος 2 του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης.

114. Αντίθετα, το Δικαστήριο σημειώνει ότι σε τρεις από τις υπό κρίση υποθέσεις, του κυρίου Moreno, του κυρίου Torres και του κυρίου Fierro κατέστησαν τελεσίδικες οι καταδικαστικές αποφάσεις που διατάσσουν την εκτέλεσή τους σε θάνατο. Επιπλέον, το Εφετείο της Οκλαχόμα έχει ήδη ορίσει ημερομηνία εκτέλεσης της θανατικής ποινής του κυρίου Torres. Ενόψει των ανωτέρω, το Δικαστήριο πρέπει να καταλήξει ότι σ' αυτές τις υποθέσεις οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το άρθρο 36 παρ. 2 της Σύμβασης της Βιέννης.

**Γ) Νομικές συνέπειες της παραβίασης:** 115. Αφού διαπίστωσε ότι στις περισσότερες από τις υποθέσεις που επικαλέστηκε το Μεξικό ενώπιόν του οι Η.Π.Α. παρέλειψαν να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το άρθρο 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης της Βιέν-



νης, το Δικαστήριο εξετάζει στη συνέχεια τις νομικές συνέπειες αυτής της παραβίασης και τις νομικές οδούς αποκατάστασής της.

116. Το Μεξικό ζήτησε από το Δικαστήριο να κρίνει «(4) λόγω της βλάβης που υπέστη επειδή δεν άσκησε το δικαίωμά του να παράσχει διπλωματική προστασία στους πολίτες του δικαιούται πλήρη αποζημίωση με τη μορφή της αποκατάστασης στο ακέραιο (*restitutio in integrum*) (5) η αποκατάσταση αυτή συνίσταται στην υποχρέωση της επαναφοράς στο *status quo ante* ακυρώνοντας ή αποστερώντας με οποιοδήποτε τρόπο την ισχύ ή το αποτέλεσμα της καταδίκης και των ποινών που επιβλήθηκαν στους 52 μεξικανούς πολίτες του, και (6) η αποκατάσταση αυτή περιλαμβάνει την υποχρέωση υιοθέτησης των αναγκαίων μέτρων που διασφαλίζουν ότι η προηγούμενη παραβίαση του άρθρου 36 δεν πλήττει τις μεταγενέστερες διαδικασίες».

117. Σχετικά, το Μεξικό ισχυρίζεται ότι «είναι γενικά αποδεκτό ότι η στοιχειώδης μορφή επανόρθωσης που παρέχεται στο κράτος που υπέστη τη βλάβη από μια διεθνώς εσφαλμένη ενέργεια είναι η αποκατάσταση στο ακέραιο (*restitutio in integrum*)» και ότι «οι Η.Π.Α. υποχρεούνται να υιοθετήσουν τα αναγκαία μέτρα για την επαναφορά στο *status quo ante* στις υποθέσεις των πολιτών τους που κρατήθηκαν, δικάστηκαν, καταδικάστηκαν και τιμωρήθηκαν κατά παράβαση διεθνώς αναγνωρισμένων δικαιωμάτων». Το Μεξικό ισχυρίζεται ότι προκειμένου για την επαναφορά του *status quo ante* η «επανόρθωση συνίσταται στην ακύρωση των ετυμηγοριών και των ποινών που υιοθετήθηκαν κατά την εφαρμογή διαδικασιών που παραβίασαν το άρθρο 36» και ότι «συνάγεται από τη φύση της αποκατάστασης ότι η δικαστική πράξη που παραβίασε διεθνή υποχρέωση πρέπει να ακυρωθεί και να μην παράγει έννομες συνέπειες ή αποτέλεσμα στην εθνική έννομη τάξη». Κατά συνέπεια, αίτημα του Μεξικού είναι η ακύρωση των καταδικών και των ποινών των 52 πολιτών του και ο αποκλεισμός, σε κάθε επόμενη διαδικασία, κάθε αποδεικτικού μέσου το οποίο εξασφαλίστηκε κατά παραβίαση του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης».

118. Αποκρούοντας τους ισχυρισμούς του Μεξικού οι Η.Π.Α. υποστηρίζουν ότι «η νομολογία *LaGrand* επιβάλλει στις Η.Π.Α. να εγγυηθούν σε κάθε υπόθεση την επανεξέταση και την νέα κρίση λαμβάνοντας υπόψη την παραβίαση όχι την επανεξέταση και την ανατροπή, όχι τον οριακό αποκλεισμό των αποδεικτικών μέσων ή την ακύρωση των καταδικών για μόνο το λόγο ότι παραβιάστηκε το άρθρο 36 παρ. 1 και παραβλέποντας τις συνέπειες της καταδίκης και της ποινής και, όχι ... συγκεκριμένο, καθορισμένο, δηλωμένο αποτέλεσμα: την αποκατάσταση του *status quo ante*».

119. Τη γενική αρχή των νομικών συνεπειών της τέλεσης διεθνώς εσφαλμένων πράξεων υιοθέτησε το Διεθνές Δικαστήριο στην υπόθεση *Factory at Chorzow* ως εξής: «Είναι αρχή του διεθνούς δικαίου ότι η παραβίαση της δέσμευσης επιβάλλει την υποχρέωση της προσήκουσας αποκατάστασης», που διαφέρει από υπόθεση σε υπόθεση και εξαρτάται από τις ειδικότερες περιστάσεις κάθε υπόθεση και την συγκεκριμένη φύση και έκταση της βλάβης, αφού το ζήτημα πρέπει να εξεταστεί από τη σκοπιά «της αποκατάστασης που προσιδιάζει» στη βλάβη. Εν συνεχεία, στην ίδια απόφαση το Δικαστήριο ανέπτυξε το θέμα αυτό ως εξής: «η ουσιαστική αρχή που περιλαμβάνεται στην πραγματική έννοια της παράνομης πράξης – μια αρχή που φαίνεται να έχει υιοθετηθεί από τη διεθνή πρακτική και ειδικότερα από τις αποφάσεις των διαιτητικών δικαστηρίων – είναι ότι η αποκατάσταση πρέπει, στο μέτρο του δυνατού, να εξαλείψει όλες τις συνέπειες της παράνομης πράξης και να αποκαταστήσει την κατάσταση που, κατά πάσα πιθανότητα, θα υπήρχε πριν την τέλεσή της».

120. Στην υπόθεση *LaGrand* το Δικαστήριο ανέπτυξε γενικότερα την προαναφερόμενη αρχή ως εξής: «Το Δικαστήριο θεωρεί σχετικά ότι όταν οι Η.Π.Α. παρά τη δέσμευσή τους [να διασφαλίσουν την εφαρμογή των ειδικών μέτρων που υιοθετήθηκαν σύμφωνα με τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το άρθρο 36 παρ. 1 (β)] αθετούν την υποχρέωσή τους να ειδοποιήσουν την προξενική αρχή σε βάρος των γερμανών πολιτών, η συγγνώμη δεν αρκεί στις περιπτώσεις όπου οι ενδιαφερόμενοι υπέστησαν τις συνέπειες της παρατεταμένης κράτησης ή καταδικάστηκαν και τιμωρήθηκαν σε αυστηρές ποινές. Στην περίπτωση παρόμοιας καταδίκης και ποινής, υποχρεούνται οι Η.Π.Α. να επιτρέψουν την επανεξέταση και την νέα κρίση της ετυμηγορίας και της ποινής λαμβάνοντας υπόψη την παραβίαση των δικαιωμάτων που εγγυάται η Σύμβαση. Η επιλογή των μέσων της αποκατάστασης ανήκει στις Η.Π.Α. ».

121. Όμοια, στην υπό κρίση υπόθεση έργο του Δικαστηρίου είναι να καθορίσει το περιεχόμενο της προσήκουσας αποκατάστασης της βλάβης στις περιπτώσεις παραβίασης του άρθρου 36. Αποσαφηνίζεται σε σχέση με τα παραπάνω ότι οι διεθνώς εσφαλμένες πράξεις που τέλεσαν οι Η.Π.Α. συνίστανται στην παράλειψη των αρμόδιων αρχών να πληροφορήσουν τους ενδιαφερόμενους μεξικανούς πολίτες, να ειδοποιήσουν σχετικά τους προξενικούς λειτουργούς του Μεξικού και να επιτρέψουν στο Μεξικό να παράσχει προξενική βοήθεια. Συνάγεται ότι το μέσο αποκατάστασης αυτών των παραβιάσεων πρέπει να συνίσταται στην υποχρέωση των Η.Π.Α. να επιτρέψουν την επανεξέταση και την νέα κρίση των υποθέσεων των υπό κρίση πολιτών από τα αμερικανικά δικαστήρια, όπως αναλύει στο σκεπτικό του το Δικαστήριο στη συνέχεια, με στόχο να διαπιστωθεί εάν σε κάθε περίπτωση η διαπραχθείσα παραβίαση του άρθρου



36 από τις αρμόδιες αρχές προκάλεσε πραγματική βλάβη στον κατηγορούμενο κατά την απονομή της ποινικής δικαιοσύνης.

122. Το Δικαστήριο επιβεβαιώνει ότι η υπό κρίση υπόθεση αφορά στο άρθρο 36 της Σύμβασης της Βιέννης και όχι στην ορθότητα των δικαστικών αποφάσεων καταδίκης και επιβολής ποινών. Τα αμερικανικά δικαστήρια υποχρεούνται να καθορίσουν κατά τη διαδικασία επανεξέτασης και νέας κρίσης των υποθέσεων αν οι παραβιάσεις της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 36 που οδήγησαν, ως αλληλουχία γεγονότων, τελικά στις καταδίκες και στην επιβολή αυστηρών ποινών που απαγγέλθηκαν, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της ποινικής διαδικασίας. Έτσι, οφείλουν τα αμερικανικά δικαστήρια να εξετάσουν τα πραγματικά περιστατικά και ειδικότερα τη βλάβη και τις αιτίες της, λαμβάνοντας υπόψη την παραβίαση των δικαιωμάτων που εγγυάται η Σύμβαση.

123. Κατά το Μεξικό δεν συνάγεται ότι η εν μέρει ή εν όλω ακύρωση της καταδίκης ή της ποινής αποτελεί το αναγκαίο και μοναδικό μέσο θεραπείας της παραβίασης. Σχετικά, αναφέρεται σε πρόσφατη απόφαση του Δικαστηρίου επί της υπόθεσης *The Arrest Warrant of 11 April 2000* (Democratic Republic of Congo v. Belgium) με την οποία το «Δικαστήριο διέταξε την ακύρωση εντάλματος σύλληψης που είχε εκδώσει βέλγος δικαστικός υπάλληλος κατά παραβίαση της διεθνούς ασυλίας του υπουργού Εξωτερικών του Κονγκό». Όμως, η παρούσα υπόθεση διαφέρει. Στην υπόθεση *The Arrest Warrant of 11 April* οι διάδικοι αμφισβητούσαν τη νομιμότητα, κατά το διεθνές δίκαιο, του εντάλματος σύλληψης του υπουργού Εξωτερικών του Κονγκό που εξέδωσαν οι βελγικές δικαστικές αρχές. Αφού το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η πράξη παραβίαζε το διεθνές δίκαιο περί ασυλίας η προσήκουσα νομική συνέπεια ήταν να διατάξει την ακύρωση του επίδικου εντάλματος σύλληψης. Αντίθετα, στην υπό κρίση υπόθεση δεν αντιμετωπίζονται ως παραβιάσεις του διεθνούς δικαίου οι καταδίκες και οι ποινές που εκδόθηκαν σε βάρος των μεξικανών πολιτών, αλλά μόνον κάποιες παραβιάσεις διεθνών συμβατικών υποχρεώσεων που προηγήθηκαν της έκδοσής τους.

124. Περαιτέρω, το Μεξικό υποστήριξε ότι το δικαίωμα ειδοποίησης του προξενικού λειτουργού και το δικαίωμα επικοινωνίας με τον προξενικό λειτουργό είναι θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα το οποίο αποτελεί μέρος της δίκαιης ποινικής δίκης και άρα πρέπει να διασφαλίζεται στο έδαφος όλων των συμβαλλομένων στη Σύμβαση της Βιέννης κρατών. Κατά το Μεξικό, αυτό το δικαίωμα είναι τόσο θεμελιώδες ώστε η παραβίασή του συνεπάγεται *ipso facto* την ακύρωση της ποινικής διαδικασίας που διεξήχθη κατά παραβίασή του. Το Δικαστήριο δεν χρειάζεται να αποφασίσει εάν τα δικαιώματα που εγγυάται η Σύμβαση της Βιέννης είναι ανθρώπινα δικαιώματα. Όμως, παρατηρεί ότι ούτε το κείμενο, ούτε ο

σκοπός και το αντικείμενο της Σύμβασης ούτε οι προπαρασκευαστικές εργασίες υποστηρίζουν τη θέση του Μεξικού.

... 126. ... Το Μεξικό υποστηρίζει ότι «ως πτυχή της αποκατάστασης στο ακέραιο, δικαιούται να διατάξει το Δικαστήριο ότι σε κάθε μεταγενέστερη ποινική διαδικασία σε βάρος των πολιτών του δεν θα ληφθούν υπόψη οι δηλώσεις και οι ομολογίες τους που δόθηκαν πριν πληροφορηθούν για τα προξενικά δικαιώματά τους». Σχετικά ισχυρίζεται ότι «ο κανόνας του αποκλεισμού εφαρμόζεται τόσο στις έννομες τάξεις του αγγλοσαξονικού συστήματος δικαίου όσο και στις έννομες τάξεις του ρωμαϊκού συστήματος δικαίου και προβλέπει τον αποκλεισμό των αποδεικτικών στοιχείων που ελήφθησαν με τρόπο που παραβιάζει την υποχρέωση της δίκαιης δίκης» και επί τη βάση των προαναφερόμενων καταλήγει ότι «το καθεστώς του κανόνα του αποκλεισμού ως γενικής αρχής του δικαίου επιτρέπει στο Δικαστήριο να διατάξει ότι σε κάθε μεταγενέστερη ποινική διαδικασία που αφορά στις υπό κρίση υποθέσεις οι Η.Π.Α. υποχρεούνται να εφαρμόσουν αυτήν την αρχή στις δηλώσεις και στις ομολογίες που ελήφθησαν από τους αξιωματούχους εφαρμογής του νόμου πριν να πληροφορηθούν οι κατηγορούμενοι μεξικανοί για τα προξενικά δικαιώματά τους».

127. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι δεν αναγκαίο να εξετάσει τους ισχυρισμούς που προβάλλει το Μεξικό, ότι δηλαδή «ο κανόνας του αποκλεισμού είναι γενική αρχή δικαίου κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 38 παρ. 1 (γ) του Καταστατικού του». Το Μεξικό... εγείρει το ζήτημα των νομικών συνεπειών της παραβίασης των υποχρεώσεων του άρθρου 36 παρ. 1, που ήδη ανέλυσε επαρκώς. Περαιτέρω, διατυπώνει την άποψη ότι το ζήτημα αυτό πρέπει να εξετάζεται εξατομικευμένα σε κάθε υπόθεση από τα ενδιαφερόμενα αμερικανικά δικαστήρια στο πλαίσιο της διαδικασίας της επανεξέτασης και της νέας κρίσης κάθε μιας υπόθεσης.

128. ... Όμως διαπίστωσε το Δικαστήριο παραμένει γεγονός ότι οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το άρθρο 36 της Σύμβασης της Βιέννης, και άρα το Δικαστήριο υποχρεούται να καθορίσει τι είδους μέσα θεραπείας απαιτούνται για να αποκατασταθεί η βλάβη που υπέστησαν το Μεξικό και οι πολίτες του από τις Η.Π.Α. που δεν συμμορφώθηκαν με τις διεθνείς τους υποχρεώσεις. Όπως ήδη προαναφέρθηκε στην παράγραφο 120 της παρούσας απόφασης, το Δικαστήριο υιοθέτησε στην απόφαση LaGrand<sup>6</sup> τη γενική αρχή που εφαρμόζεται στις

<sup>6</sup> «Το Δικαστήριο παρατηρεί ότι έχει την εξουσία να διαπιστώσει την παραβίαση μιας διεθνούς υποχρέωσης. Αν είναι απαραίτητο, έχει επίσης τη δικαιοδοσία να κρίνει ότι αιτία της παραβίασης είναι η εθνική νομοθεσία. Στην υπό κρίση υπόθεση το Δικαστήριο διαπίστωσε παραβίαση των υποχρεώσεων την εκπλήρωση των οποίων προβλέπει το άρθρο 36 της Σύμβασης της Βιέννης. Αλλά δεν διαπίστωσε ότι η εθνη-

περιπτώσεις αυτές όσον αφορά στο μέσο θεραπείας για την αποκατάσταση της βλάβης αυτού του είδους.

129. Σχετικά, το Μεξικό ζητά από το Δικαστήριο να επιδικάσει και να κρίνει ότι «στο μέτρο που καμιά από τις 52 καταδίκες ή ποινές δεν ακυρώνονται οι Η.Π.Α. υποχρεούνται να διασφαλίσουν, με μέσο της επιλογής τους την ουσιαστική και αποτελεσματική επανεξέταση και νέα κρίση των καταδικών και των ποινών των 52 πολιτών του και ότι η υποχρέωση αυτή δεν μπορεί να εκπληρωθεί με την εφαρμογή της διαδικασίας χάριτος ή οιοδήποτε εθνικού κανόνα δικαίου ή θεωρίας εσωτερικού δικαίου [που δεν λαμβάνει υπόψη την παραβίαση του άρθρου 36 παρ. 1]».

130. Οι Η.Π.Α. υποστηρίζουν ότι έχουν συμμορφωθεί με την απόφαση LaGrand όσον αφορά στο ζήτημα της «επανεξέτασης και νέας κρίσης». Αναπτύσσοντας περαιτέρω αυτό το σημείο ισχυρίζονται ότι το «Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση LaGrand ότι η επιλογή των μέσων που επιτρέπουν την επανεξέταση και τη νέα κρίση επαφίεται στις Η.Π.Α.», αλλά ότι «το Μεξικό δεν επιτρέπει στις Η.Π.Α. να επιλέξουν, αλλά ζητά από το Δικαστήριο να επανεξετάσει τις υποθέσεις και να αποφασίσει ότι η παραβίαση επιβάλλει την ακύρωση των ετυμηγοριών και των ποινών».

131. Αποφαινόμενο στην απόφαση LaGrand ότι «οι Η.Π.Α. πρέπει να επιτρέψουν με μέσα της επιλογής τους την επανεξέταση και τη νέα

---

κή νομοθεσία των Η.Π.Α., κανόνας ουσιαστικού ή δικονομικού δικαίου, είναι εγγενώς αντίθετος με τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει οι Η.Π.Α. δυνάμει της Σύμβασης της Βιέννης. Στην υπό κρίση υπόθεση η παραβίαση της διάταξης της παραγράφου 2 του άρθρου 36 οφείλεται στις περιστάσεις εφαρμογής του δικονομικού κανόνα που απαγορεύει την προβολή ενστάσεων το πρώτον σε δεύτερο βαθμό και όχι στον κανόνα αυτόν καθεαυτών. Με την υπό κρίση προσφυγή οι Η.Π.Α. εξέφρασαν τη συγγνώμη τους στη Γερμανία για την παραβίαση της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 36 και η Γερμανία δεν αιτήθηκε αποζημίωση για τη βλάβη που υπέστη και για τη βλάβη που υπέστησαν οι αδερφοί LaGrand. Όμως, ζητά εγγυήσεις «ότι σε κάθε μελλοντική περίπτωση κράτησης ή ποινικής διαδικασίας σε βάρος Γερμανών πολιτών οι Η.Π.Α. θα εξασφαλίσουν τόσο νομοθετικά όσο και πρακτικά την αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων που προβλέπει το άρθρο 36 της Σύμβασης της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις» και «ειδικότερα στις περιπτώσεις όπου προβλέπεται η καταδίκη σε θανατική ποινή οι Η.Π.Α. θα διασφαλίσουν την αποτελεσματική επανεξέταση και νέα κρίση των ποινικών ετυμηγοριών που απαγγέλθηκαν στο πλαίσιο διαδικασίας που παραβίασε τα δικαιώματα του άρθρου 36». Σχετικά, το Δικαστήριο κρίνει ότι όταν οι Η.Π.Α. παραβιάζουν την υποχρέωση ειδοποίησης του προξενικού λειτουργού σε βάρος των Γερμανών πολιτών η συγγνώμη δεν επαρκεί στις περιπτώσεις όπου οι ενδιαφερόμενοι έχουν υιοθετήσει παρατεταμένη κράτηση ή έχουν καταδικαστεί και τιμωρηθεί με αυστηρές ποινές. Στην περίπτωση παρόμοιας καταδίκης και τιμωρίας οι Η.Π.Α. υποχρεούνται να επιτρέψουν την επανεξέταση και τη νέα κρίση της ετυμηγορίας και της τιμωρίας λαμβάνοντας υπόψη τις παραβιάσεις των δικαιωμάτων που προβλέπει η Σύμβαση. Η υποχρέωση αυτή μπορεί να εκπληρωθεί με διάφορους τρόπους. Η επιλογή των μέσων εκπλήρωσής της επαφίεται στις Η.Π.Α.».

κρίση της ετυμηγορίας και της ποινής» το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι επαφίενται κατ' αρχήν στις Η.Π.Α. να επιλέξουν τη μέθοδο της επανεξέτασης και νέας κρίσης». Όμως, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι αυτή η ελευθερία επιλογής των μέσων δεν σημαίνει την άνευ όρων επανεξέταση και νέα κρίση κάθε υπόθεσης: όπως καθίσταται σαφές από το προαναφερόμενο απόσπασμα της απόφασης αυτή η επανεξέταση και η νέα κρίση πρέπει να «λάβει υπόψη την παραβίαση των δικαιωμάτων που εγγυάται η Σύμβαση», συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, των νομικών συνεπειών της παραβίασης στην ποινική διαδικασία που έπεται της παραβίασης.

132. Οι Η.Π.Α. υποστηρίζουν ότι (1) «η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση LaGrand διατάσοντας την επανεξέταση και τη νέα κρίση αναφέρεται στη διαδικασία της επανεξέτασης μιας καταδίκης και της ποινής υπό το φως της παραβίασης του άρθρου 36», (2) «διατάσσοντας την εφαρμογή της διαδικασίας επανεξέτασης το Δικαστήριο κατ' ανάγκη εννοούσε ότι ένα θεμιτό αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας μπορεί να είναι διατήρηση της ετυμηγορίας και της ποινής» και (3) «ότι η αποκατάσταση που αιτείται το Μεξικό στην υπό κρίση υπόθεση είναι καταφανώς ασυνεπής με την απόφαση LaGrand. Αίτημά του είναι ακριβώς η κατ' ουσίαν κρίση των υποθέσεων των ενδιαφερομένων μεξικανών την οποία αρνήθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση LaGrand».

133. Περαιτέρω, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι σύμφωνα με τους ισχυρισμούς των εκπροσώπων των Η.Π.Α. κατά την ακροαματική διαδικασία «εάν ο κατηγορούμενος επικαλεστεί κατά τη δίκη ότι η παράλειψη πληροφόρησής του για τα προξενικά δικαιώματά του έβλαψε συγκεκριμένο δικαίωμά του που είναι ουσιαστικό για τη δίκαιη δίκη, το Εφετείο μπορεί να επανεξετάσει τη σχετική κρίση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου», αλλά «εάν ο αλλοδαπός δεν επικαλεστεί το άρθρο 36 μπορεί να αντιμετωπίσει δικονομικούς περιορισμούς» (δηλαδή την εφαρμογή του δικονομικού κανόνα) επικαλούμενος το πρώτον στην κατ' έφεση δίκη την παραβίαση του άρθρου 36. Έτσι, όσο σημαντική και να είναι η ένσταση παραβίασης του άρθρου 36 παρ. 1 της Σύμβασης της Βιέννης, μπορεί να μην εξεταστεί κατ' ουσία από τα αμερικανικά δικαστήρια εξαιτίας της εφαρμογής του δικονομικού κανόνα.

134. Δεν επαρκεί να επιχειρηματολογήσουν οι Η.Π.Α. ότι «ανεξάρτητα από το χαρακτηρισμό της ένστασης [από το μεξικανό κατηγορούμενο]... το δικαίωμά του προστατεύεται εφόσον ασκείται στη δίκη με ορισμένο τύπο» και ότι «κατ' αυτόν τον τρόπο, ακόμα και αν η παράλειψη χαρακτηρισμού της ένστασης ως παραβίασης της Σύμβασης της Βιέννης μπορεί να σημαίνει τεχνικά αποστέρηση του δικαιώματός του να προβάλει την ένσταση της Σύμβασης της Βιέννης, στην κατ' έφεση δίκη αυτή η

παράλειψη δεν θα παρακωλύσει το δικαίωμά του να προτείνει ανεξάρτητη ένσταση βλάβης των δικαιωμάτων του επειδή δεν απολάμβανε την καίρια για τη δίκαιη δίκη προστασία».

Κρίσιμο σημείο αποτελεί εν προκειμένω η εφαρμογή του δικονομικού κανόνα όπως ισχύει σήμερα αφού ο κατηγορούμενος κωλύεται να προβάλει την ένσταση της παραβίασης των δικαιωμάτων του που εγγυάται η Σύμβαση της Βιέννης και περιορίζεται να αιτηθεί την προστασία των δικαιωμάτων του κατά τα οριζόμενα στο Σύνταγμα των Η.Π.Α. .

135... 138. Το Δικαστήριο τονίζει ότι «η επανεξέταση και νέα κρίση» που προβλέπει στην απόφαση επί της υπόθεσης LaGrand πρέπει να είναι αποτελεσματικές. Άρα, πρέπει να «ληφθεί υπόψη η παραβίαση των δικαιωμάτων που εγγυάται η Σύμβαση» και να εξασφαλιστεί ότι η παραβίαση και η πιθανή βλάβη που συνεπάγεται θα εξεταστούν πλήρως και θα ληφθούν υπόψη στη διαδικασία της επανεξέτασης και της νέας κρίσης. Τέλος, πρέπει η διαδικασία αυτή να αφορά τόσο την ποινή όσο και την ετυμηγορία.

139. Όμοια, όταν παραβιάζονται τα δικαιώματα που εγγυάται το άρθρο 36 παρ. 1 της Σύμβασης της Βιέννης, ο κατηγορούμενος δεν προβάλει τη σχετική ένσταση επικαλούμενος «βλάβη ενός ειδικότερου δικαιώματος που είναι ουσιαστικό για τη δίκαιη δίκη» – έννοια σχετική με την απόλαυση του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη κατά το Σύνταγμα των Η.Π.Α. – αλλά παραβίαση των δικαιωμάτων του κατά το άρθρο 36 παρ. 1 της Σύμβασης της Βιέννης. Τα δικαιώματα που εγγυάται η Σύμβαση της Βιέννης είναι συμβατικά και οι Η.Π.Α. ανέλαβαν την υποχρέωση να συμμορφώνονται με αυτά σε σχέση με τον ενδιαφερόμενο, ανεξάρτητα από το δικαίωμά του σε δίκαιη δίκη όπως ορίζεται στο Σύνταγμα των Η.Π.Α.. Σχετικά, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι το κρίσιμο στοιχείο στην επανεξέταση και στη νέα κρίση είναι η εφαρμογή διαδικασίας που εγγυάται την ολοκληρωμένη εξέταση της παραβίασης των δικαιωμάτων που εγγυάται η Σύμβαση της Βιέννης, ανεξάρτητα από την έκβασή της.

140. Όπως προαναφέρεται στις παραγράφους 128 έως 134 το Δικαστήριο θεωρεί ότι πρέπει να αξιολογηθούν και να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο της διαδικασίας επανεξέτασης και νέας κρίσης οι νομικές συνέπειες της παραβίασης των ατομικών δικαιωμάτων των μεξικανών στο πλαίσιο του άρθρου 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης λόγω της αλληλουχίας των δικαστικών διαδικασιών που κατέληξαν στην παρατεταμένη κράτηση ή στην καταδίκη και στην απαγγελία αυστηρών ποινών. Το Δικαστήριο κρίνει ότι το έργο αυτό υπάγεται στη δικαιοδοσία των δικαστηρίων.

141. Το Δικαστήριο, στην υπόθεση LaGrand ανέθεσε στις Η.Π.Α. να επιλέξουν το μέσο της επανεξέτασης και της νέας κρίσης της υπόθεσης, ειδικά υπό το φως της εφαρμογής του δικονομικού κανόνα. Όμως, σ'

αυτήν την υπόθεση υποστήριξε ότι η διαδικασία της επανεξέτασης και της νέας κρίσης πρέπει να υπαχθεί στις γενικότερες δικαστικές διαδικασίες που αφορούν στον ενδιαφερόμενο κατηγορούμενο.

142. Ως προς τη διαδικασία χάριτος το Δικαστήριο σημειώνει ότι αυτή επιτελεί σημαντική λειτουργία κατά την απονομή της δικαιοσύνης στις Η.Π.Α. και αποτελεί «ιστορικό μέσο θεραπείας των δικαστικών σφαλμάτων όταν έχουν εξαντληθεί όλα τα ένδικα μέσα». Το Δικαστήριο δέχεται ότι η διαδικασία χάριτος, αν και δεν είναι δικαστική, αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του συνολικού σχήματος που διασφαλίζει τη δικαιοσύνη στο ποινικό δικαστικό σύστημα των Η.Π.Α. . Όμως, υπογραμμίζει ότι το κρίσιμο στοιχείο στην υπό κρίση υπόθεση δεν είναι η απονομή χάριτος ως θεσμός ή ως αναπόσπαστο τμήμα των «νόμων και των κανονισμών των Η.Π.Α. » αλλά εάν αυτή εφαρμόζεται στα ποινικά δικαστικά συστήματα των πολιτειών των Η.Π.Α. με τρόπο που να συνιστά το κατάλληλο μέσο για την αποτελεσματική «επανεξέταση και νέα κρίση της ετυμηγορίας και της ποινής λαμβάνοντας υπόψη την παραβίαση των δικαιωμάτων της Σύμβασης» όπως απεφάνθη το Δικαστήριο στην υπόθεση LaGrand.

143. Είναι αληθές, όπως ισχυρίζονται οι Η.Π.Α., ότι σε κάποιες περιπτώσεις « η απονομή χάριτος οδήγησε στην πραγματικότητα σε χάρη καθώς και σε μετατροπή των ποινών». Με αυτήν την έννοια και σε αυτό το πλαίσιο μπορεί να υποστηριχθεί ότι τα στοιχεία που επικαλούνται οι Η.Π.Α. μαρτυρούν το βαθμό της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών χάριτος ως μέσου απαλλαγής των κατηγορουμένων από την εκτέλεση στο διάδρομο του θανάτου. Όμως, το Δικαστήριο σημειώνει ότι η διαδικασία χάριτος, όπως εφαρμόζεται στο αμερικανικό ποινικό σύστημα, δεν φαίνεται να πληροί τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 138 και άρα δεν επαρκεί για να αποτελέσει το κατάλληλο μέσο «επανεξέτασης και νέας κρίσης» όπως έκρινε στην απόφαση LaGrand. Παρόλα αυτά θεωρεί ότι οι προσήκουσες διαδικασίες χάριτος μπορεί να συμπληρώνουν τη δικαστική επανεξέταση και εκ νέου κρίση, ειδικότερα όταν το δικαστικό σύστημα παραλείπει να λάβει υπόψη την παραβίαση των δικαιωμάτων της Σύμβασης της Βιέννης, όπως στην περίπτωση των τριών Μεξικανών που καταδικάστηκαν σε θάνατο.

144. Τέλος, το Δικαστήριο θα εξετάσει το αίτημα του Μεξικού να επιδικάσει και να κρίνει ότι «οι Η.Π.Α. θα σταματήσουν να παραβιάζουν το άρθρο 36 της Σύμβασης της Βιέννης όσον αφορά στο Μεξικό και στους 52 πολίτες του και θα παράσχουν τις κατάλληλες εγγυήσεις και εξασφάλιση ότι θα υιοθετήσουν επαρκή μέτρα ώστε να επιτευχθεί η πλήρης συμμόρφωση με τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 36 της Σύμβασης».



145. Σχετικά το Μεξικό αναγνωρίζει τις προσπάθειες που καταβάλλουν οι Η.Π.Α. για να ενημερώσουν τις αρχές για την υποχρέωσή τους να σέβονται τα προξενικά δικαιώματα συνδρομής των πολιτών του αποστέλλοντος κράτους με τη διανομή φυλλαδίων και καρτών και με την οργάνωση προγραμμάτων κατάρτισης. Περαιτέρω, σημειώνει ότι στην υπόθεση LaGrand το Δικαστήριο αναφέρθηκε στα μέτρα που υιοθέτησαν οι Η.Π.Α. Όμως, υπογραμμίζει με λύπη ότι «το πρόγραμμα των Η.Π.Α. , ανεξάρτητα από τα συστατικά του στοιχεία, έχει αποδειχθεί αναποτελεσματικό αφού οι αρμόδιες αρχές συνεχίζουν να παραβιάζουν τακτικά τα προξενικά δικαιώματα πληροφόρησης και συνδρομής και εγγυάται το άρθρο 36.

146. Πιο συγκεκριμένα το Μεξικό ισχυρίζεται για την παραβίαση των υποχρεώσεων που επιβάλλει το άρθρο 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης της Βιέννης ότι: «Πρώτον, οι αρμόδιες αρχές των Η.Π.Α. παραλείπουν τακτικά να ειδοποιήσουν έγκαιρα τον προξενικό λειτουργό όπως προβλέπει το άρθρο 36 παρ. 1 (β) με συνέπεια τη ματαίωση της επικοινωνίας και της πρόσβασης που προβλέπει το άρθρο 36 παρ. 1 (α) και τη συνδρομή που ορίζει το άρθρο 36 παρ. 1 (γ). Οι παραβιάσεις αυτές συνεχίζονται παρότι έχει εκδοθεί η απόφαση του Δικαστηρίου επί της υπόθεσης LaGrand και εφαρμόζεται το προαναφερόμενο πρόγραμμα κατάρτισης.

.....  
Επιπλέον, το Μεξικό απέδειξε ότι συνεχίζεται η πρακτική της μη συμμόρφωσης. Το πρώτο εξάμηνο του 2003 εντόπισε τουλάχιστον εκατό περιπτώσεις μεξικανών που συνελήφθησαν από τις αρμόδιες αρχές των Η.Π.Α. για κακουργήματα και δεν πληροφορήθηκαν έγκαιρα το δικαίωμά τους να ειδοποιηθεί η προξενική αρχή της χώρας τους».

Περαιτέρω, για την παραβίαση των υποχρεώσεων που επιβάλλει το άρθρο 36 παρ. 2 της Σύμβασης της Βιέννης το Μεξικό ισχυρίζεται: «Δεύτερον, τα δικαστήρια των Η.Π.Α. συνεχίζουν να εφαρμόζουν τη θεωρία του δικονομικού κανόνα και της μη αναδρομικής εφαρμογής του που απαγορεύουν την κατ' ουσίαν εξέταση της ένστασης περί παραβίασης της Σύμβασης της Βιέννης και όσα δικαστήρια την εξέτασαν (επειδή δεν εφαρμόζουν δικονομικό κώλυμα) κατ' επανάληψη έκριναν ότι δεν προβλέπεται προσφυγή στην περίπτωση της παραβίασης των υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 36... Έτσι, η πεποίθηση των Η.Π.Α. ότι οι διαδικασίες χάριτος ικανοποιούν τις προϋποθέσεις που έθεσε το Δικαστήριο στην απόφαση LaGrand για την επανεξέταση και νέα κρίση εκφράζει ουσιαστική την εμμονή τους να επιτρέπουν σ' αυτούς τους νομικούς κανόνες και θεωρίες να συνεχίσουν να παράγουν τα αναπόφευκτα αποτελέσματά τους. Άρα, οι Η.Π.Α. συνεχίζουν να παραβιάζουν το άρθρο 36

παρ. 2 παραλείποντας την πλήρη πραγματοποίηση των σκοπών για τους οποίους θεσπίζονται τα δικαιώματα του άρθρου 36».

147. Οι Η.Π.Α. αντιλέγουν υποστηρίζοντας ότι «οι προσπάθειες που καταβάλουν για τη βελτίωση της πληροφόρησης των ενδιαφερομένων για τα προξενικά δικαιώματα είναι συνεχείς και επιτυγχάνουν απτά αποτελέσματα». Επίσης, υποστηρίζουν ότι το Μεξικό «παραλείπει να αποδείξει πάγια και συνεχιζόμενη πρακτική της παραβίασης του άρθρου 36 υπό το φως της απόφασης LaGrand».

148. Το Μεξικό υπογραμμίζει την ανάγκη να υποβάλει αίτημα για την παύση παράνομων ενεργειών επειδή συνεχίζεται η παραβίαση του άρθρου 36 ως προς το Μεξικό και τους 52 πολίτες του. Όμως, το Δικαστήριο θεωρεί ότι το Μεξικό δεν έχει αποδείξει συνεχή παραβίαση του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης στις υποθέσεις των 52 πολιτών του. Κατά συνέπεια, απορρίπτει το αίτημα του Μεξικού για παύση της παραβίασης. Υπογραμμίζει όμως, ότι οι υποθέσεις των 52 πολιτών του βρίσκονται σε διάφορα στάδια της ποινικής διαδικασίας ενώπιον των αμερικανικών δικαστηρίων, δεν είναι *pendente lite* και ότι το Δικαστήριο έχει ήδη υποδείξει σχετικά ποιο μέσο θεωρεί προσήκον για την αποκατάσταση της βλάβης που προξενεί η παραβίαση της Σύμβασης της Βιέννης, κυρίως την επανεξέταση και νέα κρίση των σχετικών υποθέσεων.

149. Το Μεξικό ισχυρίζεται ότι αιτείται την παροχή εγγυήσεων μη επανάληψης επειδή εκτός από τις 52 περιπτώσεις που αναφέρονται στην υπό κρίση προσφυγή του οι Η.Π.Α. παραβιάζουν «κατά πάγια τακτική» το άρθρο 36. Σχετικά, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι το Μεξικό δεν έχει καταθέσει ενώπιόν του τα κατάλληλα αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία θα μπορούσε να προκύψει πάγια πρακτική. Και ενώ το σημείο αυτό προκαλεί ανησυχία ακόμη και υπό το φως της απόφασης LaGrand και υπάρχει σημαντικός αριθμός υποθέσεων παράλειψης συμμόρφωσης με την υποχρέωση παροχής προξενικών πληροφοριών στους πολίτες του Μεξικού, το Δικαστήριο σημειώνει ότι οι Η.Π.Α. έχουν καταβάλει σημαντικές προσπάθειες για να διασφαλίσουν ότι οι αρχές εφαρμογής του νόμου πληροφορούν κάθε πρόσωπο που συλλαμβάνουν και γνωρίζουν ή έχουν λόγους να πιστεύουν ότι είναι αλλοδαπός για το δικαίωμά του να ειδοποιηθεί ο προξενικός λειτουργός της χώρας καταγωγής του και να επικοινωνήσει μαζί του. Είναι αξιοσημείωτο ότι ειδικά στο στάδιο της προδικασίας οι Η.Π.Α. έχουν καταβάλει καλόπιστες προσπάθειες για να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει του άρθρου 36, παρ. 1 της Σύμβασης της Βιέννης, εφαρμόζοντας μέτρα όπως είναι το νέο πρόγραμμα ενημέρωσης που ξεκίνησε το 1998, συμπεριλαμβανομένης της διανομής σχετικού φυλλαδίου του Υπουργείου Εξωτερικών στις ομοσπονδιακές, πολιτειακές και τοπικές αρχές. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει εν



προκειμένου τις προσπάθειες που καταβάλουν κάποιες έννομες τάξεις για παροχή της πληροφόρησης που επιβάλλει το άρθρο 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης της Βιέννης ταυτόχρονα με την ενημέρωση του συλλαμβανομένου για τα αποκαλούμενα «Miranda rights».

150. Περαιτέρω, το Δικαστήριο σημειώνει σχετικά ότι στην υπόθεση LaGrand η Γερμανία αιτήθηκε μεταξύ άλλων «να εγγυηθούν ρητά οι Η.Π.Α. ότι δεν θα επαναλάβουν άδικες πράξεις». Ως προς αυτό το γενικής φύσης αίτημα για εγγύηση μη επανάληψης το Δικαστήριο απεφάνθη: «Το κράτος που είναι διάδικο σε υπόθεση που εκδικάζει και αναφέρεται επανειλημμένα σε ουσιαστικές δραστηριότητες που αποσκοπούν στη συμμόρφωσή του με τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει δυνάμει συνθήκης εκφράζει τη δέσμευσή του για περαιτέρω προσπάθειες. Βέβαια, το σχετικό πρόγραμμα δεν μπορεί να διασφαλίσει ότι δεν θα παραλείψουν οι Η.Π.Α. στο μέλλον να παραβιάσουν την υποχρέωση που έχουν αναλάβει δυνάμει του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης. Αλλά κανένα κράτος δεν μπορεί να το εγγυηθεί και δεν το αιτείται η Γερμανία. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι η δέσμευση των Η.Π.Α. να διασφαλίσουν την εφαρμογή των ειδικών μέτρων που υιοθέτησαν για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει δυνάμει του άρθρου 36 παρ. 1 (β) πρέπει να ικανοποιούν το αίτημα της Γερμανίας για γενική εγγύηση μη επανάληψης».

Το Δικαστήριο πιστεύει ότι το ανωτέρω απόσπασμα<sup>7</sup> της απόφασης LaGrand ικανοποιεί το αίτημα του Μεξικού για παροχή εγγυήσεων και διασφάλισης της μη επανάληψης στο μέλλον.

151. Το Δικαστήριο υπογραμμίζει ένα σημαντικό σημείο. Στην υπό κρίση υπόθεση εξέτασε τις υποχρεώσεις των Η.Π.Α. στο πλαίσιο του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης ως προς τους πολίτες του Μεξικού που καταδικάστηκαν στην θανατική ποινή από δικαστήρια των Η.Π.Α. . Οι διαπιστώσεις του ως προς την υποχρέωση της επανεξέτασης και της νέας κρίσης των ετυμηγοριών και των ποινών αφορούν τις συνθήκες απαγγελίας αυστηρών ποινών σε αλλοδαπούς που είναι πολίτες του Μεξικού. Προς άρση κάθε αμφιβολίας, πρέπει να διευκρινιστεί, ότι ενώ το Δικαστήριο εξέφρασε την ανησυχία του για τους μεξικανούς των οποίων οι υποθέσεις κρίθηκαν μετά από προσφυγή του Μεξικού έκρινε ζητήματα αρχής που ανέκυψαν στο πλαίσιο της παρούσας δίκης και αφορούν γενικότερα την εφαρμογή της Σύμβασης της Βιέννης και δεν υπάρχει a contrario επιχείρημα για ό,τι έκρινε εκδικάζοντας την υπό κρίση προσφυγή. Με άλλα λόγια, το γεγονός ότι η απόφαση του Δικαστηρίου αφορά Μεξικανούς δεν σημαίνει ότι η παρούσα απόφασή του δεν εφαρμόζεται σε άλλους αλλοδαπούς που βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση στις Η.Π.Α..

<sup>7</sup> Βλέπε International Court of Justice, Reports 2001, pp. 512-513, para. 124.

152. Με την από 5.2.2003 απόφασή του το Δικαστήριο κρίνοντας αίτημα του Μεξικού για προσωρινή δικαστική προστασία διέταξε τις «Η.Π.Α. να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε να διασφαλίσουν ότι δεν θα εκτελεστούν οι κύριοι Fierro, Moreno και Torres πριν την έκδοση της παρούσας απόφασης». Η προαναφερόμενη απόφαση, σύμφωνα με τους ειδικότερους όρους της και το άρθρο 41 του Καταστατικού του Δικαστηρίου παρήγαγε αποτελέσματα εκκρεμούσης της οριστικής κρίσης της προσφυγής και οι σχετικές υποχρεώσεις των Η.Π.Α. αντικαθίστανται από την ημερομηνία έκδοσης της παρούσας απόφασης με το διατακτικό της. Το Δικαστήριο απέρριψε το επιχείρημα του Μεξικού ότι με το μέσο της αποκατάστασης στο ακέραιο οι Η.Π.Α. υποχρεούνται να ακυρώσουν τις καταδικές και τις ποινές όλων των μεξικανών πολιτών. Διαπίστωσε όμως μεταξύ άλλων ότι στις τρεις προαναφερόμενες υποθέσεις οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει των εδαφίων (α), (β) και (γ) της παραγράφου 1 του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης. Επιπλέον, κατά το χειρισμό των τριών αυτών υποθέσεων οι Η.Π.Α. παραβίασαν το άρθρο 36 παρ. 2 της Σύμβασης. Δεν έχει εφαρμοσθεί το κατάλληλο μέσο θεραπείας της βλάβης που συνεπάγεται η παραβίαση του άρθρου 36 παρ. 1, δηλαδή η επανεξέταση και η νέα κρίση της ετυμηγορίας και της ποινής που απαιτεί το άρθρο 36 παρ. 2. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι στις τρεις αυτές περιπτώσεις οι Η.Π.Α. υποχρεούνται να αναζητήσουν τα κατάλληλα μέσα που ανταποκρίνονται στα κριτήρια της επανεξέτασης και της νέας κρίσης κατά οριζόμενα στις παραγράφους 138 et seq. της παρούσας απόφασης.

*Με δέκα τέσσερις ψήφους υπέρ έναντι μιας κατά το Δικαστήριο έκρινε ότι οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει της παραγράφου 1 (β) του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης επειδή δεν πληροφόρησαν αμελλητί τους πολίτες του Μεξικού για τα δικαιώματά τους που εγγυάται το άρθρο 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης της Βιέννης της 24.4.1963 για τις Προξενικές Σχέσεις.*

*Με δέκα τέσσερις ψήφους υπέρ έναντι μιας κατά το Δικαστήριο έκρινε ότι οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει της παραγράφου 1 (β) του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης επειδή δεν ειδοποίησαν αμελλητί τον προξενικό λειτουργό του Μεξικού για την κράτηση των πολιτών του και άρα στέρησαν το Μεξικό από το δικαίωμα να παράσχει έγκαιρα τη συνδρομή που προβλέπει η Σύμβαση της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις.*

*Με δέκα τέσσερις ψήφους υπέρ έναντι μιας κατά το Δικαστήριο έκρινε ότι οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει της παραγράφου 1 (α) και (γ) του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης επειδή στέρησαν από το Μεξικό το δικαίωμα να επικοινωνήσει έγκαιρα με*

τους πολίτες του, να έχει πρόσβαση σ' αυτούς και να τους επισκεφθεί ενόσω ήσαν κρατούμενοι.

Με δέκα τέσσερις ψήφους υπέρ έναντι μιας κατά το Δικαστήριο έκρινε ότι οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει της παραγράφου 1 (γ) του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης επειδή στέρησαν το Μεξικό από το δικαίωμά του να ρυθμίσει έγκαιρα τη νομική κατάσταση των πολιτών του.

Με δέκα τέσσερις ψήφους υπέρ έναντι μιας κατά το Δικαστήριο έκρινε ότι οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει της παραγράφου 2 του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης επειδή στις περιπτώσεις των τριών πολιτών του Μεξικού που καταδικάστηκαν σε θανατική ποινή δεν επέτρεψαν την επανεξέταση και τη νέα κρίση των υποθέσεών τους μετά την παραβίαση των προξενικών δικαιωμάτων τους.

Με δέκα τέσσερις ψήφους υπέρ έναντι μιας κατά το Δικαστήριο έκρινε ότι η προσήκουσα αποκατάσταση στην υπό κρίση υπόθεση συνίσταται στην υποχρέωση των Η.Π.Α. να επιτρέψουν, με μέσο της επιλογής τους, την επανεξέταση και την νέα κρίση των ετυμηγοριών και των ποινών που επιβλήθηκαν στους πολίτες του Μεξικού λαμβάνοντας υπόψη τα δικαιώματά τους που εγγυάται το άρθρο 36 κατά τα οριζόμενα στις παραγράφους 138 έως 141 της παρούσας απόφασης.

Ομόφωνα το Δικαστήριο σημειώνει τη δέσμευση των Η.Π.Α. να διασφαλίσουν την εφαρμογή ειδικών μέτρων για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους που απορρέουν από το άρθρο 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης της Βιέννης και κρίνει ότι με αυτή τη δέσμευση ικανοποιείται το αίτημα του Μεξικού για παροχή εγγυήσεων μη επανάλληψης.

Ομόφωνα το Δικαστήριο κρίνει ότι εάν οι πολίτες του Μεξικού καταδικαστούν σε αυστηρές ποινές χωρίς να έχουν διασφαλιστεί τα δικαιώματά τους που εγγυάται το άρθρο 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης οι Η.Π.Α. οφείλουν να διασφαλίσουν με μέσο της επιλογής τους την επανεξέταση και τη νέα κρίση της ετυμηγορίας και της επιβληθείσας ποινής ώστε να επιτρέψουν την ολοκληρωμένη εξέταση της παραβίασης των δικαιωμάτων της Σύμβασης κατά τα οριζόμενα στις παραγράφους 138 έως 141 της απόφασης.

#### **Δήλωση του προέδρου του Δικαστηρίου Shi Jiuyang**

Ψηφίζοντας υπέρ της παραγράφου 153 της απόφασης επιθυμώ να καταστήσω σαφές ότι διατηρώ τις απόψεις που εξέφρασα ιδιαίτερος στην απόφαση LaGrand για την ερμηνεία σύμφωνα με την οποία οι διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις ρυθμίζουν ατομικά δικαιώματα και για την απόφαση του Δικαστηρίου για την «επανεξέταση και νέα κρίση της ετυμηγορίας και της ποινής» ως μορφή αποκατάστασης της παραβίασης των υποχρεώ-

σεων που έχει αναλάβει το κράτος διαμονής δυνάμει του άρθρου 36 της Σύμβασης.

Η άποψη του Προέδρου του Δικαστηρίου στην απόφαση LaGrand είχε ως εξής:

«1. Με δισταγμό ψήφισα υπέρ των υπό στοιχείο (3) και (4) σκέψεων του διατακτικού της παραγράφου 128 του Δικαστηρίου, κυρίως επειδή κατά την άποψή μου το σκεπτικό του Δικαστηρίου σε αυτές τις δύο υποπαραγράφους στηρίζεται σε αμφιλεγόμενη ερμηνεία του άρθρου 36 της Σύμβασης της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις.

2. Με την υπ' αριθμ. 128 υπό στοιχείο (3) παράγραφο το Δικαστήριο κρίνει ότι : παραλείποντας να πληροφορήσουν τους Karl και Walter LaGrand αμέσως μετά τη σύλλησή τους για τα δικαιώματά τους κατά το άρθρο 36 παρ. 1(β) της Σύμβασης και στερώντας από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας τη δυνατότητα να παράσχει έγκαιρα τη συνδρομή που προβλέπει η Σύμβαση στους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει έναντι της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και των αδερφών LaGrand δυνάμει του άρθρου 36 παρ. 1».

Συμφωνώ απόλυτα με το Δικαστήριο ότι οι Η.Π.Α. παραβίασαν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει έναντι της Γερμανίας δυνάμει της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 36 της Σύμβασης. Όμως, αμφισβητώ την κρίση του Δικαστηρίου όσον αφορά στην παραβίαση των υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει οι Η.Π.Α. έναντι των αδερφών LaGrand. Η απόφαση του Δικαστηρίου στηρίζεται στην ερμηνεία της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 36 και ειδικότερα του εδαφίου (β) της Σύμβασης: πρόκειται για τις διαφορετικές απόψεις που υποστήριξαν οι διάδικοι σχετικά με τη φύση του δικαιώματος που προστατεύει και ειδικότερα εάν, πλην των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει στα συμβαλλόμενα μέρη, το προαναφερόμενο εδάφιο ιδρύει ατομικά δικαιώματα. Η Γερμανία υποστήριξε ότι το «δικαίωμα πληροφόρησης κατά τη σύλληψη για τα δικαιώματα που προβλέπει το άρθρο 36 παρ. 1 (β) της Σύμβασης της Βιέννης δεν αφορά μόνον το δικαίωμα του αποστέλλοντος κράτους (και κράτους καταγωγής του ενδιαφερόμενου) που ιδρύει την αντίστοιχη υποχρέωση του κράτους διαμονής, αλλά επίσης το ατομικό δικαίωμα κάθε πολίτη αλλοδαπού κράτους συμβαλλόμενου στη Σύμβαση της Βιέννης που εισέρχεται στο έδαφος άλλου συμβαλλόμενου κράτους».

Αντίθετα, οι Η.Π.Α. υποστήριξαν ότι «σε κάθε περίπτωση τα προξενικά δικαιώματα ειδοποίησης και πρόσβασης κατά τη Σύμβαση της Βιέννης είναι δικαιώματα των κρατών και όχι ατομικά δικαιώματα. Σαφώς και μπορούν να τα επικαλεστούν οι ενδιαφερόμενοι επιτρέποντας – όχι απαιτώντας – στα κράτη να τους προσφέρουν προξενική συνδρομή,

αλλά ρόλος της Σύμβασης δεν είναι η ίδρυση ή η αναγνώριση ατομικών δικαιωμάτων».

3. Στην παράγραφο 77 της απόφασης το Δικαστήριο, υιοθετώντας την ερμηνεία του προαναφερόμενου εδαφίου της διάταξης ως συνόλου, επικύρωσε τον ισχυρισμό της Γερμανίας. Θα μπορούσα να αποδεχθώ αυτό το σκεπτικό του Δικαστηρίου μόνον αν η ερμηνεία του εδαφίου (β) της παραγράφου 1 του άρθρου 36 είναι η προσήκουσα για την υπό κρίση υπόθεση. Αναμφισβήτητα, η ερμηνεία του Δικαστηρίου είναι συνεπής με τη νομολογία του και με τη νομολογία του προκατόχου του σύμφωνα με την οποία εάν οι σχετικές λέξεις με τη φυσική και συνήθη έννοια τους έχουν νόημα στο πλαίσιο που υπάγονται, τότε η υπόθεση έχει κριθεί και δεν υπάρχει λόγος εφαρμογής άλλων μεθόδων ερμηνείας. Όμως, κατά την άποψή μου η αδιάκριτη επίκληση παρόμοιας θέσης μπορεί να μην είναι πάντα αξιόπιστη ή να μην συμβάλει στον καθορισμό της πραγματικής βούλησης των συμβαλλομένων στη συνθήκη μερών. Για τον έναν ή τον άλλο λόγο, δηλαδή λόγω της βιαστικής ή της απρόσεκτης σύνταξης ή του συμβιβασμού τελευταίας στιγμής στις διαπραγματεύσεις, μπορεί το νόημα του κειμένου της διάταξης να μην αποτυπώνει τη βούληση των μερών. Η εφαρμογή των εθιμικών κανόνων ερμηνείας που αποτυπώνονται στο άρθρο 31 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών μπορεί να είναι υπερβολική όταν φαίνεται ότι είναι σαφής η συνήθης έννοια του κειμένου, αλλά αποτελεί μέσο εξακρίβωσης που αποτρέπει κάθε πιθανότητα παρερμηνείας. Πράγματι, στην υπόθεση *Arbitral Award of 31.7.1989* (Γουϊνέα Μπισσάου κατά Σενεγάλης) το Δικαστήριο, επιβεβαιώνοντας τον προαναφερόμενο κανόνα, έκρινε ότι η εφαρμοσθείσα μέθοδος ερμηνείας σύμφωνη με τη φυσική και συνήθη έννοια των όρων δεν είναι απόλυτη και παρέπεμψε σε απόσπασμα από την απόφαση επί της υπόθεσης *South West Africa*: «δεν είναι αξιόπιστη αυτή η μέθοδος ερμηνείας όταν οδηγεί σε νόημα που δεν συμβιβάζεται με το πνεύμα, το σκοπό και το περιεχόμενο του κανόνα ή του κειμένου, που περιλαμβάνει τις λέξεις που ερμηνεύονται».

Σχετικά παραθέτω το ακόλουθο απόσπασμα από το έργο *Oppenheims' International Law* (9<sup>th</sup> edition, 1992, Vol. I, p. 1287): «Σκοπός της ερμηνείας της συνθήκης είναι ο καθορισμός του νοήματος του κειμένου που τα μέρη θέλησαν για τις περιστάσεις για τις οποίες ανέκυψε το ζήτημα ερμηνείας. Συχνά υποστηρίζεται ότι αν από το κείμενο συνάγεται επαρκώς το νόημα της συνθήκης δεν υπάρχει λόγος εφαρμογής κανόνων ερμηνείας για να συναχθεί το νόημα. Όμως, αυτή η πρόταση είναι περιορισμένης χρησιμότητας. Η διαπίστωση ότι μια συνθήκη είναι ή όχι σαφής δεν είναι η αφετηρία αλλά το αποτέλεσμα της διαδικασίας της ερμηνείας. Δεν πρόκειται για επιβεβαίωση της σαφήνειας αφηρημένα, αλλά της σα-

φήνειας σε συγκεκριμένες περιστάσεις και είναι λίγες οι διατάξεις των συνθηκών που δεν προβλέπουν περιστάσεις όπου μπορεί να αμφισβητηθεί η σαφήνειά τους».

4. Στην υπό κρίση υπόθεση οι διάδικοι δεν έχουν διαφορετικές απόψεις όσον αφορά στη συνήθη έννοια των όρων του άρθρου 36 παρ. 1 (β). Όμως, καταλήγουν σε διαφορετικά συμπεράσματα για την ερμηνεία της. Υπ' αυτές τις συνθήκες αναρωτιέμαι αν είναι προσήκον για το Δικαστήριο, προσεγγίζοντας αυτό το θέμα, να αποδώσει τόση σημασία στη σαφήνεια της διατύπωσης της διάταξης, παραμερίζοντας τους εθιμικούς κανόνες ερμηνείας. Κατά τη γνώμη μου εύλογα υποστηρίζουν οι Η.Π.Α. ότι τα δικαιώματα των πολιτών του αποστέλλοντος κράτους που συλλαμβάνονται ή κρατούνται να ειδοποιηθεί ο προξενικός λειτουργός και να επικοινωνήσει μαζί τους, κατά τα οριζόμενα στη διάταξη της παραγράφου 1 (β) του άρθρου 36, δεν είναι ανεξάρτητα, αλλά μάλλον απορρέουν από το δικαίωμα του συμβαλλόμενου κράτους να προστατεύει και να συνδράμει τους πολίτες του κατά τη Σύμβαση, εάν το εδάφιο (β) κατανοηθεί όπως το κατανοούν οι Η.Π.Α., στο πλαίσιο και υπό το φως του σκοπού και του αντικειμένου της Σύμβασης.

5. Κατ' αρχήν ο τίτλος της Σύμβασης είναι «Σύμβαση της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις». Και ο σκοπός και το αντικείμενο μια διεθνούς σύμβασης για τις προξενικές σχέσεις, όπως αναφέρεται στο προοίμιο, είναι «να συμβάλει στην ανάπτυξη φιλικών σχέσεων μεταξύ των εθνών». Πουθενά η Σύμβαση δεν αναφέρεται στη δημιουργία δικαιωμάτων υπέρ των ατόμων.

6. Δεύτερον, το άρθρο 36, που φέρει τον τίτλο «Επικοινωνία μετά των υπηκόων του αποστέλλοντος κράτους» αρχίζει με τις λέξεις: «Επί τω τέλει όπως η άσκηση των προξενικών καθηκόντων των σχετικών προς τους υπηκόους του αποστέλλοντος κράτους διευκολύνεται». Η διάταξη αυτή αποτελεί το επιστέγασμα όλων των παραγράφων του άρθρου, συμπεριλαμβανομένης της διάταξης του εδαφίου (β) της παραγράφου 1, που ορίζει για τα «δικαιώματα» των πολιτών του αποστέλλοντος κράτους. Σαφώς προκύπτει ότι σκοπός της διάταξης αυτής είναι να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 36 στη διευκόλυνση της άσκησης των προξενικών καθηκόντων όσον αφορά στους πολίτες του αποστέλλοντος κράτους. Ατυχώς, η παράγραφος 77 της απόφασης δεν σχολιάζει την εισαγωγική διάταξη του άρθρου 36 σαν να μην αφορούσε το περιεχόμενο της διάταξης του εδαφίου (β) της παραγράφου 1.

7. Σύμφωνα με το άρθρο 5 της Σύμβασης οι προξενικοί λειτουργοί έχουν, μεταξύ άλλων, καθήκον να «προστατεύσωσι εντός του κράτους διαμονής τα συμφέροντα του αποστέλλοντος κράτους και των της ιθαγένειας αυτών προσώπων, φυσικών ή νομικών, εντός των υπό του διεθνούς



δικαίου δεκτών ορίων» (5<sup>α</sup>) και «να παρέχωσι βοήθειαν και συνδρομήν εις τα πρόσωπα, φυσικά ή νομικά, της ιθαγενείας του αποστέλλοντος κράτους» (5<sup>β</sup>). Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 36 και ειδικά το εδάφιο (β) πρέπει να ενταχθούν στο πλαίσιο των προξενικών λειτουργιών που ορίζονται στη διάταξη του άρθρου 5. Καθίσταται προφανές ότι δεν υφίσταται το δικαίωμα ειδοποίησης του προξενικού λειτουργού και πρόσβασης σ' αυτόν εάν δεν υπάρχουν προξενικές σχέσεις μεταξύ των ενδιαφερομένων κρατών ή εάν δεν έχει το αποστέλλον κράτος το δικαίωμα να προστατεύει και να συνδράμει τους πολίτες του.

8. Τέλος, είναι σαφές, όπως υποστηρίζουν οι Η.Π.Α., ότι οι προπαρασκευαστικές εργασίες της Διάσκεψης της Βιέννης του 1963 για τις Προξενικές Σχέσεις δεν επιβεβαιώνουν ότι βούληση των συντακτών της Σύμβασης ήταν η ίδρυση ατομικών δικαιωμάτων με την υιοθέτηση του άρθρου 36 παρ. 1 (β). Κατά τις διαπραγματεύσεις για το άρθρο 36 η αντιπροσωπεία της Βενεζουέλας αντιτάχθηκε στην αρχική διατύπωση του σχεδίου της παραγράφου 1 (α) που είχε συντάξει η Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου για το δικαίωμα των πολιτών του αποστέλλοντος κράτους να ειδοποιούν το αρμόδιο προξενείο και να έχουν πρόσβαση σ' αυτό, υποστηρίζοντας ότι δεν ήταν κατάλληλη για μια σύμβαση που ρυθμίζει τις προξενικές σχέσεις και ότι «οι αλλοδαποί που βρίσκονται στο κράτος διαμονής πρέπει να υπάγονται στη δικαιοδοσία του και να μην εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης για τις Προξενικές Σχέσεις». Τελικά, με πρόταση της Βενεζουέλας, του Ισημερινού, της Ισπανίας, της Χιλής και της Ιταλίας η Δεύτερη Επιτροπή της Διάσκεψης αποφάσισε να αντιστρέψει την αρχική σειρά του άρθρου 36 παρ. 1 (α) του σχεδίου της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου ώστε το εδάφιο να αναφέρεται πρώτα στο δικαίωμα των προξενικών λειτουργών να επικοινωνούν και να έχουν πρόσβαση στους υπηκόους του αποστέλλοντος κράτους και στη συνέχεια στο δικαίωμα των πολιτών του αποστέλλοντος κράτους να απολαμβάνουν την ίδια ελευθερία επικοινωνίας και πρόσβασης με τους προξενικούς λειτουργούς του αποστέλλοντος κράτους.

9. Αυτή η αντιστροφή της διατύπωσης του εδαφίου (α) της παραγράφου 1 του άρθρου 36 επιβεβαιώνει την ερμηνεία του στο πλαίσιο και υπό το φως του αντικειμένου και του σκοπού της Σύμβασης. Άρα, βάσιμα υποστηρίζουν οι Η.Π.Α. ότι «αυτή η αντιστροφή υπογραμμίζει το κρίσιμο σημείο, ότι το καθεστώς του ατόμου κατά τη Σύμβαση απορρέει από το δικαίωμα του συμβαλλόμενου στη Σύμβαση κράτους μέρους, που ενεργεί δια του προξενικού του λειτουργού, να επικοινωνεί με τους πολίτες του. Η μεταχείριση που απολαμβάνουν τα άτομα είναι άρρηκτα συνδεδεμένη και απορρέουσα από το δικαίωμα του κράτους».

10. Περαιτέρω, το αρχικό σχέδιο της διάταξης του εδαφίου (β) της παραγράφου 1 του άρθρου 36 που συνέταξε η Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου επιβάλει στο κράτος διαμονής την υποχρέωση να ειδοποιεί τον αρμόδιο προξενικό λειτουργό του αποστέλλοντος κράτους στην περίπτωση κράτησης πολίτη του. Όριζε ότι: «(β) Οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται πάντοτε να ειδοποιούν τον αρμόδιο προξενικό λειτουργό του αποστέλλοντος κράτους όταν στην περιφέρειά του βρίσκεται φυλακισμένος, προφυλακισμένος ή καθ' οιονδήποτε τρόπο κρατούμενος πολίτης του αποστέλλοντος κράτους. Κάθε ανακοίνωση απευθυνόμενη προς τον προξενικό λειτουργό από το φυλακισμένο, τον κρατούμενο ή καθ' οιονδήποτε τρόπο κρατούμενο πρέπει να διαβιβάζεται αμελλητί στον προξενικό λειτουργό του αποστέλλοντος κράτους».

11. Κατά τις διαπραγματεύσεις της Διάσκεψης της Βιέννης αρκετές αντιπροσωπείες υπογράμμισαν τη σημασία του σχεδίου του υπό κρίση εδαφίου. Έτσι, η αντιπροσωπεία της Τυνησίας δήλωσε ότι «η παράγραφος 1 (β) είναι από τις σημαντικότερες του σχεδίου. Συνδέεται με το άρθρο 5 (προξενικά καθήκοντα)... Η κράτηση (και συμφώνησε με τη γαλλική αντιπροσωπεία ότι πρέπει να συμπεριληφθεί και η σύλληψη) πλήττει σοβαρά την ελευθερία και την αξιοπρέπεια του ατόμου. Είναι λοιπόν αδιανόητο να μην ειδοποιείται ο προξενικός λειτουργός του αποστέλλοντος κράτους και η υποχρέωση του κράτους διαμονής να τον ειδοποιήσει πρέπει να ιδρυθεί με σαφήνεια αφού είναι πιθανό σε κάποιες περιπτώσεις να αδυνατεί να τον ενημερώσει ο ενδιαφερόμενος πολίτης και να ζητήσει βοήθεια και προστασία». Η αντιπροσωπεία του Ηνωμένου Βασιλείου δήλωσε επίσης ότι «τα δικαιώματα της επικοινωνίας και επαφής με τους πολίτες του αποστέλλοντος κράτους που ορίζονται στο άρθρο 36 είναι ιδιαίτερα σημαντικά για τους κρατούμενους, που αναφέρονται στο εδάφιο (β). Προφανώς, οι κρατούμενοι έχουν ιδιαίτερη ανάγκη την παροχή προξενικής συνδρομής και η ειδοποίηση που προβλέπει το εδάφιο (β) είναι σε αρκετές περιπτώσεις αναγκαία προϋπόθεση για τη διασφάλισή της».

12. Όμως, στις διαπραγματεύσεις αυτό το σχέδιο της σύμβασης προκάλεσε δύο διαφορετικές αντιδράσεις. Αρκετά κράτη, αν και συμφωνούσαν με την αρχική διατύπωση του σχεδίου ανησυχούσαν για το ιδιαίτερο βάρος που θα συνεπαγόταν για το κράτος διαμονής ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της ειδοποίησης του προξενικού λειτουργού του αποστέλλοντος κράτους, ειδικότερα όταν πρόκειται για κράτη στα οποία διαμένει σημαντικός αριθμός αλλοδαπών και δέχονται τουρίστες ή επισκέπτες για βραχύχρονα διαστήματα. Κάποιες αντιπροσωπείες, εν μέρει ωθούμενες από τη ψυχροπολεμική νοοτροπία, επιθυμούσαν να αποτυπώνει το εδάφιο (β) την ελεύθερη βούληση του κρατούμενου ή του φυλακισμένου να δη-



λώσει εάν επιθυμεί ή όχι να επικοινωνήσει μαζί του ο προξενικός λειτουργός της χώρας του.

13. Υπ' αυτές τις συνθήκες, δέκα επτά κράτη πρότειναν στη Διάσκεψη να τροποποιηθεί η διάταξη του εδαφίου (β) της παραγράφου 1. Η αντιπροσωπεία της Τυνησίας εκπροσωπώντας τους υποστηρικτές της τροποποίησης δήλωσε ότι «ως προς το εδάφιο (β) της παραγράφου 1 υποστηρίζεται η εισαγωγή της διατύπωσης «εκτός αν ρητά αντιτίθεται» ώστε να απαλλαγεί το κράτος διαμονής από την υποχρέωση ειδοποίησης του προξενικού λειτουργού για τη σύλληψη του ενδιαφερόμενου. Δικαιολογητική βάση αυτής της πρότασης είναι η συνεκτίμηση της ελευθερίας επιλογής του φυλακισμένου. Υποστηρίχθηκε ότι σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί ο φυλακισμένος να μην επιθυμεί να ειδοποιηθεί ο προξενικός λειτουργός για τη φυλάκισή του. Όμως, τελικά συμφώνησαν να ληφθεί αυτό το τελευταίο στοιχείο υπόψη, αλλά με τις κατάλληλες εγγυήσεις. Γι' αυτό το λόγο συντάχθηκε έτσι η διάταξη, ώστε να προβλέπεται η υποχρέωση ειδοποίησης εκτός εάν ο ενδιαφερόμενος ρητά εκφράζει την αντίθεσή του στην ενημέρωση του προξενικού λειτουργού».

14. Σε απάντηση της προαναφερόμενης πρότασης τροποποίησης η Ηνωμένη Αραβική Δημοκρατία κατέθεσε κοινή πρόταση τροποποίησης που υποστήριζαν είκοσι κράτη. Θα μπορούσαν να αντικατασταθούν στη διάταξη του εδαφίου (β) της παραγράφου 1 οι λέξεις «εκτός εάν ρητά αντιτίθεται» από τις λέξεις «εάν ο ενδιαφερόμενος αιτήσεται τούτο». Επεξηγώντας την πρόταση τροποποίησης ο εκπρόσωπος της Ηνωμένης Αραβικής Δημοκρατίας δήλωσε ότι «σκοπός της τροποποίησης είναι να μειωθεί το βάρος των αρχών των κρατών διαμονής, ειδικά όταν στην επικράτειά τους διαμένει μεγάλος αριθμός αλλοδαπών ή τουριστών και επισκεπτών. Η προτεινόμενη διατύπωση διασφαλίζει ότι δεν θα κατηγορηθούν οι αρχές του κράτους διαμονής, εάν, εξαιτίας του φόρτου εργασίας ή άλλων περιστάσεων, παραλείψουν να αναφέρουν τη σύλληψη πολίτη του αποστέλλοντος κράτους».

15. Μετά από συζήτηση υιοθετήθηκε η πρόταση της τροποποίησης των είκοσι κρατών με την προσθήκη των λέξεων «εάν ο ενδιαφερόμενος αιτήσεται τούτο» στην αρχή του εδαφίου (β) της παραγράφου 1. Η τελευταία περίοδος της διάταξης του εδαφίου (β) της παραγράφου 1 του άρθρου 36, δηλαδή η πρόβλεψη ότι οι αρμόδιες αρχές του κράτους διαμονής «οφείλουν να πληροφορούν αμελλητί τον ενδιαφερόμενο για τα δικαιώματά του» προστέθηκε αργότερα, στο πλαίσιο συμβιβασμού των προαναφερόμενων αντίθετων απόψεων. Άρα, από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της Σύμβασης για τις Προξενικές Σχέσεις δεν μπορεί να συναχθεί ότι βούληση των αντιπροσώπων των συμβαλλομένων κρατών ήταν να ιδρύσει η διάταξη της παραγράφου 1 (β) ατομικά δικαιώματα. Επιπλέον, λαμ-

βάνοντας υπόψη ότι οι γενικότερες συζητήσεις της Διάσκεψης επικεντρώθηκαν στα προξενικά καθήκοντα και στην άσκησή τους η ορθότερη άποψη είναι ότι η Διάσκεψη δεν εξέταζε το ενδεχόμενο ίδρυσης ατομικών δικαιωμάτων ανεξάρτητων από τα δικαιώματα των κρατών.

16. Το διατακτικό της απόφασης που αποτυπώνεται στην παράγραφο 128 (4) είναι απόρροια της ερμηνείας της διάταξης της παραγράφου 2 του άρθρου 36. Η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 36 ορίζει: «τα προβλεπόμενα δικαιώματα στην παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου πρέπει να ασκούνται στο πλαίσιο των νόμων και των κανονισμών του κράτους διαμονής, εννοουμένου εν τούτοις, ότι αυτοί οι νόμοι και οι κανονισμοί πρέπει να επιτρέπουν την πλήρη πραγματοποίηση των σκοπών για τους οποίους τα δικαιώματα θεσπίζονται δυνάμει του παρόντος άρθρου». Κατά την άποψη του Δικαστηρίου αφού η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 36 ιδρύει ατομικά δικαιώματα για τον κρατούμενο, πέραν των δικαιωμάτων του αποστέλλοντος κράτους, η αναφορά στη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου στα δικαιώματα που προβλέπονται στη διάταξη της παραγράφου 1 «πρέπει να κατανοηθεί ως εφαρμοζόμενη όχι μόνον στα δικαιώματα του αποστέλλοντος κράτους, αλλά επίσης στα δικαιώματα του κρατούμενου». Όπως απέδειξα παραπάνω η άποψη ότι η διάταξη της παραγράφου 1 (β) του άρθρου 36 ιδρύει ατομικά δικαιώματα είναι τουλάχιστον αμφιλεγόμενη. Άρα, είναι επίσης αμφιλεγόμενο το διατακτικό του Δικαστηρίου όσον αφορά στα «δικαιώματα» της παραγράφου 2.

17. Τέλος, επιθυμώ να διευκρινίσω ότι ψήφισα υπέρ του διατακτικού της παραγράφου 128 (7) της Απόφασης<sup>8</sup> για λόγους που δεν αφορούν τις νομικές συνέπειες της παραβίασης της διάταξης της παραγράφου 1 (β) του άρθρου 36. Πρόκειται για παράγραφο ιδιαίτερης σημασίας όταν διάσσεται η θανατική ποινή, που όχι μόνον είναι σοβαρή αλλά και μη αναστρέψιμη. Άρα, πρέπει να υιοθετείται κάθε δυνατό μέτρο για την πρόληψη της αδικίας ή του σφάλματος στην απαγγελία της ετυμηγορίας ή της ποινής».

---

<sup>8</sup> Το Δικαστήριο έκρινε με δέκα τέσσερις ψήφους υπέρ έναντι μιας κατά ότι αφού οι πολίτες της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας καταδικάστηκαν σε σοβαρές ποινές στο πλαίσιο διαδικασίας που παραβίασε τα δικαιώματά τους που θεσπίζει η διάταξη της παραγράφου 1 (β) του άρθρου 36 της Σύμβασης οι Η.Π.Α. οφείλουν να επιτρέψουν με μέσο της επιλογής τους την επανεξέταση και τη νέα κρίση της ετυμηγορίας και της ποινής λαμβάνοντας υπόψη τα δικαιώματα που εγγυάται η Σύμβαση.

## Εξελίξεις στις Η.Π.Α. μετά την έκδοση της απόφασης

### 1. Η εκτέλεση της απόφασης του Διεθνούς Δικαστηρίου

Στις 28.2.2005 ο πρόεδρος Τζωρτζ Μπους απέστειλε στον Υπουργό Δικαιοσύνης το ακόλουθο έγγραφο<sup>9</sup> με τον τίτλο «Συμμόρφωση με την απόφαση του Διεθνούς Δικαστηρίου επί της υπόθεσης Avena»:

«Λευκός Οίκος

28.2.2005

Μνημόνιο προς τον Υπουργό Δικαιοσύνης

Θέμα: Συμμόρφωση με την απόφαση του Διεθνούς Δικαστηρίου επί της υπόθεσης Avena»

Οι Η.Π.Α. είναι συμβαλλόμενο μέρος στη Σύμβαση της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις και στο Προαιρετικό Πρωτόκολλο για την Υποχρεωτική Επίλυση των Διαφορών δυνάμει του οποίου το Διεθνές Δικαστήριο έχει δικαιοδοσία να επιλύει διαφορές που ανακύπτουν κατά την «ερμηνεία και την εφαρμογή» της Σύμβασης.

Δυνάμει της εξουσίας που ασκώ κατά το Σύνταγμα και τους νόμους των Η.Π.Α. αποφάσισα ότι οι Η.Π.Α. θα εκπληρώσουν τις διεθνείς υποχρεώσεις τους που απορρέουν από την απόφαση του Διεθνούς Δικαστηρίου επί της υπόθεσης Avena and other Mexican Nationals ορίζοντας ότι τα εθνικά δικαστήρια θα εφαρμόσουν την απόφαση σύμφωνα με τις γενικές αρχές επιείκειας στις περιπτώσεις που αφορούν στους 51 πολίτες του Μεξικού που αναφέρεται η προαναφερόμενη απόφαση».

### 2. Η καταγγελία του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου της Σύμβασης της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις από τις Η.Π.Α.

Στις 7.3.2005 ο Γενικός Γραμματέας έλαβε από την κυβέρνηση των Η.Π.Α. την καταγγελία του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου. Το έγγραφο<sup>10</sup> αυτό έχει ως εξής:

«Κύριε Γενικό Γραμματέα,

Εκπροσωπώντας την κυβέρνηση των Η.Π.Α. έχω την τιμή να αναφερθώ στο Προαιρετικό Πρωτόκολλο της Σύμβασης της Βιέννης για τις Προξενικές Σχέσεις που αφορά στην Υποχρεωτική Επίλυση των Διαφορών, το οποίο υπογράφηκε στη Βιέννη στις 24.4.1963.

Με την παρούσα επιστολή [Σας] γνωστοποιώ την καταγγελία του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου από τις Η.Π.Α.. Συνέπεια της καταγγελίας

<sup>9</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: [www.deathpenaltyinfo.org](http://www.deathpenaltyinfo.org) υπό τον τίτλο: «President Bush Orders Courts to Give Foreign Nationals on Death Row Further Review».

<sup>10</sup> Σημείωση της επιμελήτριας: [www.discourse.net](http://www.discourse.net) υπό τον τίτλο «US Announces Withdrawal From Consular Convention».

είναι ότι οι Η.Π.Α. δεν αναγνωρίζουν πλέον τη δικαιοδοσία του Διεθνούς Δικαστηρίου για τις υποθέσεις που αναφέρονται στο Πρωτόκολλο».

**ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ**  
**Ο ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**  
**ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ & ΕΓΓΡΑΦΑ**

**0460**

Έγγραφο 644.04.2.2/16.2.2004

**Ανάρτηση των αποτελεσμάτων εξέτασης των αιτημάτων χορήγησης αδειών παραμονής σε σημείο πρόσφυγας του καταστήματος της Υπηρεσίας Αλλοδαπών Δήμου**

*Πρόσβαση διερχόμενων τρίτων σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Η ανάρτηση με αναγραφή προσωπικών στοιχείων των αλλοδαπών δεν εξυπηρετεί το σκοπό της, δηλαδή τη γνωστοποίηση στους ενδιαφερόμενους των αποτελεσμάτων της εξέτασης των αιτημάτων τους.*

**Ιστορικό:** Με αναφορά ετέθη υπόψη του Συνηγόρου του Πολίτη το πρόβλημα που δημιουργείται με την ανάρτηση των αποτελεσμάτων της εξέτασης των αιτημάτων για χορήγηση αδειών παραμονής σε σημείο της πρόσφυγας του καταστήματος της Υπηρεσίας Αλλοδαπών Δήμου της χώρας και τη συμπερίληψη στους σχετικούς πίνακες προσωπικών στοιχείων (διευθύνσεις, τηλέφωνα) των αιτούντων αλλοδαπών, τα οποία δεν φαίνεται να εξυπηρετούν τον σκοπό της ανάρτησης.

Μετά τη διερεύνηση της αναφοράς και την τηλεφωνική επικοινωνία με τον ενδιαφερόμενο Δήμο, μολονότι δεν αμφισβητήθηκε η ως άνω περιγραφόμενη πρακτική, διευκρινίστηκε απλώς ότι οι πίνακες αναρτώνται, όπως ακριβώς αποστέλλονται από την αρμόδια Περιφέρεια.

**Σκεπτικό:** Η προαναφερόμενη διαδικασία καθιστά ευχερή την πρόσβαση σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα οποιουδήποτε διερχόμενου τρίτου και δεν διασφαλίζει την πρόσβαση σε αυτά μόνον του άμεσα ενδιαφερόμενου.

Περαιτέρω, η ανάρτηση των πινάκων αυτών και ιδίως, η συμπερίληψη σε αυτούς προσωπικών στοιχείων, πέραν του ονοματεπώνυμου των αιτούντων αλλοδαπών (διευθύνσεις, αριθμοί κινητών τηλεφώνων ή τηλεφώνων οικίας), δεν εξυπηρετούν τον σκοπό της ανάρτησης, δηλαδή τη γνωστοποίηση στους ενδιαφερόμενους των αποτελεσμάτων της εξέτασης των αιτημάτων τους. Ακόμη και εάν θεωρηθεί ότι η ανάρτηση στην πρόσφυγα του καταστήματος εξυπηρετεί εν τέλει τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους και ιδίως τους εργαζόμενους αλλοδαπούς, δεδομένου ότι μπορούν να έχουν πρόσβαση στους σχετικούς καταλόγους σε ώρες κατά τις οποίες το κατάστημα δεν λειτουργεί, η αναγραφή στοιχείων πέραν του ονοματεπώνυμου και ενδεχομένως του πατρώνυμου, για την αποφυγή σύγχυσης σε

περιπτώσεις συνωνυμίας, δεν είναι νόμιμη, αφού δεν εξυπηρετεί κανένα νόμιμο ή θεμιτό σκοπό.

Για τους λόγους αυτούς, ο Συνήγορος του Πολίτη κάλεσε τον ενδιαφερόμενο Δήμο να απαλείψει άμεσα από τους εν λόγω καταλόγους προσωπικά στοιχεία των αιτούντων αλλοδαπών, πέραν των απολύτως αναγκαίων για την εξυπηρέτηση του σκοπού ενημέρωσης των ενδιαφερόμενων σχετικά με την αποδοχή ή της απόρριψη των αιτήσεών τους.

*Η Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης στο απαντητικό έγγραφο της κοινοποίησε στην Αρχή διευκρινιστική εγκύκλιό της απευθυνόμενη προς όλες τις Περιφέρειες της χώρας, σύμφωνα με την οποία «απαγορεύεται η αναγραφή των προσωπικών στοιχείων στους αναρτώμενους καταλόγους».*

#### 0461

Πόρισμα 7547.03.2.2/2.2.2004

#### **Καθεστώς ανιθαγενούς συνεπεία αφαίρεσης της ελληνικής ιθαγένειας – Αίτηση πολιτογράφησης έγγαμης ανήλικης**

*Αφαίρεση ελληνικής ιθαγένειας τέκνου βάσει του άρθρου 19 παρ. 2 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας – Μεταγενέστερη υποβολή αίτησης πολιτογράφησης από ανήλικο και έγγαμο – Το πρόβλημα της ανηλικότητας και η ικανότητα συναλλαγής με τη διοίκηση (άρθρο 137 εδ. α' ΑΚ): ο έγγαμος ανήλικος έχει δικαιοπρακτική ικανότητα για θέματα που αφορούν την προσωπική του κατάσταση – Η αναδρομική εφαρμογή του Ν. 2910/2001 όσον αφορά στην καταβολή παράβολου για αίτηση πολιτογράφησης που κατατέθηκε το 1999 είναι αντίθετη με την αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου – Διεθνείς υποχρεώσεις της Ελλάδας περί του καθεστώτος των ανιθαγενών – Η υποχρέωση καταβολής του ποσού των 1467,53 ευρώ για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας από τους ανιθαγενείς έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τα οριζόμενα από τη διεθνή συνθήκη για τους ανιθαγενείς και εκ του λόγου αυτού προκύπτει και η ευθεία σύγκρουση της διάταξης αυτής με υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες δικαίου.*

#### **Εφαρμοστέο δίκαιο:**

Άρθρο 32 της Σύμβασης για το Καθεστώς των Ανιθαγενών Ν. 139/1975 (ΦΕΚ 176, τ. Α')

Άρθρα 6 παρ. 1 και 19 παρ. 2 [παλαιού] Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας

Ν.Δ. 3370/1955 Περί κυρώσεως του Κώδικος Ελληνικής Ιθαγενείας» (ΦΕΚ 258, τ. ')

Άρθρα 58 έως 70 του Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή στην Ελληνική Επικράτεια, κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α΄)

Άρθρο 137 εδ. α΄ ΑΚ

**Ιστορικό:** Η κυρία \*\*\*, γεννηθείσα στις 16.11.1982, είναι ανιθαγενής, προερχόμενη από τη μουσουλμανική κοινότητα της Θράκης. Η ελληνική ιθαγένεια είχε αφαιρεθεί από τους γονείς της το έτος 1984 βάσει του άρθρου 19 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας. Συνεπεία τούτου, απώλεσε και αυτή την ιθαγένειά της, ως ανήλικο τέκνο των γονέων της. Το 1999, η κυρία \*\*\* υπέβαλε αίτηση για πολιτογράφηση και ταυτόχρονα δήλωση πολιτογράφησης. Το ίδιο έπραξαν και τα υπόλοιπα μέλη της οικογένειάς της, με αποτέλεσμα να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια η μητέρα της και οι τρεις αδερφές της.

Παρά την παρέλευση χρονικού διαστήματος μεγαλύτερου της τριετίας, δεν έχει χορηγηθεί απάντηση από τις αρμόδιες υπηρεσίες σχετικά με την ανωτέρω εκκρεμή αίτησή της. Αντίθετα, με έγγραφό της η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης την πληροφόρησε ότι για να προχωρήσει η πολιτογράφησης της πρέπει να προσκομίσει, ανάμεσα στα άλλα δικαιολογητικά, και παράβολο αξίας 1467,53 ευρώ, σύμφωνα με το άρθρο 59 του Ν. 2910/2001.

Σε συνέχεια της αναφοράς της κυρίας \*\*\* ο Συνήγορος του Πολίτη ανέλαβε τη διερεύνηση της υπόθεσης και σε επικοινωνία που είχε με το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ενημερώθηκε από τις αρμόδιες αρχές ότι δεν εξετάζεται η αίτηση πολιτογράφησης την οποία είχε υποβάλει το 1999, λόγω του γεγονότος ότι κατά το χρόνο της υποβολής της εκείνη ήταν ανήλικη. Πέραν της προφορικής ενημέρωσης η οποία έγινε μέσω του Συνηγόρου του Πολίτη για την ανωτέρω αίτηση, δεν έχει εκδοθεί μέχρι σήμερα απόφαση της αρμόδιας αρχής.

**Σκεπτικό:** Α) Κατά την άποψη του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. η κυρία \*\*\* δεν μπορούσε να αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια ως ανήλικο τέκνο από τη μητέρα της, αφού σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, όπως ισχύει σήμερα, ορίζεται ότι τα τέκνα αυτών, που αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια γίνονται Έλληνες, αν κατά την ημερομηνία της δήλωσης είναι άγαμα και δεν έχουν συμπληρώσει το 18<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας τους. Σύμφωνα όμως με το άρθρο 137 εδ. α΄ του Αστικού Κώδικα προβλέπεται ότι ο έγγαμος ανήλικος μπορεί να επιχειρεί μόνος του κάθε δικαιοπραξία απαραίτητη για να συντηρεί ή να βελτιώνει την περιουσία του ή για να αντιμετωπίζει τις ανάγκες της προσωπικής του συντήρησης και εκπαίδευσης καθώς και τις τρέχουσες ανάγκες της οικογένειάς του. Η εν λόγω ρύθμιση κείται προδήλως υπέρ του χειράφετου ανήλικου, ο οποίος

είναι έγγαμος προκειμένου να διασφαλίσει τη νομική ικανότητά του να μεριμνά αυτοτελώς για τη διαχείριση των του οίκου του. Ως εκ τούτου η εμβέλεια της ρύθμισης αυτής, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι υπερβαίνει το πεδίο του ιδιωτικού δικαίου και καταλαμβάνει και το πεδίο των συναλλαγών του με δημόσιες αρχές. Τόσο υπό το πρίσμα της προαναφερόμενης διάταξης όσο και από τα όσα εφαρμόζονται ήδη παγίως από τη Διοίκηση, πρέπει να γίνει δεκτό, ότι ο έγγαμος ανήλικος, ειδικώς δε ως προς τις συναλλαγές του με τη διοίκηση, έχει δικαιοπρακτική ικανότητα για θέματα τα οποία αφορούν την προσωπική του κατάσταση και συνεπώς η αίτηση κτήση της ελληνικής ιθαγένειας, η οποία υποβλήθηκε το 1999, παραδεκτως είχε υποβληθεί από την κυρία \*\*\*, έστω και αν κατά το χρόνο αυτό δεν είχε συμπληρώσει το 18<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας της. Κατά συνέπεια, η αίτηση πολιτογράφησης νομίμως υποβλήθηκε το 1999 και συνεπώς δεν πρέπει να εφαρμοστεί το άρθρο 59 του Ν. 2910/2001 που προβλέπει μεταξύ άλλων δικαιολογητικών την καταβολή παράβολου αφού στο άρθρο 69 του Ν. 2910/2001 η αναδρομική ισχύς του νόμου καλύπτει τις εκκρεμείς αιτήσεις πολιτογράφησης, που έχουν υποβληθεί μετά την 15.11.2000.

**Β)** Η αναδρομική εφαρμογή του Ν. 2910/2001 για εκκρεμείς δηλώσεις πολιτογράφησης όταν η αίτηση έχει υποβληθεί πριν την εφαρμογή του νόμου είναι αντίθετη με την αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου.

Αυτό προκύπτει αφενός, από τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου 69 παρ. 1, εδ. β' σύμφωνα με το οποίο «εκκρεμείς δηλώσεις για πολιτογράφηση, που έχουν υποβληθεί μετά την ως άνω ημερομηνία εξετάζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος» και, αφετέρου από την αλλαγή του τρόπου υποβολής και εξέτασης των αιτημάτων πολιτογράφησης.

Ο νομοθέτης, με τη θέσπιση της διαδικασίας των άρθρων 58 έως 70 του Ν. 2910/2001, σκοπό είχε την αλλαγή του τρόπου υποβολής και εξέτασης των αιτήσεως και δηλώσεων πολιτογράφησης, με απώτερο στόχο την αποφόρτιση και τη διευκόλυνση αιτούντων και διοικητικών υπηρεσιών. Για το λόγο αυτό θέσπισε δύο στάδια διαδικασίας ελέγχου και μεταβίβασε την αρμοδιότητα του τυπικού ελέγχου και του παραδεκτού του αιτήματος στις κατά τόπον αρμόδιες Γενικές Γραμματείες της Περιφέρειας, ενώ διατήρησε την κατ' ουσίαν κρίση της υπόθεσης στην αρμοδιότητα του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

Στα πλαίσια ελέγχου της διαδικασίας θεσπίστηκε και η υποχρέωση καταβολής του παράβολου των 500.000 δρχ (και ήδη 1467,53 ευρώ) σύμφωνα με το άρθρο 59 του Ν. 2910/2001, η οποία προφανώς έχει κύριο σκοπό να αποτρέψει πολλούς αιτούντες από την υποβολή δήλωσης πολι-



τογράφησης, όταν αυτοί είτε δεν πληρούν τις προϋποθέσεις του νόμου, είτε υποβάλλουν την αίτηση αυτή καταχρηστικά.

Η τυχόν αναδρομικότητα της υποχρέωσης επιβολής του παράβολου σε εκκρεμείς αιτήσεις πολιτογράφησης, οι οποίες είχαν υποβληθεί πριν από τη δημοσίευση του Ν. 2910/2001, συνιστά σοβαρότατο αιφνιδιασμό των αιτούντων και δημιουργεί μια εξαιρετικά επαχθή όσο και απροσδόκητη κατάσταση σε βάρος τους. Η επιβολή τέτοιου είδους υποχρέωσης είναι αντίθετη με την αρχή της χρηστής διοίκησης και της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, καθόσον, κατά το χρόνο της υποβολής της δήλωσης πολιτογράφησης τους δεν είχαν υποχρέωση καταβολής του παράβολου αυτού, και η υποχρέωση αυτή δημιουργείται με έναν αυθαίρετο χρονικό προσδιορισμό, χωρίς προφανή λόγο επιβολής του, ειδικά όσον αφορά όσους έχουν ήδη υποβάλει αίτηση πολιτογράφησης.

Αξίζει να σημειωθεί ότι στη διάταξη του άρθρου 69 του Ν. 2910/2001 δεν προβλέπεται ρητώς η ισχύς της αναδρομικότητας στην υποχρέωση καταβολής του προαναφερόμενου παράβολου, αφού η συγκεκριμένη νομοθετική πρόβλεψη αναφέρεται μόνο στη διαδικασία υποβολής και εξέτασης της δήλωσης πολιτογράφησης και όχι στις προϋποθέσεις της, μεταξύ των οποίων το ανωτέρω παράβολο, το οποίο δεν προβλεπόταν ως δικαιολογητικό κατά την υποβολή των δηλώσεων περί πολιτογράφησης, μέχρι δηλαδή τη θέση σε ισχύ του Ν. 2910/2001.

Γ) Κυρίως, όμως, πρέπει να επισημανθεί ιδιαίτερα το γεγονός ότι κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης και δήλωσης περί πολιτογράφησης της η κυρία \*\*\* ήταν – και εξακολουθεί να είναι – ανιθαγενής. Η ανιθαγενεία της πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη από τα αρμόδια όργανα κατά την εξέταση του συγκεκριμένου ζητήματος δεδομένων των υποχρεώσεων της χώρας μας, που πηγάζουν από τις διατάξεις του Ν. 139/1975, με τον οποίο κυρώνεται από την Ελλάδα η υπό την αιγίδα του Ο.Η.Ε. Διεθνής Σύμβασης περί του Καθεστώτος των Ανιθαγενών (Νέα Υόρκη, 1954). Σύμφωνα με το άρθρο 32 της ανωτέρω Σύμβασης «τα συμβαλλόμενα κράτη θα διευκολύνουν, εν τω μέτρω του δυνατού την αφομοίωσιν και πολιτογράφησιν των ανιθαγενών. Ειδικότερον, θα προσπαθήσουν να επιταχύνουν την διαδικασίαν πολιτογραφήσεως και να μειώσουν, εν τω πλήρει μέτρω του δυνατού τους φόρους και τα έξοδα της τοιαύτης διαδικασίας».

Από τη διάταξη αυτή προκύπτει σαφής υποχρέωση της Ελληνικής Πολιτείας να διευκολύνει την πολιτογράφηση των ανιθαγενών, ιδιαιτέρως δε να επιδιώκει την επιτάχυνση της διαδικασίας πολιτογράφησης καθώς και τον περιορισμό στο ελάχιστο των αναγκαίων εξόδων αυτής της διαδικασίας. Αυτό επιβάλλεται τόσο από τη γενικότερη αρχή της χρηστής

διοίκησης όσο και από την επιτακτική ανάγκη να αποκτήσει ο ανιθαγενής την ιθαγένεια της χώρας στην οποία έχει την κατοικία του και συνεπώς τον ισχυρότερο νομικό δεσμό. Ο Έλληνας νομοθέτης όχι μόνον δεν έχει συμμορφωθεί με τις επιταγές του διεθνούς δικαίου, αλλά και με τον πρόσφατο νόμο περί κτήσεως της Ελληνικής ιθαγένειας (Ν. 2910/2001) καμιά ειδική μνεία ή ρύθμιση δεν θεσπίζεται για τους ανιθαγενείς. Αντιθέτως, με το ισχύον δίκαιο περί κτήσης της Ελληνικής ιθαγένειας προσαυξάνεται θεαματικά το κόστος της διαδικασίας με την υποχρέωση καταβολής παράβολου για την εξέταση δήλωσης πολιτογράφησης. Εξαιτίας της παράλειψης του Έλληνα νομοθέτη να συμμορφωθεί με τις διεθνείς του υποχρεώσεις με ειδική διάταξη, η οποία θα απάλλασσε τους ανιθαγενείς από την υποχρέωση καταβολής παράβολου κατά τη διαδικασία της πολιτογράφησης, καλούνται από τη Διοίκηση οι ανιθαγενείς να καταβάλουν το προβλεπόμενο από το άρθρο 59 παρ. 1 εδ. α' παράβολο. Η υποχρέωση καταβολής του σημαντικότερου αυτού ποσού για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας από τους ανιθαγενείς έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τα οριζόμενα από τη διεθνή συνθήκη για τους ανιθαγενείς και εκ του λόγου αυτού προκύπτει και η ευθεία σύγκρουση της διάταξης αυτής με υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες δικαίου.

**Απάντηση του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. επί του εγγράφου του Συνηγόρου του Πολίτη:** Το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. απάντησε στο Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με το θέμα της ανηλικότητας ότι «η ειδική διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 του Κ.Ε.Ι., όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 του Ν. 1438/1984 δεν αναιρείται και κατισχύει των διατάξεων του Αστικού Κώδικα περί δικαιοπρακτικής ικανότητας, ως αναφερόμενη σε θέματα δημοσίου δικαίου, όπως είναι οι προϋποθέσεις κτήσης της ιθαγένειας που άπτονται του δημοσίου συμφέροντος».

Αντιθέτως, όπως ήδη έχει αναφερθεί, ο Έλληνας νομοθέτης έχει παραλείψει να συμμορφωθεί με τις επιταγές του διεθνούς δικαίου και στον πρόσφατο νόμο περί κτήσεως της ελληνικής ιθαγένειας (Ν. 2910/2001) καμιά ειδική μνεία ή ρύθμιση δεν υπάρχει για τους ανιθαγενείς, οι οποίοι καλούνται, όπως και οι λοιποί αλλοδαποί, να καταβάλουν το προβλεπόμενο από το άρθρο 59 παρ. 1 α' παράβολο.

Σχετικά με το θέμα του παράβολου το Υπουργείο αναφέρει ότι η κυρία \*\*\* υπέβαλε το 2001 νέα αίτηση και δήλωση πολιτογράφησης και για το λόγο αυτό θα πρέπει να εφαρμοστούν οι διατάξεις του άρθρου 69 του Ν. 2910/2001.

Το Υπουργείο δεν απάντησε στο θέμα παράλειψης της απάντησης στην αρχική αίτηση πολιτογράφησης που υπέβαλε η κυρία \*\*\* το 1999, ούτε στην ιδιότητά της ως ανιθαγενούς και των υποχρεώσεων που απορρέουν για τη διοίκηση λόγω της ανιθαγενείας της έναντι αυτής, ενόψει

των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας, που έχουν εξειδικευθεί στο εθνικό μας δίκαιο με τον Ν. 139/1975.

**Πόρισμα:** Ενόψει των ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη κρίνει πλημμελή την αιτιολογία που παρέχει η Διεύθυνση Αστικής και Δημοτικής Κατάστασης του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. στα ερωτήματα που υπέβαλε προς αυτήν, για τους παρακάτω λόγους:

Α) Ζήτημα νομιμότητας κατ' αρχάς εγείρει η μη απάντηση στην αρχική δήλωση πολιτογράφηση που υπέβαλε η κυρία \*\*\* το 1999, ως αντίθετη με την αρχή της χρηστής διοίκησης και την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου. Ειδικότερα, ουδέποτε ετέθη ρητώς από τη Διοίκηση ζήτημα ακυρότητας ή παραδεκτού της σχετικής αίτησης και δήλωσης για πολιτογράφηση ούτε κατά την υποβολή αυτών, ούτε κατόπιν, κατά την εξέταση της αίτησης αυτής. Ιδιαίτερος δε προβληματική εμφανίζεται η εμμονή των αρμόδιων υπηρεσιών να θεωρούν την αίτηση αυτή ως μηδέποτε υποβληθείσα και για το λόγο αυτό να αρνούνται να εξετάσουν την αίτηση, χωρίς καν να εφαρμοσθεί η τυπική διαδικασία, η οποία προβλέπεται από το νόμο.

Β) Η νεώτερη αίτηση, την οποία επικαλείται το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. στο έγγραφό του υποβλήθηκε πριν από τη θέση σε ισχύ του Ν. 2910/2001, και άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ότι από τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου 69 του Ν. 2910/2001 το «εξετάζονται» δεν περιλαμβάνει και την υποχρέωση καταβολής του παράβολου, αντιθέτως η προβλεπόμενη αναδρομικότητα αφορά μόνον τη διαδικασία εξέτασης της δήλωσης πολιτογράφησης, όπως αυτή πλέον θεσπίζεται με το Ν. 2910/2001.

Γ) Εντοπίζεται περαιτέρω πρόβλημα νομιμότητας της σχετικής διοικητικής διαδικασίας, αφού χωρίς να υπάρχει απόρριψη της προηγούμενης αίτησης, υποδεικνύεται από τη Διοίκηση – προφανώς – στην κυρία \*\*\* να προβεί σε νέα δήλωση για πολιτογράφηση, η οποία εξετάζεται, χωρίς να έχει κριθεί η εκκρεμής χρονικά προγενέστερη αίτησή της.

Δ) Όσον αφορά, τέλος, το ζήτημα που ανακύπτει σχετικά με την υποχρέωση καταβολής παράβολου από ανιθαγενείς, διαπιστώνεται προφανής αντίθεση της συγκεκριμένης νομοθετικής ρύθμισης με τη Διεθνή Σύμβαση της Νέας Υόρκης για τους Ανιθαγενείς, όπως έχει κυρωθεί με τις υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις του Ν. 139/1975, σύμφωνα με το άρθρο 32 του οποίου, θα έπρεπε να απαλλάσσονται οι αιτούντες ανιθαγενείς από οποιαδήποτε οικονομική επιβάρυνση για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας.

**0462**

Έγγραφο 336/04/2.1/24.2.2004

**Απόδειξη οικογενειακής κατάστασης στη διαδικασία της οικογενειακής συνένωσης αλλοδαπών**

*Οικογενειακή συνένωση – Αδυναμία προσκόμισης πιστοποιητικού οικογενειακής κατάστασης οφειλόμενη στην ιθαγένεια των συζύγων, καθότι κατάγονται από κράτη που δεν διατηρούν διπλωματικές σχέσεις – Κρίσιμη για την οικογενειακή συνένωση είναι η πιστοποίηση του συγγενικού δεσμού και η διάρκεια της συγγενικής σχέσης – Αρχή της χρηστής διοίκησης – Το άρθρο 5 παρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας εξειδικεύει την υποχρέωση της Διοίκησης να διευκολύνει με κάθε πρόσφορο μέσο την απρόσκοπτη άσκηση των δικαιωμάτων των πολιτών, υποδεικνύοντας την καταλληλότερη λύση για το διοικούμενο και διασφαλίζοντας παράλληλα την ακρίβεια των κρίσεων για την κρίση της Διοίκησης πραγματικών περιστατικών ή καταστάσεων που επικαλείται.*

**Εφαρμοστέο δίκαιο:**

Άρθρα 28 παρ. 3, εδ. γ' και 67 παρ. 2 του Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή στην Ελληνική Επικράτεια, κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α')  
Άρθρο 3 παρ. 5 του Ν. 2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (ΦΕΚ 45, τ. Α')

**Ιστορικό:** Η κυρία S. Dr., πολίτης Ισραήλ και σύζυγος του κυρίου M.M., Σύριου υπηκόου, υπέβαλε αναφορά στο Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με το πρόβλημα που αντιμετωπίζει λόγω της αδυναμίας της να προσκομίσει πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης, προκειμένου να εξετασθεί κατ' ουσίαν το αίτημα χορήγησης σε αυτήν άδειας παραμονής για οικογενειακή συνένωση. Διευκρινίζει ότι η αδυναμία αυτή δεν οφείλεται σε απροθυμία δική της ή του συζύγου της, αλλά σε αντικειμενική αδυναμία. Συγκεκριμένα, η προσκόμιση του πιστοποιητικού αυτού καθίσταται δυνατή, μόνον εφόσον και οι δύο σύζυγοι δηλώσουν τον γάμο τους στις προξενικές αρχές των κρατών προέλευσής τους. Ωστόσο, οι ενδιαφερόμενοι διατυπώνουν σοβαρούς φόβους ότι, ενδεχόμενη δήλωση του γάμου τους στις αρμόδιες αλλοδαπές αρχές, θα προκαλέσει σοβαρά προβλήματα στις συναλλαγές τους με τις αρχές των χωρών τους, λόγω της ιδιαίτερης έντασης που χαρακτηρίζει τις σχέσεις Ισραήλ και Συρίας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο της διαμεσολαβητικής του παρέμβασης και μετά την επιστροφή του φακέλου της ενδιαφερόμενης στον Δήμο Νίκαιας, λόγω του ότι δεν περιλαμβάνονταν στον οικείο φάκελο πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης, συνέστησε στην ενδιαφερόμενη να εκθέσει εγγράφως τους λόγους που δεν επιτρέπουν την προ-

σκόμιση του πιστοποιητικού, ζητώντας παράλληλα με σχετική αίτησή της προς την αρμόδια Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της κατά τόπον αρμόδιας Περιφέρειας την κατ' ουσίαν εξέταση του αιτήματός της και την πιστοποίηση του γεγονότος του γάμου της με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο.

Η ενδιαφερόμενη ανταποκρινόμενη άμεσα στην ανωτέρω υπόδειξη, κατέθεσε αίτηση θεραπείας, η οποία διαβιβάστηκε στην αρμόδια Περιφέρεια. Στην εν λόγω αίτηση η κα. Dr. προσκόμισε την υπ. αριθμ. 136/2000 ληξιαρχική πράξη γάμου του Ληξιαρχείου Αθηνών, καθώς και επιστολή πρόσφατης ημερομηνίας του αρχιμανδρίτη Π., ο οποίος ιερολόγησε τον γάμο τους και παρακολουθεί το ζευγάρι ως πνευματικός τους. Στην επιστολή αυτή, ο υπογράφων αρχιμανδρίτης της Αρχιεπισκοπής Αθηνών βεβαιώνει την τέλεση του γάμου και τη συνέχιση της έγγαμης συμβίωσης του ζευγαριού, αλλά και τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν κατά τη δήλωση του γάμου τους στις αρμόδιες προξενικές αρχές, λόγω των τεταμένων σχέσεων που διατηρούν οι χώρες από τις οποίες προέρχονται.

Με την ανωτέρω αίτηση η κα. Dr. επικαλείται συγκεκριμένους λόγους που δεν επιτρέπουν την προσκόμιση πιστοποιητικού οικογενειακής κατάστασης και, αντ' αυτού προσκομίζει άλλα έγγραφα, ικανά να πιστοποιήσουν την υφιστάμενη οικογενειακή της κατάσταση.

Η Διοίκηση επέμεινε στην προσκόμιση πιστοποιητικού οικογενειακής κατάστασης, παραβλέποντας ουσιαστικά τη συνεκτίμηση της αντικειμενικής δυσκολίας που επικαλείται η ενδιαφερόμενη και εμμένοντας στην τήρηση ενός "τύπου", χωρίς να αξιολογεί την επάρκεια των προσκομιζόμενων εγγράφων να πιστοποιήσουν την πραγματική οικογενειακή της κατάσταση, κατά παράβαση της σχετικής διάταξης του Ν.2910/01, αλλά και της αρχής της χρηστής διοίκησης που οφείλει να διέπει τη δράση της.

**Σκεπτικό:** Από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 67 παρ. 2 και 28 παρ. 3 εδ. γ' του Ν. 2910/01, προκύπτει πράγματι ότι για τη χορήγηση άδειας για οικογενειακή συνένωση σε μέλη οικογένειας αλλοδαπού απαιτείται **"πρόσφατο πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης, από το οποίο προκύπτει ο συγγενικός δεσμός"**. Ωστόσο, η ανελαστική εφαρμογή της διάταξης αυτής και η εμμονή της Διοίκησης στην απαίτηση προσκόμισης πιστοποιητικού οικογενειακής κατάστασης συγκεκριμένου τύπου, δεν είναι νόμιμη. Βεβαίως, το πιστοποιητικό αυτού του ειδικού τύπου περιγράφει με λεπτομέρεια την οικογενειακή κατάσταση του ενδιαφερόμενου και η πρόσφατη έκδοσή του διασφαλίζει ότι η κατάσταση που πιστοποιεί εξακολουθεί να υφίσταται. Κατά συνέπεια, το πιστοποιητικό αυτό αποτελεί τον προσφορότερο – και ίσως τον πιο γνωστό και ε-

παρκή – τρόπο πιστοποίησης της οικογενειακής κατάστασης του αιτούντος.

Κατ' εξαίρεση, ωστόσο, και συγκεκριμένα, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες ο ενδιαφερόμενος αδυνατεί να το προσκομίσει, δεν θα πρέπει να στερείται της δυνατότητας εναλλακτικής πιστοποίησης της οικογενειακής του κατάστασης, αξιοποιώντας κάθε άλλο πρόσφορο μέσο. Είναι χαρακτηριστικό ότι ορισμένα κράτη δεν εκδίδουν πιστοποιητικά αυτού του τύπου, με χαρακτηριστικότερη ίσως την περίπτωση της Μεγάλης Βρετανίας. Έτσι, εάν η ελληνική Διοίκηση δεν αναγνωρίζει άλλο τρόπο πιστοποίησης της οικογενειακής κατάστασης, πέραν του ανωτέρω πιστοποιητικού, προφανώς ανακύπτει σοβαρό πρόβλημα στις συναλλαγές τους.

Ωστόσο, η ίδια η διατύπωση της ανωτέρω διάταξης δεν επιτρέπει την ερμηνεία αυτή. Εκείνο που προκύπτει με σαφήνεια ήδη από τη διατύπωση της διάταξης, είναι η **κρίσιμότητα που ενέχει η πιστοποίηση του συγγενικού δεσμού και η διάρκεια της συγγενικής σχέσης**, προκειμένου ο ενδιαφερόμενος και, πληρών τις ουσιαστικές προϋποθέσεις, να κάνει χρήση της σχετικής με την οικογενειακή συνένωση διάταξης. Εάν αυτός ο συγγενικός δεσμός αποδεικνύεται με το κοινό «**πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης**» καλύπτονται και οι δύο προϋποθέσεις που θέτει η διάταξη, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι οι προϋποθέσεις αυτές δεν μπορούν να καλυφθούν και με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο. Κατά συνέπεια, **κρίσιμος, εν προκειμένω, δεν είναι ο τύπος του προσκομιζόμενου πιστοποιητικού, αλλά η προσφορότητα και η επάρκεια των προσκομιζόμενων εγγράφων να καλύψουν τις προϋποθέσεις που η ίδια η διάταξη θέτει.**

Την ανωτέρω προσέγγιση υπαγορεύει εξάλλου η αρχή της χρηστής διοίκησης, η οποία εξειδικεύει την υποχρέωση της Διοίκησης να δρα με γνώμονα τη διασφάλιση των εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων και να διευκολύνει την άσκηση νομίμων δικαιωμάτων τους. Έτσι, απτή και συγκεκριμένη αποτύπωση της αρχής αυτής αποτελεί η πρόβλεψη της διάταξης του άρθρου 3 παρ. 5 του Ν. 2690/99, σύμφωνα με την οποία «Γεγονότα ή στοιχεία που δεν αποδεικνύονται από το δελτίο ταυτότητας ή από τα αντίστοιχα έγγραφα, αν ειδικές διατάξεις δεν ορίζουν διαφορετικά, γίνονται δεκτά βάσει υπεύθυνης δήλωσης του ενδιαφερόμενου, η οποία και διατυπώνεται σε προβλεπόμενες από σχετικές διατάξεις έντυπο». Η πρόβλεψη αυτή στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας εξειδικεύει την υποχρέωση της Διοίκησης να διευκολύνει με κάθε πρόσφορο μέσο την απρόσκοπτη άσκηση νομίμων δικαιωμάτων των πολιτών, υποδεικνύοντας την καταλληλότερη λύση για τον διοικούμενο και διασφαλίζοντας παράλληλα την ακρίβεια των κρίσιμων για την κρίση της Διοίκησης πραγματικών περιστατικών ή καταστάσεων που επικαλείται.

Ενόψει των προαναφερομένων, στην περίπτωση της κας Dr., η προσκόμιση ληξιαρχικής πράξης γάμου, αρκεί για να πιστοποιήσει την τέλεση του γάμου της με τον κ. Μ. Μ. και, κατά συνέπεια, την έναρξη του συγγενικού δεσμού με τον σύζυγό της. Περαιτέρω, η πιστοποίηση της διατήρησης του δεσμού αυτού προκύπτει από την προσκομιζόμενη από την ενδιαφερόμενη βεβαίωση του αρχιμανδρίτη της Αρχιεπισκοπής Αθηνών, κ. Π., η οποία φέρει πρόσφατη ημερομηνία και με την οποία ο υπογράφων ιερέας, βεβαιώνει ότι γνωρίζει το ζευγάρι και τη διατήρηση της έγγαμης κοινής πορείας του. Κατά συνέπεια, τα ανωτέρω έγγραφα αρκούν για την πιστοποίηση της υφιστάμενης οικογενειακής της κατάστασης, σύμφωνα με το περιεχόμενο της διάταξης του άρθρου 28, παρ. 3, εδ. γ' του Ν. 2910/01 και η Διοίκηση οφείλει να προχωρήσει στην κατ' ουσίαν εξέταση του αιτήματος της ενδιαφερόμενης.

*Η Δ/ση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Δυτικής Αττικής και Περιαιά της Περιφέρειας Αττικής ανακάλεσε την υπ' αριθμ. 16062/6151/10-2-2004 απόρριψη του αιτήματος της ενδιαφερόμενης και εξέτασε εκ νέου την αίτηση της, αποδεχόμενη τις επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με την επάρκεια και προσφορότητα των μέσων πιστοποίησης της οικογενειακής της κατάστασης.*

#### 0463

Έγγραφο 7181.03.2.3/6.4.2004

**Άρνηση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης να εξετάσει αίτημα για τη χορήγηση άδειας παραμονής για λόγους ανθρωπιστικούς σε απορριφθέντα πρόσφυγα<sup>1</sup>**

*Από τις διατάξεις των άρθρων 25 του Ν. 1975/1991, όπως ισχύει, και 8 του Π.Δ. 61/1999 προκύπτει ότι ο νόμος προβλέπει τη διακριτική ευχέρεια του αποφασίζοντος οργάνου να εγκρίνει ή να μην εγκρίνει την παραμονή για ανθρωπιστικούς λόγους, επιβάλλει όμως υποχρέωση της Διοίκησης να διερευνήσει αυτεπαγγέλτως τη συνδρομή στοιχείων τα οποία θα μπορούσαν να στηρίζουν τη χορήγηση μιας τέτοιας άδειας παραμονής – Ο προσφορότερος τρόπος να λάβει γνώση η Διοίκηση των λόγων χορήγησης άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους είναι η υποβολή αναφοράς από το διοικούμενο – Το Σύνταγμα όσο και από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας κατοχυρώνουν το δικαίωμα των διοικουμένων να αναφέρονται στις αρχές και να αξιώνουν απάντηση επί του αιτήματός τους: η άρνηση*

<sup>1</sup> Βλέπε σχετικά στην ανά χείρας έκδοση την υπ' αριθμ. 2659/2004 απόφαση του Συμβουλίου Επικρατείας καθώς και την απόφαση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου επί της «Προστασίας των de facto Προσφύγων από την Ελληνική Πολιτεία», σε ΕΔΠΑ 2003.

εξέτασης αιτήματος με την αιτιολογία ότι μόνον αυτεπάγγελτα θα μπορούσε να επιληφθεί το συγκεκριμένο όργανο, ουσιαστικά στερεί περιεχομένου το δικαίωμα του αναφέρεσθαι και καταργεί στην πράξη τη δυνατότητα άσκησής του – Τύπος διοικητικής πράξης.

**Εφαρμοστέο δίκαιο:**

Άρθρο 25 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 2 του Ν. 2452/1996 «Ρύθμιση θεμάτων προσφύγων κατά τροποποίηση των διατάξεων του Ν. 1975/1991 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 283, τ. Α') και διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 72 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 8 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')

Ν. 2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (ΦΕΚ 45, τ. Α')

**Ιστορικό:** Ο κύριος Ε.Ι., πολίτης Τουρκίας, κουρδικής καταγωγής, εισήλθε στην Ελλάδα από την Τουρκία το 1990, διωκόμενος λόγω της πολιτικής του δράσης ως μέλους απαγορευμένης πολιτικής οργάνωσης (ΡΚΚ). Υπέβαλε αίτημα για χορήγηση πολιτικού ασύλου το οποίο απορρίφθηκε το 1993. Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης απορρίφθηκε το 2002 το από 19.5.1999 αίτημά του για εξυπαρχής εξέτασης των περι ασύλου ισχυρισμών του. Η γνωστοποίηση της απορριπτικής απόφασης του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης έλαβε χώρα το 2002, δηλαδή τρία χρόνια μετά την υποβολή του σχετικού αιτήματος. Η υπέρμετρη αυτή καθυστέρηση της κρίσης του αιτήματος είχε ως αποτέλεσμα να μην μπορέσει ο αναφερόμενος να ενταχθεί στη διαδικασία νομιμοποίησης του Ν. 2910/2001. Στο μεταξύ, όλα αυτό το διάστημα ο κύριος Ε.Ι. διαμένει μόνιμα, σε σταθερή και γνωστή στις αρχές διεύθυνση, μαζί με τη σύζυγό του, η οποία επίσης κατάφερε να διαφύγει στην Ελλάδα το 1992, και με τα δύο ανήλικα τέκνα τους (δύο και δέκα ετών) ένα εκ των οποίων φοιτά στο Δημοτικό σχολείο.

Στις 25.2.2003 ο κύριος Ε.Ι. κατέθεσε αίτηση, απευθυνόμενη στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης, για τη χορήγηση άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους. Στις 3.4.2003 ο Διευθυντής της Υποδιεύθυνσης Αλλοδαπών Αττικής εξέδωσε σε βάρος του κυρίου Ε.Ι. απόφαση διοικητικής απέλασης. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας Αττικής, με το



σκεπτικό ότι στην περίπτωση του κυρίου Ε.Ι. «συντρέχουν λόγοι ανθρωπιστικοί και επίσης ηθικοί οι οποίοι σχετίζονται με τη διασφάλιση της οικογενειακής του ισορροπίας» ανέστειλε την εκτέλεση της προαναφερόμενης απόφασης διοικητικής απέλασης.

Στις 7.8.2003 κοινοποιήθηκε στον αναφερόμενο η αρνητική απάντηση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης επί του αιτήματός του για χορήγηση άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους με την εξής αιτιολογία: «δεν δύναται να εξεταστεί [το αίτημα για χορήγηση άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους] καθόσον από την κείμενη νομοθεσία δεν προβλέπεται αυτοτελής υποβολή τέτοιου αιτήματος από αλλοδαπό του οποίου απερρίφθη οριστικά το αίτημά του, παρά μόνον εφόσον του είχε χορηγηθεί με την ίδια απόφαση αυτό, ως δυνατότητα παραμονής του στη χώρα μας, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 8 του Π.Δ. 61/1999». Από το έγγραφο που κοινοποιήθηκε λείπουν βασικά στοιχεία του τύπου του δημοσίου εγγράφου. Συγκεκριμένα, δεν φέρει ούτε υπογραφή του οργάνου που εξέδωσε την πράξη ούτε σφραγίδα δημόσιας υπηρεσίας, ούτε προκύπτουν τα στοιχεία του αποστολέα και του αποδέκτη.

**Σκεπτικό: Α)** Ο Συνήγορος του Πολίτη συνήγαγε από τη γραμματοσειρά του κοινοποιηθέντος στον αναφερόμενο εγγράφου ότι πρόκειται για απόσπασμα από έγγραφο του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, με το οποίο γνωστοποιούνται σε υφιστάμενη υπηρεσία οι απαντήσεις της κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης σε περισσότερες υποθέσεις, μεταξύ των οποίων και στο αίτημα του κυρίου Ε. Λόγω των τυπικών πλημμελειών (έλλειψη υπογραφής και σφραγίδας) του εν λόγω εγγράφου, η κοινοποίησή του στον ενδιαφερόμενο δεν μπορεί να έχει οποιαδήποτε έννομη συνέπεια. Ούτε βεβαίως μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί σώμα της διοικητικής πράξης με την οποία αποφασίστηκε η μη εξέταση του αιτήματος του κυρίου Ε., πράξη η οποία ουδέποτε έχει κοινοποιηθεί στον ίδιο τον ενδιαφερόμενο και ως προς την οποία αμφισβητείται εάν έχει εκδοθεί, καθώς δεν γίνεται επίκληση του αριθμού πρωτοκόλλου της στο ενημερωτικό σημείωμα που κοινοποιήθηκε στον αιτούντα. **Β)** Ως προς το λόγο απόρριψης της εξέτασης του αιτήματος του κυρίου Ε., ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει ότι η Διοίκηση, δεν προκειμένω, δεν εξέτασε την ουσία του αιτήματος, εάν δηλαδή ο αλλοδαπός πληροί τις προϋποθέσεις κτήσης ενός καθεστώτος προσωρινής παραμονής για λόγους ανθρωπιστικούς, αλλά αρνείται καν να εξετάσει το αίτημα, ισχυριζόμενη ότι απαράδεκτως υποβάλλεται. Ο Συνήγορος του Πολίτη χαρακτηρίζει προβληματική τη θέση της Διοίκησης, αφού από τις διατάξεις των άρθρων 25 του Ν. 1975/1991, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 2452/1996 και 8 του Π.Δ. 61/1999 προκύπτει ότι η εξέταση της συνδρομής των λόγων για την έγκριση ή μη της προσωρινής παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους προ-

σώπου του οποίου έχει απορριφθεί το αίτημα ασύλου, διενεργείται από το αποφασίζον όργανο (Υπουργός Δημόσιας Τάξης) αυτεπάγγελτα, χωρίς, δηλαδή, να είναι αναγκαία εκ του νόμου η υποβολή σχετικής αίτησης του διοικούμενου προκειμένου να κινηθεί η διαδικασία. Ο νόμος προβλέπει τη διακριτική ευχέρεια του αποφασίζοντος οργάνου να εγκρίνει ή να μην εγκρίνει την παραμονή για ανθρωπιστικούς λόγους, επιβάλλει όμως υποχρέωση της Διοίκησης να διερευνήσει αυτεπαγγέλτως τη συνδρομή στοιχείων τα οποία θα μπορούσαν να στηρίξουν τη χορήγηση μιας τέτοιας άδειας παραμονής. Τα στοιχεία αυτά τίθενται υπόψη της Διοίκησης με διάφορους τρόπους, ένας εκ των οποίων κινείται από τον ίδιο το διοικούμενο, με την υποβολή σχετικής αναφοράς. Ο τρόπος αυτός είναι μάλλον και ο πλέον πρόσφορος, καθώς σοβαροί λόγοι υγείας του ίδιου ή μελών της οικογένειάς του, στοιχεία που τεκμηριώνουν τη συνδρομή στο πρόσωπό του της ρήτηρας της μη επαναπροώθησης κ.λ.π. (λόγοι, δηλαδή, που αναφέρονται ενδεικτικά στο νόμο ως λόγοι οι οποίοι θα μπορούσαν να στηρίξουν παραμονή για ανθρωπιστικούς λόγους) επειδή αποτελούν ατομικά στοιχεία σε αντίθεση με καταστάσεις εμπάργκο κ.λ.π., μπορούν να εκτεθούν καλύτερο από τον ίδιο τον ενδιαφερόμενο. Εξάλλου, η υποχρέωση της Διοίκησης να εξετάσει τη συνδρομή των ως άνω λόγων υφίσταται όχι μόνον κατά το χρόνο της απόρριψης του αιτήματος ασύλου, αλλά και σε οποιοδήποτε μεταγενέστερο χρόνο τεθούν υπόψη της Διοίκησης, υπό την προϋπόθεση ότι συνέτρεχαν κατά το χρόνο της απόρριψης, αλλά η Διοίκηση για κάποιο λόγο δεν είχε λάβει γνώση. Γ) Ενώ και στην περίπτωση υποβολής αίτησης το αποφασίζον όργανο έχει πάντα τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίσει θετικά ή αρνητικά ως προς τη χορήγηση ανθρωπιστικού καθεστώτος, ωστόσο, η εξέταση της αίτησης και η χορήγηση απάντησης στο διοικούμενο παρίσταται επιβεβλημένη τόσο από το Σύνταγμα όσο και από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που κατοχυρώνουν το δικαίωμα των διοικουμένων να αναφέρονται στις αρχές και να αξιώνουν απάντηση επί του αιτήματός τους. Η άρνηση εξέτασης αιτήματος με την αιτιολογία ότι μόνον αυτεπάγγελτα θα μπορούσε να επιληφθεί το συγκεκριμένο όργανο, ουσιαστικά στερεί περιεχομένου το δικαίωμα του αναφέρεσθαι και καταργεί στην πράξη τη δυνατότητα άσκησης του. Επιπλέον, και όσον αφορά την υπό εξέταση περίπτωση, αρμόδια όργανα να απαντήσει επί του αιτήματος του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού, είτε προηγηθεί εξέταση επί της ουσίας, είτε όχι, είναι το όργανο που προβλέπεται από το νόμο, δηλαδή ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης ή άλλο εξουσιοδοτημένο όργανο, εάν έχει μεταβιβαστεί η αρμοδιότητα υπογραφής.

*Ο Συνήγορος του Πολίτη αιτήθηκε από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης να μεριμνήσει για την ανάκληση της διοικητικής πράξης με την οποία απορρίφθηκε το αίτημα του κυρίου E.I. και να εκδώσει νέα, η οποία θα πλη-*

ροί τις νόμιμες προϋποθέσεις του «τύπου» των διοικητικών πράξεων, αφού εξεταστεί επί της ουσίας το σχετικό αίτημα, επιτρέποντας την άσκηση των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει για κάθε διοικούμενο το Σύνταγμα, ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας και σχετικές με την προστασία των προσφύγων νομοθετικές διατάξεις.

**0464**

Έγγραφο 14189.04.2.1/5.8.2004

**Προϋποθέσεις διορισμού ευρωπαϊού πολίτη στο δημόσιο τομέα**

*Δικαίωμα διορισμού πολίτη κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε θέση εργασίας του δημόσιου τομέα χωρίς προηγούμενη εκπλήρωση στρατιωτικών υποχρεώσεων στη χώρα της ιθαγένειάς του – Ιθαγένεια τέκνου ελληνίδας γεννημένου προ του 1983 – Βάρος απόδειξης για την έλλειψη της ελληνικής ιθαγένειας και την έλλειψη στρατιωτικών υποχρεώσεων.*

**Εφαρμοστέο δίκαιο:**

Άρθρο 1 παρ. 1 [παλαιού] Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας

Ν.Δ. 3370/1955 Περί κυρώσεως του Κώδικος Ελληνικής Ιθαγενείας» (ΦΕΚ 258, τ. ΄)

Άρθρα 1 παρ. 1 και 8 παρ. 1 του Ν. 1438/84 «Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας και του νόμου περί Ληξιαρχείων» (ΦΕΚ 60, τ. Α΄)

Άρθρο 1 παρ. 1 του Ν. 1763/88 «Στατολογία των Ελλήνων» (ΦΕΚ 57, τ. Α΄)

Άρθρα 1 και 2 του Ν. 2431/96 «Διορισμός ή πρόσληψη πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Δημόσια Διοίκηση» (ΦΕΚ 175, τ. Α΄)

**Ιστορικό:** Ο κ. Φ.Μ., τέκνο γερμανού και ελληνίδας γεννημένο προ του 1983, έχει την ιθαγένεια του πατέρα του και μόνον αυτή (άρθρο 1 Κώδικα Ελληνικής Ιθαγενείας ως είχε πριν τροποποιηθεί με το άρθρο 1 παρ. 1 Ν. 1438/84). Έλαβε μέρος σε διαγωνισμό του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού και επελέγη, ως πολίτης κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρα 1 & 2 Ν. 2431/96), για μια θέση εργασίας τραυματιοφορέα στο Εθνικό Κέντρο Άμεσης Βοήθειας.

Προκειμένου να διορισθεί, το ΕΚΑΒ του ζήτησε πιστοποίηση της συνδρομής του όρου της προκήρυξης, σύμφωνα με τον οποίο «Οι άνδρες ... να έχουν εκπληρώσει τις στρατιωτικές τους υποχρεώσεις ή να έχουν απαλλαγεί νόμιμα από αυτές». Ο κ. Μ. προσκόμισε βεβαίωση της γερμανικής Πρεσβείας, από την οποία σαφώς προκύπτει ότι έχει απαλλαγεί από τις στρατιωτικές του υποχρεώσεις για όσο διάστημα διατελεί μόνιμος κάτοικος εξωτερικού (δηλαδή Ελλάδος). Στη συνέχεια, του ζητήθηκε ν' αποδείξει ότι πληροί ακόμη και τον επικουρικό όρο της προκήρυξης, σύμ-

φωνα με τον οποίο «Δεν απαιτείται εκπλήρωση των στρατιωτικών υποχρεώσεων για τους πολίτες κρατών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, για τους οποίους δεν προβλέπεται τέτοιο κώλυμα στη χώρα τους». Ο κ. Μ. ζήτησε τη συνδρομή του ΑΣΕΠ, το οποίο έλαβε βεβαίωση της γερμανικής Πρεσβείας, ότι στη Γερμανία δεν ισχύει τέτοια προϋπόθεση διορισμού σε ανάλογη θέση, ενημέρωσε δε επ' αυτού υπηρεσιακώς το ΕΚΑΒ.

Παρά ταύτα, το ΕΚΑΒ εξακολουθούσε ν' αμφιβάλλει ως προς το αν ο κ. Μ. πληροί την επίμαχη προϋπόθεση της προκήρυξης, τον πρόετρεψε να προσκομίσει πιστοποιητικό ελληνικής στρατολογικής αρχής ότι δεν υπέχει στρατιωτική υποχρέωση, και μάλιστα, προς αποτροπή ενδεχόμενης καταστρατήγησης των σχετικών διατάξεων εκ μέρους διπλοϊθαγενών, υπέβαλε ερώτημα στο Υπουργείο Εσωτερικών, ως προς το αν ένας αλλοδαπός, τέκνο ελληνίδας, οφείλει ν' αποδείξει ο ίδιος ότι δεν έχει την ελληνική ιθαγένεια (και συνεπώς ότι δεν βαρύνεται με στρατιωτική υποχρέωση).

**Σκεπτικό:** Είναι αδιανόητο να ζητείται από αλλοδαπό ν' αποδείξει ότι δεν έχει παράλληλα την ελληνική ιθαγένεια ή ότι δεν υπέχει στρατιωτική υποχρέωση: η έλλειψη ελληνικής ιθαγένειας τέκνου γεννημένου από αλλοδαπό πατέρα προ του 1983 πηγάζει απ' ευθείας εκ του νόμου (άρθρο 1 Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας ως είχε πριν τροποποιηθεί με το άρθρο 1 παρ. 1 Ν. 1438/84), απ' ης στιγμής δεν προκύπτει ότι ο ενδιαφερόμενος έκαμε χρήση της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 8 παρ. 1 Ν. 1438/84. Επίσης απ' ευθείας εκ του νόμου πηγάζει και η πληροφορία ότι ένας αλλοδαπός δεν υπέχει στρατιωτική υποχρέωση (άρθρο 1 παρ. 1 Ν. 1763/88).

Άλλωστε, απ' ης στιγμής το ΑΣΕΠ προχώρησε στη διερεύνηση των προϋποθέσεων διορισμού στη χώρα της ιθαγένειας του κ. Μ., είναι προφανές ότι θεωρεί λυμένο το ζήτημα ενδεχομένων στρατιωτικών υποχρεώσεων του στην Ελλάδα. Επί πλέον, παρίσταται και τεχνικώς αδύνατη η έκδοση αρνητικού πιστοποιητικού ιθαγένειας ή στρατιωτικής υποχρέωσης, ελλείψει συγκεντρωτικής μηχανογράφησης των δημοτολογίων ή των στρατολογικών μητρώων: κάθε δήμος ή στρατολογικό γραφείο μπορεί να πιστοποιήσει μόνον ό,τι αφορά τους εγγεγραμμένους στο οικείο μητρώο.

Τέλος, τυχόν περαιτέρω καθυστέρηση διορισμού πλήττει κατοχυρωμένο (κατ' άρθρα 1 & 2 Ν. 2431/96 και κατά το υπέρτερης τυπικής ισχύος κοινοτικό δίκαιο) δικαίωμα πολίτη κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δημιουργεί κίνδυνο παρέλευσης των προθεσμιών εκτέλεσης της απόφασης ΑΣΕΠ ή ανυπαίτιας εμπλοκής του δικαιούχου σε δικαστική διαμάχη με τους επιλαχόντες που θα μπορούσαν να διεκδικήσουν τη θέση μετά την παρέλευση των προθεσμιών αυτών.

*Το Εθνικό Κέντρο Αμεσης Βοήθειας έκαμε δεκτή την εισήγηση του Συνηγόρου του Πολίτη και προέβη στον διορισμό του κ. Μ..*

**0465**

Έγγραφα 11589.04.2.3/3.12.2004 &amp; 21780.04.2.1/15.12.2004

**Κύρος γάμου μεταξύ έλληνα και αλλοδαπής, τελεσθέντος σε Προξενείο**

*Άρνηση ληξιαρχικής καταχώρισης γάμου μεταξύ έλληνα και αλλοδαπής – Περιορισμός προξενικής αρμοδιότητας τέλεσης γάμου δυνάμει ειδικής προξενικής σύμβασης – Έλεγχος νομικών ελαττωμάτων γάμου με βάση αποκλειστικά τον Αστικό Κώδικα – Υποστατό γάμου τελεσθέντος από αναρμόδιο Πρόξενο – Παραβίαση διεθνών συμβάσεων περί προστασίας του γάμου.*

**Εφαρμοστέο δίκαιο:**

Άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης «δια την Προάσπισιν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών»

N.Δ. 53/1974, (ΦΕΚ 256, τ. Α΄)

Άρθρο 10 Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά & Μορφωτικά Δικαιώματα

N. 2462/1997 (ΦΕΚ 25, τ. Α΄)

Άρθρο 32 παρ. 1 εδ. 2 του N. 2106/1992 «Κύρωση Προξενικής Σύμβασης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Δημοκρατίας της Αλβανίας» (ΦΕΚ 202, τ. Α΄)

Άρθρα 9 παρ. 1, 21 παρ. 1 και 28 παρ. 1 του Συντάγματος 1975/1986/2001

Άρθρα 4, 13 παρ. 1 εδ. β΄, 1367-1369, 1372, 1376 ΑΚ

Άρθρα 14 και 29 του N. 344/76 «Περί Ληξιαρχικών Πράξεων» (ΦΕΚ 143, τ. Α΄)

Άρθρο 51 παρ. 1 του N. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή στην Ελληνική Επικράτεια, κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91, τ. Α΄)

**Ιστορικό:** Ο κ. Γ.Μ., ελληνικής ιθαγενείας, και η κ. S.H., αλβανικής ιθαγενείας, τέλεσαν γάμο στο Αλβανικό Προξενείο της Αθήνας. Το κατά τόπον αρμόδιο Ληξιαρχείο Φιλοθέης καθυστέρησε να καταχωρίσει το γάμο, επικαλούμενο (έγγραφα υπ' αρ. πρωτ. 185/29.4.2004 & 3869/22.7.2004) «*τηλεφωνική επικοινωνία*» με το Υπουργείο Εσωτερικών από την οποία προέκυπτε «*προσωρινή αναστολή καταχώρησης πράξεων γάμου, οι οποίοι τελούνται στην Αλβανική Πρεσβεία, ... λόγω αναμονής γνωμοδοτήσεως από το Νομικό Σύμβουλο του Υπ.Εσ.Δ.Δ.Α.*».

Μετά την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, η Διεύθυνση Αστικής & Δημοτικής Κατάστασης του Υπουργείου Εσωτερικών (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. Φ.99960/17781/19.10.2004) παρήγγειλε στο Ληξιαρχείο Φιλοθέης να προβεί μεν, για λόγους ασφάλειας δικαίου, σε ληξιαρχική καταχώριση όσων γάμων έχουν τελεσθεί στο Αλβανικό Προξενείο προ

της λήψεως του εγγράφου αυτού, αλλά ν' αρνηθεί την καταχώριση των εφεξής τελουμένων γάμων όταν ο ένας εκ των μελλονύμφων είναι έλληνας, διότι η τέλεσή τους απαγορεύεται με βάση την ελληνοαλβανική προξενική σύμβαση, η οποία κατισχύει του εσωτερικού δικαίου.

Αμέσως μετά, προσέφυγαν στο Συνήγορο του Πολίτη οι κ.κ. Ν.Β., ελληνικής ιθαγενείας, και Λ.Β., αλβανικής ιθαγενείας, οι οποίοι τέλεσαν γάμο στο Αλβανικό Προξενείο της Αθήνας στις 18.11.2004, δηλαδή μετά τη λήψη του ανωτέρω εγγράφου του Υπουργείου από το Ληξιαρχείο Φιλοθέης, οπότε το Ληξιαρχείο αρνείται να καταχωρίσει αυτόν το γάμο.

**Σκεπτικό:** Σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 1 εδ. β' Αστικού Κώδικα, «Ο τύπος του γάμου ρυθμίζεται είτε κατά το δίκαιο της ιθαγένειας ενός από τα πρόσωπα που πρόκειται να παντρευτούν είτε κατά το δίκαιο του τόπου όπου τελείται». Συνεπώς, κατ' αρχήν, γάμος έλληνα πολίτη με αλλοδαπό είναι δυνατό να τελεσθεί νομίμως ακόμη και σε Προξενείο, εφ' όσον τούτο προβλέπεται από το δίκαιο της ιθαγένειας του αλλοδαπού μελλονύμφου. Βέβαια, σύμφωνα με το άρθρο 32 παρ. 1 εδ. 2 της ελληνοαλβανικής προξενικής σύμβασης<sup>2</sup> που κυρώθηκε με τον Ν. 2106/92, «Ο προξενικός λειτουργός έχει το δικαίωμα ... να τελεί γάμους, με την προϋπόθεση οι σύζυγοι να είναι υπήκοοι του Κράτους αποστολής, χωρίς ο ένας ή ο άλλος να είναι συγχρόνως υπήκοος του Κράτους διαμονής». Η ρύθμιση αυτή στερεί, από τους συγκεκριμένους προξένους, αρμοδιότητες τις οποίες τους έχει απονείμει το γενικό διεθνές δίκαιο των προξενικών σχέσεων, πλην όμως τα τυχόν εξ αυτού ανακύπτοντα νομικά ζητήματα ανάγονται στις διεθνείς σχέσεις της χώρας και δεν είναι δυνατό ν' αποτιμηθούν από τον Συνήγορο του Πολίτη. Άλλωστε, η προκείμενη διακρατική σύμβαση κατισχύει, δυνάμει του άρθρου 28 παρ. 1 του Συντάγματος, κάθε διάταξης της εσωτερικής αστικής ή ληξιαρχικής νομοθεσίας. Εκ πρώτης όψεως, πράγματι, η ανωτέρω διάταξη της ελληνοαλβανικής σύμβασης αφαιρεί από τους εν Ελλάδι αλβανούς προξένους την αρμοδιότητα να τελούν γάμο μεταξύ Αλβανών και Ελλήνων. Ωστόσο, δεν καθίστανται άνευ άλλου τινός βέβαιες οι έννομες συνέπειες ενδεχόμενης παράβασης της απαγόρευσης αυτής. Ειδικότερα, και ανεξάρτητα από την πειθαρχική ευθύνη του παραβάτη προξένου ή τη διεθνή ευθύνη της παραβάτιδος πα-

<sup>2</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: παρόμοιες διατάξεις περιλαμβάνουν διμερείς προξενικές συμβάσεις που έχει υπογράψει η Ελλάδα με το Λίβανο (άρθρο 6 του Ν.Δ. 1273/1949, ΦΕΚ 292, τ. Α'), με την Τσεχοσλοβακία (άρθρο 31(γ) του Ν. 1461/1984, ΦΕΚ 91, τ. Α'), με τη Γεωργία (άρθρο 34 παρ. 2 του Ν. 2456/1997, ΦΕΚ 12, τ. Α'), με την Τυνησία (άρθρο 34 παρ. θ, εδ. ii του Ν. 2553/1997, ΦΕΚ 267, τ. Α'), με την Αρμενία (άρθρο 31 (γ) του Ν. 2570/1980, ΦΕΚ 10, τ. Α'), με το Αζερμπαϊτζάν (άρθρο 3 (στ) του Ν. 2611/1998, ΦΕΚ 111, τ. Α'), με τη Μολδαβία (άρθρο 34 παρ. θ, εδ. ii του Ν. 2760/1999, ΦΕΚ 257, τ. Α'), με το Ουζμπεκιστάν (άρθρο 34 παρ. θ εδ. 2 του Ν. 2795/2000, ΦΕΚ 35, τ. Α').

τρίδας του, η έννομες συνέπειες της παράβασης επί του κύρους του τελεσθέντος γάμου θα πρέπει να κριθούν κατά την ελληνική αστική και ληξιαρχική νομοθεσία.

Σύμφωνα με τον ελληνικό Αστικό Κώδικα, «Ο γάμος τελείται είτε με τη σύγχρονη δήλωση των μελλονύμφων ότι συμφωνούν σ' αυτό (πολιτικός γάμος) είτε με ιερολογία ... Η δήλωση γίνεται δημόσια κατά πανηγυρικό τρόπο ενώπιον δύο μαρτύρων, προς το δήμαρχο ή τον πρόεδρο της κοινότητας του τόπου όπου τελείται ο γάμος ή προς το νόμιμο αναπληρωτή τους» (άρθρο 1367). «Άκυρος είναι μόνο ο γάμος που έγινε κατά παράβαση των άρθρων 1350 έως 1352, 1354, 1356, 1357 και 1360. ... Γάμος που έγινε χωρίς να τηρηθεί καθόλου ένας από τους τύπους που προβλέπονται στο άρθρο 1367 είναι ανυπόστατος» (άρθρο 1372). «Στην περίπτωση του άκυρου γάμου, ... απαιτείται δικαστική απόφαση που να τον ακυρώνει» (άρθρο 1376). Έτσι, ο γάμος τελείται ενώπιον δημάρχου ή κληρικού, δύναται όμως να τελεσθεί και ενώπιον προξένου εφ' όσον συντρέχει η προϋπόθεση του άρθρου 13 παρ. 1 εδ. β' ΑΚ και ένας εκ των συζύγων είναι αλλοδαπός. Κατ' ιδιαιτερότητα του ελληνικού οικογενειακού δικαίου, όπως αυτή βασίζεται στα άρθρα 1372 και 1376 ΑΚ, ο λεγόμενος «άκυρος» γάμος δεν είναι άνευ άλλου τινός άκυρος όπως κάθε άλλη δικαιοπραξία, παρά μόνον αν ακυρωθεί με δικαστική απόφαση, άνευ της οποίας διατηρεί το κύρος του. Κατά κυριολεξίαν άκυρος (ήτοι εξ αρχής και άνευ άλλου τινός άκυρος) είναι μόνον ο «ανυπόστατος» γάμος, ο δε λεγόμενος «άκυρος» δεν είναι παρά δικαστικώς ακυρώσιμος. Οι προϋποθέσεις, όμως, του «ανυπόστατου» γάμου ορίζονται περιοριστικά και ανελαστικά στο άρθρο 1372 ΑΚ, το οποίο, άλλωστε, συνάδει προς το Σύνταγμα και τις διεθνείς συμβάσεις προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Ο Αρειος Πάγος (απόφαση 547/1990) έχει δεχθεί τα εξής: «ανυπόστατος είναι ο γάμος μόνο ... όταν η δήλωση των μελλονύμφων διατυπώθηκε ενώπιον προσώπου διαφορετικού και άσχετου εκείνων που ορίζονται στη διάταξη αυτή. ... Στην περίπτωση που η πιο πάνω δήλωση των μελλονύμφων έγινε σε δήμαρχο ... αναρμόδιο ως προς τον τόπο της τελέσεως του γάμου, ο πολιτικός αυτός γάμος δεν είναι ανυπόστατος και συνεπώς παράγει όλα τα αποτελέσματα εγκύρου και νομίμου γάμου, ανεξάρτητα από το ενδεχόμενο επιβολής πειθαρχικών κυρώσεων για υπέρβαση αρμοδιότητας του συμπράξαντος, σύμφωνα με το άρθρο 158 παρ. 2 σε συνδυασμό με το άρθρο 105 παρ. 1 εδ. η' του Π.Δ. 76/85. ... Οι ενδιαφερόμενοι έχουν την απόλυτη ελευθερία επιλογής του τόπου για την τέλεση του γάμου τους, άρα και του οργάνου που προτιμούν για την υποβολή της σχετικής δηλώσεώς του, για το οποίο ... τίθεται ως θεμελιώδης και αναγκαία προϋπόθεση η ιδιότητά του ως δημάρχου ... κατά τον χρόνο της τελέσεως του γάμου, τιθεμένου έτσι ως όρου βασικού και απαράβατου, της ιδιότητας αυτής που α-

φορά την καθ' ύλην αρμοδιότητα του οργάνου τούτου. ... Ο θρησκευτικός γάμος που τελέστηκε από αναρμόδιο ιερέα ουδεμία πάσχει ακυρότητα ούτε είναι ανυπόστατος, παρ' όλον ότι η τέλεση του γάμου αυτού γίνεται με μόνη την ενέργεια του ιερέως και όχι με την απλή δήλωση των μελλονύμφων περί της συναινέσεώς τους όπως στον πολιτικό γάμο. Σκοπός του νομοθέτη είναι η διατήρηση του γάμου, προς ενίσχυση της οικογένειας ως κοινωνικού θεσμού. ... Ο νομοθέτης υπήρξε πολύ περισσότερο επιφυλακτικός στην περίπτωση ανυποστάτου γάμου, την οποία και περιόρισε ... στην ολοκληρωτική παράλειψη των τύπων που προβλέπονται από το άρθρο 1367 ΑΚ, με ιδιαίτερη μάλιστα επισήμανση της εγκυρότητας του πολιτικού γάμου και στην περίπτωση ακόμη παραλείψεως των όρων της τελέσεώς του, με μόνη προϋπόθεση τη δήλωση των μελλονύμφων προς το δήμαρχο ... ως λειτουργικά αρμόδιο όργανο». Συνεπώς, στους λόγους «ανυποστάτου» δεν είναι δυνατό να υπαχθεί ενδεχόμενη ειδική (κατά τόπον ή σε σχέση με το πρόσωπο ενός εκ των μελλονύμφων) αναρμοδιότητα του λειτουργού που τέλεσε τον γάμο, καθ' όσον η ειδική αυτή αναρμοδιότητα πηγάζει από ειδικό κανόνα εσωτερικής οργάνωσης του αντιστοίχου κλάδου (όπως είναι, προκειμένου μεν περί δημάρχου τα άρθρα 158 παρ. 2 και 105 παρ. 1 εδ. η' Π.Δ. 76/85 που μνημονεύει ο Άρειος Πάγος, προκειμένου δε περί προξένου το άρθρο 32 παρ. 1 εδ. 2 της ελληνοαλβανικής προξενικής σύμβασης που κυρώθηκε με τον Ν. 2106/92) και δεν καθιερώνει κώλυμα γάμου στο πρόσωπο ενός των μελλονύμφων. Ενώ θα ήταν προφανώς ανυπόστατος ένας γάμος τελεσθείς υπό προσώπου μη φέροντος καν την ιδιότητα του δημάρχου, του κληρικού ή (κατ' άρθρον 13 παρ. 1 εδ. β' ΑΚ) του προξένου, δεν είναι ανυπόστατος ένας γάμος τελεσθείς υπό λειτουργού φέροντος μεν την απαραίτητη ιδιότητα και ενεργούντος κατά τα αναγκαία εξωτερικά χαρακτηριστικά της άσκησης του λειτουργήματός του (ο δήμαρχος στο δημαρχιακό του κατάστημα, ο κληρικός με τα διακριτικά του γνωρίσματα, ο πρόξενος στο Προξενείο του κ.ο.κ.) αλλ' απλώς κατά τόπον ή καθ' ύλην αναρμοδίου, δυνάμει ειδικού κανόνα εσωτερικής οργάνωσης του αντιστοίχου κλάδου (λόγου χάριν, γάμος τελεσθείς υπό κληρικού ο οποίος υπερέβη τη χωρική του δικαιοδοσία). Στην τελευταία αυτή περίπτωση, μάλιστα, ο γάμος αυτός δεν θα μπορούσε να χαρακτηρισθεί ούτε καν «άκυρος» (δηλαδή, κατ' άρθρον 1376 ΑΚ, δικαστικώς ακυρωσιμος), παρά μόνο πλήρως ισχυρός, όπως άλλωστε συμβαίνει με γάμους τελουμένους άνευ αδείας του κατά τόπον αρμοδίου δημάρχου (1368 ΑΚ), άνευ προηγουμένης γνωστοποίησεως (1369 ΑΚ), κατά παράβαση των εσωτερικών εκκλησιαστικών κανόνων αρμοδιότητας και ούτω καθ' εξής, καθ' όσον οι αντιστοίχως παραλειφθείσες προϋποθέσεις δεν συμπεριλαμβάνονται στην απαρίθμηση του άρθρου 1372 ΑΚ. Εν πάση περιπτώσει,



γάμος τελεσθείς με διαδικαστικά ελαττώματα τέτοιας φύσεως δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ανυπόστατος.

Τέλος, καθ' όσον αφορά τις αρμοδιότητες των ληξιάρχων, από τα άρθρα 14 και 29 Ν. 344/76 προκύπτει υποχρέωση καταχώρισης δηλουμένου γάμου χωρίς καμμιάν απολύτως δυνατότητα ελέγχου του κύρους αυτού (έτσι και η υπ' αρ. 10/1959 γνωμοδότηση Εισαγγελέως Αρείου Πάγου), εκτός, βέβαια, από την περίπτωση «γάμου» ανυποστάτου κατά τα ανωτέρω. Η απλή «ακυρότητα» γάμου ενδιαφέρει τον ληξίαρχο μόνο μετά τη δικαστική αναγνώριση αυτής.

Μπορεί, βεβαίως, να προβληθεί το αντεπιχείρημα, ότι τυχόν αποδοχή των ανωτέρω επισημάνσεων θα οδηγούσε σε εξουδετέρωση της σαφούς διάταξης του άρθρου 32 παρ. 1 εδ. 2 της ελληνοαλβανικής προξενικής σύμβασης. Ωστόσο, την ίδια ακριβώς τύχη επιφυλάσσει η ιδιαιτερότητα του ελληνικού οικογενειακού δικαίου σε σειρά άλλων διατάξεων που ορίζουν μεν ρητώς διάφορες νόμιμες προϋποθέσεις του γάμου (λ.χ. άρθρα 1368-1369 ΑΚ), πλην όμως υποχωρούν απέναντι στην αυξημένη προστασία της ασφάλειας δικαίου που ο έλληνας νομοθέτης επιφυλάσσει στο θεσμό του γάμου. Άλλωστε, εκτός από την ακύρωση του «κακώς» τελεσθέντος γάμου, νοούνται και άλλες έννομες συνέπειες ή κυρώσεις ως εγγυήσεις τηρήσεως των αντιστοιχών διατάξεων, όπως, λόγου χάριν, η πειθαρχική ευθύνη του παρανομήσαντος δημάρχου ή κληρικού, στην προκειμένη δε περίπτωση η διεθνής ευθύνη του αντισυμβαλλομένου κράτους. Έτσι, η αναγνώριση του κύρους των επιδίκων γάμων ουδόλως στερεί τη διάταξη του άρθρου 32 παρ. 1 εδ. 2 της ελληνοαλβανικής προξενικής σύμβασης από το κανονιστικό της περιεχόμενο. Αξίζει, άλλωστε, να επισημανθεί, ότι ο θεσμός του γάμου απολαύει ειδικής προστασίας από το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ν.Δ. 53/74) και το άρθρο 10 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα (Ν. 1532/85), γεγονός που υποχρεώνει την Ελλάδα να ερμηνεύει τις διατάξεις του εσωτερικού ή ακόμη και του διεθνούς δικαίου κατά τρόπον ο οποίος θα διευκολύνει, αντί να παρεμποδίζει, την τέλεση γάμου. Ο γάμος αποτελεί σύμβαση ιδιωτικού δικαίου, ήτοι καλύπτεται από τη γενική ρήτρα του άρθρου 4 του Αστικού Κώδικα, σύμφωνα με την οποία «ο αλλοδαπός απολαμβάνει τα αστικά δικαιώματα του ημεδαπού» χωρίς πρόσθετες προϋποθέσεις αφορώσες τη νομιμότητα της παραμονής του στη χώρα, οπότε όσοι πληρούν τις ουσιαστικές προϋποθέσεις εγκύρου γάμου κατά τον Αστικό Κώδικα αποκτούν αυτόχρημα «αστικό δικαίωμα» (με την έννοια του άρθρου 4 ΑΚ) για σύναψη γάμου. Η σύμπραξη της πολιτείας, κατά την αμιγώς διαπιστωτική έκδοση της άδειας γάμου και την τέλεση αυτού, δεν καθιστά την όλη διαδικασία «συναλλαγή με τη διοίκηση» με την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1

Ν. 2910/2001. Αν η διοίκηση, συμμορφούμενη προς τις ανωτέρω διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας, αποφασίζει ν' απεξαρτήσει τη χορήγηση άδειας γάμου από τη νομιμότητα παραμονής του αλλοδαπού στη χώρα (όπως έχει εισηγηθεί ο Συνήγορος του Πολίτη με τα υπ' αρ. πρωτ. 10747.03.2.1/2.7.2003 & 10747.03.2.2/15.12.2003 έγγραφά του<sup>3</sup>, τα οποία δεν έτυχαν απαντήσεως από το Υπουργείο), το πρόβλημα των παραβιάσεων της ελληνοαλβανικής προξενικής σύμβασης θα λυνόταν αυτομάτως, καθ' όσον ουδείς θα χρειαζόταν να προστρέξει σε Προξενείο προκειμένου ν' ασκήσει το δικαίωμα σύναψης γάμου.

*Μέχρι τέλους Φεβρουαρίου 2005, το Υπουργείο Εσωτερικών δεν έχει απαντήσει στα ανωτέρω έγγραφα του Συνηγόρου του Πολίτη.*

#### 0466

Έγγραφο 801/19.5.2004

#### **Σχόλια του Συνηγόρου του Πολίτη για προσχέδιο «Κώδικα Δεοντολογίας του Αστυνομικού»<sup>4</sup>**

«Α. Είναι ευπρόσδεκτη κάθε προσπάθεια που κατατείνει στην αλλαγή στερεοτυπικών αντιλήψεων των αστυνομικών οργάνων σχετικά με το ρόλο τους και τον τρόπο άσκησης των καθηκόντων τους, καλλιεργώντας παράλληλα νοοτροπία σεβασμού, εκ μέρους τους, των επιταγών του νομοθέτη και των δικαιωμάτων των πολιτών. Ένας Κώδικας Δεοντολογίας, έχοντας περιβληθεί τον τύπο προεδρικού διατάγματος ή υπουργικής απόφασης, προσφέρει ένα επιπρόσθετο, έστω επικουρικό, νομικό έρεισμα για τον έλεγχο της αστυνομικής δράσης.

Κύριος σκοπός κάθε Κώδικα Δεοντολογίας είναι η εξειδίκευση των αρχών που πρέπει να διέπουν συμπεριφορές και υποχρεώσεις απορρέουσες από τη σύννομη δραστηριότητα όσων μετέχουν σε διάφορους σχηματισμούς (επαγγελματικούς, κοινωνικούς, κ.ο.κ.). Στην περίπτωση της αστυνομίας, η εκπόνηση και εφαρμογή ενός Κώδικα αποτελούν ένα σημαντικό βήμα προς την αποτελεσματικότερη λειτουργία της, ιδιαίτερα όταν αυτός έχει σκοπό την ορθή εφαρμογή των αρχών, που διέπουν τη δράση της και την προστασία των ατομικών και συλλογικών δικαιωμάτων. Τα δικαιώματα αυτά, των οποίων η ελεύθερη κι ακώλυτη άσκηση αποτελεί κατ' αρχήν έργο της αστυνομίας, αρκετά συχνά καθίστανται αντικείμενο παραβίασης ή υπέρμετρου περιορισμού από κάποιες ακραίες συμπεριφορές στο όνομα της δημόσιας τάξης κι ασφάλειας.

<sup>3</sup> Βλέπε ΕΔΠΑ 2003

<sup>4</sup> Δημοσιευμένο στο διαδίκτυο ([www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)). Χειριστές της υπόθεσης: Μ. Βουτσίνου, Κ. Λυκοβαρδή, Δ. Μυτιληναίου, Χ. Παπαχαλαράμπους, Ι. Τουρκοχωρίτη, Μ. Τσαπόγας, Γ. Τσιούκας, Χ. Χατζή.

Το κείμενο του προσχεδίου αποδίδει εύστοχα τις γενικές αρχές συμπεριφοράς των αστυνομικών οργάνων. Η γενικόλογη διατύπωση των διατάξεων εξηγείται εν μέρει από τη γνωστή ανάλογη φύση των Κωδικών Δεοντολογίας, οι οποίοι δεν αποτελούν δεσμευτικά νομικά κείμενα *stricto sensu*. Τυχόν νομοτεχνικές παρατηρήσεις δεν υποκρύπτουν οιασδήποτε μορφής υποτίμηση της μεγάλης κατ' αρχήν αξίας του κειμένου, που μπορεί να λειτουργήσει αρκούντως προληπτικά για πιθανές παραβάσεις ή παρατυπίες. Άλλωστε, για την αναβάθμιση του κύρους του αστυνομικού έργου, η οποία αποτελεί τον πρώτιστο στόχο των κανόνων δεοντολογίας, δεν επαρκεί η καταστολή των παραβάσεων, αλλ' απαιτείται και η πρόληψή τους. Η γενική διακήρυξη αρχών, κοινό γνώρισμα κάθε Κώδικα Δεοντολογίας, ενέχει τον κίνδυνο να καταστεί απλό ευχολόγιο εάν δεν συνοδεύεται από επαρκώς εξειδικευμένες ρυθμίσεις που να προσφέρουν συγκεκριμένες πρακτικές κατευθύνσεις εφαρμογής. Στο προσχέδιο ορθώς επιχειρείται η εξειδίκευση ορισμένων γενικών αρχών, αυτή θα μπορούσε, ωστόσο, να γίνει ακόμη πιο συγκεκριμένη, ούτως ώστε οι αστυνομικοί να διαθέτουν έναν πρακτικό οδηγό συμπεριφοράς. Μια λεπτομερέστερη, έστω και ενδεικτική, αναφορά τύπων συμπεριφορών του αστυνομικού, κρίνεται, συνεπώς, επιβεβλημένη, εφ' όσον πράγματι κοινός μας στόχος είναι η προαγωγή του σεβασμού των συνταγματικών ελευθεριών από τα αστυνομικά όργανα.

**Β.** Χωρίς αυτή την εξειδίκευση, η υπενθύμιση των αυτονόητων υποχρεώσεων υπακοής των αστυνομικών στο Σύνταγμα και τους νόμους εμφανίζεται, εκ πρώτης όψεως, απλώς διακηρυκτικού χαρακτήρα, εντύπωση την οποία επιτείνει η έλλειψη λιτότητας και αυστηρότητας ύφους. Άλλωστε, δεν έχει νόημα η διακήρυξη, σε νομικό κείμενο κατώτερης τυπικής ισχύος, της υποχρέωσης τήρησης κανόνων δικαίου ανώτερης τυπικής ισχύος. Ένας κατ' εξοχήν Κώδικας Δεοντολογίας (όπως, λόγου χάριν, ο Κώδικας Αστυνομικής Δεοντολογίας της Μεγάλης Βρετανίας) θα περιόριζταν σε οδηγίες τέλεσης των δεδομένων υποχρεώσεων, ταξινομημένες ανά πεδίο δράσης και επαρκώς αναλυτικές ώστε να εξειδικεύουν τις ήδη ισχύουσες γενικές και ειδικές διατάξεις και να καθιστούν προσιτούς και εύληπτους εκείνους τους πρωτογενείς κανόνες, επί των οποίων στηρίζεται το ουσιαστικό πειθαρχικό δίκαιο του αστυνομικού προσωπικού.

Αντίθετα, το προσχέδιο ως έχει, ακόμη και αν τελικώς ενισχυθεί με ειδικότερες ρυθμίσεις, δεν μπορεί να επιτελέσει τη λειτουργία ενός πλήρους και κατά κυριολεξίαν Κώδικα Δεοντολογίας, παρά μόνο τη λειτουργία ενός **Γενικού Μέρους** του (μέλλοντος να ολοκληρωθεί εν καιρώ) Κώδικα Δεοντολογίας, ή μιάς αξιέπαινης και εποικοδομητικής διακήρυξης αρχών επί των οποίων θα δομηθεί ένας συστηματικός Κώδικας. Μόνον έτσι, άλλωστε, εμφανίζεται δικαιολογημένη και η επιλογή του Υ-

πουργείου να θέσει τον Κώδικα σε ισχύ δια του τύπου του προεδρικού διατάγματος: Άλλως, αν επρόκειτο για απλή διακήρυξη και επιβεβαίωση ρυθμίσεων που ήδη ισχύουν, χωρίς πραγματικούς κανόνες που να «τίθενται σε ισχύ», το κείμενο αυτό θα μπορούσε να περιαφθεί τον τύπο απόφασης Υπουργού ή ακόμη και Αρχηγού ΕΛΑΣ.

Η υπόμνηση της ανάγκης για εκπόνηση αναλυτικότερου Κώδικα Δεοντολογίας δεν ενέχει δυσπιστία στη νομοπαρασκευαστική τεχνογνωσία των υπηρεσιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Αντίθετα μάλιστα, ο περιορισμός του προσχεδίου σε γενικότητες θα μπορούσε να εκληφθεί ως απόρροια υπέρμετρης μετριοφροσύνης των υπηρεσιών αυτών, δεδομένου ότι, επί σειράς ειδικότερων θεμάτων, οι εκδοθείσες εγκύκλιοι του Αρχηγείου ΕΛΑΣ (όπως, λόγου χάριν, η υπ' αρ. 4803/22/44/4.7.2003 για τη μεταχείριση κρατουμένων και η υπ' αρ. 9001/5/24-γ'/23.4.2003 για τη δημοσίευση ονομάτων συλληφθέντων) αποτελούν, αυτές καθ' εαυτές, πλήρεις (ειδικούς) Κώδικες Δεοντολογίας, θα μπορούσαν να χρησιμεύσουν ως πρόπλασμα συστηματικότερου (γενικού) Κώδικα και, πάντως, αποδεικνύουν ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες είναι ικανές να παραγάγουν, ανά πάσα στιγμή, νομοτεχνικώς άρτια και δικαιολογητικώς σύγχρονα κανονιστικά κείμενα.

Γ. Με δεδομένη την κατ' αρχήν επιλογή του Υπουργείου υπέρ της έκδοσης αυτού του Γενικού Μέρους ως αυτοτελούς κειμένου, θα ήταν, κατ' αρχήν, σκόπιμος ο ανάλογος εμπλουτισμός του **προοιμίου**. Ειδικότερα, στις διατάξεις που μνημονεύονται εκεί ως «*λαμβανόμενες υπόψη*», θα μπορούσαν να προστεθούν εκείνες που ρυθμίζουν τον πειθαρχικό έλεγχο των αστυνομικών, τη χρήση όπλων από δημόσια δύναμη και τις προϋποθέσεις νομιμότητας κάθε αστυνομικής δράσης, τουλάχιστον στα περισσότερα κρίσιμα πεδία (λ.χ. άρθρα 74 παρ. 15, 96 παρ. 3 & 119 περ. δ' π.δ. 141/91, άρθρα 27 παρ. 1 & 29 παρ. 1 εδ. π.δ. 342/77 κ.ο.κ.), ούτως ώστε να είναι ρητός ο συσχετισμός του Κώδικα προς εκείνες τις διατάξεις, να διαλυθεί η παραμικρή υπόνοια περί απλού ευχολογίου και να διατηρηθεί εναργής η κανονιστική του φύση.

Άλλωστε, η αποτελεσματικότητα κάθε Κώδικα Δεοντολογίας εξαρτάται και από την αποφασιστικότητα της πολιτικής ηγεσίας και της διοικητικής ιεραρχίας για την τήρησή του, η δε μέγιστη αποτελεσματικότητα συναρτάται με τη ρητή μνεία κυρώσεων για την παράβαση των διατάξεών του. Εξετάζοντας το ενδεχόμενο πρόβλεψης κυρώσεων, θα πρέπει να συνεκτιμηθεί αφ' ενός το ότι με τις κυρώσεις αμβλύνεται η παιδαγωγική λειτουργία των κανόνων δεοντολογίας διότι τείνουν να μετατραπούν σε δευτερογενές πειθαρχικό δίκαιο, και αφ' ετέρου το ότι η ύπαρξη ατελών ρυθμίσεων, που δεν συνοδεύονται δηλαδή από κυρώσεις για την τυχόν παραβίασή τους, ενέχει τον κίνδυνο πλήρους αχρησίας τους. Μία ενδιά-

μεση λύση θα ήταν το να περιληφθεί στις καταληκτικές διατάξεις του προσχεδίου (αντί του προοιμίου) παραπομπή στις πειθαρχικές διατάξεις του Π.Δ. 22/96, ως τροποποιήθηκε και ισχύει με το Π.Δ. 3/2004. Η παραπομπή θα μπορούσε να αναφέρεται στην ενεργοποίηση των πειθαρχικών διατάξεων του Π.Δ. 22/96 ανάλογα με τα εκεί περιγραφόμενα παραπτώματα. Αντίθετα, εν όψει της νομολογίας του Συμβουλίου Επικρατείας για την ανάλογη εφαρμογή των περί ποινής διατάξεων του Συντάγματος στο πειθαρχικό δίκαιο, μια αόριστη απειλή πειθαρχικών κυρώσεων δεν θα μπορούσε να έχει θέση στον προκείμενο Κώδικα. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ο πρωταρχικός παράγοντας αποτελεσματικότητας του Κώδικα Δεοντολογίας είναι η αποδοχή του από τους αστυνομικούς στους οποίους απευθύνεται.

**Δ. Στα άρθρα 1-4**, όπου εκτίθενται γενικοί κανόνες συμπεριφοράς, κρίνεται απαραίτητη η εξειδίκευση των αόριστων εννοιών, νομικών και μη, ώστε ο αστυνομικός να αποσαφηνίσει το περιεχόμενο αυτών αποφεύγοντας παρερμηνείες και παρεξηγήσεις. Επίσης, θα πρέπει να δίδονται κατευθυντήριες γραμμές για τη συμπεριφορά των αστυνομικών, να εξειδικεύονται συμπεριφορές και να χαράσσονται κατευθυντήριες γραμμές δράσης, εκτός από την επανάληψη των διατάξεων του νόμου και του Συντάγματος.

Ειδικότερα, πάντως, σε ό,τι αφορά το **άρθρο 1**, η παράγραφος 2 αυτού συνδυαζόμενη με το άρθρο 5 παρ. 3β' σχετικά με την προστασία της αξιοπρέπειας των πολιτών εν γένει και ειδικότερα σε σχέση με τους τελούντες υπό αστυνομική εξουσία πολίτες, παρέχει επαρκή πληρότητα πρόβλεψης. Ορθώς, επίσης, επιχειρείται η εξειδίκευση των γενικών αρχών στην παράγραφο. 4, στις οποίες, ωστόσο, θα ήταν σκόπιμο να προστεθεί η αρχή της αναλογικότητας, που αναφέρεται ως κάτι ειδικότερο στο επόμενο άρθρο.

Εποικοδομητικές, στο πνεύμα της εξειδίκευσης συμπεριφορών, φαίνονται οι διατάξεις του **άρθρου 2** περί του τρόπου εκτέλεσης των καθηκόντων του αστυνομικού (παράγραφος 1) και περί καταφυγής στη βία ή τη χρήση όπλων (παρ. 3). Αντίθετα, στο εν παρενθέσει κείμενο της παρ. 3 του ίδιου άρθρου, φαίνεται ορθότερη η διαγραφή της αρχής της νομιμότητας (που εξυπακούεται) και η αντικατάστασή της από αυτήν της προσφορότητας ως στοιχείου της αρχής της αναλογικότητας, οπότε ως «*αναλογικότητα*» στο κείμενο του προσχεδίου πρέπει να νοείται η αναλογικότητα εν στενή εννοία.

Ομοίως προς τη σωστή κατεύθυνση της εξειδίκευσης επιθυμητών στόχων και κριτηρίων συμπεριφοράς συντείνουν οι διατάξεις του **άρθρου 3** περί της βελτίωσης των σχέσεων με τους πολίτες ως πρώτιστου καθή-

κοντος του αστυνομικού (παράγραφος 1) και περί της επικοινωνίας με τους πολίτες (παρ. 3).

Εφ' όσον κριθεί σκόπιμο να εμπλουτισθεί όχι μόνο το προοίμιο, αλλά και το σώμα του Κώδικα με μνεία ρητών διατάξεων υπέρτερης τυπικής ισχύος, οι ρυθμίσεις του **άρθρου 4** θα μπορούσαν να ενισχυθούν με αναφορά σε διεθνείς συμβάσεις κατά των διακρίσεων (παράγραφος 2), ιδιαίτερα δε στη Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Παιδιού (παρ. 3).

**Ε. Στα άρθρα 5-7**, όπου εκτίθενται κανόνες συμπεριφοράς σε ειδικές περιπτώσεις, αναγκαίες εμφανίζονται οι κατευθυντήριες γραμμές αναφορικά με τη συμπεριφορά των αστυνομικών προς παραβάτες και κρατούμενους εν γένει, κατά την προανάκριση αλλά και κατά τη λήψη μέτρων τάξης. Κρίνεται απαραίτητο, πέρα από την επανάληψη των διατάξεων του νομοθετικού πλαισίου που διέπει αυτές τις διαδικασίες, να ορίζεται το γενικό πλαίσιο δράσης του αστυνομικού, το οποίο θα είναι σύμφωνο με τις προαναφερόμενες αρχές.

Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά το **άρθρο 5**, η μνεία της σύλληψης προσώπων είναι αναγκαίο να συμπληρωθεί με μνεία της προσαγωγής και της δέσμευσης με χειροπέδες, ως προς την υπενθύμιση των νόμιμων προϋποθέσεων και κριτηρίων αποτίμησης της αναγκαιότητας αυτών των επαχθών μέτρων. Για το δεύτερο εδάφιο της παρ. 3, ισχύουν όσα επισημάνθηκαν προηγουμένως σχετικά με την επαρκή πληρότητα αυτού σε συνδυασμό με το άρθρο 1 παρ. 2 του προσχεδίου.

Αν και η αναφορά του **άρθρου 6** στα κωδικοποιημένα μέρη της ποινικής νομοθεσίας θα μπορούσε να θεωρηθεί πλεοναστική εν όψει της γενικότερης διάταξης του άρθρου 1 παρ. 1, στο ίδιο άρθρο (παράγραφοι 1α', 2, 3) ορθώς υπογραμμίζονται, κατά περίπτωση, κεφαλαιώδεις αρχές της δικονομικής μας τάξης όπως το τεκμήριο αθωότητας, η διευκόλυνση της επικοινωνίας του κατηγορουμένου με το συνήγορό του ή η τήρηση του μέτρου κατά τη διενέργεια ανακριτικών πράξεων. Ειδικότερα στην παρ. 2, πάντως, κρίνεται σκόπιμο η επικοινωνία με το συνήγορο να ορισθεί όχι μόνον ακώλυτη αλλά και άμεση (χωρίς καθυστέρηση), στους δε κατηγορουμένους να προστεθούν και οι προσαγόμενοι, ως δικαιούμενοι την ίδια μεταχείριση.

Το **άρθρο 7** προβαίνει σε κατ' αρχήν εύλογη εξειδίκευση αστυνομικής συμπεριφοράς στον «ευαίσθητο» χώρο των διαδηλώσεων, θα μπορούσε, όμως, να εμπλουτισθεί με απαγόρευση της υπερβολικής χρήσης δακρυγόνων ουσιών, προκειμένου να καθίσταται σαφές ότι, στο ειδικό αυτό πεδίο, η αναλογικότητα δεν αποτελεί αφηρημένη θεωρητική κατασκευή, αλλά κρίνεται με συνεκτίμηση πραγματικών κινδύνων, οι οποίοι εξατομικεύονται κάθε φορά ανάλογα με τα απειλούμενα πρόσωπα, τις χρησιμοποιούμενες ουσίες και τις συγκεκριμένες περιστάσεις.

**ΣΤ.** Ιδιαίτερη σημασία προσλαμβάνει το **άρθρο 8**, όπου επιχειρείται η κωδικοποίηση υποχρεώσεων του αστυνομικού ως δημοσίου λειτουργού. Στην παράγραφο 1, η υποχρέωση αρμονικής συνεργασίας «με τους υπαλλήλους των άλλων δημοσίων φορέων» θα ήταν σκόπιμο να εξειδικευθεί με την υπενθύμιση της υποχρέωσης για διευκόλυνση του έργου των πάσης φύσεως δημόσιων ελεγκτικών αρχών (όπως του Συνηγόρου του Πολίτη), η οποία τυγχάνει πολλώ μάλλον αναγκαία όταν εκείνες οι αρχές ελέγχουν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, την ίδια την αστυνομία. Στην παρ. 2, χρήσιμο θα ήταν να επαναληφθεί, τουλάχιστον, η πλήρης διατύπωση της ισχύουσας διάταξης περί έγγραφης αναφοράς αστυνομικού στην ιεραρχία σχετικά με δοθείσα και εκτελεσθείσα παράνομη διαταγή (άρθρο 1 παρ. 4 Π.Δ. 22/96 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 Π.Δ. 3/2004), ίσως μάλιστα και να εξειδικευθεί το σχετικό πλέγμα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των αστυνομικών αλλά και της υπηρεσιακής ιεραρχίας (στο οποίο, αξίζει να σημειωθεί, ο γαλλικός Κώδικας Αστυνομικής Δεοντολογίας αφιερώνει ξεχωριστό κεφάλαιο).

Στο ίδιο άρθρο, η αλληλοεπικάλυψη μεταξύ των παρ. 3 & 6 (των οποίων το περιεχόμενο θα μπορούσε να συνενωθεί σε μία παράγραφο) υποκρύπτει μια πλεοναστική εμμονή στην πρόληψη της διαφθοράς, που θα μπορούσε να παρασύρει τον ανύποπτο αναγνώστη στην εντύπωση ότι πρόκειται για ενδημικό φαινόμενο. Δεν αναβαθμίζει τη διαχρονικότητα, που ένας Κώδικας Δεοντολογίας πρέπει να έχει, η αλλοίωση της νομοτεχνικής του ισορροπίας ανάλογα με τις καθ' εαυτές σεβαστές, αλλά ως εκ της φύσεως του πράγματος συγκυριακές προτεραιότητες της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής. Ανάλογα άκομψη εικόνα αναπαράγει η υπενθύμιση της αυτονόητης υποχρέωσης καταγγελίας πράξεων διαφθοράς συναδέλφων (παρ. 5).

Επισημαίνεται, τέλος, ως απολύτως αναγκαία η εισαγωγή, στον Κώδικα Δεοντολογίας, ειδικής πρόβλεψης για την υποχρέωση αμεροληψίας και αποφυγής της κακώς νοούμενης «συναδελφικής αλληλεγγύης» εκ μέρους των αστυνομικών που διενεργούν πειθαρχική έρευνα (είτε καθεύτουν ως μάρτυρες σε πειθαρχική έρευνα) για καταγγελλόμενα παραπτώματα συναδέλφων τους σε βάρος πολιτών. Η πρόβλεψη αυτή, της οποίας η νομοτεχνικά αρτιότερη θέση θα ήταν σε εμβόλιμη παράγραφο μεταξύ των παρ. 1 και 2 του άρθρου 8, δεν καλύπτεται από τις περί ποινικής προανάκρισης διατάξεις του άρθρου 6 (οι οποίες αφορούν ανάκριση σε βάρος πολιτών), παρίσταται δε ιδιαίτερα χρήσιμη εν όψει των συμπερασμάτων του Συνηγόρου του Πολίτη από το χειρισμό σειράς σχετικών υποθέσεων, και ενδεχόμενη εμπέδωσή της θα μπορούσε να συμβάλει τα μέγιστα στην αποκατάσταση περιβάλλοντος εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτών και αστυνομίας.

Όπως αναπτύχθηκε παραπάνω, η θέση του προκείμενου προσχεδίου σε ισχύ δεν πρέπει ν' αντιμετωπισθεί ως πέρας, αλλ' αντίθετα ως εκκίνηση των σχετικών θεσμικών πρωτοβουλιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, με ενδιάμεσο στόχο τη σύνταξη πλήρους Κώδικα Δεοντολογίας όπου θα εξειδικεύονται οι νόμιμες υποχρεώσεις των αστυνομικών ανά πεδίο δράσης, και τελικό στόχο, βέβαια, την έμπρακτη εφαρμογή των σχετικών ρυθμίσεων. Για το σκοπό αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι διατεθειμένος να παράσχει τη συνδρομή του με κάθε τρόπο. Επισημαίνεται, μάλιστα, ότι εκτός από τον «Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», του οποίου η συναφής εμπειρία είναι αναπόδεικτη, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη, από το Ν. 3094/2003, εμπλουτισθεί με μίαν οργανική μονάδα ειδικού αντικειμένου, τον «Κύκλο Δικαιωμάτων του Παιδιού», του οποίου η πρόσθετη εμπειρία σε θέματα συμπεριφοράς της αστυνομίας απέναντι σε ανηλίκους θα μπορούσε, ομοίως, ν' αποδειχθεί εποικοδομητική στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης με τον Συνήγορο του Πολίτη».



**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ (Δεκέμβριος 2004)**  
**Αντιπαραβολή**  
**του σχολιασθέντος προσχεδίου προς την τελική μορφή**  
**του «Κώδικα Δεοντολογίας»**  
 (Π.Δ. 254/2004, ΦΕΚ 238, τ. Α΄)  
 ως προς τις επισημάνσεις και εισηγήσεις  
 του Συνηγόρου του Πολίτη που έγιναν δεκτές

ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ	ΤΕΛΙΚΗ ΜΟΡΦΗ
Άρθρο 1 παρ. 4: «Οι ενέργειές του... διέπονται από τις αρχές της νομιμότητας, της επιείκειας, της χρηστής διοίκησης και της ίσης μεταχείρισης».	Άρθρο 1 εδ. δ΄: «Ενεργεί με ... βάση τις αρχές της νομιμότητας, της αναλογικότητας, της επιείκειας, της χρηστής διοίκησης, της ίσης μεταχείρισης και του σεβασμού της ιδιαιτερότητας των ατόμων».
Άρθρο 2 παρ. 3: «Δεν καταφεύγει στη βία, και ιδιαίτερα στη χρήση όπλων, παρά μόνον όταν εφαρμόζει το νόμο και όταν αυτό είναι απόλυτα αναγκαίο και στο μέτρο που απαιτείται (αρχές νομιμότητας, αναγκαιότητας και αναλογικότητας)».	Άρθρο 2 εδ. ε΄: «Η προσφυγή στη βία επιτρέπεται μόνον όταν είναι απολύτως αναγκαία και στο μέτρο που προβλέπεται και απαιτείται για την εφαρμογή του νόμου. Τηρεί ... τις αρχές της αναγκαιότητας, της προσφορότητας (καταλληλότητας) και της αναλογικότητας».
Άρθρο 5 παρ. 2: «Ενεργεί σύλληψη προσώπου μόνον όταν τούτο επιβάλλεται ... Στις περιπτώσεις αυτές ... αποφεύγει κάθε ενέργεια που μειώνει την τομή, την υπόληψη και την αξιοπρέπεια του συλλαμβανόμενου».	Άρθρο 3 εδ. α΄: «Ενεργεί σύλληψη ατόμου όταν αυτό προβλέπεται ... και αποφεύγει κάθε πράξη που μπορεί να βλάψει την τιμή και την υπόληψη του συλληφθέντος και γενικά να προσβάλει την αξιοπρέπεια του. Χρησιμοποιεί την απολύτως αναγκαία βία και δεσμεύει τον συλληφθέντα μόνον όταν αντιδρά βίαια ή είναι ύποπτος φυγής».
Άρθρο 6 παρ. 2: «Διασφαλίζει την ακώλυτη άσκηση του λειτουργήματος των συνηγόρων και το δικαίωμα πρόσβαση των κατηγορουμένων σε νομική βοήθεια».	Άρθρο 3 εδ. δ΄: «Διευκολύνει την παροχή νομικής βοήθειας στον κρατούμενο και διασφαλίζει την άμεση και ακώλυτη επικοινωνία του με το δικηγόρο του».
[ΟΥΔΕΜΙΑ ΣΧΕΤΙΚΗ ΠΡΟΒΛΕΨΗ]	Άρθρο 6 εδ. γ΄: «Διασφαλίζει αμερόληπτες και αποτελεσματικές διαδικασίες εξέτασης και ελέγχου στις περιπτώσεις υποβολής παραπόνων πολιτών εναντίον συναδέλφων του».
Άρθρο 8 παρ. 2: «Εκτελεί τις διαταγές των ανωτέρω του που δίδονται κατά τους νόμιμους τύπους, ευθυνόμενος για τη μη εκτέλεση ή την πλημμελή εκτέλεσή τους».	Άρθρο 6 εδ. δ΄: «Εκτελεί τις διαταγές των ανωτέρω του και ευθύνεται για τη μη εκτέλεση ή την πλημμελή εκτέλεσή τους. Είναι προσωπικά υπεύθυνος για τις πράξεις ή παραλείψεις του και η εκτέλεση προδήλως παράνομων ή αντισυνταγματικών διαταγών δεν τον απαλλάσσει των ευθυνών του».
Άρθρο 8 παρ. 5: «Αντιμετωπίζει με αυστηρότητα και καταπολεμά κάθε πράξη διαφθοράς συναδέλφων του και καταγγέλλει αμέσως αυτή στις αρμόδιες αρχές».	Άρθρο 6 εδ. θ΄: «Αντιμετωπίζει με αυστηρότητα και καταπολεμά κάθε πράξη διαφθοράς και καταγγέλλει αμέσως αυτή στις αρμόδιες αρχές».



## ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2004 (Απόσπασμα<sup>5</sup>)

### ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

#### 1. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2004

Η διαχείριση των ολυμπιακών αγώνων αποτέλεσε προνομιακό πεδίο ανάπτυξης συντονισμού και αποτελεσματικής συνεργασίας του Συνηγόρου του Πολίτη με την ηγεσία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, προκειμένου να αμβλυνθούν και, κυρίως, να είναι πλήρως δικαιολογημένα όσα περιοριστικά μέτρα θα λαμβάνονταν σε βάρος της καθημερινής ελευθερίας. Απώτερος στόχος ήταν και παραμένει η ανάπτυξη μιας κουλτούρας σεβασμού των πολιτών και των δικαιωμάτων τους και η συμπερίληψή της σε μια πάγια δεοντολογία επαγγελματισμού των σωμάτων ασφαλείας.

Εξ ίσου κρίσιμη ωστόσο για την αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η διαρκής συνεργασία που έχει αναπτύξει με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για τα ζητήματα μετανάστευσης και ιθαγένειας. Μολονότι πολλές πρακτικές των υπηρεσιών, περιφερειακών και αποκεντρωμένων κατά κύριο λόγο, προβληματίζουν την Αρχή σοβαρά ως προς τη νομιμότητά τους, οι προτάσεις αυτής για την αντιμετώπιση των προβλημάτων του οικείου νομοθετικού πλαισίου λαμβάνονται σοβαρά υπ' όψιν, έστω και αν δεν γίνονται όλες αποδεκτές. Καρποφόρα επίσης για τα ζητήματα αυτά ήταν, παρά τις χρόνιες αδυναμίες του συστήματος χορήγησης αδειών παραμονής και εργασίας, η συνεργασία με πολλές περιφέρειες και δήμους. Προθυμία συνεργασίας δυστυχώς δεν έδειξε το Υπουργείο Απασχόλησης. Αντίθετα, η παρατεινόμενη αδικαιολόγητη παράλειψή του να προσδιορίσει με σαφήνεια το περιεχόμενο των ασφαλιστικών υποχρεώσεων των υπό νομιμοποίηση αλλοδαπών δημιούργησε σωρεία προβλημάτων.

Ωστόσο, παρά την αναμφισβήτητη επάνοδο του συστήματος αδειοδότησης των αλλοδαπών σε μια κανονικότητα, μετά την κατάρρευση του μηχανισμού παραλαβής και παράδοσης αδειών σε ορισμένες περιφέρειες κατά τους καλοκαιρινούς μήνες, το βασικό πρόβλημα που ταλανίζει

<sup>5</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: Για το πλήρες κείμενο της έκθεσης βλέπε σε: [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr).

την διοίκηση είναι η παρατεινόμενη έλλειψη μιας συνεκτικής πολιτικής στο ζήτημα των αλλοδαπών. Έλλειψη που φαίνεται να αντανακλά την εν γένει αμφιθυμία της ελληνικής κοινωνίας στο ενδεχόμενο της μόνιμης και μαζικής εγκατάστασης αλλοδαπών στη χώρα. Προκειμένου η ασταθής αυτή κατάσταση να γίνει αντιληπτή στις θεσμικές της συνέπειες, κρίθηκε σκόπιμο να αφιερωθεί ένα τμήμα της παρούσας έκθεσης στο καθεστώς αβεβαιότητας και ανασφάλειας που προκαλεί η εφαρμογή του οικείου νομοθετικού πλαισίου (βλ. πιο κάτω υπό 3.1.).

Κατά το 2004 δοκιμάστηκε όμως έντονα και η αξιοπιστία πολλών οργάνων διοίκησης της τριτοβάθμιας και τεχνολογικής εκπαίδευσης, με αφορμή τις μετεγγραφές φοιτητών εσωτερικού. Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε κατ' επανάληψη επισημάνει φαινόμενα αδιαφάνειας και μη αιτιολογημένων αποφάσεων στη λειτουργία των ΑΕΙ και ΤΕΙ, αλλά δεν έτυχε της αναγκαίας προσοχής. Η εσπευσμένη τομή του ζητήματος με μια γενικευτική ρύθμιση εκ μέρους του Υπουργείου Παιδείας πρόλαβε την δημοσιοποίηση ειδικής έκθεσης σχετικά με δομικά προβλήματα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που μαρτυρούν οι δυσλειτουργίες του θεσμού των μετεγγραφών εσωτερικού. Γι' αυτό κρίθηκε ότι είναι αναγκαίο να παρουσιαστούν παρακάτω και οι βασικές παράμετροι του προβλήματος, ώστε να αποτελέσουν το υπόβαθρο για την αξιολόγηση των τελικών ρυθμίσεων, την οποία η Αρχή επιφυλάσσεται να διενεργήσει προσεχώς.

Τέλος, με την έκδοση του Π.Δ. 61/2004, ξεκίνησε τη λειτουργία του ένας νέος και πολυαναμενόμενος στη χώρα μας θεσμός, τα τριμελή συμβούλια του Ν. 3068/2002. Εξοπλισμένα με σοβαρές κυρωτικές εξουσίες, τα εν λόγω συμβούλια θα ελέγχουν και θα καθοδηγούν δεσμευτικά τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις που την αφορούν. Λόγω της μακρόχρονης εμπειρίας του στο ζήτημα της επιβολής του σεβασμού των δικαστικών αποφάσεων στη διοίκηση, ο Συνήγορος του Πολίτη κρίνει σκόπιμο να παραθέσει μια χρηστική τυπολογία της ενδημικής παραβατικότητας της διοίκησης στο κρίσιμο για το κράτους δικαίον πεδίο αυτό (βλ. πιο κάτω υπό 3.3.).

Προτού εξετασθούν οι ειδικότερες αυτές εστίες προβλημάτων, επιβάλλεται μια σύντομη σκιαγράφηση της εν γένει συμπεριφοράς της δημόσιας διοίκησης στον τομέα του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως αυτή αναδεικνύεται από την περυσινή εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη. Ξεκινώντας από τα δικαιώματα του κλασικού καταλόγου (προσωπική ελευθερία, ελευθερία συνείδησης, ιδιοκτησία, οικονομική ελευθερία κ.ο.κ.), η αποτίμηση θα προχωρήσει σε δικαιώματα που δημιουργεί η θεσμική οργάνωση της άσκησης τους (ισότητα, εκπαίδευση, εργασία), για να καταλήξει στην προστασία των μειονοτήτων, το καθεστώς του πολίτη, του πρόσφυγα και του αλλοδαπού.

## 2. ΓΕΝΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΣΕΒΑΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΑΠΟ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

### 2.1. ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

Η προσωπική ελευθερία συνιστά θεμελιώδη παράμετρο της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας. Τη δυναμική της η ελευθερία αυτή εκδηλώνει κατ'εξοχήν στις περιπτώσεις όπου ο πολίτης εμπλέκεται με τη δραστηριότητα δημόσιων φορέων εφοδιασμένων είτε με την δυνατότητα άσκησης καταναγκασμού προληπτικής-προφυλακτικής φύσης, είτε με την ευχέρεια εξουσιαστικής διαμόρφωσης των όρων διαβίωσης υπό συνθήκες περιορισμού της ελευθερίας. Έτσι, η σχέση αστυνομικής δράσης και πολίτη καθώς και το σωφρονιστικό καθεστώς συνιστούν προνομιακά πεδία δοκιμασίας της αποτελεσματικότητας της ελεγκτικής-διαμεσολαβητικής δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη.

Ο σεβασμός της προσωπικής ελευθερίας και αξιοπρέπειας από τα αστυνομικά όργανα αποτέλεσε και κατά το 2004 αντικείμενο πλήθους αναφορών προς τον Συνήγορο του Πολίτη, ενώ παραμένει ακόμη επίκαιρο το πρόβλημα των συνθηκών αστυνομικής κράτησης γενικά αλλά και κατά τη διαδικασία ακούσιου εγκλεισμού ψυχασθενών. Παράλληλα, συνεχίσθηκαν οι παρεμβάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη σε θέματα σωφρονιστικής μεταχείρισης, για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης, τη διαφύλαξη των ατομικών δικαιωμάτων των κρατούμενων και την ενίσχυση της διαφάνειας στους χώρους των φυλακών.

#### 2.1.1. Αστυνομία

##### 2.1.1.1. Οι αστυνομικές αρχές

Η ανάρμοστη συμπεριφορά ή και η υπέρβαση του εύλογου μέτρου κατασταλτικής συμπεριφοράς των αστυνομικών οργάνων όταν διενεργούν σωματικές έρευνες, προσαγωγές υπόπτων, ελέγχους της τροχαίας κ.λπ., αποτέλεσε συχνό αντικείμενο αναφορών προς την Αρχή (υποθέσεις 1696/2004, 2683/2004, 3721/2004, 5526/2004, 7933/2004, 8958 /2004, 14093/2001, 14434/2004, 14761/2004, 14768/2004 κ.α.).

Στο πόρισμα που είχε εκπονήσει η Αρχή με αντικείμενο τις νόμιμες προϋποθέσεις προσαγωγής για εξακρίβωση στοιχείων, τα προβλήματα εντοπίστηκαν κυρίως κατά την *εξατομίκευση της σοβαρής υπόνοιας* τέλεσης αξιόποινης πράξης ως προϋπόθεσης της προσαγωγής (άρθρο 74 παρ. 15.θ Π.Δ. 141/91). Δυστυχώς, το ίδιο φαινόμενο παρατηρείται ακόμη, δηλαδή η εν λόγω προϋπόθεση συχνά κάμπτεται στην πράξη κατά τρόπο καταχρηστικό (υποθέσεις 4405/2004, 6256/ 2004, 10205/2004). Παρατηρείται επίσης το φαινόμενο, οι προσαγόμενοι να *παρεμποδίζονται στην άσκηση θεμελιωδών δικαιωμάτων*, όπως η πρόσβαση σε συνήγορο, με

χαρακτηριστικό παράδειγμα την παρεμπόδιση δικηγόρων να επισκεφθούν ομαδικώς προσαχθέντες κατά τις διαδηλώσεις εναντίον της παγκοσμιοποίησης στη Σύνοδο Κορυφής του 2003 στη Θεσσαλονίκη (υπόθεση 22167/2003). Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε εν προκειμένω την ευκαιρία να διατυπώσει αναλυτικές προτάσεις για την αστυνόμευση του πλήθους (βλ. πιο κάτω υπό 2.8.)

Επίσης, κατά τη διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων υποβλήθηκαν προς την Αρχή αναφορές για τον *εύλογο* χαρακτήρα διαφόρων περιοριστικών μέτρων επιβληθέντων για λόγους ασφαλείας, όπως της απαγόρευσης φωτογράφισης τρενών από συλλόγους ιστορικών μελετών (υπόθεση 14417/2004), απαγόρευσης διανομής φυλλαδίων θρησκευτικού περιεχομένου (υπόθεση 14762/2004), παραβίασης προσωπικών δεδομένων από τις ηλεκτρονικές λήψεις του Ζέπελιν που υπερίπτατο της Αττικής (υπόθεση 14919/2004). Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η συμπεριφορά των αστυνομικών οργάνων κατά την ολυμπιακή περίοδο υπήρξε σε γενικές γραμμές πολύ προσεκτική.

Αλλωστε, πριν από την έναρξη των Αγώνων, ο Συνήγορος του Πολίτη συνδιοργάνωσε με την ΕΛ.ΑΣ. διημερίδα, κατά την οποία αναλύθηκαν ζητήματα ενδεδειγμένης συμπεριφοράς, σε περιπτώσεις όπως : αιτήματα πληροφόρησης, συλλήψεις, προσαγωγές, αστυνόμευση του πλήθους κ.λπ. Επίσης, η Αρχή μερίμνησε για την έκδοση από το Εθνικό Τυπογραφείο σχετικού εύχρηστου φυλλαδίου-οδηγού συμπεριφοράς αστυνομικών.

Στο πλαίσιο της καλής συνεργασίας του Συνηγόρου του Πολίτη με την ΕΛ.ΑΣ. και το εποπτεύον αυτήν Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, η δημοσιοποίηση της Ειδικής Έκθεσης<sup>6</sup> της Αρχής για τα προβλήματα διενέργειας εσωτερικών ελέγχων της αστυνομίας πραγματοποιήθηκε μετά τη λήξη της ολυμπιακής περιόδου, αποσκοπώντας στη νηφάλια επανεξέταση των σχετικών πρακτικών που εμφανίζονται υπερβολικά ελαστικές και αμαυρώνουν την εικόνα της Ελληνικής Αστυνομίας.

### **2.1.1.2. Η αστυνομική κράτηση**

#### *2.1.1.2.1. Η κράτηση γενικά*

Οι χώροι (που συχνά εξευρίσκονται εκ των ενόντων) ομαδικής κράτησης των προς απέλαση αλλοδαπών, εμφανίζουν εικόνα προσβλητική για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, όπως η Αρχή έχει επισημάνει ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της και επιβεβαιώνει έκτοτε με συνεχείς αυτοψίες. Η διοικητική αδράνεια εν προκειμένω οφείλεται σε έλλειμμα συντονισμού και, πάντως, δεν ανταποκρίνεται στο ισχύον νομοθετικό

---

<sup>6</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: δημοσιευμένη σε [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

πλαίσιο (άρθρο 48 Ν. 2910/2001) που ορίζει την ίδρυση και λειτουργία ειδικών χώρων για τον σκοπό αυτό από τις Περιφέρειες της χώρας (υποθέσεις 13205/2003 και 14689/2004 για τις συνθήκες κράτησης αλλοδαπών στη Μυτιλήνη και στη Σάμο αντίστοιχα). Η ανεπάρκεια και η ελλιπής καθαριότητα των αστυνομικών κρατητηρίων εν γένει αποτελεί επίσης χρόνιο πρόβλημα (βλ. ενδεικτικά Ετήσια Έκθεση 2000, σελ. 73 για το Αστυνομικό Τμήμα Ηρακλείου), που συνεχίζει να απασχολεί την Αρχή, όπως διαπιστώθηκε και από επισκέψεις κλιμακίων της στον Βόλο (υπόθεση 17269/2004) και στα Ιωάννινα (υπόθεση 20051/2003).

.....

### **2.1.2. Σωφρονιστικά καταστήματα – Συνθήκες διαβίωσης κρατουμένων**

Από την αρχή της λειτουργίας του έως σήμερα ο Συνήγορος του Πολίτη έχει δεχθεί πλήθος αναφορών από κρατούμενους σε σωφρονιστικά καταστήματα. Κατά τη διερεύνηση των αναφορών αυτών, που αφορούν ατομικά δικαιώματα κρατουμένων, συνθήκες κράτησης κ.λπ, η Αρχή διαμεσολαβεί προς το Υπουργείο Δικαιοσύνης και τη διοίκηση των σωφρονιστικών καταστημάτων με εισηγήσεις για την επίλυση των σχετικών προβλημάτων αρμοδιότητάς τους ή ενημερώνει τους κρατούμενους ως προς τη δυνατότητα υποβολής των αιτημάτων τους στα αρμόδια διοικητικά όργανα (π.χ. στο Πειθαρχικό Συμβούλιο του άρθρο 70 Ν. 2776/1999 περί Σωφρονιστικού Κώδικα για τη χορήγηση αδειών) ή στις αρμόδιες δικαστικές αρχές (Εισαγγελέα και Δικαστήριο Εκτέλεσης Ποινών κατά τις προβλέψεις του ίδιου Κώδικα).

Η Αρχή και κατά το παρελθόν έχει επισημάνει (υποθέσεις 14993/2000, 18937/2000, 5383/ 2003) την ανάγκη παροχής στους κρατούμενους στοιχειώδους και εξατομικευμένης αιτιολογίας κατά την απόρριψη αιτημάτων μεταγωγής τους από την Κεντρική Επιτροπή Μεταγωγών του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Και κατά το 2004 το αίτημα πολλών αναφορών από κρατούμενους (υποθέσεις 9928/2004, 13813/2004, 14086/2004, 14248/2004 κ.λπ.) αφορούσε καθυστέρηση ή έλλειψη πληροφόρησης για τα αιτήματα μεταγωγής για λόγους οικογενειακούς ή άλλους, πληροφόρηση την οποία έλαβαν τελικώς οι κρατούμενοι μετά από παρέμβαση της Αρχής προς τη Διεύθυνση Σωφρονιστικής Μεταχείρισης του Υπουργείου Δικαιοσύνης.

Η αιτιολογία, ως αναγκαίο στοιχείο νομιμότητας και διαφάνειας των σχετικών διοικητικών αποφάσεων, απασχόλησε γενικότερα την Αρχή, όπως π.χ. στην απόρριψη αιτήματος μεταφοράς κρατουμένου στην αλλοδαπή (υπόθεση 7460/2004) ή στη χορήγηση ή μη τακτικής άδειας σε κρατούμενο (υπόθεση 9035/2004).

Επίσης, την Αρχή απασχόλησε το ζήτημα της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας κατά την εφαρμογή μέτρων δέσμευσης. Η Αρχή επεσήμανε ότι η δέσμευση των μεταφερόμενων σε κλούβα κρατουμένων, σε επικίνδυνες για τη σωματική ακεραιότητά τους διαδρομές, δεν πρέπει να εφαρμόζεται αδιακρίτως. Επεσήμανε επίσης, ότι πειθαρχική δίωξη κρατουμένου, ο οποίος αρνήθηκε για τον λόγο αυτό να μεταχθεί για ιατρική εξέταση που είχε ζητήσει ο ίδιος, είναι καταχρηστική εν όψει και των άρθρων 27 παρ. 1 και 29 παρ. 2 του Ν. 2776/99, τα οποία εξαρτούν τις ιατρικές πράξεις από τη συναίνεση του ίδιου του κρατουμένου (υπόθεση 7338/2004).

Την Αρχή απασχόλησαν επίσης η αναλογικότητα του περιορισμού θεμελιωδών δικαιωμάτων των κρατουμένων (καθεστώς απομόνωσης από τους λοιπούς κρατουμένους, έλλειψη φυσικού φωτισμού στα κελιά κ.λπ.) καθώς και η νόμιμη βάση του διαχωρισμού και των ειδικών όρων έκτισης της ποινής τους, με αφορμή αναφορά σχετικά με την κράτηση των καταδικασθέντων ως μελών τρομοκρατικής οργάνωσης. Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε εν προκειμένω την ευκαιρία να επισημάνει ότι απλές κανονιστικές πράξεις του Συμβουλίου Φυλακής δεν επαρκούν ως νομική βάση χωριστής κράτησης, εάν με αυτές προσδιορίζεται αφηρημένα ειδική κατηγορία κρατουμένων, διότι για τον σκοπό αυτό ο νόμος απαιτεί την έκδοση προεδρικού διατάγματος (άρθρα 11-17 Σωφρονιστικού Κώδικα) (υπόθεση 6449/2004).

Τέλος, όποτε κρίνεται αναγκαίο από τη φύση της υπόθεσης, ο Συνήγορος του Πολίτη ασκεί την αρμοδιότητα που του παρέχει ο νόμος (άρθρο 4 παρ. 5, Ν. 3094/2003) για τη διενέργεια αυτοψίας σε δημόσιες υπηρεσίες. Στο πλαίσιο αυτό είχε επισκεφθεί στο παρελθόν τη Δικαστική Φυλακή Κορυδαλλού, το Νοσοκομείο Κρατουμένων και τη Δικαστική Φυλακή Ιωαννίνων. Άξιο ιδιαίτερης μνείας είναι, ωστόσο, το πρόβλημα που δημιουργήθηκε μετά την απόφαση του Συνηγόρου του Πολίτη να διενεργήσει αυτοψία στο Σωφρονιστικό Κατάστημα Μαλανδρίνου σχετικά με τις συνθήκες κράτησης και διαβίωσης των κρατουμένων, καθώς και με το καθεστώς των αδειών τους (υποθέσεις 13520, 13522 και 13555/2004). Απροσδόκητα, την παραμονή της προαγγελθείσας στο Υπουργείο Δικαιοσύνης αυτοψίας, ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου με το υπ' αριθμ. 3551/25-10-2004 έγγραφό του προς τους αρμόδιους εισαγγελείς, υποστήριξε ότι ο έλεγχος του Συνηγόρου του Πολίτη στις φυλακές υποχωρεί έναντι των «ειδικότερα» προβλεπόμενων ελέγχων του εισαγγελέα-επόπτη και του Σώματος Επιθεώρησης Φυλακών. Ο Συνήγορος του Πολίτη διεφώνησε, υποστηρίζοντας, ότι η Αρχή νομίμως ελέγχει, έστω και εκ παραλλήλου προς άλλους φορείς, πολλώ δε μάλλον στο πεδίο, όπου κατ' εξοχήν ο πολίτης είναι ευάλωτος στην προσβολή των δικαιωμάτων του

λόγω της στέρησης της προσωπικής του ελευθερίας. Τελικώς, ύστερα από την εμφάνιση του Συνηγόρου του Πολίτη ενώπιον της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, ακολούθησε η υπ' αριθμ. 3830/20.12.2004 διευκρινιστική Γνωμοδότηση του Εισαγγελέα του ΑΠ, σύμφωνα με την οποία επιβεβαιώνεται ρητώς η αρμοδιότητα της Αρχής να διενεργεί επισκέψεις και ελέγχους στις φυλακές αυτοτελώς και εκ παραλλήλου με άλλες αρχές, όπως ο επόπτης εισαγγελέας, στο πλαίσιο της διερεύνησης αναφορών που υποβάλλουν κρατούμενοι. Στην εν λόγω Γνωμοδότηση υπογραμμίζεται απλώς η ανάγκη συνεργασίας και αλληλοενημέρωσης των ελεγκτικών φορέων μεταξύ τους.

## **2.2. ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΣΦΑΙΡΑ**

### **2.2.1. Άσυλο κατοικίας – Απόρρητο επικοινωνίας**

Οι αναφορές πολιτών που θίγουν θέματα παραβίασης της ιδιωτικής σφαίρας αφορούν ως επί το πλείστον δράση αστυνομικών οργάνων στο πλαίσιο διενέργειας ερευνών (υπόθεση 14775/2003). Κατά τούτο συναρτώνται με τις αναφορές για θέματα προσωπικής ελευθερίας. Ως επί το πλείστον, οι αναφορές αυτές αποδεικνύονται, εν τέλει, μη δεκτικές διερεύνησης από τον Συνήγορο του Πολίτη ως προς το σκέλος της παραβίασης ασύλου ή απορρήτου, καθώς οι αντίστοιχες πράξεις καλύπτονται, κατά κανόνα, από σχετικές παραγγελίες εισαγγελικών ή ανακριτικών αρχών.

Καινοφανή, αλλά πάντως ολιγάριθμη κατηγορία αναφορών για θέματα απορρήτου επικοινωνίας αποτελούν εκείνες που αφορούν τη διανομή αλληλογραφίας σε απομακρυσμένες περιοχές (υποθέσεις 16308/2004, 5105/2004). Ο Συνήγορος του Πολίτη συνέστησε στα ΕΛΤΑ την αναζήτηση λύσεων στο πνεύμα των συνταγματικών εγγυήσεων του απορρήτου.

.....

### **2.3. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΥΝΑΨΗΣ ΓΑΜΟΥ**

Ευάριθμες αναφορές περιήλθαν στον Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με την επιβολή προσκομμάτων από τοπικές αρχές στην τέλεση πολιτικών γάμων μεταξύ Ελλήνων πολιτών και αλλοδαπών, μολοντί για τους τελευταίους το οικείο νομικό καθεστώς δεν απαιτεί ειδικά νομιμοποιητικά στοιχεία της παραμονής τους στη χώρα. Ειδικότερα, δήμοι της χώρας αρνήθηκαν την τέλεση πολιτικού γάμου μεταξύ Έλληνα πολίτη και αλλοδαπού ιθαγένειας τρίτης χώρας αλλά νομίμως διαμένοντος σε κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρά τις διατάξεις της συνθήκης Σένγκεν (άρθρο 21 του κυρωτικού νόμου 2514/1999, υπόθεση 9730/2004), όπως και μεταξύ Έλληνα πολίτη και αλλοδαπού ιθαγένειας τρίτου κράτους, οι πολίτες του οποίου δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) 539/2001 του Συμβουλίου (L. 081 της 21/03/2001 σ.1-7) έχουν δικαίωμα τρίμηνης παραμονής σε



κράτος μέλος της ΕΕ χωρίς υποχρέωση θεώρησης της εισόδου τους σε αυτό (υπόθεση 9269/2004).

#### **2.4. ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΙΔΗΣΗΣ**

Για τα ζητήματα ελευθερίας της θρησκευτικής συνείδησης ο Συνήγορος του Πολίτη είναι σε θέση να καταγράψει μια ποιοτική διαφοροποίηση των αιτημάτων που τέθηκαν υπόψη του σε σχέση με παλαιότερα έτη. Κατά τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας της, την Αρχή απασχόλησαν υποθέσεις που είχαν σχέση με την αναγνώριση αυτήν καθ'εαυτήν των δικαιωμάτων που άπτονται της ελευθερίας της θρησκευτικής συνείδησης. Τον τελευταίο χρόνο όμως, φαίνεται να έχει παγιωθεί η αναγνώριση των σχετικών δικαιωμάτων και οι παραβιάσεις να αφορούν ειδικότερες πτυχές της άσκησής τους. Ειδικότερα, τα αιτήματα που αφορούσαν την καταγραφή θρησκευόμενων σε δημόσια έγγραφα, τη δυνατότητα ταφής ετεροδόξων σε δημοτικά κοιμητήρια, τις συνθήκες εργασίας αντιρρησιών συνείδησης, φαινόμενα μισαλλοδοξίας στη δημόσια εκπαίδευση, άδειες ίδρυσης ευκτηρίων οίκων, συλλήψεις ετεροδόξων για προσηλυτισμό, έχουν ουσιαστικά εκλείψει. Οι υποθέσεις που εξετάζει πλέον ο ΣτΠ αφορούν αιτήματα αντιρρησιών συνείδησης για άδειες μη προβλεπόμενες (κατ' αναλογική εφαρμογή των διατάξεων που διέπουν τους στρατευσίμους ή τους δημοσίους υπαλλήλους) (υποθέσεις 13737/2003, 11495/2004), διαμαρτυρίες ετεροδόξων για διαφορές χρέωσης τάφων στους ειδικούς χώρους των κοιμητηρίων (υπόθεση 4985/2004), αιτήματα θρησκευτικών μειονοτήτων για αναπροσαρμογή των εγχειριδίων βάσει των οποίων διδάσκονται θρησκευτικά οι ορθόδοξοι μαθητές (υπόθεση 5350/2002). Στην πρόοδο αυτή έχει συμβάλει και η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος σε συνεννοήσεις του με τις αρμόδιες υπηρεσίες ή με άλλες Ανεξάρτητες Αρχές, συνετέλεσε, με την αφορμή των ειδικών περιπτώσεων που τέθηκαν υπόψη του, στην επίτευξη γενικών λύσεων, όπως στην έκδοση εγκυκλίων του Υπουργείου Άμυνας για τους αντιρρησίες, στην πραγματοποίηση παρεμβάσεων του Υπουργείου Εσωτερικών για τα κοιμητήρια και για την καταγραφή θρησκευόμενων, στη σταδιακή μεταστροφή του Υπουργείου Παιδείας ως προς την ταχύτητα εξέτασης αιτήσεων για ίδρυση ευκτηρίων οίκων. Από τα στοιχειώδη προβλήματα, το μοναδικό που φαίνεται να παραμένει φλέγον είναι η στάση της διοίκησης στο θέμα του προσηλυτισμού. Με αφορμή περίπτωση απειλής κυρώσεων σε βάρος αντιρρησία συνείδησης (υπόθεση 13889/2003) και περιπτώσεις συλλήψεων προσώπων που διακινούσαν θρησκευτικά έντυπα (υποθέσεις 22074/2003, 8501/2004), ο Συνήγορος του Πολίτη θύμισε στις οικείες υπηρεσίες ότι η διάδοση θρησκευτικών πεποιθήσεων

τυγχάνει συνταγματικής προστασίας, η οποία υποχωρεί μόνον όταν τίθεται θέμα χρήσης αθέμιτων μέσων.

.....

## **2.6. ΙΣΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ**

Από την αρχή της λειτουργίας του, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επανειλημμένα διαπιστώσει την παράκαμψη διατάξεων του Συντάγματος και της διεθνούς και κοινοτικής νομοθεσίας και νομολογίας ως προς το ζήτημα της εξάλειψης κάθε μορφής διακρίσεων. Στις υποθέσεις που διερεύνησε η Αρχή συμπεριλαμβάνονται περιστατικά διακρίσεων σε βάρος ευάλωτων ομάδων, όπως οι Ρομά και οι ομογενείς εξ Αλβανίας καθώς και σε βάρος γυναικών ως προς την πρόσβασή τους σε θέσεις εργασίας του δημοσίου τομέα (π.χ. Σώμα Συνοριακών Φυλάκων και Πυροσβεστικό Σώμα). Η ανταπόκριση της διοίκησης σε ό,τι αφορά την πρόσβαση των γυναικών σε δημόσιες θέσεις ήταν θετική.

## **2.7. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΜΕΛΩΝ ΜΕΙΟΝΟΤΗΤΩΝ**

Πολίτες έθεσαν στον Συνήγορο του Πολίτη διάφορα ζητήματα σχετικά με τα δικαιώματα των μελών της Μουσουλμανικής μειονότητας της Θράκης. Αν και το πλήθος των αναφορών αυτών είναι περιορισμένο, καταγράφει ωστόσο βαρύνουσας σημασίας προβλήματα, τα οποία απασχολούν μεγάλο αριθμό πολιτών.

### **2.7.1. Μειονοτική εκπαίδευση**

Από τις σχετικές αναφορές ανέκυψε κυρίως το ζήτημα της τακτικής συγκρότησης των σχολικών εφορειών των μουσουλμανικών σχολείων και του καθορισμού των αρμοδιοτήτων τους ως προς τη χρήση των σχολικών χώρων. Η Αρχή επεσήμανε ότι οι αμφισβητήσεις και διαμάχες που κατά καιρούς παρουσιάζονται οφείλονται στο νομικά ασαφές και νομοτεχνικά προβληματικό καθεστώς των μειονοτικών σχολείων. Ειδικότερα, ως προς το ζήτημα της τακτικής συγκρότησης των εφορειών, ο Συνήγορος του Πολίτη διατύπωσε την άποψη ότι εκ του νόμου επιβάλλεται η σε κάθε περίπτωση προηγούμενη διενέργεια εκλογών μεταξύ των μελών του Συλλόγου Γονέων και Κηδεμόνων των οικείων σχολείων (υπόθεση 21975/2003). Ως προς το ζήτημα της χρήσης των σχολικών χώρων, η Αρχή έκρινε ότι η παραχώρησή τους δεν επιτρέπεται να εξαρτάται από την προηγούμενη σχετική απόφαση της διοίκησης, διότι τούτο αντίκειται στην ιδιαίτερη φύση των μειονοτικών σχολείων ως σχολείων που έχουν και χαρακτήρα ιδιωτικό (υπόθεση 4578/2003). Η διοίκηση, με δεδομένη τη δαιδαλώδη σχετική νομοθεσία, επέδειξε επιφυλακτικότητα μη αποδεχόμενη έως σήμερα τις προτάσεις της Αρχής.

### 2.7.2. Τέλεση γάμων από μουφτήδες της Θράκης

Με σχετική αναφορά τέθηκε το ζήτημα του σύννομου ή μη των γάμων που τελούνται ή επικυρώνονται από τους τρεις μουφτήδες της Θράκης, για όσους κατοικούν εκτός Θράκης ανεξαρτήτως ιθαγένειας, αλλοδαπούς και έλληνες πολίτες μη μουσουλμάνους, που συνάπτουν γάμο με μουσουλμάνο. Ο Συνήγορος του Πολίτη επιφυλάχθηκε ως προς την ορθότητα σχετικής γνωμοδότησης του ΝΣΚ και, ενόψει της σοβαρότητας του θέματος, διατύπωσε την άποψη ότι πρέπει προηγουμένως να διεξαχθεί δημόσια διεξοδική συζήτηση με τη συμμετοχή κατάλληλων για το σκοπό αυτό θεσμών (λ.χ. ΝΣΚ, ΣτΠ, Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου), μέσω των οποίων μπορούν να έχουν ενεργό ρόλο και οι αμέσως ενδιαφερόμενοι (υπόθεση 3323/2004).

Με την υπ' αριθμ. 21/2002 εγκύκλιο, το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης έδωσε την εντολή να μην καταχωρούνται οι δι' αντιπροσώπου γάμοι των μουσουλμάνων ελλήνων πολιτών στα ληξιαρχικά βιβλία, με το επιχείρημα ότι οι συγκεκριμένοι γάμοι είναι ανυπόστατοι ως καταφανώς αντικείμενοι στην έννοια της δημόσιας τάξης. Το συγκεκριμένο ζήτημα τέθηκε υπ' όψιν της Αρχής με τις υπ' αριθμ. 1/2003 και 7973/2003 αναφορές και διερευνάται. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ήδη εκφράσει ενώπιον της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου την αντίθεσή του στο περιεχόμενο της προαναφερόμενης εγκυκλίου αλλά και τις επιφυλάξεις του όσον αφορά την τελική θέση αυτής της τελευταίας σχετικά με την ακυρότητα τέτοιων γάμων.

### 2.8. ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΣΥΝΑΘΡΟΙΣΗΣ

Την Αρχή απασχόλησε η συμπεριφορά των αστυνομικών οργάνων προς διαδηλωτές. Έτσι π.χ., με αφορμή φερόμενους προπηλακισμούς διαδηλωτών στη Θεσσαλονίκη, η ΕΛ.ΑΣ. μετά από άτυπη έρευνα χορήγησε τα στοιχεία του εμπλεκόμενου αστυνομικού στον ενδιαφερόμενο πολίτη (υπόθεση 21579/2003). Για το ερώτημα, πάντως : *ποιο ακριβώς είναι το σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας μέτρο συμπεριφοράς της αστυνομίας κατά τις διαδηλώσεις*, κρίσιμη υπήρξε η υπ' αρ. 22166/2003 αναφορά με αφορμή τις κινητοποιήσεις, που έλαβαν χώρα λόγω της διεξαγωγής της Συνόδου Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Χαλκιδική τον Ιούνιο του 2003. Οι αιτιάσεις αφορούσαν τη θέσπιση των λεγομένων «κόκκινων ζωνών», τη νομιμότητα της χρήσης δακρυγόνων και την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας κατά την επιλογή και χρήση των μέσων καταναγκασμού.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, περιοριζόμενος εκ του νόμου στον «εξωτερικό» έλεγχο νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης, εν προκειμένω δε

της πληρότητα της αιτιολογίας των απαντήσεων της ΕΛ.ΑΣ., υπογράμμισε : πρώτον, ότι προσβολή της ακώλυτης συλλογικής έκφρασης συντρέχει ακόμη και όταν με ελέγχους και απαγορεύσεις δίδου η έκφραση αυτή δυσχεραίνεται δυσανάλογα, και δεύτερον, ότι η Αστυνομία έχει καθήκον αφ' ενός να παρέχει σαφείς υποδείξεις στο πλήθος προς απομάκρυνση, αφ' ετέρου να προσφέρει σε αυτό κατάλληλη οδό διαφυγής.

Σημαντική εν προκειμένω υπήρξε η σύνταξη από την Αρχή με τη συνεργασία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης Πρακτικού Οδηγού Επαφής του Αστυνομικού με τον Πολίτη κατά την περίοδο των Ολυμπιακών Αγώνων (Εθνικό Τυπογραφείο, Ιούλιος 2004). Ορίζεται εκεί, ότι η Αστυνομία, σεβόμενη το δικαίωμα ειρηνικής συνάθροισης, οφείλει να αντιμετωπίζει κλιμακωτά τις παράνομες πράξεις μελών του πλήθους, ακολουθώντας σειρά διεθνώς καθιερωμένων πρακτικών.

## 2.9. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΖΕΣΘΑΙ

Η συνταγματικώς κατοχυρωμένη ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι έχει απασχολήσει την Αρχή, κυρίως ως προς την αρνητική της διάσταση, ως προσβολή δηλαδή του δικαιώματος των προσώπων να μη προσχωρούν σε ενώσεις ή να διαγράφονται από αυτές. Το πρόβλημα αφορά ειδικότερα ενώσεις που έχουν τον χαρακτήρα νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ως οργανωτικές της άσκησης συγκεκριμένων επαγγελματιών. Το ζήτημα αυτό, παρά την επιτυχή έκβαση κάποιων υποθέσεων που αφορούσαν το δικαίωμα διαγραφής, συνεχίζει να απασχολεί με νέες αναφορές την Αρχή (υπόθεση 17201/2004) καθώς αρκετοί, θεσμικά οργανωμένοι, επαγγελματικοί κλάδοι εξακολουθούν να επιδιώκουν τον έλεγχο της οικείας αγοράς υπηρεσιών με συντεχνιακού τύπου δεσμεύσεις των μελών τους.

Ως προς τη θετική διάσταση του δικαιώματος, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε την ευκαιρία να επισημάνει, σε πόρισμά του προς τον Υπουργό Δικαιοσύνης, την ανάγκη συμμόρφωσης με την καταδικαστική απόφαση *Σιδηρόπουλος κ.α. κατά Ελλάδος* του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (10.07.1998) και την παράκαμψη των προσκομιμάτων που παρενέβαλε ο Δικηγορικός Σύλλογος Φλώρινας στη νομική εκπροσώπηση του σωματείου Στέγη Μακεδονικού Πολιτισμού. Η εκπροσώπηση των αιτούντων την ίδρυση του σωματείου τελικώς επετεύχθη, το δικαστήριο που εξεδίκασε την υπόθεση προτίμησε όμως να μην αποστεί από την παλαιότερη νομολογία που κόστισε στη χώρα μας μια τόσο επώδυνη καταδίκη στο Στρασβούργο (υπόθεση 6173/2001).

.....

## 2.11. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη αισθάνεται και πάλι υποχρεωμένος να επισημάνει με έμφαση την ανασφάλεια δικαίου που επικρατεί ως προς τα

επαγγελματικά δικαιώματα ορισμένων κατηγοριών επαγγελματιών, εξαιτίας της απουσίας ή/και της αιφνίδιας κατάργησης κανονιστικών διατάξεων, καθώς και της έλλειψης ερμηνευτικής ευλυγισίας εκ μέρους της διοίκησης.

Αν και το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης κατοχυρώνεται στο πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι πολίτες των κρατών μελών της αντιμετωπίζουν στην Ελλάδα σοβαρά προβλήματα ως προς την άσκηση της επαγγελματικής τους δραστηριότητας. Τα εν λόγω προβλήματα οφείλονται, κυρίως, στην ελλιπή εξοικείωση των αρμοδίων οργάνων με το δεσμευτικής ισχύος πλέγμα διατάξεων του δικαίου της ΕΕ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αναδειχθέν και σε παλαιότερες Ετήσιες Εκθέσεις της Αρχής, αποτελεί η μη προσήκουσα έως σήμερα εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου, η οποία θέτει ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων και των επαγγελματικών προσόντων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών και έχουν αποκτηθεί σε κράτος μέλος της ΕΕ. Ο Συνήγορος του Πολίτη κλήθηκε αρχικώς να αντιμετωπίσει το ζήτημα της παράλειψης ενσωμάτωσης των διατάξεων της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, παράλειψη που οδήγησε σε καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (3414/1999). Στη συνέχεια, κατόπιν της μεταφοράς, στην ελληνική έννομη τάξη, των διατάξεων της οδηγίας με το Π.Δ. 165/2000, ανέκυψε πλήθος σχετικών ζητημάτων. Μια πρώτη κατηγορία αφορούσε την ορθή εφαρμογή της διαδικασίας χορήγησης στους δικαιούχους βεβαιώσεων «επαγγελματικής ισοτιμίας» από τον προβλεπόμενο στο Π.Δ. αρμόδιο ημεδαπό φορέα (ΣΑΕΙ του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων) (υποθέσεις 8443/2002, 17692/2003). Μια άλλη κατηγορία ζητημάτων αφορούσε την παρατεινόμενη, με την ανοχή των αρμοδίων για την άσκηση εποπτείας υπουργών, άρνηση επαγγελματικού (ΤΕΕ) και ασφαλιστικού φορέα (ΤΣΜΕΔΕ) να εγγράψουν κατά δεσμία αρμοδιότητα, στα μητρώα τους, τους κατόχους των οικείων βεβαιώσεων, με αποτέλεσμα την έκδοση ακυρωτικών δικαστικών αποφάσεων των ημεδαπών δικαστηρίων και την εκ νέου παραπομπή της Ελλάδας στο ΔΕΚ δυνάμει του άρθρου 226 της Συνθήκης (10774/2003, 16287/2003). Εξάλλου, παρόμοια προβλήματα έχουν ανακύψει και κατά την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας 92/51/ΕΚ (Π.Δ. 231/29.7.1998), που αφορά την αναγνώριση της επαγγελματικής εκπαίδευσης των κατόχων αλλοδαπών τίτλων σπουδών διάρκειας μικρότερης των τριών ετών (υποθέσεις 5099/2004, 8120/2004), καθώς και των ενσωματωθεισών στο Π.Δ. 107/1993 οδηγιών για την ελεύθερη εγκατάσταση και άσκηση του επαγγέλματος του αρχιτέκτονα (υποθέσεις 9540/2002,

21556/2002). Πρόσφατα, ο Συνήγορος του Πολίτη αντιμετώπισε το ζήτημα της μη επιτρεπόμενης επέκτασης, με εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, του συστήματος των προσωρινών παρεκκλίσεων από το κοινοτικό κεκτημένο ως προς την ελεύθερη κυκλοφορία και εγκατάσταση των μισθωτών εργαζομένων των νέων κρατών μελών της ΕΕ σε κατηγορίες μη μισθωτών εργαζομένων, για τις οποίες εφαρμόζεται πλήρως και εξαρχής το κοινοτικό δίκαιο (υπόθεση 13011/2004).

.....

### **2.13. ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ**

Η διαδικασία για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας παραμένει εξαιρετικά προβληματική, κυρίως εξαιτίας της έλλειψης συντονισμού των εμπλεκόμενων υπηρεσιών καθώς και του χρόνου διεκπεραίωσης των αιτημάτων, ο οποίος υπερβαίνει κάθε εύλογο μέτρο.

#### **2.13.1. Κτήση ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση**

Η πλειονότητα των αναφορών της παρούσας ενότητας προέρχεται από μακρόχρονα διαμένοντες στην Ελλάδα αλλοδαπούς που έχουν αποκτήσει ισχυρότατους δεσμούς με τη χώρα (κυρίως σύζυγοι ελλήνων με τέκνα), καθώς και από Αλβανούς υπηκόους που αναγνωρίζονται ως ομογενείς από τις Ελληνικές αρχές ή έχουν ανιόντα έλληνα υπήκοο. Δεδομένης της απόλυτης διακριτικής ευχέρειας των αρχών ως προς την ικανοποίηση των αιτημάτων πολιτογράφησης, η δυνατότητα παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη περιορίζεται στην προσπάθεια μείωσης των υπέρμετρων καθυστερήσεων και συντονισμού των εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Ειδικά οι καθυστερήσεις, οι οποίες οφείλονται στην έλλειψη προθεσμιών, είτε συχνά χρησιμοποιούνται ως πρόσχημα προκειμένου να μην απορριφθεί ρητώς η αίτηση (ιδίως στη περίπτωση ομογενών Αλβανίας), είτε αποσκοπούν ακριβώς στην πάροδο μεγάλου χρονικού διαστήματος, το οποίο θεωρούν αναγκαίο οι Αρχές για να πραγματοποιηθεί η πολιτογράφηση. Τέλος, για την περίπτωση των εντύπων δηλώσεων-αιτήσεων πολιτογράφησης, στα οποία δεν αναγράφονταν οι προϋποθέσεις, όπως απαιτεί ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, ο Συνήγορος του Πολίτη πρόβη σε σύσταση με την οποία και συμμορφώθηκε το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (υπόθεση 11829/2004).

#### **2.13.2. Καθορισμός (διαπίστωση) της ελληνικής ιθαγένειας**

##### **2.13.2.1. Καθορισμός ιθαγένειας (εκτός ομογενών πρώην ΕΣΣΔ)**

Αν και τα προηγούμενα δύο έτη παρατηρήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης απεγκλωβισμός από τυπολατρικές πρακτικές παλαιότερων ετών, αμφίβολης άλλωστε νο-

μιμότητα, το σύνολο της διαδικασίας εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από αδικαιολόγητη δυσκινησία των αρχών. Η μεγάλη πλειονότητα των σχετικών αναφορών προέρχεται είτε από Έλληνες της διασποράς (κυρίως από γειτονικές χώρες και τη Μέση Ανατολή), είτε από Αρμένιους εκ Τουρκίας οι οποίοι, οι ίδιοι ή οι ανιόντες τους, είχαν κατοικήσει έως το 1947 στην Ελλάδα και επανήλθαν μετά την κατάρρευση της ΕΣΣΔ.

Σημειώνουμε, επίσης, την πάγια ροή αναφορών από καταγόμενους από περιοχές της Μακεδονίας με ιδιαίτερα γλωσσοπολιτισμικά χαρακτηριστικά που ζητούν τον καθορισμό της ιθαγένειάς τους. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η συνεργασία με τους κατά τόπους ΟΤΑ, για τη χορήγηση των απαραίτητων στοιχείων και πιστοποιητικών, έχει αισθητά βελτιωθεί σε σχέση με προηγούμενα έτη.

#### **2.13.2.2. Καθορισμός ιθαγένειας ομογενών πρώην ΕΣΣΔ**

Εξαιρετικά σύνθετα εξακολουθούν να είναι τα ζητήματα καθορισμού ιθαγένειας των «παλιννοστούντων» από την πρώην ΕΣΣΔ, τα οποία εν μέρει οφείλονται στο ιδιότυπο μεικτό σύστημα διαπίστωσης και πολιτογράφησης που ακολουθείται, αλλά και στη χρήση κριτηρίων (λ.χ. η εθνική συνείδηση), η διαπίστωση της συνδρομής των οποίων είναι τουλάχιστον προβληματική. Η οικεία νομοθεσία και οι παγιωμένες πρακτικές δεν εξασφαλίζουν ένα ορθολογικό και λειτουργικό σύστημα για τη διαπίστωση της ομογένειας των φερομένων ως «παλιννοστούντων» και, κατά δεύτερο λόγο, για τη χορήγηση ιθαγένειας σε αυτούς, με αποτέλεσμα να γεννώνται εύλογα ερωτήματα στους ενδιαφερόμενους. Η διαμεσολαβητική προσπάθεια της Αρχής εστιάστηκε στην κατά το δυνατόν επιτάχυνση της διαδικασίας εξέτασης των αιτημάτων από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Παράλληλα, σε πολλές περιπτώσεις υποδείχτηκε τόσο στους ενδιαφερόμενους όσο και στις υπηρεσίες, η ορθή και σύμφωνη με την κείμενη νομοθεσία, διατύπωση και εξέταση των αιτημάτων.

#### **2.13.3. Ανιθαγενείς**

Σχετικά με τις υποθέσεις μουσουλμάνων της Θράκης που απώλεσαν την ελληνική ιθαγένεια, δυνάμει του (ήδη καταργηθέντος) άρθρου 19 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, οι παρεμβάσεις της Αρχής επικεντρώθηκαν στην ανάγκη αφενός επίσπευσης των σχετικών διαδικασιών, αφετέρου αιτιολόγησης των αρνητικών αποφάσεων, ιδίως όσον αφορά την έκδοση δελτίου ανιθαγενούς (υποθέσεις 878/2004 και 17582/2004). Σε ορισμένες περιπτώσεις χορήγησης δελτίου ανιθαγενούς, οι αρμόδιες υπηρεσίες έκαναν δεκτές τις επισημάνσεις της Αρχής και αναθεώρησαν την αρχική αρνητική απόφαση, αποδεχόμενες τη δεύτερη σχετική αίτηση του ενδιαφερόμενου και επισπεύδοντας παράλληλα τη διαδικασία.

Επισημαίνεται, επίσης, ότι εξακολουθεί η πρακτική να μη κοινοποιείται, επί δεκαετία και πλέον, στον ενδιαφερόμενο η απόφαση περί απώλειας ιθαγένειας, με αποτέλεσμα τον αιφνιδιασμό του (υποθέσεις 17582/2004 και 17888/2004).

Τέλος, ο Συνήγορος του Πολίτη επανήλθε με πόρισμα σχετικά με την υποχρέωση καταβολής παραβόλου από ανιθαγενείς που αιτούνται την πολιτογράφησή τους, διαπιστώνοντας για μια ακόμη φορά την αντίθεση της ισχύουσας νομοθετικής ρύθμισης με το άρθρο 32 του Ν. 139/1975, με τον οποίο κυρώθηκε η Διεθνής Σύμβαση της Νέας Υόρκης για τους ανιθαγενείς (υπόθεση 7547/2003).

## **2.15. ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΕΙΣΟΔΟΥ ΚΑΙ ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ**

Η εισροή αναφορών σχετικών με την παραμονή και εργασία των οικονομικών μεταναστών και των προσφύγων, συνεχίστηκε αμείωτη. Έντονη ήταν και η νομοθετική δραστηριότητα του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης στο συγκεκριμένο πεδίο, προκειμένου να εξομαλυνθούν τα προβλήματα που δημιουργούσαν πολλές διατάξεις του Ν. 2910/2001. Η συμμετοχή του Συνηγόρου του Πολίτη στην εξέλιξη αυτή, με προτάσεις που διατύπωσε ήταν ουσιώδης. Ωστόσο, σοβαρά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στη καθημερινότητά τους και στις βασικές συναλλαγές τους με το Ελληνικό κράτος δεν έχουν ακόμη μπει σε τροχιά οριστικής επίλυσης, ήδη δε κυοφορείται νέο θεσμικό πλαίσιο για τη μετανάστευση, χωρίς να είναι γνωστός ο προανατολισμός του. Καθοριστικός παράγοντας αυτής της αβεβαιότητας φαίνεται να είναι το γεγονός ότι η ελληνική κοινωνία δυσκολεύεται να αποδεχθεί την παρουσία μεγάλου αριθμού αλλοδαπών ως μια αμετάκλητη πραγματικότητα. Δυσκολία που εκδηλώνεται θεσμικά με τη διατήρηση των αλλοδαπών σε καθεστώς διαρκούς προσωρινότητας και πλήρους ανασφάλειας. Τα σχετικά προβλήματα αναδεικνύονται πιο κάτω (υπό 3.1.).

### **2.15.1. Οικονομικοί μετανάστες**

#### **2.15.1.1. Καθυστερήση έκδοσης αδειών παραμονής**

Η κατάσταση ως προς τις υπέρμετρες καθυστερήσεις έκδοσης αδειών διαμονής δεν άλλαξε ριζικά το έτος 2004, παρά τη σημαντική τροποποίηση των σχετικών διατάξεων του Ν. 2910/2001, σύμφωνα με την οποία αυξήθηκε η διάρκεια της άδειας διαμονής για εργασία και για οικογενειακή συνένωση, από ένα σε δύο έτη (Ν. 3202/2003). Τα ευεργετικά αποτελέσματα για την αποσυμφόρηση της σχετικής διαδικασίας αναμένεται να γίνουν ορατά από το επόμενο έτος. Προς το παρόν πάντως, μολονότι με τον προαναφερθέντα νόμο η βεβαίωση εμπρόθεσμης υποβολής



αίτησης για άδεια παραμονής ή εργασίας αποτελεί αποδεικτικό στοιχείο νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα, οι αλλοδαποί ακόμη αδυνατούν να ασκήσουν σειρά βασικών δικαιωμάτων, π.χ. να ταξιδέψουν στην αλλοδαπή, ή να προβούν σε σημαντικό αριθμό συναλλαγών με τη διοίκηση.

Το πρόβλημα εμφανίζεται ιδιαίτερα οξυμένο στην Περιφέρεια Αττικής και ιδίως στη Διεύθυνση Αλλοδαπών Αθηνών, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες Περιφέρειες της Χώρας. Οι αιτίες πρέπει να αναζητηθούν στις ελλείψεις της τεχνικής και οργανωτικής υποδομής της εν λόγω υπηρεσίας, σε συνδυασμό με την ουσιαστική ανυπαρξία μιας διαδικασίας ικανοποιητικής πληροφόρησης των ενδιαφερομένων σχετικά με την τύχη των αιτημάτων τους.

Τέλος, με σκοπό την απλούστευση και επίσπευση των διαδικασιών χορήγησης αδειών παραμονής, ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, επισημαίνοντας ότι οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να δέχονται επικυρωμένα από δικηγόρο φωτοαντίγραφα αλλοδαπών εγγράφων, εφ' όσον τούτο δεν απαγορεύεται από ειδικές διατάξεις, και ζήτησε την παροχή, εκ μέρους του Υπουργείου, σαφών οδηγιών προς τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Η αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Εσωτερικών εισηγήθηκε την έκδοση σχετικής εγκυκλίου.

#### **2.15.1.2. Προϋποθέσεις ανανέωσης αδειών εργασίας**

Βασικό πρόβλημα του ρυθμιστικού πλαισίου παραμονής αλλοδαπών στη χώρα παραμένει η ύπαρξη δύο τύπων άδειας εργασίας [α) για παροχή εξαρτημένης εργασίας και β) για παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου], υπό διαφορετικές προϋποθέσεις ασφαλιστικής κάλυψης. Συνεπώς, υπάρχουν και δύο τύποι άδειας παραμονής, χορηγούμενοι για τους αντίστοιχους λόγους (βλ. πιο κάτω κεφ. 5). Ειδικότερα, για την άδεια για μισθωτή εργασία, οι προϋποθέσεις δεν έχουν οριστεί σαφώς, με αποτέλεσμα να προκαλείται σύγχυση, την οποία επέτειναν και οι δύο κατ' εξαίρεση διαδικασίες των Ν. 3169/2003 και 3242/2004, οι οποίες προέβλεπαν ευνοϊκότερες προϋποθέσεις ασφαλιστικής κάλυψης. Η αδυναμία παρακολούθησης των αλλαγών του εν λόγω κανονιστικού πλαισίου, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η δυνατότητα υπαγωγής στις ανωτέρω ευνοϊκές ρυθμίσεις παραχωρήθηκε σε μέρος μόνον και όχι στο σύνολο των υπό νομιμοποίηση αλλοδαπών εργαζομένων, προκάλεσε έντονη ανασφάλεια στους ενδιαφερόμενους.

### **2.15.1.3. Παραμονή για άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας**

Η εξέταση των αιτημάτων που αφορούν την αρχική χορήγηση της άδειας για άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας παρουσιάζει τις μεγαλύτερες καθυστερήσεις. Αιτήσεις που είχαν υποβληθεί τα έτη 2001 και 2002 δεν έχουν ακόμη διεκπεραιωθεί, καθυστέρηση που οφείλεται στον ασαφή καθορισμό αφενός των οικονομικών δραστηριοτήτων που υπάγονται στην εν λόγω κατηγορία άδειας παραμονής, αφετέρου των προϋποθέσεων χορήγησης της άδειας. Το Υπουργείο Εσωτερικών έχει επιχειρήσει με εγκύκλιό του να απλοποιήσει τη σχετική διαδικασία, χωρίς να έχουν ακόμη διαφανεί ορατά αποτελέσματα. Επιπλέον πρόβλημα μείζονος σημασίας αποτελεί η τύχη των αλλοδαπών, των οποίων το αίτημα θα απορριφθεί από τη διοίκηση.

### **2.15.1.4. Είσοδος και παραμονή για οικογενειακή συνένωση**

Οι παρατηρούμενες μεγάλες καθυστερήσεις στη χορήγηση θεωρήσεων εισόδου για την συνένωση οικογένειας αλλοδαπού, συνεπάγονται συχνά την απόρριψη του αιτήματος συνένωσης των τέκνων, λόγω επιγενόμενης ενηλικίωσής τους, ή ακόμη υποχρέωση εκ νέου υποβολής του σχετικού αιτήματος, λόγω επιγενόμενης μεταβολής της οικογενειακής κατάστασης του ενδιαφερόμενου. Θετική εξέλιξη αποτέλεσε πάντως η αποδοχή από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, πρότασης της Αρχής να μην ισχύσει η υπ' αριθμ. 42/28-07-2004 εγκύκλιός του που έθετε αυστηρότερα κριτήρια για την έγκριση θεώρησης εισόδου για οικογενειακή συνένωση, για τις αιτήσεις εκείνες που είχαν υποβληθεί πριν από την έκδοσή της. Τέλος, η Αρχή έχει ήδη προτείνει τρόπους απλούστευσης της διαδικασίας ανανέωσης των αδειών παραμονής για οικογενειακή συνένωση (βλέπε Ετήσια Έκθεση 2003).

### **2.15.2. Πρόσφυγες**

Με αφορμή αναφορές αιτούντων άσυλο, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει κληθεί να εξετάσει και να διατυπώσει τις απόψεις του στα σημαντικότερα ζητήματα που ανακύπτουν στο τομέα του ασύλου. Στην προσπάθειά της να αντιμετωπίσει την καταστρατήγηση που διαπιστώνεται από τη χρήση της οδού του ασύλου από παράνομους μετανάστες, προκειμένου να πετύχουν την έστω και προσωρινή νομιμοποίηση της παραμονής τους σε ευρωπαϊκό έδαφος, η Πολιτεία προχωρά σε λήψη μέτρων και υιοθέτηση πρακτικών οι οποίες, δυστυχώς, συχνά δεν λαμβάνουν υπόψη το ειδικό, διεθνές και εθνικό, νομοθετικό καθεστώς προστασίας των προσφύγων. Ειδικότερα:

Η πρόσβαση στο άσυλο και οι συνθήκες κράτησης των παράνομων αλλοδαπών, μεταξύ των οποίων και οι αιτούντες άσυλο, συνεχίζουν να παραμένουν οι πιο προβληματικοί τομείς του ασύλου. Εμπόδια στην πρόσβαση στο σύστημα προστασίας του ασύλου συνεχίζουν να τίθενται όχι μόνο κατά την υποβολή της αρχικής αίτησης, αλλά και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, όταν οι αιτούντες άσυλο εκπίπτουν του καθεστώτος του αιτούντος με διάφορες συνοπτικές διαδικασίες (βλ. πιο κάτω υπό 3.1.1.). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συνήθης πρακτική επίδοσης *ως αγνώστου διαμονής* των απορριπτικών αποφάσεων. Η εφαρμογή της εν λόγω πρακτικής δεν αιτιολογείται επαρκώς, καθώς δεν αποδεικνύεται η αποτυχία της επίδοσης με ασφαλέστερους για τον διοικούμενο, τρόπους επίδοσης (ιδιοχειρίως ή με θυροκόλληση), οι οποίοι πρέπει να προηγούνται. Η πρακτική αυτή διεκυβεύει σοβαρά την απρόσκοπτη άσκηση του δικαιώματος προσφυγής του αιτούντος άσυλο, και, ως εκ τούτου, την τήρηση των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας βάσει της Σύμβασης της Γενεύης. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ζητήσει την επανεξέταση όλων των προσφυγών που απορρίφθηκαν λόγω «εκπρόθεσμης» υποβολής σε συνέχεια επίδοσης *ως αγνώστου διαμονής* (υποθέσεις 14080/2003, 18586/2004). Επιπλέον, η αναβολή, ακόμη και επί dietία, της έναρξης εξέτασης των αιτημάτων στο Τμήμα Αλλοδαπών Αθηνών, περισσότερο ευνοεί παρά αποτρέπει τα καταχρηστικά αιτήματα, τα οποία φαίνεται ότι είναι πάρα πολλά στο συγκεκριμένο Τμήμα (Ετήσια Έκθεση 2003, σ. 92 και ενδεικτικά, υποθέσεις 10266/2004, 10677/2004), ενώ, με τη διακοπή της διαδικασίας εξέτασης του αιτήματος, τίθεται ζήτημα νομιμότητας, όταν λαμβάνει χώρα παράλληλα με την εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου (υποθέσεις 5287/2004, 18893/2004).

Το ζήτημα των συνθηκών κράτησης θα συνεχίσει να παραμένει άκρως προβληματικό, εάν η υποδοχή των παράνομων μεταναστών δεν αντιμετωπισθεί συνολικά, με την υλοποίηση της διάταξης του άρθρου 48 του Ν. 2910/2001 περί ίδρυσης χώρων κράτησης και τη δημιουργία ενός ενιαίου συντονιστικού οργάνου για τη διαχείριση της υποδοχής με αρμοδιότητες και στο άσυλο (βλέπε σχετικά και Ετήσια Έκθεση 2001).

Η διαμεσολάβηση της Αρχής ευτυχεί μόνον περιστασιακά, καθώς το πρόβλημα των αιτούντων άσυλο εμφανίζει σταθερά τάση επιδείνωσης. Η υποχρέωση της Ελλάδας, ωστόσο, να ενσωματώσει τις ήδη υιοθετημένες ή τις υπό υιοθέτηση Οδηγίες στον τομέα του ασύλου, θα οδηγήσει, με βεβαιότητα, σε επανάληψη της συζήτησης για τα περισσότερα από τα παραπάνω θέματα, κυρίως όμως θα έχει ως συνέπεια τη ρύθμιση καίριων ζητημάτων, π.χ. την επιβολή περιοριστικών της ελευθερίας κίνησης μέτρων σε αιτούντες άσυλο, ως προς τα οποία φαίνεται ότι οι ήδη ισχύουσες ρυθμίσεις δεν επαρκούν για να ανταποκριθούν στα νέα δεδομένα.

### 3. ΕΙΔΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

#### 3.1. ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΗΣ ΥΠΟ ΑΝΟΧΗ ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ ΤΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

Η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη επιβεβαιώνει μια ιδιαίτερα αργή μείωση της επιφυλακτικότητας του Ελληνικού κράτους απέναντι στους αλλοδαπούς που διαμένουν με οποιοδήποτε καθεστώς στη χώρα. Επιφυλακτικότητα που εκδηλώνεται κατ' εξοχήν με τον δισταγμό του κράτους να αναγνωρίσει σε αλλοδαπούς την εύλογη προσδοκία μονιμότερης εγκατάστασης. Μια λογική προσωρινότητας, εν τέλει απλής ανοχής, φαίνεται να διέπει το καθεστώς παραμονής των αλλοδαπών, ανεξαρτήτως εάν πρόκειται για οικονομικούς μετανάστες, πρόσφυγες ή αιτούντες άσυλο. Η νοοτροπία αυτή γίνεται ευκολότερα αντιληπτή στην περίπτωση των αλλοδαπών εκείνων, οι οποίοι έχουν εκπέσει μεν από το καθεστώς νόμιμης παραμονής, για κάποιο λόγο όμως δεν μπορούν να απελαθούν ή να επιστρέψουν στη χώρα προέλευσής τους, συγχρόνως δε πολλοί έχουν αναπτύξει ισχυρούς δεσμούς με την Ελλάδα, διαμένοντας επί μακρόν νομίμως σε αυτήν. Ως εκ τούτου, οι εν λόγω αλλοδαποί παραμένουν στη χώρα υπό καθεστώς ανοχής, ενίοτε μακρόχρονο, κατά τη διάρκεια του οποίου, μη όντας κάτοχοι τίτλου παραμονής, στερούνται βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων (εργασία, ασφάλιση και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη). Συγκροτούν κατά τούτο μία κοινωνική ομάδα ευπαθή και προβληματική για την ευημερία του συνόλου των πολιτών. Εντούτοις, η λογική της προσωρινότητας φαίνεται πως χαρακτηρίζει και το καθεστώς παραμονής όσων έχουν εξασφαλίσει τη νομιμότητα με την είσοδό τους στη χώρα ή, συχνότερα, με κάποια ευτυχή σύμπτωση υπαγωγής τους στις προϋποθέσεις των κατά καιρούς νομιμοποιήσεων. Ενδεικτικές είναι οι περιπτώσεις επίκλησης λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας, ως επιχείρημα αποβολής του αλλοδαπού από τη χώρα, στις οποίες θα γίνει μνεία στη συνέχεια.

##### 3.1.1. Οι «παρανόμως» διαμένοντες αλλοδαποί

Ήδη στην Ετήσια Έκθεση του Έτους 2003, ο Συνήγορος του Πολίτη είχε εντοπίσει τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν απορριφθέντες αιτούντες άσυλο, οι οποίοι, ενώ τους έχει εγκριθεί και ανανεωθεί, ενίοτε πολλάκις, η ετήσια άδεια παραμονής τους στη χώρα για λόγους που καθιστούν αδύνατη την απομάκρυνσή τους (βλ. άρθρο 25 παρ. 4 του Ν. 1975/1991 και άρθρο 8 του Π.Δ. 61/1999), βρίσκονται ξαφνικά αντιμέτωποι με τη γενικευμένη πρακτική της ανατιολόγητης άρνησης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης να ανανεώσει την παραμονή τους. Με το από 19.3.2004 έγγραφο του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης παρεσχέθη η διαβεβαίωση ότι, σε συνέχεια της άρνησης ανανέωσης, οι θιγόμενοι αλλοδαποί,

τουλάχιστον, δεν θα παραπέμπονται πλέον στο Υπουργείο Εσωτερικών για να υπαχθούν στις ρυθμίσεις του Ν. 2910/2001. Σύμπτωμα της ίδιας τάσης για δυσχέραση της πρόσβασης σε διαδικασίες νομιμοποίησης αποτελεί και μία ακόμη πρόσφατη πρακτική του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, η οποία συνίσταται στην άρνηση εξέτασης των αιτημάτων για «ανθρωπιστικό καθεστώς» που υποβάλλονται αυτοτελώς προς τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης. Η πρακτική αυτή αφενός έρχεται σε αντίθεση με την αντίστοιχη των προηγούμενων ετών, αφετέρου, δεν βρίσκει κανένα έρεισμα στον νόμο, οδηγώντας στη παραβίαση αυτού καθεαυτού του πυρήνα του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος αναφοράς (άρθρο 10 Σ.). Επιβεβαιώνοντας αυτές τις θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, το Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>7</sup> αναγνώρισε τόσο υποχρέωση για αυτεπάγγελτη εξέταση, όσο και δυνατότητα υποβολής αρχικού αιτήματος (υπόθεση 2659/2004). Κατόπιν εισήγησης του Συνηγόρου του Πολίτη και διαβούλευσης στην οποία συμμετείχε η Αρχή, η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου εξέδωσε Γνωμάτευση-Απόφαση<sup>8</sup> (17.12.2003), με την οποία επιβεβαίωσε τη θέση του Συνηγόρου του Πολίτη, ότι δηλαδή η νόμιμη αιτιολογία για την απόρριψη αιτήματος ανανέωσης θα πρέπει να στηρίζεται στο γεγονός ότι εξέλιπαν οι λόγοι για τους οποίους το ανθρωπιστικό καθεστώς είχε χορηγηθεί την πρώτη φορά. Η Επιτροπή πρότεινε τη συμπερίληψη ρητής πρόβλεψης στον Ν. 2910/2001 για τη δυνατότητα υποβολής αιτήματος παροχής προστασίας από πρόσωπα, στα οποία δεν χορηγείται πλέον ανθρωπιστικό καθεστώς από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, σε συνδυασμό με την αντίστοιχη τροποποίηση του άρθρου 8 του Π.Δ. 61/1999, έτσι ώστε να παραπέμπει για την περίπτωση των *de facto* προσφύγων στις σχετικές διατάξεις του Ν. 2910/2001.

Σε αρκετές περιπτώσεις, οι αρμόδιες αστυνομικές αρχές, όταν διαπιστώνουν το ανέφικτο της απέλασης ορισμένων αλλοδαπών, τους εφοδιάζουν με ένα υπηρεσιακό σημείωμα που τους τάσσει ορισμένη προθεσμία για να αναχωρήσουν από τη χώρα. Ενώ ο αλλοδαπός δεν μπορεί να αναχωρήσει στη χώρα προέλευσής του και, ως εκ τούτου, παραμένει στη χώρα παράνομα και χωρίς να απολαύει ούτε των βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων, συλλαμβάνεται, πολλές φορές εκ νέου και κρατείται προσωρινώς, ώστε να εκδοθεί σε βάρος του νέα απόφαση διοικητικής απέλασης, η οποία και πάλι δεν είναι δυνατό να εκτελεστεί, αφού εξακολουθούν να ισχύουν οι ίδιοι λόγοι, οι οποίοι καθιστούν ανέφικτη την εκτέλεσή της. Είναι φανερό ότι μία τέτοια πρακτική οδηγεί τόσο στην καταστρατήγηση των διατάξεων περί του ανωτάτου χρονικού ορίου κράτησής του αλλοδα-

<sup>7</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: βλέπε αποφάσεις 2198/2004 και 2659/2004 στην ανά χειράς έκδοση.

<sup>8</sup> Σημείωση της Επιμελήτριας: βλέπε σχετικά ΕΔΠΑ 2003.

πού (τρίμηνο κατά το άρθρο 44 παρ. 3 του Ν. 2910/2001), όσο και στην κατάχρηση της επιβολής του μέτρου της διοικητικής απέλασης από τα αρμόδια όργανα. Για τις περιπτώσεις αδυναμίας εκτέλεσης του διοικητικού μέτρου της απέλασης, ο νομοθέτης προέβλεψε μία διαδικασία έκδοσης προσωρινής άδειας παραμονής από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας σε συνέχεια σχετικής εισήγησης από την αρμόδια Αστυνομική Διεύθυνση (άρθρο 45 Ν. 2910/2001). Επίσης, υπάρχει η πρόβλεψη του άρθρου 37 παρ. 4(α) και (β) του ίδιου νόμου, σύμφωνα με την οποία στον αλλοδαπό, ο οποίος δεν μπορεί να απομακρυνθεί από τη χώρα ή μετακινείται από τη χώρα καταγωγής του για λόγους ανωτέρας βίας, επιτρέπεται να χορηγείται άδεια παραμονής διάρκειας ενός έτους έως την εξάλειψη των λόγων για τους οποίους χορηγήθηκε. Δυστυχώς, και οι δύο προβλέψεις του νόμου παραμένουν στην πράξη σχεδόν ολοκληρωτικά ανενεργές.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι πρέπει να αρχίσει η έμπρακτη εφαρμογή των ως άνω διατάξεων και να χορηγούνται οι προβλεπόμενες από αυτές άδειες παραμονής που θα επέχουν και θέση άδειας εργασίας, κατά περίπτωση, ώστε να υπάρξει διέξοδος στην πραγματική αδυναμία απομάκρυνσης από τη χώρα των συγκεκριμένων αλλοδαπών. Μάλιστα, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι οι σχετικές προβλέψεις θα πρέπει να τροποποιηθούν, ώστε να θεσπίζεται δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης - και όχι διακριτική ευχέρεια- για τη σύνταξη εισήγησης και λήψης απόφασης σχετικά με τη χορήγηση της άδειας παραμονής και εργασίας για όσο χρονικό διάστημα υφίσταται το κώλυμα απομάκρυνσής τους από τη χώρα.

Άλλη ιδιαίτερη κατηγορία συγκροτούν οι καταδικασθέντες από ποινικά δικαστήρια σε ποινή φυλάκισης αλλοδαποί, οι οποίοι, μετά την απόλυσή τους υπό όρο από τα σωφρονιστικά καταστήματα και ελλείψει σχετικής διάταξης νόμου, παραμένουν στη χώρα με ένα ιδιότυπο καθεστώς ανοχής. Και τούτο, διότι με το βούλευμα, με το οποίο διατάσσεται η απόλυσή τους από τα σωφρονιστικά καταστήματα, τίθεται μεταξύ των άλλων ως περιοριστικός όρος η απαγόρευση εξόδου τους από τη χώρα. Ωστόσο, ούτε ως προς αυτούς εφαρμόζεται η δυνατότητα εφοδιασμού τους με τη σχετική άδεια παραμονής, γεγονός που είναι ιδιαίτερος ανεπιεικής, αντιφατικό και αντίθετο στην αρχή της χρηστής διοίκησης, εφόσον ο αλλοδαπός, δεν μπορεί να απομακρυνθεί από τη χώρα λόγω επιβολής στο πρόσωπό του περιοριστικών όρων από την αρμόδια δικαστική αρχή. Και για αυτήν την κατηγορία αλλοδαπών πρέπει να ενεργοποιηθεί η ως άνω διάταξη του άρθρου 37 παρ. 4<sup>α</sup> (αδυναμία απομάκρυνσης), έως ότου υπάρξει ειδική νομοθετική πρόβλεψη με δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης κατά το πρότυπο της αναφερόμενης πρότασης της Αρχής για την προηγούμενη κατηγορία.

### 3.1.2. Οι «νομίμως» διαμένοντες αλλοδαποί

Η διασφάλιση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, συνιστά μια από τις βασικότερες μέριμνες του νομοθετικού πλαισίου για τη μετανάστευση. Γι' αυτό και η απουσία κινδύνου για τα δύο αυτά έννομα αγαθά αποτελεί βασικό όρο και νόμιμη προϋπόθεση για την είσοδο και διαμονή των αλλοδαπών στην Ελλάδα. Το τι αποτελεί όμως κίνδυνο για τα εν λόγω αγαθά είναι βέβαια εξαιρετικά ασαφές και η εξουσία προσδιορισμού των αξιολογικών αυτών εννοιών, το πώς δηλαδή ερμηνεύονται και εφαρμόζονται κατά περίπτωση από τις αστυνομικές αρχές, είναι ευαίσθητος δείκτης της επιφυλακτικότητας ολόκληρης της διοίκησης.

Από τη διερεύνηση αναφορών σχετικά με την επίκληση και εφαρμογή από τις αστυνομικές αρχές της έννοιας της δημόσιας τάξης στις υποθέσεις αλλοδαπών, έχουν πράγματι προκύψει ενδείξεις καταχρηστικής της επίκλησης, οι οποίες έχουν επισημανθεί σε έγγραφα της Αρχής προς τις αρμόδιες υπηρεσίες και παρατηρούνται κυρίως στις εξής περιπτώσεις:

α) Έκδοση αποφάσεων διοικητικής απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας χωρίς να αναφέρεται σε τι ακριβώς συνίσταται ο κίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια που προκαλείται από την παρουσία στην Ελλάδα του υπό απέλαση αλλοδαπού. Σε άλλες περιπτώσεις, η απόφαση απέλασης επικαλείται πράξεις, για τις οποίες διώκεται μεν ο αλλοδαπός, υφίσταται όμως εκκρεμής διαδικασία ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων. Η πρακτική αυτή καθιστά τις σχετικές πράξεις απέλασης ανατιολόγητες ή, σε κάθε περίπτωση, μη επαρκώς αιτιολογημένες και άρα τις εκθέτει αφενός στη δικαστική κρίση, αφετέρου στη διατύπωση καταγγελιών περί αυθαίρετων ενεργειών που στηρίζονται σε αναπόδεικτες κρίσεις για την εν γένει δράση των αλλοδαπών. Έτσι, δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις όπου ο αλλοδαπός δικαιώνεται από το ΣτΕ, κατόπιν προσφυγής του κατά της απόφασης διοικητικής απέλασης. Πέραν αυτού, συχνά οι εμπλεκόμενοι αλλοδαποί, μετά από τη δικαστική τους αθώωση, αντιμετωπίζουν το πρόβλημα της εκ νέου νομιμοποίησης της διαμονής τους στην Ελλάδα (βλ. σχετικά αποφάσεις ΣτΕ 1020/2001, 2026/2002).

β) Επανεγγραφή στον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών (ΕΚΑΝΑ) για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, παρά την ακύρωση των διοικητικών αποφάσεων απέλασης από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας ή την ύπαρξη δικαστικών αποφάσεων ή προσωρινών διαταγών δικαστηρίου για την αναστολή εκτέλεσης διοικητικής απέλασης. Στις περιπτώσεις αυτές, η επίκληση των λόγων δημόσιας ασφάλειας και τάξης καθίσταται ιδιαίτερος προβληματική, δεδομένου ότι εν προκειμένω η εγγραφή στον ΕΚΑΝΑ συνεπάγεται την απέλαση του αλλοδαπού (άρθρο 49 του Ν. 2910/2001). Έτσι όμως, η ελληνική πολιτεία εμφανίζεται να ενεργεί με τρόπο αντιφατικό, καθώς οι ίδιες πράξεις αξιολο-

γούνται από τα μεν δικαστήρια και τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας ως ανεπαρκείς, από τις δε αστυνομικές αρχές ως επαρκείς, ώστε να δικαιολογήσουν την καταχώρηση στον ΕΚΑΝΑ και άρα την απέλαση των εμπλεκόμενων αλλοδαπών.

γ) Αρνητική εισήγηση για την έκδοση ή ανανέωση άδειας παραμονής ή εισήγηση ανάκλησής της για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας με επίκληση περιστατικών, τα οποία αδυνατούν καταφανώς να στοιχειοθετήσουν στο πρόσωπο του ελεγχόμενου αλλοδαπού κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση αλλοδαπού, συζύγου Ελληνίδας, για τον οποίο η αρμόδια αστυνομική αρχή γνωμοδότησε αρνητικά ενόψει της ανανέωσης της άδειας διαμονής του από την Περιφέρεια, ενώ στο παρελθόν οι ίδιες αστυνομικές αρχές, έχοντας υπ' όψιν τα ίδια δεδομένα, είχαν επανειλημμένα προβεί στην ανανέωση της εν λόγω άδειας (υπόθεση 12271/2003).

Κοινό χαρακτηριστικό και των τριών ανωτέρω εκδηλώσεων της στάσης των αρμόδιων αστυνομικών αρχών συνιστά η αβασάνιστη πολλές φορές επίκληση των λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας προκειμένου να αιτιολογηθούν ενέργειες με ιδιαίτερα δυσμενείς επιπτώσεις σε βάρος αλλοδαπών. Ιδιαίτερος ανησυχητική, μάλιστα, είναι η πρακτική αυτή, όταν οι αρμόδιες αστυνομικές αρχές εμφανίζονται επιφυλακτικές απέναντι σε άλλα όργανα της διοίκησης, τα οποία από τον νόμο είναι επιφορτισμένα με τον έλεγχο των διοικητικών πράξεων απέλασης αλλοδαπών εκ μέρους των αστυνομικών αρχών. Τέλος, η αστυνομική δράση στο συγκεκριμένο ζήτημα εμφανίζεται συχνά να μη λαμβάνει υπ' όψιν τις ιδιαίτερες συνθήκες, οι οποίες συντρέχουν στο πρόσωπο του κατά περίπτωση ελεγχόμενου αλλοδαπού. Η επί πολλά έτη διαμονή στην Ελλάδα, η δημιουργία οικογένειας με Έλληνα πολίτη, η εν γένει ικανοποιητική ενσωμάτωση του αλλοδαπού στην ελληνική κοινωνία, σε σχέση με τη βαρύτητα των διαπραχθέντων ή διερευνούμενων αδικημάτων και, βέβαια, η αθώωση από τη Δικαιοσύνη, οφείλουν να λαμβάνονται υπ' όψιν κατά τη διαμόρφωση γνώμης σχετικά με το εάν ο συγκεκριμένος αλλοδαπός συνιστά ή όχι κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια (βλ. σχετικά, αποφάσεις ΣτΕ 1353/2000, 856/2002). Σε αντίθετη περίπτωση, η επίκληση της έννοιας της δημόσιας τάξης και ασφάλειας καθίσταται ευάλωτη στην κριτική περί καταχρηστικότητας και αποδυναμώνεται, ενώ η αστυνομική δράση εμφανίζεται ως ανεξέλεγκτη.

Κατόπιν αυτών, και με δεδομένη την αοριστία της έννοιας «δημόσια τάξη και ασφάλεια», ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι παρίσταται η ανάγκη εξειδίκευσής της και εξορθολογισμού της επίκλησής της στις υποθέσεις αλλοδαπών, ώστε οι σχετικές διοικητικές πράξεις να μην παρουσιάζουν προβλήματα ως προς την αιτιολόγησή τους. Ειδικότερα δε,



όσον αφορά το ζήτημα της επανεγγραφής των αλλοδαπών στον ΕΚΑΝΑ για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, επισημαίνεται η ανάγκη τροποποίησης της υπ' αριθμ. 4000/2/7-α/04-04-2003 ΚΥΑ ως προς τα ακόλουθα σημεία: α) η εγγραφή του αλλοδαπού στον ΕΚΑΝΑ θα πρέπει να συντελείται μετά την ολοκλήρωση της τυχόν διοικητικής διαδικασίας ελέγχου από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας της διοικητικής πράξης απέλασης και όχι με την έκδοση της πράξης απέλασης από την αρμόδια αστυνομική αρχή, και β) η εγγραφή του αλλοδαπού στον ΕΚΑΝΑ θα πρέπει να αναστέλλεται με την έκδοση είτε δικαστικής είτε διοικητικής απόφασης περί αναστολής της διοικητικής πράξης απέλασης.

Συμπερασματικά, τονίζεται ότι θα ήταν δύσκολο να μιλήσει κανείς για προστασία ή καταστρατήγηση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην περίπτωση των αλλοδαπών πολιτών της χώρας, εφόσον ακόμη και αυτή η νομιμότητα της παρουσίας τους επί ελληνικού εδάφους, φαίνεται να τίθεται συχνά υπό αίρεση, βάσει υποκειμενικών και διαφορετικών κάθε φορά κριτηρίων. Με την έννοια αυτή, η θέσπιση νέου νομοθετικού πλαισίου για τη μετανάστευση, ο εξορθολογισμός και η απλούστευση των διαδικασιών, η δημιουργία νέων υπηρεσιών, καθώς και η εφαρμογή οποιουδήποτε προγράμματος, προϋποθέτουν την ύπαρξη συγκεκριμένης στοχοθεσίας και την ειλικρινή αντιμετώπιση του προβλήματος από πλευράς Ελληνικού κράτους.

### 3.3. Η ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΡΟΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Μια ματιά στα οικεία σημεία των προηγούμενων Ετήσιων Εκθέσεων, αρκεί να καταδείξει πόσο έντονα έχει απασχολήσει τον Συνήγορο του Πολίτη η συστηματική άρνηση πολλών δημοσίων υπηρεσιών να συμμορφωθούν προς τελεσίδικες ή προσωρινά εκτελεστές δικαστικές αποφάσεις.

Τα προβλήματα που συνήθως ανακύπτουν αφορούν:

α. μη εκτέλεση αποφάσεων που παρέχουν προσωρινή δικαστική προστασία. Ενώ με την απόφαση αναστέλλεται η εκτέλεση διοικητικής πράξης, η διοίκηση συνεχίζει την εκτέλεση έως την έκδοση «απόφασης» περί αναστολής της προσβαλλόμενης πράξης από τον αρμόδιο Υπουργό.

β. πλημμελή συμμόρφωση προς ακυρωτικές αποφάσεις, όπου ιδίως παρατηρούνται:

β.1. αναιτιολόγητη αδράνεια της διοίκησης να προβεί στις νόμιμες ενέργειες, κατόπιν αναπομπής της υπόθεσης σε αυτήν,

β.2. ρητή άρνηση συμμόρφωσης (με προβαλλόμενες αιτιολογίες είτε το ανέφικτο της συμμόρφωσης λόγω παρέλευσης μακρού χρόνου από

την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης, είτε την έλλειψη ρητής προς τούτο εντολής του αρμοδίου Υπουργού),

β.3. εσφαλμένη αντιμετώπιση ζητημάτων που αναφέρονται από την παρέλευση μακρού χρόνου μετά την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης, κατόπιν της αναπομπής της υπόθεσης στη διοίκηση (νόμιμη συγκρότηση των αρμοδίων διοικητικών οργάνων, καθυστέρηση σύγκλησης των οργάνων αυτών και καθυστέρηση εξέτασης της υπόθεσης),

β.4. επανάληψη της διαδικασίας έκδοσης της ακυρωθείσας πράξης βάσει κανονιστικών πράξεων που έχουν ήδη ακυρωθεί,

β.5. επανάληψη της διαδικασίας έκδοσης της ακυρωθείσας πράξης, χωρίς να λαμβάνονται υπ' όψιν στοιχεία του σκεπτικού της δικαστικής απόφασης,

β.6. παρελκυστική πρόκληση ερωτημάτων προς τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό ή τον νομικό σύμβουλο,

β.7. ειδικά ως προς την παράλειψη συμμόρφωσης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις των διοικητικών εφετειών, την άσκηση έφεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ή την κατάθεση «αίτησης αναστολής εκτέλεσης» της δικαστικής απόφασης,

γ. πλημμελή συμμόρφωση προς τελεσίδικες και αμετάκλητες αποφάσεις που επιδικάζουν χρηματικά ποσά, όπου, πέραν των φαινομένων της αδράνειας, της επίκλησης έλλειψης εντολής του Υπουργού και της εν γένει παρελκυστικής τακτικής, παρατηρούνται επί πλέον ιδίως:

γ.1. ρητή άρνηση συμμόρφωσης με προβαλλόμενες αιτιολογίες την αδυναμία εκτέλεσης λόγω έλλειψης πόρων, λόγω γενικότερης δημοσιονομικής πολιτικής ή λόγω «παραγραφής» των σχετικών απαιτήσεων,

γ.2. υπέρμετρη καθυστέρηση εκταμίευσης, με προβαλλόμενες αιτιολογίες την απουσία πρόβλεψης ή την προσωρινή εξάντληση των σχετικών πιστώσεων ή την έλλειψη συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων αρμοδίων οργάνων,

γ.3. εσφαλμένος υπολογισμός κρατήσεων κατά την απόδοση του επιδικασθέντος ποσού,

γ.4. παράλειψη απόδοσης του επιδικασθέντος ποσού εντόκως.

Από τη δράση της Αρχής επιβεβαιώνεται το γεγονός, ότι η συμμόρφωση προς τις αποφάσεις των δικαστικών αρχών παραμένει προβληματική. Όταν επί ακυρωτικών αποφάσεων η διοίκηση πρέπει να εκδώσει τις αναγκαίες διοικητικές πράξεις προς αποκατάσταση των πραγμάτων, όπως, για παράδειγμα, στην περίπτωση ακυρωτικής απόφασης που αναπέμπει την υπόθεση στη διοίκηση για νέα κρίση, η πλημμελής συμμόρφωση ανάγεται στην αντικειμενική δυσχέρεια προσήκουσας ρύθμισης καταστάσεων του παρελθόντος. Η εν λόγω δυσχέρεια καθίσταται εντονότερη όσο μεγαλύτερο είναι το διαρρέυσαν χρονικό διάστημα μεταξύ της

έκδοσης της ακυρωθείσας διοικητικής πράξης και της δικαστικής απόφασης που την ακυρώνει, ιδίως όταν η προσήκουσα εκτέλεση προϋποθέτει την αναβίωση παλαιών συλλογικών οργάνων ή την εφαρμογή προϊσχύσαντος δικαίου.

Σε περιπτώσεις δυσμενών υπηρεσιακών κρίσεων, ιδίως εξέλιξης αξιωματικών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, παρατηρείται επανάληψη στοιχείων αιτιολογίας παλαιότερων κρίσεων, που είχαν ακυρωθεί ως αναιτιολόγητες. Λόγω της αρχής της αυτοτέλειας των διοικητικών πράξεων, τα ανωτέρω δεν συνιστούν τυπικώς παράβαση δεδικασμένου, κατ' ουσίαν ωστόσο φαλκιδεύουν το δικαίωμα δικαστικής προστασίας των ενδιαφερομένων. Ενόψει εκδηλωθείσας παραίनेσης του Υπουργού Εθνικής Άμυνας προς τα αρμόδια όργανα κρίσεως να σέβονται το σκεπτικό παλαιότερων ακυρωτικών αποφάσεων που τυχόν αφορούν τον υπό κρίση αξιωματικό, ο ΣτΠ απευθύνθηκε σε αυτόν παραθέτοντας χαρακτηριστικά παραδείγματα εκδήλωσης της αποδοκιμαζόμενης αυτής πρακτικής (υποθέσεις 11810/2000, 6096/2001, 158/2002, 20073/ 2004), ευχόμενος ταχεία αντιμετώπισή της με συγκεκριμένες οδηγίες εκ μέρους του Υπουργείου. Ενημέρωση της Αρχής εκ μέρους του Υπουργού εκκρεμεί έως σήμερα, ενώ με νεώτερο έγγραφο τα αρμόδια υπηρεσιακά όργανα ενέμειναν στη νομιμότητα της ανωτέρω πρακτικής.

Συχνά, η εκτέλεση αποφάσεων που επιδικάζουν χρηματικά ποσά εκκρεμεί, επειδή είναι δημοσιονομικώς δυσβάστακτη, λόγω του μεγάλου αριθμού των ενδιαφερομένων (πραγματική αιτία υποκρυπτόμενη πίσω από νόμιμα ή νομιμοφανή επιχειρήματα της διοίκησης). Στις περιπτώσεις αυτές ο ΣτΠ διαμεσολαβεί απευθείας στην κορυφή της ιεραρχίας. Το κατά κανόνα ανεπιτυχές της παρέμβασής του οφείλεται κυρίως στο ότι η πολιτική ηγεσία της δημόσιας διοίκησης αρνείται εμπράκτως ότι και η ίδια δεσμεύεται από την υποχρέωση συμμόρφωσης προς την αρχή της νομιμότητας. Κατά τα λοιπά, σε ό,τι αφορά τις ευθύνες τις δημοσιοϋπαλληλικής ιεραρχίας, πρέπει να λεχθεί ότι είναι σχεδόν απίθανο το ενδεχόμενο να υποστεί κάποιος πειθαρχική δίωξη για παράβαση καθήκοντος.

Μετά την έκδοση του Π.Δ. 61/2004, πάντως, αναμένεται βελτίωση της παρούσας κατάστασης, ειδικότερα με την έναρξη της λειτουργίας των συνιστώμενων σε κάθε ανώτατο δικαστήριο τριμελών Συμβουλίων του Ν. 3068/2002.

## ΚΥΚΛΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

.....

### 2. ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Κατά το έτος 2004 ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας χειρίστηκε 2619 νέες αναφορές, ποσοστό που αντιπροσωπεύει το 24,8% του συνόλου των αναφορών που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη κατά το διάστημα αυτό.

Από τις αναφορές που διεκπεραιώθηκαν εντός του 2004 (νέες αναφορές και εκκρεμείς από προηγούμενα έτη), σε ποσοστό 37,9% δεν διαπιστώθηκε πρόβλημα κακοδιοίκησης, ενώ σε ένα πολύ μικρότερο ποσοστό (7,34%), διεκόπη η έρευνα για λόγους που έχουν να κάνουν είτε με τις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη, (επιγενόμενη εκκρεμοδικία, εξαίρεση του φορέα, κ.λπ.), είτε με τον ίδιο τον ενδιαφερόμενο πολίτη (ανάκληση αναφοράς, απροθυμία περαιτέρω επικοινωνίας με την Αρχή κ.λπ.).

Ως προς τις βάσιμες αναφορές, δηλαδή τις υποθέσεις στις οποίες διαπιστώθηκε κακοδιοίκηση, ή παράνομη δράση της διοίκησης, σε ποσοστό 80,71% η έκβαση ήταν θετική για τον πολίτη, ύστερα από ενέργειες της Αρχής, ενώ σε ποσοστό 5,30% η διοίκηση δεν αποδέχτηκε τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη.

Για μια ακόμη χρονιά, η πλειονότητα των αναφορών αρμοδιότητας του Κύκλου Κοινωνικής Προστασίας αφορά θέματα κοινωνικής ασφάλισης (75,55%). Τη μερίδα του λέοντος κατέχουν προβλήματα που συνδέονται με τις συνταξιοδοτικές παροχές (καθυστέρηση έκδοσης συνταξιοδοτικών αποφάσεων, περιεχόμενο αυτών). Μικρότερο ποσοστό αναφορών σχετίζεται με τα πάσης φύσεως επιδόματα.

Ποσοστό 13,05% των υποθέσεων αφορά θέματα υγείας, ενώ αυξημένο σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος εμφανίζεται το ποσοστό που αφορά θέματα ιατρικής δεοντολογίας. (Από 0,75% που ήταν το 2003, ανήλθε το 2004 στο 2,96%).

Τα ζητήματα κοινωνικής πρόνοιας αντιπροσωπεύουν ποσοστό 2,96% των αναφορών και η πλειονότητα αυτών αφορά την καταβολή χρηματικών προνοιακών παροχών.

Τέλος, οι αναφορές που σχετίζονται με τα προβλήματα Ατόμων με Αναπηρίες (ΑμεΑ), παρουσίασαν σημαντική αύξηση, σε σύγκριση με το 2003, αφού το 2004 ανήλθαν σε ποσοστό 5,48%, ενώ το 2003 το αντίστοιχο ποσοστό ανερχόταν σε 3,91%. Οι αναφορές αυτές, στο μεγαλύτερο μέρος τους, αφορούν το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας και εξασφάλισης αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης.

Ας σημειωθεί, ότι κατά το 2004 ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας έδωσε ιδιαίτερη βαρύτητα στην έρευνα και επίλυση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα ΑμεΑ ως δικαιούχοι των παροχών της κοινωνικής πρόνοιας. Η σχετική προβληματική αναπτύσσεται σε ιδιαίτερη ενότητα. Σε ιδιαίτερη επίσης ενότητα αναπτύσσονται τα θέματα που έχουν σχέση με την προστασία της πολύτεκνης οικογένειας, συμπεριλαμβανομένου του επιδόματος τρίτου παιδιού, θέματα που κατέχουν σοβαρό ποσοστό των αναφορών με αντικείμενο την κοινωνική πρόνοια.

### **3. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ**

Από τη στατιστική αποτίμηση των αναφορών που επεξεργάστηκε ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας, προέκυψε ότι τα γενικότερα προβλήματα διοικητικής δράσης που έχουν επισημανθεί και κατά τα προηγούμενα έτη συνέχισαν να απασχολούν τους πολίτες και κατά τη διάρκεια του 2004. Το μεγάλο πρόβλημα των καθυστερήσεων στην έκδοση των διοικητικών πράξεων και κυρίως των συνταξιοδοτικών αποφάσεων, οι δυσλειτουργίες του συστήματος υγείας, η δυσκολία στον προσδιορισμό των δικαιούχων κοινωνικής πρόνοιας, τα προβλήματα που συναντούν τα άτομα με αναπηρίες, αποτελούν πάγιες δυσλειτουργίες του συστήματος κοινωνικής προστασίας και σηματοδοτούν βασικούς άξονες επέμβασης σε μια προοπτική βελτίωσης των υπηρεσιών του.

Στο παρόν κεφάλαιο παρατίθενται, ενδεικτικά, συγκεκριμένα προβλήματα πολιτών που κλήθηκε να ερευνήσει η Αρχή, με στόχο τον εντοπισμό κάποιων δυσλειτουργιών που αποτελούν πηγή γενικότερων προβλημάτων διοικητικής δράσης. Δεν πρόκειται για μια παράθεση περιπτωσιολογικού χαρακτήρα, αλλά για μια προσπάθεια να ανιχνευθούν, μέσα από συγκεκριμένες πρακτικές της διοίκησης, τα γενεσιουργά αίτια της κακοδιοίκησης και να διατυπωθούν προτάσεις για την εξάλειψή τους.

Με άλλα λόγια, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των περιπτώσεων αυτών, σε συνδυασμό με τον τρόπο αντιμετώπισής τους από τη διοίκηση, είτε πρόκειται για γενικευμένες πρακτικές είτε για μεμονωμένες ενέργειες, αναδεικνύουν σημαντικά προβλήματα του διοικητικού συστήματος και προσφέρονται για τον εντοπισμό των βασικών αιτίων που τα προκαλούν.

.....

### **4. ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΙΚΑ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΑ**

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας επέλεξε να αναδείξει με την παρούσα έκθεση προβλήματα που αναφέρονται στην προστασία των πολύτεκνων οικογενειών και των ΑμεΑ. Κοινό χαρακτηριστικό αυτών των

δύο κατηγοριών είναι ότι αποτελούν ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, για τις οποίες ο συντακτικός νομοθέτης έχει καθιερώσει υποχρέωση του Κράτους να λάβει ειδικά μέτρα, ώστε να εξασφαλισθεί η ισότιμη και πλήρης ένταξή τους στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας. Κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος, το έτος 2001, εμπλουτίστηκε και για τις δύο αυτές κατηγορίες η νομική βάση πάνω στην οποία στηρίζεται η κοινωνική προστασία τους, με την προσθήκη των παραγρ. 5 και 6 στο άρθρο 21 του Συντάγματος, που αφορούν τον σχεδιασμό δημογραφικής πολιτικής και τα ΑμεΑ αντίστοιχα. Η ολοκληρωμένη δημογραφική πολιτική πρέπει, λογικώς, να περιλαμβάνει και ρυθμίσεις για τους πολύτεκνους. Επίσης, η Ευρωπαϊκή Ένωση τα τελευταία χρόνια ευνοεί τη λήψη μέτρων τόσο για την κοινωνική ένταξη των ΑμεΑ όσο και για την επίλυση του δημογραφικού προβλήματος, θεσπίζοντας τις Οδηγίες 2000/43 και 2000/78 και υπογραμμίζοντας επανειλημμένα τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την ενίσχυση της γεννητικότητας. Τα κοινά αυτά σημεία δεν αναιρούν πάντως τις ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης, γεγονός που επιβάλλει τη λήψη ολοκληρωμένων και εξειδικευμένων μέτρων για κάθε κατηγορία χωριστά. Το οικείο θεσμικό πλαίσιο, όπως στη συνέχεια προκύπτει από τις υποθέσεις που απασχόλησαν τον Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας, πρέπει να προσαρμοσθεί στις πρόσφατες κοινοτικές και συνταγματικές διατάξεις καθώς και στις διαφορετικές για κάθε κατηγορία ανάγκες.

#### 4.1. Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΥΤΕΚΝΗΣ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας δέχεται κάθε έτος σημαντικό αριθμό αναφορών με αντικείμενο την απονομή των οικογενειακών επιδομάτων του άρθρου 63 του Ν. 1892/1990, όπως ισχύει (ΦΕΚ Α' 101). Προκειμένου να ενθαρρυνθεί η αύξηση των γεννήσεων και να αποτραπεί η μητέρα από την εγκατάλειψη της επαγγελματικής της απασχόλησης, με τον εν λόγω νόμο καθιερώθηκε το μηνιαίο επίδομα τρίτου παιδιού (παρ. 1) και το μηνιαίο επίδομα πολύτεκνης μητέρας (παρ. 3), το οποίο μετατρέπεται σε ισόβια σύνταξη, όταν η μητέρα παύσει να έχει άγαμα παιδιά ηλικίας έως 23 ετών (παρ. 4). Ήδη από την Ετήσια Έκθεση 1999 (σ. 162 επ.), το θέμα της απονομής της πολυτεκνικής ιδιότητας από την Ανωτάτη Συνομοσπονδία Πολυτέκνων Ελλάδος (ΑΣΠΕ) έχει απασχολήσει τον Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος έχει επισημάνει ότι ο χαρακτηρισμός ενός προσώπου ως πολύτεκνου αποτελεί κοινωνικό δικαίωμα και συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας. Για τον λόγο αυτό ο φορέας που διενεργεί τον χαρακτηρισμό πρέπει τουλάχιστον να τελεί υπό τον έλεγχο του Δημοσίου. Η ΑΣΠΕ, ωστόσο, δεν είναι δημόσιος φορέας ούτε ελέγχεται από το Δημόσιο. Οι αναφορές που κατά καιρούς έχει δεχθεί η Αρχή αναδεικνύουν

την έλλειψη μιας μακροπρόθεσμης και ολοκληρωμένης κοινωνικής πολιτικής για τα οικογενειακά επιδόματα. Από το σύνολο της νομοθεσίας, αλλά και από τη δράση της κοινωνικής διοίκησης, προκύπτει ότι η κρατική πολιτική δεν έχει σαφή στόχο. Άλλοτε μεν επιδιώκει κυρίως την ενίσχυση των γεννήσεων, ασκώντας δημογραφική πολιτική, άλλοτε δε την ενίσχυση των πολύτεκνων οικογενειών λόγω των αυξημένων οικονομικών αναγκών τους. Αυτό που πρωτίστως φαίνεται να επείγει είναι ο εξορθολογισμός του οικείου νομοθετικού πλαισίου, μέσω της κωδικοποίησης της διάσπαρτης νομοθεσίας περί προστασίας των πολύτεκνων, συμπεριλαμβανομένων και των ρυθμίσεων για τα οικογενειακά επιδόματα.

.....

#### **4.1.3. Η ελληνική υπηκοότητα ως προϋπόθεση απονομής των πολυτεχνικών παροχών**

Τα πολυτεχνικά επιδόματα του Ν. 1892/90 καταβάλλονται ανεξάρτητα από την επαγγελματική απασχόληση, την περιουσιακή κατάσταση καθώς και κάθε άλλο επίδομα, σύνταξη, αμοιβή, αποζημίωση κ.λπ. Η κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσα ΚΥΑ Γ1α/440/1991 (ΦΕΚ Α' 90), που κυρώθηκε αναδρομικά με τον Ν.2008/1992 και καθόρισε τον ΟΓΑ ως τον αρμόδιο προνοιακό φορέα για την απονομή των επιδομάτων, εισάγει για πρώτη φορά την έννοια της ελληνικής υπηκοότητας ως προϋπόθεση πρόσβασης στις παροχές αυτές. Σύμφωνα με την Κοινή Υπουργική Απόφαση, για τη λήψη του επιδόματος τρίτου παιδιού «πρέπει όλα τα παιδιά να έχουν ή να αποκτήσουν την Ελληνική υπηκοότητα». Στη συνέχεια, με το άρθρο 3 του Ν. 2163/1993 (ΦΕΚ Α' 125) η ελληνική υπηκοότητα των τέκνων τίθεται ως προϋπόθεση και για τη λήψη του μηνιαίου επιδόματος και για τη λήψη της ισόβιας σύνταξης από την πολύτεκνη μητέρα. Ο Ν. 2459/1997 (άρθρο 39, ΦΕΚ Α' 17) ορίζει ότι τα πολυτεχνικά επιδόματα παρέχονται και στους αναγνωρισμένους πολύτεκνους υπηκόους των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις ίδιες προϋποθέσεις που προβλέπονται και για τους Έλληνες υπηκόους. Τέλος, η κατ' εξουσιοδότηση του νόμου αυτού εκδοθείσα ΚΥΑ Π3δ/οικ. 1078/1997 (ΦΕΚ Β' 241) διευκρινίζει ότι για τη χορήγηση του πολυτεχνικού επιδόματος, οι δικαιούχοι και τα παιδιά πρέπει να έχουν την ελληνική υπηκοότητα ή την υπηκοότητα κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και για τη χορήγηση της ισόβιας σύνταξης, η μητέρα πρέπει να έχει ελληνική υπηκοότητα ή να είναι ελληνικής καταγωγής πρόσφυγας.

Οι πιο πάνω διατάξεις, που απαιτούν την ελληνική υπηκοότητα της μητέρας, προκειμένου αυτή να λάβει το μηνιαίο πολυτεχνικό επίδομα και στη συνέχεια την ισόβια σύνταξη, δημιουργούν προβλήματα στις πολύτεκνες οικογένειες που έχουν προκύψει από μικτούς γάμους, οι οποίοι τα τελευταία χρόνια βαίνουν αυξανόμενοι.

Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας έχει χειριστεί αναφορές με θέμα την καταβολή πολυτεκνικού επιδόματος σε αλλοδαπές πολύτεκνες, μητέρες παιδιών με ελληνική ιθαγένεια. Ήδη από το έτος 2003, ο Συνήγορος του Πολίτη, έχει υποβάλει σχετικό πόρισμα προς το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, στο οποίο επισημαίνει ότι η πολύτεκνη οικογένεια πρέπει να υποστηρίζεται, ανεξάρτητα από το εάν η μητέρα είναι αλλοδαπή, εφόσον ο πατέρας είναι έλληνας και τα παιδιά είναι επίσης έλληνες. Η διαφορετική αντιμετώπιση των πολύτεκνων οικογενειών που έχουν προκύψει από μικτούς γάμους προσβάλλει δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα.

Ανάλογο πόρισμα, που αφορά όμως τη χορήγηση του επιδόματος τρίτου παιδιού, εκπόνησε ο Συνήγορος του Πολίτη με αφορμή αναφορά αλλοδαπής, η οποία είναι σύζυγος έλληνα υπηκόου και μητέρα τεσσάρων ανήλικων παιδιών, από τα οποία το πρώτο δεν έχει την ελληνική υπηκοότητα, αφού γεννήθηκε στο εξωτερικό κατά τη διάρκεια προηγούμενου γάμου της, ενώ τα άλλα τρία γεννήθηκαν στην Ελλάδα και έχουν την ελληνική υπηκοότητα. Το έτος 2002 η μητέρα υπέβαλε αίτηση για χορήγηση επιδόματος τρίτου παιδιού, η οποία απορρίφθηκε με το αιτιολογικό ότι το τρίτο παιδί από το δεύτερο γάμο είναι στην πραγματικότητα τέταρτο στη σειρά γέννησης και για το τρίτο κατά σειρά γέννησης παιδί δε μπορεί να λάβει επίδομα γιατί δεν έχουν και τρία πρώτα την ελληνική υπηκοότητα. Στο πόρισμα που ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε προς το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, επισημαίνεται ότι για τη χορήγηση του επιδόματος τρίτου παιδιού ο νομοθέτης δεν εξετάζει την υπηκοότητα της μητέρας αλλά μόνο των τέκνων, σε αντίθεση με το πολυτεκνικό επίδομα και την ισόβια σύνταξη που χορηγούνται μόνο σε έλληνες ή πολίτες των χωρών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η καθιέρωση του επιδόματος αυτού έχει ως στόχο την ενίσχυση και επιβράβευση των ελληνικών οικογενειών που ανατρέφουν τρία ανήλικα παιδιά, ανεξαρτήτως της υπηκοότητας της μητέρας και ανεξαρτήτως της σειράς γέννησης των τέκνων (υπόθεση 3730/2004). Τόσο το πόρισμα για την επέκταση της καταβολής του πολυτεκνικού επιδόματος σε αλλοδαπές πολύτεκνες μητέρες τέκνων με ελληνική υπηκοότητα, όσο και το πόρισμα για τη χορήγηση του επιδόματος τρίτου παιδιού δεν έχουν τύχει απάντησης από τη διοίκηση.

.....

**ΚΥΚΛΟΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ**  
**1. Ο ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ**

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού έχει ως αποστολή :



α) να προστατεύει τα παιδιά από παραβιάσεις δικαιωμάτων τους, είτε αυτές προέρχονται από φορείς δημόσιας εξουσίας είτε από ιδιώτες.

β) να αναδεικνύει και να διαδίδει τα δικαιώματα του παιδιού, όπως αυτά προκύπτουν από το Σύνταγμα, τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ΔΣΔΠ) και τη λοιπή εθνική νομοθεσία, καθώς και να προωθεί αλλαγές προς το συμφέρον του παιδιού στην οργάνωση της διοίκησης και στη συνείδηση του πολίτη.

Με την υπέρ του παιδιού δράση του, ο Συνήγορος του Πολίτη εγγυάται και υποστηρίζει στην καθημερινή κοινωνική πρακτική τον σεβασμό των αναγκών, της προσωπικότητας, της οπτικής και των απόψεων των παιδιών, λαμβάνοντας υπόψη την ωριμότητά τους και τους παράγοντες που τα επηρεάζουν. Γίνεται, με αυτό τον τρόπο, δημόσιος υπερασπιστής των δικαιωμάτων του παιδιού και εισηγητής πρακτικών και μεταρρυθμίσεων προς όφελος των ανηλίκων.

Οι υποθέσεις που απασχολούν τον Κύκλο Δικαιωμάτων του Παιδιού εξετάζονται πάντοτε από την σκοπιά του *συμφέροντος του παιδιού*, η γνώμη του οποίου μπορεί να αναζητάται, αν τούτο κρίνεται εφικτό και σκόπιμο, ακόμη και όταν δεν έχει προσφύγει το ίδιο το παιδί στον Συνήγορο. Οι προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη προς τους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς, ύστερα από διερεύνηση συγκεκριμένων καταγγελιών για παραβιάσεις δικαιωμάτων του παιδιού, μπορεί να περιέχουν μέτρα προστασίας των θιγόμενων ανηλίκων αφενός, αλλά και γενικότερα οργανωτικά ή λειτουργικά μέτρα για την πρόληψη μελλοντικών παραβιάσεων αφετέρου. Ως προς τη διερεύνηση αναφορών που στρέφονται κατά ιδιωτών φυσικών προσώπων, η Αρχή, ανάλογα με την περίπτωση, έρχεται σε άμεση επικοινωνία με τους ασκούντες την επιμέλεια των παιδιών και κινητοποιεί τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες προς διερεύνηση των καταγγελιών ή προς λήψη των κατάλληλων μέτρων προστασίας των δικαιωμάτων του παιδιού. Για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού, αν κριθεί ότι παρίσταται ανάγκη παρέμβασης της αρμόδιας δικαστικής αρχής, άλλης δημόσιας υπηρεσίας ή άλλου φορέα, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει σε αυτούς σχετική έκθεση.

Χαρακτηριστικό στοιχείο της δράσης του Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού είναι όμως και η ανάληψη πρωτοβουλιών, ανεξάρτητα από τον χειρισμό αναφορών, με στόχο την παρακολούθηση και υποστήριξη της εφαρμογής της νομοθεσίας για το παιδί, κατεξοχήν της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, κειμένου με αυξημένη τυπική ισχύ σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος (Ν. 2101/1992). Οι πρωτοβουλίες αυτές περιλαμβάνουν επισκέψεις σε σχολεία, ιδρύματα, νοσοκομεία, χώρους κράτησης και άλλες υπηρεσίες που ασχολούνται με το παιδί, επικοινωνία με αρμόδιες διευθύνσεις υπουργείων, εκπροσώπους

φορέων και επαγγελματίες που ασχολούνται με το παιδί, τεκμηρίωση (εκθέσεις και πορίσματα ερευνών για την εφαρμογή των δικαιωμάτων του παιδιού), συμμετοχή σε συνέδρια, διασκέψεις και σεμινάρια, έκδοση και διακίνηση ενημερωτικού υλικού, ενέργειες ευαισθητοποίησης του κοινού, κ.λπ. Με βάση αυτές τις πρωτοβουλίες, ο Συνήγορος του Πολίτη επεξεργάζεται θεμελιωμένες προτάσεις προς την Πολιτεία, για τη λήψη νομοθετικών, οργανωτικών και λειτουργικών μέτρων.

Στο πλαίσιο της προαγωγής των δικαιωμάτων του παιδιού, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί υψίστης προτεραιότητας την ανάληψη ενεργειών που αποσκοπούν στην επικοινωνία με τα παιδιά και στην ακρόαση των απόψεών τους. Το δικαίωμα των παιδιών στην έκφραση γνώμης, την αναζήτηση και διάδοση πληροφοριών και ιδεών, καθιερώνεται ρητά στη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (άρθρα 12, 13, Ν.2101/1992) και υποστηρίζεται από τη δράση των Συνηγόρων του Παιδιού διεθνώς. Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού διαθέτει σχετικό ενημερωτικό υλικό σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή, συναντά και επικοινωνεί με ομάδες παιδιών σε σχολεία, ιδρύματα ή άλλους χώρους, όπου αυτά διαβιούν και δραστηριοποιούνται, με σκοπό την ενημέρωσή τους για τα δικαιώματά τους, τη διαπίστωση των αναγκών τους και την καταγραφή των απόψεών τους για θέματα που τα αφορούν.

Για την επίτευξη της αποστολής του Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού απαιτείται επαρκής γνώση του πεδίου εφαρμογής των δικαιωμάτων του παιδιού, ευρεία διάδοση του θεσμού μεταξύ των παιδιών και των πολιτών γενικότερα και ανάπτυξη ενός δικτύου πολύπλευρων συνεργασιών με δημόσιες υπηρεσίες και μη κυβερνητικές οργανώσεις που εργάζονται με τα παιδιά και για αυτά.

Ο Συνήγορος του Πολίτη εργάζεται σταθερά και μεθοδικά για την επιδίωξη των πιο πάνω στόχων, από την πρώτη στιγμή δημιουργίας του Κύκλου Δικαιωμάτων του Παιδιού.

## **2. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ**

Κατά τη διάρκεια του έτους 2004 υποβλήθηκαν στην Αρχή συνολικά 230 αναφορές για παραβιάσεις δικαιωμάτων του παιδιού, έναντι 93 κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2003, όταν λειτούργησε για πρώτη φορά ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού. Μόνο το 4% του συνόλου των αναφορών υποβλήθηκαν από ανηλίκους, γεγονός που αποδίδεται αφενός στο ότι τα περισσότερα παιδιά δεν γνωρίζουν ακόμη ότι μπορούν να απευθυνθούν στον Συνήγορο του Πολίτη, αφετέρου στο ότι έτσι και αλλιώς τα παιδιά δεν συνηθίζουν να διεκδικούν τα δικαιώματά τους μέσω εγγράφων αναφορών, όπως οι ενήλικοι. Για τον λόγο αυτόν, άλλωστε, ο Κύκλος

Δικαιωμάτων του Παιδιού αναπτύσσει σειρά δραστηριοτήτων που τον φέρνουν πλησιέστερα στα παιδιά και στους θεσμούς που ασχολούνται με αυτά και προετοιμάζει δράσεις ενημέρωσης των μαθητών των σχολείων όλης της χώρας.

Στις δραστηριότητες του Κύκλου, κατά τη διάρκεια του έτους 2004, περιλαμβάνεται, πλην της διερεύνησης των υποθέσεων που περιήλθαν σε γνώση της Αρχής μέσω αναφορών, και ικανός αριθμός πρωτοβουλιών για την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού και την εκπόνηση προτάσεων προς την Πολιτεία σε επιλεγμένα θέματα, που αφορούν την εφαρμογή των δικαιωμάτων του παιδιού, με στόχο τη βελτίωση της οικείας νομοθεσίας και τη διαμόρφωση πολιτικής για το παιδί.

## 2.1. ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ΜΕ ΤΑ ΠΑΙΔΙΑ

.....

## 2.2. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΠΟΥ ΧΕΙΡΙΣΤΗΚΕ Ο ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ ΚΑΤΑ ΤΟ 2004

Ο σημαντικότερος όγκος των υποθέσεων που χειρίστηκε ο Κύκλος κατά τη διάρκεια του έτους (ποσοστό 79%) αφορά παραβιάσεις δικαιωμάτων του παιδιού από δημόσιους φορείς. Την πρώτη θέση (ποσοστό 42,3%) κατέχουν τα θέματα εκπαίδευσης, ειδικότερα θέματα εγγραφών, μετεγγραφών, υπηρεσιών για παιδιά με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες, λειτουργικών ζητημάτων, πειθαρχικών μέτρων, κ.λπ. Ακολουθούν υποθέσεις σχετικές με την οικογένεια, τον γονικό ρόλο, την επιμέλεια και την επικοινωνία γονέων – τέκνων (ποσοστό 14,7%), υποθέσεις υγείας και πρόνοιας, που περιλαμβάνουν λειτουργικά και οργανωτικά ζητήματα παιδικών σταθμών, προνοιακών ιδρυμάτων και υπηρεσιών, επιδόματα, θέματα ψυχικής και σωματικής υγείας (11%). Σημαντικό ποσοστό υποθέσεων (11%) έχει ως αντικείμενο θέματα ανηλίκων αλλοδαπών, όπως άδειες παραμονής και οικογενειακής συνένωσης, αιτήσεις ασύλου, πιστοποιητικά, κ.λπ. Επίσης, ο Συνήγορος του Πολίτη ασχολήθηκε με υποθέσεις κακοποίησης και παραμέλησης ανηλίκων (7,4%), επιπέδου ζωής και διαβίωσης, ταυτότητας, ψυχαγωγίας και δημιουργικής απασχόλησης, μέσω μαζικής επικοινωνίας, αστυνομικής μεταχείρισης ανηλίκων, κ.α.

Οι σημαντικότερες διαπιστώσεις της Αρχής ως προς τις υποθέσεις δικαιωμάτων του παιδιού που χειρίστηκε κατά το τρέχον έτος είναι οι ακόλουθες:

### 2.2.1. Στήριξη ανηλίκων αλλοδαπών, Ρομά και ατόμων με ειδικές ανάγκες.

Δυσεπίλυτα είναι τα προβλήματα που προκαλούνται από την ανε-

πάρκεια των διαδικασιών και υπηρεσιών, που έχουν την αποστολή να υποστηρίξουν την ομαλή κοινωνική ένταξη ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων. Ειδικότερα:

α) Το καθεστώς νομιμοποίησης της παραμονής μεταναστών στη χώρα, έχει επιπτώσεις και στην πρόσβαση των παιδιών μεταναστών στο εκπαιδευτικό σύστημα και τις υπηρεσίες υγείας και πρόνοιας, παρά τη ρητή κατοχύρωση των δικαιωμάτων αυτών από τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού και την σχετική ειδική νομοθεσία. Σε αρκετές περιπτώσεις παρατηρήθηκε ότι ανήλικοι αλλοδαποί στερούνται δικαιωμάτων τους, επειδή οι γονείς τους δεν τα γνωρίζουν ή αποφεύγουν να τα διεκδικήσουν, φοβούμενοι τις ενδεχόμενες συνέπειες στο πρόσωπό τους. Σε άλλες περιπτώσεις, η μεταναστευτική νομοθεσία (Ν. 2910/2001) και η ερμηνεία της από το Υπουργείο Εσωτερικών δημιούργησαν πρόβλημα στην εγγραφή ανηλίκων αλλοδαπών στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Ωστόσο, η επίκληση της, αυξημένης τυπικής ισχύος, διάταξης της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού που κατοχυρώνει το δικαίωμα όλων των παιδιών στην εκπαίδευση, επιτρέπει την αποκατάσταση τέτοιων παραβιάσεων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε επίσης αδυναμίες και καθυστερήσεις στη διαδικασία έκδοσης αδειών παραμονής ανηλίκων μεταναστών για λόγους οικογενειακής συνένωσης με τους γονείς τους. Από την οπτική γωνία του συμφέροντος των παιδιών, η Αρχή κρίνει σκόπιμη την πληρέστερη ενημέρωση των μεταναστών για τις προβλεπόμενες διαδικασίες και την εξέταση κατά προτεραιότητα από τη διοίκηση των σχετικών αιτήσεών τους.

Περισσότερο ανησυχητική είναι όμως η κατάσταση των ασυνόδευτων αλλοδαπών ανηλίκων, καθώς οι μεν συνθήκες κράτησής τους στα αστυνομικά τμήματα δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες της παιδικής ηλικίας, ενώ και ο χρόνος παραμονής σε αυτά είναι συχνά εξαιρετικά μεγάλος με πολλαπλές συνέπειες στην ψυχική τους υγεία. Αλλά και η οικεία νομοθεσία επιτρέπει, στις περισσότερες περιπτώσεις, την απέλαση αντί του εθελοντικού ασφαλούς επαναπατρισμού τους. Το σύστημα πρόνοιας δεν παρέχει επαρκείς εγγυήσεις για την φροντίδα τους και την κοινωνική αποκατάσταση όσων αδυνατούν να επιστρέψουν στη χώρα προέλευσής τους. Ο διορισμός από τις δικαστικές αρχές επιτρόπου, τόσο για τους ανήλικους αιτούντες άσυλο, για τους οποίους τον ρόλο του προσωρινού επιτρόπου ασκεί εκ του νόμου ο εισαγγελέας, όσο και για τους υπόλοιπους ασυνόδευτους ανήλικους που βρίσκονται στη χώρα, κρίνεται σκόπιμος για την εξασφάλιση της αναγκαίας για αυτούς φροντίδας.

Χαρακτηριστικές είναι οι διαπιστώσεις του Συνηγόρου του Πολίτη σε πόρισμα που εκπόνησε σχετικά με την υπόθεση της διαφυγής μεγάλου

αριθμού παιδιών «των φαναριών» από το προνοιακό ίδρυμα Αγία Βαρβάρα, όπου είχε υλοποιηθεί, κατά το παρελθόν, ειδικό πρόγραμμα του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας. Ο Συνήγορος διαπίστωσε, μεταξύ άλλων, ότι το προσωπικό του ιδρύματος και οι παρεχόμενες υπηρεσίες ήταν απολύτως ανεπαρκείς για την επιτέλεση της αποστολής φροντίδας και προστασίας των παιδιών αυτών.

β) Η ένταξη των παιδιών Ρομά στην εκπαίδευση και η συγκράτησή τους σε αυτήν, παρά τα ειδικά προγράμματα που εφαρμόστηκαν κατά τα τελευταία χρόνια, αντιμετωπίζει ακόμη σημαντικά κενά. Οι διαπιστώσεις της Αρχής από το χειρισμό των σχετικών υποθέσεων και από επισκέψεις σε σχολεία της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης αναδεικνύουν: α) προβλήματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων για την υποστήριξη της ενσωμάτωσης παιδιών που εγγράφονται στο σχολείο σε ηλικία μεγαλύτερη από τη νόμιμα προβλεπόμενη, και β) τη δυσκολία της εκπαιδευτικής κοινότητας να αποδεχθεί και να στηρίξει την ένταξή τους, ενόψει της ανεπάρκειας των ειδικών μέτρων και με το επιχείρημα ότι τα παιδιά αυτά «αποκλίνουν» από το κυρίαρχο πολιτισμικό πρότυπο.

Επιπροσθέτως η προβληματική σχέση των παιδιών Ρομά με την εκπαίδευση επιβαρύνεται και από τα σύνθετα προβλήματα πρόσβασης και απόλαυσης δημόσιων και κοινωνικών αγαθών που αντιμετωπίζουν οι κοινότητες και οι οικογένειες των παιδιών Ρομά, ιδίως αυτές που διαμένουν σε καταυλισμούς (προβλήματα οικιστικά, υγείας, προνοιακών παροχών, διακρίσεων, κ.α.).

γ) Οι παροχές, τόσο στην εκπαίδευση όσο και στην πρόνοια, για παιδιά με ειδικές ανάγκες δείχνουν μεν τάση βελτίωσης, απέχουν όμως πολύ από το να είναι επαρκείς, τόσο σε επίπεδο διάγνωσης όσο, κυρίως, σε επίπεδο κάλυψης των ειδικών εκπαιδευτικών και προνοιακών αναγκών, ιδίως των παιδιών εκείνων με πολλαπλά προβλήματα υγείας. Ειδικά μέτρα, όπως αυτό της συνεκπαίδευσης, δηλαδή της τοποθέτησης επιπρόσθετων εκπαιδευτικών για την υποστήριξη της ένταξης παιδιών με ειδικές ανάγκες στις σχολικές τάξεις, επεκτάθηκαν κατά το σχολικό έτος 2004-2005. Χρειάζεται ωστόσο οι εκπαιδευτικοί αυτοί να ορίζονται εγκαίρως και να είναι εξειδικευμένοι στην ειδική αγωγή. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε επίσης ότι θεσμοί που πρόσφατα δημιουργήθηκαν, όπως τα Κέντρα Διάγνωσης, Αξιολόγησης και Υποστήριξης καθώς και θεραπευτικοί ξενώνες για ανηλίκους με σοβαρά προβλήματα ψυχικής υγείας, ανταποκρίνονται ακόμη σε πολύ μικρό ποσοστό στις υπάρχουσες ανάγκες και την υφιστάμενη ζήτηση, με αποτέλεσμα να καθυστερεί εξαιρετικά ή να καθίσταται ουσιαστικά αδύνατη η πρόσβαση μεγάλου αριθμού ανηλίκων σε αυτούς.

### **2.2.2. Υπηρεσίες πρόνοιας**

Έχοντας κατά καιρούς διερευνήσει σεβαστό αριθμό καταγγελιών που θίγουν οργανωτικά και λειτουργικά ζητήματα παιδικών σταθμών, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει παραβιάσεις της νομοθεσίας ως προς τη διαδικασία εγγραφών, την υλικοτεχνική υποδομή, τη στελέχωση, τα τροφεία, αλλά και σε γενικότερα θέματα λειτουργίας των σταθμών. Για τον λόγο αυτό έχει ήδη αρχίσει η εκπόνηση ειδικής έκθεσης που θα καταγράφει τις σχετικές διαπιστώσεις της Αρχής.

Εμφανείς ελλείψεις και αδυναμίες παρουσιάζουν όμως και οι υπαγόμενες στην αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού αποκεντρωμένες υπηρεσίες πρόνοιας για ανηλίκους. Η ελλιπής στελέχωση και η συχνά παρατηρούμενη απουσία εξειδίκευσής τους σε θέματα παιδικής προστασίας οδηγεί πολλές φορές σε αδυναμία ή καθυστέρηση ανταπόκρισης και παρέμβασης σε περιπτώσεις καταγγελιών για σοβαρές παραβιάσεις δικαιωμάτων του παιδιού. Έλλειψη που δυσχεραίνει και αυτό το έργο του Συνηγόρου του Πολίτη, σε περιπτώσεις που του καταγγέλλονται παραβιάσεις δικαιωμάτων του παιδιού από ιδιώτες φυσικά πρόσωπα. Λ.χ. σε υποθέσεις κακοποίησης ανηλίκων, χρειάζεται συχνά, και δυστυχώς δεν είναι πάντοτε εφικτή, η διαγνωστική παρέμβαση μιας έμπειρης κοινωνικής υπηρεσίας, προτού αποφασίσει ο Συνήγορος του Πολίτη να διαβιβάσει τη σχετική έκθεση στην αρμόδια εισαγγελική αρχή.

Συναφής είναι η διαπιστούμενη ένδεια υπηρεσιών και χώρων φιλοξενίας στις δημόσιες υπηρεσίες, στις οποίες μπορεί να απευθυνθεί κάποιος για την υποστήριξη και αποκατάσταση ενός παιδιού θύματος, αλλά και για την παροχή συμβουλευτικής προς την οικογένειά του. Επίσης, σε υποθέσεις που αφορούν διαφωνίες μεταξύ γονέων για την άσκηση της επιμέλειας και για την άσκηση του δικαιώματος της επικοινωνίας των παιδιών με τους γονείς που δεν διαμένουν μαζί τους, η έλλειψη ειδικευμένων υπηρεσιών που θα μπορούσαν να αναλάβουν μακρόπνοο διαμεσολαβητικό και υποστηρικτικό ρόλο προς τους γονείς, δημιουργεί σημαντικά προσκόμματα στο έργο του Συνηγόρου του Πολίτη.

### **2.2.3. Δημόσιοι και ιδιωτικοί χώροι ψυχαγωγίας**

Χειριζόμενος αναφορές που θίγουν θέματα παιδικών χαρών και παιδοτόπων, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι απαιτείται εκ μέρους των δημοτικών και ιδιωτικών φορέων, στην ευθύνη των οποίων αντιστοίχως ανήκουν, συχνός έλεγχος ποιότητας και προδιαγραφών ασφαλείας καθώς και ενέργειες συντήρησης, για να αποφεύγονται ατυχήματα και να ελαχιστοποιούνται οι κίνδυνοι για τα παιδιά.

#### **2.2.4. Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης**

Ο Συνήγορος του Πολίτη ασχολήθηκε με υποθέσεις παραβιάσεων δικαιωμάτων του παιδιού από μέσα μαζικής ενημέρωσης, στα οποία περιλαμβάνονται τα έντυπα μέσα, η ραδιοτηλεόραση και το Διαδίκτυο. Οι εν λόγω υποθέσεις αφορούσαν προσβολές στην ιδιωτική ζωή και την προσωπικότητα ανηλίκων αλλά και διακίνηση βλαπτικού για την παιδική ηλικία υλικού. Εκτίμηση της Αρχής είναι ότι οι ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν την δεοντολογία των ΜΜΕ (όπως το Π.Δ. 100/2000 για τη ραδιοτηλεόραση και ο Κώδικας δεοντολογίας ειδησεογραφικών εκπομπών, Π.Δ. 77/2003) περιλαμβάνουν σημαντικές διατάξεις για την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού, που όμως συχνά στην πράξη παραβιάζονται. Είναι απαραίτητη η ευαισθητοποίηση και η αυτοδέσμευση τόσο των υπευθύνων των μέσων όσο και των δημοσιογράφων που εργάζονται σε αυτά, ενώ παράλληλα ο έλεγχος για την αποτροπή των παραβιάσεων σε βάρος των ανηλίκων, πρέπει να ενταθεί και να αποτελεί προϊόν συνεργασίας των ανεξάρτητων αρχών, των συναφών επαγγελματικών ενώσεων αλλά και των οργανωμένων ομάδων της κοινωνίας των πολιτών.

### **2.3. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ**

Στο πλαίσιο της αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη για την προάσπιση και προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού, κατά το έτος 2004, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού εστίασε στα παρακάτω ζητήματα:

#### **2.3.1. Ιδρύματα παιδικής προστασίας**

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού επισκέφθηκε σημαντικό αριθμό δημοσίων και ιδιωτικών ιδρυμάτων παιδικής προστασίας σε πολλές πόλεις της Ελλάδας, επιθεώρησε τους χώρους και συζήτησε με τη διοίκηση, το προσωπικό και τους εκεί φιλοξενούμενους ανηλίκους, καθώς και με τις περιφερειακές και νομαρχιακές υπηρεσίες που εποπτεύουν τα εν λόγω ιδρύματα. Κατά το πρώτο 18μηνο της λειτουργίας του, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού έχει πραγματοποιήσει επισκέψεις σε 10 δημόσια κέντρα παιδικής προστασίας και 15 ιδιωτικά ιδρύματα και ξενώνες φιλοξενίας ανηλίκων.

Οι επισκέψεις στα ιδρύματα αυτά αποκαλύπτουν τις δύο σοβαρότερες αδυναμίες του προνοιακού συστήματος της χώρας: την ανεπάρκεια του επιστημονικού προσωπικού σε πληρότητα στελέχωσης και άσκηση καθηκόντων, αλλά και την έλλειψη εφαρμογής ενός αξιόπιστου συστήματος πιστοποίησης και τήρησης προδιαγραφών, με αποτέλεσμα να παρατηρούνται αυθαιρεσίες και συστημική παραμέληση των ανηλίκων. Μέσω

των επισκέψεων, πάντως, καταγράφηκαν και κάποιες καλές πρακτικές και προσπάθειες ποιοτικής αναβάθμισης των χώρων αυτών, προερχόμενες τόσο από δημόσιους φορείς όσο και από μη κυβερνητικές οργανώσεις. Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού προσανατολίζεται στην εκπόνηση ειδικών εκθέσεων, στις οποίες θα καταγράφονται οι παρατηρήσεις καθώς και οι θεσμικές προτάσεις του για την βελτίωση του συστήματος ιδρυματικής παιδικής προστασίας.

Τα δημόσια κέντρα παιδικής προστασίας καθώς και τα ιδιωτικά κέντρα φιλοξενίας και ιδρύματα, τα οποία επισκέφθηκε ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού, κατά το πρώτο 18μηνο της λειτουργίας του, είναι τα εξής:

*Δημόσια: Κέντρο Παιδικής Μέριμνας Παπάφειο Θεσσαλονίκης «Ο Μελιτεύς», Κέντρο Παιδικής Μέριμνας Θηλέων Ηρακλείου, Κέντρο Παιδικής Μέριμνας Αρρένων Χανίων, Κέντρο Παιδικής Μέριμνας Αρρένων Πάτρας «Σκαγιοπούλειο», Κέντρο Παιδικής Μέριμνας Θηλέων Πάτρας, Παιδόπολη – Ειδική Επαγγελματική Σχολή Ν.Σμύρνης «Αγία Βαρβάρα», Παιδόπολη Νεάπολης Κρήτης, Μονάδα Κοινωνικής Φροντίδας Παιδιού - Αναρρωτήριο Πεντέλης, Κέντρο Βρεφών «Μητέρα», Στέγη Φιλοξενίας Εταιρείας Προστασίας Ανηλίκων Ηρακλείου.*

*Ιδιωτικά: Παιδικό Χωριό SOS Βάρης, Ορφανοτροφείο Θηλέων «Μέλισσα» Θεσσαλονίκης, Ελληνικό Κέντρο για την Ψυχική Υγεία και Θεραπεία του Παιδιού και της Οικογένειας: «Το Περιβολάκι Ι και ΙΙ», Ίδρυμα για το Παιδί «Η Παμμακάριστος», Εταιρεία Ψυχοκοινωνικής Υγείας του Παιδιού και του Εφήβου - Κοινοτικό Σπίτι «Η Θέτις», Ξενώνας Εφήβων «ΙΡΙΣ», Σύλλογος «Το Χαμόγελο του Παιδιού» - Σπίτι Φιλοξενίας Νίκαιας, Εστία Κοριτσιού «Φιλοθέη η Αθηναία», «Φιλοξενείο» Θεσσαλονίκης, Ελληνικό Παιδικό Χωριό Βορείου Ελλάδος, Σύλλογος «Φίλοι του Παιδιού» - Στέγη Φιλοξενίας Ανηλίκων Θηλέων, Εθνικό Ίδρυμα Νεότητας – Ξενώνας Φιλοξενίας Ανηλίκων Προσφύγων Ανωγείων Κρήτης, Φιλανθρωπικό Ίδρυμα φιλοξενίας θηλέων «Άγιος Νεκτάριος» Χανίων, Εκκλησιαστικό Ίδρυμα Παιδικής Προστασίας «Παναγία η Οδηγήτρια» Γιαννιτσών, Ζάννειο Ορφανοτροφείο Αρρένων Πειραιώς – Εκάλης.*

### **2.3.2. Αναδοχή**

Συναφής με την ιδρυματική παιδική προστασία είναι η λειτουργία του θεσμού της αναδοχής. Βασισμένος στο μοντέλο της οικογενειοκεντρικής φροντίδας, ο θεσμός της αναδοχής θεωρείται εν δυνάμει περισσότερο αποδοτικός για την κάλυψη των αναγκών των ανηλίκων, οι οικογένειες των οποίων αδυνατούν να τους προσφέρουν την προσήκουσα μέριμνα. Ωστόσο, ο θεσμός είχε έως σήμερα πολύ περιορισμένη εφαρμογή, εν μέρει λόγω της αδυναμίας των προνοιακών υπηρεσιών να υποστηρί-



ξουν την ανάπτυξή του. Εξ ίσου σημαντικό όμως είναι το κενό που προκύπτει από το γεγονός ότι δεν έχει ακόμη εκδοθεί το προβλεπόμενο από τον νόμο περί αναδοχής (Ν. 2447/1996) προεδρικό διάταγμα για τη διοργάνωση αποκεντρωμένων υπηρεσιών που θα υποστηρίζουν τη λειτουργία του θεσμού. Ο Συνήγορος του Πολίτη συλλέγει στοιχεία σχετικά με τις τρέχουσες ανάγκες και τα προβλήματα που ανακύπτουν και προτίθεται να εκπονήσει σχετικές προτάσεις προς την Πολιτεία.

### **2.3.3. Κακοποίηση - παραμέληση**

Ο Συνήγορος του Πολίτη ασχολήθηκε επισταμένα και με ζητήματα που αφορούν την προστασία των παιδιών θυμάτων κακοποίησης και παραμέλησης. Ειδικότερα, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού ενημερώθηκε από εκπαιδευτικούς καθώς και από ψυχιατρικές και ψυχο-κοινωνικές υπηρεσίες για τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ως προς τον εντοπισμό, τη διάγνωση και την υποστηρικτική - θεραπευτική παρέμβαση σε περιπτώσεις κακοποίησης. Αντιστοίχως, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού ήρθε σε επικοινωνία και με εισαγγεείς και δικαστές ανηλίκων καταγράφοντας και τη δική τους οπτική.

Επίσης, ο Συνήγορος του Πολίτη προσκλήθηκε από τον Υφυπουργό Κοινωνικής Αλληλεγγύης να καταθέσει προτάσεις για τον συντονισμό και την οργάνωση των υπηρεσιών που αφορούν την πρόληψη και την καταπολέμηση της κακοποίησης και παραμέλησης. Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού διατύπωσε επιγραμματικά κάποιες πρώτες παρατηρήσεις και επιφυλάχθηκε για την εκπόνηση αναλυτικότερων προτάσεων προς το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Ήδη, πάντως, έχουν διαπιστωθεί σημαντικά κενά. Ειδικότερα :

- απουσία έγκυρων επιδημιολογικών ερευνητικών στοιχείων για την κακοποίηση και ενός συντονιστικού επιστημονικού οργάνου πανελληνίας εμβέλειας,
- έλλειψη ενημέρωσης και υποστήριξης των εκπαιδευτικών και των επαγγελματιών υγείας και πρόνοιας που εργάζονται με ανηλίκους,
- υποστελέχωση και ελλείψεις ειδικευμένου προσωπικού στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες πρόνοιας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού,
- προβλήματα συνεργασίας μεταξύ δικαστικών λειτουργών και παιδοψυχιατρικών υπηρεσιών,
- προβλήματα κατοχύρωσης των επαγγελματιών που χειρίζονται περιστατικά καθώς και αυτών που εκδίδουν γνωματεύσεις σε θέματα προστασίας των ανηλίκων θυμάτων κατά την ποινική διαδικασία.

#### **2.3.4. Πρωτοβουλία για τη νομοθετική κατάργηση της σωματικής τιμωρίας**

Αναγνωρίζοντας ότι στην Ελλάδα η σωματική τιμωρία υφίσταται ως μια σοβαρή καθημερινή πρακτική σε βάρος του παιδιού και συντασσόμενος με σχετική έκκληση των Ευρωπαίων Συνηγόρων του Παιδιού για νομοθετική κατάργηση της σωματικής τιμωρίας, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτόνησε πρόταση για νομοθετική ρύθμιση, με σκοπό την τροποποίηση του άρθρου 1518 ΑΚ, ώστε να καθίσταται σαφές ότι «*πράξεις σωματικής τιμωρίας δεν περιλαμβάνονται στα επιτρεπτά σωφρονιστικά μέτρα*» που προβλέπει η διάταξη του εν λόγω άρθρου.

Επειδή η εν λόγω ρύθμιση αποσκοπεί πρωτίστως να λειτουργήσει «*παιδαγωγικά*» έναντι των πολιτών, πρέπει να συνοδεύεται από δέσμη μέτρων ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης γονέων, επαγγελματιών αλλά και των ίδιων των παιδιών. Για τον σχεδιασμό και την προώθηση τέτοιων μέτρων, ο Συνήγορος του Πολίτη, από κοινού με άλλους δημόσιους φορείς, συγκρότησε άτυπο δίκτυο συνεργασίας για την πρόληψη και κατάργηση της σωματικής τιμωρίας.

#### **2.3.5. Ποινική μεταχείριση των ανηλίκων**

Η νομοθεσία για την ποινική μεταχείριση των ανηλίκων (Ν. 3189/2003) προβλέπει την εισαγωγή νέων αναμορφωτικών μέτρων. Κάποια από αυτά υλοποιούνται με τη συμμετοχή δημοσίων υπηρεσιών και κοινωφελών ιδιωτικών νομικών προσώπων. Επίσης, παρέχεται δυνατότητα επιβολής των μέτρων αυτών από τον εισαγγελέα, αντί της άσκησης ποινικής δίωξης, σε περιπτώσεις τέλεσης πλημμελημάτων από ανηλίκους. Κρίνοντας ότι τα μέτρα αυτά μπορεί να αποβούν σε όφελος των ανηλίκων δραστών, υπό τον όρο ότι θα εφαρμόζονται με τρόπο που να διασφαλίζει τα δικαιώματά τους, ο Συνήγορος του Πολίτη, κάλεσε σε διάλογο εκπροσώπους του Υπουργείου Δικαιοσύνης, δικαστικούς λειτουργούς, επιμελητές ανηλίκων και άλλους εμπλεκόμενους φορείς. Από τη συζήτηση διαπιστώθηκε ότι παρατηρούνται σημαντικά κενά στην εφαρμογή του παραπάνω νόμου, οι δε εισαγγελικές αρχές αδυνατούν ουσιαστικά να τον εφαρμόσουν, καθώς δεν έχουν ιδρυθεί κοινωνικές υπηρεσίες στα πρωτοδικεία, που θα διευκόλυναν το έργο αυτό, παρά τη σχετική πρόβλεψη του νομοθέτη (Ν. 2447/1996). Ο Συνήγορος του Πολίτη συνεχίζει τις ενέργειές του για την ανταλλαγή απόψεων επί του θέματος, με σκοπό να συμβάλει στη βελτίωση της εφαρμογής της νομοθεσίας για την ποινική μεταχείριση των ανηλίκων.

#### **2.3.6. Μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων**

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού ασχολήθηκε επισταμένα με το

θέμα της μεταχείρισης των ασυνόδευτων ανηλίκων από την Πολιτεία, ιδίως αυτών που είναι θύματα εκμετάλλευσης και παράνομης διακίνησης. Εν πρώτοις, ο Συνήγορος του Πολίτη ανταποκρίθηκε σε πρόσκληση της Ύπατης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες και συνεργάστηκε μαζί της για τη σύνταξη κειμένου κατευθυντήριων οδηγιών για τη Μεταχείριση των Ασυνόδευτων Ανηλίκων Αιτούντων Άσυλο στην Ελλάδα. Το κείμενο των οδηγιών κοινοποιήθηκε στα συναρμόδια υπουργεία και πρόκειται κατά το ερχόμενο έτος να δημοσιοποιηθεί ευρύτερα. Ως προς τους ασυνόδευτους ανηλίκους που έχουν διατελέσει θύματα εκμετάλλευσης και παράνομης διακίνησης, ο Συνήγορος του Πολίτη εξέδωσε πόρισμα για την υπόθεση των φιλοξενούμενων ανηλίκων που είχαν διαφύγει από το προνοιακό ίδρυμα «Αγία Βαρβάρα». Προέβη επίσης σε σειρά ενεργειών για την ανταλλαγή απόψεων με κοινωνικούς φορείς στην Ελλάδα και το εξωτερικό αλλά και σε οργανωμένη συλλογή πληροφοριών για τη μεταχείριση των παιδιών που εργάζονται στο δρόμο και είναι θύματα εκμετάλλευσης. Συνέλεξε, τέλος, στοιχεία για την αντιμετώπιση των ασυνόδευτων ανηλίκων από την αστυνομία και τις λοιπές εμπλεκόμενες υπηρεσίες και τις υπάρχουσες θεσμικές προβλέψεις. Οι συγκεντρωθείσες πληροφορίες και τα διαπιστωθέντα θεσμικά κενά θα αποτελέσουν τη βάση ειδικής έκθεσης με προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη προς την Πολιτεία, για τη συνολική αντιμετώπιση των ασυνόδευτων ανηλίκων και του φαινομένου της εκμετάλλευσης και παράνομης διακίνησής τους.

### **2.3.7. Οδηγίες για Αστυνομικούς**

Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού σε συνεργασία με τον Κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου συμμετείχε στην εκπαίδευση αστυνομικών και στην εκπόνηση του «Πρακτικού Οδηγού Επαφής του Αστυνομικού με τον Πολίτη κατά την Περίοδο των Ολυμπιακών Αγώνων», ως προς το τμήμα που αφορούσε ανήλικους δράστες και θύματα.

## **3. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΣΗΜΑΝΤΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ**

### **3.1. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ**

#### **3.1.2. Εγγραφή σε ξένο σχολείο**

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά από πατέρα εξάχρονης μαθήτριας της Ιταλικής Σχολής Αθηνών, η οποία είχε γίνει μεν δεκτή στην Α' τάξη της Σχολής, καθώς πληρούσε όλες τις προϋποθέσεις που προβλέπει το ιταλικό δίκαιο, της ηλικίας συμπεριλαμβανομένης, όμως η εγγραφή της δεν είχε εγκριθεί από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, λόγω μη συμπλήρωσης του έκτου έτους ηλικίας κατά την 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου του έτους εγγραφής, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο ελληνικό δίκαιο.

Ερευνώντας την υπόθεση, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι η αιτιολογία της άρνησης του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων ήταν κατ' αρχήν σύννομη, καθώς τα ξένα σχολεία που λειτουργούν στην Ελλάδα είναι κατά νόμο ιδιωτικά (άρθρο 1 παρ. 1 Ν. 4862/1931) και ως τέτοια διέπονται, σε ό,τι αφορά θέματα εγγραφών, από τις διατάξεις που ισχύουν για τα δημόσια σχολεία της χώρας (άρθρο 16 παρ. 1 Ν.682/1977).

Ωστόσο, η Αρχή διαπίστωσε επίσης ότι η αιτιολογημένη απορριπτική πράξη της Διεύθυνσης Ξένων και Μειονοτικών Σχολείων του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων καθυστέρησε να περιέλθει στον πολίτη, με αποκλειστική υπαιτιότητα της διοίκησης, με αποτέλεσμα η ανήλικη να έχει ήδη διανύσει το μισό σχολικό έτος πλήρως ενταγμένη στο σχολικό περιβάλλον, από το οποίο θα έπρεπε -σύμφωνα με το Υπουργείο- ξαφνικά να αποκοπεί.

*Έτσι, όμως, υπήρχε κίνδυνος να επηρεαστεί αρνητικά η ανήλικη σε γνωστικό, συναισθηματικό και κοινωνικό επίπεδο από το γεγονός αυτό, που θα είχε ως συνέπεια να ανακόψει τη μαθησιακή της πορεία, να αναστείλει τους συναισθηματικούς δεσμούς που είχε αναπτύξει με τους συμμαθητές και τους παιδαγωγούς της και να ανατρέψει την ομαλή κοινωνικοποιητική διαδικασία, στην οποία είχε ενταχθεί.*

Για τον λόγο αυτό, η Αρχή επισήμανε στην αρμόδια διεύθυνση του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων τη νομική υποχρέωση της διοίκησης να λαμβάνει πρωτίστως υπόψη το συμφέρον του παιδιού σε όλες τις αποφάσεις που αφορούν τα παιδιά, σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 3 παρ. 1 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Ν. 2101/1992) και ζήτησε την κατ' εξαίρεση έγκριση της υπό κρίση εγγραφής, η οποία τελικώς έγινε δεκτή.

Περαιτέρω, επειδή κατά την έρευνα της υπόθεσης ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι η εμπλοκή στο θέμα της εγγραφής της ανήλικης εν πολλοίς οφειλόταν στη σύγχυση που προκαλεί η αποσπασματική και μέσσω εγκυκλίων οδηγιών ρύθμιση των θεμάτων των ξένων σχολείων στην Ελλάδα, διατύπωσε σύσταση προς το Υπουργείο, προκειμένου αυτό να προβεί στην προ πολλού αναμενόμενη κωδικοποίηση των σχετικών διατάξεων σε ενιαίο νομοθετικό κείμενο (υπόθεση 22280/2003).

### **3.4. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΑΝΗΛΙΚΩΝ**

#### **3.4.1. Ασυνόδευτοι Ανήλικοι**

Μη κυβερνητική οργάνωση κατέθεσε αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με το καθεστώς παραμονής στη χώρα ανήλικων αλλοδαπών, φιλοξενούμενων σε ιδρύματα παιδικής μέριμνας, οι οποίοι έχουν

εισαχθεί σε αυτά ως ασυνόδευτοι ανήλικοι κατόπιν εισαγγελικής εντολής.

Ανήλικοι αλλοδαποί που είχαν εντοπιστεί ασυνόδευτοι στη χώρα και είχαν εισαχθεί στα ιδρύματα αυτά για λόγους προστασίας τους, πριν από τη θέσπιση ειδικής νομοθεσίας για θύματα εμπορίας, διακίνησης και εκμετάλλευσης ανθρώπων (Ν. 3064/2002), αντιμετωπίζουν σήμερα εκκρεμότητα ως προς το καθεστώς παραμονής τους.

Κάποιοι από αυτούς έχουν πλέον ενηλικιωθεί, παραμένοντας ωστόσο στη χώρα χωρίς να διαθέτουν άδεια παραμονής.

Οι εν λόγω αλλοδαποί ορθώς έτυχαν της παρατεινόμενης προστασίας από την ελληνική πολιτεία, καθώς ο επαναπατρισμός και η επανένταξή τους στη χώρα καταγωγής δεν ήταν εφικτός ή θα αποτελούσε μέτρο ακατάλληλο για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους και την αποφυγή της εκ νέου έκθεσής τους σε συνθήκες παραμέλησης και εκμετάλλευσης.

Ωστόσο, η εκκρεμής νομική τους κατάσταση δεν διασφαλίζει την προστασία τους, ενώ η απουσία νομοθετικού πλαισίου για τη φιλοξενία τους έχει προκαλέσει το εξής παράδοξο: αφενός η παρατεινόμενη παρουσία τους στη χώρα ανταποκρίνεται στην ορθή εφαρμογή των διεθνών κανόνων και αρχών για την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού και των ασυνόδευτων ανηλίκων και θυμάτων εμπορίας, διακίνησης και εκμετάλλευσης· αφετέρου, η παρουσία αυτή δεν βρίσκει έρεισμα στις κείμενες διατάξεις περί αλλοδαπών και μετανάστευσης.

Για την επίλυση του προβλήματος, ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε στο Υπουργείο Εσωτερικών την άμεση χορήγηση άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους στους ήδη ενήλικες ασυνόδευτους αλλοδαπούς που είχαν εισαχθεί στα ιδρύματα παιδικής προστασίας, καθώς και τη δυνατότητα μεταβολής της σε άδεια παραμονής για λόγους σπουδών και εργασίας.

Εν όψει και της θεσμοθέτησης της δυνατότητας χορήγησης άδειας παραμονής στα χαρακτηρισμένα ως θύματα των αδικημάτων του Ν. 3064/2002 παιδιά, οι αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών έδειξαν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την επίλυση της εκκρεμότητας και συνεργάζονται προς τούτο με την Αρχή (υποθέσεις 6772/2004, 12762/2004 και 10754/2004).

### **3.4.2. Συνοδευόμενοι Ανήλικοι – Οικογενειακή Συνένωση**

#### **3.4.2.1. Έκδοση άδειας εισόδου και παραμονής**

Αλλοδαπή μητέρα ανήλικου, παντρεμένη με Έλληνα, κατέθεσε στην Αρχή αναφορά, στην οποία επισημαίνει την άρνηση των αρμόδιων υπηρεσιών να χορηγήσουν άδεια εισόδου και παραμονής στον ουκρανικής ιθαγένειας έφηβο γιο της, τον οποίο είχε αποκτήσει σε προηγούμενο γάμο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε εγγράφως στη μητέρα, εξηγώντας την οικεία νομοθεσία, αλλά και επισημαίνοντάς της ότι είχε παραλείψει να επωφεληθεί των ευεργετημάτων, που κατά καιρούς η Πολιτεία προσέφερε για τη νομιμοποίηση των μελών αλλοδαπών οικογενειών, νομίμως διαβιούντων στην χώρα.

Στη συνέχεια, και αφού διαπίστωσε ότι η ενδιαφερόμενη είχε λάβει ελλιπή ενημέρωση από τον δήμο, στον οποίο είχε προηγουμένως απευθυνθεί, ο Συνήγορος του Πολίτη υπέδειξε γραπτώς τη διαδικασία που θα έπρεπε να ακολουθηθεί, ώστε να χορηγηθεί στον ανήλικο άδεια παραμονής.

Αναφορές, όπως η εν λόγω, αναδεικνύουν την ελλιπή και αποσπασματική χορήγηση πληροφοριών εκ μέρους των αρμόδιων υπηρεσιών προς τους αλλοδαπούς, σχετικά με το σύστημα χορήγησης αδειών εισόδου σε μετανάστες (υπόθεση 14312/2004).

#### **3.4.2.2. Ανανέωση άδειας παραμονής**

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά από τον πατέρα ανήλικης αλλοδαπής, μόνης μεταξύ των μελών της οικογένειάς της, στην οποία δεν είχε χορηγηθεί από τον αρμόδιο Δήμο Γλυφάδας ανανέωση της άδειας παραμονής της, παρά την πάροδο μεγάλου χρονικού διαστήματος. Λόγω αυτής της ολιγωρίας, η ανήλικη δεν μπορούσε να ταξιδέψει στο εξωτερικό, ούτε για οικογενειακούς λόγους ούτε για σπουδές.

Μετά από διερεύνηση των δεδομένων της υπόθεσης, η διαμεσολάβηση της Αρχής προς τις αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου Γλυφάδας και της Περιφέρειας Αττικής είχε ως αποτέλεσμα τον επανέλεγχο του φακέλου της ανήλικης και την αποστολή τελικώς της άδειας από το γραφείο της Περιφέρειας στον Δήμο (υπόθεση 11306/04).

### **3.6. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ**

#### **3.6.1. Επικοινωνία παιδιού με τον πατέρα**

Διαξυγμένος πατέρας επτάχρονου αγοριού απηύθυνε αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη, ζητώντας τη διαμεσολάβησή του, προκειμένου να μπορεί να επικοινωνεί με το ανήλικο τέκνο του, ισχυριζόμενος ότι η εν λόγω επικοινωνία παρακωλύεται από την πρώην σύζυγό του, μητέρα του παιδιού.

Ειδικότερα, παρά την ύπαρξη δικαστικής απόφασης, που ρύθμιζε το δικαίωμα επικοινωνίας με πρόβλεψη, μεταξύ άλλων, του χρονικού διαστήματος, κατά τη διάρκεια του οποίου το παιδί θα περνούσε τις θερινές διακοπές μαζί με τον πατέρα, η μητέρα, η οποία ασκούσε την επιμέλεια και διέμενε με το παιδί, αρνήθηκε να παραδώσει τον γιο στον πατέρα,

όταν αυτό της ζητήθηκε.

Το δικαίωμα του παιδιού σε επικοινωνία και με τους δύο γονείς του και, ειδικότερα, με τον γονέα που δεν διαμένει μαζί του αναγνωρίζεται από τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Ν. 2101/92, άρθρα 7,8,9 και 18). Ο Συνήγορος του Πολίτη επικοινωνήσε με τη μητέρα, από την οποία πληροφορήθηκε τη φοβία του παιδιού να ταξιδέψει σε νησί, αλλά και την απροθυμία του να ακολουθήσει τον πατέρα του σε τόπο προορισμού άλλον από το παραθεριστικό θέρετρο που είχε συνηθίσει να επισκέπτεται και όπου είχε ήδη αναπτύξει φιλικούς δεσμούς με συνομήλικους του.

Αφού ο Συνήγορος του Πολίτη υπενθύμισε στη μητέρα την υποχρέωσή της να μην παρεμποδίζει το δικαίωμα της προσωπικής επικοινωνίας, που απορρέει από το άρθρο 1520 ΑΚ, επισήμανε ότι δεν εξυπηρετεί το συμφέρον του ανήλικου τέκνου η ένταση στις σχέσεις μεταξύ των γονέων του. Τούτο αναπόφευκτα θα συνέβαινε, εάν ο πατέρας αναγκαζόταν να προκαλέσει την αναγκαστική εκτέλεση της πιο πάνω δικαστικής απόφασης (άρθρο 951 ΚπολΔ) ή προσέφευγε στην ποινική δικαιοσύνη για μη συμμόρφωση της πρώην συζύγου στη δικαστική απόφαση, κατά το άρθρο 232<sup>Α</sup> ΠΚ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε να επιλεγεί ως τόπος θερινών διακοπών το θέρετρο προτίμησης του ανήλικου, πρόταση που έγινε αποδεκτή από τον πατέρα και είχε ως αποτέλεσμα την άρση των αντιρρήσεων της μητέρας. Με τον τρόπο αυτό λήφθηκε σοβαρά υπόψη η άποψη του παιδιού, κατ' επιταγήν του άρθρου 12 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού και επιτεύχθηκε η εφαρμογή της δικαστικής απόφασης καθώς και η διασφάλιση του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού (υπόθεση 13053/2004).

### **3.8. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ**

#### **3.8.1. Διακρατική υιοθεσία**

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορά από ζευγάρι που είχε καταθέσει αίτηση υιοθεσίας ανήλικου αλλοδαπού ευρισκομένου στη χώρα. Οι υποψήφιοι γονείς στρέφονταν κατά του Τμήματος Αδειών Παραμονής της Διεύθυνσης Αλλοδαπών & Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, επισημαίνοντας ότι καθυστερεί η απάντηση σε αίτημα για χορήγηση άδειας παραμονής του ανήλικου για ανθρωπιστικούς λόγους.

Ειδικότερα, ο ανήλικος είχε εισέλθει στη χώρα με τους υποψήφιους θετούς γονείς, με θεώρηση τρίμηνης διάρκειας. Όμως, πριν από την ολοκλήρωση της διαδικασίας της υιοθεσίας, η τρίμηνη άδεια έληξε, με απο-

τέλεσμα ο ανήλικος να βρίσκεται πλέον παράνομα στη χώρα. Δεδομένης της ηλικίας του (18 μηνών), το παιδί δεν μπορούσε να μετακινηθεί μόνο του εκτός των συνόρων, ούτε όμως οι υποψήφιοι θετοί γονείς μπορούσαν να ταξιδέψουν μαζί του, λόγω της έλλειψης των απαραίτητων νομιμοποιητικών εγγράφων.

Το ζευγάρι απευθύνθηκε στο αρμόδιο Τμήμα του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ζητώντας να λάβει ο ανήλικος άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους (βάσει του Ν. 2910/01, άρθρο 37 παρ. 4 εδ. α'). Ωστόσο, μετά από παρέλευση τριμήνου από την κατάθεση της αίτησης, δεν είχε υπάρξει απάντηση.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ήρθε πρώτα σε επαφή με τον Ελληνικό Κλάδο της «Διεθνούς Κοινωνικής Υπηρεσίας», μη κυβερνητικής οργάνωσης, που αποτελεί τον πιστοποιημένο φορέα για τη διεξαγωγή έρευνας διακρατικών υιοθεσιών. Η Αρχή ζήτησε αφενός στοιχεία αξιολογικά για την προσαρμογή του βρέφους στο νέο του περιβάλλον, αφετέρου πληροφορίες για τα εναπομένοντα στάδια και τον αναμενόμενο χρόνο ολοκλήρωσης της υιοθεσίας.

Βάσει των απαντήσεων που έλαβε, ο Συνήγορος του Πολίτη απηύθυνε έγγραφο στο αρμόδιο Τμήμα του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ενημερώνοντας για την επιτυχή τοποθέτηση του αλλοδαπού ανήλικου στην ελληνική οικογένεια, καθώς και για τον χρόνο (διετία) που κατά προσέγγιση θα απαιτείτο για την ολοκλήρωση της διαδικασίας της υιοθεσίας. Επίσης, τέθηκαν υπόψη του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης διατάξεις της εθνικής και διεθνούς νομοθεσίας, ιδίως τα άρθρα 21 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Ν. 2101/1992) και 18 της Σύμβασης της Χάγης του 1993 «για την προστασία των παιδιών και τη συνεργασία στη διεθνή υιοθεσία», που συνηγορούν υπέρ της υποχρέωσης των Κρατών να λαμβάνουν κάθε αναγκαίο μέτρο για τη χορήγηση άδειας τόσο αναχώρησης όσο και εισόδου του ανήλικου. Για τους λόγους αυτούς, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε την κατά το δυνατό συντομότερη έκδοση άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, με ισχύ τουλάχιστον δύο ετών.

Κατόπιν των ενεργειών της Αρχής, το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ενέκρινε την κατ' εξαίρεση έκδοση άδειας παραμονής του ανήλικου βρέφους, με διάρκεια ενός μόνο έτους, ενημερώνοντας όμως το ζευγάρι να υποβάλει άμεσα αίτηση ανανέωσης της, προκειμένου να παραταθεί για ένα ακόμη έτος η νόμιμη παραμονή του παιδιού στην Ελλάδα, έως την ολοκλήρωση των διαδικασιών της υιοθεσίας (υπόθεση 169/2004).





## Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα

1.3.2005  
Αρ. 13/05

### ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ

#### Εντυπωσιακή Μείωση των Αιτήσεων Ασύλου

#### Τι Λένε οι Αριθμοί για την Ελλάδα

GENEYH - Ο αριθμός των ατόμων που ζήτησαν άσυλο στις βιομηχανικά ανεπτυγμένες χώρες σημείωσε σημαντική πτώση και το 2004 – τρίτη συνεχή χρονιά – φτάνοντας έτσι στο χαμηλότερο επίπεδο εδώ και 16 χρόνια, σύμφωνα με τα ετήσια στοιχεία που δημοσίευσε σήμερα η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες.

Ο συνολικός αριθμός των ατόμων που ζήτησαν πέρυσι άσυλο στις 38 βιομηχανικά ανεπτυγμένες χώρες, για τις οποίες υπάρχουν συγκριτικά ιστορικά στατιστικά στοιχεία, ήταν ο κατώτερος από το 1988, με 368.000 αιτήσεις. Στις έξι μη ευρωπαϊκές χώρες που περιλαμβάνονται στον κατάλογο, το γενικό σύνολο ήταν το κατώτερο από το 1986. Ο αριθμός των ατόμων που ζήτησαν άσυλο στην Ευρώπη μειώθηκε επίσης στο ίδιο επίπεδο με αυτό στα τέλη της δεκαετίας του 1980, αν και συνεχίζει να είναι μεγαλύτερος σε σύγκριση με τα μέσα της δεκαετίας του 1990.

Ο αριθμός των αιτούντων άσυλο στις βιομηχανικά ανεπτυγμένες χώρες μειώθηκε κατά 22% το 2004. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.), ο αριθμός μειώθηκε κατά 19 %, στη Νότιο Αμερική κατά 26 % ενώ στην Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία κατά 28 %.

Οι περισσότερες χώρες δέχτηκαν το χαμηλότερο αριθμό αιτούντων άσυλο εδώ και πολλά χρόνια. Στη Γερμανία, για παράδειγμα, ο αριθμός ήταν ο κατώτερος από το 1984, στις ΗΠΑ και την Ελβετία, ο κατώτερος από το 1987 και στην Ολλανδία ο κατώτερος από το 1988. Ο αριθμός των αιτούντων άσυλο που δέχτηκε η Μεγάλη Βρετανία υποχώρησε στα ίδια επίπεδα με αυτά στις αρχές της δεκαετίας του 1990, σημειώνοντας κατακόρυφη πτώση της τάξης του 61% σε διάστημα 2 ετών.

*«Αυτή η εξέλιξη θα πρέπει να μειώσει την πίεση που ασκούν πολιτικοί, Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και το κοινό να κάνουν όλο και πιο αυστηρά τα συστήματα ασύλου, σε σημείο που πολλοί πραγματικοί πρόσφυγες δυσκολεύονται τρομερά να αποκτήσουν πρόσβαση στην Ευρώπη ή να αναγνωριστούν ως πρόσφυγες»,* δήλωσε ο κ. Ρέιμοντ Χολ, Διευθυντής του Ευρωπαϊκού Γραφείου της Υ.Α. *«Στις περισσότερες βιομηχανικές χώρες δεν είναι δυνατόν να υποστηριχθεί ότι υπάρχει ακόμα τεράστιο πρόβλημα με το άσυλο».*

Η χώρα που δέχτηκε το μεγαλύτερο αριθμό αιτούντων άσυλο το 2004 ήταν η Γαλλία, με 61.600 περίπου αιτήσεις. Οι Ηνωμένες Πολιτείες, η χώρα που είχε πέρυσι δεχτεί το μεγαλύτερο αριθμό αιτούντων άσυλο, φέτος ήρθε δεύτερη, με 52.400 αιτήσεις. Η Μεγάλη Βρετανία ακολουθεί στην τρίτη θέση με 40.200 αιτήσεις ενώ η Γερμανία -χώρα που δεχόταν τον μεγαλύτερο αριθμό αιτούντων άσυλο τα 13 από τα τελευταία 20 χρόνια- βρίσκεται στην τέταρτη θέση με 35.600 αιτήσεις. Ο Καναδάς έρχεται πέμπτος με 25.500 αιτήσεις.

Αν ο αριθμός των αιτούντων άσυλο συγκριθεί με το πληθυσμιακό μέγεθος της χώρας υποδοχής, προκύπτει μια πολύ διαφορετική εικόνα. Έτσι, η Ύπατη Αρμοστεία κατατάσσει πρώτες στον κατάλογο των 25 χωρών της Ε.Ε. με το μεγαλύτερο αριθμό αιτούντων άσυλο σε σύγκριση με τον πληθυσμό τους την Κύπρο, την Αυστρία, τη Σουηδία, το Λουξεμβούργο και την Ιρλανδία ενώ η Μεγάλη Βρετανία, η Γαλλία και η Γερμανία βρίσκονται κάπου στη μέση της κατάταξης.

Για ορισμένες από τις χώρες που προαναφέρθηκαν, μεταξύ των οποίων η Κύπρος, η Φιλανδία, η Δημοκρατία της Κορέας, η Μάλτα, η Πολωνία και η Δημοκρατία της Σλοβακίας, ο αριθμός των ατόμων που ζήτησαν άσυλο το 2004 ήταν ο μεγαλύτερος που έχει ποτέ καταγραφεί. Σε αντίθεση με τη γενική μείωση των αιτήσεων ασύλου που σημειώθηκε στις βιομηχανικά ανεπτυγμένες χώρες το 2004, ο αριθμός αυτός αυξήθηκε κατά 4% για τα 10 νέα μέλη της Ε.Ε. (και κατά 18 % το τελευταίο τρίμηνο του 2004, συγκριτικά με το προηγούμενο).

*«Ευελπιστούμε πως με την πτώση στον αριθμό των αιτήσεων, οι περισσότερες χώρες θα μπορέσουν τώρα να επιστήσουν την προσοχή τους στη βελτίωση της ποιότητας των συστημάτων ασύλου και της προστασίας των προσφύγων, και όχι στη μείωση των αριθμών»* δήλωσε ο κ. Χολ. *«Η Ε.Ε. θα μπορούσε επίσης να κάνει ένα τεράστιο βήμα μπροστά, εγκαινιάζοντας ένα σύστημα δίκαιου καταμερισμού των ευθυνών, έτσι ώστε την επόμενη φορά που θα υπάρξει μια κρίση να βοηθηθούν πιο αποτελεσματικά αυτοί που έχουν επηρεαστεί περισσότερο. Παρά τη σημαντική μείωση, οι αριθμοί των αιτούντων άσυλο δεν είναι ίδιοι σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. Πρέπει να παρακολουθήσουμε πολύ προσεκτικά τι συμβαίνει στα νέα κράτη μέλη. Η*

*Κύπρος, η Δημοκρατία της Σλοβακίας και η Μάλτα είναι όλες χώρες με νέα συστήματα ασύλου που παλεύουν να σταθούν στα πόδια τους».*

Η μεγαλύτερη ομάδα αιτούντων άσυλο το 2004 ήταν ρωσικής καταγωγής (30.100 αιτήσεις), Τσετσένοι στην πλειοψηφία τους. Ακολουθούν ομάδες αιτούντων άσυλο από τη Σερβία και το Μαυροβούνιο, πολλοί από το Κόσοβο (22.300), από την Κίνα (19.700), την Τουρκία (16.200) και την Ινδία (11.900). Και οι 10 εθνικότητες που βρίσκονταν στην κορυφή της λίστας σημείωσαν σημαντική πτώση το 2004. Το πιο αξιοσημείωτο από όλα είναι ότι ο αριθμός των Αφγανών- η ομάδα που το 2001 είχε πάνω από 50.000 αιτούντες άσυλο- μειώθηκε κατά 83 % τα τελευταία τρία χρόνια. Αυτή τη στιγμή βρίσκονται στην 13η θέση με 8.800 αιτήσεις μέσα στο 2004.

*«Αυτό δείχνει ξεκάθαρα την επίδραση που μπορεί να έχει μια συντονισμένη προσπάθεια να βελτιωθούν οι συνθήκες στις περιοχές από όπου προέρχονται οι πρόσφυγες για τον αριθμό των ατόμων που ζητούν άσυλο σε μακρινές από την πατρίδα τους χώρες», δήλωσε ο κ. Χολ. «Όταν οι Αφγανοί είδαν τα πράγματα να βελτιώνονται στην πατρίδα τους, προτίμησαν να επιστρέψουν στα σπίτια τους παρά να ταξιδέψουν στην Ευρώπη και ακόμα παραπέρα».*

Ο αριθμός των αιτούντων άσυλο από το Ιράκ σημείωσε επίσης πτώση της τάξης του 80 % από το 2002. Παρόλα αυτά, ο αριθμός των Ιρακινών που ζήτησαν άσυλο άρχισε πάλι να αυξάνεται στα μέσα του 2004, όχι όμως τόσο ώστε να ξεπεράσουν την ένατη θέση μεταξύ των εθνικοτήτων που έκαναν αίτηση για άσυλο μέχρι το τέλος του 2004.

*Η Υπατη Αρμοστεία τονίζει ότι όλα τα παραπάνω στοιχεία είναι προσωρινά και μπορούν να υποστούν αλλαγές.*

### **Η Κατάσταση στην Ελλάδα**

Σύμφωνα με το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, το 2004 κατεγράφησαν από τις ελληνικές αρχές 4.469 αιτήσεις ασύλου. Παρόλο που το 2003 οι επισήμως καταγεγραμμένες αιτήσεις ήταν περίπου κατά 46% περισσότερες (8.178), αυτή τη στιγμή εκκρεμούν 50.000 αιτήσεις ατόμων που προσπάθησαν να κάνουν αίτηση για άσυλο αλλά δεν έχουν ακόμα καταγραφεί από τις ελληνικές αρχές. Επίσης, εκκρεμεί η εξέταση 5.328 αιτήσεων σε πρώτο βαθμό, 2-3.000 αιτήσεων σε δεύτερο βαθμό (έφεση) και πάνω από 100 αιτήσεων σε τρίτο βαθμό (Συμβούλιο της Επικρατείας).

Το 2004, οι περισσότεροι αιτούντες άσυλο προέρχονταν από το Ιράκ (20,94%), το Αφγανιστάν (8,55%) και την Ανατολική Ευρώπη (7,23%), ενώ αύξηση σημείωσε ο αριθμός των αιτούντων άσυλο από χώρες της Αφρικής, όπως η Νιγηρία, η Σομαλία και το Σουδάν.

Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία, μη κυβερνητικές οργανώσεις και ομάδες ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι πραγματικοί αιτούντες άσυλο δυσκολεύονται ολοένα και περισσότερο να έχουν πρόσβαση στη διαδικασία χορήγησης ασύλου στην Ελλάδα ενώ υπάρχει καθυστέρηση στην εξέταση των αιτημάτων τους. Από την άλλη μεριά, οι ελληνικές αρχές κάνουν λόγο για μεγάλο αριθμό αβάσιμων αιτημάτων που «υπερφορτώνουν» το σύστημα αλλά και για έλλειψη προσωπικού και πόρων.

Όσον αφορά το ποσοστό αναγνώρισης, το 2004 στην Ελλάδα ήταν 0,9% (11 άτομα αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες ενώ σε 22 χορηγήθηκε ανθρωπιστικό καθεστώς). Το 2003, το ποσοστό αναγνώρισης ήταν 0,6% (3 άτομα αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες και σε 25 χορηγήθηκε ανθρωπιστικό καθεστώς). Η Ύπατη Αρμοστεία πιστεύει ότι ο αριθμός των πραγματικών προσφύγων στην Ελλάδα είναι πολύ μεγαλύτερος και θυμίζει ότι οι άνθρωποι αυτοί βρίσκονται σε εξαιρετικά επισφαλή κατάσταση λόγω των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν καταρχήν με το να γίνει το αίτημά τους αποδεκτό και στη συνέχεια με το να εξασφαλίσουν ότι το αίτημά τους θα εξεταστεί με τρόπο δίκαιο και αποτελεσματικό, που να συνάδει με τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα.

Η 25-σέλιδη στατιστική έκθεση με Αγγλικό τίτλο «*Asylum Levels and Trends in Industrialised Countries, 2004*» διατίθεται στα Αγγλικά, στην κεντρική ιστοσελίδα της Υ.Α., [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) ή στην ελληνική ιστοσελίδα [www.unhcr.gr](http://www.unhcr.gr)

**ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΑΣΥΛΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ<sup>1</sup>**  
**(2003-2004)**

Έτος	Α.Α. <sup>2</sup>	Π <sup>3</sup>	Α <sup>4</sup>	Σ. <sup>5</sup>	ΑΡΝ <sup>6</sup>	Σ.ΑΡΝ. <sup>7</sup>	Σ.Υ <sup>8</sup>	% <sup>9</sup>	% (Σ) <sup>10</sup>
2003	8178 <sup>11</sup>	3	25	28	4529	4504	4532	0,06%	0,6%
2004	4469	11	22	33	3744	3722	3755	0,3%	0,9%

**ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΣΥΛΟΥ**  
**ΚΥΡΙΕΣ ΧΩΡΕΣ ΚΑΤΑΓΩΓΗΣ**

Χώρα καταγωγής	2003	2004
Ιράκ	35,2%	20,94%
Γεωργία		7,23%
Πακιστάν	8,6%	5,53%
Ιράν	7,73%	5,10%
Αφγανιστάν	7,25%	8,55%
Μυανμάρ	6,07%	3,16%
Νιγηρία	5,72%	7,27%
Σομαλία	5,21%	3,13%
Μπαγκλαντές	3,07%	4,65%
Σουδάν	2,71%	2,02%
Τουρκία	2,67%	2,69%
Παλαιστίνιοι	2,53%	1,68%

<sup>1</sup> Πηγή: Υπουργείο Δημόσιας Τάξης

<sup>2</sup> Α.Α. : αιτήματα ασύλου που υποβλήθηκαν στις αστυνομικές υπηρεσίες

<sup>3</sup> Π : υποθέσεις αιτούντων άσυλο που τα αρμόδια όργανα έκριναν ότι πληρούν τις προϋποθέσεις αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα.

<sup>4</sup> Α : υποθέσεις αιτούντων άσυλο που τα αρμόδια όργανα έκριναν ότι πληρούν τις προϋποθέσεις χορήγησης ανθρωπιστικού καθεστώτος.

<sup>5</sup> Συνολικός αριθμός περιπτώσεων παροχής διεθνούς προστασίας.

<sup>6</sup> Αρνητικές αποφάσεις

<sup>7</sup> Συνολικός αριθμός αρνητικά κριθέντων περιπτώσεων για καθεστώς πρόσφυγα και/ή ανθρωπιστικό καθεστώς

<sup>8</sup> Σύνολο υποθέσεων που συζητήθηκαν

<sup>9</sup> Ποσοστό αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα.

<sup>10</sup> Συνολικό ποσοστό αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα και χορήγησης του ανθρωπιστικού καθεστώτος.

<sup>11</sup> Πρόκειται για τις αιτήσεις ασύλου που υποβλήθηκαν έως το Δεκέμβριο του 2003.

## ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ

- ΥΑ 138317 της 4/13.1.2004: «Αναμόρφωση του πίνακα φορέων υλοποίησης κοινωφελούς εργασίας» (ΦΕΚ 17, τ. Β')
- Ν. 3226/2004: «Παροχή νομικής βοήθειας σε πολίτες χαμηλού εισοδήματος και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 24, τ. Α')
- Υ.Α. 64762/15.6.2004 «Καθορισμός αποζημίωσης σε βάρος του Δημοσίου, των Δικηγόρων υπηρεσίας, Συμβολαιογράφων, Δικαστικών Επιμελητών και προσώπων που παρέχουν υπηρεσίες στο πλαίσιο της παροχής νομικής βοήθειας» (ΦΕΚ 888, τ. Β')
- Ν. 3228/2004 : «Κύρωση της Συμφωνίας μεταξύ της κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Τουρκίας για την αποφυγή της διπλής φορολογίας αναφορικά με τους φόρους εισοδήματος» (ΦΕΚ 32, τ. Α')
- Π.Δ. 56/2004 : «Κύρωση των τροποποιήσεων της Διεθνούς Σύμβασης περί της ασφάλειας της ανθρώπινης ζωής στη θάλασσα, SOLAS 1974, που υιοθετήθηκαν στη Διάσκεψη των συμβαλλομένων κυβερνήσεων της Διεθνούς Σύμβασης την 12<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2002» (ΦΕΚ 47, τ. Α')
- Ν. 3237/2004: «Κύρωση της Ευρωμεσογειακής Συμφωνίας Σύνδεσης μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους αφενός και της Αραβικής Δημοκρατίας της Αιγύπτου αφετέρου» (ΦΕΚ 61, τ. Α')
- Ν. 3238/2004: «Κύρωση της Συμφωνίας Σύνδεσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών της αφενός και της Δημοκρατίας της Χιλής αφετέρου μετά των Παραρτημάτων και των Πρωτοκόλλων αυτής» (ΦΕΚ 73, τ. Α')
- Ν. 3251/2004: «Ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης, τροποποίηση του Ν. 2928/2001 για τις εγκληματικές οργανώσεις και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 127, τ. Α')
- Υ.Α. Φ.0544/12/ΑΣ 158/Μ.5021 Υπουργού Εξωτερικών :Ανακοίνωση για τη θέση σε ισχύ της Συμφωνίας μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Λιθουανίας σχετικά με την επανεισδοχή προσώπων των οποίων η διαμονή είναι παράνομη (ΦΕΚ 90, τ. Α'). *Έναρξη ισχύος: 1.5.2004.* Η Σύμβαση έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το Ν. 2911/2001 (ΦΕΚ 93, τ. Α').
- Υ.Α. Φ. 0544/ΑΣ 425/Μ.5329 Υπουργού Εξωτερικών. Ανακοίνωση για τη θέση σε ισχύ της Συμφωνίας μεταξύ της κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της κυβέρνησης της Ρωσικής Ομοσπονδίας περί συνεργασίας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης της Ελληνικής

Δημοκρατίας και του Υπουργείου Εσωτερικών της Ρωσικής Ομοσπονδίας στον τομέα της καταπολέμησης του εγκλήματος. (ΦΕΚ 107, τ. Α') *Έναρξη ισχύος: 5.5.2004*. Η προαναφερόμενη συμφωνία υπογράφηκε στις 5.12.2001 και κυρώθηκε με το Ν. 3215/2003 (ΦΕΚ 311, τ. Α').

- Υ.Α. Φ.0546/Σ 333/Μ.5226 Υπουργού Εξωτερικών: Ανακοίνωση για τη θέση σε ισχύ της Διεθνούς Σύμβασης για την Καταστολή της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας. *Έναρξη ισχύος: 16.5.2004*. Η Διεθνής Σύμβαση για την Καταστολή της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το Ν. 3034/2002 (ΦΕΚ 168, τ. Α').
- Ν. 3242/2004<sup>1</sup>: «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους Ο.Τ.Α.» (ΦΕΚ 102, τ. Α')
- Υ.Α. 7011/10/58-ΙΔ/19-31.8.2004<sup>2</sup>: «Καθορισμός προθεσμίας για τη διεκπεραίωση υποθέσεων πολιτών αρμοδιότητας Υπουργείου Δημόσιας Τάξης» (ΦΕΚ 1338, τ. Β')
- Π.Δ. 214/2004 : «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2001/40/ΕΚ του Συμβουλίου της 28<sup>ης</sup> Μαΐου 2001 (ΕΕ L 149) για την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών (ΦΕΚ 191, τ. Α')
- Ν. 3274/2004<sup>3</sup>: «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού» (ΦΕΚ 195, τ. Α')
- Ν. 3277/2004: «Κύρωση της Συνθήκης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Αυστραλίας για την αμοιβαία συνδρομή σε ποινικά θέματα» (ΦΕΚ 200, τ. Α')
- Ν. 3278/2004: «Κύρωση του Πρωτοκόλλου Διοικητικής Συνεργασίας σε θέματα Δικαιοσύνης μεταξύ του Υπουργείου Δικαιοσύνης της Ελληνικής Δημοκρατίας και του Υπουργείου Δικαιοσύνης της Δημοκρατίας της Τυνησίας» (ΦΕΚ 201, τ. Α')
- Ν. 3280/2004 : «Κύρωση της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας σχετικά με πρόσωπα τα οποία συμμετέχουν σε διαδικασίες ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου» (ΦΕΚ 206, τ. Α'). *Έναρξη ισχύος για την Ελλάδα: 1.4.2005* [Ανακοίνωση του Υπουρ-

<sup>1</sup> Με το άρθρο 25 ρυθμίζεται η παράταση της προθεσμίας για την έκδοση αδειών εργασίας και διαμονής αλλοδαπών.

<sup>2</sup> Με το άρθρο 1 παρ. β προβλέπεται ειδική προθεσμία για την εξέταση αιτημάτων διαγραφής αλλοδαπών από τον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών πριν τη συμπλήρωση του χρόνου που αναφέρεται στην απόφαση εγγραφής, για ανθρωπιστικούς λόγους.

<sup>3</sup> Με το άρθρο 34 ρυθμίζονται θέματα παραμονής αλλοδαπών στην Ελλάδα κατά τροποποίηση/συμπλήρωση του Ν. 2910/2001.

- γείου Εξωτερικών Φ.0546/ΑΣ 214/Μ.5288/8.3.2005 (ΦΕΚ 74, τ. Α΄)].
- Ν. 3281/2004: «Κύρωση της Συμφωνίας μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και Ουκρανίας για δικαστική συνδρομή σε αστικές υποθέσεις» (ΦΕΚ 207, τ. Α΄)
- Ν. 3287/2004: «Κύρωση της Σύμβασης για τη συλλογή αποδεικτικών στοιχείων στην αλλοδαπή σε αστικές ή εμπορικές υποθέσεις» (ΦΕΚ 224, τ. Α΄). *Έναρξη ισχύος για την Ελλάδα: 19.3.2005* [Ανακοίνωση του Υπουργείου Εξωτερικών Φ.0546/ΑΣ 96/Μ.5559/7.2.2005 (ΦΕΚ 32, τ. Α΄)].
- Ν. 3288/2004: «Κύρωση της Σύμβασης Έκδοσης μεταξύ της κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της κυβέρνησης των Ηνωμένων Πολιτειών του Μεξικού» (ΦΕΚ 225, τ. Α΄)
- Ν. 3289/2004: «Κύρωση του Πρωτοκόλλου αριθμ. 13 στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, σχετικά με την κατάργηση της θανατικής ποινής σε όλες τις περιστάσεις» (ΦΕΚ 227, τ. Α΄). *Έναρξη ισχύος για την Ελλάδα: 1.6.2005* [Ανακοίνωση του Υπουργείου Εξωτερικών Φ.0546/ΑΣ 79/Μ.5586/11.2.2005 (ΦΕΚ 29, τ. Α΄)].
- Ν. 3293/2004<sup>4</sup>: «Πολυκλιδική Ολυμπιακού Χωριού, Συνήγορος Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 231, τ. Α΄)
- Π.Δ. 254/2004 : «Κώδικας Δεοντολογίας του Αστυνομικού» (ΦΕΚ 238, τ. Α΄)
- Ν.3294/2004 : «Κύρωση του Πρωτοκόλλου που καταρτίστηκε βάσει του άρθρου 43 § 1 της Σύμβασης για την Ίδρυση Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Σύμβαση Ευρωπόλ), το οποίο τροποποιεί την εν λόγω Σύμβαση» (ΦΕΚ 243, τ. Α΄)
- Ν.3295/2004: «Κύρωση του Πρωτοκόλλου που τροποποιεί τη Σύμβαση για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Σύμβαση Ευρωπόλ) και το Πρωτόκολλο σχετικά με τα προνόμια και τις ασυλίες της Ευρωπόλ, των μελών των οργάνων της, των αναπληρωτών διευθυντών και των υπαλλήλων της» (ΦΕΚ 244, τ. Α΄)
- Ν. 3300/2004: «Σύμβαση μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Δημοκρατίας της Ιρλανδίας για την αποφυγή της διπλής φορολογίας αναφορικά με τους φόρους εισοδήματος και ωφέλειας» (ΦΕΚ

<sup>4</sup> Με το άρθρο 6 ρυθμίζονται θέματα για την είσοδο και παραμονή αλλοδαπών αθλητών, των προπονητών τους και του λοιπού εξειδικευμένου συνοδευτικού τους προσωπικού.



- 262, τ. Α'). Έναρξη ισχύος: 29.12.2004 σύμφωνα με την Ανακοίνωση ΥΠΕΞ Φ.0544/ΑΣ 25/Μ.5597 της 17.1.2005 (ΦΕΚ 8, τ. Α')
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2116/2004 του Συμβουλίου της 2.12.2004 σχετικά με την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2201/2003 για τη διεθνή δικαιοδοσία και την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων σε γαμικές διαφορές και διαφορές γονικής μέριμνας, ο οποίος καταργεί τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1347/2000, όσον αφορά τις συνθήκες που έχουν συναφθεί με την Αγία Έδρα. Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 367/14.12.2004
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2133/2004 του Συμβουλίου της 13.12.2004 σχετικά με την υποχρέωση των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών να προβαίνουν σε συστηματική σφράγιση των ταξιδιωτικών εγγράφων των υπηκόων τρίτων χωρών κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών και την τροποποίηση, για το σκοπό αυτό, των διατάξεων της Σύμβασης Εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν και του Κοινού Εγχειριδίου, Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 369/16.12.2004
- Κοινή θέση 2004/500/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου, της 17.5.2004, σχετικά με την ενημέρωση της κοινής θέσης 2001/931/ΚΕΠΠΑ για την εφαρμογή ειδικών μέτρων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και για την κατάργηση της κοινής θέσης 2004/309/ΚΕΠΠΑ, Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 196/3.6.2004
- Απόφαση 2004/512/ΕΚ του Συμβουλίου της 8.6.2004 για τη «Δημιουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS)», Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 213/15.6.2004
- Απόφαση 2004/860 της 25.12.2004 για την υπογραφή εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και την προσωρινή εφαρμογή ορισμένων διατάξεων της Συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας σχετικά με τη σύνδεση της Ελβετικής Συνομοσπονδίας προς την υλοποίηση, την εφαρμογή και την ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν. Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 370/17.12.2004.
- Απόφαση 2004/925/ΕΚ του Συμβουλίου της 22.12.2004 σχετικά με τη θέση σε εφαρμογή από το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας μερών του κεκτημένου Σένγκεν. Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 395/31.12.2004
- Διορθωτικό στην Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29.4.2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68

και την κατάργηση των Οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/184/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ (Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 158/30.4.2004). Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 229/29.6.2004.

Απόφαση 2004/573/ΕΚ του Συμβουλίου της 29.4.2004 περί διοργάνωσης κοινών πτήσεων για την απομάκρυνση από το έδαφος δύο ή περισσότερων κρατών μελών, υπηκόων τρίτων χωρών για τους οποίους έχουν εκδοθεί ατομικές αποφάσεις απομάκρυνσης. Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 261/6.8.2004

Απόφαση 2004/579/ΕΚ του Συμβουλίου της 29.4.2004 για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά του διακρατικού οργανωμένου εγκλήματος. Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 261/6.8.2004

Οδηγία 2004/81/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές. Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 261/6.8.2004

Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004 για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους. Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 304/30.9.2004

Οδηγία 2004/114/ΕΚ του Συμβουλίου της 13.12.2004 σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία, Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. L 375/23.12.2004

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αντωνόπουλου, Γ.* : «Η εγκληματικότητα της δεύτερης γενιάς μεταναστών στη Δυτική Ευρώπη. Μερικά στοιχεία από τη διεθνή βιβλιογραφία», ΠοινΔικ 7/2004, σελ. 856
- Αρναούτογλου, Φ.*: «Μια προσπάθεια ελέγχου της συμμορφώσεως της Διοικήσεως στις αποφάσεις του ΣτΕ. Η Επιτροπή του άρθρου 5 του Ν. 1470/1984», Τιμητικός Τόμος Μιχ. Στασινόπουλου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2004.
- Βασιλάκη, Αρ.* : «Το αίτημα για άσυλο δεν είναι εισιτήριο εισόδου για το Δυτικό Κόσμο», Κοινωνία των Νομικών, Ιούνιος-Αύγουστος 2004.
- Βρύζα, Γ.*: «Το δίκαιο του πολιτικού ασύλου (μετοικεσία) στις Ικέτιδες του Αισχύλου», ΝοΒ 52, σελ. 896.
- Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθήνας*: «Δελτίο Νομολογίας», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2004.
- Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου*: «Τα δικαιώματα στην Ελλάδα, 1953-2003: από το τέλος του Εμφυλίου στο τέλος της Μεταπολίτευσης», Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2004.
- Ηλιόπουλου, Κ.* : «Η Συνθήκη της Νίκαιας και η εξέλιξή της», ΝοΒ 52, σελ. 694.
- Κακκαλή, Π.* : «Δίκαιο Αλλοδαπών», Νομική Βιβλιοθήκη 2004.
- Καμίνη, Γ.* : «Ο θεσμός της διαμεσολάβησης και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου», ΔτΑ Νο. 21/2004, σελ. 137
- Κανελλοπούλου – Μπότη, Μ.* : «Νομική Προστασία Βάσεων Δεδομένων», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2004.
- Κέντρο Μελετών και Τεκμηρίωσης της ΟΛΜΕ*: «ΜΜΕ και Ρατσισμός», Αθήνα 2004.
- Κοτσίρη, Α.* : «Ρατσισμός», Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.
- Κωνσταντινίδη, Αρ.* : «Νομικοί περιορισμοί και δικαστικός έλεγχος του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών», Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.
- Μανιτάκη, Α. – Τάκη, Α. (επιμ.)* : «Τρομοκρατία και Δικαιώματα», Εκδόσεις Σαββάλας 2004.
- Μαλωνόπουλου, Χρ.* : «Η αμφισβήτηση των ατομικών δικαιωμάτων στο νέο διεθνές περιβάλλον», ΝοΒ 52, σελ. 769.
- Μίντση, Γ.* : «Οι διακρατικές προσφυγές στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλα, Δίκαιο και Οικονομία 2004.
- Νάσκου - Περράκη, Π.*: «Το 11<sup>ο</sup> Πρωτόκολλο στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Εκτέλεση αποφάσεων υπό το φως της υπόθεσης Λοϊζίδου», ΔτΑ Νο. 23/2004, σελ. 769.

- Ουάντσε, Σ. : «Μια αποτίμηση της Ιρακινής Κοινότητας στην Ελλάδα», Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, Ιανουάριος 2004.
- Παπαϊωάννου, Ζ. : «Περιεχόμενο και όρια της αστυνομικής εξουσίας», Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.
- Παπασιώπη- Πασά, Ζ. : «Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών», Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.
- «Δίκαιο Ιθαγένειας», 7<sup>η</sup> έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004.
- Παπαστυλιανού, Χρ. : «Η δημόσια τάξη ως συνταγματικά αποδεκτός περιορισμός της ελευθερίας της έκφρασης. Μια προσέγγιση βασισμένη στη θεωρία περί δικαιωμάτων του J. Habermas», ΔτΑΤεΣ Νο. Π/2004, σελ. 237.
- Παύλου Μ. - Χριστόπουλου Δ. (επιμ.) : «Η Ελλάδα της μετανάστευσης : κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη», Εκδόσεις Κριτική, Σειρά Μελετών ΚΕΜΟ.
- Σκανδάμη, Μ.: «Μετανάστες και ρατσισμός – Με αφορμή την ύψη της ελληνικής σημαίας», ΠοινΔικ 3/2004, σελ. 330.
- Σπαθανά, Ελ. : «Νομική Συνδρομή σε πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα», Έκδοση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες
- Στάγκου, Π. : «Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη», Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004.
- Σταυροπούλου, Μαρία: «Ο δεύτερος βαθμός κρίσης επί αιτημάτων παροχής ασύλου σε πρόσφυγες: νομικοί προβληματισμοί», Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2004.
- Στεργιούλη, Ε: «Το οργανωμένο έγκλημα στην Ευρωπαϊκή Ένωση», ΠοινΔικ 2/2004, σελ. 211.
- Συκιάτου, Αθ. : «Έμπορία ανθρώπων στα Βαλκάνια. Θύμα, δράσης και κατασταλτικές στρατηγικές», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2003.
- «Οι διευρυμένες εξουσίες της Επιτροπής Αναστολών. Σχόλιο επί της ΕΑΣτΕ 31/2000», ΔτΑ Νο. 24/2004, σελ. 1353.
- Συμεωνίδου – Καστανίδου, Ε.: «Οι πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος», ΠοινΔικ 2/2004, σελ. 191
- Συνηγόρου του Πολίτη: «Εκτη ετήσια έκθεση του 2003 – Κύκλος των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», ΔτΑ Νο. 23/2004, σελ. 931.

- Τάκη, Α.* : «Ο Συνήγορος του Πολίτη. Συνήγορος των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων», ΔτΑ No. 23/2004, σελ. 921.
- Υπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου*: « Διεθνείς κανόνες προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου κατά την επιβολή του νόμου – Εγχειρίδιο για την Αστυνομία», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 2004
- Χαραλαμπίκη, Αρ.* : «Η ελευθερία θρησκευτικής συνειδήσεως κατά την ΕΣΔΑ, το Σύνταγμα και τους νόμους», ΔτΑ No. 21/2004, σελ. 23.
- Χορτάτου, Π.*: «Τα Ηνωμένα Έθνη και οι διεθνείς μηχανισμοί εφαρμογής του προγράμματος προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων: συγκριτική ανάλυση μεταξύ παγκοσμίου και περιφερειακού συστήματος προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2004.
- Χρυσανθάκη, Χ.* «Ανεξάρτητες Αρχές», Νομική Βιβλιοθήκη 2004
- Charrier, J.-L.*: Code de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, Juris Code, Edition Litec, 2003-2004
- Claude – Valentin, M.* : «Preventing illegal migration : juggling economic imperatives, political risks and individual rights», Council of Europe 2004
- Council of Europe*:  
«Key case-law extracts – European Court of Human Rights», 2004.  
«Combatting organized crime – Best practices of the Council of Europe», 2004
- Delicostopoulos, I.* : «L' autorité du précédent des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l' Homme», ΔτΑ No. 23/2004, σελ. 831.
- Editions du Conseil de l'Europe*:  
«La lutte contre le terrorisme – Les normes du Conseil de l'Europe», janvier 2004  
«Peine de mort – Après l'abolition», janvier 2004  
«L'abus sexuel des enfants», janvier 2004
- Gilbert, Geoff*: «Is Europe living up to its obligations to refugees?» The European Journal of International Law, Vol. 15, no. 5, EJIL 2004, p. 963.
- Meuiner, Guillemette*: «L' application de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l' enfant dans le droit interne des États parties», Logiques Juridiques, L' Harmattan, Paris 2002.
- Sicilianos L-A.* « Rapport sur la situation des droits fondamentaux en Grèce en 2003 », ΔτΑ No. 24/2004, σελ. 1133
- Sitaropoulos, N.*:  
«Equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin: the transposition in Greece of EU Directive 2000/43», International

Journal of Human Rights, Vol. 8, No. 2, pp. 123-158, Summer 2004.

«Freedom of movement and the right to a nationality c. ethnic minorities. The case of ex article 19 of the Greek Nationality Code», European Journal of Migration and Law 6: 205-224, 2004.

*Tapia, St.*: «New patterns of illegal migration in Europe», Council of Europe 2004.

**ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟΥ ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΩΝ ΚΑΙ / Η ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΠΟΥ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΠΟΙΟΥΝΤΑΙ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ**

European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy (Austria): [www.etc-graz.at](http://www.etc-graz.at)

Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights (Austria): [www.univie.ac.at/bim](http://www.univie.ac.at/bim) - [www.humanrights.at](http://www.humanrights.at) - [www.politische-bildung.at](http://www.politische-bildung.at)  
Austrian Human Rights Institute: [www.sbg.ac.at/oim](http://www.sbg.ac.at/oim)

Centre for Human Rights – Catholic University of Louvain (Belgium): [www.drt.ucl.ac.be/DH](http://www.drt.ucl.ac.be/DH)

Human Rights Network International: [www.hrni.org](http://www.hrni.org) - [www.findhumanrights.org](http://www.findhumanrights.org)

Centre for the Study of Democracy (Bulgaria): e-mail [csd@online.bg](mailto:csd@online.bg)

Institute for Human Rights at Åbo Akademi University (Finland): [www.abo.fi](http://www.abo.fi)

Centre de Recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire (France): [www.u-paris2.fr/crdh](http://www.u-paris2.fr/crdh)

Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit (France) : [www.unicaen.fr/mrsh/crdf](http://www.unicaen.fr/mrsh/crdf)

Centre de recherches et d'études sur les droits de l'homme et le droit humanitaire (France) : [www.credho.org](http://www.credho.org)

Institut International des Droits de l'Homme (France) : [www.iidh.org](http://www.iidh.org)

Institut des Droits de l'homme du Barreau de Bordeaux (France) : [www.idhbb.org](http://www.idhbb.org)

Institut des Droits de l'homme du Barreau de Paris (France) : e-mail : [mecpetiti@aol.com](mailto:mecpetiti@aol.com)

Europa Institut, Law Department (Germany) : [www.europainstitut.de](http://www.europainstitut.de)

Menschenrechts Zentrum (Germany) : [www.uni-postdam.de/u/mrz](http://www.uni-postdam.de/u/mrz)

Marangopoulos Foundation for Human Rights (Greece): [www.mfhr.gr](http://www.mfhr.gr)

Hungarian Centre for Human Rights (Hungary): <http://web.interware.hu/ejmkk>

The Icelandic Human Rights Center (Iceland): [www.humanrights.is](http://www.humanrights.is)

International Institute of Humanitarian Law (Italy): e-mail: [sanremo@iihl.org](mailto:sanremo@iihl.org) - [iihl.geneva@gcsp.ch](mailto:iihl.geneva@gcsp.ch)

Latvian Centre for Human Rights and Ethnic Studies (Latvia): [www.humanrights.org.lv](http://www.humanrights.org.lv)

Institut des Droits de l'Homme des Avocats Européens (Luxembourg): [www.idhae.org](http://www.idhae.org)

Maastricht Centre for Human Rights (Netherlands) :  
[www.rechten.unimaas.nl/humanrights](http://www.rechten.unimaas.nl/humanrights)

Norwegian Centre for Human Rights (Norway): [www.humanrights.uio.no](http://www.humanrights.uio.no)

Institute of Legal Studies of the Polish Academy of Science (Poland): e-mail: [phrc@man.poznan.pl](mailto:phrc@man.poznan.pl)

Bureau de Documentation de Droit Compare de l'Office du Procureur Général de la République (Portugal): [www.gddc.pt](http://www.gddc.pt)

Human Rights Centre of Ius Genitum Conimbrigae (Portugal) :  
[www.fd.uc.pt/hrc](http://www.fd.uc.pt/hrc)

Institut Roumain pour les Droits de l'Homme (Romania): e-mail:  
[irido@itcnet.ro](mailto:irido@itcnet.ro)

Belgrade Centre for Human Rights (Serbia and Montenegro):  
[www.bgcentar.org.yu](http://www.bgcentar.org.yu)

Institute of Human Rights, University of Navarra (Spain): e-mail:  
[idh@unav.es](mailto:idh@unav.es)

The Stockholm Institute of Public and International Law (Sweden): e-mail: [sundberg@ioir.se](mailto:sundberg@ioir.se)

The British Institute of Human Rights (United Kingdom): [www.bihhr.org](http://www.bihhr.org)

The Human Rights Law Centre (United Kingdom): e-mail:  
[hrlc@nottingham.ac.uk](mailto:hrlc@nottingham.ac.uk)



## ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

### ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

**2003**  
Αριθμ. 2119

Υπόθεση Radovanovic κατά Αυστρίας

**2004**  
Αριθμ. 2198  
2659  
3257

### ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΟΗΕ

### ΑΡΕΙΟΥ ΠΑΓΟΥ

Υπόθεση R. Judge κατά Καναδά  
Υπόθεση Bakhtiyari κατά Αυστραλίας

**2004**  
Αριθμ. 3

Υπόθεση Arutyunyan κατά Ουζμπεκιστάν

### ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΩΝ

Υπόθεση Ahani κατά Καναδά  
Υπόθεση Madafferi κατά Αυστραλίας

**2004**  
Αριθμ. ΤριμΠρωτΑθηνών 30151

Υπόθεση Byahuranga κατά Δανίας

### ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

### ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (ΟΗΕ)

Υπόθεση Μεξικού κατά Η.Π.Α.

Υπόθεση T.I. κατά Ηνωμένου Βασιλείου

Υπόθεση Μακαρατζής κατά Ελλάδας

Υπόθεση Slimani κατά Γαλλίας

Υπόθεση Thamribillai κατά Ολλανδίας

Υπόθεση Venkadajalasarma κατά Ολλανδίας

Υπόθεση Shamsa κατά Πολωνίας

Υπόθεση Al Nashif κατά Βουλγαρίας

Υπόθεση Mutimura κατά Γαλλίας

Υπόθεση Narijalo κατά Κροατίας

Υπόθεση Benhebba κατά Γαλλίας

Υπόθεση Mokrani κατά Γαλλίας