



**Θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για το Δικαίωμα Ασύλου
Ο εποπτικός ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και η υποχρέωση των
κρατών να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες
για την εκπλήρωση της συναφούς αρμοδιότητάς της**

*Εκδόθηκαν στο πλαίσιο προδικαστικού ερωτήματος που απηύθυνε το Διοικητικό Δικαστήριο της
Σόφιας στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 18.10.2011
Zuheyr Freyeh Halaf κατά της Κρατικής Υπηρεσίας Ασύλου της Βουλγαρίας (C-528/11)*

1. Εισαγωγή

1.1. Το Διοικητικό Δικαστήριο της Σόφιας παρέπεμψε στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής το «Δικαστήριο») προδικαστικό ερώτημα που αφορά, μεταξύ άλλων, στο περιεχόμενο του δικαιώματος ασύλου, που εγγυάται το άρθρο 18 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «Χάρτης της ΕΕ»¹), στην εποπτική αρμοδιότητα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, που προβλέπουν τόσο η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων (εφεξής «Σύμβαση του 1951»²) όσο και άλλα κείμενα, και στην υποχρέωση των κρατών να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την άσκηση της εποπτικής της αρμοδιότητας.

1.2. Το Διοικητικό Δικαστήριο της Σόφιας έθεσε στο Δικαστήριο μια σειρά ερωτημάτων, συμπεριλαμβανομένων των υπ' αριθμόν 2 και 3, που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και έχουν ως εξής³:

2. Ποιο είναι το περιεχόμενο του δικαιώματος ασύλου δυνάμει του άρθρου 18 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως σε συνδυασμό με το άρθρο 53 του Χάρτη καθώς και σε συνδυασμό με τον ορισμό του άρθρου 2, στοιχείο γ', και της 12ης αιτιολογικής σκέψης του Κανονισμού 343/2003;

3 (α) Έχει το άρθρο 3, παράγραφος 2, του Κανονισμού 343/2003, σε συνδυασμό με την προβλεπόμενη από το άρθρο 78, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ υποχρέωση τηρήσεως των συμβάσεων διεθνούς δικαίου στον τομέα του ασύλου την έννοια ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται, στο πλαίσιο της διαδικασίας για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου βάσει του Κανονισμού 343/2003 κράτους μέλους να ζητούν γνωμοδότηση από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμέ-

¹ Ευρωπαϊκή Ένωση, Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 7.12.2000, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2000 OJ C 364/1, βλέπε στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b70.html>

² Γενική Συνέλευση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, Σύμβαση για το Καθεστώς των Προσφύγων, 28.7.1951, United Nations Treaty Series No. 2545, vol. 149, p. 137, βλέπε στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>

³ C-528/11, Αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, την οποία υπέβαλε το Administrativen sad Sofia-grad (Βουλγαρία) στις 18 Οκτωβρίου 2011 - *Zuheyr Frayeh Halaf κατά Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, βλέπε στη διεύθυνση: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=115845&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=217377>

νων Εθνών για τους Πρόσφυγες, όταν στον φάκελο της εν λόγω Ύπατης Αρμοστείας γίνεται μεία πραγματικών περιστατικών και συμπερασμάτων δυνάμει των οποίων το υπεύθυνο βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 1, του Κανονισμού 343/2003 κράτος μέλος παραβιάζει νομοθετικές διατάξεις της Ευρωπαϊκής Ενώσεως στον τομέα του ασύλου;

(β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ανωτέρω ερώτημα, πρέπει να απαντηθεί και το ακόλουθο ερώτημα:

Η μη λήψη γνωμοδοτήσεως από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου δυνάμει του άρθρου 3 του Κανονισμού 343/2003 κράτους μέλους καθώς και προσβολή του δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση και του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου βάσει των άρθρων 41 και 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, και δη και ενόψει του άρθρου 21 της Οδηγίας 2005/85 του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, το οποίο προβλέπει το δικαίωμα της εν λόγω Ύπατης Αρμοστείας να εκθέτει τις απόψεις της κατά την εξέταση ατομικών αιτήσεων ασύλου;

1.3. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενδιαφέρεται άμεσα για το ζήτημα αυτό αφού η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες της έχει αναθέσει την αρμοδιότητα της παροχής διεθνούς προστασίας στους πρόσφυγες και της αναζήτησης διαρκών και βιώσιμων λύσεων στο πρόβλημα τους⁴. Σύμφωνα με το Καταστατικό της, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες εκπληρώνει την εντολή της, *inter alia*, «προάγοντας τη σύναψη και την επικύρωση διεθνών συμβάσεων για την προστασία των προσφύγων, επιβλέποντας την εφαρμογή τους και προτείνοντας τροποποιήσεις»⁵. Επίσης, οι διατάξεις των άρθρων 35 της Σύμβασης του 1951 («Σύμβαση του 1951») και II του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων⁶ προβλέπουν την αρμοδιότητα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες να επιβλέπει την εφαρμογή του διεθνούς πλαισίου προστασίας των προσφύγων και την υποχρέωση των συμβαλλομένων κρατών να συνεργάζονται με αυτήν⁷.

1.4. Η εποπτική δικαιοδοσία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες αποτυπώνεται στο δίκαιο των Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ειδικότερα, με γενική αναφορά στη Σύμβαση του 1951, στην παράγραφο 1 του άρθρου 78 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ΣΛΕΕ»⁸) καθώς και στη Δήλωση 17 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, που προβλέπει ότι « καθιερώνονται διαβουλεύσεις με τον Ύπατο Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (...) σε θέματα σχετικά με την πολιτική ασύλου»⁹. Αλλά και το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο υπογραμμίζει το ρόλο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Η υποχρέωση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες να επιβλέπει την εφαρμογή της Σύμβασης

⁴ Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, Καταστατικό του Γραφείου του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 14.12.1950, A/RES/428 (V) (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html>).

⁵ Ibid., παράγραφος 8(a).

⁶ Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, Πρωτόκολλο για το Καθεστώς των Προσφύγων, 30.1.1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ae4.html>

⁷ Σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 35 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, στην Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ανατίθεται «το έργο [...] της επιτηρήσεως της εφαρμογής των διατάξεων της παρούσης Συμβάσεως».

⁸ Ευρωπαϊκή Ένωση, Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 13.12.2007, 2008/C/115/01, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:EL:PDF>

⁹ Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί Ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και Ορισμένες Συναφείς Πράξεις, 2.9.1997, Δήλωση σχετικά με το άρθρο 73K της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, <http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0134040034>

για το Καθεστώς των Προσφύγων αποτυπώνεται ειδικότερα στη διάταξη του άρθρου 21 της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα¹⁰ και στην αιτιολογική σκέψη 22 της Οδηγίας 2011/95/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση) (εφεξής «Οδηγία για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα»)¹¹.

1.5. Εκτός από το γενικότερο ενδιαφέρον της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για το θέμα αυτό, τα προδικαστικά ερωτήματα αναφέρονται ρητά στο ρόλο που της επιφυλάσσουν οι σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1.6. Στα επόμενα πέντε κεφάλαια παρουσιάζονται οι θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για το δικαίωμα ασύλου στο πλαίσιο των προδικαστικών ερωτημάτων του Διοικητικού Δικαστηρίου της Σόφιας. Μετά το πρώτο κεφάλαιο ακολουθεί η ανάλυση του περιεχομένου του δικαιώματος ασύλου, κατά την έννοια του διεθνούς δικαίου, όπως προστατεύεται δυνάμει του άρθρου 18 του Χάρτη της ΕΕ υπό το φως της Σύμβασης του 1951. Στο κεφάλαιο 3 παρατίθεται επισκόπηση της εποπτικής αρμοδιότητας της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες δυνάμει του διεθνούς προσφυγικού δικαίου και του δικαίου ασύλου της ΕΕ ενώ στο κεφάλαιο 4 αναλύεται η υποχρέωση των κρατών να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και να διευκολύνουν το έργο της επιτήρησης της εφαρμογής των διεθνών συμβάσεων προστασίας των προσφύγων.¹² Εν κατακλείδι, στο τελευταίο κεφάλαιο προτείνονται οι απαντήσεις στα προδικαστικά ερωτήματα που παρέπεμψε στο Δικαστήριο της ΕΕ το Διοικητικό Δικαστήριο της Σόφιας.

¹⁰ Ευρωπαϊκή Ένωση: Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα*, 2.1.1006, 2005/EC/ (<http://www.refworld.org/docid/4394203c4.html>). Το άρθρο 21 (γ) επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να επιτρέπουν στην Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες «να παρουσιάζει τις απόψεις της ενώπιον των αρμόδιων αρχών, κατά την άσκηση των εποπτικών της δραστηριοτήτων βάσει του άρθρου 35 της Σύμβασης της Γενεύης, σχετικά με τις ατομικές αιτήσεις ασύλου σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας». Βλέπε άρθρο 14 του ΠΔ 113/2013 (ΦΕΚ 146, τ. Α'), με το οποίο μεταφέρθηκε η Οδηγία στην ελληνική νομοθεσία (<http://www.synigoros.gr/resources/docs/pd113.pdf>).

¹¹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας*, L 337 της 20/12/2011 σ. 0009 – 0026, βλέπε στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/4f197df02.html>.

¹² Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της εντολής της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες δεν αφορά μόνο στους πρόσφυγες και στους αιτούντες άσυλο. Καλύπτει επίσης τους ανιθαγενείς που δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του ορισμού του «πρόσφυγα». Η παράγραφος 6 του Καταστατικού της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και οι μεταγενέστερες αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ αποτελούν τη βάση της εντολής της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες όσον αφορά στους πρόσφυγες, ανεξάρτητα από την τυπική αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα στο πρόσωπό τους, στους οποίους συγκαταλέγονται και όσα πρόσωπα είναι δικαιούχοι συμπληρωματικών μορφών προστασίας ή επικουρικής προστασίας στο πλαίσιο εφαρμογής της Σύμβασης του 1951 και / ή άλλων περιφερειακών κειμένων προστασίας των προσφύγων. Το 1994 η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ ανέθεσε στην Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες την παγκόσμια αρμοδιότητα του εντοπισμού, της πρόληψης και της μείωσης της ανιθαγένειας καθώς και της διεθνούς προστασίας των ανιθαγενών προσώπων. Βλέπε, Αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ A/RES/49/169 της 23 Δεκεμβρίου 1994 (<http://www.unhcr.org/42bc095a2.html>) και A/RES/50/152 της 21 Δεκεμβρίου 1995 (<http://www.unhcr.org/42bc05372.html>). Άλλες κατηγορίες προσώπων, συμπεριλαμβανομένων των επαναπατριζόμενων προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων προσφύγων, υπάγονται, σε ορισμένες περιπτώσεις, στην «εντολή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες». Ωστόσο, οι θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στο παρόν έγγραφο αφορούν μόνο στους αιτούντες άσυλο και στους πρόσφυγες.

2. Το δικαίωμα ασύλου

2.1. Το δικαίωμα ασύλου στο διεθνές δίκαιο

2.1.1. Ο σύγχρονος θεσμός του ασύλου, συμπεριλαμβανομένου του νομικού πλαισίου που θεσπίστηκε με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, απορρέει άμεσα από το δικαίωμα κάθε προσώπου να ζητά και να του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες, που εγγυάται η διάταξη του άρθρου 14 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου¹³. Το δικαίωμα ασύλου επιβεβαιώνουν πολλά περιφερειακά κείμενα προστασίας των προσφύγων και των δικαιωμάτων του ανθρώπου¹⁴, συμπεριλαμβανομένου του Χάρτη της ΕΕ που προβλέπει ότι «διασφαλίζεται το δικαίωμα ασύλου» (άρθρο 18).

2.1.2. Καίριας σημασίας για την πραγμάτωση του δικαιώματος ασύλου είναι η αρχή της *μη επαναπροώθησης*, ο ακρογωνιαίος λίθος της διεθνούς προστασίας των προσφύγων. Η αρχή αυτή έχει κωδικοποιηθεί, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 33 (1) της Σύμβασης του 1951. Η αρχή της *μη επαναπροώθησης* εφαρμόζεται σε κάθε κατάσταση που συνεπάγεται την απομάκρυνση, την απέλαση, την επιστροφή, την έκδοση, την άρνηση εισόδου στη χώρα ασύλου και/ή υποδοχής κλπ, και μπορεί να εκθέσει τον πρόσφυγα σε κίνδυνο. Η αρχή της *μη επαναπροώθησης* δεν υπόκειται σε εδαφικούς περιορισμούς. Εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση όπου το ενδιαφερόμενο κράτος ασκεί δικαιοδοσία¹⁵. Η αρχή της *μη επαναπροώθησης* έχει επίσης κωδικοποιηθεί σε περιφερειακά νο-

¹³ Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, *Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, 1948, 10.12.1948, 217 A (III) (<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>). Βλέπε επίσης, Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, *Σημείωμα για τη Διεθνή Προστασία*, 20.6.2008, A/AC.96/1053, παράγραφος 11, ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/486902122.html>. Πόρισμα No. 82 (XLVIII), 1997 της Εκτελεστικής Επιτροπής, παράγραφοι (β) και (δ) (ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c958.html>), Πόρισμα No. 85 (XLIX), 1998 της Εκτελεστικής Επιτροπής, παράγραφοι (στ) και (ν) (ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e30.html>), Πόρισμα No. 87 (L), 1999 της Εκτελεστικής Επιτροπής, παράγραφος (j) (ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6ec.html>). Η Εκτελεστική Επιτροπή του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ιδρύθηκε το 1958 και λειτουργεί ως επικουρικό όργανο της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ. Έχει εκτελεστική και γνωμοδοτική αρμοδιότητα. Σύμφωνα με την Απόφαση 1166(XII) της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ «έργο της Εκτελεστικής Επιτροπής είναι να συμβουλεύει τον Ύπατο Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, μετά από αίτημά του, κατά την άσκηση των καθηκόντων του που προβλέπει το Καταστατικό του Γραφείου του». Σε αυτό το πλαίσιο εκδίδει Πορίσματα για τη Διεθνή Προστασία (που συχνά αποκαλούνται «Πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής»), που πραγματεύονται θέματα της προστασίας των προσφύγων και είναι «διεθνείς κατευθυντήριες οδηγίες που απευθύνονται στα κράτη, στην Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και σε άλλους φορείς κατά την ανάπτυξη ή τη χάραξη πολιτικής για θέματα που αφορούν στους πρόσφυγες». Βλέπε, *Θεματική Συλλογή των Πορισμένων της Εκτελεστικής Επιτροπής*, 6^η έκδοση, Ιούνιος 2011, ανηρημένη στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f50cfbb2.html>.

¹⁴ Βλέπε, Άρθρο XXVII, Οργανισμός Αμερικανικών Κρατών, *Αμερικανική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων και των Υποχρεώσεων του Ανθρώπου*, 2.5.1948, κείμενο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3710.html>, Άρθρο 22(7), Οργανισμός Αμερικανικών Κρατών, *Αμερικανική Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, «Σύμφωνο του San Jose», Κόστα Ρίκα, 22.11.1969, κείμενο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36510.html> («Αμερικανική Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου»), Άρθρο II, Οργανισμός Αφρικανικής Ενότητας, *Σύμβαση που αφορά το Ειδικά Θέματα των Προβλημάτων των Προσφύγων στην Αφρική*, 10.9.1969, 1001 U.N.T.S. 45, κείμενο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html> («Σύμβαση ΟΑΕ του 1969»), Άρθρο 12(3), Οργανισμός Αφρικανικής Ενότητας, *Αφρικανικός Χάρτης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Λαών*, 27.6.1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), κείμενο αναρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3630.html>, Άρθρο 18, ΕΕ, Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 1.

¹⁵ *Hirsi Jamaa και άλλοι κατά Ιταλίας*, Προσφυγή No. No. 27765/09, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου («ΕΔΔΑ»), 23.2.2012, απόφαση ανηρημένη στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4507942.html>, *Γνωμοδότηση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την Εξωεδαφική Εφαρμογή της Αρχής της Μη Επαναπροώθησης στο πλαίσιο της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων*, 26.1.2007, παράγραφοι 24, 26, 32-43, κείμενο ανηρ-

μικά κείμενα προστασίας των προσφύγων¹⁶, συμπεριλαμβανομένης της διάταξης της παραγράφου 2 του άρθρου 19 του Χάρτη της ΕΕ, και αποτελεί κανόνα του διεθνούς εθμικού δικαίου¹⁷. Η απαγόρευση της επαναπροώθησης του διεθνούς προσφυγικού δικαίου συμπληρώνεται από τις αντίστοιχες ρυθμίσεις του διεθνούς δικαίου προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, που απαγορεύει, μεταξύ άλλων, την απομάκρυνση κάθε προσώπου στα σύνορα εδαφών όπου κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια ή άλλη σκληρή, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία ή άλλες μορφές σοβαρής βλάβης¹⁸. Η αρχή της μη επαναπροώθησης εφαρμόζεται σε όλους τους πρόσφυγες, συμπεριλαμβανομένων όσων δεν έχουν αναγνωριστεί επισήμως, και στους αιτούντες άσυλο των οποίων το καθεστώς δεν έχει καθοριστεί¹⁹.

2.1.3. Ωστόσο, ο θεσμός του ασύλου δεν περιορίζεται στην απαγόρευση της επαναπροώθησης. Μεταξύ άλλων περιλαμβάνει: (i) την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες για τον καθορισμό του καθεστώτος τους και των αναγκών προστασίας,

τημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html> («Γνωμοδότηση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την Αρχή της Μη Επαναπροώθησης»), Ύπατη Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, *Παρέμβαση του Γραφείου του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην υπόθεση Hirsi και άλλοι κατά Ιταλίας*, Μάρτιος 2010, παράγραφοι 4.1.1-4.2.3, κείμενο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b97778d2.html>.

¹⁶ Βλέπε, Άρθρο 19(2) του Χάρτη της ΕΕ, ανωτέρω υποσημείωση 1, Άρθρο 22(8), Αμερικανική Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ανωτέρω υποσημείωση 14, Άρθρο II(3), Σύμβαση ΟΑΕ, ανωτέρω υποσημείωση 14, *Διακήρυξη της Καρθαγένης*, Διάσκεψη για τη Διεθνή Προστασία των Προσφύγων στην Κεντρική Αμερική, στο Μεξικό και στον Παναμά, 22.11.1984, σελίδες 190-193, κείμενο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html> («Διακήρυξη της Καρθαγένης»). Η υποχρέωση τήρησης της αρχής της μη επαναπροώθησης αποτυπώνεται επίσης στο Άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Θεμελιωδών Ελευθεριών (Συμβούλιο της Ευρώπης, *Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών*, 3.9.1953, κείμενο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Htm/005.htm>) («ΕΣΔΑ») και στο Άρθρο 3 της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων και άλλων Τρόπων Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, *Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλων Τρόπων Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας*, 10.12.1984, United Nations, Treaty Series, vol. 1465, p. 85, κείμενο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a94.html>) («CAT»).

¹⁷ Συγκλίνουσα γνώμη του Δικαστή Pinto de Albuquerque στην απόφαση *Hirsi Jamaa και άλλοι*, ανωτέρω υποσημείωση 15 above, σελίδα .42. Βλέπε επίσης, Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, *Σημείωμα για την Αρχή της Μη Επαναπροώθησης*, Νοέμβριος 1997, κείμενο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/438c6d972.html>, Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, *Διακήρυξη των Συμβαλλομένων στη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων κρατών*, 16.1.2002, HCR/MMSP/2001/09, παράγραφος 4, κείμενο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d60f5557.html>, και Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, *Πεδίο εφαρμογής και περιεχόμενο της Αρχής της Μη Επαναπροώθησης* (Γνωμοδότηση) [«Παγκόσμιες Διαβουλεύσεις για τη Διεθνή Προστασία/Δεύτερος Κύκλος»], 20.6.2001, παράγραφοι 193 έως 253, κείμενο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b3702b15.html>.

¹⁸ Άρθρο 3(1) της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων, ανωτέρω υποσημείωση 16, Άρθρο 7, Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, *Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα*, 16.12.1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, κείμενο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>, Άρθρα 5(2) και 22.8, Αμερικανική Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ανωτέρω υποσημείωση 14, και Άρθρο 13, Οργανισμός Αμερικανικών Κρατών, *Δι-Αμερικανική Σύμβαση για την Πρόληψη και την Τιμωρία των Βασανιστηρίων*, κείμενο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3620.html>.

¹⁹ Βλέπε, παράγραφος 28, Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, *Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων*, Αθήνα 2009, 6^η έκδοση κείμενο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3314.html>. Βλέπε επίσης, UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, available in: UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, που είναι ανηρτημένο σε: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. Πρόκειται για επανέκδοση του Εγχειριδίου με τις κατευθυντήριες οδηγίες για την ερμηνεία του ορισμού του πρόσφυγα.

σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, (ii) την ανάγκη εισδοχής των προσφύγων στην επικράτεια των χωρών ασύλου, (iii) την ανάγκη για ταχεία, απρόσκοπτη και ασφαλή πρόσβαση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στα πρόσωπα που υπάρχουν στην εντολή της, (iv) την ανάγκη της σχολαστικής εφαρμογής των ρητρών αποκλεισμού που προβλέπει το άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951, (v) την υποχρέωση για την αντιμετώπιση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες του δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του προσφυγικού δικαίου, (vi) την ευθύνη των κρατών υποδοχής να διαφυλάττουν τον ειρηνικό και μη στρατιωτικό χαρακτήρα του θεσμού του ασύλου, και (vii) την υποχρέωση των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο και να σέβονται να συμμορφώνονται με τους νόμους της χώρας ασύλου/υποδοχής²⁰.

2.1.4. Ως προς τους εφαρμοστέους κανόνες μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, εκτός από τις σχετικές διατάξεις του διεθνούς δικαίου προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τα άρθρα 2 έως 34 της Σύμβασης του 1951 περιλαμβάνουν ολοκληρωμένο κατάλογο των δικαιωμάτων, των ευεργετημάτων και των προτύπων μεταχείρισης που τα συμβαλλόμενα κράτη υποχρεούνται να σέβονται²¹. Επίσης, το προοίμιο της Σύμβασης του 1951 υπογραμμίζει ότι η Σύμβαση αποσκοπεί να διασφαλίσει στους πρόσφυγες την ευρύτερη δυνατή άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών και το άρθρο 5 ορίζει ότι «αι διατάξεις της παρούσης Συμβάσεως δεν θίγουν δικαιώματα και ευεργετήματα χορηγηθέντα εις τους πρόσφυγας συμφώνως προς ετέρας διατάξεις εκτός της Συμβάσεως ταύτης». Βασικές αρχές της Σύμβασης του 1951 είναι η απαγόρευση της διακριτικής μεταχείρισης, της επαναπροώθησης, της ποινικοποίησης της παράνομης εισόδου ή διαμονής και η απόλαυση των βασικών δικαιωμάτων του ανθρώπου²².

2.1.5. Τέλος, το δικαίωμα ασύλου, παρότι περιλαμβάνει στο διεθνές δίκαιο μια σειρά θεμελιωδών δικαιωμάτων, είναι ένα αυτοτελές δικαίωμα που αποσκοπεί στην εγγύηση της προσωπικής ακεραιότητας και ασφάλειας ώστε ο ενδιαφερόμενος να έχει τη δυνατότητα να ζει ελεύθερος από κάθε κίνδυνο βλάβης. Ενώ η αρχή της *μη επαναπροώθησης* αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα και τον ακρογωνιαίο λίθο της διεθνούς την προστασία των προσφύγων, στο διεθνές δίκαιο το δικαίωμα ασύλου υπερβαίνει την πρόληψη της *επαναπροώθησης*. Μετά την είσοδο σε ασφαλή χώρα, η σχετική διαδικασία ολοκληρώνεται με την επίτευξη βιώσιμης διαρκούς λύσης²³.

²⁰ Πόρισμα της Εκτελεστικής Επιτροπής No. 82 (XLVIII), 1997, παράγραφος (δ), ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c958.html>

²¹ Οι διατάξεις που δεν θέτουν ως προϋπόθεση εφαρμογής τη νόμιμη διαμονή ή παραμονή εφαρμόζονται επίσης στους αιτούντες άσυλο στους οποίους δεν έχει αναγνωριστεί το καθεστώς του πρόσφυγα. Βλέπε, άρθρα 3 (ι-sότης μεταχείρισης), 4 (θρησκευτική ελευθερία), 5 (δικαιώματα χορηγηθέντα από άλλες διατάξεις), 7 (απαλλαγή από την αμοιβαιότητα), 8 (απαλλαγή από έκτακτα μέτρα), 12 (προσωπική κατάσταση), 16 (δικαίωμα προσφυγής ενώπιον δικαστηρίων), 20 (σύστημα δελτίου), 22 (δημόσια εκπαίδευση), 31 (μη ποινικοποίηση της παράνομης εισόδου ή διαμονής), 33 (*μη επαναπροώθηση*). Βλέπε, για παράδειγμα, UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission's amended recast proposal for a Directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers*, July 2012, (COM (2011) 320 final, 1 June 2011), έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/500560852.html>

²² UNHCR, *Note on international protection: report of the High Commissioner*, 28 June 2011, A/AC.96/1098, παράγραφοι 2 και 3, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ed86d612.html>.

²³ Ibid. παράγραφοι 2 και 3. Βλέπε επίσης, UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, 25 July 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a7394.html> (Recommendation D) και UNHCR, *UNHCR Submissions to the Inter-American Court of Human Rights in the framework of request for an Advisory Opinion on Migrant Children presented by MERCOSUR*, 17 February 2012, παράγραφος 2.1, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4c959f2.html>.

2.2. Το δικαίωμα ασύλου στην έννομη τάξη της ΕΕ

2.2.1. Ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ασύλου²⁴, αποτελεί από μακρόν αναγνωρισμένη γενική αρχή του δικαίου της ΕΕ²⁵. Στο πλαίσιο της ιεραρχίας του δικαίου της ΕΕ, παρόμοιες γενικές αρχές επέχουν θέση διάταξης της Συνθήκης και διέπουν την ισχύ και την ερμηνεία του παράγωγου κοινοτικού δικαίου καθώς και των εθνικών μέτρων υλοποίησής του. Η θέση αυτή ενισχύθηκε την 1.12.2009, με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ, που ορίζοντας για τη νομική φύση των διατάξεων του Χάρτη της ΕΕ προβλέπει ότι η οι διατάξεις του Χάρτη έχουν το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες, δηλαδή πρόκειται για πρωτογενές δικαίο της έννομης τάξης της ΕΕ²⁶.

2.2.2. Το άρθρο 18 του Χάρτη της ΕΕ εγγυάται το δικαίωμα ασύλου και προβλέπει ότι:

«Το δικαίωμα ασύλου διασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και το Πρωτοκόλλου της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων και σύμφωνα με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Το άρθρο 18 αναφέρεται ρητά (i) στις αρχές και στα πρότυπα μεταχείρισης που προβλέπουν η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 και (ii) στις απαιτήσεις που ορίζουν η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «Συνθήκες»).

2.2.3. Η Σύμβαση του 1951 ορίζει τα πρόσωπα στα οποία αναγνωρίζεται το καθεστώς του πρόσφυγα και δικαιούνται τη διεθνή προστασία και προβλέπει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των προσφύγων στη χώρα ασύλου. Παρότι η Σύμβαση του 1951 δεν προβλέπει διαδικασίες για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα²⁷, οι δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου είναι καίριας σημασίας για την πλήρη και χωρίς αποκλεισμούς εφαρμογή των διατάξεων της²⁸. Τα συμβαλλόμενα κράτη οφείλουν να υιοθετούν παρόμοιες διαδικασίες δυνάμει διατάξεων της εθνικής τους νομοθεσίας.

²⁴ Κατά το Γενικό Εισαγγελέα Maduro «το θεμελιώδες δικαίωμα του ασύλου [...] απορρέει από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου», Προτάσεις στην υπόθεση *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, Δικαστήριο της ΕΕ, 17.2.2009, παράγραφος 21, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/501665e02.html>. Επίσης, οι «Επεξηγήσεις σχετικά με το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων», διευκρινίζουν ότι το δικαίωμα ασύλου προϋπήρχε του Χάρτη και ότι στηρίζεται στο άρθρο 63 της Συνθήκης ΕΚ, 2007 Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ C303/17, σελίδα 24, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:el:PDF>

²⁵ *Kadi κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P, Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 3.9.2008, σκέψη 283 «[...]τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του δικαίου, την τήρηση των οποίων διασφαλίζει το Δικαστήριο. Προς τούτο, το Δικαστήριο εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και από τα στοιχεία που παρέχουν οι διεθνείς πράξεις περί προστασίας των δικαιωμάτων του Ανθρώπου, για τις οποίες έχουν συνεργαστεί ή στις οποίες έχουν προσχωρήσει τα κράτη μέλη. Η ΕΣΔΑ ενέχει, συναφώς, ιδιαίτερη σημασία», έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0402:EL:HTML>. Βλέπε επίσης, T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford European Community Law Series, Oxford University Press, June 2007.

²⁶ Άρθρο 6(1), Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως τροποποιήθηκε (N. 3671/2008, ΦΕΚ 129, τ. Α').

²⁷ Τα άρθρα 1 Γ (5), 1 Γ (6) και 9 της Σύμβασης του 1951 επιβάλλουν την υποχρέωση καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Βλέπε επίσης το Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ανωτέρω υποσημείωση 19, παράγραφος 189.

²⁸ Βλέπε, Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο, Μέρος Δεύτερο, παράγραφοι 189 έως 219, Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Γνωμοδότηση για τη Μη Επαναπροώθηση, ανωτέρω υποσημείωση 15, παράγραφος 8, Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, *Παγκόσμιες Διαβουλεύσεις για τη Διεθνή Προστασία/Τρίτος Γύρος: Διαδικασίες Ασύλου (Δίκαιες και Αποτελεσματικές Διαδικασίες Ασύλου)*, 31.5.2001, EC/GC/01/12, παράγραφοι 4-5, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>. Βλέπε, επίσης, Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 81 (XLVIII), 1997 παράγραφος (η) (ανηρτημένο στη διεύθυνση:

2.2.4. Όσον αφορά στις απαιτήσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες, το άρθρο 78 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει τις ακόλουθες θεμελιώδεις αρχές:

α. Η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης (άρθρο 78 (1)).

β. Η πολιτική αυτή πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 (άρθρο 78 (1)).

γ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο λαμβάνουν μέτρα όσον αφορά κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, στο οποίο περιλαμβάνονται ενιαίο καθεστώς ασύλου υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο ισχύει σε όλη την Ένωση και ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών (άρθρο 78 (2)).

Επιπλέον, το άρθρο 80 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ προβλέπει ότι «οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών [...] μεταξύ των κρατών μελών».

2.2.5. Δυνάμει του άρθρου 63 της Συνθήκης ΕΚ (όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 78 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης), οι απαιτήσεις των Συνθηκών υλοποιούνται με μια σειρά νομοθετικών κειμένων του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου, και ειδικότερα:

α. με τον Κανονισμό Δουβλίνο II ²⁹,

β. με την Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής³⁰,

γ. με την Οδηγία για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα³¹,

δ. με την Οδηγία για τις Διαδικασίες Ασύλου ³², και,

ε. με την Οδηγία για την Προσωρινή Προστασία ³³.

2.2.6. Από τα προοίμια των ανωτέρω νομοθετικών κειμένων καθίσταται σαφές ότι αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, στην εφαρμογή του δικαιώματος ασύλου, που κατοχυρώνει το άρθρο 18 του Χάρτη της ΕΕ. Τούτο αναγνωρίζεται με τρόπο πανομοιότυπο σε καθένα από αυτά. Για παράδειγμα, η αιτιολογική σκέψη 15 του Κανονισμού Δουβλίνο II ορίζει ότι: «Ο παρών κανονισμός τηρεί τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις αρχές που αναγνωρίζονται, ιδίως από το Χάρτη Θεμελιωδών

<http://www.refworld.org/docid/3ae68c690.html>), Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 82 (XLVIII), 1997, παράγραφος (δ)(ii) and (iii) (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c958.html>), Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 85 (XLIX), 1998, παράγραφος (π) (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e30.html>), Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 99 (LV), 2004, παράγραφος (l) (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/41750ef74.html>).

²⁹ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2003, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας, Επίσημη Εφημερίδα, L 050 της 25/02/2003 σ. 0001 – 0010, βλέπε στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3e5cf1c24.html>

³⁰ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 031 της 06/02/2003 σ. 0018 – 0025, βλέπε στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ddcfda14.html>

³¹ Βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 11.

³² Βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 10.

³³ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 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 αριθ. L 212 της 07/08/2001 σ. 0012 – 0023, βλέπε στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ddcee2e4.html>

Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ιδιαίτερα, αποσκοπεί να εξασφαλίσει την πλήρη τήρηση του δικαιώματος ασύλου που διασφαλίζεται από το άρθρο 18 του εν λόγω Χάρτη»³⁴.

2.2.7. Επομένως, το άρθρο 18 του Χάρτη της ΕΕ ιδρύει, σε συνδυασμό με το άρθρο 3 (1) του Κανονισμού Δουβλίνο II και τα άρθρα 13 και 18 της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα, την υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν, *μεταξύ άλλων*, ότι ο αιτών άσυλο (i) έχει πρόσβαση και απολαμβάνει δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία για την εξέταση του αιτήματος ασύλου και / ή σε πραγματική προσφυγή στο κράτος υποδοχής, (ii) απολαμβάνει μεταχείριση σύμφωνη με τις κατάλληλες συνθήκες υποδοχής, και (iii) απολαμβάνει τη χορήγηση ασύλου, με τη μορφή του καθεστώτος του πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας, όταν πληρούνται τα σχετικά κριτήρια. Οι προαναφερόμενες διατάξεις απαιτούν συμμόρφωση όχι μόνο με τις διατάξεις ουσιαστικού δικαίου της Σύμβασης του 1951, αλλά και με τους κανόνες του ουσιαστικού και διαδικαστικού δικαίου που περιλαμβάνουν τα κείμενα της ΕΕ που προαναφέρθηκαν (ανωτέρω παράγραφο 2.2.5). Ενόψει των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι η άσκηση του δικαιώματος ασύλου υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής και των άρθρων 1, 4, 19 (2) και 47 του Χάρτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.2.8. Το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος που προστατεύει το άρθρο 18 δεν περιορίζεται στην προστασία από την επαναπροώθηση. Οιαδήποτε διαφορετική ερμηνεία του άρθρου 18 που περιστέλλει το πεδίο εφαρμογής του παραβιάζει την αποτελεσματικότητα (*effet utile*) του. Το ευρύ πεδίο εφαρμογής του άρθρου 18, είναι εμφανέστερο στις *προπαρασκευαστικές εργασίες* του Χάρτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για παράδειγμα, προκύπτει από τις εργασίες ότι οι συντάκτες του Χάρτη της ΕΕ εξέτασαν και απέρριψαν τη διατύπωση που περιορίζει το πεδίο εφαρμογής της διάταξης στο «δικαίωμα κάθε προσώπου να ζητά άσυλο» και επέλεξαν την ευρύτερη διατύπωση του «δικαιώματος ασύλου» παρότι αυτό το δικαίωμα δεν ήταν κατοχυρωμένο με αυτούς τους όρους σε κανένα από τα διεθνή κείμενα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου που ισχύουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση³⁵.

2.2.9. Ενόψει των ανωτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες υποστηρίζει ότι το δικαίωμα ασύλου που προστατεύει το άρθρο 18 του Χάρτη της ΕΕ περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία: (i) την προστασία από την *επαναπροώθηση*, συμπεριλαμβανομένης της μη άρνησης εισόδου στα σύνορα, (ii) την πρόσβαση στη χώρα ασύλου με σκοπό την πρόσβαση σε δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και των αναγκών διεθνούς προστασίας³⁶, (iii) την αξιολόγηση των αιτημάτων ασύλου στο πλαίσιο δίκαιων και αποτε-

³⁴ Βλέπε επίσης, αιτιολογική 5 της Οδηγίας για τις Συνθήκες Υποδοχής, ανωτέρω υποσημείωση 30, αιτιολογική σκέψη 16 της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα, ανωτέρω υποσημείωση 11 και αιτιολογική σκέψη 8 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες, ανωτέρω υποσημείωση 10.

³⁵ Για τις συζητήσεις που προηγήθηκαν της υιοθέτησης του άρθρου 18 του Χάρτη της ΕΕ βλέπε τις *προπαρασκευαστικές εργασίες* του Χάρτη της ΕΕ, Doc. CHARTE 4332/00 CONVENT 35, σελίδες 496-528, έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/st04332.en00.pdf>. Βλέπε, επίσης, M-T Gil-Bazo, «The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the right to be granted asylum in the Union's Law» [2008], Refugee Survey Quarterly, vol. 27 no. 3, σελίδα 46, άρθρο ανηρημένο στον ιστότοπο SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1443009>. Σύμφωνα με εναλλακτικές ερμηνείες ο Χάρτης αποσκοπεί να διασφαλίσει και να επιβεβαιώσει τα ήδη κατοχυρωμένα δικαιώματα και όχι να αποτελέσει πηγή νέων.

³⁶ Η δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία καθορισμού των αναγκών διεθνούς προστασίας περιλαμβάνει το δικαίωμα διαμονής στη χώρα ασύλου έως την έκδοση οριστικής απόφασης επί του αιτήματος ασύλου. Βλέπε, αιτιολογική σκέψη 14 και άρθρο 7 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες (ανωτέρω υποσημείωση 10), άρθρα 3, 5 και 13 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 2006 για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (Κώδικας Συνόρων του Σένγκεν), 2006 Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 105/1, έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfb0525.html>, και αιτιολογική σκέψη 9 της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, 2008 Επίσημη Εφη-

λεσματικών διαδικασιών (με διερμηνείς που διαθέτουν τα κατάλληλα προσόντα και καταρτισμένες αρμόδιες/υπεύθυνες αρχές³⁷ εξασφαλίζοντας την πρόσβαση σε νομική εκπροσώπηση και άλλους οργανισμούς που παρέχουν πληροφορίες και υποστήριξη³⁸) και την άσκηση αποτελεσματικής/πραγματικής προσφυγής (με την κατάλληλη νομική βοήθεια) στο κράτος υποδοχής³⁹, (iv) την πρόσβαση στην Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (ή στους επιχειρησιακούς της συνεργάτες⁴⁰) και (v) μεταχείριση σύμφωνη με τις κατάλληλες συνθήκες υποδοχής⁴¹, (vi) τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας όταν πληρούνται τα σχετικά κριτήρια⁴², (vii) τη διασφάλιση της ικανότητας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο να ασκούν τα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες και (viii) την εγγύηση ενός ασφαλούς καθεστώτος⁴³.

3. Ο εποπτικός ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

3.1. Ο εποπτικός ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στο πλαίσιο του διεθνούς προσφυγικού δικαίου

3.1.1. Όπως προαναφέρθηκε, η υποχρέωση της Ύπατης Αρμοστείας ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες να παρακολουθεί την εφαρμογή της Σύμβασης του 1951 αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της εντολής της για τη διεθνή προστασία των προσφύγων. Προβλέπεται ρητά στο άρθρο 8 (α) του Καταστατικού της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, που ορίζει ότι:

«Ο Ύπατος Αρμοστής μεριμνά για την προστασία των προσφύγων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Γραφείου του: (α) παρακολουθώντας τη σύναψη και την επικύρωση διεθνών συμβάσεων για την προστασία των προσφύγων, επιβλέποντας την εφαρμογή τους και προτείνοντας τροποποιήσεις [...]».

3.1.2. Η εποπτική αρμοδιότητα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες αποτυπώνεται επίσης, *μεταξύ άλλων*, στη Σύμβαση του 1951 και στο Πρωτόκολλο του 1967, που ορί-

μερίδα ΕΕ L 348/98, έγγραφο ανητημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/496c641098.html> («Οδηγία για την Επιστροφή»).

³⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 4 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου με τον όρο «υπεύθυνες αρχές» νοούνται οι αρχές καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και άλλες αρχές που είναι αρμόδιες για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου, την έκδοση αποφάσεων επί των αιτημάτων ασύλου και την προκαταρκτική εξέταση (ανωτέρω υποσημείωση 10).

³⁸ Βλέπε, αιτιολογική σκέψη 13 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου, ανωτέρω υποσημείωση 10. Η προσήκουσα νομική εκπροσώπηση προβλέπεται στις διατάξεις των άρθρων 15 και 16 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου. Η διάταξη του άρθρου 17 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου ορίζει για την προσήκουσα εκπροσώπηση των ανηλίκων.

³⁹ Η διάταξη του άρθρου 39 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου προβλέπει το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή (ανωτέρω υποσημείωση 10). Το δικαίωμα νομικής συνδρομής και εκπροσώπησης κατοχυρώνει η διάταξη του άρθρου 15 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου.

⁴⁰ Άρθρο 10(γ) της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου (ανωτέρω υποσημείωση 10).

⁴¹ Βλέπε άρθρα 2 έως 34 της Σύμβασης του 1951 (ανωτέρω υποσημείωση 2) που στηρίζονται στο διεθνές δικαίωμα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και την Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής (ανωτέρω υποσημείωση 30). Το δικαίωμα στο κατάλληλο επίπεδο διαβίωσης, συμπεριλαμβανομένης της διατροφής, της ένδυσης και της στέγασης προστατεύεται από το άρθρο 25 της Οικουμενικής Διακήρυξης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ανωτέρω υποσημείωση 13) και από το άρθρο 11 του *Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα* (Ν. 1532/1985, ΦΕΚ 45, τ. Α'), 16.12.1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 3, έγγραφο ανητημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36c0.html>.

⁴² Άρθρα 13 («χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα») και 18 («χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας») της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα, ανωτέρω υποσημείωση 11..

⁴³ Κατά το άρθρο 24 της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα το ασφαλές καθεστώς περιλαμβάνει το δικαίωμα σε άδεια διαμονής (τριετούς διάρκειας για τους πρόσφυγες και ετήσιας διάρκειας για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας με δυνατότητα ανανέωσης σε αμφότερες τις κατηγορίες) εκτός εάν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης (ανωτέρω υποσημείωση 11).

ζουν ιδίως για την υποχρέωση των συμβαλλομένων κρατών να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς της να επιτηρεί την εφαρμογή των διατάξεων τους⁴⁴. Οι διατάξεις των άρθρων 35 και 36 της Σύμβασης του 1951 καθώς και του άρθρου II του Πρωτοκόλλου του 1967⁴⁵ αποτελούν τη νομική βάση στην οποία στηρίζεται η υποχρέωση των συμβαλλομένων κρατών να συνεργάζονται με τον Ύπατο Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την άσκηση των λειτουργιών του διευκολύνοντας ειδικότερα το έργο που του έχει ανατεθεί να επιτηρεί την εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967. Το καθήκον συνεργασίας των συμβαλλομένων κρατών με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την εκπλήρωση της εποπτικής της αρμοδιότητας εξετάζεται λεπτομερέστερα στη συνέχεια, στο κεφάλαιο 4 του παρόντος εγγράφου.

3.1.3. Πρωταρχικός σκοπός του εποπτικού ρόλου της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες είναι η προαγωγή και η διασφάλιση της συμμόρφωσης με τα σχετικά νομικά κείμενα⁴⁶. Επίσης, αποτελεί μέσο προαγωγής του αντικειμένου και του σκοπού του πλαισίου προστασίας που ιδρύουν η Σύμβαση του 1951 και άλλα κείμενα προστασίας των προσφύγων, δηλαδή της διεθνούς προστασίας των προσφύγων, και της εξασφάλισης της ευρύτερης δυνατής άσκησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών από τους πρόσφυγες⁴⁷.

3.1.4. Είναι ευρύ το φάσμα των δραστηριοτήτων της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες που υπάγονται στο πεδίο της ευθύνης της να επιτηρεί την εφαρμογή της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967. Πρόκειται για ⁴⁸ :

⁴⁴ Η έκτη παράγραφος του Προοιμίου της Σύμβασης του 1951 (ανωτέρω υποσημείωση 2) αναφέρει ότι η ικανότητα του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες να εφαρμόζει αποτελεσματικά την εντολή διεθνούς προστασίας, συμπεριλαμβανομένης της εποπτικής του αρμοδιότητας, εξαρτάται από τη συνεργασία του με τα συμβαλλόμενα κράτη, επισημαίνοντας ότι «ο Ύπατος Αρμοστής των Ηνωμένων Εθνών δια τους Πρόσφυγες καθήκον έχει να επιτηρή τα της εφαρμογής των εξασφαλιζουσών την προστασίαν των προσφύγων διεθνών συμβάσεων και αναγνωρίζοντα ότι ο αποτελεσματικός συντονισμός των δια την λύσιν του προβλήματος τούτου ληφθέντων μέτρων θέλει εξαρτηθή εκ της συνεργασίας των κρατών μετά του Υπάτου Αρμοστού».

⁴⁵ Περιφερειακά νομικά κείμενα προστασίας των προσφύγων, όπως είναι το άρθρο VII της Σύμβασης του 1969 του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας (ανωτέρω υποσημείωση 14) ορίζουν για την υποχρέωση των συμβαλλομένων κρατών να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στο πλαίσιο της εντολής της, συμπεριλαμβανομένης της εποπτικής της αρμοδιότητας. Βλέπε, επίσης, τη Σύσταση II (e) της Διακήρυξης της Καρθαγένης (ανωτέρω υποσημείωση 16) που ορίζει ότι τα κράτη οφείλουν «[...] να υποστηρίζουν το έργο του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Κεντρική Αμερική και να υιοθετήσουν μηχανισμό άμεσης συνεργασίας ώστε να διευκολύνεται η εκπλήρωση της εντολής του».

⁴⁶ UNHCR, *Note on International Protection*, 7.7.2000, A/AC.96/930, παράγραφος 20, έγγραφο ανηρτημένη στο διαδίκτυο, στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68d6c4.html> («2000 Note on International Protection»).

⁴⁷ Προοίμιο της Σύμβασης του 1951, βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 2.

⁴⁸ Βλέπε, *Summary Conclusions: Supervisory Responsibility*, June 2003, Cambridge University Press, παράγραφοι 3 έως 5, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/470a33c0d.html>, υιοθετηθέν από στρογγυλή τράπεζα εμπειρογνομόνων που διοργάνωσε η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και το Ερευνητικό Κέντρο Διεθνούς Δικαίου Lauterpacht στο πλαίσιο των Παγκόσμιων Διαβουλεύσεων για τη Διεθνή Προστασία (University of Cambridge, UK, 9–10 July 2001). Βλέπε, επίσης, V. Türk, *UNHCR's Role in Supervising International Protection Standards in the Context of its Mandate* – Παρουσίαση του Volker Türk, 20 May 2010, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfb8c962.html> («Türk 2010»), V. Türk, «*UNHCR's Supervisory Responsibility*», *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 14.1 (2001), pp. 143-145, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.sqdi.org/volumes/pdf/14.1 - turk.pdf> («Türk 2001»), V. Türk, *UNHCR's supervisory responsibility*, 1.10.2002, Working Paper No.67, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ff3f9b12.html> («Türk Working Paper 67»), Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, 8th Meeting, Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection to All Who Need It, EC/47/SC/CRP.27, 30.5.1997, παράγραφος 7, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/3ae68cfc0.html> και 2000 Note on International Protection, παράγραφοι 10 έως 29 (ανωτέρω υποσημείωση 46).

α. την παρακολούθηση και τη σύνταξη εκθέσεων για την κρατική πρακτική και την κατάσταση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων και την παρέμβαση, ανάλογα με την περίπτωση, για την αντιμετώπιση της κρατικής πρακτικής και των προβλημάτων προστασίας των προσφύγων⁴⁹, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, των παραστάσεων ενώπιον των κυβερνήσεων και άλλων αρμόδιων φορέων,

β. την παροχή συμβουλών στις κυβερνήσεις και στα νομοθετικά όργανα για την πρακτική εφαρμογή των διατάξεων των διεθνών κειμένων προστασίας των προσφύγων⁵⁰ καθώς και το σχολιασμό και την τεχνική υποστήριξη, σε επίπεδο σχεδίων νόμων και σχετικών διοικητικών διαταγμάτων, προκειμένου να εξασφαλίζεται η συμμόρφωση με το διεθνές δίκαιο και τα πρότυπα προστασίας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο,

γ. την παροχή συμβουλών και τη διαβούλευση στο πλαίσιο των εθνικών διαδικασιών καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και τη θεσμοθετημένη πρόσβαση στους φακέλους των αιτούντων άσυλο⁵¹. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες δικαιούται να παρεμβαίνει και να καταθέτει υπόμνημα σε οιαδήποτε υπόθεση αιτούντα άσυλο σε κάθε στάδιο της διαδικα-

⁴⁹ Το άρθρο 35(2) (β) και (γ) και το άρθρο 36 της Σύμβασης του 1951 (ανωτέρω υποσημείωση 2) ορίζουν ρητά ότι τα κράτη υποχρεούνται να παρέχουν πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης του 1951. Η λειτουργία γραφείων της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην πλειοψηφία των συμβαλλομένων στα κείμενα προστασίας των προσφύγων κρατών διευκολύνει τη συλλογή των πληροφοριών, τη σύνταξη εκθέσεων και αναφορών και τις παρεμβάσεις για θέματα προστασίας των προσφύγων. Η σχετική εθνική νομοθεσία, κανονισμοί, διατάγματα, εγκύκλιοι και οδηγίες καθώς και αποφάσεις της διοίκησης αλλά και άλλα σχετικά διοικητικά μέτρα εξετάζονται υπό το φως των διεθνών κειμένων προστασίας των προσφύγων. Βλέπε, επίσης, Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 57 (XL), 1989, παράγραφο (δ) (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c4350.html>) και Πόρισμα No. No. 77 (XLVI), 1995, παράγραφο (στ) (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c438.html>).

⁵⁰ Βλέπε, για παράδειγμα: Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες οφείλει να παρέχει συμβουλές για την εφαρμογή των διεθνών κειμένων προστασίας των προσφύγων σε καταστάσεις μαζικής εισροής προσφύγων, Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 19 (XXXI), 1980, παράγραφος (δ) (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c443b.html>). Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες οφείλει επίσης να εμπλέκεται στις περιπτώσεις εφαρμογής των ρητρών παύσης, Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 69 (XLIII), 1992, Προοίμιο (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c431c.html>).

⁵¹ Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 28 (XXXIII), 1982, παράγραφος (ε) (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c439c.html>). Ενδέχεται επίσης να είναι αναγκαίο να βεβαιώσει η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, με τη συγκατάθεση των αρχών της χώρας ασύλου, ότι κάποιος πρόσωπο είναι πρόσφυγας εντολής: Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 35 (XXXV), 1984, παράγραφος (ε) (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c4390.html>). Για την αναγνώριση της εποπτικής ευθύνης της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών της ΕΕ, βλέπε, για παράδειγμα: *Νόμος της 15.12.1980 για την είσοδο στην επικράτεια, τη διαμονή, την εγκατάσταση και την απομάκρυνση των αλλοδαπών (Βέλγιο)*, 09/07/2012, άρθρο 57/23 δις στην παράγραφο 1 (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/19801215_F.pdf), που ορίζει για την πρόσβαση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στους φακέλους των αιτούντων άσυλο: «Με εξαίρεση του στάδιο της διαδικασίας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο αντιπρόσωπος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στο Βέλγιο ή ο εκπρόσωπός του, έχει πρόσβαση σε όλα τα στοιχεία του φακέλου του αιτούντα άσυλο που συγκατατίθεται προς τούτο, συμπεριλαμβανομένων των εμπιστευτικών στοιχείων του φακέλου». Σύμφωνα με την ισπανική νομοθεσία ασύλου, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενημερώνεται για όλες τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας, έχει πρόσβαση σε όλους τους αιτούντες άσυλο και στους φακέλους τους και τη δυνατότητα να παρίσταται στις συνεντεύξεις που διεξάγονται για τον καθορισμό των αναγκών διεθνούς προστασίας και να καταθέτει υπομνήματα που αποτελούν στοιχείο των φακέλων τους. Στην περίπτωση αιτήσεων διεθνούς προστασίας που κατατίθενται στα σύνορα (συμπεριλαμβανομένων των αεροδρομίων) και στα κέντρα κράτησης, πριν από την έκδοση απόφασης, σε πρώτο ή δεύτερο βαθμό, επιβάλλεται η ακρόαση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προκειμένου να εκθέσει τις θέσεις της για την εξεταζόμενη υπόθεση. Βλέπε, *άρθρα 34 και 35 του Νόμου 12/2009 της 30^{ης} Οκτωβρίου για τη ρύθμιση του δικαίου ασύλου και της επικουρικής προστασίας* (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l12-2009.t2.html#a31).

σίας⁵². Επίσης, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες μπορεί να συμμετέχει στις εθνικές διαδικασίες, πρωτοβάθμιες ή δευτεροβάθμιες, εξέτασης των αιτημάτων ασύλου, με γνωμοδοτική ή αποφασιστική αρμοδιότητα⁵³,

δ. την πρόσβαση στους αιτούντες άσυλο, στους πρόσφυγες και στους επαναπατριζόμενους, κατά τα οριζόμενα στο νόμο ή κατά τα προβλεπόμενα από τη διοικητική πρακτική, την εποπτεία της ευημερίας των προσφύγων που ζουν σε κέντρα υποδοχής, σε καταυλισμούς προσφύγων ή σε

⁵² Βλέπε, για παράδειγμα, *Νόμο της 15.12.1980 για την είσοδο στην επικράτεια, τη διαμονή, την εγκατάσταση και την απομάκρυνση των αλλοδαπών (Βέλγιο)* (ανωτέρω υποσημείωση 51), άρθρο 57/23 δις, παράγραφοι 2 και 3, που προβλέπει ρητά ότι η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες δικαιούται να καταθέτει εγγράφως τις θέσεις της ενώπιον του Γενικού Επιτρόπου για τους Πρόσφυγες και τους Απάτριδες και της Δευτεροβάθμιας Επιτροπής Αλλοδαπών και ότι ο Γενικός Επίτροπος για τους Πρόσφυγες και του Απάτριδες υποχρεούται να εξηγήσει τους λόγους για τους οποίους δεν τις υιοθετεί κατά την έκδοση απόφασης επί αίτησης διεθνούς προστασίας. Επίσης, σύμφωνα με την ισπανική νομοθεσία οι εθνικές αρχές υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες επί των υποθέσεων που εξετάζουν (ανωτέρω υποσημείωση 51). Στην Ελβετία, η εθνική νομοθεσία αναγνωρίζει τη σημασία των υπομνημάτων/θέσεων της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στη διαδικασία λήψης αποφάσεων επί των αιτημάτων ασύλου και ορίζει ότι το Ομοσπονδιακό Γραφείο Μετανάστευσης (πρωτοβάθμιο όργανο εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας) μπορεί να απευθυνθεί στην Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προκειμένου να εκθέσει τις απόψεις της για την εξεταζόμενη υπόθεση. Βλέπε, άρθρο 28, *Διάταγμα 1 για τη Διαδικασία Ασύλου της 11.8.1999*, (Etat le 1 janvier 2011) [Switzerland], 142.311, 1 January 2011 (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: http://www.admin.ch/ch/f/rs/142_311/index.html).

⁵³ Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 8 (XXVIII), 1977, παράγραφος (δ) (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e4.html>), Πόρισμα No. 28 (XXXIII), 1982, παράγραφος (ε) (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c439c.html>) και Πόρισμα No. 35 (XXXV), 1984, παράγραφος (ε) (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c4390.html>). Βλέπε, επίσης, 2000 Note on International Protection, ανωτέρω υποσημείωση 46 above, παράγραφος 24. Στην Ευρώπη, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες συμμετέχει στις διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα μεταξύ άλλων στην Ιταλία, στην Αυστρία, στην Ισπανία και στη Γαλλία. Από τον Απρίλιο του 2005 η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες εκπροσωπείται στις νέο-ιδρυθείσες Περιφερειακές Επιτροπές της Ιταλίας από μέλος του προσωπικού του Γραφείου της Ιταλίας με δικαίωμα ψήφου. Οι Περιφερειακές Επιτροπές εξετάζουν τα αιτήματα ασύλου (κατά την έννοια της Σύμβασης του 1951) σε πρώτο βαθμό και από το 2008 αιτήσεις διεθνούς προστασίας δυνάμει της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα. Η συμμετοχή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προβλέπεται στο *Νόμο 189 της 30.7.2002* και στο *εκτελεστικό διάταγμα για τη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα N, 303 της 16.9.2004* και επιβεβαιώθηκε από το Νομοθετικό Διάταγμα N. 25 της 28.1.2008 με το οποίο μεταφέρθηκε στην ιταλική νομοθεσία η Οδηγία για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα. Στην Αυστρία, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες συμμετέχει στις διαδικασίες που εφαρμόζονται στο αεροδρόμιο: ειδικότερα η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες οφείλει να εγκρίνει τις υποθέσεις που το Ομοσπονδιακό Γραφείο Ασύλου προτίθεται να απορρίψει ως προδήλως αβάσιμες ή επικαλούμενο την έννοια της «τρίτης ασφαλούς χώρας ασύλου». Βλέπε, άρθρο 33 (2) του *Ομοσπονδιακού Νόμου για τη Χορήγηση Ασύλου (2005 Asylum Act - Asylgesetz 2005) [Austria]*, 1.1.2006, [ανεπίσημη μετάφραση στην αγγλική], έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46adc62c2.html>. Στην Ισπανία, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες συμμετέχει στη Διυπουργική Επιτροπή για το Άσυλο και τους Πρόσφυγες ως παρατηρητής, χωρίς δικαίωμα ψήφου. Στην Επιτροπή συμμετέχουν εκπρόσωποι του Υπουργείου Εσωτερικών (πρόεδρος της Επιτροπής), του Υπουργείου Εξωτερικών και Συνεργασίας, του Υπουργείου Δικαιοσύνης, του Υπουργείου Υγείας, Κοινωνικών Υπηρεσιών και Ισότητας (Γραμματεία Κοινωνικών Υπηρεσιών και Ισότητας) και του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Ασφάλισης (πρώην Υπουργείου Εργασίας και Μετανάστευσης). Βλέπε, άρθρα 23.3 και 35 του *Νόμου 12/2009 της 30ης Οκτωβρίου για τη ρύθμιση του δικαίου ασύλου και της επικουρικής προστασίας*, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l12-2009.t2.html#a31. Στη Γαλλία, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες υποδεικνύει εκπρόσωπο που συμμετέχει στην εξέταση των υποθέσεων και στην έκδοση των αποφάσεων του Εθνικού Δικαστηρίου Ασύλου (δευτεροβάθμιο όργανο εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας) που αποτελείται από τον πρόεδρο, ένα πρόσωπο που υποδεικνύει η διοίκηση και ένα πρόσωπο που υποδεικνύει η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Βλέπε, CESEDA, Άρθρο L732-1, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006335354&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20120731&oldAction=rechCodeArticle>

άλλες εγκαταστάσεις⁵⁴. Στη δράση αυτή εντάσσεται και το αντίστοιχο δικαίωμα των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων όσων είναι κρατούμενοι, να επικοινωνούν με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και να ενημερώνονται προσηκόντως γι' αυτό το δικαίωμά τους⁵⁵,

ε. την παρέμβαση και την υποβολή υπομνημάτων ενώπιον των δικαστηρίων ή των οιοσεί δικαστικών οργάνων με τη μορφή *amicus curiae*, δηλώσεων ή επιστολών⁵⁶,

στ. τις ενημερωτικές και υποστηρικτικές εκστρατείες, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων δηλώσεων,

ζ. τη συλλογή στατιστικών στοιχείων και πληροφοριών για τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες⁵⁷,

η. την έκδοση νομικών θέσεων για ζητήματα του διεθνούς δικαίου που αφορούν στο καθεστώς των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων των κατευθυντήριων οδηγιών για την κατάσταση στις χώρες καταγωγής των προσφύγων και τις ανάγκες διεθνούς προστασίας τους και για άλλα κριτήρια της διεθνούς προστασίας⁵⁸ και κατευθυντήριων οδηγιών για την ερμηνεία και την έννοια των διατάξεων και των όρων των διεθνών κειμένων προστασίας των προσφύγων, ιδίως της Σύμβασης του 1951⁵⁹, και

θ. την προοδευτική ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου και των κριτηρίων που αφορούν στους αιτούντες άσυλο, στους πρόσφυγες και σε άλλα πρόσωπα που εμπíπτουν στην εντολή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες⁶⁰. Παρότι αναγνωρίζεται ευρέως ότι το διεθνές νομικό

⁵⁴ Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 22(XXXII), 1981, παράγραφος (III) (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html>), Πόρισμα No. 33(XXV), 1984, παράγραφος (η) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e20.html>), Πόρισμα No. 48 (XXXVIII), 1987, παράγραφος (δ) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c951c.html>), Πόρισμα No. 72 (XLIV), 1993, παράγραφος (β) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c4314.html>), Πόρισμα No. 73 (XLV), 1994, παράγραφος (β) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6810.html>), Πόρισμα No.77 (XLI), 1995, παράγραφος (π) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c438.html>), Πόρισμα No. 79 (XLVII), 1996, παράγραφος (ο) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c430.html>), Πόρισμα No. 48(XXXVIII), 1987, παράγραφος (4)(δ) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c951c.html>).

⁵⁵ Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 8 (XXVIII), 1977, παράγραφος (ε)(iv) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e4.html>), Πόρισμα No. 22 (XXXII), 1981, παράγραφος (III) (ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html>) και Πόρισμα No. 44 (XXXVII), 1986, παράγραφος (ζ) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c43c0.html>).

⁵⁶ UNHCR, *Note on international protection*, 30.6.2010, A/AC.96/1085, παράγραφος 18, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caaeabe2.html>.

⁵⁷ Άρθρο 35(2)(α) της Σύμβασης του 1951, βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 2.

⁵⁸ Βλέπε, UNHCR, *AMM and others v. Secretary of State for the Home Department - Statement on behalf of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, 6.6.2011, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4edc7b7f2.html>.

⁵⁹ Ibid. Βλέπε επίσης, Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 8 (XXVIII), 1977, παράγραφος (ζ) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e4.html>), Εκτελεστική Επιτροπή, *Agenda for Protection [Global Consultations on International Protection/General]*, 26 June 2002, A/AC.96/965/Add.1, Goal 1, Point 6(2), έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d4fd0266.html>. Παρόμοιες οδηγίες περιλαμβάνει το *Εγχειρίδιο και οι Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων*, σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων, βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 19. Οι οδηγίες συμπληρώνουν το Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και αποσκοπούν στην καθοδήγηση των κυβερνήσεων, των δικηγόρων, των υπαλλήλων που αποφασίζουν επί αιτημάτων ασύλου, των δικαστών και του προσωπικού του οργανισμού.

⁶⁰ Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 29(XXXIV), 1983, παράγραφος (ι) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6818.html>). Βλέπε επίσης, UNHCR, *Note on International Protection* (submit-

πλαίσιο καλύπτει εν γένει τις διάφορες μορφές της εξαναγκασμένης μετακίνησης/εκτόπισης των πληθυσμών, είναι συνεχής η ανάγκη συμπλήρωσης κάποιων εκ των πτυχών του, ο εντοπισμός κενών κανονιστικής φύσης και η ρύθμισή τους με την προοδευτική ανάπτυξη κανόνων δικαίου και κριτηρίων.

3.2. Ο εποπτικός ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην έννομη τάξη της ΕΕ

3.2.1. Η εποπτική αρμοδιότητα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες αποτυπώνεται στο δίκαιο της ΕΕ⁶¹. Όπως σημειώνεται ανωτέρω, στην παράγραφο 1.4 του παρόντος εγγράφου, το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ ορίζει για την εποπτική ευθύνη της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ειδικά στο άρθρο 78 (1) της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αναφέρεται ρητά στη Σύμβαση του 1951 και στη Δήλωση 17 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, που προβλέπει διαβουλεύσεις με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για τα θέματα που αφορούν στην πολιτική ασύλου. Το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ υπογραμμίζει τον εποπτικό ρόλο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Ειδικότερα:

α. Εκτός από τις διατάξεις των άρθρων 8(β), 29 (3), 30(5) και 38 (γ) της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου που ιδρύουν την υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν υπόψη τις πληροφορίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, κατά το χαρακτηρισμό ως ασφαλών των χωρών καταγωγής και κατά την εφαρμογή των διαδικασιών καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, το άρθρο 21 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου, ορίζει για την υποχρέωση των κρατών μελών «να επιτρέπουν στην Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες να παρουσιάζει τις απόψεις της ενώπιον των αρμόδιων αρχών κατά την άσκηση των εποπτικών της δραστηριοτήτων βάσει του άρθρου 35 της Σύμβασης της Γενεύης, σχετικά με τις ατομικές αιτήσεις ασύλου σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας».

β. Επίσης, η αιτιολογική σκέψη 22 της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα αναφέρει ότι 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 του πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβασης της Γενεύης».

γ. Οι αιτιολογικές σκέψεις 10 και 17 καθώς και οι διατάξεις των άρθρων 1 (5), 9 (1), 12 (2), 25, 29 (2), 32 (2) και 50-51 του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Μαΐου 2010 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο («EASO») προβλέπουν ότι η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διοίκηση και στις δραστηριότητες της Υπηρεσίας, συμπεριλαμβανομένης της εκπροσώπησής της στο διοικητικό συμβούλιο της Υπηρεσίας⁶².

και,

δ. Η αιτιολογική σκέψη 11 και οι διατάξεις των άρθρων 3 (3), 5 (3) (δ) και 5 (4) (δ) της Οδηγίας για την Προσωρινή Προστασία προβλέπουν διαβουλεύσεις με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ

ted by the High Commissioner), 7.9.1994, A/AC.96/830, παράγραφος 68, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f0a935f2.html>, V. Türk, «The Role of UNHCR in the Development of International Refugee Law», σε Frances Nicholson & Patrick Twomey (eds.), *Refugee Rights and Realities: Evolving Concepts and Regimes* (Cambridge 1999), σελίδες 153-173 και Türk 2010, ανωτέρω υποσημείωση 48, σελίδα 15.

⁶¹ Όπως προαναφέρεται (υποσημείωση 45) και άλλα περιφερειακά κείμενα προστασίας των προσφύγων αναγνωρίζουν την εποπτική αρμοδιότητα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, βλέπε για παράδειγμα το άρθρο VIII της Σύμβασης του 1969 του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας και τη Σύσταση II(e) της Διακήρυξης της Καρθαγένης του 1984.

⁶² Ευρωπαϊκή Ένωση, *Κανονισμός 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19.5.2010 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο*, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c075a202.html>.

για τους Πρόσφυγες και ορίζουν ότι οι πληροφορίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες πρέπει να αναφέρονται και να αποτελούν τη βάση στην οποία το Συμβούλιο στηρίζει την απόφαση για την εφαρμογή του συστήματος προσωρινής προστασίας.

3.2.2. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες δραστηριοποιείται σε όλους τους τομείς που προαναφέρθηκαν στην παράγραφο 3.1.4 του παρόντος εγγράφου, και ειδικότερα:

α. Στην έκδοση συστάσεων⁶³ και εκθέσεων για την κρατική πρακτική⁶⁴ και για την κατάσταση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στα κράτη μέλη⁶⁵,

β. Στην παρέμβαση και στην κατάθεση υπομνημάτων ενώπιον οιοσδήποτε δικαστικών οργάνων ή δικαστηρίων, με τη μορφή *amicus curiae*⁶⁶, δηλώσεων⁶⁷ ή επιστολών⁶⁸,

γ. Στη συμμετοχή, με ρόλο συμβουλευτικό/γνωμοδοτικό ή με την ιδιότητα του παρατηρητή, στις εθνικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα ή των ανιθαγενών προσώπων⁶⁹,

⁶³ Βλέπε, για παράδειγμα, UNHCR, *UNHCR's Recommendations to Cyprus for its EU Presidency, July-December 2012, July 2012*, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/4efc6aba9.html>, UNHCR, *UNHCR's Recommendations to Denmark for its EU Presidency, January-June 2012, January 2012*, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f02fcb92.html>.

⁶⁴ Βλέπε για παράδειγμα, UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, March 2010*, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html> και UNHCR, *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence, 27.7.2011*, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e2ee0022.html>. Αυτές οι εκθέσεις στηρίζονται σε έρευνες για την εφαρμογή βασικών διατάξεων της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου και της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα (ειδικά του άρθρου 15(γ)) σε επιλεγμένα κράτη μέλη της ΕΕ.

⁶⁵ Βλέπε, για παράδειγμα, UNHCR, *Hungary as a country of asylum: Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary, 24.4.2012*, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f9167db2.html>, UNHCR, *UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy, July 2012*, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/5003da882.html>.

⁶⁶ Για περισσότερες πληροφορίες για τα υπομνήματα «amicus curiae briefs» της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, βλέπε *I. v. The Minister for Justice, Equality and Law Reform, On the Application of the United Nations High Commissioner for Refugees, [2004] 1 ILRM 27*, Ireland: Supreme Court, 14 July 2003, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42cb9ac34.html>, όπου το Δικαστήριο έκρινε: «στην υπό κρίση υπόθεση αναφύεται ζήτημα δημοσίου δικαίου και η απόφαση του Δικαστηρίου ενδέχεται να επηρεάσει πρόσωπα που δεν είναι διάδικοι. Το Δικαστήριο εκφράζει την ικανοποίησή του για τη συνδρομή που του παρείχε η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καταθέτοντας υπόμνημα και αναπτύσσοντας προφορικά τις θέσεις της για το νομικό ζήτημα που τέθηκε στην κρίση του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Σε αυτό το πλαίσιο επέτρεψε την παρέμβαση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ως *amicus curiae* προκειμένου να καταθέσει υπόμνημα και να αναπτύξει προφορικά τις θέσεις της». Βλέπε, επίσης, *Secretary of State for the Home Department (Respondent) v. K (FC) (Appellant), Fornah (FC) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent), [2006] UKHL 46*, United Kingdom: House of Lords, 18 October 2006, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4550a9502.html>.

⁶⁷ Βλέπε, για παράδειγμα, Γενική Εισαγγελέας Eleanor Sharpston, Προτάσεις στην υπόθεση *Bolbol κατά Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-31/09*, Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4.3. 2010, παράγραφος 16, έγγραφο ανηρτημένο στον ιστότοπο του Δικαστηρίου: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=79353&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&cid=116824>. Στην παράγραφο 16 των Προτάσεων της η Εισαγγελέας σημειώνει: «Η Ύπατη Αρμοστεία προβαίνει ορισμένες φορές σε παραινετικές δηλώσεις οι οποίες, όμως, δεν έχουν δεσμευτική ισχύ. Έχουν δημοσιευθεί διάφορες δηλώσεις της σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 1Δ της Συμβάσεως του 1951: σχόλιο περιεχόμενο στο εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, σημείωμα που δημοσιεύθηκε το 2002 (και αναθεωρήθηκε το 2009) και δήλωση του 2009 (η οποία αναθεωρήθηκε ακολούθως) και αφορά ρητώς την υπόθεση Bolbol. Εκλαμβάνω τη δήλωση αυτή ως ανεπίσημο *amicus curiae* έγγραφο».

⁶⁸ Για παραδείγματα της κρατικής πρακτικής των κρατών μελών της ΕΕ βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 52.

δ. Στην παροχή πληροφοριών για την κατάσταση στις χώρες καταγωγής των προσφύγων και για τις συναφείς ανάγκες διεθνούς προστασίας τους και στην έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών για τις ανάγκες διεθνούς προστασίας των προσφύγων που κατάγονται από συγκεκριμένες χώρες προκειμένου να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο των εθνικών διαδικασιών ασύλου⁷⁰, και

ε. Στο σχολιασμό σχεδίων νόμων ή άλλων νομοθετικών κειμένων – συμπεριλαμβανομένων κειμένων του ενωσιακού δικαίου – ώστε να διασφαλίζεται η συμφωνία τους με το διεθνές δίκαιο και τα διεθνή κριτήρια προστασίας των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων⁷¹.

4. Υποχρέωση των κρατών μερών να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και να διευκολύνουν την εκπλήρωση της υποχρέωσής της να παρακολουθεί την εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων

4.1. Η υποχρέωση συνεργασίας των κρατών με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την εκπλήρωση της εποπτικής της αρμοδιότητας στο πλαίσιο του διεθνούς προσφυγικού δικαίου

4.1.1. Όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 35 (1) της Σύμβασης του 1951 και το άρθρο II (1) του Πρωτόκολλο του 1967 αναγνωρίζουν την εποπτική αρμοδιότητα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και προβλέπουν την αντίστοιχη συμβατική υποχρέωση των συμβαλλομένων κρατών⁷² να συνεργάζονται με τον Ύπατο Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την άσκηση των σχετικών καθηκόντων του. Το άρθρο 35 (1) και το άρθρο II (1) ορίζουν ειδικότερα ότι τα συμβαλλόμενα κράτη «αναλαμβάνουν να συνεργάζονται μετά του Ύπατου Αρμοστού των Ηνωμένων Εθνών δια τους Πρόσφυγας [...] εις την άσκησιν των λειτουργιών αυτού, και, ειδικότερον, θα διευκολύνουν τον έργον αυτού της επιτηρήσεως της εφαρμογής των διατάξεων της Συμβάσεως [του 1951] [και του Πρωτοκόλλου του 1967]». Αυτές οι διατάξεις εξειδικεύουν τις γενικές υποχρεώσεις των κρατών μελών των Ηνωμένων Εθνών να συνεργάζονται με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών⁷³, ιδρύουν συγκεκριμένη συμβατική σχέση που συνδέει τη Σύμβαση του 1951 με το Καταστατικό του Γραφείου του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και αποτελούν τη βάση του νομικού πλαισίου που θεσμοθετεί την εντολή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και των αρμοδιοτήτων της ως επικουρικού οργάνου του ΟΗΕ⁷⁴.

4.1.2. Η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 35 και το άρθρο 36 της Σύμβασης του 1951 εξειδικεύουν το καθήκον των συμβαλλομένων κρατών να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Σύμφωνα με το άρθρο 35 (2), τα κράτη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να παρέχουν στην Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες:

«... καταλλήλως τας [...] αιτουμένας πληροφορίας και στατιστικά δεδομένα σχετικώς προς:

⁶⁹ Βλέπε ανωτέρω υποσημειώσεις 51 έως 53 για παραδείγματα της συμμετοχής της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στις εθνικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

⁷⁰ Βλέπε, ανωτέρω υποσημειώσεις 58, 59 και 65.

⁷¹ UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (COM(2009)554, 21 October 2009)*, August 2010, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/4c640eee9.html>. Βλέπε, γενικότερα, UNHCR's Comments on EU Instruments: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search%5C?page=&comid=4fa29fda6&keywords=eu-instruments>.

⁷² Αναμφισβήτητα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η διάταξη του άρθρου 35 της Σύμβασης του 1951 (ανωτέρω υποσημείωση 2) αποτελεί κανόνα του διεθνούς εθιμικού δικαίου, επειδή είναι ευδιάκριτη η συγκεκριμένη εποπτική πρακτική που ανέπτυξε η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και η συναίνεση των συμβαλλομένων στη Σύμβαση κρατών γι' αυτήν (Türk, Working Paper 67, ανωτέρω υποσημείωση 48, σελίδα 5).

⁷³ Βλέπε, άρθρα 2(2), 22, 55 και 56 του *Καταστατικού Χάρτη του ΟΗΕ*, 24.10.1945, United Nations Treaty Series XVI, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3930.html> («Χάρτης του ΟΗΕ»).

⁷⁴ Türk, Working Paper 67, σελίδα 6, ανωτέρω υποσημείωση 48.

- (α) το καθεστώς των προσφύγων,
- (β) την εφαρμογή της Συμβάσεως [1951] ταύτης, και
- (γ) νόμους, κανονισμούς και διατάγματα άτινα ισχύουν ή πρόκειται να ισχύουν δια τους πρόσφυγας» .

Το άρθρο 36 απαιτεί από τα συμβαλλόμενα κράτη να «ανακοινούν εις τον Γενικόν Γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών τα κείμενα νόμων και κανονισμών ούς ήθελον υιοθετήσει προς εξασφάλισιν της εφαρμογής της παρούσης Συμβάσεως [του 1951]». Παρότι το άρθρο 36 αναφέρεται στο Γενικό Γραμματέα, στην πράξη αυτές οι ανακοινώσεις κοινοποιούνται στο Γραφείο του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, αφού στο πλαίσιο του συστήματος του ΟΗΕ η Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες, με την ιδιότητά της ως επικουρικού οργάνου της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ⁷⁵, είναι ο βασικός φορέας με αρμοδιότητα σε θέματα προσφύγων.

4.1.3. Τα κράτη έχουν αναγνωρίσει την ανάγκη συνεργασίας στο πλαίσιο της διεθνούς κοινότητας για την επίτευξη των στόχων της διεθνούς προστασίας⁷⁶, και, ειδικότερα, την υποχρέωση συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την άσκηση της εποπτικής της αρμοδιότητας⁷⁷. Την υποχρέωση συνεργασίας των κρατών στο πλαίσιο της διεθνούς κοινότητας αντανakλούν επίσης οι συμπερασματικές παρατηρήσεις των οργάνων παρακολούθησης της εφαρμογής των συμβάσεων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου που επισημαίνουν την ανάγκη του συντονισμού της δράσης και της συνεργασίας των κρατών μερών με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες⁷⁸.

4.1.4. Τα συμβαλλόμενα στη Σύμβαση του 1951 κράτη έχουν καθήκον να ερμηνεύουν και να εφαρμόζουν τις διατάξεις της, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου 35, με καλή πίστη, σύμφωνα με την συνήθη έννοια των όρων τους και υπό το φως του αντικειμένου και του σκοπού της Σύμβασης⁷⁹. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αναγνωρίσει ότι οι διεθνείς συνθήκες,

⁷⁵ Türk, Working Paper 67, ανωτέρω υποσημείωση 48, σελίδα 4, όπου αναφέρεται στο άρθρο 22 του Χάρτη του ΟΗΕ, ανωτέρω υποσημείωση 72.

⁷⁶ Παράγραφος 4 του Προοιμίου της Σύμβασης του 1951, ανωτέρω υποσημείωση 2. Γενικά, αρκετά Πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής καλούν τις κυβερνήσεις να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ιδίως, το Πόρισμα No. 5(XXVIII), 1977, παράγραφος (ε) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c4388.html>), No. 74 (XLV), 1994, παράγραφος (γ) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6a4.html>) και No. 90 (LII), 2001, παράγραφος (γ) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3bd3e3024.html>).

⁷⁷ Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 5(XXVIII), 1977, παράγραφος (ε) και No. 74 (XLV), 1994, παράγραφος (γ) (βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 76).

⁷⁸ Βλέπε, για παράδειγμα, *Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού, Συμπερασματικές Παρατηρήσεις: Ουζμπεκιστάν*, 7 November 2001, CRC/C/15/Add.167, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3cbbe27d4.html>, παράγραφος 60: Η Επιτροπή συστήνει στο συμβαλλόμενο κράτος «να συνεχίσει και να ενδυναμώσει τη σχέση συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Συμβούλιο της Ευρώπης, Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Μεταπολεμική δικαιοσύνη και βιώσιμη ειρήνη στην πρώην Γιουγκοσλαβία*, Φεβρουάριος 2012, σελίδα 46, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f7423b72.html>. Ο Επίτροπος συστήνει στα «κράτη της περιοχής να εντείνουν τις προσπάθειές τους, σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ώστε να εκλείψουν οι παρατεταμένες μετακινήσεις των προσφύγων και άλλων εκτοπισμένων πληθυσμών και να τους παράσχουν δίκαιες, μακροχρόνιες και βιώσιμες λύσεις» και, Συμβούλιο της Ευρώπης, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI), Έκθεση για την Ουκρανία (τέταρτος κύκλος επιτήρησης)*, 21.2.2012, CRI(2012)6, σελίδα 30, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4500532.html> και *Έκθεση της ECRI για την Ελλάδα (τέταρτος κύκλος επιτήρησης)*, Έκθεση που υιοθετήθηκε την 2.4.2009, 15.9.2009, CRI(2009)31, παράγραφοι 135 και 136, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab0ed6e0.html>. Και στις δύο εκθέσεις η Επιτροπή ενθαρρύνει τις αρχές να συνεχίσουν και να εντατικοποιήσουν τη συνεργασία τους με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο της αναμόρφωσης της προσφυγικής νομοθεσίας και της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

⁷⁹ Βλέπε άρθρα 26 και 31 επ. της *Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών*, 23.5.1969, Treaty Series, vol. 1155, p. 331, έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a10.html>.

όπως είναι η Σύμβαση του 1951, πρέπει να ερμηνεύονται υπό το φως των κανόνων ερμηνείας που έχουν υιοθετηθεί με τα άρθρα 31 επόμενα της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών⁸⁰.

4.1.5. Με τα Πορίσματά της, η Εκτελεστική Επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλεί τα συμβαλλόμενα κράτη να αναλαμβάνουν συγκεκριμένες δράσεις για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους δυνάμει του άρθρου 35 (1) της Σύμβασης⁸¹. Μεταξύ άλλων, οι δράσεις αυτές συνίστανται:

α. Στη διασφάλιση της πρόσβασης και της επικοινωνίας των αιτούντων άσυλο με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες⁸²,

β. Στη διασφάλιση της πρόσβασης της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στους αιτούντες άσυλο, συμπεριλαμβανομένων των κέντρων υποδοχής, των χώρων κράτησης και άλλων εγκαταστάσεων/δομών⁸³,

γ. Στην ενημέρωση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, για την εφαρμογή της Σύμβασης στις αντίστοιχες χώρες τους⁸⁴, και

δ. Στη συμμετοχή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την εφαρμογή των ρητρών παύσης, σύμφωνα με τον εποπτικό της ρόλο που διαδραματίζει κατά τα οριζόμενα στη Σύμβαση του 1951⁸⁵.

4.1.6. Στο πλαίσιο της εκπλήρωσης της υποχρέωσής τους να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες με πνεύμα καλής πίστης, τα συμβαλλόμενα κράτη οφείλουν να της παρέχουν την πραγματική δυνατότητα να παρουσιάζει τις απόψεις της, να συμμετέχει σε διαβουλεύσεις και/ή να έχει πρόσβαση σε πληροφορίες που εγγυώνται την άσκηση της αρμοδιότητάς της να εποπτεύει την εφαρμογή της Σύμβασης του 1951. Περαιτέρω, σε συνδυασμό με την υποχρέωσή τους να εκπληρώνουν καλόπιστα τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει της Σύμβασης του 1951, τα συμβαλλόμενα κράτη οφείλουν να συνεκτιμούν δεόντως τις απόψεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κυρίως λόγω της φύσης και της θέσης της, ως οργάνου εξουσιοδοτημένου από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ να παρέχει διεθνή προστασία και να εποπτεύει την εφαρμογή των κειμένων διεθνούς προστασίας.

⁸⁰ *The Queen, κατόπιν αιτήσεως της: International Air Transport Association (IATA) και European Low Fares Airline Association κατά Department for Transport, C-344/04*, Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 10.1.2006, σκέψη 40. «Προκειμένου περί της ερμηνείας των ως άνω άρθρων, πρέπει να τονιστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, μια διεθνής συνθήκη πρέπει να ερμηνεύεται βάσει του γράμματός της αλλά και υπό το πρίσμα των σκοπών της. Το άρθρο 31 της Συμβάσεως της Βιέννης, της 23ης Μαΐου 1969, περί του δικαίου των συνθηκών, καθώς και το ταυτάριθμο άρθρο της Συμβάσεως της Βιέννης, της 21ης Μαρτίου 1986, περί του δικαίου των συνθηκών μεταξύ κρατών και διεθνών οργανισμών ή μεταξύ διεθνών οργανισμών, που καταγράφουν το εθιμικό γενικό διεθνές δίκαιο, διευκρινίζουν συναφώς ότι οι συνθήκες πρέπει να ερμηνεύονται με καλή πίστη, σύμφωνα με τη συνήθη έννοια των όρων τους σε συνάρτηση με τα συμφραζόμενα, και υπό το φως του αντικειμένου και του σκοπού τους (βλ., υπ' αυτό το πνεύμα, την απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 2001, C-268/99, Janj κ.λπ., Συλλογή 2001, σ. I-8615, σκέψη 35)», απόφαση ανηρτημένη στη διεύθυνση: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0344:EL:HTML>

⁸¹ Βλέπε, ανωτέρω υποσημειώσεις 49-51, 53-55 και 50-60.

⁸² Βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 55.

⁸³ Βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 54.

⁸⁴ Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 57 (XLI), 1989, παράγραφος (δ) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c4350.html>), Πόρισμα No. 61 (XLII), 1990, παράγραφος (θ) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c42c.html>), Πόρισμα No. 65 (XLIII), 1991, παράγραφοι (λ) και (μ) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c404.html>), Πόρισμα No. 77 (XLVI), 1995, παράγραφος (ε) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c438.html>) και Πόρισμα No. 79 (XLVII), παράγραφος (στ) (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c430.html>).

⁸⁵ Εκτελεστική Επιτροπή, Πόρισμα No. 69 (XLVIII), 1992, Προοίμιο του Πορίσματος (έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c431c.html>).

4.2. Η υποχρέωση συνεργασίας των κρατών με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την άσκηση του εποπτικού της ρόλου στο πλαίσιο του δικαίου ασύλου της ΕΕ

4.2.1. Όπως προαναφέρεται στο κεφάλαιο 3.2 του παρόντος εγγράφου, το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτυπώνει την υποχρέωση των κρατών να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την άσκηση των εποπτικών της αρμοδιοτήτων⁸⁶. Ειδικότερα, η Δήλωση 17 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, που προβλέπει διαβουλεύσεις με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στον τομέα της εναρμόνισης της νομοθεσίας και των πολιτικών ασύλου, μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί συγκεκριμένη δέσμευση των κρατών μελών της ΕΕ να εκπληρώνουν την υποχρέωση συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την άσκηση των εποπτικών της αρμοδιοτήτων. Στο πλαίσιο της διαδικασίας εναρμόνισης του δικαίου ασύλου της ΕΕ, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες παρείχε λεπτομερείς απόψεις για νομικά θέματα και θέματα πολιτικής σχολιάζοντας τα συναφή σχέδια νομοθετικών κειμένων καθώς και τεκμηρίωση ουσιαστικής φύσης τόσο για την κρατική πρακτική όσο και για τα συναφή πρότυπα του διεθνούς προσφυγικού δικαίου⁸⁷. Όπως προαναφέρεται στην παράγραφο 3.2.1 του παρόντος εγγράφου, δύο νομοθετικά κείμενα που αποτελούν τον πυρήνα του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ)⁸⁸, δηλαδή Οδηγία για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα⁸⁹ και η Οδηγία για τις Διαδικασίες Ασύλου⁹⁰ αναφέρονται ειδικώς στην Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Ο Κανονισμός για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (ΕΑΣΟ) προβλέπει σημαντικό ρόλο για την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες: μεταξύ των μορφών συμμετοχής της στη διοίκηση και στη δράση της Υπηρεσίας προβλέπονται ο σεβασμός των κατευθυντήριων οδηγιών που εκδίδει, η εκπροσώπησή της στο διοικητικό συμβούλιο της Υπηρεσίας και η συμμετοχή της στην Ομάδα Διαβούλευσης και Εργασίας.

4.2.2. Η υποχρέωση συνεργασίας των κρατών με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την άσκηση της εποπτικής της αρμοδιότητας αποτυπώνεται επίσης στη νομολογία των ευρωπαϊκών, περιφερειακών και εθνικών, δικαστηρίων, που (i) υποδεικνύουν στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τα έγγραφα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες όταν εξετάζουν αιτήσεις διεθνούς προστασίας και (ii) αποδίδουν ιδιαίτερη βαρύτητα στα έγγραφα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες όταν αποφαινόμενοι επί υποθέσεων ασύλου.

⁸⁶ Το καθήκον των κρατών να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες αποτυπώνεται επίσης στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών, ειδικά μετά τη μεταφορά των νομοθετικών διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, που προαναφέρονται στην παράγραφο 3.2.1 του παρόντος εγγράφου. Για παράδειγμα, η υποχρέωση συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες αποτυπώνεται στην εθνική νομοθεσία της Βουλγαρίας, στο Νόμο για το Άσυλο και τους Πρόσφυγες (που υιοθετήθηκε το Μάιο του 2002 και τροποποιήθηκε το 2005, το 2006, το 2007, το 2009 και το 2011) (η αγγλική έκδοση του Νόμου είναι ανηρτημένη στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47f1faca2.html>). Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 3 του Νόμου ορίζει: «Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει δυνάμει της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και του Πρωτοκόλλου του 1967 δια των κρατικών της οργάνων σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες». Για περισσότερα παραδείγματα βλέπε ανωτέρω υποσημειώσεις 51 έως 53.

⁸⁷ Βλέπε, 2000 Note on International Protection, ανωτέρω υποσημείωση 46, παράγραφο 42.

⁸⁸ Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο υιοθετήθηκε από τα κράτη μέλη της ΕΕ στο πλαίσιο της Γαλλικής Προεδρίας και συστήνει «εκ του σύνεγγυς διάλογο με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες κατά την ολοκλήρωση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου». Βλέπε, σελίδα 11 του Συμφώνου (κεφάλαιο: IV) Συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου), έγγραφο ανηρτημένο στη διεύθυνση: http://www.unhcr.gr/no_cache/prostasia/to-asylo-stin-eyropi.html?cid=865&did=683&sechash=999eea6e.

⁸⁹ Βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 11, αιτιολογική σκέψη 22.

⁹⁰ Βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 10, Άρθρο 21.

4.2.3. Για παράδειγμα, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου («ΕΔΔΑ») αναγνώρισε ήδη από το 2007 την υποχρέωση των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης να λαμβάνουν υπόψη τα έγγραφα αντικειμενικών και αξιόπιστων πηγών, συμπεριλαμβανομένων των οργάνων και Υπηρεσιών του ΟΗΕ, κατά την αξιολόγηση του κινδύνου του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁹¹, και κατ' επανάληψη επικαλείται στις αποφάσεις του τις κατευθυντήριες οδηγίες, τις εκθέσεις, τις δηλώσεις και τις επίσημες ενώπιόν του παρεμβάσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες⁹². Πιο συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποδίδει βαρύνουσα σημασία στην κρίση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για τις ανάγκες διεθνούς προστασίας των προσφευγόντων - αιτούντων άσυλο⁹³. Περαιτέρω, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις *NS v. Secretary of State for the Home Department και ME and Others v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*⁹⁴, επιβεβαίωσε την πρακτική του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου να παραπέμπει σε δηλώσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την αξιολόγηση του κινδύνου

⁹¹ Βλέπε, για παράδειγμα, την απόφαση επί της υπόθεσης, Salah Sheekh κατά Ολλανδίας, Προσφυγή No. 1948/04, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 11.1.2007, σκέψη 136, έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45cb3dfd2.html>. Περαιτέρω, το Συμβούλιο της Ευρώπης αναφέρεται στη σημασία των εγγράφων της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (i) κατά την αξιολόγηση της κατάστασης που επικρατεί στη χώρα όπου απομακρύνονται οι αλλοδαποί στο πλαίσιο των εξαναγκασμένων επιστροφών (Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, Είκοσι Κατευθυντήριες Αρχές για την Απόλαση των Αλλοδαπών, 4.5.2005, έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ef32984.html>) και (ii) κατά την παροχή πρόσβασης της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στους αιτούντες άσυλο και στις πληροφορίες που αφορούν στις αιτήσεις ασύλου, συμπεριλαμβανομένων των θέσεων της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην εξατομικευμένη κρίση αιτήσεων ασύλου που εξετάζονται με την ταχύρυθμη διαδικασία (Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στο πλαίσιο των Ταχύρυθμων Διαδικασιών Ασύλου, 1.7.2009, έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a857e692.html>).

⁹² Βλέπε, για παράδειγμα, *Hirsi Jamaa και άλλοι κατά Ιταλίας* (ανωτέρω υποσημείωση 15), σκέψη 203, Sufi και Elmi κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Προσφυγές No. 8319/07 και 11449/07, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 28.6.2011, σκέψεις 231-234 και 245 επ., έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e09d29d2.html>, *M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας*, Προσφυγή No. 30696/09, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 21.1.2011, σκέψεις 229, 255, 300 έως 304 και 347 έως 349, έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d39bc7f2.html>.

⁹³ *Jabari κατά Τουρκίας*, Προσφυγή No. 40035/98, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 11.7.2000, σκέψη 41, έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6dac.html>. Βλέπε, επίσης, *Πρόληψη της κακομεταχείρισης στις περιπτώσεις έκδοσης και απέλασης προσφύγων και μεταναστών, Έκθεση της Επιτροπής για τη Μετανάστευση, τους Πρόσφυγες και τη Δημογραφία της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης, Προσωρινά/Ασφαλιστικά Μέτρα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δυνάμει του άρθρου 39 του Κανονισμού του Δικαστηρίου*, Έγγραφο No. 12435, Νοέμβριος 2010 (έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12435.htm>). Ο Εισηγητής «ενθαρρύνει την περαιτέρω συνεργασία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες με τα όργανα του Στρασβούργου για την ενίσχυση του μηχανισμού εφαρμογής του άρθρου 39 του Κανονισμού του Δικαστηρίου. Επίσης, καλεί τα όργανα του Στρασβούργου να αποδίδουν την 'προσήκουσα βαρύτητα' στις απόψεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες όταν εξετάζουν υποθέσεις επαναπροώθησης αιτούντων άσυλο και προσφύγων που υπάγονται στον πυρήνα της εντολής των δύο οργανισμών να προστατεύουν τα δικαιώματα του ανθρώπου. Περαιτέρω, ο εισηγητής καλωσορίζει τις πρωτοβουλίες της ενημερωτικής εκστρατείας της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για τα προσωρινά/ασφαλιστικά μέτρα και την εφαρμογή τους και ενθαρρύνει τον οργανισμό και τα όργανα του Στρασβούργου να συνεχίσουν το έργο τους σε αυτόν τον τομέα».

⁹⁴ *N. S. (C 411/10) κατά Secretary of State for the Home Department και M. E. (C 493/10) και άλλοι κατά Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 και C-493/10, Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 21.12.2011, έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ef1ed702.html> («NS και ME»).

στον οποίον εκτίθενται οι αιτούντες άσυλο στο κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματός τους δυνάμει του Κανονισμού Δουβλίνο II («υπεύθυνο κράτος»). Ειδικότερα, το Δικαστήριο της ΕΕ έκρινε ότι τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να επικαλούνται πληροφορίες όπως αυτές που μνημονεύονται στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επί της υπόθεσης *M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας*⁹⁵, όπου το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου παρέπεμψε ειδικά σε έγγραφο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προκειμένου να αξιολογήσει τον κίνδυνο της απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης, κατά την έννοια του άρθρου 4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ⁹⁶, που διατρέχουν στο υπεύθυνο κράτος οι αιτούντες άσυλο.

4.2.4. Επίσης, τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης παραπέμπουν στις αποφάσεις τους επί υποθέσεων που αφορούν στις ανάγκες διεθνούς προστασίας των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στις κατευθυντήριες οδηγίες και στα έγγραφα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, που συνεκτιμούν δεόντως κατά τη διαμόρφωση της δικανικής τους κρίσης⁹⁷.

4.2.5. Τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν αναγνωρίσει τον εποπτικό ρόλο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και με άλλους τρόπους: με ρητή αναφορά του συμβουλευτικού της ρόλου στην εθνική νομοθεσία ασύλου αλλά και αιτούμενα από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες να σχολιάσει την εθνική νομοθεσία ασύλου καθώς και την υποστήριξή της για τη λειτουργία των συστημάτων ασύλου. Για παράδειγμα, στη Βουλγαρία, η έκθεση «*Refugees in Bulgaria: building the national system for refugee protection – 1992-2003*» περιγράφει λεπτομερώς τις συνθήκες συνεργασίας του κράτους με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος ασύλου με βάση τις αρχές και τα πρότυπα της Σύμβασης του 1951 και αναφέρεται ρητά στην υποχρέωση του κράτους να συνεργάζεται

⁹⁵ Βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 92.

⁹⁶ NS και ME, ανωτέρω υποσημείωση, σκέψεις 88 έως 94.

⁹⁷ Βλέπε, για παράδειγμα, την υπόθεση *R. (on the application of Adan (Lu Omar)) v Secretary of State for the Home Department, R. v Secretary of State for the Home Department Ex p. Subaskaran, R. (on the application of Aitseguer) v Secretary of State for the Home Department (No.2)* [2000] UKHL 67 [2001] 2 AC 477, p. 520, όπου ο Lord Steyn του House of Lords σχολίασε: «τα συμβαλλόμενα κράτη υποχρεούνται να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Επομένως, δεν εκπλήσσει το γεγονός ότι τα εθνικά δικαστήρια επικαλούνται το Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για τα Κριτήρια και τις Διαδικασίες Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων, το οποίο, παρότι μη δεσμευτικό για τα κράτη, είναι καίριας σημασίας για την ερμηνεία του ορισμού του πρόσφυγα». Στην υπόθεση *R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*, [1999] EWHC Admin 765; [2001] Q.B. 667, UK High Court (England and Wales), 29 July 1999 (έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6b41c.html>), ο Lord Justice Simon Brown επισήμανε για τις κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο: «σε παρόμοιες Οδηγίες πρέπει να αποδίδεται η δέουσα βαρύτητα». Στην υπόθεση *In Secretary of State for the Home Department (Respondent) v. K (FC) (Appellant); Fornah (FC) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, [2006] UKHL 46, United Kingdom: House of Lords, 18 October 2006 (έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4550a9502.html>), το House of Lords παρέπεμψε στις κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για τη δίωξη λόγω γένους στο πλαίσιο ερμηνείας του άρθρου 1 της Σύμβασης του 1951 αποφαινόμενο ότι «οι οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες που αναμφισβήτητα στηρίζονται στην προσεκτική ανάγνωση των διεθνών κειμένων είναι αποτελεσματικές καθόσον ακριβείς και χρήσιμες για την ερμηνεία της Σύμβασης». Στην υπόθεση *S.O.A. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform and Anor* (2009), [2009] IEHC 137, Ireland: High Court, 24 March 2009 (έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a2d04982.html>), το Ανώτατο Δικαστήριο της Ιρλανδίας παρέπεμψε στις κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για τη Δυνατότητα Εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής σημειώνοντας ότι «στις περιπτώσεις όπου αποδεικνύεται η δίωξη» οι οδηγίες «αποτελούν αναμφισβήτητο πολύτιμο βοήθημα για την εξέταση της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής ως εναλλακτική του ασύλου λύση».

με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την άσκηση της εποπτικού της ρόλου⁹⁸.

4.3. Η υποχρέωση των κρατών να αιτούνται από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες να εκθέτει τις θέσεις της στο πλαίσιο της διαδικασίας του Κανονισμού «Δουβλίνο» στις περιπτώσεις όπου η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει ήδη δημοσιεύσει έγγραφο με πληροφορίες για την κατάσταση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στο κράτος που είναι υπεύθυνο να εξετάσει τα αιτήματα διεθνούς προστασίας

4.3.1. Με βάση την παραπάνω επισκόπηση του διεθνούς και του κοινοτικού προσφυγικού δικαίου καθώς και την πρακτική των κρατών μελών της ΕΕ, είναι σαφές ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ υποχρεούνται να συνεργάζονται με καλή πίστη με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την άσκηση της εποπτικής της αρμοδιότητας.

4.3.2. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο των διαδικασιών που προβλέπει ο Κανονισμός Δουβλίνο II (δηλαδή για τον καθορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση διεθνούς προστασίας ή για την έκδοση της απόφασης ανάληψης ευθύνης κατ' εφαρμογήν του άρθρου 3 (2) του Κανονισμού) τα κράτη μέλη της ΕΕ υποχρεούνται να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (i) παρέχοντάς της, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα να παρουσιάζει ενώπιον οιασδήποτε αρμόδιας αρχής τις θέσεις της για τα εξεταζόμενα αιτήματα ασύλου και (ii) λαμβάνοντας υπόψη με καλή πίστη τόσο τα έγγραφα που εκδίδει όσο και τις απόψεις του εκφράζει.

4.3.3. Ωστόσο, τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν έχουν την πρόσθετη υποχρέωση να αιτούνται από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες να παρουσιάζει τις θέσεις της σε κάθε διαδικασία που εφαρμόζεται δυνάμει του Κανονισμού Δουβλίνο II (ή σε οιαδήποτε άλλη διαδικασία) στις περιπτώσεις όπου: (i) η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει ήδη εκδώσει σχετικά έγγραφα, (ii) οι θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες είναι επαρκώς σαφείς και επικαιροποιημένες, (iii) η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει πρόσβαση στους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο (και παρέχεται στους πρόσφυγες και στους αιτούντες άσυλο το πραγματικό δικαίωμα επικοινωνίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες) καθώς και στις πληροφορίες των ατομικών φακέλων των εξεταζόμενων υποθέσεων των αιτούντων άσυλο, στη διαδικασία χορήγησης ασύλου, καθώς και στην ερμηνεία και την εφαρμογή των νομικών κριτηρίων, και (iv) παρέχεται στην Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες η δυνατότητα να παρουσιάζει τις απόψεις της σε κάθε στάδιο της διαδικασίας κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 21 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου.

5. Οι θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες επί των προδικαστικών ερωτημάτων 2 και 3 (α) που το Διοικητικό Δικαστήριο της Σόφιας απευθύνει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προτείνει τις ακόλουθες ειδικότερες απαντήσεις στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε στο Δικαστήριο της ΕΕ το Διοικητικό Δικαστήριο της Σόφιας:

α. *Ερώτημα 2:* Το άρθρο 18 του Χάρτη της ΕΕ, που ενσωματώνει ρητά τις αρχές και τα πρότυπα μεταχείρισης, που προβλέπουν η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 και τις απαιτήσεις των Συνθηκών, περιλαμβάνει τις ακόλουθες πτυχές προστασίας για τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο: (i) την προστασία από την επαναπροώθηση,

⁹⁸ Bulgarian State Agency for Refugees and UNHCR, *Reference Book: «Refugees in Bulgaria». Building the National System for Refugee Protection, 1993-2003*, June 2004, έγγραφο ανηρημένο στη διεύθυνση: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42b8072d4.html>.

συμπεριλαμβανομένης της άρνησης εισόδου στα σύνορα, (ii) την πρόσβαση στην επικράτεια των χωρών ασύλου ώστε οι ενδιαφερόμενοι να έχουν πρόσβαση σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες για τον καθορισμό του καθεστώτος τους και των αναγκών προστασίας, (iii) την αξιολόγηση κάθε αιτήματος ασύλου στο πλαίσιο δίκαιων και αποτελεσματικών διαδικασιών ασύλου, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος άσκησης πραγματικής προσφυγής ενώπιον των αρχών της χώρας ασύλου, (iv) την πρόσβαση στην Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (ή στους επιχειρησιακούς της συνεργάτες), (v) τη σύμφωνη με τις κατάλληλες συνθήκες υποδοχής μεταχείριση των αιτούντων άσυλο, (vi) τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα ή της επικουρικής προστασίας, όταν η πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής των σχετικών νομικών διατάξεων, (vii) τη διασφάλιση της ικανότητας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο να ασκούν τα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες, και (viii) την εγγύηση ενός ασφαλούς καθεστώτος προστασίας.

β. *Ερώτημα 3 (α)*: Οι Συνθήκες της ΕΕ και το παράγωγο δίκαιο, που ορίζουν για την υποχρέωση συμμόρφωσης με τη Σύμβαση του 1951, επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την άσκηση της εποπτικής της αρμοδιότητας, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών που προβλέπει ο Κανονισμός Δουβλίνο II, και ως εκ τούτου υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να (i) παρέχουν στην Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες την ευκαιρία να παρουσιάζει ενώπιον οιασδήποτε αρμόδιας αρχής τις θέσεις της σχετικά με τις ατομικές αιτήσεις ασύλου, και (ii) να λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις απόψεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες.

Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες
Αύγουστος 2012