

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Νεοφύτου Βάμβα 6 (3ος όροφος), 10674 Αθήνα, τηλ: 210 7233221-2; 210 7233216;

φαξ: 210 7233217; e-mail: info@nchr.gr, website: www.nchr.gr

**Παρατηρήσεις επί του σχεδίου ΠΔ «Τροποποίηση ΠΔ 90/2008
«Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της
Οδηγίας 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1^{ης} Δεκεμβρίου 2005,
σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις
οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του
πρόσφυγα»».¹**

Το Υπουργείο Εσωτερικών προωθεί Προεδρικό Διάταγμα (εφεξής ΠΔ) που επιφέρει σημαντικές αλλαγές στη διαδικασία ασύλου, όπως αυτή καθορίζεται από το ΠΔ 90/2008 που ενσωματώνει στην ελληνική έννομη τάξη την Οδηγία 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα. Η ΕΕΔΑ πληροφορήθηκε την προώθηση του σχετικού ΠΔ από τις εφημερίδες καθώς το Υπουργείο για άλλη μία φορά παρέλειψε να της αποστείλει το σχετικό νομοθέτημα για την υποβολή παρατηρήσεων, αρμοδιότητα που προκύπτει από τον ιδρυτικό νόμο της ΕΕΔΑ (Ν. 2667/1998 άρθρο 1, παρ. 6, εδ. (β) και (ι)). Μετά από επανειλημμένες οχλήσεις προς τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Τάξης, τελικά η ΕΕΔΑ εξασφάλισε το κείμενο του σχεδίου ΠΔ, το οποίο της απεστάλη από τον κ. Β. Κουσούτη, Διευθυντή της Διεύθυνσης

¹ Η παρούσα απόφαση υιοθετήθηκε στην από 28.05.2009 συνεδρίαση της Ολομέλειας της ΕΕΔΑ. Εισηγήτριες: κα. Α. Αργυροπούλου-Χρυσχοΐδου, Α' Αντιπρόεδρος ΕΕΔΑ, εκπρόσωπος του ΕΣΠ και κα. Λ-Μ. Μπολάνη, επιστημονική συνεργάτις ΕΕΔΑ. Οι εισηγήτριες θα ήθελαν να ευχαριστήσουν την κα. Κ. Στεφανάκη εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, τον κ. Σ. Κουλοχέρη, Διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, τις Ειδικές Επιστήμονες του Συνηγόρου του Πολίτη κα. Μ. Βουτσίνου και Ε. Μαρκάκη και τον κ. Ι. Φουράκη Τμηματάρχη 3^{ου} Τμήματος Πολιτικού Ασύλου, Διεύθυνσης Αλλοδαπών/ΑΕΑ για τη συνεισφορά τους κατά τη συνεδρίαση του Γ' Τμήματος στις 18.05.2009.

Αλλοδαπών/ΑΕΑ και μέλος της ΕΕΔΑ ως εκπρόσωπος της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Τάξης.

Το σχέδιο ΠΔ επιφέρει στην ουσία δύο πολύ σημαντικές αλλαγές στη διαδικασία ασύλου. Η πρώτη αφορά στην κατάργηση του β' βαθμού εξέτασης των αιτημάτων ασύλου από την Επιτροπή Προσφυγών και η δεύτερη στη μεταβίβαση της αρμοδιότητας απόφασης σε α' βαθμό επί των αιτήσεων ασύλου στους Αστυνομικούς Διευθυντές της Επικράτειας. Η ΕΕΔΑ έχοντας, από την αρχή της λειτουργίας της, επανειλημμένως ενασχοληθεί με τα ζητήματα ασύλου και προσφύγων² προβαίνει στις ακόλουθες παρατηρήσεις:

Α) Αναφορικά με την κατάργηση του β' βαθμού εξέτασης αιτημάτων ασύλου (άρθρα 1, 2, 4, 5, 6, 7 και 9 του σχεδίου ΠΔ)

Η ΕΕΔΑ διατυπώνει σοβαρότατες επιφυλάξεις ως προς τη συμμόρφωση της προτεινόμενης ρύθμισης με την κοινοτική οδηγία 2005/85/ΕΚ και ειδικότερα με το άρθρο 39 αυτής που ορίζει ότι «τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι αιτούντες άσυλο να έχουν δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίων κατά των ακόλουθων αποφάσεων: (α) απόφαση επί της αιτήσεως ασύλου την οποία υπέβαλαν [...]». Το σχέδιο ΠΔ προβλέπει την κατάργηση του β' βαθμού εξέτασης αιτημάτων ασύλου, όπως αυτός ορίζεται στα άρθρα 25 και 26 του ΠΔ 90/2008, και προβλέπει τη δυνατότητα άσκησης αίτησης ακύρωσης κατά της απορριπτικής απόφασης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 2 σχεδίου ΠΔ). Παρόλο που προβλέπεται η δυνατότητα αυτή, η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι, για την περίπτωση των αιτούντων άσυλο, δε βρίσκεται σε συμφωνία με δικαίωμα της πραγματικής προσφυγής που κατοχυρώνει το άρθρο 39 της Οδηγίας.

² Βλ. ΕΕΔΑ, «Προτάσεις της ΕΕΔΑ για την προστασία προσφύγων (άσυλο) στην Ελλάδα», *Έκθεση 2001*, σελ. 117; «Προτάσεις για την υποδοχή και πρόσβαση αιτούντων άσυλο στη διαδικασία παροχής ασύλου», *Έκθεση 2002*, σελ. 143; «Θέσεις της ΕΕΔΑ σχετικά με την εφαρμογή του νόμου περί προσφύγων», *Έκθεση 2004*, σελ. 245; «Παρατηρήσεις της ΕΕΔΑ επί του σχεδίου ΠΔ 'Υποδοχή αιτούντων διεθνή προστασία, διαδικασία εξέτασης, προϋποθέσεις αναγνώρισης, ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας και απέλαση. Δικαιώματα-Υποχρεώσεις. Οικογενειακή επανένωση προσφύγων', *Έκθεση 2006*, σελ. 185; «Παρατηρήσεις σχετικά με τη διαδικασία ασύλου των προσφύγων και ζητήματα εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας», *Έκθεση 2007*, σελ. 159.

Κατά πρώτον, πρέπει να σημειωθεί ότι το άρθρο 39 της Οδηγίας κάνει λόγο για δικαίωμα **αποτελεσματικής** προσφυγής (the right to an **effective** remedy) και ότι η μετάφραση του όρου “effective” ως «πραγματική» κρίνεται αδόκιμη διότι δεν αποδίδει σωστά τόσο ορολογικά όσο και πραγματολογικά το περιεχόμενό του. Κατά τούτο πρέπει να εξεταστεί κατά πόσο η αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ κατά της απορριπτικής απόφασης αιτήματος ασύλου συνιστά αποτελεσματική προσφυγή. Η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι η αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ δεν ανταποκρίνεται στις επιταγές της κοινοτικής οδηγίας για τους ακόλουθους λόγους:

α) Η αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ αφορά μόνο σε έλεγχο νομιμότητας και όχι σε έλεγχο ουσίας. Το ΣτΕ θα περιοριστεί στην εξέταση των νομικών ελαττωμάτων της διοικητικής πράξης και δε θα εξετάσει κατά πόσο ο συγκεκριμένος προσφεύγων δικαιούται να υπαχθεί σε καθεστώς διεθνούς προστασίας. Η μη δυνατότητα ελέγχου της ουσίας του αιτήματος ασύλου δε φαίνεται να συνάδει με τους σκοπούς του δικαιώματος αποτελεσματικής προσφυγής του άρθρου 39 της Οδηγίας, ιδίως αν αναγνωστεί σε συνδυασμό με το σημείο 27 του Προοιμίου της Οδηγίας σύμφωνα με το οποίο: «**Η αποτελεσματικότητα της προσφυγής, και σε σχέση με την εξέταση των σχετικών περιστατικών**, εξαρτάται από το διοικητικό και δικαστικό μηχανισμό κάθε κράτους μέλους στο σύνολό τους». Μία, λοιπόν, προσφυγή που δε θα έχει ως αποτέλεσμα την εξέταση των πραγματικών περιστατικών και ουσιαστικών ισχυρισμών του αιτούντος ως προς τη βασιμότητα του αιτήματος διεθνούς προστασίας, κάτι που διασφαλίζεται σήμερα από την ισχύουσα διαδικασία με την ενδικοφανή προσφυγή που ασκείται κατά της απορριπτικής πρωτοβάθμιας απόφασης ενώπιον της Επιτροπής Προσφυγών, δε μπορεί να θεωρηθεί αποτελεσματική προσφυγή.

Υπέρ του μη αποτελεσματικού χαρακτήρα της αίτησης ακύρωσης κατά απορριπτικής απόφασης αιτήματος διεθνούς προστασίας συνηγορούν και οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), το οποίο, στο πλαίσιο εξέτασης της εξάντλησης

εσωτερικών ενδίκων μέσων, τα οποία ο προσφεύγων υπέχει την υποχρέωση να ασκήσει μόνο εφόσον είναι αποτελεσματικά (effective), έχει κρίνει ότι «στην περίπτωση που το ένδικο μέσο ασκείται ενώπιον ανώτατου δικαστηρίου το οποίο έχει αρμοδιότητα να κρίνει μόνο ως προς τα νομικά ζητήματα και όχι ως προς τα πραγματικά περιστατικά και το αντικείμενο της προσφυγής είναι η ουσία, ο προσφεύγων δε χρειάζεται να ασκήσει το βοήθημα με τη λογική ότι δεν πρόκειται για αποτελεσματικό μέσο».³

β) Η αδήριτη ανάγκη για την ύπαρξη και ελέγχου ουσίας και κατά συνέπεια της διατήρησης του β' βαθμού εξέτασης αιτημάτων ασύλου από την Επιτροπή Προσφυγών έτοι ώστε η προσφυγή να είναι πράγματι αποτελεσματική προκύπτει και από τα στατιστικά στοιχεία παροχής ασύλου, αλλά και από τον τρόπο που διεξάγεται η εξέταση των αιτημάτων.

Χαρακτηριστικά αναφέρουμε ότι κατά το 2007 από τα 20.684 αιτήματα ασύλου που εξετάστηκαν σε α' βαθμό χορηγήθηκε άσυλο σε 8 μόνο περιπτώσεις, ενώ από 6.448 αιτήματα που εξετάστηκαν σε β' βαθμό χορηγήθηκε άσυλο σε 132 περιπτώσεις. Αντίστοιχα κατά το 2008 εξετάστηκαν σε α' βαθμό 29.573 αιτήματα και χορηγήθηκε άσυλο σε 14 περιπτώσεις, ενώ από τα 3.342 αιτήματα που εξετάστηκαν σε β' βαθμό χορηγήθηκε άσυλο σε 344 περιπτώσεις.

Σύμφωνα με μελέτη της Ύπατης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες με τίτλο «Άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μία Μελέτη για την Εφαρμογή της Οδηγίας⁴ για την Αναγνώριση» από τις 305 απορριπτικές αποφάσεις σε α' βαθμό που εξέτασαν και αφορούσαν αιτούντες από το Αφγανιστάν, το Ιράκ, τη Σομαλία, τη Σρι Λάνκα και το Σουδάν καμία δεν κάνει αναφορά σε πραγματικά περιστατικά και δεν περιέχει νομική αιτιολόγηση. Όλες περιέχουν μία τυποποιημένη παράγραφο σύμφωνα με την οποία «απορρίπτεται το αίτημα καθώς οι ισχυρισμοί του αιτούντος είναι αόριστοι και δε μπορούν να δικαιολογήσουν ότι έχει υποστεί ή θα υποστεί δίωξη από

³ ECHR, *S v. the United Kingdom*, Decision of 13 December 1984, σελ. 230-231.

⁴ Πρόκειται για την Οδηγία 2004/83/ΕΚ για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους. Η προθεσμία συμμόρφωσης των Κρατών Μελών με την οδηγία ήταν η 10^η Οκτωβρίου 2006. Η Ελλάδα ακόμα δεν έχει ενσωματώσει την οδηγία στο εθνικό της δίκαιο.

τις αρχές της χώρας του, ενώ είναι προφανές ότι εγκατέλειψε τη χώρα του με σκοπό να βρει εργασία και να βελτιώσει τις συνθήκες διαβίωσής του.»⁵

Επιπλέον, από την εξέταση 294 φακέλων στον α' βαθμό προέκυψε ότι δεν περιλαμβάνουν τις απαντήσεις των αιτούντων σε τυποποιημένες ερωτήσεις των αξιωματικών της αστυνομίας που διεξάγουν τη συνέντευξη. Ελάχιστοι περιέχουν περιληπτική αναφορά σε πραγματικά περιστατικά σε δύο με τρεις γραμμές, ενώ δεν υπάρχει καμία άλλη πληροφορία σχετικά με το φόβο δίωξης του αιτούντος. Στη συντριπτική πλειοψηφία των φακέλων ο αξιωματικός που διεξήγαγε τη συνέντευξη έχει σημειώσει ως λόγο αναχώρησης από τη χώρα προέλευσης 'οικονομικά κίνητρα', παρόλο που σε ορισμένες περιπτώσεις οι αιτούντες ανήκαν σε εθνικές ομάδες που έχουν υποστεί εκτεταμένη δίωξη ή προέρχονταν από περιοχές όπου επικρατεί βία και λαμβάνουν χώρα παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ενώ κανείς δε θεωρήθηκε ότι δικαιούται διεθνή προστασία.⁶

Επίσης, σύμφωνα με την ως άνω μελέτη της Ύπατης Αρμοστείας που διεξήχθη όταν οι αποφάσεις της Επιτροπής Ασύλου είχαν γνωμοδοτικό και όχι δεσμευτικό χαρακτήρα και η τελική απόφαση περί χορήγησης ασύλου ανήκε στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης, στις αποφάσεις σε β' βαθμό η περίληψη των πραγματικών περιστατικών συνήθως δεν υπερβαίνει τις δύο γραμμές, και η αρνητική απάντηση είναι διατυπωμένη σε λίγες γραμμές και πάλι κατά τυποποιημένο τρόπο. Στις αποφάσεις δεν καταχωρούνται οι ισχυρισμοί του αιτούντος, αλλά και κανένας άλλος λόγος για την απόρριψη του αιτήματος πέραν του αθεμελίωτου των ισχυρισμών για φόβο δίωξης. Αυτή η διοικητική πρακτική είχε οδηγήσει στην ακύρωση σημαντικού αριθμού αποφάσεων β' βαθμού από το Συμβούλιο της Επικρατείας, είτε λόγω μη αιτιολόγησης της απόφασης γενικά είτε λόγω μη αιτιολόγησης της απόφασης στις περιπτώσεις που το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης δεν ακολουθεί τη σύσταση της Επιτροπής Προσφυγών.⁷

⁵ UNHCR, *Asylum in the European Union: A Study of the Implementation of the Qualification Directive* (November 2007) σελ. 31-32.

⁶ Ibid σελ. 32-33.

⁷ Ibid σελ. 32. Βλ. Ενδεικτικά, ΣτΕ 1628/2007 (Δ' Τμήμα), 4382/2005 (Δ' Τμήμα), 822/2006 (Δ' Τμήμα), 2666/2006 (Δ' Τμήμα).

Τα ως άνω ενισχύουν το επιχείρημα περί διατήρησης της εξέτασης αιτημάτων ασύλου και σε β' βαθμό από την Επιτροπή Προσφυγών, της οποίας οι αποφάσεις είναι πλέον δεσμευτικές, ώστε η προσφυγή του αιτούντος και κατά συνέπεια η προστασία που επιδιώκεται μέσω αυτής να είναι αποτελεσματική. Δεν είναι, άλλωστε τυχαίο, ότι κατά το 2008 σημειώθηκε αύξηση της παροχής διεθνούς προστασίας παρότι τα αιτήματα που εξετάστηκαν ήταν πολύ λιγότερα στον αριθμό. Εκτίμησή μας είναι ότι η αύξηση αυτή οφείλεται στη δεσμευτικότητα των αποφάσεων της Επιτροπής Προσφυγών.

γ) Μία επιπλέον παράμετρος που θέτει εν αμφιβολία το κατά πόσο η αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ κατά της απορριπτικής απόφασης επί αιτήματος ασύλου πληροί τις προϋποθέσεις της αποτελεσματικής προσφυγής είναι το ζήτημα της νομικής συνδρομής. Το άρθρο 11, παρ. 2 του ΠΔ 90/2008 ορίζει ότι «Σε περίπτωση άσκησης αίτησης ακύρωσης κατά της απορριπτικής απόφασης του άρθρου 29 στον αιτούντα άσυλο παρέχεται δωρεάν νομική βοήθεια κατά τη διαδικασία που προβλέπεται στις διατάξεις του Ν. 3226/2004». Αν και το άρθρο 3 του Ν. 3226/2004 που ορίζει τα του διορισμού συνηγόρων κάνει αναφορά μόνο σε ποινικές υποθέσεις και υποθέσεις αστικού και εμπορικού χαρακτήρα και όχι σε υποθέσεις διοικητικού χαρακτήρα, το ΣτΕ παρόλα αυτά ορίζει συνηγόρους με απόφαση του Προέδρου του ύστερα από αίτημα του ενδιαφερομένου.

Ωστόσο, ο Ν. 3226/2004 (ΦΕΚ Α' 24) στο άρθρο 1 ορίζει ότι δικαιούχοι νομικής βοήθειας είναι «οι χαμηλού εισοδήματος πολίτες τρίτου κράτους και ανιθαγενείς, εφόσον έχουν, **νομίμως, κατοικία** ή συνήθη διαμονή στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Δεδομένου, ότι από τη στιγμή που το αίτημα ασύλου απορρίπτεται ο αιτών άσυλο στερείται πλέον νομικού ερείσματος παραμονής στη χώρα δημιουργείται εύλογα η απορία πώς θα θεωρηθεί δικαιούχος νομικής βοήθειας για να ασκήσει αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ.

Η απορία αυτή προκύπτει και από το άρθρο 2 του νόμου αφού σύμφωνα με τα οριζόμενα στην αίτηση για παροχή νομικής βοήθειας πρέπει να επισυναφθούν και τα αποδεικτικά της νόμιμης κατοικίας ή διαμονής.

Συνεπώς, εγείρονται σοβαρά ερωτήματα αναφορικά με τον τρόπο λειτουργίας του θεσμού της νομικής βοήθειας για τις αιτήσεις ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ.

Το ΕΕΔΑ, μάλιστα στο πλαίσιο του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, έχει κρίνει ότι προϋπόθεση για να θεωρηθεί αποτελεσματική η πρόσβαση στο δικαστήριο είναι η νομική βοήθεια όταν η νομική εκπροσώπηση είναι υποχρεωτική ή όταν απαιτείται από τη διαδικαστική πολυπλοκότητα της υπόθεσης.⁸

δ) Η αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ υπέχει και μία άλλη προβληματική πτυχή που συνηγορεί υπέρ της άποψης ότι δεν πρόκειται για αποτελεσματική προσφυγή: το γεγονός ότι η αίτηση ακύρωσης δεν επιφέρει αυτόματη αναστολή επί των μέτρων απέλασης κατά του αιτούντος, κάτι άλλωστε που δεν προβλέπεται ούτε από το ΠΔ 90/2008. Συνεπώς, ο προσφεύγων διατρέχει τον κίνδυνο να απελαθεί προτού εκδοθεί απόφαση επί της αιτήσεως ακυρώσεως που έχει ασκήσει και η οποία ούτως ή άλλως δε θα κρίνει το δίκαιον και την ουσία του αιτήματος διεθνούς προστασίας. Βεβαίως, ο προσφεύγων μπορεί να υποβάλει αίτηση αναστολής κατά της πράξης απέλασης, αλλά και πάλι θα χρειαστεί νομική συνδρομή, οπότε επανερχόμαστε στα προαναφερθέντα προβλήματα.

Επιπλέον, πρέπει να σημειώσουμε ότι το ΕΔΔΑ έχει κρίνει -σε υποθέσεις που αφορούν απελάσεις- ότι όταν ο προσφεύγων ισχυρίζεται ότι με την απέλασή του στη χώρα προορισμού θα ετίθετο σε σοβαρό κίνδυνο η ζωή του ή σωματική του ακεραιότητα τότε ένα μέσο που δεν αναστέλλει την απόφαση απέλασης δε θεωρείται αποτελεσματικό (στο πλαίσιο του άρθρου 35 της ΕΣΔΑ).⁹ Δεδομένου ότι η ουσία στο δίκαιο των προσφύγων έγκειται ακριβώς σε αυτό, δηλαδή στην προστασία των ατόμων από τους κινδύνους που μπορεί να διατρέξουν στη χώρα προέλευσής τους η προσφυγή στο ΣτΕ δεδομένου ότι δεν επιφέρει αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα μπορεί να μη θεωρηθεί αποτελεσματική προσφυγή. Προς επίλυση των ως άνω

⁸ *Airey v. Ireland*, Judgment of 9 October 1979, παρ. 26.

⁹ *Z v. The Netherlands*, Decision of 14 May 1984, *C. v the Netherlands*, Decision of 17 May 1984, *L. v Federal Republic of Germany*, Decision of 10 December 1984, *V and P. v. France*, Decision of 4 June 1991.

προβλημάτων η αίτηση ακύρωσης θα πρέπει να έχει αυτόματα ανασταλτικό αποτέλεσμα επί των όποιων μέτρων απέλασης.

Πέραν του ζητήματος του αποτελεσματικού χαρακτήρα της αίτησης ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ κατά απορριπτικών αποφάσεων αιτημάτων ασύλου η προτεινόμενη ρύθμιση θέτει και το ζήτημα συσσώρευσης εκκρεμοσών προσφυγών ενώπιον ενός δικαστηρίου, το οποίο είναι ήδη επιφορτισμένο με την εκδίκαση μεγάλου αριθμού υποθέσεων. Η πιθανή υποβολή χιλιάδων αιτήσεων ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ θα αυξήσει το μέσο χρόνο εξέτασης των εκκρεμών υποθέσεων διατηρώντας έτσι το πρόβλημα της εξέτασης προσφυγών που χρονίζουν, αλλά και οδηγώντας σε πιθανές καταδίκες της Ελλάδας από το ΕΔΔΑ για παραβίαση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ λόγω εκδίκασης των υποθέσεων σε μη εύλογο χρόνο.

Β) Αναφορικά με τη μεταβίβαση στους Αστυνομικούς Διευθυντές της Επικράτειας της αρμοδιότητας απόφασης επί των αιτήσεων ασύλου (άρθρα 1 και 5 σχεδίου ΠΔ)

Η ΕΕΔΑ θα ήθελε να διατυπώσει εκ νέου το πάγιο αίτημά της περί ανάθεσης των αρμοδιοτήτων αναφορικά με το άσυλο σε μη αστυνομικά όργανα. Το Αστυνομικό Σώμα δε μπορεί να είναι επιφορτισμένο με την αναχαίτιση της παράνομης μετανάστευσης, αλλά και με τη διαδικασία ασύλου δεδομένου ότι στην πράξη πολύ συχνά οι δύο ιδιότητες –αυτές του «μετανάστη» και του «πρόσφυγα»- συμπλέκονται, αλλά και συγχέονται. Η ανάθεση της αρμοδιότητας απόφασης σε πρώτο, αλλά και τελευταίο βαθμό στους Αστυνομικούς Διευθυντές ενέχει πολλούς κινδύνους για μία δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου. Η ΕΕΔΑ θεωρεί το σύστημα διαδικασίας ασύλου που προωθείται ατελέσφορο και μη λειτουργικό για τους ακόλουθους λόγους:

α) Σε αντίστοιχη πρόταση ρύθμισης σε σχέδιο ΠΔ που εκπονήθηκε το 2003 για μεταβίβαση της αρμοδιότητας απόφασης σε α' βαθμό επί των αιτήσεων ασύλου από την Κεντρική Αρχή (Αρχηγείο ΕΛΑΣ) στους Αστυνομικούς Διευθυντές ανά τη χώρα, το ΣτΕ είχε κρίνει, στο σχετικό

Πρακτικό Επεξεργασίας¹⁰ ότι μια τέτοια μεταβίβαση θα ενείχε τον κίνδυνο της υπονόμησης της ενιαίας ερμηνείας και εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης, άποψη με την οποία η ΕΕΔΑ συντάσσεται πλήρως.

β) Παρά το γεγονός ότι η αποκέντρωση των διαδικασιών ασύλου είναι απαραίτητη, ώστε να αποφορτιστεί η Διεύθυνση Αλλοδαπών Αιτωτών, η οποία έχει επωμιστεί σχεδόν όλο το βάρος της διαδικασίας ασύλου και να εξυπηρετούνται καλύτερα οι αιτούντες άσυλο, η προτεινόμενη ρύθμιση δεν παρέχει τις απαραίτητες ουσιαστικές και διαδικαστικές εγγυήσεις για την αποτελεσματική προστασία των αιτούντων άσυλο. Η ανάληψη της αρμοδιότητας αποφάσεως επί αιτημάτων ασύλου από τους Αστυνομικούς Διευθυντές προϋποθέτει τη σωστή και σε βάθος εκπαίδευσή τους στο δίκαιο προσφύγων, αλλά και τη συνεχή ενημέρωσή τους γύρω από θέματα η γνώση των οποίων είναι απαραίτητη για το χειρισμό ζητημάτων ασύλου, όπως πολιτικές εξελίξεις στις χώρες προέλευσης, αναγνώριση κατηγοριών ατόμων που διατρέχουν κίνδυνο διώξης στις χώρες προέλευσης κλπ. Η εκπαίδευση αυτή είναι χρονοβόρα και δημιουργείται η εύλογη απορία πώς αυτή θα επιτευχθεί από τη στιγμή, μάλιστα, που οι Αστυνομικοί Διευθυντές είναι επιφορτισμένοι και με μεγάλο αριθμό άλλων καθηκόντων.

Τα προβλήματα, δηλαδή, που εντοπίζονται σήμερα αναφορικά με την πρωτοβάθμια διαδικασία ασύλου (αναιτιολόγητες αποφάσεις, ελλιπής εκπαίδευση, ελάχιστες αποφάσεις αναγνώρισης ασύλου σε α' βαθμό) θα συνεχίσουν να υφίστανται με τάση μάλιστα να διογκωθούν για όλους τους προαναφερθέντες λόγους. Επιπλέον, τα υφιστάμενα προβλήματα της πρωτοβάθμιας διαδικασίας και αυτά που ενδεχομένως προκύψουν πρέπει να ληφθούν σοβαρότατα υπόψη, δεδομένου ότι θα καταργηθεί ο β' βαθμός εξέτασης, και άρα ο α' βαθμός θα πρέπει να διαθέτει **και στην πράξη** όλες τις διαδικαστικές εγγυήσεις για μία δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου.

¹⁰ Ε' Τμήμα 167/2003.

Γ) Αναφορικά με τη σύσταση γνωμοδοτικών Επιτροπών Προσφύγων στις έδρες των Αστυνομικών Διευθύνσεων (άρθρο 3 του σχεδίου ΠΔ)

Το άρθρο 3 του σχεδίου ΠΔ προβλέπει τη σύσταση Γνωμοδοτικών Επιτροπών Προσφύγων σε κάθε Αστυνομική Διεύθυνση της χώρας, οι οποίες θα διεξάγουν τις συνεντεύξεις των αιτούντων άσυλο και στη συνέχεια θα γνωμοδοτούν επί του βασιμίου των ισχυρισμών του αιτούντος προς τον Αστυνομικό Διευθυντή. Η Επιτροπή θα απαρτίζεται από δύο αξιωματικούς της ΕΛΑΣ, ένα υπάλληλο της οικείας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και έναν εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες. Η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι η προτεινόμενη ρύθμιση είναι εντελώς μη λειτουργική για τους ακόλουθους λόγους:

α) Τίθεται, και πάλι, ζήτημα απαραίτητων προσόντων και κατάλληλης εκπαίδευσης των αστυνομικών και Νομαρχιακών υπαλλήλων που θα απαρτίζουν τις Επιτροπές, δεδομένου ότι με βάση τα προβλεπόμενα πρόκειται να συστηθούν 54 Επιτροπές. Άρα αυξάνεται κατακόρυφα και ο αριθμός των ατόμων που θα πρέπει να εκπαιδευτούν σε ζητήματα ασύλου.

β) Προκαλείται η εύλογη απορία αναφορικά με το πώς θα διασφαλιστούν οι απαραίτητοι διερμηνείς –και στον αριθμό αλλά και γλώσσες που ομιλούν– για να εξυπηρετήσουν όλες τις Επιτροπές, δεδομένου ότι η ίδια Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής αντιμετωπίζει ακόμα και τώρα προβλήματα στελέχωσής της με κατάλληλους διερμηνείς, ζήτημα που έχει επισημανθεί τόσο από την ΕΕΔΑ¹¹ όσο και από τον Επίτροπο για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης.¹²

γ) Δεδομένου ότι ο ρόλος των Επιτροπών είναι καθαρά γνωμοδοτικός, τα αποτελέσματα της λειτουργίας τους θα είναι πιθανότατα όμοια με εκείνα των Επιτροπών, οι οποίες λειτουργούσαν στο πλαίσιο του ΠΔ 61/1999 και, μάλιστα, διέθεταν περισσότερα εχέγγυα ανεξαρτησίας –καθώς η πλειοψηφία

¹¹ ΕΕΔΑ, «Παρατηρήσεις σχετικά με τη διαδικασία ασύλου των προσφύγων και ζητήματα εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας», *Έκθεση 2007*, σελ. 159.

¹² Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *Report: Human Rights of Asylum Seekers*, CommDH(2009)6, (Strasbourg, 04.02.2009) σελ. 9.

των μελών της δεν απαρτιζόταν από αστυνομικά όργανα- αλλά και καταλληλότητας λόγω της σύνθεσής τους,¹³ δηλαδή ατελέσφορα και με τα ελαττώματα-ανεπάρκειες που είχε εντοπίσει η μελέτη της Ύπατης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες.¹⁴

Δ) Αναφορικά με την προσωπική συνέντευξη (άρθρα 3 και 4 σχεδίου ΠΔ)

α) Ως προς τη **συνέντευξη των ανηλίκων** το άρθρο 3 του σχεδίου ΠΔ προβλέπει ότι «διεξάγεται προσωπική συνέντευξη, λαμβανομένης υπόψη της ωριμότητάς τους και των ψυχολογικών συνεπειών των τραυματικών βιωμάτων τους». Ωστόσο, δε διευκρινίζεται στη ρύθμιση πώς ακριβώς θα γίνεται αυτή η εκτίμηση χωρίς τη συμβολή ειδικών ψυχολόγων ή κοινωνικών λειτουργών, παρόντων κατά τη συνέντευξη. Επιπλέον, στο άρθρο 4 του σχεδίου ΠΔ γίνεται αναφορά σε προσωπικές συνεντεύξεις ασυνόδευτων ανηλίκων που διεξάγονται από υπαλλήλους που διαθέτουν ειδικές γνώσεις σχετικά με τις ειδικές ανάγκες των ανηλίκων, όπως άλλωστε προτάσσει και το άρθρο 17 της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ.

Ωστόσο, προκαλείται η εύλογη απορία σε ποιους υπαλλήλους αναφέρεται τελικά η ρύθμιση δεδομένου ότι σύμφωνα με το άρθρο 3 του σχεδίου μόνο η Γνωμοδοτική Επιτροπή Προσφύγων διεξάγει τις συνεντεύξεις των αιτούντων άσυλο και γνωμοδοτεί στην αποφαινόμενη αρχή. Θεωρούμε ότι είναι σαφές ότι αστυνομικοί και νομαρχιακοί υπάλληλοι, όσο καλά εκπαιδευμένοι κι αν είναι σε ζητήματα ασύλου, δε διαθέτουν τις αναγκαίες γνώσεις σχετικά με τις ειδικές ανάγκες των ανηλίκων και ούτε είναι σε θέση να διαγνώσουν τις ψυχολογικές συνέπειες των τραυματικών τους εμπειριών.

¹³ Νομικό Σύμβουλο του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, έναν υπάλληλο του Διπλωματικού Κλάδου του Υπουργείου Εξωτερικών, ένα νομικό σύμβουλο του Υπουργείου Εξωτερικών, έναν ανώτερο αξιωματικό της ΕΛΑΣ, έναν εκπρόσωπο του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, και ο Σύμβουλος Νομικής Προστασίας της Ύπατης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα (άρθρο 3 παρ. 5 ΠΔ 61/1999).

¹⁴ UNHCR, *Asylum in the European Union: A Study of the Implementation of the Qualification Directive* (November 2007) σελ. 32-33.

β) Όταν η συνέντευξη αφορά **γυναίκα** το άρθρο 3 του σχεδίου ΠΔ προβλέπει ότι «αυτή διεξάγεται **κατά προτίμηση παρουσία γυναίκας διερμηνέα**». Το ΠΔ 90/2008 προβλέπει στο άρθρο 10 ότι «όταν η συνέντευξη αφορά γυναίκα, η οποία λόγω των εμπειριών της ή για λόγους πολιτιστικούς δυσκολεύεται να εκθέσει τους λόγους της αίτησής της, λαμβάνεται ειδική μέριμνα, ώστε η συνέντευξη, να διεξάγεται από ειδικευμένη γυναίκα υπάλληλο, παρουσία γυναίκας διερμηνέα». Γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι το ΠΔ 90/2008 παρέχει μεγαλύτερες διαδικαστικές εγγυήσεις για τη διεξαγωγή συνέντευξης αιτούσας άσυλο που θα της επιτρέψουν να εκθέσει με μεγαλύτερη άνεση τους λόγους για τους οποίους αιτείται διεθνή προστασία, οι οποίες θα πρέπει να διατηρηθούν και στο ΠΔ που προωθείται, δεδομένου ότι πρόκειται για μία ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα αιτούντων άσυλο.

γ) Όσον αφορά τη γλώσσα, στην οποία συντάσσεται η πρόσκληση για συνέντευξη, το άρθρο 3 σχεδίου ΠΔ ορίζει ότι «συντάσσεται σε γλώσσα που **ευλόγως θεωρείται ότι αυτός κατανοεί**». Ωστόσο, η γλώσσα που ευλόγως εικάζει ο διοικητικός υπάλληλος ότι ο αιτών άσυλο κατανοεί μπορεί να μην ανταποκρίνεται στη γλώσσα που πράγματι κατανοεί ο αιτών. Για παράδειγμα ένας αιτών άσυλο από το Αφγανιστάν μπορεί να μιλάει παστούν ή φαρσί, ανάλογα από ποια επαρχία προέρχεται, χωρίς να μπορεί να γίνει ο διαχωρισμός με βάση για παράδειγμα το όνομά του. Το πρόβλημα αυτό επιτείνεται αν λάβουμε υπόψη μας το γεγονός ότι σημαντικός αριθμός αιτούντων άσυλο δε γνωρίζει ανάγνωση και γραφή.

Ε) Ως προς τις μεταγενέστερες αιτήσεις (άρθρο 7 σχεδίου ΠΔ)

Και στην περίπτωση των μεταγενέστερων αιτήσεων διεθνούς προστασίας αφαιρείται η δυνατότητα προσφυγής σε β' βαθμό που προβλέπει το άρθρο 23, παρ. 2 του ΠΔ 90/2008. Ισχύει, επομένως, αναλογικά ό,τι έχουμε υποστηρίξει ανωτέρω αναφορικά με την παραβίαση του δικαιώματος της αποτελεσματικής προσφυγής.

ΣΤ) Ως προς τη μεταβίβαση της αρμοδιότητας απόφασης για τις ήδη υποβληθείσες προσφυγές από τις Επιτροπές Προσφυγών στον Αναπληρωτή Υπουργό Δημόσιας Τάξης (άρθρο 8 σχεδίου ΠΔ)

Η ΕΕΔΑ, χωρίς να θέλει να επαναλάβει την ως άνω επιχειρηματολογία της περί διατήρησης του β' βαθμού εξέτασης αιτημάτων ασύλου, όπως αυτός προβλέπεται από το ισχύον ΠΔ 90/2008, αλλά στηριζόμενη σε αυτή, ως προς το συγκεκριμένο σημείο θα περιοριστεί να παρατηρήσει ότι η Επιτροπή Προσφυγών θα πρέπει να διατηρήσει την αποφασιστική της αρμοδιότητα και να εξετάσει αυτή τις προσφυγές που της έχουν ήδη υποβληθεί κατά απορριπτικών αποφάσεων αιτημάτων διεθνούς προστασίας.

Ζ) Προτάσεις

Η ΕΕΔΑ συνεπής με το ρόλο της ως συμβουλευτικό όργανο της πολιτείας για ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν επιθυμεί να περιοριστεί μόνο στις ως άνω παρατηρήσεις επί του συγκεκριμένου σχεδίου ΠΔ, αλλά προβαίνει και στις ακόλουθες προτάσεις ώστε να συνδράμει στη θεσμοθέτηση μίας όντως δίκαιης και αποτελεσματικής διαδικασίας ασύλου. Η ΕΕΔΑ έχει πλήρη επίγνωση της αριθμητικής πίεσης που δέχεται η Διεύθυνση Αλλοδαπών, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η πίεση αυτή μπορεί να αποτελέσει δικαιολογία για τη θεσμοθέτηση και κυρίως εφαρμογή μίας μη δίκαιης και αποτελεσματικής διαδικασίας ασύλου. Επιπρόσθετα, θέλει να σημειώσει ότι, δεδομένου ότι η διαδικασία ασύλου συνιστά για αρκετούς αλλοδαπούς το μόνο έρεισμα πρόσκαιρης νομιμοποίησής τους (γεγονός που ευθέως υπονομεύει την αξία και στρεβλώνει το περιεχόμενο του πολιτικού ασύλου), όποια μεταρρύθμιση επιλεγεί αναφορικά με το άσυλο δε θα καταστεί αποτελεσματική αν δε συνδυαστεί και συντονιστεί με ειδικά μέτρα για τη μετανάστευση, όπως για παράδειγμα η νομιμοποίηση των αλλοδαπών των οποίων η απέλαση δεν είναι εφικτή (για αντικειμενικούς ή/και υποκειμενικούς λόγους).

A) Αναφορικά με την αποκέντρωση της διαδικασίας εξέτασης αιτημάτων ασύλου

Η πρόταση για αλλαγή του ορισμού της «αποφαινόμενης αρχής» προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης του συστήματος εξέτασης αιτημάτων ασύλου αποτελεί αναγκαία και ρεαλιστική προσέγγιση της υφιστάμενης κατάστασης. Ωστόσο, η ουσιαστική αποκέντρωση των διαδικασιών ασύλου θα πληροί τις εγγυήσεις μίας **ταχείας και δίκαιης διαδικασίας**, όπως προβλέπεται στα σημεία 3 και 11 του προοιμίου της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ **υπό τις εξής προϋποθέσεις:**

Η αποκέντρωση να γίνει σε επίπεδο περιφέρειας και στα βασικά και κύρια σημεία εισόδου στη χώρα, και όχι σε επίπεδο αστυνομικής διεύθυνσης, ώστε να διασφαλιστεί το απαραίτητο εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό (όπως διερμηνείς, ψυχολόγοι κ.α.) και οι υλικοί πόροι.

Να υπάρχει συντονισμός και καθοδήγηση από ένα υπεύθυνο κεντρικό όργανο, υπό τη μορφή οδηγιών, εγχειριδίων, ερμηνευτικών εγκυκλίων, προκειμένου να διασφαλίζεται η σύννομη ερμηνεία και εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας, καθώς και η ενιαία πρακτική, τόσο στη διαδικασία όσο και στην εξέταση της βασιμότητας της υπόθεσης.

Τα αποφασιστικά περιφερειακά όργανα να είναι συλλογικά με τη συμμετοχή και αξιοποίηση φορέων που παρέχουν εχέγγυα ουσιαστικής και αποτελεσματικής ενασχόλησης με ζητήματα ασύλου (όπως Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες, δικαστικοί λειτουργοί, εκπρόσωποι των οικείων Δικηγορικών Συλλόγων, μέλη του διπλωματικού σώματος, υπάλληλοι της περιφερειακής διοίκησης και των ΟΤΑ, φορείς της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών που σχετίζονται με πρόσφυγες), αλλά και εχέγγυα ανεξαρτησίας που σημαίνει ότι οι αστυνομικές αρχές θα πρέπει αν όχι να αποκλειστούν πλήρως από την κρίση επί αιτημάτων χορήγησης ασύλου, τουλάχιστον να μη διαθέτουν την πλειοψηφία στα συλλογικά αποφασιστικά όργανα. Επιπλέον, των συλλογικών οργάνων θα πρέπει να προεδρεύει συνταξιούχος δικαστικός λειτουργός για να διασφαλίζεται η ορθή εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας.

B) Αναφορικά με την κατάργηση του β' βαθμού εξέτασης αιτημάτων ασύλου

Η ΕΕΔΑ θεωρεί απαραίτητη την ύπαρξη και ενός δεύτερου σταδίου εξέτασης αιτημάτων ασύλου. Ως εκ τούτου προτείνει τις κάτωθι εναλλακτικές λύσεις:

Αφού η αποφασιστική αρμοδιότητα επί των αιτημάτων ασύλου ανατεθεί στα ως άνω προτεινόμενα συλλογικά όργανα ο «δεύτερος βαθμός εξέτασης» θα πρέπει να ασκείται από τα οικεία διοικητικά δικαστήρια, τα οποία θα ασκούν έλεγχο νομιμότητας αλλά και ουσίας επί της απόφασης περί αιτημάτων ασύλου. Με αυτόν τον τρόπο θα διασφαλιστεί και η αποτελεσματική δικαστική προστασία που επιτάσσει το άρθρο 39 της κοινοτικής οδηγίας και δε θα επιβαρυνθεί το ΣτΕ, το οποίο θα διατηρεί την αρμοδιότητα του αναιρετικού ελέγχου, με μεγάλο αριθμό ακυρωτικών αποφάσεων. Σημειώνουμε ότι η λύση αυτή προκρίνεται ως η πλέον κατάλληλη για τη διασφάλιση μίας δίκαιης, ταχείας, αποτελεσματικής και σύννομης διαδικασίας ασύλου.

Αν η αποφασιστική αρμοδιότητα επί των αιτημάτων ασύλου ανατεθεί σε μονοπρόσωπη, και μάλιστα, αστυνομική αρχή, όπως ορίζει το σχέδιο ΠΔ, τότε επιβάλλεται να διατηρηθούν σε ισχύ οι Επιτροπές Προσφυγών με αποφασιστική αρμοδιότητα και μάλιστα να συσταθούν και άλλες στον αριθμό, ώστε να διασφαλιστεί η ταχεία εξέταση των αιτημάτων ασύλου σε β' βαθμό. Επίσης, θα πρέπει να επανεξεταστεί η σύνθεσή τους με την προσθήκη ατόμων, όπως δικαστικών λειτουργών, Συνήγορος του Πολίτη, καθηγητές ΑΕΙ, ώστε να διασφαλιστεί έτι περαιτέρω η ανεξαρτησία τους. Επί της απόφασης της Επιτροπής Προσφυγών θα μπορεί να ασκείται αίτηση ακύρωσης ενώπιον των διοικητικών πρωτοδικείων ή εφετείων –σε μία προσπάθεια μη επιβάρυνσης του ΣτΕ- ή εναλλακτικά ενώπιον του ΣτΕ.

Αν η αποφασιστική αρμοδιότητα επί των αιτημάτων ασύλου ανατεθεί σε μονοπρόσωπη, και μάλιστα, αστυνομική αρχή, χωρίς να διατηρηθούν σε ισχύ οι Επιτροπές Προσφυγών, επιβάλλεται να μπορεί να ασκηθεί δικαστικός έλεγχος από διοικητικά δικαστήρια που θα εξετάζουν τόσο τη

νομιμότητα όσο και την ουσία της υπόθεσης, προς συμμόρφωση με το άρθρο 39 της κοινοτικής οδηγίας.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι ανεξαρτήτως της εναλλακτικής που θα επιλεγεί, η οποία θα πρέπει να συνοδευτεί από την απαραίτητη τροποποίηση δικονομικών διατάξεων, θα πρέπει να προβλεφθεί και το **αυτόματο** ανασταλτικό αποτέλεσμα που θα επιφέρει η άσκηση των ως άνω ένδικων βοηθημάτων, αλλά και να διασφαλισθεί η παροχή νομικής συνδρομής σε πρόσωπα που στερούνται των αναγκαίων μέσων, ώστε η παρεχόμενη δικαστική προστασία να είναι πράγματι αποτελεσματική.