

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](mailto:info@nchr.gr), website: [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr)

**Προτάσεις για την προώθηση ενός σύγχρονου,  
αποτελεσματικού, πλαισίου προστασίας προσφύγων (ασύλου)  
στην ΕΛΛΑΔΑ**

## **A. ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

Το νομοθετικό και πρακτικό πλαίσιο προστασίας προσφύγων και αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, παρά τις θετικές εξελίξεις των ετών 1998 και 1999, παρουσιάζει αδυναμίες που συνδέονται με την έλλειψη μίας σύγχρονης, μακροπρόθεσμης μεταναστευτικής πολιτικής με την οποία συνδέεται (αν και δεν υπάγεται άμεσα σε αυτή) η προστασία προσφύγων και αιτούντων άσυλο. Η προσφυγική προστασία στην Ελλάδα βρίσκεται αυτή τη στιγμή στα πρώτα στάδια της «ενηλικίωσής» της. Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 η χώρα μας αποτελούσε ουσιαστικά Κράτος διευκόλυνσης μετεγκατάστασης προσφύγων, Κράτος δηλαδή από το οποίο διέρχονταν οι πρόσφυγες για να μεταβούν με τη βοήθεια διεθνών οργανισμών σε χώρες του «δυτικού κόσμου» με αναπτυγμένα προγράμματα μετεγκατάστασης προσφύγων. Επίσης μέχρι τον Ιανουάριο του 1990 η αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας ήταν δυνατόν να γίνει από το ελληνικό Κράτος αλλά και από το Γραφείο Αθηνών της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Ο ΟΗΕ διαδραμάτιζε μέχρι το 1990 έναν επικουρικό αλλά ιδιαίτερα ουσιαστικό ρόλο στον τομέα της αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας, και ειδικά στην παροχή αποτελεσματικής, νομικής και κοινωνικής, προσφυγικής προστασίας.

Ο πρώτος τυπικός νόμος της Ελληνικής Δημοκρατίας που προέβλεπε με ειδικές διατάξεις τη νομική και κοινωνική προστασία αλλοδαπών

προσφύγων ήταν ο Ν. 1975/1991 (ΦΕΚ Α' 184, άρθρα 24-25). Όμως, οι διατάξεις ασύλου στο νόμο αυτό ήταν κατά κύριο λόγο εξουσιοδοτικές, παραπέμποντας στην έκδοση προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων για την ουσιαστική ρύθμιση του ασύλου: ένα καθεστώς ατελούς νομοθετικής πρακτικής που συνεχίζεται μέχρι σήμερα. Το σύγχρονο καθεστώς προσφυγικής προστασίας στην Ελλάδα, όσον αφορά κυρίως στη σχετική κρατική πρακτική, έχει επανειλημμένως δεχθεί ιδιαίτερα έντονη κριτική από διεθνείς και εθνικούς οργανισμούς προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων και προσφύγων (μεταξύ άλλων, από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, το Δανικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, τη Διεθνή Αμνηστία και το Ελληνικό Τμήμα της Διεθνούς Αμνηστίας). Η κριτική αυτή ήταν και παραμένει βάσιμη, αφορώντας σε θεμελιώδη στοιχεία της ελληνικής πρακτικής σχετικής με τη νομική και την κοινωνική προστασία των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων.<sup>1</sup>

Πρέπει να τονιστεί ότι το φαινόμενο των προσφυγικών μετακινήσεων ιδίως από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έχει προσλάβει έναν διαφορετικό, ιδιαίτερα περίπλοκο χαρακτήρα σε σχέση με τις δεκαετίες 1950-1990 (περίοδος των «κλασικών προσφύγων»). Αυτό οφείλεται στις κοινωνικο-πολιτικές μεταβολές στην Ευρώπη και στα νέα διεθνή τεχνολογικά και οικονομικά δεδομένα που έχουν συμβάλλει σε μία πολύ μεγαλύτερη ευχέρεια διασυνοριακών μετακινήσεων πληθυσμών και ατόμων. Κράτη, όπως η Ελλάδα, που δεν έχουν μέχρι σήμερα αναπτύξει ένα ολοκληρωμένο νομικό και υλικοτεχνικό πλαίσιο προστασίας προσφύγων αναγκαστικά δυσλειτουργούν ερχόμενα αντιμέτωπα με τη νέα αυτή πραγματικότητα. Το ελληνικό Κράτος, στο πλαίσιο των υποχρεώσεων του που πηγάζουν από το διεθνές αλλά και από το υπό συνεχή εξέλιξη κοινοτικό δίκαιο, πρέπει να προβεί άμεσα σε μία εκ βάθρων αναθεώρηση και δημιουργία ενός σύγχρονου νομικού και πρακτικού πλαισίου προστασίας προσφύγων και αιτούντων άσυλο. Η δυσλειτουργία του θεσμού του ασύλου στην Ελλάδα μπορεί να εξαλειφθεί εάν το ελληνικό Κράτος καταστρώσει μία

---

<sup>1</sup> Βλ. επίσης Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα, *Ετήσια Έκθεση για την Προστασία των Προσφύγων στην Ελλάδα το 2000*, Μάρτιος 2001.

ολοκληρωμένη πολιτική ασύλου που θα βασίζεται σε ένα σύγχρονο σχετικό νομοθετικό πλαίσιο και ταυτόχρονα σε μία Διοίκηση που θα απαρτίζεται από επαρκές και ικανό ανθρώπινο δυναμικό με μία άρτια υλικοτεχνική υποδομή. Οι κάτωθι παρατηρήσεις και προτάσεις βασίζονται σε σχόλια και παρατηρήσεις που έγιναν κατά τη συνεδρίαση του Γ' Τμήματος της ΕΕΔΑ την 16.11.2000.<sup>2</sup>

## **B. ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

1. **Ανάληψη των αρμοδιοτήτων ασύλου από το Υπουργείο Εσωτερικών.** Δεδομένης της ανάληψης της διαχείρισης των θεμάτων που αφορούν στη μετανάστευση αλλοδαπών από το Υπουργείο Εσωτερικών με το Ν. 2910/2001 (ΦΕΚ Α' 91), κρίνεται σκόπιμη η μελλοντική μεταβίβαση και των θεμάτων του ασύλου στο ανωτέρω Υπουργείο (από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης [ΥΔΤ]), όπως συμβαίνει σε όλα τα Κράτη-Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αν και διαφορετικής φύσης, αλλοδαποί μετανάστες και πρόσφυγες έχουν πολλά κοινά χαρακτηριστικά και μία παρόμοια «προβληματική», γεγονός που επιβάλλει την υπαγωγή των θεμάτων που αφορούν στις δύο αυτές κατηγορίες αλλοδαπών στην αρμοδιότητα ενός μόνο Υπουργείου (Εσωτερικών). Αυτή η μεταβίβαση αρμοδιότητας κρίνεται απαραίτητο να συνοδευτεί από τη δημιουργία ενός ειδικού, *ενισχυμένου Γραφείου Ασύλου*, επικουρούμενου από ένα *Τμήμα Επιστημονικής Έρευνας* που θα στελεχωθεί από εμπειρογνώμονες, εξασφαλίζοντας έτσι τη συνεχή ενημέρωση, βελτίωση και, κυρίως, αποτελεσματικότητα δράσης της ελληνικής Διοίκησης στον τομέα της προσφυγικής προστασίας. Η δημιουργία του επιστημονικού αυτού τμήματος μπορεί να συνδυασθεί με την έναρξη της λειτουργίας του «Κέντρου Μελέτης της Μετανάστευσης» που προβλέπει το άρθρο 73 του Ν. 2910/2001.

2. **Δημιουργία ενός ολοκληρωμένου νομοθετικού πλαισίου ασύλου.** Η ελληνική νομοθεσία που αφορά στην προστασία προσφύγων

---

<sup>2</sup> Βλ. Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Έκθεση 2000*, Αθήνα, 2001, σελ. 48.

αυτή τη στιγμή αποτελείται από μία σειρά διατάξεων που βρίσκονται σε διάφορους τυπικούς νόμους και προεδρικά διατάγματα. Κρίνεται ότι είναι σκόπιμο να καταρτισθεί ένας τυπικός νόμος, σύμφωνα με το σχετικό πρότυπο άλλων ευρωπαϊκών Κρατών με μακρά σχετική πείρα, που θα ενσωματώσει, *αναθεωρημένη*, ολόκληρη την υπάρχουσα αποσπασματική προσφυγική νομοθεσία. Ο νέος αυτός νόμος πρέπει να δημιουργήσει ένα ολοκληρωμένο, σύγχρονο νομοθετικό πλαίσιο νομικής και κοινωνικής προστασίας προσφύγων, βάσει των διεθνών και ευρωπαϊκών νομικών υποχρεώσεων της Ελλάδας.

**3. Νομοτεχνική ατέλεια ΠΔ 61/1999 (ΦΕΚ Α' 63):** Το ΠΔ 61/1999 περί της διαδικασίας αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα κλπ, στο άρθρο 2 παρ. 6, και ο Ν. 2452/1996 (ΦΕΚ Α' 283), στο άρθρο 1 που αναθεώρησε το άρθρο 25 του Ν. 1975/1991, έχουν θέσει, μάλλον από νομοτεχνική αβλεψία, ως κριτήριο αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας την πλήρωση από τον πρόσφυγα των προϋποθέσεων του άρθρου 1<sup>Α</sup> της Σύμβασης της Γενεύης για τη Νομική Κατάσταση των Προσφύγων (ΝΔ 3989/1959, ΦΕΚ Α' 209), όπως τροποποιήθηκε από το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης (ΑΝ 389/1968, ΦΕΚ Α' 125). Αντίθετα, ο Ν. 1975/1991, στο άρθρο 24 παρ. 1 εδ. (α) (περί αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας) αναφέρεται στο άρθρο 1 της ανωτέρω Σύμβασης, *όπως είναι ορθότερο*, λαμβάνοντας έτσι υπόψη και τις ρήτρες αποκλεισμού της Σύμβασης (άρθρο 1 Δ, Ε, ΣΤ). Ιδιαίτερη σημασία έχει η διάταξη του άρθρου 1 ΣΤ που αποκλείει από την προσφυγική προστασία πρόσωπα για τα οποία υπάρχουν σοβαροί λόγοι να πιστεύει κάποιος ότι έχουν διαπράξει εγκλήματα, μεταξύ άλλων, κατά της ειρήνης, πολέμου ή κατά της ανθρωπότητας, ή σοβαρό αδίκημα του κοινού ποινικού δικαίου. Η ανωτέρω νομοτεχνική ατέλεια είναι σκόπιμο να θεραπευθεί νομοθετικά στο άμεσο μέλλον.

**4. Ελευθερία κυκλοφορίας των προσφύγων και κράτηση αιτούντων άσυλο:** (α) Η Ελλάδα δεν έχει άρει ακόμη την επιφύλαξή της στο άρθρο 26 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Νομικό Καθεστώς των Προσφύγων. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή τα συμβαλλόμενα Κράτη οφείλουν, κατ' αρχήν, να επιτρέπουν στους πρόσφυγες που διαμένουν

νόμιμα στο έδαφός τους να κυκλοφορούν ελεύθερα και να αναγνωρίζουν σε αυτούς το δικαίωμα επιλογής χώρου διαμονής. Στην πράξη δεν έχει παρατηρηθεί περιορισμός της ελευθερίας κίνησης των αναγνωρισμένων προσφύγων στην Ελλάδα. *Εντούτοις κρίνεται σκόπιμη η άρση της ανωτέρω επιφύλαξης από το ελληνικό Κράτος.* (β) Η διοικητική κράτηση αιτούντων άσυλο (στις περισσότερες περιπτώσεις πρόκειται περί αλλοδαπών υπό απέλαση που υποβάλλουν αίτημα ασύλου μετά την έκδοση διοικητικής απόφασης απέλασης), είναι ένα από τα ακανθώδη θέματα της πρακτικής ασύλου στην Ελλάδα, κυρίως λόγω των συνθηκών που επικρατούν στους χώρους κράτησης στη χώρα μας και της μακράς διάρκειας της κράτησης των ατόμων αυτών.<sup>3</sup> Η Ύπατη Αρμοστεία έχει χαρακτηρίσει τις συνθήκες κράτησης των παράνομων αλλοδαπών «άθλιες»<sup>4</sup> και έχει διαμαρτυρηθεί στις ελληνικές Αρχές για το ζήτημα των «άθλιων συνθηκών κράτησης με σκοπό την απέλαση των παράνομα εισελθόντων και διαμενόντων στην Ελλάδα αλλοδαπών, στους οποίους περιλαμβάνονται οι αιτούντες άσυλο».<sup>5</sup> Πρέπει να τονιστεί ότι οι αιτούντες άσυλο, όπως και οι πρόσφυγες, *εξ ορισμού* δεν ταυτίζονται με τη γενική κατηγορία των αλλοδαπών μεταναστών και χρήζουν ιδιαίτερης μεταχείρισης από το Κράτος υποδοχής.<sup>6</sup> Αιτούντες άσυλο κατ' αρχήν δεν πρέπει να βρίσκονται υπό κράτηση. *Η ΕΕΔΑ προτείνει τη νομοθετική κατοχύρωση της επίοπευσης της εξέτασης των αιτημάτων ασύλου ατόμων υπό διοικητική κράτηση.*

**5. «Ασφαλείς τρίτες χώρες» στη διαδικασία της ταχύρρυθμης διαδικασίας εξέτασης αιτήσεων ασύλου:** Το άρθρο 4 παρ. 1 του ΠΔ

---

<sup>3</sup> Βλ. σχετική Εισήγηση των Α' και Γ' Τμημάτων της ΕΕΔΑ προς την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ 08.06.2001.

<sup>4</sup> Ο.π. σελ. 9.

<sup>5</sup> Idem. Βλ. επίσης Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση 2000*, Αθήνα 2001, σελ. 76-77.

<sup>6</sup> Βλ. άρθρο 11 της Πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (Doc. 500PC0578, 03.11.2000). Το άρθρο 11 προβλέπει ρητά την απαγόρευση της κράτησης αιτούντος άσυλο με την αιτιολογία ότι η αίτησή του για παροχή ασύλου πρέπει να εξεταστεί (βλ. επίσης τη σχετική παρ. 4 του Σχεδίου Πορισμάτων του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις συνθήκες υποδοχής αιτούντων άσυλο, Doc. 11585/00, 04.10.2000). Βλ. επίσης UN ECOSOC, Sub-Commission on Human Rights resolution 2000/21, *Detention of asylum-seekers*, UN Doc. E/CN.4/SUB.2/RES/2000/21, 18 August 2000, UNHCR *Guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers*, 10.02.1999.

61/1999, σε συνδυασμό με το άρθρο 25 παρ. 2 του Ν. 1975/1991 και το άρθρο 2 του Ν. 2452/1996, προβλέπει την κατά προτεραιότητα διαδικασία εξέτασης της αίτησης ασύλου εάν, μεταξύ άλλων, ο αιτών προέρχεται από τρίτη ασφαλή χώρα υποδοχής, στο έδαφος της οποίας δεν κινδυνεύει να υποστεί δίωξη για κάποιον, ή κάποιους, από τους λόγους του άρθρου 1<sup>Α</sup>.2 της Σύμβασης της Γενεύης/Ν. Υόρκης, ούτε να επαναπροωθηθεί στη χώρα υπηκοότητάς του ή συνήθους διαμονής του. Πρόκειται για μία διάταξη *ζωτικής δικονομικής σημασίας* για τους αιτούντες άσυλο αλλά ταυτόχρονα *ιδιαίτερα ασαφούς* λόγω του ότι η εφαρμογή της στην πράξη στηρίζεται σε μία αξιολόγηση εκ μέρους της Διοίκησης μίας σειράς νομικο-πολιτικών δεδομένων που αφορούν σε τρίτες χώρες υποδοχής και τα οποία ο νόμος δεν προσδιορίζει, αλλά παραπέμπει στα σχετικά Ψηφίσματα του 1992 των Υπουργών Μετανάστευσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και στα Πορίσματα Νο. 30 και 58 της Εκτελεστικής Επιτροπής της Έπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Είναι σκόπιμο χάριν της ασφάλειας δικαίου να διατυπωθούν ρητά στο νόμο *αντικειμενικά κριτήρια* βάσει των οποίων μία τρίτη χώρα μπορεί να χαρακτηριστεί ασφαλής για έναν αιτούντα άσυλο. Σημειωτέον ότι σχετικά νέα, λεπτομερή κριτήρια έχουν ήδη προταθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση στην Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες εγγυήσεις των Κρατών Μελών για την αναγνώριση και την άρση της προσφυγικής ιδιότητας.<sup>7</sup>

**6. Αιτούντες άσυλο σε ζώνες διερχομένων λιμένος ή αερολιμένος:** Αν και το άρθρο 4 παρ. 6 του ΠΔ 61/1999 προβλέπει μία υπερταχεία διαδικασία εξέτασης αιτημάτων ασύλου προσώπων που βρίσκονται στις ζώνες διερχομένων λιμένος ή αερολιμένος, στην πράξη η διαδικασία αυτή σε πολλές περιπτώσεις είναι μακράς διάρκειας. Αυτό το γεγονός επιβάλλει τη δημιουργία από τη Διοίκηση ειδικών χώρων στις ζώνες διερχομένων με αξιοπρεπείς συνθήκες παραμονής των αιτούντων άσυλο, έτσι ώστε να υπάρχει πράγματι μία ταχεία αλλά δίκαιη εξέταση των

---

<sup>7</sup> Doc. 500PC0578, 03.11.2000, άρθρα 18, 21 και Annex I.

σχετικών αιτήσεων.<sup>8</sup> Οι αρχές επίσης που λαμβάνουν αιτήσεις ασύλου στους χώρους αυτούς, *όπως και σε όλες τις μεθοριακές περιοχές*, πρέπει να είναι κατάλληλα εκπαιδευμένες και να έχουν ενημερωθεί πλήρως για τη νομική διαδικασία ασύλου που πρέπει να εφαρμοστεί.<sup>9</sup> Λόγω της κρισιμότητας αυτής της αρχικής φάσης της διαδικασίας ασύλου η Διοίκηση οφείλει να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στην *εκπαίδευση και επιμόρφωση όλου του προσωπικού* που έρχεται για πρώτη φορά σε επαφή με τους αιτούντες άσυλο. Ειδικότερα, και σύμφωνα με τη Σύσταση R (98) 15 (15.12.1998) της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Διοίκηση πρέπει να παρέχει ειδική εκπαίδευση στο προσωπικό εκείνο που έχουν την *αρμοδιότητα παραπομπής των αιτούντων άσυλο* στην αρμόδια αρχή. Το προσωπικό αυτό πρέπει να εκπαιδεύεται, μεταξύ άλλων, σε θέματα που αφορούν στην εθνική και διεθνή νομοθεσία προστασίας προσφύγων και στους κανόνες διεθνούς προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων (παρ. 1 Σύστασης R (98) 15). Όσον αφορά στο προσωπικό που είναι *αρμόδιο για την παραλαβή και την εξέταση* αιτήσεων ασύλου, πρέπει να είναι εκπαιδευμένο στους ανωτέρω τομείς που αναφέρθηκαν *αλλά και* σε θέματα που αφορούν, μεταξύ άλλων, στην τεχνική συνεντεύξεων με πρόσωπα διαφορετικής κουλτούρας και στην κατάσταση ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις χώρες προέλευσης των αλλοδαπών (παρ. 2 Σύστασης R (98) 15).

**7. Κέντρα υποδοχής αιτούντων άσυλο:** Επί σειρά δεκαετιών η Ελλάδα παραμένει με ένα και μοναδικό, εντελώς ανεπαρκές, κρατικό κέντρο υποδοχής αιτούντων άσυλο, στο Λαύριο, το οποίο από το 1999 (ΠΔ 266/1999, ΦΕΚ Α' 217) υπάγεται διοικητικά στο Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας. Το κέντρο αυτό έχει μέγιστη δυνατότητα υποδοχής 300 ατόμων αιτούντων άσυλο. Οι αιτήσεις ασύλου στην Ελλάδα τα έτη 1996, 1997, 1998, 1999 και 2000 ήταν 1.640, 4.380, 2.953, 1.528 και 3.083 αντίστοιχα.<sup>10</sup> Το αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι να μένουν *άστεγοι* χιλιάδες αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα κάθε χρόνο. Όπως είναι λογικό από τα δεδομένα αυτά,

---

8 Βλ. παρ. 9, 16 και 17 της Σύστασης R (94) 5, 21.06.1994, της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπου, μεταξύ άλλων, τονίζεται ότι η υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα σύνορα μιας χώρας πρέπει να γίνεται κάτω από τις καλύτερες δυνατές συνθήκες.

9 Παρ. 6 ανωτέρω Σύστασης R (94) 5.

10 Στατιστικά στοιχεία από την Ύπατη Αρμοστεία, Αθήνα.

υφίσταται *επιπαικτική ανάγκη* δημιουργίας και άλλων κέντρων υποδοχής που θα εξασφαλίζουν την αξιοπρεπή διαβίωση των αιτούντων άσυλο στη χώρα μας.

**8. Ενημέρωση αιτούντων άσυλο σχετικά με τη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων ασύλου:** Το άρθρο 1 παρ. 6 του ΠΔ 61/1999 προβλέπει ρητά την επίδοση στον αιτούντα άσυλο από την αρμόδια για την εξέταση του αιτήματός του Υπηρεσία ενημερωτικού φυλλαδίου σε γλώσσα που κατανοεί, σχετικό με την διαδικασία ασύλου και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του. *Στην πράξη όμως έχει αναφερθεί η μη τήρηση της παραπάνω διαδικασίας από τη Διοίκηση.* Το αρμόδιο Υπουργείο πρέπει να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στην *πρακτική τήρηση* αυτής της *ουσιώδους* ενημερωτικής διαδικασίας που πρέπει επίσης να περιλαμβάνει την ενημέρωση του αιτούντος άσυλο σε γλώσσα που ο ίδιος κατανοεί, πριν από την έναρξη της διαδικασίας εξέτασης της αίτησης ασύλου, σχετικά με την ύπαρξη και λειτουργία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα και των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων που συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία, *ή άλλων πεπειραμένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων ειδικευμένων στην παροχή νομικής βοήθειας σε αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες.*<sup>11</sup>

**9. Έλλειψη κρατικών, εκπαιδευμένων διερμηνέων σε όλους τους βαθμούς της διαδικασίας εξέτασης αιτήσεων ασύλου:** Ένα ακόμη χρονίζον, ιδιαίτερα αρνητικό στοιχείο της ελληνικής πρακτικής ασύλου είναι η έλλειψη *επίσημων, κρατικών διερμηνέων* στις διαδικασίες εξέτασης αιτημάτων ασύλου. Πρόκειται για ένα γεγονός που παραβιάζει τις στοιχειωδέστερες δικονομικές αρχές ενός Κράτους Δικαίου και θεμελιώδεις αρχές του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το αρμόδιο Υπουργείο πρέπει να μεριμνήσει επείγοντως για τη δημιουργία σώματος

---

<sup>11</sup> Βλ. επίσης άρθρο 7 εδ. α και γ της Πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οπ, Doc. 500PC0578, 03.11.2000, και Παρ. 2 του Σχεδίου Πορισμάτων για τις συνθήκες υποδοχής αιτούντων άσυλο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Doc. 11585/00, 04.10.2000.



*εξειδικευμένων κρατικών διερμηνέων ασύλου, διαθέσιμων σε όλη την επικράτεια.*<sup>12</sup>

**10. Δημιουργία εξειδικευμένης ομάδας άμεσης δράσης ασύλου:** Η ελληνική Διοίκηση βρίσκεται πολύ συχνά αντιμέτωπη με καταστάσεις εισόδου μεγάλου αριθμού αιτούντων άσυλο στην ελληνική περιφέρεια, κατά κύριο λόγο, χωρίς να έχει τη δυνατότητα άμεσης δράσης και εξέτασης των σχετικών αιτημάτων. Είναι σκόπιμο να δημιουργηθεί μία εξειδικευμένη ομάδα άμεσης δράσης από το αρμόδιο Υπουργείο έτσι ώστε να εξασφαλίζεται πάντοτε η ταχεία, αποτελεσματική και δίκαιη εξέταση των αιτούντων άσυλο σε περιπτώσεις μαζικής άφιξης αυτών των προσώπων.

**11. Ο κανόνας της τριετούς υπηρεσίας των στελεχών του ΥΔΤ σε τμήματα αλλοδαπών:** Σύμφωνα με την μέχρι το Νοέμβριο 2000 ισχύουσα νομοθεσία οι υπάλληλοι των τμημάτων αλλοδαπών του ΥΔΤ μετατίθεντο σε άλλα τμήματα μετά το πέρας τριετούς υπηρεσίας στα τμήματα αλλοδαπών. Επρόκειτο περί ενός κανόνα που στην πράξη επιδρούσε αρνητικά στην αποτελεσματικότητα των στελεχών που ασχολούνταν με αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες, μία ιδιαίτερη κατηγορία αλλοδαπών με ιδιαίτερα αυξημένες απαιτήσεις γνώσεων και ικανοτήτων των αρμόδιων στελεχών της Διοίκησης. Καθ' όσο διάστημα η διαχείριση του ασύλου παραμένει στην αρμοδιότητα του ΥΔΤ είναι σκόπιμο να καθιερωθεί **στην πράξη** εξαίρεση από τον υπηρεσιακό αυτόν κανόνα για όλα τα στελέχη του ΥΔΤ που ασχολούνται με το άσυλο.

**12. Δημιουργία Τμήματος Εκπαίδευσης Στελεχών Ασύλου:** Το αρμόδιο προσωπικό του Υπουργείου που εξετάζει τα αιτήματα ασύλου, σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια, πρέπει να είναι *εξειδικευμένο και να υπόκειται σε διαρκή επιμόρφωση και ενημέρωση.*<sup>13</sup> Είναι σκόπιμο να δημιουργηθεί ειδικό Τμήμα Εκπαίδευσης Στελεχών Ασύλου από το αρμόδιο Υπουργείο έτσι ώστε να διασφαλισθεί η συνεχής ύπαρξη ικανών και αποτελεσματικών στελεχών που ασχολούνται με

---

<sup>12</sup> Βλ. επίσης σχετικό άρθρο 7 εδ. β της Πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Doc. 500PC0578, ό.π.

<sup>13</sup> Βλ. Σύσταση R (98) 15, 15.12.1998, της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης.

την εξέταση των αιτήσεων ασύλου και με την προστασία προσφύγων.<sup>14</sup> Το εκπαιδευτικό αυτό Τμήμα θα πρέπει να εξειδικεύεται σε θέματα ψυχολογίας και εξέτασης αιτούντων άσυλο, δικαίου προσφύγων και αλλοδαπών και διεθνούς δικαίου προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, και να έχει τη δυνατότητα να παρέχει διαρκή εκπαίδευση στα διοικητικά στελέχη.

**13. Το νομικό καθεστώς των αιτούντων άσυλο με «υπηρεσιακά σημειώματα» του ΥΔΤ:** Πρόκειται για μία ιδιαίτερη, *εξαιρετικά προβληματική*, κατηγορία αιτούντων άσυλο του τύπου “*res nullius*” στην Ελλάδα διότι η ελληνική νομοθεσία δεν προβλέπει *τίποτε* για το νομικό καθεστώς αυτών των προσώπων. Τα πρόσωπα αυτά δεν έχουν το δελτίο αιτούντος άσυλο, καθώς δεν έχουν περάσει από συνέντευξη από την αρμόδια Αρχή, αλλά τους έχει απλώς γνωστοποιηθεί με το υπηρεσιακό σημείωμα μία ημερομηνία συνέντευξης. Παραμένουν δε στη πράξη με το υπηρεσιακό σημείωμα του ΥΔΤ για μία σειρά μηνών χωρίς *ουδεμία προστασία των στοιχειωδών κοινωνικών, κυρίως, δικαιωμάτων τους*, κατά παραβίαση στοιχειωδών κανόνων του σύγχρονου διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το πρόβλημα αυτό συνδέεται άμεσα στην πράξη με τη *δυσλειτουργία της διαδικασίας ασύλου* κυρίως στην Υποδιεύθυνση Αλλοδαπών Αθήνας<sup>15</sup> που έχει ως συνέπεια την πολύμηνη αναμονή αιτούντων άσυλο μέχρις ότου υποβληθούν σε συνέντευξη ασύλου αλλά και την πολύμηνη παραμονή αιτούντων άσυλο σε μία κατάσταση αδιέξοδη λόγω των «υπηρεσιακών σημειωμάτων», κατά παράβαση θεμελιωδών κανόνων προστασίας προσφύγων και ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Είναι *επείγουσα ανάγκη* να εκλείψει το φαινόμενο των «υπηρεσιακών σημειωμάτων». *Εφόσον όμως αυτό δεν είναι εφικτό για λόγους που αφορούν στη δυσλειτουργία ορισμένων υπηρεσιών του ΥΔΤ, ο νομοθέτης οφείλει να καλύψει αυτό το νομικό κενό που υπάρχει στην πράξη του ασύλου στην Ελλάδα και να προβλέψει την παροχή όλων των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των*

---

<sup>14</sup> Βλ. σχετικό άρθρο 14 της Πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ό.π.

<sup>15</sup> Βλ. Ύπατη Αρμοστεία, *Έκθεση 2000*, ό.π., σελ. 6-7.

αιτούντων άσυλο και στα άτομα αυτά που διαμένουν στην Ελλάδα με τα «υπηρεσιακά σημειώματα» του ΥΔΤ.

**14. Δευτεροβάθμια εξέταση των αιτήσεων ασύλου:** Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 5 του ΠΔ 61/1999 η (ενδικοφανής) προσφυγή κατά απορριπτικής απόφασης επί αίτησης ασύλου εξετάζεται από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης, ύστερα από γνώμη εξαμελούς επιτροπής προσφυγών που αποτελείται από το Νομικό Σύμβουλο του ΥΔΤ, ως πρόεδρο, και ως μέλη έναν υπάλληλο του Διπλωματικού Κλάδου του Υπουργείου Εξωτερικών (ΥΠΕΞ), ένα Νομικό Σύμβουλο του ΥΠΕΞ, έναν ανώτερο αξιωματικό της Ελληνικής Αστυνομίας, έναν εκπρόσωπο του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών και τον Σύμβουλο Νομικής Προστασίας της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Αν και η παραπάνω επιτροπή *εξετάζει κατ' ουσία* την υπόθεση του προσφεύγοντος αιτούντος άσυλο, ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης έχει από το νόμο το δικαίωμα να λάβει απόφαση επί της προσφυγής η οποία να αντιτίθεται στην απόφαση της Επιτροπής. Πρόκειται για μία νομοθετική ρύθμιση που είναι σκόπιμο να αντικατασταθεί από διάταξη που να προβλέπει, *κατ' αρχήν*, τη δεσμευτικότητα της απόφασης της επιτροπής προσφυγών επί της υπουργικής απόφασης. Επίσης, δεδομένης της αυξημένης παρουσίας εκπροσώπων της διοίκησης, και δη του ΥΔΤ που αποφαινεται επί της αίτησης ασύλου και πρωτοβάθμια, κρίνεται σκόπιμη, χάριν του κύρους και της αντικειμενικότητας των αποφάσεων της ανωτέρω επιτροπής, η συμμετοχή στην επιτροπή προσφυγών και ενός εκπροσώπου ελληνικής Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης ειδικευμένης σε θέματα ασύλου όπως και ενός *ανώτατου* δικαστή ο οποίος πρέπει να έχει τη θέση του προέδρου της επιτροπής προσφυγών.

**15. Θεσμοθέτηση δικαστικής επανεξέτασης της αίτησης ασύλου:** Κρίνεται απαραίτητη η θεσμοθέτηση και στην Ελλάδα, κατά τα ευρωπαϊκά δικαιικά πρότυπα, της δυνατότητας άσκησης έφεσης από τον αιτούντα άσυλο ενώπιον ειδικού δικαστικού οργάνου (πχ Διοικητικού Πρωτοδικείου – Διοικητικού Εφετείου). Η δικαστική αυτή Αρχή (που θα αντικαταστήσει την ανωτέρω επιτροπή προσφυγών) θα πρέπει να έχει την αρμοδιότητα εξέτασης του αιτήματος αυτού *κατ' ουσία, όπως συμβαίνει σε*

πολλές ευρωπαϊκές χώρες.<sup>16</sup> Η θεσμοθέτηση ενός τέτοιου δικαστικού οργάνου που θα ειδικεύεται στο δίκαιο ασύλου θα συμβάλει τα μέγιστα στη δημιουργία μίας ομοιογενούς, σταθερούς (και δημόσια προσβάσιμης, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει σήμερα) ελληνικής νομολογίας ασύλου, όπως ισχύει σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ένα αναπτυγμένο νομοθετικό και δικαιοδοτικό πλαίσιο ασύλου.

**16. Νομική συνδρομή αιτούντων άσυλο στα διοικητικά στάδια εξέτασης των αιτήσεων ασύλου:** Κρίνεται σκόπιμο να θεσμοθετηθεί νομοθετικά η ύπαρξη νομικής συνδρομής σε αιτούντες άσυλο, από την έναρξη της διαδικασίας ασύλου ενώπιον των διοικητικών αρχών, από δικηγόρους των Δικηγορικών Συλλόγων της περιοχής όπου υποβάλλεται η αίτηση ασύλου και από δικηγόρους του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών στην Αθήνα, όπου εξετάζονται οι προσφυγές κατά το άρθρο 3 παρ. 3 επ. του ΠΔ 61/1999.<sup>17</sup>

**17. Ασουνόδευτοι ανήλικοι πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο:** Πρόκειται για μία ιδιαίτερα ευάλωτη κατηγορία προσφύγων/αιτούντων άσυλο για τους οποίους ο Έλληνας νομοθέτης οφείλει να θεσπίσει ειδικότερες διατάξεις που να προβλέπουν την ειδική μεταχείριση και τη νομική και κοινωνική προστασία των ασυνόδευτων ανήλικων προσφύγων, όπως προβλέπεται, μεταξύ άλλων, από το άρθρο 4 του Ψηφίσματος του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 1997 για τους ασυνόδευτους ανήλικους από τρίτες χώρες<sup>18</sup> και από το άρθρο 10 της Πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.<sup>19</sup> Η μόνη σχετική διάταξη στην ελληνική νομοθεσία ασύλου είναι αυτή του άρθρου 1 παρ. 4 του ΠΔ 61/1999

---

<sup>16</sup> Βλ. σχετικό άρθρο 38 παρ. 1-2 της Πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπ, Doc. 500PC0578, 03.11.2000: Άρθρο 38: 1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε σε όλες τις υποθέσεις οι αιτούντες άσυλο να έχουν δικαίωμα περαιτέρω προσφυγής σε δευτεροβάθμιο δικαστήριο. 2. Αν το όργανο επανεξέτασης είναι διοικητικό ή οιοσδήποτε δικαστικό όργανο, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε το δευτεροβάθμιο δικαστήριο να έχει την αρμοδιότητα εξέτασης των αποφάσεων τόσο για πραγματικά όσο και για νομικά ζητήματα. Αν το όργανο επανεξέτασης είναι δικαστικό όργανο, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν ότι το δευτεροβάθμιο δικαστήριο πρέπει να περιορίζει την εξέτασή του σε νομικά ζητήματα.

<sup>17</sup> Βλ. επίσης σχετική Εισηγήση Α' και Γ' Τμημάτων στην Ολομέλεια της ΕΕΔΑ 25.06.2001 (κείμενο αρ 7).

<sup>18</sup> OJ C 221, 19.07.1997, pp. 23-27.

<sup>19</sup> Ό.π, Doc. 500PC0578, 03.11.2000. Βλ. επίσης σχετικές ειδικές παρ. 213-219 του Εγχειριδίου της 'Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για τη Διαδικασία και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων, Γενεύη 1979.

και είναι ελλιπής διότι προβλέπει απλώς τον ορισμό του Εισαγγελέα Ανηλικών ως Ειδικού Προσωρινού Επιτρόπου του ανήλικου αιτούντος άσυλο μέχρι την οριστική κρίση του σχετικού αιτήματος ασύλου. Η σοβαρή έλλειψη κρατικής υποδομής για την υποδοχή και φροντίδα ασυνόδευτων παιδιών αιτούντων άσυλο (των οποίων ο αριθμός αυξήθηκε το 2000) στην Ελλάδα έχει επίσης επισημανθεί από την Ύπατη Αρμοστεία.<sup>20</sup> Είναι σκόπιμο να υπάρξει νέα λεπτομερής, ολοκληρωμένη νομοθετική ρύθμιση για το θέμα αυτό, με βάση τις ανωτέρω θέσεις των αρμόδιων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για την παροχή πλήρους, αποτελεσματικής προστασίας στους ανήλικους αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες.<sup>21</sup>

**18. Κοινωνική υποστήριξη των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο:** Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία *«σημαντικός αριθμός προσφύγων [στην Ελλάδα] ζει κοντά ή κάτω από το όριο της φτώχειας...Οι ανάγκες των άστεγων προσφύγων ικανοποιούνται από...φιλανθρωπικές μη κυβερνητικές οργανώσεις...Οι αρχές επικαλούνται έλλειψη πόρων για να εξηγήσουν αυτήν την κατάσταση. Διαφαίνεται όμως ότι διστάζουν να υιοθετήσουν σχετικά μέτρα φοβούμενες ότι η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των προσφύγων θα αποτελέσει πόλο έλξης περισσότερων αιτούντων άσυλο. Λόγω των σκληρών συνθηκών διαβίωσης που αντιμετωπίζουν οι πρόσφυγες στην Ελλάδα, αρκετοί προσπαθούν να φθάσουν σε άλλα Κράτη της Δυτικής Ευρώπης με την ελπίδα ότι θα βρουν ένα ευνοϊκότερο περιβάλλον».*<sup>22</sup> Το άρθρο 23 της Σύμβασης του ΟΗΕ για το Καθεστώς των Προσφύγων 1951/1967 επιβάλλει στις συμβαλλόμενες χώρες την υποχρέωση να επιφυλάσσουν στους πρόσφυγες που βρίσκονται στο έδαφός τους μεταχείριση ίδια με αυτή που έχουν οι υπήκοοι των χωρών αυτών, όσον αφορά στην πρόνοια και συνδρομή που παρέχει το Δημόσιο.<sup>23</sup> Στην Ελλάδα το Κράτος δεν έχει χορηγήσει ποτέ οικονομική βοήθεια σε άπορους πρόσφυγες, σε αντίθεση προς την ανωτέρω διεθνή διάταξη (αυξημένης

<sup>20</sup> Βλ. Έκθεση 2000, ό.π., σελ. 15.

<sup>21</sup> Βλ. επίσης European Union, *Annual Report on Human Rights – 2000*, Doc. 11317/00, DG E IV, σελ. 20.

<sup>22</sup> Βλ. Έκθεση 2000, ό.π., σελ. 10-11.

<sup>23</sup> Βλ. επίσης παρ. 5 του Σχεδίου Πορισμάτων του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, 04.10.2000, ό.π.

τυπικής ισχύος, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 Σ). Κρίνεται σκόπιμο επίσης οι αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες να απολαμβάνουν *σε μόνιμη βάση* την προστασία που προβλέπει το άρθρο 18 του Ν. 2646/1998 (ΦΕΚ Α' 236) που αφορά στη λήψη ειδικών μέτρων προστασίας ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων και ομάδων που τελούν σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Το εδ. (β) της παραπάνω «προγραμματικής» διάταξης προβλέπει την ένταξη των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στο Εθνικό Πρόγραμμα Προστασίας των ανωτέρω ομάδων και την παροχή σε αυτούς οικονομικής και κοινωνικής, μεταξύ άλλων, αρωγής.<sup>24</sup>

**19. Εκπαίδευση και διδασκαλία γλώσσας σε ανήλικους και ενήλικους πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο:** Τα ανήλικα παιδιά των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο έχουν άμεση πρόσβαση στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση στην Ελλάδα. Πρόκειται για ένα από τα βασικά δικαιώματα του παιδιού σύμφωνα με το σύγχρονο διεθνές δικαίο ανθρωπίνων δικαιωμάτων.<sup>25</sup> Στις περισσότερες (αν όχι σε όλες τις) περιπτώσεις προσφύγων και αιτούντων άσυλο η ελληνική γλώσσα δεν είναι γνωστή στα πρόσωπα αυτά. Για τον λόγο αυτό επιβάλλεται ειδική νομοθετική πρόβλεψη για την ενίσχυση από το Υπουργείο Παιδείας των ειδικών τμημάτων διδασκαλίας της ελληνικής γλώσσας στα ανήλικα παιδιά προσφύγων και αιτούντων άσυλο. Η διδασκαλία της ελληνικής γλώσσας είναι σκόπιμο επίσης να προβλέπεται νομοθετικά και για τους ενήλικους πρόσφυγες χάριν της διευκόλυνσης προσαρμογής και δημιουργικής ένταξής τους στην Ελλάδα ως χώρα υποδοχής και προστασίας.<sup>26</sup>

Αθήνα, 8 Ιουνίου 2001

---

<sup>24</sup> Το ειδικό ζήτημα της κοινωνικής προστασίας προσφύγων και αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα βρίσκεται υπό εξέταση από τα συναρμόδια Β' και Γ' Τμήματα της ΕΕΔΑ.

<sup>25</sup> Βλ. άρθρο 28 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, ΟΗΕ, 1989, Ν. 2101/1992, ΦΕΚ Α' 192 και παρ. 9 του Σχεδίου Πορισμάτων του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις συνθήκες υποδοχής αιτούντων άσυλο, 04.10.2000, όπ.

<sup>26</sup> Βλ. σχετική παρ. 4 του Προοιμίου της Απόφασης του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων, *OJ L 252/12*, 06.10.2000.