

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**  
**ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ**

Νεοφύτου Βάμβα 6 (3ος όρ.), 10674 Αθήνα, τηλ: 210 7233221-2; φαξ: 210 7233217;

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

**Προτάσεις της ΕΕΔΑ, του Συνηγόρου του Πολίτη, της Υπατης  
Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και του Ελληνικού  
Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες για τη μετανάστευση και το  
άσυλο ενόψει της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της  
Ευρωπαϊκής Ένωσης\***

1. Κύριος στόχος του Συνεδρίου ήταν η ενημέρωση και η ευαισθητοποίηση του ελληνικού κοινού και η δημιουργική ανταλλαγή ιδεών και εμπειριών με τους υπεύθυνους για τη χάραξη πολιτικής στη χώρα μας και στην ΕΕ στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου που, αν και διαφορετικού χαρακτήρα, στην πράξη είναι άμεσα συνδεδεμένοι.

2. Η Ελλάδα ετοιμάζεται να αναλάβει την Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ (αρχές του 2003) σε ένα κρίσιμο στάδιο της απαραίτητης για την ΕΕ διαδικασίας ουσιαστικής εναρμόνισης που προβλέπουν η Συνθήκη του Άμστερνταμ και τα συμπεράσματα του Τάμπερε στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης έχει θέσει ως προθεσμία το Δεκέμβριο 2003 για την υιοθέτηση μίας σειράς νομοθετικών προτάσεων της ΕΕ στους ανωτέρω τομείς.

3.1 Τα κύρια νομοθετικά κείμενα ή σχέδια κειμένων της Επιτροπής της ΕΕ που έγιναν αντικείμενο συζητήσεων του Συνεδρίου ήταν τα εξής:

---

\* Συμπεράσματα συνεδρίου που συνδιοργανώθηκε από το Συνήγορο του Πολίτη, την Υπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, την Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (Αθήνα, 8-9 Νοεμβρίου 2002, Γραφεία Συνηγόρου του Πολίτη).

### *Μετανάστευση*

1. Πρόταση (της Επιτροπής) για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου για το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (COM 638 τελικό, COM 2000 624 τελικό, τροποποιηθέντα με COM 2002 0225, τελικό, αφορά και στο άσυλο).

2. Πρόταση για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου για το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών που είναι μακροχρόνιοι κάτοικοι (COM 2001 127).

3. Πρόταση για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου για τις συνθήκες εισόδου και παραμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την έμμισθη εργασία και τις ανεξάρτητες οικονομικές δραστηριότητες (COM 2001 0386 τελικό).

4. Πρόταση για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου για την άδεια παραμονής μικρής διάρκειας για τα θύματα της δράσης που διευκολύνει την παράνομη μετανάστευση και τη διακίνηση προσώπων που συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές (COM 2002 0071 τελικό).

Η Ελληνική Προεδρία πρόκειται να δώσει ιδιαίτερη βαρύτητα στο ζήτημα της συνεργασίας των Κρατών-Μελών για τον αποτελεσματικό έλεγχο και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης στο έδαφος της ΕΕ.

### *Άσυλο*

1. Οδηγία του Συμβουλίου 2001/55/ΕΚ για τα ελάχιστα πρότυπα παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής μετακινηθέντων προσώπων και για τα μέτρα προώθησης της εξισορρόπησης των προσπαθειών των Κρατών-Μελών για την υποδοχή αυτών των προσώπων και την ανάληψη των σχετικών συνεπειών.

2. Πρόταση για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές των διαδικασιών στα Κράτη-Μέλη για τη χορήγηση και ανάκληση του προσφυγικού καθεστώτος (COM 2000 578, τροποποιηθέν με COM 2002 326 τελικό).

3. Πρόταση για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές των συνθηκών υποδοχής αιτούντων άσυλο (COM 2001 181).

4. Πρόταση για την έκδοση Κανονισμού του Συμβουλίου για την καθιέρωση κριτηρίων και μηχανισμών ορισμού του Κράτους-Μέλους που είναι

*υπεύθυνο για την εξέταση μίας αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε ένα από τα Κράτη-Μέλη από υπήκοο τρίτης χώρας (COM 2001 447, «Δουβλίνο II»).*

5. Πρόταση για την έκδοση Απόφασης του Συμβουλίου για την υιοθέτηση ενός προγράμματος δράσης για τη διοικητική συνεργασία στους χώρους των εξωτερικών συνόρων, θεωρήσεων εισόδου, ασύλου και μετανάστευσης (COM 2001 567 τελικό).

6. Πρόταση για την έκδοση Οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τον χαρακτηρισμό και το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών και ανιθαγενών ως προσφύγων ή ως προσώπων που άλλως χρήζουν διεθνούς προστασίας (COM 2001 510 τελικό).

Η Ελληνική Προεδρία θα ασχοληθεί ιδιαίτερα με τα κείμενα αρ. 2, 3, 4 και 6. Ιδιαίτερης σημασίας για την Ελλάδα, ως χώρα των ανατολικών πυλών της ΕΕ, είναι το κείμενο αρ. 4 διότι άπτεται άμεσα του ζητήματος του καταμερισμού ευθυνών ανάμεσα στα Κράτη-Μέλη για την παροχή προστασίας στους πρόσφυγες.

3.2 Όλα τα ανωτέρω κείμενα προωθούν ουσιαστικά την εναρμόνιση της σχετικής νομοθεσίας και πρακτικής των Κρατών-Μελών και θα συμβάλλουν αναμφίβολα στη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου και ουσιαστικού πλαισίου για τη δράση και πολιτική όλων των χωρών της ΕΕ στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου.

3.3 Βασική αρχή της πολιτικής της ΕΕ θα πρέπει να είναι η ολιστική αντιμετώπιση όλων των υπο-ζητημάτων ασύλου και μετανάστευσης, δίδοντας έτσι ιδιαίτερη έμφαση όχι μόνο στη συνεργασία μεταξύ των Κρατών-Μελών αλλά και στην ανάπτυξη ουσιαστικής συνεργασίας των Κρατών-Μελών με όλα τα Κράτη καταγωγής, αλλά και τράνζιτ, των μεταναστών και προσφύγων. Όσον αφορά στα δεύτερα, η ΕΕ πρέπει να εντείνει τα προγράμματα που στοχεύουν στον εκδημοκρατισμό (κοινωνική ανάπτυξη) τρίτων χωρών που συνεργάζονται με την ίδια αλλά και στην ουσιαστική, μακροπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη και ανέλιξη των ανωτέρω χωρών.

#### 4. Μετανάστευση

4.1 Το διαρκώς διευρυνόμενο οικονομικό και κοινωνικό χάσμα μεταξύ φτωχών και πλούσιων χωρών και η συνακόλουθη μεγέθυνση της διεθνικής μετακίνησης προσώπων ή πληθυσμών, έχουν προσδώσει μία νέα μορφή στη μετανάστευση, που είναι εξαιρετικά πολύπλοκη και την οποία πρέπει να αντιμετωπίσουν όλα τα Κράτη.

4.2 Όλα τα Κράτη από τα οποία προέρχονται ή στα οποία εισέρχονται μετανάστες πρέπει να ανανεώσουν τις προσπάθειές τους για τη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών που θα συμβάλουν στη μείωση του ανησυχητικού πλέον όγκου μεταναστευτικών ρευμάτων, ιδιαίτερα όσον αφορά στην οικονομική ανάπτυξη, στον εκδημοκρατισμό και στο σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

4.3 Τα Κράτη-Μέλη της ΕΕ κατά τη χάραξη κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και πράξης πρέπει να εμπνέονται από τις εξής θεμελιώδεις αρχές:

(α) Η μετανάστευση στις χώρες υποδοχής εμπλουτίζει την οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ζωή των τελευταίων.

(β) Οι μετανάστες πρέπει να τυγχάνουν μεταχείρισης σύμφωνης με τις ανθρωπιστικές αξίες και το διεθνές δίκαιο δικαιωμάτων του ανθρώπου, και ιδιαίτερα την αρχή της μη διάκρισης.

(γ) Τα Κράτη οφείλουν να καθορίζουν τις ικανότητές τους απορρόφησης μεταναστευτικού δυναμικού λαμβάνοντας υπόψη και τις αιτίες που ωθούν τους μετανάστες σε αναζήτηση καλύτερων συνθηκών διαβίωσης.

4.4 Η Ελληνική Προεδρία πρέπει να συνεχίσει να έχει ως προτεραιότητες της το 2003:

- Την ολοκλήρωση των προγραμμάτων εκπαίδευσης των συνοριοφυλάκων δίνοντας έμφαση στην εκπαίδευση και ευαισθητοποίησή τους σε θέματα προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου.
- Την ολοκλήρωση της συνεργασίας των Κρατών-Μελών για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, δίδοντας επίσης ιδιαίτερη έμφαση στον έλεγχο των θαλάσσιων συνόρων της

ΕΕ, με απαραίτητη προϋπόθεση την προσήλωση από τα Κράτη-Μέλη στις θεμελιώδεις αρχές προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

- Την ολοκλήρωση της εναρμόνισης των πολιτικών και πρακτικών των Κρατών-Μελών για την προστασία των θυμάτων της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων.
- Τη βελτίωση των προγραμμάτων επαναπατριsmού οριστικά απορριφθέντων αιτούντων άσυλο και παράνομων μεταναστών, μέσω της ιχθυροποίησης της επιχειρησιακής συνεργασίας των Κρατών-Μελών, την καθιέρωση ελάχιστων αρχών για την επιστροφή αλλοδαπών και την καθιέρωση συμφωνιών επανεισοδοχής.
- Τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για τη Μετανάστευση στην Ευρώπη, διασφαλίζοντας τις προϋποθέσεις για την αποτελεσματική συνεισφορά του Παρατηρητηρίου στη δημιουργία μίας ολοκληρωμένης πανευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης.
- Την πάταξη του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και της μισαλλοδοξίας στις κοινωνίες των Κρατών-Μελών.
- Τη στήριξη της νόμιμης μετανάστευσης, μέσω ευέλικτων και διαυγών νομοθετικών πλαισίων των Κρατών-Μελών, κυρίως για λόγους εργασίας, φοίτησης και οικογενειακής επανένωσης.
- Την ένταξη των νόμιμων μακροχρόνιων μεταναστών και προσφύγων στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, μεταξύ άλλων, μέσω ολοκληρωμένων προγραμμάτων υποστήριξης των κοινοτήτων των μεταναστών και προσφύγων, ενημέρωσης, ευαισθητοποίησης και εκπαίδευσης όλων των λαών των Κρατών-Μελών.

4.5 Όσον αφορά ειδικότερα στο ελληνικό πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής και πράξης, ο Ν. 2910/2001, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3013/2002, είναι ένας νόμος που, παρά τις προσπάθειες της Πολιτείας, πάσχει από έλλειψη διαύγειας και μία γραφειοκρατική, δαιδαλώδη μορφή ως προς τις μεταναστευτικές διαδικασίες που έχει εισαγάγει. Ως συνέπεια, είναι κοινή γνώση ότι η κύρια μορφή μετανάστευσης στη χώρα μας παραμένει η παράνομη.

4.6 Η έλλειψη διαύγειας και πρακτικότητας του νόμου οφείλεται στην έλλειψη επιστημονικής, εξειδικευμένης διεπιστημονικής μελέτης και γνώσης που έπρεπε να προηγηθούν του νομοπαρασκευαστικού έργου. Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική και πράξη πρέπει να επαναμελετηθούν και χαραχθούν με γνώμονα τα σύγχρονα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, και να βασιστούν σε εξειδικευμένη διεπιστημονική έρευνα, κάνοντας απόλυτα διαυγείς τους στόχους τους μέσω μίας νομοθεσίας που θα παύσει να χαρακτηρίζεται από δαιδαλώδεις, γραφειοκρατικές και ενίοτε αλληλοκαλυπτόμενες-συγκρουόμενες διατάξεις. Άμεση προτεραιότητα του ΥΠΕΣΔΔΑ πρέπει να είναι η έναρξη και αποτελεσματική λειτουργία του ΙΜΕΠΟ.

4.7 Το ΥΠΕΣΔΔΑ πρέπει να δώσει επίσης ιδιαίτερη προτεραιότητα στη στελέχωση και αποτελεσματική λειτουργία της νέας Διεύθυνσης Αλλοδαπών και Μετανάστευσης και όλων των σχετικών περιφερειακών υπηρεσιών. Ουσιώδεις όροι αποτελεσματικότητας είναι η παροχή κατάλληλης υλικοτεχνικής υποδομής και η διαρκής, πολύπλευρη, διεπιστημονική εκπαίδευση και ενημέρωση όλων των ως άνω στελεχών και υπαλλήλων.

## 5. Άσυλο

5.1 Δεδομένης της έντασης των προσφυγικών μετακινήσεων, ιδιαίτερα από Κράτη της Αφρικής, της Μέσης Ανατολής και της Ασίας, όλα τα Κράτη υποδοχής οφείλουν να εφαρμόζουν, μέσω της νομοθεσίας και της πρακτικής τους, το ανθρωπιστικό πνεύμα προστασίας που επιτάσσει η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, σύμφωνα με τα κριτήρια που έχει υιοθετήσει η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, και, ιδιαίτερα, να τηρούν την αρχή της μη επαναπροώθησης (*non-refoulement*) που έχει εδραιωθεί με το άρθρο 33 της ανωτέρω Σύμβασης. Επίσης, οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη συμπληρωματικές μορφές προστασίας, βάσει των διατάξεων του διεθνούς δικαίου που απαγορεύουν τα βασανιστήρια και άλλους τρόπους σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας.

5.2 Όλα τα Κράτη θα πρέπει να δώσουν έμφαση στην εκούσια επιστροφή των προσφύγων και μετακινηθέντων προσώπων (displaced persons) στις χώρες ή στις περιοχές καταγωγής τους, σύμφωνα με τις εδραιωμένες αρχές του διεθνούς δικαίου.

5.3 Τα Κράτη-Μέλη της ΕΕ πρέπει να συνειδητοποιήσουν ότι μικρά ή μεγάλα ρεύματα προσφύγων στα εδάφη τους συνιστούν πάντοτε σημάδια ανωμαλίας στα Κράτη προέλευσης που πρέπει να ενεργοποιούν άμεσα τα Κράτη-Μέλη, και τα αρμόδια όργανα της ΕΕ, στην κατεύθυνση εξομάλυνσης και λύσης των σχετικών προβλημάτων στα προαναφερθέντα Κράτη.

5.4 Παρά τη σπουδαιότητα και την αναγκαιότητα των ανωτέρω κειμένων υπό συζήτηση και υιοθέτηση από την ΕΕ, εκφράστηκε η ανησυχία ως προς την πολύπλοκη μορφή τους όπως επίσης για τις εξαιρέσεις που έχουν θεσμοθετηθεί στις γενικές αρχές προστασίας προσφύγων που έχουν εδραιωθεί στα κείμενα αυτά.

5.5 Όσον αφορά ειδικότερα στο «Δουβλίνο II», υπενθυμίζεται ότι κύριος στόχος του κειμένου αυτού πρέπει να παραμείνει η αντιμετώπιση των καταχρηστικών αιτήσεων ασύλου, έχοντας υπόψη την προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο στην ΕΕ και την ίση κατανομή της σχετικής ευθύνης μεταξύ όλων των Κρατών-Μελών της ΕΕ. Οι σχετικές διαδικασίες πρέπει να είναι ταχείες και δίκαιες, έχοντας ως κύριο μέλημα την παροχή αποτελεσματικής προστασίας στους πρόσφυγες και ιδιαίτερα σε ευάλωτους πρόσφυγες όπως είναι τα θύματα βασανιστηρίων ή οι ασυνόδευτοι ανήλικες.

5.6 Η Ελληνική Προεδρία θα πρέπει να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στο θέμα της προσβασιμότητας στην ΕΕ και στη διαδικασία ασύλου αιτούντων άσυλο, επομένως και στην ιδέα της «εξωτερικοποίησης της διαδικασίας ασύλου» στις χώρες καταγωγής ή στις γειτονικές χώρες, που βρίσκεται υπό εξέταση στην ΕΕ.

5.7 Όσον αφορά ειδικότερα στο ελληνικό πλαίσιο προσφυγικής προστασίας, εκφράστηκαν επιφυλάξεις σχετικά με τη σκοπιμότητα προώθησης της υπό εξέταση πρότασης αποκέντρωσης της διαδικασίας ασύλου στη χώρα μας. Το ΥΔΤ, σε συνεργασία με όλα τα συναρμόδια

Υπουργεία, θα πρέπει να επανεξετάσει και εκσυγχρονίσει το σχετικό ισχύον πλαίσιο, με βάση το ευρωπαϊκό και διεθνές κεκτημένο, δίδοντας ιδιαίτερη προτεραιότητα στα εξής ζητήματα:

- Εξασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών υποδοχής αιτούντων άσυλο με τη δημιουργία άρτιων, ολοκληρωμένων κέντρων υποδοχής.
- Στελέχωση όλων των αρμόδιων υπηρεσιών, κυρίως στις παραμεθόριες περιοχές, με κατάλληλο προσωπικό και κρατικούς, κατάλληλα εκπαιδευμένους διερμηνείς.
- Εξασφάλιση της πρόσβασης αιτούντων άσυλο σε ταχείες και δίκαιες διαδικασίες ασύλου. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί από το ΥΔΤ στην έκλειψη του φαινομένου υπέρβασης των χρονικών ορίων της διαδικασίας ασύλου, σύμφωνα με το ΠΔ 61/1999, ιδίως στην περιοχή της Αθήνας. Η ευρύτερη εφαρμογή της ταχύρρυθμης διαδικασίας ασύλου από το ΥΔΤ θα πρέπει να γίνει μόνο υπό την προϋπόθεση ότι θα τηρηθούν όλες οι διαδικαστικές εγγυήσεις σύμφωνα με τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα προστασίας προσφύγων. Επίσης το ΥΔΤ πρέπει να θεσμοθετήσει σαφείς όρους για την ανανέωση του «ανθρωπιστικού καθεστώτος» αλλοδαπών, τονίζοντας ότι η ανανέωση αυτή πρέπει πάντοτε να λαμβάνει χώρα όταν οι αντικειμενικοί λόγοι που οδήγησαν στην αρχική χορήγηση αυτού του νομικού καθεστώτος εξακολουθούν να υφίστανται.
- Θεσμοθέτηση της νομικής συνδρομής σε όλους όσους την χρειάζονται.
- Αναθεώρηση του ισχύοντος συστήματος δευτεροβάθμιας εξέτασης της αίτησης για αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας (προσφυγής), με ενδεχόμενη θεσμοθέτηση της δικαστικής προσφυγής.
- Θεσμοθέτηση διυπουργικού συντονιστικού οργάνου για την ολοκληρωμένη και ταχεία παρέμβαση της Πολιτείας σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων αλλοδαπών/αιτούντων άσυλο.
- Παροχή ολοκληρωμένης προστασίας σε ασυνόδευτους ανήλικους πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο.
- Παροχή ολοκληρωμένης κοινωνικής υποστήριξης όλων των προσφύγων και αιτούντων άσυλο.



- Προώθηση της κοινωνικής ένταξης όλων των αναγνωρισμένων προσφύγων και των «ανθρωπιστικών» προσφύγων που για διάφορους λόγους παραμένουν στη χώρα για μεγάλα χρονικά διαστήματα.

Αθήνα, 9 Νοεμβρίου 2002