



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

Νεοφύτου Βάμβα 6, 106 74 ΑΘΗΝΑ, Τηλ: 210-7233221-2, 210-7233216

Fax: 210-7233217, Website: [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr), E-mail: [info@nchr.gr](mailto:info@nchr.gr)

**Δημόσια Δήλωση**<sup>1</sup>

**για την τροπολογία που αλλάζει τη σύνθεση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών**

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), στο πλαίσιο του θεσμικού της ρόλου ως ανεξάρτητου συμβουλευτικού οργάνου της Ελληνικής Πολιτείας για θέματα προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στον θεσμό της διεθνούς προστασίας, έχει εκδώσει σειρά σχετικών Αποφάσεων και Συστάσεων και συνεχίζει να παρακολουθεί στενά τα ζητήματα της παροχής διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα<sup>2</sup>. Η ΕΕΔΑ, έχοντας επίγνωση του των σοβαρών διαστάσεων που έχει λάβει το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα για την Ελλάδα, κατέθεσε και κατά τη διάρκεια του 2016, απόψεις και προτάσεις για την καλύτερη δυνατή διαχείριση της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων κάθε προσώπου που βρίσκεται στην ελληνική επικράτεια<sup>3</sup>, υπενθυμίζοντας πάντα πως το δικαίωμα πρόσβασης στο άσυλο και η απαγόρευση επαναπροώθησης αποτελούν θεμελιώδη πυλώνια τόσο του προσφυγικού δικαίου όσο και των οικουμενικών αρχών της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, πάνω στα οποία η παγκόσμια και η ευρωπαϊκή κοινότητα έχουν οικοδομηθεί.

Στο πλαίσιο αυτό υπενθυμίζει τη βαθιά ανησυχία της για το περιεχόμενο και τον τρόπο με τον οποίο η «Κοινή Δήλωση»/ «Συμφωνία» Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας της 18<sup>ης</sup> Μαρτίου 2016 πρόκειται να εφαρμοστεί στην ελληνική έννομη τάξη<sup>4</sup>, λαμβανομένων υπ' όψιν και διατάξεων του προσφάτως ψηφισθέντος Ν. 4375/2016, οι οποίες εμπεριέχουν ασάφειες και κενά που μπορούν να δημιουργήσουν ερμηνευτικά και πρακτικά προβλήματα. Επισημαίνεται δε ότι η ΕΕΔΑ έχει εκδηλώσει εμπράκτως την ενεργό υποστήριξή της στην νέα Υπηρεσία Ασύλου και με την ενεργό συμμετοχή της, κατά το παρελθόν, στις από τον νόμο προβλεπόμενες διαδικασίες, εκφράζοντας έτσι την εμπιστοσύνη της ειδικότερα στο έργο της Αρχής Προσφυγών παρά τις ενέργειες αρμοδίων δημοσίων υπηρεσιών που κλόνισαν σοβαρά την αξιοπιστία της.

Η ΕΕΔΑ εκφράζει τον προβληματισμό της για την βεβιασμένως εισαχθείσα, χωρίς καμία προηγούμενη ενημέρωση ή διαβούλευση, τροπολογία του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού «*Θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων Ενισχύσεων Ιδιωτικών Επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας - Σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου και άλλες διατάξεις*», με την οποία προτείνονται σοβαρότατες αλλαγές στο προ ολίγων μηνών υιοθετηθέν νομοθετικό πλαίσιο. Η ΕΕΔΑ δεν κατανοεί την ξαφνική κατάθεση τροπολογίας σε μη συναφές Σχέδιο Νόμου για ζητήματα ασύλου και Επιτροπών Προσφυγών, όταν η Κυβέρνηση νομοθέτησε επί των θεμάτων αυτών εκτεταμένα μόλις πριν από δύο περίπου μήνες (Ν. 4375/2016/ΦΕΚ Α'3-4-2016) και μετά από σχετική δημόσια διαβούλευση επί του περιεχόμενου του νόμου αυτού. Η ΕΕΔΑ θα ήθελε να ενημερωθεί ειδικότερα από το αρμόδιο Υπουργείο, που μετέχει στη σύνθεσή της, για τα στοιχεία που αξιολόγησε σχετικά με τις προβλέψεις του Ν. 4375/2016 ως προς την Αρχή Προσφυγών και τις Επιτροπές Προσφυγών και αποφάσισε τη ριζική αλλαγή τους χωρίς να έχουν τεθεί ακόμα σε εφαρμογή οι διατάξεις αυτές ώστε να αξιολογηθεί στην πράξη η εφαρμογή τους. Σημειωτέον, δε,

<sup>1</sup> Υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ την 17<sup>η</sup> Ιουνίου 2016.

<sup>2</sup> [Δημόσια Δήλωση της ΕΕΔΑ Σχετικά με τη διαδικασία συγκρότησης Επιτροπών Προσφυγών του Ν.3907/2011, 30.10.2014.](#)

<sup>3</sup> [Ανακοίνωση «Η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει να αναλάβει επειγόντως τις ευθύνες της και να ανασχεδιάσει τη μεταναστευτική της πολιτική», 31.8.2015, Παρατηρήσεις ΕΕΔΑ επί του Σ/Ν που τροποποιεί τους Ν. 3907/2011 και 4251/2014 και προσαρμόζει την Ελληνική νομοθεσία στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ 7.3.2016, Δήλωση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου \(ΕΕΔΑ\) για τις σοβαρές διαστάσεις που έχει λάβει το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα στην Ελλάδα, 16.3.2016.](#)

<sup>4</sup> [Έκθεση ΕΕΔΑ για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016, 25.4.2016.](#)

ότι οι εν λόγω διατάξεις είχαν εισαχθεί στον Ν.4375/2016 κατόπιν εκτεταμένης διαβούλευσης και είχαν εκτιμηθεί θετικά από την ΕΕΔΑ καθώς και από τον Συνήγορο του Πολίτη αλλά και από την Κοινωνία των Πολιτών ως ένα σημαντικό βήμα για την αναβάθμιση της Αρχής Προσφυγών.

Παράλληλα η ΕΕΔΑ εκφράζει την ιδιαίτερη ανησυχία της για το γεγονός ότι οι αλλαγές στο Ν. 4375/2016, που προτείνονται από την Κυβέρνηση με βάση την ως άνω τροπολογία, συμπίπτουν χρονικά με την έκδοση θετικών αποφάσεων των εν λειτουργία Επιτροπών Προσφυγών (για την κρίση τους επί του παραδεκτού) οι οποίες, στο πλαίσιο εξατομικευμένης εξέτασης προσφυγών, αποφαινόμενες ότι η Τουρκία δεν είναι ασφαλής τρίτη χώρα για τους εν λόγω προσφεύγοντες. Σημειωτέον δε ότι οι ως άνω Επιτροπές επικαλούνται το άρθρο 38 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, το οποίο ορίζει πως «[Τα] κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν την έννοια των ασφαλών τρίτων χωρών μόνο εφόσον οι αρμόδιες αρχές κρίνουν ότι η μεταχείριση του αιτούντος διεθνή προστασία στην οικεία τρίτη χώρα θα πληροί τα εξής κριτήρια... (ε) υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα και, στην περίπτωση που ο αιτών αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, να του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης» καθώς και με την αυτονόητη προϋπόθεση του προσφυγικού δικαίου να δίνεται η δυνατότητα πρόσβασης στην επικράτεια Κράτους που παρέχει πραγματική και αποτελεσματική διεθνή προστασία, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης σε κάθε αιτούντα αυτή την προστασία<sup>5</sup>.

Η ΕΕΔΑ εκφράζει επίσης τον προβληματισμό της σχετικά με τη σύνθεση των ως άνω προτεινόμενων Επιτροπών Προσφυγών καθώς εγείρονται ενδεχομένως και ζητήματα συνταγματικότητας ως προς την πρόβλεψη για συμμετοχή δύο διοικητικών Δικαστών σε κάθε τριμελή Επιτροπή Προσφυγών. Σημειωτέον ότι οι διατάξεις των παραγράφων 1, 2 και 3 του άρθρου 89 του Συντάγματος, όπως αυτές διαμορφώθηκαν μετά την αναθεώρηση του 2001 (Ψήφισμα της 6-4-2001) ορίζουν ότι: «[..]1. Απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς να παρέχουν κάθε άλλη μισθωτή υπηρεσία καθώς και να ασκούν οποιοδήποτε επάγγελμα. 2. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται στους δικαστικούς λειτουργούς να εκλέγονται μέλη της Ακαδημίας Αθηνών ή του διδακτικού προσωπικού ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, καθώς και να μετέχουν σε συμβούλια ή επιτροπές που ασκούν αρμοδιότητες πειθαρχικού, ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα και σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, εφόσον η συμμετοχή τους αυτή προβλέπεται ειδικά από το νόμο. [..]» «[..]3. Η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς απαγορεύεται.[..]»

Από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων συνάγεται ότι ο αναθεωρητικός συνταγματικός νομοθέτης απαγορεύει πλέον από 1.1.2002 την ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς με σκοπό την ενίσχυση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας τους. Εξαιρέση από το γενική αυτή απαγόρευση, η οποία, όμως, είναι, για το λόγο αυτό, στενά ερμηνευτέα, προβλέπεται από την παράγραφο 2 του άρθρου 89, προκειμένου για τη συμμετοχή δικαστικών λειτουργών, μεταξύ άλλων, σε συμβούλια ή επιτροπές πειθαρχικού, ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα<sup>6</sup>. Ωστόσο, εγείρονται σοβαρά ζητήματα ως προς το αν οι Επιτροπές Προσφυγών, όπως προτείνονται από την κατατεθείσα τροπολογία, αποτελούν δικαιοδοτικό όργανο κατά την έννοια του άρθρου 89 παρ. 2 του Συντάγματος, δεδομένου ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αποφανθεί περί μη νόμιμης συγκρότησης Επιτροπών με συμμετοχή Δικαστικών λειτουργών κρίνοντας με πάγια νομολογία του ότι τούτες δεν συνιστούν δικαιοδοτικό όργανο δεδομένου ότι αποφαινόμενες επί ενδικοφανών προσφυγών κατά διοικητικών πράξεων με βάση τη διαγραφόμενη στο νόμο διοικητική διαδικασία που δεν έχει στοιχεία, τα οποία προσιδιάζουν σε εκτέλεση δικαιοδοτικού έργου και σε άσκηση αρμοδιότητας δικαιοδοτικού οργάνου, όπως η δημοσιότητα των συνεδριάσεων και η υποχρέωση

<sup>5</sup> Η ως άνω Οδηγία ενσωματώνεται στην ελληνική έννομη τάξη με τον Ν. 4375/2016 (ΦΕΚ Α 51/3-4-2016) «Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιτύπωση)».

<sup>6</sup> ΟλΣτΕ 3503/2009.

εξασφάλισης της κατ' αντιμωλία συζήτησης<sup>7</sup>. Εν προκειμένω, εγείρονται ζητήματα εγγυήσεων της διαδικασίας ως προς τη δημοσιότητα, την κατ' αντιμωλία συζήτηση αλλά και ως προς το δικαίωμα ακρόασης του προσφεύγοντος, το οποίο περιορίζεται σημαντικά εν σχέσει με τη Διοίκηση, καθώς η αυτοπρόσωπη παρουσία του συνιστά πλέον εξαίρεση<sup>8</sup>. Ακόμα, όμως, και αν θεωρηθεί ανεκτή η σύνθεση των ως άνω προτεινόμενων Επιτροπών Προσφυγών, λόγω του ενδεχόμενου δικαιοδοτικού τους χαρακτήρα, θα πρέπει σοβαρά να ληφθεί υπόψη ότι οι διοικητικοί Δικαστές αντιμετωπίζουν, ήδη, στην πράξη τεράστιο φόρτο εργασίας κατά την άσκηση των κύριων δικαστικών τους καθηκόντων, ο οποίος δεν τους επιτρέπει να ασκούν και άλλα, μη δικαστικά καθήκοντα. Ενδεικτικά πρέπει να σημειωθεί ότι η καθυστέρηση μόνο του προσδιορισμού (και όχι και της εκδίκασης) μιας αγωγής ή προσφυγής στο Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών υπερβαίνει δυστυχώς την πενταετία, κατά παράβαση των κανόνων της «δίκαιης δίκης» όπως αυτές έχουν πάγια διαμορφωθεί από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ).<sup>9</sup>

Παράλληλα σοβαρά ερωτήματα συμβατότητας με το Σύνταγμα προκαλεί το γεγονός ότι με τις διατάξεις του νόμου θα επιτρέπεται η διενέργεια συνέντευξης αιτούντος άσυλο από υπάλληλο της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ασύλου (EASO) και όχι από έλληνα υπάλληλο επί μιας διαδικασίας που συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας και μάλιστα του σκληρού πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας, όπως είναι η απονομή διεθνούς προστασίας από το ελληνικό Κράτος. Επίσης η αντικατάσταση του άρθρου 62 του Ν. 4375/2016 (σχετικά με τη διαδικασία εξέτασης των προσφυγών) οδηγεί στη στέρηση του δικαιώματος προφορικής ακρόασης του αιτούντος διεθνή προστασία ενώπιον των Επιτροπών Προσφυγών, καθώς η αυτοπρόσωπη εμφάνισή του θα είναι δυνατή μόνο εάν οι Επιτροπές κρίνουν σκόπιμη μία τέτοια εμφάνιση. Η περικοπή αυτή συνιστά δυσανάλογο περιορισμό του δικαιώματος της προφορικής ακρόασης χωρίς να αιτιολογείται από συγκεκριμένο υπέρτερο δικαιοπολιτικό λόγο.

Η ΕΕΔΑ, υπενθυμίζει<sup>10</sup> ότι το δικαίωμα των αιτούντων διεθνή προστασία σε πραγματική προσφυγή ενώπιον δικαστικής αρχής (“court or tribunal”) αποτελεί θεμελιώδη αρχή του δικαίου της Ένωσης, που προβλέπεται μεταξύ άλλων στο άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Το ζήτημα, εάν ένα δικαιοδοτικό όργανο αποτελεί «δικαστική αρχή» (“court or tribunal”) κατά το Ενωσιακό δίκαιο είναι ζήτημα που εμπίπτει αποκλειστικά στο δίκαιο της Ένωσης, εξαρτάται από σαφώς καθορισμένα από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κριτήρια και δεν συνδέεται με τον χαρακτηρισμό του οργάνου ως δικαστηρίου κατά την εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών. Το ως άνω επιβεβαιώθηκε στην υπόθεση C-175/2011 της 31 Ιανουαρίου 2013, στην οποία το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διερεύνησε εάν το ιρλανδικό «Refugee Appeal Tribunal», τα τακτικά μέλη του οποίου ορίζονται από τον Υπουργό και πρέπει να έχουν τουλάχιστον 5ετή εμπειρία ως “barrister ή solicitor” πριν το διορισμό, συνιστά «δικαστική αρχή» («court or tribunal») κατά το Ενωσιακό δίκαιο<sup>11</sup>.

Η ΕΕΔΑ επιπλέον εκφράζει την ιδιαίτερη απογοήτευσή της για το γεγονός ότι, παρά την ομόφωνη απόφαση της Ολομέλειάς της (που περιλαμβάνεται στην απόφαση για τον σχολιασμό του μετέπειτα Ν. 4375/2016<sup>12</sup>) με την οποία πρότεινε αξιόπιστη διαδικασία επιλογής των μελών των Επιτροπών Προσφυγών και ζήτησε, προκειμένου για την περιφρούρηση του έργου της και ως εκ του ανεξάρτητου ρόλου της, να μην εμπλέκεται στις διαδικασίες επιλογής προσώπων που στελεχώνουν τις Επιτροπές Προσφυγών, προβλέπεται εκ νέου η εμπλοκή της στη διαδικασία συγκρότησης νέων Επιτροπών Προσφυγών. Προκαλεί εύλογα ερωτηματικά η αγνόηση των αποφάσεων της ΕΕΔΑ, όπως καταδεικνύεται αφενός από το έλλειμμα επίσημης ενημέρωσής

<sup>7</sup> Πρβλ. ΟλΣτΕ 3503/2009 και ΣτΕ717/2011 Τμήμα Β', ΣτΕ 449/2012 Τμήμα ΣΤ, ΣτΕ 629/2012 Τμήμα Δ, ΣτΕ 1770/2012 Τμήμα ΣΤ, ΣτΕ 99/2015 Τμήμα Ε.

<sup>8</sup> Βλ. ΟλΣτΕ 3503/2009 και ΣτΕ 99/2015 Τμήμα Ε.

<sup>9</sup> Βλ. ενδεικτικά *Michelioudakis c. Grèce*, no 54447/10, § 42, 3.4. 2012, *Glykantzis c. Grèce*, no 40150/09, § 54, 30.10.2012.

<sup>10</sup> Παρατηρήσεις ΕΕΔΑ επί του Σ/Ν που τροποποιεί τους Ν. 3907/2011 και 4251/2014 και προσαρμόζει την Ελληνική νομοθεσία στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ 7.3.2016.

<sup>11</sup> *H. I. D. and B. A. v Refugee Applications Commissioner and Others*, C-175/11, OJ C 86/4, 23.3.2013.

<sup>12</sup> Παρατηρήσεις ΕΕΔΑ επί της προτεινόμενης τροποποίησης του Ν.3907/2011, 17.12.2015, και Παρατηρήσεις ΕΕΔΑ επί του Σ/Ν που τροποποιεί τους Ν. 3907/2011 και 4251/2014 και προσαρμόζει την Ελληνική νομοθεσία στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ 7.3.2016.

της από το αρμόδιο Υπουργείο, αφετέρου από την εκ νέου εμπλοκή της στη διαδικασία υπόδειξης μέλους στις Επιτροπές Προσφυγών και μάλιστα σε τέτοιο ασφυκτικό πλαίσιο προθεσμιών για τις απαιτήσεις τυπικής και ουσιαστικής νομιμότητας, ώστε μόνο ως προσχηματική να μπορεί να θεωρηθεί, αφού ο νόμος ορίζει ότι κατόπιν επιλαμβάνεται απευθείας ο Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, με ό,τι αυτό συνεπάγεται διαχρονικά για την αποτελεσματική διαφύλαξη της ανεξαρτησίας και της αμερόληπτης κρίσης των εν λόγω Επιτροπών.

Η ΕΕΔΑ στο πλαίσιο του ανεξάρτητου ρόλου και της αποστολής της ως συμβουλευτικού οργάνου της Πολιτείας για ζητήματα Δικαιωμάτων του Ανθρώπου καλεί τα αρμόδια Υπουργεία να επανεξετάσουν την προτεινόμενη τροπολογία (πλέον διάταξη νόμου) και να την ενημερώσουν για τις εξελίξεις γύρω από τα ζητήματα διεθνούς προστασίας, με σκοπό τη λυσιτελή αντιμετώπιση των νομικών και πραγματικών προβλημάτων που σχετίζονται με το Ν. 4375/2016 και το συναφές θεσμικό πλαίσιο με το άσυλο, την πρώτη υποδοχή και την Κοινή Δήλωση/ «Συμφωνία» Ευρωπαϊκής Ένωσης –Τουρκίας της 18<sup>ης</sup> Μαρτίου 2016.

*Αθήνα, 17 Ιουνίου 2016*