



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Ημερίδα

«Το άσυλο στην Ελλάδα και η ενσωμάτωση των κοινοτικών Οδηγιών»

Τρίτη, 3 Ιουλίου 2007

Αίθουσα συνεδριάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη

Πρόγραμμα

Πρωινή συνεδρία

8.30-9.00 Προσέλευση-Εγγραφή

9.00-9.30

Χαιρετισμοί

Γιώργος Καμίνης, Συνήγορος του Πολίτη

Γιώργος Τσαρμπόπουλος, Επικεφαλής του Γραφείου της Υπατης Αρμοστείας

Πρέσβυς κ. Κ.Αιλιανός, Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Δημόσιας Τάξης

9.30-10.15

Προεδρεύων : Γιώργος Τσαρμπόπουλος

Εισηγήσεις

«Οι κοινοτικές Οδηγίες για το άσυλο: Ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής»

Αχιλλέας Σκόρδας, Αναπληρωτής Καθηγητής, Πανεπιστήμιο του Bristol

«Συμβούλιο της Επικρατείας: Το νομολογιακό κεκτημένο για το άσυλο»

Δημήτρης Γρατσίας, Σύμβουλος Επικρατείας

Έκθεση απόψεων επί συγκεκριμένων ερωτημάτων από εκπρόσωπο του Τμήματος Ασύλου της Γενικής Δ/νσης Ελευθεριών, Ασφάλειας

και Δικαιοσύνης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

- 10.15-11.00 Συζήτηση
- 11.00-11.30 Διάλειμμα
- 11.30-12.30 Συζήτηση (συνέχεια)
- 12.30-13.00 Ελαφρύ γεύμα

Απογευματινή συνεδρία

- 13.00-15.00 *Στρογγυλή Τράπεζα με τη συμμετοχή κρατικών φορέων (Υπουργεία, Συνήγορος του Πολίτη, Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου) και της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες*

Προεδρεύων: Ανδρέας Τάκης, Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Ημερίδα

«Το άσυλο στην Ελλάδα και η ενσωμάτωση των κοινοτικών Οδηγιών»
3 Ιουλίου 2007

Συμπεράσματα

Στις 3.7.2007 η Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (Γραφείο για την Ελλάδα) και ο Συνήγορος του Πολίτη, διοργάνωσαν ημερίδα με θέμα «Το άσυλο στην Ελλάδα και η ενσωμάτωση των κοινοτικών Οδηγιών». Στην ημερίδα παρουσίασαν εισηγήσεις ο Αναπληρωτής Καθηγητής του Διεθνούς Δικαίου του Πανεπιστημίου του Bristol, κ. Αχιλλέας Σκόρδας, με θέμα «Οι κοινοτικές Οδηγίες για το άσυλο: Ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής» και ο Σύμβουλος της Επικρατείας κ. Δημήτριος Γρατσίας με θέμα «Συμβούλιο της Επικρατείας: Το νομολογιακό κερκτημένο για το άσυλο». Επίσης δόθηκαν, σε μορφή ερωτήσεων-απαντήσεων, ερμηνευτικές κατευθύνσεις σε συγκεκριμένα νομικά ζητήματα των Οδηγιών εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δια της εκπροσώπου της κ. Ζέτας Γεωργιάδου, εισηγήτριας του Τμήματος Ασύλου της Γενικής Δ/νσης Ελευθεριών, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Κατά την έναρξη της ημερίδας, απηύθυνε χαιρετισμό ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, Πρέσβυς Κωστής Αιλιανός, καθώς επίσης και οι επικεφαλής των συνδιοργανωτών φορέων. Την ημερίδα παρακολούθησε και ο Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας κ. Παναγιωτόπουλος, καθώς επίσης και, μεταξύ υπηρεσιακών άλλων Υπουργείων, ένα μεγάλο κλιμάκιο στελεχών της ΕΛ.ΑΣ., αρμόδιων για θέματα ασύλου και αλλοδαπών γενικά. Στη συζήτηση συμμετείχαν εκπρόσωποι κρατικών φορέων και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, όπως επίσης και δικαστές του Συμβουλίου της Επικρατείας. Τα γενικά συμπεράσματα, όπως εξήχθησαν από την ημερίδα, έχουν ως ακολούθως:

- Ο εθνικός νομοθέτης, κατά την ενσωμάτωση των κοινοτικών Οδηγιών, οφείλει να λαμβάνει υπόψη του ότι η υιοθετούμενη νομοθεσία πρέπει να είναι **σύμφωνη με τις υποχρεώσεις της χώρας που πηγάζουν από τις κυρωμένες από αυτήν διεθνείς και ευρωπαϊκές Συμβάσεις**, και συγκεκριμένα,

στο πεδίο του ασύλου, τη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

- Οι κοινοτικές Οδηγίες είναι νομοθετικά κείμενα διαφορετικά από τους εθνικούς νόμους. Η ερμηνεία τους δεν ακολουθεί απαραίτητα τους ερμηνευτικούς κανόνες που εφαρμόζονται στην εθνική νομοθεσία. Περιέχουν ρυθμίσεις, οι οποίες, είτε θέτουν υποχρέωση των Κρατών μελών για υιοθέτηση διατάξεων με συγκεκριμένο περιεχόμενο, είτε αφήνουν στα Κράτη μέλη τη διακριτική ευχέρεια για υιοθέτηση ή μη συγκεκριμένων ρυθμίσεων. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, στην οποία ο κοινοτικός κανόνας διαμορφώνεται γύρω από τον όρο «μπορεί» ("may"), η άσκηση της **διακριτικής ευχέρειας** δεν θα πρέπει να καταλήγει παντού σε ρύθμιση στον ελάχιστο παρονομαστή, καθώς τούτο ενέχει **σοβαρό κίνδυνο παραβίασης δικαιωμάτων**. Το Κράτος μέλος δεν είναι απολύτως ελεύθερο όσον αφορά το περιεχόμενο της ρύθμισης της εθνικής νομοθεσίας. Δεσμεύεται από τις κυρωμένες από αυτό διεθνείς και ευρωπαϊκές συμβάσεις.
- Τόσο η **Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων**, όσο και η **Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου**, υπερτερούν του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, βάσει του άρθρου 28 του Συντάγματος. Τα δικαστήρια, εφόσον διαπιστώσουν **απόκλιση του εφαρμοστέου εθνικού κανόνα**, ο οποίος ενσωματώνει κοινοτικό κανόνα, από διατάξεις διεθνούς σύμβασης που δεσμεύουν την Ελλάδα, οφείλουν να απευθύνουν **προδικαστικό ερώτημα** στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η επίλυση αυτών των ζητημάτων ερμηνείας ήδη από το στάδιο της διαμόρφωσης του νομοθετικού κανόνα, μέσω της προσπάθειας του εθνικού νομοθέτη για **συγκερασμό των διατάξεων που δεσμεύουν τη χώρα**, είναι αναγκαία τόσο για τη σαφήνεια και την «καθαρότητα» των ρυθμίσεων, όσο και για την οικονομία της διοικητικής και δικαστικής δράσης.
- Ακόμη και αν η επιβάρυνση των συστημάτων ασύλου από τα μεταναστευτικά ρεύματα δεν βοηθά στην επίτευξη του παρακάτω στόχου, ο **διαχωρισμός μεταξύ μετανάστη και πρόσφυγα** θα πρέπει να λαμβάνεται συνεχώς υπόψη τόσο από τον νομοθέτη όσο και από τη διοίκηση. Ο διαχωρισμός αυτός παραπέμπει σε διαφορετικά νομοθετικά πλαίσια ρυθμίσεων και, αντιστοίχως, σε διαφορετικές υποχρεώσεις των Κρατών. Τα Κράτη μέλη έχουν **δικαίωμα** να ρυθμίζουν το καθεστώς των μεταναστών, αλλά έχουν **υποχρέωση** για παροχή προστασίας στους πρόσφυγες. Στο πλαίσιο αυτό η **θεσμοθέτηση διαδικασιών εντοπισμού** των προσφύγων εντός των μικτών μεταναστευτικών ομάδων και η εξασφάλιση **απρόσκοπτης πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου** αποκτούν πρωταρχική σημασία.
- Ιδιαίτερη σημασία αποκτά στη σημερινή εποχή, ο θεσμός της **επικουρικής προστασίας**, η οποία παρέχεται στα πρόσωπα εκείνα τα οποία δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθούν πρόσφυγες με βάση της Σύμβαση

του 1951. Οι προϋποθέσεις χορήγησης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας θα πρέπει να καθορισθούν με ιδιαίτερη σαφήνεια, ιδίως στην περίπτωση εφαρμογής του **άρθρου 3 της ΕΣΔΑ**, καθώς η δέσμευση που εγκαθιδρύει το συγκεκριμένο άρθρο ως προς τα συμβαλλόμενα Κράτη είναι **απόλυτη**. Ζωντανό παράδειγμα των ημερών μας ως προς το αδιαμφισβήτητο δικαίωμά τους σε επικουρική προστασία είναι οι **υπήκοοι Ιράκ**, οι οποίοι θα πρέπει να προστατεύονται κατά απέλασης ή επαναπροώθησης στη χώρα τους όπου επικρατεί κατάσταση γενικευμένης βίας και μαζικών παραβιάσεων των δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

- Παρά το γεγονός ότι ως στέρηση της προσωπικής ελευθερίας αποτελεί ζήτημα του πυρήνα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η **κράτηση των αιτούντων άσυλο** δεν ρυθμίζεται με επαρκείς εγγυήσεις από τις κοινοτικές Οδηγίες. Οι ελάχιστοι κανόνες που επιβάλλει η Σύμβαση του 1951 είναι (α) η μη επιβολή του μέτρου της κράτησης σε αιτούντα άσυλο μόνο λόγω παράνομης εισόδου στη χώρα με βάση τη μεταναστευτική νομοθεσία και (β) η κατ'εξαίρεση και με ειδική αιτιολογία κράτηση των αιτούντων άσυλο. Η συνεχής υπενθύμιση των κανόνων αυτών παρίσταται αναγκαία στο μέτρο που η κράτηση των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα είναι ένα γενικευμένο μέτρο που εφαρμόζεται **αδιακρίτως** σε όλους τους παράνομα εισερχόμενους στη χώρα αλλοδαπούς.
- Μία από τις **βασικές εγγυήσεις της Οδηγίας για τις Διαδικασίες** είναι η υποχρέωση των Κρατών μελών να παράσχουν στους αιτούντες άσυλο τη δυνατότητα για **πραγματική προσφυγή σε δικαστικό όργανο** σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος ασύλου. Η τήρηση των εγγυήσεων αυτών από την εθνική έννομη τάξη θα κριθεί στο πλαίσιο του διοικητικού και δικαστικού συστήματος κάθε Κράτους μέλους, **θεωρούμενου ως συνόλου**, λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, τα μέσα θεραπείας που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία, τις αρμοδιότητες και τη σύνθεση των εμπλεκόμενων διοικητικών και δικαστικών οργάνων. Στο πλαίσιο αυτό και όσον αφορά τη διαδικασία αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας στην Ελλάδα, παραμένει κρίσιμο το αίτημα για **ανεξαρτησία της Επιτροπής Προσφυγών** από τα όργανα που λαμβάνουν την πρωτοβάθμια απόφαση.
- Το **Συμβούλιο της Επικρατείας**, δια της νομολογίας του, έχει αναδειχθεί σε πρωταρχικό εγγυητή του σεβασμού των δικαιωμάτων των προσφύγων στην Ελλάδα. Έχει δώσει κατευθύνσεις για την ερμηνεία βασικών όρων του προσφυγικού δικαίου όπως π.χ. «φορείς δίωξης» και «κοινωνική ομάδα». Επίσης, έχει αναπτύξει με τέτοιο τρόπο το μηχανισμό παροχής **προσωρινής δικαστικής προστασίας** στις υποθέσεις που κρίνονται περιπτώσεις προσφύγων, ώστε να μπορεί να γίνεται λόγος για εξασφάλιση αποτελεσματικής προστασίας στις περισσότερες των περιπτώσεων που έχουν την τύχη να φθάσουν στο Συμβούλιο.

- Ένα από τα βασικά δικαιώματα που κατοχυρώνει η Οδηγία για τις Διαδικασίες είναι το **δικαίωμα του αιτούντος άσυλο στη νομική συνδρομή και εκπροσώπηση**. Παρόλο που τα Κράτη μέλη δεν υποχρεούνται, καταρχήν, να εξασφαλίσουν δωρεάν νομική συνδρομή για διαδικασίες προσφυγής ενώπιον διοικητικών οργάνων, η **άρνησή τους** για αυτήν την παροχή δεν θα πρέπει να καταλήγει στην **παρεμπόδιση της αποτελεσματικής πρόσβασης σε νομικό σύμβουλο**. Ειδικότερα στην ελληνική πραγματικότητα, λόγω και της αύξησης των αιτούντων διεθνούς προστασίας, διαπιστώνεται έντονα το πρόβλημα της **έλλειψης επαρκούς νομικής συνδρομής** κατά το διοικητικό στάδιο της διαδικασίας του ασύλου.
- Ως προς τη **διαδικασία ενσωμάτωσης** των κοινοτικών Οδηγιών στο ελληνικό δίκαιο, αξιολογείται ως ιδιαίτερα σημαντική και χρήσιμη η **διαδικασία ουσιαστικής διαβούλευσης** επί του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος με τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών που αναπτύσσουν δράση στα πεδία του ασύλου στην Ελλάδα, προκειμένου το μελλοντικό νομοθέτημα να ανταποκρίνεται, με λειτουργικό τρόπο, στις ανάγκες του συστήματος ασύλου, όπως αυτές καταγράφονται στην πράξη.

25.7.2007

Καλλιόπη Στεφανάκη

Υπεύθυνη Προστασίας της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

Ερωτήσεις και απαντήσεις από την κ. Ζέτα Γεωργιάδου, υπάλληλο του Τμήματος Μετανάστευσης και Ασύλου της Γενικής Διεύθυνσης Ελευθεριών, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Οδηγία για τις διαδικασίες

1. Άρθρο 15.3.(α) [Δικαίωμα στη νομική συνδρομή και εκπροσώπηση]

Στην περίπτωση που η εθνική νομοθεσία προβλέπει ένα στάδιο προσφυγής ενώπιον διοικητικού οργάνου μεταξύ της απόφασης της αποφαινόμενης αρχής (πρωτοβάθμιας απόφασης) και της προσφυγής σε δικαστήριο, η υποχρέωση του κράτους για παροχή δωρεάν νομικής συνδρομής καλύπτει και αυτό το ενδιάμεσο στάδιο;

Το δικαίωμα σε νομική συνδρομή και εκπροσώπηση που κατοχυρώνεται στο άρθρο 15 είναι ένα συστατικό στοιχείο του δικαιώματος σε πραγματική προσφυγή που κατοχυρώνεται στο άρθρο 39. Η διάταξη του άρθρου 15 (1) έχει σκοπό να διασφαλίσει ότι τα Κράτη μέλη *δεν πρέπει με κανένα τρόπο να εμποδίσουν την πρόσβαση με αποτελεσματικό τρόπο σε νομικό σύμβουλο σε όλα τα στάδια της διαδικασίας*. Αυτή η υποχρέωση εφαρμόζεται και στο ενδιάμεσο στάδιο της διοικητικής προσφυγής.

Στη δεύτερη παράγραφο, το εν λόγω άρθρο προβλέπει, ως γενικό κανόνα, ότι *δωρεάν νομική συνδρομή πρέπει να εξασφαλίζεται, σε συνέχεια σχετικού αιτήματος, στην περίπτωση απορριπτικής απόφασης της αποφαινόμενης αρχής*. Εντούτοις, στην τρίτη παράγραφο, το άρθρο αυτό επιτρέπει στα Κράτη μέλη να περιορίσουν το δικαίωμα σε δωρεάν νομική συνδρομή σε ορισμένες, αποκλειστικά αναφερόμενες, περιπτώσεις. Συγκεκριμένα, υπό το σημείο (α) επιτρέπει στα Κράτη μέλη να περιορίσουν το δικαίωμα σε νομική συνδρομή στις διαδικασίες ενώπιον δικαστηρίου ή δικαιοδοτικού οργάνου κατά τα οριζόμενα στο Κεφάλαιο V.

Συμπερασματικά, τα Κράτη μέλη *δεν υποχρεούνται, καταρχήν, να εξασφαλίσουν δωρεάν νομική συνδρομή για διαδικασίες προσφυγής ενώπιον διοικητικών οργάνων*. Εντούτοις, *θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι η άρνηση να χορηγηθεί δωρεάν νομική συνδρομή σε τέτοιες διαδικασίες, που λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο του διοικητικού και δικαστικού συστήματος του κάθε Κράτους μέλους θεωρούμενου ως ενιαίου συστήματος, δεν καταλήγει στην παρεμπόδιση της αποτελεσματικής πρόσβασης σε νομικό σύμβουλο σε αυτό το στάδιο της διαδικασίας ασύλου, στην παρεμπόδιση, δηλαδή, της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος που κατοχυρώνει η Οδηγία*. Χρήσιμες κατευθύνσεις για την ερμηνεία της «πραγματικής δικαστικής προσφυγής» μπορούν να αντληθούν από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, καθώς επίσης και στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για τα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ.

2. Άρθρο 23.4 (γ) [Διαδικασία εξέτασης]

Ι) Στο εδάφιο (γ), *αβάσιμες θεωρούνται δύο συγκεκριμένες κατηγορίες αιτήσεων ασύλου (τρίτη ασφαλής χώρα και ασφαλής χώρα καταγωγής)*. Θα ήταν σύμφωνη

με την Οδηγία η συμπερίληψη όλων των υπόλοιπων κατηγοριών αιτήσεων αυτού του άρθρου στις αβάσιμες αιτήσεις?

II) Η πρόβλεψη στην εθνική νομοθεσία «ταχύρρυθμων» διαδικασιών δεν θα πρέπει να συνοδεύεται από την πρόβλεψη προθεσμιών εντός των οποίων η αποφαινόμενη αρχή θα πρέπει να ολοκληρώσει την εξέταση της αίτησης, έτσι ώστε να είναι αποτελεσματική η διαδικασία? Η πρόβλεψη της Οδηγίας για το διάστημα των 6 μηνών δεν θεωρείται ένα ανώτατο όριο πέραν του οποίου, καμία διαδικασία δεν θα πρέπει να συνεχίζεται εκτός και εάν υπάρχει αιτιολογία για την καθυστέρηση;

1. Το άρθρο 23 (4) απαριθμεί αποκλειστικά τις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες είναι δυνατόν οι διαδικασίες εξέτασης να εφαρμόζονται κατά προτεραιότητα ή να επιταχύνονται, και περιλαμβάνει και ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες οι αιτήσεις θεωρούνται αβάσιμες, παραπέμποντας στα σχετικά άρθρα της Οδηγίας. *Το εν λόγω άρθρο δεν έχει σκοπό να καθορίσει την έννοια των «αβάσιμων» αιτήσεων ή να οριοθετήσει το περιεχόμενό της.*

Ο ορισμός των αβάσιμων αιτήσεων περιλαμβάνεται στο άρθρο 28, το οποίο υπογραμμίζει ότι οι αιτήσεις ασύλου μπορούν να θεωρούνται αβάσιμες μόνο εάν η αποφαινόμενη αρχή έχει αποφασίσει ότι ο αιτών δεν δικαιούται προσφυγικό καθεστώς σύμφωνα με την Οδηγία για τον Καθορισμό. Τούτο προϋποθέτει, όπως προκύπτει από το σημείο 22 του Προοιμίου της Οδηγίας, μία εξέταση της αίτησης κατ'ουσίαν.

Στη δεύτερη παράγραφο αυτού του άρθρου, η Οδηγία απαριθμεί αποκλειστικά τις περιπτώσεις στις οποίες τα Κράτη μέλη μπορούν να θεωρήσουν μία αίτηση ως προφανώς αβάσιμη.

Εντούτοις, η Οδηγία δεν ρυθμίζει πιο συγκεκριμένα τις προϋποθέσεις για να θεωρηθεί μία αίτηση ως αβάσιμη ούτε προβλέπει καμία αποκλειστική απαρίθμηση των κατηγοριών αιτήσεων οι οποίες θα μπορούσαν να θεωρούνται ως τέτοιες. Τα Κράτη μέλη συνεπώς παραμένουν ελεύθερα να καθορίσουν τις κατηγορίες των αβάσιμων αιτήσεων στην εθνική τους νομοθεσία, υπό τον όρο ότι σέβονται τον ορισμό του άρθρου 28 (1).

II) Η προθεσμία που αναφέρεται στο άρθρο 23 (2) αφορά τις «κανονικές» διαδικασίες, και είναι ενδεικτική, υποδεικνύοντας ποια θα έπρεπε να είναι η συνήθης διάρκεια μιας διαδικασίας ασύλου, υπό κανονικές συνθήκες. Εντούτοις, δεν επιβάλλει υποχρέωση στα Κράτη Μέλη να ολοκληρώσουν τη διαδικασία σε 6 μήνες, ή να αιτιολογήσουν την «καθυστέρηση», αλλά μόνο την υποχρέωση να ενημερωθεί ο αιτών για την καθυστέρηση, μόλις παρέλθει το 6μηνο, ή να ενημερώσουν τον αιτούντα για το χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου αναμένεται μία απόφαση.

Έτσι, οι 6 μήνες δεν μπορούν να θεωρηθούν ως ανώτατο όριο ούτε για τις κανονικές ούτε για τις ταχύρρυθμες διαδικασίες.

3. Άρθρο 25.1 [Απαράδεκτες αιτήσεις]

Σε περίπτωση που το ΚΜ αποφασίσει να συμπεριλάβει την κατηγορία των απαράδεκτων αιτήσεων στην έννομη τάξη του, δεν είναι υποχρεωμένο να ενσωματώσει και την παράγραφο 1 αυτού του άρθρου, η οποία καθορίζει πώς θα χειρίζονται τα Κράτη τις απαράδεκτες αιτήσεις:

Το άρθρο 25 καθορίζει, στην πρώτη παράγραφο, τον χειρισμό που τα Κράτη μέλη πρέπει να επιφυλάσσουν στις απαράδεκτες αιτήσεις και απαριθμεί *αποκλειστικά*, στη δεύτερη παράγραφο, τις περιπτώσεις που τα Κράτη μέλη μπορούν να θεωρούν τις αιτήσεις ασύλου ως απαράδεκτες. Περαιτέρω κατευθύνσεις για τη στοιχειοθέτηση αυτών των περιπτώσεων και τον εξαιρετικό χαρακτήρα αυτού του χαρακτηρισμού παρέχονται στα σημεία 22 και 23 του Προοιμίου. **Επομένως, εάν ένα Κράτος μέλος αποφασίσει να χαρακτηρίσει κάποιες ή όλες από τις κατηγορίες αιτήσεων που απαριθμούνται στο άρθρο 25 ως απαράδεκτες, είναι υποχρεωμένο να ενσωματώσει και την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού και να τις χειρισθεί με τον τρόπο που προβλέπει η διάταξη αυτή.**

4. Άρθρο 30 [Εθνικός χαρακτηρισμός τρίτων χωρών ως ασφαλών χωρών καταγωγής]

Όσον αφορά τις παραγράφους 4 και 5 του εν λόγω άρθρου, δεν είναι υποχρεωτική η ενσωμάτωσή τους στην εθνική νομοθεσία:

Κατ'αρχάς, θα πρέπει να καταδειχθεί ότι το άρθρο 30 δεν υποχρεώνει ουδόλως τα Κράτη μέλη να καθορίσουν σε εθνικό επίπεδο τρίτες χώρες ως ασφαλείς χώρες καταγωγής. Παρέχει μόνο τη δυνατότητα. Εάν, παρ'όλα αυτά, τα Κράτη μέλη κάνουν χρήση αυτής της δυνατότητας, είναι υποχρεωμένα να σεβασθούν τους όρους που θέτει το εν λόγω άρθρο. Σε μία τέτοια περίπτωση, είναι υποχρεωμένα, μεταξύ άλλων, να ενσωματώσουν και να συμμορφωθούν με τη διάταξη της παραγράφου 5.

Μία διαφοροποίηση θα πρέπει να γίνει μεταξύ των διαφορετικών δυνατοτήτων που παρέχουν οι τρεις πρώτες παράγραφοι του άρθρου 30. Στην πρώτη παράγραφο, το άρθρο 30 διατυπώνει τον κανόνα σύμφωνα με τον οποίο τα Κράτη μέλη μπορούν να καθορίζουν ως ασφαλείς χώρες καταγωγής τρίτες χώρες άλλες από εκείνες που περιλαμβάνονται στον ελάχιστο κοινό κατάλογο της ΕΕ σύμφωνα με τα κριτήρια που τίθενται στο Παράρτημα ΙΙ.

Στη δεύτερη παράγραφο, το άρθρο αυτό προβλέπει μία *εξάιρεση* στον κανόνα, *επιτρέποντας στα Κράτη μέλη να διατηρήσουν σε ισχύ* εθνικούς καταλόγους οι οποίοι ήταν ήδη σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου 2005 και οι οποίοι βασίζονταν σε λιγότερο αυστηρά κριτήρια από εκείνα του Παραρτήματος ΙΙ, υπό τον όρο ότι πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις που προβλέπονται στο εν λόγω άρθρο.

Η παράγραφος 3 επιτρέπει στα Κράτη μέλη να διατηρήσουν τη νομοθεσία που ήταν σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τον χαρακτηρισμό *μέρους εδάφους μιας*

χώρας ως ασφαλούς ή μιας χώρας ή μέρους μιας χώρας ως ασφαλούς για μία συγκεκριμένη ομάδα προσώπων.

Όπως ρητά δηλώνεται στην παράγραφο 4, η παράγραφος αυτή έχει εφαρμογή και πρέπει να ενσωματώνεται μόνο εάν ένα Κράτος μέλος κάνει χρήση των δυνατοτήτων που του παρέχονται στις παραγράφους 2 και 3, δηλαδή όταν διατηρεί σε ισχύ εθνικούς καταλόγους που υπήρχαν πριν από την 1^η Δεκεμβρίου 2005. Για τους καταλόγους που εισήχθησαν μεταγενέστερα, το Παράρτημα ΙΙ είναι εκείνο που παρέχει τα στοιχεία για τον διαπίστωση του «ασφαλούς» χαρακτήρα μιας τρίτης χώρας.

5. Άρθρο 39.1 [Ένδικα μέσα- Το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή]

Όπως ελέγχθη παραπάνω στο άρθρο 15.3.α, σε περίπτωση που η εθνική νομοθεσία προβλέπει ένα ενδιάμεσο στάδιο προσφυγής σε διοικητικό όργανο μεταξύ της απόφασης της αποφαινόμενης αρχής και της προσφυγής σε δικαστήριο, εφαρμόζονται οι εγγυήσεις αυτού του κεφαλαίου και σε αυτήν τη διαδικασία; Ποια είναι η διαφορά μεταξύ του "court" και "tribunal", διαφορά η οποία δεν προκύπτει από την ελληνική μετάφραση του κειμένου της Οδηγίας;

Θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι το Κεφάλαιο V περιέχει ορισμένες εγγυήσεις που αφορούν διαδικασίες δικαστικών προσφυγών και δεν έχει σκοπό να καλύψει και προσφυγές ενώπιον διοικητικών οργάνων.

Πρέπει επίσης να τονισθεί ότι οι δύο όροι που χρησιμοποιούνται στην αγγλική έκδοση της Οδηγίας αντικατοπτρίζουν μία συγκεκριμένη διάκριση που υπάρχει στην έννομη τάξη του Ηνωμένου Βασιλείου. Δεν εισάγουν νέες έννοιες σε άλλες έννομες τάξεις. Πιο συγκεκριμένα, η αναφορά σε "court" ή "tribunal" στο άρθρο 39 είναι αντίστοιχη του όρου που χρησιμοποιείται στο άρθρο 234 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και στόχο έχει να καλύψει όλα τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα όπως αυτά ορίζονται στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για το άρθρο 234 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Επομένως, κατεύθυνση για τη διαπίστωση του εάν ένα συγκεκριμένο όργανο χαρακτηρίζεται "court" ή "tribunal" υπό την έννοια του άρθρου 39 θα πρέπει να αναζητηθεί στη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Ειδικότερα, πρέπει να τονισθεί ότι ένα εθνικό όργανο το οποίο δεν χαρακτηρίζεται δικαιοδοτικό σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, μπορεί να υπάγεται στον ορισμό του "court" ή "tribunal" σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Εάν είναι έτσι, αυτό το όργανο καλύπτεται από την κοινοτικό όρο "court" ή "tribunal".

Στην ίδια γραμμή, το ερώτημα εάν και σε ποιο βαθμό οι εγγυήσεις του Κεφαλαίου V θα πρέπει να εφαρμόζονται επίσης σε προσφυγές ενώπιον διοικητικών οργάνων, οι οποίες προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία, πρέπει να απαντηθεί

υπό το πρίσμα της απαίτησης να γίνει σεβαστό το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή, όπως ερμηνεύεται από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Πράγματι, η έννοια της αποτελεσματικότητας μιας δικαστικής προσφυγής δεν επιτρέπει μία γενικής φύσης απάντηση στο πλαίσιο αυτό. Η αποτελεσματικότητα είναι το αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης διαφόρων παραγόντων, οι οποίοι μπορεί να διαφέρουν ανάλογα με τα είδη αιτήσεων επανεξέτασης που προβλέπονται σε εθνικό επίπεδο. Όπως αναφέρεται στο σημείο 27 του Προοιμίου, εξαρτάται από το διοικητικό και δικαστικό σύστημα κάθε Κράτους Μέλους Θεωρουμένου ως συνόλου.

Έτσι, η ερώτηση εάν οι εγγυήσεις που περιβάλλουν τη διαδικασία των προσφυγών ενώπιον διοικητικών οργάνων και προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία πληρούν τους όρους για την εξασφάλιση του δικαιώματος σε πραγματική προσφυγή, **μπορεί να απαντηθεί στο πλαίσιο του διοικητικού και δικαστικού συστήματος κάθε Κράτους μέλους Θεωρούμενου ως συνόλου, λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, τα μέσα θεραπείας που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία και τις αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων διοικητικών και δικαστικών οργάνων σύμφωνα με τη νομοθεσία αυτή.**

Οδηγία για τον Καθορισμό

Άρθρο 26 [Πρόσβαση στην απασχόληση]

Σε τι συνίσταται ακριβώς η διαφορά στη μεταχείριση μεταξύ προσφύγων και δικαιούχων επικουρικής προστασίας όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, δηλαδή ποια η διαφορά μεταξύ της παρ. 1 και 2 του εν λόγω άρθρου; Ειδικότερα, ποιες είναι οι συνέπειες για την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στην απασχόληση από τη πρόβλεψη «πιθανούς προτεραιότητας της πρόσβασης στην απασχόληση για περιορισμένο χρονικό διάστημα»;

Το άρθρο 26(1) αναγνωρίζει στους πρόσφυγες ένα δικαίωμα πρόσβασης στην απασχόληση χωρίς όρους, ενώ η παρ.3 του εν λόγω άρθρου επιτρέπει στα Κράτη μέλη να εφαρμόζουν το λεγόμενο «τεστ αγοράς εργασίας» ή «κανόνες προτίμησης» πριν επιτρέψουν την πρόσβαση στην απασχόληση των δικαιούχων επικουρικής προστασίας. Σύμφωνα με αυτούς τους κανόνες, λόγω των πολιτικών της αγοράς εργασίας, τα Κράτη μέλη μπορούν να προτιμήσουν υπηκόους ΕΕ και υπηκόους τρίτων χωρών όπου προβλέπεται από την κοινοτική νομοθεσία.

Στην πράξη τούτο σημαίνει, κυρίως, ότι ένα Κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει να χορηγήσει στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας το δικαίωμα πρόσβασης σε ορισμένες θέσεις οι οποίες δεν μπορούν να καλυφθούν από ημεδαπούς ή υπηκόους Κρατών μελών ΕΕ ή από υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στο εν λόγω Κράτος μέλος και αποτελούν ήδη τμήμα της αγοράς εργασίας. Εντούτοις, αυτός ο κανόνας προτεραιοποίησης **μπορεί να εφαρμοσθεί μόνο για περιορισμένη χρονική περίοδο** η οποία θα καθορίζεται από την εθνική νομοθεσία. Επιπλέον, όταν

ένας δικαιούχος επικουρικής προστασίας έχει δεχθεί προσφορά σε συνέχεια εφαρμογής αυτού του κανόνα, το Κράτος μέλος «θα εξασφαλίσει» ότι το άτομο θα έχει πρόσβαση στη θέση.

Ζέτα Γεωργιάδου
2.7.2007

(Μετάφραση από τα Αγγλικά : Καλλιόπη Στεφανάκη)