



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

ΥΠΟΜΝΗΜΑ

που υποβάλλεται από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής διαβούλευσης επί του Σχεδίου Νόμου «Πρώθηση πολιτικών νόμιμης μετανάστευσης, ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2024/1233 σχετικά με ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους υπηκόους τρίτων χωρών, ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους μέλους και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες που διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος, τροποποιήσεις του Κώδικα Μετανάστευσης και άλλες διατάξεις»

Εισαγωγή

1. Η Αντιπροσωπεία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα (εφεξής «Ύπατη Αρμοστεία») υποβάλλει το παρόν Υπόμνημα ως ο Οργανισμός στον οποίο έχει ανατεθεί από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών η ευθύνη για την παροχή διεθνούς προστασίας σε πρόσφυγες και άλλα άτομα της Εντολής της καθώς και η παροχή βοήθειας στις κυβερνήσεις στον τομέα της αναζήτησης μόνιμων λύσεων στο πρόβλημα των προσφύγων. Η ευθύνη της Ύπατης Αρμοστείας σύμφωνα με το Καταστατικό της αποτυπώνεται στη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων (εφεξής «Σύμβαση του 1951 για τους Πρόσφυγες»), στην οποία η Ελλάδα είναι συμβαλλόμενο μέρος από το 1952. Το άρθρο 35 της Σύμβασης του 1951 για τους Πρόσφυγες προβλέπει ότι τα κράτη «συνεργάζονται με το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας [...] κατά την άσκηση των καθηκόντων του και να διευκολύνουν ιδίως το καθήκον του ελέγχου της εφαρμογής των διατάξεων της σύμβασης». Η ίδια υποχρέωση περιλαμβάνεται στο άρθρο II του πρωτοκόλλου του 1967. Η εποπτική ευθύνη της Ύπατης Αρμοστείας αντικατοπτρίζεται, επίσης, στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) (άρθρο 78 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ και άρθρο 18 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ).
2. Το παρόν Υπόμνημα συνοψίζει τις παρατηρήσεις της Ύπατης Αρμοστείας επί του Σχεδίου Νόμου, δίνοντας έμφαση στις διατάξεις που ο Οργανισμός πιστεύει ότι, αν υιοθετηθούν, θα έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο. Τα πλήρη σχόλια της Ύπατης Αρμοστείας επί του νομοσχεδίου που αναρτήθηκε για δημόσια διαβούλευση επισυνάπτονται στο παρόν Υπόμνημα και περιλαμβάνουν παρατηρήσεις επί των διατάξεων που σχετίζονται με την Εντολή της.
3. Η Ύπατη Αρμοστεία αναγνωρίζει ότι η προτεινόμενη νομοθετική πρωτοβουλία εντάσσεται στις ευρύτερες προσπάθειες για τη δημιουργία ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού πλαισίου για τη νόμιμη μετανάστευση, το οποίο θα λαμβάνει υπόψη τόσο τις ανάγκες της ελληνικής οικονομίας όσο και ζητήματα που σχετίζονται με τη δημόσια ασφάλεια.
4. Η Ύπατη Αρμοστεία χαιρετίζει ορισμένες διατάξεις που ευθυγραμμίζουν το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο για το δεύτερο βαθμό με την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, δίνουν έμφαση στην προένταξη των αιτούντων άσυλο και προωθούν τον καλύτερο συντονισμό μεταξύ των αρμόδιων υπουργείων για την εφαρμογή των εθνικών πολιτικών μετανάστευσης και κοινωνικής ένταξης.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

5. Ωστόσο, η Ύπατη Αρμοστεία εκφράζει ανησυχία για αρκετές διατάξεις που επιβάλλουν περιοριστικά μέτρα κατά της κοινωνίας των πολιτών. Εάν υιοθετηθούν, τα μέτρα αυτά θα μπορούσαν να παρεμποδίσουν σημαντικά τις δραστηριότητές τους και την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας σε αιτούντες άσυλο, δικαιούχους διεθνούς προστασίας και άλλες ευάλωτες ομάδες. Είναι απαραίτητη μια ισορροπημένη προσέγγιση που θα διασφαλίζει τη λογοδοσία, αλλά παράλληλα θα διαφυλάσσει τον αναντικατάστατο ρόλο της κοινωνίας των πολιτών στη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και στην συνδρομή στις κρατικές λειτουργίες.
6. Η Ύπατη Αρμοστεία ελπίζει ότι το παρόν Υπόμνημα και οι παρατηρήσεις επί του Σχεδίου Νόμου θα ληφθούν δεόντως υπόψη και θα συμβάλουν εποικοδομητικά στη νομοθετική διαδικασία. Πιστεύει δε ακράδαντα ότι η υιοθέτηση νομοθεσίας για το άσυλο και τη μετανάστευση που εναρμονίζεται με τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα, συμβάλλει στην αποτελεσματική διαχείριση των μικτών μετακινήσεων προσφύγων και μεταναστών αλλά και στην αποτροπή κατάχρησης του συστήματος ασύλου. Παραμένει, τέλος, στη διάθεση της Ελληνικής Κυβέρνησης για να στηρίξει τις προσπάθειες αυτές.

Παρατηρήσεις επί συγκεκριμένων διατάξεων του Σχεδίου Νόμου με σημαντικό αντίκτυπο

7. **Κυρώσεις για αδικήματα που σχετίζονται με τη διευκόλυνση της «παράνομης μετανάστευσης», συμπεριλαμβανομένων των ΜΚΟ και των μελών τους, και άλλα σχετικά αδικήματα - Άρθρα 15-16 που τροποποιούν τα άρθρα 24-25 του Κώδικα Μετανάστευσης**

Το Σχέδιο Νόμου αυστηροποιεί τις ποινικές κυρώσεις για αδικήματα που σχετίζονται με τη διευκόλυνση της «παράνομης μετανάστευσης», συμπεριλαμβανομένης της παράνομης εισόδου, εξόδου ή διαμονής, της παράνομης κατοχής ή διατήρησης ταξιδιωτικών εγγράφων και της μεταφοράς υπηκόων τρίτων χωρών υπό συγκεκριμένες συνθήκες. Ιδιαίτερη ανησυχία προκαλεί η εισαγωγή επιβαρυντικών μορφών αυτών των αδικημάτων όταν διαπράττονται από μέλη οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που είναι εγγεγραμμένες στο Μητρώο ΜΚΟ, με αποτέλεσμα σημαντικά αυστηρότερες ποινές και, σε ορισμένες περιπτώσεις, τη μετατροπή πλημμελημάτων σε κακουργήματα. Επιπλέον, η Ύπατη Αρμοστεία ανησυχεί για το ενδεχόμενο διαγραφής μιας ΜΚΟ από το Μητρώο ΜΚΟ με την απλή έναρξη ποινικής διαδικασίας εναντίον οποιουδήποτε από τα μέλη της, πριν υπάρξει δικαστική κρίση ενοχής, με την επανεγγραφή να επιτρέπεται μόνο μετά από αμετάκλητη αθώωση. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, η οργάνωση αποκλείεται από την πρόσβαση σε κρατική ή ευρωπαϊκή χρηματοδότηση και από τη λειτουργία εντός των εγκαταστάσεων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου.

Μολονότι ο στόχος της διαφύλαξης της δημόσιας τάξης και της ενίσχυσης της διαχείρισης της μετανάστευσης είναι θεμιτός, η Ύπατη Αρμοστεία θεωρεί ότι η έκταση και η σοβαρότητα των προτεινόμενων μέτρων εγείρουν σοβαρές ανησυχίες σχετικά με τη συμμόρφωση με τα θεμελιώδη δικαιώματα, την αρχή της αναλογικότητας και το κράτος δικαίου. Παρότι το Σχέδιο Νόμου που κατατέθηκε στη Βουλή, σε σύγκριση με το Σχέδιο που τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση, περιλαμβάνει μια πρόσθετη δικλείδα ασφαλείας για την αιτιολόγηση της ευθύνης της διοίκησης της ΜΚΟ, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες εξακολουθεί να ανησυχεί για το ενδεχόμενο διαγραφής μιας οργάνωσης από το Μητρώο ΜΚΟ, ακόμη και χωρίς τελεσίδικη καταδίκη. Τέτοια μέτρα ενέχουν τον κίνδυνο επιβολής κυρώσεων με ιδιαίτερα σοβαρές συνέπειες για τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών και ενδέχεται να υπονομεύσουν σημαντικά την επιχειρησιακή



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

ικανότητα οργανισμών που παρέχουν ανθρωπιστική βοήθεια και βασικές υπηρεσίες, παρά τον ευρέως αναγνωρισμένο και συμπληρωματικό ρόλο τους στην υποστήριξη των λειτουργιών του Κράτους, την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

8. Δεκαετής άδεια διαμονής για άτομα που εισήλθαν στην Ελλάδα ως ασυνόδευτοι ανήλικοι - Άρθρο 38

Η Ύπατη Αρμοστεία εκφράζει σοβαρή ανησυχία σχετικά με την προτεινόμενη κατάργηση του άρθρου 161 παράγραφος 1 στοιχείο γ) του ν. 5038/2023, το οποίο προβλέπει στην ισχύουσα μορφή του τη χορήγηση δεκαετούς άδειας διαμονής σε πολίτες τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς που εισήλθαν στην Ελλάδα ως ασυνόδευτοι ανήλικοι και ολοκλήρωσαν τουλάχιστον τρία έτη δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε ελληνικό σχολείο. Η Ύπατη Αρμοστεία είχε επικροτήσει την υιοθέτηση της εν λόγω διάταξης το 2023, καθότι αποτελούσε σημαντικό εχέγγυο για τη μετάβαση των νέων στην ενηλικίωση και συνέδραμε στην ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία. Ενδεχόμενη κατάργησή της διάταξης θα δημιουργούσε τον κίνδυνο να μείνει μια ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα χωρίς ασφαλές νομικό καθεστώς, παρά τους αποδεδειγμένους δεσμούς της με τη χώρα μέσω της εκπαίδευσης.

Η γενική σύσταση της Ύπατης Αρμοστείας σε σχέση με τους ασυνόδευτους ανήλικους που παραμένουν χωρίς καθεστώς είναι να εξεταστεί η χορήγηση άδειας διαμονής, όπου αυτό κρίνεται ότι εξυπηρετεί το βέλτιστο συμφέρον τους, έως ότου ενηλικιωθούν, με δυνατότητα επέκτασης της άδειας υπό καθορισμένες προϋποθέσεις, οι οποίες θα πρέπει να καθοδηγούνται κυρίως από παραμέτρους παιδικής προστασίας ή άλλους παράγοντες που ενδέχεται να εκθέτουν το αναπτυσσόμενο παιδί σε κίνδυνο. Συνακόλουθα, μια τέτοια επέκταση θα μπορούσε να συνδέεται είτε με τη συνέχιση της εκπαίδευσης, συμπεριλαμβανομένης της επαγγελματικής κατάρτισης, είτε για λόγους απασχόλησης, διευκολύνοντας έτσι την ομαλότερη μετάβαση των εν λόγω προσώπων στην ενηλικίωση και υποστηρίζοντας την ένταξή τους στην αγορά εργασίας.

Σε περίπτωση μη υιοθέτησης νέου νομικού πλαισίου για την αντιμετώπιση αυτών των αναγκών, η Ύπατη Αρμοστεία συνιστά να διατηρηθεί η εν ισχύ διάταξη που θεσπίστηκε το 2023 ως ελάχιστη δικλείδα ασφαλείας με σκοπό την απρόσκοπτη μετάβαση στην ενηλικίωση, την προώθηση της κοινωνικής συνοχής και τη διευκόλυνση της ένταξης των νέων στην αγορά εργασίας.

Τέλος, η Ύπατη Αρμοστεία χαιρετίζει ως θετική εξέλιξη την προσθήκη ρητής μεταβατικής διάταξης στο Σχέδιο που υποβλήθηκε στη Βουλή, η οποία ορίζει ότι οι αιτήσεις που υποβάλλονται μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου θα συνεχίσουν να εξετάζονται βάσει του νομικού πλαισίου που ισχύει κατά τον χρόνο υποβολής τους. Η προσέγγιση αυτή είναι σύμφωνη με πάγιες αρχές του διοικητικού δικαίου, μεταξύ των οποίων η αρχή της χρηστής διοίκησης και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου.

9. Κατάρτιση και περαιτέρω επαγγελματική εξέλιξη των αιτούντων άσυλο - άρθρο 42

Η Ύπατη Αρμοστεία χαιρετίζει την προτεινόμενη ρητή αναφορά της προένταξης των αιτούντων άσυλο στο άρθρο 175 παράγραφος 3 στοιχείο α) του Κώδικα Μετανάστευσης, με την ειδικότερη αναφορά σε μέτρα όπως η επιμόρφωση και η κατάρτιση κατά την ένταξή τους στο σύστημα υποδοχής, με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξής τους στην



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

αγορά εργασίας. Η Ύπατη Αρμοστεία συνιστά την προσθήκη εξουσιοδοτικής διάταξης για την έκδοση Κοινής Υπουργικής Απόφασης, η οποία θα ρυθμίζει τις διαδικαστικές λεπτομέρειες των προγραμμάτων αυτών κατάρτισης και επιμόρφωσης, τα οποία θα μπορούσαν να είναι διαθέσιμα από πρώιμο στάδιο, με τη συμπερίληψη ατόμων από την ηλικία των 15 ετών.

10. Διυπουργική Συντονιστική Επιτροπή για τη Μεταναστευτική Πολιτική και την Κοινωνική Ένταξη - Άρθρο 43

Η Ύπατη Αρμοστεία χαιρετίζει την εισαγωγή του άρθρου 175Α στον Κώδικα Μετανάστευσης, με το οποίο συστήνεται Διυπουργική Επιτροπή για τον Συντονισμό της Μεταναστευτικής Πολιτικής και της Κοινωνικής Ένταξης, μαζί με ειδικές Υποεπιτροπές για τη Μεταναστευτική Πολιτική και την Κοινωνική Ένταξη. Η εν λόγω δομή δύναται να ενισχύσει τον συντονισμό στην ανάπτυξη και εφαρμογή εθνικών στρατηγικών για τη νόμιμη και παράτυπη μετανάστευση καθώς και την κοινωνική ένταξη. Η Ύπατη Αρμοστεία χαιρετίζει, επίσης, την προσθήκη, στο Σχέδιο που υποβλήθηκε στη Βουλή, του Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας μεταξύ των Υπουργείων που συμμετέχουν στην Επιτροπή και τις Υποεπιτροπές δεδομένου του χαρτοφυλακίου του εν λόγω Υπουργείου στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας, της μείωσης της φτώχειας και της στεγαστικής πολιτικής. Πρόταση για την προσθήκη αυτή είχε συμπεριληφθεί και στα Σχόλια της Ύπατης Αρμοστείας στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

11. Συγκρότηση και παράταση της θητείας των μελών των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών της Αρχής Προσφυγών και εναρμόνιση της νομοθεσίας μετά την κατάργηση των μονοεδρικών σχηματισμών των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών – άρθρα 47 και 49 αντίστοιχα.

Η Ύπατη Αρμοστεία χαιρετίζει τις τροποποιήσεις που εισάγει το Σχέδιο Νόμου σχετικά με τη σύνθεση και τη θητεία των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών της Αρχής Προσφυγών, καθώς και τη συνακόλουθη εναρμόνιση του νομοθετικού πλαισίου μετά την κατάργηση των μονομελών συνθέσεων. Οι τροποποιήσεις ευθυγραμμίζουν τις σχετικές διατάξεις των Νόμων 4375/2016 και 4939/2022 με την υπ' αριθ. 1150/2025 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία έκρινε αντισυνταγματική τη μονομελή σύνθεση των Επιτροπών, μειώνοντας έτσι τους κινδύνους έκδοσης ακυρώσιμων πράξεων, διαδικαστικών καθυστερήσεων και νομικής αβεβαιότητας.

Η Ύπατη Αρμοστεία θεωρεί ότι το Σχέδιο Νόμου ρυθμίζει ορθά τα ζητήματα αυτά σε επίπεδο τυπικού νόμου και αναμένει τις αναγκαίες τροποποιήσεις των κανονιστικών πράξεων για την εξάλειψη τυχόν εναπομεινουσών αναφορών σε μονομελείς συνθέσεις, ενώ χαιρετίζει και τη διάταξη που διασφαλίζει τη συνέχιση της θητείας των μελών των Επιτροπών έως τον διορισμό των διαδόχων τους, ως μέτρο αποτροπής θεσμικών κενών και συσσώρευσης εκκρεμών προσφυγών.

Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες

28 Ιανουαρίου 2026