



UNHCR

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

Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα

Ταυγέτου 23, Παλαιό Ψυχικό Tel.: 2106726462

154 52 Αθήνα

Fax: 2106726417

Email: great@unhcr.ch

Εκτιμήσεις για την Εφαρμογή της Παύσης του Καθεστώτος του Πρόσφυγα που προβλέπεται στη διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 1 Γ¹ της Σύμβασης του 1951 στο Αφγανούς Πρόσφυγες και στους Αφγανούς που έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία

Σύμφωνα με το άρθρο 1 Γ της Σύμβασης του 1951 το καθεστώς του πρόσφυγα μπορεί να παύσει είτε με πράξεις του πρόσφυγα (που προβλέπονται στις υπο-παραγράφους 1 έως 4) όπως είναι η οικειοθελής χρήση της προστασίας της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα είτε επειδή στη χώρα καταγωγής του μεταβλήθηκαν θεμελιωδώς οι αντικειμενικές συνθήκες στις οποίες στηρίχθηκε η αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα (υπο-παράγραφοι 5 έως 6). Οι τελευταίες προϋποθέσεις αναφέρονται συχνά ως «προϋποθέσεις παύσης» ή «γενικές ρήτρες παύσης»². Ιδιαίτερη σημασία κατά την ερμηνεία αυτών των ρητρών παύσης έχει η συνεκτίμηση του ευρύτερου πλαισίου των βιώσιμων και διαρκών λύσεων της προστασίας των προσφύγων που χαρακτηρίζουν το αντικείμενο και το σκοπό τους. Άρα, οι πρακτικές παύσης του καθεστώτος του πρόσφυγα πρέπει να αναπτύσσονται με τρόπο σύμφωνο με το στόχο των διαρκών και βιώσιμων λύσεων. Η παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα δεν πρέπει να εξαναγκάζει τους ενδιαφερόμενους να επιστρέψουν σε μια ασταθή κατάσταση, καθώς έτσι υποθάλπεται η δυνατότητα εφαρμογής μιας διαρ-

¹ Η προαναφερόμενη διάταξη ορίζει: «Γ. Η παρούσα Σύμβασις παύει εφαρμοζομένη επί προσώπων εμπίπτοντων εις τας διατάξεις της ως άνω παραγρ. Α στις τα κατωτέρω περιπτώσεις... 5. εάν δεν δύνανται πλέον να εξακολουθούν αποποιούμενα την υπό της χώρας της υπηκοότητος αυτών παρεχομένην προστασίαν, δεδομένου ότι έχουν παύσει υφιστάμεναι αι προϋποθέσεις συνεπεία των οποίων ανεγνωρίσθησαν».

² Η αυστηρή ερμηνεία του άρθρου 1 Γ (5) και (6) επιβάλει την εφαρμογή του σε εξατομικευμένη βάση. Σπάνια εφαρμόστηκαν οι διατάξεις (5) και (6) του άρθρου 1 Γ σε εξατομικευμένη βάση. Γενικά, τα κράτη δεν αναθεωρούν περιοδικά και μεμονωμένα το καθεστώς του πρόσφυγα επί τη βάση των θεμελιώδους χαρακτήρα μεταβολών στη χώρα καταγωγής. Η πρακτική αυτή συνάδει με την άποψη ότι είναι ανάγκη να παρέχεται στους πρόσφυγες η κατά το δυνατόν μεγαλύτερη αίσθηση σταθερότητας.

κούς και βιώσιμης λύσης και μπορεί να πυροδοτηθεί επιπρόσθετη ή νέα αστάθεια σε μια κατά τα άλλα βελτιούμενη κατάσταση. Στηρίζεται στην αρχή σύμφωνα με την οποία πριν την παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα οι συνθήκες στη χώρα καταγωγής θα πρέπει να έχουν αλλάξει με τρόπο θεμελιώδη και διαρκή.

Με το υπ' αριθμ. 69 (XLIH) από 1992 Πόρισμα της η Εκτελεστική Επιτροπή του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή για τους Πρόσφυγες υιοθέτησε οδηγίες για την εφαρμογή των προϋποθέσεων παύσης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Μετά από επεξεργασία των οδηγιών αυτών εκδόθηκαν Κατευθυντήριες Οδηγίες για τη Διεθνή Προστασία³. Στοιχείο – κλειδί της αξιολόγησης είναι η θεμελιώδης, σταθερή και διαρκής φύση των αλλαγών που επήλθαν στη χώρα καταγωγής και η έκταση της αντιμετώπισης των αιτίων της μετακίνησης. Όταν οι αλλαγές επήλθαν με τρόπο «βίαιο», δηλαδή με ανατροπή του καθεστώτος και με στρατιωτικά μέσα, (όπως στο Αφγανιστάν) απαιτείται η παρέλευση μεγαλύτερου χρονικού διαστήματος που διασφαλίζει τη σταθεροποίησή τους και τη θεμελίωση του πλαισίου της εθνικής ανοικοδόμησης.

Στην κατάσταση που επικρατεί στο Αφγανιστάν, εφαρμόζοντας και αξιολογώντας τις κατευθυντήριες οδηγίες για την εφαρμογή της παύσης του καθεστώτος του πρόσφυγα, η Ύπατη Αρμοστεία παρατηρεί τα ακόλουθα:

Θεμελιώδης χαρακτήρας των αλλαγών: Η διαδικασία της πολιτικής αλλαγής στο Αφγανιστάν, με αφετηρία την πτώση του καθεστώτος των Ταλιμπάν στα τέλη του 2001 και τη Συμφωνία της Βόννης, σηματοδότησε την απαρχή μιας θεμελιώδους αλλαγής στη χώρα στο πλαίσιο της οποίας αντιμετωπίζονται βαθμηδόν οι αιτίες των πληθυσμιακών μετακινήσεων. Η ολοκλήρωση αυτών των αλλαγών και άρα η σταθεροποίησή τους προϋποθέτουν, κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας, την επιτυχή έκβαση της μεταβατικής διαδικασίας *πριν* οιαδήποτε αξιολόγηση για την εφαρμογή της παύσης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Εν προκειμένω εκφράζονται επιφυλάξεις για την παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα γιατί δεν έχουν διεξαχθεί βουλευτικές εκλογές, με τις οποίες οι Αφγανοί από όλες τις επαρχίες και τις περιφέρειες θα συμμετάσχουν ως μέλη του κοινοβουλίου στη διακυβέρνηση της ιδιαίτερα κατακερματισμένης χώρας τους. Οι εκλογές αυτές θεωρούνται στοιχείο – κλειδί για τη στα-

³ Στηρίζονται στις Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Παύση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 1 Γ (5) και (6) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων που εκδόθηκαν το Φεβρουάριο του 2003 [(αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων συνάντησης εμπειρογνομόνων που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο των Σφαιρικών Διαβουλεύσεων για τη Διεθνή Προστασία το Μάιο του 2001) Δημοσιευμένες σε ΕΔΠΑ 2003, σελ. 25 έως 37] και στο Πόρισμα Νο. 69 (XLIH) (1992) της Εκτελεστικής Επιτροπής για την Παύση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα.

θερότητα της χώρας και για την ολοκλήρωση της διαδικασίας των πολιτικών αλλαγών.

Σε σχέση με τις αιτίες των πληθυσμιακών μετακινήσεων και το τέλος των εχθροπραξιών, η αποκατάσταση της ειρήνης και της σταθερότητας καθώς και η ολοκλήρωση των πολιτικών αλλαγών αποτελούν σημαντικούς δείκτες του θεμελιώδη χαρακτήρα των αλλαγών και άρα της εφαρμογής της ρήτηρας παύσης. Οι ένοπλες εχθροπραξίες δεν έχουν σταματήσει αφού με στρατιωτική δράση αντιμετωπίζεται η συνεχιζόμενη αντικυβερνητική ανταρσία σε αρκετές επαρχίες, κάποιες από τις οποίες δεν ελέγχονται καθ' ολοκληρία από την κυβέρνηση και τις δυνάμεις της. Και ενώ έχει σημειωθεί πρόοδος, οι εθνικές δυνάμεις τάξεις (αστυνομικές) και / ή οι Ένοπλες Δυνάμεις (με ελάχιστη υποστήριξη από το εξωτερικό) δεν ασκούν ακόμη κατ' αποκλειστικότητα την εξουσία τους σε αρκετές περιοχές του Αφγανιστάν και δεν αναμένεται να αναπτυχθούν σε όλη την επικράτεια της χώρας πριν το 2007 και το 2008 αντίστοιχα. Αξιοσημείωτη είναι η πρόοδος εφαρμογής του προγράμματος DDR⁴ το οποίο όμως δεν έχει ολοκληρωθεί. Επίσης, δεν έχει αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά το πρόβλημα των ανεπίσημων ανταρτών (των αποκαλούμενων Άτυπων Στρατιωτικών Δυνάμεων). Κατά συνέπεια, δεν έχει δημιουργηθεί κατάσταση σταθερότητας.

Διαρκής φύση των αλλαγών: Συνιστάται να παρέχεται στις εξελίξεις, που επιφέρουν σημαντικές και θεμελιώδεις αλλαγές, χρόνος για να σταθεροποιηθούν, ειδικότερα όταν οι αλλαγές επήλθαν **βίαια** με την ανατροπή του καθεστώτος. Επειδή στις μεταπολεμικές καταστάσεις όπου εμπλέκονται διάφορες εθνοτικές και πολιτικές ομάδες δύσκολα σημειώνεται πρόοδος προς την κατεύθυνση της ειλικρινούς εθνικής συμφιλίωσης απαιτείται προσεκτική εξέταση της κατάστασης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των ρυθμίσεων της ειρηνευτικής διαδικασίας. Όπως υπογραμμίστηκε παραπάνω μια σημαντική πτυχή είναι η επιτυχής ολοκλήρωση της διαδικασίας των πολιτικών αλλαγών με τη διεξαγωγή κοινοβουλευτικών εκλογών (για την ανάδειξη της Άνω και της Κάτω Βουλής μέσω εκλογών των επαρχιακών και περιφερειακών συμβουλίων) καθώς αυτές μπορούν να οριοθετήσουν το πλαίσιο στο οποίο οι αντιπροσωπευτικοί εθνικοί και τοπικοί πολιτικοί θεσμοί θα συμφιλιώσουν σε μη βίαιο περιβάλλον διακυβέρνησης τα διάφορα τμήματα μιας κατακερματισμένης και εθνο-

⁴ Σημείωση: πρόκειται για το πρόγραμμα «Σταθεροποίηση της Ειρήνης» με αντικείμενο την προαγωγή του αφοπλισμού, της αποστράτευσης και της επανένταξης των πρώην πολεμιστών του Αφγανιστάν (DDR : Disarmement - Demobilization – Reintegration of the former combattants).

τικά διαφορετικής κοινωνίας. Μεταξύ άλλων, σημαντικές πτυχές που αξιολογούν τη φύση των αλλαγών είναι η σημαντική μείωση των παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου από τοπικούς αρχηγούς και ένοπλα στοιχεία καθώς και το τέλος των σοβαρών διακρίσεων των εθνοτικών μειονοτήτων.

Αποκατάσταση της εθνικής προστασίας: Καίριας σημασίας πτυχή προκειμένου να καθοριστεί εάν οι συνθήκες έχουν αλλάξει σε βαθμό που δικαιολογούν την παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 Γ (5) είναι η πραγματική ικανότητα του πρόσφυγα να υπαχθεί στην προστασία της χώρας καταγωγής του. Δείκτες της αποκατάστασης της εθνικής προστασίας είναι γενικότερα ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου, και ειδικότερα η πρόοδος που έχει σημειωθεί για την αποκατάσταση της λειτουργίας της κυβέρνησης και των βασικών διοικητικών δομών, συμπεριλαμβανομένου του δικαστικού συστήματος που πρέπει να είναι προσβάσιμο σε όλους τους πολίτες και ικανό να λειτουργήσει χωρίς διακρίσεις. Δεδομένων των κοινωνικών και εθνοτικών δομών του Αφγανιστάν στις επαρχίες είναι σημαντικός ο βαθμός λειτουργίας αυτών των δομών πέραν του πλαισίου της κεντρικής διακυβέρνησης της χώρας. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, η τοπική διακυβέρνηση και οι διοικητικές δομές δεν λειτουργούν με εύλογο βαθμό αξιοπιστίας και συνέχειας και, ειδικότερα, δεν είναι επαρκώς ανεξάρτητες από τους ασκούντες ένοπλη ή οικονομική εξουσία. Όμοια, η πρόσβαση σε αποτελεσματική ένδικη προστασία στο επίσημο δικαστικό σύστημα ή στο πλαίσιο των παραδοσιακών μηχανισμών επίλυσης των διαφορών είναι πολύ περιορισμένη και ανύπαρκτη όπου για την επίλυση της διαφοράς εμπλέκονται πρόσωπα με επιρροή ή συνδεδεμένα με αρχηγούς, που συνεχίζουν να ενεργούν στα όρια της ατιμωρησίας.

Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

Γενεύη, 29.1.2005