



Συστάσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (Υ.Α. ΟΗΕ) προς τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας για την προεδρία της στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ)

Μία περίοδος για αλληλεγγύη

Ιανουάριος – Ιούνιος 2018¹



Δημοκρατία της Βουλγαρίας / Οικογένεια σε κέντρο υποδοχής και καταγραφής, περιοχή Voenna Rampa, Σόφια
© UNHCR / Nikolay Stoykov

Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας πρόκειται να αναλάβει την Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) σε μία κρίσιμη χρονική στιγμή.

Έπειτα από περισσότερο από έναν χρόνο από την υιοθέτηση της Διακήρυξης της Νέας Υόρκης για τους Πρόσφυγες και τους Μετανάστες του Σεπτεμβρίου του 2016,² τα Κράτη Μέλη (ΚΜ) και οι θεσμοί της ΕΕ βρίσκονται σε διαδικασία παγίωσης των αρχών της Διακήρυξης. Επίσης, παρακολουθούν τις δεσμεύσεις για μία συνολική προσέγγιση των ζητημάτων ασύλου και μετανάστευσης ως μέρους του Συνολικού Πλαισίου Απόκρισης για τους Πρόσφυγες. Οι συζητήσεις συνεχίζονται ως προς τον τρόπο με τον οποίο η αλληλεγγύη και ο καταμερισμός της ευθύνης θα μπορούσαν να οργανωθούν καλύτερα σε παγκόσμιο επίπεδο,

¹ Οι παρούσες συστάσεις θα πρέπει να διαβάζονται από κοινού με τις Προτάσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για τη Βέλτιστη Προστασία των Προσφύγων στην ΕΕ και Παγκοσμίως, Δεκέμβριος 2016, <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>, καθώς και λεπτομερέστερα σχόλια της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες επί των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου.

² Γενική Συνέλευση ΟΗΕ, Διακήρυξη Νέας Υόρκης για τους Πρόσφυγες και τους Μετανάστες: ψήφισμα που εξέδωσε η Γενική Συνέλευση, 3 Οκτωβρίου 2016, A/RES/71/1: <http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>

καθώς και σχετικά με το πώς θα ήταν δυνατή η αποτελεσματική επέκταση της προστασίας σε όσους έχουν ανάγκη, στηρίζοντας παράλληλα τις χώρες υποδοχής προσφύγων.

Ορισμένες πλευρές αυτών των συζητήσεων σχετίζονται ιδιαίτερα με τις εσωτερικές πολιτικές της ΕΕ, ιδιαίτερα σε μία χρονική στιγμή όπου οι θεσμοί της ΕΕ και τα ΚΜ μελετούν τα ενδεχόμενα διδάγματα που αποκομίσθηκαν από την προσφυγική κατάσταση των ετών 2015-2016, καθώς και τη μεταρρύθμιση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ).

Σε αυτό το πλαίσιο και δυνάμει των αρμοδιοτήτων που πηγάζουν από την εντολή της, κατά τη διάρκεια της Βουλγαρικής Προεδρίας η Υ.Α. ΟΗΕ θα ήθελε να περιγράψει συνοπτικά δύο βασικές προτεραιότητες:

- Σε συμφωνία με τις δεσμεύσεις τους για παγκόσμια αλληλεγγύη και καταμερισμό των ευθυνών, τα κράτη μέλη της ΕΕ να εστιάσουν σε ταχείες και αποτελεσματικές διαδικασίες αξιολόγησης των αναγκών για διεθνή προστασία εντός της ΕΕ και όχι κυρίως στις υποχρεωτικές διαδικασίες παραδεκτού, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που βασίζονται στις έννοιες της πρώτης χώρας ασύλου ή των ασφαλών τρίτων χωρών.
- Όσον αφορά το αναθεωρημένο σύστημα του Δουβλίνου, αυτό να περιλαμβάνει έναν μηχανισμό ενδο-ευρωπαϊκής αλληλεγγύης που να οδηγεί στη φυσική μετεγκατάσταση των αιτούντων άσυλο. Ένας τέτοιος μηχανισμός θα πρέπει να είναι ικανός να ενεργοποιείται εύκολα, γρήγορα και όποτε απαιτείται. Η πλήρης συμμετοχή στο μηχανισμό θα πρέπει να διασφαλίζεται.

Αυτές οι προτεραιότητες αποτελούν μέρος του ακόλουθου συνόλου συστάσεων της Υ.Α. ΟΗΕ προς τη βουλγαρική προεδρία. Οι συστάσεις καλύπτουν τέσσερις συμπληρωματικούς τομείς, σύμφωνα με τη συνολική προσέγγιση για τα ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης που προωθείται από την Υ.Α. ΟΗΕ προς τους θεσμούς και τα κράτη μέλη της ΕΕ στις προτάσεις της στο έγγραφο Προστατεύοντας Καλύτερα τους Πρόσφυγες³.

1. Μία ΕΕ που δεσμεύεται πέραν των συνόρων της

α. Προετοιμάζοντας το έδαφος για την υιοθέτηση του Παγκόσμιου Συμφώνου για τους Πρόσφυγες

Η Βουλγαρική Προεδρία θα έχει βασικό ρόλο στην παρακολούθηση των δεσμεύσεων που καθορίσθηκαν στη Διακήρυξη της Νέας Υόρκης του Σεπτεμβρίου του 2016, ώστε να υπάρξει πρόοδος των διαβουλεύσεων που οδηγούν στην υιοθέτηση του Παγκόσμιου Συμφώνου για τους Πρόσφυγες, το οποίο αναμένεται κατά τη διάρκεια της 73^{ης} Συνόδου της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ το Σεπτέμβριο του 2018.

³ Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Προστατεύοντας Καλύτερα τους Πρόσφυγες στην ΕΕ και παγκοσμίως: προτάσεις της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την ανοικοδόμηση της εμπιστοσύνης μέσω της βέλτιστης διαχείρισης, συνεργασίας και αλληλεγγύης, Δεκέμβριος 2016, <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>.

Η Υ.Α. ΟΗΕ συνιστά:

- Η Βουλγαρική Προεδρία να θέσει σε προτεραιότητα τη διαδικασία που οδηγεί στην υιοθέτηση του Παγκόσμιου Συμφώνου για τους Πρόσφυγες στις ημερήσιες διατάξεις των σχετικών συνθέσεων του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένης της Ομάδας Εργασίας Υψηλού Επιπέδου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.
- Ιδίως, η Βουλγαρική Προεδρία να δρομολογήσει συζητήσεις εν όψει της υιοθέτησης ειδικών Συμπερασμάτων του Συμβουλίου στα οποία η ΕΕ θα επιβεβαιώνει τη συλλογική της υποστήριξη προς την υιοθέτηση του Συμφώνου για τον παγκόσμιο καταμερισμό της ευθύνης για την προστασία των προσφύγων μέσω της πιο προβλέψιμης επανεγκατάστασης και συμπληρωματικών οδών υποδοχής, καθώς και της υποστήριξης προς τις χώρες υποδοχής και της συνολικής προσέγγισης των προσφυγικών καταστάσεων.

β. Αναπτύσσοντας και ενισχύοντας τις ασφαλείς και νόμιμες οδούς για τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας

Καθώς εκτιμάται ότι το 2018 ο αριθμός των ατόμων που χρήζουν επανεγκατάστασης σε παγκόσμιο επίπεδο θα ανέρχεται σε 1,2 εκατομμύρια, τα κράτη μέλη της ΕΕ χρειάζεται να συνεχίσουν να διευρύνουν και να ενισχύουν τις ασφαλείς και νόμιμες οδούς για τα άτομα που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας, οι οποίες θα πρέπει να ανταποκρίνονται στις παγκόσμιες ανάγκες⁴ προστασίας. Οι εργασίες για το Πλαίσιο Μετεγκατάστασης της ΕΕ⁵ συνεχίζονται, ενώ η βουλγαρική προεδρία θα έχει σημαντικό ρόλο στην προώθηση των συζητήσεων. Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενδέχεται να παρουσιάσει τα αποτελέσματα του δικού της «ελέγχου καταλληλότητας» για τη νόμιμη μετανάστευση κατά τη διάρκεια της Προεδρίας της Βουλγαρίας. Αυτά τα αποτελέσματα θα προσφέρουν την ευκαιρία για τα κράτη μέλη της ΕΕ να μελετήσουν περαιτέρω τους τρόπους ανάπτυξης και ενίσχυσης των ασφαλών και νόμιμων οδών.

Η Υ.Α. ΟΗΕ συνιστά:

- Ο τριμερής διάλογος για την πρόταση για ένα Πλαίσιο Επανεγκατάστασης της ΕΕ να προωθείται με τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζει ότι το τελικό κείμενο θα αντικατοπτρίζει την επανεγκατάσταση ως εργαλείο για την προστασία, τον καταμερισμό της ευθύνης και τη βιώσιμη λύση, το οποίο να εναρμονίζεται με την υφιστάμενη διάρθρωση της επανεγκατάστασης και να ανταποκρίνεται στις παγκόσμιες ανάγκες επανεγκατάστασης.
- Η Βουλγαρική Προεδρία να δρομολογήσει συζητήσεις της Ομάδας Εργασίας για την Ένταξη, τη Μετανάστευση και την Απέλαση αναφορικά με την ανάγκη αντιμετώπισης πρακτικών και νομικών φραγμών ως προς την οικογενειακή επανένωση εντός των κρατών μελών της ΕΕ.

⁴ Να σημειωθεί ότι η Υ.Α. κάλεσε τα κράτη μέλη της ΕΕ να προβούν στην επανεγκατάσταση 40.000 ατόμων κατά το 2018 σε αντιστοιχία με τις παγκόσμιες ανάγκες επανεγκατάστασης. Το Σεπτέμβριο του 2017, η Υ.Α. κάλεσε όλες τις χώρες επανεγκατάστασης (ευρωπαϊκές ή μη) να καταστήσουν διαθέσιμες επιπλέον 40.000 θέσεις μετεγκατάστασης για πρόσφυγες που βρίσκονται σε 15 χώρες προτεραιότητας κατά μήκος της οδού της Κεντρικής Μεσογείου.

⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση ενός Πλαισίου Μετεγκατάστασης της ΕΕ τροποποιώντας τον Κανονισμό (ΕΕ) 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, COM(2016) 468 τελικό, 13 Ιούλιος 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposalimplementation-package/docs/20160713/resettlement_system_en.pdf.

γ. Η βελτίωση της προστασίας στα Δυτικά Βαλκάνια ως μέρος της προενταξιακής διαδικασίας

Σημαντική πρόοδος έχει σημειωθεί στα Δυτικά Βαλκάνια για την ενίσχυση των συστημάτων ασύλου. Ωστόσο, απαιτείται η ανάληψη δράσης για την περαιτέρω ενίσχυση της πρόσβασης σε λύσεις για τους πρόσφυγες στα Δυτικά Βαλκάνια, επί παραδείγματι, εστιάζοντας στις δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου και τις ευκαιρίες ένταξης. Επιπλέον, περαιτέρω προσπάθειες χρειάζονται για την πρόληψη και την αντιμετώπιση της ανιθαγένειας.

Στις 17 Μαΐου 2018, θα διοργανωθεί η Διάσκεψη Κορυφής ΕΕ-Δυτικών Βαλκανίων στη Σόφια της Βουλγαρίας υπό την αιγίδα της βουλγαρικής προεδρίας. Η Διάσκεψη Κορυφής θα ήταν δυνατό να αποτελέσει την ευκαιρία για συζήτηση της ενίσχυσης συστημάτων ευαίσθητων στην προστασία στην περιοχή.

Επίσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενδέχεται να αποδεσμεύσει την επόμενη δέσμη Διεύρυνσης κατά τη διάρκεια της Προεδρίας της Βουλγαρίας. Η δέσμη θα αποτιμά κυρίως το σημείο όπου βρίσκονται τα υποψήφια και τα εν δυνάμει υποψήφια κράτη μέλη των Δυτικών Βαλκανίων στην εφαρμογή των βασικών μεταρρυθμίσεων ως μέρος της προενταξιακής διαδικασίας, συμπεριλαμβανομένων των τομέων της δικαστικής εξουσίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων (Κεφάλαιο 23), καθώς και της δικαιοσύνης, της ασφάλειας και της ελευθερίας (Κεφάλαιο 24). Αυτά τα δύο κεφάλαια, *μεταξύ άλλων*, έχουν ιδιαίτερη σημασία για την πρόσβαση στην επικράτεια, την ταυτοποίηση, την προστασία και τα συστήματα αρωγής που άπτονται των αιτούντων άσυλο, των προσφύγων και των ανιθαγενών.

Η Υ.Α. ΟΗΕ συνιστά:

- Η Βουλγαρική Προεδρία να διασφαλίσει ότι τα ζητήματα ασύλου και ανιθαγένειας περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη της Διάσκεψης ΕΕ-Δυτικών Βαλκανίων του Μαΐου του 2018.
- Η Βουλγαρική Προεδρία να επιδείξει ηγετικό ρόλο στην Ομάδα Εργασίας για τη Διεύρυνση και τις Χώρες που διαπραγματεύονται την Προσχώρησή τους στην ΕΕ, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι τα ενταξιακά σημεία αναφοράς που σχετίζονται με το άσυλο και την ανιθαγένεια στα σχετικά Κεφάλαια του κοινοτικού *κεκτημένου*, συμπεριλαμβανομένων των Κεφαλαίων 23 και 24, προωθούνται αποτελεσματικά βάσει της επερχόμενης Δέσμης Διεύρυνσης.

δ. Παρακολούθηση των δεσμεύσεων του “Grand Bargain” για τον περιορισμό των αξιολογήσεων των μεμονωμένων δωρητών

Μία από τις δεσμεύσεις των δωρητών ως μέρος του “Grand Bargain” στην Παγκόσμια Ανθρωπιστική Διάσκεψη Κορυφής, όπου η Υ.Α. ΟΗΕ είναι συνεπικεφαλής του έργου της παρακολούθησης, ήταν ο περιορισμός των αξιολογήσεων μεμονωμένων δωρητών για τις δράσεις των οργανισμών των Ηνωμένων Εθνών σε επίπεδο επιχειρησιακό και έδρας. Οι αξιολογήσεις μεμονωμένων δωρητών έχουν πολλαπλασιασθεί κατά τα τελευταία χρόνια, ενώ ένα μεγάλο ποσοστό εξ αυτών διενεργήθηκαν από τα κράτη μέλη της ΕΕ. Οι συζητήσεις του Συμβουλίου θα προσέφεραν ευκαιρίες για τη διερεύνηση των τρόπων με τους οποίους τα κράτη μέλη της ΕΕ θα μπορούσαν να περιορίσουν αυτές τις αξιολογήσεις.

Η Υ.Α. ΟΗΕ συνιστά:

- Η Βουλγαρική Προεδρία να συμπεριλάβει το ζήτημα των μεμονωμένων αξιολογήσεων των δωρητών στην ημερήσια διάταξη της Ομάδας Εργασίας για την Ανθρωπιστική και την Επισιτιστική Βοήθεια (COHAFA), ως εποπτική δράση σε σχέση με τις δεσμεύσεις του “Grand Bargain”.

2. Μία ΕΕ που είναι προετοιμασμένη

Η προσφυγική κατάσταση των ετών 2015-2016 κατέδειξε την ανάγκη μεγαλύτερης ετοιμότητας. Σε αυτό το πλαίσιο, χαιρετίζεται η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να καταστήσει υποχρεωτική την κατάρτιση σχεδίων έκτακτης ανάγκης⁶. Αυτά τα σχέδια θα χρειαστεί να είναι ολοκληρωμένα και να καλύπτουν, μεταξύ άλλων πτυχών, τις δυνατότητες υποδοχής. Τα σχέδια έκτακτης ανάγκης απαιτείται να συνεπικουρούνται από αποτελεσματικούς μηχανισμούς διαχείρισης, ακόμη και σε επίπεδο ΕΕ. Σε αυτούς περιλαμβάνονται ο ει εξορθολογισμός των πλατφόρμων συνεργασίας και η διασφάλιση της δυνατότητας των Οργανισμών της ΕΕ να μπορούν να εκτελούν τα καθήκοντα τους αποτελεσματικά.

⁶ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση για Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση), COM (2016) 465 τελικό, Άρθρο 28, Βρυξέλλες, 13 Ιουλίου 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0465>.

Η Υ.Α. ΟΗΕ συνιστά:

- Η Βουλγαρική Προεδρία να διασφαλίσει ότι η ανάπτυξη σχεδίων έκτακτης ανάγκης, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που σχετίζονται με τις δυνατότητες υποδοχής, παραμένει στην ημερήσια διάταξη των σχετικών συνθέσεων του Συμβουλίου.

Η Βουλγαρική Προεδρία να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη της ΕΕ να διασφαλίσουν ότι οι κατάλληλοι πόροι και το προσωπικό με την απαιτούμενη εμπειρία διατίθενται προς τις σχετικές δεξαμενές απόκρισης και ανάπτυξης δυνάμεων των Οργανισμών Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) και Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO/EUAA) (), , του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ και της Στρατηγική Επιτροπή για τη Μετανάστευση, τα Σύνορα και το Άσυλο (SCIFA).

- Η Βουλγαρική Προεδρία να εστιάσει στην ανάπτυξη των κατάλληλων μηχανισμών διαχείρισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, οικοδομώντας τους επί τη βάση των υφιστάμενων δομών συνεργασίας, όπως i Ολοκληρωμένες Ρυθμίσεις για την Πολιτική Αντιμετώπιση των Κρίσεων (IPCR).

3. Μία ΕΕ που προστατεύει

α. Διατηρώντας τις προδιαγραφές προστασίας εντός της ΕΕ

Παρά την ύπαρξη του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, οι προδιαγραφές και οι πρακτικές συνεχίζουν να ποικίλλουν σημαντικά από άκρη σε άκρη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Υ.Α.ΟΗΕ επισημαίνει σταθερά ότι οι προδιαγραφές και οι πρακτικές ορισμένων κρατών μελών αποκλίνουν από το διεθνές δίκαιο. Έχει αποφασιστική σημασία ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν πτο υπάρχον *κεκτημένο* στον τομέα ασύλου για να διασφαλίσουν ποιοτικές συνθήκες υποδοχής και δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες. Αυτό περιλαμβάνει την παροχή προς τους αιτούντες άσυλο πραγματικής δυνατότητας για ταχεία κατάθεση των αιτήσεων ασύλου τους, διασφαλίζοντας τις κατάλληλες συνθήκες υποδοχής, καθώς και ότι οι διαδικασίες ασύλου, συμπεριλαμβανομένων των χρονικών πλαισίων, είναι σύμφωνες με το εφαρμοστέο δίκαιο της ΕΕ. Επίσης, σημαίνει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να καταφεύγουν στην κράτηση ως εξαιρετικό και έσχατο μέτρο, όταν αποφασίζεται ότι είναι απαραίτητη, εύλογη και αναλογική προς ένα νόμιμο σκοπό, ενώ θα πρέπει να υπάρχουν ουσιαστικά διαθέσιμα και προσβάσιμα εναλλακτικά μέτρα κράτησης και μηχανισμοί γρήγορου δικαστικού ελέγχου. Τα παιδιά δεν θα πρέπει να κρατούνται για λόγους που σχετίζονται με τη μετανάστευση. Συγκρίσιμες συνθήκες σε όλη την ΕΕ θα συνεισέφεραν ιδιαίτερα στην υποστήριξη της πλήρους και αποτελεσματικής εφαρμογής του Κανονισμού του Δουβλίνου,⁷ καθώς και στη μείωση της παράτυπης μετακίνησης και των κινδύνων σεξουαλικής και έμφυλης βίας. Σε αυτό το πλαίσιο, η διευκόλυνση της ταχείας και αποτελεσματικής οικογενειακής επανένωσης εντός της ΕΕ, σύμφωνα με τον Κανονισμό του Δουβλίνου, καθώς

⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου θέσπισης κριτηρίων και μηχανισμών καθορισμού του Κράτους Μέλους που φέρει την ευθύνη της εξέτασης μίας αίτησης που κατατέθηκε σε ένα από τα κράτη μέλη από έναν πολίτη τρίτης χώρας ή έναν ανιθαγενή (αναδιατύπωση), COM(2016) 270 τελικό, Βρυξέλλες, 04 Μαΐου 2016, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>.

και μέσω της χρήσης των «ρητρών διακριτικής ευχέρειας» που περιλαμβάνει θα πρέπει να συνεχίσει να αποτελεί προτεραιότητα.⁸

Η Υ.Α. ΟΗΕ συνιστά:

- Η Βουλγαρική Προεδρία να χρησιμοποιήσει όλα τα διαθέσιμα φόρουμ συμπεριλαμβανομένων των συναντήσεων του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) και της Στρατηγικής Επιτροπής για τη Μετανάστευση, τα Σύνορα και το Άσυλο (SCIFA), προκειμένου να διασφαλισθεί η ποιότητα των συνθηκών υποδοχής, καθώς και οι δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες Δουβλίνου και ασύλου.

t

β. Διασφαλίζοντας την ορθή διαχείριση της πρόσβασης εντός του χώρου προστασίας της ΕΕ

Σημαντικές συζητήσεις διεξάγονται για το πώς η αλληλεγγύη και ο καταμερισμός της ευθύνης δύνανται να οργανωθούν καλύτερα σε παγκόσμιο επίπεδο ως συνέχεια της υιοθέτησης της από 16 Σεπτεμβρίου 2016 Διακήρυξης της Νέας Υόρκης για τους πρόσφυγες και τους μετανάστες και πριν την έγκριση του Παγκοσμίου Συμφώνου για τους Πρόσφυγες η οποία προβλέπεται το 2018.

Η Υ.Α.ΟΗΕ είναι βαθύτατα ευγνώμων για τη σημαντική συνεισφορά των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ σε αυτές τις συζητήσεις και για την πραγματική υποστήριξη της πρακτικής εφαρμογής του Συνεκτικού Πλαισίου Απόκρισης για τους Πρόσφυγες (CRRF). Ωστόσο, η Υ.Α.ΟΗΕ επισημαίνει με ανησυχία ότι πτυχές των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και περαιτέρω συζητήσεις σε επίπεδο ΕΕ φαίνεται να εστιάζουν σε διαδικασίες που συνεπάγονται τη δυνατότητα μετάθεσης των ευθυνών προστασίας εκτός ΕΕ. Σε αυτές τις διαδικασίες περιλαμβάνεται η πιθανή εισαγωγή υποχρεωτικών διαδικασιών παραδεκτού, οι οποίες θα υπερίσχυαν έναντι των δυνατοτήτων οικογενειακής επανένωσης, καθώς και η ευρύτερη χρήση των εννοιών της ασφαλούς χώρας. Ανάλογα με το πώς αυτές πραγματικά αναπτύχθηκαν και παρουσιάσθηκαν, μία τέτοια προσέγγιση κινδυνεύει να μην συνάδει με τις δεσμεύσεις των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ για παγκόσμια κοινή ευθύνη, σύμφωνα με τη Διακήρυξη της Νέας Υόρκης του Σεπτεμβρίου του 2016.

Αντιθέτως, η Υ.Α.ΟΗΕ προτείνει στα κράτη μέλη της ΕΕ να συνεχίσουν να εστιάζουν στη βελτίωση των διαδικασιών ασύλου εντός της ΕΕ. Αυτές οι διαδικασίες χρειάζεται να συμπληρωθούν σημαντικά από ένα λειτουργικό σύστημα επιστροφών, ώστε να διατηρηθεί η ακεραιότητα του χώρου ασύλου της ΕΕ. Τέτοια συστήματα επιστροφών θα ήταν προφανώς απαραίτητο να σέβονται τις σημαντικές εγγυήσεις, μη εξαιρουμένης της αρχής της *μη επαναπροώθησης*, καθώς και να προχωρούν στη δέουσα εξέταση των ανθρωπιστικών πτυχών και εκείνων που σχετίζονται με την ανιθαγένεια.

⁸ Για τεκμηριωμένες πληροφορίες ως προς την τρέχουσα πρακτική οικογενειακής επανένωσης σύμφωνα με τον Κανονισμό του Δουβλίνου, καθώς και για τη μεταρρύθμισή του, βλ. τη μελέτη της Υ.Α. ΟΗΕ που προσφάτως εκδόθηκε «Αφημένοι στην τύχη τους: Μελέτη της Υ.Α.ΟΗΕ για την εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου III», Αύγουστος 2017, <http://www.refworld.org/docid/59d5dcb64.html>.

Η Υ.Α. ΟΗΕ συνιστά:

- Ως μέρος της αναθεώρησης του Κανονισμού του Δουβλίνου και των συζητήσεων για τον Κανονισμό Διαδικασιών Ασύλου⁹, να διαγραφούν οι διατάξεις που εισάγουν υποχρεωτικές διαδικασίες παραδεκτού και να προτεραιοποιηθεί η οικογενειακή επανένωση έναντι των σκέψεων για το παραδεκτό.
- Ως προς το παραδεκτό, ιδίως στη βάση της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας, να διατηρηθούν οι προτεινόμενες διατάξεις από την ΕΕ ώστε να διασφαλισθεί ότι η έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας δύναται να εφαρμοσθεί μόνο όπου η προστασία στη χώρα εκτός ΕΕ είναι αποτελεσματική και διαθέσιμη στην πράξη, καθώς και να διασφαλισθεί ότι υπάρχει μία ουσιαστική σύνδεση μεταξύ του αιτούντα και της χώρας εκτός ΕΕ στη βάση επί της οποίας θα ήταν εύλογο για τον αιτούντα να μεταβεί εκεί. Η απλή διέλευση δεν θα αποτελούσε τέτοιου είδους σύνδεση.
- Η Βουλγαρική Προεδρία, όταν προεδρεύει των συνθέσεων του Συμβουλίου τόσο σε τεχνικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη της ΕΕ να εστιάσουν στις ταχείες και αποτελεσματικές διαδικασίες ουσιαστικής αποτίμησης των διεθνών αναγκών προστασίας στην ΕΕ παρά στις διαδικασίες παραδεκτού, περιλαμβανομένων και εκείνων που βασίζονται στην έννοια της ασφαλούς χώρας.

Η Βουλγαρική Προεδρία να προσκαλέσει την Υ.Α. ΟΗΕ στις σχετικές συνθέσεις του Συμβουλίου προκειμένου να συζητήσουν για τις αναγκαίες εγγυήσεις που χρειάζονται προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ολοκληρωμένη Διαχείριση Συνόρων, συμπεριλαμβανομένου του σκέλους της για τις επιστροφές, αναπτύσσεται με τρόπο που αντιμετωπίζει την προστασία με ευαισθησία.

γ. Προωθώντας την αλληλεγγύη εντός της ΕΕ

Καταστάσεις όπου ένας μικρός αριθμός κρατών μελών της ΕΕ φέρει δυσανάλογη ευθύνη είναι μη βιώσιμες. Συχνά παρουσιάζουν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στη διαθεσιμότητα και την ποιότητα των αποκρίσεων προστασίας. Τούτο συμβαδίζει με σημαντικό ανθρώπινο και υλικό κόστος, καθώς και σημαντικές προκλήσεις στον τομέα της δημόσιας πολιτικής. Είναι ανάγκη να προωθηθεί μεγαλύτερη αλληλεγγύη στο εσωτερικό της ΕΕ. Παρά τον επίσημο τερματισμό του μηχανισμού μετεγκατάστασης εκτάκτου ανάγκης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δήλωσε την ετοιμότητα της να υποστηρίξει την εθελοντική μετεγκατάσταση από την Ελλάδα και την Ιταλία. Επιπλέον, η μεταρρύθμιση του συστήματος του Δουβλίνου προσφέρει μια ευκαιρία ενσωμάτωσης του σκέλους της αλληλεγγύης εντός της ΕΕ στο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου.

⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ο οποίος θα θεσπίζει μία κοινή διαδικασία για τη διεθνή προστασία στην ΕΕ και καταργεί την Οδηγία 2013/32, COM(2016) 467 τελικό, Βρυξέλλες, 13 Ιουλίου 2016, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-467-EN-F1-1.PDF>.

Η Υ.Α.ΟΗΕ συνιστά:

- Η Βουλγαρική Προεδρία να διεξάγει διμερείς συναντήσεις με τα κράτη μέλη της ΕΕ και να χρησιμοποιήσει τις συνθέσεις του Συμβουλίου, όπως το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ), την Στρατηγική Επιτροπή για τη Μετανάστευση, τα Σύνορα και το Άσυλο (SCIFA) και τις συναντήσεις των συμβούλων του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) για να προωθήσει την πιθανότητα συνέχισης της μετεγκατάστασης σε εθελοντική βάση από την Ελλάδα και την Ιταλία με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των υπηρεσιών της.
- Το αναθεωρημένο σύστημα του Δουβλίνου να συμπεριλάβει έναν μηχανισμό αλληλεγγύης για την υποστήριξη των κρατών μελών της ΕΕ που αντιμετωπίζουν πίεση στα συστήματα ασύλου τους μέσω της φυσικής μετεγκατάστασης των αιτούντων άσυλο. Ένας τέτοιος μηχανισμός είναι ανάγκη να μπορεί να ενεργοποιείται απλά, γρήγορα και εφόσον υπάρχει ανάγκη. Η πλήρης συμμετοχή στο μηχανισμό θα πρέπει να εξασφαλίζεται.

δ. Προστατεύοντας τα παιδιά-πρόσφυγες

Η προσφυγική κατάσταση των ετών 2015-2016 κατέδειξε κενά στα συστήματα μετανάστευσης και ασύλου πολλών κρατών μελών της ΕΕ όσον αφορά την προστασία των παιδιών. Περαιτέρω προσπάθειες απαιτούνται για την ανάπτυξη μίας προσέγγισης με κίνητρο το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι τα παιδιά έχουν κατάλληλα ταυτοποιηθεί, καταγραφεί, και προστατευτεί, καθώς και ότι τους έχουν προσφερθεί βιώσιμες λύσεις. (Αυτή η προσέγγιση)/έχει ιδιαίτερη σημασία για τα ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένεια τους παιδιά, τα οποία εκτίθενται σε σοβαρούς κινδύνους προστασίας κατά τη διάρκεια των ταξιδιών τους, συμπεριλαμβανομένης της έκθεσης στα δίκτυα της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων.

Σε αυτό το πλαίσιο, είναι βασικό στοιχείο η συνέχιση της οικοδόμησης της δυναμικής η οποία αποτυπώνεται στην Επικοινωνία της ΕΕ σχετικά με την Προστασία των Παιδιών¹⁰ που κυκλοφόρησε τον Απρίλιο του 2017 προκειμένου να αντιμετωπισθούν αυτά τα κενά, ενώ αναμορφώνεται το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου με τρόπο που να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες προστασίας των παιδιών, μη εξαιρουμένων των ασυνόδευτων ή των χωρισμένων από την οικογένεια τους παιδιών.

¹⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, COM(2017)211 τελικό, Βρυξέλλες, 12 Απριλίου 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/20170412_communication_on_the_protection_of_children_in_migration_en.pdf.

Η Υ.Α. ΟΗΕ συνιστά:

- Τον τερματισμό της κράτησης παιδιών για λόγους που συνδέονται με τη μετανάστευση και ενθαρρύνει όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ να αναζητήσουν ενεργά προσβάσιμες και κατάλληλες για παιδιά διατάξεις φροντίδας. Το ως άνω σχετίζεται ιδίως με το πλαίσιο της μεταρρύθμισης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και την εφαρμογή των υφιστάμενων εργαλείων, όπως της Οδηγίας για τις Επιστροφές.¹¹

Η Βουλγαρική Προεδρία να φιλοξενήσει υπό την αιγίδα της μία Διάσκεψη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης επιδιώκοντας στην ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών για ζητήματα σχετικά με τα παιδιά που μετακινούνται, εστιάζοντας στα ασυνόδευτα και χωρισμένα από την οικογένειά τους παιδιά με σκοπό την καλύτερη εφαρμογή και σχεδιασμό των εργαλείων για το άσυλο και τη μετανάστευση. Αυτοί οι τομείς θα καλύπτουν τον προσδιορισμό ηλικίας, την εκτίμηση βέλτιστου συμφέροντος και τον εντοπισμό της οικογένειας.

¹⁰

¹¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, COM(2017)211 τελικό*, Βρυξέλλες, 12 Απριλίου 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/20170412_communication_on_the_protection_of_children_in_migration_en.pdf.

¹² Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Οδηγία 2008/115/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2008 για τις κοινές προδιαγραφές και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή παρανόμως διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών*, 16 Δεκεμβρίου 2008, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:en:PDF>.

ε. Ενισχύοντας την ταυτοποίηση, την καταγραφή και την προστασία των ανιθαγενών

Το Δεκέμβριο του 2015, τα Συμπεράσματα του Συμβουλίου για την Ανιθαγένεια¹¹ ενθάρρυναν τη δράση και την ανταλλαγή πληροφοριών και, καλών πρακτικών, συμπεριλαμβανομένου του τομέα της ταυτοποίησης ανιθαγενών. Η αναμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου προσφέρει μία ευκαιρία προκειμένου να διασφαλισθεί το γεγονός ότι οι κανόνες της ΕΕ για το άσυλο προβλέπουν την κατάλληλη ταυτοποίηση, καταγραφή και προστασία των ανιθαγενών στην ΕΕ. Επιπλέον, στηριζόμενη στη δυναμική που δημιουργήθηκε από την εισαγωγή μίας διαδικασίας καθορισμού της ανιθαγένειας στη χώρα της, η Υ.Α.ΟΗΕ θα ήταν ευγνώμων απέναντι στη Βουλγαρική Προεδρία για την επίδειξη ηγετικού ρόλου προκειμένου να διασφαλισθεί ότι το ζήτημα της ανιθαγένειας παραμένει στην ημερήσια διάταξη της ΕΕ. Τούτο θα αποτελούσε σημαντικό επίτευγμα για να παρουσιασθεί στην Εκδήλωση Υψηλού Επιπέδου για την ανιθαγένεια και να σηματοδοτήσει το μέσο της πορείας της εκστρατείας #IBelong Campaign to End Statelessness, την οποία η Υ.Α.ΟΗΕ θα οργανώσει τον Οκτώβριο του 2019. Σε αυτό το πλαίσιο, τα κράτη μέλη της ΕΕ θα ενθαρρυνθούν να μοιραστούν τα επιτεύγματα, τις καλές πρακτικές και τις δεσμεύσεις

Η Υ.Α.ΟΗΕ συνιστά:

- Η Βουλγαρική Προεδρία να διασφαλίσει ότι τα εργαλεία του αναθεωρημένου Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου σταθερά αντιμετωπίζουν την ιδιόζουσα κατάσταση των ανιθαγενών, ακόμη και ως μέρος των συζητήσεων επί του Κανονισμού για τις Διαδικασίες Ασύλου στην Ομάδα Εργασίας για το Άσυλο.

¹² Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Συμπεράσματα Συμβουλίου για την Ανιθαγένεια*,

4. Μία ΕΕ που ενσωματώνει

Ένα καθεστώς που χαρακτηρίζεται από ασφάλεια είναι βασικό για την αποτελεσματική ένταξη των προσφύγων στις νέες τους κοινότητες. Η Υ.Α.ΟΗΕ χαιρετίζει τη θέση του Συμβουλίου, καθώς και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναφορικά με την αντίθεση στην εισαγωγή υποχρεωτικής και συστηματικής επανεξέτασης του καθεστώτος ως μέρους του Κανονισμού Αναγνώρισης¹². Ωστόσο, άλλες πτυχές των προτάσεων του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου θα μπορούσαν να είχαν αρνητικές επιπτώσεις ως προς την ικανότητα αποτελεσματικής ένταξης των προσφύγων. Αυτές περιλαμβάνουν διατάξεις που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε διαφοροποίηση των αποτελεσμάτων για τα άτομα με προσφυγικό καθεστώς και δικαιούχους επικουρικής προστασίας, καθώς και την εισαγωγή περιοριστικών ορισμών της οικογένειας, με την ενότητα της οικογένειας να αποτελεί καίρια πτυχή της ενσωμάτωσης των προσφύγων.

Η Υ.Α. ΟΗΕ συνιστά:

- Ως μέρος της μεταρρύθμισης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, και ιδίως μέσω του τριμερούς Κανονισμού Αναγνώρισης να συμβαδίζουν τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των δικαιούχων επικουρικής προστασίας με εκείνα των ατόμων με καθεστώς πρόσφυγα, συμπεριλαμβανομένης της άδειας παραμονής και να επεκταθούν οι ορισμοί της οικογένειας.

Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Δεκέμβριος 2017

¹³. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας και τροποποίηση της Οδηγίας του Συμβουλίου 2003/109/ΕΚ της 25ης Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμέμοντες COM(2016) 466 τελικό, 13 Ιούλιος 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementationpackage/docs/20160713/proposal_on_beneficiaries_of_international_protection_-_subsidiary_protection_eligibility_protection_granted_en.pdf.