



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 4.6.2004
COM(2004) 410 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ
ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΗΣ ΕΙΣΟΔΟΥ ΣΤΗΝ ΕΕ ΑΤΟΜΩΝ ΠΟΥ
ΧΡΗΣΟΥΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΗΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑΣ
ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΚΑΤΑΓΩΓΗΣ**

“ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΒΙΩΣΙΜΕΣ ΛΥΣΕΙΣ”

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ
ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΗΣ ΕΙΣΟΔΟΥ ΣΤΗΝ ΕΕ ΑΤΟΜΩΝ ΠΟΥ
ΧΡΗΣΟΥΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΤΗΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑΣ
ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΚΑΤΑΓΩΓΗΣ**

“ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΒΙΩΣΙΜΕΣ ΛΥΣΕΙΣ”

Εισαγωγή

1. Η παρούσα ανακοίνωση αποτελεί την απάντηση της Επιτροπής στο Συμπέρασμα αριθ. 26 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, που πραγματοποιήθηκε στις 19 και 20 Ιουνίου του 2003, στο οποίο η Επιτροπή καλείται *«να διερευνήσει όλες τις παραμέτρους προκειμένου να εξασφαλιστεί πιο εύτακτη και οργανωμένη είσοδος στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, και να εξετάσει τρόπους και μέσα για την ενίσχυση της δυνατότητας προστασίας των περιοχών καταγωγής, με σκοπό να υποβάλει στο Συμβούλιο, πριν από τον Ιούνιο του 2004, γενική έκθεση με προτάσεις περί ληπτέων μέτρων, συμπεριλαμβανομένων των νομικών προεκτάσεων»*.
2. Στην ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο *«Σχετικά με την κοινή πολιτική για το άσυλο και την Ατζέντα για την προστασία»* (δεύτερη έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της ανακοίνωσης COM(2000)755 Τελικό της 22ας Νοεμβρίου 2000), που εξεδόθη τον Μάρτιο του 2003 (στο εξής: «η ανακοίνωση του Μαρτίου του 2003») διατυπωνόταν το ερώτημα κατά πόσον δεν θα ήταν δυνατό να αξιοποιηθούν καλύτερα από τα κράτη μέλη οι σημαντικοί ανθρωπικοί και οικονομικοί πόροι τους οποίους αφιερώνουν στην υποδοχή των αιτούντων άσυλο στο πλαίσιο διαδικασιών οι οποίες συχνά είναι χρονοβόρες και σε πολλές περιπτώσεις καταλήγουν στην έκδοση αρνητικών αποφάσεων, που συνεπάγονται τον επαναπατρισμό των ενδιαφερομένων μετά από μακρά περίοδο αναμονής. Στην εν λόγω ανακοίνωση επισημαινόταν ότι οι εν λόγω παράγοντες συνιστούν πραγματική απειλή για τον θεσμό του ασύλου, καθώς και, γενικότερα, για την ανθρωπιστική παράδοση της Ευρώπης και ότι, επομένως, απαιτούν μία σαφή απάντηση διαρθρωτικού χαρακτήρα. Η ανακοίνωση κατέληγε στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν τρεις συμπληρωματικοί στόχοι οι οποίοι πρέπει να επιδιωχθούν ενόψει της βελτίωσης της διαχείρισης των θεμάτων ασύλου στη διευρυμένη Ευρώπη: βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων (“frontloading”) στην Ευρωπαϊκή Ένωση· εδραίωση των δυνατοτήτων παροχής προστασίας στις περιοχές καταγωγής και διεκπεραίωση των αιτήσεων παροχής προστασίας όσο το δυνατόν εγγύτερα στις σχετικές ανάγκες· και θέσπιση κανονιστικών ρυθμίσεων για την ασφαλή μετάβαση στην Ευρωπαϊκή Ένωση μερικών εκ των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας.
3. Στην ανακοίνωση της Επιτροπής της 3^{ης} Ιουνίου 2003 με τίτλο *«Για την εγκαθίδρυση πιο προσιτών, πιο δίκαιων και καλύτερα οργανωμένων συστημάτων χορήγησης ασύλου»* (COM (2003) 315 Τελικό) (στο εξής: «η ανακοίνωση του Ιουνίου του 2003») εξετάζονταν διεξοδικότερα οι σοβαρές, διαρθρωτικού χαρακτήρα, αδυναμίες του υπάρχοντος διεθνούς συστήματος προστασίας και επισημαίνονταν οι αναφαινόμενες σοβαρές ανισορροπίες στην ΕΕ, όπου τα κράτη μέλη δαπανούν

σημαντικά ποσά για τη διεκπεραίωση αιτήσεων χορήγησης ασύλου στην ΕΕ, τη στιγμή κατά την οποία η πλειονότητα των αιτούντων δεν πληροί τις προϋποθέσεις λήψης διεθνούς προστασίας, ενώ η πλειονότητα των προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων των πλέον ευάλωτων κατηγοριών, εξακολουθούν να διαβιούν υπό μη ικανοποιητικές οικονομικές συνθήκες σε τρίτες χώρες στην περιοχή καταγωγής τους. Η ανακοίνωση κατέληγε στο συμπέρασμα ότι, για τους προαναφερθέντες λόγους, υπήρχε σαφής ανάγκη να διερευνηθούν νέες μέθοδοι με σκοπό τη συμπλήρωση της σταδιακής προσέγγισης που αποφασίστηκε στο Τάμπερε, με κατάληξη την καθιέρωση του πρώτου σταδίου του «Κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου».

4. Στην ανακοίνωση του Ιουνίου του 2003 αναφερόταν ότι η εν λόγω νέα προσέγγιση πρέπει να υποστηριχθεί από τρεις επιμέρους αλλά συμπληρωματικούς μεταξύ τους στρατηγικούς στόχους: 1) ομαλή και οργανωμένη άφιξη στην ΕΕ, από τη χώρα καταγωγής τους, ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας· 2) κατανομή των βαρών και των ευθυνών σε επίπεδο ΕΕ, καθώς και με τις περιοχές καταγωγής, ούτως ώστε αυτές να μπορούν να παρέχουν ουσιαστική προστασία το ενωρίτερο δυνατό και όσο το δυνατόν εγγύτερα στις ανάγκες των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας· και 3) ανάπτυξη ολοκληρωμένης προσέγγισης για την εφαρμογή αποτελεσματικών και δυνάμενων να επιβληθούν διαδικασιών όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων περί ασύλου και την επιστροφή. Σύμφωνα με την ανακοίνωση του 2003, οι προαναφερθέντες στόχοι θα συμπλήρωναν το πρώτο στάδιο του «Κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου», το οποίο ζητήθηκε στο Τάμπερε. Σε άμεση συνάφεια με την παρούσα ανακοίνωση, η Επιτροπή εκδίδει επίσης ανακοίνωση σχετικά με το πώς η ΕΕ μπορεί να διασφαλίσει περαιτέρω την ταχύτητα και την αποτελεσματικότητα των συστημάτων χορήγησης ασύλου που ισχύουν σε αυτήν μέσω της μετάβασης σε ενιαία διαδικασία χορήγησης ασύλου.
5. Οι τρεις στόχοι που καθορίζονται στην ανακοίνωση του Ιουνίου του 2003 είναι εξίσου σημαντικοί, συνδέονται μεταξύ τους, αλληλοενισχύονται με στρατηγικό τρόπο και κατατείνουν από κοινού στην αντιμετώπιση των αδυναμιών που έχουν καταγραφεί σε σχέση με τα τρέχοντα συστήματα χορήγησης ασύλου, καθώς επίσης στην αποκατάσταση και ενδυνάμωση της δημόσιας αποδοχής τόσο του συστήματος χορήγησης ασύλου όσο και της προστασίας των προσφύγων γενικότερα. Στην ανακοίνωση του Ιουνίου του 2003 προτεινόταν η σταδιακή εφαρμογή της συγκεκριμένης νέας προσέγγισης, με την εφαρμογή, σε πρώτη φάση, προπαρασκευαστικών μέτρων με σκοπό να διερευνηθεί το τι είναι δυνατό να γίνει και την υποβολή, ακολούθως, πιο συγκεκριμένων προτάσεων σχετικά με την υλοποίηση προγραμμάτων και σχεδίων, περιλαμβανομένης της συμμετοχής σε «ολοκληρωμένα προγράμματα δράσης» τα οποία υλοποιούνται υπό την καθοδήγηση της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (στο εξής: «ΥΑΗΕΠ») και στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών «Ατζέντα για την προστασία» και «Σύμβαση+» της ΥΑΗΕΠ, οι οποίες αμφότερες κατατείνουν στην προσαρμογή και ενίσχυση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.
6. Στο ψήφισμά του της 1^{ης} Απριλίου 2004 με αντικείμενο τόσο την ανακοίνωση του Μαρτίου του 2003 όσο και εκείνη του Ιουνίου του 2003, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καλούσε την ΕΕ να εξετάσει και να δεσμευθεί αποφασιστικά για την υιοθέτηση νέας προσέγγισης για τη διεθνή προστασία, η οποία να βασίζεται, αφενός, στην καλύτερη διαχείριση της πρόσβασης για τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας στο έδαφος των κρατών μελών και, αφετέρου, στη συγκροτημένη καθιέρωση

κατάλληλων απαντήσεων για την κάλυψη των αναγκών προστασίας των προσφύγων στις περιοχές καταγωγής τους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε επίσης την άποψη ότι, λαμβανομένων υπόψη των αδυναμιών των υφιστάμενων συστημάτων χορήγησης ασύλου, έχει καθοριστική σημασία να διερευνηθούν νέες μέθοδοι και να αναπτυχθεί μία νέα προσέγγιση προς συμπλήρωσή τους· τούτο ενδείκνυται να γίνει στο πλαίσιο ενός ουσιαστικού επιμερισμού των σχετικών βαρών και ευθυνών, προκειμένου να διασφαλισθεί η καλύτερη διαχείριση της ροής των αιτούντων άσυλο και να προκύψουν συστήματα ασύλου τα οποία να είναι καλύτερα οργανωμένα, πιο προσιτά και πιο δίκαια. Για τον σκοπό αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποστήριξε ότι η τυχόν νέα συμπληρωματική προσέγγιση πρέπει να στηρίζεται στην οργανωμένη άφιξη στην ΕΕ των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας από τις περιοχές καταγωγής τους, διαμέσου ενός κοινοτικής εμβέλειας μηχανισμού μετεγκατάστασης για τη μεταφορά των προσφύγων από την εκάστοτε αρχική χώρα υποδοχής στην ΕΕ· για τον σκοπό αυτό ενδείκνυται να γίνει η επεξεργασία ενός νομοθετικού μέσου, καθώς επίσης να συμπεριληφθεί ειδικό χρηματοδοτικό κεφάλαιο στο νέο «Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων».

7. Η πρόσφατη μείωση του αριθμού των αιτήσεων χορήγησης ασύλου στην Ευρώπη δεν αμβλύνει τη σπουδαιότητα της επιδίωξης των δύο στόχων που καθορίστηκαν στη Θεσσαλονίκη. Η μείωση του αριθμού των αιτούντων άσυλο στην ΕΕ δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη τη συνολική ελάττωση του αριθμού των προσφύγων και των ατόμων που επιζητούν διεθνή προστασία παγκοσμίως, ενώ είναι σαφές πως εξακολουθούν να υπάρχουν πολυάριθμες περιοχές και χώρες στον κόσμο όπου οι παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου και ο επακόλουθος εκτοπισμός ανθρώπων προκαλούν παρατεταμένα προβλήματα προσφύγων. Σημειωτέον ότι, ακόμη και σήμερα, το 85% περίπου των ατόμων που πλήττονται φιλοξενούνται σε χώρες οι οποίες στερούνται επαρκών μέσων και γειτονεύουν με τις περιοχές καταγωγής. Πέραν αυτού, οι στατιστικές σχετικά με το άσυλο εξακολουθούν να αποδεικνύουν ότι η πλειονότητα των αιτήσεων στην ΕΕ δεν πληροί τις προϋποθέσεις παροχής διεθνούς προστασίας. Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία που έχουν υποβληθεί από τα κράτη μέλη σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, το 2000 υπήρξαν 78.633 θετικές αποφάσεις επί συνόλου 360.541 αιτήσεων (21%)· το 2001 οι αντίστοιχοι αριθμοί ήταν 73.746 και 345.332 (21%)· το 2002 ήταν 52.128 και 308.787 (17%)· τέλος, το 2003, για οκτώ χώρες, υπήρξαν 25.880 θετικές αποφάσεις επί συνόλου 192.225 αιτήσεων (12%). Οι παραπάνω αριθμοί περιλαμβάνουν τόσο το καθεστώς του πρόσφυγα όσο και το καθεστώς επικουρικής προστασίας. Επομένως, εξακολουθεί να είναι επιτακτική η ανάγκη μεταρρύθμισης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, ούτως ώστε αυτό να γίνει πιο προσιτό, καλύτερα οργανωμένο και, πρωτίστως, περισσότερο δίκαιο. Η παρούσα ανακοίνωση πρέπει ακριβώς να γίνει αντιληπτή υπό το πρίσμα των προαναφερθέντων. Ειδικότερα, η περισσότερο εύτακτη και οργανωμένη είσοδος και η αναβάθμιση των δυνατοτήτων προστασίας δεν αποτελούν αυτοσκοπό· αντιθέτως, συνιστούν όρους που πρέπει να πληρούνται για να είναι δυνατή η εύρυθμη λειτουργία του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.
8. Στην παρούσα ανακοίνωση διατυπώνονται συστάσεις με σκοπό να καταστεί λειτουργικότερη η εκτέλεση της εντολής που ανατέθηκε στη Θεσσαλονίκη. Πλην όμως, ένα τόσο φιλόδοξο εγχείρημα έχει κατ' ανάγκη ευρύτερη εμβέλεια από τα ζητήματα που σχετίζονται αποκλειστικά και μόνο με την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου. Ο ρόλος τρίτων χωρών στην περιοχή καταγωγής έχει προφανώς και εν

προκειμένου καίρια σημασία· η συνεργασία και υποστήριξή τους αποτελούν αναγκαία προϋπόθεση για την επιτυχία οποιασδήποτε πολιτικής για τη διευθέτηση των σχετικών μετακινήσεων. Καίτοι η επιστροφή των προσφύγων είναι σαφώς η πλέον επιθυμητή μακροχρόνια λύση για το σύνολο των ενδιαφερομένων, ενώ το ευρύτερο έργο της ΕΕ πρέπει να αποσκοπεί στην ανάληψη δράσης για την αντιμετώπιση των πρωτογενών αιτίων και τη διευκόλυνση της εν λόγω έκβασης, πρέπει επίσης να αξιοποιηθούν πλήρως οι εναλλακτικές δυνατότητες της τοπικής ενσωμάτωσης στη χώρα καταγωγής στην περιοχή και της επανεγκατάστασης σε χώρα της ΕΕ. Συνεπώς, στην παρούσα ανακοίνωση διατυπώνονται συστάσεις για το πώς μπορούν να αναβαθμισθούν οι δυνατότητες προστασίας με στόχο τη μεγιστοποίηση των ευκαιριών και για τις τρεις εναλλακτικές δυνατότητες. Ακόμη, προτείνεται ένας μηχανισμός επανεγκατάστασης που να καλύπτει το σύνολο της ΕΕ και να αποσκοπεί στη μεθόδευση ειδικά της τρίτης πιθανής μακροπρόθεσμης λύσης. Ένας τέτοιος μηχανισμός επανεγκατάστασης θα συνέβαλλε επίσης στην ενίσχυση της προστασίας στις οικείες περιοχές, υπό την έννοια ότι η πιο ακριβοδίκαιη κατανομή του αριθμού των προσφύγων θα μπορούσε να επαυξήσει τις δυνατότητες προστασίας τις οποίες διαθέτει μια τρίτη χώρα στην περιοχή καταγωγής, διότι η εν λόγω χώρα θα έχει στη διάθεσή της περισσότερα μέσα για την προστασία των ατόμων που βρίσκονται στην επικράτειά της και τα οποία δεν χρήζουν επανεγκατάστασης. Κατ' αυτήν την έννοια, η επανεγκατάσταση θα αποτελούσε πολύτιμο στοιχείο των οιασδήποτε ρυθμίσεων συνεργασίας με τρίτη χώρα. Όπως ο Ύπατος Αρμοστής δήλωσε σε συνεδρίαση του Φόρουμ της 12^{ης} Μαρτίου 2004: «Η αποφασιστική προσπάθεια για την επανεγκατάσταση αξιόλογου αριθμού προσφύγων από κράτη τα οποία φιλοξενούν μεγάλους αριθμούς προσφύγων για παρατεταμένα χρονικά διαστήματα ενδέχεται να οδηγήσει σε μεγαλύτερη ικανότητα και προθυμία για τη συνέχιση της προστασίας και για την εξεύρεση άλλων μακροπρόθεσμων λύσεων για τους πρόσφυγες εκείνους που παραμένουν.».

9. Ο Ύπατος Αρμοστής διατύπωσε ακόμη το αίτημα για νέες συμφωνίες, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας «Σύμβαση+», με σκοπό τη συμπλήρωση της σύμβασης για τους πρόσφυγες και τη συμβολή στην προστασία των προσφύγων και την επίτευξη μακροπρόθεσμων λύσεων στις περιοχές καταγωγής. Στόχος είναι η χρήση συμφωνιών και δεσμεύσεων από τα κράτη στο πλαίσιο πολυμερών συμφωνιών οι οποίες αποβλέπουν στη διευθέτηση συγκεκριμένου όγκου υποθέσεων, ακόμη και διαμέσου ολοκληρωμένων προγραμμάτων δράσης. Κατά την αντίληψη της ΥΑΗΕΠ, οι εν λόγω νέες ρυθμίσεις, υπό τη μορφή πολυμερών «ειδικών ρυθμίσεων», θα μπορούσαν να αποτελούνται από ολοκληρωμένα προγράμματα δράσης, με στόχο τη διασφάλιση αποτελεσματικότερων και περισσότερο προβλέψιμων απαντήσεων σε καταστάσεις που προκαλούν μεγάλης κλίμακας πρόβλημα προσφύγων, περιλαμβανομένης της επιπρόσθετης αναπτυξιακής βοήθειας με στόχο την επίτευξη πιο ακριβοδίκαιης κατανομής των βαρών και την προώθηση της αυτονομίας των προσφύγων και των ατόμων που επιστρέφουν σε χώρες οι οποίες φιλοξενούν μεγάλους αριθμούς προσφύγων· πολυμερείς δεσμεύσεις για την επανεγκατάσταση προσφύγων και βάσει συμφωνίας καθορισμός των ρόλων και των ευθυνών των χωρών καταγωγής, διέλευσης και προορισμού σε καταστάσεις μη κανονικών δευτερογενών μετακινήσεων.
10. Οι συζητήσεις στο πλαίσιο της «Ομάδας εργασίας σχετικά με την επανεγκατάσταση», η οποία υπάγεται στην ΥΑΗΕΠ, έχουν επικεντρωθεί στη στρατηγική χρήση της επανεγκατάστασης. Η ΥΑΗΕΠ έχει επεξεργασθεί σφαιρική

στρατηγική επανεγκατάστασης, βασισμένη στους συνδέσμους μεταξύ της πρωτοβουλίας «Σύμβαση+» και της στρατηγικής χρήσης της επανεγκατάστασης. Στο πλαίσιο του σχετικού με την επανεγκατάσταση σκέλους της «Σύμβασης+», έχει καταρτισθεί ένα «Πολυμερές πλαίσιο συμφωνιών περί επανεγκατάστασης», το οποίο προορίζεται να ενσωματωθεί σε ολοκληρωμένες «ειδικές συμφωνίες» για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων (και συχνά παρατεταμένων) καταστάσεων προσφύγων.

11. Η παρούσα ανακοίνωση υποδιαιρείται σε τέσσερα κεφάλαια. Στο κεφάλαιο I εξετάζεται ο πρώτος στόχος του Συμπεράσματος αριθ. 26 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, δηλαδή η ανάγκη *«να διερευνηθούν όλες οι παράμετροι προκειμένου να εξασφαλιστεί πιο εύτακτη και οργανωμένη είσοδος στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας»*. Το κεφάλαιο II αναφέρεται στον δεύτερο στόχο του Συμπεράσματος αριθ. 26, δηλαδή στην ανάγκη *«να εξετασθούν τρόποι και μέσα για την ενίσχυση της δυνατότητας προστασίας των περιοχών καταγωγής»*. Στο κεφάλαιο III διερευνώνται τρόποι για να καταστεί λειτουργική η σαφής επιταγή που διατυπώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης για μια ολοκληρωμένη, σφαιρική, ισορροπημένη, ευέλικτη και προσαρμοστική στα εκάστοτε δεδομένα προσέγγιση για τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης, στο πλαίσιο της οποίας να διαδραματίζουν καίριο ρόλο τόσο οι μηχανισμοί που διασφαλίζουν την πιο εύτακτη είσοδο στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας όσο και η αναβάθμιση των δυνατοτήτων προστασίας των περιοχών καταγωγής. Τέλος, στο κεφάλαιο IV παρατίθενται τα συμπεράσματα της παρούσας ανακοίνωσης και σκιαγραφούνται οι καλύτερες ενέργειες που είναι δυνατό να αναληφθούν από δω κι εμπρός.

Κεφάλαιο I

Ο πρώτος στόχος του Συμπεράσματος αριθ. 26: *«να διερευνηθούν όλες οι παράμετροι προκειμένου να εξασφαλιστεί πιο εύτακτη και οργανωμένη είσοδος στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας»*

Πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ

12. Το ερώτημα που διατυπώνεται συχνά σχετικά με το πώς θα ελέγχεται αποτελεσματικότερα το ποιος εισέρχεται στην ΕΕ και υπό ποιες συνθήκες αποτελεί πρωταρχικό χαρακτηριστικό της πολιτικής μας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Το Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης έθεσε την πρόκληση της εξεύρεσης τρόπου για τη διασφάλιση της πιο εύτακτης και οργανωμένης εισόδου, στο πλαίσιο της μετάβασης προς ένα πιο προσιτό, πιο δίκαιο και καλύτερα οργανωμένο σύστημα ασύλου. Οι δυνατότητες διεκπεραίωσης αιτήσεων χορήγησης ασύλου εκτός της ΕΕ έχουν απασχολήσει επί μακρόν τα κράτη μέλη ως ένα μέσο τόσο για την ταχύτερη παροχή διεθνούς προστασίας στα άτομα που τη χρειάζονται περισσότερο όσο και για τη διασφάλιση της περισσότερο εύτακτης και οργανωμένης εισόδου στην ΕΕ. Η Επιτροπή, στην ανακοίνωση που εξέδωσε το Νοέμβριο του 2000 με τίτλο *«Για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας χορήγησης ασύλου και ομοιόμορφου καθεστώτος σε όλη την Ένωση για τα άτομα στα οποία χορηγείται άσυλο»*, υποστήριξε ότι η διεκπεραίωση αιτήσεων παροχής προστασίας στην περιοχή καταγωγής και η διευκόλυνση της άφιξης προσφύγων στο έδαφος των κρατών μελών μέσω ενός καθεστώτος επανεγκατάστασης θα μπορούσαν να αποτελέσουν μεθόδους για την προσφορά της δυνατότητας ταχείας λήψης προστασίας χωρίς οι πρόσφυγες να

βρίσκονται στο έλεος παράνομων κυκλωμάτων παράνομης μετανάστευσης ή λαθραίας εισόδου ή να πρέπει να περιμένουν επί χρόνια για την αναγνώριση της ιδιότητάς τους. Στην εν λόγω ανακοίνωση υπογραμμίζοταν ακόμη ότι η συγκεκριμένη δυνατότητα πρέπει να λειτουργεί συμπληρωματικά και να μη θίγει την προσήκουσα διεκπεραίωση ατομικών αιτήσεων χορήγησης ασύλου που υποβάλλονται έπειτα από αυθόρμητες αφίξεις στην ΕΕ.

13. Με σκοπό την περαιτέρω διερεύνηση του προεκτεθέντος σκεπτικού, η Επιτροπή ανέθεσε την εκπόνηση δύο μελετών σχετικά με τις εναλλακτικές δυνατότητες που ισχύουν για τη διεκπεραίωση αιτήσεων χορήγησης ασύλου εκτός της ΕΕ. Πρόκειται για τη *«Μελέτη σχετικά με τη σκοπιμότητα διεκπεραίωσης των αιτήσεων χορήγησης ασύλου εκτός της ΕΕ στο πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος ασύλου και με στόχο μια κοινή διαδικασία ασύλου»* (δημοσιεύτηκε τον Μάρτιο του 2003) και τη *«Μελέτη σκοπιμότητας για την εφαρμογή προγραμμάτων επανεγκατάστασης στα κράτη μέλη της ΕΕ ή σε κοινοτικό επίπεδο, στο πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος ασύλου και με την προοπτική μιας κοινής διαδικασίας ασύλου»* (δημοσιεύτηκε τον Μάιο του 2004).
14. Η πρώτη από τις προαναφερθείσες δύο μελέτες επικεντρωνόταν στις δυνατότητες που παρέχονται στα κράτη μέλη από τις «διαδικασίες προστατευόμενης εισόδου» (στο εξής: «ΔΠΕ»). Η εν λόγω έννοια θεωρείται ότι επιτρέπει σε έναν αλλοδαπό να προσεγγίσει το δυνητικό κράτος υποδοχής εκτός της επικράτειάς του με αίτηση για την παροχή ασύλου ή διεθνούς προστασίας άλλης μορφής και στη συνέχεια να λάβει άδεια εισόδου, εφόσον η απάντηση στην αίτησή του είναι θετική, ανεξαρτήτως του αν η απάντηση είναι προκαταρκτική ή οριστική. Η δεύτερη μελέτη επικεντρωνόταν στην πρακτική της επανεγκατάστασης προσφύγων βάσει της οποίας πρόσφυγες μεταφέρονται από μια πρώτη χώρα υποδοχής σε δεύτερη χώρα, στην οποία τους παρέχονται εγγυήσεις προστασίας, συμπεριλαμβανομένης της διαμονής, καθώς και προοπτικές για την κοινωνική τους ένταξη και αυτονομία. Η σπουδαιότητα των πρακτικών επανεγκατάστασης όσον αφορά τον επιμερισμό της ευθύνης για τη διαχείριση του προβλήματος των προσφύγων με τρίτες χώρες, περιλαμβανομένων των χωρών πρώτου ασύλου, υπογραμμίζοταν επίσης τόσο στην ανακοίνωση της Επιτροπής του Μαρτίου του 2003 όσο και στην ανακοίνωσή της του Ιουνίου του 2003.
15. Τον Οκτώβριο του 2003 η ιταλική Προεδρία της ΕΕ οργάνωσε σεμινάριο στη Ρώμη σχετικά με την υλοποίηση του πρώτου στόχου που καθορίζεται στο Συμπέρασμα αριθ. 26 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, δηλαδή για το πώς θα επιτευχθεί η πιο εύτακτη και οργανωμένη είσοδος στην ΕΕ. Κατά το σεμινάριο εξετάστηκαν τόσο η επανεγκατάσταση όσο και οι ΔΠΕ ως μέθοδοι για τη διασφάλιση της πιο εύτακτης και οργανωμένης εισόδου στην ΕΕ. Κατά το σεμινάριο, η Επιτροπή εξέθεσε τις απόψεις της για τη χρησιμότητα της οργανωμένης εισόδου στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Η Επιτροπή τόνισε ότι, εάν ήταν δυνατή η παροχή της δυνατότητας προστασίας το ενωρίτερο δυνατό και όσο το δυνατόν εγγύτερα στις ανάγκες των οικείων ατόμων, κατά τρόπον ώστε να διευκολύνεται η ασφαλής και νόμιμη πρόσβασή τους στην παροχή προστασίας στην ΕΕ, δεν θα ήταν πλέον αναγκασμένοι αυτοί οι οποίοι χρήζουν προστασίας να πληρώνουν στους διακινητές χιλιάδες ευρώ για ένα επικίνδυνο και παράνομο ταξίδι με προορισμό την ΕΕ. Εκτός αυτού, δεν θα ήταν υποχρεωμένοι να αντιμετωπίσουν μακρά περίοδο αβεβαιότητας όσο χρόνο διαρκεί η εξέταση της αίτησής τους. Με τον τρόπο αυτό θα στελνόταν επιπλέον ένα σαφές μήνυμα σε ορισμένες χώρες στις

περιοχές καταγωγής ότι οι χώρες της ΕΕ είναι διατεθειμένες να αναλάβουν ένα μερίδιο της ευθύνης για τους εκτοπισθέντες στο εσωτερικό των εν λόγω περιοχών.

16. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι η οργανωμένη άφιξη ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας θα αποτελούσε επίσης αποτελεσματική μέθοδο για την **καταπολέμηση των αισθημάτων ρατσισμού και ξενοφοβίας**, καθώς είναι πιθανό να αυξηθεί με τον τρόπο αυτό η υποστήριξη των πολιτών για τα άτομα που εγκρίνονται κατόπιν ελέγχων εκτός της ΕΕ και εισέρχονται ακολούθως στην ΕΕ με σκοπό την επανεγκατάστασή τους. Κάτι τέτοιο διαφέρει σημαντικά από την τρέχουσα κατάσταση, όπου για την πλειονότητα των ατόμων που υποβάλλουν αίτηση χορήγησης ασύλου διαπιστώνεται ότι δεν υφίσταται δικαίωμα λήψης καμιάς μορφής διεθνούς προστασίας. Η έλλειψη σαφήνειας από την άποψη του πώς οι πολίτες αντιλαμβάνονται τη συγκεκριμένη κατηγορία ατόμων απειλεί την αξιοπιστία του θεσμού του ασύλου. Το παράδειγμα της ανθρωπιστικού χαρακτήρα απομάκρυνσης πληθυσμών από το Κοσσυφοπέδιο μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να καταστούν σαφείς οι σχετικές επιπτώσεις. Καίτοι οι ανάγκες προστασίας ήταν διαφορετικές και τα δεδομένα ήταν διαφορετικά, η αντίληψη που υπάρχει για τα εν λόγω εκτοπισθέντα άτομα στις διάφορες χώρες της ΕΕ και μεταξύ των πολιτών τους έρχεται σε έντονη αντίθεση με την αβέβαιη και, συχνά, εχθρική υποδοχή που επιφυλάσσεται σε πολλά άτομα τα οποία καταφθάνουν σήμερα στην ΕΕ ως αιτούντες άσυλο υπό μη κανονικές και δύσκολες συνθήκες. Οι λόγοι στους οποίους οφείλεται αυτή η διαφορά είναι σαφείς: η κοινή γνώμη είχε τότε τη βεβαιότητα ότι τα άτομα που απομακρύνονταν χρειάζονταν αναμφίβολα προστασία, ενώ σήμερα δεν υφίσταται τέτοια βεβαιότητα.
17. Στο σεμινάριο η Επιτροπή τόνισε ότι, εν γένει, η νόμιμη, εύτακτη και οργανωμένη είσοδος στην ΕΕ θα παρείχε στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να προετοιμάζονται για την άφιξη ατόμων για τα οποία έχει κριθεί ότι χρήζουν διεθνούς προστασίας. Η έγκαιρη αυτή ενημέρωση θα μπορούσε να προσπορίσει διάφορα οφέλη από την άποψη του **σχεδιασμού**: σε σχέση με τη στέγαση και τις αναπόφευκτες οικονομικές επιπτώσεις. Η επεξεργασία της συγκρότησης προγραμμάτων ένταξης που να είναι ειδικά προσαρμοσμένα στις εκάστοτε ανάγκες και να αφορούν συγκεκριμένες κατηγορίες προσφύγων θα ήταν επίσης πολύ πιο εύκολη εάν μια χώρα γνώριζε εκ των προτέρων τα άτομα που φθάνουν στην επικράτειά της με σκοπό να παραμείνουν. Και από τη σκοπιά της ασφάλειας, θα ήταν προτιμότερη η επανεγκατάσταση και η παραχώρηση της δυνατότητας αυτοπρόσωπης εισόδου στο έδαφος της ΕΕ σε άτομα των οποίων η ταυτότητα και το ιστορικό έχουν διερευνηθεί εκ των προτέρων.
18. Κράτη μέλη που μετείχαν στο σεμινάριο διατύπωσαν την ιδέα για την καθιέρωση προγράμματος επανεγκατάστασης που να καλύπτει το σύνολο της ΕΕ, το οποίο, αν χρησιμοποιηθεί με στρατηγικό τρόπο ως στοιχείο ολοκληρωμένης προσέγγισης, θα μπορούσε δυνητικά να αποτελέσει ένα χρησιμότερο εργαλείο της σχετικής πολιτικής, το οποίο θα επιτρέπει: i) την εφαρμογή ολοκληρωμένων λύσεων για προβλήματα που σχετίζονται με πρόσφυγες, ιδίως δε για αυτά με μεγάλη χρονική διάρκεια· ii) τη δημιουργία και αναβάθμιση των δυνατοτήτων προστασίας των περιοχών καταγωγής· και iii) την παροχή εναλλακτικής δυνατότητας σε σχέση με τις μη κανονικές δευτερογενείς μετακινήσεις ατόμων που αδυνατούν να εξεύρουν ουσιαστική προστασία στη χώρα πρώτου ασύλου, καθώς επίσης σε σχέση με τις εγκληματικές δραστηριότητες που συνδέονται με τις μετακινήσεις αυτές.

19. Εξάλλου, το σεμινάριο οδήγησε στο συμπέρασμα ότι η επανεγκατάσταση αποτελεί εντελώς απαραίτητο και ουσιώδες στοιχείο του συστήματος διεθνούς προστασίας, του οποίου η χρήση έχει σώσει πολλές ζωές, ότι παρέχει άμεση πρόσβαση σε προστασία, ακόμη και σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, για τα άτομα εκείνα τα οποία χρήζουν διεθνούς προστασίας εκτός των περιοχών καταγωγής τους, καθώς και ότι επιτρέπει την άμεση προσφυγή σε βιώσιμες λύσεις. Η επανεγκατάσταση επιτρέπει επίσης τον εντοπισμό των πλέον ευάλωτων περιπτώσεων και των περιπτώσεων με τις μεγαλύτερες ανάγκες, συμβάλλει σε πιο εύτακτες και οργανωμένες αφίξεις και παρέχει στα κράτη τη δυνατότητα να διενεργούν ελέγχους ασφάλειας και υγείας προ της άφιξης. Επιπλέον, η επανεγκατάσταση επιτρέπει τον καλύτερο σχεδιασμό και διαχείριση πόρων και διευκολύνει την ταχεία κοινωνική ένταξη των προσφύγων. Από το σεμινάριο προέκυψε το σημαντικό συμπέρασμα ότι η επανεγκατάσταση έχει θετικές συνέπειες για την ακεραιότητα και την αξιοπιστία του θεσμού του ασύλου.
20. Σε ό,τι αφορά τις ΔΠΕ, κατά το σεμινάριο επισημάνθηκε σειρά πλεονεκτημάτων, όπως είναι η παροχή ταχείας και ουσιαστικής προστασίας, ιδίως στα άτομα που ενδεχομένως έχουν άμεσες και κατεπείγουσες ανάγκες προστασίας, καθώς και η δυνητική επένεργεια των σχετικών διαδικασιών από την άποψη της εξοικονόμησης χρημάτων και χρόνου σε σύγκριση με τις διαδικασίες παροχής ασύλου εντός της επικρατείας. Τα μειονεκτήματα που επισημάνθηκαν αφορούν, ιδίως, το επίπεδο πόρων που είναι απαραίτητο για την ταχεία διεκπεραίωση των αιτήσεων, καθώς επίσης τη δυσκολία απευθείας επικοινωνίας με τα πρόσωπα που λαμβάνουν αποφάσεις στον τομέα του ασύλου και την πρόσβαση (ή έλλειψη πρόσβασης) σε νομική συνδρομή (ευεργέτημα πενίας). Ακόμη τονίστηκε ότι οποιοδήποτε πιθανό μέσο υλοποίησης πρέπει να χαρακτηρίζεται από διακριτικότητα και ευελιξία.
21. Η Προεδρία κάλεσε την Επιτροπή «να λάβει υπόψη τα συμπεράσματα του σεμιναρίου κατά την κατάρτιση της σφαιρικής της έκθεσης σχετικά με τη διασφάλιση της πιο εύτακτης και οργανωμένης εισόδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, σύμφωνα με την επιταγή του σημείου 26 των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης». Τούτο κατεγράφη από το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Νοεμβρίου του 2003.

Προτεινόμενα μέτρα πολιτικής

22. Από την άποψη των τριών μακροπρόθεσμων λύσεων για τους πρόσφυγες που έχουν διατυπωθεί από την ΥΑΗΕΠ στο έγγραφο «Ατζέντα για την προστασία», οι οποίες διατυπώθηκαν εκ νέου από την εκτελεστική επιτροπή της ΥΑΗΕΠ στο Συμπέρασμα 20(i) του 2003, η επανεγκατάσταση καταλαμβάνει υποδεέστερη θέση τόσο σε σύγκριση με τον οικειοθελή επαναπατρισμό, που αποτελεί σαφώς τη λύση την οποία προκρίνουν οι περισσότερες χώρες υποδοχής, όσο και σε σύγκριση με την ένταξη στην τοπική κοινωνία (πρόκειται για τις άλλες δύο μακροπρόθεσμες λύσεις)· τούτο οφείλεται εν μέρει στις συνέπειες για τους συνολικούς αριθμούς που είναι δυνατό να έχουν τα προγράμματα επανεγκατάστασης στη μικρή κλίμακα που τα χαρακτηρίζει. Παρόλα αυτά, πρόκειται εξ ορισμού για εύτακτη και οργανωμένη είσοδο στην ΕΕ και θα μπορούσε να παίξει περιορισμένο έστω αλλά σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής ασύλου της ΕΕ. Για τους προεκτεθέντες λόγους, η Επιτροπή θεωρεί ότι υφίστανται βάσιμοι λόγοι για την υιοθέτηση στον υπό εξέταση τομέα προσέγγισης που να καλύπτει το σύνολο της ΕΕ, καθώς και για τη **συγκρότηση**

κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης. Στις παραγράφους που ακολουθούν παρουσιάζονται με συντομία τα διάφορα βασικά στοιχεία του τυχόν **κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης.**

Ιστορικό

23. Μία στοχοθετημένη και σφαιρική προσέγγιση η οποία να αφορά συγκεκριμένο όγκο υποθέσεων, περιορισμένο αλλά ανταποκρινόμενο από ποσοτική άποψη στις ειδικές καταστάσεις στις οποίες κρίνεται αναγκαία η επανεγκατάσταση, θα μπορούσε να έχει αξιόλογες συνέπειες και αυτός είναι ο λόγος για τον οποίον η Επιτροπή προτείνει την ενδεχόμενη καθιέρωση προγράμματος επανεγκατάστασης κοινοτικής εμβέλειας. Η σύμπραξη της ΥΑΗΕΠ στην επιλογή και παραπομπή του όγκου υποθέσεων του οποίου επιδιώκεται η διεκπεραίωση θα είχε ασφαλώς καθοριστική σημασία. Ένα τέτοιο πρόγραμμα θα αποτελούσε συγχρόνως απαραίτητο στοιχείο μιας σφαιρικής προσέγγισης έναντι τρίτων χωρών στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης και θα συνεπάγετο τη σε σύντομο χρονικό διάστημα υλοποίηση της εντολής της Θεσσαλονίκης, δεδομένου ότι θα οδηγούσε, εξ ορισμού, στην εύτακτη και οργανωμένη είσοδο στην ΕΕ. Εξάλλου, σε συνδυασμό με άλλα στοιχεία μιας σφαιρικότερης προσέγγισης, θα ενίσχυε περαιτέρω την υπεροχή των δυνατοτήτων της ΕΕ όσον αφορά την καταπολέμηση της διακίνησης ανθρώπων.

Νομικό πλαίσιο

24. Υπάρχουν αρκετές εναλλακτικές δυνατότητες ως προς τη μορφή που θα μπορούσε να προσλάβει η ενδεχόμενη νομική πράξη σχετικά με την επανεγκατάσταση. Ένα γενικό διαδικαστικό πλαίσιο σχετικά με την επανεγκατάσταση θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για προγράμματα τα οποία να είναι προσαρμοσμένα στα εκάστοτε ατομικά δεδομένα και στην κάθε ειδική περίπτωση, με στόχο τη διευθέτηση συγκεκριμένου φόρτου υποθέσεων στο πλαίσιο της ευρύτερης στάσης που η Κοινότητα τηρεί έναντι μιας συγκεκριμένης περιοχής ή τρίτης χώρας. Κάτι τέτοιο θα επέτρεπε υψηλότερο βαθμό ευελιξίας σε σύγκριση με την κατάρτιση ετήσιου προγράμματος το οποίο προβλέπει προκαθορισμένο αριθμό θέσεων προς κατανομή.

Εφαρμογή

25. Τα βασικά θεμέλια του προγράμματος επανεγκατάστασης της ΕΕ θα υπογράμμιζαν με σαφήνεια ότι η επανεγκατάσταση λειτουργεί συμπληρωματικά και δεν θίγει τις υποχρεώσεις των κρατών μελών όσον αφορά την εξέταση των αιτήσεων χορήγησης ασύλου επί τη βάσει δίκαιων διαδικασιών και την παροχή προστασίας στην επικράτειά τους σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Οι έννοιες-κλειδιά ενός τέτοιου προγράμματος θα είναι «ευελιξία» και «προσαρμογή στα δεδομένα της κάθε περίπτωσης». Τούτο σημαίνει ότι το τυχόν καθεστώς επανεγκατάστασης της ΕΕ θα μπορεί να προσαρμόζεται στα διαφορετικά χαρακτηριστικά των συνολικών αναγκών των προσφύγων, ακόμη και σε παρατεταμένες καταστάσεις που υπαγορεύουν την παροχή προστασίας σε πρόσφυγες σε διάφορες περιοχές, ενώ συγχρόνως θα μπορεί να προσαρμόζεται στην ικανότητα των κρατών μελών να επανεγκαθιστούν άτομα που αντιπροσωπεύουν συγκεκριμένο όγκο υποθέσεων εντός δεδομένου αριθμού ετών. Ένα τέτοιο πρόγραμμα θα προσφέρεται από την ΕΕ μόνο οσάκις ενδείκνυται και σε συνεργασία με την οικεία τρίτη χώρα, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών δεδομένων του προς επίλυση παρατεταμένου προβλήματος προσφύγων ή/και της

κατάστασης που απειλεί να οδηγήσει στη δημιουργία προσφύγων, **εφόσον έχει καταστεί σαφές ότι πρέπει να εξευρεθούν μακροχρόνιες λύσεις και ανεξαρτήτως του αν στις λύσεις αυτές συμπεριλαμβάνεται η επανεγκατάσταση ενός μέρους ή του συνόλου συγκεκριμένης πληθυσμιακής ομάδας**. Φυσικά, η προστιθέμενη αξία ενός τέτοιου προγράμματος, τόσο από την άποψη των οικονομιών κλίμακας όσο και σε σχέση με το πολιτικό του βάρος στο πλαίσιο των ολοκληρωμένων ρυθμίσεων συνεργασίας με χώρες της εκάστοτε περιοχής, θα αυξάνεται ταυτόχρονα με τον αριθμό των προσφερόμενων θέσεων επανεγκατάστασης.

Πεδίο εφαρμογής

26. Καίτοι όλα τα κράτη μέλη θα μετέχουν στο τυχόν πρόγραμμα επανεγκατάστασης κοινοτικής εμβέλειας, η συμμετοχή αυτή, από την ίδια της τη φύση, θα χαρακτηρίζεται από ευελιξία. Τα κράτη μέλη εκείνα τα οποία σήμερα εφαρμόζουν προγράμματα επανεγκατάστασης θα ενθαρρύνονταν είτε να αποδεχθούν την κράτηση προκαθορισμένου αριθμού θέσεων, οι οποίες θα χρησιμοποιούνταν, βάσει στρατηγικής, για τις ανάγκες του κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης, **είτε να εξακολουθήσουν να εφαρμόζουν τα προγράμματα αυτά, με ταυτόχρονη πλήρη συμμετοχή στο κοινοτικό πρόγραμμα, συμβάλλοντας με τον πλούτο της πείρας τους στη συλλογική δράση των κρατών μελών**. Το πρόγραμμα θα εφαρμοζόταν αποκλειστικά και μόνο, εφόσον κριθεί απαραίτητο, στο πλαίσιο πολυσχιδούς απάντησης σε συγκεκριμένο πρόβλημα προσφύγων. Οι χώρες εκείνες οι οποίες επί του παρόντος δεν εφαρμόζουν προγράμματα επανεγκατάστασης θα ενθαρρύνονταν να συμμετέχουν σε βάση *ad hoc* ή ακόμη και με βάση την αρχή ότι θα συμμετέχουν μόνο με την παροχή χρηματοδότησης (με τον τρόπο αυτό θα ενθαρρύνονται ενδεχομένως άλλα κράτη μέλη να δοκιμάσουν τις δυνατότητές τους στον τομέα της επανεγκατάστασης). Επειδή η επανεγκατάσταση θα αποτελεί απλώς ένα στοιχείο της ευρύτερης κοινοτικής απάντησης σε συγκεκριμένο προς επίλυση μεγάλης διάρκειας πρόβλημα προσφύγων, ο ρόλος που η επανεγκατάσταση θα διαδραματίζει και η προστιθέμενη αξία που θα αντιπροσωπεύει στο πλαίσιο της εν λόγω απάντησης θα αποτελούν σαφές κίνητρο για τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών.

Σκοποί

27. Ο συνολικός λόγος ο οποίος υπαγορεύει την επανεγκατάσταση στην ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας απορρέει από την ανθρωπιστική παράδοση της ΕΕ και των κρατών μελών της όσον αφορά την παροχή ασφάλειας και καταφυγίου σε όσους προσπαθούν να ξεφύγουν από διώξεις. Κύριοι **σκοποί** εν προκειμένω είναι: η παροχή διεθνούς προστασίας και η προσφορά μακροπρόθεσμης λύσης στην ΕΕ στα άτομα που τη χρειάζονται πραγματικά· η διευκόλυνση της οργανωμένης άφιξής τους στην ΕΕ· και η εκδήλωση αλληλεγγύης και ανάληψη ενός μέρους του βάρους που αντιμετωπίζουν χώρες στις περιοχές καταγωγής οι οποίες είναι αντιμέτωπες με παρατεταμένα προβλήματα προσφύγων. Ο συνολικός αντίκτυπος ενός κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης για το διεθνές καθεστώς προστασίας στο σύνολό του θα ήταν, βεβαίως, περιορισμένος, λόγω του μικρού μεγέθους των σχετικών αριθμών, αλλά, σε περίπτωση που το πρόγραμμα αυτό χρησιμοποιηθεί με στρατηγικό τρόπο, θα μπορούσε να επιτρέψει βιώσιμες λύσεις, οι οποίες διαφορετικά θα ήταν ανέφικτες σε μία παρατεταμένη κατάσταση προσφύγων, ενώ συγχρόνως θα προσέθετε αξία και βαρύτητα στα τυχόν μέτρα που θα λαμβάνονταν εκ παραλλήλου για την αντιμετώπιση της κατάστασης αυτής.

Στόχοι

28. Είναι πιθανό, στο πλαίσιο της μελλοντικής πρότασης για την καθιέρωση κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης, η Επιτροπή να προτείνει τον καθορισμό **στόχων** αντί ποσοτώσεων ή ανώτατων ορίων. Οι στόχοι παρέχουν τις μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας, διότι είναι πιο ευέλικτοι. Στο μελλοντικό πλαίσιο που θα διέπει το τυχόν κοινοτικό πρόγραμμα επανεγκατάστασης, ενδέχεται να τεθεί για ολόκληρη την ΕΕ συνολικός ετήσιος στόχος για τα μεγέθη της επανεγκατάστασης. Ωστόσο, ο στόχος αυτός σε πρώτη φάση δεν θα είναι δεσμευτικός, ενώ θα εναπόκειται στα επιμέρους κράτη μέλη να θέσουν δικούς τους στόχους για το θέμα της επανεγκατάστασης. Με την *οδηγία του Συμβουλίου για τις ελάχιστες απαιτήσεις παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής συρροής εκτοπισθέντων και για τα μέτρα που επιδιώκουν τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή αυτών των ατόμων και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής* καθιερώθηκε η έννοια του «διπλού εθελοντισμού». Παρομοίως, θα μπορούσε να εξετασθεί ως λύση η παροχή οικονομικής βοήθειας ή η πραγματική επανεγκατάσταση των οικείων ατόμων από τα κράτη μέλη. Σε περίπτωση που τα οικεία άτομα είναι πρόθυμα να μεταβούν σε ένα κράτος μέλος και όχι σε άλλο κράτος μέλος και το πρώτο κράτος μέλος είναι διατεθειμένο να τα δεχθεί, ενδεχομένως με αντάλλαγμα οικονομική βοήθεια, κάτι τέτοιο θα μπορούσε, βεβαίως, να συμβάλει στην επίτευξη στόχου που έχει τεθεί για το σύνολο της ΕΕ. Ακόμη, ο καθορισμός στόχων θα μπορούσε να γίνεται με γνώμονα το στρατηγικό σκεπτικό μιας ευρύτερης σφαιρικής προσέγγισης. Οι στόχοι θα εστιάζονται σε συγκεκριμένο όγκο υποθέσεων και θα είναι δομημένοι κατά τρόπον ώστε να αντιμετωπίζεται ένα συγκεκριμένο πρόβλημα στο πλαίσιο παρατεταμένης κατάστασης με πρόσφυγες.

Προϋποθέσεις

29. Η επανεγκατάσταση πρέπει να έχει ως πρωταρχικό στόχο τα άτομα που δικαιούνται διεθνή προστασία με βάση τις προϋποθέσεις που έχουν καθορισθεί και κωδικοποιηθεί στην *οδηγία του Συμβουλίου για τις ελάχιστες απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους* (στο εξής: «η οδηγία περί εκπλήρωσης των προϋποθέσεων»). Η επιλογή των υποψήφιων για επανεγκατάσταση θα μπορούσε να γίνεται με βάση σειρά προϋποθέσεων και να συμπεριλαμβάνει την επανεγκατάσταση ομάδων για τις οποίες έχει κριθεί ότι χρήζουν διεθνούς προστασίας και που θεωρούνται από τα κράτη μέλη ως επιλέξιμες για επανεγκατάσταση κατ' εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης. Ακόμη θα μπορούσε να εξετασθεί η πιθανότητα να αναλαμβάνει η ΕΕ μέχρι ενός σημείου ειδική ευθύνη για ευάλωτες ομάδες προσφύγων ή για τους πρόσφυγες σε σχέση με τους οποίους υφίστανται δυσκολίες ενσωμάτωσης στην οικεία τρίτη χώρα (π.χ. θύματα βασανιστηρίων ή σεξουαλικής βίας, υπερασπιστές των δικαιωμάτων του ανθρώπου, μέλη συγκεκριμένων εθνοτικών, θρησκευτικών ή άλλου είδους ομάδων που υφίστανται διακριτική μεταχείριση στη χώρα υποδοχής) αλλά για τους οποίους ενδέχεται να υπάρχουν, συγκριτικά, μεγαλύτερες ευκαιρίες για ενσωμάτωση και προστασία σε ένα κράτος μέλος της ΕΕ. Οι συνεντεύξεις από μέρους των υπηρεσιών μετανάστευσης των κρατών μελών της ΕΕ κατά τη διάρκεια επισκέψεων στην περιοχή καταγωγής θα αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της σχετικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων, αν και κάτι τέτοιο ενδέχεται να μην είναι εφικτό σε ορισμένες καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης. Οι επισκέψεις αυτές θα είναι επίσης

χρήσιμες υπό την έννοια ότι θα επιτρέπουν σε όσους λαμβάνουν τις αποφάσεις να κατανοούν τις συνθήκες που επικρατούν στην περιοχή. Η χρησιμότητα αυτή αφορά τη λήψη αποφάσεων τόσο για το θέμα της επανεγκατάστασης όσο και για το θέμα του ασύλου.

Νομικές επιπτώσεις

30. Δύο είναι τα ζητήματα που πρέπει να εξετάζονται προκειμένου να αποφασισθεί εάν ένα άτομο είναι κατάλληλο για επανεγκατάσταση βάσει του τυχόν κοινοτικού προγράμματος. Το πρώτο είναι το κατά πόσον το άτομο αυτό δικαιούται διεθνή προστασία. Το δεύτερο είναι το κατά πόσον ανήκει στην ομάδα-στόχο η οποία έχει κριθεί κατάλληλη προς επιλογή. Ο τρόπος διατύπωσης των κριτηρίων επιλογής θα αποτελέσει αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο της τυχόν μελλοντικής πρότασης, αλλά η εφαρμογή των κριτηρίων ενδέχεται να έχει νομικές επιπτώσεις. Επισταμένη προσοχή θα πρέπει επίσης να δοθεί στο ερώτημα πώς είναι δυνατό να αντιμετωπισθεί με δικαιοσύνη η δυσανεξία των ατόμων που δεν επελέγησαν για επανεγκατάσταση, καθώς και στο σκεπτικό βάσει του οποίου προτείνεται μακροπρόθεσμη λύση σε συγκεκριμένη ομάδα ανθρώπων αλλά όχι σε άλλη, ενώ αμφότερες ομάδες αντιμετωπίζουν παρόμοιες καταστάσεις. Ενδείκνυται επίσης να ληφθεί υπόψη ότι η επιλογή θα εστιάζεται σε συγκεκριμένη ομάδα-στόχο ή όγκο υποθέσεων. Τα σχετικά κριτήρια επιλογής είναι δυνατό να καθορίζονται ως συλλογικά κριτήρια επιλογής που θα ισχύουν για την ΕΕ ή ως ξεχωριστά κριτήρια επιλογής για κάθε κράτος μέλος, και τούτο στο πλαίσιο ενός ευρέος, ευέλικτου κοινοτικού προγράμματος. Εξάλλου, η διεξαγωγή σε τρίτη χώρα διαδικασιών για τον έλεγχο της εκπλήρωσης προϋποθέσεων συνεπάγεται νομικές επιπτώσεις, ιδίως εάν οι εν λόγω διαδικασίες διεξάγονται κατ' εφαρμογή κοινοτικής πράξης.

Επιχειρησιακές επιπτώσεις

31. Τα προγράμματα προσανατολισμού τα οποία εφαρμόζονται στη χώρα υποδοχής προ της αναχώρησης είναι σκόπιμο να αποτελούν στοιχείο του τυχόν κοινοτικού καθεστώτος και θα συνέβαλλαν στη δημιουργία ρεαλιστικών προσδοκιών και στην προετοιμασία των προσφύγων για το μέλλον που τους περιμένει. Ακόμη, θα υπάρχει πρόβλεψη για τη διενέργεια ελέγχων ασφαλείας προ της αναχώρησης, οι οποίοι θα μπορούσαν επίσης να διευκολύνουν τον αποκλεισμό από προγράμματα επανεγκατάστασης ατόμων που δεν δικαιούνται διεθνή προστασία λόγω του ότι εμπίπτουν στις περί αποκλεισμού διατάξεις της οδηγίας περί εκπλήρωσης των προϋποθέσεων. Η μεταφορά των ατόμων που επιλέγονται για επανεγκατάσταση στην ΕΕ είναι δυνατό να οργανώνεται από την ΙΟΜ, που διαθέτει μακράν πείρα στον συγκεκριμένο τομέα.
32. Σε πρώτο στάδιο, το πρόγραμμα επανεγκατάστασης της ΕΕ θα μπορούσε να στηρίζεται στην ίδια διαδρομή που χρησιμοποιείται σήμερα από ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες επανεγκατάστασης, στο πλαίσιο της οποίας η ΥΑΗΕΠ διαδραματίζει πρωταρχικό ρόλο για την κατάρτιση και την παραπομπή των φακέλων σε χώρα επανεγκατάστασης προς επιλογή. Σε ορισμένες περιπτώσεις θα επιτρέπονται ακόμη οι απευθείας αιτήσεις, και στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να ανατίθεται κάποιος ρόλος σε μη κυβερνητικές οργανώσεις. Παραδείγματος χάρη, στο πλαίσιο του «Προγράμματος εισδοχής προσφύγων» των ΗΠΑ, συμβεβλημένες ΜΚΟ οι οποίες αναπτύσσουν δραστηριότητα στα σημεία κρίσεων ή η ΙΟΜ ενεργούν ως φορείς διεκπεραίωσης και συμπληρώνουν φακέλους επιτόπου ενόψει της

συνέντευξης των ενδιαφερομένων με την Υπηρεσία Μετανάστευσης. Οι φορείς αυτοί στην πραγματικότητα δεν παραπέμπουν υποθέσεις, αλλά περισσότερο διευκολύνουν το έργο της διεκπεραίωσης.

33. Είναι επίσης αναγκαίο να διερευνηθεί η δυνατότητα παροχής **τεχνικής συνδρομής** σε επίπεδο ΕΕ προς τα συμμετέχοντα κράτη μέλη. Η συνδρομή αυτή θα μπορούσε να περιλαμβάνει την κατάρτιση, παραπομπή και επιλογή περιπτώσεων επανεγκατάστασης και την ανάθεση δεδομένης υπόθεσης σε συγκεκριμένο κράτος μέλος βάσει συμφωνημένου πλαισίου συνεργασίας. Ένα σύστημα σχεδιασμού και συντονισμού θα μπορούσε, μεταξύ άλλων καθηκόντων, να οδηγεί στον καθορισμό των στόχων πολιτικής και των μεθόδων εργασίας του ενδεχόμενου καθεστώτος εντός των παραμέτρων που έχουν συμφωνηθεί και σε συνάρτηση με τις βέλτιστες πρακτικές διεθνώς. Το εν λόγω σύστημα θα μπορούσε να χρησιμεύει για την επιτήρηση της εφαρμογής του καθεστώτος και για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων του σύμφωνα με καθορισμένους δείκτες, καθώς επίσης για την ανάλυση και τον προσδιορισμό των καταστάσεων για τις οποίες η επανεγκατάσταση των προσφύγων θα μπορούσε να αποτελεί ενδεδειγμένη μέθοδο. Στο πλαίσιο των προετοιμασιών για την καθιέρωση κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης, η Επιτροπή θα διερευνήσει τη σκοπιμότητα τεχνικής συνδρομής αυτού του τύπου, καθώς και τα μέσα που απαιτούνται για την παροχή της.

Οικονομικές επιπτώσεις

34. Σε ό,τι αφορά τη χρηματοδότηση ενός τέτοιου κοινοτικού προγράμματος επανεγκατάστασης, η ρητή πρόβλεψη ότι οι επανεγκατεστημένοι πρόσφυγες συμπεριλαμβάνονται στους δικαιούχους του δεύτερου σταδίου του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες, βάσει της πρότασης της Επιτροπής που έχει υποβληθεί στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θα ενισχύσει την έννοια της συλλογικής δράσης και της συνεργασίας στην οποία στηρίζεται κάθε παρόμοιο πρόγραμμα. Στην παρούσα πρόταση προκρίνονται οι ίδιες ομάδες-στόχοι που έχουν αποφασισθεί και για το πρώτο στάδιο, με την προσθήκη των ατόμων που γίνονται δεκτά στο έδαφος της ΕΕ για λόγους διεθνούς προστασίας κατ' εφαρμογή προγραμμάτων επανεγκατάστασης. Μολονότι προηγουμένως η συγκεκριμένη κατηγορία δεν αποκλειόταν τυπικώς από το πεδίο εφαρμογής του Ταμείου, δεν υπήρχε καμία αναφορά σε αυτήν, γεγονός που προκαλούσε σύγχυση. Το συγκεκριμένο θέμα αποτελεί πλέον ευρωπαϊκό μέλημα, το οποίο μνημονεύεται σε ανακοινώσεις της Επιτροπής και σε πρόσφατα Συμπεράσματα της Προεδρίας, ενώ παράλληλα αποτελεί αντικείμενο επιχειρησιακών προγραμμάτων σε αρκετά κράτη μέλη. Στόχος είναι η καθιέρωση δημοσιονομικού μηχανισμού σε επίπεδο ΕΕ με σκοπό τη στήριξη των κρατών μελών τα οποία διαθέτουν ή θα διαθέτουν μελλοντικώς πρόγραμμα επανεγκατάστασης, ιδίως με τη διασφάλιση εύλογης χρηματοδοτικής υποστήριξης για την επανεγκατάσταση προσφύγων κατά το πρώτο έτος της παραμονής τους στο εκάστοτε κράτος μέλος της ΕΕ. Πέραν αυτού, το σχετικό με τις κοινοτικές δράσεις σκέλος του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες (ΕΤΠ), το οποίο έχει συγκροτηθεί με σκοπό τη χρηματοδότηση καινοτόμων δράσεων ή δράσεων συνολικού κοινοτικού ενδιαφέροντος από την άποψη της πολιτικής ασύλου, θα μπορούσε να χρησιμεύσει για την υποστήριξη των σχετικών βέλτιστων πρακτικών, περισσότερων σχεδίων διασυνοριακού χαρακτήρα, της διεξαγωγής διαλόγου και της ενημέρωσης για τα αποτελέσματα σχεδίων στον τομέα της επανεγκατάστασης, καθώς επίσης, σε πρώτο στάδιο, για τη χρηματοδότηση των εξόδων που συνεπάγεται η εκκίνηση κοινοτικού προγράμματος

επανεγκατάστασης. Πιο μακροπρόθεσμα, σε συνάρτηση με τη δεύτερη πολυετή φάση προγραμματισμού του ΕΤΠ ΙΙ (2008-2010), θα μπορούσε να δημιουργηθεί ειδικό σκέλος για την επανεγκατάσταση, στην εφαρμογή του οποίου θα καλείτο να συμπράξει με τον προσήκοντα τρόπο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Διαδικασίες Προστατευόμενης Εισόδου (ΔΠΕ)

35. Η ΥΑΗΕΠ θεωρεί ότι οι εν λόγω διαδικασίες, πέραν του προφανούς οφέλους που προσπορίζουν από την άποψη της προστασίας, είναι επίσης ικανές να προσδώσουν ένα στοιχείο τάξης και προβλεψιμότητας στις δευτερογενείς μετακινήσεις των προσφύγων και να αμβλύνουν την ανάγκη προσφυγής σε παράνομες μεθόδους ταξιδιού, όπως είναι η λαθραία εισαγωγή και η διακίνηση ανθρώπων. Το σεμινάριο το οποίο πραγματοποιήθηκε στη Ρώμη και οι νομοθετικές πρακτικές των κρατών μελών στον συγκεκριμένο τομέα καθιστούν εντούτοις σαφές ότι οι διαδικασίες προστατευόμενης εισόδου δεν προσφέρουν τις ίδιες κοινές προοπτικές με την επανεγκατάσταση και ότι τα κράτη μέλη δεν της χορηγούν την ίδια αξιοπιστία. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή δεν προτίθεται να προτείνει τη θέσπιση, στο επίπεδο της ΕΕ, προστατευόμενης διαδικασίας εισόδου ως αυτόνομου μέτρου. Εντούτοις υπό ορισμένες συνθήκες η προστατευόμενη είσοδος στην ΕΕ προσώπων που έχουν άμεση και επιτακτική ανάγκη θα μπορούσε παρά ταύτα να διευκολυνθεί από την άποψη της διαδικασίας. Μια τέτοια διαδικασία θα αποτελούσε «μέτρο έκτακτης ανάγκης», εγγραφόμενο στο πλαίσιο ενός ευρύτερου συστήματος που είναι αυτό της επανεγκατάστασης, το οποίο όμως θα αφήνεται απόλυτα στη διακριτική ευχέρεια κάθε κράτους μέλους, εφόσον το δικαιολογούν οι τοπικές περιστάσεις. Αυτές οι διαδικασίες θα έχουν εμφανώς παρόμοιες νομικές επιπτώσεις με εκείνες που περιγράφονται στο πλαίσιο του προγράμματος επανεγκατάστασης στο επίπεδο της ΕΕ, με τη σημαντική διαφορά ότι η διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος πρόσφυγα θα διεξάγεται στην ΕΕ (μετά από αναλυτική εξέταση).

Κεφάλαιο ΙΙ

Δεύτερος στόχος του σημείου 26 των συμπερασμάτων: *«να εξεταστούν τρόποι και μέσα για την ενίσχυση της δυνατότητας προστασίας εκ μέρους των περιοχών καταγωγής»*

Πλαίσιο δράσης στο επίπεδο της ΕΕ

36. Η ανακοίνωση της Επιτροπής του Δεκεμβρίου 2002 με τον τίτλο «*Ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες*» (η ανακοίνωση του Δεκεμβρίου 2002) παρουσίασε εν συντομία τις διάφορες κοινοτικές δράσεις που διεξάγονται προς όφελος των προσφύγων, ιδιαίτερα τις προσπάθειες που καταβάλλονται από την Κοινότητα για να βοηθήσει, με ανθρωπιστική βοήθεια, τους πρόσφυγες να υπερβούν την κατάσταση ανάγκης την οποία αντιμετωπίζουν. Μεταξύ αυτών των δράσεων συμπεριλαμβάνονται εξίσου η συνεργασία στην ανάπτυξη και η οικονομική, χρηματοπιστωτική και τεχνική συνεργασία με τις τρίτες χώρες. Η Επιτροπή εξηγούσε σε αυτή την ανακοίνωση ότι το θέμα των προσφύγων βαραίνει ιδιαίτερα τις αναπτυσσόμενες χώρες δεδομένου ότι αυτές διαθέτουν γενικά περιορισμένες οικονομικές και θεσμικές ικανότητες. Οι ειδικές δράσεις που αναλήφθηκαν από την Κοινότητα στόχευαν στη χορήγηση των απαραίτητων πιστώσεων για να προσφερθεί βοήθεια, συνδρομή και προστασία στους προσφυγικούς πληθυσμούς και αυτό καθόλο το απαραίτητο χρονικό διάστημα. Τα χρηματοδοτούμενα για την υποστήριξη των αναγκών των προσφύγων σχέδια

βοηθούσαν επίσης έμμεσα τις χώρες υποδοχής στη χορήγηση καλύτερης προστασίας, δεδομένου ότι οι δικές τους υποδομές και θεσμικές ικανότητες ήταν γενικά ανεπαρκείς για να ανταπεξέλθουν σε αυτά τα προβλήματα. Ορισμένα κοινοτικά μέσα επιδιώκουν να υποστηρίξουν τους πρόσφυγες και τις χώρες υποδοχής, όπως η ενίσχυση εκριζωθέντων πληθυσμών στις χώρες της Ασίας και της Λατινικής Αμερικής, η χορηγούμενη μέσω του ECHO ανθρωπιστική ενίσχυση και χρηματοοικονομική βοήθεια. Στην ανακοίνωση τονίστηκε εντούτοις ιδιαίτερα το γεγονός ότι η ανθρωπιστική βοήθεια δεν ήταν ούτε επαρκής ούτε κατάλληλη για να ανταποκριθεί σε όλες τις ανάγκες που δημιουργούνται στις περιπτώσεις παρατεταμένης διαμονής προσφύγων και δεν θα μπορούσε από μόνη της και σε όλες τις περιπτώσεις να εξασφαλίσει βιώσιμες και πάγιες λύσεις στα προβλήματα των προσφύγων. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο έγινε αναφορά στη σημασία των πρωτοβουλιών που συσχετίζουν την έκτακτη βοήθεια με την ανασυγκρότηση και την ανάπτυξη καθώς και των κοινοτικών δράσεων όπως οι EDF, MEDA και CARDS.

37. Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων της 19^{ης} Μαΐου 2003 έλαβε γνώση της ανακοίνωσης του Δεκεμβρίου 2002 και κάλεσε την Επιτροπή να φροντίσει, μεταξύ άλλων, έτσι ώστε η συνδεδεμένη με τη μετανάστευση συνδρομή να στηριχθεί, όσον αφορά τις τρίτες χώρες, στη βελτίωση της εθνικής νομοθεσίας και της διαχείρισης σε εθνικό επίπεδο της νόμιμης μετανάστευσης και του ασύλου, τηρουμένων των διεθνών υποχρεώσεων. Θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι οικονομικές και θεσμικές ικανότητες πολλών αναπτυσσόμενων χωρών και η επίπτωση των προσφύγων σε αυτές τις διαρθρώσεις. Το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να εξετάσει τα μέσα ενίσχυσης της ικανότητάς τους υποδοχής, να εκθέσει λεπτομερέστερα τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνεται τη χρήση της συνεργασίας στην ανάπτυξη για την εξεύρεση βιώσιμων λύσεων στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι πρόσφυγες και να επεξεργαστεί συγκεκριμένες προτάσεις για τον τρόπο με τον οποίο μεγαλύτερο μέρος της βοήθειας θα μπορούσε να κατευθυνθεί προς την ενίσχυση προσφύγων στην περιοχή. Το Συμβούλιο προσέθεσε ότι η ενσωμάτωση των ζητημάτων μετανάστευσης στην εξωτερική δράση της Κοινότητας πρέπει να σέβεται τη συνολική συνοχή των εξωτερικών πολιτικών και δράσεων της ΕΕ και να αποτελεί εγγενές μέρος συνολικής προσέγγισης, η οποία θα διαφοροποιείται κατά τρόπον ώστε να λαμβάνεται υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση κάθε χώρας και κάθε περιοχής.
38. Στην ανακοίνωσή της του Μαρτίου 2003, η Επιτροπή έθεσε την ανάπτυξη μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου στο πλαίσιο των εξελίξεων που παρατηρούνται στη διεθνή σκηνή και τάχθηκε υπέρ του ενισχυμένου συντονισμού μεταξύ της εσωτερικής διαδικασίας και του εξωτερικού σκέλους της διαχείρισης των προσφύγων. Η ανακοίνωση του Μαρτίου 2003 τόνιζε τη σημασία της κατανομής των ευθυνών με τις τρίτες χώρες, και κυρίως τις χώρες πρώτου ασύλου, για τη διαχείριση των προσφύγων και την ανάγκη αποτελεσματικότερης συνεργασίας για να ενισχυθούν οι ικανότητες προστασίας των χωρών που υποδέχονται πρόσφυγες. Στην ανακοίνωση του Ιουνίου του 2003, η Επιτροπή επέμενε κυρίως στο γεγονός ότι κάθε νέα προσέγγιση όσον αφορά το άσυλο θα έπρεπε να επικεντρωθεί περισσότερο στα μέτρα που μπορούν να ληφθούν εκτός της ΕΕ, στο πλαίσιο πραγματικής κατανομής των βαρών και των ευθυνών. Ο γενικός στόχος αυτής της νέας προσέγγισης θα πρέπει να είναι η καλύτερη διαχείριση των ροών αιτούντων άσυλο στην ευρωπαϊκή εδαφική διάστασή τους και στις περιοχές καταγωγής, κατά τρόπον ώστε να εγκαθιδρυθούν πιο προσιτά, δίκαια και οργανωμένα συστήματα ασύλου.

Παράλληλα έχουν ήδη χρηματοδοτηθεί πολλά προγράμματα με σκοπό τη θέσπιση καθεστώτων ασύλου στις τρίτες χώρες και την κατοχύρωση της καλής λειτουργίας τους, σύμφωνα με τους κανόνες της ΥΑΗΕΠ, ιδιαίτερα στα Βαλκάνια και στις περιοχές της Ανατολικής Ευρώπης.

39. Η ανακοίνωση του 2003 πρότεινε τη σταδιακή εφαρμογή αυτής της νέας προσέγγισης, και συγκεκριμένα σε μία πρώτη φάση την έναρξη προπαρασκευαστικών ενεργειών για να διερευνηθούν οι δυνατότητες δράσεων, και στη συνέχεια διατύπωση πιο συγκεκριμένων προτάσεων προγραμμάτων και σχεδίων που πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή. Το κονδύλι του προϋπολογισμού Β7-667 (οικονομικό έτος 2003), για τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες στον τομέα της μετανάστευσης επέτρεπε πράγματι τη χρηματοδότηση μέτρων ενίσχυσης των ικανοτήτων προστασίας των περιοχών καταγωγής. Επελέγησαν πολλά σχέδια, τα οποία θα διεξαχθούν υπό την αιγίδα της ΥΑΗΕΠ και τα οποία επικεντρώνονται σε ανάλυση των ελλείψεων που παρατηρούνται όσον αφορά την προστασία, στην ενίσχυση της διεθνούς προστασίας και της αυτάρκειας των προσφύγων, στην υλοποίηση προπαρασκευαστικών ενεργειών με σκοπό ένα συνολικό σχέδιο δράσης υπέρ ορισμένων ομάδων προσφύγων, σε σχεδιασμό προστασίας με βάση τις ανάγκες σαν ένα πρώτο μέτρο προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των ικανοτήτων αποτελεσματικής προστασίας σε επιλεγμένες χώρες, και στην ενίσχυση των θεσμικών ικανοτήτων όσον αφορά το άσυλο σε ορισμένες περιοχές καταγωγής. Τα συμπεράσματα αυτών των σχεδίων θα αποδειχθούν πολύτιμα, τόσο από πολιτική όσο και από επιχειρησιακή άποψη, για την ανάπτυξη πολιτικής σχετικά με την ενίσχυση των ικανοτήτων προστασίας των περιοχών καταγωγής και για την ανάπτυξη συγκεκριμένων στρατηγικών αποτελεσματικής προστασίας.

Συνολικό πλαίσιο δράσης

40. Σύμφωνα με την ΥΑΗΕΠ, υπάρχει συλλογική υποχρέωση, η οποία βαρύνει την ευρύτερη κοινότητα των κρατών, με τη μεσολάβηση της ΥΑΗΕΠ, να χορηγηθούν στα κράτη που υποδέχονται ή μπορούν να υποδεχθούν αιτούντες άσυλο τα απαραίτητα μέσα για να μπορούν να προσφέρουν τους πρόσφυγες μέσα διαβίωσης σύμφωνα προς τους διεθνείς κανόνες. Όσον αφορά τη διεθνή κατανομή των βαρών, οι περιοχές οι οποίες, σε σχέση με τον εθνικό τους πλούτο, υποδέχονται τον μικρότερο αριθμό προσφύγων θα πρέπει να βοηθούν εκείνες με το μεγαλύτερο αριθμό προσφύγων. Η ΥΑΗΕΠ δεν παύει να τονίζει ότι ύστατος στόχος της ενίσχυσης των ικανοτήτων των χωρών υποδοχής όσον αφορά την προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο είναι η ενίσχυση της ικανότητας των κρατών να εκπληρώνουν τις διεθνείς νομικές υποχρεώσεις τους έναντι αυτών των ατόμων, η δημιουργία δικτύων προστασίας στο εσωτερικό της κοινωνίας των πολιτών, η ενίσχυση του κράτους δικαίου και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε αυτά τα κράτη. Η ΥΑΗΕΠ δηλώνει ότι, εάν αναπτυχθούν και ενισχυθούν επαρκώς οι ικανότητες προστασίας, θα είναι καλύτερη η προστασία και η υποστήριξη των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων.
41. Οι κανόνες προστασίας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο καλύπτουν όλα τα στάδια της κατάστασης των προσφύγων, από την αρχική υποδοχή και τον προσδιορισμό του καθεστώτος πρόσφυγα και τη συνολική προστασία μέχρι την εξεύρεση οριστικής λύσης για την κατάστασή τους (ανεξάρτητα με το αν πρόκειται για εκούσιο επαναπατρισμό, για τοπική ένταξη στη χώρα υποδοχής ή για επανεγκατάσταση σε τρίτη χώρα). Εντούτοις η αποτελεσματικότητα αυτών των

κανόνων εξαρτάται από την εξεύρεση συγκεκριμένης έκφρασης. Είναι αυτονόητο ότι η ΕΕ θα πρέπει να θεσπίσει μετρήσιμους και ρεαλιστικούς δείκτες για να αξιολογήσει τις εργασίες που διεξάγονται στις τρίτες χώρες όσον αφορά την προστασία. Κατά την αξιολόγηση της προστασίας, πρέπει να αναγνωρίζεται το γεγονός ότι οι βελτιώσεις στον συγκεκριμένο τομέα δεν ακολουθούν τον ίδιο ρυθμό σε όλες τις χώρες. Ορισμένες χώρες χρειάζονται πράγματι ενδεχομένως πολλές δεκαετίες για να καλύψουν τις απαιτούμενες προδιαγραφές από άποψη θεσμών και υποδομών. Η ΥΑΗΕΠ, στο **εγχειρίδιο της για την ενίσχυση των ικανοτήτων προστασίας στις χώρες υποδοχής**, προσδιορίζει πολλά στοιχεία που είναι απαραίτητα τόσο για την ανάπτυξη όσο και για την αξιολόγηση αυτών των ικανοτήτων.

42. Τα μέτρα που προορίζονται να ενισχύσουν τις ικανότητες προστασίας χρειάζονται συντονισμένη και συστηματική προσέγγιση για να ενισχυθούν οι ικανότητες προστασίας όσον αφορά την εξέταση των αιτήσεων άσυλου καθώς και την υποδοχή και ένταξη των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στις τρίτες χώρες των περιοχών καταγωγής, δεδομένου ότι στόχος είναι να υποστηριχθούν αυτές οι χώρες κατά τρόπον ώστε να καταστούν σταθεροί πάροχοι αποτελεσματικής προστασίας. Με άλλα λόγια, η τρίτη χώρα στην περιοχή καταγωγής πρέπει να μπορεί να προσφέρει σε ένα πρόσφυγα τη δυνατότητα τοπικής ένταξης εάν οι δύο άλλες βιώσιμες κλασικές λύσεις, οι οποίες έχουν προσδιοριστεί από την ΥΑΗΕΠ (δηλαδή η επανεγκατάσταση ή η επιστροφή στη χώρα καταγωγής) είναι ανέφικτες ή αναμένεται η εξεύρεση βιώσιμης λύσης. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, είναι απαραίτητο να καταβληθεί προσπάθεια να σχεδιαστεί ένα σύστημα αναφοράς όσον αφορά την αποτελεσματική προστασία προς το οποίο θα πρέπει να τείνουν οι χώρες υποδοχής, με τη βοήθεια και την εταιρική σχέση της ΕΕ.
43. Προς το σκοπό αυτό, η ΕΕ θα πρέπει καταρχάς να αναλύσει τα μέτρα που χρησιμοποιεί η ίδια για να κατοχυρώσει την προστασία εκείνων που την χρειάζονται και τα οποία σε μεγάλο βαθμό περιλαμβάνονται στο άρθρο 63 της συνθήκης ΕΚ. Αυτά τα μέτρα επικεντρώνονται στην προστασία έναντι των διώξεων και της επαναπροώθησης (ελάχιστες προδιαγραφές για την απόκτηση του καθεστώτος πρόσφυγα), στην πρόσβαση σε νόμιμη διαδικασία (ελάχιστες προδιαγραφές όσον αφορά τις διαδικασίες) και στη δυνατότητα διάθεσης επαρκών μέσων διαβίωσης (ελάχιστες προδιαγραφές που διέπουν τις προϋποθέσεις υποδοχής). Αυτά θα πρέπει να είναι τα συστατικά στοιχεία αποτελεσματικής προστασίας. Παρά το γεγονός ότι είναι αυτονόητο ότι οι διεθνείς υποχρεώσεις πρέπει να τηρούνται απαραίτητως, είναι εξίσου σαφές ότι τα επίπεδα ζωής διαφέρουν από τη μία χώρα στην άλλη.
44. Τα συστατικά στοιχεία της προστασίας τα οποία ορίζονται κατωτέρω θα μπορούσαν να εξυπηρετούν δύο σκοπούς. Θα μπορούσαν από τη μία να θεωρούνται ως κατάλληλοι δείκτες για να αξιολογούνται οι ικανότητες προστασίας μιας χώρας υποδοχής και να καθορίζεται το κατά πόσον έχει αναπτυχθεί ένα βιώσιμο σύστημα προστασίας και, από την άλλη, να χρησιμεύουν ως προσανατολισμοί για να καθοριστεί ένα σύστημα αναφοράς για την ενίσχυση των ικανοτήτων, κυρίως των θεσμικών, που να μπορεί να καταλήξει σε στοχοθετημένη τεχνική συνδρομή παρόμοια με εκείνη που προβλέπεται για χρηματοδότηση δυνάμει του προγράμματος AENEAS.
 - α. **Προσχώρηση στα νομικά μέσα για την προστασία των προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων των περιφερειακών μέσων, καθώς και στις άλλες**

συνθήκες για τα ανθρώπινα δικαιώματα και το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο, τήρηση αυτών των νομικών μέσων και άρση των επιφυλάξεων

Η προσχώρηση στα διεθνή νομικά μέσα για την προστασία των προσφύγων και τα ανθρώπινα δικαιώματα, καθώς και η τήρηση αυτών των μέσων, πρέπει να θεωρείται σαν ένα πρώτο σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση ενός πλήρους και πιο αποτελεσματικού εθνικού συστήματος προστασίας των προσφύγων.

β. Εθνικά νομικά πλαίσια: θέσπιση/τροποποίηση της νομοθεσίας για τους πρόσφυγες και το άσυλο

Όχι μόνο η ύπαρξη εθνικών νομικών πλαισίων για την προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο είναι σημαντική αλλά πρέπει επίσης αυτά τα πλαίσια να συμφωνούν με τους διεθνείς κανόνες, κυρίως όσον αφορά τη θέσπιση δικαιών και αποτελεσματικών διαδικασιών ασύλου. Επιπλέον, τα κατάλληλα νομικά πλαίσια και οι κατάλληλες διαδικασίες δεν χρησιμεύουν εάν δεν εφαρμόζονται ή εφαρμόζονται κατά τρόπο άδικο. Είναι εξίσου απαραίτητη η ενίσχυση των ικανοτήτων και των θεσμών, κυρίως η υποστήριξη και κατάρτιση του προσωπικού ή ακόμα μέτρα που στοχεύουν στη διευκόλυνση της δημιουργίας κατάλληλων διαρθρώσεων για τη διαχείριση των προσφύγων.

γ. Καταχώρηση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων και γραπτή και λεπτομερή τεκμηρίωση της αίτησής της

Η καταχώρηση και η τεκμηρίωση αποτελούν σημαντικά ζητήματα της προστασίας των προσφύγων. Ανήκει στην αρμοδιότητα του κράτους η τεκμηρίωση της ανάγκης ή της αίτησης διεθνούς προστασίας μόλις αυτή προσδιοριστεί. Η τεκμηρίωση της ιδιότητας αιτούντος άσυλο ή, στο πλαίσιο ομαδικής αναγνώρισης, της ιδιότητας πρόσφυγα εκ πρώτης όψεως αποτελεί όχι μόνο σημαντική εγγύηση για το συγκεκριμένο άτομο αλλά εξίσου υπηρεσία που παρέχεται στα άλλα κράτη, δεδομένου ότι οι συγκεκριμένες πληροφορίες μπορούν να τους είναι χρήσιμες. Η απουσία ορθής καταχώρησης, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης βιομετρικών στοιχείων και/ή η τεκμηρίωση του γεγονότος ότι ο αιτών άσυλο αναζητεί προστασία υποσκάπτεται ενδεχομένως σοβαρά κάθε συλλογικό σύστημα για την κατανομή των ευθυνών μεταξύ κρατών. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η ΥΑΗΕΠ τονίζει την ανάγκη εναρμονισμένων προσεγγίσεων και υποστήριξης για εμπεριστατωμένη και συστηματική καταχώρηση και τεκμηρίωση των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο καθώς και προδιαγραφών για την ανταλλαγή πληροφοριών και μέτρων που παροτρύνουν τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες να φυλάσσουν τα ταξιδιωτικά τους έγγραφα ή τα δελτία ταυτότητας και τα κράτη να χορηγούν αυτό το είδος εγγράφων.

δ. Εισδοχή και υποδοχή των αιτούντων άσυλο

Οι κανόνες που αφορούν την υποδοχή συνδέονται στενά με την ποιότητα των διαδικασιών καθορισμού του καθεστώτος πρόσφυγα στις συγκεκριμένες περιπτώσεις. Αυτές οι προϋποθέσεις υποδοχής και διαμονής των αιτούντων άσυλο θα πρέπει να συμβιβάζονται με τους διεθνείς και εθνικούς ισχύοντες νομικούς κανόνες, λαμβάνοντας υπόψη την κοινωνικοοικονομική κατάσταση της χώρας υποδοχής και να θεμελιώνονται στην αρχή σύμφωνα με την οποία οι αιτούντες άσυλο δικαιούνται, στη χώρα υποδοχής, «ικανοποιητικού επιπέδου ζωής» καθόλη τη διάρκεια της

διαδικασίας ασύλου. Ιδιαίτερα πρέπει να εξασφαλιστεί η κάλυψη των βασικών αναγκών των προσφύγων όπως η σίτιση, η στέγαση, η υγεία και η εκπαίδευση.

ε. Υποστήριξη της αυτάρκειας και της τοπικής ένταξης

Η ποιότητα προστασίας και η ποιότητα ζωής των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, με την προοπτική βιώσιμης λύσης, στις τρίτες χώρες επηρεάζουν άμεσα τις δυνατότητες μείωσης και ενδεχομένως εξάλειψης της ανάγκης για συνέχιση της παράτυπης δευτερογενούς μετακίνησης. Αυτή είναι η διαφορά μεταξύ ενός ατόμου το οποίο απλά βρίσκεται σε ασφάλεια και εκείνου στο οποίο προσφέρεται η δυνατότητα αξιοπρεπούς ζωής εν αναμονή βιώσιμης λύσης που μπορεί να είναι ο επαναπατρισμός, η τοπική ένταξη ή η επανεγκατάσταση. Η ένταξη στη χώρα υποδοχής και, ιδιαίτερα, η οικονομική αυτάρκεια και η πρόσβαση στις βασικές κοινωνικές υπηρεσίες διευκολύνουν σε μεγάλο βαθμό την καλή επανένταξη στη χώρα καταγωγής όταν καταστεί τελικά δυνατός ο επαναπατρισμός. Ως εκ τούτου πρέπει να υπάρχουν πραγματικές πιθανότητες για τους πρόσφυγες να έχουν πρόσβαση σε παραγωγικές δραστηριότητες, στη δέουσα εκπαίδευση και στις άλλες βασικές κοινωνικές υπηρεσίες, όπως είναι η υγειονομική περίθαλψη. Η βελτίωση της ασφάλειας, η παροχή μέσων που εξασφαλίζουν την αυτάρκεια και η καλύτερη πρόσβαση σε αυτά τα μέσα είναι ιδιαίτερα σημαντικά στοιχεία για να αποφευχθούν δευτερογενείς ροές και αποτελούν το πρώτο βήμα προς μία βιώσιμη λύση. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο πρέπει να τονιστεί η σημασία της υποστήριξης των προσπαθειών των κυβερνήσεων των χωρών υποδοχής που αποβλέπουν στον περιορισμό της εξάπλωσης παράνομων όπλων στις περιοχές που φιλοξενούν πρόσφυγες, η εξάρθρωση των ένοπλων ομάδων, ο αφοπλισμός και η επανένταξη των παλαιών μαχητών.

45. Ιδιαίτερη κατάσταση που χαρακτηρίζει τα άτομα που αναζητούν προστασία πρέπει να εξεταστεί υπό το φως ορισμένων αρχών για να μπορεί να καθοριστεί το κατά πόσον είναι εφικτό να χορηγηθεί πραγματική προστασία. Αυτές οι αρχές πρέπει να χρησιμεύουν ως σύστημα αναφοράς για την αποτελεσματική προστασία και να έχουν άμεση σχέση με τα πέντε συστατικά στοιχεία της προστασίας που αναφέρθηκαν ανωτέρω. Οι ακόλουθες αρχές μπορούν να χρησιμεύσουν ως σύστημα αναφοράς στο συγκεκριμένο ζήτημα:

- (α) η ζωή και η ελευθερία δεν πρέπει να απειλούνται λόγω της φυλής, της θρησκείας, της ιθαγένειας, της ιδιότητας μέλους ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας ή των πολιτικών πεποιθήσεων·
- (β) τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης·
- (γ) απαγόρευση των βασανιστηρίων και των βάνανσων, απάνθρωπων ή μειωτικών μεταχειρίσεων καθώς και απαγόρευση κάθε μέτρου απομάκρυνσης που να εκθέτει το συγκεκριμένο άτομο στον κίνδυνο να υποστεί τέτοιου είδους μεταχειρίσεις·
- (δ) δυνατότητα αίτησης χορήγησης του καθεστώτος πρόσφυγα και, εφόσον θεμελιωθεί η ιδιότητα πρόσφυγα, δυνατότητα παροχής προστασίας σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης·

(ε) δυνατότητα διεξαγωγής ασφαλούς και αξιοπρεπούς ζωής, λαμβάνοντας υπόψη την κοινωνικοοικονομική κατάσταση της χώρας υποδοχής.

46. Υπολείπονται να γίνουν πολλά έτσι ώστε οι τωρινές χώρες υποδοχής προσφύγων, στις περιοχές καταγωγής, να μπορούν να θεωρούνται, υπό το φως του προαναφερόμενου συστήματος αναφοράς, ότι έχουν τις δυνατότητες και τη βούληση να προσφέρουν αποτελεσματική προστασία και ότι θα καταστούν λιγότερο αναγκαίες οι δευτερογενείς μετακινήσεις. Καμία από τις αναφερόμενες βιώσιμες λύσεις δεν μπορεί να συγκεκριμενοποιηθεί από τη μία μέρα στην άλλη επειδή όλες αποτελούν πράγματι προϊόν μακροπρόθεσμου σχεδιασμού. Είναι σε σχέση με το θέμα αυτό ουσιαστική η ανάγκη υποστήριξης των τρίτων χωρών από την ΕΕ, με πολυετή δέσμευση για να διεξαχθεί επιτυχώς αυτή η διαδικασία μετατροπής. Η ανακοίνωση του Δεκεμβρίου 2002 αναφέρει ότι, στο πλαίσιο του προγραμματισμού της εξωτερικής βοήθειας στις χώρες της λεκάνης της Μεσογείου, της Κεντρικής Ασίας, των Βαλκανίων καθώς και στις χώρες ΑΚΕ και σε άλλες περιοχές του κόσμου, παρέχεται ήδη οικονομική και τεχνική υποστήριξη σε μέτρα αυτού του είδους. Επιπλέον, η ΕΕ έχει ορισμένη εμπειρία στην υλοποίηση δραστηριοτήτων που προορίζονται ειδικά να ενισχύσουν τις ικανότητες προστασίας, κυρίως στο πλαίσιο του οριζόντιου προγράμματος Phare σχετικά με το άσυλο και το σύστημα αδελφοποίησης. Ένα ενδεχόμενο μέσο ΑΚΕ για την ανάπτυξη των ικανοτήτων στον τομέα της μετανάστευσης (το οποίο εξετάζεται επί του παρόντος) θα παρείχε επίσης πόρους για στοχοθετημένες δράσεις στον συγκεκριμένο τομέα.
47. Βραχυπρόθεσμα θα μπορούσαν να ληφθούν μέτρα στο πλαίσιο του νέου προγράμματος AENEAS (πρόγραμμα τεχνικής και οικονομικής υποστήριξης των τρίτων χωρών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου) για να ενισχυθούν οι ικανότητες προστασίας των τρίτων χωρών, κατά τρόπον ώστε να μειωθούν δευτερογενείς κινήσεις. Αυτό το χρηματοοικονομικό μέσο παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη, στις τρίτες χώρες, στις διεθνείς οργανώσεις και στις ΜΚΟ να προτείνουν ως απάντηση, ιδιαίτερα σε παρατεινόμενες καταστάσεις προσφύγων ή εισροής ατόμων που προέρχονται από καθορισμένη περιοχή, σε συνεργασία με όλες τις ενδιαφερόμενες χώρες και σε στενή συνεργασία με την ΥΑΗΕΠ, σχέδια ενίσχυσης των ικανοτήτων προστασίας των συγκεκριμένων χωρών ή της συγκεκριμένης περιοχής. Έχουν ήδη αρχίσει οι εργασίες στο συγκεκριμένο τομέα με τα σχέδια της ΥΑΗΕΠ δυνάμει του προηγούμενου κονδυλίου του προϋπολογισμού Β7-667 για σχεδιασμό της προστασίας με βάση τις ανάγκες που θα αποτελεί ένα πρώτο μέτρο προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των ικανοτήτων αποτελεσματικής προστασίας σε ορισμένες χώρες της Αφρικής.

Κεφάλαιο III:

Συνολική προσέγγιση του ασύλου και των μεταναστεύσεων

48. Ο καθορισμός συνολικότερης προσέγγισης των ζητημάτων που αφορούν τη μετανάστευση και το άσυλο συμπεριλαμβάνεται από καιρό μεταξύ των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τον Οκτώβριο 1999, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε διαπίστωσε ότι το άσυλο και η μετανάστευση αποτελούν διακριτά μεν αλλά στενά συνδεδεμένα θέματα, ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση χρειάζεται σφαιρική προσέγγιση αυτού του είδους και τόνισε τη σημασία εταιρικής σχέσης με τις τρίτες χώρες των περιοχών καταγωγής και διέλευσης η οποία αποτελεί καθοριστικό στοιχείο για την επιτυχία αυτής της πολιτικής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης του Ιουνίου

2002 επέμεινε στη σημασία αυτών των μέτρων και τάχθηκε υπέρ στοχοθετημένης προσέγγισης, η οποία θα χρησιμοποιεί όλα τα ενδεδειγμένα νομικά μέσα στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ. Πιο πρόσφατα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης επιβεβαίωσε για μία ακόμα φορά, τον Ιούνιο 2003, ότι τα μεταναστευτικά ζητήματα κατέχουν πρωτεύουσα θέση στις πολιτικές προτεραιότητες και ότι ο διάλογος και οι δράσεις της ΕΕ με τις τρίτες χώρες στον τομέα της μετανάστευσης θα πρέπει να αποτελέσουν τμήμα μιας ολοκληρωμένης, συνολικής και ισορροπημένης προσέγγισης, η οποία θα διαφοροποιείται ανάλογα με την υφιστάμενη κατάσταση στις διάφορες περιοχές και στην κάθε επιμέρους χώρα εταίρο. Προσέθεσε ότι ο μηχανισμός αξιολόγησης για τον έλεγχο των σχέσεων με τις τρίτες χώρες θα πρέπει να αφορά κυρίως τη συμμετοχή αυτών των χωρών στις διεθνείς πράξεις που σχετίζονται με το άσυλο και με τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες όσον αφορά την επανεισδοχή των υπηκόων τους και των υπηκόων τρίτων χωρών και τη δημιουργία συστημάτων ασύλου με ειδική αναφορά στην παροχή αποτελεσματικής προστασίας.

49. Για να υλοποιηθεί με συγκεκριμένα μέτρα η πρόσκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης να υιοθετηθεί ολοκληρωμένη, συνολική και ισορροπημένη προσέγγιση, η οποία ταυτόχρονα θα είναι ευέλικτη και διαφοροποιημένη, η Επιτροπή θα προτείνει **Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ**, με έναν κατάλογο και με ένα χρονοδιάγραμμα δράσεων και σχεδίων που πρέπει να διεξαχθούν στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, τα οποία προγράμματα θα καταρτιστούν σε εταιρική σχέση με τις τρίτες χώρες της συγκεκριμένης περιοχής. Αυτά τα προγράμματα θα καταρτιστούν από κοινού και σύμφωνα με τους ίδιους κύκλους με τα έγγραφα στρατηγικής ανά περιοχή και ανά χώρα, τα οποία αποτελούν το συνολικό πλαίσιο των σχέσεων της Κοινότητας με τις αναπτυσσόμενες χώρες. Αυτά τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας θα είναι κατά συνέπεια πολυετή και θα προβλέπουν τη δυνατότητα ενδιάμεσων αξιολογήσεων για να αντιμετωπιστούν καταστάσεις μακροχρόνια παραμονής προσφύγων σε δεδομένη περιοχή, όταν η εξεύρεση λύσης φαίνεται πιθανή.
50. Η ανάλυση και τα προτεινόμενα μέτρα στα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ θα πρέπει να συμβιβάζονται απόλυτα με τα έγγραφα στρατηγικής ανά περιοχή και ανά χώρα. Τα προγράμματα προστασίας θα αποτελούν κατά συνέπεια εγγενές τμήμα της συνολικής στρατηγικής που ορίζεται σε σχέση με τη συγκεκριμένη χώρα ή περιοχή, και θα αντλείται πλήρως όφελος από τις συνεργίες με τα διάφορα συστατικά στοιχεία αυτής της στρατηγικής (ιδιαίτερα καλή διακυβέρνηση, δικαστική μεταρρύθμιση, ενίσχυση των θεσμών, εκδημοκρατισμός και ανθρώπινα δικαιώματα, κλπ.). Τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ θα μπορούσαν επίσης να χρησιμεύσουν ως πλαίσιο προσανατολισμού για τα μέτρα τα οποία μπορούν να λάβουν τα κράτη μέλη, αυτόνομα, σε δεδομένη χώρα ή περιοχή. Επίσης, τα προγράμματα θα πρέπει στο μέτρο του δυνατού να συμβιβάζονται με τα μέτρα που λαμβάνονται από άλλες τρίτες χώρες (όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες ή ο Καναδάς) ή από άλλους φορείς, όπως είναι κυρίως οι διεθνείς οργανισμοί, και θα πρέπει να τα συμπληρώνουν. Τα συστατικά στοιχεία τους θα είναι, στο μέτρο του δυνατού, συγκεκριμένα μετρήσιμα μέτρα τα οποία θα προσφέρουν πραγματικά προτερήματα από την άποψη της παρεχόμενης προστασίας και των αποτελεσμάτων τους στο πλαίσιο συμφωνιών που έχουν ήδη συναφθεί με την τρίτη ενδιαφερόμενη χώρα.

51. Τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ θα δημιουργήσουν ένα «οπλοστάσιο» μέτρων, εκ των οποίων ορισμένα ήδη υπάρχουν ενώ άλλα ευρίσκονται υπό επεξεργασία ή εν αναμονή πρότασης (βλέπε τα προγράμματα επανεγκατάστασης που αναφέρονται ανωτέρω). Αυτά τα μέτρα θα επικεντρώνονται ουσιαστικά στην προστασία. Λαμβάνοντας υπόψη, εντούτοις, την ανάγκη να αξιολογηθούν και να συμβιβαστούν κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο όλα τα διακυβευόμενα συμφέροντα, κυρίως το ενδιαφέρον που έχει ήδη εκφραστεί από τις τρίτες χώρες όσον αφορά τα μέτρα που αφορούν τη μετανάστευση, αυτό το οπλοστάσιο μέτρων θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει τα ακόλουθα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά:

- **Μέτρα που προορίζονται να ενισχύσουν τις ικανότητες προστασίας:** συντονισμένη και συστηματική προσέγγιση του ζητήματος, για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου καθώς και για την υποδοχή και την ένταξη των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στις τρίτες χώρες στις περιοχές καταγωγής, με στόχο να υποστηριχθούν αυτές οι χώρες ώστε να καταστούν σταθεροί πάροχοι πραγματικής προστασίας, θεμελιωμένης στα συστατικά στοιχεία της προστασίας που περιγράφονται ανωτέρω.
- **Σύστημα καταχώρησης:** Το σύστημα καταχώρησης της ΥΑΗΕΠ («Profile»), τα οποία θα χρησιμοποιεί βιομετρικές τεχνικές, αποτελεί θεμελιώδες μέσο προστασίας για να εντοπισθούν καλύτερα οι υπήκοοι που χρήζουν προστασίας σε τρίτη χώρα. Ένα τέτοιο σύστημα θα μπορούσε εξίσου να αποτελέσει ανεκτίμητη βοήθεια για να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα των διεξαγομένων δράσεων δυνάμει των περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας της ΕΕ.
- **Πρόγραμμα επανεγκατάστασης στο επίπεδο της ΕΕ:** Ένα τέτοιο πρόγραμμα, βασισμένο στα κύρια στοιχεία που περιγράφονται ανωτέρω, θα μπορούσε να αποτελεί σημαντικό στοιχείο αυτών των περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας, τόσο από την άποψη του ότι θα εξασφάλιζε τακτική είσοδο όσο και από την άποψη του ότι θα ενίσχυε τις ικανότητες προστασίας των τρίτων χωρών.
- **Υποστήριξη για τη βελτίωση των τοπικών υποδομών:** αυτή η βοήθεια θα μπορούσε να εξασφαλίσει ότι η παρουσία κοινοτήτων προσφύγων δεν αποτελεί επαχθές βάρος για τις τοπικές υποδομές (κοινωνικές υποδομές, διανομή νερού, περιβάλλον, ενέργεια, μεταφορικά δίκτυα, κλπ.) και να δημιουργήσει οφέλη μάλλον και όχι προβλήματα στις κοινότητες που θίγονται από την παρουσία προσφύγων, λαμβάνοντας υπόψη τις πραγματικές ανάγκες και επιθυμίες αυτών των προσφύγων. Οι κοινότητες υποδοχής θα πρέπει να συμμετέχουν ενεργά στο σχεδιασμό και την εφαρμογή αυτών των προγραμμάτων.
- **Ενίσχυση για την τοπική ένταξη των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας σε τρίτη χώρα:** αυτή η βοήθεια θα συνέβαλε στο να καταστούν λιγότερο απαραίτητες οι δευτερογενείς κινήσεις και θα επέτρεπε στους πρόσφυγες να έχουν αξιοπρεπείς συνθήκες ζωής είτε σαν πάγια λύση (τοπική ένταξη) είτε σαν προσωρινή λύση. Σε αυτό το πρόγραμμα υποστήριξης πρέπει να τονιστεί ότι είναι σημαντικό να υποστηριχθούν οι ανάγκες των διαφόρων κατηγοριών ενδιαφερομένων ατόμων.
- **Συνεργασία στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης:** πρέπει να προωθηθεί η ενεργή συνεργασία και ο διάλογος όσον αφορά τη νόμιμη μετανάστευση, κυρίως

για να διαπιστωθούν οι δυνατότητες νόμιμης μετανάστευσης που παρέχονται στους υπηκόους τρίτων χωρών που συμμετέχουν στις διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνίας εταιρικής σχέσης και για να υπάρξουν διαπραγματεύσεις για απλουστευμένες προϋποθέσεις χορήγησης θεωρήσεων σε ορισμένες κατηγορίες προσώπων. Αυτό το μέτρο θα μπορούσε επίσης να ασκεί προληπτικό αποτέλεσμα στις παράνομες μεταναστευτικές ροές όπως προκύπτει από τα συμπεράσματα της *Μελέτης για τις σχέσεις μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης*, στην οποία αναφέρεται η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της σχετικά με το ζήτημα.

- **Δράση για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών**: αυτά τα μέτρα θα πρέπει να επικεντρώνονται στη βελτίωση της στάσης την οποία τηρούν οι τρίτες χώρες και οι χώρες διέλευσης απέναντι σε μεικτές μεταναστευτικές ροές καθώς και στη βελτίωση της καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης και του οργανωμένου εγκλήματος. Θα μπορούσε να χορηγηθεί εξίσου υποστήριξη για να ενθαρρυνθεί ο επαναπατρισμός προσφύγων.
- **Επαναπατρισμός**: ο επαναπατρισμός θα μπορούσε να επικεντρώνεται στους υπηκόους της συγκεκριμένης τρίτης χώρας καθώς και σε εκείνους άλλων τρίτων χωρών για τους οποίους η εν λόγω τρίτη χώρα ήταν ή θα μπορούσε να είναι χώρα πρώτου ασύλου, εφόσον αυτή προσφέρει αποτελεσματική προστασία. Όταν η μεταγωγή με σκοπό τον επαναπατρισμό πραγματοποιείται σε ένα πλαίσιο στο οποίο συμμετέχει η ΥΑΗΕΠ και η ΔΟΜ (Διεθνής Οργάνωση για τη Μετανάστευση) και αποτελεί το αντικείμενο διπλωματικής συμφωνίας στο πλαίσιο της οποίας αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης ενισχύσεις και μέτρα, οι εγγυήσεις είναι μεγαλύτερες και οι δυνατότητες παρακολούθησης περισσότερες από ό,τι στην περίπτωση των μεμονωμένων αιτούντων άσυλο οι οποίοι παραμένουν στη χώρα πρώτου ασύλου ή στην περίπτωση αιτούντος άσυλο, ο οποίος αντιμετωπίζει άρνηση εισόδου και επαναπατρίζεται επειδή έχει συναφθεί συμφωνία με τρίτη χώρα θεωρούμενη ως τρίτη ασφαλής χώρα κατά τη γενική έννοια της έκφρασης.

52. Τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ θα πρέπει να είναι ευέλικτα και να διαφοροποιούνται ανάλογα με την κατάσταση, να σχεδιάζονται επί μέτρω αντί να επιβάλλουν γενικούς κανόνες και η προστιθέμενη αξία τους να έγκειται σε καλύτερο συντονισμό και καλύτερη συστηματικοποίηση των διαφόρων συστατικών στοιχείων καθώς και στη συνδυασμένη χρήση τους. Τα προγράμματα αυτά θα συμβάλουν σημαντικά στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης που έχουν συναφθεί με τις τρίτες χώρες. Ένα περιφερειακό πρόγραμμα προστασίας της ΕΕ θα σχεδιάζεται μετά από συστηματική και προηγούμενη ανάλυση των καταστάσεων κρίσης για τους πρόσφυγες στην εν λόγω περιοχή, συμπεριλαμβανομένης ανάλυσης των ελλείψεων που διαπιστώνονται στην προστασία, χρησιμοποιώντας ενδεχομένως τον μηχανισμό παρακολούθησης και αξιολόγησης που υποστηρίχθηκε από τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Σεβίλλης και της Θεσσαλονίκης. Αυτός ο μηχανισμός έχει σαν στόχο να εξασφαλίζει την παρακολούθηση της μεταναστευτικής κατάστασης στις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες και της διοικητικής και θεσμικής ικανότητας αυτών των χωρών να διαχειριστούν το άσυλο και τη μετανάστευση. Θα πρέπει κατά συνέπεια να παρέχει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για τη συστηματική αξιολόγηση της συνεργασίας αυτών των χωρών και να εντοπίζει τους λόγους που ενδέχεται να εμποδίζουν την αποτελεσματική συνεργασία.

53. Τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ θα ενημερώνονται με βάση τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις που πραγματοποιούνται για τα έγγραφα στρατηγικής ανά χώρα και ανά περιοχή. Μέσω **διαπραγματεύσεων** με τις τρίτες χώρες εταίρους και διαβουλεύσεων με το Συμβούλιο που θα καλύπτουν όλους τους σχετικούς τομείς δράσης, αυτά τα προγράμματα θα είναι στοχοθετημένα και θα έχουν σχεδιαστεί κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται στις ιδιαίτερες ανάγκες δεδομένης περιοχής ή χώρας, ενώ ο στόχος τους θα συνίσταται στην ενίσχυση των ικανοτήτων προστασίας και στην κατοχύρωση ότι τα άτομα που καταφθάνουν στην ΕΕ από αυτή την περιοχή θα το κάνουν με τακτικό και καλά διαχειριζόμενο τρόπο. Δεδομένου ότι τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ αποτελούν προϊόν εταιρικής σχέσης θα πρέπει να στηρίζονται σε συγκεκριμένα και λειτουργικά μέτρα και να παράγουν απτά αποτελέσματα προς ικανοποίηση όλων των μερών. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα διευκολύνεται η αξιολόγηση και θα μπορούν να αναζητούνται και να συμφωνούνται εκ των προτέρων συστήματα αναφοράς.
54. Η ΥΑΗΕΠ θα διαδραματίσει κεντρικό ρόλο στο σχεδιασμό και την εφαρμογή αυτών των προγραμμάτων. Ως εμπνευστής της πρωτοβουλίας «Convention Plus», είναι πράγματι σε ιδανική θέση για να τα μετατρέψει σε αληθή μέσα προστασίας. Η εμπειρία της και η αυθεντία της στο συγκεκριμένο ζήτημα θα της επιτρέψουν να προσδιορίσει τα βασικά θέματα αυτής της συνολικής στρατηγικής. Κατά τη διατύπωση αυτών των προγραμμάτων θα λαμβάνεται εξάλλου υπόψη η πρωτοβουλία «Convention Plus» της ΥΑΗΕΠ και θα τίθενται οι βάσεις «**ειδικών συμφωνιών**» σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από τον Ύπατο Αρμοστή.

Κεφάλαιο IV Συστάσεις

55. Η ΕΕ διανύει μία νέα φάση στη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, το οποίο έχει ζητηθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε. Χρειάζεται να προσδιοριστεί η μορφή την οποία θα λάβει η δεύτερη φάση αυτού του συστήματος. Το έτος 2004 θα είναι αποφασιστικής σημασίας επειδή έφθασε η στιγμή να υλοποιηθεί η γενική ώθηση που αναφέρεται από την ατζέντα για την προστασία και την πρωτοβουλία «Convention Plus» με συγκεκριμένες πράξεις λαμβανόμενες στο επίπεδο της ΕΕ. Η ΕΕ πρέπει παρά τούτα να δράσει με σύνεση για τον σχεδιασμό λύσεων, επειδή αυτή η διαδικασία θα έχει σημαντική επίπτωση σε διάφορους τομείς δράσης. Τα μέτρα που θα αποφασιστούν θα πρέπει να στηριχθούν στην πρώτη φάση αυτού του συστήματος ασύλου και να ενσωματωθούν στη δεύτερη φάση, ανοίγοντας τοιούτοτρόπως τον δρόμο για ένα πρόγραμμα Τάμπερε II.
56. Η Επιτροπή προτείνει, ως μέρος αυτού του προγράμματος Τάμπερε II, να εξεταστεί η στρατηγική χρησιμοποίηση και η καθιέρωση προγραμμάτων επανεγκατάστασης στο επίπεδο της ΕΕ ως μέσο για να επιτευχθεί πιο τακτική και καλύτερα διαχειριζόμενη εισόδος στην επικράτεια της ΕΕ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Η παρούσα ανακοίνωση καταδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο ο στόχος καλύτερα διαχειριζόμενης εισόδου θα μπορούσε να αποδειχθεί επωφελής για όλους τους ενδιαφερομένους και να δημιουργήσει προνομιακή κατάσταση τόσο για εκείνους που χρήζουν διεθνούς προστασίας όσο και για τις χώρες πρώτου ασύλου και τις χώρες προορισμού, μεταξύ των οποίων τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, τονίζει την ανάγκη να υποστηριχθούν οι χώρες των περιοχών καταγωγής, συχνά απλές χώρες διέλευσης, ώστε να καταστούν χώρες πρώτου ασύλου, στις οποίες άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας θα έχουν ταχύτερη πρόσβαση σε πραγματική προστασία σύμφωνη προς τις ανάγκες τους. Σχετικά με το

θέμα είναι σημαντικό η ΕΕ να υποστηρίξει αυτές τις χώρες, με πολυετή δέσμευση, να επιτύχουν αυτή τη διαδικασία μετατροπής. Η παρούσα ανακοίνωση εντοπίζει τα διάφορα στοιχεία της ενίσχυσης των ικανοτήτων προστασίας στα οποία μπορεί να επικεντρωθεί αυτή η τεχνική και οικονομική υποστήριξη.

57. Η παρούσα ανακοίνωση προτείνει επίσης το σχεδιασμό περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας της ΕΕ με σκοπό την εξεύρεση γενικής λύσης στις καταστάσεις παρατεταμένης παραμονής προσφύγων στο πλαίσιο συνολικής και συντονισμένης προσέγγισης. Τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ θα πρέπει να είναι ευέλικτα και να διαφοροποιούνται σε συνάρτηση με την κατάσταση και η προστιθέμενη αξία τους να έγκειται σε καλύτερο συντονισμό και καλύτερη συστηματικοποίηση καθενός εκ των συστατικών στοιχείων που περιγράφονται ανωτέρω. Η Επιτροπή προτίθεται να αναλάβει την κατάρτιση ενός πιλοτικού προγράμματος περιφερειακής προστασίας της ΕΕ για να ανταποκριθεί σε παρατεταμένη κατάσταση παραμονής προσφύγων που θα επιλεγεί από αυτήν, σε στενή συνεργασία με την ΥΑΗΕΠ και μετά από διαβούλευση με τις αρμόδιες ομάδες του Συμβουλίου, υποβάλλοντας καταρχάς, το αργότερο μέχρι τον Ιούλιο 2005, ένα **σχέδιο δράσης** και, τον Δεκέμβριο 2005, ένα πραγματικό περιφερειακό πρόγραμμα προστασίας της ΕΕ.
58. Η Επιτροπή καλεί το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να εγκρίνουν την παρούσα ανακοίνωση σαν βάση για την εφαρμογή πιο προσιτών, δίκαιων και οργανωμένων συστημάτων ασύλου, με σκοπό την προετοιμασία του προγράμματος Τάμπερε ΙΙ.
59. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να εγκρίνουν τα ακόλουθα στοιχεία, όπως περιγράφονται στην παρούσα ανακοίνωση, τα οποία είναι βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα απαραίτητα για να δοθεί η δυνατότητα πιο τακτικής και καλύτερα διαχειριζόμενης εισόδου στην ΕΕ και για να ενισχυθούν οι ικανότητες προστασίας των περιοχών καταγωγής:
- (α) **Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας της ΕΕ και κύρια στοιχεία τους, ως μέσο βασικής δράσης για να δοθεί συνολική λύση στις καταστάσεις της παρατεινόμενης παραμονής προσφύγων·**
 - (β) **Εντοπισμός δεικτών ικανότητας προστασίας, ως μέσο επίτευξης των συμφωνηθέντων στόχων προστασίας, όπως περιγράφεται στην παρούσα ανακοίνωση·**
 - (γ) **Ένα πρόγραμμα επανεγκατάστασης στο επίπεδο της ΕΕ – πρόταση που θα υποβληθεί στο Συμβούλιο το αργότερο μέχρι τον Ιούλιο 2005 – βασισμένο στα κύρια χαρακτηριστικά που αναφέρονται στην παρούσα ανακοίνωση καθώς και πρόταση τεχνικής συνδρομής σαν συνοδευτικό μέτρο αυτού του προγράμματος.**
60. Η Επιτροπή θα εργαστεί για την επίτευξη των στόχων που ορίζονται στην παρούσα ανακοίνωση, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε εταιρική σχέση με τις χώρες καταγωγής, διέλευσης και πρώτου ασύλου και σε στενή συνεργασία με την ΥΑΗΕΠ και τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη.