

Στρογγυλή τράπεζα εμπειρογνομένων για τη Διάσωση στη Θάλασσα
Πτυχές της προστασίας των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων
Λισαβόνα Πορτογαλίας, 25/26.3.2002

Σημείωμα Εργασίας για την Προστασία των Αιτούντων Άσυλο και των
Προσφύγων που Κινδυνεύουν στη Θάλασσα

I. Εισαγωγή

1. Το φαινόμενο των ανθρώπων που ταξιδεύουν δια θαλάσσης αναζητώντας ασφάλεια, καταφύγιο ή απλά καλλίτερες οικονομικές συνθήκες δεν είναι νέο. Τη μαζική έξοδο των Βιετναμέζων «ανθρώπων των πλοιαρίων» στη δεκαετία του 1980 ακολούθησαν την επόμενη δεκαετία οι δια θαλάσσης μεγάλης κλίμακας πληθυσμιακές μετακινήσεις από άλλες χώρες, όπως από την Αλβανία, την Κούβα και την Αϊτή. Ο όρος «άνθρωποι των πλοιαρίων» χρησιμοποιείται πλέον στο καθημερινό λεξιλόγιο, καθώς οι αιτούντες άσυλο και οι μετανάστες αναζητούν το συντομότερο δια της θαλάσσης προορισμό στη Μεσόγειο, στην Καραϊβική και στον Ειρηνικό. Επειδή οι επιβάτες στοιβάζονται σε μη αξιόπλοα πλεούμενα το ζήτημα της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα, της αποβίβασης και της μεταχείρισης όσων διασώζονται αποδεικνύεται ιδιαίτερα σημαντικό αλλά δύσκολο προς επίλυση από τις κρατικές αρχές, τους διεθνείς οργανισμούς, τη ναυτιλιακή κοινότητα και βέβαια τους ίδιους τους ευάλωτους ταξιδιώτες. Προσπαθώντας να ανακόψουν το κύμα των ανθρώπων των πλοιαρίων τα Κράτη προορισμού εφαρμόζουν όλο και συχνότερα μέτρα αποτροπής εισόδου στο έδαφός τους, τα οποία προβλέπονται από το ευρύτερο πλαίσιο δράσης για τον έλεγχο της μετανάστευσης αν και σε κάποιες περιπτώσεις δεν καθίσταται σαφές εάν παρασχέθηκαν στους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς οι απαραίτητες εγγυήσεις προστασίας από τη δίωξη που διαφεύγουν στις χώρες καταγωγής τους.

2. Στο παρόν σημείωμα εξετάζονται οι διατάξεις διαφόρων κειμένων διεθνούς δικαίου που αφορούν στη διάσωση της ζωής στη θάλασσα των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων. Επικεντρώνεται στους σχετικούς κανόνες δικαίου και διαφωτίζει πεδία δικαίου που απαιτούν διευκρινίσεις. Επίσης αναφέρεται σε συλλογικές θεσμικές προσπάθειες αντιμετώπισης του προβλήματος κατά το παρελθόν και προτείνει την έρευνα περαιτέρω στοιχείων ώστε να αντιμετωπιστεί η σύγχρονη κατάσταση αποτελεσματικότερα στα πλαίσια της διεθνούς συνεργασίας.

II. Γενικό Νομικό Πλαίσιο

3. Το νομικό πλαίσιο που αφορά στη διάσωση της ζωής στη θάλασσα και στη μεταχείριση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στηρίζεται στο συνδυασμό των διατάξεων του διεθνούς ναυτικού δικαίου και του διεθνούς προσφυγικού δικαίου. Παράλληλα, η προστασία των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων διασφαλίζεται από την εφαρμογή του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του νέου καθεστώτος καταπολέμησης του διασυνοριακού εγκλήματος. Στη συνέχεια αναφέρονται οι σημαντικότερες διατάξεις δικαίου και η ερμηνεία τους η οποία μπορεί να αποτελέσει βάση ανάλυσης και περαιτέρω συζητήσεων.

A. Διεθνές Δίκαιο της Θάλασσας

4. Η παροχή βοήθειας σε όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα είναι μια από τις αρχαιότερες υποχρεώσεις του ναυτικού κόσμου. Η ιδιαίτερη σημασία της αποδεικνύεται από την κατ' επανάληψη αναφορά της στο σύγχρονο κωδικοποιημένο σύστημα του διεθνούς δικαίου και ειδικότερα:

- Στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (UNCLOS) του 1982¹,

¹ Η Σύμβαση αυτή κυρώθηκε από την Ελλάδα με το Ν. 2321/1995 «Κύρωση της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας και της Συμφωνίας που αφορά την εφαρμογή του Μέρους XI της Σύμβασης» (ΦΕΚ 136, τ. Α').

- Στη Διεθνή Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ζωής στη Θάλασσα (SOLAS) του 1974, όπως ισχύει σήμερα²,
- Στη Διεθνή Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνα και τη Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα (SAR) του 1979, όπως ισχύει σήμερα³,
- Στη Σύμβαση του 1958 για την Ανοιχτή Θάλασσα (στο μέτρο που δεν καλύπτεται από τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας).

² Η Σύμβαση αυτή είναι γνωστή και ως SOLAS (Safety Of Life at Sea). Η Ελλάδα έχει κυρώσει τη Σύμβαση αυτή με το **Ν.** 1045/1980 «Περί Κυρώσεως της υπογραφείσης εις Λονδίνον Διεθνούς Συμβάσεως περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση 1974 και περί άλλων τινών διατάξεων» (ΦΕΚ 95, τ. Α') και τις τροποποιήσεις της με **Ν.** 1159/1981 «Περί κυρώσεως του υπογραφέντος εν Λονδίνο Πρωτοκόλλου 1978 του αφορώντος εις την Διεθνή Σύμβασιν Περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση, 1974, και περί άλλων συναφών διατάξεων» (ΦΕΚ 143, τ. Α'), **Π.Δ.** 541/1984 «Αποδοχή τροποποιήσεων 1981 της Διεθνούς Συμβάσεως περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση, 1974, και του Πρωτοκόλλου 1978, που αφορά στη Διεθνή Σύμβαση Περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση, 1974» (ΦΕΚ 198, τ. Α'), **Π.Δ.** 126/1987 «Αποδοχή τροποποιήσεων έτους 1983 της Διεθνούς Συμβάσεως Περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση 1974 και του Πρωτοκόλλου αυτής έτους 1978, όπως τροποποιήθηκε με το Π.Δ. 541/1984» (ΦΕΚ 70, τ. Α'), **Π.Δ.** 441/1989 «Αποδοχή τροποποιήσεων της Διεθνούς Συμβάσεως περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση 1974, που αφορούν τα επιβατηγά οχηματαγωγά πλοία» (ΦΕΚ 191, τ. Α'), **Π.Δ.** 131/1990 «Αποδοχή τροποποιήσεων της Διεθνούς Συμβάσεως περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση 1974, που αναφέρονται στην εναπομένουσα ευστάθεια των επιβατηγών πλοίων μετά από βλάβη» (ΦΕΚ 52, τ. Α'), **Ν.** 2013/1992 «Αποδοχή τροποποιήσεων του Κεφαλαίου Ι του Παραρτήματος της Διεθνούς Συμβάσεως περί Ασφαλείας της Ανθρωπίνης Ζωής εν Θαλάσση 1974 και άλλες σχετικές διατάξεις» (ΦΕΚ 28, τ. Α'), **Π.Δ.** 41/1994 «Αποδοχή τροποποιήσεων έτους 1989 της Διεθνούς Σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, που αναφέρονται στο Διεθνές Κώδικα για την Κατασκευή και τον Εξοπλισμό των Πλοίων που μεταφέρουν επικίνδυνα χημικά χύμα» (ΦΕΚ 31, τ. Α'), **Π.Δ.** 323/1994 «Αποδοχή τροποποιήσεων έτους 1991 της Διεθνούς Συμφωνίας για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα 1974 που αναφέρονται στα Κεφάλαια II-2, III, V, VI & VII αυτής» (ΦΕΚ 173, τ. Α'), **το Συμπληρωματικό αυτής Πρωτόκολλο του 1988 με το Ν.** 2208/1994 «Κύρωση του Πρωτοκόλλου του 1988, που αναφέρεται στη Διεθνή Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974» (ΦΕΚ 71, τ. Α'), **Π.Δ.** 136/1995 «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 1992 της Διεθνούς Σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα όπως αυτές υιοθετήθηκαν από τις αποφάσεις MSC 24 (60), MSC 26 (60) και MSC 27 (61) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτικού Οργανισμού» (ΦΕΚ 84, τ. Α'), **Π.Δ.** 192/1996 «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 1994 της Διεθνούς Σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, όπως αυτές υιοθετήθηκαν από τις αποφάσεις MSC 31 (63) και MSC 42 (64) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτικού Οργανισμού (ΙΜΟ)», (ΦΕΚ 157, τ. Α'), **Π.Δ.** 160/1997 «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 1995 της Διεθνούς σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, όπως αυτές τροποποιήθηκαν με την απόφαση MSC 46(65) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτικού Οργανισμού και με την απόφαση 1/95 της Διάσκεψης των Συμβαλλομένων, στη Διεθνή Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, Κρατών (ΦΕΚ 141, τ. Α'), **Π.Δ.** 225/1999 «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 1996 της Διεθνούς Σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, όπως υιοθετήθηκαν με τις αποφάσεις 47 (66), 49 (66) και 57 (67) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτικού Οργανισμού (ΦΕΚ 189, τ. Α'), **Π.Δ.** 25/2000 «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 1997 της Διεθνούς Σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, όπως αυτές υιοθετήθηκαν με τις αποφάσεις 1/97 και 2/97 της Διάσκεψης των Συμβαλλομένων Κρατών της Διεθνούς Σύμβασης για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, την 27^η Νοεμβρίου 1997» (ΦΕΚ 19, τ. Α'), **Π.Δ.** 349/2001 «Κύρωση των τροποποιήσεων της Διεθνούς Σύμβασης περί Ασφάλειας της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, 1974, όπως αυτές υιοθετήθηκαν την 4^η Ιουνίου 1997 με την απόφαση MSC 65 (68) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτικού Οργανισμού (ΙΜΟ) (ΦΕΚ 235, τ. Α').

³ Η Σύμβαση αυτή έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το **Ν.** 1844/1989 «Κύρωση Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 100, τ. Α') και με **το Π.Δ.** 201/2000 «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 1998, της Διεθνούς Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση, 1979, όπως αυτές υιοθετήθηκαν με την απόφαση 70 (69) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτικού Οργανισμού (ΦΕΚ 181, τ. Α'). Βλέπε επίσης **Ν.** 2975/2001 «Κύρωση του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Ιταλικής Δημοκρατίας για τη συνεργασία σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στο Ιόνιο Πέλαγος» (ΦΕΚ 294, τ. Α'), που άρχισε να ισχύει στις 11.2.2002 (Ανακοίνωση 0544/10/ΑΣ 254/Μ. 5134 της 15.3/3.4.2002 ΥΠΕΞ, ΦΕΚ 65, τ. Α').

Ευθύνη και υποχρεώσεις των εμπλεκόμενων φορέων

5. Τα προαναφερόμενα διεθνή κείμενα αναφέρουν ρητά την υποχρέωση παροχής βοήθειας σε όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα⁴. Η υποχρέωση αυτή δεν εξαρτάται από το καθεστώς των εμπλεκόμενων φορέων, τον τρόπο με τον οποίο ταξιδεύουν ή τον αριθμό τους. Το νομικό πλαίσιο προβλέπει ένα πλέγμα υποχρεώσεων το οποίο πρέπει να λαμβάνεται υπόψη τόσο ανεξάρτητα όσο και συνδυαστικά.

6. Η ευθύνη του πλοιάρχου⁵: πρόκειται για την υποχρέωση βοήθειας και / ή διάσωσης. Όμως, το διεθνές ναυτικό δίκαιο δεν επιβάλλει στον πλοίαρχο περαιτέρω υποχρεώσεις μετά την ολοκλήρωση της επιχείρησης διάσωσης. Η σοβαρότητα της ευθύνης του πλοιάρχου για παροχή βοήθειας σε όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα αντανακλάται στις ποινικές κυρώσεις που προβλέπουν οι νομοθεσίες των κρατών της σημαίας στις περιπτώσεις όπου παραλείπει να εκπληρώσει την υποχρέωσή του για διάσωση⁶. Ο πλοίαρχος ευθύνεται όχι μόνον για τη διάσωση αλλά επίσης για την εν γένει ασφάλεια του πλοίου. Ανάλογα με τις περιστάσεις η διάσωση μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τόσο το πλοίο όσο και τους διασωθέντες, όπως για παράδειγμα όταν ο αριθμός των τελευταίων υπερβαίνει τον επιτρεπόμενο αριθμό των επιβατών του πλοίου και των διαθέσιμων σωστικών μέσων καθώς και άλλου σχετικού σωστικού εξοπλισμού.

7. Η ευθύνη των παράκτιων κρατών: πρόκειται για την υποχρέωση ανάπτυξης των κατάλληλων υπηρεσιών έρευνας και διάσωσης. Τα σχετικά διεθνή κείμενα δεν καθιερώνουν ευθύνη των

⁴ Βλέπε για παράδειγμα τη διάταξη της παραγράφου 2.1.10 του 2^{ου} Κεφαλαίου του Παραρτήματος της Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και τη Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα (N.1844/1989, ΦΕΚ 100, τ. Α') που ορίζει: «Τα μέρη θα εξασφαλίσουν την παροχή βοήθειας σε κάθε άτομο που βρίσκεται σε κίνδυνο στη θάλασσα. Αυτό θα το πράττουν άσχετα από την εθνικότητά ή την κατάσταση του ατόμου αυτού ή των περιστάσεων στις οποίες το άτομο αυτό βρέθηκε». Ο Κανονισμός 15 του Κεφαλαίου V του Παραρτήματος της Σύμβασης SOLAS υποχρεώνει κάθε συμβαλλόμενο κράτος «να εξασφαλίζει την λήψιν των αναγκασιούτων μέτρων δια την επιτήρησιν των ακτών και την διάσωσιν κινδυνευόντων προσώπων εις την πέριξ των ακτών του θάλασσαν». Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 98 της Σύμβασης για το Δίκαιο της Θάλασσας (N.2321/1995, ΦΕΚ 136, τ. Α') ορίζει ότι κάθε συμβαλλόμενο κράτος πρέπει να απαιτεί από τον πλοίαρχο οιοδήποτε πλοίου που φέρει τη σημαία του, εφόσον μπορεί να το πράξει χωρίς να θέσει σε σοβαρό κίνδυνο το πλοίο, το πλήρωμα ή τους επιβάτες, να παρέχει βοήθεια σε οποιοδήποτε πρόσωπο που είναι στη θάλασσα και κινδυνεύει να πνιγεί. Κάποιες από τις προαναφερόμενες διατάξεις είναι αναγνωρισμένες από τη διεθνή κοινότητα σε τέτοιο επίπεδο ώστε θεωρείται ότι αποτελούν διεθνές εθιμικό δίκαιο.

⁵ Η υποχρέωση του πλοιάρχου να παρέχει βοήθεια επαναλαμβάνεται συνεχώς στο διεθνές ναυτικό δίκαιο. Κωδικοποιήθηκε για πρώτη φορά το 1910 (άρθρο 11 της Σύμβασης Περί Θαλάσσιας Αρωγής και Ναυαγιαϊρέσεως που κυρώθηκε από την Ελλάδα με το Ν. 3886/1911, ΦΕΚ 224, τ. Α', και επαναλαμβάνεται στο άρθρο 10 της Σύμβασης για την Επιθαλάσσια Αρωγή που κυρώθηκε από την Ελλάδα με το Ν. 2391/1996, ΦΕΚ 55, τ. Α') και ενσωματώνεται στο άρθρο 98 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (N. 2321/1995, ΦΕΚ 136, τ. Α') και στο άρθρο 10 της Σύμβασης του 1989 για την Επιθαλάσσια Αρωγή (N. 2391/1996, ΦΕΚ 55, τ. Α'). Αναφέρεται ρητά στη Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ζωής στη Θάλασσα (V/7 SOLAS). Και οι τρεις Συμβάσεις θεσμοθετούν την υποχρέωση του πλοιάρχου, στο μέτρο που δεν θέτει σε σοβαρό κίνδυνο το πλοίο και τους επιβαίνοντες σ' αυτό, να παρέχει βοήθεια σε κάθε πρόσωπο που κινδυνεύει να πνιγεί στη θάλασσα και να πλέει με όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ταχύτητα για τη διάσωση ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο. Επαναλαμβάνεται ειδικότερα στη SOLAS (V/33), αλλά όχι στη Διεθνή Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνα και τη Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα (N.1844/1989, ΦΕΚ 100, τ. Α'), η οποία ρυθμίζει κυρίως τις υποχρεώσεις και τις ευθύνες των συμβαλλομένων κρατών. Σε αυτό το πνεύμα η διάταξη του άρθρου 120 του Κώδικα Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου (N.Δ. 187/1973, ΦΕΚ 261, τ. Α') ορίζει ότι «ο πλοίαρχος παρέχει πάσαν δυνατήν βοήθειαν εις πλοία ή αεροσκάφη ή πρόσωπα κινδυνεύοντα εν θαλάσση, εφόσον δεν δημιουργείται σοβαρός κίνδυνος δια το πλοίον ή τους επιβαίνοντας».

⁶ Όπως για παράδειγμα προβλέπεται στο εσωτερικό δίκαιο της Γερμανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Σύμφωνα με το άρθρο 227 του Ελληνικού Κώδικα Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου (N.Δ. 187/1973, ΦΕΚ 261, τ. Α') «πλοίαρχος μη παρέχων βοήθειαν εις πρόσωπον κινδυνεύον εν θαλάσση, καίπερ δυνάμενος να πράξη τούτο άνευ κινδύνου του πλοίου, του πληρώματος ή των επιβατών, τιμωρείται δια φυλακίσεως τουλάχιστον τριών μηνών και χρηματικήν ποινήν». (Επίσης διάταξη του άρθρου 3 του Ν. 3886/1911, ΦΕΚ 224, τ. Α' ορίζει «Τιμωρείται δια φυλακίσεως πάς πλοίαρχος ή κυβερνήτης πλοίου ή άλλος του πληρώματος κυβερνών εμπορικών πλοίων είτε ημεδαπόν είτε αλλοδαπόν: α) όστις δεν παρέσχε βοήθειαν προς πρόσωπον κινδυνεύον να απολεσθή εν θαλάσση, εν γνώσει ών του κινδύνου τούτου... Το αδίκημα δεν υφίσταται, εάν η παράλειψις εγένετο εξ ευλόγου φόβου ότι η παροχή αρωγής ή η γνωστοποίησις ήθελεν επαγάγει σοβαρόν κίνδυνον του ίδιου πλοίου, του πληρώματος ή των επιβατών αυτού»).

παράκτιων κρατών για αποβίβαση και περαιτέρω μεταχείριση των διασωθέντων ούτε ενέργειες παρακολούθησης της τύχης τους⁷. Καθίσταται προφανές ότι πλήττονται ιδιαίτερα τα παράκτια κράτη με θαλάσσια σύνορα πολλών χιλιομέτρων, ειδικότερα όσα υποχρεώνονται να καλύπτουν μεγάλες περιοχές όταν διεξάγονται επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης καθώς και όσα βρίσκονται σε σημαντικούς ναυτικούς δρόμους.

8. *Η ευθύνη του κράτους της σημαίας* : Τα κράτη της σημαίας του πλοίου δεσμεύονται από τις διατάξεις του διεθνούς ναυτικού δικαίου, αλλά στην πράξη είναι δύσκολο να καθορισθούν οι υποχρεώσεις τους λόγω της διάκρισης ανάμεσα στα πλοία που έχουν άμεση σχέση με το κράτος της σημαίας με την οποία ταξιδεύουν και σ' αυτά που ταξιδεύουν με τις αποκαλούμενες *σημαίες ευκαιρίας*⁸. Η ευθύνη του κράτους της σημαίας στηρίζεται στη θεωρητική κατασκευή σύμφωνα με την οποία το πλοίο αποτελεί «πλωτή επέκταση» του εδάφους του ενδιαφερόμενου κράτους, άποψη που είναι ιδιαίτερα προβληματική όσον αφορά στις σημαίες ευκαιρίας. Αν και η θέση αυτή δεν έχει στέρεη νομική βάση φαίνεται μετά βεβαιότητας ότι έχει συμβάλει στην πρακτική απόδοσης κάποιων ευθυνών στα κράτη της σημαίας και / ή στα εμπορικά πλοία που ταξιδεύουν υπό τη δικαιοδοσία τους. Για παράδειγμα, η εξέλιξη της πρακτικής όσον αφορά τη μεταχείριση των λαθρεπιβατών καθιέρωσε την ευθύνη των πλοιοκτητών για όσους ανακαλύπτονται στα πλοία τους⁹.

⁷ Η υποχρέωση των κρατών να παρέχουν βοήθεια σε όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα είναι παραδεδεγμένη αρχή του ναυτικού δικαίου. Το άρθρο 98 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (Ν. 2321/1995, ΦΕΚ 136, τ. Α') υποχρεώνει τα παράκτια κράτη να μεριμνούν για την ίδρυση, λειτουργία και συντήρηση επαρκούς και αποτελεσματικής υπηρεσίας έρευνας και διάσωσης στη θάλασσα και, όποτε το απαιτούν οι περιστάσεις, να συνεργάζονται με τα γειτονικά κράτη για το σκοπό αυτό στο πλαίσιο περιφερειακών διευθετήσεων. **Λεπτομέρειες για τις υποχρεώσεις έρευνας και διάσωσης ρυθμίζει η Διεθνής Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα (Π.Δ.201/2000, ΦΕΚ 181, τ. Α')**, η οποία ορίζει στο άρθρο 1.3.2 του 1^{ου} Κεφαλαίου του Παραρτήματος ότι διάσωση είναι «μια επιχείρηση για διάσωση ατόμων που κινδυνεύουν η οποία παρέχει αρχικά στους κινδυνεύοντες ιατρικές ή άλλες φροντίδες και μεταφέρει αυτούς σε ασφαλές μέρος». Η Σύμβαση αυτή ρυθμίζει επίσης τις τεχνικές φύσης υποχρεώσεις των κρατών στις επιχειρήσεις διάσωσης χωρίς όμως να αναφέρεται στο ζήτημα της αποβίβασης και της περαιτέρω μεταχείρισης των διασωθέντων.

⁸ Για το κράτος της σημαίας, το άρθρο 6 της Σύμβασης για την Ανοιχτή Θάλασσα του 1958 ορίζει : «Τα πλοία πλέουν με τη σημαία ενός μόνον κράτους και εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις, που προβλέπονται ρητά σε διεθνείς συνθήκες ή σε αυτή τη Σύμβαση, υπόκεινται στην αποκλειστική του δικαιοδοσία στην ανοιχτή θάλασσα. Το πλοίο δεν μπορεί να αλλάξει τη σημαία του κατά τη διάρκεια ταξιδιού ή όταν έχει προσεγγίσει λιμάνι, εκτός από την περίπτωση της πραγματικής μεταβίβασης της ιδιοκτησίας ή αλλαγής νηολογίου». Επίσης, και ειδικότερα για τα μη εμπορικά πλοία το άρθρο 9 της ίδιας Σύμβασης ορίζει ότι «πλοία των οποίων η κυριότητα ή η εκμετάλλευση ανήκει σε κράτος και τα οποία χρησιμοποιούνται μόνο για κρατική μη εμπορική υπηρεσία απολαύουν στην ανοιχτή θάλασσα πλήρους ετεροδικίας έναντι οιοδήποτε άλλου κράτους, πλην του κράτους της σημαίας που φέρουν». (Οι προαναφερόμενες διατάξεις των άρθρων 6 και 9 της Σύμβασης για την Ανοιχτή Θάλασσα του 1958 επαναλαμβάνονται στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 92 και στο άρθρο 96 αντίστοιχα του Ν. 2321/1995 «Κύρωση της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας και της Συμφωνίας που Αφορά την Εφαρμογή του Μέρους XI της Σύμβασης, ΦΕΚ 136, τ. Α').

⁹ Παρά τις προσπάθειες που κατέβαλε ο Παγκόσμιος Οργανισμός Ναυτιλίας (ΙΜΟ) με την έκδοση (υπό την αιγίδα της Επιτροπής που ιδρύθηκε με την Σύμβαση για τη Διευκόλυνση της Διεθνούς Ναυτιλιακής Κίνησης, που κυρώθηκε από την Ελλάδα με το Ν.Δ. 1028/1971, ΦΕΚ 250, τ. Α' και τροποποιήθηκε με Π.Δ. 1019/1977 «Περί αποδοχής της τροποποίησης του άρθρου VII της Συμβάσεως Περί Διευκολύνσεως της Διεθνούς Ναυτιλιακής Κινήσεως, 1965», ΦΕΚ 342, τ. Α', με Υ.Α. 1141.15.23/12 «Αποδοχή τροποποιήσεων 1990 του Παραρτήματος της Διεθνούς Συμβάσεως Περί Διευκολύνσεως της Διεθνούς Ναυτιλιακής Κινήσεως (ΦΕΚ 564/26.9.1992, τ.Β') και με Υ.Α. 1141.16.21/97 «Αποδοχή τροποποιήσεων 1996 του Παραρτήματος της Διεθνούς Συμβάσεως Περί Διευκολύνσεως της Διεθνούς Ναυτιλιακής Κινήσεως» ΦΕΚ 938, τ. Β') *Κατευθυντήριων Οδηγιών για τον Καθορισμό των Ευθυνών για την Επιτυχή Επίλυση των Περιπτώσεων των Λαθρεπιβατών* στην πράξη την ευθύνη μεταχείρισης των λαθρεπιβατών φέρουν οι ναυτιλιακές εταιρείες, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσής τους να αναλαμβάνουν την τελική ευθύνη για τους λαθρεπιβάτες των οποίων το αίτημα για παροχή διεθνούς προστασίας απορρίπτεται στα πλαίσια εφαρμογής των εθνικών συστημάτων καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα που προβλέπονται από τις νομοθεσίες των κρατών των λιμένων προσωρινής αποβίβασης. **Σύμφωνα με το Τμήμα 3 του Παραρτήματος των Τροποποιήσεων στο Παράρτημα της Σύμβασης Διευκόλυνσης Διεθνούς Θαλάσσιας Κυκλοφορίας 1965 (που κυρώθηκε από την Ελλάδα με την ΥΑ1141.16.21/1997, ΦΕΚ 938, τ. Β')** και υπό τον τίτλο ΜΗ ΑΠΟΔΕΚΤΑ ΠΡΟΣΩΠΑ «Οι Συμβαλλόμενες

9. Η φύση της ευθύνης του κράτους της σημαίας εξαρτάται επίσης από τη διάκριση ανάμεσα στα εμπορικά πλοία και σ' αυτά που ανήκουν στην κυριότητα ή υπάγονται στην εκμετάλλευση του κράτους και χρησιμοποιούνται μόνο για κρατική μη εμπορική υπηρεσία. Αυτή η κατηγορία κρατικών πλοίων περιλαμβάνει μεταξύ άλλων πολεμικά πλοία, πλοία της ακτοφυλακής και εθνικές ναυαγοσωστικές λέμβους ειδικά επιφορτισμένες με τη διεξαγωγή επιχειρήσεων ερευνών και διάσωσης στη θάλασσα. Όταν αυτά τα πλοία συμμετέχουν σε επιχειρήσεις διάσωσης στα όρια των χωρικών υδάτων, η ευθύνη για τους διασωθέντες μεταβιβάζεται αδιαστάκτως στο κράτος στο οποίο ανήκουν. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση της διάσωσης στην ανοικτή θάλασσα, ειδικά όταν λαμβάνει χώρα στα πλαίσια εφαρμογής μέτρων για την αποτροπή εισόδου αλλοδαπών στην επικράτεια του κράτους εισδοχής.

10. *Οι ρόλοι και οι ευθύνες των διεθνών οργανισμών και της διεθνούς κοινότητας εν γένει :* οι διεθνείς οργανισμοί όπως ο Παγκόσμιος Οργανισμός Ναυτιλίας (ΙΜΟ), η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ – ΙΟΜ) έχουν ειδικές και διαφορετικές υποχρεώσεις έναντι των διασωθέντων στη θάλασσα. Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Ναυτιλίας έχει τις ευρύτερες και πλέον άμεσες υποχρεώσεις. Επιβλέπει την ανάπτυξη του διεθνούς ναυτικού δικαίου, με ιδιαίτερη έμφαση στα θέματα ασφάλειας, παρέχοντας τεχνική βοήθεια και υποστήριξη στα κράτη ώστε να διασφαλίζεται ότι σέβονται τις υποχρεώσεις τους. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει συγκεκριμένη ευθύνη να καθοδηγεί και να συνδράμει τα κράτη και άλλους παράγοντες στον τομέα της μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων που ανακαλύπτονται και διασώζονται στη θάλασσα και να επιβλέπει σ' αυτές τις συνθήκες τη συμμόρφωση των κρατών με τις υποχρεώσεις τους σε θέματα προστασίας των προσφύγων. Ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης παίζει ειδικό ρόλο όσον αφορά στις ανάγκες των μεταναστών στη θάλασσα, στα πλαίσια της γενικότερης εντολής του να αντιμετωπίζει μεταναστευτικά θέματα. Στα πλαίσια της ανάπτυξης των κατάλληλων μηχανισμών καταμερισμού των ευθυνών των κρατών και άλλων παραγόντων, η διεθνής κοινότητα ευθύνεται στο σύνολό της και υποχρεούται να εξασφαλίσει την αποτελεσματικότερη και κατάλληλη αντιμετώπιση και διαχείριση των καταστάσεων όπου εμπλέκονται μετανάστες, αιτούντες άσυλο, πρόσφυγες και άλλοι άνθρωποι που αντιμετωπίζουν δυσκολίες στη θάλασσα. Οι ευθύνες που αναλαμβάνει η διεθνής κοινότητα επεκτείνονται όχι μόνο σε μέτρα ανταπόκρισης αλλά και σε προληπτική δράση¹⁰.

κυβερνήσεις θα δέχονται για εξέταση πρόσωπο που αποστέλλεται από τον λιμένα της αποβίβασής του, επειδή κρίθηκε μη αποδεκτό, αν αυτό το πρόσωπο είχε επιβιβαστεί στην επικράτειά τους. Οι συμβαλλόμενες κυβερνήσεις δεν θα αποστέλλουν το πρόσωπο αυτό στην χώρα, στην οποία κρίθηκε προηγουμένως μη αποδεκτό. Σημείωση 1. Αυτή η διάταξη δεν έχει στόχο να αποτρέψει τις δημόσιες αρχές από την περαιτέρω εξέταση ενός μη αποδεκτού προσώπου, που της έχει αποσταλεί, για να προσδιορίσει την οριστική αποδοχή του στο κράτος ή να προβεί σε ενέργειες για τη μεταφορά, απομάκρυνση ή απέλασή του σε κράτος του οποίου είναι υπήκοος ή στο οποίο για κάποιο άλλο λόγο είναι αποδεκτός. Σε περίπτωση που το πρόσωπο έχει κριθεί μη αποδεκτό, έχει απολέσει ή καταστρέψει το ταξιδιωτικό του έγγραφο, η συμβαλλόμενη κυβέρνηση θα δέχεται αντί αυτού, έγγραφο που θα της βεβαιώνει τις συνθήκες επιβίβασης και άφιξης και το οποίο θα εκδίδεται από τις δημόσιες αρχές της συμβαλλόμενης κυβέρνησης, όπου το πρόσωπο κρίθηκε μη αποδεκτό. Σημείωση 2. Τίποτα σ' αυτόν τον κανόνα ή στη Σημείωση 1 δεν θα ερμηνεύεται ως αντίθετο προς τις διατάξεις της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών Σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων της 28^{ης} Ιουλίου 1951 και το Πρωτόκολλο των Ηνωμένων Εθνών Σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων της 31^{ης} Ιανουαρίου 1967, που προβλέπουν την απαγόρευση της δίωξης ή επιστροφής πρόσφυγα». Υπογραμμίζεται ότι οι προαναφερόμενες κατευθυντήριες οδηγίες είχαν ως στόχο να καλύψουν τα κενά που διαπιστώθηκαν στην πράξη επειδή δεν έχει αρχίσει ακόμη να ισχύει το Διεθνές Σύμφωνο της Χάγης του 1957 για τους Πρόσφυγες Ναυτικούς. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 127 του Κώδικα Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου (Ν.Δ. 187/1973, ΦΕΚ 261, τ. Α') «ο πλοίαρχος παραδίδει εις την Λιμενικήν Αρχήν του λιμένος της πρώτης προσεγγίσεως πάντα λαθρεπιβάτην, εις δε την αλλοδαπή ειδοποιεί περί της ανευρέσεως λαθρεπιβάτου την Προξενικήν Αρχήν».

¹⁰ Στο Προοίμιο του Πρωτοκόλλου του 2000 για την Καταπολέμηση της Διακίνησης από Ξηράς, Αέρος και Θαλάσσης που συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Διασυνοριακό Οργανωμένο Έγκλημα αναγνωρίζεται η ανάγκη ενίσχυσης της διεθνούς συνεργασίας για την αντιμετώπιση των ριζικών αιτίων της μετανάστευσης.

Μεταφορά σε ασφαλές μέρος

11. Η υποχρέωση παροχής βοήθειας σε όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα είναι αναμφισβήτητη. Όμως, δεν είναι σαφές και πιθανόν υπάρχει κενό, στο διεθνές ναυτικό δίκαιο, όταν πρόκειται για τις ενέργειες που αφορούν στη μεταχείριση των διασωθέντων μετά το πέρας της επιχείρησης διάσωσης.

12. Ο ορισμός της διάσωσης¹¹ στη Διεθνή Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνα και τη Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα περιλαμβάνει την αποβίβαση αφού η προϋπόθεση παράδοσης σε τόπο ασφαλή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούται με την επ' αόριστο παραμονή του διασωθέντα στο πλοίο. Όμως, ούτε η προαναφερόμενη σύμβαση ούτε άλλα διεθνή κείμενα αναφέρονται στα κριτήρια της αποβίβασης. Πρόσφατες συζητήσεις σε όργανα του Παγκόσμιου Οργανισμού Ναυτιλίας έχουν αναδείξει την έλλειψη σαφήνειας σε αυτό το ζήτημα. Αντιμέτωπη με αυτό το κενό δικαίου η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες κατ' επανάληψη έχει υποστηρίξει την άποψη της αποβίβασης του διασωθέντα στο επόμενο λιμάνι προορισμού¹².

13. Η αποτελεσματικότητα του διεθνούς καθεστώτος έρευνας και διάσωσης στηρίζεται στην άμεση και προκαθορισμένη δράση όλων των εμπλεκόμενων παραγόντων. Ανακύπτει όμως σε αυτό το πλαίσιο μια καίρια πρόκληση όταν διαφαίνεται ότι ανάμεσα στους διασωθέντες υπάρχουν αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες. Σε αυτές τις περιπτώσεις τα κράτη αναρωτιούνται για το εύρος των υποχρεώσεών τους και καθυστερούν ή και απαγορεύουν ακόμα την αποβίβαση των διασωθέντων με το επιχείρημα ότι παρόμοια πρακτική θα επιβαρύνει τα συστήματα ασύλου, θα ενθαρρύνει την παράνομη μετακίνηση των πληθυσμών και θα συμβάλει στις επιχειρήσεις παράνομης διακίνησης αλλοδαπών. Αυτές οι ανησυχίες είναι κατανοητές και πρέπει να αντανακλώνται στο σχήμα ενός διεθνούς πλαισίου συνεργασίας που θα αντιμετωπίσει την κατάσταση των αιτούντων άσυλο που διασώζονται στη θάλασσα.

14. Για τον καπετάνιο, η ασφάλεια του πλοίου και η υγεία και η ασφάλεια του πληρώματος και των επιβατών είναι υψίστης σημασίας. Οι ισχύουσες οδηγίες και διαδικασίες σπάνια λαμβάνουν επαρκώς υπόψη το ενδεχόμενο του κινδύνου που ενέχει η απαγόρευση προσέγγισης και ελλιμενισμού στο πρώτο κατάλληλο λιμάνι προορισμού.

Τα θέματα υγείας και ασφάλειας περιλαμβάνουν ειδικότερα:

- Την ανεπάρκεια νερού και προμηθειών για τον αριθμό των επιβατών του πλοίου,
- Την ανεπάρκεια της ιατρικής βοήθειας για τον αριθμό των επιβατών του πλοίου,
- Την αδυναμία αντιμετώπισης έκτακτων περιστατικών υγείας στη θάλασσα,
- Την υπέρβαση του ορίου του επιτρεπόμενου αριθμού των επιβατών του πλοίου,
- Τον ανεπαρκή σωστικό εξοπλισμό για τους επιβαίνοντες στο πλοίο,
- Την ανεπάρκεια των χώρων παραμονής για τους επιβάτες του πλοίου,
- Τον κίνδυνο ασφάλειας για το πλήρωμα και τους επιβάτες όταν οι διασωθέντες απειλούν ότι θα συμπεριφερθούν επιθετικά ή βίαια ή πραγματοποιούν την απειλή τους.

15. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες η πιεστική ανθρωπιστική πρόκληση σε κάθε επιχείρηση διάσωσης είναι η εξασφάλιση της άμεσης λύσης για την προστασία της ανθρώπινης ζωής όσων είναι σοβαρά τραυματισμένοι χωρίς να υπερτονίζονται τα νομικά και πρακτικά εμπόδια. Η αποτελεσματική διευκόλυνση των πλοιάρχων

¹¹ Άρθρο 1.3.2 του 1^{ου} Κεφαλαίου του Παραρτήματος της Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση όπως αυτό τροποποιήθηκε με την απόφαση 70 (69) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτικού Οργανισμού (Π.Δ. 201/2000, ΦΕΚ 181, τ. Α'): «Οι όροι που ακολουθούν χρησιμοποιούνται στο Παράρτημα με τις ακόλουθες έννοιες: ... 2. Διάσωση. Μια επιχείρηση για διάσωση ατόμων που κινδυνεύουν η οποία παρέχει αρχικά στους κινδυνεύοντες ιατρικές ή άλλες φροντίδες και μεταφέρει αυτούς σε ασφαλές μέρος».

¹² Στα πλαίσια της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα ο όρος «επόμενο λιμάνι προορισμού» είναι άγνωστος στο διεθνές ναυτικό δίκαιο. Χρησιμοποιείται κυρίως σε μια σειρά Πορισμάτων της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, που αναφέρονται στο πρόβλημα των διασωθέντων στη θάλασσα αιτούντων άσυλο και προσφύγων.

στις προσπάθειές τους να σώζουν ζωές και η παροχή εγγυήσεων για την ασφαλή και έγκαιρη αποβίβαση των διασωθέντων είναι καίριας σημασίας.

16. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η αποβίβαση και η περαιτέρω μεταχείριση των διασωθέντων στη θάλασσα και ειδικότερα των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων εξαρτώνται από διάφορους παράγοντες που περιλαμβάνουν: α) υποχρεώσεις νομικής φύσης, β) ζητήματα πρακτικής και ανθρωπιστικής φύσης καθώς και θέματα ασφαλείας και γ) εμπορικά συμφέροντα. Ανάλογα με την περίπτωση, αυτές οι διαφορετικές συνισταμένες μπορεί να αντιμετωπίζονται ως ανταγωνιστικά ή συγκρουόμενα συμφέροντα. Είναι λοιπόν αναγκαία η ενδελεχής ανάλυση της σχέσης τους. Η Ύπατη Αρμοστέα πιστεύει ότι η καθοδήγηση για τη διαμόρφωση της καταλληλότερης αντιμετώπισης μπορεί να αναζητηθεί στην ανάλυση του συσχετισμού του διεθνούς ναυτικού δικαίου και άλλων σχετικών κειμένων του διεθνούς δικαίου και της πρακτικής και ειδικότερα των διατάξεων του διεθνούς προσφυγικού δικαίου.

Β. Διεθνές Προσφυγικό Δίκαιο¹³

17. Σύμφωνα με το διεθνές ναυτικό δίκαιο η υποχρέωση διάσωσης δεν εξαρτάται από την εθνικότητα και την προσωπική κατάσταση του ατόμου¹⁴. Αντίθετα, το διεθνές προσφυγικό δίκαιο στηρίζεται στην αρχή ότι το άτομο που ζητά την υπαγωγή του στο καθεστώς διεθνούς προστασίας εκφράζει βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης για συγκεκριμένους λόγους. Στα πλαίσια του προσφυγικού δικαίου είναι ζωτικής σημασίας ο καθορισμός του καθεστώτος του πρόσφυγα γιατί προσδιορίζει τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα του αιτούμενου τη χορήγηση προστασίας. Καθίσταται σαφές ότι ο πλοίαρχος δεν είναι η αρμόδια αρχή για τον καθορισμό του καθεστώτος όσων υπάγονται προσωρινά στην προστασία του, μετά την ολοκλήρωση της επιχείρησης διάσωσης. Η διασφάλιση της πρόσβασης σε δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου αποτελεί στοιχείο κλειδί για την προσήκουσα προστασία των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων που διασώζονται στη θάλασσα.

18. Σύμφωνα με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και ειδικότερα σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 η ευθύνη του κράτους υπεισέρχεται όταν καθίσταται σαφές ότι μεταξύ των διασωθέντων υπάρχουν αιτούντες άσυλο. Σύμφωνα με το αντικείμενο και το σκοπό της Σύμβασης του 1951 και του νομικού πλαισίου που καθιερώνει, η ευθύνη των κρατών να δέχονται τους αιτούντες άσυλο - τουλάχιστον σε προσωρινή βάση - και να εξασφαλίζουν την πρόσβασή τους στη διαδικασία ασύλου, έχει αναπτυχθεί σε διάφορα πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.

Αν και η παράθεσή τους δεν είναι εξαντλητική πρόκειται κυρίως για :

- Το Πόρισμα Νο. 22 (1981), το οποίο στο Μέρος II Α αναφέρει : «Σε όλες τις περιπτώσεις πρέπει να εφαρμόζεται αυστηρά η θεμελιώδης αρχή της μη επαναπροώθησης, συμπεριλαμβανομένης και της μη απαγόρευσης εισόδου στα σύνορα».

¹³ Τα βασικότερα κείμενα του διεθνούς προσφυγικού δικαίου που είναι η **Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων (που έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το Ν.Δ. 3989/1959, ΦΕΚ 201, τ. Α')**, το **συναφές αυτής Πρωτόκολλο του 1967 (που έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με τον Α.Ν. 389/1968, ΦΕΚ 125, τ. Α')** και τα Πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, συμπληρώνονται από το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το διεθνές προσφυγικό δίκαιο ασχολείται κυρίως με τον καθορισμό όσων πληρούν τις προϋποθέσεις αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα, όπως ορίζεται στο άρθρο 1 Α (2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και εκ του λόγου αυτού υπάγονται στο σχήμα της διεθνούς προστασίας. *Υπογραμμίζεται ότι το άρθρο 11 της Σύμβασης του 1951 αναφέρεται ρητά στους πρόσφυγες εργάτες της θάλασσας.* Το Σύμφωνο της Χάγης για τους Πρόσφυγες Ναυτικούς, που υιοθετήθηκε το 1957, αναλύει τις ιδιαίτερες υποχρεώσεις που ανέλαβαν τα συμμετέχοντα κράτη έναντι αυτής της κατηγορίας των προσφύγων. Η Ελλάδα δεν έχει κυρώσει τη Σύμβαση αυτή.

¹⁴ Όπως ρητά ορίζεται στην **παράγραφο 2.1.10 του 2^{ου} Κεφαλαίου της Σύμβασης Για τη Ναυτική Έρευνα και τη Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα (Ν.1844/1989, ΦΕΚ 100, τ. Α')** «2.1.10. Τα μέρη θα εξασφαλίσουν την παροχή βοήθειας σε κάθε άτομο που βρίσκεται σε κίνδυνο στη θάλασσα. Αυτό θα το πράττουν άσχετα από την εθνικότητα ή την κατάσταση του ατόμου αυτού ή των περιστάσεων στις οποίες το άτομο αυτό βρέθηκε».

- Το Πόρισμα Νο. 82 (1997), όπου στην παράγραφο δ (ιι) επαναβεβαιώνεται : «η ανάγκη εισόδου των προσφύγων στα εδάφη των κρατών ασύλου, που περιλαμβάνει την μη απαγόρευση εισόδου στα σύνορά τους χωρίς την εφαρμογή δίκαιων και αποτελεσματικών διαδικασιών καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και των αναγκών προστασίας».

- Το Πόρισμα Νο. 85 (1998), το οποίο στην παράγραφο π) «... επαναβεβαιώνει την ανάγκη εισδοχής των προσφύγων στην επικράτεια των κρατών που έγκειται στη μη απόρριψη εισόδου τους στα σύνορα των χωρών ασύλου, στην πρόσβαση σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος τους και στην ικανοποίηση των αναγκών προστασίας».

19. Η Σύμβαση του 1951 ορίζει ποιοι υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της και υιοθετεί αρχές κλειδιά όπως είναι η μη τιμωρία της παράνομης εισόδου και η *απαγόρευση της επαναπροώθησης*¹⁵. Όμως, δεν προβλέπει ρητά διαδικασίες για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα. Παρόλα αυτά τα κράτη κατανοούν και αποδέχονται ότι οι δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα αποτελούν ουσιαστικό στοιχείο για την πλήρη και περιεκτική εφαρμογή της Σύμβασης του 1951¹⁶. Τα κράτη τις εφαρμόζουν προκειμένου να εντοπίσουν όσους δικαιούνται να υπαχθούν στη διεθνή προστασία της Σύμβασης του 1951 και να απορρίψουν τα αιτήματα όσων δεν έχουν πράγματι ανάγκη την προστασία από τη δίωξη.

20. Η αρχή της πρόσβασης σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες εφαρμόζεται επίσης στις περιπτώσεις των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων που διασώζονται στη θάλασσα. Τα κίνητρα και οι συνθήκες της διαφυγής τους συχνά αποτελούν τραυματικές εμπειρίες. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας η ιδιαιτερότητα της κατάστασης που βιώνουν ενισχύει την ανάγκη της άμεσης αποβίβασής τους την οποία ακολουθεί η πρόσβαση στις διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός είναι αναγκαία η αποσαφήνιση διαφόρων καίριων θεμάτων, που περιλαμβάνουν : ι) τον εντοπισμό των αιτούντων άσυλο μεταξύ των διασωθέντων στη θάλασσα καθώς και ιι) τον καθορισμό του κράτους που είναι αρμόδιο σύμφωνα με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο για την υποδοχή τους και την εξέταση των περί ασύλου αιτημάτων τους.

Ο εντοπισμός των αιτούντων άσυλο

21. Όταν οι αιτούντες άσυλο διασχίζουν τα χερσαία σύνορα εντοπίζονται με την υποβολή της αίτησης ασύλου στις αρμόδιες αρχές του κράτους εισδοχής. Το σχετικό αίτημα μπορεί να υποβληθεί εγγράφως ή προφορικά, στις συνοριακές αρχές των σημείων εισόδου στο κράτος υπο-

¹⁵ Η αρχή της μη επαναπροώθησης αποτυπώνεται στα άρθρα 1, 31 και 33 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων (ΝΔ 3989/1959, ΦΕΚ 201, τ. Α΄).

¹⁶ Βλέπε παράγραφο στ) του Πορίσματος 81 που υιοθετήθηκε το 1997 με το οποίο η Εκτελεστική Επιτροπή «καλεί τα κράτη να εξετάσουν, και μέσω των αρμόδιων οργάνων των Ηνωμένων Εθνών καθώς και άλλων σχετικών οργανώσεων, τα μέτρα που πρέπει να υιοθετηθούν για να συνδράμουν την Ύπατη Αρμοστεία στην προαγωγή της εφαρμογής των αρχών της διεθνούς προστασίας σε προσφυγικές καταστάσεις, και σε κρίσιμες και περίπλοκες συνθήκες, όπου απειλείται η προστασία των προσφύγων», παράγραφο δ) ιι) του Πορίσματος 82 που υιοθετήθηκε το 1997 με το οποίο η Εκτελεστική Επιτροπή «επαναβεβαιώνει ... την ανάγκη απόλυτου σεβασμού του θεσμού του ασύλου και ... εφιστά την προσοχή στα εξής ιδιαίτερα ζητήματα ... ιι) στην ανάγκη εισόδου των προσφύγων στα εδάφη των κρατών ασύλου, που περιλαμβάνει τη μη απαγόρευση εισόδου στα σύνορά τους χωρίς την εφαρμογή δίκαιων και αποτελεσματικών διαδικασιών καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και των αναγκών προστασίας» και παράγραφο π) του Πορίσματος 85 που υιοθετήθηκε το 1998, όπου η Εκτελεστική Επιτροπή «εκφράζει έντονα τη λύπη της για την επανειλημμένη εμφάνιση και τις συχνά τραγικές ανθρωπιστικές συνέπειες της επαναπροώθησης, σε όλες τις μορφές της, συμπεριλαμβανομένων των συνοπτικών απελάσεων συχνά μαζικών, και επαναβεβαιώνει στο πλαίσιο αυτό, την ανάγκη εισδοχής των προσφύγων στην επικράτεια των κρατών, που έγκειται στη μη απόρριψη εισόδου τους στα σύνορα των χωρών ασύλου, στην πρόσβαση με δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και στην ικανοποίηση των αναγκών προστασίας τους». Υπογραμμίζεται ότι στις περιπτώσεις μαζικής εισόδου προσφύγων η εξατομικευμένη πρόσβαση στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα μπορεί να αποδειχθεί αναποτελεσματικό μέτρο αντιμετώπισης της κρίσης και να παραστεί ανάγκη διαχείρισής της με τρόπο προσαρμοσμένο στις ιδιαιτερότητές της.

δοχής. Στην περίπτωση της διάσωσης στη θάλασσα είναι ασαφής ο μηχανισμός υποβολής του αιτήματος ασύλου.

22. Μπορεί το νομικό καθεστώς του πλοίου να διέπεται από το δίκαιο του κράτους της σημαίας, αυτό όμως δεν σημαίνει ότι εφαρμόζονται στις περιπτώσεις διάσωσης στη θάλασσα αιτούντων άσυλο και προσφύγων **όλες** οι προβλεπόμενες από την εθνική νομοθεσία διοικητικές διαδικασίες. Ο πλοίαρχος δεν γνωρίζει την ιθαγένεια ή το καθεστώς των ανθρώπων που διασώζει πριν ολοκληρωθεί η σχετική επιχείρηση και ευλόγως δεν μπορεί να αναλάβει οιαδήποτε ευθύνη μετά την επιβίβαση των διασωθέντων επί του πλοίου. Ο εντοπισμός των αιτούντων άσυλο και ο καθορισμός του καθεστώτος του πρόσφυγα είναι περισσότερο ευθύνη των κατάλληλα καταρτισμένων κρατικών αξιωματούχων.

23. Κατά την άποψη της Έπατης Αρμοστείας ο εντοπισμός και η επακόλουθη μεταχείριση των αιτούντων άσυλο είναι μια δραστηριότητα που μπορεί να ολοκληρωθεί αποτελεσματικότερα στην ξηρά. Η σχετική διαδικασία επί του πλοίου, τόσο με τη μορφή της κατ' αρχήν αλλά και της ολοκληρωμένης εξέτασης του αιτήματος ασύλου έχει εφαρμοσθεί σε προσφυγικές κρίσεις που ξέσπασαν στο παρελθόν. Αποδείχθηκε όμως προβληματική από διάφορες απόψεις, συμπεριλαμβανομένων μεταξύ άλλων της διασφάλισης της κατάλληλης διερμηνείας, του εμπιστευτικού χαρακτήρα των συνεντεύξεων καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα που διεξάγονται σε αντίξοες συνθήκες επί του πλοίου, της πρόσβασης στην κατάλληλη νομική βοήθεια και στους κατάλληλους μηχανισμούς άσκησης προσφυγής.

24. Η εξέταση των αιτημάτων ασύλου επί του πλοίου μπορεί να είναι κατάλληλη και αποτελεσματική μόνον σε περιορισμένες περιπτώσεις ανάλογα με τον αριθμό και τις συνθήκες των εμπλεκόμενων προσφύγων, τους χώρους του πλοίου και τη γεωγραφική θέση του. Όμως, μπορεί να είναι εντελώς ακατάλληλη μέθοδος σε περιπτώσεις που αφορούν μεγάλους αριθμούς αιτούντων άσυλο ή όταν η φυσική και πνευματική τους κατάσταση δεν επιτρέπει την άμεση εξέταση των αιτημάτων παροχής προστασίας. Δεν συνιστάται η εξέταση αιτήματος ασύλου όταν οι διασωθέντες – αιτούντες άσυλο βρίσκονται επί εμπορικού φορτηγού πλοίου. Προτεραιότητα σε όλες τις περιπτώσεις πρέπει να είναι η άμεση και ασφαλής αποβίβαση και εν συνεχεία η πρόσβαση σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου. Η πετυχημένη αντιμετώπιση της πρόκλησης του ορθού εντοπισμού των αιτούντων άσυλο πρέπει να αναγνωρίζει κατ' αρχήν ότι το καθεστώς των διασωθέντων καθορίζεται καλλίτερα από τις αρμόδιες κρατικές αρχές αφού αποβιβαστούν από το πλοίο.

Καθορισμός του κράτους που είναι αρμόδιο σύμφωνα με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο

25. Πρόκειται για το κρίσιμο ζήτημα του **καθορισμού του κράτους που είναι αρμόδιο κατά το διεθνές προσφυγικό δίκαιο** να δεχθεί τους αιτούντες άσυλο και να τους επιτρέψει την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου. Από το συσχετισμό του διεθνούς προσφυγικού δικαίου και του διεθνούς ναυτικού δικαίου προκύπτει ότι την ευθύνη αναλαμβάνει το κράτος όπου αποβιβάζεται ο διασωθείς αιτών άσυλο. Υπό κανονικές συνθήκες θα πρόκειται για παράκτιο κράτος κοντά στον τόπο διάσωσης.

26. Υπό προϋποθέσεις μπορεί την πρωταρχική ευθύνη να φέρει το κράτος της σημαίας του πλοίου το οποίο υποχρεούται να ανταποκριθεί στο αίτημα ασύλου και να παρέχει στους διασωθέντες τη δυνατότητα πρόσβασης στις εθνικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, εφόσον καθίσταται σαφές ότι προτίθενται να υποβάλουν αίτημα προστασίας από τις διώξεις. Όταν ο αριθμός των διασωθέντων αιτούντων άσυλο είναι μικρός μπορεί ευλόγως να παραμείνουν στο πλοίο έως ότου αποβιβαστούν στο κράτος της σημαίας του πλοίου. Όμως, ανάλογα με τις περιστάσεις, ενδέχεται να παραστεί ανάγκη αποβίβασης των διασωθέντων σε ένα τρίτο κράτος, ως προσωρινό μέτρο, χωρίς βέβαια αυτό να αναλαμβάνει την ευθύνη υποδοχής των αιτούντων άσυλο και εξέτασης των αιτημάτων τους. Βάσιμα μπορεί να υποστηριχθεί ότι ακόμα και στην ανοικτή θάλασσα η ευθύνη του κράτους της σημαίας του πλοίου είναι ισχυρότερη

όταν η επιχείρηση της διάσωσης πραγματοποιείται στα πλαίσια εφαρμογής μέτρων παρεμπόδισης εισόδου των αλλοδαπών στην επικράτεια του κράτους υποδοχής. Το επιχείρημα αυτό στηρίζεται στο σωρευτικό αποτέλεσμα δύο παραγόντων : αφενός της βούλησης των αιτούντων άσυλο να ζητήσουν προστασία από τις διώξεις σε χώρα της επιλογής τους και αφετέρου της πρόθεσης της χώρας αυτής να εμποδίσει την είσοδό τους στην επικράτειά της¹⁷.

27. Η Εκτελεστική Επιτροπή του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες έχει υιοθετήσει διάφορα πορίσματα που αφορούν στη διάσωση της ζωής στη θάλασσα με ιδιαίτερη έμφαση στο ζήτημα της αποβίβασης και της υποδοχής των αιτούντων άσυλο. Τα πορίσματα αντανακλούν την εμπειρία της δεκαετίας του 1980 οπότε εκφράστηκαν σοβαρές ανησυχίες για τις συνέπειες της άρνησης των κρατών να επιτρέψουν την αποβίβαση των αιτούντων άσυλο, ειδικά όταν εζητείτο σε προσωρινή βάση: ήταν ορατός ο κίνδυνος της αποθάρρυνσης της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα και της υπονόμησης άλλων διεθνών υποχρεώσεων. Αν και η σημερινή κατάσταση δεν είναι τόσο ανησυχητική συγκρινόμενη με αυτή που αντιμετωπίστηκε στη δεκαετία του 1980 δεν λείπουν οι μεταξύ τους ομοιότητες, άνθρωποι κινδυνεύουν. Η επιτακτική ανάγκη σεβασμού της υποχρέωσης διάσωσης της ζωής στη θάλασσα σε πλήρη συμμόρφωση με τις επακόλουθες υποχρεώσεις που απορρέουν από το διεθνές προσφυγικό δίκαιο παραμένει υψίστης σημασίας.

28. Τα σημαντικότερα Πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες που παρέχουν κατευθυντήριες οδηγίες είναι τα ακόλουθα:

- Πόρισμα Νο. 14 (1979), παράγραφος γ) όπου σημειώνεται ως έκφραση ανησυχίας : «... ότι απαγορεύθηκε η είσοδος στους πρόσφυγες ... κατά παρέκκλιση της αρχής της μη επαναπροώθησης και δεν χορηγήθηκε ούτε προσωρινό άσυλο σε πρόσφυγες που έφθασαν στη χώρα ασύλου μέσω θαλάσσης με αποτέλεσμα να κινδυνεύσει η ζωή τους...»

- Πόρισμα Νο. 15 (1979), παράγραφος γ) όπου τονίζεται ότι : «Όλα τα παράκτια κράτη έχουν την ανθρωπιστική υποχρέωση να επιτρέπουν στα δοκιμαζόμενα πλοία να ζητούν καταφύγιο στα ύδατά τους και να τους παρέχουν άσυλο, ή τουλάχιστον προσωρινό καταφύγιο στα πρόσωπα που βρίσκονται στο κατάστρωμα και επιθυμούν να ζητήσουν άσυλο».

- Πόρισμα Νο. 23 (1981), παράγραφος 3, όπου υπογραμμίζεται ότι: «Σύμφωνα με την υιοθετημένη διεθνή πρακτική που υποστηρίζεται από σχετικά διεθνή κείμενα, τα πρόσωπα που διασώζονται στην θάλασσα πρέπει κανονικά να αποβιβάζονται από το πλοίο στο επόμενο λιμάνι προορισμού του πλοίου. Αυτή η πρακτική πρέπει να εφαρμόζεται και στην περίπτωση των αιτούντων άσυλο που διασώζονται στην θάλασσα. Σε περίπτωση μαζικής μετακίνησης πρέπει να παρέχεται πάντα, στους αιτούντες άσυλο που διασώζονται στην θάλασσα, άσυλο τουλάχιστον σε προσωρινή βάση. Τα Κράτη πρέπει να παρέχουν κάθε δυνατή βοήθεια διευκολύνοντας την αποβίβασή τους από το πλοίο, ενεργώντας σύμφωνα με την αρχή της διεθνούς αλληλεγγύης και παρέχοντας ευκαιρίες μετεγκατάστασης στα πλαίσια εφαρμογής της αρχής της ισότιμης κατανομής των βαρών».

29. Συμπερασματικά, οι εξαγγελίες της Εκτελεστικής Επιτροπής, λαμβανόμενες υπόψη σε συνδυασμό με την υποχρέωση που απορρέει από το διεθνές ναυτικό δίκαιο για αποβίβαση των

¹⁷ Το Πόρισμα της Εκτελεστικής Επιτροπής Νο. 15 (XXX) που υιοθετήθηκε το 1979 και αφορά στους **Πρόσφυγες Χωρίς Χώρα Ασύλου** αναφέρει μεταξύ άλλων ότι «πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, όσο αυτό είναι δυνατόν, οι προθέσεις του ενδιαφερόμενου αιτούντα άσυλο, όσον αφορά στη χώρα, όπου επιθυμεί να ζητήσει άσυλο». Υπογραμμίζεται ωστόσο ότι οι αιτούντες άσυλο δεν δικαιούνται να επιλέγουν και να εκλέγουν αόριστα, ανάλογα με τη βούλησή τους, τη χώρα όπου προτίθενται να υποβάλουν αίτημα ασύλου. Η σύσταση της Εκτελεστικής Επιτροπής αφορά περισσότερο στις καταστάσεις των μεμονωμένων αιτούντων άσυλο των οποίων η σχετική βούληση είναι ένα από τα κριτήρια που πρέπει να εκτιμηθούν για την ανεύρεση λύσης στο αίτημα παροχής προστασίας. Ωστόσο, αποτελεί μια κατευθυντήρια οδηγία για τον τρόπο αντιμετώπισης του προβλήματος των προσφύγων χωρίς χώρα ασύλου.

διασωθέντων σε τόπο ασφαλή, καλούν τα παράκτια κράτη να επιτρέπουν την αποβίβαση των αιτούντων άσυλο στο επόμενο λιμάνι προορισμού του πλοίου¹⁸.

Επόμενο λιμάνι προορισμού

30. Αφού σε κανένα κείμενο δεν ορίζεται ποιο είναι το «επόμενο λιμάνι προορισμού» για την αποβίβαση των διασωθέντων μπορεί να διερευνηθούν διάφορες εκδοχές ώστε να αποσαφηνισθεί η έννοια του όρου. Σε πολλές περιπτώσεις, ειδικά όταν η διάσωση αφορά μεγάλους αριθμούς ανθρώπων θα είναι το κοντινότερο γεωγραφικά λιμάνι: η λύση αυτή υπαγορεύεται από τις πρωταρχικές ανησυχίες που αφορούν στην ασφάλεια του πλοίου. Σε άλλες περιστάσεις μπορεί να είναι το λιμάνι επιβίβασης ο καταλληλότερος τόπος αποβίβασης, λόγω της ευθύνης του κράτους επιβίβασης να απαγορεύει τον απόπλου μη αξιόπλων μέσων. Μια άλλη επιλογή μπορεί να είναι ο επόμενος προγραμματισμένος σταθμός της πορείας του πλοίου. Η λύση αυτή εφαρμόζεται για παράδειγμα στις περιπτώσεις όπου ο αριθμός των διασωθέντων είναι μικρός και η ασφάλεια του πλοίου και όσων επιβαίνουν σ' αυτό δεν κινδυνεύει ούτε διαφαίνεται ότι θα παραστεί ανάγκη παρέκκλισης από την προγραμματισμένη πορεία. Ενδέχεται το πλησιέστερο λιμάνι προορισμού να μη διαθέτει τα μέσα για την υποδοχή τραυματισμένων και δυστυχισμένων ανθρώπων και άρα για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου. Σε άλλες περιπτώσεις, όπου εμπλέκονται κρατικά πλοία που εφαρμόζουν μέτρα παρεμπόδισης εισόδου των παράνομων μεταναστών, το πλησιέστερο λιμάνι του κράτους στη δικαιοδοσία του οποίου αυτά ανήκουν μπορεί να είναι το καταλληλότερο για την αποβίβαση των διασωθέντων αιτούντων άσυλο. Όταν εξετάζεται το ζήτημα του καθορισμού του λιμανιού αποβίβασης, λαμβάνοντας υπόψη την επιτακτική ανάγκη ασφάλειας και ανθρωπιστικής μεταχείρισης των διασωθέντων, πρέπει να αποδίδεται πρωταρχική σημασία στο σεβασμό της σωματικής ακεραιότητας και της αξιοπρέπειας τόσο των διασωθέντων όσο και του πληρώματος και των επιβατών του πλοίου.

31. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω η ανάπτυξη των κριτηρίων που συμβάλουν στον **καθορισμό του πλέον κατάλληλου για την αποβίβαση των διασωθέντων λιμανιού** εξαρτάται από τους ακόλουθους παράγοντες:

- Τις νομικές υποχρεώσεις των κρατών σύμφωνα με το διεθνές ναυτικό δίκαιο και το διεθνές δίκαιο των προσφύγων,
- Τις πιεστικές ανησυχίες ασφάλειας και ανθρωπιστικής μεταχείρισης των διασωθέντων,
- Τις ανησυχίες για την ασφάλεια του πλοίου που διεξάγει την επιχείρηση διάσωσης,
- Τον αριθμό των διασωθέντων και την επακόλουθη ανάγκη διασφάλισης της άμεσης αποβίβασής τους,
- Την τεχνική καταλληλότητα του λιμανιού όπου επιτρέπεται η αποβίβαση,
- Την ανάγκη αποφυγής της αποβίβασης στη χώρα καταγωγής όσων επικαλούνται βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης,
- Τις οικονομικές συνέπειες και την ευθύνη των ναυτιλιακών εταιρειών που συμμετέχουν στις επιχειρήσεις διάσωσης.

Γ. Διεθνές Δίκαιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

32. Το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί σημαντικό γνώμονα για τα κριτήρια μεταχείρισης όσων κινδυνεύουν και διασώζονται στη θάλασσα. Η ασφαλής και αξιοπρεπής μεταχείριση όλων των διασωθέντων ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς τους ή τις συνθήκες διάσωσής τους είναι υψίστης σημασίας. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να εφαρμόζονται οι θεμελιώδεις αρχές προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όπως είναι ο σεβασμός του δικαιώματος

¹⁸ Όπως προαναφέρθηκε για την αποβίβαση ή την περαιτέρω μεταχείριση των διασωθέντων στη θάλασσα είναι άγνωστος στο ναυτικό δίκαιο ο όρος «επόμενο λιμάνι προορισμού», που υιοθετήθηκε κυρίως με τα Πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.

στη ζωή, η ελευθερία από σκληρή, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία και ο σεβασμός της ενότητας της οικογένειας χωρίς να χωρίζονται οι οικογένειες των διασωθέντων.

Δ. Διεθνές Ποινικό Δίκαιο

33. Ενδέχεται να ανακύψουν ζητήματα διεθνούς ποινικού δικαίου όταν η επιχείρηση διάσωσης υπάγεται στο πλαίσιο της καταπολέμησης της παράνομης διακίνησης αλλοδαπών. Ένας από τους παράγοντες από τον οποίο εξαρτάται η περαιτέρω μεταχείριση των διασωθέντων στη θάλασσα είναι η μετακίνηση μεγάλου αριθμού ανθρώπων με μη αξιόπλοα και χωρίς τα κατάλληλα μέσα πλοία που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις ασφάλειας. Η καταπολέμηση του εγκλήματος της παράνομης διακίνησης αλλοδαπών ανησυχεί τα κράτη και τα έχει κινητοποιήσει λόγω της κλίμακας και της έκτασης του φαινομένου και των υψηλών κερδών που αποφέρει αυτή η παράνομη δραστηριότητα.

34. Αν και δεν έχει ακόμα αρχίσει να ισχύει, το Πρωτόκολλο του 2000 για την Καταπολέμηση της Διακίνησης από Ξηράς, Θαλάσσης και Αέρος, που συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Διασυννοριακό Οργανωμένο Έγκλημα αποτελεί σήμερα το πληρέστερο νομικό κείμενο, το οποίο καθιερώνει το νομικό πλαίσιο της παράνομης διακίνησης ανθρώπων¹⁹. Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο οι μετανάστες, συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο ή των προσφύγων, είναι θύματα διακίνησης και δικαιούνται να έχουν πρόσβαση σε μέτρα προστασίας και βοήθειας. Στο πλαίσιο της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα επιβάλλεται να μην περιορίζονται αδικαιολόγητα τα δικαιώματα των διασωθέντων από τις ενέργειες και τη δράση που έχουν ως στόχο την αντιμετώπιση του εγκλήματος της διακίνησης ανθρώπων. Η ποινική ευθύνη βαρύνει τους διακινητές και όχι τους αδαείς και ευάλωτους χρήστες των υπηρεσιών τους.

35. Στο άρθρο 19 του προαναφερόμενου Πρωτοκόλλου διατυπώνεται μια γενική ρήτρα επιφύλαξης με την οποία διασφαλίζεται ο σεβασμός των υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει τα κράτη με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο για την προστασία του ειδικού καθεστώτος των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων²⁰. Καθίσταται σαφές από τη διατύπωση του άρθρου 19 ότι δεν υπάρχει εγγενής σύγκρουση ανάμεσα στα κριτήρια που θέτει το διεθνές δίκαιο για την καταπολέμηση των εγκλημάτων και σ' αυτά που περιλαμβάνονται στο διεθνές προσφυγικό δίκαιο. Η καταπολέμηση του εγκλήματος δεν σημαίνει την απαξίωση των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων.

III. Το Διεθνές Πλαίσιο Συνεργασίας

36. Λαμβάνοντας υπόψη την πολυπλοκότητα των καταστάσεων της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα, όχι μόνο λόγω της εμπλοκής διαφόρων παραγόντων και πλεγμάτων υποχρεώσεων, αναγνωρίζεται η ανάγκη της αποτελεσματικής διεθνούς συνεργασίας σ' αυτόν τον τομέα. Ο κυρίαρχος στόχος αυτού του πλαισίου συνεργασίας είναι η ανάπτυξη λύσεων που με σαφήνεια καθορίζουν τις υποχρεώσεις των ενδιαφερόμενων φορέων με τρόπο που μπορεί να ενεργοποιηθούν χωρίς αναίτια καθυστέρηση.

¹⁹ Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 16 υποχρεώνει τα κράτη να υιοθετούν «όλα τα αναγκαία μέτρα ... για να διαφυλάσσουν και να προστατεύουν τα δικαιώματα των θυμάτων» της παράνομης διακίνησης και «ειδικότερα το δικαίωμα στη ζωή και στην ελευθερία από τα βασανιστήρια ή άλλη σκληρή, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία». Επίσης, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου τα κράτη «υποχρεούνται να παρέχουν την κατάλληλη βοήθεια στους μετανάστες των οποίων κινδυνεύουν η ζωή και η ασφάλειά τους» επειδή χρησιμοποίησαν τις υπηρεσίες των διακινητών. Σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου τα κράτη υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες των γυναικών και των παιδιών.

²⁰ Το άρθρο 19 ορίζει ότι «καμιά διάταξη του παρόντος Πρωτοκόλλου δεν θίγει άλλα δικαιώματα, υποχρεώσεις και δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει τα κράτη και τα άτομα δυνάμει του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένου του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου και ειδικότερα, όταν εφαρμόζονται, δυνάμει της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων, που καθιερώνουν την αρχή της μη επαναπροώθησης».

A. Παρελθούσα πρακτική και σύγχρονες προκλήσεις

37. Μια σύντομη εξέταση των πρακτικών του παρελθόντος παρέχει κάποια καθοδήγηση για τον τύπο των σχετικών ρυθμίσεων, που μπορεί να απαιτηθούν, για να αντιμετωπισθούν οι σύγχρονες προκλήσεις.

- Η προσφυγική κρίση των Βιετναμέζων «ανθρώπων των πλοιαρίων» αντιμετωπίστηκε άμεσα με ειδικούς μηχανισμούς που υποστήριξαν τις προσπάθειες διάσωσης στη θάλασσα και την επακόλουθη διερεύνηση για την εξεύρεση διαρκών λύσεων. Τα σημαντικότερα από τα σχετικά σχήματα ήταν : α) το Σχήμα Προσφοράς Μετεγκατάστασης των Αποβιβαζόμενων και β) το Σχήμα Προσφοράς Μετεγκατάστασης των Διασωθέντων στη Θάλασσα²¹. Και τα δύο παρέχουν ενδείξεις για το επίπεδο της κρατικής συνεργασίας που απαιτήθηκε για να διασφαλισθούν αποτελεσματικοί μηχανισμοί επίλυσης του προβλήματος.

- Τα συστατικά στοιχεία και των δύο σχημάτων περιλάμβαναν : α) συμφωνία των παράκτιων κρατών να επιτρέψουν την αποβίβαση, β) συμφωνία των παράκτιων κρατών να παρέχουν προσωρινά άσυλο, γ) εγγυήσεις από τα συνεργαζόμενα κράτη ότι οι διασωθέντες θα μετεγκαθίσταντο σε τρίτες χώρες.

38. Όμως, τόσο το ένα όσο και το άλλο σχήμα έπαψαν να εφαρμόζονται καθώς μια από τις εγγυήσεις ήταν η μετεγκατάσταση των διασωθέντων εντός 90 ημερών και η προϋπόθεση αυτή δεν προβλεπόταν στις Οδηγίες του 1989 για το Σφαιρικό Σχέδιο Δράσης. Σύμφωνα με αυτό όλοι οι νέο-εισερχόμενοι αιτούντες άσυλο έπρεπε να υπαχθούν στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα και οι χώρες της περιοχής αρνούσαν την αποβίβαση των διασωθέντων ανθρώπων των πλοιαρίων φοβούμενες ότι δεν θα ήταν δυνατή η τήρηση των εγγυήσεων της μετεγκατάστασης.

39. Κάθε αξιολόγηση των μηχανισμών των δύο σχημάτων για την υπαγωγή τους στο σύγχρονο πλαίσιο χρειάζεται να συνεκτιμά το γεγονός ότι στην πλειοψηφία τους οι διασωθέντες στη θάλασσα χαρακτηρίστηκαν *πρόσφυγες εκ πρώτης όψεως*, που διέφευγαν τη δίωξη που υπέφεραν στη χώρα καταγωγής τους. Η σημερινή κατάσταση χαρακτηρίζεται από περίπλοκες πληθυσμιακές μετακινήσεις και μεικτά κύματα όπου το προσφυγικό καθεστώς όσων έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία από τις διώξεις πρέπει να καθορίζεται με ιδιαίτερη προσοχή²². Ο περίπλοκος χαρακτήρας των σύγχρονων πληθυσμιακών μετακινήσεων σε συνδυασμό με τις περιοριστικές πρακτικές που πλήττουν το θεσμό του ασύλου επιτείνουν τη δυσκολία συναίνεσης για τις πολιτικές και τα κριτήρια που πρέπει να υιοθετηθούν για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου των διασωθέντων στη θάλασσα.

²¹ Πρόκειται για τα γνωστά προγράμματα DISERO (Disembarkation Resettlement Offers Scheme) και RASRO (Rescue-at-Sea Resettlement Offers Scheme) που αναπτύχθηκαν τη δεκαετία του 1980 στα πλαίσια της ευρύτατης συνεργασίας της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και της διεθνούς κοινότητας. **Κατά τη Διάσκεψη της 21.7.1979 που πραγματοποιήθηκε στη Γενεύη υπό την αιγίδα της Ύπατης Αρμοστείας με θέμα την επίλυση της προσφυγικής κρίσης που ξέσπασε στη Νοτιο-ανατολική Ασία η Ελλάδα με πνεύμα ανθρωπιστικό δήλωσε ότι θα δεχθεί για μόνιμη εγκατάσταση 150 βιετναμέζους πρόσφυγες.** Σήμερα στην Ελλάδα ζουν περίπου 500 πρόσφυγες της κατηγορίας αυτής.

²² Τα περισσότερα από τα σύγχρονα μεταναστευτικά ρεύματα που αφορούν στη διάσωση της ζωής στη θάλασσα είναι μεικτά (δηλαδή οι μετακινούμενες πληθυσμιακές ομάδες περιλαμβάνουν μετανάστες και πρόσφυγες). Βέβαια, ο μεικτός χαρακτήρας τους δεν αποκλείει τη δυνατότητα της αναγνώρισης *προσφύγων εκ πρώτης όψεως* (prima facie refugees) όταν άνθρωποι διαφεύγουν τις διώξεις που υποφέρουν στη χώρα καταγωγής τους από τη θάλασσα, όπως συνέβη με τους Βιετναμέζους τη δεκαετία του 1980. Για τη διαχείριση μιας γενικευμένης εξόδου η σε εξατομικευμένη βάση εφαρμογή της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα δεν είναι αποτελεσματικό και πρακτικό μέτρο και οι μηχανισμοί για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης θα πρέπει να προσαρμοθούν στις ιδιαιτερότητές της.

Β. Στοιχεία του Διεθνούς Πλαισίου

40. Με βάση τα παραπάνω προτείνεται η διερεύνηση των θέσεων των εμπλεκόμενων φορέων για την υιοθέτηση ενός διεθνούς πλαισίου, οι στόχοι του οποίου μπορεί να είναι οι ακόλουθοι:

- Η υποστήριξη του διεθνούς καθεστώτος έρευνας και διάσωσης,
- Η απαλλαγή των κρατών αποβίβασης από το βάρος της αποκλειστικής ευθύνης μεταχείρισης των διασωθέντων,
- Η ισότιμη προσέγγιση καταμερισμού των ευθυνών για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα και των αναγκών διεθνούς προστασίας των διασωθέντων²³,
- Η ισότιμη προσέγγιση καταμερισμού των ευθυνών για την πραγμάτωση διαρκών λύσεων οι οποίες ικανοποιούν τις ανάγκες διεθνούς προστασίας²⁴,
- Η σύναψη συμφωνιών για την επανεισδοχή και την ενίσχυση της βοήθειας, οικονομικής και άλλης, προς τις πρώτες χώρες ασύλου,
- Η σύναψη συμφωνιών με τις χώρες καταγωγής να δέχονται την επιστροφή των πολιτών τους, για τους οποίους καθορίστηκε, στα πλαίσια δίκαιης και αποτελεσματικής διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, ότι δεν έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία.

41. Προκειμένου να διασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα του διεθνούς πλαισίου συνεργασίας πρέπει να αποσαφηνιστούν οι ρόλοι και οι υποχρεώσεις των διαφόρων παραγόντων. Οι κυριότεροι παράγοντες που εμπλέκονται μπορεί να είναι :

- Οι αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες,
- Οι χώρες καταγωγής,
- Οι πρώτες χώρες ασύλου,
- Οι χώρες διέλευσης,
- Οι χώρες επιβίβασης,
- Οι χώρες αποβίβασης,
- Τα κράτη της σημαίας των πλοίων,
- Τα παράκτια κράτη,
- Οι χώρες μετεγκατάστασης,
- Η κοινότητα των δωρητών,
- Οι διεθνείς οργανισμοί κυρίως η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, ο Διεθνής Οργανισμός Ναυτιλίας και ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης.

42. Οι κυριότερες ανησυχίες της Ύπατης Αρμοστείας για την εφαρμογή του προσφυγικού δικαίου αφορούν :

- Στο δικαίωμα κάθε ανθρώπου να ζητά και να του παρέχεται άσυλο,
- Στην αρχή της μη επαναπροώθησης,
- Στην πρόσβαση σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου,
- Στις συνθήκες μεταχείρισης,

²³ Για παράδειγμα η υιοθέτηση «εφεδρικών ρυθμίσεων» θα συνέδραμε τα κράτη στην εξέταση των αιτημάτων ασύλου, ιδιαίτερα όταν λόγω του αριθμού των διασωθέντων αιτούντων άσυλο είναι αναποτελεσματική η εφαρμογή, σε εξατομικευμένη βάση, της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα στο λιμένα αποβίβασης. Στην πετυχημένη υλοποίηση της πρότασης αυτής μπορεί να συμβάλουν η αποστολή από τρίτες χώρες αξιωματούχων κατάρτισμένων σε θέματα ασύλου, οι συμφωνίες μετακίνησης των διασωθέντων σε χώρους κατάλληλους για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου και η υιοθέτηση μέτρων ενίσχυσης της προστασίας και της παροχής βοήθειας στους διασωθέντες αιτούντες άσυλο. Θετικό ρόλο στη διευκόλυνση εφαρμογής αυτών των ρυθμίσεων μπορεί να παίξουν οι μηχανισμοί ενδεχόμενου καταμερισμού των αιτούντων άσυλο στην άμεσα θιγόμενη ευρύτερη γεωγραφική περιοχή, με βάση προσηλωμένες ποσοστώς και προϋποθέσεις.

²⁴ Θα μπορούσαν για παράδειγμα να δημιουργηθούν ειδικές «δεξαμενές μετεγκατάστασης» για την αντιμετώπιση των περιπτώσεων της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα. Η υλοποίηση της πρότασης αυτής απαιτεί την ενεργοποίηση μηχανισμών άμεσης δράσης για την αποτελεσματική διαχείριση ιδιαίτερα δύσκολων υποθέσεων.

- Στην εξισορρόπηση των ευθυνών των κρατών και των διεθνών οργανισμών,
- Στην ασφαλή επιστροφή στις πρώτες χώρες ασύλου,
- Στις διαρκείς λύσεις για όσους αναγνωρίζονται πρόσφυγες,
- Στην οργανωμένη και σε συνθήκες ανθρώπινης αξιοπρέπειας επιστροφή όσων διαπιστώνεται ότι δεν χρειάζονται τη διεθνή προστασία.

43. Εκτός από τα παραπάνω ένας λειτουργικός μηχανισμός αντιμετώπισης των καταστάσεων θα πρέπει να συνεκτιμά το ευρύτερο πλαίσιο, που περιλαμβάνει τους εξής παράγοντες:

- Τις συνέπειες της διακίνησης αλλοδαπών και της παράνομης μετανάστευσης,
- Τις πρακτικές παρεμπόδισης εισόδου των αλλοδαπών που εφαρμόζουν τα κράτη για να αποτρέψουν την εισδοχή τους στην επικράτειά τους,
- Τις αρνητικές συνέπειες της «εξαγωγής» πρακτικών απαλλαγής των αυτοργών της παράνομης διακίνησης,
- Το κατάλληλο σύστημα καταμερισμού της ευθύνης των κρατών έναντι της μεμονωμένης κρατικής ευθύνης,
- Τις συνέπειες στην πολιτική μετεγκατάστασης,
- Την πρόκληση διαχείρισης των περιπτώσεων όσων κρίνεται ότι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για παροχή προστασίας.

44. Δεν πρέπει να παραγνωρίζεται η σημασία των *προληπτικών μέτρων*: πολλά είναι αυτά που πρέπει να υιοθετηθούν για να αποθαρρύνουν τους ανθρώπους να ταξιδεύουν στη θάλασσα με επικίνδυνα και ανασφαλή πλοία. Εκστρατείες ενημέρωσης της κοινής γνώμης, ενέργειες για την πρόληψη απόπλου των μη αξιόπλων πλοίων και εφαρμογή αυστηρών ποινικών κυρώσεων για την καταδίκη των διακινητών είναι από τα σημαντικότερα.

45. Τέλος, πρέπει να ικανοποιούνται κάποιες *ανάγκες ενημέρωσης* με την υιοθέτηση και την εφαρμογή μέτρων που: ι) καλύπτουν τα υπάρχοντα κενά πληροφόρησης για την έκταση και το μέγεθος του προβλήματος, ιι) συμβάλλουν στη συλλογή και στην ανάλυση του ισχύοντος νομικού πλαισίου με τρόπο λεπτομερέστερο, συμπεριλαμβανομένων προτάσεων για θεσμικές τροποποιήσεις νομοθετικού περιεχομένου που αποδεικνύονται αναγκαίες, ιιι) διασφαλίζουν την ειλικρινή και άμεση ανταλλαγή πληροφοριών για τις σύγχρονες κρατικές πρακτικές ώστε να εντοπισθούν οι υποδειγματικότερες και ιιι) στοχεύουν στην ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής ενημέρωσης σχεδιασμένης με σκοπό την πληροφόρηση της κοινής γνώμης για τα προβλήματα της διάσωσης της ζωής στη θάλασσα, και ειδικότερα για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των εμπλεκόμενων φορέων.

IV. Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

46. Ελπίζουμε ότι το παρόν ενημερωτικό σημείωμα θα συμβάλει αποτελεσματικά στη συζήτηση για τον τρόπο αντιμετώπισης των πολύπλοκων καταστάσεων διάσωσης της ζωής στη θάλασσα, όπου εμπλέκονται αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες.

Γραφείο της Υπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες
18 Μαρτίου 2002²⁵

²⁵ Πρόκειται για το τελικό κείμενο που συζητήθηκε στη συνάντηση εμπειρογνομόνων με θέμα «Διάσωση της Ζωής στη Θάλασσα: Προστασία των Αιτούντων Άσυλο και των Προσφύγων», η οποία πραγματοποιήθηκε στη Λισσαβόνα της Πορτογαλίας στις 25/26 Μαρτίου 2002.