

Απόφαση 1569 (2007)

Αξιολόγηση των κέντρων διέλευσης και υποδοχής των μεικτών ρευμάτων μεταναστών και αιτούντων άσυλο¹

1. Στην Ευρώπη συνεχίζεται η μείωση του αριθμού των αιτούντων άσυλο και έχει φθάσει στο χαμηλότερο επίπεδο από το 1988. Ωστόσο, παρατηρείται συνεχώς αύξηση του αριθμού των προσώπων που επιδιώκουν να εισέλθουν παράνομα στην Ευρώπη. Εκτιμάται ότι κάθε χρόνο 500.000 αλλοδαποί διασχίζουν παράνομα τα σύνορα της Ευρώπης ή παραμένουν στην επικράτειά της καθ' υπέρβαση της ισχύος της θεώρησης εισόδου. Επίσης, εκτιμάται ότι περίπου 5.500.000 παράνομοι μετανάστες ζουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση και 8.000.000 στην Ομοσπονδία της Ρωσίας.

2. Σε όλην την Ευρώπη το πρόβλημα της καλλίτερης αντιμετώπισης αυτών των μεικτών ρευμάτων παράνομων μεταναστών και αιτούντων άσυλο προσελκύει όλο και περισσότερο την προσοχή των ενδιαφερομένων φορέων. Το 2006, η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR) επεξεργάστηκε Σχέδιο Δράσης Δέκα Σημείων για την αντιμετώπιση των μεικτών μεταναστευτικών ρευμάτων. Χώρες όπως η Ισπανία, η Ιταλία, η Μάλτα και η Ελλάδα, που αντιμετώπισαν μαζικές αφίξεις παράνομων μεταναστών και αιτούντων άσυλο κατά τη διάρκεια του θέρους του 2006, απηύθυναν έκκληση για την υιοθέτηση νέων πρωτοβουλιών και προσεγγίσεων του φαινομένου αυτών των μεικτών ροών, και για την ανάπτυξη δικαιότερου συστήματος κατανομής των βαρών μεταξύ των χωρών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού.

3. Εντονότερες είναι επίσης οι ανησυχίες για το ανθρώπινο και ανθρωπιστικό κόστος της μετακίνησης μεγάλου αριθμού παράνομων μεταναστών και αιτούντων άσυλο εντός και εκτός της Ευρώπης. Αυξάνεται με ανησυχητικό ρυθμό ο αριθμός των ανθρώπων που προσπαθώντας να εισέλθουν στην Ευρώπη χάνουν τη ζωή τους, λόγω πνιγμού, ασφυξίας, υποθερμίας, έκθεσης σε ναρκοπέδια. Όσοι τελικά φθάσουν, έχοντας δαπανήσει μεγάλα χρηματικά ποσά και ταξιδέψει σε επικίνδυνες και δύσκολες συνθήκες, αντιμετωπίζουν πολυάριθμα προβλήματα και εκτίθενται στον κίνδυνο της εκμετάλλευσης.

4. Είναι επομένως απαραίτητες νέες προσεγγίσεις για την αντιμετώπιση των μεικτών ροών των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, ώστε να διασφαλιστούν αφενός η ικανοποίηση των αναγκών προστασίας των αιτούντων άσυλο και αφετέρου να ανακοπεί η ροή της παράνομης μετανάστευσης και να περιοριστούν ο θάνατος, η εκμετάλλευση, η εμπορία και η δυστυχία που τη χαρακτηρίζουν.

5. Οι προσεγγίσεις αυτές πρέπει να είναι ολοκληρωμένες και να περιλαμβάνουν τις χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού. Δεν λείπουν τα παραδείγματα πρωτοβουλιών που εφαρμόστηκαν στο παρελθόν για την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των ρευμάτων των προσφύγων και των παράνομων μεταναστών. Πρόκειται για τη Διεθνή Διάσκεψη για την Αρωγή των Προσφύγων στην Αφρική (ICARA) που εφαρμόστηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1980, καθώς και για το Ολοκληρωμένο Σχέδιο Δράσης για τους Πρόσφυγες της Ινδοκίνας (CPA) που εφαρμόστηκε στο τέλος της δεκαετίας του 1980 προκειμένου να επιλυθεί το πρόβλημα των βιετναμέζων ανθρώπων των πλοιαρίων.

6. Τα τελευταία χρόνια προτάθηκαν διάφορες νέες προσεγγίσεις για την αντιμετώπιση και τη διαχείριση των μεικτών ροών των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο. Σε ένα έγγραφο συζήτησης της τριμερούς πολιτικής ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες πρότεινε την από κοινού διαχείριση των μεικτών ροών εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Άλλες πιο αμφιλεγόμενες προτάσεις για την αντιμετώπιση των μεικτών ροών αφορούν τη διαχείρισή τους εκτός των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά εντός της

¹ Υιοθετήθηκε από τη Συνέλευση την 1η Οκτωβρίου 2007.

Μετάφραση και επιμέλεια: Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα.

Ευρώπης (όπως για παράδειγμα η πρόταση "New Vision" του Ηνωμένου Βασιλείου), ή ακόμα και εκτός της Ευρώπης, στη Βόρεια Αφρική, (όπως για παράδειγμα η πρόταση του πρώην υπουργού Εσωτερικών της Γερμανίας Otto Schily).

7. Οι προτάσεις αυτές δεν είναι εντελώς νέες, αφού υπήρχε προηγούμενο σε άλλα μέρη του κόσμου. Στην αρχή της δεκαετίας του 1990 οι ΗΠΑ μετέφεραν και διαχειρίζονταν κατ' αρχήν στη ναυτική βάση του Γκουαντάναμο της Κούβας τους Αϊτινούς που συνελάμβαναν στη θάλασσα. Ένα άλλο παράδειγμα είναι η Αυστραλία, που ίδρυσε κέντρα υποδοχής στα νησιά Ναούρου και Παπούα Νέα Γουινέα.

8. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση θεωρεί σημαντικές τη θετική ή αρνητική εμπειρία του παρελθόντος καθώς και τις παλαιότερες προτάσεις για τη διατύπωση συστάσεων που μπορούν να λαμβάνονται υπόψη σε μελλοντικές συζητήσεις για τη διαχείριση των μεικτών ροών των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο. Σε αυτό το πλαίσιο η Συνέλευση διαπιστώνει ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτίθεται να διεξάγει μελέτη το δεύτερο εξάμηνο του 2007 για την εσω- και εξω- εδαφική μεταχείριση των μεταναστών και αιτούντων άσυλο.

9. Η Συνέλευση ανησυχεί ιδιαίτερα για ορισμένες από τις προτάσεις που αφορούν στη δημιουργία κέντρων διέλευσης ή υποδοχής. Πρόκειται για τα κέντρα που εξυπηρετούν την προσωρινή διαμονή όσων αλλοδαπών συλλαμβάνονται πριν εισέλθουν σε μια χώρα ή απομακρύνονται στη χώρα διέλευσης καθώς και όσων εξετάζεται το αίτημα. Αυτές οι προτάσεις είναι περισσότερο ή λιγότερο αμφιλεγόμενες ανάλογα με το αν αφορούν στη δημιουργία κέντρων διέλευσης ή διαχείρισης στο έδαφος της ΕΕ, σε ευρωπαϊκά κράτη που δεν είναι μέλη της ΕΕ ή σε μη ευρωπαϊκές χώρες (για παράδειγμα στη Βόρειο Αφρική). Το επίπεδο της αντιπαράθεσης επηρεάζεται επίσης από τον τύπο των προτεινόμενων κέντρων: τα κέντρα διέλευσης εξυπηρετούν μόνον τον αρχικό έλεγχο ή επιλογή των αλλοδαπών, ενώ τα κέντρα διαχείρισης εξυπηρετούν την εξέταση των αιτημάτων ασύλου κατ' εφαρμογήν της ισχύουσας διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

10. Η Συνέλευση αναγνωρίζει ότι μπορεί να είναι βάσιμοι οι λόγοι για τη δημιουργία παρόμοιων κέντρων διέλευσης ή υποδοχής. Για παράδειγμα, ανάλογα με το είδος των προβλεπόμενων ρυθμίσεων, μπορεί να συμβάλουν στην ισότιμη κατανομή των βαρών, να διευκολύνουν την εναρμόνιση της διαδικασίας ασύλου, να εξασφαλίζουν τη διαχείριση των μεικτών ροών των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών πλησιέστερα στις χώρες προέλευσης, να προσφέρουν στους ενδιαφερομένους καλύτερο επίπεδο προστασίας σε σχέση με το παρεχόμενο σήμερα σε αρκετές χώρες διέλευσης και προορισμού, και να εξασφαλίζουν τον αποτελεσματικότερο καταμερισμό των διατιθέμενων πόρων.

11. Ωστόσο, η Συνέλευση εκτιμά ότι πολλά είναι τα αναπάντητα ερωτήματα. Σημειώνει ότι είναι πολύ δύσκολο να εξετάσει το ζήτημα της δημιουργίας κέντρων διέλευσης και υποδοχής, χωρίς να έχουν διευκρινιστεί τα παρακάτω σημεία:

11.1 Ποιος θα φέρει την ευθύνη για τα κέντρα; Το κράτος που μεταφέρει τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα ή το κράτος στο έδαφος του οποίου βρίσκεται το κέντρο, ή αμφότερα τα κράτη; Θα έχει ευθύνη η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και ποιας μορφής; Ποιο θα είναι το ισχύον νομικό καθεστώς; Ποια η ευθύνη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σε ποιο νομικό πλαίσιο θα δρα;

11.2 Ποιοι θα φιλοξενοούνται στα κέντρα; Όσοι φθάνουν στις χώρες όπου βρίσκονται τα κέντρα, όσοι συλλαμβάνονται στο ταξίδι τους προς μια ευρωπαϊκή χώρα, όσοι έχουν διέλθει από χώρες όπου βρίσκονται τα κέντρα ή όσοι έχουν φτάσει σε μια ευρωπαϊκή χώρα, αλλά μεταφέρονται εν συνεχεία σε χώρα όπου λειτουργεί παρόμοιο κέντρο;

11.3 Ποια η μεταχείριση μετά τη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα; Πώς θα λειτουργήσει η αρχή της ισότιμης κατανομής των βαρών σε σχέση με την εγκατάσταση, τη

μετεγκατάσταση ή την οργάνωση της απομάκρυνσης των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο ; Ποια η μεταχείριση των αλλοδαπών όταν δεν ταυτοποιείται η χώρα καταγωγής τους; Ποια η μεταχείριση όσων η απέλαση είναι ανέφικτη;

11.4 Που πρέπει να δημιουργηθούν αυτά τα κέντρα;

11.5 Ποιες θα είναι οι συνθήκες κράτησης των ενδιαφερομένων; Θα είναι κέντρα ανοικτού ή κλειστού τύπου; Ποιο θα είναι το επίπεδο των παρεχόμενων συνθηκών υποδοχής και στέγασης;

12. Η θέσπιση κέντρων διέλευσης ή υποδοχής των μεικτών ροών αιτούντων άσυλο και μεταναστών προκαλεί ερωτήματα και ανησυχίες πρακτικής και νομικής φύσης, συμπεριλαμβανομένου του δικαίου προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των προσφύγων, που πρέπει να ληφθούν υπόψη σε κάθε μελλοντική συζήτηση που αφορά στην ίδρυσή τους.

13. Ως εκ τούτου, η Συνέλευση καλεί τις αρμόδιες αρχές όλων των κρατών μελών να λάβουν υπόψη τα ακόλουθα ζητήματα και ανησυχίες σε κάθε μελλοντική συζήτηση για τη δημιουργία παρόμοιων κέντρων:

13.1 Τα κέντρα δεν θα πρέπει να υποκαταστήσουν τις εθνικές διαδικασίες ασύλου των ευρωπαϊκών χωρών προορισμού αλλά να αντιμετωπιστούν ως μια από τις πολλές δυνατότητες για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών και προσφυγικών μετακινήσεων,

13.2 Τα κέντρα δεν θα πρέπει να υπονομεύουν τις ισχύουσες εθνικές πολιτικές, πρακτικές και διαδικασίες ασύλου ούτε τις σχετικές εγκαταστάσεις στις χώρες όπου θα αποφασιστεί η δημιουργία τους,

13.3 Τα κέντρα θα πρέπει να θεωρούνται στοιχεία μιας συνολικής, προληπτικής προσέγγισης που αφορά εξίσου τις χώρες προέλευσης, τις γειτονικές χώρες, τις πρώτες χώρες ασύλου καθώς και τις χώρες διέλευσης και προορισμού. Στο πλαίσιο αυτό, χρήσιμο εργαλείο αναφοράς είναι η θετική εμπειρία και τα διδάγματα από τη λειτουργία του Ολοκληρωμένου Σχεδίου Δράσης για τους Πρόσφυγες της Ινδοκίνας,

13.4 Στην περίπτωση της δημιουργίας και της επιτυχούς λειτουργίας παρόμοιων κέντρων οποιαδήποτε επέκτασή τους εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να πληροί απαρέγκλιτα το σύνολο των αρχών προστασίας των προσφύγων και του δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου γενικότερα,

13.5 Η μεταφορά στα προαναφερόμενα κέντρα δεν μπορεί να απαλλάσσει τα ευρωπαϊκά κράτη από την υποχρέωση να σεβαστούν την αρχή της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων ή από τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και άλλων συνθηκών προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου,

13.6 Η μεταφορά των ενδιαφερόμενων αλλοδαπών από μία χώρα σε άλλη πρέπει να διέπεται από τη ρητή συμφωνία μεταξύ των εμπλεκόμενων κρατών και μόνον υπό τον όρο της διασφάλισης της αποτελεσματικής προστασίας των προσφύγων. Όπως προαναφέρθηκε, παρόμοια μεταφορά δεν απαλλάσσει το ενδιαφερόμενο κράτος από όλες τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου,

13.7 Επιβάλλεται να εξεταστούν λεπτομερώς τα σχετικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των κέντρων διέλευσης σε σχέση με τα κέντρα υποδοχής όπου ολοκληρώνεται η διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα,

13.8 Σε κάθε περίπτωση τα ενδιαφερόμενα μέρη θα πρέπει να διαβουλεύονται συστηματικά με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για τη δημιουργία και τη λειτουργία των προαναφερόμενων κέντρων. Στην περίπτωση ίδρυσής τους θα πρέπει να εξασφαλιστεί, με την επιφύλαξη ειδικότερων συμφωνιών, η παρουσία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καθώς και ο ρόλος της στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα,,

13.9 Η λειτουργία των προαναφερόμενων κέντρων θα πρέπει να διέπεται απαρέγκλιτα από

τις αρχές του δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των προσφύγων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (CPT) θα πρέπει να έχει πρόσβαση στα κέντρα κλειστού τύπου που θα ιδρυθούν με ευθύνη, μερική ή ολική, των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ομοίως, πρόσβαση πρέπει να εξασφαλίζεται στις μη κυβερνητικές οργανώσεις προκειμένου να παρέχουν συμβουλές και αρωγή στους μετανάστες και στους αιτούντες άσυλο,

13.10 Τα κέντρα θα πρέπει να παρέχουν όλες τις αναγκαίες διευκολύνσεις για την προστασία των ιδιαίτερα ευάλωτων προσώπων, συμπεριλαμβανομένων των γυναικών και των ανηλίκων και ιδίως των ασυνόδευτων ανηλίκων,

13.11 Κατά το σχεδιασμό και τη λειτουργία των κέντρων θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η ανάγκη διαφορετικής μεταχείρισης αντρών και γυναικών, να διασφαλισθούν αφενός ο χειρισμός των αιτημάτων των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο με τρόπο που δεν συνιστά *de facto* διάκριση σε βάρος των γυναικών και αφετέρου ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων των γυναικών, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της ισότητας των φύλων, να διασφαλισθεί η προστασία των γυναικών από τη σωματική και ψυχολογική κακοποίηση, και η προστασία τους από κάθε μορφή βίας που οφείλεται στο φύλο, ιδίως από το βιασμό και την καταναγκαστική πορνεία,

13.12 Κατά την εφαρμογή της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα σε αυτά τα κέντρα θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι λόγοι δίωξης που στηρίζονται στη σεξουαλική ταυτότητα, συμπεριλαμβανομένων ειδικότερα της σεξουαλικής βίας, της ενδοοικογενειακής βίας, της εμπορίας ανθρώπων, του αναγκαστικού οικογενειακού προγραμματισμού, της αναγκαστικής άμβλωσης, της κλειτοριδεκτομής, των εγκλημάτων τιμής και των αναγκαστικών γάμων,

13.13 Τα κέντρα, θα πρέπει να λειτουργούν ως μεταβατικό μέτρο που δεν επηρεάζει το στόχο της ανάπτυξης νομικών και θεσμικών δομών σε όλες τις ενδιαφερόμενες χώρες, είτε πρόκειται για χώρες διέλευσης είτε για χώρες προορισμού,

13.14 Θα πρέπει επίσης να αναληφθούν πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της μετανάστευσης και του ασύλου στις χώρες προέλευσης με στόχο τον εντοπισμό βιώσιμων, ολοκληρωμένων και ολιστικών λύσεων για τη σχέση ασύλου-μετανάστευσης,

13.15 Οι βιώσιμες και διαρκείς λύσεις για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών πρέπει να περιλαμβάνουν δραστηριότητες πολιτικές με στόχο την απαγόρευση και την εξάλειψη της βίας κατά των γυναικών στις χώρες προέλευσης, στο μέτρο που αυτή μπορεί να ενεργοποιήσει μεταναστευτικές ροές,

13.16 Εφόσον ιδρυθούν παρόμοια κέντρα, δεν πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο επέκτασης αυτού του θεσμού εκτός της επικράτειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης έως ότου αποδειχθεί ότι η λειτουργία τους εντός της ΕΕ διέπεται από την πλήρη συμμόρφωση με όλες τις αρχές που ορίζει το δίκαιο προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των προσφύγων.

14. Η Συνέλευση καλεί την Ευρωπαϊκή Ένωση να λάβει υπόψη τις ανησυχίες που εκφράστηκαν για τη δημιουργία κέντρων διέλευσης και υποδοχής σε οποιαδήποτε μελλοντική συζήτηση ή πρόταση για το θέμα αυτό, συμπεριλαμβανομένης της προτεινόμενης μελέτης σκοπιμότητας για την εσω- και εξω-εδαφική μεταχείριση των μεικτών ροών μεταναστών και αιτούντων άσυλο που έχει προγραμματιστεί για το δεύτερο εξάμηνο του 2007.

15. Η Συνέλευση καλεί τον Επίτροπο για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης να παρακολουθεί τις εξελίξεις στον τομέα αυτό και να ανταποκριθεί αναλόγως σε οιαδήποτε μελλοντική πρόταση που έχει επιπτώσεις σε θέματα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

16. Η Συνέλευση θεωρεί ότι νέα και καινοτόμα μέτρα είναι αναγκαία για τη διαχείριση των μικτών ροών των παράνομων μεταναστών και αιτούντων άσυλο, και θεωρεί ότι το θέμα χρήζει περαιτέρω συζήτησης στο πλαίσιο της Συνέλευσης και της Επιτροπής Μετανάστευσης, Προσφύγων

και Πληθυσμού.