

Πρωθώντας τα θέματα ασύλου και διεθνούς προστασίας προς όφελος της Ε.Ε.

Συστάσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προς την Ελλάδα για την Προεδρία της Ε.Ε., Ιανουάριος-Ιούνιος 2014

Μητέρα με το παιδί της σε κέντρο κράτησης στην Ελλάδα.



UNHCR/Ketty Kehayoiyolu

Η Ε.Ε. μπορεί και πρέπει να βελτιώσει την ανταπόκρισή της στους εκτοπισμούς, με βάση την αλληλεγγύη εντός και εκτός των συνόρων της

Η Ελλάδα αναλαμβάνει την Προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) σε μια συγκυρία κατά την οποία η Ε.Ε. έχει μπροστά της προκλήσεις αλλά και ευκαιρίες όσον αφορά το άσυλο και τη διεθνή προστασία.

Ενώ για την Ελλάδα, καθώς και για άλλα Κράτη-Μέλη, η οικονομική ανάπτυξη και η σταθερότητα δικαίως αποτελούν κύριες προτεραιότητες, άλλες περιοχές του κόσμου βυθίζονται στον τρόπο του πολέμου και των μαζικών εκτοπισμών. Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων, η Ε.Ε. έχει κάνει πολλά για να βοηθήσει το λαό της Συρίας και άλλων χωρών, όπως η Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, η Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό, το Σουδάν, το Νότιο Σουδάν, η Ερυθραία, το Μάλι και η Σομαλία, όπου εκατοντάδες χιλιάδες έχουν εγκαταλείψει τις εστίες τους για να αποφύγουν τις διώξεις και τη βία το 2013. Η ανταπόκριση, ωστόσο, της Ε.Ε. στις κρίσεις εκτοπισμών μπορεί και πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω. Τούτο απαιτείται όχι μόνο για να αντιμετωπιστούν οι επιτακτικές ανάγκες των προσφύγων για ανθρωπιστική βοήθεια και προστασία, αλλά και για να αποτραπεί η αποσταθεροποίηση σε άλλες χώρες κοντά στις περιοχές προέλευσης που κινδυνεύουν να διολισθήσουν στο χάος και τη βία. Κατά συνέπεια, αποτελεσματικότερη και συνεκτικότερη δράση για την ενίσχυση της προστασίας και της αρωγής, τόσο στην Ευρώπη όσο και πέρα από αυτή, είναι προς το συμφέρον της Ε.Ε. Υπάρχουν ευκαιρίες που δεν πρέπει να μείνουν ανεκμετάλλετες καθώς η Ε.Ε. εισέρχεται στην επόμενη φάση ανάπτυξης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Έχει ήδη ξεκινήσει και θα συνεχιστεί η ενσωμάτωση σε εθνικό επίπεδο και η εφαρμογή των αναθεωρημένων νόμων της Ε.Ε. για το άσυλο, μεταξύ άλλων και με την υποστήριξη των θεσμικών οργάνων και φορέων της Ε.Ε., προκειμένου να τεθούν σε εφαρμογή οι συμφωνηθείσες απαιτήσεις με μεγαλύτερη συνέπεια σε όλη την Ε.Ε. Καταβάλλονται νέες προσπάθειες για την αντιμετώπιση των

προκλήσεων στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., ειδικά μετά την τραγική απώλεια εκατοντάδων ζωών στα ανοιχτά των ακτών της Ιταλίας και της Μάλτας τους τελευταίους μήνες. Οι τραγωδίες αυτές δυστυχώς δεν αποτελούν μεμονωμένα περιστατικά και έχουν αναδείξει την ανάγκη για περισσότερο συντονισμένες ευρωπαϊκές δράσεις. Τον Ιούνιο του 2014, το Συμβούλιο αναμένεται επίσης να συζητήσει "στρατηγικές κατευθυντήριες οδηγίες"¹ αναφορικά με τις μελλοντικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες στους τομείς της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, συμπεριλαμβανομένου και του ασύλου. Η αλληλεγγύη και ο επιμερισμός των ευθυνών εντός της Ε.Ε. - πολυσυζητημένες έννοιες για τις οποίες εξακολουθεί να υφίσταται μεγάλη διάσταση απόψεων - απαιτούν περισσότερες προσπάθειες προκειμένου να επιτευχθεί συμφωνία για πιο αποτελεσματικά επόμενα βήματα.

Οι εν λόγω συζητήσεις και διεργασίες δίνουν στην Ελλάδα την ευκαιρία να οδηγήσει τα Κράτη-Μέλη στις προσπάθειες προκειμένου να συμφωνήσουν σε πρακτικές και ολιστικές προσεγγίσεις βασισμένες σε αρχές για την περαιτέρω λειτουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και άλλων ευρωπαϊκών δράσεων που επηρεάζουν τους πρόσφυγες και άλλα πρόσωπα που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

1. Διασφάλιση της προστασίας των Σύρων προσφύγων στην Ευρώπη

Η προστασία που παρέχεται σε Σύρους στην Ε.Ε. είναι ευπρόσδεκτη, ωστόσο απαιτούνται περαιτέρω ενέργειες

Καθώς ο αριθμός των Σύρων προσφύγων που έχουν εκτοπιστεί στο Λίβανο, την Τουρκία, το Ιράκ, την Ιορδανία και την Αίγυπτο στα τέλη του 2013 ξεπερνούσε τα 2,2 εκατομμύρια, ενώ άλλα περίπου 6,5 εκατομμύρια έχουν εκτοπιστεί στο εσωτερικό της Συρίας, η κρίση βρίσκεται στο οξύτερο μέχρι στιγμής σημείο της. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες συνεχίζει να αναγνωρίζει τις προσπάθειες των Κρατών-Μελών και των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε., ιδίως ως προς την παροχή επείγουσας βοήθειας σε χώρες στην περιοχή, οι οποίες φιλοξενούν τη συντριπτική πλειονότητα των προσφύγων. Οι ενέργειες πολλών Κρατών-Μελών που χορηγούν προστασία σε Σύρους αιτούντες άσυλο και προσφέρουν φιλοξενία για ανθρωπιστικούς λόγους και θέσεις μετεγκατάστασης, είναι ευπρόσδεκτες. Με αυτόν τον τρόπο έχουν σωθεί χιλιάδες ζωές. Οι προσπάθειες αυτές αναγνωρίζονται από χώρες στην περιοχή της Συρίας, οι οποίες συνεχίζουν να απευθύνουν εκκλήσεις για διεθνή στήριξη, καθώς δέχονται και φιλοξενούν πρόσφυγες σε μαζική κλίμακα.

Η Ύπατη Αρμοστεία εκφράζει επίσης την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι τα περισσότερα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε. απέχουν από την αναγκαστική επιστροφή σε χώρες της περιοχής, ατόμων που έχουν διαφύγει λόγω των συγκρούσεων, συμπεριλαμβανομένων και των Παλαιστινίων της Συρίας, γεγονός που φανερώνει έμπρακτα τη δέσμευσή τους να προσφέρουν αλληλεγγύη στις χώρες αυτές.

Υπάρχουν όμως ακόμα τομείς, στους οποίους η Ευρώπη μπορεί και πρέπει να ενισχύσει την ανταπόκρισή της όσον αφορά την προστασία. Οι Σύροι αιτούντες άσυλο που καταφθάνουν στα σύνορα των Κρατών-Μελών ή εισέρχονται στο έδαφός τους ενεργοποιούν την ευθύνη των εν λόγω Κρατών-Μελών. Μέτρα που εμποδίζουν τους πρόσφυγες να ζητήσουν άσυλο δεν συνάδουν με την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Συνεχίζουν οι αναφορές για τέτοιες πρακτικές άρνησης εισόδου, οι οποίες, αν αληθεύουν, αποτελούν λόγο σοβαρής ανησυχίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, απευθυνόμενη στην Υψηλή Επιπέδου Διάσκεψη για τη Συρία στη διάρκεια της ετήσιας συνάντησης της Εκτελεστικής Επιτροπής της Ύπατης Αρμοστείας τον Οκτώβριο, απηύθυνε έκκληση προς

¹ Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Άρθρο 68: «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει τους στρατηγικούς προσανατολισμούς του νομοθετικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης».

την Ευρώπη τονίζοντας ότι “πρέπει να κρατήσουμε τις καρδιές μας και τα πορτοφόλια μας ανοικτά, όπως και τα σύνορά μας” για όσους προέρχονται από τη Συρία και έχουν ανάγκη προστασίας. Ελπίζουμε ότι τα Κράτη-Μέλη θα υιοθετήσουν πιστά και έμπρακτα αυτήν την ξεκάθαρη θέση.

Η Ύπατη Αρμοστεία επαναλαμβάνει τη θέση της, η οποία αναθεωρήθηκε τον Οκτώβριο του 2013, ότι η συντριπτική πλειοψηφία των Σύρων που έχουν διαφύγει από τις συγκρούσεις πρέπει να αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες² ή, αν δεν δικαιούνται το καθεστώς του πρόσφυγα, ως πρόσωπα που δικαιούνται επικουρική προστασία. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει επισημάνει επίσης την ευάλωτη/επισημάνει κατάσταση των Παλαιστινίων της Συρίας, καθώς και των προσφύγων άλλων εθνικοτήτων που προηγουμένως ζούσαν στη Συρία, οι οποίοι έχουν διαφύγει αναζητώντας προστασία σε άλλες χώρες³. Η Ύπατη Αρμοστεία υπενθυμίζει ότι όλοι οι αιτούντες άσυλο στην Ε.Ε. πρέπει να απολαμβάνουν δικαιώματα και να τυγχάνουν μεταχείρισης σύμφωνα με και πέρα από τις απαιτήσεις που προβλέπονται στην Οδηγία περί συνθηκών υποδοχής, ενώ αναμένουν απόφαση επί των αιτημάτων τους.

Σε περίπτωση που αυξηθεί ο αριθμός των Σύρων που αναζητούν προστασία στα Κράτη-Μέλη απαιτείται ενισχυμένο σχέδιο έκτακτης ανάγκης, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μεταξύ άλλων και με τη συνδρομή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO). Η ανάγκη αυτή έχει επισημανθεί στην περίπτωση της Βουλγαρίας, όπου στα τέλη του 2013 η Ύπατη Αρμοστεία άρχισε να προσφέρει υποστήριξη σε αιτούντες άσυλο σε επείγουσα βάση, έπειτα από σημαντική αύξηση στον αριθμό των νεοαφιχθέντων, συμπεριλαμβανομένων και ατόμων από τη Συρία, γεγονός που δημιούργησε πιέσεις που οδήγησαν στην υποβάθμιση των συνθηκών πολύ κάτω από τα αποδεκτά όρια.

Σύμφωνα με εκθέσεις, σημαντικό ποσοστό των Σύρων αιτούντων άσυλο εξακολουθούν να τίθενται υπό κράτηση σε ορισμένα Κράτη-Μέλη. Η Ύπατη Αρμοστεία βεβαιώνει για τις καταστροφικές επιπτώσεις της κράτησης στους πρόσφυγες, μεταξύ των οποίων είναι παιδιά και οικογένειες, μετά τις συχνά τραυματικές τους εμπειρίες λόγω των διωγμών και του ξεριζωμού τους. Η Ύπατη Αρμοστεία υπενθυμίζει τις νέες διατάξεις της αναδιατυπωμένης Οδηγίας περί συνθηκών υποδοχής, η οποία υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Ιούνιο του 2013 και προβλέπει την κράτηση μόνον αν δεν είναι δυνατή η εφαρμογή λιγότερο εξαναγκαστικών μέτρων, ως πραγματικά έσχατο μέτρο. Στις περιπτώσεις όπου χρησιμοποιείται, είναι απαραίτητη η εξατομικευμένη αξιολόγηση της νομιμότητας της κράτησης, οι κατάλληλες συνθήκες και η δικαστική εποπτεία. Η Ύπατη Αρμοστεία υπογραμμίζει επίσης την ανάγκη το μέτρο της κράτησης να εφαρμόζεται αναλογικά και μόνον όπου είναι απαραίτητο⁴.

Η Ύπατη Αρμοστεία αναγνωρίζει την ενεργό συμμετοχή των ευρωπαϊκών κρατών και των θεσμικών οργάνων στην υποδοχή/φιλοξενία για ανθρωπιστικούς λόγους και τη μετεγκατάσταση Σύρων στη διάρκεια του 2013⁵. Αναζητούνται περισσότερες θέσεις, προκειμένου να είναι δυνατή η είσοδος ή μετεγκατάσταση συνολικά 30.000 Σύρων έως τα

2 Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR), *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update II*, 22 Οκτωβρίου 2013, διαθέσιμο στο σύνδεσμο <http://www.refworld.org/docid/5265184f4.html>

3 *Ibid*, ενότητες 9 και 10, σ. 6.

4 Βλέπε Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, *Κατευθυντήριες Οδηγίες σχετικά με τα Εφαρμοστέα Κριτήρια και Πρότυπα που αφορούν την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο και Εναλλακτικά της Κράτησης Μέτρα*, 2012, διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

5 Βλέπε Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, *Finding solutions for Syrian refugees: resettlement, humanitarian admission and family reunification*, 18 Οκτωβρίου 2013, διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <http://www.unhcr.org/5249282c6.pdf>

τέλη του 2014. Τα Κράτη-Μέλη καλούνται επίσης να διερευνήσουν άλλους τρόπους διευκόλυνσης της εισόδου Σύρων και Παλαιστίνιων που έρχονται από τη Συρία αναζητώντας ασφάλεια στην Ε.Ε., ιδιαιτέρως όσων επιδιώκουν να ζήσουν με μέλη της οικογένειάς τους στην Ευρώπη, μέσω οικογενειακής επανένωσης ή άλλων τρόπων.

Συστάσεις: Πρόσβαση στην επικράτεια για όλους όσους έρχονται από τη Συρία και αναζητούν προστασία σε Κράτη-Μέλη, σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου και κατάλληλες συνθήκες υποδοχής για αιτούντες άσυλο. Η κράτηση θα πρέπει να αποτελεί το εσχατο μέτρο με κατάλληλες εγγυήσεις.

- Αναστολή των επιστροφών προς τη Συρία και τις γειτονικές της χώρες,
- Προστασία για τους Σύρους με τα δικαιώματα που αυτή συνεπάγεται, τουλάχιστον σύμφωνα με τις ελάχιστες απαιτήσεις της Ε.Ε.
- Εξασφάλιση θέσεων μετεγκατάστασης και υποδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους για Σύρους πρόσφυγες, καθώς και διευκόλυνση της οικογενειακής επανένωσης και άλλων μορφών εισόδου,
- Συνέχιση της γενναιόδωρης οικονομικής στήριξης για ανθρωπιστικές και αναπτυξιακές δραστηριότητες στη Συρία και τις χώρες στη γύρω περιοχή.

2. Ενίσχυση της ευελιξίας και της ανταπόκρισης των συστημάτων χορήγησης ασύλου στην Ε.Ε.

Απαιτείται
ετοιμότητα για
καταστάσεις
εκτάκτου ανάγκης
προκειμένου να
διασφαλιστεί ότι το
Κοινό Ευρωπαϊκό
Σύστημα Ασύλου
μπορεί να
ανταποκριθεί στη
ζήτηση με ευελιξία

Τα τελευταία χρόνια, ορισμένα Κράτη-Μέλη αντιμετωπίζουν αυξημένες απαιτήσεις ως προς τις δυνατότητες των συστημάτων ασύλου, τους πόρους και τη δημόσια στήριξη. Σε ορισμένα Κράτη-Μέλη τα κενά είναι εμφανή, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αυξανόμενες αφίξεις Σύρων και άλλων αιτούντων άσυλο ασκούν πρόσθετη πίεση στα εθνικά συστήματα. Οι καταστάσεις αυτές παρακολουθούνται σε επίπεδο Ε.Ε., μεταξύ άλλων από την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και παρέχεται υποστήριξη για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων αναγκών, μεταξύ άλλων από την Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο και τα Κράτη-Μέλη. Εξακολουθεί, ωστόσο, να απουσιάζει ένας καθιερωμένος μηχανισμός για την ενεργοποίηση ή τη στήριξη του σχεδιασμού και της προετοιμασίας της ανταπόκρισης σε περίπτωση εκτάκτου ανάγκης. Η Οδηγία σχετικά με την παροχή Προσωρινής Προστασίας⁶, που ισχύει από το 2001, προβλέπει τη συντονισμένη ανταπόκριση της Ε.Ε. σε περίπτωση "μαζικής εισροής", αλλά δεν έχει ενεργοποιηθεί ποτέ. Ο νέος μηχανισμός "Εγκαιρης Προειδοποίησης και Ετοιμότητας" στον αναδιατυπωμένο Κανονισμό του Δουβλίνου⁷ δεν έχει ακόμη δοκιμαστεί, αλλά δεν έχει σχεδιαστεί ως συλλογική δέσμευση για την υλοποίηση του φάσματος των μέτρων που μια σημαντικά μεγαλύτερης κλίμακας άφιξη προσφύγων μπορεί να απαιτήσει σε διαφορετικά Κράτη-Μέλη της Ε.Ε.

Η Ύπατη Αρμοστεία θεωρεί ότι απαιτείται σε συστηματικό επίπεδο μεγαλύτερη ευελιξία και ταχύτερη ικανότητα ανταπόκρισης, για την αντιμετώπιση των προκλήσεων προστασίας μεγαλύτερης κλίμακας όταν αυτές ανακύπτουν ή επίκεινται στην Ε.Ε. Οι μετακινήσεις προσφύγων, λόγω της φύσης τους, προκύπτουν και διογκώνονται δραματικά, σε πολλές

⁶ Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων, L 212/12, 7 Αυγούστου 2001

⁷ Άρθρο 33, Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση), L 180/31, 29 Ιουνίου 2013

περιπτώσεις κατόπιν αιφνιδίων και απρόβλεπτων εξελίξεων, εν μέσω ευμετάβλητων συγκρούσεων ή καταστάσεων γενικευμένης βίας και αποσταθεροποίησης σε επικίνδυνες περιοχές. Οι εξελίξεις αυτές μπορεί να οδηγήσουν - κάτι που έχει συμβεί - στην αύξηση των αφίξεων στα σύνορα, καθώς και σε σημαντικό αριθμό επί τόπου αιτημάτων και μεγάλους αριθμούς προσφύγων στις γειτονικές χώρες της Ευρώπης, που, στο σύνολό τους, ιδανικά απαιτούν προσαρμοσμένη και προγραμματισμένη συνεργασία για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της ανταπόκρισης. Ιδανικά, η εν λόγω ανταπόκριση θα μπορούσε να αφορά όλο το φάσμα των πιθανών προκλήσεων, από τη διαχείριση των συνόρων και την πρώτη υποδοχή/ταυτοποίηση, μέχρι τη διευκόλυνση της πρόσβασης στα συστήματα ασύλου και υποδοχής, την καταγραφή και εξέταση των αιτημάτων, καθώς και λύσεις για τα άτομα που χρήζουν προστασίας και ξεκάθαρα αποτελέσματα για τους υπολοίπους.

Η Ύπατη Αρμοστεία έχει απευθύνει εκκλήσεις στα Κράτη-Μέλη τα τελευταία χρόνια να σκεφτούν ή να προχωρήσουν σε σχεδιασμό για την αντιμετώπιση προβλεπόμενων καταστάσεων εκτάκτου ανάγκης και να βρίσκονται σε ετοιμότητα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο έχουν επίσης αναγνωρίσει την ανάγκη αυτή, ενώ έχουν πραγματοποιηθεί συζητήσεις για τεχνικά ζητήματα προς διερεύνηση των δυνατοτήτων, συμπεριλαμβανομένων της συνεργασίας στην εκπαίδευση και άλλων δράσεων. Επιβάλλεται πλέον να αξιολογήσουμε κατά πόσο και πώς τα διαθέσιμα εργαλεία μπορούν να αξιοποιηθούν αποτελεσματικότερα και να αναρωτηθούμε αν πρέπει να αναπτυχθούν νέα εργαλεία, προκειμένου η Ευρώπη να είναι σε θέση να ανταποκριθεί σε πραγματικές ή επαπειλούμενες κρίσεις εκτοπισμών με ταχύτερο και διεξοδικότερο τρόπο.

Σύσταση:

Η Ύπατη Αρμοστεία ενθαρρύνει την Ελλάδα να προάγει τη συζήτηση στο πλαίσιο της Ε.Ε. σχετικά με τρόπους συνδρομής προς τα Κράτη-Μέλη προκειμένου να προβούν σε κατάλληλο εθνικό σχεδιασμό εκτάκτου ανάγκης για σημαντικό αριθμό αιτούντων άσυλο και να διασφαλίσει πιο αποτελεσματικό συντονισμό και ετοιμότητα σε συλλογική βάση σε επίπεδο Ε.Ε. Τούτο δε, θα μπορούσε να συνδεθεί με συζητήσεις για την ενίσχυση της αλληλεγγύης και τον επιμερισμό των ευθυνών στο εσωτερικό της Ένωσης, όπου αρμόζει.

3. Πρόσβαση στην επικράτεια και τις διαδικασίες ασύλου, μεταξύ άλλων και στη Μεσόγειο

Οι προκλήσεις που συνδέονται με την προστασία στα εξωτερικά σύνορα υπαγορεύουν συνεκτική ανταπόκριση από την Ε.Ε. ως σύνολο

Οι τελευταίοι μήνες του 2013 έχουν καταδείξει με δραματικό τρόπο το μέγεθος των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν τα Κράτη-Μέλη στη διαχείριση των συνόρων τους και της παράτυπης μετανάστευσης με τρόπο που να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα. Εκατοντάδες ζωές χάθηκαν σε δύο περιστατικά που απασχόλησαν εκτενώς τα ΜΜΕ, στα οποία πλεούμενα βυθίστηκαν κοντά στις ακτές της Ιταλίας και της Μάλτας, ενώ χιλιάδες άλλοι άνθρωποι υπέφεραν ή έχασαν τη ζωή τους όταν μη αξιόπλοα σκάφη βυθίστηκαν στην προσπάθειά τους να φτάσουν στην Ευρώπη, παρά τις προσπάθειες της ακτοφυλακής και των πλοιαρχών, σε πολλές περιπτώσεις, για τη διάσωσή τους.

Πολλοί ακόμη άνθρωποι - μεταξύ των οποίων κάποιοι που χρήζουν προστασίας και άλλοι όχι - επιδιώκουν να εισέλθουν στα Κράτη-Μέλη δια ξηράς ή αέρος, ορισμένες φορές και με επικίνδυνα μέσα. Τα συστήματα για τον έλεγχο της εισόδου, συμπεριλαμβανομένων πολλών νομικών, πολιτικών και επιχειρησιακών ρυθμίσεων υπό την καθοδήγηση της Ε.Ε., έχουν γίνει ιδιαίτερα εξελιγμένα και με διάθεση επαρκών πόρων, ενώ η αποτελεσματικότητά τους εκτείνεται πολύ πέρα από τα γεωγραφικά σύνορα των Κρατών-

Μελών, χωρίς όμως αυτό να μεταβάλλει τις διεθνείς ευθύνες των Κρατών-Μελών.

Θετική εξέλιξη αποτελεί το γεγονός ότι έχει ισχυροποιηθεί η επίγνωση των νομικών υποχρεώσεων, που προκύπτουν από το άσυλο και άλλα θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία πρέπει να γίνονται σεβαστά στο πλαίσιο της διαχείρισης των συνόρων και της μετανάστευσης. Ο νόμος είναι σαφής, σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο: στα άτομα που ενδέχεται να χρειάζονται προστασία πρέπει να παρέχεται πρόσβαση στην επικράτεια και σε διαδικασίες εξέτασης των αιτημάτων ασύλου που υποβάλλουν⁸. Δεν είναι, ωστόσο, προφανές ότι οι ακριβείς επιχειρησιακές συνέπειες αυτής της δέσμευσης και οι συναφείς θεμελιώδεις αρχές είναι κατανοητές σε όλη την Ε.Ε. ή ότι γίνονται καθολικά σεβαστές στην πράξη. Εξακολουθούν οι αναφορές για άρνηση εισόδου στα σύνορα και σε άλλες καταστάσεις όπου Κράτη-Μέλη ασκούν δικαιοδοσία. Καταγράφονται παραλείψεις παραπομπής ατόμων που χρήζουν προστασίας στις αρμόδιες αρχές. Υπήκοοι τρίτων χωρών απελαύνονται από Κράτη-Μέλη στο πλαίσιο "ταχειών διαδικασιών" που περιέχονται σε συμφωνίες επανεισδοχής, οι οποίες προβλέπουν την απομάκρυνση ατόμων που συλλαμβάνονται κοντά στα σύνορα, παρά το γεγονός ότι σε ορισμένες περιπτώσεις έχουν ζητήσει άσυλο.

Η Ύπατη Αρμοστεία συνεργάζεται στενά με τα Κράτη-Μέλη καθώς και με τη Frontex, μεταξύ άλλων για την εφαρμογή των διευρυσμένων υποχρεώσεων αναφορικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα⁹, προκειμένου να συνδράμει με εκπαίδευση, εργαλεία, ενημέρωση και άλλες υπηρεσίες που θα μπορούσαν να συμβάλουν στη διεύρυνση της πρόσβασης σε προστασία στο πλαίσιο της διαχείρισης των συνόρων. Προβλέπονται επίσης πρόσθετα μέτρα από την Ε.Ε. για την ενίσχυση της τήρησης της αρχής της μη επαναπροώθησης, όπως επανέλαβε και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου¹⁰, κυρίως ο προτεινόμενος Κανονισμός σχετικά με τους Κανόνες για την επιτήρηση των εξωτερικών θαλάσσιων συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας υπό το συντονισμό της Frontex¹¹. Οι διαπραγματεύσεις για τον Κανονισμό θα διεξαχθούν σε τριμερή σύσκεψη κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας.

Στις εργασίες της Ειδικής Ομάδας για τη Μεσόγειο και σε σχετική ανακοίνωση της Επιτροπής¹², αναφέρεται η ανάγκη όχι μόνο να ενισχυθεί η επιτήρηση στη θάλασσα, αλλά και να δοθεί έμφαση στην προστασία και τη διάσωση ζωών. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει εκδώσει συστάσεις προς την Ειδική Ομάδα και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη¹³ απευθύνοντας έκκληση για την καθιέρωση μηχανισμών ταυτοποίησης (profiling) και παραπομπής που θα μπορούσαν να βοηθήσουν τα κράτη να εντοπίζουν μεταξύ των διασωθέντων στα διεθνή ύδατα όσους χρήζουν διεθνούς προστασίας, αλλά και για να διευκολυνθεί η εύρεση λύσεων, μεταξύ άλλων μέσω μετεγκατάστασης εντός της Ε.Ε. ή άλλων συμφωνημένων ρυθμίσεων. Το σχεδιαζόμενο πιλοτικό πρόγραμμα της Ε.Ε. για την από κοινού επεξεργασία υπό τον συντονισμό της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, θα μπορούσε να εστιάσει ειδικά σε αυτήν την ομάδα. Ευπρόσδεκτοι θα είναι και άλλοι

⁸ Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Μείζονος Συνθέσεως), *Hirsi Jamaa and Others v Italy*, Αίτηση αριθ. 27765/09, 23 Φεβρουαρίου 2012, διαθέσιμο στο σύνδεσμο: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231#{"itemid":\["001-109231"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231#{)

⁹ Ευρωπαϊκή Ένωση, Κανονισμός (Ε.Ε.) Αριθ. 1168/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2011 για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) Αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 304/1, 22 Νοεμβρίου 2011

¹⁰ *Hirsi Jamaa* και άλλοι, οπ. π.

¹¹ Για την αρχική πρόταση, βλέπε Ευρωπαϊκή Επιτροπή,

¹² Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τις εργασίες της Ειδικής Ομάδας «Μεσόγειος», COM(2013)869, 4 Δεκεμβρίου 2013

¹³ Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για του Πρόσφυγες, *Proposal for a Central Mediterranean Sea Initiative: EU solidarity for rescue-at-sea, protection and comprehensive responses*, Οκτώβριος 2013, διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/52c172f84.html>

τρόποι διασφάλισης της πρόσβασης σε προστασία εντός της Ε.Ε., όπως μέσω μετεγκατάστασης.

Η Ύπατη Αρμοστεία έχει επίσης επισημάνει την ανάγκη για περαιτέρω συνεργασία με κράτη της Βορείου Αφρικής και ευρύτερα, μεταξύ άλλων για την προστασία και την θεσμική ανάπτυξη ικανοτήτων. Αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για μια συνολικότερη προσέγγιση στη διαχείριση της μετανάστευσης και την προστασία των προσφύγων στη Μεσόγειο, προς όφελος της Ε.Ε. και των γειτόνων της.

Σύσταση:

Η Ύπατη Αρμοστεία ενθαρρύνει την Ελλάδα, ως Πρόεδρο του Συμβουλίου, να κατευθύνει τις συζητήσεις για τα συννοριακά μέτρα και τις σχετικές πολιτικές με εποικοδομητικό τρόπο, έτσι ώστε να έχουν ως επίκεντρο την πρόσβαση στην επικράτεια και την προστασία για όσους ζητούν άσυλο. Αυτό περιλαμβάνει:

- *Περαιτέρω διαπραγματεύσεις επί του Κανονισμού για την επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων υπό το συντονισμό της Frontex, προκειμένου να ενισχυθεί η μη επαναπροώθηση, οι θαλάσσιες διασώσεις και η ασφαλής αποβίβαση των προσώπων, συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο, και*
- *Υποστήριξη της παρακολούθησης προόδου σχετικά με την Ανακοίνωση για τις εργασίες της Ειδικής Ομάδας για τη Μεσόγειο σχετικά με το άσυλο και την προστασία όσων την δικαιούνται.*

4. Η εφαρμογή της νομοθεσίας της Ε.Ε. για το άσυλο: δίκαια και αποτελεσματικά συστήματα ασύλου

Η εφαρμογή των αναδιατυπωμένων νομοθετικών κειμένων αποτελεί ευκαιρία για τη διασφάλιση συνεπέστερου σεβασμού προς τις κοινές απαιτήσεις

Σημειώνεται πρόοδος στην κατεύθυνση της εφαρμογής της αναθεωρημένης νομοθεσίας της Ε.Ε. για το άσυλο με πολλά Κράτη-Μέλη να έχουν υιοθετήσει νομοθεσία που ενσωματώνει την αναδιατυπωμένη Οδηγία περί Αναγνώρισης, ενώ συνεχίζεται και η διαδικασία τροποποίησης για την προσαρμογή των Οδηγιών περί Διαδικασιών Ασύλου και Υποδοχής. Ο Κανονισμός του Δουβλίνου και ο Κανονισμός Eurodac θα ισχύουν για αιτήσεις ασύλου που κατατίθενται μετά την 1η Ιανουαρίου 2014. Περαιτέρω, διεξοδική εργασία θα απαιτηθεί, και σε επίπεδο Ε.Ε., προκειμένου να εξασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή στην πράξη των αναθεωρημένων διατάξεων με τρόπο συνεπή σε όλη την Ε.Ε. Η Επιτροπή θα διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο και την εφαρμογή στα Κράτη-Μέλη στο πλαίσιο επιτροπών επαφών, με τη συμμετοχή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και άλλων ενδιαφερομένων μερών, όπου απαιτείται. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο θα διαδραματίσει κεντρικό ρόλο διευκολύνοντας την έμπρακτη συνεργασία για την υποστήριξη της εφαρμογής των νέων κανόνων, μεταξύ άλλων δια μέσου της επικαιροποίησης και διάθεσης εκπαιδευτικού υλικού, προετοιμασίας αναλύσεων για τις αλλαγές και τις νέες προκλήσεις, καθώς και με την ανάπτυξη άλλων εργαλείων που θα απαιτηθούν προκειμένου να συνδράμουν τα Κράτη-Μέλη και να προάγουν εναρμονισμένες προσεγγίσεις.

Κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην ορθή εφαρμογή του "Δουβλίνου III". Τα κριτήρια ευθύνης έχουν αναθεωρηθεί σημαντικά, μεταξύ άλλων όσον αφορά τους ασυνόδευτους ανηλίκους, τα παιδιά και τις οικογένειες αλλά και μέλη της ευρύτερης οικογένειας. Η έκταση στην οποία οι αναθεωρήσεις αυτές θα αλλάξουν τις πρακτικές θα αποτελέσει μια κρίσιμη δοκιμή για την αποτελεσματικότητα των αναδιατυπωμένων κανονισμών, λαμβανομένου υπόψη ότι τα οικογενειακά κριτήρια χρησιμοποιούνταν ανεπαρκώς στο παρελθόν, μολονότι βρίσκονταν στην κορυφή της ιεραρχίας του Δουβλίνου. Τα κριτήρια της διακριτικής ευχέρειας έχουν επαναδιατυπωθεί, γεγονός που παρέχει στα Κράτη-Μέλη τα μέσα να τα χρησιμοποιούν με μεγαλύτερη ευελιξία όπου χρειάζεται για την αντιμετώπιση ανθρωπιστικών και άλλων εξαιρετικών

καταστάσεων ανάγκης.

Οι αλλαγές στις διαδικαστικές ρυθμίσεις του Δουβλίνου - συμπεριλαμβανομένων των απαιτήσεων για την παροχή ενημέρωσης, τη διεξαγωγή συνέντευξης για τα ζητήματα Δουβλίνου, καθώς και οι κανόνες που αφορούν την αναστολή αποφάσεων μεταφοράς για τις οποίες εκκρεμεί έφεση, μεταξύ άλλων - θα προσφέρουν μεγαλύτερη σαφήνεια και θα ενισχύσουν τη συλλογή πληροφοριών για τους αιτούντες.

Ένας "Μηχανισμός Έγκαιρης Προειδοποίησης και Ετοιμότητας" τίθεται σε ισχύ με τον αναδιατυπωμένο Κανονισμό, παρέχοντας έτσι ένα επίσημο σύστημα για τη συγκέντρωση πληροφοριών και τη λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση προβλημάτων και τη διασφάλιση της συνεχιζόμενης λειτουργίας του Δουβλίνου. Το Συμβούλιο, η Επιτροπή και Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο καλούνται να διασφαλίσουν ότι θα αναζητούν και θα λαμβάνουν συναφείς πληροφορίες από ένα ευρύ φάσμα πηγών, λαμβάνοντας υπόψη τη γνώση και την εμπειρογνωμοσύνη πολλών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται σε εθνικό επίπεδο. Θα απαιτηθούν αντικειμενικές και εποικοδομητικά κριτικές προσεγγίσεις για να διασφαλιστεί ότι οι συζητήσεις στα δυνητικά και πραγματικά προβλήματα θα είναι αποτελεσματικές και ειλικρινείς και ότι θα αντιμετωπίζονται με τις απαραίτητες ενέργειες.

Ελπίζουμε ότι τα νέα μέτρα θα ενθαρρύνουν τα κράτη που συμμετέχουν στο Δουβλίνο να επιμένουν στη διατήρηση και την ενίσχυση των απαιτήσεων σε όλη την Ευρώπη. Αυτό μπορεί να συμβάλει στην πραγμάτωση της παραδοχής του Δουβλίνου, ότι δηλαδή όλα τα συμμετέχοντα κράτη θα διατηρούν δίκαια και αποτελεσματικά συστήματα ασύλου και θα σέβονται τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο, κάτι που είναι προς όφελος όλων των ενδιαφερομένων μερών, συμπεριλαμβανομένων των Κρατών και των αιτούντων άσυλο.

Σύσταση:

Η Ύπατη Αρμοστεία εργάζεται μαζί με την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο και καλεί την Προεδρία να συνεχίσει να παρακολουθεί σε επίπεδο Συμβουλίου τις συνεχιζόμενες διαδικασίες ενσωμάτωσης στην εθνική νομοθεσία και εφαρμογή. Θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στα εξής:

- Τεχνικές και άλλες συζητήσεις που απαιτούνται σχετικά με τα εργαλεία και τις διαδικασίες για τη συνδρομή των Κρατών-Μελών στη διαδικασία ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο,
- Αξιολόγηση των επιπτώσεων και τυχόν σχετικών τάσεων στην εφαρμογή της αναθεωρημένης Οδηγίας περί Αναγνώρισης κατά τους πρώτους μήνες ισχύος της σε εθνικό επίπεδο, και
- Διάλογος για την επικείμενη εφαρμογή των Κανονισμών "Δουβλίνου III" και Eurodac, συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης της δυναμικότητας των εθνικών μονάδων για το Δουβλίνο, όπου κριθεί απαραίτητο.

5. Το άσυλο στους τομείς της Ελευθερίας, της Ασφάλειας και της Δικαιοσύνης μετά το 2014

Οι στρατηγικές κατευθυντήριες οδηγίες για τα μελλοντικά θέματα στον τομέα της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων θα πρέπει να αντανακλούν τη

Το 2014 αποτελεί κρίσιμη στιγμή για τη μελλοντική πορεία της ανάπτυξης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου στο ευρύτερο πλαίσιο της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης. Από την υιοθέτηση του Προγράμματος της Στοκχόλμης το 2009, έχει τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), έχει ολοκληρωθεί μια εντατική νομοθετική διαδικασία για το άσυλο, ενώ έχει τεθεί σε πλήρη λειτουργία η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο. Μεταξύ των άλλων σημαντικών εξελίξεων, το Δικαστήριο της Ε.Ε. και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έχουν εκδώσει αποφάσεις-σταθμούς αναφορικά με το άσυλο. Η "Αραβική Άνοιξη" προκάλεσε σημαντικές μετακινήσεις πληθυσμών στη Βόρειο Αφρική και την

ευρύτερη περιοχή. Συγκρούσεις ξέσπασαν στο Μάλι, την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία και αλλού. Στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό συνεχίστηκαν οι σφοδρές συγκρούσεις και οι παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η απόφαση για τον περιορισμό της διεθνούς παρουσίας στο Αφγανιστάν και ο εμφύλιος σπαραγμός στη Συρία προκάλεσαν εκτοπισμούς και μια ανεπανάληπτη κατά τα τελευταία έτη ανθρωπιστική κρίση. Κατά συνέπεια, η Ελληνική Προεδρία θα έχει την εποπτεία σε μια κρίσιμη συζήτηση για τα επόμενα βήματα σε θέματα προστασίας στην Ε.Ε., λαμβάνοντας υπόψη τόσο την πρόοδο που έχει σημειωθεί όσο και τις προκλήσεις που εκτυλίσσονται.

Οι κατευθυντήριες οδηγίες φέρεται ότι θα στοχεύουν περισσότερο στον προσδιορισμό αρχών και στόχων παρά σε λεπτομερειακά επιχειρησιακά μέτρα, σε αντίθεση με τα προγράμματα της Χάγης και της Στοκχόλμης. Η Ύπατη Αρμοστεία υπογραμμίζει πόσο σημαντικό είναι να διατηρούμε στη μνήμη μας τις θεμελιώδεις αρχές, που έχουν διατυπωθεί στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, συμπεριλαμβανομένης της δέσμευσης της Ε.Ε. σε μια κοινή πολιτική ασύλου που αντανακλά την πλήρη και διεξοδική εφαρμογή της Σύμβασης του 1951 και άλλων σχετικών συνθηκών, μεταξύ άλλων της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Ύπατη Αρμοστεία συντάσσει μια σειρά από συστάσεις προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο σχετικά με τις επικείμενες στρατηγικές κατευθυντήριες οδηγίες, διατυπώνοντας σαφείς βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες προτεραιότητες. Οι προτεραιότητες αυτές επιδιώκουν να συνεισφέρουν στη διαδικασία προβληματισμού και συζήτησης μεταξύ των Κρατών-Μελών και των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε., με τρόπο ρεαλιστικό, λειτουργικό και βασισμένο σε αρχές, λαμβάνοντας υπόψη τις δύσκολες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν σήμερα σε πολλά Κράτη-Μέλη. Η Ύπατη Αρμοστεία είναι έτοιμη να συνεχίσει να παρέχει υποστήριξη και να συνεισφέρει σε περαιτέρω συζητήσεις για τις ιδέες αυτές, καθώς και στον τρόπο υλοποίησης προς το συμφέρον της Ε.Ε. και των πολιτών της, εντός ενός ισχυρού νομικού πλαισίου που θα αντανακλά το διεθνές δίκαιο. Κάτι τέτοιο συμβάλλει στις προσπάθειες άλλων κρατών και διευκολύνει στην παροχή προστασίας στους πρόσφυγες στο πλαίσιο του παγκόσμιου συστήματος διεθνούς προστασίας.

Σύσταση:

Η Ύπατη Αρμοστεία καλεί την Ελληνική Προεδρία να οδηγήσει μια διορατική συζήτηση βασισμένη σε αρχές σχετικά με τις στρατηγικές κατευθύνσεις στους τομείς της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης μετά το 2014, συμπεριλαμβανομένου του ασύλου και της διεθνούς προστασίας. Η Ελλάδα και τα Κράτη-Μέλη, καθώς και τα θεσμικά όργανα, ενθαρρύνονται να αντλήσουν από τις θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας και να εξετάσουν τις απόψεις ενός ευρέος και αντιπροσωπευτικού τμήματος των ενδιαφερομένων μερών, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το όραμα που συμφωνήθηκε για το μέλλον είναι ολοκληρωμένο, λειτουργικό και αντανακλά τις μακρόχρονες αξίες της Ευρώπης και τη δέσμευσή της για την προστασία όσων διαφεύγουν λόγω διώξεων και σοβαρής βλάβης.