

Σύσταση R (1440) 2000

Για τους περιορισμούς του ασύλου που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹

1. Εορτάζοντας την 50η επέτειο το Συμβούλιο της Ευρώπης επαναβεβαιώνει την προσήλωσή του στο γενναιόδωρο όραμα και στις αξίες που ενέπνευσαν την ίδρυσή του: την προάσπιση και την προαγωγή της δημοκρατίας, το κράτος δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, συμπεριλαμβανομένης της ελευθερίας από τις διώξεις. Το δικαίωμα κάθε ανθρώπου να αναζητά και να του παρέχεται άσυλο από τις διώξεις σε άλλες χώρες προστατεύεται επίσης από την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

2. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση ανησυχεί βαθύτατα επειδή το κλίμα εχθρότητας που χαρακτηρίζει την αντιμετώπιση των προσφύγων, των αιτούντων άσυλο και άλλων ανθρώπων που έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία στην Ευρώπη υπονομεύει τις προαναφερθείσες αρχές. Τα τελευταία χρόνια πολλές ευρωπαϊκές κυβερνήσεις έχουν υιοθετήσει περιορισμούς στις πολιτικές της μετανάστευσης και του ασύλου που εφαρμόζουν στην επικράτειά τους. Αυτοί οι περιορισμοί αντανakλώνται και μεγεθύνονται από τις εντατικές προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εναρμονίσει τις πολιτικές της μετανάστευσης και του ασύλου καθώς και τις σχετικές πρακτικές που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη της και να υποψήφια προς ένταξη κράτη.

3. Οι περιοριστικές πολιτικές και πρακτικές κατατάσσονται σε τέσσερις κατηγορίες:

α. σε αυτές που στοχεύουν στην πρόληψη της εισόδου των αλλοδαπών που μετακινούνται χωρίς έγγραφα ταυτότητας στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη εάν είναι αιτούντες άσυλο,

β. στα μέτρα που στοχεύουν στην ταχύρυθμη εξέταση των αιτήσεων ασύλου όσων επιτυγχάνουν να φθάσουν στον προορισμό τους ή στη μεταβίβαση της ευθύνης εφαρμογής της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα σε άλλες χώρες,

γ. στη συσταλτική ερμηνεία του διεθνούς προσφυγικού δικαίου, και ειδικότερα του ορισμού του όρου «πρόσφυγα»,

δ. στην υιοθέτηση και στην εφαρμογή μέτρων αποτροπής που στοχεύουν να καταστήσουν στενάχωρη την καθημερινότητα των αιτούντων άσυλο που αναμένουν την έκδοση απόφασης επί του αιτήματός τους.

4. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση ανησυχεί ιδιαίτερα για τη διασφάλιση επαρκούς προστασίας σε όσους την έχουν ανάγκη, που θα προβλέπει το σχέδιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης να υιοθετήσει κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου. Επιπλέον, η Συνέλευση θεωρεί ότι πρέπει να αποφευχθεί η εφαρμογή οιασδήποτε πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης που συνεπάγεται την αποποίηση της ευθύνης που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη της Ε.Ε. έναντι όσων έχουν ανάγκη προστασία σε βάρος των τρίτων κρατών. Σχετικά η Συνέλευση υπογραμμίζει την ανάγκη για βιώσιμο συντονισμό των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης που δεν είναι μέλη της Ε.Ε.

5². Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση υπενθυμίζει και επιβεβαιώνει τις προηγούμενες συ-

¹Υιοθετήθηκε από τη Συνέλευση στις 25.1.2000. Μετάφραση και απόδοση στην ελληνική: Γραφείο της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Αθήνα.

² Με την υιοθετηθείσα στις 20.12.2000 απάντησή της (έγγραφο 8922/9.1.2001) προς την Κοινοβουλευτική Συνέλευση η Επιτροπή Υπουργών καλωσορίζει το σημαντικό έργο της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για το δικαίωμα στο άσυλο. Επίσης τονίζει τη σημασία που αποδίδει στο ζήτημα αυτό όπως αποδεικνύεται από την πρόσφατη υιοθέτηση συστάσεων που αναφέρονται στο έργο της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης, μεταξύ άλλων, και ειδικότερα: της Σύστασης Νο. R (2000) 9 για την προσωρινή προστασία όσων αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα τους, της Σύστασης Νο. R (99) 23 για την οικογενειακή συνένωση των προσφύγων και άλλων προσώπων που έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία, της Σύστασης Νο. R (98) 15 για την εκπαίδευση των αξιωματούχων που έρχονται σε επαφή σε τους αιτούντες άσυλο, ειδικά στα μεθοριακά σημεία εισόδου, της Σύστασης Νο. R (98) 13 για την άσκηση αποτελεσματικού ένδικου μέσου από τους απορριφθέντες αιτούντες άσυλο κατά των αποφάσεων απέλασης στα πλαίσια του

στάσεις της που έχουν ως στόχο τη βελτίωση της προστασίας και της μεταχείρισης που απολαμβάνουν οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες, και ιδίως τη Σύσταση 1236 (1994) για το δικαίωμα σε άσυλο, τη Σύσταση 1237 (1994) για την κατάσταση των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο, τη Σύσταση 1278 (1995) για τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο στην κεντρική και στην ανατολική Ευρώπη, τη Σύσταση 1309 (1996) για την εκπαίδευση των αξιωματούχων που δέχονται αιτήματα ασύλου στα συνοριακά σημεία ελέγχου, τη Σύσταση 1327 (1997) για την προστασία και την ενίσχυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη και τη Σύσταση 1374 (1998) για την κατάσταση των γυναικών προσφύγων στην Ευρώπη.

6. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση συστήνει στην Επιτροπή Υπουργών:

i³. να ενισχύσει την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών μελών με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και με τις γενικές αρχές που διέπουν την προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, όπως αποτυπώνονται στα σχετικά διεθνή κείμενα με στόχο τη συνεχή βελτίωση των κοινών κριτηρίων της μεταχείρισης των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο,

ii. να καλέσει τη Μολδαβία και την Ουκρανία να προσχωρήσουν στη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και στο Πρωτόκολλο του 1967 και την Τουρκία να άρει τη γεωγραφική επιφύλαξη που έχει διατυπώσει στη Σύμβαση,

iii⁴. να αναλάβει πρωτοβουλία για να διασφαλίσει την εισαγωγή του δικαιώματος στο άσυλο στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και να αναφέρει την πρόοδο που επιτεύχθηκε σε αυτόν τον τομέα προς την κατεύθυνση αυτή εντός έτους,

iv. να συντάξει, σε στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Εναρμόνιση των Πολιτικών Ασύλου στην Ευρώπη, προκειμένου να βελτιωθούν τα κριτήρια προστασίας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη και να ενισχυθεί η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών ως προς τις ευθύνες που έχουν αναλάβει έναντι των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο,

v. να καλέσει τα κράτη μέλη:

α. να επανεξετάσουν ενδελεχώς τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει δυνάμει της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και του Πρωτοκόλλου του 1967 προκειμένου να εξασφαλισθεί η απαραίτητη εφαρμογή τους,

άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, της Σύστασης Νο. R (97) 22 που παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες για την εφαρμογή της έννοιας της τρίτης ασφαλούς χώρας ασύλου. Επίσης, η Επιτροπή Υπουργών εφιστά την προσοχή σε άλλα σχετικά κείμενα, ειδικότερα στη Σύμβαση της Γενεύης της 28.7.1951 και στο Πρωτόκολλο της 31.1.1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων και υπογραμμίζει, μεταξύ άλλων, τη σημασία της Διακήρυξης για το Εδαφικό Άσυλο που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών στις 14.12.1967.

³ Με στόχο τη συνεχή βελτίωση των κοινών κριτηρίων μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, η Επιτροπή Νομικών Εμπειρογνομόνων της Επιτροπής Υπουργών, η CAHAR, εφαρμόζει ενεργά την πολιτική πληροφόρησης για τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις συμβάσεις και τις συστάσεις που έχει υιοθετήσει η Επιτροπή Υπουργών στον τομέα του εδαφικού ασύλου, των προσφύγων και των ανιθαγενών. Η πληροφόρηση αυτή έχει τη μορφή πρακτικών μέτρων για το μελλοντικό έργο της CAHAR.

⁴ Η Επιτροπή Υπουργών υπογραμμίζει ότι η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων είναι και πρέπει να παραμείνει ο ακρογωνιαίος λίθος του θεσμού του ασύλου. Η ενσωμάτωση του δικαιώματος στο άσυλο στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1950 ή η σύνταξη ευρωπαϊκής σύμβασης για την εναρμόνιση των πολιτικών που αφορούν στο δικαίωμα στο άσυλο στην Ευρώπη δεν θα τύχει προς το παρόν της συναίνεσης όλων των κρατών μελών. Περαιτέρω, ενώ το δικαίωμα στο άσυλο δεν προβλέπεται ρητά ούτε στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ούτε στα Πρωτόκολλά της, η Σύμβαση παρέχει πλαίσιο προστασίας στους αιτούντες άσυλο, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου που αφορά στην εφαρμογή των άρθρων 3 (απαγόρευση βασανιστηρίων), 5 (δικαίωμα στην ελευθερία και στην ασφάλεια), 8 (δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής) και 13 (δικαίωμα στην άσκηση αποτελεσματικής προσφυγής). Η νομολογία αυτή εξελίσσεται διαρκώς. Η Επιτροπή Υπουργών στηρίζει την προσέγγιση της Συνέλευσης και θεωρεί ότι το σύστημα της Σύμβασης αποτελεί ουσιαστικό σημείο αναφοράς για το προσφυγικό δίκαιο.

β. να απέχουν από την εφαρμογή και τη θεσμοθέτηση ρυθμίσεων και πρακτικών που μπορεί να εμποδίζουν τη δίκαιη εφαρμογή του δικαιώματος σε άσυλο,

γ. να αναγνωρίζουν συστηματικά στις εθνικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα:

i. ότι η δίωξη μπορεί να μην προέρχεται από τις κρατικές αρχές της χώρας καταγωγής του αιτούντα άσυλο, αλλά επίσης από οντότητες που δεν έχουν σχέση με το κράτος το οποίο δεν ασκεί έλεγχο σ' αυτές,

ii. ότι ο πόλεμος και η βία μπορεί να χρησιμοποιηθούν ως μέσα δίωξης με στόχο την καταστολή ή την εξαφάνιση συγκεκριμένων ομάδων λόγω της εθνότητάς τους ή άλλων χαρακτηριστικών,

iii. ότι δεν πρέπει να απαιτείται από τους αιτούντες άσυλο να αποδείξουν ότι εξάντλησαν όλες τις δυνατότητες πρόσβασης στην ασφάλεια σε περιοχή που βρίσκεται στα όρια της χώρας καταγωγής τους (η αποκαλούμενη «εναλλακτική του ασύλου λύση εντός της χώρας καταγωγής»), πριν αναζητήσουν τη διεθνή προστασία,

iv. ότι οι γυναίκες δικαιούνται να υποβάλουν χωριστά από τους συζύγους τους ή τους συντρόφους τους αίτημα ασύλου δεδομένων των ιδιαίτερων αναγκών τους και των φόβων δίωξης,

δ. να διασφαλίσουν ότι κανένας αιτών άσυλο δεν θα απομακρυνθεί σε τρίτη χώρα κατά παράβαση της Σύστασης Νο. R (97) 22 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη που παρέχει οδηγίες για την εφαρμογή της έννοιας της τρίτης ασφαλούς χώρας ή των σχετικών οδηγιών της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες,

vi⁵. να καλέσει τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να διασφαλίσουν ότι το σχεδιαζόμενο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου δεν θα υποθάλπει τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων ούτε θα επιδρά στην ευθύνη των κρατών μελών της Ε.Ε. έναντι όσων έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία σε βάρος των τρίτων κρατών, που δεν είναι μέλη της Ε.Ε.

⁵ Τα ζητήματα της παραγράφου αυτής υπάγονται, κατά την άποψη της Επιτροπής Υπουργών, στο πεδίο ευθύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.