

Για μια νέα προσέγγιση του προσφυγικού φαινομένου

Η Ευρωπαϊκή διάσταση

Της κ. Ηρ. ΝΙΚΟΛΑΚΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΕΦΑΝΟΥ
Καθηγήτριας Παντείου Πανεπιστημίου Κ.Π.Ε.,
Προέδρου Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες

Εισαγωγή

Παρ' όλο που και κατά την διάρκεια του 2006 εξακολούθησε να μειώνεται ο αριθμός των αιτούντων άσυλο στα Κράτη Μέλη της Ε.Ε. το προσφυγικό ζήτημα παρέμεινε ψηλά στην ατζέντα των συζητήσεων, σε διεθνές επίπεδο,¹ σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης² αλλά και σε εθνικό επίπεδο.³

Η δυναμική των συζητήσεων και των δράσεων δημόσιας πολιτικής περιεστράφη σε τρεις τομείς:

Α. Προώθηση της ενσωμάτωσης και εφαρμογής των οδηγιών της Ε.Ε.

Β. Προώθηση του βασικού στόχου του Προγράμματος της Χάγης, που εξαγγέλθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών το 2004 για τη δημιουργία ενός Κοινού Χώρου Ασύλου.

Γ. Διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε..

Α. Εφαρμογή ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου

Α. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα Κράτη Μέλη σε συνεργασία και με εξειδικευμένες ΜΚΟ, προσπάθησαν και κατά το 2006 για την έγκαιρη ενσωμάτωση στις εθνικές νομοθεσίες, των βασικών ευρωπαϊκών οδηγιών, ιδίως αυτών των ετών 2003, 2004 και 2005⁴ και

1. UNHCR: «A 10 Point Plan of Action», Ιουνίου 2006 και Ιανουαρίου 2007.

2. «Εφαρμογή του Προγράμματος της Χάγης: η μελλοντική πορεία», COM (2006) 331, και «Για την ενίσχυση της πρακτικής συνεργασίας: Νέες δομές, νέες προσεγγίσεις - Βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων, που λαμβάνονται στο πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου», COM (2006) 67.

3. Ενδεικτικά βλ. νομοθετική εθνική δραστηριότητα με το Π.Δ. 80/2006 για την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2001/55 ΕΚ για τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και το Π.Δ. 131/2006 για την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2003/186 ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα για οικογενειακή επανένωση.

4. Οδηγία 2003/9 ΕΚ (Reception Directive) για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα Κ.-Μ.

Οδηγία 2004/38 ΕΚ (Qualifications Directive) για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων Χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων, που κηρίζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.

Οδηγία 2005/85 ΕΚ (Procedures Directive) για τη θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών για τις διαδικασίες με τις οποίες τα Κ.-Μ. χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

για την βελτίωση της εφαρμογής του ήδη υπάρχοντος διεθνούς και ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου.

Παράλληλα, έγιναν προσπάθειες βελτίωσης της εφαρμογής και του Κανονισμού του Δουβλίνου II⁵, ενώ προβλέπεται σύντομα αξιολόγηση και τροποποίησή του. Το νομοθετικό έργο της Ε.Ε. στα θέματα του ασύλου την πενταετία 2000-2005 υπήρξε εντυπωσιακό και οδήγησε στην αρχή της κοινοτικοποίησης της πολιτικής ασύλου.

Πάντως, πρέπει να σημειωθεί, ότι τα επίπεδα προστασίας των αιτούντων άσυλο και προσφύγων στα 27 πλέον Κ.-Μ. είναι ακόμα διαφορετικά, ενώ κρατικές πολιτικές (π.χ. διαδικασίες μαζικών νομιμοποιήσεων μεταναστών ή μαζικών απελάσεων τους), επηρεάζουν και δυσκολεύουν τη σωστή διαχείριση του φαινομένου σε άλλα Κράτη Μέλη.

Είναι γνωστό, ότι οι δυνατότητες ουσιαστικής προστασίας και συνδρομής των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων σε μία Χώρα αποτελεί συνάρτηση, τόσο του μεγέθους του γηγενούς πληθυσμού της, (και του βιωτικού του επιπέδου), όσο και του μεγέθους των παράλληλων μεταναστευτικών ροών προς τη Χώρα υποδοχής. Π.χ. η Ελλάδα με πληθυσμό μόλις 10.000.000 Ελλήνων έχει ήδη υποδεχθεί και ενσωματώσει περίπου 1.000.000 μετανάστες, ενώ καλείται από τις διεθνείς υποχρεώσεις της να συνδράμει, παρέχοντας τουλάχιστον τις ελάχιστες προδιαγραφές νομικής και κοινωνικής προστασίας, που προβλέπει η διεθνής και η ευρωπαϊκή νομοθεσία, περίπου 6.000 πρόσφυγες, που ζουν πλέον μόνιμα και νόμιμα στη χώρα μας και περίπου 50.000 αιτούντες άσυλο ετησίως, πολλές γυναίκες και παιδιά. Η Ελλάδα αποτελεί κύρια Χώρα εισόδου της Ε.Ε. τόσο μεταναστών, όσο και αιτούντων άσυλο και ασκούνται ιδιαίτερες πιέσεις στις Δημόσιες Υπηρεσίες της (ΥΔΤ), που οφείλουν να εντοπίσουν και να προστατεύσουν τα άτομα, που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

B. Προς ένα Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

Βασικός φιλόδοξος στόχος του Προγράμματος της Χάγης είναι η δημιουργία έως το 2010 ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, μέσω της καθιέρωσης μίας αποτελεσματικής εναρμονισμένης διαδικασίας, σύμφωνα με τις αξίες και την ανθρωπιστική παράδοση της Ε.Ε..

Το Πρόγραμμα της Χάγης περιλαμβάνει αρχικά μία αξιολόγηση της κατάστασης στην Ε.Ε. μέχρι το 2007 και την καθιέρωση μίας κοινής διαδικασίας χορήγησης ασύλου μέχρι το 2010, μέσω της διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των Εθνικών Δημοσίων Αρχών και την από κοινού διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου.⁶ Απώτερος στόχος είναι η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Γραφείου Παροχής Στήριξης (Agency) για την επαρκή εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου στον τομέα του ασύλου, αλλά και ιδίως στην εξασφάλιση, ό-τι παρέχονται οι ίδιες διαδικαστικές εγγυήσεις.

5. Κανονισμός 343/2003 ΕΚ για τη θέσπιση κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του Κ.-Μ., που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε Κ.-Μ. από υπήκοο τρίτης χώρας. Βλ. ακόμη: Κωνστ. ΓΕ. Αθανασόπουλος (2003): «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Τόμος Α'. Αθήνα, Γ' έκδ., σελ. 101 επόμε.

6. «Το Πρόγραμμα της Χάγης: Δέκα προτεραιότητες για την επόμενη πενταετία. Η εταιρική σχέση για την ανανέωση της Ευρώπης στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης», COM (2005), 10.5.2005.

Ζητούμενο παραμένει η ενίσχυση της πρακτικής συνεργασίας των Κ.-Μ. και στο επίπεδο της εφαρμογής, της υλοποίησης της κοινοτικής πολιτικής ασύλου μέσω της δημιουργίας δικτύων και εταιρικών σχέσεων, αλλά και της ανταλλαγής καλών πρακτικών, αξιόπιστων πληροφοριών κ.λ. Όπως σημειώνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή «η χρησιμοποίηση αυτής της παλέτας εργαλείων πρέπει να βελτιώσει την ποιότητα όλων των πλευρών της διαχείρισης του ασύλου στα Κ.-Μ. και ιδιαίτερα τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, σύμφωνα με τους στόχους της Χάγης»⁷

Γ. Διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.

Το ζήτημα που έχει προκύψει και έχει ενταθεί το τελευταίο διάστημα σχετίζεται με τους υπηκόους τρίτων Χωρών, οι οποίοι αφικνούνται παράνομα στα Κ.-Μ. της Ε.Ε., όπως π.χ. στη Χώρα μας, μέσω θάλασσας, γης ή αέρα, και περνούν στα σύνορά μας, που αποτελούν και ευρωπαϊκά σύνορα. Στα άτομα αυτά πρέπει αφ' ενός να εξασφαλίζεται η ασφαλής άφιξή τους στην ελληνική/ευρωπαϊκή επικράτεια, (χωρίς να υπάρχει κίνδυνος για τη ζωή τους), και αφ' ετέρου η παροχή κατάλληλης και επαρκούς προστασίας και πρόσβασης στη διαδικασία του ασύλου, σε όσους δικαιούνται διεθνούς προστασίας.

Η διαχείριση μεικτών μεταναστευτικών ροών στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. (μεταναστών και αιτούντων άσυλο - Migration and Asylum Nexus -), έχει επιβαρύνει τις αρμόδιες Δημόσιες Αρχές ορισμένων Κ.-Μ., όπως η Ελλάδα, η Ισπανία, η Μάλτα, η Γαλλία, η Ιταλία και αποτελεί πλέον επιτακτική ανάγκη η ενίσχυση των Υπηρεσιών αυτών, ώστε να είναι βέβαιη η εξασφάλιση της προστασίας του δικαιώματος στο άσυλο σε όσους νομίμως το δικαιούνται. Έτσι, αποτελεί προτεραιότητα πλέον για την Ε.Ε. η ανάγκη επιμερισμού των βαρών (burden sharing) και της ενίσχυσης του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των Κ.Μ., μέσω ενός νέου ευρωπαϊκού Οργανισμού, του FRONTEX, που ιδρύθηκε τον Μάιο του 2005, στον οποίο συμμετέχει και η Ελλάδα.⁸ Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων αποτελεί την μία πλευρά του ζητήματος, καθώς βασική πλευρά αποτελεί η πάταξη του φαινομένου της λαθρομετανάστευσης μέσω πολιτικών καταπολέμησης της φτώχειας και υλοποίησης αναπτυξιακών προγραμμάτων στις Χώρες καταγωγής και διέλευσης μεταναστών και αιτούντων άσυλο (Migration and Development).

Έτσι, για την περίοδο 2007-2013 προβλέπεται η αναδιαμόρφωση των χρηματοδοτικών μέσων για τα πεδία του ασύλου και της μετανάστευσης μέσω ενός πλαισίου «Αλληλεγγύης και διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών»,⁹ που θα καλύπτει 4 ειδικά κοινοτικά ταμεία:

- Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων 2008-2013.
- Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων 2007-2013.
- Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης των Υπηκόων Τρίτων Χωρών 2007-2013.
- Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών 2008-2013.

7. Ό.π., COM (2006) 67.

8. Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου, (2007): «Ευρωπαϊκές Πολιτικές Μετανάστευσης και Ασύλου» στο: Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, Οργάνωση και Πολιτικές, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα.

9. Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM (2005) 123.

Το Πρόγραμμα της Χάγης εκτός από τον βασικό στόχο της εγκαθίδρυσης ενός Κοινοῦ Ευρωπαϊκοῦ Συστήματος Ασύλου ἕως το 2010, ἔθεσε ως παράλληλους στόχους και:

Την καταστολή ὄλων των μορφῶν της παράνομης μετανάστευσης σε διαφορετικούς τομείς πολιτικής, ὅπως η ασφάλεια των συνόρων, η παράνομη εργασία, η παράνομη εμπορία και εκμετάλλευση ανθρώπων (trafficking).

Την πολιτική των επιστροφῶν στις Χῶρες καταγωγῆς.

Την συνεργασία με τις τρίτες Χῶρες καταγωγῆς, ὅπως και με τις Χῶρες διέλευσης μεταναστῶν και αιτούντων ἄσυλο.

Η πολιτική επιστροφῶν (return policy) στις Χῶρες καταγωγῆς παραμένει η κορυφαία επιλογή της Ε.Ε. ως προς την κοινή πλέον ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου και μετανάστευσης, ὑπὸ την προϋπόθεση του ἀπόλυτου σεβασμοῦ των θεμελιωδῶν ἀνθρωπίνων δικαιωμάτων και της ασφάλειας των παράνομων υπηκόων τρίτων Χωρῶν,¹⁰ ὅπως προκύπτουν ἀπὸ κείμενα, ὅπως η Ευρωπαϊκὴ Σύμβαση για τα Ἀνθρώπινα Δικαιώματα (ΕΣΔΑ - 1950), η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για τους Πρόσφυγες, η Διεθνὴς Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιοῦ του 1989 και ἄλλα.

Στο σημείο αὐτὸ θα πρέπει να αναφερθεῖ και η ίδρυση την 1η Μαρτίου 2007 στη Βιέννη του Ευρωπαϊκοῦ Οργανισμοῦ για τα Ἀνθρώπινα Δικαιώματα (EU Fundamental Rights Agency - FRA-), που αντικατέστησε το Ευρωπαϊκὸ Παρατηρητήριο για τον Ρατσισμό και την Ξενοφοβία (EUMC) και θα μπορούσε να παίξει στο μέλλον, παράλληλα με το Συμβούλιο της Ευρώπης, ἕναν ουσιαστικὸ εποπτικὸ ρόλο και να μην αποτελεί ἕνα ἀκόμα «Παρατηρητήριο».

Επίλογος

Οι ἀρχηγοὶ Κρατῶν και Κυβερνήσεων συμφώνησαν στο Ευρωπαϊκὸ Συμβούλιο των Βρυξελλῶν το 2004, ὅτι ἐπιθυμοῦν ἕνα κοινὸ ευρωπαϊκὸ σύστημα ασύλου, που θα συμφωνεῖ με την Σύμβαση της Γενεύης του 1951. Ὅμως, πολλές φορές υπερिशχῶν πολιτικὲς σκοπιμότητες και ευαισθησίες, ὅταν πρόκειται για την υλοποίηση ἀποφάσεων, που ἀφοροῦν ἐθνικότητες, σύνορα και ἀπονομή ασύλου.

Στόχος της Ε.Ε. εἶναι η ἀξιόπιστη εφαρμογὴ των ἀρχῶν του κράτους δικαίου στο πεδίο του ασύλου. Το βασικὸ πάντως ζήτημα πολιτικής παραμένει η ἀξιόπιστη εφαρμογὴ των κανόνων ἀπὸ ὅλους ὅσους ἀφοροῦν. Απαιτεῖται πολιτικὴ βούλιση και ἀμοιβαία ἐμπιστοσύνη και συνεργασία ὄλων, τόσο στις Χῶρες υποδοχῆς, ὅσο και στις Χῶρες καταγωγῆς και διέλευσης, ἐνῶ ἀναδεικνύεται η ἀναγκαιότητα συνεργασίας των ἀρμοδίων Δημόσιων Ἀρχῶν με τις ἀξιόπιστες ἐξειδικευμένες ΜΚΟ.

Στην Ελλάδα το 1989 η κυρία Χάρη ΜΠΡΙΣΙΜΗ μαζί με ἄλλους ἴδρυσαν το Ε.Σ.Π., που υπηρέτησε με ἀγάπη, σεβασμὸ και ἀξιοπιστία τους αιτούντες ἄσυλο και πρόσφυγες, που ζουν στη Χῶρα μας και συνεργάζεται μέχρι σήμερα ἀρμονικὰ για το σκοπὸ αὐτὸ με τις ἀρμόδιες Δημόσιες Ἀρχές και τα διεθνή και ευρωπαϊκὰ Ὅργανα.

¹⁰ Βλ. πρόταση Οδηγίας σχετικὰ με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες για την ἐπιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων Χωρῶν, COM (2005) 391.