



ΕΘΝΙΚΟ
ΚΕΝΤΡΟ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΙΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

Η προστασία των προσφύγων
Η πορεία προς την Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική
Ασύλου

Συγκριτική μελέτη των εθνικών συστημάτων ασύλου
της Μεγάλης Βρετανίας, της Γαλλίας, της Ελλάδας

Επιβλέπων:

Ανδρουλάκης Βασίλειος
Πάρεδρος στο Συμβούλιο της Επικρατείας

Σπουδάστρια:

Μιχαήλ Βικτωρία

ΑΘΗΝΑ 2004

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στόχος της παρούσας μελέτης είναι η ανάδειξη των σημαντικότερων πτυχών και προβληματισμών σχετικά με το επίπεδο παροχής προστασίας στους πρόσφυγες στην ΕΕ, εν όψει της ολοκλήρωσης της πρώτης φάσης της ενοποιητικής διαδικασίας, προς μια Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασύλου.

Στην Α Ενότητα αναπτύσσεται το Διεθνές Δίκαιο που διέπει την παροχή προστασίας στους πρόσφυγες και τα βασικά κριτήρια που αυτό θέτει, τόσο για τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όσο και για την εξασφάλιση του δικαιώματος του κάθε ανθρώπου να ζητά άσυλο σε άλλη χώρα εφόσον η ζωή του κινδυνεύει.

Στη Β Ενότητα, αποδίδονται σύντομα οι βασικές πολιτικοοικονομικές εξελίξεις που διαμορφώνουν τις τάσεις σε ότι αφορά την παροχή προστασίας στους πρόσφυγες στα αναπτυγμένα κράτη και περιγράφεται η πορεία προς την ανάπτυξη της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου στα πλαίσια του στόχου για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης εντός της ΕΕ. Επιπλέον, σημειώνονται οι βασικότεροι σταθμοί ως προς αυτή την πορεία, αποδίδεται σύντομα το περιεχόμενο των βασικότερων Κανονισμών και Οδηγιών που έχουν υιοθετηθεί και αποτυπώνεται το όραμα για την περαιτέρω εναρμόνιση της πολιτικής ασύλου στα κράτη μέλη.

Στη Γ Ενότητα περιγράφονται τα εθνικά συστήματα ασύλου της Μεγάλης Βρετανίας, της Γαλλίας και της Ελλάδας και καταγράφονται οι βασικές διαφορές τους, προκειμένου να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα τόσο για το γενικότερο επίπεδο της παροχής προστασίας των προσφύγων σε σχέση με τα κριτήρια που έχει θέσει το Διεθνές Δίκαιο, όσο και για το βαθμό εναρμόνισης των διαδικασιών μεταξύ των κρατών και την ενοποιητική πορεία προς την Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασύλου.

Το βασικό συμπέρασμα που προκύπτει από την παραπάνω μελέτη είναι ότι ο στόχος για την ολοκλήρωση της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου στα πλαίσια της ΕΕ θα υλοποιηθεί στο άμεσο μέλλον παρά τις δυσκολίες και τις οπισθοδρομήσεις, ωστόσο χωρίς να παρέχονται επαρκείς εγγυήσεις για τη διαφύλαξη του θεσμού του ασύλου και των δικαιωμάτων που αναγνώριζαν μέχρι πρότινος τα κράτη μέλη στους πρόσφυγες σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 στα επίπεδα που διαμορφώθηκαν κατά τις προηγούμενες δεκαετίες.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: ΠΡΟΣΦΥΓΑΣ, ΑΙΤΩΝ ΑΣΥΛΟ, ΠΡΟΣΦΥΓΑΣ ΕΝΤΟΛΗΣ, ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ 1951 ΓΙΑ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ, ΥΠΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ ΤΟΥ ΟΗΕ, ΚΟΙΝΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ, ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ, ΕΛΑΧΙΣΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ, ΤΑΜΠΕΡΕ, ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

EXECUTIVE SUMMARY

This layout has been chosen with the aim of rendering the most important aspects of the refugee protection system in the EU, with the view to the forthcoming integration of the first phase of the harmonization procedure towards a Common European Asylum Policy.

Part I includes a description of relevant instruments of International Law that define the protection that is provided to the refugees and set the basic criteria for the respect of human rights as well as for the reassurance of every man's right to request asylum in another country since his life is threatened.

Part II briefly reviews the global political and economical developments that shape the trends concerning the refugee protection in developed countries and describes the course towards the development of the Common European Asylum Policy, within the framework to form an Area of Freedom, Justice and Security in the EU. Moreover, the most important steps towards this course are stated, the content of the main Regulations and Directives that have been adopted are shortly described, and the vision for further harmonization of the asylum policies of the EU country members is presented.

Part III describes the national asylum systems of the United Kingdom, France and Greece. Their basic differences are recorded, in order to draw useful conclusions for the level of the protection granted to refugees in each country in relation to the criteria set by International Law, as well as for the level of the harmonization procedure amongst the states and the unifying course towards the Common European Asylum Policy.

Our basic premise is that the aim for the integration of the Common European Asylum Policy will be materialized in the immediate future despite the difficulties and the drawbacks, with no sufficient guarantees though for the asylum institution per se and the recognition of the rights of refugees to the same levels as the ones prescribed in the 1951 Geneva Convention.

KEY WORDS: REFUGEE, ASYLUM SEEKER, MANDATE REFUGEE, THE 1951 CONVENTION RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES, THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, COMMON EUROPEAN ASYLUM POLICY, HARMONIZATION, MINIMUM STANDARDS, TAMPERE, COMPLEMENTARY/SUBSIDIARY FORMS OF PROTECTION

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
ΕΝΟΤΗΤΑ Α: Η ΠΑΡΟΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ- ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ	11
1.1. Αρχαιότητα	11
1.2 Μεσαίωνας	12
1.3 Σύγχρονη Εποχή	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ	15
2.1 Βασικές Συνθήκες Προσφυγικού Δικαίου	16
2.1.1 Η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων	16
2.1.1.1 Ιστορικά Στοιχεία	16
2.1.1.2 Δομή και Περιεχόμενο της Σύμβασης.....	16
2.1.1.3 Ερμηνεία του όρου «πρόσφυγας» και άλλων σημαντικών διατάξεων της Σύμβασης του 1951	18
2.1.2 Το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων	21
2.1.2.1 Ιστορικά Στοιχεία	21
2.1.2.2 Δομή και Περιεχόμενο Πρωτοκόλλου	21
2.1.2.3 Η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 ως ενιαίο σώμα.....	22
2.1.3 Η Διακήρυξη του 1967 για το Εδαφικό Άσυλο.....	23
2.2 Κείμενα Περιφερειακής Ισχύος σχετικά με τους Πρόσφυγες.....	24
2.2.1. Η Σύμβαση του 1969 του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας η οποία ρυθμίζει τα ειδικά θέματα των προσφύγων στην Αφρική.....	24
2.2.2. Η Διακήρυξη της Καρθαγένης	25
2.2.3. Τα Πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.....	26
2.3 Διεθνές Δίκαιο Ανθρώπινων Δικαιωμάτων.....	26
2.3.1 Οικουμενική Διακήρυξη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου 1948	27
2.3.2 Η Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού του 1989	27
2.3.3 Η Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και Άλλων Τρόπων Σκληρής, Απάνθρωπης και Εξευτελιστικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας του 1984	28
2.4 Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο	28
2.4.1 Τέσσερις Συμβάσεις της Γενεύης.....	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΑΤΟΜΩΝ ΠΟΥ ΧΡΗΣΟΥΝ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ - ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΠΡΟΣΦΥΓΑ ΑΠΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΗ-ΠΑΡΑΝΟΜΟΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ	29
3.1 Κατηγορίες Ατόμων που χρίζουν της Διεθνούς Προστασίας	30
3.2 Διάκριση Πρόσφυγα από Οικονομικό Μετανάστη	32
3.3 Παράνομοι Μετανάστες	34
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 :ΥΠΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ	34
4.1 Η Ταυτότητα του Οργανισμού	34
4.2 Το Καταστατικό του Γραφείου του Υπάτου Αρμοστή για τους Πρόσφυγες... ..	35
4.3 Αρμοδιότητες της Υπάτης Αρμοστείας.....	36
4.4 Η Διοίκηση του Οργανισμού.....	37

4.5 Η Δράση της Υπάτης Αρμοστείας.....	38
4.6 Αναζήτηση Διαρκών Βιώσιμων Λύσεων	38

ΕΝΟΤΗΤΑ Β: Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΑΣΥΛΟΥ	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΚΕΝΤΡΙΚΟΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΠΑΡΟΧΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΙΣ ΑΝΑΠΤΥΓΜΕΝΕΣ ΧΩΡΕΣ	40
1.1 Το γενικότερο οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον σε σχέση με την παροχή προστασίας στους πρόσφυγες.....	40
1.2 Η άνιση κατανομή των βαρών από την παροχή προστασίας στους πρόσφυγες μεταξύ αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων κρατών	41
1.3 Ο αντίκτυπος της 11 ^{ης} Σεπτεμβρίου στην πολιτική ασύλου της ΕΕ και οι νέες προσφυγικές κρίσεις στην Ευρωπαϊκή ήπειρο.	42
1.4 Μετανάστευση και Άσυλο. Η Πολιτική Ασύλου αναπόσπαστο τμήμα της Μεταναστευτικής Πολιτικής της ΕΕ	43
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΑΡΧΕΣ ΣΤΙΣ ΟΠΟΙΕΣ ΕΔΡΑΖΕΤΑΙ Η ΑΝΑΓΚΗ ΘΕΣΠΙΣΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ	45
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ	47
3.1 Οι Βασικότεροι Σταθμοί	47
3.1.1 Η Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986	48
3.1.2 Η Σύμβαση Σένγκεν (1990).....	48
3.1.4 Η Σύμβαση του Μάαστριχτ (1992)	49
3.1.5 Τα Ψηφίσματα του Λονδίνου (1992)	49
3.1.6 Άλλα Ψηφίσματα και Συστάσεις της ΕΕ.....	50
3.1.7 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997	51
3.1.8 Η Διάσκεψη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε το 1999	52
3.1.9 Τα Συμπεράσματα της Διάσκεψης του Λαάκεν το 2001	53
3.1.10 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Σεβίλλη το 2002	54
3.2. Νομικά Κείμενα.....	55
3.2.1 Συνοπτική παρουσίαση του περιεχομένου των Οδηγιών και Κανονισμών που έχουν τεθεί σε ισχύ	57
3.2.1.1 Οδηγία 2003/9/ΕΚ ελάχιστες απαιτήσεις για την Υποδοχή των Αιτούντων Άσυλο στα κράτη μέλη.	57
3.2.1.2 Κανονισμός Δουβλίνο II (2003).....	59
3.2.1.3 Οδηγία 2001/55/ΕΚ σχετικά με τα ελάχιστα κριτήρια για το καθεστώς προσωρινής προστασίας σε περιπτώσεις μαζικής άφιξης εκτοπισμένων ατόμων	61
3.2.2 Προτάσεις Οδηγιών	62
3.2.2.1 Πρόταση για μια Κοινοτική Οδηγία σχετικά με τα ελάχιστα κριτήρια για τις διαδικασίες στα κράτη μέλη για την απονομή και την παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα.....	63
3.2.2.2 Πρόταση για μια Κοινοτική Οδηγία για τα ελάχιστα κριτήρια ως προς το χαρακτηρισμό και την κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών και των ανιθαγενών ως πρόσφυγες ή ως άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας. .	63
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΤΟ ΠΑΡΟΝ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ	64
4.1 Το σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος	64
4.2 Η πρόκληση της Διεύρυνσης.....	65
4.3 Τα επόμενα βήματα	67
4.4 Το βρετανικό «Νέο Όραμα για τους Πρόσφυγες»	69

ΕΝΟΤΗΤΑ Γ: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΑΣΥΛΟΥ ΤΗΣ ΜΕΓΑΛΗΣ ΒΡΕΤΑΝΙΑΣ, ΤΗΣ ΓΑΛΛΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	
.....	71
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	71
Η Επιλογή των Χωρών.....	71
Δομή της Συγκριτικής Μελέτης.....	72
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ.....	75
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΑΣΥΛΟΥ.....	78
3.1 ΚΑΝΟΝΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ.....	78
3.1.1. Κανονικές Διαδικασίες.....	78
3.1.2 Δικαιώματα προσφυγών.....	79
3.2 ΣΥΝΟΠΤΙΚΕΣ/ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΜΕΝΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ.....	82
3.2.1. Συνοπτικές/Απλουστευμένες Διαδικασίες.....	82
3.2.2 Δικαιώματα Προσφυγών.....	84
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ.....	86
4.1 Απαιτήσεις για Βίζα.....	86
4.2 Κυρώσεις Μεταφορέων.....	87
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΚΤΟ ΤΟΥ ΑΙΤΗΜΑΤΟΣ.....	88
5.1 Προδήλως Αβάσιμες Αιτήσεις.....	88
5.2 Η αρχή της Ασφαλούς Τρίτης Χώρας.....	89
5.3 Η αρχή της Ασφαλούς Χώρας Προέλευσης.....	91
5.4 Η εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου.....	92
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Η ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΕ ΑΡΙΘΜΟΥΣ.....	93
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 :ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ.....	97
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	98
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ.....	100
Α. ΠΗΓΕΣ.....	106
Β. ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	108
Γ. ΧΡΗΣΙΜΟΙ ΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ.....	112
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	113

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σε όλο τον πλανήτη και ανά τους αιώνες, οι κοινωνίες καλωσόριζαν τους φοβισμένους ταλαιπωρημένους ξένους, τα θύματα της βίας και της δίωξης. Ο υποχρεωτικός και αναγκαστικός εκτοπισμός ατόμων ή και ολόκληρων πληθυσμών δεν αποτελεί φαινόμενο της σύγχρονης εποχής αλλά φαινόμενο διαχρονικό, άρρηκτα συνδεδεμένο με την επικράτηση της βίας και το ξέσπασμα των πολεμικών συγκρούσεων. Ο θεσμός του ασύλου και η φροντίδα των κυνηγημένων ατόμων αποτελεί επομένως έναν πανάρχαιο θεσμό με ανθρωπιστικό και ειρηνικό χαρακτήρα, τον οποίο συναντούμε στις περισσότερες κοινωνίες από την αρχαιότητα ως την εποχή μας.

Ο 20^{ος} αιώνας σηματοδεύτηκε από δυο Παγκοσμίους Πολέμους και από πολλές μικρότερου μεγέθους ένοπλες συρράξεις, με αποτέλεσμα μεγάλες και διαρκείς μετακινήσεις απροστάτευτων και αβοήθητων πληθυσμών, που διωγμένοι από τη χώρα τους αναγκάστηκαν να αναζητήσουν προστασία και άσυλο σε άλλα κράτη προκειμένου να επιβιώσουν. Η διεθνής κοινότητα δεν έμεινε απαθής σε αυτές τις κρίσεις, αλλά ήδη από την αρχή του αιώνα η προσπάθεια αντιμετώπισης των προβλημάτων των προσφύγων οδήγησε στη δημιουργία, το 1921, της Κοινωνίας των Εθνών.

Τα ολέθρια αποτελέσματα του Β Παγκοσμίου Πολέμου, και οι μαζικές μετακινήσεις πληθυσμών που ακολούθησαν, έθεσαν το ζήτημα των προσφύγων στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος της διεθνούς κοινότητας. Απόρροια αυτής της διεθνούς αφύπνισης υπήρξε η ίδρυση της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες το 1950 και η επίσημη υιοθέτηση στις 28 Ιουλίου του 1951 της Σύμβαση για το Καθεστώς των Προσφύγων, η οποία αποτελεί μέχρι τις μέρες μας τον θεμέλιο λίθο του διεθνούς προσφυγικού δικαίου.

Οι δεκαετίες που ακολούθησαν υπήρξαν ιδιαίτερα ταραγμένες και σηματοδεύτηκαν από κρίσεις σε πολλές από τις υποανάπτυκτες και αναπτυσσόμενες περιοχές του πλανήτη¹, κάποιες από τις οποίες σοβούν έως τις μέρες μας. Η συνδρομή της Υπάτης Αρμοστείας και η καλόπιστη εφαρμογή της Σύμβασης από πλευράς των περισσότερων κρατών δεν οδήγησαν βέβαια στην επίλυση αυτών των κρίσεων, ωστόσο συνέβαλαν

¹ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Υπάτη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Οι Πρόσφυγες του Κόσμου 2000: Πενήντα χρόνια ανθρωπιστικής δράσης, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, 2001

σημαντικά στην παροχή βοήθειας στους διωγμένους πληθυσμούς και στη διασφάλιση των δικαιωμάτων των προσφύγων σύμφωνα με τις προβλέψεις της Σύμβασης του 1951.

Η δεκαετία του 90 σημαδεύτηκε από σημαντικές προσφυγικές κρίσεις με αποτέλεσμα την άνευ προηγουμένου μετακίνηση πληθυσμών και την ένταση των προσπαθειών από πλευράς Υπάτης Αρμοστείας για την αντιμετώπιση των προσφυγικών ζητημάτων. Ωστόσο, οι νέες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες που επικράτησαν στον πλανήτη έθεσαν το ζήτημα των προσφύγων σε νέες βάσεις. Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας² από τη μια μεριά, και η έξαρση των εθνικιστικών φαινομένων από την άλλη, δημιούργησαν ένα αντιφατικό πολιτικοοικονομικό διεθνές περιβάλλον το οποίο σημαδεύτηκε από την δυναμική επανάκαμψη της αρχής της εθνικής κυριαρχίας³ και το κλείσιμο των συνόρων, την ένταση των προσπαθειών ελέγχου των μεταναστευτικών ροών, την έξαρση της ξενοφοβίας και του ρατσισμού, και τέλος γενικότερα τη συρρίκνωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η παρουσία του μεγάλου αριθμού των αιτούντων άσυλο στα κράτη προκάλεσε ανάμεικτες αντιδράσεις με αποτέλεσμα οι υπέρμαχοι των προσφύγων και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων να υπογραμμίζουν ότι οι αιτούντες άσυλο προέρχονται κυρίως από τις χώρες που πράγματι μαστίζονται από τη δίωξη και τις ένοπλες συγκρούσεις ενώ οι πολέμιοι του θεσμού, τοποθετώντας ως προτεραιότητα το εθνικό συμφέρον και υποστηρίζοντας ότι η σύγκρουση αποτελεί ένα εγγενές χαρακτηριστικό των διεθνών πολιτικών σχέσεων, να ισχυρίζονται ότι τα αυξημένα νούμερα των προσφύγων συχνά συνιστούν απειλή για την εθνική ασφάλεια και ορισμένες φορές και για την διεθνή ισορροπία.

Οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου το 2001⁴, έριξαν τη σκιά τους στο ζήτημα της προστασίας των προσφύγων και πρόσθεσαν επιπλέον φραγμούς στην πρόσβαση των διωγμένων πληθυσμών και ατόμων στο άσυλο. Ακόμη και πριν από την 11^η Σεπτεμβρίου αρκετοί πολιτικοί και ορισμένα μέσα ενημέρωσης είχαν στραφεί εναντίον του θεσμού του ασύλου και των προσφύγων, χαρακτηρίζοντας τη Σύμβαση του 1951 ως ακατάλληλη ή ακόμα και ως ασφαλή λιμένα για τρομοκράτες όπως αυτοί

² Βλέπε σχετικά με το θέμα: A new asylum paradigm? Globalization, migration and the uncertain future of the international refugee regime, Jeff Crisp, UNHCR, December 2003

³ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Refugees in contemporary international relations: reconciling state and individual sovereignty Gary G. Troeller, UNHCR, March 2003

⁴ Βλέπε σχετικά: Περιοδικό Πρόσφυγες, Ετήσια Ανασκόπηση 2002: Καλές Ειδήσεις, Κακές Ειδήσεις, Τόμος 4, Τεύχος 129, 2002, Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

που συνέτριψαν τα αεροπλάνα που είχαν απαγάγει, στους πύργους του World Trade Center της Νέας Υόρκης και στο Πεντάγωνο.

Παρά το γεγονός ότι η Υπάτη Αρμοστεία τόνισε ότι η Σύμβαση του 1951, στις ρήτρες αποκλεισμού, ήδη περιελάμβανε προβλέψεις για τον αποκλεισμό ή την τιμωρία των τρομοκρατών, γεγονός που δεν προκαλεί την αναγκαιότητα για θεμελιώδεις αλλαγές αλλά μάλλον για επιλεκτική ενίσχυση των διατάξεων που σχετίζονται με ζητήματα ασφαλείας, η νέα τάση είχε ήδη αρχίσει να διαγράφεται. Την επαύριο των τρομοκρατικών επιθέσεων, στο όνομα της ασφάλειας, σε πολλές χώρες υιοθετήθηκαν μέτρα τα οποία οδήγησαν στον αποκλεισμό ανθρώπων που ζητούσαν καλόπιστα άσυλο ή ακόμη και στη βίαια εκδίωξή τους, σε αύξηση του αριθμού των αιτήσεων έκδοσης και στην εισαγωγή εξαιρετικά περιοριστικής νομοθεσίας ταυτίζοντας σε πολλές περιπτώσεις τους πρόσφυγες με τρομοκράτες.

Οι μακροχρόνιες προσπάθειες της Ευρώπης να εναρμονίσει τις πολιτικές της για τη μετανάστευση και το άσυλο δέχτηκαν πλήγματα από τις παγερές συνέπειες της 11ης Σεπτεμβρίου. Αποτέλεσμα των παραπάνω ήταν οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες να ξοδέψουν δισεκατομμύρια ευρώ προκειμένου να ενισχύσουν τα σύνορά τους και να σκληρύνουν τη στάση τους σε ότι αφορά την ακολουθούμενη μεταναστευτική πολιτική και την πολιτική ασύλου⁵. Η συρρίκνωση των δικαιωμάτων των προσφύγων και η αποδυνάμωση του θεσμού του ασύλου φαίνονται να είναι τα άμεσα αποτελέσματα της υιοθέτησης ενισχυμένων πολιτικών ασφαλείας από τις περισσότερες κυβερνήσεις.

Η παροχή προστασίας σε ανθρώπους που την έχουν απόλυτα ανάγκη τίθεται πλέον εν αμφιβόλω ή αλλάζει μορφή και περιεχόμενο στις περισσότερες βιομηχανικά αναπτυγμένες χώρες⁶ σε σχέση με τις προηγούμενες δεκαετίες, προκειμένου να προσαρμοστεί στη νέα πραγματικότητα που διαμόρφωσε η παγκοσμιοποιημένη οικονομία και η τρομοκρατία. Η διαφύλαξη του ανθρωπιστικού θεσμού του ασύλου και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσφύγων, υπό την πίεση των παραπάνω εξελίξεων, αποτελούν την νέα πρόκληση για τη διεθνή κοινότητα.

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας αναδεικνύονται οι σημαντικότερες πτυχές και προβληματισμοί σχετικά με το επίπεδο παροχής προστασίας στους πρόσφυγες στην ΕΕ,

⁵ Βλέπε σχετικά: Refugees Magazine, Volume 2, Number 135, 2004, UNHCR, Europe's New Challenge

⁶ Από τις αναπτυσσόμενες χώρες προήλθε το 86% των προσφύγων σε όλο τον κόσμο κατά την τελευταία δεκαετία, αλλά αυτές οι χώρες έδωσαν επίσης άσυλο σε επτά στους δέκα πρόσφυγες δηλ. περίπου στο 72% από αυτούς. Οι παραπάνω αριθμοί υπογραμμίζουν την ευθύνη των βιομηχανικών χωρών να αναλάβουν το μερίδιό στη διεθνή προστασία των προσφύγων

εν όψει της ολοκλήρωσης της πρώτης φάσης της ενοποιητικής διαδικασίας, προς μια Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασύλου.

Στην Α Ενότητα αναπτύσσεται το Διεθνές Δίκαιο που διέπει την παροχή προστασίας στους πρόσφυγες και τα βασικά κριτήρια που αυτό θέτει, τόσο για τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όσο και για την εξασφάλιση του δικαιώματος του κάθε ανθρώπου να ζητά άσυλο σε άλλη χώρα εφόσον η ζωή του κινδυνεύει.

Στη Β Ενότητα, αποδίδονται σύντομα οι βασικές πολιτικοοικονομικές εξελίξεις που διαμορφώνουν τις τάσεις σε ότι αφορά την παροχή προστασίας στους πρόσφυγες στα αναπτυγμένα κράτη και περιγράφεται η πορεία προς την ανάπτυξη της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου στα πλαίσια του στόχου για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης για όλους τους ανθρώπους εντός της ΕΕ. Επιπλέον, σημειώνονται οι βασικότεροι σταθμοί ως προς αυτή την πορεία, αποδίδεται σύντομα το περιεχόμενο των βασικότερων Κανονισμών και Οδηγιών που έχουν υιοθετηθεί και αποτυπώνεται το όραμα για την περαιτέρω εναρμόνιση της πολιτικής ασύλου στα κράτη μέλη.

Στη Γ Ενότητα περιγράφονται τα εθνικά συστήματα ασύλου της Μεγάλης Βρετανίας, της Γαλλίας και της Ελλάδας και καταγράφονται οι βασικές διαφορές τους, προκειμένου να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα τόσο για το γενικότερο επίπεδο της παροχής προστασίας των προσφύγων σε σχέση με τα κριτήρια που έχει θέσει το Διεθνές Δίκαιο, όσο και για το βαθμό εναρμόνισης των διαδικασιών μεταξύ των κρατών και την ενοποιητική πορεία προς την Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασύλου.

Ακολουθούν Συμπερασματικές Παρατηρήσεις οι οποίες ανακεφαλαιώνουν τα επί μέρους συμπεράσματα των τριών ενοτήτων.

Η μεθοδολογία υλοποίησης της εργασίας περιλαμβάνει τη μελέτη κειμένων του διεθνούς δικαίου και της σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας (Κανονισμοί και Οδηγίες), τη συγκριτική μελέτη ετήσιων εκθέσεων (annual reports) διεθνών οργανισμών (UNHCR, ECRE, USA REFUGEES COMMITTEE) σχετικά με τους πρόσφυγες, τη μελέτη εργασιών (working papers) που έχουν εκπονηθεί στα πλαίσια των διεθνών οργανισμών σχετικά με επιμέρους πτυχές της παροχής προστασίας, τη μελέτη βιβλιογραφικών αναφορών, την έρευνα σε δικτυακούς τόπους, την αναζήτηση στατιστικών στοιχείων από τις αρμόδιες στατιστικές υπηρεσίες και την μελέτη σχετικών άρθρων από έγκυρα περιοδικά και εφημερίδες.

ΕΝΟΤΗΤΑ Α: Η ΠΑΡΟΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ- ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ο θεσμός του ασύλου και η φροντίδα των κυνηγημένων ατόμων δεν αποτελεί φαινόμενο των τελευταίων δεκαετιών αλλά έναν πανάρχαιο θεσμό με ανθρωπιστικό και ειρηνικό χαρακτήρα, που μετράει αιώνες ζωής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

1.1. Αρχαιότητα

Το άσυλο υπήρξε κατεξοχήν θεσμός των μεσογειακών πολιτισμών (αιγυπτιακού, ιουδαϊκού, ελληνικού, αραβικού)⁷.

Στην αρχαία Ελλάδα⁸ όταν κάποιος διώκετο, μπορούσε να καταφύγει σε ένα ιερό. Εκεί ήταν ασφαλής από τους διώκτες του. Όποιος χρειαζόταν προστασία, είχε το δικαίωμα να τελέσει στο ιερό ένα τελετουργικό, με το οποίο περνούσε και επισήμως στη δικαιοδοσία της θεότητας. Για να δώσει στους άλλους να καταλάβουν ότι χρειαζόταν υποστήριξη, καθόταν δίπλα στο βωμό ή άγγιζε ένα άγαλμα θεού. Επιπλέον προκειμένου να καταστήσει σαφές το γεγονός ότι η προσφυγή του στο ιερό είχε το χαρακτήρα ικεσίας, έπρεπε να δείξει ένα ακόμα «σήμα κινδύνου». Αυτό μπορούσε να είναι είτε μια μάλλινη κλωστή, είτε ένα φρεσκοκομμένο κλαδί δέντρου, αντικείμενα που μπορούσε εύκολα να βρει. Την κλωστή την έκοβε από τα ρούχα του και το κλαδί από τα παρακείμενα στο ιερό δέντρα. Κρατώντας αυτά τα συμβολικά αντικείμενα δήλωνε την ιδιότητά του.

Όταν εκτελούσε κανείς το παραπάνω τελετουργικό, γινόταν ικέτης, τελούσε υπό την κυριότητα της θεότητας και ήταν επομένως, όπως κι ένα ανάθημα, μέρος του ιερού. Σύμφωνα με το ιερό δίκαιο είχε δικαίωμα φροντίδας από το ιερό και ο ιερέας ήταν υποχρεωμένος να μεριμνήσει για τη δίκαιη αντιμετώπισή του. Παραστάσεις αγγείων απεικονίζουν τον ιερέα να εισακούει την παράκληση ικετών παρουσία των διωκτών τους. Ο ιερέας όφειλε να ακούσει τις δυο πλευρές και να βγάλει δίκαιη απόφαση. Οι

⁷Βλέπε σχετικά με το θέμα: Ρούκουνας Εμμανουήλ, Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, εκδ. Εστία, Αθήνα, 1995,σελ. 251

⁸Βλέπε σχετικά με το θέμα: Ulrich Sinn, Το άσυλο στην Αρχαία Ελλάδα, Καθημερινή, 16/1/2000, Επτά Ημέρες: Άσυλο-Ένα πανάρχαιο δικαίωμα,σελ.4

ικέτες δε είχαν καμία εγγύηση ότι θα απαλλάσσονταν από ποινές. Εάν έφταιγαν θα τιμωρούνταν. Η προσφυγή όμως στο ιερό τους προφύλασσε από την αυθαιρεσία και αυτοδικία των δικτών τους.

Επιπλέον, πέρα από την εξατομικευμένη χρήση του θεσμού του ασύλου, γνωστές είναι οι περιπτώσεις προσφυγής στο θεσμό ολόκληρων πόλεων κατά την αρχαιότητα, προκειμένου να γλιτώσουν από την κατακτητική βία των γειτόνων τους ή άλλων εισβολέων⁹.

1.2 Μεσαίωνας

Διάφορες νομοθετικές ρυθμίσεις και διατάξεις είχαν περιληφθεί στους περίφημους Βυζαντινούς Κώδικες σε ότι αφορά τη χρήση του δικαιώματος του ασύλου. Οι πρώτες νομοθετικές ρυθμίσεις, των οποίων το κείμενο έχει περισωθεί στο θεοδοσιανό Κώδικα, αρχικώς αρκέστηκαν στην εισαγωγή περιορισμών στο ήδη υφιστάμενο δικαίωμα, στη συνέχεια όμως προχώρησαν στον καθορισμό της έκτασής του. Ποινικές κυρώσεις κατά των υπαιτίων παραβίασης των διατάξεων για το άσυλο θεσπίστηκαν για πρώτη φορά τον 5^ο αιώνα. Η ποινική αυτή πρόβλεψη συνίστατο, είτε σε παραπομπή στις διατάξεις περί ιεροσυλίας είτε σε ρητή αναφορά τη απειλούμενης ποινής, που εν προκειμένω ήταν η κεφαλική.

Οι παραπάνω διατάξεις περιλήφθηκαν κατά τον 6^ο αιώνα στον Κώδικα του Ιουστινιανού και από το συνδυασμό τους με τις θεματικώς αντίστοιχες νεαρές απαρτίστηκε το ιουστινιάνειο σύστημα ρύθμισης του θεσμού του ασύλου. Το σύστημα αυτό παρουσίαζε ορισμένα χαρακτηριστικά: από τη μια πλευρά την εισαγωγή πολλών διακρίσεων με σκοπό τον περιορισμό τόσο αυτού του ίδιου του δικαιώματος, ιδίως όπου υπήρχαν οικονομικές επιπτώσεις, όσο και της σχετικής με το άσυλο δικαιοδοσίας των εκκλησιαστικών οργάνων, από την άλλη όμως και την προσπάθεια, να εξασφαλιστούν αποτελεσματικά τα δικαιώματα των φυγάδων μέσα στα επιτρεπόμενα όρια με την αυστηρή τιμωρία όσον τα παραβίαζαν¹⁰.

Ο ρόλος της εκκλησίας σε ότι αφορά το θέμα της παροχής ασύλου υπήρξε καθοριστικός. Οι εκκλησίες άλλωστε αποτελούσαν τον κατεξοχήν χώρο παροχής

⁹ Στα Ελληνικά, IV,5, ο Ξενοφώντας περιγράφει την περίπτωση όπου όλοι οι κάτοικοι της χερσονήσου απέναντι από την Κόρινθο κατέφυγαν στο Ηραίο της Περαχώρας για να γλιτώσουν από τους εχθρικά διακείμενους Σπαρτιάτες.

¹⁰ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Σπυρίδων Ν. Τρωιανός, Το δίκαιο του ασύλου στο Βυζάντιο, Καθημερινή, 16/1/2000, Επτά Ημέρες: Άσυλο-Ένα πανάρχαιο δικαίωμα. σελ 5

ασύλου. Μέσα στη βυζαντινή ιστοριογραφία, συχνές είναι οι αναφορές σε αφηγήσεις όπου διάφοροι κατατρεγμένοι –είτε για ποινικούς είτε για πολιτικούς λόγους– καταφεύγουν στους ναούς, κατά προτίμηση στη Μεγάλη Εκκλησία της πρωτεύουσας, όπου εκουσίως υποβάλλονταν στην εκκλησιαστική δικαιοδοσία. Ωστόσο η συνήθεια αυτή των αιτούντων άσυλο, συχνά προκαλούσε έντονες τριβές ανάμεσα στην εκκλησιαστική και κοσμική εξουσία σε ότι αφορούσε τη διαχείριση του δικαιώματος αυτού και την απονομή δικαιοσύνης.

Επιπλέον, και στη Δύση κατά το Μεσαίωνα το άσυλο συνδέθηκε άρρηκτα με την Εκκλησία, η οποία συχνά καλούνταν να επέμβει προκειμένου να προστατέψει τους φτωχούς, ελεύθερους καλλιεργητές από τη μανία και τις βίαιες κατακτητικές διαθέσεις των φεουδαρχών εις βάρος τους ¹¹.

Και εδώ, οι καθαγιασμένοι και ιεροί τόποι, οι ναοί και τα κοιμητήρια, έχουν το αναγνωρισμένο προνόμιο του ασύλου που τους προστατεύει από την κοσμική παραβίαση. Ο καταδιωκόμενος μπορεί να προστρέξει στους τόπους ασύλου για να προφυλάξει είτε το πρόσωπό του, είτε την περιουσία του από τη βουλμία του διώκτη του. Ωστόσο στη Δύση ο τόπος του ασύλου αποκτά σταδιακά διευρυμένη έννοια και περιλαμβάνει όχι μόνο το ναό αλλά και όλους τους παρακειμένους και εξαρτώμενους χώρους, με αποτέλεσμα ακόμα και ολόκληρες συνοικίες να δημιουργηθούν γύρω από τις εκκλησίες και τα μοναστήρια που έχαιραν ιδιαίτερων προνομίων όπως π.χ. φορολογικής ατέλειας. Έτσι ένα άτυπο δίπολο εξουσίας δημιουργήθηκε μεταξύ της κοσμικής εξουσίας και της εκκλησιαστικής προστασίας γεγονός που προκάλεσε τη βία των αρχόντων οι οποίοι επιβουλεύονταν και την εκκλησιαστική περιουσία. Με τους μεσαιωνικούς όρους, το ζητούμενο μέσα από το άσυλο του θρησκευτικού χώρου και χρόνου, ήταν η προστασία της τάξης των ανθρώπων της προσευχής και της τάξης των ανθρώπων της εργασίας, άρα των φτωχών και των αόπλων γενικότερα, από τους ανθρώπους της άλλης τάξης, εκείνης του πολέμου.

1.3 Σύγχρονη Εποχή

¹¹ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Ν.Ε.Καραπιδάκης, το Άσυλο στη Μεσαιωνική Δύση, Καθημερινή, 16/1/200, Επτά Ημέρες: Άσυλο-Ένα πανάρχαιο δικαίωμα, σελ.15

Το προσφυγικό πρόβλημα υπό τη σύγχρονη εκδοχή του εμφανίστηκε στις αρχές του 20^{ου} αιώνα ως αποτέλεσμα του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου, ο οποίος οδήγησε στην Επανάσταση των Μπολσεβίκων στη Ρωσία, στη διάλυση της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας και στην ίδρυση του σύγχρονου τουρκικού κράτους. Η γενοκτονία των Αρμενίων το 1915 και οι διωγμοί που συνεχίστηκαν τα επόμενα έτη, δημιούργησαν το πρώτο προηγούμενο, ενώ ακολούθησαν οι Έλληνες της Μικράς Ασίας και του Πόντου, οι Ασσύριοι και Χαλδαίοι. Άλλα προσφυγικά ρεύματα εμφανίστηκαν από τη Ρωσία προς τη Δυτική Ευρώπη. Η άνοδος των εθνικοσοσιαλιστών στην εξουσία το 1933 και ο ισπανικός εμφύλιος(1936-1939) προκάλεσαν νέες εξόδους προσφύγων.

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών, η Κοινωνία των Εθνών ίδρυσε το 1921 την Υπάτη Αρμοστεία για τους Ρώσους και Αρμενίους πρόσφυγες, με πρώτο αρμοστή τον Νορβηγό Fridtjof Nansen, ο οποίος ανέπτυξε ποικίλες δραστηριότητες μεταξύ άλλων και υπέρ των προσφύγων από τη Μικρά Ασία. Κατά την περίοδο 1921-1933 συνήφθησαν ειδικές συμβάσεις που προσδιόρισαν το νομικό καθεστώς, κυρίως Ρώσων και Αρμενίων προσφύγων, ενώ τα έτη 1938-1939 προστέθηκαν δυο ακόμη συμφωνίες για τους πρόσφυγες από τη Γερμανία και την Αυστρία.

Ήδη λοιπόν από τις αρχές του εικοστού αιώνα, το πρόβλημα των προσφύγων έγινε μέλημα της διεθνούς κοινωνίας η οποία για ανθρωπιστικούς λόγους, άρχισε να αναλαμβάνει ευθύνες για την προστασία και την αρωγή των προσφύγων.

Το πρότυπο της διεθνούς δράσης για τους πρόσφυγες καθιερώθηκε για πρώτη φορά από την Κοινωνία των Εθνών και οδήγησε στην υιοθέτηση ενός αριθμού διεθνών συμφωνιών υπέρ αυτής οι οποίες αναφέρονται στο άρθρο 1^A της Σύμβασης του 1951¹².

Χαρακτηριστικό των ορισμών που περιέχονται σε αυτά τα κείμενα αποτελεί το γεγονός ότι συνδέουν την κάθε κατηγορία προσφύγων με την εθνική τους καταγωγή, τη επικράτεια που εγκατέλειψαν και την έλλειψη διπλωματικής προστασίας από την τέως χώρα τους. Με αυτού του είδους την κατάταξη σε «κατηγορίες» η ερμηνεία των σχετικών ορισμών ήταν απλή και δε δημιουργούσε μεγάλη δυσκολία στην εξακρίβωση του ποιος είναι πρόσφυγας¹³.

Το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου συνοδεύτηκε από νέα προσφυγικά ρεύματα σε ευρωπαϊκό έδαφος. Στη Συμφωνία του Πότσταμ της 2/8/1945, ΗΠΑ, ΕΣΣΔ, και Μ.

¹² Συμφωνία της 12^{ης} Μαΐου 1926 και 30^{ης} Ιουνίου 1928, Σύμβαση της 28^{ης} Οκτωβρίου 1933 και 10^{ης} Φεβρουαρίου 1938, Πρωτόκολλο της 14^{ης} Σεπτεμβρίου 1939 κατ' εφαρμογή του Καταστατικού της Διεθνούς Οργανώσεως Προσφύγων

¹³ Βλέπε σχετικά: Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των Προσφύγων, Γραφείο του Υπάτου Αρμοστή, Αθήνα 2003, Δ΄ Έκδοση, σελ.5

Βρετανία συμφώνησαν στην εκδίωξη των γερμανικών μειονοτήτων από την Πολωνία, την Ουγγαρία και την Τσεχοσλοβακία. Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '40, η σταδιακή επιβολή αυταρχικών καθεστώτων στην Ανατολική Ευρώπη δημιούργησε νέους πρόσφυγες προς τις δυτικοευρωπαϊκές χώρες, ενώ ο ελληνικός εμφύλιος πόλεμος προκάλεσε προσφυγικά ρεύματα με αντίστροφη φορά¹⁴.

Την επαύριο του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, η Γενική Συνέλευση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών ίδρυσε το Γραφείο του Υπάτου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, το οποίο εντέλλεται να προστατεύει και να αναζητά βιώσιμες λύσεις για τους πρόσφυγες. Οι δραστηριότητές του στηρίζονται στο διεθνές δίκαιο και στα διεθνή κριτήρια που περιλαμβάνονται στην Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (1948) και στις τέσσερις Συμβάσεις της Γενεύης (1949) για το ανθρωπιστικό δίκαιο, καθώς και σε μια σειρά διεθνών και περιφερειακών συνθηκών και διακηρύξεων που αντιμετωπίζουν ειδικότερα τις ανάγκες των προσφύγων¹⁵.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

Προκειμένου να προσδιοριστεί και να οριοθετηθεί σαφώς το δικαίωμα στην παροχή προστασίας και στην αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα και να καθοριστούν επακριβώς τα σχετικά ευεργετήματα που απορρέουν από την παραπάνω ιδιότητα για τα κυνηγημένα άτομα και τους κατατρεγμένους πληθυσμούς που χρήζουν προστασίας, η διεθνής κοινότητα θέσπισε ένα σύνολο δεσμευτικών νομικών κειμένων και λιγότερο δεσμευτικών διακηρύξεων, με βάση τα οποία οργάνωσε το σύστημα παροχής προστασίας, ούτως ώστε να εξασφαλίζει την απόλυτη διαφύλαξη των δικαιωμάτων για κάθε άνθρωπο που είναι θύμα βίας στη χώρα του και αναζητά άσυλο σε άλλη χώρα.

Το πλέγμα των νομικών κειμένων που απαρτίζει το σύστημα προστασίας των προσφύγων αποτελείται από κείμενα του αμιγούς προσφυγικού δικαίου, από κείμενα του διεθνούς δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και από κείμενα του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου.

Τα σημαντικότερα από αυτά τα κείμενα είναι τα ακόλουθα:

¹⁴ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Αχιλλέας Σκόρδας, 2000, Διπλωματικό Άσυλο- Προστασία των Προσφύγων Καθημερινή, 16/1/2000

Επτά Ημέρες: Άσυλο-Ένα πανάρχαιο Δικαίωμα, σελ 22

¹⁵ Βλέπε σχετικά: Προστασία των Προσφύγων, Οδηγός Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου, Εγχειρίδιο για Βουλευτές Νο2-2001, Γραφείο Υπάτου Αρμοστή-Διακοινοβουλευτική Ένωση, σελ 13

2.1 Βασικές Συνθήκες Προσφυγικού Δικαίου

2.1.1 Η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων

2.1.1.1 Ιστορικά Στοιχεία

Αμέσως μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, καθώς το πρόβλημα των προσφύγων δεν είχε λυθεί και ενώ όλο και δυσκολότερες προσφυγικές κρίσεις ανέκυπταν, έγινε αισθητή η ανάγκη για ένα νέο διεθνές νομικό κείμενο που να καθορίζει το νομικό καθεστώς των προσφύγων. Αντί για την υπογραφή ad hoc συμφωνιών που προορίζονται για συγκεκριμένες καταστάσεις προσφύγων όπως συνηθιζόταν μέχρι τότε, προβλήθηκε η απαίτηση για ένα κείμενο που να περιέχει ένα γενικό ορισμό για το ποιος θα έπρεπε να θεωρείται πρόσφυγας.

Η Σύμβαση σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων υιοθετήθηκε από τη Συνδιάσκεψη των Πληρεξουσίων των Ηνωμένων Εθνών την 28^η Ιουλίου 1951, τέθηκε σε ισχύ την 21^η Απριλίου 1954 και έκτοτε αποτελεί το θεμέλιο λίθο του διεθνούς προσφυγικού δικαίου¹⁶.

Η Σύμβαση περιλαμβάνει τον ορισμό του «πρόσφυγα» και τα ελάχιστα κριτήρια για τον καθορισμό και τη μεταχείριση όσων διαπιστώνεται ότι πληρούν τις προϋποθέσεις να αναγνωριστούν πρόσφυγες.

2.1.1.2 Δομή και Περιεχόμενο της Σύμβασης

Η Σύμβαση διακρίνεται στα ακόλουθα Κεφάλαια: I-Γενικές Διατάξεις(άρθρα 1-11), II-Νομική Θέση (άρθρα 12-16), III-Εργασία επ' αμοιβή (άρθρα 17-19), IV-Κοινωνική Πρόνοια (άρθρα 20-24), V-Διοικητικά Μέτρα (άρθρα 25-34), VI-Εκτελεστικές και Μεταβατικές Διατάξεις (άρθρα 35-37) και VII-Τελικές Διατάξεις (άρθρα 38-46).

Στο Κεφάλαιο I- Γενικές Διατάξεις περιλαμβάνεται αρχικά ο ορισμός της έννοιας του πρόσφυγα.

Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 1^A της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, «πρόσφυγας είναι όποιος έχει δικαιολογημένο φόβο δίωξης λόγω της

¹⁶ Βλέπε σχετικά με το θέμα:Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των Προσφύγων, Αθήνα 2003, Δ΄ Έκδοση, σελ.5-6

φυλής του, της θρησκείας του, της εθνικότητάς του, της συμμετοχής του σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, των πολιτικών πεποιθήσεών του, βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του και δεν μπορεί ή δε θέλει να υπαχθεί στην προστασία της χώρας αυτής ή να επιστρέψει σ' αυτή λόγω φόβου δίωξης».

Στο αρ. 1 της Σύμβασης εκτός από τον ορισμό του πρόσφυγα περιλαμβάνονται οι ρήτρες υπαγωγής, παύσης και αποκλεισμού.

Οι πρώτες καθορίζουν τις προϋποθέσεις που πρέπει να συγκεντρώνει ένα πρόσωπο, προκειμένου να χαρακτηριστεί πρόσφυγας και συνιστούν έτσι τη θετική βάση για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Οι δεύτερες και οι τρίτες όμως έχουν αντίθετα αρνητικό χαρακτήρα καθώς ορίζουν τις συνθήκες παύσης της ιδιότητας του πρόσφυγα και απαριθμούν τις περιπτώσεις αποκλεισμού ενός προσώπου από την εφαρμογή της Σύμβασης ακόμα και αν πληροί τις προϋποθέσεις των πρώτων ρητρών αντίστοιχα.

Μετά τον ορισμό, τις ρήτρες υπαγωγής, παύσης και αποκλεισμού, ακολουθούν άρθρα που αναφέρονται στις υποχρεώσεις των προσφύγων έναντι της χώρας ασύλου(αρ.2), στην ισότητα της μεταχείρισης του πρόσφυγα σε ότι αφορά την άσκηση της λατρείας του και άλλα δικαιώματα(αρ.3,4,5), την απαλλαγή της παροχής της προστασίας στους πρόσφυγες από την αρχή της αμοιβαιότητας (αρ.7), καθώς επίσης και την απαλλαγή από τα έκτακτα ή προσωρινά μέτρα (αρ. 8,9,) κ.ο.κ.

Στο Κεφάλαιο II-Νομική Θέση ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν στην προσωπική κατάσταση του πρόσφυγα (αρ.12), ζητήματα κινητής και ακίνητης περιουσίας(αρ.13), πνευματικής ιδιοκτησίας και ευρεσιτεχνίας(αρ. 14), κατοχυρώνεται το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι(αρ.15) και το δικαίωμα της προσφυγής ενώπιον του δικαστηρίου (αρ.16).

Στο Κεφάλαιο III-Εργασία επ' αμοιβή, ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν τα εργασιακά δικαιώματα των προσφύγων στη χώρα ασύλου (αρ. 17-19).

Στο Κεφάλαιο IV-Κοινωνική Πρόνοια, κατοχυρώνονται σημαντικά κοινωνικά δικαιώματα των προσφύγων όπως η στέγαση(αρ.21), η δημόσια εκπαίδευση (αρ.22), η δίκαιη μεταχείριση από την εργατική νομοθεσία και η πρόσβαση στην κοινωνική ασφάλιση (αρ.23,24,25).

Στο Κεφάλαιο V- Διοικητικά μέτρα περιλαμβάνονται ρυθμίσεις που αφορούν στην συνδρομή από τις διοικητικές αρχές της χώρας ασύλου στους πρόσφυγες προκειμένου να ασκήσουν τα δικαιώματά τους(αρ. 25), στην ελεύθερη κυκλοφορία (αρ.26), στη χορήγηση δελτίων ταυτότητας και ταξιδιωτικών εγγράφων (αρ.27,28), στις

δημοσιονομικές επιβαρύνσεις και την περιουσιακή κατάσταση των προσφύγων (αρ.29,30), στη μεταχείριση προσφύγων που διαμένουν παράνομα στη χώρα εισδοχής και στις διαδικασίες απέλασης τους (αρ.31,32) και στις διαδικασίες πολιτογράφησης (αρ.34). Ιδιαίτερα σημαντικό σημείο αποτελεί η ρητή μνεία της αρχής της μη επαναπροώθησης στο αρ.33 όπου θεμελιώνεται το δικαίωμα στο άσυλο.

Το Κεφάλαιο VI περιλαμβάνει Μεταβατικές Διατάξεις όπου περιγράφονται οι υποχρεώσεις των εθνικών αρχών ως προς την εφαρμογή της συνθήκης και η υποχρέωση συνεργασίας με την Υπάτη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών (αρ. 35-37)

Τέλος στο Κεφάλαιο VII περιλαμβάνονται οι Τελικές Διατάξεις οι οποίες αναφέρονται σε ζητήματα διαδικαστικά όπως τη διευθέτηση των διαφορών(αρ.38), τις διαδικασίες υπογραφής, επικύρωσης και προσχώρησης στη Σύμβαση (αρ.39), τη ρήτρα περί ομοσπονδιακών κρατών (αρ.41), τη διατύπωση επιφυλάξεων (αρ.42), την καταγγελία της Σύμβασης(αρ.43), την αναθεώρηση της Συνθήκης(αρ.43), τις ανακοινώσεις του Γενικού Γραμματέα της Υπάτης Αρμοστείας(αρ.44).

2.1.1.3 Ερμηνεία του όρου «πρόσφυγας» και άλλων σημαντικών διατάξεων της Σύμβασης του 1951

Ο ορισμός του πρόσφυγα¹⁷ όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 1 της Σύμβασης του 1951 είναι από την εποχή της σύνταξης και της υιοθέτησής του, πενήντα χρόνια πριν, το κύριο εργαλείο για τον προσδιορισμό του πρόσφυγα και την εξασφάλιση αποτελεσματικής προστασίας. Όλα αυτά τα χρόνια έχει αποδείξει την ελαστικότητα και την προσαρμοστικότητά του στις προσφυγικές καταστάσεις, καταδεικνύοντας ότι η σωστή ερμηνεία του Άρθρου 1 σέβεται και προάγει το σκοπό και το αντικείμενο της Σύμβασης του 1951.

Ωστόσο ο ορισμός αυτός, καθώς είναι διατυπωμένος ασαφώς και γενικόλογα, μπορεί να ερμηνεύεται συσταλτικά ή διασταλτικά, ανάλογα με το περιεχόμενο που επιθυμούν να προσδώσουν οι εθνικές διοικήσεις σε κάθε φράση του ορισμού, προκειμένου να οργανώσουν τις αντίστοιχες διοικητικές διαδικασίες και να διαμορφώσουν κατά το δοκούν τα εθνικά συστήματα παροχής προστασίας.. Κατά συνέπεια, φράσεις όπως ο «δικαιολογημένος φόβος δίωξης», επιδέχονται πολλές και διαφορετικές ερμηνείες και θέτουν θέματα τόσο νομικά όσο και πρακτικά προς επίλυση, τα οποία έχουν

¹⁷ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Σπυρίδων Βρέλλης, Δίκαιο Αλλοδαπών, Τεύχος Α, Τα αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα, Β έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Κεφ. Δ, Οι πρόσφυγες, σελ 249-279

απασχολήσει εδώ και δεκαετίες τους νομικούς, τις εθνικές διοικήσεις, την Υπάτη Αρμοστέα και τέλος τους άμεσα ενδιαφερόμενους, τα άτομα που χρήζουν ανθρωπιστικής προστασίας.

Οι ρήτρες παύσης και αποκλεισμού που ακολουθούν, προβλέπουν ότι ένα πρόσωπο χάνει την ιδιότητα του πρόσφυγα όταν εκλείψουν οι λόγοι του χαρακτηρισμού αυτού (π.χ. αποκατάσταση της έννομης τάξης και της εύρυθμης λειτουργίας του πολιτεύματος σε συνδυασμό με την επαναφορά του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη χώρα του) και ότι δεν προστατεύονται από τη Σύμβαση πρόσωπα που κατηγορούνται για εγκλήματα κατά της ειρήνης, εγκλήματα πολέμου, εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας ή έχουν προβεί σε πράξεις αντίθετες προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών (π.χ. τρομοκρατία, ανατροπή δημοκρατικής κυβέρνησης κ.ο.κ.). Πρόκειται για προβλέψεις που φαίνεται ότι θα διαδραματίσουν όλο και μεγαλύτερη σημασία στην προστασία των προσφύγων υπό το πρίσμα των νέων κοινωνικοοικονομικών και πολιτικών εξελίξεων στον πλανήτη.

Η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων επιπλέον περιλαμβάνει το κεντρικό στοιχείο της παροχής της προστασίας, που είναι η απαγόρευση της απέλασης ή επαναπροώθησης του πρόσφυγα σε χώρα όπου κινδυνεύει η ζωή του ή η ελευθερία του. Η επαναπροώθηση¹⁸ είναι μέτρο που λαμβάνεται από τις αστυνομικές αρχές και συνίσταται στην εν θερμώ αποπομπή του παρανόμως εισελθόντος αλλοδαπού προς το έδαφος του κράτους προελεύσεως. Στην περίπτωση που κάποιος ζητήσει προστασία επικαλούμενος τις διατάξεις της Σύμβασης του 1951 αναστέλλεται η εκτέλεση της επαναπροώθησης.

Ωστόσο, η διεθνής προστασία έχει ευρύτερο περιεχόμενο από την εγγύηση της σωματικής ακεραιότητας που διασφαλίζεται από την αρχή της μη επαναπροώθησης που συνιστά ούτως ή άλλως τον πυρήνα του δικαιώματος του ασύλου. Τα κράτη υποχρεούνται να αναγνωρίζουν στους πρόσφυγες τα δικαιώματα και τα ευεργετήματα στα οποία έχουν δικαίωμα κατ' ελάχιστο οι μόνιμα διαμένοντες στο έδαφός τους αλλοδαποί, και τα οποία διασφαλίζονται και από τη Σύμβαση του 1951 αλλά και τα άλλα κείμενα του διεθνούς δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η Σύμβαση, φαίνεται να κατοχυρώνει σε σημαντικό βαθμό τα βασικά ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα των προσφύγων παρέχοντάς τους προστασία που είναι άλλοτε ισοδύναμη με την προστασία που απολαμβάνουν οι υπήκοοι της χώρας που τους

¹⁸Βλέπε σχετικά με το θέμα: Ρούκουνας Εμμανουήλ, Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, εκδ. Εστία, Αθήνα, 1995, σελ.236

φιλοξενεί (δικαιώματα τύπου Α), άλλοτε δε κατ' ελάχιστο ίση με αυτή που προσφέρεται στους αλλοδαπούς (δικαιώματα τύπου Β). Έτσι, τα περισσότερα από τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στους πρόσφυγες μπορούν να υπαχθούν σε έναν από τους δυο τύπους:

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΥΠΟΥ Α είναι τα ακόλουθα: θρησκευτική ελευθερία, δικαιώματα προσωπικής καταστάσεως, προστασία πνευματικής ιδιοκτησίας και ευρεσιτεχνίας, δικαστική προστασία, δικαιώματα εργατικής νομοθεσίας, κοινωνική ασφάλιση, δικαιώματα επί στοιχειώδους δημόσιας εκπαίδευσης, απολαβή δημοσίων υπηρεσιών πρόνοιας, συμμετοχή στην εφαρμογή του συστήματος δελτίου, περιορισμός δημοσιονομικών επιβαρύνσεων.

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΥΠΟΥ Β είναι τα εξής: δικαιώματα επί κινητής και ακίνητης περιουσίας, δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, δικαιώματα απασχόλησης, δικαιώματα σε δημόσια εκπαίδευση πέρα της στοιχειώδους, δικαιώματα στέγασης, ελευθερία κυκλοφορίας και εγκατάστασης.

Οι πρόσφυγες εκτός από δικαιώματα έχουν και υποχρεώσεις σε ό,τι αφορά τις χώρες παροχής προστασίας. Ειδικότερα, οφείλουν να συμμορφώνονται με τους νόμους και τους κανονισμούς της χώρας ασύλου και με τα μέτρα που εφαρμόζουν οι αρχές για τη διατήρηση της δημόσιας τάξης. Προβλέπεται, επομένως, υπαγωγή του πρόσφυγα στην έννομη τάξη της χώρας εισδοχής. Επιπλέον, οι πρόσφυγες δεν εξαιρούνται από τη φορολογική νομοθεσία.

Τα Διοικητικά Μέτρα που περιγράφονται στη Σύμβαση, στόχο έχουν να διασφαλίσουν τόσο τα δικαιώματα των προσφύγων (δικαίωμα μη επαναπροώθησης) όσο και τα συμφέροντα και την εθνική κυριαρχία των κρατών (δικαίωμα απέλασης). Ωστόσο περιγράφονται αρκετά γενικόλογα γεγονόσ που παρέχει διακριτική ευχέρεια στα κράτη να λάβουν τα επιθυμητά για αυτά διοικητικά μέτρα.

Οι Εκτελεστικές και Μεταβατικές Διατάξεις περιγράφουν την υποχρέωση των κρατών για στενή συνεργασία με την Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ, μια συνεργασία που με τα χρόνια έχει οικοδομηθεί σε στέρεα βάση και έχει αποφέρει σημαντικούς καρπούς τόσο σε επίπεδο υιοθέτησης εθνικής νομοθεσίας όσο και σε επίπεδο αντιμετώπισης των προβλημάτων των προσφύγων στην πρώτη γραμμή (περιπτώσεις προσφυγικών κρίσεων ή άμεσες παρεμβάσεις στα σύνορα στους χώρους εισόδου των προσφύγων κ.ο.κ.).

Γενικά, η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων θεωρείται ως σήμερα το θεμελιώδες κείμενο του προσφυγικού δικαίου, έχει προσλάβει οικουμενικό

χαρακτήρα καθώς έχει κυρωθεί από 133 κράτη¹⁹ και έχει περιγράψει ένα γενναιόδωρο και ανοιχτό σύστημα προστασίας το οποίο εξασφαλίζει τα βασικά ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα για όλα τα άτομα και τις ομάδες που χρήζουν της διεθνούς προστασίας.

2.1.2 Το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων

2.1.2.1 Ιστορικά Στοιχεία

Η Σύμβαση του 1951 συντάχθηκε αμέσως μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο και ο ορισμός του «πρόσφυγα» που περιλαμβάνει επικεντρώνεται σε όσους βρίσκονται εκτός της χώρας καταγωγής τους και είναι πρόσφυγες λόγω των γεγονότων που έλαβαν χώρα στην Ευρώπη πριν την 1^η Ιανουαρίου 1951. Όμως, οι νέες προσφυγικές κρίσεις²⁰ που ξέσπασαν στα τέλη της δεκαετίας του 1950 και στις αρχές της δεκαετίας του 1960 ανέδειξαν την ανάγκη διεύρυνσης του χρονικού και γεωγραφικού πεδίου εφαρμογής της Σύμβασης.

Έτσι συντάχθηκε και υιοθετήθηκε το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων το οποίο καταργεί το χρονικό και γεωγραφικό περιορισμό του ορισμού της Σύμβασης του 1951. Το Πρωτόκολλο του 1967 είναι ανεξάρτητο νομικό κείμενο βραχείας έκτασης.

2.1.2.2 Δομή και Περιεχόμενο Πρωτοκόλλου

Στο αρ.1 αναφέρεται ότι τα κράτη-μέρη έχουν την υποχρέωση να εφαρμόζουν στους πρόσφυγες τα άρθρα 2-34 της Σύμβασης του 1951. Επιπλέον, ο ορισμός του πρόσφυγα όπως δόθηκε στη Σύμβαση του 1951 ισχύει, αλλά παύουν να ισχύουν οι περιορισμοί σε γεγονότα πριν το 1951. Οι γεωγραφικοί επίσης περιορισμοί καταργούνται και έτσι αίρονται οι επιφυλάξεις που είχαν διατυπώσει κάποια κράτη στην προσπάθειά τους να αντιμετωπίσουν τους μελλοντικούς προς αντιμετώπιση πρόσφυγες.

¹⁹ Μέχρι τον Ιούνιο του 1999. Η Ελλάδα κύρωσε τη σύμβαση του 1951 με το Ν.Δ. 3989/1959

²⁰ Υπάτη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Οι Πρόσφυγες του Κόσμου 2000: Πενήντα χρόνια ανθρωπιστικής δράσης, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα 2001, Κεφ 2:ως αποτέλεσμα της λήξης της αποικιοκρατίας στην Αφρικανική ήπειρο προκλήθηκαν μεγάλες μετακινήσεις πληθυσμών και ξέσπασαν προσφυγικές κρίσεις που σοβούν μέχρι σήμερα π.χ. στη Ρουάντα και την υπο-Σαχάρια Αφρική

Στο άρ.2 περί συνεργασίας των εθνικών αρχών με τα Ηνωμένα Έθνη, ορίζεται ότι τα κράτη οφείλουν να συνεργάζονται και να διευκολύνουν το έργο της Υπάτης Αρμοστείας καθώς επίσης και να επιτηρούν την εφαρμογή των διατάξεων του Πρωτοκόλλου, τους Νόμους, τους Κανονισμούς και τα Διατάγματα που είτε ισχύουν είτε θα ισχύσουν σχετικά με τους πρόσφυγες.

Στο άρ.3 καθορίζεται ότι τα κράτη έχουν την υποχρέωση να κοινοποιούν τα κείμενα που εκδίδουν σχετικά με την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου ενώ στο άρ.4 ότι κάθε διαφορά σχετικά με την ερμηνεία ή την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου, υποβάλλεται στο Διεθνές Δικαστήριο κατόπιν αίτησης ενός τουλάχιστον κράτους.

Στο άρ.5 το Πρωτόκολλο παραμένει ανοιχτό για τα κράτη που έχουν ήδη υπογράψει τη Σύμβαση αλλά και για όλα τα κράτη που είναι πιθανό να τους απευθυνθεί πρόσκληση προσχώρησης από τη Γενική Συνέλευση των ΗΕ.

Στο άρ.6 ορίζεται ότι οι υποχρεώσεις τήρησης των διατάξεων από τις Ομοσπονδιακές κυβερνήσεις είναι ίδιες με αυτές των υπολοίπων κρατών. Στην περίπτωση όμως που η εφαρμογή των διατάξεων εξαρτάται από τη νομοθετική ενέργεια καθενός κράτους χωριστά, οι ομοσπονδιακές κυβερνήσεις έχουν την υποχρέωση να γνωστοποιούν τα αντίστοιχα άρθρα που υιοθετούν στις αρμόδιες αρχές.

Σύμφωνα με το άρ.7 κάθε κράτος μπορεί να διατυπώσει επιφυλάξεις για όλες τις διατάξεις εκτός από τα άρθρα 1,3,4,16.1, και 33 όπως επίσης μπορεί και να τις αποσύρει γνωστοποιώντας το στον Γενικό Γραμματέα του ΟΗΕ ενώ στο άρ.8 αναφέρεται ότι η ισχύς του Πρωτοκόλλου ξεκινά την ημερομηνία κατάθεσης της πράξης προσχώρησης από το κράτος που υπογράφει. Κάθε κράτος μπορεί να καταγγείλει άλλο κράτος με κοινοποίησή του στον Γενικό Γραμματέα του ΟΗΕ. Αυτή ισχύει για ένα μήνα από την στιγμή λήψης της.

Στο άρ. 10 προβλέπεται η υποχρέωση του Γενικού Γραμματέα να γνωστοποιεί στα κράτη-μέρη τις ενάρξεις ισχύος, προσχώρησης, κατάθεσης και ανάκλησης επιφυλάξεων, καταγγελίας και όλων γενικά των δηλώσεων και των κοινοποιήσεων ενώ τέλος στο άρ.11 ορίζεται πως το Πρωτόκολλο κατατίθεται σε όλες τις γλώσσες, στα αρχεία του Οργανισμού και στη συνέχεια διατίθεται σε όλα τα κράτη μέρη.

2.1.2.3 Η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 ως ενιαίο σώμα

Ως ενιαίο σώμα κειμένων²¹, η Σύμβαση και το Πρωτόκολλο ρυθμίζουν τρία βασικά θέματα σε ότι αφορά το ζήτημα της προστασίας των προσφύγων και το εδαφικό άσυλο:

α. Το βασικό ορισμό του πρόσφυγα, καθώς και τους όρους της παύσης και του αποκλεισμού από το καθεστώς του πρόσφυγα.

β. Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στις χώρες ασύλου, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματός τους για προστασία από την αναγκαστική επιστροφή ή επαναπροώθηση, σε έδαφος όπου απειλείται η ζωή τους ή η ελευθερία τους

γ. Τις υποχρεώσεις των κρατών, συμπεριλαμβανομένων της συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες κατά την άσκηση των λειτουργιών της και της διευκόλυνσης του έργου της να επιβλέπει την εφαρμογή της Σύμβασης.

2.1.3 Η Διακήρυξη του 1967 για το Εδαφικό Άσυλο

Το 1967 η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ υιοθέτησε τη Διακήρυξη για το Εδαφικό Άσυλο²² που αναφέρεται στις υποχρεώσεις των κρατών έναντι των προσφύγων. Η Διακήρυξη επαναλαμβάνει ότι η χορήγηση του ασύλου είναι ειρηνική και ανθρωπιστική πράξη την οποία κανένα κράτος δε νομιμοποιείται να αντιμετωπίζει ως εχθρική.

Επιπλέον, υπογραμμίζει ότι είναι ευθύνη της χώρας ασύλου να αξιολογήσει τους σχετικούς ισχυρισμούς φόβου δίωξης του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού-αιτούντα άσυλο.

Το περιεχόμενο της Διακήρυξης για το Άσυλο είναι σύμφωνο τόσο με τις διατάξεις της Σύμβασης του 1951 όσο και με το πνεύμα της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, άρθρο 14, το οποίο ορίζει ότι «κάθε άτομο που καταδιώκεται έχει το δικαίωμα να ζητά άσυλο και να του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες».

Γενικότερα, σε ότι αφορά το περιεχόμενο της λέξης «άσυλο» δεν υπάρχει ξεκάθαρος ορισμός στο διεθνές δίκαιο. Σήμερα πια είναι ένας όρος-ομπρέλα που περιλαμβάνει όλες τις εκφάνσεις της προστασίας που παρέχει μια χώρα στους πρόσφυγες που βρίσκονται στο έδαφός της. Έτσι, άσυλο σημαίνει, τουλάχιστον, τη βασική προσωρινή προστασία - δηλαδή την εφαρμογή της απαγόρευσης της αναγκαστικής

²¹ Βλέπε σχετικά: Προστασία των Προσφύγων, Οδηγός Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου, Εγχειρίδιο για Βουλευτές Νο2-2001, Γραφείο Υπάτου Αρμοστή-Διακοινοβουλευτική Ένωση, σελ. 15

²² Βλέπε σχετικά: Προστασία των Προσφύγων, Οδηγός Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου, Εγχειρίδιο για Βουλευτές Νο2-2001, Γραφείο Υπάτου Αρμοστή-Διακοινοβουλευτική Ένωση, σελ 22

επαναπροώθησης των προσφύγων στα σύνορα εδαφών όπου απειλούνται η ζωή τους ή η ελευθερία τους - που παρέχει το κράτος υποδοχής στον πρόσφυγα, επιτρέποντας την παραμονή του στο έδαφός του, έως ότου αναζητηθεί λύση προστασίας εκτός του κράτους αυτού.

2.2 Κείμενα Περιφερειακής Ισχύος σχετικά με τους Πρόσφυγες

Εκτός από τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, υπάρχουν και περιφερειακής ισχύος συμφωνίες, συμβάσεις ή άλλα νομικά κείμενα σχετικά με τους πρόσφυγες, τα οποία αναφέρονται σε ζητήματα όπως η χορήγηση ασύλου²³, ταξιδιωτικών εγγράφων και ταξιδιωτικών διευκολύνσεων, ενώ μερικά περιλαμβάνουν έναν διευρυμένο ορισμό του όρου «πρόσφυγας» ή των προσώπων που έχουν δικαίωμα να ζητήσουν άσυλο. Τα σημαντικότερα από αυτά τα κείμενα είναι τα ακόλουθα:

2.2.1. Η Σύμβαση του 1969 του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας η οποία ρυθμίζει τα ειδικά θέματα των προσφύγων στην Αφρική

Οι συγκρούσεις που ξέσπασαν στην Αφρική μετά το τέλος της αποικιοκρατικής εποχής προκάλεσαν μεγάλης κλίμακας μετακινήσεις προσφύγων. Αυτές οι πληθυσμιακές μετακινήσεις, οδήγησαν στη σύνταξη και στην υιοθέτηση όχι μόνο του Πρωτοκόλλου του 1967 αλλά και της Σύμβασης του 1969 του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας η οποία ρυθμίζει τα Ειδικά Θέματα των Προβλημάτων των Προσφύγων στην Αφρική.

Επιβεβαιώνοντας ότι η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων αποτελεί το θεμελιώδες και παγκόσμιο νομικό κείμενο που αφορά στο καθεστώς των προσφύγων, η Σύμβαση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας είναι μέχρι σήμερα, η μόνη νομικά δεσμευτική περιφερειακή συνθήκη προστασίας των προσφύγων.

Η σημαντικότερη προσθήκη της εν λόγω Συνθήκης στο Διεθνές Προσφυγικό Δίκαιο αφορά την εισαγωγή νέων αντικειμενικών στοιχείων στον ορισμό του πρόσφυγα της Σύμβασης του 1951, ώστε να περιλαμβάνει «καθένα που αναγκάζεται να εγκαταλείψει

²³ π.χ. η Σύμβαση για το Άσυλο Αβάνα 1928, η Σύμβαση για το Πολιτικό Άσυλο Μοντεβιδεο 1933, η Σύμβαση για το Εδαφικό Άσυλο Καράκας 1954 κοκ

τη χώρα καταγωγής του λόγω εξωτερικής επιδρομής, κατοχής, ξένης κυριαρχίας ή γεγονότων που διαταράσσουν σοβαρά τη δημόσια τάξη είτε σε τμήμα είτε σε ολόκληρη τη χώρα καταγωγής ή ιθαγένειας²⁴».

2.2.2. Η Διακήρυξη της Καρθαγένης

Το 1984, συγκλήθηκε στην Καρθαγένη της Κολομβίας συνέδριο κυβερνητικών αντιπροσώπων των κρατών της Λατινικής Αμερικής και διακεκριμένων νομικών οι οποίοι ασχολήθηκαν με τα προβλήματα της διεθνούς προστασίας των προσφύγων στην περιοχή. Τα συμπεράσματα της συνάντησης αυτής έγιναν αργότερα γνωστά ως η Διακήρυξη της Καρθαγένης²⁵.

Όπως και η Σύμβαση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας έτσι και η Διακήρυξη της Καρθαγένης, προσέθεσε επιπλέον αντικειμενικά στοιχεία στον ορισμό του πρόσφυγα κατά τα οριζόμενα από τη Σύμβαση του 1951, ώστε να συμπεριλάβει και «όσους διαφεύγουν από τις χώρες τους επειδή η ζωή τους, η ασφάλειά τους, ή η ελευθερία τους απειλούνται από γενικευμένη βία, εξωτερική επίθεση, εσωτερικές συγκρούσεις, μαζική παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή άλλα γεγονότα που διαταράσσουν σοβαρά τη δημόσια τάξη».

Αν και η Διακήρυξη δεν είναι νομικό κείμενο δεσμευτικού χαρακτήρα τα περισσότερα κράτη της Λατινικής Αμερικής εφαρμόζουν στην πράξη τον ορισμό το πρόσφυγα που περιλαμβάνει. Μάλιστα κάποια από τα κράτη τον έχουν ενσωματώσει στην εθνική τους νομοθεσία. Τη Διακήρυξη της Καρθαγένης έχουν επιβεβαιώσει ο Οργανισμός των Αμερικανικών Κρατών, η Γενική Συνέλευση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών και η γνωμοδοτική Εκτελεστική Επιτροπή της Υπάτης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες.

Τόσο σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1969 του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας όσο και με τη Διακήρυξη της Καρθαγένης, η έννοια του όρου πρόσφυγας διευρύνεται κατά το ότι για το χαρακτηρισμό του πρόσφυγα δεν απαιτείται το στοιχείο της δίωξης.

²⁴ Κράτη-μέρη στη Σύμβαση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας είναι : Αγκόλα, Αίγυπτος, Αιθιοπία, Ακτή του Ελεφαντοστού, Αλγερία, Αραβική Δημοκρατία της Λιβύης, Γκάμπια, Γκαμπόν, Γκάνα, Γουινέα, Γουινέα Μπισάου, Γουινέα του Ισημερινού, Δημοκρατία της Κεντρικής Αφρικής, Ζάμπια, Ζιμπάμπουε, Καμερούν, Κένυα, Κονγκό, Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό, Λεσόθο, Λιβερία, Μαλάουι, Μάλι, Μαρόκο, Μαυριτανία, Μοζαμβίκη, Μπενίν, Μποτσουάνα, Μπουρκίνα Φάσο, Μπουρούντι, Νίγηρας, Νιγηρία, Νότιος Αφρική, Ουγκάντα, Πράσινο Ακρωτήριο, Ρουάντα, Σενεγάλη, Σεϋχέλλες, Σιέρα Λεόνε, Σουαζιλάνδη, Σουδάν, Τανζανία, Τόγκο, Τσαντ, Τυνησία

²⁵ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Προστασία των Προσφύγων, Οδηγός Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου, Εγχειρίδιο για Βουλευτές Νο2,2001, Γραφείο Υπάτου Αρμοστή-Διακοινοβουλευτική Ένωση σελ. 21

2.2.3. Τα Πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής²⁶ του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες

Τα ετήσια Πορίσματα²⁷ που υιοθετούνται από την Εκτελεστική Επιτροπή του ΟΗΕ αποτελούν μέρος του πλαισίου του καθεστώτος της διεθνούς προστασίας των προσφύγων. Με σκοπό την αντιμετώπιση ειδικότερων ζητημάτων της προστασίας των προσφύγων, τα Πορίσματα συντάσσονται με γνώμονα τις αρχές της Σύμβασης για το Καθεστώς των Προσφύγων του 1951 και υιοθετούνται ομόφωνα από τα κράτη. Τα Πορίσματα της Εκτελεστικής Επιτροπής εκφράζουν τη συμφωνία πλέον των πενήντα κρατών που έχοντας σχετική εμπειρία ενδιαφέρονται ιδιαίτερα για την προστασία των προσφύγων. Αυτά και άλλα κράτη αναφέρονται συχνά στα Πορίσματα όταν διατυπώνουν την εθνική νομοθεσία και σχεδιάζουν την εθνική πολιτική παροχής προστασίας για τους πρόσφυγες.

2.3 Διεθνές Δίκαιο Ανθρώπινων Δικαιωμάτων

Στους πρόσφυγες αναγνωρίζονται δυο εν μέρει αλληλοκαλυπτόμενες κατηγορίες δικαιωμάτων: τα δικαιώματα που απολαμβάνουν γενικά ως άτομα και τα οποία προστατεύονται από το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων και το εθνικό δίκαιο, και τα ιδιαίτερα δικαιώματα τα οποία απορρέουν από το καθεστώς του πρόσφυγα.

Το διεθνές προσφυγικό δίκαιο είναι μια ψηφίδα του ευρύτερου μωσαϊκού του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου²⁸. Το δίκαιο για τα δικαιώματα του ανθρώπου αποτελεί το ευρύ πλαίσιο με το οποίο οφείλουν να συμφωνούν οι διατάξεις του προσφυγικού δικαίου. Συνάγεται επομένως ερμηνευτικά ότι π.χ. η διάταξη του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα η οποία απαγορεύει την επαναπροώθηση σε χώρα όπου κάποιος μπορεί να υποστεί βασανιστήρια, ισχύει κατ' επέκταση και στο προσφυγικό δίκαιο.

Τρεις διεθνείς συμβάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων έχουν άμεση σχέση με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο:

²⁶ Βλέπε παρακάτω Ενότητα Α, παρ. 4.4 Η Διοίκηση της ΥΑ

²⁷ Βλέπε σχετικά: www.unhcr.ch : Executive Committee, Conclusions on International Protection

²⁸ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Νικόλαος Σιταρόπουλος, Η Προστασία των Προσφύγων στην Ελλάδα υπό το φως των νεώτερων εξελίξεων, Πρακτικά Ημερίδας 3 Οκτωβρίου 1998, εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, Ζητήματα ερμηνείας της διεθνούς νομικής έννοιας «πρόσφυγας», σελ.55

2.3.1 Οικουμενική Διακήρυξη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου 1948

Τα περισσότερα από τα δικαιώματα που είναι καθοριστικής σημασίας για την προστασία των προσφύγων είναι επίσης τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζει η Οικουμενική Διακήρυξη του 1948 για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου: το δικαίωμα στη ζωή, στην ελευθερία και στην προσωπική ασφάλεια, η ελευθερία από τα βασανιστήρια ή άλλη σκληρή, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία, η ελευθερία από τη σκλαβιά ή την υποτέλεια, η ελευθερία σκέψης, συνείδησης και θρησκείας, η αναγνώριση του ατόμου ενώπιον του νόμου, η ελευθερία από την αυθαίρετη σύλληψη και κράτηση η ελευθερία γνώμης και έκφρασης κ.ο.κ.

Ήδη στην Οικουμενική Διακήρυξη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που υιοθετήθηκε το 1948 στο Άρθρο 14 προβλέπεται ότι «κάθε άτομο που καταδιώκεται έχει το δικαίωμα να ζητά άσυλο και να του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες».

2.3.2 Η Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού του 1989²⁹

Σχεδόν όλα τα κράτη του κόσμου³⁰ είναι συμβαλλόμενα μέρη στη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, η οποία εφαρμόζεται σε όλα τα παιδιά χωρίς διάκριση συμπεριλαμβανομένων των παιδιών προσφύγων και των αιτούντων άσυλο.

Η Σύμβαση σύμφωνα με το άρθρο 22, προβλέπει ειδικότερα ότι κάθε παιδί που επιζητά να αποκτήσει το νομικό καθεστώς του πρόσφυγα δικαιούται την κατάλληλη προστασία και την ανθρωπιστική βοήθεια που θα του επιτρέψουν να απολαμβάνει τα δικαιώματα που του αναγνωρίζει η Σύμβαση και άλλες συμβάσεις, στις οποίες είναι συμβαλλόμενο μέρος το ενδιαφερόμενο κράτος.

Επιπλέον, σε ότι αφορά την προστασία των παιδιών προσφύγων, η Υπάτη Αρμοστέα παρεμβαίνει άμεσα εκδίδοντας Κατευθυντήριες Αρχές για την Παιδική Προστασία και Πρόνοια των Παιδιών Προσφύγων όπου ορίζει τους στόχους και τους σκοπούς καθώς και τις αρχές και τα πρακτικά μέτρα παροχής προστασίας και βοήθειας καλύπτοντας ζητήματα όπως είναι τα δικαιώματα των παιδιών, ο πολιτισμός, η ψυχολογική ευημερία τους, η πρόληψη και θεραπεία των σωματικών κακώσεων, η

²⁹ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Ρούκουνας Εμμανουήλ, Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων εκδ. Εστία, Αθήνα, 1995, σελ.280

³⁰ 152 κράτη την έχουν κυρώσει μέχρι το 1995. Η Ελλάδα την κύρωσε με τον Ν. 2101/1992

υγεία και η διατροφή τους, η μεταχείριση των παιδιών που έχουν αποχωριστεί από τις οικογένειές τους και οι διαρκείς βιώσιμες λύσεις για τα παιδιά πρόσφυγες.

2.3.3 Η Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και Άλλων Τρόπων Σκληρής, Απάνθρωπης και Εξευτελιστικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας του 1984

Εκτός από τη διάταξη της Σύμβασης του 1951 για την απαγόρευση της επαναπροώθησης, το δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου ορίζει σε διαφορετική γλώσσα την υποχρέωση των κρατών να μην επιστρέψουν κάποιον σε έδαφος που κινδυνεύει. Η Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων, στην οποία το Σεπτέμβριο του 2001 ήσαν συμβαλλόμενα μέρη 131 κράτη³¹ και η οποία τέθηκε σε ισχύ τον Ιούνιο του 1987, απαγορεύει την απέλαση ή την επιστροφή σε έδαφος όπου υπάρχει βάσιμος κίνδυνος βασανιστηρίων.

Η διάταξη της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων είναι απόλυτη σε αντίθεση με τη Σύμβαση για το Καθεστώς των Προσφύγων σύμφωνα με την οποία η προστασία που παρέχει η χώρα ασύλου εξαρτάται από το φόβο δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων.

Αποτέλεσμα της παραπάνω διαφοράς μεταξύ των δυο συμβάσεων είναι πολλά άτομα που δεν πετυχαίνουν την υπαγωγή τους στο καθεστώς του πρόσφυγα βάση της Σύμβασης του 1951 να επικαλούνται τις ρυθμίσεις της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων προκειμένου να προστατέψουν τον εαυτό τους από πιθανή επαναπροώθηση.

2.4 Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο

Το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο προβλέπει ότι τα θύματα των ενόπλων συγκρούσεων, ανεξάρτητα από ενδεχόμενη μετακίνησή τους, δικαιούνται σεβασμό και προστασία από τις συνέπειες του πολέμου καθώς και παροχή πρόσφορης ανθρωπιστικής βοήθειας. Επειδή πολλοί πρόσφυγες βρίσκονται στο επίκεντρο διεθνών ή εσωτερικών ενόπλων συρράξεων, συχνά το προσφυγικό δίκαιο συνδέεται άμεσα με το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο. Αλλά το ανθρωπιστικό δίκαιο μπορεί να προστατεύσει τους πρόσφυγες μόνο στις περιπτώσεις που εφαρμόζεται, δηλαδή σε καταστάσεις

³¹ Η Ελλάδα κύρωσε τη Συνθήκη με τον Ν1782/1988

διεθνών ή εσωτερικών ενόπλων συρράξεων. Το ανθρωπιστικό δίκαιο δεν εφαρμόζεται στους πρόσφυγες που διαφεύγουν μια ένοπλη σύρραξη και τους παρέχει άσυλο μια χώρα που δεν εμπλέκεται στη διεθνή ή εμφύλια σύγκρουση.

2.4.1 Τέσσερις Συμβάσεις της Γενεύης³²

Τα θεμελιώδη κείμενα του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου είναι οι τέσσερις Συμβάσεις της Γενεύης της 12^{ης} Αυγούστου 1949 και τα δυο Συμπληρωματικά Πρωτόκολλα της 8^{ης} Ιουνίου 1977. Σχεδόν όλα τα κράτη του κόσμου είναι συμβαλλόμενα μέρη στις Συμβάσεις της Γενεύης.

Η Τέταρτη Σύμβαση της Γενεύης για την Προστασία των Αμάχων εν Καιρώ Πολέμου (1949) ορίζει ειδικότερα για τους πρόσφυγες και τους εκτοπισμένους (αρ. 44). Το Συμπληρωματικό Πρωτόκολλο I (1977) προβλέπει ότι οι πρόσφυγες και οι ανιθαγενείς προστατεύονται κατά τις διατάξεις των Κεφαλαίων I και III της Τέταρτης Σύμβασης της Γενεύης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΑΤΟΜΩΝ ΠΟΥ ΧΡΗΣΟΥΝ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ - ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΠΡΟΣΦΥΓΑ ΑΠΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΗ-ΠΑΡΑΝΟΜΟΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ

Δεδομένης στην περίπτωση των προσφύγων της έλλειψης της εθνικής προστασίας, η διεθνής κοινότητα έχει αναλάβει την υποχρέωση να παρέχει στα άτομα αυτά «διεθνή προστασία»³³ σύμφωνα με τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει τα κράτη βάση της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων. Ωστόσο, στις Περιφερειακές Συνθήκες³⁴ αλλά και στο Καταστατικό³⁵ της Υπάτης Αρμοστείας περιλαμβάνεται ένας διευρυμένος ορισμός του πρόσφυγα προκειμένου να συμπεριλάβει και άλλες κατηγορίες κατατρεγμένων ανθρώπων που κινδυνεύει η ζωή τους και χρήζουν άμεσα της διεθνούς προστασίας.

³² Βλέπε σχετικά με το θέμα: Ρούκουνας Εμμανουήλ, Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, εκδ. Εστία, Αθήνα, 1995, σελ.311

³³ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Μαρία Σταυροπούλου, Η Προστασία των Προσφύγων και το έργο της Υπάτης Αρμοστείας των ΗΕ για τους πρόσφυγες, Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΔτΑ Νο 5/2000, σελ. 125

³⁴ Βλέπε παραπάνω Ενότητα Α, παρ. 2.2 Περιφερειακές Συνθήκες

³⁵ Βλέπε παρακάτω Ενότητα Α παρ. 4.2 Το Καταστατικό του Υπάτου Αρμοστή του ΟΗΕ

Οι βασικές κατηγορίες ατόμων που χρήζουν της διεθνούς προστασίας όπως περιγράφονται τόσο στη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, όσο και στα άλλα διεθνή κείμενα, και για τους οποίους λαμβάνει μέριμνα η Υπάτη Αρμοστεία είναι οι ακόλουθες:

3.1 Κατηγορίες Ατόμων που χρήζουν της Διεθνούς Προστασίας

ΚΑΤΑΣΤΑΤΙΚΟΙ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ: είναι όσοι χαρακτηρίζονται πρόσφυγες σύμφωνα με τις διατάξεις των διεθνών κειμένων που ίσχυαν πριν την έναρξη ισχύος της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων. Στο άρθρο 1 της εν λόγω Σύμβασης γίνεται ρητή αναφορά σε αυτά τα κείμενα και την συγκεκριμένη κατηγορία προσφύγων.

ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ (ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ): Σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 πρόσφυγας είναι «όποιος έχει δικαιολογημένο φόβο δίωξης λόγω της φυλής του, της θρησκείας του, της εθνικότητάς του, της συμμετοχής του σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, των πολιτικών πεποιθήσεών του, βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του και δε μπορεί ή δε θέλει να υπαχθεί στην προστασία της χώρας αυτής ή να επιστρέψει σε αυτή λόγω φόβου δίωξης» και γενικότερα πληροί της προϋποθέσεις αναγνώρισης που περιλαμβάνονται στη Σύμβαση.

Η αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα έχει δηλωτικό χαρακτήρα, δηλαδή διαπιστώνεται ότι κάποιος είναι πρόσφυγας. Κανένας δεν είναι πρόσφυγας επειδή αναγνωρίστηκε, αλλά αναγνωρίζεται επειδή είναι.

ΑΙΤΩΝ ΑΣΥΛΟ: πρόκειται για γενικό όρο που υποδηλώνει κάθε πρόσωπο του οποίου η αίτηση για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα δεν έχει εξεταστεί. Μπορεί να αναφέρεται σε κάποιον που δεν έχει υποβάλλει ακόμα αίτηση ασύλου ή που αναμένει την έκδοση της απόφασης επί της αίτησής του. Δεν αναγνωρίζονται πρόσφυγες όλοι οι αιτούντες άσυλο. Αρκετοί όμως θα αναγνωριστούν.

Σύμφωνα με την αρχή της μη επαναπροώθησης, ο αιτών άσυλο δικαιούται να μην αναγκαστεί να επιστρέψει σε εδάφη όπου απειλείται η ζωή του ή η ελευθερία του μέχρι τη δίκαιη εξέταση του αιτήματός του και να απολαμβάνει ανθρωπιστική μεταχείριση.

ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ ΕΝΤΟΛΗΣ: στο Καταστατικό της Υπάτης Αρμοστείας ορίζονται εκτός από τις αρμοδιότητες του Υπάτου Αρμοστή και η εξουσία του να προστατεύει άτομα, των οποίων το καθεστώς ορίζεται με όρους παρόμοιους, αν και όχι ίδιους με αυτούς της Σύμβασης.

Έτσι, σύμφωνα με το Καταστατικό της Υπάτης Αρμοστείας ο ορισμός του πρόσφυγα διευρύνεται με τα κριτήρια που περιλαμβάνονται στη Σύμβαση του 1969 του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας και της Διακήρυξης της Καρθαγένης προκειμένου να συμπεριλάβει την προστασία και διαφόρων άλλων πληθυσμών ³⁶ που δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967.

Με τον όρο πρόσφυγας εντολής λοιπόν, δηλώνεται ουσιαστικά το άτομο το οποίο δεν υπάγεται στον ορισμό της Σύμβασης του 1951, ωστόσο η Υπάτη Αρμοστεία θεωρεί ότι χρήζει διεθνούς προστασίας. Μια από τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν σήμερα οι πρόσφυγες και οι χώρες ασύλου αφορά στην κάλυψη του «κενού προστασίας» που υπάρχει στις περιπτώσεις όπου η Υπάτη Αρμοστεία επιζητεί την προστασία των αιτούντων άσυλο στους οποίους τα ενδιαφερόμενα κράτη δεν αναγνωρίζουν το καθεστώς του πρόσφυγα, απεκδυόμενα κάθε ευθύνη στα πλαίσια εφαρμογής των κειμένων του προσφυγικού δικαίου. Ο όρος πρόσφυγας εντολής αναφέρεται κυρίως στο πεδίο δράσης της Υπάτης Αρμοστείας³⁷.

ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ: Υπάρχουν άνθρωποι ή ομάδες ανθρώπων που μολονότι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εφαρμογής του ορισμού του πρόσφυγα της Σύμβασης του 1951, ωστόσο επειδή βρίσκονται σε ιδιαίτερα δυσχερή κατάσταση καθώς ενδέχεται να διαφεύγουν από ένοπλες συγκρούσεις, σοβαρές εθνικές αναταραχές, ή άλλες σοβαρές μορφές δίωξης, χρήζουν διεθνούς προστασίας.

Σε αυτή την κατηγορία των προσφύγων πρέπει να αναγνωρίζεται από τα κράτη παροχής ασύλου, για όσο χρόνο έχουν ανάγκη την προστασία, ένα ειδικό, καθορισμένο νομικό καθεστώς με συγκεκριμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις.

Πολλά κράτη εφαρμόζουν την παραπάνω πρακτική παρέχοντας επικουρική προστασία με τη μορφή του ανθρωπιστικού καθεστώτος, ετήσιας συνήθως διάρκειας σε άτομα που την έχουν ανάγκη. Ωστόσο δεν τους αναγνωρίζουν όλα τα δικαιώματα που αναγνωρίζουν στους πρόσφυγες της Σύμβασης. Πρόκειται λοιπόν για υποδεέστερη μορφή προστασίας που παίρνει διαφορετικές μορφές ανάλογα με την πολιτική των εθνικών διοικήσεων. Ο όρος επικουρική ή προσωρινή προστασία για ανθρωπιστικούς λόγους αναφέρεται κυρίως στην πρακτική των εθνικών διοικήσεων σε ότι αφορά τις συμπληρωματικές μορφές προστασίας.

³⁶ Βλέπε παρακάτω: Εσωτερικά Εκτοπισμένοι Πληθυσμοί και Ανιθαγενείς

³⁷ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Προστασία των Προσφύγων: Οδηγός Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου, Εγχειρίδιο για βουλευτές, 2001, σελ. 31

ΑΝΙΘΑΓΕΝΕΙΣ: ανιθαγενής ή άπατρις είναι κάθε πρόσωπο το οποίο κανένα κράτος δε θεωρεί υπήκοό του κατ' εφαρμογή της εθνικής του νομοθεσίας. Η ανιθαγένεια³⁸ είναι πρόβλημα που καλούνται να επιλύσουν τα κράτη προκειμένου να διασφαλίσουν την προστασία τμημάτων του πληθυσμού που αποδεδειγμένα έχουν πραγματικούς δεσμούς με τη χώρα και οι οποίοι χωρίς την κρατική παρέμβαση θα ήσαν ανιθαγενείς.

Όπως οι πρόσφυγες, έτσι και οι ανιθαγενείς μπορεί να αναγκαστούν να εγκαταλείψουν τη χώρα συνήθους διαμονής τους επειδή δεν απολαμβάνουν την κατάλληλη προστασία.

ΕΣΩΤΕΡΙΚΑ ΕΚΤΟΠΙΣΜΕΝΟΙ ΠΛΗΘΥΣΜΟΙ: πρόκειται για ανθρώπους ή ομάδες ανθρώπων που αναγκάστηκαν ή υποχρεώθηκαν να εγκαταλείψουν τα σπίτια τους ή τον τόπο μόνιμης διαμονής τους, για να αποφύγουν τις συνέπειες των ενόπλων συγκρούσεων, τις καταστάσεις γενικευμένης βίας, τις παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή τις φυσικές ή τις ανθρώπινες καταστροφές και που δεν έχουν διασχίσει διεθνώς αναγνωρισμένα σύνορα κρατών³⁹.

Οι εσωτερικά εκτοπισμένοι έχουν τις ίδιες ανάγκες προστασίας με τους πρόσφυγες αλλά εφόσον δεν έχουν διασχίσει διεθνή σύνορα δεν εμπίπτουν στον ορισμό και την προστασία που παρέχεται σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και τα άλλα κείμενα προστασίας. Η Υπατη Αρμοστεία ενδιαφέρεται για τους εσωτερικά εκτοπισμένους επειδή οι αιτίες και οι συνέπειες της αναγκαστικής διαφυγής τους συνδέονται άμεσα με αυτές των προσφύγων.

3.2 Διάκριση Πρόσφυγα από Οικονομικό Μετανάστη

Αναγκαία σε αυτό το σημείο είναι η διάκριση ανάμεσα στον πρόσφυγα και τον οικονομικό μετανάστη⁴⁰, καθώς οι ασφαλιστικές δικλίδες που προβλέπονται από τις διεθνείς συνθήκες για την προστασία των προσφύγων δεν εφαρμόζονται στην περίπτωση των οικονομικών μεταναστών, οι οποίοι υπάγονται στο δίκαιο περί

³⁸ Δυο Συμβάσεις έχουν συναφθεί κατόπιν πρωτοβουλίας της Υπάτης Αρμοστείας που ρυθμίζουν το ζήτημα της ανιθαγένειας το οποίο αφορά εκατομμύρια ανθρώπους: η Σύμβαση του 1954 για το Καθεστώς των Ανιθαγενών η οποία αφορά στη ρύθμιση και στη βελτίωση του καθεστώτος των ανιθαγενών στους οποίους εξασφαλίζει την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών χωρίς διακρίσεις και η Σύμβαση του 1961 για την Εξάλειψη της Ανιθαγένειας η οποία ορίζει τους τρόπους με τους οποίους μπορούν να ρυθμιστούν ζητήματα ιθαγένειας.

³⁹ Βλέπε σχετικά: Κατευθυντήριες Αρχές του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για την Εσωτερική Εκτόπιση, Εισαγωγή, παρ. 2

⁴⁰ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Ρούκουνας Εμμανουήλ, Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, εκδ. Εστία, Αθήνα, 1995, σελ.246

αλλοδαπών του κάθε κράτους και σε άλλες ρυθμίσεις, λιγότερο ευνοϊκές κατά κανόνα, από αυτές για τους πρόσφυγες.

Σύμφωνα με τις αρχές του διεθνούς δικαίου, αποτελεί αναφαίρετο κυριαρχικό δικαίωμα των κρατών να ρυθμίζουν τα ίδια την είσοδο και τους όρους εγκατάστασης των αλλοδαπών στην επικράτειά τους με αποτέλεσμα το κάθε κράτος να μπορεί να επιλέγει τις κατευθύνσεις και τα μέτρα που θα ακολουθήσει σχετικά με την πολιτική ασύλου και τη γενικότερη μεταναστευτική του πολιτική.

Ωστόσο, όταν ένα άτομο πρέπει εξαιτίας ανάγκης να ασκήσει το ανθρώπινο δικαίωμά του για αναζήτηση ασύλου, η τύχη του βρίσκεται βέβαια στα χέρια του κράτους στο οποίο έχει αναζητήσει παροχή προστασίας, αλλά ο ίδιος αποτελεί αντικείμενο της διεθνούς νομοθεσίας και των διεθνών συνθηκών που απαρτίζουν το διεθνές σύστημα προστασίας και όχι πια της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής αυτού του κράτους.

Ως προς τι όμως διαφέρουν οι πρόσφυγες από τους οικονομικούς μετανάστες ούτως ώστε το διεθνές δίκαιο να εξασφαλίζει ιδιαίτερη μέριμνα για τη πρώτη κατηγορία αλλά όχι για τη δεύτερη;

Σε αντίθεση με τους μετανάστες οι πρόσφυγες δεν επιλέγουν να εγκαταλείψουν τις χώρες τους. Αναγκάζονται να φύγουν. Οι οικονομικοί μετανάστες είναι άνθρωποι που αναχωρούν από τις πατρίδες τους για οικονομικούς λόγους, για να βελτιώσουν τις συνθήκες της ζωής τους. Η καθοριστική διαφορά οικονομικών μεταναστών και προσφύγων λοιπόν, είναι ότι οι οικονομικοί μετανάστες απολαμβάνουν την προστασία των αρχών της χώρας τους ενώ οι πρόσφυγες όχι. Οι οικονομικοί μετανάστες δεν εμπίπτουν στα κριτήρια εφαρμογής του ορισμού του πρόσφυγα και κατά συνέπεια δεν δικαιούνται να απολαμβάνουν τη διεθνή προστασία όπως οι πρόσφυγες⁴¹.

Η διάκριση ωστόσο ανάμεσα στον οικονομικό μετανάστη και τον πρόσφυγα γίνεται μερικές φορές ασαφής, όπως και η διάκριση ανάμεσα στα οικονομικά και τα πολιτικά μέτρα που ισχύουν στη χώρα προέλευσης του αιτούντος δεν είναι πάντοτε σαφής. Πίσω από τα οικονομικά μέτρα που επηρεάζουν την απόκτηση των μέσων διαβίωσης μπορεί να υπάρχουν φυλετικοί, θρησκευτικοί ή πολιτικοί στόχοι ή διαθέσεις εναντίον μιας ορισμένης ομάδας. Σε περιπτώσεις όπου τα οικονομικά μέτρα αφανίζουν την οικονομική υπόσταση ενός συγκεκριμένου τμήματος του πληθυσμού (όπως π.χ. η

⁴¹ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Προστασία των Προσφύγων: Οδηγός Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου, Εγχειρίδιο για βουλευτές, 2001, σελ 59

κατάργηση των δικαιωμάτων άσκησης εμπορίου ή η επιβολή άνισης ή υπερβολικής φορολογίας σε συγκεκριμένη εθνική ή θρησκευτική ομάδα), τα πρόσωπα που πλήττονται μπορεί ανάλογα με τις περιστάσεις να γίνουν πρόσφυγες όταν εγκαταλείπουν την χώρα

3.3 Παράνομοι Μετανάστες

Είναι οι χωρίς άδεια εισερχόμενοι στη χώρα αλλοδαποί, οι οποίοι δεν μπορούν να επικαλεστούν την ιδιότητα του πρόσφυγα καθώς δεν εμπίπτουν στα κριτήρια καθορισμού του προσφυγικού καθεστώτος και δεν έχουν ακολουθήσει τις νόμιμες διαδικασίες εισόδου και παραμονής στην επικράτεια (π.χ. χρήση βίζας, άδεια παραμονής κ.ο.κ.). Τα άτομα που ανήκουν στην παραπάνω κατηγορία εισέρχονται παράνομα στη επικράτεια κυρίως για οικονομικούς λόγους, ενώ γνωρίζουν ότι δεν τους καλύπτει η εθνική πολιτική μετανάστευσης και γι αυτό δεν χρησιμοποιούν τη νόμιμη διαδικασία.

Μια άλλη κατηγορία παρανόμων μεταναστών αποτελείται από άτομα των οποίων δεν έχει κριθεί θετικά το αίτημα ασύλου ή δεν τους έχει παρασχεθεί ανθρωπιστικό καθεστώς και εξακολουθούν να παραμένουν εντός της επικράτειας παρά τη λήξη της άδειας παραμονής που τους έχει δοθεί. Η κατηγορία των παρανόμων μεταναστών δεν απολαμβάνει ουσιαστικά κανενός ευεργετήματος που προβλέπει η εθνική νομοθεσία για τους νόμιμους μετανάστες ή τους πρόσφυγες και βρίσκεται σε ιδιαίτερα ευάλωτη θέση, καθώς ανά πάσα στιγμή υπάρχει κίνδυνος απέλασης, ενώ παράλληλα δεν εξασφαλίζεται η προστασία κανενός κοινωνικού δικαιώματός τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 :ΥΠΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ

Την προστασία των προσφύγων αλλά και των υπολοίπων πληθυσμών⁴² που χρήζουν ανθρωπιστικής προστασίας έχει αναλάβει η Υπάτη Αρμοστεία του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών.

4.1 Η Ταυτότητα του Οργανισμού⁴³

⁴² Βλέπε παραπάνω παρ. 3.1: Εσωτερικά εκτοπισμένοι πληθυσμοί και άπατριδες

⁴³ Βλέπε σχετικά με το θέμα: www.unhcr.gr : Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Τμήμα Ενημέρωσης ΥΑ, Αθήνα, Ιανουάριος 2004

Η Υπάτη Αρμοστέία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (Υ.Α.) αποτελεί τον θεματοφύλακα της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967 με αποστολή να θέσει το προσφυγικό πρόβλημα υπό την αιγίδα του διεθνούς οργανισμού παρέχοντας προστασία και βοήθεια στους πρόσφυγες του κόσμου.

Με έδρα την Γενεύη της Ελβετίας, η Οργάνωση δημιουργήθηκε από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ και ξεκίνησε να λειτουργεί το 1951, βοηθώντας περισσότερους από ένα εκατομμύριο Ευρωπαίους πρόσφυγες συνεπεία των γεγονότων του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου. Από την ίδρυσή της ως σήμερα, η Υ.Α. έχει βοηθήσει περίπου 50 εκατομύρια πρόσφυγες, έχοντας τιμηθεί δυο φορές με Βραβείο Νόμπελ Ειρήνης για το έργο της.

Τον Ιανουάριο του 2004, η Υ.Α. είχε 6032 άτομα προσωπικό στα 255 γραφεία της σε 118 χώρες, 80 τοις εκατό των οποίων βρίσκονται σε απομονωμένες και επικίνδυνες περιοχές. Ανάμεσα στα κυριότερα προγράμματα παροχής βοήθειας της Υ.Α το 2004 είναι τα προγράμματα στην Αφρική, στο Αφγανιστάν, στο Ιράκ και στη Νοτιο-Ανατολική Ευρώπη. Καθώς οι ανθρωπιστικές κρίσεις γίνονται όλο πιο περίπλοκες, η Υ.Α. έχει διευρύνει τόσο τον αριθμό όσο και τη φύση των συνεργαζόμενων με αυτήν οργανώσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται άλλα Προγράμματα και Οργανώσεις του ΟΗΕ, και περίπου 570 Μη-Κυβερνητικές Οργανώσεις.

Η Υπάτη Αρμοστέία υλοποιεί προγράμματα δράσης όπου και όταν κρίνεται σκόπιμη η παρέμβασή της και η παρουσία της προσαρμόζεται κάθε φορά στην εμφάνιση νέων προσφυγικών κρίσεων. Τα προγράμματα της Υ.Α. εγκρίνονται και ελέγχονται από την Εκτελεστική Επιτροπή της Υ.Α., την οποία συνθέτουν σήμερα 61 κράτη-μέλη, ανάμεσα στα οποία και η Ελλάδα. Τα προγράμματα αυτά χρηματοδοτούνται από εθελοντικές εισφορές, κυρίως των κυβερνήσεων, αλλά και από άλλες ομάδες, όπως οι ιδιώτες και οι οργανισμοί. Λαμβάνει ένα μικρό μόνο ποσοστό- λιγότερο από δύο τοις εκατό του συνολικού προϋπολογισμού της- από τον τακτικό προϋπολογισμό του ΟΗΕ, το οποίο χρησιμοποιείται για να καλύψει αποκλειστικά διοικητικά έξοδα.

4.2 Το Καταστατικό του Γραφείου του Υπάτου Αρμοστή για τους Πρόσφυγες⁴⁴

⁴⁴ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων, Γραφείο του Υπάτου Αρμοστή των ΗΕ για τους Πρόσφυγες, Αθήνα 2003, σελ.8

Σύμφωνα με απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών, το Γραφείο του Υπάτου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), συστάθηκε από την 1^η Ιανουαρίου 1951. Το Καταστατικό του Γραφείου προσαρτάται στην Απόφαση 428(V) που υιοθέτησε η Γενική Συνέλευση την 14^η Δεκεμβρίου 1950. Κατά το Καταστατικό ο Υπάτος Αρμοστής καλείται να παρέχει υπό την αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών διεθνή προστασία σε πρόσφυγες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Γραφείου του.

Το Καταστατικό περιλαμβάνει ορισμούς για τα πρόσωπα στα οποία εκτείνεται η αρμοδιότητα του Υπάτου Αρμοστή. Οι ορισμοί αυτοί δεν ταυτίζονται απόλυτα με τον ορισμό που περιλαμβάνει η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 αλλά περιλαμβάνουν μια ευρύτερη ομάδα προσώπων που δικαιούνται την προστασία που παρέχεται δια του Υπάτου Αρμοστή, ανεξάρτητα από το εάν ένα πρόσωπο έχει αναγνωριστεί ως πρόσφυγας βάσει των κριτηρίων της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967. Πρόσφυγες που συγκεντρώνουν αυτές τις πρόσθετες προδιαγραφές εμπίπτουν στην εντολή του Υπάτου Αρμοστή και αναφέρονται συνήθως ως «πρόσφυγες εντολής»⁴⁵.

Η μνημονευθείσα απόφαση 428 (V) και το Καταστατικό του Γραφείου του Υπάτου Αρμοστή υπαγορεύει τη συνεργασία των Κυβερνήσεων και του Γραφείου του Υπάτου Αρμοστή για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των προσφύγων. Ο Υπάτος Αρμοστής ορίζεται ως η αρχή που είναι επιφορτισμένη με την παροχή διεθνούς προστασίας στους πρόσφυγες και του ανατίθεται, μεταξύ άλλων, η προώθηση της σύναψης και της επικύρωσης διεθνών συμβάσεων για την προστασία τους και η επίβλεψη της εφαρμογής τους.

Αυτή η συνεργασία, σε συνδυασμό με την εποπτική αποστολή του, αποτελούν τη βάση για το καίριο ενδιαφέρον του Υπάτου Αρμοστή στη διαδικασία για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967. Ο ρόλος του Υπάτου Αρμοστή αντικατοπτρίζεται σε διάφορους βαθμούς στις διαδικασίες για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα που καθιερώνει ένας αριθμός Κυβερνήσεων.

4.3 Αρμοδιότητες της Υπάτης Αρμοστείας⁴⁶

⁴⁵ Βλέπε παραπάνω παρ. 3.1 Κατηγορίες ατόμων που χρήζουν της διεθνούς προστασίας

⁴⁶ Βλέπε: www.unhcr.ch UNHCR s Protection Mandate, UNHCR 2002 Global Appeal

Η κυριότερη αρμοδιότητα της Υ.Α., γνωστή ως «διεθνής προστασία», είναι να διασφαλίζει το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφύγων, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας τους να αναζητούν άσυλο, και τη μη εθελούσια επιστροφή τους σε χώρα στην οποία φοβούνται δίωξη. Η οργάνωση προάγει τις διεθνείς συμφωνίες για τους πρόσφυγες, παρακολουθεί τη συμμόρφωση των κυβερνήσεων με το διεθνές δίκαιο και παρέχει υλική βοήθεια όπως τροφή, νερό, στέγαση και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη σε κατατρεγμένους αμάχους. Προκειμένου να επιτύχει ικανοποιητικά αποτελέσματα η Υπάτη Αρμοστέα συνεργάζεται τόσο με τις χώρες καταγωγής όσο και με τις χώρες ασύλου.

4.4 Η Διοίκηση⁴⁷ του Οργανισμού

Η ΓΕΝΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ ΤΟΥ ΟΗΕ: Η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ εκλέγει τον Ύπατο Αρμοστή ο οποίος προτείνεται από το Γενικό Γραμματέα, για πενταετή θητεία. Ο Ύπατος Αρμοστής αναφέρεται στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ μέσω του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου (ECO.SO.C)

Ο ΎΠΑΤΟΣ ΑΡΜΟΣΤΗΣ: Ο Ύπατος Αρμοστής είναι εξέχουσα προσωπικότητα από τον κοινωνικό και πολιτικό χώρο και είναι ο επικεφαλής της Οργάνωσης. Σήμερα Ύπατος Αρμοστής είναι ο κύριος Ruud Lubbers, ο οποίος εκλέχτηκε από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ τον Οκτώβριο του 2000. Είναι πρώην κρατικός αξιωματούχος της Ολλανδίας και ακαδημαϊκός. Διετέλεσε πρωθυπουργός της Ολλανδίας από το 1982 έως το 1994.

Η ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ⁴⁸: Η Εκτελεστική Επιτροπή της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ δημιουργήθηκε το 1958 από το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο του ΟΗΕ μετά από αίτημα της Γενικής Συνέλευσης και αποτελείται από εκπροσώπους κρατών. Οι κυριότερες λειτουργίες της είναι η έγκριση των προγραμμάτων βοήθειας που υλοποιεί η Οργάνωση, η παροχή γνωμοδοτήσεων προς τον Ύπατο Αρμοστή για την εκπλήρωση των καταστατικών του καθηκόντων ειδικότερα σε θέματα διεθνούς προστασίας και η ενδελεχής εξέταση όλων των οικονομικών και διοικητικών ζητημάτων της οργάνωσης. Τα κράτη-μέλη της

⁴⁷ Βλέπε www.unhcr.ch : Administration and Executive Committee

⁴⁸ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Προστασία των Προσφύγων: Οδηγός Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου, Εγχειρίδιο για βουλευτές, 2001,σελ. 46

Εκτελεστικής Επιτροπής εκλέγονται από το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο του ΟΗΕ.

4.5 Η Δράση της Υπάτης Αρμοστείας⁴⁹

Σε παγκόσμιο επίπεδο η οργάνωση προάγει τις διεθνείς συμφωνίες για τους πρόσφυγες και παρακολουθεί τη συμμόρφωση των εθνικών διοικήσεων με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο. Το προσωπικό της προάγει το διεθνές δίκαιο σε όλους όσους εμπλέκονται σε ζητήματα προστασίας προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων των συνοριοφυλάκων, των δημοσιογράφων, των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, των δικηγόρων, των δικαστών και των ανωτάτων κυβερνητικών αξιωματούχων.

Σε επίπεδο επιτόπιας εργασίας το προσωπικό της οργάνωσης απασχολείται στον τομέα προστασίας των προσφύγων εκπληρώνοντας το έργο της με διαφορετικές δραστηριότητες, συμπεριλαμβανομένων της αντιμετώπισης των προσφυγικών καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, της μετεγκατάστασης των προσφυγικών καταυλισμών μακριά από συνοριακές περιοχές ώστε να βελτιωθεί η ασφάλεια, της εξασφάλισης «λόγου» στις γυναίκες πρόσφυγες, στη διανομή των τροφίμων και στις κοινωνικές υπηρεσίες, της επανένωσης χωρισμένων οικογενειών, της παροχής πληροφοριών στους πρόσφυγες για τις συνθήκες που επικρατούν στις χώρες καταγωγής τους ώστε να αποφασίσουν με ελεύθερη βούληση για τον επαναπατρισμό τους, της τεκμηρίωσης της ανάγκης των προσφύγων για μετεγκατάσταση σε μια δεύτερη χώρα ασύλου, των επισκέψεων σε κέντρα κράτησης προσφύγων και της παροχής γνωμοδοτήσεων προς τις κυβερνήσεις για τα σχέδια των νόμων που αφορούν στο προσφυγικό ζήτημα, για τις πολιτικές που υιοθετούν και εφαρμόζουν και για τις σχετικές πρακτικές.

4.6 Αναζήτηση Διαρκών Βιώσιμων Λύσεων⁵⁰

Στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς της να παρέχει διεθνή προστασία, η Υ.Α. εκτός από το να προσφέρει άμεσα τη βοήθειά της και την τεχνογνωσία της στους πρόσφυγες και τις κυβερνήσεις, αναζητά διαρκείς, βιώσιμες λύσεις στο προσφυγικό πρόβλημα μέσω

⁴⁹ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Μαρία Σταυροπούλου, Η προστασία των προσφύγων και το έργο της Υπάτης Αρμοστείας των ΗΕ για τους Πρόσφυγες, Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΔτΑ Νο 5/2000

⁵⁰ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, Core Group on Durable Solutions, UNHCR, Geneva, May 2003

τριών κυρίως δράσεων: τον εθελοντικό επαναπατρισμό, την ενσωμάτωση σε χώρες παροχής ασύλου και τη μετεγκατάσταση σε τρίτες χώρες⁵¹.

Ο εθελοντικός επαναπατρισμός αποτελεί την ιδανική λύση για την πλειοψηφία των προσφύγων και των χωρών ασύλου. Οι περισσότεροι πρόσφυγες αναζητούν καταφύγιο από τις διώξεις σε χώρες που βρίσκονται κοντά στην πατρίδα τους ώστε να μπορούν με την πρώτη ευκαιρία να επιστρέψουν σε αυτές και να αρχίσουν πάλι τη ζωή τους συνεισφέροντας στην ανοικοδόμηση των κοινοτήτων του. Η Υπάτη Αρμοστεία πριν υιοθετήσει προγράμματα που προάγουν τον εθελοντικό επαναπατρισμό φροντίζει να εξασφαλίσει ένα νομικό καθεστώς που θα διασφαλίζει την ομαλή επιστροφή μεταξύ Υπάτης Αρμοστείας, της χώρας ασύλου και της χώρας καταγωγής.

Το Καταστατικό της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες αναφέρει ως λύση στο προσφυγικό πρόβλημα την τοπική ενσωμάτωση των προσφύγων σε νέες εθνικές κοινότητες, στις χώρες ασύλου. Η Σύμβαση του 1951 στο άρθρο 34 ορίζει ότι τα κράτη υποχρεούνται, στο μέτρο του δυνατού, να διευκολύνουν τη ενσωμάτωση και την πολιτογράφηση των προσφύγων. Αρκετές χώρες, ειδικά όσες παραδοσιακά δέχονται μετανάστες, επιτρέπουν την πολιτογράφηση των αναγνωρισμένων προσφύγων στα πλαίσια μιας καθημερινά εφαρμοζόμενης διαδικασίας. Άλλες χώρες ασύλου πρόθυμα εξετάζουν το ενδεχόμενο να επιτρέψουν στους πρόσφυγες να εγκατασταθούν μόνιμα στην επικράτειά τους ειδικά όταν συνεισφέρουν θετικά στην εθνική οικονομία.

Τέλος η λύση της μετεγκατάστασης συνίσταται στη διαδικασία μετακίνησης των προσφύγων από τη χώρα στην οποία αναζήτησαν καταφύγιο σε μια άλλη χώρα που συμφώνησε να τους δεχτεί. Συνήθως, η χώρα μετεγκατάστασης χορηγεί στους πρόσφυγες άσυλο ή κάποιας άλλης μορφής δικαιώματα μόνιμου κατοίκου και συχνά τους παρέχει το δικαίωμα να πολιτογραφηθούν και να αποκτήσουν υπηκοότητα.

Είναι σχετικά λίγες οι περιπτώσεις των προσφύγων που εξετάζονται για μετεγκατάσταση: αφορούν κυρίως τους πρόσφυγες που κινδυνεύουν στις πρώτες χώρες ασύλου ή για τους οποίους δεν υπάρχει άλλη διαρκής βιώσιμη λύση. Κάποιες χώρες προσφέρουν σε ετήσια βάση θέσεις μετεγκατάστασης ενώ άλλες υιοθετούν αυτή την πολιτική ad hoc.

⁵¹ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Προστασία των Προσφύγων: Οδηγός Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου, Εγχειρίδιο για βουλευτές, 2001,σελ. 110

ΕΝΟΤΗΤΑ Β: Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΚΕΝΤΡΙΚΟΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΠΑΡΟΧΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΙΣ ΑΝΑΠΤΥΓΜΕΝΕΣ ΧΩΡΕΣ

1.1 Το γενικότερο οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον σε σχέση με την παροχή προστασίας στους πρόσφυγες⁵²

Μετά τις ολέθριες συνέπειες του Β Παγκοσμίου Πολέμου, οι δεκαετίες του 50 και του 60 αποτέλεσαν την περίοδο της ανάπτυξης του προσφυγικού δικαίου και του διεθνούς δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων γενικότερα. Μέχρι και τη δεκαετία του 70 είχε διαμορφωθεί και λειτουργούσε στη διεθνή κοινότητα ένα γενναιόδωρο σύστημα παροχής προστασίας στους πρόσφυγες. Ωστόσο οι αριθμοί των αιτούντων άσυλο ήταν αισθητά χαμηλότεροι και οι οικονομίες των αναπτυγμένων χωρών σταθερές και κατά κανόνα ισχυρές.

Κατά τις δεκαετίες του 70 και του 80 τόσο το ξέσπασμα των οικονομικών κρίσεων όσο και η ένταση των προσφυγικών ρευμάτων ως αποτέλεσμα των μεγάλων οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ αναπτυσσόμενου και αναπτυγμένου κόσμου, οδήγησαν τα αναπτυγμένα κράτη στην υιοθέτηση περιοριστικών μεταναστευτικών πολιτικών, γεγονός που είχε σημαντικό αντίκτυπο και στα εθνικά συστήματα παροχής ασύλου στους πρόσφυγες.

Τη δεκαετία του 90 η παγκοσμιοποίηση και οι επιταγές της ελεύθερης οικονομίας για διακίνηση αγαθών, κεφαλαίων, υπηρεσιών και κατά συνέπεια και ατόμων σε όλο τον πλανήτη χωρίς περιορισμούς, σε συνδυασμό με το άνοιγμα της ψαλίδας σε ό,τι αφορά τις οικονομικές ανισότητες μεταξύ αναπτυγμένου και αναπτυσσόμενου κόσμου, οδήγησαν σε περαιτέρω αύξηση της μετανάστευσης. Ωστόσο, οι ανάγκες της σύγχρονης οικονομίας υπαγορεύουν υψηλή εξειδίκευση και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και όχι ανεξέλεγκτες μετακινήσεις πληθυσμών. Αποτέλεσμα των παραπάνω εξελίξεων υπήρξε η περαιτέρω αναδίπλωση των μεταναστευτικών πολιτικών των περισσότερων αναπτυγμένων κρατών και η ανάπτυξη πρακτικών για

⁵² Σχετικά με το θέμα βλέπε: A new asylum paradigm? Globalization, migration and the uncertain future of the international refugee regime, Jeff Crisp, UNHCR, December 2003

καλύτερο έλεγχο των συνόρων. Οι προαναφερθείσες εξελίξεις οδήγησαν στον ουσιαστικό αναπροσδιορισμό της στάσης των περισσότερων αναπτυγμένων κρατών έναντι του θεσμού του ασύλου.

Επιπλέον, η τρομοκρατική επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου επέδρασε καταλυτικά στα ζητήματα που αφορούν τη μετανάστευση και το άσυλο. Οι πολιτικές ασφαλείας που υιοθέτησαν αμέσως μετά τα γεγονότα τα περισσότερα αναπτυγμένα κράτη δυσκολεύει ακόμα περισσότερο την μετανάστευση και την αναζήτηση ασύλου.

Έντονοι προβληματισμοί και ανησυχίες έχουν πλέον ανακύψει σε ότι αφορά συνολικά το επίπεδο παροχής προστασίας στις αναπτυγμένες χώρες σε όσους το έχουν πραγματικά ανάγκη καθώς οι πολιτικές ασφαλείας που αναπτύσσονται στα αναπτυγμένα κράτη περιορίζουν στο ελάχιστο την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στις επικράτειές τους ακυρώνοντας ουσιαστικά το δικαίωμά τους να ζητήσουν άσυλο.

Στη συνέχεια αναπτύσσονται ενδεικτικά ορισμένοι από αυτούς τους προβληματισμούς σε σχέση πάντα με την ανάπτυξη της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου.

1.2 Η άνιση κατανομή των βαρών από την παροχή προστασίας στους πρόσφυγες μεταξύ αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων κρατών

Οι περισσότεροι από αυτούς που εγκαταλείπουν τα σπίτια τους για να διαφύγουν από τη δίωξη και τις ένοπλες συγκρούσεις συνήθως παραμένουν εντός της χώρας τους ως εσωτερικά εκτοπισμένοι πληθυσμοί ή αναζητούν άσυλο ως πρόσφυγες σε μια διπλανή ή κοντινή χώρα. Δεδομένου του γεγονότος ότι οι περισσότερες χώρες στις οποίες υφίστανται οι παραπάνω συνθήκες συγκαταλέγονται στις αναπτυσσόμενες χώρες και στις φτωχότερες ηπείρους, γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι τα ζητήματα που αφορούν την παροχή προστασίας είναι επιτακτικότερα σε αυτές τις περιοχές του πλανήτη. Στις αρχές του 2002 από τους 12.000.000 συνολικά πρόσφυγες του κόσμου, οι 9.000.000 βρισκόντουσαν στις δυο λιγότερο αναπτυγμένες ηπείρους του κόσμου, στην Αφρική και την Ασία. Παρά το γεγονός ότι το 86% των προσφύγων σε όλο τον κόσμο προήλθε από τις αναπτυσσόμενες χώρες κατά την τελευταία δεκαετία⁵³, οι χώρες αυτές έδωσαν επίσης άσυλο σε επτά στους δέκα πρόσφυγες δηλαδή περίπου στο 72% από αυτούς.

⁵³ Σχετικά με το θέμα βλέπε: Περιοδικό Πρόσφυγες, Ετήσια Ανασκόπηση 2002: Καλές Ειδήσεις, Κακές Ειδήσεις, Τόμος 4, Τεύχος 129, 2002, Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

Κατά τα είκοσι τελευταία χρόνια, περίπου 9.000.000 αιτήσεις ασύλου υπεβλήθησαν στα κράτη της Δυτικής Ευρώπης και της Βόρειας Αμερικής. Στις αρχές του 1980 ο αριθμός των αιτήσεων που υποβάλλονταν κατά έτος κυμαινόταν στο επίπεδο των 150.000, εν συνεχεία όμως τα νούμερα αυξήθηκαν ραγδαία: από 250.000 το 1987 στις 850.000 αιτήσεις το 1992⁵⁴. Ενώ οι συνολικοί αριθμοί των αιτήσεων ασύλου έχουν μειωθεί κατά την τελευταία τετραετία, παρόλα αυτά έχουν παραμείνει σε ένα συγκριτικά υψηλό επίπεδο –μεταξύ 500.000 και 600.000- για το κάθε έτος. Κατά το 2003⁵⁵ παρατηρείται περαιτέρω μείωση των αιτημάτων ασύλου στις βιομηχανικά αναπτυγμένες χώρες της τάξεως του 20%. Ωστόσο, συνολικά το καθεστώς του πρόσφυγα ή άλλος τύπος παροχής προστασίας χορηγείται κατά μέσο όρο στο ένα τρίτο από τους αιτούντες άσυλο στις αναπτυγμένες χώρες.

Οι παραπάνω αριθμοί τονίζουν το γεγονός ότι τελικά το βάρος της προστασίας των ατόμων που την έχουν απόλυτα ανάγκη το φέρουν τα αναπτυσσόμενα κράτη, υπογραμμίζοντας παράλληλα την ευθύνη των βιομηχανικών χωρών να αναλάβουν το μερίδιό στη διεθνή προστασία των προσφύγων και να μην αναπτύσσουν πολιτικές θωρακισμού των συνόρων και περιορισμού των δικαιωμάτων των προσφύγων προσπαθώντας να κρατήσουν το ζήτημα της προστασίας αυτών εντελώς έξω από τις επικράτειές τους.

1.3 Ο αντίκτυπος της 11^{ης} Σεπτεμβρίου στην πολιτική ασύλου της ΕΕ και οι νέες προσφυγικές κρίσεις στην Ευρωπαϊκή ήπειρο.

Οι μακροχρόνιες προσπάθειες της Ευρώπης να εναρμονίσει τις πολιτικές της για τη μετανάστευση και το άσυλο δέχτηκαν πλήγματα από τις παγερές συνέπειες της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, τις εθνικές εκλογές, το δημόσιο διάλογο και τα μέσα ενημέρωσης που μερικές φορές κατακλύζονταν από ξενοφοβία ή δεν κατάφεραν, ίσως ηθελημένα, να κάνουν τη διάκριση ανάμεσα σε πρόσφυγες, ανθρώπους που ζητούσαν άσυλο και το ευρύτερο ζήτημα της οικονομικής μετανάστευσης. Η τρομοκρατική επίθεση στο μετρό της Μαδρίτης στις 11 Μαρτίου του 2004⁵⁶ με 191 νεκρούς και 1800 τραυματίες, έφερε

⁵⁴ Σχετικά με το θέμα βλέπε: A new asylum paradigm? Globalization, migration and the uncertain future of the international refugee regime, Jeff Crisp, UNHCR, December 2003

⁵⁵ Σχετικά με το θέμα βλέπε: Asylum Levels and Trends: Europe and non European Industrialized Countries 2003, Population Data Unit/ PGDS Division of Operational Support, UNHCR, Geneva, 24 February 2004

⁵⁶ Σχετικά με το θέμα βλέπε: www.bbc.co.uk : The Madrid Bombings, Radio 4, Today, Latest Reports

το πρόβλημα της τρομοκρατίας εντός των τειχών της ΕΕ, συγκλόνησε την κοινή γνώμη και κατέστησε το ζήτημα της ασφάλειας προτεραιότητα για τα κράτη μέλη και την ΕΕ.

Αποτέλεσμα των παραπάνω γεγονότων ήταν πολλές ευρωπαϊκές χώρες όπως η Βρετανία, η Δανία, η Ολλανδία, η Ιταλία, η Γαλλία, το Βέλγιο και η Γερμανία να ανακοινώσουν ή να υιοθετήσουν νομοθεσία για το άσυλο ή τη μετανάστευση που μερικές φορές αποσκοπούσε στον περιορισμό τόσο του αριθμού των αιτούντων άσυλο όσο και των παρεχόμενων σε αυτούς και τους πρόσφυγες ευεργετημάτων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη σημαντική μείωση του αριθμού των αιτήσεων των ανθρώπων που αναζητούσαν άσυλο σε αυτές τις χώρες και τη μεταστροφή τους προς άλλες χώρες της Ευρώπης με περισσότερο φιλικά συστήματα ασύλου όπως τη Νορβηγία, τη Φινλανδία και τη Σουηδία.

Επιπλέον, στους ίδιους τους κόλπους της ευρωπαϊκής ηπείρου σοβούν σημαντικές προσφυγικές κρίσεις⁵⁷ μετά τη διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης και την οριστική λήξη του Ψυχρού Πολέμου, που οδήγησαν στην όξυνση των εθνικιστικών αντιπαραθέσεων στα Βαλκάνια και στη διάλυση και δημιουργία νέων κρατών. Το 2002 περίπου ένα εκατομμύριο άνθρωποι παρέμεναν εκτοπισμένοι στα Βαλκάνια, κυρίως Σέρβοι από την Κροατία και το Κοσσυφοπέδιο. Οι συνθήκες στην Τσετσενία σήμερα είναι εκρηκτικές και προκαλούν πληθυσμιακές μετακινήσεις καθώς ομάδες τσετσένων φεύγουν από τα σπίτια τους διωγμένοι από τα ρωσικά στρατεύματα προκειμένου να αναζητήσουν άσυλο σε χώρες της δυτικής Ευρώπης. Η κατάσταση στη Μέση Ανατολή δεν έχει τεθεί ακόμα υπό πλήρη έλεγχο και πολλοί Ιρακινοί και Αφγανοί εξακολουθούν να εγκαταλείπουν τις πατρίδες τους και να αναζητούν προστασία στην ΕΕ.

Η ΕΕ καλείται πλέον να αντιμετωπίσει προσφυγικές κρίσεις δίπλα της και όχι σε κάποιο απομακρυσμένο σημείο του πλανήτη.

1.4 Μετανάστευση και Άσυλο. Η Πολιτική Ασύλου αναπόσπαστο τμήμα της Μεταναστευτικής Πολιτικής της ΕΕ .

Η μετανάστευση και το άσυλο αποτελούν δυο σχετιζόμενα αλλά διακριτά μεταξύ τους θέματα⁵⁸. Η διάκριση συνίσταται στο ότι η μετανάστευση οφείλεται στις

⁵⁷ Σχετικά με το θέμα βλέπε: Refugees Magazine, Volume 2, Number 135, 2004, UNHCR, Europe's New Challenge

⁵⁸ Σχετικά με το θέμα βλέπε: Refugees in contemporary international relations: reconciling state and individual sovereignty Gary G. Troeller, UNHCR, March 2003

οικονομικές ανισότητες και στην άνιση διανομή του πλούτου μεταξύ βιομηχανικών και αναπτυσσόμενων χωρών που ωθούν τα άτομα από φτωχότερες χώρες να αναζητήσουν καλύτερο βιοτικό επίπεδο στις αναπτυγμένες χώρες, ενώ ο θεσμός του ασύλου οφείλεται στον φόβο που έχει κάποιο άτομο για τη ζωή του καθώς ενδέχεται να κινδυνεύει από ένοπλες συγκρούσεις, διώξεις ή ακόμα και εμφυλίους πολέμους. Ο συσχετισμός είναι αρκετά πιο περίπλοκος και αναφέρεται κυρίως στο γεγονός ότι τις περισσότερες φορές η φυγή ενός ατόμου που κινδυνεύει σε μια χώρα έχει βέβαια ως βάση το φόβο για τη ζωή του, ωστόσο όμως συνοδεύεται και από ελπίδες και προσδοκίες για μια καλύτερη ζωή σε μια χώρα με καλύτερες συνθήκες από αυτή που άφησε. Τις ίδιες ελπίδες και προσδοκίες τρέφει και ο μετανάστης. Πολλές φορές λοιπόν καθώς η διάκριση μεταξύ πρόσφυγα και μετανάστη καθίσταται δυσχερής και δεδομένου του γεγονότος ότι και στις δυο περιπτώσεις αναφερόμαστε σε πληθυσμιακές μετακινήσεις, οι περισσότερες εθνικές κυβερνήσεις αντιμετωπίζουν το θεσμό του ασύλου στα πλαίσια των πολιτικών μετανάστευσης που υιοθετούν.

Στα πλαίσια της ΕΕ όλα τα κράτη μέλη επηρεάζονται από τις ροές της διεθνούς μετανάστευσης και έχουν συμφωνήσει στην ανάπτυξη μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής⁵⁹ σε ενωσιακό επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει κάνει προτάσεις για την ανάπτυξη αυτής της πολιτικής υιοθετώντας μια προσέγγιση δυο κατευθύνσεων: καθιέρωση ενός κοινού νομικού πλαισίου σε ό,τι αφορά την είσοδο και παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών από τη μια, και υιοθέτηση ανοιχτής διαδικασίας συντονισμού προκειμένου να επιτευχθεί σταδιακά η σύγκλιση σε τομείς πολιτικών που δεν καλύπτονται από την ευρωπαϊκή νομοθεσία από την άλλη. Στόχος είναι η καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών μέσω μιας συντονισμένης προσέγγισης που λαμβάνει υπόψη την οικονομική και δημογραφική κατάσταση της ΕΕ.

Παρά τις περιοριστικές μεταναστευτικές πολιτικές οι οποίες έχουν υιοθετηθεί από τη δεκαετία του 70 στα περισσότερα κράτη μέλη, μεγάλος αριθμός μεταναστών συνεχίζει να εισέρχεται στην ΕΕ για αναζήτηση εργασίας καθώς επίσης και αιτούντες άσυλο και παράνομοι μετανάστες. Η αναζήτηση μιας καλύτερης ζωής από πλευράς των εν λόγω ατόμων έγινε αντικείμενο εκμετάλλευσης από δίκτυα λαθρεμπορίας και παράνομης διακίνησης ανθρώπων. Η παραπάνω πραγματικότητα επέβαλε την κινητοποίηση σημαντικών πόρων προκειμένου να αντιμετωπιστεί η παράνομη μετανάστευση και

⁵⁹ Σχετικά με το θέμα βλέπε: The Fundamentals, UNHCR Tool Box 1 on EU asylum matters, UNHCR Brussels, November 2003

κυρίως να καταπολεμηθεί το έγκλημα το σχετιζόμενο με τα δίκτυα εκμετάλλευσης και παράνομης διακίνησης ανθρώπων.

Κατά τη διάσκεψη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε της Φινλανδίας το 1999⁶⁰ καθορίστηκαν οι βασικές αρχές για μια νέα συνολικότερη προσέγγιση σε ό,τι αφορά θέματα μετανάστευσης προσδιορίζοντας τέσσερις κατευθύνσεις: α) ολοκληρωμένη προσέγγιση στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών προκειμένου να επιτευχθεί ισορροπία στα επίπεδα εισόδου για ανθρωπιστικούς και οικονομικούς λόγους, β) ίση μεταχείριση για τους υπηκόους τρίτων χωρών με στόχο την παροχή σε αυτούς συγκρίσιμου επιπέδου δικαιωμάτων και υποχρεώσεων με αυτά των υπηκόων των κρατών μελών, γ) ανάπτυξη συνεργασίας με χώρες προέλευσης των μεταναστών και δ) κοινή πολιτική ασύλου η οποία θα σέβεται απόλυτα τους όρους της Σύμβασης του 1951 και τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη έναντι του διεθνούς δικαίου.

Η ανάπτυξη της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου επομένως αποτελεί επιμέρους στόχο της ανάπτυξης της συνολικότερης μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ. Ωστόσο, η Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασύλου, έχοντας πολλές κοινές πτυχές και σχέση συμπληρωματικότητας με τη μεταναστευτική πολιτική (π.χ. διαδικασίες εισόδου στα σύνορα κ.α.) αλλά και εντελώς διαφορετικό περιεχόμενο από αυτή (ανθρωπιστική φύση και όχι κυρίως επιδίωξη καλύτερης οικονομικής κατάστασης), έχει αναπτυχθεί σε κάποιο βαθμό αυτόνομα και έχει παράγει τα δικά της ξεχωριστά νομικά εργαλεία⁶¹ και διαδικασίες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΑΡΧΕΣ ΣΤΙΣ ΟΠΟΙΕΣ ΕΔΡΑΖΕΤΑΙ Η ΑΝΑΓΚΗ ΘΕΣΠΙΣΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ

Η Ευρώπη γενικότερα αποτελεί προνομιακό χώρο σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε σχέση με τις άλλες ηπείρους του πλανήτη. Όλες οι Ευρωπαϊκές χώρες είναι συμβαλλόμενα μέρη στη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και στο Πρωτόκολλο του 1967. Επιπλέον, όλες οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεσμεύονται να σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα καθώς είναι συμβαλλόμενα μέρη στις σημαντικότερες διεθνείς συνθήκες ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

⁶⁰ βλ. www.europa.eu.int : Presidency Conclusions Tampere European Council- 15 and 16 October 1999

⁶¹ Βλ. Ενότητα Β Κεφ. 3.2: Νομοθετικά Όργανα

Σύμφωνα με τις ιδρυτικές αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κυρίως τις αξίες⁶² της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, καθώς και του κράτους δικαίου, ενισχύονται διαρκώς οι διατάξεις που ισχύουν για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Ειδικότερα, στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων⁶³ καθορίζονται τόσο τα δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ όσο και των υπηκόων τρίτων χωρών. Το Κεφάλαιο II, άρθρο 18, του Χάρτη εγγυάται το απόλυτο δικαίωμα στο άσυλο και δηλώνει ότι « το δικαίωμα στο άσυλο θα διασφαλίζεται με απόλυτο σεβασμό στις επιταγές της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και την Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Το άρθρο 19 του Χάρτη απαγορεύει την επαναπροώθηση, απέλαση ή έκδοση οποιουδήποτε ατόμου σε κράτος όπου υπάρχει σοβαρός κίνδυνος ότι αυτός/η ενδέχεται να υποβληθεί στη θανατική ποινή, σε βασανιστήρια ή σε άλλη απάνθρωπη ή εξευτελεστική μεταχείριση ή τιμωρία.

Η πορεία προς μια Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασύλου αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι του στόχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δημιουργία «ενός ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»⁶⁴ ανοιχτό σε όλους αυτούς που, αναγκασμένοι από τις συνθήκες, αναζητούν νόμιμη προστασία στην ΕΕ. Η ανάπτυξη του ενιαίου αυτού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης θεωρήθηκε σταδιακά από τα κράτη μέλη στόχος εξίσου σημαντικός με τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς.

Κατά το σχεδιασμό της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου βασικές αρχές οι οποίες λαμβάνονται υπόψη είναι η αρχή της επικουρικότητας, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της αλληλεγγύης.

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας⁶⁵, η Κοινότητα παρεμβαίνει μόνο εφόσον και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό

⁶² Βλ. Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, Τίτλος I, Ορισμός και Στόχοι της Ένωσης, αρ.2, Οι Αξίες της Ένωσης

⁶³ Στις 7 Δεκεμβρίου 2000, στη Διάσκεψη κορυφής της Νίκαιας, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων εγκρίθηκε ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Το κείμενο του Χάρτη δεν είναι νομικά δεσμευτικό ωστόσο αποτελεί μια στέρεα βάση για ανάληψη δράσης από το Συμβούλιο και την Επιτροπή και για ερμηνεία από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Κοινοτήτων. Το σχέδιο για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ενσωματώνει τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

⁶⁴ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Τάμπερε, 15-16/10/1999 Τμήμα II «Ενιαίο Σύστημα χορήγησης ασύλου» Σημείο 13-17.

⁶⁵ Βλέπε: Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, Τίτλος III Οι Αρμοδιότητες της Ένωσης, άρθρο 9 Θεμελιώδεις Αρχές, παρ.3, Αρχή της Επικουρικότητας

και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.

Η αρχή της αναλογικότητας⁶⁶ υπαγορεύει ότι το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων, ενώ τέλος η αρχή της αλληλεγγύης ότι στα πλαίσια της Ένωσης τα κράτη μέλη ενεργούν από κοινού και παρέχουν ενίσχυση σε όποιο κράτος μέλος τη χρειαστεί προκειμένου να αντιμετωπίσει οξυμένες καταστάσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ

Η πορεία προς την ανάπτυξη της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου υπήρξε μακρά και ακόμα δεν έχει ολοκληρωθεί, καθώς προσκρούει στην άρνηση απεμπόλησης από μέρους των εθνικών κυβερνήσεων του κυριαρχικού δικαιώματος του ελέγχου της εισόδου και εξόδου των αλλοδαπών στα εθνικά σύνορα.

Από την άλλη οι επιταγές της ενιαίας αγοράς για την κατάργηση κάθε εσωτερικού συνόρου στα πλαίσια της Ένωσης και η αυξανόμενη ανάγκη της βελτιστοποίησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας όλων των πολιτικών στα πλαίσια της διαρκούς εμβάθυνσης που συντελείται στους κόλπους της Ένωσης, δεν αφήνουν περιθώρια για χειρισμούς εθνικούς στο εν λόγω διακύβευμα, αλλά επιβάλλουν τη δημιουργία μιας Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου, η οποία θα εναρμονίζει όλες τις πτυχές της παροχής προστασίας στους πρόσφυγες, ούτως ώστε να μη δημιουργούνται ανισότητες ως προς τα βάρη που καλούνται να επιφορτιστούν τα κράτη από την ύπαρξη ενδεχόμενων διαφοροποιήσεων στα εθνικά συστήματα ασύλου που καθιστούν ορισμένα περισσότερο ελκυστικά από αυτά των άλλων κρατών μελών για τους αιτούντες άσυλο.

Τα βασικότερα βήματα που έχουν πραγματοποιηθεί προς την ανάπτυξη της πολιτικής ασύλου είναι τα ακόλουθα:

3.1 Οι Βασικότεροι Σταθμοί⁶⁷

⁶⁶ Βλέπε: Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, Τίτλος III Οι Αρμοδιότητες της Ένωσης, άρθρο 9 Θεμελιώδεις Αρχές, παρ.4, Αρχή της Αναλογικότητας

⁶⁷ Σχετικά με το θέμα βλέπε: UNHCR Tool Box 1 on EU asylum matters, The Fundamentals ,UNHCR Brussels, November 2003

3.1.1 Η Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986

Η πράξη αυτή δεσμεύει τα κράτη μέλη της ΕΟΚ να δημιουργήσουν ενιαία εσωτερική αγορά έως τα τέλη του 1992. Ένας βασικός στόχος ήταν η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα και συνοριακούς ελέγχους. Ο στόχος αυτός επιτεύχθηκε μόνο για τα αγαθά, τις υπηρεσίες και τα κεφάλαια, ενώ η ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων προσέκρουσε σε σοβαρά εμπόδια.

3.1.2 Η Σύμβαση Σένγκεν (1990)

Αποσκοπεί στην ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και στην ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών των συμβαλλομένων μερών. Περιλαμβάνει διατάξεις που ενισχύουν την αστυνομική και δικαστική συνεργασία και εισάγει κοινή πολιτική για τις άδειες εισόδου (βίζες) και για τις κυρώσεις των μεταφορέων. Στον τομέα του ασύλου, η Σύμβαση καθόριζε ποιο κράτος-μέλος θα ήταν υπεύθυνο για την εξέταση ενός αιτήματος ασύλου. Συμβαλλόμενα στη Σύμβαση μέρη είναι όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ πλην της Δανίας, της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Τέθηκε σε ισχύ την 1/9/1993.

3.1.3 Η Σύμβαση του Δουβλίνου του 1990 ⁶⁸

Με αυτή τη Σύμβαση υιοθετούνται κοινά κριτήρια για τα κράτη-μέλη της ΕΕ αναφορικά με τον καθορισμό του κράτους που είναι αρμόδιο να εξετάσει το αίτημα ασύλου το οποίο έχει υποβληθεί σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Σκοπός είναι να σταματήσει η πρακτική οι αιτούντες άσυλο να μετακινούνται ή να απομακρύνονται από χώρα σε χώρα (refugees in orbit), με αποτέλεσμα το αίτημά τους για άσυλο είτε να αξιολογείται πολλές φορές σε διάφορες χώρες, είτε να μην εξετάζεται

⁶⁸ Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: UNHCR Tool Box 1 on EU asylum matters, The Fundamentals ,UNHCR Brussels, November 2003, p 85

καθόλου και οι ίδιοι να παραμένουν εσαεί στο έδαφος της Ένωσης, γεγονός που συνιστά κατάχρηση του θεσμού του ασύλου. Εξασφαλίζεται επίσης ότι τουλάχιστον μια χώρα θα είναι υπεύθυνη για κάθε αίτημα ασύλου, για να εκλείψουν έτσι οι περιπτώσεις αιτούντων, των οποίων καμία χώρα δε δέχεται να καταγράψει και να εξετάσει το αίτημά τους.

Τα βασικά κριτήρια για την αξιολόγηση του κράτους που θα δεχθεί την αίτηση έχουν ιεραρχηθεί με σειρά σημαντικότητας και είναι τα ακόλουθα: η παρουσία μέλους της οικογενείας που έχει χαρακτηριστεί πρόσφυγας σε ένα κράτος μέλος, η παροχή βίζας ή έγκυρης άδειας εισόδου που εκδόθηκε από κράτος μέλος, η παράνομη διέλευση των συνόρων κράτους μέλους, κοκ.

Η Σύμβαση τέθηκε σε ισχύ για τα 15 κράτη-μέλη της ΕΕ την 1/1/1997, αν και κάποια μέλη είχαν αρχίσει να την εφαρμόζουν νωρίτερα.

3.1.4 Η Σύμβαση του Μάαστριχτ (1992)

Αποτελεί την ιδρυτική συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έχοντας ενσωματώσει τις ήδη ισχύουσες ρυθμίσεις της ΕΟΚ, προέβλεπε αυξημένη διακυβερνητική συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, στους οποίους υπάγεται και η υιοθέτηση μέτρων εναρμόνισης της πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου.

Οι παραπάνω πολιτικές εντάχθηκαν στο λεγόμενο Τρίτο Πυλώνα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, και ενώ αρχικά υπήρξαν αυξημένες προσδοκίες ότι θα σημειωνόταν σημαντική πρόοδος στους παραπάνω τομείς πολιτικής, η μέθοδος της διακυβερνητικής συνεργασίας σε ότι αφορούσε τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων διαφάνηκε ότι καθυστερούσε αισθητά τις διαδικασίες εναρμόνισης και οδηγούσε στη λήψη ατελών και μη δεσμευτικών λύσεων.

Τέθηκε σε ισχύ την 1/1/1993

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, το Συμβούλιο Υπουργών της ΕΕ ενέκρινε μια σειρά ψηφισμάτων, συστάσεων και κοινών θέσεων που δε δεσμεύουν τα μέλη από νομικής πλευράς.

3.1.5 Τα Ψηφίσματα του Λονδίνου (1992)

Υιοθετήθηκαν από τους αρμόδιους για θέματα μετανάστευσης και ασύλου Ευρωπαϊούς Υπουργούς. Αναφέρονται στις προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν για να χαρακτηριστεί μια αίτηση ασύλου προδήλως αβάσιμη ή καταχρηστική⁶⁹, στις συνθήκες αποτελεσματικής προστασίας των προσφύγων στις τρίτες χώρες υποδοχής τις οποίες διασχίζουν οι αιτούντες άσυλο πριν φτάσουν στην Ευρώπη⁷⁰, καθώς και στα κριτήρια βάσει των οποίων διαπιστώνεται με βεβαιότητα και με αντικειμενικό τρόπο ότι μια χώρα δεν «παράγει πρόσφυγες». ⁷¹

Σύμφωνα με το πρώτο ψήφισμα, η αίτηση ασύλου είναι προδήλως αβάσιμη όταν είτε δεν ανταποκρίνεται σε ουσιαστικό αίτημα ή βασίζεται σε δόλιους ισχυρισμούς ή σε κατάχρηση των διαδικασιών ασύλου, είτε ο αιτών είχε προηγουμένως επισκεφθεί μια «ασφαλή τρίτη χώρα» εκτός ΕΕ.

Στο δεύτερο ψήφισμα καθορίζονται κριτήρια καθορισμού για τις «ασφαλείς τρίτες χώρες», και τις αρχές που θα εφαρμοστούν για την επιστροφή ενός αιτούντα άσυλο σε μια τέτοια χώρα.

Το τρίτο ψήφισμα καθορίζει τις προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες μια χώρα θεωρείται ασφαλής και κατά συνέπεια δεν παράγει πρόσφυγες. Τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό της «ασφαλούς χώρας καταγωγής» είναι σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967

Όταν μια αίτηση ασύλου υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής των παραπάνω κειμένων, εξετάζεται στα πλαίσια της συνοπτικής διαδικασίας που προβλέπει το εθνικό δίκαιο κάθε κράτους μέλους για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα. Τα ψηφίσματα δεν είναι δεσμευτικά αλλά εφαρμόζονται τόσο από τα κράτη-μέλη της ΕΕ όσο και από άλλα κράτη της διεθνούς κοινότητας⁷².

3.1.6 Άλλα Ψηφίσματα και Συστάσεις της ΕΕ

Το 1994 και 1995, υπεγράφησαν δυο Συστάσεις για τις συμφωνίες επανεισδοχής οι οποίες ρυθμίζουν ζητήματα που αφορούν στην απομάκρυνση από τον ευρωπαϊκό χώρο αυτών που ζητούν άσυλο και των οποίων οι ισχυρισμοί απορρίπτονται ή κρίνονται αβάσιμοι.

⁶⁹ Βλέπε: The Resolution on Manifestly Unfounded Applications for Asylum

⁷⁰ Βλέπε: The Resolution on the Harmonised Approach to Questions Concerning Host Third Countries

⁷¹ Βλέπε: The Conclusions on Countries in which there is no Serious Risk of Persecution define the concept of the “safe country of origin”.

⁷² Βλέπε σχετικά με το θέμα UNHCR Tool Box 1 on EU asylum matters, The Fundamentals ,UNHCR Brussels, November 2003, σελ 87

Ανάμεσα στο 1993 και 1996 οι Ευρωπαίοι υπουργοί έλαβαν μια σειρά από μέτρα για την «ισότιμη κατανομή βαρών». Με γνώμονα την αρχή της αλληλεγγύης ρυθμίζουν ζητήματα που αφορούν την μαζική εισροή προσφύγων στον ευρωπαϊκό χώρο.

Τον Ιούνιο του 1995 το Συμβούλιο Υπουργών ενέκρινε ψήφισμα για τις ελάχιστες δικαστικές εγγυήσεις⁷³ με το οποίο διασφαλίζονται τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των αιτούντων άσυλο στα πλαίσια της διαδικασίας εξέτασης του αιτήματος ασύλου. Τον Μάρτιο του 1996 υιοθετήθηκε Κοινή Θέση⁷⁴ για την εναρμονισμένη εφαρμογή του όρου «πρόσφυγας». Πολλά από τα προαναφερθέντα μέτρα έχουν επικριθεί γιατί συνιστούν εναρμόνιση με βάση τον κατώτερο κοινό παρανομαστή.

3.1.7 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997⁷⁵

Η υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ και η έναρξη ισχύος της την 1^η Μαΐου 1999 έθεσε τα θεμέλια για την εγκαθίδρυση του ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στην εν λόγω Σύμβαση, τα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης μεταφέρονται από τον Τρίτο στον Πρώτο Πυλώνα⁷⁶ υπό τον τίτλο «Βίζα, Άσυλο, Μετανάστευση και Άλλες Πολιτικές σχετικά με την Ελεύθερη Κυκλοφορία των Ατόμων».

Αποτυπώνεται σε αυτήν η δέσμευση των κρατών-μελών να αναπτύξουν Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική και Πολιτική Ασύλου μέσα σε διάστημα πέντε ετών. Έως τότε οι αποφάσεις θα λαμβάνονται σε διακυβερνητική βάση, επιτρέποντας σε μερικά κράτη, συμβαλλόμενα στη Συνθήκη Σένγκεν, να επιλέξουν τη στενότερη συνεργασία ακόμα και όταν άλλα δεν το επιθυμούν.

Σύμφωνα με το άρθρο 63 της Συνθήκης, η εναρμονισμένη πολιτική για το άσυλο θα πρέπει να περιλαμβάνει: ελάχιστες εγγυήσεις όσον αφορά τις διαδικασίες του ασύλου (ταχύρυθμες διαδικασίες στα σύνορα κ.λ.π.), ελάχιστα κοινά κριτήρια για την ερμηνεία του ορισμού του πρόσφυγα, ελάχιστες εγγυήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και ορισμό του κράτους που θα είναι υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματος ασύλου,

⁷³Βλέπε: The Resolution on minimum guarantees for asylum procedures

⁷⁴ Joint Position regarding a consistent application of the definition of refugees in the 1951 Refugee Convention: η κοινή θέση δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα.

⁷⁵ Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: Towards a Common European Asylum System, -A View from UNHCR-, Damtew Dessalegne, Senior Policy Officer of UNHCR Bureau for Europe

⁷⁶ Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ τα ζητήματα του ασύλου, της μετανάστευσης καθώς και άλλα θέματα που σχετίζονται με την ελεύθερη μετακίνηση των ατόμων, εντάσσονται στον Τρίτο πυλώνα ο οποίος περιλαμβάνει την συνεργασία σε αστυνομικά και δικαστικά θέματα για την καταπολέμηση του εγκλήματος, στα πλαίσια της δημιουργίας ενός χώρου ασφαλείας και δικαιοσύνης για όλους.

ελάχιστα κριτήρια για την παροχή προσωρινής προστασίας σε εκτοπισμένα άτομα από τρίτες χώρες.

Χαρακτηριστική είναι η δήλωση της βούλησης για την προώθηση εξισορρόπησης των υποχρεώσεων μεταξύ των κρατών μελών σε ότι αφορά τα οικονομικά και διοικητικά βάρη από την ανάληψη της ευθύνης για την εξέταση του αιτήματος ασύλου και την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα.

Μετά τη πάροδο της πενταετίας η ανάπτυξη της πολιτικής του ασύλου υπάγεται στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου των Υπουργών, όπου δεν απαιτείται πάντα ομοφωνία. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει περιορισμένο γνωμοδοτικό ρόλο στη διαδικασία ανάπτυξης αυτής της πολιτικής. Στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ανατίθεται η έκδοση προδικαστικών αποφάσεων και η σε τελευταίο βαθμό ερμηνεία των σχετικών συμβατικών διατάξεων του ευρωπαϊκού δικαίου.

3.1.8 Η Διάσκεψη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε το 1999

Τον Οκτώβριο του 1999 οι ηγέτες των κρατών και των κυβερνήσεων συναντήθηκαν στο Τάμπερε της Φινλανδίας και επαναβεβαίωσαν την σημασία που αποδίδουν στον απόλυτο σεβασμό του δικαιώματος του κάθε ανθρώπου να ζητά άσυλο⁷⁷.

Συμφώνησαν επίσης να συνεργαστούν για την υιοθέτηση ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου βασισμένου αποκλειστικά στη Σύμβαση της Γενεύης, διασφαλίζοντας έτσι τον απόλυτο σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με την οποία κανείς δεν εξαναγκάζεται να επιστρέψει σε εδάφη που κινδυνεύει από διώξεις.

Στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου τέσσερις πυλώνες καθορίστηκαν: α) η συνεργασία με τις χώρες καταγωγής, β) η δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, γ) η δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών και δ) η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε όλα τα στάδια.

⁷⁷ Βλέπε: Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Τάμπερε, 15-16/10/1999

Για τη δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, η Διάσκεψη υιοθέτησε μια διπλή προσέγγιση: βραχυπρόθεσμα, την υιοθέτηση κοινών ελαχίστων κριτηρίων ενώ μακροπρόθεσμα, κοινοτικοί κανόνες θα θεσπιστούν οι οποίοι θα υπερβούν τα ελάχιστα επίπεδα εναρμόνισης και θα σκοπεύσουν σε μια κοινή διαδικασία ασύλου και ένα ενιαίο προσφυγικό καθεστώς που θα ισχύει σε όλη την Ένωση⁷⁸.

Αυτό το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου αρχικά θα περιελάμβανε μια σαφή και εύχρηστη διαδικασία για τον καθορισμό του κράτους που είναι αρμόδιο για την εξέταση του αιτήματος ασύλου, κοινά κριτήρια για τις δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, τις ελάχιστες κοινές συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο και τη σύγκλιση των κανόνων αναγνώρισης καθώς και του περιεχομένου (δικαιωμάτων και υποχρεώσεων) του καθεστώτος του πρόσφυγα. Τέλος θα συμφωνούνταν μέτρα για τις συμπληρωματικές μορφές προστασίας, οι οποίες θα διασφάλιζαν την παροχή ασύλου για κάθε άνθρωπο που έχει ανάγκη προστασίας.

3.1.9 Τα Συμπεράσματα της Διάσκεψης του Λάακεν το 2001

Το Δεκέμβριο του 2001, υπό τη Βελγική Προεδρία, πραγματοποιήθηκε στο Λάακεν η Διάσκεψη του Συμβουλίου των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, κατά τη διάρκεια της οποίας αξιολογήθηκε η πρόοδος που σημειώθηκε από τη Διάσκεψη του Τάμπερε και δόθηκε έμφαση στην ανάγκη προώθησης του κατάλληλου πλαισίου προκειμένου να προωθηθεί η πολιτική του κοινού ασύλου ως ζήτημα προτεραιότητας, εντός του συμφωνημένου χρονοδιαγράμματος.

Η Διάσκεψη επεξεργάστηκε μια έκθεση προόδου σε ότι αφορούσε την επίτευξη των στόχων που τέθηκαν στο Τάμπερε, και όρισε προθεσμίες για την υιοθέτηση και αναθεώρηση ενός αριθμού σημαντικών νομικών κειμένων για το άσυλο. Επιπλέον κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλλει βελτιωμένες νομοθετικές προτάσεις σχετικά με τα ελάχιστα κριτήρια για τις διαδικασίες ασύλου και την οικογενειακή επανένωση.

Η Διάσκεψη ωστόσο δεν σχολίασε το περιεχόμενο των κριτηρίων και των πολιτικών, ούτε το επίπεδο εναρμόνισης τα οποία έπρεπε να επιτευχθεί. Γενικά, τα

⁷⁸ Σχετικά με το θέμα βλέπε: UNHCR Tool Box 1 on EU asylum matters, The Fundamentals, UNHCR Brussels, November 2003, σελ. 101

Συμπεράσματα του Λάακεν επικεντρώθηκαν στην ανάπτυξη των μέσων για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και στο διεθνές οργανωμένο έγκλημα παρά στο άσυλο και στη νόμιμη είσοδο στα κράτη μέλη.

3.1.10 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Σεβίλλη το 2002

Ως προς το άσυλο και τη μετανάστευση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ήταν αποφασισμένο να επισπεύσει τη εφαρμογή, σε όλες του τις πτυχές, του προγράμματος που εγκρίθηκε στο Τάμπερε για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στα πλαίσια αυτά, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπενθύμιζε την ανάγκη ανάπτυξης μιας κοινής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης, θέματα διακριτά αλλά συνδεδεμένα.

Σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, είναι σημαντικό να εξασφαλίζεται ταχεία και αποτελεσματική προστασία για τους πρόσφυγες με τη σύσταση μηχανισμών που θα παρεμποδίζουν τις καταχρήσεις του θεσμού του ασύλου και με ενέργειες για την ταχύτερη δυνατή επιστροφή των προσώπων των οποίων η αίτηση απορρίπτεται στις χώρες καταγωγής τους.

Παράλληλα με την ενισχυμένη συνεργασία για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης, ήταν σκόπιμο να προχωρήσει η εξέταση των τρεχουσών προτάσεων.

Τα Συμπεράσματα της Σεβίλλης επικεντρώθηκαν σε τέσσερις τομείς: α) την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, β) την ενιαία διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, γ) την ενσωμάτωση της μεταναστευτικής πολιτικής στις εξωτερικές σχέσεις με τις τρίτες χώρες, δ) και την επίσπευση της ατζέντα για ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης.

Σε ότι αφορούσε πιο συγκεκριμένα τον τομέα του ασύλου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε επιτακτικά το Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων να εγκρίνει: πριν από το Δεκέμβριο του 2002 τον κανονισμό «Δουβλίνο II», πριν από τον Ιούνιο του 2003, τους κανόνες σχετικά με τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα και με το περιεχόμενο αυτού του καθεστώτος (ορισμός πρόσφυγα και συμπληρωματικές μορφές προστασίας), καθώς

επίσης και τους κανόνες σχετικά με το ζήτημα της οικογενειακής επανένωσης, πριν από τα τέλη του 2003, τους κοινούς κανόνες σχετικά με τη διαδικασία παροχής ασύλου⁷⁹.

3.2. Νομικά Κείμενα

Σήμερα, τρία από τα πέντε βασικά συστατικά στοιχεία του συστήματος ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης-οι Οδηγίες σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής και την προσωρινή προστασία και ο Κανονισμός Δουβλίνο II- έχουν ήδη υιοθετηθεί. Οι άλλες δυο Οδηγίες-η πρώτη σχετικά με τα καίρια ζητήματα της διαδικασίας χορήγησης ασύλου, και η δεύτερη σχετικά με τον ορισμό της προσφυγικής ιδιότητας- ακόμα δεν έχουν εγκριθεί παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί από την Ελληνική, την Ιταλική και την Ιρλανδική Προεδρία. Τόσο η πρώτη όσο και η δεύτερη Οδηγία βρίσκονται σε στάδιο έντονων διαβουλεύσεων στο επίπεδο των αρμοδίων Υπουργών της ΕΕ.

Έτσι, υλοποιώντας τις δεσμεύσεις που ανέλαβαν οι υπουργοί Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων στη Διάσκεψη Κορυφής στο Τάμπερε και σύμφωνα με τις επιταγές του αρ. 63 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, έχουν τεθεί σε ισχύ οι ακόλουθοι Κανονισμοί και Οδηγίες:

A) Οδηγία 2003/9/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη

B) Κανονισμός 343/2003 σχετικά με τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου που υπεβλήθη σε ένα από τα κράτη μέλη από υπήκοο τρίτης χώρας. – Κανονισμός Δουβλίνο II

Γ) Οδηγία 2001/55/ΕΚ σχετικά με τα ελάχιστα κριτήρια για το καθεστώς προσωρινής προστασίας σε περιπτώσεις μαζικής άφιξης εκτοπισμένων ατόμων

Παράλληλα έχει επιτευχθεί συμφωνία σε ότι αφορά τις ακόλουθες προτάσεις οδηγιών:

A) Πρόταση για μια Κοινοτική Οδηγία σχετικά με τα ελάχιστα κριτήρια για τις διαδικασίες στα κράτη μέλη για την απονομή και την παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα

⁷⁹ Σχετικά με το θέμα βλέπε: UNHCR Tool Box 1 on EU asylum matters, The Fundamentals ,UNHCR Brussels, November 2003, σελ. 103

Β) Πρόταση για μια Κοινοτική Οδηγία για τα ελάχιστα κριτήρια ως προς το χαρακτηρισμό και την κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών και των ανιθαγενών ως πρόσφυγες ή ως άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

Επιπλέον, εκτός από τις Οδηγίες και τους Κανονισμούς που έχουν υιοθετηθεί ή πρόκειται να υιοθετηθούν στο άμεσο μέλλον, και που θεμελιώνουν την Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασύλου, διάφορες άλλες Οδηγίες και Κανονισμοί που αναφέρονται σε ζητήματα μετανάστευσης, κυκλοφορίας εντός και εκτός των συνόρων της Ένωσης, ταξιδιωτικών εγγράφων, καταπολέμησης της λαθραίας μεταφοράς ανθρώπων κ.ο.κ. επηρεάζουν άμεσα ή έμμεσα τα δικαιώματα των ανθρώπων που χρήζουν προστασίας, καθώς δημιουργείται ένα ιδιαίτερα σύνθετο πλαίσιο ρυθμίσεων και διαδικασιών, το οποίο περιορίζει τις δυνατότητες πρόσβασης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και καθιστά ιδιαίτερα δυσχερή την υποβολή αιτήματος ασύλου με αποτέλεσμα να πλήττονται ανεπανόρθωτα τα δικαιώματα των προσφύγων όπως περιγράφονται στη Σύμβαση του 1951 και στο Πρωτόκολλο του 1967.

Ενδεικτικά ορισμένες από αυτές τις ρυθμίσεις είναι οι ακόλουθες:

Α) Οδηγία που αφορά την καθιέρωση του EURODAC για τη σύγκριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων προκειμένου να εφαρμοστεί αποτελεσματικά η Σύμβαση του Δουβλίνου σχετικά με το κράτος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματος ασύλου.⁸⁰

Β) Απόφαση του Συμβουλίου που ιδρύει το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες ως ένα μέσο επικουρικότητας προκειμένου να προωθήσει την εξισορρόπηση των προσπαθειών που καταβάλλονται από τα κράτη μέλη για την υποδοχή και υποστήριξη των προσφύγων και των εκτοπισμένων ατόμων.⁸¹

Γ) Οδηγία που αφορά την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων για την απέλαση υπηκόων τρίτων χωρών⁸²

Δ) Οδηγία που ενισχύει τις προβλέψεις του άρθρου 26 της Συνθήκης που εφαρμόζει τη Συμφωνία Σένγκεν της 14^{ης} Ιουνίου 1985⁸³

⁸⁰ Βλέπε Οδηγία EURODAC 2725/2000/EK, 11 Δεκεμβρίου 2003, σχετικά με την θέσπιση του 'Eurodac' για τη σύγκριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων για την καλύτερη εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου

⁸¹ Βλέπε Οδηγία: (2000/596/EC), 28 September 2000, European Refugee Fund

⁸² Βλέπε Οδηγία: (2001/40/EC), 28 May 2001, Mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals

⁸³ Βλέπε Οδηγία: (2001/51/EC), 28 June 2001, Carrier Sanctions Directive

Ε) Οδηγία που καταγράφει τις τρίτες χώρες των οποίων οι υπήκοοι οφείλουν να είναι κάτοχοι βίζας όταν διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα και τις χώρες των οποίων οι υπήκοοι εξαιρούνται από αυτή την υποχρέωση.⁸⁴

Υπάρχουν και άλλες ρυθμίσεις που αφορούν τη μετακίνηση εντός και εκτός της Ένωσης, τις εξωτερικές σχέσεις με τρίτες χώρες, την καταπολέμηση του διεθνούς εγκλήματος κ.ο.κ.

Ο παραπάνω κατάλογος είναι ενδεικτικός και όχι εξαντλητικός.

3.2.1 Συνοπτική παρουσίαση του περιεχομένου των Οδηγιών και Κανονισμών που έχουν τεθεί σε ισχύ

3.2.1.1 Οδηγία 2003/9/ΕΚ ελάχιστες απαιτήσεις για την Υποδοχή των Αιτούντων Άσυλο στα κράτη μέλη⁸⁵.

Το κείμενο αυτό υλοποιεί ένα τμήμα των δεσμεύσεων που ανέλαβαν οι χώρες της ΕΕ στο Τάμπερε το 1999, κατά την οποία αποφασίστηκε η θέσπιση μιας σειράς νομοθετικών μέτρων στον τομέα του ασύλου με στόχο τη δημιουργία στο μέλλον ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος χορήγησης ασύλου.

Σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ η ιδιότητα του πρόσφυγα αναγνωρίζεται κατόπιν μιας διαδικασίας, η οποία, από την υποβολή της αιτήσεως χορήγησης του ασύλου έως τη οριστική αρνητική ή θετική απόφαση της κρατικής αρχής επί του αιτήματος, μπορεί να διαρκέσει μήνες ή ακόμα και χρόνια. Η Οδηγία αποσκοπεί στην αντιμετώπιση των ζητημάτων που τίθενται για τους αιτούντες άσυλο κατά το χρονικό διάστημα από την είσοδο του αλλοδαπού σε ένα κράτος μέλος της Ένωσης μέχρι την οριστική περάτωση της εξέτασης του αιτήματός του.

Στόχος είναι η εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης και η διαμόρφωση ομοιόμορφων συνθηκών υποδοχής των αιτούντων άσυλο σε όλη την επικράτεια της Ένωσης προκειμένου να συμβάλει η Οδηγία στον περιορισμό των δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων άσυλο με κίνητρο την αναζήτηση καλύτερων συνθηκών υποδοχής λόγω της ανομοιογένειας που υφίσταται σε ό,τι αφορά τις συνθήκες αυτές

⁸⁴ Βλέπε Οδηγία: (2001/539/EC) 15 March 2001 Visa Policy

⁸⁵ Βλέπε αναλυτικά σχετικά με το θέμα: Ιωάννης Παπαγεωργίου/ Παναγιώτης Παπαδημητρίου, Η Οδηγία 2003/9/ΕΚ, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τόμος 24, Τεύχος 1. Ιανουάριος-Μάρτιος 2004

μεταξύ των κρατών μελών. Η συγκεκριμένη Οδηγία αφορά μόνο αιτούντες άσυλο και δε θίγει με κανένα τρόπο τα δικαιώματα των αναγνωρισμένων προσφύγων.

Η Οδηγία επιβάλλει κατ' αρχήν, μια σειρά υποχρεώσεων ενημέρωσης των αιτούντων άσυλο από τους αρμόδιους φορείς των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν επίσης την υποχρέωση να εκδώσουν και να χορηγήσουν στον αιτούντα ένα έγγραφο, εντός τριημέρου από την υποβολή του αιτήματος ασύλου, το οποίο να πιστοποιεί ότι πρόκειται για αιτούντα άσυλο και ότι επιτρέπεται να παραμένει στο έδαφος του κράτους μέλους μέχρι να κριθεί το αίτημά του, και την υποχρέωση έκδοσης ταξιδιωτικών εγγράφων στους αιτούντες άσυλο εφόσον υφίστανται σοβαροί ανθρωπιστικοί λόγοι που υπαγορεύουν τη μετακίνηση του αιτούντα άσυλο σε άλλο κράτος.

Η Οδηγία θεσπίζει επίσης την κατ' αρχήν ελευθερία κίνησης του αιτούντα, είτε σε όλη την επικράτεια του κράτους είτε σε οριζόμενη από το κράτος περιοχή. Εξασφαλίζει ότι τα τέκνα των αιτούντων άσυλο θα έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση με προϋποθέσεις ανάλογες με αυτές που ισχύουν για τους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής καθώς επίσης και την πρόσβαση στην επαγγελματική κατάσταση.

Το πλέον ακανθώδες ζήτημα αποτέλεσε το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας. Η Οδηγία αφήνει ουσιαστικά στην πράξη άθικτο το δικαίωμα των κρατών μελών να ρυθμίζουν όπως επιθυμούν την πρόσβαση στην απασχόληση των αιτούντων άσυλο ⁸⁶.

Περαιτέρω καθορίστηκαν λεπτομερειακά τα μέτρα και οι ρυθμίσεις που τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν σχετικά με τις υλικές συνθήκες υποδοχής: στέγαση, οικονομικά βοηθήματα, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Ειδική μέριμνα προβλέπεται στην Οδηγία για ευάλωτες κατηγορίες αιτούντων άσυλο (ανηλίκους, θύματα βασανιστηρίων κ.α.). Επίσης προβλέπεται η δυνατότητα των κρατών να περιορίσουν ή να ανακαλέσουν τα δικαιώματα ως προς τις συνθήκες υποδοχής σε συγκεκριμένες περιπτώσεις και η δυνατότητα προσφυγής των αιτούντων άσυλο κατά αρνητικών αποφάσεων επί των αιτημάτων τους.

Τα κράτη είναι υποχρεωμένα να θέσουν σε ισχύ τα αναγκαία εθνικά μέτρα για να συμμορφωθούν με την Οδηγία, το αργότερο έως στις 6 Φεβρουαρίου 2005.

Ο βασικότερος προβληματισμός που απορρέει από την εφαρμογή της εν λόγω Οδηγίας αφορά την εναρμόνιση των κρατών μελών ως προς τα κατώτερα κριτήρια,

⁸⁶ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Ecre Country Report 2002: France, σελ 105: Η Γαλλία έχει προβάλει σθεναρή αντίσταση ως προς αυτό τον τομέα κρατικής αρμοδιότητας

γεγονός που μπορεί να σημάνει την περιστολή των δικαιωμάτων σε κράτη μέλη που ακολουθούσαν μια πιο γενναιόδωρη πολιτική στα ζητήματα υποδοχής των αιτούντων άσυλο μέχρι σήμερα.

3.2.1.2 Κανονισμός Δουβλίνο II (2003)

Ο Κανονισμός 343/2003⁸⁷ ονομάζεται Δουβλίνο II γιατί αποτελεί συνέχεια και ένταξη στην κοινοτική έννομη τάξη της παλαιότερης ομώνυμης Σύμβασης⁸⁸ με το ίδιο αντικείμενο. Στόχος της πρώτης Σύμβασης ήταν να ρυθμιστεί ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη μέλη αποφασίζουν ως προς το ποιο κράτος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Το νέο κείμενο τροποποιεί τη Σύμβαση καθώς προχωρά στον εκσυγχρονισμό των διατάξεων.

Στόχοι του Κανονισμού Δουβλίνο II είναι να εξασφαλιστεί στους αιτούντες άσυλο πραγματική πρόσβαση στις διαδικασίες, να αποτραπεί η κατάχρηση των διαδικασιών ασύλου και το φαινόμενο των «προσφύγων σε τροχιά» προς «άγρα ασύλου»⁸⁹, να προσαρμόσει το σύστημα στις νέες πραγματικές συνθήκες που προέκυψαν από τη δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, να αυξήσει την αποτελεσματικότητα του συστήματος και βέβαια να καλύψει τα κενά της προηγούμενης Σύμβασης.

Βασική αρχή του Κανονισμού είναι ότι μια αίτηση ασύλου εξετάζεται από ένα μόνο κράτος. Αρχικά το κράτος-μέλος που δέχεται την αίτηση την εξετάζει. Στη συνέχεια όμως αρμόδιο για την εξέταση του αιτήματος είναι το κράτος με τη μεγαλύτερη εμπλοκή στην είσοδο ή στη διαμονή του αιτούντος. Ο καθορισμός του κράτους αυτού ακολουθεί μια σειρά αντικειμενικών, ιεραρχικά δομημένων κριτηρίων.

Επιπλέον, ο Κανονισμός θέτει ως στόχο την κατά το δυνατό κοινή εξέταση των αιτήσεων ασύλου των μελών μιας οικογένειας από το ίδιο κράτος μέλος προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνοχή των σχετικών αποφάσεων και να διαφυλαχτεί στο μέγιστο δυνατό βαθμό η αρχή της οικογενειακής ενότητας. Πριν από αυτόν τον Κανονισμό είχαν δημιουργηθεί μεγάλα προβλήματα καθώς οι οικογένειες χωρίζονταν και πολλά κράτη της ΕΕ είχαν κατηγορηθεί για παραβίαση του αρ. 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα που επιτάσσει την προστασία της οικογένειας.

⁸⁷ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Ιωάννη Φ. Παπαγεωργίου, Ο Κανονισμός Δουβλίνο II, ΕΔΔΔΔ 2/2003

⁸⁸ Η Σύμβαση του Δουβλίνου συνιστά ένα καθαρά διακρατικό διεθνές κείμενο, εξωκοινοτικό ως προς τη νομική του υπόσταση, στην οποία ωστόσο όλα τα κράτη μέλη της ΕΚ αποτελούσαν συμβαλλόμενα μέρη

⁸⁹ “refugees in orbit” και “asylum shopping”: άτομα που υποβάλλουν αιτήσεις ασύλου οι οποίες δεν εξετάζονται επί της ουσίας τους από κανένα κράτος μέλος γιατί κανένα δεν αναγνωρίζει την αρμοδιότητα.

Ακολουθεί η παράθεση των κριτηρίων ως προς τον καθορισμό της αρμοδιότητας του κράτους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματος ασύλου, τα οποία όπως προαναφέρθηκε, είναι ιεραρχικά δομημένα (το πρώτο υπερισχύει του δευτέρου, το δεύτερο του τρίτου κ.ο.κ.). Ιεραρχικά επικρατέστερο κριτήριο είναι η ύπαρξη οικογενειακών δεσμών, ενώ κατόπιν η ευθύνη μεταφέρεται στο κράτος που έχει εκδώσει ισχύοντα τίτλο διαμονής στον αιτούντα, στο κράτος που έχει εκδώσει ισχύουσα θεώρηση στον αιτούντα, στο κράτος από το οποίο εισήλθε παράνομα στην Ένωση κ.ο.κ.

Σε αντίθεση με την προηγούμενη Σύμβαση, ο Κανονισμός περιλαμβάνει μια σειρά πολύ συντομότερων προθεσμιών σε ό,τι αφορά την πρόσβαση στις διαδικασίες προσδιορισμού της ιδιότητας του πρόσφυγα. Συγκεκριμένα, το κράτος το οποίο δέχεται την αίτηση ασύλου πρέπει να ζητήσει μέσα σε τρεις μήνες την ανάληψη ευθύνης από άλλο κράτος αλλιώς παραμένει το ίδιο υπεύθυνο οριστικά. Η απάντηση του άλλου κράτους δίδεται εντός δυο μηνών αλλιώς θεωρείται ότι δέχεται την ανάληψη της ευθύνης. Η μεταγωγή του αιτούντος πρέπει να γίνεται μέσα σε έξι μήνες αλλιώς παραμένει οριστικά εκεί που υπέβαλλε την αίτησή του.

Ο Κανονισμός επιπλέον περιλαμβάνει βελτιώσεις ως προς την ενημέρωση των αιτούντων άσυλο για τα δικαιώματά τους και την πορεία εξέτασης του αιτήματός τους, και θεσπίζει τη γενικότερη υποχρέωση διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την ορθή διεκπεραίωση της διαδικασίας προσδιορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση ενός αιτήματος ασύλου.

Ο Κανονισμός τέθηκε σε ισχύ 20 ημέρες μετά τη δημοσίευσή του (που έλαβε χώρα στις 25/2/2003) και εφαρμόζεται για αιτήσεις ασύλου που υποβάλλονται για πρώτη φορά έξι μήνες μετά τη θέση του σε ισχύ.

Η συμβολή του Κανονισμού στην εγκαθίδρυση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου κρίνεται ανεπαρκής και αποσπασματική, καθώς εφόσον δεν έχουν υιοθετηθεί και οι υπόλοιπες Οδηγίες σχετικά με τις ρυθμίσεις που αφορούν τις διαδικασίες έγκρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα και το περιεχόμενο των συμπληρωματικών μορφών προστασίας, ούτως ή άλλως ασκείται επίδραση στον προσανατολισμό των κυμάτων των αιτούντων άσυλο προς αναζήτηση ευνοϊκότερων συστημάτων αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα εντός της Ένωσης και απλά ο Κανονισμός προσπαθεί με νέες διοικητικές διαδικασίες να ανακατανείμει το διοικητικό και οικονομικό φορτίο μεταξύ των κρατών. Ο μηχανισμός που περιγράφει ο

Κανονισμός καθίσταται δαπανηρός και αλυσιτελής ενώ στην ουσία δεν αντιμετωπίζει στη ρίζα τους τα προβλήματα που καλείται να λύσει.

Επιπλέον, με τα κριτήρια που θέσπισε ο Κανονισμός δημιουργείται μια διάσταση κέντρου-περιφέρειας στην Ευρώπη, καθώς οι χώρες οι οποίες αποτελούν τα σύνορα της ΕΕ δέχονται σημαντικά μεγαλύτερη διοικητική και οικονομική επιβάρυνση από τις χώρες του κέντρου, εφόσον βάσει των κριτηρίων καλούνται να αναλάβουν ευθύνη για τις περισσότερες αιτήσεις ασύλου που γίνονται εντός της Ένωσης. Ελλοχεύει επομένως και ο κίνδυνος περιορισμού του δικαιώματος της αναζήτησης ασύλου από τους πρόσφυγες καθώς μειώνεται το «εδαφικό» αλλά όχι το νομικό δικαίωμα των αιτούντων για υποβολή αιτήματος ασύλου σε ένα κράτος γεωγραφικά στο κέντρο της Ευρώπης ενώ παράλληλα αυξάνονται οι υποχρεώσεις των κρατών μελών που βρίσκονται στα σύνορα της Ένωσης.

3.2.1.3 Οδηγία 2001/55/ΕΚ σχετικά με τα ελάχιστα κριτήρια για το καθεστώς προσωρινής προστασίας σε περιπτώσεις μαζικής άφιξης εκτοπισμένων ατόμων⁹⁰

Η εμπειρία του πολέμου στην πρώην Γιουγκοσλαβία στις αρχές της δεκαετίας του 90 και η κρίση στο Κοσσυφοπέδιο το 1999, γεγονότα που προκάλεσαν τον ξεριζωμό χιλιάδων ανθρώπων στην καρδιά της Ευρώπης, θορύβησαν τόσο το Συμβούλιο όσο και την Επιτροπή.

Έτσι, το 2001 υιοθετήθηκε η Οδηγία 2001/55/ΕΚ σχετικά με τα ελάχιστα κριτήρια για το καθεστώς προσωρινής προστασίας σε περιπτώσεις μαζικής άφιξης εκτοπισμένων ατόμων. Σκοπός της εν λόγω Οδηγίας είναι να θεσπίσει ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων από τρίτες χώρες, οι οποίοι δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους και να επιδιώξει τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων.

Στην Οδηγία αυτή, η προσωρινή προστασία εννοείται ως μια διαδικασία με έκτακτο χαρακτήρα που εξασφαλίζει, σε περίπτωση μαζικής εισροής ή εάν επίκειται μαζική εισροή εκτοπισθέντων από τρίτες χώρες, οι οποίοι δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους, άμεση και προσωρινή προστασία σε αυτά τα άτομα, ιδίως αν υπάρχει κίνδυνος το σύστημα ασύλου να μην μπορεί να αντιμετωπίσει αυτή την εισροή

⁹⁰ Βλέπε σχετικά με ο θέμα: Σχολιασμός της Οδηγίας 2001/55/ΕΚ από την Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ

χωρίς αρνητικές συνέπειες για την καλή λειτουργία του, το συμφέρον των ενδιαφερομένων ατόμων και το συμφέρον άλλων ατόμων που ζητούν προστασία.

Σε ό,τι αφορά θέματα που αφορούν τη διάρκεια και εφαρμογή της προσωρινής προστασίας ορίζεται ότι αυτή ανέρχεται σε ένα έτος (εκτός ιδιαίτερων συνθηκών), και εφαρμόζεται κατόπιν διαπίστωσης της ύπαρξης της μαζικής εισροής με απόφαση του Συμβουλίου.

Περαιτέρω περιγράφονται οι υποχρεώσεις των κρατών μελών έναντι των ατόμων που απολαμβάνουν προσωρινής προστασίας σε ότι αφορά την έκδοση εγγράφων, την ενημέρωση σε γλώσσα κατανοητή για τα δικαιώματά τους, το δικαίωμά τους στην άσκηση μισθωτής εργασίας, την πρόσβαση σε κατάλληλο κατάλυμα, την υποστήριξη σε θέματα κοινωνικής βοήθειας και διαβίωσης καθώς και σε θέματα ιατρικής περίθαλψης, την πρόνοια για ειδικές κατηγορίες ατόμων (θύματα βιασμών, ασυνόδευτοι ανήλικοι κ.ο.κ.), την πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα, τη διαφύλαξη της αρχής της οικογενειακής ενότητας.

Ακολουθεί η πρόβλεψη για την πρόσβαση των εκτοπισθέντων στη διαδικασία ασύλου όπως αυτή περιγράφεται από τη Σύμβαση του 1951, καθώς θεωρείται ότι η προσωρινή προστασία δεν αποτελεί εναλλακτική του προσφυγικού καθεστώτος προστασία και ότι το αίτημα ασύλου του κάθε ενδιαφερομένου πρέπει να εξετάζεται τελικά εξατομικευμένα. Επιπλέον καθορίζεται ο μηχανισμός για τον επαναπατρισμό μετά τη λήξη της προσωρινής προστασίας εφόσον έχουν παύσει να ισχύουν οι λόγοι παράτασής της, στα πλαίσια του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.

Εν συνεχεία γίνεται ρητή αναφορά στην αρχή της αλληλεγγύης σε ότι αφορά την εφαρμογή των μέτρων που προβλέπει η Οδηγία, καθορίζοντας ότι αυτά χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες. Σε ότι αφορά τη διανομή των υπόλοιπων υποχρεώσεων τα κράτη μέλη συνεργάζονται μεταξύ τους αναπτύσσοντας διοικητική συνεργασία προκειμένου να υπάρξει δίκαια κατανομή των βαρών (διοικητικών, κοινωνικών κ.α.). Στην Οδηγία υπάρχει ειδική αναφορά στον προσδιορισμό των ατόμων που τα κράτη μέλη μπορούν να αποκλείσουν από την προσωρινή προστασία (εγκληματίες πολέμου κ.α.).

Τα κράτη μέλη ανέλαβαν την υποχρέωση να θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις μέχρι την 31^η Δεκεμβρίου 2002.

3.2.2 Προτάσεις Οδηγιών

3.2.2.1 Πρόταση για μια Κοινοτική Οδηγία σχετικά με τα ελάχιστα κριτήρια για τις διαδικασίες στα κράτη μέλη για την απονομή και την παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα

Η Οδηγία σχετικά με τα καίρια ζητήματα χορήγησης ασύλου, έχει προκαλέσει έντονη ανησυχία στην Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ⁹¹, η οποία διαβλέπει ότι θα επηρεαστεί σοβαρά η δυνατότητα εκατοντάδων προσφύγων κάθε χρόνο να αναζητούν προστασία στην Ευρώπη. Η θέσπιση ενιαίων διαδικασιών ωστόσο θα αποτελέσει ένα περαιτέρω βήμα για την ανάπτυξη της Κοινής Πολιτικής Ασύλου.

Διάφορες από τις ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται σε αυτή την πρόταση οδηγίας, όπως ο περιορισμός του δικαιώματος των αιτούντων σε ότι αφορά τη νομική εκπροσώπηση και ο περιορισμός των υποχρεώσεων των κρατών μελών σε ότι αφορά τη δωρεάν εξασφάλισή της (αρ. 13-14), η υιοθέτηση καταλόγου «τρίτων ασφαλών χωρών» (αρ.27) καθώς επίσης και καταλόγου «ασφαλών χωρών προέλευσης»(αρ.30), ο περιορισμός του δικαιώματος των προσφύγων και του ανασταλτικού τους χαρακτήρα(αρ.38) κ.ο.κ., πιστεύεται ότι θα συρρικνώσουν αισθητά το δικαίωμα των αιτούντων άσυλο να εξασφαλίσουν προστασία.

3.2.2.2 Πρόταση για μια Κοινοτική Οδηγία για τα ελάχιστα κριτήρια ως προς το χαρακτηρισμό και την κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών και των ανιθαγενών ως πρόσφυγες ή ως άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας⁹².

Σε ό,τι αφορά την πρόταση Οδηγίας⁹³ σχετικά με τον ορισμό της προσφυγικής ιδιότητας εκφράζεται έντονος προβληματισμός από τη διεθνή κοινότητα καθώς σύμφωνα με το περιεχόμενό της, θα καθορίζονται οι προδιαγραφές που πρέπει να πληρούν οι υπήκοοι τρίτων χωρών και οι απάτριδες για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα ή του ατόμου που, για διάφορους λόγους, έχει ανάγκη διεθνούς προστασίας και θα εξασφαλίζεται το ελάχιστο επίπεδο δικαιωμάτων για τα

⁹¹ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Μαρία Σταυροπούλου, 2003, Ενόψει του Συμβουλίου Υπουργών της ΕΕ, 27 και 28 Νοεμβρίου, Δήλωση Επικεφαλής Τομέα Προστασίας της Υ.Α. στην Ελλάδα

⁹² Υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο Υπουργών στις 30 Απριλίου του 2004, ωστόσο δεν έχει τεθεί ακόμα σε ισχύ.

⁹³ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Broken Promises - Forgotten Principles, An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection, Tampere 1999 - Brussels 2004 p.38

άτομα που το έχουν ανάγκη επειδή δεν μπορούν να υπολογίζουν στην χώρα καταγωγής τους .

Οι σημαντικότερες προβλέψεις που περιλαμβάνονται στην Πρόταση Οδηγίας αφορούν ζητήματα που αναφέρονται στην παροχή προστασίας και στην ανάληψη των συμβατικών υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Σύμβαση του 1951 όχι μόνο από τα κράτη αλλά και από μη κρατικούς φορείς (UNHCR) (αρ.7), πρακτικές που αφορούν στην προστασία των προσφύγων σε ζώνες εντός της ίδιας τους της χώρας (αρ. 8), ρυθμίσεις που αφορούν στην ενίσχυση των διατάξεων ως προς τις ρήτρες παύσης που περιλαμβάνονται στη Σύμβαση του 1951(αρ. 14), περιορισμούς των βασικών δικαιωμάτων (π.χ. πρόσβαση σε εργασία και σε υπηρεσίες υγείας) σε άτομα που τους έχουν χορηγηθεί συμπληρωματικές μορφές προστασίας(αρ.23,26,28,29,33)

Ουσιαστικά, η Οδηγία αυτή φαίνεται να επανερμηνεύει τη Σύμβαση του 1951 για τους Πρόσφυγες ως προς τα κατώτερα δυνατά επίπεδα και να συρρικνώνει το σύστημα παροχής προστασίας ούτως ώστε να αναφέρεται σε μια αισθητά πιο περιορισμένη ομάδα ατόμων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΤΟ ΠΑΡΟΝ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

4.1 Το σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος

Στο σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, το οποίο υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις Βρυξέλλες στις 17 και 18 Ιουνίου του 2004, περιλαμβάνονται ειδικές προβλέψεις για την καθιέρωση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην ΕΕ, με ειδική αναφορά στο κοινό άσυλο και το μεταναστευτικό σύστημα.

Σε ό,τι αφορά ζητήματα σχετικά με το άσυλο, η Ευρωπαϊκή Συνέλευση η οποία εργάστηκε για τη σύνταξη του σχεδίου του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, συμφώνησε στα ακόλουθα μέτρα κατόπιν προτάσεων της Ομάδας Εργασίας σχετικά με θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων:

Όλα τα ζητήματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων θα υπαχθούν υπό έναν τίτλο⁹⁴ στη νέα Συνταγματική Συνθήκη. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό η νομοθετική αρμοδιότητα σε ζητήματα ασύλου θα υπαχθεί στην κοινοτική μέθοδο, ωστόσο σε κάποιους τομείς της αστυνομικής δράσης και της καταπολέμησης του εγκλήματος,

⁹⁴ Βλέπε: Μέρος I, Τίτλος V Άσκηση των Αρμοδιοτήτων της Ένωσης, Κεφάλαιο II Ειδικές Διατάξεις, αρ. 41 Ειδικές Διατάξεις εφαρμογής του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

ορισμένοι μηχανισμοί διακυβερνητικού συντονισμού σε επιχειρησιακά θέματα θα διατηρηθούν.

Η νέα Συνταγματική Συνθήκη περιλαμβάνει δυο άρθρα⁹⁵ τα οποία θα χρησιμεύσουν ως η νομική βάση για την μελλοντική εναρμόνιση σε θέματα ασύλου, πέρα των στόχων που έθεσε η Συνθήκη του Άμστερνταμ⁹⁶. Το άρθρο II-18 αναφέρεται ρητά στη Σύμβαση του 1951 καθώς επίσης και στην ανάγκη ανάπτυξης μιας κοινής πολιτικής ασύλου και προσωρινής προστασίας, με απώτερο στόχο την παροχή πρόσφορου καθεστώτος σε οποιονδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και την διασφάλιση της αρχή της μη επαναπροώθησης.

Επιπλέον πρόβλεψη γίνεται για την κατανομή της ευθύνης και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών σύμφωνα με τις γενικές αρχές της ΕΕ, προκειμένου να επιτευχθεί η δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Η διαδικασία λήψεως αποφάσεων σε ότι αφορά τα ζητήματα του ασύλου θα συντελείται με τη διαδικασία της ενισχυμένης πλειοψηφίας στο Συμβούλιο και τη συναπόφαση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Συμπεριλαμβάνεται και πρόβλεψη συνεργασίας με τρίτες χώρες προκειμένου να γίνει διαχείριση των προσφυγικών ροών που αιτούνται άσυλο ή άλλες μορφές συμπληρωματικής προστασίας.

4.2 Η πρόκληση της Διεύρυνσης

Τον Μάιο του 2004 ολοκληρώθηκαν επιτυχώς οι διαδικασίες ένταξης στην ΕΕ για τη Δημοκρατία της Τσεχίας, την Εσθονία, την Ουγγαρία, τη Λιθουανία, τη Λετονία, τη Μάλτα, την Πολωνία τη Σλοβακία και τη Σλοβενία και την Κύπρο.

Προκειμένου να επιτευχθεί η τελευταία αυτή διεύρυνση, μια σειρά ενταξιακών διαδικασιών και προενταξιακών στρατηγικών θεσμοθετήθηκαν για τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες. Οι προενταξιακές στρατηγικές περιελάμβαναν ειδικά στοχευμένες κατά κράτος στρατηγικές, προκειμένου το κάθε ένα από αυτά να εκπληρώσει τα κριτήρια που υιοθετήθηκαν από τη Σύσκεψη Κορυφής στην Κοπεγχάγη, το 1993. Στις δεσμεύσεις που ανέλαβαν τα νέα κράτη μέλη περιλαμβάνεται η ανάγκη για σταθερούς θεσμούς οι οποίοι θα εγγυώνται τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου, μια λειτουργική

⁹⁵Βλέπε: Μέρος II, Τίτλος II Ελευθερίες, αρ. II-18 Δικαίωμα Ασύλου, αρ. II-19 Προστασία σε περίπτωση απομάκρυνσης, απέλασης και έκδοσης.

⁹⁶ Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αναφέρεται σε ελάχιστα κριτήρια ενώ η Συνταγματική Συνθήκη σε εναρμόνιση.

οικονομία της αγοράς και την δυνατότητα να αναλάβουν τις υποχρεώσεις των υπολοίπων κρατών μελών π.χ. ενσωμάτωση και εφαρμογή των ευρωπαϊκών κριτηρίων συμπεριλαμβανομένων αυτών που εφαρμόζονται στο χώρο του ασύλου.

Το Πρόγραμμα της Επιτροπής για την πολιτική και οικονομική ενίσχυση των κρατών της Κεντρικής Ευρώπης και της Βαλτικής, το PHARE⁹⁷, θεσπίστηκε προκειμένου να παράσχει τεχνική βοήθεια στις υποψήφιες χώρες για την ανάληψη του κοινοτικού κεκτημένου.

Κεντρικό δόγμα της Ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής κατά τη δεκαετία του 90 ήταν η δημιουργία μιας ουδέτερης ζώνης στις χώρες προσχώρησης της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης η οποία θα λειτουργούσε ως ανάχωμα στην προέλαση των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο στο εσωτερικό της ΕΕ. Διάφορα μέτρα υιοθετήθηκαν για την επίτευξη του παραπάνω στόχου: χρήση βίζας για τη διέλευση των συνόρων, διμερείς συμφωνίες επαναπροώθησης μεταξύ ΕΕ και των υποψηφίων χωρών, χρηματοδότηση και τεχνική υποστήριξη στις συνοριακές αστυνομικές αρχές των υποψηφίων χωρών, διακηρύξεις σχετικά με την ασφάλεια των υποψηφίων χωρών σε ότι αφορά την ασφάλεια των προσφύγων σε αυτές προκειμένου να δικαιολογείται η άμεση επαναπροώθηση των αιτούντων άσυλο. Έτσι πριν ακόμα επιτευχθεί η διεύρυνση, η ΕΕ είχε καταφέρει να μεταθέσει την ευθύνη για σημαντικό αριθμό προσφύγων στις υπό ένταξη χώρες⁹⁸.

Σε ότι αφορά την εξαετία 2001-2006, η ΕΕ έχει θέσει υπό την άμεση καθοδήγησή της την πολιτική χορήγησης ασύλου και ίδρυσης στρατοπέδων για τους πρόσφυγες στις υπό ένταξη χώρες. Σε όλες τις σημαντικές υπηρεσίες των χωρών αυτών τοποθετήθηκαν ειδικοί σύμβουλοι από την ΕΕ. Στην Ουγγαρία π.χ. στάλθηκαν, μέσα στο 2001, 150 σύμβουλοι για τα ζητήματα ασύλου και εξωτερικών συνόρων.

Η κατασκευή στρατοπέδων, ο εξοπλισμός των νέων εξωτερικών συνόρων και η μετατόπιση στρατευμάτων ή αστυνομικών δυνάμεων προς τα σύνορα για να παίζουν το ρόλο του συνοριοφύλακα, χρηματοδοτήθηκαν γενναία από την ΕΕ. Το Πρόγραμμα PHARE είναι το κύριο εργαλείο αυτής της χρηματοδότησης⁹⁹.

Επιπλέον, στην πρόταση της Βρετανίας με τον τίτλο «Ένα νέο όραμα για τους Πρόσφυγες» προβλέπονται, εκτός από τα κέντρα υποδοχής προσφύγων κοντά στις

⁹⁷ PHARE: Poland, Hungary Assistance for Restructuring of the Economy

⁹⁸ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Europe in the World, Essays on EU Foreign, Security and Development Policies, Bond, London 2003, Chapter Eight, Migration, development and the EU security agenda p.71-79

⁹⁹ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 11 Ιουλίου 2004, Ο «αός» της Κυριακής, Ανθρώπινες Ασπίδες στα Σύνορα

εμπόλεμες ζώνες, η ίδρυση των λεγομένων Transit Processing Centers (TCP), έξω από τις πύλες της ΕΕ. Σε αυτά τα κέντρα μεταγωγών θα συγκεντρώνονται όλοι οι αλλοδαποί που θα υποβάλλουν αίτηση ασύλου. Η πιθανότερη τοποθεσία λειτουργίας τέτοιου κέντρου στον ευρωπαϊκό χώρο είναι η Ουκρανία ενώ ήδη στις περισσότερες νέες χώρες προχωρά η ίδρυση νέων ή το άνοιγμα παλαιών στρατοπέδων προκειμένου να εξυπηρετήσουν ανάλογους σκοπούς.¹⁰⁰

4.3 Τα επόμενα βήματα

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αποτέλεσε το πρώτο ουσιαστικό βήμα προς την ανάπτυξη της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου. Η πρώτη φάση της εναρμόνισης, τουλάχιστον σε ότι αφορούσε τη συμφωνία των κρατών ως προς τα ελάχιστα κριτήρια για τις συνθήκες υποδοχής, τον καθορισμό του αρμοδίου για την εξέταση του αιτήματος κράτους κ.ο.κ., παρήγαγε αποτελέσματα, τα οποία ωστόσο μπορούν να κριθούν ανεπαρκή, καθώς δεν αντιμετώπισαν σε όλες του τις διαστάσεις το ζήτημα της προστασίας των προσφύγων. Τα κράτη μέλη εξακολουθούν να έχουν περιθώρια εθνικών χειρισμών με αποτέλεσμα να μην εξαλείφονται πλήρως οι διαφορές μεταξύ των εθνικών συστημάτων ασύλου και να δημιουργούνται οι αντίστοιχες στρεβλώσεις στην εξέλιξη και ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου.

Τον Νοέμβριο του 2000, η Επιτροπή εξέδωσε μια Ανακοίνωση σχετικά με τη δεύτερη φάση της εναρμόνισης, η οποία υπεδείκνυε τα βήματα που θα έπρεπε να ακολουθηθούν μετά τη συμπλήρωση της μεταβατικής περιόδου που όριζε η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Τα βήματα αυτά μπορούν να συνοψιστούν σε τέσσερις δέσμες ενεργειών:

A) Πλήρης ενσωμάτωση των Οδηγιών που έχουν ήδη τεθεί σε ισχύ από όλα τα κράτη μέλη. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Κοινοτήτων θα είναι αυτό που θα καλείται να ερμηνεύσει τις «γκρίζες περιοχές» των Οδηγιών προκειμένου να αποφεύγονται διαφορετικές ερμηνείες¹⁰¹.

B) Η εναρμόνιση σε επίπεδο νομοθεσίας δεν επαρκεί. Η ουσιαστική εναρμόνιση πρέπει να επιτευχθεί και σε επίπεδο διοικητικής πρακτικής. Τα κράτη μέλη θα πρέπει

¹⁰⁰ Στην Ουγγαρία τα στρατόπεδα Ναγκικανίτσα και Βέζε, στη Σλοβακία προς τα σύνορα με την Κροατία το στρατόπεδο Σεκόβτσε, στη Λιθουανία το στρατόπεδο Παμπράντε στ σύνορα προς τη Λευκορωσία κ.ο.κ

¹⁰¹ Το γεγονός ότι για την εφαρμογή της Σύμβασης του 1951 δεν προβλεπόταν Δικαστήριο που θα παρακολουθούσε την εφαρμογή της δημιούργησε προβλήματα ερμηνείας της επί σειρά δεκαετιών. Η εν λόγω πρόβλεψη θα συμβάλει σημαντικά στη ορθότερη και ενιαία ερμηνεία της Σύμβασης.

να αναπτύξουν στενή συνεργασία, ανταλλάσσοντας πληροφορίες και τεχνογνωσία προκειμένου να αντιμετωπίζουν με όμοιο τρόπο ζητήματα όπως η πρόσβαση στην εργασία, οι κοινωνικές παροχές κ.ο.κ.

Γ) Το ήδη υπάρχον σώμα Κανονισμών και Οδηγιών θα πρέπει να συμπληρωθεί με περαιτέρω νομικές ρυθμίσεις, οι οποίες θα ξεπερνούν τον καθορισμό των ελαχίστων κριτηρίων και θα θεσπίζουν ενιαίες διαδικασίες σε όλα τα κράτη μέλη. Επιπλέον σταδιακά θα πρέπει να υπάρξει κεντρική διαχείριση των αιτημάτων ασύλου στον ευρωπαϊκό χώρο.

Δ) Η όλη φιλοσοφία του συστήματος πρόσβασης στην παροχή προστασίας αλλάζει. Προκειμένου να υπάρχει καλύτερος και αποτελεσματικότερος τρόπος ελέγχου των μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ, τα αιτήματα θα μπορούν πλέον να υποβάλλονται στις πρεσβείες των κρατών μελών στη χώρα προέλευσης του αιτούντα άσυλο, εκτός δηλαδή του χώρου της ΕΕ ως συμπληρωματικός τρόπος της αυθόρμητης άφιξης για την άσκηση του δικαιώματος στο άσυλο. Επιπλέον, μελετάται η οργάνωση ενός κοινού σχεδίου μετεγκατάστασης στους κόλπους της ΕΕ προκειμένου να υπάρξει πιο ακριβοδίκαιη κατανομή των βαρών¹⁰².

Το νέο άρθρο του Συντάγματος αφήνει περιθώρια για περαιτέρω εναρμόνιση προς την εγκαθίδρυση ενός ενιαίου συστήματος ασύλου σε ότι αφορά τόσο την εσωτερική όσο και την εξωτερική του διάσταση, αφενός θεσπίζοντας αποτελεσματικότερο τρόπο λήψης αποφάσεων, αφετέρου ενσωματώνοντας πτυχές της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και των προσφυγικών ρευμάτων.

Ιδιαίτερα σε ότι αφορά τη δεύτερη διάσταση έχει προταθεί να χρησιμοποιείται το εμπόριο και η παροχή οικονομικής βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες, ως μοχλός πίεσης για τη σύναψη συμφωνιών άμεσης επαναπροώθησης και την ανάληψη αποκλειστικής ευθύνης των χωρών αυτών για την παροχή προστασίας σε ανθρώπους που την έχουν ανάγκη, χωρίς να εξετάζονται επί της ουσίας οι συνθήκες που επικρατούν σε αυτές τις αναπτυσσόμενες χώρες.

¹⁰² Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: UNHCR Tool Box 1 on EU asylum matters, The Fundamentals, UNHCR Brussels, November 2003, σελ. 111

4.4 Το βρετανικό «Νέο Όραμα για τους Πρόσφυγες»

Στην Αγγλία, το Φεβρουάριο του 2003, ένα εμπιστευτικό έγγραφο πολιτικής διέρρευσε στον τύπο, το οποίο περιελάμβανε το «Νέο Όραμα για τους Πρόσφυγες»¹⁰³ της βρετανικής κυβέρνησης.

Το νέο όραμα περιλαμβάνει ένα «παγκόσμιο δίκτυο ασφαλών καταφυγίων», δηλ. στρατόπεδα στα σύνορα των χωρών που διέρχονται κρίση, στα οποία θα καταφεύγουν όσοι θα έχουν ανάγκη από προστασία. Οι επικρατέστερες τοποθεσίες για τα ασφαλή καταφύγια είναι σε ό,τι αφορά τη Βόρεια και τη Δυτική Αφρική πιθανότατα η Βόρεια Σομαλία για τους Σομαλούς από το νότο και το Μαρόκο για τους Αλγερινούς, σε ό,τι αφορά την Ασία η Τουρκία και πιθανότατα το Ιράν και το Βόρειο Ιράκ για τους Ιρακινούς και τους Κούρδους, και σε ό,τι αφορά την Ευρώπη η Ουκρανία¹⁰⁴ για τους πρόσφυγες από τα ανατολικά των διευρυμένων συνόρων.

Επομένως, αυτοί οι οποίοι θα διαφεύγουν από συγκρούσεις, φτώχεια, διώξεις κ.α. θα συγκεντρώνονται σε στρατόπεδα διοικούμενα από την Υπάτη Αρμοστεία, αν όχι μέσα στα σύνορα της χώρας από την οποία επιθυμούν να φύγουν τότε κοντά σε αυτή. Όλοι θα δικαιούνται έξι μήνες προσωρινή προστασία ενώ στη συνέχεια θα εξετάζονται σε ατομική βάση τα αιτήματα ασύλου τους.

Αυτοί που τελικά θα καταφέρνουν να φτάνουν στην ΕΕ για να υποβάλλουν αίτηση ασύλου, θα στέλνονται άμεσα σε ασφαλή καταφύγια στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, στα λεγόμενα TPCs (Transit Processing Centers), για όσο διάστημα εκκρεμεί η κρίση του αιτήματός τους. Τα άτομα των οποίων το αίτημα θα κρίνεται θετικά, θα δικαιούνται προστασία στην ΕΕ. Ωστόσο θα περιοριστεί το δικαίωμα εγκατάστασής τους σε χώρα της επιλογής τους και το καθεστώς του πρόσφυγα που θα τους παρέχεται θα δίνει την ελάχιστη δυνατή πρόσβαση σε μακροπρόθεσμη βοήθεια, μετεγκατάσταση ή τοπική ενσωμάτωση.

Σε ό,τι αφορά τους εσωτερικά εκτοπισμένους πληθυσμούς, οι οποίοι φτάνουν τα 20 εκατομμύρια άτομα σε παγκόσμιο επίπεδο, δεν θα έχουν πρόσβαση σε αυτά τα «ασφαλή καταφύγια» αλλά θα υπάρχει κάποιου είδους εσωτερική αστυνόμευση σε

¹⁰³Βλέπε σχετικά με το θέμα: White Paper, Secure Borders, Safe Havens: Integration with Diversity in Modern Britain and New International Approaches to Asylum Processing and Protection, Home Office, March 2003

¹⁰⁴Βλέπε σχετικά με το θέμα: Στρατόπεδα για τους Μετανάστες, Διεθνή Θέματα, 2/10/2004, Καθημερινή

ζώνες εντός των κρατών τους προκειμένου να αποφευχθεί η εσωτερική βία και να αποφεύγεται η προσέγγιση πολεμιστών στον άμαχο πληθυσμό μέσα στις χώρες τους.

Οι προτάσεις της Βρετανίας ξεκάθαρα τοποθετούν το ζήτημα της παροχής προστασίας εκτός των Ευρωπαϊκών συνόρων, συντελώντας στην απεμπόληση κάθε υποχρέωσης και ευθύνης της ΕΕ για την παροχή προστασίας σε άτομα που την έχουν πραγματική ανάγκη, καταστρατηγώντας τόσο τις αρχές της Σύμβασης του 1951 όσο και πολλών άλλων διεθνών κειμένων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και μεταθέτοντας την ευθύνη για την παροχή προστασίας στις αναπτυσσόμενες χώρες, οι οποίες ούτως ή άλλως δεν έχουν τα μέσα να παράσχουν ουσιαστική ανθρωπιστική βοήθεια ενώ τις περισσότερες φορές παράγουν οι ίδιες πρόσφυγες¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το θέμα βλέπε: Europe in the World, Essays on EU Foreign, Security and Development Policies, Bond, London 2003, Chapter Eight, Migration, development and the EU security agenda σελ 71-79

ΕΝΟΤΗΤΑ Γ: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΑΣΥΛΟΥ ΤΗΣ ΜΕΓΑΛΗΣ ΒΡΕΤΑΝΙΑΣ, ΤΗΣ ΓΑΛΛΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην αρχική ενότητα αναπτύχθηκε το Διεθνές Δίκαιο που διέπει την παροχή προστασίας στους πρόσφυγες και τα βασικά κριτήρια που αυτό θέτει, τόσο για τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όσο και για την εξασφάλιση του δικαιώματος του κάθε ανθρώπου να ζητά άσυλο σε άλλη χώρα εφόσον η ζωή του κινδυνεύει.

Στην ενότητα που ακολούθησε, αποδόθηκαν σύντομα οι βασικές πολιτικοοικονομικές εξελίξεις που διαμορφώνουν τις τάσεις σε ότι αφορά την παροχή προστασίας στους πρόσφυγες στα αναπτυγμένα κράτη και περιγράφηκε η πορεία προς την ανάπτυξη της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου στα πλαίσια του στόχου για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης για όλους τους ανθρώπους εντός της ΕΕ. Επιπλέον, σημειώθηκαν οι βασικότεροι σταθμοί ως προς αυτή την πορεία, αποδόθηκε σύντομα το περιεχόμενο των βασικότερων Κανονισμών και Οδηγιών που έχουν ήδη υιοθετηθεί και αποτυπώθηκε το όραμα για την περαιτέρω εναρμόνιση της πολιτικής ασύλου στα κράτη μέλη.

Στην παρούσα ενότητα περιγράφονται τα εθνικά συστήματα ασύλου της Μεγάλης Βρετανίας, της Γαλλίας και της Ελλάδας και καταγράφονται οι βασικές διαφορές τους, προκειμένου να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα τόσο για το γενικότερο επίπεδο της παροχής προστασίας των προσφύγων σε σχέση με τα κριτήρια που έχει θέσει το Διεθνές Δίκαιο, όσο και για το βαθμό εναρμόνισης των διαδικασιών μεταξύ των κρατών και την ενοποιητική πορεία προς την Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασύλου.

Η Επιλογή των Χωρών

Η επιλογή των χωρών που περιλαμβάνονται στη συγκριτική μελέτη έγινε με βάση τα ακόλουθα κριτήρια:

Η Μεγάλη Βρετανία επιλέχθηκε καθώς είναι η χώρα αυτή της ΕΕ, που δέχεται το μεγαλύτερο αριθμό αιτήσεων ασύλου¹⁰⁶. Επιπλέον, η Μεγάλη Βρετανία, πρωταγωνιστώντας στις εξελίξεις σε ότι αφορά τα ζητήματα παροχής προστασίας στους πρόσφυγες¹⁰⁷, αποτελεί μια ενδιαφέρουσα μελέτη περίπτωσης ως προς τη συμβολή της στην ανάπτυξη της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου.

Η Γαλλία, ευρισκόμενη μέχρι πρότινος στο κέντρο της ΕΕ και πρωτοστατώντας τόσο σε ότι αφορά την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όσο και την προώθηση των ενοποιητικών διαδικασιών στα πλαίσια αυτής, επιλέχθηκε σε σχέση με τη γεωγραφική της θέση και το γεγονός ότι υιοθετεί ένα διαφορετικό μοντέλο πολιτικής ασύλου από τη Μεγάλη Βρετανία.

Τέλος, η Ελλάδα επιλέχθηκε λόγω ιδιαίτερης γεωγραφικής θέσης -στα σύνορα της ΕΕ- αλλά και μεγέθους, προκειμένου να αναδειχθούν οι δυσκολίες που μπορεί να αντιμετωπίζει ένας μικρός, συγκριτικά με τις δυο άλλες χώρες, διοικητικός μηχανισμός σε ότι αφορά τη εφαρμογή των κοινοτικών κατευθύνσεων προς μια κοινή αντιμετώπιση των διαδικασιών που αφορούν στην προστασία των προσφύγων.

Δομή της Συγκριτικής Μελέτης

Η συγκριτική μελέτη, για πρακτικούς λόγους, επικεντρώνεται σε συγκεκριμένες πτυχές και πρακτικές των εθνικών συστημάτων παροχής ασύλου.

Το Κεφάλαιο 1 επικεντρώνεται στον ορισμό του πρόσφυγα που υιοθετεί η κάθε χώρα και κυρίως στο πόσο συσταλτικά ή διασταλτικά ερμηνεύεται αυτός από τις εθνικές διοικήσεις με κύριο κριτήριο τον προσδιορισμό ενός αντικειμενικού δεδομένου, την πηγή της δίωξης, προκειμένου να συμπεριλάβει λιγότερα ή περισσότερα άτομα.

Το Κεφάλαιο 2 περιγράφει τις συμπληρωματικές μορφές προστασίας που παρέχονται από τα εθνικά συστήματα ασύλου στα άτομα τα οποία δεν εμπίπτουν στον ορισμό της Σύμβασης, ωστόσο όμως χρήζουν διεθνούς προστασίας, καθώς για ανθρωπιστικούς λόγους δεν μπορούν να επαναπροωθηθούν στη χώρα καταγωγής τους.

Το Κεφάλαιο 3 περιλαμβάνει τις διαδικασίες που εφαρμόζονται στο κάθε ένα από τα τρία κράτη προκειμένου να χορηγηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα. Οι διαδικασίες

¹⁰⁶ Βλ. Κεφ.6 Πίνακα 1 σχετικά με τους συνολικούς αριθμούς αιτήσεων στην ΕΕ

¹⁰⁷ Σχετικά με το θέμα βλέπε: Secure Borders, Safe Havens: Integration with Diversity in Modern Britain and New International Approaches to Asylum Processing and Protection, White Paper, Home Office, March 2003

διακρίνονται σε κανονικές και συνοπτικές ή απλουστευμένες. Εκτός από το πεδίο εφαρμογής της κάθε διαδικασίας, περιγράφονται και τα μέσα προσφυγής που μπορεί να χρησιμοποιήσει ο αιτών προκειμένου να διασφαλίσει τα νόμιμα δικαιώματά του.

Στο Κεφάλαιο 4 θίγονται ζητήματα πρόσβασης και περιορισμών αυτής στις εθνικές επικράτειες, μέσα από την αναφορά στους κανόνες που ισχύουν για την είσοδο των υπηκόων τρίτων χωρών στα σύνορα των κρατών και στις κυρώσεις που προβλέπονται για τους μεταφορείς ατόμων χωρίς τα απαραίτητα ταξιδιωτικά έγγραφα.

Στο Κεφάλαιο 5 περιγράφονται οι αρχές της «ασφαλούς χώρας προέλευσης» και της «ασφαλούς τρίτης χώρας» σε σχέση με το παραδεκτό ή μη της αίτησης ασύλου και τις διαδικασίες που ακολουθεί το κάθε κράτος στις παραπάνω περιπτώσεις. Επίσης γίνεται σύντομη αναφορά στη Σύμβαση του Δουβλίνου.

Στο Κεφάλαιο 6 αποδίδεται η πραγματικότητα των εθνικών συστημάτων ασύλου σε αριθμούς. Η σύγκριση αφορά τους αριθμούς υποβολής αιτήσεων ασύλου σε κάθε χώρα σε συνδυασμό με τα συνολικά ποσοστά αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα, ούτως ώστε να αιτιολογηθεί η προτίμηση των αιτούντων άσυλο προς συγκεκριμένο σύστημα ασύλου. Επιπλέον γίνεται σύντομη εκτίμηση των τάσεων που επικρατούν στο εσωτερικό της κάθε μιας από τις τρεις χώρες.

Στο Κεφάλαιο 7 γίνεται σύντομη αναφορά στα δικαιώματα των προσφύγων και το βαθμό εξασφάλισής τους από τα εθνικά συστήματα ασύλου των προς μελέτη χωρών.

Τέλος, ακολουθεί εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τις εξεταζόμενες πτυχές των εθνικών συστημάτων ασύλου και συνοπτική κριτική των διαφαινόμενων τάσεων ως προς την αντιμετώπιση του ζητήματος της παροχής προστασίας στους πρόσφυγες των τριών κρατών.

Αξίζει να σημειωθεί ότι λόγω της δυναμικής φύσης των διοικητικών διαδικασιών και των συνεχών τροποποιήσεών τους από τις εθνικές κυβερνήσεις προκειμένου να τις προσαρμόσουν στις πολιτικές τους επιλογές σε ό,τι αφορά τη διαχείριση των συνόρων τους, τις μεταναστευτικές αλλά και τις κοινωνικές τους πολιτικές, η καταγραφή και περιγραφή συγκεκριμένων πτυχών της παροχής ασύλου είναι ενδεικτική ως προς τις γενικές τάσεις και όχι εξαντλητική και λεπτομερής καθώς η αξιοποίηση όλων των δεδομένων δεν είναι εφικτή στα πλαίσια της παρούσης μελέτης.

Επιπλέον αξίζει να αναφερθεί ότι σχετικά με τα θέματα της παροχής προστασίας των προσφύγων υπάρχει πλούσια νομολογία ωστόσο στα πλαίσια της παρούσας εργασίας δεν ήταν εφικτή η παράθεσή της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΑ- ΠΗΓΗ ΤΗΣ ΔΙΩΞΗΣ

Ο ορισμός του πρόσφυγα¹⁰⁸, όπως διατυπώνεται στη Σύμβαση του 1951, έχει δεχθεί πολλές ερμηνείες¹⁰⁹. Συγκεκριμένα η φράση «φόβος δίωξης» αποτελεί ένα υποκειμενικό στοιχείο ως προς τον ορισμό του πρόσφυγα, ωστόσο ο καθορισμός του διώκτη μπορεί να αποτελέσει ένα αντικειμενικό στοιχείο, το οποίο να καθορίσει αντίστοιχα την πολιτική ασύλου ενός κράτους και να επιτρέψει τη θετική έκβαση λιγότερων ή περισσότερων αιτημάτων ασύλου.

Σε ότι αφορά την πηγή δίωξης ως προς την απονομή του καθεστώτος του πρόσφυγα υπάρχουν χώρες που δέχονται ότι προκειμένου να χαρακτηριστεί κάποιος πρόσφυγας, η δίωξη πρέπει να προέρχεται από τις κρατικές αρχές ενώ άλλες ότι η δίωξη μπορεί να προέρχεται και από μη κρατικούς φορείς (π.χ. ομάδες ανταρτών, παρακρατικές ομάδες κ.α.).

Αναλυτικότερα υπάρχουν τέσσερις περιπτώσεις σχετικά με τους πιθανούς αιτίους δίωξης, τις οποίες οι περισσότερες χώρες διακρίνουν προκειμένου να προσδιορίσουν αντικειμενικά το περιεχόμενο της φράσης «φόβος δίωξης»:

A) δίωξη από κρατικές αρχές

B) δίωξη από μη κρατικούς φορείς όπου οι κρατικές αρχές ενισχύουν τη δίωξη ή δεν είναι πρόθυμες να προσφέρουν προστασία.

Γ)δίωξη από μη κρατικούς φορείς όπου οι δημόσιες αρχές αποδεικνύονται αδύναμες ή είναι αναποτελεσματικές ως προς το να εξασφαλίσουν προστασία.

Δ)δίωξη από μη κρατικές αρχές όπου δεν υπάρχει κράτος.

Στη Μεγάλη Βρετανία το καθεστώς του πρόσφυγα χορηγείται και στην περίπτωση ανοχής ή ενθάρρυνσης της δίωξης από πλευράς των κρατικών αρχών αλλά και σε περιπτώσεις που διαπιστώνεται αδυναμία των κρατικών αρχών να αντιμετωπίσουν την κατάσταση. Επιπλέον η απουσία κρατικής εξουσίας στη χώρα καταγωγής συνιστά λόγω αναγνώρισης.

Στη Γαλλία, το καθεστώς του πρόσφυγα της Σύμβασης μπορεί να απονεμηθεί για δίωξη που υφίσταται ένα άτομο από μη κρατικούς φορείς, όταν οι κρατικές αρχές

¹⁰⁸ Βλέπε σχετικά με ΕΕ: Κοινή Θέση της 4^{ης} Μαρτίου 1996 από το Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο Κ3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με την εναρμονισμένη εφαρμογή του όρου «πρόσφυγας» σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων

¹⁰⁹Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: Νικόλαος Σιταρόπουλος, Ζητήματα ερμηνείας της διεθνούς νομικής έννοιας «πρόσφυγας», Η Προστασία των Προσφύγων στην Ελλάδα υπό το φως των Νεωτέρων Εξελίξεων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998

ανέχονται ή ενθαρρύνουν τη δίωξη, αλλά όχι όταν οι ίδιες οι κρατικές αρχές επιθυμούν αλλά δεν μπορούν να προσφέρουν προστασία.

Στην Ελλάδα, ως πρόσφυγας μπορεί να αναγνωριστεί άτομο το οποίο διαφεύγει δίωξης από κρατικές αρχές ενώ επιπλέον στην πράξη, και η άσκηση δίωξης από μη κρατικούς φορείς αναγνωρίζεται ως λόγος αναγνώρισης του καθεστώτος εφόσον οι κρατικές αρχές είναι απρόθυμες ή ανίσχυρες να προσφέρουν προστασία. Ωστόσο διευκρινίζεται ότι η δίωξη πρέπει να εμπίπτει στο πνεύμα του ορισμού της Σύμβασης του 1951 γεγονός που περιπλέκει την κατάσταση¹¹⁰.

Επιπροσθέτως, αποτελεί γεγονός ότι στις παραπάνω χώρες, καθώς επίσης και στα περισσότερα κράτη μέλη, ακόμα και αν δεν χορηγείται το καθεστώς του πρόσφυγα σε άτομα που διαφεύγουν δίωξη από μη κρατικούς φορείς, πολλές φορές προβλέπεται η παροχή ενός ανθρωπιστικού καθεστώτος προστασίας¹¹¹ από τις εθνικές διοικήσεις, καθώς απαγορεύεται η επαναπροώθησή ατόμων που κινδυνεύουν, μεταξύ άλλων και βάσει του αρ. 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου¹¹².

Η υιοθέτηση της Οδηγίας για τον καθορισμό των ελαχίστων κριτηρίων για το καθεστώς του πρόσφυγα θα αμβλύνει τις διαφορετικές ερμηνείες του όρου μεταξύ των κρατών μελών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ¹¹³

Η συμπληρωματική προστασία παρέχεται από τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ σε αιτούντες άσυλο οι οποίοι δεν πληρούν τα κριτήρια της Σύμβασης του 1951, αλλά ωστόσο χρήζουν προστασίας καθώς δεν μπορούν να επαναπροωθηθούν πίσω σε μια χώρα που ενδεχομένως θα υποστούν σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους. Η συμπληρωματική προστασία διακρίνεται από την προσωρινή προστασία που παρέχεται σε ομάδες ατόμων ως ένα επείγον μέτρο αντιμετώπισης σε περιπτώσεις μαζικών αφίξεων¹¹⁴.

¹¹⁰ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Stefan Ericsson, Working Paper, Asylum in the EU Member States, European Parliament, Directorate General for Research, Civil Liberties Series, LIBE 108 EN

¹¹¹ Βλέπε παρακάτω Κεφάλαιο: Συμπληρωματικές Μορφές Προστασίας

¹¹² αρ.3 ΕΣΔΑ «ουδείς επιτρέπεται να υποβληθεί εις βασάνους ούτε εις ποινάς ή μεταχείρισιν απανθρώπους ή εξευτελιστικάς»

¹¹³ Βλέπε σχετικά με το θέμα: ECRE “Complementary/Subsidiary Forms of Protection in the EU Member States” An Overview, December 2003

¹¹⁴ Βλέπε Οδηγία 2001/55/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των

Τα κράτη παρέχουν διαφοροποιημένες μορφές συμπληρωματικής προστασίας οι οποίες προβλέπονται στο εθνικό δίκαιο του κάθε κράτους:

Στη Μεγάλη Βρετανία, εκτός από το καθεστώς του πρόσφυγα της Σύμβασης, μορφή συμπληρωματικής προστασίας αποτελούσε η ELR (Exceptional Leave to Enter or Remain). Ωστόσο από την 1^η Απρίλη του 2003 αντικαταστάθηκε από δυο άλλες μορφές συμπληρωματικής προστασίας την Humanitarian Protection (HP) και την Discretionary Leave (DL)

Η Humanitarian Protection χορηγείται σε περιπτώσεις όπου μπορούν να εφαρμοστούν οι προβλέψεις του αρ.3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου ή σε περιπτώσεις όπου η επαναπροώθηση του αιτούντα άσυλο πίσω στη χώρα του, θεωρείται μη ανθρωπιστική πράξη λόγω των ιδιαίτερα δυσχερών συνθηκών που επικρατούν σε αυτή (λ.χ. εμφύλιος πόλεμος κ.ο.κ.) και θέτουν σε κίνδυνο τη ζωή του. Η άδεια παραμονής που χορηγείται σε αυτή την περίπτωση είναι τριετούς διάρκειας και στη συνέχεια μπορεί να μετατραπεί σε Indefinite Leave to Remain (ILR)

Η Discretionary Leave αποτελεί υποδεέστερη μορφή συμπληρωματικής προστασίας, η οποία χορηγείται εφόσον έχει απορριφθεί το αίτημα του ενδιαφερομένου για τις άλλες δυο μορφές προστασίας. Οι λόγοι που μπορεί να επικαλεστεί κανείς είναι λόγοι οικογενειακής ενότητας, λόγοι υγείας κ.α. Ο χρονικός ορίζοντας της άδειας παραμονής που χορηγείται, ποικίλει ανάλογα με το λόγο χορήγησης της προστασίας από έξι μήνες έως τρία χρόνια.

Στη Γαλλία¹¹⁵, εκτός από το καθεστώς της Σύμβασης, προβλεπόταν και ένα ειδικό καθεστώς από το Σύνταγμα (asile constitutionnel), καθώς επίσης και ένα ειδικού τύπου εδαφικό άσυλο (asile territorial).

Ωστόσο από τον Ιανουάριο του 2004 οι παραπάνω μορφές προστασίας αντικαταστάθηκαν από ένα και μόνο καθεστώς συμπληρωματικής προστασίας (protection subsidiaire)¹¹⁶. Η καταλληλότητα ενός αιτούντα για τη χορήγηση του νέου αυτού καθεστώτος αποφασίζεται από το OFPRA (Office Francais de Protection des Réfugiés et Apatrides) ταυτόχρονα με την εξέταση του αιτήματος ασύλου για το καθεστώς του πρόσφυγα της Σύμβασης. Δικαιούχοι αυτού του καθεστώτος είναι αλλοδαποί οι οποίοι μπορούν να αποδείξουν ότι η ζωή ή η ελευθερία τους κινδυνεύουν από μια εσωτερική ή διεθνή ένοπλη σύρραξη ή ότι φοβούνται ότι θα υποστούν

κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων.

¹¹⁵ Βλέπε σχετικά με το θέμα: www.ecre.org/france 2003 : Subsidiary Forms of Protection

¹¹⁶ Βλέπε σχετικά με το θέμα: www.refugees.org/france 2003

μεταχείριση απάνθρωπη ή τιμωρία εξευτελιστική ή θανατική ποινή κ.ο.κ. Στους δικαιούχους της συμπληρωματικής προστασίας χορηγείται ετήσια άδεια παραμονής στη χώρα.

Το μόνο καθεστώς που αναγνωρίζεται ουσιαστικά στην Ελλάδα¹¹⁷ είναι αυτό του πρόσφυγα της Συνθήκης. Ωστόσο, εφαρμόζεται η διαδικασία της παροχής προσωρινής άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, η οποία προβλέπεται στο αρ. 8 του ΠΔ 61/99. Σύμφωνα με αυτή την πρόβλεψη, ένας αιτών άσυλο του οποίου η αίτηση απορρίφθηκε, μπορεί να ζητήσει άδεια προσωρινής παραμονής στην Ελλάδα για ανθρωπιστικούς λόγους. Οι ανθρωπιστικοί λόγοι αφορούν περιπτώσεις όπου δεν είναι εφικτή η απομάκρυνση του αλλοδαπού από τη επικράτεια στη χώρα καταγωγής του, λόγω σοβαρών θεμάτων υγείας, επιβολής διεθνούς εμπάργκο στη χώρα, μαζικών παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κ.ο.κ. και τέλος λόγω επίκλησης του αρ. 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Η απόφαση για τη χορήγηση της προσωρινής άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους λαμβάνεται από τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου. Αποτελεί συνήθη πρακτική η απονομή του ανθρωπιστικού καθεστώτος σε περιπτώσεις όπου έχει προηγηθεί αρνητική απόφαση επί του βασικού αιτήματος ασύλου και έχει ασκηθεί προσφυγή από τον αιτούντα και παράλληλα αίτηση στην οποία επικαλείται τους παραπάνω λόγους.

Επιπλέον, σύμφωνα με τον Ν.2910/2001 ο Υπουργός Εσωτερικών μπορεί να χορηγήσει ειδικές άδειες παραμονής ετήσιας διάρκειας σε παρανόμους μετανάστες που δεν μπορούν να επαναπροωθηθούν στη χώρα τους για ανθρωπιστικούς λόγους ή σε αλλοδαπούς που αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τη χώρα τους για λόγους ανωτέρας βίας¹¹⁸.

Τα δικαιώματα που παρέχονται στα άτομα που απολαμβάνουν συμπληρωματικών μορφών προστασίας, δεν ταυτίζονται με αυτά των προσφύγων (π.χ. δεν μπορούν να επικαλεστούν την αρχή της οικογενειακής ενότητας) και επίσης διαφέρουν από κράτος σε κράτος.

Στα πλαίσια της ΕΕ εκκρεμεί η υιοθέτηση της Οδηγίας που θα θέτει τα ελάχιστα κοινά κριτήρια μεταξύ άλλων και για τον καθορισμό των ατόμων που χρήζουν συμπληρωματικών μορφών προστασίας.

¹¹⁷ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Stefan Ericsson, Working Paper Asylum in the EU Member States, European Parliament, Directorate General for Research, Civil Liberties Series, LIBE 108 EN p.89

¹¹⁸ Βλέπε σχετικά με το θέμα: ECRE “Complementary/Subsidiary Forms of Protection in the EU Member States” An Overview, December 2003, σελ 30

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΑΣΥΛΟΥ

Σύμφωνα με την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, άρθρο 14, «κάθε άνθρωπος που καταδιώκεται έχει το δικαίωμα να ζητά άσυλο και να του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες».

Η πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου πρέπει να εξασφαλίζεται από τα κράτη που είναι συμβαλλόμενα μέρη στη Σύμβαση του 1951 και μάλιστα κατά τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται ότι το κάθε άτομο θα έχει πρόσβαση σε δίκαιες και αντικειμενικές διαδικασίες, οι οποίες θα σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και θα εγγυώνται τη διαφύλαξη του θεσμού του πρόσφυγα.

Οι διαδικασίες παροχής ασύλου που εφαρμόζουν τα περισσότερα κράτη διακρίνονται σε δυο τύπους: τις κανονικές διαδικασίες και τις συνοπτικές ή απλουστευμένες διαδικασίες.

3.1 ΚΑΝΟΝΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

3.1.1. Κανονικές Διαδικασίες

Στη Μεγάλη Βρετανία, όλες οι αιτήσεις εξετάζονται και κρίνονται σε πρώτο βαθμό από το Τμήμα Ασύλου του Υπουργείου Εσωτερικών¹¹⁹.

Η αίτηση ασύλου υποβάλλεται είτε στα σύνορα, είτε εντός της χώρας. Εφόσον η αίτηση δεν κριθεί προδήλως αβάσιμη¹²⁰, ακολουθείται η κανονική διαδικασία. Σύμφωνα με αυτή, με την υποβολή της αίτησης ο αιτών περνά από μια πρώτη συνέντευξη –από μεταναστευτικό υπάλληλο στα σύνορα και από ειδικό υπάλληλο που ασχολείται με υποθέσεις ασύλου του Υπουργείου Εσωτερικών εντός της επικράτειας- προκειμένου να καταγραφούν τα στοιχεία του, να πάρουν τα δακτυλικά του αποτυπώματα κ.ο.κ.

Στη συνέχεια όλα τα αιτήματα προωθούνται στο Υπουργείο Εσωτερικών όπου ορίζεται δεύτερη συνέντευξη για την ουσιαστική εξέταση του αιτήματος. Καθ' όλη την πορεία της εξέτασης του αιτήματός του, ο αιτών άσυλο έχει πρόσβαση σε δωρεάν νομική υποστήριξη. Η απόφαση λαμβάνεται από το Τμήμα Ασύλου του Υπουργείου

¹¹⁹ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες βλέπε: www.ind.homeoffice.gov.uk

¹²⁰ Βλ. Παρακάτω Κεφάλαιο 5, παρ.5.1 Προδήλως Αβάσιμες Αιτήσεις

Εσωτερικών και ανακοινώνεται γραπτά και αιτιολογημένα στον αιτούντα σε γλώσσα που κατανοεί. Σε περιπτώσεις αρνητικής απόφασης προβλέπεται το δικαίωμα προσφυγής.

Στη Γαλλία, όλες οι αιτήσεις ασύλου εξετάζονται από τον OFPRA¹²¹ (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides). Ο OFPRA υπάγεται στο Υπουργείο Εξωτερικών της Γαλλίας.

Εφόσον δοθεί άδεια για είσοδο στη χώρα από το Υπουργείο Εσωτερικών, ο ενδιαφερόμενος υποβάλλει την αίτηση ασύλου στο εσωτερικό της χώρας, στις Νομαρχίες, από όπου δίδεται βεβαίωση υποβολής του αιτήματος και προσωρινή άδεια παραμονής μέχρι την ουσιαστική εξέτασή του. Σε πρώτο επίπεδο η αίτηση εξετάζεται από τον OFPRA ενώ μόνο το 40% των αιτήσεων συνοδεύεται και από συνέντευξη του αιτούντα από αξιωματούχο του OFPRA. Η απόφαση είναι γραπτή και οφείλει να είναι αιτιολογημένη.

Στην Ελλάδα, η αίτηση ασύλου υποβάλλεται σε οποιαδήποτε δημόσια αρχή. Η αίτηση εξετάζεται ουσιαστικά από τις Υποδιευθύνσεις ή τα Τμήματα Αλλοδαπών στις μεγάλες πόλεις, ενώ όπου δεν υπάρχουν Τμήματα Αλλοδαπών από τις Υποδιευθύνσεις ή τα Τμήματα Ασφαλείας της Αστυνομίας, τα οποία εισηγούνται στον Γενικό Γραμματέα. Οι αιτούντες υποβάλλονται σε συνέντευξη από αστυνομικό όργανο παρουσία μεταφραστή, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, και επιπλέον έχουν δικαίωμα και πρόσβαση σε νομική υποστήριξη.

Η πρώτη απόφαση κατά την κανονική διαδικασία εξέτασης ενός αιτήματος ασύλου λαμβάνεται από τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως κατόπιν γνωμοδότησης της Διεύθυνσης Ασφαλείας του Υπουργείου¹²².

3.1.2 Δικαιώματα προσφυγών

Όλα τα κράτη μέλη επιτρέπουν στους αιτούντες άσυλο, που η υπόθεσή τους κρίνεται με βάση τις κανονικές διαδικασίες να ασκήσουν προσφυγή σε μια αρνητική απόφαση ή να ζητήσουν άδεια για να προσβάλλουν τη διαδικασία. Το είδος των οργάνων που κρίνουν αυτές τις προσφυγές διαφέρει μεταξύ των κρατών. Ωστόσο και στα τρία κράτη

¹²¹Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες βλέπε: www.ofpra.gouv.fr

¹²² Βλέπε σχετικά : Π.Δ. 61/1999 Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού ως πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογενείας του και τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες στην Ελλάδα.

προβλέπεται τουλάχιστον ένα επίπεδο διοικητικής και ένα επίπεδο δικαστικής προσφυγής.

Στη Μεγάλη Βρετανία και στη Γαλλία προβλέπονται δυο επίπεδα προσφυγών. Η πρώτη προσφυγή εξετάζεται από όργανο ειδικά σχεδιασμένο για την περίπτωση, το οποίο καλείται Refugee Appeals Board και Commission des Recours des Réfugiés αντίστοιχα. Συνήθως τα όργανα αυτά αποτελούνται από άτομα τα οποία εκπροσωπούν διάφορα υπουργεία και κυρίως τα Υπουργεία Εσωτερικών και τα Υπουργεία Εξωτερικών. Στην Ελλάδα προβλέπεται ένα μόνο επίπεδο προσφυγής ενώπιον του Υπουργού Δημοσίας Τάξεως. Αναλυτικότερα:

Στη Μεγάλη Βρετανία, εκτός από τις αιτήσεις που απορρίπτονται με βάση την αρχή της τρίτης ασφαλούς χώρας, όλοι οι αιτούντες, των οποίων το αίτημα έχει απορριφθεί, έχουν δικαίωμα προσφυγής. Οι αρχικές αρνητικές αποφάσεις που λαμβάνονται από το Υπουργείο Εσωτερικών μπορούν να προσβληθούν στην Immigration Appellate Authority (IAA). Οι προσφυγές υποβάλλονται εντός εφτά ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης.

Εφόσον μια προσφυγή έχει υποβληθεί, το Υπουργείο Εσωτερικών ή η Υπηρεσία Μετανάστευσης, πρέπει να προωθήσουν όλα τα έγγραφα που σχετίζονται με την υπόθεση στο IAA εντός 42 ημερών. Το IAA οφείλει να αποστείλει μια ειδοποίηση για ακρόαση εντός πέντε ημερών και να εκδώσει την απόφαση εντός 42 ημερών από την παραλαβή των εγγράφων της προσφυγής. Οι προθεσμίες μπορούν βέβαια σε ειδικές περιπτώσεις να οριστούν και άλλως. Οι αιτούντες άσυλο δύνανται να έχουν νομική συνδρομή κατά τη διαδικασία και το κράτος παρέχει οικονομική ενίσχυση για την εξασφάλιση αυτής.

Η προσφυγή στο δεύτερο επίπεδο μπορεί να γίνει είτε από τον αιτούντα άσυλο είτε από το Υπουργείο Εσωτερικών κατόπιν όμως αδείας από το Immigration Appeal Tribunal (IAT). Μια τέτοια αίτηση μπορεί να υποβληθεί, μαζί με μια πλήρη έκθεση όλων των αμφισβητούμενων στοιχείων στο IAT, εντός πέντε ημερών από την κοινοποίηση της αρνητικής απόφασης. Το IAT αποφασίζει εντός πέντε ημερών αν θα επιτρέψει την προσφυγή. Εφόσον δοθεί άδεια, το IAT μπορεί είτε να υποστηρίξει είτε να απορρίψει την απόφαση του ειδικού κριτή του IAA ή να παραπέμψει την προσφυγή για επανεξέταση ενώπιον άλλου ειδικού κριτή. Εφόσον το IAT απορρίψει την προσφυγή, μπορεί να γίνει περαιτέρω προσφυγή στο Court of Appeal για έλεγχο νομιμότητας όμως πλέον της απόφασης.

Αν απορριφθεί εκ νέου το αίτημα, ο αιτών άσυλο μπορεί να αιτηθεί αδειάς για δικαστική αναθεώρηση στο High Court προκειμένου να ανατρέψει την αρνητική απόφαση. Σε ορισμένες περιπτώσεις που αφορούν τις εντός της χώρας αιτήσεις ασύλου, των οποίων οι προσφυγές έχουν απορριφθεί από το IAT, υπάρχει η εκ νέου δυνατότητα προσφυγής στο IAT όταν τους κοινοποιηθεί η εντολή της απέλασης.

Τα επίπεδα που προβλέπονται από το βρετανικό σύστημα παροχής προστασίας είναι τα ακόλουθα:

1^ο Επίπεδο: Secretary of State for Home Affairs

2^ο Επίπεδο: Special Adjudicator; Immigration Appellate Authority (IAA)

3^ο Επίπεδο: Immigration Appeal Tribunal (IAT)

4^ο Επίπεδο: Court of Appeal

5^ο Επίπεδο: High Court

Στη Γαλλία, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή επί της αρνητικής απόφασης του OFPRA στην Commission des Recours des Réfugiés εντός ενός μήνα από την κοινοποίηση της αρνητικής απόφασης του OFPRA. Η Commission des Recours des Réfugiés αποτελείται από τριμελή επιτροπή η οποία προεδρεύεται από ανώτατο δικαστικό λειτουργό, ο οποίος συνήθως προέρχεται από το ΣτΕ, και περιλαμβάνει ένα μέλος από τον OFPRA και ένα από την Υπάτη Αρμοστεία. Οι προσφυγές που προβλέπονται για τις κανονικές διαδικασίες έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα και εξετάζονται δημόσια.

Περαιτέρω αίτηση ακύρωσης μπορεί να ασκηθεί επί της αρνητικής απόφασης της Commission des Recours des Réfugiés στο Συμβούλιο της Επικρατείας εντός δυο μηνών. Μόνη η άσκηση της αίτησης δεν έχει ανασταλτικό χαρακτήρα. Το Συμβούλιο της Επικρατείας εξετάζει τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης απόφασης και όχι τα πραγματικά γεγονότα της υπόθεσης.

Σε περίπτωση οριστικής απόρριψης από τη διοίκηση το αίτημα μπορεί να εξετασθεί εκ νέου εφόσον ο αιτών προσκομίσει νέα στοιχεία σχετικά με την υπόθεσή του.

Τα επίπεδα που προβλέπονται στο γαλλικό σύστημα προστασίας είναι:

1ο Επίπεδο: OFPRA, Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides

2ο Επίπεδο: CRR, Commission des Recours des Réfugiés

3ο Επίπεδο: Conseil d'Etat

Στην Ελλάδα, επί των αρνητικών αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως, μπορεί να γίνει προσφυγή ενώπιον του Υπουργού

Δημοσίας Τάξεως. Η προσφυγή έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα και πρέπει να υποβληθεί εντός 30 ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης.

Ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης λαμβάνει την απόφαση κατόπιν γνωμοδότησης της Δευτεροβάθμιας Επιτροπής Προσφυγών¹²³ εντός 90 ημερών από την υποβολή της προσφυγής.

Επί της αρνητικής αποφάσεως του Υπουργού μπορεί να γίνει αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας εντός 60 ημερών από την κοινοποίηση της αρνητικής απόφασης του Υπουργού. Ο αιτών μπορεί να ζητήσει αίτηση ακυρώσεως της εκτέλεσης της αρνητικής απόφασης του Υπουργού.

Η επανεξέταση αιτήματος ασύλου που έχει απορριφθεί οριστικά, μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο εφόσον ο αιτών υποβάλλει νέα σημαντικά στοιχεία για την τεκμηρίωση της υπόθεσής του¹²⁴. Το αίτημα εξετάζεται από τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξεως.

1^ο Επίπεδο: Ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης

2^ο Επίπεδο: Ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης

3^ο Επίπεδο: Το Συμβούλιο της Επικρατείας

3.2 ΣΥΝΟΠΤΙΚΕΣ/ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΜΕΝΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

3.2.1. Συνοπτικές/Απλουστευμένες Διαδικασίες¹²⁵

Οι πρακτικές που ακολουθούν τα κράτη ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα διαφέρουν. Η κύρια αιτία είναι ότι οι συνοπτικές διαδικασίες μπορούν να σημαίνουν από μόνες τους αρκετά διαφορετικά πράγματα: α) πραγματικά ταχύτερες διαδικασίες (δηλ. μικρότερα χρονικά περιθώρια για την έκδοση αποφάσεων κ.α.), β) το ίδιο με τις κανονικές διαδικασίες αλλά με περιορισμένες εγγυήσεις ως προς τα μέσα προστασίας (π.χ. περιορισμένο δικαίωμα για προσωπική συνέντευξη), γ) κανονικές διαδικασίες με επιταχυμένες διαδικασίες προσφυγής δ) επιταχυμένες διαδικασίες κατά τη φάση εισόδου.

¹²³ Βλέπε Π.Δ. 61/99, αρ.3, Εξαμελής επιτροπή η οποία αποτελείται από τον Νομικό Σύμβουλο του ΥΔΤ, διπλωματικός υπάλληλος ΥΠΕΞ, ανώτερος αξιωματικός ΕΛ.ΑΣ, εκπρόσωπος του ΔΣΑ, σύμβουλος της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

¹²⁴ Βλέπε ΠΔ 61/1999, αρ.5 Επανεξέταση αιτήματος ασύλου

¹²⁵ Βλέπε σχετικά με το θέμα :Stefan Ericsson, Working Paper Asylum in the EU Member States, European Parliament, Directorate General for Research, Civil Liberties Series, LIBE 108 EN p.17 και www.ecre.org. Country Reports

Οι συνοπτικές/απλουστευμένες διαδικασίες χρησιμοποιούνται κυρίως για τις προδήλως αβάσιμες αιτήσεις, για αιτήσεις που γίνονται στα σύνορα και για αιτήσεις στις οποίες εφαρμόζονται άμεσα οι αρχές της ασφαλούς τρίτης χώρας ή ο Κανονισμός Δουβλίνο II.

Η βασικότερη συνέπεια της παραπάνω πρακτικής σε ότι αφορά τους αιτούντες άσυλο είναι ότι η απλουστευμένη διαδικασία σημαίνει λιγότερες εγγυήσεις ούτως ή άλλως σχετικά με το δικαίωμα προσφυγής, ενώ περιορίζονται έτσι οι δυνατότητες του αιτούντα να αντικρούσει την απόφαση και επομένως μεγάλο μέρος της ευθύνης εναποτίθεται τελικά στην αρχική απόφαση.

Στη Μεγάλη Βρετανία προβλέπεται ταχεία διαδικασία, η οποία ωστόσο αναφέρεται στη διαδικασία προσφυγής σε ό,τι αφορά τις προδήλως αβάσιμες αιτήσεις και τους αιτούντες που έρχονται από ασφαλείς τρίτες χώρες. Όλες οι άλλες αιτήσεις εξετάζονται με βάση τις κανονικές διαδικασίες.

Το Υπουργείο Εσωτερικών εξετάζει την ουσία ενός αιτήματος ασύλου. Μετά από αυτή την εξέταση ο Secretary of State αποφασίζει αν το αίτημα είναι προδήλως αβάσιμο ή αν εμπίπτει στην εφαρμογή της αρχής της ασφαλούς τρίτης χώρας. Η παραπάνω απόφαση, ουσιαστικά σημαίνει ότι η αίτηση σε πρώτη φάση απορρίπτεται και ότι το μοναδικό μέσο προστασίας του αιτούντα είναι η ταχεία διαδικασία προσφυγής.

Στη Γαλλία, εφαρμόζεται ένας τύπος συνοπτικών, κατεπειγουσών διαδικασιών για αιτήσεις που έχουν συμπληρωθεί εντός των συνόρων¹²⁶ κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις, όπως όταν άλλο κράτος μέλος της ΕΕ είναι υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματος ασύλου σύμφωνα με τη Σύμβαση του Δουβλίνου, όταν οι ρήτρες παύσης της Σύμβασης του 1951 μπορούν να εφαρμοστούν για τη χώρα καταγωγής του αιτούντα άσυλο, όταν ο αιτών άσυλο αποτελεί απειλή για τη δημόσια τάξη και όταν η Νομαρχία, στην οποία υποβάλλονται όλα τα αιτήματα ασύλου μετά την είσοδο στη γαλλική επικράτεια, κρίνει την αίτηση καταχρηστική, ψευδή ή να έχει υποβληθεί προκειμένου να αναβάλλει την εκτέλεση της εντολής απέλασης.

Στην πρώτη περίπτωση, όπου εφαρμόζεται η Σύμβαση του Δουβλίνου, ο αιτών άσυλο δεν έχει πρόσβαση στις συνοπτικές διαδικασίες και η μεταφορά του σε άλλο κράτος μέλος πραγματοποιείται το συντομότερο δυνατό. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις ο

¹²⁶ Ο αριθμός των αιτήσεων που εξετάστηκαν με την κατεπείγουσα διαδικασία έφτασε τις 3724 το 2001 συγκρινόμενη με τις 3414 το 2000. Οι κύριες εθνικότητες ήταν 11.1% Τούρκοι, 11.1% Αϊτινοί και 9.1% Αλγερινοί

αιτών άσυλο επιτρέπεται να υποβάλλει αίτηση στον OFPRA η οποία εξετάζεται με την συνοπτική διαδικασία. Τις περισσότερες φορές η απόφαση λαμβάνεται βασιζόμενη στη γραπτή αίτηση που αποστέλλεται με fax στον OFPRA από τη Νομαρχία και χωρίς συνέντευξη.

Επίσης, συνοπτικές μπορούν να χαρακτηριστούν και οι διαδικασίες που ακολουθούνται στα σύνορα προκειμένου να ληφθεί απόφαση για το αν θα επιτραπεί η είσοδος του αιτούντα στην επικράτεια. Ωστόσο, δεν πρόκειται για διαδικασίες κρίσης του αιτήματος ασύλου, αλλά για διαδικασίες εισόδου στην επικράτεια. Η συγκεκριμένη απόφαση λαμβάνεται από το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με το Υπουργείο Εξωτερικών

Στην Ελλάδα μια αίτηση ασύλου μπορεί να εξεταστεί κατ' επείγοντως εφόσον υποβληθεί άμα τη αφίξει σε ένα λιμάνι ή σε ένα αεροδρόμιο και με την συνοπτική διαδικασία, εφόσον το αίτημα είναι προδήλως αβάσιμο και οι ισχυρισμοί του αιτούντα ψευδείς ή καταχρηστικοί, ή ο αιτών έχει φτάσει στη χώρα από μια τρίτη ασφαλή χώρα όπου δεν κινδύνευε από δίωξη ή από άμεση επαναπροώθηση¹²⁷.

Οι αρχικές αποφάσεις κατά τη συνοπτική διαδικασία λαμβάνονται από τον Διευθυντή του Τμήματος της Αστυνομίας, Ασφαλείας και Τάξης του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως και βασίζονται σε σχετικές συστάσεις και οδηγίες από τη Διεύθυνση Κρατικής Ασφαλείας του Υπουργείου. Οι αποφάσεις στηρίζονται στις συνεντεύξεις που διεξάγει η αστυνομία. Ο Διευθυντής του Τμήματος αποφασίζει εντός δέκα ημερών, ωστόσο αυτή η προθεσμία μειώνεται σε 24 ώρες στις περιπτώσεις εισόδου σε λιμάνια ή αεροδρόμια. Αν ο Διευθυντής του Τμήματος αποφασίσει ότι η αίτηση ασύλου δεν πληροί τις απαιτήσεις για υπαγωγή στις συνοπτικές διαδικασίες μπορεί να μεταφέρει την εξέταση της αίτησης στις κανονικές διαδικασίες.

3.2.2 Δικαιώματα Προσφυγών

Επί της αρνητικής κρίσεως ενός αιτήματος ασύλου σύμφωνα με τις συνοπτικές διαδικασίες μπορεί να ασκηθεί προσφυγή σε ένα και μόνο επίπεδο σε ότι αφορά και τις τρεις υπό εξέταση χώρες.

Στη Μεγάλη Βρετανία, επί της αποφάσεως απόρριψης μιας αίτησης προδήλως αβάσιμης μπορεί να ασκηθεί προσφυγή στην Immigration Appellate Authority (IAA). Η

¹²⁷ Βλέπε ΠΔ 61/1999 αρ.4 Ταχύρρυθμη διαδικασία εξέτασης αιτήσεως

προσφυγή έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα. Η προθεσμία για την υποβολή της προσφυγής είναι 7 ημέρες (και 2 για όσους είναι περιορισμένοι σε λιμάνια). Η απόφαση οφείλει να εκδοθεί εντός 10 ημερών ωστόσο μπορεί να παραταθεί η προθεσμία από τους ειδικούς κριτές.

Εφόσον οι ειδικοί κριτές του IAA επικυρώσουν την άρνηση εξέτασης της αίτησης από το Υπουργείο Εσωτερικών, ο αιτών δεν έχει δικαίωμα περαιτέρω προσφυγής στο IAT. Ωστόσο, σε αντίθετη περίπτωση έχει δικαίωμα προσφυγής το Υπουργείο Εσωτερικών.

Σε περιπτώσεις όπου η προσφυγή δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, όταν δηλαδή ο αιτών προωθείται σε τρίτη ασφαλή χώρα ή εφαρμόζεται η Σύμβαση του Δουβλίνου, ο αιτών έχει δικαίωμα προσφυγής από το εξωτερικό ή μπορεί να ζητήσει δικαστική αναθεώρηση της απόφασης απόρριψης της εξέτασης της αίτησης. Τότε αναστέλλεται η απέλαση έως την λήψη της δικαστικής απόφασης.

Στη Γαλλία, η αρνητική απόφαση από τον OFPRA μπορεί να προσβληθεί στην Commission des Recours des Réfugiés χωρίς ωστόσο κατά κανόνα ανασταλτικό αποτέλεσμα.

Επιπλέον, σε ότι αφορά τις διαδικασίες στα σύνορα μπορεί να ασκηθεί προσφυγή επί της άρνησης εισόδου στην επικράτεια σε διοικητικό δικαστήριο. Η προσφυγή δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα.

Στην Ελλάδα, επί των αρνητικών αποφάσεων του Διευθυντή του Τμήματος της Αστυνομίας, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή με ανασταλτικό αποτέλεσμα στον Γενικό Γραμματέα του ΥΔΤ εντός δέκα ημερών από την κοινοποίηση τους. Στις διαδικασίες που ακολουθούνται στα λιμάνια και τα αεροδρόμια η προθεσμία μειώνεται στις πέντε ημέρες.

Ο Γενικός Γραμματέας αποφασίζει κατόπιν γνωμοδότησης της Δευτεροβάθμιας Επιτροπής Προσφυγών εντός 30 ημερών. Στις διαδικασίες που ακολουθούνται στα λιμάνια και τα αεροδρόμια η προθεσμία μειώνεται στις δεκαπέντε ημέρες. Υπάρχει η δυνατότητα αιτήσεως ακύρωσης της αποφάσεως του Γενικού Γραμματέα στο Συμβούλιο της Επικρατείας εφόσον πληρούνται οι νομικές απαιτήσεις εντός 60 ημερών από την κοινοποίηση της αρνητικής απόφασης. Η αίτηση ακύρωσης δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα ωστόσο ο αιτών άσυλο μπορεί να ασκήσει αίτηση αναστολής της εκτέλεσης της απόφασης απέλασης στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ¹²⁸

4.1 Απαιτήσεις για Βίζα

Το Συμβούλιο για θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων υιοθετεί λίστες χωρών¹²⁹ των οποίων οι υπήκοοι οφείλουν να είναι κάτοχοι βίζας προκειμένου να εισέλθουν στην ΕΕ. Αυτή τη στιγμή η κοινή λίστα περιλαμβάνει 131 χώρες μεταξύ των οποίων και πολλές από αυτές που παράγουν πρόσφυγες όπως το Αφγανιστάν, η Σομαλία, το Σουδάν¹³⁰. Κάθε κράτος μέλος μπορεί να προσθέσει επιπλέον χώρες στη λίστα σε ότι αφορά τις διοικητικές του πρακτικές ως προς τον έλεγχο των συνόρων του.

Οι απαιτήσεις για κατοχή βίζας επηρεάζουν τις διαδικασίες άσυλου κυρίως σε περιπτώσεις όπου οι αιτούντες άσυλο εμποδίζονται να εισέλθουν στα σύνορα και υποχρεούνται να συμπληρώσουν την αίτησή τους εκεί. Αν είναι υπήκοοι χωρών οι οποίες περιλαμβάνονται στη λίστα, δεν τους επιτρέπεται η είσοδος και η πρόσβαση στις κανονικές διαδικασίες κρίσεως χωρίς τα αναγκαία ταξιδιωτικά έγγραφα και το αίτημά τους κρίνεται με συνοπτικές διαδικασίες στα σύνορα, ενώ κρατούνται ή περιορίζονται σε ζώνες αναμονής -στα σύνορα, στο αεροδρόμιο ή σε λιμάνι-. Το ενδεχόμενο απομάκρυνσης από τα σύνορα χωρίς καν να έχει δοθεί η δυνατότητα υποβολής αιτήματος αποτελεί μια συχνή πραγματικότητα.

Θεωρητικά όλα τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τον κανόνα ότι αν ένας αλλοδαπός χωρίς ισχύοντα έγγραφα εισόδου δηλώσει ότι θέλει να αναζητήσει άσυλο, η υπόθεση πρέπει να εξεταστεί με κάποιο τρόπο. Ωστόσο, η εφαρμογή της αρχής της ασφαλούς τρίτης χώρας σε συνδυασμό με τις απαιτήσεις για βίζα καθιστούν ιδιαίτερα δυσχερή την πρόσβαση πολλών αιτούντων στις κανονικές διαδικασίες κρίσης του αιτήματός τους.

Στη Μεγάλη Βρετανία¹³¹, απαιτείται βίζα για τους πολίτες των κρατών που απαριθμούνται στην κοινή λίστα χωρών που υιοθετεί η ΕΕ. Επιπλέον, βίζα απαιτείται και για τους υπηκόους της Αλβανίας, της Κίνας, της Ινδίας, του Πακιστάν, της Ρουάντα κ.α. χωρών. Επιπροσθέτως προβλέπεται βίζα διέλευσης από τη χώρα για συγκεκριμένες

¹²⁸ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Stefan Ericsson, Working Paper Asylum in the EU Member States, European Parliament, Directorate General for Research, Civil Liberties Series, LIBE 108 EN

¹²⁹ Βλέπε: Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement

¹³⁰ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Broken Promises - Forgotten Principles, An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection, Tampere 1999 - Brussels 2004 σελ.16

¹³¹ Βλέπε σχετικά www.refugees.org Country Report UK

εθνικότητες προκειμένου να περιοριστεί το φαινόμενο παραμονής τελικά στη Μεγάλη Βρετανία ενώ κάποιος ισχυρίζεται ότι ταξιδεύει προς τρίτη χώρα.

Η Γαλλία απαιτεί βίζα από τους υπηκόους τρίτων χωρών σύμφωνα με την κοινή λίστα της ΕΕ αλλά επιπλέον διαθέτει εθνική λίστα και για υπηκόους άλλων χωρών¹³².

Επιπλέον βίζα για διέλευση από αεροδρόμιο απαιτείται από τους υπηκόους συγκεκριμένων χωρών¹³³. Οι αλλοδαποί οι οποίοι αποκρύπτουν ή καταστρέφουν τα ταξιδιωτικά τους έγγραφα κινδυνεύουν με ποινές 6 μηνών έως 3 ετών φυλάκιση και εξορία από τη Γαλλία για 10 χρόνια.

Στην Ελλάδα επίσης τηρείται η κοινή λίστα της ΕΕ σε ότι αφορά τις απαιτήσεις για βίζα ενώ παράλληλα υπάρχει και εθνική λίστα που περιλαμβάνει και άλλες χώρες.

4.2 Κυρώσεις Μεταφορέων

Η Οδηγία¹³⁴ της ΕΕ για τις κυρώσεις των μεταφορέων ορίζει τις υποχρεώσεις των μεταφορέων που εισάγουν υπηκόους τρίτων χωρών στην επικράτεια της ΕΕ καθώς επίσης και το ελάχιστο επίπεδο χρηματικού προστίμου στα €2,000 εφόσον κριθεί παράνομη η είσοδος ενός τέτοιου επιβάτη στην ΕΕ. Οι μεταφορείς οφείλουν να αναλάβουν ευθύνη για την επιστροφή αυτών των ατόμων στην χώρα καταγωγής τους ή σε τρίτη ασφαλή χώρα. Με βάση την πρακτική που επιβάλλει η Οδηγία, μέρος της ευθύνης για την επιλογή των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας έχει μεταφερθεί στο προσωπικό των εταιρειών μεταφοράς που δεν έχουν την κατάλληλη εκπαίδευση ως προς τα ζητήματα των προσφύγων και το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Σε ότι αφορά τη Μεγάλη Βρετανία¹³⁵ οι μεταφορείς έχουν την υποχρέωση να ελέγχουν ότι οι επιβάτες έχουν στην κατοχή τους ισχύον διαβατήριο ή βίζα και να διαπιστώνουν ότι τα έγγραφα δεν είναι πλαστογραφημένα (η πλαστογραφία βεβαίως θα πρέπει να είναι εύλογα εμφανής). Πρόστιμα προβλέπονται και επιβάλλονται στους μεταφορείς που φέρουν επιβάτες χωρίς έγγραφα στο Βρετανικό έδαφος.

¹³² Βλέπε ενδεικτικά: Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Botswana, Colombia, Dominica, Grenada, Jamaica, Kenya, Kiribati, Lesotho, Malawi, Marshall Islands, Micronesia, Namibia κ.ο.κ.

¹³³ Βλέπε ενδεικτικά: Albania, Angola, Bangladesh, Ethiopia, Ghana, Haiti, Somalia and the Democratic Republic of the Congo

¹³⁴ Βλέπε σχετικά: Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, Article 4 (2).

¹³⁵ Βλέπε σχετικά με το θέμα: www.ecre.org ECRE Country Report 2002 UK, σελ 255

Οι αεροπορικές εταιρείες οι οποίες μεταφέρουν αλλοδαπούς χωρίς ταξιδιωτικά έγγραφα στη Γαλλία¹³⁶ υπόκεινται σε πρόστιμο για κάθε παράνομο επιβάτη. Οι εταιρείες επίσης καθίστανται υπεύθυνες για το κόστος κράτησης των παράνομα εισερχομένων αλλοδαπών αλλά και το ταξίδι της επιστροφής τους. Εφόσον τελικά δοθεί άσυλο στον παράνομα εισερχόμενο αλλοδαπό η εταιρεία απαλλάσσεται από το πρόστιμο.

Στην Ελλάδα¹³⁷, η νομοθεσία περιλαμβάνει κανόνες σχετικά με την ευθύνη των μεταφορέων. Μπορούν να επιβληθούν πρόστιμα στις αεροπορικές εταιρείες που μεταφέρουν αλλοδαπούς χωρίς ταξιδιωτικά έγγραφα στην Ελλάδα. Ωστόσο εφόσον μια αεροπορική εταιρεία συμφωνήσει να καλύψει τα έξοδα που σχετίζονται με τη διαμονή, τον επαναπατρισμό κ.α. δεν επιβάλλονται πρόστιμα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΚΤΟ ΤΟΥ ΑΙΤΗΜΑΤΟΣ

5.1 Προδήλως Αβάσιμες Αιτήσεις¹³⁸

Τα άρθρα 6-11 του Ψηφίσματος για τις Προδήλως Αβάσιμες Αιτήσεις, ορίζουν τα κριτήρια βάσει των οποίων μια αίτηση μπορεί να θεωρηθεί προδήλως αβάσιμη και επομένως να εφαρμοστεί η συνοπτική διαδικασία. Υπάρχουν βασικά δυο τέτοιες κατηγορίες κριτηρίων: α) αν δεν υπάρχει βάση στον ισχυρισμό για φόβο δίωξης και β) αν υπάρχει σκόπιμη εξαπάτηση ή κατάχρηση των διαδικασιών ασύλου. Τα περισσότερα κράτη μέλη εφαρμόζουν πιστά τα παραπάνω κριτήρια.

Σε ότι αφορά τη Μεγάλη Βρετανία μια αίτηση μπορεί να κριθεί προδήλως αβάσιμη εφόσον στο αίτημα δεν τεκμηριώνεται φόβος δίωξης κατά την έννοια της Σύμβασης του 1951, οι αντικειμενικές συνθήκες που ήγειραν ζήτημα φόβου δίωξης δεν υφίστανται πλέον, το αίτημα είναι καταχρηστικό ή οι αποδείξεις που παρέχονται για να αποδειχθεί ο φόβος δίωξης είναι ψευδείς, το αίτημα είναι ανυπόστατο, ο αιτών δεν φέρει ισχύον διαβατήριο και δεν μπορεί να δώσει επαρκείς εξηγήσεις για αυτό.

¹³⁶ Βλέπε σχετικά: Asylum in the EU Member States, Stefan Ericsson, Working Paper, European Parliament, Directorate General for Research, Civil Liberties Series, LIBE 108 EN, France, Carriers Liability

¹³⁷ Βλέπε σχετικά: Asylum in the EU Member States, Stefan Ericsson, Working Paper, European Parliament, Directorate General for Research, Civil Liberties Series, LIBE 108 EN, Greece, Carriers Liability

¹³⁸ Βλέπε σχετικά: London Resolution on Manifestly Unfounded Applications for Asylum, 1st December 1992

Οι γαλλικές αρχές θεωρούν ότι ένα αίτημα είναι προδήλως αβάσιμο και για τους παραπάνω λόγους, αλλά και επιπλέον επειδή ο αιτών άσυλο μπορεί να έχει προσκομίσει πλαστά έγγραφα ή ψευδείς πληροφορίες, να αποτελεί απειλή για τη δημόσια τάξη, άλλο κράτος μέλος να ευθύνεται για την εξέταση του αιτήματος σύμφωνα με τη Συνθήκη του Δουβλίνου, ο αιτών άσυλο να μην τήρησε τις ορισμένες προθεσμίες ως προς την συνέντευξη.

Στην Ελλάδα μια αίτηση κρίνεται προδήλως αβάσιμη όταν δεν ανταποκρίνεται στα κριτήρια της Σύμβασης του 1951, ο αιτών άσυλο χρησιμοποιεί πλαστά έγγραφα ή καταχράται τις διαδικασίες καθ' οιονδήποτε άλλο τρόπο, εφαρμόζεται η αρχή της ασφαλούς τρίτης χώρας ή της ασφαλούς χώρας προέλευσης.

5.2 Η αρχή της Ασφαλούς Τρίτης Χώρας¹³⁹

Σύμφωνα με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο η αρχική ευθύνη παροχής της διεθνούς προστασίας ανήκει στο κράτος στο οποίο υπεβλήθη το αίτημα. Η μεταφορά της ευθύνης αυτής σε ένα τρίτο κράτος μπορεί να γίνει κατανοητή μόνο υπό συγκεκριμένες περιστάσεις και εφόσον μπορεί να αποδειχθεί ουσιώδης σχέση ανάμεσα στον αιτούντα και το κράτος αυτό.

Στην ΕΕ η σχετική αρχή εφαρμόζεται¹⁴⁰ προκειμένου να βοηθήσει τα κράτη μέλη να περιορίσουν την ευθύνη επεξεργασίας των αιτημάτων ασύλου εντός του εδάφους της και να την μεταφέρουν σε άλλες χώρες εκτός ΕΕ.

Σύμφωνα με την πρόταση της Οδηγίας για τα Ελάχιστα Κριτήρια σε ότι αφορά τις Διαδικασίες (αρ.27)¹⁴¹, ορίζονται τέσσερα κριτήρια προκειμένου μια χώρα να μπορεί να θεωρηθεί «ασφαλής»: α) η ζωή και η ελευθερία των αιτούντων άσυλο δεν πρέπει να απειλούνται λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε συγκεκριμένη κοινωνική ή πολιτική ομάδα, β) η χώρα πρέπει να σέβεται την αρχή της μη επαναπροώθησης, γ) δεν πρέπει να υπάρχει κίνδυνος προώθησης του αιτούντα σε χώρα όπου μπορεί να υποστεί βασανιστήρια και βίαια, απάνθρωπη ή εξευτελιστική

¹³⁹ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Broken Promises - Forgotten Principles, An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection, Tampere 1999 - Brussels 2004 p.10

¹⁴⁰ Βλέπε: Resolution on a harmonized approach to questions concerning host third countries, 1 December 1992 (Resolution on safe third countries)

¹⁴¹ Σχετικά με την Πρόταση Οδηγίας για τα ελάχιστα κριτήρια σχετικά με τις διαδικασίες χορήγησης και παύσης του καθεστώτος του πρόσφυγα στα κράτη μέλη, το Συμβούλιο της ΕΕ συμφώνησε σε μια γενική προσέγγιση στις 29 Απρίλη του 2004. Η Οδηγία δεν έχει ακόμα υιοθετηθεί.

μεταχείριση, δ) οι αιτούντες άσυλο πρέπει να έχουν πρόσβαση σε διαδικασίες ασύλου σε αυτή την τρίτη χώρα.

Οι κανόνες που καθορίζουν την ουσιώδη σχέση μεταξύ ενός αιτούντα και μιας τρίτης χώρας ουσιαστικά διαμορφώνονται από το κάθε κράτος μέλος και τα κριτήρια μπορεί να είναι εξαιρετικά αδύναμα όπως η απλή διέλευση από το έδαφος τρίτης χώρας.

Σε ότι αφορά την εφαρμογή της αρχής της ασφαλούς τρίτης χώρας, τα κράτη μέλη της ΕΕ, η Νορβηγία, η Ελβετία, οι ΗΠΑ και ο Καναδάς θεωρούνται ως τρίτες ασφαλείς χώρες από τις βρετανικές αρχές. Ωστόσο δεν υπάρχει επίσημη λίστα. Αν το Υπουργείο Εσωτερικών κατά την αρχική συνέντευξη με έναν αιτούντα άσυλο διαπιστώσει ότι εισήλθε στη Βρετανία μέσω μιας ασφαλούς τρίτης χώρας η υπόθεση εισάγεται για εξέταση κατά την συνοπτική διαδικασία¹⁴². Η αρχή της ασφαλούς χώρας εφαρμόζεται ακόμα και αν ο αιτών έχει απλά διέλθει από την τρίτη χώρα, χωρίς να έχει έλθει σε επαφή με τις κρατικές αρχές εφόσον κάτι τέτοιο δυνητικά ήταν εφικτό.

Η αρχή της ασφαλούς τρίτης χώρας χρησιμοποιείται και στη Γαλλία. Ωστόσο, η εφαρμογή της αρχής διαφέρει ανάλογα με το αν η αίτηση υπεβλήθη στα σύνορα ή εντός της χώρας. Στις διαδικασίες στα σύνορα, η αίτηση απορρίπτεται χωρίς η υπόθεση να εξεταστεί στην ουσία της. Στη διαδικασία εντός των συνόρων η υπόθεση εξετάζεται, ωστόσο προωθείται προς τη συνοπτική διαδικασία εφόσον η ύπαρξη μιας ασφαλούς τρίτης χώρας στην προκειμένη περίπτωση θεωρείται αρκετή ώστε να χαρακτηριστεί η αίτηση προδήλως αβάσιμη.

Προκειμένου μια χώρα να χαρακτηριστεί ασφαλής από τις γαλλικές αρχές πρέπει να έχει κυρώσει τη Σύμβαση του 1951 και να συμμορφώνεται με την αρχή της μη επαναπροώθησης. Η απλή διέλευση από τρίτη χώρα μπορεί να θεωρηθεί επαρκής λόγος από τις γαλλικές αρχές ώστε να εφαρμόσουν την αρχή σε μια υπόθεση, ωστόσο στις αιτήσεις εντός της χώρας πρέπει η απόφαση να ληφθεί με βάση τα εξατομικευμένα στοιχεία της κάθε υπόθεσης. Γενικά, εφόσον υπήρχε η δυνατότητα επαφής με τις αρχές της τρίτης χώρας και δεν υπεβλήθη αίτηση, η αρχή εφαρμόζεται κανονικά. Οι γαλλικές αρχές θεωρητικά ελέγχουν το κατά πόσο στην τρίτη χώρα θα δοθεί πρόσβαση στις διαδικασίες στον αιτούντα άσυλο ωστόσο στην πράξη δεν γίνονται οι απαραίτητες ενέργειες προκειμένου να επιβεβαιωθεί κάτι τέτοιο.

¹⁴² Βλέπε παραπάνω Κεφ.3 παρ.3.2.1 Συνοπτικές/Απλουστευμένες Διαδικασίες

Στην Ελλάδα, η αίτηση ενός αιτούντα άσυλο ο οποίος προέρχεται από μια ασφαλή τρίτη χώρα εξετάζεται με τη συνοπτική διαδικασία. Το Ψήφισμα του 1992 για τις ασφαλείς τρίτες χώρες χρησιμοποιείται ως οδηγός. Δεν υπάρχει επίσημη λίστα ασφαλών τρίτων χωρών ωστόσο ένα γενικό προαπαιτούμενο είναι η χώρα αυτή να είναι συμβαλλόμενο μέρος στη Σύμβαση του 1951.

5.3 Η αρχή της Ασφαλούς Χώρας Προέλευσης

Η αρχή της ασφαλούς χώρας προέλευσης εφαρμόζεται ήδη από ορισμένα κράτη μέλη σε εθνικό επίπεδο και εδράζεται στην αντίληψη ότι συγκεκριμένες χώρες δεν παραβιάζουν γενικά το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων και επομένως δεν παράγουν πρόσφυγες. Η πρόταση Οδηγίας για τις Διαδικασίες προβλέπει τη δημιουργία κοινής λίστας ασφαλών χωρών καταγωγής η οποία θα είναι δεσμευτική για όλα τα κράτη μέλη και θα επιτρέπει άμεσα το χαρακτηρισμό των αιτούντων άσυλο που προέρχονται από αυτές τις χώρες ως προδήλως αβάσιμες προκειμένου να τις εισάγουν για εξέταση κατά τη συνοπτική διαδικασία. Η υπόθεση της ασφάλειας θα μπορεί να είναι αντικρούσιμη από τον αιτούντα σε ατομική βάση. Οι χώρες που ήδη διαθέτουν εθνικές λίστες θα μπορούν να τις διατηρήσουν και μετά την εφαρμογή της Οδηγίας.

Στη Μεγάλη Βρετανία η αρχή της ασφαλούς χώρας προέλευσης εφαρμόζεται και λίστα ασφαλών χωρών υπάρχει ήδη.

Στη Γαλλία, δεν υφίσταται επίσημη λίστα ασφαλών χωρών προέλευσης και η αρχή δεν εφαρμόζεται προκειμένου να προωθήσει αιτήσεις προς την συνοπτική διαδικασία. Ωστόσο κατά την εξατομικευμένη εξέταση οι αρχές μπορούν να αποφασίσουν να εισάγουν ένα αίτημα σε συνοπτικές διαδικασίες εφόσον ο αιτών προέρχεται από μια χώρα για την οποία δεν τεκμηριώνεται σοβαρός λόγος δίωξης. Δε γίνεται γενικά επίκληση της αρχής *per se* ή των Ψηφισμάτων του Λονδίνου του 1992¹⁴³.

Η αρχή εφαρμόζεται στην Ελλάδα και οι παράμετροι που τίθενται από τα Ψηφίσματα του 1992 σχετικά με τις χώρες στις οποίες δεν υφίσταται γενικά σοβαρός κίνδυνος δίωξης, αναφέρονται στη νομοθεσία. Ωστόσο δεν υπάρχει επίσημη λίστα ασφαλών χωρών. Εφόσον ένας αιτών προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής η αίτησή του θεωρείται προδήλως αβάσιμη και εξετάζεται με τη συνοπτική διαδικασία.

Η υπόθεση της ασφάλειας είναι αντικρούσιμη κατά τη διαδικασία της προσφυγής.

¹⁴³ Βλ. παραπάνω Ενότητα Β Κεφ 3.1.5 Τα Ψηφίσματα του Λονδίνου

5.4 Η εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου

Κατά το πρώτο στάδιο εφαρμογής της Σύμβασης του Δουβλίνου, τα συμβαλλόμενα κράτη συχνά μετέφεραν τους αιτούντες από τη μια χώρα στην άλλη κάνοντας χρήση της αρχής της τρίτης ασφαλούς χώρας. Ωστόσο πλέον είναι σαφές ότι οι περιπτώσεις εφαρμογής της αρχής της τρίτης ασφαλούς χώρας και τη Σύμβασης του Δουβλίνου πρέπει να αντιμετωπίζονται βάση ξεχωριστών κανόνων. Σύμφωνα με τις παρ. 3 α και β του Ψηφίσματος για τις ασφαλείς τρίτες χώρες σε συνδυασμό με το άρθρο 3(5) της Σύμβασης του Δουβλίνου, ένα κράτος μέλος μπορεί να εφαρμόσει την αρχή της ασφαλούς τρίτης χώρας πριν να μεταφέρει την αίτηση στη δικαιοδοσία της Σύμβασης του Δουβλίνου.

Η σπουδαιότητα αυτής της διάταξης έγκειται στο γεγονός ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επαναπροωθήσουν ένα άτομο σε μια χώρα εκτός της ΕΕ με βάση την αρχή της τρίτης ασφαλούς χώρας πριν εφαρμόσουν τις προβλέψεις της Σύμβασης του Δουβλίνου. Επομένως η σύμβαση δεν εγγυάται ότι τελικά η αίτηση θα εξεταστεί από ένα τουλάχιστον κράτος μέλος.

Η Σύμβαση του Δουβλίνου συμπληρώθηκε με τον Κανονισμό Δουβλίνο II¹⁴⁴, ο οποίος έχει ήδη τεθεί σε ισχύ.

Για την Αγγλία δεν υπάρχουν διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία ως προς την εφαρμογή του μηχανισμού που προβλέπεται από τον Κανονισμό.

Η Γαλλία, εφαρμόζοντας τον Κανονισμό Δουβλίνο II, το 2002 δέχτηκε 2749 αιτήματα για μεταφορά αιτούντων άσυλο και υπέβαλλε 761 αντίστοιχα. Από αυτά τα αιτήματα έγιναν αποδεκτά 251 και 1695 αντίστοιχα.¹⁴⁵

Η Ελλάδα το 2002 δέχτηκε 818 αιτήματα από άλλα κράτη μέλη για μεταφορά αιτούντων σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από τον Κανονισμό και υπέβαλλε 17. Από αυτά αποδεκτά έγιναν αποδεκτά 220 και 6 αντίστοιχα.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Βλέπε παραπάνω Ενότητα Β Κεφ. 3.2.1.2 Ο Κανονισμός Δουβλίνο II

¹⁴⁵ Βλέπε αναλυτικούς πίνακες σχετικά με το θέμα: www.ecre.org : Ecre Country Report 2002: France

¹⁴⁶ Βλέπε αναλυτικούς πίνακες σχετικά με το θέμα: www.ecre.org : Ecre Country Report 2002 Greece

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Η ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΕ ΑΡΙΘΜΟΥΣ

Πίνακας 1: ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΑΣΥΛΟΥ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΑ ΥΠΟΛΟΙΠΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ

Asylum applications in the EU for 2002 and the first quarter of 2003
(first table ranked by totals and second per per 1,000 inhabitants)

	Total in 2002 (Jan-Mar 2003)		Per 1,000 in 2002	
UK	110,700	20,640	Austria	4.6
Germany	71,127	14,939	Sweden	3.7
France	50,798	12,323	Ireland	3.1
Austria	37,074	6,657	Luxembourg	2.4
Sweden	33,016	7,937	UK	1.9
Belgium	18,805	3,828	Belgium	1.8
Netherlands	18,667	3,674	Netherlands	1.2
Ireland	11,634	2,818	Denmark	1.1
Italy	7,281	-	Germany	0.9
Spain	6,179	1,547	France	0.9
Denmark	5,947	1,176	Finland	0.7
Greece	5,664	2,246	Greece	0.5
Finland	3,443	768	Spain	0.2
Luxembourg	1,043	298	Italy	0.1
Portugal	245	22	Portugal	0.0

Source: UNHCR, Population Data Unit

Πίνακας 2 : ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΠΟΣΟΣΤΑ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΠΟΥ ΚΑΤΑΤΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗ ΜΕΓΑΛΗ ΒΡΕΤΑΝΙΑ

Status	2001				2002			
	First Instance		Appeal		First Instance		Appeal	
	Number	%	Number	%	Number	%	Number	%
No status awarded	65,535	55.5	34440	79.3	41405	50.1	48845	75.8
Otherwise closed	22,165	18.8	825	1.9	13240	16.0	1685	2.6
Convention status	10,955	9.3	8155	18.8	8110	9.8	13875	21.5
Exceptional leave to remain	19505	16.5			19955	24.1		
TOTAL	118195	100	43415	100	82715	100	64405	100

Source: UNHCR, Population Data Unit.¹⁴⁷

¹⁴⁷Βλέπε για περισσότερα στοιχεία: www.unhcr.ch/statistics

Πίνακας 3 : ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΠΟΣΟΣΤΑ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΠΟΥ ΚΑΤΑΤΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗ ΓΑΛΛΙΑ

Status	2001		2002	
	Number	%	Number	%
No status awarded	33,456	82.0	41711	83.1
Convention status	7323	18.0	8495	16.9
TOTAL	40779	100	50206	100

Source: OFPRA.¹⁴⁸

Πίνακας 4: ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΠΟΣΟΣΤΑ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΠΟΥ ΚΑΤΑΤΕΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Status	2001		2002	
	Number	%	Number	%
No status awarded	1,165	75.4	9278	98.4
Convention status	147	9.5	36	0.4
Humanitarian status accorded	148	9.6	64	0.7
Humanitarian status renewed	85	5.5	47	0.5
TOTAL	1545	100	9425	100

Πηγή: Υπουργείο Δημόσιας Τάξης¹⁴⁹

¹⁴⁸ Βλέπε για περισσότερα στοιχεία: www.ofpra.gouv.fr

¹⁴⁹ Βλέπε για περισσότερα στοιχεία: www.ydt.gr

Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 1, η Μεγάλη Βρετανία το 2002 δέχτηκε τις περισσότερες αιτήσεις ασύλου από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ (110.700). Η Γαλλία βρίσκεται στην τρίτη θέση μετά τη Γερμανία σε ότι αφορά τον αριθμό υποβολής αιτημάτων με 50.798 αιτήσεις, λαμβάνοντας λιγότερες από τις μισές αιτήσεις από ότι η Μεγάλη Βρετανία, ενώ η Ελλάδα, παρά το γεγονός ότι βρίσκεται στα σύνορα της ΕΕ, δέχτηκε μόλις 5.664 αιτήσεις και τοποθετείται στις τέσσερις τελευταίες θέσεις της ΕΕ.

Επιπλέον, μελετώντας τα απόλυτα νούμερα χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα παρατηρούμε ότι το 2002 στη Μεγάλη Βρετανία χορηγήθηκε το καθεστώς του πρόσφυγα της Σύμβασης συνολικά σε 21.985 αιτούντες (σε 8.110 με την αρχική απόφαση και σε 13.875 κατόπιν προσφυγής) (βλ. Πίνακα 2), ενώ στη Γαλλία ο αριθμός αυτός περιορίζεται στους 8.495 αιτούντες που τους χορηγήθηκε τελικά το καθεστώς του πρόσφυγα (βλ. Πίνακα 3). Στην Ελλάδα, ο αριθμός της χορήγησης του καθεστώτος της Σύμβασης είναι ακόμα μικρότερος φτάνοντας μόλις τα 36 άτομα (βλ. Πίνακα 4).

Σύμφωνα με συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία¹⁵⁰ για το 2003, στη Μεγάλη Βρετανία υπεβλήθησαν 64.200 αιτήσεις έναντι 109.400 αιτήσεων το 2002 σημειώνοντας μια μείωση της τάξεως του 40%. Άσυλο χορηγήθηκε σε περίπου 23.800 άτομα κατά το έτος 2003 (5000 αρχικές θετικές αποφάσεις και 18800 κατόπιν προσφυγής) έναντι 21.985 το 2002. Στη Γαλλία κατά τη διάρκεια του 2003 υπεβλήθησαν 54.400 αιτήσεις έναντι 50.798 το 2003 σημειώνοντας μια μικρή άνοδο. Το καθεστώς του πρόσφυγα χορηγήθηκε το 2003 σε 9.800 άτομα (σε 6.500 άτομα από το OFPRA και σε 3.300 άτομα από το CRR) έναντι 8.495 ατόμων το 2002. Ωστόσο, το συνολικό ποσοστό αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα κυμάνθηκε σε ποσοστό 10% το 2003 έναντι ποσοστού 12% το 2002. Στην Ελλάδα το 2003 υπεβλήθησαν 8.400 αιτήσεις ασύλου ενώ το 2002, 5.664 αιτήσεις. Άσυλο χορηγήθηκε τελικά το 2003 σε μόλις περίπου 30 άτομα σχεδόν όσα και το 2002.

Επιπρόσθετα, σε ότι αφορά την παροχή συμπληρωματικών μορφών προστασίας, στη Μεγάλη Βρετανία χορηγήθηκε το 2002 ELR (Exceptional Leave to Remain) σε 19.995 άτομα (βλ. Πίνακα 2), ενώ το 2003 χορηγήθηκε ELR σε 5.200 άτομα (μέχρι τον Απρίλη που ίσχυε το παλαιό σύστημα) και DL σε 4000 άτομα (μέχρι το τέλος του χρόνου), συνολικά δηλαδή σε 9.200 περιπτώσεις. Παρατηρείται μεγάλη μείωση στα ποσοστά χορήγησης συμπληρωματικής προστασίας στη Βρετανία. Σε ότι αφορά τη Γαλλία δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για την παροχή των συμπληρωματικών μορφών

¹⁵⁰ Για περισσότερα στοιχεία βλέπε: www.refugees.org Country Reports 2003

προστασίας¹⁵¹. Τέλος, στην Ελλάδα χορηγήθηκαν μόλις 64 άδειες παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους και 47 ανανεώσεις αδειών του προηγούμενου έτους (βλ. Πίνακα 4) για το 2002 και υπολογίζεται ότι σε αντίστοιχους αριθμούς κινήθηκαν οι αρχές και για το 2003.

Είναι σαφές ότι τόσο οι αριθμοί χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα όσο και των συμπληρωματικών μορφών προστασίας είναι κατά πολύ μεγαλύτεροι στη Μεγάλη Βρετανία από ότι στις δυο άλλες χώρες. Αυτό από μόνο του εξηγεί το γεγονός ότι η Μεγάλη Βρετανία αποτελεί πόλο έλξης των προσφυγικών ρευμάτων. Ωστόσο η δραματική μείωση του αριθμού των αιτήσεων που υπεβλήθησαν στη Μεγάλη Βρετανία το 2003, μπορεί να γίνει αντιληπτή μόνο υπό το πρίσμα της πίεσης της κοινής γνώμης σε ότι αφορά ζητήματα αλλοδαπών γενικά και τις ενέργειες της βρετανικής κυβέρνησης για τον περιορισμό των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και των αλλοδαπών στη χώρα¹⁵².

Σε ότι αφορά τις τάσεις αναγνώρισης στο εσωτερικό των ίδιων των κρατών¹⁵³, στη Μεγάλη Βρετανία παρατηρείται αύξηση για το 2002 ως προς τον αριθμό των ατόμων στα οποία χορηγήθηκε κάποιο καθεστώς προστασίας (38.615 το 2001 και 41.850 το 2002) και ως προς τα συνολικά ποσοστά χορήγησης προστασίας κυρίως σε ότι αφορά την χορήγηση του ELR (16.5% το 2001 και 24.1% το 2002 και 19.995 άτομα). Ωστόσο το 2003 η τάση αυτή ανατρέπεται με τη χορήγηση προστασίας σε συνολικά 33.000 άτομα ενώ σημαντική ήταν η μείωση στον αριθμό χορήγησης συμπληρωματικής προστασίας που έφτασε μόλις τα 9.200 άτομα.

Στη Γαλλία, παρατηρήθηκε αύξηση του απόλυτου αριθμού των ατόμων στα οποία χορηγήθηκε το καθεστώς του πρόσφυγα (από 7.323 άτομα το 2001 σε 8.495 το 2002 και σε 8.900 το 2003) ωστόσο ελαφρά μείωση του ποσοστού αναγνώρισης (από 18% το 2001 σε 16.9% το 2002 και σε 10% το 2003).

Στην Ελλάδα ωστόσο, σημειώθηκε η σημαντικότερη πτώση τόσο σε επίπεδο απόλυτων αριθμών όσο και σε συνολικά ποσοστά αναγνώρισης. Προστασία παρεσχέθη το 2002 μόνο σε 147 άτομα έναντι 280 ατόμων το 2001. Τα συνολικά ποσοστά αναγνώρισης έπεσαν κατακόρυφα σε συνδυασμό με το γεγονός ότι το 2002

¹⁵¹ Βλέπε σχετικά: www.ecre.org ECRE Country Report 2002, France σελ. 96

¹⁵² Βλέπε σχετικά: Περιοδικό Πρόσφυγες, Ετήσια Ανασκόπηση 2002: Καλές Ειδήσεις, Κακές Ειδήσεις, Τόμος 4, Τεύχος 129, 2002, Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, σελ 14

¹⁵³ Αναλυτικά στατιστικά στοιχεία είναι διαθέσιμα για το 2002. τα στοιχεία για το 2003 είναι συγκεντρωτικά.

εξετάστηκαν πολλές περισσότερες περιπτώσεις από ότι το 2001 (9278 έναντι 1545) και περιορίστηκαν στο 1.6% συνολικά.

Από τα παραπάνω δεδομένα προκύπτει ότι η Μεγάλη Βρετανία, ακολουθεί μια σταθερά πιο γενναιόδωρη πολιτική από τα άλλα δυο κράτη σε ότι αφορά την παροχή κάποιου τύπου προστασίας στους αιτούντες άσυλο. Ωστόσο στα στατιστικά μεγέθη του 2003, είναι εμφανής η πίεση της κοινής γνώμης¹⁵⁴ και η μεταστροφή της βρετανικής κυβέρνησης κυρίως σε ότι αφορά τον περιορισμό της συμπληρωματικής προστασίας. Η Γαλλία ακολουθεί μια σαφώς πιο περιοριστική πολιτική ασύλου, ωστόσο οι τάσεις που την περιγράφουν χαρακτηρίζονται από μια σχετική συνέπεια, ενώ τέλος σε ότι αφορά την Ελλάδα τα αριθμητικά δεδομένα δηλώνουν μια σαφή μεταστροφή στην ακολουθούμενη πολιτική από το 2001 σε ότι αφορά την παροχή προστασίας προς τα ελάχιστα δυνατά αριθμητικά επίπεδα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 : ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ¹⁵⁵

Ο όρος διεθνή προστασία έχει ως συστατικό στοιχείο την έννοια της μη επαναπροώθησης του αιτούντα άσυλο σε έδαφος όπου κινδυνεύει. Ωστόσο, η προστασία δεν μπορεί να περιορίζεται στην εφαρμογή της μη επαναπροώθησης, καθώς ο πρόσφυγας έχοντας φύγει από την πατρίδα του δεν έχει την δυνατότητα να προστατευτεί από μόνος του τον εαυτό του αλλά χρειάζεται τη βοήθεια ενός άλλου κράτους για να διασφαλίσει τα ανθρώπινα δικαιώματά του και την προσωρινή τουλάχιστον διαβίωσή του. Οι προβλέψεις αυτές άλλωστε περιλαμβάνονται και στη Σύμβαση του 1951¹⁵⁶.

Τα περισσότερα κράτη φροντίζουν να εξασφαλίζουν σε κάποιο βαθμό τα δικαιώματα αυτά των προσφύγων και να τους παράσχουν τη δυνατότητα να έχουν πρόσβαση στην εργασία, στην κοινωνική ασφάλιση, στις υπηρεσίες υγείας, στην εκπαίδευση, στην προστασία του θεσμού της οικογένειας κ.ο.κ. Ωστόσο ο βαθμός εξασφάλισης αυτών των δικαιωμάτων διαφέρει από κράτος σε κράτος.

Στη Μεγάλη Βρετανία σε ότι αφορά τα περισσότερα κοινωνικά δικαιώματα (π.χ. πρόσβαση στην εργασία, στην κοινωνική ασφάλιση, στις υπηρεσίες υγείας, στην εκπαίδευση) οι πρόσφυγες έχουν την ίδια μεταχείριση με τους βρετανούς υπηκόους.

¹⁵⁴ Βλέπε σχετικά με το θέμα: Migration, development and the EU security agenda, Europe in the World, Essays on EU Foreign, Security and Development Policies, Bond, London 2003, Chapter Eight

¹⁵⁵ Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: www.ecre.org/ fact file

¹⁵⁶ Κεφάλαια II-Νομική Θέσις, III-Εργασία επ' αμοιβή, και IV-Κοινωνική Πρόνοια

Ειδικός οργανισμός έχει συσταθεί για να συντρέχει τους πρόσφυγες, ο NASS (National Asylum Support Service). Σε ό,τι αφορά στην εφαρμογή της αρχής της οικογενειακής ενότητας¹⁵⁷ περιλαμβάνονται οι σύζυγοι και τα εξαρτημένα τέκνα έως 18 ετών για τα αγόρια και 21 ετών για τα κορίτσια.

Στη Γαλλία επίσης παρέχονται όλα τα παραπάνω δικαιώματα στους πρόσφυγες στον ίδιο βαθμό με τους γάλλους υπηκόους ενώ παράλληλα λαμβάνεται ειδική μέριμνα σε ό,τι αφορά τη χορήγηση οικονομικών βοηθημάτων για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ή ύπαρξη ειδικών προγραμμάτων ένταξης στα σχολεία κ.ο.κ. Σε ό,τι αφορά την αρχή της οικογενειακής ενότητας προβλέπεται για συζύγους, τέκνα κάτω των 18 ετών, σύντροφο σε μόνιμη σχέση και εξαρτώμενους γονείς σε ορισμένες περιπτώσεις. Η αρχή της οικογενειακής ενότητας είναι ιδιαίτερος σεβαστή από τις γαλλικές αρχές.

Στην Ελλάδα, επίσης πρόσβαση στα περισσότερα από τα παραπάνω δικαιώματα δίνεται στον ίδιο βαθμό με τους υπηκόους της χώρας. Σε ό,τι αφορά την πρόσβαση στην εργασία οι πρόσφυγες οφείλουν να υποβάλλουν αίτηση για άδεια εργασίας ενώ σε ό,τι αφορά την οικογενειακή συνένωση αυτή είναι δυνατή για τους συζύγους, τα τέκνα κάτω των 18 και τους γονείς ή τα μεγαλύτερα τέκνα εφόσον είναι εξαρτώμενα μέλη.

Αξίζει να σημειωθεί ότι τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στους πρόσφυγες δεν αναγνωρίζονται στον ίδιο βαθμό στους αιτούντες άσυλο (π.χ. στη Γαλλία οι αιτούντες άσυλο δεν δικαιούνται να έχουν πρόσβαση σε εργασία). Οι συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο και τα δικαιώματά τους ωστόσο, ρυθμίζονται πλέον από την Οδηγία 2003/9/ΕΚ¹⁵⁸ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Μεγάλη Βρετανία υιοθετεί πιο ευρεία προσέγγιση σε σχέση με τη Γαλλία αλλά και την Ελλάδα σε ό,τι αφορά το ζήτημα του προσδιορισμού της πηγής δίωξης προκειμένου να χορηγήσει το καθεστώς του πρόσφυγα σε περισσότερες περιπτώσεις αιτούντων άσυλο.

Σε ό,τι αφορά τις συμπληρωματικές μορφές προστασίας, η Μεγάλη Βρετανία φαίνεται να παρέχει το πλέον προνομιακό καθεστώς με το ELR και πλέον το DL, το

¹⁵⁷ Βλέπε Οδηγία του Συμβουλίου 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση της 22ας Σεπτεμβρίου 2003

¹⁵⁸ Βλέπε παραπάνω: Ενότητα Β Κεφ. 3.2.1.1 Οδηγία 2003/9/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την Υποδοχή των Αιτούντων Άσυλο στα κράτη μέλη.

οποίο χορηγείται σε αρκετές περιπτώσεις και εξασφαλίζει μακρά παραμονή στη βρετανική επικράτεια. Ωστόσο, διαγράφεται μια τάση περιορισμού της παροχής συμπληρωματικής προστασίας. Στη Γαλλία η συμπληρωματική προστασία χορηγείται σπάνια, ενώ στην Ελλάδα η προσωρινή άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους χορηγείται σε εξαιρετικά περιορισμένες περιπτώσεις αντί του καθεστώτος του πρόσφυγα και έχει ετήσια ανανεώσιμη διάρκεια.

Οι διαδικασίες για τη χορήγηση του ασύλου που ακολουθούν τα κράτη μέλη είναι σημαντικά διαφορετικές. Η πρόσβαση στην επικράτεια, οι διαδικασίες υποβολής του αιτήματος, η εξέτασή του, τα όργανα που λαμβάνουν τις αποφάσεις, τα επίπεδα που προβλέπονται για τις προσφυγές διαφοροποιούνται σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των τριών κρατών. Συνολικά όμως ο βρετανικός διοικητικός μηχανισμός φαίνεται να παρέχει περισσότερες εγγυήσεις και μεγαλύτερη διαφάνεια (δυο συνεντεύξεις, περισσότερα επίπεδα προσφυγών, δωρεάν νομική υποστήριξη κ.ο.κ.) από ότι ο γαλλικός (έλλειψη συνεντεύξεων, μη ανασταλτικό αποτέλεσμα δεύτερης προσφυγής κ.α.) και ο ελληνικός (εξέταση και απόφαση επί των αιτημάτων σε πρώτο και σε δεύτερο βαθμό από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης).

Το σημείο στο οποίο φαίνεται να ταυτίζονται οι τρεις διοικητικές πρακτικές αφορά τους περιορισμούς στην πρόσβαση στην επικράτεια, δηλ. τις απαιτήσεις για βίζα και τις κυρώσεις για τους μεταφορείς που εισάγουν αλλοδαπούς στα κράτη χωρίς τα αναγκαία ταξιδιωτικά έγγραφα. Η εναρμόνιση σε αυτή την πτυχή δεν απέχει πολύ.

Επιπλέον τα τρία κράτη φαίνεται να ακολουθούν κοινές πρακτικές σε ότι αφορά το χαρακτηρισμό και τη διαχείριση των προδήλως αβάσιμων αιτήσεων σύμφωνα με τα Ψηφίσματα του Λονδίνου και να εφαρμόζουν στην πράξη τις αρχές της τρίτης ασφαλούς χώρας και της ασφαλούς χώρας καταγωγής χωρίς ωστόσο ομοιόμορφο τρόπο. Ο Κανονισμός Δουβλίνο II εφαρμόζεται και από τα τρία κράτη αλλά καμιά διοίκηση δε φαίνεται να εξαντλεί τα όριά του.

Τα κοινωνικά δικαιώματα των προσφύγων κατοχυρώνονται εξίσου στις τρεις χώρες στο βαθμό που δεσμεύονται άλλωστε από τη Σύμβαση του 1951. Ωστόσο το επίπεδο των γενικότερων παροχών διαφέρει (π.χ. οικονομικά βοηθήματα, στέγη κ.α.), όπως διαφέρει και το επίπεδο κατοχύρωσης των δικαιωμάτων αυτών για τους αιτούντες άσυλο (π.χ. άρνηση πρόσβασης στην εργασία από γαλλικές αρχές).

Οι αριθμοί, τόσο σε ότι αφορά τον απόλυτο αριθμό των αιτήσεων που υποβάλλονται στην κάθε χώρα, αλλά και όσο αφορά τα συνολικά ποσοστά των χορηγήσεων κάποιας μορφής προστασίας επί του συνολικού αριθμού αιτήσεων στην κάθε μια από αυτές,

είναι ενδεικτικοί της πραγματικότητας που διαμορφώνουν οι παραπάνω πρακτικές.. Η Μεγάλη Βρετανία παρέχοντας ανοιχτότερες διαδικασίες ασύλου, περισσότερες δυνατότητες προσφυγών, σημαντικές παροχές στους αιτούντες, δε δέχεται τυχαία τις περισσότερες αιτήσεις στην ΕΕ. Η Γαλλία ακολουθώντας αυστηρότερη πολιτική στα ζητήματα ασύλου, μολονότι θεωρητικά η πρόσβαση στην επικράτειά της είναι ευκολότερη λόγω γεωγραφικής θέσης, δεν αποτελεί κύριο πόλο έλξης για τα προσφυγικά ρεύματα, ενώ τέλος η Ελλάδα, μολονότι βρίσκεται στα σύνορα της ΕΕ ακολουθώντας μια ιδιαίτερα περιοριστική πολιτική στον τομέα της παροχής ασύλου βρίσκεται στις τελευταίες θέσεις της ΕΕ.

Τέλος, όπως προκύπτει από την παραπάνω μελέτη, οι διαφορές των εθνικών συστημάτων παροχής ασύλου είναι σημαντικές, ενώ κάποιος μεγαλύτερος βαθμός εναρμόνισης έχει επιτευχθεί κυρίως σε ότι αφορά ζητήματα πρόσβασης στην επικράτεια. Η θέση σε ισχύ της Οδηγίας για τα ελάχιστα κριτήρια ως προς το χαρακτηρισμό και την κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών και των ανιθαγενών ως πρόσφυγες ή ως άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας και η υιοθέτηση της πρότασης Οδηγίας που θα θέτει τα ελάχιστα κριτήρια για τις διαδικασίες στα κράτη μέλη προκειμένου να χορηγήσουν ή να παύσουν το καθεστώς του πρόσφυγα, θα αποτελέσουν την αφετηρία για την περαιτέρω εναρμόνιση των διοικητικών διαδικασιών στα κράτη μέλη.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Το Διεθνές Προσφυγικό Δίκαιο είναι μια ψηφίδα του ευρύτερου μωσαϊκού του Διεθνούς Δικαίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και του Διεθνούς Ανθρωπιστικού

Δικαίου. Το Δίκαιο για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου αποτελεί το ευρύ πλαίσιο με το οποίο οφείλουν να συμφωνούν οι διατάξεις του Προσφυγικού Δικαίου.

Η Σύμβαση για το Καθεστώς των Προσφύγων του 1951, περιλαμβάνει τον ορισμό του «πρόσφυγα» και τα ελάχιστα κριτήρια για τον καθορισμό και τη μεταχείριση όσων διαπιστώνεται ότι πληρούν τις προϋποθέσεις να αναγνωριστούν πρόσφυγες. Η Σύμβαση αποτελεί ως σήμερα το θεμελιώδες κείμενο του προσφυγικού δικαίου. Το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων καταργεί το χρονικό και γεωγραφικό περιορισμό του ορισμού της Σύμβασης του 1951.

Τόσο στις Περιφερειακές Συνθήκες Προσφυγικού Δικαίου όσο και στο Καταστατικό της Υπάτης Αρμοστείας, περιλαμβάνεται ένας διευρυμένος ορισμός του πρόσφυγα προκειμένου να συμπεριλάβει και άλλες κατηγορίες κατατρεγμένων ανθρώπων των οποίων η ζωή κινδυνεύει και χρήζουν άμεσα της διεθνούς προστασίας. Οι βασικές κατηγορίες ατόμων που χρήζουν της διεθνούς προστασίας όπως περιγράφονται τόσο στη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, όσο και στα άλλα διεθνή κείμενα, και για τους οποίους λαμβάνει μέριμνα η Υπάτη Αρμοστεία είναι οι ακόλουθες: καταστατικοί πρόσφυγες, πρόσφυγες της Σύμβασης, αιτούντες άσυλο, πρόσφυγες εντολής, ανιθαγενείς και εσωτερικά εκτοπισμένοι πληθυσμοί.

Η Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες αποτελεί τον θεματοφύλακα της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967 με αποστολή να θέσει το προσφυγικό πρόβλημα υπό την αιγίδα του διεθνούς οργανισμού παρέχοντας προστασία και βοήθεια στους πρόσφυγες του κόσμου.

Η κυριότερη αρμοδιότητα της Υπάτης Αρμοστείας, γνωστή ως «διεθνής προστασία», είναι να διασφαλίζει το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφύγων, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας τους να αναζητούν άσυλο, και τη μη εθελούσια επιστροφή τους σε χώρα στην οποία φοβούνται δίωξη. Η οργάνωση προάγει τις διεθνείς συμφωνίες για τους πρόσφυγες, παρακολουθεί τη συμμόρφωση των κυβερνήσεων με το διεθνές δίκαιο και παρέχει υλική βοήθεια και υποστήριξη όταν το κρίνει σκόπιμο.

Το πλαίσιο που έχει περιγραφεί από το διεθνές δίκαιο για την προστασία των προσφύγων παρέχει ικανοποιητικές εγγυήσεις για την προστασία των δικαιωμάτων τους. Η Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, διεύρυνε κατά τις προηγούμενες δεκαετίες την έννοια της παροχής προστασίας και σε άλλες κατηγορίες ατόμων που έχουν ανάγκη αυτής και διασφάλισε με τις δράσεις της -στο μέτρο του δυνατού- ικανοποιητικά επίπεδα σεβασμού του δικαιώματος σε ασφαλές άσυλο.

Ωστόσο, οι οικονομικές και πολιτικές εξελίξεις των τελευταίων δεκαετιών (70, 80, και 90) έπληξαν ανεπανόρθωτα το θεσμό του ασύλου, δεδομένης της υιοθέτησης αυστηρότερων μεταναστευτικών πολιτικών από τις κυβερνήσεις των αναπτυγμένων κρατών και συνακόλουθα του περιορισμού του δικαιώματος αναζήτησης προστασίας σε άλλη χώρα από άτομο του οποίου η ζωή κινδυνεύει στον τόπο του.

Η πορεία προς μια Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασύλου αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι του στόχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δημιουργία «ενός ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» ανοιχτό σε όλους αυτούς που, αναγκασμένοι από τις συνθήκες, αναζητούν νόμιμη προστασία στην ΕΕ. Η ανάπτυξη του ενιαίου αυτού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης θεωρήθηκε σταδιακά από τα κράτη μέλη στόχος εξίσου σημαντικός με τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς.

Η πορεία αυτή υπήρξε μακρά και ακόμα δεν έχει ολοκληρωθεί, καθώς προσκρούει στην άρνηση των εθνικών κυβερνήσεων να απεμπολήσουν το κυριαρχικό τους δικαίωμα ελέγχου της εισόδου και εξόδου των αλλοδαπών στα εθνικά τους σύνορα.

Από την άλλη οι επιταγές της ενιαίας αγοράς για την κατάργηση κάθε εσωτερικού συνόρου στα πλαίσια της Ένωσης και η αυξανόμενη ανάγκη της βελτιστοποίησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας όλων των πολιτικών στα πλαίσια της διαρκούς εμβάθυνσης που συντελείται στους κόλπους της Ένωσης, δεν αφήνουν περιθώρια για χειρισμούς εθνικούς στο εν λόγω διακύβευμα, αλλά επιβάλλουν τη δημιουργία μιας Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου, η οποία θα εναρμονίζει όλες τις πτυχές της παροχής προστασίας στους πρόσφυγες

Σήμερα, τρία από τα πέντε βασικά συστατικά στοιχεία του συστήματος ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης-οι Οδηγίες σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής και την προσωρινή προστασία και ο Κανονισμός Δουβλίνο II- έχουν ήδη υιοθετηθεί. Οι άλλες δυο Οδηγίες-η πρώτη σχετικά με τα καίρια ζητήματα της διαδικασίας χορήγησης ασύλου, και η δεύτερη σχετικά με τον ορισμό της προσφυγικής ιδιότητας- δεν έχουν τεθεί ακόμα σε ισχύ.

Το νέο άρθρο του Συντάγματος αφήνει περιθώρια για περαιτέρω εναρμόνιση προς την εγκαθίδρυση ενός ενιαίου συστήματος ασύλου σε ό,τι αφορά τόσο την εσωτερική όσο και την εξωτερική του διάσταση, αφενός θεσπίζοντας αποτελεσματικότερο τρόπο λήψης αποφάσεων, αφετέρου ενσωματώνοντας πτυχές της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και των προσφυγικών ρευμάτων.

Νέες προτάσεις σχετικά με την πολιτική ασύλου στην ΕΕ επιδιώκουν να τοποθετήσουν το ζήτημα της παροχής προστασίας εκτός των Ευρωπαϊκών συνόρων,

μετριάζοντας τις υποχρεώσεις και ευθύνες της ΕΕ για την παροχή προστασίας απέναντι στα άτομα που την έχουν πραγματική ανάγκη, καταστρατηγώντας τόσο τις αρχές της Σύμβασης του 1951 όσο και πολλών άλλων διεθνών κειμένων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και μεταθέτοντας την ευθύνη για την παροχή προστασίας στις αναπτυσσόμενες χώρες, οι οποίες ούτως ή άλλως δεν έχουν τα μέσα να παράσχουν ουσιαστική ανθρωπιστική βοήθεια ενώ τις περισσότερες φορές παράγουν οι ίδιες πρόσφυγες.

Όπως προκύπτει από τη συγκριτική μελέτη των εθνικών συστημάτων ασύλου της Μεγάλης Βρετανίας, της Γαλλίας και της Ελλάδας, η Μεγάλη Βρετανία μέχρι και το 2002 υιοθετούσε ευρύτερη προσέγγιση σε ό,τι αφορούσε τα ζητήματα ερμηνείας του όρου πρόσφυγας, τις συμπληρωματικές μορφές προστασίας, τις διοικητικές διαδικασίες κρίσης των αιτημάτων και τα συνολικά ποσοστά χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Ωστόσο από το 2003 και υπό την πίεση της κοινής γνώμης η μεγάλη Βρετανία άρχισε να υιοθετεί μια σαφώς πιο περιοριστική πολιτική ως προς το ζήτημα της παροχής προστασίας στο εσωτερικό της χώρας. Σε επίπεδο ΕΕ, οι προτάσεις της Μεγάλης Βρετανίας για το άσυλο προωθούν ένα εντελώς διαφορετικό μοντέλο προστασίας από αυτό που ίσχυε μέχρι σήμερα, το οποίο φαίνεται να περιορίζει στο ελάχιστο τη δυνατότητα αυθόρμητης πρόσβασης στην επικράτεια της ΕΕ προκειμένου να ασκήσει κάποιος το δικαίωμά του στο άσυλο.

Η Γαλλία ακολουθεί μια σαφώς πιο συντηρητική πολιτική ασύλου από τη Μεγάλη Βρετανία δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη λήψη μέτρων που καθορίζουν την πρόσβαση στη επικράτειά της. Στη Γαλλία οι διαδικασίες είναι αυστηρότερες και δεν παρέχουν τα ίδια εγγύη διαφάνειας με αυτές της Μεγάλης Βρετανίας. Ωστόσο, όπως μαρτυρούν άλλωστε και τα στατιστικά στοιχεία, η Γαλλία χαρακτηρίζεται από συνέπεια στην πολιτική ασύλου που εφαρμόζει.

Η Ελλάδα τέλος ακολουθεί μια ιδιαίτερα περιοριστική πολιτική στον τομέα της παροχής ασύλου. Αρμόδιο για τις διαδικασίες χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα στην Ελλάδα είναι το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Τα ποσοστά χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα στην Ελλάδα την τελευταία διετία κυμαίνονται κάτω από το 1%.

Οι διαδικασίες για τη χορήγηση του ασύλου που ακολουθούν τα κράτη μέλη είναι σημαντικά διαφορετικές. Η είσοδος στην επικράτεια, οι διαδικασίες υποβολής του αιτήματος, η εξέτασή του, τα όργανα που λαμβάνουν τις αποφάσεις, τα επίπεδα που προβλέπονται για τις προσφυγές διαφοροποιούνται σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των τριών

κρατών, ενώ το σημείο στο οποίο φαίνεται να ταυτίζονται οι τρεις διοικητικές πρακτικές αφορά τους περιορισμούς στην πρόσβαση στην επικράτεια, δηλ. τις απαιτήσεις για βίζα και τις κυρώσεις για τους μεταφορείς που εισάγουν αλλοδαπούς στα κράτη χωρίς τα αναγκαία ταξιδιωτικά έγγραφα.

Επιπλέον τα τρία κράτη φαίνεται να ακολουθούν κοινές πρακτικές σε ό,τι αφορά το χαρακτηρισμό και τη διαχείριση των προδήλως αβάσιμων αιτήσεων σύμφωνα με τα Ψηφίσματα του Λονδίνου και να εφαρμόζουν στην πράξη τις αρχές της τρίτης ασφαλούς χώρας και της ασφαλούς χώρας προέλευσης. Ο Κανονισμός Δουβλίνο II εφαρμόζεται και από τα τρία κράτη αλλά καμιά εθνική διοίκηση δε φαίνεται να εξαντλεί τα όριά του.

Τα κοινωνικά δικαιώματα των προσφύγων κατοχυρώνονται εξίσου στις τρεις χώρες στο βαθμό που δεσμεύονται άλλωστε από τη Σύμβαση του 1951. Ωστόσο το επίπεδο των γενικότερων παροχών διαφέρει.

Συνοψίζοντας, όπως προκύπτει από τη συγκριτική μελέτη, οι διαφορές των εθνικών συστημάτων παροχής ασύλου είναι ακόμα σημαντικές, ενώ μεγαλύτερος βαθμός εναρμόνισης έχει επιτευχθεί κυρίως σε ό,τι αφορά ζητήματα πρόσβασης στην επικράτεια. Η θέση σε ισχύ και των δυο τελευταίων προτάσεων Οδηγιών θα ολοκληρώσει την πρώτη φάση ανάπτυξης της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου και θα αποτελέσει την αφετηρία για την περαιτέρω εναρμόνιση των διοικητικών διαδικασιών στα κράτη μέλη.

Τέλος, το επίπεδο παροχής προστασίας φαίνεται να υποχωρεί υπό την πίεση των πολιτικοοικονομικών εξελίξεων, σε όλο τον αναπτυγμένο κόσμο. Η ΕΕ εντάσσει την πολιτική ασύλου στην γενικότερη πολιτική της για τον περιορισμό και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Οι Οδηγίες και οι Κανονισμοί που υιοθετεί η ΕΕ συμβάλλουν σημαντικά στην εναρμόνιση των διαδικασιών μεταξύ των κρατών μελών ωστόσο ωθούν το επίπεδο παροχής προστασίας στους πρόσφυγες σε ελάχιστα δυνατά κοινά αποδεκτά κριτήρια. Το «νέο όραμα» για την παροχή προστασίας στους πρόσφυγες στην ΕΕ των είκοσι πέντε κρατών μελών περιλαμβάνει τη θωράκιση των συνόρων της Ένωσης, την ίδρυση στρατοπέδων στα σύνορα όπου θα συγκεντρώνονται οι αιτούντες άσυλο και θα αποφασίζεται αν θα τους χορηγηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα ή όχι, τον περιορισμό των δικαιωμάτων των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο γενικότερα. Η διαφύλαξη του ανθρωπιστικού θεσμού του ασύλου και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσφύγων, υπό την πίεση των

παραπάνω εξελίξεων, αποτελούν την νέα πρόκληση για την ΕΕ και το σύνολο της διεθνούς κοινότητας.

A. ΠΗΓΕΣ

Η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων

Το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων

Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση του Συντάγματος της Ευρώπης

Οδηγία 2003/9/EK ελάχιστες απαιτήσεις για την Υποδοχή των Αιτούντων Άσυλο στα κράτη μέλη.

RECEPTION DIRECTIVE: Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003

Κανονισμός 343/2003 ή αλλιώς Κανονισμός Δουβλίνο II

DUBLIN II REGULATION: Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003

Οδηγία 2001/55/EK σχετικά με τα ελάχιστα κριτήρια για το καθεστώς προσωρινής προστασίας σε περιπτώσεις μαζικής άφιξης εκτοπισμένων ατόμων

TEMPORARY PROTECTION DIRECTIVE: Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001

Πρόταση για μια Κοινοτική Οδηγία σχετικά με τα ελάχιστα κριτήρια για τις διαδικασίες στα κράτη μέλη για την απονομή και την παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα

PROCEDURES DIRECTIVE: Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status

Πρόταση για μια Κοινοτική Οδηγία για τα ελάχιστα κριτήρια ως προς το χαρακτηρισμό και την κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών και των ανιθαγενών ως πρόσφυγες ή ως άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

QUALIFICATION DIRECTIVE: Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted

Π.Δ. 61/1999 Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού ως πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογενείας του και τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα

Ν. 2910/2001 Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις

B. ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. UNHCR

Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των Προσφύγων, Γραφείο του Υπάτου Αρμοστή, Αθήνα 2003, Δ' Έκδοση

Κατευθυντήριες Αρχές του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για την Εσωτερική Εκτόπιση, UNHCR

Περιοδικό Πρόσφυγες, Ετήσια Ανασκόπηση 2002: Καλές Ειδήσεις, Κακές Ειδήσεις, Τόμος 4, Τεύχος 129, 2002, Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

Προστασία των Προσφύγων, Οδηγός Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου, Εγχειρίδιο για Βουλευτές Νο2-2001, Γραφείο Υπάτου Αρμοστή-Διακοινοβουλευτική Ένωση

Σχολιασμός της Οδηγίας 2001/55/ΕΚ από την Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ, Γραφείο Του Υπάτου Αρμοστή, Αθήνα

Υπάτη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Οι Πρόσφυγες του Κόσμου 2000: Πενήντα χρόνια ανθρωπιστικής δράσης, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα 2001

A new asylum paradigm? Globalization, migration and the uncertain future of the international refugee regime, Jeff Crisp, UNHCR, December 2003

Asylum Levels and Trends: Europe and non European Industrialized Countries 2003, Population Data Unit/ PGDS Division of Operational Support, UNHCR, Geneva, 24 February 2004

Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, Core Group on Durable Solutions, UNHCR, Geneva, May 2003

Refugees in contemporary international relations: reconciling state and individual sovereignty Gary G. Troeller, UNHCR, March 2003

Refugees Magazine, Volume 2, Number 135, 2004, UNHCR, Europe's New Challenge

The Fundamentals, UNHCR Tool Box 1 on EU asylum matters, UNHCR Brussels, November 2003

Towards a Common European Asylum System, -A View from UNHCR-, Damtew Dessalegne, Senior Policy Officer of UNHCR Bureau for Europe

UNHCR's Protection Mandate, UNHCR 2002 Global Appeal

2. ECRE

Broken Promises - Forgotten Principles, An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection, Tampere 1999 - Brussels 2004

"Complementary/Subsidiary Forms of Protection in the EU Member States" An Overview, ECRE, December 2003

Ecre Country Report 2002: United Kingdom

Ecre Country Report 2002: France

Ecre Country Report 2002: Greece

3. US COMMITTEE FOR REFUGEES

Refugees Country Report 2003: United Kingdom

Refugees Country Report 2003: France

Refugees Country Report 2003: Greece

4. BIBAIA-ΑΠΘΠΑ

Ιωάννη Φ. Παπαγεωργίου, Ο Κανονισμός Δουβλίνο ΙΙ, ΕΔΔΔΔ 2/2003

Ιωάννης Παπαγεωργίου/ Παναγιώτης Παπαδημητρίου, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τόμος 24, Τεύχος 1. Ιανουάριος- Μάρτιος 2004, Η Οδηγία 2003/9/ΕΚ

Εμμανουήλ Ρούκουνας, Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, εκδόσεις Εστία, Αθήνα, 1995

Νικόλαος Σιταρόπουλος, Ζητήματα ερμηνείας της διεθνούς νομικής έννοιας «πρόσφυγας», Η Προστασία των Προσφύγων στην Ελλάδα υπό το φως των Νεωτέρων Εξελίξεων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998

Μαρία Σταυροπούλου, Η Προστασία των Προσφύγων και το έργο της Υπάτης Αρμοστείας των ΗΕ για τους Πρόσφυγες, Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΔτΑ Νο 5/2000

Μαρία Σταυροπούλου, 2003, Ενόψει του Συμβουλίου Υπουργών της Ε.Ε., 27 και 28 Νοεμβρίου Δήλωση Επικεφαλής Τομέα Προστασίας της Υ.Α. στην Ελλάδα

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και η Προστασία των Προσφύγων, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών 2001, εκδ. Σάκκουλας

Asylum in the EU Member States, Stefan Ericsson, Working Paper, European Parliament, Directorate General for Research, Civil Liberties Series, LIBE 108 EN

Migration, development and the EU security agenda, Europe in the World, Essays on EU Foreign, Security and Development Policies, Bond, London 2003, Chapter Eight

Secure Borders, Safe Havens: Integration with Diversity in Modern Britain and New International Approaches to Asylum Processing and Protection, White Paper, Home Office, March 2003

Trends in International Migration, Annual Report, SOPEMI 2003 Edition, OECD 2004

5. ΕΦΗΜΕΡΙΔΕΣ-ΑΡΘΡΑ

Ν.Ε.Καραπιδάκης, Το Άσυλο στη Μεσαιωνική Δύση, Καθημερινή,16/1/2000, Επτά Ημέρες: Άσυλο-Ένα πανάρχαιο δικαίωμα

Αχιλλέας Σκόρδας, Διπλωματικό Άσυλο- Προστασία των Προσφύγων, Καθημερινή, 16/1/2000,Επτά Ημέρες: Άσυλο-Ένα πανάρχαιο Δικαίωμα

Σπυρίδων Ν. Τρωιανός, Το δίκαιο του ασύλου στο Βυζάντιο, Καθημερινή, 16/1/2000, Επτά Ημέρες: Άσυλο-Ένα πανάρχαιο δικαίωμα.

Ulrich Sinn, Το άσυλο στην Αρχαία Ελλάδα, Καθημερινή, 16/1/2000, Επτά Ημέρες: Άσυλο-Ένα πανάρχαιο δικαίωμα

Ο «ιός» της Κυριακής, Ανθρώπινες Ασπίδες στα Σύνορα, 11 Ιουλίου 2004,Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία

Στρατόπεδα για τους Μετανάστες, Διεθνή Θέματα, 2/10/2004, Καθημερινή

Γ. ΧΡΗΣΙΜΟΙ ΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

www.unhcr.ch

Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ- ο διεθνής δικτυακός τόπος

www.unhcr.gr

Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ- ο ελληνικός δικτυακός τόπος

www.ecre.org

European Council on Refugees and Exiles

www.ind.homeoffice.gov.uk

Secretary of State for Home Affairs

www.ofpra.gouv.fr

Office Francais de Protection des Réfugiés et Apatrides

www.ydt.gr

Υπουργείο Δημόσιας Τάξης

www.refugees.org

Unites States Committee for Refugees

www.bbc.co.uk

BBC

www.europa.eu.int

Ευρωπαϊκή Ένωση

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων

Το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων

Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση του Συντάγματος της Ευρώπης αρ.41

Χάρτης Θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης αρ.18

Οδηγία 2003/9/ΕΚ: Υποδοχή αιτούντων άσυλο

Κανονισμός 343/2003: Κανονισμός Δουβλίνο II

Οδηγία 2001/55/ΕΚ: Προσωρινή Προστασία

Π.Δ.61/1999 Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού ως πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογενείας του και τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες στην Ελλάδα