



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 28.11.2001
COM(2001) 710 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**σχετικά με την κοινή πολιτική ασύλου και την καθιέρωση ανοικτής μεθόδου
συντονισμού**

**Πρώτη έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της ανακοίνωσης
COM(2000)755 Τελικό της 22ας Νοεμβρίου 2000**

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

**σχετικά με την κοινή πολιτική ασύλου και την καθιέρωση ανοικτής μεθόδου
συντονισμού**

**Πρώτη έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της ανακοίνωσης
COM(2000)755 Τελικό της 22ας Νοεμβρίου 2000**

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
1. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ ΣΤΑΔΙΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΟΔΕΥΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ	4
2. ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ ΠΑΡΟΧΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ	12
3. ΚΟΙΝΗ ΑΝΑΛΥΣΗ	15
4. ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ	16
5. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΝΟΙΚΤΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ	19
6. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ	26
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	
Παράρτημα 1. Στατιστική επισκόπηση	27
Παράρτημα 2. Ανταπόκριση στην ανακοίνωση COM(2000)755 Τελικό και μελέτες.....	30
Παράρτημα 3. Κατανομή των ενεργειών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους..... Πρόσφυγες.....	33

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με τη συνθήκη του Άμστερνταμ καθιερώθηκε η αρμοδιότητα της Κοινότητας στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης. Τον Οκτώβριο του 1999, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε ζήτησε την κατάστρωση κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης της ΕΕ, η οποία να περιλαμβάνει, ειδικότερα, την καθιέρωση κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος για το άσυλο, με μακροπρόθεσμη κατάληξη τη θέσπιση κοινής διαδικασίας για το άσυλο και ομοιόμορφου καθεστώτος που να ισχύει σε ολόκληρη την Κοινότητα για τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται άσυλο.

Ο «Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», που θεσπίστηκε πανηγυρικά τον Δεκέμβριο του 2000, περιέχει δύο άρθρα (18 και 19), αφενός, σχετικά με το δικαίωμα ασύλου, το οποίο κατοχυρώνεται στο πλαίσιο του σεβασμού της σύμβασης της Γενεύης του 1951 και του πρωτοκόλλου του 1967 περί του καθεστώτος του πρόσφυγα και κατ' εφαρμογή της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και, αφετέρου, σχετικά με την προστασία που παρέχεται σε περίπτωση απομάκρυνσης, απέλασης ή έκδοσης.

Σύμφωνα με το πρόγραμμα που καταρτίστηκε στο Τάμπερε και παρουσιάζεται στον «Πίνακα αποτελεσμάτων για την παρακολούθηση της προόδου όσον αφορά τη δημιουργία χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση», η Επιτροπή έχει ήδη εκπονήσει το σύνολο των προτάσεων του πρώτου σταδίου. Ειδικότερα, ήδη βρίσκονται προς εξέταση στο Συμβούλιο οι προτάσεις οδηγιών σχετικά με τις διαδικασίες χορήγησης ασύλου και τους όρους υποδοχής των αιτούντων άσυλο, καθώς και ο κοινοτικός κανονισμός για τη βελτίωση του συστήματος καθορισμού του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο για την εξέταση της εκάστοτε αίτησης χορήγησης ασύλου, το οποίο καθιερώθηκε με τη σύμβαση του Δουβλίνου. Με την τελευταία πρόταση της Επιτροπής, που εγκρίθηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 2001 και αφορά το περιεχόμενο της έννοιας του πρόσφυγα, την επικουρική προστασία και τα παρεπόμενα καθεστάτα, οριστικοποιείται η σειρά των «δομικών στοιχείων» που προορίζονται να συναποτελέσουν το πρώτο στάδιο του κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος ασύλου. Οι προτάσεις οδηγιών σχετικά με την οικογενειακή επανένωση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών με μακροχρόνια παραμονή καλύπτουν επίσης ορισμένες πτυχές του καθεστώτος του πρόσφυγα. Εν τω μεταξύ, το Συμβούλιο εξέδωσε ήδη την απόφαση για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες (πρόκειται για μέσο οικονομικής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών για τα μέτρα που λαμβάνουν στον τομέα του ασύλου), τον κανονισμό για το Eurodac, που αποσκοπεί στη βελτίωση της λειτουργίας της σύμβασης του Δουβλίνου και, τέλος, την οδηγία σχετικά με την παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής συρροής εκτοπισθέντων.

Ο αριθμός των ατόμων που ζητούν άσυλο στην ΕΕ αυξάνεται σταθερά από το 1997 και μετά. Στο παράρτημα αριθ. 1 παρατίθεται σύντομη στατιστική επισκόπηση ορισμένων εξελίξεων που έχουν σημειωθεί σε σχέση με τις αιτήσεις χορήγησης ασύλου και τις σχετικές θετικές αποφάσεις των κρατών μελών.

Στην ανακοίνωσή της της 22ας Νοεμβρίου 2000 σχετικά με την κοινή διαδικασία ασύλου και το ομοιόμορφο καθεστώς (COM(2000)755 Τελικό), η Επιτροπή ανέπτυξε το όραμά της για την επίτευξη του απώτερου αυτού στόχου της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου, προσδιορίζοντας τους στόχους και τις εναλλακτικές λύσεις, υπογραμμίζοντας την ανάγκη μεθόδευσης κοινών αναλύσεων και προτείνοντας συγκεκριμένη μέθοδο. Η εν λόγω ανακοίνωση αποτέλεσε αντικείμενο εκτεταμένων συζητήσεων και προκάλεσε αντιδράσεις, το περιεχόμενο των οποίων συνοψίζεται στο παράρτημα αριθ. 2. Εκεί εξηγείται επίσης το στάδιο προόδου τεσσάρων μελετών η εκπόνηση των οποίων εξαγγελλόταν στην ανακοίνωση.

Στην ίδια ανακοίνωση η Επιτροπή υπογράμμισε, εξάλλου, ότι, καίτοι η νομοθετική πολιτική, και μάλιστα σε δύο στάδια, αποτελεί τον πυρήνα και το μείζον τμήμα της καθιέρωσης του κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος ασύλου, οι ιδιαιτερότητες της πολιτικής ασύλου επιβάλλουν παρόλα αυτά την εφαρμογή, αφενός, συνοδευτικών μέτρων και, αφετέρου, τεχνικών σύγκλισης. Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή πρότεινε τη χρήση ανοικτής μεθόδου συντονισμού, ειδικά προσαρμοσμένης στον τομέα του ασύλου και συμπληρωματικής σε σχέση με το νομοθετικό πλαίσιο. Η μέθοδος αυτή συνεπάγεται τη θέσπιση στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών, τον καθορισμό σημείων αναφοράς (benchmarking), τη θέση στόχων και την καθιέρωση μηχανισμών παρακολούθησης με σκοπό την αξιολόγηση της προόδου. Η παρούσα ανακοίνωση περιλαμβάνει ακριβέστερο ορισμό των μηχανισμών της μεθόδου αυτής που θα εφαρμόζεται στον τομέα του ασύλου, καθώς και τις πρώτες εισηγήσεις της Επιτροπής σχετικά με ευρωπαϊκούς προσανατολισμούς, οι οποίες θα τεθούν προς συζήτηση ενόψει της επίσημης υποβολής πρότασης της Επιτροπής.

Η Επιτροπή πρότεινε τη δημοσίευση περιοδικής έκθεσης με στόχο, αφενός, την καταγραφή των εξελίξεων που σημειώνονται και, αφετέρου, τη διατύπωση συστάσεων. Λίγο πριν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν εκδίδεται η παρούσα ανακοίνωση, η οποία περιέχει την πρώτη τέτοια έκθεση. Η έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την κοινή πολιτική ασύλου στην ΕΕ, η οποία σε πρώτη φάση προβλέπεται να καταρτίζεται άπαξ ετησίως, πρέπει να αποτελεί το καθοδηγητικό νήμα της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου. Συντελεί στη διαφάνεια και στην προαγωγή των δημόσιων συζητήσεων. Συγχρόνως, χωρίς να θίγεται η δυνατότητα άσκησης, ανά πάσα στιγμή, του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής, ούτε η ειδική εξέταση της λειτουργίας των πράξεων του παράγωγου δικαίου στο ενδεδειγμένο πλαίσιο, η έκθεση της Επιτροπής θα αποτυπώνει τα διδάγματα από τις τρέχουσες εργασίες και από την εφαρμογή των σχετικών μέσων. Εξάλλου, σε αυτήν τίθεται υπό τύπον σύστασης προς συζήτηση η ιδέα της εφαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού, όπως έχει ήδη προταθεί για την πολιτική μετανάστευσης, και διατυπώνονται και άλλες συστάσεις για τον χειρισμό του ζητήματος. Η μορφή και η περιεκτικότητα της έκθεσης θα εξελιχθούν σταδιακά, εκ παραλλήλου με την εμβάθυνση του κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος ασύλου.

ΜΕΡΟΣ Ι. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ ΣΤΑΔΙΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΟΔΕΥΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

1.1. Νομοθετικό έργο κατά το πρώτο στάδιο

Eurodac

Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου εκδόθηκε από το Συμβούλιο στις 11 Δεκεμβρίου 2000¹. Ήδη έχουν ξεκινήσει προπαρασκευαστικές εργασίες με στόχο να τεθεί το σχετικό σύστημα σε πλήρη λειτουργία μέχρι τα τέλη του 2002, υπό την προϋπόθεση ότι τα κράτη μέλη θα θέσουν συντόμως σε ισχύ τους σχετικούς κανόνες εφαρμογής και θα λάβουν τα μέτρα που είναι αναγκαία για τη συμμετοχή τους στο σύστημα. Ειδικότερα, σύμφωνα με τον κανονισμό οι δραστηριότητες του Eurodac θα ξεκινήσουν μόνο όταν όλα τα κράτη μέλη θα έχουν ειδοποιήσει την Επιτροπή ότι είναι σε θέση να συμμετάσχουν στο σύστημα. Τούτο σημαίνει ότι η λειτουργία του Eurodac εξαρτάται από το κράτος μέλος που θα υποβάλει την τελευταία σχετική ειδοποίηση.

¹ ΕΕ L 316 της 15.12.2000, σελ. 1-10.

Στις 15 Μαρτίου 2001² συνήφθη συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αφενός, και της Νορβηγίας και της Ισλανδίας, αφετέρου, στην οποία επαναλαμβάνονται εν πολλοίς οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα που προβλέπονται στη σύμβαση του Δουβλίνου και στον κανονισμό για το σύστημα Eurodac.

Προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής συρροής εκτοπισθέντων

Στις 20 Ιουλίου 2001, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 2001/55/ΕΚ³ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων. Η οδηγία αυτή ετέθη σε ισχύ τον Αύγουστο του 2001 και η ενσωμάτωσή της στη νομοθεσία των κρατών μελών πρέπει να γίνει πριν από τις 31 Δεκεμβρίου του 2002. Η Επιτροπή είχε υποβάλει τη σχετική πρόταση τον Μάιο του 2000.

Στις 20 Σεπτεμβρίου 2001, στο πλαίσιο της στρατηγικής της ΕΕ μετά τα γεγονότα που συνέβησαν στις ΗΠΑ στις 11 Σεπτεμβρίου, το Συμβούλιο συμφώνησε να εξετάσει την κατάσταση που επικρατεί στις χώρες και τις περιοχές όπου υπάρχει κίνδυνος για μεγάλης κλίμακας μετακινήσεις πληθυσμού λόγω της έντασης και ζήτησε από την Επιτροπή, σε συνεννόηση με τα κράτη μέλη, να εξετάσει τη δυνατότητα προσωρινής εφαρμογής της οδηγίας του Συμβουλίου περί προσωρινής προστασίας σε περίπτωση που καθίσταντο αναγκαίες έκτακτες ρυθμίσεις προστασίας στο εσωτερικό της ΕΕ. Η Επιτροπή έλαβε, από κοινού με τα κράτη μέλη, μέτρα παρακολούθησης της κατάστασης.

Πρόταση οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου

Έπειτα από ανάλυση των απαντήσεων στο έγγραφο εργασίας που εκδόθηκε τον Μάρτιο του 1999 με τον τίτλο «Προς τη θέσπιση κοινών διαδικασιών για το άσυλο», των συναφών ψηφισμάτων του κοινοτικού κεκτημένου και της νομοθεσίας και πρακτικής των κρατών μελών, η Επιτροπή υπέβαλε, στις 20 Σεπτεμβρίου 2000, την πρότασή της για την έκδοση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα⁴.

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή εξέδωσε σύμφωνη γνώμη στις 26 Απριλίου 2001, στην οποία παράλληλα εισηγείται την καθιέρωση μερικών πιο φιλελεύθερων διαδικαστικών εγγυήσεων για τους αιτούντες άσυλο. Στις 20 Σεπτεμβρίου 2001, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε ψήφισμα επί του σχεδίου οδηγίας. Οι τροπολογίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αποσαφηνίζουν και ενισχύουν τη θέση των αιτούντων άσυλο, περιλαμβανομένων όσων έχουν έχουν ασκήσει έφεση, ενώ παράλληλα επαυξάνουν τις προϋποθέσεις που διέπουν την έννοια της ασφαλούς χώρας και περιστέλλουν την εξουσία κράτησης. Η Ύπατη Αρμοστία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR) υπέβαλε έγγραφο με τις απόψεις της επί του θέματος τον Ιούλιο του 2001.

Κατά τη διάρκεια της βελγικής Προεδρίας, οι συνομιλίες στο Συμβούλιο εστιάστηκαν στην ανάγκη διαφοροποίησης των διαδικασιών (εξέταση του παραδεκτού, συνοπτική διαδικασία

² Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της Δημοκρατίας της Ισλανδίας και του Βασιλείου της Νορβηγίας για τα κριτήρια και τους μηχανισμούς καθορισμού του κράτους που είναι αρμόδιο για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος ή στην Ισλανδία ή τη Νορβηγία (ΕΕ L 93, 3.4.2001, σελ. 38-46).

³ ΕΕ L 212 της 7.8.2001, σελ. 12.

⁴ COM(2000)578 Τελικό, 20.9.2000.

και τακτική διαδικασία), στον αριθμό των δευτεροβάθμιων οργάνων, στο ανασταλτικό αποτέλεσμα των εφέσεων, στις προθεσμίες και τις σχετικές κυρώσεις, στις απαιτήσεις που αφορούν την ποιότητα των αποφάσεων και τη διαδικασία έκδοσης αποφάσεων, στις μεθοριακές διαδικασίες και στο θέμα της επικουρικής προστασίας. Η Επιτροπή επικροτεί την πρόθεση της βελγικής Προεδρίας να καταλήξει σε πολιτική συμφωνία επί αρκετών εκ των προαναφερθέντων θεμάτων, καθώς επίσης επί συναφών θεμάτων που σχετίζονται με τα κατωτέρω δύο σχέδια προτάσεων.

Πρόταση οδηγίας για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο

Στις αρχές Δεκεμβρίου του 2000, το Συμβούλιο ενέκρινε συμπεράσματα σχετικά με την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, τα οποία όμως δεν ήταν οριστικά ως προς τα εξής τρία σημαντικά ζητήματα: τα πρόσωπα που θα εμπίπτουν στο προσεχές νομοθετικό μέσο για την υποδοχή, την ελευθερία κυκλοφορίας και τα όριά της και το δικαίωμα προς εργασία. Τον Δεκέμβριο του 2000, η Επιτροπή πραγματοποίησε διμερείς διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη, την Ύπατη Αρμοστία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και τις πλέον ασχολούμενες με το θέμα μη κυβερνητικές οργανώσεις, με αντικείμενο το προσεχές κοινοτικό νομοθετικό μέσο στον συγκεκριμένο τομέα.

Τον Μάιο του 2001 η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο πρόταση οδηγίας σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη⁵. Τα κύρια ζητήματα που ρυθμίζονται με αυτήν είναι τα εξής: ο καθορισμός της ομάδας-στόχου που πρόκειται να ωφεληθεί από το προσεχές κοινοτικό μέσο (πεδίο εφαρμογής), η ενημέρωση, η τεκμηρίωση, η ελευθερία κυκλοφορίας, οι υλικές συνθήκες υποδοχής (στέγαση, σίτιση, ρουχισμός, επίδομα για τα καθημερινά έξοδα), η υγειονομική περίθαλψη, η σχολική εκπαίδευση των ανηλίκων, η απασχόληση, ο περιορισμός ή η ανάκληση συνθηκών υποδοχής, τα πρόσωπα με ιδιαίτερες ανάγκες και τα μέτρα με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος υποδοχής.

Η πρόταση εξετάζεται ήδη στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Πρόταση κανονισμού «Δουβλίνο II»

Το πρώτο εξάμηνο του 2001, κατά τη διάρκεια της σουηδικής Προεδρίας, ολοκληρώθηκαν οι στρατηγικού χαρακτήρα συνομιλίες που διεξάγονταν στο Συμβούλιο σχετικά με την αναθεώρηση της σύμβασης του Δουβλίνου, οι οποίες είχαν δρομολογηθεί με την έκδοση εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής υπό τον τίτλο «Επανεξέταση της σύμβασης του Δουβλίνου: θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας για τον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου που υποβάλλεται σε κάποιο από τα κράτη μέλη»⁶. Παράλληλα, η Επιτροπή ολοκλήρωσε την αξιολόγηση της λειτουργίας της σύμβασης του Δουβλίνου που της είχε ζητήσει το Συμβούλιο. Τα συμπεράσματα που προέκυψαν από τη διαδικασία αυτή συγκεντρώθηκαν στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής υπό τον τίτλο «Αξιολόγηση της σύμβασης του Δουβλίνου»⁷ και καταδεικνύουν τις δυσκολίες εφαρμογής του συγκεκριμένου μέσου.

Λαμβάνοντας υπόψη τις γενικές κατευθύνσεις που προέκυψαν από τις δημόσιες συζητήσεις επί του εγγράφου εργασίας που είχε εκδώσει, αλλά και τα πορίσματα της αξιολόγησης, η Επιτροπή εξέδωσε, στις 26 Ιουλίου 2001, πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση των κριτηρίων

⁵ COM(2001) 181 Τελικό.

⁶ SEC(2000)522.

⁷ SEC(2001)756.

και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας⁸, όπως προβλέπει το άρθρο 63 παράγραφος 1 στοιχείο α) της συνθήκης ΕΚ. Η πρόταση της Επιτροπής στηρίζεται στις αρχές στις οποίες στηρίζεται και η σύμβαση του Δουβλίνου, υπό την έννοια ότι αποβλέπει στην ανάθεση της σχετικής αρμοδιότητας σε ένα και το αυτό κράτος μέλος, το οποίο προσδιορίζεται επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Πρόκειται, κατά κανόνα, για το κράτος μέλος που ενεπλάκη κατά το μεγαλύτερο μέρος στην είσοδο ή την παραμονή του αιτούντος άσυλο. Πάντως, η πρόταση κανονισμού περιλαμβάνει και ορισμένες νέες διατάξεις, με τις οποίες επιδιώκονται τα εξής:

- η επίσπευση της διαδικασίας καθορισμού, με την πρόβλεψη συντομότερων διαδικαστικών προθεσμιών·
- η αύξηση της αποτελεσματικότητας του όλου συστήματος, μέσω της διευκόλυνσης της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών για τον καθορισμό του αρμόδιου κράτους·
- η καλύτερη προστασία της ενότητας των ομάδων ατόμων που ανήκουν στην ίδια οικογένεια.

Η εν λόγω πρόταση εξετάζεται ήδη από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Πρόταση οδηγίας για την αναγνώριση και το καθεστώς ορισμένων προσώπων ως προσφύγων ή ως δικαιούχων επικουρικής προστασίας

Στις 12 Σεπτεμβρίου 2001, η Επιτροπή εξέδωσε πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους⁹. Οι συζητήσεις επί της πρότασης στο πλαίσιο των αρμόδιων οργάνων του Συμβουλίου αναμένεται να αρχίσουν στις αρχές του 2002.

Η πρόταση περιλαμβάνει κανόνες για τον κοινό ορισμό της έννοιας του «πρόσφυγα», όπως αυτή καθορίζεται στη σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες, καθώς και για τον κοινό ορισμό των «προσώπων που δικαιούνται επικουρική προστασία». Σε όλα τα κράτη μέλη θα προβλέπεται η παροχή ελάχιστου επιπέδου επικουρικής προστασίας ως συμπλήρωμα της σύμβασης της Γενεύης.

Στην πρόταση ρυθμίζεται το ζήτημα της αξιολόγησης των φόβων του αιτούντος, των αναγκών που ανακύπτουν «επί τόπου», της εναλλακτικής δυνατότητας της εγχώριας προστασίας και των λόγων δίωξης. Σε αυτήν ρυθμίζεται ακόμη το ζήτημα του «διώκοντος». Η δίωξη είναι κατεξοχήν προφανής όταν εκπορεύεται από το ίδιο το κράτος. Παρόλα αυτά, η πρόταση προβλέπει ότι η δίωξη είναι επίσης πιθανό να προέρχεται από μη κρατικούς φορείς, όταν το οικείο κράτος αδυνατεί ή είναι απρόθυμο να παράσχει ουσιαστική προστασία. Σε τέτοιες περιπτώσεις είναι επίσης δυνατό να αναγνωρίζεται το καθεστώς του πρόσφυγα. Στην πρόταση γίνεται δεκτό ότι, όταν ένα τμήμα της επικράτειας του κράτους από το οποίο προέρχεται ο αιτών θεωρείται ασφαλές ή όταν υπάρχει μία οιασδήποτε κρατική οντότητα (π.χ. στα εδάφη που διοικεί ο ΟΗΕ) η οποία μπορεί να θεωρηθεί ως παρέχουσα προστασία, τότε ο αιτών δεν δικαιούται διεθνή προστασία. Επίσης ρυθμίζονται ζητήματα που σχετίζονται με την παύση της παροχής διεθνούς προστασίας και τον αποκλεισμό από αυτήν.

⁸ COM(2001)447 της 27.7.2001.

⁹ COM(2001) 510 Τελικό, 12.9.2001.

Η πρόταση περιέχει ακόμη διατάξεις σχετικά με τα ελάχιστα δικαιώματα και ευεργετήματα που πρέπει να απολαύουν τα πρόσωπα στα οποία έχει αναγνωρισθεί το καθεστώς του πρόσφυγα ή το καθεστώς της επικουρικής προστασίας. Κατά το μάλλον ή ήττον, τα δικαιώματα και ευεργετήματα που απορρέουν από αμφότερα τα καθεστώτα διεθνούς προστασίας είναι τα ίδια. Πλην όμως, για λόγους αναγνώρισης της πρωτοκαθεδρίας της σύμβασης περί προσφύγων και του γεγονότος ότι η ανάγκη για επικουρική προστασία είναι καταρχήν πιο πρόσκαιρη, η αναγνώριση μερικών σημαντικών δικαιωμάτων και ευεργετημάτων (π.χ. δικαίωμα προς εργασία, δικαίωμα συμμετοχής σε προγράμματα ενσωμάτωσης, χορήγηση πολυετούς άδειας παραμονής) έχει επιπρόσθετο χαρακτήρα στην περίπτωση των ατόμων που χαίρουν επικουρικής προστασίας.

Κοινή νομοθεσία σχετικά με την ισότιμη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών, την είσοδο, την παραμονή και την κυκλοφορία στο εσωτερικό της ΕΕ

Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, με βάση τη θέση της ότι η ισότιμη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών και των προσώπων που απολαύουν διεθνούς προστασίας είναι σκόπιμο να διέπεται από τις ίδιες νομικές πράξεις, εφόσον δεν υπάρχουν θεμελιώδεις λόγοι για τη διαφοροποίηση της μεταχείρισης, έχουν υποβληθεί δύο πρόσθετες προτάσεις οι οποίες καλύπτουν επίσης τους πρόσφυγες κατά την έννοια της σύμβασης της Γενεύης. Πρόκειται για την τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με την επανένωση των οικογενειών, που υπεβλήθη στις 10 Οκτωβρίου 2000¹⁰, και την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, η οποία υπεβλήθη στις 13 Μαρτίου 2001¹¹. Οι προτάσεις αυτές συμπληρώνουν τα στοιχεία που περιλαμβάνει το καθεστώς στο πλαίσιο της εναρμόνισης του πρώτου σταδίου.

Στις 28 Ιουνίου 2001, το Συμβούλιο εξέδωσε οδηγία για τη συμπλήρωση των διατάξεων του άρθρου 26 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985, η οποία αναφέρεται στην ευθύνη των μεταφορέων¹². Περιλαμβάνει ρήτρα διασφάλισης σύμφωνα με την οποία οι κυρώσεις που επιβάλλονται δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση να θίγουν τις υποχρεώσεις των κρατών μελών οσάκις ένας υπήκοος τρίτης χώρας ζητά διεθνή προστασία. Η ίδια ρήτρα ισχύει στην περίπτωση της απόφασης-πλαίσιου σχετικά με τα μέτρα κατά της διευκόλυνσης της παράνομης εισόδου και παραμονής (η οποία βρίσκεται στο στάδιο της τελικής επεξεργασίας ενόψει της τυπικής θέσπισής της από το Συμβούλιο). Σε ό,τι αφορά την απόφαση-πλαίσιο σχετικά με την καταπολέμηση της διακίνησης ανθρώπων και τα ποινικά μέτρα κατ' αυτών που διακινούν ανθρώπους (η οποία ομοίως βρίσκεται στο στάδιο της τελικής επεξεργασίας ενόψει της τυπικής θέσπισής της), κάθε κράτος μέλος δύναται να αποφασίσει, στο πλαίσιο της εφαρμογής της εγχώριας νομοθεσίας και των εγχώριων πρακτικών του, να μην επιβάλει κυρώσεις για συμπεριφορά η οποία έχει ως αποκλειστικό σκοπό την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας.

Η Επιτροπή επισημαίνει ακόμη ότι η πρόταση οδηγίας της¹³ σχετικά με τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες υπήκοοι τρίτων χωρών δύνανται να κυκλοφορούν και να ταξιδεύουν για χρονική περίοδο που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες και τις προϋποθέσεις εισόδου ενόψει μετακίνησης που δεν υπερβαίνει τους έξι μήνες, η οποία υπεβλήθη στις 10 Ιουλίου 2001, μπορεί επίσης να εφαρμοσθεί για τα πρόσωπα που απολαύουν διεθνούς προστασίας σε ένα κράτος μέλος.

¹⁰ COM (2000) 624 Τελικό.

¹¹ COM(2001) 127 Τελικό.

¹² Οδηγία του Συμβουλίου 2001/51/EK, ΕΕ L 187/45 της 10.7.2001.

¹³ COM(2001) 388.

1.2 Συνοδευτικά μέτρα

Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες (ΕΤΠ)

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες (216 εκατομμύρια €) συνεστήθη με την απόφαση του Συμβουλίου 2000/596/ΕΚ της 28ης Σεπτεμβρίου 2000¹⁴ με στόχο την προώθηση της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών σε θέματα ασύλου, μέσω της στήριξης και ενθάρρυνσης των προσπαθειών που καταβάλλουν για την υποδοχή των προσφύγων και των εκτοπισθέντων και για την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτής. Οι σχετικοί πόροι κατανέμονται ανάλογα με το κόστος που επωμίζεται κάθε κράτος μέλος, με βάση τις ποικίλες κατευθύνσεις των ροών των ανθρώπων που αναζητούν προστασία. Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, το Ταμείο βοηθά τα κράτη μέλη με βάση τρεις άξονες δράσης: υποδοχή, ενσωμάτωση και οικειοθελής επαναπατρισμός. Το ΕΤΠ στηρίζει επίσης δράσεις κοινοτικού ενδιαφέροντος ή καινοτόμου ή διασυνοριακού χαρακτήρα. Τέλος, το Ταμείο μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη χρηματοδότηση μέτρων κατεπείγοντος χαρακτήρα με σκοπό την παροχή προσωρινής προστασίας σε περιπτώσεις μαζικής συρροής εκτοπισθέντων.

Το Ταμείο προβλέπεται να λειτουργήσει υπό την παρούσα μορφή του μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2004 επί τη βάση προγραμμάτων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη ανά έτος. Η μέθοδος αυτή επιτρέπει, αφενός, τον πολυετή σχεδιασμό και, αφετέρου, κάποια ευελιξία, ούτως ώστε να λαμβάνονται υπόψη πιθανές μεταβολές στις ροές και τους αριθμούς των προσώπων που αναζητούν προστασία. Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο της τρέχουσας μορφής του Ταμείου είναι ο αποκεντρωμένος χαρακτήρας των ρυθμίσεων εφαρμογής. Τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την κατάρτιση των ετήσιων προγραμμάτων, την επιλογή των σχεδίων, καθώς και για την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την αξιολόγηση των δράσεων.

Στις 3 Απριλίου 2001, η Επιτροπή ενέκρινε τις αιτήσεις συγχρηματοδότησης των κρατών μελών για τα έτη 2000 και 2001. Η συνολική συνεισφορά του ΕΤΠ, ύψους 24 εκατομμυρίων € και 32,5 εκατομμυρίων € κατανεμήθηκε μεταξύ των κρατών μελών για τα έτη 2000 και 2001, αντιστοίχως. Στο παράρτημα 3 παρουσιάζεται η κατανομή του μεριδίου των κρατών μελών μεταξύ των 3 διαφορετικών κύριων δράσεων. Όπως προκύπτει από τα γραφήματα, τόσο κατά το έτος 2000 όσο και κατά το 2001, το μεγαλύτερο μέρος των πόρων του ΕΤΠ θα έχει χρησιμοποιηθεί για τη βελτίωση των συνθηκών υποδοχής στα κράτη μέλη, ενώ ένα σχεδόν ίσο μέρος των πόρων του ΕΤΠ θα έχει αξιοποιηθεί για τη διευκόλυνση της ενσωμάτωσης και του οικειοθελούς επαναπατρισμού.

Τέλος, πέραν των εκκλήσεων του 2000 και του 2001 για την υποβολή προτάσεων για κοινοτικές δράσεις, έχουν επιλεγεί σχέδια συνολικού προϋπολογισμού 1,3 εκατ. € και 1,7 εκατ. €, αντιστοίχως, τα οποία καλύπτουν δραστηριότητες δικτύωσης, εκστρατείες ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης και μελέτες σχετικά με τη νομοθεσία, την πολιτική και την πρακτική σχετικά με έναν από τους τρεις τύπους δράσης του ΕΤΠ. Εκτιμάται ότι τα σχέδια αυτά θα έχουν ένα αξιόλογο πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα και ότι θα συμβάλουν στη βελτίωση και περαιτέρω ανάπτυξη της πολιτικής που ακολουθείται εν προκειμένω σε επίπεδο Κοινότητας και κρατών μελών.

¹⁴ ΕΕ L 252 της 6.10.2000, σελ.12.

ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ARGO

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε στις 16 Οκτωβρίου 2001¹⁵ πρόταση σχετικά με την εφαρμογή προγράμματος δράσης με στόχο την κάλυψη της ζωτικής ανάγκης για ενίσχυση της διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, μιας ανάγκης που επισημαινόταν επίσης σε αμφότερες ανακοινώσεις της Επιτροπής για το άσυλο και τη μετανάστευση. Στόχος του εν λόγω προγράμματος δράσης, που έχει την ονομασία «ARGO», είναι η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συναφών διαδικασιών στους τομείς του ασύλου, των θεωρήσεων, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, καθώς επίσης η παροχή συνδρομής στις εθνικές διοικήσεις για την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας με βάση τα άρθρα 62 και 63 της συνθήκης ΕΚ και η διασφάλιση της διαφάνειας κατά την εφαρμογή αυτής της νομοθεσίας.

Οι δράσεις που εντάσσονται στο πρόγραμμα ARGO πρέπει να κατατείνουν στην εφαρμογή των σχετικών κοινοτικών κανόνων ανεξάρτητα από το ποιες είναι οι εθνικές διοικήσεις που είναι υπεύθυνες για την υλοποίηση των δράσεων. Απώτερος στόχος είναι να αποφεύγονται οι διαφορές των εθνικών πρακτικών οι οποίες ενδέχεται να βλάψουν την εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Στην πρόταση καθορίζονται επίσης τα είδη δράσεων (κατάρτιση, ανταλλαγές προσωπικού, ανάπτυξη βέλτιστων πρακτικών, μελέτες, κ.ο.κ.) που μπορούν να προτείνονται από τις εθνικές διοικήσεις. Οι κοινοτικές δράσεις στον συγκεκριμένο τομέα θα επικεντρωθούν κυρίως στα ακόλουθα:

- ανάπτυξη και διάδοση των καλύτερων νέων μεθόδων εργασίας, με ιδιαίτερη προσοχή στη διαδικασία μηχανοργάνωσης και ανταλλαγής ηλεκτρονικών δεδομένων ώστε να βοηθηθούν οι εθνικές διοικήσεις των κρατών μελών να εκτελέσουν αποτελεσματικότερα την αποστολή τους·
- καθορισμός και ενίσχυση μιας κοινής πολιτικής κατάρτισης·
- ανάπτυξη κοινής μεθόδου εργασίας και παιδείας σε όλα τα κράτη μέλη ώστε να ευνοηθεί μια καλύτερη κατανόηση των διοικητικών διαδικασιών σε κάθε κράτος μέλος.

Η στήριξη δραστηριοτήτων στον τομέα του ασύλου θα καλύψει τα εξής: προώθηση της εγκαθίδρυσης και λειτουργίας του «Κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου», που θα οδηγήσει σε κοινή διαδικασία χορήγησης ασύλου και σε ένα ομοιόμορφο καθεστώς· διευκόλυνση του καθορισμού του κράτους που είναι αρμόδιο να εξετάσει την εκάστοτε αίτηση χορήγησης ασύλου· υποβοήθηση της προσέγγισης των κανόνων περί της αναγνώρισης και του περιεχομένου του καθεστώτος προστασίας· ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και του δίκαιου χαρακτήρα της διαδικασίας χορήγησης ασύλου και σύγκλιση των σχετικών αποφάσεων· επεξεργασία μηχανισμών μετεγκατάστασης, διευκολύνσεων εισόδου και νομικών μέσων για την εισδοχή στα κράτη μέλη ένεκα ανθρωπιστικών λόγων.

¹⁵ COM(2001) 567 Τελικό.

1.3. Άλλα μέτρα και νόμοι που συνδέονται με την πολιτική ασύλου

EQUAL

Η κοινοτική πρωτοβουλία με την ονομασία «EQUAL» αποβλέπει στην καταπολέμηση του αποκλεισμού και των ανισοτήτων στην αγορά εργασίας. Στο πεδίο εφαρμογής της εμπίπτουν επίσης οι αιτούντες άσυλο. Η πρωτοβουλία EQUAL χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, που προβλέπεται να παράσχει 2.973 εκατ. € κατά την περίοδο 2000-2006, ενώ ανάλογη πρέπει να είναι η συνεισφορά των κρατών μελών. Η πρωτοβουλία αποτελεί αντικείμενο συντονισμού σε ολόκληρη την ΕΕ και η κατάστρωσή της έχει γίνει σε θεματική βάση, με γνώμονα την ανάγκη βελτίωσης της ικανότητας προς εργασία, της επιχειρηματικότητας, της προσαρμοστικότητας, της ισότητας μεταξύ των φύλων, καθώς και της κοινωνικής και επαγγελματικής ενσωμάτωσης των αιτούντων άσυλο. Στόχος είναι η ανάπτυξη και δοκιμασία καινοτόμων μεθόδων και οι συνεργασίες με εταίρους από άλλα κράτη μέλη, προκειμένου να εντοπισθούν οι ορθές πρακτικές και να αποτελέσουν στη συνέχεια τη βάση των επίσημων πολιτικών και παροχών.

Κάθε κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για τον προσδιορισμό των εγχώριων προτεραιοτήτων του στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας EQUAL και για την αποτύπωσή τους στα εθνικά του προγράμματα. Όλα τα κράτη μέλη κλήθηκαν να διαθέσουν πόρους για την κάλυψη των αναγκών των αιτούντων άσυλο. Κατά τη διάρκεια του 2001 η ΕΚ ολοκλήρωσε τις διαπραγματεύσεις που διεξήγαγε με το σύνολο των κρατών μελών σχετικά με το περιεχόμενο των εθνικών προγραμμάτων που θα εντάσσονταν στο EQUAL. Η αναλογία των χρημάτων που διατίθενται για την αντιμετώπιση των αναγκών των αιτούντων άσυλο στα διάφορα κράτη μέλη ποικίλλει, ενώ συνολικά οι διατιθέμενοι για τον σκοπό αυτό πόροι αντιστοιχούν σε ποσοστό 4% (σχεδόν 125 εκατ. € από το 2000 μέχρι το 2006).

Η υλοποίηση της πρωτοβουλίας EQUAL θα γίνει μέσω «αναπτυξιακών εταιρικών σχέσεων», με τη συμμετοχή ευρέος φάσματος εταίρων. Επίσης, με τη δικτύωση σε επίπεδο ΕΕ πρέπει να διασφαλισθεί ότι η πρωτοβουλία θα ανταποκρίνεται σε παρόμοιες δράσεις οι οποίες βρίσκονται υπό υλοποίηση στο πλαίσιο άλλων ευρωπαϊκών καθεστώτων χρηματοδότησης (ιδιαίτερα του ΕΤΠ). Ακόμη, είναι απαραίτητο να εξετασθούν οι επιπτώσεις των τυχόν ευρύτερων μεταβολών πολιτικής που αφορούν τους αιτούντες άσυλο.

Καταπολέμηση των διακρίσεων, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας

Το Συμβούλιο, βάσει προτάσεως της Επιτροπής, εξέδωσε μία δέσμη νομοθετικών κειμένων από τα μέσα του 2000 και εξής, με τα οποία τίθεται σε εφαρμογή το νέο άρθρο 13 της συνθήκης ΕΚ. Η οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 2000 περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνικής τους καταγωγής¹⁶ πρέπει να ενσωματωθεί στη νομοθεσία των κρατών μελών το αργότερο μέχρι τις 19 Ιουλίου 2003. Η οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000 για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία¹⁷ πρέπει να ενσωματωθεί στη νομοθεσία των κρατών μελών το αργότερο μέχρι τις 2 Δεκεμβρίου 2003. Συγχρόνως, με την απόφαση του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000 θεσπίστηκε κοινοτικό πρόγραμμα δράσης¹⁸ για την καταπολέμηση των διακρίσεων, ο προϋπολογισμός του οποίου ανέρχεται σε 100 εκατ. € για την περίοδο 2001-2006.

¹⁶ ΕΕ L 180 της 19.7.2000, σελ. 22.

¹⁷ ΕΕ L 303 της 2.12.2000, σελ.16.

¹⁸ ΕΕ L 303 της 2.12.2000, σελ.23.

Εξάλλου, στο πλαίσιο της συνεργασίας με σκοπό την καταπολέμηση των ρατσιστικών και ξενοφοβικών αδικημάτων, η Επιτροπή υποβάλλει, παράλληλα με την παρούσα ανακοίνωση, πρόταση για το μετασχηματισμό μιας κοινής δράσης, που χρονολογείται από το 1996¹⁹, σε απόφαση-πλαίσιο, με ορισμένες βελτιώσεις. Ο σκοπός του εν λόγω κειμένου είναι διττός. Αφενός, επιδιώκεται να διασφαλισθεί ότι ο ρατσισμός και η ξενοφοβία θα επισύρουν σε όλα τα κράτη μέλη ποινικές κυρώσεις οι οποίες να είναι ουσιαστικές, αποτρεπτικές και σύμφωνες με την αρχή της αναλογικότητας και οι οποίες να μπορούν να οδηγήσουν στην έκδοση ή την παράδοση του κατηγορουμένου. Αφετέρου, επιδιώκεται η βελτίωση και η ενθάρρυνση της δικαστικής συνεργασίας με την κατάργηση όλων των παραγόντων που θα μπορούσαν να την παρεμποδίσουν.

ΜΕΡΟΣ ΙΙ. ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ ΠΑΡΟΧΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

2.1. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

Το Συμπέρασμα υπ' αριθμόν 29 που προέκυψε από την έκτακτη σύγκληση του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων στις 20 Σεπτεμβρίου 2001, μετά τα τραγικά γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου στις ΗΠΑ, καλούσε *“την Επιτροπή να εξετάσει κατεπειγόντως τη σχέση μεταξύ της κατοχύρωσης της εσωτερικής ασφάλειας και της συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις και τα νομικά κείμενα που αφορούν τη διεθνή προστασία”*. Το ειδικό αυτό κεφάλαιο περιλαμβάνει τα προκαταρκτικά πορίσματα της Επιτροπής. Η Επιτροπή είναι διατεθειμένη να υποβάλει ένα έγγραφο εργασίας, συνταγμένο από τις υπηρεσίες της, όπου θα διερευνάται διεξοδικότερα η σχέση μεταξύ των υποχρεώσεων παροχής προστασίας και της εσωτερικής ασφάλειας. Το εν λόγω έγγραφο θα περιλαμβάνει, ειδικότερα, επισκόπηση της (προταθείσας) κοινοτικής νομοθεσίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, μία μελέτη για τις μεθόδους αποκλεισμού όσων δεν είναι άξιοι διεθνούς προστασίας και για τη μεταχείριση των αποκλειστέων ατόμων, καθώς και ευρωπαϊκό σχέδιο δράσης.

2.2 Πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου και αποκλεισμός από το καθεστώς του πρόσφυγα

Όποια προσέγγιση κι αν προκριθεί για το συγκεκριμένο θέμα, επιβάλλεται να εξασφαλισθεί ότι οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο δεν θα καταστούν θύματα των πρόσφατων γεγονότων. Εν προκειμένω, η Επιτροπή φρονεί ότι όλα τα πρόσωπα που ζητούν άσυλο πρέπει να μπορούν να ζητήσουν τη διεξαγωγή διαδικασίας στο κοινοτικό κράτος μέλος που είναι αρμόδιο να αξιολογήσει την αίτησή τους. Για να καταστεί δυνατή η καλή τη πίστει (και «με πληρότητα και σφαιρικότητα») σύμβαση του 1951 για τους πρόσφυγες, πρέπει οπωσδήποτε να εξετάζεται ποιος πληροί τις απαιτήσεις της σύμβασης. Συνεπώς, ο *αυτόματος* αποκλεισμός της εξέτασης αιτήσεων χορήγησης ασύλου, δηλαδή της έναρξης της διαδικασίας χορήγησης ασύλου, ακόμη κι αν πρόκειται για άτομα που είναι ύποπτα για εγκληματικές ενέργειες, δεν συνάδει με τη σύμβαση για τους πρόσφυγες.

¹⁹ 96/443/JAI : Κοινή δράση εγκριθείσα από το Συμβούλιο βάσει του άρθρου K.3 της συνθήκης για την ΕΕ για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, ΕΕ L 185 της 24.7.1996, σελ. 5).

Εξίσου σημαντικό είναι να διασφαλισθεί ότι οι εγκληματίες οι οποίοι διαπράττουν ή σχεδιάζουν σοβαρά αδικήματα, π.χ. οι τρομοκράτες, δεν θα εκμεταλλεύονται το σύστημα προστασίας των προσφύγων. Τα κράτη μέλη φέρουν την ευθύνη για την απαρέγκλιτη εφαρμογή των περί αποκλεισμού διατάξεων της σύμβασης της Γενεύης, ούτως ώστε να καταπολεμούνται τέτοιου είδους καταχρήσεις. Σημειωτέον ότι οι εν λόγω διατάξεις περί αποκλεισμού, οι οποίες περιλαμβάνονται στο άρθρο 1(ΣΤ) της σύμβασης της Γενεύης²⁰, όχι απλώς επιτρέπουν αλλά σαφέστατα επιτάσσουν στα συμβαλλόμενα κράτη να αποκλείουν ορισμένες κατηγορίες ατόμων από την προστασία που παρέχεται στους πρόσφυγες. Το σκεπτικό στο οποίο στηρίζονται οι περί αποκλεισμού διατάξεις είναι ότι ορισμένες πράξεις είναι τόσο σοβαρές, ώστε αυτοί που τις διέπραξαν να καθίστανται ανάξιοι της προστασίας που προβλέπεται για τους πρόσφυγες. Ένας πρόσθετος λόγος είναι η ανάγκη προστασίας της χώρας υποδοχής από άτομα που εγκυμονούν κινδύνους για τη δημόσια τάξη ή την ασφάλεια της εν λόγω χώρας. Παρόλα αυτά, επειδή ο αποκλεισμός από το καθεστώς του πρόσφυγα ενδέχεται ενίοτε να θέσει σε κίνδυνο τη ζωή του ενδιαφερομένου, τέτοιου είδους αποφάσεις πρέπει να εκδίδονται στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης ασύλου, από αρχή η οποία να διαθέτει εμπειρογνωμοσύνη και κατάρτιση στον τομέα της νομοθεσίας περί προσφύγων και της υπαγωγής στο καθεστώς.

Κατ' εφαρμογή μιας σειράς συστάσεων της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών και αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας (με πλέον πρόσφατη την απόφαση 1373 της 28ης Σεπτεμβρίου 2001), αλλά και σύμφωνα με τη νομολογία σχετικά με το διεθνές δίκαιο των προσφύγων, ο αποκλεισμός από το καθεστώς του πρόσφυγα ατόμων που εμπλέκονται σε τρομοκρατικές πράξεις είναι δυνατό να στηρίζεται σε οποιονδήποτε από τους τρεις λόγους που απαριθμούνται στη ρήτρα αποκλεισμού του άρθρου 1(ΣΤ), ανάλογα με τα δεδομένα της κάθε υπόθεσης.

Με βάση την ερμηνεία από τα κράτη της φράσης «σοβαρές υπόνοιες», που χρησιμοποιείται στο άρθρο 1(ΣΤ), αυτή σημαίνει ότι δεν πρέπει αναγκαστικά να υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία υπό τη στενή έννοια του όρου ούτε πλήρεις αποδείξεις. Στο έγγραφο εργασίας της Επιτροπής θα αποσαφηνίζεται η δυνατότητα των αρχών να μην αρχίζουν καν την εξέταση των διατάξεων της σύμβασης περί προσφύγων οι οποίες ορίζουν τότε κάποιος εμπίπτει πράγματι στο πεδίο εφαρμογής της και οι οποίες περιέχονται στο άρθρο 1(Α) της σύμβασης της Γενεύης, στο πλαίσιο της περαιτέρω εξέτασης του κατά πόσον είναι εφαρμοστέο το άρθρο 1(ΣΤ) στην περίπτωση των τρομοκρατικών ενεργειών. Στο ίδιο έγγραφο θα εξετάζονται ζητήματα σχετικά με την έννοια των «σοβαρών υπονοιών», το είδος έρευνας, καθώς και την προσωπική ανάμειξη του ατόμου.

2.3 Έκδοση/παράδοση, ποινική δίωξη ή προστασία έναντι της επαναπροώθησης

Η αρχή του διεθνούς δικαίου που είναι γνωστή ως *aut dedere aut judicare* επιτρέπει τη διευθέτηση της εγγενούς αντίφασης μεταξύ της ανάγκης, αν όχι της υποχρέωσης, ενός κράτους να καταπολεμεί τις εγκληματικές ενέργειες, όπως είναι η τρομοκρατία, και της αξίωσης του ατόμου να προστατευθεί από το μέτρο της επαναπροώθησης. Σύμφωνα με την

²⁰

Οι διατάξεις της παρούσας σύμβασης δεν ισχύουν προκειμένου για τα πρόσωπα για τα οποία υπάρχουν **σοβαρές υπόνοιες** ότι:

(α) έχουν διαπράξει έγκλημα κατά της ειρήνης, έγκλημα πολέμου ή έγκλημα κατά της ανθρωπότητας, κατά την έννοια των διεθνών πράξεων που έχουν εκπονηθεί για να προβλέπουν διατάξεις σχετικές με αυτά τα εγκλήματα·

(β) έχουν διαπράξει σοβαρό έγκλημα κοινού δικαίου εκτός της χώρας στην οποία καταφεύγουν, πριν από την εισδοχή τους στην εν λόγω χώρα υπό την ιδιότητα του πρόσφυγα·

(γ) έχουν καταστεί ένοχοι για πράξεις αντίθετες προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών.

αρχή αυτή, το κράτος είναι υποχρεωμένο είτε να παραδώσει είτε να διώξει ποινικά το εκάστοτε πρόσωπο σε περίπτωση που απορριφθεί η προσφυγή του κατά της απόφασης περί αποκλεισμού του από το καθεστώς του πρόσφυγα.

Αν δεν υπάρχει δυνατότητα προσαγωγής του ατόμου σε δίκη, εφόσον μάλιστα δεν υπάρχει κάποιο Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο, τότε καταρχήν επιβάλλεται η έκδοσή του, υπό την προϋπόθεση ότι είναι νόμιμη και πρακτικώς εφικτή η έκδοση προς τη χώρα προέλευσης, προς κάποιο άλλο κράτος μέλος της ΕΕ ή προς άλλη τρίτη χώρα. Ωστόσο, η έκδοση μπορεί να είναι αδύνατη λόγω νομικών κωλυμάτων. Η προστασία έναντι της εναπαπροώθησης που προβλέπεται σε διάφορα νομικά κείμενα περί δικαιωμάτων του ανθρώπου (π.χ. στη «Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά των βασανιστηρίων», στο «Διεθνές σύμφωνο σχετικά με τα αστικά και πολιτικά δικαιώματα» και στην «Ευρωπαϊκή σύμβαση για τα δικαιώματα του ανθρώπου») έχει όντως απόλυτο χαρακτήρα, δηλαδή δεν είναι δυνατή καμία παρέκκλιση από αυτή. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει επιβεβαιώσει επανειλημμένως ότι η ευρωπαϊκή σύμβαση για τα δικαιώματα του ανθρώπου απαγορεύει με απόλυτο τρόπο τα βασανιστήρια και την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία. Εντούτοις, η έκδοση πρέπει να θεωρείται νόμιμη όταν είναι δυνατή η επίτευξη συμφωνίας με την κυβέρνηση που πρόκειται να δικάσει το εκάστοτε πρόσωπο, κατά τρόπο που να εξαλείφει τις επιφυλάξεις για πιθανές παραβιάσεις του άρθρου 3 της ευρωπαϊκής σύμβασης για τα δικαιώματα του ανθρώπου.

Καθώς δεν υπάρχει σήμερα κάποιο διεθνές νομικό κείμενο το οποίο να καθορίζει το καθεστώς και τα δικαιώματα των ατόμων που «είναι μεν αποκλειστέα αλλά δεν επιτρέπεται η αποπομπή τους», το ερώτημα που προς το παρόν παραμένει αναπάντητο, ακόμη και σε επίπεδο ΕΕ, είναι τι πρέπει να γίνει με αυτή την κατηγορία ατόμων. Μερικά απ' αυτά περιέρχονται σε κατάσταση παρανομίας και εξαφανίζονται, ενώ κάποια άλλα τελούν υπό κράτηση, αν η εφαρμοστέα νομοθεσία προβλέπει το συγκεκριμένο μέτρο. Κατά συνέπεια, το συγκεκριμένο ζήτημα πρέπει κατεπειγόντως να διερευνηθεί περαιτέρω.

2.4 Εξέταση της “εσωτερικής ασφάλειας”- συναφείς διατάξεις σε οδηγίες (ή προτάσεις οδηγιών) που αφορούν τον τομέα του ασύλου και αποτελούν πρωτοβουλία της Επιτροπής

Οι τρέχουσες προτάσεις για τη θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης που έχουν υποβληθεί από την Επιτροπή περιλαμβάνουν στο σύνολό τους ομοιόμορφες διατάξεις βάσει των οποίων επιτρέπεται ο αποκλεισμός οποιουδήποτε υπηκόου τρίτης χώρας για τον οποίον ενδεχομένως εκτιμάται ότι αποτελεί απειλή για την εθνική ή τη δημόσια ασφάλεια από το δικαίωμα σε διεθνή προστασία, το δικαίωμα παραμονής ή το δικαίωμα σε ορισμένα ευεργετήματα. Εν προκειμένω, αξίζουν ιδιαίτερη μνεία τα εξής: το άρθρο 28 της οδηγίας περί προσωρινής προστασίας· τα άρθρα 14, 17 και 19 της πρότασης οδηγίας για το καθεστώς του πρόσφυγα και την επικουρική προστασία· τα άρθρα 4, 26, 28 και 33(2)(γ) της πρότασης οδηγίας για τις διαδικασίες χορήγησης ασύλου· και το άρθρο 22(1)(δ) της πρότασης οδηγίας σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο. Εντούτοις, η Επιτροπή είναι απολύτως διατεθειμένη, στο πλαίσιο των συζητήσεων και διαπραγματεύσεων που ήδη διεξάγονται, να επανεξετάσει τις συναφείς διατάξεις των προτάσεων της υπό το φως των νέων συνθηκών και να μελετήσει τρόπους και μεθόδους για την περαιτέρω ενίσχυση του αγώνα κατά της τρομοκρατίας, χωρίς να θίγονται οι σχετικές διεθνείς υποχρεώσεις στις οποίες στηρίζονται οι προτάσεις. Τα πορίσματα της επανεξέτασης αυτής θα συμπεριληφθούν στο έγγραφο εργασίας της Επιτροπής για το οποίο γίνεται λόγος παραπάνω.

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ. ΚΟΙΝΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

3.1. Πολιτική σε θέματα στατιστικής

Κατά το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων στις 28/29 Μαΐου 2001, εγκρίθηκαν τα Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την κοινή ανάλυση και τη βελτίωση της ανταλλαγής στατιστικών δεδομένων σχετικά με το άσυλο και τη μετανάστευση. Συμφωνήθηκε να διευρυνθεί η πρόσβαση του κοινού στα στατιστικά δεδομένα και να πραγματοποιούνται περισσότερες αναλύσεις.

Προς ενθάρρυνση των δημόσιων συζητήσεων που οδήγησαν στην έγκριση των ανωτέρω Συμπερασμάτων, οι υπηρεσίες της Επιτροπής είχαν εκδώσει ένα υπηρεσιακό έγγραφο εργασίας²¹, όπου υποστηριζόταν ότι ήταν σκόπιμο: (α) να συνεχισθεί η συλλογή δεδομένων, και μάλιστα να επεκταθεί και τελειοποιηθεί, όπου είναι απαραίτητο· (β) να βελτιωθεί η συγκρισιμότητα και διαθεσιμότητα των στατιστικών· και (γ) να καθιερωθεί σύστημα αναφοράς ανάλογα με τις ανάγκες των κρατών μελών και των οργάνων της ΕΚ, υπό τον όρο της εξεύρεσης νέων πόρων. Στο έγγραφο επισημαινόταν ακόμη ότι η υφιστάμενη ετήσια συλλογή δεδομένων για τη μετανάστευση θα έπαυε κάποια στιγμή να καλύπτει τις ανάγκες της κατάστροφης κοινής πολιτικής μετανάστευσης της ΕΕ.

Στα Συμπεράσματα διατυπώνεται η εκτίμηση ότι, για τις ανάγκες της μελλοντικής δράσης, είναι απαραίτητο να καταρτισθεί ένα ολοκληρωμένο και συνεκτικό πλαίσιο για τη βελτίωση των στατιστικών και να κληθεί η Επιτροπή να αναλάβει δράση, λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές και τους στόχους που καθορίζονται σε παράρτημα των Συμπερασμάτων. Η Επιτροπή πρόκειται να υποβάλει το πρόγραμμα δράσης της στις αρχές του 2002. Το εν λόγω πρόγραμμα θα διαδεχθεί το πρόγραμμα δράσης του 1998, βάσει του οποίου η Στατιστική Υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Eurostat) άρχισε να συλλέγει μηνιαία στατιστικά δεδομένα σχετικά με το άσυλο και την παράνομη είσοδο, στο πλαίσιο, αντιστοίχως, του CIREA²² και του CIREFI²³, τα οποία είναι ομάδες εργασίας του Συμβουλίου. Με την επέκταση της συλλογής στις υποψήφιες χώρες, στη Νορβηγία και στην Ισλανδία, επετεύχθησαν το έτος 2000 όλοι οι στόχοι του προγράμματος δράσης του 1998.

Ένα νέο πρόγραμμα δράσης θα μπορούσε να εφαρμοσθεί κατά το υπόλοιπο τμήμα της μεταβατικής περιόδου που προβλέπεται στο άρθρο 67 της συνθήκης ΕΚ και να καλύψει, μεταξύ άλλων, την καθιέρωση κοινών μεθόδων για την εμπιστευτικότητα των στατιστικών (προστασία του ατόμου), νέες μεταβλητές στο πλαίσιο της τρέχουσας συλλογής και τη θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας όπου θα προβλέπονται οι ορισμοί, το αντικείμενο της συλλογής και οι υποχρεώσεις των παρόχων και της Επιτροπής. Η Επιτροπή διεξάγει ήδη διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη για την προσέγγιση που θα υιοθετηθεί εν προκειμένω.

Το κύριο βάρος των εργασιών στον τομέα των στατιστικών περί ασύλου κατά το 2002 πρέπει παρόλα αυτά να δοθεί ήδη σε κεντρικής σημασίας στοιχεία του προσεχούς προγράμματος δράσης, όπως είναι η εφαρμογή των νέων κανόνων περί δημοσίευσης, η κατάρτιση της πρώτης δημόσιας ετήσιας έκθεσης σχετικά με τις κοινοτικές στατιστικές στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης.

²¹ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την ανταλλαγή στατιστικών πληροφοριών στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης (SEC (2001) 602).

²² Κέντρο πληροφόρησης, μελετών και ανταλλαγών σε θέματα ασύλου.

²³ Κέντρο πληροφόρησης, μελετών και ανταλλαγών στον τομέα της διέλευσης των συνόρων και της μετανάστευσης.

3.2. Πληροφορίες, ανταλλαγές και αναλύσεις

Οι αριθμοί από μόνοι τους δεν αρκούν για την κατανόηση των θεμάτων που σχετίζονται με το άσυλο και τη λήψη των κατάλληλων αποφάσεων. Για τον σκοπό αυτό απαιτείται περαιτέρω ανάλυση σε βάθος των αιτίων που βρίσκονται στη ρίζα των σχετικών φαινομένων, της κατάστασης στις χώρες προέλευσης και διέλευσης, των τυχόν παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου, των συνεπειών για το ιστορικό του εκάστοτε ατόμου, των μεθόδων εισόδου και όλων των άλλων συναφών ζητημάτων. Τα κράτη μέλη έχουν συγκεντρώσει αξιόλογο όγκο πληροφοριών κι έχουν αποκτήσει εμπειρογνωμοσύνη στο συγκεκριμένο τομέα, πλην όμως η ευρωπαϊκή διάσταση δεν έχει μελετηθεί ακόμη επαρκώς. Καίτοι με την πάροδο των ετών αναπτύχθηκαν επίσημα αλλά και άτυπα δίκτυα για την ανταλλαγή πληροφοριών για τον σκοπό αυτό, είναι απαραίτητο να αναβαθμισθεί περαιτέρω η ανταλλαγή πληροφοριών που αφορούν την κρατική ασφάλεια και γενικότερα των πληροφοριών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ούτως ώστε να μπορέσει η Κοινότητα να καταστρώσει την ενδεδειγμένη κοινή πολιτική ασύλου.

Η Επιτροπή μελετά τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Μετανάστευσης, το οποίο θα μπορεί να παρακολουθεί και να διεξάγει συγκριτικές αναλύσεις για το άσυλο και για τις νόμιμες ή παράνομες μεταναστευτικές ροές. Ακόμη, η Επιτροπή υπογραμμίζει την ανάγκη περαιτέρω συγκρότησης κατάλληλων δομών σε επίπεδο ΕΚ, ούτως ώστε να καταστεί δυνατή η ενίσχυση της συντονισμένης δράσης των αρχών των κρατών μελών που είναι επιφορτισμένες με την επιβολή του νόμου.

Το 2002, η Επιτροπή, σε συνεννόηση με πλειάδα εταίρων, πρόκειται να επεξεργασθεί περαιτέρω ιδέες για τα θέματα αυτά.

ΜΕΡΟΣ IV. ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ

4.1. Διεύρυνση

Τα θέματα που άπτονται του ασύλου συγκαταλέγονται στις βασικές παραμέτρους της δράσης της ΕΕ, τόσο στο προενταξιακό στάδιο όσο και στο πλαίσιο της διαδικασίας διαπραγματεύσεων. Σήμερα διεξάγονται διαπραγματεύσεις σχετικά με το Κεφάλαιο 24 (Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις) με όλες τις υποψήφιες χώρες οι οποίες διαπραγματεύονται την προσχώρησή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με εξαίρεση τη Ρουμανία. Οι διαπραγματεύσεις με τη Ρουμανία για το κεφάλαιο 24 προβλέπεται να ξεκινήσουν κατά τη διάρκεια του 2002. Το σύνολο του κοινοτικού κεκτημένου σχετικά με το άσυλο, το οποίο βασίζεται στη σύμβαση του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων, πρέπει να γίνει αποδεκτό από τις υποψήφιες χώρες και να ενσωματωθεί στην εγχώρια νομοθεσία τους. Κατά τις διαπραγματεύσεις, η ΕΕ υπογραμμίζει πόσο σημαντικό είναι να υπάρχει κατά τον χρόνο της προσχώρησης σε όλες τις υποψήφιες χώρες ένα δίκαιο, λειτουργικό και αποτελεσματικό σύστημα διεκπεραίωσης των αιτήσεων χορήγησης ασύλου, με ιδιαίτερη έμφαση στις εγγυήσεις για τον πλήρη σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης και στην ύπαρξη ανεξάρτητης δευτεροβάθμιας διαδικασίας.

Η ευθυγράμμιση με το κοινοτικό κεκτημένο στον τομέα του ασύλου απαιτεί έντονη προσπάθεια στον τομέα της συγκρότησης θεσμικού πλαισίου και της βελτίωσης της ικανότητας εφαρμογής στις υποψήφιες χώρες. Για τον σκοπό αυτό απαιτείται, μεταξύ άλλων, η παροχή επαρκούς προσωπικού και κατάλληλης κατάρτισης στις εθνικές υπηρεσίες που ασχολούνται με τη διεκπεραίωση των αιτήσεων χορήγησης ασύλου, καθώς και στη συννοριακή φρουρά. Επίσης απαιτείται η αύξηση και βελτίωση των συνθηκών υποδοχής των αιτούντων άσυλο. Η ΕΕ παρέχει εκτεταμένη βοήθεια στις υποψήφιες χώρες για τον σκοπό

αυτό, μέσω του «Οριζόντιου προγράμματος Phare για τη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις». Πρόκειται για πολυτομεακό πρόγραμμα το οποίο καλύπτει όλες τις υποψήφιες χώρες, πλην της Κύπρου και της Μάλτας. Η ΕΕ παρέχει επίσης βοήθεια μέσω των εθνικών προγραμμάτων Phare προς κάθε υποψήφια χώρα της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, μέσω σχεδίων «διδυμοποίησης» των δημόσιων διοικήσεων των κρατών μελών και των υποψήφιων χωρών.

Κατά τα έτη 1999 και 2000 εφαρμόστηκε στο πλαίσιο του «Οριζόντιου προγράμματος Phare για τη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις» ένα σχέδιο το οποίο αποσκοπεί στην παροχή βοήθειας σε όλες τις υποψήφιες χώρες πλην της Κύπρου, της Μάλτας και της Τουρκίας για τη θέσπιση και εφαρμογή από αυτές του κοινοτικού κεκτημένου στον τομέα του ασύλου. Το σχέδιο αυτό οδήγησε στην κατάρτιση «εθνικού προγράμματος δράσης» για κάθε υποψήφια χώρα, το οποίο έχει ήδη εφαρμοσθεί ή τελεί υπό εφαρμογή, είτε μέσω διδυμοποιήσεων είτε με δράσεις διεθνούς χαρακτήρα. Προκειμένου για την Τουρκία, ο προγραμματισμός έχει αρχίσει, και το 2002 προβλέπεται να τεθούν σε εφαρμογή πρότυπα σχέδια. Σε ό,τι αφορά την Κύπρο και τη Μάλτα, η διαδικασία εναρμόνισης στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων υποβοηθείται με προενταξιακή χρηματοδότηση. Επίσης, η Κύπρος και η Μάλτα μετέχουν με δική τους χρηματοδότηση σε ορισμένες δραστηριότητες του «Οριζόντιου προγράμματος Phare για τη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις».

4.2 Η «Ομάδα εργασίας υψηλού επιπέδου για το άσυλο και τη μετανάστευση»

Τα θέματα που αφορούν το άσυλο έχουν επίσης σημασία για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στις σχέσεις της με άλλες τρίτες χώρες. Ως ένα πρώτο βήμα για την κατάστρωση ολοκληρωμένης πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο, το Συμβούλιο προέβη τον Δεκέμβριο του 1998 στη σύσταση της «Ομάδας εργασίας υψηλού επιπέδου για το άσυλο και τη μετανάστευση» («OEYE»). Το 1999 και το 2000, το Συμβούλιο ενέκρινε έξι σχέδια δράσης (για το Αφγανιστάν και την παρακείμενη περιοχή, το Ιράκ, το Μαρόκο, τη Σομαλία, τη Σρι Λάνκα και την Αλβανία και την παρακείμενη περιοχή). Στην ανάλυσή της σχετικά με τα αίτια που βρίσκονται στη ρίζα των μεταναστευτικών ροών και της φυγής των πληθυσμών, η ΟΕΥΕ αποδίδει ιδιαίτερη έμφαση στις συνθήκες στις οικείες χώρες οι οποίες θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε δικαιολογημένο φόβο δίωξης για τους λόγους που μνημονεύονται στη σύμβαση του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων. Σε μια προσπάθεια να αντιμετωπισθούν οι κύριες αιτίες των μεταναστευτικών ροών, το κάθε σχέδιο δράσης περιέχει πρόταση για την εφαρμογή δέσμης μέτρων, περιλαμβανομένων μέτρων σχετιζόμενων άμεσα ή έμμεσα με το άσυλο. Επίσης προβλέπονται μέτρα για την προαγωγή του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου, του κράτους δικαίου και των μειονοτικών δικαιωμάτων, ενώ ιδιαίτερη προσοχή δίδεται στο θέμα της στήριξης των προσπαθειών τρίτων χωρών να ενισχύσουν τις θεσμικές τους δυνατότητες για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων χορήγησης ασύλου, ούτως ώστε αυτές να πληρούν τις σχετικές ελάχιστες διεθνείς απαιτήσεις. Η ΟΕΥΕ απευθύνει επίσης έκκληση για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και της Ύπατης Αρμοστίας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), καθώς επίσης μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών που αντιμετωπίζουν το πρόβλημα της μαζικής εισροής προσφύγων (π.χ. Πακιστάν και Ιράν). Στα σχέδια δράσης η Κοινότητα δεσμεύεται να συνεχίσει την παροχή βοήθειας προς τους πρόσφυγες και τους εκτοπισθέντες, με τη χρηματοδότηση δράσεων και προγραμμάτων. Το έργο της ΟΕΥΕ έχει επίσης συμβάλει στο συντονισμό των προσπαθειών της Κοινότητας και των κρατών μελών για την παροχή βοήθειας σε τρίτες χώρες προκειμένου να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα των προσφύγων στο έδαφός τους.

Με στόχο την ενίσχυση της ικανότητας εφαρμογής των μέτρων σχετικά με το άσυλο και τη μετανάστευση που προβλέπονται στα σχέδια δράσης, δημιουργήθηκε το 2001 ένα νέο κονδύλιο του προϋπολογισμού (10 εκατ. ευρώ) για τη συνεργασία με τρίτες χώρες σε αυτούς τους τομείς (B7-667). Έχουν επιλεγεί ορισμένα σχέδια τα οποία αποσκοπούν στην ανάπτυξη των συστημάτων ασύλου ορισμένων χωρών διέλευσης. Από το κονδύλιο αυτό δεν χρηματοδοτείται η παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας σε πρόσφυγες και εκτοπισθέντες, διότι για τον σκοπό αυτό χρησιμοποιούνται ειδικά κονδύλια του προϋπολογισμού για την ανθρωπιστική βοήθεια.

Η ΟΕΥΕ συνέταξε το Νοέμβριο του 2000 έκθεση με αποδέκτη το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας. Σε αυτήν αξιολογούσε το έργο της και πρότεινε ιδέες και μέτρα για τη βελτίωση της τακτικής και των μεθόδων εργασίας. Το έργο της ΟΕΥΕ προετοίμασε το έδαφος για μία καινοτόμο ευρωπαϊκή πολιτική στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, η οποία να λαμβάνει υπόψη τα αίτια που βρίσκονται στη ρίζα της μετανάστευσης αλλά και τις συνέπειές της, τόσο στις χώρες προέλευσης και διέλευσης, όσο και στις χώρες προορισμού. Για τη βελτίωση των μεθόδων εργασίας της ομάδας, περιλαμβανομένης της κατάρτισης πιθανών νέων σχεδίων δράσης, απαιτείται, μεταξύ άλλων, η εντονότερη σύμπραξη των οικείων τρίτων χωρών επί τη βάσει πραγματικής εταιρικής σχέσης, καθώς και η ενίσχυση του συντονισμού και της συνεργασίας με τα κράτη μέλη και με διεθνείς κυβερνητικές και μη κυβερνητικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στις υπόψη χώρες. Η ύπαρξη του νέου κονδυλίου του προϋπολογισμού από το 2001 και εφεξής έχει ήδη συμβάλει στην καλύτερη υλοποίηση των σχεδίων δράσης. Η αύξηση των πόρων που διατίθενται για το συγκεκριμένο κονδύλιο θα συνέβαλε οπωσδήποτε ακόμη περισσότερο στην υλοποίηση των εξωτερικών πολιτικών στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης.

4.3. Λοιπές χώρες

Έχουν διεξαχθεί εντατικές συνομιλίες με χώρες περιοχών εκτεινόμενων πέραν των υποψήφιων χωρών, πρωτίστως δε με χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, με τη Ρωσική Ομοσπονδία και με την Ουκρανία. Βάση του σχετικού διαλόγου υπήρξαν οι συμβατικές σχέσεις μεταξύ της ΕΕ και των οικείων χωρών, καθώς και, σε μερικές περιπτώσεις, εφαρμοστέες ρυθμίσεις της ΚΕΠΠΑ. Το θέμα του ασύλου και των ευρωπαϊκών απαιτήσεων σε αυτόν τον τομέα έχει συζητηθεί στο πλαίσιο των αντίστοιχων μηχανισμών πολιτικού διαλόγου και έχει τύχει αξιοσημείωτης προσοχής στο πλαίσιο των αντίστοιχων κοινοτικών δημοσιονομικών μέσων. Στις 28 Μαρτίου 2001, υπουργική τρόικα από κοινού με ομολόγους της από τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων εξέδωσε τη «Διακήρυξη του Σαράγεβο» σχετικά με την περιφερειακή συνεργασία και την ευθυγράμμιση με τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης. Η υλοποίηση των εξαγγελιών αυτών στην πράξη θα υποστηριχθεί από το «Περιφερειακό πρόγραμμα CARDS», υπό τον όρο της συνέχισης της σθεναρής προσήλωσης των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων. Ήδη τελεί υπό επεξεργασία το προσχέδιο ενός προγράμματος δράσης για τη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις μεταξύ της ΕΕ και της Ουκρανίας, όπου το άσυλο και η μετανάστευση βρίσκονται στην κορυφή του καταλόγου με τα προς ρύθμιση θέματα. Το κονδύλιο B7-667, όπως στην περίπτωση της Αλβανίας και της παρακείμενης περιοχής, χρησιμοποιείται για τη στήριξη πρότυπων πειραματικών σχεδίων.

Συνομιλίες σχετικά με το άσυλο προετοιμάζονται επίσης για το μέλλον στο πλαίσιο της «διαδικασίας της Βαρκελώνης».

Εξαιρετικά καρποφόρος είναι επίσης ο διάλογος με τις ΗΠΑ και τον Καναδά. Και με τις δύο αυτές χώρες συμφωνήθηκε να αναβαθμισθεί η συνεργασία που αναπτύσσεται στον τομέα της πολιτικής ασύλου.

4.4. Σχέσεις με την Ύπατη Αρμοστία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες

Με βάση την ενισχυμένη εταιρική σχέση στον τομέα του ασύλου που συνδέει την Επιτροπή με την Ύπατη Αρμοστία για τους Πρόσφυγες (στο εξής: «ΥΑΠ»), η Επιτροπή διετέλεσε κατά το 2001 σε συνεχή επικοινωνία με την ΥΑΠ σε σχέση με τις νομοθετικές και πολιτικές προτάσεις της, καθώς και σε σχέση με τις εξελίξεις, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της ΥΑΠ, όσον αφορά τη θωράκιση του συστήματος διεθνούς προστασίας. Ειδικότερα, από κοινού με τα κράτη μέλη, η Επιτροπή συμμετείχε ενεργά στη διαδικασία παγκόσμιων διαβουλεύσεων και συνέβαλε στη χρηματοδότηση διαφόρων συσκέψεων με σκοπό τη διεξαγωγή των εν λόγω διαβουλεύσεων. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να παρακολουθεί στενά την πορεία αυτής της διαδικασίας στο πλαίσιο της διάσκεψης των υπουργών των κρατών που μετέχουν στη σύμβαση της Γενεύης του 1951, στα μέσα Δεκεμβρίου του 2001, η οποία οργανώνεται από την Ελβετία και την ΥΑΠ. Ακόμη, η Επιτροπή επιθυμεί να εκφράσει τις απόψεις της σχετικά με την επεξεργασία ενός προγράμματος δράσης για τη διεθνή προστασία. Οι δύο διαδικασίες των παγκόσμιων διαβουλεύσεων και της καθιέρωσης κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος για το άσυλο ενισχύονται προς αμοιβαίο όφελος.

Η δράση της Κοινότητας στο πλαίσιο των σχέσεών της με την ΥΑΠ ενισχύθηκε χάρη στην πραγματοποίηση στρατηγικού διαλόγου για τα ανθρωπιστικά ζητήματα και την ανάπτυξη, με στόχο τη βελτίωση της διαφάνειας, της πρόβλεψης συνεργασιών και χρηματοδοτήσεων και της στήριξης των καίριας σημασίας δυνατοτήτων της ΥΑΠ. Η Κοινότητα έχει δεσμευθεί σθεναρά να στηρίξει τη διεθνή εντολή της ΥΑΠ, με σκοπό την καλύτερη προστασία των προσφύγων και την εξεύρεση βιώσιμων λύσεων. Κατά το 2001, η Κοινότητα αποτελεί τον τρίτο κατά σειρά δωρητή για τη χρηματοδότηση των δράσεων της ΥΑΠ.

ΜΕΡΟΣ V. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΝΟΙΚΤΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ

5.1. Το γενικό περίγραμμα

Στην ανακοίνωση που εξέδωσε για το άσυλο το Νοέμβριο του 2000, η Επιτροπή επεσήμαινε την ανάγκη επεξεργασίας ανοικτής μεθόδου συντονισμού για την πολιτική ασύλου, η οποία να στηρίζει τη νομοθετική πολιτική και να πλαισιώνει τη διαδικασία σύγκλισης. Η Επιτροπή έχει ήδη αναπτύξει την προβληματική της εφαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στην πολιτική μετανάστευσης, στην ανακοίνωσή της COM(2001) 387 Τελικό της 11.7.2001. Διαπιστώνει κανείς αρκετά κοινά σημεία σε σχέση με την πολιτική ασύλου. Η χορήγηση ασύλου εξακολουθεί να έχει έντονη σχέση με την κυριαρχία και τη συνταγματική ιστορία εκάστου κράτους μέλους. Μέχρι το 1999 η ΕΕ ασχολείτο με τα ζητήματα ασύλου κατά βάση σε διακυβερνητικό επίπεδο. Η διεθνής προστασία παρέχεται από το εκάστοτε κράτος μέλος. Ο διεθνής χαρακτήρας των μεταναστευτικών ροών, περιλαμβανομένων εκείνων που σχετίζονται με την προβληματική της διεθνούς προστασίας, και η αλληλεπίδραση μεταξύ των διαφόρων πτυχών της πολιτικής μετανάστευσης καθιστούν αναγκαίο έναν μηχανισμό για την αξιολόγηση των προόδων που επιτελούνται προς την κατεύθυνση της επίτευξης των κοινών ευρωπαϊκών στόχων, καθώς επίσης για την προσαρμογή, εάν κρίνεται απαραίτητο, των στόχων αυτών. Τέλος, ολόκληρη η προβληματική της ανταλλαγής καλών ή καλύτερων πρακτικών ενδείκνυται κατεξοχήν για τα ζητήματα που άπτονται του ασύλου.

Παρόλα αυτά, η συνθήκη ΕΚ, ειδικότερα το άρθρο 63, και τα Συμπεράσματα του Τάμπερε είναι πιο σαφή και πολύ πιο φιλόδοξα σε ό,τι αφορά την εναρμόνιση στον τομέα του ασύλου σε σύγκριση με τον τομέα της μετανάστευσης. Τούτο ισχύει τόσο για τους στόχους όσο και για το νομικό πλαίσιο. Πέραν αυτού, το δικαίωμα στο άσυλο διέπεται σε μεγάλο βαθμό από μια σειρά διεθνών υποχρεώσεων τις οποίες έχουν συνομολογήσει τα κράτη μέλη της ΕΕ. Ο

κύριος όγκος των υποχρεώσεων αυτών προβλέπεται στη σύμβαση της Γενεύης του 1951 σχετικά με τους πρόσφυγες και στο σχετικό πρωτόκολλο του 1967. Η σύμβαση του Δουβλίνου έθεσε το θέμα του ασύλου εδώ και αρκετά χρόνια στην ΕΕ και οδήγησε στη θέσπιση μιας σειράς υποχρεωτικών κριτηρίων και μηχανισμών. Τέλος, σε εθνικό επίπεδο, αποφασιστική είναι η επίδραση της νομολογίας των δικαστηρίων και των δευτεροβάθμιων εξεταστικών οργάνων.

Η εφαρμογή ανοικτής μεθόδου συντονισμού πρέπει συνεπώς να είναι ειδικά προσαρμοσμένη στον τομέα του ασύλου. Θα στηρίζει και θα συμπληρώνει την κοινοτική νομοθεσία της οποίας η θέσπιση προβλέπεται στη συνθήκη και η οποία αποτελεί το επίκεντρο της κοινής πολιτικής, χάρη στην πλαισίωση και τη διευκόλυνση της μετάβασης στο δεύτερο στάδιο της εγκαθίδρυσης του «κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος ασύλου», όπως αυτή περιγράφεται στην ανακοίνωση COM(2000)755. Λόγω του υψηλού βαθμού σύγκλισης που η Ευρωπαϊκή Ένωση επιθυμεί στον τομέα της πολιτικής ασύλου, η Επιτροπή είναι επίσης της γνώμης ότι, με την έγκριση των προσανατολισμών που περιγράφονται στο σημείο 5.2, το Συμβούλιο μπορεί να επιδείξει μεγαλύτερο βαθμό φιλοδοξίας και λεπτομερειακότητας σε σχέση με την εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στο άσυλο εν συγκρίσει με την πολιτική μετανάστευσης.

Προτείνεται η εφαρμογή της μεθόδου αυτής για μία αρχική χρονική περίοδο, μέχρι την κατάθεση των πρώτων πράξεων του δεύτερου σταδίου.

Η Επιτροπή σκοπεύει να διαδραματίσει πλήρως τον ρόλο που της αναλογεί για την εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού. Για τον λόγο αυτό, ταυτόχρονα με τη θέσπιση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, θα στηρίζει την εφαρμογή της μεθόδου, διατυπώνοντας προτάσεις για ευρωπαϊκούς προσανατολισμούς, καθώς και για το περιεχόμενο των εθνικών σχεδίων δράσης. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θα μεριμνήσει για το συντονισμό των εθνικών πολιτικών, την ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών, καθώς επίσης για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των συνεπειών της κοινοτικής πολιτικής. Επίσης σκοπεύει να οργανώνει τακτικές διαβουλεύσεις με τρίτες χώρες και με τους εμπλεκόμενους διεθνείς οργανισμούς.

5.2. Οι ευρωπαϊκοί προσανατολισμοί στον τομέα του ασύλου

Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού στηρίζεται κατά βάση στην έγκριση από το Συμβούλιο πολυετών προσανατολισμών που θα ισχύουν για την Ένωση, σε συνδυασμό με χρονοδιάγραμμα για την επίτευξη των βραχυπρόθεσμων, μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων. Οι προσανατολισμοί αυτοί πρέπει στη συνέχεια να ενσωματωθούν στην εθνική πολιτική, με τον καθορισμό συγκεκριμένων στόχων λαμβανομένων υπόψη των διαφορών που υφίστανται μεταξύ κρατών μελών. Στο πλαίσιο των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε και επί τη βάση των προτάσεων που διατυπώνονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής για μία κοινή διαδικασία χορήγησης ασύλου και ένα ομοιόμορφο καθεστώς, η Επιτροπή προτείνει να υιοθετηθούν σε πρώτη φάση προσανατολισμοί στους ακόλουθους τομείς: γνώση των μεταναστευτικών ροών· ανάπτυξη αποτελεσματικού συστήματος ασύλου το οποίο να προστατεύει αυτούς που το έχουν ανάγκη, με σεβασμό της πλήρους και σφαιρικής εφαρμογής της σύμβασης της Γενεύης· επαναπατρισμοί· σχέσεις με τις τρίτες χώρες· ενσωμάτωση/κοινωνική ένταξη. Από κει και πέρα, είναι δυνατό να πραγματοποιείται ανά τακτά διαστήματα προσαρμογή στο πλαίσιο της ανοικτής μεθόδου συντονισμού.

Οι ακόλουθοι προσανατολισμοί αποτελούν τις πρώτες προτάσεις της Επιτροπής. Πρόκειται να υποβληθούν προς συζήτηση ενόψει της επίσημης υποβολής πρότασης της Επιτροπής.

Πρώτος προσανατολισμός: Βελτίωση της γνώσης των μεταναστευτικών ροών που συνδέονται με την εισδοχή για ανθρωπιστικούς λόγους, π.χ. με τους ακόλουθους τρόπους:

α. πλήρης συμβολή στη βελτίωση των δραστηριοτήτων συλλογής και ανάλυσης στατιστικών δεδομένων σχετικά με τις μεταναστευτικές ροές και το άσυλο, ενόψει της υλοποίησης του σχεδίου δράσης της ΕΕ·

β. καθορισμός των προτεραιοτήτων, των πηγών και των ερευνητικών εταίρων, με σκοπό τη συγκέντρωση των κατάλληλων πληροφοριών (κατάσταση στις χώρες προέλευσης και διέλευσης, παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου, κίνητρα των ατόμων, προσωπικά ιστορικά, διαδρομές, κ.ο.κ.).

Δεύτερος προσανατολισμός: Ανάπτυξη αποτελεσματικού συστήματος ασύλου το οποίο να προστατεύει αυτούς που το έχουν ανάγκη, με σεβασμό της πλήρους και σφαιρικής εφαρμογής της σύμβασης της Γενεύης, π.χ. με τους ακόλουθους τρόπους:

α. ενθάρρυνση της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των προξενικών υπηρεσιών των κρατών μελών στις χώρες προέλευσης και διέλευσης, περιλαμβανομένων των θεμάτων που άπτονται της πολιτικής θεωρήσεων·

β. προσδιορισμός μέτρων και βέλτιστων πρακτικών με σκοπό τη διασφάλιση ισορροπίας μεταξύ των θεμιτών στόχων της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης ή/και της διακίνησης ανθρώπων και της πρόσβασης στις διαδικασίες ασύλου, π.χ. στο πλαίσιο της διενέργειας ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα·

γ. καθορισμός των προτεραιοτήτων και των πόρων που διατίθενται για τις διαδικασίες, την υποδοχή και το στάδιο του προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο να εξετάσει την εκάστοτε αίτηση χορήγησης ασύλου, ούτως ώστε η διεκπεραίωση να είναι δίκαιη και αποτελεσματική·

δ. περιγραφή των στόχων που τίθενται για την κατάρτιση του κατάλληλου προσωπικού των αρχών που είναι επιφορτισμένες με το έργο του προσδιορισμού, των διπλωματικών και προξενικών υπαλλήλων, των υπηρεσιών της μεθοριακής αστυνομίας, καθώς και των μελών των δευτεροβάθμιων εξεταστικών οργάνων, π.χ. με την πρόβλεψη ότι οι στόχοι αυτοί περιλαμβάνουν τις ανταλλαγές υπαλλήλων με άλλα κράτη μέλη της ΕΕ·

ε. προσδιορισμός των μέσων, προς συμπλήρωση των μέτρων που λαμβάνονται με σκοπό τη διασφάλιση της εφαρμογής της υπό θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας, ενδεχομένως με τη θέση ευκρινών στόχων και την αξιολόγηση των απτών συνεπειών τους, προκειμένου:

- να διασφαλισθεί η ποιότητα της πρωτοβάθμιας εξέτασης των αιτήσεων χορήγησης ασύλου·
- να αυξηθεί η ταχύτητα και η τήρηση των προθεσμιών που τάσσονται κατά τις διαδικασίες (τόσο για τους αιτούντες όσο και για τις διοικητικές υπηρεσίες και τα δικαστήρια)·
- να βελτιωθεί το ποσοστό ουσιαστικής εκτέλεσης των αποφάσεων περί μεταβίβασης έπειτα από τον καθορισμό του αρμόδιου κράτους·
- να βελτιωθεί η προσφορά στον τομέα της μετάφρασης/διερμηνείας (προς όφελος των αιτούντων αλλά και των διοικητικών υπηρεσιών και των δικαστηρίων)·
- να βελτιωθεί η πρόσβαση στα μέσα απόδειξης·

στ. κατάρτιση με σαφήνεια των εθνικών διατάξεων σχετικά με την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, των προσφύγων, των προσώπων που απολαύουν επικουρικής προστασίας ή προσωρινής προστασίας·

ζ. επεξεργασία αρχών και τεχνικών για την αποτελεσματικότερη ανίχνευση των ατόμων που δεν είναι άξια διεθνούς προστασίας σύμφωνα με τις διατάξεις περί αποκλεισμού·

η. σύνταξη οδηγών με βέλτιστες πρακτικές σχετικά με διάφορα ζητήματα που σχετίζονται με τη μεταχείριση των αιτούντων άσυλο και την εξέταση της περίπτωσης τους, οι οποίοι θα μπορούσαν ενδεχομένως να αποτελέσουν τη βάση για την κατάρτιση οδηγών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης (καταχώρηση, ενημέρωση των αιτούντων, καθορισμός του τόπου κατοικίας, καταπολέμηση της απάτης, ανίχνευση της πλαστότητας εγγράφων, διαχείριση των αποδείξεων, μέθοδοι εξακρίβωσης της αξιοπιστίας των αιτήσεων, γλωσσικές δοκιμασίες, κ.ο.κ.)·

θ. απόδοση ιδιαίτερης έμφασης στα δεδομένα και τις ανάγκες των ασυνόδευτων ανηλίκων, των ατόμων που έχουν ιδιαίτερες ανάγκες, καθώς και στα ζητήματα που σχετίζονται με το φύλο·

ι. αξιολόγηση της συμβολής προγραμμάτων επανεγκατάστασης, της διεκπεραίωσης αιτήσεων χορήγησης ασύλου που έχουν υποβληθεί εκτός του οικείου κράτους μέλους, της εφαρμογής των διατάξεων περί παύσης και αποκλεισμού, καθώς επίσης του πλαισίου και των ενεργειών που προβλέπονται για τις μεταβιβάσεις προστασίας·

κ. προσδιορισμός των μεθόδων και των πηγών πληροφόρησης, προκειμένου να είναι δυνατό να ελεγχθεί το κατά πόσον ένα άτομο έχει παύσει να χρήζει διεθνούς προστασίας·

λ. θεσμοθέτηση πλαισίου το οποίο να προάγει τη σύμπραξη των τοπικών και περιφερειακών φορέων και παραγόντων, των κοινωνικών εταίρων, της κοινωνίας των πολιτών, των ΜΚΟ και των ίδιων των αιτούντων άσυλο.

Τρίτος προσανατολισμός: Βελτίωση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής επαναπατρισμού, π.χ. με τους ακόλουθους τρόπους:

α. επεξεργασία μέτρων με στόχο της βελτίωσης της συνεργασίας μεταξύ των κρατών υποδοχής, των χωρών προέλευσης, της ΥΑΠ, του ΔΟΜ και των ΜΚΟ, ώστε να διευκολυνθούν οι οικειοθελείς ή ακούσιοι επαναπατρισμοί·

β. ανάπτυξη υπηρεσιών ενημέρωσης και προπαρασκευής των επαναπατρισμών, π.χ. με την αξιολόγηση της συμβολής συστημάτων δοκιμαστικών επισκέψεων·

γ. καθορισμός μεθόδων, ενδεχομένως με τη θέση σαφών στόχων και των αξιολόγηση των απτών συνεπειών τους, με σκοπό τη βελτίωση του ποσοστού ουσιαστικής εκτέλεσης των αποφάσεων περί απομάκρυνσης·

δ. σύνταξη οδηγών με βέλτιστες πρακτικές σχετικά με διάφορα ζητήματα που σχετίζονται με τους επαναπατρισμούς, μη εξαιρουμένων των αναγκαστικών επαναπατρισμών (συνοδεία, μέσο μεταφοράς, συνθήκες κράτησης ενόψει της απέλασης, κ.ο.κ.), οι οποίοι θα μπορούσαν ενδεχομένως να αποτελέσουν τη βάση για την κατάρτιση οδηγών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Επιτροπή πρόκειται να υποβάλει προσεχώς ένα Πράσινο Βιβλίο για την πολιτική στο θέμα των επαναπατρισμών. Με βάση τις διαβουλεύσεις που πρόκειται να πραγματοποιήσει, η Επιτροπή θα αποφανθεί τον συγκεκριμένο προσανατολισμό σε μεταγενέστερο στάδιο.

Τέταρτος προσανατολισμός: Ένταξη των ζητημάτων που σχετίζονται με τη διεθνή προστασία στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες, π.χ. με τους ακόλουθους τρόπους:

α. στήριξη των μέτρων που συνδέονται με την πολιτική προώθησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου στις οικείες τρίτες χώρες, ούτως ώστε να αποτρέπονται, να περιορίζονται ή να τερματίζονται οι παραβιάσεις·

β. συνεκτίμηση της διάστασης της διεθνούς προστασίας στις οικείες τρίτες χώρες κατά την εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης και συνεργασίας, όσον αφορά, μεταξύ άλλων, την εκπαίδευση και κατάρτιση, την υγεία, το περιβάλλον και τις κοινωνικοοικονομικές παραμέτρους, π.χ. κατά την επιστροφή των προσφύγων στη χώρα καταγωγής τους, με παράλληλη κατοχύρωση της ισότητας ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών·

γ. ενθάρρυνση των προσπαθειών των τρίτων χωρών για τη διαχείριση των μεικτών μεταναστευτικών ροών και την κατάρτιση νομοθετικών διατάξεων και δομών που να ανταποκρίνονται στις διεθνείς υποχρεώσεις στον τομέα της διεθνούς προστασίας·

δ. στήριξη των μέτρων που αποβλέπουν στη διευκόλυνση των επαναπατρισμών, π.χ. με την κοινωνική και οικονομική επανένταξη των ατόμων που έχουν λάβει προστασία σε ένα κράτος μέλος και τα οποία είτε δεν χρειάζονται πλέον την προστασία αυτή είτε επιθυμούν να επιστρέψουν οικειοθελώς στη χώρα καταγωγής τους.

Πέμπτος προσανατολισμός: Διασφάλιση της κατάστροφης πολιτικών ενσωμάτωσης ή ένταξης για τα πρόσωπα που απολαμβάνουν διεθνούς προστασίας σε ένα κράτος μέλος, προς συμπλήρωση των μέτρων που λαμβάνονται με σκοπό τη διασφάλιση της εφαρμογής της υπό θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας π.χ. με τους ακόλουθους τρόπους:

α. καθορισμός των προτεραιοτήτων και των πόρων για την κατάστροφη συνολικής πολιτικής, με στόχο τη διασφάλιση της ενσωμάτωσης ή της ένταξης των προσφύγων, των προσώπων που απολαμβάνουν επικουρικής ή προσωρινής προστασίας σε περιπτώσεις μαζικής συρροής, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών αναγκών των παιδιών και των ασυνόδευτων ανηλίκων·

β. θεσμοθέτηση πλαισίου το οποίο να εγγυάται τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών παραγόντων, των κοινωνικών εταίρων, της κοινωνίας των πολιτών και των ίδιων των ενδιαφερομένων στη χάραξη και εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής·

γ. προαγωγή της ενσωμάτωσης ή της ένταξης των ενδιαφερομένων προσώπων, με εκστρατείες ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης, σε συνεργασία με όλες τις εμπλεκόμενες πλευρές·

δ. θέσπιση ειδικών μέτρων με σκοπό την κοινωνική και οικονομική ενσωμάτωση ή ένταξη των γυναικών·

ε. εκπόνηση προγραμμάτων με στόχο τη διευκόλυνση της εγκατάστασης των νεοαφικνούμενων και των οικογενειών τους, τα οποία μπορούν μεταξύ άλλων να περιλαμβάνουν στρατηγικές ενσωμάτωσης των ανηλίκων στη σχολική εκπαίδευση, κατάλληλα μαθήματα γλώσσας και πληροφορίες για τα πολιτιστικά, πολιτικά και κοινωνικά

δεδομένα της οικείας χώρας, καθώς και πληροφορίες για τον χαρακτήρα της ιθαγένειας και τις θεμελιώδεις ευρωπαϊκές αξίες·

στ. κατάρτιση μέτρων για τη στήριξη της κοινωνικής και οικονομικής κατάστασης καθώς και της υγείας των ευάλωτων ατόμων ή των ατόμων που έχουν υποστεί βιαιότητες, τραυματικές εμπειρίες, βασανιστήρια ή οποιαδήποτε απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή που έχουν πέσει θύματα διακίνησης ανθρώπων ή σωματεμπορίας·

ζ. ενθάρρυνση της ενεργού συμμετοχής των ίδιων των προσφύγων στη σύλληψη, ανάπτυξη, οργάνωση και αξιολόγηση των υπηρεσιών και των πολιτικών ενσωμάτωσης·

η. εξέταση της εγκυρότητας της έννοιας της αγωγής του πολίτη, με τον καθορισμό των δικαιωμάτων και των ευθυνών που διασφαλίζουν την ισότιμη αντιμετώπιση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο οικείο κράτος μέλος και με τη διευκρίνιση των προϋποθέσεων απόκτησης της ιθαγένειας από τα άτομα που απολαμβάνουν διεθνούς προστασίας, τηρουμένου του άρθρου 34 της σύμβασης της Γενεύης.

Ο παρών προσανατολισμός δεν αφορά τους αιτούντες άσυλο και μπορεί να συνδυασθεί με τη στρατηγική ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νομίμως στα κράτη μέλη.

5.3. Μέσα

5.3.1. Εθνικά σχέδια δράσης

Προκειμένου να υλοποιήσουν τους διάφορους προσανατολισμούς που ισχύουν στον τομέα του ασύλου, τα κράτη μέλη θα έπρεπε να εκπονήσουν εθνικά σχέδια δράσης, τα οποία να επανεξετάζονται και να προσαρμόζονται σε ετήσια βάση. Τα εν λόγω σχέδια θα κατέτειναν, αφενός, στην καταγραφή των αποτελεσμάτων από τις δράσεις που θα έχουν υλοποιηθεί κατά το παρελθόν έτος σε συνάρτηση με τους ευρωπαϊκούς προσανατολισμούς και, αφετέρου, στην υποβολή προτάσεων για την εφαρμογή των προσανατολισμών στον τομέα του ασύλου κατά το προσεχές έτος. Το μέρος που περιλαμβάνει τον απολογισμό θα περιέχει επίσης πληροφορίες σχετικά με την αλληλεπίδραση μεταξύ των διαφόρων μέτρων που λαμβάνονται και των νόμιμων και παράνομων μεταναστευτικών ροών. Στο μέρος αυτό θα επισημαίνονται ενδιαφέρουσες εμπειρίες και οι βέλτιστες πρακτικές που έχουν διαπιστωθεί, καθώς και τα προβλήματα που έχουν τυχόν ανακύψει, ιδίως όταν είναι πρόδηλο ότι είναι αναγκαία η αναζήτηση λύσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το ίδιο μέρος θα αναφέρεται ακόμη στην εφαρμογή των συναφών διατάξεων του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, στην ενσωμάτωσή τους στη νομοθεσία των κρατών μελών και στις συνέπειές τους για την κατάσταση σε εθνικό επίπεδο. Στο δεύτερο μέρος των σχεδίων, δηλαδή αυτό που αφορά τα σχέδια των κρατών μελών, τα κράτη μέλη θα περιγράφουν τις δράσεις που ενδεχομένως προτείνεται να υλοποιηθούν σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο με σκοπό την εφαρμογή των προσανατολισμών κατά τη διάρκεια του σχετικού έτους, προσδιορίζοντας τους εθνικούς τους στόχους για καθεμιά εξ αυτών, καθώς και το χρονοδιάγραμμα που προτείνουν.

Τα σχέδια δράσης θα αποτελέσουν τη βάση για τη συνολική αξιολόγηση της εφαρμογής της κοινής πολιτικής και των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται και θα συντελέσουν στην εξεύρεση τρόπων προσαρμογής των προσανατολισμών, ούτως ώστε αυτοί να ανταποκρίνονται στην εξέλιξη των αναγκών. Με γνώμονα τις εκθέσεις αυτές, η Επιτροπή θα καταρτίσει ανακεφαλαιωτική έκθεση, της οποίας η παρούσα ανακοίνωση αποτελεί μια πρώτη επεξεργασία, όπου θα επισημαίνονται τα κοινά προβλήματα και θα προσδιορίζονται οι τομείς στους οποίους θα ήταν πιθανόν πρόσφορες ευρωπαϊκές λύσεις.

5.3.2 Κατάστρωση και αξιολόγηση της κοινής πολιτικής στον τομέα του ασύλου

Η Επιτροπή θα συμβάλει ενεργά στη στήριξη και στην κατάστρωση κοινής πολιτικής στον τομέα του ασύλου, π.χ. με την υποβολή προς θέσπιση της αναγκαίας κοινοτικής νομοθεσίας, τον έλεγχο της εφαρμογής και της τήρησής της, την κατάρτιση προτάσεων σχετικά με τους ευρωπαϊκούς προσανατολισμούς, με την εκπόνηση των εθνικών σχεδίων δράσης και με την προώθηση της συνεργασίας, της ανταλλαγής των βέλτιστων πρακτικών, της αξιολόγησης και της παρακολούθησης. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή θα πραγματοποιήσει εκτεταμένες διαβουλεύσεις (λαμβάνοντας τα κατάλληλα προς τούτο μέτρα, μη εξαιρουμένης της σύστασης επιτροπών και ομάδων εργασίας) με υψηλόβαθμους αξιωματούχους, εμπειρογνώμονες των κρατών μελών, την UNHCR και εκπροσώπους των κοινωνικών εταίρων και της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, καθώς και με ειδικούς που ασχολούνται με τα προς μελέτη επιμέρους θέματα και άλλους εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών.

Έχει σημασία να ληφθεί μέριμνα ούτως ώστε οι υποψήφιες χώρες να είναι ενήμερες για τη διαδικασία αυτή και να συμμετάσχουν το ενωρίτερο δυνατό στην εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού, πριν ακόμη από την προσχώρησή τους, με κατάλληλους μηχανισμούς, πράγμα που θα αποτελέσει χρήσιμη προπαρασκευή για την προσχώρησή τους.

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της, η Επιτροπή θα μεριμνά για τη συμπληρωματικότητα και τη συνεκτικότητα της πολιτικής σε θέματα ασύλου σε σχέση με τους άλλους τομείς εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής, όπως είναι οι κοινωνικές πολιτικές που σχετίζονται με την ένταξη στην κοινωνία και την κοινοτική στρατηγική καταπολέμησης των διακρίσεων, ή ακόμη οι εξωτερικές ή ανθρωπιστικού χαρακτήρα σχέσεις της Κοινότητας, ούτως ώστε να ενισχυθούν αυτές αμοιβαία υπό συνθήκες αειφόρου ανάπτυξης. Η πολιτική σε θέματα ασύλου θα πρέπει επίσης να προάγει την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 2 της συνθήκης.

5.3.3 Συμμετοχή των ευρωπαϊκών οργάνων, της Ύπατης Αρμοστίας για τους Πρόσφυγες (ΥΑΠ) και της κοινωνίας των πολιτών

Λόγω του πολυδιάστατου χαρακτήρα της πολιτικής σε θέματα ασύλου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών είναι σκόπιμο να συμμετάσχουν ενεργά στην κατάστρωση και την εφαρμογή της πολιτικής αυτής. Η Επιτροπή θα υποβάλει εξάλλου στα ρηθέντα όργανα την ετήσια έκθεση σχετικά με το άσυλο. Ενδείκνυται να συνεχισθεί, σε συνεννόηση με τα οικεία όργανα, η εξέταση των μεθόδων που θα επιτρέψουν την αποτελεσματικότερη σύμπραξή τους στο μηχανισμό ανοικτού συντονισμού, ούτως ώστε τα όργανα αυτά να μπορέσουν να συμβάλουν πλήρως στο εγχείρημα.

Βάσει της δήλωσης αριθ. 17 που επισυνάπτεται στη συνθήκη του Άμστερνταμ, η Επιτροπή θα φροντίσει επίσης να συμβουλευθεί καταλλήλως την ΥΑΠ.

Η ενεργός συμμετοχή των πολιτικών ιθυνόντων, των κοινωνικών εταίρων, των περιφερειακών και τοπικών παραγόντων και των άλλων ενδιαφερομένων οργανώσεων (π.χ. των μη κυβερνητικών οργανώσεων και των ενώσεων των αιτούντων άσυλο ή των ενώσεων προσφύγων ως συμμετεχόντων) καθώς και των μέσων μαζικής επικοινωνίας, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο αποτελεί το κλειδί της επιτυχίας της πολιτικής αυτής και της επίτευξης των στόχων που καθορίζονται στους προσανατολισμούς. Τα κράτη μέλη καλούνται να θεσπίσουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν τη συμμετοχή αυτή σε

εθνικό επίπεδο. Η Επιτροπή από τη μεριά της θα λάβει μέτρα για την προώθηση του διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

ΜΕΡΟΣ VI. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Η Επιτροπή:

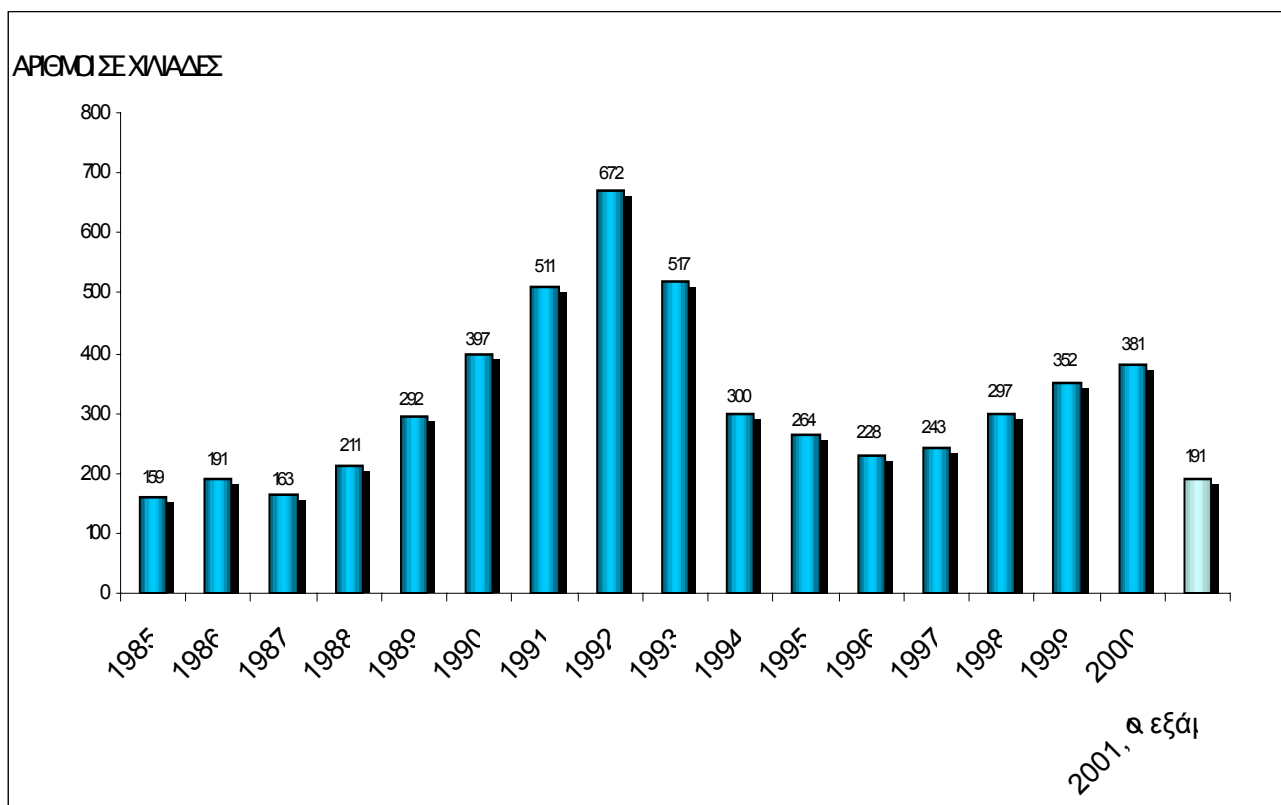
- συνιστά στο Συμβούλιο να λάβει υπόψη την πρώτη της έκθεση σχετικά με την κοινή πολιτική ασύλου·
- συνιστά την έγκριση της ανοικτής μεθόδου συντονισμού η οποία εφαρμόζεται στον τομέα του ασύλου για ένα αρχικό χρονικό διάστημα, ενόψει της θέσπισης σχετικών προσανατολισμών πριν από τη λήξη της ισπανικής Προεδρίας. Τα εθνικά σχέδια δράσης πρέπει στη συνέχεια να διαβιβασθούν στην Επιτροπή, ούτως ώστε να καταστεί δυνατή η ολοκλήρωση ενός πρώτου κύκλου αξιολόγησης στα τέλη του 2003 το αργότερο·
- συνιστά τον καθορισμό προθεσμιών, με την καθιέρωση μόνιμου μηχανισμού παρακολούθησης, ενόψει της θέσπισης της νομοθεσίας του πρώτου σταδίου εναρμόνισης σε θέματα ασύλου που δεν έχουν ακόμη αποτελέσει αντικείμενο διαπραγματεύσεων, και τούτο επί τη βάσει των πληροφοριακών στοιχείων που προκύπτουν από τον «Πίνακα αποτελεσμάτων»·
- καλεί τα κράτη μέλη να λάβουν ταχέως τα μέτρα εφαρμογής που θα επιτρέψουν στο σύστημα Eurodac να προσπορίσει γρήγορα τα οφέλη του σε επίπεδο Κοινότητας·
- ζητεί την ταχεία ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της οδηγίας για την προσωρινή προστασία σε περιπτώσεις μαζικής συρροής εκτοπισθέντων, η οποία άρχισε να ισχύει τον Αύγουστο του 2001·
- ζητά την ταχεία θέσπιση, κατά το πρώτο εξάμηνο του 2002, της απόφασης για τη δημιουργία του προγράμματος δράσης ARGO, ούτως ώστε να ξεκινήσει η υλοποίηση των πρώτων δράσεων στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού το συντομότερο δυνατό·
- συνιστά μια μεγαλύτερη κινητοποίηση για την εφαρμογή των συμπερασμάτων του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 28ης-29ης Μαΐου 2001 σχετικά με τη συλλογή και την ανάλυση των στατιστικών δεδομένων στον τομέα του ασύλου·
- καλεί το Συμβούλιο να επιδιώξει, στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης της ΕΕ με τις τρίτες χώρες, την ενίσχυση της συνεργασίας στον τομέα του ασύλου και της διεθνούς προστασίας με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης, με γνώμονα, ιδίως, την προβληματική σχετικά με τις εργασίες της «Ομάδας υψηλού επιπέδου για το άσυλο και τη μετανάστευση» και τη μελλοντική τους εξέλιξη, καθώς και υπό το φως της έκθεσης σχετικά με την εν λόγω ομάδα που μνημονεύτηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας.

Πηγή: eurostat

Στατιστική ανασκόπηση

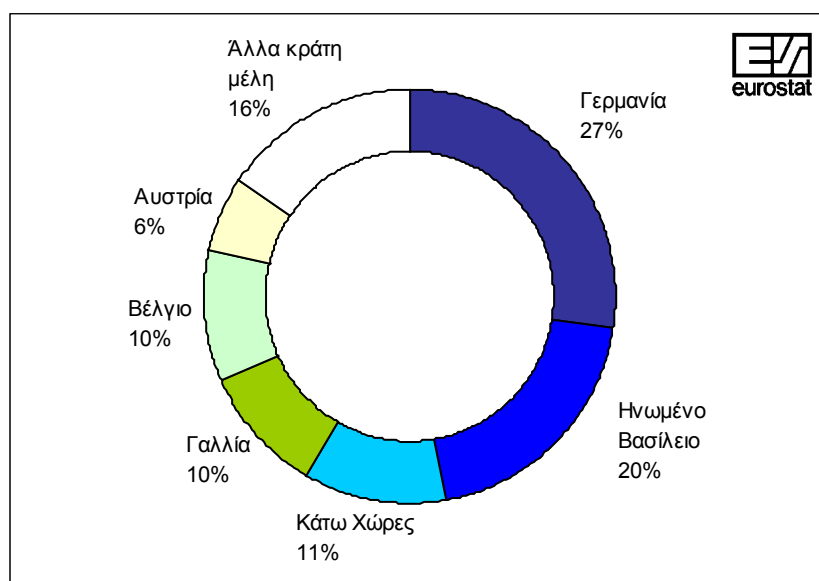
ΓΡΑΦΗΜΑ 1: ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΑΣΥΛΟΥ ΣΤΗΝ ΕΕ, ΑΠΟ ΤΟ 1985 ΜΕΧΡΙ ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΕΞΑΜΗΝΟ ΤΟΥ 2001 (Ιανουάριος-Ιούνιος 2001)

ΟΙ ΑΡΙΘΜΟΙ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΟΥΝ ΣΕ ΧΙΛΙΑΔΕΣ, ΑΙΤΟΥΝΤΕΣ ΑΠΟ ΟΛΕΣ ΤΙΣ ΧΩΡΕΣ



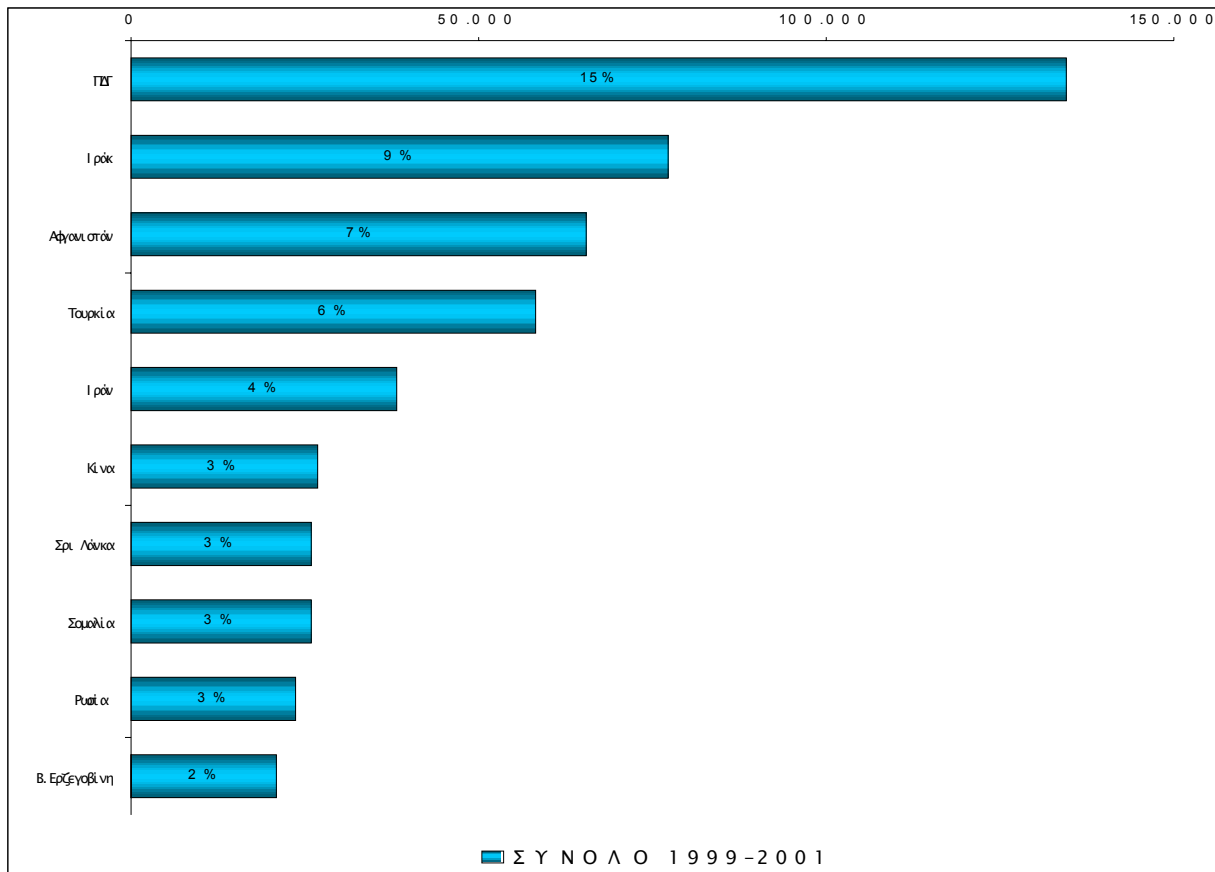
ΓΡΑΦΗΜΑ 2: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΑΣΥΛΟΥ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ, ΑΠΟ ΤΟ 1998 ΜΕΧΡΙ ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΕΞΑΜΗΝΟ ΤΟΥ 2001

ΑΙΤΟΥΝΤΕΣ ΑΠΟ ΟΛΕΣ ΤΙΣ ΧΩΡΕΣ

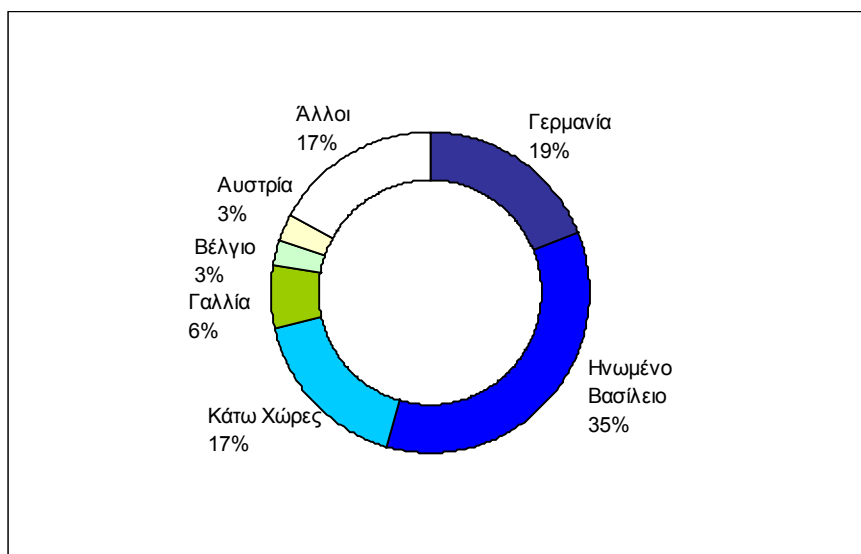


ΓΡΑΦΗΜΑ 3: ΟΙ ΠΡΩΤΕΣ 10 ΧΩΡΕΣ ΠΡΟΕΛΕΥΣΗΣ ΤΩΝ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ, ΑΠΟ ΤΟ 1999 ΜΕΧΡΙ ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΕΞΑΜΗΝΟ ΤΟΥ 2001

ΠΡΩΤΕΣ ΧΩΡΕΣ ΠΡΟΕΛΕΥΣΗΣ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΟΥ ΚΑΙ ΣΕ ΑΠΟΛΥΤΑ ΜΕΓΕΘΗ

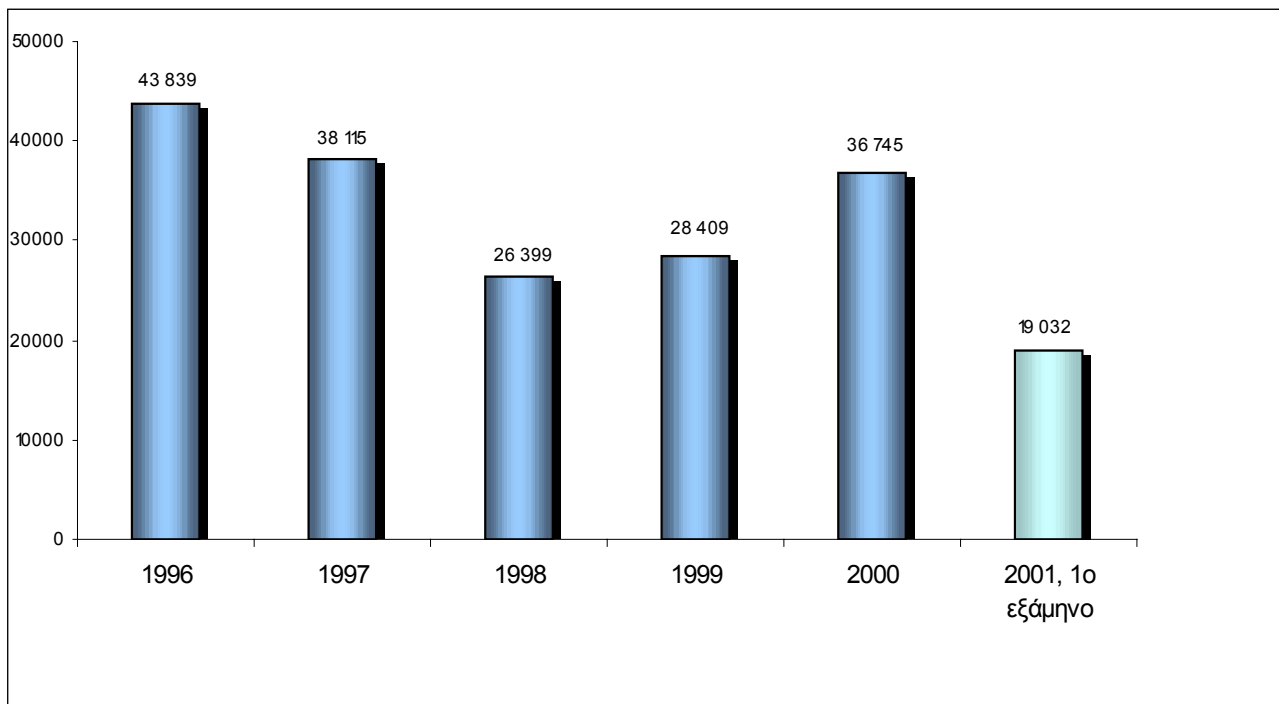


ΓΡΑΦΗΜΑ 4: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΣΥΝΟΛΙΚΩΝ ΘΕΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ, ΑΠΟ ΤΟ 1999 ΜΕΧΡΙ ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΕΞΑΜΗΝΟ ΤΟΥ 2001



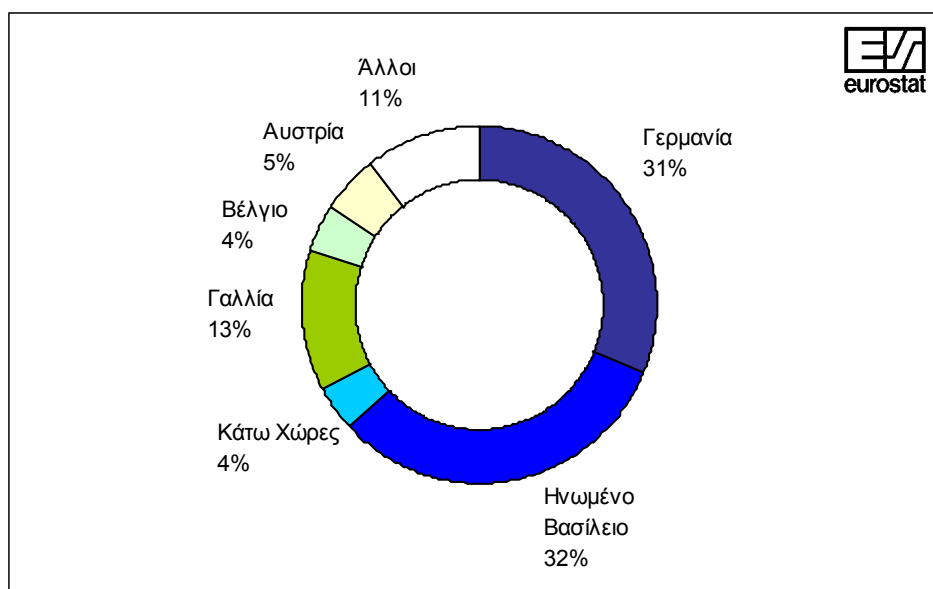
ΓΡΑΦΗΜΑ 5: ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΗΣ ΓΕΝΕΥΗΣ ΣΤΗΝ ΕΕ, ΑΠΟ ΤΟ 1996 ΜΕΧΡΙ ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΕΞΑΜΗΝΟ ΤΟΥ 2001

ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ, ΠΡΟΕΛΕΥΣΗ ΑΠΟ ΟΛΕΣ ΤΙΣ ΧΩΡΕΣ



ΓΡΑΦΗΜΑ 6: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΗΣ ΓΕΝΕΥΗΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ, ΑΠΟ ΤΟ 1999 ΜΕΧΡΙ ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΕΞΑΜΗΝΟ ΤΟΥ 2001

ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ, ΠΡΟΕΛΕΥΣΗ ΑΠΟ ΟΛΕΣ ΤΙΣ ΧΩΡΕΣ



Ανταπόκριση στην ανακοίνωση COM(2000)755 Τελικό και μελέτες

A. Γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε τη γνώμη του στις 2 Οκτωβρίου 2001. Τάσσεται υπέρ της θέσπισης φιλόδοξου επιπέδου απαιτήσεων, τόσο όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής τους όσο και αναφορικά με τα δικαιώματα και τις εγγυήσεις που αναγνωρίζονται στους αιτούντες άσυλο και σε όσους απολαύουν διεθνούς προστασίας. Το Κοινοβούλιο ενδιαφέρεται ιδιαίτερος για την επιτυχία του πρώτου σταδίου της εναρμόνισης. Πιο συγκεκριμένα, οι περισσότερες παρατηρήσεις αφορούν το περιεχόμενο των υπό διαπραγμάτευση ρυθμίσεων. Το Κοινοβούλιο ενδιαφέρεται επίσης έντονα για τη βελτίωση των ικανοτήτων με σκοπό τη συγκλίνουσα ερμηνεία της κατάστασης στις χώρες προέλευσης και διέλευσης από τις οποίες προέρχονται οι αιτούντες άσυλο και τα πρόσωπα που απολαύουν διεθνούς προστασίας.

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή εξέδωσε τη γνώμη της τον Ιούλιο του 2001. Τάσσεται υπέρ των στόχων και των αρχών της κοινής διαδικασίας και του ομοιόμορφου καθεστώτος όπως αυτά έχουν προταθεί από την Επιτροπή, επισημαίνοντας παράλληλα μια σειρά από στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη, παραδείγματος χάρη, για τη χρήση ασφαλών χωρών, τη σύσταση ενιαίας υπηρεσίας αρμόδιας για τις σχετικές υποθέσεις και τη μελέτη μέτρων όπως η επανεγκατάσταση ή η διεκπεραίωση των αιτήσεων χορήγησης ασύλου εκτός των συνόρων της ΕΕ. Η ΟΚΕ επικροτεί την ισοτιμία καθεστώτος μεταξύ των προσφύγων που αναγνωρίζονται ως τέτοιοι σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης και των προσώπων που απολαύουν επικουρικής προστασίας. Υποστηρίζει την εναρμόνιση σε δύο στάδια με βάση τη συνθήκη ΕΚ, καθώς και την καθιέρωση μεθόδων σύγκλισης, και προτείνει την προσχώρηση της Κοινότητας στη σύμβαση της Γενεύης του 1951. Η γνώμη υπογραμμίζει το ενδιαφέρον, την εμπειρογνωμοσύνη και τη σύμπραξη των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών στον τομέα της πολιτικής ασύλου.

Η Επιτροπή των Περιφερειών εξέδωσε τη γνώμη της τον Σεπτέμβριο του 2001. Υπογραμμίζει την ανάγκη διαφύλαξης του ειδικού χαρακτήρα της προβληματικής περί το άσυλο σε σχέση με εκείνη για τη μετανάστευση. Θεωρεί πρόωπη τη συζήτηση για τη σύσταση ενιαίας υπηρεσίας αρμόδιας για τις σχετικές υποθέσεις, και τούτο μέχρι να υπάρξει εναρμόνιση για το θέμα της επικουρικής προστασίας. Ακόμη επικροτεί τη θέσπιση δίκαιης, αποτελεσματικής και ταχείας διαδικασίας. Εκφράζει αμφιβολίες για την καταλληλότητα ορισμένων εναλλακτικών λύσεων, όπως είναι η επανεγκατάσταση. Τάσσεται υπέρ της βελτίωσης του συστήματος υποδοχής των αιτούντων άσυλο σε ολόκληρη την ΕΕ και προτείνει τη μεθόδευση πραγματικής συνεργασίας με την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο της εφαρμογής της πολιτικής ασύλου.

B. Παρατηρήσεις της ΥΑΠ και των ΜΚΟ

Η Ύπατη Αρμοστία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες διαβίβασε αναλυτικό υπόμνημα με τις παρατηρήσεις της το Νοέμβριο του 2001. Σε αυτό επικροτεί σθεναρά τον μεγαλεπήβολο χαρακτήρα της προσέγγισης της Επιτροπής και τάσσεται υπέρ της καθιέρωσης ενιαίας διαδικασίας και αρμόδιας υπηρεσίας υπό την προϋπόθεση ότι η εξέταση των αναγκών προστασίας γίνεται βάσει ιεραρχημένης αλληλουχίας, με αφετηρία τη σύμβαση της Γενεύης. Καθοριστικό χαρακτήρα έχει η προβληματική της πρόσβασης στην επικράτεια, ενώ είναι αναγκαία η θεσμοθέτηση εγγυήσεων προστασίας στο πλαίσιο της νομοθεσίας που διέπει τους μεθοριακούς ελέγχους και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Η ΥΑΠ υποστηρίζει ότι

πρέπει να εγκαταλειφθούν τα σημερινά κριτήρια της σύμβασης του Δουβλίνου, τα οποία προκρίνουν την εξέταση της αίτησης στο κράτος μέλος όπου αυτή υπεβλήθη. Η ΥΑΠ επιζητεί τη συνέχιση του προβληματισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο γύρω από τα ζητήματα της επανεγκατάστασης, αλλά δεν παραλείπει να επισημάνει πως τούτο δεν πρέπει να καταλήξει να είναι ένα υποκατάστατο του δικαιώματος ασύλου στην ΕΕ. Η ΥΑΠ ελπίζει ότι η θέσπιση της δέσμης νομοθετικών διατάξεων του πρώτου σταδίου εναρμόνισης θα γίνει επί τη βάσει αυστηρών απαιτήσεων, το περιεχόμενο των οποίων πρέπει να είναι λεπτομερειακό· οι εν λόγω απαιτήσεις πρέπει να στηρίζονται σε διασταλτική ερμηνεία και να ανταποκρίνονται στις αρχές της διεθνούς προστασίας. Ακόμη τάσσεται υπέρ της καθιέρωσης ομοιόμορφου καθεστώτος, με δικαιώματα τουλάχιστον ίσα με αυτά που προβλέπονται στη σύμβαση της Γενεύης, και επισημαίνει ότι πρέπει να διατηρηθεί ο ειδικός χαρακτήρας του καθεστώτος που καλύπτεται από τη σύμβαση. Δηλώνει ότι είναι έτοιμη να συμβάλει ενεργά στην ανάπτυξη στατιστικών μεθόδων και μεθόδων ανάλυσης (π.χ. με τη δημιουργία εξειδικευμένου ευρωπαϊκού κέντρου), τεχνικών σύγκλισης για την κοινή πολιτική ασύλου και συναφούς νομολογίας, με βάση την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας.

Εκτεταμένες διαβουλεύσεις για το θέμα πραγματοποιήθηκαν στους κύκλους των ΜΚΟ. Μερικές από αυτές συνέταξαν υπομνήματα με τις παρατηρήσεις τους και τις διαβίβασαν στην Επιτροπή.

Το ECRE²⁴ απέστειλε τον Ιούνιο του 2001 λεπτομερέστατο υπόμνημα, όπου επικροτεί τους στόχους και τις αρχές που επεξεργάστηκε η Επιτροπή. Εντούτοις, εκφράζει την ανησυχία ότι τα μέτρα που θα θεσπισθούν από το Συμβούλιο υπάρχει κίνδυνος να επηρεασθούν περισσότερο από την επιθυμία να λειτουργήσουν αυτά αποτρεπτικά παρά από τη βούληση για παροχή προστασίας. Επίσης τάσσεται υπέρ της ενιαίας διαδικασίας και του ισότιμου καθεστώτος μεταξύ των προσφύγων που εμπίπτουν στη σύμβαση της Γενεύης και των προσώπων που απολαμβάνουν επικουρικής προστασίας. Φρονεί ότι είναι σκόπιμο να ληφθούν υπόψη σε ευρωπαϊκό επίπεδο τα θέματα επανεγκατάστασης. Επιθυμεί έναν προβληματισμό για τη δημιουργία κεντρικού και ανεξάρτητου οργάνου, αρμόδιου για την τεκμηρίωση και την αναζήτηση πληροφοριών, π.χ. σχετικά με την κατάσταση στις χώρες προέλευσης.

Τον Μάιο του 2001, ένα δίκτυο χριστιανικών Εκκλησιών²⁵ διαβίβασε τις παρατηρήσεις του στην Επιτροπή. Επισημαίνει με έμφαση τα προβλήματα πρόσβασης στην επικράτεια τα οποία συναντούν οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες. Τάσσεται υπέρ της εναρμόνισης εκ των άνω, της ποιοτικής αναβάθμισης της εξέτασης της ουσίας των αιτήσεων και της καθιέρωσης ενιαίας διαδικασίας και αρμόδιας υπηρεσίας. Το εν λόγω δίκτυο συμφωνεί με το ότι στόχος της εναρμόνισης δεν είναι να λαμβάνονται από κοινοτικό όργανο οι θετικές ή αρνητικές ατομικές αποφάσεις επί θεμάτων προστασίας, αλλά θεωρεί ότι επιβάλλεται να επανεξετασθούν οι περιορισμοί που ισχύουν βάσει του Τίτλου IV της συνθήκης ΕΚ (άρθρο 68) για τις δυνατότητες παραπομπής προδικαστικών ζητημάτων στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο), για λόγους ενίσχυσης της εναρμόνισης και του δικαστικού ελέγχου.

Η Διεθνής Αμνηστία τάχθηκε τον Οκτώβριο του 2001 υπέρ των εξαγγελιών της Επιτροπής. Η ίδια οργάνωση εκφράζει ανησυχία για την εξέλιξη των κυρώσεων που επισύρει η παράνομη μετανάστευση και τονίζει την ανάγκη να πραγματοποιηθεί σε υψηλό επίπεδο η καθιέρωση κοινής διαδικασίας ασύλου και ομοιόμορφου καθεστώτος, με σεβασμό των διεθνών

²⁴ Ευρωπαϊκό Κέντρο για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους.

²⁵ Caritas Europa, Επιτροπή Εκκλησιών για τους Μετανάστες στην Ευρώπη, Επιτροπή των Διασκέψεων Επισκόπων της ΕΚ, Διάσκεψη των Επιτροπών για τη Δικαιοσύνη και την Ειρήνη στην Ευρώπη, Διεθνής Καθολική Επιτροπή για τη Μετανάστευση, Υπηρεσία των Ιησουιτών για τους Πρόσφυγες, Συμβούλιο των Κουακέρων.

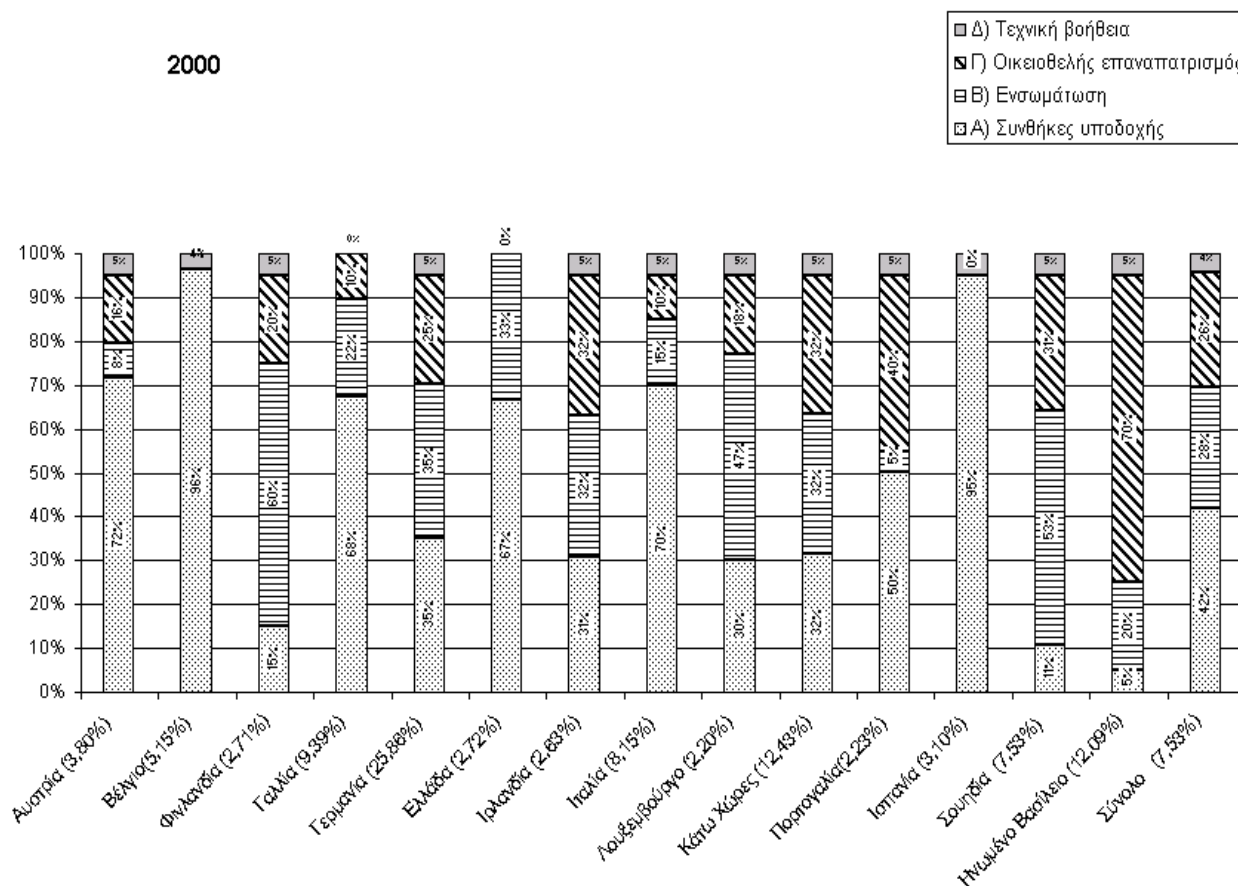
προτύπων που ισχύουν για τα δικαιώματα του ανθρώπου και της αρχής της μη επαναπροώθησης.

Γ. Κατάσταση προόδου των εξαγγελθεισών μελετών

Στην ανακοίνωση που εξέδωσε το Νοέμβριο του 2000, η Επιτροπή δήλωνε ότι θα δρομολογούσε την εκπόνηση τεσσάρων μελετών σχετικά με την καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας και αρμόδιας υπηρεσίας, τη διεκπεραίωση των αιτήσεων χορήγησης ασύλου εκτός των συνόρων της ΕΕ, την επανεγκατάσταση και τη μεταβίβαση της προστασίας. Η εκπόνηση των τριών πρώτων θα αρχίσει πριν από τα τέλη του 2001, ούτως ώστε να είναι έτοιμα τα πορίσματά τους το τελευταίο τρίμηνο του 2002. Η τέταρτη μελέτη θα δρομολογηθεί πριν από το πέρας του 2002.

Παράρτημα III Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες - Κατανομή των τύπων δράσης ανά κράτος μέλος

2000



2001

