

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «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 λόγους»

(COM(2001) 510 τελικό — 2001/0207 (CNS))

(2002/C 221/11)

Στις 15 Νοεμβρίου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 63 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη» στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών επεξεργάστηκε τη γνωμοδότησή του με βάση την έκθεση της εισηγήτριας κ. Le Nouail Marliere στις 13 Μαΐου 2002.

Κατά την 391η σύνοδο ολομέλειας της 29ης και 30ής Μαΐου 2002 (συνεδρίαση της 29ης Μαΐου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 105 ψήφους υπέρ, 2 κατά και 1 αποχή την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Η πρόταση που υπέβαλε η Επιτροπή αποτελεί μέρος μιας δέσμης προτάσεων οδηγιών, που εξετάζονται τη στιγμή αυτή από την ΕΟΚΕ, με στόχο την καθιέρωση ενός κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος ασύλου. Η πρόταση αυτή αποσκοπεί στην εφαρμογή του άρθρου 63 της Συνθήκης, του προγράμματος δράσης της Βιέννης, του σημείου 14 των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε και των συναφών αναφορών στον Πίνακα Αποτελεσμάτων που υποβλήθηκε στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το Νοέμβριο 2001.

1.2. Η παρούσα πρόταση οδηγίας φιλοδοξεί να αποτελέσει βασικό μέσο για την αύξηση της αποτελεσματικότητας των εθνικών καθεστώτων ασύλου και της αξιοπιστίας του κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος ασύλου. Το καθεστώς του πρόσφυγα διέπεται από την Σύμβαση της Γενεύης του 1951, η οποία τροποποιήθηκε από το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, και από τη Σύμβαση του Δουβλίνου που τέθηκε σε ισχύ την 19η Αυγούστου 1997, στην οποία καθορίζεται το ευρωπαϊκό κράτος μέλος που είναι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης.

1.3. Όσον αφορά την εναρμόνιση της πολιτικής ασύλου, η Επιτροπή έχει ήδη υποβάλει μια σειρά προτάσεων για τις οποίες η ΕΟΚΕ έχει καταρτίσει γνωμοδοτήσεις: το Σεπτέμβριο του 2000 μια πρόταση οδηγίας για τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα, τον Απρίλιο του 2001 μια πρόταση οδηγίας για τα πρότυπα υποδοχής των αιτούντων άσυλο και τον Ιούλιο του 2001 μια πρόταση κανονισμού για τον καθορισμό του κράτους που είναι αρμόδιο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου.

1.4. Η παρούσα πρόταση αποσκοπεί στην καθιέρωση ενός κοινού ορισμού της έννοιας του πρόσφυγα που είναι υπήκοος τρίτης χώρας ή άπατρις, καθώς επίσης και των κοινών κανόνων για τα δικαιώματα που αυτός απολαμβάνει στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

1.4.1. Η παρούσα πρόταση περιλαμβάνει τις μη κρατικές οργανώσεις ή φορείς στους υπεύθυνους των διώξεων που υφίστανται οι πρόσφυγες σε περίπτωση που το κράτος δεν εξασφαλίζει την αποτελεσματική προστασία τους. Η Επιτροπή αναφέρει ότι με την προσέγγιση αυτή προτείνει να ακολουθηθεί η πρακτική την οποία εφαρμόζουν τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, τα οποία θεωρούν ότι εάν η δίωξη είναι βάσιμη η αιτία είναι άνευ σημασίας.

1.4.2. Ωστόσο, η πρόταση προβλέπει ότι, εάν ένα άλλο μέρος της επικράτειας του κράτους από το οποίο προέρχεται ο αιτών άσυλο μπορεί να θεωρηθεί ως ασφαλές, ο αιτών μπορεί να αποσταλεί στο μέρος αυτό.

1.4.3. Από την άλλη πλευρά, η πρόταση οδηγίας ασχολείται επίσης με το συγκεκριμένο πρόβλημα των γυναικών και των παιδιών. Η πρόταση περιλαμβάνει συγκεκριμένους κανόνες για την αξιολόγηση των αιτήσεων τους και υποχρεώνει τα κράτη μέλη να παρέχουν ειδική προστασία ιατρικής ή άλλης φύσεως, στα άτομα που υφίστανται βασανισμούς, βιασμούς και άλλες σοβαρές βιαιοπραγίες ψυχολογικού, σωματικού ή σεξουαλικού χαρακτήρα.

1.5. Σημειωτέον ότι η Επιτροπή αποφάσισε να συμπεριλάβει στο ίδιο έγγραφο τόσο τις ελάχιστες απαιτήσεις σχετικά με τη χορήγηση ασύλου και την ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα, όσο και τις απαιτήσεις σχετικά με το καθεστώς που χορηγείται με την επικουρική προστασία.

1.6. Η παρούσα πρόταση δεν καλύπτει τις διαδικαστικές πτυχές της χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα ή του καθεστώτος της επικουρικής προστασίας.

1.7. Η πρόταση αυτή αντικατοπτρίζει το γεγονός ότι το σύστημα πρέπει να βασίζεται στην πλήρη και ολοκληρωμένη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης, διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό ότι κανείς δεν θα στέλλεται σε έναν τόπο όπου υπάρχει κίνδυνος να υποστεί εκ νέου διώξεις, πράγμα που σημαίνει τη διατήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πρόταση συμπληρώνεται από μέτρα που παρέχουν επικουρική προστασία στα άτομα που δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης, αλλά τα οποία έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας.

1.8. Η Επιτροπή αναφέρει ότι η πρότασή της αποσκοπεί στην εναρμόνιση της εφαρμογής του δικαιώματος ασύλου εκ μέρους των Δεκαπέντε και σκοπεύει με τον τρόπο αυτό να αποθαρρύνει την «αγορά ασύλου», όπου οι υποψήφιοι για άσυλο επιλέγουν τις χώρες όπου τα ισχύοντα καθεστώτα είναι τα πλέον ευνοϊκά.

1.9. Με την παρούσα πρόταση οδηγίας η Επιτροπή επιδιώκει να επιτύχει τους εξής στόχους:

- τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για τους όρους που πρέπει να πληρούν τα άτομα τα οποία ζητούν διεθνή προστασία ως πρόσφυγες ή ως τυγχάνοντες επικουρικής προστασίας, καθώς επίσης και για το περιεχόμενο των καθεστώτων αυτών
- τη διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου προστασίας σε όλα τα κράτη μέλη για τα πρόσωπα που χρήζουν πράγματι διεθνούς προστασίας και τον περιορισμό των αποκλίσεων που χαρακτηρίζουν τη νομοθεσία και πρακτική των διάφορων κρατών μελών στους τομείς αυτούς ως ένα πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση της πλήρους εναρμόνισης
- τον περιορισμό των δευτερευουσών μετακινήσεων των αιτούντων διεθνή προστασία οι οποίες οφείλονται αποκλειστικά και μόνο στην ποικιλομορφία των εφαρμοστέων κανόνων όσον αφορά την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα και τη χορήγηση καθεστώτος επικουρικής προστασίας
- τη διασφάλιση προστασίας υψηλού επιπέδου σε εκείνους που τη χρειάζονται, αποτρέποντας την υποβολή ορισμένων αιτήσεων χορήγησης ασύλου, οι οποίες υπονομεύουν την αξιοπιστία του όλου συστήματος, και αναγνωρίζοντας ότι μερικές φορές είναι δυσχερής η διάκριση μεταξύ οικονομικών μεταναστών και αιτούντων άσυλο.

1.10. Η παρούσα πρόταση οδηγίας απαρτίζεται από επτά κεφάλαια και αφορά τις κατεχοχίην γενικές διατάξεις της πρότασης, το γενικό χαρακτήρα της διεθνούς προστασίας, τους όρους χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα, το συμπληρωματικό καθεστώς της επικουρικής προστασίας, τις ελάχιστες υποχρεώσεις των κρατών μελών έναντι των προσώπων στα οποία παρέχουν διεθνή προστασία και μια σειρά κανόνων με στόχο τη διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής της.

2. Γενικές διατάξεις

2.1. Ο ορισμός των ελάχιστων απαιτήσεων

2.1.1. Κάθε αίτηση παροχής προστασίας, που βασίζεται σε έναν από τους πέντε λόγους οι οποίοι αναφέρονται στη σύμβαση της Γενεύης, είτε συμπληρωματικής είτε επικουρικής φύσεως, συνιστά θεμελιώδες δικαίωμα καθολικής φύσεως. Οι ελάχιστες απαιτήσεις μπορεί να είναι «ελάχιστες», υπό την προϋπόθεση της αναγνώρισης, της τήρησης και της προστασίας των θεμελιωδών και γενικών δικαιωμάτων του ανθρώπου που αναφέρονται στα διεθνή έγγραφα σχετικά με τα δικαιώματα αυτά.

2.1.2. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει τους στόχους για την εναρμόνιση και ενσωμάτωση που επιδιώκει η Επιτροπή αλλά ταυτόχρονα υπογραμμίζει ότι είναι αναγκαίο να διατηρηθούν οι πιο ευνοϊκές πρακτικές στα κράτη μέλη.

2.2. Αναγνώριση του καθεστώτος

2.2.1. Κάθε αιτών μπορεί να ζητήσει να υπαχθεί στο καθεστώς, αλλά το κράτος μέλος μπορεί να αναγνωρίσει ή να μην αναγνωρίσει την υπαγωγή του σε καθεστώς προστασίας.

2.2.2. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για τη διαδικασία που έχει κινηθεί με στόχο την υιοθέτηση κοινών απαιτήσεων όσον αφορά την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα ή της συμπληρωματικής προστασίας.

2.2.3. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι η Επιτροπή συνεχίζει να ομιλεί περί χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα, τη στιγμή κατά την οποία, σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβασης της Γενεύης, πρόκειται για μια απλή αναγνώριση ενός καθεστώτος που υφίσταται λόγω της κατάστασης του αιτούντος και ανεξάρτητα από την αναγνώρισή του από το κράτος μέλος (1).

2.2.4. Η ΕΟΚΕ σημειώνει ότι καταρτίζεται τη στιγμή αυτή μια πρόταση κανονισμού για τη βελτίωση της σύμβασης του Δουβλίνου και της εφαρμογής της (2).

2.2.5. Ενώ τονίζει ότι η υιοθέτηση κοινών απαιτήσεων για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα ή την παροχή επικουρικής προστασίας αποτελεί ένα βήμα προόδου για την υλοποίηση των στόχων που όρισε το Συμβούλιο του Τάμπερε, η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει ότι η διαδικασία καθορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης έχει συνέπειες για την εξέταση της αίτησης αυτής.

2.2.6. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι η υιοθέτηση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα θα αμβλύνει τη σημασία του καθορισμού του αρμόδιου κράτους μέλους για την εξέταση της αιτήσεως, εφόσον η επιλογή του αιτούντος να καταθέσει την αίτησή του σε ένα κράτος μέλος θα γίνεται πλέον με βάση διαφορετικά κριτήρια από την ενδεχόμενη διαφορετική μεταχείριση που επιφυλάσσεται στην αίτηση από τα κράτη μέλη.

2.2.7. Σύμφωνα με τη σύστασή της σε προηγούμενη γνωμοδότηση (3), η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι κατά τον τρόπο αυτό θα συνυπολογίζεται περισσότερο η επιλογή της χώρας στην οποία υποβάλλει την αίτησή του ο αιτών άσυλο, λαμβάνοντας υπόψη τις πολιτισμικές και κοινωνικές πτυχές που διέπουν την επιλογή του και οι οποίες είναι καθοριστικές για την ταχύτερη ενσωμάτωσή του.

(1) Ψήφισμα του Συμβουλίου της 20ής Ιουνίου 1995 για τις στοιχειώδεις εγγυήσεις των διαδικασιών εξέτασης αιτήσεων ασύλου. ΕΕ C 274 της 19.9.1996, σ. 13-17.

(2) Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ η οποία υιοθετήθηκε στις 20 Μαρτίου 2002 με θέμα «Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας» (εισηγητής ο κ. Sharma).

(3) ΕΕ C 260 της 17.9.2001, σημείο 2.3.4.3 — εισηγητής: ο κ. Mengozzi.

2.3. Σειρά εξέτασης των αιτήσεων

2.3.1. Πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας, της αίτησης ασύλου και της αίτησης παροχής επικουρικής προστασίας.

2.3.2. Η προσωρινή προστασία που βασίζεται σε μια συλλογική αξιολόγηση των αναγκών δεν αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας πρότασης, επειδή έχει ήδη αποτελέσει το αντικείμενο πρότασης που υιοθέτησε το Συμβούλιο στις 20 Ιουλίου 2001. Η πρόταση αυτή έχει περιορισμένη χρονική εμβέλεια και εφαρμόζεται για όλες τις αριθμητικά σημαντικές ομάδες ατόμων ⁽¹⁾.

2.3.3. Η ΕΟΚΕ επικροτεί το γεγονός ότι η Επιτροπή διευκρινίζει πως κάθε αίτηση για διεθνή προστασία θεωρείται ως αίτηση ασύλου, εκτός και εάν ο υπήκοος μιας τρίτης χώρας ή ο άπατρις ζητούν σαφώς ένα άλλο είδος προστασίας (άρθρο 2, ζ).

2.3.4. Ωστόσο, ο ορισμός της έννοιας της αίτησης παροχής επικουρικής προστασίας ως αίτησης «με την οποία ένας υπήκοος τρίτης χώρας ή ένας άπατρις ζητά διεθνή προστασία από ένα κράτος μέλος και η οποία δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι θεμελιώνεται στο γεγονός ότι ο αιτών είναι πρόσφυγας κατά την έννοια του άρθρου 1 (Α), της Σύμβασης της Γενεύης ...» (άρθρο 2 θ) βασίζεται στην υπόθεση ότι η αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας είτε έχει υποβληθεί και στη συνέχεια εξεταστεί ως αίτηση ασύλου, είτε έχει θεωρηθεί και στη συνέχεια εξεταστεί ως αίτηση παροχής επικουρικής προστασίας. Πρέπει να διευκρινισθεί ή να προστεθεί ότι η ίδια η αίτηση είναι επικουρική ενώ η προστασία είναι συμπληρωματική του μη αναγνωρισθέντος καθεστώτος του πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 1 (Α) της Σύμβασης της Γενεύης.

2.3.5. Υπάρχει ένας κανόνας προτεραιότητας που υπενθυμίζεται από την ίδια την Επιτροπή, και σύμφωνα με τον οποίο το καθεστώς του πρόσφυγα είναι πάντα εκείνο το οποίο θα πρέπει να εξετάζεται πρώτα κατά την αξιολόγηση της αίτησης, ενώ η επικουρική προστασία δεν μπορεί να είναι μέσο αποδυνάμωσης της προστασίας που παρέχεται από το καθεστώς του πρόσφυγα. Επιπλέον, το καθεστώς του πρόσφυγα βάσει της σύμβασης του 1951 παρέχει δικαιώματα και πλεονεκτήματα που υπερβαίνουν την επικράτεια ενός κράτους και τα οποία ενδέχεται να είναι ανώτερα.

2.4. Μέλη της οικογένειας (άρθρο 6)

2.4.1. Η ΕΟΚΕ επικροτεί το γεγονός ότι τα μέλη της οικογένειας που συνοδεύουν έναν αιτούντα δικαιούνται καθεστώς ισότιμο με εκείνο των αιτούντων διεθνή προστασία.

2.4.2. Πρέπει να γίνει εν προκειμένω διάκριση μεταξύ του σεβασμού του δικαιώματος του αιτούντος άσυλο και του μεταγενέστερου σταδίου εξέτασης του αιτήματος αυτού, που θα έχει ως αποτέλεσμα την αναγνώριση ή μη του καθεστώτος του πρόσφυγα και του δικαιώματος διεθνούς προστασίας.

2.4.3. Πράγματι, μολονότι οι αιτήσεις παραμένουν ατομικές και πρέπει πάντα να τυγχάνουν εμπειριστωμένης και ειδικής εξέτασης, η εφαρμογή των απαιτήσεων επικουρικής προστασίας δεν πρέπει να αντιβαίνει στις διατάξεις σχετικά με την ενοποίηση της οικογένειας του δικαιούχου. Τούτο είναι πραγματικά ουσιαστικό για τη δημιουργία, το συντομότερο δυνατό, φυσιολογικών και αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης.

⁽¹⁾ Βλέπε γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ, ΕΕ C 155 της 29.5.2001 (εισηγήτρια: η κ. Cassina).

2.5. Γυναίκες

2.5.1. Παρά το ότι δεν προβλέπονται ρητώς από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 οι ειδικές μορφές διώξεως λόγω φύλου (ακρωτηριασμός των γυναικείων γεννητικών οργάνων, ο εξαναγκασμός σε γάμο, ο λιθοβολισμός για πιθανολογούμενη μοιχεία, οι κατ' εξακολούθηση βιασμοί γυναικών και νέων κοριτσιών ως πολεμική στρατηγική, για να παραθέσουμε μερικές) θα έπρεπε να αναγνωρίζονται ως έγκυροι λόγοι για την υποβολή αιτήσεως ασύλου και ως νόμιμοι λόγοι για την παροχή ασύλου στα κράτη μέλη.

2.5.2. Προς τούτο, στην πρόταση οδηγίας θα πρέπει να εισαχθούν κατευθυντήριες γραμμές συμπεριφοράς που να περιλαμβάνουν το γένος στις αιτήσεις ασύλου, ώστε να εξασφαλιστεί καλύτερα η ισότιμη αναγνώριση μεταξύ ενός άνδρα που αιτείται ασύλου και μιας γυναίκας που αιτείται ασύλου, διότι, ιστορικά, ο λόγος των πολιτικών απόψεων αναγνωρίζεται λιγότερο στις γυναίκες από ό,τι στους άνδρες. Αιτηρώντας τους κυρίαρχους κοινωνικούς κανόνες, οι γυναίκες δεν μπορούν πάντοτε να υπολογίζουν στην προστασία του κράτους όπου διαμένουν.

2.5.3. Η διάσταση του γένους θα πρέπει επίσης να αναγνωριστεί κατά την εξέταση των αιτήσεων ασύλου: παρουσία γυναικών αξιωματικών που να διαθέτουν κατάλληλα προσόντα και κατάρτιση για την διεξαγωγή των συνεντεύξεων και της διερμηνείας· υποχρέωση εχεμυθίας κατά τη διεξαγωγή των συνεντεύξεων· συνεντεύξεις χωρίς αντιπαραθέσεις μέσω ανοιχτών ερωτήσεων που να επιτρέπουν στις γυναίκες να διηγούνται τις εμπειρίες τους ως θύματα διώξεως μέσα σε κλίμα εμπιστοσύνης, καθώς και μέτρα που θα διασφαλίζουν την σωματική ασφάλεια και τον σεβασμό της ιδιωτικής ζωής των γυναικών που ζητούν άσυλο στα κέντρα υποδοχής ή κράτησης, πρόσβαση των γυναικών σε υπηρεσίες υγείας ανάλογα με τις ανάγκες τους, πρόσβαση σε δικαστική βοήθεια και εκπροσώπηση, και εξασφάλιση του δικαιώματος να έλθουν σε επαφή με έναν ΜΚΟ γυναικών ή έναν ΜΚΟ που αναπτύσσει δραστηριότητα στον τομέα του ασύλου.

2.5.3.1. Για να διευκολυνθούν αυτές οι επαφές, οι γυναίκες θα πρέπει να λαμβάνουν τους καταλόγους των ΜΚΟ που μπορούν να τις βοηθήσουν στις ενέργειές τους. Επίσης, ενδείκνυται να ειδοποιούνται και οι ίδιες οι ΜΚΟ για την παρουσία γυναικών στα κέντρα υποδοχής.

2.5.3.2. Η αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα είναι μάταια εάν δεν συνοδεύεται από επαρκή προστασία. Το παράδειγμα των γυναικών που εξαναγκάζονται σε πορνεία το καταδεικνύει σαφώς. Είναι αναγκαίο οι γυναίκες να έχουν εγγυημένη πρόσβαση σε μια αξιοπρεπή εργασία και την ελευθερία συμμετοχής σε επαγγελματικές ενώσεις.

2.5.4. Θα πρέπει να εξευρεθούν μακροχρόνιες λύσεις όπως η υιοθέτηση μέτρων που θα ενθαρρύνουν την ανάπτυξη προσόντων και δεξιοτήτων στις γυναίκες που ζητούν άσυλο κατά τη διαδικασία του ασύλου, που θα συντείνουν στην ανεξαρτησία τους και στην ενσωμάτωσή τους στη χώρα υποδοχής σε περίπτωση που η αίτησή τους γίνει αποδεκτή ή στην εκ νέου ενσωμάτωσή τους στην χώρα καταγωγής τους σε περίπτωση που η αίτησή τους απορριφθεί, χωρίς αυτό να αποβαίνει σε βάρος άλλων πιθανών μέτρων προσαρμοσμένων στις βιοτικές τους συνθήκες και τα οποία θα αποβλέπουν στην πλήρη και όσο το δυνατόν ταχύτερη αποκατάσταση κανονικών και αξιοπρεπών συνθηκών ζωής.

3. Ειδικές διατάξεις

3.1. *Συνέπειες της ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα (άρθρο 13)*

3.1.1. Η ΕΟΚΕ εφιστά την προσοχή της Επιτροπής στο γεγονός ότι, όταν η άδεια παραμονής ανακαλείται τη στιγμή κατά την οποία το κράτος προέλευσης δεν έχει ακόμη εκδώσει για τον ενδιαφερόμενο ταξιδιωτικό έγγραφο και έγγραφο πιστοποίησης της ιδιγένειας, ο ενδιαφερόμενος δεν θα τυγχάνει πλέον προστασίας ούτε θα διαθέτει έγκυρη άδεια παραμονής.

3.1.2. Η ΕΟΚΕ προτείνει στην Επιτροπή να προβλέψει ότι η ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα (παύση της ισχύος του) θα εξετάζεται βάσει των ίδιων στοιχείων που στοιχειοθέτησαν την αναγνώριση του καθεστώτος αυτού.

3.2. *Αποκλεισμός από το καθεστώς του πρόσφυγα (άρθρο 14)*

3.2.1. Η ΕΟΚΕ δεν επικροτεί το λόγο που αναφέρεται στο σημείο 1α. Ένας αιτών που τυγχάνει επί του παρόντος προστασίας ή συνδρομής από όργανα ή οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών, μη περιλαμβανομένης της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, θα απολαμβάνει στην περίπτωση αυτή προστασίας από ένα οργανισμό ή όργανο που δεν έχει προσχωρήσει στη σύμβαση του 1951 και το οποίο μπορεί να μην είναι σε θέση να του εγγυηθεί πλήρως τα δικαιώματα που του παρέχονται από την αναγνώριση του καθεστώτος του ως πρόσφυγα.

3.3. *Λόγοι παροχής επικουρικής προστασίας (άρθρο 15)*

3.3.1. Η ΕΟΚΕ τονίζει ότι ενδέχεται να υπάρχουν και άλλοι λόγοι που δεν προβλέπονται στο κείμενο της παρούσας πρότασης. Εξάλλου, εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι μπορεί να συμπεριλαμβάνονται στους λόγους επικουρικής προστασίας, λόγοι οι οποίοι συνήθως καλύπτονται από το άρθρο 1.Α.2) της Σύμβασης της Γενεύης (1).

(1) Για τους σκοπούς της παρούσας Σύμβασης ο όρος «πρόσφυγας» αναφέρεται σε κάθε πρόσωπο: [...] 2) «το οποίο, μετά από γεγονότα που συνέβησαν πριν την 1η Ιανουαρίου 1951 και φοβούμενο ευλόγως ότι καταδιώκεται λόγω της φυλής του, της θρησκείας του, της ιδιγένειάς του, του γεγονότος ότι ανήκει σε συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα ή των πολιτικών του πεποιθήσεων, βρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την ιδιγένεια και το οποίο δεν μπορεί ή, λόγω φόβου, δεν θέλει να ζητήσει την προστασία της χώρας αυτής· ή το οποίο, εάν στερείται ιδιγένειας και βρίσκεται εκτός της χώρας εντός της οποίας διέμενε συνήθως κατόπιν αυτών των γεγονότων δεν μπορεί ή φοβάται να επιστρέψει στη χώρα αυτή».

Στην περίπτωση προσώπου με περισσότερες ιδιγένειες, η έκφραση «της χώρας της οποίας έχει την ιδιγένεια» αναφέρεται σε κάθε χώρα της οποίας το πρόσωπο αυτό έχει την ιδιγένεια. Δεν θεωρείται ότι στερείται της προστασίας της χώρας της οποίας έχει την ιδιγένεια, κάθε πρόσωπο το οποίο, χωρίς έγκυρο λόγο που να στοιχειοθετεί ατιολογημένο φόβο, δεν ζήτησε την προστασία μιας των χωρών των οποίων διαθέτει την ιδιγένεια.

Βλέπε επίσης τον «Οδηγό διαδικασιών και κριτηρίων που πρέπει να εφαρμοστούν για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα βάσει της Σύμβασης του 1951 και του πρωτοκόλλου του 1967 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων»

3.4. *Ανάκληση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας (άρθρο 16)*

3.4.1. Η επικουρική προστασία, που είναι συμπληρωματική της προστασίας που παρέχεται στα άτομα στα οποία έχει αναγνωριστεί το καθεστώς του πρόσφυγα βάσει του άρθρου 1 (Α) της Σύμβασης του 1951, θα πρέπει να ενισχυθεί. Προς το σκοπό αυτό, θα πρέπει να βασίζεται σε χρήσιμες και ενδεδειγμένες ανθρωπιστικές αναφορές όσον αφορά τη μεταχείριση που πρέπει να επιφυλάσσεται στα άτομα που αναζητούν προστασία. Συνεπώς, η ανάκληση του καθεστώτος δεν θα πρέπει να είναι βεβαιωμένη, αλλά, αντίθετα, να βασίζεται στην εξέταση των ίδιων στοιχείων που κατέστησαν δυνατή την παροχή της προστασίας αυτής.

3.4.2. Η ΕΟΚΕ προτείνει επίσης να επαναληφθούν οι όροι του άρθρου 13(2) για την σύνταξη του άρθρου 16: Το κράτος μέλος που έχει χορηγήσει το καθεστώς επικουρικής προστασίας φέρει το βάρος της απόδειξης ότι ένα άτομο έχει παύσει να χρήζει διεθνούς προστασίας.

3.5. *Άδειες παραμονής (άρθρο 21)*

3.5.1. Για τους πρόσφυγες που απολαμβάνουν επικουρικής προστασίας, η διάρκεια της χορηγούμενης άδειας παραμονής θα είναι ετήσια (και όχι πενταετής όπως προβλέπεται βάσει της Σύμβασης της Γενεύης). Η αρχή αυτή αντικείται σε μια ερμηνεία της Σύμβασης της Γενεύης που επιτρέπει να αξιολογηθεί μεγάλος αριθμός υποθέσεων με συγκεκριμένο και εξατομικευμένο τρόπο. Δεν θα πρέπει να γίνεται χρήση της συμπληρωματικής προστασίας παρά μόνο στην περίπτωση που ο λόγος για τον οποίο υποβάλλεται η αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας, μετά από εξατομικευμένη εξέταση, δεν συγκαταλέγεται στους λόγους που προβλέπει η Σύμβαση της Γενεύης. Η άλλη αυτή μορφή προστασίας δεν σημαίνει ότι πρέπει να έχει μικρότερη διάρκεια.

3.5.2. Όπως αναφέρεται στις προηγούμενες παραγράφους (2.3.5 και 3.3.1), η επικουρική προστασία δεν πρέπει επίσης να αποδυναμώνει το καθεστώς του πρόσφυγα βάσει της Σύμβασης του 1951.

3.6. *Ταξιδιωτικά έγγραφα (άρθρο 23)*

3.6.1. Σε ό,τι αφορά τους περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία πρέπει να σημειωθεί ότι αυτοί οι επιτακτικοί λόγοι ισχύουν για τις ίδιες αιτίες και χωρίς διακρίσεις τόσο για τους πρόσφυγες που είναι υπήκοοι μιας τρίτης χώρας ή απάτριδες όσο και για τους υπηκόους του εκάστοτε κράτους.

3.7. *Δικαίωμα προς εργασία (άρθρο 24)*

3.7.1. Όπως διευκρινίζεται στο σημείο σχετικά με το άρθρο 21, η επικουρική προστασία δεν σημαίνει ότι πρέπει να είναι μικρότερης διάρκειας. Τα δικαιώματα ισότιμης πρόσβασης στην εργασία μεταξύ προσφύγων και υπηκόων των κρατών μελών πρέπει επίσης να αναγνωριστούν στους τυγχάνοντες επικουρικής προστασίας, από τη στιγμή κατά την οποία τους αναγνωρίζεται το καθεστώς αυτό. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την καταπολέμηση της παράνομης ή λαθραίας εργασίας και υπογραμμίζει τους κινδύνους για κοινωνικό αποκλεισμό στους οποίους εκτίθενται τα άτομα στα οποία χορηγήθηκε άσυλο χωρίς δικαίωμα εργασίας.

3.7.1.1. Σε ό,τι αφορά τις γυναίκες, το γεγονός ότι δεν έχουν δικαίωμα να ταξιδεύουν από τη στιγμή που τους έχει αναγνωρισθεί κάποιο καθεστώς προστασίας αυξάνει τον κίνδυνο να εμπλακούν σε οργανωμένα δίκτυα εξαναγκαστικής πορνείας.

3.7.2. Όσον αφορά το θέμα της εργασίας, όπως και των υπηρεσιών κοινωνικής ενσωμάτωσης που πραγματεύεται η παράγραφος 3.9, η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει ότι τελικά επιφορτίζεται άμεσα η τοπική αυτοδιοίκηση στο χαμηλότερο επίπεδο (οι πόλεις ή οι περιφέρειες) με την υποδοχή των προσφύγων και την κοινωνική αντιμετώπισή τους (ταμεία αλληλεγγύης, δράσεις των συλλόγων, υποδοχή στα σχολεία, καταλύματα).

3.8. *Ελευθερία κυκλοφορίας (άρθρο 30)*

3.8.1. Οι πρόσφυγες, το καθεστώς των οποίων έχει αναγνωρισθεί από ένα κράτος μέλος, ή οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας πρέπει να απολαμβάνουν του δικαιώματος κυκλοφορίας και στα υπόλοιπα κράτη μέλη.

3.8.2. Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει ότι, όταν έχει χορηγηθεί διεθνής προστασία και έχει αναγνωρισθεί το σχετικό καθεστώς ο τυγχάνων επικουρικής προστασίας παραδίδει το διαβατήριό του στο κράτος υποδοχής κατά τη διάρκεια της προστασίας και του ασύλου. Δεδομένου ότι βρίσκεται στη δικαιοδοσία του κράτους μέλους που του παρέχει την προστασία του θα πρέπει να απολαμβάνει πλήρως ελεύθερης κυκλοφορίας εντός των συνόρων των κρατών μελών υπό τις ίδιες συνθήκες με τους υπηκόους τους (1).

3.9. *Πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινωνικής ενσωμάτωσης (άρθρο 31)*

3.9.1. Πρέπει να διατυπωθούν οι ίδιες παρατηρήσεις με εκείνες που διατυπώθηκαν σχετικά με τα άρθρα 21 και 24 (άδεια παραμονής και δικαίωμα προς εργασία). Η ΕΟΚΕ διερωτάται για ποιούς λόγους οι τυγχάνοντες επικουρικής προστασίας, όταν αυτή τους παρασχεθεί, θα πρέπει να αναμένουν ένα χρόνο για να επωφεληθούν συστημάτων ενσωμάτωσης προσαρμοσμένων στις ανάγκες τους, ιδίως στον τομέα της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της υγείας και της κοινωνικής ευημερίας. Θα μπορούσε ακόμη να προστεθεί ότι πρόκειται και για συστήματα προσαρμοσμένα στις ανάγκες τους στο γλωσσικό και τον πολιτιστικό τομέα (είναι αναγκαίο να μπορούν να αρχίσουν το συντομότερο δυνατό μια φυσιολογική και αξιοπρεπή ζωή).

3.10. *Οικειοθελής επαναπατριsmός (άρθρο 32)*

3.10.1. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρόσβαση στα προγράμματα οικειοθελούς επαναπατριsmού, αλλά τονίζει τις στενές σχέσεις που υπάρχουν μεταξύ της κατάρτισης των βραχυπρόθεσμων προγραμμάτων επανένταξης στις χώρες προέλευσης και μιας βιώσιμης ανάπτυξης. Η βιώσιμη ανάπτυξη αποτελεί ενδεδειγμένο μέσο για την εξασφάλιση της ειρήνης, της ασφάλειας και της

σταθερότητας των λαών. Τα άτομα των οποίων απορρίφθηκε η αίτησή τους καθώς και εκείνα που έχουν αναγνωρισθεί ως πρόσφυγες, αλλά που αποφασίζουν σε δεδομένη στιγμή τον οικειοθελή επαναπατριsmό τους, έχουν ειδικές ανάγκες κατά τον επαναπατριsmό τους που πρέπει να λαμβάνονται περισσότερο υπόψη κατά την χάραξη των πολιτικών βιώσιμης ανάπτυξης και συνεργασίας της Ένωσης.

3.11. *Προσωπικό και πόροι (άρθρο 34)*

3.11.1. Η ΕΟΚΕ επικροτεί το γεγονός ότι το προσωπικό των «αρχών» και «των λοιπών φορέων» που εφαρμόζουν την παρούσα οδηγία, αποκτά βασική κατάρτιση πριν να αναλάβει καθήκοντα στον τομέα αυτό, θα επιθυμούσε δε να προστεθούν οι ανάγκες συνεχούς ή ειδικευμένης κατάρτισης σε όλες τις φάσεις εξέτασης της αίτησης. Αυτό θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμο π.χ. για την προσαρμοσμένη υποδοχή των γυναικών που έχουν υποστεί βιαιότητας ή βιαιοπραγίες σεξουαλικής φύσεως, ή για τα ανήλικα παιδιά που δεν συνοδεύονται από έναν ενήλικο υπεύθυνο ή ακόμη για να μην μπορούν οι έμποροι ναρκωτικών ή οι προαγωγοί να βρίσκουν εύκολα θύματα.

4. Τελικές διατάξεις

4.1. *Φυλή*

4.1.1. Η ΕΟΚΕ επικροτεί την αρχή της μη εισαγωγής διακρίσεων που προβλέπεται στις τελικές διατάξεις της πρότασης και συνιστά στην Επιτροπή να λάβει υπόψη της τη θέση της Ένωσης στην παγκόσμια διάσκεψη για την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και της έλλειψης ανεκτικότητας και τη θέση του Υπουργού Louis Michel, εκπροσώπου της βελγικής προεδρίας, ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σύμφωνα με την οποία: «Έχει τώρα αποδειχθεί ότι κάθε θεωρία περί ύπαρξης διαφορετικών ανθρώπινων φυλών είναι επιστημονικά αβάσιμη. Η Ευρωπαϊκή Ένωση επιθυμεί να αντικατοπτρίζεται η εξέλιξη αυτή στη χρησιμοποιούμενη γλώσσα. Κρίνει ότι θα πρέπει να αποφεύγεται η χρησιμοποίηση εκφράσεων που υπονοούν την ύπαρξη διαφορετικών φυλών. Στόχος δεν είναι η άρνηση της ποικιλομορφίας του ανθρώπινου γένους, αλλά απλώς η προβολή της ομοιομορφίας του ανθρώπινου είδους καθώς και η καταπολέμηση των σύγχρονων μορφών ρατσισμού που βασίζονται συχνά στο είδος αυτό των ισχυρισμών. Ωστόσο, λόγω της έντονης αντίθεσης ορισμένων κρατών, δεν κατέστη δυνατό να προωθηθεί ουσιαστικά ο τρόπος αυτός σκέψης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση θα ήθελε να εκφράσει καταρχήν τη θέση της για το θέμα αυτό σε μια ειδική παρέμβαση που θα περιλαμβάνεται στην έκθεση της Διάσκεψης». (2)

4.1.2. Μεγάλος αριθμός προσφύγων ή αιτούντων άσυλο έχουν εγκαταλείψει τη χώρα τους για λόγους εθνικών ή εθνοτικών διακρίσεων και υφίστανται μερικές φορές διώξεις από το ένα κράτος μέλος στο άλλο λόγω των ίδιων διακρίσεων για τις οποίες έχουν υποβάλει αίτηση προστασίας.

(1) Βλέπε γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ για την «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς κατοίκου μακράς διάρκειας υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών» ΕΕ C 36 της 8.2.2002, ΟΚΕ 1321/2001 (εισηγητής: ο κ. Pariza Castanos).

(2) Ομιλία του L. Michel ενώπιον του ΕΚ στις 2 Οκτωβρίου 2001: Πρακτικά της Διάσκεψης του Durban.

4.1.3. Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει, όπως έχει ήδη κάνει στη γνωμοδότησή της για την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με μια ενιαία διαδικασία ασύλου⁽¹⁾, την κοινή θέση του Συμβουλίου της 4ης Μαρτίου 1996⁽²⁾, που αναγνωρίζει την ιθαγένεια κατά την ευρεία έννοια, ανεξάρτητα της υπηκοότητας αλλά ως σχέση συγγένειας.

4.1.4. Η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να προωθεί κατά την υποβολή προτάσεων κειμένων τις θέσεις που έχει υιοθετήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση στα πλαίσια της διεθνούς κοινότητας.

5. Συμπεράσματα

5.1. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρωτοβουλία της Επιτροπής και ειδικότερα επικροτεί:

- την ίση μεταχείριση με τους υπηκόους των κρατών μελών, των προσφύγων και των ατόμων που τυγχάνουν επικουρικής προστασίας, στον τομέα της απασχόλησης, της πρόσβασης στην εκπαίδευση και της κοινωνικής ευημερίας, της πρόσβασης σε ιατρική και ψυχολογική μέριμνα, υπό την επιφύλαξη πιο ευνοϊκών μέτρων σε ενδεδειγμένες περιπτώσεις·
- την έννοια της επικουρικής προστασίας ως διευρυμένης προστασίας στις περιπτώσεις των ατόμων που υποβάλουν αίτηση ασύλου για λόγους που δεν καλύπτονται από τη

(1) Βλέπε στη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ, ΕΕ C 260 της 17.9.2001 (εισηγητής: ο κ. Mengozzi).

(2) ΕΕ L 63 της 13.3.1996, σ. 2-7.

Σύμβαση της Γενεύης, και τα οποία έχουν παρόλα αυτά ανάγκη διεθνούς προστασίας βάσει της αρχής της μη επαναπροώθησης·

- τη διεύρυνση του πεδίου παροχής της προστασίας στα θύματα διώξεων εκ μέρους μη κρατικών οργανώσεων ή φορέων.

5.2. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ κρίνει ότι ορισμένες πτυχές της πρότασης θα μπορούσαν να επανεξεταστούν ώστε να επιτευχθεί τόσο το επίπεδο που απαιτείται βάσει των αρχών της διεθνούς προστασίας όσο και οι στόχοι του Συμβουλίου του Τάμπερε.

5.3. Μετά τα τραγικά γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου, η αυξημένη ανάγκη ασφάλειας, τείνει να υπονομεύσει το κλίμα ανοχής, αποδοχής και ανθρωπιστικής ευαισθησίας που κυριαρχεί στη συμπεριφορά των ευρωπαϊκών υπηρεσιών για τους πρόσφυγες και τους μετανάστες, καθώς και το πνεύμα και το γράμμα της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι σε μια περίοδο παγκοσμιοποίησης η προστασία των προσφύγων, που ζητούν άσυλο ή/και διεθνή προστασία αποτελεί πλούτο για την ανθρωπότητα. Απαιτεί να εξασφαλιστεί ισορροπία μεταξύ της εδαφικής ασφάλειας και της ασφάλειας των πληθυσμών. Η ΕΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι μεσοπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα, η αποτελεσματικότερη επένδυση στην ασφάλεια είναι η στρατηγική για την αναζωογόνηση της αλληλεγγύης μεταξύ, αφενός, των ευρωπαίων πολιτών και, αφετέρου, των προσφύγων και αιτούντων άσυλο ώστε η Ευρωπαϊκή Ένωση να παραμείνει ο χώρος ελευθερίας, δικαιοσύνης και ευημερίας για τους απελπισμένους του κόσμου, για όσους δεν μπορούν να βρουν ελπίδα, δικαιοσύνη και ελευθερία στις πατρίδες τους.

Βρυξέλλες, 29 Μαΐου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS