

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η προστιθέμενη αξία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, τόσο για τους αιτούντες άσυλο, όσο και για τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (διερευνητική γνωμοδότηση)

(2011/C 44/03)

Εισηγητής: ο κ. PÎRVULESCU

Με επιστολή της, της 16ης Φεβρουαρίου 2010, η κ. Joëlle MILQUET, Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης και Υπουργός Απασχόλησης και Ισότητας των Ευκαιριών του Βελγίου, αρμόδια για την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου, ζήτησε, σύμφωνα με το άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εξ ονόματος της επικείμενης βελγικής Προεδρίας, από την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή να καταρτίσει γνωμοδότηση με θέμα:

«Η προστιθέμενη αξία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, τόσο για τους αιτούντες άσυλο όσο και για τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

(διερευνητική γνωμοδότηση).

Το ειδικευμένο τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 16 Ιουνίου 2010.

Κατά την 464η σύνοδο ολομέλειας, της 14ης και 15ης Ιουλίου 2010 (συνεδρίαση της 14ης Ιουλίου 2010), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 133 ψήφους υπέρ, 1 ψήφο κατά και 8 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα

1.1 Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ αναπτύσσουν μια προορατική προσέγγιση σε θέματα ασύλου και ότι ορισμένα κράτη μέλη ενδιαφέρονται να πραγματοποιήσουν πρόοδο σε αυτόν τον τομέα δράσης.

1.2 Μολονότι η πολιτική μετανάστευσης και ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης δέχεται πιέσεις λόγω των πολλαπλών εστιών αβεβαιότητας και κινδύνου που υπάρχουν σε παγκόσμιο επίπεδο ⁽¹⁾, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι διάφοροι δημοσιονομικοί περιορισμοί λόγω της οικονομικής κρίσης δεν θα πρέπει να μειώσουν το επίπεδο και την ποιότητα της προστασίας που παρέχεται στους δικαιούχους. Η ταυτότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνδέεται στενά με την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Εάν η ΕΕ αποτύχει σε αυτήν την αποστολή, θα πληγεί η εσωτερική και εξωτερική αξιοπιστία της ως πολιτικής και δημοκρατικής οντότητας.

1.3 Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αυξήθηκαν οι αρμοδιότητες της ΕΕ σε αυτόν τον τομέα και η τροποποίηση των μηχανισμών λήψης αποφάσεων ανοίγει νέες προοπτικές για τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού χώρου ασύλου. Εντούτοις, υφίσταται κίνδυνος. Οι προσδοκίες ενδέχεται να υπερβαίνουν τις υφιστάμενες πολιτικές και διοικητικές δυνατότητες.

1.4 Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι μια λειτουργική κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου είναι ο πιο βιώσιμος και αειφόρος τρόπος να καλυφθεί η ανάγκη προστασίας των ατόμων που βρίσκονται σε επισφαλή κατάσταση, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τα κράτη μέλη.

1.5 Η ΕΟΚΕ δεν θεωρεί ότι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας αποτελούν οικονομική και διοικητική επιβάρυνση, αλλά βλέπει σε αυτούς πολύτιμους εταίρους για τις χώρες και τις κοινότητες που τους υποδέχονται. Στις χώρες καταγωγής τους μπορούν να λειτουργήσουν ως καταλύτες μιας αλλαγής που θα ενισχύσει τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Οι δεξιότητες που απέκτησαν μπορούν να τους καταστήσουν κίριους παράγοντες για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη τόσο των χωρών υποδοχής όσο των χωρών καταγωγής τους.

1.6 Η αποτυχία ή η επιτυχία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (SECA) θα εξαρτηθεί από ορισμένες βασικές παραμέτρους: αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, εναρμόνιση της νομοθεσίας και των συναφών πολιτικών, εμπλουτισμός του περιεχομένου της παρεχόμενης προστασίας και επαρκής χρηματοδότηση των αρμόδιων ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, προτεραιότητα έχει να εξασφαλισθεί η υποστήριξη της κοινής γνώμης, της κοινωνίας των πολιτών και των κυβερνήσεων των κρατών μελών προς μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου. Με την ταχεία εφαρμογή της πολιτικής αυτής και με την επίτευξη απτών αποτελεσμάτων, ιδιαίτερα στις αντιπροσωπευτικές περιπτώσεις, θα καταστεί δυνατή η κατάκτηση αυτού του στόχου.

1.7 Η ύπαρξη διαφορετικών συστημάτων χορήγησης ασύλου ανά χώρα συνεπάγεται αυξημένο κόστος. Η θέσπιση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου θα το αποσαφηνίσει και θα το περιορίσει, κατά πρώτον χάρη στην απλοποίηση της νομοθεσίας (μείωση του αριθμού των προσφυγών ή των συνεχών αιτήσεων, περιορισμός των πιθανοτήτων κατάχρησης των διαδικασιών) και κατά δεύτερον χάρη στη δράση των αρμόδιων ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, όπως η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, τα οποία μπορούν να υποκαταστήσουν τις εθνικές αρχές. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα διευκολυνθεί η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, η

⁽¹⁾ Ας αναφέρουμε για παράδειγμα τους κινδύνους που σχετίζονται με την υποβάθμιση του περιβάλλοντος και τις συνεπαγόμενες συγκρούσεις.

καθοδήγηση των αρμόδιων υπαλλήλων και, το πιο σημαντικό, ο αναπροσανατολισμός των ροών αιτούντων άσυλο.

2. Εισαγωγή

2.1 Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) της ΕΕ βρίσκεται σε καθοριστικό στάδιο. Από το 1999, το Συμβούλιο έχει εγκρίνει δύο πενταετή σχέδια: το πρόγραμμα του Τάμπερε (1999-2004) και το πρόγραμμα της Χάγης (2004-2009). Μετά το πέρας των δέκα ετών, οι στόχοι που καθορίστηκαν στο Τάμπερε είχαν υλοποιηθεί μόνο μερικώς. Η ΕΕ δεν συνιστά ακόμη έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Έχει σημειωθεί σημαντική, αλλά άنيση πρόοδος στον τομέα της κοινής πολιτικής σε θέματα μετανάστευσης, ασύλου και ασφάλειας στα σύνορα.

2.2 Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, θα τεθεί σε εφαρμογή το πρόγραμμα της Στοκχόλμης και, κατά συνέπεια, μια ολόκληρη σειρά πολιτικών που προβλέπονται πλαίσιο αυτού του προγράμματος θα εγκριθεί από το Συμβούλιο με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία ή με τη διαδικασία της συναπόφασης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η ΕΕ θα μπορεί να θέσει πιο φιλόδοξους στόχους και να κινηθεί εκ νέου μια διαδικασία που προς το παρόν συγκρατείται από τις επιφυλάξεις ορισμένων κρατών μελών.

2.3 Με την υιοθέτηση της Συνθήκης της Λισαβόνας που ενσωμάτωσε τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, οι ευθύνες και αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε θέματα ασύλου αυξήθηκαν σημαντικά. Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων παρέχει εξαιρετική ευκαιρία για τη θέσπιση πιο συγκεκριμένων στόχων στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, αλλά επίσης μπορεί να αποβεί επικίνδυνη, εάν η ΕΕ δεν καταφέρει να προσελκύσει την υποστήριξη των ενδιαφερομένων μερών υπέρ των αποφάσεων που λαμβάνονται. Εάν δεν αντιμετωπιστούν οι εντάσεις και οι ανακρίβειες που εγγενώς ενυπάρχουν σε έναν τόσο ευαίσθητο τομέα και ήδη ήταν εμφανείς κατά το στάδιο κατάρτισης της δράσης, ενδέχεται να διακυβευθεί τόσο η πρόοδος που έχει σημειωθεί μέχρι τούδε όσο και οι μελλοντικές προοπτικές.

2.4 Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης προέκυψε από μια διαδικασία διαβούλευσης που υλοποίησε τις προτάσεις του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη μετανάστευση και το άσυλο⁽²⁾, τις εκθέσεις της ομάδας διαβούλευσης για το μέλλον της πολιτικής εσωτερικών υποθέσεων και δικαιοσύνης⁽³⁾, καθώς και τις συνεισφορές που έλαβε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Σεπτέμβριο και τον Νοέμβριο του 2008, στο πλαίσιο της διαδικασίας δημόσιας διαβούλευσης με θέμα «Ελευθερία, ασφάλεια, δικαιοσύνη: Ποιο θα είναι το μέλλον; – Διαβούλευση για τις προτεραιότητες για τα επόμενα πέντε έτη». Τον Ιούνιο του 2009, η Επιτροπή δημοσίευσε μια ανακοίνωση με τίτλο «Ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών – μεγαλύτερη ελευθερία σε ασφαλέστερο περιβάλλον⁽⁴⁾», που απετέλεσε αντικείμενο γνωμοδότησης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής⁽⁵⁾.

2.5 Η δημιουργία του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ) ως συνιστώσας του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης βασίζεται στη δέσμευση για αποτελεσματική εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης για τη νομική κατάσταση των προσφύ-

γων (1951) και στις αξίες που διέπουν τα ανθρώπινα δικαιώματα, οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη. Την περίοδο 1999 έως 2006 σημειώθηκε σημαντική πρόοδος, συγκεκριμένα με την έγκριση των τεσσάρων μέσων που συνιστούν το σημερινό κεκτημένο. Η οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου («οδηγία περί αναγνώρισης») όρισε τα κοινά κριτήρια για τον προσδιορισμό των ατόμων που δικαιούνται να αιτούνται διεθνή προστασία και θέσπισε ένα ελάχιστο επίπεδο πλεονεκτημάτων που τους χορηγούνται σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Στα προγράμματα της Χάγης και της Στοκχόλμης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε να αξιολογήσει την πρόοδο που σημειώθηκε κατά το πρώτο στάδιο και να προτείνει μια σειρά μέτρων στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πριν τα τέλη του 2010.

2.6 Από το 2002 μέχρι σήμερα, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή έχει συμμετάσχει ενεργά στη διαδικασία επεξεργασίας και εφαρμογής ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου μέσω μιας σειράς γνωμοδοτήσεων, και συγκεκριμένα αυτών σχετικά με την Πράσινη Βίβλο για το μέλλον του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου⁽⁶⁾ ή ένα σχέδιο πολιτικής για το άσυλο⁽⁷⁾.

2.7 Στο στρατηγικό της σχέδιο για το άσυλο, που εγκρίθηκε στις 17 Ιουνίου 2008⁽⁸⁾, η Επιτροπή πρότεινε να ολοκληρώσει η Ένωση το δεύτερο στάδιο του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ) υιοθετώντας καλύτερα πρότυπα προστασίας και διασφαλίζοντας την εναρμονισμένη εφαρμογή αυτών στα κράτη μέλη. Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 17 Οκτωβρίου 2008, επανέλαβε ότι υποστηρίζει αυτήν την πολιτική και τους συναφείς της στόχους. Το στρατηγικό σχέδιο προβλέπει την ανάθεση της οδηγίας περί νομικού καθεστώτος, στο πλαίσιο μιας ευρύτερης σειράς πρωτοβουλιών που περιλαμβάνει την αναδωρόσηση των κανονισμών Δουβλίνο και Ευδοκας και της οδηγίας που αφορά τις απαιτήσεις για την υποδοχή⁽⁹⁾, καθώς και την έγκριση, στις 19 Φεβρουαρίου 2009, μιας πρότασης για τη σύσταση μιας Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (ΕΥΥΑ)⁽¹⁰⁾. Μεταξύ των λοιπών προτεινόμενων μέτρων, συνιστάται η ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης του ασύλου με ένα ευρωπαϊκό πρόγραμμα επανεικτάστασης και τη θέσπιση περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας.

2.8 Στο πλαίσιο της άσκησης της Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η βελγική κυβέρνηση ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή να καταρτίσει διερευνητική γνωμοδότηση σχετικά με το άσυλο. Στην επίσημη αίτηση αναφέρεται ότι η χορήγηση διεθνούς προστασίας σε άτομα που κινδυνεύουν διαρκώς είναι μία από τις σημαντικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της. Τα τελευταία έτη, τόσο η ΕΕ όσο και τα κράτη μέλη της, εργάζονται με συνέπεια για την επίτευξη του κύριου στόχου που έχουν θέσει, δηλαδή την οικοδόμηση μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου. Θέσπισαν πρότυπα για την απόκτηση της διεθνούς προστασίας, προσδιόρισαν τις ευθύνες και σύστησαν νέους θεσμικούς φορείς. Εντούτοις, πολλά κράτη μέλη δεν επιθυμούν να προβούν σε πραγματική εναρμόνιση των νομοθεσιών και των πολιτικών τους. Χωρίς

(2) Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 13440/08, 24 Σεπτεμβρίου 2008.

(3) Έκθεση της ομάδας διαβούλευσης για το μέλλον της πολιτικής στον τομέα των εσωτερικών υποθέσεων «Liberty, Security, Privacy: European Home Affairs in an Open World» («Ελευθερία, ασφάλεια, ιδιωτική ζωή: οι ευρωπαϊκές εσωτερικές υποθέσεις σε έναν ανοικτό κόσμο»), Ιούνιος 2008.

(4) COM(2009) 262.

(5) EE C 128 της 18.5.2010, σ. 80.

(6) EE C 204 της 9.8.2008, σ. 77.

(7) EE C 218 της 11.9.2009, σ. 78.

(8) COM(2008) 360 τελικό.

(9) COM(2008) 815 τελικό· COM(2008) 820 τελικό· COM(2008) 825 τελικό.

(10) COM(2009) 66 τελικό.

την υποστήριξη των κρατών μελών, το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, νομικά και θεσμικά, κινδυνεύει να καταστεί αναποτελεσματικό και δαπανηρό. Πολλά κράτη μέλη δεν έχουν αντιληφθεί ακόμη ξεκάθαρα τα πλεονεκτήματα μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου, ούτε αναλαμβάνουν σαφώς τις ευθύνες τους.

2.9 Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή διατύπωσε εποικοδομητικές προτάσεις για το θέμα αυτό, χαιρετίζοντας την πρόοδο που σημειώθηκε στις πρακτικές της Ένωσης και των κρατών μελών. Στις θέσεις της, τάχθηκε ανοικτά υπέρ των αρχών και των αξιών που προάγουν τα θεμελιώδη δικαιώματα του ατόμου και πρότεινε μέτρα υπέρ της προσωπικής και επαγγελματικής εξέλιξης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Επίσης, επανειλημμένως έχει επισημάνει τους περιορισμούς και τις ασυνέπειες των ευρωπαϊκών πολιτικών, είτε βρίσκονται στο στάδιο του σχεδίου, είτε στο στάδιο της εφαρμογής. Σε αυτόν τον τομέα, θα πρέπει να γίνει μια προσαρμογή των πολιτικών και των μέσων κατά τρόπο συναινετικό, ο οποίος θα εμπλέκει σε πραγματικό διάλογο τα κράτη μέλη, τα κοινοτικά θεσμικά όργανα, τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, τον κόσμο των επιχειρήσεων και τις τοπικές κοινωνίες.

3. Γενικές παρατηρήσεις

Προστιθέμενη αξία του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου για τους αιτούντες άσυλο και για τα κράτη μέλη

3.1 Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι μια προσέγγιση που θα τονίζει τα πλεονεκτήματα ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου είναι ελπιδοφόρα και πιθανόν να μπορέσει να αποκαταστήσει την εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων μερών, ιδιαίτερα δε των κρατών μελών, στη διαδικασία επεξεργασίας αυτού του μηχανισμού.

3.2 Η ΕΟΚΕ εκφράζει επίσης τη συμφωνία της με τους στόχους που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση ως προς την τελειοποίηση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Εντούτοις, εφιστά την προσοχή στο χάσμα μεταξύ των στόχων που τίθενται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και των πρακτικών που ακολουθούνται σε εθνικό επίπεδο, χάσμα που ενδέχεται να διευρυνθεί λόγω της οικονομικής κρίσης και των κοινωνικών και πολιτικών συνεπειών αυτής.

3.3 Δεν είναι δυνατή η οικοδόμηση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, εάν δεν βασίζεται σταθερά σε ένα σύνολο κοινών αξιών και αρχών, που θέτουν στο επίκεντρο της δράσης της Ένωσης και των κρατών μελών της την αξιοπρέπεια και την ασφάλεια του ανθρώπου.

3.4 Η ασυμμετρία των πιέσεων που δέχονται τα διάφορα κράτη μέλη, όπως αντικατοπτρίζεται στις διαφορές στα ποσοστά αποδοχής, ο αριθμός των αμφισβητούμενων αποφάσεων και οι δευτερεύουσες κινήσεις των αιτούντων άσυλο, αφήνει να διαφανεί ότι η σιωπηρή αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών δεν εφαρμόζεται.

3.5 Η τάση των κρατών μελών να περιορίζουν την εναρμόνιση των νομοθεσιών και των εθνικών πρακτικών υπονομεύει τα θεμέλια του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Η εναρμόνιση δεν είναι πρόβλημα της πολιτικής ασύλου, αλλά ένα βασικό μέσο που

επιτρέπει τη συγκεκριμενοποίηση των πλεονεκτημάτων του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Χάρη σε αυτήν θα μειωθούν οι διοικητικές και οικονομικές πιέσεις που δέχονται ορισμένα κράτη μέλη και θα διασφαλιστεί υψηλότερο επίπεδο προστασίας για τους αιτούντες άσυλο, τουλάχιστον στο αρχικό στάδιο της διαδικασίας. Για να αποδώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα, η εναρμόνιση δεν θα πρέπει να γίνει προς τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή όσον αφορά την προστασία.

3.6 Το περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας συνιστά ευαίσθητη πτυχή της πολιτικής ασύλου. Οι διαφορές μεταξύ κρατών μελών είναι πιο σημαντικές από ό,τι σε θέματα της διαδικασίας χορήγησης διεθνούς προστασίας αυτής καθ' αυτής. Εάν η προστασία διευρυνθεί στην αναγνώριση των προσόντων και στην πρόσβαση στην εκπαίδευση και την εργασία, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας μπορούν να συμβάλλουν στην αύξηση της ατομικής και συλλογικής ευημερίας.

3.7 Προκειμένου να ενισχυθεί καταλλήλως η πολιτική ασύλου, οι ειδικοί θεσμικοί φορείς, και συγκεκριμένα η Frontex και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, θα πρέπει να διαθέτουν σαφή καθήκοντα, να χαιρούν οικονομικής στήριξης ανάλογης των αρμοδιοτήτων τους και να λειτουργούν με διαφάνεια, διασφαλίζοντας την τήρηση των διαδικασιών και τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων και των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Η οικονομική υποστήριξη των αποδοτικών θεσμικών φορέων μπορεί να αποτελέσει εξαιρετικό παράδειγμα των πλεονεκτημάτων που συνεπάγεται μια πραγματικά κοινή πολιτική ασύλου.

4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1 Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι οι διάφορες πτυχές της πολιτικής ασύλου αλληλοσυνδέονται. Η επιτυχία ή η αποτυχία της θα εξαρτηθεί από ορισμένο αριθμό σημαντικών παραμέτρων: αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, εναρμόνιση της νομοθεσίας και των συναφών πολιτικών, διεύρυνση της χορηγούμενης προστασίας και επαρκής χρηματοδότηση των αρμόδιων ευρωπαϊκών θεσμικών φορέων. Κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, προτεραιότητα έχει να εξασφαλισθεί η υποστήριξη της κοινής γνώμης, της κοινωνίας των πολιτών και των κυβερνήσεων των κρατών μελών προς μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου. Με την ταχεία εφαρμογή αυτής και με την επίτευξη απτών αποτελεσμάτων, ιδιαίτερα στις αντιπροσωπευτικές περιπτώσεις, θα καταστεί πιθανή η κατάκτηση αυτού του στόχου.

Σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε όλα τα στάδια της πρόσβασης στη διεθνή προστασία

4.2 Στις θέσεις της η ΕΟΚΕ μονίμως τονίζει ότι σε θέματα διεθνούς προστασίας δεν απαιτούνται ελάχιστοι, αλλά κοινοί κανόνες⁽¹¹⁾, οι οποίοι θα διασφαλίσουν μεγαλύτερο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία με τα ακόλουθα μέτρα:

— εγγύηση πρόσβασης στην επικράτεια,

⁽¹¹⁾ Βλ. τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ της 12ης Μαρτίου 2008 για την «Πράσινη Βίβλο σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου» (εισηγήτρια: η κ. Le Nouail Marlière, EE C 204, της 9.8.2008) και γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ της 25ης Φεβρουαρίου 2009 για την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Σχέδιο πολιτικής για το άσυλο: Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας σε όλη την ΕΕ» (εισηγήτης: ο κ. Pariza Castañος, συνεισηγήτρια: η κ. Bontea- EE C 218 της 11.9.2009).

- ελευθερία επιλογής του τόπου υποβολής της αίτησης χορήγησης ασύλου και προστασίας,
- εξέταση, πρώτον, του συμβατικού καθεστώτος και, δεύτερον, της επικουρικής προστασίας, εάν και εφόσον δεν πληρούνται οι απαιτήσεις του πρώτου καθεστώτος,
- μη επαναπροώθηση εάν κινδυνεύει η σωματική ακεραιότητα του αιτούντος στη χώρα προέλευσής του ή στην τελευταία χώρα διέλευσής του,
- προσφυγή για αναστολή των μέτρων επαναπροώθησης, εφόσον η απόφαση δεν έχει εκδοθεί από το αρμόδιο δικαστήριο, προκειμένου να καταστεί ουσιαστικό το συγκεκριμένο δικαίωμα προσφυγής, σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρώπινων Δικαιωμάτων (βλ. παράγραφο 4.8.1),
- ειδική προστασία για τους ανηλικούς ή τους υποτιθέμενους ανηλικούς,
- σεβασμός των αυτοτελών δικαιωμάτων του ατόμου, και ιδίως των γυναικών που υποβάλλουν αίτηση προστασίας.

4.3 Θεμελιώδους σημασίας είναι κατά τη διάρκεια των διαδικασιών οι αιτούντες άσυλο να μπορούν να εκφράζονται στη μητρική τους γλώσσα και να χαίρουν, σε όλα τα στάδια, δωρεάν νομικής βοήθειας.

4.4 Η απόρριψη αίτησης διεθνούς προστασίας θα πρέπει να αιτιολογείται με σαφήνεια και να συνοδεύεται από υποδείξεις, σχετικά με τους τρόπους και τις προθεσμίες, για την άσκηση πιθανών προσφυγών. Σε κάθε περίπτωση, το μέτρο της απέλασης θα πρέπει να αναστέλλεται εν αναμονή της έκβασης ενδεχόμενης προσφυγής⁽¹²⁾.

4.5 Η «κράτηση-φυλάκιση» θα πρέπει να είναι η τελευταία επιλογή, αφού εξαντληθούν όλες οι εναλλακτικές λύσεις και δεν θα πρέπει εφαρμόζεται χωρίς απόφαση αρμόδιου δικαστηρίου, με σεβασμό των δικαιωμάτων υπεράσπισης, σύμφωνα με τη Σύμβαση για τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών⁽¹³⁾. Θα πρέπει να υπάρχει δυνατότητα προσφυγής κατά των αποφάσεων.

4.6 Η ΕΟΚΕ τονίζει την ιδιαίτερη κατάσταση των γυναικών που αντιμετωπίζουν περισσότερες δυσκολίες από ό,τι οι άντρες κατά την αίτηση ασύλου και τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Επίσης, εφιστά την προσοχή στο ζήτημα των ανηλικών στο πλαίσιο της πολιτικής ασύλου και τονίζει ότι πρέπει να προστατευθούν αποτελεσματικά τα συμφέροντα και η ασφάλειά τους.

4.7 Η ΕΟΚΕ επισημαίνει με ανησυχία ότι τα συναφή φαινόμενα της μετανάστευσης και του ασύλου, όπως η εμπορία ανθρώπων ή η εκμετάλλευση, δεν εξετάζονται επαρκώς όσον αφορά τα κράτη μέλη και τις τρίτες χώρες, κυρίως τις χώρες διέλευσης. Οι χώρες που δεν έχουν κυρώσει τη Συνθήκη της Γενεύης του 1952 δεν μπορούν να είναι εταίροι της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην πολιτική ασύλου. Δεν

είναι δυνατή η διασφάλιση της επιτυχίας της πολιτικής ασύλου χωρίς στερεή θεσμική συμφωνία με τα κράτη διέλευσης που συχνά ανέχονται τις παραβιάσεις των δικαιωμάτων και της ασφάλειας των ατόμων που κινδυνεύουν.

Μεγαλύτερη αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών βάσει του κοινού συμφέροντος και του επιμερισμού των ευθυνών

4.8 Δεδομένων των ανισοτήτων ως προς την έκθεση των διαφόρων κρατών μελών στις ροές προσφύγων, ορισμένα κράτη μέλη τείνουν να αντιδρούν με τη θέσπιση περιοριστικών κανόνων για τη χορήγηση διεθνούς προστασίας. Η πολιτική ασύλου πρέπει να βοηθήσει αποτελεσματικά αυτές τις χώρες σε θέματα διαχείρισης των αιτούντων και κυρίως αναβάθμισης του περιεχόμενου της προστασίας. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι για να γίνει συγκεκριμένη αυτή η βοήθεια, θα πρέπει να προβλεφθεί μια νέα διαδικασία που θα αναστέλλει τις μεταφορές στο πλαίσιο της διαδικασίας του Δουβλίνου προς ένα υπεύθυνο κράτος μέλος σε περίπτωση που αυτό δημιουργεί επιπλέον πιέσεις στο εν λόγω κράτος μέλος⁽¹⁴⁾.

4.9 Η ενισχυμένη συνεργασία με τις χώρες που υπόκεινται σε τέτοιες πιέσεις συνεπάγεται πολλαπλά πλεονεκτήματα. Κατά πρώτον, θα περιορίσει τη δευτερεύουσα κυκλοφορία μεταξύ κρατών μελών. Επίσης, η πιο ισόρροπη κατανομή των αιτήσεων ασύλου θα επιτρέψει την καλύτερη διαχείριση της διαδικασίας και θα διασφαλίσει την καλύτερη ένταξη των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στις χώρες της Ένωσης.

Αποτελεσματική εναρμόνιση για τη βελτίωση της προστασίας των ατόμων που κινδυνεύουν

4.10 Η εξέταση των αιτήσεων ασύλου εμπίπτει στις αρμοδιότητες των αρχών των κρατών μελών. Σε αυτόν τον τομέα υπάρχουν διαφορετικές παραδόσεις, λόγω της ελλιπούς εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών· η κατάσταση στη χώρα προέλευσης αξιολογείται με διάφορους τρόπους· διαπιστώνεται έλλειψη κοινών πρακτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο· οι διοικητικές δυνατότητες εμφανίζουν αντιφάσεις· τέλος, η πίεση των υποψηφίων για διεθνή προστασία δεν εμφανίζει ίση γεωγραφική κατανομή. Ως εκ τούτου, υπάρχουν πολύ διαφορετικά επίπεδα προστασίας στα κράτη μέλη, γεγονός που εξηγεί τη διατήρηση των δευτερευουσών κινήσεων των προσφύγων εντός της ΕΕ⁽¹⁵⁾.

4.11 Ένα απαραίτητο στάδιο είναι η ανάλυση των αιτήσεων ασύλου επί κοινής βάσης. Η ΕΟΚΕ έχει πολλαπλές προτείνει την κατάργηση των καταλόγων των χωρών που θεωρούνται ασφαλείς και την αντικατάστασή τους με ένα σύστημα που θα αξιολογεί σε πραγματικό χρόνο τους κινδύνους που υπάρχουν στις τρίτες χώρες, σε επίπεδο ατόμων και σε συλλογικό επίπεδο. Το μέτρο αυτό προβλέπεται να είναι μεταξύ των καθηκόντων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο. Αυτό το κοινό σύστημα αξιολόγησης θα πρέπει να χρησιμοποιεί ένα σύνολο κοινών ορισμών, εντάσσοντας τους οργανισμούς προστασίας και την προστασία εντός της επικράτειας του θιγόμενου κράτους μέλους.

⁽¹²⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ της 28ης Απριλίου 2010 για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (αναδιατύπωση)» (COM(2009) 554 τελικό - 2009/0165 (COD), εισηγητής: ο κ. Pezizini).

⁽¹³⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ της 16ης Ιουλίου 2010 για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη (αναδιατύπωση)» (COM(2008) 815 τελικό - 2008/0244 (COD), εισηγήτρια: η κ. Le Nouail Marlière).

⁽¹⁴⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ της 16ης Ιουλίου 2010 με θέμα την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση)» (COM(2008) 820 τελικό - 2008/0243 (COD)· εισηγήτρια: η κ. Le Nouail Marlière).

⁽¹⁵⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ της 25ης Φεβρουαρίου 2009 για την ανακίνηση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Σχέδιο πολιτικής για το άσυλο: Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας σε όλη την ΕΕ» (εισηγητής: ο κ. Pariza Castaños, συνεισηγητήρια: η κ. Bontea· ΕΕ C 218 της 11.9.2009).

4.12 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι μη κρατικοί οργανισμοί προστασίας μπορούν να παρέχουν χρήσιμες υπηρεσίες, ενίοτε απαραίτητες μακροπρόθεσμα, κυρίως για την επίλυση ανθρωπιστικών προβλημάτων. Εκτιμά εντούτοις ότι δεν τίθεται θέμα ανάθεσης σε αυτούς, έστω και μερικώς, της ευθύνης της διασφάλισης της προστασίας των ατόμων σε δεδομένη επικράτεια, καθώς αυτή η ευθύνη βαρύνει μόνο κρατικές δομές. Η προστασία στο εσωτερικό της χώρας ισχύει μόνο στην περίπτωση όπου το μεγαλύτερο μέρος της επικράτειας βρίσκεται υπό τον έλεγχο μιας κεντρικής εξουσίας που θέλει και μπορεί να εγγυηθεί την εσωτερική τάξη, ένα ελάχιστο επίπεδο δημοσίων υπηρεσιών και επαρκή προστασία των δικαιωμάτων και της ασφάλειας των ατόμων.

4.13 Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει την εξέλιξη προς την ενοποίηση του περιεχομένου των δύο καθεστώτων προστασίας (πρόσφυγας και επικουρική προστασία). Επανελημμένως έχει στηρίξει αυτή την εξέλιξη, που στο μέλλον θα διασφαλίσει μια πιο ολοκληρωμένη προστασία των ατόμων που κινδυνεύουν και μια καλύτερη ένταξη στα κράτη μέλη της Ένωσης. Επίσης, η ενοποίηση αυτών των δύο καθεστώτων προστασίας δεν πρέπει άμεσα ή έμμεσα να υποβαθμίσει το επίπεδο προστασίας και την ποιότητα του περιεχομένου αυτής⁽¹⁶⁾ αλλά να τα ενισχύσει.

4.14 Η ευθύνη των εθνικών κυβερνήσεων για τη διαχείριση της πολιτικής ασύλου δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την εφαρμογή εντελώς διαφορετικών πρακτικών. Ορισμένα κράτη μέλη, όπως οι Κάτω Χώρες ή η Σουηδία, έχουν αναπτύξει ένα σύνολο βέλτιστων πρακτικών, που μπορεί να εμπνεύσουν τη λήψη ανάλογων μέτρων και σε άλλες χώρες. Ο ρόλος τους έχει υποτιμηθεί: μπορούν να υποδειχθούν με ποιον τρόπο μπορεί να τεθεί σε εφαρμογή η πολιτική ασύλου και να περιοριστεί το κόστος του πειραματισμού σε εθνικό επίπεδο.

Διεθνής προστασία με πιο ουσιαστικό περιεχόμενο

4.15 Σε αυτόν τον τομέα, οι πολιτικές και τα προγράμματα σε εθνικό επίπεδο ποικίλουν. Εντούτοις, πρόκειται για μια διαισθητική εκτίμηση, καθώς δεν υπάρχει διεξοδική ανάλυση της κατάστασης στα κράτη μέλη. Χωρίς προσωρικά μέτρα, η χορήγηση διεθνούς προστασίας θα είναι κενή ουσίας και θα έχει ως συνέπεια τη σιωπηρή διακριτική μεταχείριση των ατόμων που χαιρούν αυτού του καθεστώτος. Η ΕΟΚΕ συνιστά τη συμμετοχή των συνδικαλιστικών οργανώσεων και των εργοδοτών στην κατάρτιση και εφαρμογή των πολιτικών ασύλου σε εθνικό επίπεδο.

4.16 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι πρέπει να συμπεριληφθούν διάφορες διατάξεις στον μηχανισμό για την αναγνώριση και την ισοδυναμία διπλωμάτων και τίτλων, καθώς και μέτρων που θα διευκολύνουν την

πρόσβαση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης⁽¹⁷⁾. Πρόκειται για σημαντικά βήματα στην πορεία ένταξης των ατόμων αυτών στην οικονομία και στην κοινωνία καθώς και στην πορεία βελτίωσης της ποιότητας ζωής τους. Όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, θα πρέπει να ενισχυθεί μέσω ενεργών μέτρων κατά των διακρίσεων και τη χορήγηση κινήτρων προς τους οικονομικούς παράγοντες.

Ενίσχυση και επαρκής χρηματοδότηση των θεσμικών φορέων που είναι αρμόδιοι για την πολιτική ασύλου

4.17 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο θα πρέπει να αποκτήσουν το ταχύτερο δυνατόν επιχειρησιακό χαρακτήρα. Θα πρέπει ο προϋπολογισμός της να της επιτρέψει την άσκηση σύνθετης και έντονης δράσης, από υλικοτεχνική άποψη. Αν μείνουμε σε αυτό το παράδειγμα, θα πρέπει να αναπτυχθεί κατά προτεραιότητα το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα αξιολόγησης του κινδύνου σε τρίτες χώρες, το οποίο είναι σημαντική συνιστώσα της πολιτικής ασύλου. Η επαρκής χρηματοδότηση που θα του χορηγηθεί θα μπορούσε να αναδείξει τα πλεονεκτήματα της ύπαρξης θεσμικών φορέων και κοινών διαδικασιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Απαραίτητο είναι να λειτουργεί σε συντονισμό με άλλες δομές της ΕΕ και πιο συγκεκριμένα με τις κυβερνήσεις των κρατών μελών.

4.18 Η χρηματοδότηση των διαφόρων στοιχείων της πολιτικής ασύλου θα πρέπει να αναθεωρηθεί. Θα πρέπει να αυξηθεί και να προσανατολιστεί προς μέσα που παράγουν τα βέλτιστα αποτελέσματα και παρέχουν πραγματική βοήθεια στα κράτη μέλη. Η αλληλεγγύη ενέχει μια οικονομική διάσταση που δεν πρέπει να αγνοούμε. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες, π.χ., διαθέτει προϋπολογισμό ύψους περίπου 5 εκατομμυρίων ευρώ, ποσό πραγματικά ισχνό για την παροχή επαρκούς υποστήριξης στην υλοποίηση της πολιτικής ασύλου σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

4.19 Η ΕΟΚΕ επεσήμανε με ανησυχία μια σειρά πρακτικών των κυβερνήσεων των κρατών μελών και της υπηρεσίας Frontex όσον αφορά την απέλαση ατόμων που πιθανόν να έρχονταν διεθνούς προστασίας⁽¹⁸⁾. Οι επιχειρήσεις αυτές, η συχνότητα και η έκταση των οποίων έχουν αυξηθεί, πρέπει να πραγματοποιούνται σε συνθήκες πλήρους διαφάνειας και με πλήρη ανάληψη ευθύνης⁽¹⁹⁾. Η ΕΟΚΕ προτείνει τη συνεργασία της Frontex και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο για την αποτροπή των παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η απέλαση ατόμων σε χώρες ή περιοχές όπου κινδυνεύει η ασφάλειά τους συνιστά κατάφωρη παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης.

⁽¹⁷⁾ Όπ.π. υποσημείωση 16.

⁽¹⁸⁾ Βλ. την έκθεση της Human Rights Watch (HRW) με τίτλο: «Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers» («Αποδιωγμένοι, κακομεταχειρισμένοι: Η Ιταλία επαναπροωθεί με τη βία μετανάστες και αιτούντες άσυλο που καταφθάνουν με πλωτά μέσα, η Λιβύη τους κακομεταχειρίζεται»), Human Rights Watch 2009.

⁽¹⁹⁾ Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει τη βούληση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να καταστήσει διαφανή τη ροή των διαδικασιών σε αυτόν τον τομέα.

⁽¹⁶⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ της 28ης Απριλίου 2010 για την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας και το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση) (COM(2009) 551 τελικό/2 – 2009/0164 (COD), εισηγητής: ο κ. Pirlulescu).

4.20 Η ΕΟΚΕ εκτιμά ⁽²⁰⁾ ότι θα πρέπει να καταβληθεί προσπάθεια κατάρτισης του προσωπικού της Frontex για βελτίωση των εξής σημείων:

- καλύτερος συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών,
- κατάρτιση κοινών προτύπων σε θέματα κατάρτισης,
- παροχή στα κράτη μέλη της απαραίτητης υποστήριξης για τη διοργάνωση της υποδοχής και του επαναπατρισμού, με την ενίσχυση εκ μέρους πολιτιστικών διαμεσολαβητών,

— προετοιμασία των υπαλλήλων σε θέματα ανθρωπιστικού δικαίου ασύλου όπως έχει οριστεί από την ΕΕ.

4.21 Η ΕΟΚΕ συνιστά στον τομέα της πολιτικής ασύλου να συνοδεύεται η θεσμική ανάπτυξη από μεγαλύτερη ενσωμάτωση των οργανισμών της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και στην επιχειρησιακή ροή αυτής. Η συμμετοχή τους θα αυξήσει την αξιοπιστία της κοινής πολιτικής, συμβάλλοντας στη μακροπρόθεσμη βελτίωση των χρησιμοποιούμενων μέσων.

Βρυξέλλες, 14 Ιουλίου 2009.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Mario SEPI

⁽²⁰⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ της 28ης Απριλίου 2010 για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (αναδιатύπωση)» (COM(2009) 554 τελικό – 2009/0165 (COD), εισηγητής: ο κ. Pezzini).