ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004 *2009*

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

2.3.2005

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

σχετικά με την παροχή ασύλου: ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγητής: Wolfgang Kreissl-Dörfler

I. **Ιστορικό**

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε την πρώτη της πρόταση οδηγίας για ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα τον Σεπτέμβριο του 2000.
Στις 20 Σεπτεμβρίου 2001, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε την έκθεση Watson, εγκρίνοντας την πρόταση της Επιτροπής με 106 τροπολογίες. Οι διαπραγματεύσεις στο Συμβούλιο δεν οδήγησαν σε συμφωνία για το συγκεκριμένο σχέδιο και τον Δεκέμβριο του 2001 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στη δήλωση του Λάκεν, ζήτησε από την Επιτροπή να υποβάλει μία τροποποιημένη πρόταση.

Το νέο σχέδιο οδηγίας εκδόθηκε στις 18 Ιουνίου 2002. Μετά από δύο σχεδόν χρόνια διαπραγματεύσεων, στις 29 Απριλίου 2004, το Συμβούλιο συμφώνησε σε μία «γενική προσέγγιση», για την οποία αποφάσισε να ζητήσει ξανά τη γνώμη του Κοινοβουλίου (19 Νοεμβρίου 2004).
Η οδηγία θα εγκριθεί, σύμφωνα με το άρθρο 63, παράγραφος 1 (δ), μετά από διαδικασία διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο και με την ομόφωνη ψήφο του Συμβουλίου. Μετά την έγκριση αυτής της οδηγίας, όλη η νομοθεσία που αφορά τον συγκεκριμένο τομέα θα εγκριθεί με διαδικασία συναπόφασης και με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο.

II. Περίληψη της πρότασης

Η οδηγία αυτή είναι το πρώτο νομικώς δεσμευτικό μέσο για τις διαδικασίες στον τομέα της παροχής ασύλου και αναμενόταν να αποτελέσει ουσιαστικό βήμα προς την κατεύθυνση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος παροχής ασύλου.

Όπως αναφέρεται στο σχέδιο πρότασης,

> *«ο βασικός στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η θέσπιση ενός ελάχιστου πλαισίου για τις διαδικασίες με τις οποίες η Ευρωπαϊκή Κοινότητα χορηγεί και ανακαλεί το καθεστώς του πρόσφυγα», μέσω μίας «προσέγγισης των κανόνων»,*

με τη θέσπιση ενός ελάχιστου επιπέδου δράσης σε ολόκληρη την ΕΕ..

Η τροποποιημένη πρόταση περιγράφει μία νέα δομή για τις διαδικασίες χορήγησης ασύλου στα κράτη μέλη και το κείμενο «γενικής προσέγγισης» παρεκκλίνει από σημαντικό αριθμό ελάχιστων προδιαγραφών που προτάθηκαν αρχικά από την Επιτροπή.
Το ισχύον κείμενο προβλέπει έναν μεγάλο αριθμό ουσιαστικών εξαιρέσεων και περιορισμών, οι οποίοι επιτρέπουν σε ορισμένα κράτη μέλη ακόμη και να χαμηλώσουν τις διαδικαστικές προδιαγραφές τους.
Οι «ισότιμοι όροι ανταγωνισμού», συνεπώς, περιορίζονται σε έναν κατάλογο εθνικών πρακτικών, περιλαμβανομένων και πολλών πρακτικών οι οποίες δεν ευθυγραμμίζονται με τις διεθνείς βέλτιστες πρακτικές.

Μεταξύ των πολλών αμφισβητούμενων σημείων που διαπιστώθηκαν κατά τις διαπραγματεύσεις στο Συμβούλιο περιλαμβάνεται ο ορισμός των «ασφαλών χωρών καταγωγής» και ο κατάλογος των χωρών αυτών. Η λύση στην οποία κατέληξε το Συμβούλιο αντιστοιχεί σε «μη απόφαση» και σε αναβολή της έγκρισης ενός ελάχιστου κοινού

καταλόγου ασφαλών χωρών καταγωγής μέχρι να εγκριθεί η ίδια η οδηγία.

III. Η θέση του εισηγητή

1. Ως προς τη διαδικασία

Ο εισηγητής εκφράζει τη δυσαρέσκειά του για το γεγονός ότι το Συμβούλιο κατέληξε σε πολιτική συμφωνία πριν λάβει τη γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου! Λαμβάνοντας υπόψη τις δυσκολίες που αντιμετώπισε το Συμβούλιο προκειμένου να αποφασίσει για μία «γενική προσέγγιση» σχετικά με το θέμα αυτό, είναι απίθανο να αλλάξει τις θέσεις του.
Κατά συνέπεια, το Κοινοβούλιο δεν κλήθηκε να ασκήσει τις πλήρεις εξουσίες του. Συνεπώς, ο εισηγητής εκτιμά ότι το Συμβούλιο δεν τήρησε την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων και θεωρεί απαραίτητο να ζητήσει από το Συμβούλιο να μην λαμβάνει αποφάσεις πριν να εκφράσει την άποψή του το Κοινοβούλιο.

2 Ως προς τη γενική προσέγγιση

Ο εισηγητής εκτιμά ότι το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων του Συμβουλίου είναι παραπλανητικό και ανεπαρκές σε σχέση με τον σημαντικό αριθμό θεμάτων.
Επιπλέον, ορισμένα από τα ζητήματα προκαλούν σοβαρές ανησυχίες όσον αφορά τα διεθνή ανθρώπινα δικαιώματα και τις αρχές του δικαίου για τους πρόσφυγες. Η μακρά διαδικασία εκπόνησης των προδιαγραφών είχε ως συνέπεια τη σταθερή υποβάθμισή τους.

Όπως επεσήμανε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2001,

> *«το πρώτο προτεινόμενο στάδιο της Επιτροπής για την εναρμόνιση των διαδικασιών χορήγησης ασύλου είναι ελλιπές υπό τη μορφή που υποβάλλεται, δηλαδή ανεπαρκές…στόχος της πρότασης ήταν η δημιουργία μίας σαφούς, προσιτής και εύκολα κατανοητής νομικής δομής, ο οποίος, ωστόσο, δεν επιτεύχθηκε».*

Οι παρατηρήσεις αυτές ισχύουν και για τη νέα πρόταση, όπως τροποποιήθηκε από τη «γενική προσέγγιση» του Συμβουλίου. Σε αυτή την περίπτωση, το Κοινοβούλιο συνέστησε ***«στην Επιτροπή να αποσύρει το κείμενό της και να το αναθεωρήσει εκτενώς»***.

Τον Μάρτιο του 2004, μία συμμαχία ΜΚΟ[1] ζήτησε την απόσυρση της οδηγίας επισημαίνοντας

> *«με μεγάλη δυσαρέσκεια ότι οι πιο επιθετικές οδηγίες έχουν σκοπό την άρνηση της πρόσβασης των αιτούντων άσυλο στις διαδικασίες χορήγησης ασύλου…εκφράζουμε την ανησυχία μας για τις επιπτώσεις που θα έχει αυτή η παραίτηση από τις υποχρεώσεις του διεθνούς δικαίου στην προστασία των προσφύγων τόσο στην ΕΕ όσο και αλλού, καθώς και στην αξιοπιστία της ΕΕ στον διεθνή διάλογο για τους πρόσφυγες και τα ανθρώπινα δικαιώματα».*

[1] Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους, ILGA Europe, Διεθνής Αμνηστία, Pax Christi International, Συμβούλιο των Κουάκερων για τις Ευρωπαϊκές Υποθέσεις, Παρατηρητήριο για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΚΑΡΙΤΑΣ Ευρώπης, Γιατροί χωρίς Σύνορα, Επιτροπή εκκλησιών για τους μετανάστες, Σώστε τα Παιδιά-Ευρώπη. «Έκκληση για απόσυρση της οδηγίας περί διαδικασιών ασύλου», 22 Μαρτίου 2004.

Η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR) εξέφρασε τις ανησυχίες της σχετικά με

> *«ορισμένες περιοριστικές και άκρως αντιφατικές πρακτικές που επί του παρόντος περιλαμβάνονται στην εθνική νομοθεσία μόνο ενός ή δύο κρατών μελών, αλλά θα μπορούσαν να εισαχθούν στη νομοθεσία και των 25 κρατών μελών της ΕΕ[1]».*

Ο εισηγητής εκφράζει επίσης την ανησυχία του για τη σαφή πρόθεση της Επιτροπής να θεωρήσει την εν λόγω οδηγία όχι ως ένα σημείο εκκίνησης για τη δημιουργία ενός κοινού συστήματος παροχής ασύλου, αλλά ως ένα τελικό επίτευγμα, το οποίο δεν θα τροποποιηθεί στο μέλλον.
Η έλλειψη διόδων νόμιμης μετανάστευσης στην ΕΕ ωθεί τους οικονομικούς μετανάστες στη χρήση της οδού του ασύλου για την είσοδο στην Ευρωπαϊκή Ένωση και αυτό έχει ως αποτέλεσμα την άσκηση μεγάλης πίεσης στα εθνικά συστήματα ασύλου. Για τον λόγο αυτό, η ΕΕ χρειάζεται μία σαφή, συνεκτική και ισχυρή κοινή διαδικασία ασύλου. Η προτεινόμενη οδηγία δεν επιτυγχάνει σημαντική πρόοδο σχετικά με την εναρμόνιση. Παρέχεται η διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη να διατηρήσουν τις εθνικές νομοθεσίες τους, μέσω των πολλών προαιρετικών διατάξεων, εξαιρέσεων και ρητρών διατήρησης της κατάστασης.

Για τον λόγο αυτό, παρά το γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη δεν έχουν νομοθεσία για το άσυλο, όπως η Ιταλία, η οδηγία θα βελτιώσει οριακά μόνο την κατάσταση σε άλλα κράτη μέλη. Για την ακρίβεια, μπορεί να αποτελέσει βήμα προς τα πίσω για ορισμένα από αυτά.

3. Ως προς τα συγκεκριμένα θέματα

Τα πιο προβληματικά θέματα είναι τα εξής:

α) «Πραγματική προσφυγή» (άρθρο 38)
Το άρθρο δεν εγγυάται ότι η διαδικασία προσφυγής θα έχει ανασταλτικό χαρακτήρα. Αυτό σημαίνει ότι δεν υπάρχει ρητό δικαίωμα για όλους τους αιτούντες άσυλο να παραμείνουν στο έδαφος της χώρας όπου έχει ζητηθεί το άσυλο μέχρι την έκδοση της τελικής απόφασης. Το ζήτημα αυτό επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Η διάταξη αυτή θα ήταν αντίθετη προς τη σύμβαση της Γενεύης και δεν διασφαλίζει τον σεβασμό προς την αρχή της «μη επαναπροώθησης».

β) «Ασφαλής τρίτη χώρα» (άρθρο 27)
Σύμφωνα με τη UNHCR, δεν είναι δυνατό να χαρακτηριστούν οι τρίτες χώρες γενικά ως «ασφαλείς», χωρίς να εξεταστεί μεμονωμένα η κάθε περίπτωση[2]. Υπάρχουν σημαντικές ανησυχίες σχετικά με την πρακτική αποτελεσματικότητα των διαδικασιών ασύλου στις χώρες διέλευσης στην περιφέρεια της Ένωσης, οι οποίες εγείρουν ερωτήματα σχετικά με τον βαθμό στον οποίο μπορούν να θεωρηθούν νομίμως «ασφαλείς». Επιπλέον, η οδηγία επιτρέπει στα κράτη μέλη να απομακρύνουν τους αιτούντες άσυλο σε όποια χώρα προτίθεται να τους

[1] Ανακοινώσεις τύπου της UNCHR στις 30 Απριλίου 2004 («Η UNCHR εκφράζει την απογοήτευσή της για τη χαμένη ευκαιρία να εγκριθούν υψηλές προδιαγραφές χορήγησης ασύλου στην ΕΕ».
[2] Προσωρινές παρατηρήσεις της UNHCR επί της πρότασης οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (10 Φεβρουαρίου 2005).

δεχθεί, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη την αξία των αιτημάτων τους. Επιτρέπει στα κράτη μέλη να μεταθέτουν τις ευθύνες τους σε τρίτες χώρες, ανεξάρτητα από το αν ο αιτών θα προστατευθεί από την επαναπροώθηση και θα αντιμετωπιστεί σε μεμονωμένη βάση.

γ) «ασφαλείς τρίτες χώρες» (άρθρο 35 Α, επονομαζόμενες «εξαιρετικά ασφαλείς»)
Πρόκειται για μία από τις πιο ανησυχητικές πτυχές της οδηγίας και έχει προστεθεί στην έννοια της ασφαλούς χώρας. Η οδηγία υποθέτει ότι το επίπεδο της προστασίας που διατίθεται στις γειτονικές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αντίστοιχο με τις προδιαγραφές στα κράτη μέλη της ΕΕ. Προβλέπει για τα κράτη μέλη τη δυνατότητα άρνησης της πρόσβασης στη διαδικασία προς όλους τους αιτούντες άσυλο που προέρχονται από τις χώρες αυτές. Οι διατάξεις αυτές δεν απαιτούν μεμονωμένη εκτίμηση και αντίκεινται στην αρχή της *μη επαναπροώθησης*.

δ) «Ασφαλής χώρα καταγωγής» (άρθρο 30, 30 Α, 30 Β)
Ο κατάλογος των ασφαλών χωρών καταγωγής προκάλεσε σοβαρά προβλήματα στο πρώτο σχέδιο της οδηγίας. Τώρα ο κατάλογος δεν περιλαμβάνεται πλέον στην οδηγία και η Επιτροπή θα τον εγκρίνει μέσω νέας νομοθεσίας. Μέχρι να εγκριθεί η νομοθεσία αυτή, η οδηγία αναφέρει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να διατηρήσουν τους δικούς τους εθνικούς καταλόγους. Αυτό, παραδόξως, συνεπάγεται ότι θα μπορούν να διατηρήσουν τους εθνικούς καταλόγους τους, ακόμη και αν αυτοί έρχονται σε αντίθεση με τα κριτήρια που ορίζει η οδηγία. Στο άρθρο 30 Β αναφέρεται ότι ο αιτών άσυλο είναι εκείνος που οφείλει να αποδείξει ότι πληροί τις προϋποθέσεις και η διαδικασία πρέπει να αποσαφηνιστεί.
Η χρήση της έννοιας της «ασφαλούς χώρας καταγωγής» μπορεί επίσης να οδηγήσει σε διακρίσεις μεταξύ των προσφύγων, οι οποίες δεν επιτρέπονται σύμφωνα με τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες του 1951 και το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ε) «Ταχείες διαδικασίες» (άρθρο 23-25)
Η οδηγία επιτρέπει ταχείες διαδικασίες σε ένα υπερβολικά ευρύ φάσμα υποθέσεων. Η ταχεία διαδικασία, η διαδικασία μη παραδεκτού και η ειδική διαδικασία περιλαμβάνουν παρεκκλίσεις από τις βασικές διασφαλίσεις, ιδιαίτερα όταν μία αίτηση θεωρείται αβάσιμη. Δεδομένου του ευρύτατου ορισμού των «προδήλως αβάσιμων αιτήσεων», η Διεθνής Αμνηστία εκφράζει φόβους ότι οι περισσότερες αιτήσεις (ποσοστό που ξεπερνά το 80%) θα υποβάλλονται σε ταχεία διαδικασία, γεγονός που συνεπάγεται την εφαρμογή των κατώτατων διαδικαστικών διασφαλίσεων[1]. Οι πρόσφυγες ενδέχεται να μην είναι σε θέση να δώσουν συνεπείς ή ολοκληρωμένες απαντήσεις για διάφορους προσωπικούς και ανθρώπινους λόγους, όπως λόγω ψυχολογικού τραύματος (για παράδειγμα μετά από πόλεμο, μετατραυματικό στρες, σεξουαλική βία, κλπ).

στ) «Περιπτώσεις διαδικασίας συνόρων» (άρθρο 35)
Η οδηγία επιτρέπει στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν διαδικασίες συνόρων που συνεπάγονται ελάχιστες διαδικαστικές διασφαλίσεις για τα άτομα που ζητούν άσυλο στα σύνορα ή σε ζώνες διέλευσης. Η πρακτική αυτή δίνει μη αρμόζουσες εξουσίες και ευθύνες στα χέρια των

[1] Διεθνής Αμνηστία, «Ενημερωτικό σημείωμα προς τον βουλευτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την οδηγία του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα», Φεβρουάριος 2005.

φυλάκων των συνόρων και προκαλεί σύγχυση ανάμεσα στους στόχους για τον έλεγχο της μετανάστευσης και στην προστασία των προσφύγων.

ζ) «Δικαιώματα των παιδιών» (άρθρο 15)
Η οδηγία αναφέρει ότι τα κράτη μέλη δύνανται «να μην ορίσουν αντιπρόσωπο, όταν ο ασυνόδευτος ανήλικος είναι 16 ετών και άνω…». Σύμφωνα με τη σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού, κάθε άτομο κάτω των 18 ετών πρέπει να θεωρείται παιδί, χωρίς διάκριση των δικαιωμάτων για όσους είναι άνω των 16. Επιπροσθέτως, το γεγονός ότι το παιδί είναι ή έχει υπάρξει παντρεμένο δεν υποδεικνύει απαραίτητα ότι δεν χρειάζεται αντιπρόσωπο. Ο γάμος σε ορισμένες χώρες δεν σχετίζεται με την ωριμότητα του παιδιού.

IV. Συμπέρασμα

Όσον αφορά τα κρίσιμα σημεία που αναφέρθηκαν και δεδομένης της μεγάλης συνάφειας της οδηγίας αυτής για μία κοινή πολιτική ασύλου, ο εισηγητής προτείνει την επείγουσα αξιολόγηση από την Επιτροπή των δύο παρακάτω βασικών ζητημάτων:

1.) αν η οδηγία, όπως τροποποιήθηκε, μπορεί να τροποποιηθεί ειδικά όσον αφορά τα πιο σημαντικά σημεία, τα οποία επισημαίνονται στην ανωτέρω παράγραφο.

2.) αν η Επιτροπή κρίνει απαραίτητο να ζητήσει την επίσημη γνώμη της νομικής υπηρεσίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της UNHCR, σύμφωνα με τη δήλωση 17 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, ώστε να διαπιστώσει αν η οδηγία μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου ως προς τη διαδικασία και τα τροποποιημένα σημεία.