



PARLEMENT EUROPEEN

**ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ Β
- ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΤΜΗΜΑ -**

ΜΕΛΕΤΗ

**«Ανάλυση της εξωτερικής διάστασης των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης της ΕΕ –
σύνθεση και συστάσεις προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο»**

Περιεχόμενο:

Η εξωτερική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής: μια παλαιά ανησυχία. Οι διάφορες μορφές εξωτετικοποίησης της πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης.

DGExPo/B/PolDep/ETUDE/2006_11

08/06/2006

DT\619330EL.doc

PE374.366

Μετάφραση εξωτερικού συνεργάτη

EL

Οι απόψεις που εκφράζονται στο παρόν έγγραφο ανήκουν αποκλειστικά στη συντάκτρια και δεν αντιπροσωπεύουν απαραίτητως την επίσημη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Το παρόν σημείωμα συντάχθηκε κατόπιν αιτήματος της Υποεπιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Το παρόν έγγραφο δημοσιεύεται στις εξής γλώσσες:

Γαλλικά (πρωτότυπο),
Αγγλικά

Συντάκτρια:

Claire Rodier
Νομικός, ειδικευμένη σε θέματα
ασύλου και μετανάστευσης στη
Γαλλία

Το χειρόγραφο ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο 2006

Για αντίτυπα του παρόντος, επικοινωνήστε με την ηλεκτρονική διεύθυνση:
asubhan@europarl.europa.eu

Βρυξέλλες, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ιούνιος 2006.

I ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το πρόγραμμα της Χάγης

II Η ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ : ΜΙΑ ΠΑΛΑΙΑ ΑΝΗΣΥΧΙΑ

1. Σχέδια δράσης της ομάδας υψηλού επιπέδου για το άσυλο και τη μετανάστευση. Το παράδειγμα της Σρι Λάνκα
2. Η μετανάστευση στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ
3. Εξωτερική διάσταση ή εξωτετικοποίηση;
4. Η σημασία της μεταναστευτικής πτυχής στην ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας

III ΟΙ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

A – Η ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΠΟΙΗΣΗ - ΜΕΤΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

1. Κυρώσεις σε βάρος των μεταφορέων
2. Σώμα αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης
3. Απωθήσεις δια θαλάσσης
4. Διαδικασίες προστατευόμενης εισόδου

B – Η ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΠΟΙΗΣΗ – ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗ ΕΥΘΥΝΩΝ

1. Εξωτετικοποίηση του ασύλου: περιφερειακά προγράμματα προστασίας και επανεγκατάσταση των προσφύγων
2. Ρήτρες και συμφωνίες επανεισδοχής
3. Το παράδειγμα της Λιβύης
4. Το παράδειγμα του Μαρόκου

IV ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Ι ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις αρχές του φθινοπώρου του 2005, περισσότερα από δέκα άτομα βρήκαν τον θάνατο και εκατοντάδες άλλα, μεταξύ των οποίων και αιτούντες άσυλο, απελάθηκαν, ενώ ορισμένα από αυτά εγκαταλείφθηκαν στην έρημο από τις μαροκινές αρχές ύστερα από την απελπισμένη προσπάθειά τους να διασχίσουν τη μόνη χερσαία μεθόριο μεταξύ της Αφρικής και της Ευρώπης, η οποία φυλάσσεται από τάφρους και τείχη ύψους τριών μέτρων γύρω από τους ισπανικούς θύλακες της Ceuta και της Melilla στο βόρειο Μαρόκο. Μερικές εβδομάδες αργότερα, οι αρχές της Αλγερίας πραγματοποίησαν νέα επιχείρηση επαναπροώθησης στα σύνορα εκατοντάδων μεταναστών οι οποίοι εκδιώχθηκαν από ένα μεγάλο ανεπίσημο στρατόπεδο στη Maghnia, κοντά στα σύνορα του Μαρόκου. Και εκεί, φαίνεται ότι υπήρχαν και αιτούντες άσυλο. Από τις αρχές του 2006, χιλιάδες άτομα, προερχόμενα κυρίως από την υποσαχάρια Αφρική, προσπαθούν να διασχίσουν τον Ατλαντικό από τη Μαυριτανία και τη Σενεγάλη για να φθάσουν στις ισπανικές ακτές των Καναρίων νήσων. Τα δραματικά αυτά γεγονότα –ο αριθμός των ατόμων που πεθαίνουν από πνιγμό στη θάλασσα, από εξάντληση διασχίζοντας την έρημο, και γενικότερα ο αριθμός των θυμάτων της μετανάστευσης τα τελευταία χρόνια είναι ανυπολόγιστος– προκάλεσαν και από τις δύο ακτές της Μεσογείου σκέψεις και πρωτοβουλίες σε μια προσπάθεια εξάλειψης ενός φαινομένου το οποίο χαρακτηρίζεται υπεραπλουστευτικά με την έκφραση «λαθρομετανάστευση». Κάποιοι μίλησαν για «σχέδιο Μάρσαλ για την Αφρική», ενώ πραγματοποιήθηκαν ή πρόκειται να πραγματοποιηθούν πολλές διακυβερνητικές συναντήσεις μεταξύ των χωρών της υποσαχάριας Αφρικής, των χωρών της βόρειας Αφρικής και των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η διάσκεψη που προβλέπεται να πραγματοποιηθεί στο Ραμπάτ στις 10 και 11 του προσεχούς Ιουλίου. Καθορίστηκαν προτεραιότητες που δίνουν έμφαση στον «διάλογο και τη συνεργασία με την Αφρική» και τη «συνεργασία με τις γειτονικές χώρες»¹.

Στο πλαίσιο των εν λόγω συλλογισμών, οι προτεινόμενες λύσεις περιστρέφονται γύρω από δύο άξονες: 1) ενίσχυση της ασφάλειας των συνόρων, προκειμένου να αποτραπεί η παράνομη διέλευσή τους και 2) σταθεροποίηση των μεταναστών στις χώρες προέλευσής τους, ιδίως μέσω της συνεργασίας με αυτούς. Όσον αφορά τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, κανένας από τους δύο αυτούς άξονες δεν είναι νέος για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία έχει αφιερώσει στο θέμα σημαντικό μέρος της δραστηριότητάς της στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων εδώ και πολλά χρόνια: οι άξονες αυτοί περιλαμβάνονταν ήδη στο πρόγραμμα εργασίας που συμφώνησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε το 1999 και απετέλεσαν έκτοτε αντικείμενο πολλών νομικών και επιχειρησιακών μηχανισμών. Τα πρόσφατα γεγονότα δεν θέτουν εν αμφιβόλω τόσο την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών αυτών, όσο την καταλληλότητά τους ενόψει της πραγματικότητας που αποκαλύπτουν

¹ COM(2005) 621 τελικό.

οι νέοι δρόμοι τους οποίους ακολουθεί η μετανάστευση από τον Νότο στον Βορρά. Πράγματι, φαίνεται ότι η ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, αντί να λύσει τα προβλήματα τα οποία υποτίθεται ότι καταπολεμά (να εμποδίσει τη λαθρομετανάστευση), στην πραγματικότητα απλώς τα μετατόπισε.

Οι μετανάστες ακολουθούν άλλους δρόμους, συχνά περισσότερο επικίνδυνους και δαπανηρούς και τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν βρίσκονται πια ανάντη της Ένωσης, συχνά μακριά από τα μάτια της δυτικής κοινής γνώμης, στις χώρες από τις οποίες φεύγουν ή από τις οποίες διέρχονται. Η προκειμένη μετατόπιση των προβλημάτων έχει ένα κόστος. Καταρχάς για τους μετανάστες και τα πρόσωπα που χρήζουν διεθνούς προστασίας, που εκτίθενται σε παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, παρόλο που είναι αυτά ακριβώς τα δικαιώματα που δεσμεύουν τόσο την Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και τα κράτη μέλη, όπως διαπιστώθηκε στην περίπτωση των γεγονότων της Ceuta και της Melilla. Στη συνέχεια, για τις εμπλεκόμενες γεωγραφικές περιοχές, όπου και συμβάλλει στην αποσταθεροποίησή τους. Αυτό συμβαίνει όταν οι χώρες της βόρειας Αφρικής αναγκάζονται, υπό την πίεση της ΕΕ, να θεσπίσουν μέτρα ελέγχου των συνόρων τους προκειμένου να εμποδίσουν την προηγουμένως ελεύθερη διέλευση υπηκόων των γειτονικών χωρών της μαύρης Αφρικής. Συνεπώς, είναι ανησυχητικό να βλέπει κανείς σήμερα την Ένωση να εντάσσει τις σχέσεις της με τις τρίτες χώρες στη συνέχεια μιας λογικής της οποίας οι, συχνά καταστροφικές, επιπτώσεις μπορούν να υπολογιστούν. Αυτός είναι εντούτοις ο κίνδυνος τον οποίον προκαλούν οι κατευθύνσεις που ακολουθεί η ΕΕ για τα θέματα της μετανάστευσης στο πλαίσιο της εξωτερικής της πολιτικής από την έγκριση του προγράμματος της Χάγης και εξής.

Το πρόγραμμα της Χάγης

Το πολυετές πρόγραμμα της Χάγης «Ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση», το οποίο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στις Βρυξέλλες στις 4 και 5 Νοεμβρίου 2004, θέτει τις βάσεις εργασίας για τα πέντε επόμενα χρόνια και διακρίνει μεταξύ δύο πτυχών της πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης στην Ένωση: η μία αφορά τη συνέχιση της διαδικασίας δημιουργίας μιας κοινής πολιτικής στο εσωτερικό της ΕΕ, σε μια εποχή κατά την οποία η πρώτη φάση της διαδικασίας αυτής, η οποία είχε καθοριστεί από το Συμβούλιο του Τάμπερε το 1999 βρισκόταν στα στάδια της ολοκλήρωσης με τη θέσπιση μιας σειράς κοινοτικών κανόνων στους δύο τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης. Η δεύτερη πτυχή αφορά την «εξωτερική διάσταση του ασύλου και της μετανάστευσης» στην οποία επιφυλάσσεται σημαντική θέση.

Παρόλο που ο στόχος του προγράμματος της Χάγης –το οποίο αποτελεί τη δεύτερη φάση του έργου που αναλήφθηκε στο Τάμπερε– είναι «να βελτιωθεί η κοινή ικανότητα της Ένωσης να διασφαλίζει θεμελιώδη δικαιώματα, (...) να παρέχει προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες και με άλλες διεθνείς συνθήκες στα πρόσωπα που έχουν ανάγκη, να ρυθμίζει τις μεταναστευτικές ροές και να ελέγχει τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης», τα μέσα τα οποία εκτίθενται για την επίτευξη του στόχου αυτού στο έδαφος της ΕΕ είναι ελάχιστα συγκεκριμένα.

Η θέσπιση ενός κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος ασύλου, την οποία η Επιτροπή αναφέρει από το 2000², μελετάται να πραγματοποιηθεί με χρονικό ορίζοντα το 2010· υπενθυμίζεται ότι η μετανάστευση εργασίας συνεχίζει να αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών μελών· κατά τα λοιπά, το πρόγραμμα της Χάγης απλώς καλεί σε στενότερη συνεργασία μεταξύ κρατών, βελτίωση των γνώσεων και των μηχανισμών καταγραφής και ανταλλαγής πληροφοριών για τη μετανάστευση, καθώς και συντονισμό μεταξύ των εθνικών πολιτικών και των πρωτοβουλιών της ΕΕ.

Αυτό ισχύει στο ζήτημα της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι εγκατεστημένοι στην Ένωση, της οποίας η επιτυχία υπογραμμίζεται ότι «συμβάλλει θετικά στη σταθερότητα και τη συνοχή των κοινωνιών μας»: αυτή η ένταξη δεν αποτελεί παρά αντικείμενο ορισμένων συστάσεων χωρίς συγκεκριμένο πεδίο εφαρμογής. Για παράδειγμα, διαβεβαιώνεται ότι στόχος είναι «να επιδιωχθεί ενεργά η εξάλειψη των εμποδίων για την ένταξη» προκειμένου να επιτευχθεί η «δημιουργία ίσων ευκαιριών», και συνιστάται η κατάρτιση μιας ιστοσελίδας για την προώθηση «της διαρθρωτικής ανταλλαγής πείρας και πληροφοριών σχετικά με την ένταξη».

Αντιθέτως, το κεφάλαιο που αφιερώνει το πρόγραμμα της Χάγης στην *εξωτερική διάσταση* του ασύλου και της μετανάστευσης, η οποία αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας έκθεσης, αποκαλύπτει τη σημασία που αποδίδουν στην εν λόγω πτυχή τα κράτη μέλη και τις προσπάθειες, οικονομικές και άλλες, που είναι πρόθυμα να καταβάλουν. Υπογραμμίζουν ότι «η πολιτική της ΕΕ θα πρέπει να έχει ως στόχο να βοηθήσει τις τρίτες χώρες, σε πλήρη σύμπραξη, (...) στις προσπάθειές τους για να βελτιώσουν την ικανότητα που διαθέτουν για τη διαχείριση της μετανάστευσης και την προστασία των προσφύγων, (...) τη δημιουργία ικανότητας ελέγχου των συνόρων, την ενίσχυση της ασφάλειας των εγγράφων και την αντιμετώπιση του προβλήματος της επιστροφής». Παρόλο που, όπως θα δούμε, η προσπάθεια του Συμβουλίου να επιρρίψει σε τρίτες χώρες μέρος της διαχείρισης των διαχειριστικών ροών προς την Ευρώπη δεν είναι νέα, είναι η πρώτη φορά που καταλαμβάνει τέτοια θέση στο πρόγραμμα εργασίας της Ένωσης, και αυτό για δύο λόγους. Αφενός, ύστερα από πολυάριθμα θεαματικά επεισόδια κατά τη διάρκεια του 2004 τα οποία οφείλονταν στη δραματική τροπή που έλαβαν προσπάθειες μεταναστών να φθάσουν στις ακτές της Σικελίας και της Ανδαλουσίας, το Συμβούλιο καλεί «όλα τα κράτη να εντείνουν τη συνεργασία τους για την πρόληψη περαιτέρω θανάτων» για τον λόγο ότι «η ανεπαρκής διαχείριση μεταναστευτικών ροών μπορεί να οδηγήσει σε ανθρωπιστικές καταστροφές». Αφετέρου, ο κανονιστικός μηχανισμός, ο οποίος επρόκειτο να πλαισιώσει την κοινή πολιτική της ΕΕ σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου στο εσωτερικό των συνόρων της, όπως προβλεπόταν από τη συνθήκη του Άμστερνταμ, είχε σχεδόν ολοκληρωθεί στα τέλη του 2004. Κατόπιν αυτού, οι μεγαλύτερες ανησυχίες φαίνεται να επικεντρώνονται στην προστασία των συνόρων από τη διέλευση νέων μεταναστών.

² COM(2000) 755 τελικό.

Η ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: ΜΙΑ ΠΑΛΑΙΑ ΑΝΗΣΥΧΙΑ

1. Σχέδια δράσης της ομάδας υψηλού επιπέδου για το άσυλο και τη μετανάστευση. Το παράδειγμα της Σρι Λάνκα

Η προσπάθεια της ΕΕ να μετατοπίσει τον έλεγχο των συνόρων της ανάντη δεν χρονολογείται από το 2004. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί το «πρόβλημα της μαζικής εισροής αιτούντων άσυλο και παράνομων μεταναστών» στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η εντολή της ομάδας υψηλού επιπέδου για το άσυλο και τη μετανάστευση (GHNAI) η οποία συστήθηκε από το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων του Δεκεμβρίου 1998 ήταν να δημιουργηθούν στις κυριότερες χώρες προέλευσης και διέλευσης προγράμματα που άπτονται και των τριών πυλώνων, τα οποία να καλύπτουν από την εμπορική πολιτική έως την αναπτυξιακή βοήθεια, προκειμένου να «καταπολεμηθούν οι αιτίες της μετανάστευσης και τα ρεύματα προσφύγων» και «να δοθεί βοήθεια για τη μείωση των εντάσεων της μετανάστευσης»³.

Εντούτοις, από τα σχέδια δράσης ανά χώρα που παρουσιάστηκαν έναν χρόνο αργότερα, τον Οκτώβριο 1999, από την ομάδα υψηλού επιπέδου στο Συμβούλιο του Τάμπερε, η προσοχή στράφηκε κυρίως στις προτάσεις που αφορούσαν την πάταξη της παράνομης μετανάστευσης στην πηγή, μέσω μηχανισμών όπως η δημιουργία συστημάτων ανίχνευσης των πλαστών εγγράφων, η αποστολή ευρωπαϊών αξιωματικών συνδέσμων στις χώρες αναχώρησης ή διέλευσης για τη βελτίωση του ελέγχου των αναχωρήσεων ή η υπογραφή συμφωνιών επανεισδοχής.

Ένας παρατηρητής επεσήμανε ότι από τα δεκαοκτώ μέτρα που προτάθηκαν στο σχέδιο δράσης για το Μαρόκο, το οποίο δεν ασχολούταν σχεδόν καθόλου με το κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο της μετανάστευσης στη συγκεκριμένη χώρα, ένα μόνον αφορά τη βοήθεια για την ενσωμάτωση των μαροκινών υπηκόων που κατοικούν στα κράτη μέλη, ενώ περισσότερα από τα μισά αφορούν την καταστολή ή την πρόληψη της λαθρομετανάστευσης⁴. Η ίδια έννοια της εταιρικής σχέσης, την οποία ο ίδιος παρατηρητής χαρακτηρίζει «ευρωκεντρική» χαρακτηρίζει και το σχέδιο δράσης για τη Σρι Λάνκα. Παρόλο που υπογραμμίστηκε η ανάγκη μιας συνολικής προσέγγισης που να συνδυάζει την κοινωνικοοικονομική πτυχή και την ανάπτυξη με τα θέματα ασφάλειας και προστασίας των συνόρων, τα όσα υλοποιήθηκαν κατ' εφαρμογή του σχεδίου δράσης δεν εμπνέονται τόσο από αυτήν την εκφρασθείσα βούληση, όσο από μια διπλή ανησυχία της ΕΕ: 1) να μειωθεί η λαθρομετανάστευση η οποία έχει ως τόπο διέλευσης ή ως τόπο προορισμού τη Σρι Λάνκα, 2) να επιστρέψουν στη χώρα οι, πολυάριθμοι την εποχή εκείνη, υπήκοοι της Σρι Λάνκα που βρίσκονταν στα κράτη μέλη. Η ανησυχία αυτή μεταφράστηκε στη χρηματοδότηση το 2002 δύο σχεδίων: το

³ Εισαγωγή της φινλανδικής Προεδρίας στο έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (15-16 Οκτωβρίου 1999).

⁴ A. Belguendouz, «Le Maroc non africain, gendarme de l'Europe?», Ραμπάτ, 2003

ένα, υπέρ του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΟΙΜ), είχε προϋπολογισμό 13 εκατ. ευρώ και αφορούσε την κατάρτιση του προσωπικού των υπηρεσιών μετανάστευσης της χώρας σε θέματα καταστολής της λαθρομετανάστευσης. Το άλλο σχέδιο, προϋπολογισμού ύψους 1 εκατ. ευρώ, αφορούσε τη δημιουργία, στη Σρι Λάνκα, συστήματος πληροφοριών για τις χώρες προέλευσης των μεταναστών⁵. Τέλος, η ΕΕ ολοκλήρωσε το 2004 την υπογραφή μιας συμφωνίας επανεισδοχής με τη Σρι Λάνκα, του τύπου που, όπως θα δούμε, αποτελεί ένα από τα κεντρικά στοιχεία της εξωτερικής πτυχής της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ. Πηγές προσκείμενες στην αντιπροσωπεία της Σρι Λάνκα διαβεβαιώνουν ότι, όπως και στην περίπτωση του Μαρόκου, οι συζητήσεις που αφορούσαν τα θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ) διεξήγοντο αποκλειστικά, και οι αποφάσεις λαμβάνονταν, από την ευρωπαϊκή πλευρά που συμμετείχε στις διαπραγματεύσεις⁶.

2. Η μετανάστευση στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ

Η ενσωμάτωση της μεταναστευτικής πολιτικής στις σχέσεις της Ένωσης με τις τρίτες χώρες είχε περιληφθεί και στην ημερήσια διάταξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης του 2002, το οποίο επέμεινε στην ανάγκη χρήσης «όλων των ενδεδειγμένων μέσων στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ» για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Παρόλο που ήδη από το 1999, είχε αποφασιστεί ότι η καταστολή της λαθρομετανάστευσης θα περιλαμβανόταν σε όλες τις συμφωνίες σύνδεσης και συνεργασίας, και ιδίως στις συμφωνίες με τις χώρες της λεκάνης της Μεσογείου (πρόγραμμα MEDA) και στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης με τα ΝΑΚ (νέα ανεξάρτητα κράτη) της κεντρικής Ευρώπης και της κεντρικής Ασίας (πρόγραμμα TACIS), των Βαλκανίων (πρόγραμμα CARDS) και με τα κράτη ΑΚΕ (Αφρικής-Καραϊβικής-Ειρηνικού), το Συμβούλιο της Σεβίλλης προχώρησε περισσότερο και ζήτησε να περιλαμβάνεται ρήτρα υποχρεωτικής επανεισδοχής σε περίπτωση παράνομης μετανάστευσης σε «κάθε μελλοντική συμφωνία συνεργασίας, συμφωνία σύνδεσης ή ισοδύναμη συμφωνία που θα συνάψει η Ευρωπαϊκή Ένωση ή η Ευρωπαϊκή Κοινότητα με οποιαδήποτε χώρα».

Το ίδιο έτος (2002), η Επιτροπή, στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες»⁷, αναφέρει παραδείγματα πρωτοβουλιών που είχαν ήδη αναληφθεί για τη μεταφορά των νέων αυτών προτεραιοτήτων στο πλαίσιο της πολιτικής εξωτερικής βοήθειας προς τις περιοχές που αποτελούν παραδοσιακά πηγές μετανάστευσης. Οι εν λόγω πρωτοβουλίες αφορούν τη δημιουργία πολιτικών και υποδομών υποδοχής στον τομέα του ασύλου και την ενίσχυση των θεσμικών ικανοτήτων (αστυνομία και δικαιοσύνη), τη βελτίωση των ελέγχων στα σύνορα και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Την ίδια εποχή, εξάλλου, λήφθηκε και η απόφαση να χορηγηθεί ένα κονδύλιο 40 εκατ. ευρώ προκειμένου να στηριχθεί η βελτίωση της διαχείρισης των συνόρων του Μαρόκου, χρηματοδότηση για την οποία οι μαροκινές αρχές διαμαρτυρήθηκαν, το φθινόπωρο του 2005, ότι δεν έλαβαν ποτέ.

⁵ A. Becerro, «The External Aspect of Migration Policy», έγγραφο εργασίας του EUI, RSCAS αριθ. 2004/5

⁶ OXFAM, «Territoire inexploré: l'internationalisation de la politique d'asile de l'UE», Λονδίνο, 2005.

⁷ COM(2002) 703 τελικό.

Αναθυμούμενοι τις συζητήσεις που πραγματοποιήθηκαν ένα χρόνο αργότερα στα θεσμικά όργανα και σε ορισμένους διεθνείς οργανισμούς σχετικά με τα σχέδια δημιουργίας «στρατοπέδων» για μετανάστες και αιτούντες άσυλο εκτός της Ευρώπης (βλ. κατωτέρω), είναι ενδιαφέρον να επισημανθεί ότι το ίδιο έτος (2002), η Επιτροπή πρότεινε να εγγραφεί στο κεφάλαιο του προϋπολογισμού «ικανότητες αποτελεσματικής προστασίας στις τρίτες χώρες» η χρηματοδότηση μιας «ανάλυσης των νομικών, χρηματοδοτικών και πρακτικών προβλημάτων που θέτουν (...) τα κέντρα διεκπεραίωσης της διέλευσης σε τρίτες χώρες», ενόψει της «απόθησης των δευτερογενών κινήσεων προς τα κράτη μέλη της ΕΕ» και της δημιουργίας και παγίωσης ικανότητας διεκπεραίωσης, υποδοχής και προστασίας «και όσον αφορά τα πρόσωπα που επιστρέφουν από το έδαφος της ΕΕ»⁸.

Διαβάζοντας τις προτεραιότητες που καθορίστηκαν ήδη από το 2002, διαπιστώνεται ότι οι στόχοι της Χάγης είχαν ήδη τεθεί πριν πολύ καιρό, μέσω μιας διολίσθησης προς την εξωτερική πολιτική και την πολιτική συνεργασίας της Ένωσης θεμάτων που υπάγονταν μέχρι τότε στην πολιτική ασύλου και μετανάστευσης στο πλαίσιο της ΔΕΥ. Η διολίσθηση αυτή, λόγω των στεγανών που εμφανίζονται καμιά φορά στην ενασχόληση με τα συγκεκριμένα θέματα, δυσχεραίνει την απαραίτητη σφαιρική προσέγγιση του θέματος της μετανάστευσης στην Ευρώπη. Αυτό συμβαίνει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των Επιτρόπων που είναι αρμόδιοι για την ανάπτυξη και την ανθρωπιστική βοήθεια, τις εξωτερικές σχέσεις και την ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας, και τον τομέα της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας. Το ίδιο ισχύει και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λόγω των αντίστοιχων τομέων αρμοδιότητας των επιτροπών Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, Ανάπτυξης, Εξωτερικών Υποθέσεων και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ανάλογες δυσκολίες εμφανίζονται και στο επίπεδο της κοινωνίας των πολιτών, όπου οι ΜΚΟ τείνουν γενικά περισσότερο προς την τελειοποίηση της εμπειρίας τους στον τομέα δραστηριότητάς τους, παρά στην ανταλλαγή εμπειριών, παρόλο που η προαναφερθείσα εξέλιξη θα δικαιολογούσε συλλογικές αναλύσεις από τις ΜΚΟ που υπερασπίζονται τα ανθρώπινα δικαιώματα, τα δικαιώματα των μεταναστών και το δικαίωμα ασύλου και τις ΜΚΟ που ασχολούνται με την ανάπτυξη.

3. Εξωτερική διάσταση ή εξωτερικοποίηση;

Δύο παράγοντες συνέβαλαν στην απόκτηση ορατότητας αυτής της διείδυσης της μεταναστευτικής πολιτικής στην εξωτερική πολιτική της Ένωσης από το 2003 και οδηγούν στο συμπέρασμα ότι περάσαμε προοδευτικά από μια φάση ενσωμάτωσης του θέματος στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες σε μια φάση εξαγωγής από την ΕΕ μέρους της διαχείρισης των συνόρων της προς αυτές τις χώρες και μεταφοράς των ευθυνών της στον τομέα του ασύλου, την οποία ορισμένοι παρατηρητές χαρακτήρισαν

⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Δικαιοσύνη, ελευθερία και ασφάλεια, Πρόσκληση υποβολής προτάσεων 2003, γραμμή του προϋπολογισμού «Συνεργασία με τις τρίτες χώρες στον τομέα της μετανάστευσης», Β7-667.

«εξωτερικοποίηση» της πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης. Πρόκειται, αφενός, για τη βρετανική πρόταση, η οποία υποβλήθηκε κατά την άτυπη σύνοδο των υπουργών Εσωτερικών και Εξωτερικών στη Βέροια τον Μάρτιο 2003, να μετεγκατασταθεί η διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου με τη δημιουργία κέντρων διέλευσης και διεκπεραίωσης (transit processing centers, TPC) στις περιοχές από τις οποίες διέρχονται οι αιτούντες άσυλο καθοδόν προς την Ευρώπη, όπου θα αποστέλλονται οι τελευταίοι μόλις προσπαθήσουν να περάσουν τα ευρωπαϊκά σύνορα, προκειμένου να εξεταστεί η αίτησή τους. Δεύτερον, πρόκειται για το ιταλογερμανικό σχέδιο που υποβλήθηκε ως αντίδραση στις διαδοχικές αποβιβάσεις πολλών χιλιάδων λαθρομεταναστών προερχομένων από τη Λιβύη στις ιταλικές ακτές το καλοκαίρι 2004 και εντάσσεται σε ένα γενικό σχέδιο καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης, βοήθειας για την ανάπτυξη των χωρών της υποσαχάριας Αφρικής που αποτελούν πηγές μετανάστευσης και «πιο ανθρώπινης» μεταχείρισης του ασύλου στις χώρες διέλευσης, εγκατάστασης στη Βόρειο Αφρική «ευρωπαϊκών θυρίδων μετανάστευσης» για τη συγκέντρωση εκτός των ευρωπαϊκών συνόρων των υποψηφίων μεταναστών.

Ασφαλώς, καμία από τις δύο αυτές προτάσεις δεν συγκεκριμενοποιήθηκε με τη μορφή ενός ευρωπαϊκού προγράμματος εξωτερικών κέντρων κράτησης για μετανάστες και αιτούντες άσυλο: σε ορισμένα κράτη μέλη, όπως και στην Επιτροπή, υπήρξαν έντονες αντιδράσεις για την απόρριψη ενός τέτοιου ενδεχομένου, ενώ μια έκκληση εναντίον των στρατοπέδων στα σύνορα της Ευρώπης συγκέντρωσε, τον Οκτώβριο 2004, πολλές εκατοντάδες υπογραφές βουλευτών του ευρωπαϊκού και των εθνικών κοινοβουλίων και ΜΚΟ από ολόκληρη την Ευρώπη⁹. Εντούτοις, με τις συζητήσεις που προκάλεσαν, μπορεί να θεωρηθεί ότι οι προτάσεις αυτές επέβαλαν μια στροφή στην αντίληψη σχετικά με τις σχέσεις της ΕΕ με τους γείτονές της στα θέματα της μετανάστευσης. Παράδειγμα αυτής της εξέλιξης στον τομέα του ασύλου είναι η πρόταση που υπέβαλε η Επιτροπή το 2003 «να διερευνηθούν νέες οδοί» η οποία βασίζεται σε μια «πραγματική πολιτική εταιρική σχέση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των τρίτων χωρών, καθώς και των αρμόδιων διεθνών οργανισμών», που προϋποθέτει «τη μεγαλύτερη συμμετοχή των τρίτων χωρών πρώτης υποδοχής και διέλευσης» για «προστασία στις περιοχές καταγωγής» με την «εδραίωση της προσφοράς προστασίας στην περιοχή καταγωγής και τη διεκπεραίωση των αιτημάτων προστασίας πιο κοντά στις ανάγκες»¹⁰. Μια προσέγγιση που θα επικυρωθεί από το πρόγραμμα της Χάγης το οποίο θέτει την εταιρική σχέση με τις τρίτες χώρες «σε ένα πνεύμα κοινής ευθύνης», στο επίκεντρο των σχεδίων που προβλέπει. Έναν χρόνο αργότερα, η Επιτροπή, στην ανακοίνωσή της με θέμα μια στρατηγική για την εξωτερική διάσταση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης¹¹, προσπάθησε να αποδείξει ότι η εξωτερική διάσταση της ΔΕΥ συμβάλλει στη δημιουργία ενός εσωτερικού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ενώ παράλληλα στηρίζει τους πολιτικούς στόχους των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ.

4. Η σημασία της μεταναστευτικής πτυχής στην ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας

Η ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας (ΕΠΓ), η οποία αποσκοπεί στη δημιουργία μιας «προνομιακής σχέσης» με τις γειτονικές χώρες της ΕΕ στη βάση μιας αμοιβαίας

⁹ <http://no-camps.org/fr.htm>

¹⁰ COM(2003) 152 τελικό,

¹¹ COM(2005) 491 τελικό,

δέσμευσης υπέρ κοινών αξιών, και συγκεκριμένα του σεβασμού του κράτους δικαίου, της χρηστής διακυβέρνησης, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της προώθησης σχέσεων καλής γειτονίας και των αρχών της οικονομίας της αγοράς, και οριστικοποιήθηκε το 2004, αφορούσε καταρχάς τις χώρες που βρίσκονται ανατολικά των νέων ανατολικών συνόρων τα οποία διαμορφώθηκαν μετά τη διεύρυνση του 2004 και στη συνέχεια επεκτάθηκε στις χώρες της ευρωμεσογειακής εταιρικής σχέσης και στις χώρες του νοτίου Καυκάσου. Για τις χώρες της νότιας ακτής της Μεσογείου, απαραίτητη προϋπόθεση για την προσχώρηση στην πολιτική γειτονίας είναι η συμμετοχή στη διαδικασία της Βαρκελώνης. Έτσι, η Λιβύη, η οποία δεν συμμετέχει στη διαδικασία της Βαρκελώνης, δεν έχει ενταχθεί ούτε στην πολιτική γειτονίας. Στο εσωτερικό των τριών πεδίων τα οποία καλύπτει η ΕΠΓ (κοινοτική πολιτική, κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, και αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις) περίοπτη θέση κατέχουν τα ζητήματα που αφορούν την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου. Το Συμβούλιο της Χάγης όρισε εξάλλου την πολιτική γειτονίας ως «το στρατηγικό πλαίσιο για την εντατικοποίηση της συνεργασίας με τους γείτονες της ΕΕ» στους τομείς αυτούς.

Πράγματι, η ΕΠΓ επιτρέπει τη δημιουργία ενός συστήματος συνδιαχείρισης των συνόρων το οποίο βασίζεται στη μετακίνηση των ελέγχων εκτός των συνόρων της Ένωσης, εφόσον συναινεί η οικεία χώρα. Η ΕΠΓ τίθεται σε εφαρμογή κατά διαφορετικό τρόπο ανάλογα με την εκάστοτε γειτονική χώρα, μέσω «σχεδίων δράσης» τα οποία προβλέπουν τις δράσεις που πρέπει να υλοποιηθούν βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα σε συνάρτηση με τις προτεραιότητες που καθορίζονται για κάθε κράτος εταίρο¹². Όσον αφορά τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης, εντούτοις, προβλέπονται ορισμένες προτεραιότητες κοινές για όλες τις χώρες: πρόκειται για την πολιτική θεωρήσεων (με ένα βαθμό ευελιξίας για «ορισμένες κατηγορίες προσώπων»), την υπογραφή συμφωνιών επανεισδοχής, την ενίσχυση της επιχειρησιακής ικανότητας και της ικανότητας παρέμβασης των μονάδων επαγρύπνησης και ελέγχου των θαλασσιών ή/και χερσαίων συνόρων, την ανταλλαγή πληροφοριών και τον διάλογο για τη λαθρομετανάστευση, τη μεγαλύτερη ασφάλεια των ταξιδιωτικών εγγράφων και των θεωρήσεων, την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειρίας όσον αφορά το σύστημα διαχείρισης των συνόρων και τέλος, την κατάρτιση των υπαλλήλων που συμμετέχουν στη διαχείριση των συνόρων (αστυνομία, συνοριοφυλακή, τελωνεία κλπ).

Κάθε σχέδιο δράσης υποτίθεται ότι αντικατοπτρίζει τα αντίστοιχα συμφέροντα κάθε πλευράς (της ΕΕ και της γειτονικής χώρας): «εργαστήκαμε μαζί με τους γείτονές μας για την κατάρτιση σχεδίων δράσης προσαρμοσμένων σε κάθε εταίρο, έτσι ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες και να απαντούν στα αιτήματα όλων. Η πρότασή μας – ενισχυμένη συνεργασία, μεγαλύτερη οικονομική βοήθεια και δυνατότητα στενότερων σχέσεων με την ΕΕ– θα είναι πράγματι επωφελής και για τις δύο πλευρές σε πολλούς τομείς, από την εκπαίδευση έως το περιβάλλον, περνώντας από τις μεταφορές και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας», εξήγησε η κ. Benita Ferrero-Waldner, Επίτροπος αρμόδια για τις εξωτερικές σχέσεις και την ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας, κατά την έναρξη εφαρμογής των πρώτων σχεδίων δράσης.

¹² Επτά σχέδια δράσης τέθηκαν υπό διαπραγμάτευση και εγκρίθηκαν επίσημα με το Ισραήλ, την Τυνησία, το Μαρόκο, την Παλαιστινιακή Αρχή, την Ιορδανία, τη Μολδαβία και την Ουκρανία. Τα σχέδια δράσης με την Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν, την Αίγυπτο, τη Γεωργία και το Λίβανο βρίσκονται στο στάδιο των διαπραγματεύσεων.

Όσον αφορά τη μεταναστευτική πτυχή της ΕΠΓ, εντούτοις, σε μια πρόσφατη παρέμβαση (9 Μαΐου 2006) με θέμα την πρόοδο της διαδικασίας, η Επίτροπος προέβαλε μια προσέγγιση εστιασμένη αποκλειστικά στα οφέλη που μπορεί να αποκομίσει η ΕΕ: «Η Ευρώπη χρειάζεται τη μετανάστευση. Οι πληθυσμοί μας μειώνονται και γερνούν. Μέσω της ΕΠΓ προσπαθούμε να διαχειριστούμε καλύτερα τη μετανάστευση: να υποδεχθούμε τους μετανάστες που χρειαζόμαστε για την οικονομική και κοινωνική ευημερία μας και να πατάξουμε την παράνομη μετανάστευση».

Το χρηματοδοτικό μέσο της πολιτικής γειτονίας θα χρηματοδοτήσει, από το 2007, ενισχύσεις ανά χώρα μέχρι ποσοστό 60%, αλλά προβλέπονται και περιφερειακά προγράμματα, καθώς και προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι παρόλο που η πολιτική γειτονίας είναι μια αυστηρά διακυβερνητική διαδικασία, της οποίας οι μηχανισμοί αξιολόγησης δεν προβλέπουν συμμετοχή των πολιτών της ΕΕ, ούτε των πολιτών των χωρών εταίρων, ακριβώς όπως οι πολίτες δεν συμμετείχαν στην κατάρτισή του, η διαπραγμάτευση της χρηματοδότησής της, αντιθέτως, υπάγεται στη διαδικασία συναπόφασης, πράγμα που θέτει προοπτικές ελέγχου της πολιτικής γειτονίας από το Κοινοβούλιο.

III ΟΙ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Η εξωτερικοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης μπορεί να διακριθεί σε δύο κύριες τάσεις. Πρόκειται, αφενός, για το ότι η ΕΕ «μετεγκαθιστά» εκτός του εδάφους της ορισμένες διαδικασίες που αφορούν τον έλεγχο των συνόρων της (Α), και αφετέρου, για το ότι επιρρίπτει σε τρίτες χώρες, μέσω μεταφοράς ευθυνών, τις συνέπειες των υποχρεώσεων που έχει αναλάβει δυνάμει διεθνών δεσμεύσεων ή επιλογών της στον τομέα της διαχείρισης των μεταναστευτικών ρευμάτων (Β). Στη συνέχεια, παρατίθενται ορισμένα παραδείγματα μηχανισμών που χαρακτηρίζουν τις δύο αυτές κατευθύνσεις και υπογραμμίζουν τους κινδύνους που μπορούν να προκαλέσουν.

Α - Η ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΠΟΙΗΣΗ - ΜΕΤΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

1. Κυρώσεις σε βάρος των μεταφορέων

Η ιδέα να επιρριφθούν ευθύνες στις μεταφορικές εταιρείες επιβάλλοντάς τους πρόστιμα και αναγκάζοντάς τις να μεριμνήσουν για την επιστροφή των επιβατών που στερούνται ταξιδιωτικών εγγράφων ή θεωρήσεων είναι παλαιά, εφόσον αναφέρεται στη σύμβαση του Σένγκεν (1990). Η ίδια διατύπωση επαναλήφθηκε στην οδηγία την οποία εξέδωσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 28 Ιουνίου 2001 και η οποία προβλέπει κυρώσεις που μπορούν να φθάσουν τις 500 000 ευρώ και υποχρέωση της μεταφορικής

εταιρείας να μεριμνήσει για τον επιβάτη και να αναλάβει τα έξοδα επιστροφής του. Παρόλο που ο διακηρυσσόμενος στόχος της οδηγίας είναι ο αγώνας κατά των μεταφορέων λαθρομεταναστών οι οποίοι εκμεταλλεύονται τους μετανάστες που στερούνται ταξιδιωτικών εγγράφων μεταφέροντάς τους σε άσχημες, ή ακόμα και επικίνδυνες, συνθήκες, ένα άλλο αποτέλεσμα των κυρώσεων κατά των μεταφορέων είναι η ιδιωτικοποίηση των ελέγχων των προσωπικών εγγράφων και των θεωρήσεων τους οποίους πραγματοποιούν πλέον υπάλληλοι των εν λόγω εταιρειών, πολύ πριν από την άφιξη των υποψηφίων επιβατών στην Ένωση, προκειμένου να αποφευχθεί η παράνομη είσοδός τους.

Συνεπώς, δεν στερούνται κινδύνων για τους αιτούντες άσυλο, οι οποίοι κινδυνεύουν να μην μπορούν να αγοράσουν εισιτήριο μεταφοράς επειδή δεν θα πληρούν τις απαιτήσεις τις οποίες θέτει η αεροπορική ή ναυτιλιακή εταιρεία, σε μια προσπάθεια να αποφύγει τις κυρώσεις από τη χώρα προορισμού, ενώ οι παράτυπες συνθήκες άφιξης των αιτούντων άσυλο δεν μπορούν καταρχήν να χρησιμοποιηθούν εις βάρος τους από τη χώρα στην οποία ζητούν προστασία. Αυτή η τεχνική φιλτραρίσματος είναι εξαιρετικά προβληματική, πολύ περισσότερο διότι δεν προσφέρεται καμία νόμιμη εναλλακτική λύση στα πρόσωπα τα οποία είναι αναγκασμένα να εγκαταλείψουν επειγόντως τη χώρα τους, αλλά δεν πληρούν τις προϋποθέσεις (βλ. και κατωτέρω «διαδικασίες προστατευόμενης εισόδου»). Οι κυρώσεις εις βάρος των μεταφορέων, οι οποίοι ελαφρύνουν τις ευρωπαϊκές αστυνομικές αρχές από μέρος του ελεγκτικού έργου τους, έχουν ως συνέπεια να κρατούν τους αιτούντες άσυλο μακριά από τα ευρωπαϊκά σύνορα ή να τους αναγκάζουν να πληρώνουν ακριβότερα και να διατρέχουν περισσότερους κινδύνους για να ταξιδέψουν παράνομα.

2. Σώμα αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης

Η εξαγωγή τεχνικών και αρμοδιοτήτων στον τομέα της επαγρύπνησης και της επισήμανσης για την προστασία των συνόρων της Ένωσης από τις χώρες αναχώρησης ή διέλευσης έχει λάβει τη μορφή ενός δικτύου «αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης»¹³. Αυτοί οι εθνικοί υπάλληλοι των κρατών μελών της ΕΕ αποστέλλονται στις τρίτες χώρες «με σκοπό την ανάπτυξη και διατήρηση επαφών με τις αρχές της χώρας υποδοχής προκειμένου να συμβάλουν στην πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, στην επαναπροώθηση των παράνομων μεταναστών και στη διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης». Καταρχήν, αποσπώνται στις αρχές του κράτους προέλευσής τους ή άλλου κράτους μέλους της ΕΕ, ενώ μπορούν να τοποθετηθούν και «στις αρμόδιες αρχές των τρίτων χωρών, καθώς και σε διεθνείς οργανισμούς». Τους συναντά κανείς στους αερολιμένες τρίτων χωρών, όπου επικουρούν τους τοπικούς υπαλλήλους στα ελεγκτικά τους καθήκοντα, προκειμένου να αποτρέψουν ανάντη την αναχώρηση προς την Ευρώπη ατόμων για τα οποία υπάρχει η υποψία ότι θα αποτελέσουν μελλοντικούς λαθρομετανάστες. Επισημαίνεται ότι, όπως και στην περίπτωση των απωθήσεων στη θάλασσα (βλ. κατωτέρω), ο κοινοτικός κανονισμός για τη δημιουργία του σώματος των αξιωματικών συνδέσμων

¹³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 377/2004 του Συμβουλίου της 19ης Φεβρουαρίου 2004 για τη δημιουργία δικτύου αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης.

μετανάστευσης δεν περιλαμβάνει διάταξη που να αφορά ειδικά την προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων.

3. Αποθήσεις δια θαλάσσης

Ήδη από το 2003, εγκρίθηκε ένα ευρωπαϊκό πρόγραμμα καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης δια θαλάσσης¹⁴, το οποίο περιελάμβανε μέτρα ελέγχου στους λιμένες (των πλοίων που πραγματοποιούν τακτικές θαλάσσιες συγκοινωνίες, αλλά και των φορτηγών, των σκαφών αναψυχής και των αλιευτικών), τόσο στους λιμένες αναχώρησης τρίτων χωρών όσο και στους λιμένες των κρατών μελών. Εξάλλου, προβλέφθηκαν επιχειρησιακά μέτρα για την επιτήρηση των ακτών και της ανοικτής θάλασσας (αποθήσεις): «Στο πλαίσιο της γενικής πολιτικής της ΕΕ που αφορά τις σχέσεις της με τις τρίτες χώρες στον τομέα της διαχείρισης των μεταναστεύσεων, η συνεργασία με τις τρίτες χώρες θα πρέπει να αφορά ιδίως την ενίσχυση των αποκαλούμενων ελέγχων “πριν τα σύνορα” και τη μεταχείριση των παράνομων μεταναστών που απωθούνται στη θάλασσα» (κράτηση των απωθούμενων, χωροθέτηση εγκαταστάσεων φιλοξενίας στους τόπους αναχώρησης των σκαφών στις τρίτες χώρες για τους λαθρομετανάστες που απωθούνται στη θάλασσα, ενώ «εννοείται ότι κανένας αιτών άσυλο δεν θα μεταφερθεί στις εν λόγω εγκαταστάσεις»).

Το 2003 και το 2004 πραγματοποιήθηκαν πολλές πιλοτικές επιχειρήσεις απωθήσεων στη θάλασσα (Ulysse, Triton, Neptune) με συμμετοχή πολλών κρατών μελών.

Όσον αφορά τις επιχειρήσεις απωθήσεων στη θάλασσα, διαπιστώνεται με ανησυχία ότι δεν προβλέπεται καμία διαδικασία εξέτασης ενδεχόμενων αιτήσεων εισόδου στο έδαφος των αρχών που ακινητοποιούν το σκάφος, ενώ, παρά την προαναφερθείσα επιφύλαξη όσον αφορά τους αιτούντες άσυλο, απουσιάζει οποιοσδήποτε ειδικός μηχανισμός για τη μεταχείρισή τους. Τίποτα δεν αφήνει να εννοηθεί ότι οι ακολουθούμενες σήμερα μέθοδοι απώθησης στη θάλασσα συνάδουν με την ειδική μέριμνα που πρέπει να λαμβάνεται για τα πρόσωπα τα οποία χρήζουν διεθνούς προστασίας και με τον σεβασμό των επανειλημμένων συστάσεων της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, σύμφωνα με τις οποίες: «τα μέτρα απώθησης δεν πρέπει να καθιστούν αδύνατη την πρόσβαση των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο σε διεθνή προστασία ή να καταλήγουν στην άμεση ή έμμεση επιστροφή προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας προς τα σύνορα εδαφών στα οποία απειλείται ενδεχομένως η ζωή ή η ελευθερία τους για έναν από τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση, ή που έχουν άλλους λόγους για τους οποίους αξιώνουν προστασία δυνάμει του διεθνούς δικαίου. Τα απωθούμενα πρόσωπα τα οποία εκτιμάται ότι χρήζουν διεθνούς προστασίας θα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε μόνιμες λύσεις (...)»¹⁵. Στην πραγματικότητα, πολλά πρόσφατα επεισόδια απέδειξαν πόσο βάσιμες είναι αυτές οι ανησυχίες : το 2003, πολλές δεκάδες άτομα από την Ερυθραία τα οποία διέσωσαν από τη θάλασσα μαλτέζικες περίπολοι απελάθηκαν, χωρίς να μπορέσουν να επωφεληθούν της διαδικασίας ασύλου, στην Ερυθραία, όπου φυλακίστηκαν και βασανίστηκαν. Το 2004, αυτοί οι «boat people» αναγκάστηκαν σε

¹⁴ Έγγραφο 15445/43

¹⁵ Πόρισμα αριθ. 97-2003 για τα εχέγγυα προστασίας στα μέτρα απώθησης της Εκτελεστικής επιτροπής του προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες

πολλές περιπτώσεις να περάσουν πολλές εβδομάδες πάνω στα σκάφη τους μεταξύ της Μάλτας και της Σικελίας, διότι τόσο οι ιταλικές, όσο και οι μαλτέζικες αρχές τους εμπόδιζαν να αποβιβαστούν, παρά τις διαμαρτυρίες της Ύπατης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες.

Από την ίδρυσή του το 2004, ο ευρωπαϊκός Οργανισμός Διαχείρισης Εξωτερικών Συνόρων (FRONTEX) συντονίζει πλέον την επιχειρησιακή συνεργασία στον τομέα της επιτήρησης των συνόρων, συμπεριλαμβανομένων και των θαλασσίων, γεγονός που δημιουργεί ελπίδες για μέσα ελέγχου, και συγκεκριμένα κοινοβουλευτικού, των δραστηριοτήτων αυτών. Σε ανακοίνωση που εξέδωσε τον Νοέμβριο 2005 με θέμα τα «Μέτρα προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης»¹⁶, η Επιτροπή ανέθεσε στον FRONTEX να μελετήσει τις δυνατότητες ενίσχυσης του ελέγχου και της επιτήρησης στη Μεσόγειο στην προοπτική της δημιουργίας μιας δομής συνεργασίας μεταξύ όλων αυτών των περιοχών, ανατολικών και δυτικών, της λεκάνης της Μεσογείου. Όσον αφορά τα πρόσφατα γεγονότα στις Κανάριες νήσους, διαπιστώνεται ότι η έναρξη ενός σχεδίου συγχρηματοδοτούμενου από την Ισπανία και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη συνεργασία μεταξύ Ισπανίας και Μαυριτανίας (σχέδιο Atlantis) το οποίο περιλαμβάνει την επιτήρηση των ακτών της Μαυριτανίας από μικτές ισπανομαυριτανικές περιπόλους και αποτελεί το πρώτο παράδειγμα χρηματοδότησης από την Επιτροπή επιχείρησης που διεξάγεται καθ' ολοκληρία στο έδαφος τρίτης χώρας, αποφασίστηκε τον Μάιο 2006 εκτός του πλαισίου του οργανισμού.

Ήδη το 2005, οι επανειλημμένες παράνομες αφίξεις μεταναστών και αιτούντων άσυλο στη νότια Ιταλία είχαν αναγκάσει την Ευρωπαϊκή Ένωση να εκπονήσει, εκτός οποιουδήποτε θεσμικού ή πολιτικού πλαισίου συνεργασίας με τη χώρα αυτή, ένα σχέδιο με τη Λιβύη χρηματοδοτούμενο από το πρόγραμμα Aeneas, το οποίο προέβλεπε άμεσα και συγκεκριμένα μέτρα επιτήρησης των λιβυκών θαλάσσιων συνόρων με τη σύσταση, μεταξύ άλλων, μικτών ευρωλιβυκών περιπόλων για την αποτροπή της αναχώρησης σκαφών προς τη νήσο Λαμπεντούσα (βλ. κατωτέρω, Β 4 : Το παράδειγμα της Λιβύης).

4. Διαδικασίες προστατευόμενης εισόδου

Το 2003, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνιστούσε τη δημιουργία «διαδικασιών προστατευόμενης εισόδου» (ΔΠΕ) «ως μέρος ευρείας προσέγγισης, συμπληρωματικής προς τα υφιστάμενα εδαφικά συστήματα ασύλου»¹⁷. Το σύστημα επιτρέπει στο άτομο που επιθυμεί να ζητήσει άσυλο σε χώρα μέλος της ΕΕ να υποβάλει την αίτησή του σε πρεσβεία, αντί να αναλάβει ένα επικίνδυνο ταξίδι προς τη συγκεκριμένη χώρα. Η πρεσβεία αξιολογεί το βάσιμο της αίτησης και, σε περίπτωση συμφωνίας, τα πρόσωπα μεταφέρονται με ασφάλεια στη χώρα υποδοχής. Αυτή η φόρμουλα, η οποία παρουσιάζεται ως η καλύτερη απάντηση στο πρόβλημα που γεννά η ανάγκη

¹⁶ COM(2005) 621 τελικό.

¹⁷ COM(2003) 152 τελικό.

συμφιλίωσης των στόχων του ελέγχου της μετανάστευσης και της υποχρέωσης προστασίας των προσφύγων έγκειται, αφενός, στο να περιληφθεί η εν λόγω διάσταση προστασίας στην πολιτική θεωρήσεων με τη θέσπιση «θεωρήσεων ασύλου» και, αφετέρου, στη δημιουργία σε κάθε περιοχή αναχώρησης μιας πλατφόρμας για την περιφερειακή παρουσία της ΕΕ, ενσωματώνοντας διάφορες πτυχές της μετανάστευσης (διαδικασίες προσδιορισμού, προσφερόμενοι τρόποι προστασίας, μετανάστευση για την αναζήτηση εργασίας, επιστροφές, περιοχή προέλευσης) σε ένα μόνο μέσο, πράγμα που θα επιτρέψει τη συντονισμένη διαχείρισή τους από την ΕΕ. Παρόλο που δεν δόθηκε συνέχεια στην ιδέα να γίνουν οι ΔΠΕ κοινοτικό εργαλείο, η Επιτροπή τις επανέφερε στο προσκήνιο το 2004 ως χρήσιμη διαδικασία έκτακτης ανάγκης στο πλαίσιο ενός ευρύτερου μηχανισμού επανεγκατάστασης υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις¹⁸.

Όπως όμως θα δούμε όσον αφορά την επανεγκατάσταση, οι ΔΠΕ μπορούν να αποδειχθούν εργαλείο που αντιστρατεύεται τον επιδιωκόμενο στόχο, δηλαδή την προστασία των προσώπων, για δύο τουλάχιστον λόγους. Καταρχάς διότι το σύστημα βασίζεται στην καλή θέληση των κρατών υποδοχής, η οποία δεν μπορεί πάντα να αντισταθμίσει την αρνητική πραγματικότητα. Έτσι, το 2002, πολλές εκατοντάδες βορειοκορεατών προσφύγων που είχαν καταφέρει να εισέλθουν στην Κίνα παρουσιάστηκαν συγχρόνως σε διάφορες πρεσβείες δυτικών χωρών στο Πεκίνο για να ζητήσουν προστασία. Το γεγονός ήταν τόσο σημαντικό, ώστε προκάλεσε επείγουσες διαβουλεύσεις μεταξύ των διπλωματικών αντιπροσωπειών των εμπλεκόμενων χωρών. Αντί να συμφωνήσουν στην έκδοση θεωρήσεων για να εξασφαλίσουν στους αιτούντες «διαδικασία προστατευόμενης εισόδου» στην Ευρώπη, οι εκπρόσωποι της ΕΕ αποφάσισαν ... να ενισχύσουν την ασφάλεια των διπλωματικών αποστολών τους προκειμένου να αποφύγουν νέα επεισόδια αυτού του είδους. Σύμφωνα με τους παρατηρητές, ύστερα από αυτήν την αποκαλούμενη «κρίση των πρεσβειών», σήμερα έχει γίνει πολύ πιο δύσκολο για τους διαφωνούντες κάθε προέλευσης να βρουν προστασία στις ξένες διπλωματικές αντιπροσωπείες στην Κίνα.

Κατόπιν, παρόλο που οι ΔΠΕ υποτίθεται ότι συμπληρώνουν τα υπάρχοντα συστήματα ασύλου (εξέταση των αιτήσεων στα σύνορα ή στο έδαφος των κρατών μελών), υπάρχει κίνδυνος αυτά τα συστήματα εξωτερικής διεκπεραίωσης να υποκαταστήσουν σταδιακά τα υπάρχοντα συστήματα ασύλου, απαγορεύοντας μακροπρόθεσμα κάθε άλλη μορφή πρόσβασης στο έδαφος της ΕΕ εκτός αυτών των «διαδικασιών προστατευόμενης εισόδου» τις οποίες θα αναγκάζονται να χρησιμοποιούν οι αιτούντες άσυλο, όπως και οι υπόλοιποι μετανάστες.

B - Η ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΠΟΙΗΣΗ – ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗ ΕΥΘΥΝΩΝ

Μια άλλη μορφή εξωτερικοποίησης έγκειται, όπως είπαμε, στη μεταφορά προς τρίτες χώρες μέρους της πολιτικής που επιθυμεί η ΕΕ στον τομέα του ασύλου ή της μετανάστευσης. Αυτή η μορφή περιλαμβάνεται πλέον κατά μέγα μέρος στο πλαίσιο

¹⁸ COM(2004) 310 τελικό.

της πολιτικής γειτονίας της Ένωσης. Όσον αφορά τους αιτούντες άσυλο, η κατεύθυνση αυτή περιέχεται σε δύο διατυπώσεις: επιμερισμός ευθυνών που αποκαλείται και «επιμερισμός του βάρους» (burden sharing) και «προστασία όσο το δυνατόν εγγύτερα στις περιοχές προέλευσης» ή «περιφερειακή προστασία». Η ιδέα πίσω από τις δύο αυτές έννοιες είναι η όσο το δυνατόν πιο ισόρροπη κατανομή του βάρους που αντιπροσωπεύει η αίτηση ασύλου, το οποίο σήμερα επικεντρώνεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση, επιρρίπτοντάς το εν μέρει σε χώρες μη μέλη της ΕΕ, και ιδίως στις χώρες που βρίσκονται κοντά στις χώρες αναχώρησης («περιφερειακή προστασία»). Πρόκειται για μία τάση που εκφράζει ήδη την έννοια της «ασφαλούς χώρας», την οποία εφαρμόζουν πολλά κράτη μέλη και έχει επικυρωθεί από την οδηγία 2005/85/ΕΚ, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, παρόλο που και η ίδια η Επιτροπή δυσκολεύεται σήμερα να καταρτίσει έναν κοινό κατάλογο «ασφαλών χωρών».

Η ιδέα αυτή, που βασίζεται σε μια αρχή αλληλεγγύης, δεν είναι κακή καθεαυτή. Με τον τρόπο όμως που εφαρμόζεται από την ΕΕ, φαίνεται να αποκαλύπτει όχι τόσο ένα μέλημα αλληλεγγύης, αλλά μάλλον μια βούληση αποφυγής των ευθυνών (burden shifting). Παρατηρείται εξάλλου ότι βασίζεται στο φανταστικό αξίωμα της απειλής εισβολής: είναι απαραίτητο να υπάρξει αντίδραση, διότι η πίεση των αιτήσεων παροχής ασύλου στην Ευρώπη θα αυξάνεται μέχρις ότου γίνει ανυπόφορη. Εντούτοις, ο αριθμός των αιτούντων άσυλο ουδέποτε ήταν τόσο χαμηλός στα εικοσιπέντε κράτη μέλη της ΕΕ, όπως εξάλλου και στις υπόλοιπες βιομηχανικές χώρες. Σε δεκαπέντε έτη, μειώθηκε κατά το ήμισυ. Παράλληλα, η ζήτηση αυξάνεται σε μερικές από τις φτωχότερες χώρες και είναι γνωστό ότι οι περισσότερες μετακινήσεις πληθυσμών γίνονται στην κατεύθυνση Νότος-Νότος και όχι στην κατεύθυνση Νότος-Βορράς¹⁹.

Στη συνέχεια, παρουσιάζονται μερικά παραδείγματα των μηχανισμών που δημιούργησε η ΕΕ στο όνομα του επιμερισμού των ευθυνών με τις τρίτες χώρες, καθώς και τα προβλήματα που προκαλεί αυτή η μεταφορά ευθυνών μέσα από τα παραδείγματα της Λιβύης και του Μαρόκου.

1. Εξωτερικοποίηση του ασύλου: περιφερειακά προγράμματα προστασίας (ΠΗΠ) και επανεγκατάσταση των προσφύγων

Στα τέλη του 2004, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να χρηματοδοτήσει μια μελέτη σκοπιμότητας για την εξωτερικοποίηση των διαδικασιών στις χώρες του Μαγκρέμπ, τη Λιβύη και τη Μαυριτανία.

Στη συνέχεια, στις αρχές του 2005, αποφάσισε να δεσμεύσει πόρους για την «ενίσχυση της ικανότητας προστασίας και υποδοχής επιτόπου», η οποία, σύμφωνα με τον κ. Frattini, «φαίνεται λιγότερο δαπανηρή από την υποδοχή σε κέντρα προσφύγων εγκατεστημένα στα κράτη μέλη της ΕΕ». Τα προγράμματα αυτά, τα οποία έχουν ως στόχο την «εφαρμογή ενός ευχερέστερα προσπελάσιμου, δικαιότερου και αποτελεσματικότερου καθεστώτος διεθνούς προστασίας σε σύμπραξη με τις τρίτες χώρες και την πρόσβαση σε προστασία σε όσο το δυνατόν πρωιμότερο στάδιο»,

¹⁹ Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, Number of asylum seekers halved since 2001, Μάρτιος 2006.

προβλέπουν, στο όνομα του «επιμερισμού ευθυνών», τη βελτίωση της ικανότητας των τρίτων χωρών μέσω των οποίων διέρχονται μετανάστες και αιτούντες άσυλο να εξασφαλίζουν στους πρόσφυγες την προστασία που χρειάζονται. Μετά τη βόρεια Αφρική, η Επιτροπή εξετάζει το ενδεχόμενο να αναπτύξει τη δραστηριότητα αυτή με την Αφρική των Μεγάλων Λιμνών, καθώς και στα ανατολικά σύνορα της ΕΕ, και ιδίως στην Ουκρανία, τη Μολδαβία και τη Λευκορωσία. Η ιδέα, η οποία παρουσιάστηκε επίσημα στις αρχές Σεπτεμβρίου 2005, είναι να διαρθρωθεί η δημιουργία «περιφερειακών ζωνών προστασίας» κοντά στις χώρες από τις οποίες αναχωρούν οι εξόριστοι, προκειμένου να βρίσκουν ένα πρώτο άσυλο, με προγράμματα επανεγκατάστασης τα οποία έχουν ως στόχο τη μετάβαση, σε δεύτερη φάση και ύστερα από διαπραγματεύσεις, ομάδων των εν λόγω προσφύγων προς χώρες της ΕΕ²⁰. Ένας τρόπος, χάρη σε ένα μηχανισμό φιλτραρίσματος, ο οποίος γεννά φόβους ότι η κράτηση των υποψηφίων θα αποτελεί έναν από τους ακρογωνιαίους λίθους, να προσαρμοστούν οι απαιτήσεις της Σύμβασης της Γενεύης για τους πρόσφυγες στις μεταναστευτικές ανάγκες της Ευρώπης.

Ασφαλώς, η ιδέα να δοθεί βοήθεια στις χώρες αυτές προκειμένου να σημειώσουν πρόοδο όσον αφορά τον σεβασμό των δικαιωμάτων των μεταναστών και του δικαιώματος ασύλου στο πλαίσιο μιας πραγματικής πολιτικής εταιρικής σχέσης δεν είναι καθεαυτή κατακριτέα. Ωστόσο, η επικαιρότητα την καθιστά ελάχιστα πειστική ενόψει της έντονης τάσης της ΕΕ να περιορίζει όσο και περισσότερο τη νόμιμη πρόσβαση στα σύνορά της, για τους αλλοδαπούς οι οποίοι θα έπρεπε καταρχήν να έχουν το «δικαίωμα» να τα διέλθουν, και ιδίως για τους πρόσφυγες, γεγονός που προκαλεί την υποψία ότι πρωταρχικός στόχος των προσπαθειών αυτών είναι να τους κρατήσουν στις μελλοντικές «ασφαλείς» ζώνες.

Στο πλαίσιο της νέας αυτής εταιρικής σχέσης, οι χώρες οι οποίες επιλέγονται προκειμένου να αποτελέσουν «περιοχές αναμονής» πριν την απόκτηση θεώρησης για την ΕΕ, πόρρω απέχουν του να είναι «ασφαλείς» από την άποψη των αναγκών προστασίας στις οποίες υποτίθεται ότι ανταποκρίνονται. Σύμφωνα με το Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, οι ουκρανικές αρχές υποβάλλουν τους αιτούντες άσυλο και τους μετανάστες σε απαράδεκτη μεταχείριση και σε κακομεταχείριση διαφόρων μορφών: παρατεταμένη κράτηση, σωματική και λεκτική βία και, σε ορισμένες περιπτώσεις, εξαναγκασμός σε επιστροφή στη χώρα προέλευσης, όπου κινδυνεύουν να υποστούν βασανιστήρια και διώξεις²¹. Όσον αφορά τη Λευκορωσία, η ίδια η Προεδρία της Ένωσης εξέφρασε πρόσφατα την ανησυχία της για τις επανειλημμένες παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην εν λόγω χώρα²². Και ενώ η Ουκρανία και Μολδαβία είναι χώρες εταίροι στο πλαίσιο της ΕΠΓ, δεν πρέπει να λησμονείται ότι η Λευκορωσία έχει αποκλειστεί από την πολιτική αυτή λόγω του ελάχιστου σεβασμού που επιδεικνύει στα ανθρώπινα δικαιώματα, τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου. Πρέπει να συμπεράνουμε ότι οι λόγοι αυτοί δεν αποτελούν εμπόδιο όταν πρόκειται για την τύχη των αλλοδαπών και των αιτούντων άσυλο;

²⁰ COM (2005) 388 τελικό.

²¹ Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, «Ukraine: des migrants et des demandeurs d'asile régulièrement maltraités», ανακοίνωση στον Τύπο, 30 Νοεμβρίου 2005.

²² Δήλωση της Προεδρίας εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον «αντιεπαναστατικό νόμο» της Λευκορωσίας, ανακοίνωση στον Τύπο, 2 Δεκεμβρίου 2005.

Το χάσμα ανάμεσα στην πραγματικότητα και το πρόγραμμα ΠΠΠ υποδηλώνει ότι το κριτήριο επιλογής των χωρών δεν ήταν, αντιθέτως προς ό,τι υποστηρίζεται, η ικανότητά τους να «επιτρέπουν την πρόσβαση των προσφύγων σε προστασία», αλλά η γεωγραφική τους θέση και, κατά συνέπεια, η ικανότητά τους να διαδραματίζουν ρόλο φίλτρου για την προστασία της Ευρώπης από τους ανεπιθύμητους.

Αλλά και η επανεγκατάσταση των προσφύγων, η οποία έγκειται στη μεταφορά τους από την πρώτη χώρα χορήγησης ασύλου σε ένα κράτος υποδοχής ενόψει της οριστικής εγκατάστασής τους, κινδυνεύει, για τους ίδιους λόγους, να καταστεί μια από τις πτυχές του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Παλαιό και παραδοσιακό εργαλείο του παγκόσμιου καθεστώτος προστασίας των προσφύγων, η επανεγκατάσταση εντάσσεται στο πλαίσιο της διεθνούς αλληλεγγύης με τις πρώτες χώρες παροχής ασύλου. Δεν έχει σχεδιαστεί για να υποκαταστήσει την υποδοχή των αιτούντων άσυλο που φθάνουν σε μια χώρα με ίδια μέσα. Εντούτοις, η θέση που δίνουν σήμερα στην επανεγκατάσταση τα ευρωπαϊκά προγράμματα προκαλεί την ανησυχία ότι θα χρησιμοποιηθεί, μακροπρόθεσμα, για να αιτιολογήσει την υιοθέτηση μέτρων που θα απαγορεύουν την αυθόρμητη άφιξη αιτούντων άσυλο και ότι θα αποτελέσει ένα από τα στηρίγματα της εξωτερικοποίησης επιτρέποντας τη διαλογή των προσφύγων ανάλογα με τις ανάγκες των κρατών μελών.

2. Ρήτρες και συμφωνίες επανεισδοχής

Η επιστροφή των αλλοδαπών που βρίσκονται παράνομα στα κράτη μέλη είναι ένας από τους πρωταρχικούς στόχους της ΕΕ στον τομέα της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και οι συμφωνίες επανεισδοχής μπορούν να χαρακτηριστούν ο ακρογωνιαίος λίθος του συγκεκριμένου στόχου. Η υπογραφή ανάλογων συμφωνιών, οι οποίες υποχρεώνουν τις χώρες εταίρους να «δέχονται πίσω» τους υπηκόους τους, ή ακόμα και μετανάστες άλλων εθνικοτήτων στην περίπτωση που βρίσκονται παράνομα στο έδαφος κράτους μέλους αφού διήλθαν από το έδαφός τους, αποτελεί για τον λόγο αυτόν καθοριστικό διακύβευμα στις σχέσεις της ΕΕ με τις χώρες τις οποίες επιθυμεί να εντάξει στη μεταναστευτική πολιτική της. Οι χώρες μέλη προσέφυγαν σε πολλές περιπτώσεις σε ανάλογες συμφωνίες κατά την περίοδο που προηγήθηκε της διεύρυνσης του 2004, προκειμένου να ωθήσουν τις υποψήφιες χώρες να καταστήσουν ασφαλέστερα τα σύνορά τους. Έτσι, από το 1990, συνήφθησαν πολλές συμφωνίες αυτού του τύπου μεταξύ των κρατών που είναι μέλη της σύμβασης του Σένγκεν και των ΧΚΑΕ (χωρών της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης), πριν να δοθεί στην Επιτροπή η εντολή να διαπραγματευτεί συμφωνίες μεταξύ ΕΕ και τρίτων χωρών. Η πρώτη συμφωνία αυτού του είδους που αφορούσε την Πολωνία –η οποία έγινε έκτοτε μέλος της ΕΕ– είχε ως αντάλλαγμα την κατάργηση των τουριστικών θεωρήσεων για τους υπηκόους της εν λόγω χώρας και στη συνέχεια την υπογραφή συμφωνίας οικονομικής σύνδεσης με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ΕΕ γενίκευσε το σύστημα στον Νότο προβλέποντας στο πλαίσιο της συμφωνίας συνεργασίας που

διέπει τις σχέσεις της με τις χώρες ΑΚΕ (Αφρικής-Καραϊβικής-Ειρηνικού) μια γενική ρήτρα επανεισδοχής των παράνομων μεταναστών²³.

Το περιεχόμενο μιας συμφωνίας επανεισδοχής ΕΕ-Μαρόκου αποτελεί αντικείμενο διαπραγματεύσεων εδώ και πολλά χρόνια και φαίνεται να έχει σταματήσει στην απαίτηση της ΕΕ να δεσμευθεί το Μαρόκο ότι δεν θα δέχεται μόνον τους υπηκόους του που διαμένουν παράνομα στα κράτη μέλη, αλλά και όλους τους μετανάστες που διέρχονται από το έδαφός του πριν φθάσουν στην Ευρώπη.

Η δυσπιστία την οποία εκδηλώνει η εν λόγω χώρα απηχεί τις επιφυλάξεις τις οποίες είχε εκφράσει ήδη το 2000 το Ευρωμεσογειακό δίκτυο για τα ανθρώπινα δικαιώματα (REMDH), το οποίο εξέφρασε τον φόβο ότι η αρχή της επανεισδοχής μπορεί να εξαναγκάσει «τις τρίτες χώρες να ενισχύσουν τη συνοριακή πολιτική τους και να υιοθετήσουν αυστηρότερες πολιτικές στον τομέα των θεωρήσεων, πράγμα που θα τις καταστήσει φίλτρα της Ευρώπης απέναντι στους μετανάστες και τους αιτούντες άσυλο». Το REMDH εξέφρασε επίσης ανησυχίες για την τύχη των ατόμων που απελαύνονται δυνάμει των συμφωνιών, λόγω της απουσίας πληροφοριών όσον αφορά τις προδιαγραφές που εφαρμόζουν οι χώρες της νότιας και της ανατολικής Μεσογείου για την προστασία των προσφύγων²⁴. Έξι χρόνια αργότερα, αυτές οι επιφυλάξεις και οι ανησυχίες δεν έχουν αρθεί. Εντούτοις, όταν η Ισπανία αποφάσισε, προκειμένου να αντιμετωπίσει την εισροή μεταναστών στις Καναρίους νήσους, να εφαρμόσει ένα επείγον «σχέδιο Αφρική», ο πρωταρχικός της στόχος ήταν να διαπραγματευθεί συμφωνίες επανεισδοχής των παράνομων μεταναστών με έξι νέες χώρες (Σενεγάλη, Γκάμπια, Πράσινο Ακρωτήριο, Γουινέα Μπισσάου και Νίγηρας).

3. Το παράδειγμα της Λιβύης

Η περίπτωση της Λιβύης είναι χαρακτηριστικό παράδειγμα των διακυβευμάτων της «εξωτερικής διάστασης της πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης». Η χώρα αυτή δεν διατηρεί στο πολιτικό επίπεδο πρακτικά καμία συμβατική σχέση με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρόλο που το 1999 απέκτησε καθεστώς παρατηρητή στη διαδικασία της Βαρκελώνης, η Λιβύη δεν συμμετέχει στην εν λόγω διαδικασία²⁵, ούτε περιλαμβάνεται στον κατάλογο των χωρών τις οποίες αφορά η ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας, εφόσον η προσχώρηση στη διαδικασία της Βαρκελώνης αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν διαθέτει συνεπώς καμία επίσημη βάση για να συνάψει με τη Λιβύη εταιρική σχέση για τα θέματα της μετανάστευσης. Εντούτοις, η στρατηγική θέση της Λιβύης στις διαδρομές των μεταναστών ανάγκασε προφανώς την ΕΕ να αγνοήσει αυτήν την παντελή απουσία πλαισίου συζήτησης.

²³ Συμφωνία ΕΕ-ΑΚΕ που συνήφθη στο Κοτονού τον Ιούνιο 2000.

²⁴ Σχέδιο δράσης του REMDH που εγκρίθηκε κατά την τέταρτη γενική συνέλευσή του τον Νοέμβριο 2000.

²⁵ Βλ. σχετικά τον απολογισμό της H el ene Flautre, βουλευτή του ΕΚ και προέδρου της Υποεπιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ύστερα από μια αποστολή στη Λιβύη από τις 17 έως τις 20 Απριλίου 2005.

Τον Απρίλιο 2003, και στη συνέχεια το 2004, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διοργάνωσε αποστολές προκειμένου να αξιολογηθεί η βούληση των λιβυκών αρχών να συνεργαστούν στα θέματα της παράνομης μετανάστευσης. Σε έκθεση που δημοσίευσε το 2004, η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι έκδηλες, ότι δεν μπόρεσε να λάβει καμία πληροφορία ούτε συγκεκριμένα στοιχεία όσον αφορά τις διαδικασίες που διέπουν τις απελάσεις αλλοδαπών, για τις οποίες έμαθε απλώς ότι είναι γενικά συλλογικές και πραγματοποιούνται προς τις χώρες προέλευσης χωρίς να εξετάζεται η προσωπική κατάσταση κάθε κρατουμένου. Προσθέτει ότι η Λιβύη, η οποία θεωρεί ότι δέχεται μόνον οικονομικούς μετανάστες που φθάνουν στη χώρα για να κερδίσουν χρήματα και να επιστρέψουν στη συνέχεια στην πατρίδα τους, δεν έχει την πρόθεση να χαράξει πολιτική νόμιμης και επίσημης διάκρισης μεταξύ των αιτούντων άσυλο και των οικονομικών μεταναστών διότι φοβάται ότι κάτι τέτοιο θα ισοδυναμούσε με «ανοικτή πρόσκληση», ενώ η αποστολή, κατά τις επισκέψεις σε στρατόπεδα (στη Λιβύη υπάρχουν τουλάχιστον είκοσι κλειστά κέντρα αλλοδαπών) συνάντησε πρόσωπα που ζητούσαν διεθνή προστασία, ή ακόμα και πρόσωπα που είχαν ήδη αναγνωριστεί ως πρόσφυγες από την ΥΑΠ σε άλλες χώρες. Υπενθυμίζει ότι η Λιβύη δεν έχει υπογράψει τη σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες, ότι δεν υπάρχει καμία συμφωνία συνεργασίας μεταξύ της Λιβύης και της ΥΑΠ, ότι το γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας στην Τρίπολη δεν διαθέτει επίσημο καθεστώς και ότι, συνεπώς, στη χώρα αυτή δεν διασφαλίζεται καμία διεθνής προστασία των προσφύγων.

Οι πληροφορίες αυτές επιβεβαιώνουν τις πληροφορίες που προέρχονται από πολλούς παρατηρητές: για την ΥΑΠ, η Λιβύη δεν μπορεί να θεωρηθεί ασφαλής χώρα για τους αιτούντες άσυλο. Η Διεθνής Αμνηστία επιβεβαίωσε ότι η Λιβύη δεν παρέχει καμία εγγύηση όσον αφορά τα δικαιώματα των προσφύγων. Από την πλευρά του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε ένα ψήφισμα στο οποίο καταδικάζει αυστηρά τις απελάσεις μεταναστών προς τη Λιβύη, στις οποίες προέβησαν επανειλημμένα οι ιταλικές αρχές το 2004 και το 2005, εκτιμώντας ότι η χώρα εφαρμόζει πρακτικές «αυθαίρετης σύλληψης, κράτησης και απέλασης» και εκφράζοντας «την ανησυχία του για τη μεταχείριση και τις αξιοθρήνητες συνθήκες ζωής των κρατουμένων στα στρατόπεδα της Λιβύης, καθώς και για τους πρόσφατους μαζικούς επαναπατρισμούς αλλοδαπών από τη Λιβύη προς τις χώρες προέλευσής τους σε συνθήκες που δεν εξασφαλίζουν ούτε την αξιοπρέπεια ούτε την επιβίωσή τους»²⁶. Η ανάλυση αυτή επιβεβαιώθηκε από πολλές κοινοβουλευτικές αποστολές. Περισσότερες από 20 ΜΚΟ που υπερασπίζονται τα δικαιώματα των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο σε διάφορες χώρες της Ευρώπης ζήτησαν από την Ευρωπαϊκή Ένωση να «αναστείλει τη λήψη οποιασδήποτε απόφασης ευρωπαϊκής και διμερούς συνεργασίας με τη Λιβύη στον τομέα της μετανάστευσης», προσθέτοντας ότι «η κύρωση και η εφαρμογή των διεθνών συμφωνιών που εγγυώνται την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως η σύμβαση της Γενεύης [...] αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση».

Αυτές οι πολυάριθμες προειδοποιήσεις δεν εμπόδισαν την Ευρωπαϊκή Ένωση να εγκαινιάσει το 2005 αυτό που αποκαλεί «μακροπρόθεσμη στρατηγική» με την Τρίπολη για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης από τις λιβυκές προς τις ευρωπαϊκές ακτές και περιλαμβάνει τη συνεργασία λιβύων συνοριοφυλάκων και

²⁶ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Λαμπεντούσα, 14 Απριλίου 2005.

αστυνομικών με ευρωπαϊκές θαλάσσιες περιπόλους, καθώς και τη σύσταση ομάδας εργασίας επιφορτισμένης με τη χάραξη «ενός κοινού σχεδίου δράσης για τη διάσωση στη θάλασσα» των σκαφών που μεταφέρουν παράνομους μετανάστες. Ποια θα είναι η τύχη εκείνων που επιβαίνουν σε σκάφη και χρήζουν προστασίας; Ποια θα είναι η μεταχείριση των μεταναστών χωρίς ταξιδιωτικά έγγραφα που θα επαναπροωθούνται στη Λιβύη, όταν γνωρίζουμε τις συνθήκες υπό τις οποίες κρατούνται και υφίστανται κακομεταχείριση, απελαύνονται; Οι καθησυχαστικές απαντήσεις του Επιτρόπου Frattini στις συγκεκριμένες ερωτήσεις δεν είναι ιδιαίτερα πειστικές.

Εντούτοις, η Επιτροπή, στην ανακοίνωσή της του Δεκεμβρίου 2005 με θέμα τα μέτρα προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης²⁷, εξέφρασε ικανοποίηση για τη «σημαντική πρόοδο που έχει επιτευχθεί στις σχέσεις ΕΕ-Λιβύης» και εξήγγειλε την έγκριση σχεδίου δράσης ΕΕ-Λιβύης κατά της λαθρομετανάστευσης. Υποθέτει κανείς ότι στο πλαίσιο αυτό, εφόσον η προστασία των ακτών για να εμποδιστούν οι μετανάστες να φύγουν από τη Λιβύη δεν αρκεί, η ΕΕ θα μπορεί πλέον να καταβάλει προσπάθειες, προκειμένου να μην φθάσουν καν στη Λιβύη. Σε έκθεση που υποβλήθηκε στις αρχές Μαρτίου 2006, ο μαλτέζος βουλευτής του ΕΚ Simon Busuttil ζητεί να ενταθεί η συνεργασία με τη Λιβύη, προκειμένου να της παρασχεθεί βοήθεια για τη διαχείριση των μεταναστών που είναι συγκεντρωμένοι στο νότιο τμήμα της, επισημαίνοντας ότι οι μετανάστες που προέρχονται από την υποσαχάρια Αφρική είναι εξαιρετικά πολυάριθμοι, διότι η Λιβύη δεν απαιτεί από αυτούς θεωρήσεις. Μπορεί συνεπώς κανείς να αναμένει ότι θα τεθούν νέοι φραγμοί όλο και νοτιότερα, με κίνδυνο οι μετανάστες να εξαναγκαστούν να χρησιμοποιούν όλο και πιο επικίνδυνους δρόμους.

4. Το παράδειγμα του Μαρόκου

Επί χρόνια, το Μαρόκο απετέλεσε το προτιμώμενο σημείο διέλευσης για τους μετανάστες που επιθυμούσαν να περάσουν στην Ισπανία και στη συνέχεια στην υπόλοιπη Ευρωπαϊκή Ένωση. Το ολοκληρωμένο σύστημα εξωτερικής επαγρύπνησης (SIVE) το οποίο εφαρμόζεται κατά μήκος των ισπανικών αρχών και συμπεριλαμβάνει μικτές ισπανομαροκινές περιπόλους, καθώς και η ενίσχυση της προστασίας γύρω από τους θύλακες της Θέουτα και της Μελίγια στο βόρειο Μαρόκο (με τείχη ύψους 6 μέτρων), τα οποία δυσχεραίνουν την πρόσβαση στην Ευρώπη, σταμάτησαν προσωρινά από το 2003-2004 έναν πληθυσμό μεταναστών προερχόμενο κυρίως από την υποσαχάρια Αφρική, ο οποίος ανέμενε ευκαιρία να περάσει στην Ευρώπη. Μεταξύ Αυγούστου και Οκτωβρίου 2005, είκοσι σχεδόν άτομα βρήκαν το θάνατο, μετά από επιχειρήσεις των μαροκινών αστυνομικών που προσπαθούσαν να εμποδίσουν πολλές εκατοντάδες μεταναστών να περάσουν το τείχος. Τις επόμενες ημέρες, οργανώθηκε η σύλληψη και απέλαση εκατοντάδων ατόμων, είτε προς τις χώρες προέλευσής τους είτε προς τα νότια σύνορα της χώρας. Παράλληλα, μια ομάδα 73 αφρικανών μεταναστών στάλθηκε από την Ισπανία στο Μαρόκο βάσει συμφωνίας επανεισδοχής που είχαν συνάψει οι δύο χώρες. Και στις δύο περιπτώσεις, δεν τηρήθηκε η αρχή της μη απόθησης, η οποία απαγορεύει σε κράτος που έχει υπογράψει τη Σύμβαση της

²⁷ COM(2005) 621 τελικό.

Γενεύης – όπως το Μαρόκο – να απελαύνει αλλοδαπό πριν αυτός μπορέσει να υποβάλει ενδεχομένως αίτηση διεθνούς προστασίας. Εξάλλου, αιτούντες άσυλο, και ίσως και άτομα στα οποία είχε αναγνωριστεί το καθεστώς του πρόσφυγα, έπεσαν θύματα σύλληψης και απέλασης.

Η τύχη που επιφυλάσσει στους μετανάστες το Μαρόκο είναι ανησυχητική, πολύ περισσότερο που η ΥΑΠ, η οποία πρόσφατα ενίσχυσε την παρουσία της στη χώρα, δεν διαθέτει ελευθερία κινήσεων. Οι εκπρόσωποί της δεν έχουν το δικαίωμα να μεταβαίνουν εκεί όπου βρίσκονται οι αιτούντες άσυλο, οι οποίοι με τη σειρά τους αντιμετωπίζουν τεράστιες δυσκολίες στις μετακινήσεις τους, λόγω της νομοθεσίας περί αλλοδαπών. Η τύχη των ατόμων στα οποία έχει αναγνωριστεί το καθεστώς του πρόσφυγα στο Μαρόκο δεν είναι καλύτερη. Δεν προβλέπεται κανένας μηχανισμός ένταξής τους και ζουν υπό εξαιρετικά δύσκολες συνθήκες. Τον Σεπτέμβριο 2004, χορηγήθηκε 1 εκατ. € στην ΥΑΠ προκειμένου να «αυξήσει την ικανότητα των βορειοαφρικανικών χωρών να απωθούν οι ίδιες τους αιτούντες άσυλο και τους μετανάστες»²⁸. Ο στόχος για την ΥΑΠ είναι να βοηθήσει τις χώρες να αναπτύξουν ένα εθνικό σύστημα ασύλου, να εκπαιδεύσουν υπαλλήλους και να υποστηρίξουν τις ΜΚΟ. Διαπιστώνεται όμως ότι, ένα χρόνο αργότερα, οι στόχοι αυτοί πόρρω απέχουν του να έχουν υλοποιηθεί στο Μαρόκο, το οποίο παραμένει μέχρι σήμερα μη ασφαλής χώρα, υπό το πρίσμα των αρχών που δεσμεύουν την ΕΕ (Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες, Ευρωπαϊκή σύμβαση για τα δικαιώματα του ανθρώπου), για τους μετανάστες και για τους αιτούντες άσυλο, όπως απέδειξαν τα γεγονότα του φθινοπώρου 2005²⁹.

Επιθυμώντας να μετακυλήσει στο Μαρόκο, ιδίως μέσω της συμφωνίας επανεισδοχής που διαπραγματεύεται με τη χώρα αυτή, τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών τις οποίες επανακατευθύνει σε αυτό, η ΕΕ αναλαμβάνει τον κίνδυνο να εκθέσει τους μετανάστες τους οποίους απωθεί σε μεταχείριση που δεν συνάδει με τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Όσον αφορά ενδεχόμενους αιτούντες άσυλο, επιρρίπτει σε μια χώρα που δεν διαθέτει ακόμα εθνικό σύστημα ασύλου και που μέχρι σήμερα δεν σέβεται τα δικαιώματα των προσώπων τα οποία αναμένουν προστασία ένα δυσανάλογο βάρος και θέτει σε κίνδυνο την ασφάλεια των αιτούντων.

IV ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Το παράδειγμα του Μαρόκου είναι χαρακτηριστικό των κινδύνων που μπορεί να εγκυμονεί σήμερα η εξωτερική διάσταση της πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου

²⁸ Αποτελέσματα της άτυπης συνόδου του Συμβουλίου ΔΕΥ, 3 Οκτωβρίου 2004

²⁹ Βλ. ιδίως : **AFVIC, Cimade, Refoulements et expulsions massives de migrants et demandeurs d'asile**, απολογισμός μια αποστολής από τις 7 έως τις 9 Οκτωβρίου 2005 · MSF, *Violence et immigration : rapport sur l'immigration subsaharienne au Maroc*, Σεπτέμβριος 2005

της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πολιτική αυτή μπορεί να επικριθεί από δύο κυρίως απόψεις, οι οποίες αντικατοπτρίζουν τις διάφορες πτυχές του παρόντος απολογισμού. Η ευρωκεντρική συνεργασία της ΕΕ με τους γείτονές της για την επιτυχία της πολιτικής ελέγχου των συνόρων λαμβάνει λιγότερο υπόψη τα αμοιβαία συμφέροντα της εταιρικής σχέσης από ό,τι τους ίδιους στόχους της Ένωσης. Είναι σαφές ότι στις συμμαχίες της αποδίδει μεγαλύτερη σημασία στο γεωγραφικό κριτήριο εις βάρος του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, πράγμα που την οδηγεί να διαπραγματεύεται με τη Λιβύη και να θέλει να διαπραγματευθεί με τη Λευκορωσία. Επίσης, βασίζεται σε μια βοήθεια υπό όρους, η χορήγηση της οποίας εξαρτάται από την καλή θέληση των κρατών με τα οποία διαπραγματεύεται να συνεργαστούν με τους στόχους της. Οι προτεραιότητες τις οποίες επεσήμανε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Νοέμβριο 2005 και οι οποίες πρέπει να καθοδηγούν τον ευρωπαϊκό διάλογο μεταφράζουν για άλλη μια φορά αυτή τη διπλή τάση. Το 2000, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τάχθηκε υπέρ της κινητικότητας ως παράγοντα ανάπτυξης: *«Η προσέγγιση εταιρικής σχέσης θα πρέπει να παρέχει ένα πλαίσιο για την ελεύθερη αντιμετώπιση των νέων τάσεων της μετανάστευσης οι οποίες αναπτύσσονται πλέον στον κόσμο, με την έννοια της μετανάστευσης ως πλαίσιο κινητικότητας που ενθαρρύνει τους μετανάστες να διατηρούν και να αναπτύσσουν τους δεσμούς τους με τις χώρες προέλευσής τους.»* Υπάρχει ο κίνδυνος οι λύσεις που συνιστώνται σήμερα, και οι οποίες μετακινούν όλο και πιο μακριά τα σύνορα της Ένωσης να μην βρίσκονται στο ύψος των προκλήσεων και να συμβάλλουν στη δημιουργία μιας ζώνης αποκλεισμού στην περιφέρειά της. Η εικόνα δεν είναι υπερβολική, όπως αποδεικνύεται από την εμφάνιση, εδώ και μερικούς μήνες, στο λόγο των επίσημων οργάνων τον οποίο μεταφέρει ο Τύπος, της έννοιας της «λαθρομετανάστευσης» για να προσδιοριστεί ένα φαινόμενο που δεν ισοδυναμεί τόσο με «λαθρομετανάστευση», όσο με το απλό γεγονός ότι κάποιος εγκαταλείπει τη χώρα του³⁰. Όμως ούτε αυτή η έννοια, ούτε οι πρακτικές τις οποίες επιθυμεί να νομιμοποιήσει (καταπολέμηση της «λαθρομετανάστευσης») δεν είναι σύννομες υπό το πρίσμα της Οικουμενικής διακήρυξης των δικαιωμάτων του ανθρώπου (άρθρο 13, αριθ. 2), η οποία προβλέπει τα εξής: «Κάθε πρόσωπο έχει το δικαίωμα να εγκαταλείψει κάθε χώρα, συμπεριλαμβανομένης της δικής του, και να επιστρέψει στη χώρα του», όπως επιβεβαιώνεται από πολλά διεθνή δεσμευτικά κείμενα, μεταξύ των οποίων το διεθνές Σύμφωνο για τα αστικά και πολιτικά δικαιώματα του 1966. Χαρακτηρίζοντας τον μετανάστη εγκληματία, η φόρμουλα αυτή επικυρώνει την ιδέα ότι είναι νόμιμο να περιοριστεί κατ' οίκον μεγάλο μέρος του πληθυσμού της Αφρικής, στο οποίο η γενίκευση των θεωρήσεων που είναι απαραίτητες για την είσοδο στις ανεπτυγμένες χώρες θα αποκλείσει κάθε «νόμιμη» προοπτική μετακίνησης εκτός της χώρας του.

Φαίνεται σαν η Ένωση να μην επιθυμεί να εφαρμόσει στις τρίτες χώρες τα διδάγματα που αντλεί από την εμπειρία της. Το παράδειγμα της Μάλτας είναι ιδιαίτερα διαφωτιστικό από την άποψη αυτή. Είναι γνωστό σε όλους ότι η προοπτική της διεύρυνσης, με την πίεση που ασκείτο στις υπονήφιες χώρες της ΕΕ όσον αφορά την

³⁰ Ένα ανακοινωθέν της Διάσκεψης των υπουργών εσωτερικών της δυτικής Μεσογείου (CIMO), που πραγματοποιήθηκε στη Νίκαια στις 11 και 12 Μαΐου 2006 χαιρετίζει «τις προσπάθειες των χωρών της νότιας ακτής της Μεσογείου για τη συγκράτηση της παράνομης μετανάστευσης προς την Ευρώπη». Από την πλευρά τους, οι αρχές της Σενεγάλης ανήγγειλαν ότι συνέλαβαν στο έδαφός τους περισσότερους από 1 500 «υπονήφιους μετανάστες» που ετοιμάζονταν να ταξιδέψουν στις Κανάριες νήσους με πιρόγες.

ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων τους, οδήγησε αυτή τη χώρα που είναι εξαιρετικά εκτεθειμένη στις αφίξεις μεταναστών από τη θάλασσα να δημιουργήσει μηχανισμούς για τους μετανάστες και τους αιτούντες άσυλο, οι οποίοι πλήττουν τα ανθρώπινα δικαιώματα, μεταξύ άλλων με τη συστηματική και παρατεταμένη κράτηση σε στρατόπεδα, υπό συνθήκες τις οποίες το Κοινοβούλιο, στο ψήφισμα για την κατάσταση στα στρατόπεδα προσφύγων της Μάλτας, το οποίο ενέκρινε τον Απρίλιο 2006, χαρακτήρισε «απολύτως αντίθετη προς τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα». Μια από τις συστάσεις που περιελάμβανε το εν λόγω ψήφισμα ήταν να επενεξεταστεί η αρχή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 343/2003 (Δουβλίνο II) η οποία επιρρίπτει «ένα υπερβολικό βάρος στις χώρες που βρίσκονται νοτιώς και ανατολικά της ΕΕ», ενόψει της θέσπισης ενός δίκαιου μηχανισμού κατανομής των ευθυνών στα κράτη μέλη. Εντούτοις, η Ένωση επικυρώνει, στο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής της, ένα μηχανισμό εξίσου άδικο, ο οποίος θέτει τις χώρες της βόρειας Αφρικής ακριβώς στην κατάσταση που κρίθηκε ανυπόφορη για τη Μάλτα : ασκώντας πίεση ώστε οι τρίτες χώρες να αναλάβουν την ευθύνη για τους αιτούντες άσυλο που διέρχονται από το έδαφός τους, τους εκθέτει στον κίνδυνο να πέσουν θύματα κακομεταχείρισης, ή ακόμα και να εγκλειστούν σε στρατόπεδα, όπως γίνεται ήδη στη Λιβύη. Όσον αφορά τη διοικητική κράτηση μεταναστών και αιτούντων άσυλο, επισημαίνεται εξάλλου ότι μεταξύ των δεκαπέντε μέτρων τα οποία θέσπισαν από κοινού η ισπανική κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα τέλη Μαΐου 2006 για την αντιμετώπιση των μαζικών αφίξεων από τη θάλασσα στις Κανάριες νήσους, περιλαμβάνεται και ένα μέτρο που αφορά την εγκατάσταση κέντρων «υποδοχής» στις χώρες διέλευσης, ανάλογων με το κέντρο που δημιουργήθηκε επειγόντως και του οποίου τη διαχείριση έχουν αναλάβει οι ισπανικές αρχές στη Μαυριτανία.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1960, η Ευρώπη, η οποία βρισκόταν τότε στο στάδιο της οικοδόμησης, είχε μπορέσει να εφαρμόσει μια πραγματική πολιτική συνεργασίας με τις γειτονικές χώρες (Τουρκία, Μαγκρέμπ), η οποία είχε συγκεκριμενοποιηθεί με συμφωνίες σύνδεσης και συνεργασίας με στόχο να αποκτήσουν οι υπήκοοι των χωρών αυτών πλεονεκτήματα (στον τομέα της κυκλοφορίας, της εργασίας, των κοινωνικών δικαιωμάτων) και, μακροπρόθεσμα, να εξασφαλίσουν την ευημερία που θα επέτρεπε τη μείωση των παραγόντων που αξαναγκάζουν σε μετανάστευση. Από τη δεκαετία του 1990, η συνεργασία κατέστη σταδιακά εργαλείο διαπραγμάτευσης, ή ακόμα και εκβιασμού, προκειμένου να τεθούν οι τρίτες χώρες στην υπηρεσία της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ. Η στροφή έγινε στην ευρωπαϊκή σύνοδο κορυφής της Σεβίλλης, τον Ιούνιο 2002, κατά την οποία η ισπανική προεδρία πρότεινε να τιμωρούνται, μέσω της μείωσης της αναπτυξιακής βοήθειας, οι τρίτες χώρες που αρνούνται να συνεργαστούν για το στόχο αυτόν. Παρόλο που η πρωτοβουλία απορρίφθηκε επισήμως από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων, τα προγράμματα βοήθειας προς τις τρίτες χώρες για τη διαχείριση της μετανάστευσης, τα οποία έχει προτείνει έκτοτε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εντάσσονται ακριβώς σε μια λογική «αμοιβαίου κέρδους». Υπάρχει ακόμα ο χρόνος να αντιστραφεί αυτή η τάση, θέτοντας το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο επίκεντρο των σχέσεων μεταξύ της Ένωσης και των γειτόνων της.

ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

1. Τοποθέτηση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο επίκεντρο των σχέσεων μεταξύ της ΕΕ και των γειτόνων της

Ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διεθνών δεσμεύσεων των κρατών μελών στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν πρέπει να περιορίζεται σε μια απλή υπενθύμιση αρχής στις συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση με τις τρίτες χώρες, η οποία συχνά διαψεύδεται στην πράξη, ιδίως στο πλαίσιο των επιχειρησιακών μέτρων. Ακριβώς όπως οι συμφωνίες μεταξύ της ΕΕ και των εταίρων της περιλαμβάνουν μια «μεταναστευτική ρήτρα»,

- το Κοινοβούλιο θα πρέπει να επαγρυπνεί ώστε ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων να αποτελεί προϋπόθεση για κάθε πρόγραμμα που εφαρμόζει η ΕΕ σε τρίτη χώρα και για κάθε επιχειρησιακό μέτρο που συνδέεται με την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης.

Συμφωνίες επανεισδοχής

Αυτό ισχύει ιδίως για τις συμφωνίες επανεισδοχής που παρουσιάζονται ως απαραίτητο εργαλείο σε όλες τις σχέσεις της ΕΕ με τους εταίρους της, ακόμα και στο πλαίσιο της πολιτικής γειτονίας. Μια συμφωνία επανεισδοχής μπορεί να επιφέρει παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των απελαυνομένων αλλοδαπών, είτε άμεσα στην πρώτη χώρα στην οποία απελαύνονται, είτε σε μια άλλη χώρα, μέσω αλληπάλληλων απελάσεων, χωρίς να υπάρχει ευθύνη της ΕΕ.

Εφόσον δεν μπορεί να παρέμβει στη διαδικασία διαπραγμάτευσης των συμφωνιών επανεισδοχής τις οποίες συνάπτει η ΕΕ, το Κοινοβούλιο θα πρέπει :

- να απαιτήσει τη θέσπιση μιας διαδικασίας παρακολούθησης της εκτέλεσης των συμφωνιών επανεισδοχής από την άποψη του σεβασμού των δικαιωμάτων των απελαυνομένων αλλοδαπών και

- να μελετήσει τις δυνατότητες αποτελεσματικής προσφυγής τις οποίες διαθέτουν σε περίπτωση παραβίασης των δικαιωμάτων τους μετά από απέλαση.

Κράτηση

Ο διοικητικός εγκλεισμός των αλλοδαπών υπόκειται στο αυστηρό πλαίσιο που τάσσουν πολλά διεθνή κείμενα, τα οποία προβλέπουν, μεταξύ άλλων, ότι η μεταχείριση όλων των ατόμων τα οποία στερούνται της ελευθερίας τους πρέπει να χαρακτηρίζεται από ανθρωπισμό και σεβασμό της αξιοπρέπειάς τους. Οι περιορισμοί είναι ακόμα πιο αυστηροί όταν η κράτηση αφορά αιτούντες άσυλο. Οι αποστολές τις οποίες πραγματοποίησε το 2005 και το 2006 η επιτροπή Πολιτικών ελευθεριών, δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων στην Ιταλία, τη Μάλτα, την Ισπανία και τη Γαλλία απέδειξαν ότι οι κανόνες αυτοί δεν τηρούνται σε όλα τα κράτη μέλη. Για να επεκταθεί αυτή η έρευνα έτσι ώστε να περιλάβει την εξωτερική διάσταση της πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης της ΕΕ,

- πρέπει να πραγματοποιούνται τακτικά κοινοβουλευτικές αποστολές στους τόπους κράτησης αλλοδαπών που βρίσκονται εκτός του εδάφους της ΕΕ, είτε πρόκειται για κέντρα τα οποία διαχειρίζονται οι αρχές τρίτων χωρών στο πλαίσιο της συνεργασίας τους με την πολιτική ελέγχου των συνόρων της Ένωσης (π.χ. Λιβύη) είτε για κέντρα τα οποία διοικούνται άμεσα από υπαλλήλους των κρατών μελών (π.χ. Μαυριτανία).

2. Επαγρύπνηση για τον απόλυτο έλεγχο του δικαιώματος ασύλου

Περιφερειακά προγράμματα προστασίας

Η δημιουργία περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας δεν θα πρέπει να εξετάζεται καν αν δεν υπάρχει η προηγούμενη εγγύηση ότι οι οικείες χώρες σέβονται απολύτως τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο και τα δικαιώματα των προσφύγων, πράγμα που δεν συμβαίνει σε ορισμένες από τις χώρες τις οποίες έχει επιλέξει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την έναρξη πιλοτικών προγραμμάτων, όπως η Λευκορωσία ή η Ουκρανία. Αυτή η απαίτηση θα πρέπει να αποκλείει a priori τις χώρες που δεν έχουν υπογράψει τη Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες, καθώς και τις χώρες οι οποίες, αν και έχουν υπογράψει τη σύμβαση, δεν εκδηλώνουν σαφώς την ικανότητα ή τη βούλησή τους να σεβαστούν τις αρχές της. Θα πρέπει επίσης να οδηγήσει στον αποκλεισμό των χωρών στις οποίες η παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή η υστέρηση όσον αφορά τις δημοκρατικές αρχές είναι γνωστές και επανειλημμένες.

Το Κοινοβούλιο θα πρέπει να εκμεταλλευθεί την ευκαιρία του ετήσιου απολογισμού στον οποίον προβαίνει όσον αφορά την κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στον κόσμο, προκειμένου να επισημάνει τις χώρες με τις οποίες τυχόν συνεργασία σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου κινδυνεύει να πλήξει το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Επανεγκατάσταση των προσφύγων

Η επανεγκατάσταση των προσφύγων, η οποία συναρθρώνεται με τα περιφερειακά προγράμματα προστασίας, δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να αποτελεί εναλλακτική δυνατότητα αντί της λεγόμενης «αυθόρμητης» υποδοχής του αιτούντα άσυλο, όπως ισχύει για παράδειγμα στην Αυστραλία.

το Κοινοβούλιο θα πρέπει να επαγρυπνεί ώστε στις συζητήσεις για ένα ευρωπαϊκό καθεστώς ασύλου, η επανεγκατάσταση των προσφύγων να αποτελεί πάντα συμπληρωματικό εργαλείο της προστασίας σε σχέση με την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στο έδαφος των κρατών μελών.

Επέκταση του μηχανισμού του «Δουβλίνου» εκτός της ΕΕ

Μέσω της συνδυασμένης εφαρμογής των συμφωνιών επανεισδοχής και της έννοιας της «ασφαλούς χώρας», τα κράτη μέλη μπορούν να απελαύνουν αλλοδαπούς σε τρίτη χώρα χωρίς να εξετάζουν τυχόν αίτησή τους για τη χορήγηση ασύλου με την αιτιολογία ότι θα μπορούσαν να είχαν βρει προστασία στη χώρα αυτή. Ο μηχανισμός αυτός δεν εγκυμονεί μόνο κινδύνους για τους αιτούντες άσυλο, αλλά επιρρίπτει και

υπερβολικό βάρος στις χώρες διέλευσης. Χρησιμοποιώντας την ίδια επιχειρηματολογία την οποία ανέπτυξε στον ψήφισμά του Απριλίου 2006 για την κατάσταση στα στρατόπεδα προσφύγων της Μάλτας,

το Κοινοβούλιο θα πρέπει, στο όνομα της αλληλεγγύης μεταξύ κρατών εταίρων, να επισημάνει τα μέσα που θα του επιτρέψουν να ανταχθεί στη μεταβίβαση των ευθυνών της ΕΕ απέναντι στους αιτούντες άσυλο σε τρίτες χώρες, οι οποίες συχνά δεν διαθέτουν επαρκή μέσα, τόσο από άποψη υλικοτεχνικής υποδομής όσο και ικανότητας ενσωμάτωσης των προσφύγων.

3. Θεσμοθέτηση δίκαιων σχέσεων μεταξύ της ΕΕ και των εταίρων της

Σύμβαση του ΟΗΕ για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των διακινουμένων εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους

Οι σχέσεις τις οποίες διατηρεί η ΕΕ με τις τρίτες χώρες για θέματα μετανάστευσης σηματοδοτούνται από την υπεροχή που αναγνωρίζεται στα συμφέροντα της Ένωσης, την οποία οι εταίροι συχνά δεν έχουν άλλη επιλογή από το να δεχθούν. Για να αντισταθμιστεί η ανισορροπία αυτής της σχέσης,

το Κοινοβούλιο θα πρέπει να στηρίξει τις πολυάριθμες πρωτοβουλίες για την κύρωση από την ΕΕ της Διεθνούς σύμβασης για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των διακινουμένων εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 2003 και δεν έχει υπογραφεί μέχρι σήμερα από κανένα βιομηχανικό κράτος.

Μια τέτοια επικύρωση θα συνέβαλλε στο να εκδηλωθεί η βούληση της ΕΕ να αποκτήσει με τις χώρες μετανάστευσης σχέσεις βασισμένες στο αμοιβαίο συμφέρον των δύο πλευρών.

Πολιτική γειτονίας

Το Κοινοβούλιο βρέθηκε κατά μέγα μέρος στο περιθώριο των διαπραγματεύσεων για την εφαρμογή της πολιτικής γειτονίας. Σήμερα ακόμα, προβλέπεται απλώς ότι «ενημερώνεται» για τις εξελίξεις της. Ούτε και η Ευρωμεσογειακή Κοινοβουλευτική Συνέλευση (ΕΚΣ) συμμετέχει πιο ενεργά, παρόλο που η ΕΠΓ εντάσσεται, όσον αφορά την περιοχή της Μεσογείου, στην προέκταση της διαδικασίας της Βαρκελώνης, της οποίας αποτελεί το πολιτικό εργαλείο. Αντιθέτως, το Κοινοβούλιο καλείται να ασκεί έλεγχο στο χρηματοδοτικό μέσο της ΕΠΓ. Στο πλαίσιο αυτό,

το Κοινοβούλιο θα πρέπει να επαγρυπνεί ιδιαίτερα όσον αφορά τις προτάσεις χρηματοδότησης στο πλαίσιο της ΔΕΥ, καθώς και το σεβασμό μιας αρχής αιρεσιμότητας σχετικής με τα ανθρώπινα δικαιώματα σε όλες τις αποφάσεις για θέματα μετανάστευσης, ασύλου και ελέγχου των συνόρων.

Συντονισμός της δράσης του Κοινοβουλίου

Προκειμένου να αντιμετωπιστεί η πρόκληση την οποία αντιπροσωπεύει σήμερα, για μια σφαιρική θεώρηση των μεταναστευτικών θεμάτων, η στενή διασύνδεση μεταξύ εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής αναπτυξιακής συνεργασίας της Ένωσης και των πτυχών πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης στο πλαίσιο της ΔΕΥ,

είναι απαραίτητο να ενισχυθούν οι δεσμοί που υφίστανται ήδη μεταξύ των διαφόρων κοινοβουλευτικών επιτροπών, και ιδίως των επιτροπών Πολιτικών ελευθεριών, δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, Ανάπτυξης, Εξωτερικών υποθέσεων και δικαιωμάτων του ανθρώπου, με τη δημιουργία εγκάρσιων ομάδων εργασίας.

