

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Αθήνα, 12-10-2018

Αρ.Πρωτ.Γρ.Συν.: 119

Προς τον
Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής
κ. Δημήτριο Βίτσα
Σταδίου 27 και Δραγατσανίου 2
101 83 ΑΘΗΝΑ

ΘΕΜΑ: Διαβίβαση έκθεσης για το πρόγραμμα μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο της ΕΕ

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ,

Έχω την τιμή να σας υποβάλω συνημμένα την έκθεση της Ανεξάρτητης Αρχής σχετικά με το πρόγραμμα μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο της ΕΕ.

Πρόκειται για μια αποτίμηση της ελληνικής εμπειρίας που ανέλαβε να συντάξει ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο της συμμετοχής του στη Διεθνή Ένωση Συνηγόρων (IOI-International Ombudsman Institute) και συγκεκριμένα στο ευρωπαϊκό γραφείο της ένωσης αυτής, στο διοικητικό συμβούλιο της οποίας έχω την τιμή να μετέχω. Την έκθεση παρουσίασα πρόσφατα σε συνάντηση του διοικητικού συμβουλίου του IOI στις Βρυξέλλες.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε να συντάξει την έκθεση αυτή και την παρουσίασε στο συμβούλιο του IOI, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του για την προστασία των δικαιωμάτων αλλοδαπών και αιτούντων άσυλο, έχει δε παρακολουθήσει με ενδιαφέρον την πορεία του προγράμματος μετεγκατάστασης και τις από 9-1-2018 σχετικές ανακοινώσεις της Υπηρεσίας Ασύλου. Για την εκπόνησή της, έλαβε υπ' όψιν τα δημοσιευμένα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Eurostat, και επίσης, ζήτησε και έλαβε τις απόψεις της Υπηρεσίας Ασύλου ως προς την εξέλιξη του προγράμματος και τα ειδικότερα προβλήματα που παρουσιάστηκαν στη διαδικασία μετεγκατάστασης από το 2016 έως τη λήξη του προγράμματος.

Η συγκεκριμένη μελέτη της Αρχής αφορά ανασκόπηση της υλοποίησης του μέτρου της μετεγκατάστασης και διανομής των αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα προς τις υπόλοιπες χώρες μέλη την Ένωσης. Προσπαθεί να απαντήσει εύλογα ερωτήματα που αφορούν τον βαθμό επιτυχίας του μέτρου, συζητώντας ταυτόχρονα τί μπορεί να θεωρηθεί ως επιτυχία στην συγκεκριμένη περίπτωση, έχοντας ως δεδομένο ότι η μερική υλοποίηση του σχεδιασμού, επισκιάστηκε από την άρνηση ορισμένων κρατών να συνδράμουν. Ακόμη, εξετάζονται οι όροι εφαρμογής της μετεγκατάστασης, ως διαδικασίας που δεν είχε προηγούμενο για τα ευρωπαϊκά δεδομένα και για τον λόγο αυτό έπρεπε σε μεγάλο βαθμό να επινοηθεί, κρατώντας ισορροπίες ανάμεσα στην ικανοποίηση αναγνωρισμένων επιτακτικών αναγκών και της νομιμότητας του Ευρωπαϊκού κεκτημένου. Τέλος, με δεδομένη την εμπειρία εφαρμογής των προηγούμενων ετών, προβάλλεται το ενδεχόμενο να αποκτήσει το μέτρο μόνιμη μορφή, εντασσόμενο ως εργαλείο του Κανονισμού του Δουβλίνου.

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Πιο λεπτομερώς, βασικά σημεία ενδιαφέροντος της μελέτης αφορούν:

1. Τον ορισμό και τη νομική βάση της διαδικασίας της μετεγκατάστασης.

Αναφέρεται, ότι το μέτρο υλοποιήθηκε με την μορφή έκτακτου προγράμματος προορισμένης χρονικής διάρκειας. Αποτέλεσε, δε, έκφραση αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, όπως προβλέπουν οι Συνθήκες που ορίζουν τον χαρακτήρα της Ένωσης. Αναλύεται διεξοδικά ο σχεδιασμός και το σκεπτικό των αναθεωρήσεων του μέτρου, καθώς η μεταναστευτική/προσφυγική κρίση των ετών 2015-2017 εξελισσόταν.

2. Τις διαδικασίες υλοποίησης σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Αποδελτιώνονται τακτικές αναφορές της Επιτροπής προς τα υπόλοιπα όργανα της Ένωσης, όπου γλαφυρά και με λεπτομέρειες αποτυπώνονται τα προσκόμματα των αρχικών φάσεων υλοποίησης, αλλά και η ικανοποίηση για την σχετική ομαλοποίηση των διαδικασιών στην πορεία.

3. Τη στατιστική αποτίμηση του προγράμματος.

Συγκεντρώνονται οι στατιστικές πηγές που καταδεικνύουν τις παραμέτρους της ανάδειξης των μεταναστευτικών/προσφυγικών ροών του 2015 σε κρίσιμο φαινόμενο που οδήγησε στην αντίδραση των μηχανισμών της Ένωσης με τον ορισμό των υποχρεώσεων συνδρομής και αλληλεγγύης των κρατών μελών. Εν συνεχεία, αποτιμάται η ανταπόκριση των κρατών μελών σε σχέση με τις προσδοκίες των μηχανισμών της Ένωσης, όσον αφορά τους ρυθμούς υπόδειξης μεταστεγαζόμενων αιτούντων άσυλο από την μεριά της Ελλάδας και την ετοιμότητα υποδοχής τους από τα κράτη της ευρωπαϊκής ενδοχώρας.

4. Τη μετεγκατάσταση ως σταθερό εργαλείο της μεταναστευτικής και προσφυγικής πολιτικής στο μέλλον.

Με δεδομένο το ιστορικό πλαίσιο της εποχής που προοιωνίζει σταθερά μεγάλες μετακινήσεις πληθυσμών προς τον αναπτυσσόμενο κόσμο, εξετάζεται η σημασία αξιοποίησης της αποκτηθείσας ευρωπαϊκής εμπειρίας, όχι μόνο ως μέσου αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών αλλά ως σταθερού μηχανισμού ανταπόκρισης στο φαινόμενο των πιέσεων στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Εν προκειμένω, γίνεται αναφορά στην εμπλοκή της μετεγκατάστασης στην παρούσα συζήτηση για την αναμόρφωση του κανονισμού Δουβλίνου, ενώ δίνεται έμφαση στην αποδοχή των σχετιζόμενων συστάσεων της έκθεσης Wikström από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αναφέρονται, τέλος, οι διαφορές ανάμεσα στις εθνικές πολιτικές και θεωρήσεις του προσφυγικού φαινομένου που δημιουργούν προσκόμματα στην υιοθέτηση κοινής πολιτικής μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ.

Τα συμπεράσματα της έκθεσης έχουν συνοπτικά ως εξής:

Η δομή του προγράμματος μετεγκατάστασης προδιέγραψε και τα αποτελέσματά της. Αφού το πρόγραμμα απέκλεισε

α) τους αιτούντες άσυλο που πέρασαν τα ελληνικά θαλάσσια σύνορα μετά τη θέση σε ισχύ της κοινώς αποκαλούμενης «Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας» την 20.3.2016, και

β) τους αιτούντες που προέρχονταν από χώρες με ευρωπαϊκό μέσο όρο αναγνώρισης προσφυγικού καθεστώτος χαμηλότερο του 75%,

η αποτυχία να φθάσει τους αριθμούς που είχαν προβλεφθεί το 2015 παρουσιάζεται ως αυτοεκπληρούμενη προφητεία.

Η έλλειψη νομικής συνέπειας του προγράμματος είναι προφανής, αφού οι αποφάσεις του Συμβουλίου ΕΕ για της μετεγκατάσταση δεν τροποποιήθηκαν ποτέ τυπικά αλλά de facto από την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, επομένως η εμβέλεια του προγράμματος περιορίστηκε ουσιαστικά από τα κράτη—μέλη και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε ένα

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

μικρό μόνον ποσοστό των αιτούντων άσυλο από τους αρχικά προβλεφθέντες το 2015. Ως προς τον ευρωπαϊκό μέσο όρο αναγνώρισης προσφυγικού καθεστώτος, δεν αποκλείεται να υπολανθάνουν πολιτικές επιλογές από κάποια κράτη-μέλη. Ο ευρωπαϊκός μέσος όρος υπολείπεται σημαντικά του ελληνικού μέσου όρου αναγνώρισης για τις τρεις κυριότερες εθνικότητες, αυτές των Συρίων, Αφγανών και Ιρακινών ενώ, σύμφωνα με τις πρόσφατες στατιστικές, μόνον Σύριοι υπερβαίνουν το κατώφλι του 75% για μετεγκατάσταση. Παρατηρείται, δε, για τους Αφγανούς, ότι όσο αυξάνει ο αριθμός των αιτήσεων τους στη Ευρώπη τόσο μειώνεται το ποσοστό αναγνώρισής τους.

Η απόδοση των ελληνικών αρχών ήταν αξιοσημείωτη στην αύξηση επεξεργασίας των αιτήσεων μετεγκατάστασης το 2016, ωστόσο η πλήρης ανταπόκριση των κρατών μελών συντελέστηκε το 2017. Το πρόγραμμα θα ήταν, επομένως, επιτυχές, εάν δεν τελείωνε την 26.9.2017.

Υπήρξαν, ωστόσο, επιλεκτικές πολιτικές στις διαδικασίες, ενώ και οι δευτερογενείς μετακινήσεις πρέπει επίσης να μελετηθούν. Ο συνδυασμός προτιμήσεων των αιτούντων και προσφορών από τα κράτη-μέλη θα μπορούσε να περιορίσει τις δευτερογενείς μετακινήσεις, αλλά οι προσφορές δεν έγιναν όλες ταυτόχρονα.

Για να μπορέσει να λειτουργήσει ένα κλειδί διανομής στο μέλλον, χρειάζονται λειτουργικές στην πράξη και επίσης ακριβείς και διαφανείς διαδικασίες.

Στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης σημειώθηκε έλλειψη πλήρους κανονιστικού πλαισίου (έλλειψη συγκεκριμένης αιτιολογίας στις απορριπτικές αποφάσεις, μη πρόβλεψη προσφυγής), με αποτέλεσμα να καταλείπεται μεγάλο περιθώριο πολιτικών διαπραγματεύσεων και ανοιχτών επιλογών.

Η πολιτική διάσταση πίσω από τακτικές διαχείρισης των αιτήσεων μετεγκατάστασης θέτει το ερώτημα, εάν υφίσταται συνεκτική πολιτική βούληση από τα κράτη μέλη για την εφαρμογή μέτρων αλληλεγγύης. Και το ερώτημα παραμένει ανοικτό, κατά πόσον οι ροές αιτούντων άσυλο θα αντιμετωπίζονται αποσπασματικά εκ των υστέρων ή με μέτρα που εντάσσονται σε μια συνεκτική και προληπτική στρατηγική.

Κύριε Υπουργέ, σας διαβεβαιώ, ότι ο Συνήγορος του Πολίτη θα εξακολουθήσει να παρακολουθεί στενά την εξέλιξη του φαινομένου των ροών μεταναστών και προσφύγων, στο πλαίσιο τόσο των αρμοδιοτήτων του για τη προστασία των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών, για τον έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και την αντιμετώπιση περιστατικών κακοδιοίκησης, όσο και της ενεργούς συμμετοχής του στα διεθνή δίκτυα των ομολόγων θεσμών στην Ευρώπη.

Ευελπιστώντας, ότι η παρούσα έκθεση θα φανεί χρήσιμη για την επίτευξη ορθολογικής διαχείρισης των αιτούντων άσυλο, παραμένω στη διάθεσή σας και προσδοκώ στη συνεργασία μας.

Με τιμή

Ανδρέας Ι. Ποπάκης
Συνήγορος του Πολίτη

Συνημμένο 1:
Relocation paper by the Greek Ombudsman