

## Σύνοψη

### Επανεξετάζοντας το πρόγραμμα μετεγκατάστασης Η περίπτωση της Ελλάδας

#### Βασικές παραδοχές

1. Το Πρόγραμμα Μετεγκατάστασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν ένα προσωρινό μέτρο για την ελάφρυνση του βάρους διαχείρισης ενός εξαιρετικά μεγάλου αριθμού εισροών προσφύγων στην Ελλάδα και στην Ιταλία. Προέβλεπε τη μεταφορά προσώπων που υπεβαλαν αίτημα διεθνούς προστασίας (ασύλου και επικουρικής προστασίας) από ένα κράτος-μέλος σε άλλο, ως μηχανισμός εκτάκτου ανάγκης, με ρητή καταληκτική προθεσμία (26.09.2017). Είχε θεσπιστεί με δύο Αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της ΕΕ το 2015 (2015/1523 και 2015/1601) στη βάση της αρχής της αλληλεγγύης προ τις δύο αυτές χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου. Το πρόγραμμα είχε καθοριστεί σύμφωνα με τις αρχές, τους στόχους και τις καταστατικές αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
2. Το πρόγραμμα είχε μερική μόνον επιτυχία. Έπασχε από διαδικαστικές πλημμέλειες και ατέλειες, καθώς επίσης και από έλλειψη πολιτικής βούλησης για την ενιαία εφαρμογή του.
  - Η αποτελεσματική βοήθεια που αποσκοπούσε το πρόγραμμα να προσφέρει σε κράτη-μέλη, τα οποία είχαν καταφανώς εξαντλήσει τα διοικητικά περιθώριά τους ως προς τη διαχείριση προσφύγων και αιτούντων άσυλο, υπονομευόταν από τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας των δικαιούχων αιτούντων άσυλο. Δικαιούχοι μετεγκατάστασης ήταν μόνον πολίτες από τρίτες χώρες με μέσο ευρωπαϊκό όρο αναγνώρισης προσφυγικού καθεστώτος άνω του 75%.
  - Η αποτελεσματικότητα του προγράμματος είχε περαιτέρω περιοριστεί από την de facto τροποποίησή του που επέφερε η λεγόμενη Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας την 20.3.2016. Μόνον πολίτες τρίτων χωρών που είχαν εισέλθει στην Ελλάδα πριν τη θέση σε ισχύ της Κοινής Δήλωσης ήταν δικαιούχοι μετεγκατάστασης. Κατά τον τρόπο αυτό, ένα πρόγραμμα που είχε αρχικά σχεδιαστεί με διαθέσιμη διάρκεια δύο (2) ετών, στην περίπτωση της Ελλάδας περιορίστηκε στην πράξη σε περίοδο διάρκειας έξι (6) μηνών.
3. Παρά τη μείωση του αριθμού των αιτούντων άσυλο που πέρασαν τα ευρωπαϊκά σύνορα από το 2015, η προσφυγική κρίση πόρρω απέχει από το να έχει επιλυθεί. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετωπίζει επί του παρόντος νέες προκλήσεις, που αφορούν την απουσία ενός κατάλληλα προσαρμοσμένου ευρωπαϊκού πλαισίου ρυθμίσεων για το άσυλο και τη μετανάστευση και, το

πιο σημαντικό, την ανεπαρκή πολιτική βούληση των αποφασιστικών οργάνων της ΕΕ να βρουν κοινές απαντήσεις στα θέματα αυτά. Η αναμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (CEAS) θα πρέπει να στείλει ένα καθαρό πολιτικό μήνυμα ότι βιώσιμες λύσεις μπορούν και πρέπει να επιτευχθούν στη βάση της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών.

### **Κύριες διαπιστώσεις**

1. Ο αρχικός στόχος μετεγκατάστασης 120.000 προσώπων ήταν μη επιτεύξιμος εξαρχής. Αποκλείοντας εθνικότητες με μέσο ευρωπαϊκό όρο αναγνώρισης προσφυγικού καθεστώτος κατώτερο του 75%, μόνον Σύριοι μπορούσαν να καταστούν δικαιούχοι μετεγκατάστασης. Κατά συνέπεια, ένας μεγάλος αριθμός ατόμων και οικογενειών εξαιρέθηκαν από το πρόγραμμα λόγω εθνικής καταγωγής.
2. Ο στόχος του προγράμματος περιορίστηκε de facto σε ένα μικρό τμήμα αιτούντων άσυλο, δεδομένου ότι οι αιτούντες που διέσχισαν τα ελληνικά θαλάσσια σύνορα μετά τη θέση σε ισχύ της λεγόμενης «Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας» την 20.3.2016 δεν θεωρήθηκαν επιλέξιμοι μετεγκατάστασης.
3. Οι μετεγκαταστάσεις κορυφώθηκαν στα τελευταία στάδια του προγράμματος, όταν αυξήθηκε σημαντικά η συνολική ανταπόκριση των κρατών-μελών στην τήρηση των δεσμεύσεών τους.
4. Η απόρριψη αιτημάτων μετεγκατάστασης από κράτη-μέλη με ελλιπή αιτιολογία δημιουργεί βάσιμους λόγους ανησυχίας. Δεν μπορεί να αποκλεισθεί η ύπαρξη εθνικών προτεραιοτήτων ως υποβόσκουσα αιτία προβολής γραφειοκρατικών εμποδίων στη μετεγκατάσταση.

### **Κύριες Προτάσεις**

1. Ένας μόνιμος μηχανισμός κατανομής αιτούντων άσυλο ως αναπόσπαστο μέρος του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (CEAS). Ένας μόνιμος μηχανισμός μπορεί να διασφαλίσει:
  - ο βιωσιμότητα, εισφέροντας κατάλληλες λύσεις στις προσφυγικές ροές ως μόνιμο εργαλείο, αντί για μέτρο εκτάκτου ανάγκης σε στιγμές κρίσης,
  - ο δικαιοσύνη, στη βάση της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών σύμφωνα με το άρθρ.80 της Συνθ.Λειτουργ.ΕΕ,
  - ο σεβασμό για το θεμελιώδες δικαίωμα διεθνούς προστασίας,
  - ο συγκράτηση δευτερογενών μετακινήσεων μεικτών πληθυσμών στο εσωτερικό της ΕΕ.
2. Ένας λειτουργικός μηχανισμός γι' αυτό το μόνιμο σχήμα μετεγκατάστασης, που θα πρέπει να είναι ευέλικτος αλλά και δίκαιος επίσης.
3. Κριτήρια επιλεξιμότητας για ένα μόνιμο πρόγραμμα μετεγκατάστασης που θα επιφέρουν ουσιαστική ανακούφιση στις συνοριακές χώρες της ΕΕ. Για το σκοπό αυτό, ο μηχανισμός που προτάθηκε στην «έκθεση Wickström» θα πρέπει να αποτελέσει τη βάση ενός συστήματος που να επιτρέπει την ευελιξία στα ποσοστά αναγνώρισης, σύμφωνα με τις πραγματικές επιχειρησιακές ανάγκες μιας κατάστασης εκτάκτου ανάγκης.

4. Ένα σαφές κανονιστικό πλαίσιο, με συγκεκριμένες και διαφανείς διαδικασίες μετεγκατάστασης και διαδικαστικές εγγυήσεις και εχέγγυα σεβασμού για τα δικαιώματα των ανθρώπων που ζητούν διεθνή προστασία.
5. Βασικές διαδικαστικές εγγυήσεις για την εξέταση των αιτημάτων μετεγκατάστασης από αιτούντες άσυλο, ιδίως την υποχρέωση παροχής αιτιολογίας, την υποχρέωση διαδικαστικής και νομικής ενημέρωσης και βοήθειας σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ασύλου, τη διασφάλιση στην πράξη της άσκησης των δικαιωμάτων που εγγυάται το Ενωσιακό δίκαιο, όπως κατ'εξοχήν το δικαίωμα προσφυγής κατά της απόρριψης μετεγκατάστασης.
6. Η αποσύνδεση της επιλεξιμότητας για ένα μελλοντικό αναδιανεμητικό μηχανισμό από οιοσδήποτε γεωγραφικούς περιορισμούς που μπορεί να επιβληθούν από κάποιο κράτος-μέλος, σύμφωνα με το άρθρ. 7 της Οδηγίας 2013/33 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26.6.2013 για τις απαιτήσεις υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία.
7. Ειδικά εχέγγυα για ευάλωτα πρόσωπα, που να συμπεριλαμβάνουν την προτεραιοποίησή τους στις διαδικασίες μετεγκατάστασης και συγκεκριμένα μέτρα που να ανταποκρίνονται στις ειδικές ανάγκες υποδοχής των προσώπων αυτών.
8. Συμπληρωματικές πολιτικές κατά των δευτερογενών μετακινήσεων, οι οποίες να αντιμετωπίζουν τα γενεσιουργά τους αίτια, θα πρέπει επίσης να εξεταστούν. Συμπληρωματικές πολιτικές για το σκοπό αυτό θα πρέπει να αποτελούν ο προσδιορισμός κοινών μέτρων ένταξης για τις χώρες της ΕΕ, ο προσανατολισμός των απαιτήσεων υποδοχής προς βέλτιστες πρακτικές και η υιοθέτηση κοινών ευρωπαϊκών κατευθύνσεων για τη χορήγηση θεωρήσεων εισόδου (visas) για ανθρωπιστικούς λόγους.