

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΗΛΩΣΗ

27 Ιουνίου 2016

Οι «συμφωνίες» («compacts») της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συρρικνώνουν και δεν κατανέμουν την ευθύνη

Στις 7 Ιουνίου 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε μια [Ανακοίνωση](#), καλώντας για την θέσπιση «συμφωνιών» («compacts») για τη μετανάστευση μεταξύ της ΕΕ και μιας σειράς από χώρες της Αφρικής, της Ασίας και της Μέσης Ανατολής¹. Το εν λόγω έγγραφο είναι ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα ακριβώς του τι επέφερε τη χειρότερη προσφυγική κρίση από τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Πέρα από τη ρητορική της αλληλεγγύης, το έγγραφο αυτό συνηγορεί υπέρ της συρρίκνωσης και όχι της κατανομής της ευθύνης. Στο μέτρο που η ανακοίνωση αναφέρεται στα μεγάλα κενά της [κοινής δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας](#) ως πρότυπο για την κατάρτιση «προσαρμοσμένων» συμφωνιών με άλλες χώρες, αυτές οι «συμφωνίες» κινδυνεύουν να οδηγήσουν σε έναν παγκόσμιο αγώνα ταχύτητας προς τα πίσω αναφορικά με τα δικαιώματα των εκτοπισμένων ατόμων, καθώς οι πλούσιες χώρες θα μπορούσαν να συναγωνιστούν την ΕΕ, επιδιώκοντας να εξαγοράσουν κι αυτές με τη σειρά τους το «μερίδιό» τους ως προς τον σεβασμό των νομικών τους υποχρεώσεων. Η παγκόσμια κατάσταση θα συνεχίσει να επιδεινώνεται μέχρις ότου η διεθνής κοινότητα – συμπεριλαμβανομένης της ΕΕ και των κρατών μελών της – λάβει μέτρα για την αντιμετώπισή της ως συλλογικό καθήκον.

Η ουσία της πρότασης συνίσταται στο ότι «η συνολική σχέση» μεταξύ της ΕΕ και χωρών εκτός ΕΕ θα πρέπει να έχει ως βάση την ικανότητα και την προθυμία των χωρών αυτών να λαμβάνουν μέτρα για την πρόληψη της παράτυπης μετανάστευσης και την επανεισδοχή των παράτυπων μεταναστών στο έδαφός τους. Εάν η πρόταση εφαρμοστεί, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα προσδιορίσουν τα θετικά και τα αρνητικά κίνητρα έναντι των χωρών-στόχων και θα κινητοποιήσουν όλες τις πολιτικές και τα εργαλεία (διπλωματικά, τεχνικά και οικονομικά) που έχουν στη διάθεσή τους. Κατά κάποιον τρόπο, η ανακοίνωση είναι σύμφωνη με προηγούμενες πρωτοβουλίες της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας της [Συνόδου Κορυφής στη Βαλέτα](#) και της [διαδικασίας του Χαρτούμ](#) (Khartoum Process), αλλά αποτελεί επίσης μια ένα φάση της πρόσφατης «διπλωματικής επίθεσης» της ΕΕ σχετικά με τη μετανάστευση. Στον πυρήνα της, η ανακοίνωση προτείνει έναν θεμελιώδη αναπροσανατολισμό της ΕΕ και της

¹ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί ως χώρες προτεραιότητας τις εξής 16: Αφγανιστάν, Αλγερία, Μπαγκλαντές, Αιθιοπία, Ερυθραία, Γκάνα, Ακτή Ελεφαντοστού, Μάλι, Μαρόκο, Νίγηρας, Πακιστάν, Σενεγάλη, Σομαλία, Σουδάν και Τυνησία. Επιπλέον, η ανακοίνωση εντοπίζει έναν ορισμένο αριθμό κρατών ως «βραχυπρόθεσμης προτεραιότητας»: Αίγυπτος, Ιράν, Ιορδανία, Λίβανος, Λιβύη και Μαρόκο.



εξωτερικής πολιτικής των κρατών μελών γύρω από την πρωτογενή επιτακτική ανάγκη για αποτροπή της παράτυπης μετανάστευσης.

Το πρώτο σοβαρό ελάττωμα της ανακοίνωσης είναι ότι τάσσεται υπέρ της εξάρτησης της οικονομικής βοήθειας προς τρίτες χώρες από τη συνεργασία των τελευταίων σε ό,τι αφορά την επανεισδοχή και τις επιστροφές. Αναμφισβήτητα, ένα βασικό στοιχείο της κατανομής των ευθυνών για την παγκόσμια προσφυγική κρίση θα ήταν οι πλούσιες χώρες να παράσχουν επαρκή οικονομική στήριξη σε χώρες που φιλοξενούν μεγάλο αριθμό προσφύγων, όπως η Ιορδανία, η Κένυα, ο Λίβανος και η Τουρκία. Αυτό είναι κάτι που η Διεθνής Αμνηστία ζητά από καιρό. Οι πλούσιες χώρες πρέπει να βοηθήσουν τις χώρες υποδοχής στις προσπάθειες για να εξασφαλιστεί ότι οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες θα μπορούν να καλύψουν τις βασικές ανάγκες τους και να ζήσουν με αξιοπρέπεια. Το ίδιο μπορεί να ειπωθεί για τα κράτη στα οποία η ακραία φτώχεια έχει ωθήσει τους ανθρώπους να αναζητήσουν ένα καλύτερο μέλλον αλλού: πράγματι, η αντιμετώπιση των «βασικών αιτίων της παράτυπης μετανάστευσης» αποτελεί μια αξιόπαινη ανθρωπιστική επιταγή. Αλλά η βοήθεια της ΕΕ προς τρίτες χώρες θα πρέπει να βασίζεται στην ανάγκη, όχι στην πολιτική. Η χρηματοδότηση πρέπει να εξασφαλιστεί ως ζήτημα διεθνούς συνεργασίας και αλληλεγγύης, και όχι να εξαρτάται από άσχετους παράγοντες, όπως «την ικανότητα και την προθυμία των χωρών να συνεργαστούν για τη διαχείριση της μετανάστευσης, ιδίως στην αποτελεσματική πρόληψη της παράτυπης μετανάστευσης και την επανεισδοχή των παράτυπων μεταναστών». Πράγματι, η ευνόηση συνεργασιών για τη μετανάστευση εις βάρος άλλων ζητημάτων, όπως ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κινδυνεύει να επιτείνει τους παράγοντες ώθησης της μετανάστευσης, όπως η φτώχεια και οι ένοπλες συγκρούσεις, ενώ έχει ως αποτέλεσμα την ενδυνάμωση καθεστώτων που παραβιάζουν τα δικαιώματα. Ελλείπει προτάσεων για μηχανισμούς παρακολούθησης της συμβατότητας με τα ανθρώπινα δικαιώματα πολιτικών που απορρέουν από τέτοιου είδους πλαίσια συνεργασίας με τρίτες χώρες, μερικές από τις οποίες είναι φημισμένες για σοβαρές και εκτεταμένες παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η ΕΕ κινδυνεύει να εμπλακεί η ίδια - άμεσα ή έμμεσα - σε παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Προφανείς ερωτήσεις τίθενται – στο διάστημα που μεσολαβεί μέχρι την υιοθέτηση από την ΕΕ της νέας Παγκόσμιας Στρατηγικής – ως προς το πώς θα συμβαδίσει η κατεύθυνση της πολιτικής που περιγράφεται στην ανακοίνωση με τη διακηρυγμένη δέσμευση της ΕΕ «να θέτει τα ανθρώπινα δικαιώματα στο επίκεντρο της όλης εξωτερικής της δράσης».

Το δεύτερο πρόβλημα είναι η απουσία από την ανακοίνωση ενός αξιόπιστου, λεπτομερούς και φιλόδοξου προγράμματος για την επανεγκατάσταση ή για άλλες οδούς εισδοχής στην ΕΕ². Στο εν λόγω

² «Επανεγκατάσταση» είναι η μετεγκατάσταση ευάλωτων προσφύγων – συμπεριλαμβανομένων επιζώντων βίας και βασανιστηρίων, γυναικών και κοριτσιών σε κίνδυνο, καθώς και αυτών με σοβαρά προβλήματα υγείας – σε χώρες όπου μπορούν να απολαύσουν πλήρως τα ανθρώπινα δικαιώματά τους. Η επανεγκατάσταση μια ασφαλής και νόμιμη «οδός εισδοχής» για πρόσφυγες. Παίζει έναν σημαντικό ρόλο στην προστασία των προσφύγων και συνιστά ένα αποτελεσματικό εργαλείο μέσω του οποίου η διεθνής κοινότητα μπορεί να μοιραστεί την ευθύνη για τις προσφυγικές κρίσεις.



έγγραφο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ορθώς αναγνωρίζει ότι «η ΕΕ πρέπει να εξασφαλίσει διόδους για τους ανθρώπους ώστε να εισέρχονται στην ΕΕ νόμιμα», συμπεριλαμβανομένων «πραγματικών προοπτικών επανεγκατάστασης», αλλά στη συνέχεια δεν παρέχει συγκεκριμένους αριθμούς ή προτάσεις για να υλοποιηθεί αυτό. Πράγματι, φαίνεται ότι οι προσφερόμενες συγκεκριμένες «δίοδοι» θα εξαρτηθούν από τη συνεργασία των τρίτων χωρών με την ΕΕ στο ζήτημα της διαχείριση της μετανάστευσης. Επιπλέον, καλώντας «τους διεθνείς εταίρους» της ΕΕ να «αναλάβουν το μερίδιο της ευθύνης τους» η ανακοίνωση υπονοεί ότι η ΕΕ φέρει δυσανάλογη ευθύνη για την επανεγκατάσταση των προσφύγων. Αυτό δεν επιβεβαιώνεται από τους αριθμούς. Για παράδειγμα, τον Ιούνιο 2015 η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες εντόπισε περισσότερους από ένα [εκατομμύριο πρόσφυγες](#) σε όλο τον κόσμο σε επείγουσα ανάγκη επανεγκατάστασης. Έως τον Μάιο 2016 μόνο [6.321 άνθρωποι](#) είχαν επανεγκατασταθεί από τα κράτη μέλη της ΕΕ – αυτό αντιπροσωπεύει λιγότερο από το ένα τρίτο του εξαιρετικά μετριοπαθούς αριθμού σε επίπεδο ΕΕ των 22.504 θέσεων επανεγκατάστασης οι οποίες συμφωνήθηκαν τον Ιούλιο 2015. Με άλλα λόγια ο πλουσιότερος πολιτικός συνασπισμός του κόσμου χορήγησε θέσεις επανεγκατάστασης σε λιγότερο από το 1% των ανθρώπων σε όλο τον κόσμο που το χρειαζόταν επείγοντως. Πράγματι, ο δεδηλωμένος στόχος της ανακοίνωσης να δοθεί στους πρόσφυγες και τους μετανάστες η δυνατότητα να «μείνουν κοντά στο σπίτι τους», φαίνεται ότι αποσκοπεί στην παγίωση της υφιστάμενης κατάστασης: το 86% των προσφύγων του κόσμου ζουν σε αναπτυσσόμενες χώρες που δεν είναι σε θέση ή δεν επιθυμούν να παράσχουν επαρκή στήριξη. Η ΕΕ πρέπει να καταστήσει λειτουργική την υποτιθέμενη δέσμευσή της από τις «αρχές του διαμοιρασμού της ευθύνης και της αλληλεγγύης», αυξάνοντας δραματικά τον αριθμό των θέσεων επανεγκατάστασης για ευάλωτους πρόσφυγες στις πρώτες χώρες ασύλου και ανοίγοντας άλλες ασφαλείς και νόμιμες οδούς για όσους αναζητούν διεθνή προστασία στην Ευρώπη, συμπεριλαμβανομένης της οικογενειακής επανένωσης και της θεώρησης εισόδου για ανθρωπιστικούς λόγους στις πρώτες χώρες πρόσβασης.

Το τρίτο μειονέκτημα της ανακοίνωσης είναι η απουσία ενός μηχανισμού για την παρακολούθηση και τη διασφάλιση του σεβασμού του διεθνούς δικαίου και των προτύπων για τα ανθρώπινα δικαιώματα κατά την εφαρμογή των μέτρων που σχετίζονται με τη μετανάστευση και που αναμένονται από τρίτες χώρες στο πλαίσιο αυτών των «συμφωνιών». Η απουσία αυτή φέρει τον εγγενή τον κίνδυνο η ΕΕ και τα κράτη μέλη να καταστούν συνένοχοι σε μια σειρά σοβαρών παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το κύριο κριτήριο που οδηγεί στην επιλογή των χωρών προτεραιότητας ως υποψήφιων εταίρων για τη μετανάστευση φαίνεται να είναι το καθεστώς τους είτε ως χωρών προέλευσης είτε ως χωρών υποδοχής «επιρρεπών στη μετανάστευση ομάδων», ενώ δεν υπάρχει καμία απαίτηση αυτά τα κράτη να σέβονται το διεθνές δίκαιο και τα πρότυπα ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, όλα τα κράτη – συμπεριλαμβανομένων των κρατών μελών της ΕΕ – έχουν δικαίωμα να λαμβάνουν μέτρα για τη ρύθμιση της εισόδου και της παραμονής των αλλοδαπών. Τέτοιες ενέργειες μπορεί να περιλαμβάνουν νόμιμη συνεργασία με τρίτες χώρες και συνεπώς «συμφωνίες» μεταξύ της ΕΕ

και τρίτων χωρών είναι παράνομες *per se*. Ωστόσο, όλη η κρατική δράση περιορίζεται από τις νομικές υποχρεώσεις της χώρας, συμπεριλαμβανομένων αυτών που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επιπλέον, κράτη που *παρέχουν βοήθεια ή συνδράμουν άλλο κράτος* στη διάπραξη μιας διεθνώς παράνομης ενέργειας μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνα για την εν λόγω ενέργεια. Η ανακοίνωση δεν παρέχει έναν μηχανισμό για να εξασφαλιστεί ότι η χρηματοδότηση της ΕΕ δεν θα συμβάλει – άμεσα ή έμμεσα – στην καταπάτηση ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αυτό το κενό είναι ιδιαίτερα ανησυχητικό ενόψει της ρητής αναφοράς στην ανακοίνωση σε ορισμένα κράτη γνωστά για σοβαρές και εκτεταμένες παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων – όπως το Αφγανιστάν, η Ερυθραία και το Σουδάν – ως χώρες προτεραιότητας για απροσδιόριστα ακόμη «πακέτα». Η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση τέτοιων χωρών μπορεί να συνδράμει στη διάπραξη περαιτέρω παραβιάσεων. Και η πρόταση της ανακοίνωσης να «ενισχυθεί» [η ικανότητα της Λιβύης](#) «στη διαχείριση των συνόρων» μπορεί να οδηγήσει σε ευρωπαϊκά κονδύλια που συμβάλλουν προς την κατεύθυνση της κακομεταχείρισης και της επ' αόριστον κράτησης υπό τρομακτικές συνθήκες χιλιάδων προσφύγων και μεταναστών.

Το τέταρτο πρόβλημα με την ανακοίνωση είναι η μέθοδος με την οποία προτείνει να αντιμετωπισθούν οι διακινητές, η οποία αποτελεί απλά μια περαιτέρω εμβάθυνση των αποτυχημένων πολιτικών της «Ευρώπης-Φρούριο» της ΕΕ. Οι κυβερνήσεις της ΕΕ έχουν ήδη δαπανήσει δισεκατομμύρια για φράχτες, υψηλής τεχνολογίας επιτήρηση και συνοριοφύλακες. Όπως έχει καταδείξει η έρευνα της Διεθνούς Αμνηστίας, η στρατηγική αυτή δεν λειτουργεί, ενώ 280.000 πρόσφυγες και μετανάστες εισήλθαν στην ΕΕ το 2014, σχεδόν 1,1 εκατομμύρια άνθρωποι έφτασαν μέσω θαλάσσης το 2015. Μάλιστα, σύμφωνα με μια μελέτη του 2016 διακυβερνητικών υπηρεσιών επιβολής του νόμου, [της Interpol και της Europol](#), οι διακινητές αυξήθηκαν ως απάντηση στους αυστηρότερους συνοριακούς ελέγχους της ΕΕ.

Το συνδυασμένο αποτέλεσμα αυτών των τεσσάρων σημαντικών κενών θα επιδεινώσει την κατάσταση την οποία η ανακοίνωση φιλοδοξεί να αντιμετωπίσει. Η χρηματοδότηση είναι ένα κρίσιμο στοιχείο για την κατανομή της ευθύνης, αλλά χωρίς την ταυτόχρονη εφαρμογή μιας μεθόδου που θα επιτρέπει στους ανθρώπους να φθάσουν στην Ευρώπη με ασφάλεια, κανένα ποσό χρηματικής βοήθειας δεν θα αποτρέψει την παράτυπη μετανάστευση. Οι άνθρωποι θα συνεχίσουν να διαφεύγουν όσο μαίνονται συγκρούσεις και όσο υπάρχουν βάνουσα καθεστάτα σε χώρες όπως το Αφγανιστάν, η Ερυθραία, η Γκάμπια, το Ιράκ, η Νιγηρία, η Σομαλία, το Σουδάν και η Συρία· και όσο οι άνθρωποι δεν είναι σε θέση να ζουν με αξιοπρέπεια στις χώρες υποδοχής, όπως η Ιορδανία, ο Λίβανος και η Τουρκία. Η ενίσχυση των τειχών της Ευρώπης-Φρούριο θα αναγκάσει τους ανθρώπους να ακολουθήσουν μακρύτερες και πιο επικίνδυνες διαδρομές. Έτσι, αντί να σταματήσει τους διακινητές και να σώσει ζωές, που είναι δύο από τους στόχους των εν λόγω «συμφωνιών», η πρόταση της ανακοίνωσης μπορεί να έχει το αντίθετο αποτέλεσμα.



Μια νέα, παγκόσμια προσέγγιση για το διαμοιρασμό της ευθύνης για τους πρόσφυγες απαιτείται επειγόντως, μια προσέγγιση που να στηρίζεται στη σταθερή και προσηλωμένη διεθνή συνεργασία, καθώς και στη δίκαιη κατανομή των ευθυνών. Η συνεδρίαση σε υψηλό επίπεδο της ολομέλειας της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, η οποία θα πραγματοποιηθεί στις 19 Σεπτεμβρίου 2016, είναι μια ευκαιρία για την υιοθέτηση μιας παγκόσμιας συμφωνίας για μια πραγματική κατανομή των ευθυνών για τους πρόσφυγες. Αντίθετα, οι λεγόμενες «συμφωνίες» που προτείνονται στην παρούσα ανακοίνωση, είναι στην καλύτερη περίπτωση κακοσχεδιασμένες και στη χειρότερη παράνομες. Η ανακοίνωση αυτή – εάν εφαρμοστεί πλήρως – μπορεί να οδηγήσει σε μια παγκόσμια πτώση της ποιότητας της προστασίας των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων. Το σύστημα διεθνούς προστασίας που έχει θεσπισθεί με τη Σύμβαση του 1951 για τους Πρόσφυγες, θα υποστεί θανάσιμο πλήγμα αν οι πλούσιες χώρες μπορούν απλά να εξαγοράσουν τη μη εκπλήρωση των διεθνών υποχρεώσεών τους.