

Τα θεμελιώδη δικαιώματα στα νότια θαλάσσια σύνορα της Ευρώπης

Περίληψη



Κάθε χρόνο εκατοντάδες άνδρες, γυναίκες και παιδιά στοιβάζονται σε μη αξιόπλοια σκάφη στην προσπάθειά τους να φθάσουν στην Ευρώπη. Οι άνθρωποι αυτοί μπορεί να προσπαθούν να γλιτώσουν από βίαιες συγκρούσεις ή διώξεις ή να αναζητούν μια καλύτερη ζωή για τους ίδιους και τις οικογένειές τους. Πολλοί χάνουν τη ζωή τους στη διαδρομή χωρίς ποτέ να φθάνουν στον προορισμό τους, όπως μαρτυρούν τα πρωτοσέλιδα των εφημερίδων και όπως τεκμηριώνεται από πλήθος εκθέσεων. Άλλοι συλλαμβάνονται και επιστρέφονται. Όσοι κατορθώνουν να φθάσουν στον προορισμό τους μπορεί να τελούν υπό κράτηση έως ότου αποσαφηνισθεί το νομικό τους καθεστώς.

Το φαινόμενο άρχισε να παρατηρείται στα τέλη της δεκαετίας του 1980, όταν οι ευρωπαϊκές χώρες υιοθέτησαν αυστηρότερες μεταναστευτικές πολιτικές οι οποίες καθιστούσαν δυσχερέστερη τη νόμιμη είσοδο σε αυτές. Το 1999, με το Άρθρο 1 παράγραφος 5 της Συνθήκης του Άμστερνταμ θεσπίστηκε το 1999 ο κοινός ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Έκτοτε, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) θεσπίζει κοινούς κανόνες για τη διαχείριση των συνόρων, παρέχει δε μέσω του Frontex και επιχειρησιακή υποστήριξη προς τα κράτη μέλη της. Η πρόληψη της παράτυπης μετανάστευσης, η συνεργασία με τρίτες χώρες για την καταπολέμηση της λαθραίας διακίνησης ανθρώπων και τη διευκόλυνση των επανεισοδών, παράλληλα με την κάλυψη των ανθρωπιστικών αναγκών όσων βρίσκονται επί ευρωπαϊκού εδάφους αποτελούν τους κεντρικούς άξονες των πολιτικών της ΕΕ στον τομέα αυτό τα τελευταία χρόνια.

Η παρούσα έκδοση παρουσιάζει τα κύρια πορίσματα της έκθεσης του FRA με τίτλο «Τα θεμελιώδη δικαιώματα στα νότια θαλάσσια σύνορα της Ευρώπης», η οποία πραγματεύεται θέματα όπως οι διαδικασίες επιτήρησης των θαλασσιών συνόρων και αποβίβασης, αλλά και γενικότερα θέματα όπως η εκπαίδευση των συνοριοφυλάκων. Είναι απόρροια ενός έργου που εκπόνησε ο FRA με θέμα τη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ στο πλαίσιο των προγραμματίων εργασίας του για την περίοδο 2010-2012.

Η έκθεση βασίζεται σε κοινωνιολογική-νομική έρευνα. Έγινε επισκόπηση του εθνικού, ενωσιακού και διεθνούς νομικού πλαισίου και του πλαισίου πολιτικής μέσω έρευνας τεκμηρίωσης και συλλογής πρωτογενών δεδομένων σε 5 κράτη μέλη της ΕΕ (Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Κύπρο και Μάλτα), καθώς και σε 3 τρίτες χώρες (Μαρόκο, Τυνησία και Τουρκία).

Η συλλογή πρωτογενών δεδομένων έγινε μέσω 280 διεξοδικών συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν το καλοκαίρι και το φθινόπωρο του 2011 με μετανάστες, εθνικές αρχές, αλιείς, πλοιάρχους και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται στον τομέα της υποδοχής μεταναστών που φθάνουν διά θαλάσσης. Στόχος της έρευνας ήταν η συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με τον διάπλου κατά τον χρόνο της έρευνας αλλά και παλαιότερα, ώστε να εκτιμηθούν οι εξελίξεις διαχρονικά. Πέραν των συνεντεύξεων, εφαρμόστηκε και η τεχνική της μη συμμετοχικής παρατήρησης για να εξετασθεί η συνήθης πρακτική της επιτήρησης των συνόρων στα σημεία άφιξης. Ο FRA έστειλε επίσης ερωτηματολόγιο σχετικά με τα χερσαία συστήματα επιτήρησης σε τρία κράτη μέλη της ΕΕ. Τα προκαταρκτικά αποτελέσματα της εν λόγω έρευνας συζητήθηκαν με τους εθνικούς εμπλεκόμενους φορείς στη διάρκεια τεσσάρων συναντήσεων που διεξήχθησαν σε Αθήνα, Μαδρίτη, Μάλτα και Ρώμη τον Νοέμβριο και Δεκέμβριο του 2011.

Η επιτόπια έρευνα διεξήχθη το 2011, έτος κατά το οποίο καταγράφηκαν πρωτόγνωρα ποσοστά στην Κεντρική Μεσόγειο, καθώς τα γεγονότα σε Λιβύη και Τυνησία εκτίναξαν τον αριθμό των αφίξεων, ιδίως στη Λαμπεντούζα.

Η έρευνα είχε επίσης την υποστήριξη του Frontex, ο οποίος υπέδειξε στον FRA τους αρμόδιους αξιωματικούς και του παρείχε πληροφορίες, ιδίως σχετικά με τις κοινές επιχειρήσεις τις οποίες συντονίζει. Ο FRA επισκέφθηκε δύο από τις επιχειρήσεις αυτές το καλοκαίρι του 2011, την θαλάσσια επιχείρηση Ποσειδών στην Ελλάδα και την επιχείρηση Indalo στην Ισπανία, όπου παρακολούθησε θαλάσσιες περιπολίες.

Η έκθεση δεν ασχολείται με την κατάσταση των μεταναστών οι οποίοι αφίκνυνται σε συνοριακά σημεία διέλευσης σε λιμένες, είτε διαθέτουν χαρτιά είτε όχι.¹ Ως εκ τούτου, δεν καλύπτει πρόσωπα τα οποία αφίκνυνται σε λιμένα με πορθμείο χωρίς να διαθέτουν τα αναγκαία έγγραφα εισόδου. Δεν ασχολείται ούτε με το ζήτημα των λαθρεπιβατών, δηλαδή των μεταναστών που επιβιβάζονται σε σκάφος λαθραία

¹ Η έκθεση χρησιμοποιεί τον όρο «μετανάστης» για να αναφερθεί σε άτομα που φτάνουν από τη θάλασσα με αντικανονικό τρόπο. Ο όρος αυτός χρησιμοποιείται με την ευρύτερη έννοια του και επίσης περιλαμβάνει πρόσφυγες και άλλα άτομα που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας. Ο όρος «αιτών άσυλο» αναφέρεται μόνο σε εκείνα τα άτομα που έχουν επίσημα υποβάλει αίτηση άσυλου.

χωρίς να διαθέτουν τα κατάλληλα έγγραφα που θα τους επιτρέψουν να αποβιβαστούν όταν το σκάφος καταπλεύσει σε λιμένα.

Τα πορίσματα της έκθεσης αποσκοπούν στο να αποτελέσουν μια συνεισφορά στη συζήτηση για την εξεύρεση λύσεων σε ένα ανησυχητικό φαινόμενο. Η έκθεση αναδεικνύει επίσης

σειρά απτών μέτρων που μπορούν να ληφθούν από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων αδυναμιών που εντοπίστηκαν από την έρευνα. Ο FRA, πάντως, πιστεύει ότι μόνο με μια συνολική προσέγγιση με τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων κρατών, οργανισμών και άλλων μερών μπορεί να δοθεί τέλος στον υψηλό αυτό φόρο ανθρωπίνων ζωών στη θάλασσα.

Σύνοψη και γνώμες του FRA

Η έκθεση του FRA με τίτλο «*Τα θεμελιώδη δικαιώματα στα νότια θαλάσσια σύνορα της Ευρώπης*» έχει ως θέμα τους ανθρώπους που θέτουν σε κίνδυνο τη ζωή τους για να φθάσουν στην ΕΕ διά θαλάσσης είτε για να αναζητήσουν μια καλύτερη ζωή είτε για να γλιτώσουν από πολέμους ή διώξεις. Καλύπτει τα τέσσερα κράτη μέλη της ΕΕ τα οποία δέχονται τον μεγαλύτερο αριθμό αφίξεων διά θαλάσσης (Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία και Μάλτα) και, σε κάποιο βαθμό, την Κύπρο. Οι μετανάστες που θέτουν σε κίνδυνο τη ζωή τους διασχίζοντας με σαπιοκάραβα τη Μεσόγειο για να φθάσουν στις ακτές της Νότιας Ευρώπης αναδεικνύουν μια ανησυχητική και επίμονη ρωγμή στην ασπίδα προστασίας των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων που έχει δημιουργήσει η ΕΕ.

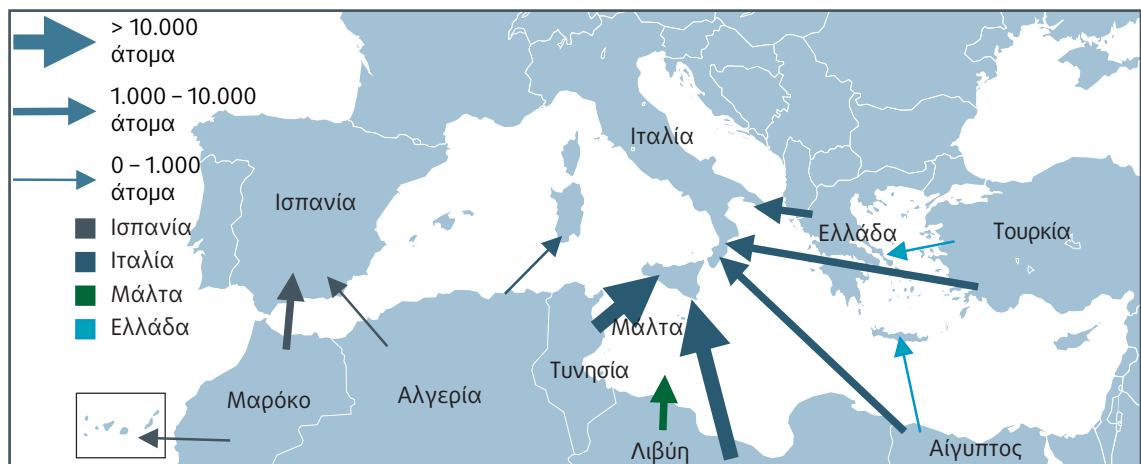
Το φαινόμενο και οι κίνδυνοι που αντιμετωπίζουν όσοι διαπλέουν τη Μεσόγειο

Από αριθμητικής σκοπιάς, οι εισερχόμενοι διά θαλάσσης δεν αντιπροσωπεύουν παρά μικρό ποσοστό του συνόλου των εισερχόμενων στην ΕΕ ή στον χώρο Σένγκεν. Με βάση συγκρίσιμα στοιχεία για τις διελύσεις εξωτερικών συνόρων τα οποία συγκεντρώθηκαν στη διάρκεια μίας εβδομάδας το 2009,² περίπου 13 εκατ. άτομα εισήλθαν ή εξήλθαν από

τον χώρο Σένγκεν κατόπιν διέλευσης εξωτερικών συνόρων. Περισσότερες από τις μισές διελύσεις καταγράφηκαν σε αερολιμένες, ενώ οι διελύσεις θαλασσίων συνόρων αντιπροσώπευαν ποσοστό μικρότερο του 10%. Ο αριθμός των ατόμων που διέσχισαν τα νότια θαλάσσια σύνορα της Ευρώπης με μη αξιόπλοα σκάφη ανήλθε σε περίπου 10.000 το 2010, ξεπέρασε τις 70.000 το 2011 μετά την επανάσταση των γιασεμιών στην Τυνησία και τον εμφύλιο πόλεμο στη Λιβύη, για να μειωθεί εκ νέου στις 20.000 περίπου το 2012. Στην πλειονότητά τους, οι διελύσεις αυτές οργανώνονται από λαθροδιακινητές. Ο παρακάτω χάρτης απεικονίζει τις κύριες οδούς διέλευσης.

Η παράτυπη διέλευση θαλασσίων συνόρων με μη αξιόπλοα σκάφη είναι εξαιρετικά επικίνδυνο εγχείρημα. Είναι πολύ συχνές οι αντιξοότητες στη διάρκεια του διάπλου. Οι μετανάστες δεν αποκλείεται να βγουν εκτός πορείας στη θάλασσα, να μείνουν από καύσιμα, να αντιμετωπίσουν θαλασσοταραχή, προβλήματα στον κινητήρα ή ρήγματα στο σκάφος. Επίσης, διατρέχουν σοβαρό κίνδυνο πνιγμού.

Αλλά και πριν βγουν στη θάλασσα, πολλοί μετανάστες βρίσκονται εκτεθειμένοι σε σοβαρό κίνδυνο κακοποίησης ή εκμετάλλευσης. Αυτό ισχύει ιδίως για τις γυναίκες και τα κορίτσια που περιμένουν σε χώρες διέλευσης της Βόρειας και Δυτικής Αφρικής μια ευκαιρία να περάσουν στην Ευρώπη. Τα συστήματα προστασίας των προσφύγων στις εν λόγω χώρες διέλευσης είναι ανύπαρκτα ή παραμένουν ελάχιστα ανεπτυγμένα.



Σημείωση: Αναφορικά με την Ιταλία, οι εκτιμήσεις για τον αριθμό των μεταναστών έγιναν βάσει του αριθμού των σκαφών που είχαν αποπλεύσει από συγκεκριμένη τρίτη χώρα.

Πηγή: Στοιχεία εθνικής αστυνομίας (2012)

2 Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2009), *Results of the data collection exercise*, 13267/09, 22 Σεπτεμβρίου 2009.

Δεδομένων των σοβαρών κινδύνων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που διαπλέουν τη Μεσόγειο, θα πρέπει να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια για να περιοριστεί η ανάγκη να προβαίνουν σε ένα τόσο επικίνδυνο εγχείρημα.

Η γνώμη του FRA

Η ΕΕ θα πρέπει να εντείνει τις προσπάθειές της για την ενίσχυση του χώρου προστασίας στις χώρες διέλευσης, σε στενή συνεργασία με την Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και άλλα αρμόδια όργανα του ΟΗΕ. Οι εν λόγω προσπάθειες θα πρέπει να εστιάζονται στη δημιουργία αποτελεσματικών συστημάτων ασύλου και, παράλληλα, να αποσκοπούν στην ενίσχυση του κράτους δικαίου, στην πρόληψη της κακοποίησης και της εκμετάλλευσης και στην προστασία από φαινόμενα του είδους αυτού, καθώς και στην παροχή πρόσβασης στη δικαιοσύνη προς τους μετανάστες θύματα σοβαρών εγκληματικών ενεργειών.

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) θα πρέπει να αξιοποιήσει την εντολή της περί συνεργασίας με τρίτες χώρες για να υποστηρίξει τα συστήματα ασύλου και υποδοχής των εν λόγω χωρών, καθώς και για την υλοποίηση δράσεων που θα αποσκοπούν στην εξεύρεση βιώσιμων λύσεων για τους πρόσφυγες.

Δικαίωμα στη ζωή

Το δικαίωμα στη ζωή συνιστά ένα από τα πλέον θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου. Κατοχυρώνεται στο Άρθρο 2 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και στο Άρθρο 2 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ). Στον τομέα της ναυτιλίας, το δικαίωμα στη ζωή έχει κωδικοποιηθεί ως υποχρέωση συνδρομής προς πρόσωπα που διατρέχουν κίνδυνο στη θάλασσα και σε υποχρεώσεις έρευνας και διάσωσης. Η υποχρέωση συνδρομής ισχύει για όλα τα σκάφη, τόσο κρατικά όσο και ιδιωτικά. Ο Διεθνής Ναυτιλιακός Οργανισμός (ΙΜΟ) έχει δημοσιεύσει, από κοινού με την Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, σύντομο οδηγό σχετικά με τις αρχές και τις πρακτικές της θαλάσσιας διάσωσης που εφαρμόζονται σε μετανάστες και πρόσφυγες, ο οποίος περιέχει κατάλογο μέτρων τα οποία οφείλουν να λαμβάνουν οι πλοίαρχοι και οι κρατικές αρχές³.

Οι μετανάστες από τους οποίους λήφθηκε συνέντευξη για την παρούσα έρευνα επιβεβαιώνουν τη θετική εμπειρία από τις συναντήσεις τους με διασώστες. Παρά ταύτα, ιδίως στην Κεντρική Μεσόγειο, σκάφη τα οποία μετέφεραν μετανάστες έπλεαν ακυβέρνητα για μεγάλο χρονικό διάστημα (ενίοτε για περισσότερο από μία εβδομάδα) πριν από τη διάσωση. Σύμφωνα με την Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης, έχει τεκμηριωθεί η περίπτωση σκάφους με μετανάστες το οποίο αφέθηκε να πλέει ακυβέρνητο στη θάλασσα για δύο εβδομάδες πριν επιστρέψει παρασυρμένο από τα ρεύματα σε κάποια ακτή της Λιβύης⁴.

3 Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες και ΙΜΟ (2006), *Rescue at Sea. A Guide to Principles and Practice as Applied to Migrants and Refugees*, Σεπτεμβρίου 2006.

4 Συμβούλιο της Ευρώπης, Κοινοβουλευτική Συνέλευση (2012), *Lives lost in the Mediterranean Sea: Who is responsible?*, Έγγρ. 12895, 5 Απριλίου 2012.

Δεν υπάρχουν στατιστικά στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των ατόμων που χάνουν τη ζωή τους στην προσπάθειά τους να διασχίσουν τη Μεσόγειο με προορισμό τη Νότια Ευρώπη. Σύμφωνα με εκτιμήσεις της Υπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, περισσότεροι από 1.500 πρόσφυγες ή παράτυποι μετανάστες πνίγηκαν ή αγνοούνται στην προσπάθειά τους να διασχίσουν τη Μεσόγειο το 2011⁵. Τα πλέον πολύνεκρα περιστατικά καταγράφονται σε μικρή απόσταση από τις ακτές της Βορείου Αφρικής, όπου οι δυνατότητες έρευνας και διάσωσης είναι περιορισμένες.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ στηρίζουν τις τρίτες χώρες με παροχή εξοπλισμού και μέσων διαχείρισης των συνόρων. Για τη μείωση του αριθμού των θανάτων στη θάλασσα είναι απαραίτητο να υπάρξει ένα σύστημα διάσωσης που θα λειτουργεί εύρυθμα στη Μεσόγειο. Προϋπόθεση για να υπάρξει ένα τέτοιο σύστημα είναι επίσης κάθε κρατικό ή ιδιωτικό σκάφος να συνδράμει μετανάστες που κινδυνεύουν στη θάλασσα, σύμφωνα με τις οδηγίες του αρμόδιου κέντρου συντονισμού διάσωσης. Από την έρευνα διαπιστώνεται, πάντως, ότι οι πλοίαρχοι και οι πλοιοκτήτες ιδιωτικών σκαφών μπορεί να έχουν οικονομικά, διοικητικά ή άλλα αντικίνητρα για να συνδράμουν ή να διασώσουν μετανάστες.

Η γνώμη του FRA

Όταν η ΕΕ και τα κράτη μέλη της παρέχουν μέσα, εξοπλισμό και λοιπές διευκολύνσεις για τη διαχείριση των θαλασσιών συνόρων προς γειτονικές τρίτες χώρες, θα πρέπει να δίνεται προτεραιότητα σε μέσα και εξοπλισμό που μπορούν να αξιοποιηθούν για να ενισχυθεί η δυνατότητα έρευνας και διάσωσης των εν λόγω χωρών.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν θα πρέπει να επιβάλλουν κυρώσεις για υποβοήθηση παράτυπης εισόδου σε κανέναν κυβερνήτη ιδιωτικού σκάφους ο οποίος περισυλλέγει μετανάστες που επιβαίνουν σε μη αξιόπλοα ή υπερφορτωμένα σκάφη ή τους παρέχει άλλης μορφής βοήθεια. Η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο να συμπεριλάβει αυτή τη διάταξη σε πιθανή μελλοντική αναθεώρηση της Οδηγίας για την υποβοήθηση της παράτυπης εισόδου.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να αξιοποιήσουν πιλοτικά προγράμματα προκειμένου να διερευνήσουν τρόπους να υποστηρίξουν τα ιδιωτικά σκάφη, ιδίως τα αλιευτικά, τα οποία υφίστανται οικονομική ζημία λόγω συμμετοχής σε επιχειρήσεις διάσωσης.

Σύλληψη και μη επαναπροώθηση

Η αρχή της μη επαναπροώθησης απαγορεύει την αναπομπή προσώπου σε περιοχή στην οποία κινδυνεύει να υποστεί διώξεις, βασανιστήρια ή άλλης μορφής σοβαρή βλάβη. Αντικατοπτρίζεται πρωτίστως στη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, η οποία κυρώθηκε από το σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ και ενσωματώθηκε στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ μέσω του Άρθρου 78 της Συνθή-

5 Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (2012), *More than 1,500 drown or go missing trying to cross the Mediterranean in 2011*, 31 Ιανουαρίου 2012.

κρίσιμη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και του Άρθρου 18 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Στο Άρθρο 4 του Χάρτη επαναλαμβάνεται επίσης η απαγόρευση των βασανιστηρίων και των απάνθρωπων ή εξευτελιστικών ποινών ή μεταχείρισης, στο δε Άρθρο 19 η απαγόρευση της αναπομπής σε ανάλογη μεταχείριση, όπως προβλέπεται και από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) δυνάμει του Άρθρου 3 της ΕΣΔΑ⁶.

Σύμφωνα με την αρχή της μη επαναπροώθησης, απαγορεύεται όχι μόνο η αναπομπή του προσώπου στη χώρα καταγωγής του, αλλά και σε άλλες χώρες στις οποίες διατρέχει κίνδυνο δευτερογενούς μετακίνησής του στη χώρα καταγωγής (της λεγόμενης «έμμεσης επαναπροώθησης»). Απαγορεύεται επίσης η διεξαγωγή επιχειρήσεων απώθησης στην ανοιχτή θάλασσα. Όπως διευκρινίζει το ΕΔΔΑ, μέτρα που λαμβάνονται στην ανοιχτή θάλασσα με αποτέλεσμα την αποτροπή της άφιξης μεταναστών στα σύνορα του κράτους ή με σκοπό την απώθησή τους σε άλλη χώρα ενδέχεται επίσης να συνιστούν παραβίαση της απαγόρευσης των ομαδικών απελάσεων.⁷

Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της διερευνούν με αυξανόμενο ενδιαφέρον τις δυνατότητες επιχειρησιακής συνεργασίας με τις αρχές διαχείρισης των συνόρων τρίτων χωρών. Το αποτέλεσμα είναι δωρεές εξοπλισμού και μέσων σε τρίτες χώρες, παροχή εκπαίδευσης, ανάπτυξη ικανοτήτων και, ενίοτε, διεξαγωγή κοινών επιχειρήσεων. Τον Φεβρουάριο 2011, το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ ενέκρινε 29 μέτρα για την ενίσχυση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων και την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης. Στο μέτρο 4 γίνεται έκκληση για βελτίωση της επιχειρησιακής συνεργασίας με τρίτες χώρες ώστε να βελτιωθούν οι κοινές περιπολίες, μεταξύ άλλων και στα θαλάσσια σύνορα. Οι κοινές περιπολίες με τρίτες χώρες, π.χ. στη Βόρεια ή Δυτική Αφρική, δεν απαλλάσσουν τους λειτουργούς των κρατών μελών της ΕΕ από την υποχρέωσή τους να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα. Εξακολουθούν να δεσμεύονται από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ κατά την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ και υποχρεούνται να σέβονται την ΕΣΔΑ σε κάθε ενέργειά τους.

Οι επιχειρήσεις επιτήρησης των θαλασσιών συνόρων που διεξάγονται στο πλαίσιο του κώδικα συνόρων του Σένγκεν ενδέχεται ανά πάσα στιγμή να μεταβληθούν σε επιχειρήσεις διάσωσης, οι οποίες διέπονται από το Διεθνές Δίκαιο της Θάλασσας. Αυτά τα δύο είδη επιχειρήσεων είναι αλληλένδετα μεταξύ τους. Μια επιχείρηση μπορεί να ξεκινήσει ως δράση ελέγχου των συνόρων και, λίγες ώρες αργότερα, να μεταβληθεί σε δράση έρευνας και διάσωσης. Τα κράτη μέλη της ΕΕ υποχρεούνται να σέβονται την αρχή της μη επαναπροώθησης όχι μόνο κατά τις επιχειρήσεις ελέγχου των συνόρων, αλλά και κατά τις επιχειρήσεις διάσωσης, όπως διευκρινίζει το ΕΔΔΑ στην υπόθεση *Hirsi*⁸.

Τα μέτρα ελέγχου των συνόρων εμπίπτουν σαφώς στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου (Άρθρο 79 της ΣΛΕΕ). Οι

επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης διέπονται από το Διεθνές Δίκαιο της Θάλασσας, πλην όμως σχετίζονται εγγενώς με τον έλεγχο της μετανάστευσης, ιδίως όσον αφορά το ζήτημα του τόπου αποβίβασης των μεταναστών που περισυλλέγονται σε ιδιωτικά ή κρατικά σκάφη. Τίθεται το ερώτημα κατά πόσον οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα κατά την αποβίβαση που εφαρμόζονται σε επιχειρήσεις ελέγχου των συνόρων θα πρέπει να εφαρμόζονται και όταν πρόκειται για επιχειρήσεις θαλάσσιας διάσωσης.

Η ανυπαρξία σαφών κανόνων αποβίβασης των διασωθέντων ή συλληφθέντων μεταναστών στην ανοιχτή θάλασσα και οι διαφορετικές ερμηνείες της έννοιας του πλησιέστερου ασφαλού τόπου δεν δημιουργούν απλώς τριβές μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, αλλά αυξάνουν και τον κίνδυνο αποβίβασης των μεταναστών σε λιμένες στους οποίους ενδέχεται να απειλείται η ζωή ή η ελευθερία τους. Η ΕΕ είχε αναπτύξει κάποιες κατευθυντήριες γραμμές για τις επιχειρήσεις του Frontex μέσω της απόφασης 252/2010/ΕΕ του Συμβουλίου, η οποία όμως ακυρώθηκε από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τυπικούς λόγους⁹.

Η γνώμη του FRA

Μετά την ακύρωση της απόφασης 252/2010/ΕΕ του Συμβουλίου, ο ευρωπαϊός νομοθέτης θα πρέπει να εκδώσει σαφείς κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της θαλάσσιας επιτήρησης και σχετικά με την αποβίβαση των συλληφθέντων ή διασωθέντων στη θάλασσα, περιλαμβανομένων ιδίως κατευθυντήριων γραμμών όσον αφορά την αρχή της μη επαναπροώθησης. Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές θα πρέπει να έχουν εφαρμογή όχι μόνο σε επιχειρήσεις υπό τον συντονισμό του Frontex, αλλά και στις επιχειρήσεις που διεξάγουν τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Έως ότου υπάρξει μεγαλύτερη νομική σαφήνεια, μέσω του Διεθνούς Δικαίου της Θάλασσας ή του ενωσιακού δικαίου σχετικά με τον τόπο αποβίβασης των συλληφθέντων ή διασωθέντων μεταναστών, όλα τα μέρη θα πρέπει να προβούν σε πρακτικές διευθετήσεις που θα καθιστούν δυνατή την ταχεία επίλυση κάθε διαμφισβητούμενης υπόθεσης με πλήρη σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης. Εν προκειμένω, θα πρέπει να διερευνηθούν οι ευκαιρίες δημιουργικής δράσης όλων των εμπλεκόμενων μερών από κοινού, μεταξύ άλλων η πρόταση για από κοινού εξέταση των αιτήσεων ασύλου.

Οσάκις η ΕΕ ή τα κράτη μέλη της χρηματοδοτούν την αγορά ή δωρίζουν θαλάσσια μέσα και εξοπλισμό σε τρίτες χώρες, θα πρέπει να παρέχουν και κατάρτιση στις αρχές της αποδέκτριας χώρας, προκειμένου να υπογραμμίζεται η ορθή χρήση των δωρηθέντων μέσων και του εξοπλισμού σύμφωνα με το εφαρμοστέο δίκαιο για τα δικαιώματα του ανθρώπου. Οι δωρητές θα πρέπει να παρακολουθούν τη χρήση -από τις τρίτες χώρες- των μέσων και του εξοπλισμού που τους παρέχουν και να συζητούν τυχόν ανάρμοστη χρήση μέσω διμερών συσκέψεων, εκπαιδευτικών προγραμμάτων ή άλλων διαύλων.

6 ΕΔΔΑ, *Soering κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθ. 14038/88, 7 Ιουλίου 1989, σκέψεις 90-91. ΕΔΔΑ, *Hirsi Jamaa κ.ά. κατά Ιταλία* [Ολομέλεια], αριθ. 27765/09, 23 Φεβρουαρίου 2012, σκέψη 114.

7 Για περισσότερες πληροφορίες βλ. ΕΔΔΑ, *Collective expulsions*, Ενημερωτικό δελτίο, Ιούνιος 2012, στην ηλεκτρονική διεύθυνση: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6E875E50-67A2-4F67-9C33-815AF6618352/0/Collective_expulsions.pdf.

8 ΕΔΔΑ, *Hirsi Jamaa κ.ά. κατά Ιταλία* [Ολομέλεια], αριθ. 27765/09, 23 Φεβρουαρίου 2012.

9 Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπόθεση C-355/10 [2012], *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 5 Σεπτεμβρίου 2012.

Τα επιχειρησιακά σχέδια και τα λοιπά κατευθυντήρια έγγραφα για τη διεξαγωγή κοινών επιχειρήσεων ή περιπολιών με τρίτες χώρες πρέπει να συντάσσονται κατά τρόπον ώστε να περιορίζεται στον μέγιστο δυνατό βαθμό ο κίνδυνος παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ειδικότερα, τυχόν κατευθυντήριες γραμμές που συντάσσονται θα πρέπει να περιέχουν σαφείς πρόνοιες σχετικά με τη χρήση βίας, την απαγόρευση των βασανιστηρίων, των απάνθρωπων ή εξευτελιστικών ποινών ή μεταχείρισης και τον σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης.

Στις αξιολογήσεις Σένγκεν, στο κεφάλαιο της επιτήρησης των θαλασσιών συνόρων, θα πρέπει να εξετάζεται επίσης το κατά πόσον οι εντολές και η εκπαίδευση που παρέχεται στους αξιωματικούς που συμμετέχουν σε θαλάσσιες περιπολίες καλύπτουν επαρκώς τα θεμελιώδη δικαιώματα και ιδίως την απαγόρευση της αναπομπής προσώπου σε περιοχή στην οποία κινδυνεύει να υποστεί διώξεις, βασανιστήρια ή άλλης μορφής σοβαρή βλάβη (αρχή της μη επαναπροώθησης), ακόμη και όταν οι περιπολίες διεξάγονται από κοινού με τρίτες χώρες. Προς τον σκοπό αυτό, οι αξιολογητές θα πρέπει να λαμβάνουν τη δέουσα καθοδήγηση και εκπαίδευση σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Κατά την αξιολόγηση της εφαρμογής του μέτρου 4 (περί περιπολίας από κοινού με τρίτες χώρες) των «29 μέτρων για την ενίσχυση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων και την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης», το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει επίσης να εξετάζει κατά πόσον τα μέτρα τα οποία λαμβάνονται συνάδουν πλήρως με τα θεμελιώδη δικαιώματα και να αναδεικνύει κάθε ελπίδοφόρα πρακτική στον εν λόγω τομέα.

Εφόσον ενδείκνυται, ως ορθή πρακτική, τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να εξετάσουν τη δυνατότητα συμμετοχής στα εθνικά και τοπικά κέντρα συντονισμού των ανθρωπιστικών οργανώσεων οι οποίες συνδράμουν στην παροχή επείγουσας βοήθειας προς συλληφθέντες ή διασωθέντες μετανάστες στη θάλασσα.

Συστήματα θαλάσσιας επιτήρησης και θεμελιώδη δικαιώματα

Η θαλάσσια επιτήρηση έχει τεράστιο κόστος. Αναμένεται, ως εκ τούτου, να υπάρξει αυξημένη συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των φορέων που έχουν επιφορτιστεί με την παρακολούθηση τομέων όπως η θαλάσσια ρύπανση,

η αλιεία και η λαθρομετανάστευση ή το λαθρεμπόριο. Για την ανταλλαγή των εν λόγω πληροφοριών, η ΕΕ σχεδιάζει τη δημιουργία ενός κοινού περιβάλλοντος ανταλλαγής πληροφοριών (CISE) το οποίο θα παρέχει τη δυνατότητα ανταλλαγής δεδομένων επιτήρησης τα οποία συλλέγονται για ποικίλους σκοπούς¹⁰. Εν προκειμένω πάντως, προκύπτουν ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως εάν αποθηκεύονται και ανταλλάσσονται με τρίτους προσωπικά δεδομένα ή άλλες ευαίσθητες πληροφορίες.

Στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων, τα κράτη μέλη της ΕΕ και οι συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν αναπτύσσουν το Eufosur ως πλατφόρμα ανταλλαγής πληροφοριών για θέματα διαχείρισης των συνόρων μεταξύ τους αλλά και με τον Frontex. Δεδομένης της στενής σχέσης ανάμεσα στη θαλάσσια διάσωση και τη θαλάσσια επιτήρηση, θα πρέπει να αξιοποιηθεί στον μέγιστο δυνατό βαθμό η δυνατότητα του σχεδιαζόμενου συστήματος Eufosur να σώσει ανθρώπινες ζωές, καθώς είναι πολύ πιθανόν να παρέχει πληροφορίες για σκάφη ή πρόσωπα που απειλούνται από σοβαρό και επικείμενο κίνδυνο και χρειάζονται άμεσα βοήθεια.

Το Eufosur καθώς και άλλα συστήματα επιτήρησης κανονικά δεν είναι σχεδιασμένα για συλλογή και αποθήκευση προσωπικών δεδομένων, εκτός από τις περιπτώσεις στις οποίες αυτό προβλέπεται κατ' εξαίρεση. Παρά ταύτα, οι εικόνες, τα βίντεο και οι λοιπές πληροφορίες που καταγράφονται δεν αποκλείεται να έχουν ως αποτέλεσμα την ακούσια συλλογή ή ανταλλαγή προσωπικών δεδομένων.

Στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων, η ΕΕ και τρίτες χώρες έχουν δημιουργήσει μηχανισμούς περιφερειακής συνεργασίας. Ενδεικτικά, ένας τέτοιος μηχανισμός είναι το δίκτυο Seahorse, το οποίο έχει δημιουργηθεί εν πολλοίς με χρηματοδότηση από την ΕΕ και συνδέει την Ισπανία και την Πορτογαλία με πλήθος χωρών της Δυτικής Αφρικής. Μέσω παρόμοιων δικτύων μπορεί να γίνεται ανταλλαγή διαβαθμισμένων πληροφοριών με τρίτες χώρες για συγκεκριμένες μετακινήσεις μεταναστών, καθώς και πληροφοριών που βρίσκονται αποθηκευμένες στο Eufosur. Οι δικτυικές αρχές των τρίτων χωρών θα μπορούσαν να αξιοποιήσουν τις πληροφορίες αυτές για να προβούν σε ενέργειες που συνιστούν παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, π.χ. σύλληψη και κράτηση σε χώρο στον οποίο το πρόσωπο ενδέχεται να υποστεί απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση.

Η γνώμη του FRA

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να προβεί σε διεξοδική εκτίμηση των συνεπειών και των κινδύνων που εγκυμονεί η σχεδιαζόμενη δημιουργία του CISE και να προβλέψει σύστημα τακτικής εκτίμησης των επιπτώσεων του CISE στα θεμελιώδη δικαιώματα, ιδίως όσον αφορά την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

¹⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την κατάρτιση σχεδίου χρονοδιαγράμματος με στόχο τη δημιουργία ενός κοινού περιβάλλοντος ανταλλαγής πληροφοριών για την επιτήρηση του θαλάσσιου τομέα της ΕΕ, COM(2010) 584 τελικό, Βρυξέλλες, 20 Οκτωβρίου 2010.

Ο ευρωπαϊός νομοθέτης θα πρέπει να στηρίξει τη δυνατότητα του Eucosur να σώσει ανθρώπινες ζωές, ενισχύοντας τις αναφορές στη θαλάσσια διάσωση στην πρόταση κανονισμού. Στο εγχειρίδιο του Eucosur θα πρέπει να περιληφθούν πρακτικές κατευθυντήριες γραμμές για την επίτευξη αυτού του σκοπού. Θα μπορούσε, π.χ., το εγχειρίδιο να περιλαμβάνει σύσταση για διαχείριση του κέντρου συντονισμού Eucosur και του αντίστοιχου εθνικού κέντρου συντονισμού διάσωσης από την αυτή εθνική αρχή ή για τοποθέτηση από τα κέντρα συντονισμού αποσπασμένων αξιωματικών συνδέσμων στο εθνικό κέντρο Eucosur ή για τη δημιουργία συστήματος αυτόματου συναγερμού.

Η παρακολούθηση των τεχνικών και επιχειρησιακών λειτουργιών του Eucosur θα πρέπει να συμπληρώνεται από παρακολούθηση των επιπτώσεών του στα θεμελιώδη δικαιώματα. Στην πρόταση Κανονισμού ή στο εγχειρίδιο του Eucosur θα πρέπει να προβλέπεται ρητά ένας ανεξάρτητος φορέας, εξειδικευμένος σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων, ο οποίος θα συνδράμει τον Frontex στις εργασίες παρακολούθησης που καλείται να αναλάβει.

Το εγχειρίδιο του Eucosur θα πρέπει να παρέχει στους χειριστές των εθνικών κέντρων συντονισμού σαφείς κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τους τρόπους με τους οποίους θα διασφαλίζεται ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, μεταξύ άλλων και τους τρόπους αποφυγής της εκ παραδρομής συλλογής, αποθήκευσης και ανταλλαγής προσωπικών δεδομένων, όπως και σχετικά με τους τρόπους περιορισμού του κινδύνου τα δεδομένα που αναφέρονται στο Άρθρο 18 παράγραφος 2 της πρότασης Κανονισμού να ανταλλάσσονται με τρίτες χώρες.

Μεταχείριση των επιβαινόντων σε κρατικά σκάφη

Οι επιχειρήσεις διάσωσης είναι επικίνδυνες και οι αξιωματικοί μπορεί να εκτεθούν σε τραυματικές εμπειρίες. Ο μεγάλος αριθμός των προς διάσωση μεταναστών, ο πανικός και η ανυπομονησία τους σε συνδυασμό με την απειρία τους από τη θάλασσα, οι αντίξοες συνθήκες καιρού ή θαλάσσης, οι εγγενείς τεχνικές δυσκολίες της μεταφοράς επιβατών από ένα σκάφος σε άλλο και οι δυσκολίες στην επικοινωνία είναι παράγοντες οι οποίοι, συνδυαστικά, καθιστούν τις επιχειρήσεις διάσωσης εξαιρετικά πολύπλοκες και επικίνδυνες.

Η μεταχείριση των μεταναστών στα σκάφη διάσωσης φαίνεται γενικά να είναι ικανοποιητική, παρότι καταγράφηκαν διαφορές ως προς την ποσότητα και το είδος της επείγουσας ανθρωπιστικής βοήθειας που διαθέτουν τα διάφορα σκάφη που χρησιμοποιούνται για επιχειρήσεις διάσωσης ή σύλληψης. Οι περιπολούντες αξιωματικοί είναι κατά κανόνα άνδρες, γεγονός που δυσχεραίνει τη διενέργεια σωματικής έρευνας και ενδέχεται επίσης να περιορίζει την επικοινωνία με γυναίκες μετανάστριες.

Από την έρευνα φάνηκε επίσης ότι, κατά γενική παραδοχή, τα σκάφη είναι ακατάλληλα για τη διενέργεια διαδικασιών ασύλου ή άλλων διοικητικών διαδικασιών. Στην πράξη, οι πληροφορίες που παρέχονται στους μετανάστες ενόσω βρίσκονται στα σκάφη διάσωσης είναι ελάχιστες ή ανύπαρκτες. Προτεραιότητα δίδεται στη μεταφορά τους σε ασφαλές σημείο.

Η γνώμη του FRA

Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να διασφαλίζουν την τακτική πρόσβαση του προσωπικού που αναπτύσσεται σε σκάφη σε επαναληπτικά μαθήματα πρώτων βοηθειών, καθώς και την πρόσβαση όσων βιώνουν τραυματικές εμπειρίες στους κατάλληλους μηχανισμούς για την αντιμετώπισή τους.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να διασφαλίζουν τον εφοδιασμό των περιπολικών σκαφών τα οποία αναπτύσσονται κατά μήκος των μεταναστευτικών οδών με τις στοιχειώδεις αναγκαίες προμήθειες, όπως επαρκή ιατρικά υλικά και επαρκείς ποσότητες νερού, τροφίμων και κουβερτών. Ως βέλτιστη πρακτική, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να εξετάσουν τις δυνατότητες συνεργασίας με ανθρωπιστικές οργανώσεις προκειμένου να καθοριστούν το είδος και οι ποσότητες των εφοδίων που απαιτούνται για την παροχή επείγουσας βοήθειας. Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει επίσης να αναπτύξουν και γυναίκες αξιωματικούς στις θαλάσσιες περιπολίες, ιδίως όταν υπάρχει πιθανότητα να πρέπει να περισυλλεχθούν γυναίκες. Σε καμία περίπτωση δεν πρέπει οι άνδρες αξιωματικοί να διενεργούν σωματική έρευνα σε γυναίκες μετανάστριες.

Οι διαδικασίες ασύλου ή άλλες διοικητικές διαδικασίες θα πρέπει να διενεργούνται πάντα από τα κράτη μέλη της ΕΕ στη στεριά και αφού παρασχεθούν στους μετανάστες επείγουσα βοήθεια και πληροφόρηση.

Οι διασωθέντες μετανάστες που περισυλλέγονται από κρατικά σκάφη θα πρέπει να λαμβάνουν πολύ στοιχειώδεις πλην όμως σαφείς πληροφορίες, σε γλώσσα την οποία κατανοούν, σχετικά με το πού θα μεταφερθούν και τι θα επακολουθήσει. Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα μπορούσαν να εξετάσουν το ενδεχόμενο να απαιτήσουν από τα πληρώματα να μαθαίνουν απλές φράσεις στις πιο διαδεδομένες γλώσσες των μεταναστών, ο δε Frontex θα μπορούσε να εξετάσει το ενδεχόμενο να συμπεριλάβει τις φράσεις αυτές στα εργαλεία του για την εκμάθηση γλωσσών.

Άμεση αντιμετώπιση των ανθρωπιστικών αναγκών κατά την άφιξη

Οι μετανάστες που αφίκνυνται διά θαλάσσης σε περιοχές όπως η Λαμπεντούζα, η Μάλτα, τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου ή οι ακτές της Ανδaluσίας συνήθως έχουν ανάγκη από επείγουσα ανθρωπιστική βοήθεια, ειδικότερα από τρόφιμα, νερό, ζεστό ρουχισμό, ιατρική περίθαλψη και έναν χώρο ανάπαυσης. Στην Ελλάδα, την Ιταλία, τη Μάλτα και την Ισπανία έχουν αναπτυχθεί διαφορετικά συστήματα για την κάλυψη των αναγκών των άρτι αφιχθέντων μεταναστών. Κάποια εξ αυτών είναι πληρέστερα και περιλαμβάνουν συμμετοχή εξειδικευμένων ανθρωπιστικών μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ), ενώ κάποια άλλα όχι. Παρότι κατά κανόνα όλοι οι νεοαφιχθέντες μετανάστες υποβάλλονται σε ιατρικές εξετάσεις, μόνο σε δύο από τα τέσσερα κράτη μέλη της ΕΕ που συμμετείχαν στην έρευνα διενεργούνται ιατρικές εξετάσεις αμέσως μετά την αποβίβαση.

Το σύνολο σχεδόν των νεοαφιχθέντων μεταναστών φιλοξενείται σε κλειστές εγκαταστάσεις (με εξαίρεση όσους εισά-

γονται για νοσηλεία), τουλάχιστον κατά τις πρώτες ώρες ή ημέρες μετά την άφιξή τους. Εναλλακτικές της κράτησης δυνατότητες δεν προβλέπονται ούτε από τον νόμο ούτε στην πράξη. Οι εγγυήσεις για την πρόληψη της παράνομης ή αυθαίρετης κράτησης που απορρέουν από το Άρθρο 5 της ΕΣΔΑ έχουν εφαρμογή και στα πρόσωπα που στερούνται της ελευθερίας τους λόγω μη επιτρεπόμενης εισόδου. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να τηρούνται και από τα κράτη μέλη τα οποία έχουν αυτοεξαίρεθεί από την εφαρμογή της Οδηγίας περί επιστροφής στους συλληφθέντες για παράτυπη διέλευση των συνόρων, όπως προβλέπεται από το Άρθρο 2 παράγραφος 2 στοιχείο α) της Οδηγίας.

Σε κάποιες περιοχές, έχουν δημιουργηθεί προσωρινές εγκαταστάσεις είτε εντός των λιμένων κατάπλου είτε κοντά σε αυτούς. Το καθεστώς στις εν λόγω εγκαταστάσεις υποδοχής ποικίλλει, στις περισσότερες περιπτώσεις όμως είναι καθεστώς οιοει κράτησης και, άρα, είναι ακατάλληλες για παιδιά που έχουν χωριστεί από την οικογένειά τους, θύματα βασανιστηρίων ή άλλα ιδιαίτερα ευάλωτα άτομα. Η πρόσβαση των ΜΚΟ δεν είναι πάντα εγγυημένη. Παρότι οι προσωρινές εγκαταστάσεις προορίζονται για σύντομη διαμονή, η μεταφορά των προσώπων σε άλλους χώρους δεν γίνεται κατ' ανάγκη σε σύντομο χρονικό διάστημα.

Η γνώμη του FRA

Ως ορθή πρακτική, τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να συνεργάζονται με εξειδικευμένους διεθνείς οργανισμούς ή/και ανθρωπιστικές ΜΚΟ στο στάδιο της αποβίβασης, προκειμένου να παρέχεται ιατρική και άλλη επείγουσα βοήθεια το συντομότερο δυνατόν μετά την άφιξη.

Για τη διασφάλιση του έγκαιρου εντοπισμού των προσώπων που χρήζουν επείγουσας ιατρικής περίθαλψης, γιατρός ή έμπειρος νοσηλεύτης θα πρέπει να εξετάζει τον κάθε μετανάστη ξεχωριστά κατά την αποβίβαση.

Οι εγκαταστάσεις φιλοξενίας των μεταναστών αμέσως μετά την άφιξή τους θα πρέπει να είναι αρκούτως εξοπλισμένες ώστε να παρέχουν μέριμνα και προστασία σε παιδιά που έχουν χωριστεί από την οικογένειά τους, σε οικογένειες, αλλά και σε άτομα με ιδιαίτερες ανάγκες όπως θύματα βασανιστηρίων ή εικαζόμενα θύματα σωματεμπορίας. Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο λειτουργίας ανοικτών εγκαταστάσεων εφόσον δεν συντρέχει κίνδυνος διαφυγής ή άλλοι λόγοι που να δικαιολογούν στέρηση της ελευθερίας ή σε περιπτώσεις στις οποίες συντρέχουν υπέρτεροι λόγοι προστασίας, όπως π.χ. στην περίπτωση παιδιών που έχουν χωριστεί από την οικογένειά τους.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ καλούνται να εφαρμόσουν τις εγγυήσεις κατά της αυθαίρετης κράτησης –τα οποία περιέχονται στα σχετικά εδάφια του Άρθρου 15 της Οδηγίας περί επιστροφής– στους μετανάστες που συλλαμβάνονται για παράτυπη διέλευση θαλασσιού συνόρου, ακόμη και εάν έχουν αποφασίσει να εφαρμόσουν την προαιρετική ρήτρα που περιέχεται στο Άρθρο 2 παράγραφος 2 στοιχείο α) της Οδηγίας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να διευκρινίσει στην έκθεσή της σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας περί επιστροφής ότι τα κράτη μέλη τα οποία επέλεξαν να μην εφαρμόσουν την Οδηγία σε πρόσωπα τα οποία συλλαμβάνονται για παράτυπη διέλευση των συνόρων εξακολουθούν να δεσμεύονται από την ΕΣΔΑ αλλά και από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ ως προς ορισμένα εδάφια του Άρθρου 15 παράγραφοι 1 και 2 της Οδηγίας περί επιστροφής, όπως η ανάγκη παροχής εναλλακτικών της κράτησης δυνατοτήτων, το δικαίωμα πληροφόρησης ή το δικαίωμα δικαστικής επανεξέτασης, και να προτείνει την προσθήκη αυτών στις διατάξεις που απαριθμούνται στο Άρθρο 4 παράγραφος 4 της Οδηγίας σε περίπτωση μελλοντικής αναθεώρησής της.

Οι διαδικασίες που εφαρμόζονται και οι συνθήκες που επικρατούν στις κλειστές εγκαταστάσεις πρώτης υποδοχής νεοαφιχθέντων μεταναστών θα πρέπει να επανεξετάζονται σε τακτά χρονικά διαστήματα από ανεξάρτητους φορείς παρακολούθησης των κέντρων κράτησης –ακόμη και εάν οι εν λόγω εγκαταστάσεις χρησιμοποιούνται για πολύ σύντομο χρονικό διάστημα μετά την άφιξη των μεταναστών– και οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να εφαρμόζουν τις συστάσεις τους. Στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών οι οποίες παρέχουν κοινωνική και νομική υποστήριξη, όπως και στους διεθνείς οργανισμούς αποστολή των οποίων είναι να εργάζονται με αιτούντες άσυλο ή/και μετανάστες, θα πρέπει να παρέχεται τακτική πρόσβαση στους κρατούμενους.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να καταβάλλουν κάθε εύλογη προσπάθεια προς αποφυγή της παρατεταμένης παραμονής των μεταναστών στα κέντρα πρώτης υποδοχής, ιδίως όταν αυτά δεν διαθέτουν εξοπλισμό για μακροχρόνια παραμονή. Τα παιδιά που έχουν χωριστεί από την οικογένειά τους, τα θύματα βασανιστηρίων και τα εικαζόμενα θύματα σωματεμπορίας θα πρέπει να μετακινούνται αμελλητί σε κατάλληλες εγκαταστάσεις.

Αδιάβλητη διαδικασία καταγραφής και ταυτοποίησης

Για τον σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης και τη διασφάλιση της παροχής επαρκούς προστασίας και μέριμνας σε όσους τη δικαιούνται, πρέπει να υπάρχουν μηχανισμοί στα σύνορα που να επιτρέπουν την ταυτοποίησή τους και την υπαγωγή τους στις δέουσες διαδικασίες. Κατά κανόνα, εθνικές διαδικασίες προστασίας προβλέπονται για τους αιτούντες άσυλο, τα εικαζόμενα θύματα σωματεμπορίας και τα παιδιά που έχουν χωριστεί από την οικογένειά τους. Σε σύντομο χρονικό διάστημα μετά την άφιξη, στο σύνολο των τεσσάρων κρατών μελών της ΕΕ που συμμετείχαν στην έρευνα, η αστυνομία διενεργεί συνέντευξη με σκοπό την ταυτοποίηση του ατόμου και τη λήψη απόφασης σχετικά με το περαιτέρω καθεστώς του βάσει του νόμου. Η συνέντευξη ταυτοποίησης συνήθως πραγματοποιείται χωρίς νομικό σύμβουλο και ενίοτε χωρίς επαγγελματία διερμηνέα.

Η πρόσβαση σε αξιόπιστη πληροφόρηση αποτελεί προϋπόθεση προκειμένου το άτομο να είναι σε θέση να διεκδικήσει τα δικαιώματά του. Στα σύνορα, η έλλειψη πληροφόρησης καθιστά δυσχερέστερη για τους χρήζοντες διεθνούς προστασίας την υποβολή αίτησης χορήγησης ασύλου και, συνεπώς, αυξάνει τον κίνδυνο επαναπροώθησης. Εφόσον δεν

είναι ήδη προειλημμένες άμεσες και αμετάκλητες αποφάσεις για τον μετανάστη, η πληροφόρηση για θέματα ασύλου είναι πιο αποτελεσματική όταν παρέχεται με τρόπο απλό και κατανοητό, αφού του δοθεί η δυνατότητα ανάπαυσης.

Η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες έχει επανειλημμένα εκφράσει την ανησυχία της σχετικά με την πρόσβαση των προσώπων που φθάνουν στα σύνορα στις διαδικασίες ασύλου. Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, στην οποία συμμετέχουν τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, έχει κατ' επανάληψη τονίσει ότι, προκειμένου να τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης, δεν θα πρέπει να λαμβάνονται απορριπτικές αποφάσεις στα σύνορα χωρίς πρόσβαση σε αδιάβλητες και αποτελεσματικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος των μεταναστών και των αναγκών προστασίας τους¹¹. Το 2007, η Ύπατη Αρμοστεία δημοσίευσε σχέδιο δράσης 10 σημείων με κατευθυντήριες γραμμές προς τα κράτη τα οποία αντιμετωπίζουν αφίξεις προσφύγων στο πλαίσιο μικτών μεταναστευτικών ροών¹². Δημοσίευσε επίσης συλλογή ορθών πρακτικών για να συνδράμει τα κράτη στην εφαρμογή του σχεδίου δράσης¹³.

Δυνάμει του Άρθρου 20 παράγραφος 1 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ΣΔΠ), κάθε παιδί που στερείται προσωρινά ή οριστικά το οικογενειακό του περιβάλλον δικαιούται ειδική προστασία και βοήθεια εκ μέρους του κράτους. Ο Κώδικας Συνόρων του Σένγκεν δεν παρέχει ιδιαίτερη καθοδήγηση όσον αφορά τη μεταχείριση των παράτυπα εισερχόμενων παιδιών που έχουν χωριστεί από την οικογένειά τους, σε αντιδιαστολή προς τη μεταχείριση των παιδιών που έχουν χωριστεί από την οικογένειά τους στα συνοριακά σημεία διέλευσης. Διαπιστώθηκαν καθυστερήσεις στην ταυτοποίηση των παιδιών που έχουν χωριστεί από την οικογένειά τους και τη μεταφορά τους σε κατάλληλες εγκαταστάσεις, στις δε διαδικασίες υπολογισμού της ηλικίας δεν γίνονται πάντα σεβαστά τα θεμελιώδη δικαιώματα των παιδιών.

Σύμφωνα με το Άρθρο 79 της ΣΛΕΕ, η ΕΕ λαμβάνει ειδικά μέτρα για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών. Τα κράτη μέλη της ΕΕ υποχρεούνται να προωθούν την τακτική επιμόρφωση των λειτουργών που ενδέχεται να έρθουν σε επαφή με θύματα ή πιθανά θύματα εμπορίας ανθρώπων, σύμφωνα με το Άρθρο 18 παράγραφος 3 της Οδηγίας για την εμπορία ανθρώπων του 2011 (2011/36/ΕΕ). Στην παράγραφο 25 του προοιμίου της ίδιας Οδηγίας διευκρινίζεται ότι στους λειτουργούς οι οποίοι πρέπει να λαμβάνουν επιμόρφωση συγκαταλέγονται και οι μεθοριακοί φρουροί. Στην πράξη, η ταυτοποίηση των εικαζόμενων θυμάτων εμπορίας στα σύνορα είναι δυσχερής. Σε κάποιες περιπτώσεις, οι μετανάστες ενδέχεται να μην γνωρίζουν (ακόμη) ότι είναι θύματα εμπορίας και ότι θα υποστούν εκμετάλλευση μετά την άφιξή τους. Σε άλλες περιπτώσεις, οι μετανάστες παραμένουν στη μεθόριο για

μικρό χρονικό διάστημα, γεγονός που καθιστά αδύνατη τη διαχρονική παρακολούθηση της κατάστασής τους.

Στα σύνορα, τα θύματα βασιανιστηρίων ή άλλων σοβαρών εγκληματικών ενεργειών, όπως σεξουαλική κακοποίηση ή εκμετάλλευση, βρίσκονται στη δυσμενέστερη θέση από νομική άποψη. Συνήθως δεν υπάρχουν μηχανισμοί προστασίας για τα πρόσωπα αυτά, εκτός εάν πρόκειται για θύματα σωματεμπορίας, χρίζοντες διεθνούς προστασίας ή ανήλικους. Ως αποτέλεσμα, συχνά δεν αντιμετωπίζονται ως θύματα. Παρά ταύτα, αξίζει να αναφερθεί μια ελπιδοφόρα πρακτική για τον εντοπισμό των γυναικών που διατρέχουν υψηλό κίνδυνο και την παρακολούθηση των αναγκών προστασίας τους, η οποία εφαρμόζεται στην Ισπανία.

Η γνώμη του FRA

Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να προβαίνουν σε τακτική ανεξάρτητη επανεξέταση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων παροχής πληροφόρησης στους νεοαφιχθέντες μετανάστες. Ως ορθή πρακτική, στην παροχή πληροφόρησης στους νεοαφιχθέντες μετανάστες θα πρέπει να συμμετέχουν ΜΚΟ και διεθνείς οργανισμοί.

Πρέπει να υπάρχουν αποτελεσματικοί μηχανισμοί για τον εντοπισμό των αναγκών διεθνούς προστασίας στα σύνορα, οι οποίοι θα διασφαλίζουν, μεταξύ άλλων, ότι κάθε λειτουργός που μπορεί να έρχεται σε επαφή με μετανάστες έχει εντολή να διαβιβάζει αιτήσεις χορήγησης ασύλου στην αρμόδια για το άσυλο εθνική αρχή, ότι παρέχεται στο πρόσωπο το δικαίωμα να υποβάλει αίτηση χορήγησης ασύλου ανά πάσα στιγμή και ότι οι ερωτήσεις στη συνέντευξη ταυτοποίησης διατυπώνονται κατά τρόπον ώστε να καθίσταται δυνατόν να διαπιστωθεί κατά πόσον το πρόσωπο ενδέχεται να χρίζει διεθνούς προστασίας.

Θα πρέπει να μειωθούν οι καθυστερήσεις στην ταυτοποίηση των παιδιών που έχουν χωριστεί από την οικογένειά τους, όπως και στην παραπομπή και μεταφορά τους σε κατάλληλες δομές υποδοχής, με την εφαρμογή ταχύτερων διαδικασιών. Στο σημείο άφιξης θα πρέπει να υπάρχει εκπαιδευμένο προσωπικό, ικανό να παρέχει πληροφορίες στα παιδιά με φιλικό προς αυτά τρόπο.

Στις διαδικασίες υπολογισμού της ηλικίας θα πρέπει να γίνονται σεβαστά τα δικαιώματα του παιδιού. Σύμφωνα με το πρόγραμμα δράσης για τους ασυνόδευτους ανήλικους, η ΕΑΣΟ ενθαρρύνεται να εκδώσει πρακτικές κατευθυντήριες γραμμές για τα κράτη μέλη της ΕΕ σχετικά με τις διαδικασίες και τεχνικές υπολογισμού της ηλικίας με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τις οποίες θα συμπεριλάβει και στις εκπαιδευτικές δραστηριότητές της.

Οι μηχανισμοί εντοπισμού των πιθανών θυμάτων σωματεμπορίας στα σύνορα θα πρέπει να επανεξετάζονται τακτικά με τη συμμετοχή φορέων ειδικευμένων σε θέματα καταπολέμησης της σωματεμπορίας. Οι μηχανισμοί αυτοί θα πρέπει να αναβαθμιστούν, αξιοποιώντας τα διδάγματα του παρελθόντος και τις ελπιδοφόρες πρακτικές που παρουσιάζονται στην παρούσα έκθεση.

Θα πρέπει να θεσπιστούν διαδικασίες στα σημεία άφιξης για να διευκολύνεται ο εντοπισμός των θυμάτων βασιανιστηρίων ή άλλων σοβαρών εγκληματικών ενεργειών και η παραπομπή τους σε κατάλληλες δομές ικανές να προσφέρουν την αναγκαία νομική, ιατρική και ψυχοκοινωνική υποστήριξη είτε στη χώρα υποδοχής είτε σε άλλη χώρα, αναλόγως του τι ενδείκνυται σε κάθε περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη την κατάσταση του θύματος.

11 Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Εκτελεστική Επιτροπή για τη διεθνή προστασία των προσφύγων, Συμπεράσματα αριθ. 81 (XLVIII) – 1997 (η), αριθ. 82 (XLVIII) – 1997 (δ), αριθ. 85. (XLIX) – 1998 (ιζ), αριθ. 99 (LV) – 2004 (ιβ), αριθ. 108 (LIX) – 2008.

12 Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (2007), *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, Ιανουαρίου 2007, Αναθεώρηση 1.

13 Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (2011), *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, Φεβρουαρίου 2011.

Στις αξιολογήσεις Σένγκεν που καλύπτουν και τα θαλάσσια σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ θα πρέπει επίσης να εξετάζεται το κατά πόσον οι αστυνομικοί που είναι επιφορτισμένοι με την ταυτοποίηση των νεοαφιχθέντων μεταναστών λαμβάνουν επαρκείς εντολές και διαθέτουν τα κατάλληλα εφόδια για τον εντοπισμό των αιτούντων άσυλο, των θυμάτων σωματεμπορίας και των παιδιών που έχουν χωριστεί από την οικογένειά τους και την υπαγωγή τους στις δέουσες εθνικές διαδικασίες.

Θεμελιώδη δικαιώματα στο πλαίσιο της επιστροφής και της επανεισδοχής

Μετά την άφιξή τους, ορισμένα άτομα αναπέμπονται ταχύτατα στη χώρα αναχώρησης μέσω απλοποιημένης διαδικασίας. Κατά τον χρόνο διεξαγωγής της έρευνας του FRA, αυτό ίσχυε κυρίως για υπηκόους Μαρόκου, Τυνησίας και Αιγύπτου, οι οποίοι επαναπατρίζονταν από Ιταλία ή Ισπανία. Η εφαρμογή της απλοποιημένης και ταχείας διαδικασίας επιστροφής εξαρτάται από την ετοιμότητα της τρίτης χώρας να δώσει προτεραιότητα στα αιτήματα επανεισδοχής και να τα διεκπεραιώσει ταχέως. Η εν λόγω ετοιμότητα επηρεάζεται από πολλούς και διάφορους παράγοντες, εν μέρει άσχετους προς την παράτυπη μετανάστευση¹⁴.

Οι συμφωνίες επανεισδοχής συνιστούν εργαλείο το οποίο διευκολύνει την υλοποίηση των επιστροφών, παρότι πρέπει να θεωρηθούν τμήμα των ευρύτερων διμερών σχέσεων. Δυνατότητα σύναψης συμφωνιών επανεισδοχής έχουν και η ΕΕ και τα κράτη μέλη μεμονωμένα. Μεταξύ 2005 και 2012, η ΕΕ σύναψε 13 συμφωνίες επανεισδοχής¹⁵, καμία εκ των οποίων όμως δεν αφορά χώρας από τις οποίες αποπλεύουν σκάφη με μετανάστες με προορισμό την ΕΕ. Η συμφωνία με την Τουρκία υπογράφηκε τον Ιούνιο του 2012, αλλά δεν έχει τεθεί ακόμη σε ισχύ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε αξιολόγηση των συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ το 2011, στην οποία αποδίδεται ιδιαίτερη προσοχή στα θεμελιώδη δικαιώματα και προτείνονται συγκεκριμένες εγγυήσεις οι

οποίες θα μπορούσαν να περιλαμβάνονται σε μελλοντικές συμφωνίες¹⁶.

Υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, οι συμφωνίες επανεισδοχής γεννούν ευκαιρίες αλλά και κινδύνους. Η συμφωνία επανεισδοχής μπορεί να διευκολύνει την επιστροφή των υπηκόων τρίτων χωρών στην πατρίδα τους, μειώνοντας κατ' αυτό τον τρόπο τον κίνδυνο της παρατεταμένης κράτησης ή της παρατεταμένης παράτυπης διαμονής των μεταναστών. Οι συμφωνίες επανεισδοχής με χώρες διέλευσης μπορούν επίσης να αξιοποιηθούν για να διευκολύνουν τον εκούσιο επαναπατρισμό των παρανόμως διαμενόντων μεταναστών που επιθυμούν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους, πλην όμως μπορεί να μη διαθέτουν τα αναγκαία έγγραφα για τη διέλευση από τρίτη χώρα. Κατ' αυτό τον τρόπο, οι συμφωνίες μπορούν να μειώσουν την ανάγκη αναγκαστικών απομακρύνσεων.

Από την άλλη, οι συμφωνίες δημιουργούν μια σειρά προκλήσεων, ιδίως όταν υπήκοοι τρίτων χωρών επιστρέφουν σε χώρα διέλευσης και όχι στην πατρίδα τους. Οι εν λόγω προκλήσεις οδήγησαν την Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης στη σύνταξη έκθεσης για το θέμα, καθώς και στη σύνταξη σχεδίου ψηφίσματος και σχεδίου σύστασης το 2010¹⁷.

Το πρώτο ερώτημα είναι κατά πόσον παρέχονται επαρκείς εγγυήσεις ώστε να διασφαλίζεται ότι η συμφωνία επανεισδοχής δεν έχει ως αποτέλεσμα την απομάκρυνση προσώπων τα οποία χρήζουν διεθνούς προστασίας και, συνεπώς, δεν αυξάνει τον κίνδυνο επαναπροώθησης. Θεωρητικά, το εθνικό αλλά και το ενωσιακό δίκαιο για το άσυλο και την επιστροφή παρέχουν επαρκή θωράκιση έναντι αυτού του κινδύνου. Βάσει του *κεκτημένου* στον τομέα του ασύλου δεν επιτρέπεται η επιστροφή προσώπου του οποίου η αίτηση χορήγησης διεθνούς προστασίας εξετάζεται από τις αρμόδιες αρχές, παρότι ενίοτε επιτρέπεται η απομάκρυνσή του έως την εκδίκαση προσφυγής κατά απορριπτικής απόφασης¹⁸. Στην Οδηγία περί επιστροφής ενσωματώνεται η αρχή της *μη επαναπροώθησης*, η οποία εφαρμόζεται και στον επαναπατρισμό προσώπου το οποίο συλλαμβάνεται κατά την παράτυπη διέλευση των συνόρων (Άρθρο 4 παράγραφος 4). Στην πράξη, πάντως, η επιχειρησιακή αναγκαιότητα να διασφαλιστεί η ταχεία εφαρμογή των συμφωνιών επανεισδοχής μπορεί να οδηγήσει σε καταστάσεις στις οποίες δεν δίδεται επαρκής προσοχή στις εγγυήσεις αυτές. Αυτό ισχύει κυρίως σε περιπτώσεις στις οποίες οι αξιωματικοί δεν έχουν λάβει σαφείς εντολές ή σε περιπτώσεις στις οποίες οι εγγυήσεις αυτές δεν έχουν ενσωματωθεί στο κείμενο της συμφωνίας επανεισδοχής ή/και στις επιχειρησιακές κατευθυντήριες γραμμές προς τους αξιωματικούς που την εφαρμόζουν.

14 Cassarino, J.P. (επιμ.) (2010), *Unbalanced reciprocities: Cooperation on readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Washington, The Middle East Institute; Balzacq, T. και Centre for European Policy Studies (CEPS) (2008), *The implications of European neighbourhood policy in the context of border controls (readmission agreements, visa policy, human rights)*, Briefing paper, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών της Ένωσης, PE 393.284, Βρυξέλλες, Μαρτίου 2008; Roig, A. και Huddleston, T. (2007), 'EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse', *European Journal of Migration and Law*, τ. 9, αριθ. 3, σελ. 363-387; Trauner, F. και Kruse, I. (2008), *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood*, Βρυξέλλες, CEPS Έγγραφο εργασίας, αριθ. 290, Απριλίου 2008.

15 Χονγκ Κονγκ, Μακάο, Σρι Λάνκα, Αλβανία, Ρωσία, Ουκρανία, πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (πΓΔΜ), Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Μαυροβούνιο, Σερβία, Μολδαβία, Πακιστάν, Γεωργία (χρονολογική σειρά). Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), *Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Evaluation of EU Readmission Agreements*, Staff working paper, COM(2011) 76 τελικό, SEC (2011) 209, Βρυξέλλες, 23 Φεβρουαρίου 2011, Πίνακας 1.

16 Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Αξιολόγηση των συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ*, COM(2011) 76 τελικό, Βρυξέλλες, 23 Φεβρουαρίου 2011.

17 Συμβούλιο της Ευρώπης, Κοινοβουλευτική Συνέλευση, Επιτροπή μετανάστευσης, προσφύγων και πληθυσμού (2010), *Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants*, Έγγρ. 12168, 17 Μαρτίου 2010. Βλ. επίσης Συμβούλιο της Ευρώπης, Επιτροπή Υπουργών (2011), *Reply from the Committee of Ministers to the Recommendation 1925(2010) Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants*, 7 Απριλίου 2011.

18 Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου), άρθρο 7 και άρθρο 39 παράγραφος 3.

Το δεύτερο ερώτημα είναι κατά πόσον θα πρέπει να απαιτείται οι χώρες διέλευσης να τηρούν τις ελάχιστες προδιαγραφές για τη μεταχείριση των προσώπων των οποίων δέχονται την επανεισδοχή και κατά πόσον, όταν τεκμηριωμένα δεν τις τηρούν, θα πρέπει να αποκλείεται η σύναψη συμφωνίας. Η αναπομπή προσώπου σε συνθήκες απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης (π.χ. σε κέντρα κράτησης) ή σε χώρα από την οποία κινδυνεύει να προωθηθεί σε χώρα στην οποία υπάρχει δικαιολογημένος φόβος να υποστεί δίωξη ή άλλη σοβαρή βλάβη συνιστά παράβαση της αρχής της μη επαναπρώθησης. Γενικότερα, εφόσον υπογράφεται συμφωνία με χώρα η οποία έχει ιστορικό συνεχών ή σοβαρών παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συνεχίζουν να ασκούνται πιέσεις για την εφαρμογή της παρά τους κινδύνους που αυτή συνεπάγεται για το πρόσωπο το οποίο επιστρέφει εκεί.

Το τρίτο ερώτημα αφορά την προστασία των δεδομένων. Στη χώρα διέλευσης δεν πρέπει να διαβιβάζονται παρά μόνον τα αυστηρώς απαραίτητα για την επανεισδοχή προσωπικά δεδομένα των μεταναστών. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τις πληροφορίες σχετικά με το κατά πόσον υπέβαλαν ή όχι αίτηση χορήγησης ασύλου.

Η γνώμη του FRA

Οι εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προτάθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην έκθεση αξιολόγησης των υφιστάμενων συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ του 2011 θα πρέπει να περιλαμβάνονται στις νέες συμφωνίες επανεισδοχής που συνάπτει η ΕΕ. Άλλωστε, τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τις εν λόγω εγγυήσεις κατά τις διαπραγματεύσεις συμφωνιών επανεισδοχής.

Οσάκις τα κράτη μέλη της ΕΕ θεσπίζουν διαδικασίες άμεσης επιστροφής των νεοαφιχθέντων μεταναστών, όλοι οι εμπλεκόμενοι αξιωματικοί θα πρέπει να λαμβάνουν σαφείς εντολές και εκπαίδευση σχετικά με τις εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων που πρέπει να τηρούνται στη διάρκεια της διαδικασίας.

Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της δεν θα πρέπει να συνάπτουν συμφωνίες επανεισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με κράτη με ιστορικό συνεχών ή σοβαρών παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Εάν παρά ταύτα τα κράτη μέλη της ΕΕ συνάπτουν τέτοιου είδους συμφωνίες, αυτές θα πρέπει να περιέχουν απτές εγγυήσεις σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εκ μέρους της χώρας επανεισδοχής. Οι συμφωνίες θα πρέπει επίσης να θεσπίζουν αποτελεσματικούς και ανεξάρτητους μηχανισμούς παρακολούθησης.

Πληροφορίες σχετικά με το κατά πόσον το άτομο υπέβαλε αίτηση χορήγησης ασύλου ή όχι δεν θα πρέπει να διαβιβάζονται στο κράτος επανεισδοχής. Η διαβίβαση των στοιχείων αυτών αντίκειται στο πνεύμα του Άρθρου 41 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, με το οποίο κατοχυρώνεται η αρχή του απορρήτου.

Εκπαίδευση των συνοριοφυλάκων σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων

Με στόχο την προσέγγιση της εκπαίδευσης των εθνικών συνοριοφυλάκων, ο Frontex ανέπτυξε κοινό βασικό εκπαι-

δευτικό πρόγραμμα. Το εκπαιδευτικό αυτό πρόγραμμα εγκρίθηκε για πρώτη φορά το 2003 και αναθεωρήθηκε τελευταία το 2012. Περιλαμβάνει ένα σύνολο γνώσεων και δεξιοτήτων σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα που θα πρέπει να διαθέτει κάθε συνοριοφύλακας. Σύμφωνα με το Άρθρο 5 του αναθεωρημένου Κανονισμού του Frontex (ΕΕ) αριθ. 1168/2011, τα κράτη μέλη της ΕΕ υποχρεούνται να ενσωματώνουν το κοινό βασικό εκπαιδευτικό πρόγραμμα στην εκπαίδευση των εθνικών τους συνοριοφυλάκων.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν ήδη λάβει μέτρα ώστε να μεταβούν από μία θεωρητική παρουσίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε διδακτικές μεθόδους που θα ενσωματώνουν τα ανθρώπινα δικαιώματα στην καθημερινή εργασιακή πρακτική των υποψήφιων συνοριοφυλάκων, παρότι εξακολουθούν να υπάρχουν περιθώρια περαιτέρω προόδου προς αυτήν την κατεύθυνση. Ευχής έργο θα ήταν οι αστυνομικές σχολές να παρέχουν στους αξιωματικούς που θα αναπτυχθούν στα σύνορα εκπαίδευση επί των συγκεκριμένων ζητημάτων ανθρωπίνων δικαιωμάτων που ανακύπτουν στα σύνορα, σε αντιδιαστολή προς τις γενικότερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει ο αστυνομικός σε σχέση με τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Η γνώμη του FRA

Όλα τα εθνικά θεσμικά όργανα που εμπλέκονται στην επιτήρηση των θαλασσίων συνόρων θα πρέπει να ενσωματώσουν στη βασική τους εκπαίδευση τα συναφή προς τα θεμελιώδη δικαιώματα μαθήματα του κοινού βασικού εκπαιδευτικού προγράμματος.

Κατά γενικό κανόνα, τα εθνικά εκπαιδευτικά ιδρύματα αλλά και ο Frontex θα πρέπει να ενσωματώνουν τα ανθρώπινα δικαιώματα στο εκπαιδευτικό υλικό για τις διάφορες πτυχές των επιχειρήσεων επιτήρησης των θαλασσίων συνόρων και όχι να τα διδάσκουν ως ανεξάρτητο μάθημα.

Ο Frontex καλείται να προωθήσει ενεργά τα εκπαιδευτικά του εγχειρίδια περί εμπορίας ανθρώπων και θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία αναπτύχθηκαν σε συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς και τον FRA, μεταξύ άλλων και μέσω στοχευμένων εκπαιδευτικών δράσεων για εκπροσώπους των κρατών μελών της ΕΕ.

Τα εθνικά εκπαιδευτικά ιδρύματα θα πρέπει να αξιοποιήσουν πλήρως τα εκπαιδευτικά εγχειρίδια με θέμα τα θεμελιώδη δικαιώματα για συνοριοφύλακες, τα οποία αναπτύχθηκαν από τον Frontex σε συνεργασία με τον FRA και άλλους διεθνείς οργανισμούς, καθώς και το εκπαιδευτικό εγχειρίδιο για συνοριοφύλακες της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες.

Τα εθνικά εκπαιδευτικά ιδρύματα θα πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο της δημιουργίας ενός επιγραμματικού αποθετηρίου εκπαιδευτικού υλικού σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα και το δίκαιο για τους πρόσφυγες, περιλαμβανομένων των υλικών που αναπτύσσονται από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, ώστε να διευκολύνεται η πρόσβαση των σπουδαστών που έχουν ολοκληρώσει την εκπαίδευσή τους σε αυτά.

Ενωσιακή αλληλεγγύη και Frontex: προκλήσεις για τα θεμελιώδη δικαιώματα

Η ΕΕ έχει θεσπίσει κάποια μέτρα αλληλεγγύης για τη στήριξη των πλέον πληττόμενων από τις αφίξεις κρατών μελών της. Στα μέτρα περιλαμβάνεται και χρηματοδότηση από την ΕΕ, η οποία επί του παρόντος επανεξετάζεται και προτείνεται η δημιουργία δύο νέων ταμείων, του Ταμείου ασύλου και μετανάστευσης και του Ταμείου εσωτερικής ασφάλειας (ιδίως του χρηματοδοτικού μέσου για τα σύνορα και τις θεωρήσεις). Η περιγραφή του χρηματοδοτικού μέσου για τα σύνορα και τις θεωρήσεις δεν περιέχει παρά ελάχιστες αναφορές στα θεμελιώδη δικαιώματα. Τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν συγκαταλέγονται στους στόχους του χρηματοδοτικού μέσου και, ως εκ τούτου, δεν περιλαμβάνονται στους προτεινόμενους δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων. Η κατανομή των πόρων φαίνεται ότι γίνεται με γνώμονα την ασφάλεια και βασίζεται σε επίπεδα κινδύνου τα οποία καθορίζονται σε συνεννόηση με τον Frontex.

Ένα άλλο εργαλείο αλληλεγγύης είναι η επιχειρησιακή υποστήριξη του Frontex. Σημαντικοί πόροι διατίθενται στις θαλάσσιες επιχειρήσεις υπό τον συντονισμό του Frontex, οι οποίες διεξάγονται κυρίως στη Μεσόγειο και στον Ανατολικό Ατλαντικό, ανοικτά των ακτών της Δυτικής Αφρικής. Έως τα τέλη του 2012 είχαν διεξαχθεί περί τις 50 θαλάσσιες επιχειρήσεις. Στην πλειονότητά τους, οι θαλάσσιες επιχειρήσεις του Frontex διοργανώνονται στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δικτύου περιπολίας, ενός μόνιμου περιφερειακού δικτύου για την ασφάλεια των νότιων θαλασσίων συνόρων της ΕΕ.

Εκφράστηκαν σοβαροί προβληματισμοί για τις θαλάσσιες επιχειρήσεις υπό τον συντονισμό του Frontex όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα. Σε συνέχεια αυτών, ο Frontex έλαβε σημαντικά μέτρα για τη βελτίωση της συμμόρφωσης προς τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως η σαφής περιγραφή συγκεκριμένων καθηκόντων σε έγγραφα που διέπουν την επιχείρηση, η μεγαλύτερη προβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε δράσεις εκπαίδευσης και η σαφής περιγραφή των καθηκόντων των προσκεκλημένων αξιωματικών που τοποθετούνται μέσω του Frontex για την αναφορά παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Παρά ταύτα, εξακολουθούν να υπάρχουν κάποια ζητήματα που δεν έχουν επιλυθεί πλήρως.

Η γνώμη του FRA

Όσον αφορά τα μελλοντικά ταμεία εσωτερικών υποθέσεων, θα πρέπει να ληφθούν πρακτικά μέτρα ώστε να διασφαλίζεται ότι κάθε μέτρο που θα χρηματοδοτείται για τα σύνορα και τις θεωρήσεις από το Ταμείο εσωτερικής ασφάλειας ή από το Ταμείο ασύλου και μετανάστευσης θα συνάδει με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω προσφυγής σε εμπειρογνώμονες σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τα νευραλγικά στάδια του προγραμματισμού, της υλοποίησης των έργων και της αξιολόγησης. Πέραν αυτού, ρητή αναφορά στα θεμελιώδη δικαιώματα θα πρέπει να γίνει στο διατακτικό του προτεινόμενου χρηματοδοτικού μέσου, ήτοι του Ταμείου εσωτερικής ασφάλειας, για τα σύνορα και τις θεωρήσεις.

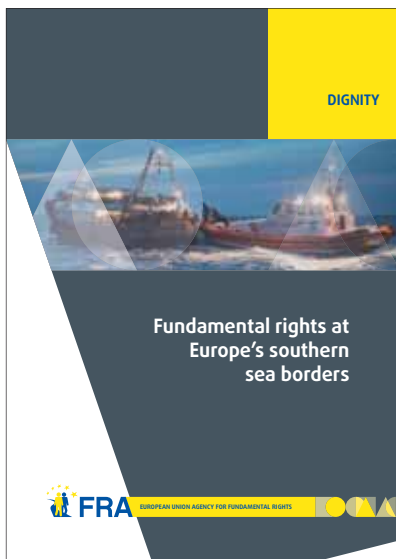
Όσον αφορά τις θαλάσσιες επιχειρήσεις υπό τον συντονισμό του Frontex, τα επιχειρησιακά σχέδια θα πρέπει να συνεχίσουν να αντικατοπτρίζουν τις κατευθυντήριες γραμμές που περιέχονται στην απόφαση 2010/252/ΕΚ του Συμβουλίου έως ότου αυτή αντικατασταθεί με νέα πράξη. Οι εκθέσεις αξιολόγησης των επιχειρήσεων του Frontex θα πρέπει να πραγματοποιούνται και τις προκλήσεις, τα συμβάντα και τις ελπιδοφόρες πρακτικές στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε κάθε επιχείρηση.

Στα επιχειρησιακά σχέδια του Frontex θα πρέπει να περιέχονται σαφείς εντολές προς τους αξιωματικούς οι οποίοι διενεργούν τις συνεντεύξεις, καθώς και διαδικασίες προκειμένου αυτοί να αναφέρουν προς την αρμόδια για το άσυλο εθνική αρχή ή άλλη αρμόδια αρχή, με τη σύμφωνη γνώμη του ενδιαφερόμενου, τα αιτήματα χορήγησης ασύλου ή άλλες σημαντικές, συναφείς προς την ανάγκη προστασίας πληροφορίες τις οποίες λαμβάνουν κατά τη διάρκεια της συνέντευξης. Εφόσον παρίσταται στο επιχειρησιακό πεδίο, η EASO θα πρέπει να παρέχει εκπαίδευση και καθοδήγηση προς τους αξιωματικούς οι οποίοι διενεργούν τις συνεντεύξεις ώστε να είναι σε θέση να αναγνωρίζουν αιτήματα χορήγησης ασύλου και να τα αναφέρουν στην ενδεδειγμένη αρχή.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ τα οποία υποδέχονται επιχειρήσεις υπό τον συντονισμό του Frontex θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι παρέχεται στους προσκεκλημένους αξιωματικούς πρακτική καθοδήγηση όσον αφορά τα ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων που άπτονται συγκεκριμένης επιχείρησης και μάλιστα, ει δυνατόν, με τη συμμετοχή των διεθνών οργανισμών και των ανθρωπιστικών ή άλλων οργανώσεων που ασχολούνται με τα σχετικά ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων στο οικείο κράτος μέλος. Η εν λόγω καθοδήγηση και συμμετοχή θα πρέπει να ενθαρρύνεται από τον Frontex.

Ο Frontex και τα κράτη μέλη της ΕΕ τα οποία υποδέχονται επιχειρήσεις υπό τον συντονισμό του Frontex θα πρέπει να καθορίσουν ένα τυποποιημένο πακέτο εφοδίων για την παροχή επείγουσας βοήθειας για όλα τα σκάφη που αναπτύσσονται στο επιχειρησιακό πεδίο και ενδέχεται να αναγκαστούν να περιυπλήξουν μετανάστες. Τα εν λόγω πακέτα θα πρέπει να καθορίζονται ανάλογα με τις συγκεκριμένες ανάγκες του εκάστοτε επιχειρησιακού πεδίου. Εφόσον ενδεδεικνύται, θα πρέπει να ζητείται η υποστήριξη των ανθρωπιστικών οργανώσεων για τον προσδιορισμό του περιεχομένου τους.

Το ευρωπαϊκό δίκτυο περιπολίας καλείται να συζητά σε τακτική βάση τις προκλήσεις για τα θεμελιώδη δικαιώματα στο πλαίσιο της θαλάσσιας επιτήρησης και να προωθεί ορθές πρακτικές στον τομέα αυτό.



Η παρούσα έκθεση του FRA εξετάζει τις συνθήκες που επικρατούν στα νότια θαλάσσια σύνορα της Ευρώπης όσον αφορά τα πλέον θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου, ήτοι το δικαίωμα στη ζωή και το δικαίωμα στη μη αναπομπή σε τόπο στον οποίο κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια, διώξεις ή απάνθρωπη μεταχείριση. Εξετάζει τις διαδικασίες επιτήρησης των θαλασσίων συνόρων και αποβίβασης, καθώς και γενικότερα ζητήματα όπως η πολιτική της ΕΕ, η εκπαίδευση και οι επιχειρήσεις υπό τον συντονισμό του Frontex, αλλά και τις πρακτικές που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη της ΕΕ που συμμετείχαν στην έρευνα (Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Κύπρος και Μάλτα). Μέσα από τη χαρτογράφηση των προκλήσεων στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα νότια θαλάσσια σύνορα της Ευρώπης και τον εντοπισμό ελπιδοφόρων πρακτικών, η έκθεση αυτή επιδιώκει να λειτουργήσει συμβουλευτικά προς τους αρμόδιους για τη χάραξη πολιτικής στην ΕΕ αλλά και προς τους αρμόδιους για την εφαρμογή της, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε επίπεδο κρατών μελών.

Περαιτέρω πληροφορίες:

Για την πλήρη έκθεση της FRA – *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* – βλ:

<http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders>.

Μία επισκόπηση των δραστηριοτήτων της FRA σχετικά με υπηκόους τρίτων κρατών στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. είναι διαθέσιμη στη διεύθυνση:

<http://fra.europa.eu/en/project/2011/treatment-third-country-nationals-eus-external-borders-protecting-fundamental-rights-eu>.



Υπηρεσία Εκδόσεων

FRA – ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Βιέννη – Αυστρία
Τηλ.: +43 158030-0 – Φαξ: +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

© Οργανισμός θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2013



TK-31-13-807-EL-C

doi:10.2811/38977